中国人大

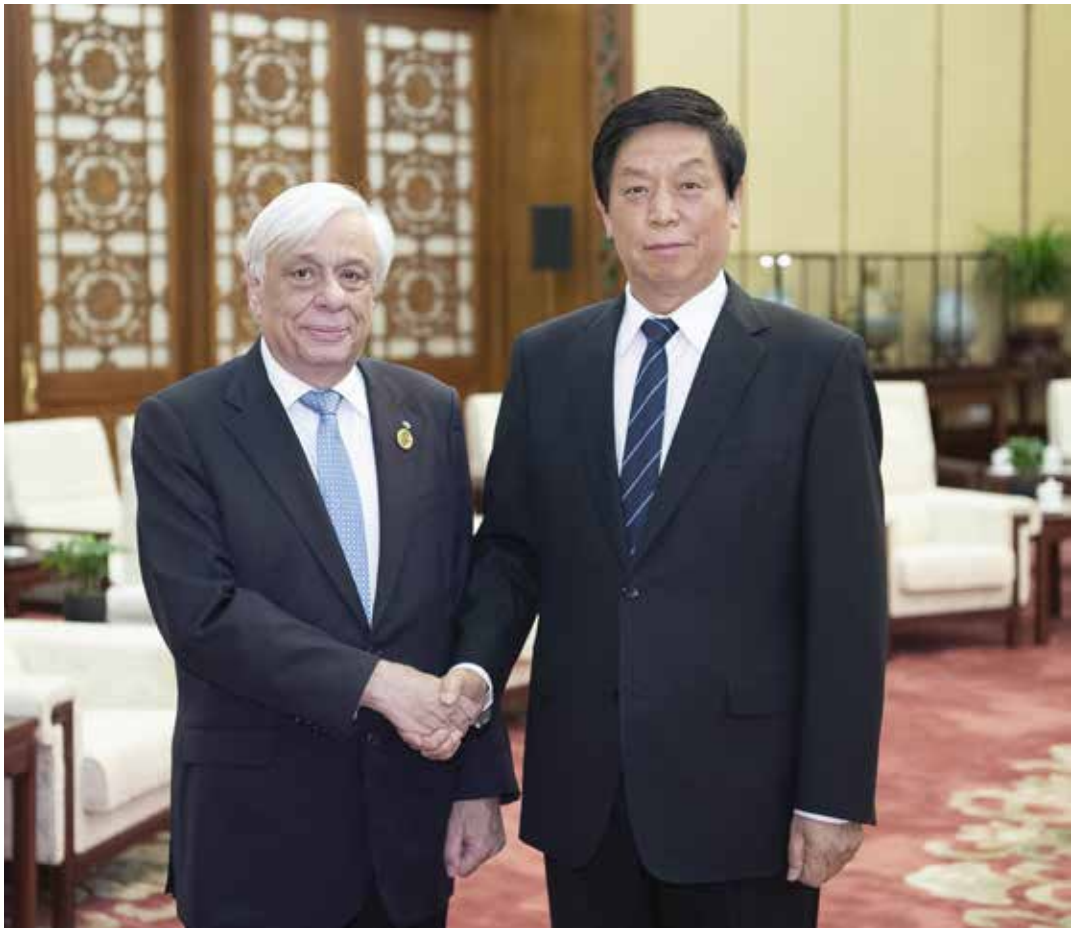
THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊
2019年5月20日出版
第10期 总第478期

全国人大常委会机关刊物

栗战书：要像重视立法、监督工作一样重视代表工作

ISSN 1671-542X
邮发代号：2-18
国内刊号：CN11-3442/D
国际刊号：ISSN1671-542X



5 月13 日，栗战书委员长在北京人民大会堂会见希腊总统帕夫洛普洛斯。摄影／新华社记者　李　涛

5 月7 日，栗战书委员长在北京人民大会堂与韩国国会议长文喜相举行会谈。摄影／新华社记者　刘卫兵

5 月15 日至18 日，应挪威议长特罗恩邀请，栗战书委员长对挪威进行正式友好访问。这是5 月16 日，栗战书在奥斯陆会见挪威国王哈拉尔五世。摄影／新华社记者　黄敬文

制度优势是我们应对各种风险挑战的最大底气

最近一段时间，中美贸易摩擦再度升级。美方不顾中方的诚意，不顾平等互利原则，大搞极限施压、漫天要价，让中美贸易摩擦不断加剧，让中美经贸关系蒙上阴影。

应该说，中美贸易摩擦是近来国际局势的一个缩影。当前，国际格局不断发生错综复杂的深刻变化，世界力量对比加速演变，进入从“量变”到“质变”的历史发展进程。和平与发展仍是当今时代的两大主题，国际格局呈现大发展、大变革和大调整，但和平赤字、发展赤字和全球治理赤字愈加凸显。国际形势中不稳定、不确定因素增多，主要大国矛盾跌宕起伏，地区热点问题走势各异。传统安全和非传统安全问题交织，单边主义、保护主义等严重冲击多边贸易和金融秩序，对世界经济发展前景产生严重负面影响。国际形势“动中有变”，机遇与挑战并存。正是在这种背景下，习近平总书记站在人类历史的高度，把握时代风云，作出了一个重要判断，那就是“放眼世界，我们面对的是百年未有之大变局”。这个“百年未有之大变局”，既会给我们带来机遇，也会给我们带来新的挑战和新的风险。

任凭风云变幻，我自岿然不动。今年以来，面对美方的霸凌行径和步步紧逼，我们在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，处乱不惊、从容应对，交出了一份耀眼的成绩单：坚定不移推动高质量发展，着力深化供给侧结构性改革，持续打好三大攻坚战，适时适度实施宏观政策逆周期调节，主要宏观经济指标保持在合理区间，市场信心明显提升，新旧动能转换加快实施。从统计数字看，今年一季度我国国内生产总值同比增长6.4%，增速超出市场预期，连续14个季度保持在6.4%—6.8%区间。更重要的是，4月全国城镇调查失业率为5.0%，就业形势总体稳定，发展“含金量”更高更足。用一句话来形容就是：世界风云变幻，风景这边独好。

在复杂多变的国际环境中，我们之所以能够不为任何迷雾所惑，不被一切风浪所阻，步履坚定，昂首前行，依然保持一个良好的发展势头，成功地化解一个又一个风险和矛盾，关键在于我们拥有人民代表大会制度这样一个“定海神针”，这是我们最大的制度优势，也是我们应对各种风险挑战的最大底气。只有依靠这个制度，才能把党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来；只有依靠这个制度，才能做到上下同欲、万众一心、众志成城。因此，越是形势复杂、挑战严峻，越要发挥人民代表大会制度的“定海神针”作用。越是接近中华民族伟大复兴的目标，我们越需要坚定制度自信，进一步坚持和完善人民代表大会制度。

中国特色社会主义的伟大实践、改革开放40多年来取得的辉煌成就、这些年来“中国之治”与“西方之乱”的鲜明对比，无不雄辩地证明：中国的发展道路和制度具有独特的优势，人民代表大会制度作为国家根本政治制度，是一套有效保证能干事、干好事、干成事的政治制度。我们讲坚定“四个自信”，首先就要坚定对中国特色社会主义政治发展道路的自信、对中国政治制度的自信、对人民代表大会制度的自信。

必须承认，美方的极限施压可能会给我们带来一定的困难，但绝不会阻碍中国的发展，更不会阻挡大国崛起的历史进程。如果以历史为坐标进行考量，我们就会感到，与中华民族伟大复兴的历史进程相比，今天面临的困难不过是一些沟沟坎坎。在我们前进的道路上，不光有阳光和鲜花，还会有许多激流险滩。为今之计，是要保持战略定力和战略耐力，不要被外部因素影响我们的节奏、扰乱我们的步伐，集中力量办好自己的事。

今年是全国人民代表大会成立65周年。65年的实践告诉我们，人民代表大会制度是一个具有伟大历史功效的制度，是我们国家和人民能够经得起各种风浪、克服各种困难、沿着社会主义道路前进的可靠制度保证，也是我们全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的可靠制度保证。近些年来，我们能够战胜一系列突如其来的自然灾害，有效应对外部经济风险，就充分说明了这一点。因此，我们应该对人民代表大会制度充满信心，应该为拥有这样一个伟大的制度而感到骄傲和自豪。

汪洋

主 办 单 位　全国人大常委会办公厅
编 辑 出 版　中国人大杂志社

中国人大
2019年第10期
5月20日出版
总第478期

总　　编　汪铁民
副 总 编　金果林　马增科
本期执行主编　徐　燕
责 任 编 辑　朱燕红
美 术 编 辑　李洪兴

总 编 室　010-63098140
编 辑 部　010-83084071
　　010-63097425
　　010-83084429
　　010-83084312（传真）
事业发展部　010-83084070（广告）
　　010-83083036（发行）
　　010-63093787（发行、传真）
　　邮箱:zgrdfx@npc.gov.cn（发行）
记者通联部　010-63097970
　　010-83084419（传真）
办 公 室　010-63098354
　　010-63098540（传真）
地　　址　北京市西交民巷23号
邮　　编　100805
国 际 刊 号　ISSN1671-542X
国 内 刊 号　CN11-3442/D
邮 发 代 号　2-18
印　　刷　北京利丰雅高长城印刷有限公司
定　　价　6.00元
广告发布登记证　京西工商广登字20170073号

特　稿

04 “要像重视立法、监督工作一样重视代表工作”
——栗战书委员长主持加强和改进全国人大代表工作座谈会侧记／本刊记者
08 栗战书委员长在四川开展水污染防治法执法检查期间有关讲话要点
13 保持生态文明建设战略定力 运用法治力量守护碧水清波
——在河北省进行水污染防治法执法检查时的讲话／王　晨

总编絮语

01 制度优势是我们应对各种风险挑战的最大底气／汪铁民

报　道

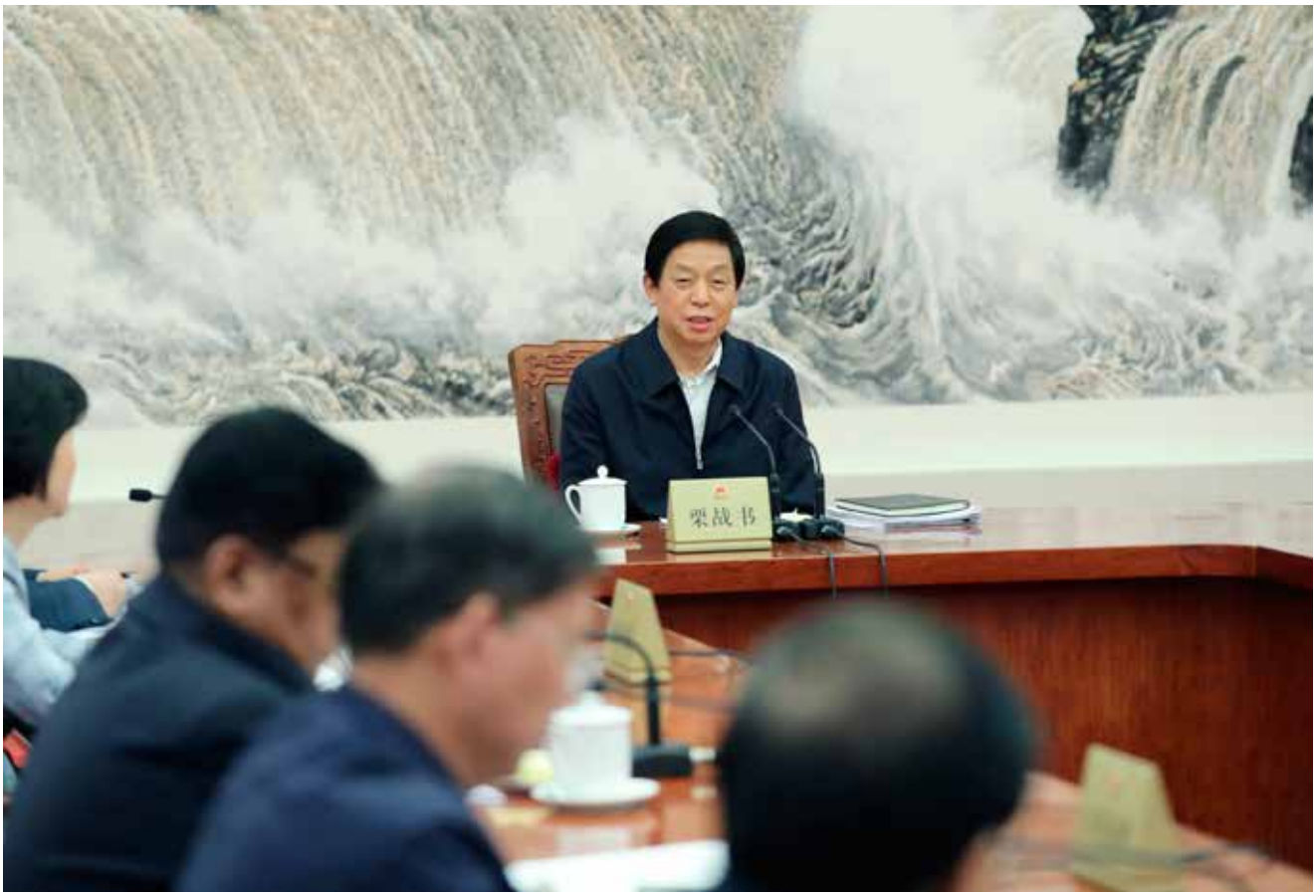
16 人大培训进入精细化阶段
——十三届全国人大举办首期代表专题学习班／张维炜
18 留守儿童：“情感饥饿”是一个更深层的问题／刘文学
20 净网，为了网络空间的“天朗气清”／张宝山
22 平台建设：为备案审查插上信息化的“翅膀”／舒　颖

言　论

专　论 24 阻断递减曲线，应对老龄挑战／蔡　昉
委员论坛 27 对宪法第九条“水流”概念的理解／矫　勇
主任笔谈 29 创新履职载体 勇立时代潮头
——山东省淄博市在地方各级人大代表中扎实开展新时代新担当新作为活动／尚龙江

新时代新探索·走进天津

31 紧扣大局，担当尽责，书写津沽大地人大工作新篇章／于　浩　舒　颖　孙梦爽　徐　丽
33 立良法真监督合民意，展现人大新作为！
36 “文明”立法，向“不文明”说不！
37 专题询问：代表建议办好了吗？
38 评出五个“好”，激发代表履职新动能
39 代表会商制，让街道也能票选民生项目
40 履职服务中心，让“间选”代表也有了“家”！
41 监督将“民心工程票决制”做实
42 民意通了，路就通了
43 代表助力“农家乐”
44 兰长燕：当好社区志愿者是最大的幸福！



5月5日，全国人大常委会委员长会议组成人员专题学习习近平外交思想，结合学习习近平总书记在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上的重要讲话精神，围绕提升人大对外工作水平进行交流讨论。栗战书委员长主持并讲话。摄影／新华社记者　刘卫兵

地　方

江　西　45　“人大代表就要和人民群众在一起”
——江西省委书记、省人大常委会主任刘奇以人大代表的身份进站联系群众特写／张　燕　江先贞

重　庆　46　“重庆的备案审查工作真正抓起来了！”／张双山

人　物

代表风采　48　“环卫是一个有技术含量的活儿！”
——记十三届全国人大代表庄艳／赵祯祺

泛　读

往　事　50　回想1988年那次全国人大换届／阚　珂

看世界　53　英国离婚制度的变迁／高仰光　宋见宇

请扫码关注
“西交民巷23号”

请扫码下载
“中国人大”手机客户端

本刊特别鸣谢单位：

中国贵州茅台酒厂（集团）有限责任公司
上海建工集团股份有限公司
陕西延长石油（集团）有限责任公司
浙江仙琚制药股份有限公司
中邮保险股份有限公司

中央国家机关举报网站：zygjjg.12388.gov.cn

“要像重视立法、监督工作一样重视代表工作”

——栗战书委员长主持加强和改进全国人大代表工作座谈会侧记

文／本刊记者　李小健

人大代表是国家权力机关组成人员，代表人民利益和意志参加行使国家权力。做好新时代代表工作，是做好新时代人大工作的基础和保证。

2019年5月13日上午，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂委员长会议室专门主持召开座谈会，研究十三届全国人大二次会议期间代表提出的意见建议，讨论加强和改进全国人大代表工作的具体措施。

栗战书在座谈会上强调，要深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，健全完善代表工作机制，充分发挥代表作用，自觉接受代表监督，依靠全国人大代表做好常委会各项工作。

中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨，全国人大常委会秘书长杨振武出席会议。常委会副秘书长、机关党组成员，全国人大专门委员会、常委会工作委员会和常委会办公厅有关部门负责人参加会议。

汇集代表智慧 改进代表工作

每年全国人代会期间，对各方面工作提出意见建议，是全国人大代表依法履职的重要内容。

全国人大常委会副秘书长郭振华介绍，在十三届全国人大二次会议上，代表们高度评价全国人大常委会工作，并就做好新时代人大工作建言献策。经认真梳理统计，各代表团审议常委会工作报告时，共有745人次代表就加强和改进代表工作提出意见建议。同时，在代表们提出的8160件建议中，也有不少建议涉及加强和改进代表工作。

加强同代表联系，是全国人大常委会切实做好代表工作的重大举措。高玉葆等代表建议，继续坚持和加强全国人大常委会组成人员直接联系代表制度，将联系代表等行之有效的举措常态化、制度化。吕世明等代表建议，创新和丰富联系代表工作形式，改进和提高联系代表的实际效果，建立更加细化的支持机制。

人大代表从群众中来，理应到群众中去，为群众利益代言，为群众排忧解难。殷鲁谦等代表建议，建立健全代表联系群众工作机制，拓展人大代表联系人民群众的渠道，建立完善经常性的联系机制。陈凤珍等代表建议，加强代表联络站规范化、制度化建设，发挥代表桥梁纽带作用，更好倾听民声，反映民意，帮助解决实际问题。王欣会等代表建议，建立五级人大代表联系机制，拓宽反映人民呼声的渠道。

邀请代表广泛参与常委会各项工作，是聚民意集民智做好人大工作的重要途径。孙雨飞等代表建议，增加代表列席全国人大常委会会议的人数和次

数，加大代表参加执法检查、专题询问、调研等履职活动的力度。陈凤珍等代表建议，邀请提出相关议案的代表参与立法调研等工作，尊重人大代表在立法工作中的主体地位，进而发挥好人大及其常委会在立法工作中的主导作用。王填等代表建议，提供菜单式的清单，让代表有选择地参与立法、监督等工作。

议案建议办理工作，是代表和群众最关心的事情。李志强等代表建议，加强代表议案建议办理工作的针对性，实施代表建议提出和办理质量提升行动计划，邀请代表开展有针对性的调研，提高办理工作质量。刘蕾等代表建议，各承办单位在议案建议办理前、办理中和办理后要加强与代表的沟通联系，更好地了解代表真实意愿，进一步加强代表议案建议办理情况的反馈，对无法办理的做好解释。陈林等代表建议改进办理方式，建立追踪办理机制。

此外，代表们还对提高履职信息化水平、加强履职学习培训等提出意见建议。

栗战书说，代表的意见建议是在深入调研和思考的基础上提出的，反映了人民的愿望和呼声。要认真研究、积极回应代表关切，进一步加强和改进代表工作。

他强调，习近平总书记在党的十九大报告中明确提出，更好发挥人大代表作用，使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关，成为同人民群众保持密切联系的代表机关。这其中，很重要的是要支持和保证代表依法履职，发挥人大代表作用，更好体现人民当家作主。我们要像重视立法、监督工作一样重视代表工作，确保取得代表满意的效果。

> ***代表的意见建议是在深入调研和思考的基础上提出的，反映了人民的愿望和呼声。要认真研究、积极回应代表关切，进一步加强和改进代表工作。***
>
> ***我们要像重视立法、监督工作一样重视代表工作，确保取得代表满意的效果。***

坚持问题导向 探讨务实之策

今年全国人代会闭幕后，全国人大常委会立即召开有关工作会议和常委会党组会议，认真研究代表们提出的意见建议，对做好新时代人大工作作出安排部署。根据部署要求，常委会办公厅对关于代表工作的议案和建议作了梳理分析，提出了改进措施。

而这次栗战书委员长主持召开专门的座谈会，更是从长远考虑，健全完善代表工作机制，创新丰富代表工作方式，推动新时代全国人大代表工作持续焕发生机活力、再上新台阶。

座谈会上，与会的常委会领导等同志坚持问题导向，探讨务实之策，积极回应代表关切，齐心协力把新时代代表工作做得更深更细更实。

王晨副委员长说，本届全国人大常委会高度重视代表工作，栗战书委员长多次强调要进一步加强代表工作，今天主持会议作专题研究，对做好代表工作意义重大。立法、监督、代表、外事和自身建设，这是人大工作几个重要的方面，现在代表工作相对而言是一个短板、弱项。过去，人大工作更多的是注重立法、监督工作，对代表工作重视还不够。所以，现在进一步加强代表工作，既是做好人大工作的需要，也是适应新时代发展的需要。王晨副委员长建议适当时候召开关于各级人大联系代表的座谈会，推动整个人大系统更加密切同人大代表的联系；继续推进代表议案建议办理工作，提高当面听取代表意见的比例；邀请代表尤其是基层代表参与人大立法、监督、外事等各项工作，更多地发挥代表作用；加强代表联络站、活动室和代表之家的建设和升级，密切代表同群众联系；加强对代表的系统培训、管理监督和宣传报道；健全完善涉及代表工作的制度机制。

杨振武秘书长说，加强和改进代表工作，要从尊重代表、服务代表、宣传代表三个方面下足功夫。“尊重代表，要求我们认识到全国人大代表是全国人民代表大会的组成人员，所有工作都要体现对人大代表的尊重；服务代表，要求全国人大各专门委员会、常委会工作委员会及办公厅各部门增强服务意识，把代表工作往深里做、往细里做、往实里做；宣传代表，要求我们认识到宣传人大代表就是宣传人民代表大会制度，就是宣传中国特色社会主义民主政治。”

信春鹰副秘书长说，十三届全国人大常委会依法履职以来，代表工作展现了生机勃勃的局面。各地普遍建立了代表联络站，代表定期和群众见面，了解群众诉求，解决群众最关心、最现实的问题。建议提高人大代表联络信息化水平，加强和改进代表工作；统筹规范“一府一委两院”联系代表工作机制，改进代表知情知政服务保障工作。

全国人大常委会法工委主任沈春耀说，进入新时代，做好人大工作、代表工作需要不断拓展思路。全国人大常委会法工委将继续扩大人大代表对立法工作的参与，充分发挥人大代表在立法工作各个环节中的积极作用。

全国人大常委会预算工委主任史

> ***我们要深刻认识到，人民代表大会制度的设计和运行、人大及其常委会依法行使职权，都是为了保证和发展人民当家作主，彰显“国家一切权力属于人民”的宪法理念。***

耀斌建议涉及预决算审查监督、国有资产监督、审计监督议题的常委会会议，能够多邀请一些专业代表列席会议，确保会议分组审议都有专业代表参加。同时，预算工委要主动加强与预算审查联系代表的联系，多介绍党和国家大政方针，多介绍常委会和预算工委工作，多听取代表意见建议。

韩晓武副秘书长说，由委员长主持召开专门会议研究代表工作，这还是第一次，说明本届全国人大常委会对代表工作的高度重视。他建议进一步加强改进培训工作，增强实用性；把代表建议办理工作做得更细一些，如具体指导怎么提建议、加强建议办理反馈工作、及时做好解释工作等；整合人大机关内部力量，增强做好代表工作合力；从实际出发，解决基层代表履职困难。

何新副秘书长建议，制定专门加强和改进代表工作的指导性文件；加快推进代表工作信息化建设和应用，更好保障代表知情知政；加强对代表工作的宣传，探索建立宣传代表工作的常态化机制。

胡晓犁副秘书长说，人大代表从来都是全国人大对外交往的主体，为人大外事工作作出了巨大贡献。今后，要进一步拓展工作思路，探索为代表开展对外交往服务的新渠道、新方式，逐步增加基层代表参与外事工作的人数和额度，进一步优化具体工作中的代表构成，发挥好人大代表在对外交往中的独特优势和作用。

全国人大常委会办公厅研究室主任宋锐建议重点推进三方面工作，即健全对代表提出意见建议的沟通和反馈机制、提高代表工作信息化水平和加强代表培训工作。“今天委员长主持召开工作会议，专门研究部署加强和改进代表工作，必将促进代表工作跃上新台阶。”

在近四小时的座谈中，与会同志围绕尊重代表、服务代表、宣传代表、保障履职、改进工作等方面提出大量真知灼见和具体举措。

听完大家发言后，栗战书要求常委会办公厅对大家提出的意见建议进行认真研究，对现有的改进工作措施进行修改完善。

尊重主体地位 发挥代表作用

座谈会上，栗战书就加强和改进全国人大代表工作作了讲话。他说，以习近平同志为核心的党中央高度重视发挥人大代表作用、做好人大代表工作，作出新的部署，提出新的要求。习近平总书记鲜明指出，人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性，关键在于它深深植根于人民之中，强调要更好发挥人大代表作用，使各级人大及其常委会成为同人民群众保持密切联系的代表机关。习近平总书记关于发挥人大代表作用的论述和要求还有很多，为做好新时代人大工作特别是代表工作提供了指引和遵循，我们要认真学习好、贯彻好、落实好。

我们要深刻认识到，人民代表大会制度的设计和运行、人大及其常委会依法行使职权，都是为了保证和发展人民当家作主，彰显“国家一切权力属于人民”的宪法理念。各级人民代表大会由民主选举产生的人大代表组成，代表是人民代表大会的主体。宪法法律对代表的性质、地位、权利、义务等作出了明确规定，各级国家机关都要支持和保证代表依法履职，这是人民当家作主的重要体现，是各级国家机关的法定职责。尊重代表主体地位，充分发挥代表作用，是人大工作保持生机和活力的重要基础。全国人大常委会要遵循和把握代表工作规律，健全完善代表工作机制，自觉接受代表监督，依靠全国人大代表做好常委会各项工作。

栗战书还就加强和改进全国人大代表工作提出了具体要求。他强调，要加强常委会对代表工作的领导，深化和拓展常委会同人大代表的联系，积极帮助和支持代表履职，形成双向的工作互动、工作交流。要高质量做好代表议案建议工作，既要重结果，也要重过程，着力提高办理的效率。要组织好代表的视察、考察和专题调研，畅通社情民意表达和反映渠道。要全面宣传展示人大代表工作，全方位、多角度、深层次报道代表工作，展示“人民选我当代表、我当代表为人民”的风采。要加强代表联络机构建设，始终牢记代表联络机构是为代表“服务”的，是“服务代表”，要不断提高服务代表的能力和水平。要加快提高代表工作的信息化水平，把现有的信息平台、渠道整合好，开发运用微信、手机客户端等新平台，同时加强管理，真正做到既便捷高效又安全可靠。要加强代表自身建设，围绕代表关注和履职需要，在细化学习培训内容、丰富学习培训方式上做文章，提高代表履职能力和水平。要帮助代表解决履职困难，为代表履职创造更好条件。

栗战书委员长在四川开展水污染防治法执法检查期间有关讲话要点

4月8日至11日，栗战书委员长率全国人大常委会执法检查组在四川检查水污染防治法实施情况期间，主持召开3个座谈会，分别同地方政府及相关部门负责人、企业负责人和基层执法人员、地方人大常委会负责人和部分各级人大代表进行座谈交流并发表讲话。现将栗战书委员长在3个座谈会上的讲话要点汇总整理如下。

开展水污染防治法执法检查，是全国人大常委会贯彻落实党中央决策部署、助力污染防治攻坚战的具体行动，也是常委会2019年监督工作的重中之重。这次执法检查严格对照水污染防治法法律条文进行，突出检查各级政府及监管、执法、司法部门和企业等落实法定责任情况。从这几天检查了解的情况看，四川省委、省人大常委会、省政府高度重视生态环境保护和水污染防治工作，认真贯彻执行水污染防治法等生态环保法律法规，召开全省生态环境保护大会、河（湖）长工作推进会，发起黑臭水体治理、长江保护修复、饮用水水源地问题整治等“八大战役”，实施发展绿色循环经济“五大行动”，强化岷江、沱江、嘉陵江等重点领域排放控制和环境治理。去年四川省水质优良比例达到88.5%，10个出川断面全部达到国家考核标准，地表水环境质量是十年来最好的。同时也要看到，四川在水污染防治方面还存在一些短板和薄弱环节。比如，大部分的化工企业集中在长江、沱江、岷江沿线，环境风险隐患突出；部分市、县生活污水处理设施运行不正常；九曲河、江安河、醴泉河等支流水质长期处于劣Ⅴ类。检查组有一个暗访小组，已经了解到你们一些好的做法和经验，也查出了一些问题。你们省里组织的水污染防治专项执法检查也发现了122个问题。在执法检查组第一次全体会议上，我们看了长江经济带生态环境警示片，片中曝光的一些水污染事件触目惊心，其中有好几起就发生在四川。对这些问题要高度警醒、高度重视，继续加大力度予以解决。

通过几天来的检查、座谈，我们了解了水污染防治法实施的情况、取得的成绩、存在的问题，听到了许多好的意见建议，很受启发，也有了更深入的思考。这里，我简要讲几点意见。

第一，要深入学习贯彻习近平生态文明思想和新发展理念，切实转变发展方式

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态环境保护和生态文明建设，谋划开展了一系列根本性、开创性、长远性工作，引领我国生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化，取得历史性成就。这方面大家都深有体会。今年3月5日，习近平总书记参加十三届全国人大二次会议内蒙古代表团审议时，再次就生态文明建设发表重要讲话，强调要保持加强生态文明建设的战略定力，不能因为经济发展遇到一点困难，就开始动铺摊子上项目、以牺牲环境换取经济增长的念头；在我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段过程中，污染防治和环境治理是需要跨越的一道重要关口；必须咬紧牙关，爬过这个坡，迈过这道坎，探索出一条以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。总书记的重要讲话是对内蒙古讲的，实际上是对全国的要求。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻习近平生态文明思想和党中央决策部署，提升政治站位，保持战略定力，把贯彻新发展理念、转变发展方式作为污染防治的治本之策，下决心走出一条生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。

> ***我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻习近平生态文明思想和党中央决策部署，提升政治站位，保持战略定力，把贯彻新发展理念、转变发展方式作为污染防治的治本之策，下决心走出一条生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。***

我国是一个水资源匮乏的国家，水污染加剧了水资源的短缺。水污染防治同其他各类污染防治一样，首先是发展理念、发展方式的问题。大家都说到“黑臭在水里，根子在岸上”。过去我们为了追求发展速度，有时候确实不太注重生态环境保护，甚至牺牲生态环境换取高速增长。在当时历史条件下以扩大经济总量、增加社会财富为重是必要的，但是现在已经处于转折和跨越的关口。要认识到发展必须坚持生态优先。如果把生态环境都破坏了，那就把人类赖以生存的自然基础破坏了，发展既不可能也就没有意义、难以为继了。对于现有的那些破坏生态环境的项目，该关停的就要关停，能治理的加快治理，切实把对生态环境的影响降到最低。新建项目，法律明确禁止的坚决不能上，环境、土地、规划等部门都不能开口子、搞变通。

目前，四川产业结构偏重、产业布局不合理的状况还比较突出，全省能源、化工、原材料等企业占工业比重近70%。水污染防治法在淘汰落后工艺和设备、禁止新建重污染生产项目、推动企业采用清洁工艺等方面作了一系列重要规定，希望四川认真落实，在调整经济结构、优化产业布局上用心思、下功夫，从源头上使污染物排放大幅降下来，水环境质量才能明显好上去。

第二，发挥法治威力，用法律武器治理水污染、保护水生态

治理一个国家、一个社会，关键是要立规矩、讲规矩、守规矩。法律是党的主张和人民意志的集中统一，是治国理政最大的规矩，是社会共同遵守的最

大公约数。制定或修改一部法律，就是要把规矩立起来，让法律制度的牙齿“咬合”，充分发挥法律的规范、引领、推动、保障作用。保护生态环境，必须依靠法治、遵循法律。

2017年全面修改的水污染防治法，贯彻习近平生态文明思想和党中央关于推进生态文明建设的部署要求，与修改后的环境保护法和水污染防治行动计划（“水十条”）相衔接，由92条扩充到103条，建立完善了一整套水污染防治的新制度。这些制度规定是对水污染防治和水生态保护工作实践、经验规律的深刻总结，是经过深入调研、反复论证、广泛凝聚共识才写入法律的，每一条都有很强的针对性和可操作性，对水污染防治的方方面面都提出了具体、严格的法律要求，为水污染防治工作提供了最重要的依据和遵循，真正把这部法律的规定都落到实处，水污染防治工作就能取得事半功倍的效果。可惜，我们好多同志不明白这一点，把最有力的法律武器束之高阁，却在那里费九牛二虎之力做事倍功半的事情。

四川在学习贯彻水污染防治法等生态环境法律方面做了大量工作，成效明显。这次来检查，很深的一个体会是，省、市、县各级政府和有关部门都能自觉对照法律规定开展工作、查找问题，各个部门、企业汇报时都结合法律规定讲落实情况，人大代表在发言时都谈了对法律实施的认识和建议。但总体而言，许多地方和部门的法治意识还不够强，法律实施还是没有完全到位。一些领导干部对学习贯彻政策文件和上级部署要求比较重视，对学习贯彻法律法规不够重视，在工作中不知道或者想不到法律法规在这方面有规定要求，有的是知道了也没有认真执行。实际上，法律的威力和作用往往比领导干部的号召、比行政措施大得多、管用得多，因为法律具有不可更改、不可变通性，具有违者必惩的威严。各级政府及有关部门、国家机关工作人员一定要增强依法治污意识，自觉把水污染防治法学好用好，紧扣法律规定，一个条款一个条款对照落实，还要同步实施好水法、水土保持法、航道法、环境保护法等相关法律，用法律武器打好碧水保卫战。

> *实际上，法律的威力和作用往往比领导干部的号召、比行政措施大得多、管用得多，因为法律具有不可更改、不可变通性，具有违者必惩的威严。*

第三，政府及有关部门要切实全面担负起水污染防治的法定职责

水污染防治法的贯彻实施主要靠各级政府及有关部门，法律实施效果好不好，关键在于政府责任是不是落实到位。法律对各级政府及有关部门在水污染防治中的职责作了明确规定，特别是强化了地方政府的责任。这些法定职责包括哪些方面工作，属于哪级政府哪个部门，涉及哪几条哪几款，要理清楚、做到位。

比如，在标准方面，国务院有关部门要制定国家水污染排放物标准，省级政府对国家未作规定的项目，可以制定地方标准，对国家已作规定的项目，可以制定更严的地方标准。在规划方面，县级以上地方政府都要制定本行政区域的水污染防治规划，水环境质量未达标的市、县级政府还要制定限期达标规划。在基础设施建设方面，县级以上地方政府要规划建设城乡污水处理设施及配套管网，提高本行政区域污水收集率和处理率。现在各地说到污水处理率，比例都很高，但很少提收集率。污水处理不仅要看处理率，更要提高收集率。管网建设不仅要努力做到全覆盖，更要做到全贯通、全利用。收集率低是普遍存在的问题。还有监督管理、行政执法等等。这些都是水污染防治法明文规定的政府职责，各级政府和有关部门都要认真查一查做到了没有，依法强化考核问责，层层传导压力，把法律规定的各项职责切实履行好。

比如，法律规定的河长制在各地都建立起来了，但工作机制还得探索完善。领导干部担任河长的，必须切实负起责任，真得去抓河、管河，别光挂个名。河长不是只把河面看住就行，而是把这条河、这条河段的河里、岸上都管起来。各级河长要层层负责，统筹协调，加强全流域整体治理和河岸共同管理，同时要加强宣传教育，把社会各方面资源动员起来保护水资源和水生态。

第四，要突出水污染防治和水生态保护的重点

水污染防治法在全面规范水污染防治和水生态保护工作的同时，突出了防治和保护的重点。法律第四章单列了四节，分别对工业水污染、城镇水污染、农业和农村水污染、船舶水污染等四个方面的防治措施作了系统规定。对饮用水水源和其他特殊水体保护、水污染事故处置设了两个专章进行规定。这几个部分合计36条，占到整部法律103条的三分之一强，是水污染防治法的核心内容，也是防治和保护工作的重点领域和关键环节。必须牢牢抓住，以点带面，持续发力，确保法律规定落到实处、发挥功效。

比如，我们去泸州港集装箱码头进行了检查，工作做得是不错的，但不能

> *保证法律法规有效实施，是人大及其常委会的重要职责。法律落实得不好，不光政府及相关部门有责任，人大及其常委会也有责任，有监督不力或监督失效的责任。*

掉以轻心。船舶主要是油污、生活垃圾等污染物可能直接排放到江水中，法律专门有一节对船舶污染防治作出明确规定，要一条一条对照执行，哪怕有一条没有做到也不行。

还有，饮用水安全直接关系到千百万人的生命健康，人民群众十分关注，特别是饮用水水源地的保护要格外重视。你们有些饮用水水源地设在长江上或其他江上，是流动的水源，要加强风险评估，制定应急预案。风险分析不能只考虑取水口周围，要从上游算起，对于可能发生的污染有多少种、都是什么情况、如何应对等要搞清楚，应急预案要准备充分，备用水源要提早安排。从水源地保护、取水、处理、供水到水龙头出水，都要严格管理、加强检测。老百姓每天都要喝水，一定要确保饮用水绝对安全。

第五，地方人大及其常委会要为打好碧水保卫战贡献更大力量

法律是着眼于全局制定的，是在全国范围内适用的普遍性规则，不可能对各地不同情况作出事无巨细的规定。这就需要各地方结合实际制定配套法规，织密法律制度体系，保证法律有效落实。地方立法切口小、针对性更强、要求更明确，立法空间很大。近年来，有立法权的地方人大都把加强生态环保领域立法作为工作重点。去年全国人大常委会开展大气污染防治法执法检查、作出相关决议后，31个省（区、市）人大常委会都有动作，有的新制定了大气污染防治地方性法规，有的对已有法规作了修改完善，还有的作出了相关决定，取得了很好的效果。水污染防治方面的地方立法也要加强。希望四川因地制宜做好相关地方立法工作，法律未作规定的事项，可以率先立法；法律已作规定的事项，可以作出更加精准细化、更具针对性和可操作性的规定。

保证法律法规有效实施，是人大及其常委会的重要职责。法律落实得不好，不光政府及相关部门有责任，人大及其常委会也有责任，有监督不力或监督失效的责任。人大不能立完法就不管了，要把宪法法律赋予的监督权用起来，促进依法行政、公正司法。2014年修订的环境保护法增加规定，县级以上政府每年向本级人大或者常委会报告生态环境状况和环境保护目标完成情况，重大环境事件要及时向本级人大常委会报告，依法接受监督。要认真执行这条法律规定，督促地方政府依法向人大常委会报告环保工作情况。人大开展执法检查、听取审议工作报告、进行专题询问时，要紧扣法律规定，敢于动真碰硬，在增强实效上下功夫，把法律制度的刚性约束作用发挥出来，让法律禁令成为不可触碰的“高压线”。

第六，监管部门要坚持依法监管、严字当头，强化全天候全流程全覆盖的监督管理

水污染防治法专门用一章13条规定了监督管理责任，对监管主体、监管对象、监管事项、监管方式都有明确要求。政府及有关部门一定要把这13条落实好。比如，要加强对建设项目的监管，保证水污染防治设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。要对重点水污染物排放实施总量控制，对超出控制指标的地区，除了依法约谈政府主要负责人外，还要限制审批有关建设项目。要对企事业单位等生产经营者实行排污许可，明确排放水污染物的种类、浓度、总量和排放去向等要求，严格禁止无证排污。还要严肃认真做好水环境质量监测工作，科学设置监测点，加强在线监测特别是视频实时监测，及时掌握真实情况，发现问题或疑点要及时调查、督促整改，倒逼有关方面从根子上解决污染问题。总之，监督管理要做到全天候全流程全覆盖，力度要大，监管要严。

第七，执法部门、司法机关要把法律赋予的手段用足用好，严惩重处水污染违法犯罪行为

水污染防治法的法律责任一章，赋予了执法部门和司法机关有力的法律手段，除了罚款、停产整治、停业关闭、行政拘留等行政处罚措施外，构成犯罪的还要追究刑事责任。从执法检查了解情况看，一些地方在执法、司法中还存在失之于宽、失之于软的现象。比如，环境保护法和水污染防治法都规定了按日计罚制度，而现在很多地方只是一次性处罚。各地公安机关对违法排污的企业主管人员和直接责任人、相关人员依法处以行政拘留的也不多。对破坏生态环境行为判处实刑的很少。对造成水污染事故和大面积生态事件的，公益诉讼也需要加强。

基层一线的执法部门、司法机关及其工作人员，是代表国家、代表法律开展水污染防治工作，最严的执法就是对守法企业和群众最大的保护。要把法律赋予的职权充分运用起来，排除各种人情关系、利益关系的干扰，要形成严厉打击的高压态势，让违法犯罪者付出沉痛的代价。

长江水生态受损严重，人们惊呼“长江病了”，长江作为特殊水体，必须予以特殊保护。2017年修改的水污染防治法强化了对饮用水水源等特殊水体的保护，实际上长江、黄河等重要河流、湖泊也应当列为特殊水体，给以特殊保护。

第八，要提高水污染防治的信息透明度和公众参与度，让守护清水绿岸成为全社会的自觉行动

水污染防治、水生态保护是全民行动、全社会的行动。水污染防治法中有一系列关于信息公开的规定，明确要求必须公开的就有六条，包括第17条、18条、20条、32条、72条、79条等，还有未公开追究法律责任的规定，就是为了保障人民群众的知情权、参与权、监督权。现在一些地方还没有做到或者完全做到依法公开相关信息，社会公众很难参与进来。如果各方面都在制造水污染，只有政府防治水污染，那就形成“猫鼠关系”了。政府及有关部门要加强水污染防治法等生态环保法律的宣传普及，全面及时有效公布信息，让企业和社会公众了解污染防治工作进展情况和困难挑战，更好地履行生态环境保护法定权利和义务。还可以鼓励群众举报违法行为，通过这种方式调动群众参与积极性。政府、企业、公众要共同行动起来，增强法治意识、生态意识、环保意识、节约意识，拿起法律武器与水污染等破坏生态环境的行为作斗争，形成崇尚生态文明、保护生态环境的良好氛围。

第九，要发挥各级人大代表在水污染防治中的作用

人大代表工作、生活在人民群众当中，听到的声音多，了解的情况多，能够有针对性地发现问题、提出建议。在水污染防治中，要注重发挥人大代表的独特作用。一是耳目的作用。代表要多听多看多记，了解法律落实和工作开展情况，善于发现问题和不足，时刻记挂群众所思所忧所盼。二是渠道的作用。人大代表是党和国家联系人民群众的桥梁纽带，要把人民群众的愿望呼声和意见建议及时反映上来，同时要做法律和政策的宣传员，带动群众共同参与生态环境保护。有时候还要做一些解释、疏导工作。三是权力影响的作用。人大代表在审议相关法律法规案、参与监督工作时，要多贡献真知灼见，推动提升立法、监督工作水平；代表提出的议案、建议，人大常委会、政府和有关方面要高度重视、认真办理，推动改进工作、完善制度。要发挥好人大代表的这三个作用，助力水污染防治和生态环境保护工作。

第十，四川要坚持系统性、综合性、流域性的治理思路，筑牢长江上游生态屏障

习近平总书记关于山水林田湖草是一个生命共同体的观点对于四川来说具有特殊重要意义。生态环境是统一的自然系统，水生态和森林、草原、湿地等生态紧密联系，水污染防治同大气、土壤、固体废物等污染防治息息相关，干流与支流、上游与下游、左岸与右岸、地表与地下水环境相互影响，必须全面统筹、联防联治、整体改善。水污染防治法第3条、16条、28条、29条等都体现了系统性、综合性、流域性的治理思路。四川在流域联防联治方面做得不错，比如赤水河的治理保护，同上游省份的关系处理得很好。要再接再厉，进一步落实好法律有关规定，努力达到系统治理的最佳效果。

习近平总书记和以习近平同志为核心的党中央高度重视、十分关心和关怀长江流域的生态保护。在我国的七大流域中，长江流域的水资源保护、土壤保护、环境要素保护，远非其他流域所能比。长江拥有占全国三分之一的水资源、五分之三的水能源储量以及丰富的水生生物资源，每年长江供水量超过2000亿立方米，供给沿江4亿多人生产生活用水。长江水生态受损严重，人们惊呼“长江病了”，长江作为特殊水体，必须予以特殊保护。2017年修改的水污染防治法强化了对饮用水水源等特殊水体的保护，实际上长江、黄河等重要河流、湖泊也应当列为特殊水体，给以特殊保护。习近平总书记明确提出“要把修复长江生态环境摆在压倒性位置，共抓大保护，不搞大开发”，真可以说是振聋发聩、令人警醒，指明了长江经济带的发展方向，体现了总书记深邃长远的战略考量和掌舵领航的决断作用。四川是长江上游重要的生态屏障和水源涵养地，在党中央提出的长江经济带发展战略中，担负着维护国家生态安全的重要使命，大家要深入学习贯彻总书记关于长江大保护的重要论断，正确处理生态环境保护和经济发展的关系，不能割裂开来，更不能对立起来，在长江经济带发展中争做绿色发展、高质量发展的标兵，涉及长江的一切经济活动都要以不破坏生态环境为前提，为长江母亲河永葆生机活力作出更大贡献，在长江经济带发展中谱写美丽中国建设的四川篇章。★

保持生态文明建设战略定力 运用法治力量守护碧水清波

——在河北省进行水污染防治法执法检查时的讲话

（2019年5月7日至10日）

王　晨

5月7日至10日，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨率全国人大常委会水污染防治法执法检查组在河北省开展执法检查。

2019年5月7日至10日，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨率全国人大常委会水污染防治法执法检查组在河北省开展执法检查。执法检查组分别在唐山市、承德市、张家口市开展实地检查，先后召开三次座谈会，听取河北省政府和三地市政府水污染防治法实施情况汇报，与政府有关部门负责同志、五级人大代表、一线执法人员、专家学者和企业代表等进行座谈，听取加强法律实施的意见建议。现将王晨同志在三次座谈会上的讲话合并整理后编发。

对水污染防治法开展执法检查，是全国人大常委会深入学习贯彻习近平生态文明思想、贯彻落实党中央重大决策部署的实际行动。栗战书委员长高度重视，亲自担任执法检查组组长，对执法检查工作作出全面部署。河北省委、省人大、省政府对此次执法检查给予大力支持，省委书记、省人大常委会主任王东峰同志到张家口市主持座谈会，省委副书记、省长许勤同志在唐山市代表河北省政府全面介绍了贯彻实施水污染防治法的有关情况，省人大常委会副主任范照兵、王晓东同志，副省长李谦等同志全程参加执法检查活动。

几天来，检查组分别在唐山市、承德市、张家口市开展实地检查，召开三次座谈会听取省政府和三地市政府实施水污染防治法情况汇报，与政府有关部门负责同志、五级人大代表、一线执法人员、专家学者和企业代表进行交流，了解大家对贯彻实施水污染防治法、加强水污染防治和水环境保护工作的意见建议。各位同志紧扣法律制度规定和有关措施要求，既讲成绩和进展，也讲法律实施中的困难和问题，提出了意见和建议。执法检查组将认真研究，有的问题还要向相关部门反映。

下面，我讲几点意见。

一、以习近平生态文明思想为指导，坚决贯彻落实党中央关于水环境保护和水污染防治决策部署

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设和生态环境保护工作，谋划开展一系列根本性、开创性、长远性工作，推动生态文明建设和生态环境保护从认识到实践发生历史性、转折性、全局性变化，系统形成了习近平生态文明思想，为推进生态文明、建设美丽中国提供了强大思想武器和行动指南。今年两会期间，习近平总书记在参加内蒙古代表团审议时专门就生态文明建设发表重要讲话。4月28日，习近平总书记在北京延庆出席2019年中国北京世界园艺博览会开幕式时，发表了题为《共谋绿色生活 共建美丽家园》的重要讲话，强调顺应自然、保护生态的绿色发展昭示着未来，要像保护自己的眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境，同筑生态文明之基，同走绿色发展之路。习近平总书记提出“五个追求”：追求人与自然和谐、追求绿色发展繁荣、追求热爱自然情怀、追求科学治理精神、追求携手合作应对，“让子孙后代既能享有丰富的物质财富，又能遥望星空、看见青山、闻到花香”。习近平总书记的这些重要论述，是习近平生态文明思想的新发展，体现了党中央毫不动摇加强生态文明建设的坚定决心。

全国人大常委会坚决贯彻习近平生态文明思想，认真履行宪法法律赋予的职责，积极回应人民群众呼声，为依法防治水污染提供有力法治保障。2017年修改的水污染防治法，贯彻习近平生态文明思想和党中央推进生态文明建设新要求，与环境保护法和“水十条”相衔接，责任更加明确，重点更加突出，监管更加全面，惩处更加有力，为新时代加强水污染防治发挥了重要作用。开展水污染防治法执法检查，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻习近平生态文明思想，贯彻落实党中央关于全面加强生态环境保护、坚决打好污染防治攻坚战的决策部署，加强法律实施和监督，推动各级政府和部门切实担负起水环境保护的法律责任，为加强生态文明建设、打好碧水保卫战贡献力量。

二、严格落实水污染防治法各项规定，运用法治力量守护碧水清波

河北内环京津，外沿渤海，地跨海河、滦河两大水系，在京津冀生态环境保护和水污染防治方面肩负着重大责任。以习近平同志为核心的党中央高度重视、深切关怀河北的经济社会发展和生态文明建设。党的十八大以来，习近平总书记7次视察河北，作出一系列重要指示，要求河北省“扎实推进生态文明建设，扎扎实实推进去产能，在治理污染修复生态中加快营造良好人居环境”。习近平总书记亲自谋划布局，部署支持雄安新区建设，明确将淀水林田草作为一个生命共同体，建设新时代的生态文明典范城市。北京2022年冬奥会是我国重要历史节点的重大标志性活动，崇礼是雪上项目主赛场，有不少重要的竞赛项目要在崇礼赛区举行，要将法律有关管网建设、污水处理等各项规定落实到位，坚持高标准严要求，确保冬奥会用水安全，水质水体优良，为高质量推进冬奥会筹办工作作出贡献。这次执法检查以河北省北部三市为重点，也是要助力冬奥会筹备工作，推动京津冀水源涵养功能区建设。

近年来，河北省委、省人大、省政府贯彻落实党中央关于生态环保工作的决策部署，贯彻落实水污染防治法，坚持提升政治站位，坚持依法治污，坚持全民共治、源头防治、标本兼治、依法施治，打好碧水保卫战，取得明显成效。出台《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的实施意见》和碧水保卫战三年行动方案，制定实施白洋淀生态环境治理和保护等一系列政策文件和配套办法，形成了较为完善的政策体系；建立省市县领导干部联包制度，各级各部门狠抓落实，形成了“党政同责、一岗双责、齐抓共管”的工作格局；以白洋淀流域综合治理、饮用水水源地和近岸海域治理、工业和农村水环境整治为抓手，着力抓好重点流域、重点区域和重点领域污染治理。经过持续不断地努力，2018年河北省水质优良（Ⅰ—Ⅲ类）水体比例为51.4%（2018年目标为44.6%）；丧失使用功能（劣Ⅴ类）水体比例为14.9%（2018年目标为35.1%），均超额完成年度目标。

从检查组了解的情况来看，唐山市坚持以水定产，强化工业水污染治理和城镇水污染防治，特别是借助举办2016年世界园艺博览会推动绿色发展，把生态文明建设推上了一个新台阶。开平区散乱污企业退城搬迁治理成效显著，南湖煤矿塌陷区经过生态修复改造，蝶变

为城市中央公园，获得“联合国改善人居环境最佳范例奖”等称号。承德市水污染防治工作力度大、措施实，沿途见到很多矿山都关停了。彻底整治水库网箱养鱼，强化饮用水源地保护，实施重点水污染治理工程，经排查确认，承德全市未发现黑臭水体，这一点殊为不易。张家口市委、市政府坚决贯彻习近平总书记提出的“建成首都水源涵养功能区和生态环境支撑区”重要指示精神，不断增强大局观念，坚定不移开展水污染防治工作，保护饮用水水源，推进农村生活污水综合治理，2018年实现全市地表水水质达标率为100%，水环境质量持续保持良好水平。

同时也要清醒地看到，河北全省还面临着水资源短缺和水环境污染并存、地表水污染治理和地下水超采治理并存、河北自身发展与京津冀水源涵养功能区建设并存的形势，双重或多重治理任务仍然相当艰巨。河北八大水系水质总体为中度污染，局部区域重金属、有机物超标，生态环境承载力不足。白洋淀入湖区、湖心区2018年年均水质不达标，入淀河流水质波动较为剧烈。在黑臭水体整治方面，一些地区生活污水未能有效收集，雨污分流不彻底，部分河段生活污水通过雨水口或渗漏的管道进入河道，有些企业存在污水渗排现象。在工业集聚区水污染防治方面，部分园区工业污水排放底数不清、污染物不明，园区周边河道垃圾问题普遍。在饮用水水源保护方面，一些饮用水水源地总磷、硝酸盐和总硬度超标，部分地级以下城市饮用水水源保护区划分工作进展缓慢，部分城市缺少应急水源，水源保护区内生活源和农业面源污染问题比较突出。这次执法检查，要认真对照梳理水污染防治法相关法律条文，严格依法推动水污染防治法律责任全面落实，推动法律制度有效实施，解决突出水环境问题。

一是保持战略定力，努力探索高质量发展新路子。习近平总书记指出，在我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段过程中，污染防治和环境治理是需要跨越的一道重要关口。我们要深刻领会习近平总书记重要讲话精神的深刻内涵，越是面临困难挑战，越要咬定青山不放松，坚决做到不动摇、不松劲、不开口子。要全面落实党中央决策部署，切实担负起保护生态环境的责任，深入贯彻新发展理念，统筹经济发展和生态环境保护，探索以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路。要层层传导压力，压实工作责任，把必须打好污染防治攻坚战的坚定决心和信心传导到地方各级政府，督促和引导各地加快转变经济发展方式，推动结构调整，促进产业升级，减少污染物排放总量，从源头上解决污染问题。要把治水治污作为资源型工业城市推动产业转型、城市转型突破口，实现稳增长与调结构、治污染与促发展协调推进。

二是对照法律条款，全面贯彻落实水污染防治法律责任。新修改的水污染防治法进一步强化了地方政府防治水污染的责任，明确地方政府对本行政区域内水环境质量负责，增加水环境质量未达标的市、县级政府应当制定限期达标规划，加强地方人大和社会对地方政府责任的监督。在水污染防治的标准规划、监督管理、事故处置等方面，也都明确了地方政府的职责。各级地方政府要认真对照法律规定，切实履行法定职责，科学制定水污染防治标准和规划，加大治污投入，全面加强监管，推动水环境质量不断好转。污染物达标排放是企事业单位必须履行的法定责任，是做好水污染防治工作的基础。中央环保督查和各级检查都发现不少企业违法排污问题。这次执法检查要聚焦地方政府领导责任、部门监管责任和企业主体责任，推动各级政府、部门和企业进一步增强履行法律的自觉性和主动性，推动全社会共同保护水生态环境，真正把各项法律制度规定变为实际行动，充分发挥法律的刚性约束作用，使之成为不可触碰的高压线。对于环境违法犯罪行为，要依法严厉打击，并通过电视、报纸、网络等媒体广泛报道，形成有力震慑。

三是聚焦法律制度规定，推动解决突出问题。执法检查要围绕法律制度规定特别是修改后新增加的内容，突出重点区域、重点领域，推动解决重点问题。饮用水安全保障是关系到广大人民群众切身利益的重大问题。饮用水源污染、饮用水水质净化、管道输送和水龙头水质安全，在一些地方都不同程度存在问题和隐患，老百姓反映强烈。2017年全国人大常委会修法时也重点充实细化了保障饮用水安全的具体制度措施。我们要重点检查这些制度措施的执行情况，推动有关方面严格落实法律规定，确保广大人民群众饮用水安全。城镇污水管网不配套导致污水直排形成黑臭水体，是水污染防治工作的一个老大难问题。我们要重点关注这些领域，依法推动各地集中财力物力，补齐城镇污水收集和处理设施建设的短板，提高污水处理率，推进城乡水环境综合整治和黑臭水体治理。农业农村水环境污染，一直是广大农民群众反映强烈的突出问题。今年两会期间习近平总书记参加全国人大河南代表团审议时，高度重视农民代表提出的关于加快推进农村环境综合整治、改变农村脏乱差面貌的意见建议，要求加大农村面源污染治理力度，扎实推进农村人居环境三年整治行动。河北是粮棉大省、农业大省，要认真落实习近平总书记指示精神，依法推动解决农村水环境问题，同美丽乡村建设结合起来、统筹推进。工业污水达标排放问题、船舶水污染防治等也在法律中有明确规定，要加以关注和落实，切实做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。

同志们，我们要深入学习贯彻习近平生态文明思想，自觉推动经济社会发展同生态文明建设统筹共进，切实担负起法定职责，突出抓重点、补短板、强弱项，采取更有效的政策举措，从根本上解决水污染问题，还百姓清水绿岸、鱼翔浅底的景象，真正实现习近平总书记提出的“让子孙后代能遥望星空、看见青山、闻到花香”的美丽愿景。★

预算报告被形象地称为“国家账本”。依法审查好“国家账本”是人大及其常委会的重要职权。本届全国人大首期代表专题学习班主题聚焦预算审查监督，意在通过增强人大代表审查监督预算的履职能力，推动党中央重大方针政策和决策部署在政府预算编制和预算执行中贯彻好、落实好。

人大培训进入精细化阶段

——十三届全国人大举办首期代表专题学习班

文／本刊记者　张维炜

以前，看到满是数据和专业表述的政府预算报告，全国人大代表陈凤珍很是发怵，“审议发言都怕说错话。”

“参加了这次全国人大代表学习班，我的认识有了质的飞跃，收获很大。”话锋一转，陈凤珍兴奋不已地与记者分享起近期参加学习班的感受，“它让我的代表履职站在一个新的起点，今后我一定行使好预算审查监督权，为打造阳光财政履好职、尽好责。”

为了帮助代表们夯实审查“国家账本”的基本功，2019年5月14日—17日，全国人大常委会在北京举办十三届全国人大第7期代表学习班（预算审查监督专题班），来自全国32个选举单位的226名全国人大代表齐聚一堂，充电加油。

全国人大常委会秘书长杨振武在开班式上指出，党的十八大以来，人大预算审查监督制度更加健全完善，预算审查监督工作在人大工作中的重要地位更加突出，人大代表在预算审查监督中的主体作用进一步发挥。

杨振武强调，要不断提高履行预算审查监督职责的能力和水平，增强代表人民管好“国家账本”的责任感和使命感，认真抓好预算审查监督知识的学习，密切联系人民群众、深入调查研究，增强预算审查监督的针对性和实效性。

据了解，十三届全国人大常委会成立以来，高度重视全国人大代表学习培训工作，经过一年多努力，已基本实现新任基层全国人大代表履职学习全覆盖。本次学习班是第一期专题学习班，代表学习培训转入分领域分专题的精细化学习阶段，以更好适应代表履职需要。

代表人民管好“国家账本”是严肃的政治任务

作为“国家账本”，政府预算关乎经济社会发展方方面面，关乎广大人民群众切身利益。审查批准预算、决算和监督预算执行，是宪法和法律赋予各级人大及其常委会的重要职权。

人大代表依法履行预算审查监督职责，代表人民管好政府“钱袋子”、算出“明白账”，是严肃的政治任务、神圣的政治使命。

对于如何不断提高代表履行预算审查监督职责的能力和水平，杨振武首先提出要增强代表人民管好“国家账本”的责任感和使命感。他强调，代表们要进一步提高思想认识，从推动人民代表大会制度与时俱进、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度，充分认识人大预算审查监督的重要意义，深刻认识自己肩上担负的沉甸甸的责任，认真依法履职尽责，不辜负党和人民的重托。

多位全国人大代表在接受记者采访时表示，通过这次学习培训，深化了对预算审查监督工作的认识，特别是对党中央关于加强人大预决算审查监督、国有资产监督职能是推动国家治理体系和治理能力现代化的重要内容有了更加深刻的认识。代表们说，一定会忠实代表人民依法行使好权利，为加强和改进预算审查监督工作发挥更重要的作用。

2018年，全国人大代表罗建国成为152名预算审查联系代表之一。虽然不是第一次参加预算审查方面的学习培训，但他格外珍惜每一次机会。罗建国认为，新时代人大预算审查监督的任务繁重，需要不断增强自身履职能力。代表们应更多地将所在地方和领域的意见建议、基层的一线情况，依法依规反映上来，融入全口径和全过程预算监督之中，推

动政府预算编制更加科学合理、预算执行更加规范有效，更好地确保党中央各项决策部署落到实处。

做“懂预算、会审查”“看得懂、审得透”的明白人

从以往的情况看，预算审查的专业性、政策性很强。由于人大代表来自各行各业、方方面面，对财政预算相关专业知识的掌握程度参差不齐，代表在预算审查实践中不同程度存在“看不懂、说不清”，抓不住重点等问题。

杨振武强调，代表们要把加强学习放在重要位置，练好内功，增强本领，做“懂预算、会审查”“看得懂、审得透”的明白人。

记者了解到，本次学习班紧扣人大预算审查监督工作的新形势新任务新要求，课程设置科学丰富，内容包括人大预算审查监督工作、财政制度与财政改革、审议工作报告、加大人大国有资产监督职能、宏观经济形势与政策走势，以及服务和保障代表依法履行预算审查监督职责、办理代表建议工作情况等。

同时，全国人大常委会还配备了阵容强大的讲师团，由全国人大常委会预算工委主任史耀斌、财政部副部长许宏才、全国人大财经委副主任委员尹中卿、全国人大常委会预算工委副主任朱明春、国家发改委宏观经济研究院副院长吴晓华、全国人大常委会预算工委预决算审查室主任何成军和财政部办公厅副主任欧阳宗书分别担任主讲人。

此外，针对今年全国人代会期间，不少代表提出的希望加强如何与媒体打交道、如何转交群众来信、议案建议怎么提等方面培训的意见，本期学习班特意给代表“补课”，安排了第6期代表学习班的三个讲座，由代表们通过全国人大会议中心闭路电视系统，晚上自学充电。

在教学形式上，除了专题报告、讲座之外，学习班还安排了分组讨论、大会交流、与专家互动等环节，并邀请全国人大常委会副秘书长郭振华、财政部预算司副司长郝磊、全国人大常委会预算工委预决算审查室主任何成军对代表在分组讨论中提出的意见建议进行回应。

这些精心的组织和安排，令代表们赞叹不已。

方兰是来自陕西高校的全国人大代表，本次学习班强大的师资力量令她印象深刻。“主讲老师都长期在专业实践部门从事领导工作，他们的授课不仅聚焦于预算管理、工作报告这一专业性工作，更重要的是将他们在实践中的一些感悟和心得倾囊传授，教会代表们在预算审查监督中如何练就‘火眼金睛’。”方兰说。

侯华梅代表在短短的四天里记了满满一厚本的学习笔记。“代表行使预算审查监督职权，不仅要有依法履职的热情，更要有履职尽责的能力。”她对记者说，这次学习班在课程设置上有的放矢、量身定制，内容上深浅适度，对代表更好地履行职责具有很强的针对性、指导性，对进一步提高代表履职的能力和水平有很大的帮助。

多位参加学习的全国人大代表表示，通过这次学习，了解了当前经济形势、财政制度、预算审查监督制度和国有资产管理监督制度等，学懂弄通四本预算的内涵和相互之间的关系、预算编制的原则、支出的范围和重点，为切实管好人民的“钱袋子”，更好地履行预算审查监督职责打下了坚实的基础。

做号准群众脉搏、汲取群众智慧的“有心人”

全国人民代表大会会议审查计划、预算草案共安排3个半天，从日程上看时间不长。如何使大会的预算审查不浮于表面、不流于形式？

杨振武给出的答案是，代表们需要在闭会期间脚踏实地搞调研，密切联系人民群众，做大量扎实的前期工作。

“古人讲‘工夫在诗外’，写诗是如此，干工作也是如此。”杨振武要求代表们结合自己来自不同领域、行业和所在代表团的实际情况，深入开展调查研究，广泛听取群众意见建议，号准群众脉搏，汲取群众智慧。努力做“有心人”，平时注意搜集财政预算、税收和人大预算审查监督方面的情况和意见建议，了解有关重点支出和项目、重要政策措施、重大改革举措等情况，有针对性地进行审查，提出意见建议。

对此，全国人大代表王麒深有体会。作为一名连任三届的老代表，王麒每年在全国人代会召开前夕都要进行调研。她发现，群众对财政预算中涉及的民生支出感受不深，觉得政府在教育、医疗等领域的投入不够。在今年的全国人代会上，王麒建议，中央和地方各级政府在编制支出预算时，应细化预算，列出主要民生政策清单，突出民生项目中的支出重点，让群众能一目了然，回应群众关切。

“没有调查，就没有发言权。只有深入基层一线，才能掌握实情，进而才能将实情带到人民代表大会上，使人民的意志更好地通过人民代表大会得以实现。”王麒说，只有通过深入的调研，我们才能了解国家那些保障改善民生的预算支出是否足额到位，是否满足实际需要，才能切实监督好预算执行情况。

在全国人大代表代喜院看来，要在审查预算报告时提出较好的意见，必须做好调查研究。一方面，在平时的工作、生活、学习中，了解掌握人民群众对于财政支出的意愿倾向、公共项目的建设状况、财政资金的使用情况等有关信息。另一方面，积极参加人大常委会组织的代表视察、调研、执法检查等活动，深入细致了解预算执行情况，通过参与各项活动，全面掌握经济运行、发展中存在的问题，为预算审查做好充分准备。

据悉，本期学习班结束后，为更好地适应代表履职需要，今年全国人大常委会还将围绕“完善中国特色社会主义法律体系”“脱贫攻坚与乡村振兴战略”“保障和改善民生”等方面，继续组织不同领域的代表进行专题学习。

留守儿童：“情感饥饿”是一个更深层的问题

文／本刊记者　刘文学

“由于人口流动和城镇化进程形成了一个特殊的群体——留守儿童，这个群体面临着诸多的问题，如亲情的缺失、学业的落后、身体发育不良、心理自卑等等，他们的问题已经引起社会的关注以及政府的重视，关心他们的成长，关爱留守儿童成为当今社会关注的焦点。”全国人大代表、浙江省杭州市人大常委会副主任罗卫红说。

据民政部公布的数据，截至2018年8月底，全国共有农村留守儿童697万人，与2016年首次农村留守儿童摸底排查的数据902万人相比，下降22.7%。

物质捐助只是触及了问题的表层

社会舆论对留守儿童的关注，大多数时候很容易把重点放在留守儿童面临的物质困境等易于感受到的表层需求层面。

2018年年初，云南昭通一名男孩头顶冰霜上学的照片在微博、朋友圈刷屏。照片中的人物王福满衣衫有些单薄，头发、眉毛、睫毛全部冻出冰花，脸蛋也冻得通红，许多人心疼地称呼他“冰花男孩”。王福满平时和年近七旬的奶奶、一个十多岁的姐姐住在一起，是典型的留守儿童。

这样一张照片给人的初始感觉和许多人对留守儿童的初步想象很相符：王福满面临着一定的物质困境。不少网友看到照片后，纷纷表示要捐赠。据悉，因为这张照片，云南省昭通市青基会接受社会捐赠逾30万元。

在社会舆论关注的高峰时期，许多人直接把电话打给了王福满的爸爸，说想要资助孩子。但是王福满爸爸的一番话，让人深思：我们家条件是不好，但关注的热度总会过去，我怕到时候有落差反而会影响孩子。我不希望因为这事让他觉得可以不劳而获，还是要脚踏实地。

马斯洛需求层次理论把人的需求分成生理需求、安全需求、爱和归属感、尊重和自我实现五类，依次由较低层次到较高层次排列，留守儿童的心理发育也得遵循这样的规律。从王福满爸爸对待社会捐助的态度看，他意识到了这个规律。

罗卫红一直关注留守儿童这个群体，她说：“一些学者把留守儿童称为‘情感饥饿’的孩子，这些孩子正处在心理发育的重要时期，在学习、生活或人际交往中会产生种种心理烦恼。当他们焦虑、抑郁时，却得不到父母的关爱、理解和帮助，容易产生学习压力、人际关系紧张以及敏感、情绪不稳定等等问题。”她和王福满的爸爸一样觉得：留守儿童中有一些确实需要适当的物质捐助，但从总体上看，社会关注更应当深入地走入留守儿童的内心世界。

北京大学社会学系副教授邓锁认为留守儿童问题远比大多数人初步感受到的印象复杂，他说：“留守儿童群体的出现不仅是家庭成员个体的选择后果，更大程度上还反映了农村发展、城乡二元体制分割以及儿童福利政策不完善等的制度困境。”“留守儿童群体的出现及其发展困境并非简单源于亲子分离，而是更广泛层面经济、教育、医疗等政策不当安排或政策忽略的后果。这种政策忽略突出表现出政策的边缘化、不同类别的政策体系缺乏整合、政策系统性和连续性的不足等特征。”

总之，在留守儿童问题研究者的眼中，物质捐助只是触及了问题的表层，要想从根本上解决留守儿童面临的困境，还应当看到其中更深层的因素和问题。

“情感饥饿”是一个更深层的问题

王福满是幸运的。这一次，社会舆论不仅关注了他面临的物质困境，而且还关注到了他未来发展的理想。当社会得知他的心愿是长大“要当警察，因为可以抓坏人”后，帮助他实现了到中国人民公安大学参观一下的愿望。

绝大多数留守儿童没有这样的机会。

“由于家庭的不完整性和缺乏父母的亲情感染以及农村现有社会体系对他们的关照不够，留守儿童的依恋情感很难得到满足，情感孤寂是最大的问题。”全国人大代表、湖南省石门县苏市学校校长王怀军说。

王怀军所说的“情感孤寂”总体上相当于罗卫红所说的“情感饥饿”。各种调查和研究表明：留守儿童的“情感饥饿”越来越成为一个突出而且影响深远的社会问题。

王怀军所在的湖南省石门县民政、妇联2017年针对留守儿童联合开展了一次入户调查。对调查中的一些数据，

丁樊小学的学生大多是丁樊村及附近乡村的留守儿童，不少孩子来自建档立卡贫困户家庭。为了保证午餐开销和制作公开透明，老师们将备餐用餐情况拍照记录，上传到"山西省万荣县丁樊小学"微博账号。摄影/新华社记者　曹　阳

王怀军依然还有些印象：8%的留守儿童生活靠自己照顾，28%的临时监护人身体状况不稳定，52%的留守儿童没有幸福感，仅有6%的留守儿童学习成绩未因父母外出打工受到影响，91.6%的教师认为“父母外出打工的孩子，性格、品德、习惯等都存在不同程度的问题”。

中国人口与发展研究中心于2016年12月至2017年1月在全国12个省的27个县实施贫困地区农村留守儿童健康服务需求评估调查项目。调查显示：留守儿童监护人平均年龄为58.2岁，文化程度在小学及以下者超过70%；留守儿童与父母通话频率低，通话时间短，40.4%的留守儿童与父母每周通话一次。

广东省社会科学院社会学与人口学研究所研究员周仲高说：“留守儿童不等于‘问题儿童’，但留守儿童出现问题的概率远大于非留守儿童。从整体来看，留守儿童从双亲中得到的直接关爱是有限的，而双亲的直接关爱正是这个群体最需要的。心理学研究证明，亲情缺失或将导致孩子不知道爱是何物，如不幸走向极端，有可能在一些孩子心中埋下恨的种子。正因如此，留守儿童容易出现两类问题，一是亲情缺失所带来的孤独感。亲情是人类最基本的情感需求，留守儿童在其所处年龄阶段往往难以理解为什么要与双亲分离，其孤独感常常令人心酸。二是家庭教育不足影响儿童社会化。家庭是孩子的第一所学校，父母是孩子的第一任教师。留守儿童家庭教育的不足使其失去了从父母身上模仿、学习如何处理家庭成员之间关系、在社会上与其他人相处的机会，进而延缓了儿童社会化进程，待到孩子长大成人之后，他们可能会迷茫，会对整个世界感到不知所措。甚至在儿童社会化过程中，因缺少父母的科学引导，容易误入歧途，走向犯罪。”

应对留守儿童问题要综合施策

调查和研究越深入，社会越是清晰地认识到：“情感饥饿”是留守儿童面临的一个更深层次的问题。它对留守儿童和未来社会的发展影响更深远、更复杂，需要我们完善一系列社会运行机制和制度才能去有效地应对它。因此，留守儿童问题的研究者都主张综合施策来化解留守儿童面临的困境。他们提出的对策主要集中于完善社会关爱服务体系、改革完善现行户籍制度、利用乡村振兴战略实施消除留守儿童的“留守土壤”等方面。

“能否将留守儿童关爱工作纳入政府绩效考核和综治考核？能否通过政府购买服务的方式，培育规范化社会公益组织，构建留守儿童关爱网络？能否充分发挥学校教育的主阵地作用？”看到县里第一批建起的82个“儿童之家”收到实实在在的效果，王怀军一直在思考，怎样才能进一步完善留守儿童社会关爱服务体系。

针对变革完善现行的户籍制度，罗卫红提出鼓励农村留守儿童进城与父母团聚，变“留守儿童”为“随行儿童”的主张。她说：“农民工是为了改善家庭经济状况，给予子女衣食无忧的生活才来到城市打工的，但长期与子女分开其实也让农民工不能全心全意地在城市工作。只有改变相应的户籍制度，从根本上解决农民工与其未成年孩子长期‘两地分居’的状况，促使更多的农民工及其子女更好地融入城市生活，才能从根本上解决许多留守儿童面临的困境。除此之外，应当对进城的农民工及其子女实行优惠的教育政策。政府应完善和推动有关留守儿童与家长共同进城生活的政策，健全保障进城务工人员子女权益落实义务教育的工作制度。对已有的政策在实施过程中要加强监督和落实，使农民工子女在其父母工作地真正享有同当地儿童同等的教育权益。”

针对利用乡村振兴战略实施的机会消除留守儿童的“留守土壤”，周仲高说：“要从源头上解决留守儿童问题，关键在于乡村振兴，发展乡村经济。党的十九大报告首提‘乡村振兴战略’，并将其列为决胜全面建成小康社会需要坚定实施的七大战略之一。乡村振兴战略本质上是要解决我国农村发展的不平衡、不充分问题，乡村振兴可以从源头上破解农村儿童留守问题，可以吸引外出务工的年轻父母回乡创业和发展。”

净网，为了网络空间的“天朗气清”

文／本刊记者　张宝山

以“网络空间法治化治理”为主题，融合“净网2019——全民网络安全教育展”的第六届“首都网络安全日”系列活动，近日在北京举行。净化网络空间，清除违法不良信息，完善行业监管机制，预防未成年人沉迷网络，再次成为人们集中关注的焦点。

对此，有不少全国人大代表呼吁：继续健全信息网络法律制度，制定针对青少年的网络使用、信息安全等法律法规；继续强化政府监管，综合运用各种手段，对网络违法违规行为坚决实行“零容忍”；加强教育引导，营造良好氛围，在全社会形成健康向上的网络环境。

网络生态治理要常抓不懈、力求实效，始终保持高压严打态势，防止各类问题反弹反复。图为上海市普陀区公安分局民警对辖区内的网吧进行治安检查。摄影／新华社记者　陈　飞

不良信息严重污染青少年的身心

尽管我国法律明文禁止传播色情、暴力等不良内容，但一些网络平台对于不良内容的认定并不严格。央视记者通过持续调查发现，网络不良内容通过各种方式向未成年人传播。

某些网站上，色情信息泛滥，充斥着大量教唆、诱导青少年犯罪的图片和文字内容，严重地污染了青少年的身心。

朋友圈被各式各样拼凑而成的文章刷屏，内容良莠不齐、真假难辨，掺杂着各种猎奇、色情等内容，内置营销广告，甚至暗藏骗局。

一些不良APP传播欺诈、迷信、暴力、色情、反动等信息，操纵舆论、妖言惑众，严重践踏社会底线和公众道德良知。

一台电脑、一个账号，搭成一个直播间。便捷的生产方式下，对青少年有害无益的直播乱象颇遭诟病。

央视记者通过调查还发现，一些打着学习类名号的软件和微信公众号因为管理缺位，放任不良的内容传播。“凿壁偷光”的历史典故遭网友恶改成了“凿壁偷窥”，对青少年的学习认知带来严重影响，抹黑社会风气，败坏公序良俗。

“在我国1.69亿未成年网民中，30.3%的未成年人曾在上网过程中接触到暴力、赌博、吸毒、色情等违法不良信息。”由团中央和中国互联网络信息中心联合发布的《2018年全国未成年人互联网使用情况研究报告》显示。

“网络污染的不良影响映射到现实社会生活中，对文化、经济等日常生活造成严重的危害。”全国人大代表明生认为，长此以往，将进一步扰乱网络秩序、损害国家安全、侵犯公民权益，甚至侵蚀、颠覆维系社会安全的主流价值观，改变公众的认知模式，恶化和毒化舆论环境。

多位全国人大代表认为，对未成年人的网络保护法律有待健全，政府监管机制有待完善，清除有害信息力度有待提升，对青少年的引导教育有待加强。

建议加强未成年人网络保护立法

央视记者调查发现，一些网络平台对本应开展的未成年人上网审核、不良信息举报机制只是睁一只眼闭一只眼，助推了不良内容的蔓延。

据记者了解，对于网上大量存在侵犯未成年人权益的不良信息，目前网

络平台在处理时普遍采用的是“通知—删除原则”，即“有人投诉举报，网络平台进行删除”。但是，“通知—删除原则”存在反应滞后的情况，不良信息会持续影响青少年身心。

“作为一个网络服务提供者，网络平台在接到投诉的时候，既然有日志保存，那么它就应当知道这种违法情况的存在。如果它没有采取必要措施，没有及时屏蔽断开链接或删除的话，那么它承担的责任就是一个共同侵权的责任，甚至是犯罪的共犯的责任。”中国政法大学传播法研究中心副主任朱巍说。

除了履行接到通知、必须马上删除的义务以外，北京市青少年法律援助与研究中心研究员张雪梅认为，还要给网络平台增加义务。“要增加它报告的义务，如果网络平台发现了不良内容没有报告，应该对网络平台作出处罚。”

净化网络环境，网络平台必须严格履行第一责任。与此同时，多位全国人大代表认为，对未成年人的网络保护立法在法律位阶上有待提高，必须加紧制定未成年人网络安全保护方面的法律。

我国未成年人保护法规定，禁止任何组织、个人制作或者向未成年人出售、出租或者以其他方式传播淫秽、暴力、凶杀、恐怖、赌博等毒害未成年人的图书、报刊、音像制品、电子出版物以及网络信息等；我国网络安全法规定，依法惩治利用网络从事危害未成年人身心健康的活动，为未成年人提供安全、健康的网络环境。

“但这些规定都较为原则，缺乏具体的实施措施，不能完全适应当前未成年人使用互联网的信息保护需求。”全国人大监察和司法委员会副主任委员张苏军认为，应当修改未成年人保护法等法律，增加未成年人网络安全立法内容，从各方面为未成年人建立网络安全保护网。

针对不少网络游戏中充斥着暴力、色情等内容，严重影响青少年健康成长的现状，全国人大代表张汝财认为，有关部门应尽快立法加强网络游戏管理。

张汝财表示，我国目前只有《网络游戏管理暂行办法》和《关于严格规范网络游戏市场管理的意见》，立法工作还需加紧跟进。

对网络违法违规行为坚决做到“零容忍”

在健全完善针对青少年的网络使用、信息安全等法律法规的同时，继续强化政府监管，综合运用行政、技术和宣传手段，对网络违法违规行为坚决做到“零容忍”，健全“网络游戏分级”“网络产业审批管理”等制度，是一些全国人大代表提出的建议。

“首先，应加强公安、网信、文化、广电、工信等部门间协同监管，完善技术手段，加强统筹协调，明确各部门职责分工，弥补监管空白。”全国人大代表孔涛指出，还应推动网络平台利用自身技术优势，结合大数据、人工智能、云计算等先进技术提升管理能力。

与此同时，孔涛认为，应发挥社会治理作用，加大违法违规处罚力度，一方面要鼓励用户对违法违规行为投诉举报；另一方面应要求网络平台优化现有投诉举报入口，针对相关文件要求设立更加便捷完善的举报渠道，不断促进网络行业健康有序发展。

“还应建立健全信用体系制度，将目前行业公约中的主播黑名单制度应用到行业监管中，实行联动管理。”孔涛建议，对引发极其恶劣社会影响的网络平台，给予吊销企业执照处罚，相关人员终身禁入网络传播、新闻传播、出版、广电等相关行业，提高网络平台企业试错成本，维护网络健康发展秩序。

记者从国家网信办得到消息，今年1月以来，国家网信办在全国范围内开展了网络生态专项治理工作。仅今年前两个月，累计清理涉网络生态问题的有害信息4437万余条，关闭、取消备案网站1462家。

国家网信办有关负责人指出，网络生态治理要常抓不懈、力求实效，始终保持高压严打态势，防止各类问题反弹反复。

引导教育青少年形成健康上网的习惯

互联网已成为人们生活、工作、学习中必不可少的工具和渠道，但是互联网中有鲜花也有杂草，在引导青少年合理使用互联网的过程中，通过教育手段培养加强他们的安全上网意识至为关键。

曾长期从事教育工作的中国预防青少年犯罪研究会办公室副主任胡发清认为，网络安全教育宜“疏”不宜“堵”，要加强青少年的网络素养教育，正确引导他们健康上网、绿色上网。

父母是孩子的第一任老师，督促培养孩子形成健康良好的上网习惯，这是所有父母应尽的责任。从这个角度来说，家庭教育具有非常重要的作用，这也是所有父母的共识。

“学校教育也很重要，期望在课程建设中专门增加网络德育教育的内容。”从自身长期从事青少年思想政治教育工作的实践经验出发，中国人民大学附属中学团委书记孙京菊说。

孙京菊表示，希望在思想品德课、心理课、语文课，甚至一些选修课中增加网络德育的内容，以道德意识引领为源头，明确青少年道德选择的价值取向，重点培养青少年道德选择的能力。

“要正视青少年的青春期生理、心理特征，动员家庭、学校和社会力量广泛开展网络素养教育，加大对未成年人的监管力度，培养未成年人判断取舍正确利用网络的能力。”全国人大代表岳喜环认为，教育部门和社区等有必要对无力承担教导责任的父母或监护人进行指导工作。

同时，岳喜环提出，要积极开展普法宣传教育，强化对未成年人的法制教育和道德教育，加强社区与教育等相关部门的联系合作，共同营造良好氛围，在全社会形成健康向上的网络环境，引导未成年人健康成长。

备案审查制度是保障宪法法律实施、维护国家法制统一的宪法性制度。在数字化、网络化、智能化深入发展的当今时代，建设备案审查信息平台，是加强备案审查制度和能力建设的重要举措，对于推动备案审查工作实现跨越式发展具有十分重要的意义。

平台建设：为备案审查插上信息化的“翅膀”

文／本刊记者　舒　颖

3月8日，全国人大常委会委员长栗战书在向十三届全国人大二次会议作全国人大常委会工作报告时指出，要落实宪法监督制度，健全合宪性审查工作机制，加强备案审查工作。建成全国统一的备案审查信息平台，推动地方人大信息平台延伸到设区的市、自治州、自治县。

备案审查信息平台是什么样子？建设进程如何？怎样发挥作用？近日，记者来到全国人大常委会法工委法规备案审查室“一探究竟”。

走进法规备案审查室二处副处长刘斌的办公室，他正在登录“法规备案审查信息平台”，通过平台查询某地的生态环境保护条例，进行审查研究工作。

“目前，我们正在推进生态环保法规清理工作。除了日常的主动审查，我们还会就地方人大列入清理计划的法规、相关部门提出的问题线索作重点审查。”刘斌告诉记者，以前还是纸质报备的时候，文件数量多、报备流程长，有时出现迟报、漏报的现象，我们就只能通过互联网搜索文本进行审查。现在，通过备案审查信息平台，我们可以快速而全面地获取文件资料。

记者注意到，“法规备案审查信息平台”首页实时显示备案数据和动态，除了备案，还有查询、统计和审查管理等功能栏。刘斌向记者作了一个简单的演示，以《北海市涠洲岛生态环境保护条例》为例，在搜索栏输入关键词“涠洲岛”，不仅能获取该条例两种格式的文本，还能看到有关该条例的说明、审议报告、修改情况报告、批准决定和公告等近十份文件。

“这些文件资料能让我们更全面、更清晰地了解条例制定的背景、重点和争议点，对审查工作很有帮助。应该说，平台的建立大大帮助我们提高了工作效率和质量。”刘斌说。

电子报备，摸清底数

2014年10月23日，中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，明确提出要“加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围”。2015年，随着立法法修改，设区的市被赋予地方立法权，地方立法主体大幅增加，备案审查工作任务更加繁重和紧迫。

在这样的背景下，2016年上半年，全国人大常委会法工委开始着手备案审查信息平台的各项准备工作，希望借力信息化，加强备案审查制度和能力建设，推动备案审查工作实现跨越式发展。经过三个多月的调研和准备，2016年7月，经全国人大常委会领导批准，法工委和办公厅秘书局、信息中心组成联合工作组，正式开始备案审查信息平台的建设工作。

2016年年底，全国人大法规备案审查信息平台正式开通运行。“平台开通时，从1949年到2016年年底，当时现行有效的10244件地方性法规就已全部上线。”全国人大常委会法工委法规备案审查室副主任严冬峰告诉记者，从2017年1月1日起，所有新制定的地方性法规开始逐件进行电子报送备案。2018年，所有现行有效的行政法规、司法解释也

实现了电子报送备案。

目前，平台运行顺畅。新中国成立以来我国所有现行有效的行政法规、地方性法规和司法解释都已全部按统一格式完成电子报备，实现了电子报备全覆盖和常态化。

平台审查，全程留痕

备案是基础，审查是核心。在电子报备系统建成的基础上，审查系统的开发建设也在持续推进中。

“审查系统，将所有依法担负备案审查工作职责的机构、所有工作环节都纳入信息平台，探索开发智能辅助审查功能，实现审查工作全过程、各环节电子化，全程留痕，形成倒逼机制，确保有备必审。”严冬峰说，目前，系统的研发工作已经完成。近期开始进行内部测试，不久后将正式上线运行，并向各地推广使用。

对规范性文件进行备案审查，是宪法和法律赋予各级人大常委会的一项重要职权。从2017年起，全国人大常委会大力推进省级备案审查信息平台建设。

在平台建设过程中，各地的建设模式各有特点，但都本着符合本地实际、满足自身工作需要，符合全国人大常委会下发的技术标准和格式标准来进行。有的地方采取自主开发建设的模式，有的使用全国人大信息中心研发的部分软件，还有的直接使用信息中心提供的云服务平台。

目前，各省级备案审查信息平台已基本建成，实现了与全国人大备案审查信息平台的标准、网络、内容、数据“四统一”。

“对于有条件、有能力建设的地方，我们鼓励其在现有备案审查信息平台基础上，建设成更加全面的立法服务平台。”严冬峰表示，比如，广东省人大引入了智能辅助审查功能，对审查的规范性文件与相关法律法规进行智能匹配，对任一条款进行比对分析，发现可能存在不适当问题的条款自动标记，自动生成初审意见。还有，重庆市人大开通了规范性文件数据库，将备案审查信息平台中的报备数据实时同步到数据库中，共享数据资源，便于公众查询。

互联互通，向下延伸

网络的本质在于互联，信息的价值在于互通。

为进一步推动省级平台与全国人大平台实现互联互通，推动平台建设工作向下延伸，2018年8月，全国人大常委会法工委组织全国31个省区市以及4个经济特区市人大常委会有关人员在广州召开备案审查信息平台建设现场推进会，全面协调推进人大系统的备案审查信息平台建设，推动备案审查工作发展。这也是人大备案审查系统的首次全国性会议。

“互联互通，有利于业务协同，各地只要登录自己的平台就能实现‘一键报备’，备案审查工作更加高效、便捷，同时能够促进数据流通和共享，为工作交流、研讨和培训夯实基础。”严冬峰说，推动地方人大信息平台延伸到设区的市、自治州、自治县，也是我们今年的重点工作之一。

去年8月以来，省级平台与全国人大平台的互联互通工作取得突破性进展，不少地方积极推动平台建设向下延伸。截至目前，多数地方已实现省级平台与全国人大法规备案审查信息平台之间的互联互通。浙江、广东、宁夏等地已率先将省级平台覆盖到所有设区的市、自治州、自治县甚至县乡，并在本行政区域内实现互联互通。

同时，记者了解到，借助备案审查信息平台，全国人大常委会有关部门也正在抓紧推进国家法律法规数据库的建设，并拟于年内上线发布。届时，将向全社会提供权威、准确、完整、及时更新的法律法规数据信息。★

短评 | 用好信息技术，更好维护宪法权威

“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。”良法是善治的前提。对所有规范性文件进行备案审查，确保所有规范性文件符合宪法、符合上位法、符合立法法，不仅是宪法和法律赋予人大的一项重要监督职权，更是维护宪法权威、保证宪法实施的一项重要举措。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视宪法实施和监督，强调加强备案审查工作。党的十九大报告明确提出要“加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威”。合宪性审查是宪法监督的必然要求和必要方式，备案审查是宪法监督的重要基础和着力点。

当今世界，信息技术日新月异，数字化、网络化、智能化深入发展。用好信息技术，提高备案审查工作的能力和水平，是贯彻落实党中央关于加强备案审查能力建设精神的必然要求，也是适应新形势新任务、顺应时代潮流和发展的必然选择。

从备案系统到审查系统，从各个单一的备案审查信息平台到全国统一的备案审查信息平台，从备案审查信息平台到国家法律法规数据库，这几项人大系统的“数字工程”，让信息化、智能化的科技触角覆盖备案审查工作的全过程，并向立法工作领域延伸，将更加有利于保证国家法制统一，提高立法质量，更好地维护宪法权威！

阻断递减曲线，应对老龄挑战

文／蔡　昉

我国人口老龄化正在进入加快发展的时期。根据联合国对2015—2050年期间的最新人口预测，其间人口老龄化率（60岁及以上人口比重）的年均提高幅度，世界平均为1.59%，发达国家平均为0.93%，不包括中国在内的发展中国家平均为1.99%，中国为2.39%。按照这样的速度，2050年中国的人口老龄化率将高达35.1%，超过发达国家平均水平（32.9%），更远远超过不包括中国在内的发展中国家平均水平（16.4%）以及世界平均水平（21.3%）。根据有关国家生育率下降和老龄化加深的经验，一个基本判断是，即便生育政策进一步放宽使生育率在一定时间内有所反弹，但终究不会改变我国人口老龄化的总趋势。

蔡昉副主任委员认为，我国人口老龄化正在进入加快发展的时期。面对人口老龄化，既无须杞人忧天，也不应无所作为。（作者供图）

不过，对于人口老龄化也不必惊慌。生育率下降的趋势是伴随人均收入水平提高的一种必然性，从发达国家走过的道路看，各国在发展过程中都会遇到这个问题。如果劳动生产率的提高速度跟得上老龄化的步调，经济就能持续增长，与老龄化相关的问题完全可以解决。这就要求，一方面把经济增长转换到生产率驱动的轨道上，另一方面把老龄化因素转化为生产率提高的红利。

这就是说，面对人口老龄化，既无须杞人忧天，也不应无所作为。党的十九大报告提出的要求是，积极应对人口老龄化，构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，推进医养结合，加快老龄事业和产业发展。为了增进对我国老龄化特殊性的认识，本文将介绍影响经济增长的两个中国老龄化特征——两条递减曲线，通过对老年人的就业能力和消费能力进行分析，揭示制约开启老年人口红利的因素，提出阻断两条递减曲线的政策建议。

人口因素如何影响经济增长

以前人们理解的人口红利含义过于狭窄，仅仅看到劳动力供给这一个角度。这种理解不利于正确认识人口转变对长期经济增长的影响，导致低估人口红利的作用、错判人口转变的形势，以致延误政策调整的时机。以我国仍将具有世界上最大规模的劳动年龄人口这个说辞，论证传统人口红利依然且长期存在，用心固然良好，却缺乏科学依据，也不具有政策含义，实践中更于事无补。既然我们讲的是人口因素对经济增长的影响，所以需要从经济学视角来理解人口红利。

经济学理论和实际计量估算都表明，人口红利是指因劳动年龄人口数量大、增长快以及人口抚养比（15岁及以下以及60岁及以上人口与16岁至59岁人口之比）持续下降，产生一系列有利于经济增长的效应。这些方面分别为：劳动力数量供给充足；劳动力质量（人力资本）加快改善；低人口抚养比有利于高储蓄率从而有利于资本积累；劳动力充分供给有助于延缓资本报酬递减现象，保障投资高回报率；转移剩余劳动力带来资源重新配置效率，使全要素生产率得到提高。所有这些与人口有关的因素分别对高速增长作出了贡献，因此可以说，人口红利是2010年之前中国经济增长的主要来源。

2010年之后，中国的劳动年龄人口进入负增长时代，人口抚养比相应持续升高，改变了以往的人口变化趋势，导致人口红利消失。这不是简单的数量意义上的变化，而是一种转折性的变化，也不仅对劳动力供给产生不利影响，而且从上述列举的各种变量的角度对经济增长产生负面影响。这就是2012年以后GDP增长率逐年有所下降的人口因素根源。由于人口因素影响的是供给侧的长期增长能力，因此，这个趋势也印证了中央“经济发展进入新常态”的重要判断。

以上是从供给侧看人口红利如何表现为经济增长动能。我们还可以看到，一个有利的人口结构如何有助于从需求侧拉动经济增长。在具有明显人口红利的条件下，人口结构年轻有利于居民消费需求持续扩大；丰富的劳动力资源被转化为劳动密集型的制造业产品，在全球分工体系中获得比较优势和竞争力，有助于扩大并保持强劲的外部需求；高储蓄率和高投资率有利于保持投资规模持续扩大；大规模劳动力从农村向外转移，推动了常住人口城镇化，一方面因农民工收入增加刺激了消费需求，另一方面因城市建设规模扩大刺激了投资需求。相应地，人口红利的消失不仅意味着经济增长供给侧动力减弱，也意味着经济增长需求侧拉动力显著弱化。

人口老龄化与人力资本递减曲线

虽然人口对经济增长的影响并不仅仅表现为劳动力供给一个因素，但是，所有其他不利因素却都是由劳动力供给不足引起的。例如，由于年轻劳动力受教育程度更高，因此，新成长劳动力数量的减少就会使整体人力资本的改善速度变慢；农村新成长劳动力减少还导致劳动力流动规模缩小，降低了资源重新配置的速度，使生产率改善的潜力下降；劳动力短缺导致工资成本升高，会促使资本替代劳动的节奏过急，造成资本回报率下降。可见，劳动力供给不足的确是人口老龄化带来的首位负面因素。

因此，通过延迟退休达到增加劳动力供给的目的，是应对人口老龄化的一个常见政策建议。许多人口老龄化程度较高的发达国家，也的确大幅度地提高了退休年龄。例如，在“富国俱乐部”经济发展与合作组织国家，2016年参加工作的劳动者，男性的平均退休年龄预期为65.8岁，女性则为65.5岁，其中丹麦、荷兰和意大利等国的平均退休年龄将超过70岁。

估算表明，如果我国把退休年龄从60岁提高到65岁，预计可以使劳动年龄人口总量增加8000余万，增加幅度为9.1%。由于我国老年人的劳动参与率较低，所以，在退休年龄方面可供挖掘的潜力相当大。目前，从截面数据来看，我国劳动年龄人口的劳动参与率从45岁就开始显著下降。而且，我国实际退休年龄远远低于60岁。如果老年人口中更多的人成为有效劳动力，我国整体劳动参与率相应提高，会从劳动力数量、人力资本、储蓄率、资本回报率、资源重新配置效率等方面产生有利于经济增长的效果。

正是因为如此，我国制订了渐进式延迟退休的方案。但是，许多预期受该政策影响的职工不乐于接受延迟退休的安排，以致这个方案推进起来面临困难。出现这种情况的原因在于，在劳动者的年龄与受教育程度的关系上，我国与发达国家有很大的不同特点。在发达国家，教育发展水平高，教育制度比较成熟，人力资本的积累可谓历时已久，所以，相对年长的劳动者也具有较长的受教育年限，足以使他们有能力延缓退休的时间，以使整体劳动力供给扩大。然而，鉴于我国人口受教育水平的年龄分布特征，延迟退休很难达到预期效果。

这里涉及的就是随着年龄增长人力资本递减的曲线。换句话说，对于教育发展十分迅速却起步较晚的我国，劳动年龄人口的受教育水平呈现出随着年龄增大，受教育程度显著降低的特征。从我国劳动年龄人口的受教育程度数据看，在18岁人口组中，受教育程度在初中及以下的大约占40%；在25岁组，该比例提高到61%；在40岁组，这个比例进一步提高到77%；而一旦超过50岁，有84%的人口平均仅具有初中及以下教育程度。

这些年龄偏大的人群虽然属于劳动年龄人口，但由于认知能力和技能通常难以适应产业结构升级换代的要求，随着旧的技能逐渐被替代，他们很容易遭遇结构性就业困难或受到劳动力市场冲击。这也是为什么职工普遍对延迟退休的政策抱有疑惑的原因，也是在实施渐进式延迟退休政策时，必须予以充分考虑的风险因素。

人口老龄化与消费力递减曲线

经济增长既靠供给侧的因素驱动，也靠需求侧的因素拉动。后者包括净出口即外需、投资内需和消费内需三个方面，也就是人们常说的“三驾马车”。随着我国经济进入新常态，转向高质量发展，居民消费需求对经济增长的拉动作用愈益重要。特别是在经济全球化遭遇逆风、中美贸易摩擦升级，以及我国制

造业比较优势下降等因素作用下，净出口需求将趋于疲软；随着基础设施条件得到较大的改善，从长期看，投资需求将进入一个常规增长的周期。因此，客观上需要把最终消费需求打造成拉动经济增长的主要支柱。

随着我国人口老龄化程度的迅速提高，老年人规模相应扩大。例如，预计2020年60岁及以上人口将超过2.45亿。这个年龄组的庞大人群作为消费者的作用也越来越不容忽视。我们面临的一个重要课题，便是如何进一步挖掘老年人口的消费需求潜力，使之在拉动国内消费需求，进而拉动经济增长方面发挥更大的作用。

然而，这里遇到另一个与人口老龄化相关的递减曲线，即随着年龄增长消费力递减现象。国际上的研究发现，临近退休和已经退休的人口群体，其消费力趋于减弱。在发达国家，这种现象与人们随年龄增长，收入水平更高、财富积累更多的情况相悖，所以被称为“退休消费之谜”。从我国人口的年龄与消费关系看，固然也呈现消费力随着年龄提高而减弱的趋势，却算不上是一个“谜”，因为消费水平变化与收入水平变化的轨迹是相一致的——收入低，消费必然受到抑制。

从横截面数据看，我国人口的收入水平随年龄增长，实际上呈现一个倒U字形曲线，即一个人大约从20岁开始才获得劳动收入，随后劳动收入得到迅速提高，于25—45岁之间达到峰值并稳定在较高水平上，在此之后则逐渐下降，到60岁以后便基本消失了。与此对应的是，一个人的消费水平也在30—40岁之间形成峰值，随后便缓慢地降低。劳动收入和消费达到峰值之后的变化，就是所谓的消费力递减曲线。

可见，老年人消费扩大并为宏观经济的消费需求作贡献的根本制约，在于他们的整体收入水平偏低。而且，由于实际退休年龄偏低，即很多人尚未达到法定退休年龄的时候便提前退出劳动力市场，使得这个消费力递减曲线表现得更为明显。此外，养老保险等社会保障制度的覆盖率和保障水平都低，也构成老年人消费的后顾之忧。

如何挖掘老龄人口红利

老龄化既是人口年龄结构变化的结果，也是预期寿命以及健康寿命延长的结果。因此，老年人力资源，包括作为劳动力及其拥有的人力资本存量，都是宝贵的生产要素，应该得到挖掘从而使其对经济增长继续作出贡献。根据我国人口老龄化的趋势和其他国家的经验，通过延迟退休来增加劳动力供给这条路，虽然困难重重但非走不可。而根据我国老年人口特点，需要从以下方面进行必要的政策强化和调整。

首先，通过政策扶助提高老年人口的劳动参与率，把应对老龄化的战略取向从消极应对型转向积极应对型。核心是改善劳动力存量的人力资本，包括推进终身学习体系建设，加强职工技能培训，把培训资源向年龄偏大的劳动者群体倾斜，针对特殊需求提高这个群体的人力资本，从而提高其在劳动力市场上的竞争能力。结合养老保障制度改革，设计出一个激励机制，鼓励年龄偏大的劳动年龄人口提高劳动参与度，而不是急于退出就业岗位。从政策取向上来看，渐进式延迟退休政策的操作目标，应该是提高劳动参与率而不是减少养老金发放；实施手段着眼于提高实际退休年龄而不是调整法定退休年龄。把就业优先战略和实施更加积极的就业政策做得更细，特别聚焦于保障那些年龄偏大劳动者的就业稳定。

其次，以稳定劳动收入、增加财产性收入，以及提高社会保障水平为突破口，释放老年人的消费能量。只有通过稳定就业保持他们的收入不会随着年龄增长而降低，并使其积累起必要的个人财产，才能确实稳定和扩大这个群体的消费能力。完善基本社会养老保障制度，筑牢退休群体消费的经济基础，才能消除老年人消费的后顾之忧。为了根本解决养老保障全覆盖的问题，应该增强社会养老保障的普惠性质，逐步做到每个人无论是否缴费，达到一定年龄后都能够有一个最基本的保障。在此基础上，增强养老保障的积累性质，辅之以能够保值增值的基金运营机制，同时以个人账户或企业年金等多种形式作为补充养老。

再次，加强人口发展战略研究，评估“全面二孩”政策效果，适时推动生育政策向自主生育转变。人口发展是关系中华民族生存发展的千年大计，合理提高生育意愿的政策具有公共品的性质，需要制定和实施相关公共政策，形成政府埋单鼓励、家庭自主生育、企业依规配合的激励格局。例如，配合生育政策调整，有针对性地加强公共服务供给，解除年轻夫妇的后顾之忧。再如，继续发育劳动力市场和完善劳动力市场制度，提高年轻家庭的生育意愿和养育子女的能力，提高总和生育率，实现人口长期均衡发展。与此同时，这类政策还有助于减轻老年人的跨代负担，不必为补贴子女甚至孙子辈而过度储蓄。

最后，在培育更加成熟的消费细分市场的过程中，关注老年人群体的消费需求，研究其重要且具有独特性的消费特点，提高其消费的便利性。调查数据显示，在老年家庭中，与就业相关的消费以及教育消费明显较低，比年轻家庭分别低34.8%和80.8%。与此同时，老年家庭的食品消费比年轻家庭高21.4%，医疗保健消费更是高出213%。而且，养老需求远未得到有效满足。政府应该制定相应的政策，从税收、融资、公共设施和用地供给等方面给予扶持，促进养老服务业和老年人消费相关产业的发展。这不仅是社会养老的工作组成部分，还可以培育新的消费增长点，使老龄人口红利成为一种新的增长拉动力。★

（作者系全国人大农业与农村委员会副主任委员、中国社会科学院副院长）

对宪法第九条“水流”概念的理解

文/矫　勇

编者按：在宪法第九条的规定中，采用了“水流”的表达。作者从“水流”的水文属性、资源属性、生态属性方面论述了其丰富内涵。正因为如此，“水流”这一概念被写入宪法，成为宪法明确规定的国家基础性、战略性自然资源。作者还指出，在开发利用“水流”的过程中，不仅要遵循“水流”的自然规律，更要节约水资源，保护好江河湖泊生态系统。

宪法第九条规定，“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有”，这里讲到水的时候用的词汇是“水流”。在新一轮宪法修改中，有的专家认为用“水流”表达水这种自然资源不如用“水资源”“水”或“水域”更加准确，但1954年新中国第一部宪法就选用了“水流”这一概念并沿用至今，必然经过反复推敲。

如果用“水”这一概念，必然有淡水和海水之分，而且“水”有物质H_2O的内涵，不仅以自然资源的形态存在，而且以一种化合物的形态存在于各类动植物中，因此不能简单讲属于“国家所有”。“水资源”的概念目前被广泛使用，狭义上主要指淡水资源，包括地表水、地下水、冰川和永久雪原，属于自然资源。但是，在严重缺水的地方或海岛，人们往往利用海水淡化、污水处理回用（即中水）等非常规水资源，则超出了“自然资源”的范畴。而“水域”的概念则相对狭窄，表达不出水流穿越山川、汇流大海的空间流动的感觉。所以，理解宪法中使用“水流”这一概念，应该深入理解“水流”的科学内涵。“水流”除了具有很强的地域（流域）属性之外，它还包含三个基本属性：遵循自然规律的水文属性、为人类服务的资源属性、为水生生物提供生存环境的生态属性。应该讲“水流”是一个严谨的并具有包容性的科学概念。

水量反映了“水流”的资源丰富程度，为人类生存与发展提供了不可或缺的供水功能。图/视觉中国

“水流”的水文属性包括产、汇、调、泄的水文过程和基本特性。首先是“产”，水流的源泉是降雨，所以讲到水流，先要感谢降雨。降雨的承接面叫下垫面，也就是地表形态，包括地表粗糙度、植被、土壤湿度等等。“产”代表了降雨与下垫面的关系。同样的降雨，下垫面不同，产生的“水流”也不同，被茂密植被覆盖的山川可能产出涓涓细流，而光秃的山岗因缺乏植被的拦截，极易发生洪水和水土流失。

其次是“汇”，汇的前提是江河水系。大陆地表，从山川到平原，由于地质构造作用和水文作用，形成由干支流组成的网络般的江河水系，把降雨产生的地表径流由江河一级级支流，由小到大汇入干流，孕育出江河生态，服务于人类社会。所以“汇”代表着干支流之间的关系，切断这种关系，就会导致水系不完整，水生态系统不稳定；水系被破坏，就会导致江河泛滥。

再次是“调”，江河水系中有许多湖泊和湿地，加上河槽本身的空间，发挥着对降雨形成径流的调蓄功能。我国江河中下游著名的吞吐型湖泊和湿地，如长江的洞庭湖、鄱阳湖、太湖，淮河的洪泽湖，海河流域的白洋淀等，都发挥着调蓄径流的重要功能。湖泊和湿地的调蓄功能，既可以减少洪水灾害，又可以保障供水。所以“调”又代表着河流与湖泊、湿地的关系。随着人口的增长尤其是工业化、城镇化进程的加快，江河湖泊自然调蓄能力满足不了人类的需求时，水库大坝这种人工调蓄江河径流的工具就应运而生了。

最后是“泄”，它代表了陆地与海洋的关系。降雨形成的地表径流和地下水，在人类社会利用以后，又通过江河水系和地下水层宣泄到大海。当然，一些以内陆湖泊为终点的内陆河流除外。世界上的大江大河，如亚洲的长江、恒河、普拉马普特拉河，北美洲的密西西比河，南美洲的亚马逊河、巴拉那河，非洲的刚果河、尼罗河等，每年向海洋宣泄十多万亿立方米的水量，同时携带大量泥沙等，为海洋补充大量的陆源营养物，是许多海洋生物的生存资源。

“水流”的水文属性反映了“水流”产、汇、调、泄的自然过程，“水流”的资源属性则是经济社会发展所必须依赖的。“水流”的资源属性主要表现在水量、水质、水能、水域岸线、水生生物等方面。水量反映了“水流”的资源丰富程度，为人类生存与发展提供了不可或缺的供水功能。我国多年平均水资源量为2.8万亿立方米，在世界上排第六位，相对比较丰富，但人均仅有2100多立方米，在世界上的排位比较靠后。水量还有一个特点就是时空分布的均匀度，相对于欧洲、美洲、非洲等其他大陆的国家，我国地理上的纬向地带差异性很大，也就是南北方东西带地理气候差异性很大，所以水资源的时空分布十分不均匀，开发利用的难度比许多国家大得多。

水质成为“水流”的资源属性纯粹是人类行为带来的，主要是人类活动对水体的污染，使水有了质量的好坏之分。我国人口众多，工业化、城镇化进程快、规模大，产业结构偏重，所以水污染的问题比较严重，“水流”的质量问题应引起格外重视。

“水流”资源属性的另一个重要功能是水能。“水流”顺着地形落差在江河中运动，有质量、有高差、有速度，自然具有动能和势能而形成水能，以水力发电的方式服务经济社会。由于青藏高原的隆起，我国高原高山多，江河落差大，水能资源世界第一。据统计，理论蕴藏量为6.9亿千瓦，技术可开发量5.4亿千瓦，目前开发了3.4亿千瓦。我国水能资源的开发利用，不仅为保障国家能源安全作出贡献，而且作为清洁能源，还会对优化能源结构、减少温室气体排放、推动大气污染防治作出重要贡献。

水域岸线是“水流”提供的另一种重要资源服务功能。江河湖泊在一定水位下形成的水面及其水面之下的水体，专业上通常称为水域，水域在水平面上的陆地边界通常称为岸线。水域岸线是“水流”为人类奉献的另一种珍贵的资源。鬼斧神工的山川地貌、湖光山色的水面倒影、高山峡谷的激流险滩、幽幽深谷的静谧水溪，都是丰富的旅游资源。水域岸线所形成的内河航道、港口码头，使内地可以通江达海，提供了内河水运的航道资源。水体中大量的水生物，尤其是各种鱼类，为改善人民生活提供了丰富的淡水渔业资源。

“水流”的资源属性造福于人类社会，“水流”的生态属性则是陆地水生生物的生存基础。河流和湖泊、湿地创造出不同形态的生态空间。比如河流，可分为急流型、宽浅型、顺直型、弯曲型、分叉型等不同形态，呈现出适应不同水生生物生存的各类环境。河口地区因为是淡水与海水的交汇区，自然又是另一番生境。再如湖泊，因成因不同而异，构造型湖泊水深，冰川型湖泊水寒，河流吞吐型湖泊水浅且水面变化大，还有堰塞湖、火山口湖、风成湖等其他类型的湖泊，不同的生境孕育着不同的水生生物群落。“水流”不仅拥有形态多样的生态空间，而且还通过搬运、传输泥沙和水生有机物等大量营养物，来满足不同水生生物生存和生长的需求。多样化的江河湖泊生态空间和“水流”中的丰富营养物，孕育着江河湖泊水生生物的多样性。以长江为例，从青藏高原到近海平原，流域面积大于100平方公里的河流有5276条，水面面积大于10平方公里的湖泊142个，分布着4300多种水生生物，其中鱼类就有420多种，展现出丰富多样的长江生态系统。

然而“水流”的生态属性是最容易遭到破坏的。对江河湖泊的围垦侵占阻断了江河水系，改变了江河湖泊连通关系，破坏了水系的完整性。人口增长、工业化和城镇化进程加快，导致大量污染物排入江河湖泊，使水体的环境质量明显降低，富营养化水平明显提高，有毒有机物含量升高，造成生物链断裂，导致不同类型的水生生物活动受限甚至死亡。各类拦河建筑物的修建，调整了自然水文过程，阻断了鱼类洄游通道，改变了江河生态空间，必然牵动江河生态系统的调整和变化。繁忙的内河交通和大量的船舶污染物排放，扰动江河，挤压了鱼类的生存空间，必然使鱼类物种受损。凡此种种，都对“水流”这种国家自然资源安全产生重大挑战。

正是这些丰富内涵，使“水流”这一概念被写入宪法，成为宪法明确规定的国家基础性、战略性自然资源。宪法第九条还指出，“国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源”。因此，在开发利用“水流”的过程中，不仅要遵循“水流”的自然规律，更要节约水资源，保护好江河湖泊生态系统。

（矫勇：工学博士，教授级高级工程师。曾任水利部党组副书记、副部长。现任十三届全国人大常委会委员，水利部参事咨询委员会主任委员、中国大坝工程学会理事长）

创新履职载体 勇立时代潮头

——山东省淄博市在地方各级人大代表中扎实开展新时代新担当新作为活动

文／尚龙江

2019年1月24日，山东省淄博市第十五届人民代表大会第四次会议审议通过了《关于在市、区县、镇人大代表中扎实开展新时代新担当新作为活动的意见》(以下简称“三新”活动)，标志着这项创新性举措在齐国古都正式启动。

3月27日，淄博市人大常委会主任、党组书记尚龙江（中）到淄川区调研“三新”活动。摄影／刘　备

开展“三新”活动的时代背景

（一）开展“三新”活动是落实习近平新时代中国特色社会主义思想和中央决策部署的创新举措。习近平总书记在中国共产党第十九次全国代表大会上庄严宣布：“经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。”2018年5月20日，中共中央办公厅印发《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》。淄博市人大常委会党组在认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和中央文件精神基础上，将中央对广大干部的要求拓展到全市各级人大代表中，创新性提出在市、区县、镇人大代表中扎实开展新时代新担当新作为活动，得到市人代会全体代表积极响应。

（二）开展“三新”活动是落实宪法、地方组织法、代表法等宪法法律的实际行动。宪法第三条规定，中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。地方组织法第八条规定，县级以上的地方各级人民代表大会可以行使“讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项”的职权。代表法第四条规定，（代表应当）积极参加统一组织的视察、专题调研、执法检查等履职活动。据此，淄博市人大常委会本着对人民负责的态度，充分发挥主动性，依据宪法法律有关规定，将“三新”活动意见提请人代会审议，与会代表一致通过。

（三）开展“三新”活动是落实山东省委和淄博市委工作部署的具体体现。2019年2月11日，春节后上班第一天，中共山东省委召开全省“担当作为、狠抓落实”工作动员大会，刘家义书记指出：“现在的主要任务，就是担当作为、狠抓落实，把‘规划图’变成‘施工图’。”2019年1月24日，在淄博市十五届人大四次会议第三次全体会议上，中共淄博市委书记周连华同志对开展活动提出明确要求：“全市各级人大及其常委会要按照意见要求，加强领导、精心组织、科学安排，强化集中培训、典型引路、正向激励、鞭策落后，力戒形式主义，做好结合文章，确保活动取得实实在在的成效。”

（四）开展“三新”活动是广大群众和人大代表的迫切愿望。新时代人民群众对人大代表有新期望，新时代人大代表真心想有新担当新作为。“三新”活动开展以来，全市各级人大以切实有效的措

施激励代表锐意进取、担当作为。代表们纷纷表示，将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，旗帜鲜明讲政治，改革创新谋发展，心系群众办实事，牢记使命履职责，为夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利，为实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献人大代表力量。

开展“三新”活动的主要做法

（一）**精心组织**。开展“三新”活动，必须把旗帜鲜明讲政治摆在首位，活动意见和实施方案的制定，都是报市委审定后才往前推进和出台的。同时，又将发扬民主摆在重要位置，定稿前充分征求了各方面意见。市“三新”工作部署会议召开之后，各区县人大常委会立即向区县委作了专题汇报，制订了具体的实施方案、培训计划和宣传计划，成立了“三新”活动领导小组，调整充实了工作人员。市、区县、镇（街道）“三新”活动三级同步，确保了“三新”活动在基层落地生根。

（二）**典型引路**。按照市人大常委会的部署要求，自2019年3月1日起，市、区县、镇（街道）各级媒体统一开辟“新时代新担当新作为· 人大代表风采录”专题专栏，按照“每周宣传一代表”的要求，对市、区县、镇三级人大代表中的典型人物进行宣传报道。市、区县、镇（街道）人大每年还将按照15%左右的比例，对敢于担当、善于作为、实绩突出的单位和基层及一线人大代表，分别在各级人代会上进行通报表扬。通过宣传典型和正向激励，使政治坚定、履职有为、奋发进取的人大代表受到褒奖，激励全市各级人大代表争当政治上的明白人、改革发展的带头人、公益事业的热心人、人民群众的代言人。到目前，市、区县已宣传地方各级人大代表281人次，在社会上引起了强烈反响。

（三）**搭建平台**。“三新”活动开展以来，各区县、各镇（街道）人大根据“三新”活动要求，搭建了代表履职活动新的平台，旨在将“三新”落地落实。市人大常委会在指导“三新”活动开展时，坚持强化完善宣传激励机制，坚持深化提升“双联”工作，坚持督促落实代表活动经费，依法推进“双联”“五个一”，优化“双联”站点运行质量，确保以“三新”活动为总抓手，以“双联”工作为载体的各民情联络站点高质量运行，促进活动扎实开展。

（四）**加强指导**。把加强代表学习培训作为推动活动扎实开展的基础工程。市人大常委会于今年4月下旬举办了人大干部和人大代表培训班，市人大常委会主任作开班动员并为学员讲授第一堂课：《精准解读“三新”活动意见、实施方案》。同时，加强调度指导，防止出错跑偏。“三新”活动最核心的内容，是代表在依法履职中要有新担当新作为，即代表担当作为不能脱离依法履职的轨道，不搞形式主义，不搞娱乐化。通过培训指导，进一步统一思想，把握方向，明确尺度，提高“三新”活动质量和效率。

开展“三新”活动取得的初步成效

（一）**进一步提升了代表依法履职的能力**。人大代表是国家职务，要依法行使职权，依法履行法定职责，依法开展代表活动。代表法明确规定，代表在闭会期间的活动以集体活动为主，以代表小组活动为基本形式。通过开展“三新”活动，全市各级人大常委会更加认真组织代表闭会期间活动，更加规范代表活动在法律法规范围内开展，更加明确要始终坚持在法制轨道上运行，为代表依法履职提供保障。今年以来，全市各级人大常委会共组织代表活动383次，各级人大代表共走访、接待联系群众6286人次，收到意见建议1817条。

（二）**进一步激发了代表担当作为的激情**。全市所有媒体统一时间、统一栏目、统一要求，对先进典型代表进行宣传，既有电视台、电台、报纸等传统媒体，也有H5、微博、公众号、网站等现代媒体，这在全市开展人大宣传工作以来还是首次。目前，市级参与媒体7家，区级参与媒体41家。通过宣传激励，大大提升了广大代表的责任感、荣誉感和获得感，人大代表倍感振奋，对依法履职、为民履职有了更加充沛的动力和信心。今年3月初，市人大常委会开展2019年度专项工作评议，收到来自各级代表对市中级人民法院，市政府组成部门教育局、卫生健康委员会、市场监督管理局等4个被评议单位和部门的意见建议达5709条，是去年的1.6倍。

（三）**进一步丰富了代表履职活动的载体**。按照“三新”活动“五个紧密结合”要求，全市各级人大结合党委中心工作和自身实际，不断丰富活动载体。如，周村区结合“三新”组建五个市区镇三级代表民情联络站，每逢双月18日为联络站公开联系接待群众日，并聘请24名政府部门负责人为义务咨询员，现场解答群众提出的问题。淄川区扎实开展了“人大代表新时代新担当新作为议题式公开接待活动”，公开接待议题内容，公开接待时间、地点和参加接待的代表名单，并邀请相关单位和部门现场回答群众询问。

（四）**进一步树立了代表在人民群众心目中的形象**。人大代表既是一种崇高的荣誉，更是一种神圣的职责。“三新”活动开展以来，全市各级人大代表积极履行代表职责，用心解决人民群众关注的热点、难点问题，赢得了群众信任和拥护。一位县人大工作者在《活动小记》中写道：“参加市、县人大代表践‘三新’志愿服务活动，一度被现场气氛深深感染。从人大代表积极参与、认真专业的态度，从居民们期盼、幸福的脸庞，我感到满满的正能量。一位社区居民送来自己的书法作品，‘人大代表践三新，为民服务暖人心’，注明书赠县人大人代工委。我想，自己从这次活动中应该读出点什么，似有一股春风正徐徐吹来。”★

（作者系山东省淄博市人大常委会主任、党组书记）

紧扣大局，担当尽责，书写津沽大地人大工作新篇章

文／本刊记者　于　浩　舒　颖　孙梦爽　　特约记者　徐　丽

拱卫首都，协同京冀，六百年岁月沧桑，都市风华。

在天津，大沽炮台、聂公碑、吕祖堂，述说着近代中华儿女反抗侵略、可歌可泣的英雄事迹。南开大学、南开中学、周恩来邓颖超纪念馆，展示着谋求民族伟大复兴的爱国情怀和奉献精神。海河两岸的秀丽景观，社区志愿者的忙碌身影，映照着现代化大都市的生机活力。“大火箭”、“天河”超算、飞腾芯片、麒麟系统、无人机集群智能控制等一批创新制造业，印证着新时代天津推动高质量发展的坚实步伐。

新时代天津的新机遇，来自于顺应时代、转型升级，来自于优势叠加、集成发力，来自于坚定不移推动高质量发展。天津市委书记李鸿忠对全市各级人大工作多次提出明确要求，强调指出，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真学习贯彻习近平总书记对天津工作的重要讲话和重要指示批示

精神，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，自觉把党的领导贯穿于人大依法履职的各方面和全过程，坚定正确政治方向，立良法、立好法，真监督、真支持，进一步发挥人大代表主体作用，加强各级人大及其常委会自身建设，不断开创人大工作新局面。人大代表来自人民，代表人民，要树立强烈的责任感使命感，密切联系群众，充分发挥桥梁纽带和模范带头作用，为全面建成高质量小康社会、建设社会主义现代化大都市努力奋斗。

在天津市委的正确领导下，市人大常委会认真履行宪法法律赋予的各项职责，勤勉敬业，恪尽职守，不断取得新进展新成效。市人大常委会主任、党组书记段春华对做好新时代全市人大工作提出了“四个新”的要求：一要主动适应新要求，切实增强责任感、紧迫感，努力争当高质量发展的主动参与者、有力推动者、积极贡献者。二要抓住用好新机遇，勇于迎难而上，善于攻坚克难，推动天津发展浴火重生。三要积极展现新作为，立足岗位，脚踏实地，苦干实干，用勤劳、智慧和汗水开创更加美好的未来。四要努力创造新业绩，围绕中心，紧扣大局，担当尽责，求真务实，为加快建设“五个现代化天津”作出新的贡献。

首夏犹清和，芳草亦未歇。2019年5月7日至10日，《中国人大》采访组走进天津的市区、街道、乡镇，看到了最受欢迎的代表“家”“站”，听到了最淳朴的民声回应，见证了天津各级人大在新时代中展现新气象、创造新业绩的扎实工作和显著成效。

——坚持强化理论武装。新一届市人大常委会党组理论学习中心组第一次集体学习的主题，就是深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，以理论清醒保证政治坚定，以思想自觉引领行动自觉。专门召开学习贯彻交流会，连续举办七期专题理论学习班，对人民代表大会制度的历史必然、特点优势、实践要求有了更加深刻的认识，对做好新时代人大工作的重大原则、思路举措、重点任务有了更加深入的理解，人大工作在全市大局中的作用得到了更好发挥。

——坚持党对人大工作的全面领导。以党的政治建设为统领，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，努力做信念坚定、对党忠诚的表率，尊崇宪法、厉行法治的表率，履职尽责、勇于担当的表率，坚持原则、维护团结的表率，干净用权、清正廉洁的表率，从严治党、敢抓敢管的表率。不折不扣完成市委交付的各项任务，确保各项重大决策部署得到全面贯彻和正确有效执行。

——扎实推进宪法学习宣传教育。成立领导小组，制订工作计划，编印学习资料，加强宣传报道，组织在津全国人大代表和市、区、乡镇人大代表四级联动，生动讲好宪法故事，推动宪法精神家喻户晓、深入人心。依照宪法法律行使权力、履行职责，严格落实宪法宣誓制度，及时修改相关办法，召开学习贯彻实施宪法座谈会，努力推动每一项工作都符合宪法精神。

——加快立法步伐。去年1月以来，审议地方性法规和有关法规的决定21件，表决通过了19件。加强生态环境领域立法，加快推进社会主义核心价值观入法入规，加强经济领域立法，在立良法、立好法、立务实管用之法方面留下坚实足迹。

——加大监督力度。坚持真监督，做到真支持，进行11次执法检查，听取审议25个专项工作报告，组织开展专题询问，完善预算联网监督系统，敢于较真，敢于叫板，敢于碰硬，敢于打破砂锅问到底，使监督更有力度、更具权威，在发挥“法治钢印”作用方面取得了新成效。

——加强代表依法履职服务保障。制定加强和改进市人大代表工作意见，深化“双联系”，办好议案建议，建设履职平台，组织学习培训，大力推进区乡镇街道人大工作和建设，推动代表工作严起来、活起来、实起来，更接地气、更合民意。

——高度重视自身建设。召开落实全面从严治党主体责任推进会、机关党员干部大会，成立机关党组，设立专委会分党组，推动全面从严治党向纵深发展。专门作出加强自身建设决定，制定一系列制度措施，要求和促进常委会组成人员做对党忠诚、担当作为、依法履职、本领过硬、改进作风的模范。努力强化一流意识、瞄准一流标准、建设一流队伍、创造一流业绩，着力打造忠诚干净担当的人大干部队伍。

新时代，新作为，新业绩。在继承中发展，在创新中前进，天津人大工作焕发出全新风貌：人大代表履职热情愈发高涨，能力水平不断提高；基层人大工作更加活跃，内容形式更加丰富；人大机关工作人员精神饱满，作风扎实，精心精细精准当好参谋助手，为完成新时代人大工作各项任务贡献了智慧和力量。

栗战书委员长指出，人民代表大会制度的设计和运行、人大及其常委会依法行使职权，都是为了保证和发展人民当家作主，彰显“国家一切权力属于人民”的宪法理念。尊重代表主体地位，支持和保障代表依法履职，是人大工作保持生机和活力的重要基础。要遵循和把握代表工作规律，更好发挥人大代表的作用，使人民的意志更好地通过人民代表大会得以实现。

2019年是中华人民共和国成立70周年，全国人民代表大会成立65周年，地方人大设立常委会40周年。如今，站在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点，行至深化改革紧要关口，天津各级人大及其常委会正在以时不我待、敢为人先、勇毅笃行的奋斗气魄，与时俱进，砥砺前行，全力推动习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想在津沽大地落地生根、开花结果。★

立良法真监督合民意，展现人大新作为！

“在《天津市生态环境保护条例（草案）》征求意见时，我提出了突出工业产业结构调整、加强源头治理等建议。”连任多届的天津市人大代表李烨勃说，出台的条例中出现了“严格执行国家关于淘汰严重污染生态环境的产品、工艺、设备，推动落后产能退出”等规定。

“我生活在山村，就尽我所能完成一些小事。比如，赵、郭两家人因为宅基地事情产生矛盾，我就把‘三尺巷’的故事讲给他们，积极协调，最终使纠纷得到解决。”天津市蓟州区孙各庄满族乡人大代表焦福财说，他既要做一个忠实的倾听者，也要做一个顺畅的沟通者。

“天下何以治？得民心而已。”天津市人大及其常委会在依法履职尽责中，坚持把人民群众的小事当作自己的大事，同人民想在一起、干在一起，以人大工作的辛苦指数换取人民群众的幸福指数，持续提高人民群众的获得感、幸福感、安全感。

5月11日，天津市人大常委会主任段春华（右一）带队深入市公安交管局，实地查看交通出行等文明行为规范执行情况。摄影／马成

“好故事”，讲透国家根本法

“‘天河’实现了中国超算速度的世界领跑，并还在不断刷新纪录。站在这里，‘速度’两字让我感触深刻。”全国人大代表孔晓艳在国家超级计算天津中心宣讲宪法时说，这让她想到了世界瞩目的中国发展速度。“这一切都得益于以习近平同志为核心的党中央坚强领导。”孔晓艳说，把习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法，是历史的选择，人民的选择。

孔晓艳的宪法宣讲有理论、有事例，接地气，国家超算天津中心的科技工作者听得入神、记得认真，不时报以热烈掌声。

听过宣讲后，十九大代表、国家超算天津中心党支部书记孟祥飞说：“把新发展理念写入宪法，必将推动我国经济实现由高速增长阶段向高质量发展阶段的成功跨越。作为科技工作者，要在科技创新路上勇当先锋。”

“听过之后，深有启发，宪法不仅是管住其他法律的根本法，也是维护我们正当权益的最大‘靠山’。”天津市和平区小白楼街达文里社区居民在听过全国人大代表温娟关于“宪法与咱们社区居民的关系是什么？”的宣讲后，纷纷说起自己的感受。

“作为一名党员领导干部，特别是在长期从事纪检监察工作后转岗到人大机关，从法律层面履行新的监督职责时，对于宪法和法律的认知有了新的高度。”天津市人大监察和司法委员会主任委员王向卓说，从2017年起，他先后三次举起右手向宪法庄严宣誓。在每一次宣誓瞬间，都会有一种神圣的责任感油然而生。

过去的一年，天津市人大常委会组织在津全国人大代表和市、区、乡镇人大代表四级联动，开展了8400多场宣讲活动。在宣讲宪法的过程中，举例子、打比方、讲故事、唱歌曲……为了让群众愿意听和听得懂，代表们运用多种方式把宪法讲给基层群众。

“学习好宣传好实施好宪法是一项长期的重大政治任务，需要持续用力，久久为功。”天津市人大常委会副秘书长闫堃说，通过组织各级人大代表进企业、进农村、进机关、进校园、进社区、进军营、进网络，运用喜闻乐见的语言、鲜活生动的事例，把宏大叙事和具象表达结合起来，使广大人民群众成为宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

“重实用”，立务实管用之法

全国首部省级生态环境保护条例；全国首部有关防治校园欺凌问题的地方性法规；与北京市、河北省人大常委会协同合作，制定全国首个立法项目协同实施细则……2018年换届以来，天津市人大及其常委会出台的各项法规紧跟时代步伐、紧扣实践要求、紧贴群众期盼，有力保障了天津经济社会持续健康发展。

“通过！”

1月18日，天津市十七届人大二次会议表决通过生态环境保护条例。与首次提请常委会会议审议的环境保护条例草案不同，条例不仅仅是名称的改变，立法理念更是发生质变。

开门立法，广泛征求社会各方面意见。召开11次座谈会、论证会，邀请立法咨询专家、环保专家、环保组织及有关部门参加并征求意见，发函征求基层立法联系点意见。两次发函征求全体市人大代表意见，邀请部分市人大代表参加座谈会。法工委、城建环保办等部门赴16个区人大常委会和警备区机关听取意见建议。通过媒体公布条例草案全文，向社会公开征求意见。主动取得生态环境部指导，认真落实指导意见。

三地协同，多次征求京冀意见。天津市人大常委会法工委不仅书面征求北京市、河北省人大常委会法制工作机构的意见，而且赴北京市、河北省进行立法调研，分别与两省市人大及政府有关部门、专家学者座谈，征求意见建议60余条。

坚持问题导向，深入基层实地调研。天津市人大法制委员会组成人员到市生态环境监测中心和有关企业、静海区团泊湿地自然保护区进行调研，完善生态环境监测及相应监管执法、湿地保护和修复、保护生物多样性等内容。

柱立则墙固，梁横则屋成。党的十八大以来，天津市人民代表大会会议连续五年审议通过绿化条例、大气污染防治条例、水污染防治条例、关于农作物秸秆综合利用和露天禁烧的决定、生态环境保护条例，成为天津生态保护地方立法步伐最快、力度最大、成果最为集中的时期。

天津滨海新区与中心城区中间地带，距离中心城区外环线约6公里，区域面积736平方公里，自然景观独特，人文特色富集，是连通七里海—大黄堡和团泊洼水库—北大港水库两片南北生态地区的重要廊道地区，也是彰显海河魅力与“津沽”特色的核心地域。天津市委作出了“滨海新区与中心城区要严格中间地带规划管控，形成绿色森林屏障”的工作部署。天津市人大常委会在多次实地调研、反复研究论证的基础上，审议通过了《关于加强滨海新区与中心城区中间地带规划管控建设绿色生态屏障的决定》，明确了规划管控的范围、原则、目标和职责，及时有效衔接改革决策，按照最严格的管控标准实施保护和管理，在立法层面推动建设“双城生态屏障、津沽绿色之洲”。

“这些法规和决定，连同之前制定实施的生态保护和环境治理方面的法规，初步形成了具有天津特色的系统性生态文明地方性法规，为守卫津城蓝天白云、绿水青山提供了有力法制保障。”天津市人大常委会法工委主任王泽庆说。

在这些法规的制定过程中，京津冀协同发展国家战略始终是立法中不可或缺的一环。与北京市、河北省人大常委会同步，天津市人大常委会主任会议讨论通过了《关于加强京津冀人大协同立法的若干意见》《京津冀人大立法项目协同办法》《京津冀人大法制工作机构联系办法》《京津冀人大立法项目协同实施细则》等制度，推动协同立法从制度建立向立法实践转变。

进入新时代，人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题。

“民有所呼，我有所应。”2018年11月21日，天津市十七届人大常委会第六次会议审议通过《天津市预防和治理校园欺凌若干规定》，成为我国首部规范校园欺凌预防和治理的地方性法规。

“没想到同学之间闹着玩，毁坏文具、衣物是一种欺凌；家长放任孩子做‘熊孩子’是一种欺凌；老师因学习成绩不同对学生差别对待是一种欺凌。”一部法规，让学生、家长、老师懂得了只有杜绝校园里的“小事”，才能预防欺凌这件“大事”。

“地方立法是具有中国特色、特征鲜明的制度规范。按照不抵触、有特色、可操作原则，在保证立法质量前提下，加快立法节奏，提高立法效率，在立良法、立好法、立务实管用之法方面不断迈出新步伐。”这是天津市人大及其常委会始终坚持和实践的立法总要求。

“敢碰硬”，做到真监督真支持

“开展执法检查，是宪法和法律赋予人大常委会的重要监督职权，必须要坚持问题导向，真发现问题，发现真问题，发挥好法律巡视的监督利剑作用。”本着这一共识，天津市人大常委会的执法检查在深、严、细、实上下功夫。

水火无情，防火责任重大。去年，天津市人大常委会对贯彻实施消防法和市消防条例情况进行执法检查。

“你能现场使用一下灭火器吗？”在一个基层医院，面对执法检查组成员的现场发问，两名医院消防工作人员最终也没能正常开启灭火器。

“全市消防通道现状不容乐观，特别是社区消防通道被堵死的现象普遍。有的区和乡镇政府对消防工作领导不够有力，缺乏统筹协调，缺少务实措施。”执法检查组毫不留情，当面指出问题。

严字当头，直面问题。产业结构偏重、能源结构偏煤、空间布局偏散；某厂房拆迁项目，现场建筑渣土大部分未采取苫盖措施……天津市人大常委会对大气污染防治法和市大气污染防治条例的执法检查报告，把问题摆上台面，句句见人见事、个个指名道姓，存在问题部分占到报告整体篇幅的三分之一以上。

“市绿化条例的实施细则一直没有出台，很多规定没有得到细化，在实际工作中难以操作。”

“对于损害绿化和绿化设施的行为，目前处罚权在综合执法局，街道只有监督检查权，只能劝阻。街道与综合执法的衔接没有规范的流程，有些损绿行为我们接到举报了，发现了，但管不了。”

天津市人大常委会绿化条例执法检查组先后召开4次专题座谈会，分别听取四级人大代表、专家、基层绿化工作者及各区人大常委会的意见。

养老保险是广大人民群众最关心最

关注的民生问题之一。“养老保险事关每个职工的切身利益，事关经济发展和社会稳定大局，用好执法检查‘利剑’，落实真监督、真支持。”天津市人大常委会城镇企业职工养老保险条例执法检查组强调。

“要进一步健全完善社保征缴执法工作体系，加大参保缴费工作力度，重点解决一些中小微企业、个体工商户未按规定参保缴费的问题；进一步加强多层次养老保障体系建设，提高保障水平。”参加执法检查的天津市人大财经委员会主任委员尹耀光说。

在新时代，监督工作如何增强实效，切实做到真监督、真支持？

天津市人大常委会给出的答案是：敢于较真，敢于碰硬，敢于打破砂锅问到底，用一套套环环相扣、步步推进的监督“组合拳”，实现人大监督效能最大化。在监督方式上，综合运用执法检查、听取和审议专项政府工作报告、开展专题询问、专项视察等进行全流程、全方位监督。在监督方法上，部门自查与委托检查，面对面听取汇报与背对背收集意见，提前确定项目与临时抽查点位，实地检查与随机暗访，查阅相关资料与进行法律知识问卷测试等相结合。

“深进去”，坚持以人民为中心

“你好，我想反映一个情况：市第一殡仪馆周边道路因外环线施工以致扬尘污染严重，且没有苫盖、洒水等防护性措施，给过往群众通行带来不便。清明节快到了，建议有关部门尽快采取有效措施，方便群众通行。”4月4日，天津市人大代表余桂玲拨通了代表委员专线电话，期待有关部门能够迅速解决问题。

当日，天津市城乡和住房建设委便接到市政府建议提案办转来的代表建议，立即组织相关人员调查处理。在与代表核实问题后，为及时解决扬尘污染问题，城乡和住房建设委根据现场情况，协调周边相关建设、施工单位投入密目网、洒水车等设备对点位进行苫盖并洒水降尘。

“在处理过程中，我委及时把场地使用情况，整治期间及整治后的情况照片向代表反映。为避免类似问题再次发生，我委将做好监管工作，确保施工扬尘管理到位。”天津市城乡和住房建设委在答复中表示，余桂玲代表对此给予了满意评价。

记者看到，在《市政府“96811”代表委员专线电话办理备案表》中，市政府建议提案办公室在清明节期间对代表进行了回访，在征求代表意见后，得到了代表“满意”的回答。

一个电话，短短几日，代表在人代会闭会期间提出的建议得到迅速有效解决，体现出的不仅是“代表有作为，政府有担当”的风范，更是代表发挥作用的“人大故事”。

“为进一步密切与代表联系，服务代表依法履职，自觉主动接受监督，天津市政府开通了专线电话，作为‘绿色通道’及时听取和办理代表意见建议，把全心全意为人民群众办实事、办好事落到实处。”天津市人大常委会代表工作室副主任孔令国说，流程是市政府建议提案处理办公室将代表意见建议交办有关委办局、区政府和有关部门，并及时进行督促、检查。

民生无小事，枝叶总关情。房屋产权是百姓关注的焦点问题，也是涉及百姓利益的大事。在天津市十七届人大一次会议上，代表提出关于解决百姓房产证问题的建议8件，涉及多个小区。天津市人大常委会给予高度重视，要求抓紧抓实代表建议办理工作。市人大常委会代表工作室负责同志陪同提出建议的人大代表，多次实地走访群众了解情况，与市国土房管局、市国资委、市市场监管委、市财政地税局等单位会诊制约房产证办理难题。这个历史遗留问题得到有力推进和解决。截至2018年6月底，21.6万余户群众拿到了自己的房产证。办了实事、办了好事，老百姓的心顺了，对代表更加信任，代表也更加珍重这一身份。

认真听取、研究吸纳人大代表的意见建议，让人大工作更接地气、更合民意。天津市人大常委会制定和落实了“双联系”工作制度，要求主任会议成员每人确定1至2个乡镇或街道作为联系点，围绕代表联系群众、代表建议督办、代表履职管理和服务、基层人大建设等课题开展调研，听取代表和基层人大工作人员的意见，现场指导交流推动工作。天津市人大常委会组成人员与工作在基层一线的249名市人大代表直接联系。为让代表听真话、摸实情，了解群众所思所想所盼，按照代表各自工作领域和岗位，组建17个选举单位代表组和13个专业代表组，在“一家一站一网一中心”中依法履职、联系群众。

贯彻落实中央部署和市委要求，推进区乡镇街道人大工作和建设，天津市人大常委会在这方面下了真功夫、大功夫。专门召开会议，全市各区人大常委会、乡镇人大和街道人大工委负责同志参加，交流经验做法，并作出安排部署。加强基层人大干部配备，乡镇人大均配备专职主席，并进入乡镇党委班子，乡镇人大增设专职副主席，配备人大秘书；街道人大工委主任全部由党工委书记兼任，增设专职副主任，配备人大工委办公室主任。

天津市和平区人大常委会小白楼街道工委主任郝春明、宝坻区大白庄镇人大主席陈立群表示，“更加深切地感受到肩负的责任，更加直观地看到了存在的差距，必须积极探索实践，提高依法履职水平。”撸起袖子，定了就干。坚持真监督、做到真支持，民生实事项目人大代表票决制开始在区、乡镇推行；坚持真联系、做到真服务，代表之家、代表联络站建设如火如荼……

“欲穷千里目，更上一层楼。”在改革开放再出发的关键时期，在天津闯关口、度关山的紧要时刻，天津市人大及其常委会肩负人民的重托，振奋精神，铆足干劲，高起点谋划、高标准推进、高水平做好各项工作，切实发挥保障和促进作用，在推动天津高质量发展和京津冀协同发展中作出新贡献、书写新篇章。★

“文明”立法，向“不文明”说不！

宽敞的城市道路上，由于个别人跨护栏、随意横穿而险象环生，由于行人闯红灯导致路口一片混乱；劳累了一天，当你回到家中准备休息的时候，却传来阵阵的噪声，打破了应有的静谧安宁……

如果这些打乱我们生活和谐的不文明行为就发生在我们身边，你将如何处置？是漠然置之还是站出来对不文明说不？

文明不能向不文明低头，法更不能向不法让步。今年3月29日，天津市十七届人大常委会第九次会议表决通过《天津市文明行为促进条例》，自5月1日起施行。

“小切口”，解决“大问题”

法安天下，德润人心。2018年5月，中共中央印发《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》，强调加强道德领域突出问题专项立法，把一些基本道德要求及时上升为法律规范，推动社会主义核心价值观内化于心、外化于行。

文明行为反映出的不单单是人的文明素质，更能折射出人的思想观念和精神风貌。这是天津实现高质量发展、营造良好营商环境的重要基础条件。有些人对文明行为基本规范认识不深，标准不高，把一些行为看作是固有的习俗和习惯。制定条例就是要树立更高的文明标准，打破人的固有思想观念、思维方式，把社会主义核心价值观以法、规、制的形式体现出来。

2019年1月28日至2月10日，天津市人大常委会有关部门发起文明行为调查征集活动，网上留言10万余条。3月11日至16日，文明行为促进条例草案征求意见稿向社会公布，公开征求意见。社会各界通过电话、信函、邮件、网络留言等形式，围绕完善制度设计、增强可操作性、条例的宣传和贯彻实施等方面，提出意见建议260余条。

市人大常委会把制定文明行为促进条例作为今年立法工作的“一号工程”，按照市委要求，通过多种渠道广泛吸纳社会公众参与这部条例的制定，使条例的制定过程成为民众牢固树立文明行为理念的过程，成为增强民众法治理念、法治精神的过程，成为践行社会主义核心价值观的一次生动实践。

“正负清单”，为行为定标准

天下之事，不难于立法，而难于法之必行。文明行为促进条例围绕日常生活中的普遍行为，以“正面清单”的形式作出规范，让市民从一部法规中了解日常生活中“倡导什么”。同时，针对不文明行为，列出“负面清单”，在法制的框架内，提高不文明行为违法成本。

例如，随地吐痰、随处便溺、乱扔垃圾……市民普遍反感的不文明行为，条例对此明确规定，随地吐痰、随处便溺、乱扔垃圾的，由城市管理部门处五十元以上二百元以下罚款。在城市市区街道、广场、公园等公共场所组织娱乐等活动，使用音响器材，音量过大干扰他人正常生活的，由公安机关责令改正；拒不改正或者屡教不改的，处二百元以上五百元以下罚款。在爱国主义教育基地等场所自觉维护庄严肃穆的氛围；观看体育比赛、文艺演出时，尊重运动员、演职人员；在拥堵路段互相礼让，按序通行；低速通过积水路段等。这些规定使市民在提升自身道德素质上，有了明确的行为标准。

膀爷、霸座、插队、机动车违规鸣笛等4项11类不文明行为被列入“负面清单”，让“文明”不再抽象，使市民在公共场所、交通出行、社区生活、保护生态环境等方面，知道哪些是禁止的，有了不能逾越的守法“红线”。

“我与1600万天津人一样，对家乡的文明城市建设，既满怀希望和企盼，又深感责任重大。”天津市道德模范栗岩奇说，条例的实施，可以不断升华一名普通市民的家国情怀，激发热爱家乡、热爱祖国的精气神儿。

“促执法”，推动条例规定执行到位

5月10日，天津市人大常委会启动了文明行为促进条例执法检查，这距离条例施行只有不到十天的时间。这个条例涉及十几个执法部门，关系千家万户、广大市民，涵盖日常生活方方面面。在法规施行的同时进行执法检查，就是为了保证这个条例从一开始就能够得到全面实施、有效实施，而不是等到几个月、一年以后再查再改。

市人大常委会组织的五个执法检查小组，分赴全市16个区，在每个区至少检查三天，市和各区人大常委会上下联动、同步检查。执法检查组到社区，走乡村，看路口，进公园、进商场、进学校、进车站明察暗访，查执法记录，看执法效果，发现问题当面说，整改要求直接讲，促进执法部门加大力度、完善措施、立知立改，全面落实法律责任、领导责任、工作责任，坚决做到有法必依、执法必严、违法必究。“没有空白、不留死角”，对陈习陋俗从源头上抓起，推动问题的根本解决，既是执法检查组的任务，更是对执法部门的刚性要求。

执法检查还在持续，打造文明这个最亮丽的底色，道路正长……

专题询问：代表建议办好了吗？

2018年9月4日，滨海新区人大常委会就代表建议办理工作开展专题询问。（滨海新区人大常委会代表工作室供图）

“出行问题越来越受到百姓关注，为方便群众出行，请问政府对出租车是怎样管理的？”

“汉沽、大港到核心区的公交票价，仍执行天津市郊区公交线路票价政策，价格相对较高，请问有何打算？”天津市滨海新区人大代表，汉沽街前坨里社区党委书记、居委会主任李春花连连发问。

“请区建设和交通局回答。”

“为加强滨海新区出租汽车市场的管理，我们切实做好对滨海新区四家正规出租汽车企业和一家区域性出租汽车企业的管理和服务工作。”滨海新区建设和交通局局长戴雷表示，同时，区交通运输管理中心联合区公安、交管等部门组成联合执法队伍，开展滨海新区出租汽车市场治理工作，维护滨海新区出租汽车市场正常秩序。

在回答关于汉沽、大港至核心区的公交票价问题时，戴雷说：“目前，按照天津市物价部门相关文件要求，汉沽、大港至塘沽的公交133、130、459、524、524快等线路全程票价均超过2元，票价制定虽然合法合规，但票价相对较高。下一步的票价调整，待区政府审批同意后，我局将立即组织相关公交公司开展滨海新区内公交一票制工作，预计将统一把滨海新区范围内公交线路的票价调整为2元及以下。”

这是2018年9月4日，滨海新区三届人大常委会第十六次会议的现场情景。与往常会议不同的是，这次会议的议题只有一项——对区人民政府办理代表建议工作进行专题询问。

会上，区人民政府分管代表建议办理工作的副区长作《关于人大代表建议办理工作情况的报告》，部分区人大常委会组成人员、区人大代表就新区城市交通、学前教育、智慧社区建设、垃圾分类、“散乱污”企业治理、南北“两翼”教育和卫生事业发展等多个方面的代表建议办理情况进行询问，区人民政府相关部门负责人现场回答。

一问一答、再问再答，既有观点的交锋碰撞，也有中肯的意见交流。问答来往间，不仅问出了百姓的心声和关切，更道出了政府的责任与承诺。

“召开代表建议办理工作专题询问会，既是人大依法履行职权、创新监督方式的重要举措，也是提高政府工作水平的一次有力促进和推动。”滨海新区区委副书记、区长杨茂荣在会上这样说。

滨海新区人大常委会副主任李立根告诉记者，这次专题询问是区三届人大成立以来，第一次以完整的常委会会议审议形式开展的专题询问，第一次对代表建议办理情况以专题询问的方式进行监督，第一次由区长率全体班子成员和部门负责人接受询问。

“专题询问仅仅是手段，改进和推动工作才是最终目的。”滨海新区人大常委会主任许红星表示，办理代表建议，不是为答复而答复，关键是要解决问题。

一个多月后，李春花获悉，从2018年11月1日起，滨海新区内23条阶梯票制的公交线路按照市区线路标准统一调整为一票制公交线路，票价最高为2元，65岁以上老年人可享受免费乘车。

至此，新区代表和市民关心的新区内公交线路票价统一标准问题，得到了有效解决。代表们纷纷表示，没想到一次专题询问取得了这么好的效果，希望这样的专题询问能够形成常态。

据了解，2018年，滨海新区人大常委会在贯彻落实《天津市人民代表大会代表建议、批评和意见工作条例》、坚持区人大常委会代表建议“1+4”督办机制的基础上，研究制定了区人大常委会代表建议、批评和意见督办办法，进一步规范完善了代表建议办理机制。

2018年12月20日，滨海新区三届人大常委会第十八次会议审议通过《天津市滨海新区人民代表大会代表建议、批评和意见督办办法（试行）》，明确规定了区人大常委会会议每年听取一次区人民政府关于年度代表建议办理工作的报告，区人大常委会可采取询问、质询等形式，对代表建议办理工作进行监督检查。

“今年，我们将继续就代表建议办理情况开展专题询问，并在去年的基础上进行深化与完善。”李立根表示，目前，正在对代表建议办理情况进行梳理，重点关注那些长期未能有效解决的代表建议。★

评出五个“好”，激发代表履职新动能

2018年7月，劝业场街静园社区选民代表在社区人大代表接待站为代表履职情况进行打分评议。（和平区人大常委会供图）

闭会期间参加代表活动近20次；多次发挥技术专长开展调研，提交“抢抓历史机遇期推动‘老字号’助力天津高质量发展”等建议，推动《天津市振兴老字号工作方案（2018—2020）》的出台……区人大代表褚丽萍获出席会议、提出建议、参加活动、联系选民、述职评议五个“好”，得到100分。

制订接待站工作计划；定期组织人大代表述职和选民评议活动；定期组织人大代表就群众关心的问题视察调研，及时向有关部门反映情况；组织人大代表入户走访社区孤老、残疾人等，了解困难群众诉求……小白楼街开封道社区人大代表接待站满足设施标准化、管理制度化、运行规范化、成效显著化条件，得分95分。

带领接待站与相关单位开展“智慧医疗进社区”等一系列惠民活动；与相关单位开展35场座谈、走访等专题活动；为选民做了大量实事……劝业场街道百货大楼社区人大代表接待站站长苗苗政治素质优、执行政策优、带领队伍优、服务代表优、工作作风优，得分95分。

……

“这是我区人大常委会开展2018年度‘三个五’——‘五好人大代表、五星级社区人大代表接待站、五优站长’系列评选活动的评议记录。”和平区人大常委会副主任吴紫阳说。

据吴紫阳介绍，根据评选细则，“三个五”系列评选采取推荐、考核打分并听取群众意见建议、审查评选的工作流程。

和平区人大常委会主任温继平说：“我区人大常委会着眼于加强和改进新形势下代表履职监督管理工作，2017年和2018年探索开展了‘三个五’系列评选活动，出台《‘三个五’量化评选细则》，明确了推荐条件和名额、评选程序、评选机制和标准等。”

以“五好人大代表”为例，社区人大代表接待站首先结合代表自荐向人大街道工委进行推荐，6个人大街道工委根据推荐情况和代表履职档案从五个方面进行代表履职的统计量化、考核打分。如按时全程出席区人代会计10分，每年至少提出两项符合条件的建议、批评和意见计10分，定期接待选民并听取意见和要求不少于三次计10分等。同时，注重听取群众意见，包括代表述职时的选民评价、社区及选民代表对代表履职的日常意见等。

各人大街道工委根据得分排序确定推荐人选和单位，再由评选领导小组等进行审核。2018年，36名区人大代表获得荣誉。

记者在红彤彤的《2018年五好人大代表、五星级社区人大代表接待站、五优站长光荣册》上看到，64个社区人大代表接待站中，大都会社区等13个社区人大代表接待站被评为“五星级社区人大代表接待站”，王文丽等26名社区人大代表接待站负责人被评为“五优站长”。

“‘三个五’评选增加了履职的仪式感，给了我们不少精神鼓励。”褚丽萍2017年、2018年连续当选“五好人大代表”，在她看来，这是来自群众的肯定，尤其是对她作为人大代表联系群众、为民代言的最大激励。

当选“五优站长”的苗苗表示，“五优站长”是和平区代表接待站站长和副站长不断努力看齐的标杆，自己还要继续搭建好接待站这个平台，做好群众所想所盼与代表履职的桥梁。“当选‘五星级社区人大代表接待站’，是对接待站工作班子、履职代表等全体的肯定和激励。”小白楼街开封道社区人大代表接待站站长赵金梅也表示，要继续建设好为民排忧解难的桥梁。

“三个五”评选活动进一步强化了对代表履职的监督管理，激发了代表履职活力，有利于探索连任代表候选人推荐机制；进一步搭建了高效履职平台、加强了基层人大队伍建设。选民对“三个五”系列评选活动十分关注。随着对代表和接待站工作的不断肯定，选民十分期望所在社区的代表、接待站及站长获得荣誉。选民与代表、接待站的感情进一步加深，联系进一步密切。

代表会商制，让街道也能票选民生项目

“我们人大街道工委探索了人大代表会商制，使街道民生实事项目也能票选。”2019年5月9日，在和平区小白楼街，街道党工委书记、人大街道工委主任郝春明告诉记者。

“根据计票结果，居民小区安装车辆自动识别系统、定期免费为辖区内老年人理发修脚、小区自行车棚改造、解放路社区路面硬化改造、小区休闲长廊改造5个项目为2019年度小白楼街民生实事项目！”随着主持人的宣布，小白楼街党群服务中心的会议室里响起热烈掌声。

这是2019年3月23日，小白楼街民生实事项目人大代表会商工作会议上的一幕。2019年年初，为充分发挥人大代表的作用、提升街道决策的科学化民主化水平，小白楼街道党工委通过了关于实施民生实事项目人大代表会商制工作的试行意见，人大街道工委随后通过了《小白楼街民生实事项目人大代表会商制工作实施办法（试行）》，围绕人大代表会商制的基本内涵和工作原则、主要阶段和基本环节、工作要求等作出规定。

“根据实施办法，代表会商制度包括项目征集和初定、审议与会商、监督与评估三个阶段。”人大街道工委副主任徐智超介绍，街道办事处首先通过发放调查问卷、开展座谈会，以及人大街道工委组织人大代表深入社区听取意见建议两个途径公开征集项目，筛选并征求全体人大代表意见后确定候选项目，由区人大代表在每年一次的人大代表会商工作会议上进行票选。票选前，街道办事处向代表作详细说明并书面印发参会代表，最终得票超过全体代表半数、得票数位列前五的确定为当年民生实事项目。

3月23日，人大小白楼街道工委召开2019年民生实事项目人大代表会商工作会议，17名区人大代表参加会议并票选出2019年度民生实事项目。（人大小白楼街道工委供图）

“此次会上，到场的17名代表表决通过《2019年度小白楼街道民生实事项目人大代表票选办法》，并根据该办法以无记名投票方式从8项候选项目中选出5项作为2019年度街道重点实施民生实事项目。”在供代表参考的候选项目说明中，记者看到，8项候选项目的背景、主要内容、实施主体、资金来源、完成时限、责任主体一目了然，尤其是“主要内容”部分详细介绍了前期调研发现的问题以及对应解决方案。

“8个候选项目都与我们的生活息息相关，都是我们所想所盼的。我慎重考虑后选择了5个，希望能真正改善社区居民的生活品质。”区人大代表陈莉说。

监督评估阶段是保障项目落实的重要环节。人大街道工委将民生实事项目的监督列入年度工作计划，计划通过专题检查和询问、代表视察调研等方式加强监督，每个项目分配六七名代表负责。与此同时，建立以人大代表为主、有关专业人员参与的评估小组，负责项目落实预评估、听取和审议街道办事处项目完成情况报告、开展满意度测评等。截至目前，5个项目每月的进度以报表形式向全体代表公示，方便代表监督。人大街道工委将在7月组织代表听取民生实事项目进展情况的报告，及时发现问题、督促整改。

家住达文里社区的盛奶奶说：“感谢人大代表，帮助我们老年人解决了大问题！年纪大了腿脚不方便，孩子们也没时间陪着出去理发修脚，自己也总剪不好。现在，修脚、理发师傅每月到社区服务一天，真是太方便了。”“听说我们院内要建休闲长廊，大伙儿可高兴了。”开封道44号的居民史淑文说，不仅有了歇脚的地方，大伙儿也多了个聊天的场所。

街道民生实事项目代表会商制是基层民主政治建设的创新实践，是人大探索依法决定重大事项形式的有益尝试。人大街道工委还将不断探索、完善，更好为城市社区居民提供精准化精细化服务。★

履职服务中心，让“间选”代表也有了“家”！

14个“人大代表之家”，96个人大代表联系选民接待站，48平方公里的河西区均匀分布着河西区人大常委会设立的人大代表基层活动载体。这是区人大代表联系群众的“阵地”，而市人大代表在这里如何发挥作用？2018年8月，河西区人大常委会探索设立了人大代表履职服务中心，为市人大代表在河西区履职提供保障。

河西区人大常委会主任苏智说：“党的十九大报告提出加强各级人大及其常委会‘两个机关’建设要求。作为区人大常委会，搭建好‘家’‘站’平台对于真正有效衔接‘两个机关’，尤其是充分发挥两级人大代表的作用具有重要意义。考虑到间接选举的市人大代表履职也应该有个‘家’，我们在区人大常委会机关建设人大代表履职服务中心。”

2019年5月7日下午，记者来到河西区的人大代表履职服务中心。宽阔的场地摆放着4台电脑、1台立式触摸显示屏和大屏幕预算联网显示屏，用于代表查阅相关资料，实时开展预算联网审查监督；各类相关书籍置于书架，便于代表学习政治理论、法律法规等；长排会议桌用于代表开会、座谈等活动。

“除了硬件设施，中心整合区人大各专门委员会和常委会多部门资料，供代表查询、交流、研讨。同时作为市人大常委会的立法联系点，各类市级立法征询会常常在这里召开，各级代表汇聚于此交流、研究意见建议。这里已成为我区市人大代表以及区人大代表广泛履职的‘家’。”河西区人大常委会副主任于有香介绍。

据介绍，为完善中心的建设标准、服务功能、资料更新和日常使用管理等，区人大常委会出台《人大代表履职服务中心建设使用管理制度》，建立了一整套相关管理体系。

中心建成以来，召开多次会前视察研讨会；为《天津市促进精神文明建设条例（草案）》《天津市预防和治理校园欺凌若干规定（草案）》等5部法规案征集意见，上报征询意见40余条；代表来中心查询资料、讨论研究、撰写议案数十次。

2018年12月，《天津市生态环境保护条例（草案）》经三次审议后，市人大常委会在全市范围内征求意见。河西区人大常委会法制室精心组织了代表研读讨论会，50余名市人大代表积极参加，对草案的修改完善提出不少有价值的意见建议。

代表们普遍表示，履职服务中心的设立意义重大。“过去提出意见建议，自己选题、调研、分析，建议重复、质量不高的问题时有出现。现在，十几位、二十几位代表定期在履职服务中心碰头，讨论选题、分配任务、各自调研、汇总分析，使建议、议案的质量有了很大提升。有的代表讲道，2018年，20多位代表在这里研讨30多次，在共同提出370项建议选题的基础上分配任务、进行调研、研究讨论，筛选并最终提交180件建议和38件议案。

5月14日，河西区人大常委会在人大代表履职服务中心召开水污染防治法“一法一条例”执法检查座谈会。（河西区人大常委会供图）

据了解，近几年，天津市人大常委会在人代会期间收到的代表议案中一半以上来自河西区。人大代表履职服务中心让河西区选出的市人大代表有了工作阵地。在履职服务中心、“人大代表之家”、人大代表联系选民接待站三级活动平台体系下，全区1名全国人大代表、62名市人大代表及257名区人大代表的积极性得到广泛调动。

“2017年，河西区开展违法建设专项整治工作。面对部分当事人的不理解、不配合，在区人大常委会的组织下，代表们深入社区、商户开展宣传活动。市、区人大代表杨威运用法律专业知识为群众讲解拆违法律依据，最终得到当事人的理解与配合。”河西区人大常委会代表工作室主任米景晨说，在人大代表积极履职的大格局之下，代表为河西区社会建设发挥了明显推动作用。

监督将“民心工程票决制”做实

“建设基层医疗站所，赞成169票……”1月11日上午，西青区第十七届人民代表大会第五次会议，首次以各代表团预选、大会票决的方式，差额产生了2019年度西青区60个民心工程子项目。当听到“建设基层医疗站所”以全票通过的“好成绩”入选时，西青区人大代表，张家窝镇京福里社区党总支书记、居委会主任李娜特别高兴。

去年，李娜在张家窝镇“人大代表之家”和她所在选区的“人大代表工作站”听取选民意见时了解到，很多居民希望在家门口享受便捷的医疗服务，不用因为需要一些普通的感冒针剂或常备药就跑大医院。为此，李娜提出“关于加强基层社区卫生服务站建设的建议”。不久之后，“建设基层医疗站所”被纳入民心工程候选项目，“新建张家窝镇卫生所”成为其中一项具体任务。

“立项征集和前期调研，从一开始征集民生项目到后来形成候选项目，都充分吸纳和尊重代表的意见建议。”李娜表示，这次票决确定的民心工程项目，涵盖了人民群众“衣食住行、业教保医”等重点民生领域。

推动民心工程项目更好更快落地落实，真正惠及广大人民群众，让人民群众满意，是实行民心工程票决制的根本目的，也是落实以人民为中心的发展思想的本质要求。

2月27日，西青区十七届人大常委会第二十一次会议审议通过《西青区人大常委会关于西青区2019年民心工程项目监督测评方案》，明确以9个街镇为单位，成立9个监督组，由全体区人大代表组成20个监督小组。针对20项民心工程60个子项目，细化了151项具体监督任务，实行“一季一督查、半年一报告、一年一测评”，把民心工程项目监督统筹列入各街镇人大年度工作安排和代表履职计划，实现项目“事事有监督”，过程“季季有专报”，代表“人人有任务”。

西青区十七届人大五次会议上，人大代表庄重投出神圣选票，票决西青区2019年民心工程项目。摄影/岳　磊

3月28日，作为第9监督小组的成员，李娜来到了新建张家窝镇卫生所项目的施工现场。看到卫生所桩基施工已经完成，项目进展顺利，李娜很满意。同时，她还随同监督组的其他代表，对新建南站一贯制学校、新建张家窝中心小学、新建养老院等8个项目开展了检查。

“截至第一季度末，20个监督小组对全区民心工程项目实施情况普遍开展了一轮监督推动活动。172名代表对93个已实施项目进行了实地查看，对58个未开工项目听取了相关部门的情况汇报，并对151个项目实施情况进行了测评。”西青区人大常委会副主任肖培芝说，同时，区人大常委会组织部分委员和代表对部分项目进行了重点专题视察，并形成第一季度监督工作专报。

“杨柳青镇、辛口镇的‘双轨并行’村民康居工程，投资大，涉及四个村、三千多户近一万人，群众期望值高，但目前进展不太理想。”

“西青生活综合垃圾处理厂项目的配套道路、临时用水接入等工作，需与市相关部门和津南区加强协调。”

……

记者注意到，监督工作专报直指具体问题，提出可行建议，不搞虚的、不浮表面、不喊口号，同时附上翔实的问题清单和检查情况记录表格，确保监督有力度、有深度。

“人大监督，没有回旋余地。我们必须抓好落实。”西青区委区政府督查室副主任许树松坦言，目前，已开始针对人大监督专报提出的问题督促落实，并及时反馈。

据肖培芝介绍，根据监督测评方案，年末，还将组织常委会全体组成人员对项目实施情况进行满意度测评，并在区十七届人大六次会议上将测评结果书面印发全体代表。

“开展好票决制工作，是深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想的具体行动，是依法履行人大职能的内在要求，是满足人民对美好生活向往的有效举措。”西青区人大常委会主任王洪茹说，今年，将在全区各街镇全面开展票决制、会商制工作，全面深入推进民心工程项目人大代表票决制在全区实行，以担当作为的实际行动向人民群众交上一份满意的答卷，为实现西青绿色发展高质量发展作出人大贡献。

民意通了，路就通了

2018年9月26日，津南区人大常委会组织代表对东小路修建问题进行专项视察，相关部门负责人现场介绍规划设计和施工计划。（津南区人大常委会供图）

今年3月10日，津南区“东小路改造”工程正式启动施工。目前，东小路全线清淤回填工程已经完成，路基工程完成20%，桥梁已完成桩柱及盖梁的浇筑工作，预计8月底前将竣工通车。东小路问题的解决，源于去年津南区人大常委会开展的“下基层、察民情、转作风”走访区人大代表活动。

2018年，津南区人大常委会主任、副主任分5组带领机关全体干部，采取“四宣传、四倡导、四察看、四听取”的形式，深入辖区内的医院、学校、企业、村(居)委会以及各镇“代表之家”等地，走访基层人大代表，加强宣传引导，广泛听取意见，真正把工作触角延伸到基层、延伸到每一位代表。“我区人大常委会首次组织这样的走访活动。”津南区人大常委会副主任孟繁兰表示，全年共走访区人大代表130名，收集意见建议160余条，涉及城市建设、经济发展、农村社区和社会保障、教育、卫生医疗等各个方面。

东小路，南起咸水沽镇海鑫路，北至小站镇北马路，与连通着天津市、河北省及山东省的津岐公路平行而设。虽然全长只有5.18公里，这条乡村公路却是连接着咸水沽镇、北闸口镇和小站镇的交通要道，也是缓解津岐公路交通压力的重要分支。

特别是这几年，机动车流量激增，再加上道路狭窄、年久失修等原因，东小路上的拥堵剐蹭现象频发，给周边百姓出行和企业运输带来很大的困扰。

2016年12月，苗群才代表向津南区第十七届人民代表大会第一次会议提出“关于贯通咸水沽镇至小站镇东小路的建议”。

“这几年，每年都有代表提出‘关于修建东小路的建议’。我们也一直在积极协调、督促办理。”津南区人大常委会代表工作室主任刘毅告诉记者，但由于道路两侧为基本农田，规划涉及生态红线，以及沿线拆迁等问题，东小路的修扩建遇到了很多限制性条件，实施起来难度非常大。问题一直得不到有效解决，有的代表直接在答复意见上表示“不满意”。

在去年的走访活动中，张延臣等多位代表再次提出修建东小路的建议：“随着东小路周边地区百姓搬迁上楼，小站、北闸口等区域的交通压力将会继续加大。应尽快修缮拓宽东小路路面，加设交通设施，改善道路交通环境。”

2018年7月26日，津南区人大常委会组织召开重点建议督办座谈会，请区政府分管副区长、有关部门负责人与代表们面对面沟通、答复，共同研究东小路的问题。相关部门多次进行现场勘查，转变思路，创新工作方法，最终通过调整规划、改变路由等措施，破解了制约东小路修建的瓶颈问题。

去年9月26日，津南区人大常委会主任孙长顺与8位代表就东小路修建问题进行了专项视察，实地查看东小路情况，区政府有关领导和部门负责人也在现场向代表们详细介绍修建东小路的规划设计和施工计划。

“修建东小路的建议，在这次‘下基层、察民情、转作风’活动中得到了有效答复并办成，作为一名基层人大代表，我非常满意！”苗群才说。

今年，津南区人大常委会继续开展“下基层、察民情、转作风”走访人大代表活动。据孟繁兰介绍，今年的走访活动，将走访对象从区人大代表扩大到本区选举产生的市人大代表兼顾镇人大代表；进一步丰富和完善宣讲内容；创新工作方式方法，积极推进代表“家、站、岗”建设。

为使代表更好地走进群众、联系群众、服务群众，畅通社情民意反映和表达渠道，进一步发挥代表作用，津南区人大常委会结合工作实际，在建立完善“人大代表之家”“代表接待站”的基础上，探索在代表工作单位设立“人大代表接待岗”——在代表工作的显要位置，设立“人大代表接待岗”标识牌，主动亮身份，强化代表意识和职责，使代表能够立足工作岗位，发挥自身优势，随时接待本选区选民，实现代表联系选民常态化、全覆盖。

“走访人大代表活动，不仅提升了代表依法履职的热情和效能，积极回应了代表和群众关切，更在区人大常委会与代表之间架起了一座‘连心桥’，推动我们进一步提高工作质量和水平。”津南区人大常委会副主任韩志秋说。

代表助力“农家乐”

孙各庄满族乡隆福寺村　摄影／邢俊岭　宋新运

孙各庄满族乡，位于蓟州区东北部，是天津市唯一的少数民族乡。乡里的隆福寺村，因有唐朝初年建造的隆福寺以及乾隆年间修建的行宫而远近闻名。

“下面，请欣赏歌舞表演《满乡隆福寺之歌》。”5月1日晚，一场满族民俗歌舞晚会在隆福寺村的满乡大舞台上演。台下除了当地的群众，更多的是住在隆福寺村“满家乐”的游客。

看到这样的场景，孙各庄满族乡人大代表，隆福寺村党支部书记、村委会主任于长海打心底里高兴。他告诉记者，今年“五一”小长假期间，村里“满家乐”是“一床难求”。

近年来，极具满族文化特色的“满家乐”已成为当地乡村旅游的一道新景观。这些变化离不开孙各庄满族乡第十七届人民代表大会第十一次会议一号议案的提出和办理。

三年前，根据村的实际情况和发展规划，乡人大代表于长海、王凤侠和刘永军向乡人代会提出了“关于隆福寺村翻建房应该统一规划的意见”，建议保持现有民居原有风貌，严格建设标准，不允许出现高低不一有违古貌风格的情况，并在建设用地规划中给予优先布局和发展。

“2014年，全国有340个村寨被命名为首批‘中国少数民族特色村寨’，隆福寺村就是其中之一，也是天津市唯一一个。”孙各庄满族乡人大主席邢俊岭告诉记者，因此，收到这件建议后，乡人大高度重视，立即将其列为当年的一号议案，转交乡政府有关部门办理。

在议案办理过程中，乡人大全程督办，派专人入村办公，并充分发挥代表作用，坚持每周一查，每半个月听取报告。当年6月，乡人大召开第十二次会议，通报了议案落实情况，并再次听取相关意见。

现如今，走到隆福寺村口，远远地就能看到村庄大门楼的牌匾，古色古香的满族风情民居，错落有致，相映成趣。

邢俊岭表示，一号议案提出后，不仅隆福寺村违规翻建、新建住房问题得到了有效解决，而且乡政府对村内古民居进行统一维护，还原满族民居元素，打造出满族文化民俗旅游村。

“这两年，隆福寺村的‘满家乐’户数逐年增加，越来越多的村户投身旅游业。”于长海说，村内的“满家乐”户数已从2017年的两户增加到十余户。同时，大家养蜂，种植瓜果、核桃、栗子等，日子过得红红火火。

如果说孙各庄满族乡的旅游经济刚刚起步，那下营镇的旅游业发展已然驶入快车道。

2019年第一天，蓟州区下营镇前干涧村民孔繁华打开账本，盘点过去一年的收入：农家院接待游客1000人次，除去各种成本投入，纯赚15万元！

近年来，下营镇人大充分发挥基层人大职能，积极推进全域式旅游发展，助力乡村振兴。

在下营镇全域式旅游整体规划绘制之初，镇人大组织部分人大代表对全镇35个行政村和镇域143.6平方公里的山山水水进行全面踏勘，对规划设计方案提出合理化建议。

在下营镇全域式旅游项目实施过程中，镇人大多次组织人大代表到施工现场进行视察，提出改进意见。其中，在视察山野运动、休闲旅游特色小镇核心区建设项目和宅基地改革试点建设项目过程中，代表提出的关于主体建筑应与周边山水等自然景观相和谐并注重节能环保的建议被采纳，取得了较好的运行效果。

“近年来，代表提出的关于简化农家院贷款手续、调整优化环境外包政策、提升旅游精品村公司化管理水平等30余件意见建议，相关部门进行了落实，进一步促进了镇域旅游的发展。”下营镇人大秘书杨昆介绍说，目前，全镇有市级人大代表1名，区级人大代表7名，镇级人大代表53名。其中，约有70%的代表投身于乡村旅游业。为此，镇人大还专门为代表举办旅游从业相关培训，使代表在镇域旅游经济发展中更好地发挥示范带动作用。

兰长燕：当好社区志愿者是最大的幸福！

1989年，全国首个社区服务志愿者协会在天津市和平区新兴街成立，开创了国内社区志愿服务组织的先河。历经30年发展，这里的社区志愿服务活动薪火相传，志愿者精神深深扎根，获得了习近平总书记的“点赞”。

和平区第十六、十七届人大代表兰长燕，就是志愿“红星”中发光发热的典型代表。

“每每想起总书记来到新兴街志愿者中间的情景，我的心情久久不能平静。”整齐的短发、矫健的步伐，虽然已74岁高龄，但兰长燕依然精神矍铄。“我激动地向总书记问好，感谢总书记百忙之中来到我们身边，说总书记身体好就是我们老百姓最大的心愿。总书记平易近人，和蔼可亲，就像我们的家里人。总书记笑着点点头说，好，您也保重。”

“总书记称赞我们是为社会作出贡献的前行者、引领者。”兰长燕说，作为人大代表和社区志愿者，她将不忘初心，不辱使命，将志愿者事业同“两个一百年”奋斗目标、同建设社会主义现代化国家结合起来，更好发挥志愿服务在社会治理中的积极作用。

兰长燕早年的艰辛生活让她下定决心帮助同样有需要的人。2011年，兰长燕所在小区楼门长搬走。她担起楼门长职责，把楼门长当作本职工作，不仅挨家挨户走访，而且谁家老人腰腿疼需要药、谁家孩子马上高考需要鼓励、谁家该买电需要通知，她都一清二楚，及时送药、送鼓励、给通知。“谢谢！您注意休息！”“马路上有困难找警察，家里有困难找兰姨，兰姨就是我们的温情楼长。”这是兰长燕最常听到的。

楼道统一更换旧水表、水管，需要家中留人时，兰长燕总会收到不少本楼门和其他楼门住户交由她保管的钥匙。兰长燕十分感慨：“社区工作要坚持以人民为中心，摸准居民群众各种需求，及时为社区居民提供精准化精细化服务。志愿者是社会前进的支点之一，我愿意用这个支点撬动更多的心。”

2019年1月，兰长燕代表（右一）向和平区新兴北里社区老年人赠送新年贺卡。（和平区人大常委会供图）

服务楼门住户的同时，兰长燕注意到社区中有不少独居、空巢老人。“这些老人不愁吃穿，却往往因为缺少陪伴孤独寂寞，丧失了生活的乐趣和信心。”兰长燕牵头组织“银发聊天角”，召集大家一起聊天、唱歌、做健脑手指操。“有的老人过去郁郁寡欢，现在我们一起晨练、参加聊天角活动，精神越来越好；还有的独居老人常年生病，心情不好，现在每天一起活动，和大家有说有笑……”独居、空巢老人逐渐变为“阳光老人”的例子数不胜数。“每一个老人脸上洋溢的幸福都是一整个家庭幸福的源泉，我也感到无比快乐。”兰长燕说。

退休近20年，兰长燕当上了“温情楼长”“钥匙阿姨”，办起了“银发聊天角”，还成为了“天使老人”。她最常说的是，“我没有豪言壮语，也没有做过什么惊天动地的事儿，只是秉承奉献、友爱、互助、进步的志愿服务理念，做力所能及的凡人小事。”

作为连任两届的区人大代表，兰长燕认为，“群众选我当代表，我就要把群众的大事小情记在心里。”小区车库有人凌晨磨豆浆，不仅扰民而且影响小区卫生环境，她在区人代会期间提交建议，即加大对宜昌北里小区环境的综合整顿和治理。新兴北里社区紧邻的康宁大厦除烟通道噪声很大，严重影响附近居民的日常生活和休息，居民对此反映强烈。兰长燕建议对大厦噪音问题进行检查，责成大厦进行噪音治理，还老百姓一个舒适的生活环境。

“兰长燕将楼长、社区志愿者与人大代表的工作紧密结合，摸准群众的所思所想，2018年共提交建议和意见6件，全部得到圆满解决，闭会期间兰长燕更是数次推动解决群众问题。”新兴北里社区接待站站长闻采奕说。

在兰长燕看来，幸福，是她作为志愿者每日忙碌与付出的最大收获。这份幸福背后，是她润物细无声的付出和奉献。而推动形成诚实互信的邻里关系、诚信友善的新风气，不断践行和传递志愿服务理念、社会主义核心价值观，是她最大的成就。★

“人大代表就要和人民群众在一起”

——江西省委书记、省人大常委会主任刘奇以人大代表的身份进站联系群众特写

文／张　燕　江先贞

“刘奇书记以人大代表的身份进站接待选民，认真履行一名人大代表的职责，这为我们各级人大代表依法履职做出了榜样、树立了标杆。”九江市、浔阳区人大代表，人民路街道党工委书记冯文感慨地说。

4月24日上午，九江市浔阳区人民路街道庐南社区人大代表联络工作站内气氛热烈。原来，当天联络工作站正在开展每月一次的人大代表接待选民活动。与往次活动不同的是，省委书记、省人大常委会主任刘奇以人大代表的身份，来到了3位区人大代表和8位社区群众中间。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视代表工作，要求完善代表联系群众制度，通过建立健全代表联络机构、网络平台等形式密切代表与人民群众的联系。江西省人大常委会按照全国人大及其常委会的工作部署，大力推进人大代表联络工作站建设，出台了关于加强全省人大代表联络工作站建设的指导意见，按照“有场所、有制度、有经费、有活动、有实效”的总要求，建成人大代表联络工作站3377个，基本实现了全省乡镇（街道）全覆盖、县乡人大代表进站全覆盖。

作为省委书记、省人大常委会主任，刘奇高度关心、重视和支持全省人大代表联络工作站建设，多次就加强代表联络工作站建设、做好代表联系群众工作提出要求。作为全国、省人大代表，刘奇一直想走进工作站“零距离”联系选民群众，面对面听取选民群众的意见建议。

24日上午，刘奇来到庐南社区人大代表联络工作站，以实际行动认真履行人大代表职责。一走进代表联络工作站，他便详细询问了解街道、社区的基本情况和代表联络工作站建设及活动开展情况。听完有关负责同志的介绍，刘奇指出，要通过联络工作站开展代表联系群众活动，做到上情下达、下情上达，有效反映群众心声；代表联络工作站既要做到组织覆盖，更要实现工作覆盖，要把作用发挥、触角延伸到最基层，要与选民零距离接触，与百姓心贴心、心连心，切实发挥各级人大代表联系人民群众的桥梁纽带作用。

随后，刘奇与3位区人大代表一起接待选民群众，与他们进行面对面的交流。

“我是来自湖滨社区的居民，今年71岁了。作为居住在小区20年的居民，我参与过好几次这样的活动。代表到联络工作站来接待我们群众，我感到拉近了人大代表与老百姓的距离，真正做到了接地气，能把群众的心声及时反映给人大代表和各级政府。”社区居民杨华率先发言，“以财校道路标设黄线为例，这是我参加上次选民接待活动时提出来的建议，没想到不到半个月，这一问题就得到了解决，路面焕然一新，我感觉在代表联络工作站反映老百姓的心声是有作用的。”

代表与群众讨论的话题都是与社区居民息息相关的民生问题，大家围绕社区环境整治与管理等问题，你一言我一语地提出意见建议。

“东盟城中城小区一楼餐饮店在居民区直接排放油烟，产生的烟尘影响居民生活，且油污满地，不仅影响环境还存在安全隐患，建议相关部门协调处理。”

“德化、大树下、幸福里等社区没有有规模的菜市场，给居民带来诸多不便，希望政府做好规划，增设菜市场。”

“老旧小区房屋电线、网络通讯线等线路交错零乱，希望相关部门能够对这些错综复杂的电（网）线进行规范整治。”

……

一边是选民群众在认真地说，一边是刘奇在仔细地听。与此同时，刘奇还不时与选民群众进行交流，现场气氛非常活跃。

听完大家的发言，刘奇指出，我们党之所以能带领全国各族人民取得今天的伟大成就，很重要的一点就是因为有广大人民群众的拥护和支持。要得到人民群众的拥护和支持，就要做到密切联系群众，勇于担当作为，切实为人民群众解决实际问题。从这个意义上讲，建立代表联络工作站非常重要。人大代表就要和人民群众在一起，代表联络工作站是传递人民群众心声的一个重要渠道，关键是要把工作做实做细做好。希望大家继续多提宝贵意见，为建设富裕美丽幸福现代化江西献计出力。

不知不觉时间早已过中午12点，接待室里的气氛却依然热烈，参与接待选民活动的人大代表和选民群众们，仍然在交流、回味着刚才的话题。

“重庆的备案审查工作真正抓起来了！”

文／张双山

从2000年起开始对规范性文件开展备案审查、全国人大系统唯一设立备案审查工委的省市、市和区县人大常委会上下联动开展规范性文件备案审查专项工作评议……近二十年来，从点滴做起，重庆市人大常委会走出了自己独具特色的备案审查工作之路，并在不断探索前行，以期取得更好成效。

首次听取并审议备案审查工作情况报告

“全年共接收报备文件174件，经形式审查，有173件符合备案要件，作为规范性文件备案登记……”2019年3月下旬，按照全国人大常委会法工委的要求和重庆市人大常委会2019年工作安排，重庆市五届人大常委会第九次会议首次听取并审议了《重庆市人大常委会备案审查工作委员会关于备案审查工作情况的报告》(以下简称报告)。

笔者注意到，为提高审议质量，重庆市人大常委会还特地邀请了全国人大常委会法工委副主任张勇，在此次常委会会议审议报告前，开展了一场主题为“深入推进备案审查工作，为健全宪法监督制度奠定坚实基础”的专题讲座。

“正是有这样的专题讲座在前，分组审议时，共有16名常委会组成人员和4名列席人员踊跃发言，提出了加强工作宣传、加强队伍建设、引入第三方审查等44条审议意见。”重庆市人大常委会备案审查工委有关负责人介绍。

据悉，为开展好备案审查工作，一年来，备案审查工委坚持“统”“专”结合，先后与相关专工委召开不同层级的联合文件审查会12次，通过会审达成共识。通过商请协助审查和沟通协调，对专业性较强的文件，书面商请业务主管部门提出辅助审查意见；对在审查中发现的问题或疑问，与文件起草部门充分沟通。

此外，还积极发挥代表作用，先后邀请20余名市人大代表参与《重庆市政务信息资源共享开放管理办法》等与人民生活、企业发展相关的文件审查。2018年，备案审查工委共召开文件审查会议43次，审查文件364件。从2016年至今，重庆市人大共邀请110余名代表和20个区县（自治县）人大法制委的同志参与文件审查，充分发挥了人大代表主体作用，使备案审查工作更接地气。

人大系统唯一的备案审查工委

虽然此次常委会是首次听取并审议备案审查工作报告，但是重庆备案审查工作早就起步。

2000年，重庆市人大常委会开始依法对“一府两院”和区县人大及其常委会制发的规范性文件进行备案审查。

2007年5月，重庆市人大常委会在法制工作委员会下设立备案审查处。

2009年7月，重庆市实施监督法办法开始施行，以专章形式对备案审查工作作出规范。

2000—2012年，共备案登记和审查规范性文件638件，审查公民建议7件，使其中53件存在合法性和瑕疵性问题的文件在与制定机关沟通后得到相应处置，并每年书面向常委会会议报告上一年度备案审查工作情况。

2013年，重庆市人大常委会委托西南政法大学对现行有效的195件地方性法规进行了全面、系统、彻底的清理，市政府也同步对177件政府规章进行了清理，法规和规章的全面清理为制定五年立法规划提供了重要参考。

2014年，为摸清全市企业发展法制环境现状，推动政府职能转变和深化行政体制改革，为全市各类企业营造良好的法制环境，市人大常委会对企业发展法制环境工作开展了专项评议，并委托西南政法大学对涉及政府及其部门制定公布的涉及企业发展的747件规范性文件进行评估。

重庆市四届人大常委会履职以来，市委和市人大常委会党组高度重视备案审查工作，2015年8月专门设立了重庆市人大常委会备案审查工作委员会，现下设综合处和备案审查处，人员编制从3名增加到11名。这是全国唯一设立备案审查工委的省级人大常委会。从两年前开始，市委将备案审查工作纳入全市深化改革和依法治市的重要内容进行统筹安排。

在市人大常委会的推动和影响下，大部分区县（自治县）人大也在法制委下设了备案审查工作机构。目前，全市38个区县（自治县）人大常委会中有28个已设立备案审查科，1个区设立了副处级的备案审查工作办公室。在人员配备上，20个区县（自治县）配备了备案审查专职工作人员，其余区县（自治县）配备了兼职工作人员。

“备案审查专门机构的设立、备案审查队伍力量的增强，为依法履行人大监督职责提供了支持和保障。”重庆市人大常委会主任张轩说，市人大常委会还通

过市委党校人大主体培训班、常委会专题讲座等形式，不断提高市和区县（自治县）两级备案审查队伍的业务素质和法律素养。

在2016年9月举行的第二十二次全国地方立法研讨会上，重庆市人大常委会分管副主任作了“增强备案审查工作实效 切实维护国家法制统一”的大会交流发言，时任十二届全国人大法律委员会主任委员的乔晓阳听完发言后对他说：“重庆的备案审查工作真正抓起来了！”

“直接点名”之下的不断创新前行

“在审查某区人大常委会主任会议议事规则、某区人大常委会议事规则时，发现相关规定将只能由常委会行使对代表限制人身自由的许可权赋予主任会议，与上位法规定不一致。在审查某区人民代表大会议事规则时，发现关于罢免区检察院检察长无需提请上级人大常委会批准的规定与上位法不一致。”在提交此次常委会会议审议的报告中，首次出现了对发现的问题“直接点名”的这一变化。

“这是进步的表现。”在常委会分组审议时，有常委会委员表示，进行分类处置，做到有错必纠，这是备案审查工作开展的初衷和原则，如果连名字都不敢点，那谈啥监督呢？

正是在这样的共识推动下，备案审查工委对在审查中发现的42件文件中存在的瑕疵问题，均督促报备主体及时处置或在实施中注意把握。

笔者注意到，早在重庆市四届人大常委会期间，就已备案规范性文件666件，审查580件。备案审查工作机构直接审查176件，同步审查404件，同步审查的文件均按照职责分工分送有关专工委审查。

重庆市人大常委会和所有区县人大常委会还于2015年联动开展规范性文件备案审查专项工作评议。专项评议用时近一年，历经自查清理、委托调研评估、重点抽查、听取并审议专项报告、交办整改、对整改开展满意度测评等环节。2016年和2017年，还持续跟踪评议整改落实情况。

“两种不同监督方式的结合运用，起到了‘四两拨千斤’的监督效果。”张轩介绍，正是通过这次上下联动开展的工作评议，推动了市政府将现行有效文件和已废止文件目录全部纳入文件库并实现全面公开，推动政府及其部门建立了文件制定法制机构前置合法性审查机制。

也正是这样的探索和推动，2015年，重庆市政府被国务院确定为全国完善规范性文件合法性审查机制试点单位。

其实，联动开展工作评议只是重庆在这一项工作上的创新之一，目的是进一步提高监督实效。通过工作评议，还有力推动了整个政府系统的文件全面公开。评议期间，共废止市区政府规范性文件7105件，确认现行有效的文件共6220件，摸清了文件底数。在此基础上，市政府建立完善了规范性文件库，将现行有效规范性文件文本和已废止文件目录纳入文件库并向社会全面公开。2016年5月底实现“存量”文件全部上网公开，“增量”文件报备一件公开一件。市政府切实履行“对未纳入规范性文件库以及未公布、不可查询的文件，不得作为行政管理的依据”的承诺，提升了政府公信力，保障了公众的知情权和监督权。

同时，通过工作评议，还推动市政府建立健全了政府及其部门规范性文件制定、合法性审查、公开、备案、清理、责任追究等全过程管理制度机制，将市级各部门和区县（自治县）政府的规范性文件制定与报备工作纳入了依法行政年度考核内容。

有序推进备案审查信息平台建设等工作

“滴……”手机短消息提示音，让重庆市人大常委会备案审查工委备案审查处工作人员的精神为之一振。信息显示：“【重庆市人大】您有一份标题为《彭水苗族土家族自治县人大常委会主任会议议事规则》的文件待形式审查。”

“今天，各区县人大就上报了近10条备案审查信息。大家自觉上报，已成为常态。”该工作人员介绍。

2017年上半年，重庆市人大常委会就启动了备案审查信息平台建设，主动向全国人大就信息平台联通等事项进行请示汇报。按照全国人大关于推进地方政府规章电子报备的要求，及时与市政府办公厅沟通，提供统一的电子报备文本和技术标准，共同协商推进。目前，重庆已经按照全国人大要求，完成了与全国人大备案审查信息平台的对接联通工作。

笔者注意到，为突出实用原则，重庆还先后选取市政府办公厅和渝中、江津等6个区县人大开展电子报备测试，根据各测试单位提出的意见、建议，对报备功能进行了进一步完善。除了具有报备与审查两项基本功能外，还设计了审查建议的接收与处理、数据统计分析、短信提醒、文件查询等功能，做到备案审查信息的实时、动态、精准管理。

笔者了解到，在工作开展中，备案审查工委还积极探索建立机制，不断深化督导督查，推动市政府和区县人大常委会不断强化备案审查工作。2016年，重庆市人大常委会以主任会议形式通过《重庆市人大常委会规范性文件备案审查工作规程（试行）》（简称《工作规程》），明确报备范围和格式，强化同步审查机制，细化审查建议办理流程。区县（自治县）人大常委会也加强了备案审查工作制度建设，截至2018年8月，全市38个区县（自治县）人大常委会已有34个出台了专门的备案审查办法或规定，占比89%。2015年，市人大常委会推动市政府出台《重庆市行政规范性文件管理办法》（简称《管理办法》），强化了规范性文件从起草、公布到备案、清理各个环节的管理。市级各部门、区县（自治县）政府也按照要求，制定了配套制度。目前，全市初步形成了以监督法和重庆市实施监督法办法为统领、《工作规程》和《管理办法》为支撑，市级部门和区县（自治县）人大常委会相关制度为配套的备案审查制度体系。

“环卫是一个有技术含量的活儿！”

——记十三届全国人大代表庄艳

文／本刊记者　赵祯祺

“我是来自环卫一线的代表，借发言的机会，我想再提‘关于进一步加快环保低价融雪剂研发推广的建议’。”在十三届全国人大二次会议辽宁代表团举行的全团会议上，一位身着粉红色外套的女同志，用朴实的话语向与会人员阐述自己的建议，她就是全国人大代表庄艳。

庄艳是辽宁省鞍山市立山区环境卫生管理处友好所的一名垃圾清运工。她身体壮实，面相憨厚，怎么看都是一位再普通不过的环卫工人，但就是这样一位普普通通的环卫工人，身上却同时拥有全国人大代表、全国五一劳动奖章、辽宁省劳动模范等多个耀眼的光环。

今年全国人代会召开前夕，全国人大代表庄艳在办公室与环卫工友们沟通交流，征求意见建议。

环卫工作没有那么简单

庄艳是从山沟里走出来的朴实农民，为了生计，曾经四处打工。2008年，她拿起扫帚成为立山区环卫处一名合同制垃圾清运工。从此，一年365天，她风里来、雨里去，朝五晚九，一干就是十一年。

庄艳所负责清扫的华强社区是友好所管区内最大的社区之一，餐馆林立、厨余垃圾大量堆积，形成了70多个垃圾堆放点。庄艳接管后，每天都会准时上班，8点前完成第一次清运工作，全天需完成四次清运工作，必要时还要增加频次。锹铲铲起、扫帚扫起，甚至上手抠起，在年复一年的坚持下，她终于清除了社区内所有卫生死角。

2017年7月，她的工友因父亲病重一时无法按时上班，她主动义务接管下工友负责的片区，扩大管区的“版图”，并仍能保质保量完成清扫工作。与此同时，她每天随身携带抹布，自备去污粉，将管区内的垃圾桶都擦拭一遍。“都说环卫工作简单，但如果大伙儿试试去低头面对别人的呕吐物、狗的粪便以及那些必须用手才能抠出的变质垃圾，就不敢轻易说这份工作简单了。”庄艳说。

说到这，庄艳告诉本刊记者，自己可能是全国人代会期间起床最早的人大代表。每天凌晨4点多，她就已经在大街上观察了，借此了解一下北京环卫工人的状况。北京环卫工外地人占比远高于辽宁，能够传帮带的老工人非常少。因此，在她看来，北京很多环卫工人的清扫、清洁手法并不算专业。

环卫清扫也分专业与否？庄艳肯定地点点头，“从对方清扫时的姿势或扫过的路面，就能看出对方的水平。一个非常有经验的环卫工人能顶十个新手。”她举例称，有一年鞍山下大雪，某一路段雇用了一百多个力工帮助除雪，干了大半天也没成果，后来我们二十多个老环卫工人帮忙，仅用一个小时就全部清扫完毕。环卫是一个有技术含量的活儿！

所谓技术含量，其实就是日常工作中的积累，加上勤奋认真的工作态度。庄艳告诉本刊记者，很多时候，干环卫工作需要一份责任心，能清扫、冲

洗到什么程度都要看你对这份工作的理解。

正是这份责任心，使庄艳负责的存在有名的卫生死角的华强社区成为清运整洁的标杆社区。庄艳先后被评为鞍山市特等劳模、辽宁省劳动模范等，是全国五一劳动奖章获得者。但在她眼里，这些荣誉并不算什么。“兢兢业业或浑浑噩噩都是一生。我虽然是一个普通的环卫工人，但还是要在平凡的岗位上活出自己的精彩。城市的整洁、居民生活的舒适都要依靠我们的劳动，一份普通的工作也体现了我的价值。”庄艳乐呵呵地说。

小环卫 大环保

2017年，庄艳被补选为十二届全国人大代表，并连任第十三届全国人大代表。回想第一次参加全国人代会的情形，庄艳坦言，自己是既激动又有些惶恐。在代表小组会议上作审议发言时，她鼓足勇气提出关于环保融雪剂使用的建议。虽然所提建议很实在，但更全面的情况、更扎实的数据、更有可操作性的措施没有体现出来。

今年全国人代会，庄艳再次提交了“关于进一步加快环保低价融雪剂研发推广的建议”。她指出，普通道路上使用的融雪剂以盐类为主，氯化盐含量高达90%左右，不仅会灼伤皮肤，还会造成绿植死亡、缩短道路使用寿命、腐蚀机动车轮胎和底盘、污染地下水资源。“如果下雪后，你的车底下有白色的霜的痕迹，那就是融雪剂中的盐类残留物。”庄艳举例说。

解决这一问题的方法就是使用环保型融雪剂。环保型融雪剂的主要成分是氮肥和微量元素肥料的组合体，对植物有益无害。但目前面临的最大难题是，环保型融雪剂的价格是普通融雪剂的8到10倍。东北和西北地区对融雪剂的需求量非常大，按照现在的价格，环卫部门用不起环保型融雪剂。

经过调查，庄艳了解到，目前已研发的环保型融雪剂，其生产成本并不是很高，并且生产工艺、产业链已经很成熟。只是由于环保型融雪剂并非必需品，市场份额占有少，落后产能不退出，才使环保型融雪剂走高端路线。“我国的高尔夫球场、飞机场、高速公路上使用的都是环保型融雪剂，在南方发达城市，已经开始使用环保型融雪剂，但整体来看，使用率并不高。”庄艳说。

“必须从制度上突破，推动落后产能退出市场。”庄艳建议，国家有关部门要加大对相关高校科研院所关于环保型融雪剂的研发进展的关注度，适时予以资金支持，大力支持环保低价融雪剂产业化项目，使相应产品批量生产，并迅速推广。

听完庄艳的发言，全国人大代表、辽宁省委书记陈求发表示：“在日常工作当中，结合自己的业务工作搞一些调查研究，提出建议，是非常好的。”基层代表提的建议具体，有可能很快就得到落实，产生积极效果。

目前，庄艳正在积极研究并撰写生活垃圾分类处理等方面的建议。她指出，城市生活垃圾的“源头”分类工作已经取得一定成效，但在垃圾分类后的资源化利用和无害化处理上仍存在问题。“垃圾分类后是否得到正确处理和有效利用，直接影响垃圾分类的效果。”她表示，要充分利用自己的工作经验，为国家实现绿水青山出谋划策，贡献力量。

生活上我是个乐天派

庄艳一年的工资是多少？她告诉记者，是当地最低工资标准，全年工资收入不到两万元。庄艳的丈夫因自幼患小儿麻痹落下残疾，日常生活离不开双拐。女儿在外打工，还有年迈的公婆，即使省吃俭用，日子仍过得紧巴巴。

在很多人眼里，她的家是不折不扣的特困家庭，似乎应该饱受生活的煎熬，但用她的话说，“生活上，我是个乐天派。”日子虽苦，但她还要尽绵薄之力帮助他人。庄艳加入了郭明义爱心团队，跟着郭明义献爱心、学雷锋、做好事。

2017年，庄艳被评为辽宁省劳动模范。拿到劳模奖金后，庄艳并没有用奖金补贴家用，甚至也没有满足女儿换智能手机的心愿。她从奖金中抽出一小部分，购置了100多双平底柔软、结实耐用的工鞋送给环卫工友们。庄艳说，她和周围所有工友一样，都是一名普通的环卫工人，授予她省劳动模范的荣誉称号，其实是对所有在环卫岗位奉献的职工的一种鼓励。

剩下的一大部分，庄艳存入自己专门设立的爱心账户中，这个账户的存款是庄艳获得所有荣誉的奖金，她希望用这笔钱去帮助家庭有困难的人。2017年，辽宁省朝阳市凌源一个农民工家庭，因家中的顶梁柱李国艳被确诊患有直肠癌，使得这个家雪上加霜。庄艳听闻从鞍山赶到医院，尽微薄之力帮助他们，并拉着李国艳妻子的手说：“慢慢来，别怕，有大家的帮助，再难的日子都会挺过去的。”得知庄艳如此家境，还来帮助自己，李国艳夫妇受到巨大的鼓舞。如今，李国艳已经顺利完成手术，正在康复之中。

庄艳还发动环卫工友们一起做垃圾分类回收，用垃圾回收赚来的钱帮助当地的贫困家庭。“虽然我们环卫工人对那些贫困户的帮助只能说是杯水车薪，但是我们想通过帮助带给他们战胜困难的勇气和希望。”庄艳说。

2018年，庄艳被评为“辽宁好人”。在她的鼓励带动下，身边很多家庭困难的人都放下了“扫大街不光彩”的思想包袱，投身到环卫岗位中，自食其力，改变自己的生活，实现自己的价值。

正是这样一位平凡普通的环卫工人，用勤劳的汗水浇灌美丽城市；正是这样一位来自最基层的人大代表，用智慧的双眼发现社会存在的问题；正是这样一位乐于奉献的好心人，用爱心传递正能量，让社会变得更加温暖美好。★

回想1988年那次全国人大换届

文/阚　珂

1988年3月25日至4月13日，第七届全国人大第一次会议在北京举行。这是1982年宪法颁布施行后中央国家政权第二次换届的会议。这次会议换届实行的新举措是我国民主政治制度建设不断前行的具体体现，这次会议通过的多项立法为改革开放向更深领域挺进提供了有力的法制保障。

换届前的相关研讨工作

从第七届全国人大第一次会议召开一年多前的1986年11月开始到1987年5月，我和王梓木、蔡定剑同志受全国人大常委会办公厅研究室指派，参加了为起草1987年10月召开的党的第十三次全国代表大会上的报告做准备的有关健全和扩大社会主义民主问题的研讨工作。这次研讨虽然不是直接为第七届全国人大换届做准备，但研讨中提出的有关完善人民代表大会制度的方案，最终要通过全国人大的换届和相关的立法才能实现。

这个研讨组的工作人员，是从全国人大、全国政协、中央统战部等相关单位抽调的，办公地点安排在位于北京市西城区西黄城根北街2号的全国人大机关招待所。

在研讨过程中，多次召开座谈会，听取各方面的意见和情况介绍。1986年12月29日上午，研讨组听取了全国人大常委会委员长会议特邀顾问胡绳同志关于健全人民代表大会制度问题的意见。他说，研究社会主义民主问题，这很重要，也很复杂。在内部讨论时，可以自由一些，放开一些，不成熟的意见也可以谈，敞开思想讨论，提倡有各种想法。他认为，当时，全国人大代表近3000人太多，代表人数还是少一点好，人多了开会不方便，也不便于深入讨论问题。代表名额可以考虑减少到一千几百人。他说，选举法规定：各地的全国人大代表名额，按照农村每1代表所代表的人口数8倍于城市每1代表所代表的人口数的原则分配，这实际上讲不出多少道理。对于基层人大代表的选举，群众还不大满意，并不认为是一件了不起的大事。他认为，全国人大常委会委员都是专职的也可以，但不能都在北京，最好每个省、自治区、直辖市都有1名。

1987年1月14日下午，我们邀请曾任第一届、第二届全国人大常委会副秘书长的张苏同志，曾任第一届、第二届、第三届、第五届全国人大法案委员会副主任委员和当时还担任全国人大常委会委员长会议特邀顾问的武新宇同志来到研讨组，介绍全国人大从1954年初创到“文化大革命”前这段时间的情况。

张苏同志说，他是从全国人大一成立就从事人大工作的，搞了8年，到1962年离开全国人大。他介绍说，1956年秋天，时任全国人大常委会委员长的刘少奇同志提出，全国人大要搞几个委员会，同国务院的部委对口，以便人大开会时提出意见和建议。时任全国人大常委会副委员长兼秘书长的彭真同志提出了建立常设委员会的设想，并安排了报告的起草工作。1957年2月，彭真同志从国外考察回来，对报告稿又作了一次修改，形成了设立政法、工业、交通、商业、农业、社会福利、文化教育、外交等8个常设委员会的方案（后来人们将此概括为“八大委员会”），报告定稿后报给了中央。但后来反右斗争来了，这件事就搁下了。张苏同志认为，全国人大在“文化大革命”前的全盛时期是1955年、1956年和1957年上半年。

武新宇同志介绍说，全国人大成立初期，代表们每年出去视察两次，回来后作大会发言，能联系许多实际工作中的问题讲些意见。武新宇同志还说，他看现在全国人大常委会会议开得不错，会上提出的意见专门有人收集整理，比过去民主程度高。

研讨组还就全国人大代表名额是否要减少的问题，专门召开座谈会，听取有关方面的意见。组织部门的意见是：全国人大代表名额可以减少到2500名（第六届为2978名）。军队方面的意见是，军队的全国人大代表名额，应当按照代表总数的比例分配。意思是，如果代表名额减少，军队代表名额仍保持原来的比例。

我参加这次会议有一个明显感受：与会的各方面都表示赞成减少全国人大代表名额，但又提出各自的理由不同意减少本单位的名额。随着工作阅历的增长，类似情况遇到的多了，我逐渐得出了这样一个结论：

讨论研究问题时，对提出的方案“原则肯定、具体否定”的结果，只能是让你干不成事。这倒也很符合恩格斯关于社会历史的发展是“无数个力的平行四边形互相作用的结果”的论断。但这往往误事。回头看改革开放40年所走过的路是这么艰难，每个领导干部都应该扪心自问：自己在这当中究竟起的是促进作用还是迟滞作用、障碍作用？这对我们今后该说什么话、表什么态、做什么事，或许会有所提示。古希腊哲学家赫拉克利特说：“人不能两次踏进同一条河流。”我把这一思想引申一下：人也不要两次犯同样的错误。我们每个人都应尽己所能，助力国家的发展。

党的十三大报告采纳了这次研讨的主要成果，但报告这方面内容的篇幅不太长，且多是原则性的表述。而在实际研讨过程中，涉及的问题是很广泛、很具体的，其中提出的完善人民代表大会制度的意见，大多要由1988年第七届全国人大换届时统筹考虑、作出安排。

大概在研讨组开展研讨工作的同一时间，在第六届全国人大常委会副委员长彭冲同志主持下，全国人大机关开展了关于健全人大机关工作和机构问题的调研工作。我也参与了这项工作。这两个方面提出的有关完善人民代表大会制度的意见是一致的，只是彭冲同志主持的调研工作更侧重于全国人大本身。

研讨中提出的涉及换届的主要意见

经过充分听取意见，反复比较论证，吸收各方面具有可行性的研究成果，研讨组的报告于1987年5月27日定稿。

第一，研讨报告提出，当时全国人大代表的名额过多，不便集中深入讨论和决定问题，建议第七届全国人大代表名额减少到2500名，其中，军队代表名额由第六届占代表总数的9%减至占6%。

这个意见在第七届全国人大换届时没有被采纳。后来，时任第六届全国人大常委会秘书长、曾任第七届和第八届全国人大常委会副委员长的王汉斌同志回忆时说出了这其中的原委。他说，杨尚昆同志（时任中央军委副主席）非常支持减少全国人大代表名额的意见。尚昆同志表示减少军队的代表名额他去做工作。当时，曾考虑全国人大代表的名额，最好第一步减少到2200人左右，第二步减少到1500人左右。后来有位中央领导同志说，党代会的代表还2000多人，人大代表怎么也不能比党代会的代表少。这件事就搁下来了。

这样就错过了一次减少全国人大代表名额的很好时机。到现在，时间过去了31年、经历7次换届，全国人大代表的名额仍维持第六届近3000人的安排。

第二，研讨报告建议，将全国人大常委会委员由原来的等额选举产生改为差额选举产生，差额比例一般不少于委员总数的10%。

第三，研讨报告对全国人大常委会组成人员的数额，提出了两个方案：一个是仍保持第六届的155人不变，另一个是增加到250人左右。研讨组倾向于后一个方案。

这个意见当时没有被采纳，第七届全国人大常委会组成人员的数额没有增加，仍然是155人。

第四，研讨报告提出，考虑到今后全国人大常委会的工作任务越来越繁重，委员的年龄不能太大。建议增加一些中青年委员，以保证常委会工作的稳定性和连续性。常委会的大多数委员进入专门委员会，逐步实现常委会委员的专职化。

党的十三大报告肯定了这个意见。报告提出，要加强全国人大特别是它的常委会的组织建设，在逐步实现委员比较年轻化的同时，逐步实现委员的专职化。

从文献资料看，实现人大常委会委员的比较年轻化和专职化，是党中央的一贯主张。早在1982年9月考虑第六届全国人大常委会组成人员人选时，党中央就提出，全国人大常委会既是一个最高权力机构（在全国人大闭会期间），也是一个工作机构。因此，常委会成员中的多数（70%）应该是专职的。这个文件还对常委会委员人选年龄的上线提出了限制性要求，目的是逐步降低委员的平均年龄。此后，党中央一直强调要优化人大常委会组成人员的知识结构和年龄结构，提高专职委员的比例。

党的十三大刚刚结束半个月，彭冲同志在1987年11月17日召开的地方人大常委会副秘书长、办公厅主任座谈会上说，今后，各级人大常委会委员要专职化，挂个名，平常不来，就会影响人大的工作。人大是国家权力机关，要依法行使职权，大体上要有70%的常委会委员是专职的，这将进一步加强人大的工作。

在党的十三大召开两年半之后，这时第七届全国人大换届也过去两年了，1990年4月12日全国人大机关召开会议，传达全国人大常委会党组会议的精神。时任第七届全国人大常委会副委员长兼秘书长的彭冲同志在会上进一步明确了什么是专职化，同时也表达了与落实中央的要求还有差距的看法。他说，委员专职化问题，中央明确了，我们没有落实。现在委员的社会活动多。专职化的概念，是全日制，是8小时在人大上班办公。彭冲同志一直努力推动实现常委会委员的专职化。

第五，研讨报告建议，在全国人大增设宪法委员会和司法委员会。宪法委员会负责向全国人大提出解释

宪法的议案，受理有关违宪的申诉，向全国人大常委会提出对违宪文件和行为的处理意见。司法委员会主要是协助全国人大常委会对司法机关进行法律监督。

彭冲同志的调研报告指出，有些同志建议，根据工作需要，全国人大增设宪法、司法、人事任免等几个委员会。

在后来研究起草监督法草案时，再次提出，建议全国人大设立专门委员会性质的宪法委员会。

1988年换届民主法制建设取得重大进展

研讨组提出的完善人民代表大会制度的举措，是有广泛共识的。有的举措在1988年第七届全国人大第一次会议换届时就实行了，有的举措是后来逐步实行的。

第一，差额选举全国人大常委会委员。

第七届全国人大常委会应选委员135人，提出候选人144人，差额9人，差额比例为6.67%。这是自1954年全国人大成立后，首次差额选举全国人大常委会委员。差额选举目的在于使全国人大常委会获得更广泛的民意基础。它的好处：一是使选举人有更多的选择余地；二是增加被选举人的压力，使当选的委员珍惜被赋予的权利、履行好肩负的责任。从那时起到2018年第十三届全国人大常委会的委员都是差额选举产生的。第十三届选举常委会委员的差额比例超过8%，是共7次差额选举中，差额比例最高的一届。差额选举全国人大常委会委员已经成为一项十分重要的民主制度。

第七届全国人大常委会组成人员的平均年龄为67.8岁，比第六届降低了1.5岁，这在逐步实现常委会组成人员比较年轻化方面迈出了一步。

第七届全国人大常委会产生15年后，2003年第十届全国人大常委会组成人员的名额，由155人增加到175人，增加的20个名额专门用于提名比较年轻的委员候选人。这些人当选后，其中10人调入了全国人大机关，专职从事全国人大的工作。时间又过了15年，当年调入全国人大机关的10位年轻委员中，由于超过了提名年龄，2018年首次有4人不再连任委员职务。而2018年选举产生的第十三届全国人大常委会中的8位年轻委员又调入全国人大机关，专职从事全国人大的工作。

第二，首次对1982年宪法进行修改。

1988年，改革开放进入了第10个年头。到这时，已经从1984年就允许举办的私营企业在宪法中还没有地位；再有，1987年12月1日深圳“违宪”敲响了中国土地拍卖第一槌。在改革开放的这个关头，1988年第七届全国人大第一次会议通过了两条宪法修正案，明确了“私营经济是社会主义公有制经济的补充”和“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。这为我国改革开放的深化提供了有力的宪法保障。

1985年全国第一个拿到私营企业营业执照的大连光彩实业有限公司董事长姜维同志，至今还保存着一份1988年4月4日的《人民日报》，这份报纸报道全国人大代表在审议时赞成宪法修正案草案。他永远忘不了1988年将“私营经济是社会主义公有制经济的补充”这句话写进宪法。

这次会议还通过了全民所有制工业企业法、中外合作经营企业法，决定设立海南省和建立海南经济特区，并授予海南省人大及其常委会制定经济特区法规的权力。这些都与改革开放息息相关。

第三，第七届全国人大增设了内务司法委员会。

这比研讨报告提出的方案更进了一步，将“内务”也纳入进来。第七届全国人大常委会副委员长习仲勋同志兼任这个委员会的主任委员。

会议期间，第七届全国人大第一次会议秘书长彭冲同志对增设内务司法委员会作了说明。他说，根据第六届全国人大的工作情况，经过反复研究，为了完善全国人大的组织制度，加强对司法工作的监督，建议增设内务司法委员会。他还说，各专门委员会是全国人大的常设机构，在全国人大闭会期间，受全国人大常委会领导，需要经常进行工作。因此，专门委员会的委员大多数应当是专职的，并且主要从在北京工作的代表中提名。民族委员会和华侨委员会的人选，有些是从在外地工作的代表中提名。

人大专门委员会的特点是：内容的专业性、工作的经常性。增设专门委员会，是加强人大组织建设的重要措施。从1983年第六届至2018年第十三届，全国人大专门委员会的数量逐渐增加：第六届设6个、第七届设7个、第八届设8个、第九届设9个、第十三届设10个。

研讨组在1987年提出的设立宪法委员会的设想，经过31年，2018年也得以实现，即第十三届全国人大设立了宪法和法律委员会。31年，可谓“道路又远又长”。

从1988年到今年，时间过去了31年，今天我们可以更清楚地看到，那次全国人大换届会议的成果，是1982年宪法通过施行后的5年里，我国民主法制建设取得最显著进展的标志。那次会议是影响中国发展的盛会。

1988年的全国人大会议开幕较晚，会期较长，4月13日闭幕这天已临近农历的谷雨，北京的最高气温是23度。此时，中南海新华门外的玉兰花已经盛开。我路过这儿，花香随风四散，沁人心脾。★

（作者系全国人大常委会法制工作委员会原副主任）

英国离婚制度的变迁

文／高仰光　宋见宇

家庭是人类文明的基石，婚姻则是开启家庭生活的一把钥匙。正因如此，人类历史上很多宗教和社会意识形态都对以拆解家庭为目的的离婚行为抱以强烈的抵斥态度。尽管不同程度的限制措施并不能真正消弭现实之中人们对于离婚的客观需求，但是强调血缘和身份的社会体制始终难以从正面承认离婚行为的正当性。从严格意义上讲，离婚自由直到近代才得到切实有效的保障，这一转变间接导致“个人”取代“家庭”成为全部社会制度的核心。相应地，在大多数人的观念中，家庭变成了个人之间基于多重目的结成的合伙。英国作为人类历史上第一个进入“现代”的国家，自18世纪开始引领全球政治、经济和法律的发展潮流，并且直到第一次世界大战之前都保持着领跑者的优势地位。在这一时间范围之内，英国人面对前所未有的社会问题不断给出创造性的解决办法，因而英国离婚制度的变迁能够在很大程度上反映出“现代家庭观”的形成过程。

大概从12世纪开始，英格兰的婚姻案件完全由教会法院管辖，婚姻被视为男女之间的神圣结合而不可解除，婚姻可能因不满足成立要件而无效，但有效的婚姻绝对不允许废除，唯有死亡才能将夫妻分开。然而，日子过不下去的夫妻总是很多，就连国王亨利八世同王后凯瑟琳也陷于旷日持久的婚姻危机。由于亨利八世向罗马教廷提交的离婚申请迟迟不能得到教皇的批准，情急之下的国王竟然宣布脱离罗马教廷，创立英国国教，并授意新任命的大主教允许他与王后离婚。自此之后，教会在坚持既定原则的前提下作出一些变通，允许夫妻一方以对方通奸或虐待为由向教会法院提出“司法分居”(divorce a mensa et thoro)的请求，获得准许者可以与配偶分居、不共寝食，但婚姻关系并不能因而解除，双方亦不得与他人另行结婚。

经历了17世纪上半叶的革命之后，国王的权力大幅衰减，教会的影响力也大不如前，议会开始成为国家主权的真正享有者。不过，教会法院依旧牢牢把持着离婚案件的决定权，而且在多数情况下依旧固守着极为陈旧的观念。议会试图通过颁布制定法来扭转这一不利的状况。1670年，议会根据《私人法案》批准了罗斯爵士(Lord Roos)的私人离婚请求，这是英国近代第一桩经由议会批准的离婚先例，议会在一定程度上接管了教会法院原有的职能，通过这种方式离婚也成为此后近两个世纪英国唯一合法的离婚途径。不过，这种离婚方式存在着较大的局限性，因为它本来是为妻子无法生育男性后代，同时爵位和财产又受到私生子威胁的男性贵族而设，其目的在于为这些男性贵族提供一个再婚并生育合法继承人的救济途径。因此，这种离婚方式的效力完全，当事人双方均可再婚，并组建新的家庭；但是，这种离婚方式的成本颇高，远非普通社会阶层所能负担，因为它要求丈夫必须先以妻子通奸为由获得教会法院的司法分居令，然后在普通法院提起通奸之诉，最后才能向议会申请适用私人法案离婚。事实上，通过这种方式离婚

纵观英国数个世纪的离婚法发展历程，其间的每一次制度转型，都是人们在试图保障离婚自由和实现婚姻价值间择优选择的结果。图／视觉中国

几乎完全是男性贵族的特权。对于无权无钱的普通人来说，他们难以负担议会离婚费用，便只能选择“遗弃”(desertion)“协议分居”(private separation)或“典妻”(wife-sale)等不受法律认可的非正式的方式来摆脱绝望的婚姻。总的来说，这一时期的英国已经开始突破教会法关于离婚的禁令，但并不存在真正意义上的离婚法。

至19世纪中叶，由英国引领的第一次工业革命已经落下帷幕。不断增强的社会流动性使大量英国妇女走出家庭，进入社会劳动。这打破了原来由男性独占工作岗位的局面，女性开始获得了独立的经济地位，进而追求精神上的自由。在这样的大背景之下，原本被赋予宗教意涵的那种“只进不出”或“宽进严出”的传统家庭开始被视为桎梏，社会公众希望法律能够尽快认可“进出自由”的世俗家庭。经过长达7年的漫长争论，1857年《婚姻诉讼法》(Matrimonial Causes Act 1857)最终在议会中获得通过。该法案设立了专门的离婚法庭，从而将批准离婚的权力从教会法院手中剥离开来，同时也废止了议会对于私人离婚的审批权。这意味着，当事人只需走完单一的司法程序便可与配偶离婚，所需费用和时间均大大减少，离婚终于不再是社会上层人士享有的特权。不过，若依当代人们的眼光来审视，1857年《婚姻诉讼法》的诸多规定仍旧相当保守。譬如，该法案仍将离婚的法定理由局限于通奸一种，并要求原告自身没有过错以及原、被告之间不存在合谋行为。再譬如，该法案对身处离婚纠纷中的夫妻适用不同的标准。如果妻子作为原告，她不仅需要证明被告丈夫通奸，还需证明丈夫存在诸如虐待、乱伦或鸡奸等其他过错；如果丈夫作为原告，那么他的证明责任明显要轻得多。此外，离婚法庭仅设立在伦敦市，对于居住在英国其他地方的穷人而言，离婚的成本仍然相当高昂。但是，不管怎么说，离婚总算不再被视为“不义之举”，而是作为一项普通民事制度被确立了下来。

进入20世纪之后，社会弱势群体争取独立和解放的浪潮席卷了全球，英国妇女的离婚诉求呈现出爆炸式的增长。1857年《婚姻诉讼法》显然无法应对这一变化，英国急需一部更加自由的离婚法。1912年，由葛雷尔勋爵(Lord Gorell)主持的“结婚和离婚诉讼皇家委员会”(Royal Commission on Marriage and Divorce)提出扩充离婚法定理由的建议。据此，议会于1920年和1923年分别通过了《司法管理法》(the Administration Justice Act)和新修订的《婚姻诉讼法》，前者授权法官可将巡回法庭暂时改为离婚法庭，以满足非伦敦地区贫困居民的离婚诉求；后者废除了离婚理由中针对妻子举证的过于严苛的标准，然而并没有增加关于离婚的法定理由。这意味着，葛雷尔勋爵的努力宣告失败。1937年，牛津大学选区议员赫伯特(Herbert)凭借独立议员的地位迫使议会再次通过《婚姻诉讼法》的修正案。这次修改将离婚理由从一种增加为四种，除通奸之外，还包括“遗弃3年以上”“虐待”“患有无法治愈的精神疾病且持续接受治疗已达5年”三种情况。与此同时，为缓解议会与教会之间的矛盾，1937年《婚姻诉讼法》增设了“结婚未满3年不得申请离婚”的限制条款。不难发现，该法案在整体上依然坚持过错离婚的原则，不过“患有无法治愈的精神疾病”这一条款已经默默地将无过错原则引入其中。

二战之后，英国的离婚率再次激增，过错原则开始受到质疑。1946年，著名的丹宁法官建议为处于分居状态的夫妻颁发离婚令；1951年，下议院议员艾瑞妮·怀特(Eriene White)提出将“分居七年”作为无过错离婚的理由。不过，与此相反的意见也层出不穷。例如，由福格斯·莫顿(Fergus Morton)主持的皇家委员会在1956年曾经明确反对离婚法向无过错主义方向发展。到了1966年，由坎特伯雷大主教主持的咨询委员会和另一个由法律界人士组成的法律委员会先后完成了有关离婚法改革的报告，这两篇报告的题目分别是《分离：当代社会中的离婚法》(Putting Asunder: The Divorce Law in Contemporary Society)和《离婚理由改革：选择的范围》(Reform of the Grounds of Divorce: The Field of Choice)。这两篇报告一致认为，未来的《婚姻诉讼法》应当把“婚姻不可挽回地破裂”作为唯一的法定离婚理由；至于法院究竟是否应当把审查“婚姻不可挽回地破裂”作为一项法定职权，这两篇报告却提出了截然相反的意见。经过这两派的博弈和妥协，英国于1969年通过了《离婚改革法》(Divorce Reform Act)。该法案开宗明义，在第1条第1款规定：婚姻当事人任何一方均有权以婚姻已经不可挽回地破裂为由，向法院提出离婚申请。基于这一原则，该条第2款明确列举了认定婚姻已经不可挽回地破裂的5项事实：(1)被告有通奸行为，且原告无法忍受与之共同生活的；(2)被告的行为使得期待原告与被告继续共同生活显得不合理的；(3)在提起离婚诉讼之前，被告遗弃原告已持续2年以上的；(4)在提起离婚诉讼之前，当事人双方已分居持续2年以上，且被告同意判决的；(5)在提起离婚诉讼之前，当事人双方已分居5年以上的。同时，该法案第3条也保留了结婚未满3年不准申请离婚的限制条款。至此，英国离婚法已经完成了从

“过错主义”到“破裂主义”的转变。1969年通过的《离婚改革法》并未立即生效，因为该法案跨出的这一步相当大，一时之间缺乏配套的制度。具体来说，该法案完整地承认了离婚自由，却未能妥善地处理离婚之后夫妻财产分配的问题，这有可能导致众多无辜的妻子在婚变之后失去最基本的经济来源。一直等到《婚姻诉讼与财产法》通过之后，这部奉行“破裂主义”的离婚法案才与之共同产生法律效力。

1973年，英国再次修改《婚姻诉讼法》(Matrimonial Causes Act 1973)，完全吸纳了《离婚改革法》的精神和制度，并且进一步规定了适用于分居2年及以上的夫妻合意离婚案件的特别程序，这种特别程序无需双方到庭，而只需文书处理即可产生完全的离婚效果。这种快捷高效的离婚方式使得已经反目的夫妻双方避免了再次见面时的尴尬，因此又被称为“通信离婚”(postal divorce)。至1977年，“通信离婚”的方式已经可以扩展适用于所有无争议的离婚案件。1984年，议会又将“结婚未满3年不准申请离婚”的限制缩短为1年，最大程度地减少夫妻双方在失败婚姻中的煎熬和痛苦。尽管也作出若干限制性的规定，但是1973年的《婚姻诉讼法》基本上已经比较充分地实现了离婚自由的宗旨。

值得注意的是，1973年的《婚姻诉讼法》也并非完美，其中最大的问题莫过于法院在判断“婚姻不可挽回地破裂”这一理由成立的事实时，并未完全排除传统观念中的过错因素。在实践中，针对判断“破裂”的5项事实，法院倾向于采取严格态度；此外，即使当事人已经证明了这5项事实中的一项事实甚至多项事实，法院也不必然认定婚姻已经达到不可挽回的地步。这在某种程度上表明，在制定法公开的判断标准之外，法院还保留着自己的一套判断标准。在实践中，为了尽快离婚，当事人往往寻求所需举证时间更短，也更能说服法官的过错理由（前三项事实）来证明婚姻破裂，而不太重视法条中存在的无过错理由（后二项事实）。显然，夫妻双方在搜集对方过错理由的过程中容易使既有的矛盾进一步激化，直接破坏可能使婚姻得到修复的机会。因此，不彻底的破裂主义与婚姻法改革的初衷截然相悖。

为解决这一问题，1990年，以玛格丽特·布思(Margaret Booth)为主席的法律委员会在题为《离婚理由》的报告书中一方面强调将“婚姻不可挽回地破裂”作为唯一的法定离婚理由，另一方面建议以一定时间的经过而非具体事实的认定作为判断“破裂”的标准。同时，报告书还主张设立11个月的离婚反思期，鼓励双方当事人以调解的方式解决财产分配和子女抚养问题，并以此减少双方的对抗情绪。实际上，这是将不彻底的破裂主义改造为纯粹的破裂主义的一种尝试。不过，法院方面显然更希望维持现状。当时的大法官事务部（现在的司法部）在1993年和1995年发布的两份报告中增加了要求当事人在提起婚姻破裂申请前参加聆讯会(information meeting)的规定；此外，还增加了这样的规定，如果离婚将给当事人带来重大的经济困难或其他困难，法院可以不颁发离婚令。

布思的主张在6年之后开花结果。1996年通过的《家庭法案》(Family Law Act 1996)取消了关于证明婚姻破裂具体事实的规定，同时规定了复杂冗长的认定程序，当事人只有依次完成这些步骤才有可能获得离婚令。这些步骤具体包括：(1)夫妻双方在婚姻破裂声明作出之前的3个月内参加过聆讯会；(2)夫妻双方经过9个月（有未满16周岁子女的延长6个月）的反省和考虑期间，在此期间，夫妻双方须已经反省过婚姻关系破裂的后果，且已经考虑过对未来生活的安排；(3)夫妻双方对未来的安排得到法院认可。完成以上步骤之后，夫妻双方才有可能获得法院颁发的离婚令。同时，该法案的第10条和第13条分别规定了“阻止离婚令”和“和解指令”，这两个条款授权法官指令双方当事人随时参加调解，这进一步加大了夫妻离婚的难度。由此可见，1996年的《家庭法案》为夫妻离婚制造了不小的障碍，但究其初衷，仍是在试图平衡“挽救可以挽救的婚姻”与“终结已经死亡的婚姻”这两个同等重要、却难以兼顾的立法目标。

1996年通过的《家庭法案》本来预计于1999年1月1日起生效，但是英国政府于1997年在部分地区开展的新法试点却并未取得预期的效果。不仅很多夫妻没能一起参加聆讯会，而且参加了聆讯会的当事人也只有7%选择了和解。同时，过度冗长的程序规定也让离婚在事实上变得更加困难，因此新法既没能实现以和解方式挽救可挽救婚姻的改革目标，也违背了使已经死亡的婚姻尽快解除的立法初衷。最终，1996年《家庭法案》涉及离婚的条款在2001年被正式宣布停止实施。因此，英国现行离婚法律制度仍旧建立在1973年的《婚姻诉讼法》之上。纵观英国数个世纪的离婚法发展历程，从严格禁止离婚到彰显离婚自由，再到对于维护婚姻稳定的重新关注，其间的每一次制度转型都是人们在试图保障离婚自由和实现婚姻价值间择优选择的结果。★

（高仰光系中国人民大学法学院副教授，宋见宇系中国人民大学法学院研究生）

加快推进高质量发展 建设繁荣宜居智慧新城

天津市滨海新区深入贯彻落实习近平总书记对天津工作提出的“三个着力”重要要求和视察天津重要指示精神，抢抓京津冀协同发展重大历史性机遇，紧紧围绕建设“五个现代化天津”，全面实施“三六一”思路举措，繁荣宜居智慧的现代化海滨城市建设迈出坚实步伐。

一、着力推动产业优化升级，集聚效应持续增强

坚持以项目集聚带动要素集聚，2018年新引进内外资项目1064个，实际利用外资34亿美元，内资到位额823.5亿元，完成固定资产投资1664亿元，200个重点项目竣工投产，预计新增产值超过1000亿元；398个项目开工建设，总投资达868.8亿元，新一轮投资热潮强势升温。自主可控基础软硬件产业链初步成型，飞腾CPU、麒麟操作系统等一大批智能科技企业茁壮成长。航空航天装备产业链日趋完整，动力电池、风电机组等新能源产业步入快车道，新药研发、合成生物、干细胞技术优势显现。汽车整车产能达到130万辆，电子信息、石油化工、粮油轻工等产业规模优势进一步巩固。

中国（天津）自贸试验区

滨海站

天津港鸟瞰

滨海新区区景

二、积极服务国家重大战略，发展活力持续释放

服务京津冀协同发展取得新成效，2018年承接非首都功能疏解项目591个，协议投资额1155.6亿元，中铝采购平台、中航资本等一批央企项目落地。滨海中关村科技园累计注册企业941家，注册资金104.3亿元，一批优质科技企业相继落户，成为京津两地优势互补、良性互动的重要平台。未来科技城京津合作示范区开工建设，中欧先进制造产业园、航空物流区、南港工业区承载能力全面提升。搭建五大载体平台推进高水平开放的典型经验受到国务院通报表扬。天津自贸试验区建设稳步推进，实施加工贸易自主核销等监管新举措，融资租赁、商业保理、平行进口汽车成为靓丽名片，租赁总资产突破1万亿元。

三、多措并举深化改革攻坚，营商环境持续优化

深入推进供给侧结构性改革，全力落实减税降费政策，工业企业资产负债率下降2.7个百分点、每百元主营业务收入中成本下降1.8元。深入开展“双万双服促发展”活动，走访企业2.1万户次，解决问题1万余个，营商环境指数居全市前列。积极推行全程无人审批、电子登记，现场办理基本实现“最多跑一次”。优化工程建设项目审批流程，审批时间大幅压减。坚持“产业第一，企业家老大”理念，深入落实“天津八条”“滨海50条”等政策措施，推动民营经济持续快速发展，新增民营企业2.1万户，民营企业出口增长82.5%。

四、全面提升城市品质内涵，人居环境持续改善

智慧城市建设取得积极进展，基本建成智慧滨海运营管理中心，构建集城市大脑、四大板块及多个应用场景于一体的“1+4+N”运营模式，建成一批智慧校园、智慧门诊、智慧商圈、无人超市，113条公交线路实现电子闪付，中新生态城高水平应用场景形成示范效应，泰达街智慧社区荣获中国智慧城市创新奖。坚决打好污染防治攻坚战，大气环境质量不断改善，PM2.5年均浓度52微克/立方米，下降16.1%，水环境和土壤环境治理持续加力，生态建设和保护全面加强。

立足新时代新定位新目标，滨海新区将牢牢把握京津冀协同发展重大战略机遇，以刀刃向内、刮骨疗毒的勇气深化改革，以爬坡过坎、滚石上山的韧劲全力攻坚，争当高质量发展排头兵。

基于安全可靠技术的“智慧人大”平台

“智慧人大”是以自主创新、安全可靠为核心，以基础设施为支撑，以标准规范和管理机制为保障，以服务“三会”和人大代表为中心，以提高机关工作水平为重点，结合“互联网+”、大数据、人工智能技术开发的智能业务平台。

立法管理平台

智能立法系统、规范性文件备案审查系统

监督管理平台

司法联网监督系统、经济运行监督系统、教育科学联网监督系统、农村农业联网监督系统、城乡建设环境联网监督系统、外事侨务联网监督系统、社会建设联网系统

智能会议平台

人大常委会信息系统、报到系统、电子阅文系统、简报系统

代表管理平台

人事任免管理系统、代表履职系统、代表议案建议管理系统、双联工作管理系统

智能办公平台

来信来访系统、OA、固定资产管理系统、离退休人员管理系统、电子档案管理系统

地方立法更科学

人大监督更及时

代表履职更充分

机关工作更高效

中科院成都信息技术股份有限公司（原中国科学院成都计算机应用研究所）

地址：四川省成都市人民南路四段9号中科院成都分院

网址：Http://www.casit.com.cn/zhrd

电话：18030503797　028-85145766

传真：028-85005921

CASIT 中科信息

微信扫一扫 获取更多资讯

云南
普洱
世界茶源养生天堂
CHINA · YUNNAN