

PEOPLE'S FRIEND

# 人民之友

湖南省人大常委会主办

**05** 10日出版 2016  
总第339期

邮发代码：42—211

www.hnrmzy.com



## 监督范式

加强“智库”建设，推动人大工作与时俱进

做人大工作的坚实后盾

国家立法年度观察

寻妻五年终分手，抚养费始于分居还是离婚？

ISSN 1674-8387



国际标准刊号：ISSN 1674-8387

国内统一刊号：CN 43-1227/D

定价：5.80元



P17 关注 / FOCUS

## 监督范式

娄底、张家界、长沙县、麻阳苗族自治县等地，人大常委会在行使监督权时，不断丰富和完善人大监督方式方法，人大工作活力迸发。这些蕴含创新、实效可期的动作是贯彻中央、省委文件精神生动实践的生动实践，为县乡人大依法行权履职提供了示范。

- P18 长沙县：刚性监督彰显人大权威 / 李建章
- P20 张家界：人大监督环保工作有劲道 / 全金平
- P22 娄底：履职监督的实践观察 / 卢鸿福
- P24 麻阳：“票决制”带来监督实效 / 曾润生

### 社评 / EDITORIAL

P04 坚持合民意真管用，积极做好立法工作

/ 韩永文

### 资讯 / INFORMATION

P05 媒体 P06 读图 P08 新语 P09 动态

### 特稿 / SPECIAL REPORT

P11 加强“智库”建设，推动人大工作与时俱进

/ 韩永文

P13 供给侧改革：从时髦话题到路径选择 / 张早平



P38 法治 / RULE OF LAW

## 国家立法年度观察

/ 阿 计

随着今年全国人代会表决通过慈善法，全国人大及其常委会最近一年的立法行动顺利收官。其间的点滴突破或艰难，都见证了当下的立法进程，以及现实的立法生态。



国际标准刊号: ISSN 1674-8387

国内统一刊号: CN 43-1227/D

邮发代号: 42-211

网址: http://www.hnrmzy.com

刊名题字 李 铨

《人民之友》 编辑委员会

主任 韩永文  
副主任 李友志 彭宪法  
编委 (按姓氏笔画为序)

王 刚 石光明 石希欣  
田家贵 朱国军 刘 明  
刘力量 刘永学 李 平  
李小平 李江南 李湘岳  
肖迪明 邹学明 易春阳  
罗述勇 赵丽莎 钟 实  
钟本强 袁观清 徐云波  
高建华 谢宏治 梁尔源  
彭武长

社长 司学群  
主编 田必耀  
副主编 陈彩艳  
版式设计 李 娜

编辑出版 《人民之友》杂志社  
发行范围 全国公开发行  
地址 长沙市韶山路190号  
邮政编码 410007

编辑部 (0731) 85309261 85309264  
发行部 (0731) 85309942  
传真 (0731) 85309942  
E-mail hnrmzy@163.com (刊网投稿)

事业部 (0731) 85309173  
传真 (0731) 85309174  
E-mail rmzygg@163.com(广告)  
广告经营许可证 湘工商广字054号

本期出版日期 2016年5月10日  
印刷 湖南天闻新华印务有限公司  
定价 5.80元

(质量监督电话: 0731-85309377, 85309261)



合作媒体

本刊声明: 来稿一经采用, 即表明作者将该作品的出版权和网络传播权授权我刊行使。以上授权稿酬我刊在作品发表时一次性支付。若有不同意见, 请在投稿时声明。

《人民之友》官方微信  
欢迎扫描二维码关注

### 履职 / DUTY EXECUTION

- 【特别报道】 P26 “注重推进精细化立法” / 陈 柳
- P27 省人大常委会会议事规则正式施行 / 邱海云
- P28 中小学校幼儿园建设有了新标准 / 蒋海洋
- 【监督】 P29 人大监督, 还翠江本色 / 邓 超
- P30 跟踪监督: 让低保公平“兜底” / 郭小明 谢建煌
- 【传真】 P31 湘潭县: 贯彻中央文件“三部曲” / 唐定伟
- P33 人大会议上的履职“表情” / 吴超华
- 【创新】 P35 努力实现人大工作提质增效 / 连建华
- P36 荷塘区: 集中巡回督办建议, 用实效说话 / 刘 勇

### 法治 / RULE OF LAW

- 【案例】 P40 住宅小区停车位权属开发商还是业主?
- P41 有汇款记录就一定有借贷关系吗?
- P42 寻妻五年终分手, 抚养费始于分居还是离婚? / 若 星
- 【法苑】 P58 遇刺不死与别样“复仇” / 赖海榕
- P59 “缰绳”管出“好马” / 徐贻军 何德平

### 人物 / FIGURE

- P44 张徐: “小岗位”上的“大作为” / 谭铁安
- P46 刘惠兰: 为农民兄弟说真话 / 陈桂元
- P48 扎根安化的“玛汝黛帕” / 夏琼玲
- P49 “逮着机会”就发声 / 陈 林

### 论坛 / FORUM

- P50 做人大工作的坚实后盾 / 谭建上
- P52 依法选出更多的“责任代表” / 梅国华
- P53 单行条例立法实践思考 / 易峥嵘 彭宏科
- P54 全面保障代表联络工作站有效运行 / 黎耀辉

### 观察 / OBSERVATION

- P56 谁来为媒体失真信息“辟谣”? / 吴超华
- P56 名校特招与“寒门出贵子” / 邱海云
- P57 “拒救”官司背后的“痛脚” / 谭铁安

### 随笔 / ESSAY

- P60 一个不讲理社会是特别危险的 / 苏子川
- P61 不要老想用审判改变法律 / 刘洪波

### 视界 / EYESHOT

- 封二 中国石油湖南长沙销售分公司:  
优质品牌 精致服务
- 封三 常德市水利局: 生态水利 造福人民
- 封四 四通木业: 弘扬美德 传承经典
- P1 陈永华的为民情怀
- P64 始终坚持“实”的导向, 推动县域经济稳健发展 / 秦方进

### 风采 / MIEN

- P62 创新方式 服务民生
- P63 周泽宇: 生命在救助中闪光 / 周 俊
- P63 杨永建: 情系大山终无悔 / 周 俊

# 坚持合民意真管用， 积极做好立法工作

湖南省人大常委会党组书记、副主任 韩永文

以良法促进发展、保证善治，是神圣而艰巨的任务。把铸管用之法、铸良法作为地方立法工作的重中之重，切实在提高立法质量上下大功夫，努力使法规不越权、立得住、行得通、合民意、真管用。

今年3月，习近平总书记在全国两会党员负责干部大会上指出：“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；不是什么法都能治国，不是什么法都能治好国；越是强调法治，越是要提高立法质量。”法律是治国之重器，良法是善治之前提。我们要坚持紧紧围绕贯彻落实中央和省委的重大战略决策部署，围绕我省经济和社会大局，围绕人民群众关注关心的热点、难点和重大民生问题，把铸管用之法、铸良法作为地方立法工作的重中之重，切实在提高立法质量上下功夫，努力使制定出来的法规不越权、立得住、行得通、合民意、真管用。

坚持依法立法、因时制法。地方人大及其常委会行使立法权，要严格遵循立法法及其他相关法律的规定，体现合法性要求。要自觉维护社会主义法制统一。法规案提案主体要合法，法规草案审议程序要合法。新制定的法规一般应当经过三次审议通过。九届全国人大常委会总结多年的立法实践经验，在立法法中用法律形式将三审制固定下来。无论是省人大，还是各市州人大都要坚持好法规审议的三审制，要加强法规审议工作，严格按程序办事，不攀比、不赶工，不贪多求快，努力在求真、求实、求精上下功夫。地方立法的特点是实用性、操作性，具有地方特色，所以无论是拟定立法计划，确定立法项目，制定法规条文，都必须注重在实用、管用上下功夫，强化法规的针对性、适用性、实用性和可操作性。各地人大及其常委会行使立法权，要注重因地制宜、因时制宜，体现地方特色。要紧紧围绕省、市（州）委重大决策部署和人民群众所思所盼，深入分析立法需求，区分轻重缓急，突出立法重点，注重各方面法律制度的协调发展，确保有限的立法资源真正用在刀刃上，通过立法推动工作、促进发展、解决问题。

坚持以民为本、立法为民。法律制度的根基在于人民发自内心的拥护，法律制度的力量在于人民自觉的遵循。只有坚持国家一切权力属于人民，尊重和保障人权，保证公民在法律面前一律平等，保证人民依

法享有广泛的权利和自由，法律制度才能深入人心。法律具有社会性，没有社会性就没有法律的生命力。法律的社会性，首先是体现人民性。立法工作必须坚持和贯彻党的群众路线，充分依靠人民，正确把握最广大人民群众根本利益、现阶段群众共同利益、不同群体特殊利益的关系，正确反映和统筹兼顾不同方面群众的具体利益，正确处理权利与权力、权利与义务、权利与责任的关系，着力解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题，从法律制度上充分体现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

坚持科学立法、民主立法。推进科学立法、公开立法、民主立法是提高立法质量的根本途径。推进科学立法，要建立科学的立法工作机制，抓好立法项目论证、法规评估等工作的常态化、制度化；要综合运用“立改废释”等多种立法方式，增强立法工作的协调性、及时性、系统性；要以科学严谨的态度做好立法工作，加强立法调研，增强法规的可执行性和可操作性。推进民主立法，要进一步健全民主开放包容的立法工作机制，调动一切积极因素，广泛凝聚社会共识；要拓展人民有序参与立法的途径，健全法规草案公开征求意见和公众意见采纳反馈机制，重视网络民意表达；要充分发挥人大代表作用，把办理代表议案建议同制定修改法规紧密结合起来；要完善法规起草、审议的协调协商机制，统筹协调利益关系，尽量避免部门利益倾向和争权诿责现象，切实提高法规起草质量。

“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。”全面加强和改进地方立法工作，以良法促进发展、保证善治，是神圣而艰巨的任务。各级人大常委会必须自觉接受党对立法工作的领导，确保立法工作正确的政治方向；不断完善立法体制机制，充分发挥人大在立法中的主导作用；切实加强立法能力建设，保障和促进立法工作水平稳步提升，进一步提升全省人大立法工作水平，为全省经济社会发展提供有力的法治保障。

（本文系韩永文同志在全省立法工作会议上的讲话，有删节。）

## 安徽省开展地方组织法执法检查



4月18日，安徽省人大常委会召开贯彻中央和省关于加强人大工作和建设文件精神情况的督查及地方组织法、《安徽省乡镇人民代表大会工作条例》执法检查动员会。把中央和省文件精神贯彻情况的督查与人大执法检查结合起来进行，这在安徽省是第一次。这次督查和执法检查在各组分别形成督查和检查报告的基础上，形成综合督查报告和执法检查报告，专报省委；形成执法检查报告，提交人大常委会主任会议研究，并提请5月下旬的省人大常委会会议审议，努力推动督查和检查发现的问题得到切实有效的解决。

[http://mp.weixin.qq.com/s?\\_\\_biz](http://mp.weixin.qq.com/s?__biz)

## 特别严重疫苗事件将追刑责



4月23日，《国务院关于修改〈疫苗流通和预防接种管理条例〉的决定》公布。修改后的条例规定，发生特别严重的疫苗质量安全事件或者连续发生严重的疫苗质量安全事件的地区，其人民政府主要负责人还应当引咎辞职；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

<http://www.chinanews.com/gn/2016/04-25/7847550.shtml>

## 北京救护车将打表计费



从5月1日开始，北京将使用计价器来确定救护车使用费，取消往返全程计价。3公里以内收取50元起步费，3公里以上每公里7元。目前北京市120和999共计580辆急救车均已安装计价器。北京市质监局将“年审”计价器，允许百分之一误差。

[http://weibo.com/fhzk/profile?s=6cm7D0&is\\_hot](http://weibo.com/fhzk/profile?s=6cm7D0&is_hot)



《南风窗》2016年第9期

## “钢的城”走向黄昏

当武汉、成都、鞍山、抚顺、马鞍山等地，不时地有穿着钢铁工人劳保服的中年男女在劳动力市场上，带着迷茫的眼神徘徊时，一个散布于全国、很有年代感的“封闭社会”，已经快走到了它的终点。很多钢铁企业在洗牌和嬗变之后将浴火重生，但大型国企的那个充满温情的社会结构，慢慢地将会成为一种忧伤的回忆。钢企作为计划经济的产物，需要政治整合，也需要社会整合。在钢企生活区这个熟人社会，人与人之间建构了一种基本的信任，以及相互帮忙的热情。市场化改革之后，尽管钢企仍然在上世纪80年代甚至90年代有过辉煌，但地基其实已经动摇了。“钢的城”的命运变幻，可以让所有人去看到社会结构，还有生活更多的可能性。



《财经》2016年第48期

## 整肃互联网金融

从e租宝到中晋资产去年以来规模上百亿的所谓理财平台接连倒塌，涉及上百万投资者超过千亿的投资。据第三方网贷资讯平台网贷之家统计，自2011年P2P网贷平台上线以来，截至今年3月，国内累计成立的P2P理财平台达3984家，已有1523家公司倒闭或者跑路，问题平台占比高达38%。4月14日，国务院组织14个部委召开电视会议，将在全国范围内启动有关互联网金融领域的专项整治，为期一年。当日，国务院批复并印发与整治工作配套的相关文件。按照“谁家孩子谁抱走”的原则，共有七个分项整治子方案，涉及多个部委。各界普遍关心的P2P网贷等新型互联网金融理财，将是这次整治的重点领域，整个互联网金融行业或面临变局。



《新周刊》第465期

## 不读书的人是可耻的

2013年，一篇题为《令人忧虑，不阅读的中国人》的文章红遍网络。作者据称是印度工程师“孟莎美”，文中最触目惊心的是一组对比数据：“中国人年均读书0.7本，与韩国的人均7本、日本的40本、俄罗斯的55本相比，中国人的阅读量少得可怜。”我们并非自己所说的那么忙。时间不够，所以无法阅读，可能只是一个方便的借口。大多数爱书人之所以读书主要是为了逃入一个更激动人心、更有价值的世界。在那儿，他们不会讨厌他们的工作、他们的伴侣、他们的政府、他们的生活。通过阅读，你得以塑造自己的世界观、趣味和见识，正如诗人布罗茨基所说，“我是我所读过和所记得的东西的总和”。（李丹/整理）



### 执法检查 ▲

4月12日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂主持召开全国人大常委会食品安全法执法检查组第一次全体会议，正式启动2016年度全国人大常委会执法检查。国务院有关部门汇报了食品安全法贯彻实施情况。此次执法检查由张德江委员长任组长。

### “拉面穿针” ▶

4月16日，“创客牛拉”在北京正式开业。甘肃兰州牛肉拉面产业联合会秘书长、兰州牛肉拉面技术标准制定者之一的翟兆哲，拉面大师李永麟等与媒体见面。活动现场，创客牛拉的技师表演拉面穿针。





#### ◀“公开面试”

当地时间4月12日，在纽约联合国总部托管理事厅，联合国教科文组织总干事伊琳娜·博科娃作为联合国秘书长候选人之一接受会员国“公开面试”。联合国秘书长8名候选人于12日至14日首次接受联合国会员国“公开面试”，进行自我陈述并回答提问。这是联合国成立70年来，候选人首次有机会在公开、透明的平台上做自我展示。

#### “不满”▶

当地时间4月18日，来自全美的上千名美国民众聚集在华盛顿国会大厦外，他们高喊“不要金钱政治”、“一人一票”等口号，表达对美国当前选举政治及民主现状的不满。



(中国新闻社供图) 栏目主持 / 陈柳



## “英雄不论出处”

4月19日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平主持召开网络安全和信息化工作座谈会。会上，习总书记强调要发展核心技术：“可以探索搞揭榜挂帅，把需要的关键核心技术项目张出榜来，英雄不论出处，谁有本事谁就揭榜。”

@不拘一格：总书记求贤若渴，彰显了网络化时代治国安邦的大战略。

## “保护文物也是政绩”

4月12日，全国文物工作会议在北京召开，习近平总书记对文物工作作出重要指示。习近平强调，树立保护文物也是政绩的科学理念，统筹好文物保护与经济社会发展，使文物保护成果更多惠及人民群众。

@历史的天空：文物是一个国家的“金色名片”，文物保护需要政府发力及各方努力。

## “做食品就是要良心打头”

4月24日，李克强总理考察四川雅安芦山县灾后重建情况时，随机走进一家以“钱记”为名的食品店铺。总理对店主说，你店铺名字虽叫“钱记”，但要让大家知道你不是“钱”字打头，而是良心打头。做食品就是要良心打头。

@钱不是万能的：“舌尖上的安全”来不得半点马虎，做良心食品，实行道德自救，才能避免“易粪相食”。

## “四险一金”

日前，多地出台了下调“五险一金”的改革方案，人社部、财政部联合发布通知再次明确，生育保险和基本医疗保险将合并实施，“五险一金”变“四险一金”，生育保险基本可以实现全覆盖。

@画外音：让企业减负，让百姓得实惠，政府为民举措值得点赞。

## “住宅用地70年大限如何续期”

近日，温州一批20年产权住宅土地使用权到期，又要花几十万元“延期”的新闻，让“住宅用地70年大限如何续期，需不需要交纳土地出让金以及交纳标准”成为话题。温州市国土部门表示，相关方案近期将报上级研究决定。而早在2011年，深圳国际商业大厦因20年使用“特区年限”到期而补交了地价。

@可怕的黑洞：住宅用地使用权“撞限”后如何操作需顶层设计，也需法律层面的规范。

## “第一拍”

papi酱，毕业于中央戏剧学院导演系。2015年10月开始

进军网络原创视频，今年2月份起，凭借变音器发布原创短视频而走红。3月，坐上“2016第一网红”宝座的papi酱获得1200万融资。4月21日，“papi酱视频贴片广告”位置最终以2200万成交，成为“新媒体史上的第一拍”。拍卖所获净利润将全部捐给中央戏剧学院。

@嘹歌好汉：在一个时势造英雄的时代，只要敢于创新求变，丑小鸭变白天鹅不是童话。

## “血汗海鲜”

4月18日，第100届普利策奖揭晓，美联社记者关于东南亚“血汗海鲜”的报道荣获新闻类“公共服务奖”。东南亚渔业系统普遍存在强迫劳动、滥用奴工的问题，渔工被关在船上昼夜劳作，船主赚取暴利，渔工们却拿不到一分钱，生了病还会被关在笼子里，如同现代奴隶。

@囚鸟画眉：清除“血汗产业”的生存土壤并科学发展，才能走出“非被奴役即遭贫穷”的困境。

## “女子酒店遇袭”

日前，一女子发微博称，其4月3日在北京朝阳区酒仙桥北路和颐酒店入住时，被陌生男子跟踪并强行拖拽，当时女子曾向服务员、保洁员、路人多次求救，但都无人援手。此事件引发广泛关注。据警方通报，涉案人员是在发放招嫖卡时，误将女子当做“同行”而大打出手。目前，涉事酒店已公开道歉、直接涉案人员被警方抓获。

@沉默的洛神：女子酒店遇袭冲击公众心理安全底线，若社会缺乏普遍的、严密的公共安全，则人人都有可能遭遇不测。

## “毒学校”

近日，央视曝光常州外国语学校新址毗邻化工厂，自去年底以来，有近500名学生身体出现异常，经检测，该校区地下水、空气均检出污染物，被网民称为“毒学校”。目前，环保部、江苏省政府已成立联合调查组，国家督学已牵头赴当地进行专项督导。

@小白鼠乖乖：学校建在“毒土地”上，所有审批环节均失守，这是难以原谅的人祸，应当严查并追责。

栏目主持 / 蒋海洋

## >>> 王力、路建平率队来湘调研

4月13日下午，全国人大财政经济委员会委员王力、外事委员会委员路建平率队来湘，就“湖南实施‘走出去’战略存在的问题及对策”进行专题调研。湖南省人大常委会党组书记、副主任韩永文主持专题调研汇报会。会上，省商务厅、发改委等省直厅局汇报了各自领域“走出去”工作情况。中联重科股份有限公司、湖南山猫卡通有限公司等企业的代表汇报了各自企业在“走出去”过程中遇到的困难及具体建议。

调研组认为，湖南“走出去”虽然起步较晚，但后发优势明显，成效显著。目前，国有、民营企业齐头并进，投资、承包、劳务三驾马车均衡发展；行业重点突出，形成了一批领军企业和龙头企业；各部门支持力度大，工作协调，形成了合力。他们希望湖南继续发挥优势，创新发展，积极争取国家内陆自贸区政策，从战略层面促进“走出去”工作。

(思湘) ㊟

## >>> 省委常委会议研究部署人大换届选举工作

4月7日上午，省委书记、省人大常委会主任徐守盛主持召开省委常委会议，学习贯彻中共中央政治局常委、国务院副总理张高丽在湖南省考察调研时的重要讲话精神，研究部署全省市县乡三级人大换届选举有关工作。省领导杜家毫、李微微、郭开朗、许又声、张文雄、傅奎、韩永文、李友志、陈君文参加会议。

会议听取了省人大常委会党组关于做好全省市县乡三级人大换届选举有关工作的汇报。会议强调，各级党委要认真履行主体责任，严格落实党委书记第一责任人的责任，加强统筹协调，及时研究解决换届选举中的重要问题。各级人大要在同级党委的领导下，依法认真做好组织指导工作，特别是对选举中的重大问题和重要情况，要及时向同级党委请示汇报。要严格执行中央“九个严禁”的换届纪律要求，坚决落实换届风气问责制，切实把好代表“入口关”、选举“组织关”和全程“监督关”，以铁的纪律、铁的手腕和铁的担当确保换届选举风清气正、圆满成功。

## >>> 省人大常委会启动食品安全法执法检查

4月12日，省人大常委会召开电视电话会议，对《中华人民共和国食品安全法》和《湖南省食品生产加工小作坊和食品摊贩管理条例》(以下简称“一法一条例”)执法检查进行全面动员、部署。省人大常委会党组书记、副主任、执法检查组组长韩永文主持会议，省委常委、省人民政府副省长陈向群，省人大常委会副主任李友志、陈君文、王柯敏，省人大常委会秘书长彭宪法出席会议。

本次执法检查重点检查食品安全法新修订内容和重要制度的落实情况等。执法检查主要采取听取汇报、会议座谈、实地检查、个别走访、随机暗访、调查核实等方式进行，选择6至9个市(州)进行重点检查。执法检查组设立咨询、举报和投诉电话(0731-85309079)，欢迎举报。

李友志对执法检查工作进行了部署。他指出，要充分认识执法检查的重大意义，切实增强执法检查的监督实效，用实际行动确保人民群众吃得安全、喝得放心。

陈向群代表省人民政府就如何配合开展执法检查作了安排。他要求，全省各级政府及其相关部门积极配合检查，自觉接受监督，精心组织，强化整改，确保执法检查取得实效。

韩永文强调，全省各级各部门要以此次执法检查为契机，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，推动食品安全战略实施，促进我省食品安全形势持续好转，为建设富饶美丽幸福新湖南作出新的更大的贡献。

省人大各专门委员会、常委会各工作机构负责人及相关部门负责人参加会议。

(本刊记者 刘铮) ㊟



**>>> 着力建设清正廉明的地方国家权力机关**

4月14日下午,省人大常委会机关召开2016年度党风廉政建设建设和反腐败工作会议。省人大常委会党组书记、副主任韩永文出席会议强调,坚持把纪律和规矩挺在前面,坚持纪严于法、纪在法前,着力建设清正廉明的地方国家权力机关,营造省人大常委会机关良好的政治生态,形成干净干事、务实作为的浓厚氛围。

省人大常委会机关党组书记、秘书长彭宪法传达了十八届中央纪委第六次全会、十届省纪委第八次全会精神,并结合机关实际,提出了具体贯彻意见。

1月23日,在省第十届纪委第八次全会上,省纪委派驻省委办公厅、省委组织部、省委宣传部、省委统战部、省人大常委会机关、省政府办公厅、省政协机关7家单位的新设派驻纪检组分别被授牌。

省纪委驻省人大常委会机关纪检组组长刘伟志回顾和肯定了省人大常委会机关纪检组近几年的工作,介绍了派驻纪检组工作职责,对2016年度纪检工作进行了部署和安排。派驻纪检组“监督重点对象是驻在部门领导班子及省管干部和县处级干部”。

会上,省人大各专门委员会、常委会工作机构和办事机构的主要负责同志递交了党风廉政建设责任状。

(本刊记者 田必耀) 

**>>> 齐心协力做好民族工作**

4月19日,省民族团结进步行动工作座谈会暨民族区域自治“一法两规定”执法检查动员会在长沙召开。省人大常委会副主任王柯敏、副省长蔡振红出席会议并讲话。省长助理袁建亮主持会议。

从即日起至9月,省人大常委会将对全省贯彻实施民族区域自治法、国务院实施民族区域自治法若干规定、湖南省实施民族区域自治法若干规定的情况进行执法检查。

此次执法检查旨在督促各级政府及其有关部门切实履行法定职责,有效解决“一法两规定”实施中存在的突出问题,推动民族地区经济社会又好又快发展。省人大常委会将派出两个检查组分赴湘西土家族苗族自治州、张家界、邵阳、怀化、永州等市州开展执法检查。

王柯敏强调,要坚持问题导向,进一步建好民族团结进步行动平台。进一步提高思想认识,营造关心支持民族工作的浓厚氛围,齐心协力推进民族地区全面小康建设,推进民族法治化进程,完善协作机制,形成做好民族工作的强大合力。

会议明确今年民族团结进步行动主题:抢抓机遇谋发展,强化监督抓落实,凝心聚力奔小康。

(本刊记者 吴迪) 

**>>> 扎实有效开展“两学一做”**

4月25日,省人大常委会机关召开“两学一做”学习教育动员部署大会。省人大常委会党组书记、副主任韩永文要求,省人大常委会机关全体党员干部要深刻领会中央和省委会议精神,扎实有效抓好“两学一做”学习教育工作。

省人大常委会秘书长彭宪法就省人大常委会机关开展“两学一做”学习教育进行安排部署。

会议指出,要充分认识和把握“两学一做”学习教育的重大意义和总体要求,深入学习党章党规和习近平总书记系列重要讲话,做讲政治、有信念,讲规矩、有纪律,讲道德、有品行,讲奉献、有作为的“四讲四有”合格党员。

韩永文强调,开展“两学一做”学习教育是贯彻全面从严治党战略布局的现实要求,是推进党的思想政治建设常态化、制度化,推动管党治党工作向基层延伸拓展,推动人大工作与时俱进、务实创新的重要保障。要用严和实的标准,抓好学习教育各个环节,做到真学真懂真信、真做真崇真畏和真改真用真做。强化组织领导,压紧压实责任,坚持以上率下,搞好统筹兼顾,以学习教育的良好成效推动人大工作创新发展。

(蒋素珍) 

**>>> 努力争创省级文明标兵单位**

4月21日,省人大常委会机关2016年综合治理工作会议举行。省人大常委会秘书长、机关综治领导小组组长彭宪法出席会议。省人大常委会办公厅副主任、机关综治领导小组副组长张慧主持会议。

会上,省人大常委会机关各处室负责人向彭宪法递交了《2016年度机关社会治安综合治理目标管理责任书》。

彭宪法指出,2016年省人大常委会机关将争创省级文明标兵单位,做好全年的安全生产工作至关重要。机关各处室负责人要落实安全主体责任,全体干部职工要提升安全防范意识和应对突发安全事故能力,有效防范和遏制各类安全事故,共同推进机关综治工作再上新台阶。

(梁元东) 

栏目主持 / 司学群

# 加强“智库”建设， 推动人大工作与时俱进

省人大常委会党组书记、副主任 韩永文

习近平总书记参加今年全国人代会湖南代表团审议时的重要讲话，为做好我省今年人大工作指明了方向，我们要认真学习、领会、贯彻，并结合贯彻全国两会、省两会关于人大工作的部署要求，励精图治，开拓创新，把全省人大工作推上新台阶，努力擦亮人大工作的牌子，树立和维护地方国家权力机关的良好形象。

## 一、坚持党的领导，确保人大工作正确的政治方向

习近平总书记指出：“坚持中国特色社会主义政治道路，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。”我国是一个13亿人口的发展中大国，实行的是具有中国特色的社会主义制度。国家利益、民族利益与人民利益的统一性，人民利益的广泛性和实现人民利益的复杂性、艰巨性，要有一个代表最广大人民根本利益的坚强的政治核心，来领导人民掌握国家权力，正确处理各种社会矛盾，把全国人民的力量和意志凝聚起来，建设好自己的国家，实现好人民的根本利益。不懂得党领导的重要性，就不懂得社会主义民主政治建设的真谛，就不可能把握社会主义政治文明建设的正确方向。这样政治特性的国家确立和产生了行之有效的、在中国共产党领导下的人民代表大会的根本政治制度。

全省各级人大及其常委会要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，始终强化党的领导，把党的领导贯穿于人大工作的各方面、全过程。人大工作坚持党的领导，就是要坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求，对党绝对忠诚，同党中央保持高度一致，自觉维护党中央权威；要严明党的政治纪律，切实增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，向党



中央看齐，向党的大政方针看齐，在任何时候、任何地方都做党的事业的坚定捍卫者；要坚定不移地贯彻落实中央、省委和同级党委的重大决策部署，坚持重大情况、重要问题、重点工作及时向同级党委请示汇报，争取党委重视与支持，确保人大工作正确的政治方向。从党中央到省委，对人大工作和建设十分重视，切实加强领导。去年以来，中央出台了18号文件和3号文件，省委出台了26号文件，对加强县乡人大工作和建设提出新的任务要求和具体举措。最近，省委决定5月上旬召开省委人大工作会议，对做好新形势下地方人大工作进行部署。这对进一步推动做好人大工作十分重要。全省各级人大常委会要在党委的领导下，切实抓好省委人大工作会议精神和中央文件、省委文件精神贯彻落实，进一步推动各级人大工作和建设。

## 二、立足人大职能和工作特点，承担好保障和促进改革发展的历史责任

习近平总书记在今年全国两会党员负责干部会

议上指出,做好“十三五”时期各项工作、夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利,离不开各级人大及其常委会的积极作为和责任担当,离不开各级人大代表的广泛参与和大力支持。全省各级人大及其常委会要切实增强责任感和使命感,学习好领会好实施好中央的新理念新思想新战略,坚决贯彻落实中央和省重大决策部署,立足人大工作特点和职能定位,科学谋划工作,依法履行职责,在围绕党委中心工作、服务经济社会发展大局中发挥人大职能作用。一是紧紧抓住提高质量这个关键,进一步加强地方立法工作。牢牢立足省情、市情、民情和民意需要,紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,紧紧围绕“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念,紧紧围绕省、市州党委重大决策部署和人民群众所思所盼,深入分析立法需求,区分轻重缓急,突出立法重点,注重各方面法律制度的协调发展,真正把有限的立法资源用在刀刃上;坚持依法立法,加强法规审议工作,严格按程序办事,努力使制定出来的法规不越位、立得住、行得通、合民意、真管用,以良法促进发展、保证善治。二是坚持正确监督、有效监督,形成加强改进工作合力。依法用好执法检查、听取和审议工作报告、预算决算审查监督、专题询问、规范性文件备案审查、跟踪监督、视察调研等多种监督方式方法,增强监督实效,推动解决人民群众普遍关心的热点难点问题,推动解决制约全面建成小康社会的短板瓶颈问题。三是要尊重代表主体地位,加强和改进代表工作。支持和保证人大代表依法执行代表职务,保证代表知情知政,密切与代表和人民群众的联系,发挥好人大代表了解民情、反映民意、汇集民智的作用,畅通社情民意表达和反映渠道,动员和组织全省人民投身到全面建成小康社会的伟大事业中来,为建

设富饶美丽幸福新湖南贡献力量。

### 三、加强人大工作理论研究和实践探索,切实发挥好“智库”作用

理论是行动的向导,有了正确的理论,才能指导正确的行动。人大工作理论研究和实践探索,是人大常委会一项非常重要的基础性工作。面对新形势新发展的要求,人大研究工作要用发展的眼光、创新的思维,不断拓展研究视野,提高研究工作水平。一要紧紧围绕人大如何服务经济社会发展大局开展研究工作。从国情、省情、市情出发,研究人大工作如何体现党中央的新理念新思想新战略,如何推动中央、省委和同级党委决策部署贯彻落实,如何与经济社会发展相适应,如何满足人民群众日益高涨的政治参与民主诉求,等等。人大理论研究只有立足现实,研究问题,才会生动,才有价值。二要紧紧围绕国家治理变化的新要求,开展人大工作和法治建设研究。积极探索人大工作如何更好地坚持党的领导,如何更好地发挥人大在立法中的主导作用,如何进一步增强监督实效,如何进一步发挥代表主体作用,如何进一步完善人大工作具体的运行机制和工作制度,等等,为不断提高人大及其常委会依法履职水平提供理论支撑。三要紧紧围绕地方人大工作继承创新开展研究工作。“敢为人先”是湖南精神之一。这些年来,全省各级人大常委会在立法、监督和代表工作等方面积极探索创新,涌现出很多好做法好经验,有些在全国都产生了影响。人大研究工作者要加强总结完善、提炼升华,形成可复制、可推广的经验,提升全省人大工作整体水平,促进地方人大工作完善发展。四要紧紧围绕贴近立法需求、提高立法质量和管制有效有用,深入开展调查研究,求实、求细、求严,提高研究工作的科学性、适用性和有效性。

人大常委会研究室是人大的“智库”,是人大常委会的“智囊团”,要

切实加强研究能力建设,承担好人大研究工作重任,发挥好参谋服务的重要作用。人大研究工作者要始终保持三种良好的工作状态:一是学习的状态。学习是文明传承之途,人生成长之梯,政党巩固之基,国家兴盛之要。全省人大工作者都要把学习当作一种政治责任、一种精神追求、一种生活方式,多挤一点时间,多一点静气,学经典,学原著,学法律,学专业知知识,学中国特色社会主义理论,学党的路线方针政策,从书本上学,在实践中学,持之以恒,久久为功,用科学的理论武装头脑,用深厚和广博的知识丰富自己,在研究思考中增进能力,在推动工作中提升水平。二是进取的状态。“有为才有位”。要始终有蓬勃朝气、昂扬锐气、浩然正气,主动作为,严谨负责,精益求精,切实抓好文稿服务和理论研究工作,努力提高为常委会履行职权参政设谋的能力和水平。文稿服务是研究室发挥参谋作用的重要形式,要着力提高文稿质量,谋在点子上、参在关键处,努力在谋深谋远谋新上下功夫。理论研究要找准课题,深入思考,多开展研讨活动,多出精品力作,为人大制度和人大工作与时俱进提供智力支持。三是务实的状态。人大工作要务实,理论研究要“落地”。要多深入基层开展调研,多向实际工作者求教问计,从丰富的实践中吸收养分,从群众的智慧中获取灵感,不搞刻舟求剑,也不闭门造车,更不要异想天开;要切实改进文风会风,力求短、实、新,不搞假、大、空;要守得住清贫,耐得住寂寞,顶得住诱惑,坚持用严的标准、实的作风塑造研究室干部形象。全省各级人大常委会要高度重视人大“智库”建设,加强理论研究人才培养使用,努力为人大工作理论研究的开展创造良好的环境。

(本文系韩永文同志4月15日在全省人大系统理论研究工作座谈会上的讲话,有删节。)

# 供给侧改革： 从时髦话题到路径选择

习近平指出，供给侧结构性改革的根本目的是提高社会生产力水平，落实好以人民为中心的发展思想。供给侧结构性改革是一次新的产业转型升级换代契机，是一场新的经济制度变革，目前我国没有成功的模式，全国各地都在积极探索。湖南可以发挥自身的特色，在打造湖南模式方面，积极有为。

/ 张早平



2月29日，长株潭城际铁路铺轨工程正式启动，预计2017年投入运营。届时，长沙、株洲、湘潭三市将形成“人”字形半小时通勤圈。

## 供给侧改革，一个时髦的话题

2015年11月，中央财经领导小组会议上，习近平总书记首次提出，要“在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革”；在G20峰会、APEC会议上，习近平将“重视供给端和需求端协同发力”作为世界经济的“药方”；同期的国务院常务会议同样强调，要“培育形成新供给新动力扩大内需”。从那时起，供给侧结构性改革开始成为一个高频词。据不完全统计，习近平总书记至少在十余个场合提到过供给侧结构性改革。在中央经济工作会议、省部级干部专题研讨班、中央政治局会议、中央政治局集体学习、政府工作报告、领导人调研考察等多个场合，这个词也高频出现。

那么，究竟什么是供给侧结构性改革？显然，

与“供给侧”对应的就是“需求侧”。在传统的需求管理思路中，拉动经济增长的方式主要是加大投资、刺激消费和拉动出口；而从供给侧来看，则认为经济增长的动力在于在供给和生产端做文章，通过解放生产力、提升产业竞争力来“提质增效”。供给侧结构性改革，关键词有两个：一是供给侧，二是结构性。从供给侧看，中国目前的供给，面临着产能过剩、效率低下、档次不高、竞争力不强等问题。习近平指出，供给侧结构性改革的根本目的是提高社会生产力水平，落实好以人民为中心的发展思想。要在适度扩大总需求的同时，去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板，从生产领域加强优质供给，减少无效供给，扩大有效供给，提高供给结构适应性和灵活性，提高全要素生产率，使供给体系更好适应需求结构变化。

中央经济工作会议指出，2016年供给侧结构性改革要在五个层面做文章：去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板。3月8日，习近平总书记在参加十二届全国人大四次会议湖南代表团审议时指出，推进供给侧结构性改革，是一场硬仗。要把握好“加法”和“减法”、当前和长远、力度和节奏、主要矛盾和次要矛盾、政府和市场的关系。

具体怎么做？习近平同志在中央经济工作会议上指出，要在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革，实施相互配合的五大政策支柱：宏观政策要稳，就是要为结构性改革营造稳定的宏观经济环境；产业政策要准，就是要准确定位结构性改革方向；微观政策要活，就是要完善市场环境、激发企业活力和消费者潜力；改革政策要实，就是要加大力度推动改革落地；社

**供给侧结构性改革，关键词有两个：一是供给侧，二是结构性。从供给侧看，中国目前的供给，面临着产能过剩、效率低下、档次不高、竞争力不强等问题。**

会政策要托底，就是要守住民生底线。

今年1月，在重庆调研时，习近平总书记说，要加大供给侧结构性改革力度，重点是促进产能过剩有效化解，促进产业优化重组，降低企业成本，发展战略性新兴产业和现代服务业，增加公共产品和服务供给，着力提高供给体系质量和效益，更好满足人民需要，推动我国社会生产力水平实现整体跃升，增强经济持续增长动力。

由此可见，供给侧结构性改革已经成为我国“十三五”的一个重要改革抓手。

### 理性认识供给侧结构性改革

20世纪70年代，美国等西方国家遭遇高失业率和通胀率并存的“滞胀”问题，导致凯恩斯经济学的主流地位受到质疑和挑战：一方面，该理论被认为是造成滞胀的主要原因；另一方面，该理论无法解释也无力解决滞胀问题。因此，当时迫切需要新的经济学理论和政策指引西方走出困境。

在这种形势下，以供给学派经济学（Supply-side Economics）为核心内容的经济理论和政策应运而生。作为诸多挑战凯恩斯主义正统地位的理论之一，供给学派经济学认为，凯恩斯经济学只强调财政政策对总需求的影响，却忽视了对相对价格、经济主体行为和总供给的影响，而决定经济长期增长的恰恰是供给方面的因素。因此，供给学派主张采取各种手段提高

总供给，而这其中最重要的手段就是减税。

以经济学家阿瑟·拉弗命名的拉弗曲线非常形象地说明了供给学派的理论精髓及其政策主张。该曲线讲述的是这样一个命题：由于高税率严重地抑制了经济活动（使税基大大缩小），一旦进行相当程度的减税，因此而释放出来的经济能力（税基增加）是如此之大，以至于政府的财政收入会因减税而增加！

20世纪60年代，美国肯尼迪政府为刺激经济曾采取较大幅度的永久性减税措施，规模相当于GDP的2%，但随着美国经济的强劲增长，政府预算状况不但没有恶化，反而基本实现了平衡。尽管肯尼迪减税的出发点完全是受凯恩斯主义理论所引导，目的是为了刺激总需求，且货币主义者认为货币政策对当时的经济扩张贡献更大，因货币政策也同时保持扩张，但部分供给主义者却视“肯尼迪减税”后税收收入增长为拉弗曲线的佐证。因此，里根供给侧改革一里根经济学应运而生。

1、里根供给侧改革一里根“经济学”。供给学派经济学的政策主张得到了当时美国总统里根的采纳，减税也因此成为20世纪80年代美国的核心经济政策。里根政府大幅削减个人所得税，使个人所得税边际税率从70%降至28%，而且使所有税收档次的基数与通货膨胀挂钩，大大减轻了纳税人的负担、提高了税制的公平性；为刺激投资，还实行了加速折旧和投资税收抵免等措施，企业所得税也被大幅削减，从46%降至33%。此外，税制整体上得到简化，许多税收特惠被取消，在提高效率和公平的同时堵塞了税收漏洞。

因此，“里根减税”不仅仅是减税，而且是改革。减税也不是里根政府唯一重要的经济政策，放松管制、平衡预算、降低通货膨胀同样是重要的政策手段和目标，其真正的目的也

不仅仅是带领美国走出滞胀，而是要彻底扭转过去数十年来政府对经济的过度干预，恢复美国自由放任的市场经济传统，以实现美国长期的增长和繁荣。

但事实的发展和供给学派的预期有很大出入。由于减税和军费开支的激增，美国财政预算状况显著恶化，赤字占GDP比重达到二战后最高点，国债余额也大幅上升。很多经济学家认为，美国这段时期的增长实际上是典型的凯恩斯式的增长，而拉弗曲线完全是站不住脚的。

2、朱镕基的供给侧改革。朱镕基担任国务院副总理和总理期间，在江泽民和其他领导人的坚定支持和配合下，大刀阔斧地推进了中国经济体制改革和对外开放。当时，国内还没有供给侧改革的概念，但是，朱镕基的某些改革举措算得上货真价实的“供给革命”。朱镕基面临的是一个从计划经济向市场经济转型的经济体，他不仅需要重塑政府与市场的关系，还得对庞大而低效的国有企业实施改革和重组。朱镕基还加快了中国的对外开放步伐，并力促中国于2001年加入了WTO。这些改革，在改善供给端微观生产效率方面发挥了巨大作用，影响深远，国内外有大量研究可以证实这点。然而，这些改革更具有基础性，旨在释放长期经济增长潜力，虽然也是在供给端着力，但并不是原初意义上的供给侧改革。人们容易忽略的一个事实是，中国改革开放以来不止一次上演了依靠供给侧改革解决短期宏观经济周期问题的好戏。可以说，里根的“供给革命”未免夸大，而中国的“供给革命”却是实实在在的。朱镕基1998年担任总理后，就创造了一个这样的绝佳案例。

上世纪九十年代中后期，中国告别短缺经济，大部分制造业出现产能过剩问题，中国经济增速明显下滑。1997年，东南亚金融危机爆发，中国周边国家纷纷发动竞争性货币贬值，

这对中国产品出口形成强烈冲击，并直接导致经济增速连续两年跌破 8%。那时，社会各界普遍预期中国以后难以再现高增长荣景，增速只会越来越低，悲观气氛跟当今中国有些类似。1998 年 7 月 3 日，国务院下发《关于进一步深化城镇住房制度改革、加快住房建设的通知》，决定从 1998 年下半年开始停止住房实物分配。该通知为市场化的商业机构取代政府成为城镇居民住房的主体供给者扫清了最后障碍，将探索了十多年的城镇住房制度改革推入收官阶段。这项改革的震撼力如今已被我们所认识：1998 年房地产投资占 GDP 比重约在 4% 左右，而到了 2004 年该比重飙升至 8%，几乎以一己之力将中国 GDP 重新推回 10% 以上的超高速增长。2005 年后，净出口对 GDP 的拉动作用突然大幅度增强，而政府又开始调控过热的房地产市场，房地产对经济增长的贡献才暂时有所减退。

上世纪九十年代中后期，政府曾将钢铁等重化工业定性为严重产能过剩行业，严厉压缩其基建投资规模。没有想到的是，由于房地产市场强势启动，钢铁等重化工业产品突然从过剩变成短缺，价格连年暴涨，居然成为新世纪初叶中国最炙手可热的产业。2000—2007 年大概是中国改革开放以来持续时间最长的经济繁荣期，而这段黄金期至少前半段的首功当推房地产业。为何中国的供给侧改革能够产生里根的“供给革命”难以企及的巨大效果呢？原因是中国此前存在于计划经济体制的严重的扭曲性制度安排。在中国从计划经济向市场经济转型的过程中，不同领域的供给抑制政策得到纠正和革除的进程并不一样。在供给抑制政策基本消除的领域，商业资本大量涌入，生产能力快速扩张，很容易出现产能过剩问题；而在其他依然受制于供给抑制政策的领域，产品供给则严重不足，大量有效需求无法得到满足。针对那些有效需求得不到满足的领域深化改革，着力



中央经济工作会议提出，2016 年经济社会发展特别是结构性改革任务十分繁重，要抓好去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板五大任务。要通过加快农民工市民化，打通供需通道，消化库存，稳定房地产市场。

破除供给抑制政策，大幅度降低准入门槛，可以快速释放有效需求，并通过上下游的带动作用产生需求放大的乘数效应，最终推动周期性产能过剩问题的解决。这就是改革开放 30 多年来中国数次实施成功的供给侧改革的基本经验。有效需求不足同样可以解释为什么中国人去日本大量购买杭州产的马桶的原因。

### 湖南省推进供给侧改革的路径选择

(一) 推进供给侧改革要把握的重要原则

理性认识供给侧结构性改革的真正内涵。供给侧改革不是包治百病的良药，不是解决我国经济转型的唯一有效动力。供给侧改革要与其他改革相衔接，综合配套一起实施。我们在调查中发现，很多人尤其是相当一部分领导干部对供给侧改革理解不透，人云亦云，无法准确利用国家对供给侧改革的各种政策。也有部分人对供给侧改革期望过高，盲目推进，可能会导致不良的后果发生。这两个比较突出的问题在我省都较为普遍，希望引起重视。

发挥资源禀赋，积极有效地推进供给侧改革。供给侧改革的一个重要内容是补短板，我省的短板是什么，我们的优势何在，是供给侧改革必须首先要回答的问题。不要盲目一窝蜂地搞所谓供给侧改革，否则供给侧改革会变味变形。

正确处理政府与市场的关系。供给侧改革的主体是市场，政府只能是市场的一部分，即场内政府。如果我省各级政府还是按照过去计划经济思路推进供给侧改革，没有企业作主体、全体民众的积极参与，这样的供给侧

**里根的“供给革命”未免夸大，而中国的“供给革命”却是实实在在的。朱镕基 1998 年担任总理后，就创造了一个这样的绝佳案例。有效需求不足同样可以解释为什么中国人去日本大量购买杭州产的马桶的原因。**

改革绝对不可能成功。政府要积极有为，但不要代替企业和社会的功能。

及时调整供给侧改革的重点，分阶段有序推进。随着我国宏观经济的逐步回稳，“十三五”期间我国经济将进入新一轮新的上升通道。投资、消费、出口仍然是推进经济增长的重要动力源。个人预计，进入2017年以后全球经济结构性改革将进入新的阶段，以中国为首的新兴经济体仍然可望成为推动全球经济增长的主力军。湖南省要及时调整思路，将需求供给有效地结合。

**湖南供给侧改革可以分三个层面进行推进。以长株潭为第一梯队的供给侧改革，重点是产业升级；第二梯队是岳阳、常德、衡阳，重点是以产业转型为主；其他为第三梯队，主要探索发挥资源禀赋，引领供给侧改革的新方向。**

## （二）湖南省推进供给侧改革的对策

以加快民营经济发展为抓手，提高全体民众的收入水平。今年3月4日，习近平同志看望参加政协会议的民建、工商联界委员作了关于“鼓励、支持和引导非公有制经济发展”的讲话。习近平同志指出：“非公有制经济在我国经济社会发展中的地位和作用没有变，我们毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展的方针政策没有变，我们致力于为非公有制经济发展营造良好环境和提供更多机会的方针政策没有变。”向外界释出一个强烈信号：公有制与多种所有制经济发展不是对立的，而是有机统一的；不是相互排斥的，而是相辅相成的；不是相互抵消的，而是相得益彰的。国家保护各种所有制经济产权和合法利益，坚持权利平等、机会平

等、规则平等，激发非公有制经济活力和创造力。要健全以公平为核心原则的产权保护制度，加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护。应该说，湖南发展民营经济还有巨大的空间。要真正推进湖南的供给侧改革必须加快发展民营经济，实现我省民营经济的转型升级。一方面，民营经济是提高我省民众收入的最直接最有效的途径之一。就业是基础，民营经济至少可以解决新增就业人数的80%以上。另一方面，在全民创业大众创新的背景下，民营经济是绝对的主渠道。当前，政府在推进供给侧改革时如果真正想有所作为，要坚定发展民营经济的信心，在处理好“亲、清”政商关系前提下，着力为民营经济解决“市场的冰山，融资的高山、转型的火山”突出问题有效发力。

加快推进国有企业改革，让国有企业真正成为市场的主体之一。按照2015年统计数据，我省国有资产数量庞大，仅省国资委监管的经营性国有资产总量达6050亿元，净资产1706亿元。但是，由于众所周知的原因，巨大的国有资产并没有发挥出应有的综合效应。在推进供给侧改革的今天，如何发挥国有资产的作用，值得研究。深化我省国有企业改革要重点把握的是：一是必须把国有企业定位为市场的主体之一，是平等参与市场竞争的企业。绝大部分国有企业必须回归其企业本质特性。二是国有企业应该按照市场原则，重点考核其经济效益，没有效益的国有企业必须按照市场经济基本规则进行调整。三是要加快国有企业与民营经济的融合，政府只对极少数国有企业保持“黄金股”。从我省当前情况分析，国有企业改革既是国有企业市场化的必然要求，也是推进我省供给侧改革的重要抓手。

积极有序推进我省城镇化进程。“十三五”期间，城镇化是我国经济增长的新动力，是我国发展转型的重大战略选择。城镇化对供给侧结构性

改革更是必不可少的，湖南在推进城镇化方面有一定的空间。围绕供给侧改革，我省城镇化可以考虑：围绕发掘湖湘文化，打造一批新的文化特色小镇，这种小城镇正是我国城市化过程所必须的；围绕长沙、衡阳、常德、岳阳等大城市，打造一批新的卫星城市，缓解大城市的生态压力；围绕产业转型，新建设一批产业带动性强功能配套的新特色城市。深化供给侧结构性改革，离不开产业转型，更离不开消费结构的升级。城镇化正好承担了这个使命。

发挥财政资金的引领作用。政府如何发挥在供给侧改革中的作为，财政资金作用的发挥是其最重要、最突出、最明显的功能。政策引导，需要财政资金引领。因此，在供给侧改革过程中，要适度加大财政资金的投入，发挥财政资金的杠杆效应。在中央推出结构性减税的政策时，我省应该考虑大幅度降低或者减免企业的费用，切实降低企业的交易成本。

及时评估我省供给侧改革的成果，打造湖南模式。在我国真正全面进行供给侧改革，应该还是第一次。朱镕基总理的改革主要是针对国有企业，而且当时的总体经济环境与今天有巨大的变化。湖南作为一个中部地区，供给侧改革可以积极探出自己的模式。建议分三个层面进行推进。以长株潭为第一梯队的供给侧改革，重点是产业升级；第二梯队是岳阳、常德、衡阳，重点是以产业转型为主的供给侧改革；其他为第三梯队，主要探索发挥资源禀赋，引领供给侧改革的新方向。

从实践中分析，供给侧结构性改革是一次新的产业转型升级换代契机，是一场新的经济制度变革，目前我国没有成功的模式，全国各地都在积极探索。湖南可以发挥自身的特色，在打造湖南模式方面，积极有为。

（作者系湖南省人大法制委员会委员、经济学研究员）**虎**

栏目主持 / 田必耀



贯彻实施中央 18 号文件和省委 26 号文件专题报道之一

# 监督范式

策划：本刊编辑部 执行：田必耀 陈柳

“郡县治则天下安。”县乡人大是基层国家权力机关，是地方国家政权的重要基础，是实现基层民主的有效形式。在整个人大系统中，县乡人大地位特殊，工作“接地气”。

审视有的地方人大行使法定职权不到位、乡镇人大“虚化”现象，中央、省委出台关于加强县乡人大工作和建设的文件，把县乡人大依法行使宪法和法律赋予的职权放在了更加突出的地位。文件为新形势下如何做好县乡人大工作指明了方向，预示着县乡人大工作步入重要发展期。

娄底、张家界、长沙县、麻阳苗族自治县等地，人大常委会在行使监督权时，不断丰富和完善人大监督方式方法，人大工作活力迸发。无论是运用承诺讲评、民意测评、兑现票决等诸多创新形式推行人事监督，全省首创在人大会议上听取和审议环境保护工作报告，在民生监督、预算监督、常委会审议等领域出台监督问责办法，还是对专项工作报告审议意见落实、代表建议办理、工作评议等推行“票决制”，等等。这些蕴含创新、实效可期的动作是贯彻中央、省委文件精神生动实践的生动实践，为县乡人大依法行权履职提供了示范。

## 长沙县：刚性监督彰显人大权威

近年来，长沙县人大常委会结合工作实践制定出台了监督问责暂行办法，在民生监督、预算监督、常委会审议等领域，先后探索开展了一系列动真格、分量重、有刚性的监督方式，凸显人大监督实效。

/ 李建章



长沙县人大常委会对审计发现问题的整改情况进行测评。

省委 26 号文件提出，“县级人大常委会要健全听取和审议工作报告、执法检查、工作评议、预算审查监督等工作机制，规范专题询问工作，完善工作评议整改情况、审议意见落实情况和建议办理情况测评办法”。长沙县人大用刚性监督对接和实施省委文件的要求。

### 创新监督方式出实招，打出“组合拳”

长沙县人大常委会依法启动工作评议、专题询问、监督问责等程序手段，对政府部门重点工作进行连续三年的跟踪监督，探索形成了“一评二询三问责”的监督模式。

县人大常委会首先开展工作评议查找问题，每年投票确定 3 至 5 个政府部门作为工作评议对

象，组织代表深入原选区开展调查，广泛听取意见建议，并组织拍摄以反映问题为主的工作视频。针对收集的问题及建议，组织集中评议大会，代表现场测评打分，评议意见当场交办。会后，县人大常委会采取跟踪视察、回访选民、媒体宣传等方式，督促被评议单位积极整改。年底召开整改测评会，听取被评议单位报告整改落实情况，代表再次提出意见建议，并进行满意度测评。两次测评结果平均后，按照满意、基本满意和满意确定评议等次，不满意等次单位来年继续评议，评议结果作为干部选拔任用、绩效考核、评先评优的重要依据。

对上一年工作评议基本满意单位，县人大常委会选取其与经济社会发展、与群众切身利益相

关的热点难点问题开展专题询问。询问过程主要采取“审、看、问、答”相结合的方式。即：书面审议被询问对象工作情况报告，观看工作视频，常委会组成人员提问，被询单位现场应答。答复不满意的可跟进询问，询问内容涉及多个部门的，按各自职能职责均作答复，防止推诿。为扩大询问的参与面和影响力，还邀请部分人大代表、政府组成部门负责人列席会议，自由提问。询问过程中，提问代表直指症结，深挖根源；应答单位敢于承担，举措得力。此外，被询单位在会后10个工作日内制定应询问题落实方案，市人大常委会派出督查组进行跟踪问效，并在2个月内专题听取整改落实情况。

把权力关进制度笼子，监督问责必不可少。2014年3月，长沙市人大常委会审议通过了监督问责暂行办法，对问责的对象范围、程序手段、成果运用等内容进行规范。在工作评议、专题询问等监督方式难以收到预期效果的情况下，启用质询、撤职、特定问题调查、撤销不适当的决定等刚性监督方式，将评议整改、询问答复的落实情况通上“高压电”，避免一评就过、一问了之，全力助推“一府两院”及其部门依法行政。对此，长沙市人大常委会实施“先评议、后询问、再问责”的监督模式，打出了人大监督的“组合拳”，使法律赋予人大的刚性监督权力不再被“冷藏”，在推动“一府两院”及其部门改进工作的同时，也极大地激发了人大代表的履职热情，回应了人民群众的关切，增强了人大监督的权威性和实效性。

### 审计问题整改敢碰硬，两单位未通过

专题听取同级审工作中相关问题的整改情况，是人大常委会对预算监督工作跟踪问效的一项重要内容。为促进审计结果更好地运用，长沙市人大常委会完善和改进审计整改监督方式，强力督促落实到位。

市人大常委会每年专题听取和审议县审计局关于本级预算执行和其他财政收支审计工作报告，对报告中指出的问题提出审议意见，要求政府认真分析原因，拿出整改方案，落实整改措施。并由财经工委、政府办牵头，组织涉及问题整改的相关单位对审计中发现的问题逐个认领，提出整改期限和落实要求，做到每个问题对账销号，整改到位。同时加强审计结果的运用，建议县委对审计中存在严重问题的单位在绩效考核中不予评优评先。

审计整改工作开展六个月后，市人大常委会再次组织听取县审计局及相关单位关于审计工作报告中指出问题整改情况的报告，并对问题整改责任单位逐个进行表决。表决采用电子按键的方式进行，做到了公平、公开、公正。在2015年的两次表决中，分别有县住房保障局、长沙现代农业创新示范区管委会的整改落实工作不够到位，表决未获通过。由于监督措施得力，整改影响大，近年来长沙

县的预算执行更加规范，项目资金调整更加合理，资金使用绩效逐步提高，2014年财政共收回部门预算单位年底结余资金1.61亿元，2015年收回两年以上结余结转资金1.21亿元。

常委会表决之后，财经工委负责对整改效果不明显，未通过表决的单位进行跟踪监督，适时问责。市人大常委会分管副主任牵头，组织召开分管副县长参加的继续整改督促会，提出继续整改的要求，安排再报告、再审议、再表决。根据监督问责办法的规定，对再次票决仍未通过的相关单位负责人，将启动质询、撤职程序。今后，市人大常委会还将逐步推行审计指出问题整改情况通过新闻媒体向社会公示制度。

### 督办审议意见动真格，测评显刚性

开展满意度测评是县级人大常委会提高审议质量，强化人大监督工作实效的重要实践。长沙市人大常委会创造性地将听取审议意见书落实情况与满意度测评相结合，政府部门对审议意见书的办理更加重视，效果更加明显，人大监督的刚性和实效有了新保障。

本届以来，长沙市人大常委会把提高常委会会议审议质量作为增强监督实效的重要抓手，把握好视察调研、会中审议、提出意见、跟踪督办等关键环节。会前精选议题，深入调查，相关委室形成高质量专题报告，为常委会审议提供参考依据。会中充分审议，确保每一位常委会组成人员畅所欲言，不走过场，邀请相关专业领域的代表列席会议，增强审议的深度和广度。会后及时梳理，审议意见书指出问题直截了当，意见与建议具体实在，针对性和可操作性强。对审议中涉及面广、影响大的问题，由常委会分管副主任、相关工委具体负责意见的督查落实工作，与“一府两院”及相关部门及时沟通协调，跟踪办理进展。此外，凡人大常委会发出的审议意见书，均要由“一府两院”分管负责同志或者部门负责人直接向人大常委会报告，并由常委会组成人员对落实情况进行满意度测评。测评采取电子表决的形式，表决满意票和基本满意票未超过参会组成人员半数的，测评不通过，要重新办理，2个月内向人大常委会报告整改情况，并再次接受满意度测评。对再次测评仍不过关、性质较为严重的问题，将采取质询、特定问题调查、对相关责任人启动问责等更为严厉的监督手段，使常委会的审议监督真正做到“议必决、决必行、行必果”。

测评工作开展以来，县“一府两院”对市人大常委会交办的审议意见书更加重视，落实更加有力，审议意见的督办效果已经得到初步显现，人大监督刚性和实效有了新的保障。下一步，市人大常委会将继续深化推进监督评价工作，测评结果将由内部通报掌握，逐步过渡到面向社会公开，不断提高公开性和透明度。■

# 张家界：人大监督环保工作有劲道

省委 26 号文件提出，“探索开展人大会议听取专项工作报告、政府工作报告落实情况监督”。张家界市人大会议自 2005 年以来坚持听取和审议市人民政府的环境保护工作报告，十年坚守，并加大督促落实和跟踪问效力度，守护世界知名旅游城市的生态禀赋。同时，为省委文件的出台和实施提供了实证。

/ 全金平



张家界市六届人大六次会议经过认真审查，决定批准市人民政府的环境保护工作报告。

日前，省委 26 号文件出台，提出完善监督工作方式方法，建议探索开展人大会议听取专项工作报告。同期，十二届全国人大四次会议也释放出相关信号，会议透露今年全国人大将首次开展人大或人大常委会听取同级政府关于环境状况和环境保护目标完成的报告。此举在人大代表中引起了强烈反响，他们认为将进一步推动各级政府认真依法行政，做好环境保护工作。

张家界市是知名的旅游城市，历来注重环境保护工作，每年的环境保护工作报告也是社会普遍关注和人大代表热议的焦点。早在 2005 年，张家界市四届人大二次会议就开始审议市人民政府关于环境保护工作的报告。此后，环境保护工作每年向市人大会议报告成了该市人大议程的新常态。

2015 年 12 月 30 日，市六届人大六次会议认真审查了市人民政府的环境保护工作报告。大会认为报告指导思想明确，目标科学，重点突出，措施有

力，符合实际，决定批准市人民政府的环境保护工作报告。

这是该市人大会议第十次审议环境保护工作报告，也是新环境保护法实施以来，我省首个在人大会议上审议环境保护工作报告的设区市。张家界市人大的这种创新监督方式方法，在地方人大中“敢吃螃蟹”，在全省也走在前列。

“这实际上是一次人大监督制度的创新和尝试。”市人大常委会主任朱国军表示，要做好新时期人大监督工作，既要有勇气，还要有智慧，这就需要解放思想，进行工作方式方法的不断创新。

## 决定引出议题

张家界因旅游立市，武陵源为其核心景区，1992 年被列入《世界自然遗产名录》。为了加强对武陵源世界遗产资源与环境的保护，2000 年 9 月 28 日，省九届人大常委会第十八次会议通过了《湖南省武陵源世界自然遗产保护条例》，条例自 2001 年 1 月 1 日起施行。条例第五条第五款规定：市、县人民政府应当每年向同级人民代表大会或者其常务委员会报告武陵源世界自然遗产保护工作的情况。

为认真贯彻落实条例，进一步加强景区建设，发展旅游，张家界市委、市政府提出全面创建生态市；突出环境保护，大力发展生态经济。2004 年，市委、市政府作出关于加强环境保护的决定。决定出台前多次经过市直各相关部门的反复修改以及市委常委会会议的专门审议，随后，6 月 16 日市委四届二次全会上讨论通过。决定提出了“建立环保议事制度、环保报告制度、领导任期环

保责任制度及环保参与综合决策制度”等四项制度和建立“党委领导，政府负责，人大、政协监督，环保部门统一监管，相关部门分工负责，全社会共同参与”的新机制。

根据条例和决定，2004年8月，市人大常委会会议决定将审议环境保护工作纳入市四届人大二次会议议程。2005年1月7日，市四届人大二次会议第一次审议市政府关于环境保护工作报告。此举引起了张家界市人大代表的热议，“守住绿水青山，留住蓝天白云，才是张家界人民福祉所在。”他们认为，这是人大率先落实条例和决定的具体表现，也是张家界作为旅游城市重视环境保护工作的有力推手，更是人大依法履职监督的创新之举。

“审议环境保护工作报告，这是第一次，是好事。是对环境保护工作的重视，将会极大的推动张家界旅游经济的发展。”市人大代表许伶俐说。

### 监督凸显实效

环保是一项长期工程，张家界市人大及其常委会深谙此道。2005年以来，市人大及其常委会开始重视环境保护监督工作，坚持每年将该项工作列入市人大常委会工作要点，坚持人大会议审议环境保护工作报告，开展环境保护执法检查，组织人大代表视察等方式强化监督实效，推动解决群众普遍关注的环境保护工作中的热点难点问题。

2015年，市人大常委会就群众关注的涉及环境保护的有关问题组织听取审议系列专项工作报告，督促相关问题解决。如听取审议市政府关于全市农业环境保护情况的报告，提出加强执法监管部门联动、增强农业环境保护等审议意见。

此外，市人大常委会还重点督查群众特别关心的饮用水水质问题，组织开展水污染防治法执法检查。从2015年5月开始，到8月底结束，历时4个月，对全市实行全覆盖检查。执法检查重点围绕政府及有关单位贯彻落实水污染防治法和国务院《水污染防治行动计划》、工业水污染防治、城镇水污染防治、农业和农村水污染防治、船舶水污染防治、饮用水源地保护和其他特殊水体的保护等情况，对政府及其相关部门的执法情况进行检查，基本掌握了全市水污染防治的有关情况。

为确保监督实效，时过半年，今年2月26日，市人大常委会会议专门听取和审议市人民政府关于水污染防治法情况汇报的审议意见研究处理情况的汇报并开展专题询问。在询问中，代表们敢于发问，直指问题。

“通过暗访发现，杨家溪污水处理厂存在处污能力不足的问题，下游水质受到影响。请问计划怎么处理？”许伶俐代表直接发问，不绕弯子。

“请代表放心，问题正在加紧处理，需要一点时间，预计今年6月底以前，在建的第二污水处理厂将建成投入使用。”市住建局局长龙维务解释并承诺。



张家界市六届人大六次会议代表分组审议环境保护工作报告。

从审议书面报告的程序性监督到督促群众关注的环保热点难点问题解决的实质性监督，从单一听取环保工作汇报的会议监督到代表实地暗访、集中视察和专题询问等综合监督，十多年来，市人大及其常委会对环境保护工作的监督不断丰富监督内容，不断创新监督方法，取得实实在在的监督成效，促进环保工作提质升级。

“现在最明显的感受就是张家界的空气更好了。空气质量优良率排在了全国前列。”许伶俐代表自豪地说。

“我喜欢张家界！山上的景很美，澧水河的水很清，河两边的树、樱花很漂亮，河里还有鱼、水鸭子！”家住张家界城区雅典国际家园小区的退休教师张必周谈及张家界的宜居环境很是惬意。

据了解，2015年，张家界全年空气质量优良率达80%，排名全省前列；全市集中式饮用水源地水质达标率为100%；城区声环境质量达到声环境功能区划要求，辐射环境处于安全水平；全市森林覆盖率达到69.72%；中心城区垃圾无害化处理率达到100%；生态建设进入全省前列。

环境保护工作的有效开展，也促进了全市经济发展，推动“提质张家界打造升级版”战略的有力实施。2015年，全市地区生产总值达到453亿元，年均增速超过10%。全市景点接待旅游人数5050万人次，旅游总收入339亿元。

“张家界市环境保护工作之所以能够取得成效，关键在于人大开展监督有力度。”市人大常委会副主任邓大渊说。

“对环保工作依法开展人大监督，已经初见成效，必将成为常态。监督力度只会增加，不会减弱。”朱国军主任语气坚定。他表示，“监督要紧扣市委决定，坚持问题导向，开展跟踪监督，不断创新监督方式方法，才能起到监督作用，才会有监督效果，才能推动问题解决，群众才会得到实惠。”

# 娄底：履职监督的实践观察

中央 18 号文件提出，“加强对人大选举和任命人员的监督”。省委 26 号文件明确要求，“建立健全被选举、任命人员向人大和人大常委会报告履职情况制度”。娄底市“先行先试”，创新机制和方法，加强对人大选举和任命的国家工作人员的监督，契合中央和省委文件的要求。

/ 卢鸿福

近年来，娄底市及各县区人大常委会从任前承诺切入，积极推行承诺讲评、民意测评、兑现票决等诸多创新形式，把人事任免权“晒”在阳光下，为地方人大加强对人大及其常委会选举任命人员的监督提供范本。

## 任前承诺全面推开

“我一定会在新的任期内，严守法律法规，积极主动作为，严于律己，当好参谋、不越位，搞好协调、不错位，做好服务、不缺位，对县委县政府负责，对县人大及其常委会负责，对人民负责。”

“我将努力做到忠诚守法、严格执法，认认真真做事、实实在在做人、清清白白从政。”

2013 年 2 月，在新化县十六届人大常委会第一次会议上，26 名新一届政府组成单位的负责人走上报告席作任前承诺发言。这是近年来，娄底及各县市区人大常委会大胆探索，积极推行任前承诺制度的一个缩影。目前，“一府两院”官员在任命前向人大常委会作任前承诺的做法，在娄

底及五个县市区已经全面推开。

任前承诺作为对人大及其常委会选举任命的国家工作人员监督的一种方式，成为娄底各级人大常委会任命的必经程序，并且这种任前承诺的方式在探索中不断创新、完善。

2009 年 2 月，在市三届人大常委会第二次会议上，面对庄严的国徽，提请任命的 31 名新一届政府工作部门的“一把手”依次走上发言席作拟任职务发言。同时，任前承诺首次通过娄底电视台同步直播。

2013 年 3 月，在市四届人大常委会第一次会议上，任前承诺制度又有了创新和发展。政府组成部门负责人任前承诺不仅通过电视台和网络进行现场直播，而且每一个拟任人选的承诺目标和打算，还在《娄底日报》、娄底新闻网、娄底人大网全面公开；不仅对“任前承诺”这一环节公开，而且包括提请、承诺发言、审议、投票表决、颁发任命书等任命程序完全置于公众监督之下。

此后，任前承诺人员的范围进一步拓展，2015 年 12 月，市四届人大常委会第二十二次会议上，拟任市人大常委会预工委主任余建中、法工委主任陈建新分别作任前承诺。至此，娄底市人大常委会实现了拟任人选任前承诺的“全覆盖”。

“这种公开承诺的方式，其实是回归人大权力的本真。”市人大常委会主任易春阳认为，人民委托人大及其常委会向“一府两院”组成人员授予管理国家和社会事务的权力，自然就有权监督这种授予过程，也有权知晓其工作经历、任职状况、对任命的态度等。

## 承诺贵在践诺

对于如何践诺、兑现承诺，娄底市各级人大进行了积极有益的探索，从任前

娄底市四届人大常委会第一次会议对政府工作单位负责人进行投票表决。



承诺到承诺兑现，有始必有终、有诺必践行，在监督中得以回应。

2011年12月，市三届人大常委会第二十六次会议对市人民政府工作部门负责人任前承诺落实情况进行讲评。此前的2个月，由6名常委会副主任带队，深入相关单位采取座谈、个别走访、查看资料等方式，对政府各组成单位的负责人的履职承诺情况进行调查，倾听各方意见和建议，全面掌握部门负责人承诺兑现情况。

与娄底市人大常委会这种讲评方式不同，双峰县人大常委会则采取先由承诺者在常委会会议上汇报承诺落实情况，然后由组成人员根据调查了解和履职报告，进行面对面的“评头品足”，肯定成绩，指出问题，提出建议。

“承诺很重要，但承诺相对简单；践诺更重要，但践诺却很艰辛。面对人民重托和安全生产的压力，我始终谨小慎微，如履薄冰，坚持生命至上的原则，把安全生产监管的重点放在基层、摆在现场。”双峰县安监局局长朱水生对监督过程中催生的压力和动力深有体会。

在承诺兑现的监督落实上，新化县人大常委会走得更实，制度安排更趋合理、规范、科学。

2008年4月，新化县新一届政府的6名副县长、常委会任命的组成单位负责人的承诺内容通过新化县电视台和《今日新化报》向全县人民公开。为确保承诺落到实处，县人大常委会将此列为监督重点，有计划、有步骤、分阶段、分层次开展对承诺兑现情况进行测评。

2009年3月，新化县人大常委会对政府组成单位的主任、局长的履职进行全面测评。由常委会主任、副主任带队，分6个组赴29个乡镇场及县直单位，组织部分人大代表、社会知名人士、镇村干部进行座谈测评，在群众测评的基础上，由全体组成人员进行投票测评。对综合排名前3名的县政府办、县发改局、县劳动和社会保障局负责人予以通报表扬，而对满意率较低、不满意率较高的三个单位负责人做了批评分析并责成整改。

2010年10月，在新化县人大常委会第十八次会议上，6名副县长依次上台报告履职承诺情况。为保证公正性，测评分两个层次进行。首先，组织每位副县长联系和分管的单位班子成员测评。其次，组织省市县部分人大代表、社会知名人士、工商企业代表测评。两次测评结果综合起来后，在常委会会议上公布，为组成人员现场测评提供参考。

2011年8月，新化县人大常委会再次对25个政府组成局的局长开展任期履职满意度测评，通过听取局长履职报告、代表和社会知名人士测评、常委会组成人员测评及综合统计，当场公布满意度排名结果。其中县农业局等排名居前的8名局长被授予“履职测评优秀局长”的荣誉称号。

近年来，新化县人大常委会作出了届内对工作部门负责人践行任期承诺情况进行考核测评的工作计划，每年年初由主任会议确定被评对象，分期分批进行考核测评。目



新化县十六届人大常委会第七次会议对政府工作部门负责人开展履职测评。

前，除两个单位“一把手”因特殊情况未参与测评外，其他政府组成单位负责人都公开接受了评议，对“两院”选举任命人员的测评工作今年即将全面铺开。

从媒体公开承诺，到民主测评局长，从副县长到人大常委会上晒“表现”，到评选履职测评优秀局长，新化把任前承诺兑现贯彻于整个任期之中，稳打稳扎，持续监督，让任命者不敢懈怠，时常警醒，使承诺事项在工作中不断完善和有效实现。

### 兑现承诺的制度保障

如何防止任前承诺流于形式，走过场，还需要各级人大合力众推，完善相关制度。对此，冷水江市的经验可资借鉴。

冷水江市人大常委会出台了《关于对所任命市人民政府组成人员、市人民法院、市人民检察院班子成员进行履职承诺测评的暂行办法》，明确规定每届原则上对所任命的人员进行履职承诺测评一次。按“优秀”、“称职”、“基本称职”、“不称职”四个档次划分等级，由常委会全体组成人员进行测评，其中优秀档不能超过被测人数的三分之一。获优秀票超过市人大常委会全体组成人员60%，不称职票未超过5%的为“优秀”；获称职票超过市人大常委会全体组成人员60%，不称职票未超过10%的，为“称职”；不称职票超过50%的，为“不称职”；其余为基本称职。市人大常委会对被测评为“优秀”的，通报表扬；对测评为“基本称职”的，限期整改；对测评为“不称职”的，报市委后可以由本人提出辞职，也可依法提出免职案、撤职案。此外，测评结果向市人大代表通报并向社会公告。到目前为止，共有13名政府组成人员和“两院”班子成员接受测评，其中3名评为优秀，10名称职。

完善承诺制度、加强对承诺的监督、使承诺能够如兑现已成为娄底市各级人大的共识。易春阳主任认为：“只有用制度来规范、支撑，才能保障这项工作真正落到实处、走向常态。”

## 麻阳：“票决制”带来监督实效

麻阳苗族自治县人大及其常委会通过对专项工作报告审议意见落实、代表建议办理、工作评议等推行票决制，用“票”说话，彰显了基层人大工作的生机和活力。

/ 曾润生

### 审议意见落实情况，用“票”验收

“满意票 10 张、不满意票 8 张、弃权票 3 张。”2015 年 4 月，麻阳苗族自治县六届人大常委会第十八次会议上，主持会议的县人大常委会副主任刘玲玲当场宣布，“县人民政府关于落实县人大常委会《关于我县学前教育工作情况报告的审议意见》结果，满意度没有过半，不予通过。”

这是自 2012 年底换届以来，该县人大常委会对专项工作报告审议意见落实情况进行第三次“否决”。此前，县六届人大常委会第七次会议对县人民政府落实关于重大医患调处情况及全县集贸市场建设情况的报告的审议意见的办理结果，在满意度测评票决时予以“否决”，让县人民政府及其相关部门负责人感受到了前所未有的压力。

县人民政府高度重视表决结果，整改取得明显实效。针对全县重大医患纠纷调处工作中的“不满意”，县人民政府出台了《关于进一步完善全县医疗纠纷预防与处置工作机制的意见》、《麻阳苗族自治县医疗风险金管理办法》，设立独立的第三方医疗纠纷调处中心，设立县医疗风险金，建立医疗纠纷调处专家库，开展打击涉医违法犯罪专项行动。2014 年来，全县医患医闹现象得到明显改观。

为避免专项工作报告审议意见得不到有效落实的现象，县人大常委会强化了对审议意见的跟踪督办力度，2014 年初制定出台了关于听取和审议专项工作报告落实情况满意度测评暂行办法。办法对测评方法、测评结果运用作了具体详细的规定。其中，满意度测评采取无记名投票或电子表决器的方式，测评中，满意票过半数为满意，不达半数（含半数）的为不满意，报告机关应限期进行整改，并在规定时间内向人大常委会进行报告；若二次测评仍未通过，报告机关应向常委会主任会议作出说明，由主任会议根据情况提出处理意见。



麻阳苗族自治县人大常委会主任唐军在投票。

“满意度测评结果就是常委会组成人员对相关审议意见的办理落实情况是否满意的一种集中表态，是最好的、最具权威的集体点评。”县人大常委会主任唐军如是说。

### 工作评议，用“票”说话

县人大常委会在开展对“一府两院”及其部门工作评议的实践中，注重从确定评议对象、评议调查、公开评议、运用评议结果、落实整改等方面，进行探索和创新，收到了良好的效果。票决制的运用是该县人大工作评议的重要程序，七年来共评议“一府两院”6 名副职分管的工作，县人民法院、检察院及政府工作部门（包括垂直部门）24 个。

人大常委会还改变了过去由常委会会议组成人员投票表决确定年度工作评议对象名单的做法。2015年元月，在县六届人大三次会议期间，全体县人大代表对政府工作部门进行测评推荐，经人大常委会会议通过，确定得票多的县教育、公安、水利等三个单位为2015年度工作评议对象。

“人大代表对常委会年度确定工作评议对象有发言权和建议权。”人大常委会副主任李仪认为，“将干部群众普遍关心关注的部门确定为工作评议对象，为评议工作顺利深入开展打下了坚实的基础。”



人大常委会会议开展工作评议活动实行两次票决，即组成人员对被评议单位按其主要工作分项和综合评价以‘满意、不满意’两个等次进行无记名投票；随后在规定的时限内，对被评议单位落实常委会交办的评议意见落实情况进行票决。“票决，就是要让一年一度的工作评议对象戴上‘紧箍咒’，使评议不再走过场，切实解决问题，务必促进工作。”县人大常委会联工委主任张可宏认为，推行票决制后，完全打破了原来轻松过关的局面，也为评议结果运用提供了赏罚分明、科学处理的依据。

测评办法规定，对在县人大常委会工作评议中综合评价，满意票超过90%且整改认真的，县人大常委会授予“XX年度工作评议满意单位”称号。对评议为不满意和整改不满意的单位，如不满意票达30%至50%（含30%）的，对其主要负责人提出质询案；对不满意票超过50%的，县人大常委会主任会议或组成人员五分之一以上书面联名向常委会提出撤职案，提请县人大常委会作出相应的决议决定。

## 代表建议办理，用“票”测评

2014年2月，县六届人大常委会第九次会议确定四件督办重点代表建议。其中《关于加快我县殡仪馆和城市公墓区建设的建议》选定为一号重点督办建议。这般选定符合县情、顺乎民意。

其实，该殡仪馆早于2006年就开始破土动工，但历

时八年该工程一直没有完工。在县六届人大常委会第十三次会议进行审议时，又被要求增加1000余万元的投资才能完工。这样的“半调子工程”早已引起人民群众的怨声载道。

人大常委会督办的重点建议办理情况如何，常委会组成人员票决说了算。2014年10月，人大常委会会议对四件重点督办建议办理情况结果进行了满意度测评票决。根据票决结果，县民政局办理的《关于加快我县殡仪馆和城市公墓区建设的建议》因满意票不过半数，县人大常委会责成县人民政府及民政部门重新办理。

建议办理“被满意”现象一直为代表所诟病。对此，人大常委会建议强化跟踪落实机制。去年，常委会将每年9月确定为代表建议督办月，并出台通过了人大代表建议、议案督办的办法，建立县人大常委会领导联系督办制度，推行“一府两院”在县人民代表大会上报告代表建议办理情况的新举措。办法还规范了票决制：对县人大常委会确定的重点建议的办理情况，由县人大常委会会议进行票决，满意未过半数，责成承办单位重新办理，办理情况必须向常委会报告，并进行再次票决，仍未通过的，依法对承办单位主要负责人提出质询案或撤职案，或提请县人大常委会作出相应的决议决定。

## 乡镇人大工作不用功，“一票否决”

县人大常委会对2015年乡镇人大工作绩效考核做出“硬指标”规定：乡镇人大会议发生违法行为；代表活动室不健全，代表活动室没有开展活动；不开展对乡镇人民政府及其部门工作评议；如乡镇人大存在上述情况，则实行一票否决制，单位不得评优，责任人不得评优。

为促进乡镇人大认真履行职责，切实提高工作效率，县人大常委会出台了乡镇人大工作绩效考核办法。办法要求乡镇人大结合实际，将人大代表联系群众、召开乡镇人代会、代表活动室的建设及活动开展、对政府及部门工作的评议和开展“双联”活动内容纳入乡镇人大工作绩效考核内容，实行百分制。为使考核落到实处，办法规定考核结果纳入县委、县政府对乡镇综合绩效考核范围。

2013年，该县个别乡镇由于没有召开人大会议，极少数乡镇虽然召开了人大会议，但因没有及时依法履行报批程序，均被执行了“一票否决”。

“一票否决制”激发了乡镇人大工作活力，有序推进了人大代表联系群众平台建设。2014年，全县23个乡镇均按照县人大常委会的相关要求建设了“人大代表活动室”，驻各乡镇的省市县人大代表以“人大代表活动室”为载体，积极开展接访选民活动，先后收集到各类意见建议300余件，并开展跟踪问效，督促落实，收到了良好的活动实效。■

全省立法工作会议提出，推动立法精细化，切实提高立法质量，开创全省立法工作新局面。

## “注重推进精细化立法”

/ 本刊记者 陈柳

4月8日，全省立法工作会议在长沙召开，会议总结了2015年全省立法工作，对2016年立法工作作了全面部署和安排。省人大常委会党组书记、副主任韩永文，副主任谢勇，省人民政府副省长蔡振红出席会议。省人大常委会秘书长彭宪法主持会议。

2015年，省人大常委会立足全省实际，着力提高立法质量，发挥立法的引领和推动作用，努力为全省经济社会发展提供有力法制保障。全年共通过地方性法规13件，其中省本级通过7件法规，对13件国家法律案提出了修改意见。

会议透露，今年省人大常委会将审议立法项目18件，重点调研立法项目13件。“今年的立法项目，均是紧紧围绕贯彻落实省委的重大战略决策部署和我省经济社会发展大局，以及人民群众关注的热点难点问题，并在广泛征求社会公众和有关单位意见，经过反复论证、充分协商的基础上确定的。”省人大常委会副主任谢勇说。

记者获悉，3月30日，省十二届人大常委会第21次会议表决通过了湖南省人口与计划生育条例修正案、湖南省中小学校幼儿园规划建设条例以及关于修改部分地方性法规的决定，立法工作开局良好。

“一定要加强统筹协调，落实好2016年立法计划。努力发挥人大在立法工作中的主导作用，关键是做好法规立项、起草、审议等重要环节的组织协调工作。”谢勇表示，要完善立法项目征集和论证制度，加强涉及经济社会发展大局的重点领域立法；重点解决对立法进度、指导思想、主要内容的总体把握；要抓住每一部法规草案的关键条款深入进行审议，重点解决重大制度设计的难点问题。

3月30日，省十二届人大常委会第21次会议批准邵阳等六个设区的市（州）第二批可以开始制定地方性法规。

获得地方立法权的市（州）如何行使好立法法赋予的立法权，是直接体现各地依法治理能力建设和依法治理水平高低的重大问题。“要坚持科学立法、民主立法，注重推进精细化立法，增强法规的

针对性和可操作性，同时突出地方特色，选好第一个立法项目。”谢勇表示，省人大常委会要加强对市州人大立法工作的指导，履行好审查批准职责；年内抓紧出台省人大常委会审查批准法规工作的规范化意见，保障立法质量。

“坚持‘慎出’与‘细作’并举的方针，确保我市制定的第一部地方性法规成为解决实际问题的精品之作。”常德市人大常委会副主任谭弘发在立法工作会议上说。

“要充分认识地方立法工作面临的新形势，切实增强做好地方立法工作的责任感和使命感。”韩永文强调，要以贯彻落实新的立法法为契机，不断创新地方立法工作思路、工作方法，坚持科学立法、民主立法，提高立法质量，进一步加强和改进立法工作，开创全省立法工作新局面。■

相关链接：\_\_\_\_\_

### 省人大常委会今年审议18件立法项目

继续审议的立法项目5件：基层法律服务所条例（修订），城市综合管理条例，实施非物质文化遗产保护办法，中小学校幼儿园规划条例，湖南省人民代表大会代表建议、批评和意见工作条例（修订）。

初次审议的立法项目13件：人口和计划生育条例（修订），打包修正乡镇人民代表大会主席团和乡镇人民代表大会主席副主席工作若干规定等9件法规，打包修正散装水泥条例、市政公用事业特许经营条例、行政事业性收费管理条例、服务价格管理条例、实施土地管理法办法，财政监督条例（修订），实施旅游法办法，大气污染防治条例，水路交通安全管理条例，食品生产加工小作坊和食品摊贩管理条例（修订），消费者权益保护条例（修订），通信保障条例，地方立法条例（修订），实施固体废物污染环境防治法办法，中小学校学生人身伤害事故预防与处理条例（修订）。■

省人大常委会议事规则着力规范会议程序，围绕常委会会议的准备、召开、审议发言、表决等内容立规矩。

# 省人大常委会议事规则正式施行

/ 邱海云

2015年12月4日，省十二届人大常委会第19次会议审议通过了《湖南省人民代表大会常务委员会议事规则》，规则自2016年3月1日起施行。

3月30日，省十二届人大常委会第21次会议专门印发了该议事规则。省委书记、省人大常委会主任徐守盛在会上强调，常委会组成人员出席常委会会议、参加审议决定各项重大事项，是履职行权的法定职责，要贯彻落实好议事规则这一重要法规，依法规范履职行为。

## 条例与规则并行

一直以来，省人大常委会会议事的依据是《湖南省人民代表大会常务委员会议事规则》。该条例自1988年6月28日颁布实施以来，为规范议事程序，提高议事质量，保障省人大常委会依法履行职权，发挥了重要作用。

随着人大制度的不断发展和民主法制进程的加快，新形势下人大及其常委会如何充分发挥国家权力机关作用面临新要求，制定常委会议事规则显得尤为迫切和必要。在讨论中，常委会委员建议制定议事规则，同时保留常委会工作条例并适时对其进行修订。明确议事规则的调整范围主要是规范省人大常委会的会议程序、议事行为、操作流程。常委会工作条例只对常委会会议作原则性规定，具体细化规定由常委会议事规则规范。这从根本上厘清了二者的关系。我省也成为全国唯一并存议事规则与工作条例的省份。

## 由51条到29条

在常委会领导的高度重视下，办公厅成立了以分管副秘书长牵头负责的议事规则起草小组，于2015年3月完成议事规则初稿。5月中旬至8月中下旬，先后组织省人大各专门委员会、常委会工作机构负责人、全省市州人大常委会负责人召开了三次座谈会、并书面征求“一府两院”、常委会全体委员的意见，形成了议事规则草案。一审稿中设了七章51条。

根据常委会委员的建议，草案二次审议稿删除了一些规范常委会实体权力以及其他法律法规中已有规定的条款，由原来的51条精简至31条，不再设章。

二次审议中，对于发言规则“在分组会议上的发言，第一次不超过十五分钟，第二次对同一议题的发言不超过十分钟。”梁尔源委员认为，审议发言是常委会组成人员的重要权利，不应作过多限制。表决稿中将此内容删除。最终通过的议事规则为29条。

## 特点和亮点

议事规则主要针对常委会会议的程序作出规范，即围绕常委会会议的准备、召开、组成人员的出席、审议发言、表决等主要内容的重点进行规范。

为对常委会组成人员会前规则、出席会议以及发言规则进行相应规范，议事规则规定“常务委员会组成人员在会议举行前，应当阅读会议有关资料，围绕会议议题，学习相关法律法规和政策，开展调查研究，做好审议准备。”同时，要求省人大各专门委员会和常委会办事机构、工作机构做好相关服务工作，在会前组织常委会组成人员开展专题视察、调研，了解有关情况。按照议事规则规定，常委会组成人员必须按时出席常委会会议。因病或者其他特殊原因，不能出席会议的，应当向秘书长请假；不能出席分组会议的，应当向分组会议召集人请假。对常委会组成人员缺席常委会会议的情况，实行通报制度。议事规则还规定，常委会组成人员的发言应当紧扣审议的议题，力求简明扼要，可以提供书面发言材料。

同时，议事规则对列席人员及其发言进行了规范。还规定任免案实行逐人表决，需要合并表决的，按照常委会有关规定执行。

近年来，省人大常委会为增强工作实效，在依法履职的过程中进行了积极的探索和创新，积累了一些成熟的经验和做法。议事规则对实践中的好经验和好做法，以法规的形式予以固定。如将公民旁听常委会会议写入议事规则。对专题询问进行了规范，规定：常务委员会可以结合审议的议题对省人民政府、省高级人民法院、省人民检察院的工作开展专题询问。专题询问的议题可以结合审议有关报告的内容确定。“一府两院”负责人和省人民政府有关部门的主要负责人应当到会回答询问，等等。

省人大常委会会议表决通过了《湖南省中小学校幼儿园规划建设条例》，对我省中小学校幼儿园规划建设、周边环境、违约违规处罚等作了详细规定。

# 中小学校幼儿园建设有了新标准

/ 本刊记者 蒋海洋

中小学校、幼儿园是儿童学习成长的关键场所，什么情况下必须建校建园，学校周边须禁止什么，违约违规者将有何惩罚？这些都是大家最关心的问题。

据悉，2015年7月14日，省政府第55次常务会议通过了《湖南省中小学校幼儿园规划建设条例（草案）》。历经省人大常委会三次审议，2016年3月30日，省十二届人大常委会第21次会议表决通过了《湖南省中小学校幼儿园规划建设条例》，自2016年7月1日起施行。

至此，大家心目中的疑问有了答案。



3月30日，省十二届人大常委会第21次会议表决通过了《湖南省中小学校幼儿园规划建设条例》。摄影/陈柳

## 什么情况下必须建校建园？

《条例》明确，设区的市、县（市、区）人民政府进行新区开发、旧城改造应当配套建设中小学校、幼儿园。同时规定，规划建设1万人以上居民住宅区的，应当规划配置幼儿园、小学；规划建设3万人以上居民住宅区的，还应当规划配置初中；规划建设8万人以上居民住宅区的，还应当规划配置普通高中。规划配置中小学校、幼儿园的数量、规模应当符合国家相关规定。如规划建设的住宅区居民数量未达到上述规定标准，但需承担周边区域适龄儿童、少年入园、入学需求的，也应当相应规划配置中小学校、幼儿园。

此外，《条例》规定，中小学校、幼儿园布局专项

规划在报送批准前，规划部门应当予以不少于30天的公示，自批准后二十日内应当向社会公布。

## 校园周边禁止什么？

为保障教学秩序和青少年身心健康，《条例》规定，中小学校、幼儿园周边1000米内不得新建殡仪馆、污水处理厂、垃圾填埋场；周边500米内不得新建看守所、强制戒毒所、监狱等羁押场所；周边300米内不得新建车站、码头、集贸市场等嘈杂场所。

按照《条例》要求，周边不得进行其他可能影响中小学校、幼儿园教学秩序和安全的规划建设活动，如中小学校、幼儿园周边200米范围内，不得设立网吧、营业性电子游戏室、桌球室、歌舞厅等影响正常教学秩序和青少年身心健康的经营性场所；易燃易爆、剧毒、放射性、腐蚀性等危险物品生产、经营、储存、使用场所或者设施，与中小学校、幼儿园的间隔距离应当符合国家和省有关规定等。

## 对违约违规者有何惩罚？

《条例》规定，任何单位和个人不得擅自改变规划预留的中小学校、幼儿园建设用地用途，不得侵占其界线范围内的土地，因国家需要也须安排置换土地。中小学布局调整后的富余教育资产应当优先改建幼儿园或置换资产用于教育，不得擅自挪作他用。

《条例》明确公办中小学校、幼儿园及非营利性民办中小学校、幼儿园建设用地采取划拨方式，农村中小学校、幼儿园可以使用集体建设用地，支持鼓励社会力量投资建设中小学校、幼儿园。规定了政府在中小学校幼儿园建设工作中的主体责任，并要求政府委托开发建设单位配套建设中小学校、幼儿园的，应当签订委托合同，约定双方的权利义务。开发建设单位未按照约定配套建设中小学校、幼儿园的，应当依法承担违约责任，政府应将其录入不诚信企业名单。

“《条例》经过多次审议与修改，规划的内容越来越细，越来越具体，按照这个条例去执行，中小学校、幼儿园的建设会达到比较理想的境界，将更有利于我省教育事业的发展。”省人大常委会委员王刚说。■

# 人大监督，还翠江本色

郴州市苏仙区人大常委会持续跟踪问效，推进污染严重的翠江流域通过整治转变成风景秀美的生态风光带。

/ 邓 超

“这条河经过这几年的整治，确实让人眼前一亮，游园栈道，青山绿水，好一幅画卷。”日前，笔者随同郴州市苏仙区人大常委会调查组前往该区翠江流域进行重金属污染治理成效调研时，许多参与调研的人大代表对整治成效赞不绝口。

上世纪，苏仙区内矿业经济发展鼎盛时期，翠江流域曾有采选矿企业近千家，矿业经济占全区 GDP 的 60%，年均直排河流的废水达 2000 多万吨，铅、砷、镉等重金属污染物指标超过国家标准数十倍。当地群众对此反映强烈，因矿而兴的苏仙区，为此付出了沉重的生态代价。

为破解翠江流域环境污染整治难题，苏仙区四届人大常委会先后组织常委会组成人员，省、市、区人大代表，环保专家 320 余人次前往翠江流域进行专题调研，并形成调研报告，向区人民政府提出了加强重金属污染治理、坚持从源头整治、以两型示范建设推动绿色发展等建议。区人民政府对此高度重视，强力推进翠江流域采选企业整顿、整合和打非治违工作，将 423 家采矿企业整合成 27 家，245 家选矿企业整合成 18 家，107 座尾矿库整合为 28 座，取缔关闭非法采选企业 613 家，由此该区每年减少税收近 1.3 亿元。

传统支柱产业转型带来了经济下行的阵痛，如何寻找苏仙区经济发展的新引擎，把污染整治这件好事办实？区人大常委会积极围绕区委工作大局，探索可持续发展出路。

一方面，常委会积极支持区政府发行翠江流域重金属污染治理专项债券，截至目前，已累计融资超 25 亿元，这为引导翠江流域内采选矿企业转型、流域内生态修复破解了资金瓶颈。截至目前，已累计投入逾 20 亿元，矿山覆土还绿 3.2 万公顷，建设生态公益林 4.6 万亩，封山育林 6.5 万亩。推动金旺铝业等一批核心企业技改升级，逐步实现了由资源开采型向循环利用型转变；另一方面，针对苏仙区丰富的旅游资源，区人大常委会组织人大代表对全区旅游发展现状进行了调研走访，作出了《关于加快全区文化旅游产业发展的决定》。按照这一决定，区人民政府又出台了加快文化旅游产业



苏仙区人大常委会组织人大代表对翠江流域污染治理情况开展调研。

发展实施意见。文化旅游产业作为新的经济增长点借着苏仙区经济转型的东风顺势而为。

自区人大常委会作出《关于加快全区文化旅游产业发展的决定》以来，翠江流域先后打造了西河水生态风光带等五个沿水生态精品工程。流域内五盖山成功申报全省森林公园，狮子口成功申报国家自然保护区，飞天山国家地质公园成功申报国家 4A 级景区。根据翠江流域 12 个地表水检测点的监测，从 2015 年的分析报告单看，翠江流域内河流断面水质稳定控制在国家 III 类水质标准以内，合格率达到 98.64%。全区旅游业发展各项指标均保持了 15% 以上的增长速度。

为防止“先污染后治理、边治理边污染”，保护好环境整治带来的旅游产业繁荣向上的良好势头，苏仙区人大常委会组织省、市、区人大代表对翠江流域环境污染整治情况进行暗访调查，针对暗访发现的问题，对区环保分局开展了专题询问，要求限期整改。2015 年 12 月，区人大常委会对整治情况再次进行了视察，发现存在问题的企业都已建设了标准的污水处理池，并对破坏的土地进行了复绿。

“通过持续跟踪问效，把这件关系全区群众生产生活的好事办实，是人大的责任和义务。”区人大常委会主任陈春阳说。📍

# 跟踪监督：让低保公平“兜底”

资兴市人大常委会听取和审议城乡低保工作专项报告，并跟踪监督促进整改落实，确保城乡低保工作实现真正的公平。

/ 郭小明 谢建煌



资兴市十六届人大常委会第21次会议听取和审议全市城乡低保工作报告。

“今年我终于可以吃上低保了，感谢市人大和市民政局，让低保政策实现了真正的公平。”前不久，家住资兴市州门司镇新江村的村民薛满香拿着低保证高兴地说。这是资兴市人大常委会监督该市低保工作改进后得到群众无数“点赞”的声音之一。

过去，该市一些乡镇、街道在落实城乡低保政策时，简单地将低保评议、上报权交给村干部了事，没有认真去调查核实基层上报的实际情况，加之村、社区干部的素质参差不齐，导致个别干部将手里的权力当成“人情”，让一些并不困难的人通过非正常手段获得低保后却炫耀成“有本事”，而那些真正困难的群众却享受不到低保救助，导致有些地方的群众意见较大，引发上访。

该市人大常委会通过组织开展人大代表“联系群众、服务群众”主题实践活动了解到这一情况后，市人大常委会主任朱承旺表示：“城乡低保工作是社会保障的最后一道防线，是关系群众切身利益的民生问题，市人大常委会要加强对城乡低保工作的监督，并作为今年的监督重点。”

## 深入调研摸实情

“人大要监督民生工作，首要就是要抓好调研，只有深入基层全面摸清实情，才能更好地监督民生。”市人大常委会党组副书记、副主任徐坚强在部署调研工作时说。为全面了解城乡低保工作开展情况，2015年4月上旬，市人大常委会组成四个调研组，深入全市各乡镇（街道）、部分村（社区）开展调研，广泛听取乡村干部和人民群众的意见。

在调研中，一些基层民政干部向调研组反映，在农村，一些群众的家庭收入难以界定，甚至有群众为争取低保而刻意隐瞒收入情况，加之基层民政工作人员配备较少，很难逐一核实群众报送的情况。还有一些群众则反映，“少数基层干部在落实政策时存在走样现象，导致一些真正困难的弱势群体却享受不到国家好政策”“民政部门制定的综合评分标准还不够完善，被个别人钻政策的空子，导致一些困难的弱势群体即使参与打分，也无法获得高分，享受不到低保”等等。

“通过近半个月的调查走访，调研组全面了解了城乡低保工作存在的困难和问题，为提高审议针对性提供了详实的资料。”徐坚强说。

## 听取报告促整改

2015年5月，市十六届人大常委会第21次会议听取和审议了关于全市城乡低保工作的专项工作报告。

“市民政局要改进《农村低保家庭困难情况综合调查评估表》，细化估计项目、标准，要扩大参与评议的人员范围。”

“市政府及其有关部门要加大对低保政策的宣传力度，引导群众树立正确的低保观念。”

“对执行低保政策不力、办理‘人情保、关系保’和打击‘骗保’现象不力的工作人员要坚决

# 湘潭县：贯彻中央文件“三部曲”

湘潭市人大常委会坚持在学习中深刻领会、工作中着力加强和在换届中认真贯彻，全面落实中央和省委关于加强县乡人大工作和建设的文件精神。

/ 唐定伟

“我们对去年政府工作报告的执行情况有了一个比较全面的了解，希望向人大代表报告政府工作报告执行情况的做法坚持下来。”日前，在湘潭县十五届人大四次会议上，县人大代表对县人民政府向代表专题报告政府工作报告年度执行情况的做法表示赞许。

其实，要求县人民政府向代表报告政府工作报告年度执行情况，是该县人大常委会以实际行动贯彻落实中央 18 号文件和省委 26 号文件的系列举措之一。对于贯彻落实文件精神的路径，人大常委会主任黄忠德表示，人大常委会将采取在学习中深刻领会、在工作中着力加强和在换届中认真贯彻三条途径加以落实。

## 在学习中深刻领会

中发〔2015〕18 号文件是一份全面加强新时期县乡人大工作和建设的纲领性文件，落实的首要任务就是吃透文件精神。

黄忠德主任认为：“组织学习研讨是深入领会文件精神的一种具体体现。”接到文件之后，人大常委会及时调整机关年度学习计划，将学习领会文件精神纳入机关干部职工集中学习内容，并组织与会人员开展研讨，听取大家对贯彻落实文件的建议和意见。

为扩大全县党政领导干部对文件精神的知晓度，人大常委会主动加强与县委有关部门的衔接，将学习文件精

予以问责。”

在审议现场，常委会组成人员踊跃发言，提出了改进工作的意见、建议。到会的市人民政府分管领导以及市民政部门负责人也当场在会上表态，将认真落实市人大常委会的审议意见，积极改进城乡低保工作，年内完善各项制度，并在年底对全市低保户进行严格复核，来一次“大洗牌”，2016 年按新的标准、制度认定低保户。

朱承旺主任要求市人大常委会继续跟踪监督，市人民政府及市民政部门在年底向市人大常委会报告审议意见的研究处理情况。会后，市人大常委会将审议意见向市人民政府及有关部门进行了交办。

## 亮出实招显成效

市人民政府及相关职能部门收到交办函后高度重视，及时召开专题会议进行研究，制定研究处理方案，通过不断创新管理方式、实行部门联动、亮出系列实招，切实破解了城乡低保工作难题。

2015 年底，资兴市对全市城乡低保工作进行了“大洗牌”，全市有 3641 名不符合申请条件的对象退出了低保享受范围，并按照改进后的新评估机制评出了 2016 年的低保政策享受对象，真正做到了“有进有退、应出尽出、应保尽保”，实现了精准救助，得到了广大低保对象的充分肯定，并有四项举措开了全省低保工作先河。

建立了困难家庭评估机制，实现公正打分。针对城乡困难家庭收入核实难以界定的状况，市政府出台了申请城乡低保家庭困难情况综合评估机制，低保申报对象只要对照评估标准进行自评分，便可知自己是否可以申请低保。

建立了逐级审核权限机制，实现源头治理。该市建立了村（社区）民主评议、乡镇（街道）审核、民政局抽查审批的三级审核权限机制，每个层级分别设定了操作员与审核员。此举让所有人的低保申请都必须通过三个层级 6 个人的操作才能通过，形成了相互制约、相互监督的格局。

建立了部门联动核查机制，实现资源共享。该市投入 30 万元自主研发了全省第一套县级低保数据信息管理系统，将财政、人社、工商、房产、税务、银行、公安交警、住房公积金等相关部门和单位的数据进行整合利用，实现资源共享、信息互通，为城乡低保核查工作提供了精准的数据信息。2015 年通过银行委托查询，共查出 206 人因有大额存款而被取消了低保资格。

建立了社会诚信体系机制，实现骗保必惩。该市将城乡低保纳入了“社会诚信”领域的建设内容。对不讲诚信、不守良心底线骗取低保的，一经查实，不仅要退回所冒领的低保金，而且信用信息平台会将其纳入“黑名单”，留下失信污点，使其在就业、社会救助、廉租房申请等方面受到影响，进一步增加了失信成本。在核查中，共对 19 户骗取低保的对象取消了廉租房申报资格。■



湘潭市人大常委会组织机关干部对贯彻落实中发〔2015〕18号文件精神开展集中研讨。

神纳入了县委中心组集中学习的内容。借助县委中心组授课的机会，黄忠德主任以《新形势下的人大及人大工作》为题，言简意赅的对习总书记在全国人民代表大会成立60周年庆祝大会上的讲话、中发〔2015〕18号文件、上级人大常委会系列创新举措等内容进行了认真解读。同时，为贯彻落实文件提出的“加强预算决算审查和监督”的要求，常委会还邀请了省人大财经委副主任委员、常委会预工委副主任文富恒为县委中心组学习组成员作了预算法专题讲座。

为争取县委的重视和支持，市人大常委会就文件的主要内容和贯彻落实的工作安排向县委常委作了专题汇报，得到了县委的肯定和支持。县委书记谢振华明确表示，县委将一如既往地重视和支持县乡人大工作。下一阶段乡镇人大代表活动经费也要纳入同级政府财政预算，保障人大代表依法履职需要。

## 在工作中着力加强

在学习领会中央18号文件精神的同时，该县人大常委会针对当前人大工作中的薄弱环节，从去年7月份开始，在常委会的统一领导下，由常委会领导带队、各责任委室具体负责，围绕加强乡镇人大工作、促进政府工作报告落实、提升审计监督实效、做实财政监督、加强天易示范区财税和项目监督、促进审议意见交办函和主任会议建议书落实、规范对“两院”法律职务人员任免及任后监督等七个主题进行调研。调研工作结束后，组织机关副科级以上干部对调研初步成果开展了三次专题研讨，就调研成果运用形成了共识。

调研成果成型后，市人大常委会就调研成果运用与县“一府两院”召开工作联席会，并发送了《关于贯彻落实中发〔2015〕18号文件精神、加强与“一府两院”工作联系的主任会议建议书》。建议书明确提出，将从提高依法理财水平、提高政府工作报告执行情况的透明度、

发挥审计监督的作用、加强对天易示范区规划实施情况和财政管理的监督、规范对“两院”提请的司法职务人员的任免、规范监督形式六个方面贯彻落实中央文件精神，并就进一步完善相关工作作出了具体规定。如在提升政府依法理财水平方面，逐项列出了应由人代会、常委会会议审查批准或备案的公共财政支出清单，做到一目了然；在规范监督形式方面，对承办单位回复人大常委会审议意见交办函、主任会议建议书及向人大常委会提出议案作出了明确规定。

市人大常委会根据主任会议建议书的要求，在实践中立行立改，推进工作。如在去年底，县人民政府汇报关于加强职教工作的常委会主任会议建议书办理情况时，要求县人民政府分管副县长到会向主任会议成员报告；在今年1月下旬的县人代会前集中走访人大代表时，要求县人民政府根据上次人代会上所作政府工作报告所列主要条目，分工作任务、责任单位、完成情况三个主要项目，共11大类、150项具体指标，向人大代表逐一报告对政府工作报告的落实情况，等等。

对此，市人大常委会副主任韩炎表示，从实施效果看，各方对市人大常委会的作法表示理解和支持，人大工作有为才能有威、有位。

## 在换届中认真贯彻

要借助换届之机全面加强县乡人大工作和建设，力争全面贯彻落实好中发〔2015〕18号文件精神，这是市人大常委会主任会议在专题研究文件贯彻落实时的一致意见。为此，市人大常委会主任会议提出了“三个重视”的工作要求。

重视人大代表选举工作。在县委的坚强领导下，按照选举法和中发〔2015〕18号文件等要求，发挥好县选举委员会作用，依法依规程序选举产生县十六届人民代表大会代表，同时指导乡镇选举委员会依法依规程序选举产生乡镇人大代表，确保选举工作不出问题。

重视县乡人大组织建设。在县委的重视下，配优配强县人大常委会组成人员，其中专职组成人员比例不低于60%，县人大首次设立财政经济等专门委员会，同时切实加强乡镇人大组织建设。

重视县乡人大日常工作。换届后，以市人大常委会党组的名义，起草加强县乡人大工作和建设的若干意见，报县委批转。在工作中指导和督促有关方面落实县委的文件精神，全面规范、加强县乡人大工作和建设。

“贯彻落实好文件精神，将进一步激发人大干部做好人大工作的自信心。”在黄忠德主任看来，随着中发〔2015〕18号文件的贯彻落实，县乡人大将在经济社会发展 and 民主法制建设中扮演越来越重要的角色，新形势下县乡人大工作将大有可为。■

# 人大会议上的履职“表情”

冷水江市十一届人大四次会议期间，人大代表用丰富的履职动作展现了积极主动履职的新常态。

/ 吴超华

3月4日，冷水江市十一届人民代表大会第四次会议闭幕。166名市人大代表把参加人大会议当成一次赴考迎检，扎实审议报告、踊跃建言献策、慎重投票选举，在四天的会期里，积极行使代表职权，用丰富的履职“表情”赢得了选民群众的点赞。

## “争上镜”，代表排队受采访

人大代表报到当天，市电视台的记者分批来到会议驻地采访，代表们面对镜头，不掩饰、不回避，谈真实想法，为选民代言。

来自铎山镇农村的市人大代表谢冬林，当天报到的时间有点晚，记者正在采访另外一名代表，在被记者约下采访后，谢冬林在酒店大厅足足等了二十分钟，才轮到他。面对镜头谢冬林说，让农民享受农业产业化带来的好处，真正让农民在家门口安居乐业。

刚补选为市人大代表的吴彪雄、杨波、刘鹏程是首次参加人大会议，他们在采访中说个人感受的同时，也说出了自己准备提的代表建议的缘由和内容。更多地代表围绕“十三五”期间如何坚持创新发展、推动开放发展、提升民生保障水平等热点，结合自身工作实际，侃侃而谈，开始会前“预热”。

在会场驻地，无论是会前会后，还是休息时间，都能看到代表接受记者采访的场景。作为人大代表，能不能说、会不会说，履职能力怎样，这也是一次考验和锻炼。接受采访，不仅是在表达个人观点，也是在向选民展示自我，接受选民的监督。

## “抢举手”，审议发言有话说

“项目确定后，政府要在基础设施、配套设施



上早日到位，服务项目建设。”

“失地农民养老保险自2013年以来一直停滞，老百姓意见很大。”

“各个部门都有各种项目，项目前期就要多和乡镇、村联系，增加对接，减少项目实施阻力。”

在第五代表团的审议现场，张剑锋、陈青松、王雄三位人大代表争相发言，对政府工作提出意见和建议。接着，其他12名代表也纷纷发言，说出听取工作报告的感受，对具体工作提出意见、建议。列席会议的市人民政府副市长戴志雄从分管工作入手，对相关问题进行了答复，并表示会把问题带回去，提交市政府研究讨论。

这样的发言讨论，在大会的八个代表团同时进行。出席大会的166名人大代表和近50名列席人员对“十三五”规划纲要和市人民政府、计划、财政、环保及市人大常委会、法院、检察院工作报告进行了热烈细致地审议。

有的代表直言不讳，敢于质问政府。周惠平代表坦言，球溪河污染问题，原因就是新邵县的

参加冷水江市人大会议的代表在会议间隙商讨如何提好建议。



人大代表分团审议大会各项工作报告。

几家污染企业随意排污造成的，为什么提建议这么多年就是没有解决根本问题呢？

在代表二团，因为市长在这个团的缘故，代表们更是抢着发言，向市长提出工作建议。

代表们还对市人大常委会工作报告提出不少建议，比如，“人大监督应该重点抓教育、食品安全等领域的民生大事”，“对代表建议要做到件件有回音，能解决但未解决到位的，应该对相关责任人问责，人大常委会要真正做人大代表履职的坚强后盾”等。

根据大会要求和安排，大会秘书处对各代表团的代表审议意见进行归纳整理后，转交市人大和“一府两院”。在主席团会议上，市人大常委会主任易振、市长何志光和“两院”负责人分别就代表提出的问题进行了现场回复。

## “求精准”，代表建议重质量

会前，接到大会召开的通知后，各代表小组就开始行动，组织人大代表积极开展走访调研，收集民情民意，为提出好的建议做足了功课。来自三尖代表小组的周惠平代表利用生活在农村，天天与选民群众打交道的机会，把民情记录本写得满满的，在会议期间提出“对农村饮水工程免费检测水质”、“进一步规范植树造林工作”、“加强民事案件执行力度”等 11 件“接地气”的建议。有的代表团在会中增加了集体协商撰写建议环节，比如铎山镇、禾青镇、金竹山镇、三尖镇等代表小组在会中分工协作，联名提出代表建议。在建议的撰写环节，代表们更是精益求精、

字斟句酌。领衔代表起草，附议代表修改完善，有的建议不仅仅写明案由，更是对如何改进工作，如何促进落实的措施进行细化。有的代表主动向大会议案建议组的工作人员、往届优秀议案建议撰写人员请教，共同探讨研究，只有一个目的，就是提出高质量的代表建议。

会议期间共收到 85 件代表建议，虽然数量比上年度有所减少，但是质量更高，看问题、提对策更精准。代表们立足冷水江实际，从推动全市发展、助力全市工作出发，内容涉及经济发展、城乡统筹、基础设施建设、社会管理等领域。代表参与度也有提升，绝大多数代表建议都是代表联名提出。

大会议案建议组组长石耀军在向主席团报告议案处理情况时提到，今年大会议案建议工作有一个亮点，主任会议组成人员积极提出代表建议，如市人大常委会副主任余英俊提交了“关于按规定足额缴纳劳动保障基金的建议”。

## “表民意”，投好神圣一票

按照议程，大会要补选市人民检察院检察长。

各代表团对大会补选办法进行了认真讨论和审议，各团团长对代表联名提出候选人的提名权利进行了充分说明，并结合地方组织法、检察官法等法律进行了讲解，特别是对代表联名提名候选人的法律要求和规定进行了详细说明。经过各代表团的分团讨论酝酿，没有代表联名提出候选人。大会主席团严格按程序依法提出和通过了检察长候选人建议名单，并提交大会选举。经过选举，伍国军全票当选为市人民检察院检察长，根据地方组织法的规定，选出的人民检察院检察长须报经上一级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会批准。

会后，市人大代表黄政权表示，选举“一府两院”负责人，是人大代表的基本权利，是最能体现“人民当家作主”的制度设计，亦是人民代表大会的制度优势所在。

市人大常委会主任易振认为，如何行使法律赋予代表的民主权利，把代表权利最充分地展示出来，特别是在只有短短几天的人民代表大会期间，不仅仅在于会议的组织，更需要代表积极主动，敢于行权、勇于履职、大胆作为，更需要不断创新工作机制，并狠抓机制贯彻落实，如此方能激发人大内生力量，展现人大制度优势。■

# 努力实现人大工作提质增效

沅江市人大常委会秉持“按规矩行权履职”理念，不断提升监督质效，为促进地方经济社会发展 and 民主法制建设发挥了应有作用。

/ 连建华

## 营造人大履职氛围

沅江市人大常委会坚持摆正工作位置，努力做到不缺位、不越位和有所作为。完善重大事项请示报告制度，人大常委会会议举行、代表大会筹办、有关候选人确定、须由人大常委会决定的事项或作出的决议，都以人大常委会党组名义向沅江市委书面报告或请示。本届沅江市人大常委会围绕法治沅江建设，作出了《关于推进法治沅江建设的决议》、《关于确定沅江市人民陪审员的名额的决议》；围绕机构与体制改革，作出了《关于同意市人民政府乡镇村区划改革实施方案的决议》；围绕经济建设及其瓶颈要素化解，先后作出了《关于进一步加强安全生产工作的决定》、《关于调整2013年国民经济和社会发展计划相关指标的决定》。健全工作汇报制度，每季度将人大常委会工作推进及后段安排情况，向市委常委会会议汇报一次。及时传达市委决策部署和会议精神。

坚持监督与支持并重。着重就财政决算及其审计、年度财政预算、上级转移支付资金使用、城建投资公司财务收支、预算执行审计整改、农业产业化推进、饮水安全等情况，召开常委会议或主任会议进行审议讨论；对防汛抗旱准备、农村清洁工程、小城镇建设、益南高速公路建设等工作开展视察。加强与“一府两院”沟通联系，及时反馈有关意见建议。组织有关单位负责人考察兄弟区县“医养结合+”融资模式，为政府提供决策参考。“一府两院”对人大监督非常配合、工作大力支持。市人民政府在财力很紧的情况下，除了保证乡级人大工作经费，还为市人大机关维修会议室、建立电子表决系统，为乡镇人大阵地建设安排了专项经费。

常委会组成人员经常下基层、访民情、听呼声，审议发言真实反映群众意见建议。坚持把老百姓关注的热点、难点问题作为监督重点，用敢于作为和监督实效向代表大会和全市人民交了一份满意答卷。

## 认真履行工作职责

指导基层人大工作。按照市委部署，推进了由同级党（工）委书记兼任人大主席（联络组长），到人大主

席（联络组长）分设工作。坚持邀请乡级人大机构负责人列席常委会会议，采取召开会议和“上门”、发文、考核等方式对乡级人大工作督促指导。全面启动并完成了乡镇场街道“代表活动室”、“代表接待群众工作室”的建设。

联系服务人大代表。适时培训各级代表，为代表提供学习资料；积极开展“双联”活动，畅通联系渠道，扩大人大代表的知情面；组织驻沅省、益阳市人大代表开展了交通建设、保障性住房建设、高标准农田建设等工作专题调研活动。

督办人大代表建议。及时梳理归类代表建议，指定具体承办单位。编印建议办理联系名册，方便意见收集与反馈。采取代表与职能部门见面、现场视察、听取办理汇报、点评办理工作等形式进行督办，确保了较高的办结率和满意率。对人民群众来信来访和受理的涉法涉诉案件，分别按规定作了解释疏导、交办引导等处理，维护了群众合法权益。

## 努力提升工作水平

健全工作机制。完善常委会议预备会议制度，常委会议议题先初审并达成共识。对常委会工作制度进行了修正，并新出台了《关于加强审计整改监督工作的若干规定》、《财政预算审查监督办法》、《提请任命人员任前法律知识考试办法》等制度，坚持用制度规范行权履职行为。

组织人大常委会组成人员学习组织法、监督法、防洪法、新预算法等法律知识。积极为人大干部参加培训学习和考察交流提供条件。三年来，人大机关干部参加上级各种人大工作专题培训30批次，参训人数达100余人次。

坚持办好《人大信息网》和《人大工作通讯》，及时宣传人大工作动态，推介人大工作经验。每年在各级媒体刊发新闻报道、调研文稿等100余篇。多篇作品获评益阳市或省级以上人大新闻奖，其中一篇作品获得了中国人大新闻奖一等奖。

# 荷塘区： 集中巡回督办建议，用实效说话

株洲荷塘区人大常委会创新开展代表建议集中办、巡回办、重点办，着力提高代表建议办理实效，实现了代表建议办理由“答复型”向“落实型”转变。

/ 刘 勇



株洲市荷塘区召开重点督办建议工作会议。

“一府两院”及各承办部门务必要将建议办理当作是一项政治任务，办出亮点、办出成效、办出形象。”3月24日，株洲市荷塘区人大常委会主任胡开元在代表建议现场集中交办会上表示，要让代表所提建议、批评、意见件件有答复、事事有跟进、处处有落实。

荷塘区四届人大五次会议期间，人大代表共提出建议78件，内容涉及民生实事、社会管理、城乡建设、项目建设、环境保护、道路交通管理、商贸旅游等各方面，都是百姓关注的热点和难点问题。去年以来，区人大常委会创新开展代表建议集中办、巡回办、重点办，实现了由“答复型”向“落实型”转变，用实实在在的办理效果赢得了代表的支持和群众的点赞。

## 从“无话可说”到“有话要说”

“区人大常委会创新开办‘人大讲堂’，给我

们提供了很好的学习交流的平台，让我们收获良多、受益匪浅。”市、区两级人大代表曾源在学习心得体会上这样写到。她在代表述职评议会上表态：坚决做到“四个不当”，即不当只画圈的代表、不当挂名代表、不当特殊代表、不当脱离群众的代表，做好人民群众的代言人。

笔者从区人大常委会联工委了解到，部分代表因对法规政策、政情民意了解不够、调查研究不够深入等原因，所提建议缺乏针对性、现实性和可操作性，影响代表建议办理质效。为此，区人大常委会及其相关工作机构从源头抓起，严把代表建议质量关。

一方面，区人大常委会结合换届和补选，及时组织召开新任人大代表培训会和各乡镇、街道人大工作联络员例会，除学习相关法律法规外，还对代表如何提出高质量的议案、建议进行业务辅导，明确提意见、建议应把握的全局性、准确

性、规范性、可行性原则。

另一方面，常委会坚持邀请全区各级人大代表列席常委会会议、主任会议，使其了解本行政区域内的重大事项和“一府两院”工作情况。坚持组织人大代表参与执法检查、工作视察、专题调研等活动，让基层代表掌握、了解全区工作动态。持续深入组织开展“代表走访群众、联系选民”活动，让代表面对面听取社情民意，广泛收集群众的呼声和建议。使代表从“无话可说”变成了“有话要说”，增强了代表建议的针对性和准确性。

在集中交办前，区人大常委会联工委对收集到的建议逐条讨论，分类甄别，归纳合并，突出重点，便于相关部门办理。同时，常委会联工委会同各乡镇、街道联络员和提出建议的代表认真开展调研，核实有关数据，剖析深层次问题，探讨解决办法，以此充实案由案据。常委会还对所有建议集中整理并汇编成册，为办理和督办工作奠定了良好基础。

### 开展建议办理满意度测评

“要使代表建议办理工作有成效，就必须使其走上制度化、程序化、规范化的轨道。”区人大常委会主任胡开元说。经过多年实践，区人大常委会及相关工作机构形成了交办、督办、反馈、检查等一系列制度，为稳步推进建议办理工作提供了切实可行的制度保证。

首先，在3月份召开的常委会会议上，将人代会期间收集整理的代表建议集中“打包”、现场向“一府两院”进行交办，除常委会全体组成人员参加外，邀请“一府两院”负责人及相关部门领导参加并进行表态发言。常委会向区人民政府及各承办单位提出明确要求，要把办理工作列入重要议事日程，确保办理任务、人员、措施、责任落实到位。

其次，充分发挥人大代表全程参与督办的作用。在建议办理前、中、后期，积极督促承办部门与人大代表联系、沟通，征询意见，及时反馈。在督办过程中，及时把代表的意见和要求收集起来，反馈给承办单位；对办理难度较大或双方意见分歧较大的建议，主动促使承办单位和提建议的代表面对面地交流，减少中间环节，提高办理工作效率。

在此基础上，对代表建议办理工作效果进行考评。2015年11月，区四届人大常委会第十九次会议听取和评议了代表建议办理专项工作报告，并对28个代表建议承办部门进行满意度测评。其中，区建设局、城管局、文体新局、财政局、人社局、交警大队、经信局、发改局满意率均在76%以上，被评为2015年度代表建议办理工作先进单位。

“此次测评结果充分体现了民意，同时也反映出代表

建议办理工作中存在的差距，我们将认真分析，集中研究，落实责任，积极整改，切实提高建议所提问题的解决率。”常务副区长刘伟在会上表态。

“开展建议办理满意度测评，有利于增强各承办单位做好代表建议办理工作的自觉性和主动性，提高办理实效，促进工作、推动发展。”胡开元说。

### “主任接待日”集中督办

去年以来，区人大常委会下发了关于加强代表建议、批评和意见督办工作的办法，利用代表联系群众工作室，深入组织开展主任接待日活动，对重点处理建议予以集中督办，让代表和群众全程参与，有力地促进了代表建议办理工作满意率和落实率的逐步提高。

每月初，常委会联工委会同办公室，有选择性地把提出建议的部分人大代表“请进来”，分别到承办代表建议较多的单位召开座谈会，让代表与承办单位面对面地交换意见，共同研究解决问题的方案，对于能及时解决或创造条件能够解决的问题，列为“主任接待日”活动的议题，重点予以现场督办；对因为受条件制约无法及时办理的，由承办单位在活动前向代表详细解释说明，争取代表的谅解和支持。

区人大常委会利用各乡镇、街道代表联系群众工作室开展主任接待日活动，定期由常委会主任会议组成人员带队到各乡镇、街道听取重点处理建议办理情况和群众的意见、建议，并邀请“一府两院”领导和相关承办部门负责人参加。参加接待的主任、副主任对代表和群众反映的问题要逐个提出意见、建议。被邀请的“一府两院”及相关领导能够当面答复的即时答复，不能当面答复的提出初步处理意见；常委会联工委整理后提出交办建议，并督促落实。

常委会还组织专题会议，对重点处理建议进行集中督办，并以公告的形式邀请人大代表和部分居民群众参加。会中，召集提出建议的人大代表和承办部门负责人面对面交流，件对件答复，并当场对承办单位办理态度和办理结果是否满意进行表态。

2015年5月15日，区人大常委会主任接待日活动在仙庾镇举行。胡开元主任对职能部门现场作答提出了明确要求，“一个问题一个问题地答复，不能含糊，能办的立即落实，一时不能办的，也要明确逐批解决的时间节点。”分管副区长张辉兵认真记录人大代表和群众提出的建议，表示会将带领相关部门全力解决问题。

在区人大代表周占民看来，主任接待日集中督办代表建议，既促进群众反映的热点、难点问题得到了解决，又为代表依法履职提供了平台，提高了代表建议办理实效。

栏目主持 / 王美华

# 国家立法年度观察

随着今年全国人代会表决通过慈善法，全国人大及其常委会最近一年的立法行动顺利收官。其间的点滴突破或艰难，都见证了当下的立法进程，以及现实的立法生态。

/ 本刊特约记者 阿 计



3月10日，十二届全国人大四次会议新闻中心举行记者会，邀请全国人大内司委副主任委员王胜明等四人就“人大立法工作”的相关问题回答中外记者的提问。

## 人大主导的轨迹

据统计，去年3月至今年3月，最高国家权力机关共制定6部新法律，修改37部法律和1个有关法律问题的决定，并通过8个有关法律问题的决定。

全国人大及其常委会主导立法进程，是近年来国家立法的鲜明趋势。尤其是在最近一年，人大行权意识的高企，更是从根本上影响了立法的布局 and 风貌。

其中的一个标志性事件是，2015年8月，十二届全国人大常委会立法规划经调整后再次公布，一、二类立法项目从原有的68件增至102件，实际增加了34件立法项目。如此大幅度调整立法规划史无前例，这既体

现了立法决策呼应改革决策的时代需求，更昭示了人大引领立法全局的雄图大略。

越来越多的重要法律草案由人大自行或领衔起草，以防止部门起草所带来的“挟私”风险，是最近一年国家立法的又一突出特征。据统计，过去一年出台的新法律和作出重大修改的法律共有15部，其中就有9部由人大主导起草，仍在审议过程中的6部法律草案中，也有4部采取了这一起草模式，其比例远超以往。

最近一年，人大代表立法话语权的进一步崛起，亦彰显了人大的立法主导权。其典型例证是，立法法修正案草案提交去年全国人代会审议后，短短几天内，就有1011位全国人大

代表提出了立法意见，最终转化为修法草案的73处调整，其中实质性修改就达27处。

更能说明问题的是去年两起打破常规的立法“意外事件”。2015年4月，因简政放权所需，国务院向全国人大常委会提交了将26部相关法律一揽子“打包”修改的议案，但不少审议意见指出，如此“打包”体量过大，并不符合科学立法的精神。最终，按照修法内容分门别类，拆分成了6个修法决定。尤其是，修法议案曾提出取消特种设备安全法中有关特种设备检验人员资质的条款，因反对意见众多，最终被“拿下”，原定修改的26部法律也因此缩减为25部。事隔8个月后，全国人大常委会对国

务院提交的教育法律一揽子修改草案二审时，民办教育促进法修法草案中有关民办学校分类管理的规定亦激起诸多反对意见。最终，原定一揽子修改的3部教育法律中，教育法、高等教育法修法草案得以过关，而民办教育促进法修法草案暂不交付表决。

“打包修法”分拆减量也好，教育法律“三法变两法”也罢，审慎负责的立法态度，塑造了人大主导立法的行权典范。而这种立法“孤例”逐渐增多，乃至走向常态，正是值得期待的未來方向。

### 开门立法的演进

回望最近一年，启动大规模、高密度、深层次的立法调研、立法评估、立法论证等民主机制，以从善如流的姿态吸纳各方立法意见，已成为诸多立法的标准流程。其典型例证是，国家勋章和国家荣誉称号法看似“小众”，但广开言路的步伐丝毫没有松懈，除了集纳有关部门、团体、专家等的立法意见外，还向多位曾荣获国家级荣誉的知名人士集思广益，正是吸取了这些精英代表的意见，原来仅仅局限于精神奖励的法律草案，作出了增加“相应待遇”条款等重大改进。

更具“开门立法”精神的是，最近一年，除了当次会议通过的法律未公开征求意见、极个别法律草案只公开一次外，绝大部分法律草案都经历了两次公开吸纳民意的历程，已经经过三审的资产评估法草案，更是接受了三次公开征集意见的洗礼。尤其是去年12月，全国人大常委会委员长会议通过了《向社会公布法律草案征求意见稿工作规范》，从而以制度形式正式确立了改革“新政”。从个案公开到常态公开，从单次公开到多次公开，这一系列演进标示着，法律草案公开征求意见的民主机制，正在不断走向纵深。

尤为关键的是，源自民间的立法诉求和智慧，正在越来越多地转化为实质性影响立法的力量。其典型例证是，反家庭暴力法草案公布后，引

发社会强烈反响，各方贡献的立法意见达42203条之多，精神暴力纳入家暴范畴、同居关系家暴参照执行等重大立法调整，正是吸纳民意的结果。

最近一年，一些全新的立法民主机制也在不断破冰。其中一个重大进展是，全国人大常委会在湖北襄阳市、江西景德镇市、甘肃临洮县和上海长宁区设立了4个基层立法联系点。立法机关期望，一方面，立法联系点将成为直接听取基层立法意见的便捷管道。另一方面，以此为窗口观察立法优劣，进而为立法后评估、修法完善等后续工程提供最鲜活的素材。

建立立法专家顾问制度的改革设想，也在紧锣密鼓地推进。据悉，相关方案已在去年成型，目前正在拟制具体人选名单。人大机关内部从事立法工作多年的退休人才，法学界及相关领域知名专家学者，以及实务部门优秀人才，都将纳入名录。可以预期，一个空前规模的“立法精英人才库”即将建成，并开辟一条推进立法科学化、民主化的最新路径。

### 立法博弈的喜忧

回望最近一年的国家立法，一个显著特征是利益协调日趋复杂、立法博弈日趋激烈。从谋取部门利益的顽症，到地方保护主义的痼疾，再到各种既得利益集团抢占立法话语权，诸多利益追逐互相交织，已成为牵制立法进程的强悍“力量”。在这一立法生态中，如何坚守法治底线、立足现实国情、越过立法难关，已成为立法机关所面临的重大考验。

而在最近一年，几场令人印象深刻的立法博弈，已经收获了令人欣慰的结果。比如刑法修正案（九）立法时的嫖宿幼女罪存废之争，尽管要求废除该罪名的社会呼声经年不绝，但因有关机关对此存有不同意见，修法草案一审稿和二审稿中均未涉及该议题。在此过程中，专家学者、公益机构、网络民意等场外力量，与参与立法审议的多位人士遥相呼应，掀起了一波波呼吁废除嫖宿幼女罪的声浪，

最终促使这一罪名正式出局。而在立法法修改过程中，最令人难忘的莫过于税收法定条款的变迁。最初提交全国人大常委会审议的修法草案三审稿与此前的二审稿相比，删除了税率等税收要素的表述，由此引发了激烈争议，多位学者奔走呼吁，一些人大代表和中国财税法学会还分别提交了紧急建议，经过短短4天的紧张博弈，终于在修法最后时刻促成了“税率法定”的回归。

但也应当看到，在社会转型、矛盾凸显的历史关口，难以扭转的体制惰性、无法忽略的现实国情等等所带来的掣肘，都进一步加剧了立法的艰难，影响着博弈的天平。最近一年的诸多立法博弈，也不乏遗憾和纠结。典型一例是，在广告法修改过程中，围绕烟草广告究竟是彻底禁止还是加以限制，以卫生系统、公益组织等为代表的控烟力量，与烟草行业及其主管部门为阵营的利益集团之间，展开了空前激烈的立法博弈。从一审到三审，尽管修法草案不断向“公共利益”倾斜，但在“行业利益”的强力阻击下，最终出台的新广告法依然没有明确禁止烟草促销、赞助等变相烟草广告，尤其是回避了“烟草专卖点”是否禁止烟草广告这一焦点问题，烟草广告的禁限之争，也因此留下了无穷悬念。

从历史的观点看，随着改革步入深水区，立法也到了直面难题的攻坚时刻。一方面，有待制定的新法律，大多属于触及深层利益冲突的“老大难”。另一方面，大量亟需修改的法律，通常面对的也是改革难点和矛盾焦点，一个条款的修改难度甚至大于制订一部新法。可以断定，未来的立法博弈，势必向更为激烈的方向演进。

这是一个希望与考验并存的立法时代。立法的艰难曲折并不令人生畏，重要的是，如何保障民主、公平的立法博弈，如何促进立法实现公平、正义的价值。也只有解决了这些深层次的难题，立法才能彻底冲破历史三峡，真正成长为全社会的公共规则和集体信仰。■ 栏目主持 / 陈彩艳

# 住宅小区停车位 权属开发商还是业主？

**案例** 业主与开发商之间的车位（库）权属纠纷，由来已久，且愈演愈烈。近日，南京市鼓楼区法院曾审理的全国首例小区车库之争案例让这一话题再次火爆。

据悉，星汉城市花园小区共有 59 个地下车库，开发商江苏星汉置业有限公司（以下简称“星汉公司”）曾承诺：“小区配建地下车库供业主停车”，但业主们入住后却发现车位需购买。开发商以至少 8 万元的单价卖掉了 35 个，其余的被物管以每月 250 元的租金出租。小区业主委员会曾多次要求开发商将车库归还给业主，但开发商坚决反对。无奈之下，业主委员会将开发商告上法庭。

鼓楼区法院一审判决：开发商将地下停车库移交给业主委员会管理，全体业主享有地下停车库的权益。

判决后，星汉公司提起上诉，二审法院裁定撤销原判，发回重审。

鼓楼区法院重审后认为：星汉城市花园小区业主实际有权取得的车库为 29 个，现星汉公司已交付了 24 个车库，尚应向原告业委会移交 5 个车库。然应移交的车库已售出，故业委会有权要求星汉公司支付出售价款 500000 元。2014 年 9 月，鼓楼区人民法院作出重审判决：星汉公司给付业主委员会车库出售款 500000 元。

宣判后，双方均未再上诉，判决已生效。

**说法**（李田方/湖南湘达律师事务所律师）该案局部胜诉并不意味着小区业主停车自由的“春天”已经到来，开发商与业主之间的利益博弈还会持续上演，而小区车位（库）权属及收益归属问题，是纠纷的症结所在。

物权法第七十四条规定：建筑区划内，规划用于停放汽车的车位、车库应当首先满足业主的需要。建筑区划内，规划用于停放汽车的车位、车库的归属，由当事人通过出售、附赠或者出租等方式约定。占用业主共有的道路或者其他场地用于停放汽车的车位，属于业主共有。

该条文规定了车位（库）产权归属的整体性框

架，从法律的立法规定及精神来看，我们认为，该法律规定对车位（库）产权归属及利用具体包含了三个层次：

首先，确立了“谁投资、谁处分、谁受益”原则。既然小区是开发商开发出来的，应当先推定车位（库）归开发商所有。在此前提下，开发商与小区业主约定出售、附赠或者出租等使用小区车位（库）的具体方式。同时，通过合同约定的方式来确定小区车位、车库的归属，可以有效防止今后因车库问题而产生的纠纷。

其次，开发商行使车位所有权须优先考虑业主利益。物权法第七十四条开宗明义，业主对于小区内的停车位（库）享有优先权。《最高人民法院关于审理建筑物区分所有权纠纷案件具体应用法律若干问题的解释》（以下简称《解释》）第五条则作出细化规定，建设单位按照配置比例将车位、车库，以出售、附赠或者出租等方式处分给业主。该条潜在的含义为：开发商只有在解决业主的停车问题后，才能将车位进行处分，否则会认定存在违法行为。

最后，开发商行使车位所有权时不得侵犯业主专有权和共有权。小区停车位（库）不得占用业主共有的道路或者其他场地，否则车位归业主共有。《解释》第六条亦明确规定：建筑区划内在规划用于停放汽车的车位（库）之外，占用业主共有道路或者其他场地增设的车位，应当认定业主共有。这类车位、车库权属争议不大，在实践中容易引起业主不满的主要原因是物业公司常常对这些车位收取车位使用费。当然，物业公司收取的车位场地使用费在扣除部分车位管理物业费后应纳入小区业主共有账户，车位管理物业费的提取比例一般由物业公司与小业主委员会协商确定。

随着汽车数量不断增加，业主和开发商车位权属之争日益凸显，这与我国当前关于车位的法律规定比较模糊、操作性不强、没有具体区分车位权属类型以及车位产权登记制度相对缺失有紧密的联系。因此，我们认为，要想南京市鼓楼区人民法院类似纠纷不再反复出现，还有待相关法律法规的进一步完善。■

# 有汇款记录就一定 是借贷关系吗？

**案例** 2016年3月，张某拿着一份汇款记录忐忑不安地起诉王某，称朋友王某曾经借其100万元人民币，请求法院判决予以归还。

张某在提交法院的起诉状中说：自己在不同时间，曾经共分4笔通过银行转账方式借钱给王某，因为碍于情面没有要求出具借条。

此外，张某提交证据中除汇款记录，仅有王某出具的一份收条，内容大致为：双方因合伙做生意收到张某80万元。

现在开庭在即，王某明确否认双方存在借贷关系。本案不应当以借贷关系来予以审理。

结合当前的情况，尤其听闻了一些法律人士关于证据和举证责任的介绍，张某作为原告对本案的走向越发感觉不是很乐观了。

**说法** (李健/湖南万和联合律师事务所律师)  
本案的焦点为原告能否证明原告存在借贷关系？而收条又能发挥多大作用？

原告能否证明借贷关系？

本案中张某所提交的证据确实较为淡薄，依据《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》，原告向法院起诉，应当附有符合起诉条件的相应的证据材料；同时也明确规定了当事人对自己提出的诉讼请求所依据的事实有责任提供证据加以证明，没有证据或者证据不足的，由有举证责任的当事人承担不利后果。

具体到本案中，王某若不承认借了钱，张某拿出来的银行转账记录只能证明转了账，但是转账性质是难以有效予以体现和证明的。若主张仅是借贷关系，是不具备完全排他性的。再通俗的讲，转账金额也有可能是还款、赠与、合营等性质，并非就必然是借款。

最后，根据交易习惯，如此大额的民间借贷，通常都会有清晰的书面记录。而本案无法有效提交则难免会让人产生合理质疑。

因此在当前主要证据严重缺失的情况下，原告的主张要想取得人民法院的认可采信，则还需要有效的证据予以佐证。否则难免要承担败诉的法律风险。



借钱时，若通过银行转账，可别忘了要求对方出具借条。

收条起到什么证明作用？

结合去年出台的《最高人民法院关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》第二条规定，出借人向法院起诉时，应当提供借据、收据、欠条等能够证明借贷法律关系存在的证据。本案中原告提交的虽然有收条，但是必须注意的是，里面有“双方因合伙做生意收到张某80万元”的表述，这简单的一句话，其实对整个案件的法律定性，是具有较大影响的。

因为根据上述内容的文字记载推定，如果双方存在的是合伙关系，而非借贷关系，那么将直接影响到对该笔款项的认定与本案的处理。借贷关系，是纯粹的一方权利，一方义务的法律关系。而合伙则属于共享收益，共担风险的法律性质。如果被告主张该系列款项非借贷而是合伙，并且已经有合伙消耗。那么原告要想顺利的拿回足额款项，则是非常困难的。

并且在案件的审理过程中，不排除人民法院也会对双方之前的经济往来状态进行基本全面的审查，通过询问方式了解本案的客观真相。若原告确实与被告存在一定的模糊的经济合作行为，即使没有正式书面形式明确两者之前的法律地位，但主张是纯粹的借贷关系，则都还是难以自圆其说的。

本案启示，在日常生活中，人们对相关经济行为的法律定性一定要认识准确，并且一定要通过书面的形式，进行完整，清晰的固定。例如民间借贷关系，则应当书写留存好完整的借据，转账凭据；并且最好有第三人予以见证。这样才能最大化的避免类似纠纷发生。**点**

# 寻妻五年终分手， 抚养费始于分居还是离婚？

相识于异地，相差 10 岁，一对鸳鸯恩爱有加。生了小孩后，缘于性格与琐事，妻子离家出走 5 年，三次诉讼离婚，在增加抚养费后，双方分道扬镳，故事令人唏嘘。

/ 若 星



婚姻不是  
儿戏，离婚当  
三思而后行。

分居近 5 年后，妻子第三次起诉离婚。前两次，双方争议焦点在于离不离，这次争议焦点在于抚养费怎么算？妻子的意思，既往不咎，抚养费从离婚之时算至孩子成年；丈夫的说法，溯及既往，抚养费须从分居时算起。双方唇枪舌剑，互不相让。

2016 年初，芷江侗族自治县人民法院开庭审理这起特殊的离婚纠纷案。抚养费起算点始于分居还是始于离婚，法律会支持谁呢？

## 妻子离家出走玩失踪

2002 年初，在福建南安打工的周谦认识了同在南安打工的老乡杜琼，随即展开猛烈的爱情攻势。周谦年近而立，杜琼不到二十，同在异乡，乡音为媒，杜琼最终接受了这个大她十岁的男友。春节回家，双方获得父母认可，定了婚。此时杜琼还未满 20 周岁，未达法定结婚年龄，到

了 2003 年底，两人才到当地民政局领了结婚证，并举办了隆重婚礼。

2004 年 10 月，儿子出生不久，周谦返回福建继续打工。儿子满周岁，杜琼把孩子委托给公公婆婆带养，只身来到丈夫身边。2008 年，3 岁多的明明要上幼儿园了，杜琼辞工回家，自己带养孩子。一个居家育子，一个务工挣钱，逢年过节相聚，时常电话问候，看似琴瑟和鸣，实则风波暗涌。原来，因情趣各异，脾气不同，婚姻新鲜感退却后，夫妻矛盾开始显现，特别是到了 2011 年，双方因家庭琐事多次争吵。这一年 5 月的一天，再一次与丈夫激烈争吵后，杜琼一气之下冲出家门。

时隔几天后，周谦估摸着妻子消了气，才赶到几十公里外的岳父母家接妻子。没想到，岳父母告诉他，杜琼没回娘家，周谦只得悻悻而归。他拨打妻子手机，妻子不肯告诉他去向，到后来，连他的电话也不接听，再到后来，妻子换了电话号码，与他断绝了任何联系。

究竟发生了什么？种种怀疑涌上心头。难道妻子在外面有了人？郁闷、恼羞、愤怒，如同打翻五味瓶，周谦心里啥滋味都有。他四处打听，得到的只是蛛丝马迹。听说，妻子在怀化，他闻风而动；听闻妻子到了深圳，他匆匆赶到深圳；又有人传来信息，妻子回了娘家，可到岳父母家一问，妻子还是不知所踪……不时有妻子的消息传来，可妻子与他捉迷藏，始终躲着他，他们的婚姻之舟在风雨中飘摇……

2013 年 3 月，失踪近 2 年的妻子突然现身，

一纸诉状将他告上法庭。杜琼诉称，2002年，其与周谦打工时相识，后登记结婚并育有一子。双方虽系自由恋爱，但性格不合，感情并不好，婚后常因琐事吵闹，并多次遭遇周谦暴力殴打，导致夫妻感情完全破裂，诉请法院判决离婚，婚生子由其抚养。

寻妻和好突然变成应诉离婚，周谦作何选择？

## 丈夫独立抚养儿子五年

2年风雨寻妻路，周谦从没想过“离婚”这两个字。从心底里，对于离婚，他回避着、逃避着、抗拒着。当法院送达的起诉状副本和开庭传票寄到家里，他仍无法接受离婚的事实。

1个月后，杜琼诉周谦离婚案在芷江法院公开开庭审理。这一天，周谦特地邀请众多亲友来到庭审现场，他期待，亲友的劝导能够找回曾经的其乐融融。然而，结果令他失望，尽管法官作了诸多努力，无奈杜琼吃了称砣铁了心，不愿在和好道路上迈进一步。一个死活要离婚，一个坚决要和好，法官斟酌再三，鉴于夫妻感情尚未完全破裂，决定再给周谦一次机会，判决双方不准许离婚。

周谦为挽救婚姻不断努力，但庭审一结束，杜琼就在他眼皮底下消失了。

妻子离意坚决，周谦疑心越来越重，甚至在心底坚信，妻子肯定给他戴了绿帽子。诉讼之前，他寻找妻子本人，现在，他要寻找妻子的“情人”。可茫茫人海，要找到一个刻意回避的人又谈何容易。他想方设法弄到妻子的手机号码和QQ号码，还花钱找人进行手机定位、QQ定位，又到定位范围内隐蔽观察数天，仍然一无所获。妻子没找到，妻子的“情人”更没有影子，婚姻何去何从？周谦无比焦灼，无比恼怒，却又无计可施……

婚姻之舟驶入惊涛骇浪，两人的孩子茁壮成长。母亲“失踪”时，明明已是小学一年级学生。学校里留守儿童不少，妈妈不现身，本也平常，何况，有爷爷、奶奶呵护，幸福并不少。

2011年5月，周谦踏上寻妻的征程，也不是全天候地寻妻，而是边务工边打探。杜琼离家出走，儿子的生活费、教育费等全压在他一个人肩上。好在，收入尚可，这重担周谦挑得起。

日子缓慢过着，2014年7月，第二次离婚诉讼终于来临。与上次相比，杜琼的起诉状没作过多修改，只是增加了一个理由：自2013年4月法院判决不准离婚后，双方没有任何联系，未能和好。杜琼离婚的决心似乎更加坚决，周谦拒绝离婚的态度同样坚不可摧。经多方考虑，法官再次判决不准离婚。

第二次判决不准离婚，情况并无丝毫改变。杜琼悄然远遁，依然“失踪”；周谦再度启程，寻妻不已；孩子呢，

仍由爷爷奶奶呵护，抚养重担，仍压在周谦一个人肩上。

## 分居期间抚养欠账能否追偿？

2015年，杜琼第三次为离婚走进法院。从离家出走到第三次起诉，屈指算来，已有五年光阴。强扭的瓜不甜，周谦终于接受了婚姻破裂的现实。可一波刚平，一波又起，5年来，儿子从一年级读到五年级，生活费、教育费怎么算？分居期间的抚养费又引起这对怨偶的争执。

起诉状中，杜琼的诉求有两项，一是离婚，二是儿子由她抚养。针对妻子的诉求，周谦提出四点答辩意见。其一，杜琼先后三次起诉离婚不是夫妻感情破裂的法定情形，他不同意离婚。其二，儿子明明在杜琼离家出走期间，一直由他或其父母带养，由他抚养儿子当优先考虑，而且儿子已年满10周岁，在父母就子女抚养发生争执时，应考虑儿子的意见，儿子不可能选择杜琼。其三，离婚后，杜琼应当负担儿子抚养费，要求其自离婚之日起每月承担抚养费1000元。其四，自2011年5月之后，杜琼未履行抚养之责，未支付任何抚养费，应当支付分居至今所欠抚养费5.7万元。

2016年初，杜琼诉周谦离婚案在芷江法院开庭审理。离婚与否已无过多争执，儿子归谁抚养其实早已明了，离婚后抚养费只有数额之争，焦点集中到分居期间儿子抚养费负担上。

杜琼表示，分居是实，但分居期间收入当属夫妻共同财产，抚养费不能从分居之时起算。自离婚之日至儿子成年之时，她自愿一次性支付抚养费2万元。

鉴于双方分歧过大，矛盾激烈，承办法官把着力点放在调解上。根据婚姻法司法解释三第3条“婚姻关系存续期间，父母双方或者一方拒不履行抚养子女义务，未成年或者不能独立生活的子女请求支付抚养费的，人民法院应予支持”的规定，未成年子女要求父母支付抚养费是可以的。唯一值得探究的，谁有权提起婚内抚养诉讼？应由未成年子女作为原告另行起诉？但在离婚诉讼中，一并调解显然并无不当。

道理一点即明，杜琼表示愿意增加抚养费数额。最终在法官主持下，双方达成了离婚，明明由周谦抚养，杜琼一次性支付抚养费3.6万元的调解协议。分居近五年，历经三次离婚诉讼，这对夫妻最终分道扬镳。

**法官说法：**从分居之时到离婚之时，抚养账怎么算？独立抚养一方不提，遵循不告不理原则，自然不去管它。但若独立抚养一方离婚时要明算账，又该咋办？

途径一，分居后双方主动协商，就分居期间子女抚养问题达成协议。途径二，分居后适当时候以子女名义起诉，诉请对方承担抚养责任。途径三，像本案周谦这样，离婚之时溯及既往，先算旧账，再算新账了。（文中当事人化名）

栏目主持 / 蒋海洋

# 张徐：“小岗位”上的“大作为”

立足“小岗位”，解决老百姓关心的“大问题”，是许多原选区选民对张徐代表的评价。对事关群众切身利益的棘手问题，张徐不解决不罢休，她甚至为建好桥驿卫生院住院楼瘦掉三十多斤。

/ 谭铁安



张徐代表（中）在收集群众意见。

张徐现任长沙市第十四届人大代表，长沙县望城区桥驿中心卫生院院长、党支部书记。“作为一名人大代表，不论你在什么岗位上，做什么工作，都要想到肩上的担子，身上的责任。我是2012年年底当选为长沙市第十四届人大代表的，一直不忘代表职责和使命，积极行使人大代表的权利，履行人大代表的义务，立足基层为老百姓办实事，切实践行了自己的责任。”张徐在向原选举单位述职时如是说。

## 问题不解决不罢休

张徐积极关注民生事业，把为民办好言作为履职原则，不达目的不罢休。在长沙市第十四届人民代表大会第一次会上，张徐提出了新建中青路北延线的建议，以解决长沙市垃圾运输专用通道缺乏的问题。她在建议中分析，整个长沙市的垃圾都在桥驿黑麋峰的固体废弃物处理场处理，

所有运输车辆都要从长湘线经垃圾线到固废处理场，而目前该线路却存在着交通压力大，安全风险大，当地群众意见大等现实问题，应该得到重视和解决。她认为，新修长沙市垃圾运输专用道既缩短了距离，降低了运输成本，又缓解了芙蓉北大道的交通压力，还改善了周边环境。

建议提出后，有关部门虽然多次现场勘察，但没有实质性的动作，有些部门还提出该路望城段修建由望城负责资金的意见。张徐对这种回复并不满意，在以后召开的两次市人大会议上，她都向大会提出了这个建议。在2015年市人民政府召开的向人大代表通报工作会议上，张徐又一次提出，终于得到了市人民政府领导的重视，中青路北延线建设纳入2015年长沙市重点实事工程建设范畴。目前，已经启动该条道路建设，规划设计、征拆腾地等工作全面展开。

“在垃圾运输专用道建设问题上，我一方面向市人大会议提建议；另一方面在市政府通报工作会议上咨询代表建议办理情况。平时及时收集人民群众意见，多向政府和领导沟通。”张徐认为，这样才能保障自己的建议意见得到落实，人民群众的愿望真正变成人民政府的行动。

为了解决黑麋峰固体废弃物处理场对周边环境的污染治理问题，她在2014年元月召开的长沙市第十四届人大二次会议上和望城区的几位市人大代表一起，向大会提出污染治理的建议，得到了市有关部门的积极回应。当年4月，长沙县城管局现场调研，办理该建议。在调研会上，张徐提出黑麋峰固体废弃物处理场污染问题群众反映强烈，意见很大，必须治理，而且治理还必须采用最先进和科学的办法。目前，垃圾清洁焚烧项目已经启动建设，一期工程建设即将完成，不

久将投入运行。

几年来，在市人大召开的各种会议上，张徐代表通过走访选民和群众，利用代表工作站等形式，收集并提出各类建议和意见 20 余件，都得到了长沙市人民政府及其相关部门的回应。除拉通中青路北延线的建议外，还呼吁加大对桥驿古镇及黑麋峰森林公园的环境保护和投入，切实解决黑麋峰森林公园景区地下排水、空气污染及空气质量提升等当地人民群众关心的实际问题。

“以前我们这些住在黑麋峰固体废弃物处理场周围的农户，过的是臭气熏天的生活，蚊子都有寸把长一只。现在，通过垃圾填埋改焚烧，臭气基本上没有了，环境也好多了。感谢张代表为我们说话！”桥驿镇沙田村农户余满喙说。

### “张代表瘦了 36 斤”

张徐原来是长沙市望城区星城镇卫生院副院长，2010 年底到桥驿镇担任卫生院院长。当时的桥驿卫生院“紧巴巴”地“蜷缩”在老街，房子陈旧，设备缺少，一栋老住院楼已成危房，风雨飘摇。卫生院职工人心思变，当地老百姓稍微大一点的病就要到长沙城里的医院去求医，很不方便。“特别是黑麋峰上的老百姓要看个病，如果要跑到城里去，来回要两三天，既增加了群众就医的经济负担，又浪费了时间。为了解决当地群众就医难的问题，我提出了对老住院楼进行改造的看法，得到了全院职工和当地党委政府的支持。”2013 年初，已在桥驿镇卫生院工作两年多的张徐，在稳定了人心、对卫生院的基本情况有了比较深刻认识的基础上，就卫生院的发展提出了想法和思路。

然而，一个想法要变成现实何其难也。但张徐认为，群众迫切要求的、看准了的事情，再难也要搞。她多次找当地政府及相关部门反映情况，提出要求。2014 年，桥驿卫生院改造项目立项了。“开始，市、区政府相关部门同意在农村卫生事业费中拿出 200 万元来，将老住院部进行维修，适当增添一点设备。我们的项目也是这样报建立项的。但是，我认为，老住院楼即使维修改造，仍然不能解决业务用房不足等问题，今后还要推倒重来。鉴于此，必须重新立项。”为此，张徐又多次找有关部门反映情况，讲清当地老百姓就医看病难的实际情况，说明必须重建住院楼的具体理由，要求重新立项。在她的坚持和努力下，发改部门同意重新立项。“看到张代表这样的决心，我们也很受感动。考虑到桥驿镇的实际，我们同意重新立项。”望城区发展

和改革局的负责人说。

立项之后，资金来源是最现实的问题。为了解决资金问题，张徐采取多种办法筹措资金，向上级争取一点，院里挤一点，亲历亲为省一点。张徐利用参加人大会议等机会，呼吁加大对农村卫生事业的投入力度，并多次找到市、区有关部门，积极争取资金；为了把有限的资金用在刀刃上，她一个科室一个科室确定配置，使得各科室设备配置更加合理化，大大提高了卫生院的服务能力。

“为了使住院楼项目建设顺利推进，在该项目申报审批及建设过程中，张徐白天跑部门协调，争资金；晚上回来还要谈业务，抓监管。别人要半年才能完善的手续，她在两个月内办妥了；为了节约资金，院里的装修等，她都是亲自选购材料，节约资金 40 余万元。现在，耗资 500 多万元的门诊综合楼进入装修阶段，今年 6 月份即可投入使用。”桥驿卫生院后勤专干陈小聪说：“住院楼项目建设开始启动的 3 个月，张代表就瘦了 36 斤。”

### “这样的代表，值得信赖”

桥驿镇社区一家两代精神病特困家庭徐喙喙，没有收入来源，家庭非常困难，张徐了解到情况后，在自己有限的工资中拿出 1000 元对这个特困家庭进行慰问。社区重症慢阻肺患者魏某，一家三口，自己无劳动能力，其妻为精神病患者，女儿在当地小学就读，张徐为孩子解决了读书的问题。桥驿镇龙塘村 30 岁重症肌无力患者谭某，其父为残疾人，张徐将他作为自己的帮扶对象，经常联系，送衣送物，比亲人还亲。像这样帮扶困难群众的事例，还有很多。

在担任敬老院名誉院长之后，她从个人工资中每年拿出 5000 元，三年共出资 15000 元对敬老院进行慰问。几年来，张徐共帮扶因病致贫家 50 余户庭，慰问帮助困难群众、留守儿童 100 余人，并且常年为敬老院及其他散居五保户解决就医困难，多次到敬老院为老人们免费体检；组织医务人员为民工兄弟送去防暑降温药品；利用在医院查房、看病人的机会听取老百姓的各种意见和建议。“别看张徐就是一个小小的乡镇卫生院院长，但她作为一个人大代表，做了很多我们地方上的大事情，也解决了很多事关我们老百姓的大问题。这样的代表，值得信赖。”桥驿镇峰北村村民李志国说。

“人大代表代表的是人民，人民群众的困难就是自己的困难；关心群众，是人大代表的应尽之责。只有扎实做好代表工作，认真履行好代表义务，才能不负人大代表这一光荣称号。”张徐代表说。■

# 刘惠兰：为农民兄弟说真话

8年的代表履职历练，刘惠兰将朴素的情怀与人大代表的使命融合在一起，把倾听农民呼声、反映农民意愿、维护农民权益作为最大追求，敢于一针见血说真话，不怕直言“得罪”部门负责人，履职一方孜孜不倦。

/ 陈桂元

他生在农村，长在农村，是双峰县印塘乡岳家村一位地道的农民，受到周边村民交口称赞。他就是双峰县第十五、十六届人大代表刘惠兰。

## 敢说真话的“发言人”

认识刘惠兰，缘于在双峰县人大常委会机关工作期间的几次接触。那时，人大常委会开展执法检查、视察调研、专项工作评议，都要邀请部分县人大代表参加，并且要发言。作为新当选的县人大代表，刘惠兰参加了2008年上半年的一次农机产业发展调研。细致的观察、客观的分析、娓娓道来的发言，给常委会组成人员留下了深刻的印象。

“刘惠兰敢说真话，有理有据，举的例子都是发生在农民群众身边的事，非常有说服力。”市人大常委会办公室主任彭 风趣地说，“随后的几年，刘惠兰经常被通知参加人大常委会组织的履职活动，几乎成了市人大常委会的‘发言人’。”

对于“发言人”这一“职务”，刘惠兰说，他很喜欢，也很珍惜，当看到自己的“信息发布”引起县里的重视，起到了作用时，自己由衷高兴。

2010年，在对县农机局的工作进行专项评议时，刘惠兰拿着自己的“民情记录本”，走上报告席，一针见血地指出了套取农机具购置补贴、财务管理混乱、损害群众利益等问题，让被评议单位负责人脸红耳赤。“评议后不久，该局相关工作人员被纪委立案查处，农机具购置补贴工作得到规范。这说明了人大监督的权威，其中也有我的一份力量。”刘惠兰自豪地说。

彭 介绍，刘惠兰敢说真话出了名，提的建议也大多被采纳：在对公路工作进行评议时，重

建轻养、治超乏力等问题被刘惠兰有理有据地指出，引起了市县两级公路部门的重视；参加农村合作医疗调研，简化报批程序、将村级卫生室门诊费用纳入报销范围、加强定点医院管理等建议，被卫生部门逐步采纳；在被聘为县看守所民主监督员以后，他认真学习相关法律法规，督促县看守所以人为本，在保障在押人员权利的同时，注重做好思想转化工作。

## 履职只为守护一方

在监督政府工作的同时，刘惠兰将目光聚焦农民群众的生产生活。“我的力量很有限，但这几年来，我利用人大代表身份，巧借外力，致力改善农民兄弟的生活状况，帮助党委政府维护农村和谐，有所收获。”行走在宽阔的水泥村道上，刘惠兰告诉笔者。

岳家通往湄水的公路全长8公里，原来是一条坑坑洼洼的泥巴路，落雨一身泥、天晴一身灰，严重影响沿途9个村群众的生产生活和出行，群众反映十分强烈。当选县、乡两级人大代表后，刘惠兰瞄准了这条路，在2010年县乡两级人代会上分别提出了《关于尽快硬化岳湄公路的建议》，从水泥硬化岳湄公路的重要性、受益情况、资金筹措等方面，提交建议，并积极配合乡党委、政府向县直有关部门争取立项，当年底实现了硬化通车，有效解决了沿途8000余农民群众行路难的问题，得到了群众的一致好评。

两年多来，刘惠兰坚持以自己的实际行动带领周围几个村的群众合力办好学校。学校没有围墙，道路没有硬化，桌凳破损严重，影响师生安全和教学质量。刘惠兰带领村支两委干部，亮明代表身份四处求援，为每一个在校学生添置了一

套新课桌，为每一个教师添置了舒适的办公桌椅，并修好了围墙，打好了水泥路，安装了路灯，进行了美化，还在周围村发动，成立了教育基金会和教学质量奖，受到师生及家长的称赞。

之后，刘慧兰又当起了学校的名誉校长，经常到学校调研，为师生排忧解难，并将平时收集到的家长意见反馈给学校，成为名副其实的学生家长“暖心人”和在校师生“守护神”。

“其实，我的想法很简单，就是希望农村孩子能够享受到与城里孩子一样的教育。”刘惠兰介绍，利用人大代表信息相对畅通一点的优势，今年又积极向教育部门争取，在县安监局的挂点支持下，对学校食堂进行标准化改造，确保了师生舌尖上的安全。

访谈中，不时有群众向笔者介绍刘惠兰的一些感人事迹：二级肢残户李旺江，家境贫困，刘惠兰每年都要资助上千元；孤儿朱某父亲过世，母亲改嫁，几度辍学，刘惠兰多次上门做工作，让其安心就读；待业青年龙某因交友不慎，染上吸毒恶习，刘惠兰教育关爱并施，帮助其成功戒毒，被龙某称为“再世父母”；茅伦村选举矛盾多，刘惠兰受乡党委委托，现身说法释疑推进换届工作。

## 因直言“得罪”局长

几年来，刘惠兰一直努力践行着“人民选我当代表，我当代表为人民”的诺言，怀着一颗感恩的心，为选民说话办事。多次参加代表向原选区选民述职活动，刘惠兰的满意票率都相当高，也多次被县人大常委会评为年度履职优秀代表。

问及履职的时候为什么总是那么“直”，没有一点顾虑时，刘惠兰坦言，“直”的动力来自于对农民群众的深厚感情。他说，在农村生活了几十年，一直与农民在一起，自己干的也全都是农活，知道农民群众的不容易。“如果农民群众一票一票选举出来的人大代表都不能代他们说真话、讲直话了，那老百姓的疾苦就真的没法向上反映了。”他认为，人大制度的设计初衷，就是要通过来自各个层面、各个方面的人大代表将全社会的情况摸准、将意见建议反映上去，才利于各级党委政府科学决策。

“说真话的次数多了，没有顾虑是假的。”刘惠兰向我们介绍了一桩至今仍让他感触颇多的事情。刚刚当选代表后不久，国家实施“东桑西移”工程，他所在村的村民李卫兵怀着美好的希望租赁500亩地种植蚕桑基地。但不知什么原因，政



刘惠兰代表（左一）走访农户，倾听选民意见。

府之前的承诺没有完全兑现，李卫兵的蚕桑基地收效甚微，农民群众的利益受到损害。利用县长征求人大代表对政府工作报告意见的机会，刘惠兰向包括县长在内的县领导放了“一炮”，痛斥这种不务实、不利民之举。县长高度重视，当即找有关部门负责人了解情况，责令妥善处理。之后在一次人大组织的会议前，一名局长责怪刘惠兰向县长“告状”，要他注意“后果”。“我当时就很坦荡地对那位局长说，这是我的责任，你们做了让农民群众不高兴的事，我就有权监督，有权反映。现在如此，以后还将如此！”刘惠兰说，对自己的言行，毫不后悔，也不怕，但也因此“得罪”了这位局长，“其实这个局的项目资金还是蛮多的，对村里的发展有点影响。”他希望政府领导都要强化人大意识和监督意识，这样，代表履职就更无后顾之忧了。

刘惠兰坦言，代表履职环境确实有待改善。他举了一个例子。在县人代会上，他与其他几位代表一起提了一件建议，但在整个办理过程中，承办单位一直没有与代表进行任何沟通，收到答复函的时候，其中一位代表的姓氏都搞错了。情况反映到县人大后，到现在还没有情况反馈。他认为，代表建议办理成效直接关系到人大代表的履职积极性，如果都是这样的办理方式，代表怎么会有积极性去调研、去提议呢？他希望尽快形成办理合力，政府及有关部门要真办、千方百计解决建议中提出的问题，人大机关要当好代表履职的“后盾”，对敷衍了事的要追责。

离开美丽的岳家村时，刘惠兰充满信心的一段话让我们倍感振奋：我就是个“泥腿子”，只要我当一天人大代表，我就要为农民兄弟代好言、谋好利。☞

# 扎根安化的“玛汝黛帕”

玛汝黛帕，苗语“好姑娘”，把这个赞誉用在石建萍身上最为恰当。石建萍是安化县教育局干部，益阳市第四、五届人大代表，安化县十六届人大代表。这位来自湘西的直率纯朴苗家妹，扎根安化二十余年，她虽平凡却心有大爱。

/ 夏琼玲

## 心系教育建言献策

1994年石建萍大学毕业来到安化，分配在第二职业高中教物理。工作中她感触到进入职业学校的孩子普遍对自己信心不够，社会对职业学校也不是很认同，职业培训机构较为杂乱招生无序等。

2008年，石建萍当选为市第四届人大代表。多年身临职教一线的切身感受和长期思考，她撰写了《关于职业教育发展和加快职教中心建设的几点建议》，提出将职业教育资源整合和县城城区教育资源整合结合进行，加快安化职业教育发展速度，达到普职教育协调发展。

建议引起县委、县政府高度重视，时任县委书记谢寿保召开县委常委（扩大）会议，专题研究教育工作。会议明确全县推进“教育强县”工作，实施“安化县名师工程”，整合全县职业教育资源。

“这是我作为代表履职的第一件建议，并取得实效。”石建萍说：“现在，县职教中心已经成立，主管全县中等职业学校，各级农校23所，技能培训单位近40个，统筹协调全县职业教育资源！”

2007年石建萍调到县教育局职教股工作。她在下乡检查幼儿办学时发现，农村3至6岁的学龄前儿童上学难，入园率不到50%。边远农村孩子上学最远的要走三十几里山路。校车安全存在极大隐患，石建萍亲眼看到过一辆微型面包车，里面挤着二三十个小朋友，让人心惊胆颤。

学前教育目前没有纳入我国义务教育，要解决农村幼儿入园远入园难问题，必须依托民办教育承担部分社会责任。她在县人大会议期间提出《关于扶持农村民办幼儿教育的建议》，主张在各乡镇建立示范中心幼儿园，幼儿教学点普及至各村各组，采取以公办为主、民办为辅的办园主体多元化模式，争取不超过30分钟、15公里车程必有幼儿园。

她的建议再次引起重视。县人民政府加紧出台了《关于促进民办教育发展的决定》、《中小学幼儿园安全管理办法》等文件。教育主管部门重新调整全县幼儿教育布局，规范校车运营，设立了民办学校发展专项资金。

一位教育主管介绍说：“目前我县民办幼儿园的管理模式处于全市先进地位！”

## 兰心慧质情牵民生

近十年来，石建萍的建议和意见涉及教育、民族宗教、林业、环保、旅游等，件件针对性强、可操作性强。就是平常看电视，她都能发现问题：“电视频道不能捆绑收费，午夜场要减少性病、性药广告等”。县广播电视台采纳了她的建议，轰炸式药品广告因此告别午夜场。

她在视察县精神病医院时了解到，安化县目前有各类精神病患者9700余人，精神专科医院医疗设备相对落后，精神卫生工作人员待遇较低，尤其对“三无”（无劳动能力、无生活经济来源、无赡养老人）精神病患者的医疗救治经费和住院期间生活费用束手无策。

辗转难眠的石建萍连夜撰写了《关于解决“三无”精神病患者医疗救治经费和住院期间生活费用的建议》，建议县人民政府及民政部门出台有关精神卫生防治方案，解决“三无”精神病患者及贫困患者送治的医疗救治经费和住院期间的生活费用，按照实际发生额对医疗机构予以补偿。

2015年7月，石建萍收到县财政局的答复：县财政局做为专项经费安排，2014年财政补助共计77万元；实施重点救助，重性精神病患者救治救助47万元；实施社会救助，民政城乡医疗救助安排15万元；建立长效机制，建立规范的医疗救助制度和管理程序。☑



石建萍代表视察民办幼儿园。

# “逮着机会”就发声

永兴县朝阳实验小学校长王燕，已担任两届郴州市人大代表。她为教育事业建言献策，尽心尽力，被学生亲切称为“校长妈妈”。

/ 陈 林

打铁还需自身硬。从当代表的第一天，王燕有意识地加强对人大制度理论和代表履职知识的学习。通过学习，她的人大意识、法治意识有了进一步提升，履行代表职务的主动性大为增强，从刚当上代表时的“愁开会、怕发言”，到现在有会必参加，参加必发言，发言必有所指。同时，她坚持对教育工作的钻研，促进自己从更高层面来审视当地的教育和教学管理。

## 种好“一亩三分地”

王燕认为，热爱自己的本职工作并把它做好，应是对人大代表的基本要求之一。她坚持实施素质教育、课程改革的办学方向，始终做到坚守教学第一线，每学期坚持面向全体教师上示范研讨课。她关注每一位老师的成长，为每周的红花少年戴上小红花，走近每一位学困生，每天早早来到学校，为每一位师生送上一个微笑。

通过不懈的努力，学校的教学和管理取得了显著的成果，崛起为永兴县乃至郴州市的名牌小学。她个人也得到了“最高奖赏”——不管校内校外，学生见到她，都会过来牵着她的手，甜甜地叫上一声“王校长或校长妈妈”。

王燕积极走向田间地头，访老师学生，访家长农户。通过走访联系，比较深切的了解了基层民众对教师、学校、政府和整个教育的期盼。她根据群众反映，解决了黄泥涌水小学两间办公用房被一村民强占经营食品达11年之久的问题。根据朝阳实验学校学生家长进城务工人员多且无暇顾及学生中餐的问题，她毅然决定兴办学校食堂，得到社会广泛好评。

王燕奉行“捧着一颗心来，不带半根草去”，办教育，当代表如此，日常的为人处世亦是如此。三年来，她放弃了在县教育局机关的工作岗位，主动请缨到小学教学一线工作。日常工作中，她公正处事，廉洁干事，和蔼共事，时时以一名市人大代表的标准从严要求自己。

## “逮着机会”就发言

作为一个有着20多年教龄的教育工作者，在经历从乡村教师到城区骨干教师，从局机关股室负责人再到一线教学管理者的多岗位变动，经历了从应试教育到素质

教育再到新课程改革等教育变革后，基层基础教育是王燕最能发表真知灼见的领域。在执行代表职务时，她从不轻易放过任何发言的机会。

在市四届人大一次会议期间，她作了“加大农村教育投入，促进城乡教育均衡发展”和“增加教师编制”的主题发言，直言当前城乡教育资源配置悬殊、教学质量悬殊的事实，并提出解决方案，形成建议；二次会议期间，她以“城区家教家养的形成、弊端及遏制对策”为题作了发言，引起了市教育局的重视并下文严查严禁，对匡正师道、师风有所助益。

王燕还善于“逮着机会”发言。2014年8月，郴州市人民政府雷晓达副市长、市教育局周余武局长一行来永兴县调研，王燕参加了调研座谈，她提出“集中人力、财力，加快做好一乡镇一中心校的规划步伐，切实办好农村教育”的建议，引起了与会各级领导的重视。市、县两级政府对乡镇中心校的职能进行了规范，投入财力



王燕代表向原选区选民述职。

改善学生寄宿条件，建设教师住宿楼，有效促进了农村教育发展。她还先后两次以市人大代表的身份向县委、县政府提出了“群策群力缓解城区小学学位紧张，新生入学难”问题的建议，促进了县委常委专题研究解决2014年下半年入学难问题，县政府县长、常务副县长为此开展专题调研。☞

栏目主持 / 吴 迪

# 做人大工作的坚实后盾

桂东县委“实打实”地重视人大工作、“心贴心”地支持人大工作，“真求真”地关心人大工作，全县人大工作出现前所未有的良好局面。

/ 谭建上

近年来，桂东县在湖南省委、省政府和郴州市委、市政府的坚强领导下，大力实施“一三五”发展战略，全力建设“红色桂东、美丽桂东、开放桂东、幸福桂东”。2015年荣获全省全面小康推进工作“十快进县”，扶贫实绩综合考核排名全省第3位，在郴州市综合绩效评估考核中取得有史以来的最好成绩，位居全市第三名获得一等奖。在这政通人和的大好时期，桂东县委认真贯彻中央、省委、市委关于加强人大工作的方针政策，桂东县人大工作出现前所未有的良好局面：2015年桂东县人大工作综合绩效考核全市第一，优秀领导班子总分第一，优秀代表活动小组总分第一。人大在地方经济和社会发展中的重要作用日益突出。

## 重视人大工作“实打实”

“人大依法履职是否到位，人大工作是否有活力，关键在于党委重视不重视，支持不支持。”县委书记在人大会议上对人大工作进行了深刻阐释，指出要坚持重视把做好人大工作作为县委提高执政能力的大事来抓，自觉把人大工作摆在党委工作的重要位置，积极支持人大及其常委会依法行使职权，合力推进全县经济社会持续快速发展。

在提高认识上重视。县委把进一步提高对人大工作的认识作为加强对人大工作领导的重要措施来抓。在县委常委会会议上组织学习全国人民代表大会、省、市人民代表大会会议精神，对《中共中央转发〈中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见〉的通知》（中发〔2015〕18号），中共湖南省委《关于加强县乡人大工作和建设的实施意见》（湘发〔2015〕26号）文件精神进行认真学习研究和贯彻执行。坚持和完善领导干部学法制度，县委中心组定期组织学习宪法和

相关法律，采取多种形式在全县干部群众中深入开展法治教育，营造有利于人大开展工作的社会舆论环境。

在加强领导上重视。县委加强对人大工作的领导，把人大工作纳入整体工作布局，把人大工作列入重要议事日程，确定每年至少召开一次人大工作会议，研究新情况、解决新问题。县委常委会坚持定期听取人大工作专题汇报，明确县委主要领导联系和指导人大工作。县委书记多次到县人大机关调研，2015年县委常委会议6次研究人大工作，帮助解决工作中的实际困难和问题。县人大常委会组织的视察、评议等活动，县委积极支持，注重将人大代表提出的建议意见吸收和运用到工作决策中。

在健全机制上重视。县委建立健全了“四大家”领导分工制度，对县里的主要工作，分成各个领导小组，每个小组都有县人大常委会的领导参加，并安排其联系乡镇、企业，让他们参与全县的各项中心工作；健全了情况通报制度，对上级重要会议、重要精神，关乎全县经济社会发展的重大事项，群众关心的重点难点问题的处理都及时向人大常委会和人大代表通报，做到征求人大意见在县委决策之前，在人大通过之前，让人大和代表更好地知情知政；建立了县级领导联系人大代表制度，县委常委会组成人员每人联系至少5名人大代表，认真解决代表反映的问题和意见。县委对人大的机构设置、制度建设高看一等，根据湘发〔2015〕26号文件关于加强县级人大及其常委会组织建设的要求，县一级人大设立法制委员会和财政经济等专门委员会，县委常委会专题研究，同意与全省保持统一步调，增设人大常委会机构和编制，保证人大的工作力量与承担的职责相适应。每年县人

大常委会的工作要点都以县委名义进行转发，使人大工作与县委工作同心同向，使人大及其常委会依法履职有威有力。

### 支持人大工作“心贴心”

县委把加强领导与大力支持充分结合，支持人大及其常委会依法行使决定权、监督权和任免权，保证人大职能的有效发挥。

在重大决策上尊重人大，依法支持行使决定权。进一步规范重大事项讨论决定的程序和规章制度，凡是法律规定由人大及其常委会审议决定的重大事项，县委都坚持依法提请人大及其常委会进行审议决定。近几年，县委实施的县“十三五”规划、县城总体规划、旅游开发、生态建设、民生工程、县城建设融资以及招商引资优惠政策的制度等事关全县经济社会发展和涉及人民群众切身利益的重大事项及重大改革措施，都及时提请人大及其常委会作出决议、决定，并督促“一府两院”认真落实，对促进全县经济社会发展起到了重要作用。县委在作出重大决策部署之前，都事先征求人大常委会的意见。这样，不仅较好地发挥了人大职能作用，也使县委决策建立在民主科学的基础之上，确保了决策正确，执行有力。

在全球工作中支持人大，大力支持行使监督权。县委按照总揽全局、协调各方的原则，注重协调好人大和“一府两院”的关系，确保党对人大工作的领导与依法治县相统一。人大不断加强和改进监督工作，“一府两院”认真履行法定职责，自觉接受人大依法监督，督促“一府两院”及时向人大报告工作，认真办理代表议案和建议，并积极支持人大的执法检查，代表视察、民主评议等监督活动。针对群众一度反映强烈的环境保护工作、医疗保险工作、食品安全工作等，支持县人大常委会组织执法检查、专题调研、专题询问等活动，提出了一系列颇具分量的审议意见。特别是对预算监督，县委积极支持，确保了县内78%的财力投入民生，强化了监督落实力度，提升了监督实效。对人大代表的意见、建议，县里每年召开专门会议研究部署代表建议的分类、交办和办理工作，并进行检查督促和总结评比，使代表建议落实率和代表满意率逐年上升。县委书记在县人大会议上突出强调，人大代表的意见和建议是县委、政府在经济社会发展过程中努力的方向，是县委作出科学决策部署的依据，解决好人大代表反映的意见和建议，是推动桂东经济社会快速发展、全面建成小康社会的关键之举。同时县委书记表态并自觉践行，对人大代表的建议意见一件

一件地看、一件一件进行督办，直到代表满意为止。县十四届人大三次会议以来共收到代表建议意见140件，县委书记多次督办，全部在规定的时间内办理完毕，并作了答复，极大地调动了人大代表参与管理国家事务的积极性。

在人事工作中突出人大，坚决支持行使任免权。始终坚持党管干部原则与人大依法选举、常委会任免国家机关工作人员的有机统一。对应由人代会选举的干部，县委坚持做到推荐前主动征求人大常委会党组意见，选举前提交人大代表充分酝酿讨论，依法组织选举。对应由人大常委会任免的干部，县委坚持及时向人大常委会党组通报推荐任免人员的情况和理由，与人大统一意见，充分尊重人大的表决结果。支持人大推行和深化任命人员任前法律知识考试、任职承诺、颁发任命书制度，积极推行政府工作部门一把手向人大常委会会议报告履职情况制度，增强被任命人员的法制观念和人大意识。

### 关心人大工作“真求真”

关心队伍建设。县委十分重视关心人大干部队伍的教育管理，提拔使用，对人大干部的培养、选拔和任用交流优先考虑，对人大干部厚爱一层，有力地增强了人大机关活力。同时，优化人大队伍结构，2015年在县委人事调整中，共有10多名县人大机关干部和乡镇人大主席得到提拔和重用，所有乡镇都配齐了年龄结构合理、文化素质较高、政治过硬的镇人大主席，并配齐了镇人大专职干部。

关心环境优化。县委、县政府高度重视人大机关基础设施建设，从办公环境、工作经费、后勤保障等方面积极支持人大机关建设，配备办公设备、完善会议室设施等，使人大机关保障“三会”的能力和工作条件有了明显改善，先后成功创建成市级文明单位。

关心经费保障。县委要求各级各部门优先满足人大工作经费，优先落实人大干部待遇，对人大工作经费和人大会议、代表视察、外出考察等重大活动经费列入财政预算，对全国、省、市人大常委会领导及人大代表来桂东视察检查的专题活动经费，试行报批，注重解决人大机关工作中的困难和问题。县人大代表活动经费由每人每年200元提高到1000元，镇人代会及镇人大代表活动经费1万元列入财政预算，并及时拨付、专款专用。还落实了无固定收入来源人大代表参加人大会议、代表活动的误工补贴和交通补助，切实保证了代表执行职务和人大开展各项工作的需要。

(作者系桂东县委书记) 

# 依法选出更多的“责任代表”

针对面临的突出问题，如何高标准、高质量，风清气正做好新形势下县乡人大换届选举工作是一场“考试”。

/ 梅国华

3月8日，习近平总书记在参加十二届全国人大四次会议湖南代表团审议时指出：“今明两年，全国省市县乡要陆续换届，要深刻吸取湖南衡阳破坏选举案和四川南充拉票贿选案的教训，以‘零容忍’的政治态度、规范严谨的法定程序、科学有效的工作机制、严肃认真的纪律要求，坚决杜绝此类现象发生。”县乡人大换届选举，是社会主义民主政治建设的一次重要实践。要深刻领会和认真贯彻习近平总书记的讲话精神，切实做好县乡人大换届各项工作，以铁的纪律确保换届选举风清气正。

## 选出更多“责任代表”

近两年来，党中央惩治腐败的力度节奏没变，步伐一刻没有停歇，但从以往的经验来看，换届选举过程中，贿选、违规情况时有发生。现在存在一个这样的现象，个别候选人通过一些不正当的手段争当人大代表，一些人又不理解人大代表的真正含义，他们只是把人大代表当成一项光环，一种特权。这种错误认识的产生，是因为按照代表法规定，人大代表享有人身特别保护权，即非经特别许可不受逮捕或审判及其他限制人身自由的权利。

按照代表法规定，人大代表应当代表人民的利益和意志，依法行使代表职权，积极履行代表义务，充分发挥代表作用。人大代表是一种职务，更多的却是一份沉甸甸的责任。梁启超先生说过：人生须知负责之苦处，才能知道尽责任的乐趣。“人”字肩上添“一”而成为“大”，“一”是一条促进公平正义、敢于担当的“扁担”！

在进一步推进民主法制建设的新形势下，人民群众希望在人大换届选举中产生更多的“责任代表”。“新常态”下的县乡换届选举工作同样面临着严峻的形势，不乏有存在侥幸心理的人冒着触碰反腐“高压线”的风险，做出违反党纪国法、伤害组织、伤害人民的“出格”行为。

## 严格遵循选举程序

选举制度是建立民主、实现民主的根本手段。2015

年8月，全国人大常委会对选举法进行第六次修改，其中提到，“代表资格审查委员会依法对当选代表是否符合宪法、法律规定的代表的基本条件，选举是否符合法律规定的程序，以及是否存在破坏选举和其他当选无效的违法行为进行审查。”这条新增条款就明确指出，所有选举程序都要按法定程序进行。

实践证明，法律法规内容越具体，越不容易被曲解，执行起来就比较顺利。选举监督对选举整个过程起着极为重要的保障作用：一方面能够有效地防止违法舞弊现象的出现，防患于未然。另一方面，能够在选举过程中有效推动相应法律、法规的实施与执行，实现依法选举。

在选举中，要进一步畅通群众举报通道，对反映违反换届纪律问题的举报及时受理限时办结，同时开通举报信箱，公开举报电话，广泛接受群众监督，让企图违规者躲无可躲。换届选举过程中，要加强对县乡执行换届工作政策法规、严肃纪律情况进行巡回检查，对一些矛盾纠纷多的重点区域、难点区域进行重点督查指导，有针对性地制定预案，及时消除隐患，做到发现一起，查处一起，通报一起。对违法违纪行为决不姑息、决不手软。使巡回督查常态化，让心怀侥幸者时刻处在高压状态，心怀畏惧，不敢以身试法。

今年下半年开始，县乡人大将相继进行换届选举，依法选举产生新一届县乡人大代表。人大换届选举工作，是在党的领导下，巩固党的执政基础，实现人民当家作主，加强基层政权建设的重要实践。切实把好代表入口关，把握好代表候选人的素质要求，人大代表人选要政治上忠诚可靠，凡存在政治品质和道德品行差、违纪违法等情形的，不能提名推荐为候选人；要建立健全相关工作机制，加强对代表候选人的考察和审查，准确认定人选身份，坚决防止身份失真失实或者把“企业家”变工人等变换身份、换“马甲”等规避审查的行为，真正把模范遵守宪法和法律、密切联系人民群众、自觉遵守社会公德、廉洁自律、公道正派、具有一定履职能力，敬畏法纪、敬畏人民、公平正义、敢于担当的人选推荐上来。（作者系涟源市人大常委会主任）

# 单行条例立法实践思考

单行条例立法虽然与设区的市和自治州地方性法规立法联系紧密，但是它们之间存在着诸多区别，设区的市和自治州地方性法规无法替代民族自治地方的单行条例。

/ 易嵘嵘 彭宏科

宪法、民族区域自治法和立法法赋予民族自治地方立法权以来，全国民族自治地方共制定单行条例 700 余件，其中我省现行有效的单行条例有 28 件。这些单行条例规范的内容涉及政治、经济、社会、文化、生态等方面，较好地体现了民族特色和地方特点，为促进民族地区经济社会全面协调可持续发展提供了有力的法制保障。

## 单行条例立法的依据

单行条例是指民族自治地方人民代表大会，依照当地民族的政治、经济和文化的特特点，针对某一方面的具体事项而制定的法规。民族自治地方单行条例立法权来源于宪法、民族区域自治法和立法法的授权。宪法第 116 条、民族区域自治法第 19 条和立法法第 75 条中均对民族自治地方的单行条例立法权进行了规定：“民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特特点，制定自治条例和单行条例。”单行条例立法权是民族自治地方行使自治权的重要内容。民族区域自治法第 6 条还规定：“民族自治地方的自治机关根据本地方的情况，在不违背宪法和法律的原则下，有权采取特殊政策和灵活措施，加速民族自治地方经济、文化建设事业的发展。”宪法和民族区域自治法赋予民族自治地方非常广泛的自治权，包括立法权、变通执行权以及发展经济、文化、教育事业自主权等。一方面，自治权的行使必须以宪法、民族区域自治法为依据；另一方面，民族自治地方应当通过立法保障这些自治权落到实处。

## 单行条例与设区的市地方性法规的比较

2015 年修改的立法法赋予了设区的市和自治州人民代表大会及其常委会地方立法权。部分实务工作者认为，设区的市、自治州地方性法规立法可以代替单行条例立法。这种认识是不正确的。在立法工作实践中，二者存在着诸多区别。

首先，立法权的依据不同。单行条例立法权的

法律依据是宪法、民族区域自治法和立法法，现实依据是“当地民族的政治、经济和文化的特特点”；而设区的市和自治州地方性法规立法的法律依据是立法法，现实依据是设区的市、自治州的具体情况和实际需要。

其次，立法权的行使主体不同。单行条例的立法主体必须是民族自治地方（包括自治区、自治州和自治县）人民代表大会；而设区的市和自治州地方性法规的立法主体可以是人民代表大会，也可以是人民代表大会常务委员会。

再次，立法权限不同。一是单行条例立法范围更广。宪法、民族区域自治法和立法法对单行条例的立法范围强调的是“依照当地民族的政治、经济和文化的特特点”，这里的“当地民族”应理解为本民族自治地方，是“民族自治区域”概念，因为民族与区域是紧密相连的，不能狭义地理解为脱离区域的“民族特特点”。立法法释义中也规定：“自治条例和单行条例制定权，主要是为了保证民族区域自治机关行使自治权。”从全国 30 个自治州和 120 个自治县制定单行条例的实践看，单行条例规范的内容包括矿产资源管理、特色产业发展、农村农业、生态环境保护、城市规划管理、教育科技、民族民间文化、计划生育等各个方面。贵州省辖 3 个自治州和 6 个自治县，现行有效的单行条例共 83 件。湖北省辖 1 个自治州和 2 个自治县，现行有效的单行条例共 42 件，仅长阳土家族自治县就制定了 17 件。而立法法对设区的市和自治州地方性法规的立法范围限定为“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项”。两相比较，单行条例的立法范围更为宽泛。如湘西土家族苗族自治州人民代表大会及其常务委员会可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等事项制定地方性法规，但是对以上三项内容之外的事项进行立法，则只能通过制定单行条例来进行规范。二是单行条例拥有变通权。立法法第 75 条第二款规定“自治条例和单行条例可以依照当地民族的特特点，对法律和行政法规的规定

# 全面保障代表联络工作站有效运行

如何发挥代表在闭会期间的作用,是基层人大工作的重要课题。近年来,平江人大常委会在全县 27 个乡镇建立了代表联络工作站,成为代表闭会期间履行职责的重要载体,丰富了代表活动内容。

/ 黎耀辉

## 从试点到全县推广

2012 年,省、市人大代表联系群众工作平台建设会议召开后,平江人大常委会积极行动,主任会议先后 5 次就创建思路、运行方式等进行专题研究,决定采取“以点带面、典型引领、全面铺开”的方式,审慎有效地开展代表联络机构建设。

人大常委会主要负责人带领联工委、办公室的相关同志,前往代表联络机构建设较好的部分县、市进行考察学习,结合实际,起草了《平江县代表联络工作站实施意见》(试行)。组织全体人大主席认真学习了中央、省、市关于“在人大设立代表联络机构”的有关报告和文件,提出常委会的工作思路,并召开座谈会,吸收乡镇意见,统一思想。

经过综合考虑,选取城关、南江、龙门三个乡镇进行了试点。三个乡镇结合各自特点,坚持周密

筹划、注重实效的原则,以人大常委会实施意见为指导,高标准建成了乡镇人大代表联络工作站。工作站做到了“四有”,即:有活动场所、有工作标牌、有规章制度、有活动台帐,并相继开展了代表接待活动。

在试点取得初步成功的基础上,组织全体人大主席现场学习和交流,并提请县委同意,召开了高规格的全县人大工作会议,全体人大工作者和乡镇党委书记参加,县委、县政府主要领导应邀出席并讲话,三个试点乡镇作经验介绍。会议的召开,为推进全县代表联络工作站的建设起到了示范引领和宣传发动作用。会后,全县 27 个乡镇都结合实际,按照因地制宜、方便群众的原则,建立了代表联络工作站。

## 贴近选民开展活动

开展代表接待选民活动。各乡镇每月确定 1 至

(上接 P53)

作出变通规定”。单行条例立法变通权既是民族区域自治制度在民族自治地方的重要体现,也是民族自治地方自治权的具体运用,是国家授予民族自治地方的一项特殊权力。拥有变通权是单行条例与其他地方性法规相区别的本质特征,但不能反过来说,没有变通就不要制定单行条例,不能把变通作为制定单行条例的前提条件。从全国民族自治地方单行条例制定情况看,专门的变通和补充规定仅 64 件,绝大多数的单行条例没有作出变通规定。

## 单行条例的效力位阶

从立法法的相关规定来分析,鉴于单行条例可以变通法律和行政法规的特征,自治地方单行条例的法律效力应高于或等于地方性法规,但低于宪法、民族区域自治法和其他有关法律、行政法规专

门就民族自治地方所作的规定。

关于自治条例、单行条例的效力问题,全国人大常委会法制工作委员会对地方组织法第三条释义时,曾有专门解答,指出“自治条例和单行条例的权限比地方性法规的权限大得多,一般来说,自治条例和单行条例可以对法律和行政法规的某些规定作出变通规定,而地方性法规不能变通法律和行政法规。自治条例和单行条例的效力也比地方性法规高,一般来说,自治条例和单行条例只要符合宪法、民族区域自治法的规定,其效力在本行政区域范围与法律相等。”从单行条例的批准机关来看,无论是自治州或者自治县人民代表大会制定的单行条例都须经省级人大常委会审查批准,其法律效力至少等同于该省地方性法规。(作者单位:省人大民族华侨外事委员会) 

2天为“代表接待日”，安排1至3名代表在 workstation 坐班接待选民，原则上每名县人大代表在一年内至少参加1次接待活动。“接待日”确定后，将接待安排张榜公布到每个选区，让群众清清楚楚知道“该什么时候来，来了会是谁接待”。2014年下半年，共有18个乡镇开展了“代表接待日”活动，112名县人大代表在联络工作站参与坐班接待选民，共收集群众反映的问题204个，督促乡镇一级解决64个，督促县级职能部门解决12个。比如针对代表联络工作站接到较多群众反映“全县砂车超载问题比较严重，既损毁县乡道路，又容易造成安全事故”的意见。乡镇人大及时针对这一情况进行调研，形成有事例、有数据、有分析、有解决方案的建议，然后报告县人大常委会，促成了县政府开展一场历时半年的治理超限超载的雷霆行动，共出动执法人员4000余人次，查处车辆9000余台次，卸载砂石10000余吨，强制切割改装加高车辆500余台，全县货运车辆超限超载现象得到有效遏制，受到群众一致好评。

开展代表主题活动。结合县委工作思路和代表工作实际，依托代表联络工作站，在全县人大代表中开展了“四个一”主题活动，即：绿富双赢献一策，联系选区办一事，生态环保尽一力，扶贫济困帮一户。要求每一位代表要在“四个一”主题活动中，力所能及地选择2至3项完成，年底向原选区和人大常委会报告履职情况，得到了广大代表的积极响应。各乡镇围绕该主题活动，开展了代表视察、评议、捐资助学、扶贫帮困等多种活动，涌现了很多勤奋敬业、热心公益、服务群众、倾心环保的先进代表和事迹。比如上塔市镇的县人大代表李恕平，他把该镇60多个企业家统一组织起来，搭建了三个平台：改善办学条件平台、大病救助平台、教育基金平台。凡是该选区内出现了什么急难险重、天灾人祸的事情，都可以看到他们奉献的身影，近三年来为社会公益事业捐款1100多万元。人大代表真正成为了政情民情的知情人、民意民利的代言人、改革发展的带头人。

## 保障工作站良好运行

保障经费，让工作站建得成，能运行。一是争取县政府支持，拿出30万元专项经费，对乡镇代表联络工作站的建设进行“以奖代补”，对每个建成工作站的乡镇，由县人大常委会进行验收，给予

5000至20000元的奖励。二是争取省、市人大常委会重视，给予了一定的代表联络工作机构建设的补助。三是争取县委重视，召开全县人大工作会议。由县委提出，要求每个乡镇党委、政府，将代表联络工作站的建设、代表活动的必要经费纳入乡镇年度预算，对坐班接待群众的脱产代表，给予一定的误工补助。

提升代表履职素质。人大代表来自各行各业，有各自的工作岗位和工作任务，对人大相关法律和业务、程序不一定很了解。因此，县人大常委会主任、副主任都负责联系了4至5个乡镇的人大工作，对乡镇人大和人大代表履职中碰到的问题和难点，及时进行沟通和业务指导。2015年，举办了为期2天的县人大代表履职培训班，重点就十八届四中全会精神、地方组织法、代表法、选举法、代表议案建议的撰写、代表联络工作站的运行等内容，邀请有关领导和专家进行授课。培训班上，还选取部分代表活动中表现优秀的代表作经验介绍，用身边的例子感染代表、带动代表，提升代表履职能力、激发代表履职热情。

加大督办力度，增强代表履职实效。代表联络工作在运行过程中，必然会收到群众各方面的意见、建议，这些建议办理效果怎么样，既影响到群众对人大的看法，又关系着代表履职的积极性。平江县人大常委会将闭会期间代表意见、建议视同大会期间的意见、建议，同等对待，同等督办。主任会议每年年底分成6个工作小组，对各承办单位的办理情况进行上门督促，对一些重大问题，列入常委会议题。比如2014年，一些代表联络工作站共同反映，县城饮用水源保护工作存在体制不顺、职能不清，同时，枯水季节启用备用水源没有及时向社会公布等问题。主任会议研究后，认为饮用水源保护关系县城10多万群众的饮水安全，应当督促政府及时解决。于是，在充分调研的基础上，首次启动了专题询问，县政府分管负责人及水务、环保、卫生等相关负责人在常委会上“面对面”回答委员、代表的提问，并作出相应承诺，促进了县城饮用水源保护工作的进步。通过这些举措，平江县人大代表在人民群众中的支持度、认可度不断提高，个别联络工作站还收到了群众送来的锦旗，“有事找代表”成为群众的自发选择。

（作者系平江县人大常委会主任）

栏目主持 / 吴迪

吴超华 (湖南娄底·公务员)

## 谁来为媒体 失真信息“辟谣”?

**应该有一种机制建立在“无冕之王”之上，能给新闻报道一个失真度评价，能够及时将失真信息进行整理并将真相反馈给公众。**

4月11日晚，网曝一名女子在西藏羊卓雍错旁一丝不挂拍照，大尺度行为引起网友广泛讨论(据4月12日中国西藏网)。

4月14日的新京报以“女子在西藏圣湖拍裸照，摄影师被行政拘留10日”为题对该事件进行了深度报道，并且把标题用粗体字印在当天头版左下角。文章称“新京报记者从浪卡子县公安局获悉，事发当日接到民众报警后，按照治安管理处罚法对摄影师行政拘留10日。”

然而，就在该报道出来当天，确切地说是该消息发出几个小时后，法制晚报快讯：警方辟谣“西藏圣湖拍大尺度照片摄影师被拘”。并报道：当天上午，法制晚报记者刚刚从西藏浪卡子县公安局获悉，针对有报道所称“西藏圣湖拍摄大尺度照片摄影师被行政拘留10日一事”，消息不实。浪卡子县公安局办公室邓姓工作人员，刚刚通过电话向法制晚报记者回应称：“截止目前，西藏浪卡子公安局尚没有对事件所涉及的任何人采取行政拘留等强制措施。”

同一事，同一日，两篇报道对一件事情的说法居然截然相反，两条消息都称源自事件发生地公安部门，一说公安部门对摄影师进行行政拘留10日，是根据治



安管理处罚法依法作为；二说尚未对任何人采取强制措施，并强调表示是刚刚通过电话联系当地公安部门确认，甚至透露出了受访者的姓氏。

诚然，在信息爆炸的今天，在人人都是麦克风、人人都有自媒体的今天，我们从来不缺信息。不同门类、不同地

域，编的、抄的，幻的，虚的，有图有真相的，离奇诡异的等等各种信息，时刻塞满了我们的手机，占据了我们的电脑，抢夺着我们的时间和精力。但是来自两大全国性的新闻媒体对“圣湖拍裸照”事件的不同报道着实让人眼球打圈，云里雾里，阅后要问一个到底信哪个？

当“圣湖”、“裸照”、“青春”、“旅游”这一连串的能够吸引大众眼球的高频词汇凝聚到一事件上时，确实是一个非常不错的新闻点，也不怪乎网上如此大的点击、转载和评论，也必然成为新闻媒介“刀光剑影”的“必争之地”。暂且不论两家新闻媒体的消息来源渠道是否真实，也不去为两家媒体如此“辟谣式”的“一来一往”而纠结。作为一个事件，它的真相是客观存在的，是不容质疑的。作为公众，最关心最需要的就是要了解事件的真相。应该有一种机制建立在“无冕之王”之上，能给新闻报道一个失真度评价，能够及时将失真信息进行整理并将真相反馈给公众。只有这种机制充分运转并发挥作用，才能在信息失真时第一时间还公众一个真相。不然，无法想象当突发事件、重大灾难发生时，层出不穷的“辟谣”、“关于辟谣的辟谣”将让人们生活在“盗梦空间”般的信息采集中，让人们在种种“辟谣”中敢问真相在何方？

邱海云 (湖南长沙·公务员)

## 名校特招与 “寒门出贵子”

**教育体系中任何不公平现象的出现，都会给民众带来强烈的被剥夺感。**

4月5日，清华大学公布2016年自强计划招生简章，最高降65分录取，此计划主要面向边远、贫困、民族等地区县(含县级市)及县以下高中自强不息、

德才兼备、勤奋好学、成绩优良的农村学生开放申请(据4月6日《中国青年报》)。

本月，清华自强计划、北大筑梦计划、复旦腾飞计划相继公布今年招生简章，中国人民大学、北师大等学校也发布面向农村考生的专项招生计划，让农村学子有更多成才通道。但名校特招也引来争议，有人质疑专项招收农村学生的公平性，有人认为这种制度会使有资源的人投机取巧，占用农村寒门学子名额。

近年来，农村学生放弃高考的现象频发，“寒门再难出贵子”的言论也甚嚣尘上。曾经，上大学跳农门是农村孩子改变命运的捷径，但如今，寒门学子越来越多地输在教育起跑线上。《南方周末》曾刊发封

43岁的贵州籍男子李宜海，因务工受伤与公司陷入漫长的官司当中，在三年内前后22次向佛山市救助站寻求救助和临时庇护。然而最近两次他被救助站以不符合救助条件拒之门外后，遂将佛山市救助站告上了法院，诉请判定救助站行政不作为，还要求精神损害赔偿10万元。4月13日，这起不服行政救济纠纷在佛山市禅城区法院开庭审理，而佛山市救助站却大倒苦水：“他已经在全国各地救助站被救助124次……”（据4月14日《南方都市报》）

这是一则让人唏嘘的新闻。佛山市救助站作为一家官办的救助机构，救助应该救助的对象是其职责之所在。然而，从上述报道可以看出，如果没有其他因素，李宜海这两三年几乎都是在救助站度过的。而到头来，佛山市救助站还惹此官司，也难怪会“大倒苦水。”或许，如果仅是李宜海一人如此，尚不足有何“苦头”，其“苦”的来由当是还有那些“700多次”“跑站”的流浪神人。

然而暂且不论李宜海的诉请要求是否过分，仅凭他能够通过法律的途径来主张自己的权利，就有不一般的意义。在这里，我们不难看出公民法律意识的觉醒和对法律的敬畏与依存——当向法律要求救济成为公民的第一选择的时候，既是公民之幸，也是法律之幸，更是社会之幸。当然，本案最终的判决结果如何，当是法律之裁决。

这些当然还是摆在面上的表象，而出现救助站倒苦水，李宜海告法庭的关键之所在，也是争议之焦点：李宜海到底是不是“跑站”的？如果是，则可以视为恶意诉讼，不被救助是理所当然的；如果

不是，将李宜海的救助要求拒之门外，纵有千般理由和无穷苦水也是不行的。其实，这里还可能存在一个法治缺失的问题，救助站对“跑站”是作为还是不作为？拒绝救助是不是一种作为？

佛山市救助站的无奈，是来源于“跑站”。“跑站”本质上是一种恶意，最终的结果可能是养了懒汉——那些寄希望于不劳而获的寄生虫——以跑救助站获得救助为生者。而据李宜海的诉说，他是因务工受伤而致残，不得不靠救助来讨回自己的权利。同样也可以看出，李宜海对“跑站”的行为，或许也是持不赞成态度的。

其实，这就是我们常说的“痛脚连着好脚”，因为有一只痛脚，连那只好脚也不行了。如果没有那些真正的“跑站”者，李宜海的124次救助“跑站”也就不成其为“跑站”了。看来，杜绝恶意寻求救助而致公共资金养懒汉的“跑站”问题，还需要法律的进一步规范和明确。或许，这是该案的又一个意义之所在。左

谭铁志（湖南长沙·公务员）

## “拒救”官司背后的“痛脚”

杜绝恶意寻求救助而致公共资金养懒汉的“跑站”问题，还需要法律的进一步规范和明确。

面文章《穷孩子没有春天？——寒门子弟为何离一线高校越来越远》，文章认为：“出身越底层，上的学校越差”这一趋势正在被加剧和固化。“寒门难出贵子”成为时代拷问。

“寒门难出贵子”的根源在于教育资源不均衡，这种不均主要体现在城乡之间、地区之间、校际之间以及不同社会群体之间。如何保障教育资源的均衡，如何为寒门子弟提供更多发展机会，已引起社会各界的广泛关注。

教育公平是奠定社会公平的基石。公平、合理的教育制度，应让寒门学子也有机会成为社会精英。不能忽视的是，民众对名校特招有可能产生寻租问题的担忧。王娜娜、罗彩霞被顶替上大学事件中，总有权力在寻租。教育体系中任何不公平现象的出现，都会给民众带来强烈的被剥夺感。名校特招是给农村学子雪中送炭，不是给“有关系有后台有门路”的二代们

锦上添花。为避免新的不公平，高校在招收贫困地区农村生源时，有必要严格把控源头，防止借特招计划获取利益，造成新的不公。

让贫困学子接受良好教育，是阻断贫困代际传递的重要途径，也是高校扶贫的一项重要任务。名校特招使得更多的寒门学子有机会进入顶尖高校继续学习，但同时，这些农村孩子进入名校后，面临基础不足、学习吃力、心理压力等一系列问题，高校应当更有针对性地对这些学子进行引导，使他们更快、更好地适应大学生活。

要改变教育不公，特招农村学子只是权宜之计，从更长远的角度来看，教育资源的配置还需要从基础教育阶段开始，让农村学生从一开始就享受到公平优质的教育资源，真正点燃教育公平的希望之灯，消弭教育的城乡二元鸿沟。左

栏目主持 / 陈彩艳

## 遇刺不死与别样“复仇”

帮助趴下或跪下的人站起来才是真正的英雄，遇刺不死而温柔“复仇”的萨克斯大法官就是这样的英雄。

/ 赖海榕



奥比·萨克斯是南非结束种族隔离制度后新宪法的起草者之一，新成立的宪法法庭的11名大法官之一。

读奥比·萨克斯的《断臂上的花朵：生命与法律的奇幻炼金术》一书，让人感慨。

奥比·萨克斯是南非结束种族隔离制度后新宪法的起草者之一，新成立的宪法法庭的11名大法官之一。萨克斯1935年生，在开普敦大学学习法律期间，曾参与抵制恶法运动，被拘禁，遭酷刑，1966年出狱后流亡国外，继续参与非国大领导的反对种族隔离的斗争。

1988年4月7日，南非种族隔离当局派特务到莫桑比克策划汽车炸弹爆炸袭击萨克斯，受重伤的萨克斯昏迷过去，被送往医院。萨克斯在书中这样描述自己醒来时的情景：“我的左手能动，能做出我想做的动作……我的手往下摸，毯子下的我光溜溜的，所以很容易就能摸到我的身体

……我把手移到胸口，能自由移动身体真棒啊，人体真是美妙的艺术品啊！……我的心脏还在，肋骨一根不少，血液还在流动，人体的中心，所有你视为理所当然的部分都在，我好好的，我会继续活下去，坚强地活下去……我把手指头放在额头上，没有伤口、没有碎裂……我的手从肩膀、上臂一路摸下去，突然摸不到东西了……结论就是我失去了一只手，就这样。他们试图谋杀我、将我炸得粉碎，但我只失去了一只手。”

他令人动容的幽默感和乐观主义还不仅于此，他说：“马普托墓园葬满了被南非特务谋杀的人。我们身边已经死了好多人。所以当我在马普托中央医院里暂时苏醒过来时，我感到胜利的喜悦。我活下来了。作为一名自由斗士，你每天都会猜想这一刻什么时候会到来，会是今天吗？会是今晚吗？会是明天吗？我在面对它的时候能保持勇敢吗？它真的到来了，而我活了下来，活了下来，活了下来。”

大难不死的萨克斯如何考虑报复呢？他说：“数年后，当我在记录我被汽车炸弹攻击并失去一只手臂的经验时，我发现我不断重复的一个句子是‘这将是我的温柔的复仇’：如果在我的汽车上埋置炸弹的凶手，在莫桑比克的法庭上被起诉但却因证据不足而获得释放——我写道——这将是我的温柔的复仇，因为我们将生活在法治之下。让所有南非人民都获得自由，远比将单

独监禁与酷刑折磨施加于那些曾如此对我们的人身上，更属有力的复仇。以牙还牙意味着，我们将变成他们的同类，变成帮派分子、骗子和暴徒。虽然是为了更加高尚的目的没错，但最后我们就会和他们沦为一丘之貉，只比他们更加有权力而已。我们的灵魂会像他们的灵魂，而我们的凶残也将和他们的凶残无所区别。”

种族隔离制度垮台以后，南非进入真相与和解进程，当年安放炸弹的亨利为了获得赦免曾经到萨克斯的办公室找过他。此时的萨克斯已经身处高位、手握重权，亨利则是个祈求赦免的小人物，二者的强弱对比发生了180度的转变。萨克斯选择原谅亨利。又过了若干年，萨克斯大法官与亨利在一个私人宴会上相遇，作了一番平常的交谈，亨利在灵魂深处感到了惭愧和忏悔，回家后连续两个星期不时痛哭流涕。

萨克斯与亨利的经历是南非种族隔离制度向民主制度过渡的典型例子，反应了南非旧时代深仇大恨的和平了结。南非种族隔离制度的许多后遗症今天仍然严重，但是南非没有像很多以牙还牙、以暴易暴、冤冤相报的国家那样，滑入互相监禁甚至屠杀的深渊，得益于许许多多萨克斯这样的思想者、行动者。

击倒站着的人使他跪下或趴下是有力人士但不是英雄，帮助趴下或跪下的人站起来才是真正的英雄，遇刺不死而别样报复的萨克斯大法官就是这样的英雄。🇷🇺

## “缰绳”管出“好马”

越织越密的制度笼子，越收越紧的纪律约束，给党员干部穿上了“紧身衣”。

/ 徐贻军 何德平



俄罗斯诗人克雷洛夫曾讲述过一个《马和骑师》的故事：

一个骑师训练出了一匹十分驯服的好马。他想，给这样的好马配上缰绳是多余的。有一天骑马外出，骑师把缰绳解掉了。

马儿没有了束缚，胆子越来越大，跑得越来越快。骑师想控制它却毫无办法，最后自己从马背上摔了下来，马儿冲向悬崖，摔了个粉身碎骨。

这个故事发人深省。这正是现实中我们一些干部从党的“宝马良驹”到“脱缰野马”而“身陷囹圄”的真实写照。

一个官员的“贪、庸、坏”，内因是其欲望的推动，外因是制度的缺失。有学者说：“当权力失去 20% 的监督时，它就蠢蠢欲动；当权力失去 40% 的监督时，它就破门而出；当权力失去 60% 的监督时，它就铤而走险；当权力失去 80% 的监督时，它就敢于践踏一切法律；当权力失去 100% 的监督时，它就不怕上断头台。”

在《西游记》里，孙悟空为挣脱苦海向观世音菩萨表态，自己已知悔改愿做佛教徒，实现了从造反英雄到护法弟子的蜕变。可是，一出五行山，孙悟空马上抽出如意金箍棒，兴奋地说：“这宝贝，五百年不用着它，今日拿它出来挣件衣服穿穿。”一连打死一只老虎和六个强盗。

唐僧指责孙悟空违背佛戒之不杀生，大圣不听，又如在天宫做马夫似的，转身就要重返花果山。

五百年炼狱收效如何？大圣的自律如何？

神无法，佛无法，师傅也无法束缚住孙悟空，只好骗他戴上紧箍儿，迫使他去做护法弟子。

类似“紧箍儿”的制度，看似无情，实则有情。制度将最大限度地减少人为因素的干扰、约束个人任性行为，成为干部清正廉洁的“保护伞”、腐化堕落的“防火墙。”

党的十八大以来，将权力关进制度笼子里的宏愿，正在逐步变成现实。

从 2012 年年底的“八项规定”，到 2013 年、2014 年、2015 年密集出台的一系列规章制度，掀起了一场声势浩大的革新运动。

令行禁止之效从哪里来？群众乐见“为官不易”，一些人抱怨“官不好当”、“官不聊生”，都源于这样的现实语境：党纪国

法发威了，“紧箍咒”让人头痛了。

一些干部说，想吃点喝点，送点收点，办公室大点，车配得好点，在以前根本不算个事儿，现在处处受到掣肘。好像不管做什么事情，总感觉头上悬着一把利剑，身边睁着一双眼，伸手就怕碰到高压线。总归一句话，当官越来越不自在、日子越来越不好过了。

“在清水里泡三次，在血水里浴三次，在碱水里煮三次，我们就纯净得不能再纯洁了”，托尔斯泰曾这样形容人的思想改造的历程。实践充分证明：越织越密的制度笼子，越收越紧的纪律约束，给党员干部穿上了“紧身衣”。

2012 年 12 月 4 日，习近平总书记中央政治局会议上指出：“规矩是起约束作用的，所以要紧一点。紧一点自然就不舒服了，舒适度就有问题了，就是要不舒服一点、不自在一点，老百姓的舒适度就好一点、满意度就高一点。”（《论群众路线——重要论述摘编》，中央文献出版社、党建读物出版社 2013 年版第 124 页）

“好马路上行，缰绳手中留”。无论是有人监督还是无人约束，我们心中要始终装着制度和纪律，做到“身上无缰绳，心中守缰绳”。

（摘自《制度的笼子》一书）

栏目主持 / 陈柳

作家止庵出了本新书，叫《神拳考》，讲的是100年前义和团干的那些事。他在书里写了一句很沉重的话——这场战争真正结束的一刻，是义和团集体不相信刀枪不入的那一刻，在此之前是越不讲道理就越有道理的时代。

这话触动我的内心。关于义和团，我现在在认知，也已不限于上学时候读过的那些史料或教科书。这些年接触到很多史料与专著，让我对那个旧时代的荒唐与黑暗，有了新价值判断。当然，这些判断基于两个方面，一是史实，一是逻辑。我觉得，这样做判断，才是在讲理。

我与止庵有共鸣，也觉得义和团那帮人太不讲理了。“撒豆成兵”“刀枪不入”，这种不讲理现象，是集体迷信造成的，不尊重事理物理造成的。集体无意识，或者说无敬畏，还有太平天国，后世不论怎么标榜这场运动有多少“义”的成分，但是，把屠刀伸向平民百姓，如同割韭菜一样疯狂掠夺，把千万生命推向死亡，就是极大罪恶。世间所有罪恶，都必有一个前提，就是不讲理。

## 一个不讲理社会 是特别危险的 / 苏子川



比如，不讲道理，不讲伦理，不讲情理，不讲法理。

一个不讲理的社会是容易令人绝望的。不讲理的社会注定只会留下恐怖的记忆。我们为什么痛恨“文革”年代？原因也就是群盲之下，不讲伦理，残害人性；不讲法理，尊崇武斗。历史说明，一个年代，一旦出现集体不讲理的征兆，很可能就意味着一种时代危机的到来，对此，必须充满警惕，做好防御。

不得不说不，现在有些人或有些领域，也是不讲理的。更糟糕的是，明明不讲道理，还觉得自己很有底气。

我有个亲戚是个退伍兵，这几年他生意做大了，不忘本，很朴素，对老人孩子都特别仁厚，做了不少慈善事，对我也特别关心照顾。但有一点我受不了，他抵制日货近于偏执疯狂。前几年掀起“保卫钓鱼岛”热潮，他每天都在奔忙，投入大量钱财宣传。有一次我问他，要是他当时在西安，会不会也上街砸车，他说肯定控制不住战斗激情呀，绝对会冲在最前面。我心里咯噔一下，知道拉不回这兄弟那颗坚硬的心了。后来，他到我家，见我家有日本电视机，当场就要扔，他很有钱，非说要给我换更好的。我不敢买日本车，也是害怕他总是教训我。他爱两款车，一个是北京吉普，一个叫长城。我后来买辆JEEP，一直哄着他说自己无知以为那就是他说的北京吉普。

在这方面，我没有办法与他讲道理，不论是情理、事理还是法理，随便我说什么，他都会拿出一顶“汉奸”帽子，把我噎回去。好在，他与我是亲戚，倒还不至于伤害我。当然，我也很少买日本货。问题是，我们现在生活在价值多元的年代，进入陌生人社会。社会上不断发展的社群或组织，必然要依照规则、制度生存。按照

马克斯·韦伯的理论，社会现代化也就是要让社会走向理性化。在这种情况下，我觉得我那位退伍兵亲戚，就属于这个时代不讲理的人，对很多人来说，可能也是一种危险的存在。

这种人不是个别现象。类似这种不讲理的情绪与判断，在很多领域也都存在。一个不讲理的社会是特别危险的。现在必须提醒了，那种熟人或亲缘下的情感共同体，是时候要让位于市场和法治的规则共同体了，不能再用情理来对理性制度进行消解了，必须摆脱极度威权和魅力人治的治理模式了。做不到这些，社会就会掉进不讲理的泥沼，就势必容易带来群体性灾害。🚫

2015年12月，复旦投毒案罪犯林森浩被执行死刑。中国的法律得到了执行，中国的法院作出了一个严格坚持法律、可以告慰人心的审判。

近年，多起引起广泛关注的死刑案件，都伴随着复杂的争议背景。一些人“废除死刑”的主张，总希望用某个具体的案件来寻求突破。这样，许多案件的争议，就出现了两个剧本，一个是“死刑存废”的剧本，一个是案件本身的剧本。两个剧本混夹在一起演出，增加了许多不必要的是非。

中国刑法保留了死刑，刑法由全国人民代表大会制定，犯罪必须以刑法为准绳来审判，犯下死刑之罪，即当判决死刑，这就是依法而治。“死刑存废”作为学术问题，可以探讨；作为社会观念，可以讨论；若要改变法律，应通过立法程序解决。这些都可谓正当。在存在死刑条款的情况下，希望以具体死刑案件不判死刑来达到“事实上废止死刑”的效果，把本应由立法决定的问题转换到司法过程中去解决，不具备正当性。

一段时间，部分具体案件成为各种寻求“废死”突破的焦点，例如药家鑫撞人补刀的案件，夏俊峰杀死两名城管人员的案件，都夹杂着基于“废除死刑”而展开的辩论。甚至有的法院、法官也开始进行相应尝试，例如云南李昌奎击伤女子实施强奸然后又杀死该女子及其三岁的弟弟，云南省高院作出了死缓判决，并明白表示“不能以公众狂欢方式判一个人死刑”，似乎就是要以公众压抑方式判一个依法当死的罪犯不死。举国哗然，云南才进行再审，作出死刑判决。

林森浩投毒杀死同学黄洋，有过复旦177名学子请求免死，有过法庭内外诸多来回，最高人民法院最终核准死刑，总体来说，过程还不算太曲折，时间也难说太久，审判是严肃认真的，判决是负责任的。判决结果符合普通人的正义观念，某种程度上有助于端正社会的法治观念、坚定人们对正义的信心。

强调普通人的正义观念，在于司法所追求的从来不是概念中的正义、理念中的正义，而是现实中的正义、绝大多数人心中的正义。现实中、人心中的正义，当然也有概念和理念的基础，但更是活的社会关系、法律关系的体现。

中国的法治，固然要合乎法理，但法理本身既有一般性的一



## 不要老想用审判改变法律

/ 刘洪波

面，又有“中国法理学”的一面。中国的法治，不应当建立在概念体系之上，或者“法律人”的头脑之中，而必须根植于中国的大地和现实，这里面既包含历史文化中对法的理解，也包含人民大众对制度、法统的理解，这决定了人们对法律是否认可和尊崇。

那种认为法治就是“法律人之治”的认识，既是不切实际的自负，又隐含着巨大的社会风险。一些人似乎认为，法律就是“法律专家拟法，立法机关制法，法官执法，以之治官治民治万事”，法治是“法律人共同体”的专门工作，而不是人民行使法律主权。这样的想法如果能够得到实行，那么“法学院”就势必要成为颁发“劳心者治人”之证书的机构，而法治则成为“法律同学会”的勾兑和联谊，这样，“法权”所保障的极可能不是人民的权益，而是背离人民意志的门户利益。

法律不是哪些人的玩偶或部分人的精神试验场，而是绝大多数人的是非判断、罪刑观念、正义标准的体现。根植于活的现实的土壤，法律才得以成为行为的准绳，司法才能作为正义的化身、治理的范畴，并由此产生人民群众信仰法治、信任法治的效果。虎

栏目主持 / 陈彩艳

## 创新方式 服务民生

浏阳市玲珑农业科技开发有限公司是以油茶种植、深加工、销售、油茶嫁接为主业，以苗圃种植、园林绿化工程供给为辅业的综合性公司。公司经营种植的苗木、油茶等农业综合开发产业，辐射带动了周边乡镇新兴农业的广泛种养，为新农村经济注入了新的力量，带动了地方经济的升级，促进了农民增收，加快了村民的脱贫致富。

公司董事长彭席文是长沙市十三届、十四届人大代表，浏阳市席兴油茶专业合作社理事长、浏阳市花协副会长。

2009年，彭席文把在浏阳市接管的8000亩杨桃基地改种油茶，同时，聘请了20多人专业种养、200多人生产的团队，成立了浏阳市席兴油茶专业合作社。目前油茶基地已经突破1万亩。村民把自家的荒山以入股的形式加入合作社，不仅每年可以拿到固定的土地租金，在合作社上班也有了固定的收入。2012年，彭席文有幸随同省长率领的有机农业考察团赴台学习。

2014年，他投入数百万元将浏阳市葛家乡金塘村823水库清淤重新修建，保证了下游农田旱涝保收，又自己出资在金塘村安装上了300多盏路灯，极大地方便了村民生活。

作为人大代表，彭席文还经常深入群众，走访调查，听取群众反映强烈的热点、难点问题，对于他能解决的问题，他及时帮忙解决，不能解决的，他及时向相关部门反映，协助解决，并且紧盯问题不放，直到达到好的解决效果，方且罢休。近年来，他提出了美化新农村环境，加大建新拆旧和农村危房改造力度等多件建议。他提出的关于在保留村庄原始风貌的同时，努力推进农村基础设施的改善，以提高没有进城居民的生活质量等建议被写入长沙市政府工作报告中。👉



省、市领导视察席兴油茶基地。



彭席文代表出席长沙市人代会。



## 周泽宇：生命在救助中闪光

周泽宇现为宁远县救助站副站长，1983年进入救助站工作。30年来，他专注于救助事业，用自己美好的青春年华为流浪乞讨人员做好事、办实事，赢得了精彩的人生。

2012年9月的一天，县救助站接收了一名年近60岁的智障流浪妇女。救助站的同志想尽办法都不能同她进行沟通。周泽宇只好与同事送其到县康乐医院治疗，边治疗边帮助她寻找家人。他们多方查找，都一无所获。在老人住院治疗的十多天里，周泽宇不仅每天为老人端茶送水、洗衣服、倒便盆，还每隔两三天就带着爱人提着水果到医院看望老人，并让爱人给老人擦背洗澡，被住院的人员夸奖不已。十多天后的一个偶然机会，周泽宇得知该老人就是蓝山县祠堂圩乡人张桂珍。老人因精神病发作离家出走，此时已经20多天，其儿女都以为老人不在人世了。被接走时，病情得到控制的老人及其家人都留下了感动的泪水。

救助工作是良心活、体力活，也是一种专业



周泽宇（右）在帮助流浪老人回到救助站。

技术活。他认为流浪乞讨人员最为弱势，最需要服务，如果救助不及时，也许会危及他们的生命或断送他们的前程。在该站，周泽宇资格最老，工作经验丰富。他较能根据救助对象的口音、语气、眼神、衣着打扮和一些习惯性动作找到线索，比较准确地判断出受助人员是何方人，被同事们称为“辨音师”和“活地图”。站里新来的同志向他讨教工作“秘方”，他语重心长地说，我是喜欢这项事业。周泽宇因此连续五年被评为先进工作者。（周俊）

## 杨永建：情系大山终无悔



杨永建在为五保户、低保户等建档立卡。

最近，笔者在双牌县五星岭乡走访，听到百姓中传着一位扎实为民办事、乐于助人帮困的民政人的感人故事，不禁顿生敬佩之情。

这位民政人就是该乡民政办主任杨永建。

2007年五星岭林场遭遇百年不遇的雪灾，此时的杨永建心中牵挂着大兴江村手脚不便、行走困难的五保老人全春甫和五保老退伍军人蒋元竹。他听说两位老人家里无米无菜，已经两天没吃饭。他二话没说就和驻村干部每人拿着防滑铁铲，挑着50斤大米、10斤猪肉，顶着大雪，从早上7时出发，翻过一座900米的高山，穿过几条小溪，一直到下午6时才走到老人家里。当他们把白花花的

新鲜的猪肉送到两位老人面前时，两老感动得流出了眼泪。

民政工作线多、面广、工作复杂、政策性强。为了当好内当家，不说外行话，杨永健始终坚持学用结合来开展工作。他积极深入到村民家中了解全乡民政方面第一手资料，掌握全乡场五保户、低保户、特困户、重灾户、大病户的家庭和个人信息，对每户都进行了建档立卡照相和电脑录入。

该乡唐宏智、黄良柱等多人曾经是上过战场、立过功、受过伤的退伍军人，是民政部门重点扶持救济的对象。杨永建多次到上级民政局、残联积极申请了扶助资金3万元，帮助20户伤残退伍军人发展养殖业，使每户年均收入有3万元到6万元。一些重灾户、特困户、大病救助户在乡民政办的扶持救助下，变成了种养、造林、加工、经商大户，大多数贫困村民走上了小康之路。

民政人杨永建默默耕耘，将自己的青春和热血挥洒在这片土地上，在偏僻的大山深处走出了精彩人生。（周俊）

# 始终坚持“实”的导向， 推动县域经济稳健发展

/ 秦方进

作为欠发达地区的衡山县，在国家经济增长从高速向中高速增长转换的新常态下，必须永远坚持“实”的导向，求真务实、认真踏实、厚道朴实，落脚实处，扎实干事，务实创业，不遗余力加快追赶步伐和节奏，切实推动县域经济稳健发展。

**立足县情，做实工作思路。**当前，衡山县正处于爬坡过坎的攻坚期，发展不足、不快、不优，部分指标增速低于全市平均水平，城镇化率等差距还较大。衡山县要爬上全市、全省平均水平，服务业综合改革试点城市落户是契机，湘南地区开发开放政策是动力，环南岳风景名胜是优势。结合全面小康目标，围绕园区做实工业。加快衡山经济开发区14.68平方公里总体规划的布局谋篇，突出弘山科技工业园和“135”创新创业园两个“园中园”建设，拓展先进制造业链条，巩固衡山汽车、怡宝瓶装水等优势品牌地位，引领和带动重点产业集聚发展。围绕特色做实旅游。要整合衡山70处重点文化旅游资源，利用财政投入带动民间投资，组团抱团打捆开发旅游资源，打造华夏湘江、萱洲国家湿地公园、白果地道风景区等一批生态旅游的特色景点，既与南岳观光旅游对接，又与南岳佛文化旅游错位，

切实增强衡山旅游在大南岳衡山旅游圈中的分量。

**突破难点，筑实工作措施。**稳住增长，扩大投资。通过向上争资、对外引资、向内聚资、搞活融资，拉动投资不断增长，加快一批规模企业的投产和复产，支持先进制造、矿产品精深加工、造纸等优势产业技术改造和科技创新，促进工业经济持续回升，以实打实的工业产值增幅弥补工业下行的缺口。调优结构，依托产业精准发力。发挥衡山区位、交通、环境优势，以“十三五”规划编制为契机，抓紧招商引资，抓好产业分区，制定完善全县产业和空间布局规划，大力发展支柱产业，着力培育新兴产业，重点打造特色产业，以产业优化带动结构调整。深化改革，深入推进行政体制改革。抓实“两张清单”建设，减少行政权力和审批事项，努力实现权力清单“瘦身”、责任清单“强身”。进一步简化审批流程、压缩审批时限，实行审批全程阳光操作，对重大项目做到审批全程代办和保姆式动态跟踪服务，着力推进行政审批提速提效。

**深入一线，扎实工作作风。**深入基层察实情，把问题找出来，把政策送下去，把发展抓上来。对群众关注的热点问题，结合经

济发展实际，分条块、分步骤、分阶段逐步解决；对企业关注的难点问题，创新方法、畅通渠道，在政策允许范围内想办法解决。看准事情鼓实劲。不观望，不折腾，不好高骛远、脱离实际，绝不能搞劳民伤财的形象工程、政绩工程；管好政府该管的事，把该交给市场的全部交给市场。在城镇建设、文化旅游、创新创业等衡山发展的短板上，鼓足干劲，脚踏实地，扎扎实实打基础、谋长远、添后劲。切切实实抓实事。对项目建设等重点难点工作，领导带头、率先垂范有新作为，在抓发展、促改革、保稳定等具体工作上有新突破。并通过一批实事的完成助推发展步伐不断加快。

**惠及百姓，夯实工作成效。**首先是服务到位。根据衡山农业人口占比87.7%的现实，加快推进现代农业产业，发展壮大27家省市农业产业化龙头企业，培育七大优势农产品产业带。加大对农村公共基础设施建设的财政支持力度，增强县城承载力和辐射力，带动农民就地就近城镇化。其次是保障到位。加快完善社会保障体系，实现广大人民群众住有所居、病有所医、老有所养、困有所助，让改革发展成果最大程度惠及百姓。（作者系中共衡山县委副书记、县长） 栏目主持 / 刘 铮

# 中国石油湖南长沙销售分公司

## 优质品牌 精致服务

中国石油长沙销售分公司隶属于中国石油销售板块，是中国石油湖南销售公司的地市分公司，于2002年成立，共有员工621人。在营站71座，资产总额12.88亿元。2015年，公司共销售油品40.75万吨，实现销售收入29亿元。公司自成立以来，累计销售油品300余万吨，上缴各种税费2.1亿元。

公司秉承中国石油企业精神，积极履行经济、政治、社会三大责任，始终把持续、稳定保油供品作为一项政治任务，利用资源优势，多调油、快投放，满足市场需要，为地方经济发展做出了积极贡献。多年来，公司获各项荣誉13项，向社会累计捐款2000多万元；共有12座加油站评为省、市级“青年文明号”加油站，醴潭高速跳马服务区加油站被推选为“全国模范职工之家”，含浦加油站被推选为省级“文明窗口单位”；总经理黎亚军当选为长沙市、芙蓉区两级人大代表，1人获中央企业优秀员工。

目前，分公司积极开展“重塑中国石油良好形象”活动，积极通过硬件更新、服务提质等，努力给客户提供更舒适、更贴心、更便捷的服务。一方面分公司在主营业务销售上让利于民，与客户共赢。另一方面促进现场服务优质高效，宾至如归。同时，在公司内部开展“三严三实”专题教育、“机关作风建设年、推进年”和“忠诚度、责任心、执行力”主题教育活动，大力弘扬大庆精神和铁人精神，重塑中国石油良好形象，干部员工的责任意识和担当意识进一步增强。

公司在十八大精神的鼓舞下，进一步做大做强企业，加快建设国际水准、国内一流的石油销售企业步伐，打造中国石油湖南湘军，为湖南经济社会发展和民生事业，做出新的更大的贡献。



公司组织员工宣誓，打造中国石油良好形象。



中国石油长沙销售分公司总经理黎亚军慰问社区低保户。



著名电视节目主持人李锐体验自助加油。



公司组织的技能鉴定大赛。



公司与多职能部门联合消防演练。

# 常德市水利局

## 生态水利 造福人民

常德因水而建、因水而兴，境内水系众多，湖南“四水”有沅、澧两水自西向东穿境而过，长江三口自北向南纵贯连通，全市有堤防2870公里、水库1178座、穿堤涵闸1015座、泵站3544处4582台，是名副其实的水利大市。近些年来，特别是2015年，常德市水利局在党委政府的坚强领导下，在上级水利主管部门的精心指导下，集中力量兴水利、除水患，推动了常德水利事业的跨越发展。常德市水利局连续多年被评为全省为民办实事先进集体、全省水利建设先进单位等。

近年来，常德市水利局按照防大汛、抢大险、抗大灾、抗多灾的总要求，坚持充分准备、科学应对、积极参谋，先后迎战了2013年四十年一遇的严重干旱、2014年超历史的特大洪水、2015年多次强降雨灾害，实现了“五个确保”的防汛抗旱目标。

2015年，常德市共投入资金40.46亿元，完成水库除险加固、中小河流治理、大中型灌区更新改造、大型泵站更新改造、沅澧水一线大堤除险加固、“五小水利”设施等各类工程4.85万处；2016年，计划投入水利建设资金32.11亿元，建设各类水利工程3.82万处，切实提升全市防汛保安、抗旱排涝能力。

近两年，常德市把农村饮水安全作为“幸福常德”的“一号工程”来抓，市水利局按照“城乡一体化、建设规模化、运营市场化、管理精细化”的思路，科学规划，强力推进，共建成集中饮水安全工程489处、分散工程290处，全面解决了剩余287万农村人口的饮水安全问题，全市农村饮水安全覆盖率达到100%。2015年全国农村饮水安全工作现场会推介了常德市的工作经验。

从2008年开始，常德市大力开展水源保护，实施水源地禁止投肥养殖，2015年将“禁投”范围扩大到全市所有水库、湖泊、河流和公共水域，通过严格控制农村面源污染，搬迁转移畜禽养殖，加大水质监测力度，水环境质量得到明显改善，全市水功能区水质总体达标率为87%，其中水库水质达标率超过90%，饮用水源地水质达标率为99%。



2015年6月，省委书记、省人大常委会主任徐守盛（左二）在桃源县西安镇桥塘村龙家园组向村民了解受灾情况。



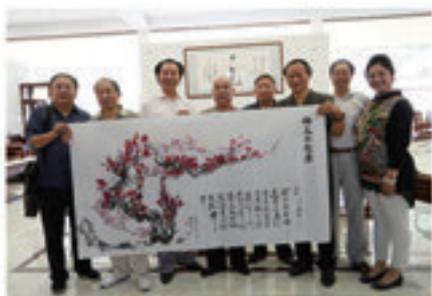
常德市防汛抗旱动员会。



 四通木业

弘扬美德 传承精典

长沙市雨花区达意堂工艺品经营部隶属四通木业，位于雨花区万家丽南路红星花卉市场，占地面积4000平方米，创建于1984年，专注中国传统风味艺术家居品厂家直销业务，馆内分红木馆、紫砂馆、陶瓷馆三部分，三位一体，均是中国文化的化身，所有产品集原材料采集、加工、生产、销售和服务于一体。达意堂本着诚信服务，质量领先的经营模式，以厂家直销的优质产品与高素质的微笑服务赢得了湖南省艺术家居行业的品牌桂冠。四通木业由丁开友老先生在湖南醴陵一手创办，多次获得文明经营户、诚信经营示范单位、湖南最受尊敬湘商企业家等荣誉称号。2011年，达意堂古典工艺品经营权成功注册，在丁艳华先生的指导下，达意堂扩展为4000平米双层古典工艺家居展馆。



达意堂传统文化家居平台坐落在风景秀丽的天际岭脚下，达意堂下设三馆，馆内每件藏品皆为中国传统文化之结晶，凝集着独特的匠心与工艺。馆内常有文人墨客与书画家们莅临，挥毫泼墨，诗画会友。大师们各个挥笔行云流水，潇洒自然，佳作一气呵成。书画更是惟妙惟肖，栩栩如生，令人大饱眼福。各位文人墨客，焚香品茗更为达意堂馆内增添了些许灵气。热情好客的达意堂堂主丁艳华先生更是乐此不疲！

2015年12月10日至11日，

湘西爱心助学活动在达意堂丁艳华先生与会长张跃先生的组织下圆满结束。此次爱心助学共有28余人参加，达意堂一行人不仅给山区小学生捐赠了爱心物资，还针对古丈县四所贫困小学进行了全方位的实地考察。贫困小学的教学环境十分简陋，教学设备单一，师资匮乏。但是，孩子们的求学欲望迫切。为了更好地帮助在场的几位特困学生，爱心人士发起了对他们的贫困建档，以提供持续的爱心助学。



达意堂有“达则兼济天下”的儒商情怀，更有“尊重传统、传承美德、奉献社会”的责任感。以爱之名开始，以爱之意延续。希望未来会有更多的爱心人士汇聚于此，以爱之名继续将爱传递！





涟源市委书记谢学龙来公司调研。



“飞鹰学子”助学基金发放仪式。



校企签约仪式（场内训练用新能源汽车）。

## 陈永华的为民情怀



娄底市、涟源市人大代表，涟源市飞鹰驾校有限责任公司董事长陈永华。



原涟源市委书记、现省委巡视第八组副组长曾益民视察飞鹰考场。

陈永华2012年先后当选为涟源市、娄底市人大代表，现任涟源市桥头河镇桂花村党支部书记兼村主任，涟源市飞鹰驾校有限责任公司董事长。为了认真履职，他经常深入群众，了解社情民意，倾听百姓呼声；他勇担社会责任，积极回馈乡邻，用责任和真情践行一名人大代表的履职诺言。

2012年，针对娄底市驾考报名人数激增、考试场地有限，导致大量考生滞考的现象，陈永华领衔提交了关于进一步规范娄底驾考市场，解决学员滞考的议案。2016年陈永华相继在娄底市和涟源市人代会上提出了关于进一步落实国家便民利民措施有效缓解娄底驾考市场考生科目三考试难等多件建议，均得到政府和部门的高度重视和有效解决，其中关于在涟源中心城区禁燃烟花鞭炮的议案被涟源市人大常委会列为2016年1号议案，有关部门正在制定相关管理措施并实施。

陈永华自当选村党支部书记兼村主任来，时刻关心群众冷暖。2014年至2016年间，他个人连续三年为桂花村130多位65周岁以上老人和留守儿童每人发放600元慰问金。公司成立以来已累计在社会公益事业活动中捐款400多万元。

作为有着多重身份的陈永华，身肩父老乡亲和企业员工的厚望，他将不遗余力，以追求卓越的信念和开拓创新的精神，不断诠释一名人大代表的责任与使命。（文/周甜甜）

