

PEOPLE'S FRIEND

# 人民之友

湖南省人大常委会主办

REN MIN ZHI YOU

10 2019  
10日出版 总第380期

湖南省十佳社科期刊

www.hnrmzy.com



纪念地方人大设立常委会40周年

## 监督路程



国际标准连续出版物号: ISSN 1674-8387 国内统一连续出版物号: CN 43-1227/D 定价: 7.00 元

# 向功勋模范人物致敬！

■ 《人民日报》评论员

获得“共和国勋章”和国家荣誉称号的功勋模范人物，是新中国英模群体的典型代表，是人民的光荣、国家的财富。

不朽功勋，镌刻国家发展史册；光辉榜样，照亮民族复兴征程。

经第十三届全国人大常委会第十三次会议审议通过，全国人大常委会作出授予国家勋章和国家荣誉称号的决定，国家主席习近平签署主席令授予于敏等8人“共和国勋章”，授予劳尔·卡斯特罗·鲁斯等6人“友谊勋章”，授予于漪等28人国家荣誉称号。作为全面贯彻实施宪法的重要体现，作为新中国成立70周年系列庆祝活动的重要内容，国家勋章和国家荣誉称号的评选颁授，必将进一步激发全党全军全国各族人民的爱国之情、强国之志，进一步凝聚国际友人参与我国社会主义现代化建设、构建人类命运共同体的智慧和力量。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的战略高度，对党和国家功勋荣誉表彰工作进行系统性设计、作出全方位部署。从弘扬以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神“立大德于社会”，到建立中国特色功勋荣誉表彰制度“扬大义于国家”，再到褒扬功勋模范人物“布大信于天下”，党和国家功勋荣誉表彰工作形成了精神引领、制度保障、有效实施的完整系统。在新中国成立70周年之际，首次开展国家勋章和国家荣誉称号集中评选颁授，体现了开创性、突破性、示范性，对培育和践行社会主义核心价值观、增强中国特色社会主义事业凝聚力和感召力，具有重大而深远的意义。

人民创造历史，历史造就英雄。新中国成立70年来，全国各族人民在党的领导下，热情投身革命、建设、改革事业，为伟大祖国献身、

为幸福生活奋斗，涌现出无数可歌可泣的杰出人物，谱写了一曲曲感天动地、气壮山河的奋斗赞歌。行程万里，礼赞英雄从来都是最动人的乐章。或是赤胆忠心献身国防事业，或是全心全意服务民生福祉，或是鞠躬尽瘁推动科技创新……获得“共和国勋章”和国家荣誉称号的功勋模范人物，是新中国英模群体的典型代表，是人民的光荣、国家的财富。铭记他们的历史功绩，尊崇他们的英雄风范，彰显了关心英雄、珍爱英雄、尊崇英雄的国家态度。

国家勋章和国家荣誉称号是国家最高荣誉，是无上的荣光，也是激发亿万人民奋勇前行的巨大力量。功勋模范人物不仅是国家栋梁、民族先锋、社会楷模、行业翘楚，也是我们身边可爱可敬、可亲可感的榜样典型。以身许国的崇高风范、奉献牺牲的高尚情怀、默默无闻的奋斗品质、矢志创新的敬业态度、敢于斗争的革命精神……功勋模范人物身上，生动地体现着社会主义核心价值观。开展国家勋章和国家荣誉称号颁授活动，扬起信念风帆、树立模范标杆，有利于在全社会推动形成见贤思齐、崇德向善、争做先锋的良好氛围，不断培厚中华民族的精神家园。

伟大时代呼唤伟大精神，崇高事业需要榜样引领。新时代新征程，功勋模范人物的英名伟绩，是激励全党不忘初心、牢记使命的精神火炬，是引领全国各族人民开拓进取、建功立业的榜样力量。以功勋模范人物为榜样，让社会主义核心价值观蔚然成风，让新气象新作为不断展现，我们就一定能汇聚起建设社会主义现代化强国的磅礴力量；中华民族的伟大复兴，也必将因亿万追梦人英雄般的奋斗而更加精彩。■

## “手挽着手、肩并着肩，共同努力奋斗”

9月27日上午，全国民族团结进步表彰大会在北京举行，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平出席大会并强调：“实现中华民族伟大复兴，需要各民族手挽着手、肩并着肩，共同努力奋斗。”大会隆重表彰了全国民族团结进步665个模范集体、812个模范个人，习近平等为受表彰的模范集体和模范个人代表颁奖。

@高原格桑花：汇聚全民族团结奋斗的磅礴伟力，实现伟大复兴指日可待。

### ● “村庄清洁行动”

9月5日，农业农村部发布消息称，自去年启动村庄清洁行动以来，已覆盖90%的村庄，累计清理各类农村生活垃圾4200多万吨、清理村沟村塘淤泥3500多万吨，清理村内残垣断壁410多万处，一大批村庄村容村貌得到明显改善。

@清道夫：村庄清洁了，乡村振兴才能真正实现。

### ● “假慈善”

9月2日，民政部在京宣布将启动第十一届“中华慈善奖”评选活动，首次明确三类情形不授予“中华慈善奖”。存在严重违纪违法或者造成不良社会影响的；填报参评材料时隐瞒情况、弄虚作假的或者在网络投票中弄虚作假的；在慈善捐赠活动中有严重失信行为的，包括“假慈善”“诈捐”等。

@赤子之心：慈善当以诚信为本，切实为社会排忧解难。

### ● “在高考等4类考试中组织作弊属犯罪”

9月3日，最高人民法院、最高人民检察院联合对外发布《关于办理组织考试作弊等刑事案件适用法律若干问题的解释》，对在高考、研究生考试以及司法考试等4大类“法律规定的国家考试”中组织作弊的，处三年以上七年以下有期徒刑并处罚金。此司法解释自9月4日起施行。

@寒门福音：公平竞争才能让更多人才脱颖而出。

### ● “校园门卫不能成为摆设”

日前，国务院教育督导办发布紧急通知，要求各地教育部门严格按照学校安全防范工作规范要求，严格落实门卫值守、内部巡查等制度，严防无关人员和

危险物品进入校园。门卫不能成为摆设，不合格、不发挥作用的要坚决清理、更换。

@金刚侠：守护校园安全，才能让祖国花朵茁壮成长。

### ● “无须再去车管所”

9月10日，公安部举行新闻发布会通报公安交管6项新举措，明确即日起群众购车后无须再去车管所，可在销售企业现场办理购置保险、选号登记等全流程服务。该措施将在直辖市、省会市、自治区首府市、计划单列市等大中城市率先推行，年底前在全国全面推行。

@解放区的天：便民举措真正惠民，值得点赞。

### ● “防止‘垒大户’”

9月18日，农业农村部举行新闻发布会，介绍实施家庭农场培育计划有关情况，截至2018年年底，我国家庭农场数量进入到农业农村部门家庭农场名录的有60万家，比2013年增长了4倍多。在实施家庭农场培育计划过程中，特别是要防止片面地追求土地等生产资料过度集中，要防止“垒大户”。

@欲速则不达：坚持规模适度，不急于求成，才能长远发展。

### ● “全程可追溯管理”

近日，国家卫健委、财政部、国家中医药局联合发布通知，要求加强基层机构预防接种单位管理。各级基层卫生健康行政部门要配合相关部门加强预防接种信息化建设，促进疫苗生产、流通、使用全程可追溯管理。

@安全卫士：只有建立全程可追溯管理，才能让消费者用得安心。👍

栏目主持 / 蒋海洋



《中国人大》2019年第17期

## 如何喝上“放心水”？

饮用水安全问题，直接关系到广大人民群众的健康。8月23日下午，栗战书委员长在十三届全国人大常委会第十二次会议上作全国人大常委会执法检查组关于检查水污染防治法实施情况的报告，强调要突出抓好城乡饮用水安全保障工作。把水源地保护作为“重中之重”。各级政府要始终将保障饮用水安全作为头等大事来抓，2019年完成排查和整治县级及以上城市水源保护区内的违法违规问题。2020年底前，单一水源供水的地级及以上城市基本完成备用水源或应急水源建设。依法定期监测、检查和评估饮用水水源、供水厂出水和用户水龙头水质等饮水安全状况，并向社会公开。



## 再审缘何难

《民主与法制周刊》2019年第34期

“莫言下岭便无难，赚得行人空喜欢。正入万山圈子里，一山放过一山拦。”清华大学法学院张建伟教授引用南宋诗人杨万里的诗句，非常形象地道出了再审难的现实困境。原以为，冤错案件的平反，难在启动再审程序。没想到，进入再审程序之后，依然是一波三折，久拖不决，似乎走在不知道尽头的隧道里，是谓“审判难”。再审案件的审理现状如何？有哪些因素导致了再审案件进入了审理困境？需要什么样的制度建设，才能解决再审案件审判难的问题？



## 楼市冷暖

《凤凰周刊》2019年第24期

市场预计中的楼市全面回暖并未到来，3月开始的“小阳春”在6月便已宣告结束。中央在坚持“房住不炒”的基调下，进一步提出“不将房地产作为短期刺激经济的手段”。一些地方政府在财政收支压力下的捆绑试探大多也匆匆撤回。“房住不炒”的理念将越来越深入人心，强调“因城施策”，强调城市政府主体责任，这两方面的因素综合在一起，下阶段房地产市场稳地价、稳房价、稳预期是能做到的。未来，中国房地产市场不会出现大起大落，保持平衡有序将是大概率事件。



## 青年，醒来

《南风窗》2019年第19期

“世界是你们的，也是我们的，但归根结底是你们的。你们青年朝气蓬勃，正在兴旺期，就像早晨八九点钟的太阳，希望寄托在你们身上。”建设一个更公正的社会，让所有人生活得更好，是一种代代接续的动力。青年是一个社会、一个民族、一个国家的先行指标，未来由青年定义。现在的世界，是青年人的世界。如果说还存在一些忧思，主要在于青年对真实社会的感知。脱离现实的活跃，也是一种沉睡方式，它需要被唤醒。唯一的办法，就是回到实践中去，让自己接受检验。



## 游戏化生存

《新周刊》2019年第18期

这是“互联网+”时代，这是“游戏+”时代。一切皆是游戏，一切皆可游戏化。虚拟世界和现实世界的结界越来越趋于消融。外交成了游戏，战争成了游戏，贸易成了游戏，体育成了游戏，性别成了游戏……游戏现实化，现实游戏化。美国专家凯文·韦巴赫指出：“游戏的本质是失败。你在游戏的过程中会经历失败，但因为你总是可以重新开始，所以失败感永远没有那么沉重。”人生就是一场不断打怪升级的过程，与打游戏不同的是，人生从来没有重启键。（李丹/整理）

# 目录 Contents



## 社评 · Editorial

### 3 向功勋模范人物致敬!

/《人民日报》评论员

## 资讯 · Information

### 4 新语      5 媒体

## 人大要情 · PC Highlights

动态 | 8 刘莲玉：高质量推进人民检察院法律监督工作等 7 则

深度 | 10 刘莲玉：牢记为民履职初心，更好发挥代表作用 / 周 洁

11 让“人大代表”四个字更有分量  
/ 刘青霞

13 学前教育的堵点，专题询问的焦点  
/ 田必耀

15 不忘初心使命，做好主题教育  
“后半篇文章” / 蒋海洋

## 特别关注 · Focus

### 17 监督路程

18 跨世纪监督风潮 / 朱振华

21 打通人大监督“最后一公里” / 喻亚军 郑小玲

24 “执法检查+”模式锻造监督利剑 / 闵秀明

## 人大聚焦 · PC Spotlight

监督 | 27 为了“美好蓝图”变成生动现实 / 杜 鹃

28 精准监督，唱响兴教之歌 / 刘昌友

30 专题询问聚焦防汛救灾难题

/ 周 宇 罗奇林

创新 | 31 衡阳：打造代表小组活动“升级版”

/ 李光伟

33 乡镇人大“一年两会”的武冈模式

/ 欧友明

传真 | 34 从“被满意”到“真满意” / 陈桂元

基层 | 36 民生实事怎么干，代表说了算

/ 左慕军 刘芳军

37 念好财政预算监督“紧箍咒” / 刘 勇



湖南省人大常委会主管主办  
湖南省十佳社科期刊  
民主法治新闻月刊

刊名题字 李 铎

《人民之友》编辑委员会

主 任 刘莲玉

副主任 王柯敏 胡伯俊 谢卫东 (执行)

编 委 (按姓氏笔画为序)

王 刚	文志强	文富恒	石希欣	甘跃华
龙朝阳	祁圣芳	刘伟志	刘光跃	刘宗林
向伟雄	李 平	李小平	李江南	沈习森
张云英	余怀民	吴秋菊	张爱国	段志刚
徐云波	梁肇洪	程水泉	谢志雄	彭武长
蒋耀华				

社 长 司学群

副主编 田必耀 陈彩艳

副社长 刘 铮

编辑部主任 蒋海洋

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 长沙市韶山中路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](mailto:hnrmzy@163.com) (刊网投稿)

事业部 (0731) 85309173

传 真 (0731) 85309174

E-mail: [rmzygg@163.com](mailto: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 2019年10月10日

印 刷 湖南天闻新华印务有限公司

定 价 7.00元

(质量监督电话: 0731-85309377, 85309261)

- 人 物 | 38 胡小明: 于民有情, 初心如磐 / 杨治国  
40 陈耿: 一位80后人大代表的守望 / 王美华  
42 常育丰: 做选民的贴心人 / 肖展发  
43 李福珍: 深耕中药材产业 / 唐胜红

## 法治观察 · Observation of Law

- 热 点 | 44 文章不写半句空 / 丁必权  
时 评 | 46 法工委创设发言人制度的突破意义 / 阿 计  
47 让人大更好地走向人民 / 李宗彦  
说 法 | 48 大学生“较真”, 扳倒上海迪士尼“霸王条例”  
/ 蒋海松 曾 杰  
50 提前上班途中发生车祸, 应属合理时间 / 谢炳城  
50 劳动争议中和解协议的法律风险 / 张怒  
论 坛 | 51 着力提高设区的市立法质量 / 邓尚文  
53 推动生态环境保护再上新台阶 / 丁方勇 何平地  
54 突出代表主体地位 不断创新代表工作 / 高鸿升  
55 当好新时代人大代表 / 袁佑清

## 人文阅读 · Cultural Reading

- 泛 读 | 56 古有将相和 今有湘新情 / 郭光文  
57 成见是人心中的一座大山 / 杨云彪  
悦 读 | 58 卢雨: 视觉图像的理性沉淀  
随 笔 | 60 电话, 牵挂与变迁 / 王湘庭  
61 如何让人爱上“吐槽大会” / 甘正气

## 风采、视界 · AD

- 2 特色立院 健康湘乡  
62 转方式 补短板 见成效  
64 为缓解全球变暖提供“中国方案”

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和网络传播授权我刊行使。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。



## 刘莲玉：高质量推进人民检察院法律监督工作

9月24日，省人大常委会党组书记、副主任刘莲玉率部分省人大常委会组成人员赴省检察院调研。省人大常委会副主任周农，秘书长胡伯俊参加调研。省检察院代理检察长叶晓颖陪同调研。

调研组察看法律监督展板，视察案件管理大厅，听取了全省检察机关法律监督工作情况汇报。

刘莲玉强调，要准确把握法律监督工作的政治性，坚持党对检察工作的绝对领导，围绕深入实施创新引领、开放崛起战略，围绕打好“三大攻坚战”、建设长江经济带等重大决策部署，结合职能找准定位，用法律监督的实际行动承担起服务大局的政治责任。要准确把握法律监督工作的法定性，坚持依法履职尽责，做优刑事检察、做强民事检察、做实行政检察、做好公益诉讼检察工作，确保法律监督职能焕发出更加强大的生命力。要准确把握法律监督工作的人民性，坚持用法治保障人民权益、增进民生福祉，深入开展扫黑除恶专项斗争，打击破坏



省人大常委会调研组视察案件管理大厅，观看电子卷宗扫描演示。  
摄影 / 周洁

资源环境、危害食品药品安全犯罪，积极参与社会治理，防堵行政监管漏洞。要准确把握法律监督工作的时代性，坚持锻造过硬检察队伍，奋力推进全省检察机关法律监督工作高质量发展。  
(何金燕)

## 黄关春率队调研 行政事业性国有资产管理情况

9月20日，省人大常委会副主任黄关春率队赴省农科院就行政事业性国有资产管理情况开展调研。调研组一行实地了解科研仪器设备开放共享情况，看望了袁隆平院士，听取相关情况汇报，并进行交流座谈。

黄关春指出，近几年来，省人民政府及其相关部门在加强行政事业性国有资产制度建设、推进经营性资产集中监管等方面，做了大量工作，取得了积极成效。加强人大对国有资产监督，涉及面广，情况复杂，工作还需进一步推进。

黄关春要求，要准确把握政府向人大报告国有资产管理情况的方式和重点、人大审议的程序和重点、组织保障等具体工作要求。下阶段工作中要夯实工作基础，在理顺监管体制、摸清资产底数、压实工作责任上下功夫；要推动资产管理与预算管理、财务管理有机融合；要加强资源共享，提升国有资产管理效能和使用绩效。

省人大财经委副主任委员、常委会预算工委主任文富恒主持会议。省人大教科文卫委主任委员梁肇洪参加调研。  
(浦燕 陈锦红)

## 杨维刚主持召开可再生能源法 执法检查汇报会

9月16日，省人大常委会可再生能源法执法检查组召开汇报会，听取省能源局、省发改委等11个部门和单位关于可再生能源法实施情况的汇报。省人大常委会副主任杨维刚出席会议。

本次执法检查是受全国人大常委会委托开展的。省人大常委会成立了可再生能源法执法检查组，杨维刚担任组长。

杨维刚指出，发展可再生能源对于保障能源安全、打好污染防治攻坚战、实现绿色低碳发展具有重要意义。湖南属于典型的能源输入省，要走出一条具有湖南特色的可再生能源发展之路。要以执法检查为契机，促进我省能源结构调整和科技进步，用法治力量推动我省实现高质量发展。

执法检查组将赴岳阳等市州开展实地检查，10月底向全国人大常委会可再生能源法执法检查组上报执法检查报告，并转省人民政府研究处理。

省人大环资委主任委员文志强参加会议。

(董熙)

## 王柯敏带队视察 学前教育改革和发展情况

9月17日和19日，省人大常委会视察组分别赴怀化、岳阳开展学前教育事业改革和发展情况视察。省人大常委会副主任王柯敏、秘书长胡伯俊分别参加岳阳、怀化的视察。

视察组实地察看幼儿园，了解办园规模、师资力量、招生收费、教育教学等软硬件建设情况，听取当地人民政府及有关部门情况汇报。

视察组对两地学前教育事业改革和发展工作给予肯定。视察组指出，要进一步提高政治站位，增强办好学前教育事业的紧迫感和责任感，结合“不忘初心、牢记使命”主题教育，着力解决“入园难、入园贵”等问题；坚持问题导向，找准查实学前教育工作公共服务体系不健全、投入保障力度较弱、教师队伍建设亟待加强、科学监管力度不大等问题；各级人大要敢于担当，实行正确、有效监督，各级政府要直面问题、破解难题，促进学前教育健康可持续发展。

(吴广) 

## 省人大常委会执法检查组 开展渔业法执法检查

受全国人大常委会委托，9月10日至11日，省人大常委会副主任黄关春率执法检查组赴衡阳对渔业法贯彻实施情况开展执法检查。

执法检查组到衡东县、衡阳县等地实地检查水产养殖、渔政执法、水生态保护等情况，召开座谈会听取相关汇报。

执法检查组对衡阳认真贯彻实施渔业法所取得的成效给予肯定；并指出，要充分认识到开展渔业法执法检查的重要性，切实找准影响法律实施的症结和深层原因，抓好整改。

执法检查组强调，要强化法治意识，依法推动现代渔业高质量发展。要加大宣传力度，提高群众法律意识和保护渔业资源的自觉性。要依法治渔，坚持依法行政，强化执法监督，加强部门协作，通过联合执法形成合力。要大力推进渔业供给侧结构性改革，依法推进水产养殖业绿色健康发展。

省人大农业与农村委主任委员刘宗林参加执法检查。  
(于振宇 周洁) 

## 省人大常委会聘任立法咨询专家

9月24日，省人大常委会举行立法工作咨询专家聘任仪式，省人大常委会副主任周农出席并讲话，秘书长胡伯俊主持。

经省十三届人大常委会第三十八次主任会议决定，聘任56名在法律或者其他领域学有专长，具有较高研究水平、学术成就和知名度或者具有丰富的实践经验，热心参与人大立法工作的专家学者，作为省人大常委会立法工作咨询专家。在聘任仪式上，王刚宣读了聘任通知，立法咨询专家代表作了表态发言。

周农要求，在开展立法咨询过程中，立法工作咨询专家要胸怀大局，多提意见，敢提意见；要不断提高深入实际调查研究问题、解决问题的能力；要兼顾好个人职业活动与专家顾问工作，认真研究立法问题；要严格遵守政治纪律和工作规则。

省人大常委会副秘书长刘伟志，省人大法制委主任委员王刚，省人大法制委副主任委员、常委会法工委主任吴秋菊，省人大各专门委员会、常委会各工作机构、办事机构负责同志以及立法工作咨询专家共80余人参加了聘任仪式。  
(王旺 周洁) 

## 省人大财经委调研组 调研建议办理工作

9月19日，省人大财经委调研组赴国网湖南电力有限公司（以下简称省电力公司）调研省人大代表建议办理情况。省人大财经委副主任委员、常委会预算工委主任文富恒主持座谈会。

省电力公司负责人汇报了代表建议办理情况。2019年，该公司共承办省十三届人大二次会议代表建议27件，其中主办9件，会办18件，内容主要涉及电网规划建设、农网改造、电价电费、电力改革、电力安全运行和供电服务等工作。截至5月中旬，该公司已完成全部27件代表建议的答复落实。

调研组对省电力公司的代表建议办理工作表示肯定；并指出，办理代表建议要举一反三，查找相关领域同类问题，将代表建议提出的个案放到全局工作中去思考和分析。真正实现办理一件重点建议，解决一类问题，推动一个方面的工作，提升代表建议办理的整体实效。  
(本刊记者 刘青霞) 

# 刘莲玉： 牢记为民履职初心，更好发挥代表作用

□ 周 洁



刘莲玉在怀化辰溪县潭湾镇桥湾村人大代表联系群众联络点，查阅代表接待选民登记簿，详细了解群众意见处理等情况。



刘莲玉以全国人大代表和省人大代表的身份参加代表小组活动，与各级人大代表、基层干部和社区居民座谈交流。

9月19日，省人大常委会党组书记、副主任刘莲玉以全国人大代表、省人大代表身份参加所在的全国人大代表怀化小组、省人大代表怀化第三小组活动，走进人大代表联系群众工作室，了解代表履职情况，听取意见建议。她强调，要始终牢记为民履职的初心使命，更好发挥代表作用，通过依法主动履职，不断擦亮人大代表金字招牌。

省级领导干部中的省人大代表开展“参加代表小组活动、密切联系人民群众”主题活动，是全省人大系统深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想、践行“不忘初心、牢记使命”主题教育的具体行动。7月，省委书记、省人大常委会主任杜家毫，省委副书记、省长许达哲率先垂范，带头履职，相继走进代表联络站听取群众意见，参加省人大代表小组活动，积极发挥了示范效应。截至目前，已有20余位省级领导干部代表参加了主题活动。

刘莲玉来到辰溪县潭湾镇桥湾村人大代表联系群众联络点，认真查阅代表接待选民登记簿，详细了解代表履职、群众意见处理等情况。在潭湾镇人大代表联系群众工作室，刘莲玉详细了解工作室建设和工作开展情况，与各级人大代表、基层干部和居民群众座谈交流，倾听群众呼声，了解基层存在的实际困难，共同研究解决方案。

代表联络站是人大代表依法履职、联系群众的重要平台，是人大及其常委会联系群众的“前哨站”。近年来，在省人大常委会的指导下，市县两级人大常委会和乡镇人大把代表联络站建设作为推进代表联系群众的基础工作来抓。目前，全省建成以县乡两级人大代表为基础，吸纳所在地的全国、省、市级人大代表参加的代表联系群众工作平台共13477个，畅通了代表联系人民群众的渠道。刘莲玉要求，人大代表要积极主动进站，推进全员进站，充分发挥自身优势做好群众工作，在代表职权范围内，运用法治方式推动有关问题解决。

刘莲玉强调，要深入学习贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，认真贯彻落实“守初心、担使命，找差距、抓落实”的要求，更好发挥人大代表作用。要让践行为民履职的初心使命成为新常态，牢记“人民选我当代表，我当代表为人民”，更好为人民服务。要让密切联系群众成为依法履职尽责的基本功，通过参加代表小组活动、走进代表联络站、开展调查研究等形式，广泛联系群众，发挥好人大代表作为党和国家联系群众的桥梁纽带作用。要让更好发挥代表作用成为新目标，在履职中积极作为，贡献力量。要让优化代表履职保障成为硬要求，各级人大常委会要为代表履职创造良好条件，帮助代表解决履职困难，提高服务代表能力水平，为代表依法履职提供高质量的服务保障。■

# 让“人大代表”四个字更有分量

□ 本刊记者 刘青霞

八月以来，潇湘大地一片酷暑难耐。按照省级领导干部中的省人大代表开展“参加代表小组活动、密切联系人民群众”主题活动安排，十几位省级领导干部仍是冒着高温酷暑，深入田间地头和生产一线，与所在代表小组的其他人大代表一起，听取民声，助民解困。

在省委高度重视和省人大常委会党组高位推动下，主题活动形成了省委书记“带头”，省人大常委会办公厅、联工委“牵头”，代表小组活动是“重头”的良好局面，活动持续开展。



8月29日，省委副书记乌兰（左二）参加所在的岳阳市平江县代表小组活动。

摄影 / 范向辉

## 深入一线

号召一出，28位省级领导干部代表积极响应。根据主题活动指导意见，各代表小组因地制宜，采取专题调研、集中视察、学习研讨、走访调研、到代表联络站听取人民群众意见等形式，深入一线，开展小组活动。

7月9日，省委书记、省人大常委会主任杜家毫带头参加所在的衡南代表小组活动，考察代表联系群众工作平台，与人大代表和基层群众座谈。此后，省委副书记、省长许达哲参加所在的永州第一代表小组活动。至7月底，省人大常委会党组副书记、副主任黄关春，省人大常委会副主任杨维刚，省人大常委会党组副书记、副主任王柯敏，省人民政府副省长何报翔、隋忠诚，省高级人民法院院长田立文等省级领导干部参加了所在代表小组的活动。

根据各自工作安排，8月份以来，又有一批省级领导干部以实际行动支持主题活动。

省政协主席李微微来到益阳市安化县，参加她所在的安化县代表小组活动，围绕“加快茶旅产业融合发展、助力巩固脱贫攻坚”开展专题调研。

省委副书记乌兰参加所在的岳阳市平江县代表小组活动，考察农村人居环境整治以及脱贫攻坚、全域旅游等方面的工作，了解人大代表履职情况。

省委常委、省纪委书记、省监察委员会主任傅奎参加所在的十三届全国人大代表娄底小组活动，围绕“如何激发基层干部干事创业积极性”开展专题调研。

省委常委、省委统战部部长黄兰香参加所在的湘潭市第一代表小组活动，就“优化营商环境、促进民营

经济高质量发展”召开专题调研座谈会。

省委常委、省人民政府常务副省长谢建辉参加郴州市宜章县代表小组活动，围绕如何助推县域经济高质量发展这一主题，深入企业和园区开展调研。

省委常委、省军区政治委员冯毅参加所在的解放军第一代表小组活动，国防科技大学前沿交叉学科学院院长刘波参加所在的解放军第二代表小组活动，到省高级人民法院开展视察，调研了解涉军维权工作情况。

省人大常委会党组书记、副主任刘莲玉以全国人大代表、省人大代表身份参加所在的全国人大代表怀化小组、省人大代表怀化第三小组的活动，走进人大代表联系群众工作室，听取代表群众建议，就推进怀化全域旅游开展专题调研。

省人大常委会副主任、湘西自治州委书记叶红专参加所在的湘西州第一代表小组活动，就产业扶贫情况开展集中视察。

省人大常委会副主任周农参加所在的耒阳市代表小组活动，了解当前企业发展的现状及存在困难。走进人大代表工作站了解代表工作站的建设、运行情况。

省人民政府副省长陈飞参加所在的娄底市第五小组活动，以“突破旅游交通瓶颈，助推新化旅游产业高质量发展”为题，在新化县开展调研。

……

## 走近人民群众

所有省级领导干部中的省人大代表参加代表主题



7月22日至23日，省人大常委会党组副书记、副主任黄关春率调研组深入张家界慈利县开展调研。摄影 / 邵颖

活动，这在湖南人大历史上尚属首次。省级领导干部在参加代表小组活动的过程中，深入基层，深入一线，与人大代表以及当地干部群众积极互动，认真听取群众意见和地方期盼，提出解决建议，让人印象深刻。

有这样一件小事。陈飞副省长在新化县吉庆镇油溪桥村调研时，发现山顶上有座房子，便问：“那座木房子里有人住吗？如果有，我想去看看。”得到肯定答复后，调研组一行绕道2公里，深入山顶的那户农家。调研组成员详细了解其家庭成员和生产生活情况，并走进厨房了解农户的饮食状况。

代表联络站是人大代表依法履职、联系群众的重要平台，是人大及其常委会联系群众的“前哨站”。省级领导干部在参加代表小组活动时，大都走进人大代表联系群众联络站（点），查阅代表接待选民登记簿，详细了解联络站建设、代表履职、群众意见处理等情况。

近年来，在省人大常委会的指导下，各市州、县（市区）人大常委会和乡镇人大工作机构把代表联络站（点）建设作为推进代表联系群众的基础工作来抓。特别是在主题活动开展后，很多地方把代表联络站（点）的规范建设和实现全覆盖作为一项重要工作。如，衡阳市委出台了关于代表联系群众工作站建设的意见，市人大常委会出台了代表联系群众工作站建设的规程，提出了具体要求，并抓好落实。

目前，全省建成以县乡两级人大代表为基础，吸纳所在地的全国、省、市级人大代表参加的代表联系群众工作平台共13477个，畅通和丰富了代表联系人民群众的渠道，让人大代表离人民群众更近了。

## 形成全员参加的势头

主题活动开展以来，全省各级人大常委会和人大代表

中的党政领导干部起到了很好的示范作用。省人大常委会联工委加强联系指导，助力全省各市州、县（市、区）和乡镇人大代表中党政领导干部参加代表小组活动。

各地以主题活动为契机，积极争取同级党政领导支持，探索建立长效机制，加强服务保障，努力推动全省人大代表中的党政领导干部、全省各级人大代表参加代表小组活动，逐步实现全员参加，形成工作整体合力。

衡阳市、湘潭市、岳阳市人大常委会对标学习，印发了主题活动相关文件，积极全面部署开展市级领导干部代表“参加代表小组活动、密切联系人民群众”主题活动，并取得了成效。

省级领导干部率先垂范、以上率下，其他人大代表深受感染，其代表意识、群众意识更强了。

如何进一步密切人大代表同人民群众的联系，更好发挥人大代表作用？人大代表们用实际行动作答。省人大代表黄乐在得知要参加座谈会后，深入平江县的10多个村，走访近百名群众，就乡村人居环境整治工作做了大量的调研工作，发言时有理有据，体现了一名人大代表的担当和作为。

“请代表放心，现在临时措施已经到位，周边居民出行的安全隐患已排除。”9月初，湘潭市人大代表岳塘一组代表在河东湘江风光带二期（板六路至莲城大桥滨江路）施工现场查看施工情况。当了解到群众反映的问题得到了及时解决，代表们十分高兴，对问题处理结果表示满意。4月初，该组包括湘潭市人大常委会党组书记、副主任李江南在内的人大代表，在荷塘街道接待群众，有群众反映：河东湘江风光带二期受工程进度影响，新路暂未修通，旧路已经破损，且路面排水井没有井盖，有一段没有路灯，老百姓晚上出行很不方便。代表们立即到现场查看，并与建设方城发集团联系沟通，与城发集团、荷塘街道工作人员一道实地勘察，走访当地群众，进行详细摸底。商讨后决定“分两步走”：一方面，在项目正式复工前，先采取临时措施；另一方面，积极筹措资金，争取项目早日复工。在市人大代表与建设单位的共同努力下，目前临时措施已到位，“出行难”问题得到基本解决。该组的市人大代表表示，将持续关注该路段的道路建设。

主题活动指导意见明确要求：“推动解决群众反映强烈的突出问题和操心事、烦心事，确保主题活动取得实实在在成效。”随着活动持续推进，逐步实现各级人大代表全员参加。把群众放在心头，牢记责任和担当，会让活动实效更加显著，让“人大代表”四个字更生动，更有分量。■

# 学前教育的堵点，专题询问的焦点

□ 田必耀

省十三届人大常委会第十三次会议举行专题询问，直击“入园难”“入园贵”等热点问题，省人民政府副省长隋忠诚率 11 个部门负责人诚恳作答。

9月27日下午3点，省人大会议中心四楼会议室，与会人员各就各位，会场气氛严肃。省十三届人大常委会第十三次会议举行联组会议，就全省学前教育事业改革和发展情况开展专题询问。这是省人大常委会今年举行的第二次专题询问。

省人大常委会党组书记、副主任刘莲玉，副主任黄关春、杨维刚、周农，秘书长胡伯俊出席会议。省人大常委会副主任王柯敏主持会议。

省人民政府副省长隋忠诚率省财政厅、省教育厅等 11 个部门负责人以“赶考”姿态到会应询。省人民检察院代理检察长叶晓颖列席会议。



省人大常委会委员、省人大代表提问。

摄影 / 陈柳

## 副省长回答询问

去年 11 月，中共中央、国务院出台《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》，提出到 2020 年应达到四项指标：学前三年毛入园率达到 85%，普惠性幼儿园覆盖率达到 80%，公办园在园幼儿占比原则上达到 50%，每个乡镇原则上至少办好一所公办中心园。

省人大教科文卫委的调研报告显示，学前教育仍是我省整个教育体系的短板，优质普惠性资源短缺导致公办示范园“一位难求”。截至 2018 年底，全省学前三年毛入园率为 82.93%，普惠性幼儿园覆盖率为 72.89%，距离 2020 年要达到的目标分别还差 2.07、7.11 个百分点；公办园在园幼儿占 23.75%，比全国平均水平低 19.5 个百分点，距离目标还差 26.25 个百分点；全省有 224 个乡镇无公办中心园。

省人大常委会委员、教科文卫委主任委员梁肇洪在调研中感到，我省学前教育现状与四项指标要求还存在较大差距。他第一个举手提问，并且请隋忠诚副省长作答：为如期完成指标我省有哪些办法和措施？解决公

办园编制缺口有哪些措施？

“您提的问题也是大家非常关注的问题。对照国家的要求，我省学前教育发展的任务很重。”隋忠诚说，省政府将认真贯彻落实国家重大部署，加强统筹，攻坚克难，通过“建、改、收、扶”的措施来扩大普惠资源的覆盖面。“建”就是建设一批，今年省本级将农村公办园奖补资金由 3000 万元增加到 6000 万元，到今年年底全省将新增 258 所农村公办园。明年努力实现每个乡镇至少办好一所公办园的目标。“收”就是回收一批，认真开展城镇小区配套幼儿园治理，回收后的幼儿园优先办理公办幼儿园。“改”就是改办一批，扩大公办资源。“扶”就是扶持一批，重新认定一批符合要求的普惠性民办幼儿园。

隋忠诚表示，省政府将综合运用评价考核手段，压实地方政府发展学前教育的主体责任，“到 2020 年基本可以实现学前三年毛入园率 85% 的目标、公办园及普惠性民办园达到 80% 的目标，努力按照国家要求实现公办园在园目标任务”。

对于解决公办园编制缺口的问题，隋忠诚回答说，省人民政府高度重视公办幼儿园教师编制问题，在全省

事业编制内统筹调剂了 9863 名编制下达到各个市州，要求各市州在事业编制总量内进一步统筹配备公办幼儿园教职工的编制，优先满足公办幼儿园的基本需要。按照这个方案，基本能够保障市州公办幼儿园的基本运行。隋忠诚表示，下一步，省人民政府将根据全省学前教育发展情况，拿出建议方案，在不突破编制总量的前提下，努力探索解决幼儿园编制不足的问题。

## 追问“入园难”“入园贵”

“入园难”“入园贵”是千家万户的揪心事、烦心事，这涉及财政投入、小区配套幼儿园建设、收费调控和监管等问题。老百姓心中的堵点，正是此次专题询问的焦点。

“在确保按时完成公办园在园幼儿占比达到 50% 的任务和提高全省生均公办经费拨款标准两个方面，省财政厅有什么打算？”詹鸣委员提问。

省财政厅副厅长陈博彰表示，从四个方面发力：落实生均公用经费的拨款制度，核定补助标准为每生每年 500 元；督促引导市县履行投入的主体责任，加强公办园的建设，努力提高公办园在园幼儿的占比；调整完善学前教育资助的范围、标准和资金分摊的比例，加大对贫困地区建档立卡幼儿的支持，有效解决适龄幼儿因病不能入园的问题；大力支持幼师队伍建设。

“目前，我省已建成或正在建设的居住区未规划幼儿园或规划不足的有多少？对解决上述问题有何打算和措施？”田际群委员一字一句引用《湖南省中小学校幼儿园规划建设条例》第六条“规划建设一万人以上居民住宅区的，应当规划配置幼儿园、小学”的规定，向省自然资源厅副厅长赖馨正提问。赖馨正给出了一组数据：共发现 1114 个小区幼儿园存在规划、建设、移交使用不到位等方面的问题，其中没有规划和规划不足的有 49 个，占 4.3%。赖馨正表示：“我们厅研究制定了一个文件，就是关于切实做好城镇小区配套幼儿园规划与实施工作的通知，10 月份即下发执行。”

赖馨正话音刚落，蒋祖烜委员就小区配套幼儿园建设问题继续提问：“解决配套幼儿园缓建、缩建、停建、不建和建而不交等问题，怎么构建长效机制？”省住建厅厅长鹿山表示，一是“优增量”，确保新建的开放住宅小区能够按照规划和规范配套建设幼儿园，并确保建设质量。二是“严补漏”，目前还有 800 多所幼儿园存在过去该建没有建，出现缓建、缩建、停建、不建和建而不交的这种情况。针对这种情况，已实施约谈开发企业、实行黑名单机制、开展房地产行业“双随机、一公开”检查，督促落实规划要求，及时将幼儿园配建到位。对于下一步工作，鹿山说，将继续推行清单制的管理，按照“一事一议”“一园一案”来落实整改措施，逐一整改，逐一销号。

紧接着，黄云清委员、王邵刚委员就部分民办园收费偏高等“入园贵”问题如何调控、监管，分别向省发改委副主任吴小月、省市场监管局局长向曙光发问。

吴小月说，下一步是精准规范和引导民办园收费标准回归到正常区间，一是对过高收费又反复调整收费标准的民办园，加强监管，要求调下来；二是启动成本调查，引导民办幼儿园收费回归到正常水平；三是坚决抑制过高的收费。“全省 15000 多所幼儿园中 27% 是民办园，部分民办园确实存在高收费、乱收费和多收费的问题。”向曙光表示，将开展收费专项检查，认真做好投诉举报工作，加强收费规范管理。将会同发改、财政、教育等部门，出台民办幼儿园收费管理的有关制度，确保民办园收费在合理区间。

## 为幼师待遇发声

教师是立教之本，兴教之源。我省学前教育师资短缺，招不到、留不住的情况突出，教师素质有待提高，幼儿教师中高中及以下学历的占 24.1%，未定职称的占 88.33%。对此，李志超委员向省教育厅厅长蒋昌忠发问：“我省在加强幼儿教师培养、提高教师队伍素质方面有哪些对策和措施？”

蒋昌忠表示：首先，尽量地把我省培养的学前教育人才留在学前教育岗位上。其次，强化有关学校学前教育专业建设、师资配备、课程建设，以及教学质量的监控。再次，通过省、市、县三级的培训网络，利用国培、省培计划，对园长、骨干教师、一般教师进行培训，力争 5 年内能够全员培训。

段林毅委员接过幼儿教师队伍建设话题，向省人社厅厅长胡奇提问：将采取哪些措施确保幼师待遇的提高，确保聘用教师与在编教师“同工同酬”问题的解决。

“目前民办园教师待遇有少数高于公办园，大多数低于公办园，也低于当地教师的标准，主要原因是公办园和民办园公益性的差异所造成的。”胡奇坦诚地予以回应和说明，并表示将重点加强政策保障、行政执法、调研指导，督促和引导民办园将盈余资金用于办学和提高教师待遇。

对于解决公办园聘用教师和编内教师“同工不同酬”的问题，胡奇提出应对举措：积极指导公办园及时做好公开招聘，禁止有编不用，有岗不聘；加强收入分配的规范和指导，尽量缩小不合理待遇差距，鼓励公办园参照在编教师的工资水平来确定聘用教师的待遇。

在一个半小时的时间里，9 名省人大常委会委员和 1 名列席会议的省人大代表提出了询问。问者直指问题、检视短板，答者陈述对策、厘清思路。问答之间，为推进我省学前教育普及、普惠、安全、优质发展凝聚了共识。■

# 不忘初心使命， 做好主题教育“后半篇文章”

□ 本刊记者 蒋海洋

6月以来，按照中央、省委统一部署，省人大常委会机关围绕主题主线，聚焦“守初心、担使命，找差距、抓落实”总要求，认真开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，坚持把开展主题教育与人大依法履职有机结合，把一以贯之的初心使命与当下要做的事情有机结合，坚持统分结合，切实做到“四个贯穿始终”，推动主题教育往深里走、往心里走、往实里走，为人大工作高质量发展提供坚强保障。

“主题教育即将完成，但‘不忘初心、牢记使命’是加强党的建设的永恒课题，是全体党员干部的终身课题。”9月16日，在省人大常委会机关“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上，省人大常委会党组书记、副主任刘莲玉指出，做好主题教育“后半篇文章”，要在强化理论武装、坚定理想信念上久久为功；要在坚持党的领导、做到“两个维护”上坚定不移；要在坚持问题导向、服务人民上担当作为；要在推进自我革命、营造良好政治生态上动真碰硬。



9月16日，省人大常委会机关召开“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会。

## 抓好学习教育，补精神之钙

7月16日至17日，省人大常委会党组举办了“不忘初心、牢记使命”主题教育厅级干部读书班，机关在职副厅级以上干部通过集中学习、专家授课、专题研讨等形式，读原著、学原文、悟原理，提升推动人大工作高质量发展的能力。省人大常委会党组成员、副主任周农等6位学员代表交流分享了学习心得。“要坚持人民代表大会制度不动摇。”周农说，“以初心和使命做好人大工作，自觉把‘四个意识’‘四个自信’‘两个维护’的政治要求贯穿人大工作全过程各方面，坚持把深学笃用新思想这根主线一以贯之、把党的建设新的伟大工程一以贯之、把增强忧患意识防范重大风险的要求一以贯之。”

8月1日上午，在“八一”建军节到来之际，省

人大常委会机关举办了“传承红色基因，忠诚担当为民”红色故事演讲会。机关19个党支部选派了党员代表饱含深情地讲述了19个红色故事。

8月8日至9日，省人大常委会党组举行了机关处室主要负责人“不忘初心、牢记使命”主题教育读书班。读书班紧扣“改作风、勇担当，带头真抓实干”主题，举办了专题讲座，观看了教育片，分组开展了专题研讨。结业式上，彭晓春、罗志军等8位同志作了交流发言。

8月13日，省人大常委会机关离退休人员总支组织全体老同志开展了一场“不忘初心、牢记使命”专题辅导讲座，邀请专家深刻解读了习近平总书记的重要讲话。

记者了解到，在主题教育中，省人大常委会党组与机关党组要求党员干部完善学习机制，带头读原著、学原文、悟原理。围绕3个专题，除举办厅级干部读书班和处长读书班外，还举办了毛主席生平事迹专场报告会。通过专题辅导、党支部主题党日活动等方式开展全员大学习，组织开展专题辅导4次，各党支部组织开展专题学习研讨57次。组织党员干部到桂东“第一军规”颁布地、汝城“半条被子”故事发生地和长沙县陈树湘故居、秋收起义纪念馆等红色教育基地开展革命传统教育20余批次。

“通过主题教育，我的理想信念更加坚定，更加明确了‘我是谁’‘为了谁’‘依靠谁’，将在以后的工作中坚守初心，履职为民。”省人大法制委审查指导处副处长李丹说。

### 深入调查研究，推动解决问题

7月1日，省人大常委会召开2019年上半年工作座谈会，会议强调，要以主题教育为主线，高质量完成好常委会今年的各项任务。7月2日下午，省人大常委会联工委党支部创新“主题党日+”形式，以“守初心、听民声、解难题”为主题，开展了一次特殊的主题党日活动。

7月4日，刘莲玉以“牢记初心使命、坚守职责定位，不断夯实人大工作守正创新的思想根基”为题，为机关全体党员干部上了一堂生动的党课。

这是主题教育与人大工作有机结合的几个片段。两级党组成员根据主题教育要求和年度调研计划，立足本职岗位，确定36个课题集中开展专题调研。常委会党组成员、机关党组书记、各专门委员会分党组书记、机关党委书记、各党支部书记分别在所在支部讲专题党课30余堂。两级党组组织召开常委会党组、机关党组成员调研成果交流会和各专门委员会分党组调研成果汇报会，就调研中掌握的情况、了解的问题认真分析症结，提出解决问题、改进工作的思路举措，形成共识，推动相关具体问题解决。

### 抓实检视问题，推进整改落实

8月23日上午，省人大常委会机关召开“不忘初心、牢记使命”主题教育见行动交流大会，推进学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想往深里走、往心里走、往实里走。会上，机关10个党支部代表上台作了交流发言，9个支部作书面交流。各支部围绕“不忘初心、牢记使命”见行动，聚焦各自的思想和工作，谈认识、谈体会、谈成效。

8月26日，省人大财经委、常委会预算工委分党组、党支部召开了“不忘初心、牢记使命”主题教育专题民主生活会和组织生活会。

8月28日，省人大常委会党组召开“不忘初心、牢记使命”专题民主生活会，按照习近平总书记关于“四个对照”“四个找一找”的要求，盘点收获、检视问题、深刻剖析、全面整改。省委书记、省人大常委会主任杜家毫到会指导。刘莲玉代表常委会党组班子作检视剖析，并带头检视剖析，开展自我批评。其他党组成员逐一认真检视剖析，相互开展批评。大家不绕弯子、不兜圈子，问题查摆到人到事，根源剖析见筋见骨，相互批评真刀真枪，整改措施从严从实。

主题教育以来，两级党组始终坚持把专项整治和问题整改牢牢抓在手上，坚持“改”字当头，聚焦主责主业、重点任务和短板弱项，奔着问题去、追着问题改。通过召开座谈会、发放征求意见函、上门听取意见等方式，对机关查找出的13个共性问题，常委会党组查找出的10个问题、机关党组查找出的8个问题，以及各单位查找出的7个方面62个问题，一条条列出具体清单。党员领导干部认真查摆问题，深刻剖析原因，严肃认真开展批评与自我批评。两级党组出台集中整治形式主义官僚主义“十二条”，建立征求意见处理情况反馈机制，根据中央明确的8个方面重点整治内容和省委“1+8”专项整治方案，制定机关专项整治实施方案，明确目标任务、整治措施、责任单位，以钉钉子精神一项一项抓好专项整治。

### 主题教育没有休止符

在主题教育期间，机关各级党组织和党员干部紧扣目标任务，理论武装得到加强、思想政治受到洗礼、履职尽责彰显成效、为民服务担当作为、主题教育取得了积极成效。8月下旬，省委主题教育领导小组组织开展第一批主题教育单位评估测评，机关160名处以下干部参加测评，全部6项指标好评率均达95%以上，其中，总体评价、讲党课等3项指标好评率达98%。

“不忘初心、牢记使命”没有休止符。省人大常委会秘书长胡伯俊说：“要坚持以理论滋养初心引领使命，要继续抓好问题整改和专项整治，要保持斗争精神强化责任担当，要勇于正视问题推进自我革命，要持续加强机关党的建设。”

为做好“后半篇文章”，刘莲玉强调，省人大常委会党组、机关党组、各专委会分党组和党员干部要把守初心、担使命融入日常、融入血脉、融入灵魂，把践行初心使命转化为创造性做好新时代地方人大工作的实际行动，以更高的政治自觉、更实的担当作为、更好的纪律作风，着力推动全省人大工作创新发展，为推动建设富饶美丽幸福新湖南而努力奋斗。

栏目主持 / 刘青霞



纪念地方人大设立常委会 40 周年

# 监督路程

策划：本刊编辑部 执行：田必耀 蒋海洋 陈 柳

今年是地方人大设立常委会 40 周年。40 年来，我省各级人大及其常委会坚持“正确监督、有效监督”，用法治思维和方式保障人民权益、增进民生福祉，展示了人民代表大会制度在湖南的生动实践和伟大力量。

回望来路，初心不改。永州市人大常委会从 1996 年成立时起，20 多年来届届接力、久久为功，为保护潇湘母亲河开展了一场跨世纪监督，守护锦绣潇湘，使永州湘江出境断面水质达到 II 类标准；宁乡市 40 年来着力打通人大监督的“最后一公里”，形成了具有特色的乡镇人大监督样本；汨罗市人大探索实践“执法检查+”监督模式，让执法检查这一“法律巡视”监督利剑与听取和审议专项工作报告、工作评议、专题询问等多种监督方式有机结合、同向发力，推动解决“血铅儿童事件”等诸多社会热点、民生痛点问题。

这些饱含人民情怀的监督精神、凝聚法治精神的监督创制、体现担当勇气的监督实践、坚持跟踪追问的监督使命，是我省各级人大监督历程和实效的缩影。这些监督范式，契合习近平总书记“创造性地做好立法、监督等工作，更好助力经济社会发展和改革攻坚任务”的重要指示，至今仍在有效发力，值得记忆，更可资借鉴。

从本期起，本刊连续推出纪念地方人大设立常委会 40 周年专题报道。■



# 跨世纪监督风潮

□ 朱振华

为保护生命之水，永州市人大常委会从成立那一天起，20多年来，接力潇湘母亲河保护，掀起了一轮跨世纪的监督风潮。



拆除前的“得月舫”游轮经营餐饮污染饮用水水源。

“挥毫当得江山助，不到潇湘岂有诗。”凡来过永州的人无不感叹当今永州的水秀山青，有歌为证：“清悠悠的潇湘水，绕着永州过，滔滔似琴弦，日夜唱着歌……”有检测为证：永州湘江出境断面水质考核均达到Ⅱ类标准。人们不会忘记，永州市人大及其常委会为保护潇湘母亲河的接力、有效监督。

为保护生命之水，永州市人大常委会从成立那一天起，20多年来，接力潇湘母亲河保护，掀起了一轮跨世纪的监督风潮。

## 舆论先行，小试牛刀泡水河

永州市人大常委会1996年成立，1997年配合“三湘环保世纪行”，开展“永州环保世纪行”系列活动，把立足点放在了潇湘母亲河的保护上。永州水系发达，共有大小河流733条，湘江及支流流经9个县区，流域面积21464平方公里，占全市总面积的96.09%。

在工业欠发达的永州，有一段时间，一个小不点的工业企业都是一个宝贝，那怕是高能耗、高污染企业。当时看重GDP，别说企业，就是一些领导都想不通，因此，“永州环保世纪行”最有效的招数

便是开展环保宣传，提高全社会环保意识。永州连续四年围绕碧水蓝天、工业污染达标排放等主题开展了万人签名、理论研讨、环保进课堂等大型宣传活动，而成效最显著的还是记者集中采访大行动。集中采访活动从道县泡水河开始，乘车或坐船，顺潇水而下进入湘江，途径双牌、零陵、冷水滩、祁阳，行程600公里，对潇湘两岸生态环境进行了较全面的报道，对水污染典型进行了曝光。永州电视台对道县湘源锡矿严重污染潇水一级支流泡水河的报道，引起了当地群众的强烈共鸣，1500名受害群众联名上书国务院，迫切要求解决泡水河污染问题。

泡水河发源于道县、宁远、江华、蓝山等县交界的九嶷山脉，属潇水支流，是道县洪塘营等6个乡镇11万瑶汉同胞的母亲河。上个世纪80年代，泡水河上游的湘源锡矿采矿、洗矿废水不经任何处理就直接排放到河中，河水混浊发红，沿岸群众称之为“红河”。上世纪90年代，矿山转包给个体老板经营，矿主掠夺式开采，洗矿时还添加硫酸、硝酸等化学药品，泡水河的生态环境更是急剧恶化，危害了沿岸群众的身体健康。

湘源锡矿严重污染问题曝光后，省、市、县三级政府高度重视，道县更是痛下决心整治。2000年3月，在道县十三届人大三次会议上，10多名县人大代表联名提出议案：利用湘源锡矿的温泉资源优势，开发湘源温泉，综合治理泡水河。议案办理有效推进，2002年7月，随着隆隆炮声，锡矿山46个矿洞轰然倒闭，泡水河由浊变清。

10多年来，泡水河流域开发与治理并举，产业兴旺，农村振兴。如今，潇水上游的水质常年保持在Ⅱ类水标准内，水质总体良好。泡水河流域已成为道县水稻、烤烟的主产区，农民增产增收，村级集体经济壮大，经济社会健康发展。

## 议案引路，大功告捷石期河

2002年，永州市二届人大常委会选举产生，正值永州采锰及冶锰鼎盛时期。

永州市锰矿资源丰富，主要集中在零陵、冷水滩、蓝山、道县、东安五个县区，锰矿储量约有3300万吨。受利益趋动，非法采锰十分严重，据不完全统计，鼎盛时期的2004年，永州市有洗矿机组3600多台，从业人员2万多人，涉锰企业100多家，从业人员近万人。滥采乱挖锰矿造成了水土大量流失，成了湘江污染的祸首，特别是石期河流域正是锰矿的核心区域，14平方公里森林植被被毁，69平方公里生态景观遭彻底破坏，石期河河床抬高了3至5米，大片农田废弃，沿河10多万群众饮水困难。

为了湘水清纯，永州市二届人大及其常委会及各级人大代表紧急行动起来。

2001年，谢铁山代表在市二届人大一次会议上，领衔提出了“保护潇湘母亲河”的议案，市人大常委会在议案督办中，要求市政府及有关部门向非法乱采锰矿开刀。

2001年至2004年，市人大常委会把锰矿整治作为“永州环保世纪行”的重要内容。

2003年，在市二届人大三次会议上，芝山区、东安县等代表联名提出了整治石期河流域非法采锰的议案。在省十届人大一次会议上，永州代表团代表提出了将石期河治理纳入湘江水污染防治重点工程的议案。

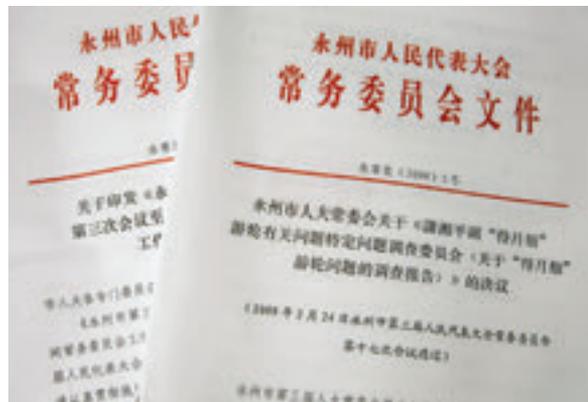
2004年，市人大常委会对非法采锰开出了重药：除配合省人大常委会农业法执法检查，还组织开展了国土资源管理法执法检查，检查重点直指非法采锰。

2005年，市二届人大常委会第三十三次会议听取了时任副市长刘新晋和时任市国土局局长唐定奇关于治理非法采锰情况汇报。

市、县政府站到了整治非法采锰的前哨。零陵区政府成立了锰资源综合整治与开发办公室，组建了矿整综合执法大队，开展了一系列的重拳整治。2005年7月，零陵区80余台污染严重的洗矿机组被捣毁，300台直接下河的机组被依法取缔，160余口存在安全隐患的“独眼井”被炸毁，珠山镇17名涉锰刑事犯罪分子被依法公开处理，修建了两座大型尾砂坝、100余座小型尾砂坝，原东湘桥锰矿依法拍买，锰矿治理初步走上了依法、有序、科学开采的路子。

绿水青山就是金山银山。多年来，零陵区进行了一系列的矿山整治和生态修复治理。2014年以来，启动了石期河流域废弃矿山综合治理一、二、三期工程，总投资7500万元，对珠山、水口山、石岩头、黄田铺、梳子铺5个乡镇的5片区域进行了生态恢复。零陵区石期河流域历史遗留废弃矿山生态

修复项目，总投资5351.10万元，也在有序推进。石期河正在恢复“水清、河畅、岸绿、景美”的风采。



2009年2月24日，永州市三届人大常委会第十七次会议对“得月舫”游轮的特定问题调查报告作出决议。

### 特定问题调查，剑指“得月舫”

2006年，永州市三届人大常委会选举产生。这年夏天，一艘长45米，宽14米，高13米，分上中下三层的“得月舫”游轮在潇湘平湖上试游了几次后，就固定在中心城区饮用水二级水源保护区的范围内经营餐饮。这艘大型餐饮船不仅挡住了市民观赏平湖景色的视野，影响了城市广场及潇湘水面洁净，而且到了汛期，“得月舫”也是一个重大安全隐患，群众反响强烈。

在2007年1月举行的永州市人大会议上，肖八妹等代表提出《关于加强对潇湘沿河船上酒家治理的建议》，要求政府及有关部门加大对潇湘平湖水餐厅的综合治理，切实保护潇湘河。然而，建议办理不过是纸上谈兵。2007年10月，市人大常委会提出加快“得月舫”游轮整改的交办意见。市政府召开常务会议前后5次进行专题研究并形成4个会议纪要。整改却很不顺利。

2008年4月，市三届人大常委会第十次会议听取和审议市政府关于“得月舫”游轮等问题办理情况的报告，会议认为整改没有到位，决定再次交办，要求“必须停止餐饮业”。2008年10月，市三届人大常委会第十三次会议，再次听取和审议“得月舫”游轮整改情况的报告，并进行了满意度测评，除一个表决键失灵外，其他常委会组成人员对整改工作都投了不满意票。三番交办，五次整改，却整治不了一个“得月舫”。为此，市人大常委会作出了《关于组织特定问题调查委员会对潇湘平湖“得月舫”游轮有关问题进行调查的决定》，并成立了特定问题调查委员会（以下简称特调委）。

2008年11月，特调委48人，分6个小组，依法开展调查，“得月舫”游轮终于露出了真相：“得月



2017年8月17日，永州市人大常委会副主任、党组副书记杨海河带队深入祁阳县开展水污染防治法执法检查。

舫”其实是打着招商引资旗号的永州本地人的投资项目。该游轮是“沙滩轮船”，业主违背建造游船旅游观光的初衷，擅自改变经营性质，办成了固定的水上餐厅。

游轮变身餐饮船，也是某些部门不作为和乱作为的结果。旅游局、平湖办越权行政许可。卫生部门违规办理了卫生许可证。工商部门没有对“得月舫”无证经营及时处理。原港航监督处的主要领导把没有资质的技术员陈付宝介绍给业主担任钢架设计和监工。业主改变经营性质，环保部门没有采取过硬的执法措施。

2009年2月，市三届人大常委会第十七次会议审议特定问题调查委员会的报告，要求市政府依法采取果断措施处置“得月舫”游轮，启动问责机制，促进工作落实。

永州市政府认真整改，召开专题会议，深刻反思了行政机关存在的不作为和乱作为问题。市卫生局注销了“得月舫”的食品卫生许可证，市政府办废止了《关于同意成立永州市潇湘平湖旅游开发有限责任公司的批复》，启动行政问责程序和行政诉讼程序。市纪委、监察局按有关程序进行追责。冷水滩区人民法院受理了平湖公司的起诉并依法判决，“得月舫”被彻底拆除。

永州市“得月舫”特定问题调查，不仅很好地保护了饮用水水源，保护了潇湘母亲河，也促进了永州的依法行政，对人大监督工作的影响也不可小觑。2009年8月26日，《人民日报》对此事进行了详细报道。2016年、2017年北京、江西省人大常委会有关负责人特地到永州市交流学习人大常委会开展特定问题调查工作。

## 监督执法，春风不尽潇湘意

永州市四届、五届人大常委会致力推动生态建设，努力促进水气共治，建设天蓝地绿、山川秀美的锦绣潇湘。2014年至2018年连续4年组织开展大气污染防治法、水污染防治法执法检查及整改督查。

2014年，市人大常委会组织4个检查组赴全市11个县区开展大气污染防治法检查，形成执法检查报告，并向市政府交办审议意见，超额完成省定目标任务。

2015年，市人大常委会组织部分全国、省人大代表，对境内湘江流域生态环境治理与保护情况进行集中视察，向省人大提出了《关于建立湘江上游生态补偿机制的建议》。市人大常委会高度重视涇天河水库改扩建工程，专题听取政府及部门工作汇报，组织部分委员、代表到涇天河水库改扩建工程现场视察。

2016年，市人大常委会积极开展水污染防治法执法检查，对湘江、潇水干流及主要支流水污染防治和饮用水水源保护情况进行了检查，及时向市政府交办的5个方面共30个问题，并对其中10个问题进行了重点交办，多次组织永州电视台、永州日报、永州新闻网等媒体对交办的重点问题整改情况进行跟踪督办和暗访。市、县两级人大上下联动、各级政府高度重视，执法检查成效显著，永州市水环境质量进一步改善，地表水断面水质达标率100%，湘江出境断面水质考核均达到Ⅱ类标准。

2017年，市人大常委会继续开展水污染防治法执法检查，突出整治水库投肥养鱼问题，深入推动实施湘江保护和治理“一号重点工程”。常委会先后两次派出检查组，由主任会议成员带队深入11个县区对小Ⅱ型以上水库进行了抽查和暗访。政府及相关部门加强水质监测监管，全市水库投肥养鱼大幅减少，县级以上集中式饮用水源地水质全部达到Ⅱ类以上标准，全市江河湖库水质按水环境区划要求达标率为97%。

一直以来，市人大常委会致力推动绿色发展与生态家园建设。2018年，湖南水利建设“一号工程”——潇水涇天河水库扩建枢纽工程已通过水利部长江委和湖南省水利厅的正常蓄水阶段验收，电站四台机组已并网发电。永州市双牌等8县成功获批“国家主体功能区重点建设示范县”，江华瑶族自治县获得首批国家生态文明先行示范区。永州市成为国家卫生城市、国家森林城市、国家历史文化名城，还是中国20强幸福城市。

“大江东去，无非湘水余波。”锦绣潇湘，一张张闪光的永州名片，一道道亮丽的风景线，凝聚着永州市人大常委会20多年倾情潇湘母亲河保护的孜孜追求！

# 打通人大监督“最后一公里”

□ 喻亚军 郑小玲

宁乡市（注：2017年12月，宁乡正式撤县设市）人大设立常委会40年来，始终高度重视乡镇人大监督权行使，坚持总结、继承、完善、提高原则，着力打通人大监督“最后一公里”，形成了具有宁乡特色的乡镇人大监督的实践方式与探索路径。

## 监督历程

### （一）恢复阶段（1987年以前）：

人大会议集中监督，日常监督缺失

此阶段，未设立乡镇人大主席团，乡镇人大开展监督工作主要靠召开一年一次例会集中监督。1982年至1984年，宁乡县各人民公社、镇人民代表大会为落实人大常委会作出的关于促进林业发展的决议，均根据具体情况作出了决议，出台了封山育林的禁令；1984年，大成桥乡召开人大会议就政府拖欠公款和挪用企业资金作出决议，20多天后，全乡12万多元欠款收回10万多元。各人民公社、乡镇在农房建设管理、林业工

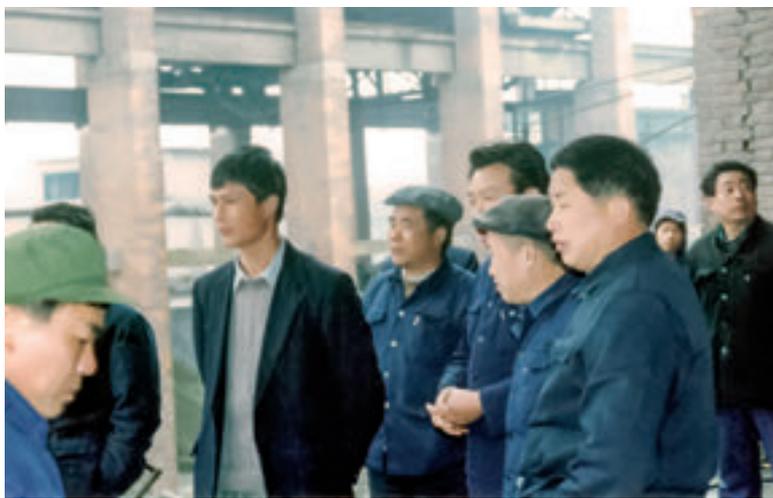
作、水土保持、小城镇建设等方面作出了决议，很多难题得到解决。但乡镇人大会议作出决议的质量还有待提升，1985年，县人大常委会依法纠正了两个乡镇作出的违背民事诉讼法草案规定的决议。

这一阶段，主要是通过召开人大会议作出决议并督促落实决议等形式进行监督，这种监督形式主题和力量集中，监督成效比较明显，但监督方式单一、监督事项少，存在形式主义倾向。同时，由于乡镇人大没有设立主席团，闭会期间代表活动难以开展，人大代表开展监督工作总体上缺失。

### （二）拓展阶段（1987年至2006年）：乡镇人大主席团主导，日常监督逐渐开展

1986年底，地方组织法明确了乡镇人大主席团的设置和职责；1987年，宁乡各乡镇人大换届设立了主席团，并明确了常务主席；1995年，地方组织法规定乡镇人大设主席、副主席，乡镇人大开始有计划、有组织地开展日常监督。

1987年，城关镇人大主席团设立以来，首次组织24名镇人大代表进行视察，解决了长达三年之久



宁乡县九届人大常委会组成人员视察工业发展情况。

的电力局在通益桥村架设低压线路等问题；1992年，麦田乡人大主席团组织代表实地视察，打消了代表和群众对党委政府投入700万元筹建麦田水泥厂的疑虑；1992年，桃林桥乡人大代表通过“一听二评三打分四奖优鞭劣”的方式评议政府部门；从2000年开始，县乡两级人大把监督村务公开、开展部门评议、加强乡镇财政监督、抓好主席团制度建设作为推进乡镇人大工作重点。

这一阶段，以小型、分散、就地为原则开展日常监督，监督方式从单一的作出决议拓展到开展视察、调研、评议部门工作；监督主题围绕党委政府难以解决的、涉及群众切身利益的问题开展，重点聚焦乡镇财政预算、减轻农民负担、村级财务公开、加强基础设施建设等方面。

### （三）规范阶段（2006年至2015年）：乡镇人大开展监督工作走向常态化、制度化、规范化

2006年，监督法出台，进一步规范了县级以上各级人大常委会监督工作，同时为基层人大开展监督提供了基本遵循。2006年，大屯营乡将评议工作

拓展为评议人与事结合，既评议专项工作，又对分管副职领导进行述职测评；2007年至2010年，回龙铺镇在3年时间里评议9家单位，提出建议30多条，被评议单位整改问题40多个。2011年，人大常委会开始重视代表活动室建设工作，指导乡镇相继出台人大议事规则、主席团议事规则、办理人大代表建议办法以及规范代表活动的各项制度。

这一阶段，乡镇人大开展监督工作逐步走向常态化，定期开展人大代表视察、调研、评议等活动，做到年初有计划、年中有总结、年末有点评；逐步实现制度化，制定和完善议事规则，在政府接受人大监督、人大会议审查批准财政预决算等方面作了明确规定；逐步实现规范化，代表活动室加强建设、监督程序逐步形成、监督方式开始融合。但此阶段与全国各地的乡镇人大一样，仅靠一年一度召开的例会开展监督，加上乡镇人大主席团职责不明确，还有“乡财县管”等体制影响，乡镇人大监督存在虚化现象。

**（四）提升阶段（2015年至今）：乡镇人大监督进入重要发展时期**

2015年6月，中央18号文件对县乡人大工作和建设提出了新要求；同年8月修改的地方组织法明确了乡镇人大主席团在闭会期间的职责。2016年，宁乡县乡两级人大联动持续推进治砂、治水、治毒品、治食药“四治”监督。2017年，各乡镇创新开展以阵地建设标准化、人大工作制度化、代表活动经常化为主要内容的乡镇人大“三化”建设，下发年度绩效考核评价办法，指导出台代表履职管理办法，进行代表履职记分登记管理。2017年12月，宁乡撤县设市。2018年，7个乡镇首次在一个年度内召开两次人大会议，乡镇人大监督迈出新步伐。2019年，市乡两级对食品安全法开展执法检查及专题询问。

这一阶段，人大监督保障更加强化，在人财物保障以及代表素质上都有质的提升；监督形式更加多样化，从视察调研、评议部门逐步转变为以执法检查、听取专项工作报告、开展专题询问为主；监督效果更加深化，对决议进行跟踪督办、对建议进行再提交再督办、对整改问题进行“回头看”等，不断推动问题解决。同时，乡镇人大代表在闭会期间的活动更加丰富、实效不断提升，乡镇人大代表的主体作用得到了更好的发挥，乡镇人大监督进入重要发展期。



宁乡县十届人大常委会组成人员视察林业生产工作。

## 主要特点

宁乡的乡镇人大监督一直在不停地探索实践，监督环境持续优化、监督过程持续规范、监督效果持续深化。

乡镇党委支持和保证人大依法行使职权，坚持将听取主席团年度工作汇报、年度监督重点列入党委议程，在经费支持、人员配备等方面给予全力保障。监督意识不断提升，注重选择党委的大事要事、政府的难事急事、群众的操心事烦心事作为监督工作议题，真监督才是真支持、真调研才有真建议、真督办才会真落实的理念得到不断贯彻。乡镇政府认真落实决定，对涉及改革发展、民生关切的重大事项主动征求人大主席团和代表的建议，将人大决定、代表建议等方面的落实情况及时反馈。

根据发展难题、民生问题确定监督主题。如20世纪90年代的监督主题聚焦减轻农民负担、保护耕地等，2016年聚焦生态保护、污染防治，2017年聚焦实施精准脱贫、乡村振兴、学前教育，2018年聚焦打好三大攻坚战，2019年聚焦保护食品安全等，这些民生关注的热点难点都是重点监督内容。此外，监督方式越来越丰富。从年初人大会议听取和审议政府工作报告拓展到召开年中人大会议听取专项工作报告，评议乡镇政府副职领导工作；从审查批准财政预决算拓展到把行使重大事项决定权与监督权紧密结合起来；从闭会期间难以开展代表活动到经常组织开展视察、调研、执法检查；从加强对代表建议的督办到推行对建议办理的满意度测评。为密切上下联动，从增派联络员、分片区走访乡镇到实施乡镇联点制度，进一步密切了日常联系；每季度召开联席会议进行乡镇人大工作经验交流，市乡两级人大就相关决议、监督主题开展视察调研、执法检查、议案督办，真正形成了监督合力。

人大监督持续发力，久久为功，从降低政府一

般性支出、减轻农民负担、加强农村公路建设，到实施污染防治、精准脱贫、乡村振兴等，监督的主题高度集中，形成了人大监督与党委决策同步、与政府工作合拍的良好格局，推进了依法行政、公正司法，较好地回应了人民群众关切。

### 现实困境

改革开放以来，乡镇人大监督取得了较好的成绩，但也存在工作机制不够完善、人大工作主责主业不集中、监督方式比较单一、代表素质还须提升等现实困境与问题。

从现实情况来看，尽管法律明确规定了乡镇人大设立主席团，赋予了乡镇人大主席团的职责，但缺乏落地落实的机制。人大主席团审议事项、分析问题、部署工作少，调研成果转化少，执法检查更像工作督查。乡镇人大主席、副主席直接分管政府多项工作，既当“裁判员”又当“运动员”，工作标准容易混淆，主要时间和精力很难聚焦人大工作，且人员变动较频繁。各乡镇人大重听取报告、视察调研、工作评议等常规监督方式，轻建议交办、跟进落实，且法律规定的质询、罢免等刚性监督手段基本没有使用，人大监督的权威性和法律性彰显不够。

在年龄结构上，50岁以上乡镇人大代表占55%；在知识结构上，大中专及以下文化占90%以上；在身份结构上，农民身份占45%，在干部类别中还有90%以上的是村民组长、村支两委干部。由于年龄、知识等方面因素的限制，部分乡镇人大代表在审议发言中大局观念不够、针对性不强，存在“代而不表”“表而不代”“表而不深”的问题。代表在履职过程中审议发言、提出建议、解决群众实际问题等方面的能力亟待提升。

### 发展路径

全面提升新时代乡镇人大监督工作水平，增强乡镇人大监督的整体实效，必须从根本上解决监督什么、谁来监督、怎么样监督的问题。

一要把准监督定位，坚持正确监督。要学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想和对地方人大及其常委会作出的重要指示，始终把讲政治摆在首位，按照党中央关于人大工作的要求，围绕地方党委贯彻落实党中央大政方针和决策部署，创造性做好监督等工作。始终把抓主业扛在肩上，坚守人大工作的初心和使命，坚持以人民为中心，用依法监督保障人民权益、努力增进民生福祉。

二要明确监督内容，突出重点监督。开展对事的监督，监督政府的重大决策、重要事项、重点项目是否依法依规依程序；开展对部门的监督，监督



2018年9月，宁乡市大屯营镇第一届人民代表大会第三次会议召开，这是宁乡首个乡镇在年中召开人大会议。

政府职能职责是否履行到位；开展对人的监督，任前开展人事调查、法律知识考试，任职进行宪法宣誓，任后开展年度述职测评；开展对钱的监督，审查财政预算决算的合理合法性，重点支出和重大投资项目、专项资金使用情况以及政府和村级债务化解情况等。

三要丰富监督方式，做到科学监督。闭会期间组织代表开展活动应以开展视察、调研、执法检查、工作评议、专题询问等为主。听取和审议专项工作报告要注重精准性，比如精准扶贫、乡村振兴、生态保护等专项工作报告可以在年中人大会议上听取和审议。要将视察调研与听取和审议专项工作报告相结合，不断拓展监督广度与深度。要根据上级人大常委会工作安排协同开展同主题的执法检查、专项调研、专题询问等，实现各种监督方式紧密结合、各级人大紧密配合。

四要规范监督程序，确保有效监督。要善于从热点难点问题中提出监督选题，通过人大门户网站、微信公众平台向广大群众征集意见，在“双联”活动中征求代表的意见、建议，并将选题纳入年度工作要点。乡镇人大监督要按照细化监督方案、组建监督队伍、开展专题培训、进行调查研究、撰写调研报告、听取审议报告、进行满意度测评、出台审议意见、进行跟踪督办、再次审议交办等程序进行。在交办审议意见时，要注意问题的具体化、清单化，确保问题简单明了，有实际解决的价值。

五要完善监督机制，实现常态化监督。强化基础保障，搭建代表履职平台，让代表活动有阵地、议事有平台。强化制度保障，出台乡镇人大代表开展执法检查、评议工作、履职监督问责、专题询问办法等，构建完善的制度体系，使各项监督有章可循。强化队伍保障，提升人大主席团职责意识，提高乡镇人大主席、副主席专职程度，确保主要精力用于人大工作；提升代表履职能力，加强代表履职培训，落实代表履职管理办法，依法畅通不称职代表退出机制。强化监督保障，深化代表向原选区选民述职，接受测评，更好发挥代表的参与决策、监督推动、桥梁纽带和示范带动作用。

# “执法检查+”模式锻造监督利剑

□ 闵秀明

汨罗市创新“执法检查+”监督模式，锻造“法律巡视”监督利剑，极大地丰富和拓展了执法检查的内涵外延，使之成为人大常委会开展法律监督的有效方式和有力抓手。



1990年11月，汨罗市六届人大常委会检查城市规划法实施情况，代表就城市建设建言献策。

2017年6月，汨罗市十二届人大常委会就安全生产工作开展专题询问。这次专题询问是继市十一届人大常委会开展安全生产法执法检查后，为督促解决重点问题跨届启动的“执法检查+专题询问”监督实践。

多年来，汨罗市人大常委会致力于锻造执法检查“法律巡视”监督利剑，折射出面对现实问题披荆斩棘的使命担当和面对民生利益执着守护的履职自觉。

## “起炉”（1981年至1989年）：法律监督起步

1980年11月，汨罗县（注：1987年12月，汨罗撤县改市）第三届人民代表大会正式设立常务委员会，民主法制建设在宪法规制下迅速发展，法制环境的“炉火”越燃越旺，为锻造执法检查“法律巡视”监督利剑进行了构思、探索和条件准备。借助法制宣教的初步成果，县人大常委会出现了检查、视察、调查执法情况和听取政府执法情况汇报等形式的监督活动，执法检查渐成雏形。

这段时期的监督活动具有鲜明的时代特点，主要表现为监督理念、监督对象和监督方式的转变：从设立常委会初期的法制宣教起步，到中央大力构建依法治国的顶层设计，基层治理由主要依靠政策转变为

不仅依靠政策、同时健全法制依法办事；根据经济活动十分活跃、经营单位迅速增加的情况，常委会专门检查了食品卫生法（注：2009年6月1日起施行食品安全法，食品卫生法废止）、药品管理法、经济合同法、环保法等法律实施情况；从临时动议到提前通知，从检查单部法律到检查多部法律，从人大常委会一家检查到邀请“一府两院”参加，从偶尔检查到经常性检查等等。这些转变，反映出人大常委会对工作方式、监督重点、权责界定的逐步清晰和对法制宣教、法制作用、依法治国的自觉坚守。

值得一提的是，1989年，常委会组织检查森林法实施情况后，作出相关决议，印制5000份森林法文本发放至村民小组，有力推动了整地造林工作，为汨罗当年荣获“湖南省消灭荒山第一市”起到了不可低估的推动作用。

## “锻打”（1990年至2006年）：初显监督刚性

1989年，省人大常委会作出在全省开展执法检查的决定，执法检查的概念得以正式明确。随后几年，执法检查这种监督方式迅速得到广泛运用，基层监督实践如同铸剑工艺中的“锻打”环节，反复锤炼、打磨塑形，极大地丰富和拓展了执法检查的内涵外延，使之成为人大常委会开展法律监督的有效方式和有力抓手。

1990年8月，汨罗市六届人大常委会部署首次执法检查活动，检查了多个部门的执法情况。市七届人大常委会则将执法检查的监督视角转向热点难点问题，着重关注经济领域和教育事业发展等问题，助推汨罗荣获“全省乡镇综合实力十强市（县）”称号，由此，汨罗素质教育享誉全国。市八届人大常委会在加快建设法制社会、促进司法公正等方面进行了积极探索，着力推动解决法院执行难、“赢了官司输了钱”“民告官难”等问题，同时就种子管理条例、环境保护法、村民委员会组织法实施情况进行了深入检查。市九届人大常委会大力提升审议效果，结合公路

法执法检查，引导代表提出关于要求将汨罗江大桥列入国家项目的议案，督促政府取消不合规文件、打击汨罗江非法淘金活动，提升了执法检查权威性。

与此同时，人大监督的制度建设开始加速。1993年，八届全国人大常委会第三次会议通过关于加强对法律实施情况检查监督的若干规定。1996年，省八届人大常委会第二十四次会议通过县级以上人民代表大会常务委员会监督条例，用专门章节对执法检查作出规定。1999年，九届全国人大常委会第十四次委员长会议通过关于改进全国人大常委会执法检查工作的几点意见，要求执法检查要减频次、改作风、抓重点、选角度，为各级人大常委会开展执法检查厘清认识。此后，汨罗市人大常委会先后制定常委会会议规则、主任会议工作规则、常委会办事机构工作职责和制度、监督“一府两院”工作的暂行办法等，监督工作制度化进程明显加快。

### “淬火”（2007年至2016年）：监督工作规范化

2007年1月，监督法正式施行。监督法第四章就执法检查作出了明确规定。这一规定，形同为执法检查利剑“淬火”，赋之以法律刚性，监督强度、硬度再获提升，执法检查迈入依法监督、规范发展的良性轨道。

市十届人大常委会在开展森林法执法检查时，结合议案督办工作，促成“清剿火患”行动全面铺开，共整改全市火灾隐患451处。环保法执法检查关注新市镇团山村“血铅儿童”情况，督促政府严厉打击地下炼铅活动，坚决遏制环境恶化趋势，在持续监督推动下，团山村重现绿水青山，“血铅”阴影一去不返。在保护“一山三江”行动中，常委会锲而不舍执着追问，充分体现了对生态守护的自觉和坚定。

回望市十一届人大常委会执法检查工作，议题集中、检查深入是较为鲜明的特点。在检查选题方面，老年人权益保障法、城乡规划法、义务教育法、安全生产法先后成为执法检查的“年度主题”。在检查方式方面，推行全覆盖、地毯式深入检查，组成检查小组，开展明察暗访，形成“年度热点”。在法制宣传方面，按照高考模式组考，邀请人大代表监考，组织公职人员800余人分别参加学法用法“年度大考”。在配合上级人大常委会开展的执法检查时，推动环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法“三法同查”，促成600余家不合格小作坊停产关闭，办成最严环保法出台后的“年度首案”。

党的十八届四中全会作出关于全面推进依法治国若干重大问题的决定，从顶层设计上解决了法治建设的重大问题，法治汨罗建设驶入快车道。2015年1



1999年11月，汨罗市八届人大常委会开展防洪法执法检查，组织代表视察汨罗江水利工程。

月，在市十一届人大常委会第十四次会议上，新任命人员向宪法庄严宣誓。同年，中央出台关于加强县乡人大工作和建设的意见，省市密集出台具体办法，市人大常委会据此制定讨论、决定重大事项的规定，全口径预决算审查监督实施办法，切实加强乡镇人大工作的指导意见，人大工作形成有议有行、行议并重的良好格局。

### “发硎”（2017年至2019年）：发挥监督利剑作用

汨罗市十二届人大常委会总结和梳理法律监督工作经验，创新“执法检查+”监督模式，在实践中取得了破题纾困、攻坚克难的战果，如同宝剑新发于硎，强劲锋利。

常委会首次实践“执法检查+专题询问”，取得了较好的效果。在市十一届人大常委会对安全生产法进行执法检查后，市十二届人大常委会再次遴选出群众反映强烈、社会普遍关注的9个方面的突出问题，组织开展安全生产工作专题询问，并就政府和相关部门的应询和表态情况进行了专项跟踪督查，促成了一批安全生产领域的突出问题得到有效整改。常委会还创新开展“执法检查+工作评议”，在重大问题上跟踪监督，持续发力。2018年，常委会将环保法执法检查列为监督重点工作，并结合检查情况，对存在工作短板的部门和单位进行专项工作评议，重点评议其依法行政情况。检查组指出的专业园区规划建设滞后、污水收集管网不全等30项问题，交政府部门办理。经跟踪监督，对办理工作不到位的4个部门履行环保监管职责情况进行了专项工作评议。此外，常委会开展“执法检查+代表视察”，全力化解热点难点问题。如组织开展湖南省中小学校幼儿园规划建设条例执法检查后，着重就解决大班额问题提出了审议意见，政府对此高度重视，规划并启动了窑洲九年一贯制学校建设。目前，该校区



2017年6月，汨罗市十二届人大常委会开展《湖南省农村扶贫开发条例》执法检查。

已建成投入使用，提供学位3000余个，城区大班额问题得到有效解决。为推动良法善治，常委会开展“执法检查+专题调研”，成效显著。如在水污染防治法执法检查推动下，政府在兰库区推行“六禁”措施，有效保护了当地饮用水水源，但此举也给当地居民生产生活带来了不便。为解决这一矛盾，常委会主任会议成员带队，深入库区蹲点调研，走访座谈群众代表，协调多个职能部门，对群众诉求逐条提出解决建议，化解了矛盾纠纷，守护了“水杯子”安全。

常委会在试行“执法检查+”模式中，始终严格按照监督法规定，将执法检查摆在首要位置，严查真督；将有机结合作为攻坚利器，强化效果；将辅助手段作为重要工具，形成监督闭环。

首先，抓好三个环节。一是认真开展学习培训。开展执法检查前，发放法律读本，进行专题培训，印制“口袋书”供检查组成员随身携带翻阅。二是深入开展执法检查。及时印发方案，全范围、多角度、系统性开展检查。坚持做到抽查与自查、明查与暗查、检查与复查相结合，形成严谨、规范、高质量的检查报告。三是严格落实审议意见。做到有查必审、有审必督，增加检查报告“附加值”，提高审议意见“产出率”。

其次，突出三个导向。一是强化法治导向。注重运用法律武器，依靠法治力量推进依法治市，坚持用法治思维推进监督工作，让“执法检查+”成为实实在在的法治实践。二是强化问题导向。利用组合模式补充和强化执法检查，层层传导检查压力，步步增强监督刚性，解决执法检查中不能解决或较难解决的重要事项、重点难点问题。三是强化责任导向。前后开展两次测评，即在审议意见办理后和后续监督启动前进行一次测评，在整体监督完成后再一次

测评，为整改工作预留空间，激发被检查单位扎实整改的积极性。

最后，用好三种工具。一是多层次参与，注重吸纳法律专业人士、人大代表和群众参加检查活动，借助“外脑”充分听取各方意见，努力扩大检查影响。二是多渠道公开，将监督过程在人大门户网站、微信公众号、QQ群公开；电视台全程录播，让监督过程成为法制宣教过程。三是将现场检查、

主要问题、基础数据等录入视频，制作成专题片，在常委会会议上播放，确保检查活动不落空、不走样、不变形。

### “制范”（2019年开始）：用法治保障人民权益

习近平总书记在地方人大设立常委会40周年之际作出重要指示，成为新时代做好地方人大工作的思想武器和行动指南，也为基层人大继续创新和优化执法检查方式方法明确了要义，提供了遵循。栗战书委员长指出，人大执法检查就是“法律巡视”，是行使宪法法律赋予的监督权、保证法律得到有效实施的一把“利剑”。

人大代表和群众对法治建设期望之殷、对法治环境守护之切，推动着基层人大不断探索实践。新时代的人大监督方式与时俱进，力量静水流深，效果次第花开，“执法检查+”模式也相应有了更加广阔的适用空间和应用前景：针对检查中发现的重点问题，可以组合进行专题询问或质询；针对某个部门或某项工作短板，可以结合开展专项工作评议；针对执法检查审议意见的办理效果，可以组织代表持证视察；针对问题整改不力、敷衍塞责的，可以采取特定问题调查、提出撤职或罢免案问效问责；党委决定的一些重大突出问题，还可采取“执法检查+重大事项决定权行使”的方式，形成决议、决定，推动法治建设责任落实。

40年来，人大监督工作在基层的生动实践奔涌向前，驰而不息。从加大法制宣传力度，检查政府执法情况，督促落实执法责任制，到听取执法检查报告，提出审议意见，跟踪监督审议意见落实，再到“执法检查+”实践运用，汨罗锻造的“法律巡视”监督利剑，在基层人大使用“得心应手”，作用“锋芒毕露”。

# 为了“美好蓝图”变成生动现实

□ 杜 鹃

6月19日，常德市七届人大常委会第二十三次会议听取和审议了市自然资源和规划局关于2018年城乡规划实施情况的报告及市人大环资委关于2018年城乡规划实施情况的调查报告。这是该市人大常委会强化监督，依法推动城乡规划实施的一个缩影。

6月上旬，市人大环资委对全市2018年城乡规划实施情况进行了调查。调查组一行实地察看了市城东片区棚改、农产品大市场、大唐司马、卡乐星球等项目现场，召开情况汇报会，与市自然资源和规划局等相关部门单位、企业负责人及部分规划管理服务对象进行了座谈，详细了解全市2018年规划实施情况，并征求了部分市人大代表的意见。

调查组表示，虽然成绩是明显的，但问题也是突出的，尤其是规划引领作用不够，一个城市的核心、甚至灵魂没有体现出来。随着城市建设快速推进，大量建筑拔地而起，但市城区特色标志较为稀少，城市功能划分还有欠缺。常德市的规划起点总体较高，但一些规划在编制过程中，对全市的社会、经济、人文研究不够透彻，对自然风貌、历史文脉等资源禀赋利用不足，导致编制的规划容易出现同质化倾向。如前些年市城区成功规划了大小河街、老西门等带有城市记忆的项目，后又推出了城壕湾，目前又在推大唐司马古镇等同类型的项目。

市人大环资委主任委员郑家火指出，政府规划编制缺乏规范性，要求重于规划、项目“绑架”规划等现象仍然存在。近年来，部分市人大代表一直呼吁加强柳叶湖周边地区规划管控，市自然资源和规划局也起草了环柳叶湖空间规划管理技术规定，但是一直没有通过，造成柳叶湖周边规划管控缺乏有力措施。风景秀丽的穿紫河旁的如月伴湾、三一翡翠湾等商品房项目，空间高度缺乏层次，对穿紫河风景区的整体风貌造成了一定影响。

调查组发现，一些项目审批后监管不严。由于缺乏对项目竣工验收备案的刚性要求，竣工验收备案工作落实不到位，造成市政基础设施建设项目不办理竣工验收备案的情况较多。部分项目审批后未按图施工，或中途擅自变更，不办理竣工验收备案将使以后的相关工作无据可查，留下了隐患，长期积累下来，形成了城区部分管网错接、漏接、混接等问题。

针对调查发现的问题，市人大环资委向市七届人大常委会第二十三次会议提交了关于2018年城乡规划



常德市人大环资委调研组开展城乡规划实施情况专题调研。

实施情况的调查报告。

6月20日，市人大常委会组成人员对2018年城乡规划实施情况的报告进行分组审议。

“柳叶湖是上天赐予常德人民的一块瑰宝，我们有责任有义务保护好、利用好。”“环柳叶湖规划建设，要坚持在保护中开发、在开发中保护的原则，防止过度开发。要重点在容积率、建筑密度、项目布局、项目选择等方面下功夫。”“要开展排水管网普查，促进排水系统提质增效。”“要有计划地分期分批彻底整改地下排水系统，解决市城区管网错接、漏接、混接等问题。”审议中，围绕柳叶湖规划建设、城区管网完善等民生热点问题，与会人员进行了热议。

今年5月，中央环保督察组向我省反馈“回头看”及专项督察情况时，就指出了常德市城区因管网不完善导致雨污分流不彻底的问题。7月16日晚及18日上午，常德市城区下了两场暴雨，海绵城市也没能阻挡路面积水，多处城区路面被淹，积水达一尺多深，直到下午才慢慢退去。大雨真实地考验了常德市城区管网建设，事实也证明，部分管网确实存在很大问题。

市人大常委会审议意见提出：尽快出台柳叶湖空间规划管理技术规定，切实强化柳叶湖周边规划管控。明确牵头单位，开展排水管网普查，提出问题清单，开展污水主干管网修复整改，分区开展排水系统提质增效，分期分批彻底整改地下排水系统，解决市城区雨污管网错接、漏接、混接等问题，使市城区真正实现雨污分流。

市人大常委会副主任罗少挟表示，下一步，市人大常委会要对审议意见落实情况进行“销号式”跟踪监督，持续关注，促进相关部门切实整改，让常德市城乡人居环境更加美好。■

# 精准监督，唱响兴教之歌

□ 刘昌友

湘西自治州人大常委会围绕提升基础教育教学质量，通过组织专题调研、听取和审议专项工作报告、开展工作视察等方式，监督持续发力，唱响了昂扬奋进的兴教之歌。



湘西自治州人大常委会调研组在吉首市调研基础教育教学质量。

5月21日，湘西自治州教育大会召开，《关于实施教育优先发展战略推动新时代民族教育振兴的若干意见》正式颁布实施。意见的出台，是州人大常委会坚持精准监督、有效监督，推动全州教育工作振兴发展的一个缩影。

## 找准“病因”

如何解决群众普遍关心的择校热、大班额等问题，助推基础教育均衡优质发展，州人大常委会一班人一直在思考和探索。

2018年初，州人大常委会在研究年度工作要点时，把提升基础教育教学质量列为重点监督内容之一，通过听取专项工作报告、组织人大代表视察等方式，助推全州基础教育事业更好发展。

在州十四届人大二次会议上，关于取消中小学教师职称评审文件中城区教师必须有下乡支教硬性规定的建议、关于高中教师评职称不再与是否有支教经历挂钩的建议和关于将普通高中无农村从教经历教师下乡交流视作农村支教的建议被列为州人大常委会2018年度重点处理代表建议。州人大常委会高度重视建议督办工作，把落实代表建议的好

内容、好办法、新构想融入监督工作中，围绕代表建议抓调查研究、抓面商沟通、抓落实兑现，督促州人民政府拿出具体方案，力求以办理工作实效和成果取信于民、造福于民，为进一步加强对教育工作的监督打下了坚实基础。

2018年5月14日至21日，州人大常委会副主任刘小刚带领由州人大教科文卫委、州教体局、州人社局、州编办和州教科院等部门负责人组成的调研组先后深入古丈、永顺、保靖、泸溪、吉首5县市开展提升基础教育教学质量专题调研，对15所学校进行实地调研，召开了8次座谈会，

实地察看学校标准化建设、师资配备和教育教学现状等，现场听取各学校负责人工作汇报，详细了解其经费保障、资源配置、发展瓶颈等情况。

“坚持问题导向，把脉问诊，对症下药，是本次调研的主要目的之一。”调研组组长、州人大教科文卫委主任委员程三艳说，通过调研发现，全州教育发展环境仍待进一步优化，重教思想和重教行动没有完全统一；师资短缺问题依旧突出，教师数量不足，区域分布、职称结构、年龄结构、学科结构和性别比例等方面不合理的现象还普遍存在；教育经费投入与公平、优质的教育需求之间的矛盾依旧突出。

为使州人大常委会组成人员在审议发言时有的放矢，提出的建议更加可行，州人大常委会主任彭武长要求，以发放“提升基础教育教学质量征求意见表”的形式，进一步向全州341名州人大代表征求意见、建议。

在收回的意见、建议中，彭继德等37位代表将关注点落在城乡教育差距及教育均衡化提升等问题上，建议调整和优化学校布局，建立基础教育资源公平分配与调剂的制度和机制。何俊彪等14位

代表认为，当前针对教师的激励机制不尽合理，一定程度影响了教师工作的积极性。符鸿雁等7位代表将关注点落在学前教育上，认为全州教育建设滞后，公立幼儿园教师编制欠缺，学前教育师资力量薄弱，公办幼儿园数量少。符吉萍等25位代表则认为，教育评价体系不科学，应试教育成分含量偏高，导致学生全方位的核心素养发展不够等是当前较突出的问题，建议建立科学的教育评价体系，加大教研教改力度，推进素质教育。

在全面了解各方面情况的基础上，州人大常委会调研组对全州基础教育教学质量提升方面存在的问题进行了认真归纳、整理，为常委会审议提供了参考。

## 配好“药方”

2018年6月28日，州十四届人大常委会第十次会议听取和审议了州人民政府关于提升全州基础教育教学质量的报告，针对视察、调研时发现的问题，常委会组成人员和人大代表在审议时争相发言，建言献策。

“要把落脚点放在更加有力促进教育优先发展上，把出发点放在更加有力推动教育高质量发展上，把根本点放在更加有力建强教师队伍上，把动力点放在更加有力强化教育责任落实上，把着力点放在更加有力破解教育发展难题上。”州人大常委会副主任刘小刚说。

州人大常委会副主任宛庆丰说：“要解决好老师敢管学生的问题，解决好学生全面发展的问題。”州人大常委会委员王琳建议：“加大对薄弱学校投入力度、强化师资配备，探索制定教学一线急需教师的培养计划。”石建芳委员建议：“在安排州级公共财政支出预算时，要确保教育法定投入‘两比例’，实现‘三增长’；政府和教育主管部门要统筹安排、监管和使用好教育经费。”

一条条建议、意见情真意切，满怀期望，体现了州人大常委会组成人员、人大代表对基础教育的热切关注。

“我们将进一步强化政府主体责任，强力推进义务教育均衡发展，积极解决城乡和校际不平衡问题，持续加大教育经费投入力度，努力办好人民满意的教育。”在听取了代表的审议意见后，州人民政府副州长李平说。

随后，州人大常委会审议意见交州人民政府办理，审议意见提出，加强宣传引导，进一步形成全

社会关心、理解、重视、支持教育的浓厚氛围；深化教育教学改革，进一步优化教育资源布局；加强教育教学管理队伍和教师队伍建设，进一步提高教育从业队伍整体素质；加大教育投入，进一步增强教育发展后劲等建议，并转交州人民政府，要求其采取有效措施及时办理。

## 拔除“病根”

时隔9个多月，州人民政府对审议意见落实得怎样？采取了哪些整改措施？今年4月15日，州人大常委会副主任刘小刚带领由州人大教科文卫委、财经委、社会建设委及常委会研究室组成的联合调研组赴州教体局、州民中、溶江中学，对州十四届人大常委会第十次会议关于提升全州基础教育教学质量报告的审议意见办理落实情况进行现场督查。

通过督查，调研组指出，州人民政府高度重视州人大常委会的审议意见，召开专门会议进行研究，及时组织相关部门制定工作方案，并采取一系列整改措施，审议意见得到了较好的落实。2018年，全州投入13.2亿元，推进义务教育标准化学校项目建设，新增学位3.41万个，消除66人以上超大班额班级835个，推进教育信息化建设和农村薄弱学校改造，基本办学条件明显改善。公开招聘教职工320名，公开选调教师99名，强化了教师队伍建设。

4月26日，州十四届人大常委会第十六次会议听取和审议了州人民政府关于提升全州基础教育教学质量报告的审议意见办理落实情况的报告和州人大常委会调研组关于对审议意见办理落实情况报告的审议意见，并对州人民政府的报告进行了现场测评，测评满意率达到100%。

州人民政府副州长何益群说：“州人民政府将继续大力实施教育优先发展战略，狠抓关于实施教育优先发展战略推动新时代民族教育振兴的若干意见的贯彻实施，持续推动基础教育均衡优质发展。”

“各级各部门要始终把教育摆在优先发展的地位，高度重视教师队伍建设，切实提高教师的社会地位；持续加大教育投入，优化教育布局，严肃校风校纪，推动师德师风建设；深化教育教学改革，推进高中阶段教育特色发展，进一步激发全州教育发展活力。”彭武长指出，州人大常委会将持续对教育工作开展监督，促进全州教育均衡优质发展，努力让每个孩子都享有公平而有质量的教育。■

# 专题询问聚焦防汛救灾难题

□ 周宇 罗奇林



长沙市雨花区人大常委会主任龚景顺率主任会议成员冒雨视察全区防汛准备工作。

“全区重点防汛隐患的整改工作，由区农业农村局牵头统筹调度，对接协调相关责任单位，已经全部落实到位。”4月29日，长沙市雨花区第五届人大常委会第四十三次主任会议，专题听取区防汛救灾专题询问工作整改落实情况汇报，持续推进整改工作落地见效。

雨花区是长沙市每年防汛防涝工作的重点区域。全区有防洪大堤31.12公里。区内有水库18座，山塘3800多口，堤垸3个。2018年1月，在雨花区人大常委会2018年工作务虚会上，区人大常委会委员和机关干部建议，将防汛救灾工作作为专题询问的主题。区人大常委会主任龚景顺说：“2017年我们遭遇了百年罕见的洪灾，防汛救灾工作倍受代表和老百姓关注。开展防汛救灾专题询问，回应的是群众重大关切。”

为了问中要害，问出水平，2018年3月14日，雨花区人大常委会成立由龚景顺任组长的专题询问工作领导小组，召开了动员会，印发了专题询问工作方案，进行了全面部署。3月，区人大常委会领导带领部分人大代表，兵分四路，收集群众意见、建议。区人大常委会副主任杨仕斌要求：“要坚持问题导向，挖深挖透，广泛听取社会各界对防洪法律法规及防汛责任落实、防洪建设项目实施、防汛应急准备等方面的意见和建议。”

工作组来到区农林水利局等14个区直部门调查防汛救灾工作职责落实情况，深入13个街镇，听取基层干部、人大代表与人民群众的心声，召开多个层次的座谈会，广泛听取防汛专家和社会各界的意见、建议。区人大常委会主任会议对工作组收集并整理出的23个拟询问问题逐个研究，最终确定其中的18个作为专题

询问的问题。

2018年5月17日，区第五届人大常委会第十四次会议就全区防汛救灾工作开展专题询问。区人大常委会组成人员和区人大代表现场提问，区人民政府、区农林水利局、区民政局、区市政局等12个区直部门单位及跳马镇人民政府和12个街道办事处的负责人当场作答。

“全区防汛物资储备现有量是多少？浏阳河大堤防汛物资存放在哪里？能否满足防大汛抗大灾的要求？”区人大代表邓建平首先发问。

“目前区级防汛物资储备有编织袋19.5万条，编织布2.78万平方米，砂石料1.37万立方米，块石0.19万立方米，铅丝1.1吨，主要存放在浏阳河大堤边的李家山泵站仓库，基本上能够满足防汛抗灾需要。”时任区农林水局局长莫志刚回答。

此次专题询问会议历时两个小时，采取一问一答的方式，分代表提问和自由提问两个阶段。23位区人大常委会组成人员、人大代表围绕队伍建设、指挥调度、基础设施、应急处理、物资储备、医疗救护、隐患整改、重点区域保护等方面开展询问，问到了要害处，问出了人民的心声。政府职能部门负责人不回避矛盾，坦诚应答。

“我们有准备、有能力、有信心打赢防汛救灾这场硬仗，确保人民群众生命财产安全。”区人民政府常务副区长邹春林庄严表态。

专题询问不止于会上的“问答”，关键还得看落实。在区人大常委会委员梁志军看来，专题询问实效最终体现在整改落实上。

收到区人大常委会提出的整改意见后，区人民政府将防汛救灾整改工作作为全区重点工作来抓，立足于防大汛、抗大洪、救大灾，加强对整改工作的组织领导，做到立行立改、即知即改，全面加强防汛救灾能力建设。

今年4月29日，为了解专题询问整改意见落实情况以及今年防汛工作准备情况，区人大常委会主任会议成员冒雨视察全区防汛工作。视察组一行实地察看了跳马镇曙光垸区段堤防整治工程、李家山防汛抗旱指挥信息中心、涉水工程建设、防汛物资储备等情况，盯紧整改工作要害。视察组发现，在区人大常委会持续监督及区人民政府的努力下，专题询问提出问题全部整改到位。■

# 衡阳：打造代表小组活动“升级版”

□ 李光伟

衡阳市领导带头参加代表小组活动，并出台政策文件，增加工作经费，采取系列新举措，全力做实代表小组活动。

代表小组犹如党支部，如战场堡垒，似网之绳结，功能如何，关系人大作用的发挥。

“各级党委、人大常委会都要高度重视代表小组建设，指导开展好代表小组活动。”7月9日，省委书记、省人大常委会主任杜家毫首次以省人大代表的身份到他所在的衡南县代表小组开展活动，发出铿锵号召。

衡阳市迅速行动，学习贯彻杜家毫讲话精神。行走在城市和乡村，笔者感受到一股代表活动的热潮。

## 领导带头，代表全员参加代表小组活动

“我们的农贸市场为什么还没改建？”“区政府规划在你们那里建一个新的农贸市场，已成立了工作组，明年8月前可建成。”9月12日，南岳区的8名市人大代表开展小组活动，到南岳镇的人大代表联系群众工作站接待群众，为群众答疑解惑。

推进南岳区这样接地气的代表小组活动，正是衡阳市委、市人大常委会的制度引领。为了使代表小组活动做到经常、有效、有特色，7月18日，衡阳市委首次出台《关于进一步加强人大代表联系群众工作站建设深化代表小组活动密切联系人民群众的意见》，明确要求“以代表小组活动为组织形式，以代表工作站为主要阵地，以联系群众、服务群众为主要内容，激励和引导广大代表服务大局，担当作为，心系群众，为民履职。”衡阳市委这一意见得到省人大常委会领导的充分肯定。7月20日，省人大常委会党组书记、副主任刘莲玉批示：“可转发各市州学习借鉴。”8月5日，省人大常委会党组书记、副主任王柯敏批示：“这是一个好文件，有利于深化代表小组活动内容。”

8月23日，衡阳市委书记、市人大常委会主任郑建新以市人大代表的身份，参加了衡阳市市人大代表



衡阳市委书记、市人大常委会主任郑建新（右一）在耒阳余庆街道人大代表联系群众工作站视察。

耒阳代表团第一小组的活动。他实地查看油茶博览园基地建设情况，走进人大代表联系群众工作站，与市、县人大代表座谈，听取意见。

此前的8月1日，衡阳市人大常委会党组副书记、副主任段志刚，也以市人大代表的身份，到衡南县代表小组参加活动，拉开了衡阳市级领导干部中的市人大代表参加代表小组活动的序幕。

冒着高温，轻车简从，走进农村社区，查看建设工地，衡阳市人大代表中的24名市级领导干部在8月至9月，主动到代表小组开展活动，听民意、集民智。在省、市的示范带动下，县、市、区的人大代表和乡镇、街道的人大代表也纷纷行动起来。

耒阳市人大常委会联工委主任周金星告诉笔者：“耒阳市人大代表中共有9名市级领导干部，9月份全部到乡镇参加代表小组活动。”

这次衡阳的市、县、乡三级人大代表参加代表小组活动，都对标杜家毫的做法，采用“视察+接访+座谈”的模式。先视察中心工作，然后到人大代表联系群众工作站了解运行情况，接待群众，再召开座

谈会。

9月10日，衡阳市人大代表、衡阳电视台活动策划部主任杨翌珺到蒸湘区参加代表小组活动后深有感触地说，大家围绕一个主题，看现场，听汇报，然后就一个重点问题，一起出主意，想办法，有的还通过代表建议的形式反映给有关部门。这样的小组活动可以帮代表开阔视野，增长见识，可以促进解决问题。

事实印证了她的观点。衡南县花桥镇没有建自来水厂，一个开发商自建的水厂因为取水问题与当地村民发生纠纷，导致7000多居民家中停水两个多月，群众意见很大。9月12日，衡阳市、衡南县和花桥镇三级人大代表小组联合在此开展小组活动，邀请水利部门负责人参加。民生的难点、痛点，深深震撼了代表们。市人大代表、衡南县人民政府县长李军当场表态，由县水利局出资300万元，新建一个水厂，从根本上解决居民喝水难题。目前水厂已开工建设。

“我市共有全国、省、市、县、乡五级人大代表13048名，市委、市人大常委会要求他们今年12月前，都要到代表小组开展活动，现在来势很好。”衡阳市人大常委会联工委主任郁晓初说。

## 再度发力，代表联系群众工作站“提质扩面”

建设人大代表联系群众工作站，是近年来人大代表工作的“标配”。2014年，衡阳市在市人大常委会机关、县级人大常委会机关、乡镇和街道三级同时设立了232个人大代表联系群众工作站，一次设站数量之多，当时开全省先河，市人大常委会工作机构曾开现场会推介衡阳经验。

总结以往经验，着眼新的发展。今年7月，衡阳市人大常委会制定了人大代表联系群众工作站建设规程，针对共性问题，按照“提质、扩面、统一、规范”的总要求，开出“药方”：从工作站的建设标准、代表驻站、活动内容、工作制度、意见处理等方面作出详细规定。

为方便群众来访，今年8月，常宁市官岭镇把原来设在机关四楼、与镇人大主席团合署办公的人大代表联系群众工作站搬到了机关二楼，专门安排一间24平方米的办公室，还完善了值班、接访制度。

“我县的人大代表联系群众工作站已经设立五年多了，有的设施老化，牌子也不够规范，这次市委、市人大常委会出台文件之后，县委、市人大常委会进行了认真研究，决定由财政给每个工作站安排5万元经费。”祁东县人大常委会联工委主任赵北平告诉笔者。

按照衡阳市人大常委会的要求，村和社区纷纷设

立人大代表联系群众工作站，把触角向基层延伸。

采访中，记者了解到，有的村和社区只有一名乡镇人大代表，因此，他们采取灵活的方式，联合建站。衡南县栗江镇人大主席谢小红介绍，他们在县人大代表的7个选区分别设立人大代表联系群众工作站，该选区的县人大代表和镇人大代表集中在同一个工作站开展活动。

赵北平说：“我们由12个县级领导先行试点，每个乡镇在一个条件较好的村和社区，各建立一个人大代表联系群众工作站，看看效果如何，再决定如何铺开。”

目前，衡阳市共有639个人大代表联系群众工作站，其中，提质改造的249个，新建的390个。

## 市委发文，丰富拓展代表小组活动

“今年企业生产经营情况怎么样？有哪些困难需要政府帮助解决？”7月8日，市人大常委会秘书长胡伯俊以省人大代表身份，到省人大代表衡阳县小组参加活动，深入衡泰数控、得阳鞋业、盛世威得三家民营企业，调研经济发展情况。

这个代表小组共有7位省人大代表，这是他们今年第四次开展小组活动。此前已经开展了三次集体活动。

代表小组经常开展不同形式的活动，在衡阳市渐成常态。本届以来，衡阳市的人大代表小组开展多种多样的活动，或组织学习培训，或参与执法检查；或组织视察调研，或向选民报告履职情况、接待选民等。

为顺应新时代的需要，推动代表小组工作再进一步，这次，衡阳市委出台《关于进一步加强人大代表联系群众工作站建设深化代表小组活动密切联系人民群众的意见》，就丰富拓展代表小组活动提出新的要求。文件专门就“丰富拓展代表小组活动”提出了四个方面的具体要求，即：精心组织小组活动，深入走访选民，配齐配强小组组长，建立健全规章制度。

为确保工作落实，文件还提出了刚性措施。比如，领导干部和职务代表要带头参加代表小组活动，对代表小组建设工作进行考评验收，把参加代表小组活动情况纳入代表履职考核内容，评比表彰先进代表小组，对代表小组工作不力的通报批评，等等。

有专业人士认为，衡阳市委就代表小组建设专门出台文件，发挥党委的权威性和领导力，更有利于工作的推动和落实。

“市委文件有许多干货，举措之多，要求之高，历史上前所未有的，如果落实到位，我市的代表小组工作将会迎来新的更大发展。”衡南县人大常委会联工委主任刘景顺说。■

# 乡镇人大“一年两会”的武冈模式

□ 欧友明 刘凯 唐祝芳

7月26日，武冈市湾头桥镇五届人大四次会议在嘹亮的国歌声中开幕。会议紧张有序，圆满完成了听取和审议专项工作报告、代表大会审议发言、通过有关决议等议程，并由此掀开了今年武冈市各乡镇统一召开年中人大会议的序幕。

7月26日至31日，该市14个乡镇先后召开了一次年中人大会议。此举全面开启了乡镇人大“一年两会”的新征程，是落实中央18号文件精神，推进县乡人大工作和建设的新实践。

乡镇人大“一年两会”，在武冈是大姑娘上花轿——头一回。为确保年中人大会议程序规范、不走过场、开出实效，武冈市委、市人大常委会对会议的筹备、会议主题等进行了多次研究讨论，决定有别于往年年底召开的乡镇人大会议的法定议程，建议这次会议的议程为：听取和审议乡镇人民政府关于脱贫攻坚和自然资源保护的专项工作报告。

武冈市人大常委会组织各乡镇人大主席进行了专题培训，对会议的组织领导、会前准备、会议日程、调研视察、审议发言、代表建议办理等各个环节作出了详细规定，下发了会议操作指南。此外，还成立了5个由常委会领导带队的指导小组，对各乡镇进行调度指导，要求其精心制定会议筹备方案，严格落实会前、会中、会后各环节的工作要求。

“这是我市首次在乡镇人大会议上听取和审议乡镇人民政府专项工作报告，务必高度重视、加强指导、抓好细节、开出实效！”市人大常委会主任李玉贤要求。

笔者发现，这次乡镇人大会议别开生面，亮点频现。会前，各乡镇人大精心制定会议方案，认真抓好工作落实，为会议的成功召开打下了坚实基础；同时，各乡镇均组织人大代表分组开展专题调研，征求人大代表对专项工作报告的意见、建议，在预备会议召开之前组织人大代表进行了专题视察，为代表依法、充分履职提供了良好条件。会中，程序规范，听取报告、审议发言井然



武冈市人大常委会主任李玉贤（右二）在晏田乡指导工作。

有序，会议开出了实效。

组织3名至5名人大代表作大会审议发言，是该市对乡镇人大会议审议方式的新探索。大甸镇有4名人大代表作了大会审议发言，镇人大代表杜正田围绕易地扶贫搬迁作了重点发言，肯定了工作成绩，点明了存在的现实困难，提出了切实可行的建议、意见，引起了全体代表的共鸣。双牌、文坪、荆竹、晏田、水浸坪、司马冲等乡镇组织人大代表对人民群众普遍关注的关停砖厂、复垦耕地、水资源保护、环境卫生整治等工作进行了专题调研和视察，在审议中就相关问题提出了意见、建议，为政府部门开展工作提供了参考。

邓元泰镇人大代表朱贲科参与了会前调研和视察，在会议审议时发表了自己的意见，引起了大家的共鸣，龙溪铺镇人大代表汪再平全程参加会议的各环节工作，他将所见所想以代表议案的方式向大会进行了提交，被确定为6件大会议案之一。他们告诉笔者，参与调研、视察对提高代表的履职能力和水平很有帮助，能在镇人大会议上发挥代表作用让他们很有履职成就感。

“这次镇人大会议既有调研视察，又有审议发言，既展示了政府工作成绩，又发挥了代表的主体作用，促进代表履职，推动了相关部门工作，开出了实效。”李玉贤说，会议效果之好超出了预期，既做到了指导组满意，乡镇党委、政府满意，又做到了代表满意、群众满意。■

# 从“被满意”到“真满意”

□ 陈桂元

娄底市人大常委会不断完善代表建议督办机制，从面对面评价到“背靠背”测评，再到开展满意度测评，对“不满意件”重新办理。建议办得好不好，交给代表来评判。



娄底市人大常委会副主任陈明华（前中）带领部分常委会委员和人大代表到新化县督办代表建议。

7月16日，双峰县医疗保障局召开2019年度人大代表建议办理面商会。会上，围绕人大代表提出的关于提高孕产妇住院分娩费用报销比例的建议，该局部分班子成员和相关股室负责人与4名县人大代表面对面进行沟通。

“这是机构改革新组建医疗保障局以后，局里率先安排的一项重要工作。”县医疗保障局党组书记、局长尹梅芳介绍，之所以把代表建议办理工作摆在首要位置，既是工作的需要，希望通过办理建议，倾听代表意见，拓宽工作思路，促进工作开展；同时，也是主动接受人大监督的需要。

## “不满意”催生测评

在代表建议办理工作中，代表“被满意”的现象并不鲜见，但向“被满意”说不，双峰县人大代表王仁娇是该县第一个吃螃蟹的人。

2015年2月，在双峰县十六届人大三次会议上，县人大代表王仁娇等向大会提交了关于尽快维修燕霄水库灌区渠道并取消水费的建议。闭会后，县人大常

委会将该建议交由县水利局办理。

同年8月，县水利局回访代表，组织代表座谈，反馈办理情况，并按照县人大常委会联工委的要求，发放测评表，请代表对办理情况评定等次。

“应该说，县水利局的态度还是非常诚恳的，对代表也非常尊重。”回忆当时的情况，王仁娇记忆犹新，“当时，面对水利局负责同志的解释和说明，碍于面子，个别代表打了‘满意’等次。但我们几个代表认为，建议办理没有充分理解代表和群众的诉求，只强调水费收缴是上级规定，没有考虑农村用水实际，特别是对于渠道维修改造没有具体规划和时间安排。最后，我们实事求是地在测评表上填上了‘不满意’。”

“‘不满意’评价引起了县水利局的高度重视，加大了建议办理力度，办理效果大大提升。”王仁娇说。得知情况后，县人大常委会立即发函要求县水利局再次办理建议。县水利局迅速召开会议，重新组建办理班子，再次深入镇、村、农户家中了解情况，与代表、群众面对面商议，积极争取政府及相关部门的支持、配合，在年底依法、妥善解决了水费收缴问题，渠道维修也在当年的冬修水利工作中完成。

王仁娇没有想到的是，她的一个“不满意”评价，还催生县人大常委会出台了一项新制度。

“一边是承办单位反馈的高办结率和代表高满意率，一边却是代表建议‘年年重复提’等怪象。”县人大常委会联工委主任曾鹏说，一直以来，不仅代表对“被满意”很是反感，县人大常委会也高度关注“被满意”现象。

王仁娇等代表作出“不满意”评价后，县人大常委会组织有关科室重点分析了“被满意”现象存在的症结，认为主要是“面对面”评等次，碍于情面，代表不得不“被满意”。

在广泛征求意见的基础上，市人大常委会出台了关于对代表建议办理情况进行满意度测评的规定，重点改变了测评方式，将以前由承办单位向代表“面对面”征求意见改为由市人大常委会工作机构联系代表，“背靠背”征求意见，打消了代表的顾虑，使其吐真言、说实话。同时规定，对办理结果为不满意的，由市人大常委会联工委及时交给承办单位重新办理，再次评为“不满意”的，由市人大常委会对承办单位建议办理情况开展专题询问，并视情况采取质询、特定问题调查等方式予以监督。

曾鹏认为，一项好的制度，完全可以改变工作状态。“背靠背”测评，强化了办理责任。规定出台后，政府也出台了系列制度，如“三见面”制度，即办前见面，主动了解建议意图，找准问题症结，做到快捷办理，不走弯路；办中见面，经常联系代表，共商解决问题之策，做到及时反馈，双向互动；办后见面，带着结果走访代表，征求意见、建议，做到有始有终，善作善成。这些制度推动代表建议办理工作更有实效。

### 满意度测评逐渐常态化

对代表建议办理工作进行评议和测评，是娄底各县市区人大常委会促进代表建议办理工作、完善办理机制的有益尝试。

早在2013年10月31日，新化县十六届人大常委会第六次会议就对县交通运输局、县国土局、县水利局等6个建议承办单位的建议办理工作进行了满意度测评，参加投票的不仅有常委会全体组成人员，还有提出建议的人大代表，测评结果当场公布。这是该县人大常委会首次对建议办理工作进行满意度测评。

为做好这个“第一次”，新化县人大常委会主任会议多次研究，专门制定评议测评工作方案，成立了3个调查小组，由常委会领导带队，采取查阅资料、听取汇报、走访调查、实地察看、民主测评等方式，对6个单位的建议办理工作进行了全面了解。

2014年，该县人大常委会持续发力，首次将垂直管理部门代表建议办理工作纳入满意度测评范围，对电力、金融等垂直管理单位办理代表建议情况进行评议和测评。2018年，市人大常委会再出“新招”，在县十七届人大二次会议期间，专门安排议程，由提出建议的150位县人大代表对建议办理工作进行“打分”。新化县人大常委会联工委主任熊新波告诉笔者，之所以在县人大会议期间安排一次“集体阅卷”，目的是要传递一个信号：建议办得好不好，代表说了算，代表建议不能白提，代表不满意，办理工作必须推倒重来！

其他县、市（区）也在不断学习和探索。涟源市人大常委会于2017年重新修订了代表建议办理办法，明确由市人大常委会对重点督办建议逐一进行满意度测评，并在市十七届人大常委会第九次会议上首次开展重点督办建议办理工作满意度测评。冷水江市人大常委会也于2017年首次开展相关工作，并邀请6名市人大代表参加测评，与市人大常委会组成人员一样实行“一人一票”。从2017年开始，对代表建议办理情况进行满意度测评，在娄底各县、市（区）逐渐从试水走向常态。

### 推进测评工作规范化

对各县、市（区）的有益探索，娄底市人大常委会联工委及时进行了调研、综合、提升和完善。2018年，市五届人大常委会第十四次会议审议通过了《娄底市人民代表大会代表建议、批评和意见工作办法》《娄底市人民代表大会代表建议、批评和意见办理评议暂行办法》，促进评议测评工作制度化、规范化。

工作办法专设一章，从监督主体、专项检查、考核表彰、法律责任、结果运用等方面，规范代表建议办理工作的监督考核，明确提出，市人大常委会可以组织人大代表对建议办理工作进行专题视察、评议测评，常委会组成人员可以依法对代表建议办理工作提出询问、质询。

为把工作办法的规定落到实处，该市同时出台了可操作性强的评议办法，对评议的总体要求、评议主体、评议对象、评议内容、方式和程序等作出具体规定，还从建议办理的组织领导、工作制度、联系沟通、建议答复、办理效果、代表满意等方面制定了评议测评细则，确保评议测评“一把尺子量到底”。

笔者发现，评议办法最大的亮点是将评议测评权交还给代表。办法明确规定，评议主体除了市人大常委会主任会议成员、相关委室负责人以外，每次评议要选择30名左右的市人大代表参加，且在评议会议前不公布代表名单，以保证评议工作的公平、公正。

为保证评议实效，在评议对象的确定上，坚持重点突出的原则，由市人大常委会联工委综合承办单位建议办理的数量、重点处理建议、群众关注的热点建议等情况，每年选出4至6个单位纳入评议对象建议名单，提请主任会议审定。

按照评议办法的规定，评议情况和测评结果报送市委，通报“一府一委两院”，并通过媒体向社会公告。对满意票和基本满意票未达到80%的办理单位，责令其启动二次办理，直到代表满意为止。■

# 民生实事怎么干，代表说了算

□ 左慕军 刘芳军



攸县桃水镇人大主席团组织人大代表对民生实事项目进行现场视察。

4月中旬，在攸县桃水镇十六届人大四次会议上，53名镇人大代表以无记名投票的方式选出了桃水镇2019年度5个民生实事项目。这是该镇积极回应群众关切，念好聆、察、议“三字诀”，着力办好民生实事的生动实践。

桃水镇坚持以人民为中心，从群众最关切、最普遍、最直接的现实利益抓起，广泛听取各方面的意见和建议，深入了解群众的痛点、难点、堵点，把群众关注度高的项目纳入民生实事候选项目库。

镇人大主席团在村组微信群内进行广泛宣传，并下发了关于征集2019年民生实事项目建议的通知，让广大群众自觉参与民生实事项目意见、建议的征集活动，确保在全镇范围内广泛征集意见、建议。7天时间通过网络收集群众意见、建议2000余条。

同时，结合扶贫走访活动，大力宣传民生实事项目人大代表票决制的意义和要求，动员镇村干部及时了解贫困群众迫切需要解决的问题和困难，收集有关意见、建议20条。

为保证民生实事项目人大代表票决制试点工作有序开展，桃水镇党委高度重视，在第一时间专门召开了党政联席会议和镇人大主席团会议，传达了试点工作的有关精神，并及时开展镇人大代表小组活动。通过召开座谈会，面对面征求人大代表、村干部、群众代表以及党员组长代表的意见、建议79条，为建立候选项目库提供了第一

手资料。

镇人大主席团对收集的328条意见、建议分门别类进行整理，形成了42个建议项目，并建立了2019年民生实事项目资源库。镇人民政府组织相关站所对所有项目进行初步摸底排查，按照轻重缓急的要求再次进行筛选，最后综合各方面的意见，精心推选了13个项目供镇党委决策。

镇党委召开专题会议，听取了镇人大主席团有关试点工作情况汇报，并对镇人民政府提出的13个民生实事项目，从项目的规划设计、报批立项、资金筹集等

方面逐一进行分析，并结合有关政策以及镇财政运行情况，最后确定10个民生实事项目提请镇人大会议进行票决。这10个候选项目主要涉及水利、交通、教育、卫生、养老、油茶产业、人居环境等领域。

4月上旬，镇人大主席团组织20余名县乡人大代表对10个拟提请票决的民生实事项目进行现场视察，并专题听取代表的视察意见和建议。

镇人大主席团将项目规划、资金预算等内容进行包装设计，每个项目制作了一块宣传展板。同时，组织县电视台的专业人员对试点工作进行了全程跟踪拍摄，并对10个拟提请票决民生实事项目进行了详细介绍。在大会票决前，组织与会代表观看了桃水镇2019年民生实事项目人大代表票决制试点工作微视频，让代表更直观地感受了试点工作的全过程，加深了对相关项目的了解。

代表们对此反响良好，认为这次人大代表票决民生实事项目的做法很有创意，结果也很圆满，特别是专题视频发挥了很好的作用。

镇人大主席刘芳军表示，在整个试点过程中，镇人大主席团充分发挥代表主体作用，始终做到“三个不”，即不强制、不干预、不加压，真正体现人民当家作主。目前，5件民生实事项目建设已全面铺开、有序推进。镇人大主席团将组织人大代表对民生实事项目实施过程进行跟踪监督，让民生实事项目落地落实。■

# 念好财政预算监督“紧箍咒”

□ 刘 勇

“严格乡镇财政预算管理，推行站办所经费预算管理，自觉接受镇人大监督，让钱花在刀刃上。”7月2日，在湘乡市乡镇人大工作经验交流会上，金石镇人民政府镇长刘立新说。

2018年5月，湘乡市人大常委会开展了《湖南省乡镇财政管理条例》执法检查。为做好执法检查“后半篇文章”，市人大常委会将执法检查发现问题的整改情况、制度机制的完善工作作为全市人大工作创先争优评比的重要内容。经过一年多的持续跟踪监督，全市各乡镇财政预算管理水平得到普遍提升，乡镇人民政府接受人大监督的意识不断增强。金石镇成为湘乡市各乡镇严格预算管理的一面旗帜。

2018年7月，以湘乡市人大常委会开展《湖南省乡镇财政管理条例》执法检查为契机，金石镇对近5年镇人民政府财政预算执行情况进行了全面对比分析，发现财政预算管理存在科目设置不规范、基本支出标准体系不完善，预算执行缺乏约束、随意改变预算资金用途，乱支、浪费等突出问题。为进一步提升该镇财政预算和执行情况审查监督工作，推动镇财务管理和部门预算制度更好地落实，经过充分酝酿和调研后，镇人民政府出台了站办所经费预算方案，明确对镇党政办、工会、妇联等29个预算单位实行部门预算制度。镇人大根据预算法和《湖南省乡镇财政管理条例》等相关法律法规，出台了部门预算审查监督工作方案，从工作原则、范围、内容、要求等方面对加强站办所经费预算审查监督作出明确规定。

根据监督工作方案，该镇进一步规范了预算编制，明确编制原则。根据经济社会发展现状和全市第六轮乡镇财政管理体制，科学测算收入规模，坚持问题导向，合理安排财政支出，确保财政资金都用在刀刃上；将政府的全部收入和支出纳入预算管理，实现全口径预算；建立了各站办所基本支出标准体系，制定人员经费定员定额标准，保障人员基本工资、津补贴发放，保障社保费足额缴纳。结合近3年各站办所预算执行情况，按照宽严适度的原则分类分档确定各站办所正常运转的公用经费、项目支出定额标准以及其他支出标准；在编制程序上，由各站办所编制本部门预算方案，经镇财政所初审汇总后，报镇人大主席团，根据镇人大主席团意见对预算草案作修改完善后提请镇人大会议审查批准。同时，严格按照镇人大会议通过的预算执行，无预算、超预算支出一律不予报销。



湘乡市金石镇党委扩大会议研究加强站办所财政预算管理监督工作。

同时，监督工作方案明确要求，预算单位要主动接受人大监督。每月的支出审签都邀请镇人大主席参加，便于镇人大主席团及时掌握预算执行进度，提出意见、建议，制定有针对性的措施。根据实际情况，对确实需要进行预算调整的站办所，由镇人民政府提交预算调整方案，报镇人大会议审查和批准。对上一年度预算执行情况，由镇人民政府编制决算草案，报镇人大会议审查和批准。

镇党委多次召开会议，研究站办所经费预算工作，统一全镇干部思想。按照制度要求，镇人大对预算编制、预算调整、预算执行的各个环节进行全程监督，保证各个环节公开透明。镇人民政府每个季度组织召开评委会，对项目中每项支出的合理性进行综合评估和审查。镇财政所每季度定期向镇人大主席团汇报财政预算执行落实情况，镇人大主席团不定期就涉及资金使用的重要事项和重要问题进行询问，及时发现预算执行过程中的问题，确保站办所经费预算落到实处。预算执行情况在镇务公开栏进行公示，接受人大代表和社会公众的监督。

“因为有制度可循，大家都按制度办事，我感觉工作压力少了很多。”该镇财政所所长廖国林坦言。据初步统计，通过实行站办所经费预算，严格控制非生产性开支，该镇开支大幅缩减。2019年预计全镇同比减支15%以上。

“把敢于监督和善于监督结合起来，把加强预算审查监督与制度建设结合起来，念好乡镇财政预算监督‘紧箍咒’，让财政的钱用在刀刃上。实践证明，效果很好。”镇人大主席陈笑说。■

# 胡小明：于民有情，初心如磐

□ 杨治国



胡小明（中）正在走访选民。

常言说，天地之间有杆秤，那秤砣便是老百姓。在常德市武陵区芷兰街道沙河社区的群众心目中，省、市、区三级人大代表，社区党总支书记、主任胡小明爱岗敬业，一心一意为民解忧，是群众幸福生活的守护者。

## 特色扮靓社区

在街道领导和社区同事的眼里，胡小明是一个肯动脑筋、敢想敢干的人。

作为社区党总支书记，胡小明常说：“社区党建只有真正落到实处、接上地气，才能够凝心聚力、引领发展。”这些年，胡小明和社区的同志抓住沙河社区成为全区首批智慧党建试点社区的契机，严格按照“五化”要求推进党总支建设。同时，围绕非公企业党支部等“两新”党组织的建设与发展，他坚持把党建工作与网格化管理融合起来，创造出“互联网+党建”的党建工作模式。走进沙河社区的一站式服务大厅，党务、居务、商务“三务合一”的综合受理平台有序运转，前往办事的居民一致点赞：这可真是方便了咱老百姓。

扎根社区多年，胡小明与辖区内的企业结下了“鱼水之缘”。2018年3月，沙河社区与市烟草公司达成共识，以“共创、共建、共管、共享”的形式接管

了紫菱图书馆。为了将紫菱图书馆打造成为企业投资主办、社区管理运营、民众共同参与的公益性城市图书馆，在胡小明的倡导下，紫菱图书馆联合芷兰街道成立了“紫菱悦读会”文化志愿服务队。服务队将爱好读书、热爱公益的人召集在一起，定期在图书馆开展文化志愿服务，让更多的人坚持阅读，享受阅读的快乐。2019年，紫菱图书馆被省社科联评为“社会科学普及基地”，图书馆编写的《阅读日志》被评为第九届湖南省优秀社科普及读物。“悦

读紫菱”成为了社区的一张名片。

担任社区党总支书记和主任的10多年来，胡小明带领社区干部从“服务社区居民、创建特色品牌”入手，紧密对接网格化治理平台，先后将社区打造为全省“社区戒毒（康复）工作示范站”“无上访社区”“无邪教社区”“消防工作示范社区”“健康社区”，在全市创造了“党员远程教育示范点”“智慧党建示范社区”等社区特色品牌，社区多次被评为全区社会管理综合治理、党风廉政建设、控违拆违等优秀单位。

## 辛苦也是幸福

从事基层工作20多年，胡小明时时刻刻面对的都是老百姓，他真正把群众装进了心里。

戒毒康复人员一直是社会治理中的难题之一。为了切实管理好这一特殊人群，帮助他们顺利融入社会，2016年12月，胡小明以社区网格化治理平台为依托，多次与市强戒所、公安、司法、民政等部门对接，率先在全市试点建立了社区戒毒（康复）工作站，重点对戒毒康复、戒毒回归和市流转托管人员进行信息录入、登记建档、家访谈话等管理，为他们提供心理援助、就业培训等服务，帮助解决家庭失和、子女失学、拆迁失地等现实困难。2018年以来，工作站累计举办各类培训授课15场次，帮助戒毒回归人员就业6人

次，通过政府购买服务为吸毒人员提供心理咨询、心理疏导、行为矫治等服务43人次，开展帮扶救助25人次，进行临时救助15人，工作站被誉为“天网禁毒的洞庭明珠”。针对全省吸毒人员总量持续保持高位、涉毒违法犯罪不断增多的态势，在今年1月举行的省十三届人大二次会议期间，胡小明牵头提交了关于创新禁吸戒毒机制、提升戒毒效能的建议。省禁毒管理局十分重视这一建议，4月，其负责同志先后两次到武陵区召开座谈会，并就完善禁吸戒毒机制进一步征求了胡小明的意见。

在胡小明看来，每天在社区忙忙碌碌，虽然做的都不是了不起的大事，但只要能让群众满意，辛苦也是幸福。社区有居民家庭关系紧张，或者邻里关系有矛盾，胡小明就主动当起“和事佬”。2017年8月，全省信访维稳工作现场会在常德市召开，胡小明在会上作了“微信群群众工作法”的经验介绍。胡小明发现社区空巢老人较多、生活有所不便，就多方筹资将社区旧办公用房改造成居家养老服务中心，并引入家政服务公司参与居民服务，真正实现了养老服务送上门。此外，他还引入社会力量，在社区建立了“太阳山”关爱儿童之家，联合志愿者为社区留守儿童、青少年提供学习辅导、临时监护、亲子沟通等多项服务，解决了部分家庭的后顾之忧。

对社区的群众，胡小明可以说关爱有加，就是其他素不相识的人遇到困难他也是尽心尽力帮助。2017年，胡小明陪同父亲到常德市第一人民医院做检查，注意到一个身患尿毒症的9岁小女孩杨星雨，看着她小小年纪就饱受折磨，他不禁心生怜悯。了解到杨星雨家庭十分困难，医疗费没有着落，并且她已经因病辍学，他立即写了一封求助信在微信朋友圈公开发布，并通过市内多家媒体呼吁社会关注。短短2天时间，他带头捐款并募集社会资金近3万元，缓解了杨星雨家庭的燃眉之急。

### “办事放得心”

因为长期处在人民群众中间，大家哪里有困难、对哪方面的工作有意见、哪个地方有什么问题，都能够第一时间传到胡小明的耳朵里。2012年以来，他连续两届担任区人大代表，并于2016年、2017年先后当选市七届和省十三届人大代表。这些年，他先后就加快社区居家养老服务建设，规范民间借贷，增强干部担当意识、提升政府办事效率等领衔提出议案和建议20余件，推动一些群众关注的问题得到了解决，领导和群众评价他是“说话作得数，办事放得心”。

沙河社区所辖的新邦壹品小区由于开发商资金链断裂，无法缴纳税款和偿还银行贷款，导致购房业主无法办理房屋不动产登记证，加上小区接连发生电梯起火、水管破裂、围墙倒塌、地下车库和房屋墙体严重渗水等质量问题，小区业主形成积怨，多次准备采取极端方式



胡小明以志愿者身份参加小区活动。

上访维权。为了及时化解矛盾，胡小明协调相关职能部门到沙河社区召开专题会议，与小区业主代表面对面座谈，并针对小区无法办理不动产登记证问题两次在市人大常委会有关会议上提出建议，推动相关部门将新邦壹品小区列为重点关注的问题楼盘，落实了不动产登记证的办理工作。

为尽可能准确地了解民情民意，胡小明经常“白加黑”“5+2”，单独或联合其他人大代表进行专题调研、走访群众，针对群众和中小企业面临的困难及时撰写调研报告，为市、区人民政府提供了决策依据。2017年，胡小明通过微信群了解到燃气“缴费难”的问题。他立即进行了走访调查，在市七届人大一次会议期间提交了关于增加燃气缴费网点的建议。不久，常德昆仑燃气公司对缴费网点进行了调整，并开通了手机缴费功能。

心中有民，脚下有路。这些年，胡小明始终在平凡的社区岗位上默默前行。一路走来，他的敬业爱岗和民生情怀得到了全社会的充分肯定，全市优秀共产党员、“我身边的常德工匠”优秀人物等各项荣誉纷至沓来，《湖南日报》等媒体多次对其事迹进行报道。对此，心怀感恩之余，胡小明感受更多的是信任和重托：于民有情，初心如磐，在为民履职的路上，他还将继续书写精彩！

# 陈耿：一位80后人大代表的守望

□ 本刊记者 王美华



陈耿在天心区五届人大常委会第二十二次会议上作审议发言。

记者第一次在陈耿的办公室见到他时，有点惊讶，很难将资料上写着的长沙市天心区人大常委会委员、公司董事长、规划设计院院长、硕士研究生导师、客座教授等一大堆头衔与眼前这个1981年出生，留着平头、戴着眼镜的青年人联系在一起。随着采访的深入，一位人大代表的履职责任和担当、坚持和守望在记者眼前逐渐清晰——这位80后人大代表不简单。

## 肩负责任担当

陈耿，天心区五届人大常委会委员、中合慧景（湖南）文化旅游投资控股有限公司董事长、中合慧景（长沙）规划设计院院长。他曾获得天心区“五好”人大代表，入选国家旅游局2016年“万名旅游英才计划”，被中共湖南省非公委授予“优秀共产党员”荣誉称号。

当记者问陈耿，既是人大代表又是公司负责人，如何平衡履职和工作的关系时，他回答：“为民履职和工作责任是相通的。”在陈耿看来，只要找准本职工作和代表履职的结合点，就能实现双促进，“所提的议案和建议可以立足本职工作，在自己熟悉的领域，从专业视角发现问题、提出解决问题的方法，这样更有针对性和可行性。”

“天心区聚集了长沙60%的历史文化资源，坐拥湘江东岸32公里黄金岸线，非物质文化遗产占长沙城区项目资源的80%，占长沙地区项目资源的

60%。”2017年，陈耿充分依托企业在旅游规划、城乡规划、景观设计方面的综合技术优势，对天心区文化旅游资源作了分析，认为该区文化旅游资源富集，基础良好，旅游产品供给丰富、特色鲜明，发展城市旅游，坐拥地利人和，符合旅游业发展规律。经过深入调研和分析，在区五届人大三次会议期间，陈耿领衔提出了关于发展全域旅游、展现“融城核心”新作为的议案。议案提出发展目标，做了可行性分析，提出了政府主导、建设现代旅游综合治理体系，价值挖掘、打造核心吸引物体系等6个方面的实施举措，将挖掘和整合辖区

资源、区位和发展优势，发展全域旅游确立为进一步推进长株潭一体化、建设天心区“融城核心”的新担当和新抓手。这件议案被大会主席团确定为议案，由区人大常委会重点督办。

“经过两年时间的跟踪督办，目前，该议案的办理已经取得了阶段性成果。”陈耿告诉记者，9月6日，区人大常委会召开了代表议案办理推进会，区文化旅游体育局负责人在会上就议案中提及的6个方面的实施举措落实情况逐一进行了详细介绍。通过推进议案落实，全区休闲旅游产业发展形势喜人，截至2018年12月底，全区实现旅游总收入196亿元，同比增长8%，其中，国内旅游收入188亿元，同比增长9%；接待国内旅客1641.6万人次，同比增长8%；接待入境旅游者15.431万人次，同比增长3%。2019年争取全区旅游总收入突破200亿元。

说到这里，陈耿的眼神自豪而坚定。他告诉记者，议案办理取得的成果让他很有履职成就感，也让他更加体会到人大代表的责任和担当，进一步坚定了为民履职的信心。

## 坚守履职初心

2016年，陈耿当选区人大代表，同年11月，当选区人大常委会委员。当选以来，陈耿一直把为群众谋利益、办实事、做好事作为履职的出发点和落脚点。

他坚守为人民履职的初心，认真倾听群众呼声，积极为人民发声。

作为企业的负责人，平时事务繁忙，但陈耿始终把履行代表职务放在第一位。天心区人大常委会联工委主任宋立湘告诉记者：“无论是参加人大会议、常委会会议审议，还是参加闭会期间的代表视察、执法检查、监督评议等各项活动，陈耿代表从未请过假。每到值班日，他还准时去人大代表联系群众工作站接待群众来访。”在宋立湘看来，这位80后人大代表，不仅有想法、有激情，更有责任和担当。

如何做到工作履职两不误？陈耿告诉记者，他有自己的“窍门”。

“人大代表要密切联系选民，收集社情民意，其实选民就在身边。”为了更广泛地收集群众的意见、建议，陈耿“就地取材”，发动企业所有员工，让他们在生活中去观察和发现，收集周围人的所思、所想、所盼。陈耿对他们收集的原汁原味的第一手资料进行整理归类，寻找建议发力点。

他的这个点子还真不错，一开始就有20多位员工向他反映问题，经过提炼和整理，陈耿选取其中有价值的建议进行调查核实。在2016年的区五届人大一次会议期间，他提出了关于更改天心区玉兰路道路名称、关于进一步加强天心区城市绿道系统建设的建议。

“有4条路取了同一个名称，都叫‘玉兰路’，对日常出行的市民和外地游客来说，很不方便。”陈耿说。建议提交后，区民政局积极办理，已依规依程序更改了道路名称，得到群众的点赞。

如果不是发动“身边的选民”集思广益，这些小事情往往难以被关注。人大代表不仅要有善于发现的眼睛，还要有履职的智慧。正如陈耿所言：“一个人的力量有限，但集体的力量是无穷的。”

坚守履职为民的初心，陈耿提出的建议都很接地气。2017年，在区五届人大三次会议期间，陈耿提交了关于在天心区书院路湖南第一师范学院路段设立交通信号灯和地下过街通道的建议。他提出，湖南第一师范学院第一附属小学门口仅有一条人行斑马线横穿书院路，车辆快速冲闯斑马线及小学生为赶时间而不顾行驶车辆，匆匆穿越马路的危险场面屡屡可见，存在极大的安全隐患。他建议在此处增设交通信号灯设施，规划建设地下过街通道，彻底实现人车分流。

由于交通信号灯的设置需要全市统筹考虑，建议承办部门开始给陈耿的答复是“办不了”。陈耿利用专业优势，连续几天到相关路段蹲点，测算车流量，通过数据分析、反复论证，觉得此路段符合设置信号灯的条件，于是又找到管理部门负责人进行沟通，一起寻找政策上的可行性。没多久，作为替代方案的“爱心

斑马线”建好了。又过了一个多月，在有关部门的积极协调和努力下，交通信号灯终于立起来了，该路段的交通秩序得到了明显改善。2018年12月，这一建议被天心区人大常委会评为“优秀代表建议”。

## 坚持追梦前行

“代表履职的视角不能只放在微观、个案上，也要站在全局的高度，从宏观视角发现问题，思考问题，解决问题。”说这句话的时候，陈耿表情严肃，人大代表肩负的神圣职责，让他有压力，也更有动力。

在陈耿办公室的醒目位置挂着一幅字，写着“智绘中国梦”。陈耿告诉记者，作为长沙的一家旅游文化企业，中合慧景以“智绘中国梦”为发展愿景，以“精准扶贫、精准脱贫”为工作导向，以“让贫困地区老百姓有更多获得感”为发展目标。让更多的贫困人口脱贫致富，也是陈耿作为人大代表的履职目标。

中合慧景在国内率先提出文化旅游规划扶贫概念，全力推动文化旅游规划扶贫公益项目实施，创新和丰富了文化旅游精准扶贫的“湖南模式”。以企业为平台，陈耿将代表履职守望和企业发展愿景有效结合，坚持追梦前行。

湘西自治州花垣县排料乡金龙村是中合慧景进行文化旅游规划扶贫的首个项目。金龙村是一个山清水秀、美不胜收的苗族村寨，但是基础设施建设滞后，产业基础弱化，难以形成合理的文化旅游线路和产品体系。2015年初，陈耿充分发挥专业优势，带领中合慧景党支部成员数十次往返长沙、金龙村，全面考虑金龙村实际，为其量身定做了旅游开发总体策划。规划落地实施后取得显著成果。现在，金龙村樱桃节已成为花垣县重点节庆之一，仅2015年樱桃节当天，游客人数就超过3万人，有力地推动了金龙村脱贫致富。

近两年来，在陈耿坚持不懈地推进下，中合慧景分别与省人大常委会办公厅、省文旅厅、娄底市人大常委会机关、常德市文旅广体局、郴州市文旅广体局等单位一起，按照“一村一策”的基本思路，深入全省乡村，派出专家技术人员576人次，行程13000多公里，启动了多个建档立卡贫困村文化旅游规划扶贫公益项目。省人大常委会办公厅专门来信表扬中合慧景党支部为茶陵县水源村旅游扶贫作出的积极贡献。

看到实施文化旅游精准扶贫取得的丰硕成果，陈耿从内心深处感到欣慰，更坚定了发挥专长、将文化旅游规划扶贫公益项目进行到底的决心。预计到2020年底，他将带领中合慧景面向20个贫困村、20万贫困人口展开文化旅游规划扶贫公益行动。

“代”人民利益，“表”群众心声。在追梦的路上，陈耿正在砥砺前行。■

# 常育丰：做选民的贴心人

□ 肖展发



常育丰（中）察看修好后的龙长学校维护墙。

“常育丰为我们办了许多实事，做了许多好事，解了许多难事，这样的人大代表难得啊，我们选她当代表没有选错！”在双峰县杏子铺镇龙长村，说起常育丰做的好事、实事，村民如数家珍。

村民口中的常育丰，今年46岁，现任杏子铺镇龙长村计生协会常务理事。自2016年当选双峰县人大代表后，常育丰积极参加人大代表履职培训，她的眼界更宽了，也懂得如何更好地发挥人大代表的独特身份优势，为老百姓办实事。

“龙长学校屋后有一条5米高、40米长的土墙，建校时因资金紧缺只砌了2米高，如今上方经常有石头滚落，家长非常担心学校老师和学生出入安全，盼望早日排除安全隐患。但目前学校经费紧张，只好望‘墙’兴叹。”“小窑、双石、清华等6个村连接县道XJ08线的入口，由于修建多年，破烂不堪，存在严重的安全隐患，群众迫切希望修复。”2018年上半年，在走访选民的过程中，常育丰收集到这两个群众反映最突出的问题。实地察看后，她心急如焚，一边将这两个问题记在履职手册上，一边打电话向镇人大主席报告。7月份，3名县人大常委会组成人员到杏子铺镇人大代表联系群众工作站开展活动，常育丰就两处安全隐患问题一并向驻站常委会委员提出建议。他们十分重视，当天察看现场，然后分别向县教育局、县交通局转交了建议，得到两个部门的高度重视和认真办理。县教育局和杏子铺镇相关负责人在龙长村召开了现场办公会议，解决经费10多万元。一条高标准维护墙在龙长学校砌成，上面还安装了不锈

钢护栏，解除了师生和家长多年的心腹之忧。县道XJ08线连接小窑等村的公路入口不仅得到整修，还解决了困扰多年的拓宽占地问题，当地百姓都说常代表和村干部们做了件大好事。

“有事就找常代表”，久而久之，常育丰成为了选民信得过的知心人。2018年，龙长村村民曹某与邻居李某因宅基地纠纷闹得不可开交，常育丰得知情况后，先后10多次上门做工作，晓之以理、动之以情，终于让曹、李两家握手言欢。前不久，该村男青年张某与妻子刘某写好了离婚协议书，准备去县民政局办理离婚手续。常育丰闻讯后，立即上门，与他们分别促膝谈心。通过多次做工作，这对夫妻终于重归于好。

常育丰认为，当好党的惠农政策宣讲员，是一个人大代表义不容辞的责任。她加强学习，把与农业发展、农村建设、农民致富息息相关的政策，逐一摘抄到笔记本上，并用红色圆珠笔进行标注。一有空闲，常育丰就拿着笔记本和报纸，带着法律法规和政策资料，走家串户宣传，到人口集中的圩场入口宣讲。村支两委决心下大力气整治村里的环境卫生，常育丰积极协助村干部上门劝导。村里开展移风易俗活动，常育丰第一个在倡议书上签字。今年3月，村里一名老人去世，儿孙们计划办一个隆重热闹的丧事。常育丰获悉后，立即前往死者家里，向其家属宣传移风易俗的好处，劝说死者家属节俭治丧。经过常育丰的耐心劝导，最终整个丧事简单，比孝家预算少了5万元，受到了群众的好评。

龙长村妇女彭某如今逢人便说常育丰给了她第二次生命。原来，之前彭某总认为自己年轻，不情愿参加县镇有关部门组织的“两癌筛查”检查，常育丰多次上门，动员她去做检查。彭某怀着试试看的态度前去检查。结果，一检查，查出疑似患有宫颈癌。常育丰马上动员彭某前往长沙，到湘雅附二医院作进一步检查，最终彭某及时成功地做了手术。

龙长村距杏子铺镇有5公里路，村民特别是老人到镇里办事很不方便，常育丰主动义务为他们代办手续、代领包裹等，受到群众的欢迎，村民们说，常代表就是他们身边的“活雷锋”。

一位代表就是一杆旗。3年来，常育丰忠实履职，认真兑现当选人大代表时的承诺，真正成为了选民信得过的贴心人。■

# 李福珍：深耕中药材产业

□ 唐胜红

“我种植中药材已经十年多了，有一定的经验和种植技术，对市场行情比较了解，作为一名人大代表，一个企业负责人，我有责任为乡亲们提供更多帮助和服务，带领更多群众脱贫致富。”桂东县十五届人大代表、桂东县珍源现代农业发展有限公司总经理李福珍充分发挥大山的资源优势，带领山区群众走上了一条勤劳致富的新路。

李福珍早年打过工、摆过摊、开过店，2009年，因为看好家乡的药材种植前景，于是关掉店铺，将多年积攒的5万余元全部换成了七叶一枝花块茎种苗，在自家的2亩自留地里试种。然而，种植初期，由于不懂种植技术和不善管理，李福珍以200元/公斤的价格购买的七叶一枝花块茎试种失败，第一年便血本无归。第二年，李福珍又尝试育种七叶一枝花，块茎种下去，次年春天却不见发芽。从哪里跌倒就从哪里爬起来！不服输的李福珍使出了浑身的拼劲，不懂种植技术，就看书、上网学习；不清楚七叶一枝花的生长习性，就反复进山实地观测。最终，经过三四年的经验积累，通过人工控制温度、湿度，李福珍成功打破了七叶一枝花的休眠期，实现了每年育种，种苗成活率达到99%。2015年，李福珍成立了红珍特色药材种植专业合作社，发展珍稀名贵中药材500余亩，品种20余个，年总产值500多万元。此后，李福珍的种植规模一年比一年大。

“我的身上背负着人大代表的责任与使命，我不能辜负群众。”2016年，李福珍当选县人大代表，她十分珍惜这一荣誉和责任，坚持理论学习，执行党的政策，积极参加县委、人大常委会、县人民政府组织的各项学习、调研、培训、会议活动，积极建言献策。她多次就加大扶持中药材产业发展提出建议，并得到了县委、县人民政府的重视。2017年，桂东县委办公室、县人民政府办公室下发了《关于加快中药材产业发展的实施意见》，每年财政预算安排中药材产业发展资金1000万元用于药材基地建设、中药材加工、质量安全保障、品牌创建和产品营销等。此外，李福珍领衔提出的关于解决非贫困村与贫困村扶持力度不平衡问题、关于发展生态农业的建议均得到了县里相关职能部门的重视和办理，推动了全县扶贫工作、生态农业发展。2018年，在桂东县申报“湖南省中药材种植基地示范县”、桂东中药材产业入列“湖南省主导特色产业发展指导目录（一县一特）”工作

中，李福珍积极主动提供产业发展资料，提出参考建议，有力地配合了工作进程。2018年，李福珍被评为优秀县人大代表。



李福珍（左）在走访选民。

“一家富裕不算富，大家富了才是真富。”出身贫寒的李福珍深知这一道理，她注重发挥人大代表的示范引领作用，带动群众增收致富。她自建珍稀名贵中药材繁育基地80亩，示范种植基地850亩，并把繁育和示范种植基地作为中药材种植技术交流、培训的载体，举办中药材种植培训班，发放资料，到农户田间地头开展技术指导，引导农户种植中药材900余亩，累计帮扶了3645人。李福珍将带领公司进一步开展与青山乡彩洞、罗家、寨坪、宋家等村的贫困农户合作，发展七叶一枝花、黄精中药材基地1000余亩，通过产业发展带动更多群众增收致富。同时，李福珍还特别注重帮困扶弱。为了增强贫困户的脱贫信心，李福珍采取“公司占股51%+贫困户占股49%”的模式，分别在沅江镇上东村、大塘镇蛟龙村建立药材种植基地，2018年帮扶沅江镇上东村贫困农户139户、寒口村贫困农户141户发展黄精、七叶一枝花基地300余亩。

“我的能力或许不大，但我会尽我所能，做到最好。”李福珍以爱心回报社会，关心和帮助贫困群众，近年来资助贫困学子10万余元。“今后，我仍会履行好代表的职责，也会坚定步伐走药材致富路，带动更多的群众增收致富。”李福珍说。

栏目主持 / 刘青霞

《湖南省实施〈中华人民共和国种子法〉办法(修订草案)》，经省人大常委会三次审议，于9月28日通过。作为实施性的地方性法规，立足湖南种业大省的实际，实施办法既不照搬照抄上位法，又对上位法重点作了细化规定，只有十八条，干净利落，务实管用，是我省地方立法的一次有益探索。

### 务实管用的立法原则

原《湖南省实施〈中华人民共和国种子法〉办法》颁布实施于2004年，在规范我省种子市场秩

序、保护生产者和经营者合法权益、推动新品种选育等方面发挥了重要作用。2015年11月4日，省人大常委会对实施种子法办法进行了全面修订。原实施办法颁布已实施15年，与新修订的种子法有关规定存在不一致、不适当的情形，和我省当前种业发展实际情况、发展新形势也存在不协调、不适应的问题，有必要适时予以修改。

新修订的种子法有十章九十四条，对我国现代种业制度进行了全新构建，政府职责、财政扶持、种质资源保护、种子生产经营许可、种子储备、引



7月2日，省人大法制委、常委会法工委、省人大农业与农村委主要负责人就实施种子法办法修订草案听取省直单位专家意见。

种备案、种子生产经营监管、法律责任等内容全面系统而且很有操作性。省人大常委会制定实施性的地方性法规，发挥的空间很小，如果对上位法制度进行重复性规定，等同于照搬照抄，显然没有立法的必要。湖南是有名的种业大省，特别是杂交水稻对全国乃至全世界的种业作出过重大贡献。湖南种业存在的实际问题，尽管上位法均有解决的原则性规范，但有的规定较为抽象，需要进一步加强操作性。因此，找准问题，抓住湖南种业发展的关键，让实施办法成为攻坚克难的实用工具，应该成为立法的原则。省人大常委会党组书记、副主任刘莲玉在7月的主任会议上，听取省人大法制委、常委会法工委关于实施办法修改情况的汇报时明确指出：人大立法工作要按照习近平总书记“创造性地做好立法工作”的指示精神，进行自我革命，坚决不照

## 文章不写半句空

——湖南省实施种子法办法修订侧记

□ 丁必权

抄上位法，要立有效管用的法，将实施办法作为创造性立法、立务实管用的法的一个示范。

### 务实高效的立法协作

种子问题是农业、林业自然科学的范畴，专业性较强。因此，种子立法不仅仅是法律层面的事情，制度设计需要专业视野和专业意见的支撑。省人大法制委、常委会法工委的法律专业人士如果关起门来搞立法，无异于闭门造车、纸上谈兵。只有借助专门委员会的力量，发挥其作用，与专门委员会协作立法，取长补短，才能实现立有效管用的法这一目的。

省人大法制委、常委会法工委向省人大农业与农村委员会发出了协作邀请。从立法程序上来讲，省人大农业与农村委已经对政府议案稿作出了审议

意见报告，完成了阶段性任务，但依然全身心投入，实实在在针对问题开展精准调研，准确及时地提供问题解决方案。可以说，实施办法的修订通过，是省人大法制委、常委会法工委、省人大农业与农村委通力协作结出的硕果。

6月下旬，省人大农业与农村委主任委员刘宗林率领省人大农业与农村委、常委会法工委有关工作人员，赴四川省学习考察种子管理地方立法工作，返程后又召开碰头会，把考察学习的收获和四川省的立法经验通报常委会法工委，并提出修改思路、修改意见建议。

7月初，省人大法制委、常委会法工委、省人大农业与农村委联合召开了省直专家座谈会，省人大农业与农村委主任委员刘宗林、省人大法制委主任委员王刚、常委会法工委主任吴秋菊出席，邀请省农业农村厅多年分管参与法规工作的厅领导、前后三任种子处处长、省林业局法规改革处、省种苗站、省农科院、省林科院、省隆平高科等单位的专家参加，与会专家提出了许多宝贵意见。

省人大农业与农村委的有关领导还多次参加实施办法修订草案的改稿，研究种子法和湖南省情，提出修改意见、理由、依据，为法规草案稿的完善贡献了智慧。省人大农业与农村委的支持配合为实施办法草案的修改完善打下了坚实基础，也为在法规关键内容架构上达成共识营造了良好氛围。

## 切实可行的制度设计

立法主要是解决问题、为高质量发展服务。为找准问题，搞好制度设计，常委会法工委会同省农业农村厅、省林业局携办法修订草案修改稿，赴怀化市、洪江市、会同县调研，还先后两次召开省直专家座谈会征求意见，书面征求省政府办公厅、14个市州人大常委会法工委、9个基层立法联系点、部分省人大代表、种粮大户的意见。

根据调研掌握的实际情况，常委会法工委分析整理出我省种子工作、种子产业发展中存在的主要问题，如：各级人民政府种子保护职责不具体、种质资源保护工作及范围不具体、引种备案的规范及约束规定不具体、对以试验之名行销售之实行为的制约措施不明确等。问题出来了，解决问题的方案是否切实可行，这是制度设计的生命线。立足于解决问题、适应实际工作需要，常委会法工委着手修

改完善相关条款。鉴于上位法规定很全面、详细，我省实施办法应以拾遗补缺为主，所以重点在适应我省实际需要上加以精准细化，针对种子工作中存在的突出问题、监督管理中的难点问题进行制度设计，增加有操作性的内容。在反复征求种业企业、管理部门、专家学者的意见基础上，实施办法设计了六项制度，即：一是省人民政府制定种业发展规划职责规定。针对湖南种业大省实际，增加规定省人民政府制定种业发展规划，发展优势特色品种，推动现代种业健康发展的职责。二是种质资源保护制度规定。为促进种质资源保护落到实处，一方面，规定“占用种质资源库、种质资源保护区、种质资源保护地的，需经原设立机关同意并实施异地重建，防止种质资源破坏流失”；另一方面，增加一条规定对县级以上人民政府应当予以重点保护的种质资源范围进行列举。三是引种备案、引种试验时间要求的具体规定。针对我省引种备案监管难以落实，以及引种实践中存在不尊重科学，盲目引种、不规范引种等问题，增加一条，对引种备案、备案公告内容、引种试验时间要求作出明确规定。四是投诉举报制度规定。针对种子经营市场放开，多点经营发展快，县级以上人民政府农业农村、林业行政主管部门监管工作难度加大的实际情况，借鉴外省市地方立法经验，增加一条，规定县级以上人民政府农业农村、林业主管部门应当建立投诉举报制度并依法处理种子违法行为。五是种子储备质量管理规定。修改完善了各级人民政府种子储备及质量检验等职责，进一步明确了省人民政府以及省农业农村、省林业主管部门、市（州）、县（市、区）人民政府的相应职责，并增加规定种子承储单位的义务，并明确县级以上人民政府农业农村、林业主管部门定期进行种子质量检验和更新职责。六是种子质量监管制度规定。针对种子质量检验工作实际，依据种子法，修改完善了用种安全监督管理评价制度，修改完善了主要农作物种子、林木良种进行纯度种植鉴定或者实验室快速检测纯度鉴定等相关规定。

总之，实施办法的修订通过，是省人大常委会立法改革创新标志，也是省人大常委会创造性立法、立有效管用的法的一个样本。实施办法的施行，一定会有力促进我省种子工作，推动我省种业更好地发展。■

栏目主持 / 陈彩艳

# 法工委创设发言人制度的突破意义

阿 计 (北京·资深记者)

8月21日,全国人大常委会法制工作委员会举行了第一次新闻发言人记者会。由此,全国人大常委会法工委发言人制度正式启动。

自1983年全国人大会议发端的全国人大新闻发言人制度已延续至今,每次常委会闭会后由办公厅举办的新闻发布会也形成了例行机制。与上述信息公开形式相比,此次创设的法工委发言人机制,不仅拓展了人大会议闭会期间的信息公开渠道,而且高度集中于立法议题的运行模式,更有着独特价值。作为举足轻重的立法工作机构,法工委深度介入立法的各个环节,是人大行使国家立法权不可或缺参谋助手。正因此,由法工委开辟独立的发布平台,当能助推立法公开更加及时、准确,亦能从根本上提升其专业性和权威性。

此次法工委发言人的“首秀”,不仅盘点了人大常委会今年上半年的立法进展,还通报了下半年的立法安排。如此立足全局的立法总结,体现的正是这一新机制的运作特质。而由此确立的立法公开一般范式,不仅能最大程度地满足公民的立法知情权,也是立法彻底走出“政治秘籍”的精神宣示。

又一个重大突破是,法工委发言人围绕今年上半年公布的15部法律草案,逐一披露了所采集的立法意见数量、来源、内容,以及采纳情况。当下,法律草案公开征集意见已成立法常态,但反馈机制仍有待改进。法工委发言人制度的创设,则有效弥补了这一“短板”。此次系统、详实的反馈,彻底改观了以往信息分散、时有缺失的不足。这不仅标志着



法工委发言人制度的创设,当可视为立法公开的新起点,其前景令人期待,也值得努力。

立法法的基本要求得以真正落地,更深远的意义还在于,立法机关对民意的真诚尊重,必将进一步激发公共参与的热情,确保立法成为嵌入民主和公意的制度公器。

此外,法工委发言人还针对高空抛物伤人如何追责等热点议题,回答了记者提问。这也正是新闻发言人制度的独到优势所在,即并非局限于单向型的信息告知,而是引入互动型的信息沟通,进而大大拓展立法公开的深度和广度。尤其是,以清晰的立场表达回应社会关切,既是立法机关与社会大众良性互动的高效手段,也是凝聚立法共识的快捷路径。在近距离倾听社会立法诉求的同时,亦将赢取公众对立法最大的支持和认同。

自然,作为一种新生的立法公开机制,法工委发言人制度还有待更多的探索。比如,在多种人大信息公开形式并存的情形下,如何合理整合资源,以构建起多元化、互补型的立法公开机制;再比如,法工委发言人制度分为定期和不定期两种发布形式,如何科学分配议题,以强化全方位、动态化的立法公开效能。尤其是不定期发布,是否可以事先征集公众的关注重心,以进一步聚焦立法舆情,促进公共参与;还有,由全国人大常委会法工委成功试水的发言人机制,能否在地方人大常委会法制工作机构复制推广,最终塑造多层次、立体化的立法公开制度体系……诸如此类的改革选项,都为未来打开了新的想象空间。

也正因此,法工委发言人制度的创设,当可视为立法公开的新起点,其前景令人期待,也值得努力。■

# 让人大更好地走向人民

李宗彦 (山东·人大工作者)

9月19日,16位高校、中学的思想政治课教师,应邀现场观摩了北京市人大常委会全体会议。下一步,每次北京市人大常委会会议都将邀请思政课教师观摩,通过教师,最终让学生更好地了解人民代表大会制度。9月24日,浙江省人大常委会首次组织10位大学生集体旁听常委会全体会议。

让人大走向人民,使社会各界、特别是青少年深入了解并认同我国的根本政治制度,其重要性不言而喻。至今仍然有很多人并不了解人大,有的认为人大只是一年开一次会议。多年来,让人大从神圣的权力殿堂,走向寻常百姓,这样的努力始终在进行。

拿旁听常委会会议来说,早在1985年,山东省潍坊市就建立并实施了公民旁听常委会会议制度。1989年制定的《全国人民代表大会议事规则》规定全体会议设置旁听席。此后,越来越多的地方人大出台了旁听制度,旁听人大及其常委会会议渐成常态。2000年,有20位公民旁听了辽宁省大连市第十二届人大第三次会议。在旁听中,人大和人民的距离在不断拉近。

体现民情、汇聚民意、集中民智,是一部良法的内在属性。为了做到民主立法,人大也紧紧依靠人民。1999年,广东省人大常委会在全国首次举行立法听证会,就《广东省建设工程招标投标管理条例(修订草案)》听取意见。很快,立法听证如雨后春笋般在各地涌现,并在2000年写入立法法。立法听证是开门立法的举措之一,在实践

中,立法论证、法律草案向社会公开征求意见等措施,都有效提高了立法的民主化、科学化水平。

人大走向人民,一路走来,没有最好,只有更好。不妨回望来时路,以便更好地前行。比如在旁听人大会议、常委会会议方面,除了仪式感强的大会、全体会议,可否把旁听的重点放在分组会议上?既能增强旁听人员的人大意识,也能增强人大代表和常委会组成人员的责任感、使命感,提高会议质量。在立法听证方面,有不少立法听证会,从过程到效果,与一般的立法座谈会区别不大,怎样在实践中强化听证特点?监督作为人大的一项重要职权,在执法检查、专题询问等方面如何更好地让人民参与?这些都需要不断探索。

人大走向人民,还要做好人大代表对各项工作的参与。代表是人大的主体,体现的是人民的利益和意志。所以,让代表充分地参与人大工作,是让人大更好地走向人民的题中之义。本届全国人大常委会实施与列席常委会会议的代表座谈机制,栗战书委员长多次与代表座谈交流,听取代表意见建议,发挥了很好的示范带动作用。

“求木之长者,必固其根本。”今年是新中国成立70周年、全国人民代表大会成立65周年,也是地方人大设立常委会40周年,站在这样的时间节点,进一步密切同人民群众的联系,牢记初心使命,以人民为中心,人大这棵大树一定会更加根深叶茂。■

栏目主持 / 陈彩艳



让人大走向人民,  
使社会各界、特别  
是青少年深入  
了解并认同我国  
的根本政治制度,  
其重要性不言而喻。

# 大学生“较真”， 扳倒上海迪士尼“霸王条例”

主持人

今年3月，上海迪士尼乐园（以下简称上海迪士尼）因“禁止自带饮食”被华东政法大学大三学生小王告上了法庭，9月12日，原被告双方达成调解协议。原告食品损失46.30元，上海迪士尼补偿50元。

今年初，小王因携带零食被园方工作人员翻包阻拦。小王查询发现，美国和法国的3处迪士尼并没有禁止消费者携带食物入园，而中国和日本迪士尼却禁止。

小王认为，上海迪士尼相关规定目的是提高园内餐饮业的创收，侵害了消费者的合法权益，便将上海迪士尼告上了法庭。

上海迪士尼刚开园时，仅“禁止自带已开封、无包装饮食”，但从2017年11月15日起，则规定“不得携带以下物品入园：食品；酒精饮料；超过600毫升的非酒精饮料”。

此事引发广泛关注，人民网曾四问上海迪士尼，为何如此双重标准？中国消费者协会8月14日表示：支持该学生对上海迪士尼的诉讼，迪士尼搜包是有损消费者人身权益的行为。

在舆论关注下，9月11日，上海迪士尼正式推出食品和安检新规：游客可携带供本人食用无需加热加工的食品及饮料进入乐园，安检人员不再翻包。小物件寄存一整天仅需10元。

**曾杰（读者）：**上海迪士尼“禁止自带饮食”规定曾在网上闹得沸沸扬扬，最终以“食品和安检新规”落幕。这是舆论监督、消费者积极维权的结果，让人欣慰。

上海迪士尼禁带饮食的强制性规定，意在“划地圈钱”、变相强制游客在园内购买高价食物，其本质是“霸王条款”。比如，一根热狗，园区内卖到了35块钱，一瓶可乐要20块钱，比在园区外购买同款食品贵了将近5倍。而且园区内餐饮味道又

不尽人意，使游客心理落差较大。长此以往，必定会消耗游客对园区的好感和重游的意愿。

对此，笔者认为，一方面，市场监管部门要强化监管，及时纠正上海迪士尼的违法违规行为；另一方面，上海迪士尼也要注重消费者的感受，改善服务质量与态度，树立友好型企业形象，赢得更多消费者信任。

同时，对于霸王条款，消费者要敢于“较真”，敢于“说不”，以维护自身权益。



**蒋海松**

（湖南大学法学院副教授）

## 上海迪士尼无权以格式条款禁止游客自带食物

据澎湃新闻题为《大学生起诉上海迪士尼：“禁带食品入园”类似餐饮业霸王条款》的报道，起诉者小王现场拨打12345和12315投诉热线进行投诉，对方告诉小王，“禁止携带食物”是上海迪士尼制定的，是符合法律规定的，而小王跟他们说这明显是违法的，侵犯了消费者的权益。笔者支持小王的观点。

上海迪士尼的游客须知条款系格式条款，但该格式条款不得作出排除或者限制消费者权利、减轻或者免除经营者责任、加重消费者责任等对消费者不公平、不合理的规定。消费者权益保护法第九条明文规定：“消费者享有自主选择商品或者服务的权利。消费者有权自主选择提供商品或者服务的经营者，自主选择商品品种或者服务方式，自主决定购买或者不购买任何一种商品、接受或者不接受任何一项服务。消费者在自主选择商品或者服务时，有权进行比较、鉴别和挑选。”而上海迪士尼的格式条款限制了消费者对食品所享有的自由处分权，变相迫使消费者在园区内购买高价食品，更限制了消费者权益保护法第九条规定的自主选择权，这两种权利的限制给消费者带来极大不便，更导致消费者大量增加了不合理的开支，显然是不合理的限制了消费者权利。因此，该格式条款无效。

之前另外几起类似起诉迪士尼的案件却败诉，法院认为企业有自主经营权和管理权，被起诉人的经营方式已形成商业模式和国际惯例，并且也得到中国官方的认可，起诉人将“开包检查”和被告知“不得携带食品入园”的行为认定为侵权行为是对民事诉讼法法的曲解。

笔者认为，这些法院的判决明显不当。迪士尼有权禁止游客携带食品饮料若属于企业自主经营权或管理权，这种权利只能适用于企业内部，只对与企业签订劳动合同的劳动者有约束力，并不能对消费者行使该权利。至于已形成商业模式和国际惯例并得到官方认可则应当是法律、法规、规章的认可，法律明确规定了“不得携带入园”之类格式条款是无效的条款，某些法院以此类无效条款来做出判决是荒谬的。

而且，迪士尼在入园食物携带方面，对欧美不做限制，却在亚洲做出限制，其在亚洲地区和欧美地区实行差别待遇，有违国际法中的公平原则，亦违反了消费者权益保护法第十条规定的公平交易权。这一类限制当然无效。

### 搜查背包侵犯消费者尊严权

小王的诉讼请求提到：“在原告进入上海迪士尼度假区时对原告随时携带的背包进行搜查的行为侵犯了原告的人格尊严。”笔者支持这一诉求。

民法总则第一百零九条规定，自然人的人身自由、人格尊严受法律保护，该条规定了自然人的一般人格权，上海迪士尼的搜查行为即便未侵害游客隐私权，但若侵害了游客的人格尊严与人格自由，游客可以引用该条款作为请求权基础依法要求承担侵权责任。

消费者权益保护法第二十七条也明确规定：“经

营者不得对消费者进行侮辱、诽谤，不得搜查消费者的身体及其携带的物品，不得侵犯消费者的人身自由。”

搜查在法律上是刑事诉讼法中规定的一种侦查措施，其适用是有严格的条件的，根据刑事诉讼法第一百三十六条，为了收集犯罪证据、查获犯罪人，侦查人员可以对犯罪嫌疑人以及可能隐藏罪犯或者犯罪证据的人的身体、物品、住处和其他有关的地方进行搜查。

首先，能够采取搜查措施的应当是侦查机关，而一般的私主体是不具有搜查权的。其次，搜查的目的是收集证据，查获犯罪人，而不是防止游客带食品。最后，搜查的范围限于与罪犯或犯罪证据有关的地方。迪士尼是不享有这种搜查权的。

私权利主体采取搜查行为一般是构成侵权的，除非是具有正当防卫、紧急避险等正当化事由，或者在采取情况紧急来不及寻求公力救济而采取私力救济的情形。显然，迪士尼也不具备此种情况下的搜查权。

### 景区内食物定价权及其限制

景区内食物定价较高，确实是一个普遍现象。作为一家企业，是否可以以较高的价格出售自己的食品？答案当然是可以的。景区有较高的运营成本，适当提价也是可以理解的。但前提是，这种自主定价权必须是在市场充分竞争的前提下才属于正当行使。否则就属于垄断价格或利用市场优势地位侵害消费者权利。比如，你可以卖高价，但顾客可以自主选择。在这一点上，上海迪士尼貌似有理，但须知上海迪士尼是中国内地唯一的迪士尼乐园，中国游客如果想不出境而游玩迪士尼乐园，就必须接受这样的高价而无从选择，这就是一种滥用支配权。这种高定价是不合理的。

### 店大欺客的霸道何时休

正如迪士尼的自我辩解所说的那样，禁带食物、翻包检查等，并非是迪士尼的独家做法，而是不少主题乐园的共性行为。此外，在影院等娱乐场所，禁带饮品食物，动辄翻包检查，亦不鲜见。但如前面所分析，这些看似普遍的商业规矩，其实并不合法。消费者权益保护法赋予消费者享有自由选择权和公平交易权在现实中要落实很难。

但存在的不一定就是合理的，类似的普遍做法体现的是店大欺客之类的霸道和漠视权利保护的傲慢。对此，有关部门必须严格执法，予以清查，加以纠正。小王作为一个在读大学生，敢于为权利而斗争，善于运用法律亮剑，为消费者维权做出了一个表率，值得我们学习。■

栏目主持 / 蒋海洋

## 提前上班途中发生车祸，应属合理时间

**案例** 冯某生前是某公司保安，公司规定冯某的正常上班时间为8点30分。冯某平时有提前到达公司并进行早锻炼的习惯。2016年12月28日6点35分左右，冯某在公司门口附近横过马路时发生交通事故，当场死亡。交警大队认定冯某负本次事故的次要责任。

随后，冯某家属申请工伤认定。人力资源和社会保障局经调查后认为，冯某发生交通事故不是“上下班途中”的合理时间，因此，不予认定冯某为工伤。冯某家属诉至法院。一审法院判决撤销人力资源和社会保障局不予认定工伤决定，责令其重新作出决定。判决后，人力资源和社会保障局与公司均不服，上诉至中院，中院最终判决维持原判。

### 说法

(谢炳城 / 深圳华创印刷有限公司人力资源总监)

工伤保险条例第十四条规定：“职工有下列情形之一的，应当认定为工伤：……(六)在上下班途中，受到非本人主要责任的交通事故或者城市轨道交通、客运轮渡、火车事故伤害的。”这一规定可以解读为三个要素，一是目的要素，职工必须以上下班为目的；二是时间要素，即必须是在职工上下班的合理时间内；三是空间要素，即必须是职工在上下班的合理路线内。三个要素相互关联，浑然一体，不可

割裂。职工提前上班并没有改变“上下班途中”的本质，应认定为“合理时间”。

其一，冯某发生事故当日的出行路线与平日上下班正常路线一致，冯某提前上班并不悖于生活常理。其二，冯某虽提前上班且在规定的上班时间内前两小时发生车祸，其本意是以上班为目的，并且在合理路线内。其三，冯某喜欢在上班前进行锻炼，并不违反法律法规的禁止性规定。两审法院认为冯某属于工伤，并不无当。

## 劳动争议中和解协议的法律风险

**案例** 李某到久诺公司从事保安工作，月工资2800元，双方未签订书面劳动合同。半年后，李某离职并申请劳动仲裁，请求解除劳动关系，要求公司支付当年4月份工资1867元、违法解除劳动合同赔偿金2800元及双倍工资14000元。仲裁期间，双方签订和解协议，主要内容为：双方解除劳动关系，久诺公司同意支付李某一次性赔偿金2800元及当年4月份工资1867元，合计4667元，双方履行以上义务后，李某不得以任何理由要求久诺公司履行其他义务。随后，李某向劳动仲裁委申请撤回仲裁请求，久诺公司也向李某支付了4667元。

不久，李某再次提起劳动仲裁，要求久诺公司支付双倍工资16800元，劳动仲裁委裁决支持李某该请求。久诺公司不服，诉至法院处理。一审法院认定：久诺公司应承担未签订劳动合同的法律后果，支付双倍工资；协议约定4667元相对于双倍工资14000元的金额相差巨大，显失公允，故应依法支付双倍工资。久诺公司上诉，二审法院维持原判。

### 说法

(张怒 / 湖南湘达律师事务所律师)

和解协议内容不完善，导致“案结事未了”，仍需支付双倍工资，增加了公司的诉讼成本。根据劳动法司法解释规定，劳动者与用人单位就解除或者终止劳动合同办理相关手续、支付工资报酬、加班费、经济补偿或者赔偿金等达成的协议，不违反法律、行政法规的强制性规定，不存在欺诈、胁迫或者乘人之危情形的，应当认定有效，用人单位和员工自愿签订的和解协议具有法律约束力，不得反悔，但实践操作情况各不相同。

久诺公司称，本案的和解协议是双方在劳动仲裁委协商达成的，“最后没有跟李某读一遍”。公司未聘请律师，系自行处理，缺乏专业知识和法律严谨性，和解协议未能全面解决双方争议、弃权条款约定不明、表述模糊，成为引起后案的法律风险。因此，用人单位签订相关协议时，需充分考虑法律风险，表述规范、详尽，避免因协议内容和表述的漏洞引发不必要的麻烦。

栏目主持 / 蒋海洋

# 着力提高设区的市立法质量

□ 邓尚文

株洲市作为湖南省第一批可以行使地方立法权的设区的市，于2015年12月开始制定地方性法规。3年多的立法实践，我们领会到了全面赋予设区的市地方立法权的重大意义，感受到了立法对地方经济社会发展的引领和推动作用。如《株洲市农村村庄规划建设管理条例》于2017年3月1日实施后，到2018年9月底，全市已实现乡镇审批全覆盖，发放乡村建设规划许可证1725本，个人建房批准书1282本，全市农村村庄规划建设管理步入法治化轨道。

当前，在地方立法实践中，还存在一些突出的问题和困难。从株洲的情况来看，主要表现为“三个不平衡”：一是在立法积极性上，存在“人大系统热，政府系统冷；人大法制委、常委会法工委热，其他专门委员会冷；市级层面热，县级层面冷”的“三热三冷”问题；二是在立法责任上，法规形成的立项、起草、审议等环节，存在以“前松后紧”为主要表现的把关责任不平衡现象；三是在立法能力上，设区的市各环节现实的立法力量与其承担的立法职责所需的能力还有较大的差距，责能不相称。这些问题和困难，一方面，严重影响了立法资源的培育，使地方立法面临“无米下锅”的困境；另一方面，导致政府相关部门、人大相关专门委员会实际承担的责任与立法法所要求的应该承担的立法职责不匹配，制约了地方立法权的有效行使。在一定程度上讲，虽然设区的市被赋予了地方立法权，而实质上地方立法红利却没有得到应有的释放。为更好发挥地方立法对改革和经济社会发展的引领和推动作用，在省人大常委会的指导下，株洲以改革创新思维，通过建立立法项目培育、全程参与工作、常委会组成人员调研、文稿打磨会议等四项机制，落实常委会组成人员的主体责任，人大有关专门委员会的把关责任，人大法制委、常委会法工委的立法技术和法律把关责任，县（市、区）的立法配合责任，把握立法工作中的四个重点，着力提高地方立法质量和实效。

## 建立四项机制

建立立法项目培育机制。为破解地方立法既

“资源满库”又“无米下锅”的尴尬局面，着眼地方治理需要，我们不仅推动市县两级政府及其部门挖掘立法资源，培育立法项目，还要求人大相关专门委员会每年都要开展立法调研工作，同时，面向社会征集立法建议，多管齐下，培育立法项目，逐步解决立法建议多、立法项目少的问题。

建立全程参与工作机制。为提高立法工作的质量和效率，我们坚持人大主导立法，在实践中推行“提前介入、全程参与、分工合作、整体推进”的做法，整合人大有关专门委员会、常委会法工委、起草单位、政府法制办和立法咨询服务机构等单位力量，全过程参与立法工作的各个环节，自始至终共同参与、整体推进，不搞“铁路警察，各管一段”，切实增强了立法合力，提高了立法实效。

建立常委会组成人员调研机制。没有调查就没有发言权。考虑到常委会组成人员多是“兼职”立法的现实情况，我们建立了常委会组成人员全员调研机制，在法规草案审议期间，将常委会组成人员分成若干小组，由主任会议成员带队，深入基层、深入群众开展调研。特别是对法规草案审议过程中的热点难点或争议较多的条款，开展有针对性的调查研究，为常委会组成人员高质量审议、达成共识奠定了坚实的基础。

建立文稿打磨会议机制。按照“上位法、相关法、其他参考资料”的结构模式，由常委会分管副主任主持，组织人大有关专门委员会、常委会法工委、条例草案起草单位、政府法制办及湖南师范大学法学院、湖南工业大学法学院等合作单位，以联席会议的形式，集中封闭改稿，对条例草案进行反复比较、推敲、打磨，不达共识不过关，切实提高条例文稿的质量。

## 落实四个责任

立法责任，重于泰山。为防止“看似大家负责，其实无人担责”，我们重点落实了四个责任，使立法过程每个环节，都做到人人负起责来。

落实常委会组成人员的主体责任。强化常委会组成人员是常委会立法主体的意识，要求在各环节主动参与，主动作为。同时，及时将上位法、相关

法、参阅资料、分组调研报告及每轮修改情况发送常委会组成人员，为他们发挥主人翁作用创造条件，切实落实好主体责任。

落实人大有关专门委员会的业务把关责任。专门委员会有对口联系相关单位的优势，对法规所调整的事项相对熟悉，具有较强的专业性。在实践中，我们注重强化专门委员会对立法的必要性、草案的专业性和重点难点问题等方面的把关责任，把好立法专业质量关。

落实人大法制委、常委会法工委的立法技术和法律把关责任。人大法制委、常委会法工委直接从事法规草案修改、统一审议工作，其组成人员和工作人员大都具有法律专业知识。坚持落实人大法制委、常委会法工委对法规草案的合法性、协调性、规范性等方面的把关责任，把好立法技术质量关。

落实县（市、区）的立法配合责任。树立地方立法权是全市域范围立法权理念，重点从立法资源培育、立法调研、法规实施后评估等方面，落实县（市、区）的立法配合责任，使地方立法更加接地气，提高针对性和可操作性。

## 把握四个重点

立法工作是一项严肃、系统而复杂的工作，要学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，坚持以良法促发展、保障善治。在立法实践中，结合株洲实际，我们注重把握四个重点。

重特色，立足市情选好题。设区的市立法是国家和省级立法的补充，必须着眼地方实际、体现地方特色。从我们的立法实践来看，始终坚持与株洲是长株潭一体化重要一极的地位相契合，与株洲加快建成“一谷三区”的要求相适应，与株洲全面深化改革步入深水区的需求相呼应，在宪法和法律允许的范围内，进行了积极的探索和实践，取得了实实在在的效果。2016年，株洲坚持规矩先行、立法规范，制定了《株洲市人民代表大会及其常务委员会立法条例》，并根据“市区强、县域弱”的实际，突出一个重点领域，制定了《株洲市农村村庄规划建设管理条例》，力求用法治力量破解“有新房、无新村”问题。2017年，为适应国家城市管理的全面深化改革，总结提升株洲城市建设和管理经验，制定了《株洲市城市综合管理条例》。2018年，从株洲是湖南省和全国的老工业基地的实际出发，在清水塘老工业区搬迁改造的同时，适时推进制定《株洲市工业遗产保护条例》。2018年，《中国人大》杂志微信公众号“西交民巷23号”刊发文章，综述3年

坚持对法规的核心问题，从正、反、中三方听取意见，集中智慧，既力求“最大公约数”，又在矛盾焦点上“砍一刀”，确保鲜明立法导向和规范要求。

来设区的市立法情况，在595件地方性法规中，列举肯定了两部条例，《株洲市农村村庄规划建设管理条例》就是其中之一。

拓渠道，博采群议聚民智。在立法过程中，为了让人民群众有序参与立法，确保各方意见充分表达，我们积极创新方式、拓展渠道，不仅注重收集利害关系人的意见，同时注重收集其他方面人士的意见。比如对每一部条例草案都举行了听证，工业遗产保护立法还开展了立法协商等。坚持对法规的核心问题，从正、反、中三方听取意见，集中智慧，既力求“最大公约数”，又在矛盾焦点上“砍一刀”，确保鲜明立法导向和规范要求。

抓关键，重点突破核心条款。坚持问题导向，聚“靶”发力，重点针对地方治理一线的关键问题、重点问题进行规范。比如株洲市农村村庄规划建设管理条例立法，重点破解风貌整治、文化养成等17个问题，工业遗产保护立法重点做实调查、认定、保护、利用四个环节，根据找准的问题，进行重点调研、反复论证，精心设计相应核心条款，确保了地方立法的实效。

求平衡，致力保护各方权益。在地方立法中，既要考虑政府权威、行政效率，又要注重保护公民、法人和其他组织的合法权益。我们通过运用民主、开放的立法程序，坚决纠正部门利益法制化的思想意识和观念偏差，始终坚持以人民为中心，努力寻求行政权力和行政相对人权利的“最大公约数”。比如在工业遗产保护立法中，对不可移动工业遗产划定保护范围和建设控制地带，我们坚持设定了“应当征求保护责任人和利害关系人的意见”的规定。这种平衡的把关，是人大主导立法的具体体现，只有这样，才能有效防止地方立法中的地方保护、部门利益法制化，防止争权诿责，让立法真正做到贴近社会、贴近实际，为人民群众所拥护。

（作者系株洲市人大常委会副主任）

# 推动生态环境保护再上新台阶

□ 丁方勇 何平地

“不忘初心、牢记使命”主题教育启动以来，省人大环资委分党组认真贯彻中央和省委决策、省人大常委会党组部署，根据机关党组和主题教育办统一安排，坚持把主题教育作为当前一项重要政治任务，按照“规定动作做到位、自选动作有特色”的要求扎实开展主题教育，并结合实际制定了“武装思想有收获、指导实践有提升、整体工作上台阶”的主题教育目标。同时，环资委分党组深入践行习近平生态文明思想，时刻牢记习近平总书记“守护好一江碧水”“共抓大保护、不搞大开发”“湖南一山一水一草一木都要守护好”等重要指示精神，将主题教育与推动新时代人大城建环资工作高质量发展有机结合，着力破解改善生态环境质量难题，真正做到守初心、担使命，找差距、抓落实，确保主题教育取得实实在在的成效。

认真践行习近平生态文明思想，为加快建设天蓝地绿水清土净的美丽新湖南作出新的更大贡献。

坚持联系实际，推进理论武装入脑入心。环资委分党组坚持把深学深悟习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要政治任务，深入学习贯彻习近平总书记对地方人大及其常委会工作作出的重要指示，坚持学思践悟相统一，努力做到学得进、记得住、信得过、用得上，推动从表层化学习向深层次学习转变，增强对科学理论的感情，切实提高践行科学理论的自觉性和坚定性。在充分运用“学习强国”学习平台的基础上，环资委分党组、党支部组织集中学习3次，专题学习7个半天，研讨交流3次，开展主题党日3次。环资委分党组书记、党支部书记、主任委员文志强认真参加省委、省人大常委会机关组织的读书班、专题讲座和集中学习，共主持召开6次分党组会议、7次支委会会议专题研究部署主题教育工作，并以“不忘初心再出发、忠诚干净勇担当”为主题给支部全体党员讲了一堂精彩的党课。环资委全体党员干部通过深入学习，进一步增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，始终同以习近平同志为核心的

党中央保持高度一致。

坚持深入调研，推进成果运用高质高效。环资委分党组紧紧围绕贯彻落实中央、省委关于坚决打好“三大攻坚战”决策部署，认真落实省人大常委会党组书记、副主任刘莲玉提出的“大学习、真调研、严管理”工作要求，将全省土壤污染防治现状及建议作为重点调研课题。7月至8月，常委会副主任杨维刚率领环资委调研组先后赴湖北省和常德、株洲、湘潭等地，以及11个省直部门调研。通过深入调研，调研组全面掌握全省土壤污染防治第一手资料，认真撰写调研报告，提出具有建设性的意见和建议，为省委、省政府科学决策提供了重要参考，得到省委、省人大常委会、省政府领导充分肯定，并将调研成果运用转化为推动全省生态环境保护的工作举措。

坚持对标对表，推进问题检视找准找实。环资委分党组领导班子和全体组成人员严格对标对表，按照习近平总书记关于“四个对照”“四个找一找”要求，认真查摆问题，梳理分党组领导班子13个问题、分党组成员25个问题，并列清单。8月26日，环资委分党组严格按照要求认真组织召开高质量的“不忘初心、牢记使命”专题民主生活会。会上，文志强代表分党组班子作检视剖析，并带头作个人检视剖析，其他党组成员依次进行个人检视剖析，且相互之间严肃开展批评与自我批评，达到了红脸出汗、排毒治病的效果。

坚持聚焦主业，推进整改落实见行见效。坚持以政治建设为统领，充分发挥把方向、管大局、保落实的重要作用，加强对委员会工作的统筹协调，坚持将整改落实贯穿始终，推动从“问题清单”向“满意清单”转变。针对污染防治整改监督不到位等问题，环资委发扬斗争精神，敢于动真碰硬，协助常委会精心组织开展全省水污染防治“一法两条例”执法检查，赢得全国人大常委会执法检查组和省委、省人大常委会主要领导充分肯定。针对党支部建设有待进一步加强的问题，环资委分党组进一步加强对党支部标准化建设的指导，充分发挥党支部战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。今年，环资委党支部被省人大常委会机关党委评为先进党支部。

今后，省人大环资委分党组将认真贯彻落实习近平总书记关于主题教育“四个到位”的要求，把主题教育的成效体现到新时代人大城建环资工作中，以整改问题的实际效果取信于民，推动全省生态环境保护工作再上新台阶。■

# 突出代表主体地位 不断创新代表工作

□ 高鸿升

近年来，衡阳市石鼓区人大常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，突出代表主体地位，不断创新代表工作，使人大及其常委会真正成为同人民群众保持密切联系的代表机关。

完善代表联系群众平台。2015年以来，全区共设立代表联系群众工作站（室）56个，为代表在闭会期间接待群众、联系选民提供了平台。根据代表自身职业特点，在全市率先建立两个代表工作站（室），将每月的15日、25日定为代表接待选民日，让代表直接联系选民，及时掌握社情民意，反映群众呼声。近年来，全区代表联系群众工作站（室）累计接待选民近7.5万人次，收集意见建议3000余条，帮助群众解决实际问题1200余个，成为联系党委政府和人民群众的“连心桥”。

提升代表履职能力。组织代表参加“三学三争”主题实践活动，开展学党章党规、学宪法法律知识培训及闭卷考试。2018年以来，已组织两批共计113名代表参加履职能力培训，计划在今年11月完成第三期培训。各乡镇、街道举办各种形式培训60场次，培训代表610人次，全面提升了乡镇人大代表的履职能力。每年组织代表开展“大调研、大视察”活动，激励代表深入群众走访调研，丰富代表建议素材。2017年、2018年，连续两年开展优秀调研报告评选活动，共评选出优秀调研报告56篇。2018年，组织80余名人大代表集中视察乡村振兴推进情况、现代服务业重点项目、重点民生项目建设情况，增进了代表对石鼓区经济社会发展情况的了解和认同。

注重建议办理实效。把代表建议办理作为常委会工作重中之重，做到及时交办、重点督办、跟踪问效。出台了关于办理人大代表建议、批评和意见的办法，对代表建议的提出、交办、办理、答复、督办、评价等进行规范，使代表建议办理有章可循。改进代表建议办理效果评价方式，改代表与主办单位“面对面”评价为“背靠背”评价。每年从代表建议中筛选出5至6件事关全区经济社会发展和群众十分关注的热点难点问题作为重点处理建议，由常委会领导带领相关委室跟踪督办。常委会对重点处理建议办理情况进行集中审议、跟踪问效，直至代表满意为止。如通过督办代表提出的关于发展乡村旅游、城区农贸市场

完善代表联系群众平台，提升代表履职能力，注重建议办理实效，激励代表履职为民，规范代表履职管理，推动代表工作不断创新创优。

提质改造等建议，促使全区22公里乡村旅游环线基本贯通，为47个村（社区）安装高清监控设备2841台，完成8个农贸市场提质改造。换届以来，累计向“一府两院”交办代表建议220件，建议办理的回复率、办结率、满意率均为100%。

激励代表履职为民。始终坚持人民至上的价值取向，紧扣党委工作重心，发挥代表自身优势，积极引导代表履职为民。每年开展的“6·25为民服务日”，确定一个特色鲜明的主题，组织代表开展活动。2018年，率先在全市开展人大代表精准脱贫募捐活动，166名人大代表累计捐资41万元，专门用于扶助贫困户建房就医就学，得到区委肯定和群众好评。同时，各乡镇、街道结合自身实际，组织人大代表参与捐资助学、养老服务、创文创卫、信访维稳、征地拆迁、法律援助等活动，直接为选民群众提供服务，涌现出了一批先进典型。如人民街道人大工委连续两年开展捐资助学活动，累计为31名贫困学生捐款4.91万元。

规范代表履职管理。出台了代表履职管理办法，规范代表履职行为，对代表履职提出明确要求。明确每年开展人大代表述职评议及满意度测评活动，增强代表接受选民监督的意识。如黄沙湾街道探索由选民颁发代表证的做法，得到群众称赞，《人民之友》杂志对此专门进行了宣传推介。2018年，建立了乡镇人大、街道人大工委负责人联席会议制度，每季度定期交流代表履职管理的好经验、新做法，重点推介了五一街道代表为民履职“3+1”新模式、人民街道代表履职规范化建设经验和黄沙湾街道推动人大工作往基层下沉的做法，推动代表工作不断创新创优。

（作者系衡阳市石鼓区人大常委会主任）

# 当好新时代人大代表

□ 袁佑清

党的十九大报告指出，人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，必须长期坚持、不断完善。要更好发挥人大代表作用，使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关，成为同人民群众保持密切联系的代表机关。报告对人大及其常委会建设“两个机关”的新要求，为我们做好新时代地方人大工作尤其是代表工作明确了方向、提供了遵循。作为人民代表大会主体的人大代表，要牢记使命，切实增强人民代表大会制度自信，坚持密切联系人民群众，自觉起模范带头作用，充分发挥代表作用，当好新时代人大代表。

要切实增强人民代表大会制度自信。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是实现人民当家作主最有效的政权组织形式，这是历史的选择、人民的选择。人大代表是人民代表大会的主体，与人民代表大会制度同呼吸共命运，必须有高度的制度自信，充分认识到人民代表大会制度是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度。在自信的基础上还要自觉，以履行代表职务为己任，自觉把代表履职活动与发挥人民代表大会制度的优越性密切联系起来，始终根植人民，通过履职实践，坚持好和拥护好人民代表大会制度，与时俱进地宣传好、完善好、发展好人民代表大会制度，让国家根本政治制度在新时代展现出更加蓬勃的生机和活力。

要坚持密切联系人民群众。人大代表来自人民，血脉在人民，根基在人民，力量在人民，应当切实增强群众观念，应当始终保持同人民群众的血肉联系，时刻铭记“人民选我当代表，我当代表为人民”，牢固树立代表意识和履职意识，把代表人民行使国家权力和维护群众利益作为开展工作的出发点和落脚点。要按时出席人大会议，积极参与各项审议活动，高质量提好代表议案和建议，认真票决好政府民生实事项目，选举时确保党委人事意图顺利实现。闭会期间要经常听取人民群众的意见，体察人民群众的困苦，接受人民群众的监督，通过走访选民、开展视察调研，及时收集民意、表达民声，积极建言献策，促进人民群众关注的热点难点问题得到圆满解决。

要自觉起模范带头作用。人大代表是从广大人民群

新时代人大代表要切实增强人民代表大会制度自信，坚持密切联系人民群众，自觉起模范带头作用，更好发挥作用。

众中选出来的，深受人民群众信赖，具有较强的社会号召力和影响力，所肩负的职责使命和自身的代表性，决定了代表必须当好群众的表率。要带头遵纪守法，注重自身形象，始终严以律己，自觉学法懂法，坚持依法办事，用自己的模范行为带动树立良好社会道德风尚，营造依法治县的良好氛围。要带头参与中心工作，带领群众积极投身“最多跑一次”改革、振兴实体经济、推进城乡融合、美丽乡村建设等中心工作，助推党委、政府重要工作得到有效贯彻落实。要带头建功立业，立足自身岗位，带头干事创业，积极争先创优，真正做到在前、干在先，为全县经济社会发展贡献智慧和力量。

要加强自身建设，提升履职能力。人大代表素质的高低，不仅直接决定自身作用的发挥，而且还影响人大及其常委会的议事水平和形象，因此必须把加强自身建设放在首位。要加强政治理论学习，深入学习贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实习近平总书记对地方人大及其常委会工作作出的重要指示，坚持把贯彻党的路线方针政策与履行职责、开展活动结合起来，做党和人民利益的忠实维护者。要熟悉人大工作，特别是与人大工作密切相关的法律法规、议事规则和工作程序、人大代表的权利和义务等，要做到熟练掌握。要全面了解县情政情，特别是要多关注和深入了解全县经济社会发展、全面深化改革、民生实事实施、生态环境治理、社会治理等方面的大事要事，拓宽知情知政的视野，提高建言献策、加强监督的针对性和实效性，充分发挥代表主体作用，不辜负人民群众的期望。

（作者系汉寿县人大常委会主任）

栏目主持 / 陈柳

前不久，省人大监察和司法委员会调研组到新疆，就如何贯彻落实反恐主义法开展调研。

明月出天山，苍茫云海间。我们一路走，一路看，展现在我们面前的是：团结和谐、繁荣富裕、文明进步、安居乐业的中国特色社会主义新疆。

新疆是古丝绸之路的重要通道和现代第二座“亚欧大陆桥”的必经之路。这里既有我国最大的盆地塔里木盆地，又有海拔8611米的世界第二高峰乔戈里峰，还有海拔负154米的我国最低洼地艾丁湖；这里既有一泻千里的奔涌江河，又有碧波万顷的苍茫草原，还有神秘莫测的沙漠奇观；这里既有“堆峦叠嶂峰奇绝，银装素裹玉镶嵌”的天山美景，又有“幡牌琳琅迎远客，商队络绎响驼铃”的交河古城，还有“更催飞将追骄虏，莫遣沙场匹马还”的边关哨卡。新疆资源丰富，后备耕地面积、旅游资源类型、矿藏量均位居全国首位。新疆文化灿烂，素有“诗人的王国、画者的宝库、史家的天堂、歌舞的乐园、游客的仙境”之称。这里的人民智勇双全而又勤劳俭朴，刚直豪爽而又热情友好。

古有将相和，今有湘新情。湖南与新疆，虽然千山有殊景，万里不同音，但古往今来相互之间却有着道不尽的佳话和割不断的情缘。在新疆这方独特山水的滋润和新疆人民的支持下，不少湖南人在这块热土上成就了大事业。不仅有勇赴国难、捐躯新疆的长沙人黄定湘，而且有抬棺督战、光复新疆的湘阴人左宗棠；不仅有虎口夺食、收回伊犁的湘乡人曾纪泽，而且有情系百姓、血洒西域的湘潭人毛泽民。“大将筹边尚未还，湖湘子弟满天山。新栽杨柳三千里，引得春风度玉关”的赞歌，不仅成为天山南北的千古绝唱，而且不断被赋予新的时代内涵。新中国成立后，浏阳人王震担任新疆党委第一书记，率领全

区人民进行减租反霸和土地改革，组织八千湘女上天山，创建新疆生产建设兵团，指挥军队屯垦戍边，迅速稳定了新疆社会秩序，有力促进了新疆经济建设。改革开放以来特别是1998年以来，先后有多批湖湘儿女对口支援吐鲁番市，为新疆的改革稳定发展奉献了汗水心血甚至宝贵生命。在湘新两地的友好交往中，新疆人民同样给予了湖南人民多种形式的支持和帮助，彼此结下了牢不可破的深情厚谊。

新疆坚持依法治区，社会稳定。党的十八大以来，新疆高举习近平新时代中国特色社会主义思想旗帜，实行“依法治疆、团结稳疆、长期建疆”方略，深入开展反对宗教极端势力、民族分裂势力、暴力恐怖势力斗争，全区上下呈现出一派政治制度清明、社会大局稳定、经济快速发展、人民安居乐业的喜人局面。新疆维吾尔自治区人大及其常委会把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来，各项工作特色鲜明尤其是监察司法和法制工作走在全国前列。2016年，反恐主义法颁布实施后，新疆在全国率先出台了实施反恐主义法办法，并切实贯彻执行，在防范和惩治恐怖活动，加强反恐主义工作，维护国家安全、公共安全和人民生命财产安全等方面发挥了重要作用，取得了显著成绩。新疆生产建设兵团艰苦奋斗，忠实履行着国家赋予的屯垦戍边的光荣使命，真正成为安边固疆的稳定器、凝聚各族群众的大熔炉、先进生产力和先进文化的示范区。

根据省委的指示精神和省人大常委会的立法工作安排，目前，湖南省实施反恐主义法办法正在起草。我们将虚心学习和认真借鉴新疆在这方面的宝贵经验，紧密结合湖南实际，高质量制定相关条例，为建设富饶美丽幸福新湖南提供坚强的法制保障。

## 古有将相和 今有湘新情

□ 郭光文



学习和借鉴新疆的宝贵经验，高质量制定实施反恐主义法办法，为建设富饶美丽幸福新湖南提供坚强的法制保障。

# 成见是人心中的一座大山

□ 杨云彪



在遵守人类共同价值以形成可以对话的前提、承认不同的认知水平和文化特性以形成对话策略、宽容对待彼此以形成对话必要性的共识基础之上，成见才能不攻自破。

大热电影《哪吒之魔童降世》讲述了一个故事：因为被调包而成魔丸投胎，桀骜不驯的哪吒自从出生就被陈塘关老百姓贴上妖怪的标签，即使他默默守护黎民百姓都无济于事。

影片中的一句台词画龙点睛：成见是人心中的一座大山。

其实陈塘关老百姓是无辜的。他们眼见为实，不管是出生的那一刻兴风作浪，或者是作为孩童时期的胡作非为，哪吒都坐实了一个浑天大魔头。只是碍于李天王陈塘关总兵的身份，老百姓才忍气吞声。

成见起源于人类认识上的无知。人类在发展过程中建立的有限的识别危险和自我防护经验，是其得以繁衍的基础。科学和宗教的兴起，都是人类在经验基础上建立的自我防护机制。科学是实证解释体系，宗教是意识形态解释体系。无论是科学还是宗教，都会建立一套标签化的禁忌规则。如涸泽而渔，对神不敬会遭到天谴，但这些规则对早期天文、生态、宗教的发展起到了关键作用。

成见建立在人类认识论基础之上，并不因时代发展而消失。身份识别也不是陈塘关老百姓才有。当今社会，上至美国总统下至普通白人无不充满成见。特朗普禁止七个伊斯兰国家公民入境美国，州政策对黑人存有偏见，民主党和共和党为堕胎问题纠缠不休，欧盟一些国家对非洲难民实施歧视，都是成见而已。

打破成见并没有那么简单，甚至要付出生命的代价。科学和宗教改革上的殉道者自不必说，只是中国式喜剧性的殉道让哪吒免了一死而已。陈塘关老百姓因哪吒而得救，但谁又能保证他们下次不会再起杯葛事端？正如群体心理学创始人古斯塔

夫·勒庞在《乌合之众》中的一句名言所说：群体只会干两种事——锦上添花或落井下石。

成见固然有保存人类自身和文化共同体的作用，但是人类为破除成见所作的努力表明，若不破除成见，也会形成文化上的内锁而拒绝与时俱进的改变。波普尔为此提出了科学发展的证伪学说，尼采宣布上帝死了，都是打破成见的惊骇之举，人类正是在成见——打破成见——新的成见中不断更新自己的世界观。

打破成见，首要是回归孔子和亚里士多德皆主张的“己所不欲，勿施于人”。成见固然有害，但是无害他人的“成见”应该得到尊重。

陈塘关老百姓固然愚不可及，但是他们毕竟是无辜的，无论是哪吒还是敖丙都不能以牺牲他们的生命为代价而成就自己的事业。

破除成见的终极法门在破除认识论基础上的“囚徒困境”。成见的基础源于人的无知。只有信息开放和对称，生活在相同或者不同环境下的人群才会进行对等交流，即使因为文化背景而产生认知上的差异，也会因为反复磋商而消弭。

陈塘关老百姓不相信哪吒是一个善良的英雄，固然和他们的成见有关，但是也与那个爱睡懒觉的太乙真人不告诉他们事实真相，以及申公豹始终没有揭开真相有很大的关系。他们之所以得以拯救并非不是托塔李天王的功劳，而是哪吒对敖丙生死相依的拯救行动，换来了三太子投桃报李的感恩。

在遵守人类共同价值以形成可以对话的前提、承认不同的认知水平和文化特性以形成对话策略、宽容对待彼此以形成对话必要性的共识基础之上，成见才能不攻自破。■

栏目主持 / 陈柳

## 卢雨：视觉图像的理性沉淀

卢雨，1966年6月生，江西省宜丰人，中央美术学院版画、油画研究生班毕业。现为中南大学教授，硕士研究生导师，中南大学建筑与艺术学院教授委员会主任，中南大学当代东方艺术研究中心主任，中国美术家协会会员，中国版画家协会会员，湖南省文化艺术专家委员会委员，湖南省美术家协会理事，湖南省美术家协会版画艺术委员会副主任。

作品曾在《春华秋实——新中国版画集》《当代中国美术》《当代艺术家工作室》《湖南美术五十年》等大型文献画册发表并收录。出版有《卢雨版画艺术作品集》《英雄史诗恢宏画卷——重大历史题材美术创作文献记录》。

标志性成果有：

美术作品《秦王扫六合》入选“中华文明历史题材美术创作工程”，中国国家博物馆收藏。

美术作品《蒙恬屯边》入选“国家‘一带一路’国际美术创作工程”，中国国家画院收藏。

美术作品《峥嵘岁月——延安的记忆》（沁园春·雪）被列入“2016年度国家艺术基金美术创作项目”。

美术作品《松柏高立——齐白石》《冬日阳光——中国红军的记忆》分别入选“湖南省重大历史题材美术创作工程”项目，2012年验收同时获得银奖，湖南省美术馆收藏。

栏目主持 / 李娜



《秦王扫六合》



《峥嵘岁月——延安的记忆》(沁园春·雪)

# 电话，牵挂与变迁

□ 王湘庭



小时候，常听老人讲，再过一些年，就能实现“楼上楼下，电灯电话”的生活了，那时候听起来，仿佛听童话故事一样，虽然遥不可及，但心中浮想联翩。

听长辈们说，20世纪70年代的农村，电话是个稀罕物，全公社只有一台手摇式电话，庞大的总机房，黑得发亮的电话机，那是公社的宝贵财产。能够有幸打上一次电话，是人生一次难忘的经历，足以津津乐道数月。很多人可能一辈子和电话无缘，难以听到他乡亲朋的声音。

到了20世纪80、90年代，公用电话点悄然兴起，一时间便成了亲情、友情、爱情汇聚的地方。由于当时通讯费用较高，打电话的人要提前理清头绪，把想说的、要说的详细梳理后，记在脑海里或写在本子上，确保用最短的时间结束通话。如果说打电话的人是和时间赛跑，那么接电话即是对公用电话点工作人员体能和素质的考量。距离公用电话点近点的，可以一路奔跑喊人过来接，距离较远的，就只能代接了。好在公用电话点的工作人员经验丰富，每天接听各种电话，都听得明白，讲得清楚，张家长李家短的，脑子里都有一本账。电话里听到的事儿该跟谁说跟谁说，都会把握得很好，所以公用电话点就是当时乡亲们“守望的另一片麦田”，是让人牵肠挂肚的地方。

记得20世纪90年代中期，村里一名“下海”的同乡回家探亲，当年背井离乡的穷小子摇身一变成了腰缠万贯的“大土豪”，手里那台“大哥大”足以证明他的经济实力。听到村里有人买了“大哥大”，十里八乡的村邻都来看稀奇，着实也让大家开了眼界、长了见识。据说，当时一台大哥大要几万元，一般的

人是绝对买不起的。那也是我第一次看到“大哥大”。

2000年左右，村里很多人家装了固定电话。在母亲的强烈要求下，父亲才同意装。那天的场景我依然记忆犹新。先是订做了一个带锁的木质电话盒，如果不开锁，就只能接电话，不能打电话，目的是严格管理、节约话费。接下来给所有装了电话的亲戚挨个打电话，告知我们家的电话号码，顺便联络一下感情。随着各家各户陆续装上电话，公用电话点逐渐退出了历史舞台。

考上高中后，我第一次进城，电话便成了我和家人联系的纽带。当时高中实行月假制，每周日休息半天，所以，每个周日下午，父母都会格外关注电话，因为，我的电话会如期而至。电话这头，是每周一次的“例行汇报”；电话那头，是重复了几十遍的各种叮嘱。虽然那时候听起来会有些腻烦，但现在为人父母后，倒也有了感同身受的理解。进入大学后，父母送给我一台手机作为入学礼物，至此，和亲朋好友的联系便不受时间地点限制了。

现在，手机已成为人们生活的一部分，也成了男女老少的标配。我们隔三差五地给留在家乡的老人打电话，叮嘱他们要按时吃饭、注意身体，虽然只是重复的几句话，但蕴含了太多的担心和牵挂。

一想到70多岁的外婆会在手机上抢“红包”了，80多岁的奶奶会聊视频了，便深感时代进步，日新月异。新中国成立70周年了，我们彻底告别了缺衣少食的艰苦生活，迈上了幸福生活的康庄大道。每当回忆往事，这些场景历历在目，乡愁荡漾心间。悠悠岁月已经远去，却耐人寻味、值得铭记，正如一篇文章所说，一个看不清来路的人，永远找不到出路，或许，这就是我们的初心。■

《吐槽大会》在不长的时间内成为一档特别火的娱乐节目，从心理学的角度来说，值得研究。

观众爱看，这点并不奇怪，一般人都爱看别人挨批评，“瞧热闹不怕事大”，这是比较普遍的看客心理。

但是，那些明星为什么会选择参加这个节目，去接受当且当众的批评呢？仅仅是因为主持人李诞、池子等人幽默、有才吗？

一些人看过《胡适日记》后兴高采烈地宣布：“你们看，原来胡适经常打牌！不信，你看他这天、那天的日记！”但是，胡适之所以成为胡适，并不在于他经常打牌，而在于他打完牌之后还能写日记！这是一种总结、反省和恒心。人们缺的不是打牌，而是后者。同样，我们不能只看到《吐槽大会》中对明星的批评。

《吐槽大会》最有代表性的主持人是李诞，我们就来看看李诞除了语言诙谐，他的批评还有什么其他特点。

他会让人感到受重视。李诞绝对不会泛泛地批评某位参加节目的明星，他会提前做好大量的功课，认真、彻底地研究该明星。他会仔细研究明星的作品，搜罗明星的成长故事，挖掘该明星独特的个性，归纳该明星与其他明星的共性，并将该明

星与其他类似明星进行横向纵向对比，让参加节目的明星感觉很受重视。例如，他会模仿张雨绮走红地毯的姿势，模仿人们听到凤凰传奇的歌曲后的动作，模仿明星说话的方式。试想，当有人掌握了你所有的工作成果，清楚你自己早忘却的陈年旧事，洞悉你自己从未察觉的细枝末节，检索过你接受采访时或写在微博上的只言片语，你会是什么感觉？李诞还会指出明星目前状态与其巅峰时刻的不同，指出其与不在场的“天王”“巨星”之间的距离，令到场的明星觉得李诞对他们充分了解并寄予厚望，让人特别受用。

他会让人觉得被表扬。《世说新语》中专门有一类故事叫“任诞”，就是放任不羁，但李诞并不是“任诞”，更不是加缪笔下的荒诞，他会在批评明星之前让他们先吃块糖、喝罐蜜。

例如，他对年龄较大的明星会说：“你是我童年的记忆”“我小时候的理想就是成为你！”对于和自己年龄相仿的明星，他会向观众介绍：“这是我特别好的朋友”“这是我的偶像”，或者“我特别佩服某某”。

在批评时，他会寓赞美于批评。例如，李诞批评某位明星不仅吃软饭，而且啃老，他其实是在向观众介绍该明星的父亲是多么成功，该明星的家人是多么富有，其家庭关系又是多么和谐。李诞批评某明星的地位衰落，其实是赞美该明星曾经的辉煌；他指出别人曾出过的洋相，但也是在某个大场面中的洋相，是别人最得意时刻的小失误。

他会让人体会到其实批评根本没那么严肃。参加《吐槽大会》就是去被吐槽、去被批判的，这种心理预期非常重要，这会增强参加者的心理承受能力。

而李诞作为主持人，他不仅通过语言，还通过穿着和表情，告诉参加节目的明星和观众，这只是一档娱乐节目。他用吊儿郎当的体态和表情告诉大家，这不是激浊扬清的艺术评论，不是义正辞严的法院判决，不是盖棺定论的最终意见，不要把他的话当回事。李诞会让人感到他批评绝对不是在求疵、找碴，更不是寻衅。他从来不会“站如松”，而是始终乐呵呵、笑嘻嘻，他通过无时不在的笑来消减他批评中“实锤”的力道，让参加节目的明星不致太难堪，更不会对潜在的想参加节目的明星心生畏惧，于是这档节目就一期期办下去了。

之所以明星乐于上这档子批评节目的重要原因，是因为他们听到的是有益且有利的批评。

栏目主持 / 陈彩艳

## 如何让人爱上“吐槽大会”

□ 甘正气



# 全力支持湖南决胜脱贫攻坚

□ 袁建良



国家开发银行湖南省分行党委书记、行长袁建良在保靖县调研茶叶扶贫工作。

打赢脱贫攻坚战，让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会，是我们党的庄严承诺。党的十八大以来，国家开发银行湖南省分行（以下简称“分行”）坚决贯彻落实党中央、国务院关于脱贫攻坚的决策部署，在省委、省政府和总行党委坚强领导下，以开发性金融助力湖南脱贫攻坚，取得了良好成效。

## 将脱贫攻坚作为工作的重中之重

分行助力脱贫攻坚工作，起步于2012年国务院批复武陵山连片特困地区区域发展与扶贫开发领导小组成员单位，按照总行党委确定的融制、融资、融智的“三融”工作策略和易地扶贫搬迁到省、基础设施到县、产业发展到村（户）、教育资助到户（人）的“四到”工作思路，不断完善扶贫机制、整合扶贫资源、创新扶贫模式、降低融资成本，助力湖南打赢脱贫攻坚战。截至2019年8月末，分行累计完成扶贫贷款授信1481亿元，发放扶贫贷款981亿元，扶贫贷款余额875亿元，是湖南省扶贫贷款余额最多的金融机

构。分行扶贫工作获得广泛认可，先后获得“全国民族团结进步模范集体”“湖南省2018年融资创新一等奖”“湖南省五一劳动奖状”等荣誉。

## 深入贫困地区开展调查研究

湖南是全国脱贫攻坚的主战场之一，全省有51个贫困县，经过几年努力，已经有31个贫困县脱贫摘帽。但剩下的都是“硬骨头”，20个未摘帽的贫困县中深度贫困县有11个。为此，分行进一步加大对贫困地区特别是深度贫困地区的调查研究力度。

2019年以来，分行班子成员先后带队进行扶贫调研近30余次，其中我带队赴麻阳、凤凰、保靖、花垣、龙山、永顺、古丈、泸溪等深度贫困县开展专题调研8次，围绕产业扶贫、园区建设、融资平台转型、债务清理、乡村振兴等问题与地方政府和有关单位进行深入研讨，明确了合作重点和方向。此外，分行主动赴省内相关部门和重点高校调研全省乡村振兴战略布局，为稳步推进乡村振兴战略实施做好政策知识储备。

通过调研，我们发现当前脱贫攻坚在融资上

面临不少结构性问题。一是顶层设计相对多，微观保障机制相对少。各地均有扶贫工作领导小组，有规划，有扶贫项目库，但多规合一、资金投向、项目策划实施、扶贫资源整合、社会扶贫合力、扶贫成效评估等微观机制还有待完善。二是从紧从严执行政策相对多，全面辩证把握政策相对少。随着防范化解地方政府隐性债务工作的推进，地方政府融资推动扶贫工作原有模式难以继续沿用，亟需培育市场化融资能力。三是政府主导类资金相对多，社会产业类资金相对少。引导社会资金、产业资金参与扶贫的长效机制尚不完善，政府投入对社会资金、产业资金的带动和撬动作用尚未充分发挥。四是平台公司数量相对多，优质平台公司相对少。在调研的8个深度贫困县中，平均每个县不少于3家融资平台公司，但普遍实力较弱、信用评级不高、债务风险集聚、有效资产不足、市场化融资理念缺乏问题突出。

在十三届全国人大二次会议期间，我提交了关于巩固和扩大脱贫攻坚成果的建议，建议有关部门建立返贫预警机制，增强贫困地区内生发展动力，深入推进东西部协作扶贫，大力支持易地扶贫搬迁后续产业发展，统筹推进脱贫攻坚与乡村振兴。该建议得到全国人大农业与农村委员会的高度重视，国务院扶贫办派员来长沙进行专门答复并听取意见建议。

### 以市场化方式决胜脱贫攻坚

习近平总书记曾指出：“加大对脱贫攻坚的金融支持力度，特别是要重视发挥好政策性金融和开发性金融在脱贫攻坚中的作用。”为切实加强对脱贫攻坚的金融支持，分行积极创新融资模式，探索出一条市场化支持脱贫攻坚的工作路径。

深入开展“融制”建设。一是与有关部门和地方政府协同配合，坚持在发展中处置债务风险。二是引导融资平台转型发展。2019年9月20日，分行组织召开融资平台转型发展研讨会，与全省各地政府和客户共同探索推动融资平台转型发展的工作方法和路径设计。三是推进东西部扶贫协作。当前，分行已推动湖南平江抽水蓄能电站项目、浪潮集团娄底智慧城市PPP项目落地，下一步将推动建立东西部扶贫协作“资金库、项目库、企业库”。四是建立党建促扶贫机制，将“不忘初心、牢记使命”主题教育与脱贫

攻坚有机结合。

持续加大“融资”支持。一是创新推广市场化融资模式。聚焦产业扶贫、旅游扶贫、教育扶贫、饮水安全、园区建设等重点领域、薄弱环节，着力解决两不愁、三保障突出问题。比如，分行为解决麻阳某易地搬迁安置点贫困户就业问题，支持该安置点附近的园区标准厂房建设项目，可带动1500人以上贫困人口就业；在凤凰县，分行支持旅游交通接驳项目，协助解决当地旅游业发展瓶颈。二是以龙头企业为抓手，大力支持贫困地区特色产业发展。比如，分行积极与唐人神等龙头企业开展合作，在花垣县发展生猪养殖业，在保靖县、南县分别支持茶旅融合、小龙虾养殖等特色产业。三是以扶贫转贷款为抓手，引导金融资源向贫困地区聚集。2018年以来，分行推出扶贫转贷款业务，向贫困地区的中小金融机构批发资金，它们再将资金转贷至企业和自然人，用于产业扶贫，截至2019年8月末，分行累计实现转贷款授信35.6亿元，累计发放9.5亿元。其中，分行与湘西地区某小型金融机构开展湖南首笔3亿元转贷款业务，截至2019年8月末，累计支持各类新型经营主体180户，用款人实际承担年利率平均为5.17%，可带动贫困户就业12334人，其中建档立卡户3707人，工作成效被《金融时报》专题报道。2019年8月，总行周清玉副行长与许达哲省长、谢建辉常务副省长会谈时，双方一致同意在全省推广转贷款合作。

不断强化“融智”服务。一是推动精准扶贫融资规划成果转化。截至目前，分行先后编制了《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚系统性融资规划》《湖南省“十三五”精准脱贫系统性融资规划》等15部融资规划。下一步，分行将会同地方政府，推动规划蓝图转化为实际工作成效，同时积极参与乡村振兴规划。二是加强人才支持。近两年，分行向全省11个地市各派出1名扶贫专员，充分发挥项目规划员、协调员、评审员、管理员的作用。分行从贫困地区引进干部来分行交流，已累计帮助培养金融人才30余名。这些好做法，分行将继续坚持。三是加强地方干部培训。截至目前，分行先后在长沙、株洲、湘西等地举办开发性金融扶贫培训11次，覆盖全省所有贫困县，累计参训1400余人次。

（作者系全国人大代表、国家开发银行湖南省分行党委书记、行长。）

## 特色立院 健康湘乡



上级领导在三级综合医院揭牌后合影。



医院成功创建三级综合医院揭牌仪式。

湘乡市人民医院始建于1947年，是目前区域内唯一的三级综合医院，是长沙医学院附属医院、广东肇庆医学高等专科学校附属医院。医院先后获“全国百姓放心示范医院”“全国模范职工之家”“湖南省文明单位”“湖南省青年文明号”等荣誉称号，医疗服务水平已居全省同级医院前列，并跻身全国县域医院100强。

医院开放病床1452张，设置临床医技科室48个。目前，在职职工1373人，其中高级技术职称近200人，博士、硕士80余人，中级职称300余人。拥有GE64排CT机、西门子3.0T核磁共振机、飞利浦1250mA数字减影血管造影机、直线加速器、模拟定位机等大中型医疗设备，为持续改进医疗质量，提高医疗服务水平，提供了可靠保证。

医院始终坚持把公益性放在首位，以“一切为了人民健康”为办院宗旨，秉承“务实进取”的精神，大力弘扬“厚德、精医、奉献、创新”的院训，以“综合建院，特色立院，人才强院，科技兴院”为发展战略，以建设“全国县域一流三级甲等综合医院”为目标，不断推进医改，优化绩效管理，优化服务流程，提升服务能力。医院开展了各类高难度开放手术及介入、微创手术，先后有60多项科研成果获得湖南省、湘潭市科技成果进步奖，肝胆胰肛肠外科被评为湖南省肝胆胰疾病临床应用示范基地。医院有湖南省重点临床专科6个，湘潭市重点临床专科7个，医院工作得到社会各界广泛认同与好评。

目前，医院正朝着创建“全国县域一流三级甲等综合医院”的愿景目标前进。 

地址：湘乡市健康路30号      电话：0731-56771197  
急救电话：120-1      0731-56791120 56120120 56767777  
邮箱：hnxxxr@163.com      邮编：411400  
网址：<http://www.xxsrmyy.com>





## 桃江县水利局

# 转方式 补短板 见成效

近年来，桃江县水利局积极践行“节水优先，空间均衡，系统治理，两手发力”的治水方针，加快转变治水思路和方式，补强水利工程短板，防汛减灾成效显著，河湖面貌明显改善，水利行业监管持续强化，为全县全面建成小康社会提供坚实的水利保障。

**找准水利基础设施薄弱环节，大力开展水利工程建设。**该局针对水利工程运行现状和防汛抗灾中暴露的一些水利工程短板和薄弱环节，逐年制定水利建设实施方案。近五年来，完成病险水库除险加固 189 座，完成獭溪河、沂溪河、沾溪河 3 条中小河流治理，新建集中供水工程 55 处，巩固提升 58 处，解决饮水不安全人口 33.73 万；自筹资金清淤整修病险骨干山塘 1000 余口；引进社会资本，采取 PPP 模式开展县城 3 个万亩堤垸除险加固，通过大规模的水利建设，桃江整体防洪能力进一步增强，水利建设服务经济和民生的作用进一步凸显。

**提高防范化解自然灾害风险的能力，切实抓好防汛抗旱工作。**桃江县地处梅城暴雨中心，降雨突发性强、强度大、持续时间长，加上上游柘溪水库泄洪和下游洞庭湖顶托影响，历年来都是我省防汛工作的主战场。2014 年、2016 年、2017 年该县连续遭受 3



精诚团结的局领导班子。

次特大洪水，特别是 2017 年 7 月 1 日特大洪水，资水桃江段最高水位达 44.13 米，与历史最高水位仅差 0.02 厘米。通过周密部署，科学预测，精准调度，取得了未溃一堤一垸、未垮一库一坝和人员零伤亡的重大胜利，全面实现了防汛抗旱“五个确保”的目标。

**以生态文明建设为重要契机，全面推动河长制湖长制工作。**该局认真贯彻落实中央和省、市关于河长制工作的决策部署，全面建立健全“三长一站”工



除险加固后的城关垸大堤。



除险加固后的芭茅村水库。

作机制；逐条河流分级分段明确河长，统筹协调河湖管理保护；扎实开展河湖“清四乱”专项行动，资水桃江段彻底取缔砂石开采，所有挖砂船完成拆解上岸，有力推动河长制从“有名”到“有实”的转变，河道管理秩序大为好转，水生态得到不断修复，河湖管理与保护成效显著。

**建立健全水利发展体制机制，强化水利行业监管能力。**该局积极理顺水利行业相关职责职能，把加强水利行业监管摆在突出位置，加快建立可持续发展的体制机制。率先在全省实行总承包制、代建制和设计施工总承包制，实行工程质量终身制，确保工程质量与安全；出台了桃江县农村饮水安全工程运行管理办法和实施细则，落实了农饮工程、水库等水利工程的管护责任，全面提升水利工程监管能力。

2015年、2017年、2018年该局党组被县委、县政府评为一类班子；2014年、2015年被评为全省“芙蓉杯”水利建设年度考核先进单位，2016年、2017年被评为全省抗洪救灾先进集体。■

# 世界“零碳之父”雷学军：

## 为缓解全球变暖提供“中国方案”



雷学军教授（前排右三）在碳汇草科研基地与科技工作者在一起。

习近平总书记站在构建人类命运共同体的高度指出：“要实施积极应对气候变化国家战略，推动和引导建立公平合理、合作共赢的全球气候治理体系，彰显我国负责任大国形象，推动构建人类命运共同体。”

中国生态文明研究与促进会首席碳汇专家、中南林业科技大学碳循环研究中心主任雷学军教授经过长期艰苦卓绝的实践与研究，发现了“碳汇草”和“草本碳汇”；发明了“大气碳的技术控制循环过程”；创造了“零碳（碳热氧平衡）发展模式”；提出了“动质与静质平衡原理”“动碳与静碳平衡原理”“动热与静热平衡原理”“动氧与静氧平衡原理”“草比树大原理”及“实现大气二氧化碳负增长”和“零碳世界”的新概念；倡导“综合开发利用大气碳资源”和“发展新气候经济”，实施生物碳封存；将有限的“森林碳汇”变为无限的“生物碳汇”；改“虚拟”的碳排放权“配额指标”交易为“实体碳热氧产品”交易，主张实施“碳热氧税”制度、“建立经济生产总值和生态生产总值平衡发展体系”和“量化生态资源的隐性价值”，实现生态效益、环境效益、资源效益、社会效益和经济效益的共赢，为解决全球气候变暖世纪难题提供了一份优秀的“中国方案”。

**尊重自然保护绿水青山。**工业化以前，人类处于农耕时代，由于生产力水平较低，二氧化碳排放量较少，海洋和陆地生态系统可以实现大气碳热氧的平衡，大气二氧化碳浓度长期处于 275ppm~280ppm 之间，地球表面

的气温长期保持在平均 15℃ 的水平，是“零碳世界”时代。工业化以来，由于化石燃料的大量开采使用，二氧化碳排放量急剧增加，海洋和陆地生态系统吸收二氧化碳、热量和释放氧气的能力不能满足人类生产生活日益增长的二氧化碳排放量、热释放量和氧消耗量的需求，无法实现大气碳热氧平衡，致使大气二氧化碳及其当量物质的浓度急剧上升。目前，大气二氧化碳浓度已经超过 415ppm，造成了严重的温室效应，全球气温自 1880 年以来上升了 1.1℃，扰乱了地球气候系统变化的周期律，导致极端气候和一系列严重的自然灾害，给大自然带来了灾难。雷学军认为：呵护“绿水青山”是绿色发展的核心。要根据生态的形成、发展、繁茂、衰退、消亡的规律及其修复的原理，加强对沙漠化、石漠化、荒漠化、海岸侵蚀、水土流失、矿山、背光阴蔽区域和建筑物的生态建设；要科学地协调发展安全、高效、可持续的草、林、牧、副、渔业，形成大自然、大生态、大碳汇的一体化格局；要量化生态资源的隐性价值和建立经济生产总值与生态生产总值平衡发展体系，在政策、法律和法规层面上，对实现经济生产总值与生态生产总值两者价值所需要的社会必要劳动时间赋予同等的价值尺度。要运用科学方法，使生态系统达到更合理的结构、更高效的功能和更好的生态效应，这样就可以在一个地区、一个国家和世界范围内真正实现“零碳”经济发展模式，同时获得经济生产和生态生产两股喷涌的、互助

共存的经济源泉，彻底解决全球生态、环境、资源、社会、经济与气候变化问题。

**种草拯救地球生态系统。**雷学军从刈割韭菜得到启示，发现并界定了一类生长发育迅速、能反复萌发、一年可以刈割多次、生物量大、捕碳效率高的草本植物，将其命名为“碳汇草”。实验证明，每生产1吨生物质，可消耗大气中1.47吨二氧化碳，吸收406万大卡热量，向大气中释放1.07吨氧气。“碳汇草”是一类快速捕碳固碳，调节大气温室效应的先锋植物。雷学军研究发现，在经度、纬度、时间、空间和面积相同的种植条件下，通过实验田选育的“碳汇草”平均叶片总面积、叶绿体总数量、热吸收总量、氧释放总量、生物质总量和碳吸收总量的年均累计值均大于树，分别是相同面积树的115倍、109倍、73.7倍、73.7倍、73.7倍和72.8倍。种植和使用“碳汇草”是解决人类当前面临的碳排放危机、控制全球气候变暖与消除雾霾最科学、最经济、最简单、最实用和最可靠的方法。植物正常生长与繁殖的温度为5℃~40℃，如不及早种植“碳汇草”，实施高效的碳、热吸收和氧释放，降低温室效应，为臭氧层提供氧源，人类将会失去拯救地球生态系统的机会。

**创建“零碳区域”发展模式。**“零碳区域”发展模式是对一个行政区域（或一个单位）边界范围内的碳、热吸收总量与氧释放总量和碳、热释放总量与氧消耗总量进行普查、核算、核查；编制《零碳发展规划》；运用系统工程技术进行节能减排、减耗降热、绿色能源替代、“碳热氧产品”封存、生态“碳热氧补偿”及“实体碳热氧产品”交易，使碳、热吸收总量与氧释放总量和碳、热释放总量与氧消耗总量达到动态平衡，称“零碳区域”。包括“零碳区域”“负碳区域”“生态零碳区域”和“生态负碳区域”发展模式。创建“零碳区域”发展模式是采取整体规划、全面统筹、分步实施的策略，分阶段实现规划目标：一是实现单位GDP碳排放量、热释放量和氧消耗量的“零增长”。二是实现年度碳排放总量、热释放总量和氧消耗总量的“零增长”。三是实现碳排放总量、热释放总量和氧消耗总量的“零排放”“零释放”和“零消耗”。通过创建“零碳工厂”“零碳机场”“零碳机关”“零碳学校”“零碳社区”“零碳村庄”“零碳乡镇”“零碳县（区）”“零碳省（市）”“零碳国家”，最终实现“零碳世界”发展模式。

**实施“碳热氧产品交易”、征收“碳热氧税”和发展“新气候经济”。**创立《国际生物碳热氧产品的碳封存量、热吸收量、氧释放量与使用化石燃料产生的碳排放量、热释放量、氧消耗量交易新公约》，制定《生物碳热氧量交易的技术标准》，用生物碳热氧产品参与“实体碳热氧产品”交易，按碳热氧产品的碳封存量、热吸收量、氧释放量收取使用化石燃料产生的碳排放量、热释放量、

氧消耗量交易费，改“虚拟”的碳排放权“配额指标”交易为“实体碳热氧产品”交易。生物碳热氧产品理化性质稳定，填补了国际碳交易的空白，以此取代“虚拟的”碳排放权“配额指标”交易，可形成我国独一无二的遏制大气二氧化碳浓度上升、应对全球气候变暖的原创共性核心技术，既可解决节能减排的难题，又可解决全球气候变暖的巨大压力，使我国获得“治碳”的主动权、话语权、经济权和领导权，成为经济发展、环境治理和应对全球气候变化的先锋。

“碳热氧税”是针对使用化石燃料产生的碳排放量、热释放量、氧消耗量所征收的税，目的是控制化石燃料的使用和保护环境。没有消费就没有生产，没有生产就没有排放，因此，每一个使用产品的人都应该成为缴纳“碳热氧税”的主体。建立与“实体碳热氧产品”交易相符合的“碳热氧税”制度，用“碳热氧税”支撑生物碳封存、热吸收、氧释放、发展新气候经济和创建零碳发展模式，是解决生态、环境、资源、社会、经济和气候变化等诸多问题的制度保障。

“新气候经济”是综合开发利用大气碳资源，形成碳产业，制造碳产品，创造碳经济，形成应对气候变化的新型经济产业链，实现生态效益、环境效益、资源效益、社会效益和经济效益的统一。

草、藤、灌、乔及农作物都是由纤维素、半纤维素、木质素、淀粉、糖类、蛋白质、氨基酸、脂肪、维生素、无机盐等成分组成，可以直接使用或采用物理、化学、生物、生化等方法降解、转化、提取和分离出多种人类可食用和使用的物质。上述生物质成分均可用作建筑材料、家具、农具、用具、工业品、食品、饲料、肥料、纸制品、生物质能源、化工原料、精细化学品等，可产生巨大的社会效益。发展新气候经济的本质是实现大气碳的人工控制循环过程。

联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）指出：化石燃料燃烧和土地利用变化是人类活动造成的主要二氧化碳排放源，二氧化碳排放总量的30%被海洋生态系统吸收，25%被陆地生态系统吸收，45%滞留在大气圈中。

中国实现碳排放总量零排放（零碳），每年需封存生物碳产品约30.6亿吨，可吸收大气中约45亿吨二氧化碳，总成本约22.5万亿元。当大气温室气体浓度和温度稳定后，综合利用生物碳产品，可新增社会生产总值约720.5万亿元，利税约125万亿元。

世界实现碳排放总量零排放（零碳），每年需封存生物碳产品约111.2亿吨，可吸收大气中约163.4亿吨二氧化碳，总成本约81.6万亿元。当大气温室气体浓度和温度稳定后，综合利用生物碳产品，可新增社会生产总值约2610.7万亿元，利税约396.7万亿元。

栏目主持 / 刘 铮

## 桃江县大栗港镇

# 改革开放迎发展 丘岗僻镇焕新颜



$\frac{1}{3} | \frac{2}{4}$

1. 大栗港镇刘家村安宁竹谷。
3. 朱家村党建文化广场。

2. 中国美丽休闲乡村——大栗港镇朱家村。
4. 镇区商贸中心效果图。

桃江县大栗港镇历史悠久，人杰地灵。该镇地处湘中偏北，资江中游，雪峰山余脉向洞庭湖平原过渡的环湖丘岗地带。辖区总面积 171.14 平方公里，总人口约 7.2 万人，有 16 个行政村和 1 个社区，素有“鱼米之乡”“竹木之乡”“茶叶之乡”“山歌之乡”之称。

改革开放 40 年来，该镇经济社会及各项事业得到全面发展，先后荣获“湖南省文明乡镇”“益阳市人口和计生工作模范单位”“市级安全生产示范乡镇”“市级社会管理综合治理先进乡镇”“益阳市粮食生产先进乡镇”“桃江县无信访乡镇”等称号。

**坚持创新发展，综合实力不断提升。**2018 年，该镇实现生产总值 13.94 亿元，创税收 1006.6 万元，农村居民年均可支配收入 15556 元。现代农业质效提升，家庭农场和农业专业合作社数量显著增多；工业经济快速发展，一批科技含量高、带动作用强的重点项目有序推进；第三产业来势较好，全域旅游“两区一中心”建设稳步推进。

**坚持协调发展，城乡面貌不断改善。**城镇建设取得新成效，镇区面貌大为改观，交通建设取得新成绩，农村基础设施得到新改善。

**坚持共享发展，生活水平不断提高。**精准扶贫扎实推进；保障体系日益完善，社会事业协调发展；推进教育强镇工作，大班额全面化解；基本公共卫生和计划生育综合服务措施有效落实；深入开展扫黑除恶专项斗争，安全生产形势持续稳定，交通安全形势明显改善。

未来五年，镇党委、政府在党的十九大精神指引下，将乘势而上，大力发展“两带经济”，建设“两区一中心”，重点做好产业、城镇、民生、稳定四项重点工作，把转方式、调结构、促发展作为各项工作的首要任务，着力打造活力山水生态镇，推动全镇经济社会又好又快发展，实现全面小康。