

PEOPLE'S FRIEND

人民之友

湖南省人大常委会主办

REN MIN ZHI YOU

12 10日出版 2019
总第382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

履职历程



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

谱写新时代人大工作新篇章

——纪念地方人大设立常委会40周年

■ 本刊评论员

认真总结并坚持和完善地方人大及其常委会积累的宝贵经验，把根本政治制度优势更好地转化为治理效能。

今年是地方人大设立常委会40周年。

我国的人民代表大会制度走过了逐步健全完善、不断创新发展的历程。县级以上地方人大设立常委会作为一项重要制度被正式确立下来，是人民代表大会制度与时俱进、完善发展的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑，从1954年制定宪法时的研究论证，到最终的决定和设立，历经“四次酝酿、三次搁置”的曲折过程。1978年12月，党的十一届三中全会确定发展社会主义民主、健全社会主义法制成为党和国家坚定不移的基本方针。由此，人民代表大会制度步入新的发展时期。1979年7月，五届全国人大二次会议通过的关于修正宪法若干规定的决议和地方组织法规定，县和县以上的地方各级人民代表大会设立常务委员会，它是本级人民代表大会的常设机关，对本级人民代表大会负责并报告工作。按照中央的决策部署和法律规定，同年12月，湖南省五届人大二次会议决定设立湖南省人大常委会。此后，我省的市县两级人大相继设立常委会。

县级以上地方人大设立常委会，是我国政权建设的一项重大改革，是发展和完善人民代表大会制度的一个重要举措，意义重大，影响深远。栗战书委员长在纪念地方人大设立常委会40周年座谈会上指出，县级以上地方人大设立常委会，更好支持和保证了人民当家作主，丰富和发展了人民代表大会制度理论和实践。弹指一挥间，地方人大常委会走过四十个春秋。“四十而不惑”，人生如此，地方政权建设也同理。40年来，地方人大及其常委会坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，以人民为中心，以宪法法律为标尺，履职尽责，开拓进取，取得了显著成绩，积累了宝贵经验，为地方改革发展稳定工作作出了重要贡献，充分展现了人民代表大会制度的优越性。

湖南省人大设立常委会的40年，立法、监督等各项工作取得了显著成效。截至今年10月，省本级现行有效地方性法规198件，设区的市、自治州现行有效地方性法规93件，自治条例、单行条例42件；省人大常委会先后听取和审议工作报告400余项，组织开展执法检查200余

次、专题询问14次、专题调研300多项，对1400多件规范性文件进行备案审查。这些数字，度量着人民通过人大行使国家权力的伟大行程，见证了湖南人大工作的守正创新，彰显了地方国家权力机关的人民情怀，记载了人民代表大会制度在三湘大地上的生动实践和伟大功效。

回顾是一种纪念，纪念是一种责任。走过历史的风雨洗礼、功业荣耀，我们要认真总结并坚持和完善地方人大及其常委会积累的宝贵经验，着眼新形势新任务对人大工作提出新的更高要求，强化使命担当，全面提升新时代地方人大工作水平，把根本政治制度优势更好地转化为治理效能。

我们要始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导和统领，认真贯彻落实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总书记对地方人大及其常委会工作作出的重要指示，深入学习贯彻党的十九届四中全会的决定，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，支持和保证人民通过人民代表大会制度充分行使国家权力，牢牢把握人大工作的正确方向。要按照党中央对人大工作的要求，把贯彻落实党中央和省委决策部署作为各级人大及其常委会的第一任务，创造性地做好立法、监督、代表等工作，全面担负起宪法法律赋予的各项职责。要坚持科学立法、民主立法、依法立法，不断提高立法质量和效率，以管用好用的法规推进法治湖南建设。健全人大对“一府一委两院”监督制度，坚持正确监督、有效监督，加强备案审查制度和能力建设，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件。要坚持以人民为中心，更好发挥人大代表作用，健全代表联络机制，密切同人民群众的联系，努力使人大工作更好体现人民利益、反映人民意愿、增进人民福祉。加强地方人大及其常委会建设，健全人大组织制度、选举制度和议事规则，完善论证、评估、评议、听证制度，不断提升依法履职能力和工作水平，增强人大工作整体实效，谱写新时代人大工作新篇章。■

“突出制度建设这条主线，继续全面深化改革”

11月26日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央全面深化改革委员会主任习近平在主持召开中央全面深化改革委员会第十一次会议时强调，要以坚持和完善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为主轴，增强以改革推进国家制度和国家治理体系建设的自觉性，突出制度建设这条主线，继续全面深化改革。

@大海舵手：总书记高屋建瓴，为我们抓好制度建设、全面深化改革指明了方向。

● “再延长三十年”

党的十九大提出，保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年。近日，中共中央国务院出台了关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见，要求各有关部门维护好、实现好农民承包土地的各项权利，保证农村长治久安。

@乡村企鹅：进一步完善农村土地承包经营制度，必将更好推进实施乡村振兴战略。

● “遏制农村陋习蔓延”

在10月29日举行的国务院新闻办公室新闻发布会上，中央农村工作领导小组办公室副主任、农业农村部副部长韩俊表示，力争通过3到5年的努力，文明乡风管理机制和工作制度基本健全，农村陈规陋习蔓延势头得到有效遏制，婚事新办、丧事简办、孝亲敬老等社会风尚更加浓厚，乡村社会文明程度进一步提高。

@半弦月：乡村振兴，改变乡风是基础。

● “保护和惩治一个都不能少”

日前，未成年人保护法修订草案、预防未成年人犯罪法修订草案等6部法律草案在中国人大网公布，公开征求社会各界意见。央视新闻评论称，保护和惩治一个都不能少，早已是社会共识，分歧在于实现上述平衡的路径。

@拉啦啦：既要胡萝卜又要大棒，未成年人才能健康成长。

● “分阶段取消加征关税”

11月7日，在商务部例行新闻发布会上，商务部新闻发言人高峰表示，过去两周，中美

双方牵头人就妥善解决各自核心关切问题，进行了认真、建设性的讨论，同意随协议进展，分阶段取消加征关税。

@和平使者：此举有利于稳定市场预期，促进中美经济和世界经济发展。

● “不得公布考试成绩和排名”

11月14日，教育部召开通气会提出，要解决好学生学习上“吃不饱”“消化不了”、需求多样等问题；要减少考试次数，不得公布考试成绩和排名，坚决禁止分班考试，实行均衡编班。各级政府和教育行政部门不得片面以升学率考评学校和教师，更不得给学校下达升学指标。

@清风明月：此举可减轻学生压力，促进素质教育发展。

● “全面解决农村人口饮水安全问题”

近日，水利部副部长田学斌在参加中央电视台《乡村振兴面对面》节目时表示，明年将全面解决农村人口饮水安全问题。到9月底，已有2.1亿农民的饮水保障水平得到提升。

@南极仙翁：利国利民，当点赞。

● “女孩眼内被塞纸片”

据媒体报道，9月28日，河南禹州磨街乡大涧学校一名二年级女生在戏耍玩闹时，被同学强行往眼睛里塞纸片。最近一个多月来，该女生眼睛里已被塞进数十张小纸片。事件曝光后，引发社会关注。11月14日，禹州市委宣传部通报称，当地已成立联合调查组彻查此事。

@守夜人：对于校园恶性事件，应严格追究责任。 ■

栏目主持 / 蒋海洋



《中国新闻周刊》2019年第41期

中国之治

中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议于10月28日至31日在北京举行。十九届四中全会聚焦了一个重大的主题——制度建设。用一次中央全会专门研究国家制度建设和国家治理问题并作出决定，这在中共历史上还是第一次。此次全会最重要的成果是审议通过了《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》。决定最大的历史贡献是全面回答了在我国国家制度和国家治理中，应该“坚持和巩固什么、完善和发展什么”这个重大政治问题。



公益诉讼检察

《中国人大》2019年第21期

检察机关提起公益诉讼是我国司法制度的一大创举。2014年党中央作出部署，2015年授权试点先行，2017年正式立法全国推广，2018年实现全覆盖。在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，在全国人大及其常委会有力监督下，公益诉讼检察制度从顶层设计到实践落地，从局部试点到全面推开、健康发展，形成了公益诉讼保护的“中国方案”。公益诉讼检察与刑事检察、民事检察、行政检察并列为“四大检察”统筹推进，依法履行“公共利益代表”的神圣职责。



认罪认罚，你了解吗？

《民主与法制》2019年第39期

2018年10月，刑事诉讼法再修改。此次修改亮点之一，对认罪认罚从宽试点中做法和经验予以肯定和吸收。这意味着在北京、上海等18个城市的试点在全国普遍推开，这项中国式“辩诉交易”制度被正式确立。自此，认罪认罚从宽成为我国刑事诉讼的一项基本原则和重要制度，并引起刑事诉讼程序的重大变革。认罪认罚从宽制度的重大意义，不仅在于提升诉讼效率、节约司法资源，更在于化解社会矛盾、促进社会和谐，是社会治理体系和国家治理能力现代化的集中体现。



千古江南，文脉家园

《南风窗》2019年第22期

江南，是一个地域称谓，更是一种文化符号。从近代至今，江南成为中国对接世界的前沿，很大程度地塑造着百年以来的中国变革。按照经济地理学解释，一个地区的繁盛归根到底是源于自然禀赋、人口密度等物质和社会条件。江南的千古繁盛，植根于它独特的人文传统。这种传统包含着市镇文明、海洋性格、国家情怀三个比同时代其他地区更加突出的特征。因此，在某种意义上，江南更代表一种价值。这种价值属于全体的中国人，它浓缩着乡土与家，更面向世界和未来。



走进心理咨询室

《三联生活周刊》2019年第46期

在中国，心理咨询这个概念大概是从2008年汶川地震后开始进入大众文化视野的。大部分人对于内心世界的问题是漠视的。我们很少去想，何为自我？自我的核心是什么？我们的才华在哪里，缺陷又是什么？对于大部分人而言，我们面临的个人挣扎，也并不是医学意义上的“心理问题”，而是一种人生普遍的困惑，对于意义、价值和目的的追寻。与其说，我们是在寻求一种治疗心灵痛苦的药方，不如说，我们是在寻找一种美好生活的调料。

(李丹 / 整理)



特别关注 · Focus

8 履职历程

- 纪念篇 | 9 全面提升新时代全省人大工作水平
/陈 柳
- 11 难忘的工作，宝贵的经验 /刘夫生
- 12 人大工作的收获和感念 /蔡力峰
- 14 书写新时代地方立法工作新篇章 /王 刚
- 15 奋力书写地方人大常委会履职的长沙答卷
/程水泉
- 16 在守正创新中不断丰富发展
岳阳人大的实践特色 /向伟雄
- 17 保障人民当家作主 促进民族团结进步
/彭武长
- 18 创新工作机制 激发代表活力 /邱清燕
- 回顾篇 | 19 历届省人大常委会组成人员
构成情况及其启示 /王 刚
- 22 湖南省自治条例单行条例立法
回顾与展望 /李 平 余 雄 彭宏科
- 25 尊重代表主体地位，
不断深化和拓展代表工作 /张云英
- 28 着力激活执法检查的制度效能 /杨志勇

社评 · Editorial

3 谱写新时代人大工作新篇章

/本刊评论员

资讯 · Information

- 4 新语 5 媒体

人大要情 · PC Highlights

- 深度 | 31 聚焦审计整改报告：“治已病”，
更要“防未病” /王美华
- 33 整改，为了碧水清流 /蒋海洋

人大聚焦 · PC Spotlight

- 监督 | 35 执法检查激活律师行业
监管新常态 /万建东 李 奕
- 37 司法监督的武陵实践 /曾 帧
- 38 打好司法监督“组合拳”
/周文俊 王萧宇
- 传真 | 39 人大为检察公益诉讼
“撑腰” /张 微



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	王昌义	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				

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 (刊网投稿)

事业部 (0731) 85309173

传 真 (0731) 85309174

E-mail: rmzygg@163.com (广告)

广告经营许可证 湘工商广字054号

本期出版日期 2019年12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)

- 创 新 | 40 评议测评, 让代表建议落地有声 / 谭 灿
42 民生工程更贴民心 / 苏春生 蔡遗沅
- 基 层 | 44 “邓伯伯给了我第二次生命” / 曹 娜
45 湘阴渡街道人大代表工作显活力 / 曹贤兵
46 基层人大代表履职进行时 / 张湘红 胡国清等
- 人 物 | 48 “油菜大王”沈昌健: 为民辛苦为民甜 / 胡庭飞

法治观察 · Observation of Law

- 热 点 | 50 科技成果转化再提速 / 易峥嵘
- 时 评 | 52 立法应对低龄犯罪的多维思考 / 阿 计
53 喜见“人大任命干部监督” / 李宗彦
- 说 法 | 54 13岁男孩杀人案:
“坏孩子”不良行为该如何矫正? / 蒋海松 彭毓妍
- 论 坛 | 56 着力提升新时代地方人大工作水平 / 谢志雄
58 强化代表履职保障 更好发挥代表作用 / 陈红利
59 地方人大担当使命要做好四个协调统一 / 熊永初
60 实现国家治理能力现代化路径分析 / 周 南
- 声 音 | 61 关于进一步发展园区经济的建议 / 甘跃华
62 是非面前要“站对” / 郭光文

人文阅读 · Cultural Reading

- 泛 读 | 63 立法守护“漫江碧透” / 卿晓英

风采、视界 · AD

- 2 使命在心 担当在行 / 周甜甜
- 64 产城融合新高地 浓墨重彩绘新篇 / 高守凯

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权授权本刊行使。以上授权稿酬本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。





湖南省五届人大二次会议选举产生省五届人大常委会。

履职历程

策划：本刊编辑部 执行：田必耀 蒋海洋 陈柳 刘青霞

特别
关注

Focus

1979年12月28日，是一个载入湖南史册的特殊日子。这一天，根据宪法和地方组织法的规定，湖南省五届人大二次会议选举产生省五届人大常委会。此后，我省的市、县两级相继设立常委会。今年是地方人大设立常委会40周年。

2019年11月28日下午，湖南省纪念地方人大设立常委会40周年座谈会在长沙召开，省委书记、省人大常委会主任杜家毫出席会议并讲话。

40年的历程，是一部壮丽的长篇史诗，充分彰显了人民代表大会制度的巨大优势和实践伟力。

40年来，历届湖南省人大常委会坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，认真履行宪法和法律赋予的职责。

40年来，湖南省人大常委会立法、监督、代表等各项工作从无到有，从起步到创新发展，取得了显著成绩：坚持立良法促善治，立足实际，突出地方特色，在不断实践中发展，为全省改革发展稳定提供有力法制保障；监督工作在探索中前进、在创新中加强、在规范中提高，党中央的决策部署和同级党委的主张要求得以全面贯彻落实，有关国家机关工作得以改进、制度更加完善，推动人民群众的操心事、揪心事、烦心事得到有效解决；代表工作的制度体系基本形成，代表履职形式更加多样、内容更加丰富、空间更加广阔，代表作用得到了更好发挥……

40年的探索与创制，全省各级人大及其常委会写就了对人民代表大会制度的守望与自信。这份坚持与期盼随着时间沉淀，历久弥新。纪念是为了守望，回顾是为了再出发。本期刊发的这组文章，从几个侧面展现和总结了我省各级人大常委会走过的40年不平凡履职历程。■

杜家毫在湖南省纪念地方人大设立常委会40周年座谈会上强调 全面提升新时代全省人大工作水平

□ 本刊记者 陈 柳

杜家毫强调，要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是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，全面提升新时代全省人大工作水平，努力把根本政治制度优势转化为治理效能，为决胜全面建成小康社会、加快建设富饶美丽幸福新湖南作出新的更大贡献。

今年是地方人大设立常委会40周年。11月28日，湖南省纪念地方人大设立常委会40周年座谈会在长沙召开。省委书记、省人大常委会主任杜家毫出席会议并讲话。他强调，要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是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，全面提升新时代全省人大工作水平，努力把根本政治制度优势转化为治理效能，为决胜全面建成小康社会、加快建设富饶美丽幸福新湖南作出新的更大贡献。

省领导和老同志刘夫生、王克英、张剑飞、杨维刚、王柯敏、周农、于来山、刘玉娥、蔡力峰，全国人大监察和司法委员会委员谢勇出席座谈会。省人大常委会党组书记、副主任刘莲玉主持会议。

刘夫生、蔡力峰代表历届省人大常委会领导分别作书面发言和大会发言。作为人大工作的亲历者，他们的发言饱含深情。他们深切体会到，人民代表大会制度具有强大的生命力和巨大优越性，在未来必将得到更加充分的展现。

长沙市人大常委会主任程水泉，湘西土家族苗族自治州人大常委会主任彭武长，岳阳市人大常委会党组书记、副主任向伟雄，衡南县人大常委会主任邱清燕，省人大法制委主任委员王刚先后作交流发言。

地方立法取得显著成效

1979年7月，五届全国人大二次会议通过关于修正宪法若干规定的决议和地方组织法，明确规定县级以上地方各级人大设立常委会。同年12月，湖南省五届人大二次会议选举产生了省人大常委会。1980

年3月，省五届人大常委会第二次会议通过《湖南省县级直接选举人民代表实施细则试行草案》，这是我省第一部实施性法规，由此掀开了湖南地方立法的历史帷幕。

“40年来，我省的地方立法取得了显著成效。”王刚在发言中提供了一组数据：截至今年10月，我省省本级现行有效地方性法规198件，设区的市、自治州现行有效地方性法规93件，自治条例、单行条例42件。

“实施性立法、创制性立法、先行先试立法”是王刚发言的关键词。他说，开展实施性立法，使国家法律法规的规定更有针对性地解决我省实际问题，更具可执行性和可操作性；对由国家统一立法难以调整的地方事务，积极开展创制性立法；积极开展先行先试立法，充分发挥地方立法“试验田”作用。

“我们坚持彰显地方特色，长沙的山清水秀和历史文化资源在哪里，专门法规就制定到哪里。”程水泉介绍，《浏阳河管理条例》在全国开创了专为一条河立一部法的先河，《长沙市城市管理条例》是全国第一部



11月28日，湖南省纪念地方人大设立常委会40周年座谈会在长沙召开。

关于城市管理的地方性法规,《长沙市城市道路车辆通行若干规定》在全国作出了依法禁摩的示范。

湘西自治州突出加强生态文化保护等事关长远发展的重点领域立法。彭武长介绍,湘西自治州先后制定了涵盖全省唯一的世界文化遗产老司城遗址、国家历史文化名城凤凰、4个国家历史文化名镇、3个国家级自然保护区、中国传统村落、土家医药苗医药、国家非物质文化遗产等17部生态文化保护条例,使湘西自治州成为全国少数民族生态文化保护示范区。

监督实效不断增强

监督,是宪法和法律赋予人大及其常委会的一项重要职责。

40年来,我省各级人大及其常委会积极创新完善监督工作方式方法,综合运用听取和审议专项工作报告、执法检查、专题询问等形式,采取明察暗访、问卷调查、第三方评估等方式,打好监督“组合拳”,推动了法律法规贯彻实施。

“岳阳的监督工作在逐步规范中走向成熟,且更加有力有效,实现了四个转变。”向伟雄介绍,四个转变体现为:由单项监督到多种监督方式转变,推出“执法检查+工作评议”“集中视察+专题询问”等综合监督方式;由单次监督到跟踪监督转变,连续5年听取专项工作报告,组织实地视察,督促铁山水库水资源保护取得实效;由单体监督到联动监督转变,就食品安全、水污染防治等事关民生的内容开展执法检查,市县乡人大上下联动,一起发力,效果明显;由对事监督到对事对人的监督转变,实现对事监督和对人监督的有机结合。

长沙市创造性开展监督工作,听取和审议专项工作报告形成了“精选议题、找准问题、提出审议意见、再次听取整改情况”的“全链条”流程;执法检查落实以问题为导向,所有检查报告、督查报告的问题及整改意见部分均超过三分之二篇幅,充分发挥“法律巡视”利剑作用;专题询问实行闭卷考、进行网络直播、拍摄专题片现场“点穴”,询问直击短板、后续跟踪督办,监督刚性和实效不断增强。

支持和保障人大代表依法履职

40年来,全省各级人大及其常委会进行了一系列有益探索,建立健全完善支持和保障人大代表依法履职的体制机制。

1982年,省人大常委会制定提案(1983年改称建议、批评和意见,统称建议)产生办法;2012年以来,建立代表建议“大督办”格局;2013年起,“双联”工作明确常委会组成人员每人固定联系5名基层省人大代表;2015年出台人大代表联系群众工作平台建设指导意见;2017年,重点处理建议由“件”改“类”、全面

公开代表建议内容及办理单位答复……这些创新做法,有效促进了人大代表依法履职,更好发挥了联系群众的桥梁纽带作用。

为推进代表联系群众工作平台建管用,岳阳市推进民生实事票决,变“为民作主”为“由民作主”,在10个县(市、区)的21个乡镇实行重大民生实事项目人大代表差额票决制试点,票决出120多件重大民生实事项目,解决了一大批民生热点难点问题。

衡南县在推进代表工作方面进行了一些有益的探索与实践。邱清燕介绍,该县对代表履职情况实行履职积分排位,推出代表退出机制。为防止代表建议办理“被满意”,把征求代表满意度工作,由过去承办单位负责改为领衔代表所在乡镇人大主席团负责。全县138个代表联系群众工作站,近5年代表进站接待群众9600人次。

全面提升新时代全省人大工作水平

回顾40年光辉历程,杜家毫指出,全省各级人大及其常委会始终坚持党的全面领导、切实保障人民当家作主,着力推动依法治省、法治湖南建设,大力推动法律法规深入实施、重大决策部署落地落实,有效保障人大代表联系人民群众主渠道作用充分发挥,充分彰显了人民代表大会制度的巨大优势和实践伟力。

杜家毫强调,要始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导和统领,牢牢把握人大工作的正确方向,不断深化对人大工作的规律性认识,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路。要始终坚持党的全面领导,坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,坚持和完善党的领导制度体系,更加注重发挥人大常委会党组把方向、管大局、保落实的政治功能,通过人民代表大会制度保证党的路线方针政策和决策部署在国家工作和国家治理中得到全面贯彻、充分体现和有效执行。要始终坚持围绕大局谋划推动工作,全面担负起宪法法律赋予的各项职责,把贯彻落实党中央和省委决策部署作为各级人大的第一任务,顺应经济社会发展和地方治理需求,依法行使好立法权、监督权、决定权、任免权。要始终坚持以人民为中心,把实现好维护好发展好最广大人民根本利益作为价值追求,支持和保证人民通过人民代表大会制度充分行使国家权力,畅通社情民意反映和表达渠道,发挥人大代表作用,密切常委会同代表、代表同人民群众的联系。要始终坚持守正创新,牢牢把握各级人大及其常委会的政治定位和政治属性,全面加强机关的各方面建设,积极改革创新各级人大及其常委会建设的体制机制,充分发挥县乡两级人民代表大会和人大代表在经济社会发展和民生领域中的作用,不断提升依法履职能力和工作水平。■

编者按：在11月28日举行的湖南省纪念地方人大设立常委会40周年座谈会上，省七届、八届人大常委会主任刘夫生、省十一届人大常委会副主任蔡力峰分别代表历届省人大常委会领导作书面发言和大会发言，本期发表刘夫生、蔡力峰同志的发言，标题为编者所加；同时摘发省人大法制委员会主任委员王刚，长沙市人大常委会主任程水泉，岳阳市人大常委会党组书记、副主任向伟雄，湘西土家族苗族自治州人大常委会主任彭武长，衡南县人大常委会主任邱清燕在座谈会上的发言。

难忘的工作，宝贵的经验

□ 省七届、八届人大常委会主任 刘夫生

1979年12月，湖南省五届人大二次会议选举产生省五届人大常委会，全省市县两级人大常委会也相继设立，全省各级人民代表大会告别了没有常设机关的历史，迎来了地方人大工作进步与发展新的春天。

40年，弹指一挥间。自1998年卸任省人大常委会主任一职后，我始终心系全省人大及其常委会工作和建设。全省人大工作取得的每一点成绩和进步，我都由衷感到高兴和欣慰，为大家点赞。党的十八大以来，特别是省委书记杜家毫担任省人大常委会主任以来，省人大常委会牢牢把握湖南发展的阶段性特征，紧紧围绕全省中心工作，聚焦让老百姓呼吸更新鲜的空气、吃上更安全的食品、享受更优质的教育、接受更好的医疗等重点，认真履行宪法和法律赋予的各项职责，为加快社会主义民主法治建设进程、助推湖南经济社会发展作出了积极贡献。今年省十三届人大二次会议上，刘莲玉同志在常委会工作报告中，介绍了省人大常委会2018年工作的亮点成效，有许多是创新性工作，代表们反映都很好，让人印象深刻。

我在省人大常委会工作期间，和主任会议成员一道，围绕省人大及其常委会依法履职行权，进行了一些探索和实践。借此机会，和大家一起回顾几项难忘的工作：一是开展执法检查。1984年，省人大常委会决定对文物保护法实施情况进行检查，正式拉开



刘夫生出席湖南省纪念地方人大设立常委会40周年座谈会。

摄影 / 陈柳

了执法检查的序幕；1988年，在全国省级人大最先就开展执法检查作出决定，执法检查在全省普遍推开。二是把批准决算、审查监督计划、预算执行情况作为讨论决定重大事项的重要内容。1996年，省八届人大常委会首次听取省级财政审计工作报告。三是围绕不同时期经济社会发展中的重大问题作出重大事项决定。如省七届人大常委会第二十次会议作出了关于切实贯彻执行《湖南省禁止向农民乱收费乱派款的规定》的决议。同时，在保护生态环境上做了一些有益尝试。1994年启动了“三湘环保世纪行”，推动了重点污染区域和重点污染源的整治工作，湘西“锰三角”污染等得到科学治理。在省委的重视支持下，这项环境保护行动一直延续至今，为促进全省生态环境保护工作发挥了积极作用。四是加强代表工作。

人大工作的收获和感念

□ 省十一届人大常委会副主任 蔡力峰

在深入学习贯彻党的十九届四中全会精神，深入研究和探讨推进国家治理体系和治理能力现代化的热潮当中，我省隆重召开纪念地方人大设立常委会40周年座谈会。作为机关离退休同志的代表，作为一个在省人大常委会机关成长起来的党员领导干部，我的确是心潮澎湃、感慨万千。

人生的每一段经历都是一笔财富。回望已经走过的几十年，无论是上山下乡、担任公社集体干部、

在大学学习生活、从事专业技术工作和专业管理工作，还是到省人大常委会机关工作，每一段经历都丰富和充实了我的人生，但是，对我的成长成人成才影响最大最深的还是在省人大常委会机关工作的十几年。这种收获和感念，集中体现在“三个得到”。

一是在理论与实践的结合方面，得到了社会主义政治学的再教育、大提高。作为一个过去长期从事专业技术工作的工科生，之前与政治法律层面的接触

1985年至1996年，省人大常委会工作机构将人大代表来信来访反映的建议和意见，编印成《人大代表意见摘编》，寄送党政领导和有关部门；1991年在全省范围内开展的人大代表评议司法机关工作活动，参加的各级人大代表有8.4万多人，向司法机关提出建议和意见3.6万多条。五是重视基层人大建设。自1986年在全国率先设立乡镇人大主席团和常务主席以来，全省乡镇人大工作一直处于全国领先地位。1988年，省七届人大常委会第六次会议通过了《湖南省乡镇人民代表大会主席团工作若干规定》，进一步加强了乡镇人大主席团工作，发挥了乡镇人民代表大会作用。

地方人大及其常委会40年的实践，让我深深体会到：人民代表大会制度是符合我国国情、体现我国社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度，具有强大的生命力和巨大的优越性。人民代表大会制度在三湘大地的实践和发展中取得了较好的成绩，也积累了十分宝贵的经验，需要我们长期坚持。

一是必须始终坚持党的领导。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。实践证明，全省各级人大及其常委会必须坚持党对人大工作的全面领导，不折不扣贯彻落实党中央和省委的重大决策部署，把党的领导落实到人大工作的各方面和全过程，充分发挥常委会党组把方向、管大局、保落实的重要作用，加强常委会机关党的建设，才能把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国真正打通、有机统一，才能保证人大工作沿着正确的政治方向前进。

二是必须始终坚持服从服务大局。围绕党的中

心工作，服从服务于党和国家工作大局，是人大及其常委会工作的重要价值追求。实践证明，省人大及其常委会坚决贯彻党的路线方针政策，紧紧围绕党和国家各个时期的中心工作，紧紧围绕省委关于经济社会发展重大决策部署的贯彻实施，紧紧围绕人民群众高度关注、反映强烈的热点难点问题，充分发挥人大职能作用，促进了全省经济社会又好又快发展。

三是必须始终坚持以人民为中心。人民代表大会制度的先进性和生命力，在于它深深植根于人民群众之中。实践证明，省人大及其常委会坚持国家一切权力属于人民，健全民主制度，丰富民主形式，扩大公民有序政治参与，坚持全心全意为人民服务，虚心听取人民群众意见和建议，自觉接受人民监督，保证人民依照宪法和法律规定通过各种途径和形式管理国家和社会事务，管理经济和文化事业，更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主得到全面发展。

总结历史是为了开创未来。习近平总书记指出：“在政治制度模式上，我们就是要咬定青山不放松、任尔东西南北风。”人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，必将伴随着中国特色社会主义发展建设的滚滚大潮，伴随着中华民族伟大复兴的坚实脚步，得以始终坚持和不断完善，更好地发挥功效，更充分地展示其巨大的优越性。

衷心祝愿全省各级人大常委会在省委的坚强领导下，深入学习贯彻落实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关于地方人大及其常委会工作的重要指示精神，贯彻落实党的十九届四中全会精神，在实现中华民族伟大复兴中国梦的伟大征程中，创造更加辉煌、无愧于我们伟大时代的新业绩。



蔡力峰在湖南省纪念地方人大设立常委会40周年座谈会上发言。

摄影 / 陈柳

不多，了解甚少。正是在人大工作的十几年，特别是经历了1989年那场政治风波和省人大历史上几次重大的历史性事件之后，我真正懂得了什么是马克思主义的国家学说和政党理论，什么是民主与法治，什么是党领导下的人民当家作主和人民民主专政，什么是社会主义的民主政治和政治发展道路，什么是国家机关的架构体系，什么是党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。这些知识，在我后来的工作中发挥了极其重大的作用。

二是在思想修养和人格修为方面，得到了许多老领导的关爱教育和悉心指点。我深深感受到，在省人大常委会机关工作的最大优势就是能够经常性地、长时间地同一批批德高望重、经验丰富的老领导、老首长、老前辈一起工作和学习，在他们身边成长，提高自己。一方面，老一代革命战士的人格力量和光辉思想时刻感染我们；另一方面，这些老领导、老首长、老同志对青年干部关怀备至、言传身教、耳提面命，确实使我们受益匪浅。回顾起来，我深深感到，许多老领导身上所体现出来的那种忠诚纯洁的坚强党性、爱民为民的深厚情怀、大公无私的崇高境界、艰苦奋斗的优良作风、清正廉洁的革命操守、实事求是的处事原则、刚柔相济的工作方法，时刻影响着我们、启迪着我们、教育着我们。说实话，如果说在后来的工作道路上，我能够有所进步，这些老同志的悉心指点和亲切教诲始终是鞭策和激励我坦荡朝前的巨大动力。

三是在工作淬炼与能力提升方面，得到了很多有关经济社会管理运行的知识和方法。人大工作涵盖面非常广泛，涉及政治、经济、文化、社会、民族、民政、民生等多个领域，涉及立法、行政、审判、检

察、监察等多个门类，涉及上级、本级、下级、基层等各个层面。对于有心学习的人而言，每一次常委会会议或者是主任会议，都是一个大课堂，也是一个大讲坛，只要我们有志、有意、有方、有恒，是可以学习和掌握到许多宝贵的知识和经验的。

实事求是地说，在后来的几个领导工作岗位上，我之所以能够保持一份赤诚、一份信念、一份清醒和一份淡定，之所以能基本正确地按照上级党委和政府的要求想事、干事、办成事，在很大程度上得益于在省人大常委会机关锻炼过程中得到的基本素养、工作能力和涵养底气。对此，我一直怀着深深的感恩之心。对在座的老领导、老首长，还有一批已经离世的人大

工作的老前辈，我时常念念不忘，感激不尽。

人民代表大会制度作为国家的根本政治制度，是党领导人民当家作主的重要途径和最高实现形式，也是中国共产党对国家事务实施领导和管理的一大特色和优势，在构建国家治理体系的过程中，是不可或缺的制度支撑。而地方人大及其常委会作为地方国家权力机关，在本级国家政权机关的架构中，处于枢纽和领衔地位，在推进国家治理体系和治理能力现代化的整体进程中地位重要，责任重大。

历届以来，特别是党的十八大以来，全省各级人大及其常委会为推动改革发展和稳定做了大量卓有成效的工作。在推进国家治理体系和治理能力现代化的过程中，特别是如何做好新时代人大工作，我觉得地方各级国家权力机关面临着新的任务、新的使命、新的责任担当。为此，我想就省人大常委会机关如何贯彻落实党的十九届四中全会精神，进一步提升治理能力，提出六点建议：第一，要着力通达民情民心，夯实国家治理的群众基础；第二，要着力提升人大代表的素养，强化国家治理的代议主体；第三，要着力提高决策水平，增强国家治理的号令权威；第四，要着力优化立法质量，筑牢国家治理的法治基础；第五，要着力改进法律监督，健全国家治理的校正机制；第六，要着力融合权力运行，保障国家治理的整体效能。

省人大常委会机关的全体离退休同志一定在省委的坚强领导下，按照省人大常委会党组和机关党组的部署和要求，发挥余热，积极跟进，为贯彻落实党的十九届四中全会精神，进一步健全人民代表大会制度，加强和改进地方人大工作，尽到我们的责任和义务。■

书写新时代地方立法工作新篇章

□ 王 刚

1979年12月，依照宪法和地方组织法的规定，省五届人大二次会议决定设立省人大常委会。同时，省级人大及其常委会开始行使地方立法权。

40年来，我省的地方立法紧紧围绕党和国家的中心工作，与时代同步、与改革同频率、与实践同发展，为我省经济社会发展、民主法治建设、社会和谐稳定提供了重要的法制保障，有效推动了我省地方治理方式转变和治理能力提升，为形成和完善中国特色社会主义法律体系作出了重要贡献。截至今年10月，省本级现行有效地方性法规198件，设区的市、自治州现行有效地方性法规93件，自治条例、单行条例42件。

40年来，我省地方立法取得了显著成效。主要体现在三个方面：一是结合我省实际情况，开展实施性立法，使国家法律法规的规定更有针对性地解决我省实际问题，更具可执行性和可操作性，保证了宪法和法律、行政法规在我省的有效实施。如1980年3月，省五届人大常委会第二次会议通过了《湖南省县级直接选举人民代表大会实施细则试行草案》，这是我省第一部实施性法规。二是根据我省经济社会发展需要，对由国家统一立法难以调整的地方事务，积极开展创制性立法，充分发挥立法对我省改革和经济社会发展的引领推动作用，为我省实现依法治理提供了法制保障。如早在1987年，就制定了《湖南省血吸虫病防治管理条例》。又如，为了保护“长株潭之肺”的核心生态区，2012年，制定了《湖南省长株潭城市群生态绿心地区保护条例》。三是依照法定权限，对国家尚未立法的事项，积极开展先行先试立法，充分发挥地方立法“试验田”作用。如



1981年5月，省五届人大常委会第九次会议审议通过了《湖南省环境保护暂行条例》。图为审议现场。

2011年5月，我省率先在全国出台《湖南省募捐条例》，为国家慈善法的制定提供了有益经验。

新时代迈入新征程，地方立法工作承前启后，继往开来，任重道远，省人大法制委、常委会法工委将努力以“五个坚持”，书写新时代地方立法工作新篇章。

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想统领新时代地方立法工作。习近平总书记关于全面推进依法治国的新理念新思想新战略、关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，特别是关于立法工作的重要论述，为加强和改进新时代立法工作提供了科学指引。我们将深入学习，认真领会，并自觉用以指导新时代地方立法工作。

坚持党对立法的领导。立法是国家重要的政治活动，必须旗帜鲜明讲政治。我们要始终坚持党的领导，将党的领导贯彻落实到立法工作的全过程和各个方面，紧紧围绕党和国家、省委中心任务，统筹谋划立法工作，围绕中心、服务大局。对立法工作重大事项和立法中的重大问题及时向省委、人大常委会党组请示报告。

坚持以人民为中心的立法理念。人民立场是立法工作的根本政治立场。我们将把维护好、发展好最广大人民的根本利益，作为地方立法工作的出发点和落脚点，努力使每一项立法都体现和维护人民利益，反映人民意愿，增进人民福祉。

坚持人大及其常委会在地方立法中的主导作用。发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，是坚持和完善人民代表大会制度的内在要求，也是不断提高地方立法工作质量和效率的重要手段。为充分体现人大及其常委会的立法主导作用，我们将在法规立项、起草、修改、审议等各个环节依法行权履职，尽力而为。

坚持深入推进科学立法、民主立法、依法立法。科学立法、民主立法、依法立法是提高立法质量的根本途径。我们将遵循立法规律，不断探索公众有序参与立法的途径和形式。进一步发挥人大代表、立法咨询专家、立法基层联系点在立法工作中的作用，充分发挥地方性法规在法律体系中的补充性、探索性功能，着力提高立法质量和效率，为推进国家治理体系和治理能力现代化、建设法治国家、促进我省经济社会发展而积极努力。

（作者系省人大法制委员会主任委员）

奋力书写地方人大常委会履职的长沙答卷

□ 程水泉

自1981年6月长沙市人大设立常委会以来，我们以强烈的省会担当，围绕中心、服务大局，始终忠诚履职、依法履职、创新履职，展示了人民代表大会制度在长沙的生动实践。

40年来，我们始终忠诚履职。把忠诚体现在坚持党的领导上。坚决同党中央保持一致，始终确保正确政治方向，树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，践行“四个善于”。积极争取市委支持，每届召开市委人大工作会议。认真落实请示汇报制度，切实把党的领导贯穿到人大工作的全过程、各方面。把忠诚体现在坚持制度自信上。1983年组织全市深入学习贯彻宪法，1994年组织召开坚持和完善人民代表大会制度理论研讨会，2015年实施宪法宣誓制度，40年来持续推动宪法法律有效实施，保证根本政治制度在长沙落地生根。把忠诚体现在坚持以人民为中心上。不断深化公民政治参与，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。注重发挥代表主体作用，目前全市建成1000多个代表活动室，持续开展主任接待代表日、“双联”等活动，实现了“有困难找代表、找代表不困难”。

40年来，我们始终依法履职。以地方立法保善治，共制定地方性法规68部，修改（订）50部次，废止27部，现行有效41部。坚持彰显地方特色，岳麓山、浏山风景名胜保护区保护条例、铜官窑遗址保护条例、灰汤地热资源保护条例等10多部特色条例构建了全方位守护“山水洲城”的法治体系。坚持精准立法、精细立法、精致立法，如《浏阳河管理条例》在全国开创了专为一河立一部法的先河；《长沙市城市管理条例》是全国第一部关于城市管理的地方性法规。坚持聚焦改革发展，《长沙高新技术产业开发区条例》起到了“立一部法规、兴一个产业”的显著成效，实现了立法与改革的紧密衔接。以有效监督促发展，1981年首次听取和审议专项工作报告，1985年首次开展执法检查，1993年首次开展工作评议，2013年首次开展专题询问，2018年首次开展代表约见国家机关负责人活动，做到了正确监督、有效监督。本届，我们紧紧围绕深化改

革、打好三大攻坚战、管好“钱袋子”等重点工作，打好监督“组合拳”，做到精准监督、持续监督、跟踪监督。以决议决定利长远，围绕区划调整、规划建设等重大事项作出决议，保障和推动了全市改革发展。如1995年作出决议同意市政府上报区划和区名调整方案，2000年审议决定同意实施五一路改造扩建工程，就市政府驻地迁移、城市规划修改等作出决定，成就了长沙的跨越式发展。

40年来，我们始终创新履职。工作形式守正创新，在立法中深化公民参与立法，建立立法决策咨询专家库，推动第三方评估常态化，提请市人大常委会审议表决法规草案，不断提升立法质量和效益。创造性开展监督工作，执法检查以问题为导向，充分发挥“法律巡视”利剑作用；专题询问实行闭卷考、进行网络直播、拍摄专题片现场点穴，实现了“始于问而不止于问”，监督刚性和实效不断增强。机制建设推陈出新，不断完善人大组织制度、工作制度、议事程序，形成了较系统的工作机制体系。自身建设不断加强，以政治建设为统领，全面加强机关党的建设，推动县乡人大完善机构、优化结构、密切联系，新建长沙人大历史陈列室。

回顾过去是为了更好迈向未来。新时代新形势新任务对地方人大工作提出新的更高要求。我们要不断推动新时代长沙人大工作取得新成效。一是要在坚持制度自信上取得新成效，努力在制度学习、制度维护、制度执行和制度建设上作表率，推动制度优势转化为治理效能。二是要在民主法治建设上取得新成效，创造性做好立法、监督等工作，不断提高立法质量，做到正确监督、有效监督。三是要在尊重人民主体地位、更好发挥代表作用上取得新成效。全面践行以人民为中心的发展思想，丰富代表和群众联系途径，提升代表履职能力，不断完善代表建议办理机制。四是要在建设让党放心、让人民满意的工作机关、代表机关上取得新成效。立足“两个机关”定位，巩固“不忘初心、牢记使命”主题教育成果，不断强化自身建设，着力提升长沙人大工作水平，谱写时代新篇。

（作者系长沙市人大常委会主任）

在守正创新中不断丰富发展 岳阳人大的实践特色

□ 向伟雄

岳阳市人大常委会设立于1984年，回顾35年的辉煌历程，守正创新这一主线始终贯穿岳阳人大工作的全过程、各方面。

在坚定站位中守正创新。自觉坚持党的领导，紧紧围绕全市中心大局，做到党委发令、人大紧跟。一是令出法随。服务省委、市委关于岳阳建设区域性中心城市和湖南大城市战略，制定《岳阳市城市规划区山体水体保护条例》《岳阳市机动车停车条例》。2018年，习近平总书记到岳阳视察，殷切嘱托“守护好一江碧水”，市人大常委会全力以赴，出台《岳阳市东洞庭湖国家级自然保护区条例》。二是令出事随。省委、市委作出加强农村人居环境整治决策部署后，常委会立足法定职权，打出规范立法、作出决议、听取专项工作报告、视察调研等“组合拳”，强力推动岳阳农村人居环境整治工作走在全省前列。三是令出人随。党委决策部署到哪里，常委会行权、各级人大代表履职就跟进到哪里。如2017年以来连续三年发动市县乡三级人大、万名人大代表开展“我为脱贫攻坚争贡献”活动，全市人大系统结对帮扶贫困户8696户、贫困学生3069名。

在继承发扬中守正创新。35年来，市人大常委会的监督工作更加有力有效，实现了四个转变。一是由专项监督到多种监督方式转变，推出“执法检查+工作评议”“集中视察+专题询问”等综合监督方式，2019年9月视察中心城区不动产登记发证改革工作，针对登记发证中存在的问题，结合“最多跑一次”改革工作开展专题询问。二是由单次监督到跟踪监督转变，2003年常委会听取和审议铁山水库水资源保护情况报告并作出决议，之后连续五年听取专项工作报告，组织实地视察，督促铁山水库水资源保护取得实效。三是由单体监督到联动监督转变，开展食品安全法、水污染防治法等事关民生的执法检查，市县乡人大上下联动，协同发力，效果明显。四是由对事监督到对事对人的监督转变。1991年首次评议政府工作，1998年开展述职评议，2005年述职评议引入经济责任审计，2007年起实现对“一府两院”工作评议全覆盖，2019年开展员额制法官、检察官履职评议，实现对事监督和对人监

督的有机结合。

在与时俱进中守正创新。紧扣湖南实施创新引领开放崛起战略和市委“一三五”基本思路，推动人大工作创新发展。推进人大会议审查环保报告，变工作安排为制度安排。在全省先行先试，听取全市环境状况和环境保护目标完成情况报告制度落地落细实现“三步走”：2015年常委会会议听取和审议政府环保报告，2018年市人民政府向市人大常委会书面报告环保工作，2019年市人大常委会会议审议政府环保报告并作出决议。推进代表进站履职，变群众联系为联系群众。推进代表联系群众工作平台建管用，推动全市五级人大代表进站入室，接待联系群众10万余人次，解决问题2100多个。推进民生实事票决，变为民作主为由民作主。在10个县（市、区）的21个乡镇实行重大民生实事项目人大代表票决制试点，差额票决出120多件重大民生实事项目。推进“两官”履职评议，变对案监督为对人监督。在市、县两级铺开员额制法官、检察官履职评议工作，今年共评议员额制法官94名、检察官47名，有效拓展了监督形式，促进了公正司法。推进预算联网建设，变事后监督为实时监督。探索形成非行政区预决算监督“岳阳模式”，建设市县人大预算联网系统，形成预算全程监督模式。

在学思践悟中守正创新。我们将深化拓展“守正创新，岳阳人大在行动”，不断丰富发展岳阳人大的实践特色和地方特色。一是提高履职实效再发力。跟踪人大会议各项报告落实情况，使监督更精准；开展本届以来未办结的代表建议、批评和意见，以及常委会作出的决议决定的落实情况“回头看”，使督办更落细；制定规则，出台办法，使“两官”履职评议更完善。二是发挥代表作用再加强。总结完善推介以专业划分代表小组的做法，使闭会期间代表履职活动更富实效；在所有乡镇推行民生实事项目人大代表票决制，并在县级层面试点，使由民作主更加落实。三是增强服务能力再提升。丰富大培训、大调研、大创新、大督查、大提升“五大”主题活动形式内容，使机关工作人员服务水平提质增效。

（作者系岳阳市人大常委会党组书记、副主任）

保障人民当家作主 促进民族团结进步

□ 彭武长

湘西土家族苗族自治州人大常委会自1981年6月设立以来，始终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，紧紧围绕全州工作大局，认真履行宪法和法律赋予的各项职权，充分发挥地方国家权力机关的职能作用，为发展社会主义民主政治、保障人民当家作主、推动全州经济社会发展、促进民族团结进步发挥了重要作用。

40年来，湘西的地方立法不断提速提质，从1986年9月制定自治条例且颁布实施以来，州人大及其常委会共制定条例28部，仍在实施24部。监督工作不断拓展深化，始终围绕全州工作大局，先后对1500多个事关全州经济社会发展的热点难点问题进行了监督，对160多部法律法规开展执法检查，开展工作评议20多次、专题询问3次，规范性文件备案审查277件。始终围绕全州改革发展中的重大事项，人民群众关心的热点难点问题，先后依法作出决议决定160多个；不断规范人事任免，坚持党管干部和人大依法任免有机统一，共依法任免国家机关工作人员2028人次，确保党组织推荐的人选通过法定程序成为国家机关工作人员。

坚持党的全面领导，把握正确政治方向。40年来，常委会始终坚持把党对人大工作的全面领导作为地方人大工作的旗帜和灵魂，自觉把党的领导贯穿于依法履职全过程、各方面，切实增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，自觉在思想上、政治上、行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，确保人大工作正确政治方向。

严格依法行权履职，促进民族团结进步。40年来，常委会突出加强生态文化保护等事关湘西长远发展的重点领域立法，先后制定了涵盖全省唯一的世界文化遗产老司城遗址等17部生态文化保护条例，使湘西土家族苗族自治州成为全国少数民族生态文化保护示范区。始终坚持把推动发展、消除贫困作为第一要务，把关系全州经济社会发展、关系人民切身利益的重大问题作为监督工作重点，督促“一府一委两院”依法行政、依法监察、公正司法，解决工作中存在的矛盾和问题，有力地推动了全州经济社会持续健康发展。

发挥代表主体作用，保障人民当家作主。40年来，全州先后有10多万人次当选为各级人大代表，代表人民当家作主管理国家事务。代表在闭会期间的活动从无到有、从有到优；常委会组成人员联系代表、代表联系人民群众的“双联”工作深入推进，实现了乡镇（街道）代表联系群众工作室全覆盖，代表履职能力和水平不断提升。40年来，共办理代表议案37件，督办代表建议、批评和意见4617件，推动解决了一大批群众关心的涉及经济社会发展和人民切身利益的问题。

切实加强自身建设，务实推进守正创新。40年来，常委会组成人员结构不断优化，知识化、专业化水平不断提升。机关文明建设持续推进，成功创建“省级文明标兵单位”。县乡人大建设全面加强，县级人大常委会组成人员专职委员比例达到60%以上，乡镇（街道）人大（工委）主要负责人均实现了专职配备，选配了1至2名乡镇人大副主席，配备了1名人大专干。党的十八大以来，常委会不断推进人大制度理论和实践创新。在立法上，联合湖北省恩施土家族苗族自治州人大开展酉水河协作立法，开创了地市级跨区域协作立法的先河。在监督上，创建了司法案件在线监督信息平台，实现了全州刑事、民事案件和民事执行全过程实时监督；持续主导开展“民族团结进步行动”“启聪扶贫计划”“慈善救助孤儿计划”等惠民专项活动，累计救助149名癫痫病患者，308名聋残儿童成功实施人工耳蜗植入，725名散居农村的孤儿实现在县城集中养育，开创了全国地市级系统救助孤儿的先河。在重大事项决定权行使上，注重发挥全州人大的整体作用，2019年初，州县乡三级人大联动，分别作出了坚持生态优先推进绿色发展的决议决定，为全社会参与生态文明建设凝聚强大力量。

湘西土家族苗族自治州人大常委会将以地方人大设立常委会40周年为契机，结合湘西实际，创造性地做好立法、监督等工作，切实把人民代表大会制度优势转化为治理效能，为建设美丽开放幸福新湘西贡献人大智慧和力量。

（作者系湘西土家族苗族自治州人大常委会主任）

创新工作机制 激发代表活力

□ 邱清燕

40年来，衡南县人大常委会充分尊重代表主体地位，发挥人大代表的主体作用，在推进代表工作方面进行了一些有益的探索与实践。

加强学习培训是提升人大代表履职能力的重要途径，我们从坚持“三个结合”入手。一是坚持“集中学”与“分散学”相结合。年初制定培训计划，明确工作要求，采取“请进来”“走出去”的方式组织开展集中培训。指导各乡镇人大主席团依托代表联系群众工作站，开展形式多样的学习培训，实现学习培训全覆盖。二是坚持“线上学”与“线下学”相结合。打造“互联网+代表工作”模式，依托衡南人大微信公众号，建设代表履职管理平台，设立“学习园地”等栏目；订阅《人民之友》等学习资料，增强学习的灵活性、实效性和自觉性。三是坚持“针对学”与“实践学”相结合。在开展审议专项工作报告、专题询问、视察调研、执法检查等工作前，组织人大代表有针对性地开展学习和讨论，增强代表的调查分析和履职能力。

近年来，我们不断丰富代表活动的“三个载体”，拓宽代表履职渠道。一是扎实开展以“学习习近平新时代中国特色社会主义思想，争当坚定信念的表率；学党章党规，争当遵规守纪的表率；学宪法法律，争当为民履职的表率”为主要内容的“三学三争”主题实践活动，涌现出一大批爱岗敬业、履职为民的典型事迹，树立了为民务实清廉的良好形象。二是不断丰富“6·25”为民服务日活动内涵，开展以“一十余名企业家代表联村、一百余名领导干部代表包户、一百余名专业技术人员代表解难、一千余名农民代表结对、一千余名代表助学”为主要内容的人大代表为民履职脱贫攻坚“五个一”行动。创建19个代表扶贫基地，探索“公司+农户”“合作社+农户”等多元化帮扶模式，这一做法被中央媒体推介。三是开展“乡村振兴、五级带动”示范工程建设。发挥人大代表在实施乡村振兴战略中的示范引领作用，出台《衡南县人大系统创建“乡村振兴、五级带动”示范工程实施方案》，明确创建标准，创办乡村振兴示范乡镇和示范村各1个，创建代表扶贫示范基地19个、环境整治示范片120个、乡风文明示

范家庭319户。

我们还不断完善“三个机制”，激发代表履职活力。一是完善“三联”工作机制。建立人大常委会主任会议成员联系代表小组、常委会组成人员联系代表、代表联系群众制度，畅通社情民意反映和表达渠道。二是完善履职管理机制。出台代表履职管理办法及代表履职情况积分制管理细则，建立履职档案，印发履职手册，细化履职行为，量化考核标准。对履职积分排名靠前的纳入优秀代表评选、连任代表推荐的范畴；对排名靠后的，进行书面告知、约谈提醒。办法和细则出台以来，书面告知8人次，约谈5人次，劝辞人大代表职务3人次。三是完善建议督办机制。出台关于做好县人大代表建议、批评和意见办理工作的意见，健全人大常委会主任会议成员重点督办、各委室交叉督办、跨年度跟踪督办制度。2019年代表所提建议问题解决率达到45%，代表满意率明显提升。

按照省委书记、省人大常委会主任杜家毫在衡南参加省人大代表小组活动的讲话精神，结合衡南实际，我们出台《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》和具体措施，做到“站组全覆盖、代表全进驻、服务零距离、履职全方位”。一是建站规范化。按照“合理布局、量力而行”的原则，在县、乡镇、村（社区）建设代表联系群众工作站，运行经费按照1万元/年的标准纳入县财政预算。目前，全县建有县级工作站1个，乡级站24个，村（社区）站113个。二是进驻制度化。坚持领导干部中的人大代表带头，所有驻县省人大代表到县级人大代表联系群众工作站进站，所有市、县、乡人大代表到乡镇人大代表工作站进站，村（社区）工作站组织辖区内各级人大代表进站。三是活动常态化。完善人大代表联系群众等制度，组织代表接待群众，深入开展“走进人大代表联系群众工作站、参加代表小组活动、密切联系人民群众”主题活动。2014年建站以来，全县代表联系群众工作站接待群众9600人次，收集群众意见建议686条，帮助解决问题273个。

（作者系衡南县人大常委会主任）

历届省人大常委会组成人员构成情况及其启示

□ 王 刚

1979年12月29日，湖南省五届人大二次会议依法选举产生了湖南省五届人大常委会组成人员，至今省人大常委会已历经9届。回顾分析40年发展历程，人大常委会组成人员构成要摆在人大工作中至关重要的位置，要充分体现法律规定与政策要求相结合，要突出政治性和专职化要求。

今年是地方人大常委会设立40周年。1979年7月，五届全国人大二次会议通过关于修正宪法若干规定的决议，明确规定：“县和县以上的地方各级人民代表大会设立常务委员会，它是本级人民代表大会的常设机关，对本级人民代表大会负责并报告工作，它的组织和职权由法律规定。”这次会议同时通过的地方组织法，对县级以上地方人大常委会的设立、职权、运行等作出了具体规定，包括各级人大常委会人员的组成、选举和任职条件、名额及其确定方式等。1979年12月29日，湖南省五届人大二次会议依法选举产生了湖南省五届人大常委会组成人员，至今省人大常委会已历经9届。回顾分析40年省人大常委会组成人员构成的点滴情况，从中感悟一些启示，期望对做好新时代的人大工作有所帮助。

历届省人大常委会组成人员构成简况

人员构成，是在一个系统内，为发挥某种功能而将不同人员有机结合起来的结构，包括人数、民族、年龄、性别、政治、职务、专业专长和领导人员等结构要素。人大常委会组成人员是依法选举产生的，是本级人大的常设机关行使法定职权、履行法定职责的人员，也是由不同民族、年龄、性别、政治面貌、专长和职务层级的人员构成的。40年来，我省历届人大常委会组成人员构成的总体情况，笔者概括为以下几个方面。

其一，人数在不断变化，逐步达到并稳定在法定最高上限名额数。地方组织法1979年制定后经过5次修改，其中对人大常委会组成人员名额作过3次修改，设区的市级和县级的名额，其基数和上限数在不断增加，但省级的名额始终未变，都是35至65人，人口特多超过8000万的省不超过85人。省五届人大

常委会（1979年12月至1983年4月）选举常委会组成人员66人，其中主任1名、副主任13名、秘书长1名、委员51名（其中秘书长又是委员之一）；省六届、七届人大常委会选举60人，省八届人大常委会以后至省十三届人大常委会均为65人，达到并稳定在法定最高上限名额数。省五届、六届人大常委会时的秘书长又是委员之一，省八届、九届人大常委会时的副主任兼任秘书长的情况，与对法定名额数的理解与适用有无冲突，这将在后文探讨。

其二，省人大常委会主任由兼任到专任再到兼任，并且兼任制度化。省五届人大常委会主任由省委第二书记兼任，省六届至八届人大常委会主任由省委副书记或省长转任并专任，共有4位领导同志担任过常委会主任，其中一位连续担任过两届10年，是40年中仅有的现象。按照中央通知要求和工作需要，省九届至十三届人大常委会主任均由省委书记兼任，5届中先后有6位省委书记兼任过省人大常委会主任。省九届人大常委会第一年末，省委书记兼任省人大常委会主任调离湖南，省人大常委会会议依法决定一位常委会副主任为代理主任，在第二年初的省人大会议上又选举了时任省委书记兼任省人大常委会主任，这应是40年中主任任职的插曲之一。省人大常委会主任专任时又“挂帅”又“全程出征”；常委会主任兼任时由于各种原因又“挂帅”又“选择性出征”。

其三，省人大常委会副主任选举人数在逐渐减少，稳定在政策规定范围内，并严格依法依规选举。法律规定人大常委会由主任、副主任若干人、秘书长、委员若干人组成，未规定副主任和委员的具体人员数。按照党管干部原则和当时中央关于地方换届选举有关政策要求，我省人大常委会副主任选举人数，从五届的13人，六届的12人，七届的9人，八至十



湖南省五届人大二次会议依据地方组织法的规定，设立省人大常委会，标志我省人民代表大会制度建设进入了一个新的发展时期。图为代表投票选举省人大常委会组成人员。

届的8人，再到十一届至今十三届的6人，说明领导干部配备在逐渐减少并长期稳定。同时，省人大常委会副主任届中因病逝世、工作变动调整、到龄辞职等，均依法补选或者空缺，未出现超过政策规定职数配备，或者在短时间内采取先补后辞达到职数配备要求，如省十二届人大常委会时有过两个月内副主任达9人，也属于先补后辞的特殊情况处理，但省人大常委会组成人员数均没有突破法定的最高上限名额数。

其四，省人大常委会人员年龄由偏大到逐渐年轻，相应专职多变成兼职多。省五届到六届人大常委会的近10年时间，由于处在“文革”后的拨乱反正和改革开放初期，大批老干部、老同志从党委政府领导岗位上转到人大常委会任职，还有部分民主党派和无党派知名人士也安排到人大常委会工作。这期间，省人大常委会主任、副主任年龄都在60岁以上，甚至有若干人为七八十岁，常委会委员中的党政干部也多在60岁左右。此后，历届省人大常委会人员任职年龄逐渐年轻，按政策要求安排，省七届、八届和九届、十届人大常委会都各有两位副主任连续任职10年时间，省十一届人大常委会还产生了可以连续任职3届的副主任；省人大常委会专职委员可干满1届5年的占50%左右，更有干满3届的和可以干满3届的专职委员。但是，从省十一届至十三届人大常委会，随意组成人员年轻化和人员结构变化，专职委员比例相应降低，只有30%左右，而党委工作部门、民主党派、群团组织、高校科研院所等在职负责人占了较大比例。

其五，省人大常委会组成人员条件符合法律规定，政策结构安排适当，但人员变动逐渐频繁。地方组织法对人大常委会组成人员的任职条件规定了两点：一是从本级人大代表中选举产生，二是不能兼任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务。我省历

届人大常委会组成人员的安排及选举，均符合这些法定条件；同时按政策要求，常委会组成人员均有符合我省少数民族实际分布情况的少数民族人员，副主任和委员中都有适当数量的女性（如十一届12人，十二届7人，十三届11人），中共党员和民主党派无党派代表人士的比例合适，有专业专长背景的省直部门、省人大各专门委员会负责人以及高校科研单位人员占了一定比例，更有基层一线的村干部、技术人员等。但是，在省十一届人大常委会前，组成人员变动是个别的主任或者副主任，秘书长不再由副主任兼

任以及少量委员的变换。从省十二届人大常委会开始变动频繁，据不完全统计，仅省十二届人大常委会履职的5年中，因干部人事调整、调动、到龄、违法违规等各种原因，常委会主任、副主任和委员变动有近40人次；省十三届人大常委会伊始一年多时间也变动了4人次，预计明后年组成人员因任职年龄到限等原因又将有若干变动。

组成人员构成对进一步做好人大工作的启示

综合以上来看，主要有三点启示。

第一，人大常委会组成人员构成要摆在人大工作中至关重要的位置。宪法和法律规定，全国人大及其常委会是最高国家权力机关，地方各级人大及其常委会是地方各级国家权力机关；党的十九大报告提出，人大及其常委会要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。作为国家权力机关、工作机关、代表机关，其立法、监督、决定、选举任免等职权重大、使命神圣，这些职权和使命要靠其组成人员依法履职、努力工作来完成。彭真同志在20世纪80年代地方人大常委会设立之初，曾经针对“常委会组成人员中老同志比较多”的议论强调指出，人大常委会是权力机关，也是工作机关，不是“养老院”，要依法行使权力。从工作实践看，一个地方的人大常委会组成人员构成情况，对一个地方的人大工作开展起着重要作用。因此，人大常委会组成人员的构成情况，直接关系到国家权力机关职权的行使，直接关系到全面履行宪法法律赋予职责的工作开展，更是直接关系到保持与人民群众密切联系的国家政治本色。要将其作为基础性、长远性工作摆在人大工作至关重要的位置来谋划、设计和安排。

第二，人大常委会组成人员构成要充分体现法律

规定和政策要求相结合。按地方组织法规定，人大常委会组成人员中的主任、副主任、秘书长、委员是并列关系，不同于党委人员构成，不是重叠交叉关系，省级人大常委会总名额在35人至65人。40年中，曾经在实施理解上存在两个问题：一是，省人大常委会秘书长同时还是常委会委员。省五届人大常委会组成人员选举总人数达到66人，因秘书长与委员重叠，实际人员65人，超过法定名额上限，这是对法律的理解不到位和按照党委选举模式的结果；省六届人大常委会选举总人数尽管只有60人，常委会委员少选了几个，未突破法定名额上限，但继续把常委会秘书长作为常委会委员之一，一人经过秘书长、委员两次选举，也是不规范的。二是，人大常委会副主任兼任秘书长，省八、九届人大常委会都有主任1名、副主任8名、秘书长1名，并且由一位副主任兼任秘书长，但省八届人大常委会委员56名，总数超过法定上限，达到66名；省九届人大常委会委员55名，组成人员总数符合法定上限65名。因为工作需要由人大常委会副主任兼任秘书长，法律上没有障碍，但与秘书长同时又是委员一样，一人同时担任2个法律职务，占用了2个组成人员名额数，意味着要少安排选举1名委员。实际工作中把握好了人大常委会主任、副主任不再作为委员，但未准确实施秘书长也不是委员的要求。因此，要准确理解适用法律规范和人大选举制度，按政策操作与遵照法律规定，需要在实践中注意协调统一。不能习惯用党委人员产生方式思考处理人大选举工作，因为党委书记、副书记、秘书长又是党委常委和委员会委员，而人大常委会主任、副主任、秘书长不与委员交叉重叠。

第三，人大常委会组成人员构成要突出政治性和专职化要求。7月17日，习近平总书记对地方人大及

其常委会工作作出重要指示，强调“新形势新任务对人大工作提出新的更高要求”“要加强自身建设，提高依法履职能力和水平，增强工作整体实效”。党的十八大报告提出“优化常委会、专委会组成人员知识结构和年龄结构，提高专职委员比例，增强依法履职能力”。党的十九大报告提出“优化人大常委会和专门委员会组成人员结构”。2015年中央18号文件关于加强县乡人大工作和建设的若干意见要求“优化常委会组成人员结构，逐步将专职组成人员比例提高到60%以上”。十八届四中全会依法治国决定指出“增加有法治实践经验的专职常委比例”。学习落实好这些指示报告精神，人大常委会组成人员构成，其一，要人员素质上突出政治性。以增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”为基本要求来实施好。加强自身建设，提高依法履职能力与水平，既是对组成人员产生后的政治性、职责性、工作性、业务性要求，又是对组成人员产生前的人员结构的要求，要从有利于提高依法履职能力与水平，增加工作整体实效来统筹考虑安排人选，打好人员结构基础，尽量减少“先上岗后培训”的情况。其二，要不断恢复和提高组成人员专职比例。人大常委会是人大的常设机关，需要“常务活动”来弥补解决人大不可能常开会常议事的问题，以保证国家权力机关的正常高效运转，其组成人员是依法从本级人大代表中选举产生的，是同级人大的“常务代表”“常任代表”。落实好党中央要求和习近平总书记的指示，提高专职委员比例，优化组成人员结构，安排相当比例的专职组成人员从事常委会的工作，将其作为“主业”，关系保障人大常委会依法行权履职，关系不断提升人大常委会工作质量与水平。现实人大工作中许多问题，如会前准备不充分、会议审议质量不太高、会议时间感到太长、

会后抓监督检查不够，以及专门委员会召开会议难以过半数等，都与相当部分的常委会组成人员的兼职身份、有想法无办法、有考虑无精力等直接相关，也“情有可原”。

中央目前对县级人大常委会组成人员专职比例的具体要求，可以作为各级人大常委会组成人员专职比例的借鉴。这个工作需要是在换届选举时重点考虑，在届中人员调整时也应当统筹兼顾。要通过人大常委会组成人员构成的制度化、规范化探索与实践，为坚持和完善人民代表大会制度、推进国家治理体系和治理能力的现代化作出贡献。

(作者系省人大法制委员会主任委员)



在省五届人大二次会议上，代表们投票选举省级国家权力机关的领导人。

湖南省自治条例单行条例立法回顾与展望

□ 李平 余雄 彭宏科

地方人大设立常委会以来，我省民族自治地方坚持党对立法工作的领导，充分发挥人民代表大会立法主导作用，围绕民族特色和地方特点，着力提高立法质量，全省自治条例、单行条例立法有效推进，保障了民族区域自治制度实施，推动了民族地区经济社会加快发展。

截至2019年5月，我省民族自治地方“一州七县”现行有效的自治条例、单行条例共42件，包括自治条例8件，单行条例34件。这些自治条例、单行条例体现了民族特色和地方特点，保障和推动了民族地区经济社会加快发展。

我省自治条例单行条例立法工作历程

回顾我省自治条例单行条例立法工作历程，主要可以划分为三个阶段。

1984年至1992年，是我省自治条例和单行条例立法的探索起步阶段。这个阶段，制定出台了我省第一部自治条例和单行条例。1984年5月，六届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国民族区域自治法》。我省新晃侗族自治县于1956年成立，1986年4月，湖南省六届人大常委会第十八次会议批准了《湖南省新晃侗族自治县自治条例》，这是

全国民族自治县第一个批准施行的自治条例，也是我省民族自治地方制定的第一部条例。随后，1986年7月，湖南省六届人大常委会第二十次会议批准了《湘西土家族苗族自治州自治条例》。到1992年，全省民族自治地方“一州七县”的自治条例立法工作全部完成。1991年5月，湘西自治州人大通过了全省第一部单行条例《湘西土家族苗族自治州国土资源开发保护条例》。

1993年至2012年，是我省自治条例和单行条例立法的修改完善阶段。2001年国家修改了民族区域自治法。2005年国务院制定了实施民族区域自治法若干规定。民族工作立法指导原则和方向有了新的转变，我省民族自治地方的立法积极性和实效性不断提高。一是适应形势发展修改完善了自治条例。自2002年湘西自治州启动自治条例的修改工作，至2008年全省第一轮自治条例修改工作全部完成，主



2019年6月25日，全省自治条例单行条例立法工作座谈会在长沙召开。

要在适应民族区域自治法修改、加强经济建设、上级国家机关加强财政金融政策支持等方面进行了修改完善。二是单行条例立法更加突出规范和推动民族地区发展,主要从矿产资源开发保护、河道管理、奶业林业等产业规范发展、自然保护区和风景名胜区保护等方面制定了25件单行条例(后废止5件)。

2013年至今,是我省自治条例和单行条例立法的稳步推进阶段。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央提出了关于中华民族共同体、依法治理民族事务、促进各民族交往交流交融等一系列新理念新思想。我省民族自治地方坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,稳步推进了自治条例和单行条例立法工作,共制定和修改自治条例、单行条例18件。省人大常委会审查批准机制得到调整和完善。2018年5月新修订的《湖南省地方立法条例》对自治条例和单行条例的报批程序作了调整,省人大常委会审查批准服务工作全部交由省人大民侨外委负责。省人大民侨外委制定了《关于审查指导自治条例、单行条例工作规则》,建立了统筹有力、协调有效、上下联动、配合紧密的审查批准服务工作机制。

我省民族自治条例单行条例立法的主要特征

从我省民族自治地方自治条例和单行条例立法进程及工作实践来看,主要有以下几个主要特征。

一是立法步伐逐步加快。1999年以来,全省民族自治地方立法进程明显加快。省十二届人大常委会批准单行条例10件,包括制定9件、修订1件;2018年换届以来,省十三届人大常委会已批准民族自治地方制定和修改自治条例、单行条例8件,包括制定单行条例4件、修改自治条例1件、修改单行条例3件。

二是部分立法探索走在前列。1986年制定的《新晃侗族自治县自治条例》是全国第一部获批的自治县自治条例。1991年制定的《湘西土家族苗族自治州国土资源开发保护条例》是全省第一部单行条例。2010年制定的《城步苗族自治县民族风格建筑条例》是我国第一部规范民族风格建筑的单行条例。2015年制定的《芷江侗族自治县城乡环境综合治理条例》是全省第一部规范城乡环境综合治理的单行条例。2019年制定的《湘西土家族苗族自治州传统村落保护条例》是全省第一部规范传统村落保护的单行条例。

三是加强对民族特色和民族文化的保护。制定民族民间文化遗产、老司城遗址、土家医药苗医药、传统村落、侗族文化村寨保护等单行条例,有力推动了民族民间文化和传统村落的抢救、保护、传承和发展。

四是服务民族地区加快发展。通过制定和修改自治条例单行条例,在经济社会发展、民族特色产业发展、财政转移支付、扶贫开发等方面积极争取上级国家机关



2013年4月,湖南省十二届人大常委会第一次会议审查批准湘西土家族苗族自治州老司城遗址保护条例。

的支持,有力推动本自治地方加快发展。

五是注重生态文明建设立法。先后制定出台矿产资源管理、环境保护、城区饮用水水源保护、河道管理、西水河保护等单行条例。《湘西土家族苗族自治州西水河保护条例》开创了湖南省跨行政区域协作立法先河。

我省自治条例单行条例立法工作的困惑

40年来,我省自治条例单行条例立法工作虽然取得了一定成效,但是也面临一些困惑和问题。

一是理论研究和实践存在薄弱环节。总结我省民族自治地方立法实践经验不够,可以用来指导实践的理论研究不多。自治州条例制定工作推进较快,自治县相对滞后。市州人大对自治县立法项目指导论证不多,存在重复立法、交叉立法情形。

二是思想认识上存在一定偏差。有的地方认为立法程序复杂,实施效果不如政策来得快,缺乏立法的积极性。有的工作部门惯用普惠政策,缺乏对民族地区特殊性的认识和倾斜支持。一些部门误认为自治条例和单行条例效力低于地方性法规。重立法轻实施倾向在不少地方存在。

三是立法主体单一影响立法效率。立法法没有授予民族自治地方人大常委会立法权。民族自治地方人民代表大会一年召开一次,会期短、议题多,难以对自治条例单行条例草案进行认真细致地审议,影响了民族自治地方立法效率和立法积极性。

四是民族特色和地方特点不突出。自治条例存在类似雷同情况较多的问题。一些单行条例原则性、倡导性条款多,条例的针对性和操作性不强,影响了实施效果。有的条例结合当地实际不够,无法体现民族自治地方立法的民族性、地方性和自治特征。

五是立法变通权探索和运用少。立法法关于立法变通权的一些规定过于原则、宽泛,不便于操作。民族自治地方对于立法变通权的行使把握不准,对于需要变通

事项调查研究不够、主动向上级国家机关请示报告不够。一些上级政府职能部门忽视民族地区的差异性，过于强调行政执法的统一性，不支持民族自治地方行使立法变通权。

六是报批审查标准把握不统一。立法法关于变通“三个不得”基本原则的规定比较原则和宽泛，在报请省人大常委会审查批准时，一些常委会组成人员对于这些规定的理解和把握存在不一致的地方，在审查条例时容易将自治条例单行条例等同于地方性法规，强调“法制统一”原则，执行“不相抵触”的审查标准。

七是立法工作队伍建设滞后。民族自治地方人大工作机构设置不合理，缺乏立法专门机构和专门人才，全省7个自治县中的6个自治县没有设立专门的民侨外委，上下联系衔接不畅。充分发挥人大主导立法的作用不足，一些自治县人大对条例草案审议不够，报送省人大常委会的条例质量有待提高。

加强新时代自治条例单行条例立法的建议

深化自治条例单行条例立法重要性的认识，加强立法理论研究。一是要加强学习宣传。注重运用多种媒体加强对新制定条例的宣传，善于总结和宣传条例贯彻实施取得的成效，纠正自治条例和单行条例无用论、效力低等片面认识。二是创新和拓展各族群众参与自治条例和单行条例立法工作的渠道。在立法计划论证阶段、条例草案立法调研阶段就开始广泛征求公众意见，吸引和提高人民群众参与的积极性。三是加强和推动自治条例和单行条例立法理论研究。

加强党对立法工作的领导，充分发挥人大立法主导作用。一是党委要重视民族自治立法工作。市州和自治县党委要加强和改进对立法工作的领导。民族自治地方人大常委会要就立法重大问题向同级党委请示报告。二是人大要发挥立法主导作用。民族自治地方人大及其常委会要充分发挥主导作用，加强统筹协调。省市人大要加强对民族自治地方立法计划的指导，科学安排立法资源，避免重复立法。三是加强执法检查。加强自治条例和单行条例贯彻实施情况的执法检查，并将执法检查情况报告同级党委和上级人大常委会。省人大民侨外委应加强与省直有关部门的沟通协调，督促自治条例和单行条例落实到位。

赋予民族自治地方人大常委会立法权。近年来，人大常委会组成人员队伍建设不断加强，组成人员履职能力和业务水平不断提高。人大常委会作为人民代表大会的常设机关，完全具备制定自治条例和单行条例的条件。建议适时修改立法法等上位法，赋予民族自治地方人大常委会立法权。考虑到民族自治地方自治条例是规范该地方政治、经济等重要事项的根本性条例，自治条例的制定权可以保留在人民代表大会，但是对于自治条

例的部分修改、单行条例的立法权限可以由人大常委会行使。

把突出民族特色和地方特点作为立法根本要求。一要突出少数民族特色方面的重要事项开展立法。主要应从本少数民族文化传承保护、语言风俗、民族特色产业发展、少数民族权益保障等方面去加强调查研究，选准选好少数民族特色立法项目。二要围绕本民族自治地方地方特点开展立法。在保护好民族特色的同时，注重在促进民族自治地方加快发展、乡村振兴、优质生态资源保护、城乡建设与管理等重点领域，针对新情况新问题开展立法。三要始终坚持质量和效率并重的原则。从源头上把好立法项目准入关，完善对立法计划的科学论证调研。要立管用的法，突出问题导向，单行条例要聚焦某一方面的具体问题，提高条例的针对性和可操作性。

积极探索和运用立法变通权。建议在立法法的立法解释中进一步界定立法变通权适用的标准、范围，将“三个不得”变通原则的规定具体化，增强立法变通权的操作性。建议全国人大加强对变通权操作方面的答疑解惑，指导确定可以立法变通范围，明确变通条款的法律效力及其司法适用。同时，加强对立法变通权理论和实践的研究。

形成指导帮助民族自治地方立法工作合力。对于报请审查批准的自治条例和单行条例，涉及完善条例的审查指导和服务工作需要报请批准之前完成。一是明确和统一审查标准。省人大常委会对自治条例和单行条例的审查标准应该是“三个不得违背”，做好合法性审查。二是要尊重民族自治地方人大立法权。对于条例中的变通事项和重大分歧要在提请省人大常委会审查批准前协调解决好，对于代表大会审议通过的自治条例和单行条例的修改要慎重稳妥、依据充分。三是增强提前介入实效。省人大民侨外委在立法计划制定、立法项目确定、法规起草论证、提请审查批准等各个阶段应加强提前介入和指导；省人大各专门委员会要重视条例征求意见工作，从专业角度提出有针对性的建议。

加强民族自治地方立法工作队伍建设。一是完善民族自治地方立法工作机构。民族自治县人大要设立民侨外委和法制委，确保有相对固定的立法工作机构。加强省人大民侨外委法制业务工作机构建设，提高介入和指导工作水平。二是加强自治条例和单行条例立法工作人员培训。努力培养一支相对稳定、素质较高的立法工作队伍。注重学习借鉴外省民族自治地方立法经验。三是注重发挥智库专家作用。善于发挥“两院”、高等院校、科研机构、律师事务所等单位法律专门人才的作用，探索通过政府购买服务等多种途径，推动各方面积极参与立法工作。

（作者分别系省人大民族华侨外事委员会主任委员、副主任委员、法制处副处长）

尊重代表主体地位， 不断深化和拓展代表工作

□ 张云英

40年来，特别是党的十八大以来，省委高度重视代表工作，加强对代表工作的领导，建立了代表工作研究和推进机制，形成了代表工作齐抓共管的新格局。省人大常委会尊重代表主体地位，更好发挥代表作用，不断深化和拓展代表工作，取得明显成效。



2019年7月9日上午，省委书记、省人大常委会主任杜家毫在衡南县云集镇政府，考察人大代表联系群众工作站建设和人大代表履职情况。

摄影 / 罗新国

40年来，在省委的坚强领导下，省人大常委会坚持把代表工作作为人大工作的重要基础，在探索中前进，在创新中发展，在深化和拓展代表工作方面迈出了坚实步伐，取得了明显成效。

我省人大代表工作的四个发展阶段

起步探索阶段（1979年—1992年）。省人大常委会成立伊始，1980年2月，省五届人大常委会办公厅设立提案信访处，负责办理和督办代表提案、接待和处理闭会期间代表来信来访等工作，这标志着我省人大代表工作起步。1988年5月，省七届人大常委会第二次会议决定设立选举任免联络工作委员会，这是我省人大代表工作历史上的一件大事。这一阶段，省人大常委会开展了很多代表工作实践探索，内容不断丰富，方式不断扩展，代表作用开始增强。

发展规范阶段（1992年—2005年）。1992年4月，七届全国人大五次会议通过代表法，系统地从法

律上规范和保障代表执行职务，使代表工作更加直接有法可依。1994年3月，省八届人大二次会议通过湖南省实施代表法办法。这一阶段，省人大常委会依法做好代表工作，规范代表小组运行、代表评议活动等。代表依法认真履行职责，发挥的作用越来越大。

加强提高阶段（2005年—2012年）。2005年5月，中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用，加强全国人大常委会制度建设的若干意见》，对新的历史条件下代表工作面临的一系列新情况的处理、新问题的解决，具有里程碑式的意义。全国人大常委会办公厅出台12个相关配套文件。省委专门就代表工作下发2个文件。这一阶段，省人大常委会推动代表工作的重点在建立健全支持、规范、保障代表依法履行职责的各项具体制度，进一步增强代表工作实效。

与时俱进阶段（2012年—）。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视发挥人大代表



2019年7月22日至23日，省人大常委会组织部分在湘全国人大代表和省人大代表，在长沙开展“推动我省智能制造快速发展”专题调研。

摄影 / 杨晓维

作用、做好人大代表工作，作出新的部署，提出新的要求。2015年8月，全国人大常委会对地方组织法、选举法、代表法的修改，为在新形势下开展代表工作提供了更为完备的法律保障。2016年1月，中共中央印发《关于加强和改进人大代表、政协委员有关工作的通知》，5月省委印发《关于加强和改进人大代表、政协委员有关工作的实施意见》，对人大代表的选举和履职管理监督工作等提出明确要求。这一阶段，省人大常委会始终坚持党的领导，尊重代表主体地位，更好发挥代表作用，在新的历史起点上与时俱进，深化和拓展代表工作。

40年来我省人大代表工作的主要特点

代表工作制度体系基本形成。我省代表工作制度建设经历了从探索建立、健全规范到完善创新的发展历程。尤其是近年来，省人大常委会积极适应新时代新要求，不断总结代表工作的经验和规律，相继出台了一批地方性法规和规范性文件，具体包括两个部分：一是省人大常委会通过的湖南省实施代表法办法、《湖南省人民代表大会代表建议、批评和意见工作条例》等2部法规；二是省委、省办公厅、省人大常委会办公厅印发或转发的加强和改进人大代表工作、代表建议办理、代表联系群众、代表报告履职情况、代表履职管理、代表活动经费管理等22个单项制度文件。“2+22”法规制度文件的出台，标志着我省代表工作基本形成了系统完备的制度体系。这其中，代表学习培训、代表建议办理评议、代表舆情处理等制度是我省在全国率先探索，形成经验，总结提炼固化形成的，受到全国人大常委会办公厅联络局的肯定。在加强制度体系建设的同时，带头抓好制度落实，做到制度制定与制度执行同步实施，确保代表工作按章办事、规范高效。

代表依法履职作用彰显。一是注重代表集中视察和专题调研活动的实效。省人大常委会每年根据工作安排，分别在年中、年底至少开展一次在湘全国人大代表和省人大代表专题调研、集中视察，创新组织方式，力求活动实效。2016年，首次组织在湘全国和省人大代表赴河北、江西两省开展专题调研，首次组织衡阳、郴州的省人大代表跨市专题调研，激发代表履职热情，解决代表对“点”上情况了解多、“面”上情况了解少的问题，得到代表的肯定。二是高位推动代表小组活动。省人大常委会高度重视代表小组的建设，及时加强指导。2008年，制定了《湖南省人大代表小组活动制度》，规范省人大代表小组闭会期间开展活动。今年，省人大常委会组织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。28位省级领导干部代表所在的代表小组紧扣大局、紧贴实际，采取调研、视察、走访、座谈等多种方式开展活动。通过以上率下，示范带动，全省四级人大五级代表小组联动开展主题活动，形成全省代表工作的良好氛围，收到整体实效。三是积极扩大代表对常委会工作的参与。紧紧依靠代表做好常委会各项工作，每次省人大常委会会议都邀请代表列席，从2005年开始，列席每次会议的省人大代表人数由9人增加到15人，努力实现每位基层省人大代表在任期内都能列席一次常委会会议。组织列席常委会会议的代表召开座谈会，是我省坚持多年的一项工作。2018年以来，建立健全常委会领导与列席常委会会议的代表座谈机制，每位代表积极反映人民群众的意见建议和愿望要求，得到了常委会有关部门的研究采纳和转办处理。四是提升代表议案建议提出和办理质量。2012年以来，省人大常委会改革代表建议督办方式，加大督办力度，建立“常委会加强领导、主任会议组成人员带队、各专委会对口督办、代表积极参

与、全社会共同关注”的代表建议“大督办”格局。从2010年开始，常委会每年确定10件左右重点处理建议进行重点督办。2017年重点处理建议由“件”改“类”，实现了“办理一类建议、解决一类问题、推进一个方面工作”，推动建议办理实效全面提升。2014年起，省人大常委会改变以往由代表填写纸质反馈表背对背进行评价的方式，组织代表对建议办理单位进行面对面评议，产生了很好的督办效果，开全国省级人大常委会先河。五是加强常委会组成人员同代表、代表同人民群众的联系。每名常委会组成人员固定联系5名基层省人大代表，通过约见、走访以及电话、微信等多种方式，广泛听取、及时交办代表反映的群众意见建议。进一步对标全国人大常委会的要求，拓宽联系渠道，丰富联系内容，加强服务保障，增强联系实效。完善代表联系人民群众制度，加强代表联系群众工作平台建设。截至2018年底，全省建成代表联系群众工作平台13477个，其中建在村、社区等地的有11278个。各地在平台建设、运行和管理上下功夫，推动了全省13.3万余名五级人大代表进平台，密切代表与群众的联系。

代表履职保障管理到位。一是加强代表履职服务保障。在履职学习保障上，每届适时为代表制定学习培训规划，安排代表分阶段参加初任学习、履职学习和专题学习，采取请进来、走出去、专家讲、代表说等多种方式，不断增强培训效果，力争实现了基层代表和新任代表履职学习全覆盖。2019年，省人大常委会办公厅印发关于进一步加强和改进省人大代表学习培训工作的措施，更好保障代表履职学习。在代表经费保障上，将省人大代表活动经费标准从2006年的每年每人1000元逐步增至2019年的每人每年5000元。2018年，省人大常委会主任会议通过了《湖南省人大代表活动经费使用管理办法》，建立无固定工资收入代表履职补贴机制，代表联系人民群众通讯、交通等费用补贴机制，为代表特别是基层代表依法履职创造更好条件。在代表信息服务保障上，建成了省人大代表建议网络平台、履职服务网络平台、湖南人大会务服务平台以及代表履职通手机客户端等，建成了代表信息数据库、履职档案库，组建了省人大代表微信群，为代表履职提供了高效便捷的服务。二是加强代表履职管理监督。近年来，省人大常委会根据代表法、选举法等法律和中央、省委有关文件精神，加强代表思想政治作风建设，加强对代表履职管理和监督。建立和规范省人大代表履职档案，采取网络登记与书面登记相结合的方式，依托省人大代表履职服务网络平台，建立代表履职电子档案，及时记录代表履职情况。每次人大会议期间，向每位人大代表发放代表履职手册，督促代表及时记录个人履职情况，年底前综合代表履职情况形成年度报告，并向有关方面进行通报，督促代表积极主动履职、依法有效履职。

40年来做好人大代表工作的启示

把坚持党的领导贯穿于代表工作的全过程。人大代表工作是坚持中国特色社会主义政治发展道路的基础工程，必须把党的领导贯穿始终。旗帜鲜明、理直气壮地坚持党对代表工作的领导，牢牢把握代表工作的正确政治方向。坚决贯彻省委意图，对代表工作中的重大问题和重要情况及时请示报告。学习对标全国人大常委会，统筹谋划和推进代表工作，健全常委会党组会议、主任会议专题研究代表工作机制。认真做好人大代表选举组织、学习培训、资格审查等有关工作，加强对人大代表履职管理，引导人大代表提高政治站位。

把支持和保障代表依法履职作为代表工作的关键环节。支持和保障代表依法履职是国家机关的法定职责，要积极采取措施，为代表依法执行职务、充分发挥作用搭建平台、创造条件、提供服务、给予保障。改进代表学习培训工作，创新培训形式，丰富培训内容，组织不同领域的代表进行专题学习培训。继续做好代表专题调研、集中视察、代表小组活动等组织工作。高质量做好代表议案建议工作，不断完善代表建议的交办、督办、评议办理等工作。持续扩大代表对常委会、专委会等工作的参与，完善代表参与常委会执法检查等活动机制等。推广使用代表工作信息化平台，使代表及时便捷了解履职所需的新情况，为代表依法履职提供高质量的服务保障。

把密切代表联系群众作为代表工作的重要举措。党的十九大以来，党中央、全国人大常委会高度重视人大代表联系群众工作，坚持民有所呼、我有所应，充分发挥好代表作为党和国家联系人民群众的桥梁和纽带作用。全方位协同推进代表工作与群众工作，把党的群众路线贯穿到代表工作中，把密切常委会同代表联系、代表同人民群众联系的制度落到实处。探索建立代表联系群众的有效机制，推动代表积极倾听和反映群众的意愿呼声，主动宣传阐释、贯彻落实党和国家的决策部署。认真听取采纳代表联系群众中提出的意见建议，完善代表意见建议处理反馈机制，真正推动解决实际问题。

把依法探索创新作为代表工作的活力之源。人大代表工作既要依法办事，又要注重实效，更要积极创新。代表工作要在法律框架内进行，把法律规定用足、用够、用活、用好，加以程序化；把实践证明有效的一些经验和做法加以总结提升，一些不够成熟、不够完备的做法加以完善。加强工作的制度性和计划性、统筹性和整体性、针对性和专业性，在内容安排上于法周延、于事简便，在具体方式方法上灵活多样、求真务实，在发挥代表作用上善始善终、善作善成。坚持从实际出发，本着与时俱进精神，对代表工作进行不断创新，使之适应新时代新要求，努力开创新局面。

（作者系省人大常委会选举任免联络工作委员会主任）

着力激活执法检查的制度效能

□ 杨志勇

40年来，省人大常委会创造性地开展执法检查工作，助力经济社会发展和改革攻坚任务，让法律的牙齿真正“咬合”起来，发挥了“法律巡视”监督利剑作用，有力地全面提升全省人大工作水平。



2011年7月22日，时任省委书记、省人大常委会主任周强（前排右三）带队赴长株潭生态绿心的核心地区——昭山开展执法检查。湖南省委书记带队开展执法检查，走在省级人大前列。

40年来，湖南省人大常委会将保障宪法和法律法规贯彻实施的神圣使命牢牢扛在肩上，在全国省级人大中较早开展执法检查并率先作出关于执法检查的决定，每年向省委常委会议汇报执法检查情况制度化，着力打造执法检查监督“闭环”、实现执法检查与地方立法的良性互动，完善具有长远意义的制度安排，等等。正是一系列创造性的监督举措，让法律真正长出“牙齿”，助力经济社会发展和改革攻坚任务，为湖南改革发展稳定作出了重要贡献。

法律法规执行情况检查“试水”

1979年12月至1987年12月是对法律法规执行情况检查的“试水”阶段。省五届人大常委会设立伊始，自觉将“检查‘一府两院’的活动是否违反宪法、法律、法令”作为主要职责；省六届人大常委会提出“加强对宪法、法律和地方性法规执行情况的检查”的工作理念，并开展了有益的探索。

一是加强法制宣传。省人大常委会将加强法制宣传作为保障法律实施的重要前提，编印法制学习资料，组织和推动有关部门开展法律宣传教育，作出开

展宪法修改草案讨论的决议并组织全省2300多万人参加讨论，开展刑法、婚姻法等重要法律的宣传，增强了全省人民的宪法意识和法制意识。

二是有序推进法律实施监督。1981年6月和8月，省人大常委会分别听取和审议了省人民政府有关部门关于我省较早通过的两部地方性法规——环境保护暂行条例、保护森林发展林业暂行条例实施情况的汇报，组织部分常委会委员视察，此举走在了全国省级人大前列。为保证全国人大常委会关于严惩严重破坏经济犯罪的决定的实施，省人大常委会组织委员深入市州视察，提出建议，作出决定。省七届人大常委会听取和审议“一府两院”关于宪法和食品卫生、环境保护等法律法规决议贯彻情况的汇报16次，作出多项决议，对存在的问题提出批评和建议，就涉及全省或比较重大的问题交“一府两院”办理或督促办理，长沙市“三废”污染严重企业限期搬迁和改造等问题得到解决，对韶山区原定不设区人大及其常委会的做法及时予以纠正。

三是专门委员会主动作为。1983年7月建立的民侨外委等4个专门委员会，主动开展文物保护法、减

轻农民负担决议和其他法律法规实施情况的调研。

执法检查开始走上制度化的轨道

如何加强对“一府两院”实施法律法规情况的监督，省人大常委会早期做了初步探索，但存在制度供给不足的短板。为此，省七届、八届人大常委会（1988年1月至1998年12月）找准发力的支点善作善为。

一是创设执法检查制度安排。1988年6月，省人大常委会率先在全国省级人大作出关于开展执法检查的决定，明确建立由省委、省人大常委会和“一府两院”负责人组成执法检查领导小组或联席会议制度，并听取和审议执法检查汇报，将影响较大的违法案件和问题清单逐件交办，听取和审议“一府两院”办理情况汇报。该决定设置的程序安排，在当时具有制度创设的意义。1989年，省人大常委会通过县级以上各级人大常委会监督本级“两院”工作的规定，1996年制定县级以上人大常委会监督条例，执法检查工作机制得以逐步完善。省人大常委会还启动约谈问责机制，1996年在预算法和湖南省预算外资金管理条例执行情况的检查中，应部分常委会委员联名建议，省高院、省公安厅、省工商局主要负责人就预算外资金管理使用方面存在的问题向人大财经委作说明，汇报整改措施。

二是执法检查正式上路。省人大常委会抓住改革开放和经济发展中的一些重大问题，就刑法、义务教育法、企业法等实施情况开展了14次执法检查，取得了较好的监督实效。省人大常委会将全民所有制工业企业法、土地管理法执法检查发现的11个影响较大的违法案件和问题列出清单，召开执法检查联席会议逐件交办，责成省人大法制委督促处理了96个案件和问题，听取交办案件和问题办理情况汇报。

三是注重形成制度性整改成果。1996年，省人大常委会狠抓全省司法机关执法检查中整改问题的落实，建立错案追究、主要负责人定期交换、异地工作回避制度等建议在司法机关整改汇报中一一得到回应。1991年、1995年省人大常委会相继开展了义务教育法执行情况的检查，依法征收义务教育附加费、教师待遇、防止学生流失等有关体制的问题得到了较好解决，并及时制定义务教育法实施办法。

四是接力督促治理“三乱”顽疾。从1990年起，省人大常委会连续4年开展禁止向农民乱收费乱摊派规定、清理整治道路乱设检查站卡和清理纠正乱着装、企业法和工业企业转换经营机制条例、减轻农民负担和发展乡镇企业等4次整治“三乱”执法检查，督促省人民政府下发多个减负文件；清退着装金额1119万元，撤除道路检查站卡767个；清理1980年以来的行政文件，取消、废止110项不合理收费项目；清理涉及农民负担的文件6771份，取消收费项目3089个，停止升级达标

活动312项。

打出环境治理“组合拳”

省九届人大常委会（1998年1月至2002年12月）坚持以经济建设为中心，围绕事关湖南经济社会发展深层次的环境问题，先后开展了全民所有制工业企业法、水法、预算法、优化经济发展环境法律法规实施情况等5次综合性检查，打出环境治理“组合拳”。

一是聚焦经济发展环境、环境污染存在的突出问题。紧盯影响农民增收减负的重大违法典型案件，对企业乱收费、乱摊派、乱罚款、乱集资的违法问题，损害投资者、生产经营者合法权益的突出问题，涉水涉林方面影响环境污染重点违法案件或问题，处理涉及经济发展环境方面案件司法是否公正问题等，向省人民政府、“两院”交办或提出书面整改要求，将水利水电工程纳入法制化轨道的建议还引起了国家有关方面的高度重视。

二是监督主体与职能的准确归位。省人大常委会不再与省人民政府联合组成执法检查组，厘清了监督与被监督的角色定位。一改过去检查组主要精力放在深入市县重点抽查，明确将省人民政府及其相关职能部门和“两院”作为重点检查对象，实现了执法检查监督职能的归位。在开展治理经济发展环境综合执法检查时，对6个重点调查案件提交省人大常委会会议进行大会评议和小组审议。

三是注重整改跟踪问效。在开展涉水涉林执法检查跟踪监督时，省人民政府办公厅两次复函向省人大常委会报告整改情况后，省人大常委会委托有关专门委员会对复函涉及的问题进行复查，提出进一步整改意见，省人民政府及其有关部门派人现场督促逐项整改落实。经过持续督办，长达7年之久的迅达专利侵权案再审得以纠正，在全国知识产权界产生了良好的反响。

在规范与创新中释放监督效能

省十届、十一届人大常委会（2003年1月至2012年2月）坚持以科学发展观为指导，每年突出一个主题，就义务教育法、农业法、劳动法、环保法、中小企业促进法、科学技术进步法、长株潭城市群区域规划条例实施情况等开展了11次重点检查，在规范与创新中释放了执法检查的整体效能。

一是积极争取省委的重视和领导。2004年省委常委会议决定，每年听取一次省人大常委会党组关于年度执法检查情况的汇报，并形成制度。省委常委会议2次听取省人大常委会党组关于科技进步法执法检查汇报，将执法检查报告以省委通报形式发至全省，要求各级政府用好执法检查成果。省委主要领导多次参加全省执法检查电视电话会议并作动员讲话，带队开展重点抽查，对围绕解决中小企业融资难问题跟踪检查给予了充分肯定。

二是高度重视保障人民权益。农村特别是老少边穷地区教育投入不足，对学校和学生乱收费、乱摊派、乱罚款，保护农民合法权益、保障农产品质量安全，拖欠工资、劳动合同签订率不高，公共体育设施向社会开放的法定要求落实不到位等事关人民群众切身利益的问题，成为省人大常委会执法检查的聚焦点。

三是不断改进和创新监督方式。一改以往将审议意见函告省人民政府办公厅的做法，省人大常委会召开审议意见交办会，增强了人大执法检查的权威和整改意见交办仪式感、责任感。省人大常委会首次启动专题询问，围绕地沟油监管、非法添加瘦肉精等食品安全问题，对18个相关省直部门主要负责人提出询问；召开加大经费保障力度、加快监管职能调整、加强检验检测能力建设3个食品安全法执法检查专题整改会议，督促省人民政府及有关部门逐一整改。实现执法检查整改落实情况跟踪检查制度化、常态化，巩固了执法检查成果。

四是着力破解制度障碍和老大难问题。省人大常委会注重整改成果的制度化，督促省人民政府出台加强农村义务教育工作的决定、禁止非医学鉴定胎儿性别和选择性别终止妊娠的规定、长株潭城市群环境同治规划，落实义务教育“以县为主”的管理体制，依法规范劳动用工行为强化社会保障机制，对长株潭三市政府实行环保目标考核，张家界市、7个自治县以及少数民族人口过半的绥宁、沅陵等40个县比照实施国家西部大开发有关政策的报告获国务院批复同意。环洞庭湖234家造纸污染企业全部关停，株洲清水塘、湘西锰三角、湘潭竹埠港等地区的污染整治取得明显成效，4起诉讼时间长、影响大的侵犯台胞投资权益的典型案件得到依法处理。

充分彰显“法律巡视”监督利剑作用

省十二届、十三届人大常委会（2013年1月至今）全面贯彻党的十八大、十九大精神，坚持以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为指导，围绕省委和省委贯彻落实党中央大政方针的决策部署，创造性地开展执法检查工作，助力经济社会发展和改革攻坚任务，让法律的牙齿真正“咬合”起来，发挥了“法律巡视”监督利剑作用，有力地推动提升全省人大工作水平。

省人大常委会围绕水污染、大气污染防治，生态文明建设以及脱贫攻坚等主题开展了7次重点检查。为切实践行习近平总书记“守护好一江碧水”的重要指示精神，今年组织开展水污染防治“一法两条例”实施情况的检查，强力督促解决全省突出的水生态环境问题。

一是点名曝光负面典型成为常态。党的十八大以来特别是最近两年来，省人大常委会执法检查旗帜鲜明“奔着问题去、追着问题查、盯着问题改”，重点抽查、

随机暗访、听取汇报、审议发言、专题询问、向社会公开，无不直面问题，点名曝光负面典型问题成为常态。执法检查报告“文风”大变，紧扣法律条款查找和分析问题，还附有详细的问题清单。水污染防治“一法两条例”执法检查报告成绩篇幅仅占1/6，问题篇幅一半以上，附件清单涉及47个问题。

二是实现执法检查与地方立法的良性互动。根据执法检查发现的制度性障碍或“短板”，省人大常委会及时制定、修改洞庭湖保护、绿心地区保护、河道采砂管理、大气污染防治、饮用水水源保护等10多件地方性法规，织密地方性法制体系，固化执法检查的制度成果。同时，省人大常委会重视对地方性法规实施情况的问效，将其与国家法律实施情况一并检查，还专门开展了农村扶贫开发条例、长株潭城市群绿心地区保护条例实施情况的检查，检验和激活了地方性法规的制度效能。

三是打造执法检查监督“闭环”。为避免执法检查陷入雷声大、雨点小的尴尬，2014年，省人大常委会出台执法检查工作制度，对执法检查程序作出了更加科学的规范。省十三届人大常委会更是与时俱进，着力打造执法检查监督“闭环”。不仅对选题、检查、向常委会报告、专题询问、解决问题、听反馈报告、跟踪监督等环节进行完善，还拟在最后环节设置对整改结果进行满意度测评程序，打造环环相扣的监督“闭环”和链条。随机抽查、暗访、问卷调查、向社会公开、第三方评估已常态化。

四是着力督促整改不打折扣。省人大常委会坚持结果导向，紧盯问题碰硬亮剑。省人大常委会注重抓好长株潭城市群绿心保护条例执法检查反映问题的整改与中央环保督察反馈问题的整改相衔接。社会广为关注的长沙市浏阳金科山水洲24栋别墅、株洲市北欧小镇63栋别墅、湘潭市富力城19栋建筑及配套商业古镇等违法项目68440平方米被全部拆除复绿，32名责任人被追责。

五是完善具有长远意义的制度安排。省人大常委会不满足于个案问题的解决，善于把制度规范与改革创新结合起来，从个案整改延伸至体制机制的改革与完善。3次环保执法检查整改中，督促省人民政府制定出台环境保护工作责任规定、重大环境问题（事件）责任追究办法、城乡环境基础设施建设及运营补偿政策，完善地方和区域性、流域性水环境质量和污染物排放标准，集体警示约谈市、县、区政府主要负责人制度化等。湖南省农村扶贫开发条例执法检查整改中，省人民政府出台寄宿生生活补助对所有建档立卡贫困学生全覆盖政策、指导非贫困村贫困户脱贫具体办法、农村贫困人口脱贫后续扶持政策。食品安全法执法检查后，省人大常委会又适时听取和审议食品药品安全专项工作报告，督促加快食品药品监管体制改革。

（作者系省人大常委会研究室副主任）

聚焦审计整改报告： “治已病”，更要“防未病”

□ 本刊记者 王美华



11月26日，省十三届人大常委会第十四次会议听取2018年度审计整改工作报告。

摄影 / 蒋海洋



省人大常委会组成人员对审计整改报告进行分组审议。

摄影 / 王美华

今年7月，我省公布了2018年度审计工作报告，审计“利剑”直指问题要害。4个多月过去了，整改成效如何？

11月26日，省十三届人大常委会第十四次会议听取了省审计厅厅长胡章胜受省人民政府委托作的关于2018年度省级预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况及审议意见研究处理结果的报告。

问题清单与整改清单对接

7月29日，在省十三届人大常委会第十二次会议上，省审计厅厅长胡章胜受省人民政府委托，向会议作了关于2018年度省级预算执行和其他财政收支的审计工作报告，同时列出了一份包含每个部门的基本情况、审计发现的主要问题、审计建议及审计发现问题的整改

情况的清单。会议对审计工作给予了肯定，要求省人民政府及相关部门认真研究审计指出的问题，切实抓好整改。

审计就像“体检”，发现了病灶，落脚点则在“治疗”。省人民政府立即召开常务会议专题研究部署审计整改工作。省审计厅按照省委、省政府关于审计整改的要求，紧扣省人大常委会对审计工作报告的审议意见，紧紧围绕“审计整改取得实效”这一目标，进一步健全了审计整改工作机制，完善了“问题清单”和“整改清单”对接机制，实行对账销号，限时办结。对于少数因体制机制等因素，一时难以整改到位的问题，省审计厅督促相关部门单位对后续整改作出安排和承诺，做到审计发现的问题件件有着落、事事有反馈，确保审计整改无死角、零盲区。有关部门、单位和市县采取上缴财

政、归还原资金渠道、完善制度、强化管理等举措，扎实推进整改工作。8月，省委审计委员会印发了《关于进一步加强审计整改工作的意见》，首次以正式文件形式提出审计整改结果报告、审计整改跟踪检查、审计整改联动、审计成果运用等4项工作机制。明确了审计整改工作的具体措施，强化了对审计整改工作的结果运用，为我省加强审计整改工作提供了制度支撑，审计整改合力进一步增强。

“截至10月底，审计工作报告反映的绝大部分问题已得到有效整改。”胡章胜在报告中指出，通过整改，各级财政确认收入并缴库31.44亿元，挽回损失0.68亿元，归还原资金渠道33.72亿元，促进资金拨付到位58.45亿元，调账处理4.77亿元。同时，相关部门单位建立健全相关制度124项，进一步完善了防范问题发生的长效机制。

337个问题绝大部分得到有效整改

记者从报告中了解到，审计报告指出的337个问题绝大部分得到有效整改。其中，省级财政管理及决算草案审计方面，审计查出的6个方面29个问题，已整改到位；部门预算执行审计方面，审计查出的9个方面240个问题，均已整改或基本整改；专项审计方面，6个专项审计查出的68个问题，除少数因体制机制等原因，难以立即整改到位外，其余大部分问题均已整改。

报告显示，本轮审计整改在提高被审单位对审计整改工作认识、提升公共资金的管理绩效、推动民生实事项目落地落实、促进反腐倡廉建设等方面成效显著。

省审计厅提交的16个单位整改情况对照表及每个部门审计整改报告显示，被审计单位认真履行审计整改主体责任，对照审计查出问题，采取一系列措施，积极推进审计整改，有的单位多次召开专题会议研究部署，有的建立和完善了相关制度，有的对相关责任人员进行了追责问责。

一年来，省审计厅共移送违规招投标、骗取财政资金等方面的案件线索38起。根据审计查出的问题和移送处理的事项，各级纪检监察机关、司法机关和有关主管部门已立案调查23人，给予党纪政纪处分23人，诫勉谈话、提醒谈话27人，通报批评22人。

省人大财经委、常委会预算工委对审计查出问题的整改情况进行了跟踪监督，并向此次常委会会议提交了关于审计查出问题整改情况的意见。该意见对我省审计整改工作表示充分肯定，认为随着审计监督、审计整改的有力推进，省直部门和市县财经法纪意识不断增强，依法理财水平不断提高，财政资金使用绩效不断提升。意见同时提出，有的部门和单位对审计查出问题的深层次原因分析不够到位，从体制机制等方面进行整改完善不够；部分基层单位预算管理和财务管理基础工作比较

薄弱，整改标准和质量还不够高；有的问题还停留在账务处理、资金追缴等层面；有的对相关责任人员追责、问责还不够到位，惩戒和警示的作用还不够有力。

针对审计工作报告和审计整改中发现的突出问题，报告建议，强化预算执行监督，建立覆盖各级财政的预算执行动态监控体系，强化对预算执行的全过程管理；全面实施预算绩效管理；加强行政事业性国有资产监督管理；加强和改进审计工作，扎实推进审计全覆盖，做到应审必审、凡审必严、严肃问责。

“治已病”更要“防未病”

审计不光要“治已病”，更重在“防未病”。

11月27日上午，省人大常委会组成人员对报告进行了分组审议。审议中，常委会组成人员普遍认为，审计整改工作卓有成效，“整改力度不断加大，审计效果进一步增强，审计整改工作取得明显实效”。同时，针对审计整改工作中存在的问题和不足，委员们纷纷支招。

“加强预算审查监督要从制度建设的层面做文章。比如说加强对地方性法规体系建设，抓紧修订我省的县以上人大常委会预算审查监督条例。同时，政府及相关部门也要积极把规章上升为省级层面的地方性法规，进一步提高依法治理的水平。”祁圣芳委员说。

“建立一个统一的工作协调机制来实现审计成果全方位、多层次共享，有效利用审计资源对不同层级审计部门共同关注的事项，可联合开展审计，共享审计成果，既便于提高工作效率，又便于提高审计的权威性。”刘宗林委员说。

李志超委员说：“在审计和审计整改工作中，要重视利用区块链技术，加强诚信体系的建设，这样便于我们进一步增强审计和审计整改工作的实效性。对财政资金支持对象实行红、黑、黄、绿名单管理，进一步提高财政专项资金的使用实效性。”还有不少委员建议，要充分利用大数据、云计算等方式，提高审计监督信息化水平，进一步聚焦社会上反映强烈、问题比较集中突出的领域，加大专项审计的力度，进一步提高审计的权威性。要进一步拓展审计监督的广度和深度，加强屡审屡犯突出问题的整改工作，建立动态跟踪机制。

记者了解到，从明年开始，我省将充分运用大数据审计，努力实现审计全覆盖。“审计工作的形势和任务发生了很大的变化，政府审计工作和人大审计监督的方式方法也需要适当完善。”省人大财经委副主任委员、常委会预算工委主任文富恒建议，审计工作在现有的基础上，要更加聚焦对财政资金使用绩效的审计监督；要将审计工作报告中提出的政策建议，作为下一步整改的重要内容，纳入整改范围；同时，要对审计发现的问题建立台账，做实问题清单、整改清单，逐一跟踪落实，构建整改长效机制。■

整改，为了碧水清流

□ 本刊记者 蒋海洋

省人大常委会审议意见指出的 24 条意见和建议中，饮用水水源保护、城镇黑臭水体治理、重金属和历史遗留污染治理等重点问题得到有序整改；执法检查指出的 39 个问题，已完成或基本完成整改 8 个，达到序时进度 30 个，对未按要求整改的 1 个问题已进行专项督办。全省水环境质量稳中向好。



4月23日至24日，省人大常委会党组书记、副主任刘莲玉率执法检查组实地查看沅江洞庭湖区下塞湖矮围拆除情况。

11月26日，在省十三届人大常委会第十四次会议上，受省人民政府委托，省生态环境厅副厅长姚斌就《中华人民共和国水污染防治法》《湖南湘江保护条例》《湖南省饮用水水源保护条例》（以下简称“一法两条例”）执法检查发现问题整改情况作了报告，全省水环境质量稳中向好。27日上午，省人大常委会组成人员对报告进行了审议。

用法律武器守护碧水清流

今年，省人大常委会继续把推进水污染防治作为监督工作的重中之重。

4月4日，湖南省人大常委会水污染防治法执法检查电视电话动员会在长沙召开。随后，省人大常委会成立了水污染防治“一法两条例”执法检查组，省委书记、省人大常委会主任杜家毫任组长，省人大常委会党组书记、副主任刘莲玉，省人大常委会副主任

杨维刚，秘书长胡伯俊任副组长。

对标全国人大常委会水污染防治法执法检查的做法，此次执法检查采取赴市州检查与委托市州人大常委会自查相结合的方式，对全省 14 个市州实现“全覆盖”。14 个市州人大常委会对本行政区域内“一法两条例”的实施情况进行自查。执法检查组选择 2 个市进行实地检查，每个检查小组实地检查 1 个市。

4月22日至24日，刘莲玉、杨维刚带队就水污染防治“一法两条例”

贯彻实施情况进行检查。此次执法检查以问题为导向，并首次引入第三方评估。

5月27日，在省十三届人大常委会第十一次会议上，杨维刚就水污染防治“一法两条例”执法检查情况作报告。执法检查报告对水污染防治取得的积极成效表示肯定，点名曝光了典型问题，并指出水污染防治需持续发力。当日下午，省十三届人大常委会第十一次会议举行联组会议，围绕审议省人民政府关于贯彻实施“一法两条例”情况的报告开展专题询问。

6月25日，省人大常委会办公厅向省人民政府办公厅交办了省十三届人大常委会第十一次会议关于“一法两条例”贯彻实施情况专项工作报告和执法检查报告的审议意见，以及执法检查发现问题的清单。

10月至11月上旬，在杨维刚的带领下，省人大环资委组织开展执法检查发现问题整改情况的跟踪检查，对涉及长沙、岳阳、益阳、娄底、湘西自治州等市州



省十三届人大常委会第十四次会议听取省人民政府关于水污染防治“一法两条例”执法检查发现问题整改情况的报告。

的16个问题整改情况进行实地检查，同时委托其他9市人大环资委对本行政区域内的问题整改情况进行现场核查。11月6日，省人大环资委听取了省生态环境厅关于执法检查发现问题整改情况的汇报。

省人民政府扎实推进相关问题整改

收到省人大常委会交办函及问题清单后，省人民政府高度重视、迅速研究部署，全面加强水污染防治工作，扎实推进相关问题整改。

记者从报告中发现，省人民政府主要从切实强化组织领导、统筹兼顾、整改责任、支撑保障上发力。省人民政府省长许达哲先后在全省市州长视频会议、“夏季攻势”讲评会等会议上部署强调、提出严格要求。副省长陈文浩在省人民政府专题会议上进行调度，并到相关市县调研检查整改进展情况。省突出环境问题整改工作领导小组办公室牵头按照专项整改方案及时统筹协调推进整改工作。省人民政府将“一法两条例”执法检查发现问题整改与中央交办问题整改结合起来，与污染防治攻坚战“夏季攻势”结合起来，与主题教育整改结合，与河长制工作结合起来；并通过加强督导检查、严格监管执法、严格考核、加强法律宣传、着力夯实基础、推动社会公众参与和完善相关制度，来严格保护“一湖四水”。

报告显示，全省水环境质量稳中向好。2019年1月至10月，全省地表水水质总体为优，345个监测评价断面中，Ⅰ至Ⅲ类水质断面比例占95.4%，同比增加1.2个百分点；全省29个地级及以上城市集中式饮用水水源监测断面中，水源水质达标率93.1%。

记者了解到，目前，省人大常委会审议意见指出的24条意见和建议中，饮用水水源保护、农村饮水

安全和学校供水安全工程建设、不达标水体整治、城镇黑臭水体治理、重金属和历史遗留污染治理、城乡环境基础设施建设、工业园区水污染防治、农业污染防治等重点问题得到有序整改；执法检查指出的39个问题，已完成或基本完成整改8个，达到序时进度30个，对未按要求整改的1个问题已进行专项督办。

“省人民政府对整改比较重视，对交办的39个问题、24条意见和建议进行了认真办理，但水污染防治是个长期的过程，还需要花大气力

解决。”省人大常委会委员詹晓安说。

纵深推进水污染防治工作

姚斌表示，我省“一湖四水”整治取得初步成效，但也面临部分支流和湖库水质不达标、城乡环境基础设施建设欠账多、责任体系不完善、工作基础薄弱等问题和困难。

在对报告进行审议时，常委会组成人员认为报告摆事实、讲道理，用数据说话，是一份实在、管用的报告，省人民政府大力整改取得的成绩值得肯定。但也指出水污染防治存在历史欠账太多、农村人居环境整治待加强、黑臭水体污染严重、乡镇污染处置设施欠缺等问题，建议要高度重视农村面源污染治理工作；对农村饮水安全，既要加强设施的建设，更要重视运行管理；加大宣传力度，充分发动群众参与；加强督查与考核，在常态化执法与整改上下功夫；重视管网配套问题与运行的经费保障问题；高度关注农村沟渠塘坝的治理，确保“毛细血管”无污染等。

姚斌表示，省人民政府将继续深入学习贯彻习近平生态文明思想，在省人大常委会的监督指导下，严格落实水污染防治“一法两条例”相关要求，进一步落实整治责任，加大监督考核力度，切实压紧压实各级各部门生态环境保护工作责任；持续推进水污染防治攻坚，加快实践绿色低碳发展之路，扎实推进碧水保卫战，深化重点领域整治，补齐环境治理短板；坚决抓好水环境突出问题整改，拉条挂账，立行立改，认真抓好水环境突出问题整改；建立健全长效机制，积极推进生态环境保护治理体系和治理能力现代化；以纵深推进水污染防治工作，让湖南山更清水更秀。■

栏目主持 / 刘青霞

执法检查激活律师行业监管新常态

□ 万建东 李 奕

湘乡市人大常委会开展律师法执法检查并跟踪监督，推动整改落实，促进全市律师行业监督管理全面激活。



湘乡市人大常委会律师法执法检查组在虞塘镇法律服务所检查。

9月26日，湘乡市八届人大常委会第二十四次会议对市人民政府关于贯彻落实《中华人民共和国律师法》执法检查会议纪要和审议意见情况进行了满意度测评，满意度达100%。为期6个月的湘乡市人大常委会律师法执法检查取得了阶段性成果。

律师行业乱象引发关注

去年底，湘乡市人大常委会为确定2019年工作要点开展调研。调研过程中，针对人民群众和人大代表提出的全市律师行业收费乱象、行业监管乏力等问题，市人大常委会内司工委与市人民检察院、市人民法院、市司法局等相关单位和部门进行了座谈。

“律师事务所挂牌都是湖南省或者湘潭市某某律所，我们一个县级城市的司法部门对律师和律师事务所根本没有行政处罚权，只能向上级部门提出建议，律师行业乱象成为普遍存在的问题，现状难以改变……”在市司法局座谈时，一位副局长向调研组成员倒“苦水”。他的话让与会者忧心忡忡。

律师行业乱象各部门已经认识到了，却普遍认为事不关己，未加监管。市人大常委会内司工委立即将这一问题提交市人大常委会主任会议研究讨论。“县级人民政府司法行政部门对律师和律师事务所的

违法行为虽只有处罚建议权，但是律师法明确规定要实施日常监督管理，没有行政处罚权绝不是监管乏力的理由！”主任会议上，市人大常委会主任赵叶惠说。会后，开展《中华人民共和国律师法》执法检查正式列入市人大常委会2019年工作要点。

精准交办+有效监督

今年4月初，湘乡市人大设立监察和司法委员会，随即市人大常委会正式启动了律师法执法检查。市人大常委会组成人员、部分人大代表、市人大常委会法律服务团成员组成执法检查组。检查组首先对律师法、基层法律服务工作者管理办法等法律法规进行了一周的集中学习。接着，检查组用时两个月，走遍了全市3家律师事务所、6家基层法律服务所，与全市绝大部分的律师和法律工作者进行了座谈，听取了市司法局等14家单位和6个乡镇办事处的相关情况汇报，分别对管理者、执法者、诉讼当事人等不同群体发放调查问卷300余份。

5月7日，检查组在充分走访调研的基础上，召开碰头会议，对收集到的问题和意见、建议进行了全面的梳理汇总。会上，执法检查组组长、市人大常委会副主任王红阳提出，要按照对焦问题、精准交办的思路，跟踪到底，保障执法检查实效。检

查组随即印发了律师法执法检查具体问题交办清单及执法检查整改事项交办清单。两份清单均罗列出具体的问题、任务分解、责任单位、结果报告等，向相关单位和部门进行了交办。

“交警大队也是行政部门，我们上门沟通协商，他们不认账啊！”交办意见交付不到一周，市司法局的负责人反馈情况，关于问题清单中涉及的市公安局交警大队所设的“法律咨询调解室”扰乱市场的问题，市司法局作为交办单位表示无从下手。市人大常委会有关工作机构迅速召集市人大常委会法律服务团专家、人大代表以及市司法局负责人召开座谈会，就问题进行了研判，提出了采取调查取证、发放整改意见函、办理结果书面答复“三步走”的处理建议。

会后，市司法局按照会议要求，通过明察暗访迅速进行取证，掌握到该法律咨询调解室部分律师助理确实存在发放名片、诱导当事人走诉讼程序解决交通事故纠纷等扰乱正常法律服务市场的问题，于是迅速向市交警大队发出整改建议函，要求其限期整改。市交警大队高度配合，迅速整改，对法律咨询调解室核准定位后重新设置了标牌、宣传图片、宣传资料，对相关人员进行批评处理，并向市司法局作出书面答复。6月初，在市人大常委会律师法执法检查交办意见督办会议上，相关部门表示按照“三步走”步骤，已发出整改意见函5份，相关单位均已整改并书面答复。

湘乡市人大代表张先林感慨地说：“这些导致行业乱象的问题，不是不能管，是没有单位去管，一旦监管到位，效果立竿见影！”

相比较具体问题的交办，在走访律所的过程中发现的问题给执法检查组带来了考验。一天，检查组一行来到一个律所，只见斑驳的土墙、随处丢弃的槟榔渣，墙上公示的制度牌早已被水浸湿看不清内容，检查组提出查看相关年度考核、档案管理等制度时，律所负责人在几个玻璃门碎了一半的柜子里找了又找仍然无法提供。检查组发现，律师体面的收入和普遍脏乱差的工作环境、管理松散的律所形成了巨大反差。同时，在座谈时，律师们对保障执业权利的呼声很高，几乎异口同声对检查组提出相关请求和建议。

执法检查组带着这些问题来到了湘潭市，与湘潭市司法局、湘潭市律师协会的工作人员进行了座谈，学习好经验和好做法，听取湘潭律师协会工作人员对湘乡法律服务行业发展的分析点评。湘潭之行受益良多。随后，市人大常委会执法检查组迅速邀请市人大常委会法律服务团成员召开碰头会，就如何精准交办、推动执法检查发现问题的解决进行

研讨，点对点提出了解决途径和步骤。

再次交办掀起“改革风”

5月底，市人大常委会组织召开律师法执法检查工作会议。市司法局、市人民法院、市人民检察院、市公安局、市信访局先后汇报执法检查后自查的情况。检查组就交办事项办理情况进行了阶段性点评。5月30日，市八届人大常委会第二十二次会议听取和审议了常委会执法检查组关于律师法执法检查情况的报告，对报告中交办的问题以会议纪要和审议意见的形式再次交办，会议要求各单位和部门为构建法律职业共同体、推动法律服务行业良性发展作出努力。

会后，相关部门迅速行动。8月，市公检法司及市律师协会等相关职能部门工作协调机制出台。市司法局要求班子成员联系指导律所常态化，规定每月上门联系指导、督查工作1次以上；进一步完善修改了《湘乡市律师事务所和基层法律服务所负责人谈话提醒制度》《法律服务从业人员投诉查处制度》等，日常监管逐渐发力；组织全市律师和法律工作者在市委党校进行了为期3天的集中封闭式培训。市人民法院律师值班室和律师调解室开通“绿色通道”，依法保障出庭的律师和基层法律服务者庭前查阅案情。市人民检察院设立律师阅卷室，全面推行电子阅卷，探索建立庭前检律会商机制并正式推行。市公安局改善了看守所律师会见室，在公安服务平台开设律师网上预约会见模块……全市公检法司系统掀起了重视保障律师权利的热潮，纷纷采取行之有效的措施，为律师行业良性发展贡献力量。

律师行业发展得到了前所未有的关注，从党建工作入手，行业内部也掀起了改革之风。各个律师事务所和法律服务所根据会议纪要和审议意见提出的要求立行立改，8月，市律师事务所支部设立2个党小组，基层法律服务行业联合支部设立2个党小组，建立规范的支部活动室，有序开展党员主题教育活动。两个月的时间，完成了全市律师行业党员基本信息采集、党员信息化管理、全面推进了律师行业党的组织和党的工作全覆盖。各律所纷纷对收费管理、执业公示、诚信档案等制度进行了完善，执业信息、收费标准、律师基本信息上墙公示。针对检查组提出律师执业场所脏乱差，不注重形象的问题进行全面整改。

9月26日，市人民政府提请市委同意，由市法治领导小组下发湘乡市关于进一步加强全市律师工作的意见，意见充分吸收采纳执法检查报告、会议纪要和审议意见提出的意见和建议，对全市律师工作进行规范，律师行业的监督管理全面激活。■

司法监督的武陵实践

□ 曾 帧

近日，常德市武陵区人大常委会副主任丁建国带领调研督导组到武陵区人民法院调研督导“司法公正德行”暨扫黑除恶专项斗争工作。调研督导组指出，要以高标准、严要求，高效推动扫黑除恶专项斗争工作落实，“司法公正德行”工作要强措施、严落实，助力民企健康发展。这是“司法公正德行”在武陵区落地落实的一个缩影。

近年来，武陵区人大常委会持续开展“司法公正德行”活动，牵头组织常德市公安局武陵分局、武陵区人民法院、区人民检察院、区司法局、区劳动人事争议仲裁院5家成员单位参加主题活动，依法开展司法监督工作，着力推进司法公正公平，为企业发展保驾护航。该项活动已成为区人大常委会司法监督工作的亮点和品牌。

今年初，武陵区“司法公正德行”组委会充分调研全区司法工作实际情况，根据常德市人大常委会活动组委会的统一部署，确立了“服务民营企业，助推经济发展环境优化”的活动主题，除服务民营企业系列活动和区人民法院法官、区人民检察院检察官履职评议两项规定动作外，还将“按中央部署要求开展扫黑除恶专项斗争”作为自选动作，制定武陵区2019年“司法公正德行”活动方案，通过形式多样的系列活动，营造更加公平公正的法治环境，用法治力量保障民营企业健康可持续发展。

随后，各成员单位按照组委会的要求，积极开展了一系列主题活动。常德市公安局武陵分局对涉企案件加大线索收集力度，提高细侦快结精度，开展“清单筛查”等活动，及时帮企业排忧解难。区人民检察院着力加强涉及非公企业案件法律监督，通过发放“检察官进企业”联系卡，加强与非公企业的沟通交流，及时帮助非公企业解答法律问题，同时还建立完善涉黑涉恶案件侦办的“绿色通道”，强化涉黑涉恶案件流程监控，推进扫黑除恶专项斗争。区人民法院开通网上立案功能，举办服务民营企业发展恳谈会、旁听庭审，推动诉讼事务智能化、便民化，优化和提升企业和群众的诉讼体验。区司法局组织“法治布谷鸟”百场公益律师大讲堂、律师对接区工业园

法治体检等服务民营企业系列活动，并通过“双随机一公开”监管体系规范法律服务队伍建设，以行政执法“四项制度”规范行政执法，从法律层面全方面保护民营企业的发展。

“司法公正德行”活动，是武陵区人大常委会为贯彻实施监督法，促进社会公平正义而推出的一项重大决策，不仅体现了实现公平正义的追求，也为基层人大如何有效开展司法监督工作进行了有益的探索，提供了平台。笔者撷取该区推进该项活动的几个片段，处处都能感受到监督的力度和效果。比如，去年以来，武陵区活动组委会将涉企案件评查活动与法官、检察官全员履职评议相结合，从退休法官、检察官中抽选专业人员组成评查小组进驻区人民法院、区人民检察院开展评查，评查涉企案件76件，共查出瑕疵55处，已向“两院”反馈，目前已全部整改到位。今年11月12日，区人大常委会召开优化经济发展环境工作评议民主测评会，促进被评议单位持续改进作风，营造良好的经济发展环境，更好地助推开放强市产业立市战略实施。

在“司法公正德行”活动中，公检法相互配合和制约，重点打击危害企业生存发展、破坏经济秩序的犯罪活动，对多次在经营场所聚众斗殴、寻衅滋事的“八星芒”涉恶集团、高某辉恶势力犯罪团伙等黑恶势力均进行了有力打击。区劳动人事争议仲裁院通过实地走访、与企业负责人座谈、案件电话回访等方式，与常德湘北制造有限公司、常德天博教育咨询有限公司和韦博英语培训学校有限公司等进行沟通，了解了企业、企业家、企业人力资源负责人的法律需求，帮助企业解决了一些难点问题。

司法是维护社会公平正义的最后一道防线。多年的实践证明，“司法公正德行”活动的持续开展，为人民群众相信司法、参与司法、监督司法提供了平台支撑，有力地推动了法治建设进程。丁建国表示，区人大常委会将以更加有力的创新举措，秉持问题导向、坚持履职尽责，让老百姓在每一个司法案件中都能切切实实地感受到公平与正义。■

打好司法监督“组合拳”

□ 周文俊 王萧宇

今年是常德市鼎城区实施“开放强区、产业立区”战略的关键年，区人大常委会将“优化营商环境、服务民营企业”作为“司法公正常德行”活动的主题，与区人大常委会评议区人民政府优化经济发展工作有机结合、双轮驱动，强化司法监督，推进全区营商环境进一步优化。



鼎城区人大常委会调研组到常德市鼎太养老服务有限公司调研民营企业发展情况。

“营商环境最终直接影响经济发展的速度，要打好人大司法监督组合拳，向一切影响群众心情、伤害企业感情、削减投资者热情的行为亮剑，切实为民营企业发展保驾护航。”在2019年“司法公正常德行”动员会上，区人大常委会主任杨君说。

鼎城区人大常委会以“优化营商环境、服务民营企业”为主线，先后开展了典型案件评析、“两官”履职评议、安全生产调研等一系列活动，通过多角度切入、多视角监督，打响了以人大监督促营商环境优化攻坚战。

6月18日，区十七届人大常委会第十九次会议对肖某某等三人犯强迫交易罪、寻衅滋事罪一案进行了深入评析。此次典型案件评析坚持问题导向，评析组成员及常委会组成人员一针见血地指出了区公检法司机关在办理该案中存在的一些实体和程序问题。

“这起案件发生在常德市碧桂园某小区项目部，属于强迫交易、非法阻工违法犯罪案件，是典型的破坏营商环境的案件。经区十七届人大常委会第三十五次主任会议研究，决定将该案作为2019年典型案件评析的对象。”区人大监察和司法委主任委员龚天宝说。

随后，区人大常委会向“一府两院”交办了评议意见，提出要严格依法履职、加强队伍建设、增强办

案能力，提高办案质量，且附有公检法司机关分别在办理该典型案件各阶段存在的8个具体问题，并要求限期清查，截至目前，问题已整改到位。

在开展典型案件评析的同时，该区还于5月启动了区人民法院法官、区人民检察院检察官履职评议工作，随机抽取2名法官和2名检察官作为评议对象，并在区十七届人大常委会第二十一次会议上进行了评议和满意度测评。

区人大监察和司法委副主任委员伍俊华介绍，今年，区人大常委会把涉及民营企业司法行为规范作为评议重点，为确保评议客观准确，还邀请部分民营企业家、人大代表组成了调查组和阅卷组，对4名拟评议对象在涉民营企业司法行为方面的履职情况进行了详细调查，查阅了相关案件，形成了调查报告和阅卷报告，作为常委会组成人员对“两官”履职情况开展满意度测评的重要参考。

会后，区人大常委会提出了转变司法理念、提升服务水平等改进工作的意见，并指出了抽查卷宗中存在的问题，要求区人民法院、区人民检察院在3个月内报告整改情况。

为进一步优化民营企业安全生产环境，9月11日，区人大常委会组织部分区人大代表就道路安全、重点行业领域安全管理工作开展调研。在调研组召开的座谈会上，区人民法院、区人民检察院及区人民政府相关职能部门分别作了工作汇报，区人大代表提出了相关意见、建议。区人大常委会副主任李湘建表示，对调研中发现的问题，由区人大监察和司法委形成会议纪要后，向区人大常委会主任会议报告，为主任会议讨论确定下一年度审议议题提供依据。

“通过开展评‘案’、评‘官’和专题调研，有效推动了全区司法机关开展全面自查自评，对典型案件评析和‘两官’履职评议中指出的16项问题进行了重点清查整改，有效避免了此类问题再次发生。”李湘建表示，今年全区各司法机关均设立了优化营商环境投诉举报箱，公布了举报电话，畅通了企业、群众对营商环境的诉求反映渠道，司法机关整体办案质量水平稳居全市前三。

“法治是最好的营商环境。”杨君表示，区人大常委会将继续加强司法监督工作，向营商环境领域问题亮剑，为大力营造稳定、公平、透明的营商环境贡献人大智慧和力量。■

人大为检察公益诉讼“撑腰”

□ 张 微

“我院公益诉讼工作取得了长足的进步与发展，办理了一批优秀案件。这与市人大常委会的有效监督是分不开的。”日前，益阳市资阳区人大常委会调研组到津市交流学习公益诉讼工作，津市市人民检察院副检察长徐成华在座谈时如是说。近年来，津市市人大常委会不断加大检察公益诉讼工作的监督力度，强化制度保障，健全工作机制，加强沟通协调，推进全市检察公益诉讼走上规范化、制度化轨道。

在前期广泛走访、深入调研的基础上，2018年5月，津市市人大常委会对全市检察公益诉讼工作进行了专题审议，并全票通过了关于全面推进检察公益诉讼工作的决议，为检察机关履行公益诉讼职能提供了强有力的制度保障。

决议要求，市人民政府要依法保障市人民检察院开展公益诉讼必要的专案经费，并探索建立生态异地修复基地，设立生态环境损害赔偿专项资金；各行政机关要协助配合市人民检察院依法开展检查公益诉讼工作，及时提供行政执法卷宗等相关材料；市中级人民法院要积极构建有利于提起检察公益诉讼的配套机制，探索建立内部监督审查结果定期向市人民检察院通报制度；市人民检察院要积极履行公益诉讼职能，发挥好诉前检察建议作用，最大限度保护国家利益和社会公共利益；要加强公益诉讼宣传，努力营造全社会支持公益诉讼工作的浓厚氛围。

决议强调，市人民检察院应当主动接受市人大及其常委会的监督，定期报告检察公益诉讼工作情况。市人大常委会要通过听取和审议专项工作报告、执法检查等方式，监督和支持市人民检察院依法开展公益诉讼工作。

市人大常委会以检察建议办理为抓手，要求市人民检察院将涉公益诉讼检察建议及部门单位办理检察建议的回复向市人大常委会报备，对涉及重大民生民利、有必要进一步跟踪督办的，要求相关委室深入开展调查研究，全程跟踪督办，形成了“以建议促整改，以督办促落实”的工作机制。

2018年，长春长生疫苗事件引发全国人民关注，市人民检察院报备的一份涉及疫苗安全的检察建议引起了市人大常委会的高度关注。建议

指出，市疾控中心常规疫苗储存环节存在操作不规范的情形。为确保人民群众“用苗”安全，市人大常委会教科文卫工委对该检察建议进行了跟踪督办，督促相关部门依法对库存疫苗进行排查清理，防止可能存在安全隐患的疫苗流入市场。市人大常委会主任会议还专题听取了市人民检察院、市卫计局关于该检察建议办理情况的报告，确保药品安全隐患成功消除。

截至目前，市人大常委会累计接收市人民检察院涉公益诉讼检察建议50余件，通过“检察建议报备+跟踪督办”的诉前检察建议督办模式，既强化了检察机关检察建议职能，又强化了行政执法单位自觉接受监督的意识，达到了“报备一起，整改一起；督办一起，落实一起”的监督效果。

围绕如何发挥检察公益诉讼职能，加强生态环境保护的问题，近年来，市人大常委会多次组织人大代表开展视察调研、组织相关单位进行座谈，逐步形成了各职能部门积极履职、共同参与的检察公益诉讼新局面，打造了河湖生态资源保护检察监督新模式。

2017年5月，在市人大常委会的指导和协调下，市人民检察院成立了我省首家河湖生态资源派驻检察室——毛里湖国家湿地公园暨饮用水水源保护区检察室。检察室成立后，围绕破坏毛里湖生态环境资源的工业、养殖污染等多方面污染源开展了专项检察监督，办理了9件生态环境资源保护督促履职系列案，发出检察建议书9份，全部收到行政执法部门的整改反馈。目前，保护区内的网箱、畜禽养殖户及果品加工企业全部退养或关停。

为进一步凝聚部门合力，市人大常委会还对“公益诉讼+两法衔接”模式进行了积极探索，助推“两法衔接”平台实现信息共享，指导各行政机关与市人民检察院建立健全常态化协作机制，助推生态检察监督保护深入开展。市人民检察院已依托该平台与33家行政执法单位建立数据联系，积极排查行政执法机关在生态环境和资源保护领域存在的突出问题，截至目前，已办理督促履职案10件、发出检察建议10份。■

评议测评，让代表建议落地有声

□ 谭 灿

耒阳市人大常委会创新代表建议办理工作专项评议制度，改变建议办理“重答复，轻落实”现象，推进代表建议落地落实。

“此次测评共发出测评票10张，收回10张，满意票10票，满意率100%。”9月17日，耒阳市人大常委会组织人大代表对该市教育局2019年代表建议办理工作进行专项评议，会议主持人当场宣布测评结果。此时，另外4场代表建议办理工作专项评议会议也正在该市住建局、市卫生健康局、市自然资源局、市交警大队等4个建议承办单位同时举行。

消解“文来文往”的初次探索

耒阳市本级现有人大代表335名，代表人数多，每年提出的议案、建议都在100件以上。但因为各种原因，办理工作力度不够，问题解决率不高等问题长期存在。为解决这一难题，该市历届人大常委会不断探索创新，逐步建立了面商办理和领导牵头办理、重点督办、对口督办和联合督办等建议办理和督办工作机制。通过采取这些方式，取得了一定的效果，问题解决率和代表满意率有所提升，但与代表的期望相比，差距仍然较大。“文来文往”“重形式、走过场”“重答复、轻落实”的现象仍然没有得到根本解决。

代表有呼声，人大有作为。为进一步加大督办力度，市人大常委会立足监督机制创新，在2017年首次将代表建议办理工作纳入专项工作评议范围，对2个承办单位代表建议办理工作进行了评议测评。

初次尝试，取得了一定的效果，但与工作预期有差距，对全市代表建议办理工作起到的推动作用不是很明显。

让代表成为评议主体

为进一步做好代表建议办理工作评议，市人大常委会决定制定专门的工作办法。他们组织召开“诸葛亮会”，对2017年评议工作进行认真总结。

该市的首次代表建议办理工作专项评议，是将市人大常委会组成人员作为评议主体。但建议不是常委会组成人员提出的，他们掌握情况有限，难以对承办单位的办理工作作出客观评价，对承办单位触动有限。

“建议是代表提出来的，建议办得好不好，应当

由人大代表来评判。我们就是要搭建工作评议这样一个平台，架起代表与承办单位之间沟通与互动的桥梁，让代表去监督和检阅建议办理情况。”市人大常委会主任黎家能指出了改进和完善的方向。

为此，市人大常委会决定将评议主体改为人大代表。由提出建议的代表对承办单位建议办理情况进行评议，即谁提建议，谁来评议。此举督促承办单位必须认真抓好建议办理工作，切实解决实际问题，让代表满意，让群众满意。

在此基础上，市人大常委会改变了评议对象的确定时间。2017年，市人大常委会在年初就确定了建议办理工作评议对象。由于确定时间过早，被确定为评议对象的单位就对建议进行了认真办理，一些未被确定为评议对象的单位则马虎应付，没有达到整体推进建议办理工作的预期效果。对此，市人大常委会将评议对象的确定时间定在评议会议召开前一个星期之内，在确定方式上，采取“随机抽取+投票表决”的方式。

这一改变，让每个承办单位都可能成为评议对象，从而给所有承办单位都套上了“紧箍咒”，让其没有侥幸空间，督促他们必须认真办理代表建议。

为激励先进，鞭策后进，保证评议效果，市人大常委会对承办单位代表建议办理工作情况进行了满意度测评。获得满意票占参评人员总数90%以上的为测评满意单位，获得不满意票占参评人员总数50%以上的为测评不满意单位。对测评结果为不满意的单位，在两个月之内对其重新办理情况再次组织测评，测评结果仍不满意的，市人大常委会可再依法启用其他监督形式。

根据这一思路，2018年6月，市人大常委会制定出台了代表建议办理工作评议暂行办法，并按照办法要求制定了实施方案，组织市“一府两院”及相关代表建议承办单位召开了评议工作动员大会。

办法的出台，评议的实施，让承办单位感到了压力，也产生了动力，办理工作力度空前。

动员大会后，市人民政府就代表建议办理工作多

次召开常务会议进行研究，制定了关于办理代表建议的具体要求，并将建议办理工作录入党政重点工作督查平台，建立电子工作台账，及时跟进督查督办。市人民政府副市长作为建议办理牵头领导，全部参与协调、解决建议办理过程中的具体问题。

各承办单位把建议办理当成检验工作成果和工作作风的“试金石”，全面加强办理工作，积极与人大代表沟通联系。当年7月，所有承办单位都与提议代表进行了一轮以上的沟通联系。8月至9月，所有承办单位都召开了汇报会，向代表报告建议办理情况，大部分单位还邀请代表现场视察，让代表充分了解建议办理情况。

办法虽刚出台，但推动作用明显，扭转了以往“重答复、轻落实”的现象，截至2018年8月底，当年交办的120件代表建议全部按期办理完毕，问题解决率达52%，代表满意率达到95%，为近10年最高。

建议逐步落实落地

2018年9月，按照新出台的评议办法，市人大常委会主任会议从所有承办单位中随机抽取了10个候选单位，再提交市人大常委会会议表决，最终确定了市财政局、市住建局、市水利局、市国土局、市城农投公司等5个承办单位为当年的代表建议办理工作评议对象。同时，主任会议从提出建议的代表中随机抽取了10~30名作为参评代表。

一时间，评议对象和参评代表的确定成为全市上下关注的焦点，成为街头巷尾的热议话题。各承办单位更是实时关注市人大常委会会议进程，以求在第一时间获悉票决结果。

结果出来后，没有被选中的承办单位如释重负。“中标”的5个承办单位则更加紧张了，立即启动评议会议的准备工作，因为3天后，评议会议就要召开了。被选中参加评议的代表们也是热情高涨，认真准备审议发言。

通过紧张而又精心的准备，评议会议在上述5个单位分别召开。会议气氛严肃热烈，审议发言辣味十足，特别是对一些还未完成办理的代表建议，代表们开门见山，直指问题。各承办单位丝毫不敢遮掩回



耒阳市人大常委会主任黎家能（左三）带队视察代表建议办理情况。

避，当场作出了庄严承诺。

扎实的办理，得到了代表肯定。充分的沟通，得到了代表理解。最终，市财政局、市住建局、市水利局、市国土局四个单位被评为“满意”单位，市城农投公司被评为“基本满意”单位。

为扩大评议成果，使评议工作达到以点带面、牵一动百的整体效果，市人大常委会按照问题不解决不放过、办理不到位不放过、向代表承诺的事项不兑现不放过的原则，紧盯代表建议跟踪督办；对正在解决或列入规划逐步解决的代表建议办理工作实行跨年度跟踪督办，全力推动建议落地，努力扩大评议影响，使一些代表呼吁多年的难题得到解决，有力促进了相关部门工作，助推了经济社会发展和民生事业改善。

通过各承办单位的努力办理，代表所提建议逐步落地落实，开花结果。

为切实解决众多代表在建议中提出的“上学难、读书贵”问题，在近两年时间里，该市筹措资金5.2亿元，在城区新建、扩建公办学校17所，其中有14所在今年9月1日开学前交付使用，新增学位1.4万个，有效解决了市城区学生上学难问题。

此前3年代表连年提出的“余长公路建设建议”，由于建设资金等因素影响，一直只有答复没有行动。实施专项评议后，市人民政府及交通部门高度重视，将余长公路建设列为2018年度重要工作，决定投入2.58亿元，启动建设这条长30多公里，涉及3个乡镇10余万群众出行安全的公路。当年6月，该公路建设全面动工，并在9月邀请提出建议的30多名人大代表现场视察项目建设。截至目前，该项目已完成投资1.1亿元，预计今年年底将全面建成通车。■

民生工程更贴民心

□ 苏春生 蔡遗沅

沅陵县人大常委会全面推行民生实项目人大代表票决制，并通过跟踪监督，确保民生实项目办成名副其实的民心工程。

“目前，沅水二桥项目已完成投资1.4亿元；太常大道项目已完成征地拆迁……我们将千方百计确保沅水二桥、太常大道、龙兴大道于今年春节前达到基本通车条件，确保沅陵一中新校区于2020年9月实现秋季开学目标，决不辜负代表们的期望与重托。”9月18日，在沅陵县马底驿乡召开的全县民生实项目人大代表票决制工作现场推进会上，与会人员聚精会神地听取县人民政府就县十七届人大三次会议表决的5个A类民生实项目建设情况所作的汇报。这是该县人大常委会持续跟踪监督，助推民生实项目有效实施的一个缩影。

民生项目问需于民

近年来，沅陵县人民政府每年都要实施多个民生实项目，从实施情况来看，这些项目基本符合民意、顺应民心，但也有个别项目没有达到大众受益、普惠民生的效果。为有效解决这一问题，县人大常委会主动谋划，探索创新，努力实现政府民生实项目从“为民作主”到“由民作主”转变。

县人大常委会组织8名相关部门工作人员，由常委会主任带队到慈利县专题学习民生实项目代表票决制工作相关经验。通过考察学习，进一步统一思想，明确工作方向，为全面推进民生实项目票决制工作打下了坚实基础。在此基础上，县人大常委会多次组织人大代表座谈，常委会主任会议围绕如何实施民生实项目人大代表票决制工作进行了专题研究。经主任会议讨论并征求县委意见和建议，积极和政府沟通，广泛征求各方面的意见、建议，在取得一致意见后，最终形成《关于实施县人民政府民生实项目人大代表票决制工作的决定》，并经县十七届人大常委会第十八次会议表决通过。决定明确，在每年召开的县人大会议上，由县人大代表对政府工作报告拟定的年度民生实项目进行票决，控制实施范围，分清轻重缓急，加强全过程监督，使政府民生实项目真正成为问需于民、造福于民的民心工程。

为了更好地问需于民、问计于民、问政于民，落实以人民为中心的发展思想，充分发挥人大制度优势和人大代表主体作用，2018年12月，在县



在沅陵县十七届人大三次会议上，全体县人大代表首次对县人民政府工作报告中拟定的年度民生实项目进行票决。

十七届人大三次会议上，全体县人大代表首次对县人民政府工作报告中拟定的年度民生实事项目进行了票决。

民生实事到底要办哪些？群众最有发言权。会前，县人民政府通过媒体广泛征集意见、建议，并坚持普惠性、公益性原则，围绕交通出行、城市服务、民生保障、公共安全、文体教育、住房保障等多个方面收集各类意见、建议 200 多条；县人大常委会依托人大代表联系群众工作室、代表工作村级联络站等平台，组织县人大代表广泛听取人民群众对民生实事项目的意见、建议，整理归纳成 100 多条建议转交县人民政府；县人民政府将这些意见、建议进行整合归纳，写进政府工作报告，推动政府决策与群众需求精准对接、高度融合，力促民生实事项目更接地气、更贴心。

“由民作主”让实事更实在

2018 年底县人大会议召开前，县人大常委会办公室和县政府办公室牵头，会同各相关部门负责人召开征求意见座谈会，以政府工作报告中列举的项目为主，汇总梳理涵盖交通、环境、文化、教育、卫生等领域的 15 件备选民生实事项目报经县委常委会会议研究同意，再经县人大常委会会议审议通过，提交县十七届人大三次会议进行票决。

会上，县人大常委会将 2019 年度 15 件政府民生实事候选项目及政府民生实事项目人大代表投票表决办法一并印发各代表团进行审议讨论。办法明确，票决民生实事项目分 A、B、C 三类，A 类即与群众利益密切相关，群众呼声高，受益面大，社会效益显著，亟须推进实施的；B 类为与群众利益相关，群众有呼声，受益面较大，社会效益明显，应该安排实施的；C 类与群众利益有关，群众有需求，需要创造条件争取实施的。同时，县人民政府将候选项目名称、投资金额、项目内容、完成时限等基本情况向代表作出说明，并回答代表就候选项目提出的询问。全体代表经过充分讨论、反复酝酿，采取差额表决方式依法确定了沅水二桥、太常大道、龙兴大道、芙蓉学校、沅陵一中新校区 5 个民生项目为 A 类，建设湖南电子信息产业园、古城南路开发改造、城北体育场建设、清浪至莲花公路建设等 10 个民生项目为 B 类，项目涉及教育、医疗、道路、文旅、体育、产业发展等方面。票决结果现场公布，并通过媒体向社会公开。从票决结果看，群众呼声越大、惠及面越广的项目，得票数越高，民生实事项目真正体现了民意。

“随着农民进城购房和创业人员增多，县城原

有学校无法满足学生就学需求，建设芙蓉学校、一中新校区是群众最为迫切的愿望。”县人大代表李丹说。县人大代表马文静说：“近几年来，沅陵县发展较快，交通配套设施亟须完善，建设沅水二桥、太常大道、龙兴大道是民之所盼。”

“把话语权交给人民、把决定权交给代表、把监督权交给人大。”县人大常委会主任张世雄表示，民生实事项目代表票决制是人大履行重大事项决定权的积极实践，此举进一步密切了县人大常委会、人大代表与人民群众的联系，全面有效激发了代表履职自觉性和责任担当。

跟踪督办促落实

票决只是第一步，让票决产生的民生实事项目真正落地见效，惠及百姓，是这项工作的关键。老百姓是民生实事项目的直接受益人，实事办得怎样，百姓最有发言权。为把民生实事真正办好、让老百姓获得实惠，县人大常委会加强跟踪监督、全程监督，同时让群众也参与监督。

县人大会议后，县人民政府围绕建设美丽小康幸福沅陵的战略部署，针对票决产生的 5 件 A 类民生实事项目，每一个项目明确一名责任领导、一个牵头部门、一个工作团队、一份工作方案、一个时间进度表，挂图作战、跑表计时，全力推进；同时，对另外 10 件 B 类民生实事项目进行统筹安排，确保向人民群众交出满意的答卷。

县人大常委会把民生实事项目建设情况纳入年度监督工作重点，研究制定监督方案，建立健全工作机制，充分发挥代表主体作用，加强跟踪督促、检查，通过听取相关工作报告、组织代表视察等方式，加强对民生实事项目实施情况的监督，切实推进项目落地落实。

截至目前，沅水二桥项目已完成投资 1.4 亿元；太常大道项目已完成征地拆迁；龙兴大道一期已完成路基建设，二期完成投资 1.24 亿元，三期已完成环评、水保编制、立项、红线勘界和实物调查等工作，2020 年春节前能达到基本通车条件。沅陵一中新校区、芙蓉学校两个项目已合并实施，预计将于 2020 年 9 月实现秋季开学目标。5 件民生实事 A 类事项已有 4 件基本完成，1 件正在建设中；10 件 B 类事项基本完成预定目标。群众满意度达 91%。

“目前民生实事项目代表票决制工作还是个新生事物，有一个不断规范完善提升的过程。”张世雄表示，县人大常委会将在实践中继续探索更加有效的监督方式，推动票决制工作制度化、规范化、常态化发展。■

“邓伯伯给了我第二次生命”

□ 曹 娜

“留兵，邓伯伯又来看你了！”10月22日下午，嘉禾县人大常委会主任邓泽佳结束了一天的工作，来到位于县城大市场的泰达电子厂车间看望李留兵。听到工友们的招呼，李留兵立刻从工位上起来，三步并作两步跑到邓泽佳身边，亲热地拉着他的手。“放心不下你，就想过来看看。”邓泽佳看到李留兵最近长胖了些，脸色红润，高兴地笑了。

“工作强度还受得了吧？”“最近身体怎么样？”“去复查没有？”“饮食上要注意营养，吃好一点。”邓泽佳拉着李留兵的手关切地询问。“现在我的身体很好，工作也很顺心，老板和同事们都对我很关心，我每个月可以拿到差不多两千块的工资了。”“邓伯伯，你是我的救命恩人，没有您我早就没命了，感谢党和政府！”说着，李留兵又哽咽了，就要下跪，邓泽佳连忙拉他坐起……



嘉禾县人大常委会主任邓泽佳（右）看望工作中的李留兵。

两年前的端午节，邓泽佳第一次来到帮扶对象李留兵的家里，当时的一幕让他特别难过，破烂不堪严重漏水的房子，没有一件像样的家具，大过节的，桌上只摆着一碟吃剩的腌菜，苍蝇飞来飞去。已经上午11点多了，李留兵还躺在床上，面色苍白，嘴唇乌青，目光呆滞，感到茫然无助。

李留兵是行廊镇五禾村人，今年20岁，出生3个月后就检查出患有先天性心脏病，先天性脊柱严重畸形。知道这一情况后，他的母亲觉得生活无望离家出走再无消息，父亲李孟财也因此一蹶不振，不务正业，终日醉酒。而李留兵的病也因为没有及时治疗，越拖越严重。

了解这些情况后，邓泽佳心疼不已，一边耐心开导李留兵树立生活信心，一边暗下决心挽救这个孩子，挽救这个家。这里，从此就成了邓泽佳最牵挂的地方。

“这种情况应该采取怎样的方式治疗？”邓泽佳拿

着李留兵的病历来到县人民医院咨询专家。医生告知，李留兵的这种情况只能送到长沙的湘雅医院或远赴北京到国内顶级的医疗机构，让最专业的医生进行手术，而且治疗费用极高。

“这孩子可怜，家里是贫困户，妈妈离家走了，爸爸不管他，我们一定要想办法救他。”邓泽佳一边想一边走出医生办公室，觉得步子好沉好沉……

那段时间，邓泽佳一忙完手上的工作，就联系镇村两级干部、县城医院专家和留兵家人一道商量治疗方案。

“邓主任，不是我们不治，是家里实在拿不出钱来。”李孟财无奈地摇头说，这个病要是治疗后不能痊愈，那就人财两空，得不偿失了。

邓泽佳为此整晚睡不着，脑子里总是想着李留兵那张苍白的脸和无助的眼神，总是想着李留兵拖着他的手说的那句话：“邓伯伯，我想治好病，我想过正常的生活。”

“还是得治，不治就只能等死。只要有一线希望，我们都应该对留兵的生命负责。”邓泽佳又来到李留兵家给他的家人做工作。“医院那边我来联系，治疗费用方面，我也会想办法。”“好。就听您的，您与我们无亲无故却胜似亲人，比我们更关心留兵，村里人都说我们碰到贵人！”李孟财感动不已。

邓泽佳首先拿出了3万元，又联系镇政府、民政等部门，与社会扶贫网对接发起筹款，经过多方努力，短短一个月时间就筹措了近7万元治疗费用。同时，他还与县人民医院的专家一道联系了湘雅医院心胸外科，为李留兵开辟了手术治疗的绿色通道。

2018年4月25日，李留兵在父亲李孟财和村干部的陪同下，来到湘雅医院心胸外科准备实施心脏室间隔缺损修复手术。6月29日，李留兵经过手术和治疗顺利地康复出院。邓泽佳第一时间赶到五禾村看望。“邓伯伯，谢谢您救了我的命！”李留兵拉着邓泽佳的手，眼泪直往下掉。

通过后期的药物治疗，李留兵身体渐渐恢复，精气神也越来越好。他把家里的家务全包了，没事还能到邻居家帮帮忙。他主动联系参加了劳动技能业务培训，到泰达电子厂找了份流水线配件焊接工作。

李留兵说：“感恩邓伯伯给了我第二次生命，一定会学好技能，自强、自立地生活，回报那些关心帮助我的好心人。”

湘阴渡街道人大代表工作显活力

□ 曹贤兵



8月23日，永兴县湘阴渡街道人大工委组织辖区内人大代表就中心小学秋季开学准备情况开展视察。

今年秋季开学之际，永兴县湘阴渡中心小学校门口焕然一新。原来密如蜘蛛网的通信光缆全部埋到了地下，存在安全隐患的电线杆已经搬迁，坑洼不平的地面做了硬化处理，破旧的围墙粉刷一新。湘阴渡中心小学校长胡彬说，这是湘阴渡街道人大工委开展代表视察调研，助推相关工作的结果。

湘阴渡街道人大工委自2018年7月正式挂牌成立以来，依法履职，务实创新，通过加强代表履职平台建设、完善相关制度、加强代表履职培训、组织代表视察调研等方式，为代表工作注入新活力。

街道人大工委积极争取党工委重视，投入6万元将街道人大工委办公室改造成“人大代表之家”，购置办公桌、电脑、打印机、文件柜等办公设备，大力改善街道人大代表活动室硬件设施。根据工作需要和实际情况，制作代表公示栏，分别在松柏、湘阴、田心3个村建立人大代表联系群众工作站，为代表履职提供场地保障，将辖区内15名市、县人大代表分别安排到3个代表工作站开展接待群众和选民活动。

“现在，我们开展活动有固定地方了，既方便群众反映问题，又方便我们收集民情民意。”县人大代表卢秀云说。

在此基础上，街道人大工委建立健全人大代表工作机制。修订完善人大代表接待选民等10余项工作制度，汇编成册发放给代表学习，保障街道代表工作有章可循。建立人大代表履职考核细则，激励代表依法履职，创先争优。建立代表学习培训机制。年初组织人大代表集中学习全国、省、市人大会议精神，研讨代表工作要点，领会上级人大精神，知晓年度工作重点。年终

组织人大代表围绕如何开好人大会议，开展集中学习、组织代表调研，促进代表提出高质量的建议。

“通过参加街道人大工委组织的代表培训，我们进一步增强了责任意识、提高了履职能力，对于如何更好发挥代表作用有了更加深刻的认识。”县人大代表李勇说。

9月23日，街道人大工委组织部分人大代表对辖区内学校周边安全、消防、供电、食品、卫生、校车及学生乘车安全工作情况开展集中视察，代表们就如何做好安全工作，保障广大师生生命财产安全提出了不少好的意见、建议。这是街道人大工委发挥代表作用，组织代表开展视察调研的一个缩影。

今年以来，街道人大工委先后组织人大代表对第二届“前进杯”龙舟赛开展情况进行集中视察；对2019年湘阴渡乡村文化旅游节暨西河花海开园工作开展集中视察，助力乡村振兴和乡村旅游产业发展；对辖区内中小学校2019年秋季开学准备工作情况开展视察调研，帮助其解决校门口电线杆搬迁、通信光缆下地等问题，确保辖区内中小学校顺利开学。

视察中，代表们通过实地察看和召开座谈会等方式，对相关工作有了更加全面、更深入的了解，通过提出建议、意见推进相关工作，进一步激发了代表的工作热情，增强了代表依法履职的能力。

同时，为进一步加强人大代表和人民群众的联系，街道人大工委深入开展代表联系群众、服务群众主题活动。街道有关职务代表、村干部代表、企业代表分别联系5户、3户、10户以上群众，每年至少走访群众200人次以上，每月至少深入选区走访群众1次以上。精心组织开展“助力脱贫攻坚、人大代表在行动”活动。要求代表做到“六个一”，即联系一名贫困户、记录一本履职日志、每季度参加一次代表小组活动、提交一份高质量扶贫建议、为贫困户办一件实事、年终提交一份“双联双促”（代表小组联系贫困村促集体经济发展，代表联系贫困户促早日脱贫）活动小结，收到良好效果。

据统计，街道人大工委全年共组织人大代表开展活动20余次，接待选民18次。辖区内13名县人大代表和2名市人大代表共联系服务群众2000余人次，收集选民意见、建议500条，协调解决问题近100个；帮扶贫困户30户，提供帮扶资金、物质10万余元，获得群众好评。■

基层人大代表履职进行时

石门县皂市镇、桂东县寨前镇、津市市新洲镇、石鼓区角山镇、洪江市熟坪乡、湘乡市月山镇人大通过开展执法检查，工作评议，督办代表建议，组织人大代表向原选区选民述职、票决民生实事项目等方式开展监督工作、积极行权履职。

皂市镇：开展食品安全法执法检查

9月6日，石门县皂市镇人大主席团组织部分县、镇人大代表组成执法检查组，就《中华人民共和国食品安全法》贯彻落实情况开展检查。

执法检查组先后实地察看了全镇范围内所有敬老院、学校食堂、大型超市以及部分商店、餐馆等食品安全重点监管单位，全面了解这些单位“食品经营许可证”持证、食品安全制度遵守、从业人员上岗培训和体检、食品加工场所环境卫生等情况，并现场指出存在的问题和不足。随后，检查组召开座谈会，听取了镇人民政府关于食品安全法贯彻实

施情况的报告，代表们围绕农村食品安全存在的问题进行了交流发言，对检查中发现的卫生状况不达标和过期食品仍在售卖等问题，要求职能部门严肃处理。

代表们表示，食品安全是关系群众切身利益的重要民生问题，镇人民政府要加大食品安全法宣传力度，提高全社会食品安全意识。全镇执法部门要围绕监管“无死角”目标，着力提高执法能力，落实工作责任，加大执法力度，筑牢农村食品安全防线。

（张湘红 胡国清）

寨前镇：人大评议唱响“三部曲”

日前，在桂东县寨前镇二届人大六次会议上，人大代表对镇中心校、镇卫生院、流源卫生院3个单位进行了工作评议。通过评议前调查了解、评议中征求意见、评议后反馈并要求整改等环节，提高监督工作实效。

今年第二季度镇人大主席团会议确定上述3个单位为评议对象，报镇党委批准后，镇人大主席团安排3个调查组对被评议单位的履职情况进行了调查了解，征求被评议单位干部职工意见27人次，召集12个代表小组和村干部座谈，通过走访征求选民意见60份，并征求镇党委、政府分管领导的意

见，调查组据此综合整理成6个方面的意见、建议。在镇二届人大六次会议上，发放征求代表意见表54份，收回54份，代表提出相关意见和整改建议7条。

测评中，3个被评议单位称职票得票率均在90%以上。第三季度镇人大主席团会议专题研究向评议对象反馈意见，将加强乡村医生管理和业务培训、督促签约家庭医生履约、加大卫生健康知识宣传，加强校舍安全管理等意见、建议交给被评议单位办理，并要求3个单位在第四季度镇人大主席团会议上报告整改落实情况。

（郭惠琦）

新洲镇：代表视察民生实事项目

为确保民生实事项目进度快、质量高、群众满意，11月18日，津市市新洲镇人大主席团组织30多名市、镇人大代表对灵津路及茶山岗亮化、龙凤小区增绿补绿、天子岗道路改造、天子岗棚户区房屋改扩建4项民生实事项目建设情况进行视察。视察过程

中，项目负责人为代表们详细介绍了项目进展情况。代表们对在建的民生实事项目给予高度评价，并提出了相关建议、意见。

9月30日，新洲镇十八届人大七次会议对该镇2019年民生实事项目进行了票决。作为常德市确定的

民生实事项目人大代表票决制首批试点乡镇，新洲镇党委、人大、政府高度重视，在市人大常委会的指导下，严格按照试点方案规范操作，按程序完成了票决工作。

在民生实事项目征集环节，该镇通过召开工作动员会和培训会、发放公开信，在网格平台和微信群公开征集等方式，共征集涉及环境整治、养老服务、亮化美化绿化、医疗卫生、文化教育等方面的民生实事

项目68件。经过反复筛选、征求意见，并召开专题会议，形成项目初审建议，然后分别提交镇人民政府办公会议、镇人大主席团会议和镇党委会会议讨论研究，最终确定天子岗道路改造等6件民生实事候选项目提交镇人大会议审议，由人大代表票决确定其中的5件为新洲镇2019年民生实事项目。

(任有为 王怀满)

熟坪乡：代表建议办结、满意率100%

10月23日，洪江市熟坪乡召开了人大代表建议办理情况汇报会。乡国土、计生、办公室等部门负责人分别向乡人大主席团成员和部分市、乡人大代表报告了代表建议办理情况。至此，该乡人大会议期间代表提出的8件建议全部办结，办结率100%，代表满意率100%。

该乡人大主席团十分注重代表建议办理工作。在办理过程中，乡人大主席团严格按照代表议案处理办法和代表建议办理办法的规定，重点把好交办、答复、

办理“三关”；将代表建议汇总分类后及时移交乡党政联席会议讨论，并确定主办、协办负责人，及时进行交办；实行跟踪督办责任制，对代表议案和建议进行跟踪督办，并要求相关部门做好书面答复工作。代表建议承办单位本着为群众办实事、让群众满意的原则，把办理代表建议工作列为重要议事日程，做到人员到位、措施到位、工作到位，确保代表建议落地落实。

(丁德高 蒋安安)

月山镇：代表向原选区选民述职

11月4日，在湘乡市月山镇人民政府会议室，部分市、镇人大代表分别向参会的82位原选区选民代表作履职情况报告，并接受选民的询问和测评。

会上，湘乡市人大常委会副主任王红阳首先结合自身工作，就当选市人大代表以来在人大会议期间工作、闭会期间参加代表活动、联系选民为群众办实事、贯彻执行法律法规及做好本职工作等情况向原选区选民代表作了详细汇报。

“王主任，刚刚您的履职报告中提到参与了市人大常委会医保工作专题调研，请问您对我市医保工作有什么看法和建议？”选民陈劲松向王红阳提问。

王红阳详细介绍了调研情况，对调研中发现的问题进行了通报，将医保新政策当场进行了宣讲。针对选民的询问，王红阳一一详细回答，活动现场多次响起掌声。

随后，选民们分别听取了市人大代表李奕及镇人大代表吕洪的履职情况报告，并现场进行了提问及满意度测评。经测评，3名人大代表的总体满意度达100%。

月山镇人大主席团抓实报告、询问、测评、表态四个环节，扎实开展人大代表向原选区选民述职活动，自2018年起，已有7名市人大代表、4名镇人大代表向原选区选民报告履职情况，有效促进了代表履职。

(李奕 彭静)

角山镇：试点民生实事项目票决制

11月15日上午，在衡阳市石鼓区角山镇十五届人大四次会议上，镇人大代表对4件民生实事候选项目进行票决，率先在衡阳市试点民生实事项目人大代表票决制工作。

在市、区人大常委会的高度重视和精心指导下，角山镇人大、政府通过前期广泛征求代表、群众意见，建立了民生实事候选项目库。经镇党委研究后，按照量力而行及公益性、普惠性的原则，选出了道路亮化、道路绿化、环卫设施配备和角山集镇居民化粪池和排污管网新建4件候选项目，总投资约600万元。

大会期间，人大代表通过无记名投票的方式，将道路亮化、环卫设施配备、角山集镇居民化粪池和排污管网新建3个项目确定为角山镇2019年民生实事项目。镇人民政府按照一个项目一套人马，专人负责的方式组织实施，镇人大组织人大代表对项目实施情况进行全程跟踪监督，确保实施效果。

“民生实事项目人大代表票决制的实施，实现了政府决策与群众需求的精准对接，进一步激发了代表履职的积极性，增强了人大监督的实效。”角山镇人大主席曾朝霞说。

(谭晓波 曾朝霞 陈毅)

栏目主持 / 王美华

“油菜大王”沈昌健：为民辛苦为民甜

□ 胡庭飞

一顶旧草帽，一个黑色大挎包，三大本日记，走访调查群众1000多人次，记录2000多件社情民意，征求意见和建议80多条，提交人大代表建议16件，帮老百姓解决实际问题50多个。他，就是有着10多年基层人大代表经历、2018年当选全国人大代表、有着“油菜大王”之称的沈昌健。

“努力为‘三农’呼吁是我的本职”

2018年全国人大会议期间，作为农民代表的沈昌健，一时成为各大新闻媒体关注的热点人物。“沈代表，您这次参加全国人大会议，准备提哪些涉农建议？”不少记者开门见山。“我是‘泥腿杆子代表’，努力为‘三农’呼吁是我的本职。”面对众多记者提问，沈昌健一边回答一边拿出准备好的几份代表建议，兴奋地侃侃而谈。

2018年春节刚过，人们还沉浸在节日的喜庆中，沈昌健就为参加十三届全国人大一次会议做准备。他深入林伯渠故居所在的修梅镇调研，围着火炉，祁怀然等几位种田大户恳切地对他说：“随着当前农村土地的集约化生产、‘公司+农户’农村经营模式发展，加强对农民的技能培训、提升农民的专业素质迫在眉睫。你是全国人大代表，请你把我们的心声反映上去。”沈昌健边听边记，不时询问种田的收支情况，并连连点头，表示一定把他们的心声反映给有关领导和部门。

在十三届全国人大一次会议期间，沈昌健提交了关于大力培养新型职业农民、助推农村脱贫攻坚的建议，引起了国务院相关部门的高度重视。农业农村部、财政部、人力资源和社会保障部、教育部等部门出台了教育培训、规范管理、政策扶持“三位一体”的新型职业农民培训举措，促进了新型职业农民培训工作。

2019年全国人大会议召开前夕，沈昌健到澧水流域的临澧、澧县、津市等县（市）工业园调研时，不少企业特别是拥有自主知识产权的高新技术企业负责人向他反映，目前基层中小企业技改科研经费安排少，



沈昌健（左一）走访村民，探讨农民增收渠道。

严重影响企业提质增效，希望政府加大对基层企业科研经费投入。沈昌健边听边记，详细询问科研经费投入情况。调研结束后，他想，现在中央大力倡导大众创业，万众创新，基层科研经费不足，严重影响了创业创新的积极性，这个问题应该引起国家及各级政府的高度重视。于是，在十三届全国人大二次会议期间，他提交了关于加强基层科研经费投入的建议，得到了国家科技部门的积极采纳。国家科技部对2019年基层科研经费投入进行了政策倾斜，保证了基层一线科研经费的需要。

如何拓宽农民增收的渠道，如何让农民的钱袋子鼓起来，是沈昌健思考最多的问题，他带着问题搞调研。今年元旦前后，沈昌健深入常德市石门县、桃源县等地，在与乡镇、村干部和农民座谈时，基层干部反映，当前农村增收渠道窄，农民增收难，要打破这一瓶颈，必须跳出一家一户作坊式的小农经济圈子，走农业产业化发展之路。沈昌健认真听取他们的意见、建议，心里琢磨着一定要把基层老百姓的心声反映上去。3月5日下午，中共中央政治局委员、国务院副总理胡春华参加湖南代表团审议时，沈昌健在会上针对农民增收难的问题，他提了四点建议：“一要用产业化的模式组织农业生产，让农民有稳定的收入来源；二

要用市场化的眼光培植农业产业，努力打破制约农民增收的瓶颈；三要用工业化的理念壮大农村经济，不断优化农民收入结构；四要用城市化的思维发展农村第三产业，进一步拓展农民的增收空间。”他的发言引起了胡春华副总理的高度重视。今年，国家针对农民增收难，出台了加大对农民的补贴力度；减去产能过剩，引导农民根据市场需要调整种养结构；大力发展乘数效应的“互联网+”等一系列促进农民增收的“加、减、乘”法举措。

“借油菜科研让广大农民脱贫致富，是我的本份”

沈昌健走上油菜科研之路，缘于一次偶然的机遇。1978年7月的一天，沈昌健的父亲因养蜂赶花在贵州深山里发现了3株不同寻常的野生油菜，立即兴致勃勃带回家乡播种。没有实验室和实验设备，父子俩用土法将山洞进行隔离来育种，用塑料袋和木柜分装不同的油菜种质材料。通过改良培育出产量高的杂交油菜新品种，解决乡亲们“吃油难”的问题，是深藏他们内心的一个梦。

2007年3月，首届国际油菜大会在湖北武汉召开。沈昌健和父亲租用了一辆小货车，将自己培育的两株1.8米高、花冠两人合围才能抱住的巨型杂交油菜送往武汉。在盛大的开幕式现场，700多位国际顶级油菜专家被小货车上的巨型油菜惊呆了，来自法国、德国等国的专家仔细观察后，不禁用生疏的中文惊呼：“中国农民真棒，我们第一次看见这么巨大的油菜！”在场的两位中国专家也表示：“这两株不育株种质材料优良，是三系杂交难得的好材料。”沈昌健研究的16XM864油菜新品种具有产量高、品质好、出油率高、抗倒伏等特性。北京笑傲天官生物科技有限公司董事长、航天员食品研究专家简一平，通过中央电视台、《光明日报》等媒体了解到沈昌健几十年研究油菜的先进事迹，深受感动，慕名到沈昌健油菜科研基地考察。考察团认为16XM864油菜新品种符合航天员食品遴选要求，具有极大的开发潜力，于是将其列入神舟十一号飞船搭载物种建议名单，报签字批准后实施。2016年10月17日，在我国西昌卫星发射中心，随着长征三号火箭发射升空，神舟十一号飞船载着43.8克16XM864油菜新品种，也载着沈昌健多年的心血和梦想，直飞太空，遨游苍穹！从此，沈昌健“油菜大王”的名号不胫而走。

如今，沈昌健喜圆油菜科研梦想：油菜“贵野A不育系”有望位列世界著名的第五大油菜不育系；三用型白花1号、红花1号观赏型油菜新品种已申请国家发明专利；“昌健牌”富硒菜籽油，获全国“2013年富硒产品金奖”“富硒产品明星产品”。“借油菜科研让广

大农民脱贫致富，是我的本份。”面对诸多科研成果和荣誉，沈昌健如是说。

为了让自己的油菜科研成果惠及广大农民，帮助农民脱贫致富，2013年以来，沈昌健每年都在本县规模种植千亩以上富硒双低高产油菜，以此带动和引领周边农民通过种植油菜发家致富。他研究出的油菜新品种，产量高，抗性好，村民都喜欢种，于是每到播种季节，沈昌健将他的油菜种子免费送给农民，并免费为其提供种植技术。

“为老百姓办事解难是我的本色”

“为老百姓办事解难，是我作为一名人大代表的本色。”这是沈昌健经常挂在嘴边的一句话。

2018年10月的一天，沈昌健办公室来了一位素不相识的特殊“客人”。这位60多岁的老人一进门就自我介绍说：“我是一个老上访户，往镇里、县里跑了几年、上百趟都解决不了问题，万般无奈之下来找您。您是全国人大代表，您一定要帮我做主。”沈昌健连忙扶着老人坐下，认真听取了老人的述说。原来老人是本县的村民，叫黎思进，因派出所将他的出生时间弄错而不能按时领取养老金，他多次找村里、镇里、县里反映，要求纠正未果。沈昌健听了老人的诉说，认真查看了他的原始资料，确认是相关职能部门工作有误，应当纠正。于是他将情况向有关部门做了详细反映和解释，并联系了老人村里的党支部书记，请求村里协助解决。该村安排专人将老人带到派出所，为其纠正了户口年龄错误，事后，老人逢人便夸沈代表是一位热心为民办事的好代表。

5年前，广西柳州市柳南区法院因一民事案件涉及临澧县某房地产开发公司，查封了该公司当时已办好了土地征用手续、正准备动工的120多亩土地，给临澧经济和社会发展造成了近10亿元的损失，全县反响十分强烈。几年时间里，临澧县委、县政府领导和企业法人了解封该土地，曾派人往返柳州60多次，花费了巨大的人力财力，未果。2018年，在参加十三届全国人大一次会议之前，沈昌健对这一热点问题进行了深入调研并形成了详实的调查报告。在会议期间审议“两院”工作报告时，他将调查的情况有理有据地向在场参加审议的最高人民法院、全国人大常委会法工委、湖南省高级人民法院等领导进行了反映，引起了高度重视，不到一个月，问题依法得到解决。

“当好人大代表就要用心谋发展，做发展经济的领头雁；诚心提建议，做促进‘一府一委两院’工作的助推剂；真心解民难，当人民群众的连心锁。”沈昌健用“三心”总结这些年当代表的体会和感受：他说，“归根到底，人大代表就要为民办事，为民辛苦也为民甜。”

栏目主持 / 刘青霞

科技成果转化是科技创新活动全过程的“最后一公里”。成果转化是否顺利，很大程度上决定了科技创新活动的成败。近年来，国家为促进科技成果转化推出了一系列政策措施，全国人大常委会对《中华人民共和国促进科技成果转化法》进行了全面修订，湖南省人大常委会应势而为，2019年9月28日修订通过了《湖南省实施〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉办法》（以下简称《办法》），自2019年11月1日起施行。《办法》的修订出台，为解决科技成果转化难题提供了法治路径，我省科技成果转化按下快进键。

在上位法规定的基础上加大激励政策力度，把政府议案规定的不低于科技成果转化收益的50%提高到不低于70%。对此，省人大法制委、常委会法工委进行了充分的调研论证，广泛听取各方面的意见和建议，专程赴上海学习考察，结合我省目前已出台的相关政策和实践做法，在《办法》中对科技人员的奖励和报酬比例区分不同情况进行了规范。

首先规定科技成果完成单位可以规定或者与科技人员约定奖励和报酬的方式、数额和时限。其次对未规定、也未与科技人员约定奖励和报酬方式和数额



2019年6月21日，省人大常委会法工委会同省科技厅在湘潭市开展《湖南省实施〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉办法（修订草案）》立法调研。

科技成果转化 再提速

□ 易峥嵘

对科技人员的奖励上限提高到70%

2018年省人大常委会对科技成果转化“一法一办法”进行了执法检查。从检查的情况看，我省一些地方和单位对科技成果转化的重要性认识不足，在人才引进、激励措施、优惠政策等方面力度不够，科技成果转化总体状况不太理想。特别是研究开发机构、高等院校作为科技成果产出的主要源头，科技成果转化率低的问题更为突出。据了解，2018年我省技术合同交易额281亿元，在全国排名第14位，中部排名第3位（湖北1237亿元，安徽322亿元），而高校占比仅2.8%。“省内孵鸡、省外下蛋”的案例不在少数，如中南大学就有5个过亿元的成果转化项目未在湖南落地。在影响科技成果转化的诸多因素中，对科技人员的激励不到位是重要原因。

省人大常委会审议时，对科技人员的奖励和报酬比例问题成为关注的焦点。部分常委会组成人员建议

的，分两个层次进行规范：一是科技成果完成单位未规定、也未与科技人员约定奖励和报酬方式和数额的，按照上位法的规定提取不低于50%的比例；二是研究开发机构、高等院校等科技成果转化的重要主体，将职务科技成果转化、许可他人实施的或者利用职务科技成果作价投资的，可以提取不低于70%的比例。

为调动科技成果转化工作的积极性，《办法》规定，研究开发机构、高等院校可以给予科技成果转化中介服务人员、管理人员和其他从事科技成果转化人员奖励和报酬，具体比例由双方约定。同时规定，在政府设立的研究开发机构、高等院校中担任领导职务的科技人员，可以依法获取科技成果转化的奖励和报酬。

完善以需求为导向的科技成果转化机制

让企业担当科技成果转化主角。科技成果转化的过程，本质上是一个科技供给与市场需求对接的过程。企业是科技和经济紧密结合的重要力量，应该成

为科技成果转化的主体。但目前我省企业的创新意识不强,能力不足,承接成果较难,企业创新主体的能动性远没有发挥。

《办法》尊重科技创新和市场规律,规定建立健全以企业为主体、市场为导向,研究开发机构、高等院校、科技中介服务机构等组织和科技人员共同参与的科技成果转化体制;鼓励企业、研究开发机构、高等院校和其他组织依法联合国内外相关机构共同建设科技成果转化平台;支持企业承接研究开发机构、高等院校的科技成果并实施转化;鼓励企业依法利用外资和国际先进技术、设备、管理经验实施科技成果转化。《办法》还鼓励企业建立健全激励分配机制,通过股权出售、股权奖励、股票期权、项目收益分红、岗位分红等方式激励科技人员开展科技成果转化。

充分发挥“科技红娘”的服务作用。中介服务作为技术供需双方对接的重要纽带,是科技成果转化过程中不可或缺的一个环节,能够促进技术与资本、人才等要素的结合,加速科技成果的扩散和转移。《办法》鼓励社会力量依法创办科技中介服务机构,开展技术评估、技术经纪、技术交易、技术咨询、技术服务等科技成果转化服务活动;鼓励科技中介服务机构依法成立行业协会。同时规定县级以上人民政府及有关部门应当在引导资金、平台建设、政府购买服务、人才培养等方面采取措施,扶持科技中介服务机构发展;支持符合条件的科技中介服务机构承接政府委托的专业性、技术性强的科技成果转化服务。上述规定为中介服务机构服务科技成果转化提供了多方面的扶持,我省这类中介服务机构迎来新的发展机遇。

强化科技成果转化的政府责任

保障科技成果转化的投入。科技成果转化是创新链、产业链与资金链的融合,科技成果要转化为现实生产力,必须有足够的资金支持和保障。省人大常委会组成人员审议时提出,要进一步加大科技成果转化的财政投入。

《办法》规定,县级以上人民政府应当逐年加大对科技成果转化的投入,确保满足科技成果转化工作的实际需要。省人民政府、设区的市、自治州人民政府和有条件的县级人民政府应当设立科技成果转化基金或者风险基金,引导社会资本投资科技成果转化项目。同时规定通过风险补偿、保险费补贴等方式支持金融机构开展知识产权、股权质押贷款等金融业务,支持企业参保符合科技成果转化特点的保险品种。

支持重点科技成果项目转化。在公共安全、防灾减灾、资源环境、公共健康、农业农村等公共领域,科技成果转化能够产生重大经济、社会和环境效益,但单纯依靠市场机制的自发行动,难以实现科技成果转化的目的,需要发挥政府的组织推动作用。为此,《办法》对上位法规定的重点科技成果转化项目没有实现转化的,进一步强化了政府在纳入转化目录、招标、示范推广、组织转化、政府采购、资助或者后补助等方面的责任和措施。

加强人才队伍建设。科技成果转化人才是技术供需双方对接的重要媒介,在科技成果转化过程中扮演着十分重要的角色。我省科技成果转化人才短缺,尤其是高端复合型的专业技术经纪人匮乏。

《办法》规定,县级以上人民政府及有关部门应当对带技术、带成果、带项目在本行政区域内实施科技成果转化的国内外高层次人才及其创新创业团队,按照国家和省有关规定在项目安排、资金扶持、股权投资、人才引进等方面给予支持。同时规定,加强技术经理人等科技成果转化人才的引进和培养,按照国家和省有关规定将其纳入相关科技人才计划,落实相关待遇;省人民政府科学技术主管部门应当依托有条件的高等院校等单位建设技术经理人培养基地。这将使科技成果转化人才有了引进和培养途径,人才的供给更有保障。

建立科技成果转化尽职免责机制

对于政府设立的研究开发机构、高等院校以及国有企业,由于科技成果转化涉及到国有资产处置,出于对决策责任的顾虑,单位相关负责人对科技成果转化工作普遍存在“不想转化”甚至“不敢转化”的思想。《办法》依据国家相关法律政策精神,借鉴外省市的做法,规定了尽职免责制度。一是明确勤勉尽责的具体情形,在科技成果转化活动中,研究开发机构、高等院校、国有企业的相关负责人根据法律法规和本单位规章制度,履行了民主决策程序、合理注意义务和监督管理职责的,视为已履行勤勉尽责义务。二是明确相关负责人在履行勤勉尽责义务,没有牟取非法利益的情形下,对转让、许可后,成果价值发生变化的,以及投资入股后,成果股权权益下降的,经履行相应程序后,可以免除相关决策责任。通过上述规定,为高校等单位的科技成果转化“松绑”,使他们可以轻装上阵,放心大胆的开展科技成果转化工作。■

栏目主持 / 陈彩艳

立法应对低龄犯罪的多维思考

阿计 (北京·资深记者)

10月下旬,正当预防未成年人犯罪法、未成年人保护法两部修法草案提交立法机关初审之际,大连一名男孩残杀一名女孩的恶性案件,触痛了全社会的神经。因施害者未达法定的14周岁刑事责任年龄,依法未被追究刑事责任,最终被政府收容教养三年。由此,舆论场上爆发了“法律已成低龄犯罪保护伞”的质疑之声,要求正在进行的修法行动对此作出回应的呼声亦为之高涨。

最近几年,几乎每一起恶性低龄犯罪案件的曝光,都会引发对现行刑事法律的检讨风波。其中,降低刑事责任年龄的动议,更是成为争辩焦点。支持者认为,唯有如此,才能震慑低龄犯罪,维护社会公平正义。反对者则指出,以极端个案轻易颠覆少年司法保护性惩罚的普遍价值,只会支付更为惨重的社会代价。意见分歧的背后,其实折射的是立法的局限。以“一刀切”的年龄标准划定刑事责任能力,实质是体现平均辨识、控制能力的立法推定,但并不能与现实千差万别的个体真正划上等号。由此,法律统一性与个体差异性的内在矛盾,必然引发普遍公正与个案正义的深刻冲突。

追求整体公正的法律,如何应对犯罪低龄化的现实?这就需要合理平衡保护与惩罚的边界。是否降低刑事责任年龄,需要科学评估后作出取舍,而非以轻率替代慎重,以情感驱逐理智。此外,近年来不少学者主张,应当引进英美法系国家的“恶意补足年龄”制度,对于未达法定刑事责任年龄的未成年人,若能证明其对严重犯罪行为具有辨别能力和主观恶意,可补足年龄差距,推定具有刑责能力。显



对于正在进行的修法行动而言,围绕低龄犯罪所爆发的社会争议压力,也是倒逼立法改进的动力。

然,这一制度能赋予法律必要的弹性,兼顾少年司法价值和个案正义需求,因而值得纳入积极考虑的改革选项。

更应认识到,要有效遏制犯罪低龄化现象,决不能仅仅盯着刑事责任年龄打转。对于未成年人犯罪的轻刑化或无罪化处理,并不意味着放任不管,而是必须跟进预防、教育、矫治等机制,如此才能实现少年司法制度的核心价值。但在现实中,恰恰是法律制度的供给不足或执行空转,导致低龄犯罪难以摆脱“一放了之”或“一罚了之”的恶性循环。另一方面,任何一名滑入深渊的未成年人,都源于家庭关爱缺失、学校教育失败、周围环境不良等诸多因素,其罪错行为乃是反噬社会错误的恶果,折射的是时代病症的痛与殇。

也正因此,构建合力阻断未成年人犯罪的系统工程,才是立法应当重点努力的方向。比如,如何配置多部门衔接的合作机制,如何设计替代刑罚的多元化管教措施,如何明晰分级干预的界线,如何追究家庭监护不力的责任,如何敦促学校肩负起人格教育的义务,如何鼓励公益组织等社会力量的参与,等等,都亟待作出更为完善的法律制度安排。

对于正在进行的修法行动而言,围绕低龄犯罪所爆发的社会争议压力,也是倒逼立法改进的动力。社会共识的达成,具体制度的抉择,或许并非易事。但无论是惩戒还是救赎,都需坚守“宽容而不纵容”的底线原则。因为说到底,一个良法善治的社会,应当尽力将误入歧途的未成年人拉回人生的正轨,而不是制造更多的监狱和仇恨。■

喜见“人大任命干部监督”

李宗彦 (山东·人大工作者)

11月13日,在深圳市人大常委会学习贯彻党的十九届四中全会精神座谈会上,市人大常委会党组书记、主任骆文智以《加强人大任命干部依法履职情况监督的思考》为题发言,建议“建立听取人大任命干部依法履职情况报告制度”。具体是指人大常委会听取政府工作部门主要负责人作依法履职情况报告制度。对此,熟悉人大工作历史的人很容易联想到一度热火朝天的述职评议。

早在1982年,黑龙江省肇源县人大常委会就组织人大代表对由人大产生的“一府两院”干部进行评议。后来,述职评议可谓星火燎原,并多次受到全国人大常委会的肯定。据统计,全国有20个省级人大常委会曾开展述职评议,基层人大更加普遍。1994年6月,全国人大常委会办公厅新闻局对30个省级人大的问卷调查显示,绝大多数县级人大开展了评议。

监督法的出台改变了这种局面,原因在于监督法没有把述职评议列为法定监督方式。2004年8月23日,在十届全国人大常委会第十一次会议上,时任全国人大法律委员会主任委员杨景宇在汇报监督法草案修改情况时,将述职评议作为一个“重大问题”汇报,“考虑到从总体上来看,地方开展述职评议工作还处于探索、试验过程中,草案对述职评议未作规定”。

如此连篇累牍,一是从中可以了解述职评议当年在各级地方人大的广泛基础,二是可以知晓述职评议虽然没有被列为法定监督方式,但也不宜用非此即彼的思维看待它。

事实上,“述职评议”并未在实践中销声匿迹,一些基层人大仍在开展履

职监督。例如,2008年,浙江省嘉兴市秀洲区人大常委会组织评议区经贸局局长;2009年、2010年,江苏省南京市开展了多次述职评议,还采取了电视直播的方式;更近的,2018年6月,上海市金山区人大常委会决定从当年开始的三年内,所有区政府组成部门行政主要负责人都要向人大常委会述职,并接受评议。湖南省一些县市人大常委会坚持对人大选举和任命的干部依法履职情况进行监督,收到较好的效果。

从述职评议到听取人大任命干部依法履职情况报告,贯穿其中的是人大加强对其任命干部监督的重大课题。中央18号文件要求,加强对人大选举和任命人员的监督。习近平总书记反复强调,“要加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里”。现实中,人大行使监督权往往是“对事不对人”,行使任免权则是“重任免轻监督”,导致对人大选举和任命干部的监督流于形式,甚至沦为真空地带。既损害了人大制度的权威性,也不利于推进国家治理体系和治理能力现代化。

在党的十八大、十九大精神的基础上,十九届四中全会明确提出“支持和保证人大及其常委会依法行使职权,健全人大对‘一府一委两院’监督制度”。这理应包含对人大选举和任命干部依法履职情况的监督。

四中全会刚刚结束,面对新形势新任务,深圳市人大常委会发扬先行示范区改革创新的锐气,展现了直面问题的担当精神。相信这条建议会引发更多共鸣,在党的领导下,总结经验,改进不足,更好地坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度。

栏目主持 / 陈彩艳



健全人大对“一府一委两院”监督制度,理应包含对人大选举和任命干部依法履职情况的监督。

13岁男孩杀人案： “坏孩子”不良行为该如何矫正？

主持人

据 @ 大连公安消息，10月20日19时许，公安机关接到报警，大连沙河口区发生一起故意杀人案，受害者某某（女，10岁）被害身亡。接警后，市公安局立即组成专案组全力开展侦查，于当日23时许，在走访调查中发现蔡某某（男，2006年1月出生，13岁）具有重大作案嫌疑。到案后，蔡某某如实供述其杀害某某的事实。

依据刑法第十七条规定，加害人蔡某某未

满14周岁，未达到法定刑事责任年龄，依法不予追究刑事责任。同时，公安机关依据刑法第十七条规定，按照法定程序报经上级公安机关批准，于10月24日依法对蔡某某收容教养。

嫌疑人未满14岁，受害人仅为10岁，极端个案令社会震惊。据报道，目前未成年人犯罪呈现低龄化、成人化、暴力化的趋势，严重挑战道德伦理底线。对未成年人不良行为，我们到底该如何矫正呢？这值得深思。

彭毓妍（读者）：10岁的女童惨遭13岁男孩杀害，这让家人哀恸，社会震惊。

案件一出，社会的焦点立刻集中在“未成年人刑事责任年龄的设定”和“蔡某某杀人手法的残酷”上。人们惋惜女孩花一样生命的消逝，也无奈不能将男孩绳之以法。但此案最让人感到愤怒的难道真是刑责年龄的设定吗？尽管近年来受人关注的未成年人犯罪案件频发，但如何设定未成年人刑事责任年龄并不能由个别案例决定，此案真正的焦点应该是在孩子的教育和引导上。调整未成年人刑事责任年龄并不能从根本上防止未成年人犯罪的发生，但教育可以！

正在审议的预防未成年人犯罪法修订草案明确提出，未成年人的父母或者其他监护人对

未成年人的预防犯罪教育负有直接责任。

从案件分析，我们可以看到蔡某某的杀人手法极其残忍，并且在此之前他曾多次对女性做出过骚扰行为，存在暴力倾向。畸形的家庭教育模式培养出心理畸形的孩子，在教育问题上，监护人的角色绝不能缺席！无数个案例证明，教育缺位的孩子更具有犯罪倾向，不负责任的家长毁掉的可能不仅仅是自己的孩子，更可能殃及社会。

在预防未成年人犯罪的问题上，家长、学校、政府、社会都有责无旁贷的义务去推动它前进，多方发力，各尽其责，相互配合，才能将“坏孩子”不良行为扼杀在摇篮里。预防未成年人不良行为，也许我们还有很长的路要走，但我们要走最正确的路。



蒋海松

（湖南大学法学院副教授）

就本案来说，行为人不满14周岁，根据我国刑法第十七条规定，不满14周岁的未成年人达不到法定的刑事责任年龄，根据犯罪构成要件理论，行为人不满14周岁即不满足构成犯罪的主体要件或是具有违法阻却事由，故并不构成犯罪，所以，未满14

周岁未成年人实施的具有严重社会危害性的行为，并不能被称之为“犯罪行为”，而应当称之为“不良行为或者越轨行为”，对该行为人不应当称其为“犯罪嫌疑人或者犯罪人”而应当称之为“不良未成年人”。一般所称的未成年人犯罪是指已满14周岁不满18周岁的人实施的严重犯罪行为。毕竟，作为执法机关，其无权超越现有法律随意限制他人人身自由而施加惩戒。

但大连方面处置此事有着特殊的地方，即亮点在于，罕见地对涉罪未成年人收容教养。网上也有对此举的反对之声，但笔者表示赞同。虽然早在1956年就有对“少年犯收容教养”的规定，但实践中难以落到实处。之前有不少未成年人杀人案件中，均未对涉罪“熊孩子”收容教养，只是责令父母加以管教，甚至送回原学校就读。这种既不对杀人的孩子施加刑事惩戒，又不对其收容教养，太过“放任”，甚至是一种纵容。必要的惩戒才有法律起码的威严。如果一味纵容，将无法树立起对法律的敬畏和对他人的尊重，也是对受害人的极大不公。之前2018年12月，湖南沅江12岁弑母少年吴某重返校园后，就引发了家长的极大恐慌和强烈反对。

网上有很多要求降低刑事责任能力年龄的声音。在一些网友看来，如今生活条件大为改善，未成年人生理发育普遍良好，不少十四周岁的未成年人在身高体重方面甚至超过父母，因此需要用成年人的标准来对待他们。但笔者认为还是应谨慎冷静。大体上，目前刑事责任能力年龄的规定是合理的，不能因为个案而撼动普遍的规定。一个人是否成熟，除了生理的标准，还有心理和社会的标准。现在的未成年人尽管生理发育提前了，但心理发育并未同步提前。

但对于引进恶意补足年龄原则则可考虑。这是英美国家判定未成年人是否具有刑事责任能力遵循的原则，处于一定年龄段的未成年人，推定其为不具有刑事责任能力，但若控方提出相关证据证明该未成年人在行为实施时具有恶意，能够辨别是非、善恶，则对其不具有刑事责任能力的推定，可以被推翻，该未成年人应当对其实施的行为承担刑事责任。建议我国可以适度借鉴。

未成年人的不良行为是个世界性难题。日本将未成年人的不良行为称为“少年非行”；美国则采用“少年罪错”的提法；埃及则称其为“少年行为不轨”。未成年人犯罪是很重大的社

会问题，未成年人思想人格没有完全定型，受家庭、生活环境的影响极大。对未成年人不良行为过于强调惩罚、报复而忽视了对未成年人犯罪背后深层原因的理性分析，则是不妥的。

美国学者特拉维斯·赫希提出“社会控制理论”，通过未成年人与外部环境的互动来控制不良行为，他认为个人与社会的有效联结会阻断犯罪。“依恋”“奉献”“卷入”和“信念”四个维度组成社会联结，四个维度影响未成年人与社会的联系，并决定未成年人是否会产生犯罪。家庭对未成年人产生最初以及最深刻的影响，童年早期的经历会伴随人的一生。进入学校收获了同学和师生的情谊和认可，进入社会收获来自社会的肯定。

因此，对不良少年的矫正也要从家庭、学校、社会等综合角度出发。当危害行为已经发生，未成年人不良行为应当由监护人承担法律责任，由其监护人作为第一责任人，对被害人及其家庭承担刑事责任和民事损害赔偿。为了预防未成年人不良行为，对父母进行强制性义务规定。另外，存在被遗弃的未成年人不良行为的情况，社区、国家应当主动积极关爱被遗弃孩童，对于遗弃孩童的父母进行惩处，可减少其社会福利等。

学校是孩子学习独立和社会相处的重要一站。未成年人处于人生中学习知识最重要的阶段，所以理想的状态是，让心理行为偏常的未成年人既能接受教育矫治，又能学习到知识，以便为走向社会做好准备。专门学校（以前称“工读学校”）教育便成为最为重要的措施之一。有调研发现，专门学校对于教育矫治违法犯罪的未成年人效果显著，转化成功率平均在90%以上。专门学校是防治未成年人违法犯罪的有效措施，是我国社会治理取得的宝贵经验。建议将不同犯罪心理的孩子进行分类管理、分别教育。同时注意提高社会对专门学校的关注度，提高教养人员的工资、福利等，使得更多有专业素养的人进入专门学校。另外，社区矫正可作为对监管的补充。

总之，未成年人不良行为受到来自家庭、学校、社会等各方面的影响，我们要积极监管，也要以爱来感化行动，以爱来温暖人心。当不良后果已经产生也应当理性面对，分级采取合理的矫正措施，而不是一味对该行为人及其家庭进行强力批判甚至是报复，而应反思如何进行更有效的新一轮的预防工作。■

栏目主持 / 蒋海洋

着力提升新时代地方人大工作水平

□ 谢志雄

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，就坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治提出了一系列新理念、新思想、新论断。当前，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，特别是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，全面提升新时代地方人大工作水平，是摆在地方各级人大面前的重要课题。

提高政治站位，坚持学思践悟

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，拓展了人民代表大会制度和社会主义民主政治的科学内涵、基本特征和本质要求，发展了马克思主义国家学说，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。习近平总书记这一重要思想深深扎根于人民代表大会制度探索、建立、发展、完善的历史实践，立足于人民代表大会制度实践的当代探索，科学回答了新的历史条件下坚持和完善人民代表大会制度、充分发挥根本政治制度作用、加强人民当家作主制度保障等一系列重大理论和实践问题，是习近平新时代中国特色社会主义思想在人民代表大会制度和人大工作中的深化、细化、具体化，为坚持好、发展好、完善好人民代表大会制度提供了强大的思想武器和理论指导。

准确把握习近平总书记这一重要思想的核心要义，概括起来主要是“七个必须”：一是必须坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路；二是必须毫不动摇坚持党的全面领导；三是必须加强人民当家作主制度保障；四是必须充分发挥根本政治制度作用；五是必须推进全面依法治国、保证宪法法律有效实施；六是必须坚持民主集中制；七是必须长期坚持、不断完善人民代表大会制度。习近平总书记这一重要思想贯注了鲜明的时代精神，站在了实践发展的制高点，进一步丰富和发展了人民代表大会制度理论，为新时代推进人民代表大会制度理论和实践创新指明了方向，是做好新时代地方人大工作的根本保证，是我们保持正确方向的“定海神针”，一定要深刻领会，准确把握，学思践悟，笃力实行。

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，特别是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，是做好新时代地方人大工作的根本保证，一定要深刻领会，准确把握，学思践悟，笃力实行。

严格依法履职，切实增强人大工作实效

始终不渝坚持党的领导。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。坚持党的领导是推动地方人大工作创新完善发展的根本保证。牢固树立“四个意识”，坚决做到“两个维护”，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，坚定理想信念，做到忠诚干净担当，确保党的路线方针政策在人大工作中得到贯彻实施。

主动服务改革发展大局。要坚持在大局中定位，正确把握大局，自觉服从大局，坚决维护大局，不折不扣落实中央、省委和市委的决策部署。坚持在大局中谋划，切实把人大常委会工作放在全市工作大局中思考、擘画。坚持在大局中担当，在服务大局中明确思路，开拓创新，勇于实践，积极作为，充分发挥人大助力经济社会发展和改革攻坚任务的重要作用。

依法履行职权尽责。在立法工作方面，贯彻落实市委确定的立法计划，充分发挥人大在立法中的主导作用，不断完善立法体制机制，积极推进科学立法、民主立法、依法立法。县级人大常委会要加强新成立的法制委员会的组织、制度、能力建设，积极参与常委会的立法工作，配合开展立法调研，提出立法工作建议。在重大事项决定方面，认真贯

彻中央关于健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的实施意见精神，认真按照市委批转的市人大常委会党组关于完善人大讨论决定重大事项制度的实施意见，规范常委会讨论重大事项的内容和工作程序，规范政府重大决策出台前向人大常委会报告程序，着力提高讨论决定重大事项的科学化、民主化、法治化水平。在监督工作方面，坚持“抓大事、少而精、求实效”原则，围绕脱贫攻坚、环境污染治理、防范化解重大风险、民生工程安全、农业农村发展等工作，综合运用听取和审议专项工作报告、视察调研、执法检查、专题询问、工作评议、满意度测评等方式，推动“一府一委两院”依法行政、依法监察、公正司法。改进监督工作的方式方法，对纳入法定监督范围的事项，坚持程序性与实效性相统一，探索实践重要事项联动监督、热点事项持续监督、关联事项综合监督的长效机制，实现调查研究长效化、专题询问常态化、工作评议制度化、预算决算审查精细化、审议专项工作报告规范化。在人事任免方面，坚持党管干部和人大依法任免相统一，全面实行任前法律知识考试、颁发任命书、宪法宣誓等制度，不断提高人大选举、常委会任命干部的公信力。

充分发挥代表主体作用。强化代表履职服务保障，加强代表履职平台建设，做实“人大代表联系人民群众”活动，对代表小组、人大代表联系群众工作站，建管并重，组织代表定期定点接待选民，联系群众，听取民声，发挥代表小组、工作站在代表履职中的重要作用。认真落实代表工作“四个办法”，加强代表履职管理监督，健全完善代表述职评议、代表履职档案、不称职代表退出等制度机制，督促代表积极履职尽责，模范遵守宪法法律，自觉接受人民监督。认真督办代表建议，组织代表评议建议办理工作，提高代表对建议办理工作的满意度，激发代表的履职热情。

推进县乡人大工作规范化建设。实行常委会组成人员联系代表、代表联系人民群众的“双联”制度，督促县乡人大认真落实中央、省委和市委关于加强和改进人大工作的意见精神，进一步规范县乡人大工作，提升县乡人大工作规范化建设水平。

加强自身建设，不断提升履职能力

强化思想教育，树立良好形象。要讲政治、

守规矩，始终坚持和依靠党的领导，毫不动摇地在思想上、政治上、行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，坚持依法履职、依规行事。要有担当、敢负责，牢固树立强烈的责任意识和担当精神，牢记人大工作的使命和职责，牢记代表和人民的重托，恪尽职守、不辱使命。

大兴学习之风，提高履职能力。要教育和引导常委会组成人员和人大机关干部树立学习为本、终身学习的理念，把学习作为政治责任和人生追求，努力营造浓厚的学习氛围。要重视集中学习，有计划、有组织地安排学习相关法律法规、时事政治和党的方针政策。邀请专家学者进行理论辅导，举办法律知识讲座和形势报告会，积极参加上级人大机关组织的各类学习培训，以开阔视野，增长知识，提高工作水平。当前和今后一个时期，人大干部要将学习宣传贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神作为一项重要的政治任务，争取先学一步、深学一层，做到学有所思、学有所获、学以致用。

不断创新工作方式和方法。创新是时代发展的主旋律。人大工作同其他工作一样也必须坚持不断创新。要努力拓宽监督范围，丰富内容和形式，学习借鉴外地工作经验，不断创新工作方式和方法，促使常委会和人大机关工作每年都有新亮点、新突破，还要指导县、乡镇（街道）人大工作不断探索新方式、创造新经验。

健全管理制度，规范履职行为。要适应新形势、新要求，着力加强制度建设，坚持依制度办事、靠制度管人。适时修订完善人民代表大会会议事规则、常委会议事规则和人大机关办公、办会、办事等各项规章制度，严格议事程序，规范履职行为，增强工作实效。

重视宣传工作，营造良好氛围。充分利用各类宣传阵地和新闻媒体，加大对人大制度理论和实践创新的宣传力度，让更多的人民群众了解人大工作、关心人大工作、参与人大工作。要加强对人大重要会议、重大活动、重点工作的宣传报道，突出对人大代表履职尽责先进事迹的宣传，积极推介代表在联系选民、反映民声、为民办事方面的好经验、好做法，全方位、多角度讲好人大故事、写出代表履职好新闻，努力营造人大向人民负责、受人民监督的良好社会氛围。

（作者系娄底市人大常委会党组书记、副主任）

强化代表履职保障 更好发挥代表作用

□ 陈红利

近年来，中方县人大常委会紧紧把握新时代人大工作的新要求，不断规范、保障和促进代表依法履职，更好发挥代表作用，进一步提升了人大工作整体实效。

强化履职培训、建议督办、履职激励，全方位为代表履职提供服务保障，不断激发代表履职活力。

创新平台建设，代表联系群众更加紧密

规范有序成乡、村两级人大代表联系群众工作平台建设，创新机制保证其高效运行，进一步促进了代表与群众的密切联系。

平台建设扎实推进。按照“试点引路、整体铺开、逐步完善”的分步建设原则，对照“六有”和“五统一”的标准，于2015年完成全县22个乡镇人大代表联系群众工作室建设，2018年完成全县130个行政村、15个社区代表联络点建设，切实打通了代表联系群众的“最后一公里”。

平台运行规范有序。健全和完善平台运行一系列台账制度，明确专人负责平台管理。为便于群众反映诉求，规定代表接待群众时间为每个乡镇每月第一个赶集日。接待日同时安排乡镇党政负责人实行“联合接待”，以便更好地帮助群众解决实际问题。

联系群众密切深入。2017年至2019年，全县12个乡镇人大代表联系群众工作室共接待来访群众3500余人次，帮助群众解决实际问题1000余个。各乡镇人大主席团定期或不定期在代表联系群众工作室开展代表视察调研碰头会、学习培训、代表述职等履职活动200余次。2018年，在村（社区）代表联络点建设中创新实施“代表一人一岗”制度，鼓励和引导人大代表在法制宣传、纠纷调解等工作中发挥积极作用。

融入中心工作，代表服务发展更有作为

紧紧围绕全县中心工作，加强代表履职组织引导，充分发挥代表作用，助推全县经济社会高质量发展。

助力脱贫攻坚。深入开展“脱贫攻坚战，代表在行动”主题活动，800多名各级人大代表积极响应，在产

业扶贫、结对帮扶等方面发挥了积极作用。县人大代表黄小荣带头成立花卉苗木专业合作社，带动200多户贫困户发展花卉苗木1000多亩，年总收入300万元以上。

积极参与监督活动。有计划地邀请代表列席人大常委会会议，参加专题调研、执法检查等活动，促进代表依法履职。2017年，邀请70余名县人大代表参加《湖南省农村扶贫开发条例》执法检查和脱贫攻坚工作专题询问，代表们深入调研，在专题询问会上围绕推进脱贫攻坚提出20余个问题，有力促进了相关问题解决和全县脱贫攻坚工作顺利开展。

票决民生实项目。2019年1月县五届人大四次会议期间，在充分组织代表讨论酝酿的基础上，出席会议的全体代表票决产生了10件县人民政府2019年重大民生实项目。目前，常委会正就相关项目实施情况进行调研和监督，芙蓉学校建设项目等10件重大民生实项目有序推进。

强化服务保障，代表履行职责更具活力

通过全方位为代表履职提供服务保障，不断激发代表履职活力。

强化履职培训。除每年定期组织县人大代表集中开展履职培训外，还积极组织代表参加省、市人大常委会有关工作机构组织的相关培训。此外，根据常委会监督工作安排，有针对性地组织部分代表外出考察与培训，不断增强代表的政治意识、法律意识、责任意识、大局意识，提高代表的履职能力。

强化建议督办。修改完善代表建议督办办法，积极探索跟踪督办等工作方式和方法。2018年，对办理答复人大代表建议、批评和意见不力的9个单位负责人进行集中约谈，有力推动了代表建议办理工作步入规范化、法治化轨道。2019年，县人大会议期间提出的代表建议47件、走访代表收集整理的代表建议43件，全部在规定时间内办结，代表建议当年解决率44%，为历年最高，代表对建议办理工作的满意率达100%。

强化履职激励。完善代表履职登记制度，将履职表现突出的县人大代表推荐为下一届县人大代表的留任人选或上级人大代表候选人。全面开展县人大代表向选民述职活动，每年听取市人大代表履职报告。同时，每年组织评选先进县人大代表小组、优秀县人大代表，切实调动代表履职的积极性。

（作者系中方县人大常委会主任）

地方人大担当使命要做好四个协调统一

□ 熊永初

新形势下，地方人大及其常委会要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，更好地履行职责，进一步担当使命，努力做好四个协调统一，全面提升新时代地方人大工作水平。

一是做好宣传贯彻宪法法律与推进改革发展的协调统一。从大局着眼，当好宣传贯彻宪法法律的“先驱者”。要围绕党中央决策部署，同级党委提出的工作任务，认真部署并督促相关部门制定学习宣传贯彻宪法法律实施方案，督促落实，形成长效机制。针对当地改革发展需要，开展形式多样、内容丰富的法律法规宣传活动，让宪法法律、政策法规保障社会经济和改革发展；通过执法检查和工作评议检验宪法法律宣传贯彻的成效，完善地方性法规，促进宪法法律进一步贯彻落实。从参与着力，当好法治建设的“助推器”。要充分发挥人大职能，通过执法检查、工作评议等监督方式了解实情，把脉问诊，提出建议、意见，督促“一府一委两院”依法履职，增强改革创新勇气和信心。从民生着手，当好民意的“感应仪”。县级人大及其常委会最贴近人民群众，要把注意力和观察点专注在群众的呼声上，围绕“听民声、解难题”这根主线，及时感应传递，依法推动解决好改革发展中的具体问题。

二是做好落实党委重大决策与行使重大事项决定权的协调统一。要围绕党委决策部署行使好重大事项决定权，对地方党委部署的脱贫攻坚、生态环境整治等工作涉及的人力、物力、财力以及相关政策及时审议决定；对有悖于党委决策部署的事项，如形象工程、政绩工程等，要依法予以否定，以保证党委决策部署顺利实施。要监督“一府一委两院”按照党委的决策部署开展工作，对重大事项还要安排人大常委会委员和人大代表重点联系，全程监督，定期评议，跟踪问效，确保党委决策部署落地落实。在行使重大事项决定权中完善党委决策部署。落实党委决策部署既不能走样变调，也不能敷衍应付。对变相搞政绩“耍花架子”的，不量体裁衣劳民伤财的，涉农资金“撒胡椒面”甚至挪用的，消极应付拖延的，要及时通过工作评议、询问和质询，甚至特定问题调查等监督形式，督促整改。

三是做好对“一府一委两院”监督与支持的协调统一。以依法履职为准绳，督促“一府一委两院”严格履行法定职责，对有法不依、违法办事的行为，尤其是对有损群众利益的行为，依法予以监督问责。以改革发展为主线，凡是有利于改革发展的，要大力支持，为改革牵头部门撑腰打气；凡是不利于改革发展的，要坚决反对。以民生优先为目标，把维护和实现好人民群众根本利益作为价值追求，作为绩效考核的出发点；以民生事项人大代表票决制为抓手，做到民生事项先决定，重点督，重问效。

做好宣传贯彻宪法法律与推进改革发展、落实党委重大决策与行使重大事项决定权、对“一府一委两院”监督与支持、发挥常委会主导作用与代表主体作用的协调统一。

四是做好发挥常委会主导作用与代表主体作用的协调统一。常委会要坚持正确政治方向，从严推进党风廉政建设，不断强化自身建设，不断提升工作水平，以主导作用引领代表发挥主体作用。要为代表执行职务提供服务、落实保障，比如邀请代表参与专项工作评议、执法检查、专题调研等，利用好代表工作室平台，密切联系人民群众，架设党委政府与人民群众联系的桥梁。在常委会开展的各项工作中，组织和指导代表深入走访调研，提出意见、建议。人大代表从群众中来，最识民情、懂民意，对群众反映强烈的事，常委会要邀请代表视察走访，号准脉搏，根据群众的反映，有针对性地监督职能部门的工作。要支持代表依法履职，使代表在改革发展中发挥模范带头作用。常委会要开展代表风采展示、优秀代表事迹演讲等活动，充分挖掘代表中的典型人和事，大力宣传和推介，激励广大代表更好发挥主体作用。

（作者系岳阳市云溪区人大常委会副主任）

实现国家治理能力现代化路径分析

□ 周 南

中共十九届四中全会通过了《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》(以下简称决定)。习近平总书记在关于决定的说明中指出,中央政治局决定这次中央全会专题研究坚持和完善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问题有三方面考虑:这是实现“两个一百年”奋斗目标的重大任务;这是把新时代改革开放推向前进的根本要求;这是应对风险挑战、赢得主动的有力保证。

国家发展离不开治理制度,治理制度在一定程度上影响治理能力,只有赋予治理制度发展性、灵动性、创新性,才能保障治理能力始终处于优化发展状态,才能推进国家治理体系朝着现代化、法治化、科学化方向发展,为提升国家治理能力奠定坚实基础。

国家治理能力现代化发展方向

合法。作为法治国家,国家治理能力现代化需朝着法治化方向发展。在总结国家治理经验的同时,要根据国家建设现实需求,优化法律体系,完善法制制度,确保多元治理主体权责分明、协作统一,共同为中华民族伟大复兴事业奋斗,为提高国家治理能力夯实治理基石。

透明。国家治理的魅力在于民主、和谐、公正,相关治理行为需透明,使国家治理脉络更为清晰,社会各界得以明晰国家治理意图。要通过治理保障民众权益,维护社会公正。例如,在治理党内腐败现象时,不仅依据法律及党章施行惩处制度,还借助电视、报纸、互联网等媒体公开惩处结果,引导民众发挥监督能效,确保国家治理行为科学、可行,国家治理能力随之得以提升。

责任。国家治理主体多元丰富,在满足社会各界发展需求,发挥民众监管能效的同时,复杂的管理主体会出现权力交叉、责任覆盖、分管权限不清等消极现象,影响国家治理能力提升成效。为此,国家治理机制需朝着责任制方向发展,明晰各个治理主体负责的权限,同时制定相关治理制度,避免治理主体以权谋私、缺失监管、责任推诿。

公民参与。公民承担建设国家的责任,从某种意义上讲,公民均是治理国家的主体,是提高国家治理能力的一分子。为此,在治理国家时需引导公民参与其中。例如,公民可通过信访,提出自己对社会治理现状

只有赋予治理制度发展性、灵动性、创新性,才能保障治理能力始终处于优化发展状态,才能推进国家治理体系朝着现代化、法治化、科学化方向发展。

的意见、建议,使政府听到民众的心声,为国家制定符合民众权益的治理制度奠定基础。

有效。相较于国家统治、国家管理来讲,国家治理更具发展性、灵动性、时效性。为此,国家及地方政府需围绕治理目标,不断优化治理细则,调整治理内容,优化治理体系,提高治理效能,使其始终与中华民族伟大复兴事业相契合,为提高国家治理能力奠定基础。

提升国家治理能力现代化的对策

建立现代化的国家治理体系。建立政治治理、经济治理、文化治理、社会治理、生态治理等体系,确保各个体系既独立存在,又存在关联性,避免各自为政,提高治理体系的联动性、整体性、统一性,为各个治理环节共同完成国家发展任务奠定基础。此外,系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,是将制度优势转化为治理效能的不可或缺的环节。

建立国家治理制度改革体系。在发展治理体系的同时,各个治理主体需依据社会建设与发展实况,不断优化治理制度改革体系,且相关制度需具备时效性,秉持创新性、有效性原则。要不断深化党的建设、人大、政府、政协、司法及基层工作各项制度改革,使国家治理体系发挥积极效能,不断提升国家治理能力。

提高领导干部治理能力。领导干部,特别是主要领导干部,要率先垂范、身体力行,带头树立“制度面前没有特权、制度约束没有例外”的意识。只有尽快提高各级领导干部、管理者的科学文化素质、思想政治素质,切实提高工作本领,才能推动国家治理体系有效运转,使国家治理能力现代化水平得到有效提高。

(作者系长沙商贸旅游职业技术学院副教授,此文系湖南城市精细化管理目标体系建设研究课题阶段性成果,编号:XSP19YBZ128)

关于进一步发展园区经济的建议

□ 甘跃华

园区经济是指一个国家或地区政府根据经济发展的要求,集聚、整合各种生产要素,使之成为功能布局优化、结构层次合理、产业特色鲜明的企业集聚发展区的经济发展模式。湖南省产业园区经过多年发展,取得了突出成绩,但也存在同质化竞争、经济要素缺乏有效配置、传统产业亟待转型升级等问题。湖南省90%的工业集中在工业园区,湖南省的实体经济与园区发展密不可分。为推进园区经济高质量发展,建议如下:

一、着力实施“园区提升工程”。切实落实湖南实施开放崛起创新引领战略部署,借鉴沿海发达地方的做法,既要打造位于城市及其近郊的产业园区和产业新城,又要打造远离城市的特色小镇和产业新城;要千方百计加快设立园中园的步伐。产业园区作为一种颇具特色的产业组织模式,需要往产城融合方向发展,使员工更能安居乐业。要将大部分园区重新进行策划和规划,因地制宜发展不同类型的产业园区,使其尽快转变成具有产城融合特点和功能的园区。要完善一些园区的综合配套功能,加强园区承载能力建设,继续多建标准厂房,对各园区下达标准厂房建设任务并考核。要将过去政府为主投资办园的格局转变为政府、社会资本多元投资办园的格局。

二、着力提高园区产业发展项目的策划能力。策划园区产业发展项目,要注重项目与园区规划相结合、项目与本地资源禀赋等比较优势相结合、产业水准与规模相结合、产业政策与投资者注意力相结合;围绕园区明晰的产业方向和主业策划项目;围绕产业链、产业集群、招大引强策划项目;围绕国内、国际大企业的战略布局策划项目;舍得花本钱聘请专业机构策划项目;通过开展“大比拼活动”动员各方策划项目。

三、着力营造园区发展的“洼地效应”。要聘请专业机构进行“园区发展内聚力”的综合评估,开出良方;通过发展分布式能源等措施,降低用电等成本;通过狠抓“放管服”改革和加强干部队伍建设,降低制度性交易成本;通过过硬的措施降低人力资源成本、融资成本、物流成本等,搞好要素保障,促进园区项目落地;通过宣传树立“算大账、算长远账”的观念,舍得以足够的筹码吸引投资者投资;注重打造开放环境,把园区公共场所的标识改为中外文对照的标识,注重为外来人员提供舒适、方便、低成本的生活环境;

积极引入社会资本参与园区建设与运营,有效解决园区基础设施建设、公共服务及其他配套设施建设资金不足等问题。

四、着力优化园区招商引资工作机制。政府相关部门、企业要着力转变思想观念,集中精力抓好招商引资,科学定位主攻方向,拓展国内、国际市场领域,努力形成外资、外贸、外经联动新格局。要借鉴沿海发达地区招商引资的成功经验,把招商引资工作主体由公务员单打独斗为主的格局变为公务员、招商公司、社会专业人员、企业人员“四位一体”共同招商的格局;建立健全园区管委会牵头、专业招商公司代理、开发公司提供场地、公用事业机构提供水电路气、国有企业适当参股、基金适时参与、项目公司为主投资运营的“七位一体”的招商引资工作机制;集中精力加大招商引资力度,着力巩固或开辟小分队招商、产业链招商、市场机制招商、网络招商、驻点招商等方式。

既要打造位于城市及其近郊的产业园区和产业新城,又要打造远离城市的特色小镇和产业新城;要将大部分园区重新进行策划和规划,使其尽快转变成具有产城融合功能的园区。

五、着力推进园区产业“集群发展”“链式发展”。借鉴一些沿海发达地区实行的“一园区一主业”的做法,坚持“有所为有所不为”的原则,依托区域比较优势,找准各园区的发展定位,一抓到底,久久为功。在主观上要切实解决有些园区抓产业链发展意识不强、措施不硬等问题。在客观上要切实解决有些园区产业链发展配套支撑能力较弱、可形成产业链的骨干企业不多、建链补链强链延链条件不优等问题。园区企业要结合自身实际和优势,调整产业布局,加强部门协调,主动对接“一带一路”,做优做强产业,不断拓展国内、国际市场。

(作者系省人大常委会副秘书长)

是非面前要“站对”

□ 郭光文

前不久，某乡针对干部群众反映乡长为政不廉和作风武断等问题召开民主生活会，以期“惩前毖后，治病救人”。没有想到，在会上乡长一通“苦衷”诉说和煽情“解释”之后，不少班子成员，不但没有对其进行批评，反而罔顾事实为其歌功颂德，把一次本该严肃认真开展批评和自我批评的民主生活会，开成了一次自我表扬和互相表扬的成绩总结会。由此导致会议尴尬难堪，无果而终。后来，该乡经过深入调查，发现在会上你唱我和、是非不分、“站队”不“站对”的人员，都是乡长以各种利益结成的“铁杆兄弟”和“政治知己”。

据闻，在现实生活中，面对是非，特别是面对政治上的重大原则问题，诸如此类的“站队”不“站对”的现象并不鲜见：有的模棱两可、含糊其词、装聋作哑、扮痴卖傻；有的东拉西扯、答非所问、言行不一、表里不一；有的不讲原则、只讲“义气”，你给我打“掩护”，我给你守“秘密”；有的拉帮结派、利益均沾、臭味相投；有的甚至颠倒黑白、睁着眼睛说瞎话、变着法子告黑状、昧着良心使阴招。

在是非面前，特别是在重大政治原则问题面前“站队”不“站对”现象的形成，原因是多方面的。既有人身依附等封建残余观念的误导，又有怕被抓辫子、穿小鞋等不良思想顾虑的影响，更有一损俱损、一荣俱荣等私心杂念的羁绊。这种现象，不仅直接混淆了人民群众的是非观念，而且间接助长了拉帮结派的恶劣作风，尤其严重背离了实事求是的思想路线，必须坚决加以纠正。

要严肃党内政治生活，营造“站对”不“站队”的良好生态环境。广大党员干部特别是各级领导干部，要时刻把自己当作普通一员，自觉置身于党的组织之下，始终听党的话，坚定跟党走。在任何时候，既不能用对领导干部负责替代对党的组织负责，又不能用做领导驯服“家奴”替代做党的忠诚卫士，更不能向个人献媚取宠替代向党中央对标看齐。要善于“团结——批评——团结”，采取红脸出汗和较真碰硬的方法，开展积极健康的思想斗争。各级领导干部要以身作则带头“不垒圈”，并且要教育广大党员干部“不钻圈”，下定决心坚决同“圈子文化”和“码头文化”决裂，不断净化党内政治生态、营造纯洁同志关

系，努力在全党上下营造出“又有集中又有民主，又有纪律又有自由，又有统一意志、又有个人心情舒畅、生动活泼，那样一种政治局面”。

敢于同一切不正确的思想和行为作坚决斗争，这样，我们就能够在是非面前真正做到“站对”不“站队”。

要鼓励干部敢于担当，打造“站对”不“站队”的过硬队伍。《荀子·修身》曰：“是是非非谓之知，非是是非谓之愚。”在是非面前，坚持是就是和非就非，是一种智慧的表现。面对同志或朋友身上存在的问题，为了捍卫真理和修正错误，既要敢于直接指出问题，又要善于帮助其剖析问题，更要敢于挺身而出促其解决问题。

要强化为民献身精神，形成“站对”不“站队”的社会共识。明朝有口皆碑的文人领袖方孝孺，处世铁骨铮铮，为人忠心耿耿。面对篡权夺位的乱臣贼子朱棣的淫威，他宁可被株连十族，也不为其起草诏书。清代谭嗣同，为了坚持真理，捍卫变法，把生的希望让给别人，把死的结局留给自己，用宝贵的生命向封建顽固势力做最后抗争，并慷慨地说：“不有行者，无以图将来，不有死者，无以召后起！”历史前进到今天，以全心全意为人民服务作为唯一宗旨的中国共产党人，对真理的执着追求，是古人无可比拟的。在是非面前态度暧昧、左右逢源和混淆是非、助纣为虐的言行，是与共产党人应有的品质格格不入的。我们要以党和人民的利益为第一生命，以个人利益服从党和人民的利益，无论何时何地，始终坚持正确的政治原则，敢于同一切不正确的思想和行为作坚决斗争，用以巩固党的集体生活，巩固党同人民群众的血肉联系。且要随时准备牺牲个人利益，甚至把自己的生命献给党和人民的事业。这样，我们就能够在是非面前真正做到“站对”不“站队”。

（作者系省人大监察和司法委员会副主任委员）

栏目主持 / 陈柳

立法守护“漫江碧透”

□ 卿晓英



只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为湘江保护提供可靠保障。

几年前，我还在湘南的一个县级市挂职。一天中午，接到市里一位副市长的电话，他的语气有些急促：省环保厅（注：现为省生态环境厅，下同）的同志认为我们费了九牛二虎之力引进的那个项目，违反了湘江保护条例的有关规定，请你一定去解释沟通，争取尽快批复，让项目能够早日落地。

原来，副市长几个月前带队去了外地招商，引进了一个投资达百亿的化工项目。前期工作一切顺利，但在报省环保厅批复的时候卡壳了。眼看几个月的努力将打水漂，副市长心有不甘，据理力争。省环保厅的同志在与他们解释的时候提到了我，因我当时就是负责湘江保护立法相关工作的经办人。

副市长的话让我想起了条例从起草到出台“四年磨一剑”的艰辛历程。条例草案的修改和审议过程，用“剑拔弩张、针锋相对”几个字来形容，一点都不为过。其中争论最大的，就是第四十七条有关规定：在湘江干流两岸各二十公里范围内不得新建化学制浆、造纸、制革和外排水污染物涉及重金属的项目。赞成和反对的人各执一词，莫衷一是。赞成的人认为，湘江是湖南人民的母亲河，我们必须像爱护自己的眼睛和生命一样去爱护她，必须用最严格的制度来治江护江。反对的人却认为，这样规定脱离了湖南实际，会影响经济发展。

在两种观点相持不下的时候，省人大常委会坚持科学立法、民主立法、依法立法，一方面由常委会分管领导主持召开专家论证会；另一方面广泛开展调研，充分听取民意，汇集民智。经过多方权衡，省人大常委会认为：优美的生态环境既是老百姓日益增长的物质文化生活需要，也是最普惠的民生福祉，只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能

为湘江保护提供可靠保障。省委书记、省人大常委会主任杜家毫在各种场合一再强调：必须把湘江流域保护和治理作为省“一号重点工程”和两型社会建设的头等大事来抓，务必要为子孙后代留下一江清水！我们既要金山银山，更要绿水青山；若毁绿水青山，宁弃金山银山！为此，他还与湘江深情地定下了“九年之约”，那就是三个“三年行动计划”。

历经四次审议，经过多次博弈，2012年9月，《湖南省湘江保护条例》终于出台了，这是我国首部关于江河保护的综合性地方性法规。令人欣慰的是，条例施行以来，一些当时看起来相当严格的制度设计，如今已成为人们的行为习惯；一些地方和部门由此前的不理解，到现在的自觉遵守，湘江流域生态质量稳步提升、水质持续好转。湘江，仿佛经历了一次涅槃重生。根据监测，2018年，湘江流域水质总体为优，干、支流157个考核断面中，Ⅰ—Ⅲ类水质断面155个，占比98.7%。一条“水清岸绿城乡美”的湘江逐渐露出她的真容。令人可喜的是，宋朝诗人王之道笔下描绘的“短篷暮舫湘江宿，坐见江豚起还伏”的美好景象，如今在湘江重现了。据报道，2019年初，对水质十分敏感的江豚重现湘江湘阴段。

一江碧水，彰显湖南担当。2018年，按照党中央、国务院关于生态文明建设的新要求，省人大常委会对《湖南省湘江保护条例》进行了修正，为湘江保护构建起了更加严密的制度体系。可以想见，不久的将来，毛主席当年笔下的“漫江碧透，百舸争流。鹰击长空，鱼翔浅底，万类霜天竞自由”的豪迈景象，也必将成为我们和子孙后代眼里的湘江风光新常态。■

栏目主持 / 陈柳



庆祝中华人民共和国成立 70 周年

湖南省住房和城乡建设厅

砥砺奋进七十载 城乡建设谱新篇



- 112
1. 10月，省委主要领导深入省住房和城乡建设厅调研指导工作，了解“放管服”改革实施情况。
 2. 7月，省政府主要领导深入省住房和城乡建设厅调研指导工作，走访政务服务大厅。

新中国成立以来，全省住房和城乡建设事业发生了翻天覆地的历史巨变，取得了令人自豪的辉煌成就。特别是党的十八大以来，全省住房和城乡建设系统深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持以人民为中心，贯彻落实创新引领开放崛起战略，切实把住房保障作为重大民生工程和民心工程抓紧抓实，坚持高举推进新型城镇化一面旗帜，始终贯穿“四个住建”（人文住建、绿色住建、智慧住建、廉洁住建）一条主线，倾力打造“政府+协会学会+科研院校+企业”一个体系，全省住房和城乡建设事业蓬勃发展，民生改善工作卓有成效，有力地促进了全省经济社会发展。2016年至2018年，湖南省被国务院评为棚改工作真抓实干、成效明显地区，是全国唯一连续三年获此殊荣的省份。湖南省住房和城乡建设事业的高质量发展，赢得住房和城乡建设部、省

委、省政府主要领导充分肯定。

坚持以人民为中心，新型城镇化建设实现大跨越。城镇化水平显著提升，作为一个传统的农业大省，新中国成立初期，百废待兴，湖南省城镇人口占总人口比重仅7.9%。改革开放以来，全省城镇化进程明显加快，城镇化水平不断提高。尤其是党的十八大以来，新一轮户籍制度和居住证制度改革落地实施，农业转移人口市民化全面提速，城镇常住人口由1949年的235.95万人增长到2018年3864.69万人，城镇化率达到56.02%，“村民”逐步转型为“市民”。城镇建设翻天覆地，城市数量持续增加，城市功能不断完善。全省市区总面积51437平方公里，较1982年增长超过6.1倍；城市道路总长13191.69公里，较1982年增长超过12.8倍，三湘大地旧貌换新颜。

着力保障和改善民生，住房保障实现大发展。住





3|4|5

3. 6月，省住房和城乡建设厅召开“不忘初心、牢记使命”主题教育动员大会，党组书记、厅长鹿山主持会议并作动员讲话。
4. 2018年6月，省住房和城乡建设厅党组书记、厅长鹿山（右二）走访慰问张家界市永定区七家坪村贫困户。
5. 援塞内加尔竞技摔跤场项目。

房面积大幅提升，实现从“蜗居”到“宜居”。新中国成立初期，三代“蜗居”一室是当时普遍的居住现象。改革开放以后，尤其是1998年实施房改以来，房地产市场化道路逐步走开，住房有效供给量逐年增加，满足了城镇居民不同层次住房需求。2018年，全省城镇居民人均住房面积达到48.8平方米，比1978年增加44.9平方米，增幅达12.5倍；农村居民人均住房面积达到63.6平方米，比1978年增加53.1平方米，增长超过6倍，无数家庭“住有所居”的梦想变成现实。住房条件大幅改善，实现从“筒居”到“优居”。2010年以来，全省累计建设公租房105.46万套，发放住房租赁补贴57.41万户，城镇低收入和中低收入住房困难家庭实现“应保尽保”；完成各类棚户区改造259.7万套，帮助近1000万居民“出棚进楼”；实施农村危房改造166.84万户，户均补助从2009年的5000元提高到现在的2.45万元，帮助超过500万农户解决了住房困难问题。全省住房公积金缴存人数达到306.9万人，1995年以来累计发放个人住房公积金贷款2935.4亿元，超过134.2万户城镇职工受益。

打赢污染防治攻坚战，人居环境改善实现大突破。污染防治成效明显。污水、垃圾处理设施从无到有，特别是近年来，先后实施“污水处理设施建设三年行动”、“两供两治”、城乡环境基础设施建设等专项行动，环境基础设施水平不断提高。全省累计建成县以上城市污水处理厂159座、乡镇污水处理设施320个，整治县以上城市建成区黑

臭水体237个，县以上城市污水处理率达95.5%，以前的“黑河臭水”变成了如今的“汨汨清流”。建成县以上城镇生活垃圾无害化处理设施110座，乡镇垃圾中转设施1287个，县以上城市生活垃圾处理率达99.5%，生活垃圾源头分类减量工作正在全省形成燎原之势。居民生活品质显著提升，城市、县城燃气普及率分别达到93.6%和76.9%，城市供水普及率达到94.31%。建成国家园林城市（县城）15个，国家历史文化名城名镇名村39个，全国美丽宜居小镇（村庄）38个，中国传统村落658个，全国绿色村庄1430个，宜居环境不断优化，人民群众幸福感和获得感大幅提升。

湖湘建造更是频频出现在“一带一路”建设中，由过去的“借船出海”，到如今的“驾船出海”，我省工程承揽能力明显提升。如中建五局实施海外优先战略，目前已在“一带一路”沿线12个国家有项目落地。湖南建工集团海外业务遍及亚洲、非洲、拉丁美洲的30多个国家和地区，涉及房建、公路、桥梁、电网等多个领域，其承揽的塞内加尔竞技摔跤场项目，是中国在塞内加尔规模最大的援助项目，习近平总书记出席项目移交仪式。

站在新的历史起点，我们坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持以人民为中心，全力建设生态优先、美丽宜居、生活美好的新型城市，进一步提升人民群众获得感、幸福感、安全感，让人民生活更美好，为加快建设富饶美丽幸福新湖南作出新的更大贡献。





庆祝中华人民共和国成立 70 周年

湖南省水利厅

全力推进新时代湖南水利高质量发展



2019年6月，省水利厅组织召开“不忘初心、牢记使命”主题教育动员大会。厅党组书记、厅长颜学毛主持会议并作动员讲话。



2019年7月，省水利厅党组书记、厅长颜学毛（左一）深入宁乡市老粮仓镇双藕村同村民座谈了解饮水情况。

湖南是长江经济带中的一个重要省份，多山多水，加之八百里洞庭湖阻隔，自古以来被称为“蛮荒之地”。真正将穷山恶水之地变成安居乐业之乡，从自然条件上改变这种“千年印象”，是中国共产党领导湖湘子弟通过70年治水兴湘实现的。洞庭波涌连天雪，长岛人歌动地诗。站在最新的历史节点回望湖南水利发展历程，犹如回味一首感天动地、气吞山河的壮丽史诗，令人动容。

新中国成立70年来，湖南水利事业的发展成就，堪称三湘大地上最显著的变化之一。特别是近年来，全省水利系统坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以习近平总书记治水重要论述精神统领水利工作，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，真抓实干，改革创新，迎难而上，全省各项水利工作卓有成效，水利事业取得历史性重大成就，进一步提升了人民群众获得感、幸福感、安全感，为加快建设富饶美丽幸福新湖南作出了重大贡献，赢得水利部和省委、省政府主要领导充分肯定。水利系统涌现了忠诚践行习近平总书记“守护好一江碧水”嘱托的先锋模范、中央宣传部追授为“时代楷模”荣誉称号的余元君。

治理河湖保安澜。湖南地理位置和自然条件特殊，水灾频发，历朝历代都把治水放在十分重要的位置。1949年的湖南，湘资沅澧四水干流及主要支流上，没有一处控制性水利工程；洞庭湖区大小堤垸900多个，垸老堤矮、水系紊乱，堤防长度6400多公里，其中一半是险堤。当年汛期，长江流域遭遇大洪水，洞庭湖区堤垸溃决400多个。饱经洪涝之苦的三湘儿女，在历届省委、





- 1|2|3
1. 正在实施的国家 172 项重点水利工程之一，涇天河水库扩建工程。
 2. 湖南省装机容量最大的水电站——五强溪水电站。
 3. 韶山灌区飞流灌万顷。

省政府的带领下，以改天换地的坚定信心和必胜勇气，开展了气壮山河的水利建设。随着防洪体系的不断完善，湖南遭受相同或类似的洪灾年份中，洪灾直接经济损失呈明显减少趋势，溃坝、堤垸溃决的数量明显减少，死亡人数明显下降。最近 10 年与上世纪 90 年代相比，全省洪涝灾害年均损失率从 8.56% 下降到 0.72%。

筑坝开渠促生产。1949 年前，湖南仅有 16 座小型水库，灌溉面积小得可怜。新中国成立后，毛泽东主席号召全国人民大兴水利保安全、夺丰收。湖南全省上下响应号召，一代接一代，筑大坝、挖渠道、建泵站，促生产。时至今日，湖南共建成大小水库 14121 座（占全国水库总数的七分之一，总量位居全国第一），以及 165 万多口塘坝。目前，全省各类蓄水、引水、提水工程每年可灌溉水量达 409 亿立方米，农田灌溉面积近 5000 万亩，占全省耕地近八成。不断完善的水利设施，为湖南农业生产高产稳产特别是粮食持续多年大丰收，提供了必要保障。70 年来，湖南水电事业蓬勃发展，水电装机容量从 1949 年的 1.53 万千瓦发展到 2018 年的 1602.9 万千瓦，在全省电力装机中的比重超过 40%。水电事业不但缓解了湖南能源紧缺的局面，而且促进了地方工农业生产的发展。

安全饮水惠民生。新中国成立以来，湖南投入了大量财力、物力和人力解决农村群众饮水问题。2015 年底，我省农村饮水安全工作取得了阶段性的成果，“十一五”“十二五”规划目标全面完成。从 2016 年开始，国家启动实施农村饮水安全巩固提升工程。围绕全面建成小康社会和实施精准扶贫的目标任务，省政府批复同意综

合采取新建、改扩建、配套、联网升级等措施，建设大水厂，构建大管网，全面提升农村供水规模、效益和水质。党的十八大以来，全省农村饮水安全工程建设完成投资 219 亿元，建成各类农村供水工程 1.72 万处，解决了 1617 万农村人口的饮水安全问题，巩固提升了 1254 万农村人口饮水安全。当前，我省农村饮水安全巩固提升工程建设如火如荼，供水保证率、水质达标率、自来水普及率不断提高。农村饮水安全工程成为覆盖面最广、受益人口最多的惠民工程之一。

人水和谐护生态。70 年来，湖南系统治理水土流失，逐步落实最严格水资源管理制度，持续推进湘江保护与治理，深入开展洞庭湖水环境综合治理，全面建立河湖长制，人水和谐护生态。2013 年，湖南启动湘江保护与治理省“一号重点工程”，颁布实施我国第一部江河流域保护综合性地方法规《湖南省湘江保护条例》。2018 年 5 月，省委十一届五次全会审议通过《中共湖南省委关于坚持生态优先绿色发展深入实施长江经济带发展战略大力推动湖南高质量发展的决议》。截至 2018 年，湘江保护与治理累计投入各类资金 500 多亿元，关闭湘江流域涉重金属污染企业 1182 家。2017 年以来，省委、省政府严格按照中央“组织体系到位、制度体系到位、责任落实到位、监督检查和考核评估到位”要求，全面建立推行河湖长制，围绕河湖长制中心任务强化工作措施，河湖面貌为之一新，工作成效初步显现。与 1997 年相比，目前全省主要江河湖泊水质达到Ⅲ类及以上，河长占比由 70.4% 提高到 99.7%，省级水功能区水质达标率为 97.6%。



使命在心 担当在行

人大代表就像一个挑夫，一头挑着党委、政府领导的殷切嘱托，另一头挑着人民群众寄予的深切厚望。使命在心，责任在肩，担当在行。要做一个优秀的人大代表，必须牢固树立为人民服务的思想，必须有人民利益高于一切的责任感和不负人民重托的使命感，要有一颗为人民服务的赤诚之心和不畏艰难的拼搏精神，才能够履行好代表职责，才能够为人民说话，替人民办事。这是人大代表胡运庚的履职感言。

胡运庚是湘潭县花石镇人，现任湘潭兴宏运湘莲食品有限公司董事长，是湘潭市、湘潭县第十四届、十五届人大代表，湘潭县十六届人大常委会委员。

当选人大代表以来，为了更好地履职尽责，发挥代表作用，他充分利用自己特长，在落实党中央提出的“实施乡村振兴战略”“坚持农业农村优先发展”要求中大显身手。

振兴乡村，扩大就业

为了更好地为人民办实事，2006年，胡运庚创办了湘潭兴宏运湘莲食品有限公司，并陆续成立湘潭县兴宏运置业有限公司、兴宏运大酒店。从公司成立至今，每年安排劳动力300人就业，上缴国家税费200多万元。公司连续多次被评为市、县“守合同、重信誉”先进单位，湘潭市“市级A级企业”“献爱心先进单位”“中国地理标志产品首届使用单位”等。他本人先后获得市、县优秀人大代表，优秀共产党员，优秀民营企业企业家等荣誉称号。

复兴湘莲，发展产业

“莲乡人民选我当代表，我应当好代表为莲乡。”2007年来，在人大会议上，胡运庚多次提出关于加大支持湘莲产业力度，大力支持花石特色小镇建设的建议，得到湘潭市委、市政府和湘潭县委、县政府的高度重视，并取得成效，有效促成了当地万亩湘莲基地、湘莲市场四期、韶茶干线与湘莲市场连接线、污水处理和排放、湖湘村落文化田园建设、花石二桥、花石三桥、潭花复线、易花公路、



湘潭市、湘潭县人大代表，湘潭湘莲协会会长，湘潭兴宏运湘莲食品有限公司董事长胡运庚。

组建湘莲产业集团等一系列项目落地。

2016年来，作为人大代表和县湘莲协会会长，他不断向相关部门提出建议，对全县湘莲产业进行规范化管理，同时积极对接银信部门，解决当地湘莲企业融资难的问题；及时对接商标部门，出台“湘莲”商标管理办法，维护“湘莲”商标的合法权利等。

强化职责，践行诺言

作为一名人大代表，他主动承担社会责任，为乡亲们排忧解难。近年来，胡运庚向社会捐赠各种款项200多万元。在2017年的精准扶贫中，他的公司帮助230户贫困户脱贫。他主动调解人民内部矛盾，增进社会和谐，调解大小纠纷案件50件。他积极提交建议100多件。

面对未来，胡运庚信心百倍。他在认真履职的同时，努力做好湘莲产业。2019年，嘉博文集团确定与湘莲协会会员单位合作入股，将极大带动湘莲产业发展。花石湘莲产业园已经启动，总规划占地1000亩，一期先启动400亩，园区建成后，预计未来5年至10年生产总值可达到1000亿元。 (周甜甜) 



庆祝中华人民共和国成立 70 周年

永州经济技术开发区

产城融合新高地 浓墨重彩绘新篇

高守凯



1|2|3

1. 10月，永州市委主要领导在永州经开区主要领导的陪同下调研指导该区安全生产工作。
2. 8月，永州市政府主要领导在永州经开区主要领导的陪同下深入该区调研指导百花塘水厂建设。
3. 10月，中国古巴生物技术联合创新中心项目签约仪式在永州经开区举行，永州经开区主要领导主持签约仪式。

永州经开区 30 年的发展历程，尤如一部永州改革开放史。1988 年 2 月，零陵地委向省委、省政府提出建立改革开放试验区的要求。5 月 11 日，国务院向湖南省政府批复并原则同意：包括零陵地区在内的湘南三地市作为由沿海向内地改革开放的过渡试验区，实行一些过渡政策和灵活措施，并把湘南开发纳入国家计划。

一时间，零陵地区迅速成为湘南乃至全省改革开放的热土。这年 8 月，零陵地委、行署研究同意：设立冷水滩市凤凰园经济开发区。凤凰园，这一“内地特区”，成了零陵地区加快过渡试验区建设和内陆地区开放步伐的突破口。这就是永州经开区的前身。30 年间，经开区又经历 4 次体制调整。2013 年，永州市凤凰园经济开发区更名为永州经济技术开发区。

从 1988 年的“经济发展的特区、现代工业的基地、对外开放的窗口、配套改革的榜样”建设目标，到 2019 年的“绿色发展样板区、改革创新先导区、经济发展增长极、产城融合示范区”发展定位，永州经开区伴

随着永州市改革开放的发展而不断成长壮大。

如今的永州经开区，下辖长丰工业园、凤凰工业园、冷水滩高科园，管辖一个街道办事处，享有县级政府经济社会行政管理权限，园区总规划面积 121 平方公里，总人口 8.5 万，现有规模以上工业企业 183 家，拥有国家高新技术企业 26 家，省级以上研发机构和技术中心 11 家。

项目为要，产业脱胎换骨。近年来，永州经开区聚焦高质量发展，围绕新型工业化和产业项目建设，奋力打造“一谷两中心四基地”。

永州经开区积极创新招商引资机制，积极对接粤港澳大湾区，大力开展以商招商、股权招商、产业基地招商、产业联盟招商加速项目落地。2019 年，签约项目 17 个，投资 48.65 亿元，在谈项目 40 多个，投资在 128 亿元以上。项目建设如火如荼，来势喜人。实施股权招商，按照科技成果交易中心推荐、会计事务所尽职调查、基金公司风险评估、党委管委集体研究的程序，推



动政府平台公司投资，用股权投资撬动社会和民间资本，先后投资近 5000 万元引进韬讯航空共轴无人机项目、巨米智能科技项目，加速了保利永州军民融合产业基地、永州天然植物提取高技术产业基地等高科技产业项目落地，同时推动了园区平台公司向投资实体经济转型。

目前，永州经开区已形成大制造、大数据、大健康、大商贸物流四大产业集群。大制造产业做大做强，长丰猎豹汽车荣登中国制造业企业 500 强，长丰猎豹新车型 CS10 和“迈途”实现量产；与世界 500 强保利集团共建永州保利军民融合产业基地，与中国 500 强合力叉车配套企业共建智能装备产业联盟，韬讯航空、巨米科技等相继入驻和投产。大数据产业发展迅猛，与世界 500 强华为集团合作共建的永州华为云计算数据中心投入使用，并成为“湖南省政府政务云异地备份中心”；北京安天网络安全、易尤特数据中心等项目相继落户大数据产业园。大健康产业来势喜人，与古巴生物医药集团合作建设的中国古巴生物技术联合创新中心、与广东新南方集团合作建设的植物提取高技术产业基地相继入驻。

重商安商，营造更好环境。永州经开区积极服务园区企业，全心全力为企业（项目）解决生产经营中的困难和问题。以亲水河科技谷为核心，中开院科技孵化器、院士工作站、永州市科技要素交易市场、南航科技创新基地等一批新平台相继建成，基础设施配套得到提升；投资 4500 万元的猎豹变电站提前建成，为长丰扩能和华为云计算数据中心提供充分“双回路”电力保障；开通了美凯电子公交专线和园区免费公交专线；与市人社局成立专门班子，全力支持园区企业招工及培训等工作。

永州经开区始终把招商引资作为“一号工程”，全面打开“筑巢引凤”的良好局面，推动园区经济社会全面和谐发展，园区发展步入快车道。2019 年 1 月至今，永州经开区签约项目 17 个，引进 500 强企业 2 家；在谈待签约项目 12 个，中国古巴生物技术联合创新中心已投入运行。

近三年来，永州经开区在全省 133 家省级以上园区综合评价中，连续 3 年排名省级园区前 5 名，连续 3 年在全市年度绩效考核中获得优秀。创建国家级经开区工作取得突破性进展，2017 年 8 月向国家商务部等推荐永州经开区提前晋级国家级经开区，并通过了国家商务



9 月，永州经开区主要领导在“不忘初心、牢记使命”主题教育读书班开班仪式上为学员讲党课。



9 月，永州经开区招商项目集中签约仪式在潇湘科技创新中心举行。

部、国家发改委、自然资源部、住建部 4 部委联审，成为即将提前晋级的全国 6 家经开区之一。永州经开区经济社会的高质量发展，赢得永州市委、市政府主要领导充分肯定。

新时代，新征程。永州经开区将继续秉承产城融合发展，“创新、协调、绿色、开放、共享”发展的理念，深入实施创新引领开放崛起战略，奋战“产业项目建设年”，坚决打赢“三大攻坚战”，奋力创建国家级经开区和湘南湘西承接产业转移示范区，不断开创永州经开区产城融合发展新高地。

（作者系永州经济技术开发区党委书记）





庆祝中华人民共和国成立 70 周年

湖南省文化和旅游厅

坚持守正创新 奋力谱写文旅融合发展新篇章



许达哲同维树刚会谈。



维树刚在湖南调研。

新中国成立以来，全省各族人民扎根优秀湖湘传统文化和红色精神沃土，砥砺奋进、薪火相传，推动文化旅游取得巨大成就，成为湖南 70 年发展巨变的生动缩影。

从传统管理到现代治理，文旅融合发展开创新局面。新中国成立后，我们党十分关心百姓文化生活，湖南文化和旅游工作实行计划经济条件下的事业管理方式。改革开放后，特别是党的十八大以来，我省全面深化文化旅游体制改革，推动文化旅游部门转职能，文化旅游治理能力和水平不断提高。出台了湖南省文物保护条例、旅游法实施办法、非遗法实施办法等法规，文化旅游迈入法治轨道。2018 年 10 月，组建省文化和旅游厅，各级文化和旅游部门合二为一，文化旅游进入融合发展的新时代。

从底子薄弱到繁荣兴盛，公共文旅服务取得长足发展。70 年来，全省文化事业费从 1980 年的 0.25 亿

元，增加到 2018 年的 31.32 亿元。截至 2018 年底，全省共有公共图书馆 140 个、文化馆 145 个、文化站 2395 个，大多数的市和县都建起了文体艺术中心，91.5% 的村（社区）建起综合性文化服务中心。当前，以标准化、均等化、社会化、数字化为特点的现代公共文旅服务体系建设步入快车道，文化惠民力度之大前所未有，老百姓享有实实在在的文化获得感。

从夯实基础到攀登高峰，艺术精品创作成果硕果累累。新中国成立不久，我省开始着手地方戏振兴，花鼓戏《打铜锣》《补锅》唱响大江南北。2014 年全国文艺座谈会召开后，我省舞台艺术迈上新高峰，书法艺术步入全国先进行列。新创大型剧目 150 多台，《月亮粑粑》《英·雄》等多个作品入选国家精品剧目，《桃花烟雨》获得曹禺剧本奖，一批优秀作品参加全国展演展览。开创性地举办了六届湖南艺术节、湖南戏曲春晚、全国花鼓戏展演、全国草书展等系列重大艺术活动。艺术表演



团体从 1949 年的 53 个增加到 510 个。《边城》《武陵道》《老表轶事》3 个剧目获得中国文华大奖。14 人荣获中国戏曲最高奖梅花奖。

从保护为主到合理利用，文化遗产保护利用成效突出。全省文物管理机构从 1951 年的 1 个发展到 2018 年的 276 个，博物馆从 1 家发展到 156 家。世界遗产从无到有，已达 3 项。全国重点文物保护单位从 1961 年公布的第一批 3 处增加到 183 处，其中革命旧址类的 53 处，位居全国第一位。现有国家级非遗代表性项目 118 个、代表性传承人 121 人，入选联合国教科文组织人类非遗代表作名录的项目 4 个。党的十八大以来，着力推动文物“活”起来，让非遗走进现代生活取得良好成效。2017 年底建成开馆的湖南省博物馆新馆，2018 年接待观众 362 万人次，成为全国接待人数最多的省级博物馆。各文物开放单位、博物馆年接待观众近 7000 万人次。

从一张白纸到支柱产业，文旅产业建设取得重大成就。湖南文化和旅游产业从无到有、从弱到强。20 世纪 80 年代末，文化产业悄然兴起并迅速壮大，动漫游戏等新业态势头强劲。2017 年，全省文化和创意产业增加值达到 2112.08 亿元，占 GDP 比重 6.2%。1978 年改革开放后，我省旅游业经历了起步、转型的探索阶段，如今全面进入快速提质发展的新时期。2018 年全省接待国内外游客 7.53 亿人次，比 1988 年增长了 120 倍；实现旅游总收入 8355.73 亿元；实现旅游业增加值 2230.75 亿元，占 GDP 的 6.12%，占第三产业

增加值的 11.81%。今年，湖南假日旅游热度持续升温，春节游客净流入位列全国第一，端午假期接待游客和实现旅游总收入均在全国排行榜中位列第二，在已公布中秋假期旅游收入的 10 个省份中，湖南排行第一。景区建设和旅游接待条件实现历史性整体性飞跃，现有国家全域旅游示范区 3 个、乡村旅游重点村 11 个，5A 级景区 9 家，五星级饭店 19 家，一批国际品牌旅游饭店落户湖南。

从较为封闭到主动开放，对外文明交流迈出坚实步伐。新中国成立初期，我省对外文化旅游工作覆盖面小。党的十八大以来，逐渐构建文化交流与文化贸易、出境旅游与入境旅游并举的新格局，足迹遍布 90 多个国家和地区，湖南国际航班直达 40 个国家（地区）城市，形成国有和民营文化单位共同开拓国际市场的良好局面。全省接待入境游客从 1988 年的 6.5 万人次增长到 2018 年的 365.1 万人次。1986 年赴港澳旅游仅 100 多人，2018 年旅行社组织出境旅游人数达 287.12 万人次。湖南作为全国唯一省份入选世界知名旅游机构发布的世界十大最物超所值的旅行目的地，湖南文旅在世界的影响力、美誉度越来越大。

新中国成立以来的 70 年，是湖南人民得到文化旅游实惠最多的 70 年。进入新时代，全省文化和旅游系统在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下，深入推进文化旅游强省建设，贯彻融合发展主线，群众的文化旅游获得感和幸福感将进一步增强，湖南文化旅游一定会呈现出更高质量的发展局面。

2019 年湖南省十大特色文旅小镇

- ①浏阳市文家市镇
- ②永顺县芙蓉镇
- ③洪江区古商城小镇
- ④望城区铜官小镇
- ⑤通道侗族自治县坪坦乡
- ⑥岳阳县张谷英镇
- ⑦龙山县里耶镇
- ⑧桃花源管理区桃花源小镇
- ⑨长沙县果园镇
- ⑩新化县水车镇



全国文化和旅游消费工作推进会在湖南召开。



张宏森在省文化馆调研。



非物质文化遗产系列展示活动。



立足县域深扎根 支农支小惠民生

——建设有温度的百姓银行

湘潭天易农村商业银行作为扎根地方、服务三农的中小法人机构，是在原湘潭县农村信用合作联社的基础上，于2016年7月正式挂牌成立，下辖1个营业部，22个支行，53个分理处，共76个营业网点，是全县机构网点最多、市场份额最大、服务范围最广的地方性商业银行。近年来，该行在农商银行党委书记、董事长曾国平的带领下，致力于“服务三农领先，扶植商户致富，助推小微成长”的市场定位，认真履行支持地方经济发展的使命与责任，积极践行国家惠农政策，大力发展普惠金融，充分发挥了农村金融主力军作用。

至2019年10月末，该行各项存款余额为186.05亿元，比年初增加17.42亿元；各项贷款余额为126.12亿元，比年初增加19.98亿元；存、贷款市场份额占湘潭县17家银行之首；发行福祥卡3.82万张，累计发卡79.56万张；手机银行有效客户新增6787户；自2014年5月开始发行第一批社保卡，截至10月末，该行累计制卡61.39万张，占县域已制卡总量的77.58%，是整个湘潭地区发行量最大的银行，已经发放社保卡58.34万张，发卡率95.05%，社保IC卡激活率为84.71%；电子银行替代率达到80.45%；自成立农商银行以来，累计上缴税收3.11亿元，是县域经济发展的重要后盾单位和不可或缺的中坚力量，连续7年被县委、县政府评为县域经济发展先进单位和纳税贡献先进单位。

该行在服务实体经济，助推乡村振兴，支持县域经济发展等方面采取新工作举措，多方发力。

在精准发力，助推脱贫攻坚方面，该行以县域



曾国平董事长给农户讲述金融小知识。

推动金融精准扶贫服务站、农村电商服务站、助农取款服务点“三站融合”共建为契机，扎实推进精准扶贫。加大与省信贷农业担保公司合作，紧紧围绕小额精准到户扶贫和产业精准带动脱贫“双轮驱动”，实现脱贫增收。在服务实体经济，帮扶企业成长方面，切实做好园区金融服务，稳步加大信贷投放。立足湘潭县的实际情况，重点扶植辖内的实体经济。在城区设立“一站式”按揭贷款营销中心，设立特色支行，开办消费类贷款，支持农民建房等需求。在防范金融风险，净化县域金融环境方面，该行联合湘潭县人民法院，共筑社会诚信体系，同时依法起诉，强制执行，加大法规政策和案例宣传力度；创新清收举措，全面压降不良贷款。在践行普惠金融，履行社会责任方面，该行以县域打造省级金融安全区、构建农村信用体系建设为契机，扎实开展农户评级授信与信用村创建工作。大力开展防患非法集资、电信诈骗等宣传活动，深入开展结对帮扶工作。

作为地方中小金融机构，该行将“党建共创、金融普惠”走访行动，与“三走遍、送服务”等行动结合起来，丰富走访内涵，实现“党建共创、金融普惠”与各项业务工作的深度融合，推进高质量转型发展。

展望未来，该行坚守服务“三农”初心，坚守经营定位，优化业务结构，提升发展质效，真正把银行办成老百姓信得过的良心银行、放心银行、贴心银行。



朝气蓬勃的湘潭天易农村商业银行党委班子集体。

(宋 聪)