

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 2018  
总第370期

湖南省十佳社科期刊  
[www.hnrmzy.com](http://www.hnrmzy.com)

纪念改革开放四十周年

## “湖南创制” 走进人大制度



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：5.80 元

# 保证宪法实施，将改革进行到底

■ 本刊评论员

改革开放以来我国取得的巨大成就，都离不开宪法的保证和推动，在一定意义上说，都可以看作是宪法实施的结果。

12月4日是我国第五个国家宪法日。今年是改革开放40周年。回首现行宪法为改革开放提供根本法治保障，宪法与国家同步发展的历史，对于在新时代推动全面贯彻实施宪法，让文本上的宪法“活起来”“落下去”，意义尤为重要。

我国宪法与改革开放具有同相伴、共命运的相辅相成关系。我国宪法是改革开放和社会主义现代化建设的时代产物，同时又是引领、推动和保证改革开放和社会主义现代化建设强大的法治力量。一方面，宪法确认坚持改革开放的国家根本任务，为改革开放事业提供宪法保障。1978年12月召开的党的十一届三中全会，开启中国全面走上对内改革、对外开放的发展道路。1982年颁布的宪法确认了改革开放措施，全国人民投身改革开放有了“定心丸”；1993年修宪，将“坚持改革开放”确立为国家根本任务的重要内容。另一方面，宪法修正案还确认社会主义市场经济体制，确立私营经济的地位。1988年修宪，将私营经济写进宪法，明确其“社会主义公有制经济的补充”地位；1993年修宪将“国家实行社会主义市场经济”写进宪法；1999年修宪进一步明确私营经济的宪法地位，规定个体经济、私营经济等非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分。这些宪法规范，对推动解放思想、改革开放具有革命性意义。

改革开放以来，我国各方面事业发展取得的巨大成就，都离不开宪法的保证和推动。今年3月，栗战书委员长在深入学习宣传和贯彻实施宪法座谈会上强调，我国宪法一大特色就是明确规定了国家的根本任务、发展道路、奋斗目标，经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和国家各方面事业，在宪法中都有体现、都有要求。在中国共产党的领导下，同时也是在宪法的引领、推动、规范和保障下，我国改革开放和社会主义现代化建设事业取得了举世瞩目的辉煌成就。从1978年到2017年，我国国内生产总值年均增长

9.5%，远高于同期世界经济2.9%左右的年均增速，经济总量占世界的份额从1.8%增至15%左右。2013年我国国内生产总值达到58.8万亿元，成为世界第二大经济体。到2017年10月党的十九大召开之前，我国对世界经济增长贡献率超过30%。中国的发展以人为本，人民生活水平持续大幅提高，从短缺走向充裕、从贫困走向小康，7亿多贫困人口成功脱贫，占全球减贫人口总数70%以上。我国城乡基本养老保险制度实现全覆盖，全面免除城乡义务教育学杂费，基本建立全民医疗保险体系。改革开放给当代中国带来了广泛的、巨大的、深刻的历史性变化，使中华民族大踏步赶上时代前进潮流。

十二届全国人大常委会委员长张德江说，改革开放以来我国取得的巨大成就，都离不开宪法的保证和推动，在一定意义上说，都可以看作是宪法实施的结果。何谓宪法的实施？那就是我们在党的领导下，按照宪法的规定做了宪法所要求做的事情，正确地做事和做正确的事，并且取得了巨大成功。这是改革开放的成就，也是宪法实施的成就，应当把这个情况讲清楚。

在第五个国家宪法日到来之际，习近平总书记强调，我国现行宪法为改革开放和社会主义现代化建设提供了根本法治保障。要用科学有效、系统完备的制度体系保证宪法实施，加强宪法监督，维护宪法尊严，把实施宪法提高到新水平。

改革开放是当代中国发展进步的必由之路，是实现中国梦的必由之路。我们要以根本大法为最高律令，来规范、保障和引领改革开放。同时，宪法的有效实施离不开必要的经济社会条件，没有社会主义事业全面的、充分的发展，就谈不上宪法的有效实施。要通过发展国家各项事业推动宪法实施，通过国家工作人员的有效工作推进宪法实施，通过宪法监督保证宪法实施，保障将改革进行到底，确保宪法确立的国家根本任务、发展道路、奋斗目标的全面贯彻。■

## “中国将坚定不移沿着这条路走下去”

11月30日，国家主席习近平在出席布宜诺斯艾利斯举行的二十国集团领导人第十三次峰会上，作了题为《登高望远，牢牢把握世界经济正确方向》的发言，总结改革开放40年来中国和世界共同发展进步的伟大历程，并强调：“中国得益于改革开放，中国将坚定不移沿着这条路走下去。”

@喝水人：新时代改革开放再出发，中国能为中华民族、也能为世界人民赢得美好的未来。

### ● “痕迹管理”

11月26日，中共中央政治局就中国历史上的吏治举行第十次集体学习，中共中央总书记习近平在主持学习时强调，要把干部从一些无谓的事务中解脱出来。现在，“痕迹管理”比较普遍，检查考核名目繁多，“文山会海”有所反弹，这种状况必须改变。

@收获者：找准痛点，精准发力，让基层免于应付、一心一意谋发展。

### ● “投资自己的明天”

11月29日至30日，国务院总理李克强在江苏考察。29日，他来到江苏银行南通崇川支行营业厅，与前来办理贷款的小微企业主开了个“微型座谈会”，他强调，银行今天助力小微企业，事实上就是投资自己的明天。

@海纳百川：客户是银行的“衣食父母”，只有不断扩大客户，银行才能发展壮大。

### ● “限薪令”

11月9日，演员“限薪令”落地，广电总局在网站公布了《关于进一步加强广播电视和网络视听文艺节目管理的通知》，遏制影视圈追星炒星的不良倾向，严格控制综艺节目嘉宾片酬，加大网络剧治理力度。

@表面文章：“限薪”要监督到位，才能避免出现“阴阳合同”。

### ● 师德失范“一票否决”

近日，教育部分别印发“高校、中小学、幼儿园教师职业行为十项准则”，实行师德失范“一票否决”。对有虐待、猥亵、性骚扰等严重侵害学

生行为的，一经查实，撤销教师资格、解除教师职务、清除出教师队伍，任何学校不得再聘。

@大尾巴狼：“一票否决”让家长放心、老师静心、学生安心，值得点赞。

### ● “基因编辑婴儿”

11月26日，来自深圳的科学家贺建奎宣布，世界首例“免疫艾滋病”基因编辑婴儿露露和娜娜出生。该事件引起全球关注和强烈反响。122位科学家发联合声明，强烈谴责。国家卫健委、科技部等部门及中国科协称将调查核实，对违法违规行为坚决予以查处。

@撒旦来了：突破伦理底线的创新当严厉禁止，否则，后果不堪设想。

### ● “撒药治污”

最近，中央环境保护督察“回头看”通报的一系列典型案例引发关注，其中“涉水”问题尤为突出。山东潍坊投资4700万元对围滩河“撒药治污”，药一停，污染程度又逐步回到之前的水平。

@头痛医头：抱着过关大吉的念头，把治理做成了花架子，这样的形式主义害人匪浅。

### ● “让农村路不拾遗”

11月7日，最高人民法院称，通过司法审判引导农村摒弃高额彩礼、干预婚姻自由、不赡养老人等不良风气，推动扫黑除恶专项斗争不断向纵深发展，让农村重新兴起路不拾遗、夜不闭户的良好社会风气。

@淳朴人家：让农村风清气正，才能实现乡村振兴战略，让百姓诗意栖息。

栏目主持 / 蒋海洋



《中国新闻周刊》2018年第42期

## 民企纾困

习近平总书记在近日举行的民营企业座谈会上指出，民营经济“不仅不能‘离场’，而且要走向更加广阔的舞台”。这一直接而强烈的信号，是对“民企退场论”“国进民退论”的最强反驳，也是2018年迄今最为重要、最为明确的政策指引。伴随着改革开放40年，中国民营经济始于微末，如今已经支撑起中国经济的半壁江山。在中国经济迈向高质量发展的转型时期，在政策支持、法治保障、平等竞争的条件下，民营企业应当发挥更大的作用，同时也要承担起更多的责任，不局限于“做大企业”，而更要立意高远，塑造“伟大的企业”。



《三联生活周刊》2018年第45期

### 居住重新改变中国

谈及房地产对中国经济的重要性，人们联想起的关键词总是“支柱产业”“引擎”之类。从过去20年的房地产历史来看，房地产确实为中国经济作出了不可磨灭的贡献。由于房价已经处在很高的位置，如果再刺激房地产业发展，引发房价新一轮上涨，还有可能引发泡沫破灭，从而诱发严重的金融危机。今年7月份的中央政治局会议，首次将当前经济描述为“稳中有变”，而不再是过去的“稳中向好”，但即便如此，会议还是下决心解决好房地产市场问题，“坚决遏制房价上涨”。



《中国经济周刊》2018年第44期

### 带你去看进博会

3600多家企业参展，超过40万名境内外采购商到会洽谈采购……11月5日至10日举办的中国国际进口博览会吸引了全球目光。3万平方米的国家展，共有82个国家、3个国际组织设立71个展台，除了国家馆，此次博览会上共设有八大主题展馆，展品创下了国内展会之最，既有美食、饮品、衣服、首饰，又能体验最先进的智能产品，了解最前沿的医疗技术等。进博会带来的，远不止分享产品和技术。在全球的价值链分工中，中国正成为越来越重要的一环。



《民主与法制周刊》2018年第41期

### 南川法院的“执行经”

作为一家基层法院，重庆市南川区法院2016年受理执行案件3696件，办结3251件，执行到位标的金额4.79亿元，执行兑现率位列全市第二；2017年受理执行案件5286件，办结4900件，执行到位标的金额7.91亿元，执行质效位列全市第一，荣获全市法院2016年度、2017年度“执行工作先进法院”称号。耀眼的成绩背后，有着多措并举的执行经，南川区法院通过舆论宣传、案例汇编、立体多元的传播矩阵等方式，创造了基本解决执行难的“南川模式”。



《南风窗》2018年第23期

### 大变革 平天下

40年改革开放，中国探索出一条自主的现代化道路，也有力解答了后发国家的现代化重大困境和难题。改革开放是一部大变革的历史，也是中国自觉拥抱全球化并进而为全球化带来新活力的历史。当前，中国面临的国内外形势也已经开始发生深刻变化。但我们相信，根本的应对之策仍然是改革开放，因循守旧没有出路，畏缩不前坐失良机。下一个40年，中国一定会创造出让世界刮目相看的新成就，一定会为世界的和平与发展作出新的更大的贡献。

(李丹 / 整理)

# 目录/Contents

2018年第12期 12月10日出版 / 总第370期

网址: <http://www.hnrmzy.com>



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 胡伯俊

编 委 (按姓氏笔画为序)  
王 刚 文志强 文富恒 石希欣  
甘跃华 龙朝阳 祁圣芳 刘伟志  
刘光跃 刘宗林 向伟雄 李 平  
李小平 沈习森 李江南 余怀民  
张云英 张爱国 段志刚 徐云波  
高建华 梁肇洪 程水泉 谢卫东  
谢志雄 彭武长 蒋耀华

社 长 司学群  
副主编 田必耀 陈彩艳  
副社长 刘 铮  
编辑部主任 蒋海洋  
版式设计 李 娜

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

编辑部 (0731) 85309261 85309264  
发行部 (0731) 85309942  
传 真 (0731) 85309942  
E-mail: [hnrmzy@163.com](mailto:hnrmzy@163.com) (刊网投稿)

事业部 (0731) 85309173  
传 真 (0731) 85309174  
E-mail: [rmzygg@163.com](mailto:rmzygg@163.com) (广告)  
广告经营许可证 湘工商广字054号

本期出版日期 2018年12月10日  
印 刷 湖南天闻新华印务有限公司  
定 价 5.80元

(质量监督电话: 0731-85309377, 85309261)

## 社评 Editorial

2 保证宪法实施, 将改革进行到底 / 本刊评论员

## 资讯 Information

3 新语 4 媒体

## 人大要情 PC Highlights

- 动态 7 湖南省十三届人大二次会议  
于明年1月22日召开等7则
- 深度 9 刘莲玉: 始终坚持“正确监督、有效监督”  
/ 蒋海洋
- 10 省人民政府首次向省人大常委会  
全口径报告国有资产家底 / 袁立志 陈锦红
- 12 审计整改测评: 从看点走向常态 / 王美华
- 14 当好“带头人”,  
代表小组负责人赴京“充电” / 陈 柳

## 特别关注 Focus

纪念改革开放四十周年

# “湖南创制” 走进人大制度

在改革开放进程中, 湖南人大工作以匠心深耕地方立法“试验田”, 在探索预算审查监督、推行票决制等监督方法方面提供了“湖南样本”; 在全国第一个设立常设性质的乡镇人大主席团等方面留下了“湖南创制”, 为坚持好、完善好、发展好人民代表大会制度贡献了湖南智慧。



P15

- 16 地方立法为湖南改革开放提供法制保障 / 王 刚
- 19 娄底实践: 人大监督的闪光足迹 / 卢鸿福
- 22 “新湾试验”: 乡镇人大主席团从这里走向全国 / 邓华圣



# 目录 Contents

## 本刊特稿 Special Report

24 认真履行法律监督职能，保证宪法法律正确实施 / 吴秋菊

## 人大聚焦 PC Spotlight

- 监督** 27 长沙市人大专题询问亮点多 / 冯国帅  
29 主任会议实效是这样“炼”成的 / 潘庆文 文中东  
31 聚焦政府债务，守住财政风险底线 / 张晓明
- 创新** 32 街道财政预算不再“任性” / 杨丹 欧阳琦容  
33 临武县：移动办公系统让公文“跑起来”  
/ 王钟洪
- 34 嘉禾县：审议意见面对面交办 / 曾建生 曹娜
- 传真** 35 资兴市：学习实施宪法成为“时尚” / 郭小明  
36 桂阳县：人大工作高质量发展进行时 / 刘卫东  
38 一次特别的办理见面会 / 蔡小平 蒋云
- 基层人物** 39 代表履职怎么样？选民说了算 / 任有为等  
41 爱民代表的为民情怀 / 石耀军 潘恽 龚洵芳  
43 陈明秀：一位爱管事的人大代表 / 鲁翠平 马千里  
45 倪小平：让人大代表底色更亮 / 李小华 廖灵灵

## 法治观察 Observation of Law

- 热点论坛** 46 刑事诉讼法修改凸显时代进步 / 罗婷玉  
48 坚持以人民为中心  
强化人大工作的人民属性 / 李江南  
50 务实创新作为 做好新时代答卷 / 谢志雄  
52 服从服务大局 依法履职行权 / 邱清燕  
53 学以致用 依法创新 / 陈晓云  
54 “三为”筑起人大依法监督的坚强堡垒 / 张世雄  
55 关于自治条例和单行条例效力位阶的思考  
/ 彭宏科
- 56 努力把监督者的权力关进制度的笼子  
/ 李晓萍 陈志辉
- 时评** 57 国资晒家底的突破意义 / 阿计  
58 优化民营经济发展的法治环境 / 张早平
- 案例说法** 59 用人单位虚开收入证明成被告 / 谢炳城  
60 重庆公交车坠江的法律追责及道德反思  
/ 法正 袁超岚



## 人文阅读 Cultural Reading

- 随笔** 62 兵书阁的期望 / 姚茂椿  
63 劝君切知权之“害” / 郭光文
- 泛读** 64 宪法宣誓：与人民的“彩虹之约”  
/ 杨云彪

## 风采、视界 AD

- 65 面向教育的未来 面向未来的教育  
66 扎实开展农村人居环境整治集中行动  
/ 苏建萍 周异宝
- 67 聚力服务升级 优化营商环境 / 刘正强  
68 多措并举 名茶兴区 / 王燕

### 合作媒体



### 本刊声明：

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

## 湖南省十三届人大二次会议于明年1月22日召开

湖南省十三届人大常委会第八次会议决定：省十三届人民代表大会第二次会议于2019年1月22日在长沙召开。

建议会议的主要议程为：听取和审查湖南省人民政府工作报告；审查和批准湖南省2018年国民经济和社会发展规划执行情况与2019年计划草案的报告；批准湖南省2019年国民经济和社会发展规划；审查和批准湖南省2018年预算执行情况与2019年预算草案的报告；批

准湖南省2019年省级预算；听取和审查湖南省人民代表大会常务委员会工作报告；听取和审查湖南省高级人民法院工作报告；听取和审查湖南省人民检察院工作报告；补选湖南省第十三届人民代表大会常务委员会委员；决定湖南省第十三届人民代表大会有关专门委员会的更名和设立湖南省第十三届人民代表大会有关专门委员会，通过湖南省第十三届人民代表大会有关专门委员会主任委员、副主任委员、委员名单。（本刊记者 蒋海洋）

## 全省立法工作会议在长沙举行

11月22日，全省地方立法工作会议在长沙举行。省领导刘莲玉、周农、许显辉，省人大常委会秘书长胡伯俊出席。

经过9个月的广泛征求意见、论证研究和多次修改，省十三届人大常委会立法规划于今年11月获省委正式批准。立法规划共包含30件法规项目，其中新制定项目17件，修改项目13件，主要包括促进经济高质量发展、建设现代化经济体系，推进生态优先、绿色发展，保障和改善民生、推动社会事业发展，创新社会管理、防范重大风险方面，完善人民代表大会制度、推进法治湖南建设等五个方面内容。

省人大常委会党组书记、副主任刘莲玉在会上强调，全省地方立法工作必须紧紧抓住提高立法质量这个关键，在提高立法效率和水平上聚焦重点求突破。要着力健全党领导立法的工作机制，抓紧完善人大及其常委会主导立法的制度机制，积极探索增强地方立法系统性、整体性、协同性的沟通机制，切实增强地方立法特色和实效。要高度重视加强立法工作能力建设，在坚守政治方向、涵养政治生态，回归初心、紧贴民心，不断总结反思、学习借鉴和坚持问题导向、解决突出问题中提升立法能力。

（王 激 刘文韬 罗瑛媛 彭之舸）

## 国家宪法日：聚焦促进民营经济健康发展

12月4日是第五个国家宪法日。上午，省人大常委会举行座谈会，深入学习宣传贯彻宪法关于民营经济的有关规定，听取民营经济领域的人大代表及省直有关部门相关意见建议，以进一步依法促进和保障我省民营经济持续健康发展。省人大常委会副主任王柯敏、周农，秘书长胡伯俊出席。

与会代表认为，支持民营经济发展，是宪法确定的一项基本经济制度。近年来，我省按照宪法法律的要求，把促进民营经济发展作为推动经济高质量发展的重大战略任务来抓，有力推动了民营经济发展不断迈上新的台阶。

会议指出，要增强依法促进和保障民营经济发展的思想自觉和行动自觉，坚持“两个毫不动摇”方针，综合施策，努力构建我省民营企业健康发展的良好法治环境。要依法推动习近平总书记重要讲话精神和中央、省委重大决策部署落地；切实抓好促进和保障民营经



展的相关法律法规有效实施，推动“一府一委两院”依宪行权、依法行政、公正司法。要发挥好人大代表中民营企业家的示范带头作用。

省高级人民法院、省人社厅、省税务局、省市场监管局、人民银行长沙中心支行、省人大财经委主要负责人先后发言。（王 激 刘文韬 蒋海洋）

## 省人大常委会举行人大代表座谈会

11月25日，省人大常委会举行列席省十三届人大常委会第八次会议的全国、省人大代表座谈会，听取代表对人大工作和民主法治建设等方面的意见建议。省人大常委会党组书记、副主任刘莲玉出席并讲话，副主任王柯敏主持，秘书长胡伯俊出席。

会上，代表们结合履职实践，围绕做好人大工作、发挥代表作用积极发言。

听取发言后，刘莲玉就“人民选我当代表，我当代表为人民”主题与代表们进行交流。她指出，当好人大代表，首先要旗帜鲜明讲政治，必须把坚持党对一切工作的领导摆在第一位。要紧扣大局显作为，自觉把履职紧紧扣在贯彻落实党中央重大决策部署、回应人民群众重大关切和厉行法治、推进全面依法治国上，代表工作要与党委中心工作同频共振。要深入调研接地气，密切联系群众，及时反映群众呼声和意见，推动解决群众反映强烈的“老、大、难”问题。要敬畏职务守底线，严守政治纪律和政治规矩，模范遵守宪法法律，自觉接受监督。人大机关要强化代表履职保障，为代表依法履职提供良好服务。

(王 激 刘文韬 彭之舸) 

## 全省人大系统通讯员学习班在长沙举办

11月3日至4日，2018年度湖南省人大系统通讯员学习班在长沙浏阳市永安镇举办。省、市(州)及县(市区)人大常委会机关负责新闻舆论工作的部门负责人和通讯员200余人参加学习。省人大常委会副主任王柯敏出席学习班开班式并讲话。省人大常委会秘书长胡伯俊主持开班式，副秘书长、办公厅主任谢卫东作学习班总结。

学习班邀请全国人大常委会办公厅新闻局局长何绍仁，湖南日报社党组书记、社长孔和平等专家授课。学员们深入学习了新时代人大新闻舆论工作、新闻发布和媒体应对、新闻写作实务、新媒体运用等相关业务知识。

11月3日开班式上，举行了第二十八届湖南人大新闻奖颁奖仪式。经过评选，共有60件作品获奖，其中一等奖10件，二等奖15件，三等奖35件。10件一等奖作品的编辑获编辑奖。其中，《人民之友》刊发的19篇作品获奖，有3件作品荣获一等奖。

学员们普遍反映，学习班坚持问题导向，主题突出，内容丰富，指导性、针对性和可操作性强。通过学习，在思想认识、理论素养、业务能力上有新的提高。

(本刊记者 陈 柳) 

## 明年怎么干? 省人大常委会请委员“支招”


11月30日，省十三届人大常委会第八次会议刚刚闭幕，32位不驻会的省人大常委会委员就在省人大常委会会议中心集合，召开座谈会。省人大常委会副主任王柯敏出席座谈会，秘书长胡伯俊主持会议。

委员们围绕对2018年工作怎么看、2019年工作怎么干、如何改进履职方式方法等问题，发表了意见建议。

“要提高常委会会议审议质量、增强会议实效，工作要做在会前，才能真正提高会议质量和实效。”马石城委员首先发言。魏旋君委员建议，2019年，省人大常委会在加强重点领域立法工作、创新监督方式加强监督、加强上下级人大的联系交流、加强基层人大建设等方面发力。

委员们还就新任委员履职培训和专题培训，扩大并增强委员自主选择参加执法检查、专题调研、立法调研活动，在规范性文件备案审查方面加强与专门委员会联动，注重提高调研的针对性和时效性，完善相关服务代表会议及代表履职的功能性设施等方面提出了建议意见。

省人大常委会有关工作机构将对委员们的建议意见进行整理，充分吸纳到常委会工作报告及工作计划要点中。

(本刊记者 刘青霞) 

## 我省五件作品获中国人大新闻奖

11月16日至17日，2018年度人大新闻舆论干部培训暨第二届中国人大新闻奖评选结果发布会在北京举行。全国人大常委会秘书长杨振武出席并讲话。

第二届中国人大新闻奖评选出获奖作品267件，其中特别奖6件，一等奖54件，二等奖95件，三等奖112件。我省推荐参评的作品有五件获奖：《湖南日报》刊发作品《省人大代表建议公开平台上线》、《人民之友》刊发作品《审计报告缘何两次“未通过”》分别荣获二等奖，《衡阳日报》的新闻专栏《代表履职手记》、湘潭电视台播放作品《湘潭举行历史建筑和历史街区保护立法听证的背后》、红网发表的专题《许达哲政府工作报告新鲜看》分别荣获三等奖。

会上，人民日报、新华社等新闻单位负责人现场发言，交流人大新闻舆论工作做法和经验；中宣部新闻局负责人作了题为“重大主题宣传报道的策划”的讲座。与会人员赴人民日报社学习人民网、“中央厨房”工作平台及新媒体建设等经验。

(本刊记者 田必耀) 

栏目主持 / 司学群



# 刘莲玉： 始终坚持“正确监督、有效监督”

□ 蒋海洋

11月7日，湘中片区人大常委会主任座谈会在株洲举行。会议围绕坚持正确监督、有效监督主题，总结交流了长沙、株洲、湘潭、娄底在监督工作方面的经验做法，并研究了进一步加强和改进新时代地方人大监督工作的思路和措施。省人大常委会党组书记、副主任刘莲玉出席并讲话。她强调，要始终坚持正确监督、有效监督，不断开创全省人大监督工作新局面。

上午，刘莲玉率与会人员考察了株洲·中国动力谷展示中心、国际学习交流中心、中航发608所、株洲市人大预算联网监督中心，并走访联系了全国人大代表单晓明。

在下午召开的座谈会上，长沙市人大常委会党组书记、主任程水泉，株洲市人大常委会党组书记、副主任刘光跃，湘潭市人大常委会党组书记、副主任李江南，娄底市人大常委会党组书记、副主任谢志雄作了交流发言。

记者从座谈会上了解到，近年来，长沙市人大常委会推出了很多守正创新的监督举措。在预算审查上，今年首次组织第三方机构对财政预算资金的使用情况进行评价；在专题询问方式上，先后进行了两次创新，去年实现了“闭卷”询问，并做到“三个首次”：首次由分管副市长报告法律实施情况并回答询问，首次均由单位主要负责人应询，首次直播询问全过程；此外，长沙市还尝试开展代表约见活动进行监督。

株洲市人大常委会在精选监督议题上下功夫，精准发力，实现了金融法治运行基本平稳，打赢了整体脱贫这场硬仗，推进了生态优先、绿色发展；寓支持于监督之中，通过持续推进株洲·中国动力谷建设、“大众创业、万众创新”、科技成果转化法执法检查等工作监督和法律监督，极大促进该市国家创新型城市创建工作；在坚持法定程序的前提下，不断推进机制创新和方式创新。

湘潭市人大常委会在开展执法检查、专题询问、专题视察等监督活动时，每次都有针对性地邀请部分人大代表参加；在探索多个委员会横向合作开展活动模式的基础上，更是积极加强市县两级人大之间的互动，不断完善联动机制；积极借助外脑智慧，每次立法审议、立法调研等，邀请法学专家参加，让公民旁听；并强化监督手段、拓展监督方式、坚持跟踪监督，确保监督高质有效。

娄底市人大常委会不断创新监督思路，决定从2017年开始，利用3年时间，对政府31项工作进行全面评议；今年，市委书记、市人大常委会主任李荐国点题，要求再



刘莲玉率与会人员考察株洲·中国动力谷展示中心。摄影 / 彭之航

利用3年时间，同时对市人民政府所有副市长分管的工作进行评议；民生成为监督工作的主方向，持续监督大班额化解、饮用水源保护、脱贫攻坚等工作成效明显；并坚持问题导向，财经监督步入规范化。

刘莲玉对四个市开展的人大监督工作予以了肯定。她强调，“正确监督、有效监督”作为新时代人大监督工作的“八字方针”，内涵十分丰富。“正确监督”就是监督工作要坚持正确的政治方向和道路；“有效监督”就是人大监督工作要富有成效，能够真正解决问题，推动工作。各级人大及其常委会要牢牢把握监督工作正确政治方向，始终坚持党对一切工作的领导，把监督工作紧紧扣在贯彻落实党中央重大决策部署，回应人民群众重大关切，厉行法治、推进全面依法治国上来。要牢牢把握依法监督这个基本前提，全面贯彻实施监督法，认真抓好法定监督事项，严格落实法定要求。要牢牢把握监督为民的价值取向，在聚焦解决热点难点问题、保障和发展民生以及改善基本公共服务上发力。要牢牢把握增强监督实效这个关键，改进监督方式方法，形成监督合力，改进工作作风，努力达到党和人民满意的效果。

省人大常委会秘书长胡伯俊主持会议。株洲市委书记、市人大常委会主任毛腾飞陪同考察。省人大常委会副秘书长，省人大各专门委员会和常委会办事机构、工作机构负责人，株洲市委副书记、市人民政府市长阳卫国参加会议。■

# 省人民政府首次向省人大常委会全口径报告国有资产家底

□ 袁立志 陈锦红

11月26日至28日，省十三届人大常委会第八次会议听取和审议省人民政府关于加强国有资产管理情况的报告，包括书面报告的关于2017年度国有资产管理情况的综合报告和省财政厅口头报告的关于2017年度金融企业国有资产的专项报告。

“这是第一次看到全省国有资产的状况。”省人大常委会委员邓军民发出感慨，这正是贯彻落实中央和省重大决策部署，建立政府向人大常委会报告国有资产管理情况制度的结果。

## 国有资产家底有多厚？

国有资产是我国经济社会发展的重要物质基础和支撑，在推动经济社会发展、保障和改善民生、保护生态环境等方面发挥着重要作用。

党中央高瞻远瞩，作出加强人大国有资产监督职能的重要决策部署。2017年12月，中共中央印发了关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见。今年8月，省委印发关于建立省人民政府向省人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见。

省人民政府关于2017年度国有资产管理情况的综合报告显示，截至2017年底，全省国有资产（不含自然资源等各类未计价的国有资产）的总体情况是：

国有企业资产总额（不含金融国有企业、文化国有企业）21663.20亿元，负债总额12919.38亿元，国有资本及权益总额7823.46亿元，其中省级国有企业资产总额10047.66亿元，负债总额6502.48亿元，国有资本及权益总额2714.68亿元。

国有金融企业资产总额12406.53亿元，负债总额11056.40亿元，国有资本及权益总额711.33亿元，其中省级国有金融企业资产总额1301.89亿元，负债总额858.2亿元，国有资本及权益总额348.21亿元。

国有文化企业资产总额789.65亿元，负债总额357.67亿元，国有资本及权益总额269.78亿元，其中省级国有文化企业资产总额779.5亿元，负债总额355.88亿元，国有资本及权益总额261.41亿元。

行政事业性国有资产总额8673.56亿元，负债

总额2916.86亿元，所有者权益5756.70亿元，其中省直行政事业单位资产总额1981.91亿元，负债总额516.12亿元，所有者权益1465.79亿元。目前，行政事业性国有资产暂不包括等级公路、各类储备物资、水库等未纳入行政事业单位会计报表的部分国有资产。

国有自然资源资产主要包括国有土地面积2118万公顷，其中，农用地1817万公顷，建设用地165万公顷，未利用地136万公顷；全省已发现各类矿产121种，已探明储量的矿产88种；全省造林面积34.3万公顷，实有封山（沙）育林面积131.6万公顷；全省水资源总量1912亿立方米。

这是省人民政府首次向全省人民交出的一份全口径、全覆盖的国有资产家底“明白账”。

## “监督利剑”指向何方？

常委会组成人员和列席人员高度关注国有资产，与会人员认为，建立政府向人大报告国有资产制度，是一项新的工作，经省人民政府及相关部门共同努力，综合报告、专项报告基本展现了全省国有资产“全景图”以及各类资产的管理和改革推进情况，实现良好开局。但还存在国有资产统计数据有遗漏或重复交叉现象，报告内容有待进一步完善和规范等问题。

省人大常委会副主任向力力说，审查管理国有资产的目的是要发现问题，解决问题。大家更关心的是国有企业、国有资产保值增值及质量的提升，关键是法人治理结构是否完善？市场主体意识是否增强？企业盈利能力如何？国有资产保值增值效果怎样？对于经营性资产如何做强做大做优？希望通过人大常委会会议的审议，能够把在金融和国有企业发展过程中的问题真正解决好，确保国有资产、金融资产的安全运行，确保国有企业能够更加健康的发展。

省人大常委会委员黄仁清、文志强提出，要围绕做强做优做大国有企业，坚持市场取向，坚持问题导向，深化国有企业改革，完善法人治理结构，促进国有资产持续保值增值。要优化国有资本战略布局，聚焦主业，提质增效，加快国有资本从低效无效行业和领域退出。十三届全国人大代表梁庆凯提出，要加强



11月28日，省人大常委会组成人员审议省人民政府关于2017年度国有资产管理情况的综合报告。 摄影 / 刘青霞

国有资产的运行绩效管理，针对不同类型国有企业科学设置考核评价指标体系，坚持严格约束，严格管理与正向激励相结合，充分调动国有企业积极性、主动性和创造性。省人大常委会委员肖莉杏提出，要加强国有企业改制过程中资产评估、资产处置监管，防止国有资产流失。

省人大常委会委员文富恒、金继承、詹鸣等指出，要按照全口径、全覆盖要求，进一步做好相关基础工作，切实摸清国有资产家底，确保报告数据真实、可靠、准确、完整。要按照省委文件规定进一步突出报告重点，突出各类国有资产特点。还要进行横向对比分析，既反映我省优势，也要反映差距所在。

### 地方金融企业发展之路？

地方金融企业是大家关注的重点。为做好相关工作，省人大财经委、常委会预算工委开展了地方金融企业国有资产管理情况专题调研，向常委会会议提交了调研报告。报告认为，我省地方金融企业国有资产整体实现保值增值、企业改革不断深化、积极服务实体经济发展、守住了防范系统性金融风险的底线。报告指出了存在的主要问题，比如，管理体制不顺，履行国有金融资本出资人职责的机构较多，存在“九龙治水”、权责不清现象；国有金融资本布局不优，地方金融产业亟需壮大；国有资产整体实力不强，国有资产规模偏小偏弱，地方金融企业缺乏核心竞争力等。省人大常委会委员李小平等对我省市县两级金融企业负债高，经营质量整体下降，不良贷款率高等问题表示担忧，对地方金融企业发展寄予厚望。

我省地方金融企业可以走的路很宽，发展空间还很大。有关资料显示，我省银行类金融资产约占

90%，证券、期货、保险、金控等其他业态发展严重不足，约占10%。全省还没有金融租赁、消费金融、金融保理等机构，也没有一家企业取得基金、资产管理、金融租赁等重要金融牌照。资本市场发展不充分，保险市场欠发达，金融资讯、现代投资银行等高端金融中介服务机构不发达。地方金融企业国有资产规模偏小偏弱。截至2017年末，全国地方金融企业资产总额65.5万亿元，湖南1.24万亿元，仅占1.89%；全国地方金融企业国有资本及权益3.2亿元，其中，湖南为711亿元，仅占2.22%。全省地方金融业增加值与全国相比差距也很明显，2017年，全国金融业增加值占GDP的比重为7.9%，湖南为4.5%，比全国低3.4个百分点。地方金融企业缺乏核心竞争力。目前仅有长沙银行、方正证券两家上市金融企业。其中长沙银行作为全省唯一的上市银行，资产规模、盈利能力、客群基础和品牌影响力与优秀同行相比还有很大差距。期货类公司客户权益、净资产较小，业务规模、资金收益较小，业务牌照不全，现货子公司业务牌照缺失，期现业务无法开展，整体实力在全国排名靠后。担保业资金实力偏弱，全省尚无一家AAA级担保公司，制约了产品创新和业务提升的空间和能力。有的财务公司定位不准，难以充分发挥财务公司功能，不能高效整合集团资源和充分发挥财务公司平台优势，加快集团资金周转，降低集团整体使用成本，更好地促进集团发展。

为了加强地方金融企业国有资产管理，管好用好人民共同财富，报告提出了理顺国有金融资本管理体制，更好地落实服务实体经济主体责任，深化国有金融企业改革，优化国有金融资本战略布局，提高防范风险能力，健全金融国有资本经营收益预算管理建议。■

# 审计整改测评：从看点走向常态

□ 本刊记者 王美华

11月30日，省十三届人大常委会第八次会议对省长株潭两型试验区管委会、省委老干部局、省司法厅等15个省直部门关于审计查出问题的整改情况进行满意度测评。测评结果显示，整改情况满意度最高的为98.08%，最低的为75%。这是自2016年开始，我省连续第三年对省直部门年度审计查出问题整改情况开展满意度测评，体现了省人大常委会为人民看好“钱袋子”久久为功的监督韧劲。

## 测评结果度量整改效果

“请按测评键。”上午10点10分，省人大常委会党组书记、副主任刘莲玉宣布，测评正式开始。此前，常委会组成人员先听取和审议了相关报告，并审阅了15个省直部门关于各自审计查出问题整改情况的书面报告，从而对被测评单位的整改情况有所了解。

测评分满意、基本满意、不满意3个等级。出席会议的52名常委会组成人员对15个部门的整改情况逐个进行电子表决，测评结果即时显示在会场的大屏幕上，由工作人员当场宣读。最终测评结果显示，15个省直部门中，审计查出问题整改情况满意度最高的单位是省长株潭两型试验区管委会，为98.08%，最低的为75%。省委老干部局、省司法厅、省文化和旅游厅、省委讲师团4个部门的满意度达到90%以上。省发展和改革委员会、省公安厅、省自然资源厅等9个部门的测评满意度均在80%以上。

“省人民政府及有关部门重视审计查出问题的整改，大部分审计查出问题得到整改落实。此次满意度测评结果满意率较高，回应了人民群众对政府财政资金使用的关切。”参与测评的常委会组成人员说。他们同时提出，要继续加强对审计查出问题整改落实情况



11月26日，省十三届人大常委会第八次会议听取了省人民政府关于2017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。

的跟踪监督，进一步巩固整改成果，注重从源头上防治，特别是对“屡审屡犯”问题的整改，要着眼从体制机制上破解难题，不断提高审计监督实效。

## 绝大部分问题得到有效整改

今年7月，省十三届人大常委会第五次会议听取和审议了我省2017年度审计工作报告，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查出的问题，切实抓好整改。

11月26日，受省人民政府委托，省审计厅厅长胡章胜向省十三届人大常委会第八次会议报告了2017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。

“截至今年10月底，审计工作报告反映的绝大部分问题得到有效整改。”胡章胜在报告中说，通过整改，各级财政确认收入并缴库19.31亿元，挽回损失1.14亿元，归还原资金渠道13.52亿元，促进资金拨付到位31.38亿元，调账处理5849.69万元，建立健全相关制度78项；省审计厅向纪委监委、司法机关

及有关主管部门移送处理事项和问题线索 73 起，已移送检察院起诉 1 人，立案调查 42 人，给予党纪政纪处分 39 人，诫勉谈话 15 人，通报批评 3 人；有关单位根据审计指出的问题，向纪委监委移送处理事项 4 起，已立案调查 2 人，采取强制措施 4 人，给予党纪政纪处分 12 人，诫勉谈话、提醒谈话 32 人，通报批评 7 人。

记者发现，为了更加简单明了地反映被审计单位的整改情况，便于省人大常委会组成人员审议和对被审计单位进行满意度测评，省审计厅除了综合报告整改情况之外，还分单位列出了整改情况报告，逐一反映各单位审计查出的问题及整改情况。这份细化的报告显示，被审计单位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对审计整改工作研究部署，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。

### 审计整改需建立长效机制

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 2017 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的意见。该意见指出，截至 10 月底，审计工作报告反映的绝大部分问题得到比较好的整改。同时提出，审计整改工作中还存在一些问题，有的部门和地方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，对产生问题的深层次原因剖析反思不够，从体制机制等方面进行整改完善不够。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等。

为了更好地推动整改工作，针对审计工作报告和审计整改中发现的突出问题，省人大财经委、常委会预算工委在审议意见中提出：强化预算管理，推进省级专项资金实质性整合，有效防范化解地方政府隐性债务风险，加强国有企业运营管理，建立健全审计查出问题整改长效机制。

如何推动审计整改进一步到位，增强审计整改的效果？省人大常委会组成人员在审议中纷纷“支招”：“要区分哪些问题、哪些单位是‘屡审屡犯’，哪些是‘屡犯屡审’，分类采取更有针对性的整改措施。”“一方面要对整改做得好的典型进行宣传，另一方面要关注没有整改到位的问题，为什么没到位，应该怎么办。要更关注在整改过程中有没有机制性建设的成果。”“要运用好测评结果，对于年年审、年年犯、年年整改的问题，要认真研究，加强跟踪监督，严肃追责。”



11 月 30 日，省十三届人大常委会第八次会议对省长林潭两型试验区管委会等 15 个省直部门关于审计查出问题的整改情况进行满意度测评。

“省人大常委会按照省委的要求，从前年开始对被审计单位进行满意度测评，传导了压力、强化了责任、促进了审计整改。”省人大财经委副主任、常委会预算工委主任文富恒说，下一步，审计整改要聚焦重点问题，比如审计工作报告中多年来反映的专项资金整合不彻底、设置不科学、分配不规范的问题，研究怎样从源头上、从体制机制上推动这类问题的解决。同时，要进一步加大审计整改追责问责力度，加大公开力度。审计整改结果要向社会公示，让全社会关注、监督审计整改，效果会更好。

### 开展满意度测评渐成常态

记者发现，对审计查出问题整改情况进行满意度测评，在我省已经从看点走向常态。

2016 年 12 月，省人大常委会首次对省发改委等 18 个单位审计整改报告进行满意度测评，走在省级人大常委会的前列。经过几年的实践，测评的规程更加清晰，测评效果也为各方认同。在市县一级，相关探索则更早，益阳市人大常委会从 2013 年开始，已经连续 6 年对审计整改情况进行满意度测评，对未通过的单位限期继续整改。近日，益阳市六届人大常委会第十三次会议听取并审议了市人民政府关于 2017 年审计查出问题的整改情况报告，并对 18 家单位审计整改情况进行了满意度测评，其中 2 家单位因整改满意度不高将继续进行整改，限期向市人大常委会报告。

近年，我省市、县两级人大常委会纷纷开展审计整改情况满意度测评，这其中不乏“未通过”的案例，经过“回炉”整改才获得通过。这种监督韧劲和务实探索，为破解“屡审屡犯”，看紧人民的“钱袋子”，找到了可行的路径。■

# 当好“带头人”， 代表小组负责人赴京“充电”

□ 本刊记者 陈 柳



11月27日至29日，湖南省全国和省人大代表小组负责人学习班在全国人大培训中心北京培训基地举办。省人大常委会党组书记、副主任刘莲玉审定了学习班方案，对代表学习培训作了批示。省人大常委会党组副书记、副主任王柯敏出席开班式并讲话。

省人大常委会委员、联工委主任张云英主持了开班与结业仪式。全国和省人大代表小组负责人，省人大机关和各选举单位的有关同志共130余人参加了学习。

## 专题讲座高层次高标准

此次学习班是本届省人大常委会选举产生以来首次举办的代表小组负责人集中学习，学习班为期两天半，邀请全国人大常委会、中央党校的有关专家和教授作了五场专题讲座，内容包括学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想、人大制度和人大工作、监督法与人大监督工作、代表闭会期间的活动与代表履职规范、“一带一路”倡议解读等。

开班式结束后，中央党校经济学教授田应奎作了学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想的专题辅导讲座。他以精炼的语言、翔实的数据、生动的案例，从经济发展思想、经济分配思想和经济改革思想等三个方面，对习近平新时代中国特色社会主义思想进行了全面系统地阐述。

27日下午，全国人大常委会副秘书长郭振华就代表闭会期间活动与代表履职规范的有关内容作学习辅导。郭振华结合自身多年从事代表工作的实践，从更好发挥代表作用的角度，总结了闭会期间开展代表小组活动的基本经验，阐明了做好新时代的代表小组活动的原则和

要求。28日上午，全国人大财经委副主任委员尹中卿作人大制度和人大工作的专题讲座。下午，全国人大培训中心原主任李维国讲授了监督法与人大监督工作。29日上午，中央党校国际战略研究院副院长高祖贵就“一带一路”建设及其面临的挑战作了系统的阐述和解读。

“五场专题讲座高层次、高标准、高质量，既有学术大餐的思辨严谨性，又有对代表履职工作的具体指导，内容深刻、生动，具有科学性、指导性和可

操作性。”全国人大代表张家界小组副组长童路雯说，这次学习培训收获颇丰，对自己提高代表履职能力和水平很有帮助。

## 分组讨论聚焦代表小组长履职

“课程丰富，收获满满”“能帮助我们解决履职过程中的困惑，很实用”，27日晚上7点半，培训基地二楼和三楼的会议室内灯火通明。学员们按市州分成了3个学习组，围绕学习主题和授课内容，交流学习心得，深入探讨履职实践，学习氛围十分浓厚。

代表小组活动作为闭会期间代表活动的基本形式，是代表履职的重要载体。如何适应新形势、新任务、新要求，发挥好代表小组长作用，开展好代表小组活动，学员们纷纷建言献策。

“要科学制定代表小组活动计划，高质量完成每年不少于4次集体活动的要求”“勤于学习，提高履职素养”“抓好代表小组活动成果的形成和转化”“注重代表小组活动的规范运作，建立健全小组活动制度”“加大代表履职经费保障力度”“做政治清醒、群众亲近、作风清新、自身清廉的小组长”……学习讨论一直持续到晚上9点多钟，直到会议召集人宣布散会，学员们才意犹未尽地离开会场。

学员们表示，此次学习培训课程安排合理、内容丰富，针对性和指导性强，进一步增强了代表的使命感和责任感，提升了政治意识和履职能力，下一步要继续加强学习，强化责任意识，当好“带头人”“召集人”“服务员”，充分发挥好代表小组长作用，提高代表小组活动的质量和实效。■

栏目主持 / 蒋海洋



## 纪念改革开放四十周年

# “湖南创制” 走进人大制度

策划：本刊编辑部 执行：田必耀 蒋海洋 刘青霞

改革开放 40 年来，人民代表大会制度作为伟大的人民当家作主新型政治制度，不断得到巩固和发展，发挥出巨大制度优势。

当我们感佩人民代表大会制度的伟大功效时，不应忘记，每一件创制性法律法规诞生，每一次监督方式方法改进，每一项遵循宪法法律精神的实践创新等，无不以改革的跬步，为人民代表大会制度提供致远千里、奔腾不息的推力。

在改革开放进程中，湖南人大工作把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来，以匠心深耕地方立法“试验田”，在血吸虫病防治、两型社会建设、社会信用建设、林产品质量安全、志愿服务、慈善立法等方面贡献了“湖南文本”；坚持正确监督、有效监督，在探索预算审查监督、推行票决制等监督方法、加强对人大选举任命干部任后监督等方面提供了“湖南样本”；加强县乡人大工作和建设，在全国第一个设立常设性质的乡镇人大主席团等方面留下了“湖南创制”。这些彰显敢为人先、勇于担当的改革精神的生动实践，为坚持好、完善好、发展好人民代表大会制度贡献了湖南智慧。

改革开放是决定当代中国命运的关键一招，长期坚持、不断完善人民代表大会制度是新时代全面深化改革的重大任务。肩负新时代使命任务，湖南人大再出发。■

特别  
关注

Focus

# 地方立法为湖南改革开放提供法制保障

□ 王 刚

省人大及其常委会始终坚持将党和国家的政策要求、法律规定贯穿地方立法全过程，在法治建设中发挥着实施性、补充性和探索性的作用，为国家立法提供了有益经验，为湖南改革开放提供法制保障，为形成和完善中国特色社会主义法律体系作出了应有的贡献。



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》，这是省人大常委会设立以来制定的第一部地方性法规。

40年来，立法工作与改革开放一路相伴而生、相伴而行。自1979年地方组织法明确授权省级人大及其常委会制定地方性法规以来，我省地方立法已经走过了近40年的历程。截至今年12月1日，我省现行有效的省本级地方性法规198件，设区的市、自治州地方性法规81件，自治条例8件，单行条例31件。这些地方性法规的制定和实施，为我省改革开放、经济社会发展、社会和谐稳定提供了良好的法制环境和有力的法制保障。

## 切实保证宪法、法律、行政法规在我省的贯彻执行

法律、行政法规是在全国范围内普遍实施的。但我国幅员辽阔、人口众多，地区发展不平衡，法律、行政法规不可能对所有的问题在全国制定一个标准、一个尺度，不可能对所有问题都规定得非常具体。因此，将国家法律、行政法规予以细化，使之更具有适

应性、可执行性和可操作性，保证和推动宪法、法律、行政法规在本行政区域内贯彻实施成为我省地方立法的首要任务。实施性立法在我省地方性法规中占到60%左右，涉及经济、政治、文化、社会、生态文明建设等各方面内容。

比如，《湖南省人口与计划生育条例》的制定与五次修正，特别是为了贯彻落实国家“单独二孩”和全面“放开二孩”的政策以及修改后的人口与计划生育法，我们及时两次启动立法程序，立足我省实际情况，确保了党中央决策和国家法律在我省落地，惠及广大人民群众，深受人民群众好评。又如，为了积极应对我省人口老龄化快速增长带来的新问题、新挑战，我们制定了《实施〈中华人民共和国老年人权益保障法〉办法》，结合我省实际，对

政府责任、养老措施扶持、养老人才队伍建设等方面进行了具体化的规定，维护了广大老年人的合法权益。此外，我们还围绕大气污染、固体废物污染、水土保持、食品安全、消费者权益保护、妇女和未成年人权益保护等方面，积极开展立法，保证了国家相关法律、行政法规在我省行政区域内的贯彻实施。

## 实践创新适应地方治理需要的自主性地方立法

需要用法律规范调整的事务纷繁复杂，其中许多事务是地方特有的或者具有本地方特色的。对于这些事务，国家没有制定统一的法律或者行政法规，而本地区又确实需要立法来加以规范和调整，为推进地方改革开放和各项事业发展提供法制规范和保障。制定这方面的法规，为填补国家立法空白、探索具有创新意义的地方立法，就显得很有必要。近40年来，我省地方立法立足我省实际，围绕“三湘四水”、湖湘文化的鲜明特征，制定了一批涉及生态环保、绿色发展以



及历史文化保护的地方性法规。这方面的法规也占有相当的比重，达到30%。

比如，洞庭湖区是我国血吸虫病严重流行的区域。为了促进我省血吸虫病防治工作的科学化、制度化，维护湖区广大人民群众切身利益，我省早在1999年就制定了《湖南省血吸虫病防治条例》，比国务院早了7年出台血吸虫病防治条例。该条例施行近20年以来，对我省的血吸虫病防治发挥了积极而富有成效的作用。又如，在长沙、株洲和湘潭三市的交汇地区，有一片森林覆盖率达50%、总面积达522平方公里的生态绿色地区。为了保护这片被称为“长株潭之肺”的核心生态区，省人大常委会首次以立法的形式，制定了《长株潭城市群生态绿心地区保护条例》，从保护责任主体、规划分区、重大项目建设准入、生态补偿等方面作出了规定。该条例施行以来，在景观美化、调节气候、缓解城市热岛效应、水源涵养、水土保持、生物多样性保护和生态屏障等多个方面发挥了十分重要的作用。此外，我们还针对湖南本土资源和特有资源开展立法，制定了张家界、南岳衡山、崀山、紫鹊界梯田等一批风景名胜保护条例，制定了湘江保护、东江湖水环境保护、洞庭湖区水利管理条例。这些法规反映了地方需求，体现了地方特色。同时，设区的市和自治州按照立法法赋予的权限，在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面，也制定了一批符合本地特色的地方性法规。

### 充分发挥地方立法先行先试作用

对全国人大及其常委会专属立法权以外的事项，在国家尚未立法的情况下，地方可以根据党和国家有关政策精神，结合地方实际，先行制定地方性法规，一方面为本地区改革发展稳定提供法制保障，另一方面也为国家有关立法进行探索，逐步积累经验。近40年来，我们从实际需要出发，着力解决本地地方客观存在的、还没有法律和行政法规进行调整的问题，出台了《湖南省募捐条例》《湖南省植物园条例》《湖南省散装水泥条例》《湖南省见义勇为人员奖励和保护条例》《湖南省志愿服务条例》等一批在全国具有一定示范意义的地方性法规。

2011年5月，我省率先在国内出台了首部对募捐活动进行规范的地方性法规——《湖南省募捐条例》，弥补了我国募捐领域立法的空白，得到了当时民政部以及

全国人大常委会法工委的高度肯定。其中，对诺而不捐问题的处理、打造透明募捐箱以及募捐财产的性质、管理和使用等重点难点问题进行规范，为2016年《中华人民共和国慈善法》的出台积累了有益的经验。2009年制定出台的《湖南省见义勇为人员奖励和保护条例》，对政府责任、见义勇为行为的确认条件、申报和举荐以及奖励保护措施作出了全面的规定。该条例施行近10年来，对发扬传统美德、弘扬社会正气、体现社会主义核心价值观具有重要作用，取得了良好的社会效果，也为国家立法提供了有益的借鉴。

### 不断增强人大在立法工作中的主导地位

回顾近40年地方立法工作实践，我们主要有以下几点体会。

始终坚持党对立法工作的领导，不断增强人大在立法工作中的主导地位。立法是国家一项重要的政治活动，必须毫不动摇坚持党的领导，以保证立法工作正确的政治方向。为了健全党领导立法工作机制，出台了《中共湖南省人大常委会党组贯彻〈中共中央关于加强党领导立法工作的意见〉若干规定》。在立法工作中，我们始终坚决贯彻落实党中央和省委的决策部署，始终紧紧围绕党和国家、省委中心任务统筹谋划立法工作，科学制定立法规划和立法计划，积极推进重点立法项目出台。对省委提出的立法项目，及时启动立法程序，坚决贯彻党委意图，圆满完成省委交办的立法任务。比如，我省扶贫开发条例、长株潭城市群生态绿心地区保护条例的制定，都是根据省委要求及时制定出台的。对立法中遇到的重点、重大问题，党组及时向省委请示报告。我们认为，新时代必须将党的领导落实到立法过程的每一个环节，



4月27日，省人大法制委、常委会法工委召开《湖南省物业管理条例（草案）》立法听证会。来自业主、物业服务企业、行政管理单位以及专家学者方面的16名听证陈述人围绕听证问题充分发表了意见。

一切立法都必须有利于加强和改善党的领导，有利于巩固和完善党的执政地位，有利于保证党领导人民有效治理国家。

不断增强人大在立法工作中的主导地位，既是对过去立法工作实践经验的总结，也是新形势下加强和改进立法工作的必然要求。在立法工作中，我们始终把握好立项、起草、审议等关键环节，通过立法规划和年度立法计划的编制，解决立什么法、什么时候立法的问题；通过加大组织协调力度，建立人大相关专门委员会和常委会工作机构与省政府法制工作机构、起草单位的工作协调机制、提前介入机制，解决立法进度、指导思想和主要内容等问题；紧紧抓住法规草案的关键条款进行深入审议和调查研究，及时作出决策，解决重大制度设计的难点问题。

始终坚持以人民为中心、立法为民。人民立场是我们党的根本政治立场，坚持以人民为中心、立法为民，是做好立法工作的根本目的。在立法工作中，我们始终坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为出发点和落脚点。在立法中坚持统筹兼顾，妥善处理好个人利益与社会公共利益、目前利益与长远利益、局部利益与整体利益、不同社会阶层特殊利益与人民群众共同利益之间的关系。注意增加社会保障和改善民生方面的立法比重，通过立法解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。比如，为了加强劳动者权益保护，构建和谐劳动关系，2005年修改了我省的劳动保障监察条例，对违法用工、克扣或者无故拖欠工资、不执行最低工资标准等损害劳动者权益等问题予以重点规范，并强化了法律责任追究；为进一步保护弱势群体，保障残疾人合法权益，2004年修订了实施残疾人权益保障法办法；为保护人民生命财产安全，维护社会生产生活秩序，先后制定了安全生产条例、建设工程质量和安全生产管理条例、实施道路交通安全法办法等一批事关广大人民群众切身利益的法规。

始终坚持法制统一，努力突出地方特色。维护国家法制统一，是地方立法必须遵循的根本准则。我们把“不抵触、有特色、可操作”的原则贯彻于法规草案的统一审议和修改全过程。为了保证法制统一，先后按照行政处罚法、行政许可法、行政强制法以及形成中国特色社会主义法律体系和我国对外承诺以及生态环境保护要求等，对我省地方性法规进行了六次大规模的全面集中清理、修改和废止，实现清理常态化。

地方特色是地方立法的生命力所在，没有地方特色，地方立法也就失去其存在的价值。我们始终注意从本省经济社会发展的实际需要出发，以解决本地突出的实际问题为导向，在具体法律制度设计上下功

夫，力求使制定出来的法规既解决实际问题，又具有鲜明的地方特色。同时，我们在立法体例上，也不追求形式上的“大而全”，需要几条搞几条，成熟几条搞几条，善于运用决定、若干规定等立法形式，力求体现立法质量、效率与体例选择的有机统一。

始终将提高立法质量作为加强和改进立法工作的关键，持续深入推进科学立法、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和保障。在立法工作中，我们不断探索和尊重体现客观规律、法律体系内在规律，努力完善工作机制和方式，对提高立法质量发挥了十分重要的作用。一是积极探索公众有序参与立法的途径和形式。充分发挥听证会、论证会、座谈会的作用，努力提高立法调研的针对性和实效性；不断完善公布法规草案的工作机制，切实增强公众参与立法的实效，使立法成为落实人民当家作主并接受法治宣传教育的过程。比如我们在编制立法规划和立法计划时，公开向社会征集立法项目建议；为了让不同利益的代表充分表达诉求，先后选择了社会关注度高的湖南省消费者权益保护、物业管理、市政公用事业特许经营条例草案举行立法听证会。二是不断完善立法工作体制机制。为了提高立法工作的科学性、规范性，2012年，经省人大常委会主任会议研究，先后出台了《湖南省人大常委会年度立法计划编制规则》《湖南省地方立法工作规程》《湖南省地方立法技术规则》；为了完善人大代表参与立法的工作机制，出台了《湖南省人大常委会征求省人大代表和市州人大常委会立法意见若干规定》；为了提高法规草案起草质量，推动多元化法规草案起草方式，出台了《湖南省地方性法规草案起草工作若干规定》；为了推进民主立法，扩大社会公众有序参与立法的途径，出台了《地方性法规草案公开征求意见及意见采纳反馈规定》《湖南省人大法制委、常委会法工委立法工作基层联系点制度》；为充分发挥法制委员会统一审议和专门委员会审议的作用，出台了《省本级地方性法规沟通协调配合若干规定》。三是严格依照法定的权限和程序，维护法制统一。制定和修改了我省地方立法条例；为加强和规范对市州报批法规的指导工作，制定了法工委指导市州制定地方性法规的若干规定等。四是加大立法工作统筹协调。对于法律关系比较复杂、分歧意见较大的法规草案，在各方面基本取得共识后再提请表决。五是加强立法评估工作。先后对《湖南省旅游条例》《湖南省非税收入管理条例》《湖南省安全生产条例》等法规开展立法后评估；积极尝试立法中评估，先后对《湖南省乡镇财政管理条例》等法规进行表决前评估。

（作者系湖南省人大法制委员会主任委员）

# 娄底实践：人大监督的闪光足迹

□ 卢鸿福

社会主义民主法治建设，既需要顶层设计，也需要基层探索；既需要宏大叙事，也需要细节支撑。人大每一次民主实践，每一项探索实践，都印记着在民主法治道路上铿锵前行的步履。

改革开放四十年，娄底及各县市区人大顺应时代潮流，紧跟民主步伐，勇于实践，敢于创新，与时俱进，在民主法治的轨道上阔步前行，砥砺奋进。梳理记忆中人大监督的点点滴滴，无不让人心潮澎湃，感慨万千。

## “两次画圈”的监督效应

2008年10月22日《人民日报》发表了《湖南涟源：一个地方人大的监督样本》的长篇通讯。

一个县级人大的监督工作为何能引起《人民日报》及社会的关注？透过报道，可以清晰地感受涟源人大履职行权的脉络。

经过多年的探索和实践，涟源市人大常委会以听取和审议专项工作报告为纽带，将监督资源有机整合，建立了议题选择，会议前执法检查、专题调研，会议前审计，议中询问、质询，发出审议意见书，督促整改落实，公布结果等“一条龙”的监督机制。

2006年，该市人大常委会出台了《关于听取和审议市人民政府、市人民法院、市人民检察院专题工作报告的暂行规定》《审议意见、交办意见督办反馈办法》，对听取和审议专项工作的原则、重点、程序、方法、建议处理、责任追究等作出明确具体的规定。

这些制度的最大突破，一是将票决引入审议，建立“两次画圈”制度，即对报告的满意度和审议意见整改落实情况的满意度由常委会组成人员按照满意、基本满意、不满意三个档次进行无记名投票表决。二是将问责引入审议，明确规定：“‘一府两院’专题工作报告或审议意见整改落实情况报告为不满意者，必须在下一次人大常委会会议上再次报告。如果两次报告为不满意者，属于人大及其常委会选举任命的政府部门主要负责人必须辞职，不辞职者由人大及其常委会依法免职、撤职或者罢免；不属于人大及其常委会选举任命的部门负责人，建议上级主管部门或市人民政府免去职务。”票决制和问责制出台以后，先后有市人民政府关于代表建议意见办理情况汇报、财政预



2012年9月，现任娄底市委书记、时任娄底市市长李春国在市三届人大常委会第三十次会议上回答询问。

算调整情况汇报、关于在城区芙蓉广场和莲花广场建立农贸市场的交办意见、关于兑现“金牛扶贫”工程优惠政策的交办意见等8个专项工作报告未获通过，为地方人大监督提供了范本。

如今，票决制和问责制，已在人大工作中得到广泛采用，并不断丰富和完善，但在当时的时代背景下，涟源的探索有着十分重要的意义。

## 弥足珍贵的质询案

质询因为其“刚性监督”属性，很少在实践中运用。早在上世纪八十年代中期，双峰县人大常委会便产生过一起质询案。

1987年8月上旬，双峰县人大常委会收到群众来信，反映县种猪场建设中存在严重问题。主任会议决定，由副主任贺长春为组长，成立调查组进行专题调查。调查发现种猪场建设存在猪场建设计划下达了一年仍未开工建设；从疫区引进的种猪携带了疫病，



2014年12月，时任娄底市人大常委会主任易春阳（右一）检查大班额化解情况。



2017年6月19日至20日，娄底市人大常委会党组书记、副主任谢志雄（左二）视察冷水江市锡矿山地区环境综合治理情况。

造成严重缺失；基建施工人员不负责任，多浪费基建平整费2万多元等三个方面的突出问题。在8月18日召开的县十届人大常委会第三次会议上，贺长春、胡立贤等常委会组成人员联名就这一问题书面提出了对县人民政府的质询案。经主任会议研究，决定将质询案交县人民政府办理并要求在半个月内查明情况，书面答复。

接到质询案的当天，时任县长禹寿全到县人大常委会上，检讨政府工作，表示一定认真办理，尽快答复。8月21日，政府召开常务会议，专题研究质询案的有关问题。决定由一名副县长牵头，抽调有关人员组成专门班子具体办理。9月30日，再次召开政府常务会议，对有关责任人分别作出处理。此后，种猪场建设提速。县政府领导多次深入现场解决矛盾，仅两个月的时间，就建成了3栋面积达1200平方米的猪舍，砌好了1000多米长的围墙，架通了2公里长的高压输电线，打好了水井，修好了水塔，种猪场建设初具规模。双峰县人民政府的作为赢得了常委会及人民群众的满意。

2006年，娄底市人大常委会委员质询违规售楼

部，让质询再一次走进公众的视野。

周安根等委员针对群众反映一些开发商擅自砍树毁绿，占用人行道、绿化用地建设临时售楼部的问题进行了深入调研，发现娄底中心城区有4处工地违规占用人行通道和绿化用地，建起了临时售楼部，共占用人行道700平方米、绿化用地200平方米。

3月22日，他们向常委会联名提出了《关于城区几处售楼部砍树毁绿、占用人行道问题的质询案》。主任会议决定，由政府及相关部门面对面进行答复。

4月29日，在娄底市二届人大常委会第十九次会议上，常委会组成人员面对面质询市人民政府及有关职能部门，市人民政府分管副市长及相关职能部门负责人认真作答，并表示市政府将在近期内给群众一个满意的交代。会后，人大监督持续跟进，是年底，再次听取整改落实情况的汇报，对突出问题整改、监管责任明确、长效机制建立等方面进行了全面评价。

在质询权休眠的情况下，质询不留情面，后续处置效果较好，为人大监督带来活力。

### 敢挂“红胡子”的民主评议

娄底各级人大常委会的评议工作，亮点可圈可点，既有制度上的创新实践，如2000年11月，涟源市人大常委会对6位副市长进行评议，投票测评后，又就其整改报告再次票决；2001年12月，冷水江市人大常委会评议测评3位副市长时，设置单独写票室秘密写票。

娄星区人大常委会评议区长、副区长的工作最为典型，引人注目。

2003年初，新一届区人大常委会主任会议把区长王雄，副区长胡锡辉、袁若宁列为评议对象。

当年11月26日，评议大会举行。委员发言指名道姓，直言不讳。比如评议副区长袁若宁存在工作不够大胆，对分管部门资金管理混乱有失察的责任。评议常务副区长胡锡辉时，批评的锋芒直指三个方面：一是专项奖金管理很混乱，挪用、贪污、浪费和套取资金现象严重；二是区机关购车越来越多，档次越来越高；三是代表建议办理停留在书面答复上。

评议结束后，常委会组成人员对评议对象进行测评，并现场公布评议结果。评议给政府工作巨大的压力，常委会发出整改通知书的第三天，区政府就召开常务会议，专题研究整改。2004年3月，常委会组成人员反映强烈的几个问题很快得到解决。区财政局等13家违规购买的小汽车被拍卖，先期拍卖的56万元资金全部用于双江水库建设；建立严格的专项资金管理制度，农开办被盗的16万元资金由责任人全额赔偿。2004年4月，区人大常委会对评议整改情况

的票决显示：18票满意，1票基本满意。

2001年省公安厅对全省各市州公安局14项工作考核排名，娄底有11项工作排名倒数第一，2项工作排名倒数第二；市直机关组织的行风评议，市公安局是唯一被评为“不满意”的单位；当时，人民群众对社会治安不满意。

评议公安工作成为了市人大常委会成立以来首次开展的专项评议对象。评议会上，共有12名组成人员、人大代表发言，涉及到的具体案例49个。发言开门见山，直陈问题，敢于“唱包公”“挂红胡子”，列席会议的公安局长如坐针毡，整个评议充满“火药味”。与会组成人员与代表经过无记名投票表决，公安工作被评为不满意。

此后，公安机关知耻后勇，扎扎实实抓好整改落实。在2003年常委会听取整改落实情况汇报时，终于得到了常委会组成人员的认可，整改落实情况被评为满意，评议监督的力量又一次得到彰显。

## 应运而生的持续监督

随着城市化进程的加快，城区人口急剧增长，以及城乡教育不均衡，读书难问题越来越突出，大班额成为人民群众普遍关注的难点问题。

2009年1月，在娄底市三届人大一次会议上，来自娄星区教育部门的彭建良等13名代表联名提出了关于下决心解决娄底城区读书难问题的议案。大会主席团将其列为大会议案，交由市政府办理。

于是，连续四年，两届接力，常委会把化解大班额作为为民办实事的重点，跟踪监督，追踪问效。每年听取和审议政府化解大班额的情况汇报，开学季节组织代表到城区各学校、调查视察，作出了《关于娄底中心城区义务教育阶段最大班额控制目标的决议》。督促政府出台了化解大班额“四年行动计划”，累计投资达12亿元，新增学位13345个，交付使用9280个，中心城区小学平均班额由2011年的81.5人降至2014年的65人，初中平均班额降至60人，特大班额基本消除。

揪住问题不放，跨越年限、跨越届限，不达目的不罢休，这样的持续监督是娄底人大工作的鲜明特色。

2015年，市人大常委会组织开展了对水污染防治法的执法检查。市四届人大常委会第二十二次会议开展了专题询问。

会上，13名组成人员就餐厨垃圾处理、生猪养殖粪污处理等22个民生热点、难点，向政府及有关职能部门负责人轮番发问，并列出了30个重点水污染源问题，现场交给政府办理。要求政府在6个月内办理到位，逐个“交账”，如果整改不到位，将依法追

究有关人员的责任。

由于一些是历史欠账，解决难度大，到2016年底，仍有10个问题没有整改到位。

2017年，新一届人大常委会选举产生，但对水污染问题的监督却并未停歇。在市人大常委会的持续监督下，到2017年8月止，除1个问题因特殊情况外，其他问题均得到有效解决。整改报告显示，娄底中心城区涟钢片区污水直排、涟源市沙坪煤矿废水污染归水河、新化县城区资江段水上餐饮游船等群众反映强烈的问题得到有效解决，全市88个乡镇卫生院中，71家卫生院的医疗污水处理工程已竣工投入使用，17家卫生院正在抓紧建设施工。

## 任后监督成常态

为把好评任关，娄底各级人大进行了积极有益的探索，普遍建立了任前调查、任前法律知识考试、任前供职发言、任前询问、审议、无记名投票表决、颁发任命书、宪法宣誓等一整套程序，冷水江、涟源等市人大还建立了任前审计、秘密写票制度。

然而，人大代表“投票选举有权，任后监督乏力”的状况普遍存在。对此，娄底各级人大进一步强化任后监督，着力推进人大代表选举权和监督权的有机衔接，形成了对国家机关工作人员任期内履职情况的完整监督链条。

新化县人大探索了任后“链式”监督。2005年1月，在县十四届人大四次会议上，刘亮光等8名副县长在会上面对347名县人大代表述职，并接受测评，当场公布测评结果，虽然8名副县长都顺利过关，但不称职票最高的达到24票。2008年4月，新化县十五届人大常委会新一届政府工作部门主任、局长和“两院”副职的任前承诺，在电视台和《今日新化》开辟专栏，向全市人民公开，接受社会监督。2009年，新化县人大常委会对25个政府组成单位的主任、局长进行履职评议，按照社会公众测评占三分之一，常委会组成人员测评占三分之二的比例，对测评结果实行综合排名，并进行通报和批评。2010年10月，开展对副县长的履职测评，进一步扩大民意测评的分量。

此后，新化县人大常委会组织对副县长、政府工作部门负责人进行测评形成惯例。经过几届常委会的探索和实践，对选举任命国家机关工作人员的任后监督逐步走上了规范化、制度化的轨道，一种“任前仪式上庄严公开承诺、任期中分批开展承诺兑现情况测评、任期末全体接受履职测评并评选优秀履职者”的链式监督模式日新清晰。

中央18号文件指出，要加强对人大选举和任命人员的监督。娄底市各级人大的任后监督，无疑契合中央关于加强县乡人大工作和建设的决策部署。■

# “新湾试验”： 乡镇人大主席团从这里走向全国

□ 邓华圣

1986年9月9日，全国第一个乡镇人大常设主席团在沅江市新湾镇诞生。这是我省对人民代表大会制度建设的一次成功尝试，开启了乡镇人大一次实质性变革进程。

在改革开放40周年之际，笔者前往新湾镇，追寻30多年前那场敢为人先的基层民主政治建设“新湾试验”。

## 新湾镇成为乡镇人大体制探索试点

根据地方组织法规定，1987年春，我省县、乡两级人民代表大会将进行换届。为摸索经验，指导全省搞好换届选举工作，省人大常委会将沅江县（后改为市）、湘阴县确定为试点县，并针对人大体制机制不够完善和健全这个亟待解决的问题，经省人大常委会主任会议同意，把“乡镇人民代表大会设常设主席团和常务主席”列入了这次试点改革内容。

考虑到本次乡镇人民代表大会换届选举有尝试性任务需要完成，当时的沅江县人大常委会领导特别重视和谨慎。主任会议按照上级人大部署和要求，反复讨论研究，决定先进行试点再整体推进。

与县城一水之隔的新湾镇，辖9个村、2个居委会、21个区直单位和7个镇直单位、1个县属林场，总人口10734人，其中农业人口9788人。该镇是在1985年体制改革时由原龙虎山乡改为新湾镇的，当年已按原乡人民代表大会届次召开了新湾镇第六届人大二次会议，按照任期将于1987年3月届满。

县人大常委会主任会议讨论时认为，新湾镇各方面的条件均比较理想，可以提前至1986年下半年换届。于是，新湾镇便成为了这次乡镇人民代表大会换届选举的试点单位。

## 全国第一个乡镇人大主席团诞生

1986年7月，新湾镇被正式确定为试点单位后，时任沅江县人大常委会副主任汪巧生，便率领沅江县新湾镇换届选举试点工作组进驻到该镇，全面铺开了试点的组织和指导工作。



1986年9月9日，沅江县（后改为沅江市）新湾镇48名人大代表经过差额选举，选出了我国第一个常设的乡镇人大主席团。图为当年新湾镇人大主席团副主席刘菊媛、主席团成员余仁华、袁荣志（图中）接受本刊记者采访。摄影/田必耀

笔者查阅档案了解到：这次试点共历时一个半月，7月底拿出试点方案，9月5日选民投票选举产生镇人大代表。

这次试点，严格按照地方组织法、选举法和有关规定进行，圆满地完成了换届选举任务，也积累了不少成功的经验，最大的看点，就是前面提及的“乡镇人民代表大会设常设主席团和常务主席”。

此时，省委批准省人大常委会党组健全基层政权的方案，省委同意在乡镇一级设立人大主席团和常务主席，即“乡、民族乡、镇人民代表大会设立常设主席团。主席团由三至七人组成，主席、副主席中应有一人专职，其他成员可兼职。”

1986年9月9日下午，新湾镇48名人大代表，承载着6300多名选民的重托，从6名常设主席团成员候选人中，投票选举产生5名主席团成员。时任镇党委副书记刘月舫当选为主席团常务主席，街道支书刘菊媛（女）当选为副主席，农民余仁华、教师刘定

华、村支书袁荣志当选为主席团成员。

就这样，新湾镇人大主席团作为全国第一个常设主席团正式诞生了。同时试点的湘阴县南阳乡在随后的9月14日选举产生人大常设主席团。10月下旬，以《尊重选民意志，搞好换届选举》为题的新湾镇人大换届选举试点工作经验，在全省县、乡两级人大换届选举工作会议上印发交流，“新湾试验”被借鉴和推广。

### “新湾试验”的样本价值

笔者查阅1986年新湾镇人大换届的档案发现，省人大常委会有关领导在关于县乡两级人大换届选举的讲话中，谈到乡级政权建设问题时，总是会强调“试点时把乡镇人民代表大会主席团作为常设主席团，是省人大常委会主任会议同意实行的，暂时可不作变动，待地方组织法修改后再按新的规定办理”。换句话说，当时的“新湾试验”仅仅是一种尝试，没有正式的法律依据。因为，地方组织法于1986年12月才修改公布实施。

难得的是，这次修改的地方组织法将第十条第二款改为第十四条，修改为：“乡、民族乡、镇的人民代表大会举行会议的时候，选举主席团。由主席团主持会议，并负责召集下一级的本级人民代表大会会议。”这一修改，与新湾先行试验的改革方案相契合，这也说明了省人大常委会主任会议在决策中有敢为人先的胆略。

在此次修改地方组织法过程中，曾设想设立乡镇人大主席、副主席，负责召集乡镇人大会议，由于各方面意见不一致而没有作出规定。湖南设常务主席虽然没有纳入法律规定，但各地认为主席团需要一个人来张罗日常工作，因而这一创制很快在全国复制。据统计，1987年春，湖南各地纷纷设立常设性质的乡镇人大主席团和常务主席，3478个乡镇人大主席团设立常务主席的达97%。此后，除西藏和天津极少数乡镇，全国25712个乡和19216个镇都设立了人大主席团和常务主席。

常设人大主席团建立之后，确定了十项工作职责：一是主持召开本届人大第一次会议，负责筹备和召集下届人大第一次会议；二是了解宪法、法律、法规在本行政区域内的执行情况，协助进行法制宣传教育，促进普法工作；三是督促本级人民政府贯彻执行本级人大和上级人大及其常委会的决议、决定；四是督促镇人民政府和有关部门办理代表所提议案和建议；五是走访联系人大代表，接待代表来信来访，组织代表开展视察和调查活动，反映代表的意见和要求；六是组织县乡两级代表小组开展活动，总结交流代表活动和发挥代表作用的经验；七是依法办理代表



我国第一个常设的乡镇人大主席团选举资料。 摄影/邓华圣

的出缺和补选手续；八是就本行政区内的有关重大问题和群众反映强烈的问题进行专题调查，向人民政府提出意见建议；九是沟通上下联系，及时向上级人大反映基层民主和法制建设方面的情况，提供人大工作的信息和经验；十是办理人民代表大会和上级人大委托办理的其他工作。

在新湾镇七届人大二次会议上，刘月舫主席代表新湾镇人大主席团向代表大会报告了一年多来的工作。报告中有这样的表述：镇人大主席团作为人民代表大会闭会期间的办事机构，一方面按计划召开会议、开展活动，每个季度召开了一次主席团成员会议，开展了走访县乡人大代表活动，进行了调查研究，收集了代表的意见建议，评议了政府工作。另一方面，很好地解决了以往“会上作决议，会后无人理”的问题，督促办理了建议和批评、意见。从列举的具体事例特别是大会决议决定落实、建议意见办理的情况来看，在镇人大闭会期间，常设主席团确实在积极为民代言、监督政府相关工作、促进经济发展上发挥了重大作用。

这些探索和经验为推进乡镇人大工作提供了范例。正是这样的坚守，为地方组织法进一步修改完善提供了实证依据。1995年修改地方组织法，明确规定：设立乡镇人大主席、副主席，并规定乡镇人大主席、副主席在本级人大闭会期间“负责联系本级人民代表大会代表，组织代表开展活动，并反映代表和群众对本级人民政府工作的建议、批评和意见”。

新湾镇从七届人大一次会议起，至今已产生了九届常设的主席团和常务主席或专（兼）职主席、副主席。不管机构设置怎样变化，不管人事安排如何变动，新湾镇人大十分珍视“全国第一”的创制与荣耀，沅江市将乡镇人大工作经费纳入预算、开展代表向选民述职活动、强化代表活动阵地建设、评议部门工作等做法大多是从新湾镇辐射到全市的。人民群众对新湾镇人大的积极作为纷纷点赞。■

# 认真履行法律监督职能， 保证宪法法律正确实施

□ 吴秋菊



11月29日，省人大常委会组成人员审议备案审查工作情况的报告。

2007年3月以来，特别是党的十八大以来，我省各级人大常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党中央、全国人大常委会和省委的决策部署，积极推进备案审查工作，维护宪法法律权威，维护国家法制统一，为推进依法治国和法治湖南建设作出了积极努力。

## 提高政治站位，充分认识备案审查工作的重要性

规范性文件备案审查是宪法法律赋予人大常委会的一项法律监督职权，是符合中国国情、具有中国特色的一项宪法性制度设计，是保障宪法法律实施、维护国家法制统一的一项重要举措。宪法和立法法、监督法都对备案审查制度作了专门规定。党的十八大以来，中央对备案审查工作作出重要决策部署。十八届三中全会提出，健全法规、规章、规范性文件备案审查制度。十八届四中全会更是从依宪治国、依宪执政的高度，明确提出要加强备案审查制度和能力建设。党的十九大报告指出“加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威”，为新形势下开展此项工作指明了方向，提出了更高的要求。

加强对规范性文件的备案审查，是维护国家法制统一、实施全面依法治国的必然要求。加强对规范性文件的备案审查，是充分发挥人大监督职能，切实增强监督实效的有效途径，也是推进合宪性审查工作、维护宪法权威的必然要求。规范性文件备案审查是法律监督的主要形式，通过对规范性文件的合法性和适当性进行审查，可以从源头上预防和纠正公权力机关的不当行为，进一步提高人大监督的质量和效率。同时，加强对规范性文件的备案审查，是切实维护人民群众根本利益的需要。规范性文件是进行经济社会管理的重要手段，其内容大多涉及公民、法人和组织的权利和义务，有普遍约束力和一定的强制性。对规范性文件中违反法律、法规的规定进行审查，特别是重点审查和纠正擅自设定审批、收费、罚款、强制等措施的规定，是保障人民群众合法权益、督促政府依法行政的法治要求。随着全面依法治国的推进，加强和改进备案审查工作是十分重要和紧迫的。

省人大常委会于2008年就对全省的备案审查工作进行了统一部署，将其作为一项重要工作来推进。目前，我省各级人大备案审查工作总体上已走上制度化、规范化轨道，报备工作实现常态化，审



查工作稳步推进。

## 努力探索，积极推进备案审查工作

自2007年3月我省备案审查工作正式启动以来，我省各级人大常委会备案审查工作机构与各专门委员会、常委会工作机构密切配合，积极开展工作，取得明显成效。

规范性文件报送、接收、登记是备案审查工作的基础。我省各级人大常委会把规范性文件报备作为一项重点工作来抓，督促制定机关提高报备率和报备质量。从2007年3月到2018年9月，省本级共接收省政府及其办公厅、市州人大及其常委会、市州政府报送备案的规范性文件1410件。全省三级人大常委会接收报送备案的规范性文件34000余件。同时按照立法法等法律法规的要求，2013年以来，省人大常委会共向全国人大常委会、国务院报送备案地方性法规、民族自治地方自治条例和单行条例共121件。

几年来，各级人大常委会在抓好备案工作的同时，也加强了对规范性文件的审查。从审查的结果看，自2013年以来，全省三级人大审查纠正了172件不合法或不适当的规范性文件，其中郴州市、常德市审查纠正的问题文件较多，有效保障了宪法和法律的实施，维护了国家的法制统一和公民、法人以及其他组织的合法权益。

一是依申请进行的审查。公民、法人或其他组织提出规范性文件审查建议后，人大有关专门委员会和备案审查工作机构即启动审查程序。如2014年4月，省人大常委会法工委收到公民提出对某市贷款建设的城市路桥车辆通行费征收管理辦法的审查建议后，会同省人大环资委开展了调查研究。经沟通协商，市政府按程序向省政府汇报，停止了此项收费。2016年，某市人大常委会收到对市本级工业用地招标拍卖挂牌出让及后续管理的实施意见和市新建住宅供电设施建设与维护管理辦法的审查建议，该市人大常委会法工委与财经委、环资委进行了联审，发现存在违法和不当情形，随后向市政府办发出审查意见，该市政府废止了这两份文件。

二是依职权进行的审查。各级人大常委会对接收报备的规范性文件都进行审查。如2015年3月，省人大常委会法工委会同联工委对某市人大代表履职行为规范等4件规范性文件中与上位法不一致的问题提出了审查建议。报备单位根据审查意见及时进行了修改。2018年6月，省人大常委会法工委对某市人民政府报送备案的市城区禁止燃放烟花爆竹管理辦法进行了审查，认为其部分法律责任的设

置缺乏上位法依据，发函建议由该市人大常委会督促进行修改，目前该规章已经修改。2017年12月，某市人大常委会法工委对市政府报送的市政府和社会资本合作项目监管办法进行了审查，认为该办法中规定的工程结（决）算以市审计局审计结论为依据的规定与审计法的规定不一致，建议市政府对该规定进行纠正，目前该办法已经修改。

三是有重点的专项审查。2012年，省人大常委会法工委根据我省规范性文件备案审查条例的规定，对地方性法规授权省政府及相关部门就地方性法规适用中的具体问题制定配套规定进行了全面清理，发现地方性法规要求省政府及其有关部门制定配套规定的有30余件，但大部分没有制定。对未按要求制定配套规定的，法工委提出建议，以省人大常委会办公厅的名义书面督促省政府办公厅落实。2015年，省人大常委会法工委会同省人大内司委对三个市人大常委会报送的加强司法监督的规范性文件进行了研究，为了防止其中所规定的类案报送制度演变为个案监督，与监督法的规定相抵触，为此，要求全省各市州根据党的十八届三中全会、四中全会精神，对以人大常委会名义出台的所有司法监督方面的规范性文件进行全面清理。

省人大常委会法工委在积极依法履职的同时，加强对市县两级人大常委会备案审查工作的指导。在每年的全省地方立法工作会议、座谈会、培训会上，就加强和改进市县人大备案审查工作提出明确要求。特别是在全省人大备案审查工作联席会议上，对此项工作进行深入探讨，有针对性地就备案范围、审查标准、审查程序等主要问题进行交流，指导市县人大开展备案审查工作。2014年编印了《规范性文件备案审查工作手册》作为辅导用书，发送至全省市县两级人大常委会。2015年底，县级人大设立法制委后，我省有的地方对法制委主要承担备案审查工作职责及工作开展方式认识不清，2017年以来，省人大常委会法工委到14个市州开展实地调研，指导县级人大常委会备案审查工作的开展，较好地解决了这个问题。

## 完善备案审查制度和机制，加强信息平台建设

2006年监督法通过后，2007年3月，省人大常委会设立法工委备案审查处，专门承担规范性文件备案审查的日常工作。同年11月，省人大常委会制定了《湖南省规范性文件备案审查条例》，对备案审查的备案范围、审查标准、审查机制、审查程序等进行了规范。2009年，省人大常委会主任会议

制定《湖南省人大常委会规范性文件备案审查工作程序》，对规范性文件报送主体，审查要求，审查建议的接收、登记和分送，以及审查的具体环节作出了规定。

各市州人大常委会依据监督法及省条例的规定，分别制定了各自的规范性文件备案审查办法（规则）；县（市、区）人大常委会也参照省条例和市办法（规则）制定了相应的备案审查工作规定。从2008年开始，14个市州人大常委会陆续设立备案审查科。2015年，设区的市人大及其常委会获得立法权成立法制委、法工委后，各市州备案审查科建制转入法制委、法工委，实现了统一归口。我省122个县（市、区）人大按照地方组织法的规定，从2015年底开始都成立了法制委，配备专职领导1~2人，兼职委员3~7人，负责备案审查工作。

在备案审查工作中，各地不断探索创新，形成了一些行之有效的工作机制。一是报备工作机制。多数市州均明确由市政府法制部门进行统一报送，并对报备材料、数量、接收报备部门等进行了明确。二是审查工作机制。对接收的规范性文件由备案审查工作机构及时分送人大相关专门委员会和常委会相关工作机构审查。郴州、湘潭、长沙、常德市人大常委会还探索建立专家审查机制。三是纠错机制。各地对审查出的“问题”文件，都是先与政府法制部门、文件制定部门沟通协调，最后各方协商一致后形成解决方案。四是审查建议反馈机制。全省多数地方人大常委会要求相关委室将审查建议的处理结果按期反馈提出建议的单位和个人。县级人大法制委设立后，湘潭县等部分县市区人大逐步形成初审、联审、全会审的审查机制。

目前，我省省本级备案审查信息平台已基本建成，进入试运行阶段。截至11月，衡阳市、常德市、张家界市人大常委会已经签订备案审查信息平台建设协议。益阳市将备案审查信息平台的建设纳入智慧大数据中心项目建设中，自主设计开发。其他10个市州已将此项工作报告分管领导或报请主任会议研究，正与承建软件公司联系。

### 进一步加强和改进备案审查工作

当前，我省备案审查工作在持续取得进展的同时，也面临许多新情况、新问题，如思想认识不够到位，各地备案审查工作发展不平衡，报备工作随意性较大，少报、漏报、迟报问题时有发生；审查工作机制有待进一步完善，有些地方的人大常委会备案审查工作机构还处于单枪匹马、孤军奋战的

状况，与人大相关专门委员会或常委会工作机构没有形成审查合力；审查工作力度和效果有待进一步加强，重备案、轻审查的情况较为普遍；备案审查工作机构和队伍建设有待进一步加强，机构需要健全，如株洲和邵阳部分县级人大法制委与内司工委仍是两块牌子一套人马；备案审查工作人员的法律素质和专业素质亟待加强等等。下一步，拟着重从以下几方面加强和改进备案审查工作。

进一步深化对备案审查工作重要意义的认识。备案审查工作是保障宪法法律有效实施的重要举措，是维护国家法制统一的重要抓手，是各级人大常委会的重要法定职权，与立法工作、代表工作、重大事项决定等工作同等重要。我们要主动适应全面依法治国的新形势新任务新要求，从人大常委会履行监督职能、履行职责这个高度进一步提高认识，努力加强和改进备案审查工作。

进一步提高备案审查监督实效。一是要督促规范性文件制定机关依法、及时做好报送备案工作，做到“有件必备”。进一步研究明确备案范围，规范备案行为，规范性文件制定机关要提高报备工作质量，做到应备尽备。二是要加强依职权进行的审查工作，对报备的规范性文件逐件进行审查，做到“有备必审”。进一步发挥人大专门委员会和常委会工作机构的作用，形成审查合力，提高审查质量，推动依职权进行的审查工作向实质化审查转变。同时，要改进依申请进行的审查工作，妥善研究处理审查要求和审查建议，做到件件有办理、有结果、有答复。三是要加大审查和督促纠正工作力度，做到对规范性文件“有错必纠”。对审查中发现与宪法法律相抵触或者不适当的问题，要及时上报全国人大常委会处理；对违反法律法规的，要及时处理，该报告的报告，该督促的督促，该通报的通报，该纠正的坚决纠正，防止久拖不决，切实增强备案审查工作刚性。同时，建立健全人大常委会听取审议备案审查工作情况报告制度。

进一步加强备案审查能力建设。备案审查工作的政治性、法律性、专业性都很强，需要一支高素质的队伍适应工作需要。为此，要加强备案审查机构建设，尽快解决个别地方两块牌子一套人马的问题；要解决个别地方有岗无人的问题，充实备案审查力量，把政治和法律素养高的同志安排到备案审查工作机构，并有针对性地进行培训；要推动省市县三级备案审查信息平台建设，尽快实现与全国人大常委会备案审查平台的互联互通。

（作者系省人大法制委副主任委员、常委会法工委主任）

长沙市人大常委会就“放管服”改革有针对性地开展专题询问,来看看有何亮点?

## 长沙市人大专题询问亮点多

□ 冯国帅

10月30日,长沙市人大常委会围绕“放管服”改革开展专题询问。在询问现场,市人大常委会组成人员和市人大代表精准发问、掷地有声,市人民政府及相关单位负责人据实回答、坦诚相待。会场外,市民通过媒体渠道参与,为人大监督追求实效击掌叫好,为政府敢于自我改革点赞。此次专题询问可谓精彩不断、亮点纷呈。

### 首次聚焦“放管服”改革领域

今年是改革开放40周年,而“放管服”改革与党的十一届三中全会以来市场取向改革的大思路一脉相承,在喜迎改革开放40周年之际,开展这次专题询问,意义非常重大,这也是市人大常委会首次就改革领域的热点有针对性地开展专题询问。

此次专题询问选题准、针对性强,市委高度重视、市人大常委会精心组织。市人大常委会党组书记、主任程水泉确定询问主题、审定询问方案、参与询问筹备中的重要环节、审定拟询问问题。

这次专题询问由长沙电视台进行了全程录播,长沙晚报等媒体进行了重点报道,星辰在线进行了全程网络直播,引起社会广泛关注,当日有13.8万网民通过星辰在线网络直播平台在线观看了专题询问。

### 事先不彩排,闭卷式即问即答

当主持人宣布“专题询问,现在开始”,整个会场顿时安静下来,空气中弥漫着紧张严肃的气氛。

市人大常委会委员、市人大财经委主任委员丁志良首先发问:“我有一个问题,想请市人民政府常务副市长来回答……”随后,市人民政府常务副市长舒行钢细致地回答了提问。丁志良对他的回答表示满意。



长沙市人大常委会围绕“放管服”改革开展专题询问。会上,市人大常委会委员丁志良(上图)首先发问,市人民政府常务副市长舒行钢回答提问。

此次专题询问分为规定询问和自由询问两个阶段。会上,19名询问人以“放管服”改革为主题,结合长沙实际,就简政放权、放管结合、优化服务等方面先后发问19次,提出了27个问题,应询人分别作答。因为时间关系,询问人采用书面提问方式提出3道问题,应询人将在规定的时间内进行书面回答。

规定询问由市人大常委会组成人员担任询问人,

市人民政府副市长和市人民政府部分工作部门负责人担任应询人。规定询问阶段由询问人结合询问主题，向事先约定的应询人提问。综合考虑人民群众的诉求、有关方面的意见、视察调研中发现的问题，这次专题询问选取了市发改委、市经信委、市住建委、市公安局、市交通局、市商务局6个部门的主要负责人参加规定询问。

自由询问由市人大常委会组成人员、市人大财经委委员、市人大代表担任询问人，市人民政府全体工作部门负责人和部分事业单位负责人担任应询人。自由询问阶段事先不约定应询人，由询问人结合询问主题自由提问，随机选取应询人回答。市城管局、市规划局、市工商局、市质监局、市公共资源交易中心、市政务中心6个单位现场接受了口头自由询问，市财政局、市人社局、市国土局3个单位接受了书面自由询问。这些问题主要涉及财政资金使用绩效如何加强、窗口人员收取好处费如何根治、城市占道经营现象如何应对、电梯质量安全管理工作如何加强等方面。

此次专题询问没有彩排演练、没有划定答题范围，更没有“私下沟通”。所有应询人都不知道提问的顺序、提问的内容，完全是闭卷式的即问即答。

专题询问持续了两小时四十分钟，在询问现场，问答双方没有客套寒暄、没有遮丑护短、没有避重就轻。询问人开门见山，问出了深度、问出了水平、问出了压力。应询人坦诚答问，不推卸责任，不回避矛盾，摆出了实情，解释了疑惑，做出了承诺。

有的应询人在答问时坦承，“这类问题确实存在，我对此感到很痛心”，有的应询人诚恳表示，“我们在这方面问题较多，欢迎市人大常委会加强监督指导”。一问一答间，体现了对法律的敬畏、对人民的忠诚和对事业的负责，也使本次专题询问更真实、更有效、更受群众认可。

## 7个月时间认真筹备，回应群众关切

为了做好此次专题询问，市人大常委会及有关委室认真筹备，精心落实专题询问前各项准备工作。从今年4月开始，筹备工作历时7个月，经历征求意见、调查研究、提出问题等阶段。市人大常委会及有关委室通过开展自查、听取情况介绍、了解有关方面意见、实地考察、走访代表和企业、明察暗访、问卷调查、满意度回访八种形式进行了认真筹备。

为了回应人民群众关注的热点难点，在专题询问之前，市人大常委会调取了今年以来“12345”政务服务热线、“市长信箱”中人民群众向市人民政府及相关部门反映的意见、建议和投诉，共计2200余

条意见和建议，打印出来足有500多页。

通过对这500多页的群众投诉进行逐条梳理，发现人民群众反映的诉求主要集中在住建、公安、工商、交通、规划、商务、发改、经信等14个市人民政府组成部门和2个市人民政府管理的事业单位。市人大常委会督促有关单位对涉及这16个单位的所有投诉全部进行回访，对回访不满意的事项进行跟踪督办。这500多页群众诉求，为专题询问的开展提供了很有价值的第一手资料。

为了深入查找问题，探究长沙“放管服”改革工作存在的问题以及努力的方向，市人大财经委联合市统计局社情民意调查中心在全市开展了民意调查，调查对象主要为上述16个单位。调查内容主要涉及权力下放及对其指导监督的工作、行政审批工作流程规范性、行政效能、服务态度等问题。调查对象主要是市人大常委会组成人员、市人大代表、企业管理人员和部分群众。通过电话访问、问卷调查、随机访问等，共完成调查问卷800份。对调查问卷的统计分析，较全面地反映上述16个单位在“放管服”改革工作中存在的主要问题，也为专题询问的开展提供了重要参考。

笔者了解到，此次专题询问提出的问题，是经过深入调查研究、反复甄选、市人大常委会主要领导多次研究后确定的。这些问题的素材来源主要有十个方面：一是全国人大常委会、省人大常委会到长沙调研指导“放管服”改革工作、优化营商环境工作、加强政府诚信建设等工作时提出的意见和建议；二是今年以来长沙市人大常委会组成人员集中视察、主任会议成员集体调研过程中掌握到的与“放管服”改革和优化营商环境有关的情况；三是专题询问前，市人大常委会及有关委室有针对性地开展征求意见、走访代表和企业、明察暗访等工作中掌握到的情况；四是部分市人大代表结合自身感受、认真调研和深入思考后提出的意见和建议；五是部分企业办事人员反映的情况和提出的意见；六是参加此次专题询问的市直单位提供的部分情况；七是民营第三方调查机构对长沙市营商环境的研究报告中指出的问题；八是市人民政府工作部门的自查情况；九是800份问卷调查中反映的一些问题；十是人民群众通过“12345”政务服务热线、“市长信箱”集中反映的问题。这些问题切实反映了群众的呼声、聚焦全市“放管服”改革工作的重点难点，对专题询问有效开展提供了重要参考。

“此次长沙市人大常委会围绕‘放管服’改革工作开展专题询问，坚持以人民为中心、坚持问题导向，有针对性地深入发问，使人大监督有力更有效。”程水泉如是说。■

株洲市人大常委会主任会议围绕城市交通畅通这个群众关注的热点难点问题，提高审议实效，推进人大监督有效开展。

## 主任会议实效是这样“炼”成的

□ 潘庆 文中东

10月9日，株洲市十五届人大常委会第二十六次主任会议听取该市城市交通畅通行动实施情况的报告，会议历时两个多小时。

无论是市人大专门委员会的调研报告、政府工作部门的情况汇报，还是主任会议成员的建议和意见、市人民政府分管副市长的表态发言，都坚持问题导向，以认识问题的勇气、发现问题的能力、解决问题的办法，使这一议题议得深、议得实，形成了推动问题解决的合力，富有成效。这是株洲市人大常委会主任会议提升实效，推进人大监督工作的生动写照。

### 发挥“关键少数”的关键作用

株洲市委书记、市人大常委会主任毛腾飞指出，要倡导领导干部领着干，切实提升干部干事创业的能力本领和担当自觉，对人大工作而言，要通过主任会议成员领着干，努力使人大在审议每一项议题时都充分发挥好作用。

市人大常委会党组书记、副主任刘光跃表示，要切实把握坚持党的领导、人民当家做主、依法治国三者真正打通、有机统一起来，主任会议成员要以身作则，在思想观念、工作落实上真正贯通、连通、畅通，担负“关键少数”的关键责任，发挥“关键少数”的关键作用，一级带动一级，层层传导压力。这些要求在此次主任会议上得到了完美的注解和诠释。

选好监督议题，才能形成合力，取得实效。株洲市人大常委会牢固树立大局意识，紧扣贯彻落实



株洲市人大常委会党组书记、副主任刘光跃，副主任冯建湘等市人大常委会组成人员在白石港与人民路口实地视察。

党中央重大决策部署，紧扣回应人民群众重大关切。交通畅通行动既是株洲市委、市人民政府贯彻十九大精神，落实“一谷三区”总任务、“两个走在前列”总目标要求的重要举措，又是一项民生工程、民心工程。市人大常委会主任会议将交通畅通行动实施情况作为监督工作的重要内容，有利于形成工作合力，为市人大常委会充分、有效地行使职权创造良好的前提。

### “微调研”有图有真相

市人大常委会主任会议成员在发言中表示，2016年以来，全市认真实施交通畅通行动计划，路网工程建设成效显著，交通管理水平不断提升，积极落实人大代表意见、建议，推动了一批路网建设项目开工竣工，成绩显著。同时，常委会主任会议成员也提出了建议。这些建议，既有交通规划编制、交通组织管理、加大落实代表建议办理力度等

宏观的内容，也有主任会议成员根据自身工作经历甚至个人出行的所见所闻，提出的具体解决办法。有的主任会议成员还对变电箱任意占用人行道的现象进行了“微调研”，用手机拍了照片，提出了解决问题的建议，“有图有真相”。

根据主任会议成员的发言，会议对进一步抓好交通畅通三年行动计划的落实，形成初步意见。市委副书记、市人民政府市长阳卫国对此高度重视，希望通过人大监督促进此项工作。市人民政府分管副市长谭可敏表示，将切实抓好市人大常委会主任会议建议和意见的落实，加强督查考核，进一步抓好交通畅通三年行动计划实施。

### 提高专题调研成果含金量

此次市人大城环委向常委会主任会议汇报的调研报告，做到了“两个坚持”。一方面，坚持关口前移。紧密结合议题实际，精心做好前期调研准备，成立调研组，制定详细的调研计划，做到有目的、有内容、有步骤、有要求。调研人员先行进入角色，认真学习与交通畅通行动相关的法律法规、政策文件和专业知识，透彻地掌握衡量工作的“尺子”，准确地把握会前调研的切入点。调研时还吸纳了部分市人大常委会组成人员、具有一定专业知识的人大代表、相关的专家学者参加，做到专业性与众线性相结合，增强调研成果的含金量。另一方面，坚持重心下移，开门搞调研。在开展市人大常委会组成人员专题视察的基础上，市人大常委会党组书记、副主任刘光跃，副主任冯建湘多次深入城区交通堵点，深入建设项目一线，多方面听取人大代表和人民群众的意见，多层面了解情况。通过扎实的调查，最终形成4000多字的调查报告，并附上了翔实的市人大常委会建议加快推进的25个项目进展情况汇总表，为常委会主任会议高质量地审议议题打下了坚实的基础。

### 咬住问题不放松

为真正触及矛盾、解决实际问题，增强人大监督实效，市人大常委会对市交通畅通行动实施情况开展持续监督，常委会主任会议连续两年听取相关情况汇报，通过定期开展“回头看”，抓住问题不放松，边推进、边评估、边改进，确保一抓到底、抓出成效。

为健全完善人大监督工作，市人大常委会将对监督法赋予人大的七种监督形式进行细化实化，既要打好“组合拳”，又要演好“连续剧”，还要用好“方法论”。市人大常委会将通过不断创新监督

方式，把执法检查与听取专项工作报告、问卷调查、综合评议等方式方法结合起来，综合运用明察暗访、跨地域视察检查、专业机构第三方评估等多种形式，提高监督效果；对一些重要事项、一时难以解决的工作，持续发力，充分发扬钉钉子精神，一年接着一年干，咬住问题不放松，问题解决不到位不放过，工作改进不到位不放过；同时，心系大局，讲究方法，通过加强人大监督切实推进政府及相关部门查找问题、研究对策、改进工作。

为使市人大常委会主任会议的建议和意见得到有效落实，市人大常委会通过注重全程督导、注重严格把关、注重公开透明“三个注重”加强跟踪督办，促进问题解决，让人民群众更好地享受改革发展成果。

市人大常委会将主任会议建议和意见向市人民政府交办后，注重加强与政府承办部门的联系，动态了解建议和意见落实进展情况。建立问题清单、实行销号管理，通过跟踪督办、合力督办、挂帅督办等形式，强化督导落实和协调推动，为改进和推动部门工作注入“催化剂”，有效推动问题落实解决。

对政府承办单位敷衍塞责甚至消极应付的，市人大常委会依照法定程序启用专题询问、质询问责等监督手段督促其整改落实，切实做到敢于破难点，勇于碰硬点，问题不解决不罢休，以群众不满意作为衡量监督实效的标准。

市人大常委会有关工作机构及时将主任会议建议和意见、承办部门研究办理情况通过公报、电视、报纸等多种形式向社会公布，充分发挥舆论监督、群众监督的作用，形成监督合力，促进承办部门更好地改进工作。

据了解，此次主任会议后，当天下午，谭可敏副市长就召集市人民政府相关工作部门负责人开会，安排部署如何有效落实主任会议建议和意见。紧接着，市人民政府相继组织16个重点项目现场督查、调度市人大常委会关注项目的推进工作，明确响石广场改造工程、新文化路建设工程加快推进，石峰大桥的维修施工工期由4个月压缩为2个月。日前，市人大常委会关注的人民路与红港路交叉口改造工程已经动工，人民路与白石港路交叉口改造工程即将动工。

在市人大常委会的有效监督下，围绕城市交通畅通这个群众关注的热点，株洲市人民政府各有关部门协同配合，各尽其责，形成合力，推进工作取得实效，彰显了让人民群众更有获得感、幸福感、安全感的决心和追求。

# 聚焦政府债务，守住财政风险底线

□ 张晓明

日前，宜章县十七届人大常委会第九次会议全票通过，废止了15个关于批准县人民政府提请项目工程贷款事项的决定，为财政减轻债务负担近10亿元。县人大常委会委员邓跃强说，这是县人大常委会提高监督实效，彰显监督权威的具体体现。

2016年以来，宜章县人大常委会依法行使监督权，通过做好风险防范和风险化解两篇“文章”，加强政府债务监管，有效地将政府债务规模、债务风险保持在可控范围内，政府债务规模总量较少，负债率较低，偿债资金准备较充分，促进了全县各项工作持续稳步健康发展。

做实财政实力，是做好风险防范工作的重要基础。县人大常委会始终重视加强地方财政运行质量，坚持量力而行、量入为出、有保有压的工作原则，依法做好风险防范“文章”。

县十七届人大常委会第七次会议审议决定，调减一般公共预算中的非税收入58715万元，挤掉财政泡沫，促进县人民政府向上争取政策和资金支持，做实财政收入，提高财政收入质量，提升财政可用实力，夯实防范工作基础。

县人大常委会强化预算监督，推动县人民政府提升财政支出效益。严格执行预算法律法规，建立预算审查联系代表、预算编制工作通报、听取部门意见和建议、人大代表参加预算初步审查会议等一系列制度，提高预算编制的科学性、合理性和前瞻性，进一步加强预算管理，加大预算支出刚性约束；优化财政支出结构，重点保障民生以及重点领域支出，严格控制“三公”经费及一般性支出，降低行政运行成本；坚持量入为出原则，强化预算支出责任，推行预算绩效管理，强化绩效评价结果的运用，提高预算绩效管理的针对性、有效性，提高资金使用效益；强化审计监督，加强对重点支出、重大政策执行及其绩效的监督，拓展审计监督的广度和深度，充分发挥审计在推进财政改革、规范管理等方面的作用。

在此基础上，县人大常委会依法严控政府项目融资规模。加强规范性文件备案审查，依法废止关于批准县人民政府项目工程贷款事项等决定，依法终止审议县人民政府提请的政府购买服务资金纳入财政预算的议案等。坚持有保有压，严控新上项目。2017年以

来，县人大常委会依法终止县人防指挥中心等政府性债务投资项目12个，核减资金15.39亿元。把核减出来的资金全部用于教育、卫生、道路建设、水利建设、精准扶贫等民生民本公益项目。通过合理使用资金，促成宜章县四完小、六完小、养正中学等城区学校的新建和改扩建，增加中小学学位17500个，基本满足了县城学生就学需求，有效化解了大班额现象；促成县人民医院就医环境大改善，县中医院顺利搬迁；促成107国道东、西绕城线、莽山水库、易地扶贫搬迁、棚户区改造等重大项目顺利推进。

在县人大常委会的有效监督下，政府性债务规模控制得较好，但由于历史遗留问题较多，债务负担依然不小。县人大常委会强化监督职权，听取和审议县人民政府关于政府性债务情况的工作报告，多措并举依法做好风险化解“文章”，推动经济高质量发展。为加强对政府性债务化解工作的督促指导，该县成立了化解政府性债务工作领导小组和政府性债务管理办公室，由县人民政府县长任组长，同时，出台相关工作方案、管理办法及风险应急预案，有序推进债务化解工作。

县人大常委会每年在年中和年底两次听取县人民政府关于政府性债务规模情况和偿还情况汇报，督促县人民政府加强债务清理。县人民政府对全县182个行政机关、事业单位及国有企业的政府性债务、PPP项目和政府购买服务形成的财政支出责任相关情况进行全面清理核实，做到底数清、债务明，科学应对。对存量债务制定化债行动计划，做到“一个项目一个化解方案”，细化每笔债务偿还的具体时间、资金来源和方式，逐步降低债务风险。今年1至8月，县人大常委会督促县人民政府还款化解债务共46836.98万元。

同时，县人大常委会积极推动融资平台公司改革转型。2017年8月，县人大常委会专门听取县人民政府关于城投中心改革工作报告，推动城投中心按照政企、事企分离的原则制定改革转型方案。县人民政府将“宜章县兴宜建设投资有限责任公司”更名为“宜章县兴宜建设投资集团公司”，将全县各类融资平台公司划入集团公司管理，接受集团公司统一领导，做大做实集团公司资产，面向市场自主经营，依法规范融资行为。■

# 街道财政预算不再“任性”

□ 杨丹 欧阳琦容

9月21日，冷水江市十二届人大常委会第十五次会议审议通过了街道办事处财政预算审查监督试行办法。试行办法的出台，推动了全口径预算监督向基层延伸，开创了街道办事处财政预算审查监督新局面。



冷水江市街道办事处财政预算审查监督试行办法起草组在浙江温州鹿城区人大常委会考察学习。

该市人大财经委主任委员卿晓晖介绍，街道办事处作为市人民政府的派出机构，虽然不属于一级政府，但直接承担着发展辖区经济和社会管理的职能，其预算是市级财政预算的组成部分，应纳入市级预算管理和市人大常委会的监督范围。

“对街道办事处财政预算进行审查监督，我们已经思考很久了，深感很有必要。试行办法是市人大财经委经过充分酝酿、多方调研、多方征求意见并多次修改后，经市委、市人民政府同意，经市人大常委会审议通过的。可以说是人大监督工作又一次积极推进和向纵深延伸。”卿晓晖说。

如何加强对街道办事处财政预算的监督，冷水江市人大常委会一直持续关注。该市属于新兴工业城市，厂矿企业和城区面积大，城市化水平比较高，城市人口占比大。2016年，冷水江市全力推进乡镇、街道区划调整和行政村合并工作，全市12个乡镇撤销6个，其中被撤销的同兴乡、潘桥乡、矿山乡、毛易镇4个乡镇的总体区划或者大部分区划已经被划入街道办事处，全市16个乡镇与街道被整合为10个，其中4个街道办事处都在原有的基础上不同程度地增

加了地域面积和人口。如何加强对街道办事处财政预算的监督成为人大监督工作的一个重点和难点问题。经过广泛征求意见、查阅法律法规和参考、借鉴外地好经验、好做法，市人大常委会有关负责人意识到，出台一部关于街道办事处财政预算审查监督办法很有必要。

为了做好这项工作，该市人大财经委充分发挥专门委员会的作用，积极利用多方资源和信息，组织委员会和街道人大工委有关人员赴温州等地学习交流。试行办法草案完成后，市人大财经委多次组织部分人大代表与市财政、审计部门以及街道办事处的负责同志召开座谈会、讨论会，围绕如何进一步优化办法草案，使之更符合市情进行了多次修改。期间，市人大常委会主任会议经过多次审议，并向市委进行了汇报，历时半年多，才提交市人大常委会会议审议。

试行办法明确各街道人大工委、市人大财经委、市人民政府财政部门、审计部门的职责。试行办法规定，街道人大工委“承担本街道办事处财政预算、决算的初审和预算执行日常监督及相关专题等工作”；市人大财经委负责指导街道人大工委对街道办事处财政预算审查的监督，并及时将相关情况向市人大常委会报告；市财政部门负责街道办事处预算工作的指导和财政资金运行情况的监管，及时将预算执行中的重大情况向市人大常委会报告；市审计部门要依法对预算执行、决算进行审计监督。试行办法对街道办事处的预算编制、审查和批准，预算的执行和监督，决算的审查和批准以及责任追究进行了细化和明确，其中对违反试行办法规定的行为，由市人民政府及其有关部门责令纠正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法追究责任。

“出台试行办法既是新时代高质量开展人大工作的要求，也是落实预算法，进一步加强预算审查监督工作的必然选择。”冷水江市人大常委会主任易振说，试行办法的出台，有效改善了街道办事处财政预算审查监督乏力的现象，为加强街道人大工作、丰富街道人大工委履职、发挥其作用拓展了空间，提供了途径，有利于进一步提升全市人大监督工作水平和财政预算审查整体水平。■



# 临武县：移动办公系统让公文“跑起来”

□ 王钟洪

听说临武县人大机关已经启动移动办公系统，进入了移动办公时代，笔者决定去看看。

“确有其事。”面对探询，临武县人大常委会办公室主任杨飞说，这个系统包含了日常工作的办公、办公文、办会、申请、审批等各项功能，实时在线办公是这个系统的主要特点。只要把办公系统软件安装到平板电脑或手机上，不管是出差在外，还是调研、视察、会议间隙，随时可以处理公务，方便快捷。

随后，笔者跟着杨飞利用移动办公系统进行了一次发文收文处理的体验。只见他登录系统，点开应用。接着，笔者看到电脑显示屏上出现一张表格，与纸质的发文处理单是一样的。

“填好表格，上传附件（拟好的文件资料），提交办理，选定办理人（办公室主任拟办意见）。”笔者发现，到了这一步，收文的工作人员只用了几分钟，就完成了手头的工作。马上，杨飞的手机收到短信，提醒有收文信息需要处理。杨飞在手机上打开文件，用一两分钟看完文件，写了一条拟办意见“呈雷剑才、李国瑞同志阅示，建议由常委会联工委办理，并传机关全体同志传阅”，写完，点击保存，选择下一个办理人李国瑞。不到三分钟，李国瑞回复：同意，转雷剑才。不到十分钟，雷剑才回复：同意，转回给值班室收文办理人员。两分钟后，文件转到县人大常委会联工委，并转给县人大机关全体干部职工传阅。

杨飞告诉笔者，按照传统做法，文件在不同的领导手上流转，再转到常委会联工委办理，最后转全体干部职工传阅，整个流程最快也得两周。如果文件办理传阅过程中有人出差、培训、下乡、调研、视察、开会等等，可能需要更长时间，但是有了这个系统，一般不会超过三个小时，文件就能传阅完毕。

这个办公系统用网络签收代替了人工流转，有关人员随时接到信息，都可以处理文件。“跟过去比起来，文件处理速度提高几十上百倍。文件一旦发出去，所有人都可以同时阅读，不再需要排队等候。”杨飞说。

杨飞表示，这套移动办公系统的优势主要体现在，避免了打不完的电话，避免了文件长时间传不完及各种审批长时间无法完成等“公文旅行”现象。在这个系统中，只要简单的设置好，一键点击，立即



临武县人大机关引进移动办公系统让公文“跑起来”。

全部送达，而且通知阅读情况即时反馈，还有短信提醒功能，确保使命必达。收文上传后，传阅可以多人同步进行，领导随时可以签批，确保不见面也能把审批流程全部走完。同时，通过网上办文办会，文件资料、会议资料全部以电子文档的形式传送，不再需要印刷纸质文件资料，印刷费用自然节省下来了。此外，这个系统还提供了文件柜功能，使用者可以把有用的文件保存到文件柜的个人文件夹中，随用随查。

“为何要建立这个系统呢？”对于笔者的提问，杨飞表示，作为机关办公室工作人员，深受传统办公模式的困扰，有时候一两分钟就能办好的事，由于碰不到领导，找不到人，就得挂在那里，推动不下去。杨飞说：“按照全国人大常委会、省市人大常委会有关机构关于人大信息化建设的规划和要求，我们很快引进了这个移动办公系统。”

“快捷、高效，使用体验十分畅快。”县人大常委会办公室工作人员的一句话，表达了县人大机关干部对这个系统的欢迎。因为有了这个办公系统，机关内部各种通知再也不用打电话，发文收文各种审批再也不用一等再等，紧急公文再也不会因为领导外出而耽误。

“开启全新的办公方式，才能适应新时代的新要求。”县人大常委会副主任李国瑞说。笔者了解到，这套系统启用以后，县人大机关每年仅印刷费用就能节约将近4万元。■

# 嘉禾县：审议意见面对面交办

□ 曾建生 曹 娜

10月25日，嘉禾县人大常委会召开专题交办会议，就县人大常委会对县教育局、国土资源局、审计局、经济科技商务局、环境保护局五位局长履职情况报告的审议意见及主任会议关于全县食品安全工作的建议函，由县人大常委会主任邓泽佳向县人民政府及相关部门负责人进行面对面交办，改变了过去由县人大常委会办公室简单印发一个审议意见或建议函交办的惯例。会议要求，相关部门在收到审议意见和建议函后，1个月内向县人大常委会书面报告整改方案，6个月内向县人大常委会报告办理情况。

为加强对县“一府两院”有关工作人员任后履职情况的监督，嘉禾县人大常委会按照人事任免办法和关于对县人民政府、县人民法院、县人民检察院有关工作人员履职情况进行满意度测评的办法，近几年来每年都要把听取和审议县人民政府工作部门负责人履职情况报告列入年度工作要点。年初，由县人大常委会会议以投票方式确定3至5名政府工作部门负责人作为报告对象，向县人大常委会报告其依法执行职务、贯彻宪法和法律法规以及廉政勤政方面的情况。县人大常委会组成人员按照满意、基本满意、不满意三个等次对其进行满意度测评，同时针对存在的不足和问题形成审议意见进行交办，取得了较好的效果。



嘉禾县人大常委会主任邓泽佳向县人民政府相关部门负责人交办履职情况报告的审议意见。

5月31日召开的县十七届人大常委会第十四次会议，确定县教育局、国土资源局、审计局、经济科技商务局、环境保护局负责人向县人大常委会报告履职情况。为确保客观公正，县人大常委会组成5个履职情况调查组，通过查阅资料、个别谈话、召开座谈会等方式，对5个部门负责人履职情况进行广泛深入的调查走访，做到实事求是评价，讲成绩恰如其分，讲问题切中要害，提建议切实可行。9月27日，县十七届人大常委会第十六次会议听取和审议了县教育局等5个部门负责人履职情况的报告。为改变过去简单交办、个别部门负责人对交办意见应付了事的现象，县人大常委会主任会议明确，今后对所有县人大常委会会议审议意见和主任会议建议函，都召开专题交办会实行面对面交办。

“监督不是找麻烦，也不是唱反调，更不是不信任，而是为了更好地促进部门工作。执行人大的决定、接受人大的监督、办理人大交办的意见，是县人民政府及其工作部门应尽的职责，任何应付回避甚至对立的态度都是对人民的不负责、对法律的不尊重。”邓泽佳表示，县人民政府及相关部门对县人大常委会的审议意见和建议函是否扎实认真地抓好整改落实，直接体现其为人民服务的态度，直接影响人大监督的实效。采取召开专题会议形式进行交办，旨在与县人民政府及有关部门负责人零距离讨论问题，面对面沟通协调，促使审议意见和建议函提出的意见和建议真正落到实处，推动解决实际问题。希望县人民政府及其相关部门高度重视、积极配合、大力支持，共同把常委会审议意见和主任会议建议函办理好，落实到位。

“通过参加今天的会议，我深切地感到，这既是审议意见交办会，也是沟通协调会、鞭策督促会，我们将自觉接受人大监督，认真落实人大交办意见，进一步改进相关工作。”县人民政府副县长郭庆锋表示，县人民政府及相关部门将高度重视县人大常委会审议意见、主任会议建议函的办理工作，虚心听取、认真研究，并以此指导和改进工作，针对提出的意见、建议，认真剖析原因，制定整改方案，研究整改措施，及时整改到位。■

# 资兴市：学习实施宪法成为“时尚”

□ 郭小明

“曾玉梅 94 分，申志明 92 分，李康华 91 分，王周明 90 分……全市 189 名市人大代表全部参加考试，平均得分 88.5 分。”这是 9 月 20 日资兴市人大常委会联工委主任黎先仪，向市人大常委会主任会议汇报全体市人大代表参加宪法知识考试成绩的一幕，也是资兴市人大常委会积极推动宪法学习和贯彻实施的生动缩影。

今年 3 月 11 日，十三届全国人大一次会议通过并公布了《中华人民共和国宪法修正案》。为迅速贯彻实施宪法，资兴市人大常委会高度重视，根据中共中央关于深入学习宣传和贯彻实施《中华人民共和国宪法》的要求，制定了相关工作方案，并结合资兴实际，用一套行之有效的“组合拳”高质量地推动宪法在资兴的学习宣传和贯彻实施，全市上下形成了尊崇宪法、维护宪法、执行宪法的良好局面。

资兴市人大常委会改变以往的宣传方式，除在市人大机关每周例会上组织全体干部原原本本学习宪法外，还与资兴市委宣传部、市委法治办等单位在市人民广场开展了“资兴市 2018 年宪法宣传月活动启动仪式”。通过悬挂横幅、摆放展板、发放宣传资料、开展宪法知识抢答、解答群众法律咨询等方式，全方位宣传宪法，使广大市民了解宪法修改的核心要义和主要内容，营造了市民学习宪法的良好氛围。

为带动群众学习宪法、知晓宪法，从今年 3 月开始，市人大常委会将宪法学习和贯彻实施融入人大代表“联系群众、服务群众”主题实践活动之中，通过代表走访选民进行广泛宣传，提高群众的宪法意识，推动宪法的贯彻实施。

兴宁镇黄鹤仙村莲花塘组村民欧亚南告诉笔者：“我看电视知道我国修改了宪法，但具体修改了什么内容，不是很清楚。通过欧光明代表的走访讲解，我现在知道了宪法修改的主要内容和重大意义。”

提高市乡两级人大工作者和人大代表的依法履职水平，是资兴市贯彻实施宪法的重要举措。4 月 28 日，资兴市人大常委会邀请郴州市委党校副教授谭礼塘授课，为市乡两级人大工作者讲解宪法的基本原理、新中国宪法的发展历程和影响宪法权威的主要因素，重点讲解 2018 年宪法修正案的主要内容，

使市乡两级人大工作者的宪法意识得到进一步加强。7 月 24 日至 25 日，市人大常委会还利用听取市级国家机关上半年工作情况汇报的机会，对全体市人大代表分片进行了宪法知识培训和考试。



资兴市人大常委会与市委宣传部、市委法治办等单位在市人民广场举行“资兴市 2018 年宪法宣传月活动启动仪式”。

“通过参加市人大常委会举办的宪法知识培训和考试，使我真正懂得了此次宪法修改的重大意义和精神实质，更懂得了人大在推动宪法贯彻实施中的地位和作用，为我进一步履行好代表职责打下了坚实的基础。”市人大代表李方平说。

按照修改后的宪法第二十七条第三款“国家工作人员就职时应当依照法律规定公开进行宪法宣誓”的规定，资兴市人大常委会修改完善了宪法宣誓制度实施办法，并在 7 月 3 日召集市“一府一委两院”办公室主任，举行了建立宪法宣誓制度实施办法部署会议，以推进宪法宣誓制度在资兴落地生根。目前，市人民政府、市人民法院、市人民检察院已各自实际制定了宪法宣誓制度实施办法。市人民政府办公室主任李向东说：“以前，只是人大选举任命的干部需要向宪法宣誓，现在政府任命的干部也要向宪法宣誓了，这样可以有效地彰显宪法权威。”

今年 4 月以来，资兴市人大常委会督促资兴电视台和有关媒体，对全市学习宣传和贯彻实施宪法的相关活动和典型事例进行了集中宣传报道，全市上下形成了学习宪法、宣传宪法、贯彻宪法的浓厚氛围。■

桂阳县人大常委会严格依法履职，在增强履职实效、突出代表主体地位、加强自身建设上不断下功夫，推进人大工作高质量发展。

## 桂阳县：人大工作高质量发展进行时

□ 刘卫东

10月10日，中共桂阳县委批转了《中共桂阳县人大常委会党组关于扎实推进新时代桂阳人大工作高质量发展的实施意见》，从突出政治建设、严格依法履职、创新代表工作三个方面提出20条意见。这是桂阳县人大常委会深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，落实全省市县两级人大常委会负责同志学习班精神的重要举措，也是该县人大常委会积极履行职权，推进人大工作高质量发展的一个缩影。



桂阳县人大常委会组织市、县人大代表集中视察县教育工作。

### 助推发展有作为

9月27日，桂阳县十七届人大常委会第十六次会议审议通过了关于打好污染防治攻坚战，建设生态强县的决定，率先在郴州的县级人大中作出关于生态环境保护工作的决定。

县人大常委会坚持民有所呼、我有所应，去年以来，共作出决议决定10项，听取和审议专项工作报告35个，组织和配合上级人大常委会开展执法检查、调研视察等83次。

一方面，县人大常委会紧紧围绕三大攻坚战以及县委中心工作依法适时作出决议决定，推动县委重大决策有效落实。2017年5月，县人大常委会审议通过关于实施产业强县战略、发展家居智造产业的决议，得到全县上下的普遍好评。县人民政府及相关部门认真贯彻落实人大决议，促成总投资200亿元、年产值300亿元、年税收20亿元的广东家居行业全产业链条项目签约落户桂阳，成为郴州市第一和目前唯一的全产业链条招商成果。

另一方面，县人大常委会把事关全局性、普遍性、关键性的问题列入重点监督范围，盯住问题不放，对整改落实不及时、不到位、人大代表和群众

不满意的问题持续跟踪监督，直到问题解决为止。今年，县人大常委会聚焦打击毒品犯罪持续开展跟踪监督，推动桂阳县打击毒品犯罪工作综合考核由2016年度的全市倒数第1名上升到2017年度全市第2名。2018年上半年打击毒品犯罪民调工作较上年度上升了69位，排全省第8位。县人大常委会对一些领导重视、群众普遍关注的热点难点问题采取多种措施进行全面监督。比如对群众关注的环保问题，县人大常委会采取听取和审议专项工作报告、开展专题调研、组织集中视察等方式进行有效监督，推动了有关环保问题的落实解决。

同时，县人大常委会坚持党管干部与依法任免有机结合，做到了依法按程序任免干部，并注重加强对人大选举任命干部的任后监督工作。县人大常委会每年从国家机关工作人员中抽取20%开展履职情况调查。通过组织履职调查、听取审议履职情况报告等方式，对被调查人员履职情况进行全面客观的评价，将评价意见报送县委作为干部考评的重要依据。2017年以来，县人大常委会共对县人民政府2名副县长、政府组成部门10名局长、县人民法院

2名副院长、县人民检察院2名副检察长进行了履职情况调查，有效加强了干部的任后监督，收到了良好的社会效果。

## 代表工作有特色

县人大常委会高度重视代表工作，从提高代表履职能力、加强代表履职保障、加大履职监督力度等方面着手，发挥代表作用，促进代表工作取得实效。

今年7月，桂阳县人大常委会组织66名市、县人大代表围绕全县教育发展问题进行了集中视察，提出的视察意见被县委采纳，督促政府相关职能部门高效履职，大大加快了化解教育大班额的工作进程。

县人大常委会有关工作机构每年组织县人大代表进行集中学习培训，督促乡镇人大组织人大代表开展履职培训，每年为县、乡人大代表订阅《人民之友》等学习资料。通过形式多样的学习培训，促进代表履职能力提升。

为保障代表履职，2017年2月，县委常委会议就代表履职经费保障问题进行了研究，将代表履职经费纳入县财政预算。同时，该县将驻桂省、市人大代表履职经费，县人大常委会组成人员、县乡人大代表活动经费和培训经费，无固定工资收入的人大代表误工补贴经费都纳入县财政预算。

“经费有保障，代表履职没有后顾之忧，履职劲头更足了。”桂阳县人大代表、白水瑶族乡人大主席雷亚钊说。

为促进人大代表和人民群众的密切联系，县人大常委会深入开展“双联”活动，要求常委会组成人员每季度走访联系人大代表1次以上，每位人大代表结对帮扶贫困户1户以上，帮扶1个乡村振兴示范村和村民小组；同时，积极推行代表建议、意见网上办理，建立健全县人大常委会主任、副主任牵头重点督办机制、代表建议办理情况报告和评议机制。今年7月，县十七届人大常委会第十五次会议听取和审议了县公安局等5个部门办理代表建议的情况报告，通过面对面办理代表建议的方式，有效推动代表建议的落实解决。

为加强对代表履职的监督，促进代表作用的有效发挥，县人大常委会制定了人大代表履职考核办法，建立健全代表履职登记制度和不胜任代表退出机制。去年以来，全县共有5名县人大代表因履职考核不胜任被劝辞。同时，积极推进县乡人大代表定期向原选区选民报告履职情况制度，要求县乡人大代表任期内向原选区选民述职一次，自觉接受原选区选民、群众的监督。

“通过完善代表履职考核机制，让代表认识到干

与不干不一样、干好干坏不一样，使代表工作既有了压力，也有了动力，为代表工作注入了生机和活力。”县人大常委会联工委主任陈立波说。

## 人大工作有实效

桂阳县人大常委会主动适应新时代人大工作形势，把加强自身建设作为人大依法履职的重要保证。

县人大常委会旗帜鲜明讲政治，充分发挥党组领导核心作用和党支部战斗堡垒作用，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，用新思想武装头脑，统揽工作全局。督促代表们在学懂弄通做实上下功夫，把学习成果转化为推进人大工作的强大精神动力。

今年7月，县人大常委会有关工作机构起草完善了常委会会议、主任会议、专门委员会、工作委员会、街道人大工委、乡镇人大、代表工作七个方面的工作规程，有效提高了县乡人大议事质量和工作水平；同时，对县人大常委会党组理论学习中心组学习、主题党日等15项机关党建制度和财务管理、公务接待等12项机关管理制度进行修订完善，有效推动了人大工作制度化、规范化。

同时，常委会积极推进县乡人大建设。县人大增设了法制委、财经委两个专门委员会，在县人大常委会联工委设立人大代表服务中心，公开招聘工作人员2名。配齐配强县人大常委会工作机构副职和乡镇人大主席、副主席，街道人大工委主任、副主任。今年5月，县人大常委会首次组织全县乡镇人大主席、街道人大工委主任到全国人大培训中心北京小汤山培训基地参加履职培训，提升了基层人大工作者的履职素养和水平。

为了让代表履职有阵地、活动有场所，让选民群众能及时向代表反映诉求，2017年5月，县人大常委会制定了关于进一步完善创建人大代表联系群众工作室的指导意见，统一规范建设驻乡镇、街道的代表联系群众工作室和驻村的代表联系群众工作站。如今，全县22个乡镇、街道和398个行政村（居委会）都建立了设施齐全、制度完善、标准统一、档案规范的代表联系群众工作室（站），实现了代表联系群众平台建设全覆盖。

2017年8月，桂阳县人大常委会还投入160余万元建设了县人大常委会门户网站、微信公众号、“双联”互动平台、代表建议办理系统、代表履职评价系统、干部人事任免和任后监督系统、规范性文件备案审查系统、履职通手机App、OA协同办公系统、电子阅文和表决系统、移动会议视频系统，运用互联网技术和信息化手段推动人大工作提质增效。■

# 一次特别的办理见面会

□ 蔡小平 蒋云

9月14日，东安县人社局召开县人大代表建议办理工作见面会，面对面征求人大代表对建议办理工作的意见。市人大常委会副主任唐新柱及常委会联工委负责人、县人社局领导班子成员等参加会议，领衔提出建议的4名县人大代表应邀出席会议。

“刘妍代表，您提出的关于妥善处理县内特岗教师养老保险问题的建议，我们组织专人进行了办理，县委、县政府十分重视，9月3日县委常委会议对此进行了专题研究，原则同意将服务期内的特岗教师纳入机关事业单位养老保险系统，由我局与教育局、编办等部门制定具体操作办法。您对办理结果是否满意？”东安县机关事业单位社会保险站站长唐文琼首先就办理情况当面答复代表。

“县委、县政府这么重视我们提出的建议并及时落实特岗教师的养老保险问题，相信老师们会很高兴，我对办理结果十分满意。”县人大代表刘妍说。

东安县十七届人大三次会议共收到代表议案和建议124件，通过整理归纳，3月中旬，人大常委会将代表议案和建议交由县人民政府和有关部门办理。4月18日，县人民政府召开议案和建议办理工作交办会，具体安排部署办理工作。为了规范代表议案和建议办理工作，使之落到实处，取得实效，市人大常委会出台了人大代表议案和建议、批评、意见办理工作考核细则，并制定了办理工作考评方

案，明确了各承办单位的职责、办理要求、时限和考核内容，其中最重要的一个考核内容，就是办理结果的认定，分值占50分。这意味着，建议办理好不好，人大代表说了算。

今年县人大会期间，县人大代表提出涉及人力资源和社会保障工作的议案（转建议办理）4件。为此，县人社局召开了这次特别的办理见面会。

为确保代表建议办理见实效，县人社局以提高办理质量为总抓手，把办理工作纳入重要议事日程。成立了代表建议办理工作领导小组，并及时召开专题会议安排部署，强化办理工作规范化建设，严格建议办理工作程序。首先是归口统一办理机构，明确局法规信访室主管办理；其次是明确办理答复时间，要求相关承办股室在规定时间内将答复意见初稿交局法规信访室汇总；再次是规定办理程序，要求各承办单位、承办人根据代表建议的内容，在认真分析的基础上深入基层调查研究，掌握第一手材料，提出办理方案，拟定建议答复材料初稿交局法规信访室审核、修改，再经局长办公会议确定；办理完成后，由责任人拟写书面答复，交分管领导审查修改，报局长办公会议审定后，再由局法规信访室按统一格式，整理、核对、印制答复件，最后分发送达提出建议的人大代表。因为办理工作抓得扎实，程序规范，效果好，得到了代表的一致好评。

“办好人大代表建议是我们的职责所在。”县委组织部副部长、县人社局局长郑剑在表态发言时说，此次该局承办的4件建议，代表均对办理情况表示满意，他们将以这次见面会为契机，进一步做好人大代表建议办理工作，交一份满意的答卷。

“县人社局对人大代表的建议办理工作有章法有实效，今天的办理工作见面会有新意，值得推广。”唐新柱说，县人社局要以人大代表建议办理为契机，切实解决农民最关心的问题，如企业用工、保险、医保、人才引进等方面存在的问题。■



东安县人社局召开县人大代表建议办理工作见面会，面对面征求人大代表对议案和建议办理工作的意见。

为加强履职监督，促进代表作用发挥，近期，津市市、南岳区、湘乡市、天心区、龙山县等地陆续开展人大代表向原选区选民述职活动。

## 代表履职怎么样？选民说了算

### 津市市药山镇：选民询问和测评让代表出汗



“我镇部分偏远村还有一些‘断头路’没有硬化，请问雷代表，你准备怎么做？”9月27日，在津市市药山镇棠华铺社区召开的津市市第89、90选区市人大代表述职评议会上，选民向市十七届人大代表、药山镇卫生计生监督所主任雷秋霞提问。这也是药山镇全面开展人大代表述职评议工作的一个缩影。

在述职会上，雷秋霞与镇人大主席卜明华、棠华铺社区主任朱红勇三位市人大代表分别向原选区130名选民代表述职，全面汇报其当选代表以来在本职工作、代表履职、助推脱贫攻坚等方面的情况。选民代表认真听取了代表的述职报告后，面对面地向代表提问，代表们一一作答并接受满意度测评。

为充分调动代表履职的积极性，准确掌握代表的履职情况，今年以来，药山镇人大根据津市市人大常委会的要求，将人大代表向原选区选民述职作为全年工作重点。为确保述职评议工作顺利开展，镇人大主席团制定了人大代表述职活动方案，明确述职评议的操作流程和组织步骤，严格按照代表述职、现场评议、投票测评、公布结果等环节进行。述职评议结束后，述职的人大代表要针对选民代表提出的意见、建议形成具体整改方案，由镇人大主席团督促其整改落实到位，适时向选民通报反馈意见和整改结果。

市人大代表朱红勇说：“面对面接受选民的询问和评

议，让我出了一身汗，以后要更加认真履职，不能辜负选民的期望。”

“人大代表是人民群众的代言人，述职评议为代表与选民搭建了一个很好的沟通和交流平台，将更好地促进代表履职，希望镇人大主席团持续、扎实开展好这一活动。”药山镇党委书记胡永乐说。（任有为 龙铮奇）

### 湘乡市东郊乡：履职有汇报 询问有回音

近日，湘乡市东郊乡开展人大代表向原选区选民报告履职情况活动。湘乡市人大代表陈钧武、李江、易红葵分别向机关综合选区的选民报告其履职情况，该选区100多位选民代表、湘乡市人大代表东郊小组的全体代表参加活动。

陈钧武等3位市人大代表向原选区选民代表和东郊乡其他市人大代表汇报了自己在履行代表职责、联系选民、服务选区、遵纪守法等方面的情况，分析了存在的问题与不足，提出了改进措施。选民代表就教育教学、环保、乡镇经济发展等问题进行了现场提问，代表们一一回答。

会上，选民对人大代表重视自身能力提高，自觉履行职责，主动走访基层了解社情民意，积极反映民众关心的热点问题等给予充分肯定，并现场对3位人大代表的履职情况进行了满意度测评。测评结果显示，3位代表的满意率均为100%。（黄莉萍）

### 天心区青园街道： 选民对代表述职投“满意票”

10月31日，长沙市天心区青园街道第69选区人大代表述职报告大会在中铁十二局集团第七分公司召开，天心区第69选区的人大代表和50多名选民代表参加会议。

会议由青园街道人大工委主任何理萍主持，街道办事处主任张毅作了动员讲话。会上，杜湘豪、向志武两

位区人大代表分别向选民代表报告了当选人大代表以来所做的工作和下一步履职的重点。选民代表就群众关心的问题向代表进行现场提问，并对代表所做的工作进行评议。

会议现场，选民代表还对代表的履职情况进行了民主测评。从测评结果看，选民群众对两位人大代表的履职情况充分肯定，均给予满意评价。

此前10月16日，青园街道第75选区人大代表述职大会在湘园社区五楼会议室举行，李丽、熊明德、裴尧3位代表向原选区选民代表述职并回答询问，接受民主测评。

(何理萍)

### 南岳区南岳镇： “代表当得怎么样？选民最有发言权”



9月20日，在衡阳市南岳区南岳镇荆田村村级活动中心会议室内，南岳区第32选区人大代表履职情况报告会正在举行，会场气氛非常热烈。

在听取了人大代表的述职情况报告后，选民代表积极提问，人大代表逐一答复和说明。这是自2016年区人大常委会换届以来，首次组织区人大代表通过会议方式向原选区选民代表报告履职情况。

南岳区人大常委会依法制定下发了关于人大代表报告履职情况的实施方案，确定分年度组织部分区人大代表通过会议方式报告履职情况。

为提高广大选民的知晓度，在区人大常委会的统一组织协调下，相关选区对外发布了公告，公开征集参加履职情况报告会的选民代表，并提前将参会选民代表名单进行公示。在区、镇两级人大的统筹安排下，9月19日至20日，荆田村、烧田村、黄竹村、水濂村等5个选区相继召开区人大代表履职情况报告会，参会选民代表均在30人以上。区人大代表左传益、樊艳勇、谭水源、彭新艳、易东耘等分别在各自原选区向选民代表述职，实事求是汇报其执行代表职务、履行岗位职责、遵守党章法纪情

况及存在的不足和工作打算，并回答了选民代表的现场提问，接受民主测评。从测评结果来看，选民代表对代表履职情况充分肯定，部分代表的称职票达到100%。

“通过履职情况报告会的形式，让我们了解自己投票选举出来的代表究竟做了哪些实事，做得好不好，这种方式很好。代表当得怎么样？选民最有发言权。”参会的选民代表汪美田说。

南岳区人大常委会主任胡显西表示，区人大常委会还将组织其他选区部分代表继续开展向原选区选民述职活动。

(曾宋招)

### 龙山县华塘街道： 首次组织县人大代表回原选区述职

11月14日，龙山县十七届人大代表、华塘街道留繁社区党支部书记穆代华迎来一场特殊的考试——向选民代表汇报履职情况，接受选民代表的现场测评。这是华塘街道人大工委第一次组织县人大代表回原选区向选民述职。

述职测评会上，穆代华主要围绕本职工作、依法履职、走访联系选民和为民代言等方面向选民代表报告了履职情况。随后，选民代表按照优秀、满意、基本满意、不满意四个等次，采取无记名投票方式对穆代华的履职情况进行了满意度测评。结果显示，穆代华获优秀票99票，满意票1票。

“我曾在社区工作20多年，第一次看到县人大代表深入原选区向选民述职。代表述职内容接地气、连民生，我们提出的意见，代表虚心接受，为这种方式点赞。”选民代表蒋梦东说。

为促进代表向原选区选民述职工作，华塘街道人大工委印发了人大代表回原选区述职实施办法、人大代表接受选民测评考核办法，要求人大代表面对面接受选民评议。对于选民不满意的地方，人大代表要在一年内完成整改。评议结果将作为代表评先评优和连任的重要依据。

华塘街道人大工委明确了代表述职测评得优秀票、满意票和基本满意票之和在参评人数60%以下的，述职测评不予通过，下年度再次进行述职测评；得不满意票在参评人数50%以上，且群众反响差的，建议其辞去代表职务或报请县人大常委会启动罢免程序。

华塘街道人大工委今年还将在皇仓坪社区、官渡口社区、华塘坝选区、螺蛳滩选区开展人大代表回原选区向选民述职评议活动。

(周明斌)

栏目主持 / 王美华





吴爱民在农村调研。

## 爱民代表的为民情怀

□ 石耀军 潘 恽 龚洵芳

吴爱民，年过半百，2012年、2017年连续当选为娄底市四、五届人大代表，现任冷水江市发改局局长。他立足本职，真情为民，受到了人民群众的称赞。

### 勤履职，建言献策为人民

“一名称职的人大代表，必须依法履行代表职责，充分发挥代表作用。”这是吴爱民常说的一句话。几年来，他积极围绕服务全市经济建设和社会各项事业发展，深入调查研究，掌握社情民意，主动与相关单位、乡镇街道联系沟通，深入基层群众中走访，了解群众最需要的是什么、真正的困难在哪里。通过广泛调研，吴爱民掌握了第一手资料，在市人大会议上认真履行代表职责。吴爱民每年参加市人大会议代表团审议各项工作报告时都踊跃发言，并且提出真知灼见。在今年1月初召开的娄底市五届人大二次会议上，吴爱民作了“提升经济发展，需要加大引才力度”的审议发言，他建议政府进一步重视人才队伍建设，相关部门要着力解决好人才的住房等现实问题，真正做到引进人才、重用人才、留住人才，最大限度地发挥人才的作用。他的发言受到了好评。

吴爱民还就经济社会发展等问题，积极向市人大常委会提出高质量的建议。2001年3月，冷水江市境内的原利民煤矿破产关闭后，湖南华润集团成功竞买采矿权、土地使用权，组建新利民煤矿，但一直处于停产状态，受损的房屋、农田、水利、生态等得不到赔偿、修复，存在巨大的安全隐患和不稳定因素。2017年1月，吴爱民在娄底市五届人大一次会议期间提交了《关于解决冷水江市利民煤矿破产关闭遗留问题的建议》，引起了娄底市委、市政府的高度重视。2017年5月，娄底市召开全市煤矿污染治理和生态修复工作会议，要求对全市关闭煤矿矿井废水排放情况进行全面调查，制定方案，列出清单，按照谁污染谁治理、分工负责的原则，进行全面整治。冷水江市委、市政府精心部署，市国土部门制定了《冷水江市关闭矿山地质环境恢复治理及备用金退付工作实施方案》，环保部门编制了《利民矿区关闭退出环境综合治理工程实施方案》，对包括利民煤矿在内的关闭矿山实施废渣治理、土地复垦、地质灾害治理、河道治理、植被生态恢复等工程项目，积极争取上级支持。部分项目已通过省级评审，利民煤矿历史遗留问题将得到有效解决。

## 走基层，访贫问苦解民忧

“民有所呼，我有所应，民有所需，我有所为。”这是吴爱民履职的座右铭。他多年主持起草国民经济和社会发展规划执行情况报告，向冷水江市人大会议报告，其中社会事业、民生福祉始终是报告中着墨最多的内容。

2017年7月20日，冷水江市人大常委会启动人大代表向人民群众“送政策、送温暖、送法律”的“三送”主题活动，吴爱民积极响应号召，带领市发改局帮扶工作队在驻点村——中连乡南官村围绕脱贫攻坚主题，积极向人民群众送政策释民惑、送温暖解民困、送法律促和谐。南官村矛盾纠纷错杂，在上届村支两委换届选举中，南官村是冷水江市唯一没有选举成功的村。吴爱民参与指导，2017年6月，南官村严格按照法定程序选出了新一届村支两委班子，村级事务逐步走上正轨，老百姓心齐气顺了。他帮助筹措资金110多万元，通村公路拓宽改造、蔬菜产业基地建设、环境卫生整治等项目一一铺开，解开了村民们压在心里十年的旧疙瘩。他扎实开展“一对一”结对帮扶活动，真心关怀困难群众，帮助他们解决急事、难事。南官村村民段某芳有精神疾患，需长期住院，是低保贫困户，吴爱民多次走访慰问，自己掏钱帮她办理了医保。村民段某学是个单身汉，长期在外打零工，体弱不能做重活，又是无房户，吴爱民前往新化县，联系办养殖企业的朋友，为他谋得了一份较为稳定的工作，同时还为他申报农村危房改造计划，选地基，解决水、电安装等难题，段某学有望在今年年底搬进新居。

## 巧谋划，善作善成促发展


吴爱民深知，立足本职干事创业，是对一名人大代表的基本要求。他所在的发展改革部门是综合经济管理、宏观调控的部门。面对近年来金融危机余波尚未彻底消除、全球经济恢复增长缓慢、国内经济发展面临“四期叠加”（编者注：四期指增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期政策消化期、新的政策探索期）的现状，他站在服务冷水江转型发展大局的角度，积极主动为党委、政府当好参谋助手。他坚持把项目建设作为撬动经济社会高质量发展的总抓手，一个一个地谋划，一个一个地争取，一个一个地推进，在争取全国资源枯竭城市转型政策延期、省级循环经济试点县市、锡矿山转型发展建设传统矿区环境整治生态修复示范区、锡矿山独立工矿区改造搬迁、金竹山采煤沉陷区综合治理等重大政策及项目补助资金方面，取得了喜人的成果，为冷水江经济社会可持续发展增强了后劲。

“抓项目就是抓发展。”2012年来，吴爱民率领冷

水江市发改局，连续多年精心组织开展“项目建设推进年”“项目建设大比拼”活动，全市累计实施了800多个重点项目，沪昆高铁、娄新高速、冷钢30万吨不锈钢复合板、耀华冷耐异地搬迁、新城大桥、锡矿山地区历史遗留砷碱渣无害化处理生产线、滨江公园等一大批重点项目纷纷竣工，有力地促进了冷水江经济社会的发展。

素有“世界锡都”之称的锡矿山，是国家批准的湘江流域重金属污染治理五大重点区域之一、省政府“一号重点工程”第一个“三年行动计划”的五大重点区域之一，历年来，党中央、国务院和省委、省政府主要领导都十分关注。省委书记、市人大常委会主任杜家毫在2013年8月、2015年8月两次视察锡矿山，要求“加大锡矿山地区综合整治与转型发展力度，促进‘世界锡都’安全发展、绿色发展，打造‘两型社会’建设示范区”。根据冷水江市委、政府部署，吴爱民组织开展了前期调研、专题汇报、项目谋划、规划编制和中央投资项目申报等工作，并在短期内组织起草了锡矿山地区创建“两型社会”建设示范区的基本思路，撰写了向省发改委、省两型委汇报的专题材料，得到了有关省直部门的重视和支持。2014年6月底，省政府正式下文批复《冷水江市锡矿山转型发展建设传统矿区环境整治生态修复示范区实施方案》。2015年，国家发改委扩大独立工矿区改造搬迁政策试点范围，除东北地区外，每个省不超过3个支持名额。为把握这个难得的机遇，吴爱民积极向上级汇报，多次跑长沙、赴北京，争取国家、省发改委将锡矿山地区列入支持范围。2015年底，在省发改委组织的专家审查会上，锡矿山独立工矿区以高分进入湖南省新一批建议国家支持的独立工矿区名单。2017年7月，实施方案正式通过国家审查。政策落实靠项目，项目落实靠资金。依托好规划、好项目，锡矿山独立工矿区项目得到了国家资金的“青睐”，资江二桥等3个项目获批国家专项建设基金1.01亿元；矿山中心学校及矿山完全小学整体搬迁避险工程等5个项目获得中央预算内投资1亿元左右，占全省切块资金总量的一半以上。

“一分耕耘，一分收获。”这些年来，冷水江市发改局多次受到上级表彰，被评为冷水江市绩效考核红旗单位、娄底市文明单位，两次被冷水江市人民政府记集体三等功。吴爱民获评娄底市发改系统工作先进个人、冷水江市优秀领导干部等。

新征程任重道远，新使命责无旁贷。吴爱民满怀豪情，牢记“人民代表人民选，当好代表为人民”的使命，不负人民重托，努力当好冷水江市发展改革工作的“铺路石”。

# 陈明秀：一位爱管事的人大代表

□ 鲁翠平 马千里

在澧县盐井镇蔡家坡集市上，县人大代表陈明秀的名字可谓家喻户晓。她是澧县的文明经商户和发家致富带头人，曾多年担任县个体劳动者协会（简称个协）理事及原梦溪区分会主任，后来又被选为县政协委员、县人大代表，在湘鄂边界留下一串动人的故事，赢得群众的好评，被称为“爱管事的人大代表”。

## 要顾及群众与社会

陈明秀出生在一个平凡的家庭，初中未毕业就回家务农，曾担任供销社营业员、乡办企业会计。1982年12月，她与本乡青年吴学能结婚。结婚后，她与丈夫选择了经商，开始做散酒、食盐、食品等产品的销售。有了一些本钱后，她又看准养猪行业，同丈夫在经商的同时，办起了养猪场，并一度成为全乡的头号养殖大户。

2007年6月，吴学能家庭被全国妇联、国家环保总局授予第二届全国“绿色家庭”荣誉称号。这一年，丈夫当上了县政协委员，陈明秀也被选为县个协理事。他们积极纳税，文明经商，做到不卖假货，不卖过期的货。2008年的一个秋天，陈明秀从县城进了几箱饼干，回来一看，发现包装盒上写的是近期的生产日期，里面却是一年前的货，她立即打电话叫货主来处理。货主来了之后给她退了钱，但打算把饼干带走。“你拿

回去是还要害别人吗？”陈明秀严厉制止，并让他当场销毁饼干。

由于口碑很好，在县里的经商户中有很高的威信，陈明秀被聘为湖南省国家税务系统特约监察员，乡工商所和税务所还请她去做税法宣传。有一次，乡工商所在收取服装一条街的商户的工商管理费时，让每户交300元钱，但没人愿意，就请她去做思想工作，陈明秀欣然同意。她同商户们讲交费的道理，还给他们算了一笔账：“每年交300元，等于每月交25元，每天交8角多钱。相信大家每天的收入是远远超出这个数的，说不定还要超出十倍、几十倍……”她这么一说，先前说每天“税费钱都赚不着”的商户都不作声了，及时交了钱。

扶助贫困大学生，帮扶留守儿童，修建敬老院，硬化、绿化、亮化集镇街道，建设路桥……陈明秀夫妇对乡亲们的事情总是很热心。她家附近的樟树村，有一个村民小组缺钱安装自来水设施，她同丈夫商量之后，拿出数万元帮他们安装了水管。

原宜万乡双桥村伤残军人张某的两个女儿读书都很用功，考试成绩在班上名列前茅，但由于家里困难，学费生活费都很难凑齐，面临辍学。当时乡党委政府十分重视，委托陈明秀帮助筹集资金进行援助。陈明秀在主动捐款的同时，先后筹集了3万多元，让这两



陈明秀走访选民。



位女生顺利参加高考，其中一位还考上了清华大学。面对称赞，陈明秀总是说：“生意人不能只顾自己发财，还得顾及社会。”

### “为民代言是人大代表的责任”

2013年10月，陈明秀志同道合的丈夫因病去世了。此后的路她一人独行，虽然艰难，但她从未停止脚步。2016年11月，陈明秀当选为县人大代表。从此，她更加注重观察社会，开展调研，收集选民建议和意见。她说：“走近选民，为民代言，这是人大代表的责任。”

随着经济社会的飞速发展，农村的机动车辆日益增多，加上蔡家坡集市是丘陵地区，道路弯多树多，视线差，一连发生了多起交通事故。她仔细观察，发现事故多发地段往往没有交通协管员，也没有警示标志。如集市的一处十字路口无警示标志，往东500米就是学校，而学校附近的拐弯处也无警示标志，结果此处大小事故不断。在县十七届人大三次会议期间，陈明秀提交了《关于在农村公路交通事故多发地段设置警示标志的建议》。该建议引起了政府和交通部门的关注，及时设置了警示标志，缓解了交通堵塞，减少了交通事故。

近几年来，由电动车、三轮车引起的交通堵塞和交通事故频发。陈明秀深入调研后，在县十七届人大三次会议期间，提交了《关于加强农村“三轮车”和电动车规范管理的建议》，得到了县交通部门的重视。县交通部门在客运站场和人员聚集场所发放交通宣传资料；在城乡开辟了宣传专栏，深入街道、公路沿线集市进行宣传；深入学校，给学生们上安全课；并在县广电局开通了澧县交通频道，开通了“澧县公安交警”微信公众平台，建立了微信群，有针对性地开展道路交通安全宣传；在全县范围内开展对电动车、三轮车交通安全违法行为整治活动，成效显著。

陈明秀观察发现，一些地方仍然存在农药兽药残留超标和违法使用高毒农药现象，如有的小作坊、小餐饮店、小摊贩，存在违规经营行为，侵害了消费者利益，严重影响了食品安全。于是，她与另外一名人大代表联名提交了《关于加强农村食品安全监管工作的建议》，得到了县市场和监督管理局的高度重视，他们立马开展了“清源”“净流”“扫雷”“利剑”行动。

盐井镇宜万中心小学门口以前是两条相连接的砂石路，而且弯中带坡，学生上学十分不便，存在安全隐患。陈明秀根据调研，提交了《关于对澧县盐井镇宜万中心小学门前道路进行硬化的建议》，立马引起了县交通局等部门的重视，及时对这320米的道路进行

了硬化，消除了事故隐患。

### “有事尽管找陈代表”

当上县人大代表后，陈明秀更加注重帮助解决群众身边的实际困难和问题。2016年12月中旬的一天，镇司法所万所长来找陈明秀，邀请她到新华村参与协调一起土地纠纷。万所长告诉她：“村里一位干部有一块土地，几年来一直由农户种植。现在其家属想收回土地，但农户不同意。后来闹得不可开交，这位家属还喝了农药……”

陈明秀这几天业务繁忙，但一听说情况比较严重，便把妹妹请过来帮忙打理，自己跟着万所长匆匆去了新华村。

来到村干部家，这位村干部家属正躺在床上，已经一天多没吃饭了。陈明秀对她说：“我看了看，对方就住在你斜对门，抬头不见低头见，何必为了块不大不小的地闹下去呢？何况，这块地已经给他种了，是你自愿的，人家投了本钱，做了计划安排，现在让他拿出来他也的确舍不得。更何况，人家是普通村民，你家男人是村里的干部，你的姿态应该高一些，眼光放远一些，那块地里的收入，凭你们的能力，啥时都可以赚回来……”说着说着，这位村干部家属的气也消了一半，她感激地说：“你的话我听懂了，你的话真让人服气啊。”此后，她再也没提这块地的事。

这年年底，蔡家坡集市上的刘姐与老李因1万元的借款闹到了镇司法所。这笔钱是老李10年前借给刘姐的，当老李拿着借条去讨要本金和利息时，却遭到了刘姐拒绝，理由是“这笔钱早已经还了”。由于闹了几个回合没有解决，万所长和当事人便来请陈明秀帮忙了。

陈明秀了解情况后，便对刘姐说：“虽然你记得已经还账，但你没有文字依据，但人家有借款字据。”她又对老李说：“你虽然有借款依据，为何这么长时间不要求对方还款呢？这其中你是有责任的。”

陈明秀最后对他俩说：“你们相信我，才共同请我过来，我作为中间人，在这里说句公道话。我认为刘姐，你归还老李那1万元是应当的；但老李，你也就别要利息了，大家都要懂得经济往来中的常识，吸取这个教训。”

当时他俩都接受了她的意见，但第二天，刘姐又突然反悔了。后来，陈明秀继续给她讲解有关经济往来常识和法律注重证据的道理，刘姐最终接受了她的处理意见，将1万元及时还给了老李。事后，老李感慨地说：“咱陈代表真是热心、公正的人，有啥子为难事，尽管找陈代表去，她是我们百姓身边管事的人大代表……”

# 倪小平：让人大代表底色更亮

□ 李小华 廖灵灵

“前段时间，倪代表专程到我家查看了漏水的情况，当场垫付钱，联系村干部安排人把我家的屋顶和房梁修好，解了我的燃眉之急，让我在寒冬中感到温暖。”指着修缮一新的屋顶和房梁，衡南县沿江村张家组贫困户张顺生老人脸上满是笑容。

张顺生口中的倪代表，正是他的帮扶责任人倪小平——衡阳市十五届人大代表，衡南县十四、十六、十七届人大代表，衡阳市德成劳务开发有限公司总经理。他用实际行动诠释了一位人大代表的责任和担当。

沿江村地处衡南县相市乡东南部，全村有建档立卡贫困户38户85人。为了让贫困户过上好日子，倪小平主动找相市乡人民政府认“亲戚”，要求把沿江村最贫困的贫困户交给自己帮扶。帮扶对象倪向荣因妻子几年前生病去世，欠下巨额债务，两个孩子面临辍学。倪小平了解情况后，安排倪向荣到自己公司务工，并资助两个孩子继续完成学业。现在倪向荣收入稳定，大女儿已是一名在校大学生，这个家庭也渡过了难关。傅旦生和妻子都是残疾人，儿子、儿媳要照顾老人小孩，无法出去务工，生活十分困难。倪小平帮助傅旦生在离家不远的农家乐找了一份适合他的工作。得知其子傅亚军有一定的水电安装基础，倪小平立即为其联系老师，对傅亚军进行水电安装技能培训。学成之后，倪小平把他安排到自己的公司就业，让傅亚军家庭、工作两不误。

倪小平在帮扶过程中，注重发挥自己公司吸纳贫困劳动力的作用。目前，公司已安排贫困户就业38人。作为衡南县人大代表扶贫基地，公司通过劳务输出、技能培训等方式，让一部分贫困人口会门手艺、有个“饭碗”，掌握了致富技能。截至今年11月底，已脱贫26户62人。

群众关心的难点、热点问题是倪小平关注的焦点。他每年都认真走访调研，获得第一手资料，通过提交议案建议，促使一批民生实事落实。相市乡上壁街有一个小花园，这里花草茂盛，空气清新，是难得的休闲场地。但几年前，这里是一个垃圾丛生、污水横流的臭水塘，周边群众苦不堪言。倪小平等代表经过走访调研、倾听百姓心声，提交了《关于整治太平墟臭水塘的建议》。县人民政府高度重视，很快，相关职能部门开始对臭水塘进行整治，全面清淤，进行下水道



倪小平（右一）与张顺生老人商量解决房屋漏水的办法。

改造，填土种花草，一个漂亮的小花园就这样悄然而生。华新开发区长湖路北街路灯一直未亮，一到夜晚漆黑一片，老人小孩摔跤之事常有发生。今年，倪小平提交了《关于长湖路灯恢复照明的建议》，相关部门及时给予回复，并迅速查明了原因，预计年底便可以恢复照明。他在提交的《关于实施农村殡葬改革的建议》中，呼吁推进移风易俗，废除传统丧葬陋习。目前，衡阳市人民政府已下发了一系列规范性文件，推进全市殡葬改革工作。

相市乡敬老院的老人们都认识倪小平。2015年，倪小平出资31万元支持敬老院改扩建，为老人们创造一个安度晚年的舒适环境。“倪代表每年大年三十中午在家吃完团圆饭，下午就会赶到敬老院，给老人送过年物资，发放慰问金。11年了，年年如此，倪代表给老人们发放了十多万元的慰问金。”相市乡敬老院院长谢三元说，与倪小平一起过春节，成了老人们大年三十雷打不动的活动。

这份大孝大爱让倪小平成为当地百姓交口称赞的名人。他始终力所能及地回报社会：出资300万元筹建耒河相市公路大桥，捐资20万元资助贫困学子完成求学梦，出资30多万元对沿江村7个村组道路进行硬化，捐助30多万元为村里安装了100多盏路灯……

这么多年来，捐了多少钱，帮助了多少人，做了多少好事，倪小平已记不清楚。“力所能及地帮助需要帮助的人，是我应该做的事，更是一个人大代表应该做的事！”他一次次以实际行动让人大代表底色更足、更亮。■

栏目主持 / 刘青霞



# 刑事诉讼法修改 凸显时代进步

□ 罗婷玉

10月26日，十三届全国人大常委会第六次会议表决通过关于修改刑事诉讼法的决定。这次刑事诉讼法的修改积极回应社会关切，更好体现了惩治犯罪与尊重保障人权相结合，体现了法治新进展。

## 衔接监察改革

监察法自今年3月20日颁布实施后，检察机关的反贪污贿赂、反渎职侵权等部门转隶至监察委员会，反贪反渎案件的侦查职能亦进行了整合。本次刑事诉讼法修改的一大任务就是做好与监察法的衔接，调整了人民检察院侦查职权，保障国家监察体制改革顺利进行。

修改后的刑事诉讼法规定：“人民检察院在对诉讼活动实行法律监督中发现的司法工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、非法搜查等侵犯公民权利、损害司法公正的犯罪，可以由人民检察院立案侦查。对于公安机关管辖的国家机关工作人员利用职权实施的重大犯罪案件，需要由人民检察院直接受理的时候，经省级以上人民检察院决定，可以由人民检察院立案侦查。”

从中可看出，删除了人民检察院对“贪污贿赂犯罪，国家工作人员的渎职犯罪”的直接立案侦查权，这些侦查职能已整体转隶至监察委员会，但部分保留了人民检察院的直接立案侦查权。根据新刑事诉讼法，检察院仍有部分直接立案侦查权：（一）人民检察院直接立案侦查权的对象是司法工作人员，而非原刑事诉讼法规定的国家机关工作人员。“司法工作人员”除了负有检

察和审判职责的工作人员外，还包括负有侦查、监管职责的工作人员。（二）人民检察院直接立案侦查权的罪名为利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、非法搜查等侵犯公民权利、损害司法公正的犯罪。相比于原刑事诉讼法，删除了对利用职权侵犯公民民主权利犯罪的直接立案侦查权，保留了对利用职权损害司法公正犯罪的直接立案侦查权。（三）对人民检察院的直接立案侦查权，规定是“可以由人民检察院直接立案侦查”。“可以”二字体现了是此类案件管辖权的主体之一，但非唯一主体，因为监察委也可能享有调查权。

在涉及监察体制改革的衔接部分，对监察机关调查终结将案件移送到检察院进行审查起诉环节涉及的程序性机制作出衔接性规定。新刑事诉讼法第一百七十条明确了人民检察院对于监察机关移送起诉的案件，认为需要补充核实的，应当退回监察机关补充调查，必要时可以自行补充侦查；同时，对于监察机关移送起诉的已采取留置措施的案件，规定了拘留程序和逮捕（或取保候审、监视居住）程序。新刑事诉讼法也增加了对监察委案件审查起诉期限的规定，与公安机关移送起诉的案件一致。

## 完善诉讼程序

刑事诉讼法修改的另一大亮点，是增加完善速裁程序。早在2014年和2016年，全国人大常委会就分别作出授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件速裁程序试点。随着案件日益增多，如果还像原来那样都要走正常

程序,无疑耗费司法资源,浪费时间,加大执法成本。而增加速裁程序,很好地处理了公正与效率的问题。

本次刑事诉讼法用1个小节4个条文的篇幅将速裁程序的流程予以明确,对速裁程序的管辖法院、适用条件、办案期限、法庭程序等进行了规定。基层人民法院管辖的可能判处三年有期徒刑以下刑罚的案件,案件事实清楚,证据确实、充分,被告人认罪认罚并同意适用速裁程序的,可以适用速裁程序,由审判员一人独任审判。

同时,也具体规定了不适用速裁程序的情形,这主要有:(一)被告人是盲、聋、哑人,或者是尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人;(二)被告人是未成年人;(三)案件有重大社会影响;(四)共同犯罪案件中部分被告人对指控的犯罪事实、罪名、量刑建议或者适用速裁程序有异议;(五)被告人与被害人或者其法定代理人没有就附带民事诉讼赔偿等事项达成调解或者和解协议等。这体现了公正与效率的兼容,对重大影响的案件不能速裁,必须严格标准,维护法律的权威。

而增加缺席审判,则是另一大亮点,这也是积极配合国家反腐的需要而修改的。修改后的刑事诉讼法规定,对于贪污贿赂犯罪案件,以及需要及时进行审判,经最高人民检察院核准的严重危害国家安全犯罪、恐怖活动犯罪案件,犯罪嫌疑人、被告人在境外,犯罪事实已经查清,证据确实、充分,符合缺席审判程序适用条件的,法院应当开庭审判。

一直以来,由于我国尚无缺席审判制度,这造成了个别贪污贿赂等刑事案件被告人潜逃境外,躲避法律制裁,逍遥法外。不但破坏了司法权威和公信力,更损害了国家形象。刑事缺席审判制度的建立,通过法庭判决来确认被告人的罪犯身份,哪怕嫌疑人缺席,因为缺席审判有法律依据,必将更主动、高效、精准地打击潜逃境外的犯罪嫌疑人,形成强大震慑力,使贪污腐败,危害国家安全的犯罪嫌疑人无处躲藏,照样审判并定罪。

## 凸显人权保障

刑事诉讼法修改的第三大看点,是明确了认罪认罚从宽处理程序。这是刑事诉讼法修改的重大改革。“坦白从宽,抗拒从严”是一句常见的法律宣传语,认罪认罚从宽制度就是这句俗语的现实注脚。一些犯罪嫌疑人通过认罪认罚获得了从宽处理,不仅体现了宽严相济的刑事政策,也大大节约了司法资源。新刑事诉讼法规定:“侦查人员在讯问犯罪嫌疑人的时候,应当告知犯罪嫌疑人享有的诉讼权利,如实供述自

己罪行可以从宽处理和认罪认罚。”检察院批准或者决定逮捕,应当将犯罪嫌疑人、被告人涉嫌犯罪的性质、情节,认罪认罚等情况,作为是否可能发生社会危险性的考虑因素。

这不仅改变了诉讼方式,实际上完善改变了刑事诉讼的理念。认罪认罚从宽直接是检察机关、检察官和被告人之间沟通协商的过程。虽然使用的不是外国法律上更常见的辩诉交易、认罪协商的概念,但其实也吸收了辩诉交易、认罪协商程序的相关思想与设计,而且有所扩大。对刑事案件区分认罪不认罪,如果不认罪,不管案件多么简单,也按照普通程序严格审理。如果认罪,不管是轻微还是严重犯罪都可以适用,无论速裁程序、简易程序、普通程序,凡是被告人认罪认罚的都可以适用,审理方式都可以进行简化。

作为认罪认罚制度的一个重要环节,值班律师的条款也写入了新修订的刑事诉讼法。认罪认罚制度必须让犯罪嫌疑人清楚地了解自己所犯的罪行以及相关的法律规定,并确保他们是在自愿的情况下认罪认罚。而很多人由于法律素质有限,未必能清楚自己罪行的具体性质与可能的处罚。在这个环节上值班律师可以发挥重要作用。新刑事诉讼法规定法院、检察院、看守所应当告知犯罪嫌疑人、被告人有权约见值班律师,并为犯罪嫌疑人、被告人约见值班律师提供便利。检察院审查案件,应当提前为值班律师了解案件有关情况提供必要的便利,听取值班律师的意见,并记录在案。犯罪嫌疑人自愿认罪,同意量刑建议和程序适用的,应当在辩护人或者值班律师在场的情况下签署认罪认罚具结书。这明确了值班律师的法律地位,给予了值班律师充分的权利保障,也让被告人的权利保障更有技术支持。

缺席审判制度在修正案中得以确立,而如何保障缺席审判案件被告人的权利也是重要问题。刑事诉讼法在修改过程中也对此进行了反复斟酌、慎重考虑。修改后的刑事诉讼法不仅从告知、送达以及辩护等方面为被告人设计了充分的权利保障措施,而且在适用缺席审判程序的“入口”明确规定:人民法院进行审查后,对于起诉书中明确的指控犯罪事实,符合缺席审判程序适用条件的,应当决定开庭审判。在缺席审判程序中被告人的近亲属也可以为被告人聘请律师。

律师在法治建设中的作用日益增大,新修正案对诉权的保障、对律师作用发挥的重视更加进步,甚至前所未有。权利保障是法律最重要的价值,此修正案也体现了国家对人权司法保障进一步夯实,赢得普遍好评。■

栏目主持 / 陈彩艳

# 坚持以人民为中心 强化人大工作的人民属性

□ 李江南

民惟邦本，本固邦宁。人民群众是我们党的力量之源、胜利之本、执政之基。坚持以人民为中心，是习近平新时代中国特色社会主义思想的核心内容。习近平总书记在党的十九大报告中，把坚持以人民为中心作为新时代中国特色社会主义思想的核心内容加以阐述。他强调，人民是历史的创造者，是决定党和国家前途命运的根本力量。必须坚持人民主体地位，坚持立党为公、执政为民，践行全心全意为人民服务的根本宗旨，把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动中，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，依靠人民创造历史伟业。人大及其常委会作为政治机关、国家权力机关、监督机关，必须坚持以人民为中心的发展思想，并将其作为人大工作的航向标、指挥棒，在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义，让发展成果更多地惠及人民群众。

## 以民为大，始终坚持党的领导

人民是真正的历史创造者。人民群众不仅是物质财富的创造者，也是精神财富的创造者。人大工作的出发点是保障民生、维护民权、落实民利。要做好人大工作，必须坚持党的领导。人大工作的政治属性与人民属性是一致的。近年来，湘潭市人大及其常委会在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下，认真学习宣传贯彻党的十九大精神，始终坚持党的领导，牢固树立“四个意识”，提高政治站位，践行“两个维护”，认真贯彻中央、省委和市委的各项决策部署，建立了重大事项向市委报告制度，在履行职责中对涉及的全市重大问题，坚持及时报告，坚决按照市委指示执行。在年初制定工作要点时，从全市工作大局出发，紧紧围绕市委不同时期和各个阶段的中心工作，确定每年的工作重点，确保市委工作目标如期实现。

## 以民为本，切实维护人民利益

以民为本是要我们饮水思源、不忘本心，时刻把群众的冷暖放在心上，时刻把群众的需求记在心里。纵观当下，人民群众的需求体现了从物质层面到精神层面的重要转变，对公平正义有了新期待。宪法法律赋予人大及其常委会监督权、立法权、决定权和任免权。因此，促进公平正义，从体制机制上遏制公权力的过度实施，人大及其常委会责无旁贷。如推进建立“正面清单”和“负面清单”，依法公开权力运行流程。对这种创新性的制度安排，要通过法律法规固定下来，从制度上突破利益固化的藩篱。又如建立运用法治思维和法治方式化解社会矛盾的体制机制，把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决。这些举措不仅能够对公权力形成监督和制约，更能从制度设计层面为所有人创造全面发展的均等条件，让所有人都能沐浴在公平正义的阳光下。湘潭市人大常委会在开展监督工作中特别重视民情民意，在监督议题的选择上由“自主命题”积极向“群众命题”转变，《湘潭市城市市容和环境卫生管理条例》《湘潭市历史建筑和历史文化街区保护条例》等地方性法规的相继出台，承载了人民对美好生活及人文环境的向往；开展《湖南省中小学校幼儿园规划建设条例》实施情况的视察调研，回应市民对均等教育资源的强烈渴求；开展《中华人民共和国老年人权益保障法》执法检查，契合特殊群体渴望享受更多的政策阳光；开展《中华人民共和国食品安全法》《中华人民共和国大气污染防治法》实施情况的跟踪督查，回应人民对生活质量的关注……湘潭市人大常委会每一次监督工作无不体现着人民群众对美好生活的追求，每一项民生工程无不牵动着千家万户的神经，并且在经济发展、社会稳定大局中起到了举足轻重的作用。



## 以民为根，密切联系人民群众

人大工作须做到以民为根，深入群众接地气，才能做到履职更有底气。人大代表工作和生活 在人民中间，同人民群众保持着密切联系，对党和国家的方针政策、宪法和法律的贯彻实施体会最深刻，对现实生活中的实际问题、人民群众的愿望呼声了解最深入。因此，人大常委会服务代表履职就是以人民为中心的具体体现。在这方面，湘潭市人大常委会做了很多卓有成效的工作。如积极推广市县乡三级人大代表工作室共建共用，建立健全代表建议大督办机制，启用代表履职通 App，首次实行网上提交和办理建议等，这些创新举措都取得了很好的效果。

人大代表怎样密切联系选民和联系群众也是人大工作的重要一环。湘潭市人大常委会在2009年出台了《湘潭市人大常委会组成人员联系市人大代表的意见》和《湘潭市人大代表联系原选举单位和人民群众的意见》等，明确市委常委会中的人大代表和市人大常委会组成人员每人都要固定联系3至5名市人大代表，要求每一位市人大代表都要固定联系1名县级人大代表和4至5名群众，与所联系的人大代表互加微信，开通民情直通车。今年，在全市推行人大代表双联“五个一”主题活动，即联系一名县级人大代表，在人大代表工作室接待一次人民群众，帮扶一名困难群众，为群众办一件实事，向代表小组汇报一次履职情况。通过“五个一”主题活动，使代表工作更接地气，更聚民心，更具实效。常委会着力推进市县乡三级人大代表工作室共建共用。目前，全市69个乡镇（街道）全部建成代表工作室并向社区、村延伸，明确每月15日为代表接待人民群众日，各级人大代表到相应工作室联系群众。对群众反映的问题，统一收集、分类处理，推动问题解决。多年来，“双联”工作取得了一定的成效。人大代表通过积极走访，收集群众意见建议，带着问题开展调研和视察，并将群众反映的意见和诉求整理形成代表建议，推动了人民群众关心的热点难点问题的解决。通过一些问题的解决，让人民群众看到了人大代表的影响力，也让人大代表增强了亲和力，赢得了口碑，树立了形象。同时，人大代表通过“双联”活动和专业代表小组开展调查研究，学会收集民意，学会和选民、群众沟通，学会了接受群众监督，

坚持以人民为中心的发展思想，听取民意，集中民智，使人大工作更好地体现人民意志，保障人民权益，激发人民创造活力。

提高了代表人民的利益和意志参加行使国家权力的能力和素质。

## 以民为镜，自觉接受人民监督

以铜为镜，可以正衣冠；以史为镜，可以知兴替；以人为镜，可以知得失。作为民意机关的人大及其常委会更应以民为镜，对工作查漏补缺，接受人民群众的检验，提高为民服务的本领。要创新和完善人大的相关制度，并适时公开，这样不仅可以增强监督的针对性和实效性，还可以扩大人民群众的知情权，接受群众监督。为人民发声的人大代表也应该接受选民的监督，他们的履职行为亟待完善法律制度予以规范和约束。目前，一些地方探索的人大代表述职评议制度就是代表公开接受监督的一种有效形式。湘潭市人大常委会出台湘潭市人大代表向原选举单位报告履职情况的实施意见，意见要求每一名市人大代表在其代表任期内向原选举单位至少报告一次履职情况，报告情况后接受原选举单位的测评，按满意、基本满意、不满意三个档次进行评定。目前，该项工作在湘潭各县（市、区）全面推开。今年，各县（市、区）已安排46人次报告履职情况。通过建立这种监督机制，加强了对人大代表的监督，确保人大代表按照人民的利益和意志，在人民群众的监督下执行好代表职务，做称职的、让人民群众满意的人大代表，真正担负起人大代表的神圣职责。

湘潭市人大及其常委会将始终坚持党对人大工作的全面领导，不忘初心，牢记使命，坚持以人民为中心的发展思想，听取民意，集中民智，使人大工作更好地体现人民意志，保障人民权益，激发人民创造活力，促进人大工作在新时代迈上一个新台阶。

（作者系湘潭市人大常委会党组书记、副主任）

# 务实创新作为 做好新时代答卷

□ 谢志雄

娄底市五届人大常委会自2016年底选举产生以来，在省人大常委会的精心指导和中共娄底市委的坚强领导下，不负重托，依法履职，为娄底经济社会发展作出了应有的贡献。我国的人民代表大会制度已经走过64年的光辉历程，接力棒交到了我们手中。这是无限光荣的历史使命，也是无比重大的历史责任。我们唯有紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，在省委、市委的坚强领导下，深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，锐意进取，扎实工作，才能有新作为，才能答好新时代答卷。

## 提高政治站位

坚持党对一切工作的领导，是必须遵循的根本政治原则。当前，全市各级人大及其常委会要持之以恒地

认真学习宣传贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，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，要通过学原著、读原文、悟原理，强化“四个意识”，践行“两个维护”，保障市委对人大各项工作把方向、管大局、保落实的重要作用。全面落实中央、省委、市委一系列关于进一步加强和改进人大工作的会议、文件精神，把准大事，扭住难事，围绕市委确定的重大事项、重点工作、重要任务，开展视察调研、作出决议决定，保证市委的决策部署得到正确、全面的贯彻实施；就精准脱贫、防范化解重大风险、污染防治等工作开展督促检查，提出意见建议，充分发挥好人大及其常委会在高质量发展中的助推作用。必须坚持党管干部原则，人大监督要有利于党管干部，而

不能代替党管干部；必须坚持请示报告制度，定期向市委汇报人大工作，对工作中遇到的重大事项、重要问题，及时向市委请示报告，并积极争取市委的领导、指导和支持。

## 服从服务大局

新时代人大工作要紧紧围绕党的十九大作出的重大政治论断、重大战略部署、重大目标任务，深入践行新发展理念，围绕统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略部署，紧

扣省委、市委关于经济社会发展的总体思路，紧扣人民群众对美好生活的需求，紧扣全面深化改革的要求，聚焦聚力打好三大攻坚战，坚决服从服务大局。我们要按照决定重大事项维护大局、有效监督

提高政治站位，坚决服从服务大局，不断创新监督方式、增强监督实效，着力提升代表工作水平，全面加强自身建设，以务实创新作为答好新时代答卷。

服务大局、立良法护航大局、选举任免保障大局的目标，继续持之以恒地抓好城区大班额化解、饮用水水源地保护、脱贫攻坚、实体经济发展、乡村振兴战略实施等工作的监督，注重为稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期精准释放人大力量，推动全市经济高质量发展。常委会将积极回应群众关切，在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等关键问题上持续监督，绵绵发力，久久为功，不断提升人民群众的获得感、幸福感。认真行使好地方立法权，围绕改革发展稳定大局，坚持党对立法工作的领导，落实好市委确定的立法计划，充分发挥人大在立法工作中的主导作用，不断完善立法体制机制，积极推进依法立法、科学立法、民主立法，以良法推动发展，保障善治。

认真贯彻中办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，按照娄底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，规范市人大常委会讨论决定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。

### 增强监督实效

不断创新监督方式，在运用好听取和审议专项工作报告、执法检查、视察调研等监督方式的基础上，进一步强化工作评议、专题询问等监督手段，探索运用质询、特定问题调查等更为刚性的监督形式，并注重把工作监督与法律监督、专项监督与综合监督、初次监督与跟踪监督、事前监督与事后监督结合起来，切实增强监督工作的针对性和实效性。本届内，我们将重点对评议工作进行总结提升和建章立制，把届内对政府部门的工作评议全覆盖和副市长所分管工作进行评议等成功做法进一步予以规范，逐步完善监督工作制度和机制。不断深化财政预算监督，加强对全口径预算编制、预算执行和审计查出问题整改落实情况的监督，加快实现预算在线联网监督，切实防范和化解财政运行风险，最大限度提高财政资金的使用效益。不断加强跟踪督办，对审议意见的办理，常委会将进一步加强与相关部门的联系和沟通，强化跟踪督办措施，采取主任会议听取专题汇报、进行专项检查或督查、组织代表视察等方式，跟踪督促承办单位落实审议意见。同时，要善于借助纪检监察、审计、新闻舆论等力量抓好审议意见的落实，达到优势互补、合力攻坚，着力提高人大监督实效。不断发挥代表作用，确定年度监督议题，高度重视人大代表和人民群众的意见和呼声；开展监督活动，要注意深入基层、深入一线倾听和了解代表的意见和建议；鼓励各级人大代表围绕监督议题开展专题调研，提出有针对性、可操作的监督意见，切实发挥代表作用。不断创新评估机制，对“一府一委两院”落实人大常委会审议意见的情况，应当适时选择一些专业的评估机构、咨询机构、民意调查机构等进行绩效评估，供常委会审议时参考。在今后的监督工作中，市人大及其常委会将牢固树立寓支持于监督之中、在监督中实现支持的理念，精选监督议题，丰富监督内容，创新监督形式，提高监督水平，在监督过程中与“一府一委两院”

共同破解发展难题。

### 激活代表工作

要充分认识党的十九大报告关于“代表机关”的精准定位，坚持以尊重代表主体地位为前提，以发挥代表作用为主线，以加强联系服务为保障，不断激发代表履职热情，切实提高代表履职能力，着力提升代表工作水平。当前，常委会要认真抓好代表议案、建议督办工作，继续推行主任会议成员带队督办、专项评议建议办理情况、组织代表进行满意度测评等工作，提高议案、建议办理实效。建管并重，抓好代表小组、人大代表联系群众工作站（点）等履职平台建设，组织代表定期定点接待选民，联系群众，听取民声，让代表小组、代表联系群众工作站（点）真正成为代表履职的主阵地。不断创新代表履职管理，提高代表向原选举单位、原选区选民述职的覆盖面，让代表主动接受原选举单位或原选区选民关于履职的询问和测评。严格实施代表履职登记和报告制度，以履职报告和评价制度倒逼代表履职。积极探索建立代表履职激励机制和约束退出机制，通过科学的履职绩效评价体系，既以榜样力量鼓舞代表，更要警示不作为的代表。

### 加强自身建设

要认真贯彻党的十九大提出的“既要政治过硬，也要本领高强”的要求，全面加强自身建设，切实提高工作水平。当前，我们要原原本本学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，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，始终保持积极有为的“一线”工作状态。要以市人大常委会组织开展的“大学习、真调研、严管理”主题活动为载体，扎扎实实贯彻落实好娄底市委关于深化“大学习、大调研、大提升”推动党的十九大精神在娄底落地见效的意见，紧扣三大攻坚战、七个“三年行动计划”、项目建设大比拼、发展实体经济和人大工作中存在的短板、弱项进行调研，全面掌握第一手资料，找到解决问题的钥匙，并积极运用调研成果，推动各项工作迈上新台阶。要认真真抓好党建工作，以政治建设为统领，坚决落实全面从严治党要求，进一步加强常委会党组、机关党组、党委和党支部建设，努力把人大及其常委会建设成党性过硬的政治机关。

（作者系娄底市人大常委会党组书记、副主任）

# 服从服务大局 依法履职行权

□ 邱清燕

结合县乡人大工作实际，笔者就如何推动新时代地方人大工作高质量发展进行了思考，主要有以下几点体会。

坚持党对人大工作的领导，依法行使各项职权，不断增强监督实效，加强自身建设，推动新时代地方人大工作高质量发展。

领会新思想，更加自觉地坚持党对人大工作的领导。党的十九大报告明确指出，党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。要将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作为做好人大工作的“纲”和“魂”，自觉坚持党的领导，主动服从服务大局，坚决贯彻党委意图，及时将党的主张通过法定程序转化为人民的共同意志和自觉行动，始终做到与党委在思想上同心、目标上同向、工作上同步。

树立新思维，更加有效地行使人大各项职权。习近平总书记强调，坚持和完善人民代表大会制度，必须全面推进依法治国。人大及其常委会要充分运用法治思维和法治方式，以推进和保证宪法法律在本行政区域的正确实施为己任，依法对“一府一委两院”开展法律监督和工作监督，推进依法行政、严格监察、公正司法，切实维护宪法法律的尊严和权威。

把握新方略，更加坚定地把握人大工作方向。坚持以人民为中心是新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一，是人大工作的立身之本。要把最广大人民的根本利益作为人大工作的出发点和落脚点，抓住人民群众普遍关心的热点难点问题，依法开展法律监督和工作监督，解决好群众最关心最期盼的现实问题。

落实新要求，更加有力地加强自身建设。党的十九大报告关于建设“两个机关”的新要求，是对人大及其常委会职能职责的新定位和新要求。要不断提高人大工作科学化水平，努力把人大及其常委会建设

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。

如何推动新时代地方人大工作高质量发展，衡南县人大及其常委会将从以下几个方面发力：一是依法行使重大事项决定权，推动科学决策。结合中办发〔2017〕10号文件精神，抓好县人大常委会关于讨论决定重大事项的规定等相关制度的修订和完善，督促县人民政府尽快研究出台重大决策出台前向本级人大及其常委会报告的工作制度，探索建立重大事项报告清单制度，确保人大对重大事项的提前介入、调研论证和全程监督。二是依法行使监督职权，不断增强监督实效。聚焦打好三大攻坚战，聚焦人民群众反应强烈的热点难点问题，开展有针对性、实效性的监督。按照“法律巡视”的要求，奔着问题去，盯着问题查，追着问题改。继续发挥预算在线监督作用，加强对预算执行的监督，落实重大项目资金跟踪问效。充分运用各种法定监督形式，包括质询、特定问题调查等，切实增强人大监督刚性。三是依法行使人事任免权，实现党管干部与人大依法任免的有机统一。在任前程序方面，重点抓好任前法律知识考试题型改革工作，对“一府一委两院”提请任命的人员，实行分别命题、闭卷考试；对法律知识考试不及格的拟任人员，推迟或不予提请任命。在任后监督方面，全面实施选举任命人员向县人大常委会报告履职情况制度，并对履职情况进行满意度测评。四是优化代表服务，充分发挥代表主体作用。探索“互联网+代表工作”模式，开通微信公众号，设立代表建议办理、代表活动、履职积分管理等栏目。将代表活动与脱贫攻坚、实施乡村振兴战略等活动结合起来，彰显推进经济社会发展的强大力量。创新代表建议督办方式，建立不满意件重新办理、跨年度跟踪督办、办理情况通报等制度，探索建立代表建议办理评价机制，提高建议办理质量。五是加强自身建设，不断提升履职能力。切实加强自身建设，努力建设组织放心、人民满意的“工作机关”和“代表机关”。进一步加强对乡镇人大工作的监督和指导，指导乡镇人大依法召开人民代表大会，开展视察、调研、评议等专项活动，努力实现县乡人大工作同频共振。

（作者系衡南县人大常委会主任）

# 学以力行 依法创新

□ 陈晓云

结合在全省市县两级人大常委会负责同志学习班的学习收获,我认为,做好新时代县级人大工作,要做好以下几个方面的工作。

坚持党的领导,确保正确政治方向。宪法明确规定,中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。人大工作的实践证明,坚持党的领导是第一位的。做好新时代人大工作,我们必须坚定正确的政治方向,自觉以习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑,指导实践,不断强化政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,毫不动摇地执行党中央关于人大工作的方针政策和改革举措,始终把人大工作置于党的领导之下。正确处理好坚持党的领导和依法履职的关系,既坚定不移地实现好党委意图和主张,又充分体现人民的意志,把人大工作自觉融入党的新时代伟大事业中。

坚持恪守法则,确保依法履职。人大工作,权为法定。必须认真学法,秉公用法,严格守法,把学法作为人大工作者履职的基本要求,把用法作为人大工作者履职的内在素质,把守法作为人大工作者履职的本质要求,做到议事必讲法,办事必依法,遇事必守法。始终坚持以宪法和法律为武器,用好用活重大事项决定权、人事任免权、监督权等,用较高的法律水平和过硬的工作实绩树立人大权威,展现人大形象。

坚持以人为本,确保根植人民。做好新时代人大工作,我们必须认真学习、深刻领会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,清醒认识人民和人大代表在人大工作中的重要地位和作用,始终把人民利益放在首位,把代表工作抓在手中,做到民有所盼、我有所为。要依法行使人民赋予的权力,切实做到人民群众关注的事不放过,有利长远发展的事不松懈,事关民生发展的事不含糊,综合运用执法检查、听取和审议专项工作报告、专题询问、督办议案和建议、开展视察调研等综合措施,用踏石留印、抓铁有痕和咬住青山不放松的决心和毅力,依法一项一项抓落实,一步一步抓问效,全力推动人大代表和人民群众关心、关注的重点和难点问题及时解决。

坚持依法担当,确保主动作为。要依法敢作为、善作为,主动把人大工作放在全县工作大局中谋划,

努力探索人大依法履职的新方法、新形式、新手段,使人大工作不断体现新时代要求,回应人民群众关切。

找准与党委工作的共同点、与政府工作的结合点、与中心工作的融合点,主动对接、充分融入发展大局,在推动经济社会发展中彰显人大力量。要坚持问题导向,瞄准群众反映的突出问题、法律实施的薄弱环节,敢于发声,敢于较真,敢于碰硬,用实际行动凸显人大的地位和作用。近年来,针对我县群众反映的全县农村教育整体落后、留守儿童上学难的问题,我们依法作出关于加强农村寄宿制小学建设的决定,在助推工作落实中采取专题询问、即兴问答、现场测评、全程录播、跟踪问效等形式,通过组织开展农村寄宿制小学建设资金使用情况专项审计、听取审计查出问题整改情况报告等措施,环环相扣抓落实,目前实现了全县每个乡镇都有一所合格寄宿制小学的既定目标。这一决定举措,既下接地气,符合农村群众的民生需要,又上连天线,与国办发〔2018〕27号关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见精神基本一致,体现了抓早抓实的良好成效,对我们今后主动作为、积极履职、敢于担当有了较好的启示。

坚持依法创新,确保紧贴时代。当前,面对新时代人大工作任务越来越重、要求越来越高的现实,只有依法创新,才能破解人大工作中的难题。我们要在工作实践中探索,在依法履职中创新,使人大工作不断体现新时代要求,回应人民群众关切。积极稳妥地着力细节求变、方式求新、实效求精,进一步完善专题询问、代表约见、项目票决、预算联网监督、工作评议等方式方法,不断完善对人大选举任免的国家机关工作人员个人述职、履职调查、履职评议、跟踪整改等监督办法,努力探索人大依法履职的新方法、新形式、新手段,确保人大工作在新时代有新作为。

(作者系永兴市人大常委会主任)

# “三为”筑起人大依法监督的坚强堡垒

□ 张世雄

新形势下如何加强对“一府一委两院”的监督，认真行使好宪法法律赋予的监督职权，是沅陵县人大常委会工作的重点。去年以来，县人大常委会旗帜鲜明地坚持党的领导，牢牢把握依法监督这一主题，通过采取“三为”方式，较好地发挥了人大作用，为新时代县级人大更好地行使监督职权作出了有益探索。

以学为先，练就过硬本领。习近平总书记在党的十九大报告中提出，“我们党既要政治过硬，也要本领高强”。县人大常委会坚持把提高常委会组成人员的法律素养作为首选，注重以学为先，建立了学法用法考试制度。为做到学习经常化、工作标准化，人大机关统一为常委会组成人员订购了《人大常委会组成人员读本》。同时，汇编了法律法规工作手册、机关工作人员手册，内容包括常委会的工作要点、部分重要文件及法律法规等。我们开展了多种形式的学习培训，每季度安排一次人大制度理论学习中心组集中学习，由常委会领导轮流作中心发言，重点学习宪法及其他重要法律法规；邀请上级人大常委会的领导或法律专家进行专题知识讲座，强化工作指导；组织外出进行系统培训。在对县级人大代表的培训上，积极创新方式，改变以往在县城集中办班的做法，把培训课堂搬到了乡镇、农村，以8个牵头乡镇为单位集中，由常委会领导分别带队到乡镇进行授课，面对面地互动交流，极大地丰富了培训形式，增强了培训实效，提振了代表的精气神。

以法为度，运用法治思维。着力增强宪法意识，把对宪法的宣传和实施摆在更加突出的位置，积极开展国家宪法日活动，为各乡镇及相关单位订购了宪法宣誓精装本，重点加强了对乡镇人民代表大会举行宪法宣誓仪式的指导。全面规范工作流程，重点修改了常委会议事规则，严格把握议事范围和规程；修改了常委会工作评议办法，增加了“将评议结果送交县监察委和绩效办及电视台进行

曝光”的规定，树立了人大权威。拟订了《沅陵县人大讨论决定重大事项若干规定（草案）》《沅陵县人大预算审查监督向重点支出预算和政策拓展的实

施办法（草案）》，出台了《沅陵县人大常委会关于进一步贯彻落实中央八项规定精神的具体实施办法》，确保人大的各项工作都在制度的框架内规范运行。坚持集体行权的履职原则，紧扣

会议审议这一中心环节，切实提高审议质量。如尝试设立了中心发言人制度，实施了审议发言台账式管理，要求审议必须言之有法、言之有物，多用法律条文、多讲法律语言、多举法律事实，让人大的审议之声真正发得出、叫得响、能管用。

以查为重，收获群众满意。只有问题确实解决了，监督才算真正到位。正是秉持这种理念，常委会在推动解决问题上坚持以查为重，既讲过程，更重结果，收获了群众的普遍满意。首先是突出执法检查。坚持以问题为导向，按照少而精的原则，重点围绕干部群众反映强烈的突出问题，开展了食品安全法、大气污染防治法、公路法、预算法等执法检查，综合采用暗访暗查、全程录制检查视频并在会场播放、交办问题清单等方式，极大地促进了政府及相关部门依法行政，也推动了一批民生问题的及时解决。其次是加强备案审查。充分发挥新成立的法制委员会作用，加强对县人民政府出台的一系列规范性文件和拟提请议案的合法性审查；在增强审查主动性的同时，对一些难以把握的法律概念和界限，建立按季度由人大法制委、内司工委、办公室和相关委室参与的“四堂会审”机制，提高了审查的针对性和准确性。特别是在中央要求规范政府举债行为后，加强了向上级人大常委会相关工作机构的汇报、咨询，严格把关政府平台公司的对外融资行为，及时纠正和收回了违规审批文件。

（作者系沅陵县人大常委会主任）

# 关于自治条例和单行条例效力位阶的思考

□ 彭宏科

中国特色社会主义进入新时代，国家对依法治理民族事务提出了新要求。目前，全省共制定出台自治条例和单行条例45件，现行有效的39件。近年来，我省民族自治地方的自治机关在贯彻实施法律法规和自治条例、单行条例的时候，出现了一些适用上的争议。当前，探讨与明确自治条例和单行条例效力位阶关系并予以准确适用，是一个重要的现实课题。本文仅讨论民族自治地方在适用自治条例和单行条例同其他各类法律法规之间的效力对比关系，并结合立法法的相关规定和湖南省民族自治地方立法实践，浅析自治条例和单行条例的效力位阶关系。

立法法第七十五条第二款规定：“自治条例和单行条例可以依照当地民族的特点，对法律和行政法规的规定作出变通规定……”第九十条规定：“自治条例和单行条例依法对法律、行政法规、地方性法规作变通规定的，在本自治地方适用自治条例和单行条例的规定。”按照立法法的相关规定及全国人大常委会法工委的解答，鉴于自治条例和单行条例可以变通法律和行政法规的特征，其一般效力位阶应为：自治条例和单行条例的法律效力一般应相当于或高于本省的地方性法规，但低于宪法、民族区域自治法和其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定。

在考虑自治条例和单行条例一般效力位阶的基础上，我们仍须根据实际情况和具体条文进行具体分析。

首先，对自治条例和单行条例与法律、行政法规的效力位阶关系，我们应当区分不同的情况分别探讨。第一，根据立法法第七十五条第二款的“三个不得变通”的规定，当自治条例和单行条例的规定存在违反“三个不得变通”基本原则的情形，显然宪法以及法律、行政法规条文应优先适用。第二，在不违背立法法第七十五条第二款的前提下，依据该法第九十条的规定，自治条例和单行条例中有关变通规定的条文应优先于一般的法律、行政法规条文适用。第三，自治条例和单行条例中除变通条文外的其他部分，依照其规范位阶所形成的中央立法相对于地方立法的优先性，其效力位阶应低于法律、行政法规。

其次，应考虑自治州、自治县的自治条例和单行条例同本省地方性法规的效力位阶关系。第一，自

在考虑自治条例和单行条例一般效力位阶的基础上，我们仍须根据实际情况和具体条文进行具体分析。

治州的自治条例和单行条例应优先于本自治州制定的地方性法规而适用，这是根据制定主体的位阶关系和立法权限来判断，自治条例和单行条例必须由自治州人民代表大会通过，而且拥有变通权。第二，自治州、自治县的自治条例和单行条例变通条款显然优先于本省省级地方性法规而适用，依据依然为立法法第九十条。第三，自治州和自治县的自治条例和单行条例中，除变通条款外的其他体现本民族政治、经济、文化、社会等方面特点的条款，基于自治条例和单行条例彰显特定民族法治需求的立法使命及立法法第七十五条第一款的规定，仍应优先于本省省级地方性法规而适用。第四，当自治州和自治县的自治条例和单行条例的相关条款只是对普遍性问题的一般陈述时，根据立法主体的位阶关系，则在整个省级行政区域具有全面效力的本省省级地方性法规的相关条款具有更高的法律效力。

再次，要考虑自治条例和单行条例与规章的效力位阶关系。笔者认为，自治条例和单行条例总的来说要高于规章。第一，就自治条例和单行条例中的变通条款而言，其效力位阶应高于法律、行政法规，自然也就高于各类规章。第二，作为我国民族区域自治基本政治制度安排，以及自治地方民族立法使命，赋予了自治法规高于规章的效力位阶。行政诉讼法第六十三条明确规定：“人民法院审理民族自治地方的行政案件，并以该民族自治地方的自治条例和单行条例为依据。人民法院审理行政案件，参照规章。”法律规定人民法院在审理行政案件时仅仅是“参照规章”，实际上从侧面反映出了自治条例、单行条例和规章之间在效力位阶上的差异。

（作者系省人大民侨外委法制处副处长）

# 努力把监督者的权力关进制度的笼子

□ 李晓萍 陈志辉

面对“实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖”的新要求，如何在监督与被监督之间找到平衡点，常德市纪委监委驻市人大机关纪检监察组探索了“四同四不”工作法。

上下同步，不容例外。市人大常委会党组书记、副主任沈习淼要求，“凡是纪检监察部门怎么要求的，人大就怎么做，怎么落实”。一是同步传达精神不过夜。只要有党风廉政建设方面的重要精神、领导讲话和工作要求，纪检监察组都坚持鲜明的政治站位，第一时间进行传达学习、贯彻落实。二是同步接受巡视不讲情。今年，市人大机关作为全市第一个接受省委政治巡视的单位，纪检监察组积极配合，在“六个聚焦”、上下班纪律、财经纪律等方面，不打招呼、不讲情面，为巡视工作提供了积极支持。三是同步开展治理不还价。纪检监察组先后开展涉金融领域、违规参与涉矿经营、违反中央八项规定精神等专项治理工作，明确要求不准讨价还价，不得阳奉阴违，为人大干部廉洁从政、廉洁用权构筑了一道安全防线。

人事同频，不留盲区。坚持“监事管人、人事共管”，实现了纪检监察工作两手抓、全覆盖、无盲区。一是对机关与委室的监督不留盲区。坚持把落实全面从严治党要求，严格选人用人制度等作为监督重点，促进人大更好地成为“工作机关”“代表机关”；通过抽查财务账目、听取情况汇报、参与党建活动等工作形式，督促机关各委室切实担负起党风廉政建设的直接责任。二是对领导与干部的监督不留空白。纪检监察组不仅把主要领导是否依法守纪作为监督重点，而且坚持从预防入手，完善机关干部廉洁档案，督促出台常委会组成人员履职守则和代表履职守则，把监督监察视野延伸至全体机关干部、公职人员。三是对廉政与勤政的监督不留缝隙。纪检监察组进驻机关后，不仅对机关“三

为在监督与被监督之间找到平衡点，常德市纪委监委驻市人大机关纪检监察组探索了“四同四不”工作法。

公”经费管理、“四风”陋习整治等廉政方面的不足及时提出整改要求，而且对各委室透明用权和高效用权等勤政方面的疏漏积极提出意见建议。四是对工作与生活的监

督不留死角。坚持“严管即厚爱”的工作理念，严格要求人大机关干部规范自己的社交圈、生活圈、休闲圈，着力将监督范围向“八小时以外”延伸。

内外同策，不搞特殊。纪检监察组在加强人大机关纪检监察上坚持规定动作不走样。在签订党风廉政建设责任书、开展“两同时”谈话、如实报告个人重大事项等规定要求上，对照要求、对照精神，逐条研究部署，逐项贯彻落实。坚持从严标准不放松。在公务接待、公务用车、办公用房标准等问题上，不开口子、不搞浮动，一律依纪从严。坚持统一要求。在操办婚丧事宜、述责述廉、任前廉政谈话等八个方面，不搞两套标准、不搞因人而异、不搞内外有别，统一制定专门流程，确保了纪检监察工作不走过场、不流于形式。

派驻同行，不走岔路。纪检监察组与人大机关携手并进，在“派驻”和“常驻”的处理上，走出了一条“亲清之路”。一是廉政同推进。市人大常委会党组坚持把纪检监察组与机关委室同等对待，召开党组会议、主任会议等，要求其与委室一起参加、一起汇报、一起研究。二是活动同参与。在工作生活上，派驻干部坚持身到心入，与人大机关的干部共同参与文明创建，共同参加“我们的节日”主题活动，共同参加机关支部民主生活会等，增进了解，促进相互认同。三是要求同遵守。在工作、生活中，对规范、约束人大机关干部廉洁自律的行为规范、工作要求，派驻干部做到了坚持标准更严格、遵守更自觉。

（作者分别系常德市纪委监委驻市人大机关纪检监察组副组长、常德市人大常委会研究室综合科科长）

栏目主持 / 陈 柳



阿 计 (北京·资深记者)

## 国资晒家底的突破意义

首次以全口径、全覆盖的报告形式，将国资家底清晰晒到阳光下，堪称历史性的突破。

10月下旬，全国人大常委会审议了国务院关于2017年度国有资产管理情况的综合报告，以及国务院关于2017年度金融企业国有资产的专项报告。这是国务院首次向国家权力机关全面呈报国资家底，向全体国民清晰晒出国资明白账。由此，中央此前所确立的建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的改革决策，正式开启了践行之旅。

国有资产是全体国民共同创造的宝贵财富。依据现行宪法和法律，国务院代表国家行使着国资所有权并担当管理职责，而全国人大及其常委会代表全体国民对其实施监督，这是必然的政治逻辑。近年来，全国人大常委会虽然已多次听取和审议了国务院的相关专项报告，但涵盖所有领域国资的清晰账本始终缺失，由此也阻碍了人大监督的力度和深度。

正因此，首次以全口径、全覆盖的报告形式，将国资家底清晰晒到阳光下，堪称历史性的突破。这不仅是满足国民知情权的必然要求，也为人大监督提供了信息前提。说到底，知情权只是起点，监督权才是归宿。晒国资家底也非最终目的，管好国资才是目标所在。值得注意的是，此次全国人大常委会审议国务院相关报告时，除了明确提出一系列限期整改要求，还同时听取和审议了全国人大财经委、常委会预工委关于金融企业国有资产管理情况的调研报告，其中重点提出了七个方面的问题和建议。这一系列的监督姿态标示着，人大对于国资的监督，已经初步形成了由事前调研、深入审议、限期整改、后续反馈等多种

机制组合而成的监督链条。

当然，国资晒家底作为一项制度创新，尚有很大的提升空间。比如就报告机制而言，如何进一步完善报告体例和结构、细化统计数据和内容、厘清国资边界和范围等等，尤其是如何构建起核算和计量自然资源价值的科学体系，都有待努力。而就监督机制而言，人大监督除了进一步健全动态化、全过程监督国资的制度规范，尤为重要是强化跟踪监督、问责到底的力度。未来对于所发现的国资管理的重大问题，有必要启用质询乃至特定问题调查等刚性手段，使监督真正长出“牙齿”。另一方面，国资向全体国民晒出家底，也为全社会监督国资创造了条件。因而未来的一大改革方向，应当是积极开辟公民参与的有效路径，形成人大监督与社会监督的合力，以确保国资归全民所有的经济属性真正落地，人民财富由人民监管、归人民享用的政治理想全面实现。

国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的正式构建和初试身手，开启了人大对国资实行常态化、制度化监督的新时代。根据既定的改革时间表，到2020年，将在全国县级以上地方全面覆盖政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度。可以预期，这一重大的政治改革，不仅将推进国资管理体系和治理能力的现代化，约束国资守住造福人民的本位，也将为人大监督、公民参与开辟全新的空间，在民主政治发展史上留下里程碑式的印记。而在这一时代图景中，人大作为代行人民意志、监督国资管理的主力，可谓使命神圣、任重道远。■

张早平 (湖南长沙·经济学教授)

## 优化民营经济发展的法治环境

当下,民营经济受到从上至下的高度关注,既有内外不确定因素带来的波动、冲击,也有民营经济的发展环境还不够完善和“硬化”带来的深层次问题。随着社会的进步,环境因素越来越成为影响民营企业健康成长的重要因素。改善和优化民营经济发展环境,必须知晓民营企业家的所需所想,对症下药,才能有的放矢解决制约民营企业成长的各种难题。

要解决民营经济发展所需,首先是保障其创业和创新的自由。创业是民营企业家的第一要务,创新是民营企业家发展的保障。但是,创业和创新又需要民营企业家的自由选择,要在充分尊重其在资源、条件、机会等方面综合判断上的自由选择空间,在法律、政策允许的范围内,坚决破除各种形式的“玻璃门”“弹簧门”“旋转门”,进一步推进简政放权,用深化改革的举措激发市场主体活力。

其次是有效的产权保护。产权是民营企业家最关心、最敏感的问题,无法回避也不应回避。在法治环境不断完善的今天,民营企业家的产权是全面广泛的产权,既包括财产权也包括人身权和其他衍生权。当下企业家们有一种强烈的呼声,就是期待产权能够得到更加务实有效的保护,与国有企业一视同仁。

再次是稳定的政策预期。民营企业之所以能够健康成长,一个基本原因是对我国发展的政策——市场经济体制建设的坚信。四十年来,我国市场经济体制经历了一个不平凡的过程,但总的路径没有变化,市场经济方向没有改变。随着未来我国市场经济体制的不断完善,民营企业家可望得到更好更全面的

发展,未来的机遇更多。

然后是良好的融资环境。融资不畅是当前民营企业的一块心病。据调查数据显示,创造60%GDP、提供90%新增就业机会的民营企业,仅仅得到国有商业银行30%左右的资金,民营经济融资环境亟待改善。当然,融资环境不能简单地理解为国有商业银行贷款,还包括更多的金融市场服务,直接上市、发行债权、民间借贷等都应该是在融资环境的内容。

从根本上说,还是要依法保护民营企业合法产权。法治环境是最根本、最现实的环境。改革开放四十年,四次重大修宪极大推动了中国民营经济的发展。1982年宪法史无前例地规定了个体经济和非公经济是社会主义公有制经济的重要补充,确定了非公经济的合法地位。1988年修宪增加规定:“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营经济的合法的权利和利益,对私营经济实行引导、监督和管理。”1999年修宪,第十一条增加规定:“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济,是社会主义市场经济的重要组成部分。”2004年修宪则将宪法第十一条对非公有制经济的规定修改为:“国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法的权利和利益。国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展,并对非公有制经济依法实行监督和管理。”民营经济地位逐渐从原来的引导、监督管理变成现在的鼓励、支持和引导。美中不足的是,宪法对保护民营企业产权没有具体描述,亟待修订。■

栏目主持 / 陈彩艳



产权是民营企业  
最关心、最敏感  
的问题,无法回避  
也不应回避。

# 用人单位虚开收入证明成被告

**案例** 2016年12月12日,许某入职江苏三元轮胎有限公司(以下简称公司)从事叉车司机工作,双方签订了一年期限的劳动合同。合同约定:“生产一线员工执行岗位计件工资制……月工资标准不低于本地规定的最低工资标准。”2017年1月6日,许某因买房需要,向公司提出出具一张月收入5000元的证明,公司考虑到“举手之劳”就能帮助到员工,即满足了他的要求。2月6日,公司以严重违反规章制度为由,解除了与许某的劳动合同。随后,许某向宿迁市宿豫区劳动人事争议仲裁委员会申请仲裁,请求公司支付工资差额等共计两万多元。劳动仲裁委裁决驳回其请求。

许某不服,诉至宿豫区人民法院。许某诉称,劳动合同上没有约定具体的工资数额,其实际月工资为5000元,有公司给其出具的收入证明为证。公司辩称,其一,许某是公司的叉车司机,其实际工资约为2600元,其所在部门的同岗位人员也都是这个工资标准,其所称月工资5000元不属实;其二,公司给其开具的月收入5000元的证明,是其为买房获得更高的贷款额度要求公司虚开的,并非其真实收入。公司提供了许某离职时签名确认的工资表、许某所在仓储部门的叉车司机的工资表、银行流水凭证等予以证实。

2017年7月,一审法院判决,驳回许某要求公司支付工资差额等诉求。许某不服,上诉至宿迁市中级人民法院。2017年11月,二审法院判决,驳回许某上诉,维持原审判决。

## 说法

(谢炳城 / 深圳华创印刷有限公司人力资源总监)

这是一起因用人单位虚开劳动者收入证明后被劳动者起诉的劳动争议案件。本案经过一裁二审,法院最终支持了用人单位。笔者认为,这起劳动争议案件以下两点值得用人单位反思、参考和借鉴。

其一,劳动报酬约定不明确。劳动合同法第十七条第一款第六项规定:“劳动合同应当具备以下条款:……(六)劳动报酬。”法律之所以规定必备条款,是因为这些条款是双方劳动关系中最重要、对双方利益最密切的内容,这些条款可以明确双方最重要的权利义务,有效地保护双方权益,减少纠纷,构建和谐劳动关系。具体到劳动报酬,实践中也是五花八门,怎么约定的都有,大概可分为不明确、相对明确和绝对明确三种情形。本案中,许某的劳动报酬约定为“生产一线员工执行岗位计件工资制……月工资标准不低于本地规定的最低工资标准”。这一约定属于典型的不明确情形,往往容易给“有心人”可乘之机,钻了空子,用人单位如果不能举证推翻,最后往往要承担举证不能的不利后果。

其二,不该虚开劳动者收入证明。在现实生活中,用人单位开具的收入证明由于具有一定担保背书作用,在一些社会关系中得到广泛认可,其作用不可小视,比如办理保险理赔、购买房屋时银行

按揭贷款、办理银行信用卡等。劳动者为了获得更多的资源,往往要求单位开具高于其实际收入的证明,而用人单位往往由于缺乏相关的法律风险意识,认为这只是举手之劳,也就愿意为之,却不知给企业经营带来了风险。往大里说,虚开收入证明的行为妨碍了民事诉讼,属违法行为,民事诉讼法第一百一十一条规定:“诉讼参与人或者其他有下列行为之一的,人民法院可以根据情节轻重予以罚款、拘留;构成犯罪的,依法追究刑事责任:(一)伪造、毁灭重要证据,妨碍人民法院审理案件的……”“人民法院对有前款规定的行为之一的单位,可以对其主要负责人或者直接责任人员予以罚款、拘留;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”往小里说,如本案,劳动者手持证明反告你克扣工资,单位莫名其妙地吃了官司,上演新“农夫和蛇”的故事,徒增了企业经营成本,万一无法反证该收入不属实,输了官司,更是得不偿失。

笔者提醒用人单位:其一,在劳动报酬约定方面,能明确的尽量明确,忌含糊其词;其二,忌虚开收入证明,若实在不可避免要虚开,则在虚开收入证明同时让其签署一份承诺书,载明该收入与其真实收入不符等内容,以防止被有心之人利用。■

栏目主持 / 蒋海洋

# 重庆公交车坠江 的法律追责及道德反思

主持人

10月28日上午10时8分，重庆市万州区一辆公交车与一辆小轿车在万州区长江二桥相撞后，公交车坠入江中。车内共有司机及乘客15人，其中，13人死亡，2人失联。11月2日，公交车坠江原因公布，据车内黑匣子监控视频显示，系乘客刘某与司机冉某激烈争执互殴致车辆失控。

据11月19日最高人民法院司法大数据研究院发布的《公交车司乘冲突引发刑事案件分析》显示，2016年以来，公交车司乘冲突引发的刑事案件数量有所上升，纠纷起因多为车费、上下车地点等小事，合计占比近六成；超半数案件有乘客攻击司机的行为，更有近三成乘客出现抢夺车辆操纵装置的情况；超五成案件出现车辆撞击其他车辆、行人、道旁物体或剧烈摇晃等危险情况。



从报告可以看出，这些冲突的引发一般都是很琐屑的问题，但最终都是因为这种小问题给司机、乘客带来惨重的伤害！

此类事件让我们深刻反思，在“仓廩实”之后，我们更应注重完善规则和培养文明。

**袁超岚（读者）：**此事引起社会广泛关注。乘客刘某可谓是事故的主要责任人。人们常说：“冲动是魔鬼。”这句话在这起案件中体现得淋漓尽致。一时情绪失控导致的案例太多。人生不如意之事，十之八九。但是学会克制是十分必要的，她错过了一站，却让15人错过一生。这种冲动带来的后果，代价太高了。

在这个女乘客情绪失控后，情绪同样影响到了这位司机。这名缺乏职业安全意识的司机因此也作出了猛烈回击，回过神时，车辆已失控坠江。对于不同突发事件的处理，一个人的应急处理方法有时也可以改变一件事情。而作为公交车

司机这种职业，也确实要承受着与众不同的责任与担当。当然，其他乘客的麻木冷漠，也一定程度上造成了事态的恶化。

其实，在公共生活中，我们都应当学做一个“公共人”。进入公交、地铁等公共空间，就是进入了公共生活，人们应该心存文明、敬畏规则，自觉遵从包括法律、道德、规则、礼仪、风尚等在内的公共文明。而公共安全需要人人遵守规则、敬畏规则。规则意识的养成，单靠道德说教、公德熏陶、自觉自律难以完成，必须依赖于制度建设，通过强制手段引导，让人趋利避害。

## 法正

(时事评论员)

只因错过了一站，引起一场无谓的纷争，最终拉14人“陪葬”。教训极其惨重，也告诫人们，遇事要多一份理解与包容。

## 互殴双方的法律责任

首当其冲的是女乘客刘某的责任。依警方通报，本次重庆公交车坠江事件中，女乘客刘某在乘坐公交车过程中，因坐过站而与驾驶员冉某发生争执。监控视频显示，刘某两次持手机攻击正在驾驶中的冉某，其行为严重危害车辆的行驶安全。按照我国现行的刑事法律规定，骚扰甚至殴打正在驾驶车辆的公交车司机，随时可能导致车辆失控，引发严重后果，此种行为产生了造成不特定多数人的安全和财产的危险，即使事实上未造成严重后果，依然符合以危险方法危害公共安全罪的犯罪构成，当追究犯事者的刑事责任。

冉某身为驾驶人员，在驾驶公交车过程中，明知还击攻击者刘某且与对方抓扯危及行车安全，但依然放开方向盘，与刘某扯打在一起，这违反公交车驾驶员职业规定。刘某与冉某之间的互殴行为造成公交车失控，与正常行驶的来向小汽车相撞并冲破大桥围栏坠入江中，最终酿成了这一重大人员伤亡事故。

乘客刘某与驾驶员冉某的互殴行为严重危害公共安全，均涉嫌违反刑法第一百一十五条规定的“以危险方法危害公共安全罪”。

刑法第一百一十五条规定：“放火、决水、爆炸以及投放毒害性、放射性、传染病病原体等物质或者以其他危险方法致人重伤、死亡或者使公私财产遭受重大损失的，处十年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑。过失犯前款罪的，处三年以上七年以下有期徒刑；情节较轻的，处三年以下有期徒刑或者拘役。”

鉴于刘某与冉某均在本次事故中丧身，根据刑事诉讼法第十六条之规定，本案刑事诉讼终结，刑事责任无法继续追究。

如果刘某与冉某生还，根据前述规定，刑期为“十年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑”。

虽然刑事责任随着死亡免责，但是民事责任不会免责。只要他们还有可供执行的遗产，根据侵权责任法，他们仍有民事赔偿责任。根据民事诉讼法第二百三十二条规定：“作为被执行人的公民死亡的，以其遗产偿还债务。作为被执行人的法人或者其他组织终止的，由其权利义务承受人履行义务。”即女乘客和公交司机的民事责任由他们的继承人在他们的遗产

范围内承担。

## 公交公司的法律责任

乘客买票乘坐公交车，实质上相当于同公交公司签订了客运合同，车票就是证明旅客运输合同有效成立的凭证。

根据合同法第三百零二条的规定，作为承运人的公司应当对运输过程中旅客的伤亡承担损害赔偿责任，但伤亡是旅客自身健康原因造成的或者承运人证明伤亡是旅客故意、重大过失造成的除外。很明显，本案中的公交公司作为违约方，需要对这些无辜旅客的死亡承担无过错损害赔偿责任。

另外，大桥的管理单位是否要承担赔偿责任也需要讨论。这需要进一步的调查。大桥的护栏如此容易被撞烂，让人生疑。需要对大桥护栏进行全面的科学鉴定，如果确实存在质量问题，那么大桥业主单位也应承担一定比例的赔偿责任。

## 人性与道德反思

此事件教训极其惨重，让人不得不叩问道德与人性。

刘某身为乘客，性格乖戾，控制不了自己情绪，自己疏忽却归咎于他人，纠缠司机，甚至直接出手攻击，如此好斗，让人吃惊。这显示其教养不足，自我控制能力太差，最终自食其果，可悲。

面对他人的挑衅与殴打，一般人确实不可能控制好情绪。但公交车司机手中的方向盘，维系着一车人的生命，公交车司机没有情绪失控、行为失控的权利。司机控制不住情绪，一边开车一边动手反击，违背作为司机的职业伦理。在这种情况下，紧急靠边停车，确保全车人的生命健康安全，才符合职业伦理的要求。可惜两个人的互不相让，最终酿成了大祸。这显示了情绪化的可怕，也显示了职业伦理问题。作为公交公司而言，需要对这些方面的纠纷处置加大科学的培训力度。

在双方争执中，车上其他乘客长时间竟然不管不问、视若无睹，既有公共精神太差，有事不关己高高挂起的思维，也体现了乘客的安全意识太差。麻木也让他们陷入悲剧，可悲可叹。

总而言之，因为微不足道的“错过了下车点”，导致15个鲜活的生命坠亡。教训足够深刻，从法律追责到道德反思，我们都必须慎重对待，以让悲剧不再重演。■

栏目主持 / 蒋海洋



## 兵书阁的期望

□ 姚茂椿

今年省人大机关的扶贫点，调整到通道侗族自治县的兵书阁村。扶贫队员入驻时，县里熟人老潘来电，激动叙说村民的希望，这让我对兵书阁村关注有加。

兵书阁是国家文物保护单位，低调坐落在古朴的村寨里。这楼阁建于1810年，与相邻的文星桥构成桥亭阁殿为一体的古建筑群。村里占字苗寨近年成为中国传统村落，列入全国少数民族特色村寨保护与发展名录。

村支书介绍了兵书阁村的来历。其实这个距县城四五十公里的村，设立才三年。以前隶属关系分分合合，两年前又撤乡并村。这个拥有12个自然寨的村子，之所以用兵书阁作村名，意在打赢脱贫攻坚战，谋划经营山村的未来。

多年来，我们虽关注该村扶志和扶智、增强造血功能、产业扶持等等，但因种种原因，之前的扶贫队走后，有的基础设施没人管、人心渐渐涣散、产业陷入困境、产品没有市场、产业同质化等现象不同程度地存在。而开展精准扶贫攻坚战后，情况大为改观。

经济落后激起人们奋发，脱贫信心还来自红色历史的激励。人们记忆里，烙下了红军顽强战斗绝处逢生的拼搏精神。1934年12月12日，毛泽东、周恩来、张闻天、王稼祥等在距兵书阁7公里的恭城书院紧急开会，决定红军从通道转兵贵州，改变行军路线，跳出将导致全军覆灭的敌军“口袋”。红军经过往贵州黎平的石板古驿道，还保存得比较好。

放眼兵书阁村，视野里全是绿色，松树、杉树和楠竹漫山遍野。这里水资源丰富，全县库容1.34亿立方米的最大的水库就在村内。而满

目的绿水青山，怎样才能转化为人们向往已久的“金山银山”？

在村里，我们遇见下乡调研的县长。在村部，与县人大常委会主任和相关部门的同志座谈村里发展。扶贫队长说，驻村以来，他们与村支两委反复对贫困户精准识别，重点走访了300多户，一家家地算家庭收支账，查评议是否规范、公开，看房屋有无安全保障、家中有无存粮，问有无劳力、有无上学小孩、有无病残人口，还看饮水是否安全。扶贫工作队弄清“谁困难”后，再明确“扶持谁”，最后确定“怎么扶”。

兵书阁的村民言语不多，不会说漂亮话，但做起事来扎实。几年来，村里主要村道进行了硬化，集聚的寨子安装了路灯，多数人家通了自来水，户户通电，通讯信号也有所改善。上级帮扶办起三个合作社，特色水果产业园、苗岭生态猪场和尚品中药材专业合作社，共接纳贫困户50多户。扶贫思路和措施，比我们当年驻村的视野更宽更有前瞻性，力度也更大。他们结合绿色生态种植养殖，逐步发展电商产业。依托红色、绿色和民族传统文化，与省内单位合作，开发“通道转兵纪念地——花界古驿道——四季果园——兵书阁文星桥——雁鹅湖——晒口水库”的旅游线路。

还有一些问题，也正在一一解决。扶贫队员和村干部、村民说，按照前来帮扶慰问的省领导要求，村里抓党建，聚民心，加强基础设施建设，回应民生关切；与大企业合作，发展有机农产品，安排人员进企业就业；启动红色旅游项目，6月以来接待游客数千人……

兵书阁村民的脸上，有着平静和自信，浮现出近年在贫困村所见的那种渴望和淳朴。

元代杰出学者许名奎在其《劝忍百箴·权之忍》一书中写道：“惟彼愚人，招权入己，子孺避权，明哲保身；杨李弄权，误国殄民。”意思是说，西汉张良，字子孺，不事专权，是明白道理保全自己的举动，而杨国忠和李林甫滥用权力，使国家受害，人民遭殃。历史走过了700多年，今天读来仍然感到余味无穷，发人深思。

翻开历史长卷，在权力面前丧失理智，不能自己，由如痴如醉地追逐权力到肆无忌惮地滥用权力，最终导致身败名裂的事例，可谓俯拾皆是。

秦朝时期，李斯官至“一人之下，万人之上”的宰相，在炙手可热的权力面前，他不仅自不知止，反而变本加厉猎取。秦始皇死后，他与宦官赵高假传诏书杀害太子扶苏，后来因争权夺利又与赵高发生矛盾，以至被赵高诬告陷害，腰斩于咸阳。唐人胡曾写诗评说：“功成不解谋身退，直持云阳血染衣。”西汉年代，霍去病任汉武帝骠骑大将军，消灭匈奴立有大功。他弟弟霍光担任司马大将军，接受汉武帝遗诏辅佐太子即后来的汉昭帝。汉昭帝死后，霍光凭借权力迎立昌邑王刘贺即位；不久又奏请废除刘贺，迎立汉武帝曾孙病已即汉宣帝即位。

在这期间霍光独揽一切政事，可谓权倾天下，直到其死后，汉宣帝才开始真正亲政。霍家的权力玩到这里，本应见好就收，可谁知后来霍光的夫人显和霍云、霍山、霍禹等更是铤而走险地攫取权力，甚至密谋要废除汉宣帝。据史书记载，事情败露后，与霍家相牵连而被定罪诛灭家族的有好几千家。后人杨雄在《解嘲文》中讽刺道：“人家想把我的车轮子涂红，不知道一旦摔倒，将染红自己。”明代魏忠贤在这方面可谓达到了登峰造极的地步。他勾结明熹宗乳母客氏，狼狈为奸，打击异己，广结党羽。东林党人对其所作所为非常不齿，多次向皇上弹劾。魏忠贤由此更是把东林党人视为眼中钉和肉中刺，大肆进行迫害。他指使那些义子和爪牙到处监听百姓言论，只要听到哪个对其不满，就不分青红皂白地处死，导致全国上下一片黑暗，官中人人自危，百姓苦不堪言，最后自己同样没有逃脱杀身之祸。

历史前进的今天，为了争得权力而使尽浑身解数的大有人在。伪造档案、弄虚作假者有之；卑躬屈膝、丧失人格者有之；以人划线、拉帮结派者有之；跑官要官、卖官买官者有之；违法乱纪、出卖原则者有之；造谣诽谤、相互尔虞我诈者有之。为了争到一官半职，搞得倾家荡产、妻离子散和身陷囹圄、命归西天的事例也不鲜见。

古往今来，一些人之所以由卑鄙地争夺权力和疯狂地玩弄权力而造成悲惨结局，其中最根本的原因，就是因为他们只知道权之利而不知道权之“害”。古语曰：“弓满则折、月满则缺。”俗语云：“爬得越高，跌得越重。”权力的欲望，不仅能消蚀应有良知，而且会助长非分之念，尤其最易招致飞来横祸。正如人们常说的“权力是一把双刃剑”。我们要切知权之“害”，就必须做到：面对官位和权力的诱惑，既要有“此身常放在闲处，荣辱得失谁能差遣我？此心常在安静中，是非利害谁能瞞昧我”的定力和“爵禄可饵荣进之辈，必不可笼淡然无欲之人；鼎镬可及宠利之流，必不可加飘然远引之士”的底气；更要有“宠辱不惊，闲看庭前花开花落；去留无意，漫随天外云卷云舒”的淡定和“宠利毋居人前，德业毋落人后，受享毋逾分外，修为毋减分中”的砥砺。

栏目主持 / 陈彩艳

## 劝君切知权之“害”

□ 郭光文





## 宪法宣誓：与人民的“彩虹之约”

□ 杨云彪

宣誓仪式要求宣誓者崇敬信仰，敬畏规则。同时，宣誓仪式也能起到规训的作用。

宣誓起源于契约，或与神，或与人。

《圣经·创世纪》记载，神与诺亚及其子民订立“彩虹之约”，将彩虹放在云彩中，作为神与地立约的记号，以保证洪水不再泛滥。但是，今日的宪法宣誓已不是“彩虹之约”的原意，而是宣誓人对祖国和人民的效忠，是将“彩虹”回报给怀有热切期盼的人民群众。

宣誓，依照历史和场合的不同，可以理解为双重承诺。第一层承诺是立约的时候，在古代社会，既没有签字，也没有摁手印，发誓守约就成为订立契约的必经程序。第二层承诺应是在签字画押出现之后，再加一层发誓的保险。比如在法庭上，对本人签署过的文件作证；而对于即将就任的公职发誓，显然更是在契约之上加一层人格险。

2018年3月，新当选的国家领导人手按宪法文本，面对国旗，庄严地向宪法宣誓，这在中华人民共和国历史上是第一次——宪法承载着职责，国旗代表着国家和人民，举拳头是炽热的忠诚。

宣誓不是现代人发明的，早在古罗马王政时代，诉讼当事人要各献牛羊给僧侣，一旦败诉，牛羊就作为违背誓言的惩罚而被没收。我国古籍《周礼·秋官·司盟》同样载明：“凡盟诅，各以其地域之众庶，共其牲而致焉。”大意是说凡行盟诅，双方当事人各在其居住地召集当地民众，预备祭神用的牲物，一旦违背誓言，这些牲物就被惩罚没收了。

人类文明史，也是宗教和神灵的除魅史。在世俗化的社会里，宣誓的约束力已经渐渐转化为契约的道德力量。所谓契约的道德力量，是当一个人违背誓言的时候，即会背上不诚信的十字架。而誓词的对象越庄重，这种道德力量也越强，如宪法法律。除了我国宪法宣誓要求效忠宪法外，美国总统就职的时候，虽然是手按圣经，但是监誓人是联邦最高法院首席大法官，誓词内容也直指宪法：我谨庄严宣誓，我必忠实

执行合众国总统职务，竭尽全力，恪守、维护和捍卫合众国宪法。

除诉诸宪法和民族国家以强化宣誓的道德律令外，有时誓词的内容具有教化和宣示作用。如1892施行的美国公立学校效忠誓词：我宣誓效忠国旗和它所代表的美利坚合众国。显然，经历了内战和殖民化的美国，更加追求国家统一和公民个人自由。

我国的宪法宣誓要求忠于祖国。宪法宣誓誓词中提到的“富强民主文明和谐美丽”，也是全人类的基本价值需求。

违背誓词的后果如何，许多国家和地区在程序和实体上都有各种惩罚选择。全国人大常委会关于香港特别行政区基本法第一百零四条的解释，让香港两名候任立法会议员因宣传港独而被香港法院裁定取消议员资格。在实体上，根据香港法例第二百零九条刑事罪行条例第三十一条，发假誓罪最高可被判监禁7年。2009年美国奥巴马宣誓就职时出现口误，部分宪法专家据此质疑，奥巴马事实上还不是美国总统。所以，后来奥巴马不得不又宣誓了一次。

显然，从宣誓起源和发展来看，宣誓的力量来自理性和非理性两个层面。所谓非理性，乃在于世界不可知和不确定，令人类始终无法根本摆脱大自然或曰天命的渊藪；所谓理性的力量，是人类发展出法律和政治的规训后，对违背规则实施的人为惩罚。

在宣誓仪式中，誓词传递着特定的目标和价值观，以及宣誓者本人所担负的责任。宣誓仪式要求宣誓者崇敬信仰，敬畏规则。同时，宣誓仪式也能起到规训的作用。

总之，从宣誓的那一刻起，即表示不违背契约。我国的宪法宣誓，无疑建立在公职人员与民众立约的基础之上。宪法宣誓誓词里也明确指出：忠于人民！

栏目主持 / 陈柳



# 浏河奔涌 奏响改革开放最强音



浏阳市“最多跑一次”改革前沿阵地——“市民之家”。

改革开放的40年，是飞跃的时代，更是时代的飞跃。擦亮历史的印记，回望这风云激荡、波澜壮阔的40年，浏阳儿女自强不息、敢为人先，与祖国一起踏上改革开放的征程，冲破重重险阻，渡过道道难关，收获了累累硕果。

这40年，是浏阳经济增长最快的40年；

这40年，是浏阳百姓共奔小康的40年；

这40年，是浏阳大地发生巨变的40年！

浏阳河畔，改革已沉淀为“不待扬鞭自奋蹄”的时代精神。从敲响国有土地有偿出让“三湘第一锣”到作为全省唯一“代表”入选全国33个农村土地制度改革试点县(市、区)，从全国第一个“吃螃蟹”探索农房抵押融资到创建全省首个金融安

全区，从率先在全省成立县级产权交易中心到核发全省第一本林地经营权流转证，自维新志士谭嗣同与改革开放开拓者胡耀邦身上传承下来的改革基因，已经融进浏阳人的血脉、刻入浏阳人的骨髓，成为了浏阳改革开放40年最深沉、最持久、最稳定的精神力量。在全面深化改革大潮下，浏阳抢抓农村土地制度改革三项试点机遇，深入推进改革全面覆盖、深度融合，不仅解决了项目“地从哪里来”、农民“钱从哪里来”和农村“历史遗留问题”，也形成17项制度成果为国家修法提供了“浏阳方案”；“最多跑一次”改革率全省之先启动，围绕建设

全省体制机制最活、办事效率最高、发展环境最优的县(市、区)目标，创造了众多“率先”“首个”和“第一”，探索出“放管服”改革的“浏阳路径”；“路长制”等10余项改革受到中央、省、市权威聚焦，在国家级、省部级层面广泛推介的同时进一步擦亮了“浏阳名片”。在一次次实践中，浏阳儿女以燃烧的激情，开辟出一段闪光的岁月，“无改革，不浏阳”成为这座城市最鲜明的标识。

浏阳河畔，开放已凝聚成“开窗放入大江来”的气魄胸怀。以开放促改革、促发展是浏阳40年的生动实践。面对区位偏远、交通闭塞的发展瓶颈，浏阳开创全省“国道县修”先例，拉通当时全省第一长、全国第二长的蕉溪岭隧道，打开了“浏



阳大门”。面对基础薄弱、机制不活的园区荒地，浏阳狠抓招商引资、产城融合、人才引进，“千亿级”国家级经开区和“一主一特”省级高新区自此拔地而起，蓝思科技、尔康制药、盐津铺子等龙头企业在此落户上市，“专业英才千人计划”的顺利实施更让这片曾经的“黄土坡”变成了“聚宝盆”。面对产业转型、动能转换的巨大挑战，浏阳实施“创新引领开放崛起”战略，狠抓产业链建设，花炮产业从老到新，文化科技含量不断提升；电子信息产业从无到有，规模产值不断扩大；生物医药产业从有到强，成为经济发展的重要支柱，产业格局由“一枝独秀”转变为“多点支撑”。特别是近年来，随着长浏城际、蒙华铁路、渝长厦高铁等重要工程扎实推进，蓝思消费电子产品外观防护玻璃、日写 DITO 触摸传感器、碳化硅半导体等重点项目落地实施，科技创新“1+8”政策体系、“浏十条”等重大政策释放红利，浏阳的营商环境正进一步优化，经济开放布局正持续扩大，抵御风险能力正有力增强，产业能级正全方位提升。开放，让这个曾经的国家级贫困县成功跻身全国县域发展水平第一方阵。

浏阳河畔，奋斗已激涌出“一往无前虎山行”的壮志豪情。新时代是奋斗者的时代，奋斗的人民朝气蓬勃，奋斗的城市历久弥新。浏阳在改革中破茧，在开放中成长，在奋斗中蝶变。1978年至2018年，地区生产总值从2.79亿元到1432亿元（预计），一般公共预算收入从0.35亿元到108亿元（预计），城乡居民人均可支配收入从95元到39352元（预计），三次产业结构从63.4：21：15.6调整为7.8：68.8：23.4（2017年）。回顾40年特别是近5年来的生动实践，我们深切体会到，浏阳发展之所以有现在这样的大好局面，关键在改革开放；浏阳未来要实现全面建设现代化的奋斗目标，关键还在改革开放。没有改革开放就没有浏阳的今天，也就没有浏阳的明天。如今站在新的历史起点上，浏阳将继续发



- 1/2
1. 浏阳蓝思科技。
  2. 浏阳烟花在2008年北京奥运会开幕式上精彩绽放。

扬“自强不息、敢为人先”的精神，牢牢把握“在区域谋发展，在全国争地位，在全球引资源”的基本定位，始终坚持改革不停顿、开放不止步，以“真改革”的意识、“跟上去”的责任和“走在前”的担当，牢牢重点攻坚改革任务以撬动各领域改革取得突破，加速融入全国高速网和铁路网以进一步提升城市开放度，将改革进行到底，将开放之门越开越大。

“黄金时代，不在我们的背后，乃在我们面前；不在过去，乃在将来。”这是浏阳改革开放的信念和姿态，更是跨入新时代，改革开放再出发的庄重誓言。

（作者系中共长沙市委常委、浏阳市委书记黎春秋）



# 岳阳市第一中学

## 面向教育的未来 面向未来的教育

洞庭湖畔，岳阳楼旁，创办于1903年的岳阳市一中，坚持“为每一个学生的全面发展、终身发展奠基”的办学理念，恪守“力争上游、完成人格”的办学传统，秉承“勤、诚、勇、肃”的校训，不断推进教育教学改革，办学特色逐步形成，办学质量和教育水平不断提高，学校先后成为湖南省首批挂牌的重点中学、首批命名的省示范性高中、全国首批开办内地西藏班的中学。

**高效学习，让课堂走向未来。**全人生发展理念、包容激励教法、自主高效学法、全面客观评价四大目标贯穿全程，示范课程、校本课程、网络课程、社会课程等四大课程精益求精，高考科目、研究性学习、实验操作比赛、音体美信息技术课等四大课堂齐头并进，课程与教学体系立体化。近年来，学校高考成绩骄人，每年有2~5名学生被清华、北大录取，近三年理科一本上线率超73%，二本上线率达98%；文科一本上线率超50%，二本上线率达90%。

**品牌德育，让教育奠基成长。**远足君山、成人仪式、龙樱计划、校友论坛、格桑花开在校园、屈原农场社会实践等六大励志活动提升素质素养；校运会、艺术节、社团节、爱心节、校园歌手大赛、篮足球赛、书画动漫朗诵比赛、辩论赛等课余节目丰富校园生活；传统教育、爱心教育、环保教育、网络文化教育、预防毒品教育等五大精品项目打造人生底线。励志教育、社团文化、课余活动三驾马车并驾齐驱，让每个学子真正做到：会做人，会生活，会求知，会健体，会创造，从而实现全人生发展。

**民族教育，让团结促进发展。**学校1985年开



2017年学生成人仪式。

办西藏班，逐步实现从初中学制向高中学制、从半封闭向全开放、从三年学制向四年学制的三大转型，学校高举民族团结大旗，大力推进智力援藏，强力促进汉藏交融，从首批50名初中学生，到现在每年500多名高中学生，共为西藏培养了合格初高中生3000多人，其中有毕业于北大清华的次吉卓嘎、刘萨、毕宁瑞、黄舟、格桑旺久，有2011年西藏和平解放60周年被授予“雪域脊梁”的斯朗卓玛，有2013年被评为“感动中国十大人物”的格桑德吉。全国人大常委会副委员长向巴平措曾高度称赞说：“岳阳市一中是内地西藏班的一面旗帜。”

百年名校，硕果累累。学校先后获“全国五一劳动奖状”“全国教育系统先进集体”“全国民族团结进步模范单位”“全国德育先进学校”“全国现代教育技术实验学校”“全国中小学生生态道德建设示范学校”“全国五四红旗团委”等200多项国家级、省级荣誉。■



## 祁阳县龙山街道

# 扎实开展农村人居环境整治集中行动

□ 苏建萍 周异宝

“街道免费配送垃圾桶，垃圾集中收集和清运，环境更干净了。现在生活安逸了，我们也可以像城里人一样休闲健身、跳广场舞了，日子真是越过越有味！”谈到整治后的村容环境，祁阳县龙山街道青竹村村民周敏乐开了花。

青竹村在推进美丽乡村建设中，拆除空心房和废弃的杂屋、猪牛栏 5624 平方米，修建了便民路 2000 米，农房风貌改造 35 户，安装路灯 110 盏，旱厕改造 143 户，卫生厕所使用率达到 100%，生活垃圾全部集中收集清运，村民居住环境大幅改善。同时，街道、村干部进村入户，党员、组长一对一包户结对，形成有效管护机制，村容环境大为改观。

同样，六合岭村、樟树岭村、天马社区、建湘村、陶家岭村等村和社区农村人居环境也得到了显著提升。

祁阳县龙山街道位于县城老城区，是县城原政治、经济、文化中心，因境内龙山公园而得名。街道总面积 246 平方公里，辖 11 个社区、4 个村委会，239 个村（居）民小组，总人口 8.7 万人。今年以来，县委、县政府推进农村人居环境整治，开展了美丽乡村“一拆二改三种四清洁”即拆除农村危旧空心房，改水、改厕，种树种花种果，清洁家园、清洁水园、清洁田园、清洁能源的行动。龙山街道深入践行“绿水青山就是金山银山”发展理念，持续开展农村人居环境整治行动，在全街道形成农村人居环境综合整治的热火朝天场面，村民的获得感、幸福感不断增强。

### 打好拆除“空心房”攻坚战

今年，祁阳县农村工作会议召开之后，街道党工委、人大工委、办事处高度重视，迅速召开领导班子会议，专题研究改善人居环境工作。随后，又召开了由全体机关干部、村（社区）、部门参加的动员会，传达贯彻会议精神和工作部署，并依照政策，制定了具体的实施方案。机关干部深入村组农户，全面细致摸底排查，力争做到排查摸底公平公正、不偏不倚，执行政策不跑偏、不走样；对于思想不

通的拆危房空心房对象，下达拆危房空心房通知书，并张贴搬移告示，要求限期搬出，力争做到不漏一户、不落一房。同时，干部和党员带头拆，起到了良好的效果。目前，全街道应拆 31860 平方米，已拆 22600 平方米。

### 唱好旱厕改造重头戏

农村改厕工作稳步推进。“开始推行时确实有难度，因为改厕不仅需要投入资金，更重要的是很难改变村民的卫生习惯。很多村民盼望的同时，也心存疑虑，有村民不以为然，认为祖祖辈辈都是这样生活的，对改厕缺乏积极性。”街道党工委书记苏建萍说。面对这种情况，街道班子成员深入各村召开村民大会或村民代表大会，通过多种形式宣传引导，同时发动党员干部带头改厕。村民改厕积极性被调动起来，由原来的“要我改”转变成了“我要改”。目前，全街道应改 1421 户，已有 1410 户建起了三格式无害化厕所，将原有旱厕全部进行了拆除，超额完成任务。

### 全面开展“三清一除”大行动

今年以来，龙山街道投入资金 300 余万元，投工投劳 82000 余人次，在全街道范围内开展了“三清一除”行动。清理垃圾、淤泥、杂草 2000 余车。对辖区内 12 公里的河道进行了整治和保洁，清理河道旁垃圾和打捞河面漂浮物、水葫芦等 300 余车。同时，通过党员干部带头、党员干部包户、农户门前三包、每月各村评比等措施，促进环境卫生大提升。

此次整治从 2018 年 6 月持续到 2020 年 12 月，在三年内实施农村人居环境整治，开展美丽乡村“一拆二改三种四清洁”行动。龙山街道将继续坚持“串点、连线、成片”的思路，立足环境整治全覆盖，到 2020 年，力争将辖区内所有村和社区的人居环境得到显著提升，让农村垃圾、厕所、污水及危旧房得到有效治理，农村饮用水得到有效保障，土壤改良及农业生产废弃物资源化利用取得明显成效，村容街貌明显提升，形成城乡融合发展的良好态势。■

# 醴陵市税务局

## 聚力服务升级 优化营商环境

□ 刘正强

2018年，醴陵市税务局紧紧围绕湖南省、株洲市税务局和醴陵市委、市政府工作部署，按照年初确定的工作目标与要求，全局干部努力拼搏，扎实工作，全力落实国税地税征管体制改革各项工作任务，大力组织收入，深化征管转型，推进依法治税，优化纳税服务，加强队伍建设，持续转变作风，各项工作齐头并进，取得了良好成效。

### 税收收入平稳增长

醴陵市税务局始终坚持依法组织税收收入原则，坚决做到依法征收、依法减免、应减尽减、应免尽免、应退尽退，确保收入保质保量增长。2018年1月至11月，该局共组织入库各项收入27.55亿元，实现了平稳增长。此外，该局积极做好税收分析和预测工作，掌握组织收入工作的主动权；按月对38个重点税源企业税收情况进行汇总分析、分户分析，与企业建立良好的沟通咨询平台。

### 机构改革稳步推进

一是统一干部思想，汇聚了改革力量，从思想入手，最大限度凝聚改革共识。二是贯彻上级要求，压实了改革责任，将改革当作重大政治任务，严丝合缝对接总局、省局要求，层层压实改革责任。三是对标对表推进，完成了改革任务，2018年3月以来广培培训打基础，参加改革事项、税收业务联合培训和税收业务大考，掀起了迎改革、学业务热潮。目前，该局机构改革阶段性任务基本完成。

### 依法治税不断深化

醴陵市税务局以深化增值税改革为重点，全面落实小微企业优惠扩围、固定资产加速折旧、研发费用加计扣除、高新技术等各项税收优惠政策，积极为实体经济减负，为企业发展注入活力，2018年已落实各项税收优惠7亿余元。严格落实出口退税新政，加快出口退税进度，确保出口免抵退税准确及时到位，全力推动实体经济降本增效，截至目前，已落实免抵退税额3.3亿元，让企业获得了实实在在的减负红利。

### 纳税服务持续优化

一是优化资源配置，2018年新购置3台自助办



国家税务总局司长文燕云、湖南省税务局党组书记刘明权一行来醴陵市调研。



醴陵市税务局开展在职党员进社区党日活动。

税设备，全局5个办税服务厅（室）实现一厅全业务通办模式，为纳税人办税提供更高效便利的服务。二是加强税收宣传培训，2018年共举办纳税人学堂培训53场次，培训7851人次；同时还开展了42次专场业务培训，培训2940人次，内容涵盖纳税服务规范、税收政策、业务操作技能等方面。三是积极开展大走访，共走访3239户纳税人，现场答复咨询问题600余个，收集纳税人意见建议56条。

### 队伍建设不断强化

推进全面从严治党，深入学习贯彻落实党的十九大精神，扎实开展思想政治教育，进一步增强干部政治意识和大局意识；深入开展党风廉政教育，严格贯彻落实党风廉政建设责任制，筑牢干部职工拒腐防变的坚固防线；重点抓好党支部“五化”建设；大力开展教育培训和在岗自学，着重抓好法律法规和税收业务知识的培训，努力构建一支“政治坚定、作风优良、业务精湛”的优秀干部队伍。■

# 多措并举 名茶兴区

□ 王 燕



省人大代表、南岳区委副书记、区长王燕与茶农交流，共谋南岳云雾茶产业发展远景。

茶产业是生态产业、文化产业、民生产业。党的十九大以来，随着深化供给侧结构性改革、精准扶贫、乡村振兴战略的实施，茶产业和茶文化在社会深刻变革中迎来了前所未有的发展机遇。衡阳市委、市政府紧跟新时代发展主题，提出大力振兴茶产业，提升“南岳云雾茶”区域公用品牌价值，“南岳云雾茶”发展的春天已经到来。南岳区是全省37个重点产茶县之一，现有茶场16个，高山茶园面积1.08万亩，位居全省乃至全国之首。近年来，南岳区抓住机遇，更新理念，因势利导，茶产业正在做大做强。

## 以“名”兴茶，大品牌推动大产业

南岳衡山是五岳名山、文明奥区、宗教圣地，国家首批5A级旅游景区，也是中华“五岳”唯一的产茶福地和中国五大云雾茶的重要产地。该区借助“南岳衡山”在旅游业界的影响力，推动茶产业大发展。

**顶层规划，当好引导者。**该区始终坚持“科技领先、文化引路、政府主导、政策扶持、市场

运作、龙头带动、精品拓市”的发展方向，研究制定政策，整合产业资源，形成区域合力。按照总体目标，坚持创新发展，实现茶产业转变。到2020年，全区将建成2万亩高山优质茶园，年产鲜叶5000吨，年加工干茶1000吨，实现年综合总产值5亿元，创利税3000万元，把茶叶产业打造成为富民强区的大产业。

**旅游搭台，当好代言者。**借“名景区”兴茶，充分发挥每年近千万游客的带动力，依托五岳名山独特的地理标志优势，以及南岳衡山72峰连绵辐射多个县区的区域广优势，将“南岳云雾茶”打造成为知名区域公用品牌。借“名岳茶”兴茶，五岳之中唯有南岳产茶，是唯一的“岳茶”。陆羽《茶经》多次提到“南岳茶”，其美誉度和知名度高，使“南岳云雾茶”具备打造成区域品牌的价值。借“名活动”兴茶。“五岳”自古在人们心中享有崇高的地位。南岳是茶祖神农活动的中心，是南方的祭祀中心。春茶祭典是南岳传统茶事活动，2013年“南岳祭茶大典”入选市级非物质文化遗产名录。该区借助媒体关注度高和各地名茶

参与度高的优势，将“祭茶大典”打造成“南岳云雾茶”提升品牌影响力的好平台。

**扶大扶强，当好扶持者。**以做大做强龙头企业为重点，大力培育农业新型经营组织，切实提高产业集约化、专业化、组织化、社会化水平。加大对茶产业发展的财政支持和投入力度，制定对茶产业中的龙头企业给予倾斜的扶持政策，支持年产值过亿的重点龙头企业做强做大，支持茶叶基地乡（镇）建设。鼓励支持茶叶企业采取合资合作、兼并重组、股份制等方式，壮大龙头企业规模实力。到2020年，打造湖南乃至全国最大的高山有机茶基地。

### 以“质”立茶，强标准建设强基地

积极适应茶叶由量到质转变的大趋势，强化茶叶良种培育等基础性茶叶科技的研发攻关，创新茶产业技术体系，全面提升全区茶产业的科技水平，着力推进标准茶园和标准茶场建设，打造健康茶、生态茶、放心茶。

**增强茶叶科研水平。**以增强科技研发和人才培养为重点，开展关键技术攻关研究，加速科技成果转化。鼓励支持科研院所与茶叶加工园区、茶叶企业合作建立茶叶研究院，开展茶叶精深加工产品开发、关键工艺技术、基础性研究等重大项目攻关。

**加强茶园基地建设。**探索创新土地流转模式，有效利用退耕还林等政策支持，有计划有规划地合理开发茶园，加大低产和低品质茶园的改造力度，提高茶叶单产。打造核心，加强南岳云雾茶的打造和保护，以“岳茶”、高山有机茶原产地为核心，将南岳毗卢洞、沙湾等茶园建成“南岳云雾茶”区域品牌示范基地。基地带动，在“南岳云雾茶”区域品牌示范基地，严格按照“不施化肥、不打农药、不用除草剂”的要求，实行标准化操作，带动全区茶园基地标准化、规范化、科学化建设。全面推广，在全区大力推广无公害、绿色和有机茶及质量管理体系等认证，扩大覆盖面，让“南岳云雾茶”质量标准体系成为共同遵循。

**狠抓质量安全标准。**把好准入关，建立茶叶质量安全检测服务平台，严格按照《食品生产通用卫生规范》要求，把好生产关，把好溯源关，建立政府监管、行业自律、企业追溯、消费者查询的茶叶质量安全可追溯系统，实现茶园到茶杯的全程追溯，不断提高茶叶质量安全的公信力。

### 以“销”旺茶，好创意才有好生意

紧密跟踪全国茶叶市场从“名茶”向“民茶”

理性回归的市场动向，制定“南岳云雾茶”的品牌打造计划，大力实施“走出去”战略，理清目标市场及消费群体，有针对性制定市场拓展对策措施，努力提高“南岳云雾茶”市场竞争力。

**抓好广告营销。**搭建“南岳云雾茶”品牌的国省市三级宣传平台，推进以商招商、茶事活动招商，整合全区茶企现有的广告渠道资源，共同宣传南岳云雾茶品牌。

**抓住网点营销。**坚持线上线下并重，以点、线、面结合全面铺开营销网络。突出“点”，在人流集散区域布点直销中心，凝聚品牌的合力。连成“线”，探索攻关南岳衡山旅游的成熟和潜在市场，形成茶叶供销线路。打造“面”，统一规范分布在全国各地的数万家“南岳云雾茶”茶叶经营点、借助电子商务平台和全国性网购平台开设网店，拓展网络销售渠道，做强网销品牌。

**抓牢活动营销。**充分借助“祭茶大典”“茶博会”“农博会”及省外展会等重大活动平台，积极举办不同形式、不同层次、不同规模的品鉴会和品牌推介及茶节会活动。持续举办“南岳云雾茶文化节”系列活动，提升“南岳云雾茶”的认知度、认可度和信赖度及美誉度。

### 以“旅”促茶，美茶区变成美景区

推进“以茶兴旅、以旅促茶、以文传茶”融合发展，推动茶区变景区、茶园变公园、劳动变运动、产品变商品、茶山变金山，提升产业竞争软实力。

**推动茶区景区一体化。**坚持精细规划，精致改造，按照“高效、优质、生态”的要求，坚持“集中连片、规模经营、重点布局、协调发展”的原则，加强茶园基础设施建设，建成园外有林、园中有树、坎边有草、周边有花的综合性茶园，实现茶区变景区。

**推动茶旅文化一体化。**挖掘茶文化演绎内涵，深入挖掘“岳茶、寿茶、禅茶”文化价值，传承云雾茶传统技艺，开展制茶工艺大师评选活动。拓展茶旅文化功能价值，集聚茶产业、观光体验、健康养生、美丽乡村建设等资源，大力发展集休闲、体验等功能为一体的新业态。

**推动茶旅产品一体化。**深入推进茶产业供给侧结构性改革，促进茶产业多元开发利用，形成融“喝茶、饮（料）茶、吃茶、用茶、玩茶、事茶”为一体的六茶共舞、三产交融、跨界拓展、全价利用的茶产业发展格局。

（作者系中共南岳区委副书记、区长）

## 多元展示陶瓷文化魅力

历经千年的岁月洗礼和历史沉淀，醴陵人用陶瓷淬炼了一张让世界惊艳的城市名片。2004年，文智勇创立了陶润实业发展有限公司。公司致力于日用陶瓷研发、生产和销售，并通过多年积累，整合多国设计师与各类不同工艺，生产出既环保实用又时尚美观的特色陶瓷。同时，陶瓷产品及陶瓷文化所倡导的多彩、多元化的生活方式也大受50多个国家的品味人士所推崇。作为醴陵陶瓷行业的参与者和推动者，公司用14年的时间在国际市场打响了“TOP COLLECTION”（顶级精品）金字招牌，成为在国际市场上具有重要地位的日用陶瓷生产企业。

2018年，公司开始重点打造“陶润会”品牌，发力国内市场。为此，从2017年开始，“陶润会”加大在设计和研发上的投入，吸引了一批具有海归背景、一线城市工作经验的青年人才集聚。目前，公司已有100余名研发人员，每年新开发设计2000余种产品。

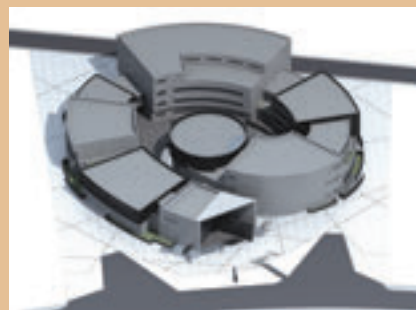
借助展会开拓市场。在近两年的“广交会”“食餐会”“醴陵瓷博会”等展会上，公司研发的包括特色窑变釉、星曜天目釉的“茶礼”系列以及“雍容”“马卡龙”等特色居家系列，都成了爆款产品。

为了能从以陶瓷为中心走向多元化时代，目前，公司还在醴陵打造陶润会生活艺术中心暨创新智造基地。该中心将打造品牌体验中心、科研教育基地、陶瓷私人博物馆等12个分区模块，目前已经封顶，预计2019年初正式对外开放，形成多元展示陶瓷文化魅力的综合性场所。

十多年来，公司一直持续打造优秀企业文化，借助企业文化建设形成的强大动力，助推公司发展突飞猛进，现已发展成为了醴陵陶瓷行业的佼佼者。公司以“陶冶心灵、润泽人生”为核心的企业文化，以“让员工拥有幸福的人生”的企业使命，以“勤奋、谦虚、负责、有爱、正能量”作为公司倡导和秉承的价值观，以“把话说透，把爱给够”作为公司的管理理念，通过不断完善各项管理制度，建立科学化、信息化企业管理模式，使企业持续发展。通过物质文化、行为文化、制度文化等方面把企业文化建设不断向纵深推进，朝着“陶润，让生活更美好”的理想目标奋勇前进。

公司网址：[www.topcollection.com.cn](http://www.topcollection.com.cn)

地址：湖南醴陵釉下五彩城8号



1  
2  
3

1. 陶润 2.0 建筑。
2. 陶润会生活艺术中心。
3. 陶润一任方圆（旅行茶具）。

