

人民之聲

总第324期 2018 **12**

12月15日出版 定价: 6.00元

**RENMIN
ZHISHENG**

广东省人大常委会机关刊物 国内统一连续出版物号: CN44-1331/D 国内公开发行

编辑出版发行/人民之声杂志社 社址: 广州市中山一路64号 邮编: 510080 广告经营许可证: 440000100162

全口径 全覆盖 全方位 P17

——省人大常委会首次审议国有资产报告





11月16日，省人大常委会主任李玉妹率队到深圳参观“大潮起珠江——广东改革开放40周年展览”。李玉妹指出，要继承和发扬广东敢闯敢干、敢为人先的优良传统和改革精神，把习近平总书记视察广东重要讲话精神贯彻落实到人大各项工作中，全力以赴助推深化改革，为我省改革开放再出发提供有力的法治保障。（珊玮/摄影报道）

11月13日至16日，全国人大社会建设委员会副主任委员李培林率调研组在粤开展就业促进法和劳动法实施情况调研，赴广州、东莞、深圳等市考察，听取意见建议。（内司办/供稿）



11月23日，省人大常委会副主任黄业斌在广州会见哥斯达黎加国会议员萧马拉·埃尔南德斯一行。（任宣/供稿）



11月23日，省人大常委会副主任罗娟在广州会见欧洲议会中欧友好小组主席内杰·德瓦一行。（任宣/供稿）

弘扬宪法精神 树立宪法权威

党和国家事业的与时俱进、我国宪法的完善发展，要求全面贯彻实施宪法工作必须紧跟时代步伐。在新时代新征程上，我们要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，切实尊崇宪法，严格实施宪法，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供更加有力的宪法保障。怎样使宪法深入人心，重点要抓好以下几个方面的工作。

一是坚持以习近平总书记关于宪法的重要论述为根本指引。党的十八大以来，习近平总书记对宪法作出了一系列重要论述，立意高远、内涵丰富，思想深邃、阐述精辟，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。比如，关于宪法的性质、地位和权威，习近平总书记指出，宪法集中体现了党和人民的统一意志和共同愿望，是国家意志的最高表现形式；强调坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。关于宪法的发展完善，习近平总书记指出，宪法只有不断适应新形势、吸纳新经验、确认新成果、作出新规范，才具有持久生命力。关于加强宪法实施和监督，习近平总书记强调，全面贯彻实施宪法，是全面依法治国、建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作；强调必须把宣传和树立宪法权威作为全面依法治国的重大事项抓紧抓好，切实在宪法实施和监督上下功夫。关于弘扬宪法精神，习近平总书记指出，宪法的根基在于人民发自内心的拥护，宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰；13亿多人民养成人人遵守宪法、维护宪法的观念和习惯，这是一个伟大的力量。这些重要论述涵盖了宪法内容的各个方面，构成了一个完整的宪法理论体系，是新时代推进全面依法治国、依宪治国的强大思想武器、根本行动指南。我们要把习近平总书记关于宪法的重要论述作为学习宣传和贯彻实施宪法的纲领和遵循，切实领会好、贯彻好、落实好。

二是用科学有效、系统完备的制度体系保证宪法实施。宪法具有最高的法律地位、法律权威、法律效力，是国家法律法规和各种制度的总依据。通过完备的法律规范体系，把文本上的宪法变成实践中的宪法，是推动宪法实施的基本途径。要紧紧围绕全面依法治国总目标，坚持党对全面依法治国的集中统一领导，加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系，用科学有效、系统完备的制度体系保证宪法实施。要以宪法为总依据，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，把国家各项事业和各项工作纳入全面依法治国、依宪治国轨道。

三是加强宪法监督，维护宪法尊严。国家机关行使立法权、行政权、监察权、审判权、检察权，是由宪法赋予的，都必须按照宪法确定的原则和程序运行。一切法律法规都以宪法为依据，不得与宪法相抵触。任何组织和个人都必须尊重和维护宪法权威，都必须在宪法范围内活动，都必须依照宪法行使权力、履行职责，都没有超越宪法的特权。今年3月召开的第十三届全国人民代表大会第一次会议决定，将全国人大法律委员会修改为宪法和法律委员会，虽然只增加了三个字，但它凸显了宪法的最高法律地位。

四要大力弘扬宪法精神，树立宪法权威。贯彻党的十九大和十九届二中全会精神，在全党全社会深入开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的宣传教育活动，使全体人民成为宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。要抓住党员领导干部这个“关键少数”，落实宪法宣誓制度，把宪法教育纳入党员干部学习教育体系，推动党政机关工作人员有组织地集中学习宪法，切实增强国家公职人员恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命的自觉性和坚定性。要继续组织好国家宪法日活动，实施好“七五”普法决议，落实好法治宣传教育的制度化安排，不断创新宪法宣传教育的理念、载体、方式方法，讲好中国宪法故事，使宪法深入人心，内化于心、外化于行。■

（摘自12月4日栗战书委员长在第五个国家宪法日座谈会上的讲话，标题为编者所加）

2018年第12期 总第324期

2018年12月15日出版 定价：6.00元

主管主办：广东省人大常委会办公厅

编辑出版发行：人民之声杂志社

发行范围：国内公开发行

国内统一连续出版物号：CN44-1331/D

广告经营许可证：440000100162

社 长：郭德龙

副社长、副主编：林永豪

副 主 编：王堂明 李亮明

采 编：曾雪敏 李 军 张琳琳

陈 婷

美术总监：郑旭彬

版式设计：李红天 包珊玮

发 行：杨荣升 潘颖怡 林丹纯

办 公 室：020-37866669

采 编 部：020-37866665 37866672

发 展 部：020-37866915

020-37866674（传真）

地 址：广州市中山一路64号

网 址：<http://www.rd.gd.cn>

邮 箱：rmzs@vip.163.com

邮政编码：510080

印 刷：广东广州日报传媒股份有限公司

印务分公司

协办单位：

广东中盈盛达融资担保投资股份有限公司

广州汽车集团股份有限公司

深圳市江源实业有限公司

清远市人民医院

广东韶关联炬军民融合产业园股份有限公司

广州凯利置业投资有限公司

中国烟草总公司广东省分公司

广东法制盛邦律师事务所

› 卷首语

1 弘扬宪法精神 树立宪法权威

› 声 音

› 深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神 谱写广东人大工作新篇章

5 学习贯彻习近平关于坚持和完善人民代表大会制度重要思想的实施意见 任 宣

› 人大视窗

9 省人大常委会召开深入学习宣传和贯彻实施宪法座谈会 琳 琳

11 省十三届人大常委会第七次会议闭幕 任 生

13 李玉妹率队赴省财政厅视察财政工作 木 子

14 粤西交通“大动脉”扩建 代表约见有话说 李 军

› 特别关注 **全口径 全覆盖 全方位**

18 广东国有资产首次亮“家底” 亮 明 志 光

20 做好“制度设计” 管住“共同财富” 灵 迪 陈志光

24 管好用好国有资产 木 子 耳 东

26 强化人大对经营性国有资产监督的理论逻辑与发展方向

梁 军

28 如何建立健全人大国有资产监督机制 邹新月 王 艳

› 立法时空

30 率先立法顺民意 许 勇

32 让人民群众感受到法治的进步 言 午

› 监督广角

34 新丰县：一场较真的“期中考试” 赖云辉

35 翁源县：现场询问 问后跟进 郭式球

36 阳山县：牢牢抓住禁毒工作重点 李 栋

37 阳江市阳东区：唱好专题询问“三部曲” 黄 敏

› 走近代表

38 “特教”岗位献爱心 彭文芳



› 代表建言

39 加快推动乡村振兴 整理/晓理

› 主任论坛

43 从参与式预算审查到预算联网监督 林志云

› 思考探索

45 关于加强街道人大工作的几点思考 郑少和

› 人大知识

47 代表述职

› 三人谈

48 改革开放四十年 法治的崛起 阿 计

49 完善地方人大行使重大事项决定权意义重大 孙 莹

50 让民众更直接分享出行便利 戚耀琪

› 以案说法

51 市政公用事业特许经营权若干法律问题探析

陈广鹏

› 法律信箱

54 招投标是获取燃气特许经营权的唯一方式吗等3则

› 艺苑荟萃

55 文明行程忆芳华 喻季欣

[封面摄影] 广州白云国际机场 天晴/供稿

发行投诉电话：020-37866674 E-mail: rmzsfxb@163.com

如有缺页、残页或装订错误等印刷质量问题，请与本刊编辑部联系退换。本刊部分摘发、选用有关文章及国内外资料图片，敬请作者与本刊联系，并领取稿酬。

本刊刊发的原创文稿，凡转载、摘编或以其他方式使用，须经本刊同意。



01 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。要在全党全社会深入开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的宣传教育活动，弘扬宪法精神，树立宪法权威，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

——习近平总书记在第五个国家宪法日到来之际作出重要指示强调

02 我们毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展的方针政策没有变！我们致力于为非公有制经济发展营造良好环境和提供更多机会的方针政策没有变！我国基本经济制度写入了宪法、党章，这是不会变的，也是不能变的。任何否定、怀疑、动摇我国基本经济制度的言行都不符合党和国家方针政策，都不要听、不要信！所有民营企业和民营企业完全可以吃下定心丸、安心谋发展！

——11月1日习近平总书记在民营企业座谈会上的讲话

03 宪法的生命在于实施，一部与时俱进的宪法，只有内化于心，才能外化于行，才能在全社会释放出源源不断的法治动能，才能充分发挥治国理政总章程的重要作用。中国特色社会主义进入新时代，对全面依法治国、依宪治国提出新的更高要求，必须坚持深入学习宣传和贯彻实施宪法，大力弘扬宪法精神，大力弘扬社会主义法治精神，不断增强人民群众宪法意识。

——12月4日《法制日报》发文谈 **让践行宪法成为全社会的行动自觉**

04 全面依法治国的前提，从“有法可依”到“科学立法”，体现了对立法质量的进一步认识。当前，人民群众对立法的期盼，集中在法律好不好、管用不管用、能不能解决实际问题上。可以说，只有高质量的立法才能满足人民群众期盼和国家治理需要，而地方立法水平的高低，则直接影响相关制度的针对性和可操作性。

——11月30日《学习时报》发文谈 **地方立法要更加注重质量**

05 当前，改革已经走到了一个新的历史关头，很多问题牵一发而动全身，从深层次上要求全面考量、协同推进。这既是全面深化改革的内在要求，也是推进改革必须坚持的重要方法论。在全面深化改革过程中，唯有坚持系统性思维，注重顶层设计和整体谋划，才能使各项改革举措在政策取向向上相互配合、在实施过程中相互促进、在实际成效上相得益彰。

——12月5日《经济日报》发文谈 **以系统性思维推进改革**

06 未来法治是“引领未来”的法治。即以法治点亮未来、引航未来。法治的功能不限于规范现有的行为，调整现有的关系，也在于要引领科技、经济、社会发展和人们的思想行为。

——12月4日《新华日报》发文谈 **“未来法治”当为长远发展谋**

07 不管是公有制经济还是非公有制经济的健康发展，都有赖于营造一个依法保护企业家合法权益的法治环境、营造一个促进企业家公平竞争诚信经营的市场环境、营造一种尊重和激励企业家干事创业的社会氛围。

——12月11日《南方日报》发文谈 **为民营经济发展提供坚实司法保障**

08 党政机关首先是政治机关，理应在推进机关党的政治建设中标准更高、要求更严，走在前、作表率，努力做到真讲政治不含糊、敢讲政治不让步、实讲政治见行动、严讲政治有实效。

——12月4日《新华日报》发文谈 **讲政治不含糊 讲政治见行动**

09 制度创新不仅成为一个系统工程，更成为一个基础工程。利用制度保护生态环境，必须以法律法规为基础，推进深化改革和创新，从法律法规、标准体系、体制机制以及重大制度安排入手进行总体部署，使生态文明建设进入法律化、制度化的轨道。

——12月11日《山西日报》发文谈 **用制度保护生态环境**

10 保持理论学习的“饥饿感”，才能真学、真懂，让理论内化于心。真学，就是埋头苦学。把理论学习当作政治责任、精神追求，全面系统学、反复学、广泛学、经常学。真懂，就是领会精髓。

——11月30日《陕西日报》发文谈 **保持理论学习的“饥饿感”** ■

（任宗实/摘编）



省人大常委会党组通过

学习贯彻习近平关于坚持和完善人民代表大会制度重要思想的实施意见

把习近平总书记视察广东重要讲话精神贯彻落实到人大各项工作中

11月20日，省人大常委会主任李玉妹主持召开会议，分别听取各委员会今年工作开展情况和明年工作设想汇报，研究部署把习近平总书记视察广东重要讲话精神贯彻落实到人大各项工作中的具体举措。

李玉妹充分肯定有关委员会一年来的工作，强调要以习近平总书记视察广东重要讲话精神为统领，牢牢把握习近平总书记提出的深化改革开放、推动高质量发展、提高发展平衡性和协调性、加强党的领导和党的建设四个方面重要要求以及全面推进法治建设的重要论述，统筹谋划好明年人大各项工作，切实把习近平总书记重要讲话精神贯彻落实到

人大工作全过程、各方面。

李玉妹强调，要适应新时代立法工作的新形势新任务，抓住提高立法质量这个关键，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，充分发挥立法的引领和推动作用，为全面深化改革、全面扩大开放提供坚强的法治保障。要突出立法重点，加快推进自主创新促进条例、促进中小企业发展条例、社会信用条例等法规的制定和修改。要坚持人民有所呼、立法有所应，加强同人民群众生产生活密切领域的立法，将以人民为中心的理念、切实保障和改善民生的要求贯彻到立法工作中，在就业、教育、医疗、社保、住房和三大攻坚战等方面，及时研究制定地方性法规，从立法层面及时呼应人民所想所需。要积极开展立法宣传活动，加大宣传力度，改进宣传方式，把法规宣传好、解读好、阐释好，让人

民群众读得懂、用得上。

李玉妹强调，要用好宪法法律赋予的监督职权，紧紧围绕习近平总书记提出的四个方面重要要求，围绕中心、服务大局，突出监督重点，加强财政经济、预算审查、水污染防治、民生保障等方面的监督，推动高质量发展和群众关注问题的解决。要适应新时代党和人民对监察和司法工作的新要求新期待，积极推进我省监察体制和司法体制改革工作，强化对司法活动的监督，推动加强社会治理，维护社会公平正义。选择事关广东发展大局和群众切身利益的重大事项，积极行使重大事项讨论决定权。

专题学习习近平总书记关于深化改革开放重要论述

11月23日，省人大常委会党组召开



李玉妹主任在党组会议上讲话

理论学习中心组专题学习会，深入学习贯彻习近平总书记视察广东重要讲话精神，重点围绕“深刻学习领会习近平总书记关于深化改革开放的重要论述，在更高起点、更高层次、更高目标上推进改革开放，不断提升改革开放质量和水平”开展专题学习。省人大常委会党组书记、主任李玉妹主持会议并讲话。

李玉妹强调，要以习近平总书记视察广东重要讲话精神为统领，发扬改革精神，围绕主业，务实创新。要深刻学习领会习近平总书记关于深化改革开放的重要论述，继承和发扬广东敢闯敢试、敢为人先的优良传统和改革精神，在立法、监督、代表和常委会及机关自身建设等工作上深化思想解放，加强探索创新，推动新时代人大工作的高质量发展。

李玉妹要求，要积极发挥人大职能作用，推动建设法治化营商环境，为我省全面深化改革、全面扩大开放提供有力的法治保障。结合我省经济社会发展的新形势新任务，在建设现代化经济体系、创新驱动发展、建设粤港澳大湾区、推进优化营商环境、加强和创新社会治理等相关领域加快立法工作，发挥立法对改革的引领和推动作用；突出监督重点，充分发挥人大代表作用，监督推动广东新时代改革开放重点领域、关键环节工作的落地落实。

李玉妹要求，省人大各专门委员

会、常委会各工作委员会要结合工作实际，认真思考和研究人大如何更好发挥在深化改革开放中的作用，进一步加强理论学习和实践探索，不断提升人大工作围绕中心服务大局的质量和水平，以人大工作的新担当新作为，为我省在更高起点、更高层次、更高目标上推进改革开放作出应有贡献。

审议通过《广东省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》

11月23日，省人大常委会党组书记、主任李玉妹主持召开省人大常委会党组会议，审议通过《广东省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的实施意见》。

会议指出，习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，为新时代长期坚持、不断完善人民代表大会制度，做好人大工作提供了方向指引和行动指南。学习好、研究好、宣传好、贯彻好习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，是人大同志的首要任务和看家本领，也是做好新时代人大工作的根本保证。全省人大系统要深入学习贯彻习近平总书记视察广东重要讲话精神，学习宣传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，进一步加强理论武装，提高政治站位，增强工作能力，更好发挥人大职能作用，切实担负起党和人民赋予的使命责任，努力为我省实现“四个走在全国前列”、当好“两个重要窗口”提供有力法治保障。

会议强调，要在持续深入学习上下功夫，坚持联系地、系统地学习，坚持原原本本学习，坚持常态化制度化学习，加强学习培训，积极为基层人大学习提

供条件。要在总结和研究上下功夫，高度重视人大研究工作，加强人大理论队伍建设，注重基层创新研究，充分发挥基层人大示范点作用，认真总结提炼好经验好做法，研究新情况新问题，力争每年形成一批高质量研究成果。要在加强宣传上下功夫，综合运用主流媒体和新媒体，巩固和完善传统宣传阵地，用足用好新媒体手段，面向大众、注重创新、持续宣传，讲好人大故事；充分发挥我省各级人大代表密切联系群众的桥梁纽带作用，在学习宣传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中当好宣传员、播种机。要通过加强对习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想的学习、宣传，让人民群众更好地了解人大、读懂人大，认同人民代表大会制度，推动人民代表大会制度更加深入人心。

召开学习习近平总书记视察广东重要讲话精神宣讲会

11月23日，省人大常委会机关召开学习习近平总书记视察广东重要讲话精神宣讲会，邀请省委宣讲团成员、中共广东省委党史研究室主任杨建伟作辅导报告。省人大常委会机关全体党员干部、部分离退休党员近200人参加学习会。

杨建伟以“深入学习理解习近平总书记视察广东重要讲话精神”为主题，深入分析总书记对广东提出的四个方面重要要求，以“动力路径-方向目标-着力突破-根本保证”为主线，结合当前世界形势、国情和省情，从深刻理解总书记重要讲话的重大意义、准确领会总书记重要讲话的精神实质、认真贯彻总书记重要讲话精神等方面，对总书记重要讲话精神进行了全面、系统解读。

会议指出，习近平总书记视察广东是我省改革发展进程中的又一重要里程碑，是全省人民政治生活中的大事。省人大常委会机关各级党组织、全体党员干部要按照省委部署和省人大常委会党组要求，把学习贯彻总书记视察广东重

要讲话精神作为当前和今后一个时期的头等大事和首要政治任务，持续深入抓好学习，有组织、有计划、有步骤地安排形式多样的学习活动，做到把自己摆进去、把职责摆进去、把工作摆进去，切实把习近平总书记重要讲话精神落实到机关各项工作中。要认真贯彻落实新时代党的建设总要求，全面加强机关党的建设，积极组织开展模范机关创建活动，推动机关各级党组织全面进步、全面过硬。

以习近平新时代中国特色社会主义思想统领地方立法工作

11月26日，学习贯彻习近平总书记视察广东重要讲话精神、研究省人大常委会2019年立法工作计划安排会议在省人大常委会机关召开。省人大常委会副主任徐少华出席会议，组织学习习近平总书记视察广东重要讲话精神，并对编制好省人大常委会2019年立法工作计划提出要求，各地级以上市人大常委会有关负责同志和法工委负责同志参加会议。

会议指出，要以习近平新时代中国

特色社会主义思想统领地方立法工作，在总书记对广东提出的改革开放目标任务上凝心聚力，继续弘扬敢闯敢试、敢为人先的改革精神，善于把改革开放决策同立法决策紧密结合起来，使立法与改革开放协同配合、同向共进。要坚持人民有所呼、立法有所应，加强同人民群众生产生活密切领域的立法，将习近平总书记提出的以人民为中心的理念、切实保障和改善民生的要求贯彻到立法工作中，从立法层面及时呼应人民思想所需，带给人民群众更多获得感、幸福感和安全感。

会议强调，要充分发挥人大及其常委会在立法中的主导作用，扎实履行法规起草、组织协调、论证评估、审议把关等职责，做好审议时间安排、把握好审议进度节奏，确保按质按量完成年度立法任务。要加强立法宣传工作，尤其是与人民群众切身利益相关的法规，更要引导进行详细解读，把法规宣传好、解读好、阐释好，让人民群众读得懂、用得上。要进一步加强对设区的市指导，在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面开展扎实的立法工作。

专题学习习近平总书记关于推动高质量发展重要论述

11月30日，省人大常委会党组召开理论学习中心组专题学习会，深入学习习近平总书记视察广东重要讲话精神，重点围绕“深刻学习领会习近平总书记关于推动高质量发展的重要论述，结合发挥人大工作促进保障和改善民生、推进生态文明建设作用，在推动高质量发展上聚焦用力”开展专题学习。省人大常委会党组书记、主任李玉妹主持会议并讲话。

李玉妹指出，要深入学习贯彻习近平总书记关于高质量发展的重要论述，结合人大工作实际，原原本本学、全面系统学、持续深入学，牢固树立新发展理念，结合人大立法、监督、代表等方面的工作，认真思考和研究人大如何更好发挥在推动高质量发展中的作用，推动广东高质量发展不断取得新成效。

李玉妹强调，要准确把握当前我省经济社会发展的新形势新任务，对照习近平总书记提出的要求，聚焦提高发展质量和效益等问题，履行好宪法法律赋



予人大的各项职权，加快推进实施创新驱动发展战略、推动民营经济发展、优化营商环境、推进生态文明建设、促进保障和改善民生等方面的立法工作；突出监督重点，充分发挥人大代表作用，加强财政经济、预算审查、水污染防治、民生保障等方面工作的监督，督促政府及有关部门不折不扣落实有关推动高质量发展的政策举措，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革。

传达学习习近平总书记在中央政治局会议分析研究当前经济形势和经济工作时的重要讲话精神

近日，省人大常委会党组书记、主任李玉妹主持召开省人大常委会党组会议，传达学习习近平总书记在中央政治局会议分析研究当前经济形势和经济工作时的重要讲话精神，传达党中央关于秦岭北麓西安境内违建别墅问题的有关通报精神。

会议强调，要把思想和行动统一到党中央对经济形势的分析判断和对经济工作的决策部署上来，坚决落实党中央决策部署，科学把握经济发展大势，保持战略定力，坚定不移推进高质量发展。要以习近平总书记视察广东重要讲话精神为引领，紧紧围绕深化改革开放、推动高质量发展、提高发展平衡性和协调性等要求，加强相关领域的立法工作，充分发挥有关专门委员会、工作委员会和常委会财经咨询专家以及人大代表的作用，加强财政经济监督，提高经济分析、监督的质量和水平，为我省经济平稳健康发展提供有力法治保障。

会议强调，要深刻领会中央通报精神，坚持把政治建设摆在首位，把牢固树立“四个意识”、坚决做到“两个维护”体现在行动上、落实到工作中，做到党中央提倡的坚决响应、党中央决定的坚决执行、党中央禁止的坚决不做。要强化政治担当，严明政治纪律和政治规矩，

坚决防止和克服形式主义、官僚主义。

学习贯彻习近平总书记在中央政治局第十次集体学习时的重要讲话精神

12月7日，省人大常委会党组书记、主任李玉妹主持召开省人大常委会党组会议，传达学习习近平总书记在中央政治局第十次集体学习时的重要讲话精神，通过省人大预算审查联系代表及基层联系点工作办法。

会议强调，要深入学习领会习近平总书记关于干部队伍建设的重要论述，全面贯彻新时代党的组织路线，对干部队伍建设常抓不懈，做到要管、要严、要细，努力造就一支忠诚干净担当的高素质人大干部队伍。要严把德才标准，坚持以德为先，教育、引导干部锻造过硬的政治品德，树立职业道德，遵守社会公德，培养家庭美德。要坚持公正用人，从党和人民事业出发选干部、用干部，做到公道正派、公正无私，营造风清气正的选人用人环境。要树立讲担当、重担当的鲜明导向，激发干部积极性，激励干部增强干事创业的精气神。要坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重，对干部在政治上激励、工作上支持、待遇上保障、心理上关怀，为推动新时代人大工作高质量发展提供有力组织保证。

会议强调，认真听取省人大代表和社会各界对预算编制和预算审查工作的意见建议，是编制好预算和做好预算初步审查工作的重要保障，是省人民代表大会审查和批准预算的重要基础工作。制定预算审查联系代表及基层联系点工作办法，选定预算审查联系的代表，建立预算工作基层联系点，有利于更好贯彻落实习近平总书记视察广东重要讲话精神，更好贯彻落实中央关于预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的决策部署，提高预算审查监督实效。要发挥好人大代表在预算审查中的主体作用，增强预算审查的针对性、有效性，

为省人民代表大会审查批准预算奠定坚实基础。

专题学习习近平总书记关于提高发展平衡性和协调性的重要论述

12月7日，省人大常委会党组召开理论学习中心组专题学习会，深入学习习近平总书记视察广东重要讲话精神，重点围绕学习理解习近平总书记视察广东提出的提高发展平衡性和协调性的重要要求开展专题学习。省人大常委会党组书记、主任李玉妹主持会议并讲话。

李玉妹指出，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，全面贯彻习近平总书记就提高发展平衡性和协调性作出的一系列重要指示要求，进一步明确工作思路，完善工作举措，认真行使宪法法律赋予的各项职权，推动破解我省发展中存在的不平衡不协调问题。要深入实施乡村振兴战略，以推动构建“一核一带一区”区域发展格局为重点，推进相关立法工作，推动区域协调发展。要加大脱贫攻坚的监督力度，坚持问题导向，着重抓住脱贫攻坚的关键问题加强监督，督促整改，推动我省脱贫攻坚工作取得实实在在的成效。要围绕在推进粤港澳大湾区建设中人大如何更好发挥职能作用开展专题调研，奋力推动这一重大国家发展战略更好落地落实，切实把机遇优势用足用好。

李玉妹强调，要深刻学习领会习近平总书记关于全面推进法治建设的重要论述，把握广东市场经济发展较早、契约意识规则意识比较强等法治建设的有利条件，发扬广东敢闯敢试、敢为人先的优良传统和改革精神，用法治思维和法治手段破解发展难题，加快推进实施创新驱动发展战略、推动民营经济发展、加强社会治理等领域的立法，加强法律法规实施的监督和检查，努力发挥人大在营造法治化营商环境中的作用。■

(文/任宣 图/珊玮)



(珊玮/摄)

省人大常委会召开深入学习宣传和贯彻实施宪法座谈会

本刊讯 12月3日上午,在第五个国家宪法日即将来临之际,为深入学习宣传和贯彻实施宪法,营造全省学习贯彻宪法的良好氛围,省人大常委会召开深入学习宣传和贯彻实施宪法座谈会。会议由省人大常委会副主任徐少华主持,省人大常委会主任李玉妹出席会议并讲话。会前,省人大常委会在常委会会议厅前厅举行宪法主题浮雕揭幕仪式,李玉妹率常委会主任会议组成人员为宪法主题浮雕揭幕。

会上,省监委、省委宣传部、省人大法委、省司法厅、省教育厅有关负责同志和一名人大代表结合各自工作实际,介绍了深入学习宣传和贯彻实施宪法的经验和做法。省监委负责人表示,宪法

修正案颁布后,我省各级纪检监察机关认真贯彻落实宪法和监察法,在省委领导下顺利完成了深化监察体制改革试点工作,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。省委宣传部高度重视抓好宪法学习宣传,今年以来省主要媒体及所属新媒体平台共刊发转载有关宪法稿件达14 000余篇,为加强宪法实施和监督营造了良好氛围。省人大法委、常委会法工委通过建立备案审查制度机制、增强备案审查效能和建设全省统一备案审查信息平台,加强宪法实施和监督,切实维护宪法的权威和尊严。省司法厅突出普法对象重点,着力抓好领导干部和青少年宪法学习宣传教育,如组织全省180万名领导干部和国家工作人员进

行为期一个月的宪法专题学考,开展“万场宪法教育进校园”活动等。省教育厅充分发挥教育系统法治人才、理论研究优势,推荐高校法学专业名师参加“百名法学家百场报告会”宣讲团,面向社会宣讲宪法修正案,使宪法精神深入千家万户。全国人大代表肖胜方在今年全国人代会结束后,在全省各级党政机关、事业单位、企业等各个领域,作了近30场宪法宣讲,受众累计约3.4万人次。

李玉妹肯定了前一阶段我省各方面在学习贯彻落实宪法工作中取得的成果,她指出,要深入学习贯彻习近平总书记视察广东重要讲话精神,贯彻落实中央和省委关于深入学习宣传和贯彻实施宪法的部署要求,全面准确领会和把握宪



(珊玮/摄)

法修正案的核心要义、精神实质，坚定宪法自信，增强宪法自觉，弘扬宪法精神，推动我省学习宣传和贯彻实施宪法各项工作落到实处。

李玉妹强调，深入开展宪法宣传教育是一项久久为功的长期任务，要按照全国人大和省人大关于加强法治宣传的决议，把宪法宣传教育工作切实抓紧抓好。要大力弘扬宪法精神、普及宪法知识，引导广大党员干部和人民群众成为宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。要紧紧抓住领导干部这个“关键少数”，把学习宪法作为履行职责的基本功，着力培养和提高各级领导干部的宪法意识和法治信仰。要把宪法学习作为青少年成长的必修课，着力从学校、家庭、社会等不同途径开展全方位宪法宣传教育。要认真学习、研究好宪法，丰富和发展中国特色社会主义宪法理论，坚决抵制和反对鼓吹西方“宪政”概念和

模式的错误观点，增强坚持走我们自己的宪法发展道路的自觉性和坚定性。要充分发挥各级人大代表桥梁纽带作用，丰富宪法宣传教育形式，使宪法走入日常生活、走入人民群众。

李玉妹强调，要全面贯彻实施宪法，维护宪法权威。坚持和加强党的全面领导，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，坚定不移地贯彻党的主张和党中央重大决策部署，把党的领导落实到国家工作的全过程、各方面。全面推进依法治国，坚持科学立法、民主立法、依法立法，保证宪法确定的制度、原则和规则得到贯彻实施。坚持严格执法，深入推进依宪施政、依法行政，强化对行政权力的制约和监督。坚持公正司法，深化司法体制改革综合配套改革，优化司法职权配置，落实司法责任制。推动全民守法，教育引导广大党员干部自觉把对宪法法律的

尊崇转化为谋划工作时的法治思维、推进工作时的法治方式。

李玉妹要求，要结合宪法学习宣传教育活动，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，切实增强对人民代表大会制度的认识，支持和保证人民当家作主，有效行使立法权、监督权、决定权、任免权，使人民当家作主的权力在人民代表大会制度轨道内依法有序地得到保证和实现。

出席会议的还有省人大常委会副主任黄业斌、罗娟、吕业升、王衍诗、王学成，省政府副省长陈良贤，省人大常委会秘书长王波，省监察委委员，省法院、检察院负责同志。省人大常委会副秘书长，省人大各专门委员会、常委会各工作委员会、办公厅，省直有关单位，各人民团体负责同志，部分全省法治宣传教育先进代表、宪法学教育工作者和学生代表参加会议。■ (琳琳)

省十三届人大常委会第七次会议闭幕

会议通过《广东省大气污染防治条例》《广东省人才发展条例》《广东省养老服务条例》 决定省十三届人大二次会议2019年1月25日在广州举行

本刊讯 11月29日,省十三届人大常委会第七次会议在广州举行第二次全体会议。省人大常委会主任李玉妹出席会议。59名常委会组成人员出席会议,出席人数符合法定人数。省人大常委会副主任徐少华主持会议,省人大常委会副主任黄业斌、罗娟、吕业升、王衍诗、王学成,秘书长王波出席会议。

会议表决通过《广东省大气污染防治条例》《广东省养老服务条例》《广东省爱国卫生工作条例》、《广东省实施〈中华人民共和国土壤污染防治法〉办法》《广东省人才发展条例》《广东省固体废物污染环境防治条例》《广东省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》《广东省实施〈中华人民共和国招标投标法〉办法》《广东省人民代表大会常务委员会关于修改〈广东省环境保护条例〉等十三项地方性法规的决定》《广东省人民代表大会常务委员会关于废止〈广东省建设项目环境保护管理条例〉等五项地方性法规的决定》。

会议表决通过关于批准《河源市农村生活垃圾治理条例》《茂名市城市市容和环境卫生管理条例》《潮州市扬尘污染防治条例》《云浮市畜禽养殖污染防治条例》《广州市人民代表大会常务委员会关于修改〈广州市水务管理条例〉等六项地方性法规的决定》《韶关市人大常委会常务委员会关于修改〈韶关

市烟花爆竹燃放安全管理条例〉的决定》的决定;表决通过关于批准《广东省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》指标调整草案的决议。

会议表决通过省人大内司委、环资委关于省十三届人大一次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告,印发省十三届人大二次会议;表决通过省十三届人大一次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告,印发省十三届人大二次会议;表决通过《广东省人民代表大会常务委员会关于召开广东

省第十三届人民代表大会第二次会议的决定》《广东省人民代表大会常务委员会关于列席和邀请列席广东省第十三届人民代表大会第二次会议人员的决定》。

会议还表决通过了人事任免事项。

省人民政府副省长张光军,省监察委员会副主任陈伟东,省高级人民法院有关负责人,省人民检察院检察长林贻影,各地级以上市人大常委会负责同志,省直有关单位负责同志和部分全国、省人大代表列席会议。■

(任生 珊玮)

链接 广东省人民代表大会常务委员会关于召开广东省第十三届人民代表大会第二次会议的决定

广东省第十三届人民代表大会常务委员会第七次会议决定:广东省第十三届人民代表大会第二次会议于2019年1月25日在广州召开。建议会议的主要议程是:

1. 听取和审议广东省人民政府工作报告;
2. 审查和批准广东省2018年国民经济和社会发展计划执行情况与2019年计划草案的报告及2019年国民经济和社会发展计划;
3. 审查广东省2018年预算执行情况和2019年预算草案的报告及2019年预算草案,批准广东省2018年预算执行情况和2019年预算草案的报告及2019年省级

预算;

4. 听取和审议广东省人民代表大会常务委员会工作报告;
5. 听取和审议广东省高级人民法院工作报告;
6. 听取和审议广东省人民检察院工作报告;
7. 通过设立广东省第十三届人民代表大会社会建设委员会的决定;
8. 通过广东省第十三届人民代表大会社会建设委员会组成人员人选;
9. 通过广东省第十三届人民代表大会内务司法委员会更名的决定;
10. 其他。

《广东省人才发展条例》出台 推动形成更加积极开放有效的人才制度体系

本刊讯 11月29日,《广东省人才发展条例》获省十三届人大常委会第七次会议通过,将于明年1月1日起施行。条例从我省实际出发,针对目前我省人才发展工作中存在的问题,在人才引进与流动、人才评价与激励、人才服务与保障等方面创新了机制,提出了一系列具体措施。据悉,省级人才立法在国内尚属首例,我省条例更具广东特色、更具针对性和可操作性,有利于推动形成更加积极、开放、有效的人才制度体系。

条例在人才发展中坚持引育并重的原则,力求创新人才培养模式,拓宽人才引进渠道。如规定国内外优质教育资

源依法在本省合作建设特色学科、学校和研究平台,支持企业与高等学校、科研机构共同建设创新联盟、企业工程技术中心、科技成果转化和技术孵化基地,共同承担国家重大项目、开展科研攻关、培养科研人才。人才引进方面,条例除了珠江人才计划,还提出对引进战略科学家和具有颠覆性技术的创新创业团队,可以在引进程序和支持政策方面一事一议,给予支持。

在人才评价标准方面,条例突出品德、能力、业绩导向,注重多元主体评价,如规定将同行评价、市场评价和社会评价等纳入评价要素。条例遵循不同

类型人才成长发展规律,科学合理设置评价考核周期,注重过程评价和结果评价、短期评价和长期评价相结合。

考虑到创新特别是原始性创新具有长期性、不确定性和高风险性等特点,为解决创新人才的后顾之忧,条例建立了支持创新创业容错免责机制,规定省和地级以上市人民政府应当建立支持创新创业容错免责机制,鼓励创新、宽容失败。同时,建立高层次人才失信惩戒机制,规定有严重失信行为记录的责任主体,在一定期限和范围内禁止获得政府奖励和申报人才项目。■

(琳琳)

《广东省养老服务条例》出台 构建多层次养老服务体系

本刊讯 支持各类市场主体增加养老服务供给,新建城区和新建住宅区应以每百户不低于二十平方米的标准配套建设养老服务设施,建立健全中医医院、基层医疗卫生机构等与养老机构的合作机制……11月29日,《广东省养老服务条例》由省十三届人大常委会第七次会议通过,将于明年1月1日起施行。

我省老龄化形成时间早,人口基数大,发展趋势快,同时存在养老服务区域和城乡发展不平衡、养老服务供给不足、监督管理不到位等问题。条例在设施规划与建设、推进医养结合、加强养老服务监管等方面作出了更加明确和细化的规定,旨在通过更多实质性条款有效推动养老服务实践发展。

如在规划建设方面,为增强刚性和可操作性,规定县级以上人民政府应当

按照人均用地不少于零点一平方米的标准分区分级规划养老服务设施,并根据本地经济社会发展水平和养老服务需求等情况逐步提高标准。同时规定新建城区和新建住宅区应当根据规划要求和建设标准,以每百户不低于二十平方米的标准配套建设养老服务设施;旧城区和已建住宅区无养老服务设施或者养老服务设施未达到规划要求和建设标准的,按照每百户不低于十五平方米的标准,通过新建、改建、购置、置换、租赁等方式进行配置。

为更好促进居家社区养老服务信息化发展,条例规定地级以上市、县(市、区)人民政府民政部门以及乡镇人民政府、街道办事处应当推广和使用居家养老信息化服务平台,建立覆盖本辖区内居家老年人的信息库,整合各类养老服务

资源,实现养老服务需求和供给的对接。同时,为鼓励各方面积极探索发展养老服务,对完善居家社区养老服务功能、为居家老年人提供养老服务作出了概括性规定,并完善了居家社区养老的医疗卫生服务内容。针对养老服务供给不足的问题,提出引导探索互助养老模式、鼓励有条件的集体经济组织资助农村互助养老。

在医养结合模式方面,为充分发挥中医医院、基层医疗卫生机构等在养老服务中的作用,条例规定县级以上人民政府卫生健康行政主管部门应当整合医疗、护理、康复和养老资源,建立健全中医医院、基层医疗卫生机构等与养老机构的合作机制。为解决实践中老年人医疗保险报销和结算不够便利的问题,条例规定,县级以上人民政府医疗保障行政主管部门应当完善基本医疗保险政策,优化医疗保险报销程序和结算方式。

为与国务院今年7月取消养老机构设立许可的改革相衔接,条例突出了对养老服务事中事后的监督,做到既与当前仍在实施的法律规定不冲突,又与改革决策的要求相适应。■ (琳琳)



(珊玮/摄)

李玉妹率队赴省财政厅视察财政工作

本刊讯 为更好地贯彻落实习近平总书记视察广东重要讲话精神，做好即将召开的省十三届人大二次会议审查和批准政府预算准备工作，根据省人大常委会今年工作计划安排，11月22日，省人大常委会主任李玉妹率省人大财经委、常委会预算工委和部分省人大代表到省财政厅视察省财政工作，了解我省今年预算执行情况，提前介入污染防治、学前教育生均拨款制度、建设现代农业产业园三个专项预算编制监督工作，并就代表们关心的热点和难点问题座谈交流。省人大常委会副主任吕业升主持座谈会。省人大常委会秘书长王波参加视察。

座谈会上，省财政厅有关负责同志向视察组汇报了2018年预算执行情况及2019年预算编制的初步考虑，代表们针对我省部分地区存在的省级财政资金支出绩效较低的问题提出意见和建议。陈丽秋代表认为，财政部门要进一步强化支出绩效考核，建立完善的奖罚机制，制定详细的、量化的考核办法，把握好主导权和调配权，加强与用款部门的

横向沟通，掌握资金使用动态，共同把关，督促专款专用。对于重视程度不够、没有细化措施、支出绩效差的地方适当减少预算，充分发挥财政资金的引领作用。还有代表建议，要对省级财政资金下拨后支出绩效差的地方的相关行政部门进行问责。

李玉妹充分肯定了我省今年财政工作取得的成效。她指出，省财政厅一年来的工作务实创新、成绩突出，在贯彻落实预算法、推进预算制度改革、全面实施预算绩效管理、加大财力统筹力度、防范化解地方政府债务风险、财政简政放权等方面取得了新的突破，同时自觉接受人民群众监督，积极办理省十三届人大一次会议代表提出的意见建议，有力地服务和保障了全省经济社会持续健康稳定发展。

李玉妹强调，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记视察广东重要讲话精神，全面落实省委决策部署，齐心协力、密切配合，做好财政预算管理监

督工作。2019年预算编制很好地体现了省级预算编制执行监督管理改革要求，要坚持预算编制工作机制和工作理念的创新成果，巩固和深化“两转变、两精简”的预算工作改革成效，坚持边改革、边细化、边完善，注重总结和提炼，为全国提供可借鉴的新鲜经验。要大力支持和密切配合省人大工作，共同贯彻落实好中央就“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能”出台的多个重要文件精神。要加强收支管理，强化预算绩效考核，确保每笔资金支出有依据，用出好效果。要统筹安排好污染防治、学前教育生均拨款制度、建设现代农业产业园三个专项提前介入预算编制监督项目资金，认真研究、梳理和吸收人大代表提出的意见和建议，继续加大投入，补齐短板，努力实现“民有所呼、财有所应”，在更高起点、更高层次、更高目标上开创广东财政预算管理工作新局面，为广东奋力实现“四个走在全国前列”、当好“两个重要窗口”作出积极贡献。■ (木子)



粤西交通“大动脉”扩建 代表约见有话说

(珊玮/摄)

本刊讯 沈海高速公路广湛线是珠三角通往粤西地区的重要交通通道，其改扩建工程一直为粤西人民所关心，也引起省人大代表高度关注。12月7日，省人大常委会召开省人大代表约见国家机关负责人座谈会。省人大代表周湘东、刘晓乐、宋亚养、陈坦、陈中坚、胡宇鹏、赖彪虎会同全国人大代表李铁就推进沈海高速公路广湛线（三堡至遂溪段）扩建工程建设问题约见省交通厅、发改委、公安厅、自然资源厅、林业局负责人。省人大常委会副主任黄业斌出席会议并讲话。

约见前，省人大常委会组织部分人大代表会同省、市有关部门和单位视察了佛开高速三堡至水口段、开阳段、阳茂段、茂湛段等正在进行或即将启动改扩建工程路段，详细了解工程进展情况。约见会上，围绕如何推进改扩建工程进度、立项和审批、改扩建期间交通安全、按8车道标准立项建设、涉及征地拆迁、衍生费用、工程技术、交通管制、保护

林地手续审批等问题，与会人员进行了热烈讨论。

焦点一 改扩建工程何时全线通车

省人大代表周湘东提出，沈海高速广湛线改扩建对于加快项目沿线经济发展，改善投资环境，推动粤西地区经济发展意义重大。“请问省交通运输厅，沈海高速公路广湛线改扩建工程预计何时能建成通车？”

省交通运输厅总工程师黄成造表示：该工程分4段，三堡段至水口段预计2020年竣工，开阳段、阳茂段、茂湛段预计2022年竣工，2022年完成全线扩建工程建设。

“4段改扩建工程可以同时推进。其中最长的一段是120公里，从现在到2022年底有4年时间，也就是说每天修不到100米，这样的建设速度是否太慢，能不能加快进度？”周湘东追问。

黄成造回应：4段工程同时动工平行推进，涉及到工程设计和项目安排的一系列问题，比如项目报批、征地拆迁、工程设备分配等，还要确保改扩建期间现有高速公路的安全畅通，对于技术问题，交通部门一定会不惜一切代价，尽全力克服困难。至于能否提速，“近年来，我省高速公路建设大都是按计划提前完成，汕湛高速是提前一年通车，2022年底前全线修通只是一个兜底的说法。”

“作为施工的具体负责单位，我们一定会与公安、环保、林业等部门密切配合，尽量克服一切困难。在实际工程进度安排上，是按提前完成计划的要求来制订的。”省交通集团副总经理曹晓峰补充说。

焦点二 如何确保改扩建期间交通安全畅通

为抢工期、争利益，个别参加扩建工程建设的个体运输车车主不遵守交通规

则，超速、超载等交通违法违规现象时有发生。全国人大代表李铁向公安厅和省交通运输厅提问：在工程施工期间，如何采取措施保证交通安全以及施工安全？再过一个月就进入春运期了，能否提前预警并通报沿线交通情况？还将采取哪些措施确保春运安全？

“我们在规划设计和组织准备期间已对此作了认真研究和推演，将在施工期间与公安部门密切配合，落实好相关安全措施和准备好应急预案。”黄成造说。

省公安厅交通管理局政委陈宾龙表示，春运期间将全面停工，保障现有双向4车道的交通顺畅。考虑到施工期间会占用现有高速的路肩，将对施工路段采取降低车速安排，加强交警警力及时到场处理突发事件，并将做好路况预警和对恶劣天气等的应急预案。

针对陈宾龙的回应，黄业斌提出，如今大数据产业发展迅速，相关技术也应运用在交通领域。“车主开进拥堵路段后已是进退不得。高速公路能否像天气预报一样，比较准确地提前预报沿线交通情况？”黄业斌问。

黄成造表示，对于春运高峰期和黄金周期间道路交通拥挤路段的预警问题，已经和省公安厅及相关单位开发了全省道路交通预报的APP，随时推送交通预警信息。“可能由于我们的宣传力度不够，该APP的安装使用还不够普及。”

“堵车严重时，沿途司机和乘客要找几个卫生间都很困难，相当一部分是直接路边解决，甚至有的是女同志。此类问题既有相当大的危险也不雅观，已成为群众特别急迫的需求。能否设置流动厕所解决严重堵车时过往人员的刚需？”在此次代表约见增设的媒体提问环节，有媒体记者向交通部门提出上述要求。

曹晓峰回应说，目前高速公路主要由正常的车道、应急车道组成，没有多余地方设置流动厕所，从线路规划设计上只能安排在服务区解决。

“严重堵车时，过往人员上厕所的

问题确实需要解决，这是群众最基本和最迫切的需求，不能以规划设计为理由回避。至于设置地点，能否考虑在春运高峰期在扩建工程沿线的工地上增设若干流动厕所？省交通集团和公安部门的领导也应经常上路巡查，随时到场发现和解决问题。”黄业斌提出了他的新解决思路。曹晓峰表示将在会后认真研究考虑。

焦点三 茂湛段扩建按6车道还是8车道标准

省人大代表宋亚养提出，沈海高速茂名至湛江段的改建项目拟按照全段6车道的标准建设。“该段高速是广东与广西沿海城市群链接的最后一段，也是通往海南轮渡通道的重要干线，车流量非常密集，”宋亚养说，按照全线8车道标准实施扩建更加符合地方发展需要，如按6车道可能“高速路修通之时就是堵车开始之日”。

对此，省发展改革委副主任陈志清回应称，茂湛段全线只有部分路段是6车道，如此建设主要有如下考虑：首先是该段交通量有所衰减，其次，茂湛线做规划之时已按照6车道预留好道路，例如有的道路要穿越红树林，如今按照6车道建设是最省成本的。所以目前依旧按照6车道来做。今后在审批项目报告的时候会做更超前的考虑，有需要也会再做进一步扩建。

黄业斌认为，道路交通规划应该有能应对十年、二十年以后乃至更长时间发展需要的超前意识，应想方设法克服困难，按8车道标准完成茂湛段全线建设。

约见会上，代表提出的提高工程立项和审批效率、解决好涉及征地拆迁、衍生费用、工程技术、交通管制、保护林地手续审批等问题，均得到与会单位积极回应。

黄业斌在作总结发言时，充分肯定省政府有关部门的工作成效。他指出，要深入学习贯彻习近平总书记视察广东重要讲话精神，以改革创新思维推进我省交通事业高质量发展，完善现代化综合交通规划、建设、管理、协调体制机制，规划好建设好重点交通项目，尤其是推动省内外交通运输互联互通和大道建设。要提高发展平衡性和协调性，坚持交通全面协调可持续发展，促进交通基本公共服务均等化。要着力构建交通保障和安全应急长效机制，做好交通保平安、保畅通、保服务，打造人民满意交通。

黄业斌要求，各有关部门要高度重视代表提出的问题和意见建议，切实回应社会关切，进一步加强联系沟通，加快推进沈海高速粤西部分路段改扩建工作。省人大常委会将针对粤西片区高速公路网建设瓶颈问题，适时组织省人大代表开展专题视察，继续推动加快粤西交通基础设施建设，推动解决粤西地区人民群众出行难问题。■（李军）



座谈会上代表向省交通厅轮番发问（珊玮/摄）

罗娟出席全省人大内务司法工作座谈会

本刊讯 11月19日，省人大内司委召开全省人大内务司法工作座谈会，深入学习贯彻习近平总书记视察广东重要讲话精神，传达全国人大常委会领导有关指示精神和全国人大监察司法工作培训班精神，研究谋划2019年全省人大监察和司法、社会建设工作。省人大常委会副主任罗娟出席会议。

罗娟指出，全省各级人大内司委、内司工委团结协作、积极探索、勇于创新，做了大量卓有成效的工作，为我国的民主法治建设、社会建设作出了积极贡献，留下了光辉的一页。也为即将更名的监察和司法委员会、新设立的社会建设委员会的工作奠定了坚实的基础，积累了宝贵经验。她强调，深刻认识和把握新时代人大监察和司法、社会建设工作面临的新任务新要求，以新担当新作为做好各项工作，发挥好职能作用，要充分行使地方立法权，切实加强社会领域立法工作，通过法治方式保障和改善民生。要通过发挥人大监督职能，推动政府及有关部门切实做好民生领域和平安广东建设相关工作，更好满足人民日益增长的美好生活需要，要创新人大监督司法工作机制，增强人大监督司法的刚性，切实提高人大监督司法工作实效。要积极配合做好人大机构改革相关工作。■（陈巍）

吕业升率队视察促进民营经济发展情况

本刊讯 12月10日，省人大常委会吕业升副主任率省人大财经委、常委会预算工委和部分省人大代表到省工业和信息化厅视察促进民营经济发展情况。省工业和信息化厅、财政厅、人力资源社会保障厅等9个部门的负责人介绍了我省促进民营经济发展工作的有关情况，来自我省民营企业的9位省人大代表畅谈了学习习近平总书记重要讲话精神的心得和感受，分析了面临的机遇与挑战，反映了当前的问题和困难，提出了发展壮大我省民营经济的意见建议。

此前，省人大财经委、常委会预算工委举办促进民营经济发展政策宣讲会，来自民营企业的32位省人大代表参会，请省工信厅、财政厅、人社厅、税务局等单位负责同志向代表们讲解我省的“实体经济新十条”“民营经济十条”“促进就业九条”等促进民营经济发展的政策措施并答疑。

吕业升强调，进一步促进民营经济发展，要高处着眼、提高认识；细处着手、解决问题；实处着力、密切配合。一是提高认识，把总书记视察广东重要讲话精神 and 在全国民营企业座谈会上的重要讲话精神一体学习领会、整体贯彻落实，把省委李希书记在广东民营企业座谈会上的讲话落到实处，增强支持民

营企业发展的自觉性和坚定性。二是解决问题，高度重视并切实解决民营企业发展中遇到的困难，从严从实抓好政策举措落实。三是密切配合，各部门齐心协力打好政策“组合拳”，加强政策衔接协调，发挥政策的聚合叠加效应。■

（任生）

基层医疗卫生服务能力建设资金和扶贫开发资金支出绩效第三方评价结果公布

本刊讯 11月26日，省人大常委会召开新闻发布会，向社会公布两项专项资金支出绩效第三方评价报告。省人大常委会新闻发言人、省人大常委会机关巡视员黄学群主持新闻发布会，省人大财经委副主任委员、省人大常委会预算工委主任林秀玉出席新闻发布会，介绍省人大常委会组织开展第三方评价工作情况，并回答记者提问。评价结果显示，两项专项资金的整体绩效均值都在80分以上，等级皆为良好。这是省人大常委会自2014年以来连续第5年对财政专项资金支出绩效组织开展第三方评价。

对于如何进一步加强预算绩效监督，林秀玉表示，将认真贯彻落实中央有关加强预算绩效监督的文件精神，继续深化广东人大预算绩效监督工作，逐步扩大绩效监督的范围与资金规模，实现对所有财政专项资金的全面监督。

“以前绩效评价项目一般都是对已经完成或者即将要实施完成的项目进行绩效评价，很难通过绩效评价来影响支出以及提高预算支出的效果。”林秀玉表示，要进一步探索将绩效监督的关口前移，结合提前介入预算编制监督，通过事前评估，将低效率、低效果、低效益的项目资金的配置消灭在萌芽状态，减少拍脑袋决策，同时强化绩效监督结果的应用，加大评价结果的公开力度，以公开促进整改。■（任宣）



（珊婧 摄）

全口径 全覆盖 全方位

——省人大常委会首次审议国有资产报告

建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度，是党中央发挥人民代表大会制度这一根本政治制度作用、加强国有资产管理和治理的重要制度设计，是党中央加强人大国有资产监督职能的重要决策部署，是人民当家作主的重要制度保障，是推动我省实现“四个走在全国前列”的迫切需要。

省人大常委会高度重视国有资产管理情况监督工作，按照中央部署和省委要求，今年从人大监督层面出台了一系列相关的制度设计与安排，并在11月下旬常委会第七次会议审议了省政府提交的《广东省2017年国有资产管理情况综合报告》和《广东省2017年金融类企业国有资产管理情况报告》。这是常委会首次对我省国有资产实现全口径全覆盖监督。未来这项创制性监督工作将形成周期性常态化的制度安排，标志着人大国有资产监督工作迈上新台阶。

[策划：林永豪 王堂明 李亮明]

政府篇

- 我省国有企业资产规模有多大？
- 我省国有金融资产账单有多厚？
- 我省行政事业单位掌管着多少国有资产？
- 我省土地、海洋、矿产、森林等自然资源有多少？

广东国有资产首次亮“家底”

文 本刊记者 亮明 通讯员 志光

11月26日，省政府向省人大常委会提交《广东省2017年国有资产管理情况综合报告》和《广东省2017年金融类企业国有资产管理情况报告》。这是我省国有资产“家底”首次晒出“完整账”“明细账”。这两个报告，不仅直观展现了国有资产的“全景图”，也涵盖了各类资产的管理和改革推进情况。

按照中央部署和省委要求，从2018年起，省政府每年要向省人大常委会报告国有资产管理情况，主要包括全面反映各类国有资产基本情况的综合报告，以及从企业国有资产（不含金融类企业）、金融类企业国有资产、行政事业性国有资产、自然资源国有资产四类资产中选取其中一类资产作口头报告的专项报告。这意味着，国有资产账单公开将成为我省信息公开的常态化内容之一，使国有资产“走在阳光下”。

阳光是最好的防腐剂。在改革开放40周年之际，当我省首份国有资产“家底”被公开在阳光下，省政府不仅是向全省人民交上一份全口径、全覆盖的“明白账”，更宣示新时代坚定深化国企改革、管好用好国有资产、更好服务广东发展的决心。

内容实现全口径全覆盖

综合报告显示，截至2017年底，全省企业国有资产（不含金融类企业）、金融类企业国有资产和行政事业性国有资产三大类国有资产总额合计共129 846.20亿元（国有自然资源只统计实物量，暂不统计价值量），负债总额合计共72 158.09亿元，净资产（所有者权益）总额合计共57 688.11亿元。

在企业国有资产方面，截至2017年底，全省企业国有资产总额82 726.69亿元，负债总额48 495.12亿元，净资产34 231.57亿元，其中归属母公司净资产25 565.94亿元，资产负债率58.62%。

在金融类企业国有资产方面，截至2017年底，全省国有金融类企业资产总额21 481.03亿元，负债总额17 882.86亿元，所有者权益3 598.17亿元。国有资本1214.87亿元。

在行政事业性国有资产方面，截至2017年底，全省行政事业性国有资产总额25 638.48亿元，负债总额5 780.11亿元，净资产总额19 858.37亿元。

在自然资源方面，2017年，全省土地总面积26 958.76万亩，实有耕地3 911

万亩，矿产资源储量简表的矿产共有90个矿种，矿区1 146处，矿产地1 853处。全省大陆海岸线全长约4 114.3公里，海域面积约6.47万平方公里，海岛总数1 963个（无居民海岛1 906个），海岛总面积1 513.17平方公里（无居民海岛面积117.29平方公里），海海岸线总长度2 378.71公里。2016年全省森林覆盖率为58.98%，森林蓄积量5.73亿立方米，林业用地面积16 380万亩，国有林场林地面积943.5万亩。全省集雨面积大于50平方公里的河流有1 211条，河流总长3.67万公里；常年水面面积1平方公里以上湖泊7个，其中淡水湖6个，咸水湖1个。天然草原1 332.5万亩。

重点金融类企业全摸排

金融类企业国有资产是推进国家现代化、维护国家金融安全的重要保障，国有金融类企业是服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革的重要支柱，是促进经济和金融良性循环健康发展的重要力量。

金融类专项报告显示，截至2017年末，全省国有金融类企业共180户，其中

一级企业9户、二级及以下企业171户；资产总额21 481.03亿元，负债总额17 882.86亿元，所有者权益3 598.17亿元；国有资本1 214.87亿元，其中国家资本397.57亿元，国有法人资本817.30亿元。

省属金融类企业47户，其中一级企业2户、二级及以下企业45户；资产总额1 451.85亿元，负债总额908.91亿元，所有者权益542.94亿元；国有资本340.23亿元，其中国家资本154.08亿元，国有法人资本186.15亿元。

2017年，全省国有金融类企业营业收入774.23亿元，净利润254.22亿元，实缴税金144.59亿元；省属金融类企业营业收入120.62亿元，净利润32.62亿元，实缴税金15.21亿元。2016年度，全省国有金融类企业负责人和高级管理人员人数为647人，人均年薪酬97.16万元。

从行业类别来看，我省金融类企业国有资产分布在银行、证券、保险、金融控股公司以及其他金融类机构（包括金融资产管理公司、担保公司、小额贷款公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司等）。

从组织形式来看，国有实际控制以上（含国有独资、国有全资、国有绝对控股、国有实际控制）企业90家，资产总额21 178.28亿元，占全省金融类企业国有资产总额的98.59%，负债总额17 882.86亿元，所有者权益3 395.41亿元，国有资本1 014.19亿元，其中国家资本391.85亿元，国有法人资本622.34亿元。国有参股企业90家，资产总额302.76亿元，占全省

金融类企业国有企业资产总额的1.41%。

从境外投资的情况来看，全省只有省属、广州、深圳的金融类企业在境外进行了投资，境外投资成立的企业共38户，投资总额29.85亿元，资产总额146.45亿元，所有者权益32.15亿元，属于集团所有的境外企业权益20.27亿元。省属国有金融类企业境外投资成立的企业13户，投资总额15.47亿元，资产总额60.42亿元，所有者权益13.39亿元，属于集团所有的境外企业权益13.39亿元。

报告的特点重点与亮点

今年是贯彻落实省委《关于建立省政府向省人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》的第一年，省财政厅按照省政府的部署，承担报告牵头起草职责。在省政府其他有关部门、各市县政府的有效配合下，省财政厅积极担当作为，加强沟通协调，克服国有资产种类繁多、监管职能分散、数据基础薄弱等困难，做了大量艰苦细致的工作，最后形成了综合报告和金融类专项报告。两个报告实事求是，符合我省实际，基本符合省委《关于建立省政府向省人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》要求。

综合报告在报告范围上，基本体现了“全口径、全覆盖”要求，比较全面地反映了各类国有资产的基本情况，包括企业国有资产（不含金融类企业）、金融类企业国有资产、行政事业性国有资

产、国有自然资源资产的总量、结构、分布、效益等主要情况，并对国有企业改革、国有资产监管等方面情况作了报告，对国有资产管理 and 国有资产报告工作中存在的突出问题作了概要报告，提出了下一步工作思路。其主要特点有：一是坚持全口径、全覆盖、全方位的原则，全面反映各类国有资产管理、使用、处置和监督的实际情况，是我省第一本涵盖各级各类国有资产的账。二是坚持从国有资产实际情况出发，稳步推进，先易后难，分类施策。三是对标国务院综合报告，报告事项和重点内容无遗漏。

金融类专项报告聚焦金融企业国有资产情况，重点介绍了金融类企业国有资产的总量、分布，单列报告境外资产的总量和分布。比较详细地报告了我省现行金融类企业国有资产管理、改革和成效等情况，对贯彻落实党中央、省委有关金融类企业国有资产重大决策部署，服务实体经济，加强风险防控等省人大常委会重点关注的情况作出了回应，初步梳理出存在的突出问题，提出了下一步工作思路与措施。其主要特点有：一是初步摸清家底。对我省重点地方金融企业资产底数进行摸底调查和研究分析，以财政部布置的2017年金融企业年度财务决算报表为基础，汇总统计了银行类等我省地方金融企业的资产总量和布局情况，初步建立了专项报告框架体系，为全面加强国有金融资产管理打下良好基础。二是体现了管理成效。报告体现了我省严格按照中央关于国有金融资产管理相关制度，不断健全管理体制机制，优化国有资本布局，推进国有金融企业改革，促进国有金融资产保值增值，在防控风险的同时增强服务实体经济能力等方面的工作成效。三是分析了存在问题。报告对金融类企业国有资产管理体制不顺、企业实力不强、支持实体经济能力有待加强、防范金融风险任务依然艰巨等问题进行了分析。四是对照中央文件要求，提出了我省下一步完善国有金融资本管理的初步思路。■



（资料图片）

人大篇

做好“制度设计” 管住“共同财富”

——省人大常委会首次全口径全覆盖监督我省国有资产纪实

本刊记者 灵迪 通讯员 陈志光

11月27日，省十三届人大常委会第七次会议审议省政府提交的《广东省2017年国有资产管理情况综合报告》和《广东省2017年金融类企业国有资产管理情况报告》。这是省人大常委会首次对我省国有资产实现全口径全覆盖监督。未来这项创制性监督工作将形成周期性常态化的制度安排，标志着人大国有资产监督工作迈上新台阶。

今年是省人大常委会首次审议省政府关于国有资产管理情况的报告。按照中央部署和省委要求，从今年起，我省将全面建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度，涵盖各级政府各类国有资产，真正实现全口径全覆盖，向全省人民提交一本“完整账”和“明白账”。具体而言，在省本级建立国有资产报告制度的同时，还将快速推进市县两级建立制度工作，其中珠三角9市今年将率先建立国有资产报告制度，其他各地级市也争取年内建立，明年扩大到有条件的县（市、区），2020年实现全覆盖。

此前缺乏系统科学制度安排

我国是公有制为主体的社会主义国家，国有资产属于国家所有即全民所有，是全体人民共同的宝贵财富，国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，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。但是，目前国有资产管理中还存在多头管理、职权分散，资产底数不清、统计制度缺失，资产配置、使用效率不高，国有资产流失、国有资本收益较少等突出问题。

向人大常委会报告国有资产管理情况是政府的一项重要工作，也是人大常委会依法履行监督职责的重要手段。长期以来，由于国有资产管理的公开性和透明度较差，加之对国有资产监督缺乏系统化科学化的制度安排，各级政府很少向人大及其常委会专门报告国有资产管理情况，仅在国有资本经营预算决算中非常简略地提及，常委会组成人员和人大代表只能获得非常粗略的信息，无法有针对性地提出意见，难以实现人民对国有资产的监督。

党的十八届三中全会提出了加强人大国有资产监督职能的改革要求。党的十九大报告提出要完善各类国有资产管理体制，推动国有资本做强做优做大，有效防止国有资产流失。2017年12月30日，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》，在部署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同时，对地方建立这项制度也提出了明确要求。

作为经济大省，广东国有资产“家底”丰厚。截至2017年底，全省国资监管企业资产总额达到9万多亿元，位居全国第二，实现营业收入1.9万亿元，

实现利润总额两千多亿元，职工人数为124.98万人。但目前我省国有企业管理体制分散、管理基础薄弱、经营机制不活、经营投资风险频发，国有资产管理仍存在资产底数不清、内容覆盖不够完整、管理责任不够明确、境外投资监管不够到位、人大国有资产监督职能发挥不够充分等问题，有待从制度上加以完善。通过建立国有资产报告制度，有利于倒逼进一步理顺优化国有资产管理体制、统筹资源配置和规范法人治理结构，推动国有资本做强做优做大，发挥国有资产优化配置的最大效能，推进国有资产治理体系和治理能力现代化，为我省实现“四个走在全国前列”奠定更加坚实的物质基础和政治基础。

显而易见，建立政府向人大常委会报告国有资产管理情况制度，是党中央发挥人民代表大会制度这一根本政治制度作用、加强国有资产管理的重要制度设计，是党中央加强人大国有资产监督职能的重要决策部署，是人民当家作主的重要制度保障，是推动我省实现“四个走在全国前列”的迫切需要。

推动国有资产报告制度建立

为贯彻落实中央意见精神，省委深化改革领导小组将建立省政府向省人大常委会报告国有资产管理情况制度列入2018年改革任务。省委书记李希在省委常委会审议意见稿时提出了“要充分认



识建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度的重要意义”“要认真抓好意见的组织实施”“省人大常委会办公厅、省政府办公厅要加强配合”等指示，为我省进一步建立和实施国有资产管理情况报告制度提供了遵循。

省人大常委会高度重视国有资产管理情况监督工作，常委会主任李玉妹亲自谋划，对工作推进和文件起草提出了具体要求，并明确了要把握好的原则；常委会分管副主任吕业升多次召集起草工作组专题研究，出点子、提意见，集中学习中央文件精神，确定文稿的总体框架、主要内容和起草原则。

按照省委和省人大常委会党组的部署要求，省人大财经委、常委会预算工委承担代拟《中共广东省委关于建立省政府向省人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》的职责。

2月至3月，省人大财经委、常委会预算工委与省政府13个相关部门单位进行了沟通协调，初步了解我省国有资产管理情况。

7月下旬，李玉妹主持召开省人大常委会党组会议，听取关于建立省政府向省人大常委会报告国有资产管理情况制度工作情况汇报。会议要求，要提高

政治站位，深化思想认识，准确把握中央和省委有关建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度的要求，推动建立全省上下一盘棋，全口径、全覆盖、全方位的国有资产监管体系。

随后，省人大常委会和省政府联合召开全省建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度座谈会。李玉妹在会上指出，全省各级人大要依照法定职责、限于法定范围、遵循法定程序，依法履行监督职责，严格落实审议的程序及各项要求，做到不越位、不缺位、不错位，确保国有资产监督的各项工作在法治轨道上有序开展。她强调，要坚持党的领导，把握正确的政治方向，确保听取和审议国有资产管理情况报告工作始终在党的领导下进行，着力构建“党委领导、人大主导、政府负责”的国有资产报告制度。

在深入开展调研、充分听取各方面意见建议和反复修改论证的基础上，省人大财经委、常委会预算工委最后顺利完成了文件起草工作，提出了建立省政府向省人大常委会报告国有资产管理情况制度意见稿，先后经省人大常委会党组、省民主与法治领域改革专项小组审议，并经7月20日省委常委会议审议通过，

于8月2日以省委粤发〔2018〕23号文件印发实施，为省人大常委会听取和审议省政府关于我省国有资产管理情况报告奠定了实施层面的制度基础。

符合中央要求体现广东特色

我省国有资产规模庞大，如何实现有效监管和保值增值？省委意见围绕全面规范、公开透明、责任明确、监督有力的目标，对省政府向省人大常委会报告国有资产管理情况制度进行了系统设计，既符合中央意见的要求，又坚持问题导向，体现地方特色，为广东人大加强国有资产监督职能提供了基本遵循。

省委意见共分四大部分，分别对总体要求、报告方式和重点、审议程序和重点、组织保障等作了规定，个中不乏可圈可点的“亮点”——

在国有资产报告制度的定位方面，明确在党中央集中统一领导和省委的坚强领导下，省政府每年定期报告国有资产管理情况，省人大常委会每年听取和审议国有资产管理情况的报告，依法开展监督工作。这意味着，国有资产管理情况报告和人大的审议监督成为一项年度例行性、周期性、经常性工作。

在建立制度和实施制度的节奏上，明确先建立起覆盖各类、包括所有国有资产的全口径、全覆盖报告框架，具体实施再按照实事求是、分类施策、先易后难、循序渐进、逐步完善的路径，在全口径、全覆盖报告框架下制定健全各类国有资产报告范围和内容的时间表，逐步扩大报告范围，充实报告内容，提高报告质量。目前省本级的制度已建立起来，市县级的也正在抓紧建立。

按照有关制度设计，每届省人大常委会任期内，届末年份省政府向省人大常委会提交书面综合报告并口头报告；其他年份在提交书面综合报告的同时就1个专项情况进行口头报告。综合报告将全面反映各类国有资产基本情况，汇总反映全省情况；专项报告将分别反映企业国有资产（不含金融类企业）、金融类企业国有资产、行政事业性国有资产、国有自然资源等国有资产管理情况。其中企业国有资产和金融类企业国有资产以本级情况为重点。

值得一提的是，在与中央文件保持一致的基础上，针对我省实际情况，省委意见还特别增加报告“建立健全重大投资与境外投资决策及风险控制机制，重大投资以及境外投资”等情况以及“国有自然资源基本登记、管理制度”等内容。对于国有资产运营管理中遇到的重大事项，我省还将建立重大事项报告制度。

此外，省委意见对建立起多层次多角度、既相互分工又有机衔接的人大国有资产报告和监督机制也提出了要求，即：国有资产监督还将与人大预算决算审查监督、审计监督、绩效监督有机结合。国有资产管理数据纳入现有的预算联网监督平台，实现政府和人大之间国有资产管理数据的互通、共享，并通过联网监督，对企业国有资产运营情况、主要财务指标等数据进行统计分析，及时发现国有资产管理中存在的突出问题和关键症结，提高审查监督效率。针对国有资产管理中存在的重大问题，人大可要求政府开展专项审计，或列入常委



(珊玮/摄)

会年度监督工作计划，组织开展第三方评价。

为增加监督透明度和实效性，省委意见还提出，国有资产管理情况报告及审议意见，政府对审议意见研究处理的情况或者执行决议的情况，将向人大代表通报并向社会公布。同时也将如实公开当前国有资产管理中存在的问题，国有资产各监管主体推动落实人大审议意见、推进整改问责的有关情况，使国有资产监督破题更准、建议更实、力度更强。

人大首次审议国有资产报告

为贯彻落实中央意见、省委意见，根据省人大常委会2018年监督工作计划，常委会主任会议决定，在今年11月下旬举行的常委会会议上，首次听取和审议省政府提交的《广东省2017年国有资产管理情况综合报告》和《广东省2017年金融类企业国有资产管理情况报告》。

为做好听取并审议两个报告的有关准备工作，更充分客观掌握我省金融类企业的管理情况，省人大财经委、常委会预算工委按照主任会议通过的工作方案，一方面与省政府有关部门密切联系，加强沟通，积极推进相关工作有序开展，另一方面，开展深入广泛的调查研究，在听取省直有关部门汇报的基础上，先后到4家省属国有企业和广州、深圳、东莞等市以及河北省调研，形成了调研

报告，提出了相关意见建议。

8月上旬至下旬，为进一步推动全省建立国有资产管理情况报告制度，省人大财经委、常委会预算工委先是召开省直相关部门座谈会，后又召开珠三角九市建立国有资产管理情况报告制度推进会，珠三角九市人大常委会分管副主任在会上围绕推动尽快建立和实施政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度开展深入交流和研讨，并邀请全国人大常委会预算工委有关负责人作专题辅导报告，既拓展了视野，又增强了监督工作的信心与决心。

9月上旬至10月下旬，为借力外脑，省人大财经委、常委会预算工委先是召开专家座谈会，并赴河北省学习经验，后又召开国有资产管理监督理论与实践专题座谈会，就如何加强国有资产管理监督议题听取常委会财经咨询专家意见，共同研究解决工作中遇到的问题，不仅进一步提高了认识，有效提高了工作质量，而且夯实了人大开展国有资产监督的理论基础。

今年是贯彻落实省委意见的第一年，按照省政府部署，省财政厅承担报告牵头起草职责。在省政府其他有关部门、各市县政府的有效配合下，省财政厅积极担当作为，加强沟通协调，克服国有资产种类繁多、监管职能分散、数据基础薄弱等困难，做了大量艰苦细致的工作，初步形成了《广东省2017年国有资产管理情况综合报告》和《广东省

2017年金融类企业国有资产管理情况报告》。常委会预算工委在深入调研的基础上，认真研究省财政厅起草的两个报告稿，提出不少修改完善报告的意见，并当面反馈省财政厅。随后，省财政厅充分吸纳预算工委的意见，不断修改完善报告稿。

11月上旬，省人大财经委全体会议对《广东省2017年国有资产管理情况综合报告》和《广东省2017年金融类企业国有资产管理情况报告》进行了初审，对综合报告和专项报告提出初审意见，并建议省政府2019年上半年以前以适当的形式向省人大常委会提出省十三届人大任期内国有资产管理情况报告工作的总体考虑，明确各年度专项报告的安排，明确充实报告内容、健全国有资产会计统计等基础性制度、推进信息共享等工作安排和时间表。不久，初审意见和调研报告提交省十三届人大常委会第二十一次主任会议审议通过，随后又提交省十三届人大常委会第七次会议审议。

11月底，省十三届人大常委会第七次会议听取和审议了省财政厅厅长戴运龙受省政府委托所作的《广东省2017年金融类企业国有资产管理情况报告》，同时审议了书面提交的省政府《广东省2017年国有资产管理情况综合报告》。常委会组成人员认为，省政府向省人大常委会报告国有资产管理情况是一项全新的创制性工作，经省政府有关部门和省人大有关专门委员会和常委会有关工作机构的努力，实现了良好开局、打下了较好的基础。他们同意省人大财经委、常委会预算工委提出的初审意见和调研报告，认为省政府的两个报告实事求是，符合我省实际，在报告范围、报告内容上基本符合省委意见要求。他们建议：进一步加强国有资产管理基础工作，推进国有资产管理体制机制改革；加强对国有资产管理情况的审计监督；进一步加强重点领域风险管控；进一步完善规范报告内容，夯实报告基础，提高报告质量。

此次常委会会议结束后，省人大财

经委、常委会预算工委立即对常委会组成人员关于两个报告的审议意见进行综合汇总，送省政府研究处理。根据有关规定，省政府需将审议意见分解细化到相关部门研究处理和整改，并在6个月内向省人大常委会报告研究处理情况以及存在问题整改和问责情况……“但这不是一锤子买卖，必要时人大可以再安排一次。省委意见明确提出，在后续监督整改工作上，省人大常委会除了可以安排听取和审议省政府关于研究处理和整改问责情况的报告，视情况需要还可以综合运用专题询问、质询和特定问题调查等方式，必要时依法作出决议或者决定。”面对记者，省人大常委会预算工委主要负责人补充说。

制定实施办法细化各项要求

对于人大而言，当前对国有资产实行全口径全覆盖监督仍是一个比较新的课题。为此，全国人大常委会办公厅印发了关于贯彻实施中央意见的若干意见，要求各省级人大常委会“结合本地实际，加快建立本级政府向人大常委会报告国有资产管理情况制度，制定贯彻实施办法，扎实推进本地区国有资产管理情况报告工作，不断提高人大国有资产监督水平。”省委意见也明确要求“省人大常委会加强国有资产监督，制定实施办法，明确监督程序与重点，建立起多层次多角度、既相互分工又有机衔接的人大国有资产报告和监督机制”。

为认真贯彻落实中央、全国人大和省委文件精神，加快建立和实施国有资产报告制度，省人大常委会决定研究提出常委会贯彻落实省委意见的实施办法。

根据省人大常委会党组的意见，省人大财经委、常委会预算工委在代拟省委意见时，同步考虑实施办法的起草；在省委意见正式印发后，抓紧研究提出了实施办法的初稿，并在随后的相关座谈会、协调会、推进会上广泛征求意见。经研究，将其中大部分意见吸纳进去，最后形成实施办法（送审稿），报常委

会党组会议审议。

实施办法（送审稿）从把握贯彻实施意见的总体要求、制定五年规划和确定年度监督工作计划、开展监督调研和初步审议、认真整理省人大常委会组成人员审议意见、推动常委会审议意见研处和存在问题整改问责、通报和公开、加强与政府部门沟通协调、完善人大国有资产报告监督机制、加强与市县级人大联系和指导9个方面，对省委意见各项要求都作了细化，提出了具体落实措施。

例如，五年规划不仅包括专项报告的分年度安排，还包括逐步扩大各类国有资产报告范围、充实完善报告内容、健全国有资产会计、统计等基础性制度的安排等，推动此项工作逐年进步。年度专项报告的议题根据五年规划安排，必要时可以根据实际情况作出调整。

又如，随着省级报告制度的建立，我省还将加快在市县一级建立实施国有资产报告制度，即：推动全省县级以上地方在2020年前全面建立和实施国有资产报告制度，从而建立全省一盘棋，党委领导、人大主导、政府配合的全口径全覆盖全方位的国有资产报告制度。

再如，省人大常委会正努力推进预算联网监督系统二期升级完善工作，研发国有资产监督模块，增设国有资产监督预警指标，逐步实现对国有资产和国有资本经营预算的全过程动态监督，并加快省级人大和各市、县级人大之间国有资产管理与监督数据的互通、共享，使国有资产监督突显广东特色。

如何看待这些制度设计与安排对于广东人大全口径全覆盖监督国有资产的影响？“我省国有资产分布范围广、规模体量大，又涉及各行各业，实现全面、准确报告和反映国有资产情况仍有难题待破解。这些制度设计与安排，有利于更好地发现问题、整改问题，进一步推动我省规范和改进国有资产管理，为加强国有资产监管筑牢防线，从而真正管住管好用好国有资产、造福人民！”李玉妹的回答不仅一语中的，而且铿锵有力。■

建议篇

管好用好国有资产

——人大代表和常委会组成人员积极建言

本刊记者 木子 通讯员 耳东

作为经济大省，广东国有资产“家底”丰厚，但是，目前我省国有企业管理体制分散、管理基础薄弱、经营机制不活、经营投资风险频发，国有资产管理仍存在资产底数不清、内容覆盖不够完整、管理责任不够明确、境外投资监管不够到位、人大国有资产监督职能发挥不够充分等问题。

新形势下，如何进一步加强国有资产管理监督工作，如何进一步推动我省规范和改进国有资产管理？一直以来，广东的全国人大代表、省人大代表以及省人大常委会组成人员都十分关注这项工作，无论是在全国人代会、省人代会上，还是在本次常委会会议上，都积极提出意见建议。

把制定国有资产监督管理地方性法规纳入立法计划

省人大代表张蓓说，省人大常委会在2018年的工作报告中提出，从今年起，常委会将听取国有资产管理情况的报告，国有资本经营预算全部纳入预算联网监督系统，为此建议把制定国有资产监督管理地方性法规纳入我省的立法计划中。其理由主要有：

第一，对我省国有资产的经营及国企改革的有效监督，不能置身于人大常委会的监督范围之外。国有资产涉及到广大人民群众切身利益，是群众社会福利的最大来源之一，不能成为利益集

团的“自留地”，要在阳光下接受监督。

第二，是落实党的深化国有资产管理体制改革的方针政策需要。2008年10月通过的企业国有资产法以及国务院、国务院国资委制定、颁布的关于经营性国有资产监管的法规和规范性文件，主要针对中央出资企业，省级和市级有时并不能直接适用。

第三，有利于我省国有资产监督体制改革的方向和巩固成果。目前，国有资产管理机构既是出资人，也是监督人的角色定位不够准确，必须改变这种既是运动员也是裁判员的安排，以适应监管资本的新要求。

第四，是确保我省国有资产保值增值的需要。随着国企改革的深入推进，政企分开不到位、出资人职责不到位、出资企业不到位、国企改革遗留问题处理不到位等问题还不同程度存在，亟需在企业国有资产监管地方立法中进一步明确履行出资人职责的法律地位，界定企业国有资产范围，理顺国资监管机构与其他受托监管机构的职责关系，不断完善我省国资监管体制，保障企业国资监管的统一性、完整性。

第五，有利于维护企业家利益，弘扬企业家精神。当前，我省的国有企业总体仍需继续进行市场化改革，要大力推进管理层激励机制、员工持股计划、员工企业年金，特别是要在行业前五名的高科技企业开展骨干员工超额利润分红机制。这些机制亟需通过地方立法

予以制度化、法律化，充分发挥法律的规范和保障作用，才能真正大力弘扬企业家精神，培养一支富有创新精神的企业家队伍，从根本上提升我省国有企业的竞争力。

进一步鼓励国有企业员工持股改革

全国人大代表曾庆洪说，在十八届三中全会提出的“允许混合所有制经济实行企业员工持股，形成资本所有者和劳动者利益共同体”精神的指导下，推进国有企业员工持股改革有利于改善国有企业机制不灵活、激励不充分的问题，有利于提升员工积极性和核心团队稳定性，有利于促进企业与员工共建共享、更好地体现国有企业职工的主人翁地位。为此建议在现下国有企业员工持股试点的基础上进一步深化改革，具体来说就是：第一，加快建章立规，推动员工持股法制化。第二，处理好“放”“管”关系，营造鼓励改革的氛围。第三，完善员工持股改革规则，放宽名额与条件限制。第四，建立健全国有企业员工持股的税收支持政策。

进一步拓宽国有资本投资优质民营企业

全国人大代表李铁说，十九大报告提出推动混合所有制改革，做大做强做



11月28日，省人大常委会组成人员分组审议省政府提交的《广东省2017年国有资产管理情况综合报告》和《广东省2017年金融类企业国有资产管理情况报告》（珊玮/摄）

优国有资本，这是党中央对国有企业改革十分重要的论断。但如何做大做强做优国有资本，需要革新理念，转变思路，把资本按照市场化机制，配置到更高效的企业当中，才能最大化程度实现国有资产保值增值。为此，他建议进一步拓宽社保、基金等国有资本投资优质民营企业。具体来说，主要包括：

第一，国资、社保等各相关部门需明确鼓励社保基金等国有资本直接参股优质民营企业。国资、社保等各相关部门要在思想上扭转到做强做优做大国有资本上面来，而不再只盯着做强国有企业。全国社保基金应当在坚持“安全性、收益性和长期性”原则基础下，在政策上明确指出社保基金可以直接参股优质民营企业，在现实中也要切实鼓励，不设置障碍。

第二、社保基金和国有资本管理者及时修订投资考核模式。相关部门应进一步解放和转变观念，跟上中央最新思想精神。应根据现实情况适当调整投资思路和考核机制，允许一定额度的基金投资新兴产业中的优质民营企业。

第三，优质民营企业在上市前的各

轮增资扩股中应向社保基金等国有资本敞开大门。优质民营企业也应有“国民企业”的情怀，创造机会让全体国民分享新兴产业发展的红利。

进一步加强国有资产管理监督工作

11月28日下午，省人大常委会组成人员分组审议省政府提交的《广东省2017年国有资产管理情况综合报告》和《广东省2017年金融类企业国有资产管理情况报告》，提出要进一步加强国有资产管理监督工作，进一步推动我省规范和改进国有资产管理，不断提高国有资产管理效益和监督实效。

何丽娟委员说，财政厅和有关部门做了大量工作，过去只反映能够记账的资产，现在对自然资源也进行监管，这是一个突破，也是一个难点。今后强化对自然资源资产监管非常重要，对振兴粤东西北有很大帮助。下一步要加强自然资源资产以及行政事业单位的监管。怎样盘活利用好这些国有资产非常重要。报告很好，如何整合国有资源，摸清资

产底数和盘活资源对将来的发展战略提供很好的信息资源。建议加快编制自然资源资产台账表。

曾超鹏委员说，报告非常好，里面囊括的国有资产有省国资委、科技厅、财政厅监管的，还有一些没有在这里面显示的，包括省二轻集团、省供销社和省农信社，有些企业存在产权不清晰等问题，要利用这个机会进行盘点，慢慢理清关系，下来要对这些国有资产实现全覆盖的监管。

邓中青委员提出三点建议，一是在报告中第三点“金融类企业国有资产管理情况”写得太不全面，报告中提到了金融类企业国有资产管理情况，但对金融年度收益情况没有提及，建议增加金融年度收益情况，以保证报告完整性。二是报告中列了国有资产净资产的收益率以及金融资产的净资产的收益率，建议增加上一年度金融类企业的上市公司的净资产收益情况进行对比，让委员们更清晰地了解国企收益水平与行业对比的情况。三是建议继续加强审计监督，尤其对国有资产的真实情况进行全面清查，对全省的国有资产进行清产核资，分阶段、分行业逐步推行，夯实国有企业的资产。

今后如何进一步加强国有资产管理？方健壮委员认为，应进一步明确国有企业在国民经济当中的职能定位，优化国有经济布局的结构，提高国有资本的社会效益和贡献。因为，现在大部分的绩效考核都是利润、营业收入、资产规模等。国有企业另外一个很重要的目的，就是提高它的社会效益和贡献。要开放一些行业的准入限制，国有企业该进则进，该退则退，促进国有企业与民营企业的优势互补。

王硕平委员建议，第一，切实摸清家底，进一步突出报告的“全口径”；第二，充分发挥人大监督作用，进一步突出“全过程监管”；第三，加强技术保障建设，全面、完整、准确地反映国有资产管理情况，进一步夯实报告制度的基础。■

专家视角

强化人大对经营性国有资产监督的理论逻辑与发展方向

文 梁军

《中共中央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》的颁布实施，为全国人民弄清楚国有资产“家底”，通过人大有效行使当家作主权力创造了条件。意见所涵盖的国有资产有多种类别，其中，对经营性国有资产（即企业国有资产和金融企业国有资产）的监督最受人民群众关注，在运营与监管问题上，一直存在许多突出的矛盾和问题，是全面深化改革的重点领域。意见的颁布实施，为从根本上破解上述矛盾和问题提供了契机。但是，仍需要对意见进行延伸性、开拓性的理论阐释，推进理论创新与实践创新，走出一条根除顽疾、脱胎换骨式的国资国企改革发展新路。

一、理论逻辑

国有资产属于国家所有即全民所有，是全体人民共同的宝贵财富。国有资产是一个广义的统称。针对不同类别国有资产的监督，隐含着在法理、主体和手段等方面的差异。需要对不同类别国有资产进行准确的定义，才能找到相对应的法理依据、权力（权利）主体和适用的监督手段。

从科学社会主义基本原理和社会主义公有制的本原属性上看，所谓经营性国有资产，应定义并定名为“国有资本”（更深层次、更准确的定义应该是“全民所有资本”）。国有资本是属于全体国民共同拥有的，由政府以现金、自然



梁军

资源、专属经营权等形式注入企业所形成的资本金，所产生的资本红利可实行直接分配的货币或实物等资产的总称。

国有资本的权利主体是全体国民自然出资人。因此，在法律意义上，国有资本应属于民法范畴的团体法人财产（注：这一定义尚待确认）。全体国民自然出资人委托人民代表大会的常设机构即人大常委会行使出资人权利。人大常委会委托政府，政府再行委托国资监管机构，依据公司法和企业国有资产法等法律法规，以出资额为限，以“管资本”的方式对出资企业拥有和行使出资人权利。因此，国资监管机构（特指国资委）系政府直属特设机构，不属于政府组成部门，不具有对出资企业以外市场主体进行管理的公权力。国有资本出资企业，无论是独资还是控股、参股，企业主体与其他属性的企业，在法律面前一律平等。人大常委会或政府，只是全体国民自然出资人的代理人，尽管拥有法定权力，但在代理国有资本监管和运营领域，拥有的应该是出资人权利。

负责管理行政事业国有资产、自然资源国有资产的政府部门，所依据的是政府公权力；人大常委会对政府这些管理部门的监管，依据的是人大常委会代表人民行使的公权力。负责运营和管理经营性国有资产（即国有资本）的国资监管机构，依据的是资本的出资人权利；人大常委会对政府及国资监管机构的监管，依据的是人大常委会代表人民行使的公权力，和代表全体国民自然出资人行使的出资人权利，是“权力+权利”的组合。

明晰并建立上述理论逻辑，与当前国际社会提倡的“竞争中性”原则相吻合，也与建立社会主义市场经济体制目标要求相匹配，有助于我们从根本上解决政企不分、政府与市场边界模糊、国资监管越位或缺位、国企市场化程度不高等老大难问题。同时，也为避免人大常委会对国有资本的监管与国资监管机构一样流于行政化的现象，而是真正代表全体国民自然出资人，发挥市场化、法治化监管效能奠定理论基础。

虽然上述理论逻辑尚处于学术探讨阶段，并未成为全社会的共识，但是，意见的颁布实施，奠定了真正的出资人对国有资本及其代理人监管的法定地位。全体国民作为国有资本的实际出资人，通过人大常委会这一法定出资人代表机构，可以直接对国资监管机构、出资企业及其管理层、企业投资运营等情况，行使法定的监督权力。这对于推进这项理论探讨与创新，差别性地加强人大对

国有资本的监督职能，具有十分重大的理论与现实意义。

二、发展方向

不论是否能沿着上述理论逻辑构建出创新性的国有资本监管体制，根据意见的精神和要求，人大常委会都应该“区分各类国有资产管理不同情况，逐步扩大报告范围、充实报告内容，实现全口径、全覆盖，不断提高监督实效，确保国有资产安全。”而上述理论逻辑，给人大常委会实施对国有资本的监管，提供了全新视角的工作思路。

其一，从被动听取报告监督向主动询问检查监督发展。

意见要求政府向人大常委会提交书面综合报告和口头报告，相关负责人到会听取意见、回答询问。这是报告制度的最基本要求，是“立规矩”的标准动作。但是，针对国有资本的超级复杂性而言，尤其是站在出资人对资本保值增值负有责任的立场来看，仅仅停留在审核一组组的统计数字上是远远不够的，还必须对支撑这些统计数字背后的出资企业，以及出资企业与国资监管机构之间的制度安排等核心问题，进行主动的询问检查。主动询问检查的内容，就是意见所列的经营性国有资产的报告重点，即总体资产负债，国有资本投向、布局 and 风险控制，国有企业改革，国有资产

监管，国有资产处置和收益分配，境外投资形成的资产，企业高级管理人员薪酬等情况。其中尤以国有企业改革和国有资产监管为重中之重。

其二，从外部书面形式监督向内部现场实质监督发展。

可以预料的是，政府或相关部门的报告，文本上不太可能存在明显的瑕疵与漏洞。比如资产的数量和分布，其本身的统计汇总工作，已经是一个相当庞大的工程，人大常委会不太可能重新核实一遍。再比如国企与监管体制改革问题，也一定会面面俱到，人大常委会也不可能从字面或结构上找出问题。仅凭书面报告的审查，很容易陷于形式监督而不得要领。要破解这一难题，可以采取多种形式和途径，对国有资本出资企业施行内部现场的实质监督。比如专题调研、人大代表专项检查。如果从出资人权利角度出发，甚至可以探索由人大常委会向大型企业集团委派（选派）监事会监事，直接对国企进行出资人监督的方式。市场经济体制的现代企业制度框架下，自然出资人的监事监督是最有效率的出资人监管方式。现有的国资监管机构，因为既是管理者，又是监督者，“裁判+教练”双重身份合二为一，容易导致监事监管效能不尽如人意。而人大常委会作为全体国民自然出资人，仅仅行使监督而不行使运营管理职责，

使这一公司治理机制有可能被激活。新一轮党和国家机构改革，将国务院国资委的国有重点大型企业监事会职责划入审计署，不再设立国有重点大型企业监事会。这既印证了上述判断，也给人大常委会委派（选派）监事监管腾出了创新设计的空间。

其三，从人大机构单极监督向全体国民共同监督发展。

人大常委会听取政府报告，直接监督国有资本，既体现了人民当家作主与依法治国的有机统一，也回应了全体国民对自身资本利益的关切，有助于调动全社会的力量，共同监督好共同拥有的国有资本。由此，人大常委会理应主动搭建各种有效的渠道和平台，以全民所有、全民监督、全民共享为理念，引导全体国民关心、爱护、支持、监督国有资本，这将从根本上改变国资监管机构原有的行政化监管方式，也将改变包括人大常委会在内的某一部门单极监督格局。

为了实现更加有力的全民监督动力闭环体系，可以考虑在适当的时候，推进国有资本经营收益与国家财政收支体系分离，由人大常委会代管，经过一定的审议程序批准，向全体国民自然出资人进行分红。■

（作者系省十三届人大常委会财经咨询专家、省社会科学院科研处处长、省国有资产监管研究中心主任）



（资料图片）

专家视角

如何建立健全 人大国有资产监督机制

文 邹新月 王艳

一、研究背景

中共中央、国务院2015年8月24日出台的《关于深化国有企业改革的指导意见》明确提出，要“以管资本为主推进国有资产监管机构职能转变，国有资产监管机构要准确把握依法履行出资人职责的定位，科学界定国有资产出资人监管的边界”。完善国有资产管理体制，加强人大国有资产监督职能，是党的十八大和十八届三中全会提出的重要任务，是党加强国有资产监管、提升国家治理能力的重要工作。我国是公有制为主体的社会主义国家，国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，国有资产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。

为贯彻落实“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能”改革任务、贯彻党的十九大强调的加强国有资产监督管理，2017年12月30日，中共中央印发《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》，明确了报告方式和重点，为加强国有资产管理与治理体系建设奠定坚实基础。

为深化国有企业改革、建立中国特色现代国有企业制度、转换国有企业经营机制，2017年7月26日，国务院办公厅印发《中央企业公司制改制工作实施方案》指出，公司制是现代企业制度的有

效组织形式，是建立中国特色现代国有企业制度的必要条件。要求在2017年年底以前，按照《中华人民共和国全民所有制工业企业法》登记、国务院国资委监管的中央企业（不含中央金融、文化企业），要全部改制为按照《中华人民共和国公司法》登记的有限责任公司或股份有限公司，加快形成有效制衡的公司法人治理结构和灵活高效的市场化经营机制。国资委提供的材料显示，截至2017年底，除个别企业由于特殊原因未完成改制外，其余企业均已完成工商变更登记，取得了新的营业执照，成为按照公司法登记的公司制企业。我国中央企业公司制改制基本完成，为全面深化改革奠定体制机制基础，国企改革实现了历史性突破。

公司制改制不是简单“换牌子”，各中央企业以公司制改制为契机，深化内部改革，着力转换经营机制，加快建立和规范法人治理结构，实现建设具有中国特色的现代国有企业制度。建设中国特色现代国有企业制度，是国有企业的改革方向，是现代企业制度的重大理论创新和实践创新，其核心就在于党组织是公司法人治理结构的重要组成部分，就在于充分发挥党建工作与公司治理两个优势，发挥党组织在公司治理中的作



邹新月



王艳

用。基于这一事实背景，本文主要探讨在中国特色现代化国有企业公司治理结构建设中党组织对国有资产监督功能发挥问题。

二、研究内容

本文主要探讨改制后的国有企业，在建设有效制衡公司法人治理结构中国有资产的监督问题。

从管企业到管资本的转变，建立与落实国有资本的授权经营体制，将国家代表全体人民对于国有资本的控制方式与市场机制结合起来，同时也将国有资本的控制力和影响力扩展到社会经济的各个方面，而不光是以前那种国家对国企为主的控制力和影响力；从公司治理结构上，对于运行层面的国企来说，就有可能终止目前还实施的国资委与国企之间两级的委托——代理关系，让国资委不再成为国有控股的上市企业的直接委托人，而让国有控股上市企业建立相

对独立的委托——代理治理结构，这会大大改善上市企业的治理结构效率，从而改善整个经济的资源配置效率。基于此，本文对如下内容进行深入探讨：

（一）如何实现从“管企业”到“管资本”转变的同时实现对国有资产的有效监督问题，推进国有企业做强做优做大建设，实现国有资本保值增值，建立和完善防止国有资产流失制度。所有权和经营权真正分开，建立现代企业制度，运行现代企业制度的公司治理模式。监督机制是现代公司治理机制的一个重要组成部分和重要环节。我国国有企业内部涉及监督职责的机构不少，但从国有企业暴露出的腐败问题和决策失误问题看，国有企业内部的监督机构不够有效。同时，我国公司治理的外部机制主要是资本市场和社会监督也不是十分有效，对于在机构改革中撤销了外部监事会，职能并入审计署，同时，国家设立了监察委员会，新的监督体制如何有效运转，如何提高监管国有企业的有效性，是需要探索解决的问题。此外关于股东对经理人员的监督，一般来说，主要是通过“用手投票”和“用脚投票”两种方式实现的，“用手投票”方式可以通过集中行使投票权，替换不称职的董事会成员，并更换经理人员。“用脚投票”方式则是当公司经营不善，股价下跌时股东可以通过股票市场及时抛售股票以维护自己的利益。鉴于此，国有资产属于国家所有即全民所有，是全体人民共同的宝贵财富，从国有企业的特殊性以及防止国有资产流失视角，股东对经理人员的监督主要通过“用手投票”方式对国有企业更适用，即通过行使投票权，替换不称职的董事会成员，并更换经理人员，来实现从“管企业”到“管资本”的目的。

（二）如何发挥党的领导在我国国有企业的独特优势，通过党的领导完善国有企业的公司治理，尤其是党组织在公司治理机制中对国资监管所扮演的角色问题，构建董事会科学的决策机制和

制衡机制，完善国有资产监督管理体制。在建设中国特色现代企业制度中，党组织通过“双向进入、交叉任职”参与国有企业经营决策，是我国特有的制度安排，国有企业党组织的治理参与是嵌于企业政治行为的中国特色公司治理，需要深化董事会建设，落实和维护董事会依法行使重大决策、选人用人、薪酬分配等权利，保障经理层经营自主权，积极推行职业经理人制度，实现所有权与经营权的真正分开。但在现代公司制运行过程中往往出现所有者与经营者追求的目标并不一致，带来了委托—代理问题。因此，国有企业在引入职业经理人的同时要对其建立有效的约束和监督机制，由于我国的国情与西方有很大不同，一个重要特征是强调以公有制为主体，还有一个最大的特征就是党的领导，积极借鉴国际上好的公司治理模式的同时，要从中国实际情况出发，充分发挥党组织在监督和约束职业经理人中的作用，防止国有资产流失，推进国有资产治理体系现代化建设。

（三）从报告范畴上建立全口径、全覆盖各类国有资产报告管理制度，推进公开透明和健全人大国有资产的监督机制。2017年12月30日，中共中央印发实施《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的制度的意见》。要根据各类国有资产性质和管理目标，确定各类国有资产管理情况报告重点。对企业国有资产（不含金融企业）、金融企业国有资产、行政事业性国有资产、国有自然资源等报告重点作了明确说明。国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度是中央落实加强人大国有资产监督职能的重要举措和重要手段。2017年10月24日，财政部印发《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》，这是继《政府会计准则——基本准则》和《政府会计准则第1号——存货》等6项具体准则以及《〈政府会计准则第3号——固定资产〉应用指南》出台以来，政府会计改革工作取得的又一重要成果，在我国政府会计发展进程中具有划时代的里程碑意义，标志着具有中国特色的政府会计标准体系初步建成。因此，国有企业要按照国家统一的会计制度规范国有资产会计处理，学习最新的政府会计准则，并依此编制政府综合财务报告和自然资源资产负债表，确保各级政府、各部门和单位的国有资产报告结果完整、真实、可靠、可核查。■

（邹新月系省十三届人大常委会财经咨询专家、广东财经大学副校长；王艳系广东财经大学教授）



（资料图片）



率先立法顺民意

——《广东省铁路安全管理条例》解读

文 许勇

9月30日，省十三届人大常委会第五次会议审议通过了《广东省铁路安全管理条例》，自2018年12月1日起施行。这是全国首部关于铁路安全管理的地方性法规，条例创设了一些符合铁路安全管理实际需要的条款规定，同时，对火车“霸座”等社会热点问题也作了明确规定，积极回应社会关切、民众呼声，取得了较好的社会效果。

出台背景

近年来，我省铁路特别是高铁进入了快速发展时期，高铁里程快速扩充。截至2017年底，省内铁路营业里程达到4206公里，其中时速200公里及以上铁路1542公里，居全国第二。预计到“十三五”末，高铁运营里程将达到2270公里，较目前增长47.2%，可覆盖全省21个市，动车组直达省区市将进一步增加，形成联接全国各地、互联互通的高铁网。当前，我省进入了铁路建设的高峰期，

随着一批新建成高铁的投产，高铁旅客将持续增长。

随着铁路建设尤其是高速铁路建设的快速发展，铁路安全风险不断加大。近年来，在铁路沿线尤其是高铁桥梁下方乱搭乱建、违法施工、乱堆放建筑垃圾和弃土、破坏铁路线路设施设备、非法冲击铁路线路和站场以及风筝气球、塑料薄膜等轻质漂浮物吹袭铁路电网等现象时有发生，严重影响铁路运输安全。究其原因，有些是监管执法不到位的问题，有些是现有法律制度存在漏洞、缺乏立法规制的问题，如铁路法实施于1991年，有大量计划经济的痕迹。20多年过去，铁路行业已经进入到飞速发展时期，特别是2013年铁路改革实行政企分开以来，原铁路法中的内容与今天铁路发展的现状更显脱节，不能适应当今形势下铁路安全执法的实际。要维护铁路运输安全，一方面，必须加大执法监管力度，严格查处危害铁路安全的违法行为，另一方面，要加快地方配套立法，

完善铁路安全管理法律制度。

制定过程

条例经省委批准，列入省人大常委会2017年立法计划后，由省安监局负责起草。省安监局组织起草班子历经1年多时间完成草案初稿，省法制办开展了广泛的征求意见工作和省内外的立法调研工作。经反复研究修改，条例草案于2018年3月提请省人大常委会审议。

3月29日，省十三届人大常委会第二次会议审议了条例草案。审议中，有常委会组成人员提出，铁路安全管理涉及中央事权和地方事权的关系，铁路和地方的关系，企业生产安全责任和地方政府安全生产监督责任的关系，要明确这个事项地方能否立法，在什么程度范围内立法。对此，常委会领导高度重视，组织法委、法工委就此问题认真研究，并专门赴北京向全国人大请示。4月12日上午，全国人大常委会法工委召开座谈会专门听取我省请示汇报。全国人大宪法和法律委员会主任委员李飞、全国人大常委会法工委主任沈春耀参加了座谈会，并就地方立法的衔接和有关问题阐述了具体意见。全国人大常委会法工委认为，开展铁路安全立法没有超越地方立法权限，条例草案与上位法没有明显抵触，同时，建议条例结合我省实际，重点对上位法进行细化、补充。法委、法工委认真研究修改，并就修改后的文本再次向人大代表和有关单位、部门广泛征求意见。在此基础上，法委、法工委对草案作了进一步修改，提出了条例草案修改稿，提请省十三届人大常委会第四次会议审议。

7月25日，省十三届人大常委会第四次会议对条例草案修改稿进行了审议。考虑到近年来越来越普遍的无人机对铁路安全的影响，二审在草案第四十条增加了禁止“在铁路线路上飞行无人驾驶航空器阻碍列车运行”等内容。另外，条例草案原本规定了铁路运输企业可以在一定时间内拒绝具有扰乱铁路站车运

输秩序等失信行为的旅客购票乘车的内容，但全国人大常委会法工委意见认为，项规定缺乏上位法依据，且地方单独作出规定可操作性也不强。因此条例草案修改稿删除了这项内容，并在草案第四十一条增加了铁路运输企业对失信行为实施联合惩戒的内容。

9月28日，条例进入三审阶段。此前一个月，“高铁霸座男”事件引发了社会广泛关注。审议中，不少常委会组成人员提出，目前条例对霸占座位的处理措施不够刚性，“霸座”问题不仅是道德水平的问题，也是对铁路安全的潜在威胁，条例应增加对“霸座”行为的规定。为回应社会关切，规范对号入座行为，草案表决稿在第三十四条增加一款规定：“旅客应当按照车票载明的座位乘车，不得强占他人座位。”这一规定成为条例一大亮点。

9月30日，省十三届人大常委会第五次会议表决通过了《广东省铁路安全管理条例》，自2018年12月1日起施行。

条例亮点

作为全国首部铁路安全管理的地方性法规，条例结合我省实际，创设了一些符合铁路安全管理实际需要的条款。同时，积极回应社会关切、民众呼声，对社会热点问题作出针对性的规定。条例共分六章五十四条，内容不乏亮点。

● 县级以上人民政府建立健全综合协调机制

如何加强铁路沿线地方政府与铁路监管部门、铁路运输企业在铁路安全管理工作中的信息沟通、协调联动、共同治理，是当前遇到的最大难题。条例第四条明确了县级以上人民政府建立健全综合协调机制。这一规定有利于落实铁路沿线地方政府的属地监管责任，有利于处理铁路沿线安全管理重大问题的归口管理，有利于加强路地双方的信息沟通、协调联动和形成监管合力，有利于铁路沿线安全综合治理工作的常态化、制度化。

● 坚持问题导向，细化铁路线路安全制度

条例第十七条把高速铁路隧道上方中心线两侧各五十米、高速铁路地下车站结构外沿线外侧起向外五十米的区域，一并纳入铁路线路安全保护区范围。这是对上位法相关规定的补充和完善，有利于加强对高铁地下隧道、车站的安全管理和保护，符合当前广东省铁路安全管理的实际需要。

条例第十九条第一款规定“在铁路线路安全保护区的邻近区域采用彩钢瓦、铁皮、塑料薄膜等轻质材料搭建板房、彩钢棚、塑料大棚或者悬挂广告牌（匾）的，其产权人或者管理人应当加强管理，采取必要的安全防护措施，防止因掉落、脱落影响铁路运输安全。”坚持了问题导向，符合当前铁路沿线安全管理的迫切需要。第二款规定：“在铁路线路安全保护区及其邻近区域建造建筑物、构筑物等设施，县级以上人民政府城乡规划主管部门在审批前应当征求铁路运输企业的意见，加强规划管理和安全管控。”这有利于在源头上进行安全管控，保障列车运行安全。

条例第二十条明确了铁路线路安全保护区内既有建筑物、构筑物的防护责任主体，并提出相应责任要求。有利于落实产权人或是管理人维护铁路公共安全的主体责任，这也是当前铁路沿线安全管理的重点和难点。

条例第二十三条明确了对产权不清、管理主体不明设施维护管理的要求，符合铁路沿线安全管理的现实需要，有利于落实铁路沿线地方政府的属地监管责任。

条例第二十八条明确了对开放无人驾驶航空器的规定和要求，是与与时俱进的体现，符合铁路沿线安全管理的实际需要。

● 回应社会关切，体现时代特色

虽然上位法在铁路建设与运营安全方面有较多、较细的规定，但我省的条例还是有亮点、有特色。

一是在遵循上位法规定的基础上，

根据铁路安全管理实际需要，把一些国家部委规范性文件的规定细化并纳入到条例中。如条例第三十一条规定是对《铁路安全管理条例》第四十四条的细化，有利于这些规定得到更好的落实。

二是明确铁路运输企业在列车晚点、停运时的职责及旅客应当遵守有关安全管理规定。条例第三十三条规定“铁路运输企业应当在列车、车站等场所公告旅客、列车工作人员以及其他进站人员遵守的安全管理规定，在列车晚点、停运时应当及时向旅客通报信息、说明情况并采取有效应对措施。旅客及其他进站人员应当遵守有关安全管理规定，接受铁路运输企业在车站、列车实施的安全检查，配合铁路运输企业依法采取的处置措施，不得有打骂、侮辱车站和列车工作人员等行为。”

三是为回应社会关切，规范对号入座行为。在条例第三十四条第三款中首次明确规定：“旅客应当按照车票载明的座位乘车，不得强占他人座位。”

四是在车票认定和吸烟界定方面，与时俱进、结合实际需要把电子车票、能够产生烟雾的香烟替代品等情形纳入了条例规定之中。条例第三十四条第一款规定“铁路运输企业应当按照国家有关规定实行车票实名购买、查验制度，并公开纸质、电子车票的使用规则。”第四十条规定“在禁止吸烟的列车上、列车的禁烟区域内吸烟或者能够产生烟雾的香烟替代品。”

五是创设了信用信息管理制度的相关要求，体现了时代特色，符合现实安全管理需要，也衔接了国家的相关规定。条例第四十一条规定“铁路运输企业应当按照规定建立健全铁路旅客信用信息管理制度，对扰乱铁路站车运输秩序且危及铁路安全、造成严重社会不良影响，以及严重违反铁路运输企业安全管理规章制度的失信行为进行记录，并按照规定推送全国和地方信用信息共享平台。有关部门和铁路运输企业应当依法对失信行为实施联合惩戒。”

（作者单位：省人大常委会法工委）

让人民群众感受到法治的进步

——《广东省铁路安全管理条例》立法有感

文 言午



9月30日，省十三届人大常委会第五次会议审议通过了《广东省铁路安全管理条例》。条例出台公布后，引发了社会普遍关注，反映热烈。多家中央和省主要媒体对条例进行了宣传报道，肯定条例作为全国首个铁路安全管理的地方立法所取得的良好社会效果。对条例的有关内容，社会各界也普遍给予正面评价，网友纷纷点赞，认为“广东省率先从立法层面明确禁止霸座，是一种法治进步，效果值得期待。”“广东人大的这一做法，既是对社会热点话题的迅速回应，也充分体现了法律法规的价值引领作用”。

常委会领导高度重视条例的制定工作。条例提交审议后，李玉妹主任作出明确要求，徐少华副主任组织法委、法工委认真研究，并要求法委、法工委领

导专程赴北京向全国人大常委会法工委汇报请示。在条例的审议过程中，常委会组成人员倾注了极大的热情和智慧，尤其是对“霸座”等乘车秩序问题提出了很多宝贵意见。通过条例的制定出台，我们体会到，地方立法只有真正关注社会、百姓需求，切实解决实际问题，才能真正深入百姓心里、呵护百姓幸福生活，才能让人民群众感受到法治的进步和文明，成为社会生活的规范和价值引领。

一是要积极回应社会关切，用法律呵护百姓幸福生活。习近平总书记强调，法治建设要为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，依法治国的全过程都要体现和维护人民利益、反映人民愿望、增进人民福祉。栗战书委员长在地方立法工作座谈会上提出，地方立法工作必

须顺应新时代新要求、呼应人民群众新关切、紧跟党中央新部署。今年以来，不断曝出的火车“霸座”事件引发关注，如何文明、规范乘坐列车成为社会广泛关注的焦点话题。在条例三审过程中，常委会组成人员敏锐地感觉到社会对于规范“霸座”的法律需求，建议增加对号入座、不得强占他人座位的规定。实践有需要，群众有期盼。法委、法工委认真研究常委会组成人员的意见，及时将有关内容补充增加到条例中，以立法方式向不文明行为举“红牌”，取得了比较好的效果。

以人为本、为民立法是立法工作必须遵循的基本理念和根本宗旨，在地方立法工作中，要坚持人民有所呼，立法有所应，加强同人民群众生产生活密切领域的立法，用法律呵护百姓幸福生活。只有牢固树立以人民为中心的理念，始终把人民利益放最高位置，才能保证所立之法得到人民群众的拥护和自觉遵行。

二是要坚持价值引领，将社会主义核心价值观融入地方立法工作。习近平总书记强调，要把道德要求贯彻到法治建设中，法律法规要树立鲜明道德导向，弘扬美德义行，立法、执法、司法都要体现社会主义道德要求，都要把社会主义核心价值观贯穿其中。中共中央印发的《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》强调，要着力把社会主义核心价值观融入法律法规的立改废释全过程，加强道德领域突出问题专项立法，把一些基本道德要求及时上升为法

律规范。“霸座”事件频发，对社会道德风尚造成了非常恶劣的影响，单单通过社会舆论进行道德谴责，效果往往不太理想。条例对此作出规定，明确“霸座”是违法行为后，人民群众就可以依据法规规定理直气壮地维护自己的权益，这对引导文明乘车、遵守社会秩序，提高道德自觉、树立良好道德风尚起到了积极的推动作用。

在立法工作中，要注重运用法治手段解决道德领域的突出问题，深入分析社会主义核心价值观建设的立法需求，把法律的规范性和引领性结合起来，把一些基本道德规范转化为法律规范，丰富和拓展地方性法规的价值观内涵，在文明促进、社会救助、志愿服务、移风易俗、见义勇为、助人为乐、尊老爱幼、民族文化、宗教事务、非物质文化遗产等方面，作出有针对性的规范和引导。

三是要坚持问题导向，提高地方立法精细化水平。习近平总书记强调，要坚持问题导向，提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性，发挥立法引领和推动作用。栗战书委员长在地方立法工作座谈会上提出，做好新时代地方立法工作，要坚持党对立法工作的领导，坚持立法为民，坚持法制统一，坚持立



(资料图片)

法与改革发展相适应，突出地方特色，不断提高立法质量。我们国家地域辽阔，法律规定有一个如何落地、如何接地气问题，很多事情都需要结合地方实际来具体化。列车“霸座”是个小问题，这类问题往往是法律和行政法规难以直接调整和规范的，地方立法在这类问题上发挥自身的优势，可以较好地解决好法治通达群众、通达基层的“最后一公里”问题。条例针对“霸座”这一社会问题

作出规范，凸显了地方立法精细化、精准化的优势，务实管用。我们在地方立法工作中，要注重提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性，针对国家立法没有规定的一些“小问题”、“小切口”，对国家法律、行政法规作出细化性、补充性、衔接性和延伸性的规定，作出规范，努力做到有特色和管用好用。■

(作者单位：省人大常委会法工委)

媒体视角

媒体热评广东立法禁止“霸座”

《广东省铁路安全管理条例》出台后，中央电视台、《人民日报》、新华社、《法制日报》、《中国人大》杂志公众号、《南方日报》、广东卫视等多家中央和省主要媒体，围绕条例规定“不得强占他人座位”和“对失信行为实施联合惩戒”等内容进行了宣传报道，认为条例作为全国首个铁路安全管理的地方立法，积极回应社会关切、民众呼声，对近期不断爆出的火车“霸座”现象作出针对性的回应，填补了当下惩治“霸

座者”法律规范的缺失，为全社会形成文明和谐乘车秩序营造了良好氛围，取得了较好的社会效果。

将“霸座”列为违法行为，通过法治手段约束“霸座者”，广东人大的这一做法，既是对社会热点话题的迅速回应，也充分体现了法律法规的价值引领作用。广东人大从地方法规层面明确“霸座”行为违法，充分凸显了地方立法精细化、精准化的优势。

——《人民日报》

立法趋势必然是法律规定越来越详细、越来越精准，指向越来越明确。广东条例明确旅客应当按照车票载明的座位乘车，不得强占他人座位，法律的指向性更明确、更精准。把霸座行为明确写入条例，说明立法者很关注现实中的新现象、新问题，快速调整法规草案的意识也比较强。

——《法制日报》

广东率先给“霸座”者带上“紧箍咒”的做法，引来网友纷纷点赞。不少人表示，立法只是第一步，关键在于执行，同时要明确并加大处罚力度，在全国推广“广东做法”。

——《中国人大》公众号

【编者语】专题询问该怎么问？本栏中各县（区）人大常委会按照规范程序，针对本地实际，问出实情，问出实效，充分发挥了专题询问的监督作用。

新丰县： 一场较真的“期中考试”

文/图 赖云辉



“县城南区路网三年前就完成了施工招投标，但目前仍无实质性进展，是什么原因？其涉及通往小学的路段，群众反映很强烈，请县政府及职能部门作出解释。”8月17日，新丰县人大常委会城建环资工委主任罗巍岩似乎不太客气地发问，将这场对政府的询问会推向高潮。

在人大常委会会议上对政府工作开展年中问进度，是新丰县人大常委会“一年三问”计划中的重要一环。县政府正副县长及政府各主要职能部门早早到场，静候这场被称为“期中考试”的询问会。

询问会首先听取了县政府上半年主

要工作汇报，随后，常委会组成人员及省市县三级人大代表在询问环节及自由询问环节进行提问。两个小时的询问会共提出11个问题，涉及鲁古河供水工程、医院搬迁、第五小学建设、路网建设、全县经济增长形势、项目用地、农村执行建设规划许可等方面。

“南区路网工程2016年8月至今处于停滞状态，有征地拆迁、高压线路、项目模式变更、资金等多个方面因素，我们已重视到这个问题，将重组南区工作组，有信心在近期重启这个项目，力争年底前先把三个路段的路面铺好，解决群众的担忧。”县住建局局长黄思源在

回应南区路网的提问时，实事求是、不避重就轻作出回答。

值得一提的是，在自由询问环节，列席的人大代表对于这种与政府直接“面对面”交流提问的机会相当珍惜，纷纷举手示意主持人自己“有话要问”。

询问会就在这样“问”与“答”、“追问”与“补充回应”中进行，提问者开门见山一针见血，回应者没有泛泛而谈，既有相关的政策解释，也有具体措施和今后承诺。

询问结束后，县长马志明表示将千方百计实施好所承诺的事项，并现场对政府及有关部门提出落实要求。

有代表表示，这场询问会让人听出了态度。常委会主任江大凡在总结讲话时表示，此次年中问进度是新丰县人大常委会行使监督权，对政府部门年初计划落实情况的一次检查和促进。“监督是手段不是目的，‘一年三问’的最终落脚点，是围绕县委中心，通过实行正确监督和有效监督，努力让新丰人民享受到更多的改革发展成果。政府要坚持以人民为中心的发展思想，振奋精神，担当作为，抓好问后落实，努力把今天的承诺变成年终的‘成绩单’。”

2017年，新丰县人大常委会制定了实行“一年三问”问效监督的试行办法，即“年初问计划、年中问进度、年末问结果”。“一年三问”结果将作为对部门年度绩效考核的参考依据，2018年是开展的第一年。

为开好这场询问会，让询问问到重点、问出实效，会前，常委会对政府116项工作要点和12项民生实事半年来的实施情况作了细致的调研检查，形成年中问进度汇总表供询问参考，并多次就询问会事宜布置准备。■

（作者单位：新丰县人大常委会）

翁源县： 现场询问 问后跟进

文/图 郭式球



2018年9月20日上午，翁源县财政局五楼会议室座无虚席，一场由翁源县人大常委会组织的打击非法开采专题询问会正在举行。县委副书记、县国土、林业、公安等多个政府职能部门主要负责人及部分镇长和村委会主任现场接受询问。常委会组成人员、部分人大代表、热心群众等50多人参加询问会。

前期“蓄力”

2017年以来，常委会把县政府开展山水林田湖保护修复铁拳行动工作列为监督重点，从10月起对工作进展情况开展监督，提出改进工作的意见建议。今年，根据群众反映“非采”有死灰复燃的情况，将打击非法开采矿产资源工作再次列为重点监督议题，决定采取专题询问，加大监督力度，坚决打赢制止非法开采这场硬仗。

从8月初开始，常委会领导和机关各委室分别组成“稀土开采”“河沙开采”“毁林采矿”“非采案件立案查处”四个专项调研组，围绕非法开采点分布、

非法开采打而不绝原因等内容，采取座谈、问卷调查、现场调查、走访代表和群众等方式开展前期调研，常委会机关干部全面参与，县镇两级人大联动。期间，召开座谈会16次，查看现场20多个，走访联系基层人大代表和群众80余名，最后经梳理归纳确定了16个拟询问的问题清单。

连番询问

上午9时，询问会正式开始。在通报完四个调研组调研情况和观看调研视频后，主持人话音刚落，常委会委员阮万水率先发问：“请问我县打击非采工作组织实施的架构是怎样的？相关镇（场）和部门的职责如何划定，具体动作中的协调配合和作用发挥情况怎样？”

“谢谢这位代表的提问。翁源县打击非采的组织架构主要有三个：成立了打击非法开采稀土领导小组，下设打击非法开采稀土矿产资源、打击破坏林地资源、打击非法开采稀土专案组三个工作小组……”副县长谭晓健在作详细介

绍后说，“下一步，县政府将继续严厉打击非法开采行为不放松，加强一线督导调度力度，采取定期听取情况汇报、实地访查等方式，及时发现解决问题，坚决遏制非法开采行为，保护好我县矿产资源和绿水青山。”

“非法开采稀土基本面已经控制好，今后在建立长效机制上有哪些措施？”常委会委员徐琰雄接着问。

……

随后，14位常委会组成人员和人大代表提出了一个接一个问题，县国土局等7个政府组成部门主要负责人及镇、村负责人坦诚作答。现场气氛热烈，辣味十足。

继续关注

询问会结束前，谭晓健在作表态发言时表示，“县政府将认真反思、深刻反省，找准打击非法开采工作中存在的问题和根源，全面查漏补缺，坚决补齐工作中的短板，形成打击非法开采行为的强大合力，以更加强硬的打击手段、更加完善的工作机制、更加严厉的责任追究，狠抓整改落实。”

常委会主任温毅麟表示，常委会将对政府及有关部门的应询承诺实施跟踪督促，合力推动县域经济社会健康发展、科学发展。

“询问的问题既务实、又接地气！希望人大常委会多开展专题询问活动，多关心老百姓的切身利益，多关注民生问题，更好地促进工作。”与会的群众代表如是说。■

（作者单位：翁源县人大常委会）

阳山县： 牢牢抓住禁毒工作重点

文/图 李 栋

“当前我县禁毒宣传工作还没形成大规模、全覆盖的宣传态势，还存在深度和广度不够等短板问题。请问，县禁毒办下一步有何整改措施？”……10月30日，阳山县十六届人大常委会第二十四次会议就禁毒工作开展专题询问。县政府及县禁毒办、教育等单位负责人到会听取并回答询问。

禁毒是社会热点之一

“对于开展专题询问，选准选好议题是这项工作能够成功的基础与前提”，在年初制定常委会监督计划时，部分常委会组成人员提出，随着经济社会发展，社会上一些人由于对毒品危害性认识不足，或出于猎奇心理，或出于寻求刺激，沾染毒品人数逐年增多。涉毒人员增多，不仅严重消耗家庭财富、影响社会治安，还诱发系列犯罪，禁毒工作形势不容乐

观。有鉴于此，主任会议讨论专题询问议题时，大家把目光投向了禁毒工作。

随后，常委会内司工委认真制定实施方案，经常委会主任会议通过后，与县政府有关部门密切联系，加强沟通，推进相关工作有序开展。

务求实效的调研

9月3日至4日，常委会副主任王建、赖秀华率部分县人大代表分别到部分学校检查全民禁毒工程专题宣传情况，了解禁毒宣传工作在学校的进展程度、存在问题。9月下旬，王建又与部分市、县人大代表组成调研组分别到阳山禁毒宣传教育基地、阳城镇社区戒毒（康复）服务中心、阳山中学禁毒宣传教育基地、县公安局调研，听取政府及公安局等有关部门负责人汇报，详细了解全面禁毒工程进展情况、目前存在的主要困难和

下一步计划等。根据调研中掌握的详实资料和实际情况，拟定了询问的6个问题提纲。

认真为禁毒把脉

10月30日，专题询问会如期召开。在听取县政府有关禁毒工作的汇报后，常委会组成人员和人大代表围绕全民禁毒工程中的宣传教育工作、青少年毒品预防教育、打击各类毒品违法犯罪、乡镇社区康复服务中心建设和运作以及社区戒毒、病残吸毒人员收治、禁毒经费等方面问题一一发问。县禁毒办、教育局等相关部门负责人对问题一一回应和解答。

跟踪督办不放松

“禁毒是全社会的共同责任，是一项长期而艰巨的系统工程，需要各部门凝聚共识，需要每一个公民的积极参与。此次开展专题询问目的在于改进支持禁毒工作，专题询问不仅在于‘问’，更重要的是对答复承诺问题要一跟到底。”常委会主任张焕明总结时表示，结合询问问题与审议意见，会后，县政府及相关职能部门应做好以下工作：继续创新禁毒宣传方式，提高部门联动协调能力；加大对毒品犯罪的打击力度，提升缉毒执法水平；建立健全禁毒工作监督机制，强化禁毒工作检查监督；加大禁毒经费投入，将禁毒经费纳入财政预算。■

（作者单位：阳山县人大常委会）



调研组视察阳山中学禁毒宣传教育基地

阳江市阳东区： 唱好专题询问“三部曲”

文/图 黄敏

地毯式调研找准存在问题，会诊式问答共研解困良方，清单式交办精准落实整改，阳江市阳东区人大常委会唱好专题询问“三部曲”，大力推动那龙河治理。

地毯式调研

那龙河是阳东区的母亲河，做好那龙河水资源管护关乎阳东区50万群众的生产生活。在确定专题询问主题后，常委会把找准抓实存在问题作为前期工作的重中之重，精心组织调研活动。拟定详实的工作安排，把那龙河按区域分为三段，三位常委会副主任分别带领一个调研组，吸收部分熟悉情况的区、镇人大代表参加，沿各河段及支流沿线开展全覆盖、地毯式走访调研，细致察看、了解工业园区集污管网建设、污水处理厂运行、企业排污、城镇生活污水处理、养殖污水处理、农村人居环境整治、水体监测、河道杂物清理、违建违垦清理情况，认真听取沿河群众的意见。每到一处，调研人员都用笔记下存在问题，用相机拍下不良现象，收集了大量原始材料。为确保询问重点突出、涉及全面、指向清晰，调研组随后召开数次研讨会，将收集的问题分类、组合、提炼，明确了13个方面的问题。

会诊式问答

那龙河病了，而且还病得不轻，常委会组成人员和人大代表在全面了解那龙河现状后纷纷感叹。询问会上，区政

府及区水务局、环境保护局、农业局、住建局、林业局、海洋渔业局、城市管理和综合执法局和阳江市国土资源局阳东分局、广东阳东经济开发区管理局9个职能部门有关负责人到场应询，常委会组成人员和代表聚焦那龙河综合治理的存在问题，接连发炮：

那龙河东城镇丹载河段乱围乱垦问题比较突出，请问区水务局对此如何看、怎么办？

禁养区养殖现象的排查，区农业局是否存在遗漏，如何防止死灰复燃？

来自沿河各村委会的代表提问更是火力十足：

区环保部门对排污“问题企业”的日常动态监管是否存在“宽、松、软”现象？

下一步如何加强对这些企业排污问题的动态监管？

雅韶、大沟两镇的高位池水产养殖产生的水体存在排放倒流现象，对那龙河流域水体产生污染，请问区海洋渔业部门对此知不知情，采取了哪些应对措施？

……

对于有关部门的回应，常委会组成人员和代表仍有不满，接连追问：

阳东区与恩平市交界处为什么没有水质监测点？

政府在推动跨区域治污方面是否做得还不够？



……

其中一些提问，语气已近乎质问。

对于这些经过认真调研摸实摸准的问题，9个职能部门的负责人分别一一“认领”，并提出了解决措施。

清单式交办

常委会主任姚坚在作简要总结时表示，询问会上所提出的问题，在会后将以清单列表的形式交区政府研究办理，力促“一对一”“清单式”整改落实。区政府接到问题清单后，应进一步明确牵头单位、责任单位和责任人，细化措施、压实责任，实现部门联动、形成合力，具体抓好那龙河治理问题清单的整改落实工作。常委会还将制订加强跟踪监督的工作计划，采用市、区、镇三级人大代表联合视察、审议工作报告、执法检查和工作评议等方式督促精准落实整改，并以议案落实情况在明年年初的区人代会上接受全体代表的票决。■

（作者单位：阳江市阳东区人大常委会）

“特教”岗位献爱心

——记梅州市人大代表李巧玲

文/图 彭文芳



李巧玲（左三）与学生互动游戏

李巧玲，一名特殊教育战线的人大代表，她以赤诚情怀为特教事业无私奉献，倾全力给特殊孩子以特殊的呵护和关爱，为特殊孩子们撑起一片蓝天。

为特殊孩子打造绿洲

李巧玲受命担任兴宁市特殊教育学校负责人之时，正值新校区的建设阶段，为使特殊孩子能有一个更美更好的“新家”，也为了确保孩子们能如期地从原来设施简陋、校舍窄小的老校区搬到新校区，李巧玲迅速从陌生、焦虑、害怕的心态中调整过来，每天做着大量复杂繁琐的工作。到工地现场查看工程进度和施工质量，协调解决施工过程中的问题，研究如何科学合理规划校园绿化，认真安排好附属工程、设施设备安装、学校搬迁等。她还经常奔走于上级机关、

社会团体，努力争取更多的政策、资金支持。经过她和同事们的努力，如今的兴宁市特殊教育学校布局合理、功能齐全、环境优美，是集教育、康复、养护于一体的好场所——属于特殊孩子们的一座绿洲。

为特殊孩子撑起蓝天

李巧玲常说：“对这些需要特殊帮助的孩子，我必须给他们特殊的关爱，让他们能同正常孩子一样快乐成长。”她为此倾心尽力。由于新学校离城五六公里，孩子们上下学都必须有家长陪同，交通费成了这些经济困难特殊家庭的一大压力。发现这一情况后，李巧玲及时与上级有关部门联系沟通，努力为孩子们争取了免费公交卡，让每一位学生及其监护人免费乘坐公交车，解决了上下

学的大难题。同时，她还积极争取全部学生免费饮用学生奶，增强学生体质；奔走于相关部门为每一户特殊家庭都争取补助……李巧玲还善于抓住“世界残疾人日”“全国助残日”和六一儿童节等节日，主动与相关单位和团组织、爱心人士联系，举办各类扶残助残志愿活动，主动联系当地媒体大力宣传特殊教育学校，组织老师到重度残疾儿童家庭“送教上门”，通过各种活动积极营造志愿助残的良好社会氛围。

“这一生，自己做不到什么伟大的事业，只希望用点点滴滴的小事汇聚成爱的暖流，奉献给特殊教育，奉献给特别的孩子。”李巧玲说。

为特殊教育鼓与呼

当选代表后，李巧玲找到了做好特殊教育的新途径。她经常走访邻近市县的特殊教育学校，收集特教工作中发现的困难和问题，在2017年初梅州市人代会上，她领衔向大会提出了《关于重点扶持特殊教育，促进特殊事业发展的议案》，提出统筹规划特殊教育教师队伍、开展特殊教育教师全员专业化培训、加大对特殊教育的投入三方面意见，得到了承办单位的认真落实。比如，针对兴宁市特殊教育学校校舍不足的问题，有关部门加大投入，确保2019年9月前保质按期完成校舍扩建改造工程。此外，李巧玲在代表活动中就“加强青少年法制教育”“净化学校周边环境”“加强师德教育”“关注留守儿童和贫困家庭学生的成长”等提出了多个建议。今年5月底，她在参加“检察开放日”活动中，建议检察机关强化对未成年人的法制教育，特别是加强与学校的联系，让法治文化进校园、进课堂，在孩子们心中播下法治精神的种子，为孩子们的健康成长创造良好的身心环境，得到了检察机关认真落实。■

（作者单位：兴宁市人大常委会）



学习习近平总书记视察广东重要讲话精神 加快推动乡村振兴

习近平总书记视察广东时对广东工作提出了四个方面要求，如何落实“提高发展平衡性和协调性”这一工作要求？加快推动乡村振兴是关键。新兴县作为广东省农村人居环境整治示范县，要为云浮市在乡村振兴发展方面走在全省前列探索经验。11月27日，16位全国、省、市、县、镇人大代表齐聚新兴县，共同探讨加快推动乡村振兴的新思路、新途径、新对策。

发挥产业优势 做强乡村振兴引擎

李小兰（全国人大代表）

必须因地制宜，大力发展特色产业，在镇村两级产业共建上，统筹公司与乡村（农户）合作，大力推进公司与乡村（农户）的产业共建，实行统一规划、统一经营、连片开发，做好富民兴村产业，把现代农业产业建设作为乡村振兴特别是产业振兴的重要环节，大力发展“一村一品、一镇一业”。以增加农民收入为目标，围绕“特色”二字做文章，培育特色产业，发展乡村旅游和休闲观光农业，推动一二三产业融合发展，走质量兴农之路。组织开展好“企业帮扶农村”行动，大力培育新型农业经营主体，促进农业适度规模经营，发展优势农业，总结推广“龙头企业+基地+农户”发展产业模式。大力扶持乡村经济，增强乡村振兴内在动力。近年来，我所在的罗定市黎少镇隆久村引进了光伏发电项目和南药牛大力连片种植项目，在产业振兴方面进行了一些探索实践，效果明显。

推进农村产业融合发展

彭自坚（省人大代表）

目前，我省乡村振兴的短板在农业农村的融合发展。要转变农业发展方式，改变传统单一、原始落后的种养方式，推动农业产业结构和布局调整，形成现代农业新态势。我们公司最近计划与一个远在深山的革命老区村合作，通过租赁乡村闲置土地，投资兴建一间新厂房，或者在保持乡土建筑风貌的前提下，对原有房屋进行内部改造，调整优化空间，为其注入生产经营、防止污染等全新功能，建设由政府、村委与村民共同创造的新型乡村合作生产社区，打造村民在家门口就业的一种新模式。还要建立跨部门协调机制，完善扶助政策。各级农业、经贸、工商、旅游、财政、国土等部门建立协调推进机制，不断完善政策措施。

资金分配不应“一刀切”

洗少霞（省人大代表）

结合正在推进的“三清三拆三整

治”工作，我认为有两个问题需要我们重视解决。一是农村人居环境整治牵涉范围广，工作量大。二是道路硬底化建设、雨污分流工程等项目建设资金不足问题较为严重。建议各级财政部门下拨资金时，针对不同地域农村的实际情况和存在的问题，统筹安排，科学分配，对人居环境差、人口多、面积大和整治难度大的村庄给予更多的资金倾斜，而不是一刀切，每个村平均分配下拨。雨污分流工程、道路硬底化建设是美丽乡村建设的重头戏，各级政府政策奖补和财政部门资金要向重点乡村倾斜。各村也要发挥主观能动性，通过发动乡贤、村民捐助筹集资金，担负起农村环境保洁和垃圾收集工作的责任并长期坚持做好。

因地制宜发展特色农业

张大伟（省人大代表）

建设发达的农业产业是云浮市推进城镇化进程的基础，是破解城乡二元机构的关键。因此，要大力推广“温氏模式”，加快发展现代畜牧禽渔产业，打造华南地区“肉篮子”。要大力推广绿色粮食、有机稻米种植，打造广东地区



李小兰



彭自坚



沈少霞



张大伟



梁彦祺

“米袋子”。要大力发展休闲农业，推进乡村旅游产业发展，打造珠三角地区“后花园”。要大力建设国家级现代农业产业园、省级现代农业产业园和扶持20个地市级现代农业产业园，提高云浮特色农业产品的产业链、附加值、定价权、市场占有率，打造现代农业产业振兴升级版。如我所在的罗定市双德村，就利用独特的高原气候，成功引进了百合花种植基地，既利用了村民荒废的土地，使村民获得一定的租金收入，部分村民还被基地聘用获得劳务收入，现在，双德百合花已经初步打响品牌，销往陈村花卉市场和香港市场，经济效益和发展前景良好。

探索农村管理治理新机制

梁彦祺（省人大代表）

做好“三清三拆三整治”是乡村振兴的基础。村民的理解与支持是关键。必须探索新的管理思路，强化管理手段，在党支部的领导下，村委会、乡贤理事会充分发挥作用，发动全体村民群众共同推进全村乡风文明建设，党员应发挥先锋模范作用，结合党员管理，组织优秀共产党员、先进村民评比活动，制定褒奖贬罚措施，规范管理制度。还要在提高村管理水平能力上下功夫，调动村干部创业积极性，找准乡村发展优势，利用自身地理环境或资源，成立“合作社”“招商办”或“乡贤理事会”等机构。充分利用自身资源，如闲置土地、房屋等，发动乡贤理事会入股融资，通过“公司（合作社）+农户+订单”等形式盘活闲置资产或资源，大力发展一二三产业

解决农村劳动力就业，增加村集体经济收益，激活造血功能，确保乡村振兴的可持续性。

加强文物保护 留住乡土味道

梁桂莲（云浮市人大代表）

如何挖掘、保护和活化乡村历史物质遗产，讲好乡村故事，打造乡村旅游“新名片”，是建设美丽新农村不可缺少的一环。要深入挖掘整理乡村文物资源，利用各种手段，全面调查、搜集、记录和保存一件件乡村实物，系统整理乡村文物资源，推动乡村故事馆、主题展示馆的设立和乡村文物的馆藏充实。重视新乡贤文化的塑造，引导乡村传统仪式的重建，使乡村文物价值得到彰显传承。比如，将传统的旧祠堂、旧戏台翻修改造为农村文化礼堂，既介绍村史乡约，又借此举办文娱活动，使其成为当地新的文化地标和村民的精神家园。推动乡村文物保护与文化旅游协调发展。对于文化传承精美的村落，进行原汁原味的保护，逐步形成颇具特色的乡村生态圈文化，并结合一些文化创意产业，真正实现保护与发展并重。

“三治”融合 促进基层治理

秦木养（云浮市人大代表）

我所在的良洞村通过开展自治、法治、德治建设，助推乡村治理取得新成效。坚持以自治为核心，切实保障村级管理各项事务的权利。积极发挥村民监督委员会和乡贤理事会的作用，制定并落实“党群联席会议”制度，凡是村中

重大决策事项均先由“乡贤理事会”研究讨论，再经过“党群联席会议”决定后实施，充分尊重村民的话语权，同时在各村小组设立党员责任岗和模范榜，制定并实施村规民约，呵护公序良俗，不断提高村民的自律、自治能力。坚持以法治为保障，确保乡村秩序公平公正。积极开展民主法治村建设，深入开展“七五”普法和“一村一法律顾问”等活动，提高村民学法、守法、用法意识。进一步规范村组“三资”管理，集体资产出租公开招标，村务村账按时公开，不断提高村组法治化建设。坚持以德治为基础，积极培育乡村文明。动员广大村民积极参加“平安家庭、好媳妇、好家训”的评选活动，充分发掘本村良好的民风民俗、家风家训、伦理道德，在村中主干道、文化室建设传统文化宣教长廊，开展美丽庭院评比活动，使广大群众受到传统文化熏陶及道德教育。

提高村民参与度与满意度

陈养庆（云浮市人大代表）

在推进农村人居环境整治建设中如何提高村民参与度与满意度？我结合新郎村的实际谈几点看法。第一，坚持党建引领，广泛动员各方力量。通过党委带领，村党支部带头，党员先锋队和乡贤村民理事会带动，广泛发动宣传，实现村民群众主动干的局面。例如党支部组织党员带头屋前屋后“三包”大清洁行动，示范带领广大群众。第二，强化宣传教育，提升农村农民的参与意识。开展多样性的社区活动，建设具有区域特色的社区文化，深入挖掘底蕴文化，



梁桂莲



秦木养



陈养庆



杨琪先



李创华

例如成立村醒狮队和广场舞队，进行表演活动等，引导鼓励村民树立科学的生活观念，提升村民对农村人居环境整治的认同感。第三，增加村务透明度，消除历史遗留隔阂。基于历史原因，村民对镇村两级干部曾存在一些积怨，需要干部真正转变工作作风，强化以村务公开为主要内容的工作制度以及“四议两公开一监督”等民主治村工作程序。

书香进村居 文化要先行

杨琪先（云浮市人大代表）

大力推动公共图书馆服务部门进村（居），为乡村振兴提供智力支持。新兴县图书馆下大力气把图书服务向镇、村全面延伸，让书香进村（居），构筑图书阅读的硬载体，实现图书阅读的更大利用效率，以文化先行助力乡村文化振兴。目前，新兴县已建成“农家书屋”203间，覆盖群众43万多人，基层服务点每周开放时间30小时以上。县图书馆通过举办多个主题活动，营造浓郁的“全民阅读”氛围，扩大书香进村居活动的影响力，让参加阅读的农民群众感受知识的力量，帮助他们成为尊崇知识、爱好学习、学有所成的新型职业农民。还通过开展形式多样的知识性和技术性的阅读活动，助力人才培养，为乡村振兴提质增效。

发挥乡镇人大作用

李创华（新兴县人大代表）

我是一名镇人大主席。如何更好地发挥基层人大作用，推动乡村振兴？一

是深入开展调查研究，为乡村振兴战略实施建言献策。要紧紧围绕乡村振兴的五个方面，选准课题，深入开展调查研究，掌握一手资料，形成有深度、接地气的调研报告，为党委政府科学决策提供重要依据。二是加强人大监督，推进乡村振兴战略实施。围绕实施精准扶贫、环境整治、宜居建设、产业发展等工作重点，通过听取有关专项工作报告、开展执法检查和工作评议、组织专题询问，加大监督力度，强力推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。三是充分发挥人大代表作用，确保乡村振兴战略目标的实现。利用当前全面推进县乡人大工作年的契机，发挥好乡镇人大代表工作室和村级人大代表联络站作用，提高代表为民代言、为民服务的责任意识，推动乡村振兴落实。围绕乡村振兴目标和新兴县建设“禅意生态名城”的发展定位，加强基层人大代表的学习培训，代表要成为带领群众投身乡村振兴伟大事业的领头人和骨干力量。

整合乡村产业振兴经济要素

张海斌（新兴县人大代表）

“产业兴旺”是乡村振兴的首要条件与核心驱动力。产业要兴旺，重在发挥政府对资源的配置优势及企业的商业运作能力，紧紧围绕农村畜牧业、种植业、旅游业等区位优势产业，把商业模式、资金、人才、土地、技术等要素有机整合，打造有特色的乡村产业竞争优势。在全要素整合和构建核心竞争力方面，需要把握农村产业少、农业以小散为主、农民劳动力回流就业难的三大现

状，有针对性地发展特色产业。温氏集团这些年来“公司+农户（家庭农场）”经营模式的成功探索，充分证明了“公司+农户”这种商业模式的可行性和生命力，为乡村振兴提出了可借鉴的模式。政府对产业的规划和支持是产业振兴的有力保障。政府及相关职能部门应继续深化体制机制改革，构建良好营商环境，为农村产业发展各经济要素整合提供支持和制定规范。例如调整土地用地指标，保证项目实施；细化环保标准，保证环境得到有效保护；构建吸引人才、留住人才和培养人才的人力资源体系，培养新型职业农民。此外，在制定县域乡村产业长期发展战略过程中，各级政府与职能部门要有足够的战略定力，不能贪大求快。

大力培养优秀农村青年

廖银霞（新兴县人大代表）

乡村振兴要重视振兴农村教育，培养适应时代发展和社会需要的一代代优秀农村青年。用好、用活现有的教育资源。从县城学校选拔一些骨干教师，提供有计划、有目标的教育扶持，通过送课下乡、乡村支教、教师轮岗等方式，让优质教育资源辐射到镇、到村。推动优质教育资源均衡布局。制定校际帮扶计划，让城市中小学“名校”与乡村中小学校结对，实现资源（含师资、图书、课件等）共享。完善激励措施。为县城副高以上的教师提供培训提升计划，每年安排他们参加一些高层次的培训或给予各种教学资源的奖励，让这部分教师能更好地提升自我、发挥作用。设立“退



张海斌



廖银霞



苏坚才



温尚仁



覃文沂



余卫军

休高级教师支持农村学校专项基金”，鼓励有条件、有能力的高级职称退休骨干到乡村支教。提供管理及技术培训。开办“乡村技术、行政管理培训班”，对在乡镇从业的年轻人实行再教育，培养有知识的新型农村当家人，让他们掌握先进的生产技能和管理经验，提高治理乡村的能力。

构建乡村社会治理新格局

苏坚才（新兴县人大代表）

广大农村地区，因法律意识淡、宗族思想重、文化程度低等原因，社会治理一直是个大难题。为此，需要在乡村大力营造共建共治共享的社会治理新格局。大力加强思想道德建设，结合乡里乡亲熟人社会的特点，融入时代元素和社会主义新风尚，强化道德教化作用，不断丰富乡村文化生活，引导农民向上向善、孝老爱亲、重义守信、勤俭持家，形成家庭和睦、邻里和谐、干群融洽的良好风尚，让良好的家风家训与村规民约深入人心，成为日常行为规范准则。挖掘乡村文化底蕴，组织开展广场舞、醒狮表演等活动，不断丰富乡村文化内容。大力宣传和弘扬社会主义核心价值观，培养村民群众正确的价值取向，形成打造美丽宜居乡村的强大合力。

把大资金用在刀刃上

温尚仁（新兴县簕竹镇人大代表）

目前，部分农村在开展乡村振兴工作中面临资金来源难以保障的问题。村

庄的基础设施建设、环境卫生保洁、亮化绿化工程、公共设施维护等都需要持续投入大量的资金，而新兴县大部分村（居）集体收入微薄，建设资金来源主要依靠财政拨付，不可避免出现“僧多粥少”的困难局面。建议政府及相关部门做好科学规划，合理安排，把大资金用在刀刃上。市县结合地方特色与产业特点，科学合理统一规划，由镇村负责组织实施，规划部门负责把关，财政统筹资金拨付，打造一系列精品工程，避免重复投资造成浪费。还要拓宽筹资渠道，保障建设资金来源。积极引导企事业单位、慈善组织、杰出乡贤和社会资本发展特色产业，提升“造血”能力，提高村集体收入。

引导村民积极开展土地流转

覃文沂（新兴县车岗镇人大代表）

以我所在的洞表村为例，在脱贫攻坚过程中，帮扶单位和村党支部共同谋划，建设了南药、牛油果、光伏三个产业，流转贫困户和村民山林土地1100亩，通过“公司+基地+贫困户（农户）”的模式，种植南药、牛油果等高附加值的农产品，实现了贫困户收入与村集体经济的双增收，有力地推动乡村振兴与精准脱贫工作。为此，建议政府及有关部门健全完善现有的土地管理制度，抓住土地确权契机，出台相应的政策措施，引导村民积极开展土地流转，集约化发展现代农业。做好统筹协调，在县一级开展乡村振兴基础数据普查，对土地、自然资源、劳动力状况等基本生产要素

作科学系统的统计分类，据此规划发展相应的主导产业，出台优惠政策，吸引产业资本下乡。

地方官员观点

完善乡村振兴工作的规范标准

余卫军（新兴县乡村振兴办常务副主任）

新兴县在推进乡村振兴工作过程中，成立了由县委书记任组长的乡村振兴领导小组，下设五个由县委常委担任组长的专责小组，成立乡村振兴办公室，做到有牌子、有场地、有经费。县委制定出台“关于推进乡村振兴战略的实施意见”等多个文件规范，不断完善各项考评工作措施。是全省第一个聘请广东省南方农村报作为省级第三方评估机构对乡村振兴工作作全面客观评估的县，同时积极做好宣传发动、资金筹集等各方面工作。现已建成云浮市第一个示范村，另外14个也在加紧推进当中，非贫困村“三清三拆三整治”工作也走在全市前面。目前，主要存在宣传氛围不足和部分标准规范不够清晰的问题。比如，目前村民大都是在原来旧村的外围建新房，村民外迁后的那片旧房子只剩几户老人留守，这类村庄能否视作空心村，需不需要整治？亟待上级规范指引。又如，在我省的省级电视台现在基本看不到与乡村振兴有关的专题片，应制作和播放一批接地气、有看头的乡村振兴电视宣传专题片。■

（文字整理/晓理 摄影/杨荣升）

从参与式预算审查到预算联网监督

——广州市天河区人大常委会对财政预算监督的实践探索

文 广州市天河区人大常委会副主任 林志云

党的十八大报告指出，财政是国家治理的基石。十八届三中四中全会又强调，必须建立现代的财政制度，建立全口径的财政预算和监督体系。人大的工作必须与时俱进，财政预算监督是人大监督的重点和难点，管好政府“钱袋子”，是百姓广泛关注的问题，也是各级人大常委会行使监督权的重要内容。新形势下，如何让政府的预算做到编制科学化、执行规范化、目标绩效化，是各级人大一直致力探讨的课题。



习近平总书记的系列重要讲话精神 and “四个全面”的战略布局以及治国理政的方略，为人大工作指明了方向。新的预算法要求，财政必须全面、规范、公开、透明，而且给予人大财政监督明确的指引和法律保障。在伟大中国梦的圆梦之路上，我们只有深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，“撸起袖子加油干”，才能让人大的工作与时俱进，才能让人大的工作充满生机和活力。

没有规矩 不成方圆

人大对财政预算的监督，从形式到内容，从程序到实质，必须从制度设计和管理办法上作出相应的规定。天河区人大常委会积极探索，博取众长，在全国区县人大中找标杆，同时，结合天河区的财政工作实际，以问题为导向，早在2012年就制定了《天河区人大常委会关于重大事项决定的若干规定》以及《天河区人大常委会关于财政预算审查监督的办法》，明确而且具体。区人大常委会与区政府的监督与被监督的界限、政府的财政部门权限、资金使用、调整以及批准的标准要求，特别是财政资金变动的批准要求，既在重大事项决定的规

定中作出明确规定，又在财政预算审查监督的办法中细化。对政府而言，区人大的重大事项决定更有针对性和约束力，对财政部门而言，区人大关于财政预算审查监督更有程序性，关于资金调整、增减更有明确的权限。例如，重大事项规定政府新增项目预算1000万元，调整预算3000万元，必须作为重大事项报人大审议决定通过，同样，财政部门调整预算，重大资金的增加减少，在上报区政府的同时，必须预先提请人大审议。过去五年，由于这两个规定办法，天河区人大常委会共审查批准区政府报告的重大事项32个，涉及的财政资金11.7亿元，体现了人大管大事，为财政资金把关的制度优势。

全员参与 群策群力

科学理财和有效监督政府的财政预算是世界性难题。过去，人大对政府财政预算的监督，由于编制预算不全面、不透明、不规范，事前沟通少、民主公开征求意见少、专业评估咨询少。普遍形成预算编制只停留在长官意志和基数预算编制上。因此，人大的监督只有形式和程序的监督，缺乏科学的实质的监督。

十八大以来，在全面依法治国的形势下，实施新的预算法，建立健全全口径财政预算监督的现代财政监督制度，为人大监督激发新的动能、生机和活力，对财政预算的全面、规范、公开、透明的本质要求，编制预算需征求人大代表意见建议的明确表述，为人大对政府财政部门实行正确有效监督，提供法律指引。天河区人大常委会依据党的十八大报告精神和新预算法的要求，从2013年开始，在全省人大系统中率先开展参与式预算审查监督。所谓参与式预算审查监督就是人大要管好政府“钱袋子”，审查批准预算报告时，首先是人大常委会发挥各工委委员和全体人大代表积极作用，聚焦部门预算的执行和编制。在编制部门预算时，提前组织人大代表分组与各工作委员会、财经专家一道了解、熟识、咨询，参与部门预算编制的讨论，提出相应的意见和建议。其次是区人大常委会领导、人大专门委员会成员、财经工委委员、政府部门负责人、财政局专管员、财经专家一起，既对过去部门执行预算情况检查、反思、总结，又对未来预算编制深入研讨，各方头脑碰撞，在为民做事与财政资金的支撑配套上寻找平衡点。



部门预算专题审查会现场

天河区人大常委会从2013年开始，第一年对六个部门开展参与式预算审查，随后几年，对多个部门轮流审查。经过多年的实践探索，共对二十九个部门的预算编制开展了参与式预算审查。每次组织三个代表团或若干个代表团参与一个部门预算编制的讨论，保证每位人大代表都有机会参加部门预算的调研，并针对有关问题提出建议和意见。几年来，天河区人大常委会共组织二十九场讨论和审议，让人大代表充分了解政府和财政部门安排的重点建设项目情况、民生大事进程以及资金使用情况，让政府财政预算在阳光下变得透明、规范。

强烈责任感和科学技术平台

多年来，天河区的人大代表参与审议民生大事，积极有为，为民代言的热情高涨而且卓有成效，促进被审查监督的政府部门负责人高度重视财政资金的预算安排，管理资金的理财能力得到进一步提升，财政部门由此获得大量鲜活信息，为科学理财科学编制预算提供依据。人大常委会监督盯紧政府“钱袋子”，人大权威得到体现，财经专家的专业水平得以发挥，专业知识得到加强和认可，财政预算得到政府和群众一致认同。经过多年的实践探索，天河区人大常委会在人大参与式预算审查监督上取得良好

的效果，人大积极监督政府“钱袋子”的做法受到市人大常委会肯定，在全省人大财经监督会议上介绍经验，并在全国人大财经工委会议上作经验介绍。

通过监督方式的规范、细化、创新，让基层人大工作充满活力。最近，广州市人大常委会又把人大联网监督试点赋予天河区人大常委会，天河人大的监督工作又有新的方向和目标。

如果说参与式预算解决人大代表参与监督的话，那么预算联网监督，是运用高科技互联网技术和大数据手段，更加公开、更加透明、更便捷地让大众参与财政预算监督，让预算编制更加民主、更加有效。双向公开的倒逼机制是信息化和大数据的具体运用，建立健全预算联网监督工作制度在人大财政预算监督中具有重大意义。

预算法要求财政预算要全面、规范、公开、透明。预算联网监督是新时代人大财政监督不断深化，充分利用和发挥信息化、大数据技术的重要途径，是贯彻新预算法，建立现代财政制度的重要推手。天河区人大常委会于2017年3月在广州市率先试点建立财政预算联网，整合财政局、国税、地税、发改局、审计局与人大财经工委的信息网和平台。2017年5月，天河区人大预算联网正式上线运行，一年多的实践，充分体现其

生命力和活力，充分体现其科学性、有效性，这一新的联网监督平台日益呈现出其重大实践意义。

一年多来，天河区人大常委会和人大代表知行合一，充分运用高科技的信息技术、大数据技术，充分发挥常委会财经工委的监督职能、充分发挥人大代表的责任感和主观能动性，充分发挥人大代表参与式预算的作用，利用联网的实时数据，为科学监督、有效监督夯实基础。财政预算的监督，特别是预算的调整、执行和变化，必须依据预算的实时反映、数据的分析。实践证明，天河区人大常委会运用预算联网监督平台，形成强有力的监督手段，让财政预算公开成为现实。

预算监督是人大监督的重中之重，发挥人大代表的主观能动性和主人翁精神，离不开参与式预算，而有效、正确的监督，又离不开预算联网监督平台。在这样的要求和趋势下，天河区人大常委会对财政预算的监督从参与式预算监督，迈向了更加科学有效的预算联网监督。

财政预算政府施政的重大问题，影响着国计民生的方方面面，体现了政府行政的方向和范围。因此，从编制预算开始，以人民为中心，让人民当家作主，就必须体现在参与式预算上，体现在人大对财政预算监督的全过程之中。■

关于加强街道人大工作的几点思考

文 郑少和

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视人大工作，2015年6月，《中共中央转发〈中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见〉的通知》，为加强县乡人大工作提供了难得的发展机遇。为贯彻落实若干意见，全国人大常委会及时修改地方组织法、选举法、代表法，两次召开全国性会议推进县乡人大工作和建设。各地各级党委、人大也高度重视加强县乡人大工作，采取有力措施，推动一些长期制约县乡人大工作发展的难题得到了有效解决，县乡人大工作取得明显成效。相比乡镇人大，街道人大工作却相对滞后。同时，随着城市化进程的加快，街道在城市政权建设、为人民群众提供公共服务等方面扮演了重要角色，如何更好发挥街道人大工作机构的作用也愈加迫切。为此，有必要对街道人大工作机构的由来、性质、职权以及运行中的现实困境进行探讨，提出对策建议。

街道人大工作的实践探索

人大街道工作委员会或类似机构的出现可以追溯到上个世纪90年代末，一些市辖区、不设区的市、市人大常委会为填补基层人大工作在街道层面的脱节和空白，依据地方组织法在街道设立人大工作机构，如安徽省合肥市庐阳区（原中市区）1997年设立了街道人大工作委员会，山西省太原市小店区1998年设立了人大街道工作委员会，北京市东城区2000年设立了人大街道工作委员会。随

后，这些城市在试点的基础上进行了推广，全国各地也纷纷学习借鉴，相继在街道设立了人大工作机构。就广东而言，设立街道人大工作机构的起步较晚，但发展迅速，至2017年底，广东457个街道已全部设立人大街道工委。

人大街道工委设立的主要依据是地方组织法第五十三条，其第一款规定，“常务委员会根据工作需要，设立办事机构和工作机构。”大多数地方主要从三个方面论证了人大工委设立的目的或必要性：一是加强街道政权建设和治理民主化的需要，二是加强街道层面人大监督工作的需要，三是组织和服务人大代表履职的需要。经过多年的实践探索，一些学者将其职能概括为保障性职能、间接执行性职能和督促性职能，一些地方将其“角色”大致定位为：常委会工作的实施者，代表活动的组织者，群众利益的反映者，解决民生问题的推动者，社会和谐稳定的促进者。实践证明，人大街道工委的设立，从组织上完善了人民代表大会制度，填补了基层人大工作的空白，延伸了人大工作触角，密切了代表与选民之间的联系，为坚持和完善人民代表大会制度、推进基层民主政治建设注入了新的活力。

街道人大工作的运行困境分析

根据笔者目前能够收集到的资料以及各地的实际运行情况来看，人大街道工委虽然在联系和服务代表、创新社会治理、维护基层稳定、推进基层民主政治建设方面做了大量工作，取得了一定

成效，但由于法律依据的缺失、职权规定不明确、运行机制不够完善等原因，人大街道工委的作用还有待进一步发挥。

法规配套滞后。目前地方组织法第五十三条对人大街道工委作了相关规定，这一规定虽明确了其产生以及与人大常委会之间的隶属关系，但并没有对其机构设置、职权和工作机制等作出明确规定。现实中，一般是市、人大常委会根据工作需要制定相关的制度规定，省级层面目前仅重庆、福建等少数省份出台针对人大街道工委的规范性文件。由于缺乏法律和地方性法规的保障，不少地方人大街道工委工作定位不明确、职责不清晰，“究竟能做什么、应该做什么、如何发挥作用”一直争议不断，没有形成统一的规范。

性质定位特殊。人大街道工委是县级人大常委会参照同级党委、政府设立派出机关的做法，在街道设立的工作机构，而不是直接依据法律由选民或代表选举产生的代议机构，不具有代议组织的性质、权力和功能，尤其是缺乏实质性的人事权、决策权和监督权。人大街道工委不是一级地方国家权力机关，不召开人代会，自然也不能形成相应的决议决定，其不具有人事权、决策权无论从法理上还是现实的制度安排上都好理解，但是否具有监督权还存在一定的争议。笔者认为，从现行的法律来看，人大街道工委虽不具有法定的监督职权，但并不意味着不能开展监督工作。比如可以组织实施好代表和常委会授权的监督工作，虽然人大街道工委不能就监督工作形成某种决定，而要交县级人大常

委会做出决定，但也达到了一定的监督目的，弥补了街道层面的监督空白，同时也体现了职权法定的原则。

运行机制不够完善。一是人员配备不足。近年来，人大街道工委的组织建设虽然得到了一定程度的加强，但各地仍普遍反映工作力量薄弱，多地只配备一名专职主任，部分配备了专职副主任和专职工作人员。工作实际中，专职主任、副主任和工作人员还要承担党政工作任务，不能集中精力从事人大工作。二是工作制度不够完善。各地在实践中已经建立了一些工作制度，但有些制度还不够完善，有的制度落实还不够到位，还不能很好适应新形势、新任务的要求。三是代表履职管理力度不够。人大街道工委虽然在联系、服务代表和组织代表开展活动等方面做了大量工作，如建立了代表履职档案，定期开展代表述职评议等工作，但对人大代表履职管理方面缺乏有效的约束和激励机制，特别是对不经常参加活动、履职作用发挥不好的代表缺乏硬性管理措施，影响了代表作用的发挥。此外，人大街道工委与街道党工委、街道办事处和其他派出机构的关系也需进一步理顺。

加强街道人大工作的几点建议

街道人大工委尚处于探索发展阶段，还有许多需要改进和完善的地方。要主动适应新时代人大工作新要求，持续探索和不断完善街道人大工作，更好发挥人大街道工委在推进基层经济社会发展和基层民主政治建设中的作用。

提高思想认识，进一步形成推进街道人大工作的合力。街道人大工作是基层人大工作的组成部分，是县级人大常委会在街道工作的延伸，是代表联系群众的桥梁纽带，是反映民意、集中民智、推动改善民生和推进基层民主政治建设的重要渠道，具有重要的制度价值。为此，人大街道工委要提高对自身工作重要性的认识，加强与各方联系沟通，处

理好与县级人大常委会及其它工作机构、街道党工委和街道办事处及其他派出机构等方面的关系，争取工作支持，形成工作合力，努力创造街道人大工作的良好环境和氛围。首先，要处理好与县级人大常委会及其它工作机构的关系。主动接受县级人大常委会的领导，定期向县级人大常委会汇报工作，严格按照县级人大常委会的要求和安排开展工作，工作中遇到的难以解决的困难和问题要及时提交县级人大常委会研究解决。同时，加强与常委会其他工作机构的联系，争取工作支持和业务指导。其次，要处理好与街道党工委的关系。要主动向街道党工委请示、汇报工作，使党工委能够及时了解人大工作，支持人大工作，切实把街道人大工作列入重要议事日程，积极帮助协调解决实际困难和问题。第三，要处理好与街道办事处和其它派出机构的关系。加强与街道办事处和其它派出机构的沟通联系，通过组织实施好代表和常委会授权的监督工作，寓支持于监督中，共同推动街道办事处和相关派出单位依法行政、公正司法。

加强法规、制度和组织建设，进一步规范街道人大工作。一是加强法规建设。有立法权限的地方人大可以根据本地的实际情况，认真总结经验，把握工作规律，通过出台操作性较强的地方法规，对人大街道工委的机构设置、职权、

运作机制以及和街道其他政权组织的关系等进行明确，切实将街道人大工作纳入法制化轨道。如2016年，福建省、重庆市先后出台了关于规范街道人大工作的地方性法规。二是加强制度建设。首先要建立健全人大街道工委内部组织分工、议事、会议与管理方面的制度，具体包括人大街道工委工作规则、人大街道工委主任职责、人大街道工委会议制度、人大街道工委成员联系代表制度、人大街道工委向县级人大常委会报告工作制度等，依靠制度建设来提高自身的工作水平。其次要建立健全人大代表履职方面的制度，通过健全和完善代表职责、小组活动、联系选民、调研视察、工作评议、履职档案、学习培训等制度，加强代表履职保障。三是加强组织建设。贯彻落实好中央18号文件精神，切实加强人大街道工委组织建设，配优配强人大街道工委专兼职主任，有条件的街道要配备1-2名专职副主任，设立人大工委办公室，保证办公室主任专职专用或配备专职工作人员专门负责街道人大工作。

加强代表工作，进一步发挥好人大街道工委的桥梁纽带作用。一是认真组织代表开展好活动。要积极引导和组织好代表开展闭会期间的各项活动，根据县级人大常委会的工作安排和各街道工委的年度工作要点，科学合理制定代表



(资料图片)

代表述职

人大代表的述职，是指人大代表在任期内定期或不定期地对自己履行人大代表职务的情况向选民或选举单位汇报，并接受其批评的一种代表自我监督形式。述职的内容是人大代表在人民代表大会会议期间依法执行代表职务和人民代表大会闭会期间履行代表职责的情况。

目前人大代表的述职在直接选举的人大代表中开展得较为活跃，在间接选举的人大代表中则刚刚起步。在述职的对象上，一般是直接选举的人大代表向原选区的选民述职。间接选举的人大代表有的向人大常委会述职，有的向部分人大代表述职，有的向原选举单位的人民代表大会述职，也有的向选区的选民代表述职。述职方式有口头述职和书面述职两种。述职的次數各地规定不一，有的地方规定每年述职一次，也有的地方规定在任期内至少述职一次。地方一

些人大常委会制定了专门的人大代表述职评议办法。其主要内容是：1. 规定了人大代表述职的组织机构。人大代表述职工作在人大常委会的领导下，由各代表团、代表小组组织实施。各代表团每年要制定人大代表述职计划，落实述职人；代表小组推荐选民代表，由代表团或代表小组召开人大代表述职评议会议。2. 规定了人大代表述职的形式。规定区县、乡级人大代表直接向选民述职；市人大代表向区人大常委会述职；农民人大代表通过召开村民代表会议的办法进行述职；企事业单位的人大代表向本单位职工进行述职；城区群众人大代表以代表团或代表小组为单位，召集部分群众代表参加，进行述职；工作比较繁忙的领导干部代表，一般应向选举单位述职，若直接参加述职有困难，每年至少交一份书面述职报告。3. 规定了人大代

表述职的内容：人民代表大会期间行使代表权利，审议人大常委会和“一府两院”工作报告，反映选民意见和要求，提议案、建议、批评和意见的情况；人民代表大会闭会期间履行代表职责，参加团、组活动情况，开展视察情况，协助政府推行工作情况；发挥人大代表作用，为人民办实事、做好事情况。4. 规定了人大代表述职的程序。召开人大代表述职会议可按选区或选举单位进行，也可以若干选区联合进行；人大代表述职评议会议由代表团团长或代表小组组长主持；人大代表述职后，组织选民对人大代表进行评议。

人大代表述职制度对于增强人大代表的责任感、使命感和代表意识，密切人大代表与选民和选举单位的联系，促使人大代表更好地履行职务具有积极作用。■

活动计划。加强“代表联络站”建设，通过“代表联系选民接待日”“代表进社区”“民情直通车”“网上接待室”等丰富多样的活动和平台载体，进一步畅通代表联系选民的渠道，帮助代表广泛地接触群众，聆听群众的呼声和诉求，积极维护群众利益，为代表履职搭建好平台。二是做好代表服务工作。代表活动安排要提前告知代表，保证代表早知道，早准备；对代表提出的意见建议要坚持跟踪跟进，及时反馈；代表工作经费要纳入本级财政预算，保证代表履职、开展活动无后顾之忧。同时要抓好代表学习培训，不断提高代表的综合素质和履职能力。三是加强代表履职管理。在进一步规范和完善人大代表职责、向原选区选民述职、代表履职档案等制度的基础上，积极探索建立代表约谈和不称职代表劝退机制以及代表履职考评奖励

制度，进一步激发代表的履职热情，发挥好代表的主体作用。

加强工作领导和实践创新，进一步提升人大街道工委的整体工作水平。一是加强对人大街道工委的领导。县级人大常委会要把人大街道工委的工作纳入常委会年度工作计划，定期听取人大街道工委工作汇报，加强工作联系和业务指导，形成整体合力，增强整体实效。健全完善常委会主任会议成员定点联系人大街道工委制度，定期深入所联系的街道，专题研究工作中的具体问题，有针对性地帮助解决。加强学习培训，将人大街道工委负责人和工作人员纳入年度培训计划，探索建立人大街道工委工作量化考核制度，推动街道人大工作再上新台阶。二是加强实践创新。人大街道工委要不断加强自身建设，转变思维方式，克服畏难懈怠情绪，积极主动开展工作，探

索新的工作方法，开拓新的工作思路，不断展现新作为，努力推动街道人大工作有为有位。比如，在议事决策方面，学习借鉴浙江温岭市的街道选民议政会，搭建基层群众参与民主决策、民主管理、民主监督的平台；在依法履职上，可适当开展监督工作，比如可以采取组织人大代表开展调研、视察、执法检查、工作评议等形式对街道办事处和其他派出机构进行一定的监督，或者围绕县级人大常委会的监督工作开展调查研究，提出有关意见和建议，为人大常委会做一些形成监督议题和提高监督实效的基础性工作；在方式方法上，可利用信息化手段创新人大工作，建立网上“代表之家”“代表联络站”以及开通人大APP、微信公众号等平台载体，积极推进“互联网+人大工作”。■

（作者单位：省人大常委会办公厅）



计为民

法治专栏

改革开放四十年 法治的崛起

时光荏苒，转眼间，中国的改革开放已走过了40年的旅程。40年间风雨激荡的变革，承载着一个民族的伟大梦想，不仅转换了一个国家的历史走向，也改变了生存在这片土地上的亿万人民的命运。而牵引这一沧桑巨变最强劲的精神线索，正是法治的梦想和追求。

遥想40年前，刚刚摆脱十年浩劫的中华民族，徘徊在一片法制废墟上，教训沉痛，伤痕犹在。泱泱大国，何去何从？在这命运的十字路口，1978年12月党的十一届三中全会吹响的改革开放号角，以及健全民主、加强法制的里程碑式决策，如黄钟大吕一般，唤醒了迷惘中的中国。1979年“一日七法”所创造的改革开放后首批大规模立法成果，1982年新宪法所奠定的治国安邦制度基石，以及公审林彪、江青反革命集团案所传达的以法律手段替代政治斗争的转型信号，无不彰显了改革开放初期重建法制的蓬勃气象，标志着追寻法治的变革旅程正式起航。

四十年来，改革开放的历程，也是法治思维孕育、成熟的历程。从“法治”对抗“人治”的思想交锋，到“法制”变身“法治”的理念演进，清晰可见的是法治话语日益崛起的历史轨迹。从“依法办事”原则的初启，到“依法治国”方略的确立；从“法治”载入国家根本大法，到“建设法治中国”的蓝图勾画，伴随着以法治为核心的国家价值观不断更新，法治终于成长为国家治理现代化的灵魂所在。

四十年来，突进于各个维度的立法建设，积攒了丰厚的制度财富。与改革开放同时起步的法制重建，开启了一个波澜壮阔的“立法时代”。从1980年代只争朝夕的立法奠基，到1990年代以“市场经济就是法制经济”为母题的立法攻坚；从2000年代构建法律体系的立法纵深，到2010年代完善法治版图的立法升级……一个一度无法可依的国度，在短短四十年的时间里，就创造了世界立法史上的奇迹。

四十年来，贯穿于各个领域的法治变革，促

成了权力与权利关系的革命性转变。从行政诉讼制度冲破“民不可告官”的传统禁区，到以政府责任、程序正当为主旨的“控权行政法”形成链条；从人大政治权威的复苏和勃发，到“依法行政”成为依法治国的核心驱动力……公民权利突飞猛进的同时，公共权力被一步步关进了制度的笼子。从司法机关经历“砸烂公检法”风暴后的凤凰重生，到律师制度横遭夭折后的重新上路；从法治理想主义深深融入法律人群体的精神血脉，到以司法公正、保障人权为诉求的司法浪潮的绵延深化……见证了传统“专政机关”向现代司法机关的深刻转型，也见证了司法守护具体正义、法治捍卫社会公正的力量。

四十年来，公民法治观念、权利意识的日益觉醒和勃发，从根本上重塑了国人的集体信仰。从村民自治所孕育的全球最大“民主训练班”，到农民首次状告县政府催动“民告官”制度的加速；从激辩“刁民”打假时所唤醒的消费维权意识，到物权法制定时“人皆言物权”的私权观念喷薄……在无数重大公共事件中公民参与的活跃身影，无不证明了民主、法治的思想种子已经开花结果，折射了以法治为旗保卫权利和公正的公民自觉。深植于亿万公民心灵中的法治理念，在潜移默化成公民生活方式的同时，也为国家法治的生长奠定了最坚实的民意土壤。

时光不复返，往事犹可追。与40年改革开放并肩同行的法治长跑，留下了荡气回肠的历史传奇。从“无法可依”到“依法治国”，从“人心拜权”到“人心思法”，历经四十年的家国巨变、观念荡涤，法治终于成为不可逆转的公共理想和国家方向，成为中华民族坚定不移的精神故乡。然而，法治的追梦之旅并未终结。正所谓，向昔日的光荣致敬，是为了更好地向未来出发。因为，法治的理想愿景，仍在远方。也因为，改革永不停滞，法治砥砺前行，才是对改革开放40年最好的纪念。■

（作者单位：民主与法制杂志社）



完善地方人大行使 重大事项决定权意义重大

针”。1951年彭真在一次讲话中指出，“人民代表大会是权力机关，国家的重大事情由它来决定，主要是两方面：一是出主意，二是用人”“人民代表大会的很多决定，就是批准工作计划，决定方针、政策。政府要把群众关心的重大问题，提交人民代表大会讨论决定。权力机关把大政方针定下来，就由政府去做。”1954年《关于中华人民共和国宪法草案的报告》指出，“一切重大问题就都应当经过人民代表大会讨论，并作出决定。”一般认为1980年彭真对于人大常委会的四个职权的概括是决定权概念成型的开端。重大事项决定权的概念确立后，其内涵不断充实。近几年一系列的中央文件体现了中央对于人大行使重大事项决定权的期望和重视。2013年11月党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指明，“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”。2015年6月，中央发文要求县级人大围绕民主法治建设、区域发展规划、城镇建设、重大民生工程、重大建设项目等依法作出决议决定。2017年2月中办印发了《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》。中央的政策文件和国家层面的立法，持续为地方人大行使重大事项决定权注入新的活力和动力。

地方人大依法规范地行使重大事项决定权，是充分发挥我国人大制度的优势和功效，促进地方政府科学、民主地做出重大决策，这对于推动国家治理体系和治理能力现代化，构建法治国家、法治政府、法治社会具有重大意义。重大事项决定权行使的制度化，目前还存在进一步发展的空间。例如人大决定权的启动方式被动的多，主动的少；程序性决定多，实质性的少；人大的决定权和政府的行政管理决定权的划分界限需要进一步明确；重大事项议题的设定如何更好地吸收和回应民意；对决定落实情况的监督和问责；以及各级政府重大决策出台前向本级人大报告的制度如何建设。这些问题都需要制度化地解决。■

（作者单位：中山大学法学院）

今年10月21日，中央电视台《焦点访谈》报道了浙江省“民生实事项目人大代表票决制”，即政府负责推进的民生项目由人大代表在人大会议上投票来决定。无独有偶，5月9日，浙江温岭大溪镇人大会议将“表决大溪镇2018民生实事项目”作为重要议程，通过表决的方式从9个候选项目中决出7件。民生项目票决制并不是浙江省独有的实践。8月29日，广东省江门恩平沙湖镇人大会议上，全体人大代表对镇政府重大建设工程项目进行投票表决。这种票决制已逐渐成为制度化、规范化的操作。除了票决制，人大的重大事项决定还有清单制的形式。2016年杭州市人大制定了《杭州市人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项清单》，将重大事项细化、具体化、条目化，使重大事项决定权的运行透明化、可执行、可问责、可考核。同年甘肃省人大常委会也建立了政府提交重大事项“年度清单”制度。“票决制”和“清单制”作为人大行使重大事项决定权的一种形式，逐渐得到各地地方人大的采纳和推广。此外，地方人大行使重大事项决定权的制度化更为普遍的表现形式，是各地人大关于行使重大事项决定权的规范性文件的出台。各地人大制定相关办法的时间有早有晚，但都明确了重大事项决定权的事项范围和操作程序，有共性也有特色。例如《郑州市人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项的规定》建立起人大与政府、法院等机关就重大事项沟通协调的机制。《西安市人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项条例》明确了重大事项议题的提出和办理程序。2017年11月广东省人大常委会修订通过了《广东省各级人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项规定》，体系化地界定了重大事项的范围。

地方人大的尝试探索，使人大重大事项决定权的行使在实践中不断得到创新与完善。不断深化认识的顶层设计也在为地方人大行使重大事项决定权助威助力。人大的重大事项决定权的建立，从一开始就是来自中央领导的构思。毛泽东在1945年《论联合政府》中提出“新民主主义的政权组织，应该采取民主集中制，由各级人民代表大会决定大政方



戚戚语

戚耀斌专栏

让民众更直接分享出行便利

今年7月，在广州市第十五届人民代表大会常务委员会第十五次会议上，广州市政府的报告提出加快建设枢纽型网络城市。围绕强化国家重要中心城市功能，加强城市规划建设管理，增强城市影响力、辐射力和显示度。其中就包括了推进9个地铁项目建设，白云（棠溪）站、南沙港铁路、穗莞深城际琶洲支线、广佛江珠城际等国铁、城际项目建设抓紧推进，广深港高铁开通。

就广州来看，这个月的新线路可谓是对这座中心城市的一大推动。因为广佛地铁燕岗—沥滘段的落成，意味着这线路真正把佛山核心城区和广州的中轴线联系起来。当初广佛线一期落成，其受热捧的程度，就已经显示出同城一体的强大需求。如今，相比于最初的仅仅连接广州芳村和海珠，新线完全落成进一步方便佛山旅客通过换乘。

至于第二条线，14号线一期（嘉禾望岗—街口段）的开通，广州将实现11个区“区区通地铁”。地铁的联结作用，进一步催化了北部区域向中心区的聚合效应。14号线途径白云区和从化区，这些区域位于广州北部，面积非常广大。由于环境保护的需求，从化需要轨道交通这样的绿色工具来搭建骨架。因此，线路的意义不仅仅是带旺当地楼市经济，更重要的是让当地人口能更便利的融入广州的城市节奏，实现与都市圈同步。

更让人注意的是，作为新线的21号线，对于广州东进有突出的贡献。届时它将会开通镇龙至增城广场段，计划贯穿天河、黄埔、增城，全长60多公里，是广州市目前在建的最长线路。它需要“翻山越岭”，途经许多偏僻的地区，属于典型的长途线。为了提高效率，地铁线路首次分为快慢车，车辆最高运行速度为120 km/h。这显示出，通往远郊的地铁，只能依靠站点少、速度快，才能满足卫星城和城市中心紧密维系之目的。至于沿途的客流需求，只能有所取舍。

由此看来，广州地铁在打造城内线路，进一步加密网络，为核心区居民服务的同时，也在一步步延伸和构筑“外联网”。构筑延长线主要的作用，其实不是要把人口都迁出去。它更直接的效应就是，把远郊的消费群和生产力吸聚到核心区。由此形成更加强大的都市圈层，实现区域协同。民众即使通过地铁住到楼价低廉的地方，还是会依靠这些线路，回到闹市中心来工作与消费。

因此，直面现实，吸取四号线教训，突破地铁运行速度的天花板，就成为“规划引导型”地铁线的使命。和城区里那种容量大、速度低、站点密、座位少的地铁线路相比，长途地铁线速度就要求超过汽车平均速度，乘坐舒适度不错，站点便利店和洗手间不缺，票价低廉，路上还能睡一觉，如此才能真正获得社会认可。否则长途列车就会成为少人问津的观光线路，浪费运力，也是浪费纳税人的钱。

实际上，地铁不只是每个区都要拥有的形象名片，也更是真实发挥大运量载客功能的工具。尤其是居住区和商务区功能两极分化、日常通勤的典型，才是地铁的主战场。当前，商务区和居住区的分离，区域之间的楼价梯度落差，都让海珠与番禺地区的客流大军成为三号线的主要客源。城市的客流规律已经非常分明的显示出这种趋势。与此同时，广州要南拓，要建设南沙城市副中心，单纯靠现在的三四号线根本无以为继。因此在建的通往南沙的地铁18号线也成为主力。不过18号线穿越海珠和天河的东部，且是高速快线，目的是发展南沙新区，所以不能直接便利街坊和上班族，广州大道线的推出，可谓是平行式疏导南北客流的重要思路。

资料显示，广州单日最高客流已经超过1000万人次，客流强度达到了2.54万人次每天每公里。去年广州地铁三号线加北延线客流超过了200万人次，成为广州地铁之最。最拥挤的站就是体育西站，日均客流达到了44万人次，珠江新城站排第二达到了33万人次，曾经最热门的公园前站是31万人次。数字已经非常分明的表明出广州地铁客流的两大特征，一个是东部地区权重越来越大，二是南北输送的要求越来越强烈。

当然，广州大道线最终会变成什么线路，是主干线还是辅助线，是快线还是慢线，会接入那些线路，始终有待论证。市民对于广州大道线的期待，反映的是对于轨道交通必须解决城市矛盾的迫切心情和愿望。核心的商住区对于地铁出行的依赖，其实要比郊区的居民更加迫切。在城市中心区，无论采取哪种限牌限行的措施，都只能稍稍缓解，只有地铁是最后的救赎。中心区无论如何加密、建造平行线，都是不过分的，都不会产生运能的浪费。广州多年前提出的中心区500米就要有一座地铁站的设想，到今天来看还是具有很强烈的现实意义的。■

（作者单位：羊城晚报社）



市政公用事业特许经营权 若干法律问题探析

文 陈广鹏

案情简介

2008年8月20日,某市建设局与A公司签订《某市管道燃气特许经营协议》,约定:双方同意成立B公司开发建设天然气气化项目;某市建设局为A公司发放特许经营权有关证明;特许经营权有效期为30年,自2008年8月20日起至2038年8月20日止;特许经营权行使地域范围为某市辖区内。

2010年8月24日,某工业园管理委员会与B公司签订《投资天然气站项目合同书》和《投资天然气站项目合同书补充协议》;2011年8月16日双方又签订了《投资天然气站项目合同书补充协议2》,上述协议对项目投资规模、开发经营方式、土地出让程序、特许经营权授予、特许经营年限及双方责任和义务等事宜作了明确规定。其中补充协议第二条约定:“根据乙方与某市建设局于2008年8月20日签署的《某市管道燃气特许经营协议》的内容,乙方在工业园的特许经营有效期至2038年8月20日止。”补充协议2第4条亦约定:“授予B公司在工业园规划红线范围内管道燃气特许经营权,有效期至2038年8月20日止。”

2010年12月23日,某市住房和城乡建设局向A公司发出《关于解除〈某市管道燃气特许经营协议〉的通知》,提出从2010年12月25日起解除双方于2008年8月20日签订的特许经营协议。签收上述通知的是B公司的员工。

2012年4月24日,B公司向某市规划和城市综合管理局提出办理园区燃气经

营许可证的申请。2012年6月21日,某市城市综合管理局向规划和城管局作出《关于某市B公司申请办理燃气经营许可证的批复》。同日,某市城市综合管理局向B公司核发《燃气经营许可证》。

2012年9月4日,某市人民政府通过媒体对管道燃气特许经营权进行招标,C公司参与招标并中标。2013年2月20日,规划和城管局与C公司签订《某市管道燃气特许经营协议》,约定:规划和城管局向C公司发放特许经营权授权书;特许经营期限为30年,自2013年2月20日起至2043年2月20日止;特许经营地域范围为某市现行行政辖区内(除某工业园外)。2013年5月,C公司成立D公司负责项目的经营管理。D公司成立后,不断在工业园区规划红线范围内建设气化站和铺设燃气管道,并进行了实质性供气活动。B公司因此与D公司就管道燃气经营范围发生争议,并多次以书面形式要求某市人民政府、工业园管委会进行协调处理,但最终协调未果。B公司于2016年7月提起行政诉讼。

法院认定和判决结果

经过清远市中级人民法院、广东省高级人民法院的一审、二审程序,法院最终认定及判决:特许经营协议解除程序违法,仍属于有效协议;《投资天然气站项目合同书》及两份补充协议是工业园管委会基于行政管理目标,在其法定职责范围内,就特许经营权的实施与B公司签订的协议,未违反法律、法规的禁止性规定,属于有效协议;对于B

陈广鹏,广东法制盛邦律师事务所管理合伙人,中山大学民商法专业法学硕士,全省优秀律师,二级(副高级)律师,现任广



东省律师协会理事、广州市律师协会常务理事、广州市律师协会宣传工作委员会主任、广州市青年联合会常委、广州市青年企业家协会常务理事等社会职务

公司与D公司的特许经营权在地域范围上的重叠,系行政机关的行政行为所致,责令某市人民政府和工业园管委会采取相应的补救措施。以上判决结果支持了B公司大部分的诉讼请求。

案件分析

本案件系笔者作为B公司委托代理人办理的案件,主要涉及市政公用事业特许经营权协议纠纷。结合本案的实际情况,可以归纳如下争议焦点问题,并作法律分析:

一、未经招投标程序而签订的特许经营协议是否有效

本案中,不论是A公司与某市建设局签订的特许经营协议,还是B公司与工业园管委会签订的《投资天然气站项目合同书》及补充协议、补充协议2均未经过招投标程序。庭审中,某市人民政府和工业园管委会也据此进行抗辩,



主张上述协议的签订违反法律的强制性规定应属无效协议。

笔者认为,根据《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第十五条和《市政公用事业特许经营管理办法》第八条之规定,针对市政公用事业特许经营项目,政府主管部门的确应当通过招标、竞争性谈判等竞争方式选择特许经营者。但是,未经招投标程序而签订的特许经营协议也并非必然无效,理由在于:第一,《市政公用事业特许经营管理办法》和《基础设施和公用事业特许经营管理办法》均属部门规章,不是法律或行政法规,不能作为认定合同无效的依据。根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国合同法〉若干问题的解释(一)》第四条规定:“合同实施以后,人民法院确认合同无效,应当以全国人大及其常委会制定的法律和国务院制定的行政法规为依据,不得以地方性法规、行政规章为依据。”第二,《市政公用事业特许经营管理办法》和《基础设施和公用事业特许经营管理办法》的内容是各部委在自身职权范围内发布的进行部门管理的规定,主要约束相关实施机构,并非行政相对人,应属于管理性强制性条款。根据合同法第五十二条及《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国合同法〉若干问题的解释(二)》第十四条规定,只有违反效力性强制性条款的合同才必然无效,违反管理性强制性规定的合同不一定无效。第三,特许经营协议往往具有强管理性

特点,行政相对人在特许经营准入模式上属被动接受方,其在特许经营准入模式上没有选择权。因此,根据诚实信用原则,不能仅因该等协议未经过招标、拍卖方式便直接否定其效力,否则,对行政相对人而言显然有失公允。第四,《中华人民共和国招标投标法》第三条规定,在中华人民共和国境内进行大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的建设工程项目包括项目的勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购,必须进行招标。从内容来看,该条旨在调整建设工程项目的勘察、设计、施工、监理及重要设备、材料的采购,并非针对特许经营者准入形式的规范。因此,该条并不适用于特许经营者的选定,仅适用在选定特许经营者之后的工程建设阶段。

二、政府违反程序解除特许经营协议能否产生解除的效力

本案中,某市人民政府和工业园管

委会主张,住建局已于2010年12月20日向A公司发出《关于解除〈某市管道燃气特许经营协议〉的通知》,B公司已经不具备获得管道燃气特许经营权的依据。但是,该主张并未得到广东省高级人民法院的支持,其原因就在于住建局合同解除程序违法,不产生合同解除的效力。

笔者认为,合同解除通常被视为对违约的一种补救措施,体现了对违约方的制裁。对于一般合同的解除,至少应具备合同解除的条件以及存在合同解除的行为。但特许经营协议属于行政协议,行政机关在履行协议过程中享有法定优益权,其有权基于公共利益的考虑单方解除协议,因此特许经营协议的解除在程序上较一般合同有其特殊性,但是,不论基于何种原因行政机关在行使解除权时必须遵循法定程序,否则无法产生解除合同的效力。具体来说,特许经营协议的解除至少得考量以下几个因素:行政机关应当是具有相应法定职权的主



(漫画/赵晓芬)



体；符合解除的法定或约定条件；经过正当程序；已进行合理弥补等。本案中，住建局的解除通知之所以无效，理由在于：第一，某市人民政府和住建局并未提供证据证明，存在符合特许经营协议所约定的合同解除条件或者符合行政机关行使法定优益权的条件；第二，住建局在发出解除通知之前，未就此召开听证会，听取A公司和B公司的陈述、申辩意见，解除程序违法；第三，某市人民政府和住建局未提供证据证明其已对A公司、B公司进行过合理弥补。综上，住建局的合同解除程序违法，解除不能成立。

三、工业园区的管理委员会是否有权授予管道燃气特许经营权

本案中，工业园管委会在庭审中抗辩，其单位性质原属于某市人民政府直属事业单位，并非行政机关，只负责承担园区内的供水、供电等基础设施的建设、管理及园区招商引资等工作，不涉及任何特许经营权的授予。

笔者认为，根据《城镇燃气管理条例》第五条和《广东省燃气管理条例》第五条之规定，县级以上人民政府燃气行政主管部门负责本行政区域内的燃气管理工作。《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第十四条亦规定：“县级以上人民政府应当授权有关部门或单位作为实施机构负责特许经营项目有关实施工作，并明确具体授权范围。”由此可见，一般情况下县级以上人民政府燃气行政主管部门负责本行政区域内的燃气管理工作，除非县级人民政府另有授权。具体到本案，工业园管委会虽然属于事业单位，但工业园管委会与B公司签订的《投资天然气站项目合同书》及两份补充协议为有效，原因在于：第一，工业园管委会的主要任务及职能范围已超出事业单位的范围，与国家行政机关单位无异，属政府授权在该区域范围内行使管理职权的事业单位，有权决定在其管辖范围内将管道燃气特许经营权授予相关经营主体。第二，从协议内

容上看，《投资天然气站项目合同书》及两份补充协议与特许经营协议具有延续性，其中补充协议第2条更是明确B公司在工业园的特许经营权有效期的依据文件是特许经营协议，故B公司在工业园的管道燃气特许经营权源自于特许经营协议而非《投资天然气站项目合同书》及两份补充协议。第三，《投资天然气站项目合同书》及两份补充协议是工业园管委会基于行政管理目标，为确保园区燃气供应，在其法定职责范围内，就特许经营权的实施而与B公司签订的行政协议，双方意思表示真实，未违反法律法规的禁止性规定，因此属于有效协议。

四、燃气经营许可与管道燃气特许经营权之间是何种关系

本案中，某市人民政府抗辩称：“燃气经营许可与管道燃气特许经营权是两个不同的概念，B公司所持的《燃气经营许可证》是对企业进入市场获得经营权的准予，属于任何从事与燃气行业有关的企业进入市场前必须取得的许可，但B公司明显未取得管道燃气特许经营权。”

笔者认为，燃气经营许可与管道燃气特许经营权的确属于两个不同的概念，燃气经营许可属于一般行政许可，是从事燃气经营的一个行业门槛，属于资质要求，一般不附加额外条件；管道燃气特许经营权是政府部门授予燃气经营企业的一种排他性的特许经营权。两者的区别具体表现为：（1）业务范围不同。管道燃气特许经营针对的是管道燃气的特许经营，燃气经营许可涉及范围比较广泛，不仅包括管道燃气，还包括瓶装液化气、压缩天然气、液化天然气等等。

（2）审批程序不同。管道燃气特许经营的实施具有特殊性，不仅需要取得相应的资质，往往还得进行招投标程序并与政府签订特许经营协议，才能获得特许经营权；燃气经营许可则是申请人需符合国家法律规定的条件即可申请获得。

（3）许可的表现形式和内容不同。特许经营的许可一般以签署特许经营协议

来表现，或者采取政府文件的形式公布；而燃气经营许可则以证书形式表现。从内容上看，特许经营会在协议中载明管道燃气特许经营的区域范围、业务范围、特许经营期限等内容，比较详细、具体；而燃气经营许可证一般载明证件的有效期限、经营业务等内容，但不会限制经营区域，且内容也比较简单。

结语

管道燃气等市政公用事业往往关系着社会公共利益及公共安全，且具有前期投资大、回报周期长的特点，为了防止资源的浪费，国家对此类项目采取特许经营的模式。本案产生纠纷的根源就在于，某市人民政府在分别授予B公司和D公司管道燃气特许经营权时，未划清界线，在特许经营范围上出现重叠。所以，企业在获取特许经营权时要加强风险的防范，注意审核相关政府部门是否具有授予特许经营权的权力，是否遵循了相关法定程序，是否存在特许经营权重复授权等情形。■



广东法制盛邦律师事务所

广东法制盛邦律师事务所成立于1983年，原名广东对外经济律师事务所，是一家按国际通行的合伙制形式设立和运作的综合性律师事务所。经过多年来的规模化和专业化建设，法制盛邦已成功跻身全国大型综合性律师事务所之列，先后获得“全国优秀律师事务所”、“广州市十佳律师事务所”等众多荣誉奖项。

2018年度栏目主持律师团队名单：

胡建成、赵宏、黄昌赣、
方黛、李静瑜、陈广鹏、
江安生、吴艺、罗穗芳、
邓刚、吴翔、南芳



招投标是获取燃气特许经营权的唯一方式吗？

编辑同志：

我是一家燃气公司的总经理，2014年某市招商项目组与我们公司签订了《燃气项目特许经营权框架协议》。在协议得到该市政府审批通过后，我们公司按协议约定成立了项目公司，进行了环境调查、工程设计、研究、预算等工作，并提交了项目可行性报告。但在2015年，该市相关部门突然对社会发布燃气特许经营权招标公告。请问招投标是否为取得燃气特许经营权的唯一方式，我们公司与该市未走招投标程序而签订了特许经营权框架协议，能否取得燃气特许经营权？

清远市 林先生

林先生：

根据《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第十五条规定：“实施机构根据经审定的特许经营项目实施方案，应当通过招标、竞争性谈判等竞争方式选择特许经营者。特许经营项目建设运营标准和监管要求明确、有关领域市场竞争比较充分的，应当通过招标方式选择特许经营者。”从该条可知，政府部门在选定特许经营者时，除了可采取招标方式之外，还可以采取竞争性谈判或者其他方式。而且在现实生活中，大量地方政府出于某种考虑，除了采取招标或竞争性谈判方式外，还采用直接谈判、招商、招募等方式。

另外，《市政公用事业特许经营管理办法》和《基础设施和公用事业特许经营管理办法》均属于部门规章，不能作为认定合同无效的依据。因此，贵司与该市已经签订的《燃气项目特许经营权框架协议》属于有效协议，即使未经过招投标程序贵司也能取得燃气特许经营权。

获得政府燃气特许经营权要经历哪些步骤？

编辑同志：

我们公司准备参加某市的管道燃气特许经营项目的招标活动，想咨询下，要获得管道燃气特许经营权，大概要经历哪些步骤？

揭阳市 戴先生

戴先生：

根据2015年6月1日六部委颁发的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》的规定，要获得政府管道燃气特许经营权大致要经历以下7个步骤：第1步，项目提出部门提出特许经营项目实施方案（第九条）；第2步，完善特许经营项目实施方案，出具特许经营可行性评估报告（第十一条）；第3步，政府各部门出具部门书面审查意见（第十三条）；第4步，政府审定特许经营项目实施方案（第十三条）；第5步，政府授权实施机构实施特许经营项目（第十四条）；第6步，实施机构通过竞争方式选择特许经营者（第十五条）；第7步，签订初步协议或者签订特许经营协议（第十八条）。



资料图片

特许经营企业转让公司股权是否需要政府批准？

编辑同志：

我们公司已经获得某县的管道燃气特许经营权，特许经营期限为30年，现在已经经营了5年，现在想将公司股权转让给另一家公司。请问是否可以转让公司股权？转让公司的股权是否要获得政府的批准？

海口市 张先生

张先生：

《市政公用事业特许经营管理办法》第十五条和第十八条虽然对特许经营企业名称、地址、法定代表人的变更以及特许经营权的转让、出租等做了限制，但并未明确禁止特许经营企业转让公司股权。2015年颁布的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第十八条虽然明确特许经营协议应当包括股权转让的内容，但也并未明确禁止特许经营企业转让公司的股权。从条文解释来看，办法应是鼓励双方在特许经营协议中自行约定股权转让的事宜。

但是，根据建设部公布的《城市管道燃气特许经营协议示范文本》（GF 2004-2502）第九章第六条的约定，获得燃气特许经营权的企业在股东或者股权结构发生变化时，需要在十日内向政府部门提交书面备案报告。湖南省、吉林省以及福建省等省份所公布的管道燃气特许经营协议示范文本也有相似规定。

所以，贵司能否转让公司股权，关键在于贵司所签订的特许经营协议以及贵司所在地方的地方规范性文件是否对股权转让有限制性约定或规定，如果有，则需按约定或规定执行；如果没有，则可以转让公司股权，且按现行规定暂无需获得政府批准。■



《华彩：“一带一路”华人华声》(3)

摩洛哥(下): 文明行程忆芳华

文/图 喻季欣

行走摩洛哥大地，总有满怀的感慨与思绪伴随。这与两位女性相关。是的，两位女性。一位已经远去，但她的影响在中国、在摩洛哥亦存；她的足迹，梦想的足迹绵延。另一位，是在摩洛哥行走中，偶遇并引发作者的思考的本地姑娘。

梦想与风景的足迹，是世界文明的行程芳华。

为了梦中的橄榄树

她叫三毛，台湾著名女作家。她最让人们记忆深刻的形象是她对自我的追寻与自由地世界各地行走。她行走最让人们深记的是远方撒哈拉沙漠：“每想你一次，天上飘落一粒沙，从此形成了撒哈拉。”她在《撒哈拉的故事》中这样诗一般地写道。

这如诗的记录，是三毛人生的亲历、感悟，当年她亦曾向笔者亲口诗一般地叙述她的这一经历与生活。

这是1989年4月，笔者在苏州大学读研，正访学于浙江。4月22日这天，我和两位学弟从普陀山坐船到舟山的浣海时，恰遇台风，只得在浣海住下，而更巧的是三毛回家乡祭祖，早我们一天到达她的老家浣海，而更更巧的是我们同住一个宾馆。当我们走进宾馆时，宾馆门口树着的一块大木板上红纸黑字写着：热烈欢迎三毛回乡祭祖。我们一看，惊喜有加，当即决定，

我们要见她一次，做一次采访。彼时，三毛的作品与影响正风靡强劲。几经周折，三毛接受了我们的采访，在她的宾馆住处，一气和我們聊了两个多小时。

三毛是一个率直的人。她之所以爽快接受我们的采访，一个特别原因是她曾是台湾东吴大学政治系的教师，而笔者在读的苏州大学其前身就是东吴大学。同出一源，她开心地说：我回乡祭祖，还能巧遇校友，岂不快哉？那时三毛最著影响的作品就是《撒哈拉的故事》，而她与荷西的爱情故事更是被广为传说，我们的话题自然也离不开这些。她介绍，



三毛(左)接受笔者采访

她对荷西是一见钟情，这一见还非常特殊：“他喜欢潜水，有天我正在西班牙海边行走，一个人突然从水面冒出，他取下面具，那一脸大胡子好性感、好有魅力，我一眼就认定，他是我喜欢的人。”由此，他们的情与爱拉开了序幕。但撒哈拉一直是三毛的梦，她想去旅行、去小住，荷西就收拾行装去了西属撒哈拉，也就是摩洛哥境内，找了工作，都安排好等待三毛过去。艰苦的环境，匮乏的物质甚至连喝水都不易的生活条件不但没有难住三毛，撒哈拉的壮美更让三毛激情澎湃。他们白手起家，在这里筑起爱巢，在这里尽享二人世界的浪漫与爱意。一次潜水的意外，荷西与三毛永别，这让三毛柔肠寸断，遗世独特的爱情也就此了断世俗，却永远在三毛心中如橄榄树般生长常青。

“为了梦中的橄榄树，流浪远方。”三毛用心中满腔的深情与爱意，抒情表意，相伴此后人生。

三毛喜欢抽烟，和我们聊的这两个多小时里，手上的香烟不曾间断。宽松长裙，乌黑长发，滔滔话语，相伴袅袅烟雾，恍如她的思维与情绪，自由飘逸，弥漫周身，给我们留下深深的印记，而她与撒哈拉的故事，她在摩洛哥的诗意日子，也让笔者有了期待与向往。

一晃，这一幕已远去近30年，当笔者踏上摩洛哥，行走撒哈拉，怎不浮想联翩，三毛形象与她的故事怎不让人感慨万千。

无边无际的撒哈拉，黄沙漫天，沙漠起伏，造型奇特，气象万千。这一切也许是安放旅人脚步最好的舞台与人生境界。当年唐朝的杜环是否也以如此脚步丈量过摩洛哥？摩洛哥旅行家伊本·白图泰是否也以这样的脚步踏试过中国的江南水乡、海岸码头、岭南大地的别样风景？心中有梦，人类文明脚步便接续着一程又一程追逐，芳华漫溢，传说绵延。

求知哪怕远在中国

对很多中国人而言，也许卡萨布兰

卡比摩洛哥更为记忆具体的地方，那部与这个城市同名的电影（又译《北非谍影》）让人们印象如此深刻，连同它的主题曲《随时光流逝》都让人们耳熟能详。而电影中那个著名的里克咖啡馆更是前往卡萨布兰卡游览的人们必去的地方。

正是前往这个咖啡馆的路途，笔者巧遇摩洛哥姑娘娃卡。交谈中得知她还是摩洛哥最知名的大学穆罕默德五世大学的传播系大四学生。笔者作为新闻与传播专业的教授，我们自然一下拉近了距离，也有了多方面交流的话题。一番交谈，当她得知笔者来自中国，她顿时兴奋不已。她说她知道遥远的文明古国中国，课堂上她的老师会经常说起中国，从专业学习中还知道中国古代的“烽火连三月”这句话的传播学意义。她这一说，让笔者小有惊讶。如果不是深入的专业钻研和对中国古代诗歌的深入学习，这句话、这句诗，恐怕不是一个一般的外国人所能脱口而出的。当说起“一带一路”时，她说虽然了解不多，但她喜欢中国；虽然说不清楚“一带一路”的来龙去脉，但她知道中国和非洲从古代起就有很多文明交往。她说她还经常看到来摩洛哥旅游的中国游客，偶尔也会去和中国游人交流，看有没有需要帮助



左一为摩洛哥姑娘娃卡

的。一个美丽而热心的摩洛哥姑娘形象跃然笔者眼前。

“摩洛哥的人对中国有很强的好奇，我也想去中国旅游，去看看这个伟大的东方文明古国。”娃卡开心地说。刚说完这句，她却说起了摩洛哥古代先知的那句名言：求知哪怕远在中国。

一句名言，一幅文明的芳华图景。

距离不是问题，向往文明便有行走世界的力量与激情。

我们的交流愉快而深入。当笔者问起她毕业后的打算时，娃卡竟灵机一动，说道：“老师，我能不能去中国留学？就读传播学研究生，做您的学生。”“当然欢迎。”我愉快地说道。

我给娃卡介绍，我所在的大学是一所面向世界招生的学校，我所在的学院的本科生有一半以上来自国外，研究生一样欢迎外国学生报考。她兴趣盎然，便接连问起到中国留学、到笔者所在大学读研的各种细节问题。当笔者问她的中文基础时，她却不无遗憾地说：“我还没有学中文，但我会努力。”她还告诉笔者，她的父亲是从事石油行业的大亨，她去国外留学经济上没有任何问题。我们留下了联系方式。

接下来的几天，娃卡每天给我邮件。中间她还利用周末专门来陪我们在她所读大学的城市摩洛哥首都拉巴特游玩了一天。在她导游下，我们游览了拉巴特的历史文明古迹，去当地步行街游览购物，离开拉巴特时，她又专程来火车站送行。一位美丽的摩洛哥姑娘，给笔者一行留下美好而难忘的印象。

美好，便成为笔者摩洛哥此行最为深刻的记忆。从娃卡的向往中国，我们一行几个都把她作为了在摩洛哥的每日话题。

这是文明的话题，是世界美好的话题。我们一样向往摩洛哥，虽然遥远，但文明的交流却让我们走近。“一带一路”的历史行程将会给我们留下更多美好记忆，获取更多美丽与芳华。■

（作者系暨南大学新闻与传播学院教授）



12月14日，省人大常委会副主任吕业升率队到新丰县梅坑村检查指导打赢脱贫攻坚战和乡村振兴工作。
(陈巍/摄影报道)



12月10日，省人大常委会副主任王衍诗率队调研东北干流大墩国考断面整治情况。
(任宣/供稿)



11月27日，省人大常委会副主任王学成在省人大常委会机关约见他所联系的省人大代表陈以诺、饶睦敏、卢海、王丽峰。王学成详细了解代表的工作和履职情况，听取他们的意见建议。
(任宣/供稿)



11月27日，省人大常委会秘书长王波在省人大常委会机关约见他所联系的省人大代表潘安娜、刘文华、郑桂林、李健忠、潘开广。王波详细了解5位省人大代表的履职情况和履职体会，听取他们的意见建议。
(任宣/供稿)

广东中盈盛达融资担保投资股份有限公司 —— 最具协同价值的中小微企业及个人系统化投融资服务供应商

广东中盈盛达融资担保投资股份有限公司创立于2003年5月，现注册资本超过15.6亿元，总资产近28亿元。2015年12月23日，中盈盛达成功在香港主板H股挂牌上市（股票代码：01543.HK），成为国际资本市场上首家以融资担保为主体上市的担保机构。目前佛山金控是公司单一大股东，持股比例达28%，省市区三级国资在公司合计持股比例超过31%；同时中盈盛达的股东还包括本土优秀民营企业、企业家、北上广深战略投资和经营管理层等，创新性地探索了具有全国示范效应的融资担保混合所有制模式。

公司总部位于佛山，业务范围遍布广东全省并延伸至安徽及其周边长三角地区，并在广州、佛山、东莞、中山、肇庆、云浮和合肥设有分支机构。公司先后获得了“中国金融机构金牌榜最具成长性融资担保公司”、“全国十大最具影响力中小企业信用担保机构”、“广东省金融创新奖”等行业公认的、最具权威性和含金量的荣誉。



详情咨询: 0757-83303188
官网网址: www.join-share.com