

人民之声

总第334期 2019 **10**

10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

打赢水污染防治“攻坚战” P9



图片新闻



▶ 9月20日，省人大常委会机关举办“庆祝中华人民共和国成立70周年”纪念章颁发仪式。省人大常委会主任李玉妹出席并为离休老干部颁发纪念章。（珊瑚/摄影报道）



▶ 9月18日，省人大常委会副主任黄业斌带队到汕头潮州两市开展《中华人民共和国渔业法》执法检查。（洪演/供图）



▶ 9月19日，省人大常委会副主任吕业升到新丰县梅坑镇梅坑村检查指导精准扶贫和乡村振兴工作。（陈巍/供图）



▶ 10月10日，省人大常委会副主任王衍诗率执法检查组赴阳江市开展可再生能源法执法检查。（洪演/供图）



▶ 10月14日，省人大常委会副主任王学成率调研组赴江门阳江市开展加快中医药创新发展代表建议重点督办调研。（洪演/供图）

习近平在庆祝中华人民共和国成立70周年大会上的讲话

全国同胞们，同志们，朋友们：

今天，我们隆重集会，庆祝中华人民共和国成立70周年。此时此刻，全国各族人民、海内外中华儿女，都怀着无比喜悦的心情，都为我们伟大的祖国感到自豪，都为我们伟大的祖国衷心祝福。

在这里，我代表党中央、全国人大、国务院、全国政协和中央军委，向一切为民族独立和人民解放、国家富强和人民幸福建立了不朽功勋的革命先辈和烈士们，表示深切的怀念！向全国各族人民和海内外爱国同胞，致以热烈的祝贺！向关心和支持中国发展的各国朋友，表示衷心的感谢！

70年前的今天，毛泽东同志在这里向世界庄严宣告了中华人民共和国的成立，中国人民从此站起来了。这一伟大事件，彻底改变了近代以后100多年中国积贫积弱、受人欺凌的悲惨命运，中华民族走上了实现伟大复兴的壮阔道路。

70年来，全国各族人民同心同德、艰苦奋斗，取得了令世界刮目相看的伟大成就。今天，社会主义中国巍然屹立在世界东方，没有任何力量能够撼动我们伟大祖国的地位，没有任何力量能够阻挡中国人民和中华民族的前进步伐。

同志们、朋友们！

前进征程上，我们要坚持中国共产党领导，坚持人民主体地位，坚持中国特色社会主义道路，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，不断满足人民对美好生活的向往，不断创造新的历史伟业。

前进征程上，我们要坚持“和平统一、一国两制”的方针，保持香港、澳门长期繁荣稳定，推动海峡两岸关系和平发展，团结全体中华儿女，继续为实现祖国完全统一而奋斗。

前进征程上，我们要坚持和平发展道路，奉行互利共赢的开放战略，继续同世界各国人民一道推动共建人类命运共同体。

中国人民解放军和人民武装警察部队要永葆人民军队性质、宗旨、本色，坚决维护国家主权、安全、发展利益，坚决维护世界和平。

同志们、朋友们！

中国的昨天已经写在人类的史册上，中国的今天正在亿万人民手中创造，中国的明天必将更加美好。全党全军全国各族人民要更加紧密地团结起来，不忘初心，牢记使命，继续把我们的人民共和国巩固好、发展好，继续为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗！

伟大的中华人民共和国万岁！

伟大的中国共产党万岁！

伟大的中国人民万岁！■

（新华社北京10月1日电）



2019年第10期 总第334期
2019年10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

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
美术设计：李红天 包珊玮
发行：陈婷 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

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，请与本刊发展部联系退换。
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。

卷首语

1 习近平在庆祝中华人民共和国成立70周年大会上的讲话

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

4 切实提高地方立法质量和效率 任轩

人大视窗

5 省十三届人大常委会第十四次会议通过《广东省自主创新促进条例》 珊玮

6 推动广东慈善事业依法规范发展 张琳琳

本刊策划 打赢水污染防治“攻坚战”

10 “接力”监督 去浊扬清 筱臻

14 下“猛药”治“沉疴” 张琳琳

17 较真：寓支持于监督之中 李军

20 爬坡过坎 啃“硬骨头” 陈耀光

22 系统规划 标本兼治 陈铨成

24 强化管理 提升效能 陈伟雄

25 控源截流 城乡分治 邱静

纪念地方人大设立常委会40周年特稿

27 轻点鼠标 推动“阳光财政”一路前行

立法时空

31 疏通公路网上的“毛细血管” 陈亭利

监督广角

33 人大代表连续多年约见市长 詹文字

34 为了让河水更清澈 李学东

基层园地·市县篇

36 启用“互联网+法律咨询”新模式 成朝宇 李广兴



P9 打赢水污染防治“攻坚战”

(珊珊/摄)

▶ **基层园地·乡镇篇**

37 接地气 聚民意 连民心 丁 舒

▶ **走近代表**

38 为农民权益鼓与呼 高 健

39 他当了35年人大代表 钟剑文

▶ **思考探索**

41 人大预算绩效监督引入第三方绩效评价初探
宋 波

45 加强新时代街道人大工作和建设的实践与路径
探析 吴 洋

48 惠东县“三议两评”分组跟踪监督方法 何永新

▶ **三人谈**

51 行政处罚设定权的放限之辨 阿 计

52 地方人大工作蓬勃发展的动力机制 孙 莹

53 人大监督不能忽略共享单车 戚耀琪

▶ **以案说法**

54 离婚后财产纠纷可否再起诉 丁文生 李华明

▶ **法律信箱**

56 离婚协议将财产赠与未成年子女，离婚后能否
撤销原来的约定等3则

[封面摄影] 广州庆祝共和国成立70周年 黎旭阳

深入学习习近平总书记关于立法工作的重要论述 切实提高地方立法质量和效率

9月25日，省人大常委会传达学习全国省级人大立法工作交流会精神，省人大常委会主任李玉妹出席会议并讲话。会议深入学习贯彻习近平总书记关于立法工作的重要论述，对加强新时代广东设区的市立法工作，切实提高地方立法质量和效率作出部署。

李玉妹指出，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，从全面依法治国的高度，就新时代人大立法工作作出了许多重要指示和部署。习近平总书记关于立法工作的重要论述，是新时代立法工作的科学理论和行动指南，要深入理解和把握习近平总书记关于立法工作的重要论述的重大意义、丰富内涵，在学深悟透弄通做实上下功夫，自觉用以指引和推进新时代地方立法工作，不断增强立法工作的方向性、原则性、时代性和针对性。

李玉妹强调，要紧紧围绕党的十九大提出的新时代坚持

和发展中国特色社会主义的新使命，围绕贯彻落实新发展理念，全面准确行使好设区的市立法权。面对立法工作新形势新情况新要求，要始终坚持党对立法工作的领导，充分发挥人大及其常委会的主导作用。要切实增强地方立法特色，坚持小切口立法，衔接好上位法，解决好法治通达群众、通达基层的“最后一公里”问题。要完善立法工作机制，拓宽公众参与立法渠道、健全法规草案多元起草机制、完善立法听证论证机制，形成立法工作整体合力。要加强规范性文件备案审查工作，实现逐件审查和审查全覆盖。

李玉妹要求，要把法规实施工作和立法工作放在同等重要的位置谋划和推进，加强执法检查 and 法规宣传普及，确保法规全面有效实施。要加强人大工作队伍建设，提高人员素质能力水平。要加强理论研究，总结提炼立法实践经验。■

(任 轩)

李玉妹到华南理工大学为大学生讲思想政治理论课 弘扬宪法精神 坚定制度自信



9月19日，省人大常委会主任李玉妹到华南理工大学，以“弘扬宪法精神 坚定制度自信 做人民代表大会制度的信仰者实践者维护者”为题，为师生讲思想政治理论课。

李玉妹对人民代表大会制度的宪法地位和宪法使命、人民代表大会制度的历史沿革及其制度优势和功效等方面作了深入阐述。她说，在中国实行人民代表大会制度，是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造，是历史的选择、国情的选择、

人民的选择。维护宪法权威、弘扬宪法精神，最根本的就是要把人民代表大会制度坚持好发展好完善好，通过人民代表大会制度牢牢把国家和民族前途命运掌握在人民手中。

李玉妹结合我国、我省经济社会发展的多项详实数据、人民代表大会制度在广东的实践历程以及部分各级人大代表履职事迹，深入阐释了人民代表大会制度是保证人民当家作主、保障中华民族伟大复兴的好制度。她说，新中国成立70年来，我们党领导人民创造了世所罕见的经济发展奇迹和政治稳定奇迹，充分证明人民代表大会制度是一套有效保证能干事、干好事、干成事的政治制度，能够保证党领导人民有效治理国家，能够集中力量办大事，能够保证国家工作的制度化法律化，能够凝聚各方面力量，为实现国家发展目标不懈奋斗。

李玉妹勉励青年学子要了解、熟悉、珍惜、热爱、实践、维护人民代表大会制度，做我国根本政治制度的信仰者实践者维护者，认真行使公民权利，履行公民义务，共同推动人民代表大会制度与时俱进，推动人民代表大会制度真正深入人心，让这项制度为广大人民群众带来更多的福祉。

同时，李玉妹还到华南理工大学亚热带建筑科学国家重点实验室调研，看望中国科学院院士、华南理工大学建筑学院院长何镜堂及其科研团队。■

(任 轩)



珊玮摄

省十三届人大常委会第十四次会议 通过《广东省自主创新促进条例》

省十三届人大常委会第十四次会议9月24日至25日在广州召开，会期两天。

会议听取省人大法委关于《广东省自主创新促进条例（修订草案）》《广东省促进中小企业发展条例（修订草案）》审议结果的报告；听取省人大法委关于《惠州西湖风景名胜区保护条例》等五项法规的审查报告以及相关地级以上市人大常委会关于上述法规的说明；听取省政府关于《关于修改部分地方性法规的决定（草案）》《广东省行政事业性收费管理条例（修订草案）》《广东省促进革命老区发展条例（草案）》《广东省学校安全条例（草案）》的说明。

会议听取省政府关于广东省2018年度行政事业性国有资产管理情况、贯彻实施省人大常委会关于大力推进水污染防治决定情况、全域推进农村人居环境整治建设生态宜居美丽乡村工作情况的报告；听取省人大常委会执法检查组关于检查我省贯彻实施《中华人民共和国

慈善法》情况的报告、关于检查《广东省企业和企业经营者权益保护条例》《广东省公共文化服务促进条例》实施情况的报告；听取省人大常委会专题调研组关于围绕粤港澳大湾区建设发挥人大职能作用的调研报告；听取省人大常委会预算工委关于2018年度我省行政事业性国有资产管理情况的调研报告；听取关于个别代表的代表资格审查报告；听取有关人事任免事项的说明。

会议还审议《广东省河道管理条例（草案修改稿）》《广东省种子条例（草案修改稿）》和省人民政府关于广东省2018年度国有资产管理情况综合报告。

9月25日，省十三届人大常委会第十四次会议在广州举行第二次全体会议。会议表决通过《广东省自主创新促进条例》《广东省促进中小企业发展条例》《广东省人民代表大会常务委员会关于修改〈广东省食品安全条例〉等十项地方性法规的决定》；表决通过关于批准

《惠州西湖风景名胜区保护条例》《深圳市人民代表大会常务委员会关于修改〈深圳市市、区人民代表大会常务委员会执法检查条例〉等六项法规的决定》《广州市人民代表大会常务委员会关于废止〈广州市劳动力市场管理条例〉的决定》《广州市人民代表大会常务委员会关于废止〈广州市人才市场管理条例〉的决定》《广州市人民代表大会常务委员会关于废止〈广州市传染病防治规定〉的决定》的决定；表决通过省十三届人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格审查报告。

会议经表决，任命黄伟忠为广东省第十三届人民代表大会法制委员会副主任委员，免去黄伟忠的广东省人民代表大会常务委员会法制工作委员会副主任职务，批准免去来向东的东莞市人民检察院检察长职务。

会议还表决通过了其他人事任免事项。■ （珊玮/摄影报道）

2016年9月1日,《中华人民共和国慈善法》开始施行,至今已满3年。这是一部关于社会组织 and 慈善制度建设的基础性、综合性法律,对加强社会建设、促进社会进步具有重要意义。3年来,这部社会领域的重要法律贯彻实施情况如何,施行中遇到了哪些问题?7月至8月,省人大常委会专门成立检查组,对慈善法实施情况开展检查。

推动广东慈善事业依法规范发展

——省人大常委会开展慈善法执法检查侧记

本刊记者 张琳琳

开展慈善法执法检查是省人大常委会今年的一项重要工作,是为我省慈善事业健康有序发展,为打赢脱贫攻坚战,实现我省全面建成小康社会提供法治保障。为此,检查组严格贯彻栗战书委员长“紧扣法律规定开展检查”的指示,坚持以法律为准绳,坚持问题导向,推动法律全面有效实施。

当前,我省慈善组织蓬勃发展,公募活动有序推进,慈善捐赠金额逐年增加,慈善事业社会效益明显,慈善信托规范开展。与此同时,有关人员法律知识未能全面熟悉充分掌握,慈善组织治理、活动流程规范与法律要求的标准和目标存在差距,不少地方未能打通优惠促进措施落实的“最后一公里”,法律实施存在宽、松、软等问题,也在执法检查中暴露了出来。

紧扣条文创新方法 执法检查直击问题

执法检查组由省人大常委会副主任罗娟任组长,分3个小组赴广州、深圳、

中山、肇庆、潮州、揭阳6市开展执法检查。怎么查?紧扣法律条文,一个条款一个条款对照检查,一个条款一个条款听取汇报。检查前,执法检查组全体成员、相关地市社会委成员、省慈善总会、16位省人大代表均已接受了相关法律培训,对法律条款了然于胸。检查时,对政府部门拟定了5项重点检查内容和39条具体条款进行检查,对慈善组织拟定了6项重点内容和50条具体条款进行调查。针对执法检查中发现的实际问题,对照法条没有落实或者落实不到位的提出明确具体的落实要求和改进建议。

为了能在执法检查中掌握真实、可靠、客观的情况,检查组创新方式方法,抓住“随机性和针对性”,开展抽查暗访,根据各地提供的慈善组织名单,以随机抽查的方式,对广州、潮州、揭阳3市5家慈善组织进行暗访。同时,在确保检查广泛性的基础上,也注重抓典型、抓案例,如对广州市“广益联募”互联网公开募捐信息平台运作、深圳市开展慈善事业领域的物联网应用研究等进行了重点分析。

慈善工作是社会关心关注的焦点问题,在开展执法检查的同时,检查组在广东人大网向社会各界征求对我省贯彻实施慈善法的意见建议,并在全省抽取100家慈善组织样本开展相关法律条文的问卷调查,还邀请了省、市、县三级共11家慈善组织负责人就慈善法实施情况专题座谈。这些举措,有效提高了检查的社会参与度,使检查结果更加全面、客观。

以法促善依法行善 慈善大省初见雏形

慈善法颁布实施3年来,我省慈善事业发展得如何?检查组得到的一组数据显示,截至2019年7月底,全省认定登记慈善组织1039家,排全国第一,认定登记的公募慈善组织116家,数量仅次于湖南省;2016年至2018年,全省社会捐赠总数分别达到63亿元、93亿元、95亿元;“广东扶贫济困日”活动2016年至2019年合计认捐119.99亿元;全省共备案慈善信托21宗,金额达6.27亿元。

省民政厅在向检查组汇报时表示，全省慈善组织资产规模增幅明显，收入和支出金额逐年增加，慈善组织资产规模、收入和支出达历史最高水平，广东初显全国慈善第一大省的雏形。

慈善法颁布以来，我省加强政策创制，省、市、县三级共制定出台促进慈善事业政策法规100多项。全省各级民政部门共举办了400多场专题培训班，营造学法懂法守法的良好慈善氛围。普法同时也加强监管执法，省、市、县三级民政部门按规定对部分基金会或慈善组织开展抽查审计、“双随机一公开”抽查监督，对运作不规范、未按时参加年检或年报、年检不合格的基金会或慈善组织作出相应处理，涉及社会组织190家。

当前，我省各级政府有序推进慈善服务发展，省市县镇四级慈善会网络基本形成，受益对象范围不断扩大。2016年至2018年，各级慈善会每年接收社会各类捐赠总额分别超过25亿元、35亿元、38亿元；注册全省志愿者达1053万人，注册志愿服务组织2600多个，志愿服务团体7.3万个，累计志愿服务时间3亿小时，均位居全国前列。运用互联网平台，探索开展慈善项目创投、项目推介、创意大赛、项目众筹等新型模式纷纷涌现，如广东社工“双百计划”等等。

广东的慈善氛围日益浓厚，“广东扶贫济困日”活动及各地慈善活动、慈善表彰活动的开展，使全民慈善逐渐成为南粤风尚。

协作机制未建立 优惠政策难落实

成绩固然可喜，但问题也不容忽视。

检查组根据慈善法第六条关于政府职责的条款对照检查时发现，一方面，慈善工作涉及民政、财政、教育、税务、海关、银保监等多个政府部门和有关方面，但慈善法颁布实施近3年来，各级政府并未就贯彻慈善法制定相应的工作方案，也未明确各有关部门的具体职责，缺乏行之有效的组织协调机制。另一方面，从检查看，受各地机构编制的限制，我省各级民政部门负责慈善相关工作的内设机构不一，未能与民政部的内设机构相对应，有的由慈善事业部门负责，有的由社会组织业务部门负责，内设机构之间职责不清，上下级之间对接不畅。

责任部门也未明确。检查发现，省委网信办、省工业和信息化厅、省通信管理局对网络服务提供者的主管部门存在争议，对网络服务提供者未履行义务的，无明确追究其法律责任的部门，法

律实施中存在“真空地带”。

省民政厅向检查组反映，当前我省慈善工作在税收优惠、用地优惠、慈善人才培养、信息对接等方面，相关部门缺少有效的沟通合作，导致流程沟通成本高且过程繁琐，现有的优惠政策不能有效落实。如财政税务部门对慈善项目了解有限，甄别营利与非营利性性质的组织存在困难，不仅影响了财税政策落实的进度，也使许多社会组织对慈善组织认定持观望态度。肇庆市向检查组汇报时提到，当前公益性税前扣除资格要求过于严格，一定程度上抑制了慈善组织发展，该市鼎湖区慈善会2017年就因为公益活动支出不达标而被取消税前扣除资格，市慈善会也面临同样问题。

登记认定不积极 区域发展不平衡

检查组在潮州市了解到，全市登记或认定为“慈善组织”的社会组织只有12个，仅占全部社会组织的0.8%；其中有个别在慈善法实施以前登记、名称中带有“慈善”的社会组织，也尚未认定为慈善组织。

这一现象在我省并非个例。至今年7月底，全省1133家基金会中仍有461家基金会未申请认定为慈善组织，占40.7%；



省人大常委会副主任罗娟带队赴广州市开展慈善法执法检查



省人大社会建设委员会主任委员许光带队赴潮州市开展慈善法执法检查

认定为慈善组织的社会团体、社会服务机构数量分别只占全社会团体、社会服务机构数量的0.9%、0.2%。

检查发现，慈善组织认定和登记的积极性不高，有法律规定慈善组织的信息公开、接受监督管理等义务较重的因素，但主要原因还是各级民政部门对慈善组织登记认定的相关规定理解不准确、执行有偏差。迄今我省尚无制定慈善组织登记的具体政策文件，各级民政部门缺乏明确的执行指引，加上理解的偏差，客观上给社会服务机构申请认定或登记成为慈善组织带来障碍。

有地市还反映，慈善组织认定制度激励作用不明显。根据慈善法及相关配套政策的要求，社会组织申请登记或认定为慈善组织需要履行一定的程序手续，还须履行系列规范管理运行要求，却几乎没有比其他社会组织有更多的优惠或优待，在一定程度上影响了其积极性。

我省慈善事业区域不平衡问题也很明显。检查发现，地区间慈善组织数量差异显著，省内慈善组织数量前5名的深圳、广州、东莞、揭阳、佛山5市占21个市慈善组织总量的72.3%，而全省后5名的阳江、茂名、肇庆、中山、汕尾5市则只占2.7%。省民政厅表示，目前我省慈善事业发展区域发展极不平衡，珠三角地区发展较为迅速，但广大的粤东西北地区仍处于零星发展状态，慈善事业推进缓慢，存在缺慈善组织、缺慈善资金、缺慈善品牌等困境。

监管力量不充足 慈善人才频繁告急

对慈善组织、慈善活动进行有效监管既是公众关注的焦点，也是政府部门、社会组织、社会公众应尽的职责。然而，检查发现，政府部门、行业组织和社会公众的监督管理均不到位。

从政府层面看，民政部门在慈善工作方面的人力配备有限，市、县（市、区）民政部门基本只有1至2人承担慈善

方面工作，有的还兼管其他业务，工作人员培训不够，能力不足，政策法规不熟悉，难以开展有效监管和指导。省民政厅指出，业务主管单位存在监管动力缺乏、职责不明、手段不足的问题，特别是民政部门志愿服务管理力量非常薄弱，基本处于无专职人员、无专项资金的状况，与法定职责不相匹配。

从行业组织看，目前全省21个地级以上市中，只有广州、深圳和佛山建立了慈善行业组织，省级和大部分市、县基本没有建立慈善行业组织，行业自律只能靠“自觉”。

从社会层面看，社会公众对慈善组织进行监督的前提是慈善组织信息和慈善活动信息按规定主动进行公开，但实际上按要求主动进行信息公开的慈善组织甚少。此次检查对6市21家慈善组织的实地检查和抽查暗访发现，仅1家慈善组织按要求每年向社会公开年度工作报告，3家公开了部分年度工作报告，其余17家均未公开过年度工作报告。

人手缺乏的问题不仅存在于民政部门，慈善组织专业人才也明显不足。比如，深圳市在汇报时反映，目前深圳市慈善领域人才队伍的规模、专业程度、实践能力等方面均存在不足，一些新型慈善项目和模式因缺乏专业化人才而遇到瓶颈。慈善人才的不足，直接导致慈善组织内部治理和开拓创新意识有待提升，自我造血功能不足，筹款能力普遍偏弱，慈善项目单一且同质化严重。

检查组在各地调查普遍发现，慈善从业人员水平参差，慈善行业缺乏专才，支撑力量显单薄。慈善组织的全职工作人员基本只有1至2人，待遇水平普遍低于地区平均工资。此外，经济欠发达地区因待遇低、发展空间有限等原因导致慈善人才流失严重，将进一步加剧地区间慈善事业发展差距。

加强协作监管 加大保障力度

9月24日，省人大常委会执法检查

组关于检查我省贯彻实施慈善法情况的报告提交省十三届人大常委会第十四次会议审议。报告总结了慈善法在我省贯彻实施不到位的问题及原因，并对进一步贯彻实施慈善法提出了意见和建议。

对于部门协作不力的问题，报告建议，省政府和省民政厅要结合此次检查发现的问题等有关情况，制定贯彻实施慈善法的工作方案，逐个条款明确目标任务、责任部门、完成时限，并加强对影响法律实施问题的分析研究。建立健全全省统一的慈善信息公开平台，建立健全民政部门与其他部门之间的慈善信息沟通共享机制、信用信息披露机制。建立健全慈善工作定期会商沟通机制，确保慈善法的条文逐条推进、逐条落实。

在监督管理方面，报告要求，应督促指导慈善组织及慈善信托受托人依法履行信息公开义务；推动各级建立慈善组织行业评估标准，鼓励和支持第三方机构对慈善组织进行评估；推动建立各级慈善行业组织，健全行业规范，加强行业自律，推动行业交流，提高慈善行业公信力；严格事中事后监管，通过有效制度落实对违反监督制度的慈善组织的行政处罚，推进慈善领域社会信用体系建设；规范互联网慈善活动，健全政府部门、社会公众对平台的监督管理机制，督促指导平台履行信息公开义务。

在保障行业发展方面，报告建议加大财政投入，将财政资金投入的重点转移到行业基础扶持上，加强慈善组织和从业人员培育力度，省级资金投入要对欠发达地区予以适当倾斜。加强基层民政部门慈善工作队伍建设，确保有专人负责慈善工作，配备执法力量监督和管理慈善组织和慈善活动。对慈善行业、慈善组织开展指导，提升慈善组织登记认定热情。加强高等院校、大中专职业院校慈善专业化人才阵地建设，完善慈善从业人员的在职培训制度，健全职业评价体系，拓宽职业晋升渠道和发展空间，提升慈善行业对专业人才的吸引力。■



打赢水污染防治 “攻坚战”

打赢污染防治攻坚战是党的十九大报告提出到2020年必须坚决打好的“三大攻坚战”之一。水污染防治，关系经济民生。9月下旬，省十三届人大常委会第十四次会议听取和审议省政府贯彻实施《省人大常委会关于大力推进水污染防治的决定》的情况报告，并就水污染防治工作中存在的问题和突出短板开展专题询问。

这是省人大常委会贯彻习近平生态文明思想的一次具体行动，也是省人大常委会开展“不忘初心，牢记使命”主题教育活动的一次生动实践，充分体现了省人大常委会贯彻中央决策部署、落实省委工作要求的决心，有力推动了省政府及有关部门切实改进工作解决问题。

[策划：林永豪 王堂明 李亮明]

综述篇

“接力”监督 去浊扬清

——省人大常委会大力推进水污染防治工作

文 本刊记者 筱臻

党的十九大报告将“坚持人与自然和谐共生”作为构成新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。打好水污染防治攻坚战，是党的十九大作出的重大战略部署，也是建设生态广东、不断满足人民群众日益增长的优美生态环境意愿的需要。

近年来，省人大常委会积极发挥监督作用，持续推动水污染防治工作的深入开展，成效显著。2019年是打好水污染防治攻坚战的关键一年，2020年更是决胜之年。9月，省十三届人大常委会第十四次会议举行联组会议，对水污染防治工作开展专题询问，坚持问题导向，突出重点、抓住关键，依法推动全省污染防治攻坚战取得实实在在的成效，充分体现了省人大常委会贯彻中央决策部署、落实省委工作要求的决心。

持续监督 出台决定

党的十八大以来，广东紧紧围绕建设美丽中国，深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度。省人大常委会在监督工作上持续发力，尤其是在水污染治理方面，连环出招，重拳出击。在省十二届人大常委会任期内，跨界河流污染治理是贯穿始终的监督重点。2013年2月，省十二届人大常委会履职伊始，就组织召开了深化淡水河石马河污染治理工作座谈会，并决定首次引入第三方

评估机制，深化“两河”污染整治工作。2014年，省人大常委会将监督重点从“两河”延伸到“四河”，出台了《关于加强广佛跨界河流、深莞茅洲河、汕揭练江、湛茂小东江污染整治的决议》。从“两河”到“四河”，从引入第三方评估到开展省、市、县（市、区）三级人大联动监督，从提前介入预算编制监督到促成省财政专门设立练江和小东江流域污染综合整治专项资金，省人大常委会的“治水”监督持续发力，促使重点跨界河流一步步“去浊扬清”。

2018年广东全力以赴坚决打好污染防治攻坚战。水污染防治是重中之重。2018年5月，“聚焦污染防治攻坚战 加强人大监督力度”座谈会在广州召开，会议强调，对标打好污染防治攻坚战目标，全省各级人大及其环资工作机构要把加强水污染防治工作的监督作为贯彻习近平生态文明思想的实际行动，在六个方面进一步加大监督力度，包括在推进治理进度上加强监督，督促完成年度目标任务保障治理进度；在巩固治理成果上加强监督，紧盯治理成果台账，持续跟踪监督，推动河流断面水质稳定达标，防止反弹；在压实治理任务上加强监督，督促政府将总目标任务和年度目标任务分解到具体单位、具体领导和具体责任人；在明确治理责任上加强监督，推动解决河长制实施中责任不清、任务不实、情况不明、工作制度不全、考核

问责不严等问题；在治污资金安排使用上加强监督，推动各级政府加大水污染防治资金投入，提高使用效率；在追责问责上加强监督，促进水污染防治各项工作真落实、见实效。

为推动污染防治攻坚战的加速行进，省委、省政府成立污染防治攻坚战指挥部，省委书记李希担任省污染防治攻坚战指挥部第一总指挥、第一总河长，并牵头督办茅洲河污染治理。省长马兴瑞担任总指挥、总河长，并牵头督办练江污染治理。省人大常委会主任李玉妹多次率队调研视察水污染防治工作。2018年，省委、省人大常委会、省政府密集出台了一系列水污染防治政策、法规和标准，包括《广东省打好污染防治攻坚战三年行动计划（2018—2020年）》《广东省人民代表大会常务委员会关于大力推进水污染防治的决定》《关于在全省江河湖库全面开展“五清”专项行动的动员令》《广东省城市黑臭水体治理攻坚战实施方案》《关于开展全面攻坚劣V类国考断面行动的命令》等，形成了治水政策、法规的保障体系。

其中，2018年9月30日由省十三届人大常委会第五次会议表决通过的《广东省人民代表大会常务委员会关于大力推进水污染防治的决定》，是2017年《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》修订后，省人大常委会首次行使重大事项讨论决定权，就



9月24日，省十三届人大常委会召开第十四次会议，会议听取省人民政府关于贯彻实施省人大常委会关于大力推进水污染防治决定情况的报告。（珊玮/摄）

推进水污染防治问题作出决定。决定主要包括八项内容：一是坚定不移完成水污染防治目标任务。二是全面压实水污染防治责任。三是坚决落实水污染防治重点措施。四是严格实施水污染防治法律法规。五是加快推进水污染防治立法。六是着力加强水污染防治监督。七是充分发挥人大代表作用。八是努力构建水污染防治共建共治共享格局。决定既突出了人大在立法、监督和代表工作方面的职能作用，明确省和有立法权的市人大及其常委会充分发挥立法的引领和推动作用，加快生态环保和污染防治立法进度，又明确了各级人大及其常委会要把水污染防治作为重点监督工作，充分运用多种监督形式，就突出问题进行跟踪督办。同时充分发挥人大代表作用，明确各级人大及其常委会每年组织人大代表对水污染防治工作进行视察、开展专题调研，创新人大代表参与水污染防治的方式方法、将水污染防治作为人大代表主题活动重点内容。决定全面体现了中央和省关于水污染防治的决策部署，针对我省水污染防治工作中的重点、难点问题，对重点区域、重点要素、重点治理措施予以明确，充分体现了省人大常委会认真行使重大事项决定权，为保护生态环境、建设美丽广东作出应有贡献的决心。

全力以赴 认真审议

除了出台“重磅”决定推动水污染防治工作，2018年9月，省人大常委会按照2018年监督工作计划还听取和审议了省政府关于重点跨市域河流污染整治工作情况的报告。在此之前，为做好听取和审议工作，省人大常委会成立了由王衍诗副主任为组长的调研组，开展了专题调研。5月上旬，调研组赴重点跨市域河流流域9市，开展整治工作调研和督办。8月，调研组分组开展重点跨市域河流污染整治工作暨部分城市2018年上半年水质变差情况专题调研，同时结合全国人大代表专题调研活动，组织全国人大代表到茅洲河、练江流域进行实地调研。

在常委会会议审议省人民政府《关于我省加强重点跨市域河流污染整治工作情况的报告》时，常委会组成人员认为，在李希书记、马兴瑞省长牵头督导的“头雁”效应下，省政府和流域各级政府更加重视重点跨市域河流污染治理工作，采取得力措施，加强协同治理，加大资金支持，加快污水处理设施建设进度，加大督办和环境执法力度，污染防治情况呈现好转势头。但重点跨市域河流水质状况与国家、省的2018年和2020年的整治考核目标仍有较大差距。

流域各市污染治理能力仍然不足，生活污水治理设施建设滞后，工业污染治理任务艰巨，农业农村面源污染问题突出。部分区域畜禽养殖产业布局结构不合理，分散养殖、非法养殖清理不彻底，多次取缔后时有反弹。流域各市大量整治工程集中上马，在整治资金投入方面均有不同程度压力。

常委会组成人员认为“两河”“四河”特别是茅洲河、练江污染整治是我省消除劣V类水体的主战场，是打好污染防治攻坚战的重要内容，并提出四点建议：一是把必须打好污染防治攻坚战的坚定决心信心传导到市县镇各级政府，确保完成2020年水污染防治目标。二是省政府及各市县镇级政府要加强对水污染防治工作进度的统筹，对达标形势要情况明、底数清，做到心中有数。三是及时发现解决治污中的各种困难和问题，坚决防止隐瞒问题，延误工期，影响达标。四是严肃问责纪律。各级政府及有关部门要对照2020年的治水目标，压实任务责任，凡因工作不力影响水污染防治工作进度，完不成预期治理目标的，一律进行严肃批评或纪律问责。

专题询问 准备充分

为了保持水污染防治工作的“持续高压”，推动决定的进一步落实，省人大常委会将听取和审议省政府关于贯彻实施省人大常委会关于大力推进水污染防治的决定情况的报告纳入2019年的监督工作计划，并决定开展专题询问，让常委会组成人员及人大代表与政府有关部门现场展开“对话”。

为了提高专题询问的实效，省人大常委会做了大量的准备工作。今年3月，常委会通过了听取和审议省政府有关报告并开展专题询问的工作方案，明确将通过听取和审议省政府报告和开展专题询问的形式，贯彻落实省人大常委会关于大力推进水污染防治的决定，全面梳理和找准我省水污染防治工作存在的突

出问题，提出针对性、高质量审议意见，推动我省水污染防治工作向纵深开展，确保到2020年全省集中式饮用水水源地水质保持高标准稳定达标，地表水国考断面水质优良比例达84.5%以上，基本消除劣V类水体和地级以上城市建成区黑臭水体，重污染河流水质明显好转，全面完成国家水污染防治考核目标和我省打好污染防治攻坚战三年行动计划确定的水污染防治目标任务。

同时，方案还明确本次听取审议和专题询问的内容与重点，包括各级政府贯彻实施决定的情况，如对决定的宣传贯彻情况，落实河长制、湖长制的情况，健全环保督察、执法的情况，落实水污染防治重点措施的情况，向本级人大常委会报告水污染防治和实施三年行动计划进展情况等；水污染防治工作进展的情况，如水环境现状和达标情况，特别是未达标国考断面水污染治理进展情况；饮用水水源地环境问题整治以及饮用水水源地水质保护情况及黑臭水体整治工作情况，特别是中央环境保护督察及省级专项督查指出的黑臭水体整治问题的整改情况；污水处理设施建设情况，包括污水处理厂及管网建设进度、提标改造进展情况等；各级财政资金投入情况等。

为保证专题询问的效果，常委会组织专题调研组提前开展深入调研。同时，此次调研还结合以水污染防治为题的全省五级人大代表联动主题活动一并进行。李玉妹主任和吕业升、王衍诗副主任以及有关负责同志率队于7月中旬至8月初赴广州、珠海、汕头、韶关、惠州、东莞、江门、湛江、茂名、清远、揭阳、云浮12市开展调研，常委会其他副主任到所在代表团开展了代表主题活动。在近一个月、涉及12市的调研过程中，调研组共召开10场座谈会，实地查看单位和项目39个，暗访点位37个，接受群众举报48件次。7月22日，调研组听取省直相关单位情况汇报。

为了了解最真实的情况，本次调研还特意采取了明察与暗访相结合的方式。



2018年8月，全国人大代表调研污水设施建设现场

在常委会负责同志和有关负责同志带队开展明察的同时，由环境资源委会同省生态环境厅组织的暗访组也开展了暗访。明察和座谈要求多摆问题、多查原因、多提建议，暗访采取不打招呼、直奔现场的方式，努力掌握真实情况和第一手资料。为了给审议报告的常委会组成人员更直观的印象，省人大环境资源委还会同广东广播电视台新闻中心实地暗访拍摄，选取素材，制作了专题片。

成效显著 压力巨大

2019年1-7月，71个国考断面水质综合污染指数同比下降13.5%；劣V类地表水国考断面由9个减少至5个，其中，珠江西航道鸦岗断面、小东江石碧断面水质好转为IV类；地级以上市在用集中式饮用水源地水质达标率为100%；全省有366个黑臭水体整治达到“初见成效”的标准，其中，广州、深圳消除比例均达90%以上。这是专题询问前“明察暗访”收获的“答卷”。

决定的全面实施，强调要压实各级政府水污染防治工作责任，省政府和各地都认真执行。2018年底省污染防治攻坚战指挥部签发1号令，部署开展全面攻坚劣V类国考断面专项行动。2019年6月，省委、省政府高规格召开全省污染

防治攻坚战工作推进会，对水污染防治等污染防治攻坚战重大战役再部署。强化河长制考核，公布考核结果，并曝光了部分河长履职不力案例，进一步压实河长责任。开展对重点流域和重点国考断面水质达标督导，继续开展对地级以上市省级环保督察，约谈断面水质下降的地级以上市政府。

调研发现，决定强调的重点措施得到了贯彻落实。在优先保护饮用水源方面，全面完成列入2018年度考核要求的925个市级饮用水源地环境问题整治，计划今年要完成的487个县级集中式饮用水水源地环境问题，截至7月底已整治完成388个，完成率79.67%。在突出抓好重点流域和重点国考断面水质达标工作方面，建立和完善茅洲河、广佛跨界河、淡水河流域污染整治协调机制，推动重点流域和重点国考断面系统治水、多源共治和联防联控。同时重点领域水污染防治措施得到进一步加强，全省正在排查整治“散乱污”工业企业共10万多家，109个省级以上工业集聚区实现了污水集中处理和在线监测联网。全省累计建成城镇生活污水处理设施793座，日处理能力2865万吨，连续多年居全国第一。2018年11月印发的《广东省城市黑臭水体治理攻坚战实施方案》，创新提出和实施“一河一策”“一河一台账”

“一河一评估”制度，强力推进城市黑臭水体治理。资金保障力度进一步加强，调研报告显示，省级财政2018—2020年安排水污染防治资金总计332.18亿，其中90%以上资金向粤东西北倾斜。各市水污染防治资金投入不断加大，如广州市财政近三年已安排311.09亿元用于水污染防治，惠州市、县两级财政2019年计划投入150亿元用于污染防治攻坚。

决定强调要加强法治保障，在全省各地也得到坚决贯彻落实。2018年10月以来中山、惠州等市共制定修订12部地方水污染防治法规和两部畜禽养殖污染防治条例。2019年6月，省出台《小东江流域水污染物排放标准》，截至目前省已出台汾江河、淡水河、石马河、练江、小东江、茅洲河6个流域水污染物排放标准。通过加强执法监管，2018年全省共处罚环境违法案件近2.2万宗，罚没金额17亿元，处罚案件数量全国第一。目前，全省已建立环境资源审判庭7个，35个中级、基层法院已设立环境资源审判专门合议庭或巡回法庭。

决定的全面贯彻实施，有效推动了省政府及各地压实防治责任，加快推进

重点治理工程，实现了全省水环境质量的持续改善。但对表对标国家2020年考核目标和决定要求，差距依然明显，形势依然严峻。数据显示，当前全省还有13个未达标国考断面，其中8个断面水质未达优良，5个断面水质未消除劣V类，国考断面水质达标攻坚的难度较大。环保基础设施建设仍然滞后，相当部分地区的设施建设进度都未达时序进度要求。在黑臭水体整治方面，目前全省还有159个尚未消除黑臭，占比达到30.3%。农村农业水污染防治基础薄弱，尤其是农村生活污水处理设施建设和畜禽养殖污染治理这两方面严重滞后。茅洲河、练江、东莞运河、石马河、淡水河、广佛跨界河、小东江、榕江等跨市域重污染河流的治理任务仍十分艰巨。

“虽然我省水污染防治形势严峻，但我们有以习近平同志为核心的党中央的坚强领导，有全省上下全力以赴的贯彻落实，有广大干部群众的团结奋战，对打好打赢水污染防治攻坚战我们充满信心。”省人大常委会主任李玉妹在专题询问会上表示。专题询问会的一个重要目的就是实实在在解决问题，针对省

人大常委会专题调研发现的、暗访发现的、人民群众投诉反映的、专题片反映的、常委会组成人员和代表提出的各类问题，有关部门要认真研究对策，切实提出措施。各级政府要加强对水污染防治法以及省人大常委会决定的学习和贯彻，认真梳理各自法定职责，强化激励与问责，加大约谈督导力度，压紧压实水污染防治责任。进一步完善河长制湖长制，推动河湖长制落到实处。压实排污企业单位的防治主体责任，按照“谁污染谁治理”的原则，排污企业单位必须切实担起环境治理的主体责任，加强污染防治，实施清洁生产。政府监管部门要坚持“严”字当头，执法部门、司法部门要把法律赋予的手段用足用好，真正形成环保高压、形成环保震慑。同时，各级人大及其常委会要加强依法监督，督促和推动法定要求和法定责任落到实处，把依法推动水污染防治作为树牢“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”的有力举措和具体行动，扎实推动各项防治工作，为建设水清岸绿、鱼翔浅底的美丽广东作出应有贡献。■



珠水流光（资料图片）

现场篇

下“猛药” 治“沉痾”

——省人大常委会专题询问水污染防治工作

文 本刊记者 张琳琳

“明年要基本消除劣V类水体，目前我省距离国考目标还有较大差距，怎么确保打赢水污染防治攻坚战？”

“部分地方责任落实不够，要采取什么措施改变现状？”

“污水处理设施建设缺口大、进度慢、建好‘晒太阳’的原因是什么？”

“农村生活污水处理设施为何成了摆设？”

……

9月24日下午，省十三届人大常委会第十四次会议举行联组会议，就贯彻实施《省人大常委会关于大力推进水污染防治的决定》开展专题询问。六位常委会委员分别就河流水质达标、污水处理设施建设进度、黑臭水体整治、农村污水处理等问题向省政府及相关部门、部分地市负责人提出询问，省政府副省长张光军、省有关部门负责同志及相关地市负责人到会应询，省人大常委会主任李玉妹主持会议。

询问开始前，与会人员观看了根据省人大环境资源委之前暗访情况制作而成的专题片《水污染防治监督报告》。专题片中，当前我省水污染治理的成效和短板均一一呈现。

委员问 三年攻坚只剩一年 如何确保打赢这场“仗”

回应 苦干善干 精准施策 实行最严格的量化刚性考核

“按照水环境质量国家考核目标要

求，2020年广东地表水国考断面水质优良率要达到84.5%以上，劣V类水体要基本消除。但据了解，今年1-7月，我省国考断面水质优良率为73.2%，与国考目标相差11.3个百分点，5个劣V类水体断面还没有消除。按照目前状况，距离国家考核目标还有较大差距，存在许多突出问题。”省人大常委会委员何丽娟首先发问：“请问省政府将采取哪些强化措施按期实现国家考核目标要求，确保打赢水污染防治攻坚战？”

省政府副省长张光军回应道，当前水污染防治攻坚战已到了“船到中流浪更急、人到半山路更陡”的关键时期。我省水污染防治形势严峻，对标国家2020年考核目标差距明显，必须聚焦目标，咬紧牙关，苦干善干，精准施策，坚决打好打赢我省污染防治攻坚战。

张光军表示，在省委省政府的高位推动和各地共同努力下，目前，劣V类断面已由9个降到5个。接下来要继续强化水污染治理的系统性和科学性，进一步发挥河（湖）长制的统筹协调作用，用最严格制度最严密法治加强生态环境保护。突出重点，集中人力物力财力，坚决消除劣V类断面和城市黑臭水体。强化治污有效性，抓住污水收集处理设施建设与治污效果这个“牛鼻子”，强化新上工程项目建设质量和老旧“病态”管网整治与功能恢复。严格限制高耗能、高污染、高排放行业产能扩张，依法淘汰落后产能，从源头上减少工业污染排放。加强农业农村面源污染整治，因地

制宜推进农村生活污水处理。

除了严格落实河长制责任，张光军还强调，对污染防治攻坚战任务目标要实行最严格的量化刚性考核，对因工作不力、履职缺位而未能完成目标任务的，将严肃追究领导责任。建立约谈、限批、排名和信息公开机制，省政府约谈水质下降的市政府负责同志，定期在省主要媒体公布水环境质量信息，组织新闻媒体宣传正面典型、曝光突出问题。同时，对污染防治攻坚战成效显著的地方，省级财政也将予以奖励。

“奋力如期打赢水污染防治攻坚战，我们坐不住、等不起、慢不得！”张光军最后表态。

委员问 部分地方责任落实不够 形势严峻如何攻坚

回应 治水不力问责处理 打通水污染治理“最后一百米”

这次询问会，除了省政府有关部门，东莞、惠州、珠海等河流水质未达标或工程进展缓慢的地市负责人也到会，对询问作出回应。

看完专题片，何丽娟委员注意到，东莞市有4个地表水国考断面不达标，占全省13个不达标国考断面的31%。她将问题抛给了东莞市的负责人：“东莞在全省水污染防治中占有很重要的分量，面对如此严峻的攻坚形势，东莞市将采取哪些具体措施，特别是针对4个国考断面的达标攻坚有哪些更有效的措施？”



常委会委员轮番向政府部门负责人询问（珊玮/摄）

东莞市副市长喻丽君承认，水污染问题确实是东莞水环境的突出短板，虽然东莞市做了大量基础工作，成效逐步体现，几个断面都在向好，但断面达标的形势依然十分严峻。接下来要扎实推进三大流域整治，茅洲河、石马河今年年底消除劣V类；再投入99亿元对东引运河-寒溪河流域13个镇进行管网畅通和污染源接驳的兜底工程，还准备投入80亿元启动东江流域下游片区14个镇攻坚任务，打通东莞市水污染治理“最后一百米”。

张蓓委员关注的是淡水河惠州段的污染整治工作近年来一直滞后于深圳的问题。淡水河紫溪国考断面是目前5个未消除劣V类的地表水国考断面之一，惠州市惠阳区几条支流污染严重、治理不力，惠阳永湖镇污水处理厂长期闲置。她向惠州市负责人提问：将采取什么措施，确保淡水河按期消除劣V类，实现国考目标？

惠州市副市长林洪坦诚回应，惠州市整治工作与深圳相比滞后，一是重视程度还不够，向基层传导压力也不够，抓整改、抓促进的措施不够有力；二是投入力度不够，淡水河16条支流，其中有12条支流没有得到彻底的整治；三是统筹力度不够，治水的科学性、系统性还不足。他表示，惠州已加大了统筹力度、问责力度、督导力度，目前已经对治水责任履职不到位的多个镇的相关党政负责人进行问责处理。现在水污染防治工作任务已经全部提速，淡水河紫溪断面正在逐渐好转，力争于11月份开始每月稳定达标。

“珠海市水环境质量今年以来持续

变差，是全省两个变差且变差幅度最大的市，一度在全国排名倒数第6。请问珠海市将采取什么措施扭转水质持续变差的势头？”张蓓又将问题指向了珠海。

珠海市委副书记刘嘉文解释了今年珠海前山河水质变差的原因，一是上游排放生活源和农业源影响，二是流域小区雨污分流不完全，三是咸潮影响。目前珠海已将前山河流域水环境综合治理专项攻坚纳入河长制湖长制重点，建立联席会议制度，开展排水管网清淤治理，实行流域水环境智慧监管，开展交叉执法检查，建立督导考核机制，确保今年前山河水质达标。

委员问 污水处理设施缺口大 进度慢 “晒太阳”怎么破

回应 历史欠账多 管线不合理 将加快督办推动

吴克昌委员关注的是部分地区污水处理设施缺口大、建设进度慢的问题。他发现，截至今年5月底，污水处理设施建设方面，全省有9个地级以上市的城市（县城）生活污水处理设施建设任务完成情况未达到时序进度要求，14个地级以上市的镇级生活污水处理设施建设任务完成情况未达到时序进度要求；污水收集管网建设方面，9个地级以上市的县级以上城市污水管网建设未达到时序进度要求，12个地级以上市的镇级污水管网建设未达到时序进度要求。这样的状况让他情不自禁地向省住建厅负责人提问：造成延误的原因是什么？打算采取什么措施加快污水处理设施及配套管网进度？

省住建厅副厅长赵坤表示，对于生活污水处理设施建设各市进度有快有慢，应总体考量，现在要求各地将任务完成时限明确至月份，按时间节点推动项目加快进度。全省1135个乡镇中，生活污水处理设施已覆盖587个乡镇，覆盖率为51.7%。总体原因是历史欠账太多，主观因素是市、县、镇重视程度和推进力度不够，也存在因项目审批落地耗时长、征地拆迁困难等问题。接下来住建厅将加大生活污水处理设施督办力度，加强指导，推动相关城市加快设施建设。

在之前播放的专题片中，揭阳市揭东区锡场镇3座污水处理厂和5套一体化污水处理设备“晒太阳”的情况让刘涛委员十分不解，他向揭阳市负责人连发三问：“一边是人民群众急需对污水的及时处理，一边是建成的设备长期在‘晒太阳’。请问揭阳市，什么原因让这些设备在‘晒太阳’，怎么样能够让让这些设备‘晒太阳’，什么时候能让让这些设备不再‘晒太阳’？”

揭阳市副市长吴毅青回应道，主要是管网建设问题，有些线路安排不合理，已经召集相关人员把线路重新安排，解决6.44公里的管网问题。目前已经落实了一个“1+8+8”的系统整改方案，通过“一周一督查”，项目进展“一周一报送”，汇水支流“一周一监测”，分析结果“一周一通报”，落实锡场镇3座污水处理厂和5套一体化污水处理设备“晒太阳”问题整改工作。

茂名市截至今年5月底，城市（县城）生活污水处理设施建设任务、镇级生活污水处理设施建设任务和污水处理设施提标改造任务三项任务完成率均为



省政府有关职能部门负责人积极回应询问 (珊玮/摄)

零。这也让刘涛很吃惊，他问道：“茂名市将采取什么措施尽快彻底解决这些问题？”

“感谢省人大的监督和刘涛委员指出的不足，作为茂名的分管领导，我如坐针毡。刚才我数了一下，专题片里面点茂名的次数是9次，是最多的，确实是我们的工作做得不到位。”茂名市副市长吴世文坦言，虽然有一些历史欠账、实力不足的原因，但最主要还是在主观上的原因，如责任不落实、督导不力、方案欠佳等。茂名已经认识到这个问题，将知耻后勇、迎难而上，切实加强组织领导，层层压实责任，加强核查监督，严肃追究责任，积极筹集资金。他表示，经过努力，专题片中提到的茂名三项任务正在加快推进。

委员问 黑臭水体整治不彻底 如何提高整治力度和质量

回应 各地治理进展不平衡 水体治理重在治本

钟流举委员参加了环境资源委的暗访调研，深知黑臭水体如果治不好，河流的水体就很难好起来。他指出，在黑臭水体整治方面我省存在三个问题，一是整治进度不快，二是治标不治本，三是整治仍有死角。珠三角有些城市建成区外的建制镇存在大量黑臭水涌，群众反映强烈投诉较大，钟流举向省住建厅发问：打算采取什么措施解决这些问题？

赵坤坦言，看了专题片，确实感到触目惊心。城市黑臭水体既是群众关注的热点，也是他们工作的难点。2018年我省城市黑臭水体消除比例75.1%，略高于全国比例，其中广州、深圳消除比例均达90%以上，较好完成年度任务。但总体来说，全省各地市治理进展极不平衡，部分地市进展严重滞后，目前梅州、揭阳两市消除比例为零，珠海、汕头等10个市消除比例没有超过50%。省住建厅接下来将采取三项措施，一是加强督办，加快进度；二是加强技术指导，标本兼治重在治本；三是协同作战，精准施策。目前已会同省财政厅等部门推荐广州、清远成功申报国家城市黑臭水体治理示范市，获得中央财政支持10亿元，接下来将继续支持汕头积极申报国家第三批示范市。

听完赵坤的介绍，钟流举继续将问题指向广州和汕头：广州下一步将如何采取措施进一步提高黑臭水体治理质量，对建制镇黑臭水体是否也准备纳入统一的监管考核范围？汕头市上报的38个黑臭水体截至今年7月底达到“初见成效”的只有8个，准备采取什么措施加大整治力度和加快整治进度？

广州市副市长林道平首先回应，他说，这几年广州市委、市政府高度重视水环境治理工作，当前纳入国家监督平台的147条黑臭水体达标率已达98%。目前广州市已建成污水处理厂54座，正在建的有16座，明年春节前可全部完工，

届时整个广州的污水处理能力将达到770万吨。达到这个程度以后，刚才提到的污水处理缺口及水质反复问题将得到根本解决。他也明确表示，建制镇的黑臭水体会一并纳入监管考核范围进行治理。

“我们工作还是不到位，主要是认识不到位、主体责任压实不到位、源头截污做得不到位、监督执法做得不到位。”汕头市副市长李宇连用4个“不到位”反思汕头的黑臭水体整治工作。他说，汕头已采取强有力的措施，加大力度、加快进度消除黑臭水体。他介绍了目前尚未完成的30宗黑臭水体的进展情况：有1宗已基本完成，有3宗已完成超过95%，1宗完成超过85%，7宗已完成超过60%，16宗完成超过30%，2宗将于9月底动工。

委员问 农村生活污水处理设施成摆设 如何保障建得起运行得好

回应 攻坚任务分解到地市 推动开展试点示范

农凌委员从省政府的报告中得知，全省15.3万个自然村中，仅27.13%建成生活污水处理设施，而且设施治污效能普遍不高，有的设施处理工艺和运行模式选择不恰当，难以正常运行，加上后期运行费用缺乏，不少设施成了摆设。另外，畜禽养殖极易造成地表地下水污染，农村畜禽养殖污染治理严重滞后。她就农村水污染问题向省生态环境厅和

审议篇

较真：寓支持于监督之中

——省人大常委会组成人员审议水污染防治工作侧记

文 本刊记者 李军

“现在对会前报名旁听这项议题的相关省直单位点名。”“省住房城乡建设厅的同志来了吗？”“好的，请坐下。”在审议《省人民政府关于贯彻实施省人大常委会关于大力推进水污染防治决定情况的报告》时，第二组召集人员启用了一次会场点名程序。“有个厅的工作人员没来，请工作人员记录下来。回头要他们向常委会报告解释不来旁听的理由。”翻看省十三届人大常委会第十四次会议分组会议名单，全程请假和部分议程请假的常委会组成人员均已一一列明，并注明了请假的原因。

“常委会会议审议发言时，请大家安静点！”正在作审议发言的王硕平委员突然停下来。“污染防治是国家三大攻坚战之一，也是三大攻坚战中对广东来说任务最艰巨的一个。”会场瞬间安静后，王硕平才继续审议发言。

发生在9月25日上午分组会议上的两个小插曲，让原以为经过专题询问后可以暂时松了一口气的有关人员有些猝不

及防，人大监督按规矩走程序，但从来就不是做样子走过场；常委会审议虽然只是一项“常规操作”，但常委会组成人员很较真，用这种认真、严谨、负责的态度对己、对人和对事。

让认识更有深度

对于如何看待广东省水污染防治的现状和未来的发展状况，不少常委会组成人员认为必须要有客观清醒的认识。

“昨天进行的专题询问效果很好。从实际情况看，距离打好水污染防治攻坚战三年行动计划还剩下一年多一点的时间，广东的任务仍十分繁重。”“实际上，国家考核可能从明年1月份就会开始，时间就剩几个月。”何丽娟、邱静委员提醒有关部门要正视和重视时间紧、任务重的现状。

“水污染防治是个系统工程，涉及到方方面面，而且范围非常大，不是某个部门、某个领导、某个时段抓一抓就

可以了。这些年中央和省委省政府对水污染防治高度重视，人力、物力、财力投入相当大，成绩突出，但防治任务形势仍然严峻，有些地方还出现反弹现象，投入与产出成效不理想。这说明我们在制定水污染防治方案时，在系统性、科学性方面还有很大的提升空间。我留意到报告中第三部分第5点提到存在治污科学性和系统性不足的问题，但是报告后面部分却找不到有任何地方提到解决这一问题的说法和回应。有关部门应加强对水污染防治科学性、系统性的研究，为全省水污染防治工作提供科学指导。”

“报告中对一些问题的提法是否太客气、太婉转了。比如说，报告中提到‘整改进度不快’其实就应该直接表述为‘整改不力’，‘污染管控仍很不足’其实就应该直接表述为‘管控不到位’”陈潮光、陈敏委员在发言中直指报告中“涉嫌”含糊其辞的说法。

“水污染防治确实存在方方面面的原因，但不能过于强调客观原因，应多

省农业农村厅发出专题询问会的最后一问：下一步将如何强化农村污水和畜禽养殖污染防治，并保障这些治理设施建得起、运行得好、可持续？

省生态环境厅厅长鲁修禄坦言，农村生活污水处理是难中之难、重中之重。接下来，一是要进一步压实地方政府治理责任，将农村生活污水治理攻坚任务分解到地市，推动省政府和各地级以上市

政府进一步确定责任。二要推动开展试点示范。今年已安排中央农村环保专项资金1亿元重点支持江门开平、梅州蕉岭、韶关始兴、湛江廉江等市县开展农村生活污水治理工作，推动形成一批可复制、可推广的治理模式。三要强化技术指导服务，研究制定农村生活污水治理技术指引、绩效考核办法等系列规定。四要完善涉农资金整合，指导各市加大

农村污水治理资金的统筹力度，完善多元投入机制，积极引导社会资本参与建设。

省农业农村厅厅长顾幸伟就畜禽规模养殖污染防治问题补充道，我省对清理禁养区散小养殖场态度坚决，到目前为止，已关闭散小养殖场20万家，这样一个数量在全国都是史无前例。我省规模化养殖场粪污处理已达到非常好的效果，在全国排在前列。■



省人大常委会组成人员分组审议水污染防治情况报告（珊玮/摄）

从主观原因上找。以雨污分流为例，有些地方是否一定要搞雨污分流？搞雨污分流地方为什么一定要建设两套设备？导致运营成本很高。为什么不在一开始就在污水处理技术研发上加大投入，只用一套设备完成雨污分流？这说明有些地方政府在制定水污染防治方案时没有认真科学地做好前期调研。”“我留意在昨天的专题询问中，各市的应询回答大部分都在强调客观原因，没有讲主观原因，有关部门和一些地方应该反思是不是自己该承担的责任没承担好，在主观方面没有尽责。2020年是考核年，要防止弄虚作假、形式主义和走过场的情况，扎扎实实做工作，不要以掩盖方式解决问题。”邱显扬、郭杰委员对有些地方和部门的推诿态度表示了不满。

“从报告和专题片反映的问题来看，我省的水污染防治任务很艰巨，很多问题可能会反弹，可见这是一项长期、艰巨的任务。我们不能把目光只盯着2020年的国考上，而要真真正正地把这项工作作为一项长期性、系统性的工作抓好抓实。”阎静萍委员希望有关部门和地方直面水污染防治任务的长期性、艰巨性。

“昨天询问前播放的专题片对许多问题的表述算是比较‘客气’的了。人大监督不是唱赞歌，是要切实指出政府部门工作中存在的问题。我外出考察发现，与先进省份相比，广东在一些方面

的工作有相当大的差距。以浙江为例，2003年开始乡村振兴，一张蓝图干到底，省委、政府一届接着一届干，历经16年，现在浙江已经进入城乡融合发展的阶段，农村的人居环境非常好，也在一个方面推动了他们的水污染防治工作。我们要借鉴浙江的先进经验，把水污染防治工作持之以恒地做好落实。”王砚平委员表示。

让思维更有广度

尽管经过了昨天下午严肃认真的专题询问，但常委会组成人员探究水污染防治成因与防治对策的热切心情丝毫未减，多角度、多层次为做好广东省的水污染防治工作“拾遗补漏”。

完善规划与设施建设是常委会组成人员在发言中“着墨”较多的地方。温捷香委员非常关注农村污水处理问题。他在发言中指出，今年，省人大农村农业委对农村人居环境整治做了专项调研，发现农村污水处理存在几个突出问题：没有针对农村规模大小、主要污染源在各地存在较大差别等情况因地制宜地提供不同类型的处理模式，只采用统一模式，比较刻板。处理设施建设进度慢，建好之后管理上又存在各种问题，难以长期正常运营。雨污分流在实际操作中流于形式，有些地方下水道一盖一封就说分流，明显是做样子。建议省政府加

强农村污水处理工作，以更加细致扎实的态度因地制宜做好污水处理工作。特别要重点解决好农村主要水污染物——禽畜尸体的处理，现在基本是直接丢弃到河道，这样会对水体造成非常严重的污染。应加快各地区动物尸体处理中心的规划布点与建设。

刘金保委员在发言中提到区域发展不平衡对广东水污染防治工作带来的负面影响。“广东省区域间的‘贫富’差距非常大，在粤东西北还存在一些经济非常落后的地区，其发展水平对照国家标准都属于扶贫地区，如果按照经济发达地区的标准开展水污染防治工作，困难很大。因此，在制定标准上，不同的地区应有不同的标准要求。”

陈少波委员认为，管网建设是当前水污染防治的瓶颈。主管部门要加强对管网铺设质量和进度的监督，并且应用各种先进的科技手段（如感应技术）对地下管网运行情况进行经常性的监管，光靠一般性的巡查和肉眼观察，地下管网一旦出现破损、泄露和堵塞等问题很难及时发现，污染后治理起来需要花很大功夫。

李丽娟委员对把现代科技应用到治污工作有这样的看法：以工业污染为例，造成工业污染的原因有两种，一种是现有技术可以让企业做到无污染排放，但是企业为了节约运营成本，有处理设备故意不用或很少使用，比如，只在检查组来的时候开一开。一种是对某些污染物以现有的处理技术还不能达到无污染排放。为此，需要省人大常委会在更高层次统一规划、统一指导，统筹做好污染治理工作。对有设备、有技术却违规排放的企业，一旦查实就一定重罚，对违法者还要严肃追究法律责任。对于技术不达标的，就要由有关部门和科研机构组织力量开展技术攻关。比如，含重金属的污水处理问题。

“除了我们暗访时候发现的几个例子以外，污染处理设备闲置的情况是否具有普遍性？如何在今后更好地发现、解决、杜绝这类问题，有关部门应对此

深入调研，制定相应计划和安排。”尽管已经在24日下午的专题询问中对有关问题作了询问，但刘涛委员依然对部分污水处理设施遭遇“晒太阳”的情况感到忧虑。

陈一珠委员认为，从调研的情况上看，水污染防治重点应放在有毒、重金属、有害物质排放工厂的监管，对于农民散养家禽粪便这类有机物污染情况，应该具体问题具体分析，采用区别对待的方式予以灵活处理。比如，现在环保、农业部门要求农民一律不能在山林地散养禽畜，这个政策不够科学合理，是怕麻烦的“一刀切”做法。在不是水源地保护地区，应允许农民散养禽畜。这就需要有关部门加强日常监管，引导农户科学养殖。

陈一珠委员的观点得到了曾超鹏委员的认同：报告提到，要清理20万个散小猪场，这会进一步缩减农民脱贫致富的途径，对农民群众的生产生活造成影响。我们既要坚定不移推进农村水污染防治，又要根据农民群众生产生活的实际情况制定有效的治理政策和工作措施，避免随意扩大禁养范围的情况出现。

让措施更有力度

进一步做好水污染防治工作，需要有关部门加强落实工作措施的力度。为此，常委会组成人员频频支招。

“加大监督执法力度，对已经建成污水处理厂的，如果他们在实际运行中，工作落实不到位、执行不到位，要对相关监管部门问效、问责，视情况对直接责任人依法追究。加大政府财政投入力度，加快污水处理设施的建设速度。加大舆论宣传力度，对主体责任落实到位、偷排的企业都应及时曝光，同时向社会广泛宣传水污染防治方面的相关法规政策知识，让大家都知道违规排放应承担的法律责任和会受到的严肃处理，形成良好的舆论氛围。”阎静萍委员一口气提到了三个方面“加大力度”的措施。

张蓓委员认为重点在加大监管执法力度上，从源头上进行治理。她指出，从执法检查和暗访情况看，发现很多高污染企业，像皮革、镀锌、陶瓷厂，是被中央和省环保督察组点名“挂上号”的，居然还敢继续偷排，这样的企业就应该坚决关闭，依法严肃处理。如果不能对这些会造成严重污染的源头及时处理，后面出再多的补救措施都是事倍功半。

罗霖委员关注到资金投入力度不足的问题，“我在关于水污染防治工作报告中，通篇都没有找到关于资金投入方面的内容。一开始以为是这方面的资金投入已经很充分，所以没提。但我在另一份关于建设美丽乡村的报告里面，却看到了这样一句话：农村污水处理资金缺口大。可见，对水污染防治的资金投入还不充分。因此，在关于水污染防治工作的报告应补充关于资金投入方面的内容。省政府和有关部门下一步还要进一步加大资金投入力度。”

“加强教育，着眼长远，水污染防治要从娃娃抓起，培养起全民的环保意识。”邱显扬委员认为有必要在宣传方面“加码”。

“有长效机制才能让治污力度持续不减。”林秀玉委员建议建立容错纠错机制，让各级生态环境保护的分管领导

想干事、敢干事。

许光委员提出应做好两方面体制机制建设工作。要对目前的水污染防治体制机制作更深入的调研。现在是治污水方面投入了不少的人力、财力、物力，但成效不明显，尤其是村镇一级管网配套不齐全，为此，应建立由县一级人民政府统筹规划村镇一级排污管网建设的管理机制。还要建立健全基层农村的污水处理及生活垃圾处理的经费保障机制。

“水污染防治工作，管理机制目前是短板。像排污管网损坏严重、污水处理设施‘晒太阳’这类问题，跟我们的管理不到位有很大关系。各级政府和相关管理部门必须在管理上加大力度。尤其对农村，要在乡村振兴战略中给予水环境治理高度重视的地位，结合制定乡村振兴规划，做好农村的水环境综合治理。”邱静委员认为水污染防治管理机制特别是基层农村的管理机制是关键“最后一公里”。

“今天上午的会议议程安排有五、六个审议议题，真没想到的第一个议题就讨论了差不多一个小时，很少见。”

“省人大常委会真的是很重视我们的水污染防治工作。”上午10时许，在离开会场的电梯口，几位列席旁听的省政府相关部门负责人在轻声议论着……■



练江等重点流域的治理离不开各级人大及代表的监督和推动

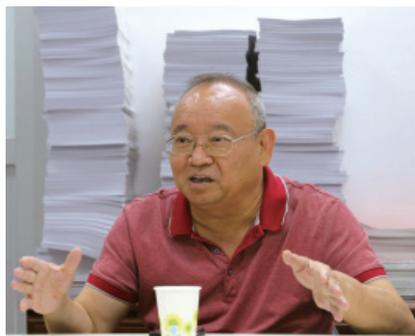
专家视角

爬坡过坎 啃“硬骨头”

文 陈耀光（省人大常委会环保咨询专家、省人大环境资源委原主任委员）

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从全面建成小康社会、实现中华民族永续发展的高度，统筹生态文明顶层设计和制度体系建设，谋划开展了一系列根本性、开创性、长远性工作，引领和推动我国生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化，取得了历史性成就。2018年5月18日，中央召开全国生态环境保护大会，习近平总书记发表重要讲话，深刻回答了新时代生态文明建设和生态环境保护一系列重大理论和实践问题，确立了习近平生态文明思想，为推进生态文明、建设美丽中国提供了强大思想武器。今年3月5日，习近平总书记参加十三届全国人大二次会议内蒙古团审议时，就生态文明建设再次发表重要讲话，强调在“五位一体”总体布局中生态文明建设是其中一位，在新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略中坚持人与自然和谐共生是其中一条基本方略，在三大攻坚战中污染防治是其中一大攻坚战。在我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段过程中，污染防治和环境治理是需要跨越的一道重要关口，我们必须咬紧牙关，爬过这个坡，迈过这道坎。这些重要论述，是习近平生态文明思想的新发展，体现了党中央毫不动摇加强生态文明建设的强大决心。

水污染防治，关系经济民生。在污染防治攻坚战中，碧水保卫战是必须啃下的一块“硬骨头”。为推动打好污染防治攻坚战，去年9月30日，省十三届人大常委会第五次会议审议通过了《关



陈耀光

于大力推进水污染防治的决定》并颁布实施，这是生态文明建设进入新时代，省人大常委会首次对我省行政区域内重大事项依法行使决定权作出决定。针对我省水污染防治工作重点、难点问题，该决定明确了重点区域、重点要素、重点治理措施，对全面压实责任、强化责任担当、加强立法和监督、严格执法、全民参与等作出规定，对进一步推进全省水污染防治工作，推动按期完成治水目标任务，坚决打好污染防治攻坚战将起到重要作用。

目前，我省污染防治攻坚战进入关键时期。应该说，近年来，广东治水的力度比以往大了很多，取得了明显的成效。然而，对标国家2020年考核目标，我省水环境质量在得到改善的同时仍然存在不小差距，水污染防治攻坚战形势严峻、任务艰巨。今年1至5月，全省71个地表水国考断面水质优良率为73.2%（52个），劣Ⅴ类水体比例为8.5%（6个），与国家2020年考核目标相比，分

别相差11.3和8.5个百分点。在这个关键时期，更应有力推动《关于大力推进水污染防治的决定》进一步落地见效，确保打好打赢污染防治攻坚战，为决胜全面建成小康社会提供更加坚实的环境支撑。

提高对污水治理工作的认识

从有关部门反映的情况和我们掌握的情况看，我省目前水污染防治工作的突出问题主要有：污水处理设施建设滞后，缺口仍然较大，部分地区建设进度慢；已建成的污水处理设施治污效能未能较好发挥，不配套的问题突出，甚至一些地区的设施“晒太阳”、成摆设；部分地区黑臭水体整治治标不治本，整治仍有死角，工作不实不彻底；农村水污染治理已成为突出短板，特别是农村生活污水设施建设和畜禽养殖污染治理严重滞后；部分地方责任压得不严不落实，包括领导重视不到位、监管执法不到位、河长制落实不到位等。

为破解我省水污染防治工作的突出问题和突出短板，我认为接下来要致力抓好以下几项工作：

一是抓治水的科学性。治水是系统工程。目前许多地方治理水污染缺乏长远、系统规划。治水最大特征之一，就是要着眼水系和治理的整体性。无论是干流还是支流，无论是污水管网，还是污水处理厂，只要不配套，有一个环节没跟上，那么整体治理效果无法实现和无法稳定。比如，现在一些地方进入污

水处理厂的污水浓度很低，COD（化学需氧量）有的只有60。污水浓度不够的原因是多方面的，如雨污不分流，降低了污水浓度，不仅浪费了处理能力，而且成本也高了。又如截污管网规划不科学，建设滞后，出现许多“僵尸网”和“断头网”，污水没能有效收集到污水处理厂。一些地方重视了干流的治理，但支流无治理，导致总体治理效果长期不能达标。凡此种种，都反映了治水的规划性和科学性会严重影响污水治理效果，必须高度重视，切实加强。

二是抓治水的综合性。污水治理站位要高，对整个区域的淡水供应、污水处理要与它支撑的产业布局（包括农业）、人口、社会各方面相适应，要综合考虑、整体统筹，即：在发展经济的同时，要科学考虑环境的承载能力，经济社会的发展与生态文明建设相匹配，这是对这个地方长久发展的负责态度。

三是抓治水的操作性。一个地方的领导重视污水的治理要落实到行动上，就要高度重视调查研究，摸清搞准本地水污染的真实情况，重视治理的组织工作，要因地制宜，明确部门责任，整合资源，形成合力，狠抓落实。对产生污水的责任单位，按照“谁污染，谁负责”原则，落实治污责任。

四是抓治水的长期性。治水工作非常艰巨，要即时行动，久久为功，既要结合各地实际计划好，又要长久努力。治水是很耗时间的，我们拖不起、等不起，既要争分夺秒，又要有长期作战的精神准备，因为越到后面会越困难，氨氮、总磷、COD（化学需氧量）等指标不容易稳定。同时，我们这几年许多地方都涌现出很多有推广价值的先进经验，应该积极加以推广，这样可少走很多弯路。

五是抓治水的群众性。当前，一些地方发动企业、群众共同治水的力度还不够。其实，治水不仅仅是政府一家的事情，应该人人都有责任、人人都要参与。再大白话一点，就是：人人都是污染“制造者”，同时也应是治理污水的“建设者”，任何人都不能做一个“旁观者”。例如，在河长制方面，当前就还有很多、很大文章可做，要压实责任，充分发动群众，尤其在信息化发达的当今，有很多手段可参与，包括做好自己本分，尽量少产生污染和监督排污现象，等等。我们要发动企业一起来治水治污。治水治污好了，对企业长远发展也有好处。

做好污水治理工作的建议

创造良好的水环境，是大家共同的

责任。解决我省水污染问题，需要经过一个长期而艰苦的治理过程，不可能一蹴而就。只有改变发展模式，走可持续发展的道路，才能从根本上治理水污染。为此，我提出如下两条建议：

各地主要负责人要进一步加强污水治理整体情况把握与分析，切实加强治污组织架构和适用技术采用的研究。当前，一些地方的主要领导对本地污水构成情况、污水治理难点、新技术采用情况等没有进一步深入探究，只是在面上一般泛泛号召，致使工作陷于被动。因此要深入调研，进一步发现深层次的问题，要善于借助专家智慧，抉择解决本地水污染最佳方案。

要抓住治水中的重点、难点全力推进。具体来说，要在制度的设立与执行、整合各部门的力量、形成综合治污机制等方面，进一步明确责任、要求。其中，加强污水治理的整体分析和治水方案的确定是难点，主要河流保护的立法是重点。当前，一方面，一些地市有关防治水污染的立法工作滞后，另一方面，有些市立法了，执行力度又不够大。为此，呼吁进一步加强水污染防治法修订、执行和检查，各市人大常委会进一步把有关防治水污染的立法工作做好。■



河源万绿湖（资料图片）

系统规划 标本兼治

文 陈铣成（省人大常委会环保咨询专家、省政府参事、省生态环境厅原总工）

近年来，我省持续加大水污染防治力度并取得积极成效，维持水环境总体良好，饮用水源安全得到保障。然而，我省水污染防治仍面临“治差水难，保好水更难”挑战。为引领绿色发展走在前列，支撑我省经济社会高质量发展，必须以更严更实举措加快补齐水污染防治短板，注重协同系统综合防治，着力保障饮用水安全，持续改善水环境质量。

存在问题

省委、省政府高度重视水污染防治，各级政府及相关部门认真贯彻国家和省的重大部署，持续加大水污染防治力度，在健全完善法规体系、加强统筹规划、实施重大工程推进等方面均取得较明显成效，全省主要江河水质环境质量总体良好，饮用水源安全有效保障。但与我省高质量发展走在全国前列的要求仍有差距，主要存在如下问题：

“治差水难”。一是对标有差距，依期达标、消除黑臭和劣V水体压力大。2018年全省地表水国考断面水质达标率与年度目标（81.7%）相差2.8%，劣V类断面比例与年度目标（7%）相差5.7%；黑臭水体整治目标任务未能全面完成。二是重污染区域水生态环境全面改善，任重道远。淡水河、石马河、广佛跨界河、茅洲河、练江、深圳河、小东江等重点污染整治区域，其水污染共同特点，“微容量”与“重负荷”矛盾突出，污



陈铣成

染重、水生态系统失衡，且成因复杂，决定了水环境整治工作的紧迫、艰巨和长期性，实现治理目标任重道远。

“保好水更难”。“保好水”压力与日俱增，饮用水源安全风险增大。一是优质水源占比不高。2017年我省城市和县级以上饮用水源优质水源（Ⅰ、Ⅱ类）占比不足80%。二是水源保护区空间管控与经济活动矛盾加剧。饮用水源保护区“历史遗留”问题多，环境监管风险大。三是跨省河流污染形势依然严峻。上游省（区）经济活动对我省水源水质安全构成现实影响或者潜在威胁。四是经济快速发展使水源安全保障压力持续增加。随着工业化、城镇化进程加快以及产业向粤东西北转移，许多重要水源集雨区水环境正面临深刻变化，生态严重恶化。当前，一方面我省重要水源区面临经济发展与水源保护双重压力，部分水源区补给水源水质严重退化；另

一方面存在“污染”伴随“产业”转移风险，部分产业园区排水接纳水体水质持续劣化。

对策建议

树立新发展理念，实施可持续科学系统治水策略，围绕水资源、水安全、水环境、水生态、水经济、水文化实施系统协同共治，优先保护饮用水源，维持大江大河良好水质，持续改善重污染区域水环境质量。

着力保障饮用水源安全。首先，严格依法科学实施饮用水源保护区特殊保护。主要包括：一是科学规范优化调整饮用水源保护区。适时对我省饮用水源保护区进行系统、全局优化调整，以适应日益严格的饮用水源保护区管理要求。以确保饮用水源水质安全为目的，充分发挥饮用水源保护区“法律软隔离”和“物理硬隔离”的特殊保护功能。二是健全完善利于实施流域/区域系统保护饮用水源的法规体系。饮用水源安全保障，需要实施保护区的特殊保护和保护区外区域/流域的系统保护。为此，对涉及水源区管理与流域管理等关系应通过法规加以调整。适时修订《广东省饮用水源水质保护条例》：明确发展经济和保护水源的关系，正确处理水源周边开发建设与生态保护的关系，扶持水源区所在乡（镇）发展绿色产业、特色经济；重点保护对全省饮用水安全有重大

影响的饮用水源，对全省重要的江河和水库，从更广泛的区域对可能造成严重危害饮用水源安全的行为进行管理。

其次，更加注重饮用水源区域/流域系统保护。主要包括：一是严格实施跨行政区水质达标管理，防止过境水质劣化。深化跨省（区）河流省际间协调合作，建立健全流域保护协调机制，建立科学跨省（区）界断面水质目标及水质达标交接管理机制；全面评估九洲江、汀江-韩江、东江《上下游横向生态补偿协议》实施情况，深入推动跨省界区域水污染综合防治；着力推动打造绿色西江，防控污染风险，确保西江干流水质优良。二是全面实施水源污染系统综合防治。第一，严格控制重要水源区土地利用方式变更。将重要饮用水源水库集雨区作为极其重要的生态功能区，严格控制与水源保护无关的土地利用方式变更，从源头上保护饮用水源。健全政绩考核、生态补偿机制。实现禁止开发区、重点生态功能区等重要区域生态补偿全覆盖。根据不同区域主体功能定位，实行差异化绩效评价考核。第二，防止污染随产业向水源区转移。推动粤东西北地区加快绿色振兴发展，进一步强化产业转移园区环境监督管理，严格环境准入，促进产业转移园区提质增效。严格污染控制设施规划建设运营监督管理，提升治污减排效益。第三，加快推进水源区生态环境综合整治。以改善水源区生产生活生态条件为目标，以整治污水、畜禽污染为突破口，全面推进人居环境综合整治；因地制宜推进“水源区”生活污水治理设施建设、运营，确保设施建得成、用得起、有效用。

第三，科学合理高效配置水资源。优化调整水环境功能区划，科学构筑供水、排水安全格局，禁止在高功能水体（Ⅰ、Ⅱ类）新建扩建排污口；统筹协调好生活、生产和生态用水，统筹协调流域内、外用水；完善实施主要江河地区取水定额配置制度；进一步强化节约用水，增强提升城乡供水设施能力水平，提高自来水供给普及率，保障饮用

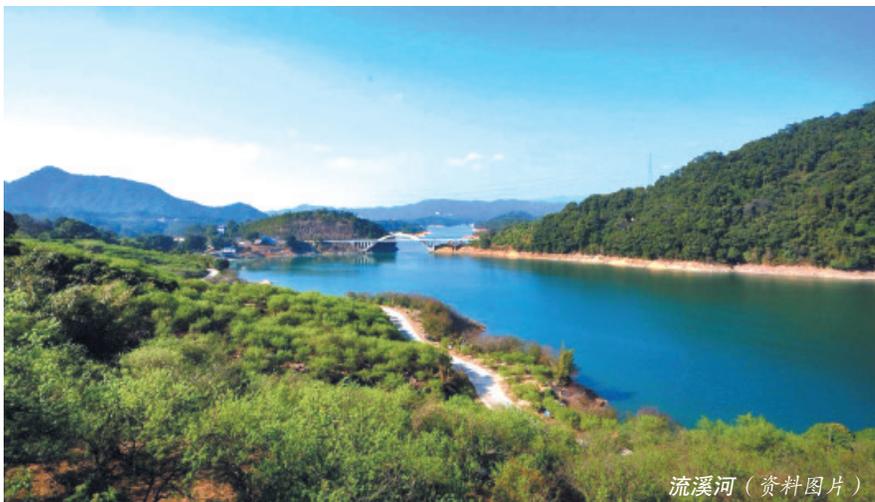
水安全。

注重协同系统综合防治。首先，科学施策。着力在“保优良、保达标、保安全”和“提发展质量、提标准、提能力”更有作为。实施流域/区域联防联控，确保大江大河及重要水源水库等优良水体环境质量不变差；以目标、问题为导向，共同推动各责任主体治水责任落实到位，全力打好水污染防治攻坚战，确保国家目标任务完成；严控环境风险，提升水环境安全保障水平；持续推动经济提质增效绿色发展和产业结构战略性调整，提高资源能源效率，推动发展与保护良性循环；率先构建先进水平的环境标准体系和准入体系，通过提高环境标准倒逼发展质量提升；创新环境治理理念和治理方式，推进政府企业公众共治，率先推进环境治理体系和治理能力现代化。

其次，更严更实系统推进水环境综合整治。系统规划、步步为赢，急中有序、标本兼治。统筹推进控源、截污治污、河道治理、调水补水、生态修复各类工程。一是依法强力控源。把节约用水放在突出位置，提升用水效率；严厉打击非法违法排污；强化污染源监管，提升达标排放水平；提高标准，严格环境准入，控制新增污染负荷。二是科学高效截污治污。由于在快速工业化和城镇化进程中，下水管网建设严重滞后、欠帐多，重构完善清污（雨污）分流系

统往往成为困扰高效治水的难题。应强化工程实施前期基础研究，从具体实际出发，以有效改善水环境质量为出发点，根据总体目标、阶段目标，综合评估项目的环境效益、经济效益、社会效益，选择实施相应的总体系统及分阶段措施；开展污水处理设施减排效果评估分析研究，加快推进污水处理设施提标升级改造。三是强化责任落实，推进系统治水。建立健全流域区域统筹协调机制，科学制定系统综合整治方案，强化“工作项目化、项目目标化、目标责任化”机制，明确时间表、完善责任链，落实“河长制”，确保责任落实、任务落地。

第三，加快推进农村生态环境综合整治。一是重视农村生态环境综合整治。把加快推进农村生态环境综合整治作为全面建成小康社会的重大任务，以改善农村生产生活生态条件为目标，以整治农村垃圾、污水、畜禽污染、乱搭乱建为突破口，“由点、到面、及片”整县、整市全域推进人居环境综合整治；创新机制体制，增强提升动力和能力，统筹有序高效推进美丽乡村建设。二是注重污水处理设施技术、经济指标综合分析，因地制宜推进农村生活污水治理设施建设、运营，确保设施发挥治污减排改善环境质量效能；加强畜禽养殖污染防治工作，提升养殖废弃物资源化水平，完善污染治理设施，有序推进禁养区畜禽养殖清退工作。■



流溪河（资料图片）

强化管理 提升效能

文 陈伟雄（省人大常委会环保咨询专家、省水环境与生态工程技术研究中心主任兼总工）

我省水体开始污染主要在改革开放以后，社会经济发展迅速，城市人口剧增，取消粪肥，家庭改用现代抽水马桶，但没有配套建设污水收集系统，采用合流制排水系统，污水处理厂建设严重滞后，水体不断恶化。

城市水体变黑变臭的主要原因就是有生活污水未经收集处理排入水体和工业废水偷排，垃圾入河以及合流管道沉积物排入水体形成污染底泥持续污染水体。其中最难解决的污染是生活污水的全面收集处理和合流管道（或雨水管渠）沉积物排入水底形成的污染底泥。目前大力推进的截留方式和雨污分流收集生活污水的做法较完全控制污染物进入水体是有困难的，这一点可以从我省个别城市实施完全分流制污水收集处理所体现的污染物减排和水体水质提升的效果并不理想得到验证。从伦敦治水情况看，排水系统也经历了合流制—分流制—合流制—一大合流（2007年启动）的过程，同时配套大量强制性的法律法规，目前泰晤士河水质才得到较好改善，生态才得以恢复（历经近半个世纪）。究其原因还是地下管道复杂，形成完全分流制污水收集系统困难，多样地面污染源和管道沉积物产生的初雨溢流污染物缺乏有效技术和措施进行收集和处置等，以及配套法律法规需不断完善。

综上所述，再针对我省（尤其是珠三角）河道密布，河流水动力不足，实现消除劣V类水体和城市黑臭水体，实现长效保持任务的难度比较大。



陈伟雄

全省各级政府在消除劣V水体和城市黑臭水体的治理方面的力度是空前的，付出了艰苦卓绝的努力，取得了积极成效和经验。广州市成功入选“国家城市黑臭水体治理第一批示范市”，全面推进“四洗”“五清”行动，车陂涌、乌涌、土华涌、景泰涌等河涌已成为城市的靓丽风景。深圳市落实城市黑臭水体“一河一长”，以“河长制”促进“河长治”，茅洲河中游段治理案例作为成功经验在全国推广。东莞市华阳湖整治工作多次受到生态环境部表扬，清远市成功入选“国家城市黑臭水体治理第二批示范市”，全省黑臭水体的数量共有501个，实现初见成效的数量超过70%，今年底将超过90%黑臭水体达到初见成效。

存在问题

城市污水主干管和主要截污干管普

遍已完成，黑臭水体治理主要开展河道污染底泥清理，沿河截污，区内支管开展雨污分流改造。黑臭水体治理基本采用EPC+O模式开展截污、清污染底泥（或原位修复）和景观绿化等。存在的问题主要有：

缺乏系统性评估、针对性解决问题的思维，普遍出现以投资定任务，存在“头痛医头脚痛医脚”的全面开展雨污分流建设，导致投入比较大，但实际上普遍存在污水处理厂的减排效果不明显，投资效能低下。

截污管初雨溢流污染无法控制，河道污染底泥不断增加，水质难以长效保持。污水管道截留倍数越来越大（从原来2倍提升到3-5倍），投资成倍上升，但收集的污染浓度很高的初雨水缺乏配套处理设施，集中在污水厂附近排放水体，水体污染严重，成倍增加的管道投资得不到应用效能。

城市存量堆放垃圾、流动堆放垃圾以及保洁不到位的地面污染物，在雨季形成污染物排入雨水管（或合流管），进入河道，影响水体水质。

污染源摸查不到位，设计不深入，缺乏技术支持和监督管理，导致投入大，污染收集效果不明显。

对策建议

改进管网提质增效建设模式，提高减排效果。开展现有管网的污水收集效果评估，提出针对性的污水管网提效的

控源截流 城乡分治

文 邱静 (省人大常委会委员、省人大环境资源委委员、省水科院水研所所长)

当前,我省污染防治攻坚战总体上取得了明显的成效,但至2019年上半年,全省71个国考断面中仍有5个未消除劣V类,水质优良比例为73.2%(52个),且前山河石角咀水闸、东莞运河樟村、漠阳江江城等国考断面水质同比出现不升反降的现象,距离国务院要求广东至2020年国考断面基本消除劣V类、水质优良率达到84.5%以上的目标差距较大,抓好国考断面特别是5个劣V类国考断面达标工作,是我省近期水污染防治攻坚战的重点与难点。

当前,我省对水污染防治面临的主要问题如下:

一是治污工程与污染负荷不匹配。部分重污染地区的污水处理设施及配套管网建设滞后,城乡结合部建制镇的黑臭水体整治尚未得到高度重视,整体上缺乏系统性的科学研判,尚未形成实现精准治污的格局。

措施,包括现有管道及构筑物的改造、需要雨污分离的区域,避免盲目雨污分流建设。改进污水支管和雨污分流的建设模式,先深入调查污染源排口,按照“轻重缓急、有条不紊、做完一片、达标一片”的原则,以区域为单位采用设计+施工+减排绩效考核分包工程,逐步提高区域的污水有效收集。

突破初期雨水治理关键技术,保障黑臭水体治理效果长效保持。治理技术短板有待进一步解决,研究突破污水管道



邱静

二是对感潮河道的污染物输移规律掌握不足,尤其我省几个达标难度大的国考断面均位于感潮河流,复杂的径潮水动力条件,对污染物输移扩散产生重要的影响,目前,尚未有系统性的研究揭示复杂径潮水动力对水质变化的影响机制。

三是农村农业污染仍未得到有效控制,部分农村的水污染问题除了生活污

收集初期雨水处理技术和合流排水口初期雨水污染控制等关键技术,解决具有广东特色的较多初期雨水携带大量污染物直接进入水体,造成水质恶化,使得截污效能事倍功半的问题,根据我院开展的初期雨水处理技术、排口溢流污染控制技术和污染模型等针对初期雨水研究成果,是能有效低成本解决高污染初期雨水影响黑臭水体治理效果长效保持的问题。

提升城市环境保洁水平,减低面源

水的处理设施建设不到位,设计不尽合理,投入运行管理机制还需完善以外,还存在禽畜养殖、农业面源污水治理和监管不到位,使原本清澈见底的小河小溪逐渐成为污水横流、水葫芦疯长的排污通道,这些河流原本是美丽乡村的灵魂,现在逐渐成为美丽乡村的“疤痕”。

四是地市之间、部门之间的联动机制仍需完善,我省未达标的国考断面多数涉及跨界问题,地市之间、部门之间的利益诉求削弱了水污染防治协调联动机制的效果,也影响了治水的整体成效。

为此,建议各级政府高度重视水污染防治的科学性和系统性,并从以下几个方面开展相关工作:

强化控源截污,减少污染物入河量。控源截污是水污染防治的关键,污染物一旦入河,其治理的难度和成本将成数倍增加,而且不完善的控源截污体

污染。加强城市清扫保洁水平,清理存量垃圾死角,实行垃圾不落地,解决垃圾车跑冒滴漏问题,保持地面整洁,地面污染清洁废水收集处理等。

建立考核、评估和微改造的长效管理机制。建立污水项目建设运行考核制度和定期评估制度,有针对性局部开展补缺和改造工程,逐步完善污水收集系统,强化管理,重视效能,实现治水成果不断提升。■

系也将削弱生态修复和清淤疏浚的工程效果。控源截污一是从源头全面排查生活、工业、农业污染源,加大对尚未截污的居民区的排查力度,掌握基础信息,制定切实可行、精准施策的方案。二是压实企业主体责任,加强环境执法和排水许可管理,进一步依法关停“小散乱污”企业,严厉打击偷排漏排行为,切实从源头控制污染源排放。三是加强入河排污口的规范管理,摸清入河排污口的数量、排污类型、排污量等信息,加快实施入河排污口整治,加强对拍门阀的排查及维护,强化合流制溢流污染控制。四是坚持污水管网建管并重,加强对已建成收集管网的检测排查与维护管养,查清管网的雨污混接情况及存在的结构性缺陷并进行整改修复,提高污水纳管率和污水处理厂的处理效率。五是加快径污比较小的河道(天然来水较少、河涌的污水占比大)沿岸污水处理厂的提标改造,逐步实现清污分流、正本清源。

加大污染物输移规律研究,攻克感潮河道国考断面达标难题。我省珠三角地区河流及内河涌容易受到外江潮位影响,大部分河涌有挡潮闸且存在往复流现象,水动力不足、河涌水体交换能力弱,水体的自净能力较差。根据水文水质大同步测验和数值仿真模拟研究表明,广佛跨界鹤岗国考断面由于受到潮汐影响,河道的往复流使鹤岗断面除了上游来水污染物的影响以外,其下游10 km范围内的重污染支流,对鹤岗断面水质也有明显影响。因此,需要加大对感潮河道污染物输移规律研究的力度,提出科学可行的助力国考断面水质改善的措施。一是开展我省典型感潮河道水动力规律研究,摸清潮汐河道复杂的水动力特征,分析水动力变化与污染物输移、扩散及浓度变化之间的关系,界定感潮河道污染物对国考断面水质影响的范围,统筹开展上下游、左右岸综合治污。二是开展河流纳污能力计算和生态需水量评估,明确河流自净所需的生态水量和入河污

染负荷削减量,为精准实施截污、治污提供抓手。三是开展闸群调度优化方案研究,利用闸群调度增强河流水动力,如前山河流域闸群调度研究表明,中珠联围七闸联合科学调度运行可明显增强围内的水动力。四是通过科学的水系连通,优化感潮河道内河涌水体循环路径,增强河道水动力条件和水环境容量。

重视农村水污染治理,形成适合广东农村水污染防治的新模式。在大规模的城镇污水管网、污水处理厂的建设及城市建成区黑臭水体的治理推进的同时,广东农村、农业污染的问题需要引起高度重视。农村生活污水、畜禽养殖业、渔业养殖污水及农业的面源污染等问题,尤其是建制镇和农村地区的黑臭水体治理易成为水污染防治的薄弱环节,污染特征逐渐向复合型、多元化转变,水污染防治难度增大,而实践证明,照搬城市单一化的水污染治理模式并不适用于我省农村地区,往往出现“晒太阳”工程。因此,需要针对我省农村地域、水系特征及污染特征,构建因地制宜的农村水污染防治新模式。一是将城乡结合部和农村的黑臭水体治理提上日程,总结和推广黑臭水体成功治理的经验,推动黑臭水体治理向纵深发展,进一步消除黑臭水体治理死角。二是因地制宜选择污水处理工艺,确保污水处理设施发挥真正效益。根据农村人口分布、土地利用条件和社会经济等特点,因地制宜地选择污水处理工艺。在城乡结合部和乡镇聚集区,可以采取建设污水处理厂;在离乡镇较远的自然村落,考虑管网建设及维护成本,可以考虑采用分散型处理的一体化净化槽与人工湿地的组合工艺。三是科学规划养殖模式,压实地方政府农村污水治理和监管责任。提倡和引导生态养殖模式,评估划定养殖区域内的水环境容量,配套相应的废弃物的处理设施,由政府与养殖户共同出资建设管理,在日常管理维护中向养殖户收取部分的维护费用,由政府聘请的专业队伍进行规范管理。四是强化农业

农村生态环境监管执法,建立健全农业农村管理信息系统,建立农业农村水环境监测体系和监管执法工作机制,充分利用先进监控手段,结合乡村治安网格化管理平台,鼓励公众监督,及时发现农业农村水环境问题。

完善协调联防机制,提高治水整体成效。水污染防治工作是一项长期性、系统性工作,需要统筹考虑上下游,左右岸关系,更需要加强组织保障和协调联防,开展有效的社会监督和宣传引导工作。一是加强意识治污和法治治污。全民上下树牢绿水青山就是金山银山的思想,在意识形态树立爱河护水理念,通过宣传教育强化老百姓的环保意识,让生态文明理念融入工作生活的方方面面;加强水污染防治、环境教育等的相关法规的立法,利用法治手段规范人们的行为,自觉遵守环保相关法规,积极参与水污染防治,抵制一切乱排偷排行为。二是充分发挥断面达标的省级调度小组、省污染防治攻坚战指挥办公室和各级河长作用,协调解决水污染防治过程中的地市和部门之间的问题。三是加强跨地市协调协作,建立跨地市联防联控机制,建立健全区域和流域的合作平台,健全流域涉水监察协作、部门联合执法、边界联动执法和环境应急联动机制。四是加强部门之间的协作,充分共享整合现有环保、水利、住建、国土、农业、自然资源、交通等相关行业信息资源,完善定期协调会商、信息互通共享和突发水环境事件协同处置制度。五是加强社会监督,充分发挥省人大、省政协、新闻媒体和社会群众的监督作用,建立督导问题基本台账,定期公布水质信息,宣传正面典型、曝光突出问题,确保项目工程如期推进。

总之,水污染防治是一项长期及艰巨的工作,我们要以习近平生态文明思想为指导,牢固树立新发展理念,拿出绣花的功夫认真对待水污染防治工作,为建设水清岸绿、鱼翔浅底的美丽广东和高质量发展的广东作出应有贡献。■

早在2004年9月，一条标题为“一条网线直通广东省财政厅，鼠标点开‘铜墙铁壁’钱柜更加透明”的新闻在广东省各大媒体出现，报道了广东省人大常委会实现与省财政联网的消息，引起社会各界的广泛关注。报道称：“经过一年多酝酿，广东在全国首开先河，于本周实现了省人大财经委与省财政厅联网。从此，财政的每一笔开支，都将进入人大监督的视野。人大对政府花钱实现了实时监督，具有划时代意义。”预算联网监督在广东落地开花，成为广东人大监督工作一路破冰前行的缩影。

轻点鼠标 推动“阳光财政”一路前行

随着时代的变迁、社会的进步，随着人大工作与时俱进、探索前行，广东人大预算联网监督系统也不断发展完善。如今，走进广东省人大常委会机关敞亮的预算联网监督室，没有一摞摞资料堆积的场景，轻点鼠标，液晶屏幕立即动态显示政府全口径预算支出情况，系统不仅能查询“某部门何时购买了一张折叠床”等明细信息，还可以分项目查询到省级财政专项资金“何时拨、拨给谁、怎么用”等情况，实现从财政总预算、部门预算执行、项目明细支出“套娃”式数据追踪。

在广东省各级人大，一间联网监督查询室、一个预算联网监督系统，已成为人大预算监督工作的“标配”。目前，省人大预算联网监督系统横向实现了省人大与省财政、社保、国资、审计、税务等部门的联网，全省21个地级以上市、121个县市区全部实现了人大与本级财政联网，联网率达100%；纵向实现省人大与全省21个地级以上市人大专线联网；系统具备查询统计、分析预警、审查监督和代表服务等基本功能。通过联网系统，实现了人大在线查询监督财政预算资金的每一笔支出，为预算执行监督增加了“第三只眼”。系统的自动预警功

能，使海量的财政预算数据不再让人眼花缭乱，日常监督不再繁琐——预算执行进度慢、资金超时限拨付、财政收入质量差、结转结余过大、无预算或超预算拨款、违规提供担保或举借债务等问题，一有苗头就会被系统及时“揪出”。系统开通运行以来，这把监督“利器”发挥的作用越来越大。

第三只眼：

推动政府建立现代财政制度

“钱变得越来越烫手。现在，很多政府部门都不敢再随意‘抢钱’了。因为拿了这个钱，一举一动就都要接受监督。所以，现在政府财政资金的使用效率大大增强了！”谈及联网监督系统运行后的效果，有人形象地这样描述。“年底突击花钱”现象越来越少了。一直以来，预算工委结合跟踪监督审计查出的突出问题整改工作，在预算联网监督系统上重点关注、跟踪100多家预算单位的预算执行情况。座谈、追问、督促之下，问题部门的资金支出进度大幅提速。可以说，预算联网监督已成为推动政府建立现代财政制度的重要手段。开展联网监督，从人大角度讲，能够实时详细

查阅和分析财政预算执行情况，发现存在的问题并提出建议；从政府及其财政部门讲，与人大联网后，则有利于及时堵塞漏洞，规范管理，倒逼提高预算水平，提高依法执政能力，推动政府及其财政部门依法行政、依法理财；从各预算部门单位讲，各部门单位的预算执行情况置于人大监督之下，相当于在财政和审计监督之外，增加了“第三只眼”，延伸了监督链条，增强了部门单位预算执行的约束力和自律性，有利于提高资金使用的合规性和绩效性。从这一点来讲，人大预算联网监督，实际上是帮了财政的大忙。

15年来，广东省人大常委会预算工作委员会以预算联网监督为抓手，紧紧围绕中央和省重大决策部署，聚焦法定要求抓好落实，结合省人大常委会监督工作重点，坚持系统边建设边完善边使用，将线上发现问题与线下推动解决问题相结合，努力为省人大常委会开展预决算审查和监督预算执行服务，为开展执法检查 and 听取专项工作报告服务。预算工作委员会运用预算联网监督系统，完成线上分析简报合共43期，对预算执行中存在的省级重大专项资金和重要转移支付下达拨付、部门预算执行、重点

支出进度、国有企业资本金注入、社保资金支撑能力、财政收入质量和市县预决算落实法定要求等方面存在的问题进行了预警和提醒。线下则采取向有关部门和地方发出函询、组织专题调研、情况通报、重点约谈督办等方式推动整改。这些工作得到了省政府及有关部门及时反馈和积极回应，推动政府及有关部门建章立制、堵塞漏洞、规范管理、改进工作，有效提高了审查监督实效。

领头羊：

为全国探路并积累经验

作为预算联网监督“领头羊”，广东人大向深度、广度发力，推动预算联网监督不断向纵深发展。

2003年，中共中央政治局委员、广东省委书记张德江点题：“财政部门要与人大财经委员会联网，每一笔财政支出都要让人大知道”。此后，广东省人大致力推进预算支出联网监督工作。2004年8月，广东省人大财经委与省财政厅国库集中支付系统初步实现了联网，开始了对财政预算资金支付情况的实时查询监督。十年磨一剑，广东省人大预算联网监督系统在发展中迎来了新的机遇。2013年5月31日，十二届全国人大常委会委员长张德江履新后到广东调研，专程视察了广东省人大预算联网监督系统运行情况。此次视察，张德江委员长充分肯定预算联网监督系统对促使政府管好用好老百姓“钱袋子”的作用，认为其产生了“还财政清白、还老百姓明白”的效果，指示要进一步完善和推进财政预算支出联网监督工作。此后，全国人大常委会有关机构对广东省人大预算联网监督开展了密集调研。2013年7月，由全国人大常委会预算工委副主任姚胜率领的调研组，到广东省调研预算执行和联网监督情况。2015年5月至6月，根据张德江同志的指示，全国人大常委会先后派出3个调研组到广东省实地调研，形成《广东省人大预算支出联网监督工作调研报告》，充分肯定广东的做法，

也指出需要研究完善的问题。张德江对调研报告作出重要批示：“广东省人大的经验很宝贵，要进一步完善和丰富，适时向全国介绍推广。”一度存在争议、低调运行的预算在线监督的前景渐渐明朗。

2016年12月，全国人大常委会办公厅新闻局组织新华社、人民日报、中央人民广播电台、中央电视台等10家中央新闻媒体记者，赴广东集中采访报道人大预算联网监督工作。中央电视台《新闻联播》《焦点访谈》及其他参加采访的媒体作了集中报道，引起了社会的广泛关注。中央电视台两大“舆论重器”如此关注地方人大监督事例，在人大史上极为罕见，被视为推广预算联网监督的一个“风向标”。

按照全国人大常委会的部署要求，全国人大财经委、常委会预算工委、财政部研究总结广东经验，提出了《关于推进地方人大预算联网监督工作的指导意见》。指导意见明确了开展预算联网监督工作的基本原则、主要内容和联网方式，明确了推进工作的时间表和路线图。2017年6月30日，指导意见由全国人大常委会办公厅印发实施，为地方人大有序开展预算联网监督工作提供了基本遵循和重要指导。

指导意见明确提出今后三年的阶段性目标，又称预算联网监督“三年行动计划”：2017年，全国省级人大常委会预算工委等工作机构与财政部门间实现预算决算等基本信息传输查询；2018年，以省为单位，推动所属地市级人大预算联网监督系统建设，进一步推动完善系统的查询、预警、分析、服务等基本功能，逐步实现与政府收入征管、社保、国资和审计等部门的联网，开展上下级人大之间纵向信息传输应用工作；2019年，基本实现地市级人大预算联网监督系统建设和使用全覆盖，引导和鼓励有条件的县级人大开展预算联网监督工作。

2017年7月4日至5日，全国人大财经委、常委会预算工委、财政部联合在广州召开推进地方人大预算联网监督工

作座谈会，部署落实指导意见。十二届全国人大常委会副委员长张平在会上表示：“在全国推进预算联网监督工作的条件已经具备、时机已经成熟。”与会人员评价这次会议，“既是座谈会，也是现场会，又是工作部署会，具有里程碑意义”。2018年3月，国务院办公厅印发了《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》，要求加快推进预算联网监督工作。

案例一：

推动重大支出政策审查监督

2013年，预算工委通过预算联网监督系统重点关注广东省城乡低保、五保供养、医疗救助、城乡居民基础养老金、孤儿基本生活保障、残疾人保障6类补助资金的支出情况，并将有关数据与全国不同地区各类特殊困难群体对象人数、平均保障标准以及主要保障资金来源等进行对比分析，发现广东省医疗救助、基础养老金、残疾人保障等补助支出标准都远落后于全国平均水平，相关保障政策也相当滞后且不到位，这是广东省基本公共服务均等化存在的短板。为此，广东省人大常委会持续多年进行跟踪监督，推动政府不断完善和落实底线民生保障政策。

——专题调研，摸清保障家底。省人大常委会将特殊困难群体生活保障情况列入年度监督工作计划。常委会主任、各位副主任带队，140名各级人大代表和19名专家学者参加，深入17个地级以上市及所辖24个县区，对我省底线民生保障情况和基本公共服务均等化情况进行调研。

——专项提前介入预算编制监督，促进资金安排。2013年9月至11月，省人大常委会先后组织三批省人大代表到省财政厅视察，以底线民生保障为切入点专项提前介入预算编制监督。省政府对省人大常委会的调研报告及省人大代表的意见非常重视，当年年底制定了《关于提高我省底线民生保障水平的实施方



2017年7月，全国人大常委会副委员长张平在省人大常委会主任李玉妹陪同下，观看了省人大预算联网监督工作版图展。（黎进/摄）

案》，并在2014年省政府工作报告中将保障底线民生列为当年省十件民生实事之首，全面提高我省底线民生保障水平。2014年全省各级财政安排用于底线民生保障的支出共计153.89亿元，比上年增长45.30%，其中省级财政安排63.42亿元，比上年增长25.2亿元，增长66%。

——组织交叉检查，上下联动协同推动落实。2014年至2015年，省人大常委会先后三次组织来自基层的省人大代表开展交叉检查视察活动，督促底线民生保障资金落实。与此同时，预算工委将底线民生保障资金纳入省级预算联网监督系统，设置专门监测指标进行跟踪，对进度慢、不到位等情况进行预警提醒。从这些年联网监督系统线上跟踪情况看，2015年至2018年我省底线民生保障支出分别为113.62亿元、136.53亿元、155.53亿元、187.18亿元，年均增长13.3%，其中五保供养、孤儿基本生活保障、城乡居民基础养老金、城乡低保、医疗救助等省级补助资金均及时到位，为改善弱势群体生活发挥了“及时雨”的作用。

对个别拨付进度慢的地方，及时进行通报督促。这一做法大大提高了常委会监督底线民生保障工作的针对性和有效性。

近年来，广东省人大预算联网监督系统重点关注了农村低收入困难户住房改造、跨域河流污染整治、教育现代化建设、卫生强基创优、高技术企业培育、岭南中药材保护、基层医疗卫生服务能力建设等重大政策预算资金安排及使用情况，配合线下开展专题调研，组织省人大代表视察省财政厅，专项提前介入预算编制工作监督，推动上述资金得到较好的安排落实，使人大代表和公众的诉求在预算编制中及时得到体现。

案例二：

推动重点支出预算审查监督

预算工委从省级联网监督系统查询发现，2016—2017年省人代会期间代表提出关于加强公路运输建设的建议高居财经类建议第一位，比重分别是20.29%、25.39%。然而，这两年广东省普通公路

建设养护支出却逐年下降。为加快补齐普通公路特别是农村公路建设养护短板，服务乡村振兴战略，省人大常委会打出监督“组合拳”。

——提前介入预算编制监督，促进有关资金安排。2017年底，省人大常委会以普通公路建设资金安排为切入点，组织省人大代表视察省财政厅，专项提前介入预算编制工作监督，推动有关预算资金安排与中央重大决策部署相匹配。2018年初，省政府提交省人代会的预算草案显示，财政部门当年安排该项目预算资金117.5亿元，比上年预算增长140.4%。

——以重点督办代表建议为抓手，推动有关工作落实。2018年初的广东省十三届人大一次会议期间，多名省人大代表提出了关于加强农村公路建设的建议。省人大常委会主任会议将其合并为“关于全面推进‘四好农村路’建设，促进农村经济发展”的建议，列为2018年常委会重点督办建议。省政府及有关部门对此作了积极回应，将“完成普通国省道改造任务”列为2018年十件民生

实事之一，省级财政加强普通公路水路建设项目预算安排增加到116.3亿元。2018年8月，省委省政府出台了《关于加快推进“四好农村路”建设的实施意见》，省人大常委会也将《广东省农村公路条例》纳入2018年立法计划，该条例目前已出台实施。

——发挥在线监督优势，跟踪重点支出预算执行。2018年6月，预算联网监督系统对普通公路水路建设资金拨付下达情况发出提醒：省级有关部门仍有超过15亿元专项资金未下达（为年初预算13%），已拨款额仅为年初预算的49%，与下达指标差距较大；上半年省级交通运输支出负增长28.9%，支出进度不理想。对此，省人大常委会预算工委以联网监督分析简报方式向省政府作了通报，并向省有关部门发出函询，要求提供有关预算执行情况说明，重点说明有关专项资金支出情况，并提出改进预算执行工作措施及意见。

——实地调研，推动监督意见落实。针对线上发现的问题，2018年9月，省人大常委会专门组织省人大代表到有关重点市县调研，上下联动跟踪了解省级专项资金分配下达及实际支出情况。对基层反映配套资金不到位、项目开工率低等难点问题进行了梳理，反馈省政府有关部门，要求结合贯彻落实省委《关于加快推进“四好农村路”建设的实施意见》，及时研处。省政府各相关部门都作出积极的回应，对未能落实的有关事项也提出了明确工作安排。

案例三： 推动转移支付执行监督

审计工作报告显示，2017年我省基层医疗卫生能力建设有37个项目未按期开工，涉及投资63.26亿元，引起常委会组成人员和省人大代表的关注。为此，预算工委集中力量加强对有关资金安排使用情况开展监督。

——线上跟踪转移支付预算执行情况。2018年7月，预算联网监督系统反

映上半年省级财政拨付加强基层医疗卫生服务体系和全科医生队伍建设资金、基层医疗卫生事业费补助资金仅为年初预算的57%、55.85%，有关转移支付下达文件不详。对此，预算工委一方面提出简报向省政府作了通报，向省有关部门发出函询，要求说明有关专项资金支出情况。另一方面利用省市县纵向联网监督系统，要求有关市县人大跟踪本级政府接收、分配、使用省级有关转移支付资金情况，并通过联网系统在线反馈，及时掌握项目实施情况。

——线下联动推进整改。2018年9月，预算工委与省审计部门进行了沟通协商，确定将基层医疗卫生服务能力建设项目存在问题列为审计查出突出问题，并督促有关部门重点加以整改，根据有关制度安排，次年3月份将整改情况向省人大常委会报告。随后，省人大常委会组织调研组到有关重点市县调研，跟踪了解省级专项资金分配下达及实际支出情况。同时，委托列为预算审查监督基层联系点的县区人大常委会协助跟踪审计查出突出问题整改进展情况，上下联动做实有关整改跟踪落实工作。

——组织开展第三方绩效评价。2018年11月，省人大常委会听取和审议省政府关于我省基层医疗卫生服务能力建设资金支出绩效情况的报告，并委托第三方机构对上述支出预算和政策作出绩效评价。预算工委的调研报告及第三方评价报告报省委、省政府主要领导并以新闻发布会形式向社会公开，同时印送省政府及其财政部门作为预算资金安排的参考依据。

2014年以来，广东省人大常委会先后对战略性新兴产业发展、基础教育创强奖补、农村危房改造、产业园扩能增效、企业技术改造、珠江西岸先进装备制造培育、企业研发补助、精准扶贫等项目的支出绩效进行监督并引入第三方机构进行评价。预算工委利用联网监督系统对以上财政资金的转移支付执行情况进行了常态化跟踪，推动政府规范财政资金监管，强化政府预算为民服务的理念，提高资金使用效益，取得了良好的监督效果。

看紧“钱袋子”：

预算联网监督任重道远

15年的实践证明，开展预算联网监督是人大依法开展预决算审查监督工作，推动人大工作与时俱进、创新发展的重要抓手。通过联网监督系统，有效解决预算执行监督信息不对称的问题，对于人大依法履行预算监督职能，加强人大对全口径预决算的审查监督，具有重要作用。通过联网监督系统，让纳税人上缴的每一笔钱都花得清清楚楚，给老百姓一本明白账，是建立现代财政制度，建设阳光政府、责任政府的需要，也是实现国家治理体系和治理能力现代化，落实人民群众对财政预算知情权、参与权和监督权的必然要求。预算联网监督为人大依法开展预决算审查监督工作建立了新的平台，拓宽了人大监督渠道，丰富了人大监督工作方式方法。可以预见，作为打造“透明钱柜”、守护“国家账本”、看紧人民“钱袋子”的重要抓手，预算联网监督在深入推进过程中，也将为推进国家治理体系和治理能力现代化提供重要支撑。

推进人大预算联网监督，督促政府把预算编制好、执行好，把财政资金使用好，保证财政收入“取之于民，用之于民”，管好人民的“钱袋子”，是贯彻落实以人民为中心的发展思想，保障人大代表依法履职的具体表现。

党的十九大报告提出，建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。这为新时代加强人大预算监督、深化财政预算改革指明了方向。目前，广东省人大常委会正在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，落实中央关于人大预算审查监督重点拓展改革部署要求，狠抓薄弱环节，着力突出工作重点，突出成果运用，继续运用我省预算联网监督系统，深化拓展支出预算和政策审查监督，奋力开创广东人大财经预算审查监督工作新局面。■

（任豫）

疏通公路网上的“毛细血管”

——《广东省农村公路条例》解读

文 陈亭利

习近平总书记对农村公路工作，作出了“既要把农村公路建好，更要管好、护好、运营好，为广大农民致富奔小康、为加快推进农业农村现代化提供更好保障”的重要指示。2019年5月，省十三届人大常委会第十二次会议审议通过了《广东省农村公路条例》。制定条例，是贯彻落实习近平总书记重要指示精神和党中央部署要求的需要，是解决农村公路存在的难点问题的需要，是细化完善农村公路立法的需要。

农村公路，是公路网上的“毛细血管”，连通着千千万万最为基层、最为深入同时也是通路需求最为迫切的地方。

“四好农村路”是做好农村公路工作的目标和具体要求，是落实党的十九大提出的乡村振兴战略的重要指引，条例对农村公路的规划、建设、养护、管理和运营等作出了规范。

强化政府主导 明确责任主体

条例着力落实“政府主导、分级负责、各方参与、统筹规划、建管养运并重、保障安全畅通和保护环境”的工作原则，明确了政府主体责任。

一是在条例第三条规范了农村公路的范围，是纳入农村公路规划并按照公路工程技术标准修建的县道、乡道和村道及其附属设施，以及经省人民政府交通运输主管部门认定并纳入统计年报里程的公路，包括公路桥梁、隧道和渡口。在此基础上，再对农村公路的相关责任主体进行规范。

二是根据《中华人民共和国公路法》，在《广东省公路条例》规定了“乡、民族乡、镇人民政府负责本行政区域内乡道、村道的建设和养护工作”的基础上，在条例第五条，一方面明确了县级人民政府负责本行政区域内农村公路工作，应当将农村公路工作纳入政府工作目标，组织协调有关部门做好农村公路工作，将农村公路的总体组织协调主体明确为县级人民政府；另一方面，补充村道的立法规范，明确乡镇人民政府负责本行政区域内乡道、村道的规划、建设、养护和日常管理工作。通过农村公路范围的界定与政府主导责任相结合，从立法层面对责任主体、责任范围进行明确，对村道的规范予以补充和细化。更为重要的是，条例还规范了乡镇人民政府要保障与工作任务相适应的工作力量和其他必要的工作条件，在考虑了当前村道的建设养护力量不足的情况下，条例对此专门明确了要求，为乡镇人民政府更好地开展村道的建设、养护和日常管理工作提供了依据。

细化规划编制 建好农村公路

农村公路是农业和农村发展的先导性、基础性设施，是保障农民群众生产生活的基本条件。做好“四好农村路”工作，首先就是要建设好农村公路，从规划编制开始，就对农村公路进行合理规划。

一是规划在前。村道规划明确由乡镇人民政府编制，报县级人民政府批准。

同时，还要求由县级人民政府交通运输主管部门协助编制，并对村道编制过程中征求意见的要求作出了规定，应当征求村民委员会和村民的意见，强化村道编制的民主性、公开性要求。

二是对农村公路建筑控制区的范围予以明确，细化了村道的控制区范围。明确村道建筑控制区的范围，从农村公路用地外缘起向外的距离标准为不少于三米。还明确了村道的公路用地和建筑控制区因客观原因不能符合规定标准的，由乡镇人民政府提出方案报县级人民政府确定。同时，还从道路安全等角度出发，明确了规划和新建村镇、开发区、学校、厂矿、货物集散地、大型商业网点和农贸市场等，与村道建筑控制区边界外缘的距离应当不少于十米，并避免在公路两侧对应进行。

三是关于农村公路建设标准问题。对村道的规范强调因地制宜，按照以人为本、保护环境、节约土地资源等原则，合理确定建设标准，特别按照《交通运输部关于推进“四好农村路”建设的意见》，对于受地形、地质、现有房屋建筑等条件限制的村道局部路段，经过技术安全论证，可以适当降低技术指标，但应当完善相关设施，确保安全。相对于草案，删除了关于村道路面宽度的具体规定，草案原规定“新建、改建的乡道和需要通客运班车的村道路面宽度不小于3.5米，设置砂砾石、碎石土、沥青碎石等硬路肩，路肩宽度不小于两边1.25米或者单边2.5米，保证双向错车通行。”在审议过程中，有常委会组成人

员提出,该宽度为最低要求,与我省的经济社会发展需求可能不相适应,与此同时交通部发布了《小交通量农村公路工程技术标准》(JTG2111-2019),于2019年6月1日起施行,对村道建设也作出了标准规范,从规范工作与国家部委要求以及当地实际情况出发,为避免以最低标准执行,删去了前款规定,按照技术标准执行。

细化技术内容 养好农村公路

在建设好农村公路的基础上,需要通过农村公路的良好养护保证公路的正常使用,养护好农村路是更需要持续做好的工作。

一是明确养护原则。农村公路养护坚持政府主导、社会参与、管养分离的原则,实行专业养护与群众养护、日常养护与集中养护相结合的方式,推进农村公路养护市场化。

二是明确养护规范。农村公路养护应当按照国家和省规定的技术规范和操作规程实施,保持路基、路面、桥梁、涵洞、隧道和附属设施处于良好的技术状态,保证农村公路正常使用。

三是因地制宜,保障养护工作开展。农村公路保洁、绿化等日常养护项目,可以通过个人、家庭分段承包等方式交由沿线村民实施。当地政府可以通过购买服务、设置公益性岗位等方式逐步建立相对稳定的群众性养护队伍。一方面保证养护人员的落实和队伍的建设,另一方面也就近保障公路养护的人员需求。

规范管理主体 管好农村公路

农村公路的日常保护管理和执法工作,是保障管好用好农村公路的重要条件,条例按照《中华人民共和国公路法》《公路安全保护条例》等相关法律、法规的规范,特别强化了村道的保护管理。

一是关于人员。规定县级人民政府应当加强农村公路路政执法和日常监督

管理,统筹有关力量,负责农村公路管理和执法工作。乡镇人民政府配备的农村公路协管人员、村民委员会配备的护路员,负责协助开展农村公路保护和管理的工作,制止危害农村公路的违法行为。在县级明确应统筹有关力量,在乡镇人民政府和村委会则强调配备协助管理的人员,更好地将工作落实到位。

二是针对超限超载车辆对农村公路的影响突出问题,条例专门用四条进行了具体规定。违法超限运输车辆和超过农村公路限载、限高、限宽、限长标准的车辆,不得在农村公路上行驶。与在一般公路上的要求保持一致,同时强化县级以上人民政府及其有关部门的监督检查职责,从源头严格管理车辆的装载问题。同时对于超限超载的问题,在行为方式上细化规范,列举了主要的违法情形:短途驳载、绕行等方式,故意堵塞、强行通过超限检测站点,限高、限宽设施等,起到警示和规范作用。还对检测问题进行了规范,县级人民政府交通运输主管部门可以在农村公路上设置超限技术监控设施设备,自动检测、拍摄和记录行驶中货运车辆的车货总质量、几何尺寸、车辆图像等信息,从各方面强化对该违规情形的防范和治理。

规范服务事项 运营好农村公路

用好农村公路是充分发挥其公路网上“毛细血管”作用的关键,乡村振兴战略的实施,需要农村公路的路通、路好,让人和物能够充分流通起来,实现修好致富路,通向幸福路。

一是根据农村公路运营综合性的特点,规定了农村公路的运营应当坚持城乡统筹、以城带乡、城乡一体、客货并举、运邮结合的原则,与地区经济社会发展、交通需求相适应,提升农村客运和物流服务水平。

二是针对客运运营和电子商务的发展,从客运服务的具体建设规范和电子商务发展的硬件要求,明确了相应的规

定。鼓励建设集农村客运、物流、电商、旅游、餐饮购物、养护等多功能为一体的综合服务站。同时明确县级人民政府交通运输主管部门应当会同同级农业农村、商务、供销、邮政等部门编制县域农村物流三级网络节点体系发展规划。

三是专门对农村客运的安全生产问题进行规范。强调主体责任,农村客运经营者应当落实安全生产主体责任,建立健全安全生产责任制,完善相关应急预案,加强对农村客运车辆的动态监管,强化司乘人员教育,确保车辆技术状况良好。规范政府职能。县级人民政府应当建立公安、交通运输、应急管理等部门参与的农村公路客运安全监管机制,督促乡镇人民政府落实安全监管责任;相关部门按照职责分工加强对农村客运经营者的安全监管,督促其落实安全生产主体责任。

强化资金保障 监督资金用途

针对农村公路建设养护资金紧张甚至短缺的问题,条例专章规范了资金的来源、补助和使用监督的问题。

一是关于补助。从我省实际出发,规定省、地级以上市人民政府应当安排财政资金用于农村公路建设、养护的补助,并逐步增加对经济欠发达地区、偏远山区、少数民族地区、革命老区及原中央苏区农村公路建设、养护的支持力度。县级人民政府应当建立以政府公共财政投入为主的资金保障机制,将农村公路建设和养护资金纳入本级财政预算。

二是关于使用监督。条例规定,农村公路建设和养护资金实行专项核算、专款专用,任何单位和个人不得截留、挤占或者挪用。县级以上人民政府财政和交通运输主管部门应当建立农村公路建设、养护资金的绩效评价机制。县级以上人民政府审计、财政部门应当依法对农村公路建设、养护资金的使用情况进行监督检查。■

(作者单位:省人大常委会法工委)

人大代表连续多年约见市长

——开平市人大常委会积极监督政府工作

文/图 詹文字

“市政府要诚恳地接受人大的监督，高质量办理人大代表提出的议案、建议，与人大代表密切沟通，及时通报信息，进一步推进各项工作。”2018年10月30日，开平市人大常委会机关会议室座无虚席。市人大常委会年度监督的“规定”动作——人大代表约见市长活动正在进行中。在认真听取代表的意见建议后，开平市长邝积康作出承诺。

从2012年开始，开平市人大常委会坚持每年开展一次人大代表约见市长活动，在激活人大代表约见权方面进行了一系列积极的探索。

约见选题更贴近民意

选好主题是关系到约见活动能否取得成效的基础与前提。常委会非常重视约见主题的选择。2012年至2018年的约见主题分别是：环境保护、车辆超限超

载治理、城市管理、饮用水源水质保护、农村生活垃圾处理、赤坎古镇旅游项目建设、创建全国文明城市工作。

这些选题具有以下几个特点：一是坚持少而精。每年只组织一次约见市长活动，每次活动只有一个主题。二是坚持可行性。选择那些经过努力可以解决的问题，避免选题不切实际，好高骛远。三是坚持聚焦热点。选题都是从人大代表意见集中、群众关心、政府办理成效不明显的代表建议中筛选出来的，迫切需要通过约见，引起市政府的重视并切实解决。

会前调研更有针对性

“没有调查就没有发言权。”围绕拟定的约见主题，2018年6月14日，常委会主任张星杰带领市人大代表，就开平市创建全国文明城市工作开展前期调

研。调研组先后查看了百汇市场周边拆违建的工作情况，迺头江边共享单车乱堆放和迺头市场周边乱摆卖、占道经营问题，部分小区卫生黑点和垃圾乱堆放问题，突击抽查了南岛市场周边销售非法出版物的商店，检查了非物质文化遗产保护工作情况。

为了更加全面深入地了解城市管理和建设中存在的问题，随后，常委会又多次组织部分人大代表以明察暗访的形式开展调研。市人大代表杨子晖等带着相机，来到市场、车站周边等群众反映比较强烈的场所明察暗访，拍摄了大量照片。在此基础上撰写专题调研报告，并制成了PPT演示文稿。

深入的会前调研，让人大代表在约见活动中提出的意见更具针对性。

面对面交流畅通民意渠道

“为整治环境污染，前期港口路煤场码头迁走了，而现在变成了砂石码头，白天不作业，晚上作业，严重影响周边群众休息，群众意见很大，希望有关部门能够彻底整治。”市人大常委会教科文卫工委主任丁友国提出意见。

“近期要彻底封停该码头，根据实际改造成群众休闲场所或江边景观平台。”市城管局局长罗健华回应。

“请有关部门将整治后的情况通过微信及时向我报告，我要看整治后的图片。”市长邝积康补充说。

类似的交流场景，是近年来人大代表约见市长座谈会的常见画面。每次约见，市长都会带领分管副市长及有关职



组织人大代表调研创建全国文明城市工作情况

为了让河水更清澈

——信宜市人大常委会上下联动监督河长制工作

文/图 李学东

在2018年底茂名市人大常委会河长制工作评议中，信宜市辖区内各河库水质全部达标，各项得分在各区、县级市中名列前茅。2019年1-3季度，信宜市水质情况继续向好，这让信宜市的各级河长对今后的工作信心更足了。回看一年多前，却是另一种情形。2018年1月底的信宜市十五届人大三次会议上，与会的330名市人大代表和200多名列席人员观看了《为了让河水更清》电视专题片，片中所反映代表在明查暗访河长制工作发现的突出问题，引起与会者极大的反响，一个个触目惊心的镜头让市、

镇的“河长”们脸红耳热。

信宜市地处粤西云开山脉腹地，是国家重点生态功能区，辖区面积3101平方千米，总人口140万，域内河流众多，水系发达，是鉴江、罗定江、北流江的源头地，碧水保卫战的成效直接关系到下游数以千万计人口的用水安全。近年来，中央、省委大力推动实施河长制，以打赢碧水保卫战。但由于初启期间信宜尚未制订具体的细化方案，一些镇村干部认识不到位、重视不到位、措施不到位，在实施河长制工作中进展不快、效果不佳、群众不满意。

2017年下半年，茂名市人大常委会作出了市、县、镇三级上下联动监督评议河长制工作的决定，市级代表评议市管河流，县级代表评议县管河流，镇级代表评议镇管河流。方向既定，“干”字当头。为此，信宜市人大常委会主任会议讨论决定，用“三招”把上下联动监督评议河长制工作做好做实。

第一招 四级代表齐参与

常委会多次召开主任会议、党组会议和常委会会议，决定把这项工作列入

能部门、镇（街）的主要负责人，一起接受人大代表的约见。主发言代表聚焦约见主题，借助电脑PPT演示，汇报前期调研报告，指出存在的一些问题和不足，提出建议。随后，其他与会代表围绕约见主题踊跃提出补充意见。然后，市长、分管副市长及有关职能部门、镇（街）的主要负责人就相关问题现场回应和解释。人大代表与市长面对面，让民意反映更加畅通。

跟踪督办增强办理实效

“要将此次约见活动中代表所提的意见建议进行梳理，列出清单，两周内给出答复。”邝积康在2018年的约见会上明确承诺。

常委会一直以来高度重视代表在约见活动中所提建议意见的督办落实。

每次约见活动后，在跟踪监督过程中注重“四个结合”：结合常委会视察

活动加强跟踪监督，结合听取审议专项工作报告加强跟踪监督，结合代表建议督办工作加强跟踪监督，结合重点项目督办工作加强跟踪监督。

在2015年“进一步加强饮用水源水质保护工作”人大代表约见市长活动后，常委会要求市政府在2016年上半年将饮用水源水库污染源整治情况，形成书面报告报常委会。2017年4月底，常委会专门组织人大代表视察全市畜禽养殖禁养区、限养区和适养区专项整治工作，推进全市畜禽养殖业污染治理。推动市政府编制了《大沙河水库水质保护规划》，印发了《开平市畜禽养殖禁养区、限养区划定规定》，在“十三五”规划明确提出要把大沙河水库打造成为国家级湿地公园，并采取强力措施，对饮用水源水库环境问题挂牌督办整治。根据市环境监测站的监测，2017年以来，开平市重要饮用水源大沙河水库水质均达到Ⅱ-Ⅲ类。

制度建设让约见活动更规范

2018年7月，常委会以“推进县乡人大工作年”为契机，在总结过去代表约见活动的基础上，出台了《开平市人大代表闭会期间约见国家机关负责人暂行办法》。

办法对约见的范围、约见内容的审核、约见活动的组织，以及约见活动中代表意见建议办理时限等作出具体的规定，并明确后续监督职责，为落实代表的约见权，发挥代表主体作用作出制度性安排，使闭会期间人大代表约见国家机关负责人的活动规范化、制度化。

多年来，人大代表约见市长活动作为开平市人大常委会年度监督工作和代表工作的“规定”动作，已经成为一个“品牌”。在常委会的积极推动下，解决了一批民生热点难点问题。人大代表约见市长活动这一“品牌”愈加闪亮。■

（作者单位：开平市人大常委会）

2018年年度工作要点，出台评议方案，成立评议领导小组和评议办公室，动员、组织辖区内的省、市、县、乡四级人大代表1600多人参与河长制监督评议工作，监督评议辖区内市管河流、镇管河流的河长制工作。

如何评议？河长制评议工作实施方案给出了答案。由常委会成立7个市级评议团，各团由省、市、县三级人大代表组成，每团50人左右，负责2-3个镇，采取集中评议、平时巡察、巡回评议和环保部门水质监测相结合的形式，各占一定比例的分值，以100分为满分，得分90分以上为优秀，59分以下为不合格。从2017年底以来，7个评议团围绕保护水资源、防治水污染、改善水环境等任务，开展集中评议3次、平时巡察6次、巡回评议4次。市级评议团重点评议监督镇级政府是否出台河长制工作方案、落实人员经费、污水垃圾入河等。镇级评议以代表联络站为评议小组，全市87个联络站组织驻镇级代表共1300多人，每站约有10多名代表，参照市人大常委会工作方案开展评议。两年来，丁堡镇山背人大代表联络站每月组织代表进行一次巡河监督已成惯例。

第二招 明查暗访效果佳

为了改变过去监督工作事前发通知，事中到现场“看一看、听一听”，

事后“说一说”的走过场状况，常委会组织常委会组成人员、相关室委同志以及部分省、市、县、镇人大代表组成明查暗访小组，由常委会主任封小翠带队，不定时间、不定地点、不打招呼，随机到市管的27条河流明查暗访，每年巡查十多次，发现突出问题马上通知有关“河长”，召开现场督办会，限时整改。还通过发函督办及召开相关工作会议督办等方式监督落实改进，并对发现问题的河流“再回头看”，有效地推动了河长制工作的落实。至今年8月份，全市共拆除搬迁河流两岸禽畜养殖场1060家，拆除面积达30.8万平方米。

各镇人大根据市人大常委会上下联动监督评议河长制工作的要求，纷纷组织驻地各级人大代表对镇管河流明查暗访，及时向镇、村反馈发现的问题，跟踪监督整改。2018年监督评议县、乡两级河长制工作，效果凸显。全市29条市管河流有23条被评为优秀、6条被评为良好，277条镇管河流有168条被评为优秀、99条被评为良好，没有不合格的河流。各级代表的监督评议，有力推动市政府投资17亿元在全市城乡建设污水处理设施及配套管网。

第三招 曝光“痛点”促落实

通过有力举措监督评议河长制工

作，推动了全市218名镇级“河长”、455名村级“河长”进一步提高思想认识，增强责任感，加大整治力度。由于市内河流众多，全面整治的难度很大，个别镇领导应付评议，重点治理临近公路的河段，造成远离公路的河流成为河长制工作的“死角”，群众意见较大。为了全面推动辖区内所有河流实施河长制，常委会把明查暗访组发现的突出问题制作成电视专题片，在市人代会上播出，并在会上印发全市各河流评议得分情况。专题片上反映问题的一个个镜头，成为相关“河长”的“痛点”，引发了剧烈的阵痛。个别“河长”有这样的感受：

“当时地下如有一条缝，我真想钻进去了。”一位人大代表观后说：“通过这样的履职，彰显了人大监督政府工作的作用，体现了代表的责任感、存在感、自豪感。”市人大常委会这一“招”马上引起了强烈的连锁反应，市政府主要领导在会间派出工作组赴现场督促整改，镇级“河长”纷纷打电话布置整改工作。此外，市内电视、报纸、公众号等媒体不定期曝光各级人大代表在日常巡河中发现的问题，有力推动了各级河长制的实施，收到明显的成效——河水清澈了，河道通畅了，堤岸翠绿了。群众这样评价：“河长制工作见效这么快，各级人大代表功不可没。”■

（作者单位：信宜市人大常委会）



三级人大代表视察中小河流治理工程



治理后的黄华江水清岸绿

云浮市云安区人大 启用“互联网+法律咨询”新模式

文/图 成朝宇 李广兴

8月2日，云浮市云安区人大常委会联合区司法局在全区7个镇人大代表工作室和9个村人大代表联络站分别举行了“互联网+公共法律服务”终端一体机的开机仪式，开启了人大代表“互联网+法律咨询”学习新模式，受到人大代表和群众的欢迎。

插上“智慧”的翅膀

“人大代表要依法履职，监督工作要依法监督，所以人大代表要不断学法‘充电’，提高法律素养，才能依法行使代表职权。”区人大常委会法工委主任叶剑雄如是说。

法律服务终端机专门定制了法律法规查询、法治文化作品展播、公共法律服务案例展示、“云安人大”门户网站动态、“中国法律服务网”“中国普法网”、12348广东省公共法律服务热线等网站平台导引功能，把相关法律知识、案例和智能咨询服务集聚一体，具有很强的专业性和包容性。人大代表可以在终端一体机上学习或查询法律知识，获得便捷高效的公共法律服务，通过自学不断提升自身法律素养，掌握与代表履职相适应的法律、政治和其他专业知识，具备参与行使国家权力的能力。

区人大代表蓝锦元表示：“有了法律咨询终端机以后，我学习法律法规和国家政策又多了一个便捷的渠道，还能及时帮助有需要的群众查询法律文件或

案例，也可以通过12348网站直接连线法律援助，依法履职更加方便快捷和心中有数。”

实现网络全覆盖

2018年以来，云安区人大常委会为贯彻落实好省“推进县乡人大工作年”部署安排，高标准、高质量建成了33个人大代表联络站。建好联络站更要用好联络站，其中一个有效途径就是注重发挥联络站宣传法律法规和提升人大代表法律素养的作用。组织省、市、区、镇四级人大代表轮流进入联络站接待群众，每个月在接待群众前都组织代表学习宪法、人大制度、相关法律法规和其他与代表履职相关的知识，提高基层人大代表履职能力。为进一步加强法治宣传和提升联络站效能，常委会联合区司法局在全区人大代表联络站共同建设人大代表法律咨询学习平台，向全区各级人大代表和群众提供“内容全、操作易、专业强”的“指尖上的公共法律服务”终端一体机。

作为省人大常委会的立法联

系点，云安区人大常委会坚持着力推进法律法规宣传，充分发挥贴近基层、贴近群众的优势，主动作为、履职尽责，依托基层专业法律人才资源，将“法言法语”转化成群众通俗易懂的语言，在征集立法意见建议过程中加强普法宣传，进一步增强人大代表和群众的法律意识，调动群众参与立法的积极性和主动性。常委会有关负责人表示，本次配送的16台终端一体机只是第一批，下一阶段将会继续做好计划安排，在每一个联络站都建有“互联网+公共法律服务”终端一体机，实现“全覆盖”，进一步打造好法治文化阵地，提升人大代表法律素养促依法履职，更好服务当地有法律需求的群众，为全区经济社会发展营造良好的法治环境。■

（作者单位：云浮市云安区司法局、云浮市云安区人大常委会）



人大代表在使用法律服务终端机

广州市天河区人大街道龙洞工委

接地气 聚民意 连民心

文 丁舒

灵活接访、主动出击、“线上线下”联动，代表联系群众的方式和渠道不断得到拓宽。“联”民心、聚民意、解民忧，人大代表走进社区、走进校园、走上街头，与群众的联系更加密切。架桥梁、结纽带、集民智、夯基础、固根基，代表工作站履职成效更加凸显。近年来，广州市天河区人大常委会龙洞街道工委在密切联系群众方面不断下功夫，出实招，受到选民群众的欢迎。

每年一个主题活动

人大工作要“接地气、连民心”。为此，人大龙洞街道工委坚持“每年开展一个主题系列活动”，组织人大代表小分队进社区、进校园、上街头、上广场宣传宣讲国家政策，并把接访点搬到街头、搬到广场收集民心民意，把政策宣传和人大接访有机结合起来。在“保护车陂涌 共同来治水”主题系列活动中，联组人大代表在广场摆摊设点宣传政策，走上街头派发宣传单张、接收群众意见，以行动带头提高居民爱护水资源环境的意识。年近60的“老”代表蔡春林教授在广场宣讲时被群众团团围住，他笑称“群众越是围着我，我就越喜欢”。在龙洞铜牛步行街广场，“新”代表余丽媛老师顶着烈日，向过往的群众派发宣传单。在现场接访中，一名残疾困难群众黄先生面对余代表反映问题时情绪激动、大声喧哗，面对这样的场面，余代表不仅没有胆怯，还不断安抚该群众的情绪，耐心听取其意见并将情

况详细记录，随后向有关部门反映。在积极督促相关单位为他解决实际困难的同时，她还叮嘱该群众所属选区的代表利用春节的时机，登门走访慰问，化解其不满情绪。

这种“零距离”的互动方式，让群众更愿意敞开心扉讲出自己的想法，“我们在街上接访，常常会遇到情绪激动的群众，这没什么，我们基层代表就该更接地气、更耐心倾听群众的诉求，把矛盾解决在基层。”一位代表说。

“线上线下”联动

人大龙洞街道工委在进行每月定期的接访活动之余，也积极探索让人大代表更多了解民情民生的新方法，建立多形式了解民意渠道，提高倾听群众意见的嗅觉和触觉。除了现有的“1个接访室+3个联络站+8个联络点”模式，还通过辖内的QQ群、微信群、朋友圈等新途径及时了解社情民意，及时掌握群众“难什么”“想什么”“吐槽什么”。例如：华快三期龙洞出口是交通拥堵点，时值开学季，整个龙洞拥堵如停车场。人大代表及时“嗅”到群众在商会群、校园群的吐槽，及时组织代表主动走进商会、广东林校等9个单位，和反映问题的群众面对面交流，形成《关于改善广汕路华南植物园门口至华快三期龙洞出口段交通环境的建议》并积极推动设立华快三期出口设立左轨车道，大大缓解了拥堵问题，受到周围企事业单位、居民群众的赞许。

联组代表刘捷利用他在信息科技方面的优势，探索开发了“线上接访”小程序，在他服务的选区一经推出便收到许多群众反映问题，例如在今年3月份时，居住在育龙居的居民黄小姐在小区散步闻到一股臭味，发现是育龙居山坡居民种菜，造成污水、恶臭、滋生蚊虫。人大街道工委收到刘捷转交的群众意见后，即刻责成相关部门组织人力清理。

直面难点主动出击

从以前的“等上门”到现在的主动“走出去”，建立“流动接访”方式是增加接访群众的受众面，加强与群众联系的另一种有效途径。人大龙洞街道工委将以前“等上门”的接访方式转化为更加积极主动的“走出去”“开门议政，问计于民”。

听到居民反映育龙居小区入学难后，人大街道工委马上组织代表深入龙洞小学宝翠园校区和育龙居社区走访群众、实地调研，得知龙洞小学宝翠园校区已无法满足周边小区适龄儿童的入学需求，而毗邻的育龙居小区配套教育用地空置并被用作停车场，迟迟未按规划用途建成小学。随后，代表通过收集书面材料和召开座谈会等形式，形成了《关于完成天河区育龙居小学用地教育设施建设并并入龙洞小学宝翠园校区使用的议案》，促使问题得到解决。■

（作者单位：广州市天河区人大龙洞街道工委）

为农民权益鼓与呼

——记全国人大代表徐建贤

文/图 高 健

徐建贤，怀集县连麦镇长岗村人，2013年当选十二届全国人大代表，2018年再次当选为十三届全国人大代表。

基层群众“代言人”

作为一名初中毕业生，徐建贤在2004年回乡创业。凭着对现代农业的独到眼光与刻苦干劲，徐建贤用不到10年的时间，建成了一个面积2700多亩、年产值达1000多万元的现代化综合农业种养基地，还解决100多个农村富余劳动力在当地就业的问题。

当选全国人大代表后，徐建贤深知自己的文化水平较低，知识储备远远不能满足当好一名全国人大代表的需要。唯有勤才能补拙，为此，徐建贤将大量的精力投入到履职学习当中，不断提升自身的知识储备。在十二届全国人大常委会代表任职期间，他先后参加了全国人大组织的代表学习班8次，全国人大常委会组织的集中视察与调研9次，多次列席省人代会和省人大常委会会议，积极参加省、市、市人大常委会组织的代表视察活动和各级单位组织的与履职相关的座谈会，累计走访群众8000多人次，走访企业150多家，每年履职、调研、视察时间超过110天。

作为一名来自农业生产第一线的农民代表，为农业、农村的发展和农民的权益积极奔走是徐建贤为自己在代表任期内定下的主要目标。2013年，为摸清山区农村用电难的实情，徐建贤自驾车上千公里，跑了肇庆、清远等山区的28

个乡镇，带着笔记本进村入户，访问了上百户人家。他在调研中发现，偏远农村的生活用电常常不足，不少农村电网只够点灯、煲饭，电网设施亟待修理和完善，而且农村用电有“三怕”，怕风、怕雨、怕雷。在很多偏远的山村，供电电压低、线路老化，稍为高档的电器就无法使用，用电电压表测量电压，供电电压最低的地方只有100伏特。充分的调研让他后来提交的《关于解决农村用电难与农村电网改造的建议》有理有据、极具说服力，承办建议的南方电网集团公司多次派出省级的副经理与徐建贤沟通交流，落实建议办理，加快了山区农村电网改造项目的落实。在改造电网过程中，他积极配合南方电网做好当地群众的思想工作，为完善线路设计规划出谋划策，使连麦镇、中洲镇和诗洞镇工程项目仅用了8个月的时间就顺利完成，成为第一批农村电网改造的受益者。电网的改造，极大地改善了怀集偏远山区农村用电难的境况。“我们村的群众都夸赞徐建贤，夸他解决了困扰村民几十年的生活难题。”连麦镇四乌村支书谢林盛感慨地说。《关于解决农村用电难与农村电网改造的建议》的相关内容还被写入了2014年国务院政府工作报告，由此，全国开启了第三次电网改造工程，国家电网下拨1万亿元资金用于改造农村电网。

在担任十二届全国人大代表期间，徐建贤领衔提出建议30多件，均得到了相关部门的积极回应和督办落实；还与其他代表联名提出议案25件、建议60件。



徐建贤

在连任全国人大代表后，徐建贤履职热情不减。他在2018年9月受聘成为最高人民法院特邀监督员，参加多次相关的调研视察和执法检查活动。十三届全国人大一次会议期间，他一口气提出了12个建议，也得到了相应答复和落实。

民生福祉“守望者”

“是党和人民的厚爱才有我今天的业绩，只有更加努力地工作，多作贡献才能回报他们。”徐建贤时刻以此自省。

出生在农村、生活在农村，徐建贤对农村垃圾围村的现象深有感触。人们常戏言，农村的垃圾处理方式，一是靠风刮，二是靠雨水冲，三是靠焚烧。长此以往，农村的生态环境受到的污染不可估量也难以逆转。徐建贤在大量走访

他当了35年人大代表

——记阳西县沙扒镇人大代表邱忠英

文/图 钟剑文

这是一个星期天。邱忠英一大早就起来了，把家里一楼打扫干净、泡好了热茶。“今天要完成三项活动，一是要接访群众，二是镇人大社会治安代表小组要来我这里学习传达上级‘扫黑除恶’会议精神，三是要组织代表小组到前步村视察美丽乡村。我要早点做好准备工作。”邱忠英边干活边与笔者聊着。邱忠英繁忙而平凡的一天就这样开始了。

基层人大代表履职的“活教材”

邱忠英今年74岁，但腰杆板直，精神矍铄。“别看我年逾古稀，到今年为止我当人大代表足足当了三十五年。”邱忠英笑呵呵地说着，递过来一个淡黄色的小本本。仔细一看，原来小本本是“人大代表证”，由于年代久远，小本本四周被磨出了毛绒线，原先红色的封面褪成了淡黄色。打开小本本，扉页上端端正正手写着：“邱忠英同志经沙扒



邱忠英（中）带领代表小组开展新农村建设视察活动

镇第一选区选举为阳西县沙扒镇第二届人民代表大会代表。”发证单位为：“阳江县选举委员会”，发证时间为：“一九八四年一月十五日”。

邱忠英介绍，那时的镇人代会、县人代会都是两年一届，后来才是三年一届、五年一届。刚刚当上人大代表，邱忠英三十岁左右，正值改革开放初期，

调研并整合相关资料的基础上，提交了《关于探索长远社会回馈制度、促进垃圾焚烧场等敏感公益项目顺利建设的建议》《关于农村垃圾处理的建议》等与农村垃圾处理相关的建议，建议所提的一些对策先后被有关部门所采纳，目前在全国许多地方已基本形成“村收集、镇转运、县处理”的农村垃圾处理模式，农村垃圾围村的情况得到了一定的改善。

助力家乡经济社会发展也是徐建贤

履职的另一个着眼点。2014年，他提出增设龙怀高速汶朗出口的建议，推动交通部门加快相关项目的立项与建设。增设的汶朗出口，极大地改善了怀集群众的出行条件。

近年来，针对三农问题，徐建贤相继提出了《关于加快提高新型农村养老保险领取标准的建议》《关于加快农村公路硬底化建设力度的建议》《关于解决农业生产贷款难的建议》等建议，积极为农民的福祉鼓与呼，推动了相关政

策法规的及时出台，为广大农民解决了生产生活中不少实际问题。

“未来的几年，我将加倍努力，不断提升自己的履职水平，一如既往地认真履行代表职责，充分发挥人大代表作用，不忘初心，自觉遵守代表纪律，积极代民建言献策，践行‘人民选我当代表，我当代表为人民’的诺言，做一名组织信赖、人民满意的全国人大代表。”徐建贤信心满满地说。■

（作者单位：怀集县委宣传部）

头脑活络的邱忠英先后在沙扒渔港码头边办起了网具厂、制冰厂，收获了人生创业的第一桶金，在当时渔港码头繁华地段建起三层半的楼房，成为当地致富的带头人。认识邱忠英的人都知道邱忠英有一副“热心肠”，热心为当地群众办事，也赢得了群众的信赖，被选为镇人大代表，后来又先后当选过阳西县人大代表、阳江市人大代表，到现在，邱忠英的代表履历已是三十多年，被誉为基层人大代表履职的“活教材”。

为群众办好事实事“一箩筐”

三十多年来，邱忠英每年都按时参加各级人代会，积极收集群众反映的热点难点问题，撰写并提交议案建议，闭会期间积极奔走，推动议案建议的落实到位。“还记得这些年为群众办了多少好事实事吗？”笔者问道。“哪记得清，反正很多、很多，大大小小加起来有‘一箩筐’吧。”“但为群众办成事情，真得让人挺开心的。”打开话匣子的邱忠英谈起几件让他印象深刻的事情。

那是上世纪九十年代初，受国内外环境的影响，柴油等物料价格上涨，渔业成本高、渔民不敢出海，渔业一片萧条，渔民生活困顿。出生在渔民家庭的邱忠英带领十二位人大代表，前后用了三个多月的时间跑遍了阳江市的沙扒、溪头、闸坡、东平等渔港码头，一次次走进渔民群众的家中，与他们深入交谈，收集了一大批渔民反映的情况，然后撰写成调研报告，提交给上级部门，引起了市、县等各级政府高度重视。当时分管渔业的市政府领导马上约见了邱忠英他们，充分肯定了调研报告的价值，认为代表们敢说真话、反映情况真实可靠。随后，市政府将代表反映的情况汇总整理后上报省政府和国务院，成为了国家随后制定渔业柴油补贴政策的重要依据。不久柴油补贴惠民政策出台实施，解决了渔民群众的燃眉之急，促进了渔业的发展。

还有一次在调研过程中，许多群众向邱忠英反映沙扒镇海心沙门口200多米大水沟污水横流问题，邱忠英及时将情况形成建议向县、镇有关部门反映，经过多方努力下争取资金20多万元建成了水泥道路。

近日，为解决沙扒镇周边群众饮用水被咸水渗透的问题，邱忠英多次带代表小组到崩堤的儒洞镇自来水引水坝调研并拍下大量照片，向县、镇有关部门提出意见建议，积极争取上级部门支持，使引水堤坝工程得到更好的加固，初步缓解了儒洞、新墟、沙扒3个镇近20万群众饮水难问题。“由于改造工程量、投入大，饮水问题还没有最后解决，我们代表的监督工作还在不能停止，还需要抓好督办落实。”邱忠英说。

为群众排忧解难的“娘家人”

邱忠英古道热肠，为人公道正派，附近群众有事总喜欢找邱忠英帮忙。后来为方便代表小组履职活动、同时方便群众，邱忠英干脆把自己位于繁华路段的楼房无偿地改成“沙扒镇人大代表小组活动室”。此举得到当地群众的称赞，也拉近了与群众间的距离，群众遇到困难和问题时，首先就想到这里反映、求

助，活动室成了邻里街坊的“民间信访局”。邱忠英公布了接访电话，二十四小时接听群众投诉、求助。邱忠英说：“有两次在大年初一我还接到群众投诉电话呢。”同时，邱忠英的家也是人大代表每月定期召开小组会议、学习、交流的场所，墙上张贴着各种制度及活动图片，桌上摆放着代表学习资料，档案柜里藏有代表小组活动记录，井然有序。“这是我的家，也是代表的家，更是街坊群众的家。”邱忠英说。

在当天活动中，邱忠英接访了两名群众，居民周钦富反映镇上近段时间发生摩托车被盗事件，要求上级部门加强治安视频监控。居民周洁霜反映街道垃圾成堆，要求向上反映增加垃圾箱投放，保持卫生环境。邱忠英一边听一边记录，并不时和他们交流。邱忠英告诉笔者，隔三差五地就有群众来反映这类问题。大都是群众的身边事，比如入屋盗窃、打架斗殴、邻里纠纷等，还有城镇生活垃圾死角整治、镇道路交通拥堵、公共设施建设等。信手翻开桌上的履职记录簿，发现这样的记录比比皆是。正是这一桩桩为群众办成了的好事、实事、成功解决的“烦心事”，让邱忠英赢得了沙扒人民群众的信任和赞誉。■

(作者单位：阳江市人大常委会)



镇代表小组在邱忠英家里学习、研究问题

编者按

近日，全国人大常委会委员长栗战书出席中国人大制度理论研究年会时强调，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧跟时代步伐，回应时代要求，切实增强人大制度理论研究的时代性、实践性。为深入学习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，深化人大制度理论研究，鼓励、支持和引导全省各级人大常委会、人大工作者以及专家学者加强理论研究，立足本职工作，多思考、多研究、多出成果，推动新时代我省人大工作高质量发展，《人民之声》“思考探索”栏目从2019年第10期起，开辟“人大制度研究优秀论文选登”专栏，刊登省人大制度研究会优秀论文，以飨读者。

人大预算绩效监督引入第三方绩效评价初探

文 省人大常委会预算工作委员会

预算绩效监督是预算监督工作的重要组成部分，也是人大预算监督工作的重要发展方向。加强预算绩效监督，有利于强化政府预算为民服务的理念，促进提升预算管理水平、强化支出责任与效率、提高公共服务质量、优化公共资源配置、节约公共支出成本、提高资金使用效益。新预算法首次在国家法律的层面上将预算绩效管理贯穿公共财政预算收支活动的全过程。同时，在法律层面要求预算绩效监督贯穿预算编制、审批、执行、决算全过程，政府及其部门预算资金使用的效率、效益、效果成为人大及其常委会对预算执行和落实预算决议情况做出评价的重要指标和依据。对预算资金支出绩效进行监督并组织第三方评价，是人大及其常委会依法行使对同级政府财政预算监督法定职权的重要体现，也是贯彻预算法“讲求绩效”原则的重要体现。现以广东省人大常委会开展预算绩效监督引入第三方绩效评价为案例进行探讨。

人大开展预算绩效监督的意义

预算绩效评价是指运用科学、规范

的绩效评价办法，对照统一的评价标准，按照绩效的内在原则，对预算支出行为过程及其效果进行科学、客观、公正的衡量比较和综合评判。预算绩效评价是适应市场经济条件下预算支出管理而产生的一门管理科学。在现代财政管理中，绩效管理占有十分重要的地位，既是加强财政资金规范、高效运作的需要，又是提高政府行为透明度、加强公众监督、实施政府民主、廉洁执政的需要。党的十九大提出，要建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。为贯彻落实党的十九大精神，2018年党中央国务院印发了《关于全面实施预算绩效管理的意见》。这表明，全面实施预算绩效管理已成为党和国家推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求，成为深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容，成为优化财政资源配置、提升公共服务质量的关键举措。

广东省人大常委会率先探索对预算绩效开展监督并委托第三方进行评价，是广东省人大预算监督工作的创新举措，也成为广东省人大开展预算监督工作的一大抓手。人大通过委托第三方开展对

预算绩效评价，是行使宪法和法律所赋予的财政监督权的重要体现。

广东省人大探索开展第三方绩效评价的情况

针对社会上有人质疑政府及其部门在预算绩效评价上既当运动员，又当裁判员，自己分钱、自己花钱、自己评价使用效果，评价结果难以令人信服的情况，2014年广东省人大常委会开始探索预算支出绩效监督并引入第三方绩效评价。

（一）基本做法

2014年，广东省人大常委会对广东省战略性新兴产业专项资金支出绩效开展监督，并对其中的新能源汽车、LED项目专项资金引入第三方机构开展绩效评价。通过借助第三方的优势和特点，从更加专业的角度，为人大开展财政资金监督工作提供更加真实、客观、全面的参考。这项工作的成果受到省委省政府主要领导的高度重视和肯定，并作出重要批示。2015年省人大常委会选择“基础教育创强”和“农村危房改造”两项专项资金，2016年选择“产业园扩能增效”和“企业技术改造”两项专项



(珊玮摄)

资金，2017年选择珠江西岸先进装备制造业资金、企业研发补助资金，2018年选择扶贫专项资金、基层医疗卫生服务能力建设资金，在全国范围内选聘第三方机构实施绩效评价。主要做法如下：

确定评价项目与范围。根据近年省人大常委会专项提前介入预算编制监督项目、代表建议重点督办项目、省级预算支出联网监督系统查询过程中发现存在重大问题等预算资金使用情况，提出若干项建议列入省人大常委会年度监督工作计划并组织开展第三方评价的监督项目，经省人大常委会主任会议同意后实施。在研究提出第三方评价项目前，省人大有关部门还根据实际需要征求省人大代表、省人大常委会有关咨询专家、社会公众和有关单位对第三方评价项目的意见。评价一般以预算年度为周期，对跨年度的重大项目可根据实际完成情况实施阶段性评价，评价对象为预算资金的相关责任主体，包括资金主管部门、监督部门与资金使用的机构或个人。

遴选第三方评价机构。通过广东省政府采购中心，采用面向全国公开招标的方式遴选第三方评价机构，分别选择了华南理工大学政府绩效评价中心、广东省政府绩效管理研究会、北京大学政府绩效评价中心、武汉大学政府绩效

评价中心等单位为第三方评价机构。

研究制定评价指标与内容。省人大常委会有关部门与第三方评价机构一起，根据项目的实际情况，按照相关性、重要性、可比性、系统性、可操作性等原则，建立由一定数量按权重衡量预算绩效的具体指标组成的指标体系。同时，确定评价的基本内容，主要包括资金项目立项及分配的科学性、民主性与合法性；资金项目绩效目标设定的科学性与合理性；资金项目投入和使用情况；资金项目组织实施管理水平；资金项目绩效目标的实现程度；资金项目实施所取得的经济效益、社会效益、生态环境效益以及社会满意度及根据实际情况需要评价的其他内容。

组织实施评价。督促第三方评价机构成立由公共政策、财政、财务、管理、会计、审计以及与评价项目相关的专业技术等方面专家组成的评价工作组，名单由省人大财经委、常委会预算工委审定。组织第三方评价机构对项目进行资料采集与审核分析、现场核查、综合评价等。其中，现场核查对象根据项目资金属性、区域分布、金额大小等因素，按照每项资金不低于30%的资金比率由第三方评价机构随机选取，并报省人大财经委、常委会预算工委审定。

对评价报告进行评审验收。第三方评价机构根据综合分析的初步结果及相关数据资料等，按照规范的文本格式撰写绩效评价报告，评价报告书面征求被评价单位意见后提交省人大财经委、常委会预算工委。省人大财经委、常委会预算工委组织专家评审验收会对评价报告进行评审验收。

评价结果运用。第三方评价报告印发省人大常委会主任会议和省人大常委会会议，并采取新闻发布会方式向社会公布。综合整理常委会组成人员的审议意见，经省人大常委会主任会议同意后，连同调研报告、第三方评价报告一并印送省政府研究处理。此外，为增强监督的连续性和刚性，2015年省人大常委会还听取和审议了省政府整改落实情况的报告。督促省财政厅将第三方评价报告作为有关资金撤销、压减或调整的重要参考依据，要求其在次年的预算草案中就第三方评价报告的应用情况作专门说明。

(二) 主要成效

探索了“人大主导、政府部门协同、第三方实施”的绩效评价模式。按照以往做法，预算绩效评价一般由财政部门组织实施，但由于财政部门本身负有资金管理和监督责任，理论上亦为被

评价对象,这种组织模式难以避免其角色冲突等问题。由人大负责挑选被评资金、协调财政部门与主管部门关系、委托和组织第三方评价,有效地解决以往财政部门主导评价的角色冲突,不仅有助于吸引、动员和组织社会各界专业人士参与对政府预算绩效评价,扩展了评价主体的代表性,而且增强了评价结果的科学性和公信力。

完善了评价技术体系。科学的评价体系是保证评价质量的前提。我们与第三方评价机构在多年实践基础上,进一步运用层次分析法和专家咨询等技术手段,根据不同专项资金的特点,通过对资金管理、使用和监督等不同方面绩效及课题组评审、专家评审与现场核查多种评价方式,建立了行之有效的预算绩效评价体系。预算绩效评价重点指向三个层面:宏观层面包括专项资金立项决策及管理办法设定目标的科学性与可行性;中观层面包括地方主管部门对资金监管的有效性;微观层面包括资金基层用款单位使用资金的合规性。资金整体绩效由管理绩效、使用绩效和监督绩效等不同方面构成,分别由课题组评审、现场核查与专家评审等不同方式取得结果,以保证其客观性。

引入专家和公众满意度调查。预算绩效评价的目标是倒逼提高预算管理的公信力,即公众对财政支出的满意度。广东省人大常委会组织开展的第三方评价引入公众满意度测评,调查对象包括行业企业、主管部门、专家学者、人大代表和媒体记者等,兼顾了不同的社会群体。同时考虑到评价过程中多方信息沟通的重要性,还增加了专家评审会、书面咨询、新闻发布会等环节。专家评审会由具有财政学、相关产业经济和政府绩效管理专业背景的专家参加,在听取主管部门及部分用款单位汇报的基础上,就评价发现问题展开询问;针对评价指出的存在问题,进一步由第三方评价机构发函向省级主管部门进行补充咨询,要求给予书面答复;评价结果最终通过新闻发布会公布,以此倒逼相关部

门进行整改。

积累了委托第三方评价和绩效监督的经验。连续五年开展绩效评价工作虽然时间不长,但有别于以往由政府财政部门组织开展评价的方式,广东省人大常委会从一开始就着手考虑对第三方评价相关工作进行规范。2014年广东省人大常委会办公厅制定了监督工作领域开展第三方评价的暂行规定,对第三方评价的内涵、总体要求、适用范围,组织实施的程序及评价成果的验收、公布及运用予以明确,对人大监督引入第三方评价进行了规范。2016年,广东省人大常委会印发了《广东省人大常委会开展预算资金支出绩效第三方评价实施办法》,对第三方评价的评价范围、评价内容、评价指标,评价机构,第三方评价工作程序,评价结果运用等作了进一步明确规定,进一步规范预算绩效第三方评价工作,推进建设科学、有效的人大预算绩效监督体系。

(三) 主要特点

人大开展预算绩效监督并引入第三方进行评价,是按照预算法的有关规定,由人大认定并委托与政府及其职能部门无隶属关系或利益关系的法人或其他组织,运用科学、规范、合理的评价方法、评价指标和评分标准,在绩效评价理论和方法的规范下,对照预算设定的绩效目标,对有关预算资金项目的决策、执行、产出、效果等进行客观、公正的测量、分析和评判,为人大开展监督工作提供更加真实、全面、客观依据,是人大提高审议质量,加强预算绩效监督,增强监督实效的有效方法和手段。

在指标结构上,由于专项资金绩效涉及多个层次不同主体,包括省、市、县(市、区)三级主管部门及财政部门,以及用款或监督机构、受益群体等,每一主体的责任有别。对应于此,人大主导的第三方评价指标体系分为宏观、中观和微观三个层次,分别对应于资金管理绩效、监督绩效和使用绩效。其中宏观层面关注专项资金立项决策及管理办法设定目标的科学性与可行性,中观层

面关注地方主管部门对资金监管的有效性,微观层面关注资金基层用款单位使用资金的合规性。各层次评价重点有别,形成完整体系。相对来讲,由财政部门组织的资金绩效评价一般关注微观层面的资金使用绩效,其指标结构相对单一。

在指标内容上,人大财政专项资金支出绩效评价为民主的范畴,指向公共财政“应该干什么”而非“正在干什么”,旨在强化财政政策的公信力而不仅是执行力。相应地,评价指标体系设计强调结果导向而非过程控制,并体现公众满意度。由人大主导的第三方评价指标体系正是贯彻了这一评价理念,比如在具体指标内容与评分标准上更加深入地涉及某项工作“是否应当”及“质量如何”,评价的不仅仅是“是否完成”。在宏观评价中引入专家满意度,主要评价资金立项决策的科学性与管理办法可行性等内容,在微观评价中引入公众满意度,评价资金实施的社会经济效益等。相对来讲,由财政部门组织的资金绩效评价在指标上更加凸显过程控制,着重对工作“是否完成”或管理制度“有没有”的评价。

在评分方法上,人大主导的财政资金支出绩效第三方评价采取多个角度多种评价方式相结合的方式,具体包括自评工作组织质量,由第三方课题组依据各单位报送的自评材料进行评审,在此基础上由第三方组织专家组开展书面评审与现场核查评价资金使用绩效,资金管理绩效和监督绩效则由另一组专家在听取汇报的基础上独立评价,同时导入多个类别受访者的公众满意度调查以及主管部门书面质询等程序。这不仅有助于获取全面的绩效信息保证评价结果科学性,同时有助于增强评价本身的民主功能。相对来讲,由财政部门组织的资金绩效评价一般采用自评、书面审核与现场核查等方式,信息来源渠道较为单一。

(四) 存在的主要问题

一是我国预算绩效评价法制化建设滞后,缺乏人大进行预算绩效监督的制度安排,人大目前要打破财政部门主导

预算绩效评价的模式有比较大的困难。

二是人大在预算绩效评价中不得借助财政部门的组织效力。预算绩效评价是一项复杂的系统工程，需要大量的人力、物力、财力、信息、技术、时间等资源的保障。尽管人大的法律地位高于财政部门，但在评价工作中由于组织力量、专业水平、信息以及经验不足而不得不“求助于”财政部门。

三是第三方评价机构发展滞后，如第三方评价权的法律规制不完善、第三方机构的独立性难以确保，对第三方工作的监督机制不健全等。

进一步完善第三方绩效评价的思考

开展第三方绩效评价，加强预算绩效监督工作尚处在探索阶段，实践过程仍存在许多不足和困难，还需要进一步探索实践，不断总结完善，逐步实现绩效监督制度化、规范化，切实提高监督实效。

(一) 拓宽广度，扩大第三方绩效评价及预算绩效监督的范围

一是要逐步扩大预算绩效监督的范围与资金规模。首先要强化对政府重大投资项目、重点支出项目资金使用绩效的监督，突出民生和发展两大主题，每年选取民生保障资金、促进发展方面的专项资金的支出绩效进行监督并引入第三方进行评价。另外，适当时候听取审计部门对财政重点支出项目的绩效审计工作情况报告，并与人大开展的绩效监督工作结合起来，共同促进预算绩效的提高。

二是要完善预算绩效监督链条，探索绩效监督重点前移。预算法关于绩效的规定特别是把“讲求绩效”作为预算遵循的五大原则之一，意味着“绩效”要贯彻于整个预算过程。通过事前评估，可以将那些低效率、低效果、低效益的资金配置“消灭在萌芽状态”，规避拍脑袋决策，提高公共资金的使用效益。因此，根据中共中央办公厅印发的《关

于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》及《中共广东省委、广东省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》的要求，我们拟结合专项提前介入预算编制监督，要求财政部门将下一年度拟新设立或重新整合设立的财政专项资金的设立依据、论证过程和预期绩效目标等情况报告人大。必要时，对有关新增重大政策和项目预算组织事前绩效评估，评估结果作为预算安排审查监督的重要参考依据。

三是要加大在全国范围内选择第三方评价机构的力度，避免本省第三方评价机构受地方利益干扰。受评价经费、评价成本、地域限制等因素的影响，外省的第三方评价机构参加评价项目投标的积极性不高。下一步，我们将继续加强与省外评价机构合作，确保第三方评价机构独立、公正、顺利地开展工作。

(二) 加大力度，强化预算绩效监督的结果运用

一是加大公开力度，以公开促进整改。要将预算绩效监督结果向全社会公开，除涉及国家秘密或部分资金使用单位的商业秘密外，所有有关预算绩效监督的资料都应公开，让公众行使知情权和监督权，不断加强预算绩效监督工作。

二是加强跟踪监督。除按规定将人大的审议意见送政府及其有关部门研究处理，督促有关单位及时研处并将整改情况向人大报告外，还将适时组织检查组，对整改情况进行检查。必要时，由人大常委会听取和审议政府关于预算绩效监督整改落实情况的专项工作报告。

三是督促整改落实。督促财政部门在编制次年预算草案时，要增列一张表，对人大预算绩效监督项目资金的安排情况作出专门的说明，人大有关专门委员会在对预算草案进行初审时，要重点审查预算安排与绩效评价结果的结合情况。

(三) 建章立制，完善人大绩效监督引入第三方绩效评价工作机制

一是制定规范第三方绩效评价工作的制度。我们虽然出台了《广东省人大常委会开展预算资金支出绩效第三方评

价的实施办法》，对第三方评价的范围、评价项目与评价机构的确定、评价指标与评价内容、评价的工作程序与组织实施、评价结果的公开及运用等方面进行规范，但是，规范第三方绩效评价工作制度，最好是上升到地方性法规的层面。

二是建立科学合理的第三方绩效评价指标体系。按照评价项目的需要，建立一套由一定数量并按权重衡量的具体指标组成的指标体系，是组织开展第三方评价工作的重点和难点。我们将加强与第三方评价机构及政府相关部门共同研究，形成人大预算绩效监督引入第三方绩效评价的共性指标及针对不同项目的个性指标，以提高第三方评价的科学性、准确性。

三是把握好第三方评价的定位。第三方评价机构不是人大监督工作的法定主体，其在预算绩效监督过程中只是根据人大的委托为人大提供服务，不能代替人大行使预算监督职责。第三方评价报告不能直接进入人大常委会会议议程，必须经由人大有关机构在工作中进行吸收转化，依法由适当主体行使法定权力，才能进入审议环节，为人大常委会形成决议决定或人大常委会组成人员在审议、表决相关议题时提供参考。同时，要加强对第三方评价机构的管理与考核。■

(执笔人：宋波)



(资料图片)

加强新时代街道人大工作和建设的实践与路径探析

文 东莞市人大常委会

党的十九大报告指出，要健全人大组织制度和工作制度，加强“两个机关”建设。十九大报告对人大制度和工作的重要论述，为新时代做好各级人大工作指明了方向。街道是构建共建共治共享社会治理格局的重要基础层面，人大街道工委是基层人大常委会的重要组成部分，是人大常委会工作的延伸和拓展。加强街道人大工作制度化、规范化、法治化建设，对提高党的治理能力、巩固基层民主政权、夯实人大工作基础、推动经济社会高质量发展有着至关重要的作用。由于人大街道工委在法律地位、机构定位、工作职责等方面缺乏明确标准，导致开展工作时底气不足，极大的影响了作用的发挥。因此，有必要对街道人大工作开展的现状加以研究，总结实践经验，找出困难瓶颈，提出破解路径，使街道人大成为加强民主政治建设、打牢基层政权基础的有力支撑。

加强街道人大工作和建设的必要性

加强街道人大工作和建设是提高党在基层政权治理能力的需要。街道治理是国家基层治理的基本形式，随着城镇化率的持续增长和事权与管理重心的大量下移，街道已成为城市政权建设、区域经济发展和群众安居乐业的重要基础。人大街道工委继承和贯彻了人民代表大会制度汇集民意、纾解民困的优势，加强街道人大的工作和建设能够为党在基层的治理工作提供根植于人民的组织依

托和监督保障，是推进党的治理能力和治理体系更趋完善的有力抓手。

加强街道人大工作和建设是巩固和推进基层民主政治建设的需要。我国城市的社会结构、生产方式、组织形态在改革开放四十年的不断发展中发生了深刻变化。从基层民主政治发展来看，村（居）民自治有效解决了我国最基层的行政村和社区民主构建问题，乡镇一级人大则承担了基层的国家权力机关功能，而街道由于不设一级人民代表大会，出现了区县人大下辖街道层面民主政治的空缺。人大街道工委作为现实层面的补缺设计，在一定程度上弥补了基层民主政治建设的制度性短板，形成了较完整的基层民主政治链条。

加强街道人大工作和建设是弥补街道财经监督“真空区”的需要。随着社会主义市场经济的高速发展和城市生产力的不断增大，我省特别是珠三角地市街道可支配财力相当可观。以深圳为例，其下辖56个街道经济体量前2名的粤海、坂田街道2018年GDP总量达4918亿元，约占全市GDP份额的20.3%，再以笔者所在的东莞为例，东城、南城、莞城、万江4个街道2018年GDP总量为1342.5亿元，约占全市GDP份额的16.2%。在现行的街道财政管理模式下，资金的使用基本由街道办事处自主决定，街道一级人民代表大会的空缺带来了街道财政预算监督的断层。因此，加强人大对街道财政预算的监督，既是新时代基层人大常委会亟待解决的重要问题，也是街道人大工作和建设的重要努力方向。

人大街道工委的性质定位和主要特点

人大街道工委的设立依据源自地方组织法第五十三条，其主要特点是：

机构主体的派出性。人大街道工委在上位法中被明确定位为“工作机构”，因其不属于地方人大体系的层级，实践中多引申为“派出机构”，与常委会内设工作机构性质地位相同，工委主任、副主任由上级人大常委会任命。

职权行使的间接性。人大街道工委的主要职责分为服务代表履职和行使交办权力两个层面。在服务代表上，表现为：联系、组织、反映三个方面；在交办行权上，表现为：监督、选举、其他三个方面。可见，街道人大不能直接行使乡镇人大具有的重大事项决定、监督和人事任免等法定“三权”，必须经上一级人大常委会交办才能代行部分职权。

领导机构的双重性。人大街道工委受上级人大常委会和街道党委的双重领导。作为上一级人大常委会设立的工作机构，人大街道工委在其授权下开展工作，向常务委员会报告工作，受上一级人大常委会直接领导。同时，又因工作覆盖面涉及整个街道区域，必须接受街道党委的直接领导。

机构自身的地域性。街道人大是基层民主政治建设的前沿阵地，其工作重心除围绕上级人大常委会关注的重点工作外，有着很强的地域特点，与着重于具体职能的常委会工作委员会相比，不局限于某一类型的具体工作，而是与街



人大代表在东莞市大岭山镇杨屋村人大代表工作室接待群众

道经济社会发展状况和区域内群众关注的焦点息息相关。

街道人大工作的实践经验和存在问题

基层是创新的源泉，街道人大工作机构不是源自全国人大自上而下的制度设计，而是由一些地区在先行先试中催生出来的。最早发端于山西太原小店区1998年的探索，此后，江苏常州、安徽滁州、北京东城区、重庆沙坪坝区等地陆续对在街道设立人大工作机构进行了积极的探索，进而普及全国。在自下而上的实践探索中，取得了一定的实践成果：

在制度建设方面，截至目前，仅山西太原（2001年）、重庆（2016年）、江苏（2016年）先后出台了街道工作委员会工作条例的创制性地方立法。除个别省市进行地方立法外，全国各地多以区、县或街道一级出台工作规则、工作制度、工作办法的形式作出制度性规定，仅浙江杭州、嘉兴，江苏南京，陕西咸阳，广东东莞等部分城市出台了针对街道人大工作的专门性指导意见。

在机制探索方面，实践中主要集中在江浙两省，以浙江温岭基层民主的参与式预算为发端，对解决街道人大监督工作缺失问题进行了很好的尝试，多以建立街道党工委领导下的群众性民主

政组织形式为主。如：街道选民代表会议、街道议政代表会、居民代表议政会等，结合民主恳谈的方式对街道办工作报告、财政预算和执行情况报告、民生实事项目进行听取讨论。我省目前仅深圳市龙岗区南湾街道在今年探索召开了街道选民代表大会。此外，东莞人大提出了“1+5+N”的协同机制建设，东莞东城街道还提出了建立“四支队伍”的探索机制，进一步充实街道人大工作力量。

尽管实践中对做好街道人大工作探索了许多新途径和新方法，但仍存在无法忽视的制度性短板。

一是法律制度不完善。地方组织法层面对街道人大的规定较为笼统，全国人大和省级人大层面缺乏相应的法律法规制度，部分地市区县自行出台的规范性文件受立法层级所限，在工作职责和授权范围上模糊处理，可操作性不强，使人大街道工委开展工作面临“于法有据”但“师出无名”的尴尬。

二是权力关系不清晰。人大常委会和人大街道工委之间的纵向权力关系在实践中定位模糊。一方面，上一级人大常委会多将街道人大等同于乡镇人大进行工作指导，而未将其视同常委会工作机构统一领导，人大街道工委主任在列席主任会议、担任常委会组成人员上未能等同常委会工作机构管理；另一方面，地方组织法修订4年以来，实践中

各地街道人大均较少落实“向常委会报告工作”的法律要求。

三是交办授权不健全。街道人大工作机构在设置时被赋予了组织街道范围内各级人大代表在闭会期间通过履职活动推动城市基层治理民主化的角色与职能，但实践中工作多停留或满足于开展一般性的代表活动。在街道不设人民代表大会的情况下，最需要弥补的基层民主监督制度性短板也因上一级人大常委会对人大街道工委的“交办授权”不足或不明确而受到制约，人大街道工委因难以把握代行职权的尺度而变得被动，街道人大作用发挥空间进一步弱化缩减。

四是授权方式不明确。从各地实践来看，把对人大街道工委的“交办授权”从法理程序落实到操作程序是区县人大常委会回避的主要问题。由于缺乏法律支撑，实践开展情况不多，目前对授权监督的探索实践只集中在浙江的临安区和平湖市等个别区县，以采用针对具体监督项目的直接授权和申请授权方式为主。此外，东莞人大在近期出台的街道人大工作指导性意见中还提出了“一揽子授权”的整体交办方式。

五是队伍力量不充实。与乡镇人大相比，街道没有本级人大代表，辖区内的县区级以上人大代表数量整体较少。从代表结构看，干部和企业家代表占比较高，而社区负责人和一线农民工代表比例偏低。从机构力量上看，街道人大没有主席团，人大街道工委工作力量不足，专业水平不够，极大制约了工作特别是授权监督工作的开展。

加强街道人大工作的对策建议

坚持“一个中心”。实践证明，只有把加强党对人大工作的领导同发挥国家权力机关的作用有机地结合起来，积极支持人大及其常委会和它的派出机构依法行使职权，才能有效地实现党在国家政治生活中的核心作用。人大街道工委必须坚定正确的政治方向，自觉把人大工作置于党的领导之下，坚持与党委

同心同向，把党的领导体现在工作的各个方面和全过程中，充分发挥与人民群众紧密联系的优势，才能推动人大工作和建设取得新的更大成效。

深化“两个实效”。人大街道工委应当厘清工作主次，始终把发挥代表主体作用摆在核心位置，把监督工作作为重要任务，积极探索代表履职方式，切实增强监督实效。

深化代表工作实效。一是把代表密切联系群众落到实处。积极搭建线上联系群众平台，用信息化手段缩短代表联系选民的时空距离；点面结合、整体推进代表联络站（室）建设，最大化用好用活线下联系人民群众的平台。二是做好代表和人民群众意见建议反映、跟踪、督办工作，努力解决辖区内人民群众反映的实际困难和问题。三是加强代表履职管理。建立代表履职情况档案，及时做好代表履职情况登记。增加代表履职的公开性和透明度，强化对代表的监督和约束。

深化监督工作实效。一是开展好对街道办事处工作的授权监督。选择街道的重点工作、重要任务和重大项目，定期听取街道办事处的工作汇报。紧扣街道财政预算监督，以街道财政“预算的编制下达，预算的执行调整，预决算的审议、重大项目资金的安排使用情况”监督为重点，健全监督机制，规范监督内容，做深监督实效。二是开展好党委关心群众关注问题的监督。根据上级人大常委会年度工作要点以及街道党委确定的重点事项，选取有关议题，组织开展视察、执法检查、工作评议、专题调研等活动，及时反映代表、群众的意见建议，为街道党委决策提供参考。三是开展好协助上一级人大常委会的监督。对街道范围内承担的上一级人代会通过的决定决议和计划目标，及时进行跟踪监督。

把好“三个关系”。一是处理好与上级人大常委会之间的关系。要在上一级人大常委会的指导下，围绕全市工作中心，紧扣市人大常委会和街道的重点

工作，认真履行职责，充分发挥优势，勇于开拓创新，积极探索街道人大工作新方法，大力推进基层治理新发展。二是处理好同街道党委的关系。要自觉接受街道党委领导，争取街道党委的工作支持，重点工作计划安排及时征求党委意见，纳入街道办事处工作的盘子中。三是处理好同街道办事处的工作关系。要把握好街道办事处不由人大街道工委选举产生，不具有对人大街道工委负责的法律义务这个定位，主动加强与街道办事处的联系沟通，建立重点工作对接机制和日常工作联系机制，及时将监督工作情况向上级人大常委会报告，由其按法定程序交办处理。

组建“四支队伍”。一是组建选民代表队伍，探索选民代表会议等街道选民议事载体，通过开展民生实事项目票选，听取街道办事处重点工作情况通报等，拓宽街道民主科学决策路径，破解街道无一级人大代表的困境。二是组建咨询专家队伍，聘请财税、国资、审计部门等专业背景的人员担任预算监督专家，为街道人大开展授权监督提供预算审查和财经监督等咨询，破解街道监督专业性不足的困境。三是组建民情联络员队伍，协助代表贴近群众、宣传政策、收集民意，畅通上情下达、下情上传的反馈渠道。四是组建宣传信息员队伍，指定专人负责采写上报人大信息稿件，

形成上下贯通、左右相连的立体宣传网络，共同讲好街道人大故事。

提升“五个水平”。一是法规完善上水平。建议全国人大常委会在立法条件成熟的时候，修改和完善地方组织法中的相关内容。建议省级人大常委会针对城区街道人大工作的实际，制定出台街道人大工作条例或规范性文件。二是制度建设上水平。加强制度建设，出台针对街道人大工作的指导性意见，建立健全人大街道工委相关工作制度，使街道人大工作和代表履职活动有章可循、有规可依，充分调动人大街道工委工作的积极性和主动性。三是自身建设上水平。高标准、严要求加强自身建设，设置街道工委委员，组建人大街道工委主任会议，以实现“两个机关”工作为目标，落实好上级人大常委会和街道党委的工作要求。四是履职能力上水平。要在抓好人大代表常规性履职培训的基础上，有针对性地开展专项业务培训，推动代表培训从“大而全”向“小而专”转变，适时组织好“四支队伍”的专门培训，提升人大街道工委履职整体水平。五是工作实效上水平。可通过“一揽子授权”“项目式授权”“一事一授权”的方式，授权街道独立开展监督，打通人大监督在街道层面的通道，发挥人大街道工委在基层治理中的积极作用。■

（执笔人：吴洋）



风景秀丽的东莞松山湖高新技术产业开发区（资料图片）

惠东县“三议两评” 分组跟踪监督方法

——新时代坚持和完善人民代表大会制度的基层实践

文 惠东市人大常委会

近年来，惠东市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，围绕新时代、新使命、新课题，积极创新和推进人大工作高质量发展，尤其在代表工作、发挥代表主体作用等方面进行了有益探索、取得了明显成效。

“三议两评”分组跟踪监督方法的缘起

如何更好地服务代表、做好代表工作，是基层人大工作能否取得积极成效的关键。基层人大服务代表的重点就是要支持和保障代表履职，尤其要在闭会期间充分发挥代表作用。而长期以来，闭会期间的代表活动由于缺少有效的履职载体和平台，呈现无序、不规范状态，无法调动代表履职的主动性、积极性；加上缺少有力的组织保障以及因地制宜的机制创新，导致代表活动的针对性、实效性不强，使监督浮于表面、流于形式，未能走向正常化、规范化轨道。因此，在闭会期间，如何更好地搭建履职平台，创新工作机制，规范、支持、保障代表依法履职，更好发挥代表主体作用，积极服务地方经济社会发展，一直是县乡人大工作面临的共同难题，也是惠东市人大常委会不断探索的重要课题。

惠东市人大常委会深入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，认真落实中央及省、市加强县乡人大工作精神，结合惠东人大

工作实践，与时俱进，开拓创新，在开创代表工作新模式，探索新时代基层人大监督新路径上迈出了崭新的一步，探索出了一条全面系统推进闭会期间乡镇人大代表监督工作规范化、流程化、长效化的新路子。2017年，在广东省县乡人大工作和建设示范点创建活动中，在惠东市人大常委会精心指导下，稔山镇人大创新推出了“三议两评”分组跟踪监督方法，以代表专业小组为载体，将进行满意度测评与创新议事形式相结合，组织人大代表对政府工作实行全面、全程、全员监督。2017年11月，中共惠东县委转发了《惠东市人大常委会党组关于在镇人大开展“三议两评”分组跟踪监督方法的意见》，从2018起，“三议两评”分组跟踪监督方法开始在全县推广实施。

“三议两评”分组跟踪监督方法的含义

“三议两评”分组跟踪监督方法是以代表专业小组为主体、以代表议事会为平台、以满意度测评为核心的工作机制，是指将政府工作报告中列出的重要工作、重点项目及重点议案建议归类分解给代表专业小组，采取视察、调研、检查、约见、询问、测评等方式监督和推动政府相关工作的落实，做到年初参与决策论证，平时主动介入监督，年中掌握动态进展，年末总结问效的全程跟踪监督。以一年为一个周期，举办三场

人大代表“议事会”，对政府相关工作进行两次测评。

该机制将镇人代会、镇人大主席团、代表联络站、议事会、代表专业小组活动等人大监督和代表工作的一系列平台和环节有机串联起来，形成了一环套一环、一年套一年的乡镇人大跟踪监督工作机制，开创了整体性、系统性、全流程推进闭会期间人大代表履职规范化的先河，形成了专业化推进规范化、规范化带动专业化的制度化模式，具有较强的科学性、操作性和实效性。

“三议两评”分组跟踪监督方法的特点

以代表专业小组为主体，启动“一对一”监督。人大代表的工作能力不仅依靠文化素质、管理能力，还取决于制度设计和专业擅长。代表法第二十条明确规定：“代表在闭会期间的活动以集体活动为主，以代表小组活动为基本形式。”按职业、兴趣、专业成立的代表专业小组是闭会期间代表小组划分的新形式，依法遵循了“遵照代表的意愿，便于组织和开展活动”和“小型、专业、实效”的基本原则，是按区域划分代表小组的有益补充。开展代表专业小组活动是发挥代表的专业优势，提升代表履职水平，将代表个人智慧形成集体力量的重要平台。将人大代表按专业细化为一个联系紧密的小组，通过相互之间的分工形成一套完善的分工体系，就能



2018年3月，惠东县人大财政经济委员会揭牌

够汇集各种专业资讯，更加有效地解决问题。代表专业小组突出一个“专”字，以专业人才凝聚专业活力，以专业精神研究专业问题，以专业形式进行专业评议，较好地解决了传统代表小组的视而不专、察而不透、审而不深、议而不力问题。例如，稔山镇人大在实施“三议两评”工作中，将全镇76名镇级人大代表分为科教文卫、城建环保、农业农村、财政经济四个专业小组。根据政府重点工作的特点和代表专业小组的实际，按照工作的关联性、项目的区域性和监督的连续性，把各项议题分解到各代表专业小组。一个专业小组自始至终监督对应一套议题，启动“一对一”的监督模式。各代表专业小组按照分组监督的议题，制定全年监督计划，综合采取专题视察、走访座谈、听取汇报、明察暗访等多种形式，及时掌握有关重点工作的进展情况，有的放矢地给相关部门建言献策，跟踪监督重点工作的推进落实。

以代表议事会为平台，开展“面对面”评议。“代表议事会”是保障人民当家做主的新机制新平台，也是人大代表在闭会期间依法履职的重要形式。第一次“议事会”在年初人代会闭会后。镇人大办公室将镇政府工作报告中的重要工作、重点项目和重点议案建议归类分解给对应的代表专业小组进行监督推动。人代会后15天内，代表专业小组召开第一次“议事会”，讨论制定有关本

组目标任务的全年跟踪监督计划。会后按计划采取视察、调研、约见等多种形式进行跟踪监督。第二次“议事会”：在年中人代会15天前。各代表专业小组召开第二次“议事会”，分别听取镇政府分管领导对相关工作和项目、议案建议办理推进情况的汇报，并进行第一次满意度测评。第三次“议事会”：在新一年年初人代会召开15天前。各代表专业小组召开第三次“议事会”，分别听取镇政府分管领导对相关工作和项目、议案建议办理全年完成情况的汇报，进行第二次满意度测评。同时，代表参与讨论镇政府拟列入新一年政府工作报告的重点工作和项目。这种代表与政府相关负责人之间，代表与代表之间“面对面”开展的深入交流和探讨，对于切实解决工作中出现的问题起到很好的推动作用。

以满意度测评为核心，进行“实打实”问效。组织人大代表对“三议两评”监督议题开展满意度测评，符合宪法精神和监督法的规定与要求，这既是加强对政府的工作监督，也是一种支持和促进。满意度测评采取无记名投票的方式，测评结果分为满意、基本满意、不满意三个等次。测评结果分别在年初和年中的人代会上公布，且镇长作表态发言；测评结果抄报镇党委，并抄送至县人大常委会备案。这种“实打实”的问效在给镇分管领导和相关部门带来压

力的同时也带来动力，以此推动党委的决策部署、政府中心工作的落实以及人民群众关心关注问题的解决。

“三议两评”分组跟踪监督方法的成效

“三议两评”工作方法先后在省人大常委会《县乡人大工作动态》《人民之声》《广东新闻联播》报道。该方法被省人大常委会确定为“2018年广东省县乡人大工作创新案例”。惠东人大报送的《推进国家治理体系治理能力现代化中的乡（镇）人大工作与建设——基于“三议两评”分组跟踪监督方法中代表专业小组体系化建设视角》入选了广东省人大制度研究会第29次研讨会论文并在大会上交流。《惠东稔山人大全省首创“三议两评”，向代表视察走过场说“不”》获2018年全国人大新闻奖一等奖。

2019年6月，惠东县委、县人大常委会组成联合督查组，对全县12个乡镇实施“三议两评”分组跟踪监督方法的情况进行了检查、评估和督办，通过此次督查，发现各镇“三议两评”工作确实取得明显成效：

加强了党对人大工作的领导。乡镇党委对人大工作的领导，是乡镇人大开展工作、发挥作用的根本保证。各镇党委书记认为，围绕党委工作部署开展“三议两评”，是镇人大与党委、政府同心同力同向推动重点工作落实的举措，因而予以足够的重视，强化制度保障、组织保障、经费保障和服务保障，进一步强化了党对人大工作的领导。

提升了乡镇人大的地位。以前，乡镇人大除了“一年一会”，闭会期间就没有太多的事情可干。现在通过推行“三议两评”，有效搭建了闭会期间乡镇人大依法开展履职活动的平台，推动了政府重点工作的开展，工作有抓手、有成效、受重视，有为有位，乡镇人大的地位得到提高，职能作用得到进一步体现。

推动了政府工作的落实。以前，政

府每年在人代会上作报告，提出当年的工作目标和任务，下来究竟能不能完成，完成了多少，没有人去认真关注和追究，政府相关职能部门感觉不到太大的压力。现在有人大代表从年头到年底进行跟踪监督，而且要接受测评，测评结果还要在人代会上当着全体人大代表现场公布。如果被评为“不满意”，镇政府分管领导不仅会“红脸出汗”，甚至可能被问责。“三议两评”促使政府职能部门改进工作作风，提升工作效率，勇于攻坚克难，推动了一批重点项目的实施，提升了监督的刚性和实效。

更好发挥了人大代表的作用。很多人大代表表示，过去想认真履职，但苦于无平台、缺机制、少抓手，而“三议两评”方法却填补了这个缺憾，在开展“三议两评”活动中获得前所未有的荣誉感和被尊重感，也增强了履职的责任感和使命感，因此角色意识得到提升，履职热情更加高涨，更好发挥了代表主体作用。

回应了民生关切。人大代表闭会期间深入选区，加强与选民沟通，倾听民声，集中民智，反映民情民意，推动政府将一批民心工程、民生项目写入政府工作报告，并列入“三议两评”的监督议题。2018年全县各镇围绕政府重点项目和民生实事项目，举办议事会33场（次），评议议题96项，年终共64个项目被测评为满意，31个项目被测评为基本满意，1个项目被测评为不满意。通过“监督—

落实—再监督—再落实”的分组跟踪监督，强化了监督的刚性和实效，有力推动了政府重点工作和重点民生项目的实施。解决了一些以前想解决而不能解决的问题，回应了民生关切，赢得了民心。

“三议两评”分组跟踪监督方法的改进

“三议两评”分组跟踪监督方法经过一年多的实践，乡镇人大工作和建设进入了全方位的规范建设、加强改进和快速发展新时期，人大工作呈现了依法、有序、活跃、有力的新势头，人大代表工作总体上有较大的改进，但是还有许多完善和发展的空间。为此，要根据《中共广东省委关于加强新时代人大工作的意见》精神继续在以下方面作出努力。

强化党委领导，突出上下联动。推进乡镇人大工作关键在于党的领导。各镇党委要统筹兼顾，加强对镇人大的领导。要把人大工作纳入党委工作总体布局和年度目标考核，摆上重要议事日程，每年定期听取和研究人大工作。切实把党的领导贯穿到“三议两评”分组跟踪监督工作的全过程和各方面。人大常委会要加强对“三议两评”工作的督促指导，进一步细化工作实施意见，形成上下联动机制，确保“三议两评”工作不断规范、丰富发展。

精选监督议题，抓住监督重点。要把组织代表开展“三议两评”工作作为

镇人大主席团闭会期间的工作重心。应主要按照人大代表专业特长，征询代表本人意见，组成代表专业小组。代表专业小组应本着“少而精、抓重点、该监督、能监督、有用有效”的原则，分清主次，认真筛选，抓住关键，精选监督议题。要结合镇党委工作重点、政府工作难点、群众关注热点，把真正关乎发展、关乎民生的重大问题列入跟踪监督范围，要提出具体可行的跟踪监督工作计划和跟踪监督工作方案，有重点地进行分组跟踪监督。

提升专业水平，加强履职激励。人大工作的主体是代表，人大工作的开展靠代表，人大工作的水平看代表，人大工作的潜在在代表。人大代表专业化并不是精英化，目前乡镇人大代表中的专业人才相对匮乏、专业素质有待加强，在一定程度上影响了代表专业小组活动的实效。因此，要主动适应新时代要求，加强对人大代表的学习培训，使其在观念上与时俱进，在知识上不断更新，在能力上逐步增强，在专业上不断提升。要选配履职热情高、工作能力强、专业水平精的代表担任代表专业小组组长。要建立和完善人大代表履职评价制度，开展代表“争先创优”活动，加强激励和约束。

注重结果运用，增强监督刚性。“三议两评”方法能否发挥更大的作用，测评结果的处理是关键。“三议两评”的测评结果必须要引起党委的重视。党委要专门召开党政班子联席会，通报测评结果，对测评结果为“满意”的表扬激励，对测评结果为“基本满意”的提醒改进，对测评结果为“不满意”的要求整改。并把测评结果作为对干部考核、考察及约谈、问责的参考。人大代表在开展“三议两评”中提出的意见建议，抄报给县、镇政府相关职能部门时，相关职能部门必须重视，对意见建议进行研究并予以书面答复。只有这样，才能使“三议两评”工作持之以恒地开展下去，更加强有力地推动政府工作的落实。■（执笔人：何永新）



惠州双月湾（资料图片）

近期召开的省级人大立法工作交流会上，全国人大常委会法工委有关人士披露，正在研究行政处罚法的修改，要适度扩大地方性法规设定行政处罚的权限。这一信号意味着，困扰地方治理已久的一个制度难题，已到了必须解决的关口。

早在1996年出台的行政处罚法，是我国第一部规范行政机关共同行为的法律。此前，由于缺乏法律规制，“滥罚款、乱处罚”等乱象已成社会公害，其时坊间流传的“十个大盖帽管一顶小草案”之类的民怨，足见印证行政处罚的过多过滥。这样的时代背景，也决定了“治乱”是行政处罚法的一大基调，由其开创的诸多制度安排，更是为日后行政许可法、行政强制法等控权行政法的制定提供了示范，堪称推动依法治国、依法行政的里程碑式立法。

从立法设计看，行政处罚法取得成功的关键，就在于规范了行政处罚的设定权，尤其是对地方立法作出了严格限制，即地方性法规设定行政处罚，“必须在法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内规定。”这是从源头约束行政处罚的治本之策，但也在客观上压缩了地方立法的空间，影响了地方治理的效能。一方面，各地经济、社会等发展状况千差万别，需要地方立法依据本地实际不断制度创新，以应对日趋复杂的治理和改革实践。另一方面，相对原则、采用平均规范标准的中央立法，或无法穷尽应当予以行政处罚的行为，或在责任设定等方面有所疏漏，并不能完全满足地方治理差异化的需求。

中央立法供应不足，地方立法空间有限，这就难免地方治理陷入“有过难罚”“过罚不当”等困局。近些年许多地方要求扩大行政处罚设定权限的呼声，正是因此而起。与此同时，过窄的地方权限，以及中央立法存在的模糊地带，也难以阻挡地方立法自行扩权或变相突破的冲动。近年来，不少地方立法增设了累积计分、纳入黑名单等信用惩戒措施，即为典型例证。吊诡之处在于，这些缺乏中央立法明确依据的处罚新手段，固然取得了良好的治理效果，其合法性却饱受争议，无序膨胀之势亦令人担忧。

这样的现实困境，决定了行政处罚法有必要作出更为积极的修法调整，赋予地方立法更为宽松的行政处罚设定权。比如，根据当地治理难题，将更

多亟需遏制的行为纳入处罚之列；衡量区域治理效果，创设更为丰富的处罚种类；乃至契合本地发展水平，确定更为合理的处罚幅度。以此真正焕发地方立法的创新功能，提升地方事务的治理水平。

但更为核心的问题是，扩大地方立法的行政处罚设定权，应当如何把握放权的尺度？倘若简单地一放了之，显然极易诱发冲击国家法制统一、行政处罚乱象再起等风险，使行政处罚法累积多年的执法成果毁于一旦。可以说，如何既坚守行政处罚法的立法初心，又回应地方治理的现实诉求，是一个两难的选择。这就需要在适度放权松绑的同时，设置相应的限权控制机制。

在事先预防层面，至关重要的一项是划定地方立法不得僭越的权力边界。比如现行行政处罚法已明确，地方性法规不得设定限制人身自由、吊销企业营业执照的行政处罚。对于这两类关涉公民重大权益、企业生死存亡的人身罚和资格罚，理应继续保留其底线原则。放权的主要空间，应当局限于行为罚、财产罚、申诫罚，以及新型的名誉罚、信誉罚等类型。此外，不妨构建前置性的沟通机制，地方立法机关对于难以把握的行政处罚设定，可以提前请求国家立法机关予以指导，以防范立法偏差、节约立法资源。

在事后监督环节，最为关键的是真正发挥备案机制的审查功能。考虑到行政处罚对社会的潜在危险，有必要对相关地方立法设置特殊的备案标准。比如要求地方立法机关详细说明创设行政处罚的事由、理据等等，备案机关亦应以更加主动的姿态，不仅审查其合法性，也审查其合理性、适当性。尤其是，行政处罚是现实生活中运用最为频繁的制裁手段，一旦失控滥用，将对公民、法人等造成直接、强烈的切肤之痛。因而应当进一步畅通救济渠道，高度重视民间的审查建议，以动员全社会的力量，共同加入监督的行列。

归根结底，地方立法行政处罚设定权的立法改革，需要科学划分中央与地方的权力边界，综合兼顾统一与创新的价值目标，也需要辩证考量放权与限权的利弊得失，合理平衡权力与权利的内在冲突。如此，才是确保地方的行政处罚设定权，既是灵活的权力，也是安全的权力。■

(作者单位：民主与法制杂志社)



计为民

1931 专栏

行政处罚设定权的放限之辨



赢心话

孙莹专栏

地方人大工作蓬勃发展的动力机制

今年是地方人大常委会设立40周年。地方人大常委会的设立，使人大的运转更加制度化规范化，使人大各项职权常态化地行使。地方人大常委会设立以来，在立法、监督、代表工作等各个领域取得了非凡成就，为法治中国的建设贡献良多。回顾地方人大常委会40年来的发展，笔者认为，地方人大蓬勃发展的动力至少来自三个方面。首先是中央的顶层设计，其次是地方人大常委会自身的开拓探索，再次是社会公众的参与支持。

首先，地方人大常委会的设立，是中央的领导层为了社会主义民主与法治的价值追求，通过国家立法从上而下地启动的。所以说中央的立法，是地方人大制度发展的第一个推动力。1979年的五届全国人大二次会议上通过了新的选举法和地方组织法。这两部法律赋予了地方人大更大的权力和活力。1979年地方组织法规定，县级以上的地方人大设立常委会。1979年之后，中央继续用国家立法规范地方人大的产生和运行。至今选举法和地方组织法已经分别经历了六次和五次修改。1992年七届全国人大五次会议通过的代表法也经历了修改完善。2006年十届全国人大常委会通过监督法，该法于2007年施行。这些法律的制定和修改，为人大代表和选民等地方人大制度的参与者提供了制度空间与机会之窗。这些法律的制定是出于社会主义民主和法治的价值追求，是以宪法对人大的推崇为依据，重新设计地方人大的组织架构和权力界限。

其次，作为政策制定者和制度设计者的国家，很多时候并不直接参与制度的运作和政策的执行，制度的执行者是另一群行动者。他们自身也会形成对制度的理解和认同，而且会按照自己在制度体系中的地位来设计自己的行为方式，推进制度的运转。地方人大的常委会，自成立之日起，就在组织机构和人员配备上逐渐地完善，人大内部的常委会组成人员和办事机构的工作人员自发地探索人大权力的具体行使方式，力图落实人大在理论上的立法、监督和民主的功能。地方人大常委会自发自觉的探索，这是人大制度发展的第二个动力。监督法出台以前，1979年的地方组织法和1982年宪法虽然赋予了地方人大国家权力机关的地位和职权，但是并没有提出具体的地方人大及其常委会行使各项职权的方式形式和步骤程序。各地的地方人大常委会积极探索人大职权行使的具体方式，有许多理论和实践上的创新。例如，地方组织法规定了地方人大审查和批准本行政区域预算的权力。预算法也规

定了地方各级政府预算由本级人民代表大会审查和批准。但这些法律没有规定人大预算审查的具体步骤。这方面法律的实施细则由地方人大自己摸索制定。早在上世纪80年代，安徽、四川、河北等地的人大及其常委会就制定了人大预算监督的规范性文件。1995年深圳市人大率先成立了深圳市人大常委会计划预算审查工作委员会，2000年将该工委升格为专门委员会。继深圳之后，北京、上海、重庆、天津、四川、安徽、云南等20多个省级人大常委会都设立了预算工委或专委会。2004年广东省人大与省财政厅国库实现联网，对政府财政支付实时监督。再如，代表评议是指人大及其常委会组织代表对本级国家机关的工作进行评议。有据可查的最早的代表评议是1982年黑龙江省某县人大对“一府两院”进行的代表评议。直至今日，这种监督方式还在一些地方人大推行。

第三，改革开放以来社会经济结构的变迁，法治理念的普及，使社会中的群体和个人有了新的诉求和目标，这种变迁也激发促使这些群体和个人利用现存制度去实现其新生诉求和目标。市场经济的发展使社会利益日益分化和多元化，不同社会群体之间的利益还会发生冲突。人们迫切需要制度化的利益表达机制和博弈平台，需要通过法治的渠道来寻求自身经济利益和政治权利的实现。人大就是这样一个渠道和平台。所以我们看到历次的人大选举中，有不同社会阶层的人站出来参选人大代表。在选举结束后，选民也会积极地去找人代表反映问题，希望代表把自己的诉求带到政府决策中去。在人大举行的立法听证会，法律草案向社会公布征求意见等场合，许多公民积极地参与，表达心声。所以，市场经济和社会分层所带来的权利意识的苏醒和公民的政治参与，是人大制度发展的第三个动力。

地方人大常委会四十年来的发展，首先体现为中央的立法设定了地方人大常委会的组织和权力；其次，是地方人大常委会在中央立法提供的制度框架内，通过地方法规和实践对中央立法细化，落实了中央立法所规定的人大权力；最后，是社会各阶层成员积极参与人大的选举与运作。在《发展民主：走向巩固》一书中，戴蒙德指出，民主制度的巩固有三个指标，依次是精英层、组织层和大众层面对本国民众制度的信念和拥护。我国地方人大常委会的发展史印证了这个说法。地方人大常委会未来的蓬勃发展，依然需要这三个动力的共同推进。■

(作者单位：中山大学法学院)



戚戚语
戚耀斌专栏

人大监督不能忽略共享单车

管，让企业明白监管的眼睛确实一直都在睁着，由此才愿意走向规范化。

如今市民在使用中也能感到车辆停放的集中度确实有所改善。因为广州的指导意见中明确了停放区域将设立正面清单和负面清单相结合，负面清单就是禁止停放的区域。

如今共享单车已经进入竞争的平台期，力量均等，新旧程度、收费水平站在同一起跑线。谁也不肯轻易做免费和优惠。究竟谁好用，谁的效率高，谁的体验好，可以说是一目了然的。作为企业，此时也是提升服务能力，比拼回收与调配能力的时候。

按照有关人士的建议，在将公共区域给企业盈利并让企业支付租金之前，应对该项目进行公开招标。相关职能部门应当出台招标公告、评分办法、考核细则等，让所有符合资质和标准的企业参与，使得租金的收取合理合法。因为在有限的城市道路上，背后都是市民的公共权利。汽车临停要交十几元一小时，那么“同样属于社会公共空间的治理，应当对机动车与非机动车实行相同的管理方法，对于占用公共区域，都应收费。”

《关于鼓励和规范广州市互联网租赁自行车发展的指导意见》颁布至今，共享单车依然是以免费占用公共场地作为立足点的。规定也并没有提出对企业进行直接的资源收费。究其原因，背后始终离不开已经成形的广大消费者对于现有游戏规则的默认。如果有关部门把手伸进这个产业，动了收费的念头，无论这个费用能不能收上来，共享单车的游戏规则就会开始崩塌。

但是即使政府已经对共享单车重新打开大门。按照过去的规律，不出半年市场上就会出现大量坏车。如果回收不及时，甚至成为城市垃圾，企业品牌就会被质疑。市场就会自发洗牌和排行。投资者也会更加审慎判断企业的管理和止损的能力。为了避免重蹈覆辙，放慢投放速度、保留扩张余量，就会成为主要的策略。

不过，除了数量上得到控制之外，企业的良性运营模式并未见到本质的突破。只是如今三大企业实力背景更强而已。究竟这新一轮的洗牌，能否在公众满意、企业稳健和城市有序中实现共赢，依然是有待观察的。各级人大代表也是有责任监督政府按已经制定的办法管理好这个行业，避免新一轮的失控。随着行业的成熟，人大还有必要推进相应立法，才能在本质上为行政管理提供有效的法律根据。■

(作者单位：羊城晚报社)

数据统计显示，我国共享单车的用户已超2亿人。与此相对应的是，共享单车乱停乱放，挤占道路，报废无人管理，直到形成“单车坟场”，严重占用了公共空间。今年6月初，广州互联网租赁自行车运营商招标结果出炉，摩拜、哈啰和青桔共分中心六区40万配额。这标志着，本地共享单车从管理真空时的80万辆状态，进入有形管理的“2.0阶段”。究竟这一公共交通模式，能否彻底告别野蛮期的弊端，重新成为城市最好的出行伙伴呢？

广东省人大代表陈义建今年初就在省人大会议上提出了一份治理建议。他建议省政府相关部门统一制定措施，尽快出台共享单车管理标准与规范，建立对各运营商的评价体系和对不合格者的退出机制，同时要求各城市设定共享单车数量的上限，避免失控，划定禁放区、指定停放区等，破解共享单车的管理难题。

到了今年全国人大会议期间，全国人大代表朱列玉也提出《关于共享单车所占公共区域应公开招标有序管理的建议》。他认为：城市中哪些地方可以停放共享单车，政府应当举行听证会，征求意见；对于共享单车占用的公共区域，运营的企业应支付租金。

因为企业免费利用城市公共区域进行盈利的同时，却给公共资源带来负担和消耗，缺乏合理性。因此，在给公共空间的治理带来成本增加的同时，相关企业有义务承担该笔支出。

凭心而论，只要共享单车依然具备很高的自由度，包括免费使用道路资源的“自由”，那么它的灵魂内核就依然存在。此前，共享单车的问题在公众面前彻底暴露，也就是它走到巅峰的时候。可以看出，和共享单车几年前刚进入广州时洪水般的1.0时代相比，现在共享单车企业重点已不完全聚焦在数量和规模。何况单一指望规模扩大，伴随的也是亏损和管理成本的增加。

更重要的是，这是行政管理部门一次又一次收紧约束，增加监督密度的结果。去年《关于鼓励和规范广州市互联网租赁自行车发展的指导意见》颁布，随后到了今年，就通过配额实现大洗牌，迫使企业接受现实：公共资源不能无偿占有，只能通过申请、被批准、获得配额才能获取。这种做法无疑是将“合法与不合法”进行了分界。企业要稳健经营，就只能接受政府的游戏规则，否则就要凉凉了。

比如7月份，新车企刚开始投放车辆不久，因投放机制和空间分布不合理、清运不及时等，单车乱堆放等乱象又回潮，市交通管理部门立即叫停了单车投放，必须完成整改方能投放新车。通过一次次的强监

离婚后财产纠纷可否再起诉

文 丁文生 李华明

协议离婚后一年内就财产分割问题反悔而引发纠纷的诉权已经由《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国婚姻法〉若干问题的解释(二)》予以明确。而诉讼离婚后就财产分割问题再次提出离婚后财产纠纷之诉的情形,最高人民法院曾经审理并予以分析认定,本文试举相关案例进行辨析。

案情简介

孙某与郭某经人介绍于1991年结婚,婚后生育两男两女。2011年孙某向G省J县人民法院起诉,请求判令其与郭某离婚。J县法院于2011年3月18日作出《民事调解书》,双方自愿达成如下协议:一、孙某提出离婚,郭某同意离婚。《调解笔录》记载:双方均认可婚后无共同财产及债权债务,并同意调解解除婚姻关系。

2012年郭某提出离婚后财产纠纷之诉,认为虽然孙某与其在J县法院离婚时的《调解笔录》记载双方当时均认可没有夫妻共同财产,但双方在离婚时确实存在应属于夫妻共同所有的若干财产,应依法予以分配,且因孙某有隐藏、转移共同财产的行为,应当少分或不分。

孙某辩称,离婚诉讼当中,法官、双方已经就双方财产的事实进行审查,双方均认可婚后无共同财产及债权债务,法院无权对已经生效民事调解书确认过的财产问题再次进行裁判,对该案的受理违反“一事不再理”原则;郭某不应另案以离婚后财产纠纷提出起诉,而应

通过审判监督程序就离婚诉讼中的财产分割问题申请再审。

审理过程与审理结果

一审(G省高级法院)审理认为:根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国婚姻法〉若干问题的解释(三)》第十八条的规定:“离婚后,一方以尚有夫妻共同财产未处理为由向人民法院起诉请求分割的,经审查该财产确属离婚时未涉及的夫妻共同财产,人民法院应当依法予以分割。”郭某在离婚后主张分割其与孙某婚姻关系存续期间的夫妻共同财产,有充分的事实和法律依据,其分割财产的主张应予以支持,对分割财产的范围应以本案查明的夫妻共同财产为准。判决以查明的夫妻共同财产作了分配,并考虑孙某有转移、隐匿夫妻共同财产的行为,将部分财产分配给郭某所有。

二审(最高法院)审理认为:根据查明的案件事实,孙某与郭某调解解除婚姻关系时并未对夫妻双方婚姻关系存续期间的共同财产进行分割。《婚姻法解释(三)》第十八条规定:“离婚后,一方以尚有夫妻共同财产未处理为由向人民法院起诉请求分割的,经审查该财产确属离婚时未涉及的夫妻共同财产,人民法院应当依法予以分割。”据此,郭某可以在离婚后就尚未分割的夫妻共同财产提起诉讼。从郭某提起的诉讼请求看,本案为离婚后夫妻共同财产的分割之诉,而非离婚之诉,与J县法院所

做的离婚调解之诉非同一诉讼请求,一审法院受理本案不违反“一事不再理”原则,符合法律规定,程序合法。判决维持。

案件分析

在本案中,孙某的辩护表面上看是成立的,一者根据“双方均认可婚后无共同财产及债权债务”,据以作为郭某对共同财产状况的自认,根据证据规则的相关规定,郭某应当承担相应的不利的法律后果;二者根据民事诉讼“一事不再理”原则,对孙某和郭某的离婚事实已经经过了法庭审理并有生效的判决裁定,不应再立案受理。

笔者认同法院的观点,首先,虽然法官及双方已经就双方财产的事实进行审查,双方均认可婚后无共同财产及债权债务。但是,该事实是基于原离婚诉讼郭某和孙某的陈述和提供的证据来认定的,后来郭某提供有关婚内共有财产的证据显示孙某的陈述是虚假的,根据《民法通则》第四条民事活动应当遵循自愿、公平、等价有偿、诚实信用的原则,由于孙某有隐瞒真实,导致了对事实的错误认定,其责任在孙某,对该事实的重新认定,也是对错误的纠正,符合以事实为真相,以法律为准绳的原则。其次,原离婚诉讼调解内容并没有处理双方的财产问题,只是解除了双方的婚姻关系,故不需通过再审的程序推翻原来离婚判决。最后,本案处理的财产属于未分割的夫妻双方婚姻关系存续期间的

共同财产，所以应当支持对其进行分割。

理论分析

离婚后财产纠纷的法律依据主要涉及下列五部法律、司法解释的条文：《中华人民共和国婚姻法》第四十七条；《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国婚姻法〉若干问题的解释（一）》第三十一条；2017年《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国婚姻法〉若干问题的解释（二）》第九条、第二十一条；2015年2月施行的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第十七条、第三十四条；《最高人民法院关于人民法院审理离婚案件处理财产分割问题的若干具体意见》第二十条。上述法规对离婚后财产纠纷给予了基本的指引，实践中仍然存在着下列问题。

首先，根据“一事不再理”的诉讼原则，原告只有一次可以请求人民法院进行裁判机会。理论上，每一对离婚的

夫妻尚未分割的共同财产仅限于夫妻关系存续期间，“从定数和变数的角度来看，每一对夫妻间尚未分割的共同财产应当是一个客观的定数。”诉讼标的明确具体唯一，因此只要一次诉权。但实际上，由于每一对夫妻间尚未分割的共同财产并不能在离婚之时予以明确，由于案件事实的发展，原告可能发现新的尚未分割的共同财产。原告可以根据新出现的事实，再次提起诉讼，在此情况下，新提起的诉讼请求均可以构成在形式上独立的诉讼标。新提起的诉讼请求独立于原来提起的诉讼请求，属于并行关系，不违反“一事不再理”原则。但是否原告可以无止无休、自主选择对认为尚未分割的共同财产提起诉讼？笔者认为，基于稳定社会秩序的原则，原告的该项权利不应当被滥用，同时应受到一定时效的限制，这是相关立法者修法时应当考虑的问题。

其次，离婚后尚未分割的共同财产既包括积极财产，也包括消极财产，如

夫妻共同债务。理论上，法院应当根据原告的诉求对离婚后尚未分割的共同的消极财产予以处理，但实际法院遵循的原则是，对消极财产在离婚案件中不予处理，留待债权人来主张，在另案中予以处理。该处理原则的合理性在于：消极财产的真实性需要通过债权债务双方主张及举证才便于审查；消极财产的处置涉及第三人债权人的利益，故在离婚诉讼当中，不应进行处理，由债权人另行主张。消极财产确认分割的诉权应予以明确化，这也应在修法者考虑之列。

结论：夫妻双方离婚，无论是协议离婚或者是诉讼离婚，只要有证据显示婚内共有财产未进行分配，在知情后的两年内当事人均有权主张进行分割。在协议离婚或诉讼离婚时通过隐瞒造成离婚的财产分配协议或认定，无论当事人如何自认，对离婚后未分配财产而事实又属于婚姻存续期间的共有财产的分配，不构成影响。■

（作者系广东国智律师事务所律师）



（漫画/赵晓苏）

离婚协议将财产赠与未成年子女，离婚后能否撤销原来的约定？

编辑同志：

我于2009年以协议方式办理了离婚登记手续。离婚协议书中约定夫妻共有房屋归儿子所有。由于儿子未成年，故没有办理过户的手续，还登记在我与前妻名下。现因我重新组成新的家庭，我想改变当时的决定。现有3个问题：现在的房产是归属谁的？原来的约定行为是否应视为赠与行为？能否撤销原来的约定，要求一半份额？

清远市 王先生

王先生：

现该房并未办理所有权转移登记手续，根据相关法律规定，该房屋所有权并未发生转移，仍为你和前妻共同所有。离婚协议当事人人为离婚达成一揽子协议，其中包括人身关系的解除和财产处理、子女抚养等内容，且该协议得到民政部门或人民法院的审查，协议相关条款具有联系，当事人不得随意解除其中某个条款。上述约定不能视为你单方对儿子的赠与，不能单方面撤销。上述的房屋已经由两人在办理离婚手续当日通过财产分割协议进行了处分，即约定该房归未成年人儿子，你已经不能进行权利主张。



在香港判决离婚后，香港的判决能否成为执行的依据？

编辑同志：

我系香港居民，于2011年与前妻（内地居民）在香港法院办理离婚手续，并对位于香港及深圳的不动产进行了处置。现准备对深圳的不动产进行更名，香港法院的原判决书能否作为变更依据？我应当如何处理？

深圳市 李先生

李先生：

根据2007年《广东省高级人民法院关于暂时不予承认香港特别行政区法院离婚判决法律效力的批复》（粤高法民一复字〔2007〕6号），对于香港特别行政区法院的离婚判决，内地法院暂时不予承认其法律效力。2010年广东省高院通过复函形式同意认可香港离婚判决中“解除婚姻关系”的法律效力，但对香港判令中有关离婚后财产分割、生活费分担、子女抚养等方面内容依然不予认定。因此，香港法院的判决书不能作为处置深圳的不动产的依据。你需向房产所在地的法院提起财产处置之诉。

2019年1月18日《关于内地与香港特别行政区法院相互认可和执行民商事案件判决的安排》对在生效日后的两地判决相互认可提供了制度上的安排。但生效日期目前尚未确认，有待两地的司法机构完成有关程序后，由双方公布生效日期。

离婚后，一方能否主张另一方股票期权的权益？

编辑同志：

我于2019年5月与前夫刘先生办理了离婚登记手续。前夫供职于高新上市

企业，于2017年8月获得其公司的股票期权，2018年8月可以行权。前夫于2019年7月才行权。请问现在我们已经办理了离婚手续，我可以向前夫主张该部分股票的权利吗？

深圳 郑小姐

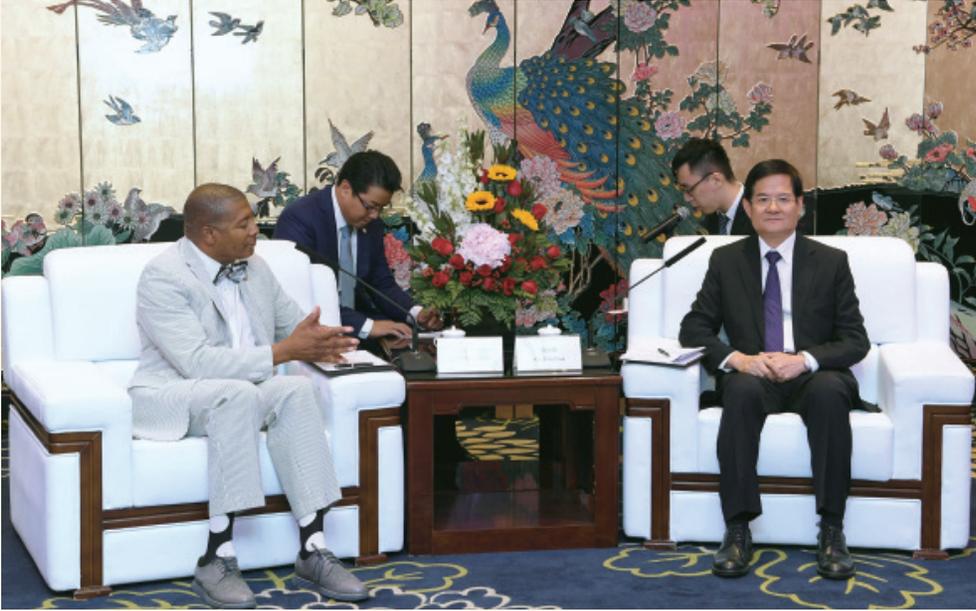
郑小姐：

根据《广东省高级人民法院关于婚前取得的股票期权，离婚后行权所得能否确认为夫妻共同财产问题的批复》（粤高法民一复字〔2009〕5号）婚前取得的股票期权，是作为一种激励机制而赋予员工有条件地购买本企业股票的资格，并非具有确定价值的财产性权益。该期权要转化为可实际取得财产权益的股票，必须以员工在公司工作时间的积累为前提条件。在婚姻关系存续期间，股票期权可行权并获得财产权益。虽然刘先生是在离婚后才行使股票期权，但无法改变其在婚姻关系存续期间可以行使部分期权并获得实际财产权益的事实。该部分股票财产权益，属于在婚姻关系存续期间明确可以取得的财产性收益，宜认定为夫妻共同财产。你可以与刘先生进行沟通协商主张权利或者通过诉讼途径解决。■

（丁文生）



（资料图片）



9月23日，省人大常委会副主任徐少华在广州会见以美国纽约州参议院银行委员会主席詹姆斯·桑德斯为团长的美国纽约州议会代表团一行。

(任外/供图)



10月1日，省人大常委会副主任罗娟在广州会见基里巴斯议长塞布艾·乌埃伊一行。

(任外/供图)

9月24日，省人大常委会副主任王学成应邀出席沙特阿拉伯王国驻广州总领事馆举办的沙特国庆招待会并致辞。王学成表示，广东愿与沙特朋友一道，加强“一带一路”倡议与“2030愿景”对接，推动双方务实合作不断取得新成果。

(任外/供图)





广州塔（珊玮/摄）



请扫描二维码
关注广东人大微信



请扫描二维码
关注人民之声杂志