

人民之聲

总第330期 2019 06

6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

共建共治共享 铸造平安广东 P11

“推进县乡人大工作年”的“廉江答卷” P35

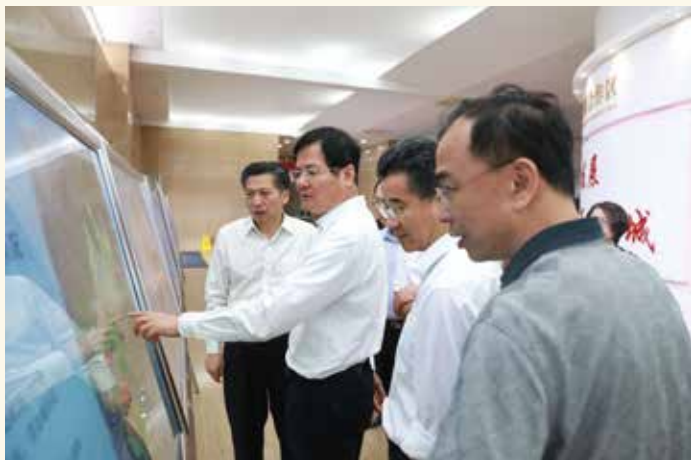




6月10日至16日，全国人大常委会办公厅组织台湾省第十三届全国人大代表到广东视察。全国人大常委会委员、全国台联会长、中国侨联副主席黄志贤率队视察广州、深圳、珠海、东莞四市。（珊玮/摄影报道）



6月14日，省人大常委会主任李玉妹、副主任徐少华、罗娟视察我省“数字政府”建设运营中心。（珊玮/摄影报道）



5月29日，省人大常委会副主任徐少华带队调研深汕特别合作区条例立法的有关问题，听取深圳市、汕尾市、深汕特别合作区管委会以及省直有关部门的情况汇报，研究条例立法要解决的重点难点问题。（任宣/供稿）



6月10日，省人大常委会副主任吕业升率调研组赴梅州市开展促进老区苏区发展立法调研。调研组听取梅州市政府及有关部门对促进老区苏区发展立法的意见建议，考察当地促进老区苏区发展情况。（任宣/供稿）

守初心 担使命 找差距 抓落实

“不忘初心、牢记使命”主题教育工作会议5月31日在北京召开。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平出席会议并发表重要讲话。他强调，为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴，是中国共产党人的初心和使命，是激励一代代中国共产党人前赴后继、英勇奋斗的根本动力。开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，要牢牢把握守初心、担使命，找差距、抓落实的总要求，牢牢把握深入学习贯彻新时代中国特色社会主义思想、锤炼忠诚干净担当的政治品格、团结带领全国各族人民为实现伟大梦想共同奋斗的根本任务，努力实现理论学习有收获、思想政治受洗礼、干事创业敢担当、为民服务解难题、清正廉洁作表率的具体目标，确保这次主题教育取得扎扎实实的成效。

习近平指出，开展这次主题教育，是用新时代中国特色社会主义思想武装全党的迫切需要，是推进新时代党的建设的迫切需要，是保持党同人民群众血肉联系的迫切需要，是实现党的十九大确定的目标任务的迫切需要。开展这次主题教育，就是要坚持思想建党、理论强党，坚持学思用贯通、知信行统一，推动广大党员干部全面系统学、深入思考学、联系实际学，不断增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，筑牢信仰之基、补足精神之钙、把稳思想之舵；就是要认真贯彻新时代党的建设总要求，奔着问题去，以刮骨疗伤的勇气、坚忍不拔的韧劲坚决予以整治，同一切影响党的先进性、弱化党的纯洁性的问题作坚决斗争，努力把我们党建设得更加坚强有力；就是要继续教育引导广大党员干部自觉践行党的根本宗旨，把群众观点、群众路线深深植根于思想中、具体落实到行动上，着力解决群众最关心最现实的利益问题，不断增强人民群众对党的信任和信心，筑牢党长期执政最可靠的阶级基础和群众根基；就是要教育引导广大党员干部发扬革命传统和优良作风，团结带领人民把党的十九大绘就的宏伟蓝图一步一步变为美好现实。

习近平指出，“守初心、担使命，找差距、抓落实”的总要求，是根据新时代党的建设任务、针对党内存在的突出问题、结合这次主题教育的特点提出来的。守初心，就是要牢记全心全意为人民服务的根本宗旨，以坚定的理想信念坚守初心，牢记人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标，时刻不忘我们党来自人民、根植人民，永远不能脱离群众、轻视群众、漠视群众疾苦。担使命，就是要牢记我们党肩负的实现中华民族伟大复兴的历史使命，勇于担当负责，积极主动作为，保持斗争精神，敢于直面风险挑战，以坚忍不拔的意志和无私无畏的勇气战胜前进道路上的一切艰难险阻。找差距，就是要对照新时代中国特色社会主义思想和党中央决策部署，对照党章党规，对照人民群众新期待，对照先进典型、身边榜样，坚持高标准、严要求，有的放矢进行整改。抓落实，就是要把新时代中国特色社会主义思想转化为推进改革发展稳定和党的建设各项工作的实际行动，把初心使命变成党员干部锐意进取、开拓创新的精气神和埋头苦干、真抓实干的自觉行动，力戒形式主义、官僚主义，推动党的路线方针政策落地生根，推动解决人民群众反映强烈的突出问题，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。“守初心、担使命，找差距、抓落实”是一个相互联系的整体，要全面把握，贯穿主题教育全过程。■

（据新华社北京5月31日电）



2019年第6期 总第330期
2019年6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。
本刊刊发的原创文章稿，凡转载、摘编或以其他方式使用，须经本刊同意。

› 卷首语

1 守初心 担使命 找差距 抓落实

› 声 音

› 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 省人大常委会及机关开展“不忘初心 牢记使命”主题教育活动
任 宣 珊 玮

› 人大视窗

6 充分激发人大制度人大工作的生机和活力 任 宣

› 本刊特稿

7 推动新时代广东人大工作再上新台阶 任 宗 少 和

› 本刊策划 共建共治共享 铸造平安广东

12 抓重点 补短板 强弱项 张琳琳

15 人大在共建共治共享中如何发挥职能作用

17 破“网”除“伞” 扫出朗朗乾坤 李 军 陈 巍

› 立法时空

21 有件必备 有备必审 有错必纠 涂青林 欧阳颖戈 陈尚龙

23 在“五个提升”上做足功夫 曹 利

› 监督广角

26 上下联动 信息互通 骆鸣东

27 “评”出不足 “议”出动力 刘家奇

29 评议“实打实” 监督“动真格” 邹庆秋

30 审议意见从“纸上”落实到“地上” 周志进 郑凯莹

› 走近代表

31 脚下有土 心中有民 刘宏伟 苏艳君

32 我要做一个忠诚的人 黄德青

33 要严管也要善待 丁山海

34 一份建议的“独白” 余小虾

› 特别关注

35 “推进县乡人大工作年”的“廉江答卷” 魏福迪



(珊玮/摄)

37 “网”上促履职 “格”内显担当 黄佩莹

39 既古色古香又活色生香 魏福迪 林达琳

40 代表联络站里的掌声 吴 尘

▶ 基层园地（市县篇）

41 代表述职“干货”满满 巫东海

42 评出人大工作新气象 陈得志 李梅英

▶ 基层园地（乡镇篇）

44 一座便民幼儿园建成始末 钟赤美 曾丽敏

45 航行在海上的“代表之家” 曾于岚

46 落实代表建议 “水浸街”变平整路 劳荣创

▶ 思考探索

47 社会力量参与应急救援的法律制度研究与思考
徐 嵩 伍志坚

▶ 三人谈

49 教育惩戒权立法空白亟待填补 阿 计

50 新时代下应不断完善人大议事规则 孙 莹

51 促进消费新转型 人大作用不可缺 戚耀琪

▶ 以案说法

52 交通事故逃逸不一定构成交通肇事罪

徐 嵩 陈进兴

▶ 法律信箱

54 交通事故中的责任应该如何划分等3则

▶ 艺苑荟萃

55 “好运”“美景”的好望角 喻季欣

[封面摄影] 俯瞰广州

天 晴



01 当前，我国改革发展形势正处于深刻变化之中，外部不确定不稳定因素增多，改革发展面临许多新情况新问题。我们要保持战略定力，坚持问题导向，因势利导、统筹谋划、精准施策，在防范化解重大矛盾和突出问题上出实招硬招，推动改革更好服务经济社会发展大局。

——5月29日习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第八次会议时强调

02 要坚持人民主体地位，顺应人民群众对美好生活的向往，不断实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。要通过深化改革、创新驱动，提高经济发展质量和效益，生产出更多更好的物质精神产品，不断满足人民日益增长的物质文化需要。

——5月16日《求是》发表 习近平总书记重要文章《深入理解新发展理念》

03 40多年的实践充分证明，改革开放是一场创新永远在路上的伟大创举，极大解放和发展了我国社会生产力。如果说改革开放是党和人民大踏步赶上时代的重要法宝，是坚持和发展中国特色社会主义的必由之路，那么，创新就是全面深化改革、坚持和发展中国特色社会主义的关键。

——6月6日《人民日报》发文谈 在守正创新中焕发强大生机活力

04 新时代强调以政治建设为统领全面加强党的各方面建设，就是要把政治建设作为党的根本性建设，将政治上的要求贯穿于党的各项建设，切实提升党的建设科学化水平，着力增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，推动全面从严治党向纵深发展。

——5月22日《光明日报》发文谈 全面从严治党要以党的政治建设为统领

05 干部队伍作为党的方针政策执行者，是否真正把人民放在心中，真心实意想人民、念着人民，把为人民服务落到实处，关系到党的方针政策是否真正提高人民群众的幸福感和获得感，关系到人民群众是否对党的政策满意，拥护党的执政理念。

——5月15日《中青在线》发文谈 高素质干部队伍是党和人民事业推向前进的重要力量

06 党委主体责任与纪委监督责任是管党治党责任的两个方面，两者是相互贯通、辩证统一的，最终统一于党中央对全面从严治党的集中统一领导。离开了党委的坚强

领导，纪委的监督作用就难以发挥。没有纪委的有力监督，主体责任这个“牛鼻子”也就很难抓住。

——6月5日《中国纪检监察报》发文谈 “两个责任”贯通协同形成合力

07 在“四个全面”中，全面依法治国具有基础性、保障性作用。在统筹推进伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想，全面建设社会主义现代化国家的新征程上，要加强党对全面依法治国的集中统一领导，坚持以全面依法治国新理念新思想新战略为指导，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。

——6月10日《中国青年网》发文谈 不断书写新时代全面依法治国新篇章

08 “治国凭圭臬，安邦靠准绳。”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。法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。作为治国之重器，只有让法治成为一种“国家信仰”，才能为法治中国提供最坚强的支撑，为社会繁荣发展、国家长治久安带来强大持久的动力。

——5月21日《新华网》发文谈 让依法治国更加深入人心

09 正确把握人情、天理、国法三者的关系，是一种社会经验，也是一种人性智慧。司法工作者不仅是法律条文的娴熟运用者，还要努力成为社会关系的高超修复者，不仅要学会用法律视角看问题，还要善于从社会视角多维度把握问题实质。

——6月7日《人民法院报》发文谈 以法为基 探求情理法最佳契合点

10 面对中美贸易摩擦，我们要保持战略定力，坚持有理有利有节的方针，“你打你的、我打我的”。关键是要立足于把我们自己的事情做好，少说多做，埋头苦干，发展是硬道理，发展才是社会主义。

——5月24日《学习时报》发文谈 “艰难困苦能使我们的事业成功” ■

(任妍/摘编)

省人大常委会及机关开展 “不忘初心 牢记使命”主题教育活动

6月上旬，省人大常委会党组开展“不忘初心、牢记使命”主题教育专题学习。会议指出，习近平总书记在党的十九大报告中，进一步确立了坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一在社会主义民主政治中的重要地位。要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，深刻认识坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的深刻内涵、核心要义、重要意义，不断提高政治站位和政治能力，树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，把坚持党的领导这个重大政治原则贯彻和体现到人大工作各方面、全过程，牢牢把握人大工作正确政治方向。要把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的精神和要求自觉落实到人大工作当中，紧扣贯彻落实党中央决策部署，紧扣回应人民群众的重大关切，紧扣推进全面依法治省，深入贯彻省委1+1+9工作部署和省委人大工作会议精神，在立法、监督、代表等工作方面找准定位，全面担负起宪法法律赋予的各项职责，不断推动社会主义民主法治建设取得新成效。会议还传达学习党政领导干部考核工作条例精神，传达学习全省民族地区工作会议精神，研究关于开展“更好发挥人大代表作用”主题活动方案。

与此同时，省人大常委会及机关召开“不忘初心、牢记使命”主题教育动员大会，省人大常委会机关全体党员干部参加会议。会议传达学习习近平总书记



记在“不忘初心、牢记使命”主题教育工作会议上的重要讲话和中央有关部署要求，传达学习李希书记在全省开展“不忘初心、牢记使命”主题教育工作会议上的讲话和省委有关工作部署，对省人大常委会及机关开展主题教育工作作出部署。

会议强调，要认真学习习近平总书记重要讲话精神，深刻认识开展主题教育的重要性、必要性，把思想行动统一到中央的决策部署上来，切实增强责任感、紧迫感，以饱满的政治热情更高的标准要求开展好主题教育活动。要按照中央决策部署和省委工作要求，全面落实主题教育各项任务，牢记主题教育总要求、根本任务和具体目标，结合人大工作实际，把学习教育、调查研究、检视问题、整改落实四个重点措施贯穿主题教育全过程。要压实领导责任，加强督导指导，统筹推进主题教育，及时掌

握主题教育进展情况，研究解决遇到的重大问题，充分发挥各级党组织的作用，形成齐抓共管合力。要对照主题教育实施方案，认真筹划每项教育活动，加强检查督促，把主题教育各项工作落到实处，取得实实在在的成效。

会议要求，领导干部率先垂范，以身作则，带头开展学习教育，带头深入基层调查研究，带头讲好专题党课，带头广泛听取意见，带头开展检视反思，带头抓好整改落实，带头开好民主生活会，带头开展批评和自我批评，带头健全制度。要做到学用结合，科学计划、合理安排，把开展主题教育同贯彻省委人大工作会议精神，推进常委会工作报告落实结合起来，推进各项工作深入落实，确保主题教育和完成工作任务两手抓、两促进，以主题教育的成效推动新时代人大工作高质量发展。■

(任宣 珊玮)

第三期广东省县乡人大负责同志培训班在广州举办

充分激发人大制度人大工作的生机和活力

6月中旬，省委组织部、省委党校、省人大常委会办公厅在广州联合举办第三期广东省县乡人大负责同志培训班。6月11日上午，培训班举行开班式，省人大常委会主任李玉妹出席并围绕学习贯彻省委人大工作会议精神作专题辅导。

李玉妹指出，要深刻认识习近平新时代中国特色社会主义思想是人大工作的根本遵循，把习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想作为新时代坚持和完善人民代表大会制度、做好人大工作的精神财富和力量源泉，提高政治站位，增强工作责任感，自觉做人民代表大会制度的维护者、实践者和推动者。要深入学习贯彻省委人大工作会议精神，毫不动摇坚持党的领导，保证和发展人民当家作主，全面推进依

法治省，坚持民主集中制，确保人大工作始终沿着正确方向前进。要贯彻落实省委关于加强新时代人大工作的各项决策部署，深入把握全省人大工作的新使命新任务，不断加强和改进立法、监督、决定、代表等工作，推动人大工作高质量发展。

李玉妹强调，县乡人大要切实抓好省委人大工作会议精神的贯彻落实。要迅速掀起学习贯彻省委人大工作会议精神的浪潮，切实在真学实学深学上下功夫，确保学深悟透、融会贯通。要深入开展“县乡人大工作年”活动，紧扣阵地建设这一重点，按照“有场地、有人员、有制度、有活动、有经费、有设备”的要求，切实加强代表联络站建设；继续贯穿规范化建设这一主线，县级人大

要进一步提升会议组织、代表作用发挥、监督工作、重大事项讨论决定和人事任免工作的规范化水平，乡镇人大要加快推进乡镇人大会议组织、重大事项讨论决定和主席团闭会期间工作规范化建设。要大力推进基层创新，紧紧围绕县乡人大职能作用的发挥，大力弘扬敢为人先、敢闯敢干的改革精神，在依法行使监督权、决定权、任免权，更好发挥代表作用，健全县乡人大组织制度和工作机制等方面积极探索，认真研究新情况新问题，积极培育好经验好做法，不断取得新的创新实践成果，充分激发人民代表大会制度、人大工作的生机和活力，以新担当新作为开创新时代县乡人大工作新局面。■

(任 宣)



5月29日至31日，省人大常委会举办省人大代表履职学习班。29日上午，省人大常委会副主任黄业斌出席开班仪式并就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作专题辅导。200多名省人大代表参加学习班。（珊炜/摄）

推动新时代广东人大工作再上新台阶

——《中共广东省委关于加强新时代人大工作的意见》出台具有里程碑意义

5月23日，省委召开人大工作会议。这是我省改革开放再出发、开创工作新局面的新起点上，召开的一次十分重要的会议。会议最主要的成果是省委出台了《中共广东省委关于加强新时代人大工作的意见》，对深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，切实加强党对人大工作的领导，推动新时代我省人大工作高质量发展作出全面部署。

当前和今后一个时期我省人大工作的指导性文件

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，人大工作是党和国家工作的重要组成部分。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视、全面加强党对人大工作的领导。习近平总书记站在党和国家事业发展全局的高度，就坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治发表一系列重要论述，指明了新时代人大工作的正确方向，拓展了人民代表大会制度的科学内涵、基本特征和本质要求，标志着我们党对人民代表大会制度的规律认识和运用落实达到了一个新的高度。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，是新时代做好人大工作的根本遵循。在我省改革开放再出发、开创工作新局面的新起点上，省委召开这次会议专门研究和部署全省人大工作，

出台意见，非常必要，非常及时，充分体现了省委对人大工作的高度重视和积极支持，对于加强新时代广东人大工作具有里程碑意义。

党的十八大以来，党中央先后出台党领导立法、健全人大讨论决定重大事项制度、加强人大预算审查监督、加强县乡人大工作和建设等关于人大工作的重要指导性文件20余件，对人大工作提出了新的更高要求。全国人大常委会贯彻落实党中央决策部署，以创新思路 and 有效举措全面推进立法、监督、代表工作等，大力推进县乡人大工作和建设，为地方人大树立了榜样，给予了有力指导。意见全面落实党中央和全国人大常委会关于人大工作的部署要求，结合广东实际，明确了加强新时代全省人大工作的总体要求、主要任务和具体措施，是当前和今后一个时期我省人大工作的重要指导性文件，意见的针对性、可操作性都比较强，必将有力推动全省各级人大及其常委会以更加奋发有为的精神状态，加强和改进人大立法、监督等各项工作，充分发挥好地方国家权力机关作用，以新担当新作为推动全省人大工作高质量发展，为实现“四个走在全国前列”、当好“两个重要窗口”作出新贡献。

加强新时代人大工作，是坚持和完善人民代表大会制度的重要内容。为深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，总结我省人大工作经验做法，研究进一步加强和改善党委对人大工作的领导，支持和保证人大依法履行宪法

法律赋予的各项职责，推动新时代广东人大工作再上新台阶，根据省委部署，省人大常委会办公厅承担文件代拟工作。省人大常委会党组高度重视，2月召开党组（扩大）会议专门研究全省人大工作会议筹备工作，要求迅速成立文件起草小组，启动代拟稿起草工作。李玉妹主任多次对代拟稿的总体框架、重大原则、具体内容等作出部署。常委会组织开展“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，推动地方人大工作高质量发展”专题调研，基本摸清全省人大工作面临的困难和问题，提出有针对性的意见建议，为代拟稿起草打好基础。办公厅组织骨干力量，扎实开展起草工作。4月中旬形成初稿后，分别向全国人大常委会办公厅、各地级以上市人大常委会、省直有关单位、省人大各专门委员会和常委会各工作委员会、14个广东省县乡人大工作示范点征求意见，共收到意见92条次。办公厅对修改意见认真研究，能吸收的尽量吸收。4月28日，征求意见稿提交省人大常委会第57次党组（扩大）会议审议通过。5月上中旬，省委办公厅就修改稿再次征求了各地级以上市市委，省府办公厅、省委组织部、省委宣传部、省委编办、省司法厅、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省监委、省法院、省检察院等省直有关单位意见，有关反馈意见已全部采纳，并作了进一步修改。5月16日，省委常委会议审议并通过意见稿。



5月28日，省人大常委会党组书记李玉妹主持党组会议，传达学习省委人大工作会议精神，研究贯彻落实意见。（任生/摄）

为做好广东人大工作提供有力政治保证

党的领导是人民代表大会制度的本质要求和最大优势，是做好新时代人大工作的根本保证。为进一步加强党对人大工作的领导，意见从三个方面进行了安排部署。

——在健全党委领导人大工作制度方面，明确“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。”“每届至少召开1次人大工作会议，每年至少专题听取1次人大工作汇报。”“加强人大领导班子建设，支持和保证人大依法行使职权，帮助解决实际问题。”“人大常委会主任或主持日常工作的副主任列席本级党委常委会会议，乡镇人大主席、人大街道工委主任列席镇（街）党（工）委会议”等。

——在加强人大及其常委会自身建设方面，强调“人大常委会党组要坚决贯彻执行党的路线方针政策，不折不扣

完成党委交付的重大任务。”“要严格执行请示报告制度，人大工作中的重大问题和重要事项，由人大常委会党组、乡镇人大主席及时向本级党委请示报告”等。

——在加强人民代表大会制度学习宣传方面，提出4条具体措施。一是明确把习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要论述作为党委理论学习中心组学习内容，列入党校主体班次课程安排。二是明确把人大宣传纳入党委宣传工作整体部署，加大宣传力度。三是明确将人民代表大会制度理论作为青少年法治教育的重要内容。四是明确将人大制度理论和人大工作研究纳入哲学社会科学规划，设立专项社科规划项目，加强机构和队伍建设。

支持和保证人大及其常委会依法行使职权

意见从支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权等方面进行了部署，其中有很多新的举措，这

些举措既坚持已经形成的行之有效的的工作体制、工作制度和工作经验，又有力解决了工作中与新形势新任务不相适应的问题。

在立法工作方面，强调要提高立法工作质量和效率。明确要“发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，推进科学立法、民主立法、依法立法，加强重点领域立法，提高立法精细化水平。”

“人大有关专门委员会、常委会工作机构要做好综合性、全局性、基础性等重要法规草案的牵头起草工作，对有关部门起草的法规草案提前介入，加强督促指导。”“发挥审议把关作用，加强论证和评估，注意从体制机制和工作程序上有效防止部门利益法制化。”特别是首次明确政府要“发挥在法规起草中的重要作用，提高法规草案质量，及时提交法规草案。”

在监督工作方面，强调要增强监督工作针对性和实效性。明确人大及其常委会要依法加强对“一府一委两院”工作的监督，聚焦粤港澳大湾区建设、打

好三大攻坚战、经济高质量发展、社会治理等关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题，正确有效行使监督权。在创新监督方式方法上，强调要加大执法检查力度，发挥法律法规刚性约束作用。开展专题询问，突出问题导向，增强互动性实效性。综合运用工作评议、质询、特定问题调查等方式增强监督实效。同时，认真总结各级人大经验做法，首次明确可开展满意度测评；明确全面实施国有资产管理情况、债务管理情况和审计查出突出问题整改情况报告3项制度。

在行使决定权方面，强调要依法行使重大事项决定权。明确要健全讨论决定重大事项协调机制。人大常委会办公厅（室）研究提出年度讨论决定重大事项和政府事先向人大报告的重大决策的意见，由人大常委会党组报本级党委同意后列入人大常委会年度工作计划。此外，还首次明确各级政府要完善重大决策出台前向本级人大报告的工作制度，有关部门要将工作中的大事要事全面反映在向本级人大所作有关报告中。在总结地方人大工作经验方面，还提出要“探

索实施重大民生实事项目代表票决制。”

在行使任免权方面，强调要认真做好人事选举任免工作。明确各级党委提出国家机关组成人员人选时，应及时向本级人大常委会党组（乡镇人大主席团）通报党委人事安排和被推荐人选的基本情况，听取意见建议；尊重和保障人大代表依法联名提出候选人的权利，尊重人大选举、表决结果。在探索建立对人大选举任命的干部履职情况开展监督方面，明确要坚持和完善宪法宣誓、任职表态、颁发任命书等制度。加强对人大选举和任命人员的监督。

尊重代表主体地位更好发挥人大代表作用

党的十九大报告指出，要使各级人大及其常委会成为同人民群众保持密切联系的代表机关。各级国家机关加强同人大代表的联系、加强同人民群众的联系，是实行人民代表大会制度的内在要求，是人民对自己选举和委派代表的基本要求。意见围绕充分发挥人大代表主体作用，提出了四个方面的具体举措。

一是密切代表同人民群众的联系。

明确要坚持每年联动组织五级代表集中开展代表主题活动。通过调研、视察、走访、直接联系选民、代表接待日等方式，畅通社情民意表达和反映渠道。健全代表述职制度。加强代表联络站规范化建设，切实发挥其应有作用。

二是加强国家机关同代表的联系。

明确要健全人大常委会组成人员联系代表工作机制，扩大代表对人大常委会和专门委员会工作的参与，落实人大预算审查联系代表制度。坚持代表约见国家机关负责人制度。“一府一委两院”要通过多种形式听取代表对有关工作的意见建议。

三是提高代表议案建议办理质量。

明确要完善代表建议领导领办制和单位负责人、具体经办人分级负责制，健全重点督办代表建议工作机制和代表建议办理考核机制，向社会公开代表议案建议的提出和办理情况。各级人大常委会、乡镇人大主席团每年安排听取审议有关承办单位办理工作情况报告。

四是提高代表履职服务保障水平。

明确代表活动必需经费，应当列入本级



6月5日，省人大常委会召开机关干部大会，传达学习省委人大工作会议精神，部署贯彻落实意见。省人大常委会主任李玉妹出席会议并讲话。省人大常委会机关全体党员干部参加会议。

（珊玮/摄）

财政预算并予以保证。建立健全代表履职补助制度，对无固定收入的代表执行代表职务，根据实际情况由本级财政给予适当补贴。加强代表履职档案信息化管理，代表履职情况逐步向社会公开。

解决长期制约各级人大发展的一些问题

在加强各级人大组织建设方面，对专门委员会和工作委员会建设作了细致规定，明确要“规范设置专委会和工委，至少配备1名熟悉相关专业领域的专职副职，配齐配强法律、财经、环保、社会建设等专业工作人员”。把中央文件关于逐步将县级人大常委会专职组成人员比例提高到60%以上的规定，首次拓展到省市县3级；对加强立法人才队伍建设作了量化要求，明确有法治实践经验的专职常委比例一般提高到15%以上，市人大常委会配11名组成人员，常

委会法工委配备约10名立法工作人员，自治县人大常委会配备2至3名立法工作人员。

在加强县乡人大工作和建设方面，将近年来广东贯彻落实中央文件、全面加强县乡人大建设的经验举措予以巩固提升，明确：健全县级以上人大常委会办事机构和工作机构；不设区的市、市辖区人大常委会在街道设立工作机构，规范人大街道工委工作职责；设立乡镇人大办公室，配置独立的办公场所和必需的工作设备；乡镇人大主席、人大街道工委主任享受与本级党政正职同样的岗位补贴；乡镇人大要配备专职工作人员，加强人大街道工委工作力量；加大对乡镇人大建设的支持力度；乡镇人大、人大街道工委的工作经费列入财政预算予以保证。

此外，意见还对培训工作和加强智慧人大建设提出具体要求，明确将人大干部培训纳入年度培训计划，加大党校

学习教育、专题培训力度；明确代表参加培训的最少次数和天数等；明确要加强备案审查平台建设使用，深化预算联网监督系统，探索建设司法、环保等监督平台。

当前，全省人大系统正掀起学习宣传贯彻省委人大工作会议精神的热潮。要将学习贯彻工作与开展“不忘初心、牢记使命”主题教育结合起来，精心制定方案，周密组织实施，通过党组会议、理论学习中心组学习、人大机关干部大会等形式传达学习会议精神，使人大系统的广大干部深刻领会李希书记讲话精神 and 省委意见，全面掌握新时代人大工作的重要原则、主要任务和工作要求。人大基层党组织要通过“三会一课”等形式，将集体学习与个人自学结合起来，及时将省委人大工作会议精神传达到每一名党员干部。■

(任宗少和)

链接 省委加强新时代人大工作意见的主要内容

在健全党委领导人人大工作制度方面，明确把人大工作纳入党委年度目标考核，党委每届至少召开1次人大工作会议，每年至少专题听取1次人大工作汇报；明确人大常委会主任或主持日常工作的副主任列席党委常委会会议，乡镇人大主席、街道人大工委主任列席镇（街）党（工）委会会议等。在加强人大制度学习宣传方面，明确把习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要论述作为党委理论学习中心组学习内容，列入党校主体班次课程安排，明确把人大宣传纳入党委宣传工作整体部署，加大宣传力度，明确将人民代表大会制度理论作为青少年法治教育的重要内容，明确将人大制度理论和人大工作研究纳入哲学社会科学规划，设立专项社科规划项目，加强机构和队伍建设。在提高立法工作质量和效率方面，明确省有关部门要支持高层次立法人才的评

选和培养，对发挥人大及其常委会在立法中的主导作用提出明确要求，特别是首次明确政府要提高法规草案质量，及时提交法规草案。在增强监督工作针对性和实效性方面，总结市县人大经验作法，首次明确可开展满意度测评；明确全面实施国有资产管理情况、债务管理情况和审计查出突出问题整改情况向本级人大常委会报告3项制度。在行使决定权和代表工作方面，对实施年度工作清单制作了细致规定；根据各地要求，明确每年联动组织五级代表主题活动。在加强县乡人大工作和建设方面，将“县乡人大工作十条”中关于县乡人大组织建设的内容全部予以巩固，在此基础上，还明确加大对乡镇人大建设的支持力度；明确设立街道人大工委，规范工作职责，加强工作力量。在加强各级人大组织建设方面，对专门委员会和工作委员会建设作了细致规定；明确规范设置专委会

和工委，至少配备1名熟悉相关专业领域的专职副职，配齐配强法律、财经、环保、社会建设等专业工作人员；把中央18号文关于逐步将县级人大常委会专职组成人员比例提高到60%以上的规定，首次拓展到省市县3级；对加强立法人才队伍建设作了量化要求。明确常委会层面，有法治实践经验的专职委员比例一般提高到15%以上；法制委层面，市人大常委会配11名组成人员；法工委层面，常委会法工委配备约10名立法工作人员，自治县人大常委会配备2至3名立法工作人员。在培训和智慧人大建设方面，明确将人大干部培训纳入年度培训计划，加大党校学习教育、专题培训力度；明确代表参加培训的最少次数和天数等；明确加强人大信息化工作，加强备案审查平台建设使用，深化预算联网监督系统建设，探索建设司法、环保等监督平台。

共建共治共享 铸造平安广东

“在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列”，是习近平总书记对广东的殷殷嘱托。为把广东建设成为全国最安全稳定、最公平公正、法治环境最好地区之一，省委、省政府于2018年出台了《关于在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列的行动方案》，明确通过两个阶段，围绕健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体系，提出了系列要求和具体措施。

地方人大是促进社会协同治理、推动社会生活共建共享的重要力量。根据省人大常委会2019年工作计划，常委会围绕社会治理、社会保障、基层治理等情况在全省部分地市开展了深入调研。4月下旬，省人大常委会召开扫黑除恶专项斗争情况汇报座谈会，听取省政府有关部门的情况介绍以及社会各方面的意见和建议。5月底，省十三届人大常委会第十二次会议听取和审议《关于发挥人大职能作用推动我省在营造共建共治共享治理格局上走在全国前列的专题调研报告》和《关于开展扫黑除恶专项斗争工作情况的报告》，常委会委员就报告所反映的我省社会建设和治理方面的现状和问题作了深入讨论，对我省如何在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列、人大如何发挥职能作用推动这项工作提出了建议和意见。

[策划：林永豪 王堂明 李亮明]

抓重点 补短板 强弱项

——推动广东在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列

本刊记者 张琳琳

实现经济发展走在前列的同时社会治理也走在前列，是新时代广东深化改革再出发的重要任务之一。

今年5月底，省十三届人大常委会第十二次会议听取了省人大常委会专题调研组《关于发挥人大职能作用推动我省在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列的专题调研报告》。此前，省人大常委会围绕劳动就业、社会保障、基层治理等情况在全省部分地市开展了一次深入调研。

今年2月印发的调研工作方案明确，要通过此次专题调研更好地发挥人大及相关专门委员会的职能作用，通过法治方式不断满足人民群众日益增长的美好生活需要，不断保障和改善民生，加强和创新社会治理，推动我省在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列。

工作方案明确后，省人大常委会成立了专题调研组，分别由罗娟、王学成两位副主任，社会委有关负责同志率队，组织部分常委会委员、社会委委员、人大代表赴广州、佛山等8市开展调研，深入到街道社区以及智网工程、综治维稳、社会服务、退役军人事务等机构，采取听汇报、查资料、座谈交流和实地考察等形式，对我省社会建设和社会治理的情况开展调研。专题调研组先后到省人大社会委对口联系单位走访调研，召开了社会建设领域的专家学者座谈会，听取各方面的意见建议。同时，委托省委党校、中山大学等科研机构专家组成课题组开展专题研究。

现状 广东共建共治共享社会治理新格局正在形成

我省地处改革开放的前沿，社会结构复杂多元，利益群体分化严重，思想文化交融交锋，社会治理难度也更大。如何从过去偏重追求经济增长转向更加重视推动人的全面发展和社会的全面进步，创造与经济发展相匹配的社会治理成就，是广东当前的重要任务之一。

省委十二届四次全会要求，以把广东建设成为全国最安全稳定、最公平公正、法治环境最好地区之一为重点，加快营造共建共治共享社会治理格局。省委、省政府精细部署，于2018年出台了《关于在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列的行动方案》，明确通过两个阶段，围绕健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体系，提出了系列要求和具体措施。随后，全省各地市根据实际情况制定了具体行动方案。

省人大常委会坚持立法先行，通过完善社会领域立法，为我省社会治理工作提供法治保障。近年来，先后出台了《广东省社会救助条例》《广东省养老服务条例》等法规，加强对特殊群体和困难群体权益的保护；修订《广东省企业集体合同条例》《广东省工资支付条例》，积极构建和谐劳动关系。截至今年6月，社会领域现行有效的省级地方性法规有42件，涉及劳动就业、社会保障、民政事务、群体组织、安全生产等各个方面。

为了推动法规政策的贯彻落实，省委、省政府先后出台了《关于加强和完善城乡社区治理的实施意见》等配套文件。其中，省委政法委制定的《在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列实践创新项目实施方案》，提出以实践创新项目为抓手，打造社会治理创新的“广东品牌”。

调研发现，截至2018年底，全省月人均城乡低保标准分别为730元、600元，月人均城乡低保补差分别为570元、275元，在全国均排第6名，其中农村特困供养标准在全国排名第5；全省城镇新增就业147.6万人，城镇登记失业率2.41%；全省养老床位总数达46.9万张，每千名老人养老床位数达34.3张；我省五大保险参保人数和基金累计结余均居全国第一。这些成绩的取得得益于多年来我省全面推进保障底线民生、促进社会公平正义的一系列政策措施，如2013年省政府出台了《关于提高我省底线民生保障水平的实施方案》；2018年我省在全国率先印发“促进就业九条”；2014年以来，“提高底线民生保障水平”连年被纳入省政府年度民生十件实事之首来抓。

我省在推进社会治理创新，构建多元共治格局方面也取得了不俗成绩，涌现出一批基层治理的鲜活经验。在社区有效治理方面，惠州市与民共治的“四民主工作法”，有效调动了广大人民群众参与社会治理的积极性；广州市下围村“一事一议、民主协商”、三元里社区共治议事等探索获得国家肯定。在党



省人大常委会副主任罗娟到省人力资源和社会保障厅办事窗口调研（社会委/供图）

建引领方面，“头雁”工程、“党员人才回乡计划”推动了资源服务管理下沉；领导干部挂点联系社区、镇街领导干部驻点普遍联系群众和“两代表一委员”联系社区等制度，打通了联系群众的“最后一公里”。在社会协同治理方面，我省大力培育发展社区社会组织，全省各级民政部门登记注册的社会组织达6.9万个；实施广东社工“双百计划”，全省持证社工8.2万人；探索“三社联动”机制，提升社会组织的服务能力。同时，我省也重视健全外来人口共治共享机制，如2017年率先在全国开展非户籍常住人口及党员参加社区“两委”选举试点工作，社保、入学等基本公共服务也逐步向外来常住人口覆盖。

在预防化解社会矛盾，建立健全公共安全体系方面，我省各地积极探索，贡献了不少新模式。如中山市通过创新基层调解与劳动仲裁等举措，基本实现基层“调解不出村、协商不出厂”的目标，形成构建和谐劳动关系的“中山模式”；清远市大力支持发展名人调解、老兵调解、老教师调解等个人品牌工作室创建，拓展人民调解领域，探索社区自治调解新模式。在公共安全方面，佛山市的安全生产责任保险工作作为全国安全生产领域改革创新典范连续两年在全国推广，为全国安责险发展提供了“佛山模式”。

困难与问题 我省社会建设和治理任重道远

除取得可喜成绩外，专题调研组也发现，我省在社会建设和治理方面仍存在方方面面的困难和问题，需要认清差距，着力提升和完善。

我省社会治理的社会化、法治化、智能化、专业水平仍有提升空间，具体表现在社会治理主体仍然是政府，社会力量参与不足，社会组织作用发挥不够充分，群众参与社会治理积极性不高；社工人才短缺，待遇低，社会服务工作的专业化水平有待提升。如一项对广州市越秀区100个社区开展的问卷调查数据显示，大多数居民基本不参与社区事务，一部分居民表示只注重自身及家庭的事务，另一部分居民认为参加社区活动没有意义甚至是浪费时间，还有一部分居民认为没有合适的参与社会建设的渠道和方式。调研组收集的意见反映，当前社区普遍存在人才资源匮乏。随着基层工作重心下移，社区工作者承受着较大的工作强度和压力，工资待遇却明显偏低，给他们的工作和生活造成了较大的焦虑和不安，影响了工作积极性、创造性的发挥。

由于区域之间、城乡之间的发展不平衡，珠三角和粤东西北、城市与乡村、

本地居民与外来人口之间以及不同阶层之间在底线民生保障方面仍有差距。以社会保障为例，2017年被划归一类的广州、深圳在农村低保最低发放数额上比粤东、粤西地区高出500元，增长幅度为两倍以上。劳动就业方面，劳资纠纷依然易发高发，“互联网+”平台经济、分享经济等新经济、新业态快速发展也带来了新的纠纷风险。社保方面，区域发展不平衡的问题依然突出。

公共安全方面，传统和新型社会风险交织叠加涌现。随着经济社会的发展，犯罪活动网络化、智能化、职业化趋势明显，社会治安治理问题不断涌现，使我省社会治安防控工作难度日益加大。作为全国第一经济大省和人口大省，广东安全生产形势也不容乐观，危险化学品、消防安全、交通运输等重特大安全事故依然是冲击群众安全感最突出的问题。

在社会领域的立法上，我省在数量和质量上仍存在不足与短板，立法资源有限性与社会建设和治理需求之间的矛盾日益凸显，特别是部分法规缺乏具体明确的规范，精细化程度有待加强。如调研报告指出，现有法律法规对社会组织社会工作者参与社会治理的地位、权利、义务、基本原则等未作出系统、明确的界定，对社会组织的管理、公共问责、监督等有待加强，对社会参与、社会活力的激发，仍缺乏制度性、框架性的立法规定。又如，调研中有基层民政部门反映，很多时候容易出问题的地方在村民小组，而目前村民小组一级规范管理方面缺乏法律依据，如何规范管理村民小组，理清村民小组与小组经济组织之间的关系需要法律法规的支撑。

委员建议 人大应推动广东社会治理的创新

省十三届人大常委会第十二次会议上，省人大常委会专题调研组关于发挥人大职能作用推动我省在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列的专



省人大常委会副主任王学成到广州、佛山就社会建设工作开展调研

题调研报告提交会议审议。省人大常委会委员就报告所反映的我省社会建设和治理方面的现状和问题进行了深入的讨论，并对我省应如何在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列，人大如何发挥职能作用推动这项工作提出了建议和意见。

“广东改革开放这么多年，经济发展成果显著，但是轻社会建设、轻文化建设，老百姓幸福感获得感不强，这与分享机制不健全、社会建设做得太少是有很大关系的。”吴克昌委员指出，社会领域的问题在广东出现最早，发现也最早，但是积累得最久，没有通过改革从根本上解决。现在广东社会治理基本模式仍然是政府作为主体，社会问题由于社会自身没有能力解决，最后变成了政府问题。这种治理模式无法解决问题，只会造成以后问题越来越严重。他建议，首先要解决悬浮式的治理模式，把治理的毛细血管、机制渗透到社会中去。治理权力、治理机制要下沉，建立社会自治机制，把自治机制和国家治理机制结合起来，通过治理机制的创新来解决悬浮式治理问题，实现有效治理。其次要解决好政策空转问题。现在很多政策都很好，但是真正落地见效、解决问题的不多。当前，政策一是不符合实际，导致执行难，二是搞“一刀切”，省里普适性政策一到下面往往无法执行和落实。对于这些问题，人大可以扩大基层立法

联系点的功能，从下面了解政策在工厂、社区、学校里执行落实过程中遇到什么问题，通过人大这个途径把意见反馈给不同层级的政府，对政策作出调整。

李阳春委员认为，社会治理要体现广东的创新。广东的社会治理如果不能创新，就无法走在全国前列。人大应该在社会治理方面推动创新，如在社会组织立法方面做一些推动，在社会组织建设方面实现率先突破。基层治理也是痛点难点，人大可以提出一些课题，包括立法的课题、监督的任务，在创新的导向上有一些新的举措。李长峰委员也指出，广东的发展靠改革创新，打造新时代共建共治共享社会治理新格局，更需要在全社会进行理论创新、实践创新、制度创新及文化创新，这样才能够提供支撑广东发展的源源动力，省人大常委会应把创新性作为接下来关注和监督的重点。

“广东现在面临的问题是城市广场很漂亮，横街小巷普遍脏乱差；农贸市场、城乡结合部问题多；城市停车规划和管理落后；城市三线布局混乱。”蒋斌委员建议，省人大社会委今后应聚焦当前影响全省社会治理能力、治理水平提升的问题开展调研，并对调研发现的突出、重大问题，像省人大常委会原来针对垃圾处理、水污染整治一样，通过立法、监督、专题询问等方式，持续督促、下大力气予以解决。■

记者：5月份的常委会会议刚刚听取和审议了关于发挥人大职能作用，推动我省在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列的专题调研报告。在此之前调研组也进行了充分的走访调查、意见收集，并作了专题研究。从调研的情况看，对加快社会领域地方立法步伐的诉求还是比较强烈的。请问省人大常委会在立法方面将如何进一步适应新时代社会治理的新任务新要求？

社会委负责人：要实现“走在全国前列”的工作目标，打造更加扎实的制度保障体系是非常必要的。人大要准确把握新时代地方立法的定位和任务，把社会领域立法摆在更加突出的位置，更多关注发展社会事业、创新社会治理、完善社会保障、维护公共安全等方面的立法项目。

一是加快社会领域地方立法。在抓好常委会五年立法规划和年度立法工作计划的同时，重点围绕推动我省早日形成共建共治共享社会治理格局的要求，聚焦我省发展不平衡不充分的突出问题，切实把握人民群众最期盼、最关心的问题，适时调整补充相关立法项目，有计划有重点地安排好年度立法项目，使地方立法工作积极适应新时代新要求。如完善劳动就业创业地方立法，修订劳动保障监察条例、就业促进法实施办法，制定劳动合同法实施办法、破产欠薪保障基金条例等等；在社会保障方面，修订企业职工养老保险条例、工伤保险条例，制定医疗保障基金使用监管条例；在社会协同参与方面，制定社会工作服务条例、社会组织条例，修订志愿服务条例等等；在基层治理方面，制定城市居民委员会组织法实施办法、多元化解纠纷促进条例，修订村民委员会选举法办法、物业管理条例。此外，在完善特殊群体权益保护、社会行为规范、公共安全等方面都有相应的立法安排。

二是不断完善科学立法、民主立法、依法立法的工作机制。准确把握社会领域立法的特点和规律，针对社会领域立法中存在的法规起草难、利益平衡

人大在共建共治共享中 如何发挥职能作用

——省人大社会建设委员会负责人访谈

难、制度设计难、实施执行难等问题，充分发挥专委会在法规起草和审议中的组织协调作用，广泛听取意见，深入调研论证，统筹兼顾、平衡协调好不同的利益关系，兼顾处理好约束性规定和倡导性规定的关系，增强立法的可执行性和可操作性，不断提高立法质量。对一些进行全省立法条件还不成熟的可以先交由设区的市率先进行立法，待实践成熟再上升为全省的立法。

记者：社会建设和社会领域中集聚了人民群众最关心最直接最现实的利益问题，矛盾和问题也比较突出，人大如何强化这方面的监督力度，让人民群众有更多的获得感、幸福感和安全感？

社会委负责人：人大监督工作的出发点和落脚点，就是推动解决人民群众

最关心最直接最现实的利益问题，通过法治的方式督促检查、化解矛盾、破解难题、促进和谐，不断满足人民日益增长的美好生活需要，不断保障和改善民生，不断加强和创新社会治理，不断促进社会公平正义。

一是要高度关注民生热点难点问题。重点聚焦劳动就业、工资支付、社会保障、医疗保障、社会救助、养老服务、家政服务、底线民生等人民群众最关心最直接最现实的利益问题，开展专题调研、专题询问或执法检查，督促政府切实保障和改善民生。

二是高度关注弱势群体和特定人群权益保障。开展残疾人权益保障、老年人权益保障、妇女权益保障、未成年保护、英雄烈士保护、退役军人权益保障、流动人口服务管理等法律法规的执法检

查，督促查处各类侵权行为，维护社会公平正义。

三是高度关注基层治理。围绕基层群众自治、城乡社区协商、基层矛盾纠纷化解、社区基本公共服务、社会组织参与社区治理、外来人员融入社区等重点难点问题开展专题调研，着力加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。

四是高度关注社会公共安全。围绕推进社会治安综合治理，督促公安司法机关加强对涉黄、涉赌、涉毒、涉枪、涉黑恶、涉诈骗、涉拐骗等人民群众反映强烈的、严重影响社会安全的违法犯罪活动的整治监督力度，保持对违法犯罪的严打高压态势，创新社会治安防控体系，推行网格化、智能化、精准化管



(社会委/供图)

理,加强平安广东建设。围绕公共安全体系,加强对安全生产、防震减灾、突发事件应对、消防安全、危险化学品安全管理等工作的监督检查,督促政府优化公共安全治理,及时消除公共安全隐患,提高全社会抵御各种灾害风险的综合防范能力,构建高效统一有序的公共安全体系,切实保障广大人民群众生命财产安全。

五是增强监督工作实效。综合运用多种监督方式,敢于和善于运用专题询问、质询、特定问题调查回应社会关切。将执法检查摆得更加突出的位置,抓住法律法规实施的重点难点问题,采取上下联动等方式,加大督促整改力度,推动“一府一委两院”依法履行职责,维护好人民群众切身利益,保障好特殊群体的权益。充分发挥第三方社会调查评估和研究机构参与人大监督和专题调研的作用,增强对“一府一委两院”工作评价的科学性、公正性和公信力,提出的监督意见更具专业性、可行性和可操作性。探索组合链条式监督,实行审议意见清单化,加强对“一府一委两院”落实常委会审议意见的督促办理,并结合办理情况探索开展满意度测评,推动解决问题,确保省委决策部署得到贯彻落实,确保人民群众反映强烈的突出问题得到有效解决。

记者:在创新社会治理这项长期而艰巨的改革进程中,人大代表应该说具有独特优势,应如何发挥代表的这个优势和作用来推进我省社会建设和治理工作的开展?

社会委负责人:发挥好人大代表在创新社会治理中的独特优势和作用,确实是人大工作与时俱进的应有之义。人大代表由人民选举产生,是人民群众最亲近的人。人大代表一方面可通过依法履职,主动融入、努力推动社会治理创新;另一方面,在创新社会治理中可发挥其广泛联系群众的优势,通过为民代言,引导群众依法理性有序参与社会管理和公共服务,更有效地发挥人民群众

在社会治理创新中的主体作用,使社会各阶层都能平等地参与到社会治理中来。

一是发挥好代表的专业优势。组建人大代表社会建设专业小组,围绕社会建设和社会治理组织代表开展视察和调研,提出高质量有针对性议案建议,将代表活动与推动解决社会建设和社会治理的突出问题有机结合起来,增强代表活动的针对性和有效性。

二是创新完善代表参与人大立法、监督等工作机制。通过邀请代表参加调研、座谈、专项视察等方式,拓宽代表参与渠道,发挥代表与基层、群众、社会紧密联系的作用,充分听取代表和人民群众的意见和建议。

三是认真做好代表议案和建议督办工作。把督办代表议案建议与社会委的立法、监督等工作有机结合起来,落实责任要求,增强督办实效。

四是完善代表联系选民机制,促进人大代表联络站(室)规范运行。深入推进“人大代表之家”“代表联络站”建设,充分运用互联网和“两微一端”等现代信息手段,推动代表联系群众常态化长效化。加强代表联系群众的履职平台建设,进一步促进人大代表联络站(室)的规范运行,建立健全涉及选民利益的诉求登记、报告、督办、反馈等工作制度,使选民利益诉求能够得到及时回应,将人大代表工作站(室)打造为人大代表联系群众、服务群众和收集社情民意的社会治理平台。同时,要不断优化人大网站建设,搭建人大代表与人民群众网络交流互动平台,为更有效地收集人民群众的意见和诉求,及时转达和反映人民群众的建议,引导人民群众有序参与社会治理提供保障。

记者:作为新成立的委员会,我省两级人大社会委目前运转的情况如何?今后将如何发力推动社会建设和治理工作的新格局?

社会委负责人:根据我省机构改革部署,省、市两级人大已完成设立社会委的工作,人员配备也在进行之中,县

级人大目前正陆续召开人代会或常委会设立社会委或社会工委,截至6月10日,全省122个县(市、区)有35个县(市、区)尚未设立社会委或社会工委。各级人大常委会党组要重视人大社会委的组织建设,充实配强人大社会委的工作力量,切实解决各级人大社会委人员编制和工作力量配备不到位的问题。定期举办全省人大社会建设培训班,如今年6月13日至14日,省人大社会委在广州举办全省人大社会建设工作培训班。全国人大常委会委员、全国人大社会委副主任委员陈斯喜作专题授课。省人大社会委组成人员,21个地级市、122个县(市、区)人大社会(工)委负责同志180多人参加了本次培训。通过培训,加强对省人大代表、市、县(区)人大社会委的培训指导,提高依法履职能力和水平,推动我省各级人大社会建设工作起好步、开好局。各级人大社会委要加强制度建设,制定委员会议事规则和工作规则,规范工作程序,提高办事效率。完善省、市、县三级人大社会委的上下联动机制,健全与对口联系单位的沟通联络机制,构建协同推进社会建设和社会治理的工作格局。

各级人大应进一步深入学习研究宣传贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,准确把握新时代人大社会建设工作的职责定位,切实研究好人大常委会特别是人大社会委如何在立法、监督等工作中体现以人民为中心的发展思想,满足人民日益增长的美好生活需要,不断保障和改善民生,不断加强和创新社会治理,以推动人的全面发展、社会全面进步为目标,突出抓重点、补短板、强弱项,在社会治理的社会化、法治化、智能化、专业化上下功夫,推动完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,把我省建设成为全国最安全稳定、最公平公正、法治环境最好的地区,在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列,为实现国家治理体系和治理能力现代化贡献广东新鲜经验。■



破“网”除“伞” 扫出朗朗乾坤

——省人大常委会助推扫黑除恶专项斗争工作纪事

文 本刊记者 李军 通讯员 陈巍

走基层、深调研、察实情、促提升。2018年以来，省人大常委会在全力以赴助推广东打赢扫黑除恶专项斗争攻坚战的过程中，把监督工作的发力点选在与人民群众生产、生活密切相关的热点、难点上，强化监督力度，全面营造和谐稳定的社会环境和公正正义的法治环境，努力为广东在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列贡献人大力量。

查摆问题 深入 深挖 深化

把视察和调研的重点放在基层，更注重发挥基层人大代表的作用，上下联动，提升监督实效，是省人大常委会开展扫黑除恶专项斗争工作视察调研活动的新特点。

2018年10月底，省人大内务司法委员会、省法院联合开展以“发挥审判职能，坚决扫黑除恶，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感”为主题的人大代表视察活动，向31位驻粤全国人大代表和省人大代表通报广东扫黑除恶专项斗争工作。参加视察的代表来自与扫黑除恶工作相关的多个行业，既有公安、律师等司法工作者，也有教育、志愿服务和新闻媒体的从业人员，还有企业工人和村委会干部。

扫黑除恶干得漂不漂亮，来自基层的代表感受最实在。“广东各级人民法院立足审判职能，敢于亮剑，对黑恶势力犯罪出重拳，取得了明显阶段性成果，令人感到十分鼓舞和振奋。”全国人大代表、茂名臻能热电有限公司维修部热控一班A级班员曹燕明为法院的工作点赞。

有赞也有弹。全国人大代表、广东省金岭糖业集团有限公司董事长林水栖认为基层法院对扫黑除恶专项斗争的审判力度仍有待加强，影响了扫黑除恶的深入发展。此外，基层黑恶势力的生存土壤仍未彻底铲除，需要进一步加强监督力度。省人大常委会委员黄惊雷建议相关部门进一步明确执法办案标准，以便基层单位把握好法律政策界限，更好地依法规范办案。

经过代表视察的“预热”。今年3月起到4月底，省人大常委会连续组织了多次调研和听取汇报活动，深入调研，深挖存在问题。例如，先后组织三个调研组到珠三角和粤东西北共七个地级以上市调研。到省挂牌整治涉黑涉恶突出问题的县（区）检查，召开市县镇三级人大代表座谈会，听取基层公安机案情

况汇报，旁听涉黑涉恶案件庭审，抽查扫黑除恶案件卷宗，走访“城中村”，多渠道、多形式了解各地开展扫黑除恶专项斗争的情况。

“征地拆迁、‘邻避’项目等‘难事’推进起来比过去顺畅多了。”让很多基层人大代表感受扫黑除恶专项斗争带来的积极变化。不少基层人大代表反映的问题和工作中的薄弱环节引起了调研组的关注：“宣传力度需进一步加强，尤其是法治宣传方面有待加强。群众参与度热情不高，举报线索较少。打击广度和深度还不够，对重点领域、重点行业的打击力度仍需进一步加强。”来自基层司法部门的代表谈到了工作中的不足之处。“因征地拆迁、环境污染、历史遗留问题等引发的上访事件时有发生，社会治安防控体系不够健全，警力不足，‘两抢一盗’尤其是‘入室盗窃’的案件时有发生，公安机关走访、联系基层的工作做得不够，群众的见警率依然不高。涉赌涉毒涉假的问题仍然存在，需予以重视，加大整治力度。”来自农村和“城中村”的基层代表对这几类共性问题深有同感。

深化视察调研成果。4月底，省人大常委会召开扫黑除恶专项斗争情况汇报座谈会，会议听取了省政府及其有关部门的工作汇报和省直相关单位的情况介绍，省人大监察司法委反馈了社会各方面对省政府开展扫黑除恶专项斗争的意见和建议，与会同志交流探讨了工作中存在的问题和不足，以及加强和改进工作的意见和建议。

出席会议的省人大常委会副主任罗娟娟强调，要聚焦涉黑涉恶突出问题 and 群众反映最强烈的黑恶势力犯罪问题，保持严打高压态势，以更加精准有力的措施推进扫黑除恶。坚持边打边建边治，将扫黑除恶与反腐败斗争、加强基层组织建设紧密结合，深化扫黑除恶综合治理。进一步完善党委统一领导、领导小组牵头抓总、有关部门协同并进、社会力量共同参与的工作格局，并以中央督导组“回头看”为契机，坚持问题导向，

认真总结经验，层层压实责任，将扫黑除恶专项斗争不断推向深入。

政府行动 广度 深度 力度

“肉霸”被打掉后，市面猪肉价格每斤下降2元！2018年9月、11月，揭阳市公安机关先后发起两次集中收网行动，成功打掉揭东区以林某标、林某杰为首，长期盘踞在锡场镇生猪屠宰领域的恶势力犯罪集团，锡场镇生猪屠宰市场恢复有序经营，群众不再为吃“贵价肉”烦恼。锡场镇“除‘肉霸’降肉价”等诸多成功案例，正是我省扫黑除恶专项斗争工作不断向纵深发展并取得积极成果的体现。

2018年以来，省委、省政府将扫黑除恶专项斗争作为重大政治任务，列入重要议事日程，迅速掀起强大攻势，取得丰硕战果。截至2019年4月30日，全省共打掉黑社会性质组织133个、恶势力犯罪集团405个，立9类涉恶案件2.96万起、破2.19万起，刑拘犯罪嫌疑人6.51万人，查封、冻结、扣押涉案资产162.3亿元，缴获枪支257支；共起诉涉黑恶案件2545件9428人；共审结涉黑恶案件946件4513人；共立案查处涉黑恶腐败人员和“保护伞”2181人。扫黑除恶专项斗争成效斐然，人民群众拍手称快，中央扫黑除恶专项斗争督导组给予充分肯定。广东省扫黑除恶专项斗争领导小组为此受到全国扫黑办的表扬。

立行立改、真改实改，推进专项斗争向纵深发展。中央扫黑除恶专项斗争进驻后，广东举全省之力配合做好督导工作。至2018年底，中央督导组反馈的126个具体问题中72个能够在短期内整改的已全部整改完毕，交办的601条重点督办线索已100%办结或初步办结，建议问责的22个问题已全部问责整改完毕，共性问题和需长期推进的具体问题整改均取得明显的阶段性成效。

出重拳、下重手，精准打击黑恶势力犯罪。紧盯重点集中发力，拳拳到肉，招招直奔黑恶势力犯罪的要害。第一招，

深入摸排涉黑涉恶线索。各单位严格落实涉黑涉恶线索管理暂行办法，压实各部门和基层单位线索摸排责任。省公安厅深入推进智慧新警务建设，依托“四合一”平台和公安部扫黑除恶平台，先后研判出20余个成熟的涉黑恶情报产品，并直接组织侦查经营，打掉了一批重大涉黑恶团伙。第二招，波次打击和重大攻坚掀起凌厉攻势。全省公安机关去年开展5轮集中统一收网行动和2轮“铁网”追逃行动，今年已开展2轮集中统一收网行动，波次掀起打击高潮。对中央督办和其他重大复杂案件，采取挂牌督办、提级侦办、异地用警等超常规措施排除阻力、强力推进。第三招，突出重点领域精准打击。将打击锋芒始终对准10类黑恶势力，结合广东实际，主动谋划攻坚思路，突出“三个聚焦”即聚焦农村地区黑恶势力犯罪、聚焦“黄赌毒私”黑恶势力犯罪、聚焦港澳跨境黑恶势力犯罪，相继打掉广州梁某枝、汕头谢某忠等一批破坏基层选举、把持基层政权的“村霸”黑恶势力团伙，破获江门王某“以黑护黄”、茂名谢某达“以黑护私”等一批涉黑要案，侦破与香港“新X安”相勾联的陈某森涉黑团伙等一批跨境黑恶势力犯罪案件。第四招，加大对新型涉黑涉恶犯罪的打击力度。省公安厅在全国率先建成新型犯罪研究中心，加强专业队伍、专业能力建设，先后打掉广州、深圳等地一批“套路贷”“校园贷”、以“恶意差评”对电商平台实施敲诈的黑恶犯罪团伙。

深挖彻查，破“网”除“伞”，敲掉黑恶势力背后靠山。推动扫黑、打“伞”同频共振，有效破除黑恶势力“关系网”“保护伞”。全面起底问题线索。印发《广东省公安机关与纪检监察机关扫黑除恶专项斗争线索移送和协同办案机制》，严格落实半月会商、双向移送、“四同步”“两必问”等机制。倒序办案以打“伞”促扫黑除恶。在坚持公安先扫（黑恶）、纪委后打（“伞”）、组织部门跟进的“接力赛”模式的同时，探索形成以打“伞”促扫黑除恶、打



全国、省人大代表视察扫黑除恶专项斗争工作情况

“伞”与扫黑除恶专项斗争推进的工作机制，顺瓜摸藤、倒序办案，成功打掉了一批群众多年举报、纪检部门长期想打但屡遇干扰的黑恶团伙。如通过查处原省国土资源厅执法监察局局长李师充当非法采矿行为的“保护伞”案，打掉了佛山、肇庆等地多个非法采矿黑恶组织。制定《广东省纪委监委与省公安厅扫黑除恶专项斗争联合督导工作方案》，对全省21个地市开展联合分片督导，重点对尚未打掉“保护伞”的案件进行一次“回头看”。

边打边治边建，大力加强行业治理、综合治理。一方面，切实加强行业治理。压实行业主管部门责任，省市场监管局等行业主管部门均部署开展了多轮行业治乱专项行动。加强政法办案单位与行业主管部门沟通联系，各级法院、检察院共向行业主管部门发出司法建议、检察建议700余份。另一方面，切实加强重点地区综合整治。对河源东源县等14个地区的涉黑涉恶突出问题实施挂牌整治，责令汕尾等7个地市对陆丰等7个地区黑恶势力问题实施重点治理或挂牌整治。汕尾陆丰市全力整治毒品问题，实现毒情形势全面好转，成功摘除被国家禁毒委列为重点整治对象的“帽子”。

尽管我省扫黑除恶专项斗争开局良好，但一些问题也在扫黑除恶专项斗争

向纵深发展过程中浮现出来：比如，一些地方和单位存在松懈思想。在取得阶段性成效后，工作中不同程度地存在“松口气”“过关了”等想法，对专项斗争重视程度下降，工作推进力度有所减弱。还存在重“打”轻“建”、部门之间合力不够强、地区工作不平衡、群众参与积极性有待提高等问题。

专题审议 加油 加力 加压

深入推进扫黑除恶专项斗争，需要党中央的正确领导与政策保障，也需要人大的强力监督。省十三届人大常委会第十二次会议期间，常委会组成人员认真听取和审议了省政府《关于开展扫黑除恶专项斗争工作情况的报告》，并建言献策，为扫黑除恶专项斗争加油、加力、加压。

“今年是连续三年开展扫黑除恶专项斗争第二年，到了非常关键的时刻，剩下的任务更加艰巨，要挖掘线索，发动群众，深入开展摸排，希望各个部门继续保持旺盛精神，毫不松懈，继续把扫黑除恶专项斗争开展好。”省人大常委会副主任罗娟为有关部门加油鼓劲。

“广东扫黑除恶专项斗争的多项指标走在全国前列，综合性、多层次效果明显。带动了整体防打犯罪，促进社会

治安形势好转；带动了行业治理，促进营商环境优化；带动了基层治理，促进基层政权基础巩固；带动了破“网”打“伞”，促进正风反腐。”省人大监察司法委员会主任委员陈少波用“四个带动”说出了扫黑除恶为广东社会治理带来的新局面。

“过去是打黑除恶，现在是扫黑除恶。‘扫’和‘打’虽然只有一字之差，在广度、深度和力度上要比打黑要求更高。过去打黑是打的多，防的少，这一次扫黑加大了防范力度，更加重视综合治理和源头治理。”省人大环资委主任委员苏一凡借鉴了环保工作常用的重预防、抓源头的策略。

建立长效机制，防止“运动式”“一阵风过”是常委会组成人员讨论最多的话题。

罗娟表示，黑恶势力是集团犯罪，社会危害性极大，要在开展专项斗争过程中总结经验，建立长效工作机制，切实维护人民群众的切身利益，进一步增强安全感。还要特别留意藏匿在如交通、建筑市场等行业的黑恶势力，通过加强监管，把黑恶势力铲除在萌芽状态。

“感觉当前涉黑势力有向政治领域渗透，向新行业新领域扩张，向隐蔽化转型的特点。这说明扫黑除恶专项斗争远远没有到结束的时候”，苏一凡为此建议政府及有关部门在前期取得明显成效的基础上，进一步在制度机制建设上下功夫，在基层治理能力上取得重要进展，取得压倒性胜利。一方面要使扫黑除恶法治化、专业化、规范化，在这些方面能力得到提升；另一方面要边扫边建，彻底铲除黑恶势力滋生土壤。

“扫黑除恶专项斗争对基层特别是农村治理工作下了一剂猛药，使农村社会环境上了一个层次。要防止黑恶势力卷土重来，就必须建立起扫黑除恶的长效机制，这样才有利于巩固党的执政基础，把农村工作做得更好。”省人大农委主任委员温捷香说。

建立长效机制，有法可依、有规可循是基础。常委会委员方健壮表示，铲

除黑恶势力滋生土壤要推进基层治理，为此，应着手修订《广东省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉》《广东省实施〈中华人民共和国城市居民组织法〉》。

“省公安厅要加强对基层办案的指导，每一个案件都要做到事实清楚，证据确凿。‘有黑’一个都不放过，‘没有黑’也要实事求是，不搞‘运动式扫黑’。加强公检法司的协调，适应以审判为中心的刑事诉讼制度改革，确保每一个案件经得起历史的检验。”常委会委员曾超鹏提出有关部门要把握好实事求是与依法依规的原则。

“从律师行业角度来看，目前面临一个比较突出的问题是，只要涉及到扫黑除恶的案件，律师有时难见到犯罪嫌疑人。公安机关不能因为时间紧、任务重而剥夺了法律赋予犯罪嫌疑人的一项最基本的权利。建议省政府及公安机关在下一步工作措施里，要把依法保障犯罪嫌疑人合法权益，作为一项具体工作再补充上去。”常委会委员刘涛从执业律师的角度提出了他对依法依规的理解和要求。

社会建设与扫黑除恶两者相辅相成。省人大社会建设委员会主任委员许光表示，基层容易出现黑恶势力现象是因为部分地方基层治理缺失，村干部变动较大，不利于基层治理。为此，要加大对经得起组织考验的基层干部的关心关爱，提高基层干部的稳定性和要求。

省人大华侨民族宗教委员会主任委员阎静萍也建议加强基层党组织建设，从源头上解决问题。“基层工作中，除了政府工作报告中提到的城中村、城乡结合部等重点区域外，“小区物管”这一块也属问题多发领域，应列入整治范围。”阎静萍补充道。

“人民群众对哪里‘有黑’、哪里有黑恶势力感受最深，我们要通过人民群众发现和打击黑恶势力，通过人民群众的意见建议来建设完善源头治理体系，巩固扫黑除恶成果。”曾超鹏认为需要重视发动群众的工作。

“怎样通力合作？地区不平衡怎样解决？怎样调动群众参与积极性？此外，省政府的工作报告汇报材料提到一年多来广东起诉涉黑恶犯罪嫌疑人近万人，这些人员出来以后是否会重操旧业，和群众参与度不高是否有关系？”常委会委员侯雪梅在连提数个问题后，还举出她所了解的一个例子——有人把扫黑除恶的标语贴在幼儿园里。“扫黑除恶要抓早抓小，也不用抓到幼儿园那里去。扫黑除恶，重心在基层，更要防止形式主义。”

发动群众，代表要先行。常委会委员于敏建议充分发挥人大代表的作用，对于举报基层腐败或者基层黑恶势力的人大代表给予一定奖励。人大社会委关于发挥人大职能作用推动营造共建共治共享社会治理格局就是一个配套做法，是建立长效机制的体现，人大要持续加强监督，加强调研，提好意见。

献计献策 干劲 狠劲 韧劲

扫黑除恶，需要全力以赴的干劲，需要出重拳、下重手的狠劲，更需要作长期斗争的韧劲。针对我省扫黑除恶专项斗争工作中存在的一些短板和不足，在对省政府《关于开展扫黑除恶专项斗争情况的报告》的审议意见中，省人大常委会提出了加强和改进工作的四点对策。

切实将扫黑除恶专项斗争推向深入。持续加强对挂牌整治地区扫黑除恶工作的督导帮扶，加大对工作后进地区和部门的跟踪督导，限期进行整改。围绕重点案件、重点问题、重点地区深化打击整治。继续深挖彻查“保护伞”“关系网”，增强“打伞”合力，做到有“伞”必挖，逢“伞”必打。

建立健全扫黑除恶专项斗争长效机制。及时总结各地开展扫黑除恶专项斗争工作的好做法好经验，推动形成长效机制。加强部门协作，加强信息共享，推动行政执法和刑事司法有效衔接，完善落实各部门齐抓共管的工作机制。适

时研究修改村委会组织法实施办法、城市居委会组织法实施办法等法规，推进基层治理体系和治理能力现代化。避免“重打轻建”，坚持“边打边建”，彻底铲除黑恶势力滋生土壤。开拓便于群众举报的路径渠道，创新宣传发动方式，充分调动人民群众参与扫黑除恶专项斗争的积极性主动性。

全方位多层次切实加强行业监管。各级行业主管部门要依法行政、依法履职，对容易滋生黑恶势力的建筑工程、交通运输、市场等重点行业、领域，强化重点治理、综合治理，相关主管部门在会同公安机关依法打击的同时，进一步健全涉黑涉恶线索发现移交等制度，完善落实规范管理、重点监控等工作机制，不断提高日常监管能力和水平。落实责任追究机制，对日常监管不到位，导致黑恶势力滋生蔓延的，要实行倒查问责。

进一步提高依法规范办案的能力和水平。认真执行“两高”“两部”出台的相关规定，明确执法办案标准，切实把好案件事实关、证据关、程序关和法律适用关。进一步健全律师执业权利保障制度机制，维护律师在办理黑恶犯罪案件中会见、阅卷等执业权利。加大业务培训力度，加强案例指导工作，提升队伍整体素质，进一步增强执法办案能力和提高执法办案水平。■



(资料图片)

有件必备 有备必审 有错必纠

——《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》解读

文 涂青林 欧阳颖戈 陈尚龙

《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》经省十三届人大常委会第七次会议于去年11月29日审议通过，于今年1月1日起施行。制定出台条例，对推动我省进一步提升新时代规范性文件备案审查工作的质量和水平，保障宪法法律的实施和监督具有重要的意义。

明确备案审查的新使命

条例第一条明确了立法目的。规范

性文件备案审查是一项宪法性制度，是具有中国特色的宪法监督制度。对规范性文件开展备案审查，是党中央作出的重要工作部署，是宪法法律赋予各级人大常委会的一项重要职权和履行法律监督职责的一项重要工作。条例通过对备案和审查制度作出具体规定，确保各类规范性文件符合宪法法律精神，维护宪法法律权威，维护国家法制统一；通过对规范性文件审查的主体、方式、标准、程序等审查制度作出具体规定，为依法纠正规范性文件中与宪法法律相抵触的

内容提供制度遵循，努力让文本上的宪法法律“活起来”“落下去”，维护人民群众的合法权益。

明确三个实质要件

条例第三条明确规范性文件应当包含三个实质要件：一是主体上，规范性文件制定主体是有关国家机关，由特定的国家机关按法定程序制定并对外公开。二是内容上，规范性文件规范不特定的公民、法人或其他组织的权利义务。三是效力上，规范性文件能在一定区域、较长时间内反复适用，并具有普遍约束力。根据上述界定，为便于各地开展备案审查工作，条例第十一条第三款进一步明确，有关国家机关制定的内部工作制度，人事任免、表彰，对具体事项作出处理决定，向上级机关请示、报告或者会议报告等，属于不具有普遍约束力、反复适用性的文件，不予备案。

实现备案审查全覆盖

党中央和全国人大常委会提出“有件必备、有备必审、有错必纠”的工作要求，为备案审查工作提出了新任务、新要求。条例第四条规定，县级以上人民代表大会常务委员会按照有件必备、有备必审、有错必纠的要求，依照法定



(资料图片)

权限和程序开展规范性文件备案审查工作。该规定既明确了开展备案审查工作应当遵循的工作要求，也明确了工作目标和方向，为实现备案审查全覆盖提供了法制保障。

构建分工协作的工作机制

条例第六条对各有关单位的工作职责作了明确的规定。一是明确由人大常委会办公厅（室）负责报送备案的规范性文件的接收、登记、分送、交办和存档工作。二是明确人大各专门委员会、常委会工作机构按照职责分工负责有关规范性文件的审查工作。三是明确人大常委会法工委或者负责法制工作的机构负责规范性文件的备案审查工作，包括备案登记、定期向社会公布备案的规范性文件目录等备案工作，以及对所有备案的规范性文件开展审查工作。四是规定法制委员会根据工作需要，与有关的专门委员会、常委会工作机构对规范性文件进行联合审查。上述规定，有利于发挥各委员会在备案审查工作中的作用，形成合力。

“一府两院”制定的文件纳入备案范围

条例第八条、第九条对规范性文件备案的范围作了全面的规定，为规范性文件的备案工作提供了指引。特别是根据新形势的要求，在规定同级人民政府制定的规范性文件向本级人大常委会报备、下一级人大及其常委会制定的规范性文件应当向上一级人大常委会报备的基础上，进一步扩大了备案范围，实现“有件必备”。一是根据宪法的有关规定和全国人大常委会的要求，将地方法院、检察院制定或者由其会同有关国家机关制定的规范性文件纳入备案审查范围。二是结合工作实际，将县级以上人民政府以其办公厅（室）名义发布的规范性文件纳入备案范围。

细化审查标准 明确审查程序

审查标准是开展规范性文件审查工作的准绳和度量衡。为统一审查尺度，条例第十三条在宪法和立法法、监督法规定的基础上，进一步细化审查标准，具体规定了五项审查标准：一是是否同宪法、法律、行政法规、本省地方性法规，以及上级或者本级人大及其常委会的决议、决定相抵触。二是是否超越法定权限，限制或者剥夺公民、法人和其他组织的合法权利或者增加其义务，增加或者扩充国家机关的权力或者缩减其责任，以及对法定权限以外的其他事项作出规定。三是是否违法设定行政许可、行政处罚、行政强制或者行政收费。四是是否违反法定程序。五是有没有其他应当予以修改或者撤销的不适当情形。上述审查标准，对于准确把握审查基准、防止“同文不同审”、提升审查工作质效，具有重要意义。

审查程序是开展规范性文件审查工作的程序保障。条例规定了依申请审查、主动审查和专项审查三种审查方式和相应的审查工作程序。关于依申请审查，规定提出审查要求和审查建议的主体以及要求，明确审查要求或者审查建议的接收登记机构、负责办理机构以及相应的工作程序，规定对不属于本级人大常委会备案审查范围情形的告知程序，切实增强可操作性。关于主动审查，明确规定县级以上人大有关的专门委员会、常委会工作机构依法对备案的规范性文件进行主动审查，推动落实主动审查职责。关于专项审查，明确规范性文件涉

及改革发展稳定大局、重大政策调整、人民群众切身利益和社会普遍关注的重大问题的，涉及的法律、法规作出重要修改的，落实上级、本级人大及其常委会的决议、决定和本级人大常委会的监督工作计划要求的，可以集中开展专项审查，以推动贯彻党中央及省委重大决策部署，配合重要法律修改，回应社会关注热点。

规范纠正反馈公开工作

条例明确了审查处理工作环节的程序，规定人大有关委员会认为规范性文件有不适当情形的，向制定机关提出研究、审查意见；制定机关按照审查意见对规范性文件进行修改或者废止的，审查终止；未对有关规范性文件进行修改或者废止的，启动撤销程序。同时，为进一步完善审查处理程序，规定了法院、检察院对违法的规范性文件不予修改的，有关的委员会应当向常委会会议报告。此外，还规定了根据工作需要将审查情况反馈和向社会公开。这些规定将进一步促进审查工作的规范化。

建立健全九项制度机制

为全面保障新时代备案审查工作顺利开展，条例规定了九项制度机制。一是建立常委会会议听取审议备案审查工作报告制度，促进常委会积极履行备案审查职责、加强备案审查工作领导，推动社会各界了解认识和支持备案审查工作，促使制定机关提高规范性文件制定质量，切实提高监督实效。二是建立统筹协调机制，要求县级以上人大常委会加强对备案审查工作的组织领导和队伍建设，协调解决备案审查工作中的重点难点问题。三是建立备案督促和通报机制，督促制定机关履行报备职责，主动落实“有件必备”的要求。四是建立信息共享机制，加强常委会法制工作机构与人大有关的专门委员会、常委会其他工作机构以及制定机关的联系，促进备案审查信息共享，推动形成分工协作、



（资料图片）

在“五个提升”上做足功夫

——江门市地方立法实践探索

文 曹利

2018年5月，经省人大常委会推荐，在全国省市两级人大常委会负责同志学习班上，江门市人大常委会作为6个发言代表之一、全国唯一地级市代表分享了立法工作创新举措；11月，再次在全国人大常委会法工委举办的2018年度第二期立法培训班上作立法经验介绍。“江门经验”屡登全国“讲堂”，源于行使地方立法权以来，市人大常委会牢牢抓住立法能力建设这个牛鼻子和总开关，围绕当地党委的中心工作，在“五个提升”上面做足文章，下足功夫。截至目前，江门市已制定6部地方性法规，数量居全省地级市前列；6部法规均获省人大常委会会议高票或全票通过，质量得到认可。

以强化调研培训为突破 提升审议能力

由于江门市仍然存在立法观念较滞后、立法技术尚欠缺、立法项目特色不明显等问题，为提高地方立法质量，该市始终把加强地方立法能力建设作为根本途径，将提升常委会委员和人大代表的审议能力作为立法工作的重中之重。

抓好立法项目调研，解决“审什么”问题。市人大常委会每年坚持组织委员和代表参与立法项目调研，广泛搜集社会各界立法项目建议，重点研究建议项目的必要性、合法性及合理性。立法项目库和年度立法计划是江门管理立法项目的基本制度。有立法必要且条件

成熟的，列入年度立法项目计划；属于立法权限、有立法必要但条件暂不成熟的，列入立法项目库，实行动态管理，作为后期立法储备项目。社会关注的热点难点是什么，后期将审议什么项目，委员和代表能够做到心中有数。如2018年下半年通过组织调研，共收集到2019年度立法建议项目26项，经筛选，最终将社会反响最为强烈的新会陈皮保护、历史文化街区和历史建筑保护定为本年度新制定项目；将物业管理、养犬管理、校外托管管理及残疾人无障碍设施管理等4个项目定为预备项目，其他项目纳入立法项目库进行管理。同时，及时向社会公布立法计划，并于今年2月份专门召开立法工作会议，对本年度立法项目安排

各有侧重、相互配合的工作局面，增强审查合力。五是建立意见征集机制，明确规范性文件审查研究过程中，可以征求相关单位、专家学者或者利害关系人意见，增强审查工作的科学性、民主性和精准性。六是建立引导社会各方面有序参与备案审查工作机制，畅通提出审查要求和审查建议的渠道，充分听取提出审查要求的国家机关、审查建议的有关机关、组织和公民的意见。七是建立委托参与研究机制。委托有条件的高等院校、科研机构、行业协会、智库等对规范性文件进行研究，充分发挥其作用。八是建立县级以上人大常委会与同级党

委、政府、法院、检察院以及下一级人大常委会衔接联动工作机制，加强信息交流共享和工作协作，实现备案审查全覆盖，切实保证国家法制统一。九是建立信息化保障机制，建设使用全省统一的备案审查信息平台，构建互联互通、上下联动的备案审查工作格局，提高工作效率。

“问题文件”不自行修改废止 将撤销并通报

为确保备案审查工作顺利开展，条例设置了相应的法律责任：一是针对备

案审查工作实践中容易出现的未按规定报备的问题，规定县级以上人大常委会法制工作机构应当通知制定机关限期报送或者补充报送；逾期仍不报送的，给予通报，并责令其限期改正；拒不改正的，应当提出处理意见，经常委会主任会议决定后，建议其对相关责任人员依法给予处分。二是针对制定机关未按审查意见纠正的问题，明确规定由常委会依法撤销后给予通报。通过建立健全责任追究机制，强化制度刚性，增强人大监督权威，确保备案审查制度规范有效执行，切实提升备案审查工作实效。■

（作者单位：省人大常委会法工委）

再一次落实。至此，2019年立法项目基本实现广而告之、委员和代表人人皆知。

加大审议能力培训，解决“怎么审”问题。委员和代表的审议水平，与法规质量直接关联。针对当前委员和代表新手多、任务重的现状，常委会每年坚持以“请进来”或“走出去”方式举办一至两期立法培训班，对委员和代表的审议能力进行专题培训。培训内容涵盖立法的形势和任务、立法的基本制度、立法技术规范、重要法律法规等方面。通过培训学习，委员和代表对宪法实施和新时代人大历史使命、新时期立法工作总体要求有了更深入的认识，对地方立法权限和范围、重点环节有了更精准的把握，对地方性法规为什么审、审什么、怎么审，尤其是怎么审问题有了更明晰的界定。如今，委员和代表基本可以抓住重点环节开展审议，如一审重点是法规草案的必要性、可行性、合法性及主要制度安排的科学性、合理性等，侧重把握方向；二审重点是具体制度设计、条文表述，侧重落实一审意见；三审重点是条文的合法性、规范性，侧重立法技术规范。

以狠抓机构建设为契机 提升业务能力

近几年来，经过努力，江门市立法队伍建设实现了质的飞跃。一是机构到位。2015年初，市人大常委会成立专门负责地方立法及规范性文件备案审查具体工作的法制工作委员会，内设办公室、法规科，备案审查科；2017年初，市十五届人民代表大会选举产生第一届法制委员会及其组成人员，负责地方性法规的统一审议工作。实现了市人大法制委员会和常委会法制工作机构从无到有。二是人员到位。法工委成立之初定有8个行政编制，现已到位7人。其中博士1人、硕士4人、学士2人；人员主要由资深的法官、检察官、法学教育工作者以及法制工作者构成。法制委共13人，均为本科以上学历；曾经或现在从事审



2017年12月，江门市人大常委会与五邑大学合作创办地方立法研究院（资料图片）

判、司法、律师、法学教学和研究以及在人大、政府法制部门工作的有10名，占76.9%，达到了复合型人才建设目标。在4年多立法实践中，法制委正确履职，为每部法规提供专业支撑，没有出现法规因不合法而不被通过的情况，多部法规获得市人大常委会充分肯定和社会好评；立法队伍中涌现出一批业务骨干和业务能手，其中一人被评为“广东省立法工作专业人才（青年）”。此外，也相应加强了市政府及其部门法制机构建设，配备法律专业人才，形成了比较健全的法制工作体系。

以突出制度建设为抓手 提升规范能力

程序公正是实体公正的前提和保障。自2015年获批行使地方立法权起，市人大常委会就将立法制度建设工作上重要议事日程，从立法计划拟订到法规草案调研、起草、审议、修改、表决等各环节，逐步建立起了一套比较完善、切合实际的立法工作机制。首先，程序先行。开始行使立法权后，常委会把立法程序法作为首部立法，及时制定出台《江门市制定地方性法规条例》，规范地方性法规审议、修改、表决等环节程序，实现地方立法有法可依。其次，机制配套。先后出台12项配套制度，为立法程序保驾护航。如出台地方性法规立

项办法，规范和加强年度立法计划及立法项目库建设工作；出台地方性法规审议工作规程，规范常委会审议法规草案及法制委统一审议程序；出台立法听证、论证规则，规范开门立法工作程序等。正是这些立法配套机制，确保了江门科学立法、民主立法、依法立法得以贯彻落实。如2016年，利用报纸、微博、微信等媒体平台，面向全市开展立法建议项目征集活动，5000多位市民访问了网页，近200位网民提交了建议；2017年，开展立法调研12次，召开座谈会、论证会25场，征集意见达660条；针对立法建议项目《道路停车泊位设置和使用管理规定》立法的必要性与可行性，开展问卷调查，收回调查问卷901份，并尊重民意，将该项目列为2018年立法预备项目。接下来，还将在法规起草、调研、评估、公众参与等方面继续建章立制，进一步推动地方立法工作走上系统化、程序化、规范化、法制化轨道。

以创办研究院为推手 提升研究能力

为缓解立法理论研究能力不足的问题，市人大常委会与本地高校五邑大学经过协商，合作创办地方立法研究院，并于2017年12月11日挂牌运行。研究院有四个特点：一是定位准确。研究院作为五邑大学二级科研机构，在常委会和

五邑大学领导下开展工作；致力于研究我省、市社会和经济发 展进程中的地方立法问题，全方位参与江门市法规草案起草、修改、调研、评估、咨询各环节工作。二是团队合作。实行院长负责制；对应设区的市三个方面立法权限方向，各设一名负责人，受院长直接领导；组建3个团队，由3名负责人分别作为团队进行管理。每个团队约10人，团队成员主要由五邑大学校内外相关领域的专家及社会各界实务人员组成；为每一个团队配备1名专职工作人员，负责日常资料收集及工作联系。三是政策落实。为激发研究院立法研究人员参与立法工作的积极性，其立法研究工作量可折抵教学工作量；科研成果奖励执行学校相关规定；课题研究享受科研待遇；立法成果占职称评审比重。四是保障到位。常委会与五邑大学正式签署“共建‘江门市地方立法研究院’合作协议书”，建立稳固合作关系；办公场地、设备纳入五邑大学行政与后勤管理范畴统一管理；研究院经费由基本运作经费、专项项目经费、科研经费及社会捐助等组成。常委会每年拨付一笔资金作为研究院的基本运作经费。

运作近两年来，研究院做了大量立法辅助性工作，受各方委托起草法规草案5部，承办立法相关培训2次，草拟表

决前评估报告6部、立法项目评估报告4部，参加立法论证会、座谈会20余次，真正参与到每一部法规的调研论证工作中去。正是由于研究院全方位参与立法，有效地缓解了地方立法人少任务重的矛盾，充实了地方立法工作队伍，推动了地方立法工作的开展。

以建立专家库为后盾 提升外脑能力

建立立法专家库，是适应地方立法新形势的内在要求、提高地方立法质量的重要保障和扩大公民有序参与立法的有效途径。2017年初，市十五届人大常委会经过严格筛选，甄选出立法咨询专家15人，其中，博士4人，硕士4人，学士7人。专家共来自三个领域：法律专家6人；城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等领域专家7人；语言文字类专家2人。专家中既有高等院校的知名学者，也有实务部门的专业人士，还有律师行业的杰出代表，都有扎实的理论功底、过硬的专业知识和丰富的实践经验，这对提高立法决策的民主化、科学化水平，推进民主立法、科学立法，确保立法质量有着重要的作用。立法专家作为地方立法的“参谋”“智囊”和助手，在江门市4年多的立法实践中充

分发挥了各相关领域专业特长，为立法项目建言献策，成为该市地方立法工作队伍不可或缺的重要组成部分。如在《江门市潭江流域水质保护条例》中，为江门市确立“河长制”“约谈制”提供理论支撑，使之成为保护潭江流域水质的重要法宝，建立“约谈制”更是设区的市关于环保立法管理措施的首创；在《江门市城市市容和环境卫生管理条例》中提出大件垃圾收集处置的相关规定，直接促使全市相关单位采购多台大件垃圾破碎机、设置大件垃圾收集点多处；在《江门市户外广告和招牌设置管理条例》提出广告规划设置原则，推动政府城市管理主管部门制定《江门市户外广告专项整治工作方案》，并对全市违规广告设施进行了集中清理，市容环境卫生得到极大提升。

近年来，江门市人大常委会在地方立法工作实践方面作了一些有益的探索，但毕竟时间不长，在人大及其常委会立法主导作用的发挥、立法机制运行、立法队伍能力建设等方面还存在许多短板。下一步还将继续紧紧围绕江门改革发展大局，充分发挥设区的市立法权优势，坚持科学立法，拓展民主立法，加强重点领域立法，继续发挥立法的引领和推动作用。■

（作者单位：江门市人大常委会）



蓬勃发展中的江门市滨江新城（资料图片）

上下联动 信息互通

——惠州市人大常委会强化备案审查工作

文/图 骆鸣东



“要进一步提高认识，做到立法、备案审查工作一起抓”“要完善备案审查工作机制，健全常委会对备案审查工作的统筹协调机制”“要加强备案审查工作的培训指导，开展备案审查专题培训”这是去年底的惠州市人大常委会会议上的发言。

接收规范性文件46件

“惠州市人大常委会加大工作力度，把所有规范性文件都纳入主动审查范围，依法纠正不适当规范性文件。”常委会法工委副主任翁日鸿说，常委会注重从机制建设入手，对规范性文件的报送、接收、登记、审查等每个环节都作了明确规定，建立了规范性文件登记电子台账，对规范性文件实行目录管理，做到了“明确机构、明确职责、明确人员”，打好有章可循、有制可依的运行基础。市十二届人大以来，共接收市政府报送备案的规范性文件46件，其中，市政府规章两件，市政府决定、命令44件。同

时，认真做好全省备案审查信息化试点市各项工作，以省备案审查信息平台为依托，初步建立了上下联动、信息互通的工作系统。

探索第三方参与规范性文件审查

常委会结合形式审查和实质审查两个方面，主动对报送的规范性文件进行审查研究，2018年，审查市政府报请备案的21件规范性文件，实现备案审查工作全覆盖。同时，依法探索市地方立法研究中心、地方立法协作单位、立法咨询专家等第三方有序参与规范性文件审查。2018年，已将市政府报备的16件规范性文件转交第三方提出意见，并将研究意见作为初步审查的参考资料，有效提升审查工作的科学化、民主化、专业化水平。同时，常委会还将把听取备案审查工作报告将作为一项制度性安排固定下来，并要求从2019年起制定机关应当报送纸质文件和电子文件，各级人民法院、人民检察院制定或由其会同有关

国家机关制定的规范性文件将纳入备案审查范围。

及时纠正存在问题

常委会聚焦规范性文件备案审查关键问题，对发现问题坚持有错必纠。例如，今年在审查市政府报请备案规范性文件时，发现两件规范性文件中的有关条款存在不适当问题，法制工作委员会及时与市政府法制机构、市直相关单位沟通联系，提出意见，督促有关部门积极研究处理问题。

常委会还主动适应新形势新要求，积极开展自审自查，对自查发现《惠州市西枝江水系水质保护条例》部分条款的内容与新修订后上位法有关规定存在不一致情形，及时启动法规修改程序，并在市十二届人大常委会第十九次会议审议了《惠州市西枝江水系水质保护条例修正案（草案）》，表决通过了《惠州市人民代表大会常务委员会关于修改〈惠州市西枝江水系水质保护条例〉的决定》。

常委会还根据宪法、法律法规以及党内法规和中共惠州市委相关规定，参与党内规范性文件联动审查工作，为维护法律法规和党内规定的统一性、权威性发挥了积极作用。例如，对惠州市强化村党组织领导核心地位的党内规范性文件中，关于村党组织的性质、权力界限等规定与上位法规定不一致的问题提出研究意见，相关部门予以采纳并对征求意见稿作了修改。■

（作者单位：惠州市人大常委会）

“评”出不足 “议”出动力

——罗定市人大常委会积极开展工作评议活动

文/图 刘家奇

罗定市人大常委会积极探索人大监督工作的新路子，于2018年对市交通运输局、城乡建设局开展工作评议。此次工作评议历时近半年，既总结了成绩，也评出了不足之处，议出了加强和改进工作的动力，对促进政府部门依法行政、勤政为民起到了良好效果。

“票决制”决定评议对象

为什么是交通运输局、城乡建设局？这是发扬民主、顺应民意的选择。为选定评议对象，常委会决定采取“票决制”，即由常委会组成人员对所有政府组成部门中投票，得票排名前两位的部门列为当年工作评议对象。2018年8月的罗定市人大常委会会议期间，常委会组成人员采取无记名投票的方式，现场选定了得票位居前两位的市交通运输局、城乡建设局为2018年度工作评议单位。

“被列为评议对象的部门，一般都是代表和群众意见相对集中的部门。一方面说明这些部门的工作与广大人民群众的利益密切相关，群众关注度高；另一方面也说明这些部门的某些工作与人民群众的期望还有一定的差距。”常委会主任郑燮机在工作评议动员会如是说。

常委会加强与政府沟通，获得党政主要领导的关注和支持，为评议工作打下良好的基础。“在这次评议活动中，市政府不回避矛盾、不虚以应付、不干预评议调查，坚决维护评议工作的严肃性，确保评议结果客观公正、实事求是。”

副市长方淑明在评议动员会上代表政府作了表态，“政府各部门要切实提高政治站位，充分认识评议工作的重大意义，端正态度，正确对待。受评议的部门要自觉接受监督，积极改进工作。”

“背靠背”调研 广泛收集意见

为了多渠道、多层次、全方位地听取涉及被评单位各方面工作的意见和建议，常委会组织部分常委会组成人员、人大代表组成两个评议调查组，分别由常委会副主任担任组长，对两个单位作评议前调研。

为确保收集到的意见“原汁原味”、客观真实，调查采取“背靠背”的形式开展，即被评议单位领导班子不参与相关调研活动。调查组先后召开被评议单位干部职工会议、服务和管理对象座谈会

（房地产行业协会会员单位、交通运输行业企业、地方道路管理站等）、镇（街）分管负责人座谈会、人大代表座谈会以及各方面征询意见会议，全面了解被评议单位工作实情。同时通过网络面向社会公开征询意见，委托个别镇（街）向辖区内有相关单位和个人征询意见，对接信访纪检部门，开展暗访，开展个别谈话，查阅相关资料，发出并收回无记名民意测评表336份。

对收集到的意见建议，各调查组进行了认真的分类、汇总、提炼。对交通运输局的意见被汇总为县道维护、加快客运站建设等六个方面共22条；对城乡建设局的意见被汇总为规范建筑行业监管、加强危房改造工作等六个方面共21条。“对因政策、指标、资金等原因列入道路硬底化而未动工的要及时向群众解释”“目前罗定正开展‘双创’工作，





对城郊的垃圾治理、个别建筑施工现场扬尘问题都需要加强重视，为群众提供更好的居住环境”……这些意见和建议都在评议会前全部反馈给被评议单位，及时自查整改，做到未评先改、边评边改，评改结合。各调查组据此起草并修改形成了较为客观全面的调研报告，为会议评议提供了有力的依据。

“面对面”评议 敢于揭短亮丑

在前期“背靠背”调研的基础上，12月底的常委会会议在听取被评议部门的报告和评议调研组的初审报告后，正式对交通运输局、城乡建设局工作进行“面对面”评议。

“建设局工作报告中提到的‘全市21个镇街中的320个村（居委）开展了收费工作’，但在实际工作中我们了解到，并没有那么多村（居）开展生活垃圾处理收费工作。请建设局解释一下。”常委会组成人员的发问毫不客气。

“我市的农村生活垃圾收费工作从2015年探索推行，当时大部分行政村都开始实施收费，但只有一部分镇村坚持下来，做得比较好的是生江、华石、罗平等镇，我们的统计工作没有跟踪和及时更新，还是按照原来的统计数据报送。今后，我们将全力以赴，加大这方面工作的力度，推进农村生活垃圾收费工作，确保建立长效保洁制度。”城乡建设局主要负责人马上作出解释。

会上，常委会组成人员、评议调查

组成员及人大代表对发现的问题大胆质疑、敢于揭短。“营运车辆在城区路段乱停和随意上落客等情况比较突出，为了抢客出现你追我赶的情况，交通部门要加大执法力度”“城乡建设局的工作面广线长，要解决人员不足问题，特别是要加强专业技术人才的引进”……与会人员既提出了尖锐的批评，同时也提出了很多有建设性的意见建议，真正做到“对事不对人，对话不对立”。

评议发言结束后，常委会组成人员对两个被评议单位进行了满意度测评。满意度测评分为满意、基本满意、不满意三个类别，凡满意票达到参评人员70%及以上的为满意单位，不满意票超过参评人员30%的为不满意单位。经过无记名投票，交通运输局获得满意票58%，城乡建设局获得满意票61%，两个单位只达到基本满意级别。

没有“皆大欢喜”的结果，却体现出此次评议并不是热热闹闹走过场，也说明当初“票决制”选定评议对象的公正性。“基本满意票”占了不少比例，令会场上的被评议单位负责人如坐针毡、表情严肃。他们纷纷表示，要虚心接受人大监督，切实加以整改，不断提升管理和服务水平。

评议是手段，促进工作、促进发展才是目的。评议会最后要求，被评议单位要对所提出的意见逐一梳理、认真剖析，务求制订一个能解决存在问题的整改方案，确保问题整改到位。■

（作者单位：罗定市人大常委会）

“县环保局，满意16票，基本满意9票；县水务局，满意12票，基本满意11票，不满意3票；始兴供电局，满意20票，基本满意5票，不满意1票……”在始兴市人大常委会会议上，与会的常委会组成人员以及部分人大代表对被评议单位投下了测评票。随着评议结果的宣布，2018年始兴县人大工作评议落下帷幕。

民生热点 评议重点

自2012年以来，始兴市人大常委会在长期实践的基础上，先后制定、修订了《关于对“一府两院”及其部门进行工作评议和测评的办法》，把对“一府两院”开展工作评议活动列入了每年的工作要点，作为监督工作的一个重点深入推进。

面对众多“一府两院”部门，如何选择被评议单位？常委会决定把选择权交给人大代表，在每年初召开的县人代会上，代表重点围绕依法行政，促进社会和谐稳定；加强作风建设，提高服务质量，保障改善民生等方面对相关部门投票测评。测评排名靠后的部门，作为年度被重点评议的单位。

“人大代表代表人民，老百姓重点关注的就是民生热点，哪些相关部门在民生方面让老百姓不满意，在测评中必定会靠后，自然也就被列为被评议单位”常委会副主任朱光东如是说，“比如，始兴供电局更换了电子式智能电表后，老百姓普遍感觉电费涨了不少，供电局却没对公众做出任何解释，自然就在本次测评中排名靠后，被列为今年被重点评议的单位之一”。

深入调研 不走过场

在确定了被评议单位后，常委会随即成立了评议工作领导小组，下设三个评议小组，分别由常委会副主任带队，集中两个多月的时间，深入被评议单位、县直有关单位、企事业单位以及马市镇、沈所镇、深渡水乡等10个乡镇，深入干

评议“实打实” 监督“动真格”

——始兴县人大常委会开展工作评议活动侧记

文/图 邹庆秋

部群众、人大代表中，全面了解被评议单位工作实情。

“环保局对乡镇的环境监管力度远远不够，比如乡镇的粉尘污染问题，一直没得到有效解决”“水务局的执法力度不够，非法采砂‘屡禁不止’”“供电局解决用电安全问题进展不平衡”在各评议小组组织的座谈会上，与会的人大代表直指被评议单位症结所在。召集部分人大代表参加座谈会，是评议组开展调研的方式之一，此外，评议组还采取听工作汇报、发放民主测评表、实地查看、走访群众等多种方式，广泛征集对被评议单位的意见建议。

根据实际情况，评议第三小组还针对老百姓普遍关注的电子式智能电表等问题，在九龄步行街举办了一场评议供电系统的群众意见建议现场会。

评议组要求供电局印发传单解释智能电表的运作原理以及其他相关知识，同时面对面征询群众对供电部门工作的

意见，了解群众需求。仅现场会一天，就接待群众咨询和建议100余人次，收到现场登记的民主测评表80余份。

在调研结束后，各评议小组一方面督促被评议单位及时对群众提出的合理意见、建议加以吸收和采纳，对群众提出问题，认真分析整改，做到未评先改、边评边改，评改结合；另一方面，将详细调查的意见建议归纳总结，形成客观真实的调查报告，为会议评议提供了有力的依据。

会议评议 直指问题

评议会上，在听取被评议单位的自查报告以及各评议工作小组的调查报告后，常委会组成人员、与会人大代表分成三个小组审议，被评议单位的主要负责人分别到各审议小组，现场回应常委会组成人员及人大代表的问题。

“我们认为，环保局应当进行购

买服务以补充人力不足的问题，交通运输局要加大地方公路管护……”“我们建议，住建局要加大对小区绿化问题的重视，供电局要合理安排抢修线路的时间……”在小组审议后，每个小组的发言人代表本小组发表了对被评议单位的意见，为最终的测评提供了依据。

“人大的工作评议真的是让我捏了把汗”新上任的水务局局长钟万年在会上做表态发言时表示，“虽然我刚接任水务局局长，但我绝不会回避水务局之前存在的问题，这次评议是个很好的机会，我和局领导班子成员一定会认真研究，及时制定整改意见，将水务局存在的问题整改好！”

会议评议的结束，并不代表监督的结束。常委会要求被评议单位在收到审议意见的三个月后提交整改报告，确保问题整改到位，使老百姓能切实感受到评议带来的新变化。■

（作者单位：始兴县人大常委会）



评议小组到企事业单位召开工作座谈会听取意见



评议小组与人大代表、群众代表座谈

审议意见从“纸上”落实到“地上”

——佛山市南海区人大常委会监督广佛跨界河流域治理

文/图 周志进 郑凯莹



视察广佛跨界河流域治理工程

多年来，广佛跨界河流域水体污染问题是广州、佛山两地市民群众普遍关注的问题。佛山市南海区人大常委会坚持把广佛跨界河流域治理作为监督工作的重点，连续跟踪监督，在推动广佛跨界流域水环境质量提升上持续发挥基层人大的监督作用。

探寻治理难点

常委会先后于2013年、2015年、2017年和2018年围绕广佛跨界重点河涌达标整治、全区污水管网建设、污水二级管网建设、广佛跨界河流域整治开展4次专题调研。六年来，常委会坚持问题导向，以对水环境治理工作“一抓到底”的决心，以“群众不满意，工作不收兵”的工作韧劲，对广佛跨界河流域污染治理问题多角度反复调研，提交调研报告交区政府办理，为广佛跨界河流域治污工作把脉问诊，提供良方。

在调研的过程中，调研组发现，尽

管区政府在广佛跨界河流域整治上，统筹力度大、投入大手笔，但由于广佛跨界河流域河涌基数大，历史欠账多，治理工作仍任重道远。2017年“污水二级管网建设情况”调研报告就指出，二级截污管网建设滞后、污水收集率偏低、污水处理厂运营管理情况不佳等是广

佛跨界河流域治理工作成效不够明显的重要原因之一。对此，常委会向区委、区政府提出了“加快推进一级、二级截污管网建设，加强建成污水管网维护检修、加强污水处理厂运营管理”等意见建议。

对政府工作直接“亮剑”

2018年7月底，常委会会议听取和审议了区政府关于广佛跨界河流域综合治理工作情况的报告。

常委会组成人员审议时一针见血地指出，广佛跨界河流域污染治理水质仍出现时好时坏，不够稳定的现象，说明水环境治理仍有不足。政府应严格落实河长制工作制度，落实人员责任；加快推进截污管网建设、修复、疏通工程，落实截污管网统一运营管理；加强部门内部沟通协调，理顺工作关系，完善联动机制；充分利用广佛同城化合作机制，推动区域间、上下游共同治理广佛跨界

河流域污染问题。

区政府有关负责人表示，常委会组成人员对跨界河治理问题的剖析，正是治理工作的短板。常委会提出的要求，是政府今后治污工作中的努力方向和工作着力点。

会后，常委会指定相关工作委员会对审议意见落实情况加强跟踪，推动审议意见从“纸上”落到“地上”。

组织“回头看”

在多方共同努力下，困扰广佛两地市民群众多年的广佛跨界河流域水环境污染问题正在得到逐步改善。

2018年底，常委会组织辖区的省、市、区、镇四级人大代表，组成“代表百人团”到桂城街道、大沥镇、里水镇视察广佛跨界河流域治理工程，开展水环境治理“回头看”。“代表百人团”实地视察了五胜涌黑臭水体整治、盐步污水处理厂提标改造和里水河流域治理情况。看到五胜涌、里水河已然告别黑臭现象，变得清澈澄明。代表们纷纷感慨：“每一次来都比上一次更漂亮！”

视察中，市、区人大代表，市委常委、南海区委书记黄志豪当场表态，南海将再建150公里的污水管网，加快水环境治理进度，通过构建共建共治共享的新格局，加大环境执法力度，严厉打击企业违法排污行为，还市民一个山清水秀的南海。■

（作者单位：佛山市南海区人大常委会）

脚下有土 心中有民

——记韶关市人大代表朱润古

文/图 刘宏伟 苏艳君

朱润古，是韶关市十四届人大代表，同时还是乐昌市、廊田镇人大代表。朱润古不觉得“三级代表”是一种特殊的荣誉，他更看重这一身份所代表的人群：“我就是个普通农民，我热爱脚下的这片土地，我热爱每一位朴实善良的乡里乡亲，这是骨子里的东西。”

迎难而上试水绿色农业

廊田镇素有“粤北粮仓”的美称，传统农业以水稻种植为主，但种植水稻的经济价值较低。2017年起，朱润古在自家十几亩山地的基础上又租了二十亩的山地，建起了一个农场。两年的时间，他种植了2000株岑溪软枝油茶，又从湖南买来16头黄牛，山上放养了2000多只鸡，包括珍珠鸡、五黑鸡等多个品种。

从种田人到农场主，是朱润古生平第一次。他每天起早贪黑，早起干完一轮活再到村委会处理村中事务，下班后又回到农场继续干活。为学得更多经验，他化身为学徒，四处取经，在积累经验的同时逐渐将农场的规模扩大。

对于自己这次人到中年的“转营”，朱润古解释说：“如今，新农村建设如火如荼，加强了人居环境的整治，以前家家户户放养家禽的模式要慢慢变成圈养了。一方面我作为一名党员和村干部要带头做好表率，不在村居中放养家禽；另一方面也是探索新的绿色农业发展模式，看能否在廊田镇行得通。”

朱润古的努力得到回报，因为采取山上放养和用玉米+糠喂养，饲养时间

足，农场出产的鸡和鸡蛋品质上佳，收获了大批粉丝，远销珠三角。农场还为附近的村民提供了一些就业岗位。

作为岩前村的党总支支部书记，朱润古把发展壮大岩前村集体经济视为己任。2018年，经征集民意及村两委班子会议通过，岩前村投资180万元建设农副产品烘干厂，在为集体创收的同时还解决了周边村民农产品的烘干加工问题，大大增加了廊田镇菜干、笋干、果干产量，提高农产品的附加值。

“三重”视角聚焦民生问题

身兼市、县、镇三级人大代表，朱润古的履职意识很强。“三级人大代表身份，让我能站在不同的立场和角度看待问题，而作为农民代表，反映群众呼声、帮助解决民生问题是我的责任。”作为廊田镇人大代表，朱润古积极推动廊田镇路灯加装、照明线路延长工程等建议的落实，力促镇政府在村里的小学门口加装风雨棚，方便村民接送小孩读书。作为乐昌市人大代表，他积极到周边的镇村开展调研，提出了修缮农村引水渠、延长农村机耕路建设、为镇农技站配备技术人员等意见建议。作为韶关



朱润古在自家农场

市人大代表，他站的位置更高，积极参与到农村人居环境整治、精准扶贫、土地确权等工作的视察、调研活动中，提出了许多切合实际的意见建议。

“三级代表身份也意味着多重责任，每一级人大代表的身份，都是大家对我的信任，我不能辜负这种信任。”闭会期间，朱润古经常到村民群众中征集民意，在村里的代表联络站接访群众，为乡亲的“柴米油盐”奔走。在他的努力奔走下，烘干厂建起来了，村里的垃圾转运站运行得更合理了，新型农业技术的投入让田间的农作物长得更好了，村民们脱贫的步子迈得更稳健……

朱润古的脚下沾着泥土味，心中装着基层百姓的人情味，这幸福之味推动着他一路向前，奔走不息。■

（作者单位：乐昌市人大常委会）

我要做一个忠诚的人

——记茂名市电白区人大代表王忠

文/图 黄德青



王忠

他历尽千辛万苦走南闯北发展自己的事业，他尽心尽责履职为群众办实事、为家乡的发展作贡献。有人问他为了什么？他的回答非常朴实：“我要做一个忠诚的人！”正是这种信念，让王忠坚定地走出自己的履职之路。

忠实做人

“‘王忠’这名字是我自己起的，我要对得起自己的名字！”这是王忠经常自勉的一句话。“王忠”，意表“为人处世务必忠诚老实”。他以此成就了一个民营企业家的事业。

王忠出生于上一世纪60年代中期，所在的茂名市电白区马踏镇珊瑚村是一条山多地少的贫穷山村。王忠的父母亲是两位老实厚道的农民，家里兄弟姐妹多，家庭生活相当困难。1989年高中毕业后，迫于生计，王忠放弃了复习高考的机会，只身闯荡江湖，在广西从事药材收购生意，经过几年的奔波劳碌，好

不容易攒了几万块钱。尽管艰难，但王忠从来不信“生意佬入不得忠诚庙”之说，无论干什么事情，都以信誉为重，质量至上，生意渐有起色。但因为轻信熟人，在一次药材交易中被人把一年多来辛辛苦苦赚到的3万多块钱全部骗走。受骗之后有人问他：“是否后悔自己太老实了？”王忠却坦然地说：“不管我受多少的挫折，我都始终坚信‘诚信走天下’。”

此后的两、三年时间，他一边经营一些小本生意，积累经商经验，一边观察市场动向，准备二度“出山”。后来，王忠到广州帮助他大哥管理工地，他以过硬的本领和对质量的苛求，所完成的工程得到业界的一致好评！忠于质量要求，绝不能干“豆腐渣”工程的自律，让王忠历经商海风浪而没有迷失，所经营的企业也完成了从小到大的蜕变。

忠厚待人

“‘代表’这名字是人民给的，我要对得起人民。”2014年夏，王忠以高票当选了茂名市电白区第一届人大代表。当选后的王忠没有慷慨激昂的表态，而是默默地许下了要为群众、为家乡多作贡献的承诺。

2016年冬季的一天下午，王忠驾车回家乡探望父母亲朋。回到村边时，正碰到一辆满载建材准备开到村尾的大卡车，因村道太窄无法进村而被迫停在村

头卸货，然后再用小型农用车一车一车的把货运到离村头一公里远的村尾。看到这一现象，王忠心里很难过。后来，他找到自己的大哥商量说：“我们兄弟俩牵个头，筹集资金建设村道好不好？”“好！”在王忠兄弟俩的倡议下，全村外出乡贤踊跃捐资，完成了村道的扩建和硬底化。

三年前的仲夏，家乡的一位高中毕业生来到王忠的公司，恳求王忠安排他到公司工作。当王忠了解到该学生已考入大学，因家庭困难无钱供读才被迫出来打工时，王忠马上送上一万元，动员他回去就读，并嘱咐道：“读书费用我帮你解决，你放心回去读书好了！”事后，王忠还想，在家乡究竟还有多少学生因为经济问题无法上学的？经调研，他发现当地确实存在一些单亲或因病致贫的家庭，无力继续完成中高等教育。

“支持家乡贫困学生完成学业我们责无旁贷！”王忠马上找到马踏镇商会商量，倡议成立马踏镇扶贫和教育基金促进会。基金会三年来共筹600多万元教育帮扶资金，较好地解决了马踏镇困难家庭的生活和儿女读书问题。王忠这些年来一直是基金会最踊跃的捐资人。

忠于职责

王忠知道，代表的职责并不仅仅是努力为群众多办实事好事，忠于职责、不忘本心，为群众认认真真提出并落实

好建议更是他需要做好的“分内事”。

当选区人大代表哪一年，一系列重大交通项目相继途径电白区特别是马踏镇，这让王忠看到了发展当地经济的大好时机。结合自己在营商过程中积累的经济知识和大局观念，在电白区一届人大一次会议上，王忠前瞻性地提出“努力把握大好时机，推动马踏经济快速发展”的建议，建议在分析了马踏镇当前经济社会发展的有利条件和不足因素后，有针对性地开出多个“良方”。会后，建议的多项内容被马踏镇政府采纳，有力地助推了马踏镇经济社会的发展。

不久后，珠三角开展新农村建设所产生的积极变化及其成功经验，让长期在此经商的王忠看在眼里、记在心间。在区一届人大二次会议上，结合自己的所见所闻和对国家政策的了解，王忠建议区政府要学习珠三角成功经验，动员各种社会力量，全面推进电白社会主义新农村建设。他还和其他代表一道，就电白农村的清洁、卫生、医疗和农业发展等方面工作提出了一些具体的建议。这些建议提出后不久，省委省政府就在全省掀起了新农村建设的热潮，王忠的建议再次为区政府推进主要工作争取了主动、提供了助力。

光是提出建议还不够，还要力所能及地推进建议落实。因为地处边远山区，珊瑚村教学环境较差，王忠认为不能让落后的教育拖新农村建设的后腿，在区人代会上提交《关于整治和改善珊瑚小学学习环境的建议》后，王忠了解到区教育部门确实存在资金不足的情况，就与家乡的乡贤一道，出钱出力，支持区教育部门共同将珊瑚小学建成为一间上档次的学校。

对于自己所做得事情，王忠是这样看的：“我的事业有赖于‘忠诚’，我的人生更有赖于‘忠诚’，我的履职有赖于‘忠诚’，是‘忠诚’给了我的一切！我将一如既往地走好‘忠诚’这条路。”■

（作者单位：茂名市电白区人大常委会）

要严管也要善待

——广州市番禺区人大代表刘焕玲建言 加强犬只管理

文 丁山海

如何管理好宠物折射出一个地区的社会文明程度。随着广州现代化城市建设不断发展，城市居民人口不断增长，各种犬只的保有量也呈爆发式增长。养犬给爱犬人士带来欢乐和愉悦的同时，也给各小区的环境卫生和居民的人身安全带来不少隐患，犬只的“养”与“管”之间如何做好平衡？广州市番禺区人大代表刘焕玲通过深入调研，在今年1月区十七届人大五次会议期间提出了关于加强犬只管理的建议。

刘焕玲提出，要严格遵守养犬条例，制定切实可行管理措施。政府部门严格依照《广州市养犬管理条例》对犬只进行管理。同时，加大宣传力度，让每一位市民都知道养犬管理工作，做到有法可依、执法必严、违法必究。她在建议中还为政府引导市民配合做好犬只登记工作支招：运用新型智能识别技术为犬只安装带芯片牌照，对登记犬只提供免疫、节育、注射狂犬病疫苗服务。

光靠引导还不够，还要有惩罚机制。刘焕玲建议政府部门制定对犬只管理不当行为的处罚准则。对狗只粪便污染街道或者公共地方、建筑物的共用部分，以及狗只袭击市民或者吠叫声扰民、外出遛狗时没有狗带牵引、大型狗只和危险狗只没有带头

套和狗带等犬只管理不当行为作出处罚，并建议执法人员在每条街道、每个社区把守监督，严格执法。“对违反犬只管理的行为，人人有义务举报，政府应对举报、检举或提供线索确认动物主人的举报者给予奖励。”刘焕玲说，“这样才有助于形成有效的监管氛围。”

对宠物管理要宽严适度。刘焕玲提出，要建立动物收容关怀中心，积极向市民宣传有关法律法规，人道对待流浪狗。同时，动员社会组织参与到犬只管理中来，借助民间力量，兴建流浪犬收容关怀中心，鼓励动物保护志愿者对流浪犬进行体检、免疫、绝育、救治等。建立并完善流浪狗领养机制。通过官方微信公众平台、志愿者宣传等多种方式，积极推动流浪狗领养工作，发动市民收养流浪狗。■

（作者单位：广州市番禺区人大常委会）



（资料图片）

一份建议的“独白”

——新丰县人大代表陈中勤与她的旅游公路建议

文/图 余小虾



陈中勤（左）

我差点难产，不能与大家相见。哦，对了，我的名字有点长，我叫《关于马头镇桐木山旅游公路走向问题的建议》，我妈妈是新丰县十五届人大代表陈中勤。

诞生

虽然我不是妈妈十月怀胎生下的，但孕育我也着实花费了不少功夫。

妈妈在2016年10月当选为县人大代表。她所在的秀坑村、附近的秀田村，毗邻马头墟镇，通往墟镇道路狭窄，每逢年节，汽车增多，进出两村道路必定堵塞。妈妈一直忧心这事，但苦于没有办法解决。妈妈还敏锐地发现，虽然农村生活水平较过去有显著提高，但精神生活还是比较匮乏，“晚饭后，村民连散步的地方都没有”，她不止一次嘟哝道。

2017年，小流域整治掀起了热潮，妈妈觉得这是个机会，萌发了让我诞生的念头。她兴冲冲地找到了秀坑村的支

书，忘了介绍，我妈妈还是秀坑村的支委、计生专干，说到，“我们可以结合小流域整治工作，将县里计划建设的旅游公路沿河边铺设，这样不仅可以疏通交通，带动经济发展，还可以为当地居民提供休憩之地……”妈妈还没说完，就遭到了老支书泼来的“冷水”，“不用提了，没有用的，之前就有人提过，你看，县里计划的旅游公路建设还不是没有采纳我们的建议。”

但妈妈不想放弃。她积极收集资料，咨询多人意见，经过多次修改，我的雏形孕育出来了，她将我带到了老支书面前，支书笑笑，摇摇头，算是默认了。他还提醒妈妈，“去找旅游公路涉及村的支书、主任，驻村干部和镇人大，让他们再给你提提意见。”妈妈兴高采烈地奔跑在各村、各部门之间。

2018年3月15日，妈妈将最终定稿的我提交县人大后，带着满足的微笑，沐浴着阳光，走出县政府大门。

波折

我踌躇满志又忐忑不安，希望能为妈妈带来满意的答复，回报她的努力。

但是坏消息就像夏天的暴雨，说来就来。4月26日，县交通局否定了我，答复旅游公路方案已初步敲定，不采纳沿河边走向的方案，因为公路沿河边走向需占用更多的基本农田、花费更多资金等，他们还是坚持原来的方案。

妈妈像炸毛的猫咪，立即在附答复一起寄过来的《办理情况征询意见表》勾选了不满意，但她很快冷静了下来，

勾选不满意后，交通部门仍然像原来一样答复，又有何意义？老支书一开始对这份建议不支持的话语又回荡在她的耳边。

妈妈是初中毕业，或许她学历上有些不够自信，但她的坚持与韧劲，让她一步一个脚印。她想方设法，找村干部、镇干部、人大代表帮忙，在大家的支持下，她拿出了《关于〈对新丰县第十五届人大三次会议代表第76号建议的答复〉的复函》和马头镇河边沿途航拍图。另外，为了让复函更有分量，妈妈跑遍了马头全镇33个村（居），盖了33个村（居）的公章，签了马头镇各个选区人大代表的名字，并将这些资料分别送到了林业、环保等10个职能部门。

尾声

功夫不负有心人。6月5日，在全县交通运输系统人大代表建议督办会上，对马头旅游公路走向问题重新作了研究，要求相关职能部门克服一切困难，优先考虑沿河边建设马头镇至石角旅游公路。

10月11日，常委会领导到秀坑村走访联系的县人大代表，将县交通局初步制定的旅游公路沿河边走向的方案带给了妈妈……

12月27日，县交通等职能部门在马头镇政府召开马头至石角旅游公路优化方案协调会……

刑天舞干戚，猛志固常在。我为我妈妈，新丰县十五届人大代表陈中勤打Call。■

（作者单位：新丰县人大常委会）

忽如一夜春风来，千树万树梨花开。2018年，省人大常委会开展“推进县乡人大工作年”活动以来，我省县乡人大工作和建设呈现出你追我赶的大好局面。在这股工作热潮中，如何找准发力点，取得新突破？廉江市从市人大常委会到各镇人大直至村一级的代表联络站，从上到下，由点及面，全力探索推进基层人大工作的好办法、新途径，在实践中认真填写好“推进县乡人大工作年”的新答卷。

“推进县乡人大工作年”的 “廉江答卷”

文 魏福迪

在开展“推进县乡人大工作年”活动过程中，廉江市人大常委会坚持把人大代表联络站作为充分发挥人大代表作用重要平台，标准化建设、规范化管理、常态化活动，积极探索，不断完善，逐年提高，代表工作迸发出新的活力。

对标对表 建章立制

常委会认真对照省人大常委会大力推进县乡人大工作和建设以及开展“推进县乡人大工作年”等有关文件的要求，着力加强代表联络站建设。争取市财政拨付120万元作为代表联络站建设奖补资金，组织召开专题推进会议，班子成员分工包镇，全力推进代表联络站建设。全市统一建设标准，所有站建设以方便接待群众为前提，同时做到“三统一和八有三上墙”——即统一机构名称、统一人大标识，统一工作制度，有人员、有场地、有设备、有制度、有活动、有经费、有台账、有宣传公示栏，代表亮相上墙、工作计划上墙、工作制度上墙。两年来，全市投入建设资金830万元，建起镇（街道）人大代表联络站21个，其中示范点8个；同时，把村（社区）

代表联络室作为镇（街道）联络站的延伸接待点，在全市所有村（社区）建起代表联络室391个，其中示范点105个，实现代表联络站（室）村（居）全覆盖。

与此同时，常委会在不断总结、制订和完善代表联络站一系列工作制度基础上，统一印制《廉江市镇（街道）人大代表联络站建设管理手册》，全方位规范联络站的建设、使用、检查、考核等方面工作，市委转发了常委会党组《关于做好市、镇人大“双推动、双联系、双考核”工作的实施方案》，实行主任会议成员、常委会委员联系群众每季度一活动周制度，实现了全过程管理制度化。同时，明确将每个代表联络站每年3.5万元的工作经费列入本级财政预算，保障联络站日常运行费用。

编组造册 全员进站

制订《廉江市人大常委会关于进一步规范镇街人大代表联络站建设和工作考核办法》，全市辖区内2014名省、市、县、镇四级人大代表统一编组，全部安排到各代表联络站开展活动，所有领导干部身份的代表也不能例外。

“我们安铺镇的骑楼规模、数量全国少见，但由于年代久远，饱经沧桑，破旧不堪，亟需政府加大保护力度。保护骑楼既能改善我们的生活居住环境，又能让骑楼这不可再生的旅游资源为促进安铺旅游业发展、打造特色小镇发挥更大的作用。”2018年8月底，廉江市安铺镇东大街老居民汉哥等人到镇人大代表联络站反映情况，引起在场接访的省人大代表、廉江市委书记林海武的深思，“要重视安铺骑楼保护，尽快制定出切实可行的保护方案，把安铺骑楼认真保护好，留住老安铺的记忆和乡愁。”林海武结合安铺镇的发展规划向镇政府提出建议。镇政府迅速制定骑楼保护的六方面措施，完善特色小镇建设发展规划，走出了一条保护、利用、开发协调发展之路。

截至今年6月份，在不到两年的时间里，全市各镇（街）依托人大代表联络站（室）组织活动1196次，参加活动代表10951人次，代表在联络站接待群众23123人次，收集群众意见建议4116件，以代表建议等形式提交政府及有关部门办理，促成政府职能部门解决或列入计划解决问题2753件。

量化考核 从“1”到“6”

依托代表联络站，坚持以登记促活动、以活动促管理、以管理促实效。从2017年起，廉江市实施代表履职登记、代表网格服务群众等制度，开展人大代表履职“123456”活动、争当人民群众“带头人、热心人、贴心人”活动。按照人大代表履职“123456”活动的量化考核标准：“1”是每名代表届内作1次以上述职报告。“2”是每名代表每年参加两次以上视察调研活动、提两条以上合理化建议。“3”是每名代表每年参加3次以上公益活动。“4”是每名代表每年参加4次以上联络站（室）活动或代表小组活动。“5”是每名代表每年为选民做5件以上好事实事。“6”是每名代表每年走访60户以上选民。

翻开市人大代表谢廷文2018年的代表履职登记簿，代表小组发言3次、提出建议4件、参与公益活动3次、参加代表小组活动4次、做好事实事16件、走访了谢刚、廷杰、亚兴等63户选民……

“代表履职的量化考核让我对做好一名人大代表更有动力，我提出的选址迁建石城镇卫生院、在东环大道旁边选址规划建设农贸市场等建议，都得到有关部

门的认真回应和积极落实，一年来过得很充实，很满足！”这位来自石城镇军屯村的基层人大代表话语间充满了自豪感。

谢廷文的情况正是众多基层代表履职变化的一个缩影。通过量化考核，实现代表联络站“周周有接待、月月有活动、季季有培训、半年有交流、年终有考核”，代表履职活动常态化有了实实在在的载体和支撑。

专题培训 能力倍增

常委会依托代表联络站开展代表培训，作为统一培训学习的长期有效补充，让代表学习更加有针对性、灵活性、实用性。连续两年，组织21个镇级代表联络站站长、部分代表到西安交通大学、湖南大学学习培训，强化代表学习意识。

“大家说我提出的增加农村小学教师编制和制定《廉江市教师支教管理办法》的建议对促进廉江市基础教育均衡发展起到了积极作用，但这里也有市人大常委会的功劳。经过培训，拓宽了视野、拓展了思维、提升了高度，使我提出的建议更加到位，也更有可操作性，送给我的掌声也应该有市人大常委会的一份。”正因为有市人大代表罗璐相关

建议的提出与落实，从2017年起，廉江市每年向社会公开招聘300名以上小学教师，补充到乡镇农村小学及薄弱学校，连续3年每年安排400多名教师到缺编的农村小学支教。这种教育重心向农村基层倾斜的转变，也带来了社会风气的变化，让农村群众更加重视子女教育。2018年，廉江市高考成绩再次取得突破。全市本科上线4997人，本科上线率46.8%，在湛江市五县（市）排名第一。其中，农村籍学生本科上线2297人，本科上线率50.8%，高于全市平均水平。

与此同时，常委会将代表联络站季度培训学习计划落实情况纳入年度检查考核的内容，推动了学习培训常态化开展。

凝聚共识 合力履职

代表联络站建设，让更多的代表参与日常活动，更好地凝聚人大代表智慧，形成工作合力，推动工作落实。

廉江市东环大道建设，全程12公里，跨越4个镇（街道），需要做大量征地拆迁工作。涉及的四个镇（街道）的人大代表，共同聚焦这一重点项目建设，通过联络站沟通达到共识，在同一个月内安排多种形式代表活动，共同为征地拆迁工作发声造势，凝聚了更多的正能量，增强了沿线群众对项目的认同，有力助推征地拆迁任务顺利完成，为东环大道顺利开工建设贡献了人大力量。

又如2018年常委会组织现代农业示范区建设情况调研时，依托各代表联络站，收集代表、群众的意见，将群众普遍要求政府尽快建立红橙黄龙病检测中心的意见，列为当年的重点监督项目，推动黄龙病检测中心及时建成使用。2018年，全市完成4个总面积2000亩的红橙生产基地升级改造，创建完成红橙高标准产业园3000亩，全市红橙种植面积增加到6.86万亩，投产面积5.5万亩，产量5.8万吨，产值近2亿元，“中国红橙之乡”走出笼罩多年的黄龙病阴霾，再现辉煌。■

（作者单位：廉江市人大常委会）



人大代表走访精准扶贫户廖锡枢，了解其生产和生活情况

“网”上促履职 “格”内显担当

——廉江市人大罗州街道工委推进人大代表网格化管理二三事

文 魏福迪 黄佩莹

人大代表网格化管理的目的是什么？就是让每位人大代表都精心耕好“责任田”，播撒为民履职的种子，扎扎实实地为群众做好事、办实事，让人民群众感受人大制度的温暖和力量。廉江市人大常委会罗州街道工委在推进人大代表网格化管理过程中率先发力，合理地把街道10个社区划分为34个网格，安排26名人大代表下沉到各自的“责任田”履职尽责，形成人大街道工委——街道人大代表联络站——社区人大代表联络室——网格联络服务点的四级网络体系。代表们定期深入网格开展接待选民和走访调研活动，听民声、集民意、解民忧，在联系选民、为民履职的过程中涌现出许多动人的故事。

走访 传递正能量

“过去，我们人大代表每年年初参加一次人大例会，平时也没有什么明确的任务，与选民的接触非常少。自人大街道工委推出‘代表网格化履职管理’以来，我每个月都到选民中走访两三次，宣传党的方针政策，收集掌握社情民意。如今每季度整理报送收集到的意见建议，工作量确实增加了不少。”挂点建设社区的廉江市人大代表张卜谈到“网格化”履职，深有感触。最近，张卜正走家入户忙于宣传扫黑除恶专项斗争。“六叔，您好！近来身体还好吧？现在是扫黑除恶专项斗争的关键时期，我们要积极发动全社会力量共同参与其中。这是扫黑



解决邻里纠纷有了好帮手，罗州街道网格化管理带来了“大榕树邻居理事会”等便民履职网点的出现

除恶专项工作的宣传资料，麻烦您详细阅读了解一下，并告知您的老伴、子女，当发现身边有黑恶势力或者黑恶现象要及时打上面的举报电话。”“比如，像这类情况，就可能属于涉黑涉恶行为。”对着宣传材料，张卜耐心细致地做着说明。虽然需要抽出大量业余时间挨家挨户地上门拜访网格里的选民，但张卜忙并快乐着。

助民 代表显身手

这天，第二网格新南社区代表联络站里，廉江市人大代表叶华凤正在接待群众，“我们这个选区的选民大小事情

都愿意来找代表，大到修路装路灯，小到夫妻拌嘴家庭琐事，这些事我们都积极介入，想方设法帮助他们解决问题。”叶华凤为群众对她的信任感到高兴。

“对亏了叶代表的帮助，我们全家的生活才有了基本保障。叶代表不是亲人却胜似亲人啊！”选民吕辉掩饰不住内心的感激之情。原来吕辉的妻子常年患有类风湿性心脏病，四肢瘫痪，独生子也在外出读书期间患上精神病，特殊的家庭情况以致没人愿意租房子给他们居住。叶华凤得知情况后，迅速把吕辉的家庭情况向罗州街道反映。同时多次到市残联协商解决办法，想方设法为吕辉的病妻申请成为低保人员，如今儿子

的残疾补贴正在加紧办理中。叶华凤还通过人大街道工委与市房管部门沟通协调，为吕辉一家申请到了50平米的廉租房，成功解决了他们的住房难问题。

两年来，新南社区的人大代表为15名困境儿童申请恤孤助学金4.5万元；为大病人员等困难人员申请医疗和临时救助8万多元。联合其他网格的代表撰写提交多件议案建议，比如，落实安装韭菜园99盏路灯建议，解决了困扰附近一带居民十多年的夜间出行难问题并消除了治安隐患，又如，2018年3月建议市政府实施新兴三街白改黑、排污管道、消防管道和路灯改造工程项目，这些项目在年内启动并在近期竣工，极大地改善周边居民的生产生活环境。

调研 有事好商量

人大街道工委借助代表联络室、邻

居理事会等平台，积极组织辖区人大代表走进社区、机关、企业、商圈、学校，了解群众的生产生活状况及期盼，收集意见建议。

阳光照耀下，“大榕树邻居理事会”的牌匾显得格外醒目，路过的市民总会驻足多看几眼。黄寮村是罗州街道黄村社区的城中村，原来的“大榕树理事会”是一块堆放大量杂物的空地。人大街道工委在考察黄村社区美食角建设时，发现空地上原有的木棚已经破烂不堪，一些零落的榕树老枝干摇摇欲坠。偶尔有些老人在榕树下乘凉，险象环生。发现这一情形后，人大街道工委迅速联系黄寮村委干部，收集附近村民的呼声和意见，形成建议后提交有关部门。其后，人大街道工委和代表们跟踪建议落实情况，推动罗州街道办事处及时安排施工队拆掉破烂木棚，锯掉干裂树枝，做好地面硬底化，搭起钢筋结构的遮阳棚，

终将空地建设成一个集体休闲娱乐和倾听民声为一体的城市角落——“大榕树邻居理事会”，同时成为又一个基层人大工作联系点。“大榕树邻居理事会”的成立，让代表与群众的联系更为紧密，网格的“触角”更为灵敏。

“网”上促履职“格”内显担当。廉江市人大罗州街道工委通过实施代表网格化履职管理制度，不仅搭建起闭会期间代表履职的平台，更是架起了代表密切联系群众的“彩虹桥”。让广大的选民在“家门口”就能与人大代表面对面沟通交流、表达诉求、反映意见，促使代表更好地发挥主题作用，依法履职，有效推动其经济社会高质量发展。2018年，人大街道工委共组织代表走访选民1600多次，接待来访群众163人次，跟进落实群众反映问题273个。■

（作者单位：廉江市人大常委会）



罗州街道人大代表联系网格点平面图

（上接第39页）

投身发展工作

在做好古镇的保护和开发的同时，旧城改造也提到了议事日程。位于镇中心的安铺环卫站，由于设施老化，管理不严，长期以来臭气冲天、污水横流，成为旧城改造中必须拔除的“钉子”。李岩作为廉江市和安铺镇两级人大代表，敢于碰硬，在提出了《关于环卫站搬迁改造的方案》后，多次往返廉江市与安铺镇，找到市有关职能部门协商解

决资金及立项问题，找有关单位研究环卫站的搬迁选址。很快，环卫站堆积已久的垃圾山清运完毕，新垃圾压缩站迁址建成，投入使用。昔日的垃圾山变成炙手可热的黄金地块，旧城改造顺利迈出一大步。

安铺镇全国特色小镇的核心区在新建村委会，其中，新建一村、二村、四村三个自然村征地任务尤为繁重，征地面积达650亩，涉及800多人。2018年6月，征地工作正式拉开帷幕。征地工作组32名成员中有人大代表12人。每位代

表都能起到表率作用。镇人大代表罗德和不仅自己带头签订征地协议，还动员四个兄长及娘家两个叔叔及早签订征地协议。镇人大代表陈春华多次做老同学的思想工作，老同学一开始非常抵触，对陈春华说：“你不要再来我家，否则绝交。”但在陈春华入情入理的耐心劝说下，终于自愿签订征地协议。此外，在拓宽新城镇大道的征地拆迁和监督施工质量的过程中，也活跃着众多安铺镇人大代表的身影。■

（作者单位：廉江市人大常委会）

既古色古香又活色生香

——人大代表助力安铺镇建设全国特色小镇

文 魏福迪 林达琳



人大代表来到安铺老街居民谭叔家中，听取对保护骑楼历史文化的意见

九洲江口，古镇新姿。廉江市安铺镇是广东四大古镇之一。安铺镇各级人大代表按照省、市推进县乡人大工作的有关精神，充分发挥代表作用，依法履职主动作为，群策群力为破解古镇发展难题献计献策，凝心聚力推动古镇经济社会的高质量发展，曾经略显颓败的古镇如今以既古色古香又活色生香的美丽身姿迎接八方来客。

谋划发展大计

2017年8月，安铺成功申报第二批全国特色小镇，迎来重大发展机遇。政府计划通过特色产业培育、服务设施建设、美丽环境建设、文化保护传承、体制机制创新等方面工作，建成产业特而强、功能聚而合、形态优而美、机制新而活的“智农食谷”全国特色小镇。

定位是清晰的，但如何提升格局、如何加强运营管理，让古镇在立足特色的基础上源源不断地生出内在动力，实现可持续发展？从驻点安铺镇的廉江市人大常委会主任李世东到各级人大代表无不为此深入思考。

从2017年起，镇人大就发展特色小镇组织多次视察调研。代表们提出，要紧盯安铺的产业定位，从特色小镇推进城镇化发展的大局出发，进一步寻求破解经济发展瓶颈、创新发展动能、加快产业转型升级等难题。同时因地制宜，大力推动食品加工、木制家具、造纸等传统产业升级改造，培育壮大现代物流、互联网金融、滨海旅游等新兴产业，充分挖掘具有古镇特色的历史文化、建筑文化、美食文化、河海文化、红色文化、民俗文化、休闲文化，助推安铺实现高质量发展。

“特色小镇根在文化，美食文化是安铺特色的一部分，只要我们整合资源，彰显特色，安铺年糕、月饼、腊味、酱油等特色传统食品产业升级发展指日可待。”不断增长的公司业绩，让在安铺镇河堤工业开发区创业的华强年糕公司老板李志强信心更足了。

理清发展格局

2018年盛夏的午后，安铺老街的居民吃过饭，或半躺在骑楼下的竹椅上，摇扇小憩，怡然自得，或三五成群围在茶几前，聊起家长里短。收音机传来阵阵悠扬的粤曲，让人仿佛回到旧时光。此时，梁承澜、陈毫等廉江市和安铺镇的人大代表正冒着烈日，利用休息日入户走访。“当年的骑楼雕龙画凤，从地板到楼梯到墙面再到大门，都充满美感和地方风情，闻名两广。如今，经历了近百年风雨洗礼，当年的豪门大宅不少已经变成危楼，真的到了该好好维护的时候了。”在88岁的退休教师邱家闾家里，梁承澜、陈毫在认真地记录着。老人家的嘱托、老街居民的期盼以及前不久省人大代表、廉江市委书记林海武在安铺参加代表活动时提出的要求，让梁承澜等人深感肩上的责任。不久后，《关于全国特色小镇安铺骑楼保护与开发的建议》等一件件涉及古镇改造发展的建议纷纷“出炉”，从不同角度、不同侧面提出加大投入、分类保护安铺古镇建筑的对策与方案。（下转第38页）

代表联络站里的掌声

——河唇镇东村人大代表联络室活动日侧记

文/图 吴尘

廉江市河唇镇东村人大代表联络站工作常态化后，代表们动起来了，联络站热闹起来了。每逢周二，代表们按值班表的要求到联络站接待来访群众，倾听群众诉求，及时主动向村委会和镇相关职能部门反映情况，争取早日为群众排忧解难。

2018年10月中旬的一天上午，联络站迎来了一批“客人”，他们是廉江市河唇鹤地水库的移民吴永和、刘国赞等人。

“为什么我的账户还查不到2018年直补到人的移民补助款呢？”七块田村村民吴永和焦虑地问。

“我村村民经常因为排污流向问题闹纠纷，原因就是农村的排污系统不完善，政府要考虑我们移民的实际困难，帮忙建好排污管道。”东村村民刘国赞提出了要求。

负责接访的罗锦英、吴羽泰、刘国体、刘国秋、廖国业五名代表耐心倾听，认真记录，针对不同问题提出了不同的解决措施。对于像吴永和、刘国赞提出这类可以通过联系有关部门有望及时解决的，他们会马上处理。

吴永和提问后，市、镇两级人大代表吴羽泰现场打电话到镇移民办了解情况。得知，2018年全镇的移民直补到人资金还没有发放，现正处在提交资金申请划拨资料阶段，不久后，资金很快会划拨到个人账号。

“如果移民办没有收到银行退单，我们账号又显示不到账，是不是我们就没有办法收到自己直补到人的移民款了呢？”刘国赞不停地追问。

“不会的，每一笔符合规定发放的

款项都可以到移民办查询并了解具体情况，绝不会存在不及时收到就没有了的现象。”吴羽泰的回答斩钉截铁。群众中有人情不自禁地鼓起掌来。

“对于农村排污问题，我们一直关注，特别是人多地少的移民村庄污水横流的现象，我已将情况反映到相关部门，计划利用移民资金规划建设东村村的排污系统。”湛江市人大代表罗锦英的回答让整间屋子再次充满了掌声和欢呼声……

镇东村人大代表联络站的场景，是廉江市人大常委会工作重心下移，建立健全基层人大“联络站”的众多场景之一。变化并不止于联络站内，更大的变化体现在代表工作的主动性上——从坐等到上门，代表串门入户、多渠道走访选民，听民忧、解民意。

罗锦英、吴羽泰等代表在走访调研中发现，维修东村至灯草乡道是群众最

迫切的愿望，原因是该乡道已经破烂不堪，严重影响周边群众的出行安全。

代表们随即采取拍照、录视频等方式全面收集乡道的相关信息。罗锦英据此在湛江市人大会议提出建议，要求职能部门加大推进乡道建设力度，协助修建东村至灯草乡道；吴羽泰在廉江市人大会议上也多次反映河唇镇的乡道建设现状，并向市移民办领导反映情况争取部分资金支持。东村代表团的代表在镇人大例会上提出《关于修建东村至灯草乡道的议案》，要求政府积极推进乡道的维修工作。在三级人大代表持之以恒的努力下，现在，一条长4公里、宽6.5米的宽敞乡道终于修好通车了。

如今，主动深入选区联系选民，倾听民声、搜集民意、为民排忧解难已在东村人大代表联络站的代表当中蔚然成风，群众对此纷纷点赞。■

（作者单位：廉江市河唇镇人大）



廉江市人大代表吴羽泰（右一）走访库区移民，解决饮水难问题

代表述职“干货”满满

——兴宁市人大代表述职实现常态化

文/图 巫东海

日前，兴宁市人大常委会正副主任带头到原选区向选民述职，接受选民监督和评议。这是自2015年常委会开展代表向选民述职工作以来，扎实推进述职工作常态化的又一个“实招”。经过近四年时间的推进，人大代表向选民述职由新鲜事物变成常态化工作。

以点带面 全面铺开

四年前，开展人大代表向选民述职工作在梅州还无先例，在全省也是不多见，如何组织代表们述职、述职讲什么内容、如何保障述职工作持续推进、如何打消代表们顾虑等问题摆在常委会面前。为此，常委会专门组织了部分人大代表座谈，听取意见建议，反复讨论，决定选取龙田、大坪、径南三个镇为试点，组织代表开展述职，通过总结经验，形成了一套可行的述职评议办法，并于2015年6月经常委会会议审议通过后试行。

述职评议办法对产生参加述职会议的选民代表作了规定，人数一般为30至50人，产生需经过挑选、推荐、公示等环节，确保让有威信、为人公正、看问题客观、具有一定反映意见和分析问题能力的选民参会。述职评议办法对述职内容作了6方面规定，对工作流程作了具体要求。述职评议办法还对评议结果的使用作了明确规定，表彰宣传履职好、群众满意的代表，并作为推选下一届人大代表的重要条件；对在测评中满意度

较差、群众意见较大的代表，由常委会委托专人与其谈话，指出问题，并要求其写出书面整改意见，限期改进。

以上率下 扎实推进

随着“推进县乡人大工作年”活动的深入开展，常委会认识到有必要进一步强化代表述职工作。常委会主任会议研究出台了相关工作意见，明确由镇人大和人大街道工委负责落实推进本辖区的市人大代表向选民述职工作，要求每年组织1-2名代表述职，争取届内全部市人大代表至少向选民述职一次。建立联系指导制度，明确常委会各工委办负责联系指导挂钩镇街的述职评议工作，年底将联系指导代表述职情况向主任会议汇报。为进一步加大工作力度，近日，常委会正副主任、各工委办主任、部分镇人大主席纷纷到原选区以人大代表身份参加述职，接受选民监督和评议，听取群众意见，大力推动述职评议工作，并将述职评议工作主动向市委作专题汇报，争取市委更多的重视和支持。同时将述职评议工作费用作为重要代表活动经费列入财政预算，为述职工作的可持续性提供保障。

以述促做 为民履职

“选区是自己的‘娘家’，述职就是说说自己为‘家人’做了什么事。”省、梅州市、兴宁市三级人大代表何建元为述职做足了准备。他主要介绍了为选区所做的好事实事，介绍了向省、梅州、兴宁三级人民代表大会所提的建议或议案，重点说明关于双龙高铁设站、加大对苏区县项目资金支持、生态保护、农村垃圾处理、提高村级护林员待遇等议案建议的办理情况及成效，最后谈了今后努力方向。

市人大代表孙达明在径南镇第四选区述职。他在述职前主动向选民派发联系卡，共接听选民电话90多人次，收集整理选民意见建议30多条，反映问题7宗，已协助落实办理5宗。

“要在大会上向选民述职，明显感到压力大。”“现在当代表不再是开会、‘画画圈’就可以了，还要多为百姓办实事。”“平时要多做调研，多办实事，如果没点‘干货’，述职时难于向选民交待”，代表们的这些看法，让常委会看到开展代表述职评议，对促进和激励代表依法履职，充分发挥代表的主体作用所起到的积极作用。换届后，共有65名市人大代表完成了述职，还在述职过程中收集到群众意见建议150多条，反映或帮助解决问题62个，其中有9项工作形成了议案交常委会督办。■

（作者单位：兴宁市人大常委会）



评出人大工作新气象

——徐闻县开展乡镇人大工作绩效评价工作

文/图 陈得志 李梅英

今年1月23日，徐闻县人大常委会召开年度工作总结会，通过对全县各乡镇2018年人大工作绩效考评，14个乡镇均取得“优秀”档次的好成绩。各乡镇人大主席兴高彩烈地接受了常委会颁发的荣誉证书。

定规则 建机制

常委会根据省、市人大常委会《关于开展“推进县乡人大工作年”的指导意见》，针对乡镇人大的薄弱环节，认真制订了《徐闻县人大常委会关于乡镇人大工作绩效评价办法》和《徐闻县乡镇人大工作绩效评价细则》，将指导意见的要求，转化成绩效评价的主要内容和量化考核指标，细分为党委重视、落实乡镇人大会议制度、人大主席团工作、代表工作、代表议案建议办理、加强自身建设6个方面17项内容，通过量化打分综合考核各乡镇人大工作。按86分以上为“优秀”，75分至86分为“良好”，60分至75分为“合格”，60分以下为“不合格”予以定级。“优秀”档次的荣获“先进单位”称号，“不合格”者通报批评，有关人员将受到问责处理。

抓落实 出成效

开展绩效评价一年来，徐闻的县乡人大工作成绩显著，亮点纷呈，常委会机关被确定为“湛江市县（市、区）人大工作示范点”；前山镇人大被评为省人大工作先进集体；前山、南山镇被确定为“湛江市乡镇人大工作示范点”。全县乡镇人大规范化、制度化建设上了



一个新台阶。

乡镇人大的地位和作用显著提高。党委重视和加强人大工作，把专题听取人大工作汇报列入各乡镇党委会议重要议程，支持人大依法履职，保障人大各项活动顺利开展、落实经费，书记、镇长带头向选民述职等一桩桩一件件具体事项，详细记录在党委、人大的记事本上。乡镇人大坚持落实重大事项向党委及时请示汇报制度，围绕中心，服务大局，与党委、政府相向而行，同频共振，共同推动各项工作落实，成为人民群众津津乐道的话题。

人大会议制度不断健全。过去，不是换届年，镇人代会很少召开两次，现在每年召开两次人大会议成为制度规范。每季度至少召开人大主席团会议1次，去年，各乡镇人大主席团召开会议平均6次以上。

人大工作阵地建设进一步规范。按照“有场地，有设施，有人员，有经费，有活动，有记录”的要求，徐闻在高标

准建设和运行县机关代表联络站的基础上，全面升级改造了乡镇一级的人大代表联络站，并建起村（社区）级代表联络站73个，代表个人工作室7个。

代表主体作用充分发挥。在绩效评价办法中，“代表工作”被列为重要内容，赋予了较高分值。去年以来，紧紧围绕党委重大决策和政府中心工作，驻徐省、市、县、镇四级代表联动，就重大项目建设、饮用水源保护、县城规划及管理、精准扶贫、乡村振兴、农业产业化发展等工作先后开展视察调研、执法检查、专题询问和听取专项工作报告，在去年8月开展的“更好发挥人大代表作用”主题活动中，各级代表提出意见、建议280多条，提交专题调研报告13篇。

自身建设不断加强。目前，全县15个乡镇（街道）人大均独立设置了办公室，除人大主席（街道工委主任）外，全部配备专职办公室主任，大部分乡镇落实了1至2名工作人员。■

（作者单位：徐闻县人大常委会）

江门市蓬江区 图文直播代表议事会

文 劳嘉文

4月18日，江门市蓬江区人大常委会“民生无小事，代表来议事”主题实践活动首次走进荷塘镇商业中心人大代表工作站，围绕“加强广场周边管理，营造良好生活环境”主题回应民生关切。驻商业中心人大代表工作站的部分市、区、镇人大代表和荷塘镇建环局、资产办、交警中队等部门单位的负责同志和社区的驻点律师参加了本次活动。

活动现场，镇人大代表、荷塘社区书记、主任同时也是代表工作站站长的黎干深首先发言。“墟镇是荷塘镇的商业文化中心，目前，大量外地和本地车

辆长期占用瑞丰路、民兴路等主要路段的公共临时停车位，对交通安全、居民生活都造成一定影响。建议镇政府在广场附近物色合适的地块建设营运车专用停车场，将圩镇区域各类营运、出租车辆有序引导迁移到该处，引导营运市场健康发展，同时解决市民临时停车难的问题。”

镇资产管理办公室主任欧阳志坚回应说：“资产公司会积极配合政府再选址合适的镇属土地新建停车场所。”

区人大代表李立斌补充道：“建议无论是营运货车的还是非营运货车，都

要按指定的停车场停放，同时，交警部门加强对规范停车的监督力度。”交警中队苏卫国回应：“交警中队将加强管理，对汽车、摩托车乱停乱放情况予以处罚。”

……

不同于以往“少数人”参与的活动，本次活动首次走进荷塘镇商业中心人大代表工作站，首次与江门日报社联合开启全新的图文直播宣传方式，通过移动的镜头捕捉每一个活动画面，记录每一个发言的视频和配上精简的文字解说，让市民群众第一时间听取议事内容，亲眼看到议事过程。据统计，在线“围观”议事活动的人数达32232人次。

“图文直播的形式生动纪实，我们都很喜欢。我还把图文直播的内容分享给家人朋友，让没能到议事现场的他们看回播，真的太方便了。”市民李先生对图文直播宣传方式点赞。■

（作者单位：江门市蓬江区人大常委会）

湛江市麻章区 人大代表“点评”民政工作

文 梁友文

2018年11月中旬，湛江市麻章区人大常委会组织了对区民政局工作的评议。

评议前期，常委会首先组织部分常委会委员及市、区、镇三级人大代表到太平、湖光及麻章三个镇实地察看、召开座谈会、问卷调查、听取代表意见等方式，全面了解民政工作情况。还向相关单位和部分人大代表发放测评表40张。在收回40张测评表中，其中满意32张、基本满意8张、不满意0张，满意率为80%。

尽管评测结果总体满意，评议调研组通过认真调研，发现其中存在的一些问题：深入基层农村宣传少，组织业务培训较少，涉及政策调整宣传不及时、不到位，致使部分干部群众对相关政策不了解。深入基层调查较少，对镇村民政工作沟通不及时，不充分，造成上下工作有时不协调。办理民政惠民工作手续繁琐，对农村的低保户，特困户，大病救助等申报工作手续繁琐，审批时

间长。

为此，评议调研组建议区民政局要加大对法律法规宣传的力度，做到多样化、通俗化，及时根据民政政策变化，加以更新补充。对广大群众关注热点问题扩大政策宣传面，及时组织宣传，释疑解惑。多层次组织镇村干部业务学习培训班，提高基层民政工作人员业务水平。加大政务公开，简化办理流程。认真调查，找准低保户、五保户，大病救助等办理困难的成因，制定科学、合理、有效、实用的办法加以改进，简化办事程序，提升便民服务水平。加强对镇、村民政工作的业务指导，加强沟通协调，多到镇村调查研究，多听基层干部群众的意见，保证上下工作顺畅。■

（作者单位：湛江市麻章区人大常委会）

广州市花都区秀全街道 一座便民幼儿园建成始末

文/图 钟赤美 曾丽敏



保利水晶幼儿园开园仪式现场

“幼儿园太远了，家里老人接送不了，我必须得在家里做全职太太负责接送，家里两个孩子，经济压力很大。”一年前，张女士向广州市花都区秀全街道花港人大代表联络站副站长、居委会主任李凤招主任反映，保利小区附近幼儿园饱和，孩子们现在上幼儿园都要去很远的地方，给孩子和家长都造成了不便。

及时提交

群众前来反映适龄入园儿童入学难、学前教育资源紧缺是相信代表联络站一定能帮上大家的忙。花港社区联络站的两名驻站区人大代表王伟瑜、彭飞在李凤招转交的情况反映后，迅速开展走访调研，发现张女士反映的问题是社区群众反映的共同问题，在把情况归纳梳理后，王伟瑜、彭飞通过人大秀全街道工委在2018年区人大会议闭会期间向常委会提交《关于解决花港社区适龄幼儿学位不足的问题的建议》，并由常委

会转区教育局。区教育部门迅速回应，对于问题成因，区教育局作了解释，保利艾美幼儿园（保利花园小区配套幼儿园）仍未与教育部门签订物业租赁合同，因此未能办理民办学校办学许可证。为缓解花港社区适龄幼儿学位不足的问题，解决群众的急切需求，区教育局承诺在保利高尔夫郡小区尽快新增一所公办幼儿园。

继续建议

尽管区教育局有答复，但不久后，居民刘女士为适龄幼儿学位不足的问题再次来到花港代表联络站。“当初购房时，小区规划就有幼儿园，但是到现在还没有开园，上次询问时说是正在筹备，具体开园日期到底是什么时候？”人大街道工委主任李炳威接待了刘女士。尽管人大代表已经就此事提出了建议并建立了办理台账。但群众的呼声让人大街道工委有必要再加一把力，很快再将

《人大代表联络站接待选民群众登记表》的意见转给区教育局，区教育局为此专门研究，明确了解决方案：保利水晶幼儿园先开设小班，中班视乎师资、教具、入学需求各方面尽快筹办。人大街道工委收到复函后，通过代表联络站马上回复居民群众。

跟踪督办

小班的开设有了明确的时间表，但此后仍有部分业主到区教育部门和联络站反映，希望尽快开设中班，而且意愿很强烈。人大街道工委在获悉情况后再次跟进调研，了解到当时小区有78名适龄幼儿有入读中班的需求（其中人户一致36人，外地户口42人）。“面对群众的呼声，我们要有咬定青山不放松的劲头，坚持跟踪、搞好督办”，李炳威如是说。他与王伟瑜、彭飞先后到区教育部门及城区教育指导中心与主要领导协调沟通开设中班事宜。经过人大代表反复多次的督办，区教育部门加快落实进度，调整办理方案，在保利水晶幼儿园开设小班和中班，并在春节前完成了场地装修、院内设施添置等环节，于2019年2月18日正式投入使用。幼儿园设置12个教学班，招生规模为360名幼儿，大大缓解了小区及附近适龄幼儿学位不足的问题。在开园仪式上，李炳威也来到了现场，人大街道工委近用不到一年的时间解决了困扰小区居民一段时间的难题，在场的数十名家长用热烈的掌声为人大街道工委的工作点赞。■

（作者单位：广州市花都区人大常委会）

台山市川岛镇 航行在海上的“代表之家”

文/图 曾于岚

5月13日，上川沙堤渔港一艘停靠岸边的渔船上热闹非凡，川岛镇人大代表“海上之家”迎来了它的第一批“客人”，人大代表陈文积在船上与渔区选民促膝长谈，他仔细询问渔民渔业生产、安全防范、渔民生活等情况，并一一记录下渔民提出的建议意见。

今年以来，台山市人大常委会以突出平台特色与信息智慧、站点运行“高效与实效”为要求积极推动人大代表联络站、人大代表之家规范化建设。川岛镇人大结合渔业生产实际，在沙堤渔业村委会建立人大代表海上联络站，并将代表工作的触角延伸到海上，以人大代表的生产渔船为载体，创设人大代表“海上之家”，将实体联络站与“互联网+”相结合，实现海陆两个平台联通互动，架起一座代表联系服务渔区选民的“连心桥”。

代表进渔船 唠渔家情 解渔家忧

“渔港道路排水设施不足，雨天道路容易水涝，出行着实不方便，希望政府部门关注到这个问题”“渔港的垃圾清理要及时，做好环境净化美化。”一场别开生面的代表接访就在停泊岸边的“海上之家”进行，几家渔民兄弟这个进来唠唠，那个进来议议，热闹非凡。“现在有诉求、有意见，可以直接到‘海上之家’来反映，不用专程跑到镇上去，便利多了。”渔民谭斗权如是说。

根据人大代表海上联络站工作制度，渔业生产期间，进驻人大代表“海

上之家”的代表通过船访、询访等多种形式，及时了解渔区群众的所盼、所想、所求，并将收集到的建议意见，通过“互联网+”网络平台提交到人大代表海上联络站按程序转有关单位办理，镇人大做好相关建议意见的跟踪督办，及时帮助解决渔区群众实际困难，更好地服务群众。在休渔期间，镇人大组织人大代表通过座谈会、代表小组活动等形式开展活动，加强与渔民的联系沟通。

互联网+代表 “全天候” 联系服务选民

“近日强降雨、雷暴较多，请渔民兄弟们注意做好防御措施！”“近日，我们海上之家将举行代表接访日，请渔民兄弟们来家里坐坐！”微信群里陈文

积代表的信息刚发上去，群里就点赞一片：“谢谢！”“知道了！”

“是不是什么意见都可以提？”有渔民兄弟提问。陈文积回应：“这个微信群基本涵盖了我们的沙堤村委会的渔船主，在海上作业时，渔民兄弟有什么问题，可以随时问，24小时，全天候！”

川岛镇人大代表“海上之家”通过“互联网+”的方式，建立渔民微信群，由进驻人大代表“海上之家”的人大代表当群主，依托微信群发布渔区生产信息、重要天气及防台风信息，宣传党委政府有关政策以及人大工作，并广泛收集渔区、渔民的社情民意及建议意见。有了这样一个微信群，构建起代表与选民间的互动平台，实现代表工作“智慧”对接，社情民意“全天候”即时直通。■

（作者单位：台山市人大常委会）



人大代表与渔民兄弟在甲板上促膝谈心

开平市长沙街道 落实代表建议 “水浸街” 变平整路

文/图 劳荣创

“去年8月23日我向人大代表反映了‘水浸街’问题，后来就有施工队来对路面重新修整，升高水泥路面，下水道也更换了大口径的排水管，以前我们街坊经常调侃的‘无敌大海景’‘开平威尼斯’统统都没了，解决了困扰我们这些街坊多年的问题，街坊们都赞好！”开平市长沙街道三江村委会群众黄先生兴奋地说。

近日，开平市人大常委会长沙街道工委组织代表对2018年8月23日“更好发挥人大代表作用主题日活动”中群众黄先生提出的“水浸街”问题开展“回头看”，并回访了黄先生。黄先生反映的位于海伦堡和翠逸花园之间的道路终于结束了雨季“看海”模式，“水浸街”现象得到了极大改善，原本坑坑洼洼的路面也完成了升高和平整工程，变得整洁亮丽。

群众呼声 代表关注

“海伦堡和翠逸花园之间那条路，

不管大雨小雨，逢雨必浸，附近的居民一到下雨就开启‘漂洋过海’模式，而且道路坑坑洼洼的，老人和小孩经过很容易摔倒，这个问题已经持续好久了，希望代表们可以帮我们反映一下，早日解决这个问题”。在去年8月23日“更好发挥人大代表作用”主题活动日当天，黄先生向接访的代表们反映了翠逸花园与海伦堡交界的道路长期水浸的问题，引起了代表们的重视与关注。“街道办事处能够解决的问题，人大街道工委要及时报告党工委，迅速行动起来，帮助群众解决问题；街道无法独立解决的，人大街道工委要主动向市人大常委会和政府相关部门反映，推动问题的解决，真正做到民有所呼，我有所应。”在场的常委会副主任李宝贞说道。

实地调研 完善建议

活动结束后，人大街道工委立即将群众的意见向街道党工委反映，并组织代表到现场调研，发现情况确实如群众

所反映的那样，路面低洼，渠道堵塞，下水道井口形同虚设，每逢下雨都会出现水浸和积水现象，给出入的居民带来了极大的不便和存在不小的安全隐患。进一步了解情况后才发现，这里原来是三江村委会的村道，道路两边两个小区的开发商在建设过程中，未经科学规划就随意向村道方向扩建，两边小区的雨水大量向村道排放，更加剧了水浸现象。长期以来，由于管护责任存在分歧，导致问题一直无法解决。人大街道工委迅速将了解到的情况归纳分析，形成代表意见，提交常委会转相关职能部门和长沙街道办事处办理，督促相关部门尽快提出整治方案，治理“每逢下雨必看海”的现象。

多方联手 及时解决

收到代表意见后，市城市综合管理局、规划局、水务局联合制定整治方案，长沙街道办事处协调三江村委会按农村道路建设程序提出申请，重新平整村道，

升高水泥路面，对沿线及附近的排水系统重新设计和规划，升级改造旧排水管道，以彻底解决道路水浸的问题。在多方共同努力下，不到半年的时间里，完成了该路段的下水道管网升级改造以及道路平整工程，排水系统得到疏通和改造，路面也变得干净整洁，困扰居民多年的水浸街问题终于得以圆满解决。■

（作者单位：开平市人大长沙街道工委）



道路积水严重区域改造前后对比图



(资料图片)

社会力量参与应急救援的 法律制度研究与思考

文 徐嵩 伍志坚

我国社会力量参与应急救援的立法现状

目前关于社会力量参与救援的相关规定多分散于突发事件应对法、公益事业捐赠法、防震减灾法、气象法等,具体政策则分散在国家防灾减灾规划和部门的规定之中。主要有2006年1月8日《国家突发公共事件总体应急预案》确立“快速反应,协同应对”原则;2011年6月6日《国家防灾减灾人才发展中长期规划(2010-2020年)》确立“政府主导,社会参与”原则。2015年10月8日民政部发布《关于支持引导社会力量参与救灾工作的指导意见》,着眼于社会力量参与救灾工作的全过程,强调坚持“政府主导、统筹协调,鼓励支持、引导规范,效率优先、就近就便,自愿参与、自助为主”的基本原则,划定社会力量

参与救灾工作的重点范围,明确支持引导社会力量参与救灾工作的主要任务,提出工作要求,一定程度上弥补了相关规定过于分散的不足。

2017年12月28日,由民政部指导,中国扶贫基金会联合国内相关具有救灾宗旨的基金会、救援救助类社会组织等共同制定的《社会力量参与一线救灾行动指南》发布,总结了近年来的经验和教训,提炼出5条基本原则和18条具体行动指南,尽管《指南》不是政策法规,但其制定的过程彰显了政府部门和社会组织的良性互动,是公共管理和社会治理相结合的一次成功的实践。

在地方层面,以广东省为例,2015年3月26日广东省人大通过《广东省社会力量参与救灾促进条例》,规定促进社会力量参与救灾的工作由县级以上人民政府负责,民政部门则具体负责、协

调。为了贯彻落实《指导意见》和条例,2016年12月12日省民政厅出台《关于支持引导社会力量参与减灾救灾工作的实施意见》,要求以问题需求为导向,进一步加大政府支持力度,“制定政策措施、加快培育发展、搭建枢纽平台、加强资金支持”,扎实推进社会力量有序参与防灾减灾救灾各项工作……至2019年构建形成“政府主导、多方参与、协调联动、有序参与、共同应对”的防灾减灾救灾工作格局。

社会力量参与应急救援的立法不足

对社会力量的主体地位缺乏相应具体的规定,仍以各级政府和有关职能部门为主体,只把社会力量作为参与救灾的建设对象,未将其作为参与主体纳入

规范体系，不适应社会力量不断发展壮大、救援形式愈加丰富多样的现状。社会力量的主体地位未被充分肯定，在应急救援工作中只能被动响应，行动效率、主观能动性和创造性都大打折扣。

相关规定内容过于原则，可操作性不强，以《指导意见》为例，要求“完善政策体系”“明确社会力量参与救灾的协调机制、研究制定的支持措施和监督办法、制定工作预案和操作规程”等，但协调机制、支持措施、操作规程等均未具体。《指导意见》还提到“通过政策保障、资金支持、完善服务、激励表彰等方式，鼓励和支持社会力量积极参与救灾工作”但如何保障？如何支持？如何激励表彰？无论是全国范围还是各地出台的政策法规均未见具体规定。

社会力量参与应急救援的国外立法经验借鉴

德国：《联邦民事保护和灾难救助法》明确了民间力量参与应急管理的法律地位和权益保障

肯定社会力量的主体地位，规定“特别适合参与合作的救援组织有工人撒马利亚联盟，德国水上救援协会，德国红十字会，圣约翰救济机构和德国国际马尔特援助组织”。“国际法地位”部分规定“德国红十字会作为公认国际红十字会国家组织以及其他符合人道主义国际法的志愿者救助团体及其工作人员的地位不受本法影响”。对私人组织进行培训，在“联邦支持作为民事保护和灾难保护基础的志愿者系统”部分规定了联邦对私人组织应急培训的资助内容。制定一系列措施提高志愿者的积极性，例如适龄青年须服8个月以上的兵役，但如果参加6年的志愿者服务即可免服兵役。以及突发事件中志愿者使用时间每3个月不允许超过10个工作日等。

日本：明确志愿组织进入灾区的对接机制

日本《灾害对策基本法》中“志愿紧急配备制度”部分规定灾区该如何接

纳各种志愿组织，以及相应的工作职责，有效防止灾后志愿者在灾区盲目行动。

美国：通过税收减免鼓励社会力量参与救援和捐赠

联邦政府对非政府组织慈善捐款豁免所得税，对企业和个人则实行减税，每年由此损失税收达445亿美元，换取全国民间公益捐赠总值2010年就达2910亿美元。

社会力量参与应急救援的立法完善建议

明确社会力量参与应急救援的法律主体地位。现阶段吸纳民间力量参与应急管理工作的差异性大、随意性大，导致社会力量难以建立合理有效的工作机制，缺乏持续培育和训练，救援的专业水平和能力有待提高。借鉴经验，在坚持政府及相关职能部门起主导作用的同时，针对不同社会力量，明确其参与应急救援工作时在法律上的主体地位，以及在此基础上不同的响应机制。唯如此社会力量才能放开手脚在法律的规定范围内，围绕既定目标和方向，积极开展人员招募、专业培训以及相关经费物资的筹集和使用等活动，更好地发挥主观能动性，提高救援的专业能力和效率。

注重社会力量参与应急救援相关机制的操作性。政府如何统筹协调，如何给予社会力量资金等方面的支持，社会

力量何时、以怎样的程序介入应急救援等缺乏明确操作规定。这些弊端在近年来多次重大自然灾害应急救援中都有体现和反映。例如由于缺乏相应的信息统筹和传递机制，导致出现一定程度上的无序、混乱，救灾人员和资源的投入与当地的需求不匹配等。

提高社会力量参与应急救援的积极性。作为危机事件的可能受害者，在危机时刻将承担不可预计的牺牲和损失。有必要出台相关法律法规保障社会力量在参与救灾时的合法权益不受损害以及在受损之后的相应补偿制度，以及社会组织责任边界。此外，需要更加具体的激励措施，以税收减免为例，《广东省社会力量参与救灾促进条例》第十五条、十七条、十八条鼓励社会力量捐赠、设立帮扶项目、提供志愿服务、援建受灾人员住房等。但是由于地方权限所限，只能原则规定，难以起到切实的激励作用。建议在国家层面的立法中，制定符合国情切实可行的激励措施。

综上，我国有关社会力量参与应急救援的制度和立法工作还处在起步阶段，发展完善还有很长的路要走。相信随着实践经验日益丰富，相关立法日趋完善，社会力量将在应急救援中发挥更大的作用。■

（作者单位：徐嵩，广州市人大代表、广东国智律师事务所副主任；伍志坚，广东国智律师事务所高级合伙人）



（资料图片）



计为民

法治专栏

教育惩戒权立法空白亟待填补

“当的惩戒不仅是老师的权利，更是老师的义务。”从本质而言，教育惩戒权是一种不可放弃的公权力，需要立法的明确授权。美国、英国、日本、韩国、澳大利亚等国家和我国台湾地区的相关立法，都对教育惩戒权作出了具体的实体和程序规制。比如，英国的《2006年教育与督学法》和官方建议的《学校中的行为与纪律》，就详尽列举了教师对失范学生可以实施的惩戒措施，包括口头训斥、罚写特定作业、丧失参与某些学校活动的权利、参与社区服务直至短期或长期停学等等。由此，教育惩戒权得以秉持“有法可依、违纪必究”的原则，真正落到了实处。

广东等地引入教育惩戒权的立法尝试，彰显了以法治思维直面教育现实问题的努力，其意义可谓重大。但也应当看到，立法确立教育惩戒权的正确姿态，并非简单地赋予权力，而是必须对教育惩戒权的基本原则、具体形式、适用范围、实施尺度、正当程序、监督手段、救济机制等等，作出精密细致的规则设计。

其中的最大难点，莫过于合理适度地划定教育惩戒的种种边界。一方面，试图穷尽教育惩戒的所有细节标准，乃是立法上难以完成的任务。另一方面，教育惩戒作为一门艺术，也须为教师留下一定的自由裁量空间。因而在最大限度正向构建惩戒细则的同时，不妨采用反向思维，清晰设定防止滥用教育惩戒权的底线规则，将体罚、变相体罚、侮辱人格等不当行为明确纳入禁止之列。只有立法赋权与立法限权并重，才能在有效激活教育惩戒权的同时，防止其沦为越轨惩戒的“合法”外衣。也才能在为教师行权提供法律支持的同时，保障学生合法权益免于滥权的伤害。

从这个意义而言，广东等地的立法破冰，还须深化更多的立法考量，倾注更多的立法智慧。而由此积累的立法经验，在凝聚教育惩戒权的社会共识的同时，也将推动国家层面立法的前行，最终在教育法律体系中奠定一块必不可少的权力基石。■

(作者单位：民主与法制杂志社)

近期，广东省司法厅官网公布了《广东省学校安全条例（送审稿）》并征求社会意见，其中最引人注目的是，该地方法规草案明确提出：“中小学教师对学生上课期间不专心听课、不能完成作业或者作业不符合要求、不遵守上课纪律等行为可以采取一定的教育惩罚措施。”此前，2017年3月起实施的《青岛市中小学校管理办法》，已经以地方政府规章的形式，首次设置了“惩戒”条款。而在近两年的全国“两会”，亦有多位人大代表、政协委员呼吁，应当修改教师法等相关教育法律，明确赋予教师以惩戒权。

诸如此类的立法建章行动或动议，都指向了“教育惩戒权”这一特定概念。所谓教育惩戒权，既是教师对学生失范行为进行强制性管教的权力，也是教师基于职业身份而获得的专业权利。教育惩戒权是尊重教育规律的必然产物。适度惩戒能督促身心尚未成熟的学生及时纠偏改错，催动其由“他律”逐渐走向“自律”。事实上，惩戒与激励、表扬等等的终极功能并无二致，都是必不可少的教育手段。

然而在现实生活中，围绕着教育惩戒权的合理性和必要性，始终存在着臧否不一的激烈争议。尽管“严师出高徒”之类的传统观念，已经肯定了惩戒教育的积极价值，但“不打不成器”“棍棒教育”等历史积弊，又使“惩戒”蒙上了重重疑虑的阴影，甚至被误读为“体罚”的代名词。尤其是多年以来，教育惩戒权在我国教育立法体系中仍属空白地带。既未确立教育惩戒权，更谈不上可操作、细节性的制度安排。而观念的误区和立法的盲区，又直接导致了教育惩戒权的流失或滥用。一方面，不少教师基于种种压力，普遍存在着不敢管、不愿管学生的放任现象，教育惩戒甚至成了“谈罚色变”的敏感禁区。另一方面，个别无良教师体罚甚至虐待、伤害学生的恶性事件，又往往被以“教育”的名义轻飘飘地加以掩盖。这种两极异化，已成为当下教育领域的一大困扰。

诚如苏联时期教育学者马卡连柯所言：“适



赢心话
孙莹专栏

新时代下应不断完善人大议事规则

人民代表大会制度是人类政治制度史上的伟大创造。经过60多年的发展和完善，人民代表大会制度已经成为坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。人大常委会的组织制度、活动原则和运行规则是人民代表大会制度的重要组成部分，也是实现人民代表大会制度目标的重要体制机制。2018年9月7日，十三届全国人大常委会公布了立法规划，立法规划共116件，分为三类项目，第一类项目条件比较成熟、任期内拟提请审议的有69件法律草案，其中就包括了全国人民代表大会组织法的修改，并且一并考虑全国人民代表大会会议事规则、全国人民代表大会常务委员会会议事规则修改，简称“一法两规则”的修改。这个时刻正是回顾我国人大议事规则的发展历程，思考议事规则制度完善的时机。

人大常委会行使职权贯彻民主集中制原则，提请常委会讨论决定的事项，要依照法定程序，集体讨论、集体决定。议事规则是指立法机关制定的有关内部组织机构体系、权力和工作分配、议事程序和规则、成员选任以及特权与纪律等事项的制度规范。用体系化的视角来看，议事规则涵盖了代议机关“召集会议——提出议案——审议议案——做出决议”的整个过程，这就是议事规则的体系框架。这个理论框架适用于中国人大制度。十三届全国人大常委会副秘书长信春鹰曾表示，全国人大常委会的议事规则包括会议制度和议事程序，会议制度指的是“全国人大常委会集体行使职权，必须通过召集和举行会议，依照法定程序，作出决定”；“议事程序一般包括四个环节，即议案的提出、审议、表决和公布。”

早在1949年，中央人民政府委员会通过了《省各界人民代表会议组织通则》《市各界人民代表会议组织通则》《县各界人民代表会议组织通则》。严格来说，这些文件属于组织法范畴，但是里面条文也涉及了一些议事规则的内容。全国人大正式的议事规则制定于1987年，第六届全国人大常委会通过了《全国人大常务委员会会议事规则》，在2009年部分修改。1989年七届全国人大二次会议通过了《全国人民代表大会会议事规则》。全国各省市人大及其常委会也随之制定了议事规则。广东省人民代表大会会议事规则于1999年制定，广东省人民代表大会常务委员会议事规则制定于1998年，并分别在2000年、2007年和2008年进行了修改。

议事规则的制定和运行是立法机关“制度化”的标志。成熟完善的议事规则保证议事的有效进

行，避免决议的瑕疵。从上世纪80年代至今，人大议事规则在规范人大会议程序，发挥人大功能职权方面起着不可替代的作用。可以说，制度化的议事程序为人大会议的正常有效提供了行为框架，增添了法治的保障。制度都是在实践中不断改进的，人大议事规则也有提升的空间。全国人大此番修改“一法两规则”，除了要吸收实践中的新生事物，与新制度（例如国家监察委员会）进行衔接之外，也会在程序方面继续完善。全国人大的议事规则修改后，为保持法制统一性，省市地方各级人大也会相应地修改其议事规则。那么，人大议事规则还有哪些提升空间呢？已有的研究与讨论也许可以提供一些思路。

有观点认为，人大议事规则的法律地位和效力还未得到明确，议事规则被认为是人大内部的规范性文件，缺乏法律对相对方的约束力；在认识上没有把议事规则和人大职权行使结合起来，在讨论人大职权行使时，只关心法律法规的规定，而不问议事规则的规定；议事规则涉及职权的内容照抄照搬宪法法律的规定，缺乏细化与补充；议事规则中关于委员会的规定过少。有人指出人大议事规则中的许多内容过于笼统和原则化，许多内容例如议案、质询、罢免等具体化的程序还需要另外制定条例来作出规定。目前全国人大和地方各级人大及其常委会的议事规则对于会议会期、会议形式、发言时间、议案审议等核心问题都作出了规定，但还存在着程序上的不足，例如重复立法，同一个程序在两部或多部法律中规定，并且互相冲突；实体法和程序法的界限划分不明、分工不清；质询等监督机制的启动要件和法律后果规定不明确等。还有观点认为各级人大常委会制定的议事规则都只是一些具体条款，并没有明确规定“元规则”，即统领具体规则的根本原则，这使得我国的人大议事规则缺乏必要的理论支撑，也使得我国的人大议事规则缺乏应有的特色和优势。有学者将我国的人大议事规则缺憾总结为“概而不全、简而不详”，即议事规则中的许多程序性规定基本上是粗线条的，只是简单概括，每个程序应如何操作没有细则说明，可操作性不强；等等。这些意见都可以在修改议事规则时酌情采纳。

我们坚信，在党中央的集中统一领导下，人民代表大会制度将不断完善和发展，人大常委会的组织制度和议事规则也将随着党和国家事业的需要不断完善和发展。■

（作者单位：中山大学法学院）



戚戚语
戚耀斌专栏

促进消费新转型 人大作用不可缺

关于促进汽车消费尤其是新能源汽车消费，破除消费障碍的政策，最近成为了全国的一个热点话题。

今年3月在京召开全国人大会议上，全国人大代表曾庆洪就呼吁，应该全力改善消费环境、促进汽车消费，减轻汽车消费税负、解决居民停车难问题。

5月底，广东省出台《广东省完善促进消费体制机制实施方案》，提出促进汽车消费优化升级，重点推广新能源汽车应用，优化汽车消费环境，逐步放宽广州、深圳市汽车摇号和竞拍指标，扩大准购规模，其他地市不得再出台汽车限购规定。

6月6日，国家发展改革委也制定了《推动重点消费品更新升级 畅通资源循环利用实施方案（2019—2020年）》，鼓励地方对无车家庭购置首辆家用新能源汽车给予支持。

限行不治标 代表有意见

限购、限行、开四停四，对一个超千万人口的大城市实施用车限制，可谓是影响深远的。广州在继续推行“限牌”政策之后，于去年7月1日起正式实施外地车牌“开四停四”政策。过了大半年，在今年广州市十五届人大四次会议上，多位人大代表反映，“开四停四”收效甚微，该塞的地方还是塞。

按照人大代表建议，广州最需要的其实是在早晚高峰限制外地车，以保证市内的道路顺畅。人大代表表示，对“外地牌”的上班族而言，若实施早晚高峰限行，可错开限行时段即可每天用车。而对于那些需进城办事的，可选择在高峰期之外的时间进城。

人大代表表示，即使全面“限外”“限牌”也不一定完全解决拥堵问题。市人大代表江栋建议，要督促政府根据交通路口人流、车流实施情况，实施交通信号灯的智能感知与监控。同时，市人大代表刘淳则表示，要扩大优化公共交通网络，科学划分道路车道功能，以缓解交通压力。

限购负作用 迫切等纠偏

作为对广东省方案的快速回应，6月2日下午，深圳市与广州市先后发布了《关于增加中小客车增量指标配置额度的通告》。从今年6月起，深圳市2019年至2020年每年增加投放普通小汽车增量指标4万个。广州市则从今年6月起至2020年12月，增加投放中小客车增量指标10万个。

广州市和深圳市分别是2012年7月1日零时和2014年12月29日18时开始实施汽车限购政策，转眼间也已经过去了好多年。

当年没有指标买车的，到了今天可能还是在等待

摇号中签的那一天。特别对于草根阶层来说，拿出好几万去拼一个车牌，是无论如何都不甘心的。如今，放宽摇号以及扩大准购规模意味着，广州以及深圳的摇号难度下降，拍牌价格也可能下降。之前已经堆积如山的摇号排队大军，可能增加一丝的希望。

然而，限购的副作用，并不会因为摇号难度的稍稍放松而消除。因为城市交通拥堵，并非全部责任在于汽车，而在于管理低效、智能化薄弱、缺乏服务意识，大量设备资源是用于以罚代管的。

采取行政手段是最直接、最立竿见影的方法，但治堵效果会不断递减，社会负面效应会越来越大。在很多地方，摇号只是给草根阶层看的形式公平，可望不可中；而有经济实力拍牌的未必就是最需要汽车的人，结果拍牌可能就会成为了阶层分化的开始。以上海为例，采取了高价拍卖车牌的方式，控制的只是上海牌的数量。结果大量上海市民都选择在周边城市购买车辆，这就和广州一样。广州人为了躲避限行，完全可以买两台车轮流开，实际上整个城市运行的机动车数量有增无减。

凡遇民生大事 人大决策不可缺

任何涉及民生的重大政策的出台，事先征求广大市民的意见，要经过人大的审查或作出决议，这应该是社会的常态。甚至还要经过长时间的博弈，才能达到一个大致均衡和共识。然而，多年前的限购，几乎都是一夜之间推出的。行政的力量过于强大，就会抵消外部约束，继续行走在误判的道路上。如果不是从国家到省里发文要求破除消费限制，尤其是对新能源汽车的限制，限购限行之路可能还要原封不改的坚持下去。

实际上，有关专家都已经指出，“放宽汽车限购”和“治堵”并非完全矛盾对立。从严调控多年的机动车指标政策，如今首次迎来松动，根本原因还是为了刺激经济、促进消费增长。仅仅是为了GDP，汽车市场重新发动，对产业、商家和市民都有直接贡献的。但是如果政府部门没有真正推动高水平新能源汽车的发展，没有为充电设施布局提供便利，那么用车环境没有发生转型，拥堵只会继续加深，环境继续恶化。

因此，未来地方政府应采取更精细化、人性化、多样化的管理手段降低机动车使用强度。政府还给市民购车的权利，同时又要提供给所有人高效率的绿色公交网络，这才是正道。总之，就是要增加决策的公开公平和透明，避免政策的一意孤行给整个社会增加更多的成本。■

（作者单位：羊城晚报社）

交通事故逃逸不一定构成交通肇事罪

文 徐嵩 陈进兴

在交通事故中，存在逃逸情形的，公安交警部门往往会以肇事后逃逸为依据作出事故责任认定。在交通事故中，为保证能够客观准确地认定事故成因并划清事故责任，需要事故双方承担起保护事故现场并配合事故调查的义务，而逃逸行为对于事故成因与责任认定将造成根本障碍，导致法律责任难以划分。因此，为防止此类情况发生，法律直接作出拟制规定，对于交通事故逃逸的，直接运用行政推定在《交通事故认定书》中认定其全责，而由此带来的一系列行政、民事、刑事法律责任承担也随之而来。但推定的责任并非不可动摇，如有相反证据证明的除外。

案情简介

2004年某月某日某时，犯罪嫌疑人李某驾驶的小货车行至某路段，与王某驾驶的摩托车发生碰撞，王某摩托车失控倒地，被后方来车碾压，王某当场死亡。经过鉴定，王某系因头部受到外界巨大钝性暴力致严重颅脑损伤而死亡，其损伤符合交通事故所致。

事故后，犯罪嫌疑人李某驾车逃逸。经交警部门核定，犯罪嫌疑人李某承担事故主要责任，死者王某承担次要责任。案发14年后，2018年公安机关突然对李某跨省抓捕，并经检察机关作出逮捕。犯罪嫌疑人李某归案后认罪认罚。

辩护思路与案件结果

笔者作为辩护律师接受委托后，通过多次会见、仔细阅卷、研究案情，确定了李某不构成交通肇事罪的无罪辩护思路。理由如下：

首先，犯罪嫌疑人李某在事故发生时并未违反交通运输法规。事故发生时犯罪嫌疑人李某属于正常行驶，是死者超车时未与前车保持安全距离，撞上了犯罪嫌疑人驾驶的小货车的左角，倒地后被后方来车碾压当场死亡。

其次，死者的死亡结果也并非李某的行为引起的，犯罪嫌疑人李某的行为和死亡结果之间没有刑法上的因果关系。



(漫画/赵晓芬)

李某事故后虽未停车、保护现场,但该行为不是导致死者死亡的原因,死者是倒地后被后方来车碾压当场死亡。

最后,公安机关以李某存在“逃逸”推定其负主要责任,进而认定其构成交通肇事罪是错误的。在公安机关出具《道路交通事故认定书》中,认定李某承担此事故的主要责任,主要是基于犯罪嫌疑人李某事故后驾车“逃逸”,进而运用行政推定。《交通事故责任认定书》认定不合理:

第一,《道路交通事故认定书》认定的“犯罪嫌疑人驾驶的小货车与死者驾驶的摩托车碰撞,造成摩托车失控倒地”与事实不符。事实是死者驾驶摩托车高速超车,未与犯罪嫌疑人的小货车保持合理距离,导致撞上犯罪嫌疑人的小货车的左后灯位置后倒地。交警的认定颠倒了谁撞谁的事实。

第二,《道路交通事故认定书》中

的责任划分错误。犯罪嫌疑人李某在事故发生时未违犯交通运输法规,死者死亡是因倒地后被后方来车碾压当场死亡,因此责任划分应该在后方来车与死者之间进行划分。运用行政推定进行事故责任划分的前提是逃逸导致无法查明事实时才适用,本案属于能够查明事实的,不能直接适用。

第三,公安机关错误适用行政推定认定刑事责任。交警部门的责任认定书认定李某负事故主要责任的理由是李某交通肇事后逃逸。该认定是依照行政法规的推定责任,而非刑法中因果的认定,不能据此而推定被告人有罪。《最高人民法院关于审理交通肇事刑事案件具体应用法律若干问题的解释》所规定的“交通运输肇事后逃逸”,是指行为人在发生交通事故后为逃避法律追究而逃跑的行为,是交通肇事罪的情节加重犯。该情节的成立条件有二,一是行为人的交

通肇事行为首先必须已构成交通肇事罪的基本犯,二是行为人必须是基于为逃避法律追究的目的而逃跑。虽然发生交通事故,若行为人肇事行为不具备交通肇事罪基本犯的某项构成条件而达不到犯罪的程度,即使逃逸,也不属于《解释》所规定的“交通运输肇事后逃逸”。

《解释》所规定的“交通运输肇事后逃逸”构成交通肇事罪的前提条件是“交通事故致一人以上重伤、负事故的全部或者主要责任”。公安机关是以李某逃逸而认定其负主要责任,不是负主要责任而逃逸,属于逻辑错误。

形成上述无罪辩护思路后,辩护律师约见承办检察官,提出了李某不构成犯罪的律师意见。检察机关最终采纳了律师意见,对李某决定不起诉,犯罪嫌疑人重获自由,案件的辩护划上圆满的句号。■

(作者系广东国智律师事务所律师)

条文链接

《刑法》

第一百三十三条 违反交通运输管理法规,因而发生重大事故,致人重伤、死亡或者使公私财产遭受重大损失的,处三年以下有期徒刑或者拘役;交通运输肇事后逃逸或者有其他特别恶劣情节的,处三年以上七年以下有期徒刑;因逃逸致人死亡的,处七年以上有期徒刑。

《最高人民法院关于审理交通肇事刑事案件具体应用法律若干问题的解释》

第一条 从事交通运输人员或者非交通运输人员,违反交通运输管理法规发生重大交通事故,在分清事故责任的基础上,对于构成犯罪的,依照刑法第一百三十三条的规定定罪处罚。

第二条 交通肇事具有下列情形之一的,处三年以下有期徒刑或者拘役:

- (一)死亡一人或者重伤三人以上,负事故全部或者主要责任的;
- (二)死亡三人以上,负事故同等责任的;
- (三)造成公共财产或者他人财产直

接损失,负事故全部或者主要责任,无能力赔偿数额在三十万元以上的。

交通肇事致一人以上重伤,负事故全部或者主要责任,并具有下列情形之一的,以交通肇事罪定罪处罚:

- (一)酒后、吸食毒品后驾驶机动车辆的;
- (二)无驾驶资格驾驶机动车辆的;
- (三)明知是安全装置不全或者安全机件失灵的机动车辆而驾驶的;
- (四)明知是无牌证或者已报废的机动车辆而驾驶的;
- (五)严重超载驾驶的;
- (六)为逃避法律追究逃离事故现场的。

第三条 “交通运输肇事后逃逸”,是指行为人具有本解释第二条第一款规定和第二款第(一)至(五)项规定的情形之一,在发生交通事故后,为逃避法律追究而逃跑的行为。

《道路交通安全法》

第七十三条 公安机关交通管理部门

应当根据交通事故现场勘验、检查、调查情况和有关的检验、鉴定结论,及时制作交通事故认定书,作为处理交通事故的证据。交通事故认定书应当载明交通事故的基本事实、成因和当事人的责任,并送达当事人。

《道路交通安全法实施条例》

第九十二条 发生交通事故后当事人逃逸的,逃逸的当事人承担全部责任。但是,有证据证明对方当事人也有过错的,可以减轻责任。

当事人故意破坏、伪造现场、毁灭证据的,承担全部责任。

《道路交通安全法实施条例》

第九十二条 发生交通事故后当事人逃逸的,逃逸的当事人承担全部责任。但是,有证据证明对方当事人也有过错的,可以减轻责任。

当事人故意破坏、伪造现场、毁灭证据的,承担全部责任。

交通事故中的责任应该如何划分?

编辑同志:

前车为捡地下物品突然紧急刹车,造成我车上货物前移把车撞坏,前车有责任吗?两车无刮碰。

广州市 王先生

王先生:

道路交通安全法第七十三条规定:公安机关交通管理部门应当根据交通事故现场勘验、检查、调查情况和有关的检验、鉴定结论,及时制作交通事故认定书,作为处理交通事故的证据。交通事故认定书应当载明交通事故的基本事实、成因和当事人的责任,并送达当事人。

根据以上规定,交通事故的责任是由公安机关交通管理部门来划分的,是根据双方当事人对发生事故所起的作用以及过错程度来确定。建议你及时报警,由交警部门及时处理并做出交通事故责任认定书,对当事人的交通事故责任进行认定划分。如果对交通事故认定书认定的责任不服,可以在三日内向上级部门申请复核。

在什么情况可以认定为“交通肇事后逃逸”?

编辑同志:

我的父亲在交通事故中被撞成重伤,肇事者撞伤人后逃逸,第二天才去自首。现在交警出的立案告知书,写的是XX人行为涉嫌交通肇事罪,而不是写交通肇事逃逸罪,这个有影响吗?肇事者的行为是否属于“交通肇事后逃逸”?

深圳 李小姐

李小姐:

最高人民法院《关于审理交通肇事刑事案件具体应用法律若干问题的解释》中规定,交通肇事后逃逸,是指行为人在发生了构成交通肇事罪的交通事故后,为了逃避法律追究而逃跑的行为。判断

一行为是否属于“交通肇事后逃逸”,应从以下方面加以分析:

(一)交通肇事后逃逸的主观方面:主观方面即行为人的主观动机,交通肇事后逃逸的动机一般是逃避抢救义务以及逃避责任追究。这种动机是积极的心理活动。虽然交通肇事罪是过失犯罪,但仅就逃逸行为而言,具有直接的行为故意。因此只有行为人对肇事行为明知,同时又有逃逸的直接犯意,才构成交通肇事后逃逸。

(二)交通肇事后逃逸的客观方面:交通肇事后逃逸行为必须符合法律规定的情形。从刑法理论来看,认定行为人是否构成犯罪,最直接的便是对行为的客观方面予以认定。对交通肇事后逃逸的行为,最高人民法院《关于审理交通肇事刑事案件具体应用法律若干问题的解释》中规定了在五种情形的基础上逃跑的行为。这就可以明确交通肇事后逃逸是作为交通肇事罪量刑的加重情节来规定的。也就是说如果行为人的先前行为没有违反交通运输管理法规,或者虽有交通违规行为但该违规行为与结果没有因果关系,或者行为人在交通事故中仅负同等责任或者次要责任,或者交通行为在所造成的结果尚未达到交通肇事罪基本犯的定罪标准的,或者在负事故全部责任或主责的情况下仅致1人重伤,但又不具备酒后驾驶、无执照驾车、无牌照驾车等《解释》规定的情形之一的,即便行为人事后有逃逸行为,也不能认定为交通肇事后逃逸。

根据你描述的情况,还需要进一步了解交警部门作出的《交通事故责任认定书》,明确事故责任划分以及事故是

否造成其他人员伤亡,肇事者是否构成交通肇事罪的基本犯才能做进一步回答。

交通肇事罪什么情形下可以适用缓刑?

编辑同志:

我表姐夫因交通肇事罪被检察院起诉,请问交通肇事罪是否可能适用缓刑?如何才能适用缓刑?

广州市 陈小姐

陈小姐:

根据我国刑法规定,适用缓刑的一般条件是:(一)被判处有期徒刑或者3年以下有期徒刑;(二)犯罪分子确有悔改表现,法院认为暂不执行所判刑罚也不致再危害社会;(三)不属于累犯和犯罪集团首要分子。也就是说,适用缓刑是在犯罪分子已经被判处3年以下有期徒刑或拘役刑罚的前提下,再考虑犯罪分子的悔罪表现,认定其放在社会上是否确实不致再危害社会,决定是否执行刑罚。如何准确把握适用,关键在于怎样来认定已被判刑的罪犯“确实不致再危害社会”。审判实践中,是否适用缓刑完全由人民法院作出决定,由于“确实不致再危害社会”没有统一的考量标准,因而有的考虑被告人犯罪的情节和案发后的悔罪表现、受害人的态度等等,在认定悔罪表现方面也大都将被被告人是否具有法定从轻情节(如自首、立功、从犯、未成年人)、是否退赃退赔或赔偿受害人损失、是否缴纳罚金等作为考量因素,有的甚至将被被告人不适宜监禁的因素(如疾病)、家庭因素(如需赡养老人、抚养子女)等一些与被告人相关联的不合法的客观因素作为适用缓刑因素考虑。

在交通肇事案件中,如果根据犯罪情节,量刑在3年以下有期徒刑的,能够积极赔偿被害人及其家属的损失,并取得谅解的,法院可能会判处缓刑。■

(作者系广东国智律师事务所律师)



(资料图片)



好望角风光（资料图片）

“彩虹之国”南非（下）：

“好运”“美景”的好望角

文 喻季欣

自然造化，山川奇景；一泓海角，风光荟萃。犹如变幻多姿的彩虹，好望角是南非又一最富斑斓色彩，美景看不完、“好运”难言尽的世界知名景观。

美好希望的海角 “好望不好过”

地处非洲大陆最南端，南非共和国犹如非洲大陆这艘文明航船的船头，深入辽阔大洋，迎风接浪。大自然的造化之妙，在于这“船头”两侧，各有一处奇观，其东南是通印度洋的阿尔戈阿湾西岸、始建于1799年的伊丽莎白港，西南侧是尽情展望海浪风云的好望角。

好望角，一目了然世界海浪风云。在这一处真正的天涯海角，放眼远眺，无不让人眼角眉梢都有恨、亦满爱，还有恐惧与惊喜。这复杂情感，不身临其境，难以细嚼慢咽。

地球三分陆地七分水。而这七分

水，又多在南半球，所以南半球自古就有“水半球”之称。好望角接近南纬40度，从这一纬度至南极圈是一个围绕地球的大水圈，加上印度洋与大西洋交汇，辽阔海域的海流或对冲、或旋转，突然遇到这里陆地的侧向阻挡作用，滔天巨浪便勃兴不息。好望角又处在西风带上，强劲的风风带被形容为“咆哮风带”。于是，巨风戏巨浪，演绎世界这观风望浪最好的一角。

然而，历史远不只是观风望浪。从开普敦驱车约1个小时后，笔者站在了好望角礁石发黑、砂砾满地的海岸边。立足未稳，咆哮如雷的惊涛骇浪之声阵阵冲来。一洋碧波深蓝发酡，白浪滔天此起彼伏。时值阴天细雨，更觉海天苍茫。即使在笔者亲历过的南极北极洋面上，也不曾目睹如此翻江倒海般的壮阔风浪，小心近前，无不步步惊心，难怪人们曾把它比喻为“鬼门关”。

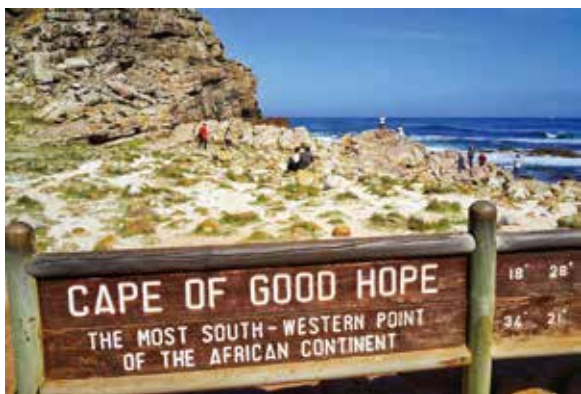
然而，利益的驱使，探险家们夺“关”而来。在苏伊士运河没有开通前，好望角是从欧洲到亚洲航船必经绕行之处。1486年，葡萄牙航海探险家巴托洛梅乌·迪亚士最先向这“鬼门关”进发，虽后来几乎整个船队覆没，但他们还是冲过这“杀人浪”。为寻找通往东方“黄金乐土”的海上通道捷足先登这一角，迪亚士由此被誉为“好望角之父”，他亦把此处命名为“风暴角”。

风暴是如此诱人，公元1500年迪亚士再次激情而来，然而此次巨浪无情，“好望角之父”最终饮恨于这一角。

“好望不好过”。人们这样叹息。

尽管不好“过”，但多少年来，这里一直过客如织。

传说迪亚士首次航行成功回到里斯本后，向国王若昂二世陈述了“风暴角”的见闻。国王认为绕过这个海角，就有希望到达梦寐以求的东方，因此将“风



好望角处的木牌标识 (作者摄)

暴角”改名为“好望角”。

更传神的说法是，葡萄牙另一航海探险家瓦斯科·达·伽马穿过这“风暴角”抵达印度并满载而归后，新一代国王才真正将其易名为“好望角”，以示绕过此海角就带来了好运。

铤而走险为利，名利难分相随，好望角是否一处生动的现场？

有意思的是，这样一个令世界游人趋之若鹜之地，笔者到达时，本以为要大兴土木、或者大树招牌的地方，其标识却只是一块简单的小木牌。不足半米高、约七八米长的简易木牌静静树立，几行文字介绍这是南非的最南端，便别无它物。但远道而来的游人们，无不久久盯着它走过来倒过去，看个不停。那英文名 Cape of Good Hope，更是让人流连忘返。四周环顾，又让人浮想联翩，亦无不回味这“美好希望的海角”的惊涛骇浪，惊世传说，更把快门按个不停，留影不止。没有人不是一去三回头。

好望角东侧有处山头，是登高远望两洋海浪的最佳位置，一望无际，但闻涛声轰隆。山顶设有航标灯，还有一个小邮局为游人提供各式明信片。能觅得此一处这一记邮戳，人们则视为至宝。这，怎不是千般情怀的一种寄托与表达？

“一带一路” 翻开“好运”新篇

作为“金砖五国”之一，南非也是具有“成色”的。

在约翰内斯堡的金矿主题公园，游人们可了解到南非金矿开采的悠久历史。约翰内斯堡的金矿开采于1886年，此处主题公园里留有当年的黄金提炼设备，并有向游人介绍炼金流程的现场表演。从明代开始以，就有中国人来到南非，这便是郑和下西洋船队的遗响。几个世纪延续，1902年正式签约来

南非的中国劳工达8000余人。

作为“海上丝绸之路”的重要起点之一，广东与南非的经贸交流源远流长且丰富多彩。新中国最早的对外贸易窗口、1957年在广州创设的广交会，是20世纪“一带一路”最经典的平台与集结地，南非是最早参加广交会贸易的非洲国家之一，近年广交会在南非设立专场推介，南非参展商十分活跃。广东人爱游南非，买黄金产品、钻石，一样热情高涨。

2016年元旦刚过，约翰内斯堡的“东莞商品展销中心”隆重升级开张，这是2015年10月东莞市厚街镇联合全市多家家具企业抱团发起的“厚街家具南非行”成果之一。这一项目可为东莞企业带来年出口额8000万至1亿美元的商机。近年来，东莞积极开展“一带一路”行动，“东莞制造”不断登陆南非。这家800多平方米展销中心内摆满了各种“东莞制造”产品。在广州做了5年多

生意的南非商人撒姆尔·福卡抚着一张红木沙发说：“别致的红木家具如今也是南非人喜爱的时尚家居。”这位对广东深有了解的年轻人，现在也开始经营红木家具，还在东莞有一家合作公司。

南非小伙对他在广东的快乐日子，比喻为“燃情岁月”，因为他还与一位广东姑娘建立了幸福家庭。他和伙伴们每次从广州回国，都是大包小包，吃的、用的、玩的，经营贸易、馈赠礼物、珍品收藏，能带多少就带多少。“生活开心，收获满满，这可是彩虹般丰富多彩的日子和历程。”会学做的撒姆尔·福卡，用中国式话语表达他的中国故事，颇为传神。

说起从中国到南非的行途，“厚街家具南非行”组织之一的厚街镇富豪来登家具（南非）有限公司总经理方锡波介绍：借国家实施“一带一路”倡议，他们将在南非打造集“线上第三方电商平台（“衔接点”）+线上展示和支付结算+海外保税仓+O2O体验馆+海外配送和售后服务”等为一体的新型跨境电商模式。“以家具作‘试金石’，相信东莞产品会很快进入南非千家万户。”方锡波信心满满：“中国企业一定会在非洲迎来发展黄金时期。”

有金点子，便会点石成金。融入“一带一路”的彩虹之国，在中南两国人民共建共享共赢机遇中，好望角已翻开“好运”新篇。■

（作者系暨南大学新闻与传播学院教授）



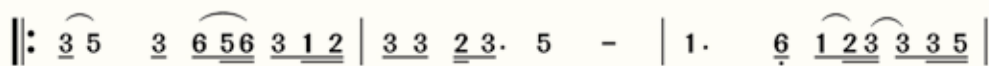
在南非约翰内斯堡、德班等地，“东莞制造”在当地名气很大（资料图片）

代 表 人 民

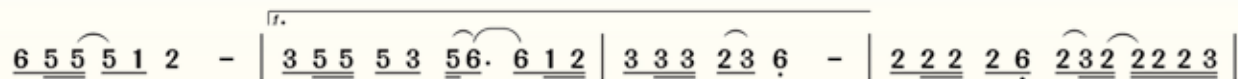
1=F $\frac{4}{4}$ 深情 激越地

作词：田地 作曲：杨乐

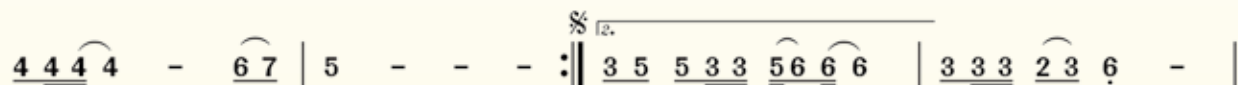
(前奏)



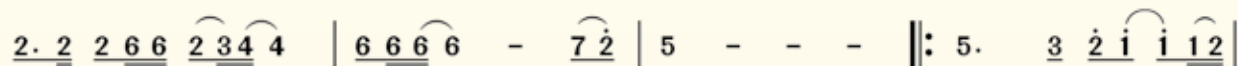
俯下身去倾听人民的呼声， 昂起头来回应



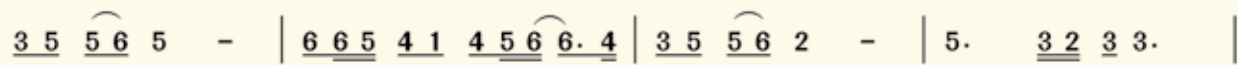
人民的愿景。 沉思与欢笑之间是我奔走的身影， 现实与未来之间有我对



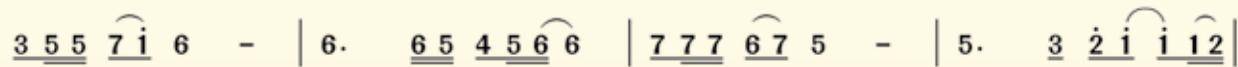
灯火的深情。 我把百姓的呼唤 呼啸成雷霆，



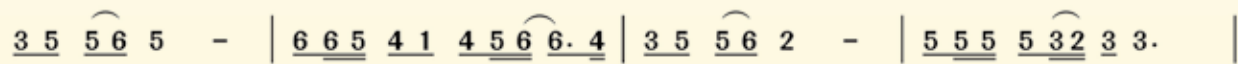
我把百姓的期待 期许成歌声。 代表人民啊



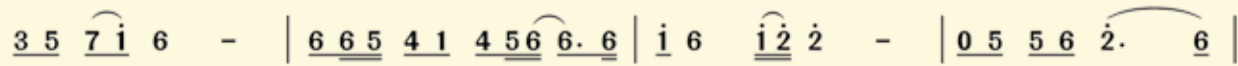
代表人民， 红色的人大代表证 离胸口最近， 我听见祖国



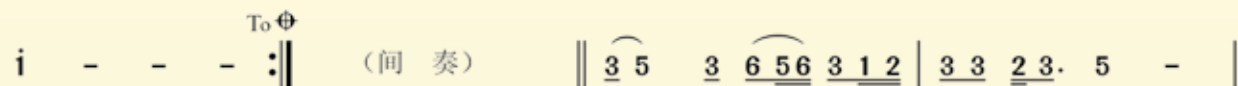
祖国的心跳， 也感到人民的 人民的体温。 代表人民啊



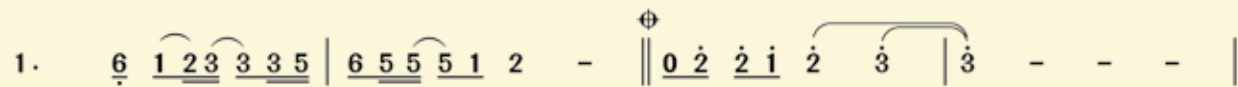
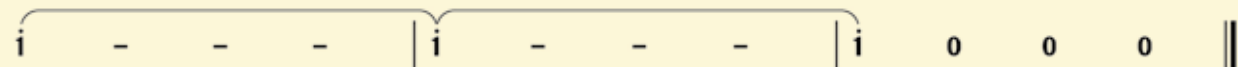
代表人民， 红色的人大代表证 离胸口最近， 我要把爱恨高擎



不辱使命， 我要和人民一起 与梦想同行， 与梦想同



行。 俯下身去倾听人民的呼声，

昂起头来回应人民的愿景。 *DS* 与梦想同

行。

(田地：广东省人大代表、诗人、词作家、深圳市作家协会副主席；
杨乐：深圳市人大代表、罗湖区音乐家协会主席、国家二级演员。)



广州陈家祠（资料图片）



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