

# 坚定信心抢抓机遇帮助企业渡过难关

市人大常委会视察重点工业企业和哈南新城建设



2012年9月20日,市人大常委会主任王颖率队视察哈南工业新城重点工业企业,并到全市工业经济稳增长促发展包保企业,研究帮助企业解决发展中遇到的问题。市领导刘忻、王洪斌参加视察。

视察组一行来到平房区实地踏查了哈尔滨广旺机电设备制造有限公司、哈尔滨东安汽车发动机制造有限公司和珍宝岛药业集团有限公司,并听取了哈南工业新城工作情况的汇报。

据了解,今年以来,平房区加快项目建设步伐,积极培育新的增长点,增强经济发展后劲,并采取有效措施,扭转工业经济低位增长的态势,力争全年实现规模以上工业增加值增长14%的目标。同时,加大基础设施建设力度,确保今年新开工建设的32条道路全部建成通车;进一步完善城市功能,力争引进6个城市综合体项目。王颖在视察中说,“南拓”战略实施3年来,哈南工业新城从无到有,发生了翻天覆地的变化,主导产业突出,产业经济实现了集群发展,工业产业项目发展势头强劲,土地收储工作也为项目尽快落地奠定了基础。

王颖强调,要紧紧抓住工业经济这个龙头,坚定发展决心,要抢抓发展机遇,坚持走新型工业化道路,大力推进信息化和工业化融合。要继续加快重大产业项目建设,加快各类审批服务,提升产业竞争力,推动工业转型发展。要狠抓政策落实,把放大政策效应作为稳增长的重点和突破口。针对省市近期出台的政策措施,各部门和区里要抓紧制定相关细则和具体落实方案,通过放大政策扶持效应,帮助企业渡过难关,实现年度稳增长的目标。



图片 报道

# 哈尔滨人大

哈尔滨市人民代表大会常务委员会主办



封面人物梅雪松 黑龙江省第十一届人大代表、黑龙江省盛龙酒精有限公司董事长

在市十四届人大常委会  
第四次会上的讲话

我国行政问责制的构建与完善

监督深化要较真

2012.5

(双月刊)



市十四届人大常委会第四次会议于2012年9月17日举行。市人大常委会主任王颖、副主任王洪斌分别主持全体会议，副主任朴逸、王维绪、才殿国、顾福林出席会议。

会议听取了副市长聂云凌关于办理《哈尔滨市人大常委会执法检查组关于检查〈中华人民共和国中小企业促进法〉贯彻实施情况报告的审议意见》情况的报告；听取和审议了副市长曲磊关于社会救助工作开展情况的报告，市人大常委会副主任朴逸关于市人大常委会代表资格审查委员会补选市人大代表的代表资格审查报告、关于市人大常委会拟免职人员的说明，市中级人民法院院长步延胜关于市中级人民法院拟任职人员的说明。

经过审议和表决，会议通过了关于补选代表的代表资格审查报告，决定了有关人员的任免职。

王颖在讲话中指出，本次常委会认真听取和审议了市政府关于社会救助工作的开展情况。社会救助关系城乡困难群体的安危冷暖，希望政府相关部门认真吸纳组成人员的意见建议，进一步把这项扶危济困的好事办好抓实。结合当前面临的形势、任务和重点工作，王颖指出，要正确认识和积极应对当前形势，进一步增强做好人大及其常委会工作的责任感和紧迫感，充分发挥党和政府联系人民群众的桥梁和纽带作用，把人大常委会建设成反映民意、集中民智、为民做主的名副其实的地方国家权力机关。



2012年9月15日是第十二个全民国防教育日。2012年9月12日上午，市人大常委会机关举行国防教育报告会，邀请省军区原副司令员金恩祥少将作题为《蓝色国土与海上安全》的主题报告。市人大常委会主任王颖，副主任朴逸、王维绪、才殿国、王洪斌出席报告会。市人大全体机关干部、离退休老干部、部分人大代表200多人聆听报告。

金恩祥少将毕业于炮兵指挥学院、国防大学、俄罗斯军事学院，曾以首批教官的身份在国防大学战役部执教两年。他长期从事国防战略战役理论研究和实践工作，是国防战略特别是东北亚安全问题专家。曾出版和主编过多部专著和军事教材，发表过近百篇军事学术论文和理论研究成果，做过上百场国防教育专题讲座。

报告分为三部分：中国面向海洋——拓展发展利益和安全屏障的舞台；中国面临的海疆——充满历史争端和现实危险的挑战；中国面临的海防——需要战略谋划和应急处突的思考。金恩祥少将从近来我国与周边国家在争议海域发生的一些事件讲起，从历史传承、地理特点、自然资源、战略意义等角度阐述了这些海域为我国固有领海的事实，全方位、多角度、多层次地为听众剖析了我国海洋安全局势。



# 市人大常委会举行国防教育报告会

# 哈尔滨市十四届人大常委会 举行第四次会议



宣传人大制度  
反映人民心声  
聚焦人大工作  
推进民主法治

2012 **5** (总第 70 期) 双月刊 **目 录**

哈尔滨市人民代表大会常务委员会主管

## HAERBINRENDA

---

### 特 稿

---

04 在市十四届人大常委会第四次会议上的讲话 / 王 颖

### 立法经纬

---

- 10 浅析业主委员会的法律地位 / 王松山  
14 我国行政问责制的构建与完善 / 孙 倩  
18 立法,能否破解城市管理难题? / 言 实

### 监督纵横

---

- 22 走好地方人大专题询问之路 / 王 群  
26 把脉“拒绝症” / 吕忠志 彭玉龙

### 基层人大

---

- 28 关于实行人大代表辞职制度的浅析 / 丁桂兰  
32 抓住四个关键环节 提高代表工作水平 / 王家砚  
35 人大代表履职应练好“五项”基本功 / 孟凡龙

### 代表风采

---

- 28 美酒香千里 履职为民生 / 屹 峰

——记黑龙江省第十一届人大代表、黑龙江省盛龙酒精有限公司董事长 梅章记

## 编委会组成人员

主 任: 王维绪

副 主 任: 谢沛海 张 臣 刘根成 曹文斌 王元国

编 委:(按姓氏笔画为序)

王志民 王静维 尼红军 刘慧娟 刘金成

孙燕荣 杨子春 盛洪军 管伟平 薛 堤

总 编: 王元国

副 总 编: 盛洪军

编辑部主任: 柳万昌

责任编辑: 汪延君

编辑出版:《哈尔滨人大》编辑部

版式·摄影:汪延君

地 址:哈尔滨市道里区友谊路 307 号

电 话:0451-84633560

邮 编:150018

E-mail: hebrdok@163.com

准印证号:黑新出印字 2301064 号

承 印:哈尔滨报达印务股份有限公司

出版日期:2012 年 10 月 20 日

内部资料 免费交流

## 工作探讨

38 关于人大及其常委会表决和选举方式的探讨 / 钟学志

## 时政漫议

42 监督实效的动机在思想 / 曹 众

43 制度建设:关键在执行 / 杨振南

44 监督深化要较真 / 李 生

45 游行、口号与保“钓” / 曹凤凯

## 信息集萃

08 市人大视察哈市社会救助工作开展情况

09 察实情解难题促发展

市人大调研包保企业重点项目建设

21 为创新提供法制保障

市人大就哈市促进开发区建设和发展进行立法调研

31 市人大对贯彻落实《食品安全法》情况进行执法检查

46 提高研究水平推动创新发展

哈尔滨市宪法和人大建设理论研究会年会召开

48 市宪法和人大建设理论研究会关于 2011 年度优秀论文、优秀调研报告评选结果的通报

# 在市十四届人大常委会 第四次次会议上的讲话

市人大常委会主任 王颖



门在城乡居民最低生活保障、灾害救助、医疗救助、农村特困户救助、失业救助、教育救助等各方面加强组织领导、加大工作力度,基本实现了应保尽保、能救必救,有力地保障了城乡困难群体的基本生活。审议时大家对政府的成绩给予充分肯定,同时在审议中针对完善社会救助投入机制、扩大救助覆盖面、建立长效救助机制、加强基层救助组织建设等方面提出了很多好的意见和建议,希望政府相关部门认

相对前几次常委会,这次会议议题比较少,审议任务不是很重,考虑大家工作又都很忙,所以只安排一天的时间。但是,会期虽短,内容还是非常重要的。首先,常委会认真听取和审议了市政府关于社会救助工作的开展情况。社会救助关系城乡困难群体的安危冷暖,是党和政府保障困难群众基本生活权益的重要举措。这项工作一定要做实做细,做到刀刃上,让真正困难的群众得到救助,感受到社会主义大家庭的温暖,同时也必须避免让不符合条件者滥竽充数、挤占资源。这是常委会将这项工作列入审议议题的根本原因。近年来,政府各有关部

真吸纳组成人员的这些意见建议,进一步把这项扶危济困的好事办好抓实。常委会还听取了市政府关于办理《哈尔滨市人大常委会执法检查组关于检查〈中华人民共和国中小企业促进法〉贯彻实施情况报告的审议意见》情况的报告,并对办理情况进行了满意度测评。这是本届常委会首次就一项工作的办理情况进行测评。中小企业机制活、潜力大,已成为全市经济社会发展中最具活力、最具潜力、最具创造力的生力军。为了审议好《关于检查〈中小企业促进法〉贯彻实施情况报告的审议意见》办理情况的报告,常委会通过对办理情况进行专题调研、走

访视察、座谈讨论,掌握了大量第一手资料,一致认为市政府在落实和办理《审议意见》的过程中,思想上高度重视,工作上狠抓落实,措施上具体得力,多管齐下推动中小企业加速发展,使全市中小企业在一定程度上克服了上半年经济下行的影响和冲击,保持了持续快速增长的态势。特别是成立了全国最大的面向中小微企业的哈尔滨市企业信用担保融资服务中心,预计到明年底,可为全市中小微企业融资 100 亿元,2015 年有望达到 200 亿元规模,必将有力缓解中小企业融资难题。同时,还加快贯彻落实鼓励支持和引导工业经济发展的省、市“十七条”和“十二条”政策措施,努力在全社会营造关心、鼓励和支持中小企业发展的良好社会氛围。正因为政府在抓中小企业方面措施到位、成效明显,所以顺利通过了常委会首次开展的满意度测评。这次开展满意度测评,也是我们继今年首次启动专题询问之后,在借鉴外地经验做法的基础上,进一步完善监督手段、增强监督实效的又一次大胆创新,改变了以往市人大常委会听取报告后拿出个审议意见,政府再递个报单就完事大吉的旧有工作模式。这样做的目的,一是可以延伸人大监督的触角,增强人大监督的刚性,更好地发挥人大常委会的监督职能。二是可以增加政府相关部门的压力,推动和促进工作落实。三是可以加大对政府相关工作的宣传力度,吸引更多的社会关注。

这次常委会议是今年也是换届以来召开的第四次常委会议。全年已过去大半,各项工作面临着巩固提高和年底前的盘点,一定要争取实现开局之年的圆满收官。从时序节点上看,党的十八大即将召开,而最近国际国内形势也出现了一些新情况、新态势,需要我们认真加以关注和应对。下面,结合当前形势、任务和重点工作,我简要讲三点意见。

### 一、正确认识和积极应对当前形势,进一步增强做好人大及其常委会工作的责任感和紧迫感

从大的方面看,党的十八大召开在即。在我们党的历史上,每当面对艰巨的使命、繁重的任务,每当处于重要的时刻、关键的时期,都强调全党要保持思想政治上的清醒坚定、认识行动上的高度统一、工作作风上的求真务实。当前,我们就面临迫切学习的任务和统一思想的任务。一个多月前,胡锦涛总书记在省部级主要领导干部专题研讨班开班

式上做了重要讲话,讲话科学分析了当前我国面临的新形势、新任务,深刻阐述了事关党和国家全局的若干重大问题,深刻回答了党和国家未来发展的一系列理论和实践问题。这次会议是十八大的吹风会、定调会,也是当前统一思想的宣言书、科学发展的动员令、治国理政的路线图,是为党的十八大召开所做的最重要的思想准备和理论准备。我们从事人大工作,既要认真学习领会会议特别是总书记讲话精神,又要注意联系人大工作实际。从总书记讲话看,十八大必将在民主政治建设和依法治国等方面有更为深入的理论思考和工作部署。应该说,以人为本、尊重民意是民主政治不可阻挡的发展趋势。随着社会的发展进步,随着互联网等新的信息传播手段的日益普及,人民民主、维权意识的日益增强,今年以来,四川什邡、江苏启东等地先后发生了群众为阻止可能造成环境污染的项目建设,集体抗议示威甚至冲击政府机关的非正常群体性信访事件,造成了负面的社会影响。剖析这些案例,我们会发现,这些矛盾的累积都是有一个过程的。重大项目建设,事先不征求老百姓的意见;老百姓有反对的声音,得不到应有的重视和对话,直接导致民怨爆发;对立事件升级了,政府再宣布取消建设项目,又失去对企业和社会的诚信,十分被动。要彻底避免这种被动和尴尬,只有从制度上寻求出路。人民代表大会制度是我国的根本政治制度,体现了我国社会主义国家本质,经过实践检验和证明,具有强大的生命力和巨大的优越性。坚持和完善人民代表大会制度是加强民主政治建设和实现依法治国的应有之义。新的历史形势,给人大工作提出更高的要求 and 标准。作为人大工作者,学习研究理解好人民代表大会制度,在制度框架下开创性做好人大工作是我们义不容辞的责任和使命。希望大家紧跟形势,加强学习,时刻保持思想上的清醒、立场上的坚定、政治上的自觉和工作上的进取。

从我市情况看,哈尔滨目前的经济和维稳形势都不容乐观。上半年,全市实现地区生产总值 1841 亿元,增幅只有 6.1%,低于全国、全省的水平,面临多年来最大一次下行调整。去年长春经济总量超过了我们,今年上半年西安仅比我们少 8 个亿,如果我们与西安的增速不变,下半年西安也要超过我们了。形势越来越紧迫、越来越严峻。同时,我们因就

业、社保、企业改制、动迁安置等引发的群众信访问题并没有减少,维护社会稳定的任务越来越重。面对新时期、新形势、新任务,全市上下必须齐心协力、共渡难关。人大一头连着党和政府、一头连着人民群众,又是权力机关、立法机关、监督机关,一定要增强做好人大工作的责任感和紧迫感,充分发挥党和政府联系人民群众的桥梁和纽带作用,反映民意、集中民智、为民谋利、为党分忧,在推进哈尔滨加快发展中做出自己的更大贡献。

## 二、紧紧围绕党委中心工作,进一步履行好人大常委会工作职能

8月14日,市委中心组召开会议,学习贯彻胡锦涛总书记的讲话精神,市委书记林铎同志作了重要讲话。他要求全市上下,一定要以胡锦涛总书记重要讲话精神为指导,全面深入贯彻落实科学发展观,立足市情实际和发展阶段特征,积极应对前进道路上的各种挑战和考验,承担好科学发展的艰巨使命,完成好加快发展的重点任务,履行好和谐发展的重大职责,更加扎实有效地做好实施新战略、实现新跨越的各项工作,加快建设繁荣、幸福、文明、和谐的现代化国际化大都市。党委的号召就是人大工作的号角,我们要紧紧围绕市委中心工作,充分履行好人大立法、监督等各项职能。全面工作我就不讲了,这里只点点近期的重点工作。一要在把握好两条基本原则的基础上加快推进既定的立法工作。立法工作是人大的一项重要工作。年初工作要点规定的立法项目必须加快推进。同时,工作中也必须遵循一些基本原则。当前最主要的是两个原则:一个是急需优先的原则。我们手里的半个立法

权非常珍贵,立法的程序又比较多,一定找准经济社会发展和人民群众期待的重点工作来立法,依法促发展、惠民生。另一个原则是同样内容修改优先。很多法律条文我们原来都有,只是随着经济社会发展有些内容不适合当前工作和群众需要了,对这样的法条,我们要以修改补充完善为主,原则上不再重新立法,以免废旧立新过多耗时费力,群众也不容易掌握。同时,在立法上要进一步树立精品意识,更加注重法规质量,一方面深刻反映法规本身的法理规律和法规所反映的事实规律,另一方面争取简洁明快、短小精悍,让老百姓看得懂、用得上,便于学习记忆流传。二要认真筹备开展好下次专题询问。认真总结开展首次专题询问的经验和不足,进一步丰富和完善相关工作程序,认真策划、积极筹备,在下次常委会议上就食品安全问题开展第二次专题询问。民以食为天,食以安为先,老百姓的眼球和呼声就是我们的工作重点。各个城市就食品安全开展专题询问的案例非常多,可以充分借鉴他们的丰富经验,针对我市食品安全领域的重点环节,在认真调研,甚至明察暗访的基础上,就老百姓关心、关注的问题集中“问”一次。专题询问的关键不在于“问”,在于通过“问”和“答”,澄清问题、找到症结、推动工作。要在掌握大量实情、现状的基础上,精心设计问题,问到关键、问到要害,问出水平。要制定具体可行的工作方案,使各个环节有条不紊、缜密有序。要加强与政府有关部门的沟通协调,让问答双方都有充分的准备,能够有效互动,热烈交锋。对于问的结果要跟踪督办,有效推动问题的实质性解决,树立人大监督的权威。开展专题询问对我们来



说毕竟是创新性的工作,许多方面还需要我们不断思考、总结提高,逐步推进这项工作的制度化、规范化和常态化,使其成为人大提升监督实效、推进政府改进工作的重要抓手。三要依法做好新一届全国及省人大代表的提名推荐工作。这次换届选出的代表一管五年,关系重大,一定要高度重视,严格按照《选举法》的规定,做好全国及省人大代表的提名推荐工作。《选举法》修改后,实行了城乡按相同人口比例选举人大代表,这样在选区划分、代表名额分配、代表结构调整,乃至选举程序等方面都有新的规定和要求,一定要研究、把握、适应这些规则上的改变,把这项工作落实好。提名推荐代表要按照具有广泛的代表性要求,重视代表当选条件,真正把模范遵守宪法和法律,密切联系人民群众,自觉遵守社会公德,廉洁自律、公道正派、具有一定履职能力的人选推荐为代表候选人,做到能够代表哈尔滨的形象,经得起党和人民的检验。四要组织开展好纪念现行《宪法》颁布30周年的系列活动。宪法是我国的根本大法,是治国安邦的总章程。今年12月4日,是我国现行宪法颁布实施30周年纪念日。学习宪法、宣传宪法,对于增强宪法意识和法制观念,促进社会主义政治文明建设,具有十分重要的意义。我们要紧紧抓住《宪法》颁布施行30周年的有利契机,以举办图片展、开设媒体专栏、召开座谈会、开展理论研讨等多种有效形式,利用媒体广泛宣传,在全社会积极营造维护宪法尊严和权威的舆论氛围,为我市推进依法治市进程,加快新战略实施奠定良好的法治基础。

### 三、处理好规范性与开放性的关系,不断增强人大工作的生机与活力

我是去年到人大的,在座的各位常委很多是今年年初换届以后过来的。相信很多同志和我有同样的感觉,到人大之前不十分了解人大。对很多人来说,人大工作有不同程度的神秘感。为了打破这种神秘感,我想到了处理好人大工作规范性和开放性关系的问题。核心就是一句话:让社会了解人大,让人大融入社会。一方面,要加大对我们人大各项工作、各项职能的宣传力度。通过吸纳市民旁听常委会议、对外开放展馆、在媒体开设专栏等扩大人大工作在社会上的号召力和影响力,不能只做不说,悄无声息,自己埋没自己。同时积极探索有效形式,不断拓展公民对人大工作有序参与的有效途径,比如重大监督事项要通过新闻媒体即时报道,全面、及时、准确发布各项公开事宜,广泛吸引人民群众参与,形成监督合力。另一方面,要紧紧围绕党委中心工作,紧紧围绕人民群众关心关注的热点问题,进一步发挥好人大的职能作用。在议题选择上要贴近实际,贴近生产生活;开展调研活动要不囿于人大工作,调研力量的组织要体现代表性,调研方法的选择要体现灵活性,调研对象的确定要体现自主性;建言献策要有的放矢,言之有物,对政府提出的审议意见要高站位、真可行,指导政府工作而不是代替政府行政,真正发挥外脑、智库的作用。有为才有位,只要我们方向明确、开动脑筋、勤于思考,就一定能够在融入大局上有所突破、有所作为;只要我们勇于创新、勤于开拓,就会产生强大的凝聚力和向心力,使我们的事业永葆生机和活力。



## 市人大视察 哈市社会救助 工作开展情况

2012年9月13日,部分市人大常委会主任会议成员、驻会委员视察了我市社会救助工作开展情况。市人大常委会副主任王维绪参加视察。

视察组来到道里区敬老服务中心、双城市社会救助中心,实地了解“五保”老人在院生活情况以及城乡社会救助工作办理程序、管理情况等,并听取了市政府相关部门关于我市开展居民家庭经济状况核对和社会救助工作情况的汇报。

据了解,近两年,随着我市

居民家庭经济状况核对机制的建立和不断完善,社会救助工作效率明显提升、错保率下降,管理水平明显提升、骗保率明显下降,群众满意度明显提升、上访量明显下降。今年1至6月,在2984户新申请社会救助家庭中,有75人未如实申报家庭收入和财产,较往年同期下降1.6个百分点。核对社会救助对象9.6万人,检出已不符合社会救助待遇人员1615人,较往年同期下降3.4个百分点。



# 察实情 解难题 促发展

市人大调研包保企业重点项目建设

按照哈市工业经济稳增长保发展包保工作方案安排，市人大常委会副主任才殿国于2012年9月20日带领有关部门负责人到包保企业——哈飞工业有限责任公司调研。

调研组一行先后到哈飞工业有限责任公司下设的机电设备公司、汽车零部件公司、航空标准件厂、航空铆接厂、航空机加厂、锻造公司进行实地踏查，并召开了由企业负责人参加的座谈会，了解企业生产情况及遇到的困难。针对企业面临的资金压力大等问题，调研组当即与有关部门协调解决。

据了解，今年1至8月，哈飞工业有限责任公司完成工业总产值53407万元，完成全年计划的71.2%；实现收入47539万元，完成计划的63.39%。该企业正在建设哈飞工业航空零部件生产加工基地项目，项目建成后，企业将实现年产150架飞机各类产品的生产能力，技术水平处于同行业领先地位，新增销售收入4亿元，新增利税1.5亿元。预计今年底将完成投资26700万元，完成总投资的76%，完成固定资产投资的99%。



# 浅析业主委员会的法律地位

◆王松山



在我市制定《物业管理条例》时,涉及到业主委员会的法律地位是否应在法规中规定问题,成为争论的一个焦点。其实,关于业主委员会的法律地位问题,国家立法上有缺失,法学理论上也有争议,司法实践中有分歧。如何正确认识业主委员会法律地位,谈点个人浅见。

## 一、业主委员会的现行立法规定

业主委员会是现代城市住宅实行物业管理过程中出现的一个新型社会组织体。目前,我国立法上对业主委员会没有明

确的法律定义,只是有些具体规定。《中华人民共和国物权法》第六章“业主的建筑物区分所有权”第78条规定:“业主大会或业主委员会的决定,对业主具有约束力。业主大会或业主委员会做出的决定侵害业主合法权益的,受侵害的业主可以请求人民法院予以撤销。”第83条2款规定:“业主大会和业主委员会,对任意弃置垃圾、排放污染物或噪声、违反规定饲养动物、违章搭建、侵占通道、拒付物业费等损害他人合法权益的行为,有权依照法律、法规、管理规约,要求行

为人停止侵害、消除危险、排除妨害、赔偿损失。业主对侵害自己合法权益的行为,可以依法向人民法院起诉。”国务院《物业管理条例》第15条规定:“业主委员会执行业主大会的决定事项,履行下列职责:召集业主大会,报告物业管理情况;代表业主与业主大会选聘的物业服务企业签订物业服务合同;及时了解业主、物业使用人的意见和建议,监督和协助物业服务企业履行物业服务合同;监督管理规约的实施;业主大会赋予的其他职责。”第16条规定:“业主委员会应当自选举产生之日起30日内,向物业所在地的区、县人民政府房地产行政主管部门和街道办事处、乡镇人民政府备案。业主委员会委员应当由热心公益事业、责任心强、具有一定组织能力的业主担任。业主委员会主任、副主任在业主委员会成员中推选产生。”住建部《业主大会和业主委员会指导规则》第3条规定:“业主委员会由业主大会依法选举产生,履行业主大会赋予的职责,执行业主大会决定的事项,接受业主的监督。”

可见,业主委员会是经业主大会选举产生并经主管部门备案,在物业管理活动中代表和维护全体业主合法权益的自治性组织。

## 二、业主委员会的外国立法模式

关于业主委员会是否具有独立民事主体资格,各个国家和地区的法律规定有所不同,总结有关文章的介绍,主要有以下四种模式:

(一)法人模式。以法国为代表,又被称为“法国模式”。该模式在立法上完全承认业主委员会具有独立的法人资格,能够独立承担民事责任。法国《住宅分层所有权法》规定区分所有权人的管理团体为共有人协会,它是通过共有人的共同行为而建立的强制组织,具有法人资格,是权利义务主体。除法国外,我国香港也采用这种模式,香港《建筑物管理条例》规定业主立案法团由管理委员会申请成立,在所申请的业主立案法团符合规定条件时,土地注册处就应发给注册证书,业主立案法团就正式成立,并取得法人地位。

(二)非法人模式。以德国为代表,又被称为“德国模式”。此种模式在立法上与法人模式完全相反,完全不承认业主委员会具有法人资格,认为其仅为没有权利能力的一般团体。依据德国《住宅所有权法》规定,业主自治管理机构不具有法人资格,属于没有权利能力的的团体。采用此模式的还有我国台湾地区,台湾《公寓大厦管理条例》规定全体区分所有权人组成的区分所有

权人会议为公寓大厦管理的权力机构。管理委员会为区分所有权人会议的执行机关,相当于非法人组织。

(三)折衷主义模式。以日本为代表,又被称为“日本模式”。与前两种确定性规定的模式不同,此种模式并不完全承认或否认业主委员会的主体资格,其规定业主委员会具备法定条件后就承认其法人资格,也就是说业主委员会是否具有法人资格附加了一定的条件。日本《建筑物区分所有权法》规定区分所有权人超过30人时可以决议并登记为法人,区分所有权人未达到30人的为无权利能力团体。

(四)实用主义模式。以美国为代表,又被称为“美国模式”。所谓实用主义模式即判例实务上的法人资格模式,是指以有利于生活、有利于处理纠纷为原则来判断业主委员会是否具有主体资格。美国在立法上不承认业主管理组织具有法人资格,但随着形势发展及法律学说的推动,美国法院在1970年代通过判例承认其具有法人资格。至今,业主管理组织的法人资格在美国判例实务上获得普遍的承认。

## 三、业主委员会的学界认识

对于业主委员会的法律地位,目前我国理论界存在着不同的认识,主要的观点有:

### (一)社团法人说

该观点主张业主委员会是依法成立、有必要的经费和财产、有自己的名称、组织机构和场所,属于社团法人,享有拟制的人格,具有完全的民事权力能力和民事行为能力,能够按照自

己意思表示独立行使民事权利,其行为和决策后果应由自己承担,不能直接归于各个业主。这种观点主要从法人的特征来说明业主委员会具有法人的构成要件。理由是:第一,业主委员会是经过当地房地产管理部门依法登记备案的合法组织,有自己的章程;第二,现实中已经成立的业主委员会绝大多数有自己的财产和经费;第三,业主委员会能够以自己的名义而非以业主的名义行使职权,如对外签订合同,起诉或应诉等。

### (二)非法人组织说

该观点不赞成业主委员会是社团法人,认为它是一种具有一定组织机构和运营财产,享有独立的诉讼主体资格的非法人组织(即“其他组织”),可以行使民事权利、承担民事责任,享有独立的诉讼主体资格。持这种观点的人主要是从非法人组织的特征来说明业主委员会具有法律所规定的构成要件。理由是:业主委员会合法成立、有一定组织机构和财产,已具备最高法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》中“其他组织是指合法成立、有一定的组织机构和财产,但又不具备法人资格的组织”的要求。

### (三)一般组织说

该观点认为,业主委员会既不是法人,也不属于独立的非法人组织,不享有《民事诉讼法》中“其他组织”的独立诉讼主体资格,而仅仅是特定民事主体——业主团体的代表机构。理由是:业主委员会作为业主大会的执行机构,只是一种内部自治性机

构,没有自己独立的财产,其成立的目的,只是为了能够代表全体业主对内进行日常的管理事务,没有独立的法律地位,不具有独立的民事主体资格,不能以自己名义进行法律活动。

#### (四)社会公益团体说

该观点认为业主委员会属于社会公益团体,即从事和举办社会福利事业的社会团体。其并不涉及民事权利、义务、责任的承担。理由是:业主委员会的组成人员是无偿提供服务的,《物业管理条例》第16条第2款规

理论上的不同认识也反映到司法实践中产生分歧。各地法院对业主委员会是否具备诉讼主体资格持不同的观点,以业主委员会为原告起诉的案件,有的被驳回,有的获支持。就连最高人民法院对此也有不同裁定。比如,2002年合肥市金湖小区业主委员会起诉小区开发建议单位泰兴房地产开发公司履行提供配套公用设施和移交管理用房义务。合肥市中级法院认为,金湖新村业主委员会既不是法人,也不具备其他组织条件,不

具有诉讼主体资格,裁定不予受理。最高法院对此案做出了《(2002)民立他字第46号批复》:根据《民事诉讼法》第49条、最高法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的规定》第40条规定,金湖新村业主委员会符合“其他组织”的条件,可以

以自己名义起诉。这说明最高法院认同业主委员会有“原告”主体资格。2003年温州市银都花园业主委员会起诉建设房地产开发公司广告及售楼书中诸多承诺未兑现。浙江省高级法院受理此案后,房地产公司答辩称,银都花园业主委员会无主体资格,起诉既无事实依据也无法律依据,应予以驳回。最高法院在对此案做出的《最高人民法院(2005)民一终字第12号民事裁定》中认为,“按照物业管理条例规定,业主委员会是业主大会的执行机构,业主委员会应依法履

行职责,其职责是针对物业管理、物业服务等事项进行监督,不应管辖关于合同事项的相关问题”。又与前例做出了完全相反的裁定。

再认识

#### 四、业主委员会法律地位的再认识

对业主委员会的法律地位在立法上没有给出完美回答,在司法实践中也没有给出满意答案,理论上争论不休。那么,对业主委员会究竟该如何准确定位呢?笔者认为:

从目前我国现有的法律规定看,业主委员会不是独立的民事主体,不能以自己的名义从事民事活动,不具备独立的诉讼主体资格,不能独立地享有民事权利和承担民事责任。

#### 第一、业主委员会不符合民事主体资格

根据我国有关民事法律规定,民事主体包括“自然人、法人、其他组织”三种。从三种民事主体法律特征逐一分析:

首先,业主委员会不是自然人。这显然是不需要论述的。

其次,业主委员会不是法人。根据《民法通则》第36条规定,“法人是具有民事权利能力和民事行为能力,依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。”我国法人分为企业法人、机关和事业单位法人、社团法人三种。但无论哪种,都必须依法成立,有必要的财产和经费,有自己的名称、组织机构、场所,能够独立承担民事责任。业主委员会显然不是机关和事业单位法人,那么是不是企业法人和社团法人呢?回答也是否定的,因为企

#### (五)群众性自治组织说

该观点认为,业主委员会是在一个物业管理区域内代表全体业主,对物业实施自治管理的群众性组织。它不同于机关事业单位,也不同于社会团体,又和社区居民委员会有所区别。它只对业主所拥有的物业负责。因此,业主委员会与物业服务企业之间是一种平等民事主体关系,通过合同约定的方式来明确双方的权利和义务。



业法人须经工商部门许可登记, 社团法人须经民政部门许可登记, 业主委员会既不经工商部门登记, 也不经民政机关登记, 而是通过业主大会选举产生成立的, 其虽经房地产行政主管部门备案, 但不同于行政许可登记, 不是成立的必备条件, 目的还是为了方便管理的需要。还有非常重要的一条, 就是业主委员会无独立、完全所有的财产和经费, 不能独立承担民事责任。业主委员会既不从事经营活动, 业主也不向业主委员会交纳款项维持业主委员会的运作, 业主委员会占有、使用的管理用房和公共部位、公共设施经营收益等财物, 是属于全体业主共有的, 可见业主委员会没有自己的独立财产和经费。因此, 不具备法人资格条件。

再次, 业主委员会不是“其他组织”。“其他组织”也称非法人组织, 指虽不具有法人资格但可以自己名义从事民事活动的组织体。根据最高法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》第40条的规定: “其他组织是指合法成立、有一定的组织机构和财产, 但又不具有法人资格的组织。包括: (1) 依法登记领取营业执照的私营独资企业、合伙组织; (2) 依法登记领取营业执照的合伙型联营企业; (3) 依法登记领取我国营业执照的中外合作经营企业、外资企业; (4) 经民政部门核准登记领取社会团体登记证的社会团体; (5) 法人依法设立并领取营业执照的分支机构; (6) 中国人民银行、各专业银行设在各

地的分支机构; (7) 中国人民保险公司设在各地的分支机构; (8) 经核准登记领取营业执照的乡镇、街道、村办企业; (9) 符合本条规定条件的其他组织。”可见, 对“其他组织”的列举中没有业主委员会。如前所述, 业主委员会没有自己独立的财产和经费, 不符合“具有一定的财产”的法定条件, 是其不能作为“其他组织”的最主要理由。

## 第二, 不赋予业主委员会民事主体资格的原因

业主委员会制度的设计源于业主民主自治的理论, 《物权法》和国务院《物业管理条例》规定, 业主委员会由业主大会选举产生, 由业主担任成员, 执行业主大会决定的事项。可见, 业主委员会是业主大会的执行机构, 从属于业主大会, 性质属于内部自治组织, 类似于公司内部的董事会。业主委员会成立的目的, 只是为了能够代表全体业主对内进行日常的管理事务, 对外实施相关的具体行为。业主委员会不能以自己名义独立地进行民事活动, 其所作出的意思表示和法律行为是依据业主大会的决议或者授权, 由此产生的法律后果不是由其独立承担而是及于全体业主。具体而言, 业主委员会可以代表业主与业主大会选聘的物业服务企业签订物业服务合同, 可以代表业主进行民事诉讼, 但前提必须是依

据业主大会的决议或者授予权, 其行为后果由全体业主承担。因此, 法律就没有必要再明确赋予业主委员会民事主体资格了。

在《物权法》起草过程中, 立法者对此问题的研究意见可以印证上述论点。全国人大法律委员会副主任委员胡康生在向十届全国人大常委会第二十三次会议汇报《物权法(草案)》修改情况时说, 草案第四次审议稿曾规定了“可以以业主委员会名义提起诉讼、申请



仲裁”, 但后来又删去了这一规定, 主要考虑业主大会是业主的自治性组织, 业主委员会是业主大会的执行机构, 业主大会或业主委员会享有的权利、承担的义务都要落在业主身上, 不宜再增加新的民事主体, 对侵害业主共同权益的纠纷, 可以按《民事诉讼法》的规定推选代表进行诉讼。

综上, 没有必要在地方立法中再对业主委员会的法律地位进行明确规定, 也没有必要通过地方立法赋予业主委员会的诉讼主体资格。

# 我国行政问责制的构建与完善

◆孙倩

从2003年“非典”事件发生之后,行政问责制开始走进了公众视野,我国行政问责制也得到迅猛的发展。2008年,一系列重大生产安全事故和食品安全事故的发生,使得这一年成为了“行政问责年”,并由此引发的问责风暴给人们深深地震撼。更多的学者开始关注于行政问责制度领域内的研究,中央到地方政府制定和发布了一些包含行政问责在内的文件、办法,一些法律规范的规定也开始涉及行政问责方面的内容。这些方面都推动了我国行政问责制的发展。如何构建和完善行政问责已经成为我国政府管理改革的一个需要解决的重大问题。2012年2月12日哈尔滨市人民政府第2次常务会议审议通过了《哈尔滨市行政问责规定》(以下简称《规定》),问责制虽然在我市起步较晚,但是无论是制度层面上还是实践上的发展都是比较迅速的,《规则》的出台,对加强我市行政机关工作人员的管理和监督,促进依法履行职责,提高行政效能,加强政府自身建设,具有重要意义。本文将结合《规定》的内容浅谈我国行政问责制的构建与完善。

## 一、行政问责制的内涵

行政问责是特定问责主体针对行政主体及行政公务人员实施的,就其承担职责和义务的履行情况进行询问和质疑,甚至要求其承担否定性结果的活动。行政问责的基本理念是实现从“向谁负责”进行的转变。作为责任政治的具体形式和民主政治的组成部分,从本质上讲,行政问责体现的是一种行政权力和行政责任二者的平衡,核心是通过问责的方式,使行政主体及行政公务人员能够真正树立起一种高度的责任意识,包括服务意识和危机意识,要求行政主体及行政公务人员的行为出现失职、违法、渎职而造成后果时承担相应责任。行政问责制要对于“乱作为”进行问责,同时还要对于“不作为”进行问责。构建行政问责体制涉及到众多构成要素,其中包括问责主体、问责客体、问责内容、问责程序、问责后果、问责体系等等。

## 二、我国行政问责制的现状

香港特别行政区从2002年7月1日起开始建立并实行“高官问责制”,这也是在我国最早出现的行政问责法律制度,高官问责制的出现对香港的公共

行政发展产生了很深远的影响。国内行政问责制是从2003年开始的,主要由于“非典”事件中出现了信息不报、虚报、瞒报、谎报等现象,促推进了我国行政问责制度的建设。我国的行政问责制的发展经历了这样一个过程:由追究安全生产领域里重大安全事故责任,到追究滥用行政权力和行政不作为的责任,从个别案例的处理到行政问责法律制度建立。为了使问责工作有法可依、有章可循,党中央、国务院及各地区陆续出台了一批与行政问责有关的条例、规定和办法,将行政问责制度化、法制化。

### 1、中央有关问责制的政策法规建设

2003年5月12日出台了《公共卫生突发条例》,其中规定了处理突发公共卫生事件应当遵循的原则和各项制度措施,明确了各级政府及有关部门、社会组织 and 公民在突发公共卫生事件中的责任和义务,同时还明确了行政机关及其工作人员违反《公共卫生突发条例》行为的法律责任。并与同年通过了《行政许可法》,规定了政府的行政许可行为以及违反本法应该承担的法律责任。

2004年3月22日国务院印发执行《全面推进依法行政实施纲要》，实施纲要的出台成为我国全面规划建设法治政府、责任政府的纲领性文件。在纲要中规定了行政问责制实施的前提条件是信息必须公开，还规定了行政问责主体和对象。提出了“权责一致”的基本原则。纲要还规定了决策责任追究制度把依法行政最终落实到了责任追究上。推进了问责制的进一步发展。

2004年4月出台的《党政领导干部辞职暂行规定》，将官员问责制规范化、制度化。规定明确规范了领导干部的四种辞职形式，即因公辞职、自愿辞职、引咎辞职、责令辞职四种形式，并规定了不同辞职形式的适用范围、条件及程序，对辞职后的安排或管理也做出了相关的规定。

《中华人民共和国公务员法》于2006年1月1日起施行。明确了问责制的相关内容，其中对公务员被问责后的救济方式进行了明确的规定。

2007年1月1日起施行的《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》。其中对问责的形式用专门的一章进行了规定，对问责的程序也做了一些规定。这些规定对于完善我国权力机关的问责具有重要意义。

2008年6月22日，新华社授权发布《建立惩治和预防腐败体系2008—2012年工作计划》，它要求“加强行政执法责任制落实情况的监督检查，推行政

府绩效管理和行政问责制度。建立公务员正常退出机制，完善领导干部职务任期、回避和交流制度。完善干部考核评价体系，发挥考核结果在干部任用和监督管理中的作用”。

2009年5月22日，通过了《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》。第一次把党政官员同时纳入被问责范围，在问责面前实现了人人平等，不但使行政问责更加制度化，而且也把行政问责提升到了一个十分显著重要的位置。

2010年12月1日开始实施的新《国家赔偿法》中，明确规定行政不作为造成严重后果的要承担相应的赔偿责任。将行政不作为纳入行政问责的范围。

## 2、地方有关问责制的法律法规建设

中央颁布的法规中，目前还没有关于行政问责制的专门法规，只是在其他法律法规中作出相关的规定。但是从2003年起在地方法规建设中，已经出现了关于行政问责制的专门法规。例如长沙、广州等地区都率先颁布了专门的行政问责制的法规。结合各地方颁布的法规来看，主要存在以下几类：

一类是，针对不同的问责对象进行的立法。各个地方的行政问责法规大都是针对不同的问责对象进行的立法，其中大部分地方法规的问责对象主要包括行政机关及其工作人员，《规定》中也除领导干部外的一般工作人员纳入到行政问责。但也有专门只针对行政首长的问责法规，如《长沙市人民政府行政问

责制暂行办法》。

二类是，针对专项内容制定了行政问责法规。首先、对引咎辞职、责令辞职作出具体规定。如四川省公布的《四川省党政领导干部引咎辞职暂行办法》、淮南市的《党政领导干部引咎辞职、责令辞职办法》。其次、对重大责任事故的相关问责内容作了专门规定。如昆明市实施的《昆明市重特大伤亡事故问责规定》明确规定了重大事故的问责对象。最后、打破了传统的“官本位”观念，规定了行政效能建设问责。如浙江省实施的《影响机关工作效能行为责任追究办法（试行）》。

从总体上看，我国行政问责法规的制度建设特点是：首先，从中央到地方依次开展行政问责。我国的行政问责是从2003年非典期间开始的，在中央带领和部署下，行政问责不断开展，追究在重大安全事故、环境污染等方面的失职、渎职或负有重要责任的政府官员。其次，地方不断出台行政问责的有关办法和规定，加快了行政问责走向制度化步伐，也逐渐加强了责任政府、法治政府的建设。最后，行政问责制在各个地方的发展还不平衡，一些推行问责较早地方制度相对完善，而在一些推行较晚的地方，制度建设就相对滞后。

## 三、核心制度的完善建议

(一)行政问责范围过于狭窄，拓宽行政问责范围

我国当前的问责事由，大都侧重于违反法律的行为，主要还是局限于安全生产领域，针对发生的重大安全责任事故造成了

重大的财产或者生命损失之后,才进行责任的追究,从而轻视了在平时工作中对公务人员的行政行为监督。如果我国行政问责仍继续处于在重大事故发生之后才启动问责制的话,那么问责制的预防作用就发挥不出来,就无法去增强官员的责任心。

为了使公务员在行政过程中能够更好的履行职责,问责制的范围要适当的拓宽,《规则》通过对行政机关工作人员在履行职责过程中存在的突出问题以及影响群众切身利益的需要,将行政问责的情形分为决策违规、执行不力、管理不善、行为失范四个方面。虽然《规定》已经将行政问责的范围扩大到执行不力、效能低下等方面,但整体而言,从当前全国各地进行行政问责的发展状况来看范围仍然非常狭窄,只是停留在了重大错误、有严重影响的事件上,行政问责的预防作用没有得到实现。因此,除了行政机关及其公务人员违反法律法规的问责事由外,我们可以将以下事项纳入行政问责制的范围中:

1、行为行政合法但不合理的行为。政府的自由裁量权主要由政策来作行政指导,法律此时只是作为框架的一些规定。如果政府行为不当,自由裁量权无约束的被广泛使用,但必然会给社会大众造成严重侵害,因此,必要的问责在一定程度上限制行政主体自由裁量权的行使,让权力的行使更加公平公正。

2、执行不力的行为。执行力是指行政机关及其工作人员贯彻落实上级的战略决策、方针政

策和工作部署的操作能力和实践能力,就是执行命令、完成任务、达到目标的能力,也就是常说的“落实到位”。在我国目前的行政问责关注的重点仍然以行政作为的违法行为为主。《国家赔偿法》中对责任的承担这样规定,只要行政主体违法行使职权侵犯了行政相对人的合法权益造成了损害,就应当承担相应的行政责任。行政不作为也是行政违法行为的形式之一,目前各级行政机关行政不作为主要集中在体现为不作为、乱作为、慢作为、假作为。其违法性表现在行政主体违反了法定的职责和义务,而这种法定的职责和义务又是法律上赋予的行政作为义务,所以当行政不作为产生了实际的影响,就应受到行政的问责,承担相应的行政责任。

3、管理不力、用人失察等违反工作纪律的行为。管理就是决策。缺乏管理能力就是缺乏决策能力,决策失误带来给我们危害不亚于腐败行为,因此缺乏管理能力的人员就不能胜任领导岗位,必须将其降职和撤职,行政问责机制可以有利的打击用人腐败的现象,使“谁推荐,谁负责”应成为规定。

#### (二)完善各地区行政问责程序

行政问责程序是问责主体对问责对象实行问责时遵循的过程和途径。问责程序的完善,有助于问责处于合法合理的范围内,使问责本身更加符合的目的要求。

《规定》第四章对行政问责程序作了专门规定,分为启动、

调查、决定、送达、公开等程序。行政问责的程序虽然不能千篇一律,根据问责主体和对象的不同而有所区别,但总体上都需要经过立案-调查-决定-通知-执行几个步骤,在问责程序中,要给与问责当事人陈述和申辩的权利以及救济途径的保障,落实相应的惩罚必须依据相关法律规定的责任要求,以保证问责从实体到程序上的客观公正。

目前我国问责程序还有需要完善的地方,从问责主体上看,司法问责的原则是不告不理,具有被动性,而具体问责的根本是民众问责,民众问责又是最具有活力、最经常的问责方式,但是在法律上却没有明确的权限规定,因此应当加强民众问责程序的规定,建立一套可启动、有依据的问责程序,明确规定其应用方式和运作机制,通过规范程序加以保证,使之具有可操作性,使民众监督政府权利真正发挥出来。

#### (三)行政问责对象混乱,明确行政问责对象

行政问责的对象可以是行政主体和行政公务人员,《规定》第二条行政问责的范围,政府及其所属的工作部门、法律法规授权的组织、行政机关依法委托的



组织及从事公务的所有工作人员都是行政问责需要问责的对象。具体来看,问责对象应当包括行使公共职权的组织及个人,无论其担任什么职责,拥有多少权力,都应当毫不例外地成为问责制的对象,任何组织和个人都不能有逃避问责的权利。具体来讲,从目前我国的情况来看问责的对象是,拥有行政职权的组织和个人,包括国家行政机关和法律、法规授权的组织及其工作人员,还包括受行政机关委托

行使行政管理权力的组织和个人。因此,问责的对象就要拓展到所有行使公共行政职权的组织和个人,我们对行政问责对象可以做以下理解:

首先,解决党政关系,明确党政分工。从党政的分工来看,我国目前党政权力交叉,责任划分不明确。由于许多地方都存在着党政交叉任职情况,行政首长是行政决策的最终执行者,也是决策的参与者,但却不是最终的决策者,真正的决策者是党的各级常委会或委员会,行政首长只是其中一员,这样虽然实行的是行政首长负责制,往往会在出现责任时以集体决策作为理由,而无人承担责任。因此对于党政官员的分工一

定要明确,政府官员的职责要明确,党委负责人的职责也应该向公众公布,接受问责和责任追究。按照十六大提出的“总揽全局、协调各方”原则,协调好党委、人大、政府以及政协之间的关系,使各组织之间都能各尽其职,各负其责,党委再负责总体上的监督和协调,形成和谐的党政关系。

其次,规范不同层级、上下级之间的责任关系。我国的行政机关分为中央、省、市、县、乡等多个层级,在实际的政府管理行为中,权力的上下交叉现象明显,当出现问题时,到底该问到哪个层级,追究到哪一个层级,什么样的情况需要追究其上级主管机关的责任等等,都要应该在立法时明确规定。

第三,行政首长与领导班子的关系。我国宪法和法律规定在行政机关实行行政首长负责制,当出了问题习惯性的是问责首长。另外,“在一些责任确定中出现了以集体责任或执法人员责任掩盖领导责任,对下属各部门“齐抓共管”、“集体决策”的事情,难以确定问责主体”。决策的过程并不是独断专权,而是民主化、科学化的,因此在需要问责时,对于参与决策的所有人员都应当承担相应的责任,也需要从根本上来解决领导集体内部的责任承担问题,这些也都应该用问责立法作出明确规定。

最后,完善行政部门职能分工,明确部门权力和职责,使交叉、模糊之处变得清楚明了,部门之间的权力交叉、职

责不清问题应该结合《全面推进依法行政实施纲要》和《行政许可法》等相关法律加以解决。在行政机关中正副职的职责和权限也应该有明确的规定。这样既有利于政府及公务人员严格的履行其职责,使官员有使命感和责任感,也有利于公众对政府及公务人员的工作进行监督。改变以往政府工作处于一种隐性,模糊地带的现象。

行政问责制的建立和完善是民主政治发展到一定阶段的必然产物,也是我国沿着法制化进程向责任政府迈出的重要一步。与欧美国家不同,我国历史上没有民主政治的传统,我国的行政问责制是国家经济体制改革和行政改革进行到一定程度的产物。因此,我国行政问责制的发展,要借鉴西方先进经验,但不能照搬西方模式,应从本土实际情况出发,探索建立一套适合我国国情的行政问责制体系。

行政问责制的建构与完善需要健全的法律制度,我国正在努力的完善行政问责的相关法制建设,全力构建行政问责制。因此要加快与行政问责相关法律法规的立法进程。伴随着理论研究的不断深入,伴随着实践经验的不断累积,行政问责制将继续不断的完善和改进。我们也相信我国行政问责制将会更加完善和成熟。行政问责制一定会在法制化、规范化、科学化的道路上勇往直前,为责任政府的建立、为民主政治的发展、为构建社会主义和谐社会发挥更加巨大的作用。



# 立法,能否破解城市管理难题?

◆ 言 实



城市“三分建设,七分管理”这是大家耳熟能详的道理。近年来,“城市综合管理”体制这种模式在全国各地迅速推开,一个由“城市管理委员会”统筹全局、以“城市管理指挥中心”为监控中枢、以城管局为核心支撑并由其他政府部门公务协助的规范的城管体制,成为我国一个时期相对稳定的基本城管制度安排,为城市管理注入了新的生机与活力。但由于缺乏更具权威性、统一性的城市管理方面的立法,城市管理仍然遭遇一些执法难题。就这些难题进行法制原因的剖析和对策的思考是依法行政与

行政效能统一的现实需要,也是加快民主法制进程的迫切要求。

## 借法执法 让城管工作举步维艰

城管,原本是为了缓解社会矛盾而诞生的职业,却在近几年常常被指为社会矛盾的制造者。“十几个大盖帽,围着一顶小草帽”、“管理就是收费、执法就是执罚”,这些负面的“城管”形象印刻在人们的脑海中,频繁发生的恶性事件把城管这个职业推上了舆论的风口浪尖。

加强城管工作,为城管正名,各地纷纷推出“城管新政”,却依然陷入尴尬的境地。让我们

把镜头聚焦 2011 年:6 月,湖北启动“城管革命”,却在 7 月发生了城管员执法时被打事件;6 月,石家庄规范城管执法行为,可是两个月后,网络上就出现了“石家庄城管殴打卖水果老人”的视频;8 月,西安市火车站广场,一名城管人员被占道经营的水果商贩用棍子打倒在地;9 月,深圳发生了南山区粤海街道办四名城管协管队员被砍致 1 死 3 伤的事件……

深圳市综合开发研究院副院长郭万达认为:“城管管得太多,职权的界定不明确是多起群体性事件发生的诱因。”

城市管理综合执法,是基于我国开展的相对集中行政处罚权工作为前提的一种新兴的行政执法活动,但我国至今为止没有一部全国性的《城市管理法》或者行政法规,目前执法依据的是《行政处罚法》第十六条“国务院或者经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权”。2012 年实施的《行政强制法》也只是明确了城管设定和实施行政强制的基本原则,远远解决不了城管执法面

临的诸多法律问题。由于缺乏统一权威的法律法规作为依据,导致城管执法工作中在实践中备受质疑,行政执法主体资格得不到确认和尊重,使执法的效果大打折扣。

2011年“两会”期间,全国人大代表常金月建议,制定城管执法的相关法律法规,明确城管执法范围(执法权限)、执法职能、执法手段。

### 城管立法 立还是不立?

多年来,为城管立法、规范城管执法的呼声不断高涨,究竟要不要为城管立法?

“提高制定法的位阶,最好是由全国人大常委会通过的全国适用的法律,即非基本法律这一格的文件,或至少是一部成为条例的行政法规。明确规定城管机构作为县级以上地方人民政府的职能部门,确定全国一致的管理体制、通过立法明确城市管理领域行政执法的职能定位、职能划转的原则,明确职能划转时相应的审核决定程序,真正做到职权法定等等。”这是中国政法大学张锋教授的观点。对此,国务院法制办张水海则在他编写的行政处罚法教材中有另一种说法“针对城市管理的诸多领域,我国现有的法律、法规大部分都从不同角度进行了规范。如环境保护法对环保方面的行政执法作出了规范,食品卫生法对食品卫生方面的行政执法作出了规定,产品质量法对产品质量方面的行政执法作出了规范,城市市容和环境卫生管理条例对市容和环卫方面的行政执法作出了规定。这些法律和行政法规已经

就相关城市管理行政执法的各个方面作出了明确具体的规定,使得城市管理行政执法有法可依。因此,是否需要再制定一部统一的《城市管理综合行政执法法》来规范城市管理综合行政执法,还有待进一步研究。”

到底要不要搞城管立法?中山大学法学院院长刘恒认为,必须尽快出台城管条例,一方面去规范、限制城市管理执法人员手中的执法权力,一方面依法保护行政相对人在城市管理领域的合法权益不受损害。

对此,清华大学法学院余凌云教授表示:“即便是‘借法’执法,‘借过来’之后,也需要统一梳理,以给出城管执法权的全貌;再者,‘借法’之后,各类执法权之间的‘磨合’也是个问题,从实践情况看,还是迫切需要统一城管执法程序。”也有学者认为,不太可能出现全国大法,城管执法是委托执法行为,依据专门法即可。

笔者认为,城市管理具有相当的综合性、复杂性和艰巨性。

尽管一部统一的城市管理法并不能彻底消解城管执法的诸多矛盾和问题,但没有统一的城市管理法,势必会凸显城管执法权限的混乱,加剧城管执法职权与职责错位,在现实中制造更多的矛盾。在加强和创新社会管理的新形势下,在推进依法治市、实行依法治国方略的背景下,制定一部全国统一的城市管理法势在必行,这既可以使城管自身主体资格的“合法性”免受质疑,也有利于规范城管执法工作。

### 试水立法 各地纷纷出台城市管理地方性法规

城市管理立法是近年来各城市的共同关切。

作为国务院1999年批准的首批城市管理综合执法试点城市之一,广州十年磨一剑,于2009年出台了《广州市城市管理综合执法条例》,除了固化、扩展了广州城管原有的200多项执法权或执法任务外,更对城管执法措施、执法程序、持证上岗、人员素质等进行了规范,同时还从信息共享、提供资料和专业意



见协作、重要专项行动协作、督促当事人履行义务、案件移送、公安机关协助、镇街协助等七个方面,规定了其它职能部门对城市管理综合执法工作的协助义务,避免政出多门,“龙王多了不治水”,从而大大提高行政效率。时任广州市城市管理综合执法局局长李廷贵坦言,多年来,面对百姓的不理解,自己带的3000多人的队伍里,不乏人前劝告、人后偷偷落泪者,《条例》出台可以说是为城管队伍贴上了一道“护身符”,让他们可以挺直腰杆,也为重塑城管队伍良好形象、将城管队伍打造成“新时期最可爱的人”提供了法律保障。

2011年3月,新疆维吾尔自治区十一届人大常委会第二十六次会议审查批准了《乌鲁木齐市城市管理行政综合执法条例》。《条例》规定,城市管理行政执法机关实施查封、扣押措施,应当正确使用法律法规,选择适当的方式,遵循当事人权益最小损失的原则,采取其他方式可以达到行政管理目的的,不得实施查封、扣押措施。

2011年6月1日出台的《长沙市城市管理条例》,被称为国内第一部综合性城市管理地方性法规,其管理范围是“城市公共设施和道路交通、市容环卫、环境保护、园林绿化”等五个方面的公共事务和秩序,其特点是在条文设计上凡各职能部门在涉及城市管理方面的内容有规定的,未作新规定,也没有罗列,而是作了一些“拾遗补缺”的规定。

南京市的城管立法更是“大动干戈”。国务院法制办下达城市综合管理立法重点课题《南京城市管理立法研究》,南京市政府与中国人民大学法学院联合承担。南京城管局在课题组成果的基础上,会同有关部门组成立法专班提出一个条文初步框架稿,条文起草工作正在进行中。

城市管理工作一直走在前列的武汉市,《武汉市城市综合管理条例》已列入市人大今年立法项目,预计明年提交审议通过,将成为城市综合管理的“母法”,为完善“大城管”机制、推进“城管革命”深入开展提供法制保。

#### 地方立法 如何给力城市管理

随着“大城管”改革的深入,如何对城市管理制度进行系统研究梳理,整合已有的法规规章,制定一个指导全市城管工作的规范性纲领,成为全国有地方立法权城市面临的共同课题。如何加强地方立法工作,给力城市发展,笔者认为应从如下几个方面入手:

——在职能划分上,原则上不改变现有的部分职责,立法上做好“明晰”和“补充”。对已有职责规定,有交叉和不明确的,通过立法尽可能明确,避免有利的争着管,无利的相互推诿和无人管的局面出现。

——在机制上下功夫。通过立法理顺城管执法队伍与相关部门间的纵向和横向关系,建立相应的协调配合机制,确定相应的协调形式、程序以及责任,明确行政机关之间的一

些必须履行、相互负责的义务,切实保证执法协调工作的落实。实行倒逼机制,规划建设要考虑后续的城市管理,审批和许可也要考虑是否有利于城市管理;实行联动制审批,在审批卫生许可、工商执照及其他专项许可时,要考虑城管部门的意见。

——完善城市相对集中管理。要进一步扩大相对集中处罚权范围,强化综合执法。

——要平衡各方面利益。坚持城管部门的利益中立化,杜绝城管部门利益的法制化;坚持“开门立法”的原则,充分吸纳民意,维护管理相对人的权益。

——强化监督问责。把治庸问责有关精神和有关规定吸纳进来,把治庸问责法治化,给城管工作人员带上“紧箍咒”,规范执法行为。



# 为创新提供法制保障

## 市人大就哈市促进开发区建设和发展进行立法调研

2012年9月19日,市人大常委会副主任王维绪带领部分委员赴宾西开发区就促进哈市开发区发展问题进行立法调研考察。

此次调研内容主要包括开发区建设和发展基本情况及主要经验、存在的主要问题和解决对策,以及出台开发区条例所需

规范内容等。调研组先后来到黑龙江宏瑞包装制品有限公司、黑龙江建华管桩有限公司、黑龙江远东木业有限公司和宾西牛业有限公司等驻区企业进行实地检查,并听取相关情况汇报。

据了解,目前哈尔滨市共有经济技术开发区、高新技术开发区、呼兰利民开发区和宾西开发

区四个国家级经济技术开发区。是否具备相应的地方性法规,是国家商务部对国家级经济技术开发区综合发展环境进行考核的一项重要指标。为此,市人大常委会将其列入今年立法调研计划,为开发区的体制机制创新提供有效的法律保障,新的法规有望明年出台。



# 走好地方人大专题询问之路

◆王群

2010年,全国人大常委会连续两次开展专题询问,动作之大、力度之大、影响之大,史无前例,引起了社会极大关注,也赢得了广泛赞誉和好评。地方人大倍受鼓舞和启发,做好人大监督工作的信心和勇气大大增强,相当一些地方的人大常委会以全国人大常委会为典范,相继开展了专题询问活动,专题询问的制度化 and 常态化趋向日益显现。专题询问“健步走来”,已然成为地方人大加强新时期监督工作的热门话题。如何让“专题询问”这一重要监督手段充分发挥应有的价值功能,有力推动地方人大监督工作,人们拭目以待,期望“专题询问”稳步前行,一路走好。

**地方人大开展专题询问,应把握法治建设的大趋势。**

——激活“沉睡”的询问权,是法律的要求、人民的期待、代表的愿望,是现代法治社会建设的强烈呼唤,也是各级国家权力机关依法履行职责的客观需要。众所周知,作为国家权力机关,地方各级人大及其常委会也拥有许多法定权力,其中,作为人大监督权重要表现形式的询问权和质询权早已写入宪法,并且在多部法律当中都有充分体现。

比如,地方组织法第29条规定:“在地方各级人民代表大会审议议案的时候,代表可以向有关地方国家机关提出询问,由有关机关派人说明。”监督法第34条规定:“各级人民代表大会常务委员会会议审议议案和有关报告时,本级人民政府或者有关部门、人民法院或者人民检察院应当派有关负责人员到会,听取意见,回答询问。”预算法第68条规定:“各级人民代表大会和县级以上各级人民代表大会常务委员会举行会议时,人民代表大会代表或者常务委员会组成人员,依照法律规定程序就预算、决算中的有关问题提出询问或者质询,受询问或者受质询的有关政府或者财政部门必须及时给予答复。”由此观之,地方人大开展专题询问确实有法可依。但令人遗憾的是,一直以来,地方人大运用频率较高的监督方式主要局限在听取和审议“一府两院”工作报告、执法检查、视察和调研、工作评议等方面,而询问权、质询权等一些重要的监督手段则束之高阁,没能得到常态化运用。即便是相对于质询、特定问题调查、撤职、罢免等“刚性”手段较为“温柔”的询问权,也在地方人大的监督实践中被

“搁置”,甚至处于被遗忘的状态。正因如此,人大监督失之于软、失之于松的现象受到了社会各界的广泛质疑,人民群众期盼人大代表特别是人大常委会在监督中“硬”起来的愿望越来越强烈。法律的生命力在于执行。实施依法治国方略、建设社会主义法治国家,不仅需要法可依,更可贵的是做到有法必依。开展专题询问,将人大询问权变成促进“一府两院”依法行政、公正司法的有效监督行动,虽是一个尝试性的创新举措,却让人们再次看到了民主法治建设的新希望。

——全国人大常委会把握时代脉搏,率先垂范,带头开展专题询问,向地方人大吹响了加强监督工作的“集结号”。在2010年3月召开的十一届全国人民代表大会第三次会议上,吴邦国委员长在常委会工作报告中明确提出,要以增强监督实效为核心,进一步完善监督工作方式方法,加大监督工作力度,依法开展专题询问和质询。报告指出,根据监督法和全国人大常委会关于加强经济工作监督的决定,将选择代表普遍关心的问题听取国务院有关部门专题汇报,根据有关法律的规定,请国务院有

关部门主要负责同志到会听取意见、回答询问、答复问题。全国人大常委会首先倡导,并第一个“吃螃蟹”,开了先河、作了表率。6月24日,十一届全国人大常委会第十五次会议分组审议国务院关于2009年中央决算报告时,进行了专题询问,财政部多位负责人到会回答询问,这是全国人大常委会首次进行专题询问。8月27日,十一届全国人大常委会第十六次会议,以联组会议方式,就国家粮食安全再次开展专题询问。全国人大常委会这一重要探索的特点十分鲜明:一是形式别具新意,第一次采取分组会议形式,第二次则升级为联组会议形式;二是内容直切要害,先是关注国家的“钱袋子”,继而关注国家的“粮囤子”;三是公开透明,专题询问全程向媒体开放,接受公众和舆论的监督。全国人大常委会开展专题询问的创新之举,无疑向地方人大发出了强烈的倡议信号,旨在引导和推动地方人大将专题询问变成一种常态化监督方式,这表明人大监督由程序性监督向实质性监督跨出了可喜的一步。

——专题询问独具创新魅力,使人耳目一新,令人欢欣鼓舞。人大的询问,是法定监督权的外化载体,它不同于“行人问路”,不同于“学生求教先生”,也不同于“朋友嘘寒问暖”,更不同于“带着疑惑查阅资料”,而是国家权力机关依法进行的监督性的庄严之问。专题询问的创新魅力就在于,它符合法律、适合国情、切合民意,将人大询问的法定性、监督性和庄严性完美溶为

一体,体现了政治胆识和法治智慧。从定义上看,专题询问,是人大常委会组成人员或人大代表对某一特定问题或特定领域相关问题进行询问,要求有关部门予以答复或解释。与一般询问相比,专题询问的内容更具体、目标更明确,具有针对性强、关注度高、互动性好和实效明显等特点;与其它刚性监督手段相比,专题询问程序更简便、方式更灵活、力度更弹性。专题询问,贵在突出重大主题、直至社会热点,好在有备而问、形式灵活,询问不止于“问”。正像全国人大常委会围绕中央2009年决算开展的专题询问,关注的是,如何确保取之于民的钱用之于民、用出效益?如何更好地发挥财政职能,促进经济社会又好又快发展?如何在做大财政“蛋糕”的同时,合理分好“蛋糕”?如何更好地实现为国理财、为民服务的宗旨?专题询问作为人大监督的一种重要方式,只有紧紧围绕经济社会发展大局,抓住影响科学发展的突出问题,抓住人民群众普遍关注、反映强烈的问题来进行,才会更有价值、更富成效、更具生命力。专题询问通过一问一答,即可实现问政督政的双重目的,为人大监督工作带来了新气息和新气象,也以其独特功效赢得了地方人大的热切关注和普遍推崇。

#### 地方人大开展专题询问,需不断深化实践活动。

在全国人大常委会示范带动下,一些地方人大迅速行动起来,大胆尝试专题询问,不仅取得了较好的监督效果,积累了宝

贵的实践经验,同时也为专题询问这一监督方式的推广运用提供了可资借鉴的范例。

——上海市人大常委会积极引路,为省级人大常委会作出了表率。9月15日,上海市人大常委会在听取市政府专项工作情况汇报后,首次集体行使专题“询问权”,全体组成人员就“世博后如何建立城市长效管理机制”,向市政府“一委八局”开展专题询问。这是上海市人大常委会成立31年以来第一次对政府部门进行专题询问,也是我国省级人大的第一次,彰显了破冰意义。本次专题询问,重点围绕市容环境管理、工程建设管理、交通组织管理三个突出问题进行。比如,“世博会举办以来,上海整座城市变得清清爽爽了,世博会后这样的干净能否持续?”“世博期间,上海天比过去蓝了,路比过去畅了,水也比过去清了。如果明年的天不这么蓝了,水不这么清了,路也不这么畅了,怎么办?”“世博期间,上海的道路没有出现拥堵现象。但在世博后,很多限制措施将取消,上海是否会出现拥堵状况的强烈反弹?政府部门有何具体措施?”“道路反复开挖问题一直没有得到很好解决,世博会后又有很多工地要开工,请问,道路开挖有没有规划?采取什么措施控制反复开挖?”这些问题,都事关上海的长远发展和百姓的切身利益,直指时弊,意味深长,却及时反映了人民的心声,准确表达了群众的意愿,点破了专题询问的本质内涵。

——市、县、区人大劲头十

足,不甘落后。2010年7月30日,浙江省温岭市十四届人大常委会举行第二十八次会议,审议市人民政府《关于调整温岭市医疗中心工程项目的议案》。为使常委会组成人员充分了解审议议题,正确行使监督职权,促使政府科学合理整合医疗资源,会议对市级医疗机构基本建设和医疗资源整合及债务偿还情况进行专题询问。受市政府委托,相关部门主要负责人到会回答询问。8月25日,福建省莆田市五届人大常委会举行第二十八次会议,听取和审议市政府关于2009年市本级决算和2010年上半年预算执行情况的报告,并开展专题询问。为做好这次专题询问工作,莆田市人大常委会组成人员和有关工作机构提前开展调研,收集相关资料,做了精心准备。莆田市政府有关部门积极配合,虚心听取意见,认真回答询问。8月26日,河南省安阳市人大常委会针对常委会组成人员和人民群众普遍关注却又不了解的重大经济社会问题进行专题询问。9月中旬,湖北省咸宁市人大常委会就市区城市管理工作开展专题询问。据了解,在全国人大常委会举行首次专题询问之后的短短几个月里,专题询问大有在全国“四处开花”之势,先后有浙江、安徽、福建、贵州、湖北、河南、重庆、四川、山东、广东、辽宁、内蒙古、上海等地的20多个市、县、区人大常委会已经开展或即将开展专题询问。

——作为“新生事物”,专题询问还需要大量的实践活动来

丰富、完善和发展。专题询问能够在如此短的时间内获得大范围“复制”和“拷贝”,体现了社会对专题询问的高度关切和渴望,反映了地方人大对专题询问的迫切期待和渴求,也彰显了专题询问强大的生存力和发展力。然而,作为“新生事物”,专题询问还有很长的路要走,无论在内容形式上、程序规则上,还是在方式方法上、理论研究上,都需要经过长期探索实践,不断地创新完善、不断地丰富发展。

#### 地方人大开展专题询问,要着力解决几个关键问题。

其一,要认清专题询问的重大意义,着力解决“不愿开展”的问题。有些地方人大之所以不愿意开展专题询问,就是没有真正认识到专题询问的意义和价值。在以往的人大监督工作中,询问权同其它一些刚性监督手段一样,没能真正发挥应有的监督效能。然而,全国人大常委会连续两次专题询问的首创性示范,使询问权不再成为装点人大门面的“摆设”,这种“以上带下”的创举,在中国人大监督史上无疑具有里程碑意义。从依法治国的角度看,开展专题询问,不仅是法定询问权的现实“回归”,也是对其它监督权的有效“激活”,当专题询问得不到满意答复时,人大代表或常委会组成人员可就有关问题再行追问,对追问答复仍不满意的,就有理由依法启动质询权、特定问题调查权、罢免权等更具刚性的监督手段。由此可见,看上去“柔婉”的专题询问,却内含了“刚性”的特质,为人大监督工作留下了较大的发挥空

间。对于人大而言,专题询问既是人大代表或常委会组成人员知情知政、提高审议质量的必要途径,也是人大及其常委会加大监督力度、增强监督实效的重要法宝,有利于提升人大的主体地位和权威形象。由于专题询问主题突出、问题集中、针对性强,有组织、有准备地对特定议题进行问答,具有注重了解有关情况、操作简便易行、答复方式灵活等特点,能有效克服一般询问的提问随意性和问题发散性等不足,通过有重点的询问和有准备的回答,不仅使人大代表或常委会组成人员深度了解政情社情,提高议政质量;同时还可以对被询问者施加一定压力,敦促有关方面加强和改进工作。对于“一府两院”而言,专题询问的“亚刚性”和“灵活性”特点也为有关方面及时改进工作保留了回旋余地。开展专题询问,不仅是对宪法法律规定的贯彻执行,也是地方各级人大常委会响应全国人大常委会号召,深入贯彻落实十一届三中全会以来党的路线方针政策的重要举措,是对人大监督工作的一次积极探索和有益尝试。

其二,要清除专题询问的思想障碍,着力解决“不敢开展”的问题。在中国现行的政治背景下,一些地方人大瞻前顾后,畏首畏尾,不敢进行监督,不敢行使询问权,不敢开展专题询问,说到底就是由于思想观念保守、主体意识不强、工作消极被动造成的。一些地方人大认为,专题询问不过是一种“柔性”监督手段,一问一答,无关痛痒,解决不了什么实际问题,也不会取得实

质性监督效果。一些地方人大受传统观念影响,担心开展专题询问会影响人大同“一府两院”的关系。有的地方人大迫于形势压力又不得不开展专题询问,操作上只好“应景作秀”,“犹抱琵琶半遮面”,随便确定一个主题,简单归纳几个问题,象征性地询问一通,走走过场,摆摆样子,让社会和公众了解一下人大监督工作的“新花样”,追求一种“花拳绣腿”式的宣传效果,而无意于询问权的充分运用。对于地方人大而言,只有冲破思想禁锢,摒弃面子观念,消除顾虑心理,切实端正主体意识和责任态度,不回避、不退缩,以对人民、对法律、对人大事业高度负责的精神,尽快走出不敢询问的尴尬境地,在人大监督工作中勇于“发声”、敢于“发问”,才能真正了解实情、有所作为,才能充分发挥专题询问的价值功能,并取得令人满意的监督效果。

其三,要完善专题询问的运行机制,着力解决“不会开展”的问题。开展专题询问,虽然有法可依,但要想解决问什么、怎么问、怎么答的问题,还需从完善机制入手,做到有章可循。总结各级人大常委会开展专题询问的实践经验,主要应把握好五个关键环节:一是科学选择专题。开展专题询问,首先必须科学选定专题,并纳入年度监督工作计划。专题选择应重点瞄准三大领域,即从事关地方经济社会发展全局的重要部署或重大事项中选择,从“一府两院”存在突出问题的工作中选择,从社会普遍关注、群众反映强烈或迫切需要解

决的热点、难点问题中选择。需要注意的是,开展专题询问,一般都要对应听取“一府两院”的专项工作报告。经过初选确定的专题应连同年度监督工作计划一并报请人大常委会主任会议讨论研究,并提交人大常委会会议审议通过。二是做好必要准备。专题一经确定,要及时制定切实可行的工作方案和专题询问办法,组建工作机构,尽早告知有关单位将要受询的专题,明确询问目的,确定适当的询问形式、时间和场合,提前向人大代表或常委会组成人员发送有关背景材料,以便做好必要准备;同时要加强对有关方面的沟通协调,为专题询问的顺利开展提供便利和保障。三是开展调查研究,确定具体问题和专题询问人。要在会前成立专题调研组,围绕询问专题,深入基层、深入群众,有针对性地开展调查研究,切实掌握第一手材料,积极探寻解决问题的办法,并形成专题调研报告,结合调研情况提出专题询问提纲和专题询问人,报请人大常委会主任会议讨论确定。同时要将专题询问的具体问题送交有关部门,以便做好应询准备。四是组织开展问答。专题询问应在听取和审议专项工作报告之后进行。询问由会议主持人组织进行,有关部门负责人到会听取意见、回答询问。询问应遵循公开、务实、严肃、活泼的原则,发扬民主,集思广益,力求询问能问出深度和要害、回答能答出责任和承诺。在询问规模上,既可以采取分组会议形式,也可以采用联组会议或者大会形式

进行;在发问方式上,既可以由提前确定的一名主询问人按提纲发问,其他询问人补充发问,也可以由若干名询问人依次分别发问;在回答方式上,既可以口头形式,也可以书面形式。为保证询问规范有序,应采用“一问一答”模式进行,其间不许他人随便插话。问答时间和节奏由主持人统一掌握,一般每次提问不超过2分钟,回答不超过10分钟,如果询问人对回答不尽满意,还可以对应询人进行追问。为回应社会关切,保证监督效果,应公开宣传报道专题询问情况,具备条件的地方还应进行网络直播,直接将专题询问活动置于公众和社会监督之下。五是做好“问”后工作。会后,工作机构应将汇集整理的询问情况送交有关方面,以便剖析原因、解决问题、改进工作,并要求相关部门及时反馈情况。地方人大常委会要对专题询问的问题跟踪督促,加强调研,在下次常委会会议上对专题询问的问题办理和落实情况再次询问,切实把专题询问的问题抓到底、抓出成效。

我们热切期待,地方各级人大及其常委会能够因地制宜,实事求是,顺势而为,不刮形式主义的“一阵风”,不搞教条主义的“一刀切”,不拘一格地用好“专题询问”这一监督利器,并与其它监督方式有机结合,精心选题,以“问”促进,切实做好询问之后的跟踪督办工作,努力把“一府两院”“答应”和“许诺”的事情办理好、落实好,让人大代表满意,让人民群众满意。

# 把脉“拒绝症”

◆吕忠志 彭玉龙

购买房产,办理产权登记,取得所有权证,是众多置业者十分平常的经历。而南岗区居民张某在近三年时间里在办理房屋所有权证,多次遭到拒绝的经历,不仅令其颇感艰辛和困惑,也为某些机关拒绝之“症”而深感遗憾。

## 事情由来

2002年张某购买了哈尔滨万新房地产开发有限公司座落于南岗区人和街5号小区一车库,在车库交付使用后,由于卖方没有按约定为其办理更名过户手续,一直没能拿到产权证书。2008年,张某无奈地将开发商起诉至南岗区法院,要求为其办理房产所有权更名过户。2009年南岗区法院下达(2009)南民二初字第913号民事判决,判决开发商十日内为其办理相关更名手续。随后,张某申请强制执行,南岗区法院执行局下达(2010)南执字第572-1号执行裁定,裁定将座落于南岗区人和街5号3栋5号车库更名为张某。

当张某拿到法院判决兴冲冲到房产部门办手续,心想这次应该能拿到产权证了吧!没想到,房产部门却拒绝为其办理登记手续。理由是:判决书和执行裁定均未标注具体的房产面积,不符合办理房屋产权登记的规定,因此,不能为其办理登记。并告知张某,只要把房产面积加上,就可以办。

于是,张某再次找到法院,要求将房产面积加入判决书,或者下达一个标准有房产面积的补充裁定。但法院

却表示:张某诉讼的房屋产权争议已经明确,原判决并没有错误,无须作其它补充,也不能为其下达补充裁定。并告知张某,房产部门按法院判决办理过户就行了。

按照法院意见,张某第二次找到房产部门,要求房产部门按法院判决办理更名过户手续,但房产部门表示:不标注面积就办不了产权证,再次拒绝其办证请求。并告知张某,这件事找法院商量,问题不在房产部门这里。

无奈之下,张某第三次找到法院,请求法院想办法解决房产部门要求标注房产面积问题,法院经过协商答复张某:可以为其在判决书中标注该房产的使用面积。

得到法院明确答复后,张某第三次找到房产部门,要求办理登记手续。没想到得到的答复是:办理房屋产权登记,必须有房产的建筑面积,如果标注使用面积,依然办不了所有权证。

按照房产部门的要求,张某第四次找到法院,要求加入房产的建筑面积。经过协商,法院提议:鉴于该判决已进入执行环节,提议由执行局组织测量部门实地测量,在执行裁定中加入建筑面积。满怀希望的张某找到执行局,执行局告知张某:该问题出现在审判环节,审判裁定什么,执行局就执行什么,不能在执行中加入判决书里没有的内容。

就这样,张某辗转在法院、执行

局、房产局之间奔走,产权证依然近在咫尺,却无法得到。

2011年6月,无可奈何的张某到市人大上访。在人大信访办的督导协调下,张某最终于2012年3月拿到了久违的产权证书。在回访时,张某慨叹:“老百姓办点事真难啊!”

## 屡次遭拒症结何在?

本案张某办理产权登记屡次被拒的经历,或许只是众多信访案件中的特例个案。但当事人一项登记产权的普通诉求,且拥有人民法院生效法律判决的支持,却在近三年的时间里多次遭到拒绝,其症结着实令人玩味。

其一、傲慢之“症”。反对官僚主义作风是老人家几十年前向全党发出警告,这样的教育在各机关年年搞,然而,长期的教育和要求,却令一些单位产生了习惯性的麻痹思想。普通群众的诉求,一些机关工作人员习惯性漠视、习惯性抵触。在个别单位官本位思想积习日久,尤其是在各自的业务领域,他们专业且权威的解释,老百姓难以找到“怎么才能行”的答复,而相关部门互相矛盾的答复令人难以适从,只能在若干部门间转来转去。最终,某些机关还是哪句话,来我这办事就得按我们这的规矩来办,否则一概不行,似乎只有这样办事,才是按法律法规办事,严格把关之举。如此强势作风,怎么能不让人感到拒人千里的寒意。

其二、僵化之“症”。国家颁布法令、规章制度的本意在于规范权力

运行,提高工作效率。而在一些职能部门开展业务工作之时,习惯于照搬条文框框,机械性地办文、办事或执法,经验主义至上,凡事讲究前有车、后有辙,按老规矩办事没有风险,遇事不愿意承担一星半点的责任,更不用说能动开展工作的积极性、主动性和创造性,缺乏对人民群众的深厚感情,没把当事人的事当作自己的事来办。有的群众为了办一件小事,也要跑若干个部门,折腾几个月、甚至几年,他们某些合理诉求,长时间处于无人问津的搁置状态。

其三、离心之“症”。对于某些机关来讲,多一事不如少一事,或许这个问题推出去后,其它部门也许会管的,即使其它部门都不管,自己也可以找到一个符合“业务规范”的说法。然而,他们似乎忘记了国家机关工作的理念、宗旨和方向,失却了公务人员本该坚守的职业操守和价值取向。而对于人民群众而言,使用面积与建筑面积,两个字的差异,或许就是一堵无形的墙。这堵墙阻断了群众求解实际问题的道路,疏远了人民群众与政府机关之间的距离,增大社会管理者与大众沟通理解的难度。

#### 何以终结“拒绝”顽症

本案张某通过上访,在人大信访部门介入协调之后,最终实现了取得房屋产权证的目的,虽然有倒逼出结果的意味,问题得到解决仍值得欣慰。作为旁观者,该案张某办理的是产权更名过户,房产部门在原产权登记中,应该不难查到该房产的建筑面积等相关信息;人民法院对判决中出现重要文字差错,可能影响判决执行时,按照法律的规定,应该不是不可以纠正。可见,变通之法是有的,关键是愿不愿意承受变通之后可能出现的责任和代价。对张某来讲,代价是三年多的奔波和心理打击;对公务机关来讲,代价是群众对机关办事效能、公信力再认识,或许是群众心中难得的信任与权威,再或许是早该终

结这些拒绝顽症。

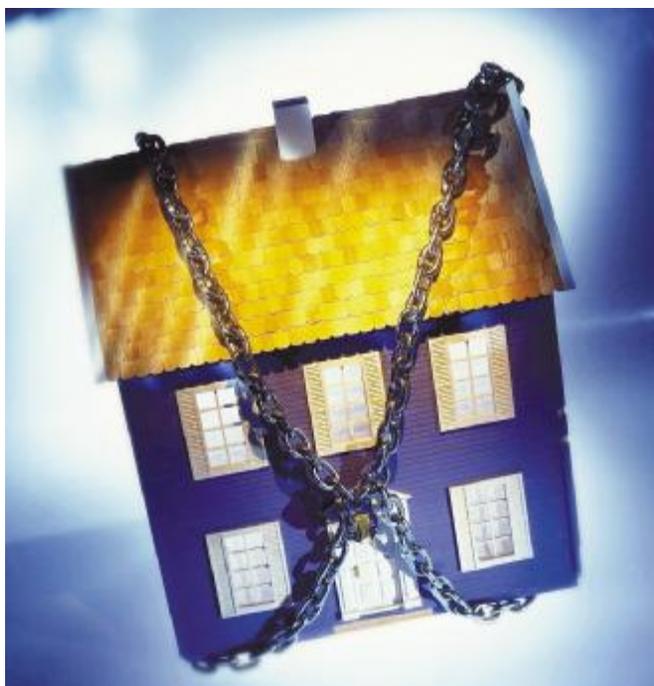
一是始终站稳群众立场。科学发展观要求坚持以人为本、执政为民,主动回应群众诉求,切实维护群众的合法权益。我市实施新战略本身就是大民生工程,根本目的是让哈尔滨人民过上好日子,也是实现新战略的根本动力所在。作为人大机关信访部门应带头忠实履行为党分忧、为民解难的神圣职责,牢固树立全局观念,坚持从维护新战略实施和改革发展稳定大局的高度,主动正视社会矛盾,对涉及人民群众切身利益的信访问题,要善于通过平时工作予以关注、梳理、分析,把握工作方向和主动权。同时,充分发挥检查、视察或直接交办、督办等途径和措施,督导相关部门抓好落实,切实维护人民群众的合法权益。

二是强化敢于担当的精神。敢于担当精神具体讲就是要实事求是,对人民群众负责。在群众合理诉求得不到应有解决时,信访部门在协调职能单位中,应尽量少在由谁来负责上作无谓的争论,把着眼点放在怎样在法律、法规允许的范围内,能为老百姓做些什么,或者通过什么方式能化解矛盾、解决问题,积极引导相关部门解放思想,大胆实践,在坚持原则的前提下敢于变通,真正把工作着力点放在提高为人民服务的本领上,放在实施新战略、实现新目标上。支持“一府两院”依法依规履行职责,对漠视群众利益,不作为、

假作为,出现问题推诿扯皮,造成矛盾激化的单位或部门,依据《哈尔滨市行政问责规定》的有关规定,建议责任单位的上级机关予以问责。

三是坚守职业操守底线。众所周知,最美司机吴斌只不过是有点危机出现时,把稳了手中的方向盘;最美女教师张丽丽在紧要关头推开身边的学生,说到底他们的职业操守和价值取向令人钦佩。作为信访工作者,在民众思想多元、组织多样、诉求多变的新形势下,要做勤勉敬业的表率,始终保持只争朝夕、吃苦耐劳的劲头和精神,努力增强面对信访难题的勇气,解决问题的智慧与决心。只有勤勤恳恳做工作,专心致志干事业,守护好内心深处公平正义之灯,履行好应承担的社会责任与法定义务,才能在维护社会稳定、构建和谐社会方面有所建树,以一流的标准,一流的作风,创造一流的业绩。

古人云:“明者见危于无形,智者窥祸于未萌”。在推进“实施新战略、实现新跨越”,提升“四大民生指标”的重要进程中,那些拒绝成瘾,麻木不仁的问题,不可不除。



# 关于实行人大代表辞职制度的浅析

◆丁桂兰

人大代表辞职制度就是人大代表任期内,若出现不能正常履行代表职务的特殊情况时,可以依照法定程序辞去代表职务。人大代表辞职制度的实施打破了人大代表的“终届制”,保证了人大代表结构的合理性和代表工作的连续性,其现实意义不可低估。但目前对于实行人大代表辞职制度看法不一,辞职范畴不尽统一,做法各异。双城市是2008年开始实行人大代表辞职制度的,是哈尔滨市乃至全省、全国较早实行人大代表辞职制度的县级人大常委会之一。人大代表进出问题是多年来制约代表工作的一个难题,笔者结合多年从事代表工作的经历和双城市人大常委会实行代表辞职制度的实践,拟对实行人大代表辞职制度作一些粗浅的分析,以其引起对这一问题的广泛关注和深入研究。

## 一、实行人大代表辞职制度的必要性

近年来,由于干部调整、调动频繁,许多县级人大代表,调出原来的选区,但并未调离本行政区,人大代表资格有效,却不

便于履行职务。另外有一些人大代表因责任心不强,仅仅把人大代表作为一种称号或一种荣誉,不能认真履行人大代表职务,参加代表活动时敷衍了事。由于这部分人大代表不能及时辞职,再加上受人大代表名额限制,往往会出现一些新问题:一是各选区之间的人大代表职数比例失调,影响了人大代表的广泛性和均衡性;二是不利于人大代表与选民保持经常联系,也不利于选民向人大代表反映问题,使得社情民意很难顺畅上达;三是不利于选民对人大代表有效监督。由于人大代表远离选区或不负责任,选民即使对人大代表履职情况不满意,也没有很好的监督制约手段,无法对其实施有效的监督;四是不利于人大代表活动的开展;五是不利于提高人大代表社会地位,由于个别人大代表的行为,在社会上造成不良影响,使人大代表整体形象受到损害。因此,只有对个别人大代表实行劝辞,才能纯洁人大代表队伍,保证人大代表素质。

建立人大代表辞职制度,十分必要,有其重要的现实意义。

一是有利于端正社会对人大代表的性质和地位的认识。人大代表是国家权力机关的组成人员,但在现实中,人大代表却在很大程度上被看作是一种政治待遇或者荣誉,而不是一种职务。建立人大代表辞职制度,把人大代表纳入职务轨道,有利于社会对人大代表作为国家权力机关组成人员的性质和地位的认识。

二是有利于民主资源的优化配置。人大代表调离原选区或选举单位后,联系原选区或原选举单位并接受其监督有可能流于形式。人大代表辞职后可以补选那些能够充分反映选民的要求和意愿的选民,从而实现民主资源的优化配置。建立代表辞职制度,可以诊治人大代表“能上不能下,潇洒走一届”的弊端,打破人大代表“朝选举,夕调走”的同期率,是人民代表大会制度的创新和发展。双城市人大常委会实行人大代表辞职制度后,使大多数人大代表尤其是“无为”代表增加了紧迫感和责任感。如在2009年1月,召开市六届三次人代会前,人大代表都积极行动

起来,深入基层,深入选民,深入群众,广泛听取群众的意见和要求,将群众反映的“发展现代农业”、“推进招商引资工作”、“加快城市建设”等意见和建议带到了会议上来,代表们共提出建议和意见 218 件,往年人代会只能征集到 90 多件。实践证明,《双城市人大代表辞职制度》是对人大代表实行约束的一种有效机制。

三是有利于人大代表作用更好地发挥。实施人大代表辞职制度,把不能、不愿、不尽心执行职务的人大代表及时调整出代表队伍,可以及时、合法地补选空缺的人大代表,保证人大代表在结构上的合理性、界别上的广泛性和素质上的先进性,也可以保证闭会期间各代表小组活动的开展,促进人大代表作用的有效发挥,更重要的是能够保证人大的权威性和代表结构的完整性。双城市人大常委会实行代表辞职制度不久,就取得初步成效。2008 年 12 月,在调整干部期间,有 8 名市人大代表调离了原选区,这 8 名市人大代表主动向双城市人大常委会提出书面辞去双城市第六届人大代表职务的申请,双城市人大常委会依法履行了接受辞职和补选程序。从而优化了代表资源配置,激励人大代表更好地发挥作用。

四是有利于法律法规的有效实施。《选举法》第 52 条和《代表法》第 41 条关于人大代表可以辞职的条款是法律对人大代表辞职最直接、最明确、最重要的规定。因此,建立人大代表辞职制度是有法律依据的,是对法

律的补充、完善和具体化,目的在于建议人大代表在该辞职的时候主动辞去代表职务。

综上所述,建立人大代表辞职制度是完全必要的,也是符合科学发展观要求的。双城市人大常委会实行人大代表辞职制度实践证明,只有建立人大代表辞职制度,才能真正打破人大代表“终届制”,保证人大代表整体结构的合理性。

## 二、人大代表辞职的范畴

人大代表辞职是人大代表辞去自己所担任的代表职务的一种行为,各地对人大代表辞职都进行了深入的探索和实践,这些探索并非局限于法定的主动辞职,还规定了人大代表的被动辞职,即人大代表在出现不利于履行其人大代表职责时,由本级人大常委会建议其自愿辞去担任的人大代表职务。从各地人大代表辞职工作的实践看,主要是针对人大代表被动辞职进行的。《代表法》第 41 条中对代表资格的终止有明确规定,“代表有下列情形之一的,其代表资格终止:(一)地方各级人民代表大会代表迁出或者调离本行政区域的;(二)辞职被接受的;(三)未经批准两次不出席本级人民代表大会会议的;(四)被罢免的;(五)丧失中华人民共和国国籍的;(六)依照法律被剥夺政治权利的。”双城市人大常委会依照法律规定,借鉴外地经验,结合人大代表工作实际,制定了《双城市人大代表辞职制度》。在有关法律规定的基础上,增加了以下内容:

(一)代表不作为的,经常不

参加代表活动、不联系选民的;

(二)连续两年不向人代会或人大常委会递交建议、批评、意见的;

(三)两次以上涉法、涉案、涉诉、涉访的;

(四)代表因健康原因不愿或不能履行代表职务的;

(五)因个人行为不当,犯有严重错误,受到党纪、政纪处分,造成不良社会影响的;

(六)该辞职而不主动辞职的;

(七)经诫勉谈话,不认真整改的。

双城市六届人大常委会以来劝辞人大代表共计 16 人。其中,因职务变动不主动辞职的 11 名,因代表不作为劝辞的 2 名,因犯有严重错误劝辞的 2 名,因健康原因劝辞的 1 名。

## 三、实行人人大代表辞职制度应把握的环节

实行人人大代表辞职制度可以调动人大代表履职的积极性,但同时,还应冷静分析这一制度的实施细节。换言之,打破人大代表终届制是创新人大代表工作的新课题,因此,在实施过程中,应注意把握 4 个环节,以确保人大代表辞职工作取得预期的成效。

(一)应注重把握思想工作的环节。有的人对人大代表辞职制度的实行存在偏差的思想认识。一是认为建议人大代表辞职是人大常委会变相的强制性措施,是一种“错位”的越权行为。二是认为人大代表是个荣誉称号,在社会上有地位,是炫耀自己的资本;三是认为可以保护自

己,特别是涉法、涉诉、涉案及企业或个人有经济纠纷的,可以利用人大代表的身份寻求保护。这些思想认识严重阻碍了人大代表辞职制度的实施。这就要求人大常委会要区别不同情况做过细的思想工作,对于调离原选区的人大代表应向其讲明人大代表的地位、性质、职责,讲明代表结构要求,讲明实行人大代表辞职制度的现实意义,使其提高认识,主动辞去人大代表职务。对于犯有严重错误的人大代表,讲明他所犯错误对人大代表队伍造成的损害,使其提高思想认识,主动辞去人大代表职务。

(二)应注重把握履职档案管理的环节。建立健全人大代表履职档案,是对人大代表履职的一种促进。因此,应指定专人负责履职档案的管理,并经常督促人大代表认真填写履职手册,做到定期收集汇总,按实绩评选出先进典型,并加以宣传推广。双城市人大常委会在代表联络办公室,设专职人员负责人大代表履职档案管理工作,对人大代表参加会议和活动出勤情况如实记载,对人大代表参加社会公益活动认真登记,对人大代表任期内提出的建议、意见、批评进行统计,存入履职档案。对涉法、涉诉、涉案,有经济纠纷的情况也记入人大代表履职档案。做为表彰先进人大代表和人大代表辞职的依据。

(三)应注重把握人大代表述职的环节。人大代表向选民述职有利于选民掌握人大代表履职是否尽职尽责,为建立人大代表退出机制提供客观依据。双城市人大常委会坚持组织人大代表向选民述职,第六届人民代表大会有285名人大代表,在任职的5年间全部向选区选民做了述职,或提交了书面述职报告,并接受选区选民评议,促使人大



代表更好的履行职责,发挥了人大代表作用。各选区选民可以根据人大代表述职情况,联名向市人大常委会提出劝辞人大代表的议案。

(四)应注重把握完善代表辞职机制的环节。一是对于

辖区内跨选区调动的,应当探索完善该类人大代表的辞职机制。按照《代表法》的有关规定,人大代表跨选区调动后已无法接受原选区选民或选举单位的监督,必须建议其辞去人大代表职务。二是应谨慎使用罢免程序,罢免是一种刚性监督手段,对于犯有严重错误已经不具备人大代表当选标准的人大代表,才适合启动该程序。

罢免直选代表,须提出罢免案,召开选民大会,操作难度大,行政成本高,浪费大量人力、物力、财力。因此建议除上述情况,均应以劝辞这种柔性手段为主。三是应控制劝辞人大代表的幅度。人大代表的换届选举时间是固定的,届中要保持人大代表构成的相对稳定,以确保权力机关职能正常发挥。因此,要适当控制劝辞人大代表的比例,防止演变为局部改选。

总之,实行人大代表辞职制度,对一些不作为的代表敲响了警钟,对离职的人大代表和调离原选区的代表所在选区选民的民主权利是一种保障,这个制度有利于加强人大代表履职的责任感和使命感,优化代表结构,保证代表的广泛代表性。无论是主动请辞还是被动辞职,都表明了人大代表已经开始从荣誉职务向权力职务转变。

## 市人大对贯彻落实 《食品安全法》情况进行执法检查

市人大常委会副主任才殿国带领市人大执法检查组于昨天结束对我市为期三天的《食品安全法》执法检查。副市长张显友陪同检查。

执法检查组听取了市政府相关部门贯彻落实《食品安全法》情况的汇报，并先后到道外区、道里区、双城市等区、县（市）进行检查、抽查、明

察暗访。

今年以来，市政府狠抓关键环节，构建了食品全过程、广覆盖的监管体系。在种养殖源头完善了标准体系，统一了产地证明，加强产品认证。在生产环节，重点对乳制品、食品添加剂等 11 类食品生产企业进行专项整治。在全市范围建立了流通环境食品安全追溯系

统。在打击食品非法添加和滥用食品添加剂专项工作中，我市对滥用食品添加剂的 300 余家餐饮服务单位依法进行查处。在地沟油和餐厨废弃物专项整治工作中，制定了《哈尔滨市餐厨垃圾管理办法》，与 2800 余家餐饮单位签订处置协议，已安装油水分离和油烟净化装置 2111 台。



# 抓住四个关键环节 提高代表工作水平

◆王家砚



代表工作是人大工作的重要基础和依托。延寿县新一届人民代表大会启届后,积极拓宽代表工作思路,创新代表工作方法,坚持抓住四个关键环节,有效推动了人大工作的新发展。

## 一、抓培训,提高代表素质

(一)加强培训学习,增强代表履职能力。县人大切实加强了对人大代表的学习培训。一是将代表培训纳入县委干部培训计划,借助全县干部培训平台,积

极组织人大代表参加培训。学习全年设春、秋两个班次,每班次培训30名代表。二是举办专题培训班,结合人大工作要求,有目的开展专题培训。设置四大类内容,随机选定专题,即法制建设类、经济发展类、社会民生类、政治建设类。专题安排、专题讲座、专题讨论、专题考核。三是建立代表轮训制度,有计划地制定学习时间、学习模式,扩大代表培训覆盖面,五年内对每位代表

至少轮训三次。通过有步骤、有计划的开展代表培训,全面提高代表素质。

(二)创新培训方式,增强培训实际效果。在培训工作中,坚持“三多两高”,即多途径、多形式、多内容;高规格、高质量。多途径,就是采取组织外出考察、选派到上级院校学习等途径加强代表培训;多形式,就是采取集中培训、分散培训、现场参观等形式开展代表培训;多内容,

就是根据新形势对人大工作的要求,组织代表学习政治理论、法律法规、市场经济知识等内容;高规格,就是在培训中,邀请上级部门、省市专家、县委领导等来指导培训;高质量,就是每次培训要求代表写心得体会,培训后留课题或组织考试,确保培训取得预期效果。去年11月,为了使新当选的人大代表进一步加深对人民代表大会的认识,全面了解掌握履行职务的有关知识,提高参与管理地方国家事务能力和水平,市人大常委会举办了新一届人大代表培训班,专题解读了《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》,同时要求代表以培训为新的起点,进一步提高认识,转变作风,增强学习的自觉性和主动性,不断提高自身素质和依法履职的能力。

(三)加强素质考核,增强代表责任意识。为进一步增强人大代表的责任意识,提高人大代表履职自觉性,延寿人大每年对代表进行“两测一考”,即统一设定内容,对代表进行履职能力测评和履职状况测评,并对代表工作有关内容和知识进行考试。履职能力测评和履职状况测评采取代表自评和组织评定相结合的方法进行,业务知识考试由县人大统一组织实施。通过“两测一考”,增强代表责任意识,提高代表自我约束力,激励代表履行职责自觉性和议政督政积极性,从而增强本领,提高工作水平。同时,把“两测一考”结果作为评选优秀代表以及代表任期届满推荐连任代表的重要依据。

## 二、抓载体,搭建实践舞台

为了使人大代表在闭会期间发挥作用,市人大常委会积极加强载体建设,强化组织指导,用切实可行的方式把代表“聚”起来,用生动活泼的形式让代表“动”起来,充分发挥全体代表在促进延寿经济和社会发展中的“智囊团”和“人才库”作用。

(一)以三察(查)为载体,推动代表履职尽责。组织代表开展视察、调查和检查是人大代表在闭会期间的主要活动内容之一,也是代表履行职责的有效形式。为此,县人大坚持“围绕中心、服务大局”的原则,紧紧围绕全县发展大局,围绕人民群众关心的“热点”、“难点”问题,组织代表开展“三察(查)”活动。今年,组织代表开展《中华人民共和国食品安全法》执行情况、农业科技推广和普及工作、城镇建设工作、农村基础教育工作和校安工程、工业园区建设等视察活动,就农村贫困状况、社会基础设施建设状况、文化事业发展状况、提高乡镇人大工作水平等情况进行调研,并对社会治安综合治理、“六五”普法工作、《中华人民共和国水法》实施、城镇医院基础设施建设等情况开展检查。代表们踊跃参与“三察(查)”活动,年初以来,共有32名代表参与了“三察(查)”活动。与此同时,县人大认真办理代表建议,县十六届人大一次会议结束后,市人大常委会人事办对收到的代表提出的6件议案和47件建议及时转县政府及相关部门办理,抓好督办落实,确保代表议案和建议件件落到实处,提高代表参政议

政的积极性。

(二)以主题实践为载体,发挥代表“一联双带”作用。以主题实践活动为载体,在代表中深入开展“争先创优”活动,实施了“12345”载体工程。要求代表在自己的联系点联系1个“创业户”,帮助创业户总结致富经验,扩大生产规模,做大做强产业项目;帮扶2个贫困户,帮助解决生产生活中的实际问题,为贫困户谋划脱贫方案。利用自身优势带动困难群众发展生产,经营项目;为选区选民办3件以上实事;向“一府两院”和人大提出4条以上建议;坚持走访50名以上选民。充分发挥代表“一联双带”作用,即每个代表联系一个选民群体,带头抓生产,带头抓项目,树立人大代表的良好形象。

(三)以“四情手册”为载体,促进代表深入联系选民。“四情手册”的“四情”,就是社情、政情、舆情、民情。人大代表只有深入实际调查研究,倾听选民群众呼声,才能更好地履行职责,不断提高工作水平。县人大专门把“四情手册”作为检查代表履职情况的重要载体,要求代表记录社情、政情、舆情、民情,以进一步促进代表密切选民,当好群众的信息“报”送员,政策宣“讲”员、群众“代”言人。通过“四情”手册,加强了人大代表与社会各阶层群众的联系,充分发挥代表上联政府、下通群众的职责优势,当好党和政府联系人民群众的纽带。

三、抓服务,激发表代表工作热情

人大常委会积极加强为代表服务工作,进一步激发人大代表的工作热情,推动人大工作的全面发展。

(一)成立代表联络办公室。我县人大按照市委人大工作会议精神的要求,迅速成立了代表联络工作机构,机构成立后发挥了职能作用。代表联络办与人事办任务明确,职责清晰。人事办负责代表管理工作,代表联络办负责代表服务工作,形成了管理与服务并重的管理机制。

(二)建立代表通联体系。一是印发了代表联系手册;二是开通了代表联络热线电话;三是建立了县级人大代表人力资源信息库,对代表的信息进行深层次挖掘、分析、利用和管理,创建信息共享交流平台。四是发放代表与选民联系卡。县人大为代表统一印制代表与选民联系卡,由代表亲自发放到相应选民手中,增进代表与选民的联系。通过建立代表通联体系,畅通代表信息渠道,加强代表与代表团、代表与市人大常委会代表联络办公室、代表与选民的联系,及时反映反馈代表工作及相关情况,为代表积极工作创造条件。

(三)建立全县重大信息通报制度。不定期向人大代表通报全县重大信息,让代表及时了解经济和社会发展情况,更好地有针对性地开展履职活动。为代表知情知政、积极议政创造条件。

(四)创办人大工作交流平台。为进一步创新人大工作理念,展示人大工作风采,县人大常委会创办了“人大工作交流期刊”。通过建立交流平台,宣传人

大工作,交流工作经验,树立先进典型,为人大各项工作不断向纵深发展,统一思想,鼓劲造势,形成人大工作的良好舆论氛围。

#### 四、抓管理、建立健全代表工作机制

人大常委会把代表工作作为一项基础性工作来抓,坚持和完善代表工作的各项制度,积极创新管理方式,做好对代表的指导和服务工作,确保代表工作取得实效。

(一)健全制度,加强代表日常管理。为进一步规范县人民代表大会代表履行代表职务,充分发挥代表作用,县人大依据《代表法》对代表工作提出的要求,结合人大工作实际,制定了《延寿县第十六届人民代表大会代表工作细则》。建立代表资源社会化利用审批备案制度,有关单位邀请代表参加听证、测评、评议和社会监督等活动由县人大常委会批准,市人大常委会代表联络办公室统筹安排。同时,为促进常委会组成人员履行职责,充分发挥作用,制定了《延寿县第十六届人大常委会委员管理办法》,进一步规范组成人员的履职行为,提高履职质量。

(二)建立履职档案,强化代表履职责任。为了加强对代表管理和服务,激发代表履职热情,县人大为171名县人大代表建立了履职档案。履职档案除了记录代表的自然情况和常规资料外,还记入履职记录、履职情况,记载履职情况考核、四情手册内容、会议期间提出的建议、议案发言等情况。人大常委会根据档案记录,对代表每年履职情况作

出评估,档案作为评价代表履职和代表连选连任的重要依据。

(三)推进实践活动,转变代表工作方式。一是推进代表联系选民工作,要求代表以分散的形式,每年至少在选民中就有关问题征询两次以上意见,了解选民意见、建议和要求。同时要求代表每年至少开展一次调研活动,了解有关单位、部门和相应组织的工作情况以及经济社会发展情况,为建言献策打好基础。二是发挥团组作用。人代会成立的代表团,闭会期间指导本团代表活动。为在闭会期间充分发挥团组作用,把每代表团分成若干小组,每组由5人组成,设组长1名,副组长1名。各代表团根据县人大工作部署,结合县委、县政府中心工作,组织各小组开展主题实践活动。通过团组活动,促进代表主动履职、依法履职、有效履职,提高公信力。三是拓宽代表议政渠道。有计划的安排人大代表列席人大常委会会议,每次常委会都邀请5—10位代表列席会议,列席代表在参加审议时可以书面或口头提出建议、批评和意见。邀请代表参加人大常委会组织的视察、检查活动,组织代表参与行风评议、检察监督、审判监督、价格听证、部门征询意见等工作。鼓励代表以小组或个人名义,在报县人大常委会批准后,开展视察活动,充分发挥代表的主体作用。通过进一步拓宽议政渠道,广泛开展多形式实践活动,促进代表多接触社会、接触发展,从而使人大工作由有位型向有为型转变。

# 人大代表履职应练好“五项”基本功

◆孟凡龙

人大代表是人民行使国家权力的代表,代表人民的利益和意志依法行使国家权力。人大代表如何履好职,行好权,不辜负人民的重托和期望,笔者认为,关键是要注重练好“五项”基本功。

**一是要勤“看”。**通过人大组织的视察、调研、执法检查活动是人大代表履职的主要方式,无论是视察“一府两院”的工作情况,还是调研基层群众的生活状况,都离不开人大代表的眼睛。这就要求人大代表要有敏锐的洞察力和准确的鉴别力,勤于观察,善于捕捉人民群众的热难点问题,通过视察、调研、执法检查等监督形式,体察民情,了解群众疾苦,为民排忧解难。

**二是要多“听”。**在开展视察、调研、执法检查 and 听取审议专项工作报告过程中,听取汇报是不可缺少的重要环节。这就要求人大代表要多用耳朵听,既要听出“一府两院”的“赞美之声”,又要听出赞美背后“弦外之音”;既要听“一府两院”的“高调”,又要听基层群众的“低音”;既要听群众说出来的,又要听群众想说而不敢说的。

**三是要善“问”。**善于了解群众关注的焦点、难点问题,收集群众意见、建议是人大代表履好职的基础和前提。人大代表根植于基层群众,来源于各行各业,能够广泛收集方方面面的意见和建议。这就要求人大代表要善于问计于民,问需于民,广泛征求民意,只有这样,才能集中民智,改善民生,才能代表最广大人民群众的根本利益。

**四是要勤“议”。**为民代言是人大代表履职的重要体现,它不仅强调一个“代”字,更重要还要体现一个“言”字。这就要求人大代表要勤于建言献策,敢于为民说话。对待涉及群众利益的热难点问题要敢于过问,对“一府两院”的工作开展情况要敢于审议,指出问题,提出建议、批评和意见,只有这样,才能为民履好职,代好言,行好权。

**五是要多“思”。**人大代表要时常关注民生,心系群众,要把心思放在人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题上,要多为百姓考虑问题,多帮群众解决问题。只有这样,才能赢得群众的信任和支持,做一个无愧于人民、履职尽责的好代表。



# 美酒香千里 履职为民生

——记黑龙江省第十一届人大代表、黑龙江省盛龙酒精有限公司董事长 梅章记

我生于普通农民的家庭,遍尝创业和生活的艰辛,使我懂得了如何去怀着一颗感恩的心去回报社会、回报古堡双城这片人杰地灵的热土。——题记

## ◆屹 峰

梅章记,双城市双城镇建功村委会副主任、黑龙江省盛龙酒精有限公司董事长、黑龙江省第十一届人大代表,先后被授予“双城市优秀人大代表”、“哈尔滨市优秀人大代表”、“双城市劳动模范”、“哈尔滨市劳动模范”、黑龙江省“五一”劳动奖章获得者、“创业之星”等荣誉称号。他所创立的企业先后获得哈尔滨市及黑龙江省“重合同守信誉企业”、“东北三省酒行业10强企业”、“全国食品工业优秀龙头企业”等殊荣。

### 学习提高篇

作为一名人大代表,梅章记深感责任高于荣誉,只有不断提高自身素养,才能与时俱进不断提高自己的履职尽责水平,才能更好地为人民服务。梅章记认为学习是个人能力之源,发展之梯,他始终把学习作为一种人生需要,一种政治责任,一种工作积累,一种精神追求。他不断学习新思想,新知识,努力用现代化建设所需要的各方面知识来充实自己,开阔视野,增长才干,提升素质。通过深入的学习,他增强了代表意识,提高了参与管理国家事务的履职能力;通过熟悉履职程序,明确了代表的权力和义

务,增强了参政议政的能力,提高了撰写意见、批评和建议的水平。他深刻认识到作为人大代表,牢固树立起群众观念和责任意识,一切从人民的利益出发,妥善处理好在本职与履职的关系,积极深入群众,体察民情,倾听、了解和反映群众的意见和呼声,积极参加各级人大组织的视察、调查、检查等活动。并且,结合工作需要全面系统的学习了《安全生产法》、《经济合同法》、《环境保护法》等法律法规,增强了自己的法律素质和依法履行职能的能力,刻苦学习现代企业管理知识,用科学化管理企业,系统学习前沿信息知识,超前谋划,科学决策。

### 创新发展篇

今天的梅章记,经营着三家规模以上的企业,但回想当年,开创基业之艰,创新发展之难,实属不易。

梅章记出身农家,开始创立自己的事业之前,为了生计,他从事过很多职业,历尽各种挫折,随着视野的扩大和对市场了解的加深,在诸多行业中,他最终确定将白酒行业作为自己奋斗的主要方向。1995年创建双城市酿酒厂,当时

在全国市场白酒企业有数万家,全国大型白酒企业上百家,很多白酒企业拥有历史形成的强大的资金实力,品牌影响力和深厚的企业文化背景,面对这样的形势和挑战,经过广泛考察和深思熟虑,梅章记形成了今天看来同样堪称深具慧眼的几个关键判断:第一,白酒行业现代化和市场化进程刚刚拉开序幕,必将继续大幅度向纵深展开,而在这样的过程中,行业格局一定会有所变化,而这种变化本身就是发展的机遇。第二,各大白酒企业虽有不同优势,也有相对劣势,如体制不够灵活,决策缓慢,执行力差,长期吃历史老本形成的思维固化等。第三,行业分工尚未完全形成,找准差异化的定位就可能出奇制胜。第四,双城有自身独特的优势,如原料质优价廉,能为上乘品质和较低成本提供保证。

在这几个判断的基础上,梅章记坚定了信心,他“以正合诸道,以奇出绝”的企业发展之路,“正”就是有诚信的理念、过硬的品质、正确的战略、有效的管理;“奇”就是要有差异化的定位、创新的策略、灵活的战术、执着的韧劲。为此,梅章记确立了首先从大众市场切入,

暂时避开竞争最激烈的中高档和高档市场的目标人群定位;经过摸索他逐步确立了以“老村长酒”这一极具亲和力的品名为主导品牌的思路;为增强品牌影响力,为快速拓展市场提供支撑,梅章记重金聘请正在全国冉冉升起的小品明星范伟为品牌代言人并展开大力度传播;在市场选择上,他更是跳出传统思路,直接在全国找点布局,以机会定市场而不是以距离远近定市场;在销售渠道发展上,梅章记率先在全国竖起了“终端制胜”的大旗,采取总经销或办事处直接面向销售网点,提供最直接到位的销售供应和售后服务的模式;在产品布局上,他从自身情况出发,采取了多产品家族的做法,灵活满足了不同市场的不同需求。梅章记独树一帜的理念建立起了自己的经销商群,并相互扶持,共同成长。

梅章记于1995年5月创建成立双城市酿酒厂(老村长酒业前身),2006年3月创建成立黑龙江省盛龙酒精有限公司,2008年10月创建成立黑龙江省永兴复酒业有限公司,三家企业安排下岗职工、农民工、大学生和城乡富余劳动力等5000余人,2011年共计上缴税金4000多万元。老村长酒业公司和盛龙酒精公司连续四年荣获“双城市纳税十强”企业荣誉,是双城市重要的财政支柱企业。

经过十多年的艰苦创业,目前老村长酒业公司厂区面积7.7万平方米,建筑面积2.3万平方米,现代化生产线60余条,年产优质白酒近万吨。30多种“老村长”牌系列白酒,以优良的酒质和完善的服务畅销天津、河南、河北、山东、

江苏、浙江、内蒙古等二十多个省市。老村长牌白酒2002年荣获“中国白酒优质产品”称号,“老村长”商标先后被评为“哈尔滨名牌”、“黑龙江省著名商标”和“中国驰名商标”。

为进一步扩大黑龙江白酒产业影响力,深化继承传统白酒酿造工艺,挖掘黑龙江历史老字号名牌,提升黑龙江白酒产品档次,经过审慎论证,梅章记与贵州迎宾酒业有限公司共同出资1.5亿元人民币,创办了黑龙江省永兴复酒业有限公司。公司占地面积15.8万平方米,建筑面积9.3万平方米,永兴复酒定位于高档和中高档消费,设计年产“永兴复”品牌高档优质白酒1万吨。现在,一期工程建已经竣工,正在进行试生产运行阶段。

#### 履职尽责篇

自当选为双城市人大代表、双城市人大常委会组成人员、哈尔滨市人大代表、黑龙江省人大代表后,他除了创新发展企业外,最大心结就是如何履行好人大代表职责。不辜负人民的期望,尽职尽责,努力当一名名符其实的人大代表。多年来,他用自己的实际行动,实践着“人民选我当代表,我当代表为人民”的诺言。

在企业不断发展壮大的同时,他饮水思源,注重参与社会公益事业建设,热心回报社会。先后出资30多万元为承恩村修筑两条水泥路,解决了群众行路难问题;为四川、青海地震灾区捐20万元,组织职工和经销商捐款40多万元;积极参加各级人大组织的各项公益活动,为抗洪救灾、拥军拥属、扶贫助学等社会公益事业奉献爱心,

累计捐款达200多万元,扶助22名贫困大学生完成了学业。

他积极参政议政,尽职尽责履行人大代表职责,在参加人代会和各项活动中,积极建言献策。他提出大力发展私营经济的建议,市政府认真采纳颁布了扶持私营经济发展的12项政策措施。他提出改造城市饮用水的建议,市政府采纳建议后融资1.5亿元,兴建了供水、排水、污水处理3项水务工程。他提出了加强城市管理、提升城市品位建议得到了市政府及有关部门采纳,市政府及有关部门注重城市重点道路和场所的环境整治,坚决取缔了马路市场,严厉打击私建滥改、乱泼乱倒、乱摆乱放、乱写乱画等有损城市形象的不良行为,城市环境得到明显改善。他提出了加强农村环境卫生建设的建议,市政府以建设社会主义新农村为重点,以整治农村环境的“脏乱差”为突破口,使全市农村环境卫生得到根本好转。在视察全市招商引资企业工作时,他提出了“招商、亲商、扶商、富商”的建议,促进了双城市招商引资工作的跨越式发展,国内外知名企业雨润、娃哈哈、汇源、大众、哈麻等先后落户双城,加快了双城市经济和社会各项事业的发展。

2011年1月,在黑龙江省十一届五次人代会上,梅章记代表就《解决土地板结和转化粮食》的专题发言,受到了王宪魁省长的高度赞誉,并纳入到《政府工作报告》修改意见中。

天道酬勤,厚德载物。梅章记带领他所创建的企业将锐意进取、创新发展,为建设富裕文明、和谐美丽的新双城做出自己应有的贡献。

# 关于人大及其常委会 表决和选举方式的探讨

◆ 钟学志



在我国实行的表决与选举方式,是人大代表行使权利的重要手段,是在马克思主义政权理论指导下,根据我国国情建立的具有中国特色的表决与选举方式。坚持依据法律,严格规范,实行真正民主的、规范的表决与选举方式,对于加强社会主义民主法制建设,坚持和完善人民代表大会制度,巩固国家政权,具有重大意义。然而,目前有一些地方人代会及其常委会在表决与选举方式上存在一些不够规范的问题直接影响了表决和选举

制度的实行,妨碍了民主法制建设,损害了人民代表大会的形象。为此,必须加以匡正,努力实行民主化、法制化、规范化的表决和选举方式。

何谓表决和选举方式?在我国表决是人大代表按照一定的程序对提交人民代表大会及其常委会审议的各项决议、决定等重要事项,通过一定的民主方式表达自己的意志的行为。选举是人大代表根据自己的意志,按照一定的形式和程序,选出一定的公民担任国家公职的行为。上述

行为都行使了公民或代表同意、反对或弃权的表决权或选举权。为保证选举的正确实行,国家制定了选举法,它是公民实现选举权与被选举权的法律依据。选举有广义和狭义之分。狭义的选举权,一般是指选举国家代议机关代表的活动。广义的选举权内容比较广泛,不但包括代议机关的选举制度,还包括其他国家政权机关及其组成人员选举产生的活动。

在我国的民主政治生活中进行表决或选举,一般有四种方式:

**一是鼓掌通过。**这是一种比较“原始”或初级的表决和选举方式。多半是应用在一些基层社会团体、群众组织或通过一些非重要性的事项上。但是在人代会及其常委会表决通过一些重要事项上采取这种方式就值得商榷。首先,鼓掌通过这种表决或选举方式缺乏法律依据。从现行的地方组织法、选举法和全国人民代表大会及其常委会的议事规则以及一些地方人代会及其

常委会自行拟定的议事规则来看,均无鼓掌通过这一表决方式和选举的规定。其次,鼓掌通过的方式貌似民主,实质违背民主。人代会及其常委会必须充分发挥民主,充分反映民意和与会代表的意愿。而把鼓掌通过作为一种表决和选举方式,既不规范、也不严肃,不能真正体现和反映人大代表的意见。再次,不能把人大及其常委会混同于一般的群众团体。人大及其常委会是国家权力机关,它的所作所为必须体现民主化、法制化、规范化,不能有任何的随意性和“长官意志”。第四,鼓掌通过无法量化和统计赞成、反对、弃权的人数,有违民主的要义。因此,鼓掌通过是一种落后的,不民主、不规范的表决和选举方式,应该予以摒弃。

**二是举手表决。**这种方式似乎比鼓掌通过进了一步,是一种被默认和较为普遍运用的一种表决和选举方式。但是经多年的实践检验,笔者认为这并非是一种最佳的表决与选举方式。虽然这种方式比鼓掌表决有所进步,但其弊病也是不少的。其一,由于现在人们的思想觉悟水平还未达到“公而忘私”的高境界,人们对某一事项或某一人选在举手表决时,往往存在这样或那样的想法或意见,但由于私心和情面等因素作怪,在公开举手表决或选举时,便影响了真实意图的表达。加之人们有一种从众和怕得罪人的心理,不愿在公开场合,在众目睽睽之下表达不同意见,否则,就要冒很大的名誉、利益、地位损失的风险。因此,往往

就一边倒、一风吹、随大流,目的是少找麻烦,不得罪人,因而不情愿的、甚至违心的举了手,表示同意。其二,有些会议的组织者出于某种动机,事先就想让某项决定、决议草案或选举事项能顺利通过,为此,在审议时,派有关部门的人员到各组“监督”和“消化”不同意见,以保证举手顺利通过。一些领导者也分析和掌握了一些与会者的心理,自认为举手表决是一种能实现领导意图,保证顺利通过的所谓最佳方式。其三,也有的会议组织者有一种错误心理,认为举手通过省事、方便、快捷,又能保证多数通过,认为只要能顺利通过就是胜利,就是圆满成功;如果有“杂音”,没有保持一致,就是失误,甚至是失败,这是表决和选举过程的一个误区,是一个较长时间没有解决的问题。事实表明,在人代会上对某项决议、决定或选举事项通过或没通过都是一种正常现象,都是一种民主和民意的体现,不足大惊小怪。一些地方的人代会由于一般都采取举手通过的方式,“一府两院”的工作报告的决议,基本上是年年100%通过,即使有不同意见也是极个别的现象。请问,这个100%真实吗?举手表决是一种看似民主,实际上是同与时俱进的民主与法制建设不相适应的落后于时代要求的、不甚民主的表决与选举方式,它与鼓掌通过是“异曲同工”,没有什么两样。由于它存在一些弊病,人代会及其常委会在通过决议、决定及人选事项中,还是尽量少用或不用这种方式为佳。

**三是无记名投票(简称票决)。**随着时代的发展,民主进程的加快,人们要求采取一种比前两种方式更为民主化、法制化,具有时代性和真实性的表决与选举方式,这就是被法律确认并被广泛采用的无记名投票表决和选举方式。在我国,无记名投票表决和选举,有一个发生和不断发展的过程。我国先后对选举法进行过三次修改,使具有中国特色的、作为我国政体的重要组成部分的民主表决和选举制度得以坚持和完善。早在建国初期的1953年的选举法曾规定基层选举,也就是乡、镇、市辖区和不设区的市人民代表大会的代表和乡、镇出席县人民代表大会代表的选举,采用举手投票的办法,也可以采用无记名投票的办法。这是由于在当时,我国基层群众文化素质普遍较低,尤其在农村文盲、半文盲占绝大多数。在这种文化落后的情况下,基层选举普遍采用无记名投票的方式是不符合实际的,无形中就剥夺了许多公民的选举权。因此,当时的选举法作出了上述较为灵活的规定是符合实际的。但随着我国政治、经济、文化的不断发展,民主法制建设进程的加快,人民群众的思想觉悟和文化水平的明显提高,人们要求采用一种比鼓掌和举手通过更为先进的、更加民主化、法制化的,更具有时代性和真实性的表决和选举方式,所以,至1979年新的选举法便明确规定,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表的选举一律采用无记名投票的方式,从此这种民主的选

举方式就取代了举手表决方式,并被法律化、制度化而确认下来。这也是选举制度六项原则中的一项重要的基本原则。它的好处就在于可以让代表毫无顾忌地按照自己的心愿,自由进行选择,表达自己的真实意愿,可以投“同意票”,也可以投“反对票”或“弃权票”。有的地方人代会还设立了秘密投票处,用不着担心别人知晓自己投票的意向。这种方式才能比较真实的体现民主与法制的本色。

在投票时,普遍采取划符号的方式,即代表在填写选票时,同意的划“○”,不同意的划“×”,弃权不划,另选他人填写他人名字,这是多年来形成的一种传统的、被人们普遍公认和接受的,也是约定俗成的一种填票表决和选举方式。然而在个别地方以“长官意志”左右代表的选举意志,为让候选人顺利高票通过,在选举办法中做出违背常理的规定,如选举按等额进行,代表同意选票上候选人的,在选票上可以不划任何符号;不同意选票上候选人的,可在选票符号栏内划“×”;对选票上的候选人弃权的划“V”。由于在选举时工作人员又分选区站立,无形中使得有不同意见的代表不能或不敢动笔,因为谁要动笔肯定是不同意或弃权,这样无形中就改变了无记名投票和差额选举的原则,使代表的选举权力保障原则得不到实现,把领导者的意志强加于代表,使民主表决和选举异化,使人大代表又变成了一部“表决工具”。笔者认为这种方法不可取,起码不够规范。充分尊重代

表意愿是民主政治的最基本要求,也是健全与完善人民代表大会制度的前提与基础,如果连这一点都做不到,民主就无从谈起。

**四是按键表决(简称键决)。**随着科学技术的飞速发展,人大的表决和选举方式也应与时俱进,不断创新,向现代化迈进。目前我国一些省和省辖市不仅在常委会会议上,而且在人民代表大会上都专门安装了电子表决器,代替了传统的填写选票投票的方式,为代表真实地表达意见提供了方便,这是对表决和选举方式的改革和创新,是表决和选举的民主化、法制化、规范化的最大体现,正是“科技引进一小步,民主前进一大步”。这是各级人大代表及常委会组成人员呼唤已久的意愿。

随着时代的发展,电子表决器一定会逐步向各级人大普及。目前,一些地方由于财力等物质条件的限制,暂时不能安装表决器的地方,也应在表决和选举中坚持无记名投票的原则。

上述四种表决与选举方式,是不断提高、不断改进、不断完善的过程,这充分体现了我国民主法制建设的不断进步,我们为其不断创新而高兴。

在我国,依据宪法和有关规定,民主表决和选举方式已成为一种制度,它是国家政治制度的重要内容,在人民代表大会制度中居于重要地位,在国家的政治生活中起着极为重要的作用。因此,要提高认识,增强自觉,明确深意,以极其严肃的态度来对待表决和选举方式的改

进与完善。

**首先,它是人民代表大会制度的组织基础。**根据宪法规定,我国的一切权力属于人民。按照宪法原则,我国政权必须采取全体人民参加的形式。但是,在一个人口众多、地域广大的国度里,全体人民直接参加政权机关是不现实的。解决这一矛盾唯一办法就是:人民通过直接或间接选举,产生人大代表,组成人民



代表大会,再由人民代表大会选举产生行政机关、审判机关和检察机关。选举的过程,就是人民授权的过程。因此,选举制度是人民代表大会的基石,又是人民代表大会制度的重要组成部分。人大有四大职权,其中选举任免权,则是人大四权之一,不论从人大制度看,还是从人大本身看,选举制度都是人大制度不可分割的重要组成部分。因此,坚

持和完善人民代表大会制度,就必须不断改革和完善表决和选举制度,使之民主化、法制化程度不断提高,这是坚持和完善人民代表大会制度的一个重要环节。

**其次,它是体现民意,实现人民当家作主的重要途径。**社会主义民主政治的本质就是人民当家作主,人民管理国家大事,国家的一切权力属于人民。要实



行人民当家作主,发挥民主表决和民主选举的作用,就要坚持表决和选举制度,依法实现民主、规范的表决和选举方式。人民通过选举人大代表,组成人民代表大会,来管理国家大事,从而实现当家作主。在现代社会里,世界所有国家的民主政治主要是代议制民主。代议制是民主政治的产物,而表决和选举制度是它的基础和基本标志。没有表决和

选举制度,就不会有民主。因此说,“民主政治,选举第一”,人民当家作主绝对离不开表决和选举,否则人民当家作主就是一句空话。

**再次,它是各级国家政权机关合法化的手段。**在现代民主政治社会,政权机关必须合法,即政权机关的产生与存在,必须得到人民的同意和承认。政权机关取得人民的同意和承认的途径有两条:一是由选民直接选举,二是由选民选举议会,再由议会选举政权机关。在我国,是通过直接或间接选举产生各级人大代表组成各级人民代表大会,再由人民代表大会选举产生政权机关。我国各级政权机关的权力,都是来自于人民,都是人民通过选举制度进行授权,才使得政权机关具有合法性。正因如此,我国的行政、审判、检察和国家权力机关的常设机关,都必须向人民代表大会负责和报告工作,他们的工作报告及重大事项必须由人大代表表决通过,而人民代表大会又必须向人民负责。

**第四,它是促进政权机关廉洁勤政,组成人员不断优化的重要保证。**人民对政权机关的最起码要求是廉洁勤政。要做到这一点,就必须定期对政权机关的组成人员进行依法选举,对其政绩和表现进行评估、考核,使贤能者上任、勤廉者留任、平庸无能者卸任。人民通过自己的代表在人民代表大会上行使表决和选举权,对政权机关的组成人员进行鉴别、评价、挑选,以激发他们的事业心、责任感,强化民主、法律意识,依法行政,使政权机关

的工作更加廉洁高效,防止“社会公仆”变成“社会主人”。按照我国的选举制度,人在和“一府两院”的组成人员,若违背人民意志,以权谋私,由“社会公仆”蜕变为“社会主人”,人民有权通过法定程序进行质询,直至撤销、罢免其职务,从而收回人民授予他们的权力。

**第五,它是党的民主集中制在人大工作中的具体运用。**我国的表决和选举制度的民主实质,体现的重要一条,就是少数服从多数。我国的表决与选举制度是为人民服务的,是保障人民当家作主。管理国家的民主权利,是按多数人意志办事,这同资本主义国家“只供少数人享受民主”有本质的区别。我国实行民主表决和选举的要求和关键,在于不折不扣地贯彻“一人一票”原则和“少数服从多数”的原则。如果表决和选举中违背这个原则,实行民主集中制就变得徒有虚名。正如邓小平指出的那样:“重大问题一定要集体讨论和决定。决定时,要严格实行少数服从多数,一人一票,每个书记只有一票的权利,不能由第一书记说了算。”中国共产党党章第十六条特别规定:“党组织讨论决定问题,必须执行少数服从多数的原则。决定重大问题,要进行表决。”这是在不断总结正反两方面历史经验的基础上,对民主集中制的程序作出的一贡重要规定,各级党委必须严格执行。民主集中制是我们党的优良传统和作风,党的工作如此,人大及其常委会的工作当然也应如此,并坚持始终。

# 监督实效的动机在思想

◆曹众

我们的成长中,无论家传,无论师教,都崇尚务实。“重实际、说实话、办实事、求实效”这般的谆谆教导,众人都可朗朗上口,这也是我们工作的原则和精神。

地方人大设立常委会三十余年来,监督工作的实效稳步于渐进、渐深的行程。成绩不容置疑,薄弱有目共睹。客观审视真情,理性反思利弊,深挖现实根源,直面思维动机,才是对现实、对未来、对国家、对人民高度负责的主人情怀。

询问权从尝试步入常态,从不问、不敢问到提问,再到大胆发问,甚至追问,生机愈发呈现。广为媒体与受众赞赏的询问并不占多,寻常的是:询问人有针对性的选定,询问具体问题提前确定,询问的详细内容提前告知应询方,回答的内容提前敲定,问答的次序、细节等周密部署……如此“庄严神圣”的询问会,却逃不开“作秀”之嫌,实质可谓“对台词”。

“质询”被写入宪法和法律文本已有 30 余年。若是把 1954 年宪法第三十六条规定的“质问”也算在内,那么这项权力在中国宪法和法律中已存在 50 多年。此时,又距离 2010 年 3 月吴邦国委员长的破冰之语两年多过去了。人民在期待,学界在思索,媒体在发问:

“委员长说了要搞,怎么两年多过去了,还是没有动静?”全国人大代表陈万志分析:“部委掌握很大的资源配置权,你质询哪个部委,就可能影响跟它的关系,那下一步该拿的钱,有可能就拿不到了。”“监督就是支持,加大监督就是加大支持,不监督就是不支持。”全国人大代表马瑞文也说。

“在三查(察)中,众人陪同,前接远送,警车开道,媒体跟随,热情款待,按部就班……这样的工作安排固然可以,但从务实的角度看,显然离我们期待实现的成效有距离”,有代表这样说。全国人大代表倪乐讲:“事先安排好的视察,是没人敢说真话的。”全国人大代表陈怡霓说:“有的报告几乎全说好的,很少说问题。究竟是调查的取样有问题?还是调查的对象不科学?还是没有听到没写呢?还是听了不写?”

不知何时,不知何因,不知不觉间,批评与自我批评之风渐渐淡出公众视野。这个实例耐人寻味:2008 年,广东省人代会,某位代表在面对同组代表对检察院进行较为严厉的批评时,多次试图打断其发言,最后竟然吓得甩下“这只代表他,不是我们的意见,我们都听不见”的话,仓惶离场。

审议发言中,领导发言多,基层代表发言少;肯定成绩多,批评

意见少;谈自身工作多,议社会大事少;空话套话多,切中肯綮少等现象,仍时有发生。有代表直言:审议中想说说不好,是水平问题;会说没上说,是设计问题;能审不认真审,则是思想问题。

1994 年,全国人大常委会办公厅新闻局对 30 个省级和 69 个县级人大常委会,进行行使组织特定问题调查权统计。结果显示,那段时期在县、市、省三级人大中这项权力的动用是逐级递减的。近几年的统计数据无从得知,但是通过百度搜索“特定问题调查”字样,查出有用无用的信息,包括重复的,也不过两百条左右。现实表明,几十年来很多省市根本就从没有行使过这项法定权力。

看出问题与薄弱,有时并不需要多少深奥的智慧,它只需要一颗对人民忠诚的心和务实求真的胆识。问题的呈现,有程序不规范、制度缺保障、法律不健全、规则无细化等诸多客观因素。但究其主要,还在于主观,在于思想。所谓知行合一,“知”有了问题,“行”当然也会有问题。诚如人大制度研究的知名专家、湖南省人大常委会田必耀先生所言,“不到位的核心问题是观念”。

大人不华,君子务实。思想不到位,实效无从谈起。

# 制度建设：关键在执行

◆杨振南

近日，工程院院士陈君石在接受采访时提出“在食品安全方面，我们是全世界监管力度最强的国家”（“科学家要说官员不敢说的真话”，《新京报》，2012年6月18日，A17）。为回应一些网民对他的质疑，他对自己的观点进行了解释，认为从政府重视的程度、对食品的常规检测力度、样本数量、基层食品安全信息员的人数、食品安全标准和监督执法队伍等指标来看，中国的监管力度的确是世界最强的。但是，陈君石院士着重强调了一点：“监管力度最强”不等于“政府监管已到位”。

在众多社会事务的管理中，我们并不缺乏各类法规和制度文本，也不缺少相应的机构和人员，但一些社会问题还是屡禁不止、频繁发生，问题的症结到底在什么地方？陈院士这句“‘监管力度最强’不等于‘政府监管已到位’”很好地说明了这一点。诚然，社会问题产生的责任不能完全归咎于政府，问题的解决也需要各方的共同努力。但社会问题从产生到频繁发作，却是与

有关部门的不作为、监管不到位分不开的。

不可否认，急剧的社会变迁往往会带来制度建设的滞后，产生了许多低约束、甚至无约束的空间，以致于一些危害社会的问题开始抬头并逐渐社会化。但问题社会化的过程，不能简单地归结于制度建设的滞后，更多的是相关部门的不作为或监管不力。千里之堤溃于蚁穴，事物的发展有一个从量变到质变的过程，当个别规则破坏者一而再、再而三地逃脱惩罚，当侥幸成为惯例，规则就变成摆设，劣币驱逐良币成为必然，个别问题也就成为社会问题，甚至泛滥成疑难杂症，难以根治。

“最强的监管力量”往往只是一种理论的存在，如果不能把最强的监管力量变成最强的执行力量，这种“最强的监管力量”也只是存在于字面上而已。问题一旦发生，我们不仅要考虑相关领域是否缺失制度的约束，还要针对现有法律和制度的执行情况进行问责，不能仅仅将原因归结于制度的缺失，而陷入到制度文本的不断生产中去。没有执

行，再完美的制度也只是一纸空文。

要建设社会主义法治国家，创新社会管理，制度文本的建设与执行两者都必不可少。在社会主义法治的基本要求中，有法可依是前提，有法必依是中心环节，执法必严是关键，违法必究是保障。显然，在完成制度文本建设的情况下，必须在实际工作中抓好贯彻与执行，才能真正杜绝问题的扩大化与泛滥。

“后法律体系时代的工作重心，已转向更注重提高法律质量、注重保障和促进其有效实施……从‘数量立法’转向‘质量立法’，让法律体系不仅是停留在纸面上的条文，更要落在实践中并求完善”（“2011，见证中国民主新动”，徐燕，《中国人大》，2012年第4期）。这一段话，既提出了对我国今后立法工作的目标，又何尝不是对当前各项现实工作的具体要求。制度文本的建设要做好，制度的执行工作也要做好，两手都要抓，两手都要硬，只有这样，才能真正从“监管力度最强”走向“监管到位”！

# 监督深化要较真

◆李 生

毛主席说过：“世界上怕就怕‘认真’二字，共产党就最讲认真。”较真是认真精神的发展和延伸，体现的是一种高度负责的工作态度和敢于碰硬、严谨细致的工作作风。古今中外，大凡成功的人和事，都脱不开这种精神底蕴。人大监督工作毫不例外。

地方人大设立常委会三十余年，监督工作稳步于渐进、渐深的行程。人民在不断感受民主与法制魅力、气质的同时，也真真切切地收获了因监督的逐步深化而心想的成就。

2012年7月25日，湖南省十一届人大常委会第30次会议审议《关于2010年度审计工作报告指出问题再整改情况的报告》。多家央级媒体这般述评：“一个年度的审计整改情况报告第4次上会接受审议，不仅在湖南人大历史上罕见，在全国也比较少见。”

该宗案始于2011年8月，湖南省人大常委会第23次会议首次审议该报告，11月份第二次被列入常委会议程。依惯例，整改报告两次上会完全可以“过关”。逾越以往的是：2012年5月28日，第29次会议召开，中共湖南省委书记、省人大常委会主任周强在征求对议程的建议时，常委会委员、湘潭大学法学院知识产权学院院长胡肖华提出：“建议将（2010年度审计工作）跟踪整改报告也列入会议议程！”在以周强为主的多数常委会组成人员支持

下，“报告”第三次被审议。

“事不过三，竟然有四。这不是花架子！”看官在下面议论。

胡肖华委员直言不讳：“我认为审计厅在隐藏自己的态度，拿别人的意见来说话，有忽悠成分。”

组成人员集体追问：“我们迫切想了解，使用这笔钱是否经过了正常决策程序？是否存在个别领导未经民主程序，直接将钱投了下去？”“现在只收回几千万元，尚有4个多亿未收回，这笔钱若是收不回来怎么办？是否应该追究领导责任？”“有些问题时有发生、屡禁不止，为什么？根本问题就是不处理违规行为。大家都觉得‘反正无所谓，对我个人没影响’。”

常委会副主任李江指出，如果整改不到位，人大就监督审计厅，督促审计厅继续做下去，直至整改到位。我们希望通过这种再督促、再整改的形式，使政府和各部门更自觉地遵守法纪，用好人民群众的血汗钱。

听取和审议“一府两院”专项工作报告是监督法赋予地方人大常委会的一项基本职权，也是地方人大常委会依法行使监督权的最基础性路径和平台。此番，同一主题，历时一年，四度审议，是为四次监督，工作深化的功力显然很给力、很连贯。

如此，赢得了诸多瞩目和赞许：《中国青年报》发表了题为《湖南人大监督政府动真格》的文章；《法制日报》刊文指出，较真审计整改就是增强人大监督的刚性；“较真，无疑是监督逐步深化的力量支撑和气质内

涵。”有委员这样评价：“人大没给政府‘面子’，却给了老百姓一个‘明白’！”这是群众的心声……

湖南省审计厅唐会忠厅长公开表态，近年在湖南省人大及其常委会的监督下，审计整改已成常态化，形成了一套环环相扣的工作流程，一些屡审屡犯的问题从制度上得到了有效解决。近3年以来，问题整改落实率达95%以上。

“只要功夫深，铁杵磨成针。”监督若要深，离不开较真。

敢于较真是一种胆识。“中华人民共和国的一切权力属于人民。”人大监督不是代表某个人监督，也不是针对某个人监督，而是受人民嘱托，对“一府两院”工作进行监督，正大光明，理直气壮。这是历史赋予现实的重任，是对党和人民高度负责的时代体现。监督深化中，要加强问责，加强跟踪问效，切实解决问题，力戒“言之凿凿”演绎“空头承诺”。

善于较真是一种智慧。要坚持原则，大是大非当前敢于查实情、说实话、见实效，一以贯之，一督到底；要抓住关键，择取那些人民普遍关注的社会焦点、难点和关系国计民生的重大事项进行监督；要多措并举，不能只动用审议、询问、三查（察）等常规方法，质询、罢免、特定问题调查等刚性手段在必要时也不可或缺。

监督工作的深化，胆识与智慧不可或缺，这其中蕴藏的本质是一颗对人民忠诚的心和求真务实的态度，那就是较真。

# 游行、口号与保“钓”

◆曹凤凯

2012年9月10日,日本政府不顾中国政府一再严正交涉,宣布“购买”钓鱼岛及其附属的南小岛和北小岛,实施所谓的“国有化”。这是对中国领土主权的严重侵犯,是对13亿中国人民感情的严重伤害,是对历史事实和国际法理的严重践踏,我国政府和我国人民坚决反对,要坚决捍卫钓鱼岛及附属岛屿。

领土主权是国家核心利益。为捍卫国家主权,领土完整,我国政府采取了一系列措施。我国政府公布了钓鱼岛及其附属岛屿领海基线;向联合国秘书长交存领海基点线坐标表和海图;决定提交东海部分海域二百海里以外大陆架划界案。我国正在陆续完成捍卫钓鱼岛主权的法律手续。与此同时,我国万艘渔船陆续出海到钓鱼岛海域捕鱼。我海监船、渔政船共20艘公务船在钓鱼岛附近海域巡航。这表明,我国政府对于日本政府的野蛮行径从始即进行依法、有利、有节的针锋相对的斗争。

领土主权事关民族尊严。日本政府欲实施侵犯我钓鱼岛几天后,正逢“九一八”,国

耻纪念日。81年前,日本关东军悍然发动“九一八事变”,以武力攻占我国东北,由此启动日本军国主义武装侵略中国,让饱受列强欺凌的中华民族面临亡国灭种的威胁。新仇旧恨交织在一起,民众的爱国热情格外高涨,各地爆发了示威游行。回顾我国人民取得抗战胜利血战的历程,审视当前日本政府妄图践踏我钓鱼岛的强盗行径,静下心来想想,靠爱国热情去示威游行、去喊口号,这对保“钓”有实际的效用吗?

示威游行是在中国大地进行的,游行队伍即便声势浩大,只能声望大震中国自己的人,日本首相野田佳彦隔海看不到愤怒的队伍,眼不见,他不会惊恐万状,收回“购岛”的指令。自发的示威游行,恐怕是激愤一时的方法,不是鲁迅讲的,“牺牲了别的一切,用骨肉碰钝了锋刃,血液浇灭了烟焰”的韧性的爱国战斗。再说,进行示威游行必须依法取得政府的批准。不懂得法是人民和国家意志的体现,仅凭热血搞爱国行动,不仅对保“钓”无益,还会影响我万众一心、同仇敌忾、统一行动、克敌制胜。

有些人高喊“抵制日货”口号,言称“半年就能拖垮日本经济。”日本不是我们的经济附属国;我国还不是真正意义上的世界强国,要通过抵制日货拖垮日本经济,让日本政府正视钓鱼岛问题,只好问计于高喊口号的人。况且,口号喊得震天,在日本列岛也听不到,充其量算做对天怒吼罢了,无济于事。国与国的利益之争,是国家实力的较量,没有靠喊口号而定胜败的。巴黎和会上,中国代表振臂高呼,要求国家主权利益,有几个国家去听?没人理睬,皆因那时国弱呀。现今,哪个国家敢轻视中国,但靠的不是喊口号,全凭国力。国家的富强,是靠民众踏实苦干和真诚付出取得的,不是口号喊来的。老话,实干兴邦,空谈误国,口号在空谈之列。

用游行、口号、漫骂,甚至街头暴力表达爱国热情不明智,爱国行动应当是依法理智的。“文死谏、武死战”,你是哪路子的?你是平民,你还记得“天下兴亡,匹夫有责”,有报国之心就依法提出诉求,别整野路子,野路子对保“钓”无用。

# 提高研究水平推动创新发展

## 哈尔滨市宪法和人大建设理论研究会年会召开

哈尔滨市宪法和人大建设理论研究会年会 2012 年 9 月 15 日召开。会议总结了 2011 年度研究会工作，并对在 2011 年度优秀论文和优秀调研报告评选中获奖人员进行表彰奖励。市人大常委会主任、研究会名誉主席王颖出席会议并讲话。

会议交流了优秀论文、

优秀调研报告，选举研究会副会长，并请黑龙江大学法学院副院长、市宪法和人大建设理论研究会副会长钱福臣作了题为《对我国三十年宪法的政治与法律思考》的专题讲座。

王颖在讲话中指出，在过去的一年里，市宪法和人大建设理论研究会紧紧围绕

全市中心工作和人大职能发挥，广泛深入开展各种研究活动，形成了一批有分量和影响的理论研究成果，活跃了我市人大理论研究氛围，壮大了人大工作理论研究队伍，对推进我市民主法治建设，推动地方人大工作创新发展，都发挥了积极的作用。



# 市宪法和人大建设理论研究会关于 2011 年度 优秀论文、优秀调研报告评选结果的通报

2012 年 8 月 10 日,市宪法和人大建设理论研究会、市人大常委会研究室联合组织召开 2011 年度优秀论文、优秀调研报告评选会。本次论文评选共征集论文 75 篇、调研报告 48 篇,是历年来数量最多、内容涉及面最广的一次。评审委员会本着“公开、公平、公正”的原则,采取无记名投票方式,共评出优秀论文一等奖 9 篇、二等奖 12 篇、三等奖 25 篇;评出优秀调研报告一等奖 3 篇、二等奖 5 篇、三等奖 11 篇。现将评选结果及相关情况通报如下:

## 优秀论文一等奖:

1、《监督监督者——地方各级人大代表向选民述职工作述评》

曹众 黑龙江省人大常委会《法治》编辑部

2、《关于人大及其常委会表决和选举方式的探讨》

钟学志 哈尔滨市人大常委会离退休干部

3、《建立地方性法规实施情况报告制度势在必行》

王元国 哈尔滨市人大常委会研究室

4、《要民生财政,更要民主财政》

刘金祥 哈尔滨市人大农林委员会

5、《把优秀作为一种工作习惯 让创新成为一种工作常态》

高晓天 陈迎 哈尔滨市人大常委会办公厅

6、《加强“三公”经费监督初探》

杨丽娟 哈尔滨市人大财经委员会

7、《我国行政问责制的构建与完善》

孙倩 哈尔滨市人大常委会法制工作室

8、《加强人大常委会制度建设的实践与思考》

王江 双城市人大常委会

9、《关于实行人大代表辞职制度的浅析》

丁桂兰 双城市人大常委会

## 优秀论文二等奖:

1、《对人大代表正确行使监督权的思考》

吴坚 哈尔滨市人大常委会委员 双城市丰禾玉米研究所

2、《地方人大行使人事任免权的若干思考》

刘彦 哈尔滨市人大人事和代表联络委员会

3、《浅析业主委员会的法律地位》

王松山 哈尔滨市人大常委会法制工作室

4、《让法的生命力更持久——试论完善立法评估制度》

常丽军 哈尔滨市人大常委会法制工作室

5、《关于在实施新战略实现新跨越伟大实践中发挥人大代表作用的思考》

顾剑英 道里区人大常委会

6、《关于充分发挥代表主体作用的实践与思考》

金凤英 道外区人大常委会

7、《重大事项决定权之重新解读和有效行使的思考》

刘若辉 香坊区人大常委会

8、《关于加强人大监督工作的实践与思考》

邱德喜 巴彦县人大常委会

9、《提升服务水平 搭建服务平台 在建“家”中充分发挥人大代表履职作用》

冯永红 道里区人大常委会

10、《地方人大对重大工程项目实施监督之我见》

赵雨臣 双城市人大常委会

11、《浅析如何加强乡镇人民代表大会工作》

刘建章 双城市双城镇人大

12、《完善创新代表工作机制 发挥闭会期间代表作用》

孙继成 延寿县人大常委会

## 优秀论文三等奖:

1、《拷问案结事了的“匡案”》

李国旗 彭玉龙 哈尔滨市人大常委会办公厅

2、《地方人大常委会财政预算执行监督探析》

顾向阳 哈尔滨市人大常委会预算工作委员会

3、《浅谈新时期人大城建环保工作的创新与发展》

刘军 哈尔滨市人大城建环保委员会

4、《切实加强跟踪问效 着力提升人大监督工作实效》

何泳 哈尔滨市人大教科文卫委员会

5、《浅谈国有资本经营预算制度的建立》

王颖 哈尔滨市人大常委会预算工作委员会

6、《专门委员会协助本级人大常委会依法行使监督权探讨》

**杨兆军** 哈尔滨市人大内务司法委员会

7、《关于地方国家权力机关行使重大事项决定权的思考》

**杨文显** 哈尔滨市人大常委会办公厅

8、《换届伊始浅议如何全面提高代表队伍整体素质》

**郑卫龙** 哈尔滨市人大人事和代表联络委员会

9、《关于地方人大监督权的几点思考》

**王佳** 哈尔滨市人大常委会预算工作委员会

10、《履行人大职能 必须发挥人大代表的主体作用》

**方堃** 道里区人大常委会

11、《加强人大对财政超收收入的监督管理》

**沈志海 刘建庆** 道里区人大常委会

12、《进一步提高财政预算监督质量 为实现经济跨越发展奠定坚实基础》

**姜东放** 道里区人大常委会

13、《关于区级人大依法行使重大事项决定权的探索》

**王屹巍** 道外区人大常委会

14、《关于提高人大代表议案和建议质量的几点思考》

**周淑香** 道里区人大常委会

15、《对加强和改进人大监督工作的几点思考》

**陈喜飞** 香坊区人大常委会

16、《关于地方人大依法行使重大事项决定权的几点思考》

**张艳峰** 香坊区人大常委会

17、《坚持完善人民代表大会制度 做好人大街道工委工作》

**罗英杰 徐静** 阿城区玉泉街道人大工委

18、《如何开展乡镇人大工作 充分发挥代表作用》

**罗英杰 王向春** 阿城区红星镇人大

19、《浅谈如何进一步加强乡镇人大工作》

**罗英杰 刘东亚** 阿城区金龙山镇人大

20、《从误导性申诉中感受到提高领导干部法律素养的紧迫性》

**刘宝林** 阿城区人民检察院

21、《从目标一致性上理解人大监督的三层含义》

**张国荣** 双城市人大常委会

22、《县级人大如何指导好乡镇人大工作》

**么有才** 双城市人大常委会

23、《关于提高县级人大常委会组成人员整体素质的思考》

**付荣耀** 双城市人大常委会

24、《增强人大执法监督实效性之我见》

**王景侠** 双城市人民检察院

25、《县级人大常委会工作原则探讨》

**王庆华** 宾县人大常委会

#### 优秀调研报告一等奖：

1、《关于赴广西南宁等城市学习考察人大换届情况的报告》

哈尔滨市人大常委会

2、《着力抓好四个“突破”推动人大工作全面发展》

延寿县人大常委会

3、《关于加强黑龙江乡土人才培养的调研报告》

**刘洁** 依兰县委党校

#### 优秀调研报告二等奖：

1、《关于全市法院民商事案件执行工作的调查报告》

哈尔滨市人大内务司法委员会

2、《深入实施〈科技进步法〉加快创新型城市建设步伐》——关于我市依法推动科技进步与创新现状与对策的调研报告

哈尔滨市人大教科文卫委员会

3、《关于我市住房分配货币化工

作的调研报告》

哈尔滨市人大城建环保委员会

4、《关于我市养老服务体系建设和政府投入情况的调查报告》

哈尔滨市人大常委会预算工作委员会

5、《关于哈尔滨市呼兰区发展休闲农业的调研报告》

**高福仁** 呼兰区人大常委会

#### 优秀调研报告三等奖：

1、《关于哈尔滨市蔬菜生产和基地建设情况的调查报告》

哈尔滨市人大农林委员会

2、《关于我市旅游产业发展情况的调研报告》

**彭新宇** 市人大民宗侨外委员会

3、《关于乡镇检察工作开展情况的调查报告》

**徐蔚然** 道里区人大常委会

4、《涉法涉诉信访工作的调研与思考》

**王秀峰** 道里区人大常委会

5、《关于道外区人民法院民商事案件执行工作情况的调查报告》

道外区人大常委会

6、《关于南岗区贯彻落实〈黑龙江省促进科技成果转化条例〉情况的调研报告》

**陈玉锦 张大明** 南岗区人大常委会

7、《强化代表活动机制 搭建代表履职平台》

**刘若辉** 香坊区人大常委会

8、《关于加强未成年人犯罪预防的调查》

**刘跃民** 双城市人大常委会

9、《关于我县农村劳动力状况的调查报告》

**赵志阳** 巴彦县人大常委会

10、《宾县城乡幼儿教育发展现状及思考》

**张玉河** 宾县人大常委会

11、《关于我县民族宗教工作情况的调研报告》

**王宏研** 依兰县人大常委会