

# 四措并举严要求 持之以恒守法纪

本刊编辑部

习近平总书记指出：“严以律己，就是要心存敬畏、手握戒尺，慎独慎微、勤于自省，遵守党纪国法，做到为政清廉。”作为一名党员干部，必须始终认真学习贯彻，内化于心，外化于行，严以律己，严守党的政治纪律和政治规矩，做政治上的明白人。保山市人大常委会坚持教育制度监督相结合，风清气正蔚然成风。我们要始终做到勤廉履职，努力以优异成绩喜迎党的十九大胜利召开。

## 一、狠抓学习，提高严以律己的自觉性

要切实地把学习进一步重视起来，推动在头脑中有严以律己的意识，在心灵深处有严以律己的认同，在思想上有严以律己的紧迫感，进而增强或者说提高我们严以律己的自觉性。要坚持不懈学好党的十八大、十八届三中、四中、五中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，认真体察体会为什么要严以律己，严以律己为了什么？打牢我们内心的“定海神针”；还要结合群众所期所盼、结合工作实践，认真反省反思什么才叫严以律己、怎样严以律己才能做得更好，让履职工作有动力、有发展的生命力，让群众更满意。总之，严以律己是每个人的重大命题，也是党执政兴国的重大课题，不是唯唯诺诺、战战兢兢、畏首畏尾就能做到严以律己，而是要真正在心底牢固树立守纪律讲规矩的意识，做到知行合一，做到表里如一，才能做到严以律己。

## 二、狠抓德操，提高严以律己的层次感

严以律己，做到遵规守纪是最直接最基本的要求，良好的德行和操守也是严以律己的重要内容和必然要求。因此，作为党员干部，要切实实践为官应当有的官德，坚决遵守为业应当有的职业道德，始终坚持为人应当具备的基本道德规范，把严以律己贯穿到为官做事做人的方方面面，让我们为官做事更有业绩，生活为人更有价值。

## 三、狠抓执行，提高严以律己的规范度

严以律己，必须要狠抓执行。作为党员干部，特别是领导干部，尤其要在执行党章、党规、党纪上模范带

头，起示范作用。要讲原则，党章党规党纪规定的政治原则、组织原则等，必须不折不扣坚持，扎扎实实落实到位；还要讲程序，重大事项决策程序、组织活动程序、工作事项程序等，必须一点一滴遵守；更要讲纪律，政治纪律、组织纪律、财经纪律、群众工作纪律、业外活动纪律等，必须不逾矩、不违规、不踩线。用狠抓执行，确保权力行使在制度的笼子里，以规范的权力行使和工作履职，担当起党和人民赋予的职责。周永康、薄熙来、令计划、郭伯雄、徐才厚、苏荣、白恩培、仇和等“老虎”纷纷被拿下，就是因为他们没有严以律己，拿党纪国法当儿戏，结果一失足成千古恨，船到江心补漏迟，后悔已经来不及，咎由自取，自食恶果，教训十分深刻。翻阅他们的履历，他们往往有奋斗的经历、光荣的片断……他们虽然最终走上了较高的职位，却因个人私欲极度膨胀而变质，栽了大跟头。原本清醒的头脑变晕了，原本干净的双手变脏了，原本纯洁的交往变味了，真是“金黄银白，但见了眼红心黑，哪知头上有青天”。

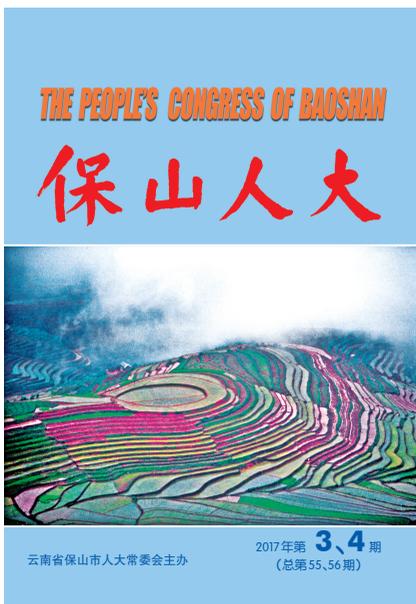
## 四、从严要求，做政治上的明白人

党员干部懂规矩，就是要懂党的规矩，严格按党性原则办事，按政策法规办事，按制度程序办事。做政治上的明白人，保持一致而不是另搞一套、维护团结而不拉帮结派、遵循程序而不我行我素，服从组织而不讨价还价、管好亲朋严防擅权干政。

我们要注重修养，明荣知耻，讲操守，重品行，始终做到“生活正派、情趣健康”。注意生活小节，无论衣着打扮，还是言谈举止，都要与自己的身份相适应，不该有的想法坚决不想，不该办的事情坚决不办，不该拿的东西坚决不拿，不该去的地方坚决不去，不做亏心之事，不动害人之心，不受无功之禄，不贪无功之赏，不失举止之态、不失人格之言、不失行为之信。不仅要在大是大非面前站稳立场，还要在生活小节上严格自律，警惕潜移默化的腐蚀作用，见微知著、防微杜渐，把住小节、守住底线。做政治上的明白人，时刻接受监督。管好自己不出事，管好家人不添乱，管好家属不掉队。

## 保山人大

彭珮云

云南省保山市人大常委会  
主 办YUN NAN SHENG BAO SHAN SHI  
REN DA CHANG WEI HUI ZHU BAN

2017年第3、4期(总第55、56期)

内部资料 赠阅交流

封面照片:施甸月亮田

毛 三/摄

封底照片:龙陵蚌沙湖

杨 磊/摄

## 目 录 MULU

## 卷首语

四措并举严要求 持之以恒守法纪

本刊编辑部 1

## 专 稿

坚持党的领导 改进机关作风 提高工作效率

张 静 4

在市第四届人大代表培训结束时的总结讲话

石玉昌 8

## 调查研究

在庆祝建党96周年市人大常委会机关党员大会上的讲话 付永明 11

把全面从严治党转化为人大工作的实效 昌宁县人大常委会 15

提高常委会会议审议质量的实践与思考 辉 波 16

用四个意识指导基层人大工作 杨玉荣 19

省人大代表杨启发“关于解决易地扶贫安置点建设用地指标的建议”

被列为重点督办建议 施人办 20

对腾冲乡村旅游发展的思考 李家兴 21

对龙陵城市建设管理的几点思考 黄 辉 24

多举措推进民政事业全面发展 张和理 26

拉近干群心与心的距离 徐剑春 杨国明 27

龙陵着力抓实国土资源管理工作 杨 勇 29

积极发挥人大作用 齐心共创文明城 李 欣 31

浅析人大在反腐败斗争中的重要地位和作用 李 嘉 32

认真贯彻落实气象“一法三条例” 腾人供 35

强化人大监督职能 助推农业农村工作 王耀昌 36

强化执法检查工作 助推腾冲渔业发展 李朝胜 38

融入一带一路 促进地方发展 杨 芬 40

善学善思 用行动践行履职的成效 赵 冰 43

充分发挥人大机关职能 切实加强党风廉政建设 杨国林 44

开展执法检查需要把握的几个问题 杨在满 杨国林 46

谈谈新形势下党员干部的学习 杨兴虎 48

腾冲茶供给侧结构调整的思考 李 慎 50

认真贯彻落实旅游法 壮大龙陵旅游业 王正虎 51

扎实有效推进社区矫正工作 侯云国 53

抓好融资工作 推进项目建设 唐明武 55

关于做好人大宣传工作的建议 姚卫星 57

增强代表履职实效的实践与思考 张绍武 60

做好新形势下人大机关保密工作的几点思考 施 帆 62

好环境与优资源 张永留 64

打击罪犯 保护人民 维护稳定 饶 瑛 65

切实加强文体广电旅游工作 赧正云 66

压实责任 真扶贫 扶真贫 字永强 68

扎实推进易地扶贫搬迁项目工作 张德映 69

扎实推进昌宁县国家园林县城创建工作 杨 飏 71

关注民生之本 夯实社保之基 杨 雯 73

加强防震减灾 促进可持续发展 马青梅 75



压实工作责任 助推脱贫攻坚 杨文勇 78

## 公文写作研究

提高公文写作水平 增强以文辅政能力 付永明 81  
念好“五字经” 拓展“四菜一汤” 写好人大常委会工作报告  
徐明辉 87  
如何撰写调研报告 徐永相 89  
“以文辅政”全力服务好人代会 李金杨 92  
对以文辅政的思考 黄正宽 94  
以文辅政 参谋有为 李光辉 97  
提升八种能力 做好以文辅政 郑同翠 99  
提高写作能力要“三会” 刘庆巧 101

## 代表风采

用行动践行为民誓言 方永琴 102  
用心为民办事的好代表 王惠芬 104  
我们鲁图的好代表——王金智 刘晓静 106  
履职尽责展风采 刘 金 107

## 环保世纪行

全面实施污染防治 进一步提升人居环境 姜 娴 110  
发挥好生态优势 建设好绿色家园 腾 林 111  
文明腾冲创建好 为绿色家园添彩 杨 永 113  
强化“绿水青山就是金山银山”理念 李成忠 114  
龙陵县人大常委会为环境保护“把脉开方” 杨国伦 115  
农村环境综合整治项目推进存在的问题及建议 赵荣华 118  
加强园区环境保护工作 赵双良 119  
保山治水情况浅析 李雪岗 121  
保山市农村传统畜禽养殖方式及污染问题研究 杨一涛 122  
浅析保山农村现行耕作方式及环境污染问题 张静妍 125  
保山农业面源污染与社会发展关系的分析 何廷伟 126  
加强农村生活垃圾处理工作 杨 艳 128  
加强生态环境保护的几点建议 王 保 129  
认真贯彻落实《大气十条》 改善保山中心城区环境空气质量 李鸿雁 131  
夯实基础 提升成效 努力争创国家生态文明建设示范市 段 磊 133  
腾冲市“六项措施”抓生态 碧水蓝天创文明 杨映丽 134  
腾冲市多措并举 狠抓水环境治理 钊有达 136  
实现新跨越 争当生态文明建设排头兵 何光蛟 137

## 法治经纬

双方不存有其他法律关系仅凭付款凭证能否认定为民间借贷 谢 玲 139  
农村村民小组收回自留地的决定效力如何认定 马绍益 141  
关于汽车租赁连环诈骗案的诈骗数额认定标准问题 杨国永 143  
赠与合同的撤销权行使 朱法雨 144  
没有书面合伙协议如何认定合伙关系 丁向波 146  
析产纠纷中的诉讼时效如何起算 李红玲 147

## 艺术走廊

春色茶山 赵汝忠 148  
难忘当年知青时 蒋启坤 149

## 《保山人大》编辑委员会

主任:张 静

副主任:石玉昌 寸时庆 邹银凯

李元标 左光虎 李永伦

付永明

委员:李正新 郭进华 杨光兰

于剑武 李忆陵 余卫芳

叶超社 彭自华 张 峡

李方浩 杜晓林 杨根庆

杨开东 李 艳 李维用

辉 波 黄灿洲 田永学

朱锡鹏 马锐新 张胜凯

白雪梅 张志刚 崔鸿翔

曾泽源 李春华 李华芳

主 编:付永明

副主编:李正新 杜晓林

本期编辑:杜晓林 杨富军

编辑部电话:(0875)2220954

电子邮箱:bsduxiaolin@163.com

邮政编码:678000

地 址:云南省保山市隆阳区

同仁街南段

印 制:保山日报社印刷厂

准印证号:保新出(2017)准印内字第001号



# 坚持党的领导 改进机关作风 提高工作效率

——在机关全体干部职工会议上的讲话

保山市人大常委会党组书记、主任 张 静

(2017年6月7日)

同志们：

换届工作已经结束两个多月，新一届人大及其常委会的产生要有新的精神面貌、新的作为、新的举措，取得新的成效，今天在这里召开会议，目的就是为进一步统一思想，振奋精神，以更加饱满的热情投入到工作当中，取得实实在在的工作业绩。同时，今天也是市人大常委会推进“两学一做”学习教育常态化制度化和机关党风廉政建设工作会议。下面，我讲两点意见：

## 一、坚持党的领导，强化规矩意识

人大常委会机关作为党的重要政治机关，坚持党的领导什么时候都不能忘记，大家在思想上必须要记住这个根本，切实做到思想上高度重视，行动上高度自觉，在履行各项职权时，把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，把对党负责和对人民负责有机结合起来，自觉增强党的观念，讲政治、顾大局、守纪律，始终把人大各项工作置于党的领导下，确保党的主张依法转化为国家意志，从制度上、程序上保证党委意图的实现，使人大工作始终沿着正确的政治方向前进。

第一，要自觉服从市委的领导。要始终坚持在市委的领导下开展工作，在指导思想，增强党的观念，在工作部署上，摆正位置，及时向市委报告中遇到的新情况、新问题，主动汇报机关建设特别是干部培养、选拔、交流的问题。今年有5名同志得到提拔和交流，去年有1名同志从市人大常委会机关交流出去，体现了市委对市人大常委会机关干部成长的关心和人大工作的肯定。要围绕中心工作

认真完成市委安排的挂重点产业、重点项目、联系企业、联系基层党建、开展精准扶贫等方面的工作，要时刻关注和强化督查，以实实在在的工作业绩体现人大干部会干事、干得成事的良好精神风貌。今年的人大常委会监督工作计划和工作要点中已经列出对棚户区改造、易地扶贫搬迁、旅游产业发展等工作进行调研、强化监督，这些都是全市的中心工作，我们要做好，在监督工作中体现出对市委决策部署的贯彻落实和对市政府重点工作的支持，实现与全局工作同心同向同力。机关一般干部要加强学习，及时更新思想观念，对全市的重点工作，如“三个万亩”“园中园”“十个万亩”“五大优势”“五大短板”“六大工程”，以及保山走在前列的一些融资模式，如“51+49”“10+3”等思想理念、工作思路、工作方法都要了解和掌握。

第二，要自觉服从市人大常委会党组的领导。市人大常委会党组是市人大常委会的领导机构，必须始终坚持和围绕党组的领导开展好工作，对党组安排的工作任务要全面完成，对党组的分工要全面服从，不能搞选择性执行，合意的就做，不合意的就不做。常委会领导的首要工作是做好自身的本职工作，不能撂荒责任田，同时要根据工作分工和临时遇到的工作情况，积极主动做好有关工作，要坚持领导AB角制度，做到相互补台，相互支持、相互配合、协调一致。开会、参加学习、接待等工作中，AB角的领导都要互相沟通，相互支持，常委会领导参加政府有关会议和活动形成轮流的制度，取得较好的成效，这个要坚持好，但重点的是大家要互相补台，确保机关

高效运转和工作高效完成。常委会领导在主动抓好分管联系委室工作的同时,要支持常委会办公室的工作,办公室统筹协调的事项基本上事先向我报告过,各位常委会领导要认真地支持好,包括政府的有关会议、各种报告会、知识讲座等,办公室向各位领导报告的相关事项及工作,没有特殊情况都要认真参加。市人大常委会机关职级多,编制少,人员紧,各门专委会和常委会各委室主任委员、副主任委员,主任、副主任要树立既是领导又是工作人员的意识。大家要切实担当起各自的工作职责,切实做好领导、协调、统筹等工作。所以,本届开始,列席主任会议的人员除各委室主任外,还要根据会议内容要求各委室副主任列席,在这里要特别强调各委室副主任要发挥好作用,参加主任会议目的是为大家掌握机关工作情况,了解工作动态,服从工作大局,增强工作的主动性、协调性,提升委室整体工作能力和水平。

第三,要自觉服从市人大常委会机关党组的领导。去年11月,经市委批准成立了机关党组,进一步理顺了机关党组织关系,对强化机关管理和加强对党员的教育领导起到了很好的作用。工作形式发生了一些变化,以前每位处级领导都要过民主生活会,开展批评和自我批评,现在只要求机关党组成员过民主生活会;过去汇报处级班子的工作大家觉得很为难,现在主要是机关党组班子进行汇报。在常委会党组领导下,机关党风廉政建设的落实、科级人员的调动、轮岗、教育、培训、管理、机关运行资金的使用,以及党员的教育、管理、组织生活会、党员活动等,需要机关党组班子进行认真研究和落实,不断规范工作。在这里我要着重强调一下搞好团结合作工作,机关党组在制度建设、后勤保障、公务用车等方面要尽力服务好各委室,服务好整体工作的运行。同时,委室的同志也要支持好机关党组特别是办公室的工作,要多作沟通、相互理解、相互支持,大到开展工作调研、外出接待、参加会议、开展学习,小到常委会会议服务,办公室调整、做好常委会领导的兼职服务,这些工作都需要大家相互配合才能高效完成。在整个机关运行和经费使用方面,根据预算法的规定和市财政的要求,当年用不完的经费财政要收回。因此,机关党组要进行统筹,合理按时间

进度使用经费,各委室的经费也要进行统筹,科级以下工人中的调配使用及大额资金的使用等机关党组研究后报常委会党组决定,确保机关工作的高效运转和经费的合理合法有效使用。

## 二、加强机关建设,树立良好形象

人大机关建设说到底就是干部职工队伍建设。全面加强机关干部职工队伍建设,强化机关的综合服务职能,是做好人大工作的内在需要和重要保障。机关干部职工都要把思想和行动统一到中央和省、市委的决策部署上来,统一到常委会党组确定的目标任务上来,统一到常委会机关党组安排部署上来,坚定信心、振奋精神,凝心聚力,为开创工作新局面而不懈奋斗。

第一,要强化理论武装,夯实思想基础。思想建设是党的建设的首要任务。习总书记一再强调,要强化理论武装,坚定理想信念,补足精神之“钙”,筑牢思想之“魂”。实践证明,理论武装越彻底,理想信念就越坚定,思想就越敏锐,行动就越自觉。无论在党的群众路线教育实践活动,还是“三严三实”专题教育和“两学一做”学习教育,一些同志认为自己理想信念有所淡化,究其根源就是理论武装没有入心入脑。一方面,由于人有享乐的本性,加之理论的枯燥,个别机关干部职工存在求知欲望不足、不想学和厌学的情绪;另一方面,部分干部职工往往仅靠集中学习、记读书笔记、写心得体会这些形式,没有做到真学、真懂、真信,没有抓住入心入脑这个“魂”,导致“总开关”解决不好的问题。要深入学习中国特色社会主义理论体系,特别是习近平总书记系列重要讲话精神。增强自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力。对照习近平总书记讲话精神检视自己政治是否成熟、思想是否端正、灵魂是否纯洁、定力是否坚定、大是大非面前是否旗帜鲜明,切实做到坚定“四个自信”,无论何时何地都能够做到政治信仰不变、政治立场不移、政治方向不偏,永葆人大常委会干部的政治本色。今年,要结合“两学一做”学习教育常态化制度化的要求,继续深入学习《党章》,学习掌握《党内政治生活若干准则》和《中国共产党党内监督条例》,学习习总书记系列重要讲话,为迎接十九大召开做好思想准备、理论准备和工作准备。要

使“两学一做”学习教育常态化制度化,各党支部要加强学习的计划安排,常委会领导要以普通党员的身份参加支部的各项活动,使机关的“两学一做”学习教育进一步取得实实在在的成效。6月下旬,将举办为期3天的四届人大代表培训班,大家在积极筹备培训工作的同时,要认真参加培训,不断提升依法履职的能力和水平。

第二,要强化业务学习,提升履职能力。人大常委会机关干部既担负着服务“三会”的职责,又承担着监督者的角色。提出建议要有底气,监督别人要使人服气,关键在于“打铁还需自身硬”。要打造本领过硬的队伍,克服知识恐慌、本领恐慌,重要的是强化业务学习,加强对市委决策部署的学习理解,对市政府重点工作的文件做法要加强学习,主动调研思考,只有深刻领会市委意图,了解掌握政府的重点工作,才能更好地监督政府,监督才有底气。我们要大力加强业务知识学习和实践能力的培养,努力提高能干事、会干事、干成事、不出事的本领。要加强宪法法律的学习。机关干部职工都要认真学习宪法、代表法、选举法、地方组织法、立法法、监督法、预算法等关系人大制度的重要法律,夯实依法监督的思想基础和理论基础,努力使社会主义法制理念成为我们的思想指南、价值取向、思维方式和行为习惯。要通过学习,真正做到用法之前先学法,讨论问题不离法,作出决议符合法,工作指导依据法。要提高办文能力特别是写作能力,它是机关干部应有的基本素养,是一种思考的展现,水平的体现,个人魅力的凸显。古人说:“读书破万卷,下笔如有神”。胜任岗位工作,提高写作能力,必须加强读书学习。要阅读写作方法、语法修辞方面的书籍,要钻研哲学、历史、经济学、法学、逻辑学、文学,要学习金融、科技、文教、社会、管理知识,特别要熟悉人大制度理论和业务知识,通过大量的知识积累和储备,就能做到水到渠成,挥洒自如,文思泉涌。提高公文写作能力,还要积极倡导优良文风。毛泽东同志将“反对党八股以整顿文风”作为延安整风的一项重要内容。习近平总书记曾在文风上历来倡导“短、实、新”,反对“假大空”,并指出“假大空”是“能力不够,水平不高,装腔作态,故作高深。”人大常委会机关的公文尽管没有“假大空”这么严重的问题,但也不乏形式例证。比如,个别

视察报告,思考研究不深,问题揭摆不透,建议意见不实,没棱没角,质量不够高,缺乏参考价值。比如个别同志的讲话、审议、交流发言,所提意见不着边际,不合实情,没有可操作性,存在针对性不强,泛泛而谈,缺乏真知灼见,手中无典型、胸中无全局的问题。希望大家进一步加强学习,特别是年轻同志还要不断进步,更要多读多写多练,更好更快地提升自己的公文写作能力,力求多出精品。要按照习总书记提出的“好干部”标准,从各方面严格要求自己,要通过在服务代表、服务机关过程中,不断努力和历练,努力为人大工作的理论与实践创新发挥应有作用。

第三,要强化责任担当,履好岗位职责。党的十八大以来,习总书记多次提到干部的责任担当问题,并将“敢于担当”作为新时期好干部的重要标准之一,要求“党的干部必须坚持原则,认真负责,面对大是大非敢于亮剑,面对矛盾敢于迎难而上,面对危机敢于挺身而出,面对失误敢于承担责任,面对歪风邪气敢于坚决斗争”。习总书记“五个面对”的殷切希望,要求我们必须“心中有责”,强化责任担当。这个责任就体现在主动作为、以问题为导向直面问题、以解决问题为目的、勇于担当等方面。责任担当是一个人世界、人生观、价值观的综合体现,是干好工作、成就事业的前提。机关干部职工要视责任如泰山、待事业如生命,常思肩负的重要职责,常想群众的热切期盼,以每个人都是形象,每个岗位都是窗口,每项工作都是全局的责任之心,把全部心思和精力都用到钻研业务、干好工作上。强化责任担当就是要敢于较真碰硬。要严格依法履行职责,敢于监督,敢于亮剑,针对“一府两院”工作中存在的问题,要克服照顾情面的心理,敢于说不,严格监督,切实改变监督工作重程序、轻实效的现象,今年要在落实常委会审议意见和组成人员审议发言方面采取切实可行的措施,督促“一府两院”认真整改落实,使组成人员审议发言“不说白不说、说了也白说”的局面得到较好改变。强化责任担当就是要狠抓工作落实。要根据监督工作计划和工作要点,以及机关日常工作安排,明确分工,责任到人,各司其职、各负其责,做到每件事有人做、每个人有事做、每个人的事都做得好。强化责任担当就是要高起点开展工作。机关干部职工既要认认真真做好

常规性、事务性的工作,更要高瞻远瞩、开动脑筋、超前思考、超前谋划,增强工作的主动性、预见性和前瞻性,不断提高工作的起点和层次。强化责任担当就是要提高工作质量。树立“精品”意识,追求高标准、高质量,用心抓工作细节,大事不马虎,小事不懈怠,精心审慎地做好每一项工作,做到不让领导交办的工作在自己手中延误,不让工作职能在自己岗位上消弱,不让工作差错在自己身上发生,不让不文明行为和消极现象在自己身上出现,不让机关形象因自己的失误而受到损害。强化责任担当,关键是要知道“责任”,要在职责范围内承担起应担之责,不能见好就上,见难就躲或让,在职责困难面前要敢于迎难而上,干中出现差错要勇于承担不推责。出现的问题要敢于直言不遮掩,说错话没关系,但不能说假说、虚话,少说套话,要按照习总书记要求的营造一种对党忠诚、踏实做事、老实做人、勇于担当的良好干事氛围。

第四,要强化作风建设,遵守纪律和规矩。党的作风,关系党的形象,关系党的生命。党的优良作风要靠每一名党员干部保持和发扬。通过群众路线教育实践活动、“三严三实”和“两学一做”专题教育,机关干部作风有了明显好转。但也要看到,不良作风积习甚深,树倒根在,懒作为、慢作为的问题,对于常委会和办公室安排的工作不执行、选择性执行、甚至公开抵触,大家不要认为这是作风问题,而是不讲政治、不懂规矩的问题,必须要认真服从工作安排,体现一个机关的团结干事氛围,同时也是对党忠诚,履行好工作职责的具体体现。面对从严管党治党的新常态,过去所谓的小事,都不可等闲视之,一时的放任或疏忽,都可能产生违背纪律和规矩的后果。我们要充分认识到,中央执行八项规定和省市委执行实施办法从未松动过,并且大家已经感受到要求越来越严,规矩越来越明,措施越来越实,过去能发的如电话费等福利今后都不能发了,纪律要求也更严更细了,报告制度也严格了,各项管理也更加规范具体。我们要贯彻落实好市委下发的“关于深入贯彻中央八项规定的意见”要求,遵守和执行好纪委党风廉政建设的有关要求。根据今年开展“基层党建巩固提升年”的要求,厅级和处级领导都要带头参加“三会一课”,学习好党章、准则和条例,明确党员的

权利和义务,认真执行每月一号“党费日”交纳党费的规定,切实将从严管党治党的要求落细落小,着力营造守纪律、讲规矩、改作风、树新风的浓厚氛围。

第五,要强化制度建设,规范工作流程。制度建设是一项带有根本性、全局性、经常性和长远性的工作,加强人大常委会机关制度建设,是人大及其常委会依法履行职责、坚持和完善人民代表大会制度的重要内容,也是促进人大常委会机关工作科学化、制度化、规范化的重要保障,通过几年来的努力,基本构建起了一个依法可行、内容协调、程序严密、具有特色的人大工作制度体系,为在市人大常委会机关形成目标明确、职责清晰、程序规范、科学有序、高效运转的工作格局奠定了坚实基础。但是,事物在不断发展变化,党的十八大以后,中央、省、市都根据新时期出现的新事物作出了新规定,以往形成的一些规章制度已不符合时代发展需要。因此,新一届人大及其常委会成立,就要及时开展制度建设,集中力量对现有制度进行修改完善,并根据工作需要制订新的制度,装订成册发给大家。要以坚持党的领导为保证,体现政治性;以有关法律法规为依据,体现合法性;以科学发展观为指导,体现创新性;以人大工作实践为基础,体现实效性;以坚持既往有效的工作机制为重点,体现连续性。围绕人大工作职能和目标任务,从人大工作实际出发,着眼于提高工作效率,改进工作作风,优化服务质量,理顺工作关系,健全和完善科学服务政务、管理事务的工作机制,做到制度健全、责任明确、程序严密、相互协调、运转规范,为人大及其常委会依法履行职责提供健全的制度保障和优质高效的服务。制度的生命力在执行。制度一旦形成就要不折不扣地去执行。党员干部要增强纪律意识、规矩意识,要把制度内化于心、外化于行,牢固树立按制度办事的观念,高度重视制度,严格遵守制度,自觉维护制度,将制度要求转化为个人的行为准则和自觉行动,时刻不忘按制度行事。再者,违反制度就要严格追责。只有令行禁止,才能让人们对制度心存敬畏,制度也才真正有生命力。

同志们,人代会以来大家齐心协力地开展好各项工作,取得了一些成效,好的开头是成功的一半,我希望大家继续保持良好的精神风貌和工作状态,做到新一届工作有新气象、新方法,创造出新的工作成绩。

# 在市第四届人大代表培训结束时的总结讲话

保山市人大常委会党组副书记、副主任 石玉昌

(2017年6月22日)

各位代表、同志们：

为期三天的市四届人大代表履职培训，在大家的共同努力下，圆满完成了各项学习任务。短暂的培训，仅仅是在各位教授、老师的指引下，步入了履好职、尽好责的起跑线，在今后四年多的履职生涯中，尚需学习、学习、再学习，尤其要在学习中领悟，在学习中求解，切实做到理论联系实际，尽心、尽职、尽责，不负人民的重托。为此，我受张静主任和培训领导小组的委托，对本次培训作简要小结。三天的培训即将结束，在总结会上，就用三句话，九个字，即：“谈体会，说特点，讲未来”作为本次小结的主线，具体讲三个问题：

## 一、组织周密，培训顺利

本次培训的主旨在于为代表履职开好头，起好步奠定坚实基础。为此，市人大常委会党组高度重视，专门成立领导机构，明确工作人员，研究实施方案，细化工作职责，以确保培训的顺利进行。通过培训，大家的体会主要有三点：一是领导重视是关键，细化工作是基础。市人大常委会对此次培训给予了大力支持，市委高度重视，由市委干教委、市人大常委会协同联办，市委副书记、市长杨军同志亲临培训班向大家作了全市经济社会发展情况的通报，并责由市人民政府办公室发出通知，要求市人民政府领导班子成员，市人民政府办公室领导，科级以上干部，市法制办全体职工，隆阳区区直相关单位及工贸园区管委会领导，市直及驻保相关单位领导班子成员，部分具有执法资格的市级单位领

导，市公安系统的部分干警，市法院、市检察院的领导参加了培训班第一天的全天学习，认真聆听了专家教授的专题授课，这充分体现了“一府两院”法律意识、人大意识的不断增强。二是学法、懂法是前提，依法履职是核心。三是学以致用是手段，务求实效是目的。不论是依法行政，不论是公正司法和依法监督，还是代表的依法履职，落脚点在时效上。保山正面临着历史性转变，在全市经济社会向上向好的态势下，举办这样一次高规则、高层次的培训，必将对未来五年的人大工作和民主政治建设产生积极而深远的影响。

## 二、特点突出，大家获益

突出的特点表现在六个方面：

一是收获颇多。收获最大的是各位代表进一步明确了代表的性质、地位和作用，进一步明确了权利和义务。明白了人大代表是地方国家权力机关的组成人员，承担着宪法和法律赋予的行使国家机关权力、参加管理国家机关事务的重大职责。深知代表不仅是一种荣誉、一种职务，而更重要的是一份神圣的职责，因为每位人大代表所代表的不仅仅是你个人，而更重要的是代表全体人民。也就是说，人民选出的人大代表，则应接受人民的委托，成为人民行使权力的代表（人民与国家权力的关系是一种间接关系），须对人民负责，接受人民监督，人大代表是依照宪法和法律对本级人民代表大会的各项规定，代表人民的利益和意志参加行使国家机关权力。



二是受益匪浅。受益最大的是学到了作为一名中华人民共和国公民应具备的基础性知识。也就是通过学习,我们弄通了什么是国体、政体?什么是根本政治制度、基本政治制度?为什么我们人大叫“大会”,而政协叫“会议”等等基础性理论知识。国体是指社会各阶级在国家中的地位,即国家的阶级性质,包括哪几个阶级是统治阶级,哪几个阶级是被统治阶级,对谁实行民主,对谁实行专政。它标志着国家权力的归属。我国的国体是人民民主专政,也就是人民当家做主。政体是指统治阶级用来组织自己的政权,实现国家权力的组织形式,是统治阶级为了反对敌人,维护自己而组织起来的政权体系。我国的政体是人民代表大会制度。根本政治制度是人民代表大会制度,基本政治制度是中国共产党领导的多党合作政治协商制度以及民族区域自治制度,基层群众自治制度。二者的区别是:根本政治制度处于决定性的地位,起决定权具有法律效应;而基本政治制度没有决定权,其影响力也不具有法律效应。那么,“大会”和“会议”又是回什么事?全国人大叫全国人民代表大会;政协叫中国人民政治协商会议。“大会”是由选举产生的代表组成的,其职责是管理国家事务;“会议”是由邀请来的各个党派、各方面社会的名流以及各方面界别的代表组成的,是邀请来共同参政议政的。二者的区别在于选举和邀请。讲到这里,我们进一步弄清了代表为什么要进行选举,如何选举,其根本原因何在?通过培训我们得知,人大代表是人民行使国家权力的代表,而由于难以做到由全体人民直接行使国家权力。也就是说要由259万的保山人民直接行使地方国家权力,那显然是不现实的。为此,只能由保山人民群众选举产生出今天在坐的330名自己的代表,再由330名代表组成人民的代表机关,代表人民行使地方权力。由此可见,人大代表是国家机关的组成人员。因此,宪法规定“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”其中,全国人民代表大会是最高权力机关,行使国家最高权力;地方各级人大是地方国家权力机关,行使地方国家权力。国家权力统一由人大行使,在这个前提下,进行职

权划分,由人大产生“一府两院”,也就是政府、法院、检察院等机关,分别行使国家的行政权、审判权和检察权。这种建立在民主选举基础上的人民代表大会制度,就是人民当家做主的根本途径和实现形式。

三是启迪很大。启迪最大的是有幸聆听了教授、名师、博导的教诲。各位代表、同志们,平常只顾忙于一些日常事务性工作,说不学习,也学习,可只是碎片式的学习;说不学法,也学法,可结果则是知之甚少,更无可谈及系统性、理论性、实践性等等。通过这次培训,使我们从迷茫和朦胧中获得了启迪。

四是帮助不少。作为新任市人大代表,最为困惑的是做什么、怎么做的问题,也就是如何履职的问题。三天的培训让我们入了门、熟了路,代表们深感帮助真是不少,回去之后将会运用所学的知识在履职的征途中一路走好。

五是感悟很深。感悟最深的是法律之公平,法律之威严,依法治市之重要,依法治市之必须。感悟到担任一名人大代表的担子之重。

六是感觉很好。人们常说做人要有两个“底”:一是底线,二是底气。说到底线,我们是人大代表,务必带头守法;说到底气,这次培训给我们充了电、加了油,学到了法律、法规知识和人大理论知识,就有了一定的底气。不论在履职中有多难,我们将坚守:人民的利益高于一切。

### 三、使命光荣,尚需努力

责任重大,民众嘱托不可懈怠。地方国家机关事务的管理尚需我们在坐的用心、用力。为此,任期内必须牢记使命,不负重托,做到:

第一,坚持不懈抓学习,做一名与时俱进的代表。一要学习习近平总书记系列重要讲话和考察云南时的重要讲话精神,始终保持政治上的坚定性和先进性;二要学党的路线、方针、政策,确保人大工作以及代表工作的方向不偏移;三要学习宪法、法律法规、人大理论,强化法制观念,增强人大意识;四要学习现代科技知识,做到与社会发展同行,与党委同向,与保山跨越同心。

第二,敢于担当履好职,做一名不负重托的代



表。作为地方国家权力机关的组成人员,人大代表是一种法定职务,要有政治担当,自觉把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来,把对党负责和对人民负责有机结合起来,努力把人民的意志及时转变为国家意志,更好地体现人民的根本利益,为实现人民当家作主,要有责任担当。

第三,尽职尽责敢发声,做一名问心无愧的代表。不富无以养民情,不教无以理民性,人大代表只有致力于人民生活水平的持续提高,精准脱贫目标的如期完成,不断提升人民群众的幸福感和改革开放带来的获得感,才能做一名问心无愧、心底无私的人大代表。深入基层、深入群众,了解群众的意见和要求,大胆向党委政府传递人民心声,提出意见建议。在视察活动中,既要听经验介绍,更要走进老百姓家中看看锅锅灶灶,真正获取一线素材,发出民众心声,解除民众疾苦。同时,要及时把党的路线方针政策和全市的工作部署及时传达给选民,围绕中心工作释疑解惑、鼓劲加油,化解矛盾,理顺情绪,助推工作,诚恳接受群众监督,自觉向选民述职。

第四,依法治市促跨越,做一名维护法律的代

表。法律是全社会的最大公约数,在建设法治保山中,人大代表必须模范带头遵守宪法法律。时时事事处处维护法律的尊严,维护党和人民的根本利益,为全面建设小康社会营造良好的社会氛围做出应有贡献。

各位代表、同志们,每一位人大代表都是建设实力保山、幸福保山、开放保山、创新保山、法制保山、美丽保山的监督者、建设者和参与者,要在不同的工作岗位上,以习近平总书记系列讲话为统领,坚持和完善人民代表大会制度,依法履行代表职责,充分发挥代表作用,坚定信心,抢抓机遇,为全市推进民主政治建设和加快保山经济社会跨越发展,为迎接党的十九大胜利召开作出新的更大的贡献。

最后,我代表市人大常委会和培训领导小组,向在百忙之中抽时前来给予辅导讲座的各位领导、教授、专家、学者,向为这次培训给予大力支持的市人民政府、市委组织部、市委党校及永昌会堂,向积极支持和密切配合的各位参训代表,向为培训做出精心安排,周密计划并提供优质服务的全体工作人员表示由衷的感谢!





# 在庆祝建党96周年市人大常委会机关党员大会上的讲话

付永明

同志们：

在隆重庆祝中国共产党成立96周年之际，今天我们在这里召开全体党员大会，主要目的是学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，认真总结2016年机关党建工作，表彰在“两学一做”学习教育中涌现出的先进党支部、优秀党务工作者和优秀共产党员，补选中共保山市人大常委会机关委员会委员，部署和推进“两学一做”学习教育常态化制度化工作。

在此，我谨代表机关党委，向一直以来为人大工作建设和发展积极奉献、担当有为的全体共产党员致以崇高的敬意和节日的问候！借此机会，我讲三点意见：

## 一、重温初心，坚定信念跟党走

回顾党的光辉历程，是一幅波澜壮阔、气势恢宏的历史画卷。96年的光辉历程，伟大的中国共产党始终为民族解放、国家独立、社会进步和人民幸福，团结带领全国各族人民英勇奋斗，历经战争与和平、建设与改革、挫折与胜利，建立了社会主义新中国。雄鸡鸣唱天下白，中国共产党领导中国人民彻底结束了任人宰割、帝国主义肆意践踏的屈辱历史，改变了“一穷二白”的落后面貌，开创了亘古未有的宏图伟业。

中国特色社会主义道路、理论、制度、文化，是党对历史的全面总结，更是人民的正确选择。中国共产党不愧为伟大、光荣、正确的马克思主义政党，不愧为领导中国人民不断开创新事业的领导核

心。就拿我们来说，在座的部分领导同志经历过缺衣少食的年代，国家限量供应粮票布票，买一台录音机、一辆单车需要攒几个月工资，而且还难买到，下乡到处都是土路泥巴路，出门靠走，治安靠吼。新中国建立60多年、改革开放不到40年，我们国家经济总量跃升到世界第二，党的十八大以来，我国对世界经济增长的年均贡献率达到31.6%。中国的发展深刻改变了世界格局，中国模式、中国方案得到世界热议。学汉语、学中文在国外正在兴起。特别是习近平主席倡导的“一带一路”，将惠及沿线60多个国家、全世界三分之二的人口。今天的生活，我们时时、处处感受到物质的极大丰富和服务的便捷。例如，轿车进入了普通家庭，我们可以睡在床上网购各种物品和办理金融业务。忆苦思甜方能继续前进，齐心协力才能打赢脱贫攻坚战。回顾党的光辉历史，我们要更加不忘初心，坚定中国共产党的领导，坚定不移跟党走，始终做到政治方向不偏、政治信仰不变、政治立场不移，才能为决胜全面小康、实现中国梦保山篇章凝聚起必胜信心和力量。

回顾保山人大的发展历程，是一篇依法履职、服务大局的篇章。1982年1月设立保山地区人大工作联络组（省人大常委会的派出机构），共3名干部职工与地委办公室合署办公。截至2001年，经过7次机构改革，设立并逐步完善了云南省人大常委会保山地区工作委员会（简称工委），成为法定的省人大常委会派出工作机构。2001年撤地设市，



保山市第一届人民代表大会第一次会议选举产生了市人大常委会常务委员会,标志着保山地级国家权力机关设立并开始履职。经过人大工委和四届人大常委会 35 年来的不懈努力,保山人大工作始终在党委的正确领导下,围绕中心,服务大局,牢记人民重托,使人大工作永远扎根于人民之中,逐步形成了“坚持党的领导,确保宪法和法律法规在本行政区内有效贯彻实施、确保市委决策主张和政治意图得到及时贯彻落实,突出监督工作、突出代表工作、突出自身建设”的“一坚持、两确保、三突出”的 123 总体工作思路,工作机构从最初的 3 人专门小组发展到如今的 10 委 2 室 69 名干部职工,党组织建设从最初的党小组发展到设立市人大常委会党组、机关党总支、机关党委、机关党组、4 个党支部,党员数已达 96 人(现 89 人)。在新的历史条件下,常委会机关各级党组织和广大党员要按照总结、继承、完善、提高的原则,坚决服从上级党委和常委会党组的领导,确保人大正确政治方向,坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,切实让人民代表大会制度在基层生根开花,为促进保山跨越发展、建设实力保山、幸福保山、开放保山、创新保山、法治保山、美丽保山再作新贡献。

## 二、永葆本色,机关党建彰显新气象

2016 年,市人大常委会机关党委始终把加强履职能力建设放在重要位置,加强与常委会党组和上级党委的请示汇报,扎实开展“两学一做”学习教育,大力加强思想建设、组织建设、作风建设、制度建设、能力建设和机关建设,机关党建工作逐步实现制度化、规范化。

一是加强思想政治建设,不断提升学习能力。常委会党组班子带头学习,带动机关全体党员干部扎实开展“两学一做”学习教育。采取中心组学习、专题研讨、讲党课、领导干部在线学习,每周一例会集中学习、外出培训等方式。认真学习党章党规、习近平总书记系列重要讲话精神,学习《中国共产党问责条例》《中国共产党党组工作条例(试行)》《中国共产党地方委员会工作条例》《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党党内监督

条例》以及习近平总书记“七·一”重要讲话。认真学习市委书记赵德光在“两学一做”学习教育座谈会上的讲话精神及《论实际》《论方法》《论创新》《论跨越》《谈比较》等文章。常委会党组共开展集中学习 23 次,中心组学习 8 次,张静主任作了题为《学党章 守纪律 重实效 促跨越》《学习“七一”讲话精神 自豪自信 清醒坚定》等 4 次党课;其他常委会班子成员以《准则》和《条例》为重点,到挂钩联系点和所在支部就学习贯彻十八届六中全会精神讲党课 16 次,处级班子开展集中讨论 23 次,机关党员集中学习达 160 多学时。为增强学习效果,领导班子带领机关干部到善洲林场现场体验学习教育,参观重点产业发展。组织观看《狂妄的代价》《镜鉴》《警钟》等警示教育片。

二是加强党组织建设,充分发挥党组织的凝心聚力作用。在 2015 年 5 月成立机关党委的基础上,经市委批准,2016 年 11 月成立了机关党组,加强了机关党的建设领导作用。加强对机关工会、妇工委等工作的领导,组织开展创卫、“万步有约”健步走活动。顺利完成了由市人大常委会牵头组织的“两学一做”演讲比赛预赛工作。支持退休干部每月逢十开展学习活动,组织机关退休老干部参观腾冲滇西抗战纪念馆和农业规模化发展。常委会党组班子成员以上率下,积极贯彻落实市委有关挂产业、挂项目、挂贫困村等安排部署,结合“一带一路”挂钩重大项目部署,深入项目现场研究解决实现跨越发展存在的困难和问题。如:张静主任经常深入挂钩重大项目“三个一万亩”生态廊道工程、全市蚕桑产业基地、昌保高速公路项目和联系的企业开展调研,力促地方跨越发展。常委会领导班子成员扎实开展联系代表和联系群众“双联”工作,确保扶贫攻坚“挂包帮”“转走访”工作与基层党建“双推进”,为 8 个挂钩村协调资金 1000 多万元,帮助解决水利、道路、学校等基础设施建设,发展黄山羊、能繁母猪养殖和核桃、坚果等种植,有力支持和促进当地经济社会平稳较快发展。办公室、选联工委党员和职工为马家田村挂钩户和村集体购买了 81 只黄山羊,目前发展到 230 余只,产值可达 34.5 多万元,贫困户人均产值增 8500 元以上,为村委会“脱壳”和



村民脱贫注入了发展动力。强化理论研究和人大工作宣传,积极调研,组织13个单位召开党建理论文章研讨会,向市直机关工委推荐优秀文章。制定出台《人大新闻宣传和信息采用奖励办法》,借力各级媒体,深入一线采访报道人大代表风采。充分利用《保山人大》杂志、保山人大网和机关大院宣传栏、人大党建微信群开展党建工作,展现人大工作新形象。鼓励机关党员积极投稿,一些稿件被各级媒体登载和报道,提升了人大工作的活力和影响力。

三是加强制度建设,充分发挥党组织服务保障能力。围绕服务中心、建设队伍两大任务,用制度管人管事,积极为服务机关、服务代表、服务基层做好保障。坚持党员干部培训制度,每年选派部分党员干部到省内外学习培训,去年,安排科级干部到全省人大培训基地学习,不断提高党员干部的能力素质。每年邀请省人大常委会及省内外专家到保山举行法律知识讲座。认真抓好党员队伍建设,督导落实好“三会一课”、党员联户等制度,推动人大机关党员进扶贫挂钩村,在精准扶贫、精准脱贫中发挥先锋模范作用。机关4个支部的书记带头讲党课21次,机关厅级领导都分别以普通党员参加所在支部活动。认真按照每月1号为“党费交纳日”规定缴纳党费,认真开展党员组织关系集中排查,机关党委依照《党章》规定,对长期脱离党组织的2名党员予以除名。做好民主评议党员工作,建立基础党务台账,全面推进党支部科学化、规范化、制度化建设。认真实行党风廉政建设责任制,筑牢拒腐防变思想道德防线,落实主体责任,严格执行工作纪律、财经纪律、生活纪律等各项纪律。严格执行《关于规范领导干部办理婚丧喜庆事宜的暂行规定》,认真做好公务用车改革相关工作,机关13名司勤人员按照《竞聘上岗实施方案》进行了妥善安置。遵照党章规范党员领导干部行为,严格执行《条例》和《准则》,认真开展党员教育和监督,2016年全体机关党员干部职工未发生任何违法违纪问题。认真贯彻落实市委加强和改进人大工作有关意见,着力建设一支忠诚干净担当的高素质人大机关党员干部队伍和为民务实清廉的地方国家权力

机关。2016年来,召集人代会会议2次,组织召开常委会会议9次,听取和审议(审查)“一府两院”专项工作报告28项,作出决议、决定21项,开展执法检查、视察、调研19项,开展专题询问1次,督促办理代表建议94件。选举和任免地方国家机关工作人员105人次。

### 三、展望前景,凝聚前进新动力

展望“十三五”规划和市第四次党代会既定的美好蓝图和光明前途,我们必须始终自觉地加强和改进党的建设,不断增强党的创造力、凝聚力和战斗力,全体党员都要撸起袖子加油干,永葆共产党的先进性和活力。今天,为认真贯彻落实中央、省委、市委推进“两学一做”学习教育常态化制度化工作座谈会精神以及全省基层党建工作重点任务推进会议精神,报经常委会党组研究同意,对推进市人大常委会机关学习教育常态化制度化和推进基层党建工作进行部署安排。机关党委已经下发了《保山市人大常委会机关党委关于推进“两学一做”学习教育常态化制度化的实施方案》,请各支部、每位党员同志认真贯彻执行,在这里我对相关工作进行提纲式安排。

一是深刻领会推进“两学一做”学习教育常态化制度化的重大意义。党中央强调,推进“两学一做”学习教育常态化制度化,实际上就是政治建设,是重要的政治考量,对推进伟大斗争、伟大工程、伟大事业,具有重大而深远的意义。市委座谈会指出,推进“两学一做”常态化制度化,是坚持思想建党、组织建党、制度治党紧密结合的有力抓手,是全面从严治党、基础性工程,是凝心聚力促进常委会工作全面发展、保山跨越发展的内在需要。

二是准确把握推进“两学一做”学习教育常态化制度化的重要举措。深化拓展“学”,在学深悟透上下功夫。要深化拓展学习内容、学习计划、学习方式、学习载体。深化拓展“做”,在知行合一上下功夫。要实施好“先锋模范工程”“战斗堡垒工程”“阵地建设工程”“领导干部担当工程”四个党建工程。另外,还有几项工作我再重点强调一下:关于压实党建工作责任。5月初,市委市直机关工委开



展了今年第一轮基层党建督查工作,在督查中发现,机关党委印发了“基层党建巩固提升年”总体方案、党委书记、支部书记抓基层党建工作“1+10”责任清单、基层党建重点任务项目清单和“八个巩固提升行动”具体方案后,机关4个支部重视程度不一致,工作落实参差不齐,各支部书记要引起高度重视,确保基层党建工作责任落到实处、见到效果。关于抓党建促脱贫。5月初,陈豪书记和阮成发省长到保山调研,对抓党建促脱贫工作都做出了指示要求。各委室各支部一定要传达好、学习好、落实好省委领导的指示要求,采取措施抓好基层党建与脱贫攻坚“双推进”工作。围绕“找问题、补短板、促攻坚”专项行动座谈会精神,将扶贫政策宣传到村到户、扶贫措施推进到村到户、扶贫资金落实到村到户。围绕基层党建“1+3+8”系列文件,一项项的落实,确保今年基层党建工作重点任务圆满完成,取得实效。深化拓展“改”,在深查真改上下功夫。党员要对照党章党规,对照系列讲话,对照先进典型,把自己摆进去,经常自省修身,打扫思想灰尘,进行“党性体检”;要查找分析理想信念是否坚定、对党是否忠诚老实、大是大非面前是否旗帜鲜明、是否做到在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,着力解决党的意识不强、组织观念不强、发挥作用不够等问题。党组党委要查找分析是否落实全面从严治党主体责任,是否坚决执行党的理论和路线方针政策,是否认真坚持民主集中制,着力解决党的领导弱化、党的建设缺失、管党治党宽松软等问题。党支部要查找分析组织生活是否经常、认真、严肃,党员教育管理监督是否严格、规范,团结教育服务群众是否有力、到位,着力解决政治功能不强、组织软弱涣散、从严治党缺位等问题。今年,市委组织部下发了《关于加强党支部规范化常态化制度化建设的通知》,对加强支部“三化”建设的目标要求、重点内容、组织领导都作了具体的要求,今天会后,各党支部要对文件进行认真学习,特别是支委班子要认真学习研究,切实抓好支部的各项工作。今年市委市直机关工委将每两个月组织一次督查,除了查支部和党委的痕迹材料,还将重点抽查每位党员的《党

员组织生活手册》,请各党支部要按时组织好相关活动,特别是“三会一课”。6月27日上午,我们第一支部就组织召开了支部党员大会,除了评优评先工作外,还对习近平总书记系列重要讲话和考察云南重要讲话精神宣讲提纲进行了宣讲,常委会张静主任、杨建洪主任都以普通党员的身份参加了会议,为我们作出了示范。其他各支部也要按时开展支部活动,认真做好党建工作。根据“基层党建巩固提升年”实施方案,要求开展“党员固定活动日”工作,我们提议从7月开始,每月第一周周一为“党员固定活动日”,各支部要组织开展相应的活动。深化拓展“争”,在比学赶超上下功夫。机关党员要勇争解放思想敢于担当先锋。离退休党员要勇争发挥余热老有所为先锋。

三是严格落实推进“两学一做”学习教育常态化制度化重点要求。要层层压实责任,强化示范引领,抓住“关键少数”,在争做合格党员、争当跨越发展先锋上做表率。定期对“两学一做”学习教育和基层党建工作情况进行督促检查、分析评估、通报推动。加强舆论引导,营造良好氛围。

同志们,让我们用习近平总书记系列重要讲话精神武装头脑,推进“两学一做”学习教育常态化制度化,加强和规范党内政治生活,进一步发挥好市人大常委会机关各级党组织和广大党员干部的战斗堡垒和先锋模范作用,保持党的先进性和纯洁性,协调推进我市“六大工程”“六大产业”和“四化”建设,用实际行动奋力推动保山跨越发展,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开!

(作者:市人大常委会机关党委书记)





# 把全面从严治党转化为人大工作的实效

昌宁县人大常委会

人大及其常委会作为国家权力机关、代表机关、民意机关,必须在贯彻落实党的十八届六中全会精神,推进全面从严治党中主动作为、积极作为、有所作为。

一、坚持正确方向是全面从严治党的前提。人大工作的正确方向,最根本的就是坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,核心是坚持党的领导。一要树立“四个意识”。人大工作要牢固树立和增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,特别要增强核心意识、看齐意识,严格遵守政治规矩和政治纪律,任何时候、任何情况、任何地方都坚定不移地与以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,自觉维护县委总揽全局、协调各方的核心地位,坚持重大问题、重要事项向县委请示报告制度,坚决维护县委的权威,执行县委的决定,使人大工作更好地体现县委的要求、顺应人民的意愿、符合工作的实际。二要强化主体责任。人大常委会党组是人大常委会落实全面从严治党的领导者、执行者和推动者。要充分发挥常委会党组的领导核心作用,切实承担起党要管党、从严治党的政治责任、主体责任,强化纪律约束和执纪监督,把加强和规范党内政治生活、加强党内监督各项任务落到实处,以党建工作新成效推动人大工作与时俱进创新发展。三要发挥表率作用。抓住常委会党组班子这个“关键少数”,始终把纪律和规矩挺在前面,加强思想、组织、制度、作风和履职能力建设,带头学习贯彻践行好《关于新形势下党内政治生活的若

干准则》和《中国共产党党内监督条例》,严格执行中央八项规定精神和省市县实施办法,不断增强自我净化、自我完善、自我监督、自我提高的能力,落实全面从严治党“两个责任”,确保党组班子在全面从严治党的中走在前、做表率。

二、坚持依法履职是全面从严治党的核心。充分发挥人大及其常委会的独特优势,通过依法行使法定职权,强化人大监督在推进全面从严治党中的作用。一要依法行使重大事项决定权。积极探索行使重大事项决定权的形式、途径和方法,及时跟进事关全县改革发展稳定的重大事项,依法作出决议决定,坚定不移地把县委的主张和重大决策部署通过法定程序上升为全县人民的共同意志,让人大及其常委会作出的决议决定始终维护核心、服务中心、突出重心、顺应民心,让重大改革于法有据、重大事项依法决定,进一步强化改革发展的的工作支持、法治保障和氛围营造,保证县委发展战略顺利实施和贯彻落实。二要依法行使监督权。坚持法律至上、发展为先、民生为重的工作理念,以法律监督、工作监督为重点,综合运用视察、执法检查、调查、工作评议、专题询问等方式,加强对重大改革、重大项目、重大投资、重要产业、重点工作的监督,加强对法律法规执行情况的监督,加强对全口径预决算和审计整改情况的监督,加强对“衣食住行、业教保医”等公共服务的监督,做到在监督中体现支持,在支持中实施监督,推动“一府两院”破解发展难题。三要依法行使人事任免权。坚持党管干部



# 提高常委会会议审议质量的实践与思考

辉 波

地方人大召开常委会会议听取和审议“一府两院”的工作报告,是人大依法行使职权的基本形式和重要途径,审议质量的好坏直接影响着地方国家权力机关的监督效能和人民群众切身利益。因此,如何提高常委会会议审议质量,进一步增强监督实效,是地方人大工作者在新形势下贯彻落实《监督法》,提高人大常委会工作水平,开创人大工作新局面的重要课题。

## 一、我县提高人大常委会会议审议质量的主要做法

昌宁县十六届人大常委会任期四年,共召开常委会会议31次,听取和审议“一府两院”专项工作报告84项;审议通过《昌宁县城总体规划修编(2012—2030)》、《昌宁县河道采沙管理暂行办法》等重大事项15项;依法任免国家机关工作人员297

人次;先后选取社会普遍关注的保障性住房建设管理和食品药品安全监督管理工作开展专题询问2次。为提高常委会会议审议质量,我们主要从合理确定会议议题、完善会议审议程序、跟踪督办整改落实三个方面进行了大胆实践和探索。

(一)合理确定会议议题。我们在确定会议议题时始终坚持少而精的原则,主要突出“三个字”。一是“大”字,抓大事、议大事,紧紧围绕全县长远、全局的重点;人民群众普遍关心的热点;党委和政府重视的难点来确定会议议题,确保会议议题的科学性、合理性和准确性。二是“精”字,每次常委会会议安排1—2个中心议题,使组成人员有足够的时间进行讨论和发表意见,保证把问题议深议透,避免面面俱到,没有实效。三是“法”字,所确定的议

和人大依法任免相统一的原则,对县委提名和“一府两院”提请任免的干部,严格执行组织提名、情况介绍、法律考试、会议表决、颁发任命书、履职承诺、宪法宣誓等制度,并强化任后监督工作,督促人大及其常委会选举或任免的干部依法履职、规范用权、勤政廉政。

三、坚持代表主体是全面从严治党的基础。人大工作的是主体是代表,推进全面从严治党要发挥好人大代表的主体作用。一要严把代表标准。人大代表不仅是一种荣誉、一项职务,更是一份沉甸甸的责任。发挥人大代表的作用,需要从严把握人大代表的政治关、素质关、结构关、守法关,对于不

适宜担任代表的,一律不得提名为代表人选。二要发挥代表作用。坚持问题导向,认真组织代表开展视察、调研、调查、评议、执法检查等活动,按求办理人大代表的议案、建议、批评和意见,加强代表与人民群众的密切联系,保障代表依法履职,充分发挥代表知情参政、桥梁纽带、模范带头和为民代言的作用,维护好人民群众的根本利益。三要加强代表监督。监督者也要受监督。人大及其常委会要通过述职评议、建立履职档案等方式,健全完善规范、有效的监督机制,加强对代表履职行为的约束和管理,对违纪违法的代表严格按照党纪党规和法律法规严肃处理。



题要符合宪法和法律赋予人大常委会的职权范围,做到不缺位,到位而不越位。

(二)完善会议审议程序。一是充分发扬民主,切实尊重和保障每位组成人员的民主权利。从2015年开始,常委会委员在集中审议发言的基础上,增加了分组审议发言程序,让每位委员都有足够的时间发言,充分展开讨论。二是每次常委会都有代表性地确定3—5人作为重点发言人,要求重点发言人提前学习相关法律法规,吃透政策精神,做好发言准备工作。三是在审议发言过程中,严格要求每位常委会组成人员讲实话、举实例、点要害、提建议、想办法,确保审议质量。

(三)跟踪督办整改落实。一是建立意见督办机制。常委会审议意见形成后,成立由分管副主任、工委负责人及有关人大代表组成的意见督办工作组,具体负责抓好意见的督查落实。二是建立意见督办协调机制。对审议中涉及面广、影响大的问题,加强与“一府两院”及相关部门的沟通,使监督与被监督双方围绕推进工作的目标形成互动,达成共识。三是建立意见督办反馈机制。每次常委会都要求“一府两院”及相关部门书面通报上一次常委会审议意见落实情况,对审议意见整改措施不力、效果不好的要求重新整改,多次督办不落实的,采取询问、特定问题调查等刚性手段,进一步增强监督的实效。

## 二、当前我县人大常委会会议审议质量方面存在的问题

近年来,我县人大常委会在坚持民主集中制,着力提高会议审议质量上进行了大胆尝试和探索,会议质量明显提高。但是,在具体工作中,我们也发现常委会的审议监督工作与新形势下更好地发挥地方国家权力机关职能作用的需要,还有不相适应的地方,仍然存在一些薄弱环节和问题。

(一)极个别常委会组成人员对会议审议的认识不足。参加会议主要是听会、陪会,审议发言不积极,严重影响会议审议质量和监督实效。

(二)审议意见缺乏深度。由于会议议题偏多,审议时间上得不到保证,会议审议意见的针对性、指导性和可操作性不强。

(三)审议意见的办理和整改落实不够具体明

确。落实情况反馈不够及时,甚至随意变更意见,存在推诿应付的现象,有时对审议意见落实情况没有很好地定期回审和督促检查。

(四)缺少科学合理的规章制度。由于法律法规对常委会会议只是作了程序性的规定,实际运作中弹性空间和随意性较大,在常委会审议决定重大事项的界定、审议意见办理落实情况回审制度的建立、长期缺席会议人员的制约、列席会议人员的要求等还需在实践中不断探索和完善。

## 三、对提高人大常委会会议审议质量的几点思考

目前,我县县乡人大换届选举工作已圆满完成,新一届人大常委会已选举产生,为进一步提高常委会会议审议质量,结合上一届人大常委会的实践和探索,我们将从六个方面着力。

(一)从提高常委会组成人员履职能力上着力。从依法履行好国家权力机关职能的需要出发,不断优化人大常委会组成人员的结构,努力形成合理的梯次年龄结构和具有互补性知识结构,逐步做到专职化、专业化、年轻化,使常委会充满生机和活力。同时,加强对常委会组成人员及人大机关干部的学习培训,不断提高自身理论水平和法律素质,增强责任意识和履职能力。进一步拓宽常委会组成人员知情知政渠道,使常委会组成人员了解和熟悉各方面工作情况,掌握第一手材料,从而在审议中有的放矢,增强审议意见的针对性和实效性。

(二)从合理选准审议议题上着力。常委会审议监督的内容多,范围广,涉及到社会各个领域,在审议议题选择上要坚持突出重点,坚持少而精的原则。年初,在制定工作要点时,要对全年各次会议议题做计划安排,保持平衡性,每次会议都安排1—2个中心议题,着力解决1—2件事情,把相互联系的议题尽量安排在同一次会议上进行。会议议题计划安排后,除特殊情况由主任会议进行调整、补充外,一般不再变动。

(三)从深入开展调查研究上着力。开展深入、细致的会前调研活动,能够让常委会组成人员了解、掌握有关情况,收集详实的第一手资料,对提高审议发言的准确性、针对性至关重要。一要制定周密详细的调研方案。学习相关的法律法规及专业知识,



明确方法、步骤、时间要求及重点解决的问题,准确把握会前调研的切入点。二要改进调研方式。注意调研的广泛性和多样化,调研活动既有常委会组成人员参加,又有人大代表和人大机关工作人员参加,同时邀请政府职能部门负责人协助调研。采取问卷调查、个别走访、选点察看,征求基层人大代表和群众的意见,倾听民意,掌握第一手资料。三要切实转变工作作风。调查研究必须深入基层、深入群众、深入议题所涉及的第一线,吃透情况,找准问题。切忌走马观花、浮光掠影、防止主观性和片面性。四要提高调研报告质量。调研报告要避免与“一府两院”的工作报告重复,成绩要高度概括,重点放在提出问题和分析问题产生的原因,意见和建议要有针对性、指导性和可操作性,力戒空泛议论。

(四)从改进会议服务质量上着力。在材料准备上,要准备会议通知文件、主持词,又要准备好有关议题的参阅文件,同时力求早把材料发到常委会组成人员手中,使每个常委会组成人员都有充足的时间作好参会审议准备。坚持会议时间服从审议质量,对涉及全局性的、人民群众普遍关注的重大议题的审议,要安排足够的时间,让常委会组成人员充分表达意见。在安排分组审议上要注意常委会组成人员的专业性,合理安排审议力量,在列席代表的选定上,要考虑到他们的工作岗位与审议议题的相关程度,要注意选派政治强、业务精、文字好的同志担任工作人员,负责记录,及时协调处理会议期间的相关问题。同时,要认真组织好会议报道,把好内容关,提高报道水平,及时、准确、生动地报道会议审议情况,充分反映常委会会议的民主气氛和实际效果,增强常委会审议的社会影响。

(五)从提高会议审议意见质量上着力。每个常委会组成人员充分发表意见,是常委会工作必须遵循的基本原则,一是确定重点发言人,实践中我们体会到,一些组成人员会前没有认真准备,临时发言往往不够深刻、不够全面,还会出现“跑题”“冷场”现象。因此,要根据审议议题需要,选择几名重点发言人,认真做好准备,这样既可以提高会议效率和质量,又可以相互启发思路,而且提出的意见较为深刻、准确。二是审议意见重点放在解决问题

上。审议中多提具有可行性的意见、建议和措施,少谈成绩。三是合理安排会议审议时间。让委员有充分时间发言,切不可因会议时间安排仓促而影响审议质量。同时,召开会议时要求分管工作的政府领导、职能部门领导列席会议,以防止常委会“自审自议”现象的发生。

(六)从建立健全制度上着力。常委会审议“一府两院”报告作出的决议、决定和提出的审议意见,重在督办,旨在落实,这是提高审议质量的关键环节。一是建立督办分工负责制。将常委会审议意见的督办责任落实到有关工委和办事机构,实行对口监督检查。二是实行跟踪督办制度。各工委和工作机构要督促和支持“一府两院”认真落实常委会的决议、决定和审议意见,及时向主任会议汇报办理情况。三是建立健全情况反馈制度。“一府两院”接到审议意见后,要认真研究,及时征求对办理工作的意见,在规定的时间内向人大常委会书面报告反馈落实情况。四是建立健全办理结果公开制度。人大常委会应将听取的专项工作报告及审议意见,“一府两院”办理落实审议意见的报告印发常委会组成人员,向本级人民代表大会代表通报,并向社会公布。

(作者:昌宁县人大常委会主任)





# 用四个意识指导基层人大工作

杨玉荣

党的十八大以来,我认真学习了习近平总书记的工作报告,原文学习了全会公报以及《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》,并结合新形势下县乡人大工作的实际进行了深刻思考,体会颇多。总体上讲,我深深的体会到十八届六中全会精神内容丰富、博大精深,但作为基层人大工作者来讲,最重要的就是要用四个意识来武装头脑、指导实践、推动工作。

**一、增强政治意识,坚持党的领导。**什么是政治意识?所谓政治意识就是要有明确的政治立场、政治敏锐性以及从政治高度认识问题的自觉性。基层人大工作是政治性非常强的工作,坚持党的领导是基层人大工作必须始终坚持的政治原则。要坚持党委总揽全局、协调各方的领导核心作用,自觉把党的领导贯穿于基层人大工作全过程,落实到依法履职的各个方面,确保基层人大工作沿着正确的政治方向不断前进。基层人大要毫不动摇地坚持党的领导,认真贯彻党的路线方针政策,在重大政治问题上始终得立场坚定、旗帜鲜明。基层人大要保证党委重大决策和意图的实现,要善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,善于使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员,善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导,保证党的路线方针政策和各项决策部署在工作中得到全面贯彻和有效执行。

**二、增强大局意识,围绕中心服务大局。**什么是大局意识?所谓大局意识就是要善于从党、国家和人大全局上谋事做事,善于从全局高度,用长远眼光观察形式分析问题,自觉地在顾全大局前提下做好本职工作。就施甸县而言,什么是大局?县委明确了全县工作重点就是抓产业、抓项目、抓扶贫、抓融资、抓民生,这就是大局。所以个人利益要服从集体利益,局部利益要服从整体大局利益,要跳出自己的“一亩三分地”,识大体顾大局。基层人大工作要紧紧围绕党委的中心大局开展工作,找准基层人大依法履职与基层党委中心工作的切入点和结合点,服务“四个全面”战略布局的落实,服务县域经济社会发展,保障跨越发展和全面小康目标的实现。要依法保障和促进党委决策部署的实施,加强党委决策部署落实情况的监督,围绕广大人民群众关心的热点难点问题开展调查研究,寻求化解矛盾的对策措施,有针对性地提出建议意见,供党委决策参考,努力为党委当好参谋助手。

**三、增强核心意识,维护中央权威。**什么是核心意识?所谓核心意识就是要在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,维护中央权威,确保政令畅通。基层人大工作,要始终围绕核心,依照宪法法律赋予的重要职权,行使好监督权、重大事项决定权、人事任免权,要把保障基层人大依法行使职权摆在更加突出的位置,全面提升基层人大工作水平。要切实维护中央权



# 省人大代表杨启发“关于解决易地扶贫安置点建设 用地指标的建议”被列为重点督办建议

施人办

省十二届人大五次会议胜利闭幕后,省人大常委会研究确定了2017年9件重点办理和重点督办的代表建议,驻施省十二届人大代表杨启发在省十二届人大五次会议期间提出的“关于解决易地扶贫安置点建设用地指标的建议”被列为重点办理和重点督办建议。

易地扶贫安置点建设是扶贫攻坚工作中的一项重要任务,是解决“一方水土养不活一方人”问题的主要措施。据了解,施甸县在“十三五”期间共规划建设易地搬迁集中安置点27个,搬迁农户6620户24359人,并已于2016年开始建设,拟用地4350亩,按增减挂钩方案解决后,仍有1970亩建设用地指标不能解决。带着贫困群众的愿望和基层政府的困难,杨启

发代表在出席省十二届人大五次会议期间,向大会提交了“关于解决易地扶贫安置点建设用地指标的建议”(建议编号第0536号),真实反映了贫困群众的愿望、要求和基层政府的困难,引起了省人大常委会的高度重视,将该建议确定为9件重点建议之一,交由省国土资源厅研究办理,并由省人大常委会副主任刀林荫牵头督办,省人大常委会环资工委和省政府办公厅具体督办。

此后,省国土资源厅已制定了《0536号重点督办建议工作方案》,并与杨启发代表进行了电话沟通,征求其对工作方案的意见、建议。在省人大常委会领导的督办下,施甸易地扶贫搬迁安置点用地指标问题正在得到有效解决和落实。

威,维护习近平总书记这个核心,创造性开展工作,真正把上级党委的决策部署落到实处。

**四、增强看齐意识,保持高度一致。**什么是看齐意识?所谓看齐意识就是要向党中央看齐,向党纪国法看齐,向党的理论和路线方针政策看齐,向广大人民群众的意见看齐。基层人大工作在履行职责和做好代表工作时,要与党、国家、人民利益保持团结统一和步调一致。切实做到紧跟党中央,不

折不扣地把党的路线方针政策 and 习近平总书记的系列重要讲话精神,贯彻落实到实际工作中,全力做好基层人大工作。

总之,基层人大工作要将政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识内化于心、外化于行,才能保证党的十八届六中全会精神在基层人大工作中得到有效贯彻落实。

(作者:施甸县人大常委会副主任)



# 对腾冲乡村旅游发展的思考

李家兴

近年来,在腾冲市委的正确领导,腾冲市政府紧紧抓住省委、省政府、保山市委、市政府建设“旅游强省”和腾冲被列为首批国家全域旅游示范区创建的重大机遇,围绕“把村庄建成景点、把田园建成公园、把全市建成景区”的要求,积极完善乡村旅游接待服务设施,培育乡村旅游特色产品线路。腾冲先后被评为全国休闲农业与乡村旅游示范县、中国最美乡村。固东镇江东银杏村、高黎贡山茶园、界头镇成为全国休闲农业与乡村旅游示范点,高黎贡山茶叶公司、台茶公司被认定为云南省休闲农业与乡村旅游示范企业。2016年乡村旅游点接待游客382.6万人次,占总接待游客的36%;实现休闲农业与乡村旅游收入15.5亿元,同比增15%。通过努力逐步走出了一条以旅游开发带动农业产业结构调整,以发展乡村旅游帮助农民增收致富的特色发展道路,收到了显著的社会经济效益。主要表现在:

**一、工作体系健全。**腾冲市政府先后出台了《关于加快推进旅游产业发展的意见》、《腾冲市休闲农业与乡村旅游发展意见》、《腾冲市美丽宜居乡村建设实施方案》、《腾冲市全域旅游示范区创建工作实施方案》、《腾冲市旅游品牌化发展实施意见》等政策措施,高效整合部门力量,广泛吸纳社会力量参与乡村旅游建设与发展,形成了政府主导、社会参与的良好工作体系。

**二、发展布局明晰。**编制完成《腾冲市休闲农业与乡村旅游概念性规划》、《腾冲市旅游产业“十

三五”发展规划》。聘请东方园林产业集团编制《腾冲市全域旅游总体规划》,在全域旅游千亿元重点项目规划中谋划乡村旅游项目19项,总投资131.6亿元。重点实施美丽宜居乡村、旅游特色村、传统村落保护等项目建设。

**三、地域特色凸显。**依托入选中国传统村落名录的62个村庄,打造民宿民居产品集聚区和体验区。积极发展乡村旅游、休闲农业,突出“一村一品、一镇一特色”,重点打造江东银杏村、界头万亩花海等。积极建设现代农业庄园,目前全市已建省级庄园2个、市级庄园20个,112个村淘服务站点。着力打造以固东江东、界头大园子、马站和睦、清水中寨为代表的旅游特色村。

**四、环境不断优化。**腾冲大力实施乡村环境“七改三清一拆”工程,重点清理村庄道路、公共场所的破旧违章建筑,通过房屋改造、景观打造、绿化美化,优化乡村综合环境。到2016年底,建成乡镇污水处理设施3座、自燃式垃圾焚烧炉107座、垃圾收储池1117个,乡镇生活垃圾处理设施覆盖率62.2%,建制村公厕覆盖率61%,农村改灶率83.4%,被列为全国农村生活污水治理示范县。

**五、名气逐步提升。**通过举办腾冲“高黎贡花海节”“高黎贡山音乐节”“国际半程马拉松赛”“高黎贡山100英里国际越野挑战赛”“泼水节”等节庆赛事活动,有重点、有计划、有步骤地开展好整体形象宣传和联合促销,打响腾冲乡村旅游品牌。2017



年3月,还成功举办“发现民宿之旅—2017年中国民宿大会腾冲论坛”,腾冲乡村旅游名气在不断提升,影响力在逐步加大。

腾冲市政府、相关职能部门、企业及各乡镇在乡村旅游工作方面做了大量富有成效的工作,创造了、形成了不少值得总结推广的经验,为全市乡村旅游的发展奠定了坚实的基础。但还存在一些问题,发展也还不平衡。主要表现在:一是缺乏专业性的规划。除农业部门牵头编制了《腾冲市休闲农业与乡村旅游概念性规划》外,全市还没有专业的乡村旅游发展规划。二是旅游产品吸引力不足。缺少深度整合开发,产品同质化程度高,与市民多样化、个性化需求不相适应,对特色饮食、特色文化、特色旅游产品的深层次开发不够。三是高端供给不足。突出体现在低端供给和无效供给较多,观光类多,休闲度假、主题游乐类少,商务度假、健康休闲、亲子游等新业态供给不足。游客旅游方式呈现“快进快出”的浅层旅游状态,过夜率、回头率低。部分特色村镇、民宿户在开发建设过程中“一哄而上”,同质竞争严重。四是公共服务配套不足,整体服务品质较低。乡村整体环境较差,公共服务配套设施相对缺乏。经营场所较为简陋,普遍存在配套设施不健全、服务标准较低等问题,与游客日益增长的多元化、高品质需求不相适应。五是缺乏项目带动。乡村旅游项目纳入规划盘子的不多,实质性落地的项目较少,落地项目推进较难。六是土地、资金等政策支持不够。由于经营规模偏小,经营风险较大,自身信用能力偏低,管理制度不健全,财务信息不透明等原因,导致融资难、社会资本投资难,制约了整体发展。对下步做好乡村旅游工作的对策:

**一、提高思想认识,明确目标任务。**腾冲旅游资源80%以上是在农村,发展乡村旅游,在给农民增加收入的同时,也把城市文化、生活习惯方式带到了农村,有利于实现物质和精神的“双扶贫”;乡村旅游可以吸纳大量农村剩余劳动力,从而向第三产业转移;有利于城市人口向星罗棋布的乡村有序转移,服务服从于城市的功能疏解;有利于调整农业产业结构,加快农业供给侧结构性改革,实现种

植业、养殖业与服务业、物流相结合;有利于缩小城乡差距,加快城乡一体化进程,推进新型城镇化。当前广大市民和游客多样化的旅游休闲需求日益增长,我们要充分认识发展乡村旅游的重要意义,准确把握乡村旅游面临的重大发展机遇,将乡村旅游发展作为推动旅游业向纵深发展的强劲引擎,着力提升旅游品质,挖掘和释放旅游消费潜力,增强旅游经济增长新动能,不断提升经济发展质量,推进城乡一体化发展,实现全域旅游,为建设区域国际化旅游城市奠定基础。

**二、深化规划编制,加快项目推进。**一是政府及相关职能部门要加强与上级有关部门的对接,待《腾冲市全域旅游总体规划》通过省级评审后,及时编制《全市乡村旅游发展专项规划》,同时指导各乡镇修订完善乡村旅游发展规划。二是加快重点项目推进步伐,协调服务好在建、新建项目,包装落实好前期项目。重点实施好固东江东银杏村休闲旅游特色小镇、芒棒户外运动小镇、蒲川清河茶文化温泉旅游小镇、“云水兮”天籁界头等项目建设。

**三、坚持需求导向,促进转型发展。**一是要加大产品、服务等方面的供给,推动乡村旅游从一般观光游向观光、休闲、度假并重转型,从追求接待规模向挖掘旅游消费潜能转型,从旅游项目单体开发经营向规模化、集群化发展转型。二是有序开发古旧村落。树立保护优先、合理开发、永续利用的理念,坚持政府引导,市场为主体,对传统村落、特色村落进行合理开发和利用,并做好顶层规划设计,避免同质化重复建设。三是培育旅游特色小镇。以产业定位、文化内涵、自然资源为基础,开发乡村旅游精品线路,在主要公路沿线建设生态旅游长廊,打造一系列农旅结合、生态休闲、文化体验、自驾露营、户外运动等特色乡村旅游产品,吸引自驾游、探险游、背包族等新业态游客。四是创建全域旅游示范乡镇、示范点。五是推动乡村旅游与农业融合发展,发展各种观光园、采摘园等类型多样的农业观光园,培育星级休闲农庄、主题客栈、手工作坊等。六是多方探索乡村旅游产品销售渠道,充分利用新媒体、旅游电商平台,推广销售商品,形成“土特产+旅游+互联网”机制。



**四、坚持分类推进,促进特色发展。**一是发展城郊型乡村旅游。部分离市区不远的乡镇,一方面可以发挥交通便利、路程近、基础设施完备的优势,利用古旧村落、农业观光园、采摘园等,吸引游客,另一方面,还可以依托郊区的山形地势,建设旅游休闲车道、步道,充分发挥休闲车道、步道的游憩功能、景观功能、生态功能和文化功能,对郊区的景区景点、民俗村落、休闲农业园等旅游、休闲要素进行有机串联,实现旅游要素的叠加放大,进一步增强吸引力。二是发展外向型乡村旅游。部分拥有A级景区、旅游项目、温泉酒店等的乡镇,要充分挖掘和利用自然人文资源禀赋,推出一批养生养老、医疗、科普等旅游产品,吸引外来高端游客。三是发展“茶旅一体”乡村旅游。部分茶叶种植乡镇可以依托宜人的自然田园风光,以基地茶园为基础,将茶叶生产销售、种植养殖、特色餐饮等与乡村观光相结合,发展“茶旅一体”乡村旅游。四是发展“民族风情”乡村旅游。民族乡镇可以依托多彩的民族文化及纯朴洁净的乡村风光,打造民族乡村旅游。

**五、夯实硬件基础,提升服务质量。**一是加强旅游基础设施建设。要加大投入,重点改善停车场、旅客服务中心、旅游厕所、观光道路、休闲辅助设施等基础服务设施。依托“七改三清一拆”环境整治行动,着力改善乡村环境卫生状况。二是构建快进漫游的旅游交通网络。依托高速路、高等级公路构建“快进”交通网络,优化从市区到旅游特色小镇、民俗村落、传统村落的交通有效对接,构建以旅游公路为核心,以自行车道、步道等为支撑,集“吃住行游购娱”一体的“漫游”交通网络。三是提升相关服务设施的旅游功能。要将旅游标识牌、观景台等旅游服务设施纳入公路建设统一规划。鼓励景区景点、民宿户等旅游接待点配备标准化移动支付系统,提升旅游消费便利化水平。四是提升旅游安全保障水平。按照属地管理原则,完善突发事件、高峰期大客流应对处置机制和旅游安全预警信息发布制度,细化旅游安全风险提示、景区流量管理等安全措施。加强旅游场所安全检查,开展旅游安全知识进乡村、进社区、进家庭活动。尝试推出多样化的旅游安全保险。鼓励各乡镇和景区探索建

立安全救援机制,支持旅游企业利用高科技手段增强安全运营能力。

**六、坚持政策集成,促进创新发展。**一是推行旅游项目用地差别化管理。涉及永久性建筑的餐饮、住宿项目用地,支持依法办理农用地转用等审批手续,对于符合相关标准的旅游厕所、停车场和游客服务中心等旅游公共服务设施,在不改变土地权属和用途的前提下,可不占用建设用地指标,不办理规划、预审、农转用等用地手续,仍按原地类进行管理。二是要推动乡村旅游规划在用地空间布局、用地认定标准、规划分类、指标衔接、用地政策、用地管制规则等多方面与国民经济发展规划、土地利用总体规划、城乡规划、环境保护规划以及其他自然资源和文物等人文资源的保护和利用规划进行系统对接,实现“多规合一”。三是加大金融政策支持力度。建立和完善乡村旅游金融政策支持体系,引导金融机构聚焦乡村旅游,带动金融资本和社会资本投向乡村旅游产业。要建立和完善乡村旅游融资担保服务体系建设,尝试建立乡村旅游融资担保基金,进一步加强与银行的合作,引导更多银行开展乡村旅游融资担保业务。尝试研究搭建“政府引导、市场运作”的乡村旅游政策性保险服务平台,建立保险保障机制,降低乡村旅游接待单位的经营风险。鼓励农村信用联社、农业银行等金融机构加大对乡村旅游的信贷投入,创新金融产品,简化贷款手续,努力满足乡村旅游体系建设的资金需求。四是加强财政资金扶持。积极发挥市乡两级财政资金的撬动作用,提高财政支农资金使用效率。积极争取旅游产业引导专项资金,用于乡村旅游产品供给改革、旅游休闲环境提升、旅游人才培训和奖励等方面。支持村级公益事业“一事一议”财政奖补资金用于改善村内旅游基础设施和公共服务设施,逐步推动各乡镇旅游公共服务能力均衡化。引导和支持社会资本投资古旧村落旅游发展利用、旅游特色小镇、旅游新业态等建设项目。五是加强人才保障。引导和支持大学毕业生、城镇退休职工、专业技术人员等通过开展乡村旅游实现自主创业。要加强培训,注重提升乡村旅游从业人员的素质。

(作者:腾冲市人大常委会研究室主任)



# 对龙陵城市建设管理的几点思考

黄 辉

随着改革的深入,经济的发展,我县城市化进程呈现出加速发展的态势,那些漂亮的高楼、环境优美的小区、琳琅满目的超市都成为“城市”的代名词,城市是我们的居住环境,谁都希望生活在一个方便、快捷、安全、舒适的环境中。然而随之而来的城市管理问题也就日益突出,城市规划、社会保障、土地住房、环境绿化、公共安全等等,如何保证城市化进程的顺利进行,如何解决现代城市中的各种管理问题,如何提高现代城市管理水平,进一步加强城市在国民经济中的主导作用,已成为迫切之势。本人就如何加强城市建设管理浅谈一下自己肤浅的认识:

## 一、龙陵城市建设管理存在的主要问题

(一)城镇化水平较低。截至2016年,全县常住人口城镇化率仅为28.6%,分别比全国(57.35%)、全省(46%)、全市(33.9%)平均水平低28.75、17.4和5.3个百分点,与周边县(市、区)相比也还存在差距。县城的“聚集效应”和“规模效应”没有得到较好的发挥,城镇对农业人口的转移和吸纳能力较差,成为推动第三产业快速发展的“瓶颈”。

(二)规划建设不够完善。我县中心城市总体规划经2013年修改后更加符合县城发展的客观实际,但部分控规、专规、详规未能及时跟进,规划编制工作与新的形势和现行加快推进城市建设发展的任务要求尚有差距,规划的龙头引领和指导作用不强,部门间建设管理规范协调性不强,有的部门存在各行其是、各自为政的不良倾向。少数领导干部法律意识淡薄,不重视规划,不按规划建设的情况时有发生,从而影响了城市建设的功能布局。

(三)城市建设资金投入不足。老城区、城乡结

合部住房简陋、布局零乱、土地利用率低,消防、环卫、道路、供排水、停车场、公厕等基础设施配套滞后,仓储物流、牲畜交易和屠宰等市场不完善,旧城改造量大面广。在开发建设过程中资金筹措困难,建设经费不足,城市建设工作总体进展步伐缓慢。

(四)城市监管难度大。执法监管不够到位,占道停车、占道经营、私搭乱建等不法行为屡禁不止,影响市容市貌和居民生产生活的现象时有发生;专业管理技术人才缺乏,执法装备、队伍力量薄弱,难于满足县城建设管理工作的实际需要。

(五)城市经营机制不健全。城镇建设投融资体制不健全,主要靠政府投入,社会投资少,多元化投资格局尚未形成,市场化经营城市的体制机制有待进一步建立和完善。

## 二、加强城市建设管理的建议

按照建设“生态县城”目标,当前和今后一个时期加快县城规划建设管理应坚持以科学发展观为指导,以规划、管理、建设、经营为重点,坚持新建与棚改并举、配套与生态并推、山水与宜居共建,着力拉框架、抓配套、出特色、美环境、提品位,努力把县城打造成绿色生态宜居宜业的滇西边境旅游目的地。

(一)突出规划引领,科学引导新型城镇化建设。在城市建设中,要充分发挥城市的辐射带动作用,坚持以工业化的思路谋划农业,以城镇化途径建设农村,以减少农村劳动力的方式富裕农民,统筹城乡的建设和发展。一是进一步完善城乡规划体系。认真落实“守住红线、统筹城乡、城镇上山、农民进城”要求,突出“山在城中、城在林中”特色,积极融入“滇西城镇群”开发建设,加强县城、集镇、



村庄规划建设,搞好县城总体规划修编、各片区修建性详细规划、各类专项规划编制及集镇、村庄规划编制工作,优化城乡空间布局。二是强化县域城镇空间规划布局,严格执行“一主(县城)、一副(勐糯镇)、两轴(“县城—镇安—腊勐”为横向轴线,“龙江—镇安—龙新一象达—平达—勐糯”为纵向轴线)”发展结构。三是学习借鉴周边城乡统筹规划先进经验,实现“多规合一”。将“多规”所涉及的保护空间、用地边界、空间信息和建设项目等信息融合到“一张图”上,建成“多规合一”信息平台,统筹空间规划管控。四是优化村庄规划,着重规划好传统村落保护、历史文化名村、特色文化旅游发展重点村。

(二)着力推进县城基础设施建设,打造“生态宜居县城”。一是进一步抓紧抓好龙玉大道改扩建、热泉路提升改造、龙华路路段、环城西路等市政道路建设,有效拉开县城发展框架、扩大城市边界和规模,增强城市综合承载能力。二是紧紧围绕“做精、做特、做美”县城,加快推进东坡森林公园二期、龙山湖水景公园、五板桥棚户区改造、汽修汽配园区、县城供水和休闲广场改造等市政配套项目的有序建设,增强城市功能对推进建设“山水玉”绿色生态宜居城市的支撑。三是主动融入国家“一带一路”战略规划,编制重大项目建设规划群,采取强有力的措施,积极争取银行新型城镇化建设贷款投向支持,破解融资难问题。

(三)打造城市品牌,着力提升城市形象和竞争力。为了改善城市环境,提高城市竞争力,以打造城市品牌、提升城市形象、彰显城市特点为主要内容。一是创新城市管理体制,形成全方位、多层次、多系统齐抓共管的格局。二是着力推动龙山中路棚户区改造。棚改工作要本着“能拆、能建、能还”的风险可控的原则,稳步推进龙山中路棚户区改造的建设。进一步增强县城可持续发展能力,基础设施和公共服务设施显著改善,县城服务能力和保障能力不断增强,人居环境得到显著改善。三是积极开展创造城市的良好人居环境工作。加大城市文明程度、社会秩序、环境质量和良好形象等“软环境”方面的管理力度,塑造城市文明形象。四是把

城镇建设的各项管理工作纳入法治化轨道。依法加大对违规建筑、违法占用等违章行为的整治,不断提高执法效率和管理水平,确保城市规划的全面实施、城市建设有序推进,从而提升城市的文明形象和知名度。

(四)坚持以人为本,切实解决热点、难点问题。根据自身的实际情况,具体问题具体分析,认真研究解决县城建设和管理中的新情况和新问题。一是解决拖欠工程款和农民工工资问题。采取多种手段,防止拖欠工程款和农民工工资的增加。二是妥善解决城市房屋拆迁中的问题。合理安排拆迁规划,实行拆迁计划管理,规范房屋拆迁管理行政行为,完善拆迁安置资金的监管、拆迁裁决前的听证等拆迁配套政策。特别要妥善解决低收入住房困难户房屋拆迁后的住房问题。从而保证拆迁工作有序的进行,为城市建设创造良好的条件。三是加大城市建设质量和安全监管的力度。建立健全的质量安全生产制度和保障体系,全面落实建设主体质量安全责任制。认真执行项目法人责任制,招投标制、合同管理制、工程监理制等制度,切实维护人民群众的切身利益。

(五)推进“质量强县”战略,提升县域经济发展质量。实现工程质量技术创新能力明显增强,建筑工程节能效率和工业化建造比重不断提高,人民群众对工程质量满意度明显提高。一是加强工程质量基础保障。落实工程建设主体的质量责任,提升工程参建各方的质量意识;广泛采用绿色施工,竣工建筑工程质量安全和卫生指标100%达标。二是提升工程质量整体水平。加强新开工工程监控和工程质量备案工作,推行工地标准化施工,提高建筑工程安全监管水平,推行五方责任主体终身制度,有效提升工程质量;推动引入重大设备监理机制,有效保证设备工程质量安全;完善工程质量创优激励机制,鼓励企业争创各级优良工程奖。三是提升住宅质量水平。积极推行《住宅性能评定技术标准》,加强住宅质量通病防治,完善住宅工程质量分户验收制度,提高全县住宅工程整体质量水平。

(作者单位:龙陵人大常委会)



# 多举措推进民政事业全面发展

张和理

龙陵市人大常委会组织调查组,对全县民政系统2013年以来贯彻执行相关法律法规,县委有关重大决策部署,县人大及其常委会的决议决定,办理县人大常委会审议意见和县人大代表建议,依法履行职能、职责,解决人民群众普遍关心的热点难点问题,抓单位制度、班子、队伍建设等情况开展了调查。调查组深入乡镇和县直单位,采取召开座谈会、听取汇报、走访了解、发放意见建议征求表等方式广泛听取基层干部群众、社会各界和人大代表的意见建议。

**一、重视社会救助能力建设,不断提升社会救助水平。**要采取灵活多样的宣传方式,大力宣传民政救助政策,教育引导广大群众树立正确的社会救助观念,发扬自力更生、艰苦创业精神,努力开展生产生活自救,切实转变“等、靠、要”思想。要积极探索、大胆创新,不断研究社会救助工作中的新情况新问题,进一步建立健全社会救助动态管理、进退有序的运行管理机制。要加大向上争取资金和增加政府投入力度,不断增强综合保障能力,惠及更多困难群众。要根据物价总水平上升幅度,采取有效救助措施,合理确定补差标准,保障困难群众不因物价上涨而导致生活水平下降。在实施统一组合保险中,理赔条款要明白易懂,救助手续要简便易行、便于操作,要加强对保险公司工作的监督指导,切实提高服务质量,办让广大群众放心的保险。

**二、完善低保对象审核机制和民政资金物资项目管理机制。**要健全完善低保对象审核机制,科学、准确认定低保对象。要整合力量按时开展低保核查工作,强化社会监督,根据家庭结构变化、人员变化、实际收入变化等情况,清退不符合条件的对

象。按照“应救尽救、应退尽退”的原则,抓好减量提标动态管理工作,全面提升低保规范化管理水平,形成公平、公正、精准、规范的经常性低保工作局面。认真抓好低保和扶贫攻坚两项制度衔接工作,实现农村最低生活保障标准与扶贫标准“两线合一”。要全面落实党风廉政建设责任制,强化纪律约束,切实加强对救助资金、物资和项目的规范管理,确保资金安全运行、物资规范管理、项目阳光操作。

**三、加快推进老龄社会福利基础设施建设和殡葬改革工作。**要认真贯彻落实《老年人权益保护法》和《云南省老年人权益保障条例》,高度重视、积极应对老龄化社会问题,努力建立稳定的老龄事业经费投入保障机制,引导和组织社会力量参与,努力改善现有敬老院等养老服务体系的条件,切实提高服务质量。加强对农村老年协会的指导,逐步改善活动条件。要加强老龄专门工作机构,积极开展老龄工作研究,探索老龄工作方法,创新养老模式,加大对老龄福利事业基础建设项目申报和争取力度,积极推动养老服务体系建设,对敬老院等养老服务体系功能进行分类、完善,以适应不同人群需要。做好龙陵县老年颐养中心建设项目规划设计;积极做好城乡社区居家养老服务中心、农村社区互助养老服务站、村社区养老服务中心等养老服务项目的申报工作。加大殡葬改革宣传教育力度,积极倡导文明节俭办丧,破除陈规陋习,大力推行惠民殡葬政策。切实抓好县殡仪服务中心、大松源公墓、乡镇中心公墓等基础设施建设,进一步规划建设村级公墓。构建县殡葬执法大队、乡镇殡葬管理所、村(居)委会殡葬协管员、村民小组信息员四级监督管理网络。



# 拉近干群心与心的距离

徐剑春 杨国明

如何解决阻碍脱贫攻坚中遇到的问题,探索政策落地与民心导向的结合点,最终将群众的主体作用转化成脱贫致富、赶超跨越的内生动力,实现干群齐心话发展,施甸县人大常委会在联系服务群众“最后一公里”过程中担当前行,通过建立“代表活动之家”——拉近干群心与心的距离。

如今,走进施甸县摆榔彝族布朗族乡,这个少数民族占到全乡总人口70%的民族乡,一件件矛盾纠纷通过一个平台被一一化解。记者在乡“代表活动之家”看到,规范的制度、公开栏、宣传栏等样样俱全,“一张桌子”“一杯清茶”让你体验到“家”的感觉,把干群距离拉近了。

## 代表联系群众的“连心桥”

“现在和过去不一样了,有了这个活动室,有些什么强农惠农的政策我们一看就清楚,一些小矛盾小事情我们就可以在闲谈中化解了,以前遇到老百姓提出的问题,我们答不上来,不了解也就不敢随便说,有了这个‘小家’,我们一直的盼望终于实现

**四、加强基层民政工作,夯实民政工作力量。**要坚持把加强政治理论学习,提高政治思想素养作为加强班子和队伍建设的重心来抓,深入贯彻落实习总书记系列重要讲话精神和党的路线、方针、政策。坚持在学习内容上突出针对性,认真学习涉及民政工作的法律法规、政策和外地民政工作创新发展的经验,提高干部职工服务群众的能力和水平。要深入实际,了解掌握民政工作特点和规律,准确掌握第一手资料,为政府决策提供科学依据,为基层解决实际困难和问题寻找突破口。要进一步加强乡镇民政队伍建设,科学制定教育培训规划,抓好分级培训,努力提高民政干部的整体素质和能力水平,适应民政工作发展需要。积极向党委政府反映,努力解决民政工作人员力量薄弱的现状。

**五、强化指导与管理,全面推进农村基层民主政治建设。**要认真贯彻《村民委员会组织法》,切实

加强对基层政权指导和监督。深入乡镇、村(社区),加强对村(居)务公开和民主管理工作的指导和监督检查。认真组织召开村(居)民代表会议,开展村(居)民委员会干部的民主评议工作,增强基层民主政治建设的组织力量,提高相关人员业务能力和工作水平。健全以村民会议、村民代表会议、村委会、村民小组为主体的村民自治体系;健全村级民主选举制度和村级事务民主决策机制,严格执行法律规定的选举程序,完善村民会议和村民代表会议议事规则,规范村级民主决策程序,进一步深化村务公开和民主管理,提高村(居)委会的民主管理水平。要深入实际加强调研,不断探索村组干部建设、管理、待遇等民主管理机制,夯实基层干部队伍力量。加强对社会团体的监督检查和业务指导,全面推动社会组织建设。

(作者:龙陵县人大常委会选联工委主任)



了”。摆榔乡人大代表李秉武在活动室里这样说着。

李秉武说的这个“家”，就是该县人大常委会根据县、乡、村、组在工作中遇到一些群众了解政策不透、干群之间产生隔阂矛盾的情况下，在充分履行监督职责的同时，拓宽功能作用，充分体现“为民代言”“为党传言”，帮助选民反映意见和要求，帮助群众解决迫切要求解决的问题，化解基层的矛盾和纠纷，架起了一座联系群众的“连心桥”，实现干群“零”距离。

#### 代表能力提升的“加油站”

“在扶贫攻坚的关键时期，人大代表如何更好的发挥作用，怎样促进工作的实效性，始终是我们的思考，我们按照要求，结合实际，自筹经费，因地制宜，完善代表活动阵地建设，主动设法拉近干群关系，以人大的角度解决发展中遇到的瓶颈。”该乡人大主席李松应说。

在代表活动室建设中，该县做到有组织领导、有固定场所、有工作制度、有代表专栏、有专人管理、有书籍资料、有代表信箱、有经常活动等。建立健全代表学习制度、小组活动制度、联系选民制度等，设置专题宣传栏充分反映人大开展各项工作的相关情况，添置相关书籍资料，增强代表活动室对代表和选民的吸引力。

活动室完善后，无论是人大代表，还是到乡上

办事的群众，都可以通过闲谈了解，查看相关资料，了解相关政策法规、具体工作实施步骤，推进情况等，活动室成为了把握政策，学习提高的“加油站”，代表了解社情民意的“知情站”。

#### 各项工作执行的“监督站”

摆榔乡人大代表活动室在一线发挥起一份特别的作用，担起一份特殊的责任。这是该县人大常委会明确用3年时间，在全县13个乡镇、137个村(社区)都建起代表活动室的一个缩影。

该县人大常委会通过代表活动站(室)的创建，拓宽履职监督职责渠道，将责任监督升华，主动搭建好代表联系选民、代表信息来源、代表建议处理和代表为民办事四个平台，充分发挥“二联三言四帮助”的功能作用，即市县乡人大常委会密切联系代表、代表密切联系选民群众；为党传言、为“一府两院”传言、为群众代言；帮助代表提高依法履职的能力、帮助选民反映意见和要求、帮助群众解决迫切要求解决的问题、帮助基层组织化解矛盾和纠纷。拓宽代表知情知政面，开通代表参政议政渠道，真正把群众关心的热点、难点问题解决监督化，做好群众的代言人。

这个“家”，如今已成为了干群促膝话发展的“和谐之家”。

(作者单位：施甸县人大常委会)





# 龙陵着力抓实国土资源管理工作

杨 勇

近年来,龙陵国土资源管理围绕该县经济社会发展战略和上级国土管理部门的工作部署,坚持以发展更加科学、保护资源更加坚决、服务社会更加主动为目标,主动出击,积极作为,不断强化资源管理,努力提升服务能力,为促进县域经济社会平稳较快发展提供了有力的资源保障。

**抓实宣传教育。**一是县乡国土管理及相关部门能充分利用会议培训、单位集中学习等各种平台,在干部职工中认真组织开展学法、知法、守法学习教育活动,干部职工队伍的法律意识不断加强。二是利用广播、电视、报刊、发放宣传资料、设置展板、张贴标语、提供咨询服务等形式,大力开展节日宣传,营造良好社会氛围。三是重视抓好群众的普法教育工作,通过召开村民代表会、小组长会、户主会等方式将国土资源管理相关法律法规宣传普及到广大群众中,群众的法制观念逐步得到加强。

**抓实基础管理。**近年来,该县始终把国土资源规划管理作为基础性工作来抓,按照有保有压、节约集约的要求,及时组织修改完善土地利用相关规划,建设用地空间得到拓展,相关建设项目得到有效推进实施。按时完成了第三轮矿产资源规划编制报批、高岭土地质勘查、地热资源规划和矿业权设置方案编制等工作,为矿产资源可持续利用奠定了坚实基础。严格履行土地登记的各项程序,依法办理各类土地权利登记发证工作,加强日常基础管理。2014年以来完成国有土地使用权登记1025宗,集体土地所有权确权登记发证9625宗,集体土地建设用地使用权登记发证540宗,农村宅基地使用权登记发证6033宗。不动产统一登记工作扎实

推进,目前已整合数据3371宗,颁发不动产权证731本,不动产抵押证明322份。

**抓实服务保障。**为确保全县各个重点建设项目用地需要,该县充分发挥了国土资源管理部门统筹协调,积极做好了项目报批及跟踪服务工作。2014年以来共上报审批单独选址建设用地和城镇批次用地项目20个,批准用地面积3999.2亩,完成建设项目用地审查意见47件,提供用地218宗,总面积10009.46亩,实现政府收益3.7亿元。上报农户建房用地18批542.85亩,批准面积542.85亩。抽调专人积极做好征地拆迁及相关服务工作,确保了龙瑞高速、龙山湖、东坡森林公园、棚户区改造、城市集镇等重点建设项目平稳推进。征收土地3189.99亩,兑付补偿费2.23亿元,为加快推进城市建设和其他重点工程建设提供了有力保障。实施土地开发整理项目5个,涉及全县7个乡镇,完成投资1.49亿元,建设规模6.25万亩,平整土地3.08万亩,新增耕地0.2万亩。通过土地整理项目的实施,农业基础条件得到进一步改善。

**抓实矿产资源管理。**该县的矿产资源监管工作始终坚持把保护和合理利用作为促进资源环境与经济社会协调发展的大事来抓,持续开展矿产资源勘查开采秩序治理整顿和打击非法违法采矿行动,基本形成了以国土部门为主,各相关部门各司其职的矿产资源执法监管体系。一是依法按程序管理矿产资源。2014年以来共办理采矿权延续发证24件、新立采矿权发证4件、采矿权变更登记1件,办理探矿权延续发证27件、注销登记3件。征收矿产资源补偿费742.35万元,采矿权使用费



10.25 万元。二是建立巡查制度,组织相关部门执法人员对重点矿区、矿山进行定期不定期巡查,加强日常管理。三是加强登记审批管理,做好企业采矿许可、安全生产许可等证件的登记管理和上报审批。四是认真开展矿山企业年度检查,积极组织矿产资源开发利用情况年度统计和储量统计工作,及时了解和掌握矿山矿产资源利用情况和生产经营情况。

**抓实地质灾害防治。**督促矿山企业履责,坚持“谁破坏、谁治理”的原则,督促矿山企业对采矿诱发的环境问题实施治理,累计收取矿山恢复环境治理保证金 929.23 万元,为矿山地质环境恢复治理提供了保障;加强地质环境管理工作,建立了汛期地质灾害防治工作机制,制定了汛期地质灾害防治预案,成立了防治应急分队,完善了灾害速报制度、巡查制度、灾害预警预报等制度,地质灾害防治工作得到加强;积极统筹推进工程治理与搬迁避让,先后组织实施了一批滑坡治理和滑坡搬迁项目。2014 年以来共争取地质灾害防治资金 7051.59 万元,其中因灾搬迁资金 3609 万元,工程治理资金 3095.32 万元。投入监测预警经费 118.07 万元,应急调查经费 5 万元,应急处置经费 224.2 万元,实施滑坡搬迁项目 17 个,滑坡治理项目 10 个。通过抓责任落实、抓项目治理,有效维护了群众生命财产安全。

**抓实执法监管。**一是不断加大执法监察工作力度,积极开展土地动态巡查、矿山整治等各项执法活动,及时发现和制止土地违法行为,有效维护和规范土地使用、矿产开采等各种秩序。2014 年以来共开展动态巡查 387 次,立案查处国土资源违法案件 116 件,已结案 110 件。共拆除建(构)筑物面积 42553.74 平方米,没收建筑物面积 4307.9 平方米,没收矿产品 1100 立方米,收缴罚没款 247 万元。申请人民法院强制执行 54 件,申请拆除违法建(构)筑物面积 41814.04 平方米。二是深入开展纠风执法监察工作,结合近年来党组织开展的各项学习教育活动,加强对全县国土系统干部职工的教育管理,逐步建立和完善规章制度,形成了用制度管人管事,照章办事的良好局面,办事效率和服务水平有了提高。三是认真办理群众反映的国土资源管理热点、难点问题。2014 年以来共办理人大代

表建议 13 件、政协委员提案 12 件,办理群众来信来访 20 件,接待来访群众 52 次 85 人次,答复率 100%。

下步该县的国土资源管理工作将继续紧紧围绕县域经济社会发展的服务保障,加大国土资源相关法律法规宣传,让自觉守法、主动护法成为全民共识,为国土资源管理工作营造良好的法制环境和社会氛围。加强上下沟通,努力畅通县域用地诉求渠道,做好用地保障协调服务,实现用地效益最大化。不断创新工作思路,积极探索土地管理有效途径,增强执行政策法规的严肃性与处理实际问题的灵活性,使执法既能应对日常工作的开展,又能适应解决问题的需求;积极开展好动态巡查工作,及时掌握违法隐患和违法迹象,做到防患于未然;加大对各种违法用地占地、非法开采、私挖乱采和私搭乱建等违法行为的清理整治力度,增强执法威慑力和强制性;加强装备和队伍建设,不断提高执法监管水平和工作效率。继续抢抓政策机遇,积极主动向上争取土地整治、地质灾害工程治理等项目,不断改善群众生产生活条件,推动农业农村经济发展;坚持不懈地抓好矿产资源管理、地质灾害防治与矿山恢复治理工作,促进经济效益和生态效益双赢。

(作者单位:龙陵人大常委会)





## 积极发挥人大作用 齐心共创文明城

李欣

争创全国文明城市是腾冲市委、市政府作出的一项重大战略决策,是打造文明腾冲城市形象,提升城市综合竞争力的有效途径,同样也饱含了腾冲每一位市民对城市进步的热切期盼。2011年,腾冲被省委、省政府命名为“云南省文明县城”,2015年,被中央文明办表彰为“全国文明城市提名资格城市”,今年,腾冲参加第五批全国文明城市最终评选,并获得成功。

### 同向发力,全力打好创文攻坚战

“全国文明城市”称号是评价一个城市综合发展水平的最高荣誉,是最有价值的城市品牌。2017年腾冲创文工作面临时间非常紧迫、竞争非常激烈、测评非常严格的严峻考验。市委、市政府高位推进创建工作,成立了由市委书记和市长任双组长,副书记、宣传部长任常务副组长,相关市级领导任副组长,市直部门“一把手”为成员的创建领导小组。创建工作的每一项指标都分解落实到市级领导、部门“一把手”,全市上下倒排时间表、进度表,层层压实责任,形成了横向到边、纵向到底的责任体系。市人大常委会深入贯彻市委决策部署,迅速召开创建文明城市工作推进会,并成立机关创文工作领导小组,每周至少两次调度研究部署创文工作,市人大常委会主任亲自部署、经常过问,4名副主任不定期到包保网格督导检查,带领有关部门现场办公,解决问题。机关各委室工作重心向创文倾斜,拿出更多时间和精力投入到创文工作中来,做到“两不误两促进”。

### 履职尽责,办好民生实事增福祉

市人大常委会一直将创建文明城市工作与人

大履职工作有机结合,每年都选择相关议题,运用多种监督方法,助推文明创建工作。2014年,结合城乡环境综合整治,对人畜饮水工作进行专题询问,督促相关部门加大项目争取力度,逐步解决饮水困难地区的安全饮水问题。对草原生态保护补助奖励机制情况进行专项监督。2015年针对市民反映强烈的中心城区交通拥堵、停车难、事故频发等交通问题,常委会专题听取了交管部门提交的《腾冲中心城区道路交通组织优化报告》,并对中心城区交通建设与管理工作开展专题询问,要求政府及相关部门按照常委会作出的审议意见进行整改,去年又专题听取了整改工作报告,进行了满意度测评。通过持续跟踪监督,中心城区交通建设正在持续改善,管理工作不断优化。高度重视生态文明建设,持续开展环保世纪行活动。2015年结合“美丽腾冲”建设,组织对全市水库水电建设移民搬迁工作进行调研,着力推动库区移民安置和移民新村建设。受省人大常委会委托,组织保山市选举的省人大代表对腾冲生态文明建设和传统村落保护工作进行视察,促进全市生态文明建设与传统村落保护有机统一。力求通过有力的措施,完善城市功能,改善城乡环境,同步提升城市外在形象和内涵品质,让腾冲环境更加宜居、出行更加便捷、群众生活更加舒心。

### 发动代表,办好议案建议为人民

充分发挥人大代表的桥梁纽带作用和模范带头作用,组织全市各级人大代表从自身做起、从点滴做起,时时事事处处做人民群众的表率,在自己的工作、生活和社会活动中,大力宣传创建全国文



# 浅析人大在反腐败斗争中的重要地位和作用

李 嘉

腐败是世界公认的“政治之癌”，是人类社会的顽症和痼疾。随着改革开放的深入进行，各种思潮相互激荡，一些腐朽思想沉渣泛起，侵蚀着一些人的灵魂，加之一些机制上的缺陷，给腐败的滋生提供了有利土壤。腐败直接危及和破坏法律的权威性和有效实施，直接破坏社会主义的经济基础，直接影响党和政府的形象，一直为广大人民群众所深恶痛绝，同时也为党和国家高度重视。众所周知，我们党一直把加强党风廉政建设和反腐败斗争作

为一项重要任务常抓不懈，而作为地方国家权力机关的人大及其常委会在反腐败斗争中的地位和作用一直难以发挥，这与人大的使命是不相称的，与政治文明建设的要求是不相符的，与人民群众的期望是有一定距离的。

## 一、人大在反腐败斗争中具有重要的地位

提到反腐，人们总会与党的纪检部门、政府监察部门联系起来，而较少会想到地方国家权力机关。不仅社会上如此，就连我们从事人大工作多年

明城市的重大意义、主要内容、工作举措和基本成效，使创建工作家喻户晓。自2011年起，代表围绕生态环境保护、城乡环境整治、城市交通管理、文明法治意识提升等提出了58件建议、批评和意见，大会确立了《关于腾冲生物多样性保护的议案》、《关于城乡环境综合整治议案》、《关于加强公职人员学习宪法法律，推进依法治县的议案》和《关于提升市民综合素质，推进文明城市建设的议案》4件议案，督促在全市大力开展了城乡环境整治、传统村落保护、古树名木保护、农村垃圾集中收处、违章建筑清理等工作，政府出台了云南省首个县级生物多样性保护实施方案，促进全市生态文明建设，以公职人员学法先行、文明先行，带动广大群众增强法律观念，提升文明意识，助推全市创文工作。

### 抓常抓细，积极开展网格化管理

自4月份成立市人大常委会机关“创文服务队”以来，50多名机关干部经常活跃在市人大包保

的网格辖区，服务队走进社区、走上街头、走进市民家中，以自己的实际行动影响和带动更多市民加入到创文行动中来。积极开展了“创建文明城、人大在行动”、“文明礼仪宣传”等主题鲜明的活动，分组负责沿街店铺、包保路段、包保户的卫生清扫、文明宣传、乱停乱放车辆规整、不文明行为劝导等。积极协调有关部门清理规范广告牌匾、规整车辆停放、取缔占道经营、清理小区线路、维修维护公共设施、推进环境卫生整治等，网格责任区内面貌焕然一新。市人大常委会机关制定了创建全国文明城市巡查工作方案、值班人员表、巡查记录表，每天由各委室负责人带队，确保值班人员到位到岗，安排专人填写巡查工作记录，书面记录、手机信息、巡查照片一天一报，并及时做好隐患问题的协调衔接和整改处理，努力形成上下贯通、左右联动、运转高效的创文工作体制机制。

（作者单位：腾冲市人大常委会）



的许多同志也会认为人大工作与反腐败没太多联系。其实,人大在反腐败斗争中具有重要地位,深入推进反腐败工作是人大的一项重要职责之一。

第一,人大是地方国家权力机关。在现代社会中,“腐败”一般作为“权力腐败”概念的简称,它特指权力的蜕变。腐败的主体是掌握权力的人,腐败就是公共权力的滥用,权力与腐败如影随形,哪里有权力,哪里就有滋生腐败的可能。反腐败,其实质就是用权力制约权力。人大作为地方国家权力机关,就应该认真履行宪法和法律赋予的神圣职权,充分运用手中掌握的地方国家权力规范和制约国家机关工作人员手中的权力,使他们手中的这些权力更好地为人民群众服务,而不是谋求私利。

第二,人大是监督机关。众所周知,权力失去监督必然导致腐败,绝对的权力导致绝对的腐败。从我国整个监督体系来看,人大监督是最高层次的监督,因此,监督权力的运行,防止权力的滥用,减少腐败行为的发生是人大监督中的重要内容。所以,人大要认真行使监督权,充分运用执法检查、述职评议、个案监督、质询、特定问题调查等有效监督手段,大胆作为,敢于监督,把权力关进制度的笼子里。

第三,人大是民意机关。人民代表大会制度是建立在广泛民主基础之上的,人大是人民群众民主选举代表组成的国家权力机关,代表人民行使管理国家和社会事务的权力。既然腐败对于国家和社会的危害如此严重,广大人民群众反对腐败的要求如此迫切,那么人大就应该充分代表和体现人民群众的意志,把反腐败工作纳入重要议事日程,并贯穿于人大各项工作之中。

## 二、人大在反腐败斗争中能够发挥重要作用

第一,立法权是抵御腐败之风的有力屏障。立法权是宪法和法律赋予人大及其常委会的一项重要职权,它的有效行使对于健全和完善我国社会主义法律体系、推进依法治国方略的深入实施具有巨大的作用,有关法律的出台也为抵御腐败之风做出了巨大贡献。首先,《立法法》的出台,为规范和严格立法程序、防止立法过程中的部门利益倾向,提高立法质量,从法律源头上防治腐败发挥了重要作用。其次,人大通过立法将国家各种活动法制化,

建立约束机制,先后制定了行政处罚法、行政监察法、行政复议法、政府采购法等法律来规范政府行为。目前,全国人大正在抓紧修订《监督法》,我们相信,这部法律的出台,必将是打击腐败的一记重锤,必将成为抵御腐败之风的又一道强有力的法治屏障。

第二,监督权是打击腐败行为的有力武器。在我国,国家权力是宪法和法律赋予各级国家机关的,是通过人民代表大会制度这种政权组织形式授予某些人或某个人的。如果这些机关或个人不是把国家和人民赋予的权力用来为人民谋利益,而是以权谋私,人大就应当代表人民的利益,按照人民的意志依法对其进行监督。由此可以得出这样一个结论:人大的监督权就是用来监督权力的权力,是防止公共权力异化的权力,是防治和打击腐败的有力武器。众所周知,我国目前存在的最大的腐败是吏治的腐败和司法腐败,对这两大腐败,人大的监督权具有很强的针对性和实效性。各地人大积极探索的工作评议、述职评议、专题询问等对于防止权力腐败和权力滥用,促使国家机关和被任命人员不断提高依法行政和公正司法水平起到了明显作用。另外,法律赋予人大质询权、特定问题调查权等刚性手段,如果这些权力得到充分的行使,必将成为打击腐败的强大武器,就会使腐败分子望而生畏,不敢以身试法。

第三,选举任免权是防止腐败分子进入国家机关干部队伍的重要关口。在以人为本的观念日益深入人心的今天,我们自然会认识到反腐败斗争的最关键对象是人,也就是说人大进行反腐败斗争最直接最有效的手段是行使人事选举任免权。人大对反腐败有着纪检监察部门所不具备的、得天独厚的条件和优势:纪检监察案件要有证据,而一些腐败分子作案手段越来越隐蔽,取不到证据谁也奈何不了他,人民群众只能发发牢骚干生气。而人大就不同了,它可以不查案,却可以依据人民的反映和意愿,不投他的票,不选他就行了,或者通过罢免、撤职等手段摘他的“帽子”。腐败分子的所作所为人民群众最清楚,人大代表和常委会组成人员根植于广大人民群众之中,具有十分广泛的代表性,如果他们人人珍视自己手中的神圣的一票,切实反映



人民的意愿,腐败分子就不会混进国家机关干部队伍,也不会长期利用人民赋予的权力大搞腐败,更不会一边腐败一边升迁。所以人大要以高度的政治责任感和历史使命感把好国家机关组成人员的入口和出口,不让那些蛀虫危害我们国家的肌体。

### 三、对人大在反腐败斗争中发挥应有作用的几点建议

第一,切实将反腐败工作贯穿于人大各项工作之中。从事人大工作的同志必须清醒地认识到,从根本上防止腐败的滋生和蔓延,单靠官员自身的觉悟和修养是不够的,单靠严格党的纪律、推进党的建设也是不够的,最终必须依靠民主法制的力量。反腐败就要充分发扬民主,让权力在阳光下作业,使腐败分子不能腐败;就要健全法制,扎紧制度的笼子,让权力腐败者受到应有的惩处,使心存不轨者不敢腐败。在这方面,人大是责无旁贷的,同时也是不可替代的。所以说积极投身反腐败工作,不是可干可不干的,而是人大的性质、地位和作用使然,是时代发展的必然,是党和人民的要求。我们要不断增强反腐败的意识,使人大各项工作在反腐败斗争中发挥更大的成效。

第二,强化重大事项决定权,减小腐败行为发生的领域和空间。重大事项决定权是法律赋予人大及其常委会的一项重要职权,相对于立法权而言,它更具有广泛性、灵活性和可操作性。按照宪法、法律规定,县级人大不享有立法权,但享有重大事项决定权,可以就本行政区域内有关政治、经济、文化和社会等方面的重大事项作出决定。人大要充分行使这一职权,就事关人民群众切身利益的重大问题,如预算外资金、教育、医疗、住房等基金管理和使用情况,重大项目的投资和建设情况等要求有关机关和部门向常委会报告,由常委会讨论决定。这样就能把人大监督的触角延伸到容易滋生腐败的领域,保证各项事业免受腐败带来的重大损失。

第三,注重发挥审计作用,增强人大反腐能力。随着经济社会的发展,人大监督需要更多地引进审计手段、发挥审计作用,实现定性分析与定量分析相结合,从而

增强人大监督的实际效果。要推动审计工作创新,把对审计工作的支持寓于监督之中。要采取通过决定决议、提出审议意见等方式,要求政府及审计机关不断丰富向人大报告的审计内容,延伸人大监督触角。把加强审计整改督办,加强审计整改,作为审计监督工作、增强人大监督实效的重要环节。要建立审计监督的长效机制,切实增强审计监督工作的规范性和强制性,提升人大监督效果。

第四,认真行使人事选举任免权,扩大人民群众的知情权和参与权。《党政领导干部选拔任用工作条例》第四十七条规定:党委推荐的领导干部人选,在人民代表大会选举、任命或者人大常委会任命、决定任命前,如果人大代表或者人大常委会组成人员对所推荐人选提出不同意见,党委应当认真研究,并作出必要的解释或者说明。如果发现事实依据、足以影响选举或者任命的问题,党委可以建议人民代表大会或者人大常委会按照规定的程序暂缓选举、任命、决定任命,也可以重新推荐人选。所以人大代表和常委会组成人员要进一步明确自己手中选票的意义,不能存在选谁都无所谓的思想,要正确对待自己享有的民主权利。为了更好地发扬民主,更有效地行使人事选举任免权,人大及其常委会要进一步规范人事任免程序,在充分调查的基础上全面了解拟选举、任命人员的德、能、勤、绩,在整个任免过程中努力扩大人民群众的知情权和参与权,并且加大任后监督的力度,积极促使被选举、任命人员掌权为民。

(作者单位:腾冲市人大常委会)





# 认真贯彻实施气象“一法三条例”

腾人供

为全面了解气象“一法三条例”在我市贯彻实施过程中取得的经验和存在的问题,进一步做好气象灾害防御应对工作,最大程度减轻灾害损失,确保社会经济与人民生命财产安全,促进人与自然的和谐发展。近日,腾冲市人大常委会组成检查组对全市贯彻实施气象“一法三条例”情况进行了执法检查,提出了五点建议。

**一、进一步加大宣传力度,切实提高公众的防灾减灾意识。**要充分利用各种宣传媒体和喜闻乐见的宣传手段,广泛开展气象科普知识、气象灾害防御知识的宣传培训活动,提高公众对气象工作科学性、有效性和公益性的认识,加强典型宣传,切实提高全民防灾减灾意识。要继续把气象“一法三条例”的宣传贯彻纳入普法规划,政府要加大支持力度,相关部门要注重沟通、密切配合,为《气象法》及相关条例的贯彻执行创造更好的氛围,使全市各级各部门和广大人民群众充分认识到气象工作的重要意义,进一步增强全社会气象法制意识,提高贯彻落实《气象法》和相关条例的自觉性,做到学气象法规、懂气象知识、用气象信息。

**二、进一步加强基层气象防灾减灾和公共气象服务组织体系建设,提高气象服务水平。**市级气象防灾减灾和公共气象服务组织体系是国家气象防灾减灾和公共气象服务组织体系的重要组成部分,并在气象防灾减灾和公共气象服务中发挥着基础性重要作用。乡村气象防灾减灾和公共气象服务组织体系是国家气象防灾减灾和公共气象服务体系的重要补充和延伸,对于加强农村公共服务体系建设,体现公共服务均等化具有重要意义。建议政府尽快制定关于加强基层气象防灾减灾和公共气象服务组织

体系建设的意见,明确基层气象组织的职责,落实业务经费和工作补贴,稳定队伍,提高基层气象服务能力和水平;气象部门要进一步加强自身建设,培养高素质的人才队伍,不断提高综合素质。

**三、进一步加强管理,确保人工影响天气作业安全。**要加大对全市的气象设施管理力度。对人影作业人员应由公安部门进行严格审查,人员要相对稳定;主管部门要加大对作业人员的技术、安全培训工作,做到持证上岗,按照严格的操作规程进行防雹和人工作业。要按照政府关于防雹设施建设标准加强防雹点软硬件建设,健全配套制度和科学规范的操作流程,有针对性地建立安全生产责任制。要把人工影响天气作业纳入市政府年度安全生产目标考核中。运输、存储人工影响天气作业使用的高射炮、火箭发射装置、炮弹、火箭弹,应当遵守国家有关武器装备、爆炸物品管理的法律、法规和规定。如:炮弹、火箭弹,应由当地人民武装部协助存储。需要调运的,由有关部门依照国家有关武器装备、爆炸物品管理的法律、法规的规定办理手续,确保安全储存、安全运输、安全使用,消除安全隐患。

**四、进一步完善部门联动制度,全面提升气象灾害防御能力。**部门联动制度是全社会防灾减灾体系的重要组成部分,应加快减灾管理行政体系的完善,出台明确的部门联动相关规定和制度,提高各部门联动的执法意识和积极性。针对气象灾害、安全事故、公共卫生、社会治安等公共安全问题的划分,加强对突发事件预警信息发布平台的应用,做到分工协作,整体提高,强化信息与资源共享,加强联动处置,完善防灾减灾综合能力。

**五、进一步健全投入机制,促进腾冲气象事业**



# 强化人大监督职能 助推农业农村工作

王耀昌

在新的历史条件下,地方人大农业农村工作如何围绕全县经济社会发展大局,积极为做好“三农”工作履好职、服好务、充分发挥好监督、支持、助推作用,是地方人大值得不断研究和探索的重要课题。

## 一、认真履行法律监督职责,保障涉农法律法规得到有效贯彻实施

从全国和全省的情况来看,目前农业和农村方面的法律法规还是比较齐全的,国家的涉农法律加上我省地方涉农法规共计约40部。这些法律法规基本上覆盖了“三农”工作的所有层面,为我们搞好农业和农村工作提供了法律保障。所以,我们要认真学习 and 了解农业方面的基本法律法规,掌握法律法规的基本内容和精神实质,加大对政府及其有关部门实施法律法规的监督检查。

(一)要牢牢把握我国农村的基本经济制度和党在农村的方针、政策。改革开放以来,以农村家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制是我国农村的基本经济制度,是党在农业和农村工作中各项政策的基石。坚持农村基本经济制度,关键是坚持和完善农村土地承包经营体制。这对于搞好农村改革,促进农业和农村经济发展,提高农业综合生产能力,建设现代农业,提高农民收入,建设社会主义新农村及脱贫致富奔小康,都有十分重要的意义。深化农村改革,建设社会主义新农村,必须长期稳定农村的基本经济制度。这是符合国情、省情、县情,符合农村实际,符合广大农民利益的基本

制度。因此,我们人大农业和农村工作必须紧紧把握住我国农村的基本经济制度,结合我县实际,认真宣传、实施好《中华人民共和国农村土地承包法》和相关的涉农法规,要在保障农村经济发展、促进农民增收中,把农村土地家庭承包这个基本经济制度坚持好,通过执法检查等监督方式,推进农村基本经济制度的落实,切实维护好农民的土地经营权益。

(二)要依法推动农业科技进步。发展农业和农村经济,一方面要坚持不懈的改善农村的生活和生产条件,加强农业和农村的基础设施建设,增强抗灾能力,提高生产水平。另一方面,要依法推动农业科技进步。人大的农业和农村工作,通过农业法制建设,促进农业法律法规的实施,推进农业科技进步。《农业法》、《种子法》、《农业科技推广法》和《农业机械促进法》等涉农法律法规,都对农业的科技进步做了明确的规定,基本达到有法可依。所以我们要通过农业法律法规的实施来推动农业科技的进步,督促政府及有关部门加强农田水利建设,加快中低产田改造,提高农业机械化水平,加快农业标准化体系建设,建立健全农产品质量和动植物病虫害防控体系,大力实施“种子工程”,发展高产、优质、高效、生态、安全农业,建设现代农业,促进农业和农村经济快速发展。

(三)要加大涉农法律法规的宣传普及。促进农业增效、增加农民收入、维护农村稳定依然是当前和今后一个时期农业和农村工作的中心任务。

健康发展。紧密围绕人民群众需求和经济发展需要,建立和完善气象灾害防御经费投入机制,进一步加大对气象灾害监测预警、信息发布、应急指挥、防灾减灾工程、基础科学研究等方面的投入,每年安排年度投入预算,报市财政和发改局审核,并纳

入市乡两级财政以及经济社会发展计划。鼓励和引导企业、社会团体等对气象灾害防御经费的投入,多渠道筹集气象防灾减灾资金。充分发挥金融保险行业对灾害的救助、损失的转移分担和在恢复重建工作中的作用,促进腾冲气象事业健康发展。



地方人大农业和农村工作的开展,要以涉农法律法规为切入点,自觉服从和服务于这项中心任务。要通过调查研究,结合“七五”普法,明确涉农法律法规教育和宣传的重点,强化措施,加大力度,增强广大干部法律观念和依法办事能力,激发广大群众学会用法律保护自己的合法权益,以期形成良好的农业和农村工作法律氛围。

## 二、把握重点、注重实效、全面促进农业农村各项工作

(一)要继续巩固和拓展新农村建设成果,不断促进农村生产生活条件改善和农民素质提高。

十六届五中全会提出建设社会主义新农村,要达到“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的目标和要求。统筹城乡发展,改变城乡二元结构,是解决“三农”问题的必由之路,也是建设社会主义新农村和全面建设小康社会的内在要求。十多年来,我县的新农村建设取得了很大成效,但是,离实现农业现代化、全面建设小康社会的目标要求还有很大差距。因此,人大农业和农村工作要把巩固拓展新农村建设成果、推动农村生产生活条件改善、发展农村社会事业、提高农民素质作为重要工作来抓。一是要以农民最迫切需要改善的生产生活条件为重点,着力推进和加强农村基础设施建设。二是要以提高农民素质为重点,促进农村教育、科技、文化、卫生事业发展。特别是要在促进农村劳动力素质提高上有所作为,通过发挥人大的监督职能推动农村义务教育发展,提高农民素质,培育新型农民。

(二)紧扣农民增收这个主题,努力做好促进工作

农民增收是“三农”工作的核心和重点,又是长期以来农村经济工作中的难点。解决好农民增收问题,必然涉及农民减负问题、调整农业结构提高农业效益问题、农业劳动力向二、三产业及非农方面转移问题,还有扶持农业政策等各个方面的问题。这些都是值得人大十分关注和研究的课题。人大农业和农村工作要把增加农民收入作为工作监督的重点,认真做好促进工作。要认真分析影响农民增收的各种因素,努力探索农村产业发展、增加农民收入的途径,积极提出促进农民增收的良策建议,督促政府及其涉农部门制定和完善相关的政策和措施,为解决好农民增收问题发挥人大监督工作的支持、促进作用。

(三)要关注农村热点、难点问题,促进“三农”

和谐发展

人大农业和农村工作要突出地方特色,着眼于解决实际问题,要本着突出重点,注重实效的原则,有针对性地组织开展执法检查,专题调研,听取审议专项工作报告,评议部门工作等。监督政府及有关部门依法行政,推进依法治农,依法兴农,以促进农村热点、难点问题的解决,推动农村经济的快速健康发展。一是要加大涉农法律法规贯彻实施的监督力度。涉农法律法规有几十部,人大开展法律监督,突出重点、关注热点,要针对事关全县农村经济社会发展全局,事关群众切身利益的重点问题,有选择性地组织开展执法检查。执法检查中要深入细致地了解掌握涉农法规的贯彻实施情况,从中查找政府系统执法工作存在的问题,深入分析原因,有针对性的提出监督工作的意见建议,并跟踪督促政府及相关部门做好整改落实。二是要注重收集、掌握“三农”工作中的热点问题,认真组织开展专题调研。专题调研是人大开展监督工作的一种有效方式,要紧跟时代的发展,随时了解掌握农业农村工作动态,针对不同时期“三农”工作中存在的热点难点问题,认真组织开展专题调研,准确全面的了解问题的焦点和症结,研究分析和提出解决问题的方法、对策,为县委、政府化解“三农”矛盾提供参考服务和支持保障。三是强化工作监督,全面促进涉农各部门工作。“三农”工作是一项系统工程,政府各个部门各个系统几乎或多或少都与“三农”工作有关,按照监督法的相关规定和地方人大的职能职责要求,人大农工委要全面了解掌握政府各涉农部门的工作情况,突出工作重点,有计划有针对性地组织开展对政府涉农部门的工作评议或听取审议专项工作报告。通过实施各种方式的工作监督,保障和促进各个涉农部门依法行政、依法治农、依法兴农,从而更加全面有效地推动农业农村工作的发展。四是围绕中心关注扶贫。扶贫攻坚是当前摆在全党全国人民面前的一项中心工作和政治任务。地方人大农业农村工作要紧紧围绕党委政府的中心,把扶贫攻坚纳入人大监督工作的重要议题,既要履行好监督职责,同时也要直接或间接参与到扶贫攻坚行列之中,以实际行动支持和保障此项政治任务的圆满完成。

(作者单位:龙陵县人大常委会)



# 强化执法检查工作 助推腾冲渔业发展

李朝胜

为进一步促进《云南省渔业条例》(以下简称《条例》)在腾冲的深入贯彻实施,推进科学执法、规范执法、文明执法、和谐执法,营造优良法制环境,根据“腾冲市人大常委会2017年工作要点”安排,经腾冲市人大常委会主任会议决定,成立检查组,于3月6日至7日采取听取汇报、实地检查、委托执法检查等方式,对近三年来腾冲市渔业资源的保护、增殖、开发和利用,发展人工养殖,保障渔业生产者合法权利、水产品质量安全,促进渔业可持续发展措施等方面贯彻落实《条例》的情况进行有计划的进行调查、落实和处置。

## 一、对腾冲市贯彻执行《条例》情况的基本估价

(一)强化条例宣传,提高广大群众遵纪守法意识。腾冲依托“专项治理行动方案”、“安全生产宣传月活动”,采取各项措施,加强了《条例》宣传工作,全市上下形成了良好的社会氛围,法律安全意识、责任意识和自律意识不断提高,取得了良好的宣传效果。一是认真组织学习《条例》。市政府积极组织渔业执法人员学习培训,掌握条例内容特点、职能职责等。二是开展形式多样的宣传活动。三年来,开展宣传308场次,宣传覆盖201个行政村,张贴通告2769份,发放相关宣传材料16579份,发布手机信息167条,三农通发送信息20条,建展板44块,广播360播次制作永久性警示标志牌71块。通过印发张贴宣传资料、举办专题讲座、下乡广播、网络媒体、手机信息、制作展板、建立永久性标志牌等多种形式强化《条例》的宣传。三是通过专项治理行动和安全生产月活动,严厉打击无证捕捞,炸鱼毒鱼电鱼行为,强化《条例》的宣传。

(二)加强组织领导,水产品安全生产得到落实。腾冲市成立专项治理工作领导小组,明确主体责任,加强打非治违工作力度,严厉打击炸鱼、毒鱼、电鱼和无证捕捞行为,保护水生野生动物。一是层层签订责任书,确保责任落实到位。农业局与水产站,水产站与渔民签订《渔业安全生产责任书》、《渔业安全生产及水产品质量安全管理承诺书》、《不销售不使用国家禁止使用鱼药鱼饲料承诺书》。二是制定了《安全生产责任措施和安全生产事故救援预案》,《渔业安全生产管理制度》定期对水产品交易市场、商品鱼养殖户进行抽检。三是严格水产品质量安全监测监管。2014年建立了水生动物疫病的监测体系,适时进行跟踪监测预报,定期不定期深入实地进行抽检,到目前没有发生一起渔业安全生产事故和水产品质量安全事件。

(三)严格落实《条例》,依法依规做好渔业管理工作。腾冲市以“渔业增效,渔民增收”为目标,强化服务,优化指导,突出重点,好抓落实。一是做好渔业发展规划。制定了“腾冲市淡水渔业三年行动计划”“腾冲市稻田养鱼三年行动计划”“腾冲市伊洛瓦底江水系三大江河土著鱼类增殖放流实施方案等”。二是加强渔业资源的保护、增殖、开发和合理利用。设立了槟榔江黄斑褶鲢拟鲃国家级水产种质资源保护区管理所,多次在大盈江、龙川江、槟榔江等流域开展人工增殖放流活动,每年都举办1000多亩稻田养鱼示范样板,带动养殖85000多亩。三是依法依规开展渔政执法工作。近三年来,定期不定期对18个乡镇开展巡查,加强了捕鱼器具的重点整治,没收销毁捕鱼器123台,各类船只202只、地笼近



万只,实施了行政处罚2600元,教育违法人员630多人,生态景观有了明显改善。四是积极争取资金促进渔业发展。争取省级渔业项目4个,补助资金40万,整合上级项目5个,补助资金41.5万,本级财政安排渔业科技推广经费12.5万元。五是各乡镇严格落实“河长制”,切实搞好河道、水库管理工作。

(四)加强科技服务,提升从业者素质。腾冲市从推进“渔业科技入户工程”、科技下乡服务、创新培训方式,努力提升渔业从业者素质。一是采取集中培训、分散培训、外出培训、塘口现场交流等灵活多样的形式培训,深入群众,解决群众上门咨询的相关问题。二是利用手机平台、微信群远程诊断,实实在在解决水产养殖户在养殖过程中存在的问题,缩短了服务的距离。

## 二、对腾冲市进一步落实好《条例》的建议

(一)切实加强领导,强化《条例》的落实。一要继续加强《条例》的宣传学习,提高公众自觉守法意识,强化依法生产、安全生产观念。二要规范渔业管理责任制、承诺制,落实好相关单位相关人员的责任,提高对渔业发展的重要性认识,切实履行好相关单位及乡镇与相关责任人的责任。三要尽快做好三江和水库渔业可持续发展规划,出台加快渔业发展的扶持政策,培育渔业龙头企业,加快我市渔业产业化进程。四要采取多种有效形式,深入渔区、渔村、渔(农)民进行广泛宣传,让群众了解渔业法的各项规定,自觉依法规范生产经营行为,使渔业法得以更好实施。

(二)改善渔业基础条件,为渔业发展增强动力。一要做好渔业发展规划,调整水产养殖结构,优化渔业品种布局。二要引进推广优质高产品种,推广养殖新模式,改造渔业生产条件,加快规模渔业建设。三要积极实施项目带动战略,调动一切积极因素整合人力、政策、机制、资金等。安排专项资金,配齐乡镇管理人员、监测设备,加强源头管理,完善水域环境监测和病害防治手段。引导民间资本参与渔业建设,多渠道融资改造基础设施。四要改善科学技术手段,不断提高生产力水平。一方面把科技入户工程和新型农民培训工程及高效渔业养殖有机地结合起来,利用现有科技力量边研究变推广;另一方面与省内外大专院校或科研院所联合开发国家级野生

保护鱼种的特色生态养殖和良种繁育。

(三)实施结构调整战略,合理利用生态资源。一要围绕市场需求,调优产业、调好质量、调高效益,大力引进、选育和推广市场前景好,经济效益高的名、优、特、新品种,全面提升水产品档次。二要积极引进渔业品牌企业入驻腾冲,利用优良水质资源和国家级保护品种资源,大力发展休闲观光渔业,高标准、高起点、科学合理规划的休闲观光渔业区域,形成以渔业经济为主体的腾冲旅游、休闲度假、餐饮娱乐、垂钓等多种形式的产业集聚、优势互补的特色经济。三要拓展渔业产业链,由单一的初级养殖方式向水产品加工流通转变,抓好水产品精深加工业发展,提高水产品附加值,开拓水产品销售渠道,提高水产品价值。

(四)加强渔业资源的保护,促进产业可持续发展。一要加强生态环境保护,确保水质安全。二要继续争取渔业资源保护增殖放流项目,有效缓解天然江河渔业资源衰退,同时净化水质,维护生态平衡。三要继续做好水产品质量安全的专项执法检查,加强源头管理,严查违禁品和添加剂的使用,确保渔业安全。四要履行好国家级水产种质资源保护区管理职责,切实加强野生鱼种和水生植物的保护。五要对主要河段进行分段承包或者建立“河长制”,完善村规民约管理制度,使渔业资源得到更好地保护。

(五)加大执法队伍建设,为渔业发展保驾护航。一要把学习法律、法规知识作为一项长期任务,根据农业行政执法队伍实际,全面开展法律业务知识学习和遵纪守法教育,不断提高执法人员的法律知识水平,增强法律意识和法制观念,做到知法、懂法、用法、守法,坚持依法办事、秉公执法,不断提高执法工作水平。二要建立健全渔业执法体制和完善相关制度,创新和改善渔业执法手段,密切执法队伍与人民群众的关系,把执法与服务有机结合起来,努力为群众办实事、做好事,不断增强服务意识。三要从一言一行、一点一滴抓起,保持队伍良好的仪容举止、行为规范,坚持严格执法、文明执法、公正执法,努力塑造党和政府放心、人民群众满意、社会广泛认可的良好队伍形象。

(作者:腾冲市人大常委会农工委副主任)



# 融入一带一路 促进地方发展

杨 芬

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央统筹国内国际两个大局,提出并实施“一带一路”重要构想,把我国全方位对外开放、实现中华民族伟大复兴、促进世界和平发展的伟大事业推向新征程。云南省委省政府坚决服从服务国家总体战略布局,认真落实新发展理念,着力打造我国向西南开放的新篇章。

## 一、找准发展定位抓跨越发展新机遇

“一带一路”着眼于各国人民追求和平与发展的共同梦想,为世界提供的一项充满东方智慧的共同繁荣发展的蓝图。腾冲是全国135个陆地边境县份之一,腾冲自古就是南方丝绸之路的黄金通道,具有“通向南亚东南亚生命线”的战略地位,丝绸之路到缅甸密支那仅206公里,距印度雷多600公里,是连接南亚、东南亚重要战略通道,是维护民族团结的桥梁纽带,确保边疆繁荣稳定和生态安全的战略屏障。腾冲要继续强化连接南亚、东南亚大陆通道和沟通西南、西北交通枢纽的战略地位,构建纵深梯次开发开放空间格局,着力推动陆路经济重新焕发生机与活力。民国时期,中国经腾冲向缅甸、印度输出大宗商品80多种,进口商品来自五大州的50多个国家,品种近200种,腾冲成为中国西南通往缅甸、印度的经济中心。

特殊的地理位置使腾冲成为历史文化名城,腾冲成为世界最大的玉石加工和集散市场,2005年9月1日,亚洲珠宝联合会冠名授予“腾冲·中国翡翠第一城”的品牌荣誉称号。在两千多年的中印古道交通与商贸活动中,蜀身毒道同西域古道一样,在中国、缅甸、印度甚至欧洲的政治、经济、文化交流

中发挥了极其重要的作用,促进了中国与世界许多国家的联系与发展。2006年猴桥口岸被列为国家一类口岸。腾冲机场于2009年1月建成通航,现已开通12条国内航线,2016年进出港航班7095架次,旅客吞吐量80.02万人次。机场二期改扩建工程建设已接近尾声,航空口岸建设将与机场二期改扩建同步投入使用。开通国际航线后,可与缅甸曼德勒、仰光,泰国曼谷,印度加尔各答及孟加拉国吉大港等打造1小时航空圈。

丝绸之路承载的“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”精神,使沿线国家彼此能够找到共同的文化记忆。历史上,底蕴深厚的腾冲同南亚、东南亚各国传统友谊悠久,人民之间交往频繁。改革开放以来,与各国交往渠道不断拓展。我们要继续加快推进华夏文明传承创新建设,大力传承和弘扬丝路精神,着力建设“一带一路”人文交流合作示范基地,为巩固人缘相亲、深化合作伙伴关系奠定民心相通重要的人文基础。从责任担当看,腾冲肩负实施西部大开发的重要使命,在新的历史条件下,“一带一路”战略把腾冲从内陆末端转为向西南开放的前沿阵地。我们要继续拓展对外开放的深度广度,目前,腾冲经济结构战略性调整期、产业转型升级期,创新驱动发展面临着很好的机遇。一是国家实施“一带一路”、长江经济带、孟中印缅经济走廊等重大战略,进一步提升了云南腾冲在国家发展和开放大局中的战略地位,腾冲作为云南面向南亚东南亚开放的重要前沿,亲密融洽的民族关系、绿色生态的自然环境和交通便利的沿边区位优势,有利于我们更好地对接国家、省的发展战



略,应积极争取到更多的政策、资金和项目支持,必将迎来重大的发展机遇。二是今年是“十三五”谋篇布局的关键之年。国家加快深化改革步伐,实行稳增长、促转型措施,在基础设施建设、产业发展等方面给予西部地区更多的倾斜支持,为腾冲基础设施建设提速、新兴产业发展升级提供了坚实支撑。三是腾冲具备了良好的发展基础。腾密路、保腾高速公路建成通车,机场建成通航,腾冲面向南亚东南亚开放的条件更加便捷,沿边开放的政策环境更为有利。

## 二、打造内引外联的大通道

习近平总书记指出,“一带一路”是互利共赢之路,将带动各国经济更加紧密结合起来,推动各国基础设施建设和体制机制创新,创造新的经济和就业增长点,增强各国经济内生动力和抗风险能力。近年来,腾冲重点做好“设施建设对接、节点城市对接、人文交流对接”三篇文章,初步建成内引外联、高效快捷的大通道,与邻国保持了更加紧密的沟通联系。腾冲立足面向南亚、东南亚的功能定位,重点打造,着力提升国际通信互联互通水平。

腾冲要加快节点城市外向型功能建设的对外开放新局面,坚持“亲、诚、惠、容”的理念,统筹开展不同层次、领域的人文交流活动,逐步形成官民并举、多方参与的人文交流格局,腾冲要以永不落幕的昆交会、边交会为牵引,为深化合作奠定坚实的民意基础。腾冲与缅甸密支那在边境贸易、大通道建设、友好交往、通商互惠等方面达成了重要共识,合作的领域和空间更加宽广,为腾冲利用好“两个市场、两种资源”,实施“走出去”战略提供了新的机遇。

## 三、形成经贸合作的大格局

习近平总书记指出,“一带一路”贯穿欧亚大陆,东边连接亚太经济圈,西边进入欧洲经济圈,无论是发展经济、改善民生,还是应对危机、加快调整,许多沿线国家同我国有着共同利益。腾冲统筹考虑国际环境新变化和国内发展新要求,全面提升外向型经济发展层次和水平,着力建设“海外仓”、开拓新市场,为共建命运共同体奠定坚实的经济基础。着力提升“三种能力”即:提升向上努力、向外

借力、向下尽力的能力。向上努力,就是要紧紧抓住国家“一带一路”、孟中印缅经济走廊等重大战略机遇,主动盯紧上级的政策盘子,敏锐把握、密切关注中央、省级转移支付的支持方向和政策规定,以“路网、航空网、能源保障网、水网、互联网”五网建设为重点,抓紧梳理、包装、规划一批事关腾冲当前和长远发展的项目,主动走出去,加强与国家、省、市的汇报衔接,争取更多的项目进入国家及省、市盘子,获得支持。向外借力,就是要紧紧围绕发展目标、战略重点,改变过去“坐等机遇上门”的等靠思想,积极主动的走出去招商引资、招才引智,聚集一切力量为我所用,推动跨越发展。向下尽力,就是要把加快发展的责任扛在肩上,针对腾冲经济社会发展存在的困难和问题,找准推动工作方法措施,积极筹划项目,全力推进经济社会快速发展。

在推动对外经贸水平全面提升中,腾冲按国际贸易的双赢目标定位要求,打造“三张旅游名片”的目的和“国际化旅游城市”的目标定位,广泛宣传、全力塑造“中国腾冲·天下和顺”、“中国人的心灵故乡”旅游品牌形象,围绕“聚集人气、拓展市场、转型升级”的思路,坚持走“高端产品、大众消费”的路子,多渠道、多形式、全方位宣传腾冲,壮大客源市场,全力将腾冲打造成为“世界知名、国内一流”的康养、休闲度假目的地。一是抓“人气提升”。其次,加快腾冲机场改扩建和口岸机场建设进度,加强航班航线的培育,在巩固老航线的基础上,年内开通上海、广州直航,做好台湾包机前期工作;同时加强与南航、瑞丽航空对接,积极引进4个以上能和腾冲机场保持长期合作的航空公司,形成良性竞争机制;加强与保山机场对接雨季备降保山机场合作事宜,确保雨季不减航班,实现全年机场吞吐量达到90万人次以上目标。将高黎贡山下的自然风光、景区景点、古村落、寺观庙宇、抗战文化、温泉养生等资源串珠成链,重点包装打造30个以上集历史文化、自然资源为一体的古村落旅游项目。注重体制创新,抓好边境旅游,强化与缅甸密支那的双边合作。积极加强与缅甸克钦邦政府的协调,共同推进缅甸甘拜地口岸功能设置、旅游基础设施建设、旅游多边合作等事宜,推动猴桥口岸与



甘拜地口岸实现真正意义上的对等开放,努力构建“腾冲——南亚东南亚旅游圈”。

推动能源资源合作开发,开辟稳定的合作开发市场,不断深化对外经济技术合作水平。一是边境外经项目得到广泛开展。目前,我市共有12户企业经省商务厅备案实施境外经项目18个,经合项目的主要内容有修路、架桥、建电站、建农场等。二是境外农业合作领域和规模不断扩大。我市依托国家替代种植政策,积极引导企业带境外实施农业合作项目,截止目前,全市共有9户企业开展替代种植业务,种植面积42万亩,共计投资3.37亿元,主要种植品种有橡胶、香蕉、玉米、大米等18个农经品种,种植地点主要在缅甸北部地区,围绕共建绿色丝绸之路,统筹推进生态建设和环境保护。

#### 四、“一带一路”战略,对腾冲发展意义重大

长期以来,腾冲围绕实施“云南走向南亚·腾冲先行一步”进行了探索实践,为今天腾冲积极融入“一带一路”孟中印缅经济走廊建设提供了借鉴。腾冲参与孟中印缅经济走廊建设,应从加强官方和地方民间交往交流入手,多方创造条件,以务实担当的精神,强烈的机遇意识、责任意识、进取意识,合力加快推进。腾冲作为中国连接南亚、东南亚特别是连接缅甸、印度、孟加拉国的前沿地区,在融入“一带一路”建设中,应当充分发挥腾冲自身的独特优势,积极参与孟中印缅经济走廊建设,抓住机遇,顺势而为,乘势而上,积极作为,先行先试。“一带一路”给边境地区的发展带来机遇和挑战,充分挖掘腾冲自然、人文、历史文化资源,将腾冲打造为世界级旅游胜地。

当前,腾冲经历了30多年开发建设后,传统产业相对饱和,对创新投融资方式提出了新要求。依托史迪威公路,加大“走出去”战略的实施力度,投资于孟中印缅经济走廊沿线国家的基础设施建设,并通过运营管理收回部分的投资收益。腾冲就拥有二条国际大通道建设需要加快推进,有效突破“胡焕庸线”。李克强总理不久前在国家博物馆参观人居科学研究展时,提出“胡焕庸线”的问题。早在1935年,我国地理学家胡焕庸提出划分我国人口密度的对比线,即“黑河(爱辉)—腾冲一线”,将

我国分为东南和西北人口疏密悬殊的两部分。东南半壁与西北半壁总人口之比为94:6。如何让中西部百姓在家门口也能分享现代化的成果。要突破“胡焕庸线”,最现实的就是抓住“一带一路”的战略机遇,把“胡焕庸线”以西的广大地区直接推向开放前沿,并且形成与中亚、东南亚、南亚、西亚、东非、欧洲开展经贸和文化交流的大通道。由此,西部地区的经济发展空间将被迅速打开,从而吸引人流、物流、资金流不断进入,使西部地区腾冲城镇化水平、经济发展水平将不断提升,从而有效缩小与胡焕庸线以东地区的差距。西部腾冲是“一带一路”的主要参与者和最大受益者,契合西部各省市区的共同需求,为开放发展开启了新的机遇之窗,利于提升西部开放型经济水平,助推经济转型升级,进一步激发发展活力与合作潜力,腾冲要抢抓机遇,积极融入其中。

使命重在担当,实干铸就辉煌。“一带一路”赋予腾冲崇高使命和重大任务,腾冲一定要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,奋发有为、锐意进取,把大力推进“一带一路”建设与统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局有机结合起来,加快构建开放型经济体制机制,着力打造我国向西开放的新高地,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

(作者:腾冲市人大常委会民外侨工委主任)



# 善学善思 用行动践行履职的成效

——学习习近平总书记在十八届中央纪委第七次全会上的讲话有感

赵冰

通过集中学习和个人自学,本人认真学习了习近平总书记在中央纪委全会上的讲话精神。习总书记总的从三个大问题、18个方面进行了总结和部署,核心就是改进作风、严明纪律、从严治党的问题。结合人大工作实际,谈几点个人的粗浅体会:

**一、坚定不移讲政治。**进一步增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚决、自觉地,主动、经常地向党中央看齐,从大的方面讲,要在思想上政治上行动上时刻与党中央保持一致,党中央决定的坚决执行、党中央禁止的坚决不做,保证令行禁止。从小的方面讲我们开展各项工作时,要以贯彻县委的决策部署为前提、以落实人大党组的工作为抓手,发挥积极性、主动性、创造性,向党组的要求看齐,不打折扣、保质保量地完成党组交给的各项任务。作为委室主任,更要时刻与党中央和县委、人大党组保持高度一致,认真履行“一岗双责”。

**二、持续不断守规矩。**俗话说没有规矩不成方圆。规矩是刚性和软性的合集,既包括党章、党纪、国法这样的硬性约束,也包括党的优良传统、工作惯例和单位的规章制度等软性的未成文的内容。守纪律讲规矩对领导干部既是约束也是爱护,既是限制也是保

护。不能只在意自己的个人主义和自由,不要或者是不讲组织纪律,任自己天马行空、来去自由,想干什么就干什么。作为公职人员,要对得起报酬和奉禄,任何时候、任何地点、任何场合都要注重自己的言行举止,不能讲有损团体的话,不能做有损团体的事,要把守纪律讲规矩形成一种习惯,遵守各项规章制度,服从领导分配安排,确保在任何时候、任何情况下都不出界、不越轨、不碰底线。最终要达到让纪律和规矩内化于心、外化于行,才能做到常抓、抓长。

**三、干事创业重团结。**人大机关作为一个团体,我们都是团体的一份子,要珍惜合作共事的缘分,讲团结、聚合力应该是机关干事的首要原则,是大家共同携手奋进的基础。不能拉帮结派,搞小团伙;不能自行其是、阳奉阴违;更不能当面不说背后乱说。工作中要相互配合、相互补台,生活上要相互关心、相互帮助,老同志要传授好经验,起到传帮带作用,新同志要学习好榜样,达到发扬创新的效果,全体干部职工要自觉和主动承担起常委会及分管领导安排的各项工作,努力在机关营造一个学习的氛围、互帮的精神、向心的团队,更好地展现班子团结、和谐的精神风貌。

(作者:施甸县人大常委会财经工委主任)

# 充分发挥人大机关职能 切实加强党风廉政建设

杨国林

近年来,施甸县人大常委会机关把加强党风廉政建设作为开创人大工作新局面的重要保障和主要抓手,按照县委党风廉政建设工作部署,在按照规定要求人大常委会机关干部职工层层签订《党风廉政建设责任书》和《个人廉政承诺书》的同时,又结合单位工作实际,制定和完善了相关的规章制度,用制度管事管人,约束和规范每个人的言行。

**一、发挥“人大机关是服务机关”的作用,提供好保障。**在具体工作中,我们将党风廉政工作与常委会的重点工作一同部署、一同检查、一同落实,更好地服务于人民群众和人民代表大会会议、人民代表大会常务委员会会议、人民代表大会常务委员会主任会议。人大机关重点构筑“四道防线”,为人大常委会党风廉政建设健康发展打造好“生命线”:一是筑牢思想防线,面对面地组织政治理论学习。引导党员干部深入学习党的十八大精神以及中央、省委、市委和县委关于反腐倡廉有关文件和规定,要求党员干部认真做好学习笔记,积极撰写学习心得体会,在民主生活会、组织生活会上积极开展批评和自我批评。二是严把纪律防线,心贴心地进行廉政谈话。采取主要领导与班子成员谈话、各委室负责人与本委室党员干部谈话的形式,听取其认真依法履职、执行廉洁自律和改进作风的有关情况,将违法乱纪现象解决在萌芽状态。三是坚守道德防线,实打实地开展警示教育。集中观看警示教育专题片,邀请县纪委人员作勤政廉政党课,定期分析领导班子和党员干部队伍思想现状,引导党员干部管好八小时内和“两圈”活动,做到不跨红线、不

越雷池。四是织密制度防线,硬碰硬地加强内部管理。先后制订、完善了《常委会组成人员议事规则》、《常委会组成人员联系基层人大代表和人民群众制度》、《人大机关管理制度》、《财务管理制度》、《人大机关车辆管理制度》等一些切实可行的规章制度。特别是在机关管理方面,把民主决策这一人大常委会的基本工作原则,模范地运用到经费使用、物资采购、财务审批等重要环节,进一步增强工作透明度。

**二、发挥“人大机关是代表机关”的作用,联系好群众。**通过广泛联系人民群众、切实体察民情,充分反映民意,广泛集中民智,使人大党风廉政建设工作深深植根于人民群众之中。通过不断探索发挥代表主体作用的途径,积极支持、规范和保证代表履行职责,永葆人大在党风建设中的先进性和生命力:一是围绕人民群众关注的热点难点问题,扎扎实实做好党风廉政建设的调研工作,深入基层、深入实际,切实把调研成果落到促进人大职权的行使上,通过调研,使人大党风廉政建设工作更加贴近县情、贴近民情。二是充分发挥代表联系人民群众的桥梁纽带作用,通过卓有成效地组织开展代表活动,倾听和反映人民群众的意见,督促解决人民群众关注的热点难点问题。三是把人大信访工作作为践行科学发展观的基础工作来抓,坚持和完善常委会信访工作接待制度,对人民群众信访反映的合理诉求,及时转交和督促有关部门依法处理。

**三、发挥“人大机关是监督机关”的作用,加强**



好监督。人大工作与县委县政府的工作相比,所涉及的内容和运作的方式有所不同。但是,为了全县党风廉政建设工作的正常高效运转,人大机关同样需要在抓落实、抓效率的监督工作上下功夫:一是增强监督意识,行使监督职权,更加民主、科学和有针对性地行使好工作监督和法律监督的权利,推进“一府两院”依法行政和公正司法。二是围绕贯彻科学发展观的重要问题、构建和谐社会的突出问题、人民群众最关心的现实问题,选好监督内容,找准监督抓手。三是定期走访县人大代表、县直联系部门和乡镇人大主席团,主动征求意见和建议,改进监督方式,提高监督实效。四是多渠道接受全体选民的监督,在网上开通人大信箱,听取社会各界对人大党风廉政建设工作的意见和要求。

**四、发挥“人大机关是权力机关”的作用,树立好形象。**人大及其常委会代表人民行使职权,同时接受人民的监督,人大要赢得人民群众的信任和拥护,必须致力于加强廉政建设。人大机关,作为人大常委会的办事服务窗口,必须“五管齐下”抓好自身形象:一是加强学习,增强清正廉洁意识。加强理论学习,树立正确的世界观、人生观、价值观、权力观,不断提高理论水平、精神境界和政治素质,自觉用党规政纪规范和约束自己的言行,筑牢拒腐防变思想道德防线。二是管好本人。领导班子严格

按照上级的要求,做到自重自省自警自励,凡是要别人做到的,自己首先做到,禁止不做的,自己坚决不做,时时事事以自身廉洁自律的行为去带动班子和影响群众。三是管好家人。班子成员都能严格管好家庭子女,教育好亲友不能以自己手中的权力和同事朋友关系,为配偶、子女、亲友经商办企业提供便利。四是管好身边人,对机关干部在关心爱护的同时,能经常教育全体干部职工要正确对待所处的工作环境,努力学习,勤奋工作,洁身自好,警钟长鸣。五是遵章守纪,用制度管事管人。人大机关强化制度约束机制,从源头上预防和遏制腐败的发生。一方面,严格执行“三重一大”制度,凡是讨论研究重大问题决策、重要干部任免、重大项目投资决策、大额资金使用,都邀请县纪委人员参加会议,接受纪委的监督,强化廉政风险防范意识。另一方面按照党风廉政建设工作的规定要求,认真落实“一岗双责”制度,层层签订了《党风廉政建设责任书》,进一步明确全体领导干部和职工在党风廉政建设和反腐败工作中所承担的责任,形成了“一把手”负总责、班子成员各负其责、一级抓一级、层层抓落实的党风廉政建设责任制网络,进一步促使干部职工在各自岗位上认真履职、依法办事、廉洁自律和接受监督。

(作者单位:施甸县人大常委会)



# 开展执法检查需要把握的几个问题

杨在满 杨国林

《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》(以下简称监督法)把执法检查设专章作了规定。当前,认真贯彻落实监督法,依法开展执法检查,须要把握以下几个问题。

## 一、关于执法检查的主体

法定意义上的执法检查,是人大监督的一种途径和方式,必须明确执法检查的主体。监督法第二十二条规定:“各级人民代表大会常务委员会参照本法第九条规定的途径,每年选择若干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,有计划地对有关法律、法规实施情况组织执法检查。”这里就明确规定了执法检查的主体是各级人大常委会,政府不能作为执法检查的主体参与搞联合执法检查。同时监督法第二十三条第二款规定:“常务委员会执法检查工作由本级人民代表大会有关专门委员会或者常务委员会有关工作机构具体组织实施。”也就是说,本级人大有关专门委员会或者常委会有关工作机构不是以自己的名义独立地开展执法检查工作的执法检查主体,而是执法检查具体工作的组织者,是根据常委会的授权,以常委会的名义具体组织实施执法检查工作。

对执法检查主体的把握,实践中需依法明确两点:首先,必须明确执法检查是人大监督政府的工作,而不是人大与政府共同监督下级的工作。人大与政府的联合检查,混淆了监督者与被监督者的界限,使执法部门由被检查的对象变成了实施检查的主体。这不仅降低了人大执法检查的法律地位和权威性,而且更影响了执法检查的效果。因为联合检

查实际上难以检查或者也不便发现法律实施主管机关本身存在的问题。其次,人大开展执法检查,政府及其有关部门协同前往,应当是接受人大执法检查监督,而不是以检查主体的身份监督下级。

## 二、关于执法检查的监督对象

关于执法检查监督的对象,以往的实践中主要有二种观点:一种观点认为,执法检查监督的对象是同级法律实施主管机关。另一种观点认为执法检查监督的对象不仅包括同级法律实施主管机关,而且包括下级法律实施主管机关。按照监督法的规定,第一种观点是正确的。人大监督的特点是同级监督。人大只能监督由它产生,对它负责的国家行政、审判、检察机关,这是人大监督的基本原则。因此,监督法第五条规定:“各级人民代表大会常务委员会对本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作实施监督,促进依法行政、公正司法”。执法检查监督的对象应当是本级法律实施主管机关。以往我们在执法检查的实践中,不少地方大多数把主要精力和检查的重点放在下级法律实施机关,只注重检查下级,而忽视检查本级。只注重解决下级的问题,而不注重解决本级的问题。这种做法是有偏差的。在具体的实践中,我们要依法把握执法检查的监督对象,应当明确三点:一是要明确执法检查监督对象的范围。法律明确规定的主管机关自然是执法检查的对象,但法律没有明确规定的相关机构能否纳入执法检查的范围?监督法规定:“全国人民代表大会常务委员会和县级以上地方各级人民代表大会常务委员会对有关法律、法规实施情况组



织执法检查。”这就说明,凡是有关法律、法规规定的主管机构,以及有关法律、法规虽然没有直接规定但法律、法规的实施涉及到的相关机构,包括相关的实行垂直领导体制的直属机构,都可以纳入执法检查监督对象的范围。二是要明确执法检查重点是解决本级执法中的问题。为了解情况、发现问题,在开展执法检查中,既可以检查本级法律实施的主管机关,也可以检查下级法律实施的主管机关,甚至还可以检查基层具体执法单位的执法工作情况。但是,对于在执法检查中发现的问题,不论发生在哪一级,人大及其常委会要采取监督手段,只能针对同级法律实施主管机关。对下级法律实施主管机关在执法中存在的问题,上级人大只能建议和督促下级有关机关予以解决。三是要明确执法检查中到下级检查,不是去直接解决下级单位的问题和追究他们的责任。到下级检查是为了深入了解法律实施的真实情况,了解执行和运用法律中带有典型性、普遍性的问题,督促本级法律实施主管机关去解决。以往有些地方仅仅把执法检查中发现的某一单位、某一机关存在的具体或个别问题,通过执法检查加以纠正,并当作执法检查是否达到预期效果的标准。这就使执法检查在一定程度上异化为帮助执法部门推动工作,而失去了对同级执法部门的监督作用,这是有悖于人大执法检查宗旨的。

### 三、关于执法检查的内容

法律的实施,是贯彻执行法律规范的过程,不仅包括执法,也包括守法。人大执法检查主要应检查什么?是执法情况,是守法情况,还是两方面都要检查。过去对此认识并不十分清楚。实践中,有的是检查执法情况,有的是检查守法情况,有的是两方面都要检查。但是不少地方的检查实践是,检查有关社会关系主体的守法行为。具体表现在执法检查报告中“存在问题”部分,大多讲的是公民、企业或单位的问题。还有的甚至讲的既不是执法问题,也不是守法问题,而是法律所涉及的某一领域的实际问题。比如检查环保法,主要反映的是污染问题本身,多少企业排污严重超标,建议政府及有关执法部门去查、去罚。反映的表面问题没有错,但没有讲到根本上,没有从根本上反映执法部门

执法不力这一症结问题。监督法第二十六条第二款规定:人大执法检查报告的内容是包括对所检查的法律、法规实施情况进行评价,提出执法中存在的问题和改进执法工作的建议;对有关法律、法规提出修改完善的建议。从法律这一规定不难看出,人大执法检查应该检查的主要是有关法律实施主管机关的执法工作。也就是说,按照法律设定的规范,检查有关执法部门及其工作人员是不是承担了应尽的义务,履行了应尽的职责;在执法过程中采取了哪些措施,做了哪些工作,取得了哪些成绩;工作中出现了哪些失误,还存在哪些问题。一句话,法律规定由他们做的事是不是做到了。只有检查这些内容才符合人大监督的性质和目的。当然,在检查中难免会涉及到有关社会关系主体的守法行为,但这不属于人大监督的范围。相反,它是行政执法检查的事,是法律所规定的行政主管部门的职责。像前面提到的检查污染问题本身的执法检查,实际上把人大的执法检查变成了协助执法部门进行行政执法。反映污染问题并没有把板子打到执法部门执法不力上面。把握执法检查的内容,应当在认识上和实践上明确以下三点:第一,人大执法检查作为一种国家权力机关的监督,它不同于党委、政府搞的各种形式的工作检查,也不同于政府及其有关部门就其主管实施的法律开展的自上而下的行政执法检查。人大执法检查应注意区分执法和守法的问题,始终抓住执法问题不放。第二,人大执法检查是解决一般问题,而不是个别问题。执法检查中发现的一些具体问题,可以交有关执法部门去纠正解决。但不能局限于纠正某些具体或个别问题,而是应从这些问题中分析查找普遍原因,进而从整体上、根本上找出解决问题的办法,并分析有关执法部门应当承担什么样的责任。第三,要把执法检查涉及的具体单位或部门同执法检查监督的对象区别开来。即不能就事论事,直接去处理部门和单位的一些具体问题。而是要把作为监督对象的同级“一府两院”在法律实施过程中出现的问题应该承担什么样的责任,对负有领导责任的人员该采取什么样的监督手段始终作为执法检查的关注重点。

(作者单位:施甸县人大常委会)



# 谈谈新形势下党员干部的学习

杨兴虎

党的十八大以来,在实现中华民族伟大复兴“中国梦”的引领下,我国经济社会发展进入了崭新时期。我们党作为领导中国特色社会主义建设的执政党,适时提出了“全面从严治党”,迸发出了加强党的建设的时代最强音。作为新时期的党员干部,如何适应新形势、担当新任务、创造新业绩?唯有坚持不懈地学习。

## 一、明白主旨:为什么学习

中国有一句谚语:活到老、学到老。讲的是一种“生命不止、学习不止”的进取精神,是中华民族热爱学习的光荣传统。那么,我们为什么要学习?

第一,学习是认知的需要。求知欲是人的本能欲望。从呱呱坠地开始,人就开始本能地追求对万事万物的认知。《尚书》说:“人而不学,其尤正墙面而立”(人如果不学习,就像面对墙壁站着,什么东西也看不见)。《礼记》也有一句话:“玉不琢不成器,人不学不知道”(玉不经过雕琢,就不可能成为有用的玉器;人不经过学习,就不懂得事理)。人的学习是与生俱来、潜移默化的。每个人都毫无例外的从认识身边的人、身边的事直到天下的人、世间的事,从上幼儿园、小学、中学直到上大学和社会学堂。事实上,无论你有意还是无意,我们都在为了认知而本能地学习。

第二,学习是生存的需要。人要想活着,就必须学习。人要想活得好,就必须努力学习。我们要生存,必须要有赖以生存的技能。但是技能不会与生俱来,天生我才原本是没用的。孙猴子够神通广大了吧?但它从石缝里横空出世时连吃面都不会,那些降妖伏魔、大闹天宫的本领都是后天学来的。

人的学识水平在一定程度上决定了他的生存状态。我们的社会为什么存在贫困?仅从人的因素分析,很大程度上是因为这个群体的生存技能存在问题。当然,我们的党员同志大多数都有公职、有岗位或者有自己的事业,生存已经不是问题。但是,“生于忧患、死于安乐”,我们也不要盲目乐观和过分自信。你可以试想一下,如果没有了公职、下了岗、事业失败你还能干什么?能依然优雅的活下去么?所以,打铁要靠自身硬,要用危机意识来带动学习意识和进取意识。

第三,学习是体现自我价值的需要。美国社会学家马斯洛从人本主义出发,把人的需求归纳为三档六个层次:生存档(生理需要和安全需要)、归属档(社交需要和尊重需要)、成长档(自我价值实现需要和自我超越需要)。这个金字塔式的需求结构从人的自然属性和物质需求开始,到人的社会属性和精神需求而终,由低到高生动的描述了人的成长历程。目前,我们大多数人都处在居中的归属档,属于社会人,有友情、有爱情、有事业,有自我、有信心、有成就。但是这些不是一成不变的。它会随着条件的变化上下移动、前后翻转,一不小心就会回到生存档,做回自然人,为了生理和安全需求而疲于奔命。唯一正确的路径,就是成长,向着实现自我价值迈进。这就需要格物致知、诚意正心、修身齐家,这就需要不断地学习、修炼、提升。

## 二、明确范围:学习什么

吾生有涯而知无涯。我们的这一生,需要学习的东西实在太多。作为新时期的党员干部,应该有重点的学习。



首先,学经典以陶冶情操。习近平同志2011年5月在中央党校春季学期第二批学员入学典礼上讲过一段话:“阅读经典著作,本身就是增长知识、开阔视界、增加思想深度和训练思维方式的过程,会使我们在潜移默化中受到他们崇高风范和人格力量的熏陶,从而实现自己思想境界和道德情操的升华。”中华民族五千年的历史长河缔造了许许多多的经典,四书五经、诸子百家、唐诗宋词元曲明清小说,乃至近现代许多思想家、政治家、军事家、文学家的传世之作,都是我们可以学习的经典。择其善者而从之,据以怡情修德。

其次,学历史以明辨是非。《新唐书》里记录了唐太宗的一段话:以铜为鉴,可以正衣冠;以人为鉴,可以知得失;以史为鉴,可以知兴替。也许在很多人看来,历史只是茶余饭后的谈资。明代状元杨慎说“古今多少事,都付笑谈中”(《临江仙·滚滚长江东逝水》),这是一种郁郁不得志的颓废。用今天的话说,就是不作为。作为新时期的党员干部,我们担负着中华民族伟大复兴的历史使命,我们要以史为鉴,从历史中读出人类社会的发展规律,总结干事创业的成功经验,辨明我们前进的方向。更加坚定我们既不能走封闭僵化的老路、更不能走改旗易帜的邪路、要走中国特色社会主义道路的信心和决心。

再次,学理论以武装头脑。我们党历来重视理论武装,因为它承载着马克思主义政党的性质和共产党人的使命追求。注重从思想上建党,坚持不懈抓好理论武装,是我们党加强自身建设的根本原则和重要法宝,是十八大以来全面从严治党的鲜明特色,也是我们有效应对“四大考验”和“四大危险”、协调推进“四个全面”战略布局、实现全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴中国梦的必然要求。我们要把马克思主义理论作为必修课,认真学习马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平总书记系列重要讲话精神,坚定“四个自信”,更好的进行许多具有历史特点的伟大斗争并取得新的成就。

最后,学规矩以严格自律。没有规矩不成方圆。心中有戒才能言行守规。这里所说的规矩,既包含对全体公民普遍适用的宪法、法律、法规,更主要的是指

党员干部必须遵守的党章、党规、党纪。作为党员干部,要及时弥补“规矩意识”缺失之钙,既要懂规矩更要守规矩,既要讲规矩更要用规矩,把“规矩意识”变为一种行动自觉,在规矩的框架内行事,在纪律的红线内做人,这样才不会出格越界,才不会误人害己。

### 三、明晰方法:怎么学习

《尚书》说:“非知之艰,行之惟艰”。意思是说我们懂得道理并不难,实际做起来就难了。所以,知道了为什么学、学什么,还要研究一下怎么学的问题。

首先,要培养良好的学习习惯。行在当下、习以为常。学习习惯作为学习过程中形成的一种个体需要的自动化学习行为方式,有利于激发积极性主动性,培养创新精神和创造能力,提高学习效率。我们要把学习融入到日常工作生活当中,把读书看报、阅读文件、参加会议、专题培训、在线教育甚至看电视、侃大山都当成一种学习,博观而约取,厚积而薄发。久而久之,你就能形成一种好的学习习惯,并从中感受到学习的快乐。

其次,要注重方式方法。学习是讲究方式方法的。我们最常用的有两种方法:一种是自学,即读心术。是通过眼睛看、耳朵听、嘴巴交流、手写来收集知识点,然后通过潜心研究思考,过滤出对自己有益的东西加以存储。古人说的“学而不思则罔、思而不学则殆”讲的就是自学这种方法,强调的是要学思并重。另一种是他学,即读人术。就是通过看历史人物传记、与人交往、剖析人的行为模式等方法来获取信息进行甄别,“见贤而思齐、见不贤而思己”,以此来激励或者规范自己的言行。

最后,要持之以恒。孔子曰:“学不可以已”。就是说,学习是不可以停止的。学如逆水行舟,不进则退。在万众创新的当今社会,科学技术日新月异,理论成就硕果累累,甚至连思维方式都推陈出新,我们如果放弃了学习,那一切都会半途而废。俗话说,“读书百遍其义自见”,只要认真学、长期学,就能不断丰富和提高自己。因此,我们要时刻牢记肩负的使命,树立远大的理想和抱负,细化自己的奋斗目标,勤学、善思、笃行,坚持不懈,久久为功。

(作者:保山市人民政府研究室副主任)



# 腾冲茶供给侧结构调整的思考

李 慎

为进一步提升腾冲市农业发展质量,做大做强腾冲茶,促进农民持续增收,根据“市人大常委会2017年工作要点”安排,经市人大常委会主任会议决定,成立调研组,于4月18日至20日深入蒲川乡、团田乡、芒棒镇以及高黎贡山茶叶有限公司和云南腾冲极边茶叶有限公司,采取实地踏看、召开座谈会等方式,对全市腾冲茶发展情况进行了调研,形成了一些思考。

**一、创建标准化茶园,引领无公害、绿色、有机茶园建设。**一要采用“畜(禽)一沼一茶”的循环经济发展模式,通过植树遮阴、防虫和沼液浇灌,促进茶园生态良性循环。二要采取“茶一林”复合生态种植模式和茶一农一林一果(药、花)立体种植模式,“一方面利用林木的遮阴作用,改善茶园的生态条件,使之有利于茶树生长;另一方面增加茶园生物多样性,使生物群落保持最大的稳定性。三是开展绿色防控,以农业防治为主,开展生物防治和物理防治。四要建立“质量追溯管理茶园卡”制度,对茶园进行编号,发放地块标识牌和“茶园质量可追溯体系茶园管理卡”,逐笔记录茶园农事,科学用药,配方施肥,严格落实无公害、绿色、有机食品标准。

**二、引导企业整合资源、优势互补、集群发展,形成整体竞争优势。**一要加大腾冲古树茶的保护,合理利用,有序开发优质茶叶,提升“腾冲茶”的品味,带动茶叶产业发展。二要真正发挥茶叶协会的作用,积极探索组建“腾冲茶叶集团”,创新发展、融合发展,延长产业链、提升附加值,做深做透做足茶文章。三要以茶兴业、以茶惠民、以茶养文,加大研究茶叶开发和服务工作力度,将茶产业发展进行到底,达到“茶园变公园,农民变工人”产业发展新模式,使腾冲茶业成为腾冲的新优势。四要采用茶旅

结合的方式,以高效生态型茶园为基础,以健康安全产品为载体,以长效产业资本为纽带,打造一条集茶叶粗、精深加工,销售、茶区旅游观光、休闲、茶文化体验等为一体的全产业链发展道路。

**三、坚持科技服务与质量监管并行,实现质量安全与经济效益共赢。**一要制定出台《腾冲市茶叶产业发展规划》、《腾冲茶标准化生态绿色有机茶园建设技术规程》、《腾冲茶质量安全标准》、《腾冲茶加工技术规程》、《腾冲茶质量安全追溯管理办法》。二要树立科学理念,坚持监管服务并重,延伸服务触角,拓展服务深度,建立长效机制,依法严格监管。三要积极推广先进适用茶叶农机,开展茶园耕作、管护、采摘的科学实验示范推广。四要加大财政资金扶持力度,积极向上争取项目资金支持,大力扶持基地建设,培植壮大龙头企业。五要建立茶叶企业融资平台,拓宽融资渠道,提升融资能力。

**四、加强“腾冲茶”地理证明商标的管理使用,做强做大腾冲茶产业。**一要尽快制定出台《腾冲茶地理证明商标使用管理办法》,建立“地理证明商标保护与发展工作机制”,加强腾冲茶的质量监管和商标使用及检验管理,依法开展腾冲茶证明商标的保护。二是加强商标的宣传和推介,牢固树立“质量兴茶、品牌兴茶”理念,腾冲茶承载着腾冲的文化和历史,是一个腾冲的“名片”,也是质量安全、生态健康的保证,不仅能够增加农产品的附加值,而且能够提升市场竞争力和价格水平。三要实施“地理证明商标+企业商标”的双商标战略,以龙头企业品牌带动区域产业升级,切实将品牌经济、产业经济和区域经济发展相结合,不断提升区域经济的综合竞争力,做强做大腾冲茶。

# 认真贯彻旅游法 壮大龙陵旅游业

王正虎

为促进《中华人民共和国旅游法》(以下简称《旅游法》)在龙陵县的贯彻实施,推动龙陵旅游业的健康发展,龙陵市人大常委会组成了执法检查组,依法对全县宣传贯彻实施《旅游法》的情况进行执法检查。执法检查组深入三个乡镇和部分企业景区(点)采取召开座谈会、听取汇报、走访了解、发放意见建议征求表等方式详细了解各乡镇贯彻旅游法情况和各旅游企业、旅游景区(点)发展规划,基础设施建设、管理运营等有关情况,并广泛听取了旅游从业人员的意见和建议。

## 一、贯彻落实的主要成效

《旅游法》自2013年10月颁布实施以来,龙陵县人民政府、各乡镇及相关部门以宣传贯彻《旅游法》为契机,进一步加大依法兴旅、依法治旅工作力度,有力促进了龙陵县旅游业的发展和提升。2014年—2016年,全县累计接待游客464.5万人次,实现旅游收入38.59亿元。其中,2014年全县接待游客120万人次,实现旅游收入7.4亿元;2015年全县接待游客138万人次,实现旅游收入12.04亿元;2016年全县接待游客206.5万人次,实现旅游收入19.15亿元。2017年1—3月份,全县接待中外游客84.88万人次,同比增长100.14%;实现旅游总收入8.7亿元,同比增长110.5%。

(一)领导重视,认真抓好宣传。《旅游法》颁布

后,龙陵县人民政府及相关职能部门高度重视,组织开展了形式多样的学习宣传活动。全县累计培训业务骨干500多人次、培训导游及旅游企业从业人员200余人次;累计发放《旅游法》各类宣传材料20000余份,营造了依法兴旅良好氛围。

(二)规划引领,完善定位布局。按照“保护生态、突出特色、挖掘文化、打造精品”的总体要求,紧紧围绕建设“温泉养生胜地、中国最大的黄龙玉加工销售集散地、中国红色旅游精品旅游目的地和国际大通道上重要的旅游、商贸、绿色城市”的目标,编制完成《龙陵县旅游发展2011—2020年总体规划》《龙陵松山战役遗址保护控制性规划》《龙陵湖旅游景区控制性规划》《龙陵县邦腊掌旅游区发展规划》《龙陵县十三五旅游产业发展规划》等全县性、区域性发展规划。

(三)政策扶持,促进产业提升。为加快推进龙陵旅游业的提升和发展,出台了《龙陵县加快推进文化产业化的意见》《龙陵县加快推进旅游产业化的意见》;制定《推进全域旅游发展10项重点工作实施方案》《旅游产业转型升级三年行动计划》和《加快推进旅游文化产业发展实施方案》,着力打造“滇西边境旅游目的地”。

(四)抓实亮点,打造特色文化。一是把松山战役遗址作为抗战文化资源保护开发的龙头,通过松

**五、更新营销理念,拓展销售渠道。**一要加快腾冲茶叶交易市场建设,改变坐地销售为市场销售。二要构建电子商务平台,健全腾冲茶销售网络,提升腾冲茶的市场占有份额。三要继续组织茶叶企业抱团参加省内外茶博会、招商会、博览会等。四要积极筹办和引导企业承办茶叶交易相关活动,支持茶叶企业到省外、国外开展品牌推介。

二要制定扶持措施,鼓励茶叶企业或茶叶经销户往外地,开设专门销售腾冲茶的品牌专卖店、直营店、连锁营销和现代茶馆茶楼等经营网点,在市农产品批发市场专设茶叶交易区,将专业市场、贩销队伍、驻外窗口以及网点结合成有机的整体,共享互利,逐步构建现代营销体系。

(作者单位:腾冲市人大常委会)

山旅游小镇等一批项目建设实施,打造“抗战文化”,提高龙陵对外知名度和影响力。二是引资对邦腊掌景区进行提升改造,完成镇安温泉一期开发,完成《龙陵湖旅游区控制性规划》并通过县级评审,正在编制《龙陵县中部温泉产业带总体规划》,完成黄草坝温泉、三关温泉包装推介,编制完成《龙陵县邦腊掌旅游区发展规划(2015—2030)》并通过县级评审,建设规划并举,打造“温泉养生文化”,使“神汤奇水”实名所归。三是全力推介黄龙玉。黄龙玉顺利进入《珠宝玉石名称》国家标准,成功注册“龙陵黄龙玉雕”地理标志证明商标,先后举办首届中国·龙陵黄龙玉文化旅游活动周、7届龙陵黄龙玉“玉满乾”杯雕刻大赛、35次黄龙玉公盘交易会,《云南省黄龙玉管理条例》2015年1月顺利颁布实施,这些不懈努力让“黄龙玉文化”正逐渐成为龙陵旅游鲜亮的一张名片。四是大力推进广场公园等休闲场所建设,围绕“黄龙玉、石斛、黄山羊”和民族特色文化、产品,结合新兴的乡村体验观光旅游,精心策划3条精品旅游线路,打造“休闲旅游文化”。

(五)强化管理,规范市场秩序。一是以贯彻实施《旅游法》为契机,在全县旅游行业深入推进旅游标准化,加强旅游星级饭店、经济型酒店、旅行社等级初评及复核工作。二是积极推进省、市、县和企业4级旅游培训体系建设,积极引进旅游人才。三是强化市场监管。开展旅游安全检查,规范旅行社、导游及购物企业的经营服务,整顿旅游市场秩序,加大旅游市场监管力度,落实旅游投诉24小时值班制度,畅通旅游投诉渠道,确保旅游市场安全稳定。

## 二、工作建议

(一)加大宣传,强化监管职责。各级各部门要认真学习贯彻《旅游法》,充分利用各种媒体,加大《旅游法》的宣传和普及力度,增强法律意识和维权意识。定期举办旅游企业负责人和从业人员法律法规培训,明确旅游法规定的权利、义务和法律责任,提高依法经营、规范管理的意识和能力。特别是要采取有效措施提高职能部门、旅游企业和从业人员的执法能力和守法意识,营造良好的舆论氛围和法律环境。依据《旅游法》的相关规定,切实发挥政府在“旅游规划和促进产业政策、公共服务、基础设施和安全监督”等方面的主体作用:一是着力推进松山抗战遗址立法保护工作;二是加大对旅游市

场监管,规范好旅游市场秩序,督促遵法诚信经营、优化服务意识;三是落实旅游安全主体责任,切实维护广大旅游者的合法权益,树立我县旅游良好对外形象,争取后发赶超。

(二)完善规划,加大基础投入。龙陵旅游业有较大潜力,要进一步研究旅游业定位,不断完善各项规划,妥善处理旅游资源保护与开发利用的关系,兼顾经济效益与环境效益,加强旅游规划与相关规划、项目建设协调衔接,注重多规合一,策划精品线路,把全县旅游资源优化串联,争取更多立项和拓宽融资渠道。高位推动重大项目实施进度,加快旅游交通、景区停车场、公共厕所、旅游指示标识等基础设施建设,缓解旅游干道通行压力,不断提升龙陵旅游可进入能力和旅游接待服务水平;充分利用各种信息平台,下大力气整合旅游、交通以及“美丽乡村”“数字乡村”等数据,建立网络旅游预定和指南信息系统,由县旅游行业协会主导,通过各个旅游企业参与,共享网上宣传、咨询、向导服务,提高我县旅游产品的便捷指南和网上宣传力度。总之,应高度重视旅游工作,把旅游业当作新的经济增长点来抓,促进我县旅游业争先进位上台阶。

(三)强健队伍,培育高端人才。高度重视旅游行政执法能力建设,增加人员编制,加强装备建设,提高管理服务水平。有效整合旅游教育资源,加强旅游教育和培训,提高旅游从业队伍整体素质,扩大与周边先进地区的合作与交流,加强人才引进,着力培养适应现代旅游发展的高端人才。

(四)整合资源,提升竞争实力。坚持以市场为导向,整合旅游资源、产品和线路,以“中国松山·宝地龙陵”为对外宣传名片,抱团开展宣传推介和市场营销。建立合理有效考核激励机制,促使部门和各级关注旅游,加大投入,发挥联动效应;以大手笔、大声势的形象广告宣传和选择性、连续性的参展促销推介为主要手段,通过拍摄宣传片、制作宣传册、建立网站等方式,宣传推介我县旅游资源优势、热点、看点和卖点;紧紧围绕旅游产品特色策划、开发、塑造品牌,充分利用网络的迅捷,进一步宣传龙陵特色,促使旅游产品更具吸引力,吸引更多的客商来龙陵投资兴业,吸引更多的游客来龙陵休闲度假、旅游观光,促进全县旅游业健康快速发展。

(作者:龙陵县人大常委会教科文卫工委主任)



# 扎实有效推进社区矫正工作

侯云国

龙陵人大常委会最近组织调研组,对龙陵县2014年以来社区矫正工作情况及存在的问题和困难进行了专题调研。本次调研采用召开座谈会、实地调查走访、征求意见建议和查阅相关资料等方式进行。

## 一、龙陵县社区矫正工作开展情况

2014年以来,龙陵县认真贯彻落实社区矫正工作的有关规定,紧紧围绕工作大局,立足县情、大胆探索、整合社会资源、规范工作程序,积极推进社区矫正工作法治化规范化建设,通过采取规范管理、加强教育、心理疏导、社会帮扶等多项措施,社区矫正工作取得阶段性成果,为预防和减少重新违法犯罪、有效化解社会矛盾、构建平安龙陵法治龙陵和谐龙陵作出了积极的贡献。截至2017年3月底,全县累计接收社区矫正人员980人、解除723人,目前在册257人,其中:假释96人、缓刑125人、暂予监外执行36人。

(一)党政重视,工作保障有力。龙陵县委、县政府高度重视并切实抓好社区矫正工作,将其列入维护社会稳定的重要议事日程。县乡两级成立了社区矫正工作领导小组,切实加强了对社区矫正工作的领导和协调;县司法局设立了社区矫正大队,专门负责对全县社区矫正工作的指导和管理;各乡镇司法所成立了相应的社区矫正工作机构,具体负责各乡镇的社区矫正日常工作;明确了村(社区)干部和村民小组长等为成员的社区矫正工作组,协助监管教育本村(社区)矫正人员。全县初步形成了党委政府统一领导,县司法行政机关牵头负责,相关部门协调配合,村组协助监管教育的县、乡、村三级社区矫正监管网络。从2014年开始,县财政每

年安排社区矫正工作经费10万元,为社区矫正工作提供了经费保障。

(二)理顺机制,工作程序规范。为规范调查评估、交付接收、管理教育、考核奖惩、收监执行、解除矫正等社区矫正工作的各个重要环节,先后建立了《龙陵县社区矫正工作实施方案》《龙陵县社区矫正工作实施细则》《关于开展减刑假释暂予监外执行社区矫正人员专项清理活动实施意见》等制度,严格按《社区矫正实施办法》《云南省社区矫正实施细则》等规定,进一步明确职责,落实责任。各司法所在具体负责管理矫正工作中建立了召开例会、请假报告、学习培训、公益劳动、信息报送、档案管理、定期走访、一人一档等规章制度,在基层派出所、司法所和村(社区)之间建立相应的衔接机制,逐步实现工作程序规范,各个环节有效衔接,社区矫正工作稳步推进。

(三)加强监管,工作成效明显。一是规范调查评估程序,认真组织调查评估,全面分析研判,据实作出评估报告,为法院、监狱等机关适用非监禁刑罚提供真实依据。二是做好矫正接受工作,坚持贯彻执行矫正宣告制度,扎实上好社区矫正第一课。三是根据综合评估情况,结合实际制定矫正措施,分别采取不同的监管手段,并根据后续表现及时调整管理措施,做到宽严相济、管理适度。四是将社区矫正人员纳入综合信息平台统一管理,借助GPS卫星定位系统,对重点矫正人员实施手机定位监管,有效降低了社区矫正人员重新犯罪、脱管、漏管以及擅自外出等现象的发生。五是加强社区矫正人员思想政治教育,通过谈话、集中学习、互相交流



等多种方式,对其开展道德、法律等方面的教育,帮助他们深刻检讨所犯罪行,逐步树立正确的人生观、价值观。六是探索建立帮扶安置基地,积极做好社区矫正对象的帮困扶助工作。

## 二、对龙陵县社区矫正工作的建议

(一)进一步转变思想认识。切实加强社区矫正人员的心理矫治和思想改造,促使其强化身份意识,全面服从监管,配合教育,帮助其树立正确的人生观、价值观,引导其树立良好的社会责任感,以积极的态度回归并融入社会;加大对社区矫正工作的社会宣传力度,使人民群众充分了解社区矫正工作的内涵、意义和相关规定,提高社区矫正工作的社会认知度,消除人民群众对社区矫正工作和社区矫正人员的偏见与误解;各级各部门要从组织上、思想上、认识上、行动上高度重视社区矫正工作,领导干部要切实转变思想观念,充分认识做好社区矫正工作对维护地方和谐稳定的重要意义,时刻把社区矫正工作放在心上、扛在肩上、握在手上,确保一方平安。

(二)进一步理顺工作机制。着力建立和完善政府统一领导、司法行政部门牵头组织、相关部门协调配合、司法所具体实施、社会力量广泛参与的社区矫正工作领导体制和工作机制,完善领导责任制、部门责任制、目标管理责任制和奖惩机制,把社区矫正工作责任逐级落实到位;要进一步加强部门协作配合,切实做好对社区矫正人员教育矫正、监督管理和帮困扶助工作的无缝对接,充分发挥各成员单位作用,帮助解决矫正人员的就业、就学、最低生活保障、临时救助、社会保险等实际困难,切实提高罪犯教育改造积极性;司法行政机关要完善社区矫正工作信息化管理平台、社区矫正人员信息库等,加强与监狱及公安、检察院、法院等部门相关网络平台之间的联接和资源共享,最大限度防止脱管、漏管现象的发生。要进一步完善矫正衔接、监督管理、教育矫正、适应性帮扶、制度流程、解除矫正等各个环节的工作制度,规范工作流程,细化工作标准;强化日常监管,完善回访帮教制度,定期对矫正人员的思想、学习、工作、生活情况进行跟踪了解,及时掌握矫正人员的动态信息,有针对性地开展心理矫治和人文关怀,增强社区矫正的工作实效。

(三)进一步强化队伍建设。要下大力充实基层社区矫正工作力量,着力建立专群结合的社区矫正工作队伍。要配齐配强矫正机构专职工作人员,以适应日益繁重的工作需要;进一步探索以政府购买服务等方式招聘社区矫正辅助工作人员,引进具有法律知识和心理咨询知识的专业人才,并逐步解决其工作待遇,确保队伍稳定;进一步壮大社会志愿者队伍,尽量招募一些专家学者、知名人士、离退休干部、青年学生、村组干部加入到志愿者队伍中来,引导志愿者从事社区矫正志愿工作,从而形成以司法机关执法工作者为核心、社会工作者为辅助、社会志愿者为补充的“三位一体”社区矫正工作队伍。同时,要加大业务培训力度,建立一整套的培训和教育机制,切实提高教育管理人员在法律知识、矫正监管、心理疏导、危机管理、突发事件预防等方面的能力和水平。

(四)进一步加大保障力度。要进一步完善社区矫正保障制度,将社区矫正工作人员经费、行政运行经费、办案业务经费、业务装备经费等纳入各级财政预算,以社区矫正人员数量核定社区矫正工作经费,给予必要的监管经费,并根据经济社会发展和实际工作需要建立社区矫正经费动态增长机制。要大力加强社区矫正信息管理系统建设,充分运用GPS卫星定位等科技信息化手段,提高技防能力,把人防和技防结合起来,建立信息化管理长效机制。同时,在条件成熟的乡镇,可以探索统一执法装备、执法证件、矫正机构人员等事项。

(作者:龙陵市人大常委会法工委主任)



# 抓好融资工作 推进项目建设

唐明武

## 一、龙陵县政府性融资开展情况

近年来,龙陵县人民政府紧紧围绕“吃饭靠财政、建设靠融资、发展靠招商”的思路,积极整合各类资产,着力做优做实平台公司,积极对接编报融资项目,不断拓宽融资渠道,融资规模取得大幅增长,为县域重大项目的顺利实施和财政平稳运行提供了有效的资金保障。

### (一)融资平台建设情况

2016年以来,新成立县温润旅游投资开发有限公司、县扶贫投资开发有限公司、县龙瑞水务投资开发有限责任公司等7家投融资平台公司。2016年末,全县共有政府性投融资平台23家,资产总额88亿元。业务经营范围涵盖了城镇投资开发建设、养老养生、文化旅游开发、公路工程建设、水务投资、园区建设、生物资源开发等领域,基本能满足城市建设、水务、交通、卫生、扶贫等公共服务领域融资的承贷主体问题,投融资平台整体规模得到了极大提升。

### (二)2016年政府性融资完成情况

2016年县人民政府共获批信贷资金和其他融资款56.13亿元,实际到位49.29亿元。获批及实际到位资金情况为:市政建设项目资金29.17亿元(实际到位21.7亿元);社会事业项目资金0.65亿元(实际到位0.5亿元);工业项目资金2亿元(实际到位2亿元);扶贫发展基金17.48亿元(实际到位17.48亿元);水利事业项目资金3.77亿元(实际到位3.77亿元);其他项目资金3.9亿元(实际到位3.84亿元)。

### (三)2016年政府性融资使用情况

1.2016年到位融资款49.29亿元使用情况。其

中,棚户区改造建设使用17.72亿元,河冲河防洪治理工程建设项目2.25亿元,职业高级中学实训设施建设项目使用0.15亿元,重点镇供水工程建设项目使用0.46亿元,轱辘河水库工程使用0.21亿元,段家坝水库建设项目0.83亿元,公共租赁住房运营权贷款1.5亿元,龙斛生物科技有限公司流动资金0.4亿元,勐糯镇城乡一体化建设项目使用0.38亿元,县中医医院迁建项目使用0.35亿元,松山大遗址公园建设项目3亿元,锂离子电池项目(信托)2亿元,县城综合管廊建设项目(信托)2亿元,保山市永昌投资公司信托转贷0.5亿元,保山市永昌投资公司私募债券2.4亿元,县医院设备租赁0.54亿元。2016年共使用各类资金34.69亿元,资金结余14.6亿元。

2.2016年纳入财政统筹资金10.89亿元。财政统筹使用资金9.42亿元,其中,政府性债务还本付息3.23亿元,年初预算县委、县政府两会决定通过的支出9972万元,年内临时性需求支出5.19亿元,资金结余1.47亿元。

### (四)政府性融资监督管理情况

1.每个项目都能按项目的基本程序进行,项目的财务核算和管理制度比较健全,能保证核算的真实性、合法性。

2.资金使用管理比较到位。一是贷款资金的拨付手续齐全;二是融资款基本做到专款专用,资金支付审批遵循“按计划、按合同、按进度、按程序”原则,通过填写支付申请,在相关单位和领导签署意见后支付。

二、对龙陵县政府性融资管理使用工作的建议

(一)加强与各级金融机构的汇报沟通。抓住银行信贷融资这一主渠道不放松,积极对接目前已上报的项目,及时完善并上报项目材料,避免出现项目实施期间运行不畅的问题;围绕政策性银行支持方向,积极争取棚户区改造、贫困村基础设施建设、市政基础设施等领域的信贷支持;引导县域金融机构加大信贷投放,鼓励银行业金融机构大力发展“表外业务”,实现表内表外双驱动。

(二)积极推进融资平台公司实体化。按照现代企业管理要求,做强做大做优龙陵县国有实体经营性公司,健全完善公司法人结构,健全平台公司的财务制度,规范中间各环节的核算,拓宽公司业务,扩大经营范围,增加经营性现金流,整合注入政府优质资产资源,逐步增强公司抗风险和融资能力。

(三)进一步重视项目工作。结合国家政策走势,按照全县“十三五”期间总体发展规划,认真梳理重大项目,建立和完善融资项目库,提前包装、谋划,确保城市建设、交通运输、棚户区改造、扶贫开发等重大项目的资金需求,推动重大项目融资顺利落地。同时加大对项目实施的监管力度。一是从县级层面抽调一些懂项目的人员适时对全县实施项目进行督促、检查;二是部分项目实施的监管权下放到乡镇,由乡镇来进行监管,使项目质量达到预期目标。

(四)规范抵押物的使用。一是把到期的抵押物尽快置换出来,以备下次的融资使用;二是继续

寻找合适的土地、房屋来作为抵押物;三是积极寻找房屋、土地以外的抵押物。积极运用各种融资渠道融资,提升直接融资规模和比重。保障基础设施建设及重大项目资金需求。

(五)加快工程进度,减少资金滞留。县金融办和各平台公司应加强与总承包单位、各乡镇、各部门加强沟通,建立相关机制,加快项目前期工作,项目成熟一批开工一批。项目开工后在注重安全、质量的前提下,尽量加快进度,减少资金滞留,减轻财政负担。

(六)加强对政府性融资使用的监督管理。一是建立政府性融资管理制度,对政府部门及平台公司举借的债务要到财政部门备案,逐步将政府融资债务收支纳入统一管理,避免出现债务底数不明、分散使用、权责不清现象;二是政府性融资视为财政资金管理,按照“谁实施、谁负责”的原则,实行项目管理责任制,项目指挥部负责会同相关部门加强对项目资金的监督管理。对项目资金使用中属于政府采购范围的内容,按照政府采购有关规定执行;三是要做到专款专用,不能把以项目名义融来的资金用于其他方面支出,审计部门要加大对政府性融资的审计监督力度,确保资金安全;四是加强政府性债务管理,控制好政府债务风险。

(七)严格执行人大常委会做出的决议。如年度内需融资的额度大于人大常委会批准的限额,需报县人大常委会批准。

(作者:龙陵县人大常委会财经工委主任)





# 关于做好人大宣传工作的建议

——以隆阳区人大常委会办公室(研究室)宣传工作为例

姚卫星

做好人大宣传工作,对充分展示人民代表大会制度的优越性,着力营造人大履行法定职权的浓厚氛围,推动人大工作与时俱进,具有重要意义。在新的形势下,人大宣传工作应当开拓视野、扩展思维、突出重点、大胆创新,着力提高人大新闻素材的发现、挖掘、采写、报道工作水平,走出人大看人大,讲好人大故事,为人大工作创造良好的舆论环境。本文结合隆阳区人大常委会办公室(研究室)宣传工作和笔者自身工作实际和工作中的思考,探讨在新形势下如何加强人大宣传工作。

## 一、隆阳区人大宣传工作现状

2015年以来,区人大常委会做好人大工作的同时,高度重视人大宣传工作,把宣传工作列入重要议事日程,加强组织领导,采取有效措施,全区人大宣传工作得以创新、拓展。累计在全国各级报刊杂志、网站、微网上发表区人大常委会工作情况、理论研究等稿件80余篇;在区级人大有关媒体刊载、报道乡镇、街道有关人大工作等稿件1500余篇;在隆阳频道《隆阳新闻》中开设“代表风采”栏目,展播了一批各级人大代表的优秀事迹。由于加强了人大宣传工作,不仅拓展了人大工作外宣氛围,增强全区人大工作者加强学习的意识,锻炼和提高了人大工作者的写作能力和工作能力,而且引导、增进了广大人民群众对人大工作的认识 and 了解,为推进新时期地方人大工作营造了良好的舆论和社会氛围。但我区人大宣传工作也存在一些薄弱环节。表现在:

一是认识不够到位。部分人大工作者对人大宣传工作的意义和作用认识不够,没有摆上重要位

置,存在人大宣传工作是软任务、可有可无的思想。人大宣传工作常常走入无“米”下锅,无法下笔,无处下手的瓶颈。

二是队伍不够强大。虽然区人大机关、乡镇、街道人大主席团(工委)确定并组建了人大宣传队伍,负责人大宣传工作,但是这支通讯员队伍新成员较多,对人大工作的熟悉程度不够,发挥应有作用效果不明晰。现有宣传干部队伍积极性、责任性有所减弱。

三是稿件质量不高。积极踊跃投稿,积极向上、向外宣传全区人大工作的稿件虽然有一定的数量,但在省级以上报刊上发表高质量、有深度、有见地的宣传作品不多。从目前来看,全区人大宣传工作大多以程序性的新闻为主,创新深度报道的少;宣传文章总是惯于墨守成规,疏于创新方式;偏重套话而疏于实情;偏重形式而疏于实效,宣传作用不明显,效果不显著。

四是宣传报道的层次比较低。由于对人大的地位、性质和作用认识不深,在反映程度上,还停留在表面现象上,没有进行深入分析和挖掘。人大监督、法治建设、工作评议、代表活动等的社会效益没有充分地显现出来。大多数人大宣传工作以人大自我宣传为主,以人大领导人的开会、调研、视察为主,总是围绕人大的日常活动进行报道,未能突破、实现“人大自我宣传向社会宣传人大”的跨越式转变。

五是人大宣传平台建设滞后。目前宣传、报道全区人大工作主要是《隆阳人大》杂志、《人大信息》、隆阳人大网站等人大内部媒体,方式单一,没



有建立更加科学、完善、独立、专业的人大工作宣传阵地平台,一定程度上制约了全区人大宣传工作的纵向、横向拓展提升。

## 二、做好人大宣传工作的建议

(一)建立健全制度,落实宣传责任。建立健全人大宣传工作考核奖励制度,把人大工作信息上报任务的完成情况列入年终区人大机关各委室、乡镇、街道人大自身建设考核的内容之一,对积极完成任务的先进、优秀委室和乡镇、街道人大明文规定重奖。不断规范和提高人大宣传稿件上报作者奖励力度。一方面,提高《隆阳人大》杂志刊载人大工作稿件(作品)稿酬。另外,对各级杂志、网站等媒体刊用发表的全区人大工作稿件采取以所得稿酬数为基准的方式给予奖励。如,区级按所得稿酬数给予奖励,市级按所得稿酬数的二倍给予奖励,省级按所得稿酬数的三倍给予奖励,国家级按所得稿酬数的四倍给予奖励。获国家、省、市、区优秀作品奖的,也按各级奖金数分别给予一倍至六倍的奖励。

(二)准确把握,着力提高信息质量。紧紧围绕区委、区人大常委会的年度工作和阶段工作要点,及时撰写反映各级各部门落实、工作开展情况等方面的信息。做到“准确”,实事求是,不夸大、不缩小;“及时”,快速反映情况,特别是重大信息,必须在最短时间内上报;“有效”,能够突出一个时期的工作重点和社会热点、难点,为全区工作提供针对性、前瞻性服务。

(三)多方协调配合,形成大宣传格局。一是主动向区委请示汇报,争取党委宣传部门的支持。每年召开的人民代表大会会议,将宣传工作作为一项重要内容,向区委请示汇报,报请区委同意,由宣传部一名领导任人代会秘书处下设的宣传组组长,负责统揽、协调人代会期间的宣传报道工作。对人大会议的报道,要将集中对会议期间的宣传逐步变为会前、会中、会后全方位、多角度的连续宣传,由会内向会外的延伸宣传,着力反映会议的审议情况和决议、决定的形成过程;要贴近人民当家作主的实际,体现人大工作的特点,提高人民代表大会制度的知晓度;二是人大常委会、乡镇、街道人大主席

团(人大工委)平时召开例会,开展视察、检查和专题调查等工作,及时向宣传部门通报,协调有关媒体单位予以宣传报道。

(四)抓住重点,突出实效。人大工作涉及面广,程序多,法律性强,在宣传中如果不注意把握重点,就容易出现面面俱到、枯燥乏味,甚至出现违法问题。为此,在人大工作信息报送中应把握以下重点:

重点工作,一是宣传和实践人民代表大会制度的情况,宣传贯彻《监督法》的情况;二是保证宪法、法律、法规贯彻实施,执行人大决议、决定的情况;三是依法履行人大职权特别是监督权的情况;四是组织代表开展活动和发挥代表作用的情况;五是人大代表联系选民、自觉接受监督,模范遵守宪法、法律和在经济、社会建设中建功立业的典型事迹,以及代表深入群众、调查研究,积极为民排忧解难、办实事的情况;六是要通过采访、座谈会、表彰会、宣传栏等多种方式,对人大代表立足岗位做奉献、勤劳致富奔小康等积极参加国家事务管理、履职的典型事例,浓墨重彩地加以宣传,展示代表风采,塑造代表形象;七是着力人大制度、人大理论研究,加强人大自身建设的情况。

阶段性工作,一是加强对“两会”的宣传报道。每年一次的人代会和每两个月一次的人大常委会例会,是人大宣传的重点。除安排新闻单位全方位报道“两会”的情况外,还应多角度、多层次地反映人大代表和人大常委会组成人员依法履职情况。特别是在举行人代会期间,安排报道专题新闻,报道代表审查工作报告、提出和审查议案、代表专访等情况,使人民群众既了解人代会的全貌,又看到了人大代表认真履行法定职责的情况;二是加强对人大常委会依法履行职权的报道。如人大工作评议。每次开展评议工作,从调查研究开始,直到整改反馈,都应有新闻单位作追踪报道,使广大群众不仅了解到评议情况及效果,而且实实在在感受到了人大常委会确实认真履行监督职能。此外,对人大常委会开展的视察、执法检查 and 代表活动等,也及时予以宣传报道;三是加强对换届选举工作的宣传报道。换届选举不仅是一个推进民主政治建



设和基层政权建设的活动,也是宣传人民代表大会制度的有利时机。每次换届选举,应在选举办公室下设宣传组,负责对选举工作的宣传报道。同时,将宣传发动工作是否深入,作为选举工作的一项重要内容进行检查。在今年进行的区乡两级换届选举中,要充分利用广播、电视、墙报、标语、微信群等形式,大张旗鼓地宣传人民代表大会的性质、地位和作用,宣传一切权力属于人民的思想,宣传我国的民主政治制度。隆阳频道在选举期间应经常播放换届选举的宣传标语,并及时报道选举工作的进展情况。

(五)借力区级新闻媒体拓展外宣。一是进一步办好、办精《隆阳人大》杂志、《人大信息》、隆阳人大网站等人大机关内部刊物和网站。从人力、物力、财力上给予支持,明确专人管理,及时采用、编审、上传、刊载人大宣传稿件,杜绝“僵尸网站”现象发生,做到每天都有更新,每天都有看点,切实提高人大内部刊物的质量和辐射能力,争取更多的读者,更好地发挥舆论阵地作用。同时,高质量做好《隆阳新闻·代表风采》栏目,不断挖掘和推出一批各级人大代表履职优秀事迹,让广大群众、选民摸得到、看得到、感受到代表的影响力。二是充分利用区级及以上人大报刊、杂志、网站和党政新闻媒体,积极拓宽宣传阵地,发挥不同媒体的宣传优势,适应不同群众接受人大新闻宣传的习惯,进一步拓宽宣传渠道,扩大宣传范围,提高人大新闻的知名度,实现人大宣传

的最终目的。

(六)夯实人大宣传队伍素能。一是着力加强区人大常委会研究室建设,注重研究室干部政治素养和知识层次培养提高,提高研究室干部把握形势和观察分析问题和把握政策、知法律、较强的政策观念和较全面的业务知识的能力,切实把研究室人员培养成有相当扎实的知识储备和文字功底,力争把研究室人员培养成开口能说、提笔能写、有事能办的“多面手”。二是强化学习培训,注重人大宣传队伍建设。选拔一批熟悉人大业务工作、具有较高政治和法律素养、事业心强、学风端正、文字功底深厚的同志从事人大宣传报道工作;采取以会代训、专家授课、座谈交流、外出学习等方式,提高人大宣传工作人员的专业水平、业务技能和综合素质。及时探索建立人大宣传队伍流动补充机制,及时调整充实人大通讯员队伍,对个别写作积极性不高的通讯员及时调整。三是人大宣传工作要力求面向全社会,努力使人大制度的优越性和人大工作家喻户晓,从而吸引更多的广大人民群众自觉参与人大宣传工作。

总之,人大新闻宣传工作既是一项艰苦而光荣的任务,也是一个展示个人风采的舞台。人大宣传工作者要勤思苦练强内功,振奋精神勤作为,高度负责,切实使人大宣传工作更好地担负起传递民声、表达民意、汇集民智的重任,为展现人民代表大会制度在我区生动实践积极作为。

(作者:隆阳区人大常委会研究室主任)



# 增强代表履职实效的实践与思考

张绍武

人大代表是国家权力机关组成人员,是人民代表大会制度的基础和细胞。昌宁县第十七届人民代表大会共选举人大代表195名,13个乡镇共选举人大代表790名,代表的履职实效,关系到人民代表大会制度的运行成效,关系到人民当家作主的实现程度,关系到国家决策的质量和水平。通过近年来的实践与思考,笔者认为,如何增强代表履职实效,关键取决于代表的履职意愿、能力和保障。

## 一、履职意愿是决定代表履职实效的前提

愿当、想当、乐当代表,是代表履职的主观条件。为此,代表需付出足够的时间、精力和热情,需要具备奉献精神、政治责任感和社会使命感。所以,需要从制度上,由外而内地激发代表的履职意愿。

一是完善候选人与选民见面制度。我国《选举法》第三十三条规定,“选举委员会或者人民代表大会主席团应当向选民或者代表介绍代表候选人的情况”。实践中,有些地区介绍代表候选人的情况比较简单,只有姓名、性别、出生年月、党派、民族、文化程度、单位及职务等基本信息。至于推荐理由,选民或代表可能了解不够。《选举法》规定,“推荐代表候选人的政党、人民团体和选民、代表可以在选民小组或者代表小组会议上介绍所推荐的代表候选人的情况”。但因为用语是“可以”而非“应当”,所以实践中对这一程序的重视度还不够。同时,《选举法》规定,“选举委员会根据选民的要求,应当组织代表候选人与选民见面,由代表候选人介绍本人的情况,回答选民的问题”。但由于是“根据选民的要求”才组织与选民见面,所以这一程序在实践中可能并不会完全实现。因此,如何从程序上甄选出有意愿的代表,并促进选民对候选人的了解和信任,需要法律作更精细的设计。

二是健全代表履职考核制度。《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》(以下简称《代表法》)第5条规定:代表在本级人民代表大会会议期间的工作和在本级人民代表大会闭会期间的活动,都是执行代表职务。也就是说,代表履职的时间段包括会议期间和闭会期间两部分。其中,会议期间的履职包括参加会议、审议议案和报告、提出议案、选举、表决、提出建议、批评和意见等,闭会期间的履职包括参加代表小组活动、视察、专题调研、列席有关会议等。为此,我县从今年起建立健全了人大代表考核制度,对195名县级人大代表实行定期考评,使人大代表的履职情况实现量化,进而增强代表的履职意识,激发代表的履职热情,并为代表的履职效果评价提供依据。

三是完善代表退出机制。人大代表是以集体的方式行使国家权力,代表个人不能处理和决定问题,但人大讨论决定问题,离不开代表的参与。人大通过的法律、决议、决定,虽然不是代表个人的意见,却包含着每个代表意见的成分。根据人民代表大会会议事规则,会议的举行和议案的通过,都要达到一定的人数要求。我国法律明确规定,未经批准两次不出席本级人民代表大会会议的,其代表资格终止。为此,我县从今年人代会开始,严格代表考勤制度,对于不能按时出席会议、开展代表工作不热情、参加代表活动不积极的代表,将按照法律规定建立健全了代表退出机制,从而激发人大代表队伍的生机和活力。

## 二、履职能力是决定代表履职实效的关键

人民代表大会职权广泛,立法、决定、监督、任命,每一项职权的政治性、法律性、专业性、程序性都很强。人大代表要在本职工作之外,掌握人大工作必备的知识和能力,还需要从制度上加以完善和助力。



一是把好选举前提名考察关。2016年出台的《中共中央关于加强和改进人大代表、政协委员有关工作的通知》，强调要严格人选标准和条件，突出政治标准和道德品行，并明确要求，没有履职能力或当选后不尽责、履职意愿不强的，一律不得推荐提名或继续提名为人大代表。为此，在今年的县乡人大换届选举过程中，我县195名县级人大代表的提名考察都由组织部们参与，790名乡镇人大代表都由乡镇党委负责提名考察。代表选举时，尽量把那些愿意为民办事，又具备较高的思想理论水平、政策法律水平和参政议政能力的人，吸收到人大代表队伍中来，从源头上提升代表队伍整体的理论素养和履职能力。

二是抓好代表任职后培训工作。人大代表是各方面的优秀人物代表，但并不意味着其必然具备较强的履职能力，所以履职培训就成为现实需要。2012年以来，我县坚持每年对县乡代表进行一次系统轮训，同时，每年都要选派部分人大代表和人大工作者参加全国、省、市各级人大举办的各种培训班培训学习，对提升代表履职能力收效明显。人大代表是什么、干什么、怎么干，通过系统的履职培训，能够让代表熟悉人民代表大会制度，掌握履职所需的法律知识和其他专业知识，了解代表议案和建议的提出以及办理等。这些好的做法经验值得进一步坚持和完善。同时，对不同层级的人大有不同的培训对象和需求，实践中应增强培训的针对性、时效性，使代表在掌握履职的基本知识之外，更能结合自身实际，迅速准确地定位，找到履职的切入点。

三是建立相应的激励约束机制。很多地方人大在实践中已经进行了积极探索和创新。比如，有些地方建立了代表履职档案制度，将代表履职能力、履职成效作为换届连任提名人选的依据之一。有的地方开展评选优秀议案、建议活动，一定程度上起到了引导、激励作用。除了正面的带动，许多地方也开展了科学可行的惩戒机制。比如，对于缺乏责任感、长期无所作为的人大代表，对其进行通报、诫勉谈话甚至劝辞等。这些做法对促进代表履职具有积极作用，我县将在这一方面进一步进行探索和总结，并加以健全完善。

### 三、履职保障是决定代表履职实效的动力

要真正增强代表履职实效，除代表履的职意愿和能力，还需要客观条件作保障，包括时间、物质、权利保障。

一是时间保障。《代表法》第三十三条规定：代表在本级人民代表大会闭会期间，参加由本级人民代表大会常务委员会或者乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团安排的代表活动，代表所在单位必须给予时间保障。这就意味着，凡是本级人大或者常委会安排的代表活动，单位必须予以时间保障，不能以种种理由不予批准。当然，各级人大及其常委会对闭会期间的活动安排应尽可能规范化，避免对代表单位和代表本职工作造成过多冲击。

二是物质保障。《代表法》第三十四条规定：代表按照本法第三十三条的规定执行代表职务，其所在单位按正常出勤对待，享受所在单位的工资和其他待遇。无固定工资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。我县从2012年起就将代表履职经费纳入县乡财政预算，县人大代表每人每年800元，乡镇人大代表每人每年500元。这点补助与其他市、县（区）相比可以说是微之甚微，少之又少，但对于代表履职发挥了较好的激励作用，在这方面下步还需进一步加大力度。

三是权利保障。《代表法》第三十一条规定：“代表在人民代表大会各种会议上的发言和表决，不受法律追究。”在各种会议上，包括人代会会议、常委会会议，还有常委会组织的其他会议上的发言和表决，都不受法律追究。非经特别程序，不得剥夺代表的人身自由。这些举措进一步消除代表履职顾虑，保证代表在没有压力和限制的情况下充分表达意见，为人大代表创造一个畅所欲言、直抒己见的制度环境。

习近平总书记指出，“人民代表大会制度之所以具有强大的生命力和显著优越性，关键在于它深深植根于人民之中”，“这一基本定位，什么时候都不能含糊、不能淡化”，人大代表受人民委托行使权力，通过制度建设提升其履职实效，能让人大代表更能经受人民监督，倾听人民呼声、回应人民期待，使人代表的履职能够真正解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，凝聚起最广大人民的智慧和力量。

（作者：昌宁县人大常委会研究室主任）



# 做好新形势下人大机关保密工作的几点思考

施帆

保密工作是一项政治性、政策性很强的工作,特别是新保密法实施7年来,对国家工作人员增强保密责任感,强化保密观念、纪律观念、法治观念,有效保守国家秘密发挥了重要作用。地方各级人大常委会机关作为国家权力机关,担负着执行议事决策权、依法监督权和人事任免权的相关服务工作,保密工作的重要性不言而喻。笔者结合人大保密工作实际,就做好新形势下人大机关保密工作谈一点粗浅认识。

## 一、人大机关保密工作与形势任务不相适应

近年来,地方各级人大机关积极贯彻实施新《保密法》,认真执行党的保密工作方针、政策,严格执行各项保密规章制度,落实保密防范措施,在保密工作方面做好大量卓有成效的工作,推动人大机关保密工作向前发展。但总的看,地方各级人大机关保密工作与形势任务不相适应的问题日益突出,主要表现在以下三个方面:

一是对保密工作重要性认识有待进一步提高。随着当前信息化进程不断加快和民主法制建设稳步推进,涉密人员、涉密活动、涉密载体等发生了巨大变化,涉密管理的对象、领域、方式和环境发生了深刻变化,泄密渠道增多,致使保密工作难度不断加大,使保密工作在观念、制度、手段等方面与形势任务不相适应的问题日益突出。

二是保密工作硬件投入还需进一步加大力度。在高科技和大众生活网络化的时代,泄密载体、窃密手段多样隐秘,保密手段还落后,技术防范还较薄弱,还有待加强硬件投入。

三是保密执行督促检查力度有待进一步加

强。各单位的各项保密工作机制也都已经建立,规章制度比较健全,但仍规划和制度与执行“两张皮”等现象。

## 二、做好人大机关保密工作的对策与建议

随着高新技术的迅猛发展,现代通信和计算机技术的广泛应用,新形势下的保密工作面临着越来越严峻的挑战,能否做好这项工作直接关系到社会主义现代化建设事业的大局。地方各级人大机关要认清当前保密工作面临的严峻形势,采取有效措施,进一步加强人大保密工作,筑牢保密防线,从而更好地保守党和国家秘密,维护国家安全。

一是加强教育,增强保密意识。信息技术的迅猛发展和电子政务的大力推进,对机关保密工作提出了更高的要求。为此,要结合“七五”普法教育,加强对机关干部职工保密法的宣传普及,切实强化政治业务知识和保密知识学习,并结合各专工委室工作实际,有计划、分层次、多形式地组织学习培训活动,提高广大干部职工对涉密计算机上互联网严重危害性的认识,引导干部职工摒弃“无密可保、有密难保、保密无用”的错误观念,坚决筑牢保密防火墙。一要学法规。要及时组织干部职工学习《中华人民共和国保守国家秘密法》及释义,学习《国家工作人员保密守则》《领导干部保密守则》等保密工作规章制度,用张贴宣传画等方式,用直观的图片材料不断加深对保密工作重要性和紧迫感的认识,为做好保密工作奠定坚实的理论基础。二要学案例。要借助网络、电视和报纸杂志等媒体,积极搜集保密工作的典型案例,结合正在开展的“两学一做”学习教育和机关集中学习教育,通过讲案例、写



心得、谈体会等,形成防微杜渐的良好工作氛围,增强做好保密工作的责任感。三要学技能。要加强与保密部门联系,及时了解保密工作的最新动态,掌握保密相关的技能操作,积极组织机关涉密人员上岗、在岗和离岗培训,通过组织涉密人员参加各级举办的保密培训班,使涉密人员掌握必要的保密法律知识、保密技术防范要求,自觉履行保密责任和义务。

二是强化领导,健全保密体系。“事成于惧而败于忽。”一个单位的保密工作能不能扎实开展,领导重视是关键,制度建设是保障。一要成立领导小组。要按照党委保密要求,及时成立机关保密工作领导小组,并把保密工作纳入重要工作日程,做到与人大工作同部署、同检查、同考核。二要发挥保密机构作用。要制定完善保密工作年度计划,做到“年度有计划、阶段有安排、工作有重点”,将每年的保密工作责任化,建立起有领导分管、有委室负责、有专人组织实施的工作体系。三要选准保密人员。机关要选派一些政治素质高、业务能力强、责任心强的同志担任专(兼)职保密员,具体负责保密工作,并按要求参加上岗审查、培训等工作。四要健全各项制度。要根据保密工作需要和人大机关工作实际,制定和修订保密工作的相关规章制度,并在实际工作中,经常检查制度的执行情况,实现保密工作行有规章、做有依据、查有准则,使保密工作真正做到经常化、制度化、规范化和科学化。

三是突出重点,严格日常管理。保密工作覆盖面广,具体工作千头万绪,机关要突出抓好以下几

个重点工作,具体做到四个“严格”。一要严格会议管理。对于人民代表大会、常委会会议、主任会议等各类会议,要从会前、会中、会后三个环节入手,加强管理。会前,要加强保密措施,特别是有关人事任免事项,做到保密内容不提前外传;会中,要指定专人作会议记录,明确保密内容;会后,要及时整理好文书档案,杜绝因管理混乱而出现泄密现象。二要严格要害部门管理。要按照党委保密要求,对机关文印室、办公室、财务室、档案室等保密要害部位加强人员出入管理,配备必要防火防盗设备。同时,要为机关所有计算机装备隔离卡,使办公和上网分开,做到涉密计算机坚决不上网,上网计算机不涉密。三要严格涉密人员管理。要建立健全涉密人员保密教育、上岗(离岗)教育登记制度,签订保密要害部门第一责任人责任书和机关涉密人员责任书,切实做到责任到人、管理明确。四要严格涉密载体管理。对涉密计算机投入使用前要进行必要的安全检查,涉密计算机及涉密网络设备需要维修的,要到指定维修单位维修。同时,要严格规范涉密文件管理,认真做好文件收发管理过程中的收、发、保管等环节,做到发文有审批、收文有登记、阅处有签收,不随意复印、翻印涉密文件,做到专人保管,专柜存放,杜绝失密和泄密事件发生,确保涉密文件绝对安全。要全面普及与电脑、存储器材等泄密高危工具相关的保密知识,阻断泄密渠道,有效提高涉密人员的保密能力和水平。

(作者单位:云龙县人大常委会)



# 好环境与优资源

——龙陵人大颂

张永留

龙陵人大环境好，四维绿色又环保。  
桃李芬芳今犹在，与时俱进布新局。  
绿树荫荫能养惠，满园培植红豆杉。  
吊兰花开树枝头，八月桂花分外香。  
清泉潺潺流不尽，茶花朵朵向阳开。

成排列行有翠竹，人之品行如竹格。  
“人怜直节生来瘦，自许高材老更刚。  
曾与蒿藜同雨露，终随松柏到冰霜。”  
它以虚心来处世，又以正直去立身。  
它以贞节来立志，又以宽容去待人。

缘何要咏竹？正如有诗云：  
写竹是写人，翰墨绽精神；  
刚节抒平生，清风荡俗尘。  
宁可食无肉，不可居无竹。

龙陵人大资源优，崇尚团结如一人。  
凝心聚力搞建设，一心一意谋发展。  
团结是为力量源，天下人大一家亲。  
人文素质水平化，队伍结构老中青。  
不忘初心向前进，戮力同心奔小康。

职能作用发挥好，当家做主为人民。  
党的领导是根本，依法治县保障行。  
人事任免作保障，监督工作尽善美。  
重大事项须决定，科学论证集民智。  
民主集中制度好，出谋划策为龙陵。

物尽其用节约型，人尽其才友善增。  
“我劝天公重抖擞，不拘一格降人才。”  
人民选我当代表，我当代表为人民。  
人民之忧我之忧，人民之喜我之喜。  
“最养百花惟晓露，能生万物是春风。”  
(作者：龙陵县人大常委会正处级干部)

# 打击罪犯 保护人民 维护稳定

饶 瑛

根据监督法有关规定及昌宁县人大常委会2017年工作要点安排,经主任会议研究,派出调查组于4月26至27日,先后到县检察院、县公安局等5家单位和卡斯镇对县人民法院2014年以来的刑事审判工作进行调查。

## 一、基本情况

2014年以来,县人民法院刑事审判工作始终以“社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法”为中心,贯彻宽严相济刑事政策和刑事诉讼证据规则,全面履行刑事审判职责,在打击犯罪、保护人民、维护稳定等方面取得一定成效。三年来共受理各类刑事案件715件930人(自诉案件3件),审结715件,结案率100%。作有罪判决927人,其中判处十年以上有期徒刑2人、三年以上十年以下有期徒刑78人、三年以下有期徒刑836人、拘役2人、管制1人、单处罚金8人。

### (一)依法办案审理,维护社会和谐稳定

一是严厉打击侵犯公民人身权利、民主权利的犯罪,审结强奸、故意伤害等案件119件181人,判决有罪179人、宣告无罪1人、自诉案撤诉1件1人。二是加强社会管理,审结聚众斗殴、寻衅滋事、运输贩卖毒品等案件79件131人,判决有罪131人。三是审结涉及“两抢一盗”等侵犯财产权利案件102件154人,判决有罪154人。四是依法惩处各类危害社会公共安全的刑事犯罪,审结非法持有枪支罪、交通肇事罪、危险驾驶罪等案件362件386人,作有罪判决385人。五是依法严审职务犯罪,共审结职务犯罪案件41件45人,作有罪判决45人。其中贪污、受贿等贪污贿赂案件28件32人,作有罪判决32人;滥用职权罪等渎职案件13件13人,作有罪

判决13人。六是加大对破坏社会主义经济秩序的惩治力度,共审理非法经营罪等案件12件33人,作有罪判决33人。在审理过程中,注重落实宽严相济的刑事审判政策。经审理裁定无罪1件1人。

### (二)完善工作机制,提高办案质量

一是贯彻落实《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》,突出以庭审为中心,最大限度释放庭审功能,确保各方当事人的合法权利得到最大维护。做到每庭必同步进行录音录像,保证当事人的实体权利和程序权利。二是完善速裁工作机制,推行案件繁简分流。对符合简易程序适用条件的案件全部适用简易程序,并当庭宣判和送达。对事实清楚、证据充分,法律适用无异议、被告人认罪的轻微刑事案件,实行简案速审、一并宣判。三是积极推进落实院庭长办案制度。严格执行《昌宁县人民法院院庭长办案规定》,院庭长主动承担重大、疑难复杂案件办理。三年来,院庭长参加办理刑事案件300件。

### (三)坚持调判结合,落实刑事和解法律政策

以提高刑事案件的调撤率、实现“案结事了人和”为目标,办案过程注重理顺当事人情绪,化解矛盾纠纷,促进社会和谐。大部分案件坚持做到庭前、庭中、判前各组织一次调解。三年来共审结刑事附带民事案件76件,累计为当事人挽回经济损失293万元,其中调撤案件26件。

### (四)推动司法公开,自觉接受社会各界监督

一是做好裁判文书上网工作,除法律规定不公开、依当事人申请不公开的案件,所有案件均上传至中国裁判文书网,接受社会监督。二是严格执行公开审判制度,除依法不公开审理的案件外,其余

## 切实加强文体广电旅游工作

赧正云

根据昌宁县人大常委会2017年工作要点,经主任会议研究,决定对县文体广电旅游局进行工作评议。为做好评议工作,常委会派出调查组于4月17日至4月20日分别到田园、潞水、湾甸、耇街4乡镇以及发改局、教育局、财政局、民宗局等相关单位,对县文体广电旅游局2013年以来的工作进行了评议调查。

### 一、基本情况

近几年来,县文体广电旅游局紧紧围绕昌宁文化品牌推介,全民体育健身、竞技体育发展、广播电视普及、特色旅游打造等重点工作,目标明确,措施有力,积极推进全县文体广电旅游事业协调健康发展。

(一)注重基础设施建设,公共文化体育设施不断完善。2013年以来,累计投入文化建设资金5.69亿元,打造了茶韵公园、世纪广场等8个群众性主题文化公园。建成了图书馆、文化馆、综合文化展

馆、乡镇文化站等文化设施,县图书馆、文化馆均达文化部颁一级馆,乡镇文化站建设全部达标,其中:国家一级站3个、国家二级站3个、国家三级站7个,乡镇综合文化站为保山市全部达标达级的唯一县区。注重体育场馆建设,建成体育馆、健身广场、篮球场、网球场、健身步道、游泳池、标准化五人制足球场,完成13个乡镇,124个行政村,303个文化活动广场建设,不断满足人民群众活动需求。2013年,昌宁滨河公园荣获国家体育总局“群众体育先进单位”称号,2014年,获“全国文化先进县”荣誉,2015年,公共文化建设经验在全国会议上交流。

(二)注重打造文化品牌,群众性文体旅游活动蓬勃开展。为全方位、多层次地满足人民群众的精神文化需要。组织了“千年茶乡好声音”、“茶乡文化进万家”、“中国梦·茶乡情”等民族民间歌舞乐、歌曲广场舞、全民才艺选拔等赛事活动。组织开展形式

所有案件一律公开审理。每年定期开展阳光庭审2次,邀请人大代表、政协委员、领导干部等各界人士旁听观摩。创新公开方式,利用网络平台,在中国庭审直播网、新浪网同步直播刑事案件庭审现场3件次。三是加大法治宣传力度。利用网络、报刊、电视等媒介,以“以案说法”等形式开展法治宣传,取得了一定的社会效果。针对涉枪类案件增多,先后到卡斯、翁堵和田园镇四角田开展巡回办案3次审理案件12件。

### 二、意见建议

(一)进一步抓实规范化建设工作。突出量刑规范、庭审规范、法律文书规范三项工作,提升整体审判水平。

(二)进一步抓好刑事审判队伍建设。不断充实刑事审判队伍,加强培养锻炼,提升综合素质,形成刑事审判队伍梯次人才库。

(三)加大对各类刑事案件的分类、分析力度,发挥好司法建议作用。

(四)加大对刑事附带民事案件的执行力度,维护司法权威,使人民群众在每一个司法案件中感受到公平、正义。

(五)进一步加强协调配合。科学把握相互制衡的司法体制关系,健全完善与侦查机关、检察机关间的协调配合工作机制,协同相关部门维护司法公正和促进法制统一。

(作者:昌宁县人大常委会法工委副主任)



多样、群众喜闻乐见的体育健身运动和赛事,高质量承办了中央电视台体育频道主办的“谁是棋王争霸赛”预赛。积极开展送戏、送电影、送图书、送技术下乡活动。通过组织、宣传和引导,参与文明健康、积极向上的文体旅游活动已成为群众的生活时尚。

(三)注重文化挖掘整理传承,文化遗产保护工作取得新进展。开展大甸山考古第二阶段发掘工作,出土文物268件套;2013年12月,成功举办了“昌宁县哀牢文化学术研讨会”;2014年完成了昌宁大甸山墓地入围全国十大考古发现终评名录;2015年全省第一个哀牢文化考古研究工作在昌宁挂牌成立;2016年,完成大田坝镇白沙坡段的调勘工作;彝族《唢呐乐》被公布为云南省第四批省级非物质文化遗产名录推荐项目;傣族史诗《神蜘蛛》列入省级非物质文化遗产,文物保护管理、民族民间文化挖掘、艺术作品推介取得新进展。

(四)注重全面扩大覆盖,广播电视基础设施明显改善。投入200余万元,圆满完成了全县广播电视“村村通”工程建设任务,建成直播卫星覆盖工程44648户,配合广电网络公司完成“户户通”工程建设任务27705户,两项工程均通过省级验收。全县卫星直播覆盖率达100%,地方地面发射广播覆盖率达99%,电视覆盖率达99.5%。

(五)注重项目规划,文化旅游产业稳步推进。组织编制完成了《全县旅游产业十三·五规划》《昌宁县全域旅游发展规划》《昌宁县澜沧江——天堂山旅游片区概念性规划》等规划。引进小桥温泉旅游度假区、映春湾文化旅游度假区两个旅游重点项目;启动阿背寨新田园乡居建设项目;天堂山澜沧江旅游项目进入国家PPP项目库,天堂山旅游基础设施项目已列入国家优选旅游项目。积极宣传推介昌宁旅游,建立了昌宁旅游网,开通了昌宁旅游微博、微信平台;在昆明长水机场设置广告宣传栏;积极组织参加各种交易博览会,全方位推介昌宁。2013年至2016年,创建国家2A级景区1个、省级旅游特色村2个,累计接待旅客171.31万人次,实现旅游总收入11.75亿元,文化旅游已逐步形成我县服务行业新兴产业。

(六)注重加强学习教育,依法行政水平不断提高。县文体广电旅游局始终把学习宣传、贯彻执行

法律法规及国家方针政策作为首要任务来抓,以行业法规为重点,不断加强学习,增强干部职工的法律意识、责任意识和服务意识,严格依法行政、依规办事。能够自觉遵守和执行民主集中制原则,班子成员履行“一岗双责”,团结务实,勤政廉政,工作不断取得新业绩。

## 二、工作建议

(一)加强规划布局,全力推进全域文化旅游发展。立足昌宁实际,高标准规划、科学谋划文化旅游产业发展布局,统筹兼顾,加大文化旅游产业与其他产业深度有效融合,突出重点,注重项目策划包装,积极探索多渠道投融资机制。加快基础设施建设,全力推进全县文体广电旅游事业健康持续发展。

(二)优化资源配置,提高文化旅游产品产业化程度。要充分利用各种宣传媒介,宣传推介昌宁,提高昌宁知名度,充分发挥现有各项设施的基础性功能,抓好资源配置,提高文化旅游产品的市场化程度,把资源优势转化为产业优势,为全县经济社会发展多作贡献。

(三)加强队伍建设,提升素质和服务水平。要立足现实,着眼长远,强化专业培训,努力提高人才队伍的思想素质和专业化水平。创新引才机制,拓宽引才渠道,优化结构,充实力量,加大乡土文化能人、民族民间文化传承人和社会文化人才培养。创新激励机制,培养造就一批高素质的文化广电旅游工作者,为推进文化广电旅游事业发展建设服务。

(四)加强文化引领,推进文化旅游产业与经济社会协调发展。要以青铜文化、生态旅游为“双引擎”,推进“文化旅游+互联网+融合发展方式”,提升特色文化内涵,促使传统文化旅游产业转型升级,发挥文化旅游对经济的支撑和带动作用。强化文物保护工作,高度重视文化遗产传承承接,建立传承成果激励机制,把文化遗产资源与文化旅游产业发展有机结合,全力推动昌宁经济社会快速发展。

(五)加强文化市场监管,促进文化市场健康发展。强化宣传教育指导,充实文化市场监管队伍,加强文化市场监管,依法依规打击非法经营的违法违规行为。

(作者:昌宁人大常委会教工委主任)



# 压实责任 真扶贫 扶真贫

字永强

按照中央实施精准扶贫战略,省市县“挂包帮”“转走访”工作要求,昌宁县人大常委会挂钩联系帮扶更戛乡打瓦村。在开展扶贫工作中,人大常委会结合实际,针对打瓦村和贫困户的具体情况,认真开展调查走访摸实情,帮助引导发展产业,协调项目改善基础,派驻人员落实责任,扎实为挂钩联系村和结对贫困户办实事,取得了较好的帮扶成效。

**一、精准识别扶贫对象。**做好贫困人口精准识别,是实施精准扶贫的首要环节。按照统一的部署和要求,结合扶贫对象动态管理调整工作实际,以2014年识别的贫困人口作为帮扶对象确定“挂包帮”对象名单,并根据扶贫对象的动态管理规定,认真做好脱贫人口信息更新工作,确保全村贫困人口数据与国家、省、市、县相符。从2015年10月份开始,人大常委会安排43名机关干部,分四批次深入到123户贫困户中进行走访,通过看、听、问、想,搞准帮扶对象,摸清贫困原因,做到了一户不漏走访问卷工作,切实把贫困户的真实情况摸准。同时,按照帮扶对象进一步精准的要求,分别于2016年6月、9月,认真开展了回访、遍访、“回头看”工作,做到村不漏组、组不漏户、户不漏人,每户贫困户都有1名干部职工结对帮扶,实现了贫困村、贫困户挂包帮扶全覆盖,对贫困户分类梳理研判、因户施策、认真制定帮扶计划。

**二、产业发展助推脱贫。**打瓦村“两委”和驻村扶贫工作队根据打瓦村的地理气候等自然资源条件和交通水利基础设施状况,抓好特色种植业和养殖业的发展。目前,已初步形成了打瓦村三大片特色产业格局,其中,上片以发展烤烟、茶叶、核桃为主;中片以发展烤烟、蚕桑、畜牧养殖为主;下片依托热河谷地带发展甘蔗、澳洲坚果、畜牧养殖为主等。甘蔗、烤

烟、畜牧养殖是当地群众收入的主要来源。2016年,打瓦村甘蔗种植7000亩,入榨27369吨,蔗农收入蔗款1200万元;种植烤烟860亩,交售烤烟1800担,烟农收入250万元;畜牧养殖收入1040万元;务工收入460万元。新植澳洲坚果2110亩,新发展蚕桑300亩,核桃、茶园管理得到大幅度提升。全村涌现出了一批种植、养殖大户和致富带头人,如下打瓦养猪大户李军平(阿军),猪存栏200头,年出栏156头,年产值31.6万元;独水井种蔗大户杨绍安,种蔗面积80亩,入榨甘蔗306吨,收入蔗款13.16万元;又如芒令杨子林户种植烤烟15亩、交售烟叶45担、产值达6.2万元,有力地带动了贫困户和周边群众增收致富。

**三、强化基础夯实后劲。**交通、水利等基础设施薄弱,是打瓦村和农户脱贫致富最大的瓶颈。去年9月以来,在更戛乡党委政府的领导下,在人大常委会等县级联系部门的关心支持下,打瓦村先后实施了扶贫“整村推进”,蔗园灌溉大沟建设,异地扶贫搬迁等项目,共投入资金2000多万元,投入资金60万元建成了打瓦村综合活动场,建设村与村、村与组连通农村公路3条17000米,8个村民小组组内道路得到硬化共计7290米,投资75万元建设了3群2000平方米科学饲养羊的圈舍,极大地改善了当地群众的生产生活条件。人大常委会牵头筹资30万元建设了打瓦村为民服务站,购买桌椅和办公设施,使村委会环境特别是为民服务站面貌焕然一新,改善了办公条件和生活环境。2016年全村启动异地搬迁点2个,落实搬迁农户154户,其中建档立卡户140户,占90.9%。

**四、认真落实帮扶措施。**一是领导带头帮扶。2015年9月以来,人大常委会辉波主任先后多次带队深入村委会,深入农户,深入田间地头,以召开座谈

# 扎实推进易地扶贫搬迁项目工作

张德映

根据监督法有关规定和昌宁市人大常委会2017年工作要点安排,经主任会议研究,派出易地扶贫搬迁项目工作情况代表视察组,于4月13日至14日先后深入大田坝镇、柯街镇、鸡飞镇、翁堵镇,采取听、看、访、谈等方式,实地查看了8个集中安置点,召开座谈会4场次,广泛征求和听取了镇、村、组干部,安置点施工管理人员、搬迁农户、县乡人大代表的意见建议;4月17日召开视察座谈会,听取了县直相关部门的情况汇报,参加视察的代表结合视察情况,对推进全县易地扶贫搬迁项目工作有序开展提出了意见建议。

## 一、基本情况

为坚决打赢脱贫攻坚战,从根本上解决居住在“一方水土养不起一方人”地区贫困人口的脱贫发展问题。根据云南省扶贫“三年行动计划”,昌宁县确定易地扶贫搬迁4942户、19776人,安置方式为:集中搬迁安置4655户19052人,其中建档立卡贫困户3660户13384人;插花安置及进城镇购买商品住房安置287户724人。分年度实施计划为:2016年度搬迁2521户10032人,其中建档立卡1751户6978人;2017年度搬迁2421户9744人,其中建档立卡1909户6406人。

会,听取汇报与农户交谈等方式,认真了解村组情况及产业发展情况,指导开展“挂包帮”“转走访”活动,摸清情况、查找穷根,并于10月23日召集县直13个局(办)在打瓦村召开座谈会,有针对性制定帮扶措施。二是派出机关干部驻村帮扶。省市县乡5个单位分别选派7名工作队员驻村,加强与村组织的常态化沟通、协调、协助、支持落实具体帮扶项目。做到帮扶干部加强日常联系和沟通,了解他们的家庭情况,宣传党的扶贫政策、帮助他们分析贫困原因,科学制定帮扶措施,力所能及帮助他们解决实际困难和

截至2017年4月底,全县已落实集中搬迁农户4579户16064人,占计划的92.7%和81.2%,其中:建档立卡贫困户3293户11424人,占计划90%和85.4%。60个集中安置点规划、实施方案编制及评审已全面完成;开工建设59个,完成“三通一平”并启动建房的有53个,搬迁农户完成宅基地抽签4055户;开工建房3569户,占计划72.2%;完成一层封顶1316户,占计划26.6%;完成房屋主体建设1626户,占计划32.9%;搬迁入住342户,占计划6.9%,累计完成投资12.26亿元。预计6月底前可完成2016年度搬迁农户房屋主体建设。

## 二、主要做法和成效

(一)加强组织领导,责任明确。县人民政府认真研究中央及省委、省政府对易地扶贫搬迁的决策部署,结合全县实际,制定《滇西边境山区保山市昌宁县片区农村易地扶贫搬迁工程实施方案》,落实上级决策部署。成立县易地扶贫搬迁安置项目指挥部,协调县直各有关单位密切配合,精心服务,形成易地扶贫搬迁工作合力。各乡镇成立组织机构,全力推进易地扶贫搬迁安置工作。涉及易地扶贫

问题。2016年1月29日,人大常委会组织机关干部职工43人到实地对123户联系户发放帮扶资金67600元,11月10日,人大常委会机关又为123户挂钩户发放帮扶羊种补助资金130000元,11月15日,县人大机关干部职工深入到田间地头,分组分片了解农户生产发展情况和异地搬迁农户建设进度情况,全面抓起了冬闲不闲的各项生产管理和促易地搬迁建设进度的热潮,为明年的农民增收和如期脱贫打下坚实基础。

(作者单位:昌宁市人大常委会)

搬迁建设的村(社区)整合乡村干部、驻村扶贫工作队队员、大学生村官等力量,组成“脱贫攻坚队”,开展政策宣传、群众动员等工作。各易地扶贫搬迁安置点成立了由5—11名建房群众组成的联建委员会,负责竞争谈判、合同签订、建材统购、质量监督等工作,较好地发挥了群众的主体作用,形成了齐抓共管、多方联动的工作格局。

(二)积极筹措资金,监管有力。争取到位各类易地扶贫搬迁扶持资金69600万元,其中:贷款资金50000万元,无偿补助资金11661万元,专项建设基金5947.5万元,注册资本金2000万元。截至目前,共拨付资金63639.08万元,其中:贷款资金49128.4万元,无偿资金11661万元,专项建设基金1989万元,使用注册资本金860.68万元;全面完成2016年度易地扶贫搬迁贷款置换额度16300万元置换材料准备工作。严格执行易地扶贫搬迁项目管理规定,将易地扶贫搬迁贷款资金视为财政扶贫专项资金管理,实行“五方监管”,建立贷款风险补偿机制,创造了易地扶贫搬迁贷款管理使用“昌宁经验”,并在全省推广。县纪检监察、审计等部门全程跟踪监督项目实施,确保资金安全。

(三)深入调查摸底,工作有序。充分发挥统筹领导作用,动员和组织各级干部深入村组、农户,通过“一访四察”摸清底数,精准识别4类搬迁对象,掌握建档立卡户基本情况,并结合《昌宁县片区农村易地扶贫搬迁工程实施方案》,强化政策宣传,帮群众算好账、算清账。按照群众自愿报名、乡镇排查摸底、县扶贫办筛查初定、县委政府审查4个环节,锁定搬迁对象,确保搬迁户自愿搬出、程序规范,确定符合六类迁出区的人员:生存环境恶劣、“一方水土养不活一方人”的有1256户4352人,受地质灾害威胁的有720户2867人,交通出行不便的有1146户4085人,居住分散、发展基础薄弱的有1457户4760人。

(四)统筹谋划布局,规划选址。按照“就市、就路、就众、就便、就医、就学”的原则,对各安置点进行科学选址,其中:选址在集镇周边的安置点10个,选址在交通方便区域的安置点21个,选址在中心村落的安置点29个。按照“五新五集中”目标和

“适宜人居、厨卫入室、人畜分离、功能完善”的原则编制总规和建设性详规。

### 三、意见建议

(一)加强领导,统筹推进。结合上级政策调整,健全完善“党委主责、政府主抓、干部主帮、基层主推、社会主扶、群众主体”的责任体系,将各部门工作重点、责任目标统筹起来,协调解决项目整合、资金筹集调配管理、持续有序发展等诸多问题,形成合力。及时分析困难问题,制定细化工作措施,确保易地扶贫搬迁工作有序推进。

(二)执行政策,加快整改。严格执行易地扶贫搬迁工作方案阶段工作时间要求,督促各乡镇、各部门严格按时间节点要求,确保在规定的节点前完成各年度工作任务。一是严守政策红线,强化沟通协调,及时衔接反馈、安排部署。二是做好政策宣传。对建档立卡户建房面积标准以及后续整改措施,要口径统一,反复宣讲,使搬迁户家喻户晓,最大限度争取群众的理解,确保不超出面积、不提高建设标准。三是营造搬迁氛围。加大宣传力度,大力宣传对建档立卡贫困户、随迁户补助的相关扶持政策,发挥群众在易地扶贫搬迁中的主体作用。

(三)强化管控,确保质量。优化安置点设计规划,完善道路、排污管网建设,健全垃圾收集、转运和处理等公共服务设施。强化工程建设管理责任制落实,完善监管机制,增强监管力量,及时排查存在的监管漏洞和建设质量问题,进行全面整改,确保工程建设质量管控到位,安置点建设安全,保障群众权益。

(四)精准识别,精准退出。要核实调整贫困对象,确保扶贫对象识别精准。严格遵循贫困人口进出识别程序,规范精准脱贫,建立更加精准系统的扶贫台账,落实精准脱贫管理办法,严格执行贫困户退出标准和程序,确保脱贫真实有效。

(五)因地制宜,扶持产业。结合资源优势,超前谋划、积极扶持搬迁户产业发展,对特色产业实施规模化、工业化、品牌化、生态化道路,逐步引导农户通过土地流转,增加租金收入和务工收入,实现精准退出,如期脱贫。

(作者:昌宁人大常委会农工委主任)



# 扎实推进昌宁县国家园林县城创建工作

杨 飏

根据监督法的有关规定和昌宁县人大常委会2017年工作要点安排,经主任会议研究,于6月12日至13日,对昌宁县国家园林县城创建工作进行调查。

## 一、基本情况

近年来,县人民政府围绕创建“国家园林县城”目标,按照“抓住重点、突破难点、突出特点、打造亮点”的创建工作思路,坚持“增绿量、建精品、强管理、创特色”的原则,突出“规划、建设、管理”三个关键,坚持高起点规划,高强度投入、高标准建设,国家园林县城创建工作(以下简称创园工作)成效明显。

(一)领导重视,机构健全。县委、县人民政府高度重视,把创园工作摆在重要工作日程,并列入重点工作考核项目。成立了县委、政府主要领导为组长,常务副县长为副组长,各有关单位为成员的创园工作领导小组,负责创园工作的宏观决策、组织协调、资金落实和监督。领导小组下设创园办公室在县住建局,负责开展了创园工作具体业务,为创园工作提供了组织保障;制定下发了《昌宁县创建国家园林县城补充实施方案》,对创园工作做出了具体的安排和部署。

(二)投入加大,措施有力。一是加大了资金投入。2015年投入资金672万元、2016年投入资金15200万元、2017年截至目前投入资金13500万元(不含茶韵公园提升改造项目);并将“城市园林绿化维护资金”列入县财政年度预算,2015年截至目前共投入维护资金1990万元;采用“EPC”和“PPP”等融资建设模式,成功引进“北京东方园林”作为合作对象,2017年,昌宁水环境生态治理示范园建设、茶韵公园提升改造等项目投入资金达21500万元。二是

统一了干部思想。2017年2月10日召开了全县创建国家园林县城推进大会,进一步统一了思想,并与县直各有关单位签订了《创园责任状》,明确了责任。三是健全了管理体系。高标准编制《昌宁县城绿地系统规划》,做到总规和专项规划的有效衔接;制定并完善了《绿色图章制度》《园林绿化养护管理制度》《生物多样性保护办法》《古树名木管理办法》等管理制度和办法,形成了相对健全的绿化管理体系。

(三)稳步推进,成效明显。一是县城绿地提质增效。围绕创建国家园林县城绿地建设指标,突出“公园绿地、道路绿化、小区(单位)绿化、生产绿地”等重点绿地建设,依托水环境生态治理示范园、茶韵公园、宁霁广场、世纪广场等项目建设,以右甸河为核心轴的绿化景观带基本形成。目前,全县共有公园11个,人均公园绿地面积达10.8平方米,公园绿地服务半径覆盖率达85%,达到了500米见园的目标;全县共有省级园林单位21家,园林小区3个,市级园林单位11家,园林小区6个,达标率为53.2%,并于2012年成功创建了省级园林县城;重点实施了环城北路、福慧路、滨河西路等道路绿化提升改造,县城道路绿化普及率和绿地达标率分别达95.6%、82.7%;鼓励和引导发展绿化苗圃,扩大城市绿化苗木供应,城区有绿化苗圃24个,生产绿地面积达61公顷;以西山片区、云保公路沿线、右甸河两岸为主的防护林建设成效显著,县城面山绿化率逐年提升。二是综合整治取得实效。按照《中共中央国务院关于推进城市执法体制改革、改进城市管理工作的指导意见》,成立城市管理局,城市管理工作呈现新格局;推行环卫保洁、园林绿化管养



由政府向社会购买服务,引进启迪桑德环境资源股份有限公司并运营,整合公安、交通、住建、市场管理等部门力量,整治车辆乱停、占道经营、乱贴广告、卫生死角等行为,取得了明显成效。三是“城市生态化”建设稳步推进。对生物多样性、湿地等资源进行了有效保护;城市面山、田园风光保护成效明显;加强园林绿化科技成果运用,注重对乡土树种的培育、驯化、繁殖和使用;加大对大气、噪音、尘土、地表水等环境污染的监测和管理力度,全年空气质量优良天数达320天以上、城区地表水IV类及以上水体达100%。四是城市功能不断完善。自来水管网检验项目合格率达95%,公共供水用水普及率达90%以上。将生活污水处理与海绵城市建设理念有效融合,为污水处理提供了新模式,污水处理率达85%以上,污泥达标处理率达60%以上;生活垃圾无害化处理率达96.7%;对城区道路路面、人行道进行全面修复,县城道路完好率达95%以上;新建和改造公厕15座,城区公厕达31座,符合每平方公里3座的标准。五是创园工作正常推进。截止目前,已基本完成相关资料的收集和整理,编制完成创建国家园林县城技术报告片、主申报件和附报件并报省住建厅,2016年10月,省住建厅组织专家对我县创建国家园林县城进行了初验,并提出了七条整改意见,通过认真整改,所涉七类47项创园标准自评基本达标,近期,省住建厅已上报住建部进行评审,力争年内创园成功。

## 二、困难和问题

对照《国家园林县城标准》和省住建厅初审意见,通过调查,调查组认为我县国家园林县城创建工作还存在以下困难和问题:

(一)与《国家园林县城标准》存在差距。一是建成区绿地率及人均公园绿地面积不达标。西山森林公园达不到《公园建设规范》,龙潭公园、昌宁水环境生态治理示范园不在县城建成区,按照创建考核标准只能计入20%,建成区绿地率及人均公园绿地达不到大于33%及9平方米的标准(实际为24%和人均6.5平方米)。二是部分考核指标支撑仍然薄弱。城区道路修复仍需加强,垃圾填埋、渗滤液处理等方面存在诸多问题,老城区雨污混流、

截污不彻底,县城历史文化街区、历史建筑、风景名胜规划及设立等指标稍显不足,在节能减排考核指标上,绿色建筑和节能建筑比例不足。三是创园台账支撑不足。创园台账资料仍需加强,各项考核指标证明材料不够规范,对创园审核支撑不足。

(二)责任落实存在差距。由于创园工作人手不足、统筹指挥及协调不够,导致各责任单位沟通不足、各自为战,协调配合有待进一步加强。创园工作虽然成立了领导小组、制定了工作方案、召开了推进会、签订了责任状,但是在实际工作中还存在着责任和分工不够明确、不按计划时间和路线开展工作。同时,随着县城绿化建设、管养面积、城市管理范围及对城市功能需求的加大,县财政预算经费投入仍然不足,在城市管理和城市功能完善方面还有一定差距。

(三)宣传引导存在差距。虽然召开了全县创建国家园林县城推进大会,但对创建国家园林县城宣传不够,创园工作仅停留在干部职工,群众认识不到位,主动参与意识不强,没有形成全民创园的良好氛围。

## 三、意见建议

(一)查找不足,补齐短板。一是围绕年内创园成功的目标,严格对照《国家园林县城标准》和省住建厅初审意见,以问题为导向,对仍然存在差距和不足的评审项目进行认真整改。二是加强城市管理和完善城市功能,进一步提高县城人居环境,为创园工作奠定坚实的基础。三是进一步加强对创园台账的收集、整理和完善,为创园工作提供有力支撑。

(二)强化沟通,明确责任。增加县创园办人员配置,加大统筹协调和沟通协作,形成政府主导、部门联动、上下合力的工作格局。同时,对《昌宁县创建国家园林县城补充实施方案》《创建国家园林县城责任状》进行细化和完善,制定好创园工作时间和路线图,进一步明确责任和分工。

(三)加大宣传,营造氛围。采取多种方式,通过电视、微信公众号等各种宣传媒介,对创园工作进行全方位、多角度的宣传,确保创建国家园林县城的理念及基本要求深入人心,并引导广大市民自觉参与,营造全民创园的良好氛围。

(作者:昌宁县人大常委会城环资工委主任)



# 关注民生之本 夯实社保之基

杨 雯

人力资源和社会保障工作的最终目标是增进人民福祉、促进人的全面发展。始终坚持以人民为中心的思想,通过强基层打基础,补齐公共服务短板,增强人民群众的获得感和幸福感,让各族群众享有更便捷的公共服务。为促进工作的开展,腾冲市人大常委会对市人力资源和社会保障局(以下简称人社局)开展了工作评议前的调查。

## 一、市人社局工作扎实有效

三年来,市人力资源和社会保障局在市委、政府的领导下,充分发挥部门作用,依法履行职能职责,认真贯彻执行国家的方针政策,着力推进就业创业工作力度,不断深化人事制度改革,健全社会保障机制,优化惠民举措,以构建和谐劳动关系为导向,努力为全市经济社会发展提供坚强的人才支持和智力保障。

(一)全方位拓宽促进就业的渠道。坚持“扩大就业”与“促进创业”两手抓,把高校毕业生、农村转移劳动力、城镇就业困难人员作为服务重点,力促就业局势的稳定。一是大力开发就业岗位。三年内共开发就业岗位1.6万个,城镇新增就业人员1.37万人(登记失业率控制在3.5%以内);累计农村劳动力转移就业18.2万人次,实现劳务经济4.13亿元。二是积极搭建就业服务平台。组织各类招聘会40余场次,现场达成就业意向1万余人;开展就业援助100余场(次)。三是加强职业技能培训。组织技能培训2.5万人;组织创业培训2152人,实现创业2000余人,带动就业5786人。四是抓实创业扶持政策不放松。创业扶持3784户(人),发放贷款19770万元,带动就业1万余人。五是创业园

建设取得新突破。建成省级创业示范园——“云南兴华德鑫科技创业园”,该园为吸纳创业高素质人才,实现更多劳动力就近就地转移提供了规模化载体。

(二)稳步提高社会化保障水平。为夯实构建城乡统筹的社会保障体系之基,始终不断推进覆盖城乡、全民享有的社会保障体系建设,提升群众对社会福利的满意度。一是逐步提高城镇职工、居民“五险”参保率,目前已实现了制度上的全覆盖,做到社会保险代扣代缴,城乡居民养老保险制卡工作已基本完成。二是依照规定确保各项待遇的落实。按时足额发放各项社会保险待遇、落实各种调整待遇。加强社会化管理工作,全面、细致开展生存认定,加大社会保险历年欠费清欠力度。三是全面助推脱贫攻坚。除在乡镇大力开展就业帮扶促脱贫之外,确保全市建档立卡贫困户符合参保条件的,100%参加城乡居民养老保险、城乡居民医疗保险。四是积极稳妥推进城乡居民医疗保险的整合。顺利完成了行政职能划转的移交建制工作,对全市医保定点医疗机构及乡镇的过渡情况开展了专项督查。

(三)积极做好人事人才工作。通过建设人才基地,强化高层次、紧缺人才引进力度等举措,不断激发人才体制机制创新,在管理、培训、柔性引才等方面实现新突破,力求用事业凝聚人才、用实践造就人才、用机制激励人才、用法制保障人才,建设推动改革发展的强大人才队伍。同时,做好完善收入分配制度改革,积极推进事业单位职称改革,切实抓好企业军转干部解困、思想稳定及军队干部安置



和管理服务工作,使全市人才队伍结构日趋科学合理,选人用人的良性互动机制已经形成。

(四)努力维护劳动关系稳定。面对复杂多样的新型劳动关系,坚持做到守土有责,加大劳动保障维权力度,全面维护人力资源和社会保障领域的和谐稳定。加大劳动保障监察执法力度,重点对社会保险参保缴费、签订劳动合同、农民工工资支付和人力资源市场秩序规范情况开展专项检查,及时查处举报投诉案件的查处,并与相关部门建立农民工工资清欠三方联动机制,有效维护了劳动者合法权益。

(五)提升机关的服务保障水平。为促进服务效能,市人社局不断强化机关干部的政治思想素质和业务技能的提升,认真贯彻执行党风廉政建设责任制,不断完善内部规章制度,积极增强机关干部的责任意识、效力意识和服务意识,多管齐下开展各类培训,努力提高机关服务保障水平。针对社保工作基层基础薄弱的问题,加强了对乡镇劳保业务的监督管理,努力推进人社工作全面有序开展。

## 二、存在问题和不足

通过人社局领导班子与干部职工的不懈努力,市人社局各项工作取得了一定成绩,但是通过评议前的调查,也反映出在履行职能职责和自身建设等方面存在的一些问题和不足,主要表现在以下几方面:

(一)政策宣传的广度和深度不够。医保、社保、就业等政策宣传还不到位,宣传形式单一,广大群众特别是农村群众对劳动和社会保障知识的知晓率不高,参与的积极性、主动性不高,由于对规定不了解,导致群众期望过高而引发不满情绪的现象时有发生,也使各项惠民政策的落实受到制约和影响。

(二)城乡统筹就业推进缓慢。随着经济结构调整和改革的推进,农村剩余劳动力增加,大中专毕业生就业压力的进一步加大,以及受宏观经济下行因素的影响和制约,城乡统筹就业困难重重,全市的就业和再就业工作形势依然严峻。人才引进数量、质量存在差距,配套激励机制和政策难以

落实到位。人事管理与经济社会发展的匹配程度有待进一步加强。

(三)社保制度的科学性有待完善。人社局业务繁杂,因制度设置等原因,对一些所经办服务内容的统筹性不强。由于社保欠费问题以及运营、使用的效益不充分,基金的长期平衡和安全运行压力增大,从而可能影响社会和谐稳定。工作中还有一些具体问题,如:人社部门与公安、民政等部门之间信息系统未能实现共享,造成了冒领养老金的现象。

(四)内部监督制约机制不够健全。队伍建设、机关服务保障能力、工作作风等方面与其所承担工作任务存在不相适应的地方。少数职工服务意识和责任意识不强、服务能力不高、服务态度生硬。受编制和经费的影响,镇(乡)、村(社区)劳动保障经办人员配备不足,财务制度隐患较大。在2015年、2016年度的党风廉政建设责任制考核中,市人社局在医保基金、农民工保证金领域各有1起违纪违法案件发生。

## 三、工作建议

(一)加大政策宣传力度,提高群众认知度。人社局要依托广泛的社会用工渠道,优化宣传网络,适时开展覆盖城乡的宣传活动,加大对相关法律法规和社会保障工作规定、特别是有关促进就业和再就业各项优惠政策措施的宣传力度,确保广大受益群众及时知晓。同时,通过宣传,不断提升群众对人社工作在保障全市经济社会健康发展、促进社会公平、维护社会和谐稳定中重要作用的认识。有效促进阳光效能政府建设,更大限度争取群众的支持与认可,努力为人社工作营造良好的社会舆论环境。

(二)严格各项措施,进一步规范就业工作机制。针对就业困难群体,加强宣传引导,积极从资金和政策上提供帮助,积极开展市场调查,掌握社会需求,实行“定单式”就业培训,提高培训的针对性。建立相应的人才引进和配套激励政策,提高人才配置与社会需求的匹配性,确保人才及用工市场有序输出,最大限度提供就业岗位,有效缓解就业压力。加强对职业中介机构的监督管理,维护劳动



# 加强防震减灾 促进可持续发展

马青梅

腾冲地处欧亚板块与印度板块碰撞带的边沿,地震地质构造特殊、复杂,历史以来多震频震,使我市成为地震多发区,史称“地震窝子”,连续多年被云南省确定为重点监视防御区。为了防御和减轻地震灾害,保护人民生命和财产安全,促进经济社会的可持续发展,腾冲市人大常委会对全市防震减灾工作进行了调研。

## 一、全市防震减灾工作成效显著

多年来,市人民政府以全面提升综合防震减灾能力为目标,不断强化责任意识,全市的地震监测预报、震害防御和应急救援三大工作体系建设全面推进,防震减灾能力有了较大提高。

(一)防震减灾组织管理体系基本形成。近年来,市人民政府不断加强对防震减灾工作的领导。全市防震减灾工作在市抗震救灾指挥部的统一领导和协调下,定期召开工作会议,研究解

力市场的有序健康发展。

(三)认真钻研业务,努力提高保障服务水平。人社工作涉及全民,事关民生、面广线长。要不断强化工作中的统筹协调能力,加强业务素质提升,做到与时俱进。进一步加强人社领域的统计、信息和档案管理工作,加强覆盖城乡的社会保障信息网络平台建设,积极为人民群众提供高效便捷的服务。特别是今年内全市城镇居民医保与新农合进行整合,政策变动较大,涉及面广,亟需做好大量基础工作,使该项工作得以顺利过渡。

(四)强化社保基金监管,维护基金安全。要依法强化社会保险费用的征缴,做到保险基金的应征尽征,特别是要加强对基本养老保险和被征地农民养老保险金的收缴。进一步提高基金管理、征缴力度,严格缴费基数审核规定,增强基金管理的透明度,加大基数审核工作力度。严格基金支出,特别是要加强医疗保险基金的内控制度,确保基金安全有序和可持续发展运行。

(五)强化劳动监察职能,依法维护劳动者合法权益。要进一步落实劳动保障监察力度,切实规范用人单位的用工行为,维护劳动者合法权益,依法开展劳动执法监察和劳动争议案件处理工作,针对工程建设领域企业恶意欠薪行为,加强失信惩戒联动机制,与住建、公安、检察、审判等部门联合,依法打击拒不支付劳动报酬的违法犯罪行为,切实保障劳动者合法权益,防止群体性事件的发生。

(六)强化机关作风建设,增强服务意识和责任意识。对于制约工作开展的主要困难,要及时报告。进一步加强与有关部门工作的沟通和协调,强化干部职工公仆意识教育,开展好对机关队伍的教育管理工作,完善内部监督制约和奖惩激励机制,对重要工作岗位开展轮岗轮训,对基层身兼数职的人员适时开展检查抽查,完善风险防范管理措施,有效控制风险存在。

(作者:腾冲市人大常委会法工委副主任)



决防震减灾工作中遇到的困难和问题。一是坚持防震减灾与经济建设一起抓。将防震减灾工作纳入市人民政府目标责任考核和经济社会发展规划。二是健全机构。市、乡人民政府相应成立了抗震救灾指挥部及地震应急指挥办公室,严格落实24小时震情值班、震情会商制度,形成群测群防网络体系,健全地震监测数据共享体制。三是经费得到保障。防震减灾工作经费纳入同级财政预算。

(二)科普宣传力度不断增强。一是充分利用“5·12”、“11·6”全国全省防震减灾日、科普活动周的时机,通过各种新闻媒体刊播防震减灾新闻稿件、播放教育片、发放科普知识资料、“七进”宣传等方式,宣传防震减灾法律知识和科普知识。二是创建科普示范点。全市共建4个防震减灾科普教育示范基地,分别为腾一中、腾八中、中心小学、抗战纪念馆,共建各级各类安全示范点11个。实现了防震减灾知识全面普及效果,不断增强了广大人民群众的防震减灾意识和自救互救能力。

(三)地震监测能力不断提升。一是全力推进地震监测台网建设。全市共有监测预警台站43个,在建监测台1个,计划基本台站和预警台20个,目前,是全国监测密度最高的市县。二是观测项目不断充实。建成了涵盖流体、形变、电磁、测震四大学科的综合观测网络。三是监测质量不断提高。2011至今,获国家、市监测成果奖项51次,其中,2015年获全省水位观测第一名,保山市地震预报效能奖第一名、2015、2016、2017年获《地震趋势研究报告》全市第一名。同时,地震预测成效明显,自2008年以来,对本地及周边的地震作出了10多次震前较准确预测,其中精准预测4次,这些预测意见为各级党委政府科学部署防震减灾工作提供了决策依据。

(四)应急救援体系不断完善。一是市人民政府制定了《腾冲市地震应急预案》、配套制定了《腾冲市2017年地震应急工作方案》、完善了应急响应流程图和应急指挥流程,进一步推动了市防震减灾工作的有效开展。二是建立了市级指挥部一个,乡镇指挥部18个。三是强化应急物资

储备。建立了以民政部门专储,粮食、供销、医疗等相关部门专业储备相结合的应急物资储备体系。四是市、乡人民政府加强了地震灾害紧急救援队和应急救援志愿者队伍建设,并在各乡镇、学校和企业开展地震应急演练活动。五是积极推进地震应急避难场所建设。全市城乡共规划地震应急避难场所304个,有效总面积共158万平方米,可安置53万人,其中,城区共7个44.25万平方米,紧急疏散场地13个9.82万平方米,总计可疏散21万余人。六是紧急疏散场所合理设置。规划应急指挥、应急棚宿区、应急物资供应、应急医疗救护、应急供水供电等应急避难功能区,设置应急疏散通道约600条、应急标志812块。各乡镇分别按要求设置应急疏散通道和明确应急避难场所以及标识标牌。

## 二、存在困难和问题

(一)社会公众防震减灾意识需进一步增强。一是全社会防震减灾的法制意识和观念还较为淡薄,特别是新《防震减灾法》于2009年5月1日颁布施行后,广大群众对防震减灾法律法规的了解程度还不够。二是市、乡人民政府组织开展地震应急知识的宣传普及活动和必要的地震应急救援演练不够,各类应急救援队伍协同作战的合力还需磨合。三是社会公众对防震减灾的重要性有初步认识,但普遍缺乏防灾知识及自救、互救技能。四是由于地震的不经常性和不确定性,部分群众对防震减灾法律知识和科普知识的学习不够重视,多数人还不了解地震预报现状和发布程序,地震谣言还具有生存空间和流传基础。

(二)地震监测预报能力和水平需进一步提升。一是2016年、2017年腾冲被中国局列为地震重点危险区,防震减灾工作任务十分艰巨,加之,现代测震项目技术要求高,数据日常分析处理量大,目前腾冲防震减灾工作专业人员十分紧缺,现有工作人员老龄化,业务能力离工作要求还有差距。二是部分观测站、点的观测员大多是聘请村、组人员兼职,文化水平有限,观测能力和分析能力不够。三是台网布局优化程度不高。原有台站维护和新建台站启动工作技术支撑方面不足,12个宏观监测



点的技术改造升级进展缓慢,“三网一员”队伍及工作机制建设与实际工作衔接有距离。

(三)农村民居和公共设施抗震设防监管需进一步加强。根据防震减灾法规定,县级以上人民政府应当加强对农村村民住宅和公共设施的管理,进一步提高农村村民住宅和公共设施抗震设防水平。但目前存在农村民居和公共设施不设防的现象,其原因,一是农村村民对抗震设防意识淡薄,认为所在地多年不会发生地震,即使地震,也是小震,房屋受损不大。二是监管部门监管还不到位。2016年以前,各级政府对非项目外农村民居建设的抗震设防没有统一的设计规范,村民建房随意性大,造成监管难,难监管。

(四)地震应急救援能力需进一步提高。一是尽管全市制定了地震应急预案,但应急指挥技术系统仍不够健全,另外,现有的市级应急指挥中心,一旦发生破坏性地震,远远不能满足工作要求。二是各类应急资源共享和联动机制有待提高。部门职责不够明晰,整体协调、联动响应机制尚不完善,政府部门各负其责,齐抓共管的工作格局尚未形成。三是应急救援物资储备能力还不能完全适应未来地震灾害的需求,各级政府对本级政府物资储备的投入不足。四是交通、电力、通信等基础设施和学校、医院等人员密集场所,以及可能发生次生灾害的重点区域的应急准备水平不高。五是虽将避难场所建设纳入城市总体规划并已建成,但对紧急避难场所功能的考虑还不够充分。

### 三、工作建议

(一)加大宣传,提高防震减灾意识。一要不断创新防震减灾宣传形式,丰富宣传内容,健全完善防震减灾宣传教育长效机制。二要充分利用各种媒体继续加大相关法律法规的宣传,全面提升公众的防震减灾意识和法律意识。三要积极探索全民参与防震减灾实战演练的新模式,增加防震演练的群众参与度,提高人民群众面对震害发生时的自救、互救技能,提升应急避震能力。四要充分发挥防震减灾科普教育基地的作用,以学生为主体,全面推进地震知识的传播和普及。

(二)加大投入,提升监测能力和水平。一要

积极争取资金,逐步引进新的观测项目和技术,加大特有的稀有的资源保护,更新淘汰老旧设备,不断提高监测能力。二要加强工作人员业务培训和与周边地区的业务交流,注重人才培养,应有针对性地加强指挥部办公室常设机关的班子与队伍建设和提高乡镇防震减灾助理员的“三网一员”队伍素质,确保全市防震工作的正常开展。三要研究制定支持群测群防工作的政策措施,建立稳定的经费渠道,引导公民积极参与群测群防活动,提高全社会参与防震减灾工作的主动性。四要不断优化整合地震监测台网布局,强化震情跟踪与监视。

(三)建立联动机制,加强民居抗震设防。各级政府要建立部门联动机制,防震、国土、规划、住建等部门,要互联互通,相互配合,扎实推进农村民居和公共设施建设的抗震设防工作,提高农村民居和公共设施建设的抗震设防率,引导农民建造环保、节能、抗震的安居房。

(四)加强应急能力建设,提高快速反应能力。一要加快推进市应急指挥平台建设,争取早日立项、建设和运行,提高地震应急指挥运行效率和工作实效。二要按照《防震减灾法》要求,明确相关部门的工作职责,提升防震减灾联席会议制度化、规范化水平,定期召开会议,加强沟通协调,形成政府统一领导、各部门齐抓共管的工作格局。三要进一步修订和完善本级《地震应急预案》,定期组织开展综合性大型地震应急演练,明确应急工作程序,检验反应能力。四要在省级物资储备的基础上,安排一定资金,加大本级政府对应急求援物资储备的投入。五要建立与城市规模相适应的地震应急救援专业队伍,加强与卫生、消防、危险品、人民防空等专业抢险救援队伍的联动机制建设,继续推进地震救援志愿者队伍建设,提高各类专业救援队伍和救援志愿者队伍的救援能力,形成社会基础广泛、协调统一的地震灾害救助力量。六要结合城市广场、绿地、公园等基础条件,加大投入,逐步配置必要的应急救援装备,建设和完善紧急避难场所功能设置。

(作者:腾冲市人大常委会城环资工委副主任)



# 压实工作责任 助推脱贫攻坚

——对龙陵县易地扶贫搬迁工作情况的调研报告

杨文勇

易地扶贫搬迁是脱贫攻坚“五个一批”中难度最大的一批,政策性最强的一批,标准最高的一批,综合程度最高的一批,涵盖了“五个一批”的全部内容,是贫困地区“挪穷窝、换穷貌、改穷业、拔穷根”的治本之策。同时,易地扶贫搬迁在国家“五个一批”中也是扶持力度最大、资金投入最多、寄予希望最高的一批。通过易地扶贫搬迁项目的实施,将有利于搬迁区域农户居住条件、生活环境的改善;有利于推进新型城镇化,改进贫困地区产业结构,提高贫困户抵抗自然灾害、社会经济风险的能力;有利于推动交通、教育、卫生、通讯等基础设施和公共服务设施建设;有利于解决农户的行路难、上学难、发展难、增收难等问题。结合《龙陵县人大会2017年会议主要议程及其它工作安排》和全县易地扶贫搬迁工作全面推进,笔者对龙陵县易地扶贫搬迁工作情况进行了调研。

## 一、龙陵县易地扶贫搬迁工作开展情况

(一)目标任务及落实情况。省、市下达龙陵县“三年行动计划”易地扶贫搬迁计划任务为4300户16888人(建档立卡贫困户3700户13579人),项目涉及10个乡镇,规划建设集中安置点38个,安置5507户,22822人,分散安置建档立卡贫困人口365户1442人。截至目前,38个集中安置点已全部开工建设,完成“三通一平”并已启动建房34个,分散安置农户已开工建房206户811人。2016年度市对县专项考核评价搬迁任务为1644户6477人,现已全部开工建房,主体房完工1011户,3963人,占市对县专项工作考核评价任务的61.2%,入住227户896人,完成考核任务的13.8%和13.8%。

(二)资金到位及使用情况。截至目前,全县到位各类易地扶贫搬迁资金8.03亿元,累计拨付乡镇

7.64亿元,到位资金拨付率95.34%。2017年全县易地扶贫搬迁计划完成投资4.5亿元,目前已完成投资3.23亿元,占年度投资计划的71.76%。

## (三)工作措施及初步成效。

1、高度重视,强化组织保障。为确保易地扶贫搬迁工作顺利推进,加快项目建设步伐,县委、县政府把易地扶贫搬迁工作纳入全县重要议事日程,研究制定出台了龙陵县人民政府办公室关于成立县易地扶贫搬迁项目建设指挥部的通知,县级领导挂钩、责任单位包保易地扶贫搬迁安置点工作方案,成立易地扶贫搬迁工作推进协调小组的通知,易地扶贫搬迁资金管理制度,项目建设监督指导制度等,并与各乡镇签订易地扶贫搬迁责任书,压实各级责任。

2、创新模式,确保易地扶贫搬迁工作顺利推进。一是依托小城镇集中安置,结合新型城镇化基础设施完善、公共服务条件齐备的特点,规划安置贫困群众向集镇区安置,实现资源共享、优势互补。二是围绕资源产业安置,充分发挥村内自然资源和产业发展基础,规划乡内村内就近安置点,实现群众就近搬迁就地增收。三是围绕避灾助困安置,针对部分村组,自然灾害易发的特点,对危险区域贫困群众搬迁,解决其居住安全。

3、持续扶持,确保搬迁群众稳步脱贫。县委、县政府按照“搬得出、稳得住、能致富”的工作原则,结合搬迁群众自身特点,打造“宜工则工、宜农则农、宜商则商”的致富产业新格局。一是针对全县脱贫攻坚,组织安排相关部门编制并组织实施16个产业脱贫规划,做到全县贫困人口产业全覆盖。二是对跨区域搬迁、无法耕种原有土地的搬迁群众,加大了土地流转,引进企业进行开发利用和实现土地收益。三是对区位优势较好,靠近中心乡镇、产业园

区、旅游景区安置的搬迁群众,依托褚橙、石斛系列产品精深加工、发展乡村旅游等,持续增加群众收入。四是因地制宜加大产业扶持力度,按照“宜林则林、宜农则农、宜畜则畜”的原则,合理安排产业项目加以扶持,确保贫困户搬迁后稳定脱贫。五是加大农村剩余劳动力的技能培训,实施劳务输出,通过外出务工学习技术,鼓励返乡创业带贫致富。

4. 强化监管,确保易地扶贫搬迁项目质量和资金的安全。一是基础设施建设严格执行项目建设基本程序,落实项目法人制、招投标制、合同制、监理制,严格履行施工管理、质量监督职责,严把建筑材料进场关,确保工程进度、质量双推进。二是严格资金管理,规范资金拨付程序,并严格执行政策。三是纪检、审计和财政等部门关口前移,严把资金使用安全关,切实提高各类资金效益,推进项目建设。

5. 加大整改,确保中央易地扶贫搬迁政策贯彻落实。一是本着“不护短、不掩盖问题”真相,加大对易地扶贫搬迁工作因政策调整过程中对象不精准、建房超标、补助不一致等问题进行了自检自查。二是严格按照《云南省易地扶贫搬迁工作整改方案》的要求认真进行了整改落实,核实精准所定搬迁对象;调整了建档立卡贫困人口建房补助政策,取消了统一的贫困户建房贷款政策,建房面积严格控制在人均25平方米内,调整了不符合选址要求的安置点5个(注:腊勐镇大垭口安置点;龙新乡河心田安置点;龙山镇姚家田、绿树岭岗安置点;勐糯镇兴田组安置点)。三是以“七个精准”狠抓易地扶贫搬迁整改落实,全力推进全县易地扶贫搬迁工作。

## 二、易地扶贫搬迁工作存在的问题

(一) 配套政策不明朗,综合协调机制统筹推进不够。一是省级易地扶贫搬迁政策的调整,导致基层工作十分被动。如:原全省易地扶贫搬迁补助均以户为单位补助6万元,政策性贴息贷款6万元,现调整为以人为单位补助人均2万元,政策调整后1人、2人搬迁户获得的补助金额减少,无政策性贷款的发放,导致部分搬迁户因资金不足无法搬迁;先期规划设计建筑面积控制在150—240平方米以内。2015年12月下旬,对各个安置点房屋建设重新进行了规划,主要户型有两种:一种是35平方米左右的基本保障房,用于安置五保户和三无家庭,由政府全额兜底、统规统建,房屋产权归集体所有,在五保户

和三无家庭中周转使用;另一种是75—120平方米的安置房,该类户型产权由农户所有。虽然我县要求建档立卡贫困户按人均不超过25平方米选择户型,但规划调整时,先期启动的安置点部分建档立卡搬迁户已进行备料或已开工建设,导致2017年2月28日前建房面积超出了国家规定标准。二是职能部门在项目实施中协调服务不够,作为项目实施主体的乡镇经验不足,项目建设各个环节的统筹推进不够,影响项目建设进度,给下一步的工作带来压力。

(二) 项目建设资金整合不力,易地扶贫搬迁资金缺口大。一是安置点基础设施建设资金有限,部门协调整合困难,部门大多各自为阵,难以发挥资金整体效益。二是由于多数安置点地处山区条件差,基础设施建设成本高,易地扶贫搬迁累计缺口资金约11.6亿元。

(三) 后续产业发展薄弱,群众致富依然较难。贫困户在搬迁以前,主要从事农业生产或者种植养殖,靠体力和经验来劳作,缺乏现代发展所需要的非农技术,缺少外出就业的能力。部分搬迁户搬迁后由于距离耕地远,导致土地等基本生产资料难以作为生活来源保障,传统的种养殖经验已无用武之地,生活容易陷入新一轮窘迫。究其原因,一是在推进易地扶贫搬迁工作中存在重基础设施建设轻产业发展规划落实现象。二是产业结构相对单一,部分群众受自身所限,所从事种植、养殖等项目缺乏可持续性,且外出务工的积极性不高,导致搬迁群众很难找到适合的就业途径。三是在产业扶持方面机制还不够完善,方式不够灵活,在针对搬迁群众自身特点,打造增收产业方面还需进一步加强。四是有特色优势的龙头企业和规模效应的产业基地相对还少,导致带动能力不突出,带动效果不明显。

(四) 易地扶贫搬迁项目的资金监管有待加强。易地扶贫搬迁资金涉及点多、线长、面广,存在管理还不规范,财务制度执行还不严格,资料归档不完整等问题。项目专项资金使用等仍存在安全隐患。

(五) 易地扶贫搬迁工作推进力度不够,队伍有待加强。一是乡镇部门间的沟通和业务指导不够。二是工程项目建设虽然层层签订责任书,落实责任。但部分乡镇、个别搬迁点在建设工作中仍然存在力度不足、方法不多、措施不力,整体工作推进缓慢。三是项目建设的组织协调、工程质量的监管

等各个环节虽然明确到“专人”，但仍然存在身兼多职、无人办事的现象。

### 三、工作建议

(一)进一步压实整改责任。一是认清形式,理清工作思路。易地扶贫搬迁是脱贫攻坚的一项重要工作,相关各部门应充分认识到实施易地扶贫搬迁工作的重要性、复杂性和艰巨性,准确把握我县易地扶贫搬迁面临的形势和工作任务,按全县脱贫攻坚工作的总体要求,切实落实责任,抓实整改工作。要以中央扶贫开发工作会议、中央易地扶贫搬迁工作会议决策部署和国家发改委“十三五”时期易地扶贫搬迁工作方案、以及《云南省易地扶贫搬迁工作整改方案》为指导,结合县情完善出台具有可操作性的相关政策措施;要力戒“不好高骛远、不贪大求洋、不切合实际”,善始、善终、善做善成地宣传贯彻执行好国家政策和规定标准。二是县直各成员单位要履职尽责。各部门要按各自职责分工,切实做好易地扶贫搬迁指导和服务工作。三是乡镇、村要主动作为。易地扶贫搬迁所涉及的乡镇、村要切实转变“等、靠、要”思想,要主动谋划、加强与上级部门沟通对接,抓实抓好易地扶贫搬迁各个阶段的工作任务,确保按时按质完成易地扶贫搬迁工作任务。

(二)进一步加快易地扶贫搬迁项目推进。全面实施清单管理制度,进一步细化、量化目标任务,制定作战图、列出时间表,完善项目前期各项手续,倒排工期、细化节点,督促施工单位优化施工方案、上足施工力量,抓节点、抢工期,在确保安全和质量的前提下,切实加快项目建设进度,确保市级考核评价的2016年度中央下达6477人搬迁人口年底以前全部搬迁入住,2017年度中央下达搬迁人口90%以上搬迁入住。

(三)进一步加强资金筹措和管理。在资金筹措上要紧抓脱贫攻坚的历史机遇,加大向上级争取各类扶贫资金的力度,同时要加大易地扶贫搬迁项目融资力度,争取政策性金融资金支持,确保易地扶贫搬迁项目圆满完成。在资金管理上要紧盯重点,注重项目管理,强化资金稽查,全面排查风险,强化监督管理。一是将“三重一大”决策机制贯穿项目建设全过程,切实抓好项目申报、审批、实施、监管、验收、评估等各个环节,确保项目实施公开、公平、公正、廉

洁;二是纪检、财政、审计、发改等行政主管部门工作重心要前移,加强对易地扶贫专项资金管控和业务知识的培训,同时还要注意开展经常性项目建设资金检查,对发现的问题,建立责任清单,跟踪整改;三是建立“抓早抓小、快查快结”办理机制,做到苗头性、倾向性问题早发现、早警醒、早查处;四是通过严肃查办扶贫工作中违法违纪案件,扼制扶贫资金使用管理中的腐败问题,保障资金安全有效运行。

(四)进一步处理好搬迁与脱贫的关系。搬迁只是手段,脱贫致富才是最终目标。杜绝“一搬了之”的现象,核心是产业发展,要始终把产业发展作为易地扶贫搬迁的着力点。一是做好产业谋划。要突出区域性和可持续发展,根据搬迁区域实际和群众意愿,搞好种植和养殖规划、服务业和商贸业发展的市场规划,引导搬迁群众因地制宜发展好后续产业,积极发展适度规模的生产开发项目。二是选准带头人。打破身份界限,依靠扶持有文化、懂经营、会管理的人才,在安置区内发展产业,搬迁群众以入股分红或领养领种的方式参与到企业生产经营中来,带动搬迁群众共同致富。三是完善和落实优惠政策,吸引企业入驻。激励社会和工商资本进入农村,通过积极引进龙头企业和创办专业合作社、产业园区,带动贫困户就近就地就业,带动产业发展。确保实现“移得出、稳得住、能致富”这一目标。

(五)进一步充实易地扶贫搬迁工作人员,加强人力资源保障。一是要加强干部队伍建设。进一步充实、稳定力量,增强管理水平及工作统筹协调能力。二是要加大扶贫干部队伍的培训。随着脱贫攻坚工作进一步深入,工作任务更加艰巨、更加复杂,强化干部队伍法律法规政策和业务知识培训是新时期脱贫攻坚工作的必然需求,只有努力提高干部队伍的思想素质、业务水平、工作能力和道德素养,才能更好地完成脱贫攻坚各项工作任务。三是要加强乡镇部门间的沟通和业务对接。工作中要紧紧围绕脱贫攻坚工作系列部署,进一步认清形势、明确目标、突出重点、压实责任,同时还要正确处理好“矛盾的对立与统一的关系、宏观与微观的关系、战略与战术的关系、体制与机制的关系、消化与不消化的关系”,为全面推动全县脱贫攻坚工作,确保如期实现脱贫摘帽夯实基础。

(作者:龙陵人大常委会农工委主任)



# 提高公文写作水平 增强以文辅政能力

付永明

近几年来,根据人大工作中遇到的问题和需要,围绕不同主题,每年举行一次座谈会,以此来探讨解决办公室工作中存在的某方面问题,取得了明显实效。但整体来讲,机关公文写作水平,仍然是人大工作中的短板,这次座谈会,我们以“提高公文写作水平,增强以文辅政能力”为主题,与大家探讨人大干部如何写好公文,提高以文辅政能力。为机关起草文件和领导的讲话稿,是我们办公室工作人员,特别是文秘工作人员的一项重要职责,同时也是发挥参谋助手作用的一个重要方式和途径。办公室工作做得好不好,其中一项衡量的标准就是文秘工作的完成质量。办公室工作的三项主要工作“办文、办会、办事”,其中办文主要就是指文秘工作这一项。文稿的质量高低,是反映办公室水平的一根标尺,同时也是衡量我们一个人或是一个单位、集体,对外、对内的一种工作水平。因此,文字工作始终是办公室的“主业”,只有把文秘工作作为办公室工作的龙头牢牢抓紧,才能起到“以文辅政”或“有为有位”的作用,确保各项工作高效运转。

## 一、提高公文写作水平,增强以文辅政能力的意义、作用和目的

### (一)公文及其写作的现实意义

公文,即公务文书,它是法定机关或组织在公务活动中,按照一定的处理程序和特定体式制作的规范化的书面文字材料,是发布命令、制定法规、宣传政策、传递信息、记载工作活动的载体和工具,又称公务文件。分为专用公文、技术公文、通用公文三类。无论从事专业工作还是行政事务,大到一个国家,小到几个人的公司,都要学会通过公文来传达政令、政策,处理公务,以保证领导有效协调各种关系,决定事务,使工作准确、高效地运转。今天我们探讨的不是单纯的规范文书,而是公文运转往来的所有

文稿,比如讲话稿、调研报告等。人大机关的公文,它是人大及其常委会在依法行使各项职权过程中形成的具有特定效力和规范格式的文书,是发布法律、地方性法规、决定、决议、公告,指导、布置和商洽工作、请示和答复问题、报告和交流情况的重要工具,代表国家权力机关管理国家事务的依据,具有法定的权威性和普遍约束力。从办公室的基本职责来说,概括起来就是服务,起草重要公文是为领导服务的重点之一。另一方面,从公文的质量要求来说,起草重要文件和领导讲话,是一种艰辛、复杂的脑力劳动。从发挥参谋助手的作用来说,起草重要文件和领导讲话是一种重要方式。大家凭借平时积累的资料,调研掌握的情况,参会听到和议论到的观点,加之大家对某些问题的思考,等等,都会渗透到公文中去。这种渗透实际上是起草人员的建议和意见,是发挥参谋助手作用的具体体现。这些建议和意见被领导认可了、采纳了,并以领导的讲话或正式文件下发,就起到了以文辅政、谋在其中的作用。

### (二)公文的作用

公文在现代交往中有着不可替代的作用,总的来说,它是国与国达成的共识要形成的文字(公文)记载,党和国家具体领导与管理政务,机关或组织之间相互进行联系、开展工作、处理问题的一种工具。比如刚刚结束的“一带一路”高峰论坛,中国与130多个国家、70多个国际组织签署的“一带一路”合作协议,就是国家层面的公文。组织活动发出的会议通知都是公文的运用。具体地说,公文的作用主要表现在五个方面:一是明法的作用。自从人类社会有了文字,各种法律规范就是利用书面文件的形式来颁发的。我国的宪法、法律以及云南省人大常委会制定地方性法规,大家都必须遵守。而小说、散文、诗歌等文体则不受它的约束。例如开一个会议,无论是以简报、会议记录或是会



议纪要的方式,目的都是要通过文字的方式把当时发生的事情记录下来,作为一个依据。二是对下级机关进行书面领导和指导作用。领导机关主要是靠开会、发文来部署工作,传达指令、决策和意见,对下级机关的工作进行领导和指导的。地方人大及其常委会行使权力时既要受到人民群众的监督,又要受上级人大常委会的监督。上级人大及其常委会也要通过发出决议、决定、通知等文件对下级人大及其常委会的工作进行具体的领导、指导和监督。三是联系公务作用。各级人大机关要使用公文与上下左右的机关和组织进行联系。比如每次常委会召开之前,一般都要分别向常委会组成人员和一府两院、新闻媒体发出预通知,以便作好各种准备,要是常委会召开前,有关议题变动和正式确定会议要向本级党委报告,并正式通知常委会组成人员、一府两院和新闻单位。此外,在同一系统或不同系统的机关之间,公文也起着沟通情况、处理问题、接洽工作的办事工具的作用。四是宣传教育作用。党和国家各项方针政策的贯彻执行,不是依赖强迫命令,而是首先通过宣传教育来提高广大干部和人民群众的自觉性的。即使是全社会必须遵守的法律法规,也总是要通过一个宣传教育期才正式施行。我们的《云南省和顺古镇保护条例》《云南省龙陵黄龙玉资源保护管理条例》都在法规颁布后,还要召开新闻发布会,通过做大量宣传工作,为执法奠定更好的群众基础和社会环境。五是凭证和记载作用。除了协议、合同,介绍信、证明信以及各种证件等可以起到凭证作用以外,绝大多数文件、函件都具有立据和凭证作用。此外,会议记录、电话记录、会议纪要、机关的大事记、值班日志、情况通报、往来登记等,都具有记载、存备、查考的作用。

### (三)公文的历史沿革

自有文字及社会组织以来,公文就承载了它上传下达的任务。我们常在影视中见到的“圣旨到……皇帝诏曰……”就是典型的古代公文。我国奴隶社会和封建社会绵延四千余年,政府公文不仅数量巨大,而且形式也丰富多样。从公文制成的材料看,殷商王朝的卜辞刻在龟甲兽骨上,商周的铭文铸刻在青铜器上,秦汉时使用最多的是竹简和缣帛,东汉以后有了纸张,公文书写材料逐渐用纸张替代,一些特殊的文书还用金、铁制成,如武则天祭嵩山的金简文书,宋、明颁发给勋贵的铁券诰命等。从书写公

文的文字看,唐宋以后楷书是公文书写的主要形式,有些公文对文字有特别的要求,如一般用于封赠的公文以篆书书写,用于罢免大臣的公文以隶书书写,有些朝代还规定不得用行书、草书书写国家正式公文。

初始的公文种类较少。西周春秋时期,下行的王命文书主要有“诰、誓、命”几种,各诸侯国及其官吏之间的平行文书,也只有“檄文”和“移书”等,而臣下向国君陈述自己见解的则用“上书”。从文体上看,制、诏、策(册)、戒、敕、旨、谕等是皇帝在政务活动中颁发,相当于现在的意见、方案、决定等;文武百官向皇帝上奏的文书主要有奏、章、表、议等,类似于现在的报告、请示及调研文章等。值得一提的是,古人提倡写短文,高度概括,形成了言简意赅的文风,与今天中央提倡的反对“假、长、空”、提倡“短、实、新”相一致。如贾谊政论散文《过秦论》中的《中篇》仅用18个字“秦灭周祀,并海内,兼诸侯,南面称帝,以养四海”便将秦统一六国的史实叙述完毕。又如刘邦的约法三章“杀人者死,伤人及盗抵罪”,只用10个字。再如作为蜀国“总理”诸葛亮的名篇《出师表》,全文仅800余字,是一份合格的形势分析报告,读来令人感慨万千。古代的法律文书也十分严谨,唐高宗制定颁布《永徽律》,在元代以后被称为《唐律疏议》,仅12篇共500条。唐以后历朝均以此为蓝本删改,至明朝的《大明律》仅30卷,共460条,仅一部法典涵盖民法、刑法各部门法。要用有限的语言规定出这么多的法律关系,古代一部法典往往历时几年甚至十年方能定稿。

辛亥革命后,南京国民临时政府颁布了第一个公文体式条例,废除了几千年来封建王朝使用的公文名目,明令规定采用“令、咨、呈、示、状”五种公文名称(另有“公函”、“布告”),并指明用途,这就使公文向简化、适用方面向前迈了一步。但是,由于辛亥革命反封建并不彻底,袁世凯准备复辟帝制期间,更变本加厉,公文体式一度出现向封建帝制时期倒退的现象。此后,国民党政府机关的公文,大体沿袭了国民临时政府首倡的公文形式。

纵观新中国成立后50年的文种沿革,基本上是大稳定小调整。中办1989年、1996年两次调整,后一次调整只增加了意见文种,前13个文种没有变化。国务院办公厅建国后进行了7次调整。2012年4月两办印发了《党政机关公文处理工作条例》,



将党政机关公文文种合并统一为15种。即:决议、决定、命令(令)、公报、公告、通告、意见、通知、通报、报告、请示、批复、议案、函、纪要。人大机关公文中的法、实施办法和建议、批评、意见等两个文种为人大机关所独有,这就是人大机关文种与党政机关文种的不同之处。

## 二、公文应用中容易出现的错误

### (一)文种混淆

决定、决议、命令等分不清。工作中,常见决定和决议混用的情况,两者相同之处在于行文关系都是下行文,都是对重大事项或重大问题作出结论和安排,都具有强制约束力。但形成程序不同,决议经过重大正式会议讨论,必须达到会议多数(过半或三分之二以上)表决通过,以会议名义发布,内容是比较重大的有关全局的原则性问题,旨在加强宏观和战略指导,重在统一思想。如:关于保山市2016年国民经济和社会发展规划执行情况与2017年国民经济和社会发展规划的决议,保山市人民代表大会常务委员会关于批准《保山市人民政府关于提请审议保山市城乡总体规划修改(2015—2030)成果的议案》的决议;决定既可由会议讨论通过,也可在职权范围内由领导机关或领导个人作出,以机关名义发文,涉及内容比较简单、集中、具体,重在统一行动,落实安排。适用于市人大常委会会议对重要事项作出决策和部署、奖惩有关单位和人员、变更或者撤销下级人大常委会不适当的决定事项。如保山市第三届人民代表大会常务委员会关于设立保山市人民代表大会法制委员会的决定,其指向性基本上是人大职权范围内的事项;命令(令)是法定的领导机关或领导人对下级发布的一种具有强制执行效力的指挥性公文。它适用于公布行政法规和规章、宣布施行重大强制措施、批准和授予晋升衔级、嘉奖有关单位和人员。例如《国务院、中央军委关于授予钱学森同志国家杰出贡献科学家荣誉称号的命令》《向全国进军的命令》等。

报告与请示混淆。这是两种不同的文种,“请示”是一种请求性公文,是向上级机关请求指示、批准,要求一文一事,专门报请;“报告”是一种陈述性公文,是向上级机关汇报工作、反映情况,提出建议,不求批复。但有的公文明明是“请示”,却偏偏将文件的标题写成“关于某某问题的请示报告”。文中内容既有报

告的成分,也有请示的内容。请示是请求性上行文,结尾用“妥否,请批示”或“以上请示,请批复(审批)”。

汇报与报告混淆。汇报又称“综合反映”,是向上级机关汇报工作,反映问题,或在本部门、本系统内交流情况的一种事务文书。报告与汇报都可以用作向上级反映情况,但它们有如下区别:报告是公文,由法定的作者制成,以机关、团体的名义发出,标题有固定写法,用第一人称。而汇报一般不作正式文件,汇报的作者可以是机关、团体,也可以是个人,不具有法定公文的权威和效力,标题写法灵活,可以是文件标题,也可以是文章标题,内容则以综述经验、动态、情况为主,可以用第一人称,也可以用第三人称。

口头报告与口头请示混淆。两者都是向领导反映工作情况,展现嘴上功夫,工作中经常将两者混淆。口头报告是向上级领导汇报工作、反映情况、提出建议,回复上级的询问。口头请示是请求领导帮助协调解决问题或得到领导的同意、批准和指导。

简报、通讯分不清。两者不同。简报就是内容比较简短的内部小报,工作简报的特点是及时而又真实地反映情况。写法上讲究平时,陈述性为主,极少形容雕琢,只要清晰无误地把事情说清楚就行。一般都包括报头、标题、正文和报尾四个部分。是具有汇报性、交流性和指导性特点的简短、灵活、快捷的书面形式。通讯就是运用叙述、描写、抒情、议论等多种手法,具体、生动、形象地反映新闻事件或典型人物的一种新闻报道形式。它是记叙文的一种,是报纸、广播电台、通讯社常用的文体。

调查报告与视察报告混淆。调查报告的写作者必须自觉以研究为目的,根据社会或工作的需要,对某一情况、事件、或问题,经过实际的调查了解,进行分析研究,揭示其内在本质,寻找出规律性,总结出经验教训,最后以书面形式陈述出来,这就是调查报告。调查报告主要包括两个部分:一是调查情况,二是分析研究。结尾可以提出解决问题的方法、对策或下一步改进工作的建议;人大工作中运用视察报告比较多,视察报告是人大常委会根据年初工作要点组织人大代表或常委会组成人员依据有关规定,围绕人大及其常委会即将审议的议题进行的视察,了解宪法、法律和人大及其常委会通过的决议、决定的执行情况、了解“一府两院”的工作情况,



向人大及其常委会所作的报告。如《保山市人大常委会视察组关于保山中心城市棚户区改造、综合管廊和“一湖四路”建设情况的视察报告》，一般从四个方面进行书写：一是此项工作在开展中主要用了什么方法或者采取了什么样的措施等；二是写取得的成绩；三是存在的不足；四提出建议。

通知与函分不清。通知适用于发布、传达要求下级机关执行和有关单位周知或者执行的事项，批转、转发公文。函适用于与不相隶属机关之间商洽工作、询问和答复问题、请求批准和答复有关事项。

理论探讨与心得体会分不清。理论探讨，我们讲的是研究和探讨人大理论的文章，它以议论为主要表达方式，以事实和理论为根据，对民主与法制，社会与民生等问题，提出见解，阐述主张，讲清道理，以理服人，为人大工作和人大理论研究服务。心得体会是人们在参与社会生活与社会实践中，用文字的形式把感受和体会表达出来的一种日常应用文体，结构比较简单。

工作总结与自检自查分、剖析材料混淆。工作总结是对一定时期内的工作加以总结，分析和研究，肯定成绩，找出问题，得出经验教训，摸索事物的发展规律，用于指导下一阶段工作的一种书面文体。自查报告是单位或部门以及个人在一定的时间段内对执行某项工作中存在的问题的一种自我检查方式的报告文体。一般结构有：工作基本情况、自查的依据和自查中发现的问题、整改措施及整改计划。个人剖析材料的内容包括存在问题的具体表现、原因分析、初步的整改措施等内容。

纪实文学与小说混淆。纪实文学，是指借助个人体验方式（亲历、采访等）或使用历史文献（日记、书信、档案、新闻报道等），以非虚构方式反映现实生活或历史中的真实人物与真实事件的文学作品，其中包括报告文学、历史纪实、回忆录、传记等多种文体，如：《中国八零后调查》。小说可以虚构，情感则需逼真，它是作者对社会生活进行艺术概括，通过叙述人的语言来描绘生活事件，塑造人物形象，展开作品主题，表达作者思想感情，从而艺术地反映和表现社会生活的一种文学体裁，小说三要素是人物、情节和环境。如：《射雕英雄传》《秦腔》等。

致辞（词）与祝酒辞混淆。致辞（词）指在举行会议或某种仪式时请具有一定身份的人讲话。祝

酒辞是在酒席宴会的开始，主人表示热烈欢迎，亲切问候，诚挚感谢，客人进行答谢并表示衷心的祝愿的应酬之辞，篇幅短小。

人物传记与采访写实混淆。传记是遵循真实性原则，用形象化的方法记述人物的生活经历、精神风貌以及其历史背景的一种叙事性文体，传记可分自传和他传，写作时传记的文体特点是真实性和文学性，不允许任意虚构，它通过作者的选择、剪辑、组接，倾注了爱憎的情感，用艺术的手法加以表现，以达到传神的目的。如：鲁迅本人写的《鲁迅自传》，后人撰写的《我的父亲邓小平》等。采访写实就某一特定人、事、问题去访问专家或知情者，请他们对提出的问题进行解答，运用谈话纪实的方式进行报道的文章。采访写实对比人物传记更有时效性，典型性，通过采访这个过程突出人物的鲜明个性。

## （二）发文级别混淆

常委会与办公室文件、党组与常委会、机关党委（总支、党委）与办公室、政府与办公室、情况通报与政情通报、密级混淆。以上几个问题要区别开，关键是要分清彼此的性质和职责，分清楚工作属性是党务还是政务，避免行文时“党政不分”。工作中要注意，不要违反常规秩序。不是隶属关系的不要以隶属关系的身份行文。根据党章的规定，党组只是对上级党委负责，它并不是一级党委，因此不宜用人大常委会党组、机关党组的名义向下行文。人大的专门委员会既是人大的工作机构，也是常委会的工作机构，在人代会闭会期间受常委会的领导，不是一个独立的工作机构，因此不宜直接向党委报告工作，也不能单独对外发指示。同样，上级党委也不宜直接向人大专门委员会发指示。关于以常委会还是常委会办公室名义发文，简单的说，常委会发文是对外的，一般像上级常委会请示、向下级下发重要的全市性的文件用常委会的头。要是向下级下个什么一般性的文件用常委会办公室的文件头，最重要的是代表的主体不同，用常委会的头是代表整个常委会的，审签的程序上不仅秘书长要同意，还要常委会主任同意；常委会办公室发文需要秘书长同意签发，这里要注意的是，常委会办公室不是我们通常所理解的办公场所，而是一个决策和综合办事机构。人大专委及常委会各委室不得向下级人大常委会发布指令性公文，应由常委会批



转或由办公厅(室)转发。

### (三)政策性错误

不合政策、法规,或文件本身前后矛盾、存在漏洞,或是超越职权范围。写公文应合理选择文种,讲究“对号入座”,忌讳“张冠李戴”。向上行文,要用请示、报告;向下行文,要用公告、批转、批复、通告、命令;平级行文,要用函。用错文种会出笑话,如果把“讣告”写成“通知”、“通报”就不大对劲,把“邀请信”写成“通知书”就有失恭敬。不同的文种要使用不同的语言,语言一定要得体。有人喜欢用“当否,请指示”作结语,这句话写在“请示”里是恰当的,但如果写在“报告”里就是多余的,如果写在下行文中,就是不伦不类。另外,工作中还存在密级混淆问题。现行公文中,对密级的划定往往是求高不求低,以为密级越高越易被重视。但有些文件的密级也应根据情况的变化和时间的推移,随之升密、降密或解密,以维护公文密级划定的准确性和严肃性。

### (四)口气不当

主要表现在用语不妥当,比如请求上级解决某种困难、答复某个问题时,公文末尾用“请从速批复”、“望尽快予以解决”等,表现出一种催促的口气。不用关联词如:“虽然……但是……”、“只有……才……”、“只要……就……”等等。尽量不用或少用口语,用书面语,如:马上——立即,见面——面洽,收到——收悉,吃饭——用餐,走路——步行,给——给予,等等。

### (五)语法错误

公文中出现语句不通顺,句子中主谓宾不全,定状补缺失,也就是所谓的“病句”。语序不当指词语在句子中的排列次序不恰当,前后颠倒。有的句子意思表达得不明确,概念、判断、推理不正确,易引起歧义,或是自相矛盾。

### (六)逻辑错误

常见的就是前后矛盾不一致;有的是顺序颠倒,有的是相互交叉,条理不清,更有甚者不符合日常生活规律,或特定的文书规范。

### (七)用词不当

形容词乱用,拔高太大,张冠李戴。在查找问题类时,用词要力求准确、委婉。如:理想信念不坚定,党性观念不强,执行党的决议不力,没有执行党的纪律等语句,从程度上讲就是全盘否定特定组织和个人,就会造成不好影响。有的同志写文章词藻华丽,

用语夸张,华而不实,充满“假、大、空”的东西,使人一看就知道不符合实际。如:“锣鼓喧天谱新篇,战天斗地立新功。”“XXX乡镇代表为党为国为人民”。

### (八)标题、格式、标点不准

从公文标题上讲主要出现语病、层次不清、题文不符、画蛇添足、滥用简称和随意苟简、滥用报请词语等。标题中出现的问题主要是公文的大标题中用了标点符号,但是书名号、引号可以用。分段式小标题可用逗号、顿号引号,但不能用句号。嵌入式小标题即不分段的小标题应该用句号。带括号的标题序号后不加顿号。连续两个以上书名号或引号之间不用标点。多层并列时顿号的误用。在一个句子中有多层并列时,大并列之间应当用逗号,小并列之间用了顿号。比如:“市人大常委会主任、副主任、秘书长,各委室主任,各科队负责人……”。

公文序号,一层:一、二、三、四……;二层:(一)(二)(三)(四)……;三层:1.2.3.4……;四层:(1)(2)(3)(4)……;五层:①②③④……。

同时,简称一定要规范,使大家都能看得懂,符合客观实际,不要产生歧义。例如“人民代表大会常务委员会主任”可以简称为“人大常委会主任”但不能简称为“人大主任”;“中华人民共和国合同法”也不要简称为“合法”。另外在还存在用错词、字的情况,如:“做”与“作”、“长”与“常”、“分”与“份”、“备”与“倍”、“截止”与“截至”、“必需”与“必须”、“权力”与“权利”等。

## 三、提高公文写作能力,充分发挥以文辅政的作用

(一)端正态度,苦练文字基本功。在互联网普及的今天,甚至可以瞬间到达世界的每一个房间。虽然,现在已经是读图时代,但人类凭文字而传承历史,传播知识,始终地球主宰的一柄无往而不胜的利器。机关无疑是最大的信息源地和集散地。人大及其常委会依法行使职权,推进经济社会发展和民主法治建设,都需要通过文字表达来实现的,没有文字这个工具,领导实施决策和指导工作、机关的运转也就成了问题。公文写作是机关最难干的工作之一、最体现机关水平的工作之一、最能历练人的工作之一。公文质量一定意义上就代表了所在机关的形象。也是机关干部的一个努力方向,于个人可以增长才干,于单位可以壮大力量,我们熟悉的屈原、韩非、曹操、诸葛亮、韩愈、柳宗元、苏轼、欧阳修、王安石等等。当代的毛泽东主席,习近平总书记,他们写



的文章成为一种典范。说到机关公文,有许多人对此是有误解的。有人认为,写公文是秘书人员的事情;有人认为,写公文是雕虫小技,没有什么花头;也有人怕写公文,怕吃苦,怕出丑;甚至还有人认为,现在机关“文山会海”泛滥成灾,都是公文惹的祸。这些妨碍了公文的写作。因此,我们必须正确认识,端正态度,打好办文这个基本功,让写出的公文有思想、有美感,规范行文,做好办公室办事、办会、办文工作。树立政务服务是第一要务、文稿起草是第一能力、吃苦耐劳是第一要求的理念,把写好文稿作为办公室工作的“主业”和“脸面”,弘扬“拼搏奉献、追求精品、以文立室、以文辅政”的精神。

(二)加强学习,提高知识积累。起草公文材料时的文思泉涌,源于平时的学习与积累。谁学习得多、积累得好,谁起草公文材料就省时省力。所谓“公文姓公,言不由衷,一声令下,笔快如风”,也就是说,不管你想写不想写,有感没有感,都得按时拿出来。如果平时没有积累,遇有紧急任务恐怕难以胜任,甚至会误事。去年在腾冲召开的座谈会上,张静主任对办公室的同志提出了四种能力“提高学习能力、提高谋划能力、提高协调能力、高创新能力”,因此,大家平时应特别注意有关资料的积累。要围绕人大工作特点,首先是素材的积累。要做生活的有心人,学会观察与思考,荀子曰:“不积跬步,无以至千里;不积小流,无以成江海。”要时刻关注国内外形势的发展变化,关注中央、省市重大决策部署和本地区中心工作,关注领导的重要讲话、重大活动,关注人民群众的心声,等等,收集党和国家有关本行业的方针政策、法律法规等方面的资料,为写作把好思想关、政治关。从报刊、杂志、网上收集重要信息和知识,并把自己的所见、所闻、所想和所感及时记载下来,为写作收集“新鲜”素材。其次是思想的积累。要通过阅读文件、参加会议、参观考察、下基层调研等多种渠道,及时捕捉闪现思想火花的新思路、新观念、新见解,把它记载下来,形成自己的公文写作思想库。再次是在创造性阐述上下功夫。起草重要会议的领导讲话,内容一般比较广泛,最关键的就是要紧密联系实际,在上情与下情的结合上,进行思考、综合、深化、拓展,创造性地进行文字表述工作。

(三)注意观察,用心揣摩领导意图。一是围绕上级领导听汇报的意图、要求来写。可以通过领导

身边的工作人员、广播电视和报纸、相关会议了解领导意图。二是围绕上级领导的关注点、兴奋点来写。如果上级领导或机关对听取工作汇报没有具体要求,这就要求在起草汇报材料前,认真研究和了解听汇报的领导人以往和近期最关注什么、当前在抓什么、强调最多的是什么,搞清“最想听什么”这个基本问题,并以此准备材料。三要围绕上级领导的语言风格、思维特点来写。比如,有的领导注重思想性,要求有理性分析;有的领导强调实在性,要求用事实或数字说话;有的领导喜欢用排比句,讲究句式的整齐、对仗;有的领导则不刻意追求语言的形式美,要求语言平实、自然,把意思表达清楚即可;有的领导爱用脍炙人口的名言警句,有的领导喜欢生动活泼的群众语言;有的领导喜欢开门见山、一针见血,有的领导则喜欢旁敲侧击、娓娓道来,等等。

(四)勤于实践,提高公文行文水平。要靠自己的主观努力。在工作中勇于实践,不放弃任何一次锻炼的机会,对起草的成功率要有充分的思想准备。哪怕初稿被否定,也不灰心、不气馁、不动摇,自觉“加压”。除了领导布置的任务外,还要经常给自己出题目,勤于动笔,挤出时间加压力,“眼过十遍,不如手过一遍”,就某个专题,多写多练,不要“见了材料就躲”,一定要克服懒惰,抛开“怕写不好”的后顾之忧。动笔前首先要认真分析行文目的,并与领导沟通好、协商好,准确领会行文目的,把握公文写作方向,防止公文脱题离纲、文不达意。其次,根据发文机关的职权、发文机关与收文机关的关系、发文的目的是要求来确定公文文种。做到文种选择对、不错用,达到公文写作的基本要求。公文拟好后,逐字逐句阅读,认真推敲、核查校对,最后报领导审签。同时,要注意学习借鉴他人经验,将“高手”的写作精髓消化吸收成为自己的东西,不断补短板、促进步。今后我们要多采取给年轻同志压担子、交任务等方式,给大家创造学习锻炼的机会、展示才华的舞台,着力培养一大批“提笔能写”、“开口能说”、“遇事能办”的复合型干部。

(五)规范行文,提高以文辅政水平。规范性是公文的基本要求。要掌握不同类型公文的写作要求和结构,避免出现“四不像”公文。所以大家要弄清不同文种的适用范围。文稿起草的质量直接关系到办文的效率和水平。起草文稿,既要追求“文以



# 念好“五字经” 拓展“四菜一汤” 写好人大常委会工作报告

徐明辉

地方人大常委会工作报告,是地方人大常委会一年一度或任期届满时向同级人民代表大会所作的总结性工作汇报,在人大机关文稿中占有举足轻重的地位,体现着鲜明的政治性、权威性、真实性、规范性等特点。由于常委会的职能职权相对固定,工作报告习惯被老代表称为“四菜一汤”,其中“四菜”是指人大常委会的“立法、监督、重大事项决定、人事任免”四项主要职权,“一汤”则为“代表工作”,已成一种固定格式,要想推陈出新,难度相对比较大。

目前,有些地方人大常委会工作报告存在一些问题,例如:一是文字相对冗长。篇幅上洋洋洒洒近万言或万余言,内容上事无巨细、面面俱到等。二是结构比较单一。通常情况下,报告分为过去一年的主要工作和下一年的主要任务两个部分,分别就立法、监督、重大事项决定、人事任免、代表工作和自身建设等方面展开叙述,缺乏特色和新意。三是体例格式常有混乱。报告出现部分用标题分段,有的又自然分段,字体运用混乱等情况。四是写法不堪推敲。有的取材不够均衡,虎头蛇尾,有的长篇大论,有的逻辑关系松散,缺乏整体联系等等。

我们认为,撰写好工作报告,需要准确把握人

大工作的规律和特点,在“念好五字经”、拓展“四菜一汤”上下功夫。

一是念好“实”字经。文风朴实。要开门见山,贵用直笔,以叙事为主;语言叙述上,主要用逻辑思维,不用或者少用形象思维,像“飞流直下三千尺,疑是银河落九天”那种夸张语言,作为文学语言确实很美,但在公文里就十分忌讳。内容要实。常委会要实事求是地向人民代表大会报告工作,过去一年的工作说全面、讲清楚,总结好人大工作的经验、做法,对照宪法和法律的规定以及人民群众的期盼查找履职存在的不足;安排下年度工作或届末工作建议时,要紧密联系实际,围绕中心服务大局,内容简明扼要,量力而行,以免言过其实、脱离实际,失信于代表。素材要实。报告中的人和事必须真实,数据确凿无疑,对问题的分析实事求是;收集材料多多益善,要认真查阅档案资料,学习相关法律法规和政策文件,充分掌握各方面的情况,报告才能言之有物,具有指导性。

二是念好“精”字经。文贵于精。“文有可削,乃知其疏;字不得减,乃知其密”。由于人代会会期短、议程多,时间紧、任务重,工作报告应语言精练、

载道”,体现政策,表达思想;又要讲求“成文之法”,遵循规律,合乎规范,倡导精简高效、务实管用的文风,力戒“文字游戏”、力戒“过多过长”、力戒“繁文缛节”。首先要坚持一致性和严密性。文件内容和形式同其他文件、同发文机关的职权都要具有高度的一致性;公文结构严谨周密,语言表达缜密周严,约束的对象及范围要明确,时限要准,各项要求有切实可行的检查衡量标准。其次,把握条理性 and 简明性。公文要层次分明、理序顺畅、主题突出;公文语言简约不繁而又明确周详,语气坚决肯定,运用正确

的表达方式,以说明为主,不过分详尽的列举和解释。再次,维护稳定性和连续性。公文一经公布生效就应在一定时间范围内保持稳定,否则就失去可行性;在撰写公文时,要查阅有关文件资料,认真分析对照,维护文件的连续性。

我们办公室每一位干部,无论级别高低,都应该具有身在兵位、胸为帅谋的大局观,自觉做到耐得住寂寞、沉得下身心、下得了苦功,甘当“无名英雄”,在苦干实干中锤炼品质、锻炼能力、创造业绩。

(作者:保山市人大常委会党组成员、秘书长)



言简意赅。如果报告篇幅过长,不仅报告会口干舌燥、疲惫不堪,与会代表也会精力分散、难胜其烦,影响报告效果和会议质量。其实,报告中的有些文字是可以减掉的,比如:关于开展某项具体工作的重要性和必要性的论述完全可以留给代表审议评价,无须在报告中长篇大论,关于“一府两院”的具体工作不宜详细叙述,放在任何文件中都正确、管用的政治套话最好不重复说,那些口号式、表态性语言最好不用或者少用。选择材料精益求精,要按照人大工作“服务于‘促进发展、保持稳定’这个大局”、“服从于经济建设这个中心”、“人大代表是权力机关主体”、“抓大事、议大事”、“不直接处理问题”的原则来精心选择材料,与此联系不紧密的删去,这样报告才能“精练”。

**三是念好“准”字经。**毛泽东同志在《工作方法六十条》中指出:“文章和文件都应当具有这样三种性质:准确性、鲜明性、生动性”。撰写工作报告时,观点确立要准,基本立场要符合党的方针政策、宪法法律,符合人民代表大会制度;文字运用要准,特别是用以佐证事实的比例数字,要精准无误;叙述事件要准,尊重客观事实,对工作事件不可随意放大或缩小;行为定位要准,始终立足人大常委会的法定职责,不能越权行事;语言表述要准,注意把握人大工作的政治性、法律性和专业性特点,尽可能严密规范,行文表达准确无误;事实要准,事实不能只凭“合理想象”,更不能凭空捏造,要符合客观实际;文法、逻辑要准,行文过程中用词要准,句子要顺畅,逻辑符合常规。在这方面,有的人往往认为只要笔头功夫硬,就能撰写报告,这是不对的。南朝刘勰曾在《文心雕龙·书记》篇中提出,公文写作“随事立体,贵乎精要。意少一字则义阙,句长一言则辞妨。”就是说,公文尽管随着作用的不同而形成了不同文体,但都以精简扼要为贵。人大常委会工作业务性较专,执笔者要熟悉人大业务工作,否则即使有“才冠鸿笔”,也写不出好的报告来。

**四是念好“新”字经。**“文无定法”。尽管人大常委会工作报告在写法上具有相对固定的模式和可供遵循的规律,但并非一成不变,在尊重事实、切合实际的前提下,也可以探索创新,完全可以用人大工作的新起色、新亮点,带给人大代表以新感觉、新认识。如果报告总是千篇一律、一个面孔,势必影

响代表审议发言的热情和履职尽责的信心。例如:2009年全国人大常委会工作报告写法就出现了一些变化,拓展了往年的“四菜一汤”,取而代之的是“抗震救灾”、“经济发展”等以专题分类的报告形式,代表对此反映较好。报告要提倡新文风。毛泽东同志早在1942年列举了党八股的罪状:“空话连篇、言之无物”,“无的放矢、不看对象”,“语言无味、像个瘪三”。党八股是撰写公文的大忌,工作报告要提倡朴实、庄重、通顺、简练的文风,不讲套话、废话,不能搞悬念。我国唐朝诗人崔颢在黄鹤楼上写了一首诗:“昔人已乘黄鹤去,此地空余黄鹤楼。黄鹤一去不复返,白云千载空悠悠。晴川历历汉阳树,芳草萋萋鹦鹉洲。日暮乡关何处是,烟波江上使人愁。”后来,诗人李白到这个地方后也百感交集,颇有诗兴,想写点什么,但揣摩了半天也跳不出崔诗的意境,只好感叹道:“眼前有景道不得,崔颢题诗在上头。”这就说明,写作一定要立新意,否则写出的东西没有任何意义。写公文、作报告亦如此。立意要新,可以从内容、思想和反映问题的角度三个方面考虑。内容要新,属于取材问题,要注意调查研究,观察周围事物,发现有什么重要情况和新颖的题材,随时记下来;思想要新,就是不能仅限于沿袭别人的想法,要有开拓精神;反映问题的角度要新,就是说在每一时期党都有一中心工作,反映与中心工作有关的问题,不能只是一个模子,要从不同的角度来反映,才会受到人们的欢迎,才能形成好的报告。

**五是念好“严”字经。**工作报告必须通过严格的程序出台,才具有法律效力。一是严格鲜明的政治性。报告撰写必须以事实为依据,以法律为准绳,提出的意见、办法和措施,不得与党的方针、政策和法律法规相抵触。二是拟定提纲要严格把关。执笔人拟出初步提纲后,应征求有关方面的意见建议,集思广益,使提纲结构更加合理,撰写好报告初稿后还要广泛征求有关部门的意见,通过党委会、人大常委会等审议后才提交大会。三是逻辑要严密。有一位权威作家在批评某个文件时,曾经说过:这个文件看了两遍,读后脑中无印象,文件将一些观点凑合起来,聚沙成堆,准确性、鲜明性都看不见,其原因是作者不大懂辩证逻辑和形式逻辑。四是语法标点使用要严谨。语法是构词造句的规则,



# 如何撰写调研报告

徐永相

调研报告是公文写作中的一种常用文体,也是我们县级人大常委会机关了解“一府两院”工作和基层情况,运用典型指导工作、提出人大常委会意见建议的基本方法之一。调研报告写作难度较大、要求较高,它是锻炼、提升县级人大常委会机关干部写作水平的重要文体。换句话说,在县人大常委会机关从事文秘工作,调研报告要是写好了,其它体裁公文写作都不在话下。因而,我们应在研究调研报告写作上多花费些功夫。

## 一、什么是调研报告

所谓调研报告,就是对某一情况、事件或问题,经过对其客观实际情况进行实际的调查了解,将调

查了解到的全部情况和材料进行分析研究,揭示其内在本质,寻找出规律性,总结出经验教训,最后以书面形式陈述出来,就是调研报告。

调研报告主要包括三个部分:一是调查情况,二是分析研究,三是提出建议。调查情况,应该真正进行实地调查,准确地反映客观事实,不能主观臆想,按事物的本来面目了解事物,详细地占有第一手材料。分析研究,即在掌握客观事实的基础上,认真分析,“去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里”的透过现象揭示事物的本质和规律。提出建议,要能够代表人民群众的普遍意愿,具有可操作性,并体现地方国家权力机关的权威性,切忌人云亦云,面面俱到。

中央在纠正文字缺点时指出:“必须遵守文法”,“必要的主词、述词、宾词必须完备无误;单句、复句必须分清等等”,如果不合语法,有语病,就会导致歧义或错误。标点符号是现代书面语言的有机组成部分,其使用有助于分清句子结构、辨明语气、确定含义的作用,标点符号使用不当就会影响文件的准确性。有一个大家都熟悉的故事:从前有一个吝啬刻薄的财主想请一个先生到家教儿子读书识字。一个老秀才明知财主诡计多端仍然应聘,财主叫秀才立约,他便写了一张没有标点符号的字据:“无鸡鸭亦可无鱼肉亦可无银钱亦可”。财主一看十分高兴,自认为占了便宜,便欣然在字据上签字按手印。过了几天,老秀才见饭菜没有荤腥,就向财主提出按约行事,并理直气壮地取出字据,当众一面读,一面点上标点:“无鸡,鸭亦可;无鱼,肉亦可……”,财主只好给老秀才“无鸡吃鸭,无鱼吃肉”。到了年底秀才提出结账,财主说:“字据上明明写的是无银钱亦可,还结什么账?”二人争执不下,便带上字据找县官论理,老

秀才点上标点念道:“无银,钱亦可,哪有用人不给钱的道理”。县官判财主胜诉,惩戒了这个吝啬的财主。可见,如果用错了标点,会造成文不达意。

总之,文不厌改。常委会工作报告代表着人大机关的意见和声音,是民主集中制的产物,一份好报告的形成,必须经过反复修改。长期以来,古人写作就很注意推敲:唐代贾岛写了一首诗,其中有“鸟宿池边树,僧敲月下门”两句。这个“僧敲月下门”的第二字,是用“敲”好还是用“推”好,他骑在小毛驴上揣摩,正好撞上京兆尹韩愈的仪仗队,也不下驴。韩愈要抓他问罪,他说他正在想“推”、“敲”这个事。韩愈听了觉得有意思,免了罪并建议用“敲”,以后流传为典故。著名画家郑板桥写画竹诗:“四十年来画竹枝,日间写来夜间思,削尽冗繁留清瘦,画到生时是熟时。”可以说,这也就是修改文章的真实写照!撰写工作报告也应“勇于创作,谦于修改”,从而达到“削尽冗繁留清瘦”。

(作者:隆阳区人大常委会办公室主任)



调研报告从内容上分,可以划分成经验类调研报告、问题类调研报告、事故类调研报告、新生事物调查报告四类。就我们人大常委会机关的工作性质而言,调研报告的指向一般是“一府两院”的专项工作,内容侧重于经验类调研报告。所谓经验类调研报告,主要是对某项工作所取得的成绩进行深入调研,通过总结典型经验,寻找其发展规律,昭示优越性,总结出具有普遍指导意义的经验和做法,用于推动面上工作。比如,现行的家庭联产承包责任制的土地制度,曾经为解放、发展生产力做出了突出的贡献。但随着经济社会的飞速发展,其弊端也日趋显露:一是分散的农业经营方式无法实现农业的机械化和现代化,农业新科技、新技术的推广很难实现。二是发展现代农业的土地规模化需求与土地分散经营之间的矛盾日益凸显,造成农业产业结构调整困难、现代农业发展迟缓。三是在当前食品安全的需求下,农民分散耕作难以做到安全使用农药、化肥,建设无公害、绿色、有机农产品基地困难重重。四是传统的分散经营受农民经营理念、投资能力的限制,很难实现大量的资金投入,现代的经营方式更无从谈起,农业只能维持在相对低产、低质、低效的水平,很难实现“三高”农业的突破等等。结合这些情况,施甸县姚关镇、仁和镇以鼓励企业、种植大户建立种植基地为抓手,积极探索建立土地流转的“有形市场”,为农民和业主搭建信息平台,促进了土地的集约利用和现代农业的发展,取得了良好的经济效益和社会效益。2015年,施甸县人大常委会安排调研组对我县姚关镇、仁和镇等率先开展此项工作乡镇该项工作情况进行了专题调研,形成了调研报告,印发县人民政府及有关部门,促进了该项工作的开展。

## 二、如何写调研报告

第一,必须掌握丰富的、符合实际的材料,这是调研报告的生命。材料的来源有两个方面:一方面来自于实地考察的直接资料,一方面来自于书报、杂志和互联网的间接资料。在大众传媒发展迅猛的今天,获得间接资料并不难,难得的是深入实地获取第一手资料。这就需要我们真正脚踏实地地开展调研活动,到实践中认真调查,掌握大量的符合实际的第一手资料,这是写好调研报告的前提。

第二,调研报告切忌面面俱到。对于获得大量的直接和间接资料,要做“去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里”辨别真伪的工作。要在第一手材料中,筛选出最典型、最能说明问题的材料,对其进行分析,从中揭示出事物的本质或找出事物的内在规律,得出正确的结论,总结出有价值的东西。这是写好调研报告的关键。

第三,调研报告要用词准确,文风朴实。毛泽东的《湖南农民运动考察报告》是很好的典范。调研报告一般是针对解决某一问题而产生的。报告需要陈述问题发生发展的起因、过程、趋势和影响。如果用词概念不清,读者就难以了解事物的本来面目,也就达不到解决问题的目的。切忌为了追求用词新颖,把简单的事物用复杂的词语来表达,把简单的道理说得玄奥难懂。

第四,调研报告要逻辑严谨,条理清晰。调研报告要做到观点鲜明,立论有据。论据和观点要有严密的逻辑关系,条理清晰。论据不单是列举事例,讲故事,逻辑关系是指论据和观点之间内在的必然联系。如果没有逻辑关系,无论多少事例也很难证明观点的正确性。至于调研报告的结构,可以不拘一格。

第五,要严肃认真、有扎实的专业知识和思想素质。好的调研报告,是由调研人员的基本素质决定的。调研人员既要有深厚的理论基础,又要有丰富的专业知识。从人大常委会机关的角度来讲,参与调研人员特别是执笔人不仅要具备透过现象洞察事物本质的能力,还要深入实际搞调研。我们是代表一级国家权力机关搞调研,一定要有为社会、为国家、为地方解决实际问题的强烈愿望和感情,要有不懈追求真理的精神。

## 三、如何写出高质量的调研报告

写调研报告是一种苦差事儿,写出高质量的调研报告就更更要付出艰辛的劳动,除了精心谋篇、合理布局之外,还要特别注意以下三个问题:

第一,旗帜要鲜明。一篇好的调研报告必须具有体现时代特色的鲜明主题,提倡什么,反对什么,赞扬什么,批评什么,肯定什么,否定什么,都要经纬分明,立场鲜明,观点明确。这样的调查报告才能引领时代新潮流,推动社会全面发展进步。如果



对大是大非态度不明确,玩折衷主义,搞文字平衡,谁都不想得罪,这样的东西就毫无价值。

要使文章旗帜鲜明,贵在独立思考。我们在调查中时常遇到有“争议”的情况,对同一个人或同一件事,往往“公说公有理,婆说婆有理”,上下存在着不同看法,左右认识也不一致。要作出正确的判断,就要用自己的脑子去思考问题,而不能人云亦云,让别人牵着鼻子走,更不能随波逐流,哪边风硬就往哪边倒。要坚持原则多问几个“为什么”,想一想它是否切合实际、是否真有道理,做到唯实不唯上、信真不信斜。比如,在第一次国内革命战争时期,对湖南农民运动就出现两种截然不同的认识,一种是“好得很”,一种是“糟得很”。究竟怎样评价,毛泽东同志通过调查研究和阶级分析,得出“好得很”的结论,这就叫旗帜鲜明。如果用折衷主义的手段把它们调和起来,不仅混淆了大是大非、从根本上抹煞了压迫阶级与被压迫阶级的矛盾,而且还会把这场革命斗争引人歧途。

第二,要学会用事实说话。调研报告本身属于记事性的文体,可以夹叙夹议,但主要用事实说话,即把经验寓于材料之中,用事实阐明观点。事实包括多方面的内容,如典型的事例、有说服力的数据、前后对比变化、效益增长的百分比等等,都可以作为事实写在调查报告中。需要注意的是,用事实说

话不是搞材料堆砌,更不是事无巨细地记“流水账”,不可能把调查来的材料都写进去,而要围绕反映主题的需要,选择典型的、有代表性的、有说服力的材料,才能收到“牵一发而动全身”的效果。当然,强调用事实说话并不排斥使用概括性的语言。概括是一种结论性的东西,是从事实中抽象出来的,它源于生活、高于生活,是对用事实说话的深化,二者并不矛盾。尤其是在每段事实的开头、结尾和上下衔接之处,适当运用些概括性的语言,往往可以起到“画龙点睛”、吸引读者的作用。

第三,要注意观点和材料的搭配。注意观点和材料的搭配,是写好调研报告的一项重要技巧,搭配得好,就能使观点和材料融为一体;搭配得不好,就会出现“两张皮”现象。实现材料的有机搭配,关键要把握好“一线”“两点”,一线就是贯穿文章的“主线”,两点包括“观点”和“焦点”。这三者的关系是:主线是文章的灵魂,对观点起着统帅作用;观点是为中心思想服务的,对整篇文章起着架构作用;焦点是文章矛盾的交汇点,对确立文章的观点起着支撑的作用。一篇调研报告没有焦点,就没有闪光点,就难以引起人们的关注。在组织材料搭配时,要把握“一线”“两点”的要领,确保观点与主题的一致性,焦点与观点的相溶性,从理论与实际的结合上说明问题。

(作者:施甸县人大常委会办公室主任)



# “以文辅政”全力服务好人代会

李金杨

近年来,随着地方人大工作的深入开展,文字综合任务日趋繁重。作为人大常委会的参谋办事和综合性服务机构——办公室更应该在这方面发挥自身的职能和优势,勇挑重担,积极作为。首先是要围绕人大及其常委会“三会”和有关重要会议的筹备召开,主动承担起草工作报告、领导讲话、汇报材料或经验等综合性文字材料。特别是在筹备召开每年人代会的过程中,办公室把工作报告的起草作为整个大会筹备的重头戏来对待。坚持求实创新的原则,在篇章结构、内容重点、文字表述等方面进行超前谋划,科学布局,反复讨论修改,力求用最简短的文字、最朴实的语言将常委会依法履职、促进发展的工作成果反映得最全面、最充分,让人大代表满意。

## 一、撰写人大常委会工作报告的做法

人大工作报告一般由标题、正文、结尾三部分组成,正文又分开头、主体两部分。主体又分为过去一年常委会的工作及下步工作建议。

### (一)正文的写法

一是开头要简洁概括。人大工作报告的开头,一般都采取高度概括的写法,概括所取得的工作成绩,提炼工作的基本经验,对工作进行总体评价。

二是主体要充实有序。对于一份人大工作报告来说,最起码的要求是要紧紧围绕人大的职能职权,能够条理清晰地列出一定时期内所做的工作;进一步的要求是能将所完成的工作进行分类归纳,材料的组织符合事理逻辑或思维逻辑,充实有序;再进一步是在分类的基础上进行抽象概括。在抽象概括的过程中再分主次轻重的问题,至于概括到

什么程度,要根据总结的性质和类别而定,原则上是涉及的工作面越多、覆盖的区域越广,它的概括性就越强。做好这一步还不够,还要在此基础上找出规律、总结出经验,提炼出理论,这是对报告总结部分的最高要求。

三是内容要紧扣职能。具体来说对过去一年常委会的工作,一般应包含围绕党委中心所开展的工作、工作监督、法律监督、人事任免、代表工作等这几大点。过去一年常委会的工作末尾部分,还有对代表、各方各面的感谢类的话语,之后紧接对过去一段时间的工作成绩进行回顾总结,对过去工作的经验体会进行总结提炼后,也要对工作中存在的差距和不足进行评述。该部分篇幅一般以9页为好,最多不要超过10页。下步工作建议,开头部分是指导思想,指导思想要紧紧围绕大政方针政策、人大职能职权进行高度概括,并提出高度概括的工作思路。具体的工作建议同样要紧紧围绕人大的职能职权,围绕党委工作思路,提出富有预见性的工作思路和建议,该工作思路和建议还要紧紧围绕来年的常委会工作要点撰写。该部分篇幅一般以6—7页为宜。

四是要善于提炼经验。在实际写作中,经验的提炼应该先于具体的写作,也就是说在预先构思时,就要从收集到的材料中把规律找出来。工作涉及方方面面,因此需要预先分类,一种是按大的工作项目分,把所取得的成绩列出一些比较主要的、独立的项目放在一类里,这种分类对应关系相对单纯一些;另一种是按同类项合并的方法分,就是把同类性质的工作放在一起,比如,如果写工作监督



方面的内容,虽然不同的行业和部门,但工作中大都涉及民生,把这方面内容归为一类再进行总结提炼。有了基本的分类,规律就比较好找。至于具体的落笔,可以按照总结写作的模块要求,先写成绩收获,再顺势推出“我们的做法是……”,或者先谈做法,再谈取得的效果。总结部分最难写也最重要的地方,就是对具有普遍指导意义的“经验体会”的归纳提炼。成绩收获是感性的东西,而经验体会是理性认识。经验是从相应的成绩中总结而来,因此必须善于从各种材料中提炼观点,将感性认识上升到理性认识,使其具有指导意义。这一过程虽然难度大,但也有规律可循,我们可以将其归纳为“三步法”:第一步,从收集到的大量材料中抓主题,确定方向;第二步,找到共同的成绩、做法,进行综合;第三步,列出观点,真正反映该项工作的某种规律和指导意义。

(二)结尾要富有张力。人大工作报告的结尾内容要简短,文字要精练,要给人们留下想象空间,要展望未来,满怀信心,表示决心,争取更大的成绩。

## 二、撰写人大常委会工作报告的认识和思考

鉴于人大工作的法律性和程序性,应该说人大常委会工作报告的总体要求和格式差异不大,写法各有侧重。下面我结合自己的工作和思考,谈谈在起草撰写常委会工作报告时要特别注重的几个地方:

具体汇报五点认识,我把它归纳为“两个坚持三个关注”:

一是要坚持工作报告的“法定”属性。地方组织法规定:“县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会是本级人民代表大会的常设机关,对本级人民代表大会负责并报告工作”。这就决定了常委会工作报告的“法定”属性,人大常委会每年向本级人代会报告工作是在履行法定职责,是依法办事。常委会工作报告的“法定”属性体现在两个方面:一是常委会向人代会报告工作是一项法定工作,这个工作报告必须要做,而不是其他。二是常委会工作报告是一种法定公文,我们起草和撰写的常委会工作报告要坚持“法定”原则,一方面要将常委会一年来或一届来的履职情况报告清楚;另一方面是将常

委会下一个工作周期的工作计划、工作重点、工作措施提请人大代表们审议批准,提请人大代表们授权常委会实施。曾有媒体报道:2015年2月6日,在山西省某区召开的人代会上,该区人大常委会主任采用“五言诗”的格式作人大常委会工作报告,洋洋洒洒6000言,文采很好,开了全国先例。我们不能说该区人大主任的做法有错,但常委会工作报告既然是法定工作和法定公文,就必须依法而作,依法行文,而不能凭个人好恶自行其是、自由为之,起码这样做是不严肃的。所以,我们在撰写常委会工作报告时,第一紧要的是必须坚持报告的“法定”属性,必须依法而作,依法行文,从报告的标题到结构、从行文到语气、从素材到效果等等,均应该突出法定性,必须以科学合法、条理清晰、逻辑严谨、数字明确、可资考量、便于监督的表达方式,全面列明并具体阐述人大常委会的工作计划及工作预期,以便人大代表审查,求得人大代表在确切了解的基础上予以批准通过。

二是要坚持党的领导。人大常委会的工作必须坚持在同级党委的领导下开展,必须坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法办事的有机统一。常委会工作报告作为对一年或者一届工作的总结,也要突出党的领导、体现党的领导。这也要注意两个方面的意思:一是在工作报告所涉及的工作上要体现出来,无论是总结部分,还是工作安排部分,所开展的工作都要围绕党委的决策部署,突出服务工作大局,同时向人代会所作的工作报告也必须报请党委研究审定。二是在工作报告的行文语气中要有所体现,这考验的就是起草者的功底了,所用语气、写法要符合这一要求。

三是关注当年或当届工作的亮点。常委会工作报告总结的是一年或一届的工作,而这一年或一届的工作很多,涉及内容复杂,但报告的时间有要求、篇幅容量有限制,不可能事无巨细面面俱到。因此,我们在报告的谋篇布局、素材选取上,就要有所取舍、有所侧重。总体上要围绕常委会职能职责来布局,细节上则要多写成效明显的工作、细写年度工作亮点,多写代表关注、关心的工作,切忌熟悉的就多写、掌握清楚的就多写,更不能仅仅就为了



## 对以文辅政的思考

黄正宽

办公室人员在领导身边工作,在参谋的渠道和方式上具有很多优势,可通过办文、办事、办会、报送信息、督查、协调等方式发挥参谋作用,也可直接进言,但在撰拟文稿中参谋参策是办公室人员发挥参谋作用的最直接、最便捷的途径。原因是办公室起草文稿,领导修改文稿两者之间容易产生一种平等的沟通感和贴近感,起草者的思想、观点、认识与领导的思想容易融为一体,进而易被认可和采纳。那么,办公室如何在日常的文字工作中充分发挥参谋作用、实现以文辅政的目的呢?我认为,主要是提高“三种素养”、把握“五个善于”、做到“三个坚持”。

**一、提高“三种素养”。**一是提高政治素养。“信念使人思想坚定,使人心灵伟大。”思想是文稿的灵

魂,是领导水平的标志。政治上的忠诚可靠是文秘人员写出具有思想高度文稿的首要条件。有什么样的思想政治信仰,就会有什么样的精神目标和奋斗动力,具体到工作实践中,就是在大是大非面前能始终保持清醒的头脑。这样写出的文稿才能符合上级精神和领导要求。二是提高知识素养。要具备渊博的知识,形成科学的知识结构,既要有深厚的自然科学、社会科学等基础知识,又要有文秘写作、办公室业务管理等专业知识,还要具备经济学、法学、领导科学等辅助知识。三是提高能力素养。既要培养敏锐的观察能力、丰富的想像能力和科学的思维能力等基本能力,又要培养较高的文字组织能力、敏捷的应变能力和广泛的社交能力等专业能力。

满足结构规整、体现行文对称而对做不到位、素材少的工作写得空话连篇。如:人事任免工作,通常在报告中都作为一个独立的部分,但往往内容有限,我们应该实事求是,即使篇幅少结构不够均匀,也应该将其作为独立一部分,即使内容简洁也要讲实话、写实事,不能凑字数、图好看。

四是关注报告的受众对象,引起代表共鸣。常委会工作报告是向人大代表报告工作的,听取报告的是人大代表,我们在撰写报告时,应该对此有所考虑。人大代表来自方方面面、各行各业,其文化层次、教育背景、关注热点各不相同,这要求我们在撰写工作报告时,要尽量能够贴近代表,尽量多用代表习惯的语言文字,而不必过分追求书面化、公

文化。

五是关注报告的“报告者”,与报告者气质习惯相融。常委会工作报告,虽然是一个书面报告,但必须通过作报告者来读。如何将一个好的书面报告变成一个好的语言报告,这要求我们在撰写报告的时候,特别是在作精细修改的时候,要自觉站在报告者的角度来考虑,语法逻辑、文字表达方式在意思相同的前提下,能够尽量与报告者的文字偏好相融,与报告者的朗读习惯切合,这样才能在作报告时取得最好的效果。至于会议审议通过后再次印发时,我觉得在确保原文意思和效果的前提下,可再作规范性的适当修正。

(作者:腾冲市人大常委会办公室主任)



二、把握“五个善于”。一是要善于领会领导意图。领导的思想往往是通过平时的言谈传达出来,要善于从领导的言谈中捕捉其意图,在参加会议时多注意、多留心领导对问题的言论,要善闻其言,记好要点。在陪同领导调研时要悉心领会领导的只言片语,仔细揣摩,认真分析,留心积累,即使是一些问话,领导也是有所指、有所思,不要随便处之。要注重对领导零散的看法、意见进行收集、整理、提炼、修补,再联系起来思考,就会有所发现、有所收获,储存备用。要善于从领导的行为中掌握其意图。如领导下基层,选哪些单位,指定听取哪些方面汇报,都会反映出这个时期领导所关注的重点和焦点。要关注和体会领导的工作方法,他怎么做,他也会要求别人怎么去做,从领导的行为中去发现其思想和主张。同时要认真研究领导的批示和修改意见,这些都凝结着领导思想和观点,有助于我们领会领导意图,掌握领导观点。不要忽视请示与汇报的作用,它是我们和领导进行沟通的主要渠道之一。在接受写作任务之后,最好能简明地向领导复述一遍,看是否还有遗漏或者自己没有领会清楚的地方,避免在写作的过程中仅靠自己冥思苦想来揣摩领导意图,结果瞎费功夫不说,甚至会误解领导意图。二是要善于完善深化领导思路。正确理解和把握领导意图,也包括要完善、发展领导思路。作为秘书人员要力争达到领导想清楚、讲清楚了,要写清楚;领导想清楚,但没讲清楚的,要写清楚;领导既没有想清楚,也没有讲清楚的,也要写清楚。有些领导因为工作忙,在交办任务时只说了半句话,或者没时间去仔细思考,有些问题也没有想清楚,这就要求我们秘书人员在写作过程中要善于表达领导的思想、善于完善领导的思想、善于发展领导的思想。千万不能犯教条主义,领导怎么说,就怎么写,机械地照抄照搬,或就在领导说的那几句话上打转,没有“心有灵犀一点通”的灵感,不能全面、系统地考虑问题,这样的讲话稿就难以上水平。因此,我们平时要注意思考,注意抓住思想的“火花”,不断提高思维层次,拓宽思维渠道,为完善领导思路做好准备。要善于从自身在全局工作中所处的地位去思考,找准了自身的方位,才能

明确自身的责任和努力的方向,才能更加自觉地放到全局发展的大背景、大格局、大目标中去谋划、去推动、去落实。要善于结合正在做的事情去思考,对眼前发生的事情要多想几个为什么,善于逆向思维、多向思维,不人云亦云,只有站的角度高、想的问题深,写的材料才能思维缜密、见解独到。要善于结合重点、热点、难点问题去思考,这些问题也是领导关注的重点,对于思考中得到见解,我们可以通过与领导交流的方式,求得领导的看法,还可以有针对性地征求相关部门领导的意见,听一听他们的“高见”,在此基础上辩证分析,以求精准。三是要善于自觉进入领导角色。有人把文秘人员为领导撰写讲话稿称之为“关起门来当领导”。文秘人员在写稿的时候,就是要忘记自己的身份,站在领导的角度和高度对讲话稿进行谋篇布局和写作,分析和确立“该讲什么,不该讲什么”、“该怎样讲,不该怎样讲”,模拟的越逼真,就越能把握领导的思路和意图,写出的稿子也就越能对上领导的“口味”。作为秘书人员要在写作时“当好领导”,就需要我们“不在其位,学谋其政”,能时常主动“进入角色”,凡领导了解的大事都应当了解,凡领导考虑的重要问题都应当考虑,尤其是要善于站在全局的角度来了解和考虑问题,自觉地养成想大事的习惯,才能站位高、想得深、看得远,才能在关起门来写作时“演好领导”。如果我们进入不了这种状态,按照“不在其位、不谋其政”惯性思维,总想到自己是个秘书,在撰稿过程中瞻前顾后,畏首畏尾,不仅高度上不去,而且思路也打不开,更谈不上准确把握领导的思路和意图,写出来的稿件质量也将受到影响。作为秘书人员,经常在领导身边工作是我们的一笔财富,我们要十分珍惜,把握好这个平台,善于学习领导的思想,学习领导的工作艺术,学习领导的工作作风,才能在写作中准确把握领导的思路和意图,才能当好领导的“外脑”,替领导想问题、提建议、出点子。四是要善于用文稿深度来说理。文稿深度体现领导思考问题的深度和解决问题的力度,组织文稿要做到阐述主题鲜明深刻,摆出事实雄辩有力,论及道理无懈可击。树立鲜明的指导思想和写作导向,对上级精神的关键点、基层工作的闪光点、



社会各界的聚焦点、群众当中的关注点深度思考，去粗取精、去伪存真。坚持“开门写文稿”，多走出去、沉下去，对社会发展的方方面面、领导工作的点点滴滴，心里有一本明白账，建立贴近基层、贴近群众、贴近实际的知识“仓库”和素材“储备”，以丰富的事实展现文稿活的灵魂。要有严密的逻辑思维，围绕讲稿的内在逻辑，善于理性的思考问题，使观点与材料一致、论点与事实相符、主题与内容吻合，做到言之有物，言之有理，言之有据。五是要善于用精炼的语言来表达。语言是门艺术，运用的精髓在精不在多。文稿重在听的效果，关键要做好“精”字文章，以阐明事物为原则，力求简短精练、意尽言止，观点鲜明、重点突出，删繁就简、长短相宜；对重要的提法、敏感的话题，要字斟句酌，讲究分寸，避免造成不必要的误解。要多写群众关切、务实管用、阐述对策的文字，少写空洞无物、大而无当的空话套话，增强说服力、感召力。

**三、做到“三个坚持”。**一是坚持大局意识，做以文辅政的“引路人”。不谋全局者，不足以谋一域。文秘人员作为领导的“外脑”和“智囊”，既要具备世界眼光、战略思维、哲学头脑、经济理念，也要熟悉自己工作领域的情况，吃透上情、摸清下情、了解外情、把握内情，这样才能写出有深度、有质量、有水平的文章。具体到文秘工作领域，就是必须紧紧围绕大局，找准位置，善于从领导的角度、全局的高度去思考、谋划和处理问题，学会从小处入手、从大处着眼，身在兵位、胸为帅谋。做好领导的“千里眼”和“顺风耳”，第一时间收集到干部群众关注的热点焦点难点问题，并及时提供决策参考依据，发挥以文辅政的引领作用，促使领导开展的各项工作和服务紧贴党和国家最新要求。二是坚持极端负责的工作作风，做敢于担当的“实干人”。作风决定着文风，文风体现着作风，实干是最好的工作作风。文秘人员最大的实事就是搞调研、做研究、讲真话、提建议、作好文，敢于直面问题和矛盾，这就要求文秘人员一定要有一套基于高度责任心和强烈事业心的严谨作风。要提前“就位”，知道“先做什么”，要“想在领导之先，谋在领导之前”，分清任务轻重、主次、缓急，高质高效完成交办工作；要灵

活“移位”，知道“不做什么”，做到参与而不干预，协助而不越权、服从而不盲从。做好文秘工作，不仅要当起草文稿的“高手”，更要做领导决策的“高参”。使参之有方、谋之有策，行文到关键点，落笔到要害处。三是坚持无怨无悔的奉献精神，做甘为绿叶的“贴心人”。文秘人员没有台前，只有幕后和配角，遇到紧急任务，通宵加班加点，工作状态常年是白加黑、五加二。为写出符合上级精神、深入民心和领导意图的文章，没有奉献心，不能控制住个人欲望、断绝私心杂念，是做不好办公室工作的。材料写好了，彰显的是单位的荣誉、领导的水平；写不好，是个人的过错和能力的考验。不看淡荣辱得失，是难以扎下身子、静下心来写出好文章的。因此，文秘人员要正确认识苦与乐、得与失、名与利的关系，牢固树立甘为绿叶的奉献精神，在平凡的岗位实现不平凡的价值。

（作者：龙陵县人大常委会办公室主任）



# 以文辅政 参谋有为

李光辉

说话,既是一种思想观点和能力水平的展现,也是一种领导艺术和技巧的反映,同时也是一个入立场、态度、方法和感情的表达。邓小平指出:“拿笔杆是实行领导的主要方法。”这深刻揭示了文稿在领导工作中的重要性。起草领导讲话稿是办公室服务决策和辅助工作的重要方式。

**第一、要知道谁来讲,做到寻门而入。**领导讲话稿必须充分表达领导的思想 and 主张,体现领导的个性和特点,反映领导的能力和水平。起草讲话稿前,必须认真研究和把握领导讲话的意图、要求和风格,写出领导的高度、领导的深度、领导的风度。一是工作站位要“高”。由于领导的年龄、资历、职务、岗位、性别不同,讲话稿的内容、口气、表达方式和要求也必然要有所区别。起草领导讲话稿中要放大自己的角色,忘记自己的身份,站在不同领导的位置上,以“不在领导之位,要‘谋’领导之政”的责任感,完全进入假如“我就是某某领导”的角色,写出个性风格来,写出职务特点来,写出岗位要求来,才能让人一看就知道是谁的讲话,使讲话稿达到与领导思想共鸣、不谋而合、同频共振的目的。二是意图领会要“准”。“虚心使人进步,骄傲使人落后”,是1956年9月15日中共八大开幕词中脍炙人口的名言。这篇短短3099个字的开幕词,曾被34次热烈的掌声打断。据说,毛泽东对文稿的起草只提了简单的要求,时任秘书的田家英只用一个通宵的时间就写出了初稿,并获得了毛泽东的认可。正是因为田家英深刻领会并准确表达了毛泽东的意图,开幕词才获得了巨大的成功。三是个性展现要“特”。“文如其人,风格就是人”。大家都知道,朱镕

基的讲话就个性鲜明。领导者的个人习惯和风格不同,对讲话稿的起草要求也各有不同。有的领导喜欢先讲形势,有的喜欢讲点理论,有的喜欢引经据典,有的喜欢实实在在,有的喜欢排比对仗,有的喜欢诙谐幽默,有的喜欢朴实无华,有的喜欢举例子,等等。比如,市委赵德光书记在《论实际》《论方法》《论创新》《谈比较》等文章和讲话中就大量引经据典和举了很多事例。又如,一个领导为了突出对教育的重视,用了“花在教育上的钱、用在教育上的地、放在教育上的人”,3个方面独辟蹊径的说法和相关数据来说明,令人耳目一新。一般来讲,领导经常重复的话,就是他们认为比较成熟的观点。

**第二、要明确讲给谁,做到倚门而歌。**领导的讲话都有特定的场合和特定的对象,起草讲稿必先界定范围,限制话题,不讲题外的和“对牛弹琴”的话,要讲题内的和迎合听众需求的话。一是主题要鲜明,突出规范化。干任何一件事情,都有其目的性。文稿起草工作也一样。如果你起草一篇材料之前,没有搞清楚你写材料是为了什么,就会无的放矢。比如,我们写一篇汇报材料,首先要搞清楚“向谁汇报、由谁汇报、汇报什么”。再比如,起草领导的会议讲话材料,你要搞清楚这是一个什么样的会议,召开这次会议的目的什么;会议的规模有多大,主要有哪些人参加;会议有哪些领导讲话,你起草的讲话稿侧重点在哪,等等。如果你不搞清楚这些,那就可能会出现文不对题现象,也会出现与别的领导讲话内容相重叠等情况。办公室要紧密联系实际,针对会议主题、内容和领导者的身份来起草讲话稿。如,党代会、人代会报告等开头都有一些固定模式,“现在,

我代表市委常委会作工作报告, 请予审议”等, 不能随意更改, 也不能把会议类讲话写成礼仪类讲话。二是意思要明白, 突出通俗化。文章是给人看的, 讲话则是给人听的。看起来顺眼的文章, 听起来不一定顺耳; 看起来清楚明白的句子, 说给人听, 别人不一定听得懂。领导讲话的对象是在场的听众, 因听众在文化程度、理解能力和身份、职务等方面存在差别, 因此, 对不同听众讲话, 要结合不同听众的要求“看人下菜”。2013年3月25日, 习近平在坦桑尼亚演讲时, 讲了一对中国年轻人如何热爱非洲的故事, 在讲到中非关系和中非人民越走越近时, 列举了中国电视剧《媳妇的美好时代》在坦桑尼亚热播, 以寻常百姓生活的共同点, 瞬间拉近了两国人民的距离。三是说理要充分, 突出情感化。曾经看到一个故事《语言的魅力》讲到: 在繁华的巴黎大街的路旁, 站着一个人衣衫褴褛、头发斑白、双目失明的老人。他不像其他乞丐那样伸手向过路人乞讨, 而是在身旁立一块木牌, 上面写着: “我什么也看不见!” 不用说, 他是为生活所迫才这样做的。街上过往的行人很多, 看了木牌上的字都无动于衷, 有的还淡淡一笑, 便扬长而去。这天中午, 法国著名诗人让·彼浩勒也经过这里。他看看木牌上的字, 问盲人: “老人家, 今天上午有人给你钱吗?” 那盲老人回答: “我, 我什么也没有得到。”说着, 脸上的神情非常悲伤。让·彼浩勒听了, 拿起笔悄悄地在行字的前面添上了“春天到了, 可是”几个字, 就匆匆地离去了。晚上, 让·彼浩勒又经过这里, 问那个盲老人下午的收入情况, 那盲人笑着对诗人说: “先生, 不知为什么, 下午给我钱的人多极了!” 让·彼浩勒听了, 摸着胡子满意地笑了。“春天到了, 可是我什么也看不见!” 这富有诗意的语言, 产生了这么大的作用, 就在于它有非常浓厚的感情色彩。是的, 春天是美好的, 那蓝天白云, 那绿树红花, 怎么不叫人陶醉呢? 但这良辰美景, 对于一个双目失明的人来说, 只是一片漆黑。这是多么心酸呀! 当人们想到这位盲老人, 一生中连万紫千红的春天都不曾看到, 怎能不对他产生同情心呢? 又如, 2012年11月15日, 习近平在十八届中央政治局常委同中外记者见面时讲话中说: “人民对美好生活的向往, 就是我们的奋斗目标。”这充分体现了总书记情

系群众、关注民生的为民情怀, 也指明了新的历史条件下党对人民的责任, 具有很强的感染力。

**第三、要掌握讲什么, 做到破门而出。**胡乔木曾说: “衡量文章是否精品佳作的三个审美标准, 即要吸引人看得下去, 要使人看得懂, 要能说服人打动人。”办公室起草文稿要让领导讲得让人心动, 令人感动。一要力争“三个有”, 即有掌声、笑声、叫好声。这是精彩讲话的一个标志。有掌声, 是听众发自肺腑的、由衷的肯定和赞扬, 这需要排除一些礼节性、象征性的掌声。有笑声, 应当是讲话生动形象、风趣幽默, 也是台上台下良性互动, 听众情绪得到有效调动的情况。有叫好声, 说明讲话的观点得到认可, 或者讲话说服力发挥了良好作用。如, 2005年5月5日, 台湾亲民党主席宋楚瑜在西安机场的讲话就非常精彩。当然, 这“三个有”不一定要同时具备, 需要区分不同场合。二要力争“三个好”, 即像厨师做的饭菜一样, 力求做到色、香、味俱佳。讲话的“色”, 就是从外部形式上要新、要活、要吸引人。清代李渔说: “人惟求旧, 物惟求新。新也者, 天下事物之美称也。而文章一道, 较之他物, 尤加倍焉。”这是说, 天下万物都在求新, 文章更应如此。领导讲话应与时俱进, 给人启迪、令人鼓舞、使人振奋、催人前进。因此, 起草领导讲话稿, 要多掌握新情况、新问题, 努力提炼新思想、新观点。讲话的“香”, 就是要知觉好, 在没有认真品味之前, 先让讲话入耳, 为入心打下基础。这就要求讲话要生动、形象、有趣, 把听众吸引得住。讲话的“味”, 就是质量要高, 让人品味后觉得有深度, 有内涵, 让人回味无穷。如, 1997年江泽民在俄罗斯总统叶利钦为他的到访举行的欢迎宴会上讲话时说: “俄罗斯伟大的作家列夫·托尔斯泰曾经说过: ‘一切美好的东西只有经过努力才能获得。’这句话蕴涵着深刻的哲理。我们两国关系在经历了多年的风风雨雨之后, 终于结束过去, 开辟未来。”在这里引用托尔斯泰的话, 意味深长, 恰到好处, 增加了讲话的魅力。三要力争“三个少”, 即会场上打瞌睡的人少、乱走动的人少、开小会干杂事的人少。做到这些可以用行政干预的方法, 如严肃会议纪律, 现场录像, 严格问责等, 但这样只管住身、管不住心, 最根本的

# 提升八种能力 做好以文辅政

郑同翠

以文辅政是办公室的基本职能,是办公室发挥参谋助手作用的重要方式,更是衡量办公室工作水平的重要标准,还是文秘人员实现自我价值和社会价值的方法与途径。以文辅政能力的高低,直接影响到党的方针政策的贯彻执行,影响政府职能的正常发挥。而文秘人员的自身素质修养直接影响着办公室以文辅政工作的质量与效率。文秘人员只有全面提升自身的能力,具备更高的政治、理论、思想、能力和心理等素质,才能更好地发挥以文辅政作用。

## 一、提升善于学习的能力

文秘人员作为领导的“外脑”和“智囊”,要发挥好参谋助手作用,就要注重学习、善于学习,不断提高自己。围绕大政方针政策学。要十分熟悉中央的精神、省委的重点部署、市委的贯彻要求、县委的落实安排。围绕领导决策需求学。通过领导点拨、同志们提醒、自己领会,及时揣摩领导在关注什么、思考什么,根据领导的思路,调整学习内容和重点,力求“想在领导之先,谋在领导之前”。围绕工作实际需要学。要做到对全县经济社会发展目标任务、主要指标烂熟于胸、对答如流,对重要提法、关键信息、基本常识如数家珍、信手拈来。

## 二、提升把握全局的能力

就是要提高文稿起草的质量。当然,做到“三个少”还有一个重要的方法就是讲短话。文学大师林语堂说:“绅士的演说应该像女人穿的迷你裙,越短越好”。1944年9月8日,毛泽东在中共中央警备团追悼张思德的会上的讲演《为人民服务》仅800字,却表达了感情,成为经典。

不谋全局者,不足以谋一域。文秘人员既要具备世界眼光、战略思维、哲学头脑、经济理念,也要熟悉世情、国情、省情、市情、县情,吃透上情、摸清下情、了解外情、把握内情,这样才能写出有深度、有质量、有水平的文章。要紧紧围绕大局,找准位置,善于从领导的角度、全局的高度去思考、谋划和处理问题,学会从小处入手、从大处着眼,身在兵位、胸为帅谋。做好领导的“千里眼”和“顺风耳”,第一时间收集到干部群众关注的热点焦点难点问题,并及时提供决策参考依据,发挥以文辅政的引领作用,促使领导开展的各项工作和服务紧贴党和国家最新要求。

## 三、提升规范性公文的写作能力

规范性公文要坚持以提高领导满意度、基层认同感和对实际工作的指导性为原则,集思广益、博采众长,想领导关注而未深思之事,谋领导已思而未尽之策,力求文稿起草立意高、思路新、文风实、质量精,具有很强的说服力、感染力和震撼力。牢固树立“笔墨当随时代、为文常思创新”理念,坚持思维创新,以深度启发人;坚持观点创新,以新意引导人;坚持内容创新,以活力感召人;坚持形式创新,以美观吸引人。要着眼于应用、着力于写实,言之有物,道之有理,反映工作实际,指导具体实践,

总之,“文无定法”。写好领导讲话稿,既是一门学问,也是一门艺术。如何写好领导讲话稿,没有一个标准答案,更没有什么秘诀。办公室在起草领导讲话过程中需要具备学、记、思、读、听、说、写等基本功,做到超前思考,深入调查,潜心研究,精细打磨。

(作者:昌宁市人大常委会办公室主任)

使每件文稿都能承载领导的思想和智慧,展示基层的创新和实践,体现政治权威,具备思想哲理,富有情感激励,有益实践操作,避免空泛无物,脱离实际。要注意语言修饰,准确运用修辞,讲求庄重大方,通俗通顺。

#### 四、提升综合性材料的写作能力

树立精品意识,力求文稿思想观点精粹,选用材料精当,语言表述精确。坚持多看多改,在政策上求准,做到言之有据、具体可行;在格式上求严,保持布局严谨、美观大方;在文字上求精,达到表述精练、字字准确;在篇幅上求简,讲求结构紧凑、避免冗长。做到草稿不草率,初稿不粗糙。对领导修改意见和会议讨论要求,要反复揣摩、准确表达,严格遵照意见打磨文稿,恰如其分地体现领导意图。要通过反复推敲,做到观点有新思路、选材有新视野、写法有新气象、语言有新文风,使综合文稿具有较强的针对性和指导性,使人有所启迪,有所触动,有所收获。

#### 五、提升超前谋划的能力

凡事预则立,不预则废。我们要根据往年工作惯例和全年工作安排,及早谋划总结思路和领导报告;围绕工作主题和活动安排,及早谋划政策文件和汇报材料;抓住工作重点和创新亮点,及早谋划调研报告和工作信息。要多动笔、多练习,主动工作、自我加压,有计划、针对性地练习写作各种文体,探索写作技巧,积累写作经验,提高驾驭文字的能力,做到厚积薄发、立马可待。要悉心琢磨,深入思考,多思现行做法之弊,多思改进写法之策,多思创新方法之道,使文字综合工作更好地把握规律性、体现时代性、富于创造性。

#### 六、提升积累总结的能力

掌握和占有大量素材是起草文稿的基础性工作。我们要做文稿的“收藏家”,有用文稿随时收藏,精品文稿随时学习,精彩文句随时记录。特别是对领导的重要讲话、思想观点要善于收集、归纳和学习,从中把握领导讲话的思路、特点和风格。要做会议的“留声机”,多听会议掌握情况,记录会议熟悉情况,留心会议了解情况,从会议中把握工作决策、工作进展和工作思路。要做报刊的“好读者”,多用小剪刀、常带笔记本,对各类报纸杂志刊

登的有关文章、重要信息,及时梳理、认真归类。特别是对一些文章中好标题、好内容、好措辞,要留心学习、记录备用。通过注意积累、善于总结,建设一个属于自己的“数据库”。

#### 七、提升自我调节的能力

“文章千古事,甘苦寸心知。”要写出传为佳谈、不朽的文章,必须经过斟字酌句、领精会意的过程,这其中艰辛每个文秘人员必能体会到。在办公室,几乎所有工作都是围绕办文、办会、办事,以文谋划工作、开展工作、推动工作。文秘人员没有台前,只有幕后和配角,遇到紧急任务,通宵加班加点,工作状态常年是白加黑、五加二。为写出符合上级精神、深入人心和领导意图的文章,常常是冷窗枯坐苦冥想、青灯一盏伴天明,没有奉献心,不能控制住个人欲望、断绝私心杂念,是做不来的。材料写好了,彰显的是单位的荣誉、领导的水平;写不好,是个人的过错,没有军功章上的荣光,只有暗夜阴影下的汗水,不看淡荣辱得失、不看轻功名利禄,是难以扎下身子、静下心来写出好文章的。因此,文秘人员要正确认识苦与乐、得与失、名与利的关系,要沉下身子、静下心来,专心致志、心无旁骛,甘为绿叶,在平凡的岗位实现不平凡的价值。

#### 八、提升廉洁奉公的能力

干净做人,是为人的底线。有了这条底线作标尺,才能托起为人的本真,才能远离更多的虚浮,才能成就更大的事业。文秘人员作为决策参谋者、辅政者,必须谨言慎行,抛除私心,不被利益集团所绑架。嘴要严。作为领导身边人,接触领导的机会最多,经常参与研究各种核心机密问题,负责核心文件的起草和保管,这就要求文秘人员必须严格遵守保密纪律,管好自己的嘴。手要短。文秘人员虽然清苦、累,但对己一定要做到“不以物喜,不以己悲”,克服“左顾右盼”的攀比心理和“上跑下跳”的浮躁心理,不伸手捞个人好处,不借领导名义牟取私利。笔要直。文秘人员要保持一种内心清明、心静如水的心态,论人衡事都要客观公正,要敢于坚持原则,该讲的话要讲,该写的事要写,对己清正,对人公正。这样写的文章才能经得住考验,被大家所信服。

(作者:龙陵市人大常委会研究室主任)

## 提高写作能力要“三会”

刘庆巧

以文辅政是办公室的基本职能,是发挥参谋助手作用的主要途径,也是衡量办公室工作水平的主要标准。写作能力是办公室人员的最基本能力,要当好记录员、传令兵,做好“以文辅政”,作为办公室人员要“三会”:

**一、会积累。**一是会知识学习的积累。积累是写作的基础,“读书破万卷下笔如有神”,写作水平的高低一定程度上取决于知识的丰富与否,建立好写作的“储备库”,就要善于学习,学习政治理论、方针政策、经济文化等知识,广泛猎取方方面面的知识,积累知识、经验、智慧,使自己政治敏锐性不断增强,政策理解力不断提高,知识覆盖面不断拓展,材料组织能力不断提升,为提升自己文化素养进而提高写作能力奠定基础。二是会实践练习的积累。除要熟练掌握公文写作的技巧外,要勤练“手中笔”,多写多练多修改,才能提高遣词造句的能力,提高驾驭文字的能力,才能体会到思路、结构、语言、形式等方面的写作特点,积累包括积累构思(文章结构)、公文语言、写作信心和公文素材进而提高写作能力。

**二、会领会。**一是要领会领导的工作

思路、工作要求、工作目的,站在领导的角度、全局的高度认识和分析问题,领会领导意图的核心和要点,找准写作的切入点。二是思想要与时俱进,领会党的路线方针政策以及上级的指示精神,全面了解当前经济社会发展和党委、政府的中心工作。三是要了解基层情况,写出的文章才不会脱离工作实际。

**三、会用心。**一是对自己的业务工作要熟烂于心。二是对身边的人要“有心”。领导对问题的把握理解往往具有很强的政治性、政策性、全局性的特点,办公室人员平时要多接触、认真领会领导在各种场合的讲话,做好领导身边的有心人,将领导意图转换为写作的要点、内容。领导和同事对自己所写的内容提出的修改意见,要虚心学习,使写作水平在修改过程中不断得到提高。三是要养成用心观察的习惯。做到细察勤思,从习以为常的现象中发现不同点,从初露端倪的现象中发现未来的问题,从表面现象中发现本质问题,通过思考鉴别,使之成为写作素材,写出来的文章才真知灼见,才有深度,才能提高写作能力。

(作者:龙陵县人大常委会办公室副主任)

## 用行动践行为民誓言

——记隆阳区人大代表、潞江镇人大主席杨洪孝

方永琴

今年48岁的杨洪孝当过兵、任过村长、乡企办主任、副乡长,现为潞江镇人大主席,区四届人大代表,区五届人大常委会委员。七年来,他始终认真履行代表职责,用行动践行着为民誓言。

### 情注发展,挥汗润民细无声

由于使命使然,既是人大主席,又是区乡两级人大代表,在双重责任的压力下,杨洪孝深知,老百姓反映的热点,就是我们工作的重点。多年来,他跋山涉水,走遍了潞江镇27个村284个村民小组,通过走家串户充分了解掌握民意,把群众反映的突出问题作为工作重点加强监督。针对潞江基础设施滞后,产业规模小,群众增收慢的实际,他牢牢抓住改善设施和壮大产业规模两个关键来提速增收。积极参与项目建设,协助政府向上争取,多方筹措资金。四年里,参与实施农村通畅工程25条120公里,总投资6139.08万元;累计投入农田水利基础设施建设资金2.98亿元,架设人饮管道487公里。先后负责完成赧浒与白寨两个民族特色旅游村建设,27个村的农网升级改造,2个土地整理项目、移民、扶贫和畜牧等工作,全镇经济社会提速发展,群众生产生活条件明显改善,有了很大的获得感。

杨洪孝在履职中,深刻体会到人大代表的根在群众中,只有多接地气,忠实代表民意,切实为民谋利,才能带领群众增收致富奔小康。潞江坝富饶美丽,气候条件得天独厚,盛产小粒咖啡、热带水果、冬早蔬菜等,产业发展虽初具规模,但随着高速公路的开通和市场经济的调控,高原特色农业向产业化、品牌化、特色化转型,产业结构发生了新的变化,需要因地制宜,合理调整优化产业结构,这是广大群众的愿望,也是镇人大和镇政府的责任。因

此,他和党政领导积极探索研究发展思路,抓好主导产业的落实。围绕高黎贡山旅游度假区“生态立区、农业稳区、旅游强区”发展战略,以建设“保山热带绿色经济大镇,隆阳区新型民族文化旅游重要区域”为目标,不断深化产业结构调整,稳步发展农业,着实发展文化旅游产业,发展壮大第二、三产业。先后请到市级专家对核桃、坚果、糯橄榄、龙眼等经济林果实行品种改良和管理,建成了白花村优质芒果种植基地、坝湾村火龙果种植基地、兴邦农业火龙果庄园、芒柳村糯橄榄种植基地、新寨万亩咖啡种植基地,全国农业观光示范园、高黎贡山自然公园、芒旦傣族风情园,保护了丙闷榕树奇林景区、赧浒白龙潭风景区等旅游景点。建成具有民族特色的农家乐48家,成立了歌舞表演队46个,使镇村经济实力显著增强,2016年底,潞江镇完成生产总值(GDP)18亿元,同比增长14%;实现全镇农村经济总收入13.2亿元,实现农民人均纯收入从2007年的2560元增长到11310元,全镇经济驶入了发展快车道,集贸市场商贾活跃、旅游业发展迅速,民族文化得到了传承和保护,“全省旅游小镇”品牌形象有效提升。杨洪孝的代表履职实效也得到了肯定,在主管24年的香料烟产业中,连续8年被市香料烟领导小组评为“先进个人”,在公务员考核工作中,连续4年荣获“优秀”等次,荣立三等功一次。

### 关注热点,敢于监督获点赞

杨洪孝担任人大主席后,立足本职,听取民意,敢于依法监督政府工作,获得了广泛好评。

镇村环境卫生综合整治虽然开展了五年,但“脏、乱、差”的问题仍然突出,群众反映十分强烈,他和主席团成员商量将全镇环境卫生综合整治列入了年度工作监督议题。2016年7月8日,在高黎贡山旅

游度假区召开“三治”动员会议后,潞江镇成立了“三治”领导小组,结合实际,多措并举,将环境卫生综合整治工作引向深入。杨洪孝又带领主席团成员积极协助镇纪委,每月至少两次到集镇、街道、村组、农场及景区、公路沿线等地督察,并提出环境卫生整治要形成长效激励机制的建议被镇政府采纳,制定了奖惩严明的考核办法,由镇纪委牵头,人大监督,按月进行考评。据杨洪孝介绍,在这项工作中,除颁发流动红旗和流动荣誉称号外,还通报批评了10个村,免除村支书1人,诫勉谈话4人,并停发其一个月工资。为使这项工作常态化,在镇四届人大一次会议上审议通过了《关于潞江镇提升人居环境的实施方案》。

通过整治和督促,全镇环境卫生大有改观,人居环境得到提升,受到当地群众点赞。2016年被国家住建部评为“全国美丽宜居小镇”。村民们高兴地说:“以前我们这里村道是凸凹的土路,灰尘到处飞,溅泥浆的摩托车隆隆响,满地塑料袋、垃圾随意扔,如今,村内外水泥路、小巷有路灯,晚上还可到社区广场跳舞健身和休闲,别提有多舒服了。”

#### 完善制度,提升活动重实效

杨洪孝自担任人大主席以来,始终以身作则,密切联系代表,模范发挥桥梁纽带作用,并精心组织代表活动,有效地提高了代表参政议政的实效。

潞江镇有市、区、镇人大代表118名,每位代表的家里他都走访过一次以上。所以谁住哪个村,家庭状况怎样、政治素质如何,他都一清二楚。为把代表联系选民工作落到实处,他不断完善代表工作五项制度,积极开展“双联”活动,规定每个主席团成员联系3至4个代表小组,每位代表联系选民3人以上,每年走访选民10人以上。本着就地就近便于组织和开展活动的原则,对辖区内的各级人大代表编为29个小组,设小组长29名,使人大代表工作有人抓有人管。同时,还把群众信访作为重要基础工作来抓,建立了主席接待日制度,四年来,共受理群众来信47件次,接待群众来访200余人次,处理办结率达90%,群众反映的热点、难点问题及时解决。

此外,为提高代表素质和履职实效,他不仅认真组织代表对宪法、代表法及新修订的有关法律法规培训12次,还积极向高黎贡山旅游度假区管委会争取到人大代表活动经费每人每年1000元,并列入当地本级财政预算予以保障。

为丰富活动内容,提升活动实效。积极组织辖区内的市、区、镇三级人大代表对环保法、规划法进行了执法检查,对白花村优质芒果、坝湾村火龙果、芒柳村糯橄榄、新寨万亩咖啡种植基地、彝达肉牛养殖、百花岭、赧浒生态旅游建设、上坪河水库征地工作和潞江镇小平田初级中学建设情况、殡葬改革公墓选址、美丽乡村民族村寨建设、古村落保护进行了视察。通过视察,代表们针对发展中存在的短板建言献策,较好地发挥了人大代表的作用,为全镇经济社会发展增添了正能量。

#### 不辱使命,当好代表为人民

为了履行好代表职责,他一直带头坚持学习宪法、代表法、组织法、监督法、云南省乡镇人大主席团条例等法律法规,努力借鉴先进代表的履职经验,不断提高自身履职能力。通过撰写调研文章、民情日记、召开座谈会、到村组调研、参加上级人大组织的外出学习培训等形式认真履行好人大代表职责,还在深入调研的基础上,结合本地区经济社会发展的实际,充分反映人民意愿,提出了很多事关民生的建议。针对发展不平衡,尤其是特少数民族(德昂族)生产生活比较落后的状况,在区四届人大一次会议上,他提出了《关于改善特少数民族生产生活条件的建议》,此建议区政府高度重视,得到了上级发改、民政、旅游等相关部门的大力支持,共投入各种项目资金1900余万元,先后完成了村庄道路硬化7.6公里,修复沟渠4500米,德昂族民居改造184户,建盖了白族文化旅游文艺广场和德昂族文化广场,使4个自然村230户,936人德昂族群众的生产生活得到了很大改善,让特少数民族共享改革开放的成果。面对隆阳区加快特色产业发展的良好机遇,蔬菜和热带水果产业是潞江镇的特色产业,也是农民增收的主要渠道。在区五届人大一次会议上,他和万代川等代表提出了《关于建设潞江果蔬冷链物流中心的建议》,目前,此建议还在交办中。同时,在加快灌渠工程建设、高黎贡山保护、古树名树保护、社会稳定、提升人居环境等方面,也提出了合理化建议。

作为一名区人大常委会委员和镇人大主席,杨洪孝深知这不只是双重荣誉,更是两份责任。他说:“群众的信任是我前行的动力,在今后的工作中不断加强学习,提升自身素质,认真履职,用行动践行‘人民选我当代表,我当代表为人民’的誓言。”

(作者单位:隆阳区人大常委会)

# 用心为民办事的好代表

——记隆阳区第五届人大代表、瓦渡社区党总支书记杨文义

王惠芬

杨文义,男,1966年2月出生,中共党员,现任隆阳区第五届人大代表、瓦渡乡第十届人大代表、瓦渡社区党总支书记、平渡专业合作社理事长。多年来,他一直在农村基层一线工作,用心为民办事、用心与群众联系沟通、用心凝聚群众的力量,坚持以发展为先、事业为重、民心为基,身体力行,为瓦渡乡的经济社会发展尽职尽责。

## 注重学习 争当模范

人民代表人民选,选好代表为人民。作为一名人大代表,必须接受人民监督。杨文义同志十分重视加强自身建设,积极为代表、为群众做好表率,认真学习选举法、代表法、党风廉政建设的有关规定和村级干部管理等相关规定,积极参加瓦渡乡党委开展的廉政教育警示活动。按照“自重、自省、自警、自励”要求自己,工作上,坚持做到不沾、不拿、不贪,从不拿原则做交易。生活上,率先垂范,廉洁自律,并严格管束身边工作人员及家属子女,不搞特殊,不谋私利。认真做好瓦渡社区“三务公开”接受群众监督,为此群众反响很大。社区村民马国兰说:“杨书记办事公道,工作认真不马虎,在群众中有较高的威望。无论多叛逆的小孩,只要一听说老杨书记来了便立马规矩起来。”提起杨书记来,村民们无不竖起大拇指说:“多亏咱们有个好代表、好书记。”

## 履职尽责 为民代言

任职期间,杨文义认真履行人大代表的职务和义务。积极参与人大主席团活动。利用“挂包帮”“转走访”、烤烟专分散收等入户之际,与选民见面,

了解群众生产生活困难及所需所盼,并将党和政府的惠农政策、法律法规面对面与选民进行宣传。田间地头、街上、红白喜事处,他与群众亲切交谈的身影随处可见,了解群众的所想、所需、所盼,并把群众所反映的热点难点问题通过建议意见的形式反映给上级及有关部门,充分发挥人大代表的纽带和桥梁作用,更好地反映民意。向上级人大提交的开发瓦渡石林旅游业、把瓦渡列为贫困乡、把海螺水泥厂至瓦渡路面扩建成二级路面、强化集镇管理等18个关系老百姓切身利益的建议,都得到各级政府的高度重视,如在第十届乡人大会上提出的关于加强瓦渡乡集镇环境整治的建议,瓦渡乡党委班子召开会议专题研究,将集镇划行归市整治行动纳入政府工作重要议程。

## 迎难而上 整治集镇

长期以来,集镇上一些商户和摊贩为了“抢生意”,随意改变店铺布局,在自家店门口搭棚子,一些摊贩随意将商品摆放在马路两旁,肆意扩大经营范围,人流、车流量大的主要街道被当做货柜和商品的摆放地,导致集镇市场秩序混乱,“马路市场”、“占街为市”等现象广为群众诟病,成了影响瓦渡乡内外形象和人居环境的一大痛点。

为广泛听取民意,征求群众、商户等意见,2017年2月15日,乡党委政府组织乡领导班子、乡纪委、各站所、驻乡有关单位负责人,各村(社区)总支书记、主任,区、乡人大代表、政协委员,瓦渡集镇居民代表、固定商户代表、各类商贩代表,平渡公共服务



管理专业合作社社员,共72人参加了听证会,会上讨论通过了《瓦渡乡集镇管理实施方案》。

为确保划行归市工作进行顺利,瓦渡乡成立了专项工作领导小组,下设综合协调、划行归市、现场处置、交通秩序等8个小组。在乡党委政府的大力支持下,杨文义同志的带领下,划行归市整治活动开展得如火如荼。集镇共划出停车位200个、800米主干道东西街日用百货摊位340个,南北岔道街百货摊位143个,农贸市场固定摊位178个。按照“全面覆盖、突出重点,小组轮值、网格管理”的方式,对主街道、马蹄街所有露天摊点统一管理、划行归市。从3月3日起,连续3个街天,共出动627人次,8车次,专项开展划行归市整治行动。在整治中,杨文义同志总是冲在最前,耐心细致的做商户工作,晓之以情、动之以理。对部分街霸的不当行为从不妥协,严格按照相关规章制度执行,及时清理占道经营商户(商贩)15户、违章简易棚4个、违停车辆5辆。

在瓦渡乡党委政府的领导下,在平渡专业合作社的带领下,集镇整治收到了明显的成效,集镇有序干净了,居民人居环境提升了,社区集体经济壮大了(2016年底收入达7万元)。现在,肉类、水果

类、蔬菜类、粮食类、蛋禽类等共164户商贩搬入农贸市场经营,成为隆阳区首个农副产品入农贸市场经营的乡镇集市。竹器类、服装类、日用百货类等共308户商贩在东西南北各街道分类分区域经营,彻底肃清了“马路市场”,还路于民。通过划行归市整治行动,全面规范了瓦渡集镇市场秩序,一个规范、有序、效率、公平的运行市场初见端倪。

前来赶集三坪村村民高兴地向笔者诉说:“在我记忆中,逢集的一天,路一直十分拥堵,有时候想买点东西挤都挤不进去,现在整条街道都腾开了,宽敞得很,政府这下为老百姓办了一件大好事。”

卖肉摊主说:“现在搬到农贸市场再也不用风吹日晒了,猪肉质量都提高。”

小学教师张易说:“突然觉得瓦渡的水果变得水灵了、上档次了,以前都是一堆一堆的放在街地上卖,都没有要吃水果的冲动。”

杨文义以“敢为人先、锐意创新”的闯劲,“宁肯苦干、不愿苦熬”的拼劲,“持之以恒、攻坚克难”的韧劲,团结村“三委”班子成员,真抓实干,为百姓群众排忧解难,带领全村干部群众勤劳致富,用自己的实际行动,充分展示了一名基层人大代表的风采。

(作者:隆阳区瓦渡乡人民政府干部)



## 我们鲁图的好代表——王金智

刘晓静

“一亩烤烟保底收入4500元,117名社员,种植烤烟32亩,每人可得分红……”见到王金智的时候,他正在合作社估算入股社员年底可得分红,他开心地对我们说:“结合西邑‘隆阳烤烟第一乡’的优势及市场需求,今年,合作社决定在基地连片种植烤烟32亩,目前正处于追肥阶段,只要严格按照节令要求,抓好各阶段生产任务,一定会有大丰收!”

王金智现年30岁,是一名中共党员,于2012年当选为第四届隆阳区人民代表,连续7年任鲁图村计划生育服务员,3年综治维稳员,任职期间工作认真负责、积极主动,始终用行动诠释“人民选我当代表,我当代表为人民”的承诺和誓言。

### 经济发展的带头人

经济作物单一是制约鲁图村经济发展的一大要素,多年来,该村主要种植小麦、大麦及小绿豆,经济收入低,经济效益不明显。2014年,王金智种植小绿豆3亩、大麦4亩,经济纯收入3860元,紧缩够6口之家一季度生活开支。家里5岁的女儿马上就要上小学,还有2个老人要赡养,经济压力如一块百余斤的大石头压得他喘不过气来。

立足鲁图村当地气候资源优势,王金智决定学习借鉴施甸县烟后早豌豆种植技术,并对烟后早豌豆种植市场需求作了深入调查分析和市场研判,决定带领群众发展烟后早豌豆种植。他说:“身为人大代表,带领群众脱贫致富奔小康是自己义不容辞的责任和担当。”

为了消除群众担忧,王金智在自家7亩多的烤烟地里,率先开始种植烟后豆,当年收入12600元,翻了2倍还多,可把王金智给乐坏了。4组的王华春看着他信心满满,效益初现,就主动找王金智学

习种植技术,按月积攒好种子和肥料款,希望来年有个好收成。

鲁图村4组共有农户62户236人,整个自然小组不敢发展烟后早豌豆种植,这让王金智很是苦恼,“我们想跟着代表种植烟后豆,但就是怕没有销路,种好了也是徒劳,不想费心。”4组组长和王金智在闲聊中说道。

为了百姓的利益,为了整个村的发展,也为了践行代表的承诺,王金智找到鲁图村支部书记王学春说明了情况,并向挂村领导寻求帮助。2016年,在乡党委的带领下,村里成立了隆阳区鹰蹲山农产品种植专业合作社,主要为农户搭建市场信息、技术交流、生产指导、产品销售等多功能服务平台,带领村民以入股分红的形式入股合作社获得经济收益,以“党建引领+龙头带动+群众参与”的模式推动党建与产业互动相融、共同发展。

2016年11月11日,合作社顺利完成注册,鲁图村4组62户236人陆续种植烟后早豌豆共计180余亩,经济收益预计可达72万元。

### 人民群众的代言人

鲁图村串桥至鲁图村老年协会路面凹凸不平,“晴天一身灰,雨天一身泥”是该条道路状态最真实的写照,村民最希望的就是硬化道路。

在2016年区人民代表大会上,王金智向大会递交了《实施鲁图村串桥至鲁图村老年协会道路硬化》的建议,“我是在泥土地里长大的孩子,村里什么都不多就泥土最多,我能体会到乡亲们对于硬化道路的迫切希望,作为一名区人大代表,积极向上反映基层存在的问题,提出可行性的建议是我的本职”,人大代表王金智说道。



## 履职尽责展风采

——记隆阳区人大代表王玉朝

刘 金

49岁的张兴会是王玉朝的妻子,提起丈夫,张兴会心里很不是滋味,她半开玩笑的和我们说:“我真是‘恨’我的丈夫啊,家里有田地4.38亩,全靠我一个人去打理,今年,我们小组要实施人畜饮水项目,他又带头无偿让出5分。家里的老母亲痴呆,衣食住行全靠我一个人照料。”坐在妻子身旁的王玉朝只是笑笑,抬头看了我们一眼,低着头小声地说道:“我也没有什么办法,也不知道该说些什么,只想谢谢这么好的媳妇,任劳任怨照顾这个家,我才能安心开展好我的工作。”49岁的王玉朝是一名中共党员,现任西邑乡罗汉村党支部书记兼村主任,2007年12月10日当选为隆阳区第三届人大代表、2016年当选为西邑乡第十届人大代表,对待工

作他积极主动、认真负责,对待家庭、子女和妻子,他深感内疚、自愧不如。在担任第三届区人大代表期间,王玉朝认真履行代表职责,如实反映基层困难,上交有关罗汉电网升级改造的提案,同年提案被采纳,并于2012年得到落实。

### 打通服务群众最后一公里

罗汉村于2013年被列为省级贫困村,地处西邑乡西部,距乡政府驻地22公里,国土面积7.14平方公里,有耕地2548亩,林地4966亩,海拔1920米,年平均气温16℃,年降水量176毫米,辖6个自然村,6个村民小组。2016年末,有人口592户2257人,农民人均纯收入8600元,经济收入来源以粮食、烤烟、核桃、畜牧业为主。

任区人大代表的时候王金智25岁,当时并不知道人大代表是要做些什么,也不明白工作的复杂性,只知道当人大代表很光荣,后来慢慢的才明白代表是代表基层,代表人民,而不是代表自己,要竭尽所能为老百姓办实事办好事。在上交建议前,王金智可是做足了功课,他立足实际开展了调查,全面搜集群众反映的各类热点难点问题,提出了一系列意见建议,并积极向乡人大主席汇报工作,确定建议的可行性与科学性,目的就是为了能够解决群众生产生活中的难题。他希望:通过实施道路硬化项目推动鲁图村农业产业发展,并促进群众脱贫、增收、致富。

### 社会稳定的维护者

鲁图村坦箆组李竹根今年54岁,是村里的一名低保户,居住在七一大沟下方一间不足35平米

的危房里,雨季来临,水势较大,极可能发生坍塌,存在较大的安全隐患。王金智很清楚,安全隐患如若不能消除将会危及群众生命财产安全,影响鲁图村整体的和谐稳定。他即刻找来坦箆组组长和他一起到村委会反映情况,同时得到了乡党委政府的高度关注与重视。

王金智想:“以前的居住地肯定是住不了了,一定要找一个地势平坦,又方便出行的地点重新建盖房屋”,那段时间里,他几乎每天都与村三委班子在一起,不是选点定址,就是筹措资金,经过大家的努力,在乡党委政府的帮助下,当年11月就为李竹根协调建盖了面积50余平米的3间简易房。

房子建好了,李竹根很是开心,他常常和邻居们说:“鲁图村有个好代表,他的名字叫做王金智。”

(作者:隆阳区西邑乡人民政府干部)



村里祖祖辈辈最盼望上级政府部门帮助解决的就是饮水问题,但受资金及地形、地质条件的限制,除黑龙小组以外,其余5个小组自1990年来才依次实施了人畜饮水项目。黑龙小组辖120户480人,几乎每家每户都配备小水窖,每口小水窖,水容量达24立方米,可供5口人、13头牛紧缩使用10天。到干旱季节,灌满小水窖需从龙洞引水,最远达1公里,耗费一个人工(按当地市场价算80元/工),每抽一次水,需投入10元电费和80元误工费,全年仅注满水窖就需花费3240元,够5口之家零星消费,这让本不富裕的家庭更显捉襟见肘。

解决农村饮水问题,保证农村饮水安全是乡党委政府抓实经济生产,助力脱贫攻坚工作的重中之重。王玉朝是土生土长的本地人,哪里可以抽水,什么时候干旱,近几年水质如何、饮水设施滞后与否,他心里一清二楚。作为罗汉村党支部书记,又是西邑乡第十届人大代表,王玉朝始终牢记一心一意为人民服务的宗旨和人民选我当代表,我当代表为人民的庄严承诺。在落实上级精准扶贫、精准脱贫政策方面,他与乡干部一同入户摸底排查,全面落实核准扶贫对象信息,围绕“脱贫、摘帽、增收”目标,结合当前村组实际情况,确定了“实施人畜饮水项目切实解决群众生产生活用水困难,助力全乡脱贫攻坚”的脱贫发展思路。

乡党委政府十分支持该项目建设,要求挂村领导干部及扶贫工作人员在项目实施过程中,既要当好建议员、宣传员、服务员,又要当好指导员、调解员和监督员,另选派水管站骨干人员下村实地指导,宣传发动群众参与实施人畜饮水项目工程。

罗汉村人畜饮水项目工程,预算投资10万余元,现筹集到位资金4.1万元,资金缺口较大,加之管道的架设,不可避免的要占用农户田地,群众思想工作如何开展,纠纷又该如何解决,难道项目就这样被搁置,这让王玉朝如芒在背、寝食难安。

他与乡干部及扶贫工作人员几经讨论,决定先从党员干部家庭入手,白天入户做思想功课,晚上待在村委会做业务工作,务必啃下这块硬骨头。先是自己带头无偿让出五分田地,接着37岁的农村党员张爱华也让出5分,慢慢地通过党员的示范带

动作用,越来越多的村民陆续响应。本以为工作可以步入正轨,但82岁的母亲因患有痴呆症,每天都到现场阻碍施工,“屋漏偏逢连夜雨,船迟又遇打头风”,用这句话形容当时的王玉朝再好不过了,那时西邑乡正在举行第十届乡人民代表大会,早上媳妇打来电话:“父亲快不行了,赶快回来”。为履行一名代表的职责,王玉朝坚持到下午会议闭幕时才跟党委书记请假回家,意识模糊的父亲没给他留下一句话,第二天就与世长辞。安葬完父亲后,他一边压制自己悲痛的情绪,安抚家里的妻子和母亲,一边还要协调人畜饮水项目的事情,几件事累加在一起压得王玉朝喘不过气来。为了继续发扬父亲一心为民、踏实肯干的优良作风,也为了罗汉黑龙组的百姓,王玉朝咬牙坚持,让妻子多加照看母亲,自己白天黑夜的在乡政府、村委会、农户家中、施工现场来回跑,最终落实了工作,目前调节池、抽水机房已建设完工,2400米引水总管正在协调实施。工程完工后,可以彻底解决黑龙组50户215人的饮水困难,打通了服务人民群众最后一公里。

### 托起群众脱贫致富幸福梦

西邑乡属隆阳区烤烟第一大乡,2016年规划种植烤烟面积24230亩,收购烟叶6.68万担,实现产值9000万元。说起烤烟,王玉朝很是欣慰,以前村里种植的农作物种类繁多,一亩地里种出辣椒、玉米、红薯3个品种来,特别令人揪心的是等到玉米出穗时期,花粉会随风飘落到烟叶上,严重影响周边烟叶质量,纠纷也随之增多,群众因此叫苦不迭。为着力解决好这一问题,推动农民增收、农业增效、农村繁荣,社会和谐,实现农村全面小康的目标,王玉朝在乡党委政府的指引下,打起了村里的如意“小算盘”,他与村委班子成员组织当地农户召开烤烟连片规模种植现场会,与大家算起了“经济账”。按一般产量每亩玉米产500公斤包谷来算,每公斤2元每亩收入1000元;一亩烤烟按一般产量150公斤来算,每公斤27.5元每亩收入4125元。1亩烤烟的收入是1亩玉米收入的4倍还多。”王玉朝扳着指头给大家算了一笔细账。听完后,70多岁农村老党员杨光顺带头回家铲除了一亩多的玉米地,吩咐儿子听党指挥,发展烤烟生产规模连片种植。另外,为



了保证烤烟生产的数量与质量,他还与扶贫工作人员及烤烟辅导员深入田间地头指导群众如何整地、施肥、间苗、培土、病虫害防治等,通过艰辛努力,群众思想意识得到扭转,往年烤烟种植规划结构也得到彻底地改变,形成连片种植1660亩,产值达600多万。今年乡党委下放罗汉烤烟种植任务1700亩,王玉朝坚定的告诉我们:“非常有信心。”

去年,王玉朝规划出2亩地用于种植蚕豆,100斤蚕豆用摩托车从罗汉村拉至西邑羊邑街销售,除去来回油费10元,消耗一个人工80元,按市场价4元每市斤算,每100斤蚕豆毛收入310元,但如果村里有统一的合作社,按3.8元每市斤计算,收入比自己出去卖要多出70元。王玉朝站在刚建设完工的农资服务合作社内开心地和我们说道。

为切实解决销路问题,提高群众生产性收入,村里成立了农资服务合作社,该合作社于2016年11月20日开工,投入资金6万余元,面积达74平方米,预计今年6月上旬便可正式投入使用。王玉朝还积极与国资商城接洽,争取达成合作意向,通过搭建网上农产品大市场,打通线上线下流通渠道,以农村电商进平台抓党建促脱贫,实现扶贫由“输血”向“造血”功能转变,为西邑打赢脱贫攻坚战注入强大动力,真正托起群众脱贫致富幸福梦。

### 捐资助学暖人心

2007年,王玉朝是第三届区人大代表,担任罗汉村村民委员会副主任,2007年年底,王玉朝和各小组长按照惯例,如期走访慰问村内的困难群众和老党员。

“张自芹家啊在,我们来你家坐坐闲闲……”王建忠看到村干部来家里慰问特别开心,眼睛一转不转的盯着干部看。王建忠是张自芹的儿子,带有先天性聋哑症,属一级残疾,因为家里经济困难,加之自身身体因素的限制,小学毕业后王建忠不听母亲劝告,毅然决然地放弃了学业,选择在家为母亲分担家务。王玉朝一边询问情况,一边掏出笔记本准备记录,坐在一旁的王建忠见状,嘴上“支支吾吾”,手里比划着朝村组干部竖起了大拇指,王玉朝摸了摸王建忠的头关心的询问道:“小建忠,怎么了,我们就是来问问,看看你家的情

况。”这时,王建忠伸过手去拿王朝玉手里的笔,并在笔记本上工工整整写了三个字“王建忠”。王朝玉心想这个孩子虽然天生残疾,但写得一手好字,人也聪明,便比划着问道:“是不是想读书?”旁边的母亲也帮着问建忠,只见小建忠使劲的点了点头,但又急忙摇了摇头。母亲叹了口气说:“家里生活条件马虎,但是只要他想读书,我们怎么苦怎么累都会供他上学,娃娃懂事,体恤我们,今年小学毕业以后就没有去读书了。加之他本身耳朵听不见,又不会说话,学习成绩一直跟不上,班里同学也因此取笑他,不读也罢了。”王玉朝听了后很是心酸,觉得娃娃是个读书的好苗子,不读书真是可惜了。第二天,王朝玉一大早就来到王建忠家里,亲自给了他500元钱,叮嘱他的母亲一定要说服建忠继续接受教育,临走时撂下一句话:“孩子读书的钱不要太担心,学校这边我去联系。”

回到家里,王玉朝心里想的全是建忠读书的事,亲戚来家里作客谈的依然还是建忠的事。不知是哪得来的消息,听说保山市关爱学校专门招收这一类特殊群体,他第一时间电话咨询,校方回复:他们可根据学生身心特点和需要实施教育,帮助学生掌握一定的日常生活、劳动、生产知识和技能,掌握补偿自身缺陷的基本方法。王玉朝开心地直奔王建忠家里,告诉他们这一天大的好消息。

为了减轻建忠的生活就学负担,王玉朝每年帮助其向民政部门申请救助,每年接受校方补助,目前已上高中二年级,尤其喜欢学习体育、按摩、雕刻课程,老师同学都非常喜欢他,夸他聪明、勤奋。

建忠的母亲很是感慨地说:“我并不知道有这么一个学校,真的谢谢王书记,现在孩子变得特别自信,因为是手语教学,他学到的知识也很多,隔壁邻舍都说他懂事、讲礼貌,多亏有这样一个好代表、好书记。”

王玉朝在自我评价中说道:“选民既然信任我,选我当人大代表,我就要时刻为选民着想;大家选我当干部,我就要时刻想着为群众办事。希望继续当好“泥腿子”干部,为村民群众办更多好事实事。”说完又“咯咯咯”幸福的笑了。

(作者:隆阳区西邑乡人民政府干部)



# 全面实施污染防治 进一步提升人居环境

姜 娟

近年来,隆阳区以建设“滇西边城中心城市”、“隆阳人民幸福家园”为目标,以“四创两争”为抓手,全面实施治乱、治脏、治污、治堵的“四治行动”行动,着力打造人居环境,环保部门作为提升人居环境的主力军,在污染防治方面做出了积极的努力。

## 一、以创建国家卫生城市为契机,全面提升城市环境综合质量

一是认真组织开展大气环境综合整治。结合隆阳区的实际,研究制定了《隆阳区大气污染防治行动实施方案》、《保山中心城区高污染燃料禁燃区划定实施方案》和《隆阳区秸秆禁烧方案》,将大气污染防治的12项工作任务分解到12个相关部门,明确工作责任,形成政府统领、部门协作、企业施治、突出重点、综合治理的大气污染防治机制。注重源头防治。自2015年1月开始,保山中心城区规划区内停止审批加工类项目,严格环境影响评价,有序推进建成区复烤厂、香料烟公司、啤酒厂等工业企业搬迁改造;多部门联合对中心城区及保山坝区建筑施工工地和砂石料场开展综合整治,督促落实扬尘污染防治措施,规范渣土车运输路线,整治运输过程中产生的扬尘污染,配合综合执法局取缔露天烧烤摊点,督促各乡镇街道开展了禁止秸秆焚烧工作,秸秆综合利用率达100%,2016年保山中心城区空气质量优良率99.5%。

二是认真组织实施《水污染防治行动计划》。加强集中式饮用水水源地环境监管,对北庙水库饮用水水源保护区污染源进行了集中整治,完成了516米水域围栏工程和董达水域保护内铁丝网混凝土

5.2千米水域围栏工程,拆除经营广告牌4块,关停农家乐、畜禽养殖等经营户3家,消除饮用水水源地安全隐患;组织对永昌街道、九隆街道、青华街道、兰城街道、板桥镇等9个乡镇(街道)辖区内所有河道河流沟渠进行治理。区政府办公室印发《关于切实做好中心城区河道河流沟渠整治工作的通知》,环保、住建、水务等部门领导及业务人员,对中心城区河道河流沟渠治理工作进行现场检查验收。截至目前,共整治河流河道沟渠36条,清淤河段总长186.8公里,清除淤泥垃圾401122m<sup>3</sup>。积极开展黑臭水体治理。认真整改国家爱卫会专家组暗访反馈存在问题,督促开展中心城区大小桥河、西大沟、红花河三条黑臭水体进行治理,共排查封堵排污口10个,抽排导流至截污管5个,打捞河道垃圾漂浮物400多吨,清除淤泥1500多方,设置河道整治公示牌8块;深化重点流域污染防治,对环境容量较小、生态环境脆弱、环境风险较高的东河、瓦窑河重点支流进行污染治理,加大环境执法力度,督促瓦窑矿区重金属排放企业对选矿废水进行治理,加强排污企业的日常监管,确保工业污染源稳定达标排放。

三是对区域环境噪声进行综合整治。根据《隆阳区人民政府关于保山中心城区铁件塑钢门窗加工企业及个体户限期搬迁的公告》,配合相关部门,整治铁件塑钢门窗加工噪声污染,共发放公告293份,已搬迁完成260多户,积极做好交通噪声污染防治,配合公安交警部门在主要道路、学校、医院周边设置禁鸣标识牌80块。对104个区域环境噪声监测点进行监测,监测结果平均值为57.0分贝,达



## 发挥好生态优势 建设好绿色家园

腾 林

绿色是生命的象征,森林蕴含着生机和希望。如今的腾冲大地到处绿意葱茏,繁花似锦,作为“中国绿色名市”,该市充分结合自身得天独厚的资源优势,以生态景观林带、森林碳汇、森林进城围城和乡村绿化美化等四大重点生态工程建设作为切入点,扎实推进全市生态文明建设,快步跨入优化整合、增效提质的快车道。

据统计,2011年以来,该市累计完成造林绿化面积15.5万亩(其中碳汇造林15万亩),生态景观林带建设53.7公里,封山育林158.4万亩,乡村绿化

美化42个(其中省级示范点4个),新建市级森林公园2个、镇级森林公园4个,省级生态公益林面积扩大到98.3万亩。

### 持续创新三大生态工程再创佳绩

“林业四大重点生态工程是腾冲市生态文明建设的亮点,2015年该市森林碳汇重点生态建设工程建设完成31275亩,四大工程建设为腾冲增添了最多的绿地面积。”腾冲市林业局有关负责人在接受记者采访时说。

### 森林进城围城工程

到创卫标准≤60分贝的要求。

四是加强监管,规范医疗废物处置。与区卫生局对中心城区医疗废物处置情况进行摸底调查,督促隆阳区管辖的12家综合性医院完成污水处理设施建设并保持正常运行,全区签订医疗废物处置合同医院104家,基本实现中心城区全覆盖。

### 二、以生态文明区创建为抓手,综合整治农村环境

一是以生态创建为抓手,全面提升农村综合环境质量。积极开展省级生态文明区申报和省级生态乡镇、国家级生态乡镇创建活动,在环境整治、亮点打造、环境基础设施建设上取得新突破,2016年11月通过省级生态文明区技术评估。8个国家级生态乡镇已通过环保厅公示待环保部命名,省级绿色社区8个,市级生态村295个,为省级生态区创建奠定了良好基础。

二是加强生态环境保护,维护生态安全。围绕

易地扶贫搬迁、大瑞铁路、保泸高速公路等一批重点建设项目,加大生态环境保护的力度,配合国土等相关部门严厉打击私挖滥采,确保不发生重大生态破坏事故。

三是以环保项目为支撑,加快城乡环境基础设施建设。借助浦发贷款和国开银行贷款,对120个山区村进行农村生活污水处理工程建设,目前该项目已完成前期的可研阶段,已委托方案设计方编制方案;以农村生活垃圾处理为突破口,综合整治农村环境。自2013年至2015年共建设农村生活垃圾热解气化炉60台,(除杨柳冷水村、辛街大庄村外),总涉及14个乡镇,53个点,113个行政村,日处理规模150吨/日,项目实施一定程度遏制了农村“脏乱差”;积极实施传统村落打造、农村环境综合整治项目8个,为农村环境提升提供项目资金支持。

(作者单位:隆阳区环境保护局)



2013年至2016年3月,该市总共新建了6个森林公园,分别为丹凤山市级森林公园、深渡水万景市级森林公园、隘子镇级森林公园、深渡水樟树林镇级森林公园、罗坝亚历坑镇级森林公园和沈所宝塔山镇级森林公园。其中包括3个于2015年新增的镇级森林公园。湿地公园于2015年1月举行动工仪式,目前已完成总体规划及项目征地等工作。

### 乡村绿化美化工程

2013年至2016年3月,该市已完成堂阁新村等42个省级及市级示范点,项目建设点成效良好。其中,乡村绿化美化工程建设于2015年已完成13个。地点在总甫新村、湖湾白石塘、沈北红围、新村龙口新村、河口大枧水等5个省级示范点及石下新屋等8个市级示范点共计13个乡村绿化美化工程的建设。

### 生态景观林带工程

截至目前,在往年已完成韶赣高速总甫至马氏出口沿线景观林带造林任务925.5亩,建设里程15.425公里的基础上,该市共完成造林面积21000亩,其中完成碳汇造林10287亩、公路景观林带新种21.9公里,韶赣高速补植提升16.2公里,全民参加义务植树12.3万株。根据实际情况,该市于2015年及时调整部署方案,将工作重点放在韶赣高速景观林带的抚育提升上,在挖大穴、换土的基础上,用种榕树的方式提升林带景观,采取劈除杂草、松土培蔴、施肥、补植等措施提高景观林带的效益,抚育合格率达100%,平均树高达1.5米。

### 吹响全域生态旅游号角

今年以来,腾冲市旅游业发展动作频频,生态休闲游遍地开花,吹响了全域旅游的号角。

### 项目建设如火如荼

今年以来,腾冲市加快项目建设步伐,深入贯彻落实市申报国家历史文化名城工作,推进“九龄故里·百里画廊”生态休闲旅游示范线路项目建设,开展了名人名村、旅游绿道、游客中心等项目施工设计工作。

### 乡村旅游风生水起

优美的自然风光、古朴的民居、四季瓜果飘香,腾冲的乡村休闲观光游赢得了越来越多游客的

青睐。

该市以生态、温泉、围屋为核心,大力宣传生态旅游环境,举办了一系列如“围来围去腾冲行”摄影征文大赛、“村落·桃花”摄影活动、“福地顿岗”摄影大赛、以及“走进‘广东金叶第一镇’”摄影比赛等乡村行活动,亮出乡镇生态新名片,吸引了大量的摄影爱好者和观光游客。

主动对接珠三角发展生态休闲旅游,全力打造“全市是景区、处处是景观、村村是景点”的“全景腾冲”。开展一镇一景、一镇一规、一镇一村、一镇一路等“六个一”工作,对农村环境进行连片整治,打造特色小镇和美丽乡村。此外,该市还编制了《腾冲市南中北片区生态文化旅游创意产业园总体规划》,鼓励支持乡镇以特色景观、田园风光、古村落等为依托发展乡村旅游,大力发展星级农家乐,创建“旅游强镇”、“旅游强村”,与市重点景区景点形成“珍珠链”,为游客提供更多生态休闲旅游产品。

### 凝聚合力推动发展

为加快腾冲大旅游建设步伐,营造全市上下重视旅游的浓厚氛围,该市主要领导多次到景区施工现场协调指导工作,提出发展要求,强力推进旅游产业发展。

建立健全旅游综合协调推进机制。成立了以市人大常委会常务副主任为组长,市委常委、宣传部长为副组长,职能单位和各乡镇共计26人为成员的旅游旺市工作领导小组,办公室设在旅游局,统筹协调解决文化旅游发展中的重大问题。出台了《关于加快旅游景区建设的若干意见》,拟定了《2016年乡镇旅游工作绩效考核办法》和《2016年全景工作实施方案》初稿。同时成立督查组,对大旅游建设各项重点工作落实情况进行跟踪督查和全面考核,使全市上下牢固树立“一盘棋”思想和“大旅游”观念。

该市准确把握旅游业发展新常态,强力推进旅游项目建设,基础设施日益完善,服务水平不断提高,承载能力大幅提升。据统计,今年一季度全市旅游人数58.91万人次,增长25.6%,旅游总收入3.86亿元,增长21.5%,实现了旅游经济“开门红”。



# 文明腾冲创建好 为绿色家园添彩

杨 永

建设绿色家园是我们使命所在,绿色是我们生活的重要组成部分,绿色带给腾冲人民快乐,让腾冲人民生活幸福指数更高……

腾冲气候温暖湿润,空气清新,水源丰富,植被茂密,鸟语花香,是最适合人类居住的地方。腾冲以“文明一个人,温暖一座城”为主题,要求全市干部群众为创建全国文明城市做出的努力,倡导全市人民树立文明礼仪新风,争做文明腾冲市民,向文明致敬。

绿色文明,是一种新型的社会文明,是人类可持续发展必然选择的文明形态。也是一种人文精神,体现着时代精神与文化。以人类社会与自然界相互作用,保持动态平衡为中心,强调人与自然的整体、和谐地双赢式发展。腾冲旅游资源丰富,历史文化厚重,主要旅游资源点349处,现有A级景区6个,火山热海5A级景区创建工作通过国家级验收。近年来,腾冲先后获得了“中国翡翠第一城”、“中国第一魅力名镇一和顺”、“中国优秀旅游名县”、“最具魅力的中国十大风景名胜区”、“中国文化旅游大县”、“中国最佳文化生态旅游目的地”、“中国最美风景县云南10佳”、“最美人文旅游休闲名县”等称号。

目前,绿色文明主要包括绿色经济、绿色文化、绿色政治三个方面的内容。绿色经济是绿色文明的基础,绿色文化是绿色文明的至高点,绿色政治是绿色文明的保障。绿色文明的发展目标是自然生态环境平衡、人类生态环境平衡、人类与自然生态环境综合平衡、可持续的财富积累和持续的幸福生活,绿色文明核心理念是追求人的可持续的幸福生活。这一幸福理念引领人类三大时尚:健康是幸福之本,快乐是幸福之源,美丽是幸福之花。由

此形成了绿色文明的三大幸福产业:健康产业、快乐产业、美丽产业。倡导绿色发展理念,让更多的人自觉践行绿色生活,共同建设腾冲生态美丽家园!

习近平总书记说:“实现中华民族伟大复兴,就是中华民族近代以来最伟大的梦想。这个梦想,凝聚了几代中国人的夙愿,体现了中华民族和中国人民的整体利益,是每一个中华儿女的共同期盼。历史告诉我们,每个人的前途命运都与国家和民族的前途命运紧密相连。国家好,民族好,大家才会好。”中华民族逐步走向复兴,我们的生活也逐渐改善。我们梦想中的中国是璀璨而又文明的国度,因为只有文明我们国家才会变得更加璀璨夺目。

腾冲拥有众多风景名胜,游客到腾冲观赏风景时,除了留下足迹和笑容外,做到垃圾不落地,腾冲更美丽,这需要腾冲人民做出榜样示范。如果我们每个腾冲人都能做到不破坏周围的环境,对城市文明行为习惯更好的规范,对全市所有乡镇文明知识重视延伸普及。但当下还有部分不文明市民养的狗在大街、小巷、公园随地大小便,污染了环境。实在令人担忧!市民对此反映强烈,腾冲创建文明城市中,这应引起相关部门重视。文明要我们共同努力,只要我们注重环境保护,建设好赖以生存的家园,腾冲的大地一定会更加山清水秀,天空也必将变得湛蓝,那我们的腾冲将更加美丽。

腾冲是“礼仪之邦”,“礼仪之邦”需要腾冲人民从点滴开始呵护传承。国家好,民族好,腾冲大家才会好。为了国家的璀璨,我们必须好好学习,奋发向上,传播文明的行为和语言。为了璀璨而又文明的中国,我们要共同努力,奋发有为,为美好明天奋斗。

(作者单位:腾冲市人大常委会)



# 强化“绿水青山就是金山银山”理念

李成忠

环境保护部发布2017年环境日主题：“绿水青山就是金山银山”，旨在动员引导社会各界牢固树立“绿水青山就是金山银山”的生态环境保护理念，增强环保意识，尊重自然、顺应自然、保护自然，自觉践行绿色生活，共同建设美丽中国。主题对促进生态文明建设和环境保护工作有着重要作用，作为环保人员，我们要认真学习贯彻“绿水青山就是金山银山”这一主题，增强做好环境保护工作的责任感和使命感，为建设实力保山、幸福保山、开放保山、创新保山、法治保山、美丽保山努力工作。

## 一、绿水青山就是金山银山

“绿水青山就是金山银山”，习近平总书记提出的这一科学论断，深刻揭示了发展与保护的本质关系，从根本上更新了关于自然资源无价的传统认识，打破了简单把发展与保护对立起来的思维束缚，指明了实现发展和保护内在统一、相互促进和协调共生的新路径，使我们深刻认识到，保护生态就是保护自然价值和增值自然资本的过程，保护环境就是保护经济社会发展潜力和后劲的过程，把生态环境优势转化成经济社会发展的优势，绿水青山就可以源源不断地带来金山银山。党的十八大以来，党中央、国务院高度重视生态文明建设和环境保护，将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局，并提出创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念。先后修订了《环境保护法》《大气污染防治法》，出台了大气、水、土壤污染防治行动计划，推进系统的环保体制机制改革创新，连续开展环保法实施年活动，保持环境执法高压态势，取得了积极成效，生态环境质量稳步改善，经济发展态势稳中向好。事

实证明，重视生态环境对发展的约束，环境保护也可以成为推动经济转型升级的动力。

## 二、青山蓝天就是民生福祉

从整体上看，我国生态文明建设和环境保护仍滞后于经济社会发展，一些地方仍然重经济发展、轻环境保护，生态环境质量与人民群众期盼差距较大。习近平总书记指出：“环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福。要像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境，把不损害生态环境作为发展的底线”。要改善环境质量，补齐生态环保短板，必须坚持“绿水青山就是金山银山”，加强生态文化的宣传教育，倡导勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式，进一步提高全社会生态文明意识，使生态文明成为社会主流价值观，成为社会主义核心价值观的重要内容。要正确处理经济发展同生态环境保护的关系，牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念，更加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展，不断增强人民群众对生态环境的获得感，使良好的生态环境成为老百姓最大的福祉。

## 三、绿色发展就是可持续、文明的发展

在建设社会主义生态文明新时代的今天，更要让“绿水青山就是金山银山”的理念成为各级领导干部的共识。让他们在内心深入认识到：绿色发展是更高层次的发展，只有绿色发展才能持续发展，只有绿色发展，才是文明的发展。把生态文明建设纳入制度化、法治化轨道，需要各级领导干部牢固树立正确的生态观、发展观、政绩观，带头落实绿色发展理念，彻底摒弃对传统粗放增长方式的思



## 龙陵县人大常委会为环境保护“把脉开方”

杨国伦

近日,龙陵县人大常委会组成调研组,深入相关乡镇和县直部门采取走访座谈、实地查看、听取汇报和发放征求意见表的方式,对全县环境保护工作进行了调研。调研充分肯定了全县环境保护工作取得的成绩,分析了目前工作的存在问题,找准了工作中的差距和不足,为全县环境保护工作迈出新步伐“把脉开方”。

### 一、全县环境保护与污染治理工作的总体情况

(一)强化组织领导,层层压实责任。一是把环境保护工作纳入经济社会发展总体规划,与中心工作同部署、同实施、同考核,先后制定了环境保护与污染治理的一系列政策措施,确保了工作有章可循、有序推进。二是实行了责任目标管理,严格落实环境保护“党政同责”和“一岗双责”责任制,初步形成县、乡、村三级环保监管雏形。三是各相关部门密切配合、相互协作、各司其职的环境保护与污染治理体系基本形成,执法力度、监管水平得到加

强。四是围绕建设“天蓝、气净、山青、水秀”美丽龙陵建设目标,以“保护生态、爱护环境、节约资源”为主题,全县上下始终把环保宣传作为经常性工作来抓,通过开展形式多样的宣传教育和知识普及活动,全民重视、支持、参与环保的浓厚氛围逐步形成。

(二)狠抓综合整治,改善环境质量。一是强化大气环境质量防治。根据污染物总量减排工作要求,加强对重点行业、重点部门、重点企业和新、扩、改建项目的监管,积极为企业争取环保项目支持,淘汰落后设备,削减污染负荷。二是强化水环境污染综合治理。完成县城饮用水源地保护区划定工作,加强城市污水管网规划建设,定期对全县河道水域开展巡视检查和联合执法管理工作,主动实施河道治理,建成县级环境视频监控中心,对9家企业、12个排放口实施24小时监控。目前,全城镇污水处理率达75%。三是加大城乡污染治理力

维惯性和路径依赖,把绿色发展理念转化为作决策、抓工作、促发展的具体行动。宁可发展速度慢一点,也要保护好青山绿水;宁可暂时的荣誉少一点,也要长远规划、长远发展。“生态兴则文明兴、生态衰则文明衰”,只有将保护环境和生态文明建设内化为全体干部群众的自觉行动,为子孙后代留下更多的蓝天绿水才不会成为一句空谈。“绿水青山就是金山银山”是一种理念,也是一种认知,更是一种行动。除了各级党委政府痛下决心,真心实意在

更高层次上抓好经济社会发展外,也需要我们每一个公民更加自觉地珍爱自然,更加积极地保护生态环境,共同为建设美丽中国而不懈奋斗。为此,作为环保人,要增强政治意识、大局意识、核心意识和看齐意识,充分利用好环境保护的倒逼作用,加强监管执法,执行最严格的环保制度,做到经济生态两手硬,青山金山长相依,把“绿水青山就是金山银山”变为生动实践。

(作者单位:保山市环境保护局)



度。建成县城垃圾填埋处理场1个,污水处理厂1个,农村垃圾热解汽化炉64座,实施或申报农村环境综合整治项目10个,围绕基础设施建设和生活污水、生活垃圾、水源地保护等项目工作,全力改善城镇和农村人居环境。四是新能源得到了广泛推广运用,沼气利用、节能改灶、太阳能建设等项目助推了清洁能源在全县的推广普及。

(三)注重生态产业发展,积极培植环保产业。一是农业上大力推广生态种养殖业,提倡循环经济建设,科学合理控制农药、化肥、饲料等的推广使用,生态种养殖态势逐步形成。二是全面推进“森林龙陵”建设,“十二五”期间,累计完成人工造林34.6万亩、义务植树266万株,实施低效林改造30万亩、封山育林3万余亩、中幼林抚育11万亩、经济林果面积100多万亩,森林覆盖率达67.85%。国家级、省级公益林生态效益补偿面积共37.98万亩,补偿资金共到位952.96万元。三是通过实施水库、沟渠、河道治理、“五小水利”等各类工程,水利水能资源不断得到合理开发利用。四是建立了汛期地质灾害防治工作机制,制定了汛期地质灾害防治预案,隐患排查治理体系建设得到加强。按照“谁破坏、谁治理”的原则,全县75%以上的矿山企业交存了矿山地质环境恢复治理保证金。

(四)狠抓节能减排,努力降低生态耗能。一是严格环境保护准入制度。全面完善新建项目核准、备案节能审查办理程序,对未经节能评估、审查的固定资产投资项目和高耗能行业中的限制类、淘汰类项目,一律不予备案、核准。2014年以来全县化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物四项主要污染物排放总量均控制在约束性控制指标内。二是统筹推进园区工业发展。以低污染、低排放、环保型、生态化企业和项目为招商重点,将生态环境保护工作融入园区发展规划,规范企业统一入驻园区。加强对企业集中地及周边环境监测,有效控制能耗及污染。着力提高园区绿化率,打造绿色生态园区,推进园区生态化,促进园区与城区生态融合。三是逐步降低生态能耗。全面落实生态环境保护责任制和节能减排目标责任制,积极实施节能、节水项目,加大重点领域、重点行业、重点企业的节能减排

工作力度,加快淘汰能耗高、污染严重及工艺落后设备,严格执行污染物排放总量控制和排污许可证制度,不断强化治理与监管。

(五)狠抓执法监察,强化环境安全保障。一是严格执行建设项目环评管理制度,切实加强对重点建设项目环评的跟踪督办,积极配合省、市做好建设项目环评的同时,根据分级审批原则,为属于县级审批的建设项目办理环境影响评价登记审批手续,确保环评制度的有效执行。二是整合执法力量,不断实施林业资源保护、水土保持治理、国土资源限制开发、土地平整综合治理、灌溉水库及沟渠等生态保护项目,环境安全和资源保障工作得到加强。三是加强违法排污、林政执法、耕地红线保护等专项整治行动和地质灾害防治,杉木规范种植、矿产资源勘查、水源地保护、清洁生产等各项工作成效明显。四是加强对排放重金属、有机污染物的工矿企业以及污水、垃圾、危险废物等处理设施的监督检查力度,工业废水、废气、废渣、烟尘粉尘、恶臭气体等不断得到规范治理。

## 二、建议

(一)继续加大对环保与污染治理相关法律法规的宣传普及力度,增强全民的环境忧患意识和责任意识。继续开展绿色学校、绿色社区、生态乡镇等绿色系列创建活动,坚持环保与污染治理宣传常态化,充分调动各方面的积极因素,采取切实有效措施,利用各种宣传手段,在全县范围内全面开展环保法律法规及环保知识的宣传教育活动,努力营造环保与污染治理工作的良好社会舆论氛围。

(二)要进一步强化责任落实,形成齐抓共管的工作机制。一是要继续层层落实环境保护目标责任制,完善社会监管体系和考核机制,促进环保与污染治理工作的良性发展;二是要坚定不移地贯彻实施好上级的有关环境保护指示精神,确保全县环保与污染治理工作规范、有序开展;三是要加大对环保与污染治理的投入,积极争取并实施好环境保护、污染治理、农村环境综合整治等项目,全方位抓好环境安全建设工作;四是健全完善工作联动机制,各有关部门要按照法律法规规定的职责,落实责任,相互配合,齐抓共管,形成合力,强势推进环



保与污染治理工作。

(三)强化产业基础设施建设,努力提升环境支撑保障能力。一是强化农业基础设施建设,依托农业综合开发、土地整理、土地复垦等工程,抓好农业环保能力提升。二是继续抓好以水库除险加固、河流治理、水土保持、农田水利、沟渠防渗、节水灌溉、饮水安全为重点的水利基础设施建设,努力抓好水环境治理。三是持续开展植树绿化和封山育林工程,深入推进“森林龙陵”建设,要出台杉木禁种相关政策措施规范绿化造林,对县城面山及有杉木种植的区域应有计划的进行抽针补阔间伐工作,以保森林水源涵养,对生态脆弱地区和生态破坏地区进行建设与恢复。四是要积极探索有效的生态保护补偿机制,增强环保发展能力。五是加大环保实用新技术、新工艺、新装备的研发和推广力度,加快淘汰落后产能,降低主要污染物排放,完善相关监测检测设施设备,规范整治以工矿企业为重点的行业排污行为。

(四)要继续加强环境综合治理,确保人居环境安全。一是持续推进农业面源污染治理,优化种养殖模式,大力推广应用农村生活污水、垃圾、畜禽粪

便、农用废弃物无害化处理技术,建立健全农村环保长效机制。二是积极实施好城镇“四治三改一拆一增”和农村“七改三清”环境整治行动,切实加大环保与污染治理基础设施投入,提升“两污”处理能力,着力改善人居环境质量。三是加强对矿山企业的监管,严禁私挖乱采,扎实开展好矿山环境保护和生态恢复建设。四是要切实加强县城周边泄洪排涝基础设施建设、工矿企业污染治理以及城市社区范围内的环保设施管理工作,努力创建优美人居环境。

(五)要依法整治,强化监管。一是要认真坚持和落实环境影响评价制度,积极落实防治污染与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用的管理要求,强化对项目实施监管。二是要按照建设先进的环境监测预警体系和完备的环境执法监督体系的要求,加强环保队伍能力建设,不断提高环境监管水平。三是要坚持常态化监管,强化污染治理设施的运行监管,确保环保设施正常运转,减排降污长期收到实效。四是建立健全信息公开机制,拓宽公众参与渠道,充分发挥社会舆论的监督作用。

(作者:龙陵市人大常委会城环资工委主任)



# 农村环境综合整治项目推进存在的问题及建议

赵荣华

“十二五”以来,保山市共争取到中央、省农村环境综合整治项目118个、资金2.1亿元,对152个村实施了环境综合整治,部分村庄人居环境改善明显。但离提升城乡人居环境,建设美丽保山的要求差距仍然很大,还有许多亟待解决的问题。

## 一、存在的主要问题

(一)基层领导对农村环境整治项目资金使用方向认识有偏差。对上级支持的农村环境综合整治项目,乡镇领导更重视的是修桥、修路、建广场和农业灌溉沟渠,忽视了农村环境整治项目资金重点是解决饮用水源地保护、生活垃圾、污水、畜禽粪便污染治理及其他影响村庄环境问题。导致农村突出环境问题得不到解决。

(二)村民生态环保意识不强。一些陈规陋习仍未改变,如传统的圈厕、畜禽放养、秸秆、粪便乱堆乱放,生活垃圾露天焚烧、污水横流。滥施农药化肥、滥喂激素饲料,对农业生态系统造成极大威胁。部分群众“等、靠、要”的思想仍然严重,甚至自家门前雪也要别人来扫,致使已经完成整治项目的村环境改善效果不明显。

(三)项目推进缓慢。农村环境整治项目资金管理规定,项目实施原则上1年完成,最多不能超过2年。但是,因项目方案编制、规划不科学,前置审计、招投标等过程复杂,2013年4个农村环境综合整治项目还有2个未完成竣工验收。2014年8个农村环境综合整治项目仍有3个未完工、1个未开工。2015年54个农村环境综合整治项目,44个未开工建设。

(四)资金筹措困难。农村点多面广,仅靠中央、省项目资金支持是远远不够的,“十三五”期间,

云南省水污染防治行动计划下达保山市农村环境整治项目380个村,其他半数以上的村庄环境整治资金都需要乡镇筹措,难度很大。

(五)运管机制不健全。部分村庄生活垃圾、污水治理设施运行维护资金保障机制还没有建立,乡镇财政又无力承担,造成已建垃圾、污水治理设施运行不正常或不运行。村民卫生保洁制度不完善,村庄垃圾、污水得不到及时收集、清运。乡镇无专职生态环保监管机构人员,村庄污染治理设施运行监管基本处于真空状态,二次污染问题突出。

## 二、提升农村环境综合整治项目绩效的建议

(一)强化教育、考评,提高基层领导对农村污染治理的认识。一是将生态文明建设纳入党员干部教育培训的重要内容,确保不留死角,教育引导广大党员,特别是领导干部,“要正确处理好经济发展同生态环境保护的关系,牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力、绿水青山就是金山银山的理念”。二是将农村生态环境保护纳入领导干部任期目标责任制考核,考评结果作为领导干部选拔任用、评优的重要依据。

(二)加大农村生态环保宣教力度,提高村民生态环保意识。在深入开展集中宣传活动的同时,充分利用好网络、电视、报刊等媒体,加大生态环保、低碳生活知识宣传教育,引导村民改掉陈规陋习,落实门前“三包”责任制,自觉养成生态文明意识,倡导循环、低碳、绿色的生产生活方式,在追求生活舒适的同时,注重生态保护、资源节约。

(三)规划引领,突出重点,加快农村环境整治项目实施进度。一是根据美丽宜居乡村建设行动



# 加强园区环境保护工作

赵双良

为迎接省委省政府环境保护督察工作,实现园区经济持续、快速、健康发展,2017年3月保山市环境保护局组成调研组对四个实体化管理园区的环境保护工作情况进行了调研。调研采取实地察看、听取情况介绍等方式,全面了解园区环境保护机构设置、人员配备和工作开展等情况,对园区环境保护工作存在的困难和问题进行了分析,提出相应的对策建议。

## 一、基本情况

计划和提升城乡人居环境行动,重点围绕生产发展、生态良好、生活富裕、乡风文明,统筹推进规划实施农村环境综合整治。二是围绕环境问题突出村、湖库周边村庄、传统村落和扶贫搬迁建设等,以问题为导向,因地制宜的推广成熟的污染治理技术和管理模式。重点实施好饮用水源地规划及保护,生活垃圾污水收集、处置设施配套建设,畜禽集中养殖统一粪便污染治理,农业废弃物综合利用技术推广利用。三是县(市、区)环保部门要加强现场督促,指导乡镇按照农村环境整治项目资金管理方案和实施方案技术要求加快工程建设进度。

(四)加大农村生态环境保护资金投入及政策支持力度。一是环保、发改、财政、住建、农业、水务及林业等涉农部门要通力协作、形成合力,集中财力、物力、人力抓好农村污染治理,确保涉农项目、资金的综合效益最大化。二是市、县(市、区)政府要把农村污染治理资金纳入财政预算,按照

保山市目前成立了四个实体化管理园区,即水长工业园区、腾冲边境经济合作区、工贸园区、高黎贡山旅游度假区。工贸园区内又分别成立五县(市、区)园中园,即隆阳电子信息产业园、龙陵硅基产业园、施甸装备制造产业园、昌宁生物资源加工贸易物流园和腾冲机电产业园。四个园区均成立保山市环境保护局环保分局,有专人负责园区环境保护工作,每个分局目前有2至3人。

## 二、加强园区环境保护工作的对策建议

“统筹安排、形成合力”原则,整合相关项目资金,做好农村污染治理项目的规划、建设与管理。三是扩展农村污染治理资金的来源渠道,通过贷款或吸纳社会资金用于农村环境保护,逐步形成政府主导,多元投资,企业经营的市场运行机制,使农村环境保护走上市场化道路。

(五)建立健全农村环境保护机制。一是乡镇应设置生态环境保护管理机构及人员,解决乡镇生态环境保护无专职人员监管问题。二是落实有偿服务收费制度,乡镇要探索建立住户付费、村集体补贴、财政补助相结合的机制,建立村民、村集体和财政共同承担污染治理设施运行维护经费的保障机制。三是指导村(社区),通过村民“一事一议”等方式,完善村规民约、建立生活垃圾分类、收集、投放、运输、处置、收费等管理制度,提高自我管理、自我约束、互相监督的能力。

(作者单位:保山市环境保护局)



以科学发展观为指导,以发展循环经济和建设资源节约型、环境友好型社会为主线,通过科学规划,严格履行环评制度,深化项目管理,强化园区环保基础设施建设,健全环境管理制度,加快完善园区环境风险防控体系,切实加强园区日常监管,确保环境安全。

(一)科学规划园区发展,全面落实规划环评制度。要按照一体化建设、分层次布局的原则,以循环经济理念为指导,结合城市总体规划、土地利用总体规划、生态功能区划 and 环境保护规划要求,科学制定各园区开发建设规划,并编制规划环境影响报告书。已批准的园区规划在实施范围、适用期限、建设规模、结构与布局等方面进行重大调整或修订的,应当及时重新开展规划环境影响评价工作。

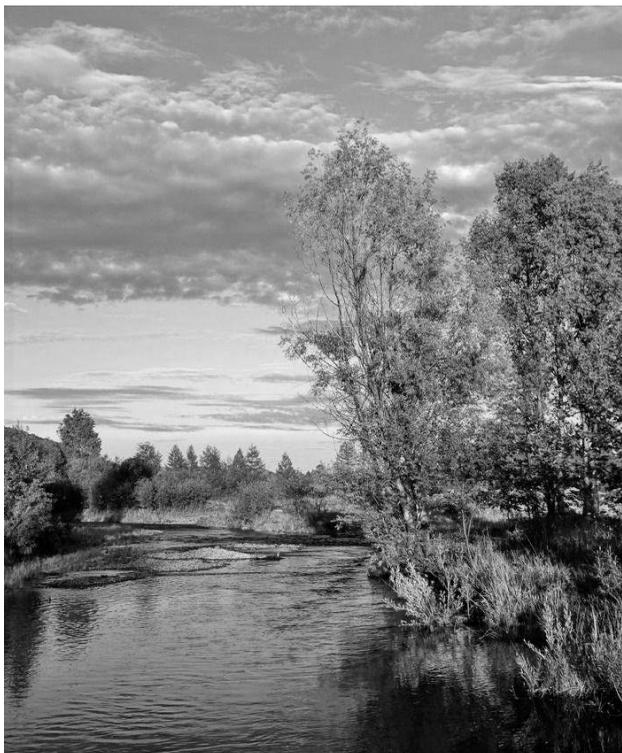
(二)全面深化入园项目环境管理,严格项目环境准入。对入园企业要严把环境影响评价关,做到污染严重的企业不予引进,污染处理设施未建成投入使用的企业不允许开工生产,从源头上杜绝污染源。所有入园项目必须履行环境影响评价制度,落实企业定期自测排污状况要求,其中化工项目和涉及生产使用危险化学品的入园项目必须将环境风险评估评价作为环境影响评价的重要内容,提出有针对性的环境风险防控措施。

(三)强化园区污染治理设施建设,确保污染物稳定达标。加快园区集中式污水处理厂建设步伐,确保所有企业生产废水经预处理后均进入园区污水处理厂进行再处理,确保稳定达标排放;园内企业工业废水要实行分类收集、分质处理、循环利用,或在处理达到园区污水处理厂接管要求后,接入园区污水处理厂集中处理;园区各排放废水企业必须安装废水在线监控装置及废水自控阀门。园内废气排放企业应加强废气的收集和处理,尤其是严格控制有毒有害及恶臭气体的排放。园区内固体废物和危险废物必须严格按照国家相关管理规定及规范进行安全处置,避免危险废物转移带来的环境风险。鼓励园区建立污染治理设施第三方运营管理机制,委托有资质的单位对环境污染治理设施进行运营管理。

(四)健全园区环境管理制度,强化日常监管。各园区管委会要加强对园区建设项目环境管理,做好环境影响评价审批服务工作,确保符合入园的各类项目不发生违法违规建设,杜绝环境安全隐患发生。要强化外部监督,加大监督执法力度,对违规企业做到违法必究,严格执法。要加大宣传教育培训力度,不断提高园区企业的环保意识,引导企业加大环保投入,加强生产管理,提高环保水平。要按规定履行排污申报登记、排污状况监测和足额缴纳排污费,并建立环境管理台账和信息档案,依法向社会公开相关信息。要加强环境保护队伍建设,补齐人员编制,不断提高人员素质。

(五)完善园区环境风险防控体系,确保环境安全。加快环境风险预警体系建设,建立环境风险防范和应急管理工作长效机制,定期排查园区企业环境风险源及事故隐患,评估重点企业环境风险等级,健全环境风险单位信息库。加强园区环境应急保障体系建设,园区管委会应根据园区自身特点,制定园区级环境应急综合预案。园内企业应制定环境应急预案,明确环境风险防范措施,定期开展环境应急演练。

(作者单位:保山市环境保护局)





# 保山治水情况浅析

李雪岗

水是生命之源、生产之要、生态之基。当前我市正处于城镇化、新型工业化、农业现代化加快发展阶段,区域性、复合型、压缩型水污染问题日益凸显,资源性、工程性、水质性缺水并存。水污染防治作为生态文明建设的重要内容。近年来,保山市不断强化组织领导,加强环境基础设施建设,严格环境执法监管,着力开展饮用水水源地及重点流域水环境保护,加大工业集聚区及重点污染企业环境监管力度,以点带面持续实施农村环境综合整治,全市水环境质量稳中有升,为生态文明建设提供了良好的水环境保障。

## 一、近年来治水成效

(一)全市水环境质量总体保持稳定。全市三大水系7条主要河流11个国控、省控监测断面地表水水质达到水环境功能区划要求,水质达标率和Ⅲ类以上水质断面监测达标率均为100%;10个县级以上城镇集中式饮用水水源地水质类别保持在Ⅱ类以上,达到水环境功能区划要求,水质达标率为100%。

(二)水污染防治重点工作稳步推进。一是统一思想,加强领导。市政府下发了《保山市水污染防治工作方案》,并与各县(市、区)、园区及市直相关单位签订水污染防治目标责任书,建立了层层抓落实的工作机制,形成了各司其职、齐抓共管的水污染防治工作格局。二是强化宣传,提高认识。通过广播、电视、报刊、网络等媒体,多形式、多层次、多渠道、多角度开展环保知识和法律法规的宣传教育,加强环境信息公开,提高全民的水污染防治法律意识。三是深化重点流域水污染防治。着力开

展东河、瓦窑河、施甸河、滇滩河、右甸河等重点流域污染综合治理和生态恢复工程,启动保山中心城区黑臭水体整治工作。四是加强饮用水水源地保护,确保城乡居民用水安全。以创建国家卫生城市、长江流域经济带饮用水专项督查等为契机,对水源地进行专项整治,推进饮用水源规范化建设。五是加强工业点源治理,减少主要污染物排放量。六是加强环保基础设施建设,提高两污处理处置率。全市已建成运行的6个城镇污水处理厂,处理能力达11万吨/日,2016年新建配套污水管网24.4公里,建成5座垃圾处理场渗滤液处理站并投入运行,污水处理实现达标排放。七是严格环境监管,重点查处环境违法行为。2016年,全市环保部门立案查处环境违法案件26件,共处罚金107.82万元。其中,涉及水污染环境违法行为的案件4件。约谈企业13家(次),项目负责人7人(次)。对环境保护部西南督查中心执法后督察提出的7个方面32项问题进行了整改和落实。对中央第七环境保护督察组交办投诉举报案件19件,办结19件,办结率100%。八是加强环境监测预警体系,优化调整地表水监测点位(断面),完成污染源监控平台建设,建成红旗桥水质国控断面自动监测站1座,5县(市、区)成立了环境监测三级站。

## 二、打好水污染防治攻坚战几点建议

(一)建立“河长制”,强化治水力度。贯彻落实《关于全面推行河长制的意见》,建立由各级党政主要负责人担任河长的“河长制”,全面负责辖区内河湖库渠管理保护工作,实现市、县、乡、村四级河长的全覆盖,为维护河湖库渠健康生命、实现河湖库



# 保山市农村传统畜禽养殖方式及污染问题研究

杨一涛

保山是一个具有悠久畜禽养殖传统的地区,养殖业在当今仍然起到很重要的作用。规模化养殖方式市场作用巨大,传统的养殖方式同样普遍,但无论是何种养殖方式都可能带来一些环境问题。就传统养殖方式而言,主要表现在生态压力 and 环境污染问题上,要认识这一问题,在对保山畜牧业的发展状况有一个基本了解的基础上,评价一些传统养殖方式和因数的影响,才能找到解决问题的办法。

## 一、保山农村畜牧业发展概况

(一)畜牧业发展的种植业条件。全市有可利用草原面积达609.52万亩,林地面积2006万亩,森林覆盖率65.3%,是林下养殖的天然平台;农作物年种植面积618.8万亩,可利用农作物秸秆年均237.5万吨。可用于畜禽养殖的大小春作物主要包

括玉米、小麦合计62.44吨。

(二)畜牧产业化发展状况。保山畜牧业主要包括猪、牛、羊、驴子、马等大牲畜及鸡、鸭、鹅等家禽。大牲畜主要以猪、牛、羊养殖为主,2016年末存栏数分别为393.2、87.2、73.8万头(只),全年肉类总产量达45.9万吨。保山是云南省的畜牧业大市,畜牧业产值占农业总产值比重达40%。隆阳、施甸、腾冲、昌宁4个县(区、市)列入全国生猪调出大县和基础母牛存栏3万头以上的大县;全省“六大名畜”中“保山猪、槟榔江奶牛、龙陵黄山羊”榜上有名,槟榔江水牛、龙陵黄山羊进入《国家畜禽遗传资源品种保护名录》,2个核心育种场荣获国家级遗传资源保种场;同时腾冲巴福乐槟榔江水牛良种繁育公司还入选国家级肉牛核心育种场;全市有年

渠功能永续利用提供强有力的制度保障。

(二)强化企业主体责任,实现污染物稳定达标排放。各工业园区和重点污染企业要加强水污染治理设施建设,明确管理责任,提高管理水平,确保污染物稳定达标排放。

(三)加大城镇污水处理设施建设力度,提高污水处理率。要加快推进城市污水处理厂配套管网和中心城区地下综合管廊工程建设,切实提高污水收集率、处理率。

(四)持续加强农村水环境整治,建立长效管理机制。广泛开展水环境宣传教育活动,大力倡导健康文明的生活方式,从源头上控制和规范生活污水、生活垃圾的排放;加强农业从业人员生产技术

培训,全面推广低毒、低残留农药使用及精准施肥技术,减少农村面源污染;结合农村环境综合整治示范建设,引导和解决农村生产、生活污水排放问题,适时组织开展河道清淤工作,提高河道自净能力。

当前我市正处于经济社会跨越发展的关键时期,水污染防治工作事关经济社会可持续发展,事关改善人居环境和人民群众生产生活质量,抓好水污染防治工作对提升全市生态环境质量,满足人民群众对良好生态环境需求具有十分重要的意义。加快推进水污染防治,为建设美丽保山、争当全省生态文明建设排头兵提供良好的水环境保障。

(作者单位:保山市环境保护局)



出栏生猪5000头以上的规模养殖场(小区)16个;有年存栏100头以上的肉牛(奶水牛)规模养殖场59个(其中奶水牛存栏500头以上的有5个,肉牛存栏千头以上的2个);有年存栏肉羊200只以上的规模养殖场83个;有年出栏1万羽以上的肉鸡规模养殖场107个,年存栏1万羽以上的蛋鸡规模养殖场19个;建成畜禽标准化规模养殖场(小区)468个、示范村209个;培育省级和市级畜牧龙头企业33个,涉牧农民专业合作社发展到196个,创建国家、省、市级畜禽标准化规模养殖示范场50个,培育畜牧品牌12个,认定地理标志畜产品2个、地理标志证明商标4个、无公害产品7个、绿色产品2个、专利产品2个。

(三) 畜禽类养殖方式。保山畜禽养殖可分为圈养、放养、圈养和放养结合三种方式。城镇附近农村或人口密度高的村落,由于人多地少,缺乏可供牲畜觅食场所,农户都不会选择放养的方式。禽类养殖主要分为养殖场养殖和家庭院落养殖两种。养殖场养殖一般采用圈养,禽类以饲料为食;也有圈定一定自然环境的生态养殖,这是一种放养与圈养相结合的方式,白天禽类以自然的昆虫、草籽为食,下晚投放玉米或饲料为饵料将其引入圈舍。养殖场养殖主要是以满足市场需求的商品化生产,具有规模大、周期短、出栏率高等特点。家庭养殖也包括畜、禽两类,偏远的山区以圈养和放养相结合,而靠近城镇附近或人口密集在农村以圈养为主。偏远农村猪、牛、羊、驴、马等大牲畜会选择在有自有林权山地、集体林或荒地、滩涂地放养;家禽类如鸡、鹅等一般是在自家院落或周边放养。一些农村若不方便放养,但又可以在自有田地山林获取青饲料,通过车拉马驮运送到畜圈喂养。

(四) 地理优势与养殖传统。保山市地处横断山脉滇西纵谷南端,海拔在535—3780.9米之间,这一地带雨量丰沛,平均年降水量1536.4毫米,较为适合动植物的生长。全市呈现立体气候,从低海拔的低热河谷地带气候到中海拔的温凉气候,再到高海拔的冷凉气候都有表现,适合于不同畜禽生长繁衍。高海拔地区(海拔在2000米以上),年均气温10—15度之间,以高山草甸为主,牧草生长旺盛,适合牛羊生长。中海拔地区(海拔1000—2000米)植

物生态群落多样,年均气温在16—20度之间,是农作物的主产区。低海拔地区(海拔1000米以下),年均气温18—25度之间,这一地带河流纵横,是水稻、热带植物的主产区。养殖业是保山传统产业,几千年来保山先民就有养殖畜禽的历史,在自然经济时期,多数家庭都会饲养或放养一些畜禽以满足家庭成员对蛋白质、脂肪等高能食物的需要。历史上保山由于条件适宜,畜草生长旺盛,畜产品充裕,成为周边地区畜禽需求的来源地。80年代以后,保山常住人口剧增,加上流动人口,几乎翻了一倍,这给自然生态带来了巨大的挑战。

(五) 保山养殖业的发展趋势。随着人们对绿色产品、生态产品需求的日益增加,市场中原生态产品日趋紧俏,价格一路攀升。如当地品种猪牛羊、老品种鸡及蛋更是供不应求,靠放养来获取的肉类产品也获得消费者的青睐。一些地区养殖户看到这一商机,面对老品种难以缩短生长周期、难以提高产出的难题时,把目光放在新品种的养殖方式上,在具备条件的时候,多会选择不同程度的放养,以增加肉、蛋品质。

保山畜禽养殖的概况,是一种人类活动顺应自然的表现,也成为一种传统。新的发展时期,规模化的畜禽养殖同样也是为了适应社会发展的需要,进而演变为一个重要的农业产业。然而,传统畜禽养殖方式依然是偏远农村为满足家庭需要而采用的常见方式,这给一些地方本已脆弱的生态环境带来了压力。

## 二、走可持续发展畜禽养殖路径的几点建议

新的发展时期,一些传统养殖方式已难以适应发展的要求,其主要是从放养对生态带来的破坏及对周边环境的污染两个方面的问题表现出来,要防止这一类问题的出现,必须从政策及行为规范两个层面着力,才能走一条可持续的畜禽养殖的路子。

(一) 把转变思想观念作为保护生态和减少污染的一个基础性工作

构建生态及环境保护的宣传体系,充分发挥广播、电视、媒体、报刊的作用。开通生态及环保短信平台,让每一个养殖户及养殖场经营者都能及时了解到国家相关政策,了解本地区的相关新闻事件。当前主要是要通过新型农民培训渠道培训与绿色



发展相适应的畜牧业养殖技能人才,把保护生态与减少污染作为重要的培训内容。偏远的畜禽养殖较为普遍的农村,要定期召开养殖技术与生态环保方面的培训。要把生态保护与环境治理作为《村规民约》的内容挂到墙上,落实到行动上。把生态文明建设的内容与群众文化活动紧密结合起来,以生动的文化形式教育人,鼓舞人。

(二)把保护村庄及周边生态环境作为美丽新农村建设的重要内容

美丽乡村建设不仅是村庄公共设施、村舍建筑的美丽,更重要的是植被覆盖率要高,生态系统要良好。结合保山山区多的实际,要在山地上做文章。一方面要继续做好退耕还林还草工作。同时要科学合理引导养殖户发展绿色、生态养殖,将放养建立在自然生态得以修复的基础上,保障养殖与自然环境和谐共生。以财政资金带动社会资金的方式,增加对集体性质的高山草地及林下植被的投入,明确在维护好生态前提下谁投资谁受益。对承包集体性荒地、滩涂的农户或社会人,若是以恢复生态为前提的生产经营活动,各级政府应给予税收、贷款担保、政策性补贴等优惠。

(三)科学管控养殖区域和养殖强度

划定规模化畜禽养殖禁养区、限养区并严格管理。以绿色发展理念为引领,以优化畜禽养殖产业布局、控制农业面源污染、保障生态环境安全为目的,以统筹兼顾、科学可行、依法合规、资源综合利用为原则,科学合理划定禁养区、限养区范围,从源头上加强畜禽养殖污染控制,促进畜禽养殖业与生态环境保护全面协调发展。依据相关法律法规,生活饮用水的水源保护区,风景名胜区,以及自然保护区的核心区和缓冲区,城镇居民区、文化教育科学研究区等人口集中区域须化为禁养区;对污染严重的畜禽养殖密集区域应划为限养区。禁养区内,严禁新建、改建、扩建各类畜禽养殖场,对现有养殖场限期实现关停或转迁。限养区内,不再新建、扩建畜禽规模养殖场(小区)。对现有畜禽规模养殖场(小区)进行限期整改,未经整改或整改后仍未达到国家规定要求的,实行关停、搬迁或转产。在禁养区、限养区以外区域新建、扩建、改建的畜禽规模

养殖场(小区)必须符合城镇建设总体规划、土地利用总体规划,严格执行环境影响环评制度。

对生态环境较为敏感的高山草地、林地,应对其单位面积畜禽放养数量进行监控。乡镇、村要切实履行起这一职责,专人专责。政府可授权有资质的机构要对现有生态系统承载能力进行科学的评估,根据现有条件确定可以承载的畜禽种群数量范围。进行动态的跟踪评估,确定可以增加或应当减少的种群数量。要确定关系生态良好的指标体系,适时对过度放牧导致的荒漠化、石漠化及生态退化的相关指标进行监测。圈定传统养殖业的放养范围,对不适宜的区域要首先以修复和保护生态为主,对一些可进行放养的区域要加强对村民保护生态环境的宣传和教育。

(四)以合作社方式走集中化、规模化、规范化的养殖业发展道路

要优化养殖布局,推行适度规模标准化养殖,实行集中建圈饲养、集中污染物治理和资源化利用。结合社会主义新农村建设对现有村庄重新进行规划,规划应将养殖业作为一个实质性的内容。城镇附近的养殖业必须走专业化发展的路子,畜禽圈舍须有粪尿及污水处理设施,规范畜禽粪便综合利用,外排废水必须达标排放。商品化率较高的农村,鼓励、引导好养殖户建立合作社。养殖业主要是为了满足家庭需要的偏远农村,关键是要把畜禽圈舍与人居环境隔离开来,同时配套建设沼气池等畜禽粪便无害化处理设施。建议政府继续加大这方面的资金扶持。结合当前的脱贫帮扶计划,帮助贫困户申请长期的扶贫资金,为贫困户建盖畜禽圈舍。

(五)及时缓解散、乱、脏传统养殖给城镇环境整治带来的压力

加快城镇规划区农村的城镇化步伐,及时整治现有畜禽养殖污染,有效缓解散、乱、脏的传统养殖给环境治理带来的压力。要对城市化进程有一个美好的愿景,建设一个环境优美、生态良好、功能完善和具有人文气息的城镇人居环境。具有养殖业发展优势的乡村,要牢固树立“绿水青山就是金山银山”的思想观念,不能把养殖业与生态环境变成此消彼长的关系,而是要在良好生态和生态养殖互动上做文章。

(作者单位:中共保山市委党校)



# 浅析保山农村现行耕作方式及环境污染问题

张静妍

保山是一个农业市,农业人口大约占户籍总人口比例的85.27%,农业的发展直接影响到国民经济又好又快的发展。改革开放30多年来,保山农业获得了长足的发展。但是随着农村经济快速增长,广大农民群众的生活水平逐步提高,农村面源污染却日趋严重,农业资源环境遭受着外源性污染和内源性污染的双重压力,这已成为制约农业健康发展的瓶颈约束。现今保山农村的多数农民以种粮为主,采用粗放型的耕作方式,带来了农业生态环境的恶化。笔者以保山农村现行耕作方式为切入点,来探讨其与环境污染之间的关系。

## 一、保山农村现行耕作方式

保山市为低纬度山地亚热带季风气候,基本上冬无严寒、夏无酷暑,独特的气候造就了植物生长的多样性。保山市的农作物的生长周期为一年两熟,以种植大春和小春为主,2016年粮食作物播种面积396.31万亩,其中小春粮食播种130.8万亩,大春粮食播种面积265.51万亩,预计粮食总产量145.2万吨。

保山市国土总面积19637平方公里,90%以上的耕地分布在山区和半山区,地多田少,高稳产农田占耕地面积不到三分之一,农田有效灌溉率仅为31.75%,绝大部分仍处于“雨养农业、靠天吃饭”的状况。保山现有农业资源相对匮乏,尤其在现有的技术和农业基础设施条件下,开发利用的强度已经达到了极限,农业大幅度增产的余地很小,即自然资源相对不足,对农业的深层发展构成了制约。

现今农村的耕作方式以传统铁犁牛耕为主。在农业生产中以家庭为生产和生活的基本单位,投

入人力和畜力,精耕细作,少数时候会辅以机械耕作,如拖拉机、播种机、收割机等。总体来说保山农村农作物耕种收机械化率有待进一步提高。

在保山高黎贡山一带生活的一些深居简出的民族,例如苗族和傈僳族仍然保留着原始的刀耕火种这样粗放型的耕作方式,找一块林地砍去树木,再焚烧已经枯死或风干的树木已获得肥料,最后种植粮食,靠自然肥力获得粮食。诸如此类的还有生活在腾冲市和缅甸接壤地区的一些山区居民,因为经济不发达、交通运输困难加之个人观念落后,大多采用这样原始的耕作方式。

## 二、对未来农村实现资源和环境协调发展的建议

实现农村经济又好又快发展,不仅要解决好当前经济发展和农民增收问题,而且要着眼于农业长远利益,有效的利用、配置、保护农业资源,改善农业生产条件,实现农业发展与资源开发、环境保护的协调统一,提高农民生活质量,促进农业可持续发展。

### 1. 依靠科技,发展特色农业

科技对农业发展具有关键作用。实现农业提质增效,最根本的是加快农业科技成果推广转化步伐,在优化品种、品质结构上求得突破,实现农业粗放经营向集约经营转变,传统农业向现代农业转变,资源利用从粗放向精深加工转变,使科技进步成为优化农业结构的主要推动力。要使农产品在日益激烈的市场竞争中占有一席之地,必须发挥好自然资源优势。针对耕地、水资源短缺状况,调整和压缩耗耕地、耗水资源的农业,在特色、生态优势条件下,发展一批主导产业和支柱产业,推进专业



# 保山农业面源污染与社会发展关系的分析

何廷伟

农业面源污染是指由沉积物、农药、废料、致病菌等分散污染源引起的对水层、湖泊、河岸、滨岸、大气等生态系统的污染,从污染源上主要分为化肥污染、农药污染、养殖场污染、生活废弃垃圾污染等方面。

保山是一个农业大市,农业人口大约占户籍总人口比例的85.27%,农业的发展直接影响到国民经济的发展。改革开放30多年来,保山农业获得了长足的发展。近年来,随着经济发展和城乡二元结构进程的加快,农村面源污染问题日益突出,开展相关研究寻求面源污染治理办法显得尤为必要。保山市

农村面源污染问题具有一定普遍性,通过调研和分析,能够产生借鉴价值。农业生态环境污染治理更多时候涉及到自然科学,但产生问题原因是不合理的人类社会活动造成的,因此必然会涉及到社会科学领域内容,将自然科学与社会科学以及经济学紧密结合起来分析研究,将会产生更好的效果。

## 一、研究情况简述

现阶段我国农业面源污染防治的工作思路,就是努力做到“一控两减三基本”,即严格控制农业用水总量,把化肥农药用量减下来,实现畜禽粪便、农

化分工和区域经济发展。

## 2.改善农业生态环境

根据生态文明建设的需要,通过各种先进适用技术的推广,引导农民改变传统落后的耕作方式,扬长避短,选择适合各地特点的优势资源开发,综合利用以提高资源的利用率,逐步改善农业生产环境,提高环境承载力。

## 3.推广科学施肥和用药

施用化肥并非施得愈多愈好,农田投入养分过大,盈余部分并未起作用,而最终是进入土壤和水环境,造成土壤和水环境的污染。指导农民科学施用化肥、农药,鼓励使用农家肥和新型有机肥,提倡推广使用高效无残留农药;加大对无公害,绿色环保作物的补贴项目实施范围。此外,用完的农药瓶应妥善处理。玻璃瓶应打碎处理,塑料和金属罐装的应压扁放入垃圾袋中;严禁将未用完的农药倒入水源中,防止二次污染。

## 4.积极开展农村环境综合整治

良好的生态环境是建立美好家园的基本前提。和城市一样,农村也应加强综合环境治理。以美丽乡村建设为抓手,建立一套适应新农村建设的环境治理方法,如设置公共垃圾箱,定期按时清理垃圾;修建卫生厕所,实施人畜粪便分开;清理堵塞的河沟,并加强管理等来综合整治农村环境。除外,还应加强农村基础设施建设,为农村环境综合整治打下良好基础。

## 5.加大农村环保宣传教育力度

加强农业面源污染防治知识的普及和舆论宣传,让更多的农民群众认清农业面源污染,以及农业面源污染的危害,引导广大农民改变现有粗陋的习俗,向绿色环保的生活生产方式转变,逐步提升农村群众环境保护意识,为推进农业面源污染治理的公众参与创造良好的社会环境。

(作者单位:中共保山市委党校)



作物秸秆、农膜基本资源化利用。把生态文明建设纳入发展规划中来,才能构建可持续发展,这是广大人民群众的共同诉求;长期以来,保山市都在处于由农业城市向新型工业化城市转变过程中,农业上土地和产量压力都比过去要大,从而在水质保障和污染防治上也面临更大的考验。现行的耕作方式和理念,使用大量化肥农药造成了土壤的加速衰弱以及水质的污染;集约化的畜禽养殖带来了排放污染物的问题;各种污水和废弃物向农村排放或者农村的自我无处理排放同样导致了水质和环境的恶化。对农村面源污染的防治势在必行。

过去研究多是从自然科学方面来找解决问题的可行性方法,本文通过用多领域、跨学科的理念来分析,找出面源污染与经济、人文、政治等社会发展领域的关系与症结,希望借助大数据的时代力量,引出多学科点与面结合的分析方法和解决问题思路,对全盘布局所能达到的效果和所处阶段了然于心,从而达到污染防治与社会发展共同进行的美好愿景。

## 二、农业面源污染与政治发展关系分析

这里所谈的不仅是政府行为与农业面源污染的关系,重点是随着政治发展,建立中国化的平等、民主政治对防治农业面源污染的作用分析。可以把他分成几个部分来讨论。

1.对农业面源污染防治的影响,首先是政治结构的分化。随着不断发展,部门中出现新型的、专门化的角色来应对面源污染中的各个方面,以自然科学、经济学、人文社会、政治学等各学科为基础分化出更多的专业角色,构建一个相互协调的网络结构,既从点上研究解决各学科对应问题,又从面上整体考虑,统一部署,层层推进农村面源污染这个大项目的不断完善。

2.要做到全盘考虑、部署,需要的是政府职能的转变。其关键就是机制建设,即组织通过复杂的安排(所希望的行为轨道和程序)汇聚个体行为并引导其形成所期望的秩序。也就是所说的全盘考虑和部署的能力,就本文来说需要政府对农村面源污染进行深刻的理解,有专门的部门来研究农村面源污染这一个项目,时时观察,不断反馈,来达到更佳的防治效果。

3.对农业面源污染防治的影响,政治文化的世

俗化方面体现在:公民民主法制观念增强。制度上法治效果胜于人治,对个人来说也是一样的,人的劣根性充分证明对污染问题让全民理解并拥有民主思维和法制思维有多重要,以民主法制思维模式来处理农村面源污染问题,会让其更加的深入人心和提高效率。政治价值观念的日益世俗化。表现在大家对政府的行为认识上更现实和不盲从,可以看成是政府的一个自查系统。人民的智慧是无限的,如何充分调动大家的能力来应对面源污染问题,在对政府行为的合理化建议上多出成果,也能推动整个社会向前迈进一步。政治心态更加理性化。即用“重秩序”的心态认识政治稳定的重要性,在对待环境污染问题上,既不激进也不会无动于衷,用正确的政治态度持续推动农村面源污染的防治。

4.最后是政治的秩序化,是以上几点顺利推进的保证,更是我们各项工作能够稳定进行的关键。

通过分析农业面源污染与社会发展关系,可以看出,污染问题不是单一学科的简单解答,在保证对自然科学研究的基础上,还包含了经济学、政治学、人文科学等多方面的原理,既是各学科的分化研究,又是一个协调统一的网络整体,而认识到这一点,就可以在借助多方合作与政府机制充分发展的基础上,开放思维,运用现行大数据的信息收集和分析能力,抛弃一些似是而非的因果理念,用数据结论精准推进各个节点,能更加简明清晰,进而推动农业面源污染防治能力的不断进步,营造生态文明的绿色家园。

(作者单位:中共保山市委党校)



# 加强农村生活垃圾处理工作

杨 艳

自2013年开始,隆阳区不断加大农村生活垃圾处理工作力度,在14个乡镇推广自燃式垃圾热解汽化炉建设示范项目。项目实施以来,农村生活垃圾污染基本得到控制,但农村生活垃圾处理工作中仍存在许多问题和困难,农村生活垃圾污染问题还没有从根本上得到解决,提升城乡人居环境的任务仍然十分艰巨。

## 一、农村生活垃圾处理存在问题及困难

(一)环保意识淡薄,对农村生活垃圾处理工作的认识不到位。从农村广大人民群众环保意识看,农村环保宣传教育力度不够,大部分农民群众环保意识淡薄,自觉程度低,长期形成的生活垃圾随意倾倒陋习还没有改变,村庄周边、房前屋后,道路、河道等垃圾成堆,垃圾箱(桶)成为“摆设”;从政府层面看,部分乡镇领导干部对农村生活垃圾处理工作的重视程度不够,垃圾热解汽化炉只管建设不管运维,没有认真的研究建立长效运管机制,督促检查不到位,帮助村、组解决问题有差距,对如何从根本上有效解决农村生活垃圾污染问题思路不清、措施不力。

(二)农村生活垃圾处理设施建设滞后。全区除辛街乡长岭岗垃圾填埋场和保山中心城市周边的几个垃圾中转站之外,其他乡镇没有垃圾处理厂。2013年至2015年,全区共建成自燃式垃圾热解汽化炉60座,经调查,正常运行的40座,占66.7%;不正常运行的14座,占23.3%;不运行的6座,占10%。除了60座垃圾热解汽化炉之外,各乡镇、村在较为分散的村寨建设了一批小型的“土炉子”,大约300个左右,但从农村生活垃圾污染现状

来看,农村生活垃圾处理率仅达50%左右,现有的垃圾处理设施还不能满足农村生活垃圾处理的需求。

(三)农村生活垃圾处理设施运行不正常。造成运行不正常和不运行的主要原因:一是缺乏运行资金,基层普遍反映运行资金难筹措,少部分村的垃圾处理费收不起来,乡镇、村资金困难;二是部分热解汽化炉损坏和垃圾处理设施建设不足,有的缺乏运输车辆、垃圾收集雨棚、有的运输道路没有硬化等问题;三是垃圾收集量不够,农村村寨分散,垃圾收集运输困难,断断续续的焚烧垃圾,点火费用高;四是少数热解汽化炉的管理人员偷工减料,直接将垃圾放在热解汽化炉外面堆放燃烧,焚烧的废渣随意堆放;五是垃圾分类程度低,普遍存在垃圾未进行分类;六是部分垃圾热解汽化炉建设选址不合理,有1座位于饮用水水源地周边,按照环保要求停止运行,有2座离长岭岗垃圾填埋场距离较近,直接运到垃圾填埋场处理。

(四)运行资金保障机制不健全。据测算,1台热解汽化炉一年的运行费用大约在8~13万元左右,由于农村垃圾处理收费标准低,有的地方“政府干,群众看”现象突出,部分群众不愿意缴纳垃圾处理费用,乡、村两级资金筹措困难,致使热解汽化炉建设和运行资金缺口较大。

(五)生活垃圾处理方式有待改进。从调查的情况看,农村生活垃圾处理主要采取焚烧方式,但由于大炉子没有配套的烟尘净化设施,加之众多的小炉子和农户自行焚烧,对大气环境将会产生一定污染。



# 加强生态环境保护的几点建议

王 保

保山市委、市政府提出了打造全省经济发展新的增长极、争当全省产业转型升级和生态文明建设排头兵的目标。保持良好生态环境,是实现保山跨越发展、争当全省生态文明建设排头兵的重要保障。

**一、划定并严守生态保护红线。**依法在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生

态保护红线,在省级生态保护红线的基础上,根据全市生态功能区划要求,科学增划市级生态保护红线并严格管控。结合资源环境承载力综合评价,建立生态保护红线负面清单,切实做好红线区的边界核定、落地及命名工作。执行生态保护红线监测网络、监测平台及分级管理的长效机制,依法依规管控,落实生态补偿政策和生态保护红线的绩效保护评估制度,将红

## 二、农村生活垃圾处理工作的对策和措施

(一)进一步提高改善农村环境质量重要性和紧迫性的认识。农村生活垃圾处理是提升城乡人居环境的一项基础性工作,各级党委政府要按照《保山市进一步提升城乡人居环境五年行动计划(2016—2020)》,认真履行公共服务管理的职能,积极主动承担起生活垃圾处理工作的责任,把改善农村环境质量,当作改善民生的一项惠民工程,高度重视,认真加以落实,使农村的环境逐步得到提升和改善。

(二)加大政策扶持和资金投入的力度。各级政府要通过“以奖代补”的形式,加大对农村生活垃圾处理工作的资金投入和政策扶持,住建、环保等部门要积极向上争取农村环境基础设施建设及农村环境综合整治等项目资金,在一些重点集镇建设垃圾填埋场,加快推进农村生活垃圾处理设施建设。

(三)建立健全管理机制。按照“属地管理,条块结合,以块为主”的原则,要坚持因地制宜,不搞“一刀切”,逐步建立“户分类、组保洁、村收集处置、

乡镇统一监督”的管理模式,建立健全农村生活垃圾处置工作提供制度机制保障。

(四)进一步完善管理制度。逐步建立垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的垃圾处理系统,形成以法治为基础、政府推动、全民参与、城乡统筹、因地制宜的垃圾分类制度,努力提高垃圾分类制度覆盖范围,将生活垃圾分类作为推进绿色发展的重要举措。

(五)逐步提升生活垃圾“三化”处理能力。在重点集镇和人口集中乡镇建设一批卫生填埋场,对可回收利用的垃圾,鼓励物资再生回收利用企业进行回收利用,逐步淘汰达不到国家生活垃圾焚烧标准的垃圾焚烧炉,减少对大气造成的污染。

(六)加大农村环境保护宣传教育力度。在农村广泛开展环境保护的宣传教育,在中小学校开展垃圾分类知识宣传,提升群众的环保意识,逐步影响并带动村民积极参与到建设美丽家园的行动中,自觉践行绿色、低碳、健康的消费方式和生活方式。

(作者单位:隆阳区环境保护局)



线的保护纳入地方领导干部的政绩考核,建立领导干部自然资源资产离任审计制度和生态环境损害责任终身追究制。按照性质不改变、功能不退化、面积不缩小、管理要求不降低的“四不原则”,实施市、县(市、区)分级分区分类管理,严守生态保护红线。以生态保护红线为基础构建保山市科学合理的生态安全格局,加强生态节点保护及生态廊道建设,保障区域生态安全,提高生态服务功能。

**二、多措并举,加快污染治理。**深入贯彻落实国家水、气、土污染防治行动计划,结合实际,多措并举、综合施策。一是以推进重点流域水污染防治、城市集中式饮用水水源地规范化建设和管理、城市黑臭水体综合整治为抓手,保障水环境生态安全。二是以整治燃煤小锅炉、加强工业大气污染源治理、深化城市扬尘和移动源污染防治为重点,全面推进大气污染防治工作,提升城市环境空气质量。三是以强化空间布局管控、严格环境准入、加强矿产资源开发及重污染工矿企业环境管控、强化农业污染控制和开展土壤污染综合治理与修复试点示范为重点,严格保护未受污染土壤,确保全市耕地土壤环境质量稳中向好,促进污染地块得到安全利用。

**三、加快环保基础设施建设。**以实施碧水蓝天工程为抓手。一是加快城镇环保基础设施建设。要积极推进城区污水收集管网建设改造力度,补齐旧账、不欠新账,提高污水收集率和污水处理厂进水浓度,充分发挥现有城镇污水处理设施环保效益。进一步完善城市生活垃圾无害化处理等基础设施建设。二是加强农村环境保护基础设施建设。着力解决农村饮用水源环境安全问题、推进生活污水收集处理示范建设;健全农村生活垃圾收集处理工作机制,确保农村生活垃圾处理设施正常运行。三是推动工业园区等工业聚集区综合污水处理设施尽快建设和投用,确保工业园区可持续发展。

**四、扎实推进生态文明市建设。**生态文明市建设是争当生态文明建设排头兵的重要载体。市委市政府已将创建省级生态文明市纳入了2017年十项重点工作任务之中。一是加强领导。各级各部门要按照《保山市申报创建省级生态文明市工作方

案》,围绕各项创建指标要求及职责分工,各司其职,各负其责,协调配合,扎实推动建设工作,确保各阶段任务按期完成,创建工作目标顺利实现。二是加大投入。各级要将生态文明市建设所需资金列入财政预算,统筹安排。三是加强宣传。充分发挥各种新闻载体的作用,不断提高全社会对生态文明建设的认识,提高全社会共同参与省级生态文明市建设的积极性。

**五、进一步加大考核力度。**要严格执行领导干部任期内生态环境建设目标责任制,把生态环境建设列入领导干部政绩考核内容,定期检查,向社会公布,严格执行环境保护“党政同责、一岗双责”。制定实施生态文明建设目标指标体系和考核办法,纳入地方党委政府绩效考核,切实加大督查力度,努力形成生态文明建设的长效机制。

(作者单位:保山市环境保护局)





# 认真贯彻落实《大气十条》 改善保山中心城区环境空气质量

李鸿雁

2015年以来,保山市认真贯彻落实《大气污染防治行动计划》(以下简称《大气十条》),初步取得成效,中心城区环境空气质量进一步改善。根据全国空气质量状况的发布情况:2016年全国338个地级及以上城市环境空气质量优良天数比例为78.8%,全省环境空气质量优良天数比例为98.3%,保山市中心城区环境空气质量优良比例为99.5%。2016年度保山中心城区环境空气质量优良率比全省平均水平高1.2个百分点,比全国平均水平高20.7个百分点。2016年污染天数由2015年的11天降为2016年的2天,PM10、PM2.5年均浓度分别下降了19.5%、42%。笔者结合工作实际,就保山中心城区环境空气质量取得实效,谈几点体会。

## 一、加强组织领导,制定实施方案

根据《大气十条》和市政府与省政府签订的《大气污染防治目标责任书》要求,市政府下发了《保山市大气污染防治行动实施方案》,与五县(市、区)人民政府、四个工业园区管委会、市直8个相关部门签订了《保山市大气污染防治目标责任书》,将各项任务进一步细化分解,明确年度目标及主要任务。

保山市委、市政府高度重视大气污染防治工作,多次召开会议就大气污染防治工作进行专题研究和部署。会上听取环保等部门对影响中心城区环境空气质量的污染物、颗粒物(PM2.5、PM10)产

生原因进行分析,主要污染源为扬尘和燃料燃烧废气,扬尘的主要成因有:一是房屋建筑工程施工、市政基础设施工程施工、房屋拆除作业等施工工地扬尘;二是建筑材料、建筑垃圾(工程渣土)运输等交通运输扬尘;三是城市道路扬尘;四是城区裸露地扬尘。燃料燃烧废气主要是机动车尾气排放和石油、煤燃烧产生废气。针对污染源产生的原因,市政府要求相关部门及责任单位要加强对城市扬尘污染和燃料燃烧废气进行综合整治,确保中心城区环境空气质量明显改善。

## 二、着力推进重点工作

(一)在能源方面,主要是扩大天然气推广利用规模,加快水电及新能源项目建设。一是2016年保山中心城市投入营运天然气门站一座,预计全年供气350万立方。在建天然气门站三座,其中:腾冲天然气门站2017年底建成,龙陵和施甸天然气门站正安装和调试设备。截至2016年12月,保山市建成天然气管道321.1公里,城市居民供气户达33000户。同时,在保山工贸园区建设配气站,为发展工业使用清洁能源奠定基础。二是2016年建设水电项目7项,投资15.81亿元。其中,续建5项15.56亿元,新开工2项0.25亿元,新增水电装机容量13万千瓦。新能源续建项目3项,投资4.59亿元。其中,风电1项2.55亿元,光伏2项2.04亿元。



(二)在产业结构调整方面,加快淘汰落后产能,全面整治燃煤小锅炉。2015年,淘汰昌宁映山水泥有限责任公司立窑熟料生产线一条,淘汰水泥(熟料及磨机)落后产能30万吨,完成了省政府下达的淘汰目标任务。2016年上报云南省湾甸勐亚水泥有限公司(原湾甸水泥厂)年产60万吨水泥生产项目(日产熟料1500吨)淘汰计划,已列入云南省水泥过剩产能项目2017年拆除计划。完成保山中心城区高污染燃料禁燃区划定,制定了《保山市加快推进中心城区建成区燃煤锅炉淘汰工作方案》,淘汰燃煤锅炉68台,推进县级以上行政中心城市燃气设施全覆盖工程,及工业园区天然气干、支线建设工程。

(三)全面推进机动车尾气污染治理,加快淘汰黄标车和老旧机动车。2016年5月,保山市全面开展机动车环保检验和环保标志管理工作。在全省率先推广天然气公交车和纯电动公交车。全面供应符合国家第五阶段标准的汽、柴油,严格执行机动车强制报废制度。2014年至2016年全市淘汰黄标车9856辆、老旧车辆6613辆。

(四)积极防治城市扬尘污染。一是加强施工工地和城市道路扬尘治理。督促工地落实扬尘防治措施,开展绿色施工。增加道路洒水频次,加大机械化清扫范围,查处违法运输车辆。2016年,共出动执法人员3420人次,检查砂石、渣土等运输车辆12118辆。二是加大市政道路绿化建设和裸露地块的绿化建设。全面封停坝区可视面山范围的取砂石场,增加绿化面积。三是取缔城区露天烧烤经营摊位。四是全力推进中心城市建成区及周边工业企业关停和搬迁改造,64家企业搬迁进入工业园区。

(五)加强工业大气污染治理。一是完成水泥行业脱硝改造工程建设。二是市、县(市、区)环保部门建立了全市重点污染源监控中心,对企业进行视频监控和在线监测。三是推动挥发性有机物治理。对五县(市、区)加油、加气站进行了现场检查,制定了《保山市加油站储油库油罐车油气回收综合治理实施方案》,明确了油气回收的措施和时限。

(六)加大财政资金投入,加强大气环境监管及

能力建设。2016年,市级财政共投入各类环保专项资金445万元,国家和省级下达补助资金8923万元,积极支持大气污染防治工作。

### 三、建立大气污染防治的长效机制

为深入贯彻落实《大气十条》,必须强化相应的法治、机制和政策保障,建立完善大气污染防治长效机制。

(一)为继续在保山中心城区公交车及出租车推广双燃料车,市人民政府出台了《保山市优先发展城市公共交通实施意见》,明确规定:“积极推广应用以电能为主的新能源,鼓励车辆更新和新增优先考虑新能源车型”。实施了新能源公交车推广应用。根据保山中心城市公交线路规划和运营实际,2016年开通公交线路25条,更新购买新能源公交车120辆。

(二)为控制城市扬尘污染,市、区政府和相关部门先后印发了《保山市人民政府办公室关于进一步加强保山中心城市扬尘污染防治工作的通知》《隆阳区人民政府关于加强保山中心城区建筑施工现场环境管理的通告》《保山市住房和城乡建设局关于加强保山中心城市施工现场环境卫生整治的通知》《保山市环境保护局关于开展全市建设项目环保三同时专项检查的通知》《隆阳区环境保护局关于开展中心城区建设项目环保三同时专项检查的通知》等文件。

(三)为强化机动车污染防治,印发了《保山市人民政府关于开展机动车环保检验及标志核发的通告》《保山市机动车环保检验合格标志核发方案》。

(四)为强化工业挥发性有机物治理,市环境保护局和市商务局牵头组织编制了《保山市加油站油气回收治理工作方案》。

(五)针对保山中心城区燃煤小锅炉使用面较广的特点,隆阳区人民政府印发了《保山中心城区高污染燃料禁燃区划定工作实施方案》,启动中心城市建成区燃煤小锅炉淘汰工作,市工信委牵头制定了《保山市加快推进中心城区建成区燃煤锅炉淘汰工作方案》。

(作者单位:保山市环境保护局)



## 夯实基础 提升成效 努力争创国家生态文明建设示范市

段 磊

近年来,保山市把生态文明示范创建作为加快生态文明建设的重要载体和实施“生态立市”战略的重大基础工程,从思想、政策、保障、投入、责任五个方面来抓实示范创建工作,通过生态文明示范创建助推生态建设跨越发展,争当生态文明建设示范创建排头兵。

### 夯实创建基础

调整充实领导机构,由保山市委书记任组长,市长任常务副组长的生态文明市创建工作领导小组,下设办公室在市环保局。2016年,市委常委会、市政府常务会分别研究生态文明示范创建工作,市委书记赵德光两次听取和参与专项研究生态文明示范创建工作。市、县两级党委、政府主体责任明确,建立起党政统一领导、部门分工协作、社会共同参与、投入督查机制完善的生态文明创建工作新格局。市人大、市政协分别组织人大代表、政协委员视察调研创建工作,形成了由部门主导创建上升为党政齐抓、社会共同参与的良好氛围。

保山市委、市政府研究印发了《关于加快推进保山生态文明市建设实施方案(2016-2020年)》《保山市开展“四创两争”工作的实施意见》等指导性文件,出台了《中共保山市委保山市人民政府关于加强生态文明建设的决定》《保山市人民政府关于加强环境保护重点工作的意见》《保山市人民政府办公室关于加强环境监管执法的实施意见》等一系列政策文件,为生态文明示范创建提供有力的政策支撑。组织对《保山生态市建设规划(2009-2020年)》

进行中期评估,准确把握建设成效,分析规划实施过程中的困难和问题,提出加快推进生态文明示范创建工作思路、重点、责任和措施。

坚持把推进生态文明市建设和生态环境质量监测评价纳入各级党委、政府年度综合考核评价内容,并作为重点生态功能区转移支付资金安排的主要依据。市委督查室、市政府督查室将生态文明市建设工作列为每年度重点督查内容,3年共进行3次专项督查,并形成督察报告在全市范围内通报。

加大资金投入,争取得到上级部门项目支持资金近2亿元,进行环境综合治理。2015年,市政府投入生态环境保护资金17.82亿元。全市投入6000余万元,300座热解汽化炉建成投运,建立起了一套“户集、村运、乡镇处理”的农村垃圾处理方式,农村生活垃圾处理率大于80%。市委、市政府决定,从2016年起市财政通过增加县(区)重点生态功能区转移支付资金,对成功创建获得命名的国家生态乡镇、云南省生态文明县(区)、国家生态文明县(区)给予奖励。各县(市、区)、园区也相应完善了投入机制,确保创建工作有力推进。

2017年,保山市委、市政府将生态文明示范创建纳入全市10项重点工作之一。实行按月度评价通报制度,年初明确月度工作具体指标,由主管部门按月提供数据报市委秘书长、市政府秘书长审核,再由书记、市长审定后,以“两办”行文逐月按“好、中、差”进行评价通报。有1个差就由市级主管部门约谈县(市、区)主管部门负责人,有2个差



# 腾冲市“六项措施”抓生态 碧水蓝天创文明

杨映丽

近年来,腾冲市先后获得“中国优秀旅游名县”、“中国最佳文化生态旅游目的地”和“全球优选生态旅游目的地”等荣誉,2017年3月腾冲又正式被省政府命名为云南省第二批生态文明市。在“山美、水美、人更美”的赞誉面前,在环境空气质量常年保持一级、PM<sub>2.5</sub>年均浓度在15ug/m<sup>3</sup>的成绩面前,腾冲没有骄傲自满,也不能就此满足,因为这离习近平总书记“绿水青山就是金山银山”的战略思想和人民群众日益增长的生态环境需求仍有差距,为此创建全国文明城市和生态文明建设示范市成为了美丽腾冲建设新的工作目标,并且着力从以下6个方面努力加强生态环境建设。

## 理清生态建设思路

腾冲市委、市政府始终把“生态”作为腾冲发展

的重要名片和内生动力,用心谋划,积极探索。“十二五”期间,腾冲提出“生态立市”战略,2017年市委二次党代会将“生态立市”作为“六大战略”之首、生态文明建设作为“六大工程”之一,着力推进“三山融城”“万亩田园风光”“一江两湖景观”等工程,塑造10个精品特色旅游小镇,建设10个旅游特色村,着力实施城市“四治三改一拆一增”和农村“七改三清”,强力推进城乡人居环境综合整治,倡导绿色低碳生活方式,提升环境保护和生态文明意识,不断增强人民群众的获得感和幸福感。

## 提升生态环境质量

一是深化污染防治。推行河流“河长制”,加强地表水环境巡查执法和在线监测,强化考核断面水质监测和动态分析。推进“森林腾冲”建设,加强集中式

则由市委副书记、常务副市长约谈县(市、区)的副书记、常务副县长(市、区)长,有3个差则由市委书记、市长约谈县(市、区)的书记、县(市、区)长,有4个差则在全市范围内通报批评,有5个差则启动问责机制,确保生态文明创建工作提速提质提效。

## 提升创建成效

一是生态文明示范创建“细胞”工程不断提升,创建成效初显。截至2017年6月,全市累计申报创建国家级生态乡镇52个、申报创建率70.8%,省级生态文明乡镇70个、申报创建率93.97%,市级生态村853个。其中:龙陵、昌宁两县省级生态文明乡镇创建比例均达100%,腾冲获得省级生态文明市命名;隆阳、龙陵、昌宁省级生态文明县(区)创建通过省级

技术评估。二是城乡发展和环境质量不断提升,创建信心更加坚定。全市坚持以生态化引领城乡发展,以中心城市“三个万亩”生态廊道工程建设为抓手,加快东河滨水绿廊和其他县市城市生态廊道建设。同时,抓好腾冲国际化山水田园城市和施甸、龙陵山水风光城市、昌宁田园城市建设。力争到2017年底,全市85%的乡镇完成省级生态文明乡镇创建,隆阳、龙陵、昌宁完成省级生态文明县(市、区)创建;到2019年底,隆阳、腾冲、龙陵、昌宁争创国家生态文明建设示范县(市、区),市级完成省级生态文明市创建,施甸完成省级生态文明县创建;到2020年,市级争创国家生态文明建设示范市。

(作者单位:保山市环境保护局)



饮用水水源地保护,加快城市备用水源项目建设,全市地表水、主要饮用水水源地水质达标率保持100%。深入开展大气污染防治,积极倡导使用清洁能源,加强工业、燃煤锅炉、非煤矿山、交通道路和建筑工地等多污染源综合防控。加强环境空气质量监测站点建设,提高监测能力,中心城区环境空气质量优良率多年保持100%。二是强化自然生态保护。着力加强高黎贡山国家级自然保护区、北海湿地省级自然保护区、腾冲火山热海县级自然保护区等生态敏感区的建设与管理,严格建设项目环境准入,强化生物多样性保护。三是加强生态创建。三年多来,腾冲以生态创建为抓手,持续加强生态文明建设,先后创建国家级生态乡镇16个,省级生态文明乡镇17个,省级绿色学校、绿色社区、环境教育基地共25个(所),成功创建省级生态文明市,为“十三五”末实现国家级生态文明建设示范市目标打下了基础。

### 持续发展生态经济

牢固树立绿色发展理念,正确认识发展与保护关系。多年来,腾冲坚持既要发展,又要环保,努力摒弃传统发展思维模式,始终像保护眼睛一样保护生态环境,像爱护生命一样爱护生态环境。严格控制全市生产总值能耗、用水量和工业用地工业增加值;切实提高农作物秸秆等农业废弃物综合利用率、畜禽养殖场粪便综合利用率 and 一般工业固体废物处置利用率;提高有机、绿色、无公害农产品种植比重,积极发展生态产业、现代农业和新型工业,全面深化节能减排,促进清洁生产和发展循环经济。

### 倡导绿色生活方式

一是改善人居环境质量。2016年以来,实施农村环境综合整治项目36个,加强污水处理基础设施建设,提高城乡污水收集处理率。创新建立“户集、村收、镇处理”农村垃圾处置模式,以“自燃式热解垃圾”方式,全市日处理生活垃圾达300吨以上,有效解决多年农村生活垃圾污染严重问题。二是强力推进环境综合整治。按照城市“四治三改一拆一增”和农村“七改三清”方案,规范城市规划区居民建房管理,拆除违法违规建筑,持续开展提升城乡人居环境行动。三是推进殡葬制度改革。建设骨灰公墓、灵堂,倡导厚养薄葬,节约土地,保护环

境。四是加大环保宣传教育。积极倡导低碳环保生活方式,政府带头推行办公绿色化、采购绿色化,鼓励市民出行绿色化、房屋建筑绿色化,构建资源节约型、环境友好型社会。

### 完善生态环境保护制度

制定完善城市环境总体规划,推行城市发展“多规合一”,着力优化生态空间格局,增强环保“底线”和生态“红线”意识。按照《云南省各级党委、政府及有关部门环境保护工作责任规定(试行)》,落实环境保护“党政同责”、“一岗双责”。制定了腾冲市生态文明建设目标评价考核办法,加快自然资源资产负债表编制,推进领导干部自然资源资产离任审计。完善生态补偿制度,有序建立环境污染第三方治理模式。加强对接,有序推进国家生态文明建设示范创建。

### 繁荣发展生态文化

腾冲良好的生态环境背后有着较强的生态文明理念支撑,各级各部门以创建文明城市、卫生城市、园林城市、生态城市为载体,通过微信、微博、门户网站等,大力传播生态文明和环境保护理念,宣传腾冲环境保护工作亮点特点和先进典型,加强环境信息公开,及时曝光环境违法行为和问责处理情况,公众对生态文明建设满意度达到了95%。

(作者单位:腾冲市环境保护局)



# 腾冲市多措并举 狠抓水环境治理

刘有达

近年来,腾冲市紧紧围绕市委、市政府“生态立市”的发展战略,坚持以组织保障为前提,以联合执法为手段,以专项整治为重点,狠抓水环境治理。

## 一、强化组织保障,深入推进“河长制”

腾冲市境内有龙川江、大盈江、槟榔江三条主要河流,总径流面积5686.7平方公里。改革开放以来,随着对资源的无序开发带来的生态环境破坏问题日益突出,三条河流受到不同程度的污染。为此,2013年初,腾冲市在18个乡镇所有河流范围内分级分段设立河长制,将18个乡镇党委政府主要领导任命为该乡镇的“河长”,市政府与18个乡镇签订了年度水环境污染综合治理目标责任书,18位“河长”则与辖区生产企业负责人及村、社“一把手”签订了责任书,建立了市、乡(镇)、村(社区)三级河长体系,分阶段对全市水环境进行综合整治。同时,市委市政府下发了《腾冲市河长制工作实施方案》,强化了组织保障,明确了目标任务。

## 二、强化水质监测,保障水环境质量

腾冲市强化对全市河流水质的监测,每年严格按照省、市《生态环境监测方案》要求,定期对全市重点流域国控、省控和市控断面地表水进行监测;对滇滩河流域重金属重点防控区7个市控点进行严格的监督性监测;对城市集中式饮用水水源地水质坚持一季度一次的常规监测。通过监测全面掌握全市重点流域、重金属防控区、饮用水源地水质的各项指标情况,为全市水环境治理提供科学、可靠的数据参考。

三、强化技术监督,建立首家县级排污视频监控中心

投资160万元建成了云南省首个县级排污视频监控中心。对48家重点排污企业实行24小时视频监控管理,一旦发现违规排污,可迅速回放画面,调取视频资料,然后依法询问,依法取证,依法进行查处。2016年依据该视频监控中心提供的证据,对8家企业进行了处罚,起到了震慑作用。同时,监控中心的视频与环保部门领导的手机实行视频联网,可随时查看监控企业排污及重点河流水质变化情况,为打好水环境综合整治持久战提供了强有力的技术支撑。

## 四、强化联合执法,形成长效机制

为认真落实《水污染防治行动计划》,扎实开展水环境综合整治。2014年以来,环保部门牵头,从国土、林业、水务、住建等部门抽调专人组成水环境综合治理专项工作小组,持续开展城市周边河流及重点流域的联合执法巡查工作,形成了水环境整治的长效机制,强化了对全市范围内非法采砂、挖沙及临河临江采石行为的打击力度。水环境综合治理专项工作小组采取“巡、查、听、处”的方式依法开展工作。“巡”即对全市18个乡镇的所有河流及水源点、各采砂点、各矿山和各工程项目施工地点等排污情况,进行长期巡查,做到发现情况及时上报处理,发现一起处理一起,常抓不懈、长期跟踪检查。“查”即工作小组做到及时赶到破坏水环境的现场勘查、验证、核实现场破坏情况,如有对地表和森林破坏严重的主动配合国土部门和森林公安查处案件,同时做好现场笔录资料。“听”即听取各地群众反映和举报对水环境造成破坏的人和事,并及时赶到现场察看和核实情况,把发生的情况及时汇报给领导,为领导提供处理的决策依据。“处”即根据环境违法行为立案查处的案件情况,对环境影响小的案件做到现场办公现场处理,对环境影响大的案件及时上报处理。

通过几年来的持续工作,腾冲市打击违法排污行为已取得明显成效,全市共取缔和关闭非法采砂点265个、非法采石点190个、解石场20个、非法选矿厂62个、废旧塑料回收加工厂3个,要求企业整改16家。全市主要河流水质得到了进一步改善。

(作者单位:腾冲市环境保护局)



# 实现新跨越 争当生态文明建设排头兵

何光蛟

近年来,龙陵县牢固树立“保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力”的理念,坚持“生态立县”战略,以建设“美丽龙陵”为己任,大力推进生态文明县创建工作,使保护生态、爱护环境、节约资源成为全县上下的自觉行动,成为推动龙陵科学发展、和谐发展、跨越发展的重要支撑。积极建设“天蓝、地绿、山青、水秀、气爽”美丽龙陵,着力改善城乡面貌,顺应人民群众对良好生态环境的期待,推动形成绿色低碳循环发展新方式。

**一、健全组织机构,强化生态管理。**成立龙陵县生态创建工作领导小组,实行“县长全面抓,分管副县长专门抓,有关部门具体抓”的工作格局,把生态文明建设各项目标任务细化分解,落实到各乡镇、各部门。围绕“生态立县”的发展战略,将生态文明县建设工作纳入全县经济社会发展规划,明确生态林业、生态农业、生态工业、生态旅游业的重点发展目标。积极引导社会资金参与环保基础设施建设和绿色生态产业经营,印发《龙陵县各级党委、政府及有关部门环境保护工作责任规定(试行)》《龙陵县党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则(试行)》《龙陵县关于落实环境保护“党政同责”和“一岗双责”责任制的通知》等一系列生态文明建设政策保障文件,为生态文明建设提供有力的政策支撑。

**二、严抓节能减排,降低生态耗能。**坚持能源开发与资源节约并举,大力推进节能减排和淘汰落后产能工作,不断推进工业转型升级。一是严格环境保护准入制度。全面完善新建项目核准、备案节能审查办理程序,对未经节能评估、审查的固定资产投资项目和耗能行业中的限制类、淘汰类项目,一律不予备案、核准。2016年全县四项主要污

染物——化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物排放总量分别控制在4049吨、230吨、3827吨、946吨的约束性指标内。二是积极发展高效农业。大力扶持以黄山羊、胡蜂养殖,石斛、有机蔬菜种植,核桃油料加工等为重点的可持续发展绿色资源产业。三是统筹推进园区工业发展。以低污染、低排放、环保型、生态化企业和项目为招商重点,将生态环境保护工作融入园区发展规划,规范企业统一入驻园区。加强对企业集中地及周边环境监测,有效控制能耗及污染。着力提高园区绿化率,打造绿色生态园区,推进园区生态化,促进园区与城乡生态融合。四是逐步降低生态能耗。全面落实生态环境保护责任制和节能减排目标责任制,积极实施节能、节水项目,加大重点领域、重点行业、重点企业的节能减排工作力度,加快淘汰能耗高、污染严重及工艺落后设备,严格执行污染物排放总量控制和排污许可证制度,不断强化治理与监管。

**三、开展综合整治,提升环境质量。**一是加大水环境污染综合治理力度。进一步取缔和关闭非法采砂点、采石点、解石场、废旧塑料回收加工厂等,确保农村河流水质改善。二是加大城乡垃圾处理力度。建成县城垃圾填埋处理场1座,对城区及周边垃圾进行无害化、减量化处理;在全县10个乡镇建成农村垃圾热解汽化炉64座,日处理农村生活垃圾200余吨,有效改善农村垃圾面源污染问题。三是开展城乡人居环境提升、农村环境综合整治工程,全力改善城乡环境面貌。围绕农村生活污水、生活垃圾、饮用水水源地保护等,采取多种形式,抓好农村环境基础设施建设。印发《龙陵县进一步提升城乡人居环境五年行动计划(2016-2020



年)的通知》及其16个子方案,依托浦发银行建设资金,拟在10个乡镇开展农村污水处理设施、垃圾处理设施建设;积极实施及申报农村环境综合整治项目16个,进一步改善农村生态环境。四是全面推进控塑工程。加大对城乡居民的控塑宣传教育,倡导使用无纺购物袋及可降解制品,努力从生活源头控制塑料对环境造成的严重污染。

**四、加强河道保护,确保生态安全。**一是加强河道生态环境建设和管理。积极推行河长制,明确河段保护职责任务。二是实行河道生态化管理。摒弃传统截弯改直、“三面光”等理念,实行钢筋串石、钢筋石笼支砌,尽量保留河道原有的自然现状。坚持取水行政许可审批,水电开发等必须按有关规定进行取水行政许可,避免水生生态环境遭到破坏。三是加大水政巡查力度。定期对全县河道水域开展巡视检查和联合执法管理工作,及时查处违法行为。四是实施河道治理,包括河堤加固、河道清淤、河道绿化、河水水质监测等。同时在河道布设监测探头,建成县级环境视频监控中心,对9家企业、12个排放口实施24小时监控,杜绝违法排污。

**五、保护管理并重,推进保护区建设。**坚持“保护与管理统一,资源和生态环境优先”的原则,高度重视自然保护区建设与管理工作。建成小黑山省级自然保护区,成立小黑山省级自然保护区保护所,下设一碗水、古城山、小黑山、大雪山、江中山5个管理站。“十二五”期间,以加强保护地生物多样性监测巡护为重点,配合省林科院对古城山240亩中山湿性常绿阔叶林监测样地进行监测,配合大理学院等单位对古城山灵掌类动物的生活习性、生长环境、食性、活动范围等进行监测。

**六、抓实生态保护,建设“森林龙陵”。**严格执行森林限额采伐管理制度,实施林业“三个专项”整治行动,大力促进核桃、油茶、橄榄及林下产业发展,加大生态公益林、重点水源林、城镇面山和“两江四路”等区域生态保护力度,在怒江面山成功打造了两条“百里生态经济绿色走廊带”。同时制定了“两江四路”(澜沧江、怒江、320国道、云保路、大保路、保龙路)生态恢复治理和绿化荒山行动方案及相关扶持政策措施,每年投入1000多万元资金专项用于绿色

生态工程建设,加快绿化荒山行动步伐,大力实施生态恢复造林。通过不懈努力,龙陵县先后荣获“全国绿化模范县”“省级卫生县城”“省级园林县城”“全省绿化模范县”“云南省林业工作先进集体”“云南省深化集体林权制度主体改革先进集体”等荣誉称号。

**七、防治有效结合,保护生态资源。**一是竖立耕地保护界桩,划定耕地保护界限,使基本农田得到永久性保护。结合县域实际,坚持“保护坝区耕地,强化中低产田的土地综合利用”理念,着重打造城镇、田园相间新布局。二是落实公益林生态效益补偿机制,禁止乱砍乱伐,加大人工种植林木,恢复植被、涵养水源,防止水土流失,有效保护水资源。三是建立矿山地质环境恢复治理的良性循环机制。不断加大矿区水土流失治理和植被恢复力度,实施绿化美化工程。全县75%以上的矿山企业缴纳了矿山地质环境恢复治理保证金,实施了永昌硅业白家寨硅石矿区闭坑矿山恢复治理、龙陵永昌铅锌重金属污染综合整治等项目。通过恢复治理,项目区的农田、绿化、沟渠等基础设施得到完善,有效缓解了地、矿、村三者关系。

**八、加大宣传力度,提高环保意识。**认真贯彻落实新《环境保护法》《国家环境宣传教育行动纲要》,围绕建设“天蓝、气净、山青、水秀”美丽龙陵建设目标,以“保护生态、爱护环境、节约资源”为主题,认真开展形式多样的环境宣传教育和科普知识普及活动。充分利用“5·22”国际生态多样性保护日、“6·5”环境日等,通过组织自行车骑行、发送环保手机报、发放环保宣传册、喷刷环保宣传标语、举办环保法律法规知识讲座等方式,广泛开展“保护生态环境,建设绿色家园”“保护生物多样性,创建环境友好型社会”“保护资源,节约资源”等主题宣传活动。深入开展“生态文明乡镇”“生态村”“绿色学校”“绿色社区”“环境教育基地”等创建活动,扩大环保的宣传及影响范围,提高群众的生态环保意识,营造全社会参与环保的良好氛围。

通过实施一系列生态建设工程,全县生态基础设施日趋完善,环境污染和生态破坏趋势基本得到控制,突出的环境污染问题基本得到解决,城市环境质量、农村环境质量、重点流域、局部地区生态得到明显改善。

(作者单位:龙陵县环境保护局)



## 双方不存有其他法律关系 仅凭付款凭证能否认定为民间借贷

谢 玲

### 【案件提示】

债权人仅凭付款凭证起诉而未提供借据等证据,在债务人抗辩双方不存在借款合同合意而存在其他法律关系的,债权人主张的民间借贷关系能否成立。

### 【案情】

原告陈某某与被告刘某某系朋友关系,自2015年4月至2015年10月,原告通过银行前后多次转账给被告共计人民币247462.99元,原被告之间未书写借据、收据欠条等债券凭证。2016年1月7日,原告向法院起诉,要求被告偿还借款人民币247462.99元。

原审法院认为:根据法律规定,原告以双方存在民间借贷关系提起诉讼,原告应当提供证据证明双方之间存在借贷的合意以及双方之间存在合法有效的民间借贷关系。虽然原告提供了金融机构的转账凭证,但该款项属于何种性质处于不确定状态,且被告对借贷关系不予认可,故对原告要求被告偿还借款的诉讼请求,因无相关证据证明原告之间存在借贷法律关系,法院不予支持。

综上,依照《最高人民法院关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》第二条第一款、第十七条、《中华人民共和国民事诉讼法》第六十四条之规定,判决:驳回原告陈某某的诉讼请求。一审判决宣判后,原审原告不服,向保山市中级人民法院提起上诉,请求撤销一审判决,依法改判。事实及理由:根据《最高人民法院关于审理民间借贷案

件适用法律若干问题的规定》第17条的规定:“原告仅依据金融机构的转账凭证提起民间借贷诉讼,被告抗辩转账系偿还双方之前借款或其他债务,被告应当对其主张提供证据证明”。一审中,被上诉人承认上诉人从2015年4月27日至同年9月30日总计向其转款247462.99元是事实,认为双方存在其他债务关系,不存在借贷关系,但被上诉人未提供证据证明之前与上诉人因存在其他法律关系而产生的债务。一审法院在被上诉人没有提供证据的情况下认定上诉人与被上诉人之间不存在借贷关系,属于认定事实错误。

### 【审判】

二审审理认为,根据《最高人民法院关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》第十七条的规定:“原告仅依据金融机构的转账凭证提起民间借贷诉讼,被告抗辩转账系偿还双方之前借款或其他债务,被告应当对其主张提供证据证明。被告提供相应证据证明其主张后,原告仍应就借贷关系的成立承担举证证明责任”。本案上诉人向法院提供了金融机构的转账凭证,证明双方存在借贷关系,被上诉人主张转账系偿还之前债务及帮上诉人买东西,但未提供相应证据予以证实,因此,应承担举证不能的责任。上诉人要求被上诉人偿还借款的理由成立,本院予以支持。原判决错误,应予纠正。依照《最高人民法院关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》第十七条、《中华人民共和国民事诉讼法》第一百七十条第一款(二)项之规定,



判决:一、撤销隆阳区人民法院(2016)云0502民初177号民事判决。二、由被上诉人刘某某于本判决生效之日起十五日内偿还上诉人陈某某借款人民币247462.99元。

### 【评析】

民间借贷是指当事人双方约定一方将货币转移另一方,另一方在约定的期限内将同等数量的货币返还并支付相应利息的协议。在审判实践中,这种只有转账凭证、没有借条,债务人抗辩并非借款,双方存在其他债权债务关系的案件是民间借贷案件中最典型、棘手的一类。在审理此类案件过程中,债权人主张是借款的举证责任何时完成,债务人抗辩并非借款是否应承担举证责任,举证责任在什么时候转移都是审判中值得商讨的问题。

根据《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第五条之规定,在合同纠纷案件中,主张合同关系成立并生效的一方当事人对合同订立和生效的事实承担举证责任;主张合同关系变更、解除、终止、撤销的一方当事人对引起合同关系变动的事实承担举证责任。因此,民间借贷的当事人应当对双方成立借贷关系的订约意思表示及引起借贷关系生效的借贷事实进行举证。债权人应当对借贷金额、期限、利率以及款项的交付等借贷合意、借贷事实的发生承担证明责任。债务人应对抗辩不存在借贷关系,而存在其他债务关系进行举证。审判中存在两种观点:一种观点认为,债权人提供付款凭证,除证明双方存在借贷事实,在双方没有其他法律关系的情况下,可以证明存在借贷合意。债务人确认已收到款项,但抗辩认为双方不存在借贷合意,而存在其他法律关系,就应当对双方存在的其他法律关系进行举证。另一种观点认为,付款凭证仅能证明债务人收款事实,但该收款事实基于何种法律关系发生的,债权人应当对双方存在的借贷合意进一步举证。否则当事人直接拿贷款或往来款作为借款起诉,将会加重被告的举证责任。

笔者同意第一种观点。根据合同法第二百一十条的规定,自然人之间的借款合同,自借款人提供借款时生效。因民间借贷中自然人之间口头形式的借款合同是实践合同,债权人提供付款凭证除

了证明双方存在借贷事实,在双方没有其他法律关系的情况下,可以证明存在借贷合意,可以认定债权人完成举证责任。若债务人确认已收到款项,但抗辩认为双方不存在借贷合意,而系存在其他法律关系的,就应当对双方存在的其他法律关系进行举证。否则,在双方均是口头约定的情况下,债权人确实无法提供任何证据证明双方除收款事实外还存在其他借贷合意的情形,若债务人对其收款事由可以不加以任何举证,容易造成对债权人的利益损害。在债权人提交了实际交付款项的凭证后,即应当认定其与债务人之间存在借贷关系的事实完成了初步的举证义务。如果此时债务人提出双方之间款项支付的其他事实,则需要对其主张进行举证。因为在此情况下,债务人所提出的抗辩内容实际上是一个新的主张,即双方当事人之间还存在债权人所主张的借款关系之外的法律关系。在债务人提供反驳证据,完成相应的举证,证明双方之间存在其他法律关系的,举证责任再次转移给债权人,债权人应当对借贷合意进一步举证,在债权人无法提供证明其主张的,借贷关系不成立。本案中,上诉人陈某某向法院提供了金融机构的转账凭证,证明双方存在借贷合意,从而认定债权人陈某某完成了举证责任,被上诉人主张转账系偿还之前债务及帮上诉人买东西,但未提供相应证据予以证实,因此,根据上诉人提供的转账凭证证明双方存在借贷关系,被上诉人的辩解不成立,应承担举证不能的责任。

(作者单位:保山市中级人民法院)





# 农村村民小组收回自留地的决定效力如何认定

马绍益

## 【案情】

原告:某村民小组

被告:张某某、蔺某某

二被告系原告村民小组村民。被告张某某妻子许某某的祖父许际某在原告11村民小组曾有自留地一块(曾建有房屋),1953年土地改革时被没收,1962年“四固定”时,该宗自留地分配给原告村民小组所有。开始由原告村民张庆某管理使用了几年,1980年后又由该村村民张应某(被告蔺某某之继父)管理耕种,2000年左右由被告张某某(许际某孙女婿)户管理耕种至今。多年来,被告张某某、蔺某某一直对该地的管理使用权发生争议,经村委会、司法所调解未果,2016年10月22日原告某某村民小组召开社员大会,作出将该地收归集体的决定。现原告某某村民小组向本院起诉,要求二被告排除妨碍,归还土地。

## 【审判】

腾冲市人民法院受理该案后,依法组成合议庭对该案进行了审理。合议庭评议后认为:原告向本院起诉要求二被告排除妨碍,清除二被告栽种在原告集体土地上的蔬菜及树木。原告诉请表面看似侵权之诉,但经审理查明,原告及二被告对涉案争议土地均未持有合法、有效的土地使用证书,法院无法认定二被告对原告是否构成侵权。原、被告双方对该地使用权存在争议,该案属土地使用权争议,不属人民法院民事案件处理范围,属于“依照法律规定,应当由其他机关处理的争议”的情形。据此,腾冲市人民法院依照《中华人民共和国民事诉讼法》第一百二十四条第(三)项、第一百五十四条

第一款第三项、最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》的解释第二百零八条第三款规定,裁定驳回腾冲市腾越镇洞坪社区某某村民小组的起诉。

注:合议庭评议后,裁定未下发之前,原告某某村民小组向法院申请撤回起诉。

## 【评析】

本案经审理,合议庭评议时有三种观点:第一种观点认为,侵权的前提是当事人“有权”管理或使用,原告及被告张某某、蔺某某对涉案争议土地均未持有合法、有效的土地使用证书,即本案诉讼各方对该宗土地均无合法有效之所有或使用手续,故法院根据现有证据不足以认定二被告对原告是否构成侵权。原、被告双方对该地使用权存在争议,该案属土地使用权争议,不属人民法院民事案件处理范围,符合“依照法律规定,应当由其他机关处理的争议”的情形。据此,依照《中华人民共和国民事诉讼法》第一百二十四条第(三)项、第一百五十四条第一款第三项、最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》的解释第二百零八条第三款规定,应当裁定驳回原告某某小组的起诉。

第二种观点认为,根据我国《土地管理法》第八条规定:“农村和城市郊区的土地,除法律规定属于国家所有的除外,属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山,属于农民集体所有”,该法第十条规定:“农民集体的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营管理”,认为自留地属于村民集体所有,原告作为集体经济组织,对该自留地享有管理、使用、收益的权利。本案



中,原告通过召开村民大会,作出决定将被告管理使用的土地收归集体。庭审查明,原告村民小组有29户,到场29户,有2户弃权,27户同意。原告村民小组于2016年10月22日所作村民会议决定,符合《中华人民共和国村民委员会组织法》第十七条“应当有本村18周岁以上的村民过半数或者有本村三分之二以上的户代表参加,所做出的决定应当经到会人员的过半数通过”的规定,故决定合法有效,应当判决二被告排除妨碍,归还土地。

第三种观点认为,该土地在土地改革之前系被告张某某之妻许某某的祖父所有,土地改革时期被没收,落实华侨政策时又归还其祖父。之后,经过历史的多次变革,该土地虽在不同时期由不同的村民经营管理过,其中也包含被告蔺某某的继父张某发,但被告张某某户自2000年左右即对该自留地进行管理至今已有17年。根据我国相关法律及土地政策的精神,自留地是中国农业集体经济组织按政策规定分配农民长期使用的土地,农民经营自留地是一项家庭副业,自留地系农民自己支配,受法律保护,不得随意侵犯。自留地不等同于承包地。在中国广大农村,拥有自留地的情形比较多,多数签订承包合同,但长期以来都是农民祖祖辈辈管理使用,其使用权应当归属于农民。本案中原告作出决定,将被告的自留地收回,不符合法律的精神,同时未有任何补偿,该决定对被告不公平,理应判决驳回原告诉讼请求。笔者同意第一种观点。现对相关法律问题探讨如下:

(一)公平原则是人民法院审判案件应当遵循的最基本原则

公平原则是民法的一项基本原则,它要求当事人在民事活动中应当以社会正义、公平的观念指导自己的行为、平衡各方的利益,要求以社会正义、公平的观念来处理各类纠纷。因此,在我国制定不同的民事法律,都把公平原则作为准则进行要求。在现代人民法院的审判活动中,公平正义是人民群众对司法最基本的要求。本案中,农村家庭拥有自留地几乎家家都有,在腾冲,只有少部分持有自留山、自留地使用证,多数没有任何证照,但实质上祖祖辈辈都在管理使用。现在作为原告方集体经济组

织,在未给予被告任何经济补偿的情况下,做出处理决定,收回被告自留地,撇开其是否合法不说,至少对被告是不公平的,不公平的行为或决定,我认为人民法院不应当支持。

(二)关于本案双方当事人所争议的实质问题

本案原告村民小组起诉排除妨碍,将土地使用权收归集体。经审理,几十年来,被告张某某、蔺某某都在不同的时期管理过该自留地,其中被告张某某户自2000年就管理至今。二被告之间对该自留地的管理使用权问题也一直在争议,经村委会、腾越镇司法所多次调解未果,土地使用权纠纷一直得不到解决。在诉讼中,二被告均要求法院将该争议地判归自己管理使用,而原告方也未持有该自留地的相关使用证照。我国《土地管理法》第十一条规定“农民集体所有的土地,由县级人民政府登记造册,核发证书,确认所有权”。原被告各方在均未持有土地使用证和其它合法使用、管理手续的基础上,都想主张和实现自己对该宗土地的实际控制权,表面是排除妨碍纠纷,实质是土地使用权争议的问题。

(三)处理本案适用的法律依据

根据《土地管理法》第十六条“土地所有权和使用权争议,由当事人协商解决;协商不成的,由人民政府处理”以及《中华人民共和国民事诉讼法》第一百二十四条第(三)项“依照法律规定,应当由其他机关处理的争议,告知原告向有关机关申请解决”的规定,本案应当驳回起诉处理较为妥当。

(作者单位:腾冲市人民法院)





## 关于汽车租赁连环诈骗案的诈骗数额认定标准问题

杨国永

### 【案件提示】

在汽车租赁连环诈骗案中,对于诈骗数额是计一次还是数次累计;如果是计一次是以汽车鉴定价值来认定,还是以将所骗车辆变现后实际获得的款项数额来认定?

### 【案情】

公诉机关:云南省保山市人民检察院。被告人:董某某、杨某某、闫某某公诉机关指控:2015年2月至5月,被告人董某某、杨某某、闫某某在腾冲、大理两地,以非法占有为目的,在签订、履行租赁合同过程中,采用伪造证件等方法骗取租赁价值人民币116.596万元(以下货币单位均为人民币)的小汽车15辆(次),并用骗租的汽车抵押再次骗取15人“借款”53.3万元,总计骗取财物价值169.896万元。其中,被告人杨某某单独或参与诈骗财物价值140.794万元;被告人董某某单独或参与诈骗财物价值133.504万元;被告人闫某某单独或参与诈骗财物价值130.544万元,应当以合同诈骗罪追究三被告人的刑事责任。

### 【审理】

法院经审理查明:本案犯罪事实中存在两个诈骗环节,第一个环节是被告人以租车为名将车骗到自己的控制下,该环节被告人实际取得的是汽车;第二个环节是被告人伪造车主的行驶证、身份证等,将车辆用于质押、典当以套取现金,该抵押诈骗行为是为了实现最终非法占有租赁物价值这一目的的手段行为。故法院认为,在认定被告人的犯罪数额时,不应将两个诈骗环节所涉及的犯罪数额进行累计重复评价,而应以所骗租的车辆的价值计算被告人的犯罪数额。即认定:

被告人董某某参与作案11起,价值94.374万元;被告人杨某某参与作案13起,价值112.522万元;被告人闫某某参与作案11起,价值94.98万元。

### 【评析】

在汽车租赁连环诈骗案中诈骗数额如何认定,司法实践中有三种不同观点。观点一认为,两个合同诈骗罪为牵连犯,应当以骗得的租赁车辆的价值来认定诈骗数额。观点二认为,两个合同诈骗罪为连续犯,应当累计诈骗数额,即以骗得的租赁车辆的价值与骗得的借款数额之和来认定诈骗数额,本案公诉机关的指控即持该观点。观点三认为,两个合同诈骗行为属于连环诈骗,对于已经追回的车辆以实际骗取的借款作为犯罪数额,对于未追回的车辆以车辆鉴定价值为犯罪数额。本案的判决采用第一种观点,笔者也赞同该观点。理由如下:在汽车租赁诈骗这类案件中存在两个诈骗环节,第一个环节是被告人以租车为名将车骗到自己的控制下。这一环节被告人实际取得的是汽车;第二个环节是被告人伪造车主的行驶证、身份证等,将车辆销赃或用于质押、典当以套取现金。这一环节被告人实际取得的是汽车的变卖款、典当款或借款。被告人通过这两个欺诈行为,实际取得的数额是各不相同的,有的甚至相距甚大,这就产生了以被告人的哪个“实际取得”作为诈骗犯罪数额的问题。应该说,被告人出于骗租车辆后变现的动机,通过第一个环节的欺诈行为,已非法占有了车辆,这时其诈骗行为已经得逞;至于其是通过直接销赃,还是通过典当、抵押借款的方式变现,只是其对赃物的



## 赠与合同的撤销权行使

朱法雨

### 【案件提示】

夫妻双方离婚时签订协议将财产赠与子女,后来男方知道该子女不是自己亲生的,能否撤销该赠与协议?

### 【案情】

原告杨某甲与第三人蒋某某原系夫妻,双方于1999年12月30日登记结婚,双方结婚十多年一直未能生育子女,2010年双方曾到云南省第一人民医院进行体外受精——胚胎移植手术,也未能成功受孕。2014年1月3日第三人生育一子,取名杨某乙,即本案的被告杨某乙。因夫妻感情不和,原告与第三人决定离婚。2015年7月18日,原告、第三人与被告签订了《赠与协议书》,约定原告与第三人在离婚时共同将坐落在潞江镇石头寨村石头寨14组砖混结构房屋一幢赠与被告所有。2015年7月29日,原告与第三人在隆阳区潞江镇人民政府登记离婚。之后,原告怀疑被告并非自己亲生儿子,原告就自己与被告是否存在亲子关系于2015年9月21日委托云南鼎丰司法鉴定中心进行鉴

定,云南鼎丰司法鉴定中心作出了“杨某乙与杨某甲没有遗传关系,即杨某乙不是杨某甲的亲生子”的评定意见。得知结论后,原告认为第三人欺骗了自己,遂诉至法院,要求第三人返还抚养费并赔偿精神抚慰金。法院审理后作出了(2015)隆民初字第03791号民事判决,判令由第三人返还原告抚育费4527元,并赔偿原告精神抚慰金5000元,现判决已发生法律效力。另查明,在原告与第三人离婚后,被告由第三人抚养,第三人实际管理使用着坐落在潞江镇石头寨村石头寨14组的砖混结构房屋。

### 【审判】

隆阳区人民法院一审认为,原告杨某甲与第三人蒋某某与被告杨某乙签订将坐落在潞江镇石头寨村石头寨14组砖混结构共有房屋一幢赠与被告所有的《赠与协议书》是一份财产赠与合同。在订立该合同时,原告是以被告系其亲生子为前提而实施的赠与行为,当时并不知道被告非其亲生子女,在得知被告并非自己亲生子女后反悔并要求撤销

处置方式问题,而被告人非法占有公私财物后,对财物如何处置,不影响非法占有的成立。抵押诈骗行为是为了现最终非法占有租赁物价值这一目的的手段行为,其与租赁诈骗行为构成牵连犯,应当从一重处。因此,本案中,被告人的“实际取得”应是指所骗租的车辆的价值,而不是被告人将所骗租车辆变现的实际所得数额。即在认定被告人的犯罪数额时,不应对两个诈骗环节所涉及的犯罪数额

进行累计重复评价,而应以所骗租的车辆的价值计算被告人的犯罪数额。另外,在司法实践中,如果采用所骗车辆变现后实际获得的款项数额来作为认定诈骗数额的依据,被告人与受害人在数额上的说法又往往不一致,难以查清具体案件事实;而采用“汽车的鉴定价值”来作为认定诈骗数额的依据,有利于查明案件事实并客观公正的认定诈骗数额。

(作者单位:保山市中级人民法院)



赠与,其行为属于《中华人民共和国合同法》第五十四条规定的“因重大误解订立”,当事人一方有权请求撤销合同的情形。为此,原告要求撤销赠与合同的诉讼请求,予以支持。因赠与房产属于原告与第三人的共有财产,在赠与合同撤销后,原告与第三人对该房屋可另行协商处理。被告及第三人关于赠与合同是以离婚为前提条件而实施的赠与行为,不能任意撤销的辩解,因无证据证实,不予采纳。综上,依照《中华人民共和国合同法》第五十四条第一款第(一)项之规定,判决:撤销原告杨某甲、第三人蒋某某与被告杨某乙于2015年7月18日签订的将坐落在潞江镇石头寨村石头寨14组砖混结构共有房屋一幢赠与被告所有的《赠与协议书》。

一审判决宣判后,杨某乙不服提起上诉,请求撤销一审判决,改判驳回被上诉人的原审诉讼请求。事实及理由:1、该赠与协议是以离婚为前提条件签订的,该协议具有身份属性;2、受赠人杨某乙已明确表示接受赠与,且该赠与协议已经实际履行完毕,撤销该协议将严重损害上诉人及第三人的利益;3、被上诉人在签订该协议的时候就明确知道杨某乙不是其亲生儿子,不存在重大误解订立合同的情形。

二审法院认为,根据《中华人民共和国民事诉讼法》第五十九条、《中华人民共和国合同法》第五十四条的规定,一方有权请求人民法院变更或者撤销行为人因重大误解订立的合同。本案中,被上诉人杨某甲以为杨某乙是自己的亲生子女而实施赠与行为,而实际上杨某乙并非被上诉人亲生子女,被上诉人对房产的处分行为存在重大误解,其要求撤销该赠与合同的诉讼请求符合法律规定,一审判决撤销该赠与协议的处理正确。上诉人提出被上诉人在签订赠与协议时就知道杨某乙不是其亲生子女的主张缺乏证据证实,不予采信。上诉人认为该赠与协议是以离婚为前提,具有婚姻家庭关系的特殊属性不能撤销的主张缺乏事实及法律依据,不予支持。一审判决认定事实清楚,适用法律正确,二审法院予以维持。依照《中华人民共和国民事诉讼法》第一百七十条第一款第(一)项之规定,判决:驳回上诉,维持原判。

#### 【评析】

赠与合同是赠与人将自己的财产无偿赠与受

赠人,受赠人表示接受赠与的合同。赠与合同规定于《中华人民共和国合同法》第十一章,属于合同法规范的范畴。

本案是否存在重大误解的情形,根据《最高人民法院关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》第71条的规定,重大误解是行为人因对行为的性质、对方当事人、标的物的品种、质量、规格和数量的认识错误,使行为后果与自己的意思相违背,并造成了较大损失的行为。本案中,杨某甲在实施赠与行为的时候以为杨某乙系自己的亲生子女而实施了赠与行为,实际上杨某乙并非杨某甲的亲生子女,杨某甲基于该错误的认识作出了错误的意思表示,该意思表示并非杨某甲的真实意思表示,符合重大误解的情形。

根据《中华人民共和国民事诉讼法》第五十九条、《中华人民共和国合同法》第五十四条的规定,一方有权请求人民法院变更或者撤销行为人因重大误解订立的合同。本案中,被上诉人杨某甲以为杨某乙是自己的亲生子女而实施赠与行为,而实际上杨某乙并非被上诉人亲生子女,被上诉人对房产的处分行为存在重大误解,其要求撤销该赠与合同的诉讼请求符合法律规定。

笔者认为,该案同时也存在欺诈的情形,被上诉人杨某甲在与第三人及上诉人杨某乙签订赠与协议的同时,第三人隐瞒了上诉人不是被上诉人亲生子女的事实,导致被上诉人作出赠与房产的处分行为,而欺诈也属于合同法规定的合同可以撤销的事由。

也有一种观点认为,根据《中华人民共和国合同法》第七条的规定:“民事活动应当尊重社会公德。”本案的赠与行为有背社会善良风俗,第三人与配偶以外的人生育子女,其行为于法于理不符,且为社会公德和伦理道德所不允许,第三人蒋某某的行为违反了《中华人民共和国婚姻法》第四条规定的“夫妻应当相互忠实”的义务。

另外,该合同撤销后,本案涉及的房产恢复为原来的状态,即该房产仍为被上诉人与第三人的夫妻共同财产,并不损害到第三人的利益,在该房产分割后第三人仍可以将其自己的份额赠与上诉人。

(作者单位:隆阳区人民法院)



## 没有书面合伙协议如何认定合伙关系

丁向波

### 【案情】

2014年赵某某与何某某在腾冲市曲石镇蔺家湾经营沙场,同年赵某某通过第三人许某介绍向原告尹某某赊购沙子,并商定每车单价为2100元。2015年2月被告何某某与原告尹某某结算后确认:原告拉运沙子14车,二被告欠款29400元。原告催收欠款未果,于2016年6月8日诉至法院,请求判令二被告支付货款29400元。

法院受理案件后,赵某某辩称自己系受何某某雇佣,与何某某并未签订合伙协议,以二人之间并不存在合伙关系为由,要求驳回原告尹某某的诉讼请求。

### 【争议焦点】

二被告间是否存在合伙关系。

### 【审理】

腾冲法院曲石法庭经开庭审理,认定赵某某与何某某之间系合伙关系,判令被告赵某某、何某某自判决生效之日起10日内给付原告尹某某货款人民币29400元。

### 【评析】

关于合伙关系的认定,《民法通则》第三十条规定:“个人合伙是指两个以上公民按照协议,各自提供资金、实物、技术等,合伙经营、共同劳动。”但本案二被告之间没有书面协议,是否就不能认定二被告存在合伙关系了?

实践中合伙当事人之间往往没有书面合伙协议,这就给合伙关系的认定带来困难。为此,最高人民法院在《关于贯彻执行中华人民共和国民法通则若干问题的意见(试行)》第50条中规定:“当事人之间没有书面合伙协议,又未经工商行政管理部门核准登记,但具备合伙的其他条件,又有两个以上无利害关系人证明有口头协议的,应当认定为合伙关系成立。”上述司法解释主要有两层意思:第一,

没有书面的合伙协议,但经工商行政管理部门对个人合伙情况进行了核准登记的,又具备合伙的其他条件的,可以认定为合伙关系。第二,在无书面合伙协议又无工商行政管理部门的核准登记,在具备合伙个人各自提供资金、实物、技术等,合伙经营、共同劳动的条件下,有两个以上无利害关系人证明有口头合伙协议的,可以认定双方具有合伙关系。该司法解释对个人合伙关系的成立看似规定得更为宽松,然而实际上增加了认定的难度,现实中,哪有这么恰好的两个人知晓合伙人之间有口头协议?就本案来看,被告赵某某为推脱责任,主张自己是何某某的雇员,如果非要达到上述司法解释的规定才能认定合伙关系的存在,那么原告尹某某的债权就难以实现或有所减损。

笔者认为,合伙人之间的口头协议很难查实,实践中极少会有人邀请两个无相干的证明人去见证合伙人之间的口头协议。在没有书面合伙协议的情况下,合伙关系的认定关键在于是否有共同出资经营、共享收益、共担风险三个特征,同时应重点审查当事人之间的行为是否符合以上特征,而不是注重形式要求。本案被告赵某某能自行决定进购沙子单价、收货地点及结账方式,表明其参与经营,并对外有自主执行事务的权力,同时从协商进购沙子直至何某某与原告最后结算货款时,赵某某均未向原告表示自己是何某某的雇员,也未在庭审中提供证据证明何某某曾给他发工资。因此,被告赵某某是享有经营收益的,其事实上是以提供劳务的方式完成了个人合伙的出资义务。综上所述,赵某某与何某某是个人合伙,合伙人在对外债务的承担中应承担连带责任,故本案原告尹某某的货款应由被告赵某某、何某某连带进行清偿。

(作者单位:腾冲市人民法院)



## 析产纠纷中的诉讼时效如何起算

李红玲

### 【案情】

原告张某炳、原告董某芬、原告董某芹、原告董某蕊、原告董素某、原告董某华、原告董丽某。被告董某成。

原告张某炳、董某芬系夫妻关系；董某芬与五原告董某芹、董某蕊、董素某、董某华、董丽某及被告董某成系兄弟姐妹关系。原、被告父母董某生、李某仙于1982年建盖木结构房屋一栋。1990年11月，原、被告母亲李某仙去世。1997年1月6日，腾冲县人民政府对现双方争议地颁发腾土建(96)字第008529号国有土地使用证，载明土地使用者为董某生，用地面积为472.28㎡，建筑为156㎡。2012年12月，被告在争议地的北边建盖一幢四层钢混水泥房。2014年11月7日，原、被告父亲董某生立下遗嘱，表示将其名下所有地产(551平方米一幢木结构二层房，一幢四层钢混结构水泥房)全部由儿子董某成、儿媳某尹玲、孙子董某舒继承，其他任何人无权争议。2015年11月，原、被告父亲董某生去世。2015年12月底，被告拆除争议地建盖的木结构正房卖给他人，房屋价款为8800元。2016年1月，被告拆除争议地正房山墙时，原告张某炳、董某芬认为老家住宅的房地产是其二人参与父母共同建盖设置的，二人具有继承份额，在与被告协商分割老家住宅的房地产及被被告拆除出卖的木结构正房房屋价款8800元未果后，七原告告诉至法院，要求分割老家住宅的房地产及被告拆除出卖的木结构正房房屋价款。

### 【审理】

腾冲法院经审理认为，继承从被继承人死亡开始。《中华人民共和国继承法》第八条规定：“继承权纠纷提起诉讼的期限为2年，自继承人知道或者应

当知道其权利被侵害之日起计算。但是，自继承开始之日起超过20年的，不得再提起诉讼”。本案中，原告张某炳虽然参与岳父母照顾弟妹维持家庭生活以及对岳父母生前的赡养尽了一定的义务，但并不能证明其对岳父母生前尽了主要的赡养义务，因此，原告张某炳不能作为第一顺序继承人。原告董某芬、董某芹、董某蕊、董素某、董某华、董丽某与被告董某成均系被继承人董某生与李某仙的亲生子女，均享有继承遗产的权利。1990年11月，母亲李某仙死亡时，双方未对其遗产进行析产及继承，至今已超过20年诉讼时效。父亲董某生于2015年11月去世，争议房地产及被告出售的木结构正房房屋价款8800元属于其遗产。被继承人董某生生前自书所立的遗嘱，符合《中华人民共和国继承法》第十七条第二款之规定，属有效遗嘱。原告虽对该遗嘱的真实性提出异议，但其未能提交确实有效的证据对此加以证实，且本院在庭审中已告知原告可对该遗嘱的签章进行司法鉴定，而原告明确表示不愿鉴定，因此，原告应承担举证不力的不利后果。根据《中华人民共和国继承法》第五条规定：“继承开始后，按照法定继承办理；有遗嘱的，按照遗嘱继承或者遗赠办理；有遗赠扶养协议的，按照协议办理。”被继承人董某生生前立有合法有效的遗嘱，应依照遗嘱继承办理，因此被继承人董某生的遗产应归被告及案外人被告妻子尹某玲、儿子董某舒继承所有，原告要求对该遗产按照法定继承方式进行继承析产的请求，无法律依据。据此，根据《中华人民共和国继承法》第二条、第三条、第五条、第八条、第十条、第十二条、第十六条第一款、第十七条第二款及《中华人民共和国民事诉讼法》第六十四条第一



## 春色茶山

赵汝忠

澜沧江畔,天堂山下,春天的千年茶乡昌宁,嫣然地荡漾在春色的曼妙里。

在昌宁,随意在哪一座山冈,哪一片山坡,哪一个箐洼,都能见到那漫山遍野的茶园。茶树一年年青青绿绿,叶荣叶枯,默默演绎着生命的轮回。

春天的茶山,那漫山遍野一眼望不到头的茶园,好像一夜间便苏醒了过来。几天前还秃头灰脸的茶树,争先恐后地纷纷吐芽,近看却是一芽芽呈银灰色的尖尖嫩芽簇拥在枝条上,那情形正是“草色遥看近却无”的时节。走进茶园,你便走进了春光浩荡的海洋,迎面扑来的深深浅浅的绿,挤塞得你的眼睛都忙不过来。墨绿的是去年留下的老茶叶,翠绿的是春天才长出的嫩芽,生命的传承和更迭尽在这一棵棵茶树上。

那一山山,一洼洼的茶园,从坡底一直延伸到山头,随山的起伏蔓延到天边,几百亩几千亩连成一片,看不到尽头。一树树新芽张开柔嫩的媚眼,

鲜灵惹人;一行行一般高的台刈,如一条条绿绸带平行地绕在山坡上,随山形山势一直铺展到山顶。望着这吐翠流绿的茶园,让人顿觉心旷神怡,神清气爽,陶醉其间而心底宁静。

清明时节的茶山,雨丝纷纷,扑面不寒,那也正是采摘第一拨春茶的时候。柔柔的轻风携带着山花的烂漫,轻轻抚慰着采茶姑娘们的身心,浸染出一个个亮晶晶的心事,印花麦秸草帽下的姑娘,五指流香的双手变得更加灵动,轻巧地穿梭在一枚枚翠绿妩媚的茶芽间。茶树遮住了采茶人的身姿,姑娘们宛如一朵朵艳丽的花朵,流动在一丛丛翠绿中泛着鲜亮的茶树间。偶尔,朝霞会把一片金色洒在茶园上,洒出五彩斑斓,生意盎然,这里竟把春光留住了。在这样的景致里,或许你会油然想起“三月莺飞逐早霞”的美妙来。

(作者单位:昌宁县文化馆)

款之规定,判决驳回原告张某炳、董某芬、董某芹、董某蕊、董素某、董某华、董丽某的诉讼请求。

一审宣判后,原、被告方均未上诉。

### 【争议焦点】

原告的主张是否超过诉讼时效?

### 【评析】

根据继承法的相关规定,继承权纠纷提起诉讼的期限为二年,自继承人知道或者应当知道其权利被侵犯之日起计算。但是,自继承开始之日起超过二十年的,不得再提起诉讼。本案中,原、被告母亲李某仙于1990年11月死亡时,双方并未对其遗产进行析产及继承。1997年1月6日,腾冲县人民政

府对现双方争议房地产颁发国有土地使用证,载明土地使用者为董某生,原、被告双方仍未对母亲李某仙的遗产提出析产及继承,因此,双方争议房地产归父亲董某生所有。2015年11月董某生去世,争议房地产成为其遗产。现七原告提出对其母亲李某仙的遗产进行析产及继承已超过20年诉讼时效,且被继承人董某生生前已立下遗嘱,其遗产由被告及案外人被告妻子尹某玲、儿子董某舒继承所有,因此,七原告要求对争议房地产按照法定继承方式进行继承析产的请求缺乏事实及法律依据,故法院判决驳回其诉讼请求。

(作者单位:腾冲市人民法院)

## 难忘当年知青时

蒋启坤

蒋启坤,男,汉族,生于1958年9月,施甸县由旺镇木兰村人,现在施甸县人大常委会财经工委工作,家住施甸县城。1976年木兰村知青。

我属“新三届”的昆明知青,1976年昆明市十九中学高中毕业,那时已到了“文革”末年。当时学习“株洲经验”,实行分行业集中安置,叫“厂社挂钩,定向安排”。父母亲在云南印染厂,属轻工系统,挂钩点在安宁县的草铺公社。多年的上山下乡,知青有集中,有分散,由于人数太多,管理十分困难,不同年龄段的男女青年集聚在一起,艰苦的生活环境,各类刑事案件频发,已成为当地公社党委工作中最棘手的问题。老父亲怕我到知青点干不好,甚至学坏、跟坏,决定让我回老家施甸县银川公社木瓜榔村接受再教育。当时国家有政策,家乡在边疆地区,可回原籍,知青政策待遇不变。经父母的耐心说服,我最终回到家乡接受了两年的农村生活再教育。

在我的记忆中,原计划1976年9月份出发。父母亲为我回老家做了必要的准备,到知青点的同学相继走后,我感到无所事事,在焦急地等待着。后来才知道,因为我属下到边疆的知青,当时还有一大批热血的昆明知青仍自愿报名到边疆,省知青办要举行盛大的欢送大会,专车送行,何时能走待省里通知。

终于等到省里的通知,于10月8日到昆明东风广场集中开欢送大会,统一乘车出发。那一天早晨,从梦中醒来,看到了收好的行装,突然想到,马

上要离开父母,回到遥远的家乡,心中充满了惆怅。转念一想,农村生活虽然辛苦,但自己并不孤独,家中还有祖父、祖母。此刻的心情似乎又从忧虑中得到了一丝丝的安慰和释放。这时候老母亲从厂里伙食团打来了一大锅热气腾腾的用腊肉制作的炸酱肉米线为我送行,感激之余我顿时胃口大开,总觉得比往常的早点更加香辣可口。也许这是我离开父母踏上征程的最好的一顿早点。当然也少不了老母亲在一旁唠唠叨叨的叮嘱一番。

老父亲送我乘厂里的车到昆明东风广场,广场上锣鼓喧天,红旗招展,人山人海,热闹非凡,主席台上悬挂着“热烈欢送知识青年奔赴祖国边疆”的大幅标语,广场左边写着毛主席的指示:“广阔天地大有作为”,右边写着“扎根农村扎根边疆”的横幅字样。在主席台上有省、市革委会的领导在座,由省知青办主任主持。会议显得隆重而热烈,也记不清是哪一位领导作了热情洋溢的讲话,讲的大概是国际、国内形势,更多是鼓励、希望和要求等用语。最后由知青代表作表态发言,都是充满着激情豪迈振奋人心的言词。台下的知青们都不约而同的把佩戴在胸前的大红花解下来高高举起,示意对知青代表发言的赞同。那一刻又激发了我的热情,心潮起伏,暗下决心,回到家乡一定好好劳动,认真改造世界观,绝不给知青丢脸,在家乡父老的面前,为父母亲争光。

在鞭炮和锣鼓声中,我们乘上了披红挂彩的客车,沿着南屏街、东风西路缓缓启程,街道两边站满了昆明市民,在向我们挥手示意,从他们的神情中,很难想象他们在想什么。我们也伸出手向他们挥手告别,高喊着:“再见了昆明,再见吧妈妈!”犹如出征战士奔赴战场、告别亲人的悲壮情怀。汽车渐渐的远离昆明向滇西方向一路奔去……

我终于在长达四天的旅途劳顿中回到了施甸。回到家乡那天的情景仍历历在目:进入银川木瓜榔,广阔的原野,弯弯的小河,苍天的大树,古朴的村庄,蜿蜒起伏的道路上凹凸不平的铺满了大小不均的青石板,光洁的石板在夕阳余晖的照耀下,发出不同色彩的光芒,仿佛在诉说着他们所历经的沧桑。忽然来了一队由马和骡子组成的马帮,在前

面领队的两匹骡子，颈上挂着大小对称的铃铛，“叮咚、叮咚”的铃响，马蹄踩踏在青石板上同时发出了“啼嗒、啼嗒”有节奏的声响。这美景，那声响，展现的是人与自然和谐相处的家乡景象，让我豁然开朗。

到了傍晚，乡亲们络绎不绝地前来看望，长辈们的音容笑貌是那么的亲切和善。老祖母忙里忙外招待客人，直到夜深了，大家都不愿意离散，那亲情让我一生都难忘。

理想与现实总是相差甚远，渐渐地我开始了真实的农村生活。想到父母的嘱咐，亲人的期盼，我只有认真参加劳动，虚心向家乡父老学习，扎扎实实锻炼自己，才不负众望。老队长好像看透了我的心思，亲切地对我说：“考虑你刚从昆明回来，恐怕吃不消强度大的劳动，先到妇女队锻炼，每天的劳动报酬是8个工分，干好了调整。”我向老队长表态：“您放心，我一定干好，我一个大小伙子和妇女们在一起干活，太没有面子，我争取半年内到男劳力队干。”老队长满意地点头说：“好，只要你干得好，到时候我会考虑的。”为了这个承诺，我咬紧了牙关，起早贪黑，克服重重困难，肩上海无数次磨破了皮，手掌心的血泡一次次的起又一次次的破，渐渐地磨出坚实的老茧。坚持再坚持，我挺过了最艰难的半年。我任劳任怨的苦干，得到了妇女队的肯定，也得到了乡亲们的赞赏。半年后我被调到了男劳力队，在以后的一年半的劳动锻炼中，学会了耕田、耙地、割谷子、抬石头、出圈粪等，各种农活都样样精通。在农业学大寨的运动中，我参加了青年突击队，还当上了副队长，用自己在高中时学的知识参加了公社、大队安排的“重点项目”建设，如：兴修水利、开挖沟渠、修筑机耕路、土方测量、石墙支砌等。因在农业学大寨运动中表现较好，成绩突出，受到了大队党支部、公社党委的表彰。

两年的知青生活很快就过去了，农村生活虽然很艰苦，但精神上是充实的。在接受再教育的同时我也很困惑，常常思考：为什么在社会主义集体所有制条件下的农村经济虽然实行按劳分配，但农民的劳动热情却不高；为什么经济结构如此单一，发展集体经济很困难，农民很贫穷；为什么粮食年年丰收，但在上缴国家公余粮后，留给农民的粮食太

少，每年都缺粮；为什么乡亲们的甑子里大都是掺有包谷、山药（红薯）的杂粮米饭，肉蛋类食品更是少得可怜，只有过年过节或有贵客的时候才有肉吃，有的甚至每年的粮食半年就吃完，到处借粮，或等待国家的救济粮度日；为什么一年的辛苦，每天10个工分，到年底分红，10个工分就值0.3元钱，年人均收入不到100元。我每年苦3800个工分，只能保证我和祖父、祖母的基本粮钱。过去都是靠父母亲每年从昆明寄回缺粮钱交生产队维持生活，真是难以理解。这也许就是那个时代的特征。

1978年，党的十一届三中全会在北京召开，一切都在拨乱反正，知青开始返城，安排工作。年底，经招考，我被安排在施甸县财政局工作。当我要离开家乡，走向新的工作岗位时，清晰地记得家乡父老都来祝贺，集中安排了连续几天的欢送家宴。那种亲情是那么的真诚而热烈，让我终身难忘。每次宴请都有老队长在座，他总是重复着那几句话：“参加工作了要好好的干，不要忘记我们，不要犯错误，更不能干违法和对不起老农民的事，如果犯了政治错误，不要怕，回来村上，我们不会嫌弃你，只要回来好好劳动，照样过日子。”在那个年代，这样真诚、朴实、坦率的语言，可能是人与人之间最为弥足珍贵的，也是最能触及人的灵魂深处，教你做人、做事的箴言，会让你铭刻在心，并成为永远遵循的做人做事的准则。

三十多年过去了，弹指一挥间。自1977年恢复高考，1978年知青大返城，有多少经历了那个艰苦的岁月，经受了血与火的洗礼的一代知识青年，肩负着国家的使命，走进了改革开放的新时代，在各行各业都有知识青年的身影。

我作为很普通的一名知识青年，曾经参与了那一场历史运动，见证了那一段峥嵘岁月，受“知识青年上山下乡”的影响，接受了“贫下中农的再教育”，在灵魂深处得到了“洗礼”，这一段经历使我受益匪浅。自参加工作以来，无论在什么岗位都时刻遵循老队长的教诲，始终坚持认真学习，改造自己，努力工作。在为人、为官中都不会忘记农村知青生活的情结，永久成为我人生旅途中的美好记忆。

（作者单位：施甸县人大常委会）