◆两会专版

编者按：本期两会专版，继续刊发几位全国人大代表、政协委员在两会上的议案、提案及发言。其中张伯里为中央党校副校长，王怀超为中央党校科研部主任，张世平（全国总工会副主席）、赵韩（安徽省政协副主席）、陈绍泽（江苏省南京市人大常委会主任）、陈东征（深圳证券交易所理事长）为中央党校省部班学员。

围绕大局行使职权、开展工作

□张伯里

2014年3月9日，张德江同志在第十二届全国人民代表大会第二次会议上所作的全国人大常委会工作报告，对过去一年工作的总结，全面客观，对今后一年工作的部署，任务明确。这里谈几点认识和体会。

全国人大及其常委会要在完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化方面发挥重要的支撑作用

党的十八届三中全会提出的全面深化改革的总目标是，“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。习近平同志今年2月17日在中央党校省部级主要领导干部专题研讨班开班式上发表重要讲话的主旨，就是讲这个总目标。国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，全国人大是国家最高权力机关，依法行使立法、监督、决定、任免等职权。人民代表大会制度的完善和发展，包括全国人大及其常委会的自身建设和履行立法、监督等职能水平的提高，直接关系到中国特色社会主义制度的完善和发展，关系到国家治理体系和治理能力现代化的推进和实现。可以说，人民代表大会制度这个根本政治制度的政治优势的充分发挥，既是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，也是顺利实现这一全面深化改革总目标的重要制度保证。

全国人大常委会工作报告部署的2014年工作主要任务，体现了人大工作贯彻全面深化改革总目标的精神和相应的表述。要把完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，作为今年全国人大常委会工作总体要求的重要内容，以强调这个作用和要求。同时，要在今年的实际工作中发挥和体现这方面的重要作用。

围绕全面深化改革，加强重点领域立法，完善发展中国特色社会主义法律体系

全国人大是国家最高权力机关，是国家立法机构，立法是其各项职权中的首要职权、首要工作。一年来，全国人大的立法工作迈出新步伐。常委会审议了15件法律和有关法律问题的决定草案，通过了其中的10件；涉及修改21部法律，新制定2部法律。今后人大的立法工作任重道远。全国人大常委会已经制定新的五年立法规划，其中有68件立法项目。今年的立法工作任务也在人大常委会工作报告中作了部署。

要强调并明确提出完善和发展中国特色社会主义法律体系的要求。2010年，经过多年的努力，中国特色社会主义法律体系形成。这是一个重大的成就。这个由243件法律、721件行政法规和9000多件地方性法规三个层次的法律规范构成的法律体系，总体上实现了国家和社会生活的各个方面有法可依。但是这个法律体系仍然有一个完善和发展的问题。

依法行使人大的监督职权，扩大监督内容，强化监督实效

监督是人大的重要职权，加强人大监督是实施依法治国基本方略的必然要求。过去的一年，全国人大及其常委会认真行使监督职权，加大对“一府两院”的监督力度。全国人大常委会共听取审议国务院、最高人民法院、最高人民检察院15个工作报告，检查4部法律实施情况，组织开展3次专题询问和5次专题调研。从监督的内容来看，包括对计划执行情况、城镇化建设等经济工作的监督，对财政预算决算的审查监督，对扶贫开发、传染病防治等民生工作的监督，对生态补偿机制建设工作等生态环境保护的监督，对权力运行的制约和监督，等等。

今年，全国人大及其常委会将坚持依法行使监督职权，围绕党和国家工作大局开展监督，完善监督工作方式方法，切实增强监督实效。全国人大常委会工作报告强调，要全面贯彻落实中央关于人大监督的精神和监督法规定，推动人大监督工作迈上新台阶。同时，就检查一些法律的实施情况、审议“一府两院”提出的有关报告等，具体提出了今年人大常委会监督工作的主要内容。

随着经济社会发展的需要和全面深化改革的推进，要适当扩大全国人大及其常委会年度审议监督的范围。譬如把年度有关国家货币政策及执行情况的报告，列入人大审议的范围。总之，要把事关改革发展稳定全局的重大问题和人民群众普遍关注的热点难点问题作为人大监督的重点，推动中央重大决策部署的贯彻落实。

在全面深化改革中实现广大职工共享发展成果

□张世平

中共十八届三中全会强调要以促进社会公平正义、增进人民福祉为改革的出发点和落脚点，道出了职工群众的心声。在全面深化改革中，必须妥善处理好推进改革与维护职工权益的关系，使发展成果更多更公平惠及职工群众。为此，提出四点建议。

共商改革大计，切实保障职工群众的民主参与权利。目前我国职工已达3.5亿。让职工对涉及切身利益的重大改革事项有充分的知情权和话语权，是改革顺利进行的重要前提。政府出台相关改革政策时，一定要增强群众观念，尊重职工民主权利，确保各项改革政策得到广大职工的理解和拥护。要坚持以职代会为基本形式的企事业单位民主管理制度，推动包括非公和中小企业在内的各类企事业单位广泛建立职代会。凡涉及改组改制、职工安置、工资分配等相关决策，必须充分听取职工群众意见，经职代会讨论审议通过后方可实施，决不能仅仅由管理层说了算，坚决避免未经任何民主程序强制推行的错误做法。

共推改革发展，充分发挥职工群众的主力军作用。广大职工是改革的重要依靠力量，必须高度重视、充分发挥其劳动热情和创造激情，为他们广泛参与改革搭建平台，防止变“主人翁”为“主人空”。应把提高职工整体素质，建设知识型、技能型、创新型职工队伍上升到国家战略高度，推动完善职业教育相关立法，加大政府和用人单位对职业培训的投入，理顺职业培训工作机制，落实对农民工的免费培训计划；支持企业建立高技能人才创新工作室，广泛开展群众性经济技术创新活动，不断拓展职工成长成才空间。

共享改革成果，确保各项民生政策惠及职工群众。目前，广大劳动者实际收入增长缓慢，与劳动生产率的提高不相协调，尤其是一线职工、农民工、劳务派遣工收入更低。应早日出台收入分配制度改革实施细则，落实劳动报酬比重提高和职工工资增长的具体目标，进一步完善最低工资制度，确保低收入群体的工资逐年增长，落实工资集体协商制度，推动形成合理有序的收入分配格局；合理运用税收杠杆，降低中小企业税负水平，对劳动密集型企业实行更低的增值税税率或免除增值税，提高个人所得税的免征额度；加强财政性社保支出向特困群体倾斜，提高职工特别是农民工的社会保障覆盖率和保障水平，避免二次分配环节进一步拉大收入差距。

共帮困难职工，努力为职工群众办实事解难事。目前仍有不少职工生活比较困难或相当困难。截至2013年6月，各级工会建档帮扶489万户，大多是因伤因病致贫、单亲及下岗、转岗、买断工龄职工家庭。在制定新一轮改革政策时，一定要充分考虑不同地区、不同行业的实际情况，及时出台配套政策，从源头上避免造成新的困难群体的同时，帮助困难职工脱困。应把困难职工帮扶纳入各地经济社会发展规划和公共预算，健全财政、劳动、民政、教育、卫生等多部门工作协作机制，共同对困难职工进行救助。政府承诺的事项要尽快落实，让职工群众真正看得见、摸得着，防止光打雷、不下雨。

把修订《监督法》提上日程

□陈绍泽

现行《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》）于2006年8月27日由十届全国人大常委会第二十三次会议通过，于2007年1月1日起施行。作为规范各级人大常委会监督工作的一部重要的专门法律，《监督法》对人大常委会行使监督权的重点内容、主要形式和基本程序等作出了全面系统的规定，对于促进我国法制统一、规范监督程序、完善监督方式、推进监督公开等，起到了重要的积极作用，有效加强了人大常委会对“一府两院”的监督，推进了依法治国进程。

《监督法》颁布实施以来，地方各级人大常委会都把加强监督工作摆在重要位置，努力选准监督议题、综合运用监督方式、力求监督实效，为保证宪法法律的实施、推动党委决策的贯彻、促进群众关心问题的解决，发挥了重要作用。但同时我们也毋庸讳言，目前人大常委会法定的监督职责远未履行到位，监督的权威性远未确立，监督的实效性与党委的要求和群众的期盼相比，还存在相当大的距离；程序性监督多、实质性监督少，弹性监督多、刚性监督少，建议性监督多、强制性监督少，过于强调保障、支持和服务，监督滞后、虚化，柔性监督有余、刚性监督不足等问题普遍存在。究其原因，既有思想认识不到位、人大自身监督能力不足、刚性监督手段运用不够等因素，《监督法》本身的不足也严重制约和影响了法律施行的效果。主要有以下几点。

部分法律条文过于笼统，降低了法律的可操作性。特别是在体现监督刚性和实效方面，如如何加强审议意见的跟踪督办，如何促进预算编制的完整、准确、细化、公开，如何运用质询、特定问题调查、撤职案等刚性监督方式等，在具体内容、程序和方法上都没有明确的法律规定。

监督对象部分缺失，没有对人大常委会如何对其任命干部开展监督作出规定。目前人大常委会对任命干部所采取的监督手段主要是听取审议专项工作报告，形式较为简单，对事不对人，缺乏对其个人履职情况进行刚性评价的机制，一定程度上影响了人大常委会的权威。

缺乏直接明确的法律责任规定，对监督主体和客体均缺乏应有的法律约束力。作为监督主体的各级人大常委会，如果监督不作为，未能按法律规定及时有效行使监督职权，或者违法监督，侵犯行政权或司法权，应当承担什么样的法律责任，《监督法》没有做出明确具体的规定。作为监督客体的“一府两院”，如果不执行人大常委会的决议决定，不在规定期限内报告研究处理人大常委会审议意见和决议决定执行情况，干扰人大常委会组织的调研视察、执法检查、特定问题调查或提供虚假材料，不按规定报备规范性文件，应当承担什么样的法律责任，《监督法》也没有做出明确具体的规定，削弱了法律的刚性。

同时，立法的过程是一个动态的不断丰富完善的过程，《监督法》实施7年来，各地人大常委会在实践中积极探索，不断强化监督意识、改进监督方式、健全监督机制，在地方立法和工作实践中推进了监督工作的创新发展，积累了有益经验。因此，有必要，也有条件，把《监督法》的修订完善尽快提上议事日程。

关于农村土地整治问题的几点建议

□赵 韩

根据新型城镇化建设的发展速度，合理制定土地整治中长期专项规划，以同步满足城镇化过程中经济社会发展对土地的需求，科学配置土地要素资源。加强对土地整治工作推进速度和开展规模的科学研究，编制省市县三级土地整治规划，土地整治项目的审批权统一到省级国土管理部门。各级除制定土地整治中长期规划，还必须细化年度计划和具体的项目实施方案，项目由县政府组织乡镇负责实施。

规范土地整治工作管理，建立科学合理的工作流程。市县级政府要切实发挥统筹规划、整合资金、整体推进的作用。项目实施阶段由乡镇政府牵头，选举产生土地整治理事会、监事会，具体负责土地整治工作，减少政府大包大揽的行为。探索完善土地整治组织方式，真正形成“政府主导、国土搭台、部门联动、群众参与、整合资源、整体推进”的工作机制。保障农民的知情权、参与权和受益权。

加快法制建设步伐，出台农村集体建设用地转让与用地指标交易的规范性政策。现在土地整治中产生的集体建设用地已经通过增减挂的方式转移使用，并给予了数额不等的政策性资金支持。随着城镇化进程的加快，大量农村人口流入城镇，农村宅基地等集体建设用地和指标进入市场流动的需求越来越迫切。国家应及时出台相应的政策法规，针对集体土地转让和土地指标交易行为，建立一个有序、健康、灵活规范的市场机制，推进城乡统一土地市场建设。同时，确保挂钩所获土地增值收益及时全部返回农村，用于支持农村发展和改善农民生活条件，促进城乡一体化发展。

围绕新型城镇化、农业现代化、美好乡村建设，建立以破解“三农”问题为目标的价值指标体系。土地整治要与产业支撑、产业发展相结合。在土地整治项目的方案论证和考核中要引入财政投入、新增耕地面积、新村建设、转移就业与培训、农业产业化和非农产业发展、农民合作经济组织建设等相关内容，建立健全土地整治技术标准体系。以耕地面积增加、耕地质量提高、建设用地总量减少、农村生产生活条件和生态环境明显改善为目标，合理引导农业结构调整和产业升级，探索建立新型农民集体经济组织，改进生产关系。发挥土地整治对破解“三农”问题的引导作用，通过以城带乡、以工促农，加快新型城镇化建设步伐。

创新土地整治工作的投融资体制，积极鼓励、支持和引导社会民间资本参与土地整治。土地整治是一项系统工程，包括拆建补偿、新村建设、土地平整、生产设施建设、发展现代农业等，做好上述工作，需要大量的资金支撑，目前，这项工作局限在政府包办的层面上，造成很多项目资金短缺，影响项目的顺利实施。巨额资金让政府难以在较大范围内开展工作，而大量的社会资本在体制外等待，亟须科学合理地引进社会资本进入土地整治领域以加快城镇化进程，推进城乡统筹发展。

进一步强化全社会法治教育

□王怀超

为了顺利推进中国特色社会主义伟大事业，为了国家的长治久安，要继续在全社会范围内进一步强化法治教育，甚至进行法治启蒙，使全体国民牢固确立法律至上的理念，牢固树立法治观念，形成守法光荣，违法可耻，崇法、护法、畏法、守法的社会氛围，使全社会更加有序、更加安全、更加稳定，这是一项具有全局性、根本的重大战略任务，因此必须下大气力抓紧抓好。这是一项关系到国家长治久安的大事，务必引起高度重视。

当前，如何在全社会强化法治教育？

建议从今年下半年开始，用3年时间在全国范围内持续地强化法治教育，使全体社会成员牢固树立起法治观念，做到：护法、崇法、畏法、守法。党政领导干部要带头学习，做护法守法的模范。各级党委理念学习中心组，要把学习法律知识、进行法治教育作为重要内容，公务员考试要把法律知识、法治观念作为重要内容。大专院校、中学都要开设法律课。在全国普及几部基本法律：《宪法》《民法》《刑法》《经济法》《行政法》《诉讼法》和《社会权益保障法》等。使全体国民对基本法律能有一个清楚的了解。

组织干部群众定期到法院旁听案件审判。法治教育仅仅靠学习法律条文还不够，要使法治观念、法律内容深入人心，往往需要亲身经历，或近距离地接触案件。建议组织干部群众到法院旁听案件审理过程，在现场进行生动形象的法治教育、法律洗礼。建议改革人民陪审团制度，让更多民众参与案件的审理和体验。其实，在西方实行陪审团制度的国家，陪审员的挑选需要民众在法院经历一个复杂的过程，这也是让民众接受法律洗礼的过程。在法院这个庄重神圣的地方，人们自然会对法律肃然起敬，在此感受到的法律才是真实的，才能确立崇法、畏法、守法的观念。

加大对违法行为的惩罚力度，做到违法必究。长期以来，由于封建社会、封建传统思想的影响，我国形成了“重其重罪，轻其轻罪”的传统惩治违法行为的法律文化，这与现代法治观念不相适应。现代社会要求公民要有强烈的规则意识，破坏规则者必须受到严肃的处罚，并不考虑是否直接触犯了国家政权。我国长期以来对于“谋反”“谋逆”等危害皇权的行为，惩治非常严厉，甚至可以诛杀九族。但是，对于破坏一般社会规则者，则多采取宽容甚至放任的态度。结果导致有法不依、违法不究的现象俯拾皆是。不少法律形同虚设，使法律失去了应有的权威。社会乱象丛生，以至于法不责众。因此，要强化法治教育，确立法律权威，加大对违法行为的惩治力度，真正做到有法必依、执法必严、违法必究，使全体社会成员确立起规则意识，使护法、遵法、守法成为人民的习惯。这样坚持数年，必有成效。

将大力发展中小企业提升为国家战略

□陈东征

中小企业的发展状况对于我国实现本世纪中期“两个一百年”战略目标至关重要。然而现实中因缺乏总体规划，相关配套支持引导政策很难到位。为让中小企业的巨大潜力变为现实，建议将大力发展中小企业纳入全面深化改革顶层设计，提升为国家战略。

在深刻认识大力发展中小企业重要意义的基础上，从顶层设计到落实执行，强化国家战略规划，全方位加大对中小企业支持和引导。

尽快修订《中小企业促进法》，从法制层面强化支持中小企业发展的顶层设计，提高法律约束力，增加更多可操作、可量化、易执行、可监督的条款。

在制定“十三五”规划中，将大力发展中小企业放在更突出位置，国家全面统筹，协调推进。在党的十八大以来认证审批、市场准入、财政税收等难题逐步破解的基础上，将支持中小企业贯穿全面深化改革各领域、各环节。

加快完善中小企业金融服务支持体系。一是大型商业银行进一步强化中小企业专项信贷支持。二是推进城商行、农商行等中小金融机构差异化发展，使其专注服务本地中小微企业，通过上市平台支持其做大做强，以直接融资促间接融资。三是加快发展多层次资本市场，中小企业板、创业板、三板、四板各自突出特色定位，建立适应不同成长阶段和行业特征中小企业的支撑平台。按照党中央、国务院总体规划，积极稳妥推进融资注册制改革，先从再融资、科技创业企业融资试点，尽早突破，分步推进。

重在落实，建议设立支持中小企业发展的部际联席会议制度。在加快转变政府职能过程中，理顺部门职责关系，建立由国务院主要负责部门牵头的部际联席会议制度，协调分散在多个部委的规范支持引导职能，避免政出多门，注重政策协同，将支持、规范和引导中小企业发展的各方面政策措施落到实处。