**第二届中央机关公文大赛“百篇好公文”！**

**部委经典之作（10篇）**

　　中央国家机关第二届公文写作技能大赛，68个部门向工会联合会推荐了800余篇优秀作品，大赛评选出了“百篇好公文”和“十篇好通讯”。

我们为大家整理了其中“百篇好公文”中的10篇文章，包括心得体会类、工作方案类、调研报告类和经验材料类。获奖单位包含国务院办公厅、国家发改委、工信部、司法部等“超级部委”，水平非常高，非常值得大家学习！

　　一、心得体会类

　　1

　　公文审核“五要诀”

　　国务院办公厅

　　文以载道，文达政通。公文是一个机关的“脸面”，公文质量的高低优劣，直接关系到机关形象和发文效果。为确保公文质量，对文稿的审核要贯穿整个发文链条，做到层层把关、人人有责。这里，谈谈工作中总结的公文审核“五要诀”。

　　一、明意图，坚持实事求是

　　意图是核稿的出发点，体现了发文的目的性和实用性。探明意图，是做好公文审核的第一步。核稿伊始，应多问几个为什么：

　　一是为什么要发文？是根据领导批示指示，是为应对特定的现实情况或问题，还是按照上级统一部署而起草的？文稿起草的背景情况或来龙去脉如何？先搞清楚这些，核稿才能心中有数、有的放矢。

　　二是能不能不发文？公文是机关实施领导、履行职能、处理公务的方式之一，发文过多、过滥、过糙、过长，滋生“文牍主义”，不但不能有效履行机关职能、解决问题，反而会产生负面作用，影响机关权威。发文应当确有必要、讲求实效，可发可不发的一律不发。

　　三是发什么样的文？确需发文的，核稿人员要一一初判：发给哪些单位，写什么内容，篇幅是长是短（文章应像“迷你裙”，能短则短），以什么发文规格（就低不就高），用什么文种，是平件还是急件，可公开的还是涉密的？等等。先“望闻问切”，再“对症下药”。

　　二、守规范，坚持依法依规

　　规范是核稿的度量尺，准确规范是公文审核的生命线。核稿是寻找标杆、对标分析的“达标”过程，是查漏补缺、增光添彩的“化妆”行为，必须依法依规、有理有据，不能凭空想象、乱改一气。因此，关键是搞清楚核稿的规范在哪里。

　　核稿的规范大致分两类：一是各级党政机关的共性规范，包括我国宪法及相关法律法规，党的路线方针政策，机构设置及各单位的全称、规范化简称、排序及职责，领导同志的姓名、职务、排序及分工，《党政机关公文处理工作条例》，《党政机关公文格式》，现代汉语语法，数字、计量单位和标点符号用法等国家标准等。二是各单位、各专业、各行业领域的特殊规范，这往往技术性、专业性更强。

　　切忌：一是找不到合适的规范，感觉无从下手、无据可依；二是找来了不准确、不权威的“规范”，以此为核稿依据，反而会将错就错、画蛇添足。

　　三、循先例，坚持参考先例

　　先例是核稿的参照物，是一种广义的规范，一般约定俗成、无明文规定。所以，循先例更见核稿人员的功力。关键点有二：

　　一是先例在哪里？他山之石，可以攻玉。先例形式多样、不拘一格：有本单位的，也有外单位的；有正面的范例，也有反面的典型，如有“硬伤”的文件、被领导颠覆性修改过的花脸稿；既包括近期相关重要文件、会议资料，又包括已存档的文件资料甚至历史典籍。核稿人员要做有心人，勤于学习和积累，随时发现、甄别和归纳、整理先例，做到有备无患、厚积薄发。

　　二是先例怎么用？一方面，遇到要不要发文、是否重复发文、前后左右的文件是否“打架”，发什么样文、写什么内容，如何选用发文规格、文种、格式、缓急、密级等，都可以参考先例。另一方面，当同时有几个先例时，要认真比对、筛选，以最恰当的先例为参考。特别要区分新旧惯例，不能死守先例、固步自封，拘泥于错误、淘汰、失效的先例，甚至将原本活泼生动的文稿改成了千人一面的“八股文”。

　　四、讲程序，坚持严守程序

　　程序是核稿的保险杠，是公文质量的重要保证，必须衔接有序、环环相扣。一旦程序出错，往往影响公文的准确高效，甚至造成严重错误。

　　一要严守发文的程序。应避免以下失误：一是程序缺项，遗漏了征求意见、上会研究、先请示汇报、会签协商、合法性审查等重要程序。二是程序紊乱，要么将文稿“直送”领导，出现文件“倒流”“倒签”；要么“横传”公文，影响效率，甚至导致公文丢失，贻误工作。核稿时如发现发文程序有误，要及时提醒、抓紧补正。

　　二要注重核稿的程序。核稿人员要坚持客观公正的立场，从整体和部分、宏观和微观、理论和实践、逻辑和形象、内容和形式、文字和格式等不同层面，视情况采取默念法、朗读法、前后对照法、多人分头审核法、集体研讨法等，对文稿进行综合“体检”、立体把关，反复推敲、精益求精。

　　五、重服务，坚持服务至上

　　服务是核稿的落脚点，核心是坚持服务至上，把好发文“质量关”。核稿人员必须践行螺丝钉精神，寓服务于严守质量上、做一只“啄木鸟”，寓服务于任劳任怨中、当一头“老黄牛”。

　　一要明确定位。核稿人员既要坚持原则，强化底线思维，对“硬伤”要理直气壮大胆审核，做到有疑必问、有错必纠；又要时刻牢记处于辅助、服务的位置，对公文质量是拾遗补阙、锦上添花，有建议权而无决策权，因此要尊重拟稿人，做到工作到位不越位、帮忙不添乱，用“火眼金睛”的真本事树口碑、立威信。切忌自以为是、喧宾夺主、越俎代庖、拿鸡毛当令箭。

　　二要强练内功。核稿费心费脑、综合性强，能不能发现问题、消除错误“隐患”，关键看功力够不够、知识全不全、心思细不细。核稿人员要勤学习、苦练习、善总结、多感悟，既有广博的知识储备和扎实的语言功底，又有严谨细致、咬文嚼字的钻研精神。

三要任劳任怨。核稿人员长期伏案、埋头苦干、默默无闻、加班加点，往往累出了近视眼、颈椎病、腰椎病，正所谓“案牍劳形”。只有脚踏实地、甘于奉献，坐得了冷板凳、耐得住小寂寞，才能在平凡的核稿岗位上服务大局、建功立业。

　　2

　　知行合一 学以致用

　　——学习习近平总书记系列重要讲话心得体会

　　国家发展和改革委员会

　　党的十八大以来，以习近平为总书记的党中央，励精图治，开拓进取，求真务实，勇于担当，使得国家治理和党的建设面貌焕然一新。习近平总书记在这期间的一系列重要讲话，思想深刻、内涵丰富，为我们在新的历史起点上实现新的奋斗目标提供了重要指引。作为青年党员干部，学习贯彻习近平总书记的系列重要讲话，关键是要坚持知行合一、学以致用，必须要结合思想工作实际，自觉用讲话精神武装头脑，指导实践，改进作风。结合这段时间的学习和从事工作，谈三个方面的体会。

　　一、青年干部要坚持自我完善，坚定理想信念

　　我们这一代成长在我国对外开放不断扩大和社会深刻变革的时代大背景下，全球各种思想文化不断碰撞和融合，信息交流方式和获取手段日益便捷；国内各种社会矛盾和问题不断凸显，社会上存在着实用主义、物质至上、娱乐至死等各类不良思潮。公选王公众号整理这些对当代青年人的世界观、人生观、价值观客观上产生着影响，另一方面，也使得个人思想的独立性、选择性、差异性明显增强。在新的历史条件下，青年干部如何坚定对马克思主义的信仰、对社会主义和共产主义的信念成为当前需要高度重视的问题。

　　坚定理想信念，必须用科学理论武装头脑。习近平同志指出，崇高信仰、坚定信念不会自发产生。我们坚定理想信念，不是虚无飘渺，不是盲目服从，而是要理性认同。具体就是要通过学习领会马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观的立场、观点和方法，用科学的理论去深刻认知和准确把握历史规律、共产党执政规律、人类社会发展规律，从而增强道路自信、理论自信和制度自信。只有真学才能真信，进而真用。

　　坚定理想信念，必须要与自身实际相结合。习近平同志指出，空谈理想信念，无法取得好的成效。当前，我国正处于全面建成小康社会，实现中华民族伟大复兴的关键时期，作为见证和从事这项伟大事业的青年人，使命光荣、大有可为。正所谓“欣逢盛世，后进者耻”，青年干部只有在党和国家工作大局中找准自身工作的切入点和结合点，把报国之志转化为立足岗位的工作业绩，把个人理想融入到实现中国梦的征程中，才能实现抱负、无悔青春。

　　坚定理想信念，必须严格遵守党的政治纪律。习近平同志指出，遵守党的政治纪律是遵守党的全部纪律的重要基础，是维护党的团结统一的根本保证。当前，改革形势复杂，发展任务繁重，各种利益的协调更加困难，地方和部门保护主义、本位主义时有发生，影响到中央决策部署的落实。这时更要突出严明政治纪律，要求每位党员必须与党中央保持一致。青年党员不仅工作在一线，更肩负着党的传承和希望，一言一行都会起到示范和辐射作用，要严格遵守“六个绝不允许”的原则，坚决贯彻中央决策部署，自觉维护中央权威，树立良好党员形象。

　　二、青年干部要坚持学习实践，练就过硬本领

　　习近平同志提到“本领恐慌”问题，指出如果不抓紧增强本领，久而久之，我们就难以胜任领导改革开放和社会主义现代化建设的繁重任务。当前，全球经济格局深度调整，国际竞争更趋激烈，国内经济下行压力加大，稳增长调结构促改革防风险的任务繁重，各类风险、困难、挑战不断出现。青年人朝气蓬勃，知识面广，观念更新快，往往走在时代的前沿，要有着更强的使命感和责任感，不断提高和丰富自己，努力为党和国家的发展事业服务。

　　练就过硬本领，要在探索求知中锻炼。现在我们所从事的中国特色社会主义事业，正在进行的全面深化改革都是前人没有做过的。青年干部要把掌握马克思主义理论、党的路线方针政策作为基本，结合工作把握学习的方向，努力使自己成为所在领域的行家里手。要树立学习前人、继承前人、超越前人的雄心壮志，坚持想大事、议大事，坚持在状态、有激情，加强对各类热点问题的研究，增强知识更新的紧迫感，如饥似渴学习，不断提高与时代发展和事业要求相适应的素质和能力。

　　练就过硬本领，要在工作实践中锻炼。发展改革委是国民经济和社会发展综合管理部门，承担着经济社会发展、宏观调控等重要职责。委党组高度重视青年干部成长，构建了如青年读书论坛、中青年干部经济研讨会、青年干部改革问题研究小组等平台。作为在这里工作的年轻同志，要倍加珍惜这样的工作环境和际遇，从所在岗位做起，静得下心来，耐得住寂寞，勇于承担更多的工作，做到干中学、学中干，学以致用、用以促学。

　　练就过硬本领，要在艰苦奋斗中锻炼。习近平同志指出，年轻同志不经过千锤百炼、艰苦磨难，很难在关键时刻经受住考验。在北京这样的大城市，青年干部家庭收入相对较低，要承受住房、子女上学、父母养老等各类生活压力，另一方面日常接触的往往是具有较高经济地位的人员，心理容易发生倾斜。同时，青年干部往往承担着大量的基础性工作，具体、琐碎、繁杂，工作压力较大。在这样的环境下工作，既是一种考验也是一种锻炼，我们要正确调整心态，踏踏实实做人，勤勤恳恳做事，练好“基本功”、增强“适应力”。

　　三、青年干部要坚持联系群众，增强宗旨意识

　　群众路线是党的生命线和根本工作路线，为人民服务是我们党的根本宗旨。部委机关的青年干部很多是“三门”干部，总的来说生活阅历比较简单，对基层特别是群众工作了解不够。加之青年干部中独生子女居多，自小缺乏基层的艰苦锻炼，缺少同群众直接接触的经历和感受。群众意识往往是通过宣传教育的方式获得，直观性不强，深刻度不够，做群众工作的经验能力不足。增强为人民服务的宗旨意识，就需要在深入群众中增进感情，在改进工作作风上加以体现。

　　增强宗旨意识，需要接地气。习近平同志指出，干部长期脱离实际、脱离群众，感情培养不起来。以自己的亲身经历为例，今年5月份，按照委里统一安排在信访岗位进行了短期锻炼，受益匪浅。信访工作是反映基层矛盾的一个直接窗口，每天都能直观地接触到人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，也更能深刻感受人民群众对政府的期望和信任。这期间学到了许多日常工作中接触不到的知识，了解了社会弱势群体的民生诉求及他们的处境，增进了与群众的感情，许多感触非实际经历是无法获得的。也希望组织上能够更多地给予青年干部基层锻炼的机会，去经历一些难事、急事，更加深刻的感受国情、社情、民情。

增强宗旨意识，自觉做改进作风的先锋。青年是引风气之先的力量，不能认为改进工作作风只是领导干部的事。部委机关青年干部虽未在基层群众一线，但往往是机关作风的门脸，反映着所在单位的精神面貌和工作作风，是构成“门难进、脸难看、事难办”问题的重要一环。青年干部又往往承担着调研组织、会议安排、文件起草等大量事务性工作。基层调研中是否走马观花、会议安排是否拖沓冗长、公文是否官套话连篇，都与作为参与者的青年干部密切相关。因此，改进作风问题上青年干部不能等靠拖，要主动地不折不扣地执行相关规定，把要求落实到自身的每项工作中，自觉实践为人民服务的宗旨，做人民满意的公务员。

　　3

　　大雅在国 小雅在己

　　践行核心价值观从自我做起

　　工业和信息化部

　　每个时代都有每个时代的精神，每个时代都有每个时代的价值观念。“富强、民主、文明、和谐，自由、平等、公正、法治，爱国、敬业、诚信、友善”——社会主义核心价值观的这24个字可谓字字珠玑，不仅是中华民族优秀传统文化的传承，是国家、社会、公民三层价值要求的融合，更承载着整个国家和一个民族的精神操守和价值追求。但是新观念的诞生往往伴随着误解与困惑，有人就说这24个字，字字在理却字字在虚，看不见摸不着，更不知如何去做；有人还说这12个词太过高不可攀，只可远观不可亵玩，想要践行却又心生敬畏。因此，如何脚踏实地、求真务实地践行社会主义核心价值观，成为摆在眼前的迫切问题。

　　我认为践行必先正其心。我们需要摒弃的第一点就是社会主义核心价值观虚化、抽象、高不可攀的误区，一个时代的精神，是人民代表的精神；一个时代的性格，是人民代表的性格。社会主义核心价值观，落实到小处，就是各行各业、各家各户的道德准则和行为规范，其在社会和国家层面是“价值目标和价值追求”，到了公民层面，则是自身的“价值准则”，它不是高不可攀，而是最接地气。公选王公众号整理由古及今，从封建社会到社会主义社会，唯一不变的是每一个中国人对于道德体系的追求。早在春秋，韩非“小信诚则大信立”，许下了他的诚信诺言；至三国，孔明“鞠躬尽瘁死而后已”，践行着他的爱岗敬业；至南宋，陆游“位卑未敢忘忧国”，体现了他的爱国情怀；至满清，林则徐“苟利国家生死以，岂因祸福避趋之”更是扛起了他对国家的责任。身处当代，社会主义核心价值观是中国梦不可或缺的精神内涵，也是每一家公司、企业、集体的价值追求，是每个职工、个体的道德坚守。

　　中心薛永刚书记说：“核心价值理念是一个单位的基本观念和信仰，在单位文化中起统率作用，是一个单位的文化底蕴，是最持久、最深层次的力量”，中心26年来发展的历程凝聚成的“忠诚、勤善、精准、致远”八个大字，与社会主义核心价值观一脉相承，是其的浓缩和细化，是每一个无线电人的坚守和执着。行未动，心先正，“三个倡导”24字和中心理念8个大字不是“高端大气上档次”的口号，而是可以切切实实转变为每个人为人处世的座右铭，口号喊在口中，不如放在心中，在每个人心里，竖起一把核心价值理念的戒尺和一条遵循力行的底线，从心中，让“大道”接上自己的地气，摆正位置，方能端行。

　　践行关键仍在敏于行。习总书记说：“社会主义核心价值观贯穿于社会生活的方方面面，要在‘落细、落小、落实’上下功夫，内化为精神追求，外化为自觉行动。”正心为先，行动为本，思想更应转变为实际行动。从举手之劳做起，从生活习惯改起，价值观需要落实在每个人生活的一言一行中。作为一名刚走上工作岗位的新人，接触伊始，是对陌生领域的手足无措和成为一名合格的“电波卫士”的焦虑不安。但通过了解无线电工作的职责和范围，学习空间、规划、地面、安全、监督检查等相关业务指导，接触频谱手册和国际电联的相关内容，我逐渐摆脱了青涩和无助，而脱胎于社会主义核心价值观的中心八字准则更深深激励着我，不知所措的迷茫忐忑转变为努力融入、争先创优的行动。

　　行是忠诚。“忠诚敦厚，人之根基也”，诚是立人之本，是人本之源，亦是事业之基。作为传统文化道德的基石，忠诚是中心核心价值理念的内在需要，对国家忠诚、对社会忠诚、对岗位忠诚，是做好工作的前提。一名合格的无线电工作者除了过硬的技术要求以外，爱国爱岗的政治本色更是履行无线电工作职能的心态前提，不受诱惑，不为个人利益危害国家、中心利益，是工作的第一步，是事业金字塔的基石，中心人这么想，更是这么在做。

　　行需勤善。人生在勤，勤是中华民族的传统美德，而善则融合了伦理学和哲学的范畴，孟子“君子莫大乎与人为善”突出善的可贵，孔子“择其善者而从之，其不善者而改之”说出善的准则，《国语》“善，德之建也”点出善的重要，《吾思》“知善至善，是为上善”提出善的境界。勤是行动态度，善是行为准则，万事成于勤，万事始于善，古语道“天道酬勤，厚德载物”，说的就是怀一颗善心多做事做好事。作为一名无线电人，推己及人，通过树立“一言偾事，一人定国”的思想，端正自身的精神风貌，建立自身的良好形象，团结友爱、相互善待，强化中心意识，热爱中心、理解中心、奉献中心。

　　行必精准。无线电事业，精准是工作的标准和准则，是程度要求，是手段目的。发挥精准精神，要求从工作中的细节入手，重视一点一滴，做到事事无差，细节无错。对于业务人员，不放过任何一个可疑信号，不放过任何一个错误数据，用事实和数据说话；对于办公室人员，不管是发文的标点符号、字体、格式，还是档案资料的管理、会议的记录，一点一滴都认真仔细，做到丝毫不差、清晰具体、简洁高效，保持精准的品质和精神。

　　行求致远。诸葛亮《诫子书》中写道：“夫君子之行，静以修身，俭以养德。非淡泊无以明志，非宁静无以致远。”每一个无线电人，都应以国家大局为重，以超越前人的勇气，创新和精进的精神、远大的理想和事业抱负，贡献于我们国家的无线电事业，怀揣理想，脚踏实地，勤于科研，努力发展无线电技术、普及推广无线电应用；坚守岗位，合理配置无线电资源、规范无线电台站管理、维护空中电波秩序，为实现无线电事业的远景，勤勤恳恳，兢兢业业，“让中国不仅成为无线电大国，更是无线电强国”是每一个中心人心中最远大的目标。

　　“忠诚是核心，勤善是基础，精准是目标，致远是境界”，内化于心、外化于行，树立正确的价值观，端正积极的态度，积极践行八字理念，提升思想境界，激发工作热情。这些行动凝聚成核心价值观24字的每一笔画，这些平凡的人就是从自己做起、从做好本职工作做起，用自己的方式行着自己的道，星星之火，汇聚大道，平凡之事不平凡，正是有了一个个行动的个体，才让中心的8字理念更加鲜活、更加务实、更加充满着力量。

　　而践行更需宣其意。作为一名共产党员，在修自身的基础上同时更应发挥出带动作用，知其道，践其行，更进一步就是宣其意，当今的中国社会处在一个信息爆炸、物质主义盛行的年代，如果每个公民乃至全社会不能拥有一个健全的世界观与自身价值定位，就很容易迷失自我，继而引发社会问题。在这种情况下，各位党员更应以自身行为为基础，发挥出正确的先锋模范作用，大学之道，在明明德，在亲民，通过自身的表率、通过宣传让社会主义核心价值观、让中心准则成为一种普世的准则，将8字理念向同志、向群众说清楚、讲明白，避免引起歧义，用正能量去吹散人心中的“雾霾”，让价值观入脑、入心，这是心的升华，是行的目的，是由点及面、惠及全社会的要事。

《中庸》里有一句话：“道不远人”，大道不远人，价值观归根结底是由人所秉持，它是我们日常生活中每个人道德准则的浓缩；大道始于微，它始于家风、始于行风、始于校风，它存在于我们每个人的一言一行之中；大道现于行，聚沙成塔，每一件小事都能改变自我，进而改变社会，终而改变国家。大雅在国，小雅在己，路漫漫其修远兮，让我们从身边说起，从自身做起，汇小溪于大河，聚江湖于海洋，传承前辈的经验，继承和发扬国家无线电监测中心的优良传统，提升无线电发展水平，维护电波秩序，让社会主义核心价值观真真切切成为国之灵魂！维护祖国权益，捍卫祖国主权，让祖国的明天更加美好！

　　二、工作方案类

　　4

　　关于进一步完善成品油价格形成机制的通知

　　国家发展改革委

　　2008年12月，国家出台了成品油价格和税费改革方案。4年多来，根据成品油价格和税费改革确定的原则和方向，国家对成品油价格进行了10降15升共25次调整，基本理顺了成品油价格关系。总体看，现行机制运行顺畅，效果显著，保证了成品油市场正常供应，促进了成品油市场有序竞争，增强了企业可持续发展能力，公选王公众号整理提高了群众节油意识，避免了成品油市场价格大起大落，为促进经济社会持续健康发展发挥了积极作用。但现行机制在运行过程中也暴露出调价周期过长，难以灵敏地反映国际市场油价变化，容易产生投机套利行为等问题。为此，决定进一步完善成品油价格形成机制，现就有关事项通知如下：

　　一、完善成品油价格形成机制的主要内容

　　（一）缩短调价周期。将成品油计价和调价周期由现行22个工作日缩短至10个工作日，并取消上下4%的幅度限制。

　　为节约社会成本，当汽、柴油调价幅度低于每吨50元时，不作调整，纳入下次调价时累加或冲抵。

　　（二）调整国内成品油价格挂靠油种。根据进口原油结构及国际市场原油贸易变化，相应调整了国内成品油价格挂靠油种。

　　（三）完善价格调控程序。当国内价格总水平出现显著上涨或发生重大突发事件，以及国际市场油价短时内出现剧烈波动等特殊情形需对成品油价格进行调控时，依法采取临时调控措施，由国家发展改革委报请国务院批准后，可以暂停、延迟调价，或缩小调价幅度。当特殊情形消除后，由国家发展改革委报请国务院批准，价格机制正常运行。

　　按照上述相关完善意见，对《石油价格管理办法（试行）》第六条作相应修改，具体见附件。

　　二、做好相关配套工作

　　（一）完善补贴和价格联动机制。成品油价格调整周期缩短后，相应完善对种粮农民、渔业（含远洋渔业）、林业、城市公交、农村道路客运（含岛际和农村水路客运）等部分困难群体和公益性行业的补贴机制，并完善保障城乡部分困难群体基本生活的相关政策措施。各地要进一步完善油运价格联动机制，在运价调整前继续给予出租车临时补贴，妥善处理对出租车和公路客运行业的影响。同时，要严格贯彻落实《关于进一步促进道路运输行业健康稳定发展的通知》（国办发[2011] 63号）有关规定，采取多种措施，切实维护交通运输行业和社会稳定。

　　（二）确保成品油供应和市场秩序稳定。中石油、中石化、中海油公司要继续发挥石油企业内部上下游利益调节机制，组织好成品油生产和调运，保持合理库存，加强综合协调和应急调度，保障成品油市场稳定供应。各地要加强成品油市场监管，严厉打击油品走私和偷漏税行为，加强成品油质量和价格监督检查，从严查处无证照经营、超范围经营、经营假冒伪劣油品等违法行为，严厉打击价格违法行为，维护成品油市场正常秩序。

　　（三）加强宣传解释工作。各地要结合本地实际情况，加强舆论引导，做好宣传解释工作，争取群众的理解和支持，为改革的顺利实施创造有利的舆论环境。

　　（四）加强监测和评估。要密切监测新机制运行情况，及时进行总结和评估，必要时报请国务院同意后作适当调整，确保其平稳运行。

　　三、完善后的价格机制自发文之日起实施。

附件：《石油价格管理办法（试行）》

　　5

　　关于进一步推进法律援助工作的意见

　　司法部

　　为认真贯彻落实党的十八大精神，切实做好新形势下法律援助维护群众合法权益的各项工作，更好地发挥法律援助在服务保障和改善民生、维护社会公平正义、促进社会和谐稳定中的职能作用，现就进一步推进法律援助工作提出如下意见。

　　一、充分认识做好新形势下法律援助工作的重要性

　　近年来，在党中央、国务院的正确领导下，法律援助工作快速发展，覆盖面逐步扩大，服务水平不断提高，保障能力明显增强，有效维护了困难群众合法权益。公选王公众号整理同时也要看到，随着我国经济社会不断发展和民主法治进程加快推进，人民群众特别是困难群众的法律服务需求不断增长。党的十八大报告指出加强社会建设必须以保障和改善民生为重点，习近平总书记在中央政治局集体学习中强调要加大对困难群众维护合法权益的法律援助，2013年政府工作报告要求健全法律援助制度，为进一步做好法律援助工作指明了方向。做好新形势下的法律援助工作是贯彻落实党和国家关于法律援助工作决策部署的必然要求，也是满足人民群众日益增长法律需求的必然要求。各级司法行政机关要深入贯彻落实党的十八大精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，坚持和完善中国特色社会主义法律援助制度，紧紧围绕人民群众法律援助需求，进一步做好服务困难群众的各项工作，大力加强法律援助制度、经费保障和机构队伍建设，着力构建规范高效的法律援助管理体系和组织实施体系，做大做强做优法律援助事业，为推进平安中国和法治中国建设、促进经济持续健康发展作出新的贡献。

　　二、加大对困难群众法律援助服务力度

　　积极做好为困难群众提供法律援助的工作。认真落实中央关于保障和改善民生的决策部署，及时为符合条件的困难群众提供诉讼和非诉讼代理服务，帮助他们依法解决涉及基本生存、生产生活方面的问题。围绕促进解决涉及困难群众切身利益的社会热点问题，积极组织办理劳动争议、环境保护、食品药品安全、医疗等领域涉及法律援助的案件，重点做好农民工、下岗失业人员、妇女、未成年人、残疾人等困难群众法律援助工作，依法维护其合法权益。面向公众免费提供来信、来访和网络等多种形式法律咨询服务，加强“12348”法律服务热线建设，积极开展法制宣传和公共法律教育，引导群众依法表达合理诉求。坚持在党委、政府统一领导下参与处理涉法涉诉信访案件，及时疏导化解矛盾纠纷，维护社会和谐稳定。

　　扩大法律援助覆盖面。紧密结合经济社会发展实际，适应困难群众民生需求，及时调整法律援助补充事项范围，将就业、就学、就医、社会保障等与民生紧密相关的事项逐步纳入法律援助范围；进一步放宽经济困难标准，使法律援助覆盖人群从低保群体逐步拓展至低收入群体。加快建立法律援助范围和标准的动态调整机制，促进法律援助与经济社会协调发展。认真贯彻执行修改后的刑事诉讼法关于扩大刑事法律援助覆盖面的规定，加强侦查、审查起诉阶段法律援助工作，完善与公检法机关的协作配合，依法维护犯罪嫌疑人、被告人等的诉讼权利。

　　深化法律援助便民服务。健全基层法律援助服务网络，加强法律援助工作站和联系点建设，推进法律援助向社区、乡村延伸。继续推进临街一层法律援助便民服务窗口建设，改善服务设施，优化服务环境，改进服务态度。完善便民利民举措，拓宽申请渠道，简化程序和手续，不断丰富便民服务内容，实现法律援助申请快捷化、审批简便化、服务零距离。创新服务方式和手段，开展流动服务和网上便民服务，将心理疏导融入法律援助服务，加强法律援助异地协作，有条件的地方逐步推行点援制，探索推行法律援助周转金制度。健全完善便民服务机制，促进法律援助便民工作常态化。

　　提高法律援助服务质量。认真履行受理、审查、指派等组织实施职责，教育引导广大法律援助人员严格遵守法定程序和执业规范，确保提供符合标准的法律援助服务。改进案件指派工作，综合案件性质和办案人员专业特长等因素指派合适承办人，严格办理死刑、未成年人等案件承办人员资质条件，提高案件办理专业化水平。推进信息化在法律援助流程管理、质量评估、业绩考核等方面的应用，促进提高办案质量。完善服务质量监管机制，综合运用案件质量评估、案卷检查、当事人回访等措施强化案件质量管理，努力为受援人提供优质高效的法律援助。

　　三、切实履行法律援助监管职责

　　强化法律援助监管职能。完善法律援助工作管理体制，配齐配强管理人员，落实各级司法行政机关监督管理职责。开展法律援助机构和工作人员执业情况考评，规范法律援助机构运行。建立健全律师协会等行业协会，法律服务机构对律师等人员提供法律援助的考核机制，督促其自觉履行法律援助义务。鼓励和支持社会组织和法律援助志愿者开展与其能力相适应的法律援助活动，依法规范机构设置，严格职业准入标准，维护法律援助秩序。加强法律援助经费监管，严格执行各项经费开支范围、标准和程序，确保资金使用安全。推行援务公开，建立法律援助民意沟通机制，主动接受社会监督。

　　完善法律援助工作制度。制定完善《法律援助条例》配套规章和规范性文件，对质量监控、经费管理、组织机构和人员管理等进行规范。根据《办理法律援助案件程序规定》要求，健全完善组织实施各环节的业务规范和服务标准，制定刑事、民事、行政法律援助案件办理指南。建立健全投诉处理制度和业务档案管理、信息统计等内部管理制度。认真落实中央有关部署安排，深化法律援助体制机制改革。做好立法前期准备工作。

　　四、加强法律援助工作保障

　　提高法律援助工作保障水平。认真贯彻“三个纳入”要求，争取县级以上政府全部将法律援助业务经费纳入财政预算，协调加大中央和省级财政转移支付力度，建立法律援助办案补贴标准动态调整机制，拓宽社会筹资渠道，提高法律援助经费保障水平。完善公检法机关和民政、财政、人力资源和社会保障等相关部门支持配合法律援助工作机制。加强法律援助队伍思想政治、业务能力和工作作风建设，加大培训力度，建立健全学习、实践和交流机制，提高广大法律援助人员群众工作能力、维护社会公平正义能力、新媒体时代舆论引导能力、科技信息化应用能力和拒腐防变能力。

　　加强对经济欠发达地区和律师资源短缺地区法律援助工作扶持。加大中央补助地方法律援助办案专款、中央专项彩票公益金法律援助项目资金对连片特困地区和革命老区、民族地区、边疆地区倾斜力度；推动省级财政全部建立法律援助专项资金，加大司法行政机关政法转移支付资金对本行政区域经费保障能力较低地区支持力度，促进提高贫困地区法律援助经费保障水平。多渠道解决律师资源短缺和无律师地区法律援助工作力量不足问题，充实县（区）法律援助机构专职办案人员，在农村乡镇注重发挥基层法律服务工作者的作用，合理调配本行政区域内律师资源丰富地区律师支持律师资源短缺地区法律援助工作，深入开展“1+1”法律援助志愿者行动，选派优秀律师、大学生志愿者到无律师和律师资源短缺地区服务，满足当地群众法律援助需求。加强对经济欠发达地区和律师资源短缺地区法律援助人员培训工作的支持，在课程设置、人员名额等方面充分考虑这些地区实际需求，促进提高法律援助服务水平。

各地要结合本地实际，制定具体实施方案，加强统筹协调，采取有效措施确保各项任务落实到位。贯彻执行中的问题请及时报部。

　　6

　　人事司深入开展党的群众路线教育实践活动方案

　　国家民族事务委员会

　　根据中央开展党的群众路线教育实践活动精神和《国家民委深入开展党的群众路线教育实践活动方案》（民党发〔2013〕18号）、国家民委党的群众路线教育实践活动动员大会精神和部署，结合人事司工作实际，制定人事司深入开展党的群众路线教育实践活动方案。

　　一、指导思想

　　高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻落实党的十八大精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，紧紧围绕“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”的总要求，以深入学习、全面贯彻习近平总书记等中央领导同志在全国组织工作会议上重要讲话精神为主要平台和抓手，突出作风建设，坚决反对“四风”，不断提高新形势下国家民委干部人事工作科学化水平，为民族工作和民委工作提供坚强组织保障。

　　二、目标要求

　　党的群众路线教育实践活动在人事司全体党员干部中开展，重点抓好司领导班子和处级以上党员领导干部。主要任务是：教育引导党员干部加深对党的群众路线的理解，深入学习领会中央领导同志对民族工作、民委工作的重要指示精神，公选王公众号整理不断增强服务各族群众、促进民族团结的责任感、紧迫感；教育引导党员干部深入学习领会全国组织工作会议精神，不断增强服务干部群众、服务中心工作的责任感、使命感；教育引导党员干部转变作风，端正学风，改进文风会风，增强坚持原则、严于律己的自觉性。通过教育实践活动，使党员干部党性进一步提高、业务进一步精通，作风进一步转变。

　　三、方法步骤

　　按照国家民委开展党的群众路线教育实践活动的总体部署要求，人事司教育实践活动把学习教育、查摆问题、建章立制贯穿全过程。广大党员干部要坚持讲政治、重公道、业务精、作风好，勇于抛开面子、触动灵魂、改正缺点、修正错误。坚持上级带下级、主要领导带班子成员、领导干部带一般干部，一级抓一级、层层抓落实。

　　教育实践活动从7月上旬开始，年底前结束，集中教育时间不少于3个月。着重抓好以下三个环节：

　　（一）学习教育、听取意见。（7月8日至8月14日）

　　1．参加国家民委党的群众路线教育实践活动动员大会。

　　2．召开人事司动员会。杨逢春同志作动员，国家民委第七督导组提要求。

　　3．国家民委第七督导组组织对人事司班子和处级以上党员干部进行民主评议。

　　4．按照要求组织党员干部参加全委有关学习会、学习班等的学习。

　　5．召开学习会。系统学习习近平总书记十八大以来重要讲话精神，学习领会全国组织工作会议精神，集中交流学习体会。

　　6．组织党员干部重点研读《论群众路线——重要论述摘编》、《党的群众路线教育实践活动学习文件选编》、《厉行节约、反对浪费——重要论述摘编》。

　　7．开展反腐倡廉警示教育。组织参观国家民委廉政文化书画展，观看中纪委等部门摄制的《失德之害——领导干部从政道德警示录》，并召开专题会议交流体会。

　　8．组织开展马克思主义唯物史观和党的群众路线专题讨论。

　　9．听取意见建议。通过召开座谈会、书面征求、问卷调查、“司长信箱”电子邮箱、实地调研等方式，征求对人事司在贯彻落实党的群众路线、为民务实清廉等方面的意见建议。

　　10．对落实中央八项规定和审计发现问题整改情况进行自查，接受委专项检查组的督查。

　　（二）查摆问题、开展批评。（8月15日至9月18日）

　　1．召开人事司学习成果交流会，总结学习教育、听取意见环节情况，对做好查摆问题、开展批评环节工作提出要求。党员干部汇报学习情况和体会。

　　2．参加全委学习成果交流会，汇报学习情况和体会。

　　3．召开专题民主生活会。会前，人事司领导班子及成员认真听取群众意见，听取督导组反馈的评价意见，领导班子主要负责同志与班子成员逐一谈心，班子成员之间互相谈心，班子及成员对照为民务实清廉要求撰写对照检查材料。会上，领导班子及成员既要开展深刻的自我批评，又要开展诚恳的相互批评。会后，在适当范围内通报民主生活会情况和班子成员的对照检查材料。

　　4．接受督导组的督导。制定专题民主生活会方案，提交督导组审阅，并按照督导组提出的指导意见修改完善，督导组全程参与人事司专题民主生活会。按照督导组要求开展工作。

　　5．开展民主评议。组织全司党员干部对人事司领导班子成员及处级党员领导干部进行民主评议，评议结果在全司党员干部中公布。

　　（三）整改落实、建章立制。（9月19日至10月29日）

　　1．进行专项整顿检查。切实转变文风会风，认真清理评比表彰活动，配合做好“小金库”、“三公”经费使用情况的清理检查。

　　2．接受对人事司领导班子考核。做好对人事司领导班子意见建议的落实工作。对存在一般性作风问题的党员干部，立足于教育提高，促其改进；对群众意见大、不能认真查摆问题、没有明显改进的党员干部，进行组织处置；对有重大违纪违法问题的党员干部，及时移交纪检监察机关或有关方面严肃查处。

　　3．深入开展调研活动。开展国家民委机关干部队伍结构和建设研究，少数民族干部人才队伍建设研究，全国民族工作部门队伍建设调查研究，推动调研成果转化为切实可行的政策、措施。

　　4．深化干部人事制度改革。全面贯彻全国组织工作会议精神，贯彻“四个坚持”的基本方针原则，正确认识和处理干部制度改革中出现的新情况，落实中央关于完善干部工作公开、改进竞争性选拔方式方法、加强和改进年轻干部工作等重要要求，对已出台的制度中不适应、不符合新形势需要的内容进行修改，进一步完善《关于干部工作若干问题的意见》，切实当好党组的参谋助手，形成并利用科学有效的规章制度和机制选对人、用好人，激发干部良好的精神状态。

　　5．健全促进科学发展的年度考核体系，修订年度考核办法。广泛听取意见，切实改进干部考核评价的措施办法，增强年度考核的科学性、准确性，真正起到奖优罚劣的作用。

　　6．加强和改进干部教育培训工作。突出理想信念和宗旨观念等教育，引导党员干部坚定“三个自信”，重点解决好干部能力不足的问题。筹备召开全国民委系统干部教育培训工作座谈会、武陵山片区联络员暨干部挂职锻炼工作现场会。研究制定《国家民委加强干部培训工作实施意见》和《国家民委干部挂职锻炼管理办法》等。

　　7．突出高端引领、以用为本，统筹推进各类人才队伍建设。贯彻落实《国家民委中长期人才发展规划（2011-2020年）》及《实施细则》，以“三支队伍”建设为重点，组织实施6项人才工程，为民族工作和民委工作提供坚强的人才保证和智力支持。加强人才工作体制机制建设，探索建立人才工作目标责任制。加强制度建设，修订《国家民委突出贡献专家奖评选表彰办法》。

　　8．加强基础工作，服务干部群众。研究制定《国家民委机关和事业单位工资管理暂行办法》，提高工资管理的透明度和工作水平。研究制定《国家民委管理干部档案管理和使用规则》，有效保护和利用干部档案。研究制定《国家民委机关和在京直属事业单位从京外调配人员办法》，进一步为事业发展引进人才、解决干部两地分居实际困难服好务。

　　9．大力建设讲政治、重公道、业务精、作风好的模范部门。认真学习领会习近平总书记等中央领导同志对组织部门带头改进作风、抓好自身建设寄予的殷切期望，贯彻落实委党组对干部人事部门的工作要求，培育和发扬有国家民委特色的干部人事部门文化，教育引导人事干部坚定理想信念，坚持公道正派，钻研本职业务，弘扬优良作风，严格遵守规章制度，修改完善《人事司工作规则》，以一流标准、一流作风，建设一流队伍、创造一流业绩，让党组放心、让干部群众满意。

　　10．召开总结会。对人事司开展教育实践活动情况进行全面总结，督导组进行讲评。督导组组织对人事司领导班子及其成员作风建设情况进行民主评议。

　　11．按要求参加全委总结大会。

　　集中教育实践活动告一段落后，继续抓好整改措施的落实，巩固扩大活动成果。

　　四、组织领导

　　人事司党的群众路线教育实践活动在委党组、委教育实践活动领导小组的领导下和委督导组的指导下开展。

　　（一）组织保障。人事司成立党的群众路线教育实践活动领导小组，杨逢春同志任组长，张湘冀、邓光玉、赵崇明同志任副组长，领导小组下设办公室（放综合处）。

　　（二）精心实施。杨逢春同志承担第一责任人的责任，司领导班子其他成员、各处室负责人分别承担相应分管工作和处室工作的责任。把握节奏进度，解决实际问题，确保出台实实在在的成果，取得扎扎实实的成效。

　　（三）加强宣传。积极通过国家民委网站、委属新闻媒体、机关院内宣传栏，以及中组部、人社部、国家公务员局等部门刊物，宣传人事司教育实践活动的开展情况和实际效果，营造氛围，扩大影响。

（四）统筹兼顾。通过学习贯彻全国组织工作会议精神丰富教育实践活动内容，把开展教育实践活动作为学习贯彻会议精神的重要平台和抓手，用贯彻会议精神的情况衡量教育实践活动的成效，做到两手抓、两不误、两促进，推动国家民委干部人事工作再上新台阶。

　　三、调研报告类

　　7

　　关于规范拆迁秩序、推进“裁执分离”的调研报告

　　最高人民法院

　　征收拆迁是当前推进城镇化建设、保障人民安居乐业、维护社会和谐稳定的一项重点工作，是国家治理过程中人民群众最关切、最期待，“官”民矛盾较尖锐，群体性、突发性事件相对集中的领域，牵系党的形象、国家长治久安和经济社会持续健康发展。目前，该领域的强制执行现状和法院面对的实践难题十分紧迫，需要党中央高度关注和统筹安排，在制度设计层面着力推进“裁执分离”改革，明确司法权与行政权的职能定位，以更好地落实党的十八届三中全会精神。2013年以来,笔者先后随同住房和城乡建设部、国土资源部、中央综治办等单位开展联合调研，并在法院系统内部进行专项调研，而将有关情况报告如下：

　　一、强制执行的现状

　　涉及征收拆迁的强制执行体现在国有土地上房屋征收、农村集体土地征收以及违法建筑拆除三个方面。

　　（一）国有土地上房屋征收

　　目前的法规依据是2011年1月施行的《国有土地上房屋征收与补偿条例》（以下称《条例》）。涉及两类强制执行：一是非诉环节的强制执行，即被征收人法定期限内不申请复议、不提起诉讼又不在补偿决定规定期限内搬迁的，政府申请法院强制执行；二是诉讼环节的强制执行，即被征收人对政府作出的补偿决定不服提起诉讼，或者征收部门与被征收人达成补偿协议后一方因他方不履行而起诉，公选王公众号整理，法院作出裁判后的强制执行。《条例》施行以来，房屋征收工作逐年递增，全国市、县级政府于2011年作出征收决定470个（涉及62510户，面积逾220万平方米）；2012年作出征收决定4800多个（涉及100万户，面积逾1亿平方米）；2013年作出征收决定6330多个（涉及122万户，面积逾2亿平方米）。由此而形成的大量补偿决定、补偿协议都可能涉及强制执行。

　　按照《条例》施行前的旧有规定，在非诉环节，既有政府直接责成有关部门强制拆迁的“行政强拆”，也有拆迁主管部门“申请法院强制执行”，前者在各地一般占到80%以上，后者通常被理解为“由法院强制执行”。新《条例》将“双轨”变为申请法院强制执行的“单轨”，一时全国法院无法承受巨大压力。经过与中央政法委、全国人大常委会法工委、国务院有关部门的艰苦沟通协调，我院于2012年5月以司法解释形式规定了法院审查作出准予裁定后，“一般由政府组织实施，也可以由人民法院执行”。这种法院审查、政府组织实施方式即是我院强调的“裁执分离”。全国人大法律委员会在《行政强制法》（2013年1月施行）审议报告中指出“考虑到这种执行方式尚在改革探索，草案对具体执行方式可不作规定，给法院探索改革执行方式留有空间”。但是，“裁执分离”在实践中遭遇巨大阻力，主要体现为无论在非诉还是诉讼环节，因缺乏一元性规定，地方党政机关往往强力要求法院执行。

　　（二）农村集体土地征收

　　目前的法律法规依据是《土地管理法》及其实施条例，也涉及非诉和诉讼环节的强制执行。法定征地批准机关为国务院和省级政府，强制执行原因通常为被征地集体经济组织的农民拒不执行土地主管部门据征地批文作出的责令交出土地决定，后者申请法院强制执行；也有涉及因上述决定或有关各方在《土地管理法》规定之外签订“补偿协议”引发诉讼后在诉讼阶段的强制执行。从统计数据看，近年来全国征地总量大致稳定：2010年为46万公顷(其中农用地35万公顷)，2011年为57万公顷(其中农用地39万公顷)，2012年为52万公顷(其中农用地39万公顷)，2013年53万公顷（其中农用地37万顷）。虽然新公布的土地调查数据显示，全国耕地数量第二次普查（2007-2009年）比第一次普查（1984-1997年）多出2亿亩（约1300万公顷），但只表明测量方法改进而非实际数量增多。

　　在许多地方，因农民实际所获征地补偿与政府拍卖土地收益存在巨大反差，有关货币补偿法定最高限额难以适应现实需要和群众期待，加之征地“三费”（土地补偿费、安置补助费和地方附着物和青苗补偿费）的支付对象、分配方式存在诸多乱象，城乡二元体制下农民房屋只作为“地上附着物”缺乏专门性规范，农民就业、养老等社会保障难以充分到位，加之传统观念等因素影响，导致强制执行难度增大，遭遇的各种抵触对抗更为激烈。如2011年湖南株洲发生“4．22”汪家正自焚事件后，在中央三令五申下各地仍出现一些“血拆”现象。有些是法院被迫执行，有些是行政机关不申请法院审查而直接组织实施，有些甚至是动用其他社会力量组织强拆。这些情形亟待通过改革土地征收制度、修订立法并加大执法监督力度及时遏制和规范。

　　（三）违法建筑拆除

　　违法建筑包括违法的建筑物、构筑物、设施等，由《城乡规划法》、《土地管理法》、《行政强制法》等多部法律调整。目前，不同违法情形分属不同机关认定和处罚。在非诉环节，既有政府直接责成有关部门强制拆除（违反城乡规划），也有土地主管部门“申请法院强制执行”（农村非法占地）；在诉讼环节，通常由法院作出裁判后强制执行。实践当中，拆违难度并不亚于房屋、土地征收中的拆迁难度，大量“小产权房”长期存在一定程度上也是管理监督未及时跟进所致。同时，一些地方党政领导认为任何情形下拆违都可通过申请法院强制执行，由此给法院造成很大压力。我院于2013年5月专门出台司法解释，明确法院依法不受理行政机关针对违反城乡规划行为提出的拆违非诉执行申请，但只能起到局部作用。近年来，全国各地私搭乱建、非法占地形势依然严峻，地方政府以推进征收拆迁或改善城市环境为目的组织的各类拆违专项行动如火如荼，大量矛盾涌入法院后加剧了强制执行压力，亟待从法律上厘清司法职能定位，明确“裁执分离”原则，使法院从“裁判员”兼“运动员”的双重角色中解脱出来。

　　二、法院执行的困难和问题

　　一是制度性困境。“裁执分离”目前缺乏明确的制度支撑。对于非诉环节的强制执行，现有法律法规只规定到申请法院强制执行而未规定法院裁定准予执行后如何执行，新司法解释所规定的“一般由政府组织实施，也可以由人民法院执行”仅涉及国有土地上房屋征收，未涉及其他领域，且该解释的“一般性”原则在一些地方很难贯彻。另目前仅《城乡规划法》规定了行政机关对违法建筑可直接强制执行，其他领域尚未放开；对于诉讼环节的强制执行，法律没有“裁执分离”相关规定，旧有观点多解释为法院裁判当然由法院执行。我院推行“裁执分离”，需要适时修改立法，更需要获得中央领导和有关部门的大力支持。

　　二是地方性干预。实践中，各地不同程度存在着党政机关和少数领导以服务地方大局为由，要求法院对行政机关申请强制执行的非诉案件尽快立案、尽快作出准予执行裁定；而要求对被征拆群众诉行政机关的诉讼案件不立案或裁决被告胜诉；更大的干预体现在要求法院动用强制力量执行。有些地方出于赶工期等理由，组建拆迁指挥部要求法院全程参加，召开党政联席会议督促法院“落实”，将法院执行情况列入当地部门综合考核指标，积极提供人财物给法院执行“创造条件”，或直接由地方领导牵头组织联合执行或者受法院“委托”的执行活动，其后以“司法强拆”为由让法院承担责任。不少法院领导对此苦不堪言。

　　三是各方面不理解。在我国，民事诉讼强制执行由法院统一行使，系基于各方当事人法律地位平等且无执行权能，行政诉讼则不然。当征收拆迁以涉案不动产为执行对象时，行政机关往往有管理职权和执行能力，其所作行政决定本身有公定力、羁束力、执行力，司法审查只是加一道通过外部监督保障权益的“保险”。法院直接执行不仅无益于确立中立、公正的司法权威，老百姓会批评法院充当政府的“打手”，更无益于被拆迁群众人身权、财产权遭受不法侵害后的救济赔偿。现今民事领域“执行难”问题已使法院饱受社会各方面的诟弊，再加上行政领域的征收拆迁强制执行，如同“雪上加霜”、“小马拉大车”，不堪其重。且“申请法院强制执行”即由法院执行的理念根深蒂固，非法律专业人士难以科学界定法院在民事和行政诉讼中的不同角色与职能差别，地方法院常受到当地党政部门有关执行不力的批评与责怨，目前体制下难以决定执行主体，客观上难以坚持“裁执分离”。

　　四是法官直接面临危险和压力。在强制执行过程中，法官时常遇到当事人围攻现场或借助煤气罐、汽油瓶等以自杀、自残和其他暴力方式威胁、恐吓的情形，有的当事人借家族势力公开示威或通过打电话、发短信、在互联网上煽动“官”民矛盾等非理性方式抵毁法官形象，在法院门前群体缠访闹访，滋扰法官日常工作和生活。在法律风险、社会风险和政治风险多重压力及“错案追究制”、“信访责任追究制”等现实约束下，法院单方面要求政府去组织实施强制执行毫不现实，反需求助于政府维稳，有的法官存在不愿办案、不敢办案的“办案恐惧症”。

　　三、“裁执分离”改革的主要理由

　　鉴于在征收拆迁中法院遇到的诸多困难，为进一步推进城镇化建设和土地房屋征收制度改革，平衡好公共利益和被拆迁群众合法权益，迫切需要有关方面对强制执行方式的改革给予高度重视，科学统筹安排，切实解决各种现实难题。为此，我院下决心力推“裁执分离”改革，主要理由是：

　　第一，行政行为的执行需要动员各方面的资源，而法院掌握的资源有限，由行政机关组织实施更为便捷。第二，如果由法院自行强制执行，同样存在滥用执行权的风险，且缺少外部监督机制，不仅未给当事人合法权益保障带来益处，反而可能扩大侵害后果。第三，如果由行政机关组织实施，一旦出现问题，法院可实施监督，为合法权益受侵害的当事人提供司法救济，有利于缓解行政机关和相对人之间的紧张关系。第四，在强制执行之外，现有制度设计提供的五重司法保护能够起到全方位保障公民权益的作用：一是在征收财产时当事人对征收决定不服可向法院起诉；二是达不成补偿协议时可向法院起诉；三是决定作出后不履行，行政机关申请法院强制执行的，法院可以继续审查；四是行政机关在执行过程中如果对其造成不法侵害，当事人还可以寻求司法救济；五是如果行政强制行为造成损害，相对人可以向行政机关（或法院）申请国家赔偿。这些保障如果能够落到实处，足以对当事人权益实施有效保护。因此，没有必要由法院动用强制力量直接执行，应当尽量让行政机关组织实施，法院真正居于中立和相对超然的地位，才能在更大程度上发挥司法审查功能，提升司法监督水平。

　　需加说明的是，“裁执分离”原则是在《条例》施行背景下，经中央政法委协调，有关中央国家机关反复论证形成基本共识后规定于司法解释之中的，目前有必要进一步深化和扩大适用范围。如前所述，立法机关专门提出了“为法院探索改革执行方式留有空间”，中央综合治理委员会近期组织多家单位联合调研形成的报告也指明要进一步细化“裁执分离”机制,但“裁执分离”改革涉及执行权力再分配，必须获得有关各方充分理解和支持，单凭法院一己之力无法推行。此外，“裁执分离”不适用于行政机关败诉后拒不执行法院生效裁判的情形（如需落实安置房、冻结或划转征收补偿款等），此时应以行政机关为被执行人并由法院强制执行，方能保障原告合法权益。

　　四、有关改革建议

　　目前，我院有关“裁执分离”的制度改革尝试有三项：一是颁布《关于办理申请人民法院强制执行国有土地上房屋征收补偿决定案件若干问题的规定》，规范了国有土地上房屋征收非诉强制执行主体；二是作出《关于违法的建筑物、构筑物、设施等强制拆除问题的批复》，厘清了法院不受理有关违反城乡规划的非诉强制执行申请；三是作出《关于行政机关申请法院强制执行维持或驳回诉讼请求判决应如何处理的答复》，明确了对所有判决维持被诉行政行为或驳回原告诉讼请求的情形，行政机关申请法院强制执行的，法院或者不予受理（针对法律已授予行政机关强制执行权的）并告知由行政机关强制执行，或者对符合法定条件的申请裁定准予执行（针对法律未授予行政机关强制执行权的）并明确强制执行的内容。建议进一步推进以下改革举措：

　　关于国有土地上房屋征收，建议在制度上明确对于非诉环节申请法院强制执行补偿决定的，一律由市、县级政府组织实施，以防止行政机关借“也可以由法院执行”之规定强压法院执行；对于诉讼环节的强制执行，法院只承担行政机关败诉后拒不执行有可执行内容的生效裁判的强制执行，其他一律交由行政机关依行政程序执行。建议市、县级政府尽快完善统一的执行机构建设，以解决目前政府组织实施强制执行活动不规范问题。

　　关于农村集体土地征收，需要紧密结合当前《土地管理法》修改和《集体土地征收补偿条例》立法进程规范相关强制执行。在非诉环节，建议改变目前仅由土地主管部门申请法院强制执行的规定，参照《条例》规定由市县级政府提出申请，法院裁定准予执行的，由市县级政府组织实施，从而与《条例》在行政执法层级、执行方式上保持一致。在诉讼环节，建议完善前述由政府统一管理的执行机构建设，提高执行规范化水平。

　　关于违法建筑拆除，建议以扩大行政强制执行法定范围为重点。不仅限于违反城乡规划行为，对农村非法占地及违反环境保护、交通管理、水资源管理、殡葬管理等法律法规乱建违法建筑物、构筑物、设施等行为，亦可参照《城乡规划法》“由市县级政府责成有关部门强制拆除”或由“乡镇政府强制拆除”的作法加以规制，以解决目前某些申请机关本身无强制执行权、法院又不适合强制执行的“两难”问题，体现对相似事务作相似处理的合理性。法院作用的发挥应当是对执行依据（处罚决定）的事前监督和行政强制执行行为不法侵权的事后救济。

　　上述建议需要结合十八届三中全会后行政执法体制改革与司法改革，以提高行政效率、强化权利保障为目的，对行政强制执行权的科学配置进行系统化改造。当前有关方面在法律观点上存在分歧，有必要明确不论准予执行裁定还是生效诉讼裁判作出后，行政机关组织实施的强制执行活动都应视为行政强制执行行为，当事人对此不服（如扩大执行范围、执行对象错误等）有权依法提起行政诉讼或行政赔偿诉讼，法院在此环节只审查执行行为本身而不再审查原行政行为（执行依据）的合法性。上述建议多数需要修改立法方能最终实现。考虑到现实紧迫性，目前如果有条件地允许以司法解释方式就征收拆迁领域的“裁执分离”作出具体规范和调整，或在一些地方先行试点，再由点及面、逐步推进，亦为可取之策。

综上，征地拆迁反映了深层次、综合性的“官”民矛盾。强制执行作为法律保障手段，不可或缺但应少用、慎用，“裁执分离”是大势所趋。衷心期望有关领导和相关部门对此予以高度重视，充分理解支持法院这一改革导向，突破观念的藩篱和制度的瓶颈，使司法更好地发挥维护社会公平正义的积极作用。

　　8

　　关于北京广东开展城市生活垃圾分类处理情况的调研报告

　　国务院办公厅

　　6月19日至28日，我们赴北京、广州、深圳对城市生活垃圾分类处理情况进行了调研。现将有关情况报告如下：

　　一、做法和成效

　　随着我国城镇化进程的加快，城市生活垃圾产生量与日俱增，2012年达2．5亿吨，但垃圾处理能力严重不足，三分之二的城市面临“垃圾围城”的困境。为实现垃圾处理“减量化、资源化、无害化”，从2000年起北京、广州、深圳等地开始试点垃圾分类处理。经过14年的曲折探索，三地结合本地实际，在实践中形成各具特色的做法，取得初步成效。

　　（一）北京通过垃圾分类处理，探索循环利用“城市矿产”。近年来，北京市大力推进居民小区生活垃圾分类达标试点工作，指导居民将生活垃圾分为可回收物、厨余垃圾和其他垃圾，并建立起垃圾分类清运系统，为实现垃圾分类处理打下基础。目前全市已有2927个小区分类达标，占总数的61%，计划明年达标小区比例达到80%。与此同时，北京市将生活垃圾当作“城市矿产”，规划建设若干高标准循环经济产业园区，提高垃圾资源化利用水平。比如，鲁家山循环经济产业园集垃圾焚烧、餐厨垃圾处理、废弃油脂处理、废玻璃处理等12个项目于一体，公选王公众号整理，全部项目建成后将解决北京市三分之一的生活垃圾处理问题，园区产值超过20亿元。目前园区已建成亚洲规模最大的垃圾焚烧发电厂，年处理垃圾100万吨，发电3．6亿度、供热34．9万吉焦。

　　（二）广州通过发动全民参与垃圾分类，缓解“垃圾围城”。因公众抵制垃圾焚烧厂，广州市80%的生活垃圾采取填埋方式处理，到明年5月最大的兴丰垃圾填埋场就将填满，“垃圾围城”恐将成为“垃圾埋城”。针对日益紧迫的形势，广州市全面推进垃圾分类，倡导居民做到“能卖拿去卖，有害单独放，干湿要分开”。一是强化政府部门责任，在城管委专门设立垃圾分类管理处，将垃圾分类列入政府工作考评，实施“以奖代拨”调动各区积极性。二是形成政府、社会、公众共治合力，在街道、社区建立垃圾分类指导员和志愿者队伍，聘请社会公众和技术专家代表组成公众咨询监督委员会参与相关决策。三是广泛宣传动员，制作公益广告、编发宣传海报、出版科普教材、开展“全球问计”活动等，不断强化市民支持、承诺、践行垃圾分类的意识。经过各方努力，去年生活垃圾增长率同比下降2．64个百分点；市民还逐渐改变了对新建垃圾焚烧厂的态度，从抵制到接受，目前规划和在建的垃圾焚烧厂有4座。

　　（三）深圳通过对餐厨垃圾单独收运处理，保障“舌尖上的安全”。近年来，深圳市将餐厨垃圾作为分类处理重点，加强收运处理管理和资源化利用，有效解决地沟油、泔水猪等群众关心的食品安全问题。一是积极引入市场机制，各区分别招标、招募一家特许经营企业，统一收集、运输、处理餐厨垃圾。二是建立奖惩机制，一方面对餐厨垃圾违法收运处理行为严厉查处，另一方面对相关企业给予一定补贴，有效斩断原有利益链条。三是提高餐厨垃圾资源化利用水平，比如，盐田区将1吨餐厨垃圾高温降解后，垃圾减量率达85%，剩余残渣可制成有机肥和燃料棒，液体经油水分离后可提炼出生物柴油。四是推进餐厨垃圾处理设施建设，计划今年新增日处理能力730吨，至2018年底前基本实现餐厨垃圾集中处理。

　　二、问题和原因

　　垃圾分类在北京、广州、深圳等试点城市取得一定进展，但由于种种原因，10多年来仍处于“试点”阶段。

　　（一）“垃圾分类，知易行难”。在北京、广州、深圳等地，市民对实行生活垃圾分类处理的支持率达90%以上。但参与率不及支持率一半，投放准确率更是打对折。在开展相对较好的广州，即使只要求分出厨余垃圾，准确率也仅有30%左右。很多居民认为分类标准不容易掌握，需要专门学习，而且操作起来有些麻烦。一些居民认为自己已缴纳垃圾费，应该由环卫部门或物业公司承担分类工作。因分类处理成本较高，当问到是否愿意适当提高垃圾处理费标准时，大部分居民都不太愿意。据专家介绍，由于生活习惯和观念的养成与改变是个长期的过程，即使在垃圾分类工作开展较好的日本，推行22年来，仍有17%的居民不能做到自觉分类。

　　（二）“前端分类，后端杂烩”。垃圾分类处理包括前端源头分类、中端分类清运、后端分类处理等环节，任何一个环节的分类出现问题，都会导致其他环节的分类失去意义。北京、广州、深圳在2000年开始试点垃圾分类时，由于只注重源头分类，忽视了分类清运及处理能力建设，导致源头分类徒劳无功。从2009年起，三地统筹推进垃圾分类投放、收集、运输、处理体系建设，但由于目前居民分类准确率不高，导致大多数垃圾仍是混装混运、杂烩处理。

　　（三）“利大抢收、利小少收、无利不收”。全国每年产生的2．5亿吨生活垃圾中，废品回收行业直接回收8000万吨可回收物，回收率达到30%以上。但是，回收企业热衷于回收纸张、金属等高价值废品；对废玻璃、废木材、旧衣服等低价值废品，由于回收处理成本较高，需要较大回收量才能实现盈亏平衡，一般企业不愿涉足。另据一些回收企业反映，由于无法向居民索取回收废品的发票，企业在缴纳增值税时没有进项抵扣，极大增加了成本。在调研中我们还发现，虽然国家要求对废荧光灯管、过期药品等有害垃圾单独回收，但多数小区并没有设置专用回收桶，一般混在其他垃圾中一同处理。

　　（四）“一堆部门搞不定一堆垃圾”。城市生活垃圾分类处理涉及城建（牵头负责）、环保（负责有害垃圾处置）、发改（负责餐厨垃圾处理）、工信（负责水泥窑协同处置）、商务（负责废品回收）等部门，有时在实际工作中遇到分歧难以协调。比如，深圳城管局按照创建全国生活垃圾分类示范城市要求，希望在各个居民小区都设立固定的废品回收网点；但主管的经贸信息委认为这些回收网点会造成消防、环保等方面问题，一直不予同意。再比如，在后端处理设施建设中，城建部门力主垃圾焚烧技术，工信部门积极推进水泥窑协同处置，双方互相认为对方技术存在不足，猜测背后有相关企业的游说与代言。

　　三、思考和建议

　　我们每个人每天都要产生生活垃圾，一个三口之家一年产生约1吨垃圾。从可持续发展角度看，分类处理是最好的垃圾处理方式，既可以减少垃圾处理量、降低处理成本，又可以节约资源、保护环境。

　　（一）因地制宜制定垃圾分类标准、完善分类处理体系。按照“后端处理决定前端分类”的原则，建议由住房城乡建设部指导各地合理确定本地生活垃圾分类处理技术路线，制定可行的垃圾分类标准，现阶段至少把可回收物、不可回收物和有害垃圾分开。各地要建立符合分类标准的清运体系，建设垃圾焚烧厂、生化处理厂、卫生填埋场等设施，提高垃圾处理能力。

　　（二）完善相关法律法规，理顺部门工作职责。建议有关部门研究将城市生活垃圾分类作为单位和个人的义务，纳入相关法律法规，对违反规定的给予相应惩处，并记入社会信用档案。各地制定完善相关法规和制度，依法开展垃圾分类处理工作。建议对相关部门垃圾分类处理职责进行梳理整合，减少相互交叉和政出多门，形成统一协调的政策合力、监管合力。

　　（三）鼓励社会组织和资本参与垃圾分类处理。进一步发挥共青团、妇联等人民团体作用，对学生、家庭主妇等重点人群加大垃圾分类知识普及力度，促进大多数居民逐渐养成垃圾分类的行为习惯。培育壮大环保社会组织，支持其开展宣传教育、监督检查、政策咨询等工作，改进政府与公众的沟通和引导方式，有效有理反映民意。大力引入社会资本参与垃圾清运和处理设施建设运营，减少垃圾处理成本。

　　（四）探索对废品回收和垃圾清运行业进行整合。建议住房城乡建设部、商务部等研究废品回收和垃圾清运行业的整合方式，建立统一的垃圾（废品）分类回收处理体系，利用废品回收利润弥补生活垃圾清运处理成本。研究再生资源行业增值税优惠政策，对低价值废品回收利用给予财税政策支持，扶持一批龙头企业，打通废品回收利用产业链，提高再制造业水平，最大程度实现垃圾资源化利用。

总之，城市生活垃圾分类处理既反映了一个城市市民的整体素质，又反映了政府公共管理能力。政府部门要通过“精细化管理”、“精细化服务”，引导每个居民践行包括垃圾分类在内的“精细化生活方式”。凭借摄影作品《垃圾围城》在国际摄影家年展上获奖的王久良先生曾深有感触地说到：“比整治一两个垃圾场更重要的，是改变人心。

　　四、经验材料类

　　9

　　“正能量”工作法

　　水利部

　　目前，水利单位的离退休干部工作仍是单位整体工作的有机组成部分。面对当今社会经济政治文化发展的转型变化，促进单位离退休职工群体积极向上、和谐发展成为新形势下离退休职工党支部党建工作的重要内容，基层党支部如何有所作为是需要探索实践的普遍问题。水利部水利水电规划设计总院（简称“水规总院”）是受水利部委托，负责全国性水利综合及专业规划编制、规划设计审查和水利水电勘测设计咨询行业管理工作的部直属事业单位，历经60年发展变化，离退休职工群体具有水利行业的传统作风和明显的水利水电勘测设计单位特点。水规总院现有离退休人员166人，其中离退休党员86人，由离退休职工管理处及其一个党支部负责具体服务管理工作。近年来，水规总院离退休职工党支部强化责任意识，紧紧团结和依靠党员群众，秉承科学实践理念，探索出“正能量”工作法，有力地保障了离退休干部工作的顺利开展。

　　一、基本内涵

　　“正能量”工作法的核心理念是：离退休职工党支部工作紧贴党员实际和中心工作目标要求，党建工作与离退休职工服务管理工作深度融合，采取支部聚力、党员先行、公选王公众号整理、典型引导、素质提升、管理参与、服务跟进等有效措施，使得离退休职工群体始终保持着积极向上、和谐发展的动力和情感，找出了一条适合该类型支部党建工作的路子。几年来，水规总院离退休职工党支部从基础工作做起，建立了离退休党员综合管理动态信息档案，注重调查汇总党员群众的思想变化和不同需求，分析研究离退休职工群体出现的新情况、新问题，探索开展了以“强、抓、树、建、督、促”为抓手的一系列工作，党建工作取得明显成效。

　　二、主要做法

　　（一）“强”支部能力建设，形成核心，凝聚正能量。

　　一是致力于建设学习型、服务型、创新型基层党组织的新要求，及时对离退休职工党支部进行了换届改选，选举产生了9名支部委员，推选作风正派、政策水平较高、年富力强的离退休职工管理处处长担任党支部书记，选配了党性强、威信高、讲奉献的6位离退休党员充实到支部，形成了党员群众信的过、老中青结合、在职党员与离退休党员优势互补的支部核心。二是定期召开支委会，针对性地开展专题理论学习，提升支委理论素养，统一思想认识。在此基础上，重点研究离退休职工的思想动态和普遍性问题，坚持民主集中，对阶段性重点工作做出安排。三是支委日常与大家打成一片，经常征询意见，发现问题随时沟通处理。四是明确专人负责，细化工作方案，做好“重点人”的思想帮扶帮教工作。在院党委的重视和关心下，党支部在思想、组织、作风、制度、文化等方面的建设持续强化，突显了支部的核心作用。

　　（二）“抓”党员先行，模范带动，彰显正能量。

　　党支部把创先争优活动与发挥党员先锋模范作用有机结合，根据离退休职工实际，要求党员带头在思想政治、道德品行、教育后代、文化学习和活动上创先争优，鼓励和支持党员以身作则，倡导模范遵守各项制度规则，处处作表率。引导大家从公民应做的小事（如礼让、尊重、诚信）做起，力所能及地发挥自身在水利事业发展、社会公益事业、单位精神文明建设、家庭和谐进步方面的积极作用，将比学习、讲付出、树正气落到实处。几年来，在党员的模范带动下，离退休职工群体逐渐形成了风正、劲足、和谐稳定发展的良好局面。

　　（三）“树”先进典型，示范引导，激发正能量。

　　几年来，党支部在立足于弘扬民族传统文化、提高全体离退休人员道德素质的同时，大力挖掘和宣传自己的先进典型，营造蓬勃向上的环境氛围。一是在老有所为方面，先后宣传了身处汶川地震危险一线为抗震救灾做出巨大贡献、荣获水利部抗震救灾英雄称号的70岁技术专家马毓淦和退休16年连续奋战在项目工地、荣获水利部优秀共产党员称号的张根林等先进事迹；树立了心系贫困地区、多年来为灾区和贫困学生捐款达20多万元的陈秉良，热心社区公益事业并多次为中小学生作革命传统教育报告的刘清奎，收留智障老人、多方联系并亲自将老人送回云南老家的付蕴为等3位离休干部典型，倡导老同志为水利事业发展和社会文明进步发挥力所能及的作用。二是在老有所学方面，表扬了一批在撰写技术专著和发表论文文章、学习钻研网络技术、常年坚持老年大学学习提高等方面的优秀榜样。三是在老有所乐方面，为诗词创作、琴棋书画、声乐舞蹈、健康养生等方面的“才子达人”提供了展示的舞台。目前，处在身边的这些平凡普通的榜样，其示范引导作用已逐步显现，激发了广大离退休职工立足自身、积极向上、争当现代文明人的动力和情感。

　　（四）“建”学习制度，提升素质，蓄积正能量。

　　为使离退休党员始终保持政治坚定、思想常新、文化宽厚，增强他们贯彻维护党章、弘扬党的优良传统和作风、践行中国特色社会主义核心价值观的自觉性和坚定性，党支部建立了一系列学习制度，增强党员理论修养，开阔知识文化视野。一是坚持每月5号为党员学习活动日，听报告，看录像，开讲座，学文件，议国是，开展批评和自我批评，支部每次都精心提前准备，保证了学习内容丰富，形式生动活泼，也吸引了越来越多的职工主动要求参加，变成了大家学习的必修课堂。二是每周五定为老干部阅读文件日，并定期召开专题座谈会、情况通报会，就热点问题讲清政策，交流认识，通畅信息渠道，初步解决了离退休人员信息不对称的问题。三是每年举办主题党日活动，以革命传统教育、当代共产党员先进典型教育为主要内容，搞好传帮带。四是编印有关学习材料送到老同志家中，方便年老体弱的党员干部学习。五是订购多种报刊书籍，随时供大家学习借阅。

　　（五）“督”管理到位，打好基础，增添正能量。

　　管理工作是否到位直接关系着离退休职工的切身利益。党支部非常注重参与过程管理，在正确处理管理与服务的关系上，在落实离退休干部政治生活待遇、发挥离退休人员作用、建立完善各项服务管理制度上，在开展管理工作规范化、文化场所建设、职工思想教育和矛盾化解上，在体现人文关怀、解难事、办实事上，党支部都发挥了很好的参谋协调督促作用，为提高离退休管理工作水平奠定了良好基础。

　　（六）“促”服务落实，全面覆盖，传递正能量。

　　党支部把落实好每项服务工作纳入党建工作之中，支持老同志开展自我服务、自我管理工作，进行“人人为我、我为人人”的讨论，倡导“文化养老”新理念，协助开展各种健康向上、丰富多彩的文体活动，主动参与家访、慰问、生病探望等送温暖活动。党支部在职党员全部公开联系电话，做到24小时提供服务无缝隙；积极参与比热心、比耐心、比细心服务评比活动，力求服务工作无死角；坚持以人为本，服务内容不分份内份外，经常帮助老同志解决各种实际困难。

　　几年来，党支部深入细致的工作促进了离退休服务管理工作整体水平的提高，也赢得了大家的认可，支委有多人次被评为水规总院先进个人或优秀共产党员，党支部也多次荣获先进党支部称号。

　　三、工作启示

“正能量”工作法以基层离退休职工党支部围绕中心、以人为本、找准定位、贴近实际为前提，以促进新形势下离退休职工群体积极向上、和谐健康为目标，以加强思想、组织、作风、制度、文化建设为主线，以“强、抓、树、建、督、促”为主要抓手，强调在实干中发挥党支部核心和党员主体作用，“微”中见大，重在把党建工作做实、到位，形成了党支部工作的良性循环。实践表明，离退休职工党支部工作大有可为，有些做法看似传统，但确见实效。“正能量”工作法显现出其独特的生命力，只要坚持不懈，就会不断激荡、积聚形成更大的正能量，增添基层党支部党建工作新的活力，为全面做好离退休干部工作提供更加有力的保障。

　　10

　　如何避免立法中的“差不多先生”现象

　　——大数据技术助力提高政府立法质量

　　国务院法制办

　　党的十八大以来，党中央、全国人大、国务院高度重视立法工作，习近平总书记、李克强总理、张德江委员长等中央领导同志发表了一系列重要讲话，对加强和改进立法工作提出了新的、更高的要求，指出越是强调依法治国，越要提高立法质量，立法质量直接关系国家法治质量，提高立法质量是加强和改进立法工作的重中之重。办党组和办领导也多次指出，不是什么样的法都能治国，更不是什么样的法都能治好国，要从中国的实际出发，有效解决中国的实际问题，要立好法，立管用的法。要用90%以上的时间研究情况，把现实的情况、历史的情况搞清楚，把存在的问题及其原因搞清楚，把各方面的利益需求和矛盾搞清楚。

　　当今社会已进入互联网时代，摆在我们面前的是浩瀚无边的信息。如何挖掘信息之间的联系，盘活这些数据资产，使其成为国家治理、企业决策乃至个人生活服务的基础，是当今时代的重大课题。目前，世界各国都已行动起来，抓住大数据技术带来的历史机遇，将其作为善政之计。汪洋同志在谈到大数据时曾说：“将来引导我们政府前进的是基于实证的事实，而不是意识形态，也不是利益集团在政府决策过程中施加的影响。我们基于这些数据说话，将使政府更有效率、更加开放、更加透明。”公选王公众号整理，我们认为，政府立法工作更要抓住这一难得的机遇，充分利用大数据的技术优势为提高立法质量服务。通过运用大数据技术，收集更多的意见和建议，打通信息与信息之间的壁垒，发掘出背后隐藏的规律，有利于我们更好地掌握实际情况，尽量避免立法工作中“差不多先生”现象的发生，推动立法工作不仅要定性分析，更重要的是进行定量分析，做到立法决策心中有数。

　　一、大数据技术为社会发展带来了新机遇

　　大数据的出现，是人类大量记录世界的必然结果。自1994年中国全功能接入互联网以来，互联网在中国迅猛发展，极大地推动了社会的进步。截至2014年6月，中国的互联网站总数为273万个，域名总数为1915万个，网民规模达6．32亿。在政府上网工程、社交媒体、移动互联网、云计算、物联网的推动下，中国已经进入了信息爆炸时代。面对如此多的信息和数据，如何更为有效、便捷地获取信息、最大限度地发挥各类信息的价值，成为了决策过程的一大难题和烦恼。大数据技术就是在这一背景下应运而生。

　　大数据技术的概念众说纷纭，核心要点是从海量的、杂乱无序的数据中寻找到某种规律，以支持和服务决策过程。大数据的外在特征体现为“数量大”，存储单位从GB到TB，再到PB、EB。大数据的核心特征则体现为“价值大”。大数据技术可以改善社会治理、提高企业效率、推进科学研究，但归根结底，相比于小数据，大数据技术新的价值可以概括为两个方面：一是通过大规模的数据整合和挖掘，发现新规律和新知识，实现“1+1>2”的数据增值效果；二是通过大量的数据训练机器学习，实现自动化，这相当于赋予机器智能，使机器自动完成曾经种种需要人类亲力亲为的工作，推动人类向智能型社会迈进。

　　大数据的价值主要是通过数据的开放、整合和分析而获得。价值在于使用，如同埋在地底下的石油，远古即已有之，人类进入石油时代，是因为掌握了开采、冶炼石油的技术。现在进入大数据时代，最根本的原因，也是人类使用数据的能力取得了重大突破和进展。这种突破集中表现在数据挖掘上。比如，春节期间百度、腾讯发布的春节人口迁徙趋势图，可以帮助国家更好地调整交通运力。又如，在世界杯期间总结出的“男人一看球，女人就购物”的市场规律。这些都是大数据技术通过特定的算法对大量的数据进行自动分析，从而揭示数据当中隐藏的规律和趋势，共同为人类的决策行为服务的典型事例。

　　二、大数据技术为提升立法质量提供了新手段

　　随着大数据时代的到来，任何方式产生的数据信息通过分类、挖掘与分析都将产生人们无法预知的价值。正是因为大数据技术，使得“信息社会”名副其实，使得人类拥有了前所未有地使用海量数据的能力，也为我们利用大数据提高国家治理能力和立法水平带来了无限的机遇和挑战。

　　法是治国之重器。办领导指出，实现依法治国、依法行政的基础是制定高质量的法。而要做到这点，立法就不能从愿望和想当然出发，不能从本本和概念出发，也不能照抄照搬外国，必须从中国的实际出发，有效解决中国的实际问题。大数据技术的出现，为我们广泛、深入地了解中国实际，了解社情民意提供了强有力的支撑，为国家制定法律和政策提供了前所未有的基础和条件。通过大数据技术可以将社会不同群体、不同阶层以及大众传媒等渠道提出的立法需求、立法建议等各类信息，以大数据方式进行重新收集、整合、分析，有利于听到人民群众更真实的呼声和要求，有利于及时回应人民群众关切，使我们的立法决策更加民主，真正实现“开门立法”；通过大数据技术对海量的数据进行分类、挖掘和分析，使我们的立法工作不仅可以了解事物的现象，而且可以更准确地把握事物的内在联系和发展规律，可以透过现象看本质，从而使我们的立法决策更加科学，更符合中国的实际。

　　法制办作为国务院的参谋助手单位，主要是为领导在政府法制工作方面出主意、想办法、当参谋，需要掌握大量的纵向和横向信息。立法是一项包括立法前论证、立项、起草、审议、决定、公布、备案、施行、解释、立法后评估、清理等环节的复杂活动，每一件法规的出台都需要掌握大量的信息，同样，每一件法规的施行也都会反馈大量的信息，存在着一个动态的、完整的生命周期。因此，制定一部法规，既要将其涉及的国内外情况、历史情况和理论搞清楚，也要听取各方面的意见和声音，还要关注执法的情况。站在信息的角度来看，立法的全过程既可以说是人、物的参与和流动，比如立法决策、行政执法、意见表达等活动；更可以说是一种信息的流动，比如决策资料、执法记录、意见建议等，都是一种信息的输出与反馈，可以说，立法的整个生命周期就是一个“大数据”。管理好和应用好这些数据和信息，是信息化时代助推立法质量提高的必由之路。

　　三、运用大数据技术助推我办业务工作的构想

　　经国务院法制办党组批准，我们正在落实“一库一平台”和五大类应用系统建设的规划工作，做好顶层设计，紧紧围绕我办立法审查、法规备案审查、执法监督、法律法规清理、行政复议五大项主要工作，以提高政府立法质量为目标，运用大数据的理念和技术，打通各类法制工作应用系统之间相对独立、形成信息孤岛的壁垒，实现信息的综合利用与共建共享，做到上下联动、相得益彰、相辅相成，最后形成提高立法质量的合力。

　　“一库”是指法制信息资源库，存储政府法制工作过程中产生和收集的与此相关的各类信息资源，这是政府立法工作“大数据”的数据总库。“一平台”是指应用系统统一基础平台，主要包括为各个应用系统的快速搭建提供的法制业务、国内外通用的标准和规范、通用的功能模块和集成开发环境等，这是政府立法工作“大数据”分析所依存的手段。五大类应用系统是指在“一库一平台”之上围绕我办主要业务工作建设的应用系统，包括立法审查办件管理信息系统（含意见征集系统、法律法规检索系统）、备案管理信息系统、法律法规清理管理信息系统、行政复议管理信息系统、行政执法监督管理信息系统，这是政府立法工作“大数据”的数据源泉。

　　通过“一库一平台五系统”建设，不仅将政府立法的全部工作纳入电子化流程，收集产生的各类信息和数据，而且通过语义分析等智能化手段，将每一个流程节点所产生大量的信息和数据进行加工、分析和调用，促使我们的立法工作从定性分析向定量分析转变。比如部门报送草案环节，理由是什么，实际情况是怎么样，理论界是怎么研究的，国外是怎么规定的，都要有详实的信息和数据作支撑。同时，法规的质量如何，通过执法、复议等法律实施能够反映出来。比如行政执法系统的执法记录等信息，可以看出法规在全国各地的实施效果，哪一些条文行政处罚多，哪一些制度老百姓认可，一目了然，以确定是否对该部法规进行修改和废止，同时，好的做法可为我们进行立法提供制度借鉴，不好的做法要求我们在下一步立法中予以防范和应对；行政复议系统同样如此。再比如，法规备案系统建成后，将实现法规备案工作智能化，同时，通过比对某个制度各地立法实践的差异，为全国的立法提供借鉴；法规清理系统同样如此。

　　总之，在大数据时代，无论是信息、知识还是机器智能，都是以数据为载体存在的。数据是对客观世界的记录，当我们赋予数据背景时，它就成为信息；信息是知识的来源，当把信息提炼出规律的时候，它就上升为知识；知识是智能的基础，当电脑、网络、机器能够利用某种知识自动判别并采取行动为人类服务的时候，机器智能就产生了。面对政府法制各项工作产生的大量信息和数据，运用大数据的理念和技术，通过“一库一平台五系统”建设，实现法规审查、法规征求意见、法规备案、法规清理、行政复议、行政执法等法制工作信息的互通互联，互为调用，形成提高政府立法质量的合力，并提高政府法制各项工作的智能化水平。