

# 中小城市限行限号有必要吗?

委员：简单模仿不是现代治理的上策

本报记者 徐艳红



其他路段均没有限行，只有这条路。至于为什么，她也不得而知。

蒋玲蔚家开了间电动自行车门店，她说，原本想在这条街道上再开一家，考虑道路限行影响生意，就放弃了。

## 全国各地的限行限号举措不统一

全国到底哪些城市限号？网上也没有详细汇总，记者初步了解一下，河北省全省、天津市因京津冀一体化，实行了与北京一样的且车牌号尾数也同步的限号政策。距离北京较近的山东省下辖城市没有限号，济南市曾于2020年12月9日发布了关于城市快速路、经十路、旅游路交通高峰期限制部分车辆通行的通告，外地号牌，即非鲁A、鲁S的机动车在工作日7时至9时、17时至19时限行。不少城市采取了跟济南南相似的限行政策。如深圳市，在工作日的高峰时段7时至9时，17时30分至19时30分，禁止外地车辆驶入，本地车辆不限。上海市不限号，限行政策也是针对外地牌照，限制进入几座高架桥；安徽省、辽宁省没有实施限号举措。四川省除成都实施长期限号行政政策外，其他城市多是针对强污染天气等特殊原因实行短期的限号举措。广州市、福州市、厦门市、泉州市都没有限号，厦门只有召开大型会议如贸易洽谈会时才会限。

“外地中小城市限号且尾号跟北京不统一真的是挺麻烦的，旅游本来挺开心的，可回来后收到几张罚单就有点扫兴了。小城市限号真的让人难以理解了。以后再出去，还得先从网上查查，当地城市是否限号，限什么号。”老黄夫妻两人退休后喜欢全国各地自驾游，领了几次罚单后，他们说再出门就得小心了！

“国家层面并没有对限行或限号出台法律规定，但各中小城市采取限号限行政策，如果涉及时间长、对群众影响较大、影响范围较广，就确有举行听证会的必要，或采取其他比较严格的正当程序，如网上征求民意等方式之后，再行决策。由于限行或限号通常都是基于维护城市的公共利益而做出的，所以一般都具有正当性或合法性，但政府正确的做法应当是依据各地情况，‘限号’‘限行’之前广泛公示和征求民意。否则会有侵犯公民财产权之嫌。”中央财经大学法学院教授、博士生导师陈华彬表示。

“当前国内城市采取的车辆限号方

## 政府在作出涉及民生等问题的重大决策前有必要举行听证会

全国政协委员、四川省律师协会副会长李正国表示，目前大部分城市出台限行限号政策的依据为道路交通安全法及大气污染防治法。道路交通安全法第39条规定“公安机关交通管理部门根据道路和交通

流量的具体情况，可以对机动车、非机动车、行人采取疏导、限制通行、禁止通行等措施。遇有大型群众性活动、大范围施工等情况，需要采取限制交通的措施，或者作出与公众的道路交通活动直接有关的决定，应当提前向社会公告”。大气污染防治法96条规定“县级以上人民政府应当依据重污染天气的预警等级，及时启动应急预案……县级以上政府在特殊情况下启动应急预案的权力，符合法定情形下，可以采取限制部分机动车行驶措施。”据此，李正国说，各地方政府可依据上述法律法规的立法精神制定符合当地实际情况的限行政策。

但是，对于一地政府来说，实施限号政策绝非脑袋一热就可以推行的，不同的城市有不同的交通情况，政府必须结合本地的机动车数量、道路建设情况、交通运行情况包括环境污染情况综合考量，论证是否有限行限号的必要、实施限号是否能够解决当前的问题。李正国表示。

目前从法律上来说，举行听证并非实施限号的必要条件，政府为作出重大决策而组织的听证，不同于行政机关实施行政许可或行政处罚时利害关系人所需要的听证。目前政府出台政策前是否必须举行听证会，在国家法律规定上尚未明确规定。但为了最大限度地限制行政主体公权力的滥用，在公权利与私权利之间找到了一个最佳平衡点，李正国建议，政府在作出涉及民生等问题的重大决策前要举行听证会，使出台的政策更加成熟。

“国家层面并没有对限行或限号出台法律规定，但各中小城市采取限号限行政策，如果涉及时间长、对群众影响较大、影响范围较广，就确有举行听证会的必要，或采取其他比较严格的正当程序，如网上征求民意等方式之后，再行决策。由于限行或限号通常都是基于维护城市的公共利益而做出的，所以一般都具有正当性或合法性，但政府正确的做法应当是依据各地情况，‘限号’‘限行’之前广泛公示和征求民意。否则会有侵犯公民财产权之嫌。”中央财经大学法学院教授、博士生导师陈华彬表示。

## 可因地制宜地匹配交通设施供给与管理政策

“当前国内城市采取的车辆限号方

式存在较大的弊端。”全国政协委员、北京交通发展研究院院长郭继孚毫不客气地说，随着机动车保有总量以及新能源车数量的增加（新能源车不限行），限号的效果持续弱化。而且，由于我国不同城市发展阶段、城市规模、人口密度不同，应从不同区域交通需求和可能提供的交通资源实际出发，因地制宜地匹配交通设施供给与管理政策。

“中小城市不要动不动就限号限行，要在交通管理、道路建设、城市建设上改进，在行人的交通安全素质上入手，这才是根本。”全国政协委员、安徽省律师协会副会长周世虹说，国家一直提倡治理体系和治理能力的现代化，基层治理要因地制宜，一味简单模仿不是基层治理的上策。

李正国称，政府若是仅仅为了限行而限行，毫无疑问是花了更大的社会代价而收获很少的实际收益。如果是为了缓解交通，与其单纯地限制私家车出行，不如先加强道路建设，打造完善的公共交通网络；如果是为了减少环境污染，可引进高科技产业，推动电动汽车、新能源汽车发展。

政府政策及行政措施的调整涉及很多人利益，即使这种调整是必要的也是合法的，但在作出决策前或政策调整时应该有充分的公开、公示的过程。此外，民众的认可度也是必要的。李正国还建议大力发展公共交通。此外，还可以利用互联网创新出一些便利出行举措，李正国以成都为例，成都市创新实施送学车辆的预约出行措施。学生家长通过微信线上完成“接送学生车辆预约出行”的申报流程，申报成功后的接送学生车辆，在车辆尾号限行日上下午的接、送学时段，学生家长可以根据实际需求，自行选择出行时段，在预约的通行时段内接送学生不受尾号限行。此类措施非常具有代表性，建议出台更多的在限行政策下的利民便民政策。

“国家层面并没有对限行或限号出台法律规定，但各中小城市采取限号限行政策，如果涉及时间长、对群众影响较大、影响范围较广，就确有举行听证会的必要，或采取其他比较严格的正当程序，如网上征求民意等方式之后，再行决策。由于限行或限号通常都是基于维护城市的公共利益而做出的，所以一般都具有正当性或合法性，但政府正确的做法应当是依据各地情况，‘限号’‘限行’之前广泛公示和征求民意。否则会有侵犯公民财产权之嫌。”中央财经大学法学院教授、博士生导师陈华彬表示。

“当前国内城市采取的车辆限号方

子”坚决摒弃。摘掉无用的牌子，让基层干部扑下身子听民声，沉下身子出实招、办实事，帮助群众解决实际问题，把好事办实，把实事办好，办到群众心坎上，把党和政府各项惠民政策落实到位。整治“牌子多”问题，要严格规范考评事项，科学设置考评标准，破除“考核唯牌论”，不以牌子多少论英雄、论政绩。实践证明，牌子再亮，工作干不好也是“零”；牌子再多，办不好事儿也没用。

事是人干出来的，不是牌子挂出来的。摘掉牌子，让基层干部轻装上阵，用心用情用力解决好群众的操心事、烦心事、揪心事，增强群众的获得感、幸福感、安全感，才能赢得人民群众的信任和支持。

(作者单位：山东省青岛市审计局)

# 试点农村土地承包改革 破解农地碎片化耕种问题

常歌 潘信利

内蒙古自治区赤峰市元宝山区地处内蒙古东南部、在辽河主要支流——老哈河中游左岸，土地相对肥沃，农业比较发达，在内蒙古东部农村有一定的代表性。赤峰市政协在实地调研中发现，该地区农地碎片化耕种的现状非常令人揪心。

元宝山区平庄镇马蹄营子村15组是平川村，就在老哈河边上，全组有耕地646亩，大体分为4片，当年按照“见地拉条”的原则被切分成381小块，分别由100多个农户承包耕种。人均耕地地块数量繁多，耕地细碎化的现象延续至今。平庄镇青山村是丘陵村，陈秀明是村里最大的种粮户，除了自家的30亩承包地，又外包了10户120亩地。通过掰着指头算账，150亩地包括41个地块，最小的地块只有3分地6条垄。陈秀明说，种这点地真是非常费劲，特别是6条垄那地块，拖拉机走一趟翻2垄、走两趟压重2垄，耕种极其困难。

元宝山区小五家乡大金沟村3组是相对偏远的山区村，情况也是如此。全组耕地共有8个地块，全部是山坡地，合计622亩。这个组1996年10月最后一次调地，划定7个等级，人均7.5亩，23户人均10块地。组内农民、70岁的姚国军说，自家承包地38亩，又流转别人家承包地27亩，零零散散20多块，种玉米单产1000斤出点头，种谷子单产不到400斤，年年都这样，谈不上增产，气候不好只能减产。姚国军说，家里就剩自己一个人在家种地，就这样了，种一年算一年。

元宝山区金丰农民专业合作社理事长黄东明对玉米种植保持了浓厚兴趣，专门种玉米，可以说是新型职业农民的代表，不断引进玉米新技术、新品种。2020年合作玉米4620亩，单产达到2100斤，是当地种植规模最大、效益最好的粮食种植户。近年来，黄东明一直梦想着搞玉米完整地块规模化耕种，以求实现产量、效益大幅提升，但操作艰难，目前租种的3个地块，其中2块中间插花存在着4幅小农户地垄。

2015年，他租种的第一个地块207亩，中间长期插花存在着多幅说什么都不流转给他的农户地垄，涉及近10个农户，实在影响集中耕作，去年秋收后，他不得不退返。

“20世纪七八十年代，农村土地承包中比较普遍地采取了‘见地拉条’办法，实际造成农地碎片化耕种问题。落实二轮土地承包到期后再延长30年的政策，保持了政策连续性，但也客观加固了这个问题。”元宝山区政协委员王利君说，“元宝山区近年来粮食播种面积稳定在35万亩上下，实现了完全统一规模耕种的地块屈指可数，总体上仍然呈现碎片化经营与耕作状态。综合多方面的信息看，这种情况并不只是元宝山区存在，各地大都如此。”

土地承包责任制的意义就在于农地分户经营，实质是土地分户占有。这样的模式，在人力+畜力耕作条件下不但没有问题，还能够分清责任，强化精耕细作，有利于增产增效，解放农业生产潜力。以30年不变为基本政策特点的第一轮、第二轮土地分户承包，初衷当然是极其正向的，也发挥出巨大的阶段性作用。但时至今日，随着生产方式的多样化，农村青壮年劳动力大多向外流动，农村人口已明显减少，传统的农业劳动力日益老化，而农业已普遍实现机械化，智能化也已经起步，农业生产模式迫切需要土地规模化耕种、经营集约化运作，这是新时代农业发展的新趋势。在这样的趋势面前，土地分户承包制度造成的耕地碎片化等相关问题已严重制约农业发展；而且，有些地区碎片化严重的都是好地、水浇地，是大田，直接影响着粮食生产和粮食安全。

为此，赤峰市政协建议，进一步完善管用适用的新时代农业用地政策，与乡村振兴有力衔接，有效破解农地碎片化耕种问题，促进农业生产再解放。建议选择部分地区开展农村土地承包制度改革试点，结合传统农村人口大幅减少、农业劳动力严重老化的实际，进行农民相关权益保障与承包土地脱钩的探索。

“国家层面并没有对限行或限号出台法律规定，但各中小城市采取限号限行政策，如果涉及时间长、对群众影响较大、影响范围较广，就确有举行听证会的必要，或采取其他比较严格的正当程序，如网上征求民意等方式之后，再行决策。由于限行或限号通常都是基于维护城市的公共利益而做出的，所以一般都具有正当性或合法性，但政府正确的做法应当是依据各地情况，‘限号’‘限行’之前广泛公示和征求民意。否则会有侵犯公民财产权之嫌。”中央财经大学法学院教授、博士生导师陈华彬表示。

“国家层面并没有对限行或限号出台法律规定，但各中小城市采取限号限行政策，如果涉及时间长、对群众影响较大、影响范围较广，就确有举行听证会的必要，或采取其他比较严格的正当程序，如网上征求民意等方式之后，再行决策。由于限行或限号通常都是基于维护城市的公共利益而做出的，所以一般都具有正当性或合法性，但政府正确的做法应当是依据各地情况，‘限号’‘限行’之前广泛公示和征求民意。否则会有侵犯公民财产权之嫌。”中央财经大学法学院教授、博士生导师陈华彬表示。

“国家层面并没有对限行或限号出台法律规定，但各中小城市采取限号限行政策，如果涉及时间长、对群众影响较大、影响范围较广，就确有举行听证会的必要，或采取其他比较严格的正当程序，如网上征求民意等方式之后，再行决策。由于限行或限号通常都是基于维护城市的公共利益而做出的，所以一般都具有正当性或合法性，但政府正确的做法应当是依据各地情况，‘限号’‘限行’之前广泛公示和征求民意。否则会有侵犯公民财产权之嫌。”中央财经大学法学院教授、博士生导师陈华彬表示。

“国家层面并没有对限行或限号出台法律规定，但各中小城市采取限号限行政策，如果涉及时间长、对群众影响较大、影响范围较广，就确有举行听证会的必要，或采取其他比较严格的正当程序，如网上征求民意等方式之后，再行决策。由于限行或限号通常都是基于维护城市的公共利益而做出的，所以一般都具有正当性或合法性，但政府正确的做法应当是依据各地情况，‘限号’‘限行’之前广泛公示和征求民意。否则会有侵犯公民财产权之嫌。”中央财经大学法学院教授、博士生导师陈华彬表示。

“国家层面并没有对限行或限号出台法律规定，但各中小城市采取限号限行政策，如果涉及时间长、对群众影响较大、影响范围较广，就确有举行听证会的必要，或采取其他比较严格的正当程序，如网上征求民意等方式之后，再行决策。由于限行或限号通常都是基于维护城市的公共利益而做出的，所以一般都具有正当性或合法性，但政府正确的做法应当是依据各地情况，‘限号’‘限行’之前广泛公示和征求民意。否则会有侵犯公民财产权之嫌。”中央财经大学法学院教授、博士生导师陈华彬表示。

“国家层面并没有对限行或限号出台法律规定，但各中小城市采取限号限行政策，如果涉及时间长、对群众影响较大、影响范围较广，就确有举行听证会的必要，或采取其他比较严格的正当程序，如网上征求民意等方式之后，再行决策。由于限行或限号通常都是基于维护城市的公共利益而做出的，所以一般都具有正当性或合法性，但政府正确的做法应当是依据各地情况，‘限号’‘限行’之前广泛公示和征求民意。否则会有侵犯公民财产权之嫌。”中央财经大学法学院教授、博士生导师陈华彬表示。

“国家层面并没有对限行或限号出台法律规定，但各中小城市采取限号限行政策，如果涉及时间长、对群众影响较大、影响范围较广，就确有举行听证会的必要，或采取其他比较严格的正当程序，如网上征求民意等方式之后，再行决策。由于限行或限号通常都是基于维护城市的公共利益而做出的，所以一般都具有正当性或合法性，但政府正确的做法应当是依据各地情况，‘限号’‘限行’之前广泛公示和征求民意。否则会有侵犯公民财产权之嫌。”中央财经大学法学院教授、博士生导师陈华彬表示。

“国家层面并没有对限行或限号出台法律规定，但各中小城市采取限号限行政策，如果涉及时间长、对群众影响较大、影响范围较广，就确有举行听证会的必要，或采取其他比较严格的正当程序，如网上征求民意等方式之后，再行决策。由于限行或限号通常都是基于维护城市的公共利益而做出的，所以一般都具有正当性或合法性，但政府正确的做法应当是依据各地情况，‘限号’‘限行’之前广泛公示和征求民意。否则会有侵犯公民财产权之嫌。”中央财经大学法学院教授、博士生导师陈华彬表示。

# 民之所望就是履职所向

——重庆永川区政协创新开展“百姓提案”工作记

本报记者 凌云

10月9日，重庆永川区政府办公室就《关于区政协十五届五次会议第015号重点提案督办情况报告》（关于兴建永川儿童公园的提案）提出拟办意见，建议相关部门“认真研吸纳区政协建议意见，积极谋划推动实施。”得知这一消息，提案者、民盟区委委员、区教科所高中数学教研员黄基云心里乐开了花。

这份喜悦，既包含着对提案办理成效的满意，也充满了对区政协创新开展“百姓提案”工作的赞赏。

2019年以来，永川区政协尝试通过互联网面向社会公开征集“百姓提案”线索，促成政协委员与网民市民良性互动，解决了一批老百姓关注的身边的事情。黄基云委员的这件提案，便是其中之一件。

今年年初，永川区两会前夕，区政协在永川市民关注度最高的网络平台“茶竹永川网”上开辟“百姓提案”线索征集专栏，广泛收集民意，并从中梳理出市民普遍关心的重点、热点问题，组织发动区级各民主党派的骨干政协委员“一对一”认领。其中，永川市民对儿童公园的期盼引起了黄基云的关注：这与自己之前的关注点不谋而合！于是，他建立了“永川兴建儿童公园建议”微信群，把提供提案线索的几位热心市民拉进群一起商讨讨论，开展实地调研，最终促成《关于兴建永川儿童公园的提案》诞生。

黄基云说，该提案被列为区政协十

五届五次会议重点提案，在网上的点击量不断攀升。“一份民意，十分用心，这是政协委员应尽之责、应有之情。”

点开茶竹永川网“百姓提案”专题页面，记者看到，里面既有征集主帖、创建表单，还有被采纳提案展示、提案复函和重点提案展示。区政协常委、茶竹永川网总经理王勇说，今年3月以来，他们陆续通过“提案采用”板块对28件“百姓提案”进行公开展示，吸引了众多市民关注，相关帖子点击量达18万人次。

“征集的提案件件有落实，事事有回音！”区政协提案委主任赵德兵介绍，区政协不仅会向网民市民发放提案线索采用证书，还会在网上持续公开“百姓提案”立案交办及办理落实情况，以及政协重点提案相关信息。“通过鲜活的提案事例，引导广大市民关注区委、区政府中心工作，持续参与政协提案，及时提供有价值的提案线索。”

据统计，永川区政协创新开展“百姓提案”工作两年以来，提案征集帖网上浏览量达110余万人次，梳理有价值线索200余条，50余人次委员认领提案线索，共提交提案46件，实现了提案线索与民情民意有机衔接。

“民之所望就是履职所向！”区政协主席刘祥全说，委员带着“百姓提案”参加政协全会，是一个真实反映群众意愿、广泛汇聚群众智慧的有力探索，区政协要坚持把这项工作做好、做实、做亮。



打造古城文化的新“名片”

近年来，陕西省榆林市榆阳区加快文化场馆设施建设，完成陕北民歌博物馆、陕北民俗博物馆、非物质文化遗产展示馆、非遗小剧场等文化新“名片”建设。图为演员在榆林非遗小剧场为游客表演陕北地方戏。

本报记者 齐波 摄

# 勿以“牌子”论英雄

潘锋印

自去年以来，山东对“牌子之乱”进行集中整治，全省190余万块牌子被摘掉。在大幅摘牌、规范挂牌基础上，山东还建章立制，深挖牌子背后的形式主义、官僚主义作风，“牌子多”“挂牌热”等形式主义顽疾得到有效遏制。（10月28日《河北日报》）

仅山东一省就一次摘除190余万块牌子，这一数字着实惊人。而在更广袤的中国基层，这个数字或许只是冰山一角。中国人讲究“名（牌）正言顺”，有个牌子好干事。不过，一个小屋子，门口挂满什么“中心”“之家”“协会”等几十块牌子，看似堂皇，实际上却往往是“有牌无服务、上墙不上心”。

实际上，基层挂牌子初衷是“指

示”“告知”，方便群众办事走对路、进对门。但不知从几时起，挂牌子也成了“留痕管理”的重要手段，一些上级部门热衷于挂牌子凸显落实工作力度，不少基层也生搬硬套，不管能不能落实到位，先挂牌子表明态度，久而久之，挂牌子演变成一种不良风气。牌子过多过滥，追其缘由，一方面是形式主义、官僚主义繁盛于斯，按“花架子”、搞“走过场”，按“牌”索驷来迎评迎检；另一方面是基层工作层层加码，逼得基层工作人员只能用牌子来应付差事。

上面千条线，下面一根针。基层是落实各项政策、推进各项工作的关键环节，但有些村（社区）就那么几个人，不分轻重缓急一律挂牌子，就成了一种形式主义。基层工作千头万绪，很多事情不是牌子一挂就可高枕无忧的，流于表面的牌子，反倒让群众心生厌恶。由此，大力整治形式主义、官僚主义，为基层减负，也要为基层单位门前的牌子“减减负”。

勿以“牌子”论英雄。习近平总书记曾一针见血指出，形式主义实质是主观主义、功利主义，根源是政绩观错位、责任心缺失，用轰轰烈烈的形式代替了扎扎实实的落实，用光鲜亮丽的外表掩盖了矛盾和问题。考核评价基层单位工作，关键看有没有解决实际问题、群众的评价怎么样，而不是看牌子挂了



“牌子”挂在心上，对私心杂念的“牌