

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

邮发代号: 2-18
国内刊号: CN11-3442/D
国际刊号: ISSN1671-542X

半月刊
2011年第10期
5月25日出版 总第286期

全国人大常委会机关刊物



县乡人大换届 选举全面启动

ISSN 1671-542X



9 771671 542021

10



▲ 5月18日下午，吴邦国委员长在圣但尼会见法属留尼汪省长朗兰德。摄影/兰红光



▲ 5月8日，中共中央政治局委员、十一届全国人大常委会副委员长、中华全国总工会主席王兆国在江苏考察工会、共青团、妇联工作。摄影/丁焕新

▶ 5月11日，桑国卫副委员长率领全国人大常委会食品安全法执法检查组在吉林省进行执法检查。摄影/梁国栋



▲ 5月13日，路甬祥副委员长率领全国人大常委会食品安全法执法检查组在江苏省进行执法检查。摄影/李小健



▲ 5月16日至21日，周铁农副委员长率领全国人大常委会食品安全法执法检查组在内蒙古进行执法检查。摄影/谢素芳



◀ 程建国（左）在江西省南昌市西湖区朝阳洲街道抚河桥社区登记，参加人大代表的选举。这是2010年3月选举法修改后首次实行城乡按相同人口比例选举人大代表。摄影/周科



▲ 5月12日，汶川大地震三周年。四川省汶川县映秀镇在漩口中学遗址举行“5·12”汶川大地震三周年公祭。摄影/刘震



▲ 来自中国人大网的数据显示，截至5月17日，已经收到的个税法修改意见超过22万条，创人大单项立法征求意见数之最。摄影/仇稳山



▲ 刑法修正案（八）增加了危险驾驶罪，对醉驾行为起到了相当的震慑作用。据公安部交管局的统计，5月1日至5月15日，全国共查处醉酒驾驶2038起，较去年同期下降35%。图/CFP



社会主义民主政治建设的一次重要实践

根据宪法和选举法等有关法律的规定,从今年上半年开始,县乡两级人大换届选举工作在全国各地陆续推开。这次换届选举是选举法修改后首次实行城乡按相同人口比例选举人大代表。这是我国政治生活中的一件大事,是社会主义民主政治建设的一次重要实践,是坚持完善人民代表大会制度的重大举措。做好这次换届选举工作,对于巩固党的领导地位,增强党的执政能力,保障人民当家作主,加强国家基层政权建设,推动科学发展,促进社会和谐,具有十分重要的意义。

当前,随着经济发展和社会全面进步,人民群众的政治参与意识不断增强,热情不断高涨,这就对选举工作提出了新的更高的要求。与此同时,我国的社会结构、社会组织形式、社会利益格局正在发生深刻变化,各种矛盾和问题复杂多发。再加上国际形势复杂多变,这些都增加了换届选举的难度。在这种形势下,如何确保换届选举工作顺利进行呢?多年来的选举实践证明,坚持党的领导,充分发扬民主,严格依法办事,是选举工作必须遵循的三条基本原则,也是选举工作不断取得成功的宝贵经验。

坚持党的领导是做好换届选举工作的根本保证。中国共产党是执政党,是领导中国特色社会主义事业的核心力量,是我国政治制度的最大特点和优势。选举工作是一项政治性、政策性、法律性都很强的工作,对于人民代表大会制度建设和社会主义民主政治建设起着基础性作用。因此,换届选举要坚持党的领导,这样才能保证换届选举坚持正确的政治方向,坚定不移地走中国特色社会主义政治发展道路。特别是在当前的形势下,更要强调坚持党的领导,要把党的领导贯穿于换届选举工作的全过程,体现在换届选举工作的各个方面。要充分发挥各级党组织总揽全局、协调各方的作用,确保换届选举依法有序地进行。

充分发扬民主是我国选举制度的本质要求。我国是人民民主专政的社会主义国家,国家的一切权力属于人民。而选举则是人民行使国家权力的一种最重要的形式,是社会主义民主的具体体现,也是扩大公民有序政治参与的重要步骤。为此,我们要把发扬民主贯穿于换届选举的各个环节中,使县乡直接选举建立在广泛、有序而又坚实的民主基础之上。要尊重和保障选民的选举权和被选举权,保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。调动选民积极性,最广泛地动员人民群众参加选举。使选举的过程成为充分发扬民主的过程。

严格依法办事是换届选举得以顺利进行的重要保障。随着中国特色社会主义法律体系的形成,突出有法必依,严格依法办事,切实保障宪法和法律有效实施,将是今后我国法制建设的一大重点。选举权是宪法和选举法所确立的一项最重要的公民政治权利,选举的过程实际上也就是宪法和选举法等法律的具体实施过程。尊重公民的选举权,就是尊重宪法和法律的权威。宪法和选举法、代表法等对选举的原则、组织、程序和方式都作了规定,各级人大常委会和选举工作机构应认真行使宪法和法律赋予的职权,严格按照法律的规定,确保换届选举各项工作在法治的轨道上运行。任何组织和个人都必须在宪法和法律的范围内活动;任何干扰、破坏选举的行为,都是法律所不允许的。

总而言之,此次换届选举涉及面广、时间紧、工作量大,又面临许多新情况和新问题,但只要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一,周密部署,稳步推进,就一定能使换届选举工作取得圆满成功,从而为坚持和完善人民代表大会制度作出新的更大的贡献!

汪融昆

主办单位 全国人大常委会办公厅
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2011 年第 10 期
5 月 25 日出版
总第 286 期

编辑指导委员会

主 任 李建国
副 主 任 王万宾
委 员 马启智 王云龙 王庆喜 白克明
(按姓氏笔划排列) 石秀诗 乔晓阳 孙 伟 何晖晖
张少琴 李连宁 李适时 李肇星
汪光焘 沈春耀 胡康生 高祀仁
曹卫洲 黄镇东 韩晓武

编辑委员会

主 任 李连宁
委 员 王 平 孔 平 冯 键 朱学庆
(按姓氏笔划排列) 何绍仁 吴高盛 张聚宁 杜世伟
汪铁民 郑淑娜 赵 杰 徐 燕
郭 瑞 高 奇 阚 珂

总 编 汪铁民
副 总 编 高 奇 徐 燕
本期执行主编 徐 燕
责任编辑 朱燕红
美术编辑 刘 磊

总 编 室 010-63098140
编 辑 部 010-83084071

010-63097425

010-83084429

010-83084312 (传真)

邮箱: zgrdzz@npc.gov.cn

事业发展部 010-83084070 (广告)

010-83083036 (发行)

010-63093787 (发行、传真)

邮箱: zgrdfx@npc.gov.cn (发行)

记者通联部 010-63097970

010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354

010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷 23 号

邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

印 刷 北京华联印刷有限公司

定 价 6.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 0188 号

目 录 | Contents

01 卷 首 语

01 社会主义民主政治建设的一次重要实践

08 特 稿

08 要高度重视并切实做好换届选举工作
——王兆国副委员长在全国县乡两级人大换届选举
工作学习班上的讲话 (摘要)

09 做好县乡人大换届选举工作
坚持完善人民代表大会制度
——李建国副委员长兼秘书长在全国县乡两级人大
换届选举工作学习班上的讲话 (摘要)

12 言 论

访 谈 12 法律体系是法治体系的逻辑起点
——全国人大常委会委员徐显明谈中国特色社会主义
法律体系

主任笔谈 37 加大监督力度 促进食品安全法贯彻实施

代表建言 39 维护食品安全是一桩大事业
——参加全国人大常委会食品安全法执法检查有感

18 报 道

本期策划 18 集体林权改革新布局



22 集体林权, 期待配套跟进

24 深化林改, 应以百姓意愿为重

全国人大图书馆开馆仪式

QUANGUOREN DATUSHUGUANKAIGUANYISHI

2011年5月



5月16日,全国人大常委会副委员长兼秘书长李建国等领导同志参加全国人大图书馆开馆仪式并剪彩。摄影/马增科

26 一切从林农利益出发

——贵州省集体林权制度改革的启示

立法经纬 28 “再谨慎些,再细心些”

专题报道 31 修法解决两高危行业“后顾之忧”

“新中国立法人物”寻访

48 低调谦和的法学大家张友渔

51 泛 读

看世界 51 2010年一些国家立法动态

33 地 方

四 川 33 四川的新农合制度考证

宁 夏 35 提高满意率需从制度入手

——宁夏吴忠市人大常委会加强议案建议办理工作纪实

上 海 36 改进督办方式 增强建议解决实效

——上海市人大常委会改进主任会议督办
代表意见工作的经验

综 合

看点 04 动作 05 新语录 05

观 点 06 职业病防治法修改 值得期待

06 技术进步代替不了制度改良

07 “拉闸限电”不能一人生病全家吃药

07 市长主动接受监督颇具法治意义

各地动态 54

41 人 物

代表风采 41 白衣图娅

44 裴春亮的追求

46 在履职中传承与超越

——访十一届全国人大代表高毅进



近期,在江西乐平市众埠镇铜山村委会所在地,当地村民们正认真投票选举该村新一届乐平市和众埠镇两级人大代表。摄影/朱定文

吴邦国访问非亚四国

应纳米比亚共和国国民议会议长西奥本·古里拉布、安哥拉共和国国民议会议长安东尼奥·卡索马、南非共和国国民议会议长马克斯·西苏鲁、马尔代夫共和国人民议会议长阿卜杜拉·沙希德的邀请,全国人大常委会委员长吴邦国于5月18日至31日对上述四国进行正式友好访问。✎

吴邦国会见法属留尼汪省长

5月18日,全国人大常委会委员长吴邦国会见了法属留尼汪省长拉朗德。

吴邦国说,很高兴在我访问非亚四国途中过境留尼汪。作为法国重要的海外省,留尼汪早在19世纪中叶就与中国有着友好往来,不少华人远渡重洋来到这里,与当地人民和睦相处,共同创业。近些年来,留尼汪同中国的交流合作日益密切,在中法关系发展中发挥了积极作用。吴邦国指出,地方交往是国家关系的重要组成部分。贵省旅游资源丰富、可再生能源技术先进,双方在这些领域的合作潜力巨大、前景广阔。希望留尼汪充分发挥自身优势,进一步加强与中方在教育、人文、旅游、新能源等领域的务实合作,为中法两国关系发展作出新的贡献。

全国人大常委会副委员长兼秘书长李建国等中方陪同人员参加了上述活动。✎

全国县乡两级人大换届选举工作学习班举行

根据宪法关于地方各级人民代表大会每届任期5年的规定,自2011年起,全国县乡两级人大将进行新一轮换届选举工作。全国人大常委会办公厅会同中共中央组织部、中共中央宣传部6日至7日在京举办学习班,对换届工作作出部署,这标志着全国县乡两级人大换届选举工作全面启动。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王兆国,中共中央政治局委员、中央书记处书记、中央组织部部长李源潮出席学习班开班式并讲

话。全国人大常委会副委员长兼秘书长李建国主持开班式并讲话。

这次县乡两级人大换届选举,是2010年3月选举法修改后首次实行城乡按相同人口比例选举人大代表。这是我国政治生活中的一件大事。据有关部门统计,这次换届选举将产生县乡两级人大代表200多万人,涉及县级政权2000多个、乡级政权3万多个。参加这次县级人大代表选举的选民将达9亿多人,参加乡级人大代表选举的选民将达6亿多人。数亿选民通过县乡两级人大换届选举,行使选举权和被选举权,这是保证人民当家作主、推进社会主义民主政治建设的重要实践。✎

全国人大常委会食品安全法执法检查组赴各地检查

5月8日至13日,全国人大常委会副委员长路甬祥率执法检查组在江苏省检查《中华人民共和国食品安全法》的实施情况。检查组成员有全国人大常委会委员、全国人大教科文卫委员会副主任委员宋法棠,全国人大常委会委员范徐丽泰、刘德培,全国人大教科文卫委员会委员王文荣和港澳地区全国人大代表马逢国、梁秉中、刘艺良。

5月16日,全国人大常委会派出的由周铁农副委员长带队的食品安全法执法检查组,抵达内蒙古自治区呼和浩特市,进行为期5天的执法检查。检查组由全国人大教科文卫委员会副主任委员李志坚任组长。

5月9日至13日,全国人大常委会副委员长桑国卫率领全国人大常委会食品安全法执法检查组在吉林省进行执法检查。全国人大教科文卫委员会副主任委员石宗源担任此次执法检查组组长。

检查组指出,食品安全直接关系到人民群众的生命健康,是人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。要从维护社会和谐稳定,切实保障和改善民生的政治高度,充分认识加强食品安全工

作的重要性和紧迫性,进一步增强责任感和使命感;要坚决贯彻中央的决策和部署,以对人民群众生命健康高度负责的精神深入贯彻落实食品安全法,全面落实法律的各项规定,扎实推进食品安全工作,促进我国食品安全形势持续稳定好转,真正让人民群众满意和放心。✎

全国人大图书馆新馆落成开馆

5月16日,全国人大常委会副委员长兼秘书长李建国出席了全国人大图书馆新馆开馆仪式,并在图书馆工作人员的陪同下饶有兴趣地参观了图书馆内部分馆藏法律文本资源展示和部分珍贵馆藏资源及资源开发成果展示。

全国人大常委会副秘书长张少琴、曹卫洲、李连宁、何晖晖、沈春耀,全国人大常委会办公厅研究室主任窦树华,及有关方面负责同志陪同出席和参观。

开馆仪式由全国人大常委会副秘书长张少琴主持。

受李建国副委员长兼秘书长的委托,全国人大常委会副秘书长李连宁代表全国人大常委会办公厅对图书馆新馆开馆表示祝贺并讲话。✎

全国人大调研组就完善县级基本财力保障机制到广西调研

5月8日至13日,全国人大财经委副主任委员、预算工委主任高强,全国人大财经委副主任委员吴晓灵率全国人大调研组就防范地方政府债务风险、加快建立完善县级基本财力保障机制问题赴广西进行专题调研。

调研组指出,防范地方政府债务风险,关键是各级政府要切实增强风险意识,正确处理好扩大公共投资与防范财政风险的关系,实现财政的稳定和可持续发展。建立完善县级基本财力保障机制,一方面要加快县域经济发展,大力培植财源;另一方面,深化财政体制改革,加大转移支付的规模和力度,提高县级财政保障能力。✎

国家发改委拟推动开征环境税

国家发改委在《关于落实全国人大常委会清洁生产促进法执法检查报告及审议意见的报告》中提出,将推动开征环境税。

国家发改委提出,下一步将会同财政部、税务总局、人民银行等有关部门,加快出台一批综合性经济政策,促进全面推行清洁生产。加大环保收费改革,健全污染者付费制度,提高排污费征收标准。在税收政策方面,研究细化税收优惠政策的认定条件,落实现有清洁生产增值税、所得税优惠政策,研究按清洁生产技术改造项目总投资的一定比例,确定节能环保环境保护项目所得税优惠额度,并在一定时期内分年度抵扣应纳税额,引导企业扩大清洁生产投资,加快实施中高费清洁生产方案。✘

中央公务用车问题专项治理工作启动

近日,中央公务用车问题专项治理工作领导小组召开第一次会议,贯彻落实《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于开展党政机关公务用车问题专项治理工作的实施意见〉的通知》和全国电视电话会议精神。

会议指出,开展党政机关公务用车问题专项治理是党中央、国务院作出的一项重大决策部署,是一项重要的政治任务。

会议要求要加强工作谋划,及时研究部署,增强工作的计划性和主动性;加强政策研究,坚持纠建并举,既纠正违规违纪问题,又进一步健全完善制度规定;加强舆论宣传,把握正确导向,及时解疑释惑,回应社会关切;加强分类指导,掌握工作情况,制定政策措施,总结推广好的经验,以点带面推动工作;加强督促检查,狠抓工作落实,当前重点是督促各地区各部门按照中央要求搞好动员部署,建立工作机制,为专项治理工作开好局、起好步。✘



富民强国、富民强省,这里的富不仅包括财富“富有”,也包括文化“富有”和身体健康。

河南省委书记、省人大常委会主任卢展工在参加第19届国际茶文化节时说。



你的发言能不能少讲点成绩、多谈些问题。

上海市政协副主席蔡威的话,让正在发言的上海市食品药品监督管理局相关负责人有些尴尬。



武汉投资环境的问题,感觉就像人病了、不舒服却查不出病因,有一种“重症肌无力”的感觉。

湖北省委常委、武汉市市委书记阮成发说,各方面的问题都有,但归根到底是人的问题,是干部作风的问题。



小作坊扎根城中村,肆意使用非法添加剂,是我们执法部门从未知晓,还是熟视无睹呢?

湖北省武汉市人大代表葛文凯说,作为人大代表应深入一线明察暗访,督促有关部门真正管好这块。



群众看不懂,就不是公开,顶多算“亮相”。

江西省九江市庐山区委书记陈和民谈权力公开透明时说。



有关部门无视媒体报道,无视民意,无视代表,也无视监管部门的意见,我行我素。

广东省深圳市人大代表郑学定说,负责福田区新洲南麓杜鹃花墙拆迁问题的福田区域城管局长对我说,没有拆的就停下来。原来是骗我的。某些官员为民办事,不是你想办就去办了,而是老百姓到底要不要你去办这个事。

职业病防治法修改 值得期待

文/王嘉



摄影/龙泓涛

湖南劳动卫生职业病防治所工作人员对长沙某企业农民工进行免费职业病体检

就在不久前,有关职业病防治法修改的利好消息传来。5月4日,国务院常务会议讨论并原则通过《中华人民共和国职业病防治法修正案(草案)》。会议决定,经进一步修改后,草案将由国务院提请全国人大常委会审议。

此番修法中的如何简化职业病鉴定程序、加强劳动者权益保护等重点和难点问题不仅为公众关注,而且也让世界人期待。今年是职业病防治法实施的第九年。作为我国诸多社会法中的一部,职业病防治法自实施以来,取得了一定的成绩,但仍然存在一些问题,特别是职业病诊断难、鉴定难、监管难、获赔难、维权难等问题凸显。调查显示,依照现行法律,一个职业病患者从认定到理赔,需走十多项法律程序,耗时至少三年零五十四天。即使走完全部程序,仍有三成多患者最终无法获得赔偿。

当前,完善职业病维权的相关法律制度,使劳动者的权益在全社会的关注下得到应有的保障,不仅是构建和谐劳动关系、促进和谐社会建设的迫切要求,也是我国当前在依法治国、建设社会主义法治国家的历史大背景下开展社会管理创新工作的应有之义。

令人欣慰的是,这次国务院常务会议原则通过的草案明确提出,“草案从保护劳动者权益出发,完善了职业病诊断制度。”事实上,全国人大及其常委会一直关注职业病防治法的修改完善工作,职业病防治法修法也已列入今年全国人大立法工作计划。在今年3月举行的十一届全国人大四次会议上,吴邦国委员长在常委会工作报告中明确指出,今年要修改职业病防治法,有关工作正在进行当中,有关问题将在修改当中给予解决。

同时我们还应看到,职业病防治法修改列入全国人大立法计划的背后,凝聚着许多全国人大代表的心血和努力。代表们的修改意见与正在进行职业病防治法修订工作所涉及的主要问题和内容是一致的。在今年的全国人代会上,全国人大代表、天津市东丽区区委书记张有会建议,职业病防治工作应实行用人单位负责、行业规范管理、政府执法监管、职工群众监督的综合管理体制,增加职业病诊断实行举证责任倒置原则的相关内容。全国人大代表、山东省律师协会会长杨伟程也曾提出建议,尽快建立职业病诊断和救治基金,完善职业病快速诊断制度,以保证职业病患者得到及时的诊断和救治。在十一届全国人大三次会议期间,姜健、秦希燕、王瑛、周晓光、许智慧等155名代表提出五件议案,要求修订职业病防治法。

值得公众期待的是,职业病防治法这部保护职工生命健康的法律,如何在修订中将代表们的建议落到实处,如何简化相关维权程序,明确用人单位在职业病诊断中的责任,真正为劳动者筑起职业病的“防火墙”,为职业病维权敞开大门。而且需要认识到的是,法律的修改完善只是解决现实突出问题的一个方面,充分利用现有的争议解决机制,包括调解、信访、诉讼等渠道的相互配合,尽可能与法律制度相衔接,才能减少制度执行成本,最大限度地保护职业患者的合法权益。✘

技术进步代替不了 制度改良

文/刘可韵

“网络水军”在中国浮出水面并渐成规模,让许多对互联网原本充满憧憬的人不免生出许多担忧。

我们对互联网的交互性、大容量、开放性有着许多良好的期待。作为这个时代伟大的发明,我们不仅期待它在商业上给我们带来划时代的方便、实惠,而且对它促进、改善民生、民主发展的前景曾经确定不疑。认为它为我们寻找客观、公正的真相提供了一个前所未有的大平台,它的开放性必然带来信息的透明性,降低公众参与社会活动的门槛,从而为我们监督垄断资本、公共权力的运行带来崭新的手段。

然而,“网络水军”在中国的兴起让这种憧憬蒙上了一层阴影。因为我们看到了“网络水军”许多捧人、毁人的绝作,我们看到了“网络打手”们的粉墨登场,我们看到了网络公关公司的前仆后继,许多时候“网络水军”提供给我们的不是真相,而是迷惑。我们感觉到活跃在互联网背后的“水军”,如同一台台听命于主人的强大机器,他们的目标主要不是指向透明、真相与民意,许多时候他们服务的是“出了轨”的金钱与权力。

互联网确实是一个当之无愧的大众化的表达平台。在这个平台上,表达的主体得到了史无前例的大扩容。但是,这种因技术进步而带来的表达主体数量上的增加和表达形式上的变化并没有从根本上直接改变表达主体之间社会关系的性质。互联网上充斥的各种话语符号最终只能是这种“社会关系的总和”在这个平台上的投影,社会关系的性质才能从根本上决定着互联网上话语符号的总体分布和意义。以拥有强势话语权形象出现的“网络水军”实质上也只是这种关系现状一个侧面的“切片”罢了,“网络水军”的喧嚣更重要

的意义是为我们指明了现实社会关系中存在着的一种缺憾。

互联网技术虽然为每个人的自由表达准备好了技术工具,但对互联网这种工具利用的性质仍然只能是受现实社会制度制约的“社会关系的总和”的投影。互联网不管带有什么特性,它终归只是一种工具,它可以标志着生产力的发展,并对生产关系的调整提出要求,为这种调整提供契机,但这种作为趋势存在的动力本身在一个特定的具体时代里并不代表新的生产关系的自然诞生(生产关系是最基本、最主要的社会关系),因此,要想从根本上限制“网络水军”的负面作用,实现我们对互联网技术的期待,还是需要脚踏实地地从现实社会制度设计的改良起步,用完善的制度营造良好的话语生态,限制互联网的负面影响。✘

“拉闸限电”不能一人 生病全家吃药

文/梁朱株

在炎热的夏季还未到来之际,大半中国却早早拉响了“电荒”警报。据媒体报道,近两个月来,浙江、江苏、安徽等省已出现拉闸限电现象。华东电网公司预测,今年夏季高峰期间,华东全网电力缺口预计将达到1900万千瓦左右。此外,贵州、陕西、河南、山西、湖南、青海等省都存在一定的缺煤停机现象。更有专家指出,今年将是自2004年大缺电以来最困难的一年。

“电荒”来势为何如此凶猛?对此,有观点认为,火电装机容量不足,无法应付一季度由于高载能产业抬头造成的大幅电力需求上升。但事实并非如此,我国发电装机容量仍处于高位。根据电监会公布的数据,去年,我国全口径装机容量达到9.6亿千瓦,全口径发电量4.2亿千瓦时,其中火电为3.4亿千瓦时,而全国用电总量约为4.19亿千瓦时。由此看来,并不是因为装机容量

不足,那么产生问题的原因是什么呢?

从近几年的情况来看,煤炭价格持续走高。以当前为例,环渤海地区港口动力煤价格已连续8周上涨。而我国有超过80%的电源装机是火电,在煤电联动机制不健全的情况下,电煤价格不断上涨,作为终端产品的电价却没有体现资源价格的变化,这让发电企业难以承受。因而,“市场煤与计划电”的矛盾进一步凸现。

《2010年度电力监管报告》显示,全国五大发电集团(华能、大唐、华电、国电、中电投)火电业务普遍亏损。有媒体报道称,从2008年开始,五大发电集团连续3年累计亏损分别都在85亿元以上,合计亏损达600多亿元。

不断走高的国内煤价,迫使火电厂大面积陷入发电亏损的困局。多发多亏损的境地使得部分地区在“电荒”时期出现了火电机组高检修率现象。在湖南,全省统调火电装机容量为1417万千瓦,但可供出力的仅有700万千瓦,超过一半的火电装机停机,其中相当大部分都处于检修状态。而在河南,全省火电装机容量超过5000万千瓦,但现在有1200多万千瓦的装机处于检修状态。

为此,有关专家也多次建议,要理顺煤电价格体制;发电企业也年年上报国家发改委,要求上调出厂电价,但年年未有下文或未看到任何实质性进展。拉闸限电成为了一道“伤疤”,不仅仅深深影响了中国经济的发展,更刺痛着百姓的心。

因此,国务院有关部门必须从源头入手,不能空谈空喊,要下大力气理顺煤电价格机制;逐步降低火电在发电装机中的比重,减少对煤炭的依赖;加大水电、核电、风电以及太阳能等新能源发电的比重,不能让拉闸成为一种常态。✘

市长主动接受监督 颇具法治意义

文/敏林

前不久,在成都市十五届人大四

次会议期间,发生了一件新鲜事:成都市长葛红林得知部分代表审议政府工作报告,对市区交通拥堵问题意见比较集中时,立即率相关部门到会专题向代表汇报工作,虚心听取代表意见,并明确了缓堵畅流、改善交通的具体要求和措施,受到代表欢迎和肯定。此举创意清新,务实高效,颇具法治意义。

此举彰显了人大议事实效。如何提高地方人大议事实效,一直是人大工作重要课题。实践证明,只有人大与“一府两院”良性互动,才能提升议事质量。通过人大与“一府两院”相互努力,形成民有所呼、“一府两院”即应,“一府两院”所重、人大给力格局,使人大工作与“一府两院”工作同心同向合拍。

此举体现了代表工作大有可为。把人民群众的诉求和愿望,通过代表反映上来,供党委、政府决策参考。针对新情况、新问题层出不穷的时代特点,在薪火相承坚持既定的、行之有效的工作制度基础上,创新工作机制,细化工作流程,特别要健全代表议案办理和建议督办机制,督促有关方面落实限时办结、责任追究等问责制,支持和保障人大代表围绕大局提出和反映的问题件件有回音、事事有落实,便可集中和发挥好每一位人大代表的智慧和力量。

此举凸显了人大代表为民代言、履职尽责的精神风貌。恪尽职守,注重实效,利用出席人代会,列席常委会会议,参加集中视察、专题调研和执法检查等工作机会,敢于说真话,勇于道实情,针对人民群众最切身的利益问题、民主法制建设中的重大问题、国家机关工作中的薄弱环节,认真行使审议、提议案和建议、表决诸权,善于综合运用法定权力推动国家机关改进工作,便可展示形象、发挥作用、有所作为,使自己无愧人大代表的光荣称号,无愧为民代言的人生历程。✘

要高度重视并切实做好 换届选举工作

——王兆国副委员长在全国县乡两级人大
换届选举工作学习班上的讲话（摘要）

（2011年5月6日）

同志们：

做好这次全国县乡人大换届选举工作非常重要，对于巩固党的领导地位，增强党的执政能力，依法保障人民当家作主的权利，加强国家基层政权建设，对于团结动员全国各族人民深入贯彻落实科学发展观，实现“十二五”规划确定的各项目标任务，为全面建设小康社会做贡献，具有十分重要的意义。

第一，切实加强党的领导。搞好县乡人大换届选举，党的领导是关键。在这次县乡人大换届选举工作中，我们要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，把党的领导贯穿于换届选举工作的全过程。

加强换届选举党的领导。党委要做好依法提名推荐代表候选人的工作，把好代表人口关、政治关，把模范遵守宪法和法律、密切联系群众、具有一定履职能力的人推荐为人大代表候选人，把政治上过得硬、人民群众信得过的干部提名为国家权力机关、政府、两院组成人员，为换届选举提供坚强的组织保证

和政治保证。实质上就是党管干部的原则要在换届选举工作中得到充分的体现，同时还要体现依法办事的精神。各级人大常委会要在同级党委的领导下，依法做好换届选举的各项工作。县乡两级人大代表都是由选民直接选举产生的，党委对代表候选人享有提名推荐权，这一条是有法律依据的。选举法第29条等条款对政党提名推荐代表候选人有明确的规定。

第二，严格依法办事。要大力弘扬社会主义法治精神，认真学习宪法、选举法、代表法、地方组织法等法律，自觉尊重法律，遵守法律，自觉维护法律的权威。各级人大常委会和选举工作机构，要严格按照选举法和有关法律的规定办事，确保换届选举工作依法有序进行。要认真做好选举委员会的配备、代表名额分配、选区划分、选民登记、代表候选人的提名推荐和确定等工作，严格依照法定程序组织选举。我们强调加强和改善党对换届选举工作的领导，是要在宪法和法律的范围内进行的。因此，一定要增强法治观念，一定要严格依法

办事，按照法律的规定有序开展换届选举各项工作。

第三，加强工作指导和协调。按照法律规定，省级和设区的市级人大常委会指导县乡两级人大选举工作，县级人大常委会领导县乡两级选举委员会，统筹办理选举事务。各级人大常委会要在党委领导下依法履行职责，切实做好对本行政区域内县乡人大换届选举的指导工作，加强工作协调。要及时掌握和认真研究选举工作中遇到的新情况、新问题，对于重要情况要及时向同级党委汇报，妥善处理好换届选举过程中的应急事件，确保换届选举工作依法顺利进行。现在情况很复杂，对可能出现的各种问题要有准备，要有预案。一旦出现问题，要在党委领导下及时依法妥善处理。制定预案和处理应急事件，要有法律依据。

同志们，这次县乡两级人大换届选举，覆盖全国所有的城镇乡村，直接面对亿万人民群众，影响深远，意义重大。我们要按照中央的要求把县乡人大换届选举工作做好。☑

做好县乡人大换届选举工作 坚持完善人民代表大会制度

——李建国副委员长兼秘书长在全国县乡两级人大
换届选举工作学习班上的讲话（摘要）

（2011年5月6日）



李建国副委员长兼秘书长在全国县乡两级人大换届选举工作学习班上讲话

充分认识做好县乡人大换届选举工作的重大意义

这次县乡两级人大换届选举，是选举法修改后首次实行城乡按相同人口比例选举人大代表，更好地体现人人平等、地区平等、民族平等。这是我国政治生活中的一件大事。党中央高度重视这次县乡人大换届选举工作，今年3月转发了中共全国人大常委会党组关于做

好全国县乡两级人民代表大会换届选举工作的意见。认真贯彻落实中央精神，做好这次县乡两级人大换届选举，对于加强国家基层政权，巩固党的执政地位，保障人民当家作主，推动科学发展，促进社会和谐，具有十分重要的意义。

第一，做好这次县乡两级人大换届选举工作，是推动经济社会科学发展的强大力量。这次县乡人大换届选举，正

值“十二五”时期开局之年。今后五年是我国全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。抓住和用好我国发展的重要战略机遇期，顺利实现“十二五”规划的宏伟蓝图，必须坚持一切为了人民群众，一切依靠人民群众。我们要通过这次县乡人大换届选举，实行广泛的人民民主，进一步激发广大人民群众的主人翁责任感，并把亿万人民群众这种民主参与的政治热情转化为促进经济社会科学发展的强大力量。这将为顺利完成“十二五”规划的各项任务、实现全面建成小康社会的目标，打下更加坚实的群众基础。

第二，做好这次县乡两级人大换届选举工作，是坚持和完善人民代表大会制度的必然要求。人民代表大会制度是我国的根本政治制度。宪法和法律规定，县乡人大换届选举，由选民通过直接选举产生县乡人大代表，组成县乡人民代表大会，再由人民代表大会选举产生人民政府、人民法院、人民检察院等国家政权机关领导人员。这次换届选举将产生县乡两级人大代表二百多万人，涉及县级政权两千多个、乡级政权三万多个。这是我们国家的



摄影/朱定文

这次县乡两级人大换届选举,是选举法修改后首次实行城乡按相同人口比例选举人大代表。图为村民们正认真投票选举县乡两级人大代表

政权基础,也是我们党的执政基础。基础不牢,地动山摇。通过县乡两级人大换届选举,把模范遵守宪法和法律、密切联系人民群众、自觉遵守社会公德、廉洁自律、公道正派、具有一定履职能力的人选为人大代表,把政治上靠得住、工作上有本事、作风上过得硬、人民群众信得过的干部选为国家政权机关组成人员,将进一步加强国家基层政权建设、巩固党的执政地位,为坚持和完善人民代表大会制度、走中国特色社会主义政治发展道路提供坚强的组织保障。

第三,做好这次县乡两级人大换届选举工作,是保证人民当家作主、推进社会主义民主政治建设的重要实践。宪法规定,国家的一切权力属于人民。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。各级人大都是由

民主选举产生,对人民负责,受人民监督。人民当家作主,是我们国家性质的核心内容,是社会主义民主的本质特征。人民当家作主的途径和形式很多,其中最根本、最重要的是掌握国家政权,行使国家权力。据有关部门统计,参加这次县级人大代表选举的选民将达九亿多人,参加乡级人大代表选举的选民将达六亿多人。数亿选民通过县乡两级人大换届选举,行使选举权和被选举权,同时,将按照修改后的选举法首次实行城乡按相同人口比例选举人大代表,这是保证人民当家作主的一次重要实践,也是推进我国社会主义民主政治建设的一次重要实践。

认真把握做好县乡人大换届选举工作的基本原则

县乡两级人大换届选举工作涉及

面广、任务重,政治性、法律性、实践性都很强。这次换届选举工作必须遵循以下原则。

一是坚持党的领导。中国共产党是执政党,是领导中国特色社会主义事业的核心力量,是我国政治制度的最大特点和优势,也是做好换届选举工作的根本保证。在当前形势下,搞好这次县乡人大换届选举,尤其必须强调坚持党的领导,把党的领导贯穿于换届选举工作的全过程,体现在换届工作的各个方面,落实到政治思想、组织人事、换届秩序、选举经费、宣传舆论等各项保障措施上。各级人大常委会要在同级党委领导下依法开展工作。各级党委要充分发挥总揽全局、协调各方的作用,把这次换届选举工作列入重要议事日程,建立健全换届选举工作的领导机制,建立健全代表候选

人的提名推荐和审查机制。各级国家机关要在党的领导下充分发挥职能作用,善于运用法律,通过法定程序实现党委意图,确保换届选举工作依法有序进行。

二是充分发扬民主。县乡人大代表实行直接选举,是发扬人民民主、扩大公民有序政治参与的重要步骤。要尊重和保障选民的选举权和被选举权,保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。调动选民积极性,最广泛地动员人民群众参加选举。要组织好各选区选民小组讨论、协商代表候选人的名单及其基本情况,组织好代表候选人与选民的见面活动。采取积极有效措施,确保基层代表特别是一线工人、农民和专业技术人员代表的比例,妇女代表的比例要比上一届有所上升。要注意保障和落实两亿左右流动人口的选举权利。要在党委的领导下,把发扬民主贯穿于换届选举的各个环节中,使县乡直接选举建立在广泛、有序而又坚实的民主基础之上。

三是严格依法办事。党的十七大提出,要全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家。在十一届全国人大四次会议上,吴邦国委员长正式宣布中国特色社会主义法律体系已经形成,这是我国社会主义民主法制建设史上的重要里程碑。中国特色社会主义法律体系形成后,突出有法必依,严格依法办事,切实保障宪法和法律的正确实施,是今后依法治国的一大重点。县乡两级人大换届选举的过程,实际上就是宪法和选举法等法律的具体实施过程。宪法和选举法、地方组织法、代表法等法律对选举权的行使,选举的组织、程序和方式,国家机构的产生,代表的资格条件要求等,都作出了明确规定。各级人大常委会和选举工作机构要在党委的统一领导下认真行使宪法和法律赋予的职权。严格按照法律的规定,做好组织选举委员会、选区划分和选民登记、推荐和介绍代表候选人、组织选民投票等各个环节的工作,保证代表的广泛性和代表性,组织好各类开发区内人员参加选举,严格执

行国家机关领导人员产生和任职规定,确保换届选举各项工作在法治的轨道上运行。发现有与法律规定不一致的做法,应及时纠正。修改后的选举法在代表名额分配、选举工作组织等方面有些新的规定,这就对做好这次换届选举提出了新的要求。我们要认真学习贯彻修改后的选举法,按照有关法律开展换届选举各项工作,保证换届选举严格依法进行。

明确做好县乡人大换届选举工作的几个问题

这次县乡人大换届选举,是选举法修改后第一次实行城乡按相同人口比例选举人大代表,必然会遇到一些新情况、新问题。在直接涉及这次县乡人大换届选举工作的几个比较重要的工作问题上,要统一认识,做好工作。

一、关于统筹安排换届选举时间问题

根据中央精神,各省、自治区、直辖市党委要对换届选举工作统一部署,自下而上,统筹安排。各地县、乡人大换届选举,要按照党委的安排来确定换届选举的具体时间,调整的时间以不超过一年为宜。同时,为了方便选民参加选举和方便群众生活生产,各地还应统筹考虑县乡两级人大换届时间,做到同步进行。县乡两级人大代表候选人可在同一时间内分别提名、在同一时间内分别选举。

二、关于代表名额分配问题

搞好人大代表名额的分配是确保换届选举顺利进行的一项前提性、基础性工作。今年3月,全国人大常委会办公厅根据选举法的有关规定和以往选举工作的实践经验,对地方各级人大代表名额分配工作提出了指导意见,其中涉及县乡人大代表名额分配有这样几点:一是关于县乡人大代表的总名额。县级人大代表总名额,原则上不再重新确定。为了保证城乡按相同人口比例选举人大代表平稳顺利实施,对于个别人口变动大、代表名额分配矛盾突出的地方,可由省、自治区、直辖市人大常委会按照选举法

的规定,重新确定其代表总名额,并报全国人大常委会备案。具体哪些地方需要重新确定代表总名额,由省、自治区、直辖市人大常委会从严掌握,重新确定的代表总名额应低于选举法规定的该级人大代表总名额的上限,并留有一定余地。乡级人大代表总名额,如人口总数超过9万,可根据人口增长情况,由有关县级人大常委会依照修改后的选举法的规定重新确定,报上一级人大常委会备案。二是关于县乡人大代表的名额分配。县乡两级人大代表名额分配到选区由选民直接选举产生,各选区每一代表所代表的人口数应大体相等。三是关于确定和分配县乡人大代表名额的人口依据。为了更好地反映各行政区域人口分布的实际状况,确定和分配代表名额以户籍人口数为基础,可结合人口普查统计数。具体计算方法,请省、自治区、直辖市人大常委会规定。

三、关于选举委员会组成人员问题

在县乡直接选举中,县、乡两级选举委员会是在县人大常委会领导下,主持县、乡人大代表选举的机构。修改后的选举法规定,选举委员会的组成人员为代表候选人的,应当辞去选举委员会的职务。为了便于各地在实践中贯彻执行这一规定,中央还提出,拟提名推荐的代表候选人一般不作为选举委员会成员,保证选举委员会组成人员的稳定性。中央的这一要求与选举法关于选举委员会的有关规定是一致的,在实际工作中是有操作性的。一是县、乡党委领导班子成员在本次换届中不一定都安排担任人大代表。二是可以从不安排担任人大代表的县乡党委负责同志中提名担任选举委员会成员。三是考虑到各地的实际,如果有的县乡领导干部确因选举组织工作需要必须参加选举委员会或者必须担任选举委员会主要负责人,其后又被提名推荐并依法确定成为正式代表候选人的,可以先行工作,在选举委员会的实际工作基本完成后依法辞去其选举委员会职务。☒

法律体系是法治体系的逻辑起点

——全国人大常委会委员徐显明谈中国特色社会主义法律体系

文 / 本刊记者 徐 燕 朱燕红



图/CFP

徐显明委员回答记者提问

“中国特色社会主义法律体系已经形成。”3月10日上午，十一届全国人大四次会议上，吴邦国委员长在庄严宣告的同时，进一步阐述了体系形成的重大意义和基本经验，并提出新阶段的立法任务。近期，本刊记者有幸约访到全国人大常委会委员、山东大学校长徐显明，请他就法律体系形成的相关问题更深入地进行了阐释。

记者：作为一名法学界的专家，您一直在关注法律体系的形成；作为一名全国人大代表及全国人大常委会委员，您亲历了一些法律的立、改、废，在这个过程中您进行过更深入的思考，您思考最多的是什么？

徐显明：我们先看立法中的一些变化。30年前，中国法律空白点较多，大家更关注那些社会最急切的，特别是和管理有关的法律，像刑法、组织法等。这30年

可以看到一个轨迹，立法的重心在发生变化，立法的理念也在发生变化。过去，我们基本上是以公权力为中心制定法律，是国家本位。现在，正在逐步转向人的本位，即从国家本位到人本位或者公民本位。这是我们在立法理念上很大的一个变化。当讲国家本位的时候，过去的一个特点是以公权力为中心设计国家的法律制度，设计社会秩序。现在，逐步地转向以实现公民的权利为中心，来实现法律秩序。这个变化

非常明显,一个重要的标志是2004年。这一年,在我们的法制建设史上可能是一个比较大的转折点。

记者:您刚才提到立法理念的变化,请梳理一下它的发展脉络。另外,为什么说2004年是个比较大的转折?

徐显明:2004年之前和2004年之后,出现的几个变化,我们可以先观察一下。

第一个变化,科学发展观在2004年形成,它的本质或核心是以人为本。以什么人为本呢?对公共权力来说,应该理解为以所有人为本,而不是以一部分人为本。过去我们有一种阶级观,是以社会上的一群人、一类人为本。在讲人民的范围时,是指工、农、知识分子这三类人,就是所谓的社会主义劳动者。后来,又增加了社会主义的爱国者。爱国者有两类人,一类是拥护社会主义制度的爱国者,只是在态度上拥护社会主义,不一定是工、农和知识分子,不一定通过劳动对社会主义作贡献;还有一类,在态度上可能不拥护社会主义,但拥护祖国统一,这样的人也叫爱国者。劳动者、爱国者,这是宪法里过去规定的人民的范围。2004年宪法修正案,在劳动者和爱国者中间又增加了一个新的阶层,就是社会主义的建设者。把这三类人合在一起,社会上所有的人都包括在内了。这是一个很大的变化,即社会主体的变化,这才体现为以人为本。以人为本的人,应该指的是人人,所有的人。以人的什么为本呢?以人的共同需求及大家的共同利益为本。人的共同需求和大家的共同利益在法律上表现为什么?在法律上表现为概括出来的权利。以人为本,在法律上的解释就是以每个人的权利为本。因为权利是合法的,是通过立法把大家的共同意志、共同要求和共同利益概括出来,才上升为权利的。科学发展观的形成,对我们立法的指导思想带来了很大变化,它既是变化的原因、变化的现象,也是变化的根据。

第二个变化,和谐社会的理论在

2004年形成。和谐社会里有六个要素,多数都和法治有关。一是制度要素,就是民主法治。和谐社会一定是民主法治的社会。二是价值要素,就是公平正义。法律的价值追求在于实现公平正义,而立法就是在设计一个国家公平正义体系的基础。没有法律上的公平正义,这个社会就没有真正的公平正义。三是道德要素,就是诚信友爱。诚信恰恰又被吸收为法律的一般原则,尤其是民法,没有诚信,就没有民事法律关系。诚实守信是民法的基本原则。但我们在构建和谐社会的时候,用的不是诚实守信,而是诚信友爱,这是把中国传统的文化吸收进来了。四是社会动力要素,即充满活力,就是社会的自由度是很广的。社会的动力来自于人们的自由,也和法治有关系。五是秩序要素,就是安定有序。和谐社会一定是使人们有安全感的。通过法律,人们的各种权利能够获得保护,能够预测到行为的后果;通过法律,调整与形成社会秩序。六是生态要素,就是人与自然和谐。和谐社会的第一个要素是制度要素,和后边的五个要素不是并列关系,是以制度为基础而带动其他要素的实现。

第三个变化,党的执政理念发生了巨大变化。2004年,我们第一次提出科学执政、民主执政和依法执政,特别是依法执政,把科学执政和民主执政都转化为依法执政。依法执政被称为基本执政方式。怎样叫依法执政?这就是共产党要在宪法和法律的范围内活动;共产党要为实现法治创造各种各样的条件;共产党要带头模范地遵守宪法和法律;更重要的是,党的主张、政策要和人民的意志相一致,这样才能保证依法执政。过去,我们立法很大程度上是把党的政策转化一下,用政策替代法律,再往前则是政策高于法律,这个现象就不允许再存在了,而是要求党的主张必须和人民的意志相统一。党的政策要先看是不是代表了广大人民群众的根本利益和要求,必须和人民的利益、要求一致起来。这也是依法执政的一个基本要求。

第四个变化,把尊重和保障人权写在宪法里面。这是2004年宪法第四次修改最大的变化,揭示了法律的目的。法律的根本目的是最大限度地实现最广大人民群众的各种权利。这与胡锦涛总书记说的“把最广大人民群众的根本利益实现好、维护好、发展好,是我们一切工作的根本出发点和落脚点”是一致的。人民群众的根本利益在法律上的表现就是权利,所以,把最广大人民群众的权利实现好、发展好、维护好是法治的根本目的。2008年,《世界人权宣言》60周年的时候,胡总书记给联合国写了一封贺信,里面有一句话——尊重和保障人权是中国共产党治国理政的基本原则。这就是法治的目的。2004年,国务院发布了《全面推进依法行政实施纲要》,里面提出来要建设法治政府。不光是依法行政了,而是依法行政更高层次的要求,要建设成为法治政府,并确定了时间表,要用10年左右的时间建成法治政府。

记者:通过这个时间节点,的确能够看到这些年立法理念发生的深刻变化。这个变化的本质是什么?

徐显明:过去,我们的原则是先国家后集体再个人,以国家为本位。现在转向以人为本,国家存在的目的是为了实现人的权利,是为了使每个人更有尊严,活得更幸福。尊严是人的权利,幸福也是人的权利,这个变化是很明显的。从过去以维护公共权力为主,到现在转向让公共权力以维护人的权利、公民权利为主,可以说是30年立法所完成的立法观念和立法原则的历史性变化。

记者:理念的变化应该基于社会变化这个大背景之下。请描述一下它们的关系。

徐显明:从30年变化来讲,社会也应有三个转变。第一个转变是从计划经济体制向市场经济体制转变,这个转变完成了。第二个转变是从过去高度的封闭走向了全方位的开放,这个转变也完



成了。第三个转变是过去主要靠政策、靠领导人的指示，现在已经转向主要依靠法律。这三个转变是相适应的，内部是一致的。前两个转变已进入党的文献，第三个转变只是一个法律家的判断，因为要全方位开放，就不能完全靠领导人的讲话和政策，就必须靠法律。市场经济是法治经济，不是在靠人的意志来管理经济，而必须遵循市场规律。法律是规律在立法上的表现，法学家和法律家，还有制定法律的人不是在创造法律，而是把社会规律拿来重新表述一下。

记者：我们知道，您主要从事法学理论研究，在法律体系方面，您认为需要去做哪些理论研究？

徐显明：首先，要注重法律部门的

研究。现在形成的七大法律部门还不足，应增加生态法律部门或者环境法律部门，这正在形成共识。在法律部门划分上，目前的理论并不是十分成熟，沿用的还是前苏联的理论，主要是依据法律调整的社会对象的性质，即把同类性质的法律归在一起，辅之以调整的手段。比如，用强制方式调整的，就可能是行政法或者刑法；用自愿方式、仲裁方式调整的，那可能属于民事领域。实际上，法律部门的划分远远不止这两种标准，还应该有更多的标准。如按照法律对人的重要程度，可以作为一个标准；按照法律是否可以提起诉讼，也可以作为一个标准。所以，对法律部门的研究，理论上还不够。

其次，对部门法的理论研究还不

够。例如，部门法与实体法、程序法、法理学之间是什么关系？法学理论应该指导部门法，反过来，部门法有很多成熟的东西，应该概括出法的一般规律而为法理学。但这两者间的关系，现在关注得不够。从事部门法研究的人很少研究理论，而懂法理学的人也很少去关注部门法，这都会带来理论上的一些困惑。

第三，法律体系的构建，严格来说，是法学研究上的问题。不同国家，法律体系是不同的，他们之间的差异性及其差异的原因是什么，法学家关注得很少。西方认为世界上有五大法系，也有人认为有十六个法系，还有人认为只有两大法系。

另外，中国特色社会主义法律体系形成以后，我们对人类制度的贡献是什



图说

定法和传统的习惯法比较起来,更多的是关心国家的政治社稷,而不是关心社会的民众生活。社会的民众生活主要靠习惯法来调整,而国家的政治架构则主要靠制定法来调整,这就是两套了。现在英国进入到第三个阶段,即适应欧盟法的变化。欧盟现在有一套法律,主要体现在贸易、货币、人权领域里面。在这几个领域里,欧盟的法律地位就比国家的还要高。

英国的三套体系,用了300年左右的时间完成。我们用30年走完了西方国家的路,是说和西方比较起来,我们的立法速度快,立法成就大。这里面最重要的中国经验是什么?西方的法律,包括德国、法国和日本的,这些国家的法律不是按照既定目标来设计,它们是慢慢演进而来的,法律的数量是积累而来的,是根据社会需要用几十年、上百年的时间演变而来的。这叫做内生式的法律,是一个演进的过程,一个渐变的过程,一个逐步增加的过程,最后走向成熟。

我国的法律体系是一个建构式的过程。20世纪90年代初,市场经济概念提出来以后,我们在十四大上提出来建立与市场经济体制要求相适应的社会主义市场经济发展体系,本世纪末建立与市场经济要求相适应的法律体系;到十五大上调整为,2010年建成中国特色社会主义法律体系;十六大、十七大重申了这个目标。我们是先把目标定在那儿,然后让立法来实现这个政治目标,这种方式就叫做建构式立法方式。这是有意识、有目的、有目标地来建构中国特色社会主义法律体系,西方没有这种目标性。比如,我们有时间表。为什么宣布的时候叫如期形成,如期就是分阶段实施,按照已经画出来的时间表完成。在西方发达国家,不可能制定出一个目标,也不可能制定时间表。这是我们制度的优越性,集中了所有的立法资源来实现这个目标。

另外,我们的立法资源,像全国人大是一个资源;全国人大常委会,经常

性的立法工作,是一个资源;当立法条件不成熟、社会又急需的时候,就授权国务院立法,国务院也有立法资源;地方各级人大及其常委会都有立法资源,等等。我们调动了所有的立法资源来实现这个目标,这就是集中力量办大事制度的优越性在立法上的一个体现。

再有,在建构上,中国还有一条经验,也是西方所没有的。我们在一些地区、一些领域可以先行试点,而这个试点几乎是允许打破旧的制度的。试点,所谓的经验,用邓小平的话讲,是先杀出一条血路来,等经验成熟以后,拿过来成为立法经验。我们已形成了一种自上而下与自下而上结合的改革模式和法律发展模式。下面有改革的积极性和要求,上面又放权,所以自下而上的变革要求和自上而下的放权与指导,这两者相结合,中国就诞生了很多新兴的制度。这些新兴的制度慢慢地成熟了以后,上升为法律,加快了中国的立法速度。

记者: 在我们国家,立法是不是越多越好、越细越好呢?

徐显明: 完全不是这样。中国历史上法律最多的朝代是秦代。有一篇文章叫《过秦论》,分析秦代灭亡的原因,被归结为法繁刑酷。这导致生活在这个政权之下的人们,一点幸福感都没有,一点自由也没有。当人们呼吁推翻这个政权的时候,陈胜、吴广一呼百应,这个政权就灭亡了。法律越多,对社会的束缚可能就越多;对社会的束缚越多,这个社会的自由度就越小,它是一个反比例的。法律只宜适度,应以简约作为好与不好的评价标准。

唐代的法律是整个封建社会法律最完备的时期,但并不是封建社会法律最多的时期。后世评价这是法律最简约的一个时期,虽然简单但很有用,而且恰好适中。少了,缺乏安全感;多了,自由就被限制住了。像唐代的《永徽律》,一共是五百零二条,它把所有的社会生活都调整好了。法治是什么时候最完备呢,

么,尤其是对法律文化的贡献是什么,这些都尚待深入研究。所以,总结出中国特色社会主义法律体系的经验,并上升到理论上去,我们还有许多工作要做。

记者: 您曾说,中国特色社会主义法律体系建设用了30年走了西方发达资本主义国家300年所走过的道路。您怎样理解看待这个“中国速度”,这个速度的效果如何?

徐显明: 我是说和英国比。英国近代化的历史是最早的,他们的法律,有三套体系。它最原始的是习惯法,这是一套体系,主要是靠判例来承担的。再后来,又制定了一部分法,即制定法。制定法的历史,来自于《自由大宪章》,再后来来自于《权利法案》、《王位继承法》等。制



甘肃省加强领导干部学法用法,以提高领导干部法律素质、依法行政和依法行政能力,图为省125个省直单位的792名地厅级领导干部统一参加地厅级领导干部法律知识考试

省刑约法,繁简适中。

法律的有用性大概是立法质量的第一标准,我们不能制定没有用的法律。法律有三个作用:首先,我依靠法律来预测,该做不该做,判断一下;第二,现行法律是不是保护我;第三,权利受到侵害时,依靠现行法律能不能获得救济,能不能把被侵害的权利追回来,补偿回来。所有的法律,以简约、适中、满足需要为好。

所以,立法并不是越多越好,也不是越细越好。

记者:现实生活中,法律调整的范围有多大?

徐显明:什么叫法律体系形成,是社会生活靠法律调整而形成秩序,这时法律就足够用的了,这个法律体系,我们就说形成了。你不能说一部分社会生活是靠法律调整的,另一部分社会生活不靠法律,那样的话,法律体系就是不完整的,就没有形成。但社会生活并不是所有的方面都需要法律调整,而是主要的方面,需要形成制度的,涉及到人的权利和义务的,需要靠法律来调整。像人的情感、信仰、道德方面,人们在交往中的喜怒哀乐,都不可能用法律来调整。

记者:您曾说过,法律体系形成在更大意义上预示着我们构筑了一个权利体系,这怎么理解?

徐显明:立法设定了那么多的规范,说到底,立法的目的是发现权利和义务,立法的本质是发现规则,而规则一定表现为权利和义务。构筑法律体系就等于构筑了两个体系,一边是权利体系,一边是与权利体系相对应的义务体系。这两个体系合起来,就构成了法律体系。

权利体系、义务体系,这两个以谁为主?应该以权利体系为主。尊严地活着需要多少种权利?我们可以分为:一是人身方面的,如姓名的权利,国籍的权利,自由方面的权利,尊严方面的权利,追求幸福方面的权利等。二是政治领域的,如知情权、表达权、选举权、被选举权等。每一项权利都应该有一部法律对应着,也可能把若干项权利集中在一起用一部法律,也可能这一项权利需要若干部法律。三是经济领域的,如公司方面,组建公司的自由,获得各种收益的自由,股东各种各样的权利,票据各种各样的权利,股权等等。四是社会保障方面的,当人们不能依靠劳动来维护自己尊严和保证收入时怎么办,还有从小不能劳动,那么受教育权谁来保障,这叫社会权;

受教育了,谁给我劳动机会呢,这叫劳动权;有劳动了也有收入了,可我突然丧失劳动能力,伤残了,有病了怎么办,这叫医疗权和社会保障权;六七十岁了,丧失劳动能力了,但我还需要活下去,怎么办,就有养老方面的权利;五是环境方面的,如人们要健康地活着,呼吸新鲜的空气,喝纯净的水,要看蓝天,要远眺,这些都属于环境方面的权利。每一部立法实际上都应该对应着每一个人的权利。应该是根据人的权利的需要,看需要制定哪些法律。例如,我的权利被别人侵害了,要打官司,打官司就需要制定诉讼法。如果人身被侵害了,要控告侵害人,追究这个人的刑事责任,就要制定刑事诉讼法;我的东西,你借了不还,我现在着急要回来,又不能动手打你,就要制定民事诉讼法;政府说,你现在不准往前走,但为什么那个人走了可以,我却不能走,这就属于政府管理不善,管理上对人实行差别对待了,所以我要告政府,就要制定行政诉讼法。

法律体系的构筑就等于为我们每一个公民构筑了一个权利体系。通过实现这个权利体系,法治真正实现的时候要达到一个状态,这个状态就是要消除不确定感,消除恐惧感,消除不安全感,消除被剥夺感。实际上,一个国家的法律体系是否完善,最终要看构筑的这个权利体系是否完善。没有一个完善的权利体系,就没有一个完善的法律体系。

权利和义务的总量是相等的,每一项权利都对应着义务,有多少种权利就要有多少种义务。还是马克思说的那句话,没有无权利的义务。在构筑权利体系的同时也就构筑了义务体系。真正的法律体系是以权利体系为基础的。

记者:吴邦国委员长说过,法律的生命力在于实施。中国特色社会主义法律体系的形成,总体上解决了有法可依的问题,在这种情况下,有法必依、执法必严、违法必究的问题就显得更为突出、更加紧迫。如何理解这段话?

徐显明：法律实施有三种方式，它是法治的另一面。古老的法治标准由两部分构成，一部分是要制定出良好的法律来，这是立法要完成的；另一部分是良好的法律要得到普遍的实施。这两者合起来就叫法治。法律的实施有以下三种方式。

一是所有的社会主体普遍守法。遵守法律，不需要别人强制，法律怎么规定的，就去怎么做。像伤害别人的身体，如果大家都遵守法律，就没有伤害罪，也没有杀人罪；借东西要还，这是最起码的民事规则，你拿了别人东西，一定要按约定时间还给人家，还了就没有纠纷。这叫做遵守法律。

二是政府执法。执行法律，有各种各样的方式。例如说举行集会、游行、示威，需要政府划出路线来，那么政府就要去做，就要保证这个集会行走的路线不受干扰。你只要申请在这儿游行了，给你设定了路线，政府就有义务保证这个路线内是没有障碍的。如果有人说，我不让你游行，我开拖拉机来，把你挡住，政府就要把它排除，要保证人家自由游行的路线。如果你不在行走路线之内走，一定要跑到正常的交通路线去游行，妨碍了别人，那么政府就有权制止你，必要时还要对你采取强制措施。这就叫做执法，保证现行秩序的施行。

三是司法。司法就是通过法院的审判来恢复社会秩序。

这三种方式如果都按照法律的规定来做了，那么立法的目的就实现了。把法制定出来，仅仅是整个法治中的一小部分，更重要的是在于使这个法律能够具有生命力，能够成为现实当中的生活，所以，法律的生命在于实施。

记者：您在相关讲话中提到一个法治体系的概念，您认为，法律体系属于法治体系的逻辑系列，而且是刚刚开始，这怎么理解？还有，法治与法制的关系又是怎样的？

徐显明：法治的“治”，到底是制度的制还是治理的治，也就是在法学界经常讲的是刀制还是水制。制度的制被称作刀制，治理的治被称作水治，这两个字的含义是完全不同的。但在英文里区分得很清楚，即rule of law, rule by law。如果用刀制，就是rule by law，只是重视文本建设；如果用水治，就是rule of law，它要变成一种生活方式。在这个意义上，法治国家、法治政府、法治社会三者是同一概念。从另一个角度，十一届三中全会上，邓小平同志论述民主和法制相互关系的角度，去理解刀制，民主和法制一个是里，一个是表，里和表是不能分开的，离开了里就没有表，光谈表就等于是失去了里。民主法治始终是放在一起建设的。

全面推进法治建设中的法治，还是应该恢复到水治当中完成。这个法治里面包括政府建设、依法行政、全民守法、加强全社会的法律意识、形成社会主义法治理念、全社会共同信仰法律、加强法律监督等等。这些内容统合起来，我用一个概念，叫法治体系。法律体系只是法治体系的逻辑起点，只是刚刚开始。与法治体系相关的后面还有五个环节，它一共由六个环节组成。

第一个环节，形成完备的法律体

系，这是解决建设法治国家的前提问题。第二个环节很关键，就是执政党一定要依法执政。正像吴邦国委员长讲的——一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律，任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权，一切违反宪法和法律的行为必须予以追究。第三个环节，要建设法治政府。没有法治政府，就没有人去落实我们现在的法律。第四个环节，全社会普遍平等守法。任何人都没有超越宪法和法律的特权，在权利和义务上人人都要平等。第五个环节，是对司法机关提出的要求。独立、公正、廉洁、高效、权威，这五个方面一个都不能少，少了任何一个，司法制度都不是法治所要倾诉的制度。第六个环节，监督环节，就是要使法律得到有效的实施，实现监督的有效性。这六个方面合起来就构筑了一个法治体系。法治体系形成的时候，就是法治国家建成的时候。

法治体系是以立法、以形成法律体系作为基础的。法律体系形成了，法治就进入到一个有法可依的阶段。我们把无法可依的问题解决了，剩下的就是怎样把法律规定的都实现了。中国法治建设的主要矛盾，30年前是无法可依，现在已经转移到有法必依上。✘



在劳动者的合法权益得到法律更有效的保障时，他们工作起来更安心、更愉快，图为环卫女工任新，一边拭汗一边欣赏自己的“杰作”



集体林权改革新布局

文 / 本刊记者 张维炜

有“第三次土改”之称的集体林权制度改革（以下简称林改）已在全国推行两年多，其间，作为农村改革的延伸，林改激活了林业发展的潜能，给亿万农民送去了致富的新希望。



苏、粤、闽、贵、滇、豫8省实地调研,并形成了充分翔实的调研报告。

“集体林权制度改革是农村生产关系的又一重大变革。”审议中,常委会组成人员和列席会议的人大代表普遍认为,从全面推进到现在,林改取得了明显成效,3亿多农民得到了实实在在的利益。同时他们表示,随着改革的不断深化,只有进一步完善改革配套措施,认真落实各项强林惠林政策,大力实施林业重点工程,积极发展林业产业和林下经济,才能走出一条资源增长、农民增收、生态良好的现代林业发展之路。

意义堪比小岗村分田到户

林业既是国民经济的基础产业,也是一项重要的社会公益事业,它兼具生态、经济、社会三大效益。追溯此前的四次林改,我们看到,无论是土改时期的分田到户,还是农业合作化时期的山林入社;无论是人民公社时期的山林统一经营,还是改革开放初期的林业“三定”(划定自留山、稳定山权林权、确定林业生产责任制),我国始终在探索一条适合中国国情的集体林权道路。

“这四次变动,既有经验,也有教训。”国务院报告总结称,由于没有触及产权,林地使用权和林木所有权不明晰、经营主体不落实、经营机制不灵活、利益分配不合理,制约了林业生产力的发展。”

1998年,看到了山林所带来的巨大潜力,福建省永安市洪田村率先将山林承包到户,随后,福建、江西、辽宁、浙江等省先后开展林改试点。这项意义堪比小岗村分田到户的乡村本土实践,很快获得了中央领导的高度重视和充分肯定。

2006年1月,胡锦涛总书记在福建永安市视察时指出,林权制度改革是当前农村经营制度的又一重大改变,意义确实很重大。2008年4月28日,中央政治局会议在研究部署推进集体林权制度改革等工作时指出,实行集体林权制度改革,确立农民作为林地承包经营权的主体地位,对于充分调动广大农民发

展林业生产经营的积极性,促进农民脱贫致富,推进社会主义新农村建设,建设生态文明,推动经济社会可持续发展,具有重大意义。

之后不久,党中央、国务院出台了《关于全面推进集体林权制度改革的意见》,正式确定了农民作为林地承包经营权的主体地位,并表示,在坚持集体林地所有权不变的前提下,依法将林地承包经营权和林木所有权,通过家庭承包的方式落实到本集体经济组织的农户。

由此,借着中央全面部署的春风,林改在全国迅速呈现燎原之势。据了解,截至2010年年底,已有20个省(区、市)基本完成明晰产权、承包到户的改革任务。全国共承包到户的集体林地24.31亿亩(林木蓄积40亿立方米),占总面积的88.6%,发证面积20.1亿亩,占总面积的73.4%,7260万农户拿到林权证,3亿多农民直接受益。

曾亲自率队前往江西和河北调研的全国人大常委会委员、全国人大农委主任委员王云龙,在回忆起江西林改的所见所闻时仍激动不已,“我们是从省里一直到村里,从图上一直到地里,下去以后使我很开眼界,确实感到这次涉及亿万农民的大事开展得较好。”当地林农也纷纷向调研组表示,“这件事确实是办到广大农民的心上了。现在农民有了自己的林地,都在想办法让它变得更好。”

我国集体林地27.37亿亩,是耕地的1.5倍。在这么大的面积上进行改革,它的影响必定是深远的。索丽生委员认为,这次林改是农民的迫切需要。“与耕地改革相比,林改的力度更大,除了把集体林权承包到户,同时还放活经营权和落实处置权,意味着可以实施出租、入股、抵押、转让等方式的流转,而耕地流转尚未做到这一步。”在索丽生看来,林权改革虽然起步迟,但步子迈得更大,效果值得期待。

增强生态屏障作用

林改之前,由于集体林与群众收益缺

时至今日,改革棋行中盘,及时检验和总结林改效果,运用有力的监督推动改革的纵深化发展正当其时。前不久,十一届全国人大常委会第二十次会议听取和审议了国务院关于集体林权制度改革工作情况的专项报告。

为配合此次审议,全国人大农委调研组于去年12月到今年4月分赴冀、赣、



摄影/李三才

农民“把山当田耕,把树当菜种”,舍得投入,精心经营,效益显著增长

乏直接联系,农民缺乏养林护林积极性,很多“集体林”变成了“无主林”。长年来,“年年栽树年年荒,年年栽在老地方”成为各地集体林普遍面临的尴尬境地。

林地承包到户后,农民真正成为山林的主人,蕴藏在农民中的积极性和巨大潜能得到有效释放。国家林业局局长贾治邦在代表国务院进行报告时说,农民就像解放区实行土改和20世纪80年代实行农田大包干一样,呈现出家家户户齐动员、热火朝天干林业的景象。

农民们的观念也出现了巨大转变,由过去“要我造林”变成了“我要造林”。林改中不仅没有出现之前担忧的乱砍滥伐问题,反而出现了全家护林、合作护林、昼夜护林的景象。

农民“把山当田耕,把树当菜种”,舍得投入,精心经营,效益显著增长。国家林业局公布的数据显示,全国林地直接产出率由2003年的84元/亩提高到2010年的198元/亩。

“这次改革的关键是解决了集体林有主的问题。”列席常委会会议的全国人大代表柏广新来自林业战线,在他看来,

允许农民经营,能够使林农自主经营自己的商品林,这是在我国林业政策上一个划时代的突破。“现在农民有经营自主权,造林积极性非常高,不仅没有使森林减少,而且还增加了森林面积。”

国家林业局公布的统计数据印证了柏广新的观点。贾治邦表示,林改后,福建、江西、辽宁、浙江等省造林规模连创历史新高,成活率和保存率达90%以上。重庆市2009年造林798万亩,超过前10年的总和。山西省近5年森林面积由

1700万亩增加到3400万亩,人均森林面积由0.5亩增加到1亩。

近年来,全国每年造林面积一直保持在9000万亩的较高水平。第7次全国森林资源清查结果表明,截至2008年年底全国森林面积达29.25亿亩,比上次(截至2002年年底,下同)清查净增3.08亿亩;森林覆盖率达20.36%,净增2.15个百分点;人工林面积9.3亿亩,净增1.26亿亩,继续保持世界首位。

集体林权制度改革,加快了林业产业发展,使森林资源得到有效保护和发展,这为国家经济社会持续稳定健康发展创造了有利条件。尹成杰委员认为,随着农民保森积极性的不断提高,森林资源得到了有效的保护和发展,使林业在生态环境中的基础和屏障作用得到了强化,对保护生物多样性和加强生态建设发挥了重要作用。

开辟农民致富的广阔空间

如果说30年前的农村家庭联产承包改革,解决了农民的温饱问题,那么30年后的林地承包到户则进一步开辟了农

民发家致富的广阔空间。

全国人大农委在调研中了解到,推进集体林权制度改革,使农民真正拥有了林地承包经营权和林木所有权,大幅度增加了农民的经营性收入和财产性收入。

“林业成为新的投资热点,种苗培育、经济林果、竹藤花卉等产业不断壮大,森林旅游、木本粮油以及林下种菌、种菇、种药、种菜等种植业和林下养鸡、养猪、养兔、养蛙等养殖业迅速兴起。”贾治邦表示,全国林业总产值由2006年的1.07万亿元增加到2010年的2.09万亿元,5年翻了一番。

另外,随着林地使用权和林木所有权的确权到户,农民有了稳定的财产性收入,从中获得了巨大实惠。据统计,我国27.37亿亩集体林地有森林蓄积45.74亿立方米,经济价值达数十万亿元,分山到户后,户均拥有森林资源资产近10万元。

林改使原本沉寂的山林重焕生机,各地农民广开致富门路,积极探索增加生产收入的有效途径。

据了解,辽宁省本溪市农民大力发展林下种植业和林下养殖业,形成了山上种树、林中放蜂、林下种参、参里养蛙的立体经营模式,全市出现10万元户1.6万户,百万元户3000多户,千万元户120户,亿元户3户。新疆维吾尔自治区若羌县2001年农民人均收入只有2216元,2010年仅红枣收入一项就达3万多元,增长了10多倍。浙江省临安市白沙村把“砍树”变成“看树”,大力发展森林旅游业,每户年收入达30多万元。

“我们在视察福建集体林权制度改革试点村时,亲眼看到了当地林农领到林权证时的喜悦。”调研中的一幕幕场景令林强委员深受感染。“我们感到,新一轮集体林权制度改革,符合广大林农的愿望,对于林业生产的发展确实起到了推动作用。”他表示。

不仅如此,集体林权制度改革和林业产业的快速发展,还创造了大量的就业岗位。特别是2008年国际金融危机爆

发后,林改为大量返乡农民工就业创造了条件,呈现了“城里下岗、山上创业”、“一户承包、全家就业”的局面。贾治邦称,当时19个全面推开林改的省份共创造就业机会3600万个,为应对国际金融危机、维护社会稳定作出了重要贡献。

据统计,全国2550多个林改县农民人均年林业收入占年收入的比重达到14.6%,重点林区县超过60%。目前,全国有26个省份开展了林权抵押贷款,林业贷款总额突破1000亿元。

全国人大代表王庆粉是甘肃省庆阳市人大常委会农工委副主任,在他看来,林改最大的作用就是把大量的闲散宜林的林地分到农民的手里,不仅解决了长期以来群众不愿造林,林业部门没钱造林的被动局面,而且调动了农民生产的积极性。王庆粉在基层调研中看到,一些农户通过承包林地后在林下搞养殖、种药材,从事其他的经营,增加收入,取得了很好的效果。

在这些经济效益基础上,如何为农民创建持久的增收机制引起了委员们的关注。“林农的利益跟开山、种树、加工、流通,直至市场终端都紧密相连,希望这个体现农民利益的链条能够衔接起来。”韩寓群委员认为,林改下一步还需要积极地探索,走林业生产合作社的路子。在索丽生委员看来,就像我国农业曾经走过的一段路一样,耕地分下去,调动的是生产力,但是很快就会表现出其中的弊病,如农业科技的支撑远远跟不上需求。他强调,林业上也要防止这种现象,要尽早关注科技的支撑与投入。

促进农村林业和谐

林改前,由于复杂的历史原因,各地形成了大量有山无证、有证无山、一山多证、证地不符和租期过长、面积过大、租金过低的现象。集体林地界限不明,权属不清,关系错综复杂,也令民间林权纠纷不断。

贾治邦表示,林改之后,各省(区、市)均成立了林权纠纷调处机构,抽调

了大量干部,细致耐心地开展工作。“他们奔走在山间地头认真丈量,翻阅大量档案细致核查,反复沟通耐心协调,把重新核发的林权证办成‘铁证’,彻底解决了长期以来遗留的大量林权纠纷。”

统计数据显示,全国累计调处山林权属纠纷80多万起,调处率达97%,群众满意率达98%,促进了农村林业和谐。同时,改革后农民专注于山林经营,专心学科技、搞经营、跑市场,相关社会矛盾也相应明显减少。

林权改革的维稳成效也在全国人大农委的调研报告得到体现。“各级党委政府充分尊重群众、相信群众、依靠群众,把林改的重点问题的决定权交给群众,尊重农民的意愿,引导农民自主选择改革方式,认真为农民调处纠纷,促进了农村社会和谐稳定。”全国人大农委以云南省为例,谈到一些地方成功调处了大量的林权纠纷,较好解决了很多历史遗留问题,使得一些过去的“上访村”变成了“稳定村”。

但调研中,一些地方存在的改革不彻底现象引起了全国人大农委调研组的注意。“林改前一些山林承包给大户或者工商企业,面积比较大,期限比较长,承包费较低等,对农民的长远利益都有影响。林改之后,这些问题怎么处理仍需认真研究。”刘振伟委员强调,应重视解决历史遗留问题。

全国人大农委李登海委员对此表示赞同,他认为,对历史上承包不合理不合法的,特别是较大地损害农民利益的承包事件应及时进行纠正,或者是协商纠正。

“林业是一项最伟大的工程,因为它涉及我们的生产、生活、生态,乃至我们的生存,涉及国家的全局和长远。其中林农担负着重要的责任,他们不单为自己,也是在为国家、为全民作贡献,国家应当对他们给予更多的关心和支持。”在许多人看来,全国人大农委主任委员王云龙在江西调研工作中的这番话道出了此次林改的一大初衷。☒

小贴士

这次集体林权制度改革主要有五个环节:

一是明晰产权。以均山到户为主,以均股、均利为补充,把林地使用权和林木所有权承包到农户。

二是勘界发证。在勘验“四至”(指某块土地与四周相邻土地的界限)的基础上,核发全国统一式样的林权证,做到图表册一致、人地证相符。

三是放活经营权。对商品林,农民可依法自主决定经营方向和经营模式。对公益林,在不破坏生态功能的前提下,可依法合理利用林地资源。

四是落实处置权。在不改变集体林地所有权和林地用途的前提下,允许林木所有权和林地使用权依法出租、入股、抵押和转让。

五是保障收益权。承包经营的收益,除按国家规定和合同约定交纳的费用外,归农户和经营者所有。

这次集体林权制度改革具有四个鲜明特性:

一是物权性。物权法明确规定林地承包经营权为用益物权。赋予农民的经营权、处置权、收益权都要依法保护和落实。

二是长期性。中央10号文件明确规定林地承包期为70年,承包期届满还可继续承包,真正实现了“山定权、树定根、人定心”。

三是流转性。在不改变林地用途和依法自愿有偿的前提下,林地承包经营权人对林地经营权和林木所有权可采取多种方式流转,依法进行转包、出租。

四是资本性。农民在改革中获得的林地经营权和林木所有权具有资本功能,可作为入股、抵押或出资、合作的条件。这是农村土地经营制度的重大突破,也是农村金融改革的重大突破,有效破解了农业发展融资难的问题,促进了金融资本向农村流动。

集体林权，期待配套跟进

文 / 本刊记者 张维炜

根据中央的预定目标，我国从2008年起，要在5年时间内，基本完成明晰产权，承包到户的改革任务。

目前，集体林权制度改革正在全国如火如荼地展开。但是由于这场变革是对农村利益格局的深刻调整，是一项十分复杂的系统工程，随着改革的深入，一些困难和问题也接踵而来。全国人大农委调研报告指出，一些地方仍存在改革不彻底的情况；林权抵押贷款在实际落实中还存在措施不到位的情况，农民贷款依然比较难；公共财政支持力度尚需进一步加大；改革的政策措施仍需要法律法规规范并提供支撑。

警惕农民失山失地风险

集体林权制度改革的目的之一是“建立林权流转平台，农民可依法将拥有的林木所有权和林地使用权流转、买卖、变现”。林改之后，农民把山当田耕、把树当菜管、建起了自己的“绿色银行”。而对一些外出打工、无力经营或急需用钱的农民来说，转包、出租和转让林权，快速变现，往往成为了他们的选择。

现实中，林权流转在实现林地的规模经营、优化配置资源上发挥了重要作用。但全国人大农委在调研中了解到，一些地方出现个别大户、私营企业主、大公司和国外财团兼并林地的现象，而农户往往因信息不对称或经济拮据低价流转林地。为此，国家林业局相关负责人也坦言，当前林权流转交易中，仍然面临着林权流转行为不规范、政府部门监管不力、服务不到位等问题，农民权益遭受侵害

现象时有发生。

“由于信息不对称，海南的一些农民没有较早地认识到林地的价值，以很低的价格进行出让和对外承包。”常年在海南科研基地工作的全国人大农委李登海委员了解到，随着近两年农林业发展，现在许多当年以低价取得林地的大承包商坐拥几千亩林地，垦荒后再以很高的价格对外转包，引起了当地农民不满，引发了社会不稳定。

另外，“一些地方政府为了招商引资，强迫农民低价、长期流转林地，致使农民的长远生计没有着落。还有些地方没有严格执行70年的承包期。”农委的调研报告显示，一些地方的农民失山失地风险加大。

对此，分析人士认为，缺乏有效的监管和规范的引导机制是导致林地流转乱象的根源。采访中，贵州等林业局的相关负责人表示，当前许多地方都通过强化监督，不断完善林地林木流转制度，探索限期限量流转的办法，防止农民失地；探索限定受让方资格的办法，

摄影 / 李爱民



湖南省邵阳县以科学发展观促集体林权制度改革，围绕还山、还林、还利于民政策有序开展，逐一将林木所有权和经营权落实到户到人，确权发证，建立责权利相统一的林业经营体制，使蕴藏在农民中的潜在生产力得以迸发

限制没有林业生产经营能力的工商企业和个人受让森林，抑制过度炒买炒卖森林的行为。

不仅如此，全国人大常委会委员吕薇和全国人大农委委员李登海均强调，加强林权流转服务，培育林权交易平台，并加快建立林权评估体系建设和纠纷仲裁体系建设也是规范林权交易、保护农民权益的关键。“只有让林农真正了解林地的价值，他们才能自觉地保护切身利益。”李登海说。

金融服务的配套“短板”

林改之前，因为林木资源无法作为银行认可的抵押物，林农贷款无门，投入只能靠自有积累“一条腿”走路，加上林

业投资周期长,难以获得立竿见影的效益,因此发展资金不足往往令林农只能望林兴叹。

2009年,中国人民银行等五部门出台《关于做好集体林权制度改革与林业发展金融服务工作的指导意见》,明确了林权抵押贷款的政策,打通了林农融资担保瓶颈。但即便如此,“实际落实过程中还存在措施不到位的问题,农民贷款依然比较难。”全国人大农委表示。

在云南腾冲林权管理服务中心调研时,全国人大农委调研组查看了69宗林权抵押贷款业务资料,平均贷款额250万元,发现申请者主要是造林大户和林业企业。全国人大农委在广东、福建两地调研时也发现了同样的问题。“林权抵押贷款虽然在政策上开了一个口子,允许用林权作为抵押,但还是‘贷大不贷小’,小农户贷款仍然困难。”刘振伟委员直言。

对于其中的原因,全国人大农委华福周委员表示,因为林业生产的周期较长,投资风险较大,而回报率相对较低,造成有些金融部门在贷款方面存在“惜贷”,农民难以获得贷款,势必会影响造林育林、发展林业生产的积极性。

另外,据了解,各地普遍缺乏适合林业特点的金融产品,一方面,林农取得的贷款多为速生林,对于管护生态林的林农,银行一般不予贷款;另一方面,除国家开发银行的造林贷款期限为7年以外,其他金融机构的贷款期限都是一年左右,与林业生产特点不适应。因此,往往出现林农在取得贷款并对林业进行投资之后,还未实现投资效益,就已到还款期,出现农民通过其他方式借款还贷的情况,不仅增加了工作量,也增加了融资成本。

对此,完善相应的配套金融服务体系,加大对涉林金融业务的财政补贴,被多位代表和专家提及。“据我们掌握,之所以现在的金融业,特别是保险和小额信贷在林业方面的发展速度不尽如人意,很重要的一个原因就是盈亏的保本点达不到,金融企业不愿意做。”全国人大代表周逢民认为,如果国家能够从财

政上多拿出一部分钱来撬动更大的信贷资金、保险资金,发挥补偿保障和支持作用,可能会起到四两拨千斤的作用。

一些业内专家也表示,鉴于林木生长周期长,面临山林火灾等自然灾害风险,建议政府在财力许可的情况下,考虑在林木从种植到成材这一时间段,为农户贷款给予贴息,还可将商品林纳入政策性保险范围,以消除银行机构放贷时的顾虑。

确保改革依法进行

集体林权制度改革是一场所有制意义上的重大变革,改革之后,林地的经营制度发生了根本变化。与之相适应,各项配套改革正在有序地进行,除了上述提到的加强金融服务工作指导意见之外,国家林业局修订了《国家级公益林区划界定办法》,下发了《关于改革和完善集体林采伐的意见》;发改委、财政部完善了林业贷款中央财政贴息政策,提高了森林生态效益补偿标准。

但面对各地不断涌现的林改新探索、新做法,委员们普遍反映,目前仍然缺乏相关的法律法规和政策支撑。全国人大农委在调研中发现,森林资源流转、林权抵押等方面需要法律支持;林权登记管理、林木采伐管理等诸多方面的改革做法与现行法律法规也有不一致的地方;森林资源资产评估、林地承包经营纠纷仲裁等方面的法律规范亟须细化和完善;现行森林法的一些规定已不适应改革后林业发展的需要,急需修改完善。

不仅如此,相关配套规范的不完善已经对林权改革的推进造成了影响。“比如,林权交易中心作为一个服务机构,担负着林权流转交易、林权信息发布、森林资源资产评估、林权抵押贷款、林业科技推广和林权登记管理等职能。但林权交易中心的法律地位和管理制度还没有国家层面的规范。”全国人大代表覃建宁举例说,从事森林资产评估的机构和人员的资质,相关服务的收费依据和收费标准、林权流转的标的、流转的具体程序和



福建省永安市大力推进林业专业合作组织建设,成立多种形式的林业专业合作社200多个。图为林农吴汝声在操纵现代化林业灌溉设施

要求,都没有明确的法律法规规定,导致基层只能不断摸索,有时会产生与国家相关法律法规发生冲突的现象。

而放眼大的改革政策导向,目前全国已有近90%的集体林地基本完成了明晰产权,落实农民林地经营自主权的工作,各项制度、政策的配套改革也正全面开展。面对新的体制、机制的建立,全国人大代表周建元认为,森林法要为集体林权制度改革提供必要的法律依据和保障,对林地的确权、流转、抵押、征占用要有明确规定,要在充分发挥林农“爱林护林”的基础上把生态效益、经济效益和社会效益统筹起来,形成完整的法律体系。

“森林法修改既有迫切性,也具有了基本成熟的基础条件。”全国人大农委对此强调,应加快森林法的修改进程,尽快将改革的制度性成果纳入法制轨道,并确保各项工作依法进行,促进林业的可持续发展和林权权利人的权益保障。✪

深化林改，应以百姓意愿为重

文 / 本刊记者 谢素芳



海南省昌江县作为省林权改革的试点市县，在林权改革过程中，即注重保护生态平衡，又兼顾到农民的实际收益，取得了良好效果。图为当地少数民族村民手捧着《林权证》，一路交谈，心情愉快

自从2008年国家决定全面铺开集体林权制度改革，改革便如疾风骤雨般深入到全国每个山谷山沟。如今3年已过，改革的进展和成果都明显高于预期，林改工作已经走进了更深的层次，改革如何深入下去也成为当下必须思考的命题。

生态效益先行

集体林权制度改革把林地包产到户，林农对林地具有了经营权、处置权、收益权，但并不意味着林农可以对林木

为所欲为，因为森林资源兼具经济功能和生态功能。我国的林业也分为生态公益林和商品林，尤其在一些森林资源大省，集体林中很大一部分为生态公益林。公益林的作用首先是保证生态效益，采伐比经济林严格很多，甚至不能采伐，这无疑对林农的经济收益会造成影响，为此，国家规定中央财政对生态公益林进行资金补助，每亩每年补助林农10元。

如果公益林补偿金额远低于经济林的收益，就会挫败林农管护公益林的积极

性。委员和代表们普遍认为，目前补偿标准太低，不利于生态公益林的保护。“农民从生态林中的每亩所得不及在田里砍几根甘蔗，这样的补偿不仅对公益林保护是无力的，而且对农民的报偿也是不够合理的。”全国人大代表、来自我国重点集体林区的广西灵山县委书记潘雪红建议国家提高生态公益林补偿标准。

潘雪红还表示，“目前国家实施的公益林补偿本质上还是一种管护补助性质的资金，而真正意义上的森林生态效益补偿应包括管护成本、机会成本、可持续经营成本和对环境的贡献。”她通过测算认为，补偿标准至少应提高到每年每亩25元，可用其中的5元进行集中管护，20元补偿林权所有者，这才能初步保障产权主体的利益。

潘雪红的观点与北京大学集体林权制度改革课题组一致，他们建议，“制定合理的生态公益林补偿标准，把生态公益林的补偿标准提高到每亩20元，并根据经济的发展变化，以5年为周期，逐步提高补偿标准。”

此外，我国林业南北、东西差异大。比如，新疆等地方集体林占林业用地总面积比例小，而生态林占集体林比例又很大，受自然条件制约，造林成本和管护成本高，经济效益低，单一靠财政负担压力较大。为此，全国人大代表、江西省林业科学院总工程师江香梅建议，“应该尽快制定生态补偿机制，实施多种途径的生态补偿。”

“通过修订相应的管理办法或者征收‘生态补偿税’等，加大下游对上游、

工业区对林业区的反哺,能够大幅提升对生态林的补偿,充分激发林农管护生态林的积极性,同时也是对林区贡献的承认。”潘雪红也建议多渠道加大对公益林的生态补偿。

走专业合作道路

对广大林农来说,集体林权的改革是一种福音,分山到户为他们带来了实实在在的经济效益。然而这一制度也面临着与农村土地联产承包制度类似的局限性,由于单户分散经营,资金、科技等有限,往往生产效率低。“总结土地承包经营权改革和运行的经验、教训,及早引导改革走向深处。”索丽生委员提出大力支持和推进农民林业专业合作社的发展,逐步走集约化的现代林业发展道路。

持相同观点的还有一直研究农村经济的李乾元委员,“各级政府应该有意识地、积极地扶持推动林业合作组织建设,进行适度规模经营,林改才能产生良好的效果。”他认为,把林业合作组织建设,与大市场接轨,与先进的林业技术装备应用结合起来,才能真正实现林业的规模化、产业化、机械化,向现代林业进步,这是集体林权制度改革需要引导和关注的重大问题。

以上两位委员的观点有实践佐证。目前,我国一些地方进行的多种形式的先行试验,成为林业专业合作的获益者。比如,云南省鼓励林农以家庭联合、专业合作、股份合作等形式,建立林业合作组织,对合作社发展特色经济林规划、资金扶持、技术服务等方面给予支持。腾冲县固东镇江东村由此建立起来的林业合作社和银杏专业合作社,年创收180多万元。该村林业收入已占到农民收入的50%以上,成为远近闻名的“银杏村”。

“林农利益跟开山、种树、加工、流通一直到市场最终端的链条衔接起来了。”韩寓群委员表示,走林业生产合作社的路子能够长久地实现林农不断地增长收入。

中国吉林森工集团有限责任公司董事长柏广新,这位来自林业战线上的

代表也认为,以林农的林地使用权或者林木所有权入股搞合作林场,不仅能促进林业生产发展,更能够促进森林面积增长。但据统计,目前林业合作社的发展还处于起步阶段,并未在全国普及。各类林业合作经济组织经营林地大概只占集体林地的10%,全国入社农户只占拿到林权证农户数的9%,合作社经营的林地面积只占集体林地面积的2.7%。

“林农分山后,引导其走上规模经营,是防止林农失山,提高经济效益的必由之路。应该积极推进专业合作组织建设,引导林农进行适当规模经营,以延长林业产业链,降低经营风险,提升林业经营效益。”全国人大农业与农村委员会经过调查研究建议,国家将林业专业合作经济组织纳入整个农业合作社政策扶持范围,并在法律、税收、金融、财政等方面给予扶持。

切实盘活森林资源

赋予林地林权流转性和资本性是我国集体林权制度改革的一大鲜明特点,林农的林地经营权和林木所有权可依法进行转包、出租,也可作为入股、抵押或出资、合作的条件。可以说,这是我国农村土地经营制度的重大突破,也是农村金融改革的重大突破。

但事实上,由于目前森林资源的流转不规范引发了一系列问题。“基本上是双方商定的价格,有很多没有书面的协议,就是口头商量的价格,一旦发生纠纷就无法裁决,极大地损害了当事农民的利益。”全国人大代表、湖北省襄樊市林业局局长周建元结合当地事实提出担忧。

“有很多大户、大企业,包括国外财团在兼并、收购林地的时候不能够保护农民的利益。因为信息不对称,农民没有讨价还价的能力,人家赚了大钱,农民只是拿了一点点的钱,致使他们以后的生活没有保障。”吕薇委员也说。

吕薇和周建元都建议,林地和林权的流转不能强调完全的自主化,需要相关制度、法规来保护农民的利益。“建立

森林林权交易机构,尽快完善相关制度,实现林权流转的公开、公平、公正,实行阳光操作。”

另一方面,由于林木生长周期长、见效慢、风险大,金融机构并不看好林业抵押贷款。针对这点,全国人大代表、山西省农业厅纪检组长陈国荣呼吁金融政策的扶持,并提出建议,“各金融机构应该根据林业的经济特征、林权证期限、资金用途及风险状况等,开发适应林业生产特点的长周期、低利率的金融产品,出台面向林农的小额林权抵押贷款实施办法,规范操作程序,简化贷款手续。”

针对林业贷款风险高、金融机构惜贷,除了积极推进森林保险,委员们建议鼓励林农与龙头企业合作经营,培育“企业+信贷机构+林农”的产业经营模式,吸引金融机构放贷。

再者,森林流转和抵押贷款都离不开一个前提——评估,但由于目前的森林资产评估缺乏规范、统一的标准,也某种程度上制约了林业的流转和贷款,许多林农也因此利益受损。为此,全国人大农业与农村委员会委员华福周等人建议,尽快完善森林资源资产评估管理方法,明确评估机构设立,评估人员资质认定的管理机构 and 程序,“有了机构、人员,对森林资源资产的评估就依法有序,农民利益就会得到合法的保护。”

我国这轮集体林权制度改革的核心是将林权落实到户,然而,改革不可能一蹴而就,更不可能完全套用一种模式。在确保林农平等享有林权的前提下,各地探索出的许多行之有效的模式,比如分山到户、分股不分山、林业大户承包、企业和集体开发分利不分山等等,必须得到充分认可。“一定要从实际出发,适合什么样的形式就搞什么样的形式,不要一刀切。一切以如何促进生产力的发展,一切以老百姓的意愿为重,以提高老百姓的生活水平为要。”全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会主任委员王云龙强调。★

一切从林农利益出发

——贵州省集体林权制度改革的启示

文 / 本刊记者 谢素芳

“坚持分类指导,确保改革符合实际”是集体林权制度改革的基本原则。在实践中,各地在确保农民平等享有集体林地承包经营权的前提下,结合实际创造性地探索出许多有效的机制和办法,贵州省就是其中之一。

贵州省是我国的一个森林资源大省,属于南方集体林区,森林覆盖率为40.52%。林业用地面积1.32亿亩,占国土面积49.8%,其中集体林地占林地总面积的96%。也因此,贵州省在这场集体林改革中走在了全国前列,早在2006年就决定用3年时间在全省全面开展集体林权制度改革,并创新了许多值得其他省市乃至全国借鉴的机制、办法。

“阳光”采伐

林木采伐直接关系到林农的经济利益,然而因森林既有经济功能又具生态功能的这一特殊性,林木的采伐一头系着林农的收入,一头关系到生态保护,因此,怎样协调森林的生态效益和经济效益成为这场林改的重点之一。

由于功能分工不同,公益林和商品林的采伐必然不一样。公益林的主要目的是为了发挥森林资源的生态效益,对其采伐的时期和区域应该有严格规定,而商品林也并不能放任自流。贵州省认为必须建立起对采伐的管理制度,严格对林木采伐监督管理。为此,贵州省自2008年起,在全省10个县(区、市)启动森林采伐管理试点,规定林木的采伐必

须申报,经有关部门审批方可采伐。为充分便利林农,贵州省对采伐程序进行了简化。

在贵州省的黔南州地区,因此建立了以森林经营主体为单位,组织编制森林经营方案,把采伐限额还原到可采资源上,落实到山头地块、林班小班。并且,实行林木采伐审批公示制度,减少采伐管理上的限制条件。“这种采伐管理方式与家庭联产承包经营林业相适应,向农民提供便捷高效的服务。”黔南州副州长樊华表示。

为避免林农因信息不对称、散户经营等带来的林木价格低、损害林农利益的现象,贵州省各地还通过组织木材产销见面、竞价销售等方式,打破垄断经营和地区封锁,“让老百姓栽树有积极性,砍树也不操心。”樊华说这些做法保障了林农收益,大大激发了全社会造林护林和发展林业的积极性。

此外,在贵州省很多地方还对林地林木限期限量流转,限制没有林业生产经营能力的工商企业和个人受让森林,以避免农民失地或过度炒买炒卖森林的现象出现。

“减”“补”解资金之困

资金是制约我国林业发展的重要因素,集体林分山到户后,对于单户林农来说,这一问题更显迫切。针对这一情况,贵州省全省上下都从两方面着力解决,一是减轻林农负担,再者就是财政补偿,

补贴林农。

首先是对所有林农税费项目进行清理,并对清理后的收费项目进行公示。“凡是没有列入明确规定的收费项目一律取消。”贵州省政府副秘书长张学军说,贵州省还制定了《贵州省育林基金征收使用管理办法》,降低育林基金征收比例,育林基金征收由20%降到10%,并对其用途作出规范;取消了林副产品和经济林等收费。“通过清理和优惠政策的出台,较大幅度地减轻了林农负担,维护了农民和林业生产经营者的利益。”张学军透露,这些措施预计一年可以减少全省林农3000多万元的经济负担。

财政支持方面,贵州省建立了林业产业发展专项资金和公益林补偿机制。在自身财力困难和国家尚未启动对自然保护区实施公益林补偿机制的情况下,率先对省级以上自然保护区内集体林和非天保工程内的公益林实施生态效益补偿。分别于2009年和2010年投入资金1287.3万元和3935.4万元,对省级以上自然保护区内257.46万亩集体林和非天保工程内的983.86万亩地方公益林实施了生态效益补偿。

在省统一的补偿政策基础上,一些市县还自创建立了许多政策制度。比如,黔南州建立森林生态效益补偿基金制度,按照“政府投入为主,受益者合理承担”的原则,多渠道筹集森林生态效益补偿资金,“逐步建立和完善政府财政补偿、受益者补偿与合理经营利用自我补

偿的长效机制。”樊华说。

另外,还在全省开启了造林优质苗木、中幼林抚育、低产林改造的补贴试点工作,尝试逐步建立起各级财政造林、抚育、保护、管理林业投入补贴制度和野生动物肇事补偿制度。

配套改革及时跟上

林地林权可以作为资产进行出租、入股、抵押贷款等,这是以前林农不敢想象的事情。其中赋予林地林权资本性,更是解决了长年来困扰林业产业发展壮大、缺乏资金这一症结,让林农有了造林护林的新动力。于是,如何拓宽林业投融资渠道让金融资金流向干渴的林业,成为贵州省林改工作的重点之一,并很快制定出台了《关于开展森林资源资产抵押贷款工作的意见》、《贵州省林权抵押贷款实施意见》等文件。

黔南州的林农更能感受到这些政策措施的力度。黔南州的林改工作人员在政策框架内,创新设计林业小额贴息贷款,探索出的“金融机构+担保公司+林户”、“金融机构+龙头企业+林户”、“林农联保贷款”等多种符合林业发展实际的模式,为大批林农和林业企业缓解了瓶颈问题。据统计,目前,黔南州仅都匀、平塘和荔波三县林权证抵押贷款已达606万元,全贵州省的这一数据则近2亿元。

2011年3月1日,毕节市举办了地方政策性森林保险试点启动暨签约仪式,成为全省第一个开展地方政策性森林保险试点县。毕节市政策性森林保险分政策性森林火灾保险和政策性综合保险两种,凡生长和管理正常的森林(不含花卉、苗木),均可列入保险范围。在保险期内,因火灾、暴雨、泥石流、霜冻等灾害直接造成保险林木流失、被掩埋、主干折断、倒伏、死亡或界定为死亡的,保险人按照保险合同负责赔偿。同时,对投保人给予保费补贴和提供融资优惠。

而这样的试点工作却是在国家尚未将贵州列入政策性森林保险试点的情况下实施的,公益林保费中央财政、省财政、



贵州省黔南州都匀市林改人员和当地农民在平浪镇进行山林勘界工作

地区财政、市财政、投保人分别承担30%、30%、15%、15%、10%;商品林分别为30%、30%、10%、10%、20%,中央财政那部分皆由省财政垫付。据统计,目前已确定64万亩林地参保,保费收入达100多万元。

“化解林农风险、消除林农顾虑,促进了金融机构加大对林业发展的有效信贷投入。”贵州省保监局表示这样的试点有望逐步在贵州全省铺开。

引导林业服务

“分山到户”犹如一股春风吹进山区,林农造林护林的积极性空前高涨。与此同时,“单干”的林农也遇到了一些新问题需要迫切解决,比如林业科技、防灾防疫、维护自身权益等,尤其在许多林区,林农探索采取“联户经营”、“集体股份经营”、“合股经营”等方式走上林业合作化道路进行规模化运作后,更是对相关技术、法律等服务提出强烈需求。

贵州省在林改初期就看到引导发展林业服务的必要性。各级政府采取不同措施扶持建立林业社会服务体系,使之像一张无形的网络,通过离不开的利益纽带和组织形式将林农、林业合作组织联系在一起。

在黔南州,通过政府引导,已经组建起来的包括“三防”联防协会、科技协会和产业协会等林业专业协会,以及林业规划设计中心、森林资产评估中心、林业科技推广中心等行业服务机构,为广大林农提供了必要的科技支持和服务,推动了林业产业发展。

值得注意的是,这些分散在贵州各地的专业协会和中介服务机构,并非由政府主办,政府只是按照“民办、民营、民受益”和“形式多样、群众自愿、循序渐进、因地制宜”的原则扶持农民组建。“通过开展自我服务,降低生产和流通成本,提高经济效益,解决了农民一家一户办不了、办不好、办了不划算的问题。”樊华表示,通过推动林农林业的组织化程度,逐步实现规模经营。

据了解,贵州省各地还将成立林业产权交易服务中心和林权登记管理中心,建立林业产业信息服务系统,加强市场信息的收集、整理及动态分析,对林权实行动态管理等,为企业和行业发展提供服务。

截至目前,贵州省的集体林权主体改革任务已基本完成,共投入林改经费3.24亿元,约98%的林地完成确权勘界,换发林权证率达97%。我们期待贵州省林改工作结出更多崭新果实。■



摄影/贺茂峰

湖南省郴州城管执法支队女子大队在郴州五岭广场对市民乱停乱放车辆行为进行纠正

“再谨慎些，再细心些”

文 / 本刊记者 彭东昱

“再谨慎些，再细心些。”4月22日上午，李重庵委员在分组审议行政强制法时语重心长地说。“一方面，要给行政机关执法足够的权力，保证政府的效率，维持正常的秩序；另一方面，对公民权利要给予保护，特别是对于公民基本权利的强行限制需要再谨慎、再细心些，对于公民权利的保护在法律中应当设计、规定的再细致一些，如果公民的合法权益

受到侵害，都要给与一些救济的渠道。两方面有一个适当的平衡。”

这是行政强制法草案第四次上会审议，次数在常委会审议法律史上并不鲜见，但是，每隔两年需上会“激活”，实属罕见。

仍在进行的立法攻坚战

“行政强制法是公法系统中难攻的

堡垒。”中国法学会行政法学研究会副会长、北京大学教授姜明安这样形容行政强制法立法的艰难。

早在1988年，国务院就启动了行政强制执行条例的起草工作。经过长期的调研和准备工作，行政强制法草案于2005年12月初次提交十届全国人大常委会第十九次会议审议，此后，该草案分别于2007年10月和2009年8月提交全

全国人大常委会二审、三审。算起来,这场攻坚战已经持续了23年。

全国人大常委会法工委副主任信春鹰指出,中国的行政强制面临着“乱”和“软”的问题。一方面,乱设行政强制和滥用行政强制,侵害了公民、法人或者其他组织的合法权益;另一方面,一些行政机关又存在强制手段不足、执法不力的问题,对有些违法行为不能有效制止,有些行政决定不能得到及时执行。行政强制法的立法初衷就是治“乱”、治“滥”和治“软”。

草案四次审议稿的变化

关于行政强制权设定,草案四次审议稿增加规定,对行政法规和地方性法规设定强制权的限制条件作了增加。

草案三次审议稿规定,行政强制措施由法律制定。尚未制定法律,或者属于国务院行政管理职权事项的以及地方性事务的,行政法规、地方性法规可以设定除限制公民人身自由以及冻结存款、汇款之外的行政强制措施。

草案四次审议稿将“或者”改为“且”,也就是说,国务院或者具有立法权的地方人大要设定行政强制措施必须满足两个条件,一是尚未制定法律,二是属于国务院行政管理职权事项,对地方性法规而言,是属于地方性事务,而不是两个条件只需满足一个。

行政法规被授权方可设行政强制措施。

草案三审稿规定,法律中未设定行政强制措施的,行政法规、地方性法规不得增设行政强制措施。经梳理,截至2010年上半年,现行行政法规中,规定了行政强制措施的有96件。其中,17件是在法律对特定事项作了原则规定,同时授权国务院规定具体管理措施的情况下,国务院在行政法规中规定了行政强制措施。为解决这一实际问题,草案四审稿在大原则下增加了但书规定:法律规定特定事项由行政法规规定具体管理措施的,行政法规可

以设定除限制公民人身自由及冻结存款、汇款以外的行政强制措施。

同时,为了加强对行政强制措施设定权的规范,草案四次审议稿增加规定,法律、法规以外的其他规范性文件不得设定行政强制措施。

草案四审稿加强了与行政处罚法的协调。

为解决多头执法的问题,行政处罚法规定了相对集中的行政处罚制度。为保证相对集中的行政处罚权的有效落实,草案规定,依据《中华人民共和国行政处罚法》第十六条规定行使相对集中行政处罚权的行政机关,可以实施法律、法规规定的与行政处罚权有关的行政强制措施。

草案四审稿进一步完善了查封、扣押及冻结的程序,保证公民的合法权益。

草案规定,延长查封、扣押及冻结的决定应当及时告知当事人,并说明理由。有下列情形之一的,行政机关应当及时作出解除查封、扣押的决定:当事人没有违法行为;被查封、扣押的场所、设施或者财务与违法行为无关的;行政机关已经对违法行为作出处理决定,不再需要查封、扣押的;查封、扣押期限已经届满的;其他不再需要采取查封、扣押措施的情形。

草案四审稿进一步明确了代履行的范围,加强对代履行的规范。

草案规定,行政机关依法作出要求当事人履行排除妨碍、恢复原状等义务的行政决定,当事人逾期不履行,经催告仍不履行,其后果已经或者将危害交通安全、造成环境污染或者破坏自然资源的,行政机关可以代履行,或者委托没有利害关系的第三人代履行。全国人大法律委员会副主任委员乔晓阳表示,代履行是在当事人不履行相关义务的情况下,行政机关为维护公共利益而代为履行的一种执行方式。现有13部法律和19件行政法规规定了代履行,主要涉及维护交通安全、治理环境污染和保护自然

资源等事项。

草案还增加规定,行政机关和受委托第三人不得以暴力、胁迫以及其他非法方式实施代履行。

强制拆违取消代履行,法院退出。

草案三审稿规定,对违法建筑、设施等需要强制拆除的,应当遵守下列规定:由行政机关予以公告,限期当事人自行拆除;经当事人同意,行政机关可以委托没有利害关系的其他组织代履行;当事人逾期拒不拆除的,除法律另有规定外,由行政机关依法申请人民法院强制执行。

草案四审稿取消了强制拆除违章建筑过程中行政机关的代履行,也不再考虑“除法律另有规定”,而直接规定为:对违法的建筑物、构筑物、设施等需要强制拆除的,应当由行政机关予以公告,限期当事人自行拆除;当事人逾期不拆除的,行政机关可以依法强制拆除。

权力的平衡点依然纠结

在每次常委会审议中,实现公权力与私权利的平衡,都是委员们发表意见的基本出发点,这也成为行政强制法草案是否不断完善的重要标准。

郑功成委员认为,行政强制法既要维护法律的权威性,又不能因此造成公民、法人不合理的或者不正常的损失。

随着立法进程的推进,行政强制法草案在保护公民、法人权利上不断有新的举措。比如,设定行政强制须进行事前论证和实施评估;行政机关不得夜间执行、不得停水停电;不得查扣公民个人及其家属的生活必需品;实施行政强制措施不得影响企业正常经营,并应当保守企业商业秘密;延长查封、扣押及冻结的决定应当及时告知当事人,并说明理由;明确解除查封、扣押决定的五种情形等等。

但是,许多委员强调,法律对公民、法人权利的保护仍需更谨慎、更细心些。任茂东委员建议,立法的宗旨必须在法条中更好地体现出尊重和保护公民的权

利,更好地把握权利和权力之间的平衡问题。

在公民权利难以得到有效保障的情况下,草案中一些有利于执法机关“行政强制”的规定,有可能成为侵犯公民权利的工具。要防止“行政强制”以保护公民权利名义侵犯公民权利,行政强制法草案应在保护公民、法人权利上还要有所作为。

严以新委员、任茂东委员建议删去第十条第三款对于地方的授权内容。严以新委员说:“由于我国地方政府权力缺少制约,侵犯公民权利的事件时有发生,我国的违宪违法审查制度不够完备,迄今为止没有一部法规被权力机关审查撤销。另外,我国的司法机关由于人事和财务方面依赖地方政府,无法对地方政府的违法行为进行有效监督,故应当将强制措施的设定权收回中央,不给地方政府强制措施的设定权。”

侯建国委员、吕薇委员、吴晓灵委员则建议应该对地方性法规设定行政强制措施增加一些限制性条款。

对于草案四次审议稿关于行政强制措施设定权对国务院行政法规和地方性法规开的这个“口子”,李重庵委员认为,“是一个较大的问题。这个授权,感觉是宽泛、含糊了点。”“从长远来说,还是应按照法律原来的原则来规范,坚持行政强制措施法定原则。如果只是现在这样笼统地规定,那是不是以后凡是由国务院制定具体管理措施的,将来都可以由国务院来设定行政强制措施。这个口子是开一段时间,解决现阶段衔接问题,还是长远开下去?”

李重庵委员还特别强调了关于保障当事人权益的程序问题。草案规定,延长查封、扣押和冻结的决定应当及时告知当事人,并说明理由。“这样表述是不是太简单了?容易给人一种感觉,对于采取强制措施的时候比较干脆和果断,但是对于在保护当事人的权利方面显得比较薄弱。在这方面能否规定得谨慎和细心些,不要给人一种漫不经心的印

象。”“还是要强调一下程序要求,比如也要有文书、当事人陈述、申辩的机会和渠道,也要有救济。”

草案四审稿第四十六条第三款规定:“没有行政强制执行权的行政机关应当申请人民法院强制执行。但是,当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼,经催告仍不履行的,在实施行政管理过程中已经采取查封、扣押措施的行政机关,可以将查封、扣押的财物依法拍卖抵缴罚款。”任茂东委员建议删除该条但书内容。他说:“本款规定实质上是赋予了没有行政强制执行权的行政机关行政强制执行权,将会产生两个后果:一是变相鼓励了没有行政强制执行权但有采取行政强制措施权的机关采取查封、扣押措施;二是违背本草案十三条规定的‘行政强制执行由法律设定’的制度,行政机关因行政法规的现在授权而获得行政强制执行权。”

侯建国委员指出,草案第四章强制执行程序,为了更好地保护当事人的权利,条文中都应该对各种执行的过程有明确的最低时间限制。“比如,第三十四条,当事人在行政机关决定的期限内不履行义务的,应该明确规定期限是多少天。第三十七条,经催告,当事人逾期仍不履行行政决定,且无正当理由的,行政机关可以作出强制决定。这里也应该明确规定催告的次数,催告结束后,收到人几天内仍不执行行政决定的规定,应该有一个时间的限定。”

南振中委员指出,草案第四十三条规定了不得实施行政强制执行的情况,这充分体现了关注民生、以人为本的立法理念。但是在表述中建议明确或者细化其中的“紧急情况”的范围,这样更有利于执行机关对行政强制的把握,也有利于保护相关人的权益。

“草案第四十九条改的比原来有进步,但是还不够。”刘锡荣委员建议增加“要列入公共预算,加强管理,接受人大监督。”他说,“现在我们国家依法行政存在关键是看对本地区、本部门是否有经

济利益,该硬的不硬、不该硬的很硬的现象。行政强制,如果不把权力和利益的脐带剪断,我们立再多法、设再多行政机构,安排再多公务员也没用。”

金硕仁委员指出,草案第十五条为其他主体对行政强制行为进行监督提供了法律依据。但是只简单地规定可以提出意见和建议,对后续的反馈机制没有具体规定。他建议增加这方面的规定,比如,什么时间内行政机关进行答复,怎么处理等等。

行政强制法草案第三次审议后全国人大常委会向社会公开征求对草案的意见,共收到3800多条意见和建议。李重庵委员指出,“像这样重要的法律,立法程序拖的时间比较长,内容修改比较多,是不是向社会公布一次就够了?”他建议,对所作比较多的修改,对在审议中出现的一些不同意见,可以在适当时候以适当形式向社会公布。

行政强制法是一部政府权力自我设限的法律,涉及到行政机关和司法机关权力配置的调整或重构,各方在立法过程中博弈不断。法律对公权力的限制、控制和规范,影响到有关执法部门、执法者的利益,必然会遇到各种有形或无形的阻力。这成为该法“难产”的重要原因。

“这部法律的名称有时候给人误解,认为是赋予行政强制权的法律,实际上是规范行政强制权行使的法律。能不能规范,是实施的问题。”信春鹰委员说,“法律体系已经形成,就行政法来说,有行政复议、行政许可和行政处罚等法律,但行政强制是更重要的法律。我相信本法一旦通过,对规范行政权力会起到很重要的作用。”

行政处罚法、行政许可法和行政强制法并称为“行政法典三部曲”。前两部法律早已实施多年,学界已经进入修改的调研中。行政强制法一旦通过,就标志着我国对行政权力的限制、公民权利的保障构成了较完整的法律体系。■

修法解决两高危行业 “后顾之忧”

文 / 本刊记者 于 浩

摄影 / 张和平



煤炭法和建筑法经修改后,既明确了企业履行工伤保险的法定义务,又将意外伤害保险改为自愿参加,使其成为工伤保险的有意补充

摄影 / 赵水林



2011年4月22日,十一届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议通过修改《中华人民共和国煤炭法》和《中华人民共和国建筑法》的决定。经修改后,两法既明确了企业履行工伤保险的法定义务,又将意外伤害保险改为自愿参加,使其成为工伤保险的有意补充。

在首次审议中,两部法律既没有像其他法律修正时的大删大改,也少了委员们来往数次的激辩,但这并不意味着这两部法律无足轻重。委员们正是怀着对中国煤炭和建筑行业现状高度负责的

紧迫感,才能使两部法律当即审议,当即通过。

这是因为,无论是挖掘数百米甚至千米之下的煤炭,还是建筑数十米乃至数百米的房屋,都需要有人来做,而这些人每一次的劳作,都处于高风险之下,也许稍有不慎就会因工致残,甚至失去宝贵的生命。所以,如何解决他们的后顾之忧就变得格外重要。

“从事这两类高危行业的职工一旦发生工伤甚至工亡,应该对本人或其家属今后的生活给予可靠的保障。”作

为产业工人的典型,全国人大常委会委员、青岛前湾集装箱码头有限公司工程技术部固机高级经理许振超谈起一线工人在工作中的酸甜苦辣,激动地说:“工人已经为工作流了血,就不能再让他们流泪了!”

两法“小修补”,为了更好地衔接 社会保险法

但记者在采访中发现,很多煤炭企业、建筑企业都面临着既负担合理,又要很好解决职工后顾之忧的难题。目前,大

多数煤炭企业采取的做法是,为井下作业职工同时参保雇主责任险和工伤保险,有的企业还将范围扩大到全体职工。而建筑企业由于一线工人流动性大,有的工人打短工,长则数月短则几周,企业很难为他们参保工伤保险。目前,多数建筑企业采用为企业管理人员和固定劳动关系的职工参加工伤保险,为一线工人参加团体人身意外险。

出现这些情况的主要原因是,虽然国务院关于工伤保险条例里已经明确提出了所有的企业都要为职工参加工伤保险,但这个规定属于条例层次,比不上煤炭法和建筑法的法律层次高。因此,有些企业按照煤炭法和建筑法的规定,为井下作业的职工和为建筑领域从事有风险作业的职工投保意外伤害保险,也有些企业参加工伤保险。

“1996年通过的煤炭法,1997年通过的建筑法,分别就及时救治和补偿因工作发生意外伤害的的煤矿和建筑施工企业职工作出专门规定。2010年10月,全国人大常委会通过社会保险法,以法律的形式确立了统一的工伤保险制度,要求职工参加工伤保险,用人单位缴纳工伤保险费。”全国人大财经委员会主任委员石秀诗说,为避免出现煤矿企业和建筑施工企业同时参加两项保障相同的强制保险的情况,需要对煤炭法、建筑法进行修改。

“所以,这次对煤炭法和建筑法的修改属于一种法律清理性的修改,而不是全面的修改。因为,目前实施的意外伤害保险和社会保险法通过的工伤保险,完全是两种不同性质的保险。意外伤害保险属于商业保险范畴,而工伤保险则属于国家举办的强制性的社会保险的一个险种。”作为全国人大财经委、全国人大常委会法工委联合调研组成员的全国人大常委会委员、全国人大财经委员会副主任委员乌日图说。

据介绍,意外伤害保险属于商业保险,具有盈利性质,保险公司除了计算成本,还要有盈利。意外伤害保险是一次性

的,因公死亡或者因公伤残的,一次性支付完毕。工伤保险作为国家办的社会保险是不盈利的,连管理费都不被允许提取,险费全部用于职工的工伤保险的支付。社会保险中的工伤保险既有一次性的也有长期性的,比如工伤的康复就是属于长期的,而不是一次就支付完成。

“煤炭法和建筑法在修改之后,在强制要求企业为职工参加工伤保险的同时,鼓励企业为职工办理意外伤害保险。”乌日图表示,企业在参加了工伤保险以后,如果仍然有意愿为井下的职工,为建筑领域的一些有高风险的职工投保商业保险,也依然是可以的,但是很明显,不是必须的。

工伤险强制,意外险鼓励 赔付只增不减

这样的修改不仅征求了各方意见,而且吸纳了各方的建议。全国人大财经委、全国人大常委会法工委联合调研组在河南省调研期间,河南省人力资源和社会保障厅副厅长韩志奎提出,工伤保险覆盖面广,待遇标准较高,理赔程序完善,已经能够有效保障工伤职工的合法权益。意外伤害保险与工伤保险在缴费方式、保险对象、制度作用等方面存在诸多交叉。可以在自愿基础上,鼓励企业为职工办理商业保险。

内蒙古自治区鄂尔多斯市兴泰建筑公司负责人也认为,意外伤害险存在保费偏高、赔付水平偏低的问题,企业负担较重。也有专家认为,把意外伤害险变为企业自愿参与,将没有任何约束性,会使大部分企业基于成本来考虑,不会为职工参保商业意外伤害险。

据联合调研组调研报告显示,工伤保险的赔付标准更为详细合理。以山西煤矿企业井下职工死亡补贴标准为例,在工亡职工月平均工资为5000元、供养亲属为2人、供养期为10年的情况下,该职工可能得到的各种保障为:

1. 一次性工亡补助金(工伤保险),依据2010年全国城镇居民可支配收入

19109元,其一次性工亡补助金为19109元 \times 20倍=382180元。

2. 丧葬补助金(工伤保险),依据2010年山西省职工月平均工资约2795元,丧葬补助金为2795元 \times 6月=16770元。

3. 供养亲属一次性抚恤金(工伤保险),按照月工资5000元、2位供养亲属(抚恤标准为工资的60%)、供养期10年计算,5000元 \times 60% \times 12月 \times 10年=36万元。

4. 职工互助金1.5万元(部分企业实行职工互助制度)。

5. 井下职工意外伤害保险6万元(人身意外伤害保险)。

意外伤害保险赔偿标准,主要由地方政府规定。如河南省规定,意外伤害补偿每人不低于10万元,医疗费用补偿限额不高于2.4万元。山西省晋中市意外伤害保险一次性补偿为12万元。比较高的山东省泰安市一次性补偿也不过20万元。而这类保险在执行中还存在有的保险公司和用人单位竞相压低保险费、保险运作不规范、免责条款多、保险对象不明确、违反保险法有关规定等问题。

由此可见,工伤保险待遇结构比较完整,待遇项目比较齐全,一次性待遇与长期待遇相结合,在医疗待遇、伤残待遇、遗属待遇等方面为高风险作业的职工构成了一道“保障网”。这样的修改,既明确煤矿企业和建筑企业履行工伤保险的法定义务,又把意外伤害保险改为自愿参加,使其成为工伤保险的补充,提高了对这两类职工的保障水平。

有专家认为,对处于煤炭行业和建筑行业的职工来说,全国人大及时修改这两部法律,一方面体现了以人为本的理念,体现出对工亡职工及其亲属的人文关怀;另一方面是通过加大事故成本,从经济方面督促企业加强安全生产管理,起到对企业安全生产的制约作用。既保护了职工的合法权益,更对减少工伤事故的发生具有重要意义。★

四川的新农合制度考证

文 / 李江 胡委伟

2003年,作为首批试点县(市、区),四川在都江堰等5个市(县)启动了新型农村合作医疗制度试点工作。经过8年不懈的艰苦探索,目前,全省已建立起较为完善的新型农村合作医疗制度框架。175个涉农县(市、区)实现新农合制度全覆盖,人均筹资标准达140元,新农合政策范围内住院费用报销比例平均达到60.63%,农民群众因病致贫,因病返贫的现象得到有效缓解。

“十二五”时期,我国经济社会转型过程将进一步加剧。要使这一转型能够平稳推进,整个社会需要构建严密而可靠的安全网。因此,农民的医疗卫生问题已经远远超出了问题本身。解决农民的看病难,不仅仅是尊重农民起码的生存

权的问题,更是建设公平、公正的和谐社会的必然要求。为了进一步完善新农合制度,推进新型农村合作医疗法制建设,为老百姓提供更好的健康保障,四川省各级人大积极行动。2010年5月,四川省人大常委会会议听取了省人民政府关于开展医药卫生体制改革的情况报告;自6月份起,省人大教科文卫委员会组织21个市、州人大教科文卫委员会(工委)就此开展深入调研,形成了数十篇调研报告;在此基础上,12月22日,四川省人大新型农村合作医疗法制建设座谈会在资阳市召开,来自21个市、州人大常委会联系教科文卫委员会(工委)的副主任、教科文卫委员会(工委)及其办公室负责人,省卫生厅有关负责人等100

余人参加会议。会议认真总结四川试点、实施新型农村合作医疗制度以来的经验,分析了目前存在的主要问题,提出了很多有针对性的建议。

经验篇

——统筹城乡,探索基本医疗保险城乡一体化运行机制。作为全国统筹城乡综合配套改革试验区,成都市按照“突破既定体制机制,实现在制度构架上城乡统筹,在经办操作上城乡一致,在待遇标准上城乡衔接,在机构设置上城乡统一,在绩效考核上城乡同步”的工作目标,将城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗、大学生基本医疗保险整合为城乡居民基本医疗保险,于2009年



解决农民的看病难,不仅仅是尊重农民起码的生存权的问题,更是建设公平、公正的和谐社会的必然要求。图为四川省蓬安县相如镇三星村80岁的祝定群老人到村卫生服务站看病,前后才花了7.4元

摄影/郭安平

1月1日正式实施,使城乡间医疗保障水平差距逐步缩小。全市城乡居民基本医疗保险筹资水平统一调整为220元、320元/人/年两个档次,财政补贴标准提高到180元/人/年,报销比例最高达90%。同时,还建立了大病医疗互助补充保险制度,将肝脏移植术、心脏移植术等疾病的住院医疗费用纳入支付范围。

2009年以来,乐山市积极探索建立城乡一体化医疗保险制度;2010年年底,乐山市政府批准颁发了《乐山市城乡居民基本医疗保险试行办法》;从2011年1月起,乐山市实施医疗保险城乡统筹,即逐步统一城乡医保政策、统一城乡医保待遇标准、统一城乡医保经办管理、统一城乡医保信息管理、统一城乡医保基金管理,使全市医疗保险实现城乡一体化。

——打破区域界限,惠民无边界。为进一步方便外出务工农民看病报销,2007年以来,四川省卫生厅先后确定北京市海淀区羊坊店医院、朝阳区第二人民医院,广东省东莞市厚街医院和塘厦人民医院为四川省新农合定点医疗机构。参合农民在定点医疗机构就诊,不仅能够享受户籍地优惠政策,在住院费用报销时还可按照四川省定点医疗机构政策给予补偿。

2006年4月,资阳市政府出台了《关于参合农民跨区域就医有关问题的通知》,在全省率先实现县(市、区)之间定点医疗机构互认制,打破了区域界限,为全市参合农民报销打开了方便之门。2008年,资阳市又牵头建立了川东渝西八县(区)新农合参合农民住院报销互认制,打破了省、市区域界限,体现了惠民无边界、携手谋发展的惠民方略。

——认真办理人大代表建议,促进新农合健康发展。眉山市人大常委会教科文卫工委、政府办、卫生局先后6次召开联席会议,专题研究和办理人大代表关于新农合方面的意见建议,督促政府认真研究,限期办理,如期答复。2010年,眉山市参加新农合人数

达261.56万人,参合率达97%,参合率在全省排名第二位。参合农民对新农合支持率、满意率分别达到95%以上。在全省率先实现全覆盖,率先设立省外定点医疗机构,率先出台《新农合行政过错责任追究办法》,率先统一全市补偿方案。

困惑篇

——立法滞后,缺少法律法规保障。新农合制度启动以来,一直没有相应的法律法规作为保障。当新农合成为一项日常工作以后,是否还能够像现在这样受到各级政府的高度重视?由于法律法规依据缺失,监管人员在发现定点医疗机构的违规行为后,普遍对其做出“扣罚补偿款”的处罚,而做出的法律处罚往往缺乏直接的法律法规依据。这对于违反新农合政策的行为难以起到有效的震慑和遏制作用,导致政策的稳定性和可预期性较差。

——能力不足,监管和服务难以到位。随着新农合工作的深入推进,对基金和定点医疗机构的监管任务越来越重,现有的新农合管理经办机构人员编制已不能满足工作需要。四川新农合工作人员人均服务人群达4.6万人,大大超过国际医疗保险界每名工作人员服务人群不应超过的2万人。

——保障有限,不能满足农民群众需求。由于目前新农合筹资水平较低,其保障水平比较有限,农民个人医药费用负担,特别是患重大疾病的群众负担仍然较重。农民就医的医院级别越高,报销比例越低,这对于帮助农民抵御重大疾病的风险作用有限。一些参合农民一旦患上了大病仍然会因为无力支付高昂的医疗费用而得不到应有的医疗保障,不能很好地体现新农合“以大病救助为主”的原则。

建议篇

——加快立法,提供法制支撑。建立和完善新农合法律制度,有效应对发展中出现的矛盾和问题显得尤为重要。

通过立法,健全新农合制度的组织管理机构,使政府通过严格落实新农合制度方面的法律法规,依法对政府管理部门和经办机构进行约束、规范及监督检查,依法监督审计,依法接受人民的监督。经过几年的实践和探索,各地已经积累了比较丰富的经验,建议国家尽快启动制定农村合作医疗法,以法律的形式明确规定管理机构、经办机构、监管机构的职权及责任,规定参合农民的权利和义务,规定选择定点医疗机构的程序、方法和医疗行为,明确选择合作医疗形式的基本原则及医疗费用的报销比例等内容,从而维护新型农村合作医疗制度的权威性、公平性,促进新农合的健康发展。在国家法律法规颁布前,地方立法可以先行,总结出丰富多彩的实践经验,找准问题症结,用地方性法规规范的形式,解决制约发展的问题。

——提高保障水平,激发群众参合积极性。一是对于经济欠发达地区,中央和省级财政要加大转移支付力度,给予新农合适当补助。二是根据医疗市场的变化和疾病病种的多样性和复杂性,及时调整扩大新农合普通门诊报销的基本用药、诊疗项目范围。三是在保证政策稳定性和延续性的基础上,适时调整起付线和补助标准,使基金既不沉淀,也不透支,最大程度提高农民受益度。四是积极争取社会救助,发动社会力量建立专项救助,着力解决农村弱势群体在医疗上的困难。五是探索适当抽出一小部分资金,为参合群众购买商用医疗保险,作为新农合的一项有益补充。

——夯实基础,加强基层医疗机构人才队伍建设。通过科学核定和调整乡镇卫生院人员编制标准、逐步改善乡村卫生人员待遇、单独设立农村执业(助理)医师体系、定向免费培养农村卫生人才、积极推进乡村卫生服务管理一体化、加大农村卫生人员培训力度、继续采取有效措施吸引卫生人才到农村医疗机构服务等措施,进一步提高乡村医疗卫生服务能力和水平。★

提高满意率需从制度入手

——宁夏吴忠市人大常委会加强议案建议办理工作纪实

文 / 宁夏吴忠市人大常委会

素有“塞上江南”之称的宁夏吴忠市，回族人口占全市总人口的51.86%，是全国地级市中回族人口比例最高的市。近年来，该市人大常委会紧紧围绕市委中心工作、政府重点工作和群众关注的热点难点问题，集中民智，反映民意，特别是把议案、建议办理作为改进和加强代表工作、夯实人大工作基础、推进人大工作的重要突破口。通过办理，推进了代表所关心、群众所关注、社会所关心的一些切身利益问题的有效解决，有力地推动了少数民族地区的经济社会发展。2008年以来，市人大代表在大会和闭会期间提出议案、建议350多件，内容涉及农业经济、工业交通、城乡建设、社会事业等方面。从办理情况看，每年代表议案、建议办复率、满意率均达到100%。议案如期全部办结，建议的办结率由过去的33%提高到50%以上，且比例呈逐年上升态势。

这些年来，为使代表议案、建议办理工作有章可循，常委会注重从制度建设入手，在现有基础上创新了一些办理制度。一是修订出台了《吴忠市人民代表大会代表议案建议办理办法细则》。对提出、交办、督办、答复等事项作了全面详细规定，为高起点完成办理工作奠定了坚实的制度基础。二是建立严格审签制度。明确规定凡是答复件，必须由部门一把手亲自审签，并对行文格式作了统一要求。本届以来，凡是给代表的答复件，在答复前必须由联系本部门的政府副市长审签后才能寄送代表，对行文不规范、答复简单的坚决退回并要求重新答复，使以前文来文往

的情况得到明显遏制，此举受到提案代表的充分认可。三是严格考核制度。为切实提高代表议案、建议的办理质量，真正使代表满意、群众满意，将人大代表议案、建议纳入部门考核内容，量化打分，并作为评优评先的重要依据。代表们普遍认为，将建议办理情况纳入考核，对单位部门的震动很大，办理的责任心明显增强，使办结率得到大幅提升。四是落实工作评议调查测评制度。把办理代表议案、建议情况作为一项评议调查、征求意见、民主测评的重要内容。目前，市政府27个组成部门中，已对21个部门办理议案、建议情况进行了投票测评，并现场公布测评结果。通过落实工作评议测评制度，部门的责任意识明显增强，思想观念明显转变，办理质量明显提高。

吴忠市人大常委会注重对承办单位的答复函及办理结果进行复查把关，如发现对办理的议案、建议代表不满意的，要求承办单位重新研究办理。2008年，有代表提出整治网吧的建议。相关部门虽然在规范整治方面做了一定工作，但黑网吧仍屡禁不止，此事引起市民强烈反映，多次到人大上访要求解决。市人大常委会迅速组成督察组，通过明察暗访对市区重点网吧进行随机抽查，特别是对无照经营、超时经营、违法经营的网吧，市文化、公安、工商、消防等部门紧密配合，当场取缔1家违规设在社区内的网吧营业执照，并对7家网吧分别处以2000—4000元不等的经济处罚。扣留了两家网吧违规经营的电脑主机35台，赌



吴忠市人大常委会组织视察城乡环境卫生综合整治暨绿化美化工程实施情况（图片由吴忠市人大常委会办公室提供）

博机悉数查封，并责令其全部停业限期整顿，业主接受为期3天的法规培训。在第二天召开的检查座谈通报会上，市文化局对全市文化市场管理情况作了全面汇报，对存在的问题进行了认真梳理，自觉接受人大常委会和人民群众的监督。电信、工商、教育、广电等部门负责人就网吧和学生管理进行了自查，对分管的业务工作做了表态发言。市人大代表就吴忠市目前互联网建设进行了评议，对如何加强网吧管理积极建言献策。随后，全市开展了规模较大的综合整治行动，网吧业主违规经营、管理混乱以及接纳未成年人入网吧的问题得到有效遏制，此举得到广大群众和代表的充分肯定。通过开展跟踪问效，代表建议的办理质量得到大幅度提高。■

改进督办方式 增强建议解决实效

——上海市人大常委会改进主任会议督办代表意见工作的经验

文 / 上海市人大常委会人事代表工委

从2009年起,上海市人大常委会改进了主任会议督办代表意见工作。由原来督办几件重点意见,改为到承办代表意见数量较多的单位直接进行督办;由原来常委会领导听取有关承办单位的汇报,改为常委会主任、副主任分别带领提出相关意见的人大代表,到承办单位进行直接的面对面督办;由原来不定时的分散督办,改为集中近一个月时间开展走访、督办活动。通过集中督办,搭建了代表与承办单位加强交流沟通的有效平台,进一步发挥代表主体作用,促进市人大常委会和市政府及其相关部门有关工作的改进,推动一批代表和市民关注的问题得以解决。经过两年实践,我们感到,主任会议集中督办代表意见要着重抓好几个工作环节。

在扩大督办覆盖面的前提下, 仍突出督办重点

2009年,市人大常委会主任会议选择到意见承办量大的市发展和改革委员会、市教育委员会、市公安局、市人力资源和社会保障局、市城乡建设和交通委员会、市卫生局、市住房保障和房屋管理局、市交通运输和港口管理局等八家单位督办。这八家单位主(合)办的代表意见共计527件,占当年当时全市总数964件意见的54.7%。2010年,尝试围绕公共交通这一百姓十分关注的专题(以市交通运输和港口管理局为主,市公安局、申通公司一起参加)进行督办,并选择到市发展和改革委员会、市

经济和信息化委员会、市教育委员会、市民政局、市人力资源和社会保障局、市城乡建设和交通委员会、市住房保障和房屋管理局等意见承办量大,同上海经济社会发展、成功举办世博会、实

现“五个确保”工作目标密切相关,与人大监督工作重点内容相关的单位进行督办,使督办主题更加突出,督办工作与上海中心工作、人大监督工作结合更加紧密。这十家单位主(合)办代表意见共558件,占当年当时代表意见总数1019件的54.8%。

督办活动由常委会领导亲自带队, 并支持代表积极参与

2009年、2010年主任会议督办代表意见活动开展时,市人大常委会主任和七位副主任分别带队,与相关市人大代表到有关承办单位举行座谈。市人大常委会充分发挥代表主体作用,激励、支持代表积极参与督办活动。2009年有275位市人大代表向接受督办的八家单位提出意见,其中137位(161人次)出席督办座谈会。2010年有270位市人大代表向接受督办的十家单位提出意见,其中



上海市人大代表在督办座谈会上发表意见

128位(159人次)出席督办座谈会。

督办活动强调讲真话、求实效, 积极开展互动交流

督办座谈会这两年都安排在9月下旬至10月上旬的一周时间内举行。市人大有关专门委员会、常委会人事代表工委和市政府办公厅集中在8月下旬至9月上旬,走访各家接受督办的承办单位,了解办理情况,布置督办准备工作。各承办单位都集中半个月时间梳理意见办理情况,再次同代表沟通,进一步加强跟踪办理。督办座谈会先由承办单位领导概要汇报有关办理情况,然后请与会各位代表及常委会组成人员发言,对办理工作作出评价,并提出意见和建议。代表们面对政府部门负责人,坦诚相见,讲实话、真心话,有表扬也有批评,有的还是比较激烈的批评。在此基础上,承办单位领导针对代表的意见和建议简要作出回应,最后由带队

加大监督力度 促进食品安全法贯彻实施

文 / 江西省人大常委会副主任 陈达恒

为促进食品安全法和药品管理法的贯彻实施,保障人民群众的饮食用药安全,江西省人大常委会决定从2011年起开展“食品药品安全赣鄱行”活动。活动为综合运用人大监督、政府部门监管、社会舆论监督等多方力量促进法律实施搭建了一个新的平台,主要包括人大执法检查,部门整改、开展专项整治和宣传周活动,总结和评比等活动。活动目前正处于食品安全法执法检查阶段。

提高认识,增强工作的 责任感和紧迫感

当前食品药品安全方面还存在一些令人担忧的问题,引起社会广泛关注。最近两个月,中央电视台连续曝光



陈达恒副主任（右二）在南昌市红谷滩新区广电幼儿园食堂进行食品安全执法检查

了双汇“瘦肉精”事件和上海“染色馒头”事件,这说明食品药品监管工作

和监管体系建设还亟待加强。从江西看,近年来,在省委、省政府的领导下,全省

常委会领导讲话。这样的议程设置旨在为承办单位与代表搭建面对面对话平台,加强交流和互动,促进相互理解与沟通。

督办活动的目标致力于增强意见 办理实效,促进相关工作

督办活动目标指向十分明确,重点针对承办单位答复代表“解决采纳”的是否落实,答复“正在解决”的能否在年内如期解决,答复“计划解决”的近期有没有新进展,答复“留作参考”的在有关政策或客观情况变化后能否有所推进,以及代表对办理答复表示不满意的意见重新办理情况进行。2009年督办座谈会后,八家单位办理的527件意见答复

“解决采纳”的增加31件,从54%上升到60%。如袁红代表提出《关于给沪籍60岁以上老年人实行免费接种流感疫苗的建议》,市卫生局经跟踪办理,已转化成具体工作方案予以实施,2009年10月疫苗接种工作全面推开;夏红代表提出《关于加强虹桥综合交通枢纽工程道路配套和文明施工,减轻施工对周边影响的建议》,对原办理结果表示不满意,市城乡建设和交通委员会对有关问题进行整改,并形成长效管理措施和规范,代表在督办座谈会上当场表示十分满意。2010年督办座谈会后,十家单位办理的558件书面意见答复“解决采纳”的增加66件,从43%提升到55%。厉明、孔利民、钱

翊梁等多位代表提出有关增加本市无碘盐供应网点和供应量的意见,市经济信息化委在办理过程中多次与代表沟通,答复“解决采纳”。目前,本市非碘盐供应点已增加到1300个,缓解了市民买非碘盐难的问题。

两年的主任会议督办代表意见办理工作得到了常委会组成人员、广大人大代表和各承办单位的一致肯定,媒体也作了广泛充分的报道。总结起来,这项工作之所以得到大家的充分肯定,得益于市人大常委会领导及市人大各专门委员会领导高度重视,代表们主动积极参与,市政府及其有关部门认真对待,以及社会媒体高度关注与报道。✱



吴邦国/摄

江西省人大常委会食品安全法执法检查组在南昌等地暗访食品安全工作

各地、各有关部门认真贯彻食品安全法和药品管理法,食品药品安全总体水平不断提升,是全国为数不多未曾发生重大食品安全事故和源发性药品安全事故的省份之一。但食品药品安全工作仍面临严峻挑战和考验,如食品安全稳定性、可靠性不高,食品质量问题时有发生;一些地方制售假药、劣质药屡禁不止,不合理用药、超剂量用药依然存在,这些都一定程度威胁着人民群众身体健康和生命安全,影响到经济发展和社会稳定。因此,我们要从深入贯彻落实科学发展观、以人为本的高度,清醒看到抓好食品药品安全工作的必要性和紧迫性,充分认识开展“食品药品安全赣鄱行”活动的重大意义。

开展“食品药品安全赣鄱行”活动,是服务鄱阳湖生态经济区建设的重要举措。去年9月,江西省政府与国家食品药品监管局签署合作备忘录,共建鄱阳湖食品药品安全示范区,这是未来一个阶段江西食品药品工作的重要发展目标。开展“食品药品安全赣鄱行”活动,是对示范区建设的有力策应和支持,是贯彻落实省委重大决策部署、推进鄱阳湖生态经济区社会事业发展的现实需要。

开展“食品药品安全赣鄱行”活动,是实施“十二五”规划的内在要求。江西省“十二五”规划明确提出,要“加强公

共安全体系建设”和“保障食品药品安全”,“建立食品药品质量追溯制度,形成来源可追溯、去向可查证、责任可追究的安全责任链”。开展“食品药品安全赣鄱行”活动,是推动实现“十二五”省食品药品安全监管工作的良好开局,提高食品药品质量和安全保障水平的具体行动。

开展“食品药品安全赣鄱行”活动,是维护人民群众饮食用药安全的重要保障。最新调查表明,食品药品安全正在成为人们日益关注的焦点,城乡消费者对食品药品安全的关注度已高达95%以上。开展“食品药品安全赣鄱行”活动,正是为了回应人民群众的普遍关切,通过搭建监督新平台,进一步强化法律实施,增强法治意识,更好地保障人民群众饮食用药安全。我们要进一步增强责任感和使命感,把食品药品安全工作摆上重要议事日程,加强领导,明确责任,着力推进,切实把活动抓紧、抓好,抓出成效来。

通力协作,确保执法检查有序推进

开展食品安全法执法检查是今年“食品药品安全赣鄱行”活动的“重头戏”和基础性工作,政府及有关部门积极配合和跟进,形成监管合力。今年活动的主题是“关注健康餐桌”,检查的重点内容是全国人大常委会提出的监管体制建设、配套法规制定、企业责任落实、风险

监测、源头治理等五项内容。我们选择人员聚集、流动性大、不易监管、安全隐患较为突出的学校食堂和旅游景区餐饮作为重点关注对象,作为了解重点监督内容的切入点。同时,开展小餐饮食品安全情况的调研。

全国人大常委会对食品安全法执法检查非常重视。2009年6月1日,食品安全法正式施行,当年全国人大常委会就安排了执法检查,今年又针对当前食品生产、经营中暴露出的问题,再次组织开展执法检查。对这两次执法检查,吴邦国委员长都专门作出批示,多名副委员长亲自带队到地方进行重点检查。我们各级政府及有关部门高度重视,积极配合,客观、公正地反映情况,及时跟进,认真整改。新闻媒体深度参与,加大宣传报道力度,充分发挥舆论监督在执法检查,乃至整个“食品药品安全赣鄱行”活动中的重要作用,为法律实施营造良好的社会氛围。通过执法检查,推动法律实施中一些重点难点问题的解决,督促政府及有关部门毫不松懈地抓好食品安全工作,为人民群众的饮食用药安全提供法制保障。

加强整改,促进食品安全法贯彻实施

从实地检查和汇报情况看,南昌市对贯彻实施食品安全法高度重视,在食品安全法和食品安全知识的学习、宣传、普及和培训方面,在理顺监管体制、提高监管水平方面,以及开展专项整治等方面做了大量工作,成效明显。对于存在的问题,一是加强组织领导,进一步落实属地管理责任;二是加强监管能力建设,健全完善长效监管和全程监管机制;三是加强源头治理,强化食品企业法律意识,推进诚信体系建设;四是加强食品安全风险监测评估体系建设,有效预防食品安全事故;五是加强舆论宣传,扩大公众参与,增强政府工作透明度。通过上下努力,更好地推动食品安全法的贯彻实施。★

维护食品安全是一桩大事业

——参加全国人大常委会食品安全法执法检查有感

文 / 十一届全国人大代表 杨 莉



4月中旬,桑国卫副委员长率执法检查小组深入上海市超市、菜市场、乳制品企业、市食品药品检验所等单位就食品安全法执行情况进行实地检查(图片由全国人大常委会办公厅秘书局监督处提供)

我作为最基层的人大代表,近期随全国人大常委会副委员长桑国卫率领的食品安全法执法检查组到上海参加食品安全法执法检查,总的感觉是维护食品安全是一个大事业,它任重而道远。

近年来发生的食品安全问题远远超过了人们的心理承受能力,彻底颠覆了传统的概念:在经过“三无”之后,我们认为大企业是可靠的。后来发现大企业也不可靠,甚至一个行业也不可靠。现在人们指望政府的管理,但是几个部门管不住一头“猪”。

遇到伤害,人们习惯于讨伐别人,讨伐政府、社会。但很少有人去反省自己。其实,人们在有意或无意地促成这个相互伤害体系的形成,积极或消极地维系了它的运转。苏丹红、三聚氰胺、瘦肉精、染色馒头,我们的食品业在慢慢变成为化工业。

我们应该相信谁?在这一点上:我们还没有达成共识。



全国人大代表杨莉

摄影/黄敬文



4月13日,上海市质量技术监督局吊销了生产“染色”馒头的上海盛禄食品有限公司分公司的食品生产许可证。但“黑心”馒头案件还是殃及了沪市同类馒头的销售,使得超市货架上的馒头乏人问津

为了保证食品的安全,我们需要一个相对封闭和独立的环境。健全的法律、规范的管理体系、高额的民事赔偿机制、健康的消费习惯缺一不可。

食品的源头在农村,是农业。三聚氰胺、瘦肉精之类的东西是别人推销来的,为什么农民不拒绝?因为三聚氰胺和瘦肉精能够为他们带来更多的短期的经济利益,而这种经济利益,仅仅能够使他们过上稍“好”一点的生活(实际上是损人不利己的生活)。

为什么有人向他们推销?因为有人享有更大的利益。三聚氰胺和瘦肉精事件表明:企业的技术标准要求的是结果而不是过程。把责任全部推向农民也是不正确的。同样的道理:一个企业的自救(实际上是自残),更不可能带来整个行业的食品安全。

在这一点上,我们应该向欧洲传统的葡萄酒学习,每株葡萄藤的产量是可以预测的。为什么我们不能确定自然生长的一头猪需要多少时间可以出栏?农业技术真正的更新是伟大的发明,在历史上屈指可数。如果一个以农业为基

础的食品企业在规模上随心所欲,就一定会变为化工企业。

健全的法律,是通向安全食品的大门。食品安全的概念应该建立在“自然”的基础之上,而不是某种特定的物质成分,因为我们谁也不知道某种物质将在未来带来些什么。当年“瘦肉精”还被作为科技攻关项目来推广过。

如果我们的管理体系达不到这一点,政府就永远被动。发现了瘦肉精就追,没有发现就只好听天由命。现在的管理体系使公务员有无限的寻租空间。例如:馒头的生产由质量技术监督局管,但馒头的销售归工商局管。但一个馒头店的馒头出问题了,谁有管理责任?摆脱不了急功近利的怪圈,永远不会有健康的管理体系。

如果企业希望新技术能够带来滚滚利益,对等的,它必须提供潜在的高额的民事赔偿。在我们国家,企业的违法成本太低,所以总是有人以身试法。如果将可能的违法收益全部包含在内,个别违法者将为全体违法者承担罪责,追究企业的董事会成员、管理层其危害公共身体健康之罪,谁还敢去违法?

国家必须对其国民负责,企业应该有社会责任感。而国民自己,也要对自己负责。健康的消费习惯是最好的自我保护办法,包括在“抢、退盐事件”中,人们都犯了“习惯性”的“只认短缺不认丰富”的毛病。其实,从本质上来说,消费者对食品的性价比决定了食品行业的未来。

为了扭转各级政府食品安全管理上的被动局面,我建议做到五到位。

普查到位:一个地区、一个行业,到底有多少涉及食品安全问题的企业、经营者,可比照公安部门的户籍人口管理模式,进行一次性较彻底的普查,按分类原则进行登记,特别是对有劣迹者进行重点监管。

宣传到位:对涉及到食品安全方面的法律法规要汇编成册。对从业人员特别是管理者培训时要严格考核。尤其针对从业者当前流动性和临时性强的特

点,要加大宣传力度,力争不漏网。

环节到位:食品安全监管是源头生产和流通消费等环节的分段管理,分断管理有它科学的一面,但管理难度成本都较大。各职能部门能否在免收管理费的前提下,认真履职、环环紧扣、不留漏洞、少留空隙的一条龙服务,一揽子监管。使食品产业链辅之有监管的良性服务链。

监管到位:各司其责是行政管理和分社会管理的分工。但在食品安全的问题上往往存在着都管都不管的现象,也存在着多头重叠管理的事实。唯利是图影响依法依规的监管,也忘记了社会责任。我们应各司其职,分段追究,再借助群众举报,社会监督,彻底改变许多部门管不好一头“猪”的现象。

追究到位:改变以往重结果轻过程,重实体轻程序的做法。将“有错无为”作为追究的内容,使之标准化管理。特别是对监管不力、熟视无睹、恶意放纵者严加追究,先究“官”后究“民”,形成良性互动,力挫那些置社会责任不顾,置人民群众生命健康不顾的经营者、企业、监管者的违法(甚至是犯罪)的“积极性”。一切按自然法则办,一切按行业规范办,使从前存在于食品安全行业中的“潜规则”、“暗箱操作”统统置于阳光监管之下。

只要有章可循,只要认真依法依规监管,食品行业的诚信度就会越来越高,社会监管的公信度就会越来越高,人民群众的幸福生活指数亦会越来越高。★



4月21日,国务院办公厅下发了《关于严厉打击食品非法添加行为切实加强食品添加剂监管的通知》。图为食品添加剂

白衣图娅

文 / 谢文英

一个不可分割的医疗行为,支付费用的方式竟然还要分离,我认为这才是亟待考虑予以调整的。

让那么多女专家55岁就退休,是对优质医疗资源的极大浪费!

——作者

人物名片

第十一届全国人大代表、教育部特约督学、北京中医药大学主任医师、教授。

在蒙古语中,太阳、月亮和星星的光亮,统称“图娅”,寓意是“光辉和光亮”。

熟悉图娅的人都说她“名如其人”,而图娅所从事的职业,也正如一缕阳光,温暖着每一个患者的心。

不为良相则为良医

用中医疗法医治抑郁症病人,是1997年图娅在日本考察时萌生的想法:日本的抑郁症患者很多,当时我想,中国正处于社会转型期,社会矛盾凸显,患抑郁症的人群应该不亚于日本。

回国后,图娅开始埋头寻找中医治疗抑郁症的方法。通过深入研究和临床实验,图娅发现,针灸、中药和抗抑郁西药联合应用,能显著提高疗效,减轻药物的毒副作用,在抑郁高危人群的早期防治领域有优势。不久,她在国内较早实现了对抑郁症患者实施中西医并用、针药并用、心理治疗的综合干预疗法。

慕名就诊的患者下至八岁幼童,上至八九十岁的老人,多达数百人。图娅发现,近年来接收的病人中以年轻人居多,这也是让图娅最揪心的事情。



摄影 / 谢文英

熟悉图娅(左一)的人都说她“名如其人”,而图娅所从事的职业,也正如一缕阳光,温暖着每一个患者的心

“每次看到这些孩子被病魔和心魔折磨着,心里就特别不是滋味儿。这也是我为什么建议改革教育体制的原因。”图娅说。

“我记得有个刚上中学的女孩子,学习成绩一直排在年级前列,就因为一次考试成绩不理想,孩子总也走不出来,已经到了开始服用抗抑郁药的程度。”图娅很惋惜,她说,“这类孩子的知识面非常广,跟他们交流,我都自愧不如。可就是这么优秀的孩子,我们的家长和社会还是要施加压力。”话语间,图娅的手几次拍在办公桌上。

“现在都是独生子女,家里几代人的期待,都寄托在一个人身上。这是千亩地里一棵苗呀,孩子再怎么努力或者逃避,也摆脱不了这种弥漫在他们生活空间里的压力。”图娅说,一旦患上抑郁症,近八成患者都会有复发倾向。要医治抑

郁症,还是得从“根儿”上、从改革教育体制上来解决问题。

“世界卫生组织提出,健康包括躯体上的、精神上的以及社会适应上的全面健康。这说明人类的健康与其生存的社会环境密切相关。”抑郁症患者的增多,让图娅感觉自己责任重大,她觉得自己应当为营造健康的社会环境出力。

“中医有‘不为良相则为良医’的说法,医生要不断查找病因,对症下药。”图娅表示,今后会就精神卫生方面的问题,以及教育体制改革中的问题,继续提交建议。

“55岁退休,是对优质医疗资源的极大浪费!”

在图娅看来,医生与患者,应该是互相依附的关系。就像中医讲的阴和阳:孤阴不生,孤阳不长。没有哪一方,医疗行为都不可能发生。但是,由于种种原

因,现在医生与患者之间的关系越来越对立。

“看病难是激化医患纠纷的原因之一。”图娅说,诊治费用高,有些是医师根据患者的实际需要开的方子,也不排除有些确实是医务人员为了自己的私利所造成的,比如,吃回扣、提成、开高价药和检验单等。但是,这种品质差的医护人员还是极少数,绝大多数医护人员是自律敬业的。图娅认为,看病贵的板子不该打在医生和医院这边,政府应该担当起对公民健康的责任。

说到看病难,图娅指着诊室外说:“现在是下午四点多,一会儿到门口就能看到,已经有人在排明天的专家号了,一夜都得在外面冻着,太可怜了。”

“看病难,难在专家少。专家为什么少?为什么年轻大夫坐在那儿就是没有人去看?这些问题都值得反思。”图娅庆幸自己是在高校教书,如果是在医院,现在在55岁的她已经退休了。

按照有关规定,副高以上职称,男女可以同年龄退休,即女性可以从原先的55岁退休,延迟到60岁。可惜的是,这一规定在许多行业和部门没有得到很好的执行。图娅说,很多医院的女医生一到55岁,就被要求退休了。

“医学专家本来就是稀缺资源,培养一个专家的背后是国家的大量投入。一般来说,45岁左右是医学专家的黄金期,正是开始出成果的时候。而且,这个年龄段的女性没有子女负担,生活也较

稳定。让那么多女专家55岁就退休,是对优质医疗资源的极大浪费!”

图娅把自己的忧虑写进了建议。她建议尽快出台更为明确的措施,推动有关规定的执行,延长女医学专家的退休年龄,从而缓解“挂专家号难”的问题。这份建议得到了几十位医疗卫生系统代表的支持。

“医患纠纷,不是解不开的结”

中国医师协会曾做过调查,由于医患关系紧张,很多医生对自己的执业环境感到不安,有的甚至恐惧。36.75%的医务人员有改行的愿望。50%以上的医务人员认为:医疗保护不够完善。考虑到医学的特殊性,90%以上的医务人员认为应有专门的法律保护医务人员。近90%的医务人员希望医疗纠纷能通过司法途径解决。

从这组调查数据中,图娅看到了她最不愿看到的“医患纠纷后遗症”。

只要发生医疗事故,医院、科室和出事故的大夫都要承担相应比例的赔偿款。“这就很容易出现问题,假如是你让科室赔几十万元,全科室的人都会埋怨你,你说这人际关系今后还怎么处?这个医生还可能专心致志地医治病人吗?如果医生连治病救人的积极性都没了,我们的患者还可能受益吗?”

“已经有不少医生向我表露过,不敢再去尝试和探索,万一失败了,吊销医师资格不说,还要坐牢,不值!倒不如开一张传统的安全处方踏实。现在的情况是,即使积极治疗方案能让患者有生存或恢复的可能性,因为存在一定的风险,医生还是会选择维持现状的保守疗法。”图娅焦虑地用手轻轻拍着桌面说,“但是,人们忽略了一个事实:医学发展停滞不前,人类健康没有人去维护,我们的医疗改革又怎么可能达到既定的目标?!”

图娅说,完全理解患者家属的心情,但是让她不能理解的是,在有些人看来,人只要进了医院就不能死,死了就是你医生没有好好治病。

“这是误区,更是激化医患纠纷的原因。”让图娅更为气愤的是,一些人正是利用患者家属悲伤而脆弱的心理,挑起患者家属与医院之间的矛盾。其实,医患关系只有双赢或两败俱伤,没有单方面的胜负可言。医师每天战战兢兢地专注于“自我保护”,畏缩不前,医学的发展和患者的健康权利谁来关注呢?

“我在讲课的时候都是这样告诉学生的:医院不仅是治病救人的地方,也是死人的地方。正常情况下,患者应该是在医院里得到积极有效的治疗,如果多方积极医治无效,将会故去。”图娅说,这其实是一个很明显的道理:医学不是万能的。之所以称之为“医学科学”,是因为医学本身,并非已经尽善尽美,在当前和今后漫长的岁月里,还将有很多需要不懈追求和深入探究的领域。

2009年全国“两会”期间,图娅和其他医药卫生领域的人大代表,针对医患关系紧张的现状提出建议,希望进一步修改和完善《医疗事故处理条例》,使其与民法通则中的相关规定相协调,在适当时候将《医疗事故处理条例》上升为法律。同时,建议从医学专业角度和社会学角度处理医疗损害,明确医疗损害纠纷的法律适用对象,对非事故性医疗损害,制定相应的处理办法和程序。

基于医患纠纷的特殊性,图娅等代表还主张建立医事仲裁制度,在有条件的城市和地区设立专门的医事法庭,专门审理医患纠纷案件。

给医疗改革提建议

医改的基本目标是:让人人享有基本医疗卫生服务。为了实现这一目标,近年来北京陆续出台了一些政策,鼓励“小病进社区,大病去医院”,并且规定,未来两年内,参保的常住居民看病全部在社区首诊,否则医保不予报销。

“改革的初衷毫无疑问,是从群众利益出发的。然而,实施的效果是:大医院依然爆满,小社区照样冷清。”图娅分析,症结在于居民对社区医院的心理认



医生/摄影

医生与患者,应该是互相依附的关系。没有哪一方,医疗行为都不可能发生



摄影/祝敏松

在2010年全国“两会”上,图娅与其他代表提出了“大医院建立流动出诊制度”的建议,要求大医院的医生必须划出一定时间,在社区坐诊,并且将这种做法推广开来

同还不够。

“社区医生的诊疗水平,不是靠投入一两年就能提高的。在目前社区医疗机构水平相对较低的情况下,强制首诊可能致误诊增多或延误病情。这可以是目标,可引导和提倡,但不应该强制。”在2010年全国“两会”上,图娅与其他代表提出了“大医院建立流动出诊制度”的建议,要求大医院的医生必须划出一定时间,在社区坐诊,并且将这种做法推广开来。

图娅说,这样做有两个好处,首先能够满足一些疑难病患者得到高水平诊治的需求;其次,通过这种办法,可以增强社区医院与大医院的联系,更方便社区居民就诊。

令图娅欣慰的是,北京市卫生局已经明确表态:推行社区首诊制,不会强制性“一刀切”。北京市卫生局还专门发文,强调社区首诊明确不包括急诊的危重症患者,只是针对居民常见病、多发病、慢性病。

医疗改革中还有一项规定:医生在给患者开处方时,慢性病患者最多可以

拿7天的药,其他疾病最多就3天。在图娅看来,这项规定有些舍本逐末。

“杜绝‘大处方’对于节约医疗资源是必要的,但必须考虑到患者的实际需要。”图娅说,基于这项规定,慢性病患者每周都要到医院开药,这不仅增加了医院就诊量,挂号、候诊等也会让患者疲惫不堪。

医改还对每个病人(病种)每周的诊疗费额度作出规定。图娅算了一笔账:以三级医疗机构为例,一个医生每天至少要给60位患者看病,平均每小时接诊患者7.5人次。在如此短暂的时间里,医生要倾听患者诉说发病的过程、主要治疗经过、既往病史等等,然后选择治疗方案、开具处方和检查单据;还要掌握患者的费用支付类型、计算是否符合医保要求,这样的时间和内容之比,简直是“天方夜谭”!

“老百姓觉得医药费高,其实还和很多医疗项目不能入医保、需要自己埋单有关。比如,某种情况下,治疗药物能报销,但注射费就不能报,一个不可分割的医疗行为,支付费用的方式竟然还要分离,我

认为这才是亟待考虑予以调整的。”

在2011年的全国“两会”上,图娅以一名医改的直接参与者作为大会发言。她认为,创造良好的医疗环境和医患关系,不仅要求医疗从业人员和医院管理者的高度自律和牺牲奉献,更需要政府医药卫生政策层面上的全面关注和积极作为,需要全社会的关注支持与公正监督。★



老百姓觉得医药费高,其实还和很多医疗项目不能入医保、需要自己埋单相关



十一届全国人大三次会议召开期间，胡锦涛总书记会见了河南团代表，当与裴春亮代表握手时，胡总书记亲切地对他说：“感谢你为山区群众所做的这些好事，你还要继续努力啊！”

裴春亮的追求

文 / 张云香 杨兵强

2010年3月10日，十一届全国人大三次会议召开期间，胡锦涛总书记会见了河南团代表。当与裴春亮代表握手时，胡总书记亲切地对他说：“感谢你为山区群众所做的这些好事，你还要继续努力啊！”

裴春亮是个什么样的人？他为山区群众做了哪些好事，以至胡总书记要当众感谢他呢？作为一名全国人大代表，他又是怎样履行自己职责的？这越来越引起人们的兴趣和关注。

裴春亮现任河南省辉县市裴寨村

党支部书记、村委会主任。1970年，他出生在辉县的贫困山区。10岁之前，他没穿过一双新鞋，没吃过一个整馒头。20世纪80年代初，他的家连遭不幸，母亲、兄长相继离世，兄嫂改嫁，老父亲承受不了打击，一病四年后也撒手人寰。16岁的裴春亮没钱安葬父亲，村里的乡亲们向他伸出了援手，这个一元，那个五角，帮他安葬了父亲，这家一升米、那家一瓢面，帮他渡过了最困难的时期。从那时起，裴春亮便在心中立下誓言：今天你

借我一升，将来我还你一斗，长大后一定要报答恩重如山的父老乡亲。

此后的20多年间，裴春亮在砖窑场打过工，开过理发店，维修过电器，办过照相馆，经营过饭店，推销过大理石材，承包过矿山开发。依靠党的富民政策，他经过不懈奋斗，终于从一个一文不名的山里娃打拼成资产总额达10亿元的青年农民企业家。致富之后，他积极奉献社会，回报乡亲。十多年来，先后为修公路、建学校、办医院、扶贫助学、抗震

救灾等慈善捐款达500多万元。他的行为，赢得了全体村民的高度信赖和支持。2005年4月，裴寨村举行第五届村民委员会换届选举，裴春亮在缺席的情况下以高票当选村委会主任。

裴寨村地处太行山丘陵地带，沟壑纵横、土薄石厚、干旱缺水。全村153户559口人仅有661亩耕地。村民住的是土坯房，吃的是雨水，走的是泥路，集体经济更是一片空白，群众生活水平低下。2005年之前，人均年收入还不到1000元，是一个典型的省级贫困村。裴春亮上任后，从关系群众生产生活的事情做起，个人出资近60万元为村里的街道安上路灯，为村民购置了健身器材，挖通了排水涵洞，并购买了联合收割机和旋耕机免费为全村群众服务，解决了群众生产难题，让村民摆脱了繁重的体力劳动。

接下来，裴春亮开始了更大手笔的造福计划。2006年年初，他自掏腰包3000多万元，无偿建设了裴寨新村，为乡亲们建了160套连体别墅，每户村民无偿分到一套200多平米的楼房。为了不占用耕地，他把新村规划在村外的南岭上，修通了通往新村的道路，平整了100多亩新村用地。经过3年努力，一个集敬老院、幼儿园、体育场、卫生所、超市、村民办事大厅于一体的功能齐全、整洁美观的裴寨新村出现在人们面前。2008年年底，全村村民欢天喜地告别了土坯房，住进了小洋楼。

在建设新村的同时，裴春亮通过招商引资，结合当地资源筹办了股份制企业——春江水泥有限公司。全村村民争先恐后地为企业筹资。让村民们意想不到的是，裴春亮决定向全村村民每个人无偿赠送两万元干股。2007年4月，该公司投资4亿元的水泥生产线开工，不但解决了裴寨村200多人的就业问题，而且使全村农民华丽转身，变成了现代企业的股东，开始过上了令城里人都羡慕的富裕生活。不仅让本村群众致了富，他还惠及邻村，实现了更大范围的共同富裕。

裴寨村人多地少，土地十分珍贵。

为了增加土地面积，裴寨老村土地平整工作于整体搬迁后全面展开。在很短的时间里，不仅拆完了老村的所有房屋，而且还把村庄周围的沟渠坑壕通通填埋起来，实现新增耕地600多亩。为了改变村民种地靠天收的局面，2009年秋天，裴春亮自掏腰包860万元兴修水利设施，把水源从150公里以外的水库，引流到村东南的蓄水池，又架设起1.1千米主管道和5千米支流管道，把清凌凌的渠水送到了田间地头，让生活在大山里祖祖辈辈靠天吃饭的乡亲们实现了想都不敢想的自流灌溉。

裴寨新村成了新农村建设的样板。当地党委、政府借鉴其成功经验，以裴寨新村为依托，规划建设了能让更多山区群众住进新房的裴寨社区。这个社区建成后，将受益一万多人。如何让社区群众有地种、有活干、有钱赚？裴春亮倍感身上责任的重大。他对裴寨的发展作了总体规划，即以农兴家、以商致富、以工强村。他认为只有这样，才能使社区群众各尽所长，各谋其职。

目前，在裴寨社区里，有的人在经营温室大棚，有的人在商业街门面房里做生意，有的人在股份制企业上班，已初步形成了以穿村公路为中心，道路两边的门市发展商业，西侧发展工业，东侧发展高效设施农业的三位一体的产业发展格局。裴春亮的人人有活干、家家有钱赚、个个是股东的理想已基本实现。

2008年3月，作为十一届全国人大代表，裴春亮走进了人民大会堂，代表8亿中国农民向温家宝总理提出了建议：一是希望加强农村的基础设施建设，二是希望国家建立对农村基层干部的激励机制，改善他们的待遇。让裴春亮难以忘怀的是2009年6月，他受邀列席了十一届全国人大常委会第九次会议。在23日的农村承包经营纠纷仲裁法草案分组审议会上，裴春亮提出：针对当前一些农村家庭存在的人少地多、人多地少等突出问题，建议按照大稳定、小调整的原则，在现有土地政策的框架内，在坚守国

家耕地红线前提下，结合农村实际出台相应的配套政策，向县级政府下放管理权力，以便根据家庭土地变动情况进行土地调整，进而推进土地资源均衡化，实现农村稳定健康发展。

裴春亮说：“作为一名全国人大代表，我身上有担子，既要让我们村的老百姓过上幸福生活，更要为全国的亿万农民都能过上幸福生活尽最大的力量。我要用自己毕生的精力为社会多做贡献，对得起党，对得起人民。”

2006年，裴春亮被评为“中国十大杰出青年农民”；2007年他先后荣获“中华慈善事业突出贡献奖”、“中华慈善人物”、河南省“道德楷模”、“感动中原十大人物”，“中国十大杰出青年”。2007年11月25日，中共河南省委、河南省人民政府作出《关于在全省开展向裴春亮同志学习活动的决定》。在“2010年河南经济年度人物”颁奖会上，带动乡亲共同富裕的裴春亮独占了“2010河南经济公益奖”的奖项。★



裴寨旧貌



裴寨新村（本文图片由作者提供）

作为全国人大代表,高毅进看待玉雕站在了一个比旁人更高的高度上。他的眼界不仅仅局限在玉器工艺方面,更关注着中国民间传统工艺的保护与发展。

在履职中传承与超越

——访十一届全国人大代表高毅进

文/夏伟

在中国工艺美术界,“和田玉、扬州工”无人不晓。高毅进就是“扬州工”的杰出代表之一,他是扬州最年轻的中国美术大师,其作品以玉器器皿见长,传承了扬派玉雕“精巧,灵秀,儒雅,圆润,浑厚”的艺术风格。2008年当选为十一届全国人大代表后,他开始放眼全国,并在履行代表职责中特别留意传承和保护发展中国传统工艺。

高大师与玉雕的不解之缘

14岁就进扬州玉器厂工作的高毅进通过数十年和玉石的朝夕相处,已经把做玉雕当成一种享受,享受工作的乐趣,享受玉雕艺术的乐趣。通过采访记者发现,如今高毅进作为一名国家级工艺美术大师、全国人大代表,在玉雕创作的创新之余想的更多的是扬州玉雕今后的传承发展之路。

高毅进师从扬州老一代琢玉艺人朱邦元。朱邦元专制三足圆炉,擅仿古,被称为“炉瓶医生”,高毅进深得老师真传。14岁进玉器厂的他,此后就一直没有离开过。他擅长玉雕器皿件的制作和设计,从事玉雕工作二十多年来,先后获得了“高级工艺美术师”、“中国玉石雕大师”、“中国工艺美术大师”等荣誉称号。

“我是小学毕业就进厂子的,可以说我这一辈子都是‘用情专一’的。从起初对玉的陌生到后来的爱不释手,玉现在已经完全是我生命的一部分了!很多

人说玉是价值连城的,我还是要说玉是无价的。”说到玉雕的价值,高毅进动情地说,“在我们行内,大家都知道做玉雕最好的原料就是新疆的和田玉,古语说‘百人采玉十人还’,可见这种原料的难得。现在虽然说采玉不像那时那么危险,不过真正的和田玉也是越采越少了,我们做玉雕也是做一件少一件了,所以很多时候我们拿到一块石头,放很久都迟迟舍不得动手。”

在高毅进眼里,做玉需要一种灵性,无

论是天赋,还是努力,都要把创作的过程看成是一个知识、思想糅合的过程,所以他的作品可谓件件精品,无论是炉瓶、摆件都匠心独具,工艺精湛。其中一件犀牛尊深得高毅进喜爱。这件作品由老犀牛和小犀牛两部分组成,在老犀牛身上雕刻着繁复的象征吉祥的花纹,器皿的盖子则被制作成一只小犀牛,形成老犀牛驮着小犀牛的形态,生动活泼。器皿所用材质为碧玉,整个制作时间超过10个月。还有一件用新疆白玉籽雕刻的三足圆炉也是一件不可多得的珍品,



高毅进代表正在接受记者采访

仅所用新疆白玉籽料价值便超过200万元。“三足圆炉”是扬州玉器的传统题材作品,它全身有五个活环,炉两旁装饰丰满,三足刚健峻迈,端庄浑厚中又具圆润玲珑之美。由于胎薄,作品可透过阳光,看上去晶莹剔透。高毅进擅长薄胎器皿,这是用后天技艺来提升作品的价值,因为它可以提高作品的白度,需要艺人十分精心、细心。青玉《百寿如意》是高毅进最引以自豪的作品之一。这件作品为一对薄胎如意,仅7两重,里外上下串通,均匀的雕刻着100个字体不同的寿

字,构成镂空花透雕图案,十分考验功夫,于1989年荣获中国工艺美术品百花奖国家珍品金奖。

打造扬州的玉器品牌

作为全国人大代表,高毅进看待玉雕站在了一个比旁人更高的高度上。对于扬州玉雕文化的发展,高毅进更有自己独到的见解。在某一种意义上,玉文化与钻石文化有异曲同工之效。钻石和玉都是非可再生资源的原石,经过开采雕琢打磨而成为艺术品。不同的是,钻石文化这个舶来品占据了相当一部分的中国市场,而我们中华五千年的玉文化,无论从历史承载或是原材料价值,都与钻石不遑多让。钻石的价值很大程度上取决于它的切工,这又对应上我们玉器的雕工。但钻石切工无法比拟的是玉器雕工对技艺的要求非常高,因为它是一种长年累月的积累和经验。可中国和田玉一边是价格的疯涨,一边却是品牌的遗忘。“我们中国也应当有自己的和田玉品牌!”

“玉器产业是扬州的城市名片,我们不仅要使玉器制作工艺传承、发扬好,更要把‘扬州工’的内涵放大,叫响‘扬州传统工艺’这个品牌,并将之与城市旅游相结合。”高毅进坦承,这既是荣誉也是责任。

高毅进认为,培强育壮扬州玉器产业可从以下三方面着手:一是加大投入,依靠引进资金解决玉石原料价格过高、玉器生产周期长而造成的资金周转压力;二是加快人才培养,解决玉器制作工艺传承人“青黄不接”的问题;三是着力打造工艺美术一条街,通过市场运作提升扬州工艺品牌在全国的影响力。

“传统工艺发展壮大仅靠一般意义上的市场拉动还不够,只有与城市旅游相结合,市场前景才会更广阔,也更有生命力。”高毅进认为,扬州可在打造全国玉石市场集散地和工艺美术一条街的基础上,将传统工艺与旅游完美结合,开发具有扬州特色、具备收藏和观赏价值的工艺产品,走高端与大众路线,“尤其

是开发价格适中的旅游产品,让普通百姓感受传统工艺的美。”

依法保护和振兴传统工艺美术

高毅进的眼界不仅仅局限在玉器工艺方面,更关注着中国民间传统工艺的保护与发展。从2009年开始,高毅进通过调查研究,广泛听取各

方意见,先后在全国人代会上提出了《关于切实做好非物质文化遗产项目保护、管理和合理利用工作的建议》、《关于加大传统工艺保护和发展力度,给予传统工艺行业税收优惠的建议》和《关于尽快制定〈传统工艺美术保护条例〉实施细则的建议》等。今年的全国人代会上,高毅进又继续提出“关于修订《传统工艺美术保护条例》的建议”和“关于加强传统工艺美术人才培养教育的建议”。他向我们提供了一组统计数字。近10多年来,全国仅有约四分之一的省市制定了相应的地方工艺美术保护条例或办法。许多传统工艺美术产品生产企业经营困难、难以为继;有些传统工艺美术品种灭绝,技艺失传,后继无人。全国1865个工艺美术品种中,发展良好的959个,占51.42%;生存困难的536个,占28.74%;濒危和停产的370个,占19.84%。

“传统工艺美术只有走上依法保护、依法兴业的轨道,加大传统工艺美术人才培养的力度,其保护和发展才能持续,振兴和繁荣才大有希望。”高毅进认为,我国迫切需要加快修订现有的《传统工艺美术保护条例》,出台相配套的、全国性的实施细则,并出台相应的政策措施。

高毅进说:“传统工艺美术的保护发展问题,关键还在于法律和制度的保障。为了确保各地传统工艺美术保护工作落到实处,我国可考虑由工业和信息



高毅进在工作中(本文图片由作者提供)

化部牵头,组织相关的部门、单位及专家、学者,修订国务院1997年颁布的《传统工艺美术保护条例》,尽快制定更为细化、操作性更强的《传统工艺美术保护条例》实施细则。

高毅进认为,修订《传统工艺美术保护条例》,应当重点解决好以下几个方面的问题:明确传统工艺美术品种、技艺及传统工艺美术珍品应具备的条件,完善传统工艺美术品种和技艺的认定办法;明确对传统工艺美术品种、人才和珍稀资源开发利用的保护措施,以及相应的扶持政策;明确对传统工艺美术品行业给予一定的税收优惠政策,可将经过评审认定的我国工艺美术行业中的传统产品,作为受保护的特种产品,享受比照小规模纳税人(或文化产业营业税)的税率计缴增值税的优惠政策;明确传统工艺美术人才的培养保护措施;还应建立相关配套机制,落实检查主体,对《传统工艺美术保护条例》实施细则的实施情况,进行检查、监督和处罚。

高毅进用自己的实际行动履行着保护、传承传统工艺的责任。琢玉终成器,正是有了他这样的诸多工艺美术创作者,玉雕这一块瑰宝在千年来的历史积淀下才逐步走向鼎盛;也正是有了他这样的人大代表,各种传承民族智慧、体现民族精神的传统工艺美术才得以不断繁荣和超越。☑

“新中国立法人物”寻访

开栏语：2011年，中国特色社会主义法律体系的形成，在建设社会主义法治国家征程上巍然树立起一座新里程碑。站在新的起点上，我们回望这段波澜壮阔的历程，分明感受到这一目标的实现承载了一代又一代立法人的无限期盼，凝结他们的集体智慧，也见证了他们艰辛的法治奋斗史。这些立法人都曾以自己的智慧、才学，义无反顾地投身于新中国的立法事业，并做出了卓越的历史贡献。时至今日，当我们回眸这段历史，我们不能不走近他们，通过讲述和倾听，探寻那些尘封在记忆中的立法故事。为此，我们开设了“新中国立法人物寻访”栏目，通过这些立法人的事迹来感受中国的法治进程。

低调谦和的法学大家张友渔

文 / 本刊记者 夏莉娜

也许现在他的名字对普通人来说稍显陌生，但20多年前，在中国从事法学研究和法律实务工作的人，鲜有不知其名的；从20世纪70年代末到80年代，在全国人大工作的同志还记得，有一位面容慈祥，穿着朴素的灰色中山装的老人，每天都准时来到全国人大办公楼上班。他就是中国当代杰出的法学家、新闻学家、国际问题专家——张友渔。

张友渔精通法学、政治学、新闻学，知识渊博，一生著作等身。他曾参与1982年宪法和许多重要法律的起草和制定工作，经常发表论述法制或立法的重要报告、讲话和文章，总结法制建设和立法工作的经验，阐明他对立法乃至整个法制建设的观点，为新时期法制建设理论的丰富和发展，做出了不可磨灭的贡献。

在许多现在声名赫赫的法学专家和学者看来，张友渔的文章著述很少有惊人之语，但他的许多话语留下了那个需要进步的历史时空所特有印痕。他无疑是自20世纪70年代末开始的新时期主流立法观念乃至整个主流法制观念的



1986年11月，在深圳，许崇德（左一）与张友渔交谈（图片由许崇德提供）

代表性人物。

记者了解到，凡是与张友渔有过接触的同志，无不为其的渊博学识和工作热情以及工作态度所折服，更为钦佩他平易近人、低调谦和的学者风度。

为了使读者能走近这位被誉为法学界巨匠的老人，记者走访了与张友渔一同参加立法工作的著名的宪法学家、中国人民大学法学院教授许崇德，原全国人大常委会法制委员会、法制工作委

员会副主任宋汝棼以及在张友渔身边做过多年秘书工作的徐枫同志。透过他们的回忆和讲述,我们渐渐走近了这位立法实践者的心灵深处。从他生活的点滴细微之处,我们感受到了他博大的胸怀和独特的人格魅力,也依稀感受到当年立法蓬勃发展的历史脉动。

许崇德:他是我的良师与榜样

1954年参加新中国第一部宪法起草工作时,我对张友渔的印象并不深。直到1980年参加八二年宪法修改时,我与张老接触逐渐多了。

1980年9月,宪法修改委员会成立了秘书处,胡乔木是秘书长,张老是副秘书长,同时担任副秘书长的还有胡绳、吴冷西、王汉斌、邢亦民……

我对张老的印象是他对待工作非常认真负责。起初,秘书处大概一个礼拜开两次碰头会,地点在人民大会堂小天津厅。后来,胡乔木因身体不好,就委托张老主持秘书处的会议。张老总是非常认真负责。那时我还有一个感觉,张老的心眼儿特别好,对年轻人十分照顾。我当时年纪比较轻,学校条件不是特别好,到大会堂开会都是坐公交车去的。每次在大会堂开完会以后,我总是请求张老的车能顺路带我一段。张老住在木樨地,我搭车到木樨地后再坐公交车回到人民大学。记得有一次,他知道我还要到动物园换车,就叫司机再往前开,把我送到动物园,这样我就不用换车了。他总是处处为别人着想,让我很感动。

1981年,我们在玉泉山集中工作,住在9号楼,这样我和张老的接触就更多了。秘书处的工作主要是起草,我们第一步是研究框架,大家一起一条一条地凑。那时,张老本人的工作是很繁重的,除了宪法起草这一摊工作以外,还有很多其他的工作。他当时是法制委员会的副主任,法制委员会有好多文件,他要阅读、批示。张老能够“一心多用”,能一边开会一边批文件,而且不会出什么差错。我们都知道他如果不这么干的话,工作是做不完

的。

起草宪法是从1980年9月开始的,一直到1982年12月4日才结束。这一段时间,我跟张老共事,得到他的很多教导。我本身是搞宪法专业的,因为他老人家经历的事情很多,所以我总有很多问题请教他,他也总是不厌其烦地给我讲解。他是我的良师。

我们秘书处在一起商量条文的起草,是一项集体的工作。我们都是张老的晚辈,每天吃完午饭后,张老让我们在床上休息一下,可是他从不睡觉。他坐在桌子边上继续批改文件或写东西,一直到我们睡醒。当时张老年事已高,有80多岁了,可他的精力比我们这些年轻人还要充沛。张老说,你们这些年轻人都有睡午觉的习惯,该休息休息,我在你们睡觉的时候做些事。

宪法草案公布后有一段宣传讲解的过程,好多报纸请张老写文章,不少单位请张老作报告。张老特别重视宣传宪法草案,一般来说他是不推辞,有求必应的。有一次,他实在忙不过来,有些文章就让我帮他起草。他把思想跟我交代得很清楚,这样我下笔的时候就非常得顺利。老人家特别认真,文章发表以后,还要分给我一部分稿费。现在回想起来,那段时间我跟他相处得很愉快。更重要的是,我从他那里得到了很多的教导,对我后来从事宪法的教学和研究,帮助非常大。

1985年9月,我又与张老一起参加起草香港特别行政区基本法。记得第一次香港特别行政区基本法起草委员会成立大会,邓小平、李先念、彭真、胡耀邦等领导同志都参加了。邓小平一到会场就冲着张老问:“您今年多大岁数了?”张友渔说:“我今年八十六岁半。”我觉得他说话的时候底气特别足。当时邓小平并没有说什么,我想邓小平当时也许在考虑老同志怎么安排这个问题。其实,从张老的说话和动作上看,他仍显得十分年轻,与他的高龄并不相符。香港基本法我们就起草了5个年头,如此高龄的张老一直精力非常充沛地工作着。我们的

工作不仅仅在北京,要去广州、深圳,还得去香港……张老始终与大家一起来回奔波。在那段时间里,张老不光是专职搞基本法的起草工作,当时还有法学会会长和中国政治学会会长的工作。据我所知,当时一个人兼两个全国性学会会长的,恐怕也只有他一个人。

张老在1992年94岁高龄时离开了我们,至今我经常怀念他。他对党的忠诚、对工作负责的态度,他的博学,以至他高尚的品格,永远是我们的榜样。

宋汝棼:他是没有一点架子的老领导

我与友渔同志在解放初期就认识了,他是我的老领导。我感觉友渔同志最大的特点就是从不摆架子。我对他的印象是:没有一点架子的老领导,一位平易近人的法律专家。

解放初期,我是北京市地方工业局局长,友渔同志是北京市的副市长,管我们工业局的工作。他非常关心地方工业。当时北京市的主要收入来自地方工业局。那时,北京商业系统赚的钱上交商业部;首钢、京西煤矿等大型企业都属于中央工业,赚的钱归冶金部、煤炭部;北京市地方工业赚的钱才归北京市。友渔同志一向都是宽以待人,严于律己,从来都没批评过我。每次我向友渔同志汇报工作以后,到了吃饭的时间他都留我在市政府吃饭……

1981年,我到了全国人大常委会法制委员会工作。那时候的法制委员会的主任是习仲勋,副主任有胡乔木、史良、王汉斌、张友渔、刘复之、顾明、周仁山、邹瑜等一些老同志。我也是法制委员会的副主任,但我是副主任里资格最浅的。记得那时习仲勋同志开会研究立法问题,主要是征求友渔同志的意见。

1983年8月,全国人大常委会法制委员会取消了,改成全国人大常委会法制工作委员会。法工委成立之初,王汉斌同志是全国人大常委会秘书长兼法工委主任,我担任法工委党组书记。友渔同志是第六届全国人大法律委员会副主任委



1986年4月2日,出席六届全国人大第四次会议的北京团代表在分组会议上审议民法通则(草案)。图为著名法学家张友渔(右一)正在发言

斗学/摄影

是到了人大,出去开会也是一样,老人家非常守时。还有一个就是他从来不说多余的话,在工作上给你交代得一清二楚。他工作尽职尽责,到单位就开始伏案工作,写啊,改啊,特别辛苦。张老在参与全国人大立法工作的同时,还担任着中国社会科学院副院长、中国法学会会长与名誉会长、中国政治学会会长等职,肩负着指导社会科学特别是中国法学理论研究工作重任。他除了参与上述机构的日常工作外,就连有些国家级法学刊物中的一些重要文章也常常要张老亲自审批和把关。张老没有架子,有人请他会议或作演讲,都挤时间去,很少说今天有事拒绝的。张老在繁忙的公务之外还撰写了大量的学术论文和专著。

张老家里最多的东西是书,满地堆的都是书。他那么大年纪,记忆力非常好,只要你说过一遍的事情,他都记得;哪些书放在哪里,他也清楚地记得。并且他思路清晰,脑子特别清楚。他在北京医院住院的时候,我几乎是隔两天去一次。张老逝世前,思维仍旧敏捷,一点没有老态。我看到张老住院期间还坚持工作,坚持看稿子。在他病情十分严重的时候,还一再对立法工作表示关注。

张老在人们的眼里是一位老资格的革命前辈及学界领袖,但在我心里总觉得他就像一位和蔼可亲的“老妈妈”。跟着张老这么多年,我不仅学到了很多,也把张老当成了自己的亲人。1992年2月26日,我又去医院看张老。当得知老人家去世了,我坐在传达室里痛哭起来。后来到八宝山送他的时候,我还是哭得那么伤心……

张友渔离开我们已近20年了。回顾新中国立法进程的今天,虽然只能看到他那渐行渐远的背影,但张友渔作为自上世纪70年代末开始的新时期最初十余年主流立法观念的集中代表,为我们留下了许多曾作为大学法律专业教科书的著作,更让我们记住了他谦和勤奋的做人风范。✶

员。可是法工委在研究有些法律,尤其是重要的法律时,还有彭真同志听汇报的时候,友渔同志都在场。

友渔同志在后库(全国人大常委会另外一个办公地点)有办公室,法工委有关立法的很多事随时都可以到他办公室找他。友渔同志的年龄比我们大,资格也比我们老,但他从不摆架子。1988年以后,友渔同志已经快90岁了,改任全国人大法律委员会顾问。法工委凡是重要的法,我都会征求友渔同志的意见。那个时候,我家住在木樨地24号楼,友渔同志住在木樨地22号楼,很多时候我会直接去他家里找他。每次到他家里,他不是在那儿看书,就是在伏案写东西。见到我来了,他都会放下手中的事,认真地听我询问相关的问题。你问他问题,研究过的,他就发表意见;没有研究过的,他就说这个我没有研究,态度既认真又诚恳,从不敷衍。

徐枫:他像“老妈妈”似得和蔼可亲

我在社科院就是张老的秘书。张老到了全国人大以后,我就跟他到了人大。张老一向待人特别和气。在他身边工作,什么事情都是商量着办,从来就没有命令式的口气让你干什么,待人像亲人似的。我到他们家里,他们也从来不把我当

外人,赶上吃饭了就吃饭,赶上了去哪儿就说咱坐车一起去哪儿。他不是那种什么事情都让秘书特操心的人。他自己能干的事绝不会麻烦别人。跟他一块儿出差,他自己能做的都尽量自己去处理。

张老一生生活简朴,出门一般穿中山装,但一到家,马上换上旧衣服。从我认识他的时候,脚上就蹬着一双老布鞋,身上穿着一身灰色中山装,几乎老是这么一个装束。老人家生活特别有规律。在社会科学院工作的时候,他每天上班来就带两个西红柿,他的水果就是西红柿。他家里家具不多,都是一些老式的。这么些年,我没有看到他家里增加什么家具,都是旧沙发、旧柜子。虽然张老生活那么简朴,但他对别人从不吝啬。他出差都会想着给我买礼物。有一次,他们两口子出国,给我带回来一条丝巾,挺漂亮的。他的夫人是中国第一个到日本学法律的女学生,很早就参加了革命。他和夫人感情很好。他们对家里的阿姨也非常好,就像自家人一样。

张老那种认真工作的精神给我印象特别深刻。每一次改稿子都不厌其烦,把稿子搞得尽善尽美。不管是什么工作,不管是在外地,还是在北京,他都是很认真地对待。包括各报社的记者采访他,他都是很认真地对待。无论是在社科院,还

2010 年一些国家立法动态

文 / 严世文

欧 盟

一、加强金融衍生品市场监管

2010年9月,欧洲委员会提出立法建议,要求加强对金融衍生品市场的监管,使之更加透明、安全和稳定。该立法建议的要点是:1. 经场外交易达成的金融衍生品合同,应当报告受欧洲证券和市场服务局监管的中央数据中心,以利于欧盟监管机构掌握金融衍生品市场的整体情况,从而对潜在风险作出预测。2. 场外交易的金融衍生品达到特定标准的,必须通过中央结算所进行结算。中央结算所作为金融衍生品交易双方之外的第三方机构介入,可以防止因个别市场交易方破产而殃及整个金融体系。

二、统一跨国离婚规定

2010年12月,欧洲议会通过了在离婚事务上加强合作的法令。根据该法令,欧盟范围内跨国婚姻的当事人在离婚时,可以选择适用与其有紧密联系的国家的离婚法,即1. 共同惯常居住地国家的法律;2. 最后共同惯常居住地国家的法律;3. 婚姻一方国籍国的法律;4. 离婚案受理法院地国家的法律。婚姻双方未达成一致意见的,以婚姻双方的共同惯常居住地作为最重要依据。目前有14个欧盟成员国已照此施行。

三、加强打击拐卖人口犯罪

2010年12月,欧洲议会通过了预防和打击拐卖人口及保护被害人指令。该指令取代了欧盟2002年制定的相关框架决定,拓宽了对拐卖人口犯罪的界定范围,重点是打击目的在于强迫卖淫及其他形式的性剥削、强迫劳动、强迫乞讨、强迫从事犯罪活动、摘取人体器官牟利、非法领养和强迫婚姻的拐卖人口犯罪。拐卖人口犯罪的最低法定刑为5年监禁,最高可处10年监禁。奴役儿童、有组织犯罪、威胁被害人生命和使用严重暴力为从重情节。法人犯此罪的处以罚金,并可下令临时或永久关闭。该指令还对拐卖人口犯罪中的被害人保护作了规定。

四、扩大对犯罪被害人的保护

2010年12月,欧洲议会通过了犯罪被害人保护令



2010年9月,欧洲委员会提出立法建议,要求加强对金融衍生品市场的监管,使之更加透明、安全和稳定。图为欧洲央行总部外的欧元雕塑

指令,以使被害人在全欧盟范围内得到保护。目前欧盟各成员国均有被害人保护规定,但并不统一,且通常只针对本国公民。该指令要求各成员国对移居或暂居本国的另一欧盟成员国的被害人也提供保护。保护措施应当保障被害人不受身体、心理、尊严及性方面的骚扰和危害,如保护其不被绑架、拘禁及受到以纠缠不休等方式进行的骚扰和胁迫等。被害人的亲属也可以受到保护。该指令还扩大了欧洲保护令的适用范围,将保护范围从性犯罪被害人扩大到所有犯罪行为的被害人。

五、通过公民倡议立法法令

2010年12月,欧洲议会通过了关于公民倡议立法法令。根据该法令,如果公民立法倡议获得100万欧盟成员国公民签名赞成,欧洲委员会就应当考虑制定相关法律。欧洲委员会将设立一个至少由7个欧盟成员国的人员组成的“公民委员会”,负责登记公民立法倡议。公民立法倡议经审查获得允许后,倡议发起人即可征集签名,征集期限为1年。签名必须至少来自四分之一的欧盟成员国,其中每个成员国的公民签名还必须达到规定的最低限额,如马耳他须征集到至少3750个签名,德国则须征集到至少74250个签名。签名达到规定数额并经特定程序确认后,欧洲委员会在3个月内对

图/CFP



新华社/图

2010年9月27日,美国总统奥巴马签署了一项旨在帮助小企业贷款和减税以便增加就业的法案,使得这项讨论多时的法案终于成为法律。图为奥巴马在华盛顿白宫签署法案后与议员和企业家代表握手

是否制定相关法律作出决定并公开说明理由。该法令近期将由欧盟理事会确认,之后由欧盟成员国在1年内转换为国内法。

美 国

一、通过金融监管改革法

2010年7月,美国参议院通过了金融监管改革法,其主要内容有:1. 成立金融稳定监管委员会,负责监测和处理威胁国家金融稳定的系统性风险;2. 在美国联邦储备委员会下设立新的消费者金融保护局,对提供信用卡、抵押贷款和其他贷款等消费者金融产品及其服务的金融机构实施监管;3. 将场外衍生品市场纳入监管视野,大部分衍生品须在交易所内通过第三方清算机构进行交易;4. 限制银行自营交易及高风险衍生品交易;5. 设立新的破产清算机制;6. 美联储承担更大监管职责,本身也将受到更严格的监督;7. 由美联储监督企业高管薪酬,确保高管薪酬制度不致过度推高风险。

二、众议院通过特别关税法

2010年9月,被称为“特别关税法”的法律提案在美国众议院获得通过,进入参议院立法程序。倘若该法最终获得总统签署,美国就可以修改贸易法,使其商务部有权在特定条件下把所谓“低估货币”行为视为出口补贴,进而对相关国家出口到美国的商品征收反补贴税。该法由俄亥俄州民主党众议员瑞恩针对人民币汇率争议而提出,是美国国会历史上针对人民币汇率采取的最高规格的立法行动。

三、奥巴马医改法被裁定违宪

2010年3月,美国总统奥巴马正式签署了备受瞩目的医改法,即《保护患者与廉价医疗服务法》。然而这项奥巴马政府迄今为止最重要的立法成果却遭遇重大挫折。2010年12月13日,美国联邦法官亨利·赫德森裁定该法中强制公民购买医疗保险的条款违反美国宪法。医改法规定未参加医疗保险的美国公民须购买医疗保险,否则将被处以罚款。此前美国法律并不强制民众购买医疗保险,许多未买保险的人生病后直接去急诊,而美国法律规定急诊病人必须得到医疗救助,由此造成政府支付大量补贴。目前美国约有3200万人没有医疗保险。

四、奥巴马签署减税法

2010年12月,美国总统奥巴马签署了参众两院通过的减税法。该法的主要内容是:1. 全民减税计划延长2年;2. 延长失业者领取救济金期限法再继续执行13个月;3. 工资税削减2%;4. 为企业投资提供税收减免。根据该法,工资税将由6.2%降至4.2%,年薪10万美元的人据此可节省2000美元,全美范围内平均每个家庭一年可少付1000美元的税。该法预计耗资8580亿美元,是美国国会近两年来通过的第二个大规模经济刺激方案。

俄罗斯

一、立法解决超期审理案件和超期执行法院裁判问题

2010年4月,俄罗斯通过了在合理期限内审理案件权利或执行法院裁判权利受侵害赔偿法,目的是消除审理案件和执行法院裁判超期时间过长现象。该法对有权提出赔偿请求的主体、提出赔偿请求的期限、对赔偿请求的审理、赔偿的数额和形式、赔付决定的执行等作了具体规定,同时相应修改了预算法典、刑事诉讼法典、仲裁程序法典、民事诉讼法典和行政违法行为法等多部法律。

二、制定海关调整法以与国际条约相符

2010年11月,俄罗斯国家杜马通过了海关调整法,对海关组织和海关行为作了具体规定,2003年的海关法典将逐步被其取代。制定该法是为了使俄罗斯的国内法符合关税联盟及欧亚经济共同体的相关国际条约和决定。1996年,俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦成立关税联盟,后塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦分别于2000年和2005年加入,该组织于2000年改组为欧亚经济共同体。

三、制定强制医疗保险法

2010年11月,俄罗斯国家杜马通过了强制医疗保险法,以专项法律形式对自1993年起实施的强制医疗

保险制度进行规范,1991年的公民医疗保险法同时失效。新法对强制医疗保险的基本原则,强制医疗保险基金和医疗保险组织的法律地位、职责、责任、权利、义务,以及被保险人和保险人的权利、义务等作了具体规定。

英国

一、加大社区矫正力度

2010年4月,英国司法大臣杰克·斯特劳宣布将对被判处社区偿还刑罚的服刑人予以更严厉的惩罚,他要求所有无业的服刑人为社区提供200小时以上的无偿服务,以高强度劳动完成服刑。服刑人每周应当至少为社区工作3天,总额不少于18小时。2009年,英格兰和威尔士共有6.2万名服刑人成功完成社区偿还刑罚,为社区提供服务达800万小时以上。被判社区偿还刑罚者的重新犯罪率(36.1%)大大低于被判短期监禁者(59.9%)。

二、改革选举制度

2010年7月,英国政府向国会下议院提交国会固定任期法案和选举制度及选区划分法案,其主要内容有:1.国会改为5年固定任期制,取消政府享有的决定大选日期的权力,保持国会相对稳定;若获得三分之二以上下议院议员投票赞成,可提前举行大选。2.将就改革选举制度举行全民公投,决定是否将现行的“相对多数制”改为“选择投票制”;选择投票制可防止政党所获选票与最终所得议席严重失衡。3.将就选区划分进行全民公投,决定是否减少选区,并调整选区规模使之更加均衡。4.将下议院议员从650名减至600名,以削减政府开支。

三、通过冻结恐怖分子财产法

2010年12月,英国国会审议通过了冻结恐怖分子财产法。该法是对2008年反恐法的进一步补充,其主要内容是对涉嫌或正在参与恐怖活动的自然人、法人或其他组织实施金融控制措施,重点是冻结恐怖分子的财产。该法授权财政大臣认定“恐怖分子嫌疑人”,规定特定人员或金融机构不得与“恐怖分子嫌疑人”进行商业交易和向其提供金融服务,并须及时向财政大臣报告恐怖分子财产冻结情况,此外还规定了信息披露范围和监督措施。

法国

议会通过退休制度改革法

2010年9月和10月,法国退休制度改革法先后在法国国民议会和参议院获得通过。该法规定,到2018年,退休年龄将逐渐从目前的60岁延长至62岁,领取全额退休金的年龄由65岁延长至67岁。同时,到2013年,交纳退休金的年限也将从40.5年延长至41.5年,公共部门养老金的缴纳比例将在10年内从7.85%提高到

新华社/图



2010年10月27日,法国退休制度改革法案在国民议会以336票对233票的结果最终获得通过。图为法国劳工部长埃里克·韦尔特(前排中)在巴黎出席国民议会(议会下院)会议

10.55%,与私营部门看齐。该法在审议过程中遭到左派和工会强烈反对,工会为此多次举行全国性大罢工。

加拿大

一、制定消费品安全法

2010年12月,加拿大总督批准消费品安全法。该法规定,禁止制造、进口、宣传或销售任何可能对人类健康或安全造成不合理危险的消费品。企业在得知与其产品相关的严重事故或死亡事件时,必须及时向政府报告并提供与产品安全相关的资料。违规行为将受到更加严厉的处罚。

二、加强对性犯罪被害人的保护

2010年12月,加拿大总督批准性犯罪被害人保护法。该法加强了对性犯罪者全国登记系统和DNA数据库的规定,以更有效地防止和调查性犯罪。根据该法,被发现有性犯罪行为者,其信息将被自动录入性犯罪者全国登记系统,其DNA样本可用于法庭分析。性犯罪者刑满释放后仍将受到密切监视。境外性犯罪者一旦入境也将被强制录入该系统。

三、制定反垃圾邮件法

2010年12月,加拿大总督批准反垃圾邮件法。该法规定,加拿大广播及电讯管理委员会有权接受电子邮件收件人投诉,并可对发送垃圾邮件的公司和个人分别处以最高达1000万加元和100万加元的行政罚款。公司董事或职员知情不报将承担连带责任。个人可通过民事诉讼索赔。发件人不得在信息主题或邮件内容上作虚假或误导性陈述,违者可能构成刑事犯罪。☒

安徽省肥东人大常委会督查公立医院改革试点工作

日前,安徽省肥东人大常委会部分组成人员对公立医院改革试点工作进展情况进行督查。

督查组一行听取了县卫生部门相关情况的汇报,对于如何进一步做好下一步的工作建议:一要进一步加强对研究和规划,积极探索人事、分配和内部运行机制改革,强化医疗服务管理,提高服务能力,争取一般病在乡镇,大病在县城,为人民群众提供政府主导的公益性服务,减轻群众医药费负担。二是公立医疗改革既要坚持公益性,又要调动积极性;既要政府主导,又要符合市场规律;既要积极稳妥,确保稳定,又要注重发挥绩效考核作用,避免吃“大锅饭”。三是要从实际出发,有力有序推进,有效缓解群众“看病难、看病贵”问题,真正实现为人民群众提供安全、有效、方便、价廉的医疗服务的目标。(史炳志)☑

上海市黄浦区人大常委会首次开展专题询问

上海市黄浦区三届人大常委会第四十一次会议上,常委会组成人员围绕该区落实市容环境卫生管理长效工作机制情况,首次对区政府开展专题询问,取得了较好的效果。

通过询问,既使常委会组成人员对政府该项工作情况有了更深入的了解,又让政府相关部门认识到人民群众的期望、要求,增强了进一步做好工作的责任感和使命感。

常委会组成人员普遍认为,专题询问将以往审议中分散式的询问引导为有组织的、集中的、专题的询问,使监督的重点更加突出,效果更为明显。政府有关部门表示,专题询问带来的既是压力,更是动力。通过询问,自身工作中的主要成果、存在的问题和不足更加清晰,有利于在今后工作中不断加以完善、改进和提高。(王海)☑

福建省漳平市人大常委会视察汛期期间非煤矿山安全生产

5月9日,福建省漳平市人大常委会副主任陈乐昌率人大城建环保委、市安监局、国土局等相关部门人员和部分人大代表,视察了位于永福、赤水境内的永福钨矿、赤水挂山铁矿、岭兜石灰石矿等四家非煤矿山企业。

视察组指出由于漳平市受季节性台风气候影响,每年5月至9月为汛期且漳平市属中低山丘陵区,地质环境条件复杂,汛期台风登陆往往带来强降雨,造成山体滑坡、山洪暴发、矿山供电线路损坏、地表水大量渗入井下导致淹井等灾害,给漳平市非煤矿山企业安全生产带来不利影响。视察组建议,各乡镇(街道)安监站、非煤矿山企业要建立健全防汛抗灾指挥联络体系,落实防汛抗灾责任制度,尤其是建立健全辖区内各相关非煤矿山企业主要负责人台账,确保发生紧急情况时能第一时间联系到相关的企业负责人。各相关非煤矿山企业做好防汛安全自查工作,各乡镇(街道)安监站要对辖区内非煤矿山企业的防汛工作开展经常性的监督检查,市安监局要对各乡镇(街道)安监站的防汛检查工作开展情况进行督查。加强汛情监测与应急反应,确保稳定的生产生活秩序,并根据汛情适时启动相应的应急预案。要在灾情发生时,迅速组织抢险救灾,并及时报告灾情及安全有序地组织恢复生产。(管洪震 张幼珍)☑

江苏省东台市人大常委会视察推进统筹城乡发展试点镇村

为全力推动统筹城乡发展,切实改善民生,促进社会和谐,江苏省东台市人大常委会组织部分人大代表视察了该市推进统筹城乡发展试点镇村工作情况。针对试点工作中存在的一些薄弱环节,检查组建议:尽快做深做细建设详规,充分发挥科学规划的引领作用。对镇村空间整体布局、建筑风格,包括建筑外形、建筑功能、建筑色彩、历史人文特色等进行科学规划,并重视单体建筑设计。加快推进新镇区新社区建设,展示试点镇村新美和谐的特色风貌。加快推进水、电、路等基础设施建设,加快建设医疗卫生、学校、购物场所等,满足城镇新增人口的日常生活需求。重抓试点镇村产业发展,夯实统筹城乡发展的经济基础。通过开展招商引资,引进一批有发展前景的好企业落户,提高本地区工业化水平和农民的工资性收入水平,加快人口向城镇聚集。发展特色专业市场、物流产业等第三产业。创新工作方式方法,努力突破统筹城乡发展的资金瓶颈。整合各类涉农项目资金投入试点镇村建设。(张华)☑

江苏省丰县人大常委会组织代表对村民委员会组织法进行执法检查

为进一步加强农村基层村民自治组织建设,完善农村村民自治制度,推进农村基层民主建设和经济社会全面发展,5月11日,江苏省丰县人大常委会组织部分市、县人大代表对村民委员会组织法贯彻执行情况进行了执法检查。针对检查中发现的问题,检查组指出:县政府及民政部门要进一步加大对村民委员会组织法的宣传力度。加强日常督导,对村主任及村委成员加大培训力度,为村民自治提供良好的环境和条件。各村民委员会要严格按照法律要求,不断健全完善自治章程和各项村规民约,以自治村,实行民主决策、民主管理,自觉接受民主监督,并且以发展为第一要务,带领广大村民大力发展现代化农业,加快农民增收致富步伐。进一步建立和完善村民自治章程和村规民约,增强国家法律、法规在基层实施的实用性和实效性;建立健全村民会议、村民代表会议、村务公开和民主评议等配套制度,把村民参与村级事务和民主管理活动的程序和要求以制度的形式固定下来,保证村民自治权利真正得以实现;进一步充实完善村级民调、治保、计划生育、财务管理等组织,并健全相应的规章制度,充分发挥其职能,保证村民自治活动协调有效运转。(张倩)☑

江西省人大内司委深入基层 征求“六五”普法工作意见

近日,江西省人大内司委在深入调研普法工作时,就“六五”普法工作安排及《江西省人大常委会关于进一步加强普法教育的决议(草案征求意见稿)》征求基层的意见和建议。

在调研中,省人大内司委调研组深入到南昌市、青云谱区等市区,采取听汇报、召开座谈会、实地察看和查阅资料等方式,全面了解当地在“五五”普法中落实法制宣传教育责任、开展主题普法教育和法治实践以及“法律六进”等工作情况。调研组在对基层取得的成绩表示满意的同时,还充分肯定了南昌市率先在全省开展的法治创建、千名领导干部讲千堂法制课、“红铃铛”法制快车进校园等特色活动。

为不断推进“六五”普法,省人大内司委还专门印发了“六五”普法工作安排及《江西省人大常委会关于进一步加强普法教育的决议(草案征求意见稿)》,召开座谈会征求市县(区)委宣传、财政、教育、司法和文化等部门的意见和建议,以便在5月下旬召开的人大常委会会议上审议专题报告作决策依据。(刘锡平)✎

山东省武城县人大常委会对就业促进法进行执法检查

近日,山东省武城县人大常委会组织部分委员和人大代表对就业促进法进行了执法检查。执法检查组认为,当前就业矛盾依然突出,失地农民、下岗失业人员、大学生就业依然面临严峻挑战,解决当前就业难的关键是要发展经济,要以发展促进就业。

针对就业促进法贯彻实施中存在的问题,检查组提出了建议:加大就业促进法的宣传力度,让更多的群众和企业知法、懂法、用法,营造全社会共同关注就业工作、支持就业、促进就业的浓厚氛围。政府积极履行促进就业、控制失业的社会责任,进一步强化招商引资工作力度,加快产业结构调整,大力发展劳动密集型产业,拓宽就业渠道,增加就业岗位。积极引导企业将促进就业作为自身发展的需要,加大对劳动密集型、服务型企业的扶持力度,鼓励企业做强做大,吸引更多劳动者就业。完善县和乡镇劳动保障事务所平台和信息网络建设,规范服务流程,提升服务质量和效率。强化对就业人群的个性化指导和帮助,完善面向城乡就业困难人员的就业援助制度,突出抓好城乡新增劳动力和征地拆迁农民的就业指导和帮扶工作。(孙慎先)✎

陕西省旬阳县人大常委会实行逐月通报制度 督办代表重点建议案

陕西省旬阳县人大常委会创新督办方式,借助互联网平台,把代表重点建议案每月办理工作进度上传到《旬阳人大网》上进行“晾晒”,接受人大代表和社会各界的监督评议,增强了办理单位的人大意识、代表意识和责任意识,促进建议所反映的问题得到及时有效解决。

旬阳县人大常委会从今年十六届人大六次会议上收到的80件代表建议(经代表议案审查委员会审查并梳理归类)当中,确定了“围绕创建省级卫生县城,切实抓好城区基础设施配套建设”等10件重点建议案,及时转交旬阳县政府办理。每月5日将上月任务完成情况在常委会网站《旬阳人大网》的“建议办理”专栏中进行公布通报,并设“代表建议办理回声”栏目,加强与代表和选民的交流沟通,将代表建议办理工作置身于“阳光”之下。目前已发出了第一期通报,从整体情况看,各单位高度重视,制订了办理方案,目标任务已明确,工作责任已落实,办理工作正在有序有力开展。(程高科)✎

四川省邻水县人大常委会多措并举监督环境和资源保护工作

近年来,四川省邻水县人大常委会高度重视环境和资源保护工作,采取多种形式依法监督,促进了环境和资源保护工作的有效开展。先后听取和审议了全县矿产资源管理、环境保护、地质灾害防治等方面的专项工作情况报告,依法作出审议意见交由县政府及其职能部门研究处理。检查了环境保护法、土地管理法、水污染防治法等法律的贯彻实施情况,及时将意见建议交县人民政府办理。组织代表视察了全县环境保护工作和土地整治复垦工作,及时将意见和建议交县人民政府及职能部门研究处理。主任会议听取了县人民政府关于环境保护工作、矿产资源管理工作、违法用地建房治理工作情况汇报,及时以会议通报形式印发县政府及职能部门研究处理并限期报告整改结果。(王习全 王永康 谭明)✎

天津市河北区人大常委会调研渎职侵权检察工作

天津市河北区人大常委会组织部分委员和人大代表深入区人民检察院进行调研。检查组对区检察院能够坚持以执法办案为中心、保持稳定办案规模,坚持以健全机制为手段、严格保证案件质量,坚持以专项活动为载体、增强渎检预防效果,坚持以队伍建设为根本、提高业务能力水平等做法给予充分肯定。同时,也从进一步加强宣传、深入调查研究等方面提出建议:突出查办案件的重点,切实提高办案质量,做到打击与保护并重,改进办案方式方法;加强宣传和警示教育,在健全机制上下功夫,做到标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防;要采取有效措施,着力解决发现难、立案难、查证难、处理阻力大等问题;要明确方向开展培训和岗位练兵,提升队伍素质,及时总结办案经验,不断分析渎检工作的新形势、新任务和新要求,继续保持工作领先水平。(胡馨日)✎

促转型惠民生保障科学发展 严监管重垦造坚守耕地红线

浙江省国土资源厅开展双保双服务行动



2010年7月,浙江省领导来到省国土资源厅检查工作



浙江省国土资源厅召开全省国土资源系统推进双保双服务2011年行动视频会议



浙江省国土资源厅厅长楼小东在庆元县调研农村土地综合整治项目

3月24日,浙江省国土资源厅召开全省国土资源系统推进双保双服务2011年行动视频会议,部署开展“保发展、保红线,服务转型升级、服务民生改善”行动。

省国土资源厅制订了《双保双服务2011年行动方案》,确定的行动主题是:促转型惠民生保障科学发展,严监管重垦造坚守耕地红线。

在促转型惠民生保障科学发展方面,浙江省将强化土地利用总体规划引导作用,进一步优化城乡用地空间布局,保

障大平台大产业大项目大企业合理用地空间;继续完善土地利用年度计划分配方案,重点向产业集聚区倾斜,力争保障产业集聚区建设用地;优化土地和矿产资源要素配置,保障海洋经济发展示范区建设;在年度土地利用计划中落实保障性住房用地计划指标,加强包括廉租房在内的保障性住房用地供应,做到应保尽保;实施100处重要地质灾害隐患点的治理和避让搬迁,力争减少地质灾害威胁人数近万人。

在严监管重垦造坚守耕地红线方面,浙江省将继续实施“百万”造地保障工程,严格落实耕地保护目标,全年新增耕地20万亩以上,抓好1500万亩标准农田管护;全面推进模范县创建活动和“365”节约集约用地行动计划,大力提高

土地节约集约利用水平,全省单位GDP新增建设用地减少5%以上,单位固定资产投资增长的新增建设用地消耗量减少3%以上;进一步加强执法监察工作,严格规范土地管理秩序,重点抓好2010年度土地卫片执法检查,努力把违法占用耕地比例控制在个位数,实现零问责的目标。

浙江国土资源厅要求,全省各级国土资源部门要进一步完善推动双保双服务2011年行动实施的工作机制,提高工作的协调联动,凝聚深化改革的合力,保证年度重点目标任务圆满完成。为了深入基层,加强指导,该厅将实行厅领导“三个一”联系工作制度,每位班子成员联系一个重点工程、一个中心和

2010年:浙江省国土资源厅“双保双服务”行动成效显著

双保工程浙江行动全面推进。服务重点项目、服务新农村建设专项行动取得丰硕成果。铁路新“三线一枢纽”等一大批重点建设项目和一批新农村建设项目用地得到及时有效保障。

新一轮土地利用总体规划修编基本完成。截止2010年底,杭州等6市的市级规划已经获批,82个县级规划、84个涉及中心城区乡级规划已上报省政府。

土地利用计划管理进一步完善。实施年度计划分配与保障重点、节约集约、消化存量、耕地保护和新农村建设五挂钩,开展计划执行情况中期评估考核和调整,确保计划指标高效合理利用。

用地审查报批全面提速。全年共审查建设用地项目1056个(批),

全年供地同比增长30.8%。

耕地资源得到有效保护。“百万”造地保障工程顺利推进,全省通过市级验收项目2331个,新增耕地22.07万亩,超额完成年度计划10.35%,连续15年实现耕地占补平衡。耕地保护机制不断完善。组织开展耕地保护共同责任机制示范县(市、区)活动,进一步完善耕地保护目标管理责任制和共同责任机制。基本农田示范区建设超额完成年度目标,62个乡镇通过基本农田保护示范区验收。

认真抓好土地卫片执法检查,严肃查处土地违法违规行为,有效遏制违法违规用地势头。全年共立案查处违法用地5176宗,收缴罚没款2.5亿元,没收违法建筑物350万平方米,拆除259万平方米。

请按药品说明书或在药师指导下购买和使用 豫药广审(文)第2011010004号 国药准字Z41022128 忌辛辣食物 国药准字Z41021898 孕妇忌服
国药准字Z41021901 暴发火眼者忌用 国药准字Z41021900 忌油腻食物 国药准字Z41021904 国药准字Z41021905

OTC



中国驰名商标

药 方 凝天地之气 承医圣之源



仲景牌地黄丸系列产品 平衡阴阳 自然健康



温补肾阳



滋肾养肝



滋肾养肺



滋阴清热



滋肾明目

药材好 药才好

其它注意事项详见说明书

仲景健康网: www.zjk365.com 健康热线: 0377-63536969 河南省宛西制药股份有限公司



真诚相伴15年

股票代码：601169

热烈庆祝北京银行成立15周年



1996-2011

北京银行
BANK OF BEIJING

真诚相伴15年

全国统一客户服务电话 95526 即将开通

24小时客户服务中心：010-96169

www.bankofbeijing.com.cn