

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
2009年第5期
3月10日出版 总第233期

全国人大常委会机关刊物



中国“两会”，
凝聚中国信心

ISSN 1671-542X



9 771671 542021



3月5日，十一届全国人大二次会议在人民大会堂开幕。胡锦涛、吴邦国、温家宝、贾庆林、李长春、习近平、李克强、贺国强、周永康等步入会场。摄影/赖向东



吴邦国主持会议。摄影/兰红光



温家宝作政府工作报告。摄影/马增科



代表高唱国歌。摄影/樊如钧



3月5日，胡锦涛参加江苏代表团的审议，同代表们亲切交谈。摄影/樊如钧



十一届全国人大二次会议开幕会会场。摄影/马增科



代表在听取温家宝总理作政府工作报告。摄影/马增科



人大代表在大会堂交谈。摄影/刘建生



申纪兰等全国人大代表走向大会堂。摄影/邢广利



3月6日，西藏代表团全体会议向中外媒体记者开放。摄影/杜洋



在十一届全国人大二次会议新闻发布会上，大会发言人李肇星与新闻发布会主持人李连宁交谈。图/CFP



国家发改委主任张平向记者详解“4万亿”。
摄影/杜洋



人大代表与网民在线交流。摄影/杨宗友



记者在大会堂东门广场采访。摄影/谢环驰



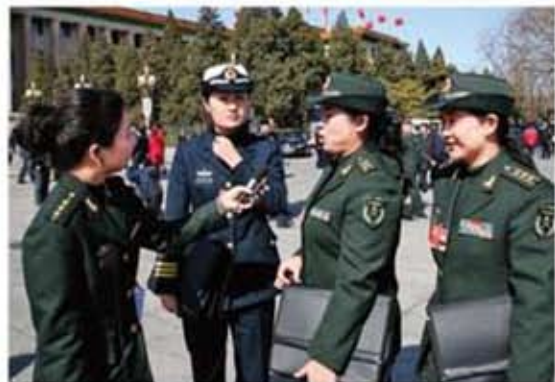
记者在大会堂采访代表。摄影/王建民



一外国记者参加新闻发布会。摄影/饶爱民



一外国记者在大会堂东门广场采访。
摄影/谢环驰



“兵”记者采访“兵”代表。摄影/王辉



外交部部长杨洁篪回答记者提问。摄影/杜洋



开幕会上的军乐队指挥。图/CFP



毛丰美代表(中)手拿玉米棒发言。摄影/于力



值勤武警在天安门广场值勤。摄影/韩海冰



外国使节旁听大会。摄影/黄敬文



为大会服务的彝族语言女翻译在大会堂前拍照。摄影/杜洋



北京火车站热情周到地迎接代表与会。摄影/任晨鸣



苗族女代表用手机向家乡“播报”大会盛况。摄影/任晨鸣



为大会服务的工作人员列队上岗。摄影/宋吉河

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

2009 年第 5 期
3 月 10 日出版
总第 233 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 何晔晖
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 金果林
责任编辑 张宝山
美术编辑 陈玉叶 宗 沅

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

06 特别关注

- 两会观察 06 中国“两会”，凝聚中国信心
08 “两会”，直播中国的大屏幕
大会采风 09 两会盛行“节俭之风”
10 “白话新风”感动人心
11 “保八”，代表委员口中的“主题词”
11 人大代表为企业“请命”
盛会人物 12 一样的李肇星 不一样的发言人
13 胡小燕“劝学”
代表建言 14 亟待破除“唯名校论”
14 “高管限薪”适逢其时
14 鼓励大学生“上山下乡”
15 养老保障勿忘无业老人
15 建立民间储粮制度
大会声音 16 赵林中：组建“环保警察”
16 陈振楼：设立“食品侦探”
17 彭富春：强化古代汉语教学
17 赵长义：关注辽河污染治理

29 本期策划

29 食品安全法：磨砺之后始见真





- 31 从食品安全法看我国立法新取向
34 食品安全：监管理念之变
36 食品安全有了制度屏障
——详解食品安全法主要制度安排
38 食品安全，谁是第一责任人？
40 食品“安检”立法升级
42 重典护佑食品安全
45 国外重大食品安全事故催生立法回顾

18 言论

- 专论 18 学习宪法 忠于宪法 维护宪法权威
委员论坛 26 一部维护农民土地承包权益的重要法律

47 报道

- 立法经纬 47 新保险法：终结“投保容易理赔难”
50 刑法修正案（七）：宽严相济 关注民生

52 人物

- 寻访 52 孙孝菊：铁路女调度员第一人
故人 54 林伯渠力戒浮夸片面

55 泛读

- 看世界 55 日本的民事调停制度

中国“两会”，凝聚中国

文/本刊记者 金果林



三月三日下午三时，全国政协十一届二次会议在北京人民大会堂开幕，两千一百多名委员全场齐唱国歌；三月五日上午九时，十一届全国人大二次会议在北京人民大会堂开幕，两千九百多名代表与列席会议的全国政协委员和其他列席旁听人员全体起立，同声高唱国歌。

“起来！不愿做奴隶的人们！把我们的血肉，筑成我们新的长城！中华民族到了最危险的时候，每个人被迫着发出最后的吼声。起来！起来！起来！我们万众一心！冒着敌人的炮火，前进！”《义勇军进行曲》激越高亢的旋律在这万人礼堂里回荡。

今年全国“两会”的开幕式，改变了过去全体起立“奏国歌”的惯例，全场起立高唱国歌。这一做法，不单单是一个会议程式的细节变化，在当前国际金融风暴和国际经济危机严峻挑战的大背景之

下，更凸显了全中国人民在中国共产党的率领下，万众一心、同心同德、共克时艰、发奋图强的共同意志和坚强决心。

此时此刻，北京人民大会堂传出的这激荡人心的雄浑歌声，激发着中华民族不惧艰险、励精图治的气概，凝聚着中华儿女披荆斩棘、开拓奋进的勇气，向世界传递着中国人民镇定自若、迎难而上、团结一致、勇于担当的决心和信心。

在历史罕见的国际经济危机来临之际，十三亿中国人民的作为和表现，一直为世界所瞩目。在刚刚过去的2008年，中国人民走过了中华民族历史上极度不平凡的历程，抗击了严重的雨雪冰冻灾害和特大的汶川地震灾害，成功举办了“无与伦比”的北京奥运会，实现了中华民族太空行走的千年梦想……

随着国际金融风暴的不期而至，党

中央统揽全局、运筹帷幄、果断决策，中央政府沉着冷静、以变制变、收放自如地出手应对，展现了高超的执政领导智慧和经济调控水平，给了全国人民极大的信心，也给了世界人民一个极大的惊喜。

在此之际，万众瞩目的全国“两会”隆重召开，国际国内无不寄予了厚重的期待。中国共产党和中国政府如何带领中国人民，与世界人民一道抵御经济风险、抗拒经济严寒、渡过经济难关，全世界都在拭目以待。

温家宝总理在三月五日所作政府工作报告中明确宣示：中国政府和人民愿同各国政府和人民一道，共同应对风险挑战，共同分享发展机遇，努力建设持久和平、共同繁荣的和谐世界。温家宝总理在中国最高国家权力机关的这一郑重宣示，来自于中国人民越来越坚

信心



何永田/摄影

定的信心。

而这一信心的源泉,就是中国半个多世纪以来的发展历史、三十多年来的改革实践,就是改变了当代中国和世界面貌的中国模式和中国道路,就是中国共产党和中国政府对形势的冷静分析、科学判断、正确决策和全体中国人民的空前团结、坚强决心与勤劳智慧。

长期以来,中国领导人始终居安思危,在经济高速增长、社会空前繁荣的大好形势下,一直保持着清醒头脑和忧患意识。在2007年全国“两会”上,胡锦涛总书记曾两提“忧患意识”,令人警醒惕厉。在这一年的“两会”记者招待会上,温家宝总理在回答记者提问时也曾说:“近些年来,中国经济保持了平稳、较快的发展,但是无论是过去还是将来,都不是评功摆好的时候。我的脑子里是充满了忧患。‘名为治平无事,而

其实有不测之忧’。”

在2008年的全国“两会”记者招待会上,温家宝总理又说:“今年恐怕是中国经济最困难的一年。难在什么地方?难在国际、国内不可测的因素多,因而决策困难。我们必须密切关注经济局势的变化和走势,及时、灵活地采取对策,并且把握宏观调控的节奏、方向和力度……”

去年一年的形势变化,令有人惊呼中国领导层这一预测的准确性。正是由于中国领导层居安思危、未雨绸缪、冷静驾驭经济形势,才使得中国在过去一年里,经受住了历史罕见的国际国内重大挑战和考验,经济继续保持平稳较快增长,改革开放和现代化建设事业取得一系列重大成就。

正如温家宝总理在今年的政府工作报告所指出的,这些成就,标志着我们在中国特色社会主义道路上迈出新的坚实步伐,极大地增强了全国各族人民战胜困难的勇气和力量,必将激励我们在新的历史征程上继续奋勇前进。

尽管如此,中国领导层对当前和今后一个时期所面临的困难和问题,依然保持足够的重视和冷静的判断,认为由于国际金融危机还在蔓延、仍未见底,经济增速受这一危机的影响而持续下滑,已成为影响我国全局的主要矛盾,同时,长期制约我国经济健康发展的体制性、结构性矛盾依然存在,一些涉及人民群众切身利益的问题没有根本缓解,所以,中国正面临着前所未有的困难和挑战。

为此,温家宝总理指出,2009年将是进入新世纪以来我国经济发展最为困难的一年,改革发展稳定的任务十分繁重。一定要深刻认识国际国内经济形势的严峻性和复杂性,增强危机意识和忧患意识,充分利用有利条件,积极应对各种挑战。

在这种形势之下,信心就显得格外重要。毛泽东有句名言:“我们的同志在困难的时候,要看到成绩,要看到光明,

要提高我们的勇气。”所以,最近一个时期以来,不断听到中国领导层发出的“信心喊话”。

去年年末,吴邦国委员长就指出,只要我们全面分析形势变化,充分估计困难挑战,周密部署政策措施,坚定发展信心,以更加昂扬的斗志、更加务实的作风,把中央提出的“保增长、扩内需、调结构、重民生”的部署和要求落到实处,就一定能够将国际金融危机带来的不利影响降低到最低程度,促进经济社会又好又快发展。

去年在夏季达沃斯论坛上,世界就听到了来自中国的声音:“信心比黄金和货币还要贵重。”温家宝总理的这句话,后来又在国际国内多次出现。在三月五日作政府工作报告时,温家宝又说,综观国际国内形势,我国仍处于重要战略机遇期。挑战与机遇并存,困难与希望同在。我国经济社会发展的基本面和长期向好的趋势没有改变。我们完全有信心、有条件、有能力克服困难,战胜挑战。

中国领导层的“信心喊话”不是凭空而来的,是有着充分的科学和现实依据的。这集中反映在温家宝总理所作政府工作报告之中:我们的信心和力量,来自中央对形势的科学判断和准确把握;来自已经制定并实施的应对挑战、着眼长远的一系列政策措施;来自工业化、城镇化快速推进中的基础设施建设、产业结构和消费结构升级、环境保护、生态建设和社会事业发展等方面的巨大需求;来自充裕的资金、丰富的劳动力资源等要素支撑;来自运行稳健的金融体系、活力增强的各类企业和富于弹性的宏观调控政策;来自改革开放三十年建立的物质、科技基础和体制条件;来自集中力量办大事的政治和制度优势、和谐安定的社会环境以及全国上下促进科学发展的积极性、创造性;来自中华民族坚忍不拔、发愤图强的伟大精神力量。

正因为如此,所以,温家宝总理敢

于表态说,只要我们紧紧依靠党的领导和全国各族人民,就没有克服不了的困难,就一定能够把国际金融危机的不利影响降到最低程度,就一定能够推动经济社会又好又快发展。

也正因为如此,所以,今年的政府工作报告敢于把今年的经济增长幅度设定为8%,并且认为,只要政策对头,措施得当,落实有力,就有可能实现这一目标。

也正因为如此,所以,中央政府敢于在全国人民代表大会上,郑重地把应对国际金融危机、促进经济平稳较快发展的“一揽子”计划提交全国人大代表们进行审议。

可以说,这个“一揽子”计划,既是信心的产物、信心的体现,也是在全体人民中激发信心的催化剂、增强信心的保鲜剂、坚定信心的凝固剂。

放眼全球,国际金融海啸依然四处咆哮,国际经济整体形势依然阴霾密布,许多地区经济处于风声鹤唳、低迷萧条的状态之中,只有中国能够如此底气十足、自信满满地把今年经济增长目标明确标定在8%,并且推出“一揽子”计划来支撑,这不仅带给国人以信心和胆气,也给世界带来一片明朗之色。

温家宝曾说过,中国要在全球金融危机中最早复苏。想起去年“两会”时温家宝总理的预言,我们也有充分信心来相信,他的这一预言也必将会成为现实。

中国的“两会”,是聚集民意、汇集民智的盛会,是把安邦治国的方略大计转化为全民意志与全民行动的盛会。因此,在国际经济严寒朔风呼啸之时,中国的“两会”,正凝聚起“中国信心”。这是中国“两会”带给中国人民的一份春天的礼物,也是带给世界人民的一份春天的礼物。

在三月五日温家宝总理作政府工作报告的那一天,雾气弥漫了多日的北京城,在凌晨一场春雨过后,变得天青气爽、阳光普照、长风浩荡,相信“天人感应”的中国人认为,这是一个好兆头。★



摄影/张人豪

3月5日上午,香港市民在时代广场通过大屏幕收看国务院总理温家宝在十一届全国人大二次会议上作《政府工作报告》

“两会”,直播中国的大屏幕

文 / 金果林

中国的“两会”,从来没有像现在这样被人关注。“两会”聚焦着全国的关切;“两会”汇聚着世界的目光。

中国的“两会”,也从来没有像现在这样让人关注!香港记者、澳门记者、台湾记者,祖国大陆各地的记者,荟萃于此;高鼻子,深眼窝,金色头发,黑色皮肤,世界各国的记者,相聚于此。

电视直播,网络直播;现场报道,现场连线。政府总理报告,直播;人大政协报告,直播。人大代表团组审议,向记者开放;政协委员大会发言,在网上同步。

记者招待会,新闻发布会,媒体见面会,情况介绍会,一场连着一场。部长、省长,不断地与媒体面对面;代表、委员,不断地同记者答与问。

经济形势,财政政策,医疗改革,环境保护,房价涨落,股市风云,都不回避;社会保障,劳动就业,司法公正,自主创新,三农问题,一一解答。

中国的“两会”,让国家公民同步看到国家最高殿堂里的议政之声;中国的“两会”,也让世界人民同步看到世界最大大会堂里的论政之言。

居庙堂之高,则忧其民;处江湖

之远,则怀其邦。这里感受着忧患意识,开拓精神;这里关注着民间冷暖,社会安康。

从这里,可以看到代表直言论政,字字国计民生;从这里,可以听到委员谏言献策,声声百姓忧乐。

这里有中国急需的民生之策、发展之道、和谐之计;这里有中国最新的施政方略、经济布局、发展理念。

中国的“两会”,从来没有这样开放;中国的“两会”,从来没有这样透明。

中国的“两会”,站在了向着世界直播的大屏幕上;中国的“两会”,正在成为直播中国的大屏幕!

从这里看到的,是一个自信的中国、一个责任的中国、一个尊严的中国、一个深情的中国。

此时此刻,首都北京,正是春风三月天。三月的中国,行走在春风里;三月的春风,吹进中国的土地里。草要一点一点地绿,花要一点一点地开;山要一点一点地青,春要一点一点地暖。

这是中国的“两会”时节,玉兰已经含苞,迎春花即将绽放。

乍暖还寒时候,中国,信心在胸、希望在前。★

两会盛行“节俭之风”

文 / 钟欣

2009年全国“两会”正在北京举行。这次在世界金融危机背景下召开的“两会”，因会期短、行程简，而被誉为“节俭的两会”。媒体赞赏“节俭的两会”为打造节约型政府开了个好头，同时指出节俭办“两会”应对全国带来示范效应，增强拒奢尚俭意识，厉行节约要常态化和制度化。

新闻发言人介绍节约措施

在3月2日进行的全国政协十一届二次会议新闻发布会上，大会发言人赵启正介绍了今年政协会议的一些节约措施。第一，伙食费有所降低。第二，开会时间减少了半天。同时住的宾馆相对集中一些，避免占道路过多。

十一届全国人大二次会议发言人李肇星3月4日在回答记者提问时也表示，国家厉行节约，反对浪费。在国家制定的大事上注意节约，在小事情上也很注意节约。李肇星还透露，国宴几年前进行了改革，菜单不超过三菜一汤，不上白酒。

不提供一次性洗漱用品

“卫生间中不再提供一次性洗漱用品、复印纸一律两面使用、马桶水箱中加装自制矿泉水瓶用于节水、代表一律使用‘环保铅笔’……”据北京晚报报道，这些节能环保的新设施和举措被悄然应用到“两会”上。

北京会议中心有关负责人告诉记者，在客房内，所有房间都不再提供一次性的洗漱用品，而采用可以反复使用的牙刷、牙膏等。毛巾也是每个代表专用，为了节约水和洗涤用品，只有在代表要求更换时，才会对毛巾进行更换。

在会场内，摆放的全部都是环保铅笔和再生纸。而所有的复印纸都要求一律采用正反两面使用，并将所有使用过的作废复印纸收集到一起，回收再利用。

这一会议中心经过改造，90%以上的公共区域都已经使用节能光源。餐厅内，原本规定为代表到来前15分钟即开灯待客，而今则更改为代表走入餐厅才会开灯照明，白天还会根据光线的强度来调整室内灯光。

保留洗菜水用来擦地

这家媒体的记者还在卫生间内发现工作人员自创的一个节水“土办法”。每个房间马桶的水箱内，都被搁置了一个矿泉水瓶，这样每次冲水的时候，都可以节约一矿泉水瓶的清水。同时，所有使用过的生活污水都会被回收，经过污水处理站处理后，用于绿化浇灌。

餐厅厨房的冷冻食品尽量不用水来解冻，而采用自然解冻，并将洗菜的水保留用来擦地。洁净的桌布上铺设了大量的垫盘。在餐桌铺上垫盘后，可以降低桌布的受污程度，减少清洁桌布的次数，以此达到节能减排的效果。

据报道，今年大会明确禁止各代表团在会议期间组织参观旅行、宴请和互赠礼品。还有另外一个例子。今年政协会议接待组首次向全国政协委员发放在会后还要收回的电脑，以电子化手段取代以往发放纸质文件的工作方式。全国政协委员朴惠善说，这项创新之举既节省了纸张，又减轻了委员负担。“委员们通过网络及时了解最新两会信息，能够更好地参政议政。”

媒体称勤俭作风应成常态

“两会”厉行节俭的话题引起了媒体广泛的关注。《燕赵晚报》评论说，打造节约型政府，需要厉行节约的常态化和制度化，“节俭的两会”开了一个好头。新华网评论指出，与经济发展困难形成的收入减少相比，办“两会”节省出来的资金微不足道，但它的价值不可忽视。节俭办“两会”彰显的是艰苦奋斗优良传统。从政府到企业，从个人到集体，相信全国上下会从“两会”勤俭中得到启发，受到感染，增强拒奢尚俭意识，这对坚定应对危机的信心将发挥重要作用。

《羊城晚报》则发表评论称应将节俭办“两会”上升为制度规范。文中写道，有必要将“节俭办两会”上升到制度层面，加以规范……因为“两会”的影响力、重要性和特殊地位，可以对政治生活起到一种引导作用。某种意义上说，我们更应该把“节俭办两会”看成是政治理念的进步，还不仅是政治风气的转变。★

新华社/微视



环保铅笔进“两会”驻地



杜/社/摄

“白话新风”感动人心

文 / 韩冰 任沁沁 唐伟杰

“要让人民群众买得放心、吃得安心、用得舒心。”温家宝在政府工作报告中指出,去年中国食品安全事件和安全生产重特重大事故接连发生,给人民群众生命财产造成重大损失,教训十分深刻。

“我们的每一分钱都来自人民,必须对人民负责。”温家宝指出,政府投资必须用在应对危机最关键的地方,用在经济社会发展的薄弱环节。

“所有工程建设都要坚持百年大计、质量第一,给子孙后代留下宝贵财富。”他强调。

“财政资金运用到哪里,审计就跟进到哪里。”温家宝说,今年政府投资力度大、新上项目多,要确保监管到位,绝不能搞劳民伤财的“形象工程”和脱离实际的“政绩工程”,绝不允许利用扩大公共投资为单位和个人谋取私利。

来自基层的全国人大代表陈飞说:“听到总理的报告,格外亲切,没想到咱们的政府工作报告会有这么通俗的语言。这不仅仅是语言上的变化,也让我感觉到政府工作吹起的新风。”

全国政协委员、河南省政协主席王全书表示,这样朴实的文风,简明扼要的语言,亲民的报告,真是太好了。

人们认为,政府工作报告写得很细、很实、很具体,像“定期为孕产妇做产前检查和产后访视,为3岁以下婴幼儿做生长发育检查”、“将农村部分计划生育家庭奖励扶助标准由人均600元提高到720元”,用全国政协委员林嘉喜的话说,政府工作报告没有套话空话。

在经济形势严峻、维持社会稳定压力加大之际,中国政坛和“两会”刮起了一股以“让老百姓听得懂”为宗旨的“白话新风”。这种用明白晓畅的语言和国民沟通、让政治从庙堂高阁走到田间地头的做法,引起了中国全体国民上下一致的强烈共鸣,大大凝聚了国民的信心。

最近的这股“白话新风”应当发端于胡锦涛总书记在纪念党的十一届三中全会召开30周年大会上的重要讲话。当胡锦涛总书记讲到“不动摇、不懈怠、不折腾”时,全场发出会心的笑声。“不折腾”是中国北方方言,既口语化又含义丰富,令中国国民为之倾倒。

生活在江苏北部一个村子里的农民戚庆仁说:“胡总书记说得太好了,不折腾,这是过日子的道理啊!”

三月三日,全国政协主席贾庆林在其所作的政协工作报告里,“心往一块想,智往一起聚,力往一处使”、“顶得上、帮得上忙、管得上用”这样生动平实的语言,也得到委员们的广泛赞誉。

来自四川、曾参加汶川大地震抗震救灾的全国政协委员蔡耀军告诉记者,他觉得今年的政协工作报告更朴实、更实在。“你看,‘心往一块想,智往一起聚,力往一处使’,说得多么好啊,把我们政协委员的职责说得多么透彻明白。”

实际上,中国政府的务实作风不仅仅仅体现于“白话新风”。人们注意到,今年的“两会”开幕会都不长。河北省唐山市的刘秀英女士说,这样“开短会”的方式真好,“让干部们从文山会海里解脱出来,这样才能多去做实事。”

“让人民群众知道政府在想什么、做什么”,“不让一个孩子因家庭经济困难而失学”,类似这种浅显易懂、而又透露着坚定责任感和信心的语句,在国务院总理温家宝3月5日所作的政府工作报告中随处可见。

这份政府工作报告,全文约两万字,文风朴实通俗,类似这种感性、直白而又满含深情的话语不断出现,赢得场内代表和委员的阵阵掌声。

“让人民群众知道政府在想什么、做什么。”日前温家宝与网友在线交流时的话语出现在政府工作报告中。

“只要政策对头,措施得当,落实有力,就有可能实现这一目标。”温家宝在阐述中国今年经济发展“保八”的目标时如是表示。“不让一个孩子因家庭经济困难而失学。”谈到促进教育公平时,温家宝此话掷地有声。

“要把学校建成最安全、家长最放心的地方。”今年中国要实施全国中小学校舍安全工程,推进农村中小学标准化建设。温家宝在谈到此时,有力地说出上述话语,引发全场热烈鼓掌。

“保八”，代表委员口中的“主题词”

文/石雨 杜燕 陈悦

在三月五日开幕的十一届全国人大二次会议上，如何使经济增长“保八”的话题，成了众多代表言谈中的“主题词”。

官员谈“保八”：信心源于国家支撑

全国人大代表、河南省漯河市市长祁金立在接受记者采访时表示，对于“保八”的信心来自国家强大的支撑，从去年下半年开始，国家出台的一系列强有力措施。他表示，漯河今年将启动一批水利、农机、纺织等重大项目，涉及项目金额超过三亿元人民币。

法官谈“保八”：重点关注投资资金

“今年中国要‘保八’非常不容易，还有很多工作要做。但我们很有信心，中国国内需求比较旺盛，向上发展的

空间比较大，一大批大型项目在建或即将开建。”全国人大代表、浙江省高级人民法院院长齐奇说，在这一过程中他最关心的是投资项目的资金要用好，不能浪费。

老总谈“保八”：增强企业投资信心

“只要能达成百分之八的增长率，中国经济不会差，我对‘保八’很有信心。”曾被评为中国首富的全国政协委员刘永好表示，他的新希望集团今年要比去年增加一百亿元人民币的销售额。

全国政协委员、联想集团CEO杨元庆在听了政府工作报告后说，自己对“保八”更有信心，相信中国经济会健康发展。他表示，温家宝总理鼓

励大型企业“走出去”，只要中国市场保持稳定，企业有了稳定的大本营，像联想这样的企业，即便目前海外业务受到较大影响，也将顺利渡过危机。

少数民族代表谈“保八”：民生问题最关切

身着民族盛装的白族代表王瑛赢得不少外国记者的瞩目。一位外国记者拦住王瑛，与她用笔在纸上交流。王瑛代表说，作为三百多万白族同胞的代表，她对中国战胜金融危机、实现“保八”很有信心，而她最关心的是在战胜金融危机的过程中，如何解决好住房、就业、医疗等民生问题。✱

人大代表为企业“请命”

文/柴燕菲

来自浙江的全国人大代表赵林中接受记者采访时说，他这次到北京参加“两会”，其中一项使命是为企业“请命”。

退税之虑：小步快跑不如一步到位

翻开赵林中的五十七项建议和议案，记者发现，其中涉及到企业的竟有十七项之多。“关于企业的建议和议案，都是我在走访多家企业后，总结出的具有代表性的内容。”赵林中告诉记者，金融危机下，目前企业的生存状况很是艰难。

他建议将纺织品出口退税率调高，因为受国际金融危机影响，中国纺织工业产品量、价齐跌，十年来首度出现全行业负增长。“作为一个对外依赖度较高的行业，国家却只是将纺织服装出口

退税从百分之十四提高到百分之十五来刺激其发展。”他认为，短期内提高一个百分点的优惠力度不足。“与其小步快跑还不如一步到位。”赵林中由此建议，将纺织品出口退税率提高至百分之十七，达到“征百分之十七返百分之十七”的“无税出口”的水准。

资金之痛：减少企业融资成本

在论及企业和民生的关系时，全国人大代表、绍兴市人大常委会副主任车晓端表示：“保企业就是保增长，保企业就是保经济，保企业就是保民生，企业就是民生之本。帮扶企业应对困难是政府工作的当务之急。尽管当前国家实施适度宽松的货币财政政策，但银行惜贷、慎贷现象仍较普遍，广大中小企业贷款难和融资难问题依

旧突出。”

“很多企业人士告诉我，银行现在对抵押物、担保等要求比金融危机之前更为严格，金融机构新增贷款余额中纺织企业所占比重偏小。”车晓端建议，政府应改革金融系统考核办法，“应该加大金融创新，引导发展小额贷款公司、村镇银行、中小企业创投融资公司等新型金融机构，努力减少企业融资成本。”

技能之忧：“细胞”层面须转型升级

在人们普遍关注通过企业自身转型来应对金融危机时，全国人大代表张剑星却将目光对准了企业的“细胞”——工人。“我建议从农民工的角度帮企业解困。金融危机导致企业亏损甚至倒闭，造成大量进城务工者的失业。对此，政府相关部门应加强对农民工的业务培训，提升工人的技能水平。”

“职业技能上去了，既有利于农民工找工作，也利于企业的转型升级，早日解困。”张剑星说。✱



一样的李肇星 不一样的发言人

文/孙宇挺 余湛奕 石雨 柴燕菲

事隔两年之后,又在三月,李肇星再度出现在人民大会堂,回答中外记者的提问。只是这次,他不不再是以中国外长的身份发言,而是以十一届全国人大二次会议大会发言人的身份面对记者。而更早以前,李肇星还曾担任过中国外交部的发言人。

中国有一句俗话:“铁打的营盘流水的兵。”意思是指一样的岗位,不一样的人物,交替轮换。但在李肇星身上,这句话要倒过来理解:“一样的李肇星,不一样的发言人。”

李肇星在担任外交部发言人时曾表示,“外交部发言人,既是人,也不是人。”这一说法很完整,发言人在代表一种机制的同时,又是活生生的、具体的人。比较前后不同的发言人身份,李肇星对记者坦言,“很不一样”。他说,要学的东西太多了。

妙语连珠

好学的人,也好问。很多在以往全国“两会”上围追堵截过李肇星的记者

知道,采访他的记者到后来反倒成了被问的对象。在今年全国“两会”前的一次会议上,李肇星三度向政府工作报告起草人发问。

“我不特别怕什么样的问题,也不会特别喜欢什么样的问题。”李肇星曾说。但在三月四日的发布会上,李肇星碰到了“多少年以来最不会答的问题”。当时,中国会计报记者问到了有关政府理财方面的问题。

自称连自己家里花多少钱都不知道李肇星说:“回答你这么敏感而重大的问题,真是有点难度。不过谢谢你给我一个机会,有的时候就是要化挑战为机遇。”

三月四日,十一届全国人大二次会议召开第一次新闻发布会,李肇星作为大会发言人,在一小时五十分钟内回答了十二位中外记者的提问。这位中国前外长妙语连珠,现场多次响起一片笑声。

“哪壶不开提哪壶”、“患难见真知”、“君子爱财、取之有道”……李肇星对自己的新岗位、中国对外援助以及圆

明园青铜兽首被拍卖等问题的回答,令人印象深刻。

面对有关中国国防预算的提问,李肇星答曰:“感谢你提出这个问题,让我有机会对你的一些同行同事散布的一些并不确切的报道予以纠正。中国今年的军费有所增加,具体情况我可以慢慢地向你道来。”

引经据典

新任全国政协大会发言人赵启正在全国“两会”前接受记者专访时表示,前一天曾碰到李肇星,“当时他抱了厚厚一摞资料,比我桌上那摞还厚”。当记者问李肇星:“捧一大摞资料是不是为了开会作准备?”“不开会我抱的东西也很多。”李肇星对记者称,“没有一天不看东西的。”

在三月四日的发布会上,李肇星表示,一年以来,在新岗位上学得最多、读得最多的就是宪法。他体会最深的就是宪法总纲所规定的“中华人民共和国的一切权力属于人民”。在发布会现场,

记者注意到,李肇星带了一本红色封面的《中华人民共和国宪法》。

他告诉记者说:“全国人大外事委员会在全国人大及其常委会领导下进行工作、研究审议和拟定涉外法律,并协助常委会行使有关监督权;按法定程序办事,一人一票,集体决策。和我以前在政府部门,比如外交部,不大一样。”

“初来乍到,作为外事委主任委员,我是边干边学。”李肇星说,“人的职务总是会有变化的。对我来说,不变的是,我是祖国的儿子、人民的服务员、朋友的朋友、知识面前的小学生。”

在新闻发布会上,李肇星频频取戴眼镜,答问的语速也在取戴之间实时变换。记者注意到,李肇星戴上眼镜回答问题时多是引用准备好的基础资料,或是宣读此次人大会议刚刚通过的各项议程和工作安排,语速很快;当他放下眼镜时,则是对记者提出的问题作进一步解释,结合现场的思考和长期的积累从容作答,语速相对较慢。

在回答记者多个问题时,他口中既有中国古典神话传说、民间俗语,又有外国经典作家名言,还有我国宪法条文,可谓“引经据典”。或许,这就是他作为发言人,今天跟以往的同与不同吧。★



李肇星



摄影/王东明

胡小燕“劝学”

文/王华

打工妹胡小燕是首批农民工全国人大代表之一,也是广东代表团里的“明星人物”。在接受一拨又一拨的媒体采访时,她常常对农民工兄弟姐妹“劝学”:别盲目出来“搵工”,不管是在家的还是在城里的,都学门技术吧!

最近这半年,胡小燕接到“求助电话”中谈及最多的就是“就业难,帮忙找工作吧”。她在接受记者采访时表示,广东出口加工企业多,受金融危机冲击大,每个厂子多少都受些影响,工作的确不好找了,关键要有本事。

广东省劳动和社会保障厅预计,今年春节后涌入该省、无明确就业目标的农民工达到两百万。2008年广东制造业吸纳百分之五十五的农民工就业,比上年度减少百分之三;而今年一季度,这一数据继续下降百分之五。

虽然就业岗位数量有所下降,但金融危机也促使广东制造业自主创新、质量提高、另寻新路,企业必须为新手培训再投资,反倒让技工在广东更紧俏,工资上浮、挖角激烈。

胡小燕从广东省就业部门了解到,今年第一季度无技能农民工的求人倍率(需求数/求职数)将低于零点八,但技能型劳动力的求人倍率将

达到一点一以上,说明有技能的农民工就业潜力大。

胡小燕所在的佛山建陶公司产品主要内销,受金融危机影响不大,今年仍在招工,她所在的成品车间就需要招几十人。胡小燕来“上会”的时候,公司仍在寻找合适的技术工人,“我的工作前面有十几道工序,技术工人并不好找。”

让胡小燕感到欣慰的是,目前无论是农民工流入地还是流出地,都启动了形式多样的农民工培训计划。广东省开始实施技能普惠制度,计划培训农民工四百万人次,其中外省初级以上技能农民工一百万人次;返乡农民工也可到所在地的技校或职校参加免费职业技能培训。

“现在工作不好找,不妨就这个机会多学点技术。每个城市都存在‘一岗多人’的竞争,有了本事到哪儿都不怕。如果原来从事的行业确实不行了,多会一门技术也能转行。农民工有了技术还可以回乡创业,给当地创造就业机会、带动家乡人致富。”胡小燕说,“我就有老乡在广东打工多年,积攒不少技术资本,回老家开了个鞋厂,日子过得也不错。”★

亟待破除“唯名校论”

邹伟 陈玉明



全国人大代表、中国人民大学校长纪宝成在受访时表示,当前社会上以及教育系统内部,对教育的理解和宣传都出现了一些偏差,一个集中的体现就是“唯名校论”,这种浮躁的局面危害很大,必须予以纠正。

他告诉记者,现在一些地方盲目宣传,再加上老师在平时教学中的灌输,使许多高中学生对北大、清华等个别名校的崇拜,已经快到了迷信的程度,全冲少数几个名校去考,心态已经失衡。

“甚至还有个别省份从以前的重奖高考状元,发展到包机送北大、清华新生进京的地步,就是让人感到非名校不能考,考不上名校就没面子,这是浮躁的社会文化在教育上的体现,加大了学生的压力,对学生和高校的危害都很大。”

纪宝成代表介绍说,“唯名校论”在最近十多年愈演愈烈,其实中国的名校很多,顶尖的专业并不一定全部集中在某几所大学。“比如中国农业大学,全国排名第一的专业就有6个,可是很多人不知道。学生的报考选择很多,但眼光太狭窄。”

全国人大代表、呼和浩特土默特中学校长李文阁也谈到,“唯名校论”要不得,在很多人看来,上一所好大学在充满竞争的社会上才有安全感,才有脱颖而出机会,这是学生必然的追求,但这个心态不能过度放大。成才是一

个系统性的社会工程,道路也有很多种选择,但关键还是自身努力,名校毕业生、非名校毕业生、还有勤奋自学的人,都可以成为国家栋梁之才。★

“高管限薪”适逢其时

王华

企业经营不是一个人在战斗,绝非一人定赢亏,特别在目前经济环境下,企业高管薪酬不应与员工差距过大。对于日前刚刚浮出水面的“中国版”高管限薪令,粤港两地全国人大代表表达了同样看法。

全国人大代表、中国银行(香港)公司营运部总经理吴亮星说,金融危机



暴露了“黄金降落伞”的副作用,即员工失掉饭碗时,高层却可以拿着巨额安置补偿离开。他认为,现在正是中国国企实行“高管限薪”的恰当时机。

面对金融危机,世界各国纷纷掀起金融机构高管限薪潮,中国亦然。中国财政部日前发文要求国有及国有控股金融企业负责人最高年薪上限不得超过两百八十万元人民币。而一部针对所有国有企业高管薪酬的规范性意见也正在紧锣密鼓制定中。

吴亮星说,不能“神话”个别高管对企业经营产生的作用,企业高管不能脱离企业实际情况、与员工收入差距过大,企业发展需要客观外部环境条件和员工的配合,团队作用要比个人大得多,合理的激励

和约束机制应针对整个管理团队而非个人。

全国人大代表、中国移动集团广东公司董事长徐龙有着相同看法,“在企业管理中,团队所发挥作用更为重要,建立与经营绩效挂钩、针对整个管理团队的激励与约束机制,会有利于企业发展。在目前经济环境下,过大收入差距会造成社会矛盾。”

据了解,作为上市公司的中国移动的高层管理人员薪金是根据国资委绩效考核,由集团薪酬委员会决定与管理。

针对社会上对于财政部“限薪令”引起的在“限内容、限对象”方面的疑问,两位代表都表示,这还需要一个完善过程。★

鼓励大学生“上山下乡”

柴燕菲

在金融危机的影响下,整体经济形势低迷,令中国六百一十多万高校毕业生的就业雪上加霜。全国人大代表、浙江工业大学经贸学院院长程惠芳在接受记者采访时表示,在新农村建设中,鼓励大学生“上山下乡”是解决大学生就业的渠道之一。

“温总理在今年的政府工作报告中提到了,高校毕业生到城乡基层社会管理和公共服务岗位就业,会给予社会保险和岗位补贴。”程惠芳说,这

是中央传递的一个积极的信号,鼓励和引导大学毕业生去城乡基层就业,大学生应该主动改变就业观念。

“今年大学生就业遇到了前所未有的



困难,企业招聘大规模减少。而大学的办学模式趋同,全国高校培养出来的人‘规格’趋同也是就业难的症结之一。”程惠芳表示,高校毕业生找不到工作不仅是教育资源的浪费,也是城乡家庭和社会资源的巨大损失。

“在现今严峻就业形势下,那些暂未找到工作的大学生,是不是也可以考虑一下到农村、基层中去,付出自己的一份才智与贡献。”

在高校工作多年的程惠芳认为,“现在有些大学生是眼高手低,希望大学生先脚踏实地干一些实事,特别是作为一个刚刚就业、刚刚走上工作岗位的人,一开始多受些锻炼,积累了经验,慢慢就会有发展。”

回顾自己上世纪六十年代“上山下乡”的经历,程惠芳说:“农村的锻炼对人的成长很有利。对那段经历,我从来没有后悔过。在艰苦环境中成长起来的人会特别珍惜机会,特别勤奋。”

“新农村建设的前景是很乐观的。现在农业正在实现产业化,农产品的电子商务逐渐兴起,大学生过去了,可以帮助村里建设网站,把农产品、旅游资源整合在网络上。”程惠芳说,现在国家对农村的投入很大,大学生参与“科技支农”、“科技下乡”是很有意义的事情,去农村创业是不错的选择。

“在缺乏人才的农村,大学生作为高素质的劳动者,只要兢兢业业,坚持奋斗,就一定会成功,实现自己的人生理想价值。”

养老保障勿忘无业老人

王圣志

“我国城镇无业老年居民是一个庞大的人群,这部分人生活比较困难,但却一直没有被纳入养老保障制度之中。”全国人大代表、安徽省劳动和社会保障厅厅长朱勇说,“按照党的十七



大提出的‘到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系,人人享有基本生活保障’的要求,我国应尽快将城镇无业老年居民纳入养老保障制度之中。”

朱勇代表说,目前我国医疗保险已经实现了制度全覆盖,但养老保险制度还存在制度缺失。城镇老年无业居民由于已经超过退休年龄,不能参加企业职工基本养老保险,他们大都已经失去劳动能力,没有收入来源,生活困难。仅安徽省60周岁以上的城镇无业老年居民就有67万人左右。

朱勇告诉记者,近年来,少数地区在解决城镇老年无业居民养老保障问题上进行了有益探索。有的采取补缴养老保险费的办法,让这部分人参加养老保险,领取养老金;有的采取按月发放生活费的办法,解决他们的基本生活保障。这些政策有效解决了城镇无业老年居民养老保障问题,得到了群众的拥护。但由于国家没有统一政策规定,绝大部分地区目前仅仅处于探索阶段,没有建立制度。已经出台政策的也是互不一致,保障水平、执行标准因地制宜,对现行城镇职工养老保险制度造成一些冲击。

朱勇代表建议,国家应尽快出台文件,提出解决城镇老年无业居民养老保障问题的原则、办法措施以及资金渠道;对城镇老年无业居民可采取

补缴养老保险费的办法,让他们参加养老保险,这样既遵循了养老保险权益和义务对应的原则,也能使这部分人有一个相对较高的养老保障水平;对经济困难无力补缴养老保险费纳入制度内解决的老年人口,可采取由当地政府按月发放生活费的办法保障基本生活,保障水平随着经济发展逐步提高;发放生活费所需资金由各级财政按比例分别承担,中央财政对中西部地区给予一定倾斜。

建立民间储粮制度

闫锐 孙占稳

“如果粮食安全出问题,将比金融危机还要厉害!”全国人大代表、河北省柏乡粮食储备库主任尚金锁建议,在目前中央、省、市三级粮食储备制度基础上,建立完善中央、省、市、县、农户、用粮企业六级储备制度。

作为三届老代表,尚金锁一直关注粮食安全问题。他说,改革开放初期,农民每户都存两至三年的粮食,现在农村很多年轻人已经不再存粮,只有一些老人还存半年或一年的粮食。但是如果倡导推进农民存粮,按照一家三口每年的消费量,每个农户能存500公斤粮食,那么全国农民将存粮1000亿公斤。“这是一个非常巨大的数量,将大大减轻国家粮食储备的投入。”

“汶川地震时,储备粮发挥出巨大的应急保障功能。”尚金锁表示,如果县级建立粮食储备,那么应急反应会更为及时快速,同时节省了来回调运的成本损耗。



赵林中：组建“环保警察”

文 / 柴燕菲

国际金融危机下，如何在发展经济的同时保护环境成为“两会”热点话题，一些人大代表提出了新意十足的建议。

“林业公安在森林保护上作用巨大。环保也可以设立环保警察。”赵林中代表说。

赵林中告诉记者，他在走访政府部门和企业时发现，环保“执法难”的问题一直影响环境法律法规的有效实施。他建议，在地方公安部门中设立环境警察大队或者公安环保分局，专门负责环境违法案件查处，维护环境安全，业务上由环保部门指导。

据了解，一些发达国家设立环保警察多年，并成为执行环境保护法律法规，打击环境违法行为的主体。云南省已于去年在中国率先设立了环保警察。

全国人大代表傅企平指出，低额的超标排污费是中国环境保护显效难的关键。

当前，中国环保资金主要是通过财政投入和征收排污费来筹集。由于排污费收费标准低于治理费和运转费，某些排污者宁愿交费也不愿治理或运转污染治理设施。

傅企平提出可以征收环保税，他说，“现行税法中没有专门的环保税种，合理界定征税范围，刺激企业改进治污技术，具有可行性。”

“通过征收环保税，使拒缴税款和挪用环保专项资金的风险远远大于其收益。”傅企平表示，只有消除治理污染和缴纳排污费之间的暴利空间，才能真正使企业去落实生产环节的环保工作。

长期以来，中国环保工作的重心一直放在工业污染治理和城市环境整治，农村环保工作成为中国环保事业的薄弱环节。

“太湖水污染中，农村面源污染所占比例已经超过太湖外部污染总量的一半。”傅企平表示，最易被忽视的农业面源污染问题，目前已严重威胁到了中国湖泊、河流的整体水环境，甚至给三峡库区水质造成威胁。

为此，傅企平建议，相关部门要加强对农业面源污染的治理，“关键是设立农村环境治理专项资金，加大对防止农村面源污染基础设施建设的资金投入”，勿让农村成为新的污染源。✘



大学生在街头宣传环保

图/GFP

陈振楼：设立“食品侦探”

文 / 杨金志 仇逸 孙彬

全国人大代表、华东师范大学教授陈振楼说，我国可以借鉴国外的“食品侦探”制度，在质监部门内设立国家食品督查局。这一部门的督查人员不坐班，主要工作就是上街随机抽查食品 and 进行化验，以便及时发现食品安全问题。

陈振楼表示，2004年安徽“阜阳假奶粉”事件发生后仅四年，2008年又发生性质更严重的“三鹿奶粉”事件，再一次为我国食品安全敲响了警钟。“我们已经有不少机构和制度，为什么仍会经常出食品安全问题呢？一个重要的原因，就是国家没有建立随机性的食品督查机构。”

他说，目前我国虽然建立了由质监、工商、食药监、医疗卫生等部门组成的食品监督体系，但是上述部门的工作制度在一定程度上已经程式化，不是定期检查，就是检查之前事先通知，或者让商家主动送检，这种做法难以检出问题。

陈振楼介绍说，不少发达国家都有随机性的食品督查机构和工作机制。例如，法国就设立了“食品侦探”一职，专门负责食品卫生的检验工作。“食品侦探”每天四处走动，“微服私访”任何跟食品有关的地方。他们不仅亲自吃喝，还要把样品带回去检查，一旦发现问题就要严格按照法律规定处罚，并把商家记入“黑名单”。

陈振楼说，建立这样的队伍很必要，但避免其滥用权力也很重要，需要制定一套有效的管理和运行办法。

此外，“国家还应该积极支持消费者打假。消费者是监督市场的无处不在的眼睛。保障和促进消费者的打假监督，不仅成本低而且效果好。”陈振楼说，“上世纪90年代消费者权益保护法出台后，也曾引发我国广泛的民间打假，但后来由于个别部门不支持，消费者打假逐渐淡出社会。对于打假，国家应该支持消费者。”✘



赵长义：关注辽河污染治理

文/徐英

辽河是我国七大流域之一,也是污染最重的河流之一。辽河流域水污染防治事关流域内经济社会发展全局,事关辽河流域2800万人民身体健康,全国人大代表、沈阳市人大常委会主任赵长义建议采取上下流域联动等措施加强辽河流域水污染治理。

从1996年辽河流域被国家列为重点治理流域起,十多年的治理使辽河流域水体污染情况基本维持稳定,但水质没有得到根本改善,仍为重度污染。

针对以上问题,赵长义代表建议要充分发挥流域水污染防治部际联席会议制度的作用,加强对辽河流域水污染治理的统一协调。要根据《国务院办公厅关于批准辽河流域水污染防治“九五”计划及2010年规划的通知》要求,定期召开辽河流域水污染治理专项会议,协调解决辽宁省、吉林省、内蒙古自治区两省一区在流域治理过程中存在的问题,实行统一指挥、统一协调、统一实施,通过建立流域内的协商、协调、协作机制,加强流域内各部门、各地方的衔接沟通、信息共享以及联防联控,并逐步形成流域整体保护和重点治理的机制。加大政策协调、执法协调等工作力度,对国家的流域水污染防治规划加强检查落实,确保规划的有效实施;要加大中央财政资金投入,确保列入国家重点流域水污染防治规划资金投入到位。

他认为,国家在治理重点流域中对辽河流域的治理资金投入给予倾斜,国务院及有关部门要进一步落实筹措目标,保证资金投入到位;在推进辽河流域水污染防治进程中,应积极“关小扶大”,对辽河流域水污染治理给予政策上的支持。要增加污水处理厂建设用地指标,将污水处理厂按照社会公益建设项目,从工业用地指标中单独划分出来,单独批复污水处理厂用地指标,以满足新增污水处理厂建设用地指标需要。污水处理厂作为社会公益事业,日常管理是企业负责运行管理,建议对污水处理厂在日常运行过程中给予用水、用电优惠政策,在缴纳房产税、土地使用税和流转税等方面给予减免相应税款政策。

彭富春：强化古代汉语教学

文/程义峰 许雪毅

全国人大代表、武汉大学哲学学院教授彭富春建议强化古代汉语教学。彭富春在接受采访时说,现在,许多学生能讲一口流利的英语,却不能熟练地阅读汉语的古典文献。

在分析人们为什么轻视文言文的教学时,彭富春代表说,文言文有一定的缺陷,在历史上造成了一定的负面影响。一是不利于文化教育的普及推广,二是不利于思想的自由表达。这使人们到现在为止还在轻视文言文的教学。

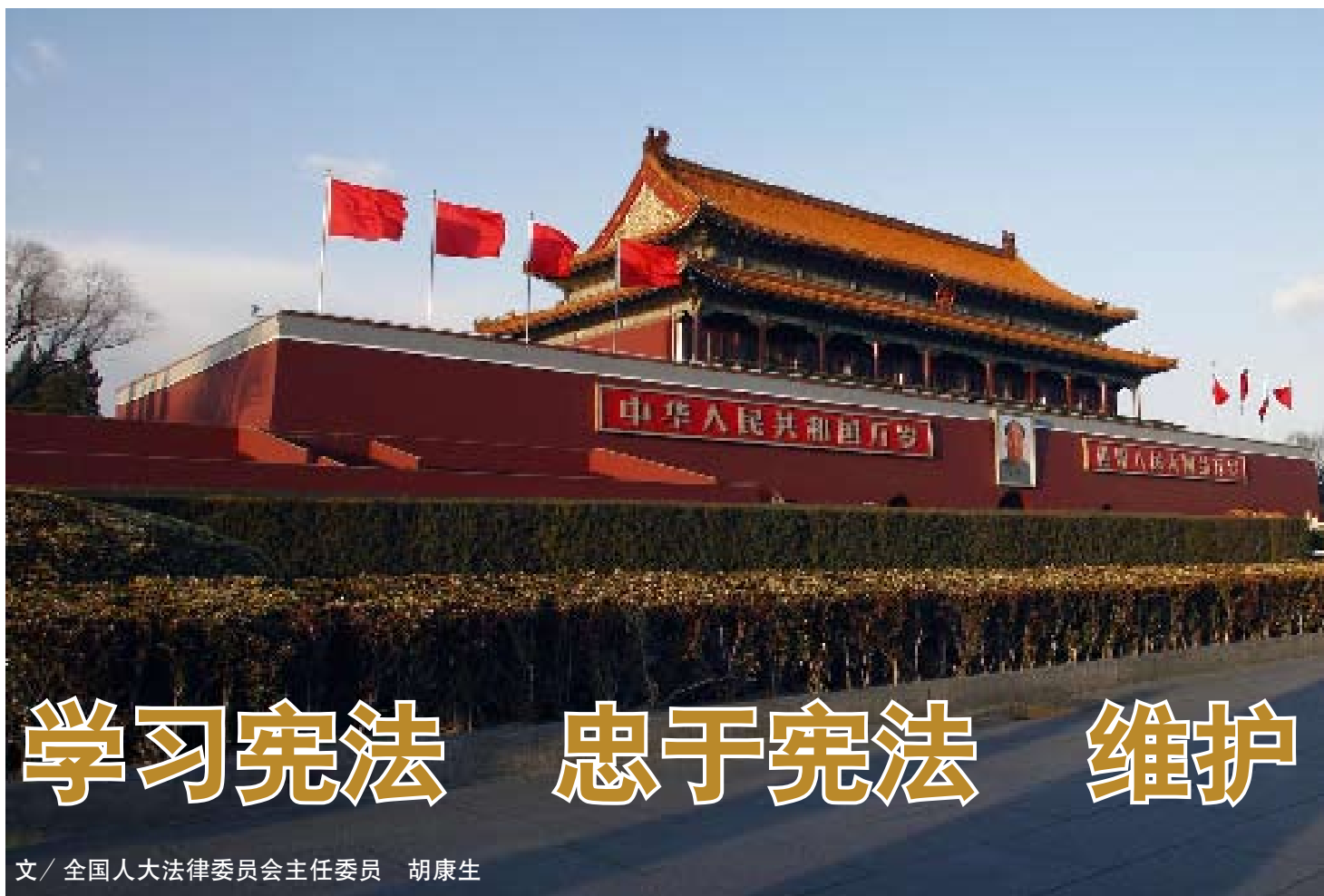
彭富春说:“尽管文言文有一定的缺陷,但文言文具有不可否认的多重价值,具有认识、教育、审美、发展和统一的功能。”

彭富春强调,必须认识到文言文是维护祖国统一的巨大力量。目前,港澳台和海外华侨,都有使用繁体字和学习文言文的传统。如果我们强化文言文的教育,必能在文化中国的统一上推进一大步。

彭富春认为,在漫长的历史进程中,文言使我们这个幅员辽阔、方言复杂的多民族国家在书面语言上取得了统一。文言作为历朝历代通用的书面语形式,记载了中华古国几千年灿烂的文明,使中华民族的悠久文化得以传承下来。

“在中小学教学文言文,就好像在孩子们面前打开了一扇窗户,铺开了一条通道,让他们能穿越时空,去阅读、去思考,了解并深刻地认识我们的祖先,懂得我们的历史,从而继承和发扬我们的文化。”彭富春代表说。

彭富春代表就强化古代汉语教学提出建议。首先,教育部在修改中小学教学大纲时,应加大文言文在语文课中的比重,文言文应超过白话文的内容。同时,应倡导开设大学语文。其次,国家要修改语言文字法,允许和鼓励人们写简体字、认识繁体字。最后,设立国家级的古代汉语语言考试。凡是攻读中国传统学科的硕士、博士学位的考生,都应获得此证书。



学习宪法 忠于宪法 维护

文 / 全国人大法律委员会主任委员 胡康生

近代中国以来,中国人民为了国家独立、民族解放和民主自由进行了前仆后继的英勇奋斗。1919年五四运动开启了中国新民主主义革命的新篇章。从那时到现在,中国革命、建设和改革事业,前后大体经历了三个30年,从中可以得出三个历史性结论。从1919年到1949年的30年,中国共产党领导中国各族人民,经过浴血奋战,推翻三座大山,建立了中华人民共和国,说明没有中国共产党就没有新中国;从1949年到1978年底的近30年,经过艰辛探索,确立了社会主义制度,基本形成了比较完整的工业体系,使社会主义中国屹立于世界的东方,说明只有社会主义才能救中国;从1978年底到2009年的30多年,经过实践创新,成功开辟了中国特色社会主义道路,说明只有改革开放才能发展中

国,才能发展社会主义。现行宪法总结中国革命、建设和改革的成功经验,确认了中国各族人民奋斗的成果,规定了国家的根本制度和根本任务、公民的基本权利和义务以及国家生活的基本原则,是党的主张和人民意志的高度统一,是建设中国特色社会主义根本的法制保障。因此,深入学习宪法,始终忠于宪法,维护宪法权威,以宪法为根本的活动准则,对于维护改革发展稳定大局,坚持中国特色社会主义道路,具有重要意义。

一、坚持中国共产党的领导是宪法确定的基本原则

宪法在序言中,通过回顾总结近代中国以来发生的翻天覆地的伟大历史变革,得出的历史结论是中国革命、建设和改革的成果都是在中国共产党领导下取

得的,肯定中国各族人民将继续在中国共产党的领导下前进。同时,又在总纲中明确规定了国家的性质,确认了中国共产党的领导地位。总纲第一条开宗明义规定:“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”工人阶级的领导是通过它的政党实现的。中国共产党是中国工人阶级的先锋队,同时是中国人民和中华民族的先锋队。因此,坚持人民民主专政和社会主义制度,就必须坚持中国共产党的领导,这是宪法确定的一项基本原则。

1. 中国共产党的领导地位是历史形成的

近代中国以来,各个阶级、阶层和社会势力,围绕中国由谁领导、走什么道路,进行了激烈争论。历史发展对此作出



摄影/郑雄增

宪法权威

了明确回答,这就是只能由中国共产党领导、走社会主义道路。1840年鸦片战争以后,中国逐渐沦为半殖民地半封建的国家,民族危机和社会危机日渐深重。封建统治者丧权辱国,社会战乱不断,国家积贫积弱,人民生灵涂炭。为了改变这种状况,中国人民进行了不屈不挠的斗争,历经太平天国运动、戊戌变法、义和团运动。这些斗争每一次都在一定的历史条件下推动了中国的进步,但又一次一次地失败了。孙中山先生领导的辛亥革命,推翻了统治中国几千年的君主专制制度,创立了中华民国,对中国社会进步具有重大意义,但很快遭遇失败,未能改变中国半殖民地半封建的社会性质和人民的悲惨命运。

1917年俄国十月革命一声炮响,给中国送来了马克思列宁主义。1919年,

中国发生了五四运动。从那时开始,中国工人阶级作为先进的社会力量崭露头角,登上政治历史舞台。1921年,在马克思列宁主义同中国工人运动相结合的进程中,中国共产党诞生了。从此,领导反帝反封建的革命斗争、争取民族独立和人民解放的伟大使命,历史地落到了中国共产党的身上。中国共产党团结带领全国各族人民,历经大革命、土地革命、抗日战争、解放战争,经过艰苦卓绝的斗争,取得了新民主主义革命的胜利,建立了中华人民共和国,开辟了中国历史发展的新纪元。新中国成立后,中国共产党成为执政党,成功实现了由新民主主义到社会主义的转变,确立了社会主义的基本制度,建立了独立的、比较完整的工业体系,为进行大规模的社会主义现代化建设奠定了基础。党领导探索建设社会主义,取得了重大成就,积累了重要经验,也有深刻教训。1978年底,党的十一届三中全会总结历史经验,拨乱反正,作出了把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的战略决策。在改革开放的伟大实践中,我们党承前启后,继往开来,成功开辟了中国特色社会主义道路,使国家各项事业蓬勃发展,取得经济发展、社会进步、综合国力增强、人民生活水平提高的巨大成就。中国共产党受到全国各族人民的衷心拥护,成为当之无愧的中国特色社会主义事业的领导核心。

历史和现实反复证明,没有中国共产党,就没有民族独立和人民解放,就没有新中国;只有社会主义才能救中国,只有改革开放才能发展中国。我国宪法体现历史发展的必然,顺应人民的选择,确定了中国共产党在国家和社会生活中的领导地位。

2. 中国特色政党制度是由中国国情决定的

近代社会,各个阶级总是通过组建自己的政党来实现和维护本阶级的利益。自1679年世界上第一个具有政党性质的组织——英国辉格党建立至今,政

党政治已有300多年历史。目前全世界200多个国家和地区,除20多个国家和地区外,均实行政党政治,主要通过政党进行政治活动。虽然政党政治带有一定的普遍性,但具体到每个国家,实行什么样的政党制度,又是由各国的国家性质和国情所决定的。

西方的两党制或多党制是伴随资本主义经济发展而产生的为资产阶级利益服务的政党制度。在资本主义私有制下,资产阶级内部进行激烈竞争,形成了不同的利益集团。这些集团因其共同的利益而联系在一起,又因各自的特殊利益而争权夺利。这种状况反映在政治上,就形成了代表不同利益集团的政党。这种政党制度在西方国家又有不同的表现形式,美国、英国主要是两党制,法国、德国、意大利则是多党制。无论是两党制,还是多党制,都不过是代表资产阶级内部不同的利益集团,都是为维护资产阶级的统治和利益服务的。

我国的政党制度是近代中国以来政治社会发展的必然结果。民国初年,中国政治舞台上曾经出现过“组党”热潮。一时间,形形色色的大小政党或者政治性组织达300多个。在大党中,以国民党为代表的民主共和派同主张君主立宪以及代表封建贵族政治势力的政党进行了激烈的竞争。当时,以资产阶级革命家宋教仁为主要代表的国民党参加竞选,得到了议会392席。他们幻想在中国也搞“多党制”,限制袁世凯的独裁统治。但是不久宋教仁被袁世凯派人暗杀,其他议员被迫屈服。这样,中国第一次实行西方多党议会民主的尝试以失败告终。孙中山先生晚年受十月革命影响,提出“新三民主义”,主张“联俄、联共、扶助农工”,促成国民党和刚成立不久的共产党合作,取得北伐战争的胜利。但是,革命果实被以蒋介石为代表的官僚买办资产阶级窃取,建立了一党独裁专制统治,独揽国家一切权力,打击和迫害民主进步力量,遭到人民的抵制和反抗,被历史所抛弃。

在争取民族独立、人民解放、反对独裁专制的斗争中,中国共产党提出了建立抗日民族统一战线,废止国民党一党专政、建立民主联合政府等一系列正确主张,得到了各民主党派的拥护。各民主党派在长期革命斗争中形成了与中国共产党团结合作、风雨同舟的关系,为争取新民主主义革命胜利作出了重要贡献。新中国成立前夕,各民主党派响应中共中央号召,拥护召开政治协商会议,参加了人民政协的工作。建国后,各民主党派为巩固人民民主专政,促进社会主义事业发展,推进改革开放和现代化建设,发挥了重要作用。事实证明:中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,是中国共产党和各民主党派的选择,具有历史必然性和巨大优越性,为正确处理我国政党关系提供了基本制度保证。宪法序言指出:“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。”这一政党制度,既不同于西方国家的两党制或多党制,也有别于有的国家实行的一党制。它的显著特征是:共产党领导、多党派合作;共产党是领导核心,是执政党,各民主党派是同共产党亲密合作共事的参政党,不是在野党和反对党;共产党和各民主党派对国家重大问题进行民主协商;共产党与各民主党派“长期共存、互相监督”,促进共产党领导的改善和参政党建设的加强。这一政党制度,既可以避免多党竞争、互相倾轧造成的政治动荡,又可以避免一党专制、缺少监督导致的种种弊端。实践证明,中国共产党领导的多党合作、政治协商是实现我国经济社会发展、政局稳定、社会和谐的一项重要制度保证。

3. 中国共产党的领导是发展中国特色社会主义事业的政治保证

中国是一个有着960万平方公里、13亿人口、56个民族的发展中大国,经济要发展,政治要稳定,文化要繁荣,社会要和谐,民族要团结,老百姓要过上好日子,没有一个坚强的领导核心是不行的。中国共产党代表中国先进生产力的

发展要求,代表中国先进文化的前进方向,代表中国最广大人民的根本利益。中国共产党以人民的利益为根本利益,没有自己的私利。共产党执政就是领导、支持、保证人民当家作主,实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。中国共产党的坚强领导是发展中国特色社会主义事业的政治保证。在这个问题上,邓小平讲得很明确也很透彻。他说:“在中国这样一个大国,没有共产党的领导,必然四分五裂,一事无成。”“中国由共产党领导,中国的社会主义现代化事业由中国共产党领导,这个原则是不能动摇的;动摇了,中国就要倒退到分裂和混乱,就不可能实现现代化。”在新的历史时期,我们党不断加强执政能力建设和先进性建设,坚持科学执政、民主执政、依法执政,一定能够领导中国特色社会主义建设事业不断走向胜利。

二、人民代表大会制度是我国的根本政治制度

宪法规定的人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是中国人民当家作主的根本途径和最高实现形式,是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的重要制度载体。

1. 实行人民代表大会制度是由我国国家性质和社会发展历史决定的

一个国家的政治制度,核心是国体、政体问题。早在1940年1月,毛泽东同志就在《新民主主义论》一文中指出:“这个国体问题,从前清末年起,闹了几十年还没有闹清楚。其实,它只是指的一个问题,就是社会各阶级在国家中的地位。”“所谓‘政体’问题,那是指的政权构成的形式问题,指的一定的社会阶级取何种形式去组织那反对敌人保护自己的政权机关。没有适当形式的政权机关,就不能代表国家。”可见,国体讲的是国家的性质,也就是由谁掌握国家权力。政体讲的是国家政权组织形式,也就是占统治地位的阶级怎样掌握国家权力。国体与政体密不可分,国体决定政体,政体

体现国体。一个国家采取什么样的政权组织形式,是由这个国家的国体决定的,也与这个国家的政治、经济、文化、民族、历史传统等因素密切相关。

在人类社会历史中,奴隶主国家、封建主国家政治制度的特点是专制主义,他们的理论是“君权神授”,国王的权力是神授予的,因此,实行君主集权制,立法权、行政权、司法权都集中在君主手中。资产阶级革命针对封建专制主义,提出了三权分立,主张立法权、行政权、司法权互相制衡。这个主张在反封建专制的资产阶级革命中,是有进步意义的。在资产阶级掌握政权后,立法权、行政权、司法权都掌握在资产阶级手中,议会、政府、司法机关成为资产阶级实施统治的工具。

在近代中国历史上,各阶级、各阶层围绕在中国建立什么样的政治制度和政权组织形式提出了种种主张,展开了激烈斗争。清朝末年戊戌变法时,有人提出搞君主立宪制,以失败而告终;辛亥革命搞资产阶级共和制,也没有站住脚;北洋军阀搞伪宪制,更是造成一片混乱;国民党搞所谓国民大会,实质上是反动专制的伪装,最终被人民所唾弃。这些制度之所以都搞不成功,究其原因:一是帝国主义侵略中国,要把中国变成殖民地半殖民地,断绝了中国建立资产阶级政权和发展民族资本主义的道路;二是中国官僚买办资产阶级依附于西方列强并和封建势力结成同盟,成为压在中国人民头上的三座大山;三是中国民族资产阶级在经济上和政治上都很软弱,根本无力也不可能建立独立的资产阶级共和国。历史证明,在中国照搬西方政治制度的模式是一条走不通的路。中国人民从长期的探索和奋斗中深刻地认识到,要实现民族独立、国家富强和人民幸福,就必须推翻三座大山,建立人民当家作主的全新的政治制度。

中国共产党从成立之日起就以实现人民民主为己任,带领人民为建立新型人民民主政权及其组织形式进行了不

懈探索和实践,在党领导的根据地和解放区,先后建立了苏维埃政权、“三三制”抗日民主政权、人民代表会议等政权形式。实践证明,符合中国国情、符合中国人民根本利益的国体,只能是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家;国家政权组织形式,只能是民主集中制的人民代表大会制度。1949年10月,中华人民共和国的建立,为人民当家作主提供了根本保障。1954年9月,在全国普选的基础上,第一届全国人民代表大会第一次会议在北京召开,标志着人民代表大会制度在全国范围内正式建立起来。现行宪法总结历史经验,进一步完善了人民代表大会制度,使这项制度的优越性不断得到发挥和展现。

人民代表大会制度是体现我国国家性质的最好形式。人民民主专政的国家性质决定:在我国,人民,只有人民,才是国家和社会的主人。宪法明确规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”这是我国国家制度的核心内容和基本准则。人民当家作主,最根本、最重要的是掌握国家权力。人民掌握国家权力,需要有相应的组织形式和制度来实现。人民代表大会制度准确体现了人民与国家权力之间的关系。这就是:人民通过民主选举代表,组成国家权力机关,行使国家权力。宪法明确规定:“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。”“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。”通过人民代表大会制度,保证法律的制定和国家重大问题的决策真正集中人民的意志、代表人民的利益,这是社会主义民主政治的本质特征。

2. 人民代表大会制度与西方资本主义国家政体的本质区别

人民代表大会制度是我们党把马克思主义基本原理同中国具体实际相结

合的伟大创造,既吸收了人类政治文明的成果,同时又与西方资本主义国家政体有着本质区别。这种区别主要体现在三个方面:

一是,我国人民代表大会与西方议会有着本质区别。我国的政党制度是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,不是西方的多党制或两党制。我国的人民代表大会中,没有议会党团,也不以界别开展活动。无论是人民代表大会,还是常委会和专门委员会,都不是按照党派分配席位的。我们的人大代表、常委会组成人员、专门委员会组成人员,无论是共产党员,还是民主党派成员或者无党派人士,都肩负着人民的重托,都在党的领导下依法履行职责,为人民服务,根本利益是一致的。西方国家的多党制或两党制反映在其议会特点上,就是无论是一院制,还是两院制,都是各党派进行政治斗争的场所。

二是,我国人大和“一府两院”的关系与西方国家国家机关间的关系有着本质区别。我国是由各级人大统一行使国家权力,“一府两院”由人大产生,对人大负责,受人大监督。国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关分工不同、职责不同,目标则是完全一致的,都是在中国共产党领导下,在各自职权范围内贯彻落实宪法法律、党和国家的方针政策,为建设中国特色社会主义服务。人大统一行使国家权力,但不代行行政权、审判权、检察权。人大通过制定法律、作出决议,决定国家大政方针,并监督“一府两院”的工作,促进依法行政、公正司法,保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。西方国家实行的是立法、行政、司法“三权鼎立”的政治体制,三机关间相互掣肘,唱对台戏。

三是,我国人大代表与西方议员有着本质区别。我国的人大代表选举,实行普遍、平等、无记名投票、直接选举和间接选举相结合的选举制度。人大代表选举不仅没有财产方面的限制和要求,而且国家保障人民行使选举权和被选举

权。西方国家的选举制度,似乎人人都可以参加竞选,但其巨额选举经费开支,实质上剥夺了绝大多数公民的被选举权。我国的人大代表受选民或者原选举单位的监督,选民或者选举单位有权罢免自己选出的代表。这就从制度上保证了我国的各级人大代表必须始终代表人民的利益,反映人民的呼声和要求。西方国家的议员一旦当选,在其任期内选民是无权罢免他们的。我国的人大代表来自各地区、各民族、各方面,具有广泛的代表性。他们都有各自的工作岗位,生活在人民中间,同人民群众保持密切联系,对宪法法律、党和国家的方针的贯彻情况体会最深刻,对现实生活中的实际问题了解最深入,从而保证人大作出的决定能够真正反映最广大人民的根本利益。西方国家的议员代表的是各自党派、不同集团的利益。

3. 切实增强坚持和完善人民代表大会制度的自觉性和坚定性

50多年来,特别是改革开放30年来,我国的人民代表大会制度不断得到巩固和完善,显示出强大的生命力和巨大的优越性。

第一,人民代表大会制度有利于加强和改善党对国家事务的领导。适应新的历史时期的新形势、新任务、新要求,我们党在领导方式上提出了依法治国的基本治国方略,在执政方式上提出了依法执政的基本执政方式,这是我们党领导方式和执政方式的重大转变,是党更加成熟的重要体现和标志。党的领导主要是政治、思想和组织领导。党支持人大依法履职,保障人大代表依法行使职权,人大通过充分发扬民主,依照法定程序,把党的主张和人民意志统一起来。人大根据党制定的大政方针和提出的立法建议,经过法定程序制定法律、作出决定,使党的主张成为国家意志;按照党组织推荐的干部人选,经过法定程序使其成为国家机关领导人员,并对他们进行监督;国家权力机关紧紧围绕党和国家工作大局,依法对政府、法院和检察院的工

作进行监督,促进行政机关依法行政、司法机关公正司法。这样,就从制度上保证了党的路线方针政策和重大决策得到切实贯彻实施。

第二,人民代表大会制度有利于保障人民当家作主,动员全体人民以国家主人翁的地位投身社会主义建设。我国各级人大代表通过民主选举产生,工人、农民、知识分子、解放军和妇女、归国华侨等都有适当比例的代表,人口再少的民族也至少有一名代表。他们代表人民行使国家权力,对人民负责,受人民监督,这就从制度上保障全体人民享有最高决策权和最终监督权,这是人民当家作主最根本、最重要的权力。同时,国家保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,保证人民依法管理国家事务和社会事务、经济和文化事业,保证人民享有宪法和法律规定的广泛的民主、权利和自由。这就极大地调动了人民群众建设社会主义的积极性、主动性、创造性,把全国各族人民的力量凝聚起来,在中国共产党领导下,团结一心,艰苦奋斗,有领导、有秩序地朝着国家的发展目标前进。

第三,人民代表大会制度有利于保证国家机关协调高效运转。按照人民代表大会制度,在人民代表大会统一行使国家权力的前提下,又明确划分了国家的行政权、审判权、检察权。制定法律和就重大问题作出决定是人民代表大会的职权;在法律和决定的贯彻执行上,实行严格的责任制,由政府、法院和检察院依法各负其责。国家机关这种合理分工,充分体现了民主和效率的统一,既有利于充分发挥民主、避免权力过分集中,又可以集中力量办大事、提高工作效率,使国家的各项工作协调一致地进行,避免相互扯皮,保证国家统一有效地组织各项事业。

第四,人民代表大会制度有利于维护国家统一和民族团结。我国是统一的单一制的多民族国家。在中央和地方国家机构职权的划分上,遵循在中央统一

领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则,充分发挥中央和地方两个积极性。在少数民族聚居地区实行区域自治,设立自治机关,行使自治权,巩固和发展平等团结互助的社会主义民族关系,实现全国各族人民的大团结。这是国家长治久安的重要制度保证。

总之,人民代表大会制度最终使十几亿人民把国家的、民族的命运掌握在自己手中,这是维护人民根本利益的可靠保证,也是我们的国家比较能够经得起各种风险、克服各种困难的可靠保证。实践证明,人民代表大会制度是符合我国国情的,必须坚定不移地坚持它并在实践中完善它。

三、公有制为主体、多种所有制经济共同发展是社会主义初级阶段的基本经济制度

宪法根据我国处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情,总结经济体制改革的成功经验,明确规定:“国家在社会主义初级阶段,坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。”

1. 社会主义初级阶段基本经济制度是由社会主义制度和现阶段生产力发展水平决定的

经济基础是生产关系的总和,生产资料所有制是生产关系的基础。在很长一段时间内,由于我们对基本国情认识不足,对什么是社会主义、怎样建设社会主义这个基本问题缺乏正确认识,因而对生产资料所有制形式,在理论和实践上盲目追求“一大二公”、“纯而又纯”,否定非公有制经济存在的必要性。这严重脱离了我国人口多、底子薄、生产力不发达的实际,严重阻碍了生产力的发展,严重影响了我国经济社会的发展。党的十一届三中全会以来,我们党领导全国人民总结新中国成立后社会主义建设的经验教训,不断探索社会主义建设规律,正确分析国情,作出了我国处于并将长

期处于社会主义初级阶段的科学论断,并据此制定了党在社会主义初级阶段的路线方针政策,不断改革社会主义生产关系中不适应生产力发展要求、社会主义上层建筑中不适应经济基础的部分,逐步形成了社会主义初级阶段基本经济制度,并在1999年修改宪法予以确认。从我国社会主义初级阶段的基本国情出发确定的基本经济制度,把公有制作为社会主义经济制度的基础,在公有制为主体的条件下发展多种所有制经济,既坚持了社会主义制度,又适应了发展生产力的要求。

2. 全面准确把握社会主义初级阶段基本经济制度的内涵

公有制是社会主义经济制度的基础。宪法规定,我国“社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。”“国家保障国有经济的巩固和发展。”“国家保护城乡集体经济组织的合法的权利和利益,鼓励、指导和帮助集体经济的发展。”国有经济即社会主义全民所有制经济,是国民经济中的主导力量。国有经济控制国民经济命脉,发展壮大国有经济,对于发挥社会主义制度的优越性,增强我国的经济实力、国防实力和民族凝聚力,具有关键性作用。劳动群众集体所有制经济是公有制经济的重要组成部分,对实现共同富裕具有重要作用。公有制经济不仅包括国有经济和集体经济,还包括混合所有制经济中的国有成分和集体成分。公有制经济实现形式的多样化,有利于公有制经济在市场竞争中发展壮大。公有制经济是我国经济社会发展的基本力量。我们只有毫不动摇地巩固和发展公有制经济,始终保持公有制经济在国民经济中的主体地位,充分发挥国有经济的主导作用,才能实现最广大人民的根本利益,走共同富裕的道路,维护社会主义制度。

非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分。宪法规定:“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非

公有制经济,是社会主义市场经济的重要组成部分。”“国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法的权利和利益。国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展,并对非公有制经济依法实行监督和管理。”改革开放以来的实践证明,非公有制经济在促进国民经济快速发展、吸纳劳动力就业、促进新型产业行业的形成和发展、优化和调整所有制结构和社会投资结构、促进市场竞争等方面,发挥着不可替代的作用。我们只有毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展,才能充分调动各方面的积极性,逐步消除所有制结构不合理对生产力发展造成的羁绊,加快生产力发展。

3. 坚持社会主义市场经济体制

经济体制必须与基本经济制度相适应。在改革开放的伟大实践中,党和国家把坚持社会主义基本制度同发展市场经济结合起来,发挥社会主义制度的优越性和市场配置资源的有效性,使全社会充满改革发展的创造活力。宪法规定:“国家实行社会主义市场经济。”经过多年的实践探索,我国成功实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制的转变,既建立和完善社会主义市场经济体制,发挥市场在资源配置中的基础性作用,推动建立现代产权制度和现代企业制度,使经济活动遵循市场规律的要求,不断解放和发展社会生产力,同时又注重加强和完善国家对经济的宏观调控,克服市场自身存在的某些缺陷,促进国民经济充满活力、富有效率、健康运行。

依据宪法规定,我们必须坚持和完善基本经济制度,坚持“两个毫不动摇”,形成各种所有制经济平等竞争、相互促进新格局;必须坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度,既鼓励先进、促进发展,又注重社会公平、防止两极分化;必须坚持社会主义市场经济的改革方向,继续完善社会主义市场经济体制,继续加强和改善宏观调控体系,不断为经济社会又好又快发展提

供强大动力。

四、国家尊重和保障人权

1949年10月,新中国成立,人民民主政权建立,为中国人民享有权利和自由提供了根本政治保障,中国人权的历史掀开了新的一页。改革开放以来,我国人权保障事业取得了举世瞩目的成就。宪法规定:“国家尊重和保障人权。”任何人都在一定的社会生活中,他所享有的权利不是抽象的,而是由国家宪法和法律规定并加以保障的。我国宪法在总纲之后,紧接着对公民的基本权利和义务作了规定,这是总纲关于人民民主专政的国家制度和社会制度的原则规定的延伸。

1. 我国公民享有广泛的权利和自由

我们的国家制度和社会制度从法律上和事实上保证我国公民享有广泛的、充分的、真实的权利和自由。

一是公民享有广泛的政治权利。选举权和被选举权是人民行使国家权力的重要标志。宪法规定:“中华人民共和国年满十八周岁的公民,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限,都有选举权和被选举权;但是依照法律被剥夺政治权利的人除外。”我国的选举制度具有真正的广泛性、普遍性、平等性。除了选举权和被选举权外,公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人,有依照法律规定取得赔偿的权利。

二是公民有宗教信仰自由。任何国家机关、社会团体和个人不得强制公民信仰宗教或者不信仰宗教,不得歧视信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民。国家保护正常的宗教活动。

三是公民的人身自由不受侵犯。任何公民都不受非法逮捕。禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由,禁止非法搜查公民的身体。同时,与公民的人身权紧密相联的人格尊严、住宅都不受侵犯,公民的通信自由和通信秘密受法律的保护。

四是公民享有广泛的经济、社会和文化权利。公民有劳动的权利和义务。劳动者有休息的权利。退休人员的生活受到国家和社会的保障。公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。公民有受教育的权利和义务。公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活等各方面享有同男子平等的权利。

宪法还规定了公民享有的其他权利。

2. 国家切实保障公民的权利和自由

宪法不仅确认了公民享有广泛的权利和自由,而且确定了保障和维护公民权利和自由的原则:一是公民在法律面前一律平等。这是社会主义民主和法制的一条基本原则,任何公民都不允许有超越宪法和法律的特权。二是坚持权利和义务的统一。在我们的国家,不允许有只享受权利、不尽义务的人,也不应有只尽义务、没有权利的人。宪法规定:“任何公民享有宪法和法律规定的权利,同时必须履行宪法和法律规定的义务。”人人都履行宪法和法律规定的公民义务,才能保障人人都享有宪法和法律规定的公民权利。三是公民行使权利和自由时,负有相应的责任。宪法规定:“公民在行使自由和权利的时候,不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利”。世界上从来不存在绝对的、不受任何限制的权利和自由。宪法所作的上述一条规定,对于保障最广大人民的根本利益,保障所有公民的合法的权利和自由,是完全必要的。

宪法不仅确认了公民的权利和自由,而且规定了保障公民权利和自由实现的政策和措施。这些年来,我国全力推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设,切实保障公民权利和自由的实现,人权事业处于建国以来最好的时期。国家以经济建设为中心,大力发展经济,为公民权利和自由的实现提供坚实的物质保障。改革开放30年来,中国经济、社会发展突飞猛进,年均增长速度超过9%,13亿中国人的生活水平得到了大幅提高,实现了从贫困到温饱、从温饱到小康的两次历史性跨越。截至2008年底,城镇居民人均可支配收入由1978年的343元增加到15781元,农村居民人均纯收入由134元增加到4761元,约分别增长了46倍和35倍。贫困人口由1978年的2.5亿减少到目前的1400多万。人均预期寿命由1978年的68岁提高到目前的73岁,达到中等发达国家水平。党和国家大力加强政治建设,不断扩大人民民主,保证人民当家作主,依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。全面落实依法治国方略,加快建设社会主义法治国家。加强和改进立法工作,中国特色社会主义法律体系基本形成,国家经济、政治、文化、社会生活的各个方面基本做到有法可依,为保护和实现公民的权利和自由,提供了强有力的法制保障。公民的经济、社会、文化权利不断改善。国家通过各种措施,着力解决就业再就业问题,加紧建立社会保障制度,加大对教育、科技、文化、卫生等社会事业的支持力度,努力将公民的经济、社会、文化活动权利落到实处。目前,中国已基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲(简称“两基”),“两基”人口已达99%,跻身于义务教育水平较高国家行列。2002年国家推行新型农村合作医疗制度以来,已有8.14亿农民参加了新型农村合作医疗,参合率达91.5%,大大改善了人民健康水平。

3.人权的普遍性原则必须与国情相结合

享有充分的人权,是人类长期追求的理想。保护人权,实现人的全面发展,是社会主义制度的本质要求。中国共产党一贯主张保护人权,并为之进行了不懈努力。我国一贯承认和尊重《联合国宪章》、《世界人权宣言》和国际人权公约所确认的人权基本原则,参加了20多项国际人权公约,并采取有效措施履行公约义务。同时必须明确,人权的普遍性不是抽象的,它要通过人权的特殊性表现出来,并由各个国家用法律形式加以规定和保障。各个国家由于社会历史条件的不同,在人权保障和实现方式上势必呈现出不同的特点。胡锦涛总书记指出:“要一如既往地坚持以人为本,既尊重人权普遍性原则,又从基本国情出发,切实把保障人民的生存权、发展权放在保障人权的首要位置,在推动经济社会又好又快发展的基础上,依法保证全体社会成员平等参与、平等发展的权利。”人权的普遍性原则必须与我国国情相结合。

经济发展水平不同,人们面临的人权问题不一样,要优先解决的人权问题也不同。正如马克思所说:“权利永远不能超出社会的经济结构以及由经济结构所制约的社会的文化发展。”我国处于并将长期处于社会主义初级阶段,人口多、底子薄、生产力水平不高,经济不发达,我国首先要解决的是人的生存权、发展权。

社会制度、经济发展水平和历史文化传统不同的国家,实施和实现人权普遍性原则所采取的政策、措施、方法、形式必然有所不同。人权的充分实现必然是一个长期的历史过程。各国国情不同,不可能有统一的人权模式和具体标准,我们不能照抄照搬外国人权的发展模式。坚持以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放,是发展我国人权事业的根本保障。

五、保障宪法实施,维护宪法权威

宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,是保持国家统一、民族团结、经济发展、社会进步和长治久安的法律基础,是中国共产党执政兴国、团结带领全国人民建设中国特色社会主义的根本法制保证,必须切实保障宪法实施,维护宪法权威。

1.必须保持宪法稳定

宪法应当保持稳定,是由它的性质、地位和作用所决定的,是实施宪法的必然要求。宪法能够保持稳定,则是由它内容的科学性和正确性决定的。现行宪法科学总结了我国社会主义发展的历史经验,全面体现了党在社会主义初级阶段的基本路线,反映了全国人民的共同意志和根本利益,是一部合乎国情、有中国特色、适应新的历史时期社会主义现代化建设需要的、能够长期稳定的好宪法,也是宪法能够保持稳定的根本原因。保持宪法稳定,就是维护国家根本制度的稳定,就是宪法在我们国家举什么旗、走什么路的根本问题上所确定的基本内容不能改变,如“一个中心两个基本点”、国体和政体、基本经济制度等不能改变。如果改变这些东西,否定它,取消它,国家就要变质,人民就要遭殃。同时,宪法要在保持稳定中与时俱进,在与时俱进中保持稳定。这是因为实践没有止境,改革开放和社会主义现代化建设不断发展,宪法也要随着社会实践的发展而与时俱进,不断完善。现行宪法颁布后,根据经济社会发展的客观要求,先后进行了四次修改,通过了四个修正案,共31条。这些修改,都是关系国家发展和长治久安的重大问题,既反映了我国社会主义政治制度、经济制度的自我完善和发展,又反映了全党全国人民对什么是社会主义、怎样建设社会主义这个根本问题认识的深化,从而使宪法更加完善,成为体现时代特征、符合国情、与时俱进的宪法。

2.深入学习宪法,增强政治鉴别力

我国的宪法和法律以体现人民共同意志、维护人民根本利益、保障人民当家作主为本质特征,应该、也一定能够为人们所自觉掌握和遵守。因此,把宪法和法律交给群众,让群众掌握宪法和法律武器,自觉地遵守和维护宪法和法律,人人养成依法办事的观念和习惯,并且同违反宪法、法律和破坏社会主义法制的行为进行斗争,这是最伟大的力量,也是我们国家的优势所在。国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关既是宪法的主要执行者,又是宪法规范的主要对象。因此,各级国家机关及其工作人员、特别是领导干部更应该带头学好宪法,忠于宪法,遵守宪法,维护宪法,严格依照宪法办事,真正把宪法作为根本的活动准则。这不仅对保证宪法全面、正确实施具有重要意义,而且对全社会可以发挥带头示范作用。要进一步加大宪法宣传教育力度,建立完善宪法宣传教育的长效机制,加强对宪法宣传教育的统筹协调,采取多种行之有效的形式,普及宪法知识,传播宪法观念,增强干部群众对宪法精神的理解。

深入学习宪法,准确把握宪法,以宪法为判断大是大非的准绳,才能不断增强政治敏锐性和洞察力,坚持正确的政治方向。我国的人民代表大会制度是中国共产党领导和人民当家作主、行使国家权力的根本政治制度,是符合我国国情的,决不能有丝毫动摇。我们必须毫不动摇地坚持中国共产党的领导,不搞西方的多党制或两党制;坚持人民代表大会制度,不搞“三权鼎立”;坚持人民代表大会一院制,不搞两院制。

3. 切实保障宪法实施,推进依法治国

现行宪法颁布实施以来,我国社会主义民主政治建设不断发展,依法治国进程全面推进,公民更好地享有了权利和自由,宪法实施取得巨大成就。立法以宪法为依据,将宪法有关规定具体化,是实施宪法的重要方面。中国特色



社会主义法律体系基本形成,有力地推动了宪法实施。同时,我们应当看到,宪法实施中还有这样那样的问题,如对权力的监督和制约还需要加强,宪法确定的各项制度还需要进一步配套完善等,全面实施宪法仍然是一项长期的艰巨任务。

加强宪法实施,必须维护以宪法为核心和基础的社会主义法制的统一和尊严。这是宪法确定的一条基本原则。我国是一个集中统一的社会主义国家。没有社会主义法制的统一,就不能依法维护国家统一、政治安定、社会稳定。建立社会主义市场经济体制,同样需要社会主义法制的统一,否则,就会妨碍社会主义市场经济体制的完善,妨碍统一的社会主义市场的发展。因此,立规矩,“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触”;做事情,“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。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。”“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”

维护宪法权威,保证宪法实施,必

须加强对宪法实施的监督。我国宪法明确规定,全国人大及其常委会负责监督宪法的实施。这种宪法实施监督制度体现了全国人大是最高国家权力机关、代表人民统一行使国家权力的制度设计,是符合我国国情的。近年来,全国人大常委会不断加大宪法实施监督力度,对发现的不符合宪法和法律的问题,及时纠正,有力地维护了法制统一。当然,宪法实施监督机制还需要进一步制度化、规范化、程序化,才能更好地保障宪法的有效实施。

保证宪法的实施,最根本、最重要的是坚持中国共产党的领导。在我国,党、人民和宪法、法律的关系是:党领导人民制定宪法和法律,党又领导人民遵守、执行宪法和法律,党自己也必须也在宪法和法律的范围内活动。宪法本身就是党的主张和人民共同意志的高度统一。因此,遵守、执行宪法,就是服从党的领导、服从人民的意志。党的领导的一个重要方面,就是领导国家机关和全国人民遵守、执行宪法。这是依法治国的政治保证,也是我国政治体制的一个鲜明特点。✶



一部维护农民土地承包权益的重要法律

文 / 全国人大农业与农村委员会副主任委员 尹成杰

2008年3月,吴邦国委员长在十一届全国人大一次会议报告中指出,制定农村土地承包经营纠纷仲裁法,并列入当年立法计划。十一届全国人大常委会第六次会议对这部法律草案已进行初次审议。这部法律是继农村土地承包法之后,事关维护农民土地承包权益、稳定农村基本经营制度的重要法律。制定并颁布农村土地承包经营纠纷仲裁法,依法及时有效解决农村土地承包经营纠纷,对于稳定和完善农村基本经营制度,保护和调动农民积极性,维护农村社会和谐稳定,推进新阶段农村改革和发展,具有重要意义。

一、制定农村土地承包经营纠纷仲裁法时机成熟

党的十一届三中全会以来,在我国农村普遍实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。这一双层经营体制,是我国农村的基本经营制度。依法解决农村土地承包经营纠纷,稳定农村土地承包关系,始终是稳定和完善农

村基本经营制度的需要和保证。1995年9月1日施行的仲裁法规定:“劳动争议和农业集体经济内部的农业承包合同纠纷的仲裁,另行规定。”2003年3月1日施行的《中华人民共和国农村土地承包法》规定:“因土地承包经营发生纠纷的,当事人可以向农村土地承包仲裁机构申请仲裁。”这是制定农村土地承包经营纠纷仲裁法的重要依据。

但是,由于仲裁法、农村土地承包法的相关规定比较原则,对于农村土地承包经营纠纷仲裁没有作出具体规定,对如何申请仲裁、组建仲裁机构,如何进行仲裁、仲裁裁决如何执行等具体问题并没有细化,还不能为有效处理农村土地承包经营纠纷提供全面有力的法律保证。特别是近些年来,农村土地承包经营纠纷呈多发趋势,亟待提供解决纠纷的相应法律支撑。各地在探索农村土地承包经营纠纷仲裁工作过程中,存在机构设置不统一,工作程序不规范,裁决执行不及时等问题。因此,解决农村土地承包经营纠纷,维护农民土地承

包权益,迫切需要根据农村土地承包法,在总结实践经验基础上,制定并颁布农村土地承包经营纠纷仲裁法。

目前,制定并颁布农村土地承包经营纠纷仲裁法已具有较好的实践基础。自上世纪90年代初以来,一些地方就已开始探索运用仲裁方式调处农村土地承包经营纠纷问题。目前,全国已有23个省、区、市在地方性立法中对农村土地承包合同仲裁做了相应规定,10个省、区、市专门颁布了农业承包合同仲裁办法。特别是2003年农村土地承包法颁布以来,已有12个省、区、市在制定的《农村土地承包法实施办法》中,对农村土地承包经营纠纷仲裁做了相应规定。不少地方按照地方性法规规定,开展了农村土地承包经营纠纷仲裁工作,运用仲裁方式解决了一大批农村土地承包经营纠纷,积累了丰富的仲裁实践经验。2004年以来,农业部会同地方有关部门又在24个省、区、市的162个市区县开展了全国农村土地承包经营纠纷仲裁试点工作,取得积极成效,进一步

积累了有益经验。

应该看到,制定农村土地承包经营纠纷仲裁法恰逢其时。制定这部法律不仅有了较好的实践基础,而且是贯彻党的十七届三中全会精神的重大举措。三中全会对新阶段稳定和完善农村基本经营制度作出明确规定。三中全会《决定》指出:“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,是适应社会主义市场经济体制、符合农业生产特点的农村基本经营制度,是党的农村政策的基石,必须毫不动摇地坚持。”同时,又进一步强调:“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。”“家庭经营要向采用先进科技和生产手段的方向转变,增加技术、资本等生产要素投入,着力提高机械化水平;统一经营要向发展农户联合与合作,形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变。”《决定》还指出:“允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营。”“土地承包经营权流转,不得改变土地集体所有性质,不得改变土地用途,不得损害农民土地承包权益。”这既为依法保障农民土地承包经营权提出了新任务,也为制定相关法律法规提出了新要求。

我们必须认识到,贯彻三中全会《决定》的这些规定,既要做到“一个长久不变”,又要做到“两个转变”;既要允许土地承包经营权多种形式流转,又要做到“三个不得”。这里的关键就是要切实保护好农民土地承包权益。而要有效保护好农民土地承包权益,就必须建立健全相关的争议解决机制,为稳定和完善农村土地承包关系提供有力的法律保障,切实维护农村土地承包关系稳定。制定农村土地承包经营纠纷仲裁法,恰是与此密切相关的一部重要法律。

二、制定农村土地承包经营纠纷仲裁法十分必要

“三农”问题的关键是农民问题。农

民问题的核心是土地问题。对于我们这样一个拥有9亿多农民的农业大国来说,依法解决农村土地承包经营纠纷,充分保障农民土地承包权益,意义尤为重大。

20世纪70年代末以来,在党的十一届三中全会精神指引下,我国实行了农村土地经营制度改革。以家庭经营为基础、统分结合的双层经营体制,符合我国国情和农村实际,能够解放和发展农村生产力,从根本上调动了农民的生产积极性,促进了农业农村经济发展。我国的农村基本经营制度,是党的农村政策的基石。改革开放以来,特别是近些年来,为了稳定和完善农村基本经营制度,党和国家出台了一系列的法律法规和政策措施。农村土地承包法以赋予农民长期而有保障的农村土地使用权为核心,对农村土地承包制度作了全面系统的规范,进一步巩固和稳定了农村基本经营制度。特别是党的十七届三中全会《决定》,对进一步稳定和完善农村基本经营制度作出了重大部署和安排,为稳定农村土地承包关系、健全严格规范的农村土地管理制度指明了方向。

目前,从总体上看,我国农村基本经营制度是稳定的。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,对于维护农民合法权益,增加农民收入,保护和调动农民生产积极性,促进现代农业和社会主义新农村建设,确保国家粮食安全和主要农产品有效供给,发挥了极为重要的制度和政策保障。但是,随着工业化、城镇化的推进和城乡经济社会统筹发展,稳定农村土地承包关系也面临一些新情况、新问题。近些年来,农村劳动力转移加快,农村土地承包经营权流转增多;强农惠农政策力度加大,农民更加关心土地承包权益;农村合作经济发展加快,合作经营中的土地矛盾增多。因此,当前农村土地承包经营纠纷呈现一些新的特征。一是纠纷数量不断增多。近些年来,随着土地承包经营权流转加快,农村土地承包经营纠纷信访增多,成为农村比较突出的问题。各地虽然解决

了一些农民土地承包经营纠纷,但目前仍然比较突出,数量不断增加。二是纠纷形式进一步多样化。从各地情况看,农村土地承包经营纠纷既有土地承包合同纠纷,又有土地承包经营权侵权、流转纠纷和土地承包经营权衍生权益侵权纠纷等多种形式。三是纠纷的领域不断扩展。目前,农村土地承包经营纠纷,既有发包方与承包户、承包户与承包户之间的纠纷,又有承包户与龙头企业、承包户与合作社经济组织的纠纷;既有农村集体经济组织内部纠纷,又有农村集体经济组织外部纠纷。四是纠纷涉及的矛盾日趋复杂。随着农村人口流动和农村土地承包经营权流转频繁,以及农村各类经济组织的发展,与农村土地相关利益主体和利益关系更趋多元化,不同的利益主体都可能牵涉在农村土地承包经营纠纷的矛盾之中。

这些情况表明,制定和颁布农村土地承包经营纠纷仲裁法,是进一步维护广大农民权益的重要法律保障,是推进农村改革发展,推进现代农业和社会主义新农村建设,维护农村社会和谐稳定的迫切需要。一是巩固和完善农村基本经营制度的需要。依法解决农村土地承包经营纠纷,是当前稳定和完善农村土地承包关系的重要环节。因此,制定相关法律法规,是巩固和完善农村基本经营制度的法律保障。二是维护广大农民土地承包权益的需要。农村土地承包经营纠纷涉及农民的切身利益。依法解决农村土地承包经营纠纷,可以有效保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权益。三是维护农村社会和谐稳定的需要。土地是农民最为关注的生产资料和最低生活保障。农村土地承包经营纠纷,是影响农村稳定的重要因素。只有切实解决好农村土地承包经营纠纷问题,才能保障农村社会的长期和谐稳定。四是推动农村改革发展的需要。稳定和完善农村基本经营制度,是推进新阶段农村改革发展的基础。依法解决农村土地承包经营纠纷,才能使农村改革和发展顺利进行。

三、正确认识和把握农村土地承包经营纠纷仲裁的特殊性

1995年施行的仲裁法第77条规定：“劳动争议和农业集体经济组织内部的农业承包合同纠纷仲裁，另行规定。”这一规定，充分表明农村土地承包经营纠纷及纠纷仲裁的特殊性。制定农村土地承包经营纠纷仲裁法，应从中国国情和农情出发，以科学发展观为指导，立足“三农”工作全局，按照走中国特色农业现代化道路的要求，正确认识和把握农村土地承包经营纠纷及其仲裁的特殊性。

改革开放以来，我国形成了中国特色的农村土地制度和基本经营制度，具有鲜明的特殊性。一是我国土地制度具有特殊性。我国土地制度是农村的基础制度。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是农村的基本经营制度，赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系保持稳定并长久不变。这个制度和这些规定是从我国国情出发提出和制定的，是其他任何国家所没有的。二是土地承包经营纠纷矛盾的主体具有特殊性。一般的民商事纠纷的主体都是平等的。而农村土地的发包方一般为村集体经济组织，承包方为村集体经济组织成员，农村土地承包经营纠纷双方一般不是平等民商事主体。即使是承包户之间的纠纷，也多与发包方有关。当前出现的承包户与龙头企业及各类经济组织的纠纷等，双方在事实上也多是处在不平等的地位。三是土地制度在“三农”工作全局中具有特殊性。土地制度是农村政策的核心。维护和稳定农村基本经营制度，健全严格规范的土地管理制度，维护农民土地承包权益，始终是“三农”工作的重中之重。我国农村土地涉及的人口多、范围广，问题复杂。因此，土地制度在“三农”工作全局中具有特殊的重要地位和作用。

我国的基本国情和农情，以及农村土地制度和基本经营制度的特殊性，决定了农村土地承包经营纠纷及其仲裁

的特殊性。因此，制定农村土地承包经营纠纷仲裁法，应从我国基本国情和农情出发，站在“三农”工作全局的高度，深刻认识和正确把握我国农村土地制度和基本经营制度的特殊性，深刻认识和正确把握农村土地承包经营纠纷及其仲裁的特殊性。要坚持政府对农村土地承包经营纠纷仲裁工作的指导和支持，不能像普通民商事仲裁那样完全实行民间仲裁，而应当发挥政府的指导和扶持作用，以有效保护农民权益，切实保证仲裁工作质量；坚持重视运用调解、仲裁双渠道化解土地承包经营纠纷，充分发挥乡镇人民政府和村民委员会在仲裁前的调解作用，进入仲裁程序后，凡能调解的也要尽量调解，尽可能帮助当事人高效便捷的解决纠纷；坚持从方便农民出发，在仲裁受案范围的确定上最大限度地为农民解决纠纷提供服务，在仲裁受案条件上实行申请仲裁，不要求当事人订立书面仲裁协议，在仲裁程序上适当简化，坚持发挥人民法院对仲裁的监督作用，处理好仲裁制度与司法制度的关系，对当事人不服仲裁决定的，允许向人民法院起诉，不像普通民商事仲裁那样，实行“一裁终局”。

四、仲裁是解决农村土地承包经营纠纷的有效途径

按照农村土地承包法的规定，当前解决农村土地承包经营纠纷的途径主要有四种，即协商、调解、仲裁和诉讼。应该看到，这四种途径在解决农村土地承包经营纠纷过程中，都发挥了重要作用。但是，由于农村土地承包经营纠纷矛盾的特殊性，以及上述四种解决途径的各自特点，土地承包经营纠纷主体对其适应程度不一，因而采取上述途径解决土地承包经营纠纷的效果也大不相同。

在以往工作中，一些地方往往对农村土地承包经营纠纷通过行政调解的方式处理。应该承认，调解是具有中国特色的纠纷解决方式，是解决纠纷

矛盾的重要途径。但是，由于协商和调解的非强制性，有时对同一纠纷经过反复调解也难以解决问题。诉讼是解决农村土地承包经营纠纷的重要法律途径，通过诉讼可以解决农村土地承包经营纠纷，但往往由于土地问题的特殊性和矛盾的复杂性，加之农村土地承包经营纠纷数量较大，有时也常因诉讼程序复杂、成本较高、审理时间较长等原因，不易为农民所接受。因此，应正确处理好协商、调解与仲裁的关系，在仲裁过程中首先应进行调解，充分发挥调解解决纠纷矛盾的作用。特别是要处理好仲裁制度与司法制度的关系，仲裁离不开人民法院的支持、配合与监督。因此，既要建立健全农村土地承包经营纠纷仲裁的法律法规，依法开展农村土地承包经营纠纷仲裁，又要允许承包户通过诉讼的途径解决农村土地承包经营纠纷问题。

从各地实践情况看，制定农村土地承包经营纠纷仲裁法，建立健全与我国农村土地制度和基本经营制度特殊性相适应的仲裁法律制度，逐步形成民间协商、乡村调解、县市仲裁、司法保障的农村土地承包经营纠纷解决机制，是解决农村土地承包经营纠纷的重要有效途径。从试点情况看，各地开展的农村土地承包经营纠纷仲裁，因其具有仲裁程序简便易行、仲裁周期短、裁决法律效力较强及费用低等特点，提高了纠纷解决的成功率和有效性，起到了及时有效地化解农村土地承包经营纠纷矛盾、维护农村社会稳定的积极作用，深受农民欢迎。同时，通过依法调解和仲裁，促使农村逐步形成了土地规范化管理的氛围，进一步提高和完善土地承包管理工作，切实规范和完善土地承包、流转合同，促进了农村土地承包关系的稳定，巩固和完善了农村基本经营制度，有效化解了农村社会矛盾。因此，制定并颁布农村土地承包经营纠纷仲裁法，是推进新时期农村改革发展，促进现代农业和社会主义新农村建设的有力保障。★

食品安全法： 磨砺之后始见真

文 / 本刊记者 张宝山

摄影 / 王文

从2004年7月开始着手食品安全法的立法起草,到2007年12月以来,食品安全法草案由全国人大常委会初审、二审和三甲,直至今年2月28日,全国人大常委会四审表决通过,可以说这部法律的出台经历了漫长的磨砺。

磨砺之后始见真。这部汇集民智、精雕细琢的法律在立法过程中最大范围吸纳了社会各界的意见和建议,内容涉及的食品安全监管体制、食品安全风险监测评估制度、不安全食品召回制度、食品添加剂许可制度等一系列制度建设,满足甚至超出了民众的期待。

五年磨一剑

在食品安全法通过后,全国人大常委会法制工作委员会副主任信春鹰第一时间向中外媒体解读说:“这部法律应该说是五年磨一剑,磨了很久,因为它太重大,它涉及的问题关系到每一个公民,也体现了党和国家对食品安全工作的高度重视。”

确如信主任所言,食品安全重过天。我国早在1995年就制定并实施了食品卫生法,为以往的食品安全作出了卓越的贡献。但由于食品安全日益成为全球性问题,我国也逐渐暴露出食品标准不统一、对违法行为处罚力度不够、食品检验机构不规范等制度上的瑕疵。

新世纪之初,我国出现了一些比较有代表性的食品安全事故,2001年的南京冠生园月饼事件,2002年的多宝鱼事件、苏丹红事件。这些事件的发生,引发了人民群众对于加强食品安全监管的强烈呼声。

2004年7月,国务院召开第59次常务会议,通过了《国务院进一步加强食品安全的决定》,并作出了修订食品卫生法的决定。国务院法制办随后着手修订工作。

在2005年的全国人代会上,全国人大代表对于食品卫生法存在的弊端以及食品安全法出台的必要性,发表了很多看法。当年大会,代表们提出了重新制定食品安全法的议案、建议。

是修正食品卫生法,还是新立食品

安全法,这成为了摆在立法者面前的一个问题。

这一争论一直持续了三年时间。在这三年里,立法的基础工作逐步铺展开来,立法机关不断听取各方意见、多方调研。最终到2007年12月,温家宝总理签署的食品安全法草案首次提请全国人大常委会审议,宣告食品安全法正式进入立法程序。

正如法律草案一审后有媒体报道的,“这是站在成果的基础上重建,而不仅仅是对漏洞和不足的‘修修补补’。”

食品安全法草案在一审后向社会全文公布,广泛征求各方面意见和建议,共征求到社会各界以电子邮件、寄信、网上留言等形式提出的意见11327件。经过2008年8月举行的十一届全国人大常委会第四次会议二审后,法律草案渐趋成熟。

按照通常的立法程序,一般的法律案经三次审议后就会通过。然而就在食品安全法草案即将提请2008年10月举行的十一届全国人大常委会第五次会议三审前,“三鹿奶粉”事件发生,暴露了许多问题,不得不让立法者再次对中国目前的食品安全重新审视。

食品安全法草案三审过后,又经过超乎寻常的审慎和反复打磨,经过四审,终于在2009年的2月28日获得通过。

直击监管弊端

民以食为天,食以安为先。制定食品安全法的重要意义在全社会已经形成共识。

“食品安全法事关公众的身体健康与身体安全、企业诚信与行业发展、政府威信与国际声誉、社会稳定与和谐发展。”全国人大常委会法制工作委员会行政法室主任李援指出。

“加强食品安全,保障公众的身体健康,是以人为本的具体体现。制定食品安全法,不仅国内关注,而且国际上也非常关注。”全国人大常委会委员尹成杰告诉记者。

“现在我们国家放心食品已经不多了,这种情况下食品安全问题已经成为要解决的刻不容缓的问题,在国民生活

中已经成为了严重困扰的问题,现在老百姓感到吃什么都不保险,吃什么都可能有毒。”陈骏委员说。

针对于此,按照高标准、严要求的原则制定的食品安全法,直击现行的有关食品安全的制度和监管体制不完善的弊端。

“食品安全法的有关规定,使食品的标准、食品安全评价的科学性得到了进一步提高;使食品检验程序更加规范、责任更加明确;使食品安全信息公布更加规范和统一。”李援主任告诉记者。

据了解,食品安全法也规范引导了食品生产经营企业重质量、重安全,明确了食品安全责任人,废除了食品安全免检制度,对生产经营不安全食品的违法行为加大了处罚力度。

此外,食品安全法为解决监管部门监管不到位,执法不严格,部门之间存在职责交叉、权责不明现象的监管空白和漏洞,从制度上进行了更加完善的设计。

监管方式转变

“从食品卫生法到食品安全法,两个字的改变,表明我们从观念到监管模式的转变。食品安全法对食品安全的监管是深入到食品安全的内在因素来进行的。”李援主任说,从老百姓的观念上讲,原来有句俗语是“不干不净吃了没病”,讲的就是外在的,现在已经到了重视人体的健康和生命的安全层次了。

而这个转变,直接导致了食品安全监管方式的转变。

在现有分段监管体制的基础上,食品安全法规定国务院设立食品安全委员会,以加强对各有关监管部门的协调指导。食品安全法还明确了食品监管部门的职责,确立了食品安全监管重点。

据了解,食品安全法对食品的风险监测与风险评估进行了规定,要求有关部门以风险评估的结果为依据,制定食品安全标准。企业必须按照食品安全标准进行生产经营。监管部门按照食品安全标准进行检验、许可、进出口管理等监管,发现不符合食品安全标准的食品,立即进行处置。

“这个监管方式,不仅仅是关注于企业产品外在的标签、说明书,更对产品内在内容加强了监测、评估、检验。”李援主任说。

食品安全法还实施从农田到餐桌的全程监管。这个全程监管也是进入到生产的内部环节中进行,而不仅仅是事前许可、事后抽检。

食品安全法还加强了对食品添加剂的监管。规定食品添加剂要经过许可,列入食品添加剂的使用范围目录之后,包括它的用量、成分、使用标准都有明确规定后,才允许企业往食品里添加。企业在食品添加剂以外所加的任何东西,都视为违法。

回应食品安全事故

“食品安全法的制定,可以说是由重大的食品安全事故催生出来的。通过的食品安全法,也对近些年发生的重大食品安全事故所暴露出来的监管弊端进行了回应。”李援主任说。

由重大食品安全事故催生法律的制定,在世界上各国都不例外。纵观世界,欧盟食品安全法、美国关于扼制猪肉超级病菌的法律、比利时关于杜绝二恶英饲料的法律都是由重大食品安全事故催生而立法的。

我国的食品安全法草案在2008年10月提请全国人大常委会三审时,原本是计划通过的,但是9月份又爆发了“三鹿奶粉”事件,“这个事件暴露出我们食品安全监管的漏洞、预警机制的失灵、报告制度的形同虚设、检验手段的失效、非法使用添加剂、事故处置不及时等等问题。”李援主任说。

针对这些问题,食品安全法草案三审稿就在进一步明确政府和监管部门的监管职责、加强食品风险检测与评估工作、制定科学合理安全可靠的食品安全标准、加强对食品添加剂的监管、完善食品召回制度、废除免检,加强食品检验、完善食品安全事故的处置机制,强化法律责任等方面作出了规定。

此外,在第四次审议时,针对“三鹿奶粉事件”暴露的问题,食品安全法草案又增加了对食品安全监管体制、保健食品、食品安全全程监管、食品广告、民事赔偿责任等五方面的规定。✘



摄影/陈为峰

从食品安全法 看我国立法新取向

文 / 本刊记者 张维炜

备受瞩目的食品安全法于2月28日经十一届全国人大常委会第七次会议表决通过,将于今年6月1日正式施行。此前,5年磨一剑的立法过程、1万余条的民众建议、4次常委会审议、7次法律委员会审议……见证了最高国家权力机关对“以人为本”民生理念的坚持,这部堪称精雕细琢的法律注定要在中国立法史上留下特殊的一笔。

“开门立法”常态化的又一生动标本

2008年4月20日,食品安全法草案向社会公布征求意见,作为新一届全国人大常委会第一部向全社会公开征求意见的法律草案,具有非同寻常的意义,因为与此同时,全国人大常委会办公厅宣布,今后全国人大常委会审议的法律草案一般都予以公开,广泛征求各方面意见。专家称,法律草案公开征求

意见的“常态”化,清晰地彰显了全国人大常委会在立法理念上的重大改变。

“‘开门立法’本身就是一个普法教育、释放意见、凝聚共识的过程。”食品安全法草案对外公布后短短的一个月时间里,全国人大常委会共收到各方面意见11327件。

山西同煤集团公司退休干部李进文寄出了自己的立法建议,他希望法律加强对食品质量的监管,严把产品上市关。

“以前感觉立法是国家立法机关和专家们的事,距离我们老百姓好远,想都不敢想的。”谈到参与这次立法建议征求的感受时,李进文对本刊记者说,现在许多法律在起草的时候能广泛听取我们这些基层百姓的声音,感觉立法与我们的生活很近,让我们真正有了当家作主的感觉。

许多公众的意见在食品安全法中获得了充分“回应”。据全国人大常委会法工委行政法室黄薇处长介绍,食品安全法中有关监管部门职责的表述问题、对小作坊和食品摊贩进行分层管理以及铁路运营中食品安全的管理等规定,都充分吸纳了的公众意见。

“我们这么大的国家,情况千差万别,立法从当初的‘闭门造车’发展到今天全面的‘开门立法’,进步意义不言而喻。”中国社科院法学所特聘研究员、北京交通大学法律系原主任陈世荣教授在接受本刊记者采访时说,立法机关拓宽了一个最广大、最直接评价法律草案价值取向的民主渠道,将百姓的意见摆到立法者的桌案,并吸纳进法律之中,这是立法民主化的重要标志。这样出台的法律减少了“部门起草”模式“以法谋私”的弊端,更公平、公正,更切合实际,也更有利于实践中的执行。

截至2008年年底,我国共有两部宪法草案和20部法律草案向社会公开征求意见。相较于法律直接通过后的被动接受和领会,公开的立法渠道为社会各阶层提供了一个直接表达诉求、畅所欲言的机会。这其中,无论是劳动合同

法立法时的空前“火爆”,还是因食品安全法草案有关电子监管码制度争议而召开的立法论证会,民众的各方意见都得到了集中释放,各方利益也在博弈中寻找到了契合点。

这种法律草案“全公开”下的立法讨论参与,在专家看来,不仅是一种有效的公民普法教育,更是以民主立法的方式分配正义。公开“常态”化的立法理念,演示的正是一条从立法公开走向立法更加公平、公正的改革路径。

立法过程浸染“以人为本”理念

食品安全法的出台可谓一波三折,它经历了从食品卫生法到食品安全法的争论;向社会公开征求意见万余条,曾因“三鹿奶粉”事件而改变立法节奏,又曾因广州瘦肉精中毒事件、蒙牛OMP风波而再度调整。

“民以食为天,食以安为大。”在横跨3年的四审路途上,立法机关以人为本、审慎严谨的态度让人们感受到了这部法律的温情与人性关怀。

当年,随着安徽阜阳的劣质奶粉事件、“福寿螺”、“苏丹红”等食品安全事故的发生,食品标准不统一、对违法行为处罚力度不够、食品检验机构不规范等制度上的漏洞不断暴露出来,严重损害了百姓的生命健康和中国产品的国际形象。2007年12月的十届全国人大常委会第三十一次会议上,食品安全法草案不负众望浮出水面、初次提请审议,同时也为之前是修改食品卫生法、还是制定食品安全法这一持续多年的争论划上了一个句号。

“从‘卫生’到‘安全’两个字的改变,表明我们从观念到监管模式的转变。”全国人大常委会法工委行政法室李援主任称,从观念上讲,我们讲的食品卫生,通俗地讲就是“干净”,食品安全则涉及无毒无害,是由对食品安全监管的外在为主,深入到食品安全的内在因素来进行监管,这是一个比较大的转变,并且这个转变,直接导致了我们的监

管方式的一些转变。

为了更好地修改、完善这部法律草案,2008年4月召开的全国人大常委会委员长会议果断决定,2008年4月20日,由全国人大常委会办公厅向社会全文公布食品安全法草案,广泛征求各方面意见和建议。短短一个月的时间就收到了11327件意见,二审草案在充分采纳这些意见的基础上进行了修改,让更多人明白了“科学立法、民主立法”的真正含义。

二审后不久,“三鹿奶粉”事件曝光,成为食品安全危机的悲剧性样本,舆情沸腾之际,如何通过立法防止悲剧重演考量着刚刚产生不到一年的十一届全国人大及其常委会。

最高国家权力机关对此迅速作出了反应,展开深入调研:全国人大法律委员会、教科文卫委员会和全国人大常委会法工委一次次召开专门会议研究,一次次与国务院有关部门沟通、交换意见;讨论,提出修改意见,再沟通,再修改,再完善,反反复复仔细斟酌……

2008年10月,食品安全法草案提交十一届全国人大常委会第五次会议进行三审。打破了以往进入三审的法律草案意见已相对统一,不再作大的修改,而只在个别条款上作“微调”的惯例,食品安全草案三审稿进行了八个方面的重大修改,加强政府监管职责、加强对食品添加剂的监管、完善食品召回制度、完善食品安全事故处置机制……这些有针对性的规定,得到了常委会组成人员的认可,也受到社会各界的肯定。全国人大常委会委员龚学平说,食品安全法草案针对“三鹿奶粉”事件作出的规定非常必要和及时,顺应了民心。

2009年2月25日召开的十一届全国人大常委会第七次会议对法律草案进行了第四次审议。相较于2008年10月审议的食品安全法草案三审稿,四审通过的食品安全法在加强食品广告管理、确立民事赔偿责任优先原则、减轻食品生产经营者负担等方面作出了重要修改。特别是在监管体制上增加规

定,由国务院设立食品安全委员会作为高层次的议事协调机构,对食品安全监管工作进行协调和指导。

食品安全法草案四审前披露出的几个数字见证了最高国家权力机关为这部法律所作出的努力:全国人大法律委员会先后召开了7次会议,对食品安全法草案进行逐条审议;全国人大教科文卫委员会召开了2次会议,对食品安全法草案进行审议;全国人大常委会组织了13次食品安全法调研活动;全文公布法律草案征求意见后,全国人大常委会法工委曾向31个省、自治区、直辖市,27个省会市,18个较大的市,4个经济特区,28个国家部委,6个社会团体,16个高等院校和法学研究所以及最高法院、最高检察院、中央军委法制局等单位征求意见。

2009年2月28日,在食品安全法通过当天的新闻发布会上,全国人大常委会委员、全国人大常委会法工委副主任信春鹰感慨地说:经过了一年多的时间,经历了四次的审议,在提交人大常委会审议之前,国务院法制办从2004年的7月开始着手食品安全法的立法起草工作,在那个阶段就用了三年多的时间,所以这部法律应该说是五年磨一剑,磨了很久,因为它太重大,它涉及的问题关系到每一个公民,也体现了党和国家对食品安全工作的高度重视。

政府服务职能在经济立法中的定位

我国实行改革开放、进行社会主义市场经济建设以来,社会发生了很大的变化,经济社会矛盾、资源环境状况、基本公共需求和政府自身建设等都出现了一些新的特点。党的十七大报告中提到,“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制。”在这样的背景下,2008年十一届全国人大一次会议通过了国务院机构改革方案,标志着新一轮政府机构改革正式启动。此次大部制改革第一个目标就是政府转型,从职能上,政

府要由经济建设政府转向公共服务政府;从治理方式上,要从行政控制型转向服务型政府。

但长期以来,我国食品领域分段监管体制饱受诟病。“九龙治水”的监管体制导致各个环节之间存在分工不严格、多头执法、责任不明、监管链条“断裂”等问题。

因此,如何理顺食品安全监管体制,通过立法打造一张“无缝”的监管网,在政府职能发挥上解决“缺位”和“越位”,避免政出多门、多头管理的紊乱和低效率,降低行政成本,提高政府机构运行效率和服务质量,成为食品安全立法的重要使命之一。全国人大常委会委员辜胜阻提出,通过食品安全问题可以看出,中国要建立有效的行政管理体制,使过去的“政府—企业(民众)”的二层结构转变为“政府—市场经济中间服务体系—企业(民众)”的三层结构,使政府职能逐渐由“全能政府”和“利益政府”向与市场经济相适应的“有限政府”和“中性政府”转变。

据悉,2009年2月28日通过的食品安全法在分段监管、无缝隙衔接、各部门各司其职等方面作了重要规定。其中卫生行政部门承担综合协调职责,由

质监部门负责生产环节的监管、工商部门负责流通环节的监管、食品药品部门负责餐饮服务环节的监管。

此次食品安全立法一个引人瞩目的变化是,在确立各有关部门实施分段监管体制的基础上,明确规定了国务院要设立食品安全委员会作为高层次的协调机构,对食品安全监管工作进行协调和指导。

另外,食品安全法确立安全风险评估制度、统一食品安全国家标准、强化经营者的责任和自律,从更加侧重保护消费者的角度确立了惩罚性赔偿制度和“民事赔偿优先”的原则。

在陈世荣教授看来,食品安全法的这些规定体现了一种立法理念的转变。他说,目前的政府职能正面临着向服务行政的转变。从本质上讲,服务行政就是以人民为主体,政府充分发挥社会公共事务的服务性功能。之前的食品卫生法是一部典型的管理性行政法律,定位于政府对食品卫生问题的行政管理,而食品安全法在一定程度上改变了行政主导的立法观念,带有现代服务行政的理念,定位于规范市场经营主体,服务消费者。这为今后经济领域的立法提供了一个重要思路。★



四川省华蓥市工商执法人员在超市仔细检查食用油质量

食品安全： 监管理念之变

文 / 本刊记者 刘文学

“从目前国际社会来看，食品卫生法与传统社会治理相联系，突出政府许可和处罚，属于第一代食品保障法。而食品安全法则与现代社会治理相联系，以科学的风险评估为基点，兼顾行政许可与行政指导，政府宏观监管与企业微观保障，属于第二代食品保障法。”华中农业大学食品科技学院院长潘思轶教授说。

2009年2月28日，《中华人民共和国食品安全法（草案）》经过四次审议后，在十一届全国人大常委会第七次会议上获得通过。通过的食品安全法确立了食品安全风险评估制度、统一的食物安全标准制度、食物安全信息统一发布制度、不安全食物召回制度等具体制度。按照潘思轶教授对食物安全保障立法分代的理解，这标志着中国食物安全第二代保障法已经正式破茧。

食品卫生法适应不了现代食物安全监管

食物安全法于今年6月实施之前，食品卫生法事实上一直充当着食物安全领域基本法的角色。

然而，时有发生的食物安全事故却不断提醒我们食品卫生法面临着的窘境。

据国家食品药品监督管理局的调查显示：仅2004年一年间，就有阜阳毒奶粉事件、广州毒酒事件、致癌毒米事件、湖南黄花菜事件等影响重大的食物

安全事件和“四川泡菜”、“龙口粉丝”、“重庆火锅底料”、“太原陈醋”等40多起食物安全事件先后被查处。

“三鹿奶粉”事件后，有网民在互联网上调侃：“中国人在食物中完成了化学扫盲：从大米里我们认识了石蜡，从火腿里我们认识了敌敌畏，从咸鸭蛋、辣椒酱里我们认识了苏丹红，从米粉里我们认识了福尔马林，从银耳、蜜枣里我们认识了硫磺，从木耳中认识了硫酸铜……今天，三鹿奶粉又让同胞

知道了三聚氰胺的化学作用。”

“不同国家以及不同时期，食物安全所面临的突出问题和治理要求有所不同。在发达国家，食物安全所关注的主要是因科学技术发展所引发的问题，如转基因食物对人类健康的影响；而在发展中国家，食物安全所侧重的则是市场经济发育不成熟所引发的问题，如假冒伪劣、有毒有害食物的非法生产经营。我国的食物安全问题则包括上述全部内容。”潘思轶教授说。



摄影/苏秀

食品卫生法管不了现代食品安全,除了因时代发展出现了许多新的问题之外,它自身存在的缺陷也是一个重要原因。

潘思轶教授说:“改革开放以来,我国食品安全法制建设取得了一定的成绩,初步奠定了我国食品安全保障的基本框架。但是,我国食品安全的法制建设也存在着时代发展遗留的缺陷:重权力,轻权利;重程序,轻实体;重局部,轻全局;重职权,轻责任;重处罚,轻促进。”他认为,食品卫生法与传统社会治理相联系,突出政府许可和处罚。

食品卫生法的这些缺陷,很容易形成食品安全“被动反应型”监管的模式。“被动反应型”监管中的反应主要是指政府的反应。

国务院新闻办公室2007年8月17日发表的《中国的食品质量安全状况》白皮书表明:2006年至2007年上半年,中国政府共对7880家企业的11104批次食品进行了国家监督抽查。2006年,工商部门在食品安全专项整治中,检查重点食品市场1.6万个,检查食品经营主体1040万户次。

然而,据了解,我国共有食品生产加工企业44.8万家,其中规模在10人以上的企业为6.9万家,10人以下小企业小作坊35.3万家。截至2006年年底,全国共有食品经营企业34.58万家,个体工商户253.94万家。

两组数据一比较就知道:政府“被动反应型”监管不管从时间上还是从空间上都留有很大的空白,不可能覆盖“从农田到餐桌”的整个食品链。这就是为什么在我国食品安全总体形势不断趋好的情况下,重大食品安全事故却又不发生的原因。

老百姓也许对“被动反应型”监管的感觉更具体。一家小食品店的老板对记者说:“我在这儿都经营三年了,平时除了收钱,没人来管我的食品安全不安全。”

食品安全监管理念之变

食品安全其实是一个世界性的难题,世界各国都在不断出招加大对食品安全的监管力度,并且对以往的得失进行反思。

世界各国的实践表明:食品安全不是“管”出来的,只有当每一个食品生产者真正承担起责任,主动把住安全关时,我们的食品安全才有保障。

既参加过现行食品卫生法的起草工作、又参与了食品安全法起草工作的上海市食品生产监督所顾问方有宗教授认为,长期以来,我们习惯于让政府监管部门替我们把食品安全的关,希望监管部门能时时监督食品生产经营者的生产经营行为,能严厉打击生产经营不安全食品的违法行为,而把食品生产者置于被动地位。“我们都忽视了食品生产者这个保证食品安全的第一责任人的责任。或者说,混淆了政府和食品生产者在保证食品安全上各自所应承担的责任。”方有宗表示。

“我国食品安全问题的深层原因归结在一起,实质上就是市场失灵和政府规制失灵同时并存所导致。”国家食物与营养咨询委员会王磊说,“由于食品安全质量特性,食品市场买卖双方同样面临着对食品安全信息了解的不完全性,但相比之下,食品生产者、加工者、销售者比消费者对食品的农药残留、微生物污染等相关食品安全性的信息了解更多。在个人利益最大化原则的驱动下,拥有信息优势的食品生产者会自觉不自觉地利用自身的信息优势,提供虚假、遗漏、过时或误导的信息,甚至采取不道德的手段生产和将那些假冒伪劣产品销售给顾客。”他认为,不完全信息的存在导致败德行为的出现和市场混乱。无疑,食品安全知情权得到充分保障的消费者的存在对消除食品安全领域败德行为至关重要。

“食品是有标准的,不符合标准的食品都是不合格的食品,但绝不等同于有毒食品。笼统地把不合格的食品称为

有毒食品又夸大了食品安全的风险程度。解决食品安全问题,当前国际上公认的办法是建立风险分析和评估的框架体系。”陈君石为中国疾病预防控制中心营养与食品安全所研究员、中国工程院院士,在他看来,发生食品安全事件时,各种说法不一的情况出现,与我国缺乏一种风险评估机制有很大关系。

这一系列的反思促使一种新的监管模式——“预防型”管理模式的逐渐成型。

“在西方法治发达国家,预防原则已经成为风险监管领域中的一项新的法律原则与理念。”南开大学法学院副教授、法学博士宋华琳说。

这一监管模式包含许多新的治理理念:强调监管关口的前移,要建立“从农田到餐桌”无缝隙的全程监管链条;相比起以善后为主要内容的事后预案,事前监管,包括风险的预测和评估、安全的控制和预警等诸多措施,更应成为管理体系的首要内容;政府除了许可和处罚,为消费者服务也是它的主要工作,特别是要保证市场上安全信息的畅通……总之,在安全保障和风险控制层面,政府应追求的,是未雨绸缪的“预防型”管理,而不应是无可奈何的“反应型”管理。

“草案在总体思路把握了以下几点:一是建立以安全风险评估为基础的科学管理制度。二是坚持预防为主。三是强化生产者作为保证食品安全第一责任人的责任。四是建立以责任制为基础,分工明晰、责任明确、权威高效,决策与执行适度分开、相互协调的食品安全监管体制。五是建立畅通、便利的消费者权益救济渠道。”国务院法制办公室主任曹康泰为食品安全法草案作说明时说。无疑,食品安全法在试图建立起预防型监管模式。

对于食品安全法取代食品卫生法,全国人大常委会法工委行政法室主任李援说:“两个字的改变,表明我们从观念到监管模式的转变。”

食品安全有了制度屏障

——详解食品安全法主要制度安排

文 / 张涛

《中华人民共和国食品安全法》已于2009年2月28日由十一届全国人大常委会第七次会议表决通过,自2009年6月1日起施行,《中华人民共和国食品卫生法》同时废止。

从“食品卫生法”到“食品安全法”,变化的不仅仅是法律名称。针对食品安全领域存在的新情况、新问题,食品安全法引入风险评估,坚持预防为主,实行全程监管,强调生产经营者是食品安全的第一责任人,在食品卫生法的基础上,对食品安全管理制度进行了补充完善,确立了食品安全风险监测和评估、食品安全标准统一制定、食品安全信息统一发布等一系列制度,为保证食品安全筑起了更为严密、更加可靠的制度屏障。

食品安全监管体制

食品安全法确立了分段监管的体制。其中,国务院卫生行政部门承担食品安全综合协调职责。国务院质量监督、工商行政管理和国家食品药品监管部门依照本法和国务院规定的职责,分别对食品生产、食品流通、餐饮服务活动实施监管。

在食品安全法草案审议过程中,有些常委会组成人员建议在明确各监管部门职责分工的基础上,由国务院设立食品安全委员会,以加强对各有关监管部门的协调、指导。为此,食品安全法规定,国务院设立食品安全委员会,其工作职责由国务院规定。目前,国务院正在研究

制定食品安全法实施条例,将对食品安全委员会的工作职责予以明确规定。

对地方的食品安全监管,食品安全法规定,县级以上地方政府统一负责、领导、组织、协调本行政区域的食品安全监管工作,建立健全食品安全全程监管的工作机制。县级以上地方政府依照本法和国务院的规定确定本级卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监管部门的食品安全监管职责。

为了进一步完善食品安全监管体制,食品安全法规定,国务院根据实际需要,可以对食品安全监管体制作出调整。

食品安全风险监测和评估制度

为监测食源性疾病、食品污染以及食品中的有害因素,食品安全法规定,国家建立食品安全风险监测制度。国务院卫生行政部门会同国务院有关部门制定、实施国家食品安全风险监测计划。省级卫生行政部门根据国家食品安全风险监测计划,结合本行政区域的具体情况,组织制定、实施本行政区域的食品安全风险监测方案。

为加强对食品、食品添加剂中生物性、化学性和物理性危害的风险评估,食品安全法规定,国家建立食品安全风险评估制度。国务院卫生行政部门组织食品安全风险评估专家委员会,运用科学方法,根据食品安全风险监测信息、科学数据以及其他有关信息进行食品安全风险评估。

食品安全风险评估结果是制定、修订食品安全标准和对食品安全实施监管的科学依据。国务院卫生行政部门应当会同国务院有关部门,根据食品安全风险评估结果、食品安全监管信息,对食品安全状况进行综合分析。对经综合分析表明可能具有较高程度安全风险的食品,国务院卫生行政部门应当及时提出食品安全风险警示,并予以公布。

食品安全标准统一制定制度

为了解决目前一种食品有食品卫生标准、食品质量标准等多套标准的问题,从制度上确保食品安全标准的统一,食品安全法规定,食品安全标准是强制执行的标准。除食品安全标准外,不得制定其他的食品强制性标准。食品安全国家标准由国务院卫生行政部门负责制定、公布,国务院标准化行政部门提供国家标准编号。有关产品国家标准涉及食品安全国家标准规定内容的,应当与食品安全国家标准相一致。

国务院卫生行政部门应当对现行的食用农产品质量安全标准、食品卫生标准、食品质量标准和有关食品的行业标准中强制执行的标准予以整合,统一公布为食品安全国家标准。

食品生产经营相关制度

为了强化食品生产经营者保证食品安全的责任,食品安全法规定了食

品、食品添加剂许可制度,企业食品安全管理制度,查验、检验、记录制度,标签、说明书制度,食品召回、停止经营制度等食品生产经营相关制度。

食品、食品添加剂许可制度。食品安全法规定,国家对食品生产经营实行许可制度。从事食品生产、食品流通、餐饮服务,应当依法取得食品生产许可、食品流通许可、餐饮服务许可。国家对食品添加剂的生产实行许可制度。

企业食品安全管理制度。食品安全法规定,食品生产经营企业应当建立健全本单位的食品安全管理制度,加强对职工食品安全知识的培训,配备专职或者兼职食品安全管理人员,做好对所生产经营食品的检验工作,依法从事食品生产经营活动。

查验、检验、记录制度。食品安全法规定,食品生产者采购食品原料、食品添加剂、食品相关产品,应当查验供货者的许可证和产品合格证明文件;对无法提供合格证明文件的食品原料,应当依照食品安全标准进行检验。食品生产企业还应当建立食品原料、食品添加剂、食品相关产品进货查验记录制度,如实记录食品原料、食品添加剂、食品相关产品的的相关信息;并建立食品出厂检验记录制度,查验出厂食品的检验合格证和安全状况,并如实记录出厂食品的相关信息。食品、食品添加剂和食品相关产品的生产者,应当依照食品安全标准对所生产的食品、食品添加剂和食品相关产品进行检验,检验合格后方可出厂或者销售。食品经营者采购食品,应当查验供货者的许可证和食品合格的证明文件。食品经营企业还应当建立食品进货查验记录制度,如实记录所购食品的相关信息。

标签、说明书制度。食品安全法规定,预包装食品包装上应当有标签,标签应当标明规格、净含量、生产日期、成分或者配料表、保质期、所使用的食品添加剂等事项。食品添加剂应当有标签、说明书和包装。食品和食品添加剂的标签、

说明书,不得含有虚假、夸大的内容,不得涉及疾病预防、治疗功能。生产者对标签、说明书上所载明的内容负责。食品和食品添加剂与其标签、说明书所载明的内容不符的,不得上市销售。

食品召回、停止经营制度。食品安全法规定,食品生产者发现其生产的食品不符合食品安全标准,应当立即停止生产,召回已经上市销售的食品,通知相关生产经营者和消费者,并记录召回和通知情况。食品经营者发现其经营的食品不符合食品安全标准,应当立即停止经营,通知相关生产经营者和消费者,并记录停止经营和通知情况。食品生产者应当对召回的食品采取补救、无害化处理、销毁等措施。食品生产经营者未依照规定召回或者停止经营不符合食品安全标准的食品的,有关监管部门可以责令其召回或者停止经营。

食品检验制度

为规范食品检验机构和食品检验活动,保证食品检验数据和结论的客观、公正,食品安全法规定,食品检验机构按照国家有关认证认可的规定取得资质认定后,方可从事食品检验活动。但是,法律另有规定的除外。食品检验由食品检验机构指定的检验人独立进行。食品检验机构和检验人对出具的食品检验报告负责。

针对当前食品检验实践中暴露出来的问题,食品安全法规定,食品安全监管部门应当对食品进行定期或者不定期的抽样检验,不得实施免检。进行抽样检验,应当购买抽取的样品,不得收取检验费和其他任何费用。对检验结论有异议的,可以依法进行复检。

食品进出口管理制度

为加强进出口食品安全管理,食品安全法规定,进口的食品、食品添加剂以及食品相关产品应当符合我国食品安全国家标准。进口的食品应当经出入境检验检疫机构检验合格。进口尚无食品安

全国家标准食品,或者首次进口食品添加剂新品种、食品相关产品新品种,进口商应当向国务院卫生行政部门提出申请并提交相关的安全性评估材料。

出口的食品由出入境检验检疫机构进行监督、抽检,海关凭出入境检验检疫机构签发的通关证明放行。

食品安全事故处置机制

为完善食品安全事故处置机制,食品安全法规定,卫生行政部门接到食品安全事故的报告后,应当立即会同有关食品安全监管部门进行调查处理,并采取措施,防止或者减轻社会危害。疾病预防控制机构应当协助有关部门对事故现场进行卫生处理,并对与食品安全事故有关的因素开展流行病学调查。

发生重大食品安全事故,接到报告的县级卫生行政部门应当按照规定向本级政府和上级政府卫生行政部门报告。县级政府和上级政府卫生行政部门应当按照规定上报。县级以上政府应当立即成立食品安全事故处置指挥机构,启动应急预案,依法进行处置。

食品安全信息统一公布制度

针对食品安全信息公布不规范、不统一,公布的信息有的不够科学、造成消费者不必要的恐慌等问题,食品安全法规定,国家建立食品安全信息统一公布制度。国家食品安全总体情况、食品安全风险评估信息和食品安全风险警示信息、重大食品安全事故及其处理信息以及其他重要的食品安全信息和国务院确定的需要统一公布的信息由国务院卫生行政部门统一公布。

食品安全风险评估信息和食品安全风险警示信息、重大食品安全事故及其处理信息,其影响限于特定区域的,也可以由有关省级卫生行政部门公布。食品安全监管部门依据各自职责公布食品安全日常监管信息。★

(作者单位:全国人大常委会法工委行政法室)



摄影 / 李更生

食品安全，谁是第一责任人？

文 / 本刊记者 王 萍

“食品安全法草案经过四审修改后比较完善了。应该说从去年‘三鹿奶粉’事件出现以后，我国人民从来没有这么大范围、这么高度重视食品安全。食品的生产实际上是一个良心产业，但是这几年来由于经济利益驱使，一些生产企业的良心也变得不可靠，这样就得用法律严格加以控制，从食品源头上、加工过程中加强监管。”

2月26日，在第十一届全国人大常委会第七次会议分组审议食品安全法草案四审稿时，许振超委员这样说。

“良心产业”，也需法律之剑高悬

许振超委员讲的这番话，道出了许多人的心声——对那些昧着良心的企业，必须以法律形式予以规范，形成强制力，才能严防“三鹿奶粉”事件重演。

2月28日，食品安全法获得高票通过。相比现行食品卫生法，食品安全法

中特别强化了食品生产经营者的法律责任与相应的制度建设。法律的第三条明确规定了食品生产者要对社会和公众负责，保证食品安全，接受社会监督，承担社会责任。

同时在此基础上又明确了食品生产者应当遵守的具体制度——生产流通和餐饮服务许可制度、索票索证制度、企业的食品安全管理制度、食品召回和停止经营制度、食品添加剂生产实行许可制度，这些制度设计贯穿食品生产经营全程，使企业责任链条环环相扣。

立法思路：明确食品安全第一责任人

食品安全重于泰山。政府监管和企业责任是确保食品安全的两大基石。政府监管和企业责任孰轻孰重呢？

在2008年8月食品安全法草案提交十一届全国人大常委会第四次会议

二审后不久，“三鹿奶粉”事件被曝光，成为食品安全危机的现实样本。随后在2008年10月，食品安全法草案提交十一届全国人大常委会第五次会议进行三审，针对“三鹿奶粉”事件暴露出来的企业社会责任缺失问题，委员们进行了深入分析。田玉科委员指出，在市场经济体制下，企业应该是产品的第一责任人，应该以民事责任手段加强食品生产经营过程中生产经营者的责任感，为自己的民事责任“埋单”。

而早在2008年1月，曾任全国人大常委会科教文卫委员会人卫体室主任的宋森就曾在《中国人大》杂志上撰文指出，在市场经济体制条件下，食品安全法在立法思路上逐渐将行政法原则与民法原则结合起来，在强调政府监管的同时，突出企业责任。

在全国人大常委会法制工作委员会副主任信春鹰看来，食品安全法的立

法工作可谓“五年磨一剑”，其中在立法思路中特别强化了企业责任。食品安全法规定，国务院设立食品安全委员会，以完善政府监管体制；同时在法律上明确食品安全的第一责任人是企业，以监督企业责任。

卖了不算完，不安全食品必须召回

刚刚通过的食品安全法所确立的召回制度，将“企业主动”与“政府强制”相结合，是食品安全立法过程中又一个在“三鹿奶粉”事件推动下极具现实意义的制度创新。

据专家介绍，食品召回属于产品召回的范畴。我国产品召回制度是以汽车行业为试点。2004年10月1日生效实施的《缺陷汽车产品召回管理规定》，确立了汽车召回制度并已取得一定实效，成功地召回了数批数量庞大的缺陷汽车，避免了大量的事故发生，赢得了社会的好评。

而在食品安全法之前，在我国现行的涉及食品卫生、安全的法律法规中，都未曾就企业对于不安全食品的召回制度作出明确规定。现行的食品卫生法中第42条、43条规定对已售出的问题食品要立即公告收回。这可视为食品召回制度的雏形。

实际上，食品安全法草案在三审前，已经确立了召回制度，要求企业发现不安全食品后主动召回。但在“三鹿奶粉”事件中，三鹿集团从2008年3月开始就陆续接到患者投诉，但并没有及时采取有效措施，致使“问题奶粉”继续流入市场。直到9月份事态严重恶化，才召回部分市场产品，最终造成至少六名患儿死亡。

如何杜绝不安全食品在市场上流通、销售、造成重大食品安全事故的隐患？在法律制定过程中，一些常委会委员提出，实行食品召回制度，不仅要靠企业自觉，还要强调政府的责任。“三鹿奶粉”事件直接促成了食品召回制度的完善。

记者了解到，即使是企业自律性较强的美国，食品召回制度也不是在企业主导下实施，而是在政府职能部门主导下实施。食品召回分为企业自愿召回问题产品，以及政府机构要求企业召回两种。

食品安全法从生产和经营两个方面确立了不安全食品的召回制度。法律规定，国家建立食品召回制度。食品生产者发现其生产的不符合食品安全标准，应当立即停止生产，召回已经上市销售的食品，通知相关生产经营者和消费者，并记录召回和通知情况。

法律还规定，食品经营者发现其经营的不符合食品安全标准，应当立即停止经营，通知相关生产经营者和消费者，并记录停止经营和通知情况。

法律还明确规定了责令召回制度。在企业不主动召回或停止经营的情况下，有关的监管部门可以责令其召回或停止经营不合格食品。

索票索证：企业责任源头追溯

为强化食品生产经营者作为保证食品安全第一责任人的责任，食品安全法草案在2007年12月26日首次提请十届全国人大常委会第三十一次会议初审时，就明确要求食品生产经营者建立索票索证制度。中国疾病预防控制中心

心食品与营养安全所研究员、中国工程院院士陈君石在当时就评价说这部法律引进了食品溯源制度，是一大进步。

全国人大代表孙诚谊说：“逐步建立食品的溯源制度，就是让食品有一个身份证，这个食品是哪一个厂加工的，是哪一个经销商经销的，是哪个商店卖的，只要查食品身份证，就马上可以查出责任人。”

食品安全法的第三十六条、三十七条、三十九条分别从食品生产者和经营者两个方面规定了企业须建立明确的食物来源记录，以便于追溯源头。确保一旦出现食品安全问题，可以追查到底。

全国人大常委会法工委行政法室主任李援介绍说，作为食品生产经营者，有责任做好相关的查验、记录工作。食品安全法明确规定了食品生产者采购食品原料、食品添加剂、食品相关产品，要履行查证、查验，应查验供货者的许可证和产品合格证明文件；食品经营者采购食品，应查验供货者的许可证和食品合格的证明文件。食品生产经营者还应当建立并执行进货查验记录制度、出厂检验记录制度、台账制度。

在2月28日的新闻发布会上，信春鹰对索票索证制度评价很高，“这是一个很有力的约束，有利于建立责任追究体系。”



2月25日，国家质检总局进出口食品安全局副局长林伟表示，我国已基本建立了“从农田到餐桌”全过程的食品、农产品认证认可体系

除索票索证制度外,食品安全法还规定了食品生产经营许可制度,通过完善准入制度、提高市场门槛,从源头上加强食品安全监管;食品标签、说明书制度,明确规定保健食品不准再使用类似“防癌抗癌有奇效、富含高科技营养成分”等方式夸大功效,而须详尽标明成分、功能。这一系列制度创新,都意在构建事先预防性的食品安全保障体系,防患于未然。

食品添加剂岂能“胡添乱加”

“三鹿奶粉”事件曝光后,“三聚氰胺”让人谈之色变。有人形容,“三鹿奶粉”事件用生命和健康作代价,进行了一次全民化学知识的普及运动。从“苏丹红”到“瘦肉精”,再到“三聚氰胺”,都是商家把不是食品添加剂的化工原料添加进了食品。真正的食品添加剂却因此背上骂名。

事实上,据专家介绍,目前我国有1800多种食品添加剂。食品添加剂是现在食品生产中必不可少的东西,否则我们的食品无法保鲜、防腐和批量生产。

“三鹿奶粉”事件充分暴露了对违法使用添加剂和添加非法物质监管的不到位。正是因为“三聚氰胺”这一最直接的动因,推动了食品安全法对于食品添加剂严加监管的条款设计。那么,食品添加剂怎么使用才是安全的?

在2月28日举行的新闻发布会上,

信春鹰为中外记者现场解读了食品安全法中食品添加剂的相关法条——食品安全法明确规定,国家对食品添加剂的生产实行许可制度,没有经过许可的,不可以作为添加剂来添加。

我们接受了世界上对食品添加剂管理的一个非常先进的理念,就是“技术上确有必要”。中国人已经意识到,那些最朴实的食品是最安全的,反而是加了很多色素、颜料的食品可能是不安全的。第二个要求是要经过风险评估,证明安全可靠。

第46条又明确规定,“不得在食品生产中使用食品添加剂以外的化学物质和其他可能危害人体健康的物质。”这是进一步的规范。没有进入食品添加剂名录的,不管是什么东西,都不允许作为添加剂来添加。

全国人大常委会法工委行政法室处长黄薇说,按照这一法律条款,企业添加了食品添加剂目录以外的物质,哪怕是对人体无害,也是违法行为。

“三聚氰胺”之后,蒙牛OMP事件又起波澜。按照食品安全法的有关规定,蒙牛要在证明OMP对身体无害的前提下,经过“技术上确有必要”、“风险评估证明安全可靠”、“列入食品添加剂名录”、“许可生产”四道门坎才能将其作为添加剂使用。

食品安全法将于今年6月1日起施行。然而,“徒法不足以自行”。食品安全法将企业责任明确入法律,法的有效实施还有待于各方面的共同努力,至少需要双重支撑:其一,严格执法、尽职尽责的政府监管;其二,维权意识觉醒、行使权利的消费者。我们期待着食品安全法施行后中国企业在执法检查中的杰出表现。✘



文 / 本刊记者 李小健

2月28日下午,姜军终于打定主意,一口气从中关村家乐福超市买回两箱某品牌盒装纯牛奶,共花费80.16元。在此之前,由于“三鹿奶粉”事件的影响,姜军在去年9月中旬给自己和女儿定下了一道“禁令”:早餐拒喝牛奶。

他选择2月28日这个日子为自己和女儿的“早餐奶”解禁,是因为这天上午,备受关注的食品安全法以158票赞成、3票反对、4票弃权,获十一届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过,并将于2009年6月1日起施行。

这部法律针对中国食品安全监管的薄弱状况,对食品免检制度、新闻媒体参与监督、食品广告、保健食品、小作坊、集贸市场、食用农产品等具体内容作了详细的规定和约束,确保食品在生产、流通、销售等环节中的安全,以杜绝类似“三聚氰胺”等食品安全事件重演。

可以说,这是食品安全监管在法律层面的升级。

食品免检制度遭废除

避免食品安全事故再度发生,首先就是废除食品免检制度。因为“三聚氰胺”事件的教训,已获高票通过的食品



“三聚氰胺”事件之后,奶业生产企业加强质量监管



立法升级

安全法明文规定废除已实施8年之久的食品免检制度,从立法的高度彰显国家确保人们食品安全的信心与决心。

“食品不得实行免检等制度,充分体现了以人为本的立法精神和立法对于百姓生命安全、健康的高度重视。”陈昌智副委员长说。白克明委员表示,取消食品免检,这关乎保护广大人民群众的健康与生命安全,意义重大。

取消食品免检制度,就意味着食品行政管理部門的经常性检查不可缺少。“县级以上质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部門应当对食品进行定期或者不定期的抽样检验。进行抽样检验,应当购买抽取的样品,不收取检验费和其他任何费用。”该法这样规定。

“此举对于很多没有获得免检资格的企业来说,肯定是个好消息。不但有利于确保食品安全,还有利于营造公平的竞争环境。”湖南某食品企业相关负责人向本刊记者表示。

媒体参与宣传和监督

在强化食品监管,在确保公众的食品安全中,新闻媒体扮演的角色是不容忽视的。近几年来,许多损害公众利益的

食品违法黑幕频频曝光,几乎都是媒体第一时间披露出来的,维护食品安全功不可没。

在谈到加强对食品安全教育力度时,黄跃金委员认为新闻媒体应当开设一些食品安全的具体专题节目、栏目,加强法律的宣传,提高公众的食品安全意识。

为此,食品安全法特别将新闻媒体的职责纳入其中,视为该法一大亮点:“新闻媒体应当开展食品安全法律、法规以及食品安全知识的公益宣传,并对违反本法的行为进行舆论监督。”这表明了新闻媒体对食品安全监督有了法律的有力支持,同时,也表明了注重与食品安全有关的公益宣传、正确引导舆论亦是其职责所在。

“对于有些地方出现的危害农产品质量安全事件,我们欢迎新闻媒体进行曝光,只有对这些违法行为进行曝光,才能更好地维护农产品的质量安全。”2月28日,在四川省农产品质量安全工作会议上,该省农业厅副厅长祝春秀向记者表示。

明星代言要小心连带责任

由于广告具备信息传播和放大扩散的功能,许多食品企业以某组织冠名、某协会指定产品和名人代言等形式进行广告宣传。在食品广告中,某些推荐食品的组织 and 名人们为了追求经济利益,完全不顾职业道德和良心,一味按食品企业的要求“信口开河”,大肆宣传产品子虚乌有的功效。对于危害公众健康和安全的食品,这些食品广告无疑起到推波助澜的作用。

全国人大常委会有的委员提出,社会名人代言虚假的食品广告欺骗、误导消费者,损害了消费者的权益,食品安全法应当加强对食品广告的监管。因此,在食品安全法中新增规定:一是“食品广告的内容应当真实合法,不得含有虚假、夸大的内容,不得涉及疾病预防、治疗功能。食品安全监管部门或者承担食品检验职责的机构、食品行业协会、

消费者协会不得以广告或者其他形式向消费者推荐食品”;二是“社会团体或者其他组织、个人在广告中向消费者推荐不符合食品安全标准的食品,使消费者的合法权益受到损害的,与食品生产经营者承担连带责任”。

2月28日上午,全国人大常委会法制工作委员会副主任信春鹰向记者表示,就食品广告的规范管理及名人代言的处理,上述法律规定明确了承担连带责任的原则,具体如何赔偿还要依照司法机关对个案的审理。

著名演员倪萍接受媒体采访说到自己对日后承接代言广告的态度时,明确表示“会更加谨慎,更加小心”。

“对名人代言广告的规定,体现我国对食品安全管理的严密性。”温孚江委员认为,这确实是广大老百姓非常关心的问题。部分基层老百姓之所以买某些药品、保健品、食品,在很大程度上是受到广告代言人的影响,“现在打开电视,充斥电视频道的广告内容,大多数都是现身说法等等,欺骗性非常强。”因此对这方面不加以严格管理,甚至产品代言人不负有连带责任,是不公平的。

严格监管保健食品

“有些常委会组成人员提出,保健食品已经发展成为一个相当规模的产业,但存在不少问题,需要对其实施比普通食品更加严格的有针对性的监管。”全国人大法律委员会副主任委员刘锡荣介绍说。

来自全国人大常委会法制工作委员会的资料显示,截止到2007年底,我国已审批保健食品8900多种,共有保健食品生产企业1640家,年产值达到1000多亿元。我国的保健食品主要分两大类,一类是我国独特的中药保健食品,约占保健食品的65%左右,另一类是国际通行的营养补充剂,约占保健食品的35%。

新通过的食品安全法增加了对保健食品的规定:国家对声称具有特定

保健功能的食品实行严格监管。有关监管部门应当依法履职,承担责任。具体管理办法由国务院规定。声称具有特定保健功能的食品不得对人体产生急性、亚急性或者慢性危害,其标签、说明书不得涉及疾病预防、治疗功能,内容必须真实,应当载明适宜人群、不适宜人群、功效成分或者标志性成分及其含量等;产品的功能和成分必须与标签、说明书相一致。

“保健食品的安全问题,是群众关心、反映强烈的一个大的社会问题。增加对保健食品的规定符合群众最关心的问题,顺应民心民意,是积极的,同时体现了全国人大常委会在立法过程中的职责。”汪光焘委员表示。

明确小作坊监管方式

作为食品生产者,我国食品行业被形容为“多、小、散、乱”。全国人大常委会法制工作委员会副主任信春鹰在新闻发布会上介绍说,近年来,我国食品工业快速发展,现在全国的食品企业大约有50万家,规模以上的企业为2.6万家。

据资料显示,目前,我国规模在10人以下的小企业、小作坊却多达35.3万家,几乎占了食品加工企业总数的大半壁江山。尽管这些小企业、小作坊的市场占有率仅在9.3%左右,但是由于其数量众多、分布广泛,食品生产加工门槛低,设备简陋,质量控制能力差,更容易出问题。

全国人大代表姜鸿斌说,实践证明,食品出现问题的多集中来自小作坊,中国现在仍然是发展中国家,把这些小作坊“一刀切”地取缔还不现实,应该让小作坊既存在又对其加以约束。

“食品生产加工小作坊和食品摊贩从事食品生产经营活动,应当符合本法规定的与其生产经营规模、条件相适应的食品安全要求,保证所生产经营的食品卫生、无毒、无害,有关部门应当对其加强监督管理,具体管理办法由省、自治区、直辖市人民代表常务委员会

依照本法制定。”针对食品小企业、小作坊,食品安全法专门作出规定。

此外,还规定县级以上地方人民政府鼓励食品生产加工小作坊改进生产条件;鼓励食品摊贩进入集中交易市场、店铺等固定场所经营。

一些专家表示,对食品小作坊来说,在严格的法规之下,如果他们想继续从事食品行业,就必须全面提高硬件水平、管理能力、安全意识、人员素质,以确保食品安全。

强化集贸市场和食用农产品管理

将食品小企业、小作坊纳入集贸市场等固定场所经营,法律规定这些固定场所应定期对食品经营者作定期检查。

食品安全法规定,“集中交易市场的开办者、柜台出租者和展销会举办者,应当审查入场食品经营者的许可证,明确入场食品经营者的食品安全管理责任,定期对入场食品经营者的经营环境和条件进行检查,发现食品经营者有违反本法规定的行为的,应当及时制止并立即报告所在地县级工商行政管理部门或者食品药品监督管理部门。集中交易市场的开办者、柜台出租者和展销会举办者未履行前款规定义务,本市场发生食品安全事故的,应当承担连带责任。”

对于食用农产品,食品安全法也作了新规定,“食用农产品生产者应当依照食品安全标准和国家有关规定使用农药、肥料、生长调节剂、兽药、饲料和饲料添加剂等农业投入品。食用农产品的生产企业和农民专业合作社应当建立食用农产品生产记录制度。”

法律还规定,县级以上农业行政部门应当加强对农业投入品使用的管理和指导,建立健全农业投入品的安全使用制度。

尽管国家对食品生产经营实行许可制度,但是,农民个人销售其自产的食用农产品,则不需要取得食品流通的许可。☐



2009年1月22日,随着法院的宣判,持续几个月的“三鹿奶粉”事件基本告一段落。作为危害广泛、举世瞩目的食品安全案件,三鹿风波最终的解决方案也得到受害者和社会的基本认可,认可来自法律对三鹿集团的严厉惩罚,以及对受害者的充分赔偿。

三鹿集团及其相关负责人所需负的法律责任意重于以往任何食品安全事件。如果单个案例还不足以警示食品生产经营者,那么,2月28日十一届全国人大常委会第七次会议审议通过食品安全法将以法律形式明文规定相关法律责任,以震慑食品生产经营者。

法律责任是指违法者对自己的违法行为必须承担的责任,其作用在于对违法行为进行惩戒和教育,保护社会的法律秩序,保证立法目的的实现。法律所规定的权利和义务的实现,归根结底



图/CFP

品安全

杭州7家乳制品企业
老总当众宣誓 签字
承诺生产放心奶

都要由法律责任来保障。因此，法律责任的设置往往影响到该部法律实施的效果。

当前，我国的食品卫生和安全形势非常严峻，各类食品安全卫生事件时有发生，各种食品卫生违法活动十分猖獗。其中一个重要原因是，在市场经济条件下，不法食品生产和经营者，为了追求利润，往往采用非法的手段和材料来生产、加工食品，而现行的食品卫生法法律责任的设置已不适应当前的形势，不足以震慑和遏制利益驱动下的不法行为。在食品安全法制定的过程中，很多人大代表、人民群众都建议，只有严厉处罚，提高违法成本，才能对不法行为起到最大限度的威慑作用。

全国人大代表周家贵说，“食品安全事故一拨连一拨，说明食品生产者付出的违法成本是很低的，正是这种

违法的低成本，造成了目前食品行业 and 食品市场出现的乱世状况，要改变这种乱世状况，必须出重拳重罚，让违法生产经营者付出倾家荡产的违法成本。”

因此，在广泛征集人民群众、人大代表、人大常委会委员的意见和建议后，全国人大常委会反复讨论、研究，经过四次审议通过食品安全法，在法律责任章节加大了对食品卫生违法行为的处罚力度。

新出台的食品安全法将于今年6月1日正式实施，也就是说，此后发生食品安全违法行为，均将按照该法的具体条目，对应行以更为严格、严厉的惩罚。

剖析食品安全法法律责任的相关条例，该法从行政责任、民事责任和刑事责任三个方面加强了对违法行为的处罚力度和强度。

行政责任加重

行政处罚方式中，主要是经济罚和资格罚。经济罚包括没收违法所得、罚款，资格罚包括吊销许可证、从业禁止等。经济罚能够使违法者在经济上受到损失，通过最直接的经济代价来阻止违法行为。而资格罚，通过吊销其卫生许可证等，使违法者不再具有生产经营食品的资格和能力，防止其继续通过食品卫生违法行为，将经济损失转嫁到消费者身上。可以看出，资格罚显然是一种更为严厉的惩罚，能够很大地提高食品卫生违法行为的机会成本。

现行的食品卫生法所规定的行政处罚过轻，如第三十九条仅规定：“没收违法所得，并处以违法所得一倍以上五倍以下的罚款；没有违法所得的，处以一千元以上五万元以下的罚款。”罚款太少，对违法行为的遏制作用不强。

在这方面，食品安全法大大增加了罚款金额，明显加大了处罚力度。对于生产经营了食品安全法所禁止生产经营的食品的行为，第八十五条规定：“没收违法所得、违法生产经营的食品和用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品；违法生产经营的食品货值金额不足一万元的，并处二千元以上五万元以下罚款；货值金额一万元以上的，并处货值金额五倍以上十倍以下罚款；情节严重的，吊销许可证。”

用“违法货值”的概念代替了“违法所得”。“违法货值”是违法者违法生产经营的食品的总货值，不仅包括违法所得，也包括违法生产经营，但尚未形成违法所得的食品的货值。将“违法货值”作为标准，将大大提高罚款的数额，增加了食品卫生违法行为的经济成本，对遏制违法行为的发生有很大作用。

最近，广东省发生了“瘦肉精”事件，造成几十余人中毒发病。瘦肉精学名盐酸克伦特罗，是一种平喘药，医学研究表明人食用了含“瘦肉精”的猪肉和内脏，会造成恶性食物中毒事故。根据食品安全法第二十八条规定，禁止生

产经营“用非食品原料生产的食品或者添加食品添加剂以外的化学物质和其他可能危害人体健康物质的食品,或者用回收食品作为原料生产的食品。”该事件中,生产含有“瘦肉精”饲料的饲料厂,用含有“瘦肉精”的饲料喂养猪的养殖户,以及销售“瘦肉精”猪肉的经营者,都违反了以上条款,以货值计算罚款,饲料厂、养殖户和销售商最高可能处货值金额十倍的罚款,付出的经济代价将远远高于食品卫生法作出的处罚,明显加重了违法成本。

另外,食品安全法还规定了违法行为的资格处罚。对违法生产经营的行为情节严重的,吊销许可证。同时第九十二条还规定:“被吊销食品生产、流通或者餐饮服务许可证的单位,其直接负责的主管人员自处罚决定作出之日起五年内不得从事食品生产经营管理工作。”如上述提到的“瘦肉精”事件依法判定已经造成严重后果,则依据食品安全法可以吊销许可证,并且禁止相关责任人五年内不得从事食品生产经营管理工作。

民事责任强化

食品卫生法法律责任章节中关于民事责任的规定仅有第四十八条:“违反本法规定,造成食物中毒事故或者其他食源性疾患的,或者因其他违反本法行为给他人造成损害的,应当依法承担民事赔偿责任。”在法律实施过程中,人们往往重视的是行政监管和行政处罚,民事责任远没有发挥其应有的作用。

对此,食品安全法第九十六条明确规定:“违反本法规定,造成人身、财产或者其他损害的,依法承担赔偿责任。生产不符合食品安全标准的食品或者销售明知是不符合食品安全标准的食品,消费者除要求赔偿损失外,还可以向生产者或者销售者要求支付价款十倍的赔偿金。”

除了一般的补偿性赔偿,对惩罚性赔偿也作出特别规定:消费者最高可

以获得价款十倍的赔偿金。在食品安全法制定过程中,全国人大常委会委员和一些人大代表一直讨论赔偿金是五倍合适、还是十倍合适。

三鹿奶粉将三聚氰胺添加到奶粉中,从而引发恶劣的社会后果,针对如何设定赔偿金,引发了社会的广泛讨论。经过这一事件的惨痛教训,委员、代表们和许多群众都强烈建议提高生产经营不符合标准的食品企业的赔偿金,他们认为引入惩罚性赔偿有多层意义:

首先,采用惩罚性赔偿,能使受害人得到较高的赔偿,从而使其损失得到充分补偿,更好地保障消费者的利益。

其次,提高违法成本,对食品卫生违法行为起到遏制作用。很多委员和代表提出,如果食品卫生违法者只受到行政处罚,违法成本很低,而其由此获得的非法利润却很高,在利益的驱动下,不少违法者选择铤而走险。引入惩罚性赔偿,将使食品违法者不仅面临行政处罚,还将面临高额的经济赔偿,其违法成本大大提高,对食品卫生违法行为会起到较好的遏制作用。

最后,能够提高诉讼标的,激励消费者通过诉讼维护自身利益,揭露食品卫生违法行为,起到社会监督的作用。有些委员、代表和群众认为,食品违法行为如果只追究一般合同责任,诉讼标的很小。消费者往往不愿意为很少的赔偿金费时、费力地进行诉讼,从而放纵了食品卫生违法者的违法行为。通过引入惩罚性赔偿,大大提高了诉讼标的,受害人的诉讼动力增大,同时食品卫生违法行为得以曝光,也将起到良好的社会监督作用。

另外,值得一提的是,食品安全法还特别将民事赔偿责任优先的原则纳入条款中。食品安全法第九十七条规定:“违反本法规定,应当承担民事赔偿责任和缴纳罚款、罚金,其财产不足以同时支付时,先承担民事赔偿责任。”这是中国第一次明确在法律中规定民事赔偿责任优先原则,充分体现了法律对公民群众权益的保障。

刑事责任严格

食品安全法第九十八条规定:“违反本法规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任。”

我国刑法专门就食品卫生方面的犯罪行为作了两条规定,即第一百四十三条、第一百四十四条规定,生产不符合食品卫生安全标准的食品罪、生产有毒有害食品罪的相关规定追究其刑事责任。按照这两条刑事责任的规定,对危害极其严重的违法生产经营行为轻则罚款、罚金,重则处以刑罚,其中包括有期、无期、死刑。

食品安全法第二十八条列出了十一类禁止生产经营的食品,作为食品卫生安全的标准,凡是生产和经营其中种类的食品,则构成犯罪,都要追究刑事责任。

刑事责任是最为严厉的法律责任,它对食品卫生犯罪分子的威慑力是行政处罚代替不了的。严格刑事责任的追究,对构成犯罪的食品卫生违法行为,毫不姑息施以刑事打击,这对社会上潜在的食品卫生违法者是一个强烈的震慑,对于遏制食品卫生违法行为的发生有着重大意义。

违法必严惩,刑事处罚将成为不法食品生产经营者自食的最终“恶果”。

食品安全直接关系到百姓的生命安全,食品中很小成分的添加剂可能导致百姓付出生命的代价。如今,“瘦肉精”、橡胶银鱼、硫磺熏制桂花等,生活中食品违法案件频频曝光,百姓的生命财产安全遭到严重威胁,出台相关法律刻不容缓,并且必须结合行政处罚、民事处罚和刑事处罚三种法律责任,对相关责任人行以重典,保障消费者的损失得到充分补偿,食品生产经营秩序才能得以更好的维护。因此,食品安全法加大对违法行为的处罚力度,对威震食品生产经营者、保障消费者人身权益和权利是非常必要和重要的,实施后将对维护食品生产经营秩序起到强有力的后盾作用。✘

国外重大食品安全事故 催生立法回顾

文 / 本刊记者 梁国栋

随着经济全球化程度的不断加深,一国甚至某个地区发生食品安全事故,不仅会造成本国及地区相关产业的巨额损失,更有可能导致他国乃至全球消费者的健康受损,从曾在欧盟大面积传播的疯牛病、“二恶英”事件等重大食品安全事故中就可窥一斑。在发展的风险不断加大的背景下,面对日益频发的食品安全事故,世界各国纷纷加快了为食品安全立法的步伐,一批法律也相继出台。

疯牛病加快欧盟为食品安全立法

1986年11月,自英国正式确认疯牛病后,这种侵犯牛中枢神经系统的慢性致病性疾病开始为世人所知。经研究发现,疯牛病的起因是牛食用了被疯牛病原体感染的动物肉粉或骨粉。随后,英国政府要求相关企业禁止使用动物肉粉或骨粉为牛和羊加工饲料。1989年,欧共体颁布第一条预防疯牛病的措施。

1996年3月,英国宣布又发现疯牛病病例,3月20日,英国政府宣布,疯牛病可传染给人类,英国20余名患有克雅氏病(即早老痴呆症)患者与疯牛病传染有关,引发世界震惊。整个英国乃至欧洲“谈牛色变”。在随后的短短几个月中,欧盟多个国家牛肉销量下降了70%。英国先后宰杀约400多万头牛,损失高达30亿英镑。疯牛病危机使消费者进一步怀疑政府保障食品安全的能力。

为了从根本上消除各种动、植物疫



2008年4月2日,意大利一知名品牌奶酪供游客品尝,以证明无质量问题,不含有二恶英

情的不利影响,重塑消费者的信心,欧盟决定加强对食品安全的管理,提出了给予消费者高水平的食品安全保障口号。1997年,欧盟发布了“食品法律绿皮书”并以此为欧盟食品安全法律体系的基本框架。2000年,欧盟又发表了“食品安全白皮书”,将食品安全作为欧盟食品法的主要目标,形成了一个新的食品安全体系框架。白皮书提出了完善欧盟“从农田到餐桌”一系列食品安全保障措施。同时,根据白皮书的决议,欧盟与2002年1月建立了欧盟食品安全管理局,该局负责提供有关食品安全的科学性意见并进行工作指导。随后,根据

相关法令,欧盟建立了食品和食品安全的通用定义,规定了食品安全法规的基本原则和要求,确立了与食品安全有直接或间接影响事务的一般程序,颁布了欧盟食品安全总的原则和目标,为制定以后的食品法提供了法律基础。


比利时的食品安全法诞生在病鸡事件后

1999年3月,比利时的一些养鸡场出现了鸡不下蛋,肉鸡生长异常等情况。该国政府调查发现,9家饲料公司生产的饲料中含有过量的致癌物质二恶英。5月26日,经检测发现,这些禽制

品及蛋制品中的二恶英含量超过正常标准800到1000倍。随后,比利时卫生部门通告全国,决定收回市场上的蛋、禽及其制品。6月3日,比利时政府再次宣布,由于不少养猪场养牛场也使用了受污染的饲料,该国所有的屠宰场一律停业,并决定销毁于当年1月15日至6月1日前生产的蛋禽及其加工制成品。6月22日,比利时政府公布了调查结果,由于该国一家生产动物饲料的公司使用了受到二恶英污染的原料,导致其提供给全国约1400家饲养场的饲料均含有过量的二恶英。

由于二恶英是已知有毒化合物中毒性最强的,极易致人癌症,还可引发严重的皮肤病和伤及胎儿。尽管微量摄入二恶英不会立即引发病变,但由于其稳定性极强,一经摄入不易排出,在体内堆积量多后,最终致癌。

消息一经公布,立即引发国际社会一片恐慌,包括我国在内的世界上许多国家纷纷宣布停止从比利时进口禽、蛋及其制品。由于比利时是欧盟重要的禽蛋生产国,而该国1998年禽、蛋及其制品的出口额为3.2亿欧元,该事件使比利时的养鸡业遭遇了灭顶之灾。

鉴于“病鸡事件”的消极影响,比利时农业部长、卫生部长宣布辞职,不久后,首相率领内阁官员宣布集体辞职。随后组建的政府称,将尽快制定食品安全法。



国内重大食品安全事故回眸

三鹿牌婴幼儿奶粉事件

2008年6月28日,位于兰州市的解放军第一医院收治了一例患“肾结石”病症的婴幼儿,据家长反映,孩子从出生起就一直食用河北石家庄三鹿集团所产的三鹿婴幼儿奶粉。随后,该院又发现了多例患肾结石的婴儿。7月中旬,甘肃省卫生厅接到医院婴儿泌尿结石病例报告后,随即展开了调查,并报告卫生部。

9月11日,除甘肃省外,陕西、宁夏、湖南、湖北、山东、安徽、江西、江苏等地都有类似案例发生。

9月11日晚,卫生部指出,近期甘肃等地报告多例婴幼儿泌尿系统结石病例,调查发现患儿多有食用三鹿牌婴幼儿配方奶粉的历史。经相关部门调查,高度怀疑石家庄三鹿集团股份有限公司生产的三鹿牌婴幼儿配方奶粉受到三聚氰胺污染。卫生部专家指出,三聚氰胺是一种化工原料,可导致人体泌尿系统产生结石。当晚,三鹿集团股份有限公司承认部分批次三鹿牌婴幼儿奶粉受到三聚氰胺的污染。

9月13日,国家对严肃处理三鹿牌婴幼儿奶粉事件作出部署,立即启动国家重大食品安全事故Ⅰ级响应,并成立应急处置领导小组。卫生部党组书记高强在“三鹿牌婴幼儿配方奶粉”重大安全事故情况发布会上指出,该事故是一起重大的食品安全事故。

经调查发现,三鹿牌部分批次奶粉中所含有的三聚氰胺,是不法分子为增加原料奶或奶粉的蛋白含量而人为加入的。包括伊利、蒙牛、光明等知名乳企在内的22家企业均发现了含有三聚氰胺的奶粉。社会各界为之震惊。截至9月19日,共有3215.1吨“问题

奶粉”下架退市。

据了解,当前国内乳企采用的都是“公司+基地+奶站+奶农”的模式,由于对奶站缺乏有效的监管,最终酿成此次重大食品安全事故。此次事件的发生,使当时正处于审议当中的食品安全法草案作出了重大修改,加强了对食品生产过程的全程监管。

苏丹红事件

2005年2月,英国食品标准局在官方网站上公布了一份通告:亨氏、联合利华等30家企业的产品中可能含有致癌性的工业染色剂苏丹红1号。截至2月21日,该通告上的产品种类增加到了419种。就在英国食品标准局把这份通告发出的十多天之后,北京市食品安全办向社会通报,经检测认定,广东亨氏美味源辣椒酱中含有苏丹红一号。至3月初,在该公司生产的即2003、2004、2005年连续3年12批次的调味品中检出苏丹红1号和4号,仅北京就封存了37361瓶(袋)该公司的辣椒酱产品。

国家质检总局4月5日公布了可能对含有苏丹红辣味制品专项检查后的结果,发现包括北京、上海、广东、四川、浙江、湖南等11个省市30家企业的88个样品被检出苏丹红,涉及的产品为调味品、咸菜、肯德基产品,甚至药品胶囊和化妆品等。

苏丹红属致癌物,还可导致基因遗传性突变。我国卫生部曾发布公告,严禁将苏丹红作为食品添加剂,严禁将苏丹红作为食品添加剂生产、经营和使用。

对此,此次通过的食品安全法对食品添加剂作出了更为严格的规定,对食品添加剂的生产实行许可制度。

新保险法： 终结“投保容易理赔难”

文 / 本刊记者 彭东昱

经过十一届全国人大常委会三次审议,2月28日,修订后的《中华人民共和国保险法》新鲜出炉,将于10月1日起施行。

这是1995年6月30日保险法颁布后的第二次修改。2002年10月,为履行加入世贸组织承诺,全国人大常委会对保险法进行了修正,修正的内容主要是“保险业法”部分。促成二次修改的是近年来我国保险业的迅速发展,以及由此而出现的新情况、新问题,现行保险法已经不能适应现实需要。

修订后的保险法从158条扩容为187条,许多规定实现了制度上的突破。

破解纠纷重在加强保护

加强对被保险人利益的保护是新保险法的一大亮点。

在保险市场上,保险人和被保险人,一个是强势,一个是弱势,被保险人的基本权益往往得不到充分保障,“投保容易理赔难”就是社会普遍反映的一个现实问题。保监会主席吴定富表示,目前实践中产生的保险纠纷以及理赔难的问题,与现行保险合同部分的一些规定不够明确有较大关系。为解决此类问题,新保险法着重加强了对被保险人利益的保护,进一步明确、完善了保险合同的具体规定。

新法限制了保险人的合同解除权,

增设保险合同不可抗辩规则。新法第十六条对现行保险法规定的投保人如实告知义务进行了修改、完善,防止保险人滥用权力,减轻投保人告知义务。包括将不履行告知义务的主观要件中的投保人“过失”调整为“重大过失”;规定保险人30日不行使解除权,则解除权消灭。保险合同解除权的期限问题,尤其是长期的人寿保险合同的不可抗辩期间问题,是现行保险法的一个空白,实践中一直引发较大争议。新法借鉴国际惯例,增设了不可抗辩规则,明确规定自保险合同成立之日起超过2年的,保险人不得解除合同,即保险合

同经过2年,即为不可抗辩,保险人不得再以投保人未履行告知义务为由解除合同。这对于长期人身保险合同项下的被保险人利益的保护具有重大意义。

新保险法规范了保险合同的格式条款,公平确定当事人的权利义务。明确规定,格式条款中免除保险人依法应承担的义务或者加重投保人、被保险人责任的条款以及排除投保人、被保险人或者受益人依法享有的权利的条款无效。在经营规则部分,新法第一百一十四条明确要求,保险公司应当按照国务院保险监督管理机构的规定,公平、合理拟定保险条款和保险费率,



摄影/严大明

不得损害投保人、被保险人和受益人的合法权益,保险公司应当按照合同约定和本法规定,及时履行赔偿或者给付保险金义务。

新保险法明确和规范保险人理赔的程序和时限,保护被保险人保险金请求权的实现。新法第二十二条规定,保险人认为被保险人等提供的有关索赔请求的证明和材料不完整的,应当及时一次性通知投保人、被保险人或者受益人补充提供。这种约束可以避免保险人以此为由拖延理赔。新法还明确了核赔期限和通知义务。规定保险人收到被保险人索赔请求后,应当及时作出核定;情形复杂的,应当在30日内作出核定,保险人应当将核定结果通知被保险人或者受益人。新法还规定,作出核定后,对不属于保险责任的,应当自做出核定之日起3日内向被保险人或者受益人发出拒绝赔偿或者拒绝给付保险金通知书,并说明理由。这一规定有利于明确权利义务关系,解决实际纠纷。

财产保险合同存续期间,保险标的物因买卖、赠与等发生转让,保险合同的效力是否受到影响,转让后发生保险事故的,保险人是否应当承担保险责任,是相当复杂的问题。现行保险法对这一问题的态度并不明确,实践中容易引发争议。新保险法借鉴了大陆法系保险法“受让人继受取得保险合同的权利义务”的一般原则,鼓励交易,延续保险关系,并作出具体安排,尽量规避风险,平衡各方关系。新法第四十九条规定,标的转让,受让人继承被保险人的权利和义务;被保险人或者受让人应当及时通知保险人,未履行通知义务的,因转让导致保险标的的危险程度显著增加而发生的保险事故,保险人不承担赔偿责任;保险人自接到规定的通知之日起30日内,可以按照合同约定增加保险费或者解除合同。保险人解除合同的,应当将已收取的保险费,按照合同约定扣除自保险责任开始之日起至合同解除之日止应收的部分,退还投保

人。此外,尊重契约自由和特别法规定,另有约定和货物运输保险合同除外。新保险法的上述原则和设计逻辑更加清晰,对被保险人权益的保护更加周全。

另外,新保险法还明确了保险人理赔的程序和时限,增加规定了财产保险的赔偿计算标准以及责任保险的赔偿程序。

保险公司高管资格条件明确入法

保险公司的服务质量直接涉及广大投保人、被保险人和受益人的利益。为提高保险公司的服务质量,新保险法对保险公司的设立条件作出更加严格的规定,并明示公司高管人员资格条件。

新法增加了保险公司主要股东的资格条件,规定保险公司的主要股东应当具有持续盈利能力,信誉良好,最近3年内无重大违法违规记录,净资产不低于2亿元人民币;强化了对保险公司实缴货币资本的要求,将现行保险法规定的保险公司最低限额内的注册资本(人民币2亿元)必须是实缴货币资本,修改为保险公司的全部注册资本必须是实缴货币资本。

新法明确规定,保险公司董事、监事和高级管理人员应当品行良好,熟悉与保险相关的法律、行政法规,具有履行职责所需的经营管理能力,并在任职前取得保险监督管理机构核准的任职资格。同时,新法还增加了禁止性规定,有公司法规定的不得担任公司董事、监事和高级管理人员的情形,以及因违法、违纪被取消任职资格或被吊销执业资格未逾5年的人员,不得担任保险公司的董事、监事和高级管理人员。

保险资金向不动产开闸

据了解,目前国内已有中外资保险公司100多家,保险业总资产约3万亿元人民币。2007年我国保险资金运用余额达2.7万亿元,这个数字是2000年的10.5倍。按照现行保险法规定,保险公司的业务范围仅限于财产保险、人身

保险及其再保险业务。保险公司还禁止设立保险业以外的企业。这些规定导致保险资金运用形式狭窄,保值增值难度加大,已经成为保险业发展的瓶颈。

鉴于目前这些规定已经不适应保险业发展和国家养老、医疗及金融体制改革的需要,同时考虑到保险资金运用既要满足行业和经济发展的需要,又应兼顾安全和稳健原则,新保险法适当拓宽了保险公司的业务范围和保险资金的运用渠道。

新法规定保险公司可以从事国务院保险监督管理机构批准的与保险有关的其他业务。保险业和银行业、证券业、信托业实行分业经营、分业管理,保险公司与银行、证券、信托业务机构分别设立,国家另有规定的除外。

关于保险资金的运用形式,新法将现行保险法规定的“买卖政府债券、金融债券”,修改为“买卖债券、股票、证券投资基金份额等有价证券”;增加规定保险资金可以投资不动产。

事实上,保险资金投资股票、基金等,在实务中早已被突破。近年来,保监会根据国务院的决定和保险业发展的实际需要,先后出台了《保险公司投资证券投资基金管理暂行办法》、《保险公司投资企业债券管理暂行办法》、《保险资产管理公司管理暂行规定》、《保险外汇资金境外运用管理暂行办法》、《保险机构投资者股票投资管理暂行办法》等一系列规章和规范性文件。这种制度先行、稳步推进的办法,在拓宽保险资金运用渠道、尝试资金运用组织形式创新的同时,较好地求得了安全性与效益性之间的平衡,有效地防范了资金运用风险。目前,保险公司已成为国内资本市场上最重要的机构投资者之一。新保险法的规定适时地将这些新的投资渠道上升为法律。

对允许保险资金投资不动产,保监会政策研究室副主任周道许表示,这是一个重大突破,为保险公司追求稳定收入和资本增值提供了新渠道。不动产投

资规模大,期限长,比较符合保险资金追求长期、价值、稳健投资的特点。放开该渠道可发挥保险的资本融通功能,支持国家经济建设,并优化保险资产结构,为保险业培育新的盈利模式。

加强风险防范是保护保险业健康发展的生命线

防范风险是保险业健康发展的生命线。当今国际社会,偿付能力监管与市场行为监管、公司治理监管共同构成了现代保险监管体系的三大支柱,其中,偿付能力监管是核心,目前,偿付能力充足率指标是我国对保险公司进行分类监管的五大指标之一。1995年颁布的保险法首次提出了偿付能力管理的概念,2002年修改后的保险法又明确授权保险监管机构制定偿付能力监管指标体系。2003年3月,保监会颁布《保险公司偿付能力额度及监管指标管理规定》,宣告偿付能力监管体系确立。目前,偿付能力监管主要依据的是保险法和保监会于2008年7月颁布的《保险公司偿付能力管理规定》。

新保险法在保留原有偿付能力监管规定的基础上增加了三条规定,一是在与偿付能力相关的条款费率监管方面,新法规定,保险公司使用的保险条款和保险费率违反法律、行政法规或者国务院保险监督管理机构的有关规定的,由保险监管机构责令停止使用,限期修改。情节严重的,可以在一定期限内禁止申报新的保险条款和保险费率。二是规定,保险监管机构对偿付能力不足的保险公司,可以采取责令增加资本金、限制业务范围、限制向股东分红、限制资金运用形式、限制高管薪酬水平、限制增设分支机构、责令停止接受新业务、责令拍卖不良资产等监管措施。三是规定,保险公司的股东利用关联交易严重损害公司利益,危及公司偿付能力的,由国务院保险监督管理机构责令改正。在按照要求改正前,国务院保险监督管理机构可以限制其股东权利。拒不

改正的,可以责令其转让所持的保险公司股权。

据悉,保监会正在制订的《保险公司投资能力评价标准》,将从定量和定性两方面考查保险公司投资能力,要求其在确保风险可控的范围内方可自主投资。

强化保险监管手段和措施

现行保险法对保险监管机构的监管手段和措施缺乏明确规定,难以适应监管工作的实际需要。为加强对保险业的监督管理,保障保险监管机构依法履行职责,新保险法根据保险监管的实践经验及保监会“三定规定”等规定,明确了保险监管机构的监管原则和职责,增加规定了监管手段和措施。主要包括:对监管对象进行现场检查,进入涉嫌违法行为发生场所调查取证,询问当事人及与被调查事件有关的单位和个人,查阅、复制、封存有关文件和资料,查询银行账户,申请人民法院冻结、查封涉案财产等。

新保险法还规定,国务院保险监督管理机构应当与中国人民银行、国务院其他金融监督管理机构建立监督管理信息共享机制。

明确法律责任 加大打击力度

由于法律责任规定不够完善,致使现行保险法对某些保险违法行为的处罚处于空白地带。新保险法为适应我国保险市场的不断发展,一方面对一些新出现的保险违法行为增加了相应的处罚,另一方面对现行保险法的处罚规定做了必要的完善。

新保险法增加了对新型违法行为的处罚。新型违法行为主要包括:违法聘任不具有任职资格、从业资格的人员;保险公司及其工作人员以虚构合同等方式进行虚假理赔,骗取保险金或者牟取其他不正当利益。以捏造、散布虚假信息事实等方式损害竞争对手的商业信誉,或者以其他不正当竞争行为扰乱保

险市场秩序。挪用、截留、侵占保险费。利用保险中介,从事以虚构保险中介业务或者编造退保等方式套取费用等违法活动;转让、出租、出借业务许可证;保险中介机构隐瞒与保险合同有关的重要情况,以不正当手段强迫、引诱或者限制投保人订立保险合同,未按照规定缴存保证金或者投保职业责任险的;外国保险机构未经批准擅自在中国境内设立代表机构,从事保险经营活动。

新法还加重了对违法行为责任人的责任追究。规定违反法律、行政法规的规定,情节严重的,国务院保险监督管理机构可以禁止有关责任人员一定期限直至终身进入保险业。

同时,新法在现行保险法规定的基础上,增加了对保险监管人员行政行为的约束,规定从事保险监管工作的人员有违规批准机构的设立、违规审批保险条款及保险费率、违规进行现场检查、违规查询账户或者冻结资金、泄露商业秘密、违规实施行政处罚、滥用职权、玩忽职守等行为的,依法给予处分,构成犯罪的,依法追究刑事责任。☑



► 链接:

据中国保险监督管理委员会近日公布的最新数字显示,2008年,我国保险业实现原保险保费收入9784.1亿元,比上年增长39.1%,是2002年以来增长最快的一年。市场主体和从业人员不断增加,到2008年末,保险市场主体由2007年的120家增加到130家,保险业从业人员为322.8万人,保险业总资产达3.3万亿元。

刑法修正案(七): 宽严相济 关注民生

文 / 本刊记者 于 浩

2月28日,十一届全国人大常委会第七次会议高票通过刑法修正案(七)。该修正案自2008年8月25日在十一届全国人大常委会第四次会议初审以来,全国人大代表纷纷提出修改议案、建议,司法机关和相关部门也相继提出修改意见,同时社会各界群众也积极来信参与,最终形成了这一既体现刑事法治科学化和现代化,又符合我国社会主义社会和谐发展要求的刑法修正案。

修正案(七)针对危害金融秩序、偷税、组织传销、绑架、非法泄露公民个人信息、网络黑客、领导干部“身边人”腐败、巨额财产来源不明等犯罪行为作出了新的量刑规定,其中有的是适当调整个罪的法定刑,有的则是针对近年来群众反映强烈、严重危害社会的犯罪行为进行增补,体现出在我国构建和谐社会的背景下确立的宽严相济的基本刑事政策,以及在强化刑法的人权保障机能方面做出的努力。

剑指“老鼠仓” 规范金融市场秩序

近年来,一些基金管理公司、证券公司等金融机构的从业人员,利用职务便利获悉未公开的内幕信息,进而牟取非法利益或者转嫁风险。这种“老鼠仓”行为严重破坏了金融秩序,损害了公众投资者利益,但此前刑法只对利用证券、期货交易的内幕信息,从事内幕交易的犯罪及刑事责任作出规定,而未对

“老鼠仓”这一行为作出明确说明。

修正案(七)对刑法第一百八十条第一款作出修改,提出严惩金融从业人员“老鼠仓”行为,可处五年以上十年以下有期徒刑,并处违法所得一倍以上五倍以下罚金。同时,增加一款作为第四款,对金融机构的从业人员以及有关监管部门或者行业协会的工作人员,利用因职务便利获取的内幕信息以外的其他未公开的信息,违反规定,从事与



该信息相关的证券、期货交易活动,或者明示、暗示他人从事相关交易活动,情节严重的,依照第一款的规定处罚。

在金融危机席卷全球的今天,修正案(七)这些规定不仅能进一步规范我国金融投资市场的秩序,而且可为公众提供公平公正的投资环境。

偷税初犯者 可不追究刑责

有关部门提出,逃避缴纳税款后,经税务机关指出后积极补缴税款和滞纳金,履行了纳税义务,并接受行政处

罚的,可不再追究刑事责任。修正案(七)采纳这一意见,规定逃避缴纳税款在一定条件下不予追究刑事责任。

此外,原来的“偷税”一词也被“逃避缴纳税款”所取代。全国人大常委会法工委副主任郎胜指出,原来习惯上用“偷税”这个概念,实际上逃避纳税义务是这类犯罪的本质特征,这样在表述上更准确一些。

“组织领导传销”入罪

近年来,以“拉人头”、收取“入门费”等方式组织传销的犯罪活动,严重扰乱了社会秩序,影响社会稳定。为有效打击传销违法犯罪活动,修正案(七)增设了“组织领导传销罪”,以组织、领导作为犯罪主体,当其行为扰乱经济社会秩序的传销活动,处五年以下有期徒刑或者拘役,并处罚金;情节严重的,处五年以上有期徒刑,并处罚金。

修正案(七)中把传销活动中的组织、领导作为首要打击对象,而不针对普通传销人员。

绑架罪起刑点由最低十年降为五年

此次修正前,刑法规定,以勒索财物为目的绑架他人的,或者绑架他人作为人质的,处十年以上有期徒刑或者无期徒刑,并处罚金或者没收财产;致使被绑架人死亡或者杀害被绑架人的,处

死刑,并处没收财产。修正案(七)中增加一档刑罚:情节较轻的,处五年以上十年以下有期徒刑,并处罚金。

这一量刑档次不仅使绑架罪的法定刑设置重中有轻、严中有宽,而且使绑架罪的法定刑与故意杀人罪、非法拘禁罪的法定刑保持了有机协调,而且这种宽严相济的刑事政策、增补对犯罪的合理从宽处遇的立法特色,成为本次刑法修正案(七)的亮点之一。

新增非法泄露个人信息罪

随着信息技术的不断发展,政府行政管理以及金融、电信、交通、医疗等社会公共服务领域收集和储存了大量的公民个人信息。但一些国家机关和电信、金融等单位的工作人员,为谋取不正当利益将公民个人信息泄露,对公民的人身、财产安全等构成严重威胁。

此次修正前,刑法没有对这一方面的行为作出明确规定,而修正案(七)增补国家机关或者金融、电信、交通、教育、医疗等单位的工作人员,违反国家规定,将本单位在履行职责或者提供服务过程中获得的公民个人信息,出售或者非法提供给他人,情节严重的,处三年以下有期徒刑或者拘役,并处或者单处罚金。

对此,全国人大常委会法制工作委员会副主任郎胜在接受记者采访时说,在现实生活中,有些单位或者个人在履行职责过程中取得了他人的个人信息后,违反法律规定地提供给买家,既损害了公民的权利,也危害了国家的信息安全。这次修正案对这种情况作出明确规定,应该说是十分必要的,而且从社会各界的来信中也可以看出,广大公众对惩处这方面犯罪行为的需求也非常迫切。

惩处网络“黑客”有法可依

当今,中国网民数量激增,一些被称为“黑客”的网络高手利用技术手段非法侵入法律规定以外的计算机信息系统,窃取他人账号、密码等信息,或

者对计算机信息系统实施非法控制,严重危及网络安全。但此次修正前,刑法第二百八十五条仅对“违反国家规定,侵入国家事务、国防建设、尖端科学技术领域的计算机信息系统的,处三年以下有期徒刑或者拘役”,使司法机

关在打击“黑客”犯罪时面临法律界定难题。鉴于此,修正案(七)在刑法第二百八十五条中增加两款作为第二款、第三款,规定情节严重的,处三年以下有期徒刑或者拘役,并处或者单处罚金;情节特别严重的,处三年以上七年以下有期徒刑,并处罚金。提供专门用于侵入、非法控制计算机信息系统的程序、工具,或者明知他人实施侵入、非法控制计算机信息系统的违法犯罪行为而为其提供程序、工具,情节严重的,依照前款的规定处罚。

领导干部“身边人”腐败将被追究刑事责任

近年来,有关部门在查处领导干部受贿案件中发现,其“身边人”如配偶、子女、情人参与作案的现象十分普遍。同时,一些已离职的国家工作人员的亲属或与其关系密切的人员,利用其在职时的影响力索取、收受请托人财物的现象也时有发生。对于此情况,此次修正前,刑法没有这方面内容的规定。修正案(七)对这些犯罪行为做出说明,将领导干部“身边人”作为受贿罪的主体追究刑事责任,弥补了刑法原有的缺失之处。

“与国家工作人员关系密切的人,或者是离职的国家工作人员,利用原来的身份、地位和影响力索取和收受贿赂



的行为,实际上也是一种腐败现象,必须予以制止和惩处。修正案(七)的出台可以堵上这个漏洞。”全国人大常委会法制工作委员会副主任郎胜说。

巨额财产来源不明最高刑至十年

在此次修正前,刑法三百九十五条第一款中规定,巨额财产来源不明罪最高刑至五年,使一些贪官案发后拒不说不清巨额财产的来源。因为不明财产越多,就意味着受贿额越少,这使得巨额财产来源不明罪在一定程度上成为贪官逃脱严厉法律制裁的“救命稻草”。

修正案(七)规定差额特别巨大的,处五年以上十年以下有期徒刑,加重了对这类犯罪的惩处,意味着我国反腐败力度的进一步加大。

此外,修正案(七)中对走私设置“兜底条款”、增加单位犯有洗钱罪、提高组织未成年人犯罪刑期、对逃避动植物检疫行为分档、盗窃部队车辆号牌最高可判七年徒刑等,都使刑法得到了进一步的补充和完善。

通过对相关条款的修订和增补,修正案(七)既增强了刑法的适用性、针对性、时代性和科学性,较好地体现了宽严相济的刑事政策,又从人民群众最关心、最直接、最现实的切身利益问题入手,积极回应民意诉求,彰显了刑法的人文关怀理念。☑

寻访一届全国人大代表

孙孝菊：铁路女调度员第一人

文 / 本刊记者 夏莉娜



摄影 / 夏莉娜

她是新中国铁路历史上的第一位女调度员，全国著名劳动模范，曾当选为第一、二、三届全国人大代表。

1951年，她担任火车调度员后，探索归纳出一套调度方法，不仅缩短了列车的停留时间，还能多牵引货物。“孙孝菊调度法”在全国铁路推广后，给国家节省资金达一亿五千多万元。当年，她被选为全国铁路劳动模范，受到朱德总司令的亲切接见。

1958年5月，她担任了沈阳火车站副站长，是建国后第一位铁路女站长。

春节刚过，记者专程赶往沈阳，采访一届全国人大代表孙孝菊。她身高1米7多，满头银发，身板硬朗，声音洪亮。一谈话就能感觉到她那开朗、豪爽、热情的东北人性格。

在清爽、整洁的小客厅里，最引人注目的是镶在大镜框里已经发黄的老照片。照片上写着：中国第二次全国妇女代表大会代表合影，摄于1953年4月19日。前排有毛泽东、刘少奇、朱德、周恩来等国家领导人。孙孝菊坐在第一排紧挨着毛主席的右边，坐在毛主席另一边的是战斗英雄黄继光烈士的母亲。

孙孝菊老人幸福地回忆道：“我当时是第二届全国妇联执行委员。合影前，邓大姐向毛主席介绍我：这是新中国第一位女火车调度员。毛主席慈祥地伸出手，当我握着毛主席的手时心咚咚地跳，脑子里一片空白，最后只想起一句：毛主席您好，祝您身体健康。毛主席微笑着对我说：你要为新中国妇女

争光啊！”

老人还告诉记者说：“那次妇女大会上宣布了中国妇女的四个‘第一人’：我是第一个女火车调度员；梁军是第一个女拖拉机手，她也是一届全国人大代表；还有田桂英是第一个女火车司机；沈元珍是第一个女跳伞员。”

回首一届人大一次会议

谈及参加首届全国人民代表大会，孙孝菊老人讲述道：“1953年10月份，组织上送我到沈阳东北工学院附属中学上学，这里是培养干部的速成中学，三年学完普通中学六年的课程。我是在上学期间接到当选为全国人大代表的通知。我的同学中还有杨茂林也是从黑龙江选出的一届全国人大代表。当时我对人大代表和全国人民代表大会要做什么都不不太明白。只知道当选为人大代表非常光荣，到北京开会又能见到毛主席了。在开大会的前一天，大会

的秘书长彭真主持召开了预备会议，那次预备会是全体代表都参加的。彭真同志讲了参加大会的日程、议程。有审议国家的宪法草案，审议政府工作报告，还要选举国家主席等国家领导人等。第二天正式开大会，全体代表先在怀仁堂后院的草坪上照相，这张照片我还保存着。3点钟大会准时开始。毛主席一到会场，代表们都站起来热烈鼓掌，毛主席一再让大家坐下来。毛主席致了开幕词。之后，刘少奇作关于宪法草案的报告。这个报告很长，讲了好几个小时，然后组织讨论。经过了好几天的讨论，我才逐渐明白什么是人民代表大会制度，明白了我国一切权利是属于人民的，最高国家权力机关是全国人民代表大会。一届人大一次会议开的时间比较长，讨论、审议宪法草案就一个多礼拜。”

选举的时候用毛笔画选票

“我至今还清楚地记着作为人大

代表的第一次选举，选举的时候是要用毛笔在选票上面画圈。每个代表好几张选票、一支毛笔，几个人用一个砚台。大家都感到代表人民选举国家领导人是多么重要。我因为平时不怎么用毛笔，也不太会使，还悄悄地先其他的纸上先练习着画了几个圈。选举是在怀仁堂的大礼堂中，主席台上面有一个投票箱，下面分好几个区，每一个区设一个选票箱。大家排队投票，第一排代表先投票，

逐排再投票。监票员是从代表中选出来的，一个省选一个。我记得特别清楚，当时投票不像现在这么现代化，计票的时间也比较长。那天下午3点开始选举投票，之后就让大家先休息、吃饭，到晚上7点才召开大会公布选举结果。毛主席是全票通过的。”

黑龙江代表的合影照片

孙孝菊老人拿出一张颜色发黄、已经破损了的照片。“第一届人代会第一次会议黑龙江的代表住在北京饭店。这张合影照片是黑龙江代表集体在北京饭店门前拍的。黑龙江代表组18人，哈尔滨代表组12人，一共30人。我在三排中间，左边是黑龙江省副省长李延禄；再向左隔一个人是著名的眼科专家石增荣；前排右数第四是黑龙江省委书记王伦；右数第五是梁军。第二排左数第三是杨茂林，也是全国铁路系统的劳动模范。前排右数第三个留着小胡子的是车向忱。当时他是东北人民政府教育部部长，后来任辽宁省副省长。他是个谦虚和蔼的老头，一届人代会上大家都很尊敬他。以前大家只知道他是民主人士，其实他早年就秘密地加入了中国共产党，与阎宝航等共同发起成立东北民众抗日救国会，出面劝说东北




第三排中间孙孝菊，左边李延禄，再向左隔一个石增荣，第二排左三杨茂林，第一排右三车向忱，右四王伦，右五梁军

军将领停止内战、联共抗日，是共产党和东北军之间‘穿针引线’的关键性人物。他去世好多年后才公开了他的中共党员的身份。他与周恩来很早就相识相交。在第一届全国人民代表大会预备会议上，是周恩来推荐他担任代表资格审查委员会委员的。”

与田华、申纪兰的交往

“在一届人大代表中，我和田华、申纪兰是老朋友了。多年未见，我很想念她们。1953年，我们一块出席过在丹麦哥本哈根召开的世界妇女大会，朝夕相处了十来天。乘火车我们在同一个包厢，饭店住过同一个房间。我和田华还被请到瑞士妇女代表团作报告……1954年我们都参加了一届人大一次会议。申纪兰是山西省代表组的，一届人大时都叫代表组。开始我们都住在北京饭店，经常见面。后来不住在一起了，我还是要去她住的地方看看她。我特别敬佩她，她爱人是转业军人。当时，全国妇联筹备领导小组让她当组长，她不干，山西省妇联要她，她也没去，还是回农村去了。‘文革’期间，她仍去见康大姐、邓大姐，不怕受牵连，对这两位大姐的感情很深。我和田华在一届人大期间开大会的时候老见面，后来没见过面。一

届人大一次会议以后我就调到北京铁道学院附属中学上学，我利用星期天到田华家里作客。那次在她家里见到她爱人苏凡，还遇到解放军空军的战斗英雄李汉。李汉是抗美援朝战争中第一个打下美国飞机的战斗英雄。我们见面时，田华的爱人说：‘你们聊，我有事先走了。’他抱着电影观众写给田华的一大摞信，去帮田华看信、写回信，让田华和我们聊天。”

采访结束了，孙孝菊老人依依不舍地把记者送到门口，一再嘱托记者见到田华和申纪兰时代为问候……

孙孝菊简历

1931年5月，出生在辽宁盖州。1948年参加工作，在齐齐哈尔火车站先后做过铁路车站广播员、检票员、连接员、车号员、运转车长等工作。1951年升为齐齐哈尔铁路分局调度员。1957年7月调到沈阳铁路局，先后担任大连铁路分局人民监察室监察员、大连站站长助理、沈阳站客运主任及副站长、沈阳铁路局总工会保险生活部部长等职。1986年3月离休。



林伯渠

力戒浮夸片面

文 / 刘怡

林伯渠是我国著名的无产阶级革命家、教育家。中华人民共和国成立时,林伯渠当选为中央人民政府秘书长,在有关政权建设和统一战线工作方面的贡献尤为显著。他提出,党的领导干部要定期下去视察工作,了解人民群众的意见和要求,他还制定了党和国家机关联系群众、调查研究的一系列制度,并率先到湖南等地视察。



林伯渠 (1886年—1960年)

1945年3月28日,延安杨家岭中央大礼堂张灯结彩,热闹非凡。正当围观的群众纷纷议论将要举办什么活动时,只见毛泽东、朱德及党中央、西北局、边区政府负责人健步走进会场。原来,这是为一位“自辛亥以来……总是站在革命的最前线”的“革命老战士”的六十寿辰举行的庆祝大会,与会领导向他表达了最真诚的祝贺。这位老战士,就是当年虚龄六十,时任陕甘宁边区政府主席,建国后当选为我国第一、二届全国人大常委会副委员长的林伯渠。

林伯渠是我国著名的无产阶级革命家、教育家。中华人民共和国成立时,林伯渠当选为中央人民政府秘书长,在有关政权建设和统一战线工作方面的贡献尤为显著。建国以后,他同各方面进行广泛接触,商谈、讨论政府机关的机构设置和各部门的主要领导人的安排,从速组成政府各机关,

推动各项政府工作。

1954年9月,在第一届全国人大一次会上,林伯渠当选全国人大常委会副委员长。在工作中,他发现一些领导同志缺乏深入基层、调查研究的工作作风,使得人民群众的意见和要求不能反馈上来。于是,他提出党的领导干部要定期下去视察工作,了解人民群众的意见和要求,并制定了党和国家机关联系群众、调查研究的一系列制度,并率先到湖南视察,先后下到益阳、常德、临澧等县许多单位,找基层干部交谈,了解到大量丰富而生动的第一手材料,取得发言权。他这种深入实际调查研究的作风,及在调查中发现和提出的问题,有力地推动了湖南地方政府的工作。

1957年到1959年的三年中,林伯渠先后去广东、杭州、上海、南京、内蒙古、山西、辽宁、宁夏、湖北、广西、福建、江西、湖南等地视察,逐渐觉察出

地方政府中存在着工作夸大事实、不留有余地、片面处理问题等不足。他认为,这些不足之处,一部分是发展中的困难,是不可避免的;一部分是上面政策的错误造成的,如“刮共产风”、“一切都要翻一番”等。要改正这些不足,就必须脚踏实地,实事求是。后来,他提出“留有余地,力戒浮夸片面”等一些针砭时弊的见解,给大家敲响了警钟。

林伯渠是中国共产党德高望重的领导人之一,也是严于律己、廉洁奉公的楷模。他曾在自己的日记中醒目地写到:一、遵守党章党纪。二、戒骄傲自满。三、必须有系统地进行监督。四、加强马列思想教育。在半个多世纪的革命生涯中,林伯渠总是跟着进步的方向走,在危难的关头,总是和广大人民群众站在一起。正是林伯渠的这种革命精神和崇高品质,使他赢得了全党和广大人民群众的敬仰和爱戴。★

日本的民事调停制度

文 / 许灿

在我国致力于建设社会主义和谐社会的进程中,日本民事调停制度对于我国完善多元化纠纷解决机制将有着一一定的借鉴价值,有助于切实有效地化解纠纷,更有助于创造互谅互让的良好氛围。

2008年11月,应日本国际协力机构(JICA)邀请,全国人大常委会法工委组团赴日本考察民事诉讼法律制度。通过日本著名民事诉讼法学家三木浩一和山本和彦教授对日本民事调停理论的讲解,以及大阪地方法院建筑调停部林圭介法官对调停实务的介绍,我们对日本民事调停制度有了全面的了解。

一、调停的含义

在日本语中,调停有广义和狭义之分。广义上的调停包括三种制度:一是即时和解;二是诉讼中的和解;三是狭义上的调停,又分为司法型调停、行政型调停和民间型调停。

司法型调停是日本的独特做法,是在诉讼程序之外单独设立的制度,包括家事调停和民事调停。家事调停负责离婚以及夫妻、父母、子女之间的纠纷,由家事审判法规定。民事调停负责家事调停以外的所有民事纠纷。目前,日本每年大约有20万—30万起民事调停案件、12万至13万起家事调停案件,共占民事案件总数的75%左右。

二、日本民事调停制度的历史

在德川时代,纠纷主要由当事人之间通过和解解决,但近代以来,法院却严格按照法律解决纠纷,这种做法不符合日本国情和民众要求,需要建立与欧美不同的解决纠纷的方法。

1922年,日本创设了第一个调停制度,适用于租地、租房领域。东京大地震发生后,很多房屋倒塌,由于调停制度能够很快地解决因地震引发的纠纷,其适用范围越来越广,逐渐扩大至租佃调停、商事调停、金钱债务临时调停和人事调停等。二战期间,日本制定了战时民事特别法,规定了强制调停制度,在当事人不能达成一致时,可以由法院强制作出决定,但是,因为这种强制调停制度违反了宪法,二战后便消失了。

1951年,为了统一各种民事调停程序,日本制

定了民事调停法,适用于除专属于家事调停范畴的所有民事纠纷,如住宅用土地及房屋纠纷、地租纠纷、农地使用及农业经营纠纷、商事纠纷、矿产危害纠纷、交通事故损害赔偿纠纷以及公害纠纷等。

三、民事调停机构的组成

在日本,民事调停原则上由调停委员会进行,但有时法官也可以单独进行,但是,如果当事人申请由调停委员会进行调停,则必须由调停委员会进行调停。

调停委员会由一名主任和两名以上委员组成,主任由地方法院从法官中指定。案件类型不同,调停委员会的组成人员也不同。

民事调停委员由最高法院从持有律师资格、具有专业知识和经验或者在社会生活中拥有丰富知识和经验的人士中任命,如退休公务员、教师等,任期两年,可以连任,具有外聘法院职员和特别职务国家公务员双重身份。截止2007年4月,日本全国共有14009名民事调停委员,最近,最高法院又任命了很多专业委员,如建筑师、医师等。

四、民事调停程序

(一)程序的开始

当事人之间发生纠纷时,一方可以向对方住所、居所、营业所或事务所所在地简易法院或者双方协商一致的地方法院或者简易法院提出调停申请,即便该纠纷已经进入诉讼程序也可以提出,此时,审理该案的法院可以中止诉讼程序直到调停结束。但日本民事调停法规定,对于请求增减地租或土地的租赁金额、请求增减建筑物的租赁金额的案件,必须先申请调停,没有申请调停而直接提起诉讼的,受诉法院应当将案件交付调停,但受诉法院认为交付调停不适当的除外。

对于当事人直接起诉的案件,受诉法院认为适当时,可以依职权将案件交付调停,由有管辖权的法院处理或者受诉法院自己处理,原诉讼中止。但

是,已对案件的争论点及证据进行整理的,未经当事人同意,不能强制调停。强制调停只适用于一审法院和控诉审法院。

(二)程序的进行

调停委员会需要指定日期并传唤案件的有关人员到庭,也可以根据案件的实际情况,在庭外的适当场所进行调停。调停程序由调停主任指挥,一般不公开进行,但调停委员会可以允许其认为适当的人旁听。

调停开庭时,双方当事人各自进行申辩并提出自己的解决方案。调停委员会对于当事人双方的争点,可以依职权调查取证,也可以听取有关专家意见,在调查取证、听取专家意见后,可以采取与当事人交替面谈或者让当事人同时在场进行斡旋的方式,也可以采取由调停委员会首先提出调停方案,说服当事人接受的方式,促使当事人达成协议。

调停成立前,为了保证将来可能达成的协议能够顺利实现,调停委员会认为有必要的,可以根据当事人的申请,发布禁止对方当事人及利害关系人变更现状或处分物品,排除不可能实现调停内容的事项或使实现变得困难的行为的命令。但是,这种命令不具有执行力。

调停成立前,为了保证将来可能达成的协议能够顺利实现,调停委员会认为有必要的,可以根据当事人的申请,发布禁止对方当事人及利害关系人变更现状或处分物品,排除不可能实现调停内容的事项或使实现变得困难的行为的命令。但是,这种命令不具有执行力。

(三)程序的结束

调停程序可以通过以下几种方式结束:

1. 申请人撤回调停申请。提出调停后,申请人可以随时撤回申请,一旦撤回,调停程序即告结束。

2. 调停委员会决定停止调停。调停委员会认为申请调停的案件有以下情形的,可以不进行调停而结束案件:一是案件性质不适于通过互谅互让解决或调停申请违反公共秩序的,如要求支付赌债等;二是以拖延诉讼或回避执行为目的对于同一事项反复提出调停的;三是以不正当目的提出调停的,如回避税金等。调停委员会作出不进行调停的决议后,调停程序结束,当事人不能提出异议。

3. 调停不成立。调停委员会认为当事人之间没有达成协议的希望或者达成的协议违反公共秩序、没有道理时,可以调停不成立为由结束案件。申请人自接到通知之日起两周内对于调停未达到的目的提起诉讼的,视为其诉讼从申请调停时开始提起。

4. 法院依职权作出调停决定。即使当事人双方不能达成调停协议,只要法院认为适当,也可以在听取调停委员的意见,查看全部案情,不违反双方申请宗旨的情况下,以职权作出调停决定。但是,当事人或者利害关系人自接到决定通知之日起两周内提出异议的,该决定便失去效力,没有提出异议的,该决定则具有执行力。

5. 服从调停委员会提出的调停条款。对于请求增减地租或土地的租赁金额或者请求增减建筑物的租赁金额的调停案件、商事调停案件以及矿业公害调停案件,在当事人之间没有达成协议的可能或达成的协议不适当的情况下,如果当事人之间对于服从调停委员会决定的调停条款达成书面协议(限指对该调停案件提出调停申请后的协议),调停委员会根据申请,可以为解决案件而提出适当的调停条款。

6. 调停成立。当事人之间达成协议,该协议被记载到笔录中时,调停即告成立。但调停委员会认为该协议不适当时,将不记载到笔录中,调停委员会可以调停不成立为由结束案件。

凡受诉法院依职权交付调停的,调停成立或者法院依职权作出调停的决定时,视为当事人撤回诉讼。

五、调书的效力

调停程序中,记载当事人之间所达成协议的笔录,为调停笔录,也称为调书。调书可以以债务名义强制执行,但目前对于调书是否具有既判力存在争议。

六、结语

法院判决给人的感觉是实现正义,而日本民事调停是依循情理来解决纠纷,达到一般正义即可,不要求完全符合法律,情理并不带有正义与非正义的感情色彩。正如林圭介法官所言,社会真相并非由简单的黑白构成,而更像一幅水墨画,通过浓淡渲染来表现,情理正是试图去复原这样一种浓淡而非简单地断定一方是黑一方是白。

在我国致力于建设社会主义和谐社会的进程中,日本民事调停制度对于我国完善多元化纠纷解决机制将有着一定的借鉴价值,有助于切实有效地化解纠纷,更有助于创造互谅互让的良好氛围。✶



2008

山西财政在攻坚克难中再攀高峰

2008年是山西财政发展极不平凡的一年。受全球金融危机影响,全省经济形势出现了多年来少有的较大下滑,财政收入呈现“前高后低”走势。面对复杂的困难局面,全省各级财政部门按照中央和省、市政府的统一部署,认真贯彻落实积极财政政策,不断加大对民生领域投入,着力扩大内需,保持经济平稳较快增长发挥了重要作用。全省财政收支规模总体实现较快增长,重点支出得到较好保障。全年总收入完成1518亿元,一般预算收入完成747.9亿元,分别增长26.5%和25.1%;一般预算支出执行1313.1亿元,增长25.1%,其中,教育、社保、农业、环保、医疗卫生等民生支出822.8亿元,增长31.1%。



全国人大代表、山西省财政厅厅长郎建国就财政支持民生问题答记者问

财政宏观调控水平进一步提升,财政支持经济发展实现新突破

支持节能减排和淘汰落后产能。筹集资金16.4亿元,通过以奖代补、拨款补助、财政贴息等方式,推动节能重点项目和重点工程建设,支持高效节能照明产品推广应用和淘汰落后产能。

推进生态环境治理。下达资金28.3亿元,支持实施兴水战略和造林绿化工程、城镇污水处理管网建设,财政补助煤层气利用、垃圾发电等环境治理项目,吸引带动社会投资95.4亿元投入环保领域。

支持科技创新。新增省创业风险投资引导基金1亿元,基金规模达到3亿元,支持引进资金、引进技术,推进了科技自主创新和产业合作开发。

推动服务业加快发展。安排资金3.4亿元,重点支持旅游景区基础设施改造和环境整治;拨付处置不良资产、增资扩股资金14亿元,促进组建晋商银行。

加大中小企业信用担保工作力度。各级财政新增担保资金投入7.65亿元,共为企业新增贷款担保50亿元;积极推动省、市、县三级担保机构开展联保再担保,为中小企业融资提供了较好服务。

公共服务保障能力进一步增强,财政支持和山西建设实现新业绩。支持各级各类教育均衡发展。启动实施中小学校舍安全工程;完善农村义务教育经费保障机制,免除城市义务教育阶段学生学杂费;认真落实大中专贫困生资助政策,对全省高校学生实施伙食补贴。

支持建立城乡群众普遍受益的社会保障体系。4次提高城市低保标准,3次提高农村低保标准;进一步提高企业退休人员养老待遇水平和4万多名离休干部护理费标准;提高14万名优抚对象生活补助标准及民政和优抚事业单位集中供养人员生活费标准。全省增加供热财政补贴8亿多元,确保城市居民供热不涨价。筹措资金6.23亿元,帮助国有企业彻底解决历史拖欠工资问题,受益人数达40.9万人。

支持提升医疗卫生发展水平。新型农村合作医疗制度实现全覆盖,170万城乡贫困人口享受到医疗救助。全省1200所乡镇卫生院医疗设备基本达标,对1000所村卫生室标准化建设实施“以奖代补”。安排资金3亿元,支持山西大医院建设。

支持解决困难群众住房困难和住房安全问题。筹措住房租赁补贴资金1.5亿元,对13万廉租住户给予财政补贴。率先开展解决农村困难群众住房问题试点,3000户农村困难群众住房问题得到解决。2400户农村贫困残疾人危房得到改造。下达资金16.8亿元,支持采煤沉陷区治理和煤矿棚户区、城市棚户区改造及农村地质灾害防治。

支持公共安全发展。下达“治超”专项经费4.3亿元,推动开展全省“治超”工作;加大对国有重点煤矿安全技术改造投入,煤矿安全生产条件得到改善。

强农惠农工作力度进一步加大,财政支持推进城乡统筹发展取得新进展

全力支持农业和粮食生产。增加投入15.05亿元并采取十项具体措施,支持农业和粮食生产。2008年下达补贴资金32亿元,多项惠农补贴政策全部落实到位。

推动现代农业发展。下达资金23.5亿元,支持近300万亩玉米耕地能力建设,推动雁门关生态畜牧经济区发展,财政补助“两区”196个农业产业化项目,支持小型农田水利基础设施建设和病险水库除险加固,改造中低产田和生态综合治理面积100万亩,开展旱涝保收、高产稳产基本农田建设试点,支持农业科技推广项目95个。

支持改善农村生产生活条件。拨付资金7.5亿元,支持全省2000个新农村重点推进村建设,完成村村通水泥(油)路近2万公里,发展沼气等再生能源用户20万户,解决了200万人的饮水安全问题,发展连锁农家店2000多家,加快了社会主义新农村建设步伐。

财政改革进一步深化,财政监管进一步强化,公共财政体系建设取得新成效

狠抓收入组织工作。加强收入形势分析预测及收入动态监控管理,省级财税库银横向联网工作取得突破性进展;深入开展重点税源调查,全力确保各项收入应收尽收;加强煤炭可持续发展基金征收管理,2008年完成基金收入166.5亿元,做到了应收尽收。

引深各项财税改革。全面实施新的企业所得税法及其实施条例,继续在太原、大同、阳泉、长治四市实施增值税转型试点。大力推进“省直管县”和“乡财县管乡用”改革试点,2008年省对县级一般性转移支付规模达81.6亿元,增长36.3%,缓解县乡财政困难转移支付11.9亿元,增长76.4%;部门预算结余资金管理进一步完善;省、市国库集中支付改革实现全覆盖,60%以上的县纳入了国库集中支付改革范围;政府采购管理体制和运行机制进一步完善,全省政府采购规模达90亿元,增长18.9%;省本级全面实施公务卡制度改革;“金财工程”一体化建设步伐不断加快;清理规范行政事业单位津贴补贴工作稳步推进。



郎建国厅长在工艺美术企业调研

陕西省电力公司

坚持依法治企 推动电网科学发展



陕西省举办“爱电日”活动启动仪式

近年来，陕西省电力公司以社会主义法治理念为指导，突出时代特征和电网企业特色，努力建设信用意识强、管理制度严、公众形象好、经营业绩优、品牌美誉度高的守法诚信企业，公司呈现出科学发展、和谐服务、蓬勃向上的良好局面。公司先后荣获全国“五一”劳动奖状、全国守合同重信用单位、全国优秀诚信企业称号，连续十年荣获陕西省委、省政府“创优评差”最佳厅局称号，连续三年在全省行风评议活动中获得第一，并获全省3.15消费与责任示范单位称号，树立了“一保客户满意，二保政府放心”的国家电网品牌形象。

观念引领 依法治企为企业发展保驾护航

陕西省电力公司坚持“越是工作重要，越是事情紧急，越是矛盾突出，越要坚持依法办事”，增强依法治企观念，提出“公司的一切决策要符合法律规定、一切规章制度要符合法律原则、一切行为规范要符合法律要求、一切损害公司权益的事件要依法维权”，出台《加强依法治企的决定》，主要领导作为普法领导小组组长，加强规划、落实计划，丰富内容、创新形式，分层次、分专业坚持不懈地抓好全系统普法活动，使依法治企观念融入到公司基本价值观和核心竞争力当中，贯穿于企业文化建设、经营管理各个环节，全员法律素质和风险防范意识明显提高，为公司各项工作开展，提供了坚实的法治保证。

科学管理 构建法律风险防范和控制体系

陕西省电力公司积极探索构建全面的风险管理体系，加大法律风险防范力度，着力提升法律论证在重大决策中的作用，注重对经营决策的法律审核，进一步明确了经营管理中重要环节和关键风险点的法律风险控制。从重大问题的法律论证到风险规避，从规章制度的制订到执行督导，从合同的订立到履行跟踪，已经基本形成了以决策论证、建章立制和合同审查为中心的事前防范，以执行督导、履行跟踪为中心的事中控制，以协调关系、处理纠纷为中心的事后救济的法律风险防范机制，为公司构建全面的风险管理体系打下了坚实基础。公司系统合同的有效率达到了100%，履约率达到了100%。

和谐发展 积极推动地方电力立法

陕西省电力公司坚持立法先行，坚持维护国家法制统一、体现地方特色、解决突出问题相结合，提出动议并准确定位、积极

配合，促成《陕西省电力设施和电能保护条例》颁布实施，将电力设施和电能保护同时纳入条例的调整范围，细化和完善了上位法，充分依靠和发动社会各方面的力量，形成紧密配合、整体联动、齐抓共管的保护电力设施、支持电力建设的日常工作机制，有效保护了公共利益，维护了电力设施产权人和用户的合法权益，保证了全省的安全、可靠、有序供用电，为全省电力事业的发展构建了良好的法治环境。

依法守信 不断提高供电服务水平

全面加快电网建设步伐，启动了陕西750千伏“横穿关中、纵贯三秦”的主网架建设，开启了陕西电网主网架从330千伏升级为750千伏更高电压等级的新阶段，跨区外送电网工程进展顺利，加快了陕西能源资源大省向电力大省的转变；提前两年完成了公司“十一五”新农村电气化建设计划；严格执行《物权法》等法律规定以及电网建设项目核准制度，做细做深规划、环评等项目前期工作，依法处理好拆迁和青苗补偿工作，确保工程建设进度；协调电煤紧缺问题，夺取了省内和省外电网抗冰抢险、抗震救灾任务的全面胜利，保障了奥运期间全省和支援北京地区的电力可靠供应，保证了省市重点项目和城乡居民生活用电。

坚持以市场和客户为导向，严格服务规范，完善交易信息发布常态机制，积极服务于发电企业，建立公开透明、开放有序、服务优质、利于监管的电力市场交易平台，规范电力市场交易行为，维护市场秩序和市场主体的合法权益。公开调度信息，严格执行购售电合同和调度协议，定期召开网厂联席会议，严格自律，保证了电网调度“公开、公平、公正”。建立健全防治商业贿赂长效机制，进一步完善招投标、废旧设备物资处理、工程预决算、客户工程管理、报装接电等规章制度，确保依法依规操作，有效预防了不正当交易行为的发生。

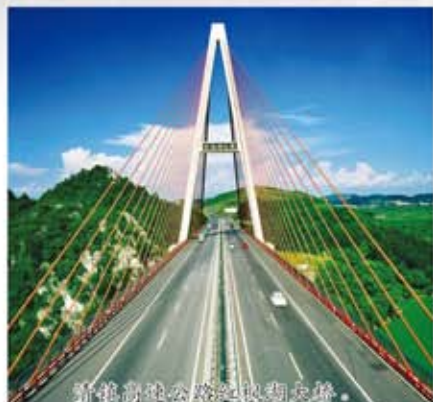
目前，陕西电网已进入了750千伏为特征的新阶段、公司发展进入了以集团化为特征的新时期，科学发展的脚步坚实有力，和谐服务的精神催人奋进。公司将以全国“两会”精神为指导，进一步加强法治建设，依法治企，守法经营，为建设和谐社会作出积极贡献。



开展“关爱电力、科学发展”和供电服务宣传活动，向市民发放宣传资料

以交通基础设施建设取得的实际成果 促进贵州全省经济社会新的历史性跨越

贵州省交通厅



新建高速公路双向六车道



贵州铁路局的赤水河航道整治工程



贵州农村公路达110万公里以上

近年来,贵州坚持把“优先发展交通”作为促进全省经济社会又好又快发展的重要举措,全省上下倾力支持交通加快发展,国家各有关部委也在政策、资金等方面给予贵州以有力的扶持。贵州交通建设突飞猛进,各项工作取得了显著的成绩。

2008年,贵州交通建设克服了年初历史罕见的低温雪凝灾害的影响,全年累计完成固定资产投资208.8亿元,占年度投资计划的104%,比2007年增长26.1%,是全省全社会固定资产投资总额的11.2%。其中,高速公路建设完成投资120.3亿元,公路改造及农村公路完成投资84.1亿元,水运建设完成投资1.9亿元,汽车场站建设完成投资2.5亿元,分别比2007年增长26.6%、25.5%、66.6%、4.5%。

高速公路建设方面。全省在建高速公路771公里进度加快,建设工期可望提前;新开工建设高速公路239公里;其它拟建国家高速公路网规划在贵州境内项目前期工作全面推进,力争在2010年前全面开工建设。按照贵州省委、省政府关于县县通高速公路的目标,完成了《贵州省骨架公路网规划》的修编工作。计划力争到2018年,建成高速公路4748公里,实现全省所有县(市、区)至少有一条高速公路连接;到2030年,全省建成高速公路6851公里,形成“六横七纵八联”高速公路网,实现全省所有县、市、区均有高速公路联通,贵州与相邻省区间形成至少两条以上的高速公路通道,快捷通道四通八达,覆盖全省,公路交通落后面貌将得到根本性改善。

公路路网改造和农村公路建设方面。续建二级公路1184公里进度加快,其中安龙至兴仁、凯里至施秉等二级公路建成通车。建设红色旅游公路219公里,实施国省道改造180公里。建成通乡油路2026公里,新增88个乡(镇)通油路(水泥路);建成通村公路13303公里,新增1475个建制村通公路,全省实现79.11%的乡(镇)通油路(水泥路)、78.78%的建制村通公路。实施通村油路试点工程515.2公里,完成续建通村公路桥梁6750延米,新开工建设通村公路桥梁5000延米。

汽车站场建设方面。加快推进公路枢纽建设,重点加强客运站场建设,开展了我省5个列入全国公路运输枢纽的总体规划编制工

作,毕节枢纽管理中心、毕节枢纽东客站和剑河等4个公路枢纽或县级客运站项目建成投入使用,编制了《贵州省重点乡镇客运站建设规划》,全面推进乡镇客运站建设,共建成农村客运站场255个。

水路基础设施建设方面。洪家渡库区航运工程建设进展顺利,九洞天至木空河航道整治和木空河、九洞天、云盘、洪家渡等码头主体工程已完工待验收。开工建设了我省第一条高等级航道西南水运出海中线通道(贵州段)工程。建成了一批地方小码头建设工程项目。建设农村渡口改造项目230个。基本完成了国家规划的乌江高等级航道建设工程前期工作,三板溪库区航运建设前期工作正在抓紧进行。

2008年底,贵州交通系统坚决贯彻落实国家扩大内需的战略决策和部署,严格按照“出手要快、出拳要重、措施要准、工作要实”的指导思想,采取有效措施,切实抓好国家新增项目和新增投资的落实,国家新增贵州的交通项目全部开工建设并已形成实物工作量,为扩大内需、保持经济平稳较快增长做出了积极贡献。

2009年,贵州交通固定资产投资将继续保持高投入、高增长态势,全年计划完成投资255亿元,同比增长22.1%;力争完成285亿元,同比增长36.4%。一是继续加快高速公路建设,确保建成高速公路255公里,力争开工建设麻尾至驾欧、思南至遵义等11条高速公路1074公里,到2018年实现县县通高速公路应建设的1440公里省规划高速公路项目前期工作全面展开。二是继续加快公路路网改造和农村公路建设。大力实施国省干线公路改造、危桥改造和安保工程力度,一批二级公路建设项目建成通车。确保建成通乡油路2000公里,新增90个乡(镇)通沥青(水泥路)。建设通村公路13000公里,实现83%的乡镇通油路,86%的建制村通公路。三是继续加强水运基础设施建设,建成洪家渡库区航运建设工程,加快“两江一河”高等级航道建设。开展乌江高等级航道建设工程的前期工作。四是继续加快汽车站场建设。做好贵州省国家公路枢纽项目的前期工作,开展重点乡镇客运站规划编制和组织实施,建成遵义枢纽组织管理中心、都匀枢纽组织管理中心和兴义顶效、镇远客运站,建成一批农村客运站。

(摄影:李贵云 李黔刚)



临沂市人民医院



党委书记、院长
全国人大代表 尹传贵

成心脏病、消化病、血液病、妇产科等数十个学科集群。现有职工2620人，开放床位2460张，建筑面积30多万平方米，成为大型紧密型现代化医疗集团。2008年，完成门急诊190万人次，出院病人10万人次，各类手术7.5万台次，各项质量、业务指标均迈入国内同级医院先进行列。

近年来，医院被评定为三级甲等医院、国家爱婴医院，还获得全国、全省卫生系统先进集体、百姓放心示范医院、诚信建设先进单位、文明单位、院务公开先进单位、医德医风示范医院等荣誉称号；100多名干部职工荣获全国劳动模范、五一劳动奖章、国家、省市先进工作者、优秀共产党员、岗位标兵等荣誉称号。

临沂市人民医院的前身是美国教会医院，始建于1891年。改革开放三十年来，尤其是近十年来，医院在党委书记、院长尹传贵等一班人的带领下，不断解放思想、锐意改革，现已发展成为全国地市级医院规模和业务量最大的三级甲等综合医院之一，是国家博士后科研工作站、卫生部出国人才培养基地、徐州医学院、滨州医学院临床学院，承担着山东大学、青岛大学等省内外几十所医学院校的临床教学任务。

医院配有核磁共振、螺旋CT、直线加速器等300多台套大型精密仪器。拥有总院、骨科医疗区、脑科医疗区、感染科医疗区、北城新区医疗区、市直机关医疗区等6个医疗区。对部分学科进行了内部结构调整，先后形



伟大的复兴

中国改革开放三十周年暨中华人民共和国成立六十周年



统一价:1800元

伟大的复兴纪念章

《伟大的复兴》纪念章以改革开放三十周年和建国六十周年的辉煌成就为线索，记录了共同开创、推动、发展改革开放事业的昂扬风貌，见证了中华民族的伟大复兴和史诗般的辉煌成就。

《伟大的复兴》纪念章收录“中国改革开放三十周年和建国六十周年”彩银纪念章8枚，白玉镶嵌金质纪念章1枚。藏品十分珍贵，具有较高的收藏价值和纪念意义。

■ 发行电话：010-64662008

传 真：010-64661178

■ 邮汇地址：北京市朝阳区新源西里中街甲15号405室 邮 编：100027

■ 收款单位：《伟大的复兴》纪念章发行办公室

联系人：陈军节

■ 工行账号：9558820200002989178

绿色钢城

魅力莱芜



莱芜市地处山东省中部，历史文化悠久，人文资源丰富，生态环境优美，是“国家卫生城市”、“国家园林城市”、“中国优秀旅游城市”和“山东省文明城市”。境内资源富集，尤以煤、铁储量丰富，是山东重要的能源基地、钢铁生产深加工基地、特色农业生产加工基地。其中，钢铁生产能力达到2000万吨。近年来，莱芜市坚持以科学发展观为统领，以构建和谐城市为目标，以统筹城乡一体化发展为主线，积极实施“工业立市、生态建市、科教强市、和谐兴市”战略，加快转变经济发展方式，着力提高经济发展质量，人民生活更加殷实，社会保持和谐稳定，开放的莱芜越来越充满生机和活力。