

# 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10期  
5月25日出版 总第238期

全国人大常委会机关刊物



## 守护中国的蓝天承诺

ISSN 1671-542X



9 771671 542021

10





2009年5月13日至24日，全国人大常委会委员长吴邦国应邀对俄罗斯、奥地利和意大利三国进行正式友好访问，并出席在莫斯科举行的中国全国人大与俄罗斯联邦委员会、国家杜马合作委员会第三次会议。



① ②  
③  
④  
⑤ ⑥

1、5月13日，吴邦国委员长与俄罗斯联邦会议联邦委员会主席米罗诺夫举行会谈，并共同出席中国全国人大与俄罗斯联邦委员会合作委员会第三次会议。

2、5月14日，吴邦国委员长与俄罗斯国家杜马主席格雷兹洛夫举行会谈，并共同出席中国全国人大与俄国家杜马合作委员会第三次会议。

3、5月15日，吴邦国委员长在维也纳会见奥地利国民议会议长普拉默。

4、5月16日，吴邦国委员长在维也纳会见奥地利联邦议会议长赖森贝格尔。

5、5月20日，吴邦国委员长在罗马与意大利参议院议长斯基法尼举行会谈。

6、5月21日，吴邦国委员长在罗马会见意大利众议院议长菲尼。

(新华社记者 李 涛 刘卫兵)





# 充分发挥调查研究在人大监督中的作用

吴邦国委员长最近强调提出,要加强调查研究,希望通过对今年中央投资安排五个题目的专题调研,提出有分量的意见和建议,以点带面,推动改进工作,督促各地区各部门严格把握政府投资和政策导向,坚持政府投资量力而行,防止重复建设和城市盲目扩张,确保中央保增长、调结构、重民生的一系列决策部署落到实处。没有调查就没有发言权。调查研究既是我们做好人大工作的内在需要,其本身也可以起到推动有关方面改进工作的作用。吴邦国委员长的这一重要讲话,对于我们正确认识调查研究的本质特征,并在此基础上,充分发挥调查研究在人大工作,特别是在人大监督工作中的作用,具有十分重要的意义。

人大作为密切联系人民群众的代表机关,其主要作用就是通过调查研究来深入了解民情,充分反映民意,广泛集中民智。这就决定了调查研究是人大工作不可或缺的一部分,是人大最重要的一项基础性工作,是人大工作一道必经的流程。

正因为如此,全国人大常委会历来重视调查研究,特别是吴邦国委员长主持全国人大常委会工作以来,反复强调调查研究的重要性。与此同时,他还率先垂范,身体力行,多次深入基层调研,了解经济和社会发展情况,广泛听取人民群众对人大工作和民主法制建设的意见和建议。在吴邦国委员长的领导下,调查研究在全国人大蔚然成风,并且从自觉的工作作风上升到了制度意义上的工作程序。调研成果被广泛地运用到了立法、监督、代表、制度建设等项工作中,调研的方式也日益多样化。

今年是我国进入新世纪以来经济发展最为困难的一年,改革发展稳定的任务十分繁重。为了加强对经济工作和解决民生问题的监督,督促和支持“一府两院”按照各自工作报告提出的目标任务做好工作,确保中央重大决策部署的贯彻落实,确保全年经济社会发展任务的顺利完成,前不久,全国人大常委会从政府工作报告提出的今年中央政府投资总额9080亿元的五个方面安排中,选择五个题目,组织开展专题调研。目前,这项工作已经启动。从吴邦国委员长的讲话中,我们可以感受到,此次专题调研与传统意义上的调查研究相比,有了一些积极的变化:一是注重发挥专门委员会的作用,充分利用他们的经验和专业优势。二是专题调研要形成高质量的调研报告,全国人大常委会要专门对调研报告进行审议。“一府两院”及其有关部门要根据审议情况进行整改,并将整改情况及时向常委会报告,常委会可根据情况进行跟踪调研。三是增加了透明度,从方案出台到调研、从审议到反馈,媒体要进行全程的、有深度的持续性报道。这些变化意味着专题调研被赋予了一些“刚性”的元素,更侧重督促解决问题。这是一个重大的跨越。通过这样的“升级换代”,人大调研在一个更高的层面,被稳步地向前推进,并已成为推动人大监督工作不断向前发展的一个重要手段。

我们衷心地希望专题调研能在人大监督中发挥更大的作用!

汪邦民

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10期  
5月25日出版  
总第238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 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

### 20 本期策划

#### 20 守护中国的蓝天承诺

——访全国人大环境与资源保护委员会副主任  
委员蒲海清



#### 24 大气污染防治：危机中转型升级

#### 27 机动车污染防治的加减之策

——十一届全国人大常委会第八次会议审议  
国务院关于大气污染防治工作进展情况的报告

### 01 总编絮语

#### 01 充分发挥调查研究在人大监督中的作用

### 10 言论

#### 权威访谈 10 共筑食品安全长效机制

——就食品安全法实施访全国人大常委会  
法工委副主任信春鹰

#### 委员论坛 17 防震减灾：事业发展法律护航

——写在四川汶川特大地震一周年

### 15 报道

#### 专题报道 15 重装准备皆为实施

——全国人大常委会举办食品安全法  
培训班





# 《中华人民共和国食品安全法》 于2009年6月1日开始实施

32 代表建议：上传百姓的强烈期待  
——十一届全国人大二次会议提交议案、  
建议及交办情况观察

热点关注 29 化解乡土纠纷的“一味好药”  
——解读农村土地承包经营  
纠纷仲裁法草案

立法经纬 36 新邮政法：强化普遍服务 推进体制改革  
39 议事规则：民主的保障  
——全国人大常委会会议事规则修改解读

## 48 人 物

代表风采 48 安丽娟：倾心消除“零就业家庭”  
寻 访 50 申纪兰：人民代表大会的“活化石”  
故 人 52 郭沫若：努力巩固世界和平

## 42 泛 读

看 世 界 42 外国议会议事规则要览

## 45 地 方

主任笔谈 45 铁了心“坚持” 静下心“完善”  
——坚持和完善人民代表大会制度点滴心得  
47 四川：加快建设灾后美好新家园  
——写在汶川“5·12”特大地震  
一周年之际

## 综 合

04 看 点	05 声 音 新语录
06 动 作 事 件	07 数 字
08 观 点	53 各地动态

## 我国国有企业资产总额 35.5 万亿元



2008 年 10 月全国人大常委会会议表决通过的企业国有资产法于 2009 年 5 月 1 日起正式实施。作为我国第一部关于企业国有资产管理法律, 国资法的施行意味着我国价值数十万亿元的国有资产监管将有法可依。我国国有资产分布广

泛, 既有经营性资产、资源性资产, 又有行政事业性资产。其中, 经营性国有资产比重高, 市场化取向也最为明确。据统计, 截至 2007 年, 我国共有国有企业 11.5 万户, 资产总额 35.5 万亿元。

为了对国有资产进行监督, 企业国资法明确了人大监督、行政监督、审计监督和社会监督的“四层监督”体系。履行出资人职责的机构也要接受本级人民政府的监督和考核, 对国有资产的保值增值负责。在国资法中, “国有企业”这个称呼也被“国家出资企业”所取代。以资本结构为基础的新称谓意味着经营性国有资产的管理是以所有者权益的方式来核定管理内容和管理方式的, 意味着进一步的政企分开和政资分开。全国人大法律委员会副主任委员洪虎表示, 国家出资企业的定义是通过法律规范了企业经营的自主权, 企业成为了真正的市场主体和法人实体。✘

### 李建国寄语团员青年为服务科学发展增光添彩

全国人大常委会副委员长兼秘书长李建国日前寄语工作在全国人大机关的团员青年, 希望团员青年同志发扬在“青春献祖国”活动中焕发出来的精神, 为全国人大机关服务科学发展的各项工作增添更多的活力与光彩。全国人大常委会机关团委最近获得中央国家机关十大优秀“青春献祖国”主题实践活动等奖项。近年来, 他们通过服务大局引导青年成长成才, 通过服务青年促进中心工作开展, 结合人大特点, 利用机关优势, 挖掘自身潜力, 开展了富有成效的系列活动。全国人大常委会机关党组书记、副秘书长王万宾希望“充分

发挥团员、青年的生力军作用, 为坚持和完善人民代表大会制度作出新的贡献”。✘

### 邮政改革突破“分业经营”

4 月 24 日, 十一届全国人大常委会第八次会议通过修改后的新邮政法, 并将于今年 10 月 1 日起施行。历时七年, 十易其稿, 新邮政法终于艰难问世。

相比半年前的一审稿, 新邮政法最为重大的突破在于邮政企业分业经营问题上。一审稿中规定: “邮政企业的邮政普遍服务业务和竞争性业务, 应当逐步实行分业经营。”而新邮政法则取消了“逐步”。这意味着, 新邮政法实施后, 邮政企业的分业经营有望一步到

位。知情人士透露, 这是因为考虑到中国邮政集团从事快递、物流配送等竞争性业务的企业, 与从事邮政普遍性服务的企业分别设立、分业经营的改革已经基本到位的现实。✘

### 发展职教是当务之急

5 月 7 日, 全国人大常委会公布十一届全国人大常委会第八次会议审议关于职业教育改革与发展情况的报告的审议意见。出席人员普遍认为, 当前职业教育与经济社会发展和人民群众需要还有很大差距, 仍然是我国教育事业的薄弱环节, 搞好职业教育既是长远大计, 也是当务之急。

出席人员普遍认为, 要把发展职业教育与开发人力资源、促进就业、发展经济、改善民生结合起来, 促进职业教育质量、结构和规模与经济社会发展相适应, 把职业教育作为我国实施科教兴国战略和人才强国战略的重要组成部分。✘

### 农村社保门槛偏高转移接续不畅

“我国农村社会保障体系建设起步时间不长, 地区发展不平衡、经费投入不足、保障水平偏低、覆盖面窄和基层管理薄弱等问题都很突出, 农民工参加失业、养老、医疗、工伤等社会保险, 存在征缴不到位、参保门槛偏高, 社保关系转移接续不畅问题。中央政府应加强协调, 实现救助、养老、医疗、扶贫等各项社会保障的无缝对接。”5 月 7 日, 全国人大常委会公布了对十一届全国人大常委会第八次会议审议关于农村社会保障体系建设情况报告的结果。

许多出席人员认为, 目前农村社会保障体系存在发展不平衡的问题, 应从全局的高度和长远的角度, 统筹规划农村社会保障体系建设。有些出席人员提出, 农村社会保障体系建设应坚持普惠先于公平的原则, 先实现基本社会保障全覆盖, 再逐步缩小东中西部地区之间以及城乡之间的社会保障水平差距。✘



## 转变发展方式是改善大气环境质量治本之策

4月23日,十一届全国人大常委会第八次会议审议环境保护部部长周生贤受国务院委托所作的关于大气污染防治工作进展情况的报告。出席人员普遍认为,要把加快发展方式转变和经济结构调整作为改善大气环境质量的治本之策。要把大气污染防治放在更加重要的位置,着力解决危害群众健康的突出大气环境问题,依法推动大气环境质量全面改善。

### 声音

慈善是一个阳光事业,必须建立在公信的基础上。社会各界的爱心人士,不论把钱捐给政府还是捐给公益机构,肯定要问这些钱到了哪里。只有达到捐献的目的,实现应有的效果,才会放心捐出来。

5月6日,民政部副部长窦玉沛就我国慈善事业发展状况与网友交流时说,公信力决定着慈善事业的成败。窦玉沛说,目前全国共接受国内外汶川特大地震救灾捐赠款物760多亿元,这些善款承载着社会各界的爱心,如果管理使用不当,带来的不仅仅是责难和骂声。✘

重点大学是全国的大学,而不是一省一市的大学。长期以来,一些重点大学成了所在地的“自留地”。从表面看,是地方保护主义在作祟;就本质而言,伤害的却是教育公平。

一些重点大学在本地的招生比例一度高达50%以上,个别高校甚至达到70%。日前,教育部发出通知,要求部属高校要争取逐步将本地生源控制在30%以内。为此,有网友如是评价说。✘

保护市民的生命安全,是城市管理者最重要的职责。谭卓的不幸遇难,我作为市委书记也有不可推卸的责任。

许多出席人员认为,造成大气严重污染的根本原因是我国以重化工业为主的产业结构和以化石能源为主的能源结构。解决大气污染问题,关键是转变发展方式,加大产业结构和能源结构调整力度,积极发展清洁能源,大力推广节能产品,加快发展循环经济。大气污染具有较强的流动性,区域性特征明显。城市大气污染治理不能“各自为战”。建议及时总结北京奥运会环境治理经验,研究建立区域大气污染联防联控工作机制。✘

5月7日晚上,浙江省杭州文二西路发生飙车撞人致死的案件,成为全国关注的焦点。5月15日上午,浙江省委常委、杭州市委书记王国平在杭州网与浙江在线联合举行的“民主促民生”网络访谈中表示,将以铁的决心、铁的手腕,依法从严从快查处此事,并且严防此类悲剧在杭州重演。✘

### 十年内高校肯定会出现“生源问题”。

日前,华中师大招办主任杨臣分析称,从去年开始,高校生源达到顶峰,从今年起,将逐年下降。3年至5年内一本院校不会有什么影响,但二本院校及以下各类学校会受到影响。✘

更改身份证号码就是同流合污,就是纵容别人二次犯罪。我的立场就是不能更改我的身份证号码,身份证号码是神圣的,不容践踏的,就如人的尊严一样。它就是国家赋予你与别人不同的唯一实质性标识。

5月9日,针对湖南省邵东县王佳俊冒用罗彩霞信息就读大学,王佳俊父亲曾经表示帮她更改身份证号码一事,正在天津师大读大四的罗彩霞在她的博客中表示,很多时候,你可以妥协,可以和蔼,但基本原则、基本立场是不能改变的。✘

中国有45万亿元存款,中国“不差钱”,差的是有钱的人想投钱,没自由;用钱的人想筹钱,没渠道。所以搞活金融,搞好金融改革很有必要。

◎全国人大常委会委员、全国人大财经委副主任委员吴晓灵



很多软环境问题是因为好政策在执行中打了折扣、走了样造成的,必须强化干部作风建设和执行力建设,消除“中梗阻”、严防“末梢坏死”,把政策不折不扣地落实下去。

◎全国人大代表、吉林省省委书记王珉



信访就是一种“信任的访问”,是群众对我们有关部门能够帮其解决问题寄予的希望。

◎全国人大代表、河北省省委书记张云川



安全生产是一张票,一张一票否决的票。

◎全国人大代表、山东兖矿集团董事长耿加怀



## 国办公布流动人口计划生育工作条例



国务院办公厅5月20日公布了《流动人口计划生育工作条例》，自2009年10月1日起施行。该条例指出，县级以上地方人民政府要将流动人口计划生育工作纳入本地经济社会发展规划，并提供必要的保障；建立健全流动人口计划生育工作协调机制，组织协调有关部门对流动人口计划生育工作实行综合管理；实行目标管理责任制，对有关部门承担的流动人口计划生育工作进行考核、监督。(仲欣)✎

### 国土资源部：严禁保障性住房用地用于商业开发

5月20日，国土资源部下发通知，要求各地市、县国土资源管理部门在加快落实保障性住房用地供应同时，禁止借保障性安居工程之名，以划拨方式取得土地后改变用途用于商品住房等商业开发。国土资源部相关负责人表示，各地保障性住房用地供应计划报经市县人民政府批准后，应及时通过媒体向社会公开，接受社会的监督。保障性住房中的廉租房和经济适用房用地实行划拨供应，并按规定减免相关费用，但对于配套建设的商业、服务业等经营性设施用地，必须实行有偿使用。禁止借保障性安居工程之名，以划拨方式取得土地后改变用途用于商品住房等商业开发。保障房土地必须严格坚持以招标投标挂牌出让方式供地。(翟烜)✎

### 中国和拉美企业家将共商应对金融危机之策

第三届中国—拉美企业家高峰会将于2009年11月25日至26日在哥伦比亚波哥大举办。本次峰会的主题是“增进信心、战胜危机、推动中拉共同发展”，由中国贸促会与哥伦比亚出口、投资及旅游促进会(Proexport)等机构共同举办。议题围绕“金融危机下的中拉经贸合作”、“减少贸易壁垒、

扩大融资渠道”、“提振投资者信心”和“中小企业成长”等中国和拉美各国政府及经贸界共同关心的热点。第三届中国—拉美企业家高峰会筹备至今，会议组织、后勤安排、议程规划和与会邀请等各项工作进展顺利。第三届峰会预计将吸引700至900位中国和拉美企业家参与。预计会后举行的企业项目对接会将安排500至800场次企业洽谈。(陈曦)✎

### 公安部：省内异地处理交通违法行为即将实现

公安部5月18日首次公布《交通管理服务群众十项措施》，将于2009年7月1日起实施。对交通技术监控资料记录的交通违法行为，当事人可以在省、自治区范围内，自行选择违法行为发生地、发现地或者机动车登记地的公安交通管理部门处理。当前，公路交通特别是高速公路通达性日益提高，群众选择自驾车出行日益增多。随之而来的是机动车驾驶人在登记地外的交通违法行为迅速增加，而当事人去违法行为发生地处理成本太高，造成部分违法行为得不到处理。因此，规定当事人对交通技术监控资料记录的违法行为无异议的，可以在本省、自治区范围内，自行选择违法行为发生地、发现地或者机动车登记地的公安交通管理部门处理。(陆敏)✎

### 陕西神木县推行全民免费医疗。

继实施12年免费教育工程后，3月1日，神木县又开国内先河，如期推行全民免费医疗实施办法(试行)。但实施此惠民政策以来出现了令政府“头痛”的事情：该县7所定点医院病床全部爆满。一位政府官员说，受到免费医疗的诱惑，有的患者是生病后非等到医疗免费以后来看的；有的是多年看不起病的；还有的是小病非要住院看的。神木县推行免费医疗的动因源于县域经济的超前，2008年该县财政总收入达到71亿元，综合实力位居陕西省第一位。免费医疗推行后，神木县财政一年需要补贴至少1.5亿元资金，人均补贴400元左右。(据5月17日东方网)

免费医疗是公民福利的“大礼包”。久旱逢甘霖，被“看病难”抑制多年的民众，面对免费医疗岂能不趋之若鹜？公共财政保障能力才是要害，也就是说，免费的午餐能挺多久？若能盛行不衰，病床爆满只是一时之惑，刚性医疗需求释放后很快会归于常态。✎

### 杭州闹市飙车案成为焦点事件。

5月7日晚8时许，年仅20岁的“富家子弟”胡斌驾驶大红色三菱跑车在杭州繁华的街头与朋友“飙车”，将看完电影，正在穿过斑马线回家的25岁青年谭卓当场撞死。根据鉴定结论，事故车在事发路段的行车速度在84.1公里/小时至101.2公里/小时范围，且肇事车辆(浙A608Z0小型轿车)的发动机进排气系统、前照灯、悬挂、轮胎与轮辋、车身内部已在原车型的基础上被改装或部分改装。公安机关认定胡斌在本起事故中负全责，死者谭卓无责任。5月17日，杭州市人民检察院依法批捕胡斌。这起飙车案引起了社会的持续讨论，事发现场数千人自发举着白蜡烛，追悼遇难者。(据新华网)



一个鲜活生命的消逝,让人们追问为什么能在闹市飙车,改装车亦能畅行无阻?更为厚重的问题是交通伦理,飙车者炫耀资本、追求刺激竟丝毫不考虑生命之重?拷问对“富二代”的伦理教育缺失,绝非“仇富”,而是社会和谐共生的大命题。✘

**四川省纪委持股赚600万遭质疑。**闽福发A、东方银星、中原环保一季报显示:“中共四川省纪委、四川省监察厅机关服务中心”名列上述三家公司前十大流通股股东之列,分别持有161万股、93万股和30万股。4月29日晚,对于四川省纪委“涉足”股市,舆论大哗。紧接着,四川省纪委、监察厅在当地网站上发表声明,这批股票是在查办案件中依法扣押的违纪违法资产,待把上述股票集中后,再统一交省财政厅处置。目前,上述股票已按程序办理解缴国库的有关手续。(据5月4日《证券日报》等)

将涉案资产挂在办案机关的门下,难脱违规之嫌。严明法度、依法执纪,程序正义是充分必要条件。✘

**湖南张家界市长“娱乐化”引争议。**5月6日,在“2009中国张家界国际乡村音乐节”形象宣传片中,张家界市长赵小明作为“形象大使”以“龇牙咧嘴”的卡通形象示人。赵市长“自毁形象”之举在网上引起争议。有网友表示,“这让市长的权威和尊严何在?”大多数网友认为,市长不一定非得要“高高在上”才能体现官员的权威,这样亲民的举动就让人备感亲切。针对网上传言的6位数代言费,湖南卫视称市长本人并没有得到任何经济利益,最大受益方是音乐节。(据5月14日红网)

市长从高傲走向亲切,从权威走向可爱,何尝不是一种进步?市长为公共活动“娱乐化”一下,于法于理并无过之处,只是用传统政治思维不

习惯而已。✘

**湖北公安县废止政府单位抽烟指标。**3月4日,湖北公安县卷烟市场整顿工作领导小组下发文件,要求全县所有行政机关和事业单位的公务用烟一律实行政府集中采购,并附有全县102家县直部门和单位公务用烟指导性计划表,按计划全年需抽2.3万多条香烟。今年一季度,有26家单位因存在干部职工消费非正规渠道卷烟情况被扣减工作经费。5月4日,公安县政府撤销了“抽烟文件”。撤销理由是:县卷烟市场整顿工作领导小组是临时性行政机构,不得以本机构名义制定规范性文件。(据5月6日新华社消息)

行政的手伸长了,市场的手就短了。煞费苦心安排抽烟、喝酒指标,这类地方保护和分割市场的做法,既费力又不讨民心。✘

**演员“小沈阳”被评为市级劳动模范。**日前,辽宁省沈阳市总工会在网站上公示了2009年的沈阳五一劳动奖章奖状获得者名单,其中有沈鹤的名字。4月28日,沈阳市总工会相关负责人证实,名单当中的沈鹤就是“小沈阳”。消息公布后,有网友表示,“为什么五一奖章给了一个‘二人转’演员,就因为上了春晚?”国内一家知名网站曾开展过一项调查,结果有70%多的网民不赞成明星入选劳模。但也有许多网友说,“小沈阳”是实至名归。自从春晚上表演小品《不差钱》一炮走红后,媒体上对“小沈阳”的争议似乎就从来没有停止过。(据4月30日CCTV《新闻1+1》)

社会转型期间,社会阶层在分化,劳动内涵在丰富,劳模价值在拓展。既然“小沈阳”在舞台上的劳动深受观众欢迎,表明他劳动的价值,他凭啥就不能当劳模?评价劳模的标准,关键是看劳动的姿态和价值,而不是看他曾经“二人转”演员的标签。✘

## 446万 前4月下乡家电销售446万台

商务部新闻发言人姚坚表示,从最新数据看,当前我国消费增长有所加快。以家电下乡为例,1至4月份,累计销售下乡家电产品446万台,销售额68亿元。消费对经济的拉动作用明显增强。

## 3万亿 中国海洋生产总值近3万亿元

近日从《中国海洋发展报告2009》首发式上获得信息:中国海洋生产总值(不包括港澳台地区)2008年达29662亿元,比上年增长11%。

## 429亿 中央财政补助429亿元使破产国企退休人员纳入医保

国务院总理温家宝5月6日主持召开国务院常务会议,研究企业技术改造工作,部署进一步解决关闭破产国有企业退休人员等医疗保障问题。为此,中央财政新安排一次性补助资金429亿元。

## 5918亿 4月新增贷款5918亿元

中国人民银行公布的金融统计数据显示,4月份人民币各项贷款增加5918亿元,同比多增1229亿元。1至4月人民币各项贷款增加5.17万亿元,同比多增3.37万亿元。

## 一成 4月进出口额环比增一成

海关总署发布的统计数字显示,4月份,我国外贸进出口呈继续企稳趋势。当月,进出口总值实现1707.3亿美元,比去年同期下降22.8%,但降幅比今年一季度减少1.9个百分点;与今年3月份比,4月份进出口总值增长10.49%。

## 追回制度的方正

田必耀



2004年湖南邵东县考生罗彩霞在并不知情下被贵州师范大学录取。揭开造假的黑幕是一次偶然的机会。2009年3月,罗彩霞办理银行业务时发现身份证被盗用,在向派出所报案后,才发现高中同学王佳俊冒名顶替自己上大学。此时,王佳俊已完成四年学业。罗彩霞在落榜后选择了复读,并于2005年考入天津师范大学。无独有偶,就在罗彩霞事件还未落音,湖北孝昌县又出现了一件未经高考的高中二年级学生,顶替他人上完大学的翻版,再一次刺痛公众。

通过高考实现人生价值为民众所尊崇。高考被赋予了“国考”的厚重公信力。无论出身显贵,还是寒门子弟,高考是一条公平的社会上升通道。对农家女罗彩霞而言,尤其如此。

高考制度设计可谓“壁垒森严”,冒名顶替者王佳俊为什么能顺利突破多道制度防线?人们发现了其中的“权力游戏”。一个冒名顶替者要完成改名换姓、伪造学籍档案、迁移户口等一系列“高难度”造假行为,并通过入学资格审核,没有权力提供的便利,没

有环环相扣的公共资源,怎么可能?其间,血缘、亲缘、地缘、学缘关系,这些本应纯挚的情感,却在利益、面子的要挟下,变成破坏制度的“马前卒”。

在这场造假事件中,一方是隆回县公安局原政委王峥嵘及其“临时团队”,另一方是受侵害者农家女儿罗彩霞,罗的父亲在王峥嵘面前“吃饭时手都在哆嗦”。如果没有媒体的声援,没有官方的迅速介入,不用猜,在这场博弈中,胜负结果早已铁定。让人颇感欣慰的是,从媒体到公共机构,从普通民众到公安部部长、教育部有关负责人,都以自己的身份表达维护制度公平的决意。王峥嵘们的“权力游戏”可以在一时一地“吃通”,但终究未能“通吃”。

罗彩霞姓名权、受教育权被侵害一案已经被法院立案,我们相信法院自有公论。尽管造假事件调查难度极大,但对于这种粗暴践踏教育公平和社会正义的冒名顶替事件,应不惜公共资源和社会成本,挖出权力乱象的链条,依法依规严办造假者,以警示来者。

古罗马著名的“帝王哲学家”马可·奥勒留在《沉思录》中说,“如果你能走正确的道路,正确地思考和行动,你就能在一种幸福的平静流动中度过一生。好好地坚持正义的气质并实行正义,这样你就能消除你的欲望。”制度方正,民众才能感到安全、幸福。制度如果变得圆滑,每个人的权利都可能被扭曲;执行制度不公正,每个人的权利都可能受侵害。

正如罗彩霞在博客中说,“这件事,让我相信了中国会越来越透明,因为网络,因为媒体,因为人之初,性本善,因为被磨圆了的石头里面都隐藏了一颗方正的心。”确实,我们不怕某个角落人性的丑陋,因为我们有方正的制度;我们更不怕某潜规则侵害显规则,因为整个社会的人性是方正的。

查办罗彩霞被冒名顶替事件,我

们正在追回、修复制度的方正,我们触摸到了社会的正义气质。✘

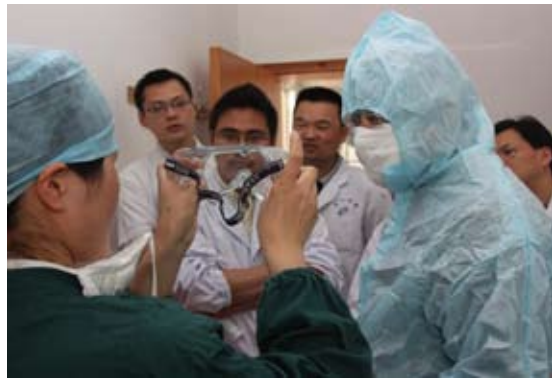
## 打好“抗流阻击战”

欧阳晨雨

一场处变不惊的“抗流阻击战”已经打响。5月11日,由美国回四川探亲的一名中国留学生,正式确诊为内地首例输入性甲型H1N1流感病例。对此,胡锦涛总书记作出重要指示,要求全力制止疫情传播,确保人民群众身体健康和生命安全。17日上午,国务院总理温家宝来到中国疾病预防控制中心考察防控工作,指出要通过百倍努力,坚决防止甲型H1N1流感在中国流行。

打好这场“抗流阻击战”,信心是关键。从2003年的抗击非典型肺炎,到2004年抗击禽流感,每一次实战演练,都为应对甲型H1N1流感疫情提供了宝贵经验。更为重要的是,2003年抗非典斗争之后制定的《突发公共卫生事件应急条例》,从预防与应急准备、告与信息、应急处理、法律责任等方面,为应对类似甲型H1N1流感疫情等突发公共卫生事件,提供了坚实的法律制度保障。

从之前把甲型H1N1流感命名为



“猪流感”,大量屠杀生猪的举动不难看出,人们对于这种新型恶性传染病的认识还很不充分,存在不同程度的恐慌心理。在一些地区,类似板蓝根之



类的防治感冒药品的价格节节攀升,脱销势头明显,大有重演2003年抗非时抢购药品之势。对此,已有医学专家告知公众要正确对待甲型H1N1流感,避免不正确服用药品造成副作用。当前,需要加强对甲型H1N1流感的科学宣传,普及预防常识,及时消除恐慌心理。

人类战胜流行疫病的经验表明,任何一点细小的疏忽,任何一个细微的错漏,都有可能造成疫情蔓延,造成难以挽回的严重后果。我国内地首例输入性甲型H1N1流感病例,追踪过程可谓惊心动魄。从5月11日中午卫生部通报,10日晚在四川发现的甲型H1N1流感疑似病例被确诊后,各方防控力量彻夜不眠,与患者包某某先后同乘2架航班的密切接触者,已进入北京、四川等21个省份共计383人,经过各方努力得到确定。第二例确诊病例,有关工作也是环环相扣。可以预见,类似“阻击战”还会出现。这就需要我们倍加谨慎,全力以赴,切断传染源,确定并隔离接触人群,将疫魔控制在最小范围内。✘

## 寻找比涨价更 高明的节水法

尹卫国

时下,北京、上海、沈阳、南京等多个城市都在酝酿调高居民水价。上海市已于近日召开自来水价格调整听证会,政府部门端出的方案是上调52%,当然受到消费者代表质疑。

各地调整水价的理由“如出一辙”,自来水价格偏低,水务企业亏损,不利于水资源节约利用。各地水务企业在喊亏,但又拿不出让消费者信服的数据。城市自来水厂全都是垄断经营,高工资、高福利是见怪不怪的“富贵病”,有的地方一个抄表工每月收入不下6000



多元。如果“富贵病”不除,水价就是不停的涨也难堵水厂“亏损”窟窿。需要厘清的是,目前水价就真的很低吗?以北京市为例,2001年以来已调整过四次,自来水均价从每吨3.01元涨到5.04元,以三口之家每月用10吨水计算,水费开支就是50多元,不能算少。水是人人离不开的“生存资源”,自来水属于社会公共品,水价改革应确定合理的、群众承受的成本,而不是由水务企业自报成本。有的城市涨幅超过50%,显然有点过头。

用“节约牌”当涨价“挡箭牌”,似乎很有理:中国是严重缺水国家,人均水资源只有世界平均水平的四分之一,撬动价格杠杆节水不失为立竿见影的举措。窃以为,调水价并非节水唯一途径。目前自来水浪费现象确实较严重,但最大的浪费者不是居民,而是公共机构。比如说,城市普遍用自来水浇树浇花浇绿地、冲洗马路等,耗水量十分惊人。以色列等缺水国家全部通过积存雨水,或用经过处理的再生水浇绿地。北京市东城、西城、崇文、宣武四城区今年将全面使用再生水浇灌绿化,冲洗道路。可见办法是有的,但如果公共部门不带头想办法节水,单靠涨价“压”百姓生活用水,效果肯定甚微。✘

## “半碗饭”治浪费

潘 杨

据报道,东南亚某国为减少粮食浪费推出新招:所有饭店,给客人上米饭时只盛半碗,价格是原先一半;客人

吃不饱再上半碗,还是按半碗收费。

“半碗饭”模式令人耳目一新。民以食为天,随着人们生活水平的不断提高,许多人在吃的方面还是很舍得花钱的。所以每到饭店酒家吃饭,经常会看到满桌子剩菜剩饭的场景,看了让人感到可惜。更有甚者,有的食客为了摆阔气,明明吃不下那么多菜,还一个劲儿拼命点单,结果往往是酒足饭饱后,桌子上的饭菜还剩下许多,眼看着白白地浪费掉。而作为饭店酒家也从未有过善意的提醒,因为他们也希望顾客多多消费,以图多赚钱。对于一些公款消费的场所,其浪费现象就更加严重了。

数据表明,全国每年损耗和浪费粮食约占年总产量5%,这几乎相当于我国每年的粮食进口量。曾经在一家酒店吃饭,点菜的时候,服务员非常善意地提醒,差不多了吧,不够了还可以再点。看来,对服务员“服务礼仪”的培训,应该加入为客人节约这一条。“半碗饭”、“善意提醒”的做法,都是一种节约粮食、减少浪费的好办法。这样做,虽然店家一时少赚了一点钱,但会吸引一批又一批“回头客”,这不也是一种很好的经营之道吗? ✘



本栏目电子信箱: [zgxdgd@163.com](mailto:zgxdgd@163.com)



# 共筑食品安全长效机制

——就食品安全法实施访全国人大常委会法工委副主任信春鹰

文 / 本刊记者 徐燕

**记者：**2009年6月1日食品安全法就要施行了。这部法律草案在常委会会议经过四次审议后通过，成为保障公众身体健康和生命安全的法律屏障，对保障民生意义重大。请您介绍一下我国食品安全法律制度的发展。

**信春鹰：**我国食品安全的法制化管理始于20世纪50年代，当时卫生部发布了一些单项规章和标准对食品卫生进行监督管理，国务院1964年颁布了《食品卫生管理试行条例》，使我国的食品卫生管理工作走上规范的轨道。随着经济社会的发展，五届全国人大常委会第二十五次会议于1982年11月通过了食品卫生法（试行），试行十多

年后，八届全国人大常委会第十六次会议于1995年10月审议通过了正式的食品卫生法，成为我国食品卫生法制建设的重要里程碑。

**记者：**从食品卫生法到食品安全法，两字之差，其中的思路是什么？

**信春鹰：**从食品卫生到食品安全，反映了世界范围的一个重要趋势。自20世纪80年代以来，很多国家都制定或者修改食品安全法。食品卫生是一个要素型概念，食品安全是一个综合性概念，不卫生不能安全，但安全的概念又是卫生不能涵盖的。我们讲的食品安全，包括原料安全、生产安全、经营安全、结果

安全、现实安全、未来安全。这个全方位的安全理念体现在法律条文之中。

**记者：**食品卫生法颁布十多年来，对保证我国的食品卫生，预防和控制食源性疾病，保障人民群众身体健康发挥了重要作用，我国食品安全的总体状况不断改善。但是，食品安全问题仍然比较突出，不少食品存在安全隐患，食品安全事故时有发生，请问主要的问题有哪些？

**信春鹰：**一是食品标准不完善、不统一，标准中一些指标不够科学。对有关食品安全性评价的科学性有待进一步提高。



二是规范、引导食品生产经营者重质量、重安全,还缺乏较为有效的制度和机制。食品生产经营者作为食品安全第一责任人的责任不明确、不严格,对生产经营不安全食品的违法行为处罚力度不够。

三是食品检验机构不够规范,责任不够明确。食品检验方法、规程不统一,检验结果不够公正,疏于检验和重复检验同时存在。

四是食品安全信息公布不规范、不统一,导致消费者无所适从,甚至造成消费者不必要的恐慌。

五是有的监管部门监管不到位、执法不严格,部门间存在职责交叉、权责不明的现象。

为了从制度上解决这些问题,更好地保证食品安全,有必要对现行食品卫生制度加以补充、完善,制定一部内容更加全面的食品安全法。

**记者:**请您介绍一下食品安全法草案向社会公开征求意见的情况。

**信春鹰:**食品安全法的制定工作历时五年,可以说是五年磨一剑。2008年4月20日,经委员长会议决定,食品安全法(草案)向社会公布征求意见,从4月20日至5月20日的一个月时间内,全国人大常委会法工委共收到包括政府部门、食品生产经营企业、食品行业组织、普通消费者,以及世界卫生组织、欧洲委员会驻华代表团、国际洋酒生产商协会等国际组织在内的各方面意见11327件。食品安全法从修订到通过,是我国科学立法、民主立法的又一重要成果。

**记者:**对这次收到的意见,立法机关都作过仔细研究吗?

**信春鹰:**是的。通过对11327件意见进行整理,我们归纳出比较集中和有代表性的意见。主要有:建议进一步理顺食品安全的管理体制,对食品安全的具体监管部门予以明确,处理好食品

安全法与食品卫生法、农产品质量安全法等法律的关系,对食品生产经营实行分层次的管理,明确监管部门在食品召回制度中的职责,加强农村食品安全的监管等。

对上述几个方面问题,立法机关都认真进行了研究,吸收了很多社会意见和建议。

**记者:**食品安全法实施的意义主要有哪些?

**信春鹰:** **其对保障公众身体健康和生命安全至关重要。**通过制定食品安全法,建立以食品安全标准为基础的科学管理制度,进一步理顺食品安全监管体制,明确食品生产经营者的法定义务,可以从法律制度上更好地解决我国当前食品安全领域中存在的主要问题,使食品安全监管工作更加科学化、规范化和制度化,从而建立起保证食品安全,保障公众身体健康和生命安全的长效机制。

**其对促进我国食品工业和食品贸易发展至关重要。**通过制定食品安全法,可以更加严格地规范食品生产经营行为,促使他们依法从事生产经营活动,对社会和公众负责,以良好的质量、可靠的信誉推动食品产业规模不断扩大,市场不断发展,从而极大地促进我国食品行业的发展。同时,通过制定食品安全法,可以树立我国重视和保障食品安全的良好国际形象,有利于推动我国对外食品贸易的发展。

**其对完善我国食品安全法律制度至关重要。**在现行的食品卫生法的基础上,制定内容更加全面的食品安全法,与农产品质量安全法、动物防疫法、进出口商品检验法等法律相配套,有利于进一步完善我国的食品安全法律制度,为我国社会主义市场经济的健康发展提供法律保障。

**其对加强民生领域立法至关重要。**制定食品安全法,在法律框架内解

决食品安全问题,着眼于以人为本、关注民生,保障权利、促进社会的和谐稳定,是贯彻科学发展观的要求,加强民生领域立法,维护广大人民群众根本利益的需要。

**记者:**食品安全法确立的主要制度有哪些?

**信春鹰:** **一是进一步明确了食品安全的监管体制。**食品安全法明确规定了有关部门对食品安全实施分段监管的体制,即:国务院卫生行政部门承担食品安全综合协调职责,负责食品安全风险评估、食品安全标准制定、食品安全信息公布、食品检验机构的资质认定条件和检验规范的制定,组织查处食品安全重大事故。国务院质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理部门依法分别对食品生产、食品流通、餐饮服务活动实施监督管理。

食品安全法维持了现行的分段监管的体制,并在此基础上规定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、指导。这样规定,既加强了对食品安全监管工作的协调,又有利于做到部门之间职能既不交叉,又不脱节,从而提高政府部门的监管效率,使现有的食品安全监管体制发挥更大的效能。此外,考虑到食品安全的监管体制不可能永远一成不变,将来随着我国食品安全管理情况的变化,国家可能需要对食品安全监管体制作出适当的调整,以适应监管实践的需要,所以食品安全法特别授权国务院可以根据实际需要调整。

为了进一步加强地方政府及其有关部门的监管责任,食品安全法规定,县级以上地方人民政府统一负责、领导、组织、协调本行政区域的食品安全监督管理工作,建立健全食品安全全程监督管理的工作机制;统一领导、指挥食品安全突发事件应对工作;完善、落实食品安全监督管理责任制,对食品安

全监督管理部门进行评议、考核；依照本法和国务院的规定确定本级卫生、农业、质检、工商、食品药品监管部门的食品安全监管职责。有关部门在各自职责范围内负责本行政区域的食品安全监管工作。

**二是确立了食品安全风险监测和评估制度。**食品安全风险监测是对食源性、食品污染以及食品中的有害因素进行的监测。食品安全风险监测信息是食品安全风险评估专家委员会进行食品安全风险评估的根据之一。食品安全法确立了食品安全风险监测制度，规定：国务院卫生行政部门会同国务院其他有关部门制定、实施国家食品安全风险监测计划。

食品安全风险评估是对食品中生物性、化学性和物理性危害对人体健康可能造成的不良影响进行的科学评估。将食品安全风险评估结果作为制定食品安全标准和政策的科学依据，是人们对食品安全监管规律的深刻认识，已成为许多国家的普遍做法。据此，食品安全法确立了食品安全风险评估制度，规定：国务院卫生行政部门负责组织食品安全风险评估工作，成立由医学、农业、食品、营养等方面的专家组成的食品安全风险评估专家委员会进行食品安全风险评估。为了保证食品安全风险评估的结果得到利用，食品安全法规定，食品安全风险评估结果作为制定或者修订食品安全标准和对食品安全实施监督管理的科学依据。

**三是明确了统一制定食品安全国家标准的原则。**为了解决目前一种食品有食品卫生和食品质量两套标准的问题，食品安全法规定，食品安全国家标准由国务院卫生行政部门负责制定、公布，除食品安全标准外，不得制定其他的食品强制性标准。上述规定，从制度上确保了食品安全标准的统一，即由一个部门制定统一的一套食品安全国家标准。同时，食品安全法还明确规定了制定食品安全标准的原则，即：以保障

公众身体健康为宗旨，做到科学合理、安全可靠。

**四是进一步强化了生产经营者保证食品安全的社会责任。**

为了强化生产经营者作为保证食品安全第一责任人的社会责任，食品安全法确立了以下制度：

1. 生产、流通、餐饮服务许可制度。目前全国共有食品生产企业44.8万家，其中规模以上企业2.6万家，食品市场占有率72%；规模以下、10人以上企业6.9万家，食品市场占有率18.7%；10人以下企业35.3万家，食品市场占有率9.3%。食品生产经营事关公众的身体健康和生命安全，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。

2. 索票索证制度。实行索票索证是为了建立食品安全责任的追溯制度，通过食品、食品原料、食品相关产品的进出货记录，可以追查相关责任人，确保食品安全的全链条监管。为此，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食品合格证明文件；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证明文件。生产经营企业还应当建立并执行进货查验记录制度、出厂检验记录制度等台账制度。

3. 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。

4. 食品召回和停止经营制度。食品安全法借鉴国际通行做法，明确了食品召回和停止经营制度，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。规定食品召回和停止经营制度具有重要的意义：一是防患于未然，充分保护消费者的健康安全；二是体现食品生产经营者作为保证食品安全的第一责任人的责任，加强了企业的责任感，鼓励企业诚信自律；三是政府对食品安全的监管由被动变为主动，有利于提高监管效能。

**五是加强了对食品添加剂的监管。**

目前，食品添加剂使用不规范甚至滥用，成为危害食品安全的重要源头，为此，食品安全法进一步加强了对食品添加剂的监管，规定：

1. 国家对食品添加剂的生产实行许可制度。申请食品添加剂生产许可的条件、程序，依照国家有关工业产品生产许可证管理的规定执行。

2. 食品添加剂应当在技术上确有必要且经过风险评估证明安全可靠，方可列入允许使用的范围。国务院卫生行政部门应当根据技术必要性和食品安全风险评估结果，及时对食品添加剂的品种、使用范围、用量的标准进行修订。

3. 食品生产者应当按照食品安全标准关于食品添加剂的品种、使用范围、用量的规定使用食品添加剂；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。

4. 申请生产食品添加剂新品种和从境外进口食品添加剂新品种，生产者和进口商应当向国务院卫生行政部门申请进行安全性评估。对经过评估审查确认符合我国食品安全要求的，国务院



卫生行政部门准予许可并予以公布。未经国务院卫生行政部门许可,任何组织和个人不得从事食品添加剂新品种的生产,也不得从境外进口食品添加剂新品种。

#### 六是加强了对保健食品的监管。

我国保健食品产业发展十分迅速,截止到2008年年底,我国已审批保健食品9600多种,共有保健食品生产企业1600多家,年产值达到1000多亿元,但是在保健食品的生产中还存在一些企业搞虚假宣传、违法添加药品等问题,需要法律加以严格规范。为此,食品安全法明确规定: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。

**七是规范了食品检验工作。**食品检验是食品安全执法的重要依据。为了加强对食品检验的管理,食品安全法对食品检验机构的资质、从事检验工作的要求等方面作出了严格的规定: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。本法施行前经国务院有关主管部门批准设立或者经依法认定的食品检验机构,可以依照本法继续从事食品检验活动。食品检验机构和食品检验人员应当依照有关法律、法规的规定,并按照食品安全标准和检验规范对食品进行检验,尊重科学,恪守职业道德,保证出具的检验数据和结论客观、公正,不得出具虚假的检验报告。食品检验机构和检验人员对出具的食物检验报告负责。如果食品检验机构、食品检验人员违反上述规定,出具虚假检验报告的,应当依法承担相应的法律责任。



食品安全风险评估是对食品中生物性、化学性和物理性危害对人体健康可能造成的不良影响进行的科学评估

**八是加强了对食品进出口的管理。**加强对食品进出口的管理,对于保障国内公众的身体健康和对外树立我国食品安全的国际形象具有十分重要的意义。为此,食品安全法进一步对食品的进出口管理明确规定:进口的食品、食品添加剂和食品相关产品应当符合我国的食品安全国家标准。进口的食品应当经出入境检验检疫机构检验合格后方可进口。境外发生的食品安全事件可能对我国境内造成影响,或者在进口食品中发现严重食品安全问题的,国家出入境检验检疫部门应当及时采取风险预警或者控制措施。向我国境内出口食品的出口商或者代理商、境外食品生产企业应当依法分别向国家出入境检验检疫部门备案、注册。出口的食品由出入境检验检疫机构进行监督、抽检。出口食品生产企业和出口食品原料种植、养殖场应当向出入境检验检疫部门备案。

**九是完善了食品安全事故的处置机制。**食品安全事故,是指食物中毒、食源性疾病、食品污染等源于食品,对人

体健康有危害或者可能有危害的事故。近年来,我国食品安全事故时有发生,给食品安全和人民群众身体健康造成很大危害。我们一方面要做好食品安全事故的预防工作,力争不发生事故;另一方面,我们也要积极做好食品安全事故的处置工作,避免事故危害的扩大。为此,食品安全法进一步完善了食品安全事故的处置机制,包括:

1. 报告制度。监管部门在日常监督管理中发现食品安全事故,或者接到有关食品安全事故的举报,应当立即向卫生部门通报。发生重大食品安全事故的,接到报告的县级卫生部门应当按照规定向本级政府和上级政府卫生部门报告。任何单位或者个人不得对食品安全事故隐瞒、谎报、缓报,不得毁灭有关证据。

2. 事故处置。卫生部门接到食品安全事故的报告后,应当立即会同有关部门进行调查处理,并采取应急救援,封存可能导致食品安全事故的食品、食品原料、食品用工具等进行检验,对有问题食品予以召回、销毁,做好信息



加强对食品进出口的管理,对于保障国内公众的身体健康和对外树立我国食品安全的国际形象具有十分重要的意义

发布工作,依法对食品安全事故及其处理情况进行发布,对可能产生的危害加以解释、说明等措施。发生重大食品安全事故的,县级以上政府应当立即成立食品安全事故处置指挥机构,启动应急预案进行处置。

3. 责任追究。发生重大食品安全事故,设区的市级以上政府卫生部门应当立即会同有关部门进行事故责任调查,督促有关部门履行职责,向本级政府提出事故责任调查处理报告。重大食品安全事故涉及两个以上省份的,由国务院卫生部门依照上述规定组织事故责任调查。

**十是加大了对违法食品生产经营行为的处罚力度。**为了切实保障人民群众的生命安全和身体健康,食品安全法加大了对违法食品生产经营行为的处罚力度,对用非食品原料生产食品或者在食品中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的物质,生产经营营养成分不符合食品安全标准的专供婴幼儿和其他特定人群的主辅食品等严重违法行为,规定了较为严厉的处罚措施,主要是:构成犯罪的,依照刑法追究刑事责任。尚不构成犯罪

的,依法没收违法所得、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,处以最高可达货值金额十倍的罚款,吊销许可证。对依照食品安全法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五年内不得从事食品生产经营管理工作。违法的食品生产经营者给消费者造成损害的,依法承担民事赔偿责任,并明确规定了民事赔偿优先的原则,使受损害的消费者先受到赔偿。

**记者:**食品安全法实施在即,广大人民群众和社会各界对这部法律的实施充满了期待。作为参与立法者,您认为实施好这部法律,目前特别需要做的是什么呢?

**信春鹰:**徒法不能自行。食品安全法的贯彻实施,需要全社会的共同努力。我们要从全面贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的高度,广泛宣传、认真学习、贯彻实施好食品安全法,切实保证食品安全,保障社会公众的身体健康和生命安全。

第一,要在全社会广泛宣传好食品安全法,牢固树立食品安全的法律意识

和观念。

食品安全直接关系到人民群众的身体健康和生命安全,关系国家经济健康发展和社会和谐稳定。食品安全法的颁布实施,对于规范食品生产经营活动,增强食品安全监管工作的规范性、科学性和有效性,提高我国食品安全整体水平,切实保证食品安全具有重要意义。要在全社会开展食品安全法的宣传教育活动,通过多种形式,切实有效地提高广大干部群众对食品安全法的认识,为食品安全法的贯彻实施营造良好的社会环境。

第二,各地区和有关部门要充分认识到食品安全法颁布实施的重要意义,把实施食品安全法作为一项长期工作抓紧抓好,强化责任意识,严格履行食品安全法规定的各项职责,切实承担起保证食品安全的各项责任。县级以上地方政府统一负责、领导、组织、协调本地区的食品安全工作,建立健全食品安全全程监管的工作机制。卫生、农业、质检、工商和食品药品监管部门等应当按照食品安全法规定的职责分工,切实履行好职责,进一步完善日常的监督检查制度,加大监管力度,严肃查处违法的食品生产经营行为。同时,各部门应当加强沟通、密切配合,环环紧扣,形成监管合力。

第三,食品生产经营企业要进一步强化食品安全第一责任人的观念,依照法律、法规和食品安全标准从事生产经营活动,建立健全本单位的安全生产管理制度,在食品生产经营活动中重质量、重服务、重信誉、重自律,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。

第四,要抓紧完善相关法律制度。要抓紧做好食品安全法配套法规、规章的制定或者修订工作,进一步完善我国的食品安全法律制度,以更好地贯彻实施食品安全法。要以食品安全法的颁布实施为契机,切实解决人民群众最关心、最直接、最现实的问题。■



# 重装准备皆为实施

——全国人大常委会举办食品安全法培训班

文 / 本刊记者 王 萍



2009年2月28日，十一届全国人大常委会第七次会议审议通过了食品安全法，并将于2009年6月1日起正式实施。这是继1982年食品卫生法（试行）、1995年的食品卫生法之后，又一个食品卫生法制建设史上的里程碑。

为了更好地学习、贯彻和落实食品安全法，2009年4月26日至28日，全国人大常委会法制工作委员会和办公厅培训中心在京共同举办了食品安全法培训班。来自全国31个省、自治区、直辖市和40多个省会市及其他较大市的人大法制工作机构的108位同志参加

了培训。全国人大常委会法工委主任李适时，全国人大常委会副秘书长李连宁、何晔晖，全国人大常委会法工委副主任信春鹰出席了开幕式。

李适时在开幕式上的讲话中指出，食品安全法是中国特色社会主义法律体系中起支架作用的法律，是关系民生、保障人民群众身体健康和生命安全的重要法律，是一部体现科学发展观、与时俱进的重要法律。这次培训对于全面、正确地把握食品安全法的立法背景、基本精神和主要内容，推进地方人大做好食品安全法配套法规的制定和

修改、贯彻落实食品安全法具有十分重要的意义。

李连宁在闭幕式上的总结讲话中指出，这次食品安全法的培训班是贯彻吴邦国委员长在食品安全法通过之后要加强对食品安全法的学习、宣传、贯彻总的部署中的一个具体举措。李连宁表示，今后每通过一部重要的法律，都将有针对性地组织一些专题的法律培训，这对于密切全国人大和地方人大之间的联系，维护国家法制的统一，提高立法的质量和水平，具有十分重要的意义。

## 推进地方制定有关配套法规 的一项基础性工作

李适时在讲话中对食品安全法本身给予了很高评价,他说,“这部法律在我们近年来的立法工作中值得大书特书,在我国立法工作画卷上留下了浓重的一笔,它所确立的理念和一系列制度和规定,都值得立法工作者很好地研究和总结。”

他在开幕式上的讲话则将此培训提升到了全局意义的高度。李适时说,“6月1日食品安全法就要实施了,这次培训也是推进地方制定有关配套法规的一项很重要的基础性工作。”同时他强调,“举办这样一个培训班,不仅仅是某一部法律的培训,也不是某一个系统、某一个地方有关工作的培训,而是具有全局性和长远意义的一项工作。”

李适时从形成和完善中国特色社会主义法律体系需要不断提高立法工作水平、贯彻落实科学发展观需要不断提高实践科学发展观的能力和水平、要为人及其常委会履行立法职权当好集体参谋助手、更好地履行立法工作者职责使命、适应贯彻落实食品安全法的实际需要五个方面深刻阐释了举办此次培训的目标与任务。

### 专家授课称“像做了一道数学题”

信春鹰主讲的题目是《深入学习贯彻食品安全法,建设保障食品安全的长效机制》。说起这部让她“刻骨铭心”的法律,信春鹰并没有按稿讲解,而是和大家回顾了食品安全法整个出台过程中听取各方意见、向前推进的过程。同时向大家介绍了从食品卫生法到食品安全法立法思路的转变,以及食品安全法所确立的主要制度。

说到食品标准,她说,“为什么有那么多标准呢,就是因为制定标准的主体多。只要出一个标准,就会有一个相应的执法部门来管这个标准,尽管有那么多的标准,但是我们的食品安全问题

仍然比较突出。”而即将实施的食品安全法第十九条明确规定,“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。”

关于监管体制,食品安全法规定了国务院各有关主管部门按照各自职责分工依法行使职权,对食品安全实施分段监管的监督管理体制,实现从农田到餐桌的全程监管,保证监管环节的无缝衔接。

谈到和农产品质量安全法的关系,她说,“如果农业部不进来,这部法律将要大打折扣。”食品安全法第二条规定了食用农产品的质量安全,遵守农产品质量安全法的规定。但是制定有关食用农产品的质量安全标准、公布食用农产品安全有关信息,遵守食品安全法的有关规定。而且在第十二条、十三条、十五条、二十二条、三十五条、七十一条等条款中都明确了对食用农产品的监管。

对于这部倾注了人大心血的法律,信春鹰形容,“这部法里面牵涉的部门特别多,特别复杂。现在回头看,感觉我们像做了一道数学题。要做到民主立法、科学立法,立法工作者一定要勇于担当。之所以向大家介绍食品安全法立法过程中所遇到的突出问题,就是考虑到大家回去制定条例的时候可能也会遇到这些问题。”

### 提出了有深度、有见解、需在地方 立法中重点解决的问题

食品安全法的贯彻落实离不开配套法规。根据实施食品安全法的需要,国务院正在进行食品安全法实施条例的制定工作,将于2009年6月1日起与食品安全法同步实施。

在食品安全法的配套法规中,地方性法规是重要组成部分。全国人大常委会法工委行政法室主任李援在培训班上介绍了食品安全地方立法的现状及食品安全地方立法需要注意的各方面问题。

国务院法制办教科文卫法制司副司长刘晓霞在培训班上,介绍了制定实施条例(草案)的总体思路和三方面主要内容。

这次培训班还专门安排了分组讨论和答疑的时间。来自地方法制工作机构的同志围绕着食品安全法的贯彻和落实进行了热烈的讨论。大家针对食品安全法的实施,结合各地的实际情况,提出了不少有深度、有见解、需要在地方立法过程中重点解决的问题,如食品安全的监管体制、食品安全国家标准和地方标准、关于地方制定食品生产加工小作坊和食品摊贩的管理办法、保健食品的监管以及食品广告等,李援主任就重点问题与到会者进行了交流与答疑。

### 指明当前任务和未来工作方向

食品安全法于今年的6月1日起实施,同时食品安全法已列入全国人大常委会2009年的监督工作和执法检查计划。作为今年全国人大常委会监督工作的重点任务之一,食品安全法执法检查的一个重点就是要检查食品安全地方立法的进展情况、地方法规的清理情况,以及食品安全法贯彻实施的情况。对当年实施的法律开展执法检查,这在常委会以往的监督工作中并不多见。

如何在执法检查中交出漂亮答卷,本次食品安全法培训班为大家指明了当前的任务和未来的工作方向。为了更好地发挥食品安全法培训的效用,李连宁就地方人大的有关工作提出了四点建议:首先,回去后组织相关人员认真学习领会食品安全法的立法精神、基本思想和重要内容,让更多人来分享培训的成果,为加强地方立法打好基础。其次,结合6月1日食品安全法的实施,组织好食品安全法的学习、宣传等工作。第三,充分消化、运用这次专题培训的成果,统筹部署,周密安排,抓紧起草食品安全法的地方性配套法规。第四,做好食品安全法相关地方性法规的清理工作。✶



# 防震减灾： 事业发展法律护航

## ——写在四川汶川特大地震一周年

文 / 任茂东

2008年5月12日14时28分四川汶川发生8.0级强烈地震,造成了极其巨大的人员伤亡和经济损失,在党中央、国务院和中央军委的坚强领导下,全国人民万众一心,奋起抗震救灾,谱写了可歌可泣的动人篇章,展现了中华民族不屈不挠、团结奋进的英雄壮举,创造了世界抗震史上的奇迹。

针对现行防震减灾工作中出现的新情况和新问题,全国人大常委会及时启动了防震减灾法的修改程

序。2008年12月27日,第十一届全国人民代表大会常务委员会第六次会议审议通过了修订后的《中华人民共和国防震减灾法》,该法于2009年5月1日起施行。防震减灾直接关系到广大人民群众的生命和财产安全,关系国家经济健康发展及社会和谐稳定。防震减灾法的修订完善,对于规范防震救灾活动,指导灾后重建,增强救援工作的规范性、科学性和有效性,促进防震减灾事业的

发展,提高我国防震减灾的整体水平,具有十分重要的意义。

**正式明确规定了防震减灾规划的制定,使综合防灾减灾规划更具权威性**

防震减灾规划是加强地震灾害预防,提高综合防震减灾能力的重要依据。为了进一步完善规划编制工作,提高规划的权威性,修订后的防震减灾法设专章,明确了规划的内容、编制和



审批程序以及规划的效力和修改程序,特别是要求防震减灾规划应当对地震重点监视防御区的监测台网、震情跟踪、预防措施、应急准备等作出具体安排。明确规定,编制防震减灾规划,应当遵循统筹安排、突出重点、合理布局、全面预防的原则,以震情和震害预测结果为依据,并充分考虑人民生命和财产安全及经济社会发展、资源环境保护等需要。这一规定,突破了单一灾种防灾规划的局限性,解决了城乡综合减灾的共性问题,提高了规划的权威性。



摄影/高旭

### 合理规定了地震监测预报问题,使地震监测预报工作更具科学性

全国人大教科文卫委员会副主任委员任茂东

地震监测预报是防震减灾的基础和首要环节。为了进一步加强地震监测预报工作,新修订的防震减灾法对地震监测台网建设、地震观测环境保护、地震预报统一发布等制度作了修改、完善,并增加了地震烈度速报、震后地震监测和余震判定等方面的规定。

一是加强地震监测台网的规划建设。国家对地震监测台网实行统一规划,分级、分类管理。建立多学科地震监测系统,并规定水库、油田、核电站等重大建设工程的建设单位,应当按照国务院有关规定,建设专用地震监测台网或者强震动监测设施,其建设资金和运行经费由建设单位承担。保障了地震监测预报基础设施建设和监测预报能力建设不断加强。

二是完善对地震监测设施和地震观测环境的保护。规定任何单位和个人不得侵占、毁损、拆除或者擅自移动地震监测设施,不得危害地震观测环境。同时,明确建设单位对地震监测设施和地震观测环境的保护责任。

三是规定国家对地震预报意见实行统一发布制度。全国范围内的地震长期和中期预报意见,由国务院发布。省、自治区、直辖市行政区域内的地震预报意见,由省、自治区、直辖市人民政府按照国务院规定的程序发布。

四是规定地震工作部门应当加强对海域地震和火山活动的监测预测工作以及对外国组织或者个人来华从事地震监测活动的管理。

### 进一步明确了防震减灾工作实行预防为主、防御与救助相结合的方针,使地震灾害预防工作更具有有效性

预防是防震减灾的基础,是成本效益最佳、最重要的环节。我国是世界上地震活动强烈和地震灾害严重的国家之一,地震多,频度高,震级大,灾害重。统计表明,世界上约35%的7级以上大陆地震发生在我国;20世纪全球因地震死亡的120万人中,我国约占59万人。另外,城市地震灾害损失并不一定随城市文明和科技进步同步减轻,相反城市地震灾害损失却呈递增

趋势。因此,预防尤为重要。为了加强建设工程抗震设防的管理,提高建设工程的抗震设防水平,提高城乡防震减灾能力,修订后的法律作了以下制度规定。

一是完善建设工程抗震设防制度。规定了建设工程应当达到抗震设防要求;重大建设工程和可能发生严重次生灾害的建设工程,应当进行地震安全性评价,并规定建设单位对建设工程的抗震设计、施工的全过程负责,设计、施工、工程监理等单位承担相应责任。

二是提高学校、医院等人员密集场所建设工程的抗震设防要求。规定了学校、医院等人员密集场所建设工程,应当按照高于当地房屋建筑的抗震设防要求进行设计;对于已经建成的未采取抗震设防措施或者抗震设防措施未达到抗震设防要求的建设工程,应当按照国家有关规定进行抗震性能鉴定,并采取必要的抗震加固措施。

三是加强农村民居抗震设防管理工作。县级以上地方人民政府应当



加强对农村村民住宅和乡村公共设施抗震设防的管理,组织开展农村实用抗震技术的研究和开发,推广达到抗震设防要求、经济适用、具有当地特色的建筑设计和施工技术,培训相关技术人员,建设示范工程,逐步提高农村村民住宅和乡村公共设施的抗震设防水平。

这样规定将有效逐步解决农村村民住宅和乡村公共设施基本处于基本不设防状态的问题,减少地震灾害损失的潜在风险。

四是规定县级人民政府及其有关部门和乡、镇人民政府、城市街道办事处等基层组织,应当组织开展地震应急知识的宣传普及活动和必要的地震应急救援演练,提高公民在地震灾害中自救互救的能力。这样规定可逐步提高社会公众的防震减灾意识,不断完善和加强全社会的防灾能力。

### 完善了地震应急救援机制,有利于地震应急救援工作有效开展

建立良好的地震应急救援机制,是做好防震减灾工作、保障公共安全的重要措施。根据突发事件应对法的有关规定,对地震应急预案制度作了进一步完善,并增加了抗震救灾指挥机构运行机制、救援力量统一指挥、地震灾害紧急救援队伍建设、国际救援等方面的规定。

一是分别明确规定了各级、各类地震应急预案的制定主体、程序和内容。

二是规定了国务院建立国家地震灾害紧急救援队伍。同时规定省、自治区、直辖市人民政府和地震重点监视防御区的市、县人民政府可以根据实际需要,充分利用消防等现有队伍,按照一队多用、专职与兼职相结合的原则,建立地震灾害紧急救援队伍。

三是明确地震灾害的分级和地震应急预案的启动。规定了地震灾害分

为特别重大、重大、较大和一般四级,并对启动地震应急预案的权限作了十分明确规定。

四是完善了抗震救灾组织指挥机构的职责。规定,地震灾害发生后,抗震救灾指挥部应当立即组织有关部门和单位迅速查清受灾情况,提出地震应急救援力量的配置方案,迅速组织抢救被压埋人员,抢修毁损的基础设施,做好紧急医疗救护、协调伤员转移和接收救治。特别重大地震灾害发生后,国务院抗震救灾指挥部在地震灾区成立现场指挥部,统一组织领导、指挥和协调抗震救灾工作。政府及有关部门和单位、解放军、武装警察部队和民兵组织应当按照统一部署,分工负责,密切配合,共同做好地震应急救援工作。政府应当组织有关部门采取有效措施,防范次生灾害以及传染病疫情的发生。

五是规范震情灾情信息上报与发布制度。规定了政府应当及时将地震震情和灾情等信息向上一级政府报告,并按照国务院的有关规定实行归口管理、统一发布。政务信息公开,自觉接受社会的监督。

### 规范地震灾后过渡性安置和恢复重建工作,使灾后恢复重建的各项工作有法可依,使抗震救灾工作更加有序

过渡性安置,是妥善安排受灾群众生活、稳定人心、维护社会秩序的重要环节,是灾后恢复重建的基础性工作。为了进一步规范过渡性安置工作,在总结汶川地震灾后过渡性安置经验的基础上,新修订的防震减灾法,对过渡性安置方式、安置点的选址和用地、政府在过渡性安置中的职责以及尽快恢复生产等作了明确规定。体现了人民政府以人为本的执政理念。

地震发生后,快速、高效地恢复重建,是减轻地震灾害,保障公民的正常生产、生活的重要环节。法律对震后恢

复重建作了以下规定。

一是明确政府 in 实施恢复重建中的职责。规定了各级政府应当加强对地震灾后恢复重建工作的领导、组织和协调,并根据地震灾后恢复重建规划和当地经济社会发展水平,有计划、分步骤地组织实施地震灾后恢复重建。

二是明确恢复重建规划的编制主体和审批程序。特别重大地震灾害发生后,国务院经济综合宏观调控部门会同国务院有关部门与地震灾区的省、自治区、直辖市人民政府共同组织编制地震灾后恢复重建规划,报国务院批准后组织实施;重大、较大、一般地震灾害发生后,由地震灾区的省、自治区、直辖市人民政府根据实际需要组织编制地震灾后恢复重建规划。

三是规定了地震灾后恢复重建应当坚持政府主导、社会参与和市场运作相结合的原则。

四是规范了城镇、乡村以及重建工程的选址等事宜。

五是对恢复重建中的调查评估、灾害现场的清理保护、基础设施和公共服务设施以及乡村的恢复重建、有关档案资料的抢救和保护、心理援助和就业服务等工作都作出了明确规定。

以上这些制度对地震发生后的过渡性安置和恢复重建工作需要作出的明确规定,提高了法律的可操作性,有利于灾后恢复重建各项工作的有序开展。

防震减灾是一项经常性、长期性的工作,需要常抓不懈。防震减灾法的贯彻实施,既需要政府各部门的依法推进,也需要全社会的共同参与,不是一蹴而就的。各相关部门要加大对防震减灾法贯彻实施的力度,切实做到有法必依。全社会要按照防震减灾法的有关要求,逐步推进防震减灾事业的发展。✎

(作者系全国人大教科文卫委员会副主任委员)



# 守护中国的蓝天承诺

——访全国人大环境与资源保护委员会副主任委员蒲海清

文 / 本刊记者 尔 边

根据全国人大常委会2009年监督工作计划,今年4月底召开的十一届全国人大常委会第八次会议听取和审议了国务院关于大气污染防治工作进展情况的报告。此前,为配合这项工作,全国人大环资委成立了由蒲海清副主任委员为组长,汪纪戎、倪岳峰副主任委员为副组长,汪光焘主任委员,包瑞玲、许健民、张兴凯、张洪飏、孟伟、顾逸东、蒋庄德等委员参加的调研组,于今年2月至3月,分4个小组,先后赴上海、福建、贵州、重庆、广东、山西和陕西7省(市)进行了深入调研,并对北京市有关情况进行了解。调研结束后,全国人大环资委召开了全委会,听取了环境保护部代国务院拟的报告稿,并提出了相

关意见。为了更深入地了解本次调研情况,本刊记者专访了全国人大环资委副主任委员蒲海清。

**记者:**当前,中国在大气污染防治方面取得了哪些进展?目前我国城市汽车保有量不断攀升,对由此产生的影响我国采取了哪些应对措施?另外,我国在大气污染防治法律体系及排放标准的完善方面做了哪些工作?

**蒲海清:**近年来,围绕落实污染减排目标,国务院有关部门和地方认真贯彻落实大气污染防治法、环境影响评价法等大气污染防治相关法律,从经济结构、产业结构调整入手,采取了一系列政策措施,加大治理力度,在应对国际

金融危机同时注意到大气污染防治,取得了积极进展,主要表现在以下方面。

**全国大气环境质量状况基本稳定并部分好转。**大气主要污染物浓度逐年下降。2008年全国二氧化硫排放总量比2005年减少8.95%,污染减排取得重要进展。2008年全国城市空气中二氧化硫、可吸入颗粒物和二氧化氮年均浓度较2005年分别下降了16.7%、14.9%和3.7%。酸雨发生面积和影响范围没有明显变化。

**多数城市空气质量有所好转。**2008年,全国监测的519个城市中,城市空气质量达到二级标准的城市从2005年的60.3%增加到76.8%,劣于三级的比例从10.6%下降到1.4%。全国113个环





保重点城市空气优良天数比例持续增加,平均达到90.5%,较2005年增加5.8个百分点,提前完成了环保重点城市“十一五”规划目标。

**重点地区大气污染治理成效显著。**近年来,北京、山西等大气污染治理的重点地区空气质量明显改善。

**工业大气污染防治取得积极进展。**重点行业减排效果明显。通过实施脱硫电价政策,火电厂脱硫工程取得积极效果。2008年年底,全国投运的火电脱硫设施已达3.63亿千瓦,占全部火电机组的60.4%,形成脱硫能力约1000万吨/年。各地严把环境准入关,加快淘汰落后产能。近3年来,全国累计关停小火电3420万千瓦,占“十一五”关停目标的

68.4%,每年节约燃煤4300万吨,减少二氧化硫排放73万吨,减少二氧化碳排放6900万吨。

**清洁生产稳步推进。**全国近9000家企业实施了清洁生产方案,削减污染物10%以上。

**能源利用效率进一步提高。**近3年来,单位国内生产总值能耗共下降10.08%,相当于累计节约和少用能源约2.9亿吨标准煤,减少二氧化硫排放329万吨。钢铁企业焦炉、高炉和转炉煤气的回收利用率提高到97.8%、93.5%和90.98%。

**城市大气环境综合整治成效明显。**城市集中供热基础设施建设加快。近年来,各地加大取缔和改造燃煤锅炉力度,实施热电联产、集中供热等措施,污染排放得到大幅削减。全国集中供热面积达到30亿平方米,为改善城市大气质量发挥积极作用。

**清洁能源使用量逐步提高。**2008年全国水电、核电和风电等清洁能源使用量较2005年增长37.2%,天然气用量增长61.4%,相当于减排二氧化硫240万吨。大中城市普遍推行清洁燃料代替燃煤,优化了居民用能结构,减少了对大气的污染。

**建筑扬尘污染有效抑制。**2008年,城市绿化覆盖率达到36%,有效抑制了城市扬尘污染。

**机动车污染控制得到加强。**环保标准不断完善。国务院有关部门颁布和修订了多项机动车排放标准,形成了较为完备的排放标准体系,有效遏制了新生机动车污染排放。我国用3年时间实现了从国0向国1标准的过渡,现已开始实施国Ⅲ标准,北京等城市率先实施国Ⅳ标准。

**机动车污染控制制度有效实施。**全面实施新生产环保达标车型核准制度,加大对新车检测力度。部分城市实施了环保标志管理,加大淘汰高排放老旧车辆力度。

**公共交通建设不断加快。**全国大中

城市普遍设立公交专用线,公共交通体系不断完善。

**大气污染防治相关法律、法规逐步健全。**大气污染防治相关法律逐步健全。近年来,全国人大常委会根据经济社会发展情况,加快制定或修订了大气污染防治法、清洁生产促进法、环境影响评价法、可再生能源法、节约能源法、循环经济促进法等与大气污染防治相关的各项法律,为减少和控制产生污染物提供了有力的支持。

**配套法规、规章和标准不断完善。**国务院颁布了《排污费征收使用管理条例》等法规。国务院有关部门制定了《燃煤二氧化硫排放污染防治技术政策》、《汽车排气污染监督管理办法》等规章,出台了《环境空气质量标准》、《大气污染物综合排放标准》、《车用汽油有害物质控制标准》,制定了《火电厂大气污染物排放标准》等重点行业大气污染物排放标准,污染物排放标准体系逐步建立。

**记者:**当前造成大气污染问题的主要因素是什么?调研过程中了解到哪些新问题?

**蒲海清:**我国长期以煤为主的能源结构造成了大气污染防治工作的难度加大,历史欠账增多,加之长期形成的粗放式增长方式没有得到根本转变,随着经济快速发展,一次能源消费量增长迅速,产生大量新增污染物排放。同时,产业结构调整缓慢进一步加大了大气主要污染物削减难度,致使二氧化硫、氮氧化物、烟尘和粉尘等煤烟型污染物排放量居高不下,成为产生大气污染问题的主要因素。近年来,随着城市化和工业化的加速发展,细颗粒物、臭氧、挥发性有机物等新污染物危害日益凸现,可吸入颗粒物已经成为城市空气最主要的污染物。当前,由煤烟型污染和氧化型污染相交错形成的复合型污染使大气污染防治工作面临的情况极为复杂,任务极其艰巨。

**大气主要污染物治理仍然任重道远。**以煤为主的能源结构对大气环境质量改善造成巨大压力。燃煤是我国大气环境中二氧化硫、氮氧化物、烟尘和粉尘等污染物的主要来源。“十五”以来,我国煤炭消费量从15.2亿吨增加到27.4亿吨,增长80.3%,平均每年增长2.1亿吨。偏重的工业结构加大了大气污染物削减难度。2008年我国重工业增长13.2%,6大高耗能行业增加值同比增长10.0%。虽然全国前3年已经完成“十一五”二氧化硫减排任务的89.5%,但各地任务的完成情况进度不一,有些地方任务完成尚未过半。目前,在全国现役燃煤机组脱硫设施投运比例已经过半的情况下,“十二五”期间进一步减排二氧化硫的难度增大。氮氧化物对大气环境质量的影响逐渐增加,控制氮氧化物的要求日益迫切。

**大气污染的区域型、复合型特征加重。**区域大气污染出现恶化趋势。城市能源大量消费造成多种污染物高强度集中排放。城市集群现象加剧了污染物在不同城市间扩散,导致污染区域逐步扩大。据环保部门分析,通过气流输送进北京市的污染负荷占总负荷的30%。当前,酸雨、臭氧污染和细颗粒污染突出表现为区域性大气污染。据气象观测显示,近年来我国长三角和京津冀地区的区域性光化学污染严重,珠三角地区灰霾天气日趋严重。在这种情况下,仅从行政区划的角度考虑单个城市大气污染的防控措施,不仅治理成本高,而且难以有效地降低污染程度,区域联防联控的管理机制亟待建立。

**空气质量评价体系已不适应发展需要。**目前,我国大气污染已经从煤烟型污染演变为煤烟型和氧化型复合污染。PM<sub>2.5</sub>、臭氧、挥发性有机物等污染物相互耦合,经过二次反应后形成高浓度细颗粒物污染,造成空气能见度降低、地面臭氧浓度升高、大气氧化性增强,已成为产生灰霾、光化学烟雾的主要原因。由于对大气环境质量影响较大的PM<sub>2.5</sub>等部分

污染物未纳入评价体系,造成环境部门公布的空气质量数据不能客观反映大气环境质量状况,所公布的空气质量等级往往与公众的感受有较大差距。

**机动车污染对城市大气环境质量影响日益突出。**机动车尾气排放量增长迅速。从2003年到2008年,我国汽车保有量从2421万辆增加到6467万辆,增长了1.6倍。据统计,2008年,机动车尾气排放成为大城市空气污染的重要来源。机动车尾气排放的氮氧化物和挥发性有机气体形成的光化学烟雾日益严重。在煤烟型污染得到初步控制的情况下,机动车污染对城市大气环境的影响更加突出。

机动车污染防治缺乏统筹协调。机动车污染防治包括在用车检测、车用燃油及添加剂管理、车辆报废与回收等多个环节。由于缺乏有效的协调机制,管理部门间职责交叉、权责脱节,尚未形成综合管理的合力,影响了机动车污染控制的效果。由于检测技术落后、成本高等原因,法律关于环保部门对在机动车停放地进行环保检查的规定、超标车辆不得上路行驶的制度、年检制度等在实施中未能达到预期效果。

**农村地区大气污染问题显现。**乡镇工业污染问题尚未得到有效控制。长期以来,我国农村空气质量总体好于城市地区,但乡镇企业点多面广,企业集约化程度低,污染治理水平相对落后,污染排放量较大。随着城市区域环境综合整治工作的推进,一些焦化、冶金、建材等污染企业不断向农村和经济落后地区迁移,造成污染也随之转移。由于基层环保部门监测能力严重不足,对污染源的监督不够,一些乡镇工业排放有味、有害气体,严重影响周围农民生产生活,由此引起的投诉明显增多。

夏秋两季大量农作物秸秆焚烧对周边大气环境也造成严重影响,不少地方为禁止秸秆焚烧采取严防死守措施,消耗大量的人力、物力和财力。

记者:对于这些问题,您认为大气

污染防治当务之急应从哪些方面着手解决?

**蒲海清:**大气污染防治工作党中央重视、群众关心、国际关注。大气污染不仅影响广大人民群众的身心健康,也制约经济和社会的可持续发展。解决大气污染问题,必须努力实践科学发展观,坚持政府负责、政策引导,突出重点、防治并重,依法推动大气环境质量全面改善。

**进一步提高对大气污染防治工作重要性的认识。**大气污染问题直接关系到人民群众身体健康和生活改善,关系到经济社会可持续发展,也关系到我国的国际影响和对外交往。因此,必须充分认识大气污染防治工作的重要性,深入贯彻落实科学发展观,坚持以人为本、维护群众利益,把解决大气污染问题作为检验政府执政能力的重要内容,切实抓紧抓好。

**切实加强宏观调控改善大气环境质量。**严格环境准入制度。加大产业结构调整力度,把环境影响评价制度作为从源头防治大气污染的根本措施,大力推进规划环评工作。严格项目审批,严防落后产能转移,严禁高耗能、高排放和产能过剩行业盲目投资和重复建设。加强国土规划,按照形成主体功能区的要求,确定发展方向。新建项目必须符合国家规定的准入条件和排放标准,对已无环境容量的区域禁止新建增加污染排放量的项目。

**加强产业政策引导。**建议国家通过产业政策,引导地方政府和企业从重视经济增长速度转变为重视经济发展质量,在重视GDP增长的同时更加重视环境保护。建议国家从长远战略考虑,出台支持小排量、低污染汽车生产和销售的导向性政策,提高小排量汽车市场份额。解决燃油清净剂强制添加政策与自愿选择政策不一致的问题。大力推进洁净煤技术的运用,提高原煤洗选比例。

**重视经济政策支持。**建议国务院有关部门加快完善落后产能退出的补偿政策,引导加快淘汰落后产能。尽快落



实国家2007年提出的关于提高二氧化硫排污费征收标准的政策。研究制定氮氧化物污染防治经济政策。

**注重调整农村能源结构。**近年来国务院有关部门对农村能源结构调整取得积极进展,但距离满足需要还有差距。建议国家在总结经验的基础上,进一步加强指导,加大对农村沼气建设的投入力度,解决农村能源紧缺的问题,减少农村生产和生活用煤带来的污染排放。

**强化企业和公众环保责任。**做好大气污染防治工作不仅要落实地方政府的减排责任,也要强化企业和公众的环保责任,明确企业减排的主体地位。既要鼓励企业依法治污,又要加大对违法行为的惩罚力度。要加强宣传教育,提高公众环保意识,倡导公众选择简约的生活方式,引导绿色生产和消费。

**采取综合措施推进大气污染防治工作。**全面落实与大气污染防治相关的各项法律。近年来,涉及大气污染防治的法律陆续出台或修改,为大气污染防治工作提供了重要的法律依据。当前,要把大气污染防治法的各项措施落实到位。同时,要进一步落实环境影响评价法、节约能源法、可再生能源法和循环经济促进法等相关法律,从源头控制污染,促进能源的节约使用和新能源的开发利用。进一步加大执法力度,加强对法律实施情况的监督检查。

**积极发展清洁能源。**加快对太阳能、风能、水能、生物质能、煤层气等能源的开发利用,并要与群众生活紧密结合。要重视核电的开发利用,建议国务院有关部门加大资金投入力度,加快建设进度,加强对核心技术的科研工作和安全监管,确保核电科学、健康、安全发展。推动研究建立低碳经济试点。

**加快推进循环经济。**加快建立健全有利于循环经济发展的经济政策体系、技术创新支撑体系、循环经济评价指标体系等,推动循环经济发展。推动关键技术创新,提高能源利用效率。组织实施清洁生产重点工艺技术示范工程,对重点



右二为全国人大环境与资源保护委员会副主任委员蒲海清

行业和企业推行强制性清洁生产审核。

**加强大气污染防治的基础建设。**研究建立科学合理的大气环境指标体系。现在大气环境质量评价体系是1982年针对煤烟型污染建立的,虽然1996年进行了调整,但已不适应当前发展阶段,不能客观反映污染特征与群众感受。建议国务院有关部门尽快修改完善环境空气质量标准评价体系。研究建立适应区域污染特征的区域大气环境质量评价体系,增加臭氧、一氧化碳、PM2.5、能见度等监测指标。进一步完善大气污染物排放标准,并随着污染治理技术进步提高排放标准。鼓励地方根据实际制定严于国家排放标准的地方标准。健全有毒有害污染物的排放标准体系,有效控制有毒有害污染物排放。尽快启动氮氧化物污染防治工作,修订火电厂大气污染排放标准,严格氮氧化物控制要求,加快推动氮氧化物控制技术设备的国产化。

**切实加强大气环境监测能力建设。**建议进一步加大对大气环境监测技术装备的投入力度,建立污染源监督性监测运行费用保障制度。统筹城乡环境监测工作,加快基层环境监测体系建设,重视对农村环境监测能力建设。建议国务院有关部门加强环境监测质量管理,确保监测数据的科学性、规范性和公信

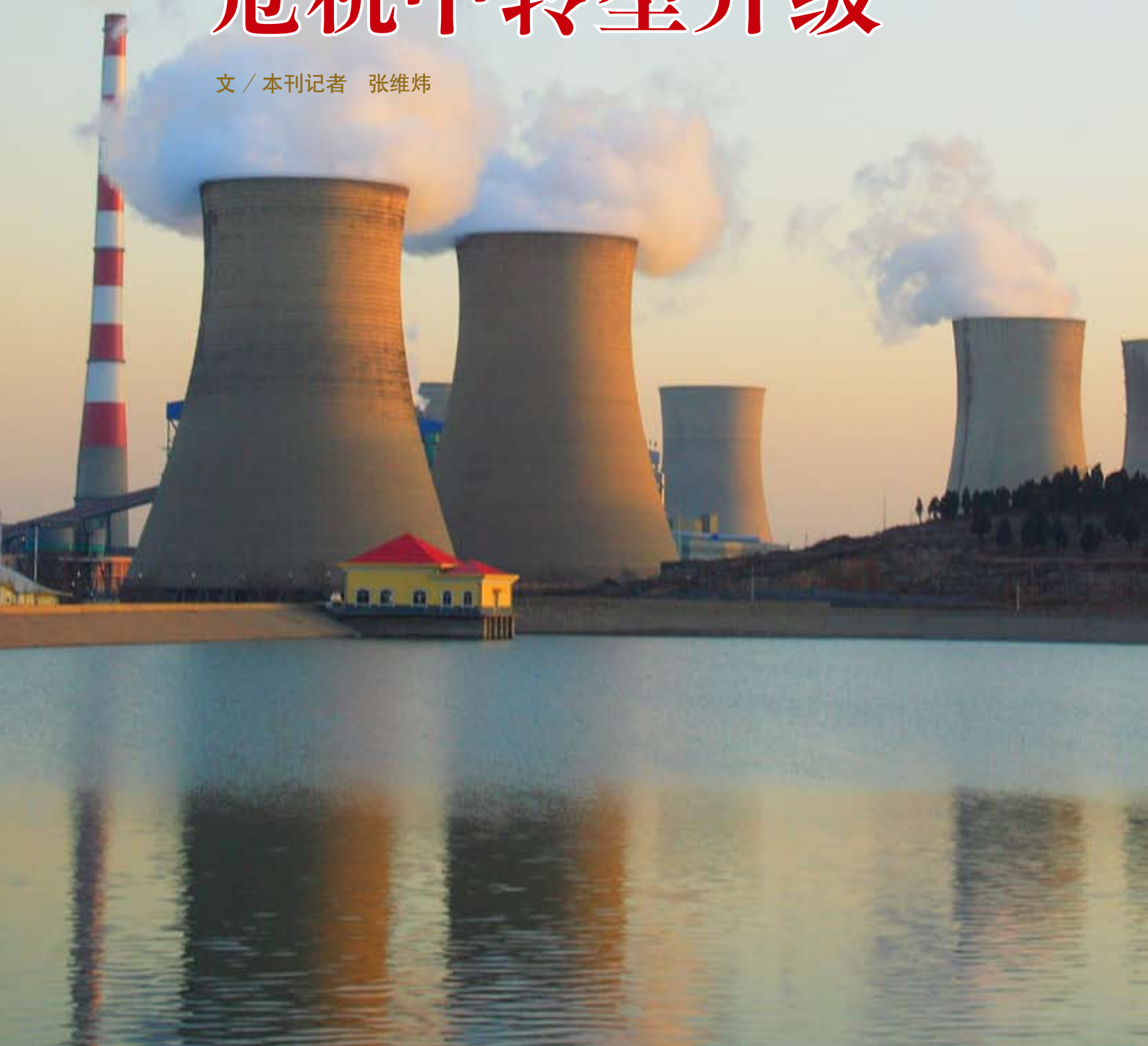
力。增加市、县大气环境质量自动监测站点数量,科学合理布局大气环境质量监测站点,确保监测数据真实、准确反映城市环境质量现状。加强对排放有毒有害气体污染源的监督性监测,完善重点污染源在线监测制度,尽快形成大气环境监测网络,确保监测数据全面反映污染排放情况和变化趋势。

**进一步完善大气污染防治法律、法规。**要及早落实大气污染防治法的修订计划。进一步完善总量控制制度,明确各级政府在大气污染物排放总量控制工作中的职责和分工。建立健全排污许可证制度,明确将排污许可证作为企业准入的重要条件,禁止无证排污或不按规定排污。进一步理顺环保与公安、交通管理和质检等机动车管理相关部门的关系,在法律中明确各部门职责分工,形成合力。加快出台高排放车辆污染治理的法律措施。建立区域污染联防联控机制,构建区域空气污染综合防治体系,预防和控制区域性大气环境污染。加强气象部门与环保部门的监测网络的数据共享和会商。进一步细化对重大环境污染事故刑事犯罪构成特征和认定的方式方法。增强处罚力度,对造成严重污染的直接责任人追究法律责任,增强法律威慑力。☒

摄影/马占成

# 大气污染防治： 危机中转型升级

文 / 本刊记者 张维炜





在金融危机尚未触底,国内经济面临转型之时,吸取以往的经验教训,更好地保护生态环境,走可持续发展之路已成为国家决策层的共识。

根据全国人大常委会2009年监督工作计划,今年4月底召开的十一届全国人大常委会第八次会议听取和审议了国务院关于大气污染防治工作情况的报告。

### 令人满意的成效

“在经济快速发展的情况下,全国大气环境质量基本稳定,部分城市有所好转。”环境保护部部长周生贤受国务院委托在向全国人大常委会报告时说,各级政府及有关部门认真贯彻落实大气污染防治法,扎实推进环境保护工作,全民环境意识进一步提高,大气污染防治工作取得了积极进展。

据周生贤部长介绍,“我国主要大气污染物排放总量得到有效控制。”环境保护部与各省(区、市)、五大电力集团公司分别签订了减排目标责任书,落实了减排责任。各地区、各部门强化目标责任考核,加大工程减排、结构减排、管理减排的工作力度,出台脱硫优惠电价等经济激励政策,推动减排工作深入开展。

污染减排取得重要进展。环境保护部统计显示,截至2008年年底,全国已建成脱硫设施的火电装机累计3.63亿千瓦,形成年脱硫能力约1000万吨。与2005年相比,脱硫装机占火电总装机的比例由12%上升到60.4%,二氧化硫排放总量减少了8.095%。

国家还通过进一步加大产业结构调整力度防治大气污染。周生贤部长说,有关部门先后出台《促进产业结构调整暂行规定》、《产业结构调整指导目录》,限制高排放、高耗能行业盲目扩张。建立更加严格的环境准入制度,提高了铁合金、焦化、电石等10多个行业的环境准入条件。建立了落后产能退出机制,实施经济补偿政策,进一步加大

淘汰落后生产能力工作力度。

据统计,2007年至2008年,全国共淘汰落后生产能力水泥1.05亿吨、炼铁6000万吨、炼钢4300万吨、焦化6445万吨、土焦4700万吨、火电装机3107万千瓦,有力地促进了产业结构优化,工业大气污染物排放强度持续下降。与2000年相比,2008年单位GDP二氧化硫、烟尘、工业粉尘排放量分别下降了57%、76%和82.8%。

此外,为应对国际金融危机,国务院先后批准了汽车、钢铁等10个行业的产业调整和振兴规划,明确提出严格环境准入要求,严防“两高一资”项目的盲目扩张和低水平重复建设,在保增长的同时,坚持环境保护不动摇。

“近些年,环保工作得到了国家前所未有的重视。”列席会议的全国人大代表宋良华对记者说,现在环境质量明显好转,天更蓝了,水更碧了,空气感觉比过去更清新了。主要大气污染物排放治理实现了“时间过半完成任务过半”,这一成绩是令人感到满意的。

### 形势依然严峻

“随着国民经济的持续快速发展,能源消费的不断攀升,发达国家历经百年出现的环境问题在我国近二三十年集中出现,呈现区域性和复合型特征,存在发生大气严重污染事件的隐忧,大气环境形势非常严峻。”在总结完大气污染防治成绩和经验之后,周生贤部长直言不讳地指出我国大气环境目前面临的问题。

“以煤为主的能源结构导致大气污染物排放总量居高不下。”煤炭在我国能源消费中的比例占70%左右,是大气环境中二氧化硫、氮氧化物、烟尘的主要来源,煤烟型污染仍将是我国大气污染的重要特征。2006年到2008年,我国煤炭消费量增加了6亿多吨,其中火电行业增加了4亿多吨。预计到2010年二氧化硫排放总量仍将达2200万吨左右。

周生贤部长说,城市大气环境形势依然严峻。2008年,全国23.2%的城市空气质量未达到国家二级标准,城市空气中的可吸入颗粒物、二氧化硫浓度依然维持在较高水平。我国城市大气环境形势依然严峻。

他还指出,“我国区域性大气污染问题日趋明显。”长三角、珠三角和京津冀三大城市群占全国6.3%的国土面积,消耗了全国40%的煤炭,生产了50%的钢铁,大气污染物排放集中,重污染天气在区域内大范围同时出现。在辽宁中部城市群、湖南长株潭地区以及成渝地区等城市密度大、能源消费集中的区域也出现了区域性大气污染问题。但目前城市大气污染治理“各自为战”,尚未建立有效的区域空气联防联控机制,难以从根本上解决区域和城市的大气环境问题。

针对这一情况,环保部副部长张力军在接受记者采访时表示,环保部下一步将根据大气环流和污染物的输送情况进行重点大气污染区域划分,初步确定将灰霾天气相对严重的珠三角、长三角、京津冀地区作为下一步大气污染防治的重点区域,制定区域联防规划,落实污染防治责任,加大考核力度,以改善上述地区的大气环境质量。

“和土壤污染、水污染不同,大气污染中流动性问题更加突出。”王云龙委员在审议时说,因为空气往哪儿飘确实不好掌握,单就城市做一个剂量考核标准,并不完全科学,从治理上,无论是点的布局、监测,还是如何采取更加科学合理的考核措施,都需要强调区域联防。

除了大气污染的区域性特征加重之外,污染物复合型特征的日益明显成为近年来我国大气环境暴露出的又一新问题。全国人大环资委的调研报告指出,目前我国大气污染已经从煤烟型污染演变为煤烟型和氧化型复合污染。PM<sub>2.5</sub>、臭氧、挥发性有机物等污染物

相互耦合,经过二次反应后形成高浓度细粒子污染,造成空气能见度降低、地面臭氧浓度升高、大气氧化性增强,已成为产生灰霾、光化学烟雾的主要原因。

而且据了解,我国现行对城市空气质量评价仅用二氧化硫、二氧化氮和可吸入颗粒物三项指标。在《环境空气质量标准》确定的衡量空气质量标准的9种污染物中,只有少数城市开展了一氧化碳、臭氧等污染物监测,其他污染物仅进行选择性地监测。由于对大气环境质量影响较大的PM<sub>2.5</sub>等部分污染物未纳入评价体系,造成环境部门公布的空气质量数据不能客观反映大气环境质量状况,所公布的空气质量等级往往与公众的感受有较大差距。当前的空气质量评价体系已不适应发展需要。

另外,我国机动车污染问题更加突出,汽车尾气排放已成为大中城市空气污染的重要来源。周生贤部长称,2008年,我国汽车保有量超过6400万辆,汽车尾气排放使大中城市空气污染开始呈现煤烟型和汽车尾气复合型污染的特点,加剧了大气污染治理的难度。此外,我国目前的车用燃油标准与汽车排放标准还不同步,制约了我国机动车污染防治工作的开展。

同时,全国人大环资委调研组在实践中了解到,机动车污染防治包括多个环节,由于缺乏有效地协调机制,管理部门间职责交叉、权责脱节,尚未形成综合管理的合力,影响了机动车污染控制的效果。而检测技术落后、成本高等原因也使得法律关于环保部门对在机动车停放地进行环保检查的规定、超标车辆不得上路行驶的制度、年检制度等在实施中未能达到预期效果。

目前环境违法成本低、守法成本高,有法不依、执法不严、违法不究的现象仍然存在,周生贤部长说,环境法规和保障体系有待进一步加强。

### 多重解决之策

这次国际金融危机在带来冲击和恐慌的同时,也引发了人们许多有益的思考。吸取以往的经验教训,坚持科学发展,走经济可持续发展之路,不再以牺牲环境资源换取经济的一时繁荣是人们的共识。而面对日益严峻的大气污染形势,如何对其进行有效防治成为当务之急。

“当前大气污染形势还十分严峻,要充分认识防治大气污染的重要性、紧迫性和长期性,充分认识造成我国大气污染的根本原因是经济发展方式粗放和产业结构不合理。”2009年5月8日,全国人大常委会及时公布了十一届全国人大常委会第八次会议审议关于对大气污染防治工作进展情况报告的意见和建议,其中强调,要把加快发展方式转变和经济结构调整作为改善大气环境质量的治本之策,综合运用法律、经济、科技等各种手段有效控制和减少大气污染,确保实现“十一五”规划纲要确定的主要大气污染物的减排目标。

部分出席十一届全国人大常委会第八次会议人员认为,在运用行政手段防治大气污染的同时,要重视运用产业政策、资源综合利用政策、财税和价格等政策,形成大气污染物减排的激励和约束机制。建议尽快制定和落实扶持环保产业发展、推动能源结构调整的具体优惠政策措施,解决风力、太阳能、沼气、热电联产等发电的上网定价问题,落实二氧化硫排污费提价政策,研究出台水泥、建材等行业综合利用脱硫废渣的配套支持政策。

“要重视利用经济政策来促进大气污染防治工作。”倪岳峰委员说,“十一五”前三年,二氧化硫排放总量减少了8.95%,成绩非常显著,这其中,国家给予的经济政策,特别是对于电厂脱硫每度电电价加价一分五厘钱这项经济政策发挥了至关重要的作用。

机动车尾气排放对城市大气环境质量的影响日益突出,经济危机面前,

处理好汽车工业发展和大气污染防治之间的关系至关重要。据统计,2008年汽车产量达到934万辆,但1.3升以下排量汽车份额仅占25%左右。通过国家政策引导,促使人们的消费模式向小排量汽车的转型无疑将缓解机动车造成的大气污染。全国人大环境与资源保护委员会委员张洪鹰提出,国家在鼓励混合动力及电动汽车发展的同时,有必要鼓励小排量和微型汽车的发展。在制度设计上要对小排量汽车和微型车进行明确的定义,加大对购买小排量和微型车的鼓励力度。

吴晓灵委员认为,未来世界真正能带动经济新一轮发展的应是新的能源技术和新的环保技术,建议国家增加科技引导性投入,培育新的增长点。

“当前改善大气污染质量的首要途径是节能优先。”谢克昌委员说,发展工业节能、建筑节能、交通节能,重点发展非油交通工具如新型电动车、新型轨道交通等。在加大产业结构调整力度的同时,加快能源结构的改善,大力发展和推广清洁煤利用技术,使高碳能源低碳化,大力开发清洁能源和可再生能源技术,推进清洁能源和可再生能源的使用。

何晔辉委员呼吁,国家要进一步加大对水力、电力、太阳能等清洁能源的扶持、开发和普及,加大投入力度,在政策上给予倾斜和扶持,使环保工作能够落到实处。

在经济、科技手段之外,法律手段是推进大气污染防治历史性转变的重要一环。倪岳峰委员建议,应抓紧起草大气污染防治法修订草案,把防治工作中的有效做法及时上升为法律,使大气污染防治工作进一步有法可依。

“从今后的科学发展和可持续发展的角度,国家应该在法律和政策上有一些更加严格的导向和配套措施,出台一些更加高标准的要求。”广东省人大常委会副主任陈小川说,只有这样才能进一步推动今后国家在整个大气污染防治工作的提升。★



# 机动车污染防治的加减之策

——十一届全国人大常委会第八次会议审议国务院  
关于大气污染防治工作进展情况的报告



许智宏



吴晓灵



丛斌



范徐丽泰



贺曼

**许智宏：**目前大中城市空气污染，开始呈现煤烟型和汽车尾气复合型污染的特点，加大了大气污染治理的难度。中国的这种大气复合污染状况在西方国家是没有经历过的，因为西方发达国家大气污染的历史过程和我们不一样，他们一开始是煤烟型污染，然后才是汽车尾气污染，而我们国家则是近二三十年来一下集中爆发出来的。另外，对复合污染形成的过程，比如细颗粒物究竟是如何形成等问题我们尚未完全了解。所以我们面临的问题非常复杂和严峻。这就需要在政策上要减排和治理汽车尾气两方面齐头并进，并对环保产品的开发和使用给予更大

的扶持力度。


**吴晓灵：**大气污染是经济现象的后果，所以在依靠技术手段解决的同时，也要注重从经济根源上解决。以治理城市大气污染为例，目前汽车尾气排放已经成为大中城市空气污染的重要来源，要解决这个问题就需要使汽车消费政策与环保政策衔接。金融危机发生后，为刺激汽车消费，政府出台政策对购置小排量汽车给予补贴，这是短期行为，是用牺牲未来的方法来刺激当前消费。我认为，在这个问题上，政府应该鼓励清洁能源汽车消费，而不是小排量汽车，这样既能提高消费，又不会造成

新的污染。另外，从防治城市空气污染的角度出发，政府应该大力发展公共交通，限制私家车的发展。政府应垄断城市路面停车场，大幅提高停车收费，增加的收入用于补贴公共交通。这样不仅可以减少私家车的使用，而且可以增加就业岗位，安排那些需要政府帮助的人就业。

**丛斌：**汽车的尾气排放对大气污染是要承担很大责任的，尤其是10微米以下的颗粒，汽车尾气的排放量是很大的。从医学上讲，小于10微米的颗粒对人体的损害最大，它可直接进入人体组织、细胞和血液，而这些颗粒我

们往往是目测不出来的。肉眼看到的乌烟瘴气,其对人体的损害比10微米以下的颗粒损害要小得多。因此,大气污染的指标不能光停留在二氧化硫上,一定要尽快出台细颗粒指标。对于汽车工业发展和大气污染防治之间的关系,国务院有关部门一定要处理好,我们不能用自己的矛来刺自己的盾,要按照科学发展观的要求,掌握好尺度,把这两个问题结合在一起,做到让老百姓心服口服。

**范徐丽泰:**几年前香港的天空难得有几天能看到晴天,现在有了很大的改进。谈一谈它在防控机动车对大气污染方面采取的措施。首先,现在香港所有的出租车都采用石油气作燃料,石油气不仅环保而且便宜,很受出租车司机欢迎。其次,汽车排放都要达到欧IV标准,用的燃油也一定要清洁。最后,政府大力推广使用电池和燃油的混源汽车,并对购买者给与补助。而且政府不仅鼓励百姓购买,自己还带头购买,起到表率作用和引导作用。现在香港政府所有两公升以下的小汽车都是混源车。所以讲来,环保不只是环境保护局的工作,还需要方方面面的配合。

**贺旻:**我国目前的车用燃油标准与汽车排放标准不同步,虽然全国已经普遍实施了机动车国III标准,北京、上海提前实现了国IV标准,但是汽车燃油品质明显落后于汽车技术进步,从字面上看,似乎是管理的问题,是怎么定标准的问题。前些日子我去一些石油企业调研,一些较大的国有石油企业的同志反映,他们炼出的油都很好,欧III、欧IV标准都可以达到的,但是被一些燃油销售企业拿去以后,把好的和不好的油一兑,标准就下来了,但也符合标准。这是不是我们的标准不够高?现在一再鼓励研发环境保护、环境友好型的技术,我们燃油品质标准是不是应该加快跟上? 

链接:

## 国外治理汽车尾气污染的措施

### 美国

故障车强制检测、维修制度起源于美国,它是发达国家和地区普遍采用的,对在用车辆进行强制性定期检测,并对出现故障的车辆进行强制性维修的制度。它的特点:一是制定了完善的法律、法规和先进的汽车污染物排放控制标准,以及与之相配套的检测方法;二是政府相关部门的分工明确、职责清晰、运行高效;三是政府、企业与车主之间责任、权利与义务界定清楚,社会监督机制健全。

### 德国

治理机动车尾气排放以税收政策引导、鼓励车辆改造,对主动改造车辆者予以适当补贴。德国是按汽车排量、排放污染物的不同标准收税的。税收方法是:对新标准实施以前生产的车还按老标准检测,但如果你的车比新标准排放的污染物多,那就得多缴税,而且这个税费会逐渐增加。

### 希腊

1998年和2008年希腊政府两年投入700亿德拉克马,用于对机动车辆进行监控;成立一个专门机构,强化对工业环保法规的执行。除对机动车辆实行强制性尾气检测外,10年以上车龄的旧汽车以旧换新时有一定的奖励办法;鼓励在汽车上安

装尾气净化装置。据统计,希腊汽车约有一半已经安装了尾气净化器。

### 日本

在税收上对达标车给予了一定的优惠,并采取了一些有助于电动汽车开发的措施。每一次新的限排标准的出台,日本政府都事先通知国民,要达到什么目标,目标的期限是多长。所有的治理都是从设计阶段开始,汽车生产厂家必须按照法规的要求进行设计,生产出样车后要做各种试验,并把试验结果交给运输省的有关部门,符合标准的厂家才可生产和销售这种车。





# 化解乡土纠纷的“一味好药”

## ——解读农村土地承包经营纠纷仲裁法草案

文 / 廖盛芳

以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制是我国农村的基本经营制度,这一制度作为农村改革的重要举措,使农民与土地的关系变得更为紧密,使农民当家作主的地位得到更好的体现。农村土地承包法以法律的形式使这一制度稳定下来,使农民对土地承包政策多变的疑虑被打消,因此,许多媒体把农村土地承包法的颁布,比喻为让农民吃上了“定心丸”。但是,因土地承包经营引发的纠纷也不少,且呈增多趋势,已经成为影响农村和谐稳定的因素之一。据农业部统计,从2004年到2008年3月,仅224个农村土地承包经营纠纷仲裁试点县(区、市)受理仲裁的纠纷就达5万余件。纠纷对农民来说是闹心的事。去年12月提交十一届全国人大常委会第六次会议审议,并于今年4月进行第二次审议的农村土地承包经营纠纷仲裁法(草案)目的就在于化解农民的闹心事。该草案针对农村土地承包经营纠纷的特点,可谓是对症下药。

### 农村土地承包经营纠纷的乡土本色

近年来,随着城市化进程的加快,农村在发生着巨大的变化,但与城市相比,农村仍然散发出浓浓的乡土气息,这使得农村土地承包经营纠纷呈现着明显的乡土特色。

土地是“不动产”,农民要在土地

上讨生活,就得播种、施肥、耕耘、收获,日复一日,年复一年,把生命固守在地上。在这片土地上,每天出现在眼前的几乎是完全相同的面孔。由于相处日久,大家几乎没什么秘密,谁好吃懒做,谁是种地的好把式,人们都看得一清二楚。人们见面一般不叫名字,更不会称同志,因为相互间排行和辈份清楚,按照亲属关系和交情遵循着一种差序格局。这种差序格局对土地承包经营纠纷的形成和解决都将带来影响。

农村土地承包经营纠纷带着浓重的情的色彩。农民对于作为养家糊口依靠的土地有着特殊的感情,而更触动农民感情的还是人与人之间的关系。对于生活在同一片土地上,低头不见抬头见

的这些熟人,人们不会无动于衷,总免不了产生这样那样的感情。这种感情也将带到土地承包经营纠纷中来。其实有些纠纷只是当事人气不顺,说穿了就是有情绪。当然有情绪也得讲理。农村社会其实是很讲理的。只是这种理主要不是法理,农村中有许多人可能是法盲,但却很懂得讲理,这种理主要是人理,是一种代代相沿的,处理人际关系的纲常伦理。按照这种伦理,许多地方形成了当地解决纠纷的一套祖传方法。这套方法与法律的要求有时是一致的,但有时也可能不一致,这是在解决农村土地承包经营纠纷时不能不加以考虑的。

由于经济和地理环境等方面的原因,中国农村社会自古以来就存在“山





图片/临桂县经管站提供

2008年11月18日，广西省临桂县农村土地承包经营纠纷调解仲裁委员会正式在县经管站挂牌成立

高皇帝远”的状况，相互分隔，各自独立，缺乏流动，因此，各地形成了各自的风土人情，“五里不同风，十里不同俗”。由于相互隔膜，因此很难产生出各地通用的普遍性知识，更难以产生各地通用的共同规则。各地解决纠纷的祖传方法具有明显的地方性。一旦越出特定区域，将既不被理解，更难以适用。

由于各自封闭，农村经济在许多地方至今仍呈现出很强的自然经济的性质，这使农村经济的发展相对滞后，农村家庭普遍比较贫穷。这是选择纠纷解决机制时必须考虑的一个重要因素。

### 仲裁机制对解决农村土地承包经营纠纷的优势

要有效地解决农村土地承包经营纠纷过程中产生的纠纷，必须充分考虑我国农村社会的特点，并根据我国法律的规定，找到切实可行的纠纷解决机制。

从实践看，农村有些纠纷是可以通通过协商机制来加以解决的。但协商的前提是当事人双方对纠纷的焦点及其性质有充分的了解，而土地承包经营纠纷涉及到国家的法律和政策，法律和政策属于全国通用的普遍性知识，超出了乡土社会代代相传的地方性知识的范围，因而往往难以为当事人理解，当事人很

难就此进行有效的协商，因而这一机制对土地承包经营纠纷往往难以奏效。

与当事人协商相比，有第三方参与的调解机制在解决土地承包经营纠纷方面显得更为有效。调解是具有中国特色的纠纷解决机制。调解机制以当事人双方都能理解和领会的地方性知识为基础，通过以情感人、以理服人的办法把纠纷解决。调解机制使农村许多矛盾和纠纷解决在基层、化解在萌芽状态，对维护农村社会的稳定和谐发挥了重要作用。但调解机制显得不够正式，调解结果权威性不够，执行靠当事人自觉，实际效果就打了折扣。

在所有纠纷解决机制中，诉讼机制无疑是最正式、最具权威的机制。但是，中国人自古有畏讼心理，诉讼程序繁琐，耗费时日，还要交纳不低的费用，不太适合乡土社会成员的“胃口”，而且目前法院审案负担很重，各种案件应接不暇，如果大量的土地承包经营纠纷都走向法院，法院将不堪重负。因此，土地承包经营纠纷主要应在法院外解决，诉讼只能是最后的手段。

以上的分析表明，建立健全农村土地承包经营纠纷的仲裁机制是必要的。

土地是十分重要的资源，国家的经济、政治、军事等各个方面都离不开土

地，因此，必须对土地实行统一管理。但是，我国农村的情况异常复杂，各地土质、土地利用情况及风俗习惯差异很大，因此，政策和法律的制定和实施都必须充分考虑各地的具体情况，允许各地在坚持国家政策和法律统一的前提下，灵活地采取适合本地特点的具体措施。仲裁机制的建立为在解决土地承包经营纠纷中较好地处理制度统一和兼顾地方特点的关系提供了可能。

按照农村土地承包经营纠纷仲裁法草案的规定，农村土地承包仲裁委员会由人民政府组织设立；其组成人员中有政府及有关部门的代表；农村土地承包仲裁委员会依法履行聘任、解聘仲裁员，受理仲裁申请和监督仲裁活动的职责；农村土地承包仲裁委员会日常工作由当地农村土地承包管理部门承担。这就使仲裁活动具有国家行为的属性，处于行政权力的控制范围。根据草案的规定，农村土地承包仲裁委员会组成人员中还有有关人民团体代表和法律、经济等相关专业人员，仲裁委员会应当对仲裁员进行农村土地承包等相关法律和政策培训，省、自治区、直辖市人民政府农村土地承包管理部门应当制定仲裁员培训计划，加强对仲裁员培训工作的组织和指导。行政管理的参与和法律、政策等专业知识的运用，能够确保各地在土地承包的一些原则问题上适用共同的规则，能够确保国家法制的统一。

同时，根据草案规定，仲裁委员会组成人员中还有集体经济组织的代表和农民代表，农村居民担任仲裁员应当具备“在当地威信较高”等条件。集体经济组织的代表和农民代表来自乡土农村，熟悉当地风土人情，他们参与对仲裁活动进行把关，将把地方特色带到仲裁中来，由在当地威信较高并熟悉农村土地承包法律和政策的农村居民担任仲裁员，将使法律精神与乡土本色进行有效对接，增强法律的适用性，从而人情入理入法地解决纠纷。



仲裁还具有方便快捷的特点,程序较为简单,气氛较为宽松,而且,草案规定农村土地承包经营纠纷仲裁不得向当事人收取费用,仲裁工作经费纳入财政预算予以保障。因此,通过仲裁来解决农村土地承包经营纠纷将是乡土农民乐意选择的一种解纷方式,并且将是十分有效的选择。

### 农村土地承包经营纠纷仲裁制度对法治的促进作用

农村土地承包经营纠纷仲裁法的制定

具有推进农村法治化进程的意义。“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”已经写入了我国宪法。在法治的语境下,人们自然而然地会把农村土地承包经营纠纷的解决与法治联系起来,探询农村土地承包经营纠纷仲裁机制对于推进法治的意义。

法治要求具有普遍性的法律,不能一事一法,一事一例;相同的情况必须得到相同的对待;法律制度必须统一。农村土地承包经营纠纷仲裁法确立了统一的规则,体现了法治的要求。法治以价值多元为基础,重视个人的自治能力,尊重文化传统,个人的价值选择和传统文化只要不违背法治的原则,都应该得到尊重。草案规定吸收农民参与仲裁,规定了当事人自行和解和调解程序,就体现了对农村乡土特点的尊重。

法治既是规则之治,也是民主之治,离不开人民的参与,只有人民积极参与,积极表达自己的意志,才能确保法治的实现。目前,我国农村人口占我国人口总数的大多数,没有农民的参与,法治国家的建设将成为一句空话。



摄影/廖峰

以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制是我国农村的基本经营制度,这一制度作为农村改革的重要举措,使农民与土地的关系变得更为紧密

农村土地承包经营纠纷仲裁法草案规定仲裁委员会的组成要有农村集体经济组织代表和农民代表,农民代表还有一定的比例要求。在当地威信较高,并熟悉农村土地承包法律 and 政策的农村居民可以聘任为仲裁员。草案还规定了农民作为当事人在仲裁程序中的权利。这些规定使农民对仲裁活动的参与得到保障。农民通过行使自己的权利,表达自己的意愿,参与到仲裁活动中来,一方面,可以使自己的权利和利益得到更有效的保护;另一方面,也可以增加法律知识,增强法律意识,锻炼自己参与法治实践的能力。

法治意味着规范国家机关的行为,实行依法行政,建立与市场经济相适应的责任政府、服务政府。近年来,国家强调依法界定和规范政府职能,合理划分和依法规范各级行政机关的职能和权限,完善依法行政的财政保障机制,改革行政管理方式,推进政府信息公开;强调健全行政决策机制,科学、合理界定各级政府、政府各部门的行政决策权,完善政府内部决策规则,建立健全公众参与、

专家论证和政府决定相结合的行政决策机制,实行依法决策、科学决策、民主决策;强调对行政行为的监督;强调建立责任追究制度。其目的就在于推进行政机关依法行政,建立责任政府和服务政府。农村土地承包经营纠纷仲裁制度是在推进农村改革过程中探索高效、便捷和成本低廉的防范、化解社会矛盾纠纷机制的一项重要成果。农村土地承包经营纠纷仲裁法草案规定书面申请仲裁确有困难的可以口头申请,书面答辩确有困难的可以口头答辩。开庭可以在纠纷涉及的土地所在的乡(镇)或者村进行,也可以在农村土地承包仲裁委员会所在地进行;当事人双方要求在乡(镇)或者村开庭的,应当在该乡(镇)或者村开庭。仲裁不向当事人收取费用,等等。这些规定体现了便民的原则,与责任政府、服务政府的要求是一致的。仲裁活动的开展,有利于实现政府和人民之间的良性互动,可以使政府更了解农村的情况和农民的意愿,从而使政府决策更科学、更合理,这与依法行政的要求也是相吻合的。■

# 代表建议： 上传百姓的强烈期待

——十一届全国人大二次会议提交议案、建议及交办情况观察

文 / 本刊记者 张宝山 特约记者 简仪初

全国人大代表依法向全国人民代表大会提出议案、建议、批评和意见,是执行代表职务、代表人民行使国家权力的重要工作,是参加管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业的重要形式,是体察民情、反映民意、集中民智的重要途径。在十一届全国人大二次会议上,全国人大代表共提出议案518件、建议7426件。这些议案和建议都包括哪些内容?都将进行怎样的处理?这些问题成为人代会结束后人们持续关注的焦点。

## 518件议案:彰显代表履职能力

这次大会的518件议案中,由30名以上代表联名提出的议案有509件,由代表团提出的议案有9件。这些议案的内容集中在要求保持经济平稳较快发展、继续改善民生、进一步完善社会保障体系等方面,反映了代表对保增长、保民生、保稳定的关切,对解决好关系人民群众切身利益重大问题的愿望和要求。

根据全国人大组织法和全国人大议事规则的规定,代表议案分别交由

全国人大有关专门委员会进行审议。十一届全国人大二次会议副秘书长王万宾在大会主席团会议上作了议案处理意见的报告,报告指出,认真处理代表提出的议案,对于保障代表依法行使职权,坚持和完善人民代表大会制度具有重要意义。为此,这份报告提出四点建议:第一,建议全国人大各专门委员会审议代表议案时邀请提出议案的代表特别是领衔代表参加,同时采取多种形式加强与代表的联系和沟通,充分听取代表的意见。第二,建议把处理代表议案与实施立法和监督工作计划更好地结合起来,积极地采纳代表议案,对于具备条件的议案及时补充列入年度立法工作计划或监督工作计划。第三,建议全国人大各专门委员会、全国人大常委会各工作委员会在起草、修改法律案时邀请提出相关议案的代表参加座谈和调研,尽可能地吸收代表议案的内容和代表的意见,积极形成更多的以文本质量比较高的代表议案为基础的法律草案。第四,建议全国人大常委会召开会议时邀请提出相关议案的代表列席;组织执法检查时,邀请有关代表参加。

## 2009年议案特点

议案的准备比较充分、质量比较高。所提议案文本较为规范,案由、案据明确具体,有55%的法律案提供了法律草案的文本。

议案的范围有所扩展。代表提出的议案中,除了大量的法律案外,还形成了一些要求依法加强人大监督工作等方面的议案。本次大会共提出法律案508件,监督工作等方面的议案10件。在提出的508件法律案中,属于修改完善现行法律的占59%;属于制定新法律的占41%。

议案的内容重点突出。代表所提议案涉及经济、政治、文化、社会以及生态文明建设各个领域,其中属于经济法类、行政法类和社会法类的议案有318件,占议案总数的61%。



代表议案分别交由以下专门委员会进行审议	
法律委员会审议	152 件
财政经济委员会审议	99 件
内务司法委员会审议	98 件
教育科学文化卫生委员会审议	86 件
环境与资源保护委员会审议	53 件
农业与农村委员会审议	29 件
外事委员会审议	1 件

### 7426 件建议：见证代表履职使命

2009 年 4 月 8 日，全国人大代表建议交办会在北京人民大会堂召开，十一届全国人大二次会议期间代表提出的 7426 件建议正式交由 173 个机关和组织研究处理。全国人大常委会办公厅拟定了 8 项内容作为今年的重点处理建议。

当天，全国人大常委会副委员长兼秘书长李建国出席会议并作了重要讲话。全国人大常委会副秘书长王万宾、李连宁、何晔晖和国务院副秘书长焦焕成出席会议。最高人民法院等 28 家单位负责同志及在京的 144 家承办单位工作机构负责同志参加了会议。

据了解，今年代表提出的建议总数比十一届全国人大一次会议增加了 1147 件，增长 18.3%，是历次人大会议代表建议总数最多的一年。在内容上，代表提出的建议几乎涉及国民经济的各个部门、社会活动的各个领域、人民生活的各个方面。“许多建议是经过深入调查研究，在广泛听取群众意见的基础上提出的，具有较强的针对性和代表性。反映了对解决好关系人民群众切身利益重要问题的强烈期待。”李建国副委员长兼秘书长在会上指出。

针对今年的代表建议办理工作，全国人大常委会副秘书长何晔晖表示，“除当前金融危机的影响之外，从建议办理本身的角度来看，今年建议办理任务将非常艰巨。”何晔晖也指出，2008 年的建议办理工作取得了新成绩，产生了较好的社会效应，多数代表对去年的

办理工作表示满意或基本满意，2009 年，各承办单位要按照“提高认识，统一交办，分别承办，严格责任，突出重

点，认真答复”的要求，继续做好代表建议办理工作。

李建国副委员长在讲话中对代表建议办理工作提出了四点具体要求：一要加强办前分析。各承办单位要紧密结合本单位的工作重点和特点，加强对建议的办前综合分析，在组织实施本部门工作时尽可能地采纳代表所提建议中的合理意见。二要加强协调配合。对于需要多家单位共同办理的代表建议，相关单位和部门要加大协作力度。主办单位要负起牵头责任，协办单位要积极参与，共同做好办理工作。对于一些综



山至/张/摄影

有关承办单位在 2009 年全国人大代表建议交办会后领取全国人大代表提出的建议、批评和意见



2009年3月11日,“两会”期间,最高人民检察院副检察长孙谦(左一)等多位检察官下到山东团听取意见、建议

合性较强、办理难度较大的建议,相关承办单位要共同制订办理方案,综合论证,在更高层次上统一协调办理。三要完善制度机制。随着办理工作的深入推进,现有的制度和机制仍难以完全适应新形势的要求,需要不断加以完善。要在认真落实现有工作制度的同时,注重创新办理方式,及时总结经验,使之上升为制度规范,不断推进代表建议办理工作的制度化、规范化和程序化建设。四要增强办理实效。今年需要重点办理的建议已经确定,希望各承办单位的主要负责同志亲自过问,组织力量研究办理。各承办单位确定的内部重点办理建议,单位负责人应亲自参与研究办理,

调查研究,问政于民、问需于民、问计于民,使领导机关提出的发展思路、工作部署、政策措施更加符合实际,使办理代表建议的过程成为领导机关联系群众、改进工作的过程。

交办会上,国务院副秘书长焦焕成代表国务院领导同志对国务院各部门、各单位建议办理工作提出了三点意见。一是深化认识,高度重视建议办理工作。从推动社会主义民主政治建设和构建社会主义和谐社会的高度,从保增长、保民生、保稳定的大局出发,以高度的政治责任感和对人大代表负责的精神,扎扎实实做好代表建议办理工作。二是突出重点,进一步提高建议办理质

督促落实。对代表多年多次提出的建议以及代表提出希望加强联系沟通的建议,承办单位要通过走访、调研、座谈等方式,面对面听取代表的意见。在办理过程中,要深入实际、深入基层、深入群众,开展调

量。在实事求是、结合工作、解决问题上下功夫,以诚恳的态度取得代表理解,努力提高代表建议办理质量,通过建议办理进一步改进政府工作。三是加强领导,确保按时完成建议办理任务。办理过程中,要明确办理时限,落实工作责任,加强沟通配合,讲究方式方法。

## 212件建议:全国人大机关承办

作为最高国家权力机关的常设机关,全国人大常委会历来非常重视代表提出建议的办理工作。就在全国人大代表建议交办会召开后的第二天,全国人大机关代表建议交办会也紧跟着召开。全国人大常委会副秘书长王万宾出席会议,全国人大常委会副秘书长何晔晖介绍了全国人大机关去年建议办理和今年承办建议的情况。全国人大机关各承办单位在会上领取了建议交办件。

据了解,十一届全国人大二次会议上代表提出的7426件建议、批评和意见中,交由全国人大常委会办公厅以及各专门委员会、工作委员会办理的建议共有227件次(涉及建议212件)。其中,需要提交书面答复意见的176件、参阅39件、协办12件。

在会上,何晔晖副秘书长就进一步做好机关代表建议办理工作,提出了具体意见。她指出,第一,要进一步重视办好代表建议。全国人大机关各部门要进一步重视,把办理好代表建议作为实践科学发展观的重要内容。作为全国人大及其常委会的集体参谋助手和服务班子,全国人大机关认真办理好、落实好全国人大代表提出的建议是实现服务科学发展,全面提高集体参谋助手和服务保障工作水平的一个具体体现,是深入贯彻落实科学发展观的一个生动表现。同时,建议办理不仅仅是机关各承办部门的工作,也是常委会工作的一部分,实际上各具体承办部门是代表常委会答复代表,全国人大机关全体同志要把办理代表建议作为一项重要的政治任务来完成。

十一届全国人大二次会议代表建议分类图

建议内容	数量	所占比例
科、教、文、卫和体育	1431件	19.3%
社会事业和公共事务	1102件	14.8%
财政、税收和金融	891件	12.0%
发展规划、建设项目等经济领域	885件	11.9%
农、林、牧、渔和水利	804件	10.8%
工交、能源和邮电	653件	8.8%
行政法制、司法公正和廉政建设	615件	8.3%
城乡建设、资源环境	485件	6.5%
人大工作	392件	5.3%
流通、旅游和服务	168件	2.3%



2009 年八项重点处理建议
关于调整和优化产业结构,加强政府投资项目管理的建议;
关于促进高校毕业生就业的建议;
关于加大家电下乡力度的建议;
关于加大对农村小型水利建设扶持力度的建议;
关于加强我国对外劳务合作管理工作的建议;
关于加快推进集体林权制度改革的建议;
关于应对国际金融危机,加大支持中小企业力度的建议;
关于支持宁夏回族自治区建设马铃薯种薯基地的建议。

第二,继续有针对性地做好办理工作。各有关部门要加强对全国人大机关承办建议的综合分析,有针对性地做好办理工作:一是关于会议工作方面,对完善全国人大会议议程、日程安排,提高人大会议效率,改进加强执法检查工作方面的建议,由常委会办公厅秘书局和有关部门具体负责,会同相关部门抓好落实。二是关于立法工作方面,对代表集中提出的若干件立法项目,在调整补充五年立法规划和年度立法计划时,要予以充分考虑。三是建议请有关专门委员会把建议办理工作与议案审议工作更紧密结合起来,发挥议案审议和建议办理的联动效应。

第三,加强调查研究和与代表的联络沟通。在办理建议的过程中,机关各单位、部门要牢固树立为代表服务的观念:一是通过工作层面的努力可以解决问题、答复代表的,建议请各承办单位按照建议处理办法的相关规定,由分管副主任(主任委员)或副秘书长审核签发,进行办理答复。二是对于一些多年多次提出、涉及敏感事项、有前瞻性的代表建议,甚至往年作为参阅件处理的,要加大与代表的沟通力度,充分说明解释有关情况,同时,有关承办单位和部门要深入研究,在适当时候邀请有关代表开展专题调研,为逐步研究解决问题做好准备。

第四,要进一步加强协调配合。一是主办单位要积极与协办单位沟通联系,主动征求协办单位的意见,在综合

协办单位的办理意见后,统一答复代表。二是协办单位要树立全局意识,认真研究答复建议中属于本部门职权范围内的事项,积极与主办单位配合,尽早提出协办意见抄送主办单位。三是联络局和有关部门要继续加强对机关办理代表建议的协调服务,加大工作中的沟通协调力度,努力为机关各单位做好服务工作。✘

2009 年全国人大机关承办代表建议情况			
建议内容	数量	所占比例	具体分类
涉及人大立法工作方面	151 件	71.2%	制定法律的26 件
			修改法律的97 件
			完善立法解释和司法解释的14 件
			加强立法工作的14 件
涉及人大监督工作方面	31 件	14.6%	加强执法检查的11 件
			关于听取国务院以及“两院”专题工作报告的3 件
			改进人大监督工作,提高监督实效的13 件
			加强对行政法规、地方性法规和司法解释备案审查的4 件
涉及代表工作方面	8 件	3.8%	完善代表结构,促进代表作用发挥的4 件
			加强和改进代表议案建议办理工作的4 件
涉及完善和改进人民代表大会会议、常委会会议及工作方面	13 件	6.1%	关于改进大会日程、议程,加强宣传的5 件
			加强人大机关部门工作的4 件
			有关地方人大工作的4 件
其他类建议	9 件	4.3%	一部分属于人大机关参与办理或参阅
			一部分属于难以分类
			一部分涉及面广、问题复杂,需要多方面慎重统筹研究决定

# 新邮政法： 强化普遍服务 推进体制改革

文 / 本刊记者 彭东昱

2009年4月24日，十一届全国人大常委会第八次会议在举国关注中通过了修订后的邮政法。“举国关注”似乎有点言过其实，但留心邮政法修订过程以及各方意见的人士，自会明了其中的道理。

书信是传递人类情感的重要载体，家书抵万金，特别是在网络、电话全面覆盖的今天，一封翩然而至的家书会唤回我们多少温暖的记忆。这样一部涉及公民基本权利保障法律的修改，受到老百姓的普遍关注也就不足为怪了。一审后，法律修订草案向全社会公布，征求各方意见。据统计，从2008年10月28日至11月30日，中国人大网共收到意见5365条，内容涉及法律规定的方方面面。

邮政也是国家重要的公共事业。其蕴含两部分核心内容，一是非盈利性的公共利益服务，二是潜在活跃的邮政市场。平衡两者关系，确保行业健康、有序发展，是邮政法修改追求的核心价值。国家邮政局政策法规司司长达瓦说，法律修改过程本身就是统一思想、统一认识，平衡各方利益的过程，其中要贯彻的一个指导思想就是“既不能损害公共服务，也不能限制商业化业务和竞争化业务的发展”。

位置的不同决定了视角的差异，从邮政特权和物流企业的纷争，到快递行业的重新洗牌，再到关系到每个人利益的邮件损害赔偿，各方均想在新邮政法



2009年4月24日，新邮政法通过，全国人大常委会就此举行新闻发布会。图为国家邮政局副局长王渝次答记者问

中获得最大的利益保障，但是新法给与我们的答案毕竟不能令人人满意。

现行邮政法施行已经20多个年头，法律通过当时我国实行的还是政企合一的邮政管理体制。2005年8月，国务院通过了《邮政体制改革方案》，目标是，通过改革，建立企业独立自主经营、政府依法监管的邮政体制，进一步促进我国邮政事业的健康发展。抓紧修改现行邮政法，是方案为保证邮政体制改革顺利进行提出的一个重要措施。综观新邮政法，强化邮政普遍服务，保证邮政体制改革顺利进行的立法宗旨贯穿始终。可以说，目前已被纳入交通运输部麾下中国邮政，已经迈入了一个有新

法律支撑的新环境。

## 明确监管职责

根据《邮政体制改革方案》，国家邮政局和各省、自治区、直辖市邮政局已经按照政企分开原则重新组建。为保证重新组建后的邮政管理部门依法履行职责，切实加强政府监管，新邮政法明确规定：国务院邮政管理部门负责全国的邮政普遍服务和邮政市场的监督管理工作。省、自治区、直辖市邮政管理机构在国务院邮政管理部门的领导下，负责本行政区域的邮政普遍服务和邮政市场的监督管理工作。国务院邮政管理部门和省、自治区、直辖市邮政



管理机构对邮政市场实施监督管理,应当遵循公开、公平、公正以及鼓励竞争、促进发展的原则。

新邮政法还增加了“监督检查”一章,对邮政管理部门依法进行监督检查可以采取的措施、应当遵守的要求以及有关单位和个人配合监督检查的义务等作了明确规定。

### 强化邮政普遍服务

新邮政法第一次在立法层面明确提出了邮政普遍服务的制度设计,以法律的形式固化了邮政体制改革的成果。

邮政普遍服务是指按照国家规定的业务范围、服务标准和资费标准,为中华人民共和国境内的所有用户持续提供的邮政服务。保障邮政普遍服务是各国邮政法的核心内容之一。新邮政法规定,国家保障中华人民共和国境内的邮政普遍服务,并规定了保障邮政普遍服务的制度、措施,明确了邮政普遍服务的业务范围。

新邮政法规定,邮政企业按照国家规定承担提供邮政普遍服务的义务。国务院和地方各级人民政府及其有关部门应当采取措施,支持邮政企业提供邮政普遍服务。

根据新邮政法,邮政普遍服务的业务范围包括信件、单件重量不超过5千克的印刷品、单件重量不超过10千克的包裹的寄递以及邮政汇兑。并明确规定,未经邮政管理部门批准,邮政企业不得停止办理或者限制办理邮政普遍服务业务。

新邮政法在原则规定邮政企业应当加强服务质量管理,完善安全保障措施,为用户提供迅速、准确、安全、方便的服务的同时,还从邮政企业的营业时间、投递邮件的频次以及寄递邮件的时限和服务规范等角度,对邮政普遍服务的质量保障作出了规定,并授权国家邮政管理部门制定邮政普遍服务监督管理的具体办法。

此外,新邮政法还从邮政设施、财

力支持、提供工作便利等方面规定了支持邮政普遍服务、增强邮政普遍服务能力的具体措施。

为充分调动和发挥地方的积极性,新邮政法还规定,地方各级人民政府及其有关部门应当采取措施,支持邮政企业提供邮政普遍服务。省、自治区、直辖市应当根据本地区的实际情况,制定支持邮政企业提供邮政普遍服务的具体办法。

### 保护消费者权益

新邮政法在第一条中即明确规定“保护用户合法权益”,并将其作为立法主旨之一贯彻始终。

为保护消费者权益,新邮政法严格规范邮政企业服务质量。具体要求主要体现在法律第六条、第十九条、第二十条、第二十一条、第二十二条、第三十五条和第五十九条。

针对实践中格式合同中霸王条款严重侵害消费者权益的现实,新邮政法第二十二条和第五十九条专门规定,邮政企业、快递企业“采用其提供的格式条款确定与用户的权利义务的,该条款适用《中华人民共和国合同法》关于合同格式条款的规定”。为约束企业,保护消费者权益指明了方向。

新邮政法第三十五条和第五十九条规定,任何单位和个人不得私自开拆、隐匿、毁弃邮件和快件。除法律另有规定外,邮政企业、快递企业及其从业人员不得向任何组织或者个人泄露用户使用邮政服务和快递服务的信息。

邮件损失的赔偿问题是立法过程中意见比较集中的部分,新邮政法规定邮政企业对邮政普遍服务范围内的给据邮件的丢失、损毁或者内件短少,按照实际损失赔偿,最高赔偿额不超过所收取资费的三倍。挂号信件丢失、损毁的,按照所收取资费的三倍予以赔偿。从保护消费者权益的角度出发,法律对邮件损失的限额赔偿规定了两种例外:一是对于保价的给据邮件,邮政企业应在保价金额的范围内赔偿;二是邮政

企业因故意或者重大过失造成给据邮件损失的,不受本法规定的最高赔偿额的限制。

新邮政法同时明确邮政普遍服务业务范围以外的邮件和快件的损失赔偿,适用有关民事法律的规定。

这些规定显示了新邮政法赔偿方式上的灵活性。对普通信函也可通过保价的方式重新确立邮政企业与消费者的法律关系。一份缠绵的情书、一张决定一个人命运的录取通知书,发信人只要认为邮件重要,就可申请保价,这不是简单的“赔与不赔”的问题,重要的是可以通过这种方式确定双方的权利义务关系,这也是对邮政企业责任一种强化。

为避免因用户事前对给据邮件损失的限额赔偿和保价邮件与非保价邮件损失赔偿的区别不了解造成的邮件损失赔偿争议的发生,新邮政法在明确限额赔偿的同时,还规定邮政企业应当在营业场所的告示中和提供给用户的给据邮件单据上,以足以引起用户注意的方式载明有关限额赔偿的规定。若企业未履行该义务,则无权援引限制赔偿责任条款。这一规定有效地保护了用户的知情权,确保用户在知悉相关规定的情况下,可以自行作出是否保价的决定,规避相关风险。

### 重整快递“江湖” 与投资和贸易壁垒无关

新邮政法规定经营快递业务应当取得快递业务经营许可,未经许可,任何单位和个人不得经营快递业务。同时,新法增加了“快递业务”一章,从法人资格、服务能力、内部规章制度、业务操作规范、安全保障能力以及管理人员的守法记录等方面,明确规定了申请快递业务经营许可证应当具备的条件,并规定了申请和审批的程序以及经营快递业务的行为规范。

据国家邮政局数据显示,我国较大规模的快递企业已有两千多家,从业人



大学生自主创业的“小丑快递”为兰州百姓带去了快捷和欢乐



石 岩 摄影

员24万以上,年产值在400亿元以上。2008年上半年,全国规模以上的国有、民营、外资三类快递企业业务量完成6.9亿件。

快递市场是一个新兴市场,目前存在的突出问题主要是违法经营的现象比较严重,服务质量参差不齐,用户权益难以保障;国家有关禁限寄规定和收寄验视制度落实不好,安全隐患较多。当前国家对快递公司实行备案制,如果企业不备案,监管部门就难以审核其设立快递公司具备的条件。新邮政法规定的许可制度彻底打破了这一弊端,鱼龙混杂、不合规的小快递公司将难以生存。

考虑到依照《中华人民共和国国际货物运输代理业管理规定》,一些国际货物运输代理企业经有关部门批准或者备案后已经经营国际快递业务的实际情况,为了既保证快递业务经营许可制度的统一适用,又避免给这些企业增加新的负担,新邮政法作了相应的衔接性规定:法律公布前按照国家有关规定,经国务院对外贸易主管部门批准或者备案,并向工商行政管理部门依法办理登记后经营国际快递业务的国际货物运输代理企业,凭批准或者备案文件以及营业执照,到国务院邮政管理部门领取快递业务经营许可证。国务院邮政管理部门应当将企业领取快递业务经营许可证的情况向其原办理登记的工商行政管理部门通报。

除此之外,新邮政法公布前依法向工商行政管理部门办理登记后经营快递业务的企业,不具备法律规定的经营快递业务的条件的,应当在国务院邮政管理部门规定的期限内达到法律规定的条件,逾期达不到条件的,不得继续经营快递业务。

据中国快递咨询网专家顾问徐勇调查,目前国内民营快递公司的特点是数量多、规模小,80%左右的民营快递公司达不到新邮政法规定的最低注册资本,资金很难一步到位。“缓冲期”的规定是符合实际的一种做法,催动未达标企业抓紧整合、增加资本金。

新邮政法第五十一条明确规定,外商不得投资经营信件的国内快递业务。对此,一些外资快递企业表示担忧,认为这一规定使得中国企业和消费者无法充分享受外资快递公司的服务,有悖于国际通行的做法,可能引发对中国是否履行WTO承诺的质疑。

面对这一可能震动外资快递公司的新规,国家邮政局副局长王渝次对此表示,现行邮政法明确规定信件递业务由邮政企业专营,我国在加入WTO时只承诺开放快递服务,并没有开放信件递业务。“这一规定不影响外商投资的快递企业依法继续在中国从事除私人信函以外的信件的国际递业务以及包裹等物品的国际国内递业

务,不存在设置新的投资和贸易壁垒问题。”全国人大常委会法工委有关人士作出解释。

新邮政法第五条规定,国务院规定范围内的信件递业务,由邮政企业专营。业内人士表示,这一范围事关非邮政企业,尤其是民营和外资快递公司的生存空间。但新邮政法并未明确专营范围,而是授权国务院另行规定。

新邮政法虽然已经通过,但是为保证其实施效果,相关配套法规的制定工作必须及时到位。特别是新法中的一些原则性规定尚待在法律实施细则中进一步明确,“新邮政法虽为邮政、外资、本土企业列明了准入门槛,但实施细则的出台将最终决定三方未来的生存格局。”王渝次透露,《邮政企业专营条例》、《快递业务经营许可管理办法》等法规、规章也正在抓紧制定中。

对处于消费者地位的广大公众而言,他们最为关注的是邮政法对其权益的保护。从我国邮政体制改革的现实看,公众接受邮政消费的概念远远走在了邮政企业的前面。对一些新邮政法的规定,比如邮政企业对平常邮件的损失不承担赔偿责任,“最高赔偿额不超过所收取资费的三倍”,“故意或者重大过失”怎样理解、怎样举证?普通消费者还颇有微词。看来,为保证新邮政法的实施,立法机关还需多作答疑释惑工作。✘



## 编者按：

开会议事是民主的基本运作方式，而开好会、议好事，需要合理的规则做支撑，需要由程序民主做保障。经过一年的认真研究修改和反复沟通协商，2009年4月24日，十一届全国人大常委会第八次会议一次审议通过了关于修改《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会议事规则》的决定，这是已施行二十多年的全国人大常委会会议事规则首次进行修改。

修改后的常委会议事规则，适应新形势下人大工作的需要，将实践证明比较成熟的做法写进法律，同时注意与相关法律法规的衔接，对原有的一些规定作了补充完善，对于加强常委会制度建设，进一步规范议事程序，提高议事效率，保障常委会依法行使职权，将发挥重要作用。

# 议事规则：民主的保障

## ——全国人大常委会会议事规则修改解读

文 / 李 菊

这次常委会议事规则修改是以宪法为依据，适应人民代表大会制度不断发展的需要，总结多年来的实践经验，进一步完善议事程序的。议事规则的修改，对保障全国人大常委会依法履行职权，提高议事质量和效率，加强社会主义民主政治建设，具有重要意义。

### 议事规则修改的几个特点

一是把实践经验中比较成熟的做法补充进常委会议事规则，对于经验不多、条件不具备、认识还不太一致的，暂不作修改。如在修改过程中，有意见建议增加规定旁听制度。对这个问题，进行了反复认真的研究。在实践中，全国人大常委会从七届开始，就设立了旁听席，邀请工、青、妇等群众团体派员旁听常委会会议，进行了积极探索。但考虑到目前全国人大常委会会议的场地有限，而且会场是平面的，因条件所限，还

不能做到请公众旁听人大常委会会议。从国外的一些做法来看，旁听席应该是与主会场封闭隔开的。因此，需要在实践中积极创造条件，待条件成熟时再作规定。

二是重点修改完善常委会的议事程序，不属于常委会议事程序而属于闭会期间的工作程序和其他内容，原则上未写入议事规则。如一些属于具体会务工作的问题，可以通过完善相关工作制度解决，在修改时未作规定。

三是关于全国人大常委会会议事程序中的一些具体内容，如立法程序、监督程序，在立法法、监督法中已有规定的，不作重复。

### 议事规则修改的主要内容

**一是增加临时调整议程的规定。**议程，是会议所要讨论决定的问题和讨论决定问题的程序表，是常委会会议必

不可少的内容。没有议程就没有会议，没有适当的议程，就没有成功的会议。按照常委会议事规则的规定，常委会会议的议程草案由委员长会议拟订，提请常委会全体会议决定。一般议程一经确定，不得轻易增加或者删减。但在实践中，在会议进行过程中，有时存在着需要增加或者删减议程的情况。而议程的增加或者删减由谁决定，法律没有规定。因此，此次修改时增加规定，常务委员会举行会议期间，需要调整议程的，由委员长会议提出，经常务委员会全体会议同意。

当然，增加议程一般应当符合两个条件：一是增加的议程应当属于确需在本次会议讨论决定的问题，如果可以留待下次会议讨论决定，则应尽量留待下次会议讨论决定；二是应当有足够的时间，如果增加的议程没有足够的时间进行讨论或者因增加议程而使原来



摄影/王新庆

2000年12月25日,九届全国人大常委会第十九次会议在北京人民大会堂举行联组会议,审议婚姻法修正案草案

的议程没有足够的时间进行讨论,又不同时适当延长会期,则不应增加议程。删减议程一般也应符合两个条件:1. 删减的议程必须是不属于非由本次会议讨论决定的问题,否则不宜删减;2. 必须是因为时间不够而又不准备延长会期的,如果可以延长会期,一般应尽量延长会期,以使每一项议程都能得到充分的讨论。

实际工作中,还要对议程进行具体化,即要根据各项议程的复杂程度,科学、合理地安排会议的日程,保证各项议程都能有充分的时间得到讨论。

**二是扩大列席人员的范围。**列席制度是人民代表大会制度的一项重要内容,是扩大民主参与、提高政务公开、加强监督的一项重要制度。常委会实行列席制度,可以使国务院及其有关部门、最高人民法院和最高人民检察院直接听取到全国人大常委会对改进他们工作的意见和建议,加强全国人大常委会对“一府两院”的监督。同时,列席人员

来自全国各地,来自各个行业,可以使全国人大常委会听到各个方面包括地方、基层对议案的意见,使常委会通过的法律、作出的决定能更好地反映人民群众的意愿,更加符合客观实际。近年来,常委会把列席人员的范围扩大到不是常委会组成人员的全国人大各专门委员会主任委员、副主任委员、委员,常委会副秘书长,工作委员会主任、副主任;扩大了代表对常委会活动的参与,每次常委会都邀请有关代表列席会议。尤其是十届全国人大常委会贯彻中央9号文件的要求,为代表依法履行职权创造条件,邀请列席常委会会议的全国人大代表人数,从原来的每次10名左右增加到40名左右。这次修改坚持和完善了列席制度,并根据这些实际做法作了修改。

列席人员是准会议人员,有发言权,但没有表决权。这与旁听不同,旁听人员既没有发言权,又没有表决权。根据实践做法和实际情况,列席常委

会会议的人员不仅列席全体会议,还列席小组会议,但不列席委员长会议,也不理所当然列席专门委员会会议。如列席委员长会议、专门委员会会议,需另行邀请。

**三是增加分组会议和联组会议的召集和主持的内容。**联组会议和分组会议是常委会审议各项议题、进行深入讨论的重要形式。八届以前,每次全国人大常委会会议分四个小组进行讨论,九届以来分为六个小组。分组会议设召集人若干名,轮流召集会议。分组名单定期调整,以便常委会组成人员通过小组会议相互交流。联组会议是在分组审议的基础上召开的联席会议,主要任务是对分组审议中比较重大的、有分歧的问题作进一步的集中审议,以使审议更加深入,求得比较一致的意见。但议事规则对分组会议和联组会议的召集和主持没作规定。为了便于组织召开分组会议和联组会议,根据实际中的做法,这次修改,对分组会议和联组会议的召集



和主持作了规定：常务委员会分组会议由委员长会议确定若干名召集人，轮流主持会议。分组名单由常务委员会办事机构拟订，报秘书长审定，并定期调整。常务委员会举行联组会议，由委员长主持。委员长可以委托副委员长主持会议。

#### 四是对任命案和免职案作出规定。

依照宪法规定，在全国人大闭会期间，全国人大常委会行使对国家机关领导人员的任免权，即根据国务院总理的提名，决定国务院的部长、委员会主任、审计长、秘书长的人选；根据中央军事委员会主席的提名，决定中央军事委员会其他组成人员的人选；根据委员长会议的提名，补充任命专门委员会个别副主任委员和部分委员人选；根据最高人民法院院长的提请，任免最高人民法院副院长、审判员、审判委员会委员和军事法院院长；根据最高人民检察院检察长的提请，任免最高人民检察院副检察长、检察员、检察委员会委员和军事检察院检察长，并且批准省、自治区、直辖市的人民检察院检察长的任免；决定国家驻外全权代表的任免。

常委会议事规则第十四条规定了任命案，但没有规定免职案。多年来，对于免职案，提请免职的机关也要说明免职理由，以便常委会组成人员进行审议。因此，此次修改将这一规定修改为，任免案应当附有拟任免人员的基本情况 and 任免理由；必要的时候，有关负责人应当到会回答询问。

**五是增加批准决算和预算调整方案、批准条约和协定的议案的审议程序。**批准决算和预算调整方案的议案、批准条约和协定的议案，是全国人大常委会的一项十分重要的职权。国务院在每年六月，将上一年度的中央决算草案提请全国人大常委会审查和批准；对预算在执行中需要作部分调整的，国务院要将调整方案提请全国人大常委会审查和批准。预算调整方案要在常委会举行会议审查和批准预算调整方案的

一个月前，将预算调整初步方案送交全国人大财政经济委员会进行初步审查。根据宪法第六十七条的规定，全国人大常委会决定同外国缔结的条约和重要协定的批准和废除。近些年来，对提请常委会批准条约和协定的议案，都是交由全国人大外事委员会进行审议，之后向常委会提出报告。这次修改议事规则，根据过去多年来常委会审议这两项议案的做法，对此进行了补充完善。增加规定：提请批准决算和预算调整方案的议案，交财政经济委员会审议，也可以同时交其他有关专门委员会审议，由财政经济委员会向常务委员会会议提出审查结果的报告。提请批准条约和协定的议案，交外事委员会审议，也可以同时交其他有关专门委员会审议，由外事委员会向常务委员会会议提出审核结果的报告。

#### 六是增加听取和审议报告的内容。

2006年8月通过的监督法，将人大常委会对“一府两院”的监督形式详细规定为听取和审议“一府两院”的专项工作报告；审查和批准决算，听取和审议国民经济和社会发展规划、预算的执行情况报告，听取和审议审计工作报告；执法检查等。为了更准确地体现常委会会议听取和审议的工作报告的内容，根据监督法的有关内容，在议事规则中对常委会听取报告的内容进行了细化，即常务委员会全体会议听取国务院、最高人民法院、最高人民检察院的专项工作报告，听取国民经济和社会发展规划、预算执行情况报告，听取决算报告和审计工作报告，听取常务委员会执法检查组提出的执法检查报告，听取其他报告。

**七是对发言规则予以明确。**参加会议讨论，对会议各项议题发表意见，是常委会组成人员行使职权的重要形式。为使发言更加有序，此次修改赋予了会议主持人安排发言顺序的职责，增加规定：常务委员会全体会议或者联组会议安排对有关议题进行审议的时候，常务委员会组成人员要求发言的，应当在

会前由本人向常务委员会办事机构提出，由会议主持人安排，按顺序发言。在全体会议和联组会议上临时要求发言的，经会议主持人同意，始得发言。在分组会议上要求发言的，经会议主持人同意，即可发言。

对于发言，原则上不应有什么限制，应当尽量让与会人员畅所欲言。但由于会议时间有限，为了让更多的与会人员能有发言机会，提高效率，对发言作一些限制也是应该的。对发言的限制一般包括发言次数的限制、发言时间的限制和发言内容的限制。发言次数分为对同一议题的发言次数和同一次会议的发言次数。按照常委会议事规则第二十九条的规定，常委会组成人员和列席人员在全体会议上发言限于一次；在联组会议上可以就同一问题发言两次。对于发言内容，一般要求必须与议题有关，不得超出议题范围。这次修改为了提高审议质量，对常委会会议上的发言要求予以了明确规定：常务委员会组成人员在全体会议、联组会议和分组会议上发言，应当围绕会议确定的议题进行。对于发言时间，常委会议事规则规定，常委会组成人员和列席人员，在全体会议上发言不超过十分钟；在联组会议上发言，第一次不超过十五分钟，第二次对同一议题的发言不超过十分钟。以上规定的发言时间，经会议主持人许可，可以适当延长。为了保证常委会组成人员在分组会议上都有发言的时间，这次修改，明确了分组会议上的发言时间，与联组会议上的时间相同，即第一次发言不超过十五分钟，第二次对同一问题的发言不超过十分钟。

近些年来，对在常委会会议上的发言，都由常委会办事机构工作人员记录，经发言人核对签字后，编印会议简报和存档。为准确反映常委会组成人员的审议意见，议事规则将这一实际做法予以了明确。☑

（作者单位：全国人大常委会法工委国家法室）

# 外国议会议事规则要览

文 / 郭法石

议会议事规则主要是指议会会议制度、议会议事程序以及应遵守规则的规定。有些国家在宪法和法律中规定了议会议事的基本条款。大多数国家为了保证议会的平稳运转和工作效率,都制定了议事规则。议会由两院组成的,议事规则通常由议会的两院各自制定,一般情况下对每届议会都适用;也有的国家每届议会都制定相应的议事规则。由于各国的具体情况不一样,议事规则的内容和繁简程度也有所不同。现将国外一些主要国家议会的议事规则介绍如下。

## 会议制度

**议会会议的种类及会期。**议会会议的形式主要有:议会例行会议、议会非常会议、议会两院联席会议、议院会议、议会委员会会议、议会小组委员会会议。例行会议又称例会或常会,是议会会议的主要形式,按法律规定在固定时间内召开。有的国家规定每年召开一次,如美国、日本;有的国家规定每年召开两次,如法国、意大利。例行会议往往有相对固定的会期,会期的长短各国有所不同,如法国议会每年的两次例会,第一次例会从10月2日开始,会期80天,主要讨论预算问题;第二次例会从4月2日开始,会期不超过90天,主要讨论立法问题。议会例会期间,议员并不是每天开会,实际上是宣布议员正式工作的开始和议会内部机构的工作时间。在此期间,议员未经

议会准假,不得离开举行会议的城市,不得出访或进行其他与开会无直接关系的活动。议会非常会议又称特别会议、临时会议,是在议会例会之外,国家遇到关系全局的重大事件而必须召开的会议,具有较强的针对性,一般作出决定即算完成当次会议的任务,因此这种会议的会期较短,一般只有几天。非常会议的召开需要有关人员或机构提议,由议会指导机关或议长作出决定。有权提出召开非常会议的人员或机构一般包括:国家元首、政府、议会指导机关、联邦制国家中的一个或若干组成部分、一定数量的议员、选民团体等。但因西方国家的议会正常会期比较长及对提起召开非常会议的动议作了比较严格的规定,因此议会非常会议较少召开。

**会议的组织。**议会会议由议会指导机构主持。指导机构可以是一个人(议长),如英国、美国;也可以是一个集体(执行局或主席团),如法国、德国。指导机构的主要职责是召集和主持会议、安排议程、主持会议的辩论、主持会议的表决等。指导机构通常由选举产生,作为指导机构的执行局或主席团,一般由议长、副议长、各议会党团主席、议会秘书长等组成。集体指导机构也由一位议长主持工作,决定由集体作出。

议事日程的安排,在多数国家由议会指导机构排定。但有些国家的政府对议会有相当大的控制权,由政府

决定议会时间表;德国、意大利等国,政府可派代表参加制定议事日程的机构。议会的议事日程一经确定,一般不做随意改动;如有特殊情况,可按规定的法律程序变动。

**会议的公开制度。**多数国家规定议会的会议一般公开举行。公开的内容包括:议会会议公开举行;议会议程和日程提前公布;准许公民旁听;报道自由;议会议事记录和简报登载在公开刊物上。在信息技术快速发展的今天,议会网站已经成为议会公开的重要渠道,还有些国家设有专门转播议会活动的电视频道。

不少国家的议事规则还规定可举行秘密会议。秘密会议一般讨论外交、国防、公共安全等涉及国家机密,不宜公开讨论的问题。秘密会议除议员外,其他人不得出席旁听或报导,议事记录作为秘密文件保管。为了不破坏公开性原则,规定秘密会议只有在特殊情况下,由一定的机构或一定数量的议员提议才能召开。美国、英国等国家议会召开秘密会议时,需要关门进行,无关人员必须清出会议场所,所以秘密会议也被称为“闭门会议”。

西方各国议会一般都允许公众旁听。议会设有专门的旁听席,愿意参加旁听的公民,只要到议会大厅领取一张旁听证,即可参加旁听。旁听证按先来后到,发完为止。有的国家也把一部分旁听证发到有关部门,邀请有关部门派人旁听。还有的国家,每一名议员



都可以掌握一部分旁听证,由议员送给有关人员。旁听人员都要遵守旁听秩序。

**开会的法定人数。**无论是召开例行会议还是非常会议,多数国家议会议事规则都有法定人数的规定。大多数国家规定为全体议员的过半数,也有的国家规定为三分之一、三分之二、四分之三、五分之三。当开会时间已到而法定人数不足时,各国议事规则规定可以将开会时间适当推迟,推迟后仍不足法定人数时,则宣告休会。

为了保证议员能够出席会议,多数国家的议会实行请假制度,如芬兰、瑞典,规定议员不能出席会议时,必须请假并经批准。一些国家对无故不出席会议的议员,规定了制裁的办法,如法国、荷兰,对无故不出席会议的议员,给予扣发议员津贴的处分。芬兰还规定,对情况严重的,议会可以通过决议撤销其议员资格。

## 议事程序

### (一) 议案的提出

**提案主体。**哪些人可以提案通常由宪法和议事规则规定。多数国家规定,一定数额的议员、国家元首、议会的两院及各种委员会或政府拥有提案权。在责任内阁制国家,政府的提案在议会讨论中占优先地位。联邦制国家中,有些则规定联邦的组成部分拥有提案权。有的国家规定,一定数量的选民也可以提案。俄罗斯宪法规定,联邦宪法法院、最高法院和最高仲裁法院在由其管辖的问题上也享有立法动议权。议案一般需附有说明,写明提案理由,议案要在会议召开前一定时间内提出。议案在列入议会的议事日程之前,通常先交由一定的机构审查。议会的领导机构在通过议事日程之前,必须把它所收到的议案情况向议会全体会议汇报。

**议案撤回。**有的国家规定,议员要撤回已经提出的议案和动议时,必须



加拿大议会会议场景

由提案者请求。在成为委员会的议题后,撤回须经委员会准许;在成为会议的议题后,撤回须经议院准许。

### (二) 议案的讨论

**委员会讨论审查。**一般议会收到议案或决定将议案列入会议讨论后,通常先将议案交有关议会委员会讨论。委员会会议在听取提案起草者或起草单位的代表就起草问题及有关事项所作说明后,委员会成员充分发表意见,最后要对所讨论议案进行表决,形成决议向议会或议院会议作汇报。决议以报告形式写出,获得委员会简单多数赞同的意见、建议和修正案均列入报告,作为委员会的集体意见。

**“三读制”。**西方国家对议案的讨论一般实行“三读制”。“三读制”是指任何议案都必须经议会三读审议后才能通过。“三读”议事程序是在英国形成的,后来被美国、德国、丹麦、新西兰等主要西方国家所仿效。一读阶段,是在议会全院会议上宣布议案的名称和要点,然后把议案送到有关委员会进行审查。二读阶段,是宣读议案内容,在专门委员会审查和修改的基础上进行辩论,再行修改。三读阶段,即进行表决。在一院制的议会,议案经过三读通过后,即完成了在议会的立

法程序。在两院制国家,议案在一院三读通过后,要送到另一院按照同样程序三读通过。如果议会一院批准的议案在另一院获得通过,或者经过两院联席会议的协调获得通过,那么这项议案的“三读”过程就告结束。

**辩论。**辩论是议会主要的、最常用的议事方式。一般议会或议院在听取了委员会对议案的审议报告或提案者的报告后,议会或议院会议便开始正式讨论,进行大会发言或辩论。许多国家的议事规则都对辩论的程序、辩论的规则作了规定。辩论要求辩题集中、态度分明、限定时间。辩论程序一般分几个步骤:即动议——双方首席先后发言——双方其他议员轮流发言——双方代表总结——表决。

**议员的发言。**外国议会议事规则中一般都对议员的言论免责和发言时间限制作出规定。议员在议会中任何会议上的发言只要不使用诽谤、侮辱性语言,不泄露国家机密和揭露他人隐私,且遵守发言程序规则和会场秩序规则,发表任何言论均受法律保护。违者议长可行使处罚权,如禁止其发言、驱逐出会场等。对于议员的发言,大多数国家对发言次数和发言时间有所限制,一种办法是限制每个议员的发



德国议会会议场景

言次数和时间,另一种办法是限制每个议会党团的发言次数和时间。对发言时间的规定从不超过10分钟到不超过30分钟不等。议事规则通常还规定,就同一问题的第二次发言时间应少于第一次发言,如表达反对意见,发言时间可适当延长或不加限制。如发言人超过规定时间偏离议题,主持人可令发言人停止发言或言归本题;对不听劝阻者,主持人有权取消其发言权。

议员在辩论中的发言,不论在哪个国家,都由指导机构负责安排。通常的做法有两种:一种是议员可以(或必须)预先向每一场辩论的主持人登记;一种是在辩论过程中,议员可随时向主持人请求发言。议员发言,有些国家不准议员照稿宣读,有些国家允许使用发言提纲或宣读有关技术性材料和引文。极少数国家不对发言加以任何限制,如芬兰等国,只要议员愿意,想讲多久就讲多久,想讲几次就讲几次。

“一事不再议原则”。这一原则是议会议事的传统和惯例,即对于议会已经议决的事项,在同一次会期中不得再次审议和作出决议;如确有必要讨论,也只能在下一次或以后的会期

提出和审议。这一原则的目的是为了保证议会意见的一贯性,保持议会决议的权威,也有利于提高议事效率,尤其是防止议会内少数派阻挠议事过程的正常进行。

### (三)表决

各国通常根据方便实用、公正合理、烘托气氛等原则,并从自身的历史传统和习惯出发决定采用何种表决方式。常用的表决方式有:口头表决、举手表决、起立表决、分组或分门列队表决、唱名表决、投票表决、掷球或作记号表决、鼓掌欢呼表决、使用表决器表决、无异议表决。在议事过程中,议会所采用的表决方式不限于一种。电子表决技术因其准确、方便、快捷的优点,在各国议会表决中得到广泛应用。

关于表决的法定人数各国规定不一,主要取决于议案的重要程度。例如对宪法的表决,通常要求有三分之二或四分之三绝对多数票才能通过,而对一般法律案的表决,过半数即可。对同类别法律的表决,各国规定亦有差别,二分之一以上赞成即可通过法案的国家最多,其他还有三分之二、三分之一等。在表决议案出现赞成票与反对票相等的情况下,通常有两种解

决方法:一是由议长或其他主持会议的人投票决定。在美国国会中,议长不进行投票,但在赞成票与反对票相等时,议长的一票就是决定性的。二是提案被视为否决。例如,法国国民议会议事规则规定“赞成与反对票相等,付诸表决的问题算不通过”。关于法定票数的计算基准,主要有“出席表决比例制”、“出席会议比例制”和“全体成员比例制”。

在议员因故不能参加投票的情况下,有些国家议事规则中设计了委托投票规则,允许议员将表决权委托他人代为行使,但也对这种委托投票的操作做了严格的限制,如委托他人投票的议员必须出具书面的表决委托书。在允许委托投票的国家中,法国两院的委托投票规则是比较完备的。

一般情况下,各国议会的表决都是公开进行,只有个别人事选举或有关个人权利的表决等极少数情况例外。例如,在德国,秘密投票这种投票形式专门用于选举联邦议院议长、副议长,联邦总理和议会国防专员。

### (四)议事记录

议事记录是议会会议的重要文件,几乎所有国家的议会都记录议员在各种问题与事项上的辩论发言、一切动议。会议暂停或结束后,向议员提供议事记录,议员有权利也有义务审阅本人的发言记录。如发现所记内容与发言有出入,可以向会议主席提出校正要求。如议员在规定时间内没有就记录提出异议,就被认为批准了记录。有的国家允许议员将未讲过的资料或未能完成的发言增补进记录中。议事记录付印后由议长或有关负责人签署,存入议会档案室备查。一般国家的议事记录要在会后公开发表,有的是完整记录的发表,有的只发表记录概要。当会议发生争执时,会议主持人可以根据议事记录作出决断,公众也可以通过议事记录了解立法意图以及各种审议意见。☑



# 铁了心“坚持” 静下心“完善”

——坚持和完善人民代表大会制度点滴心得

文 / 上海市人大常委会主任 刘云耕

没有到人大工作，真还不知道人民代表大会制度的博大精深。

“坚持和完善人民代表大会制度”这句话一直在讲，似乎一听就懂，一看就明白，原本我也是这样想的。

到上海市人大常委会主任这个岗位一年多了，才渐渐领悟出此话内涵之丰富、贯彻之艰巨。人谓知易行难，我再加上一句：行后感悟出新知也不容易。

**感悟之一：“坚持”和“完善”是辩证的统一，两者不能偏废。**

胡锦涛总书记强调，要把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一贯穿于依法履职全过程。只有铁了心“坚持”，才能保持清醒头脑，不会被西方那一套“多党轮流执政”、“三权分立”、“两院制”所迷惑，不被各种异端邪说所左右。只有静下心来“完善”，人民代表大会制度才会与时俱进、日臻完美，中国特色社会主义才能蓬勃发展。唯其如此，我们才能“坚持”得更加有底气，更加自信，更加坚定，且立于不败之地。

**感悟之二：“坚持”一定要铁了心，心无旁骛。**

坚持人大工作正确的政治方向，

核心是坚持党的领导。吴邦国委员长在今年全国人代会“工作报告”中提出，必须进一步认识我们人民代表大会制度与西方资本主义国家政体的三个本质区别。区别在哪里，吴邦国委员长在报告中已经讲得非常清楚了。我在想，西方民主模式无论是选举时的政治筹款、拉票、口水战，还是国际国内重大事情决策时的利益博弈，以及被利益集团幕后交易所操纵的各种议会游戏，连西方有见地的政治家都指为诟病，我们怎能去照搬呢？最典型的，犹如美国入侵伊拉克而难以自拔，美国次贷危机引起的金融危机祸及世界经济、且使美国百姓遭殃，等等，本质上都与他们的政治制度有关。当然他们的这一政治制度有其历史成因，是他们国家历史发展的政治文明成果。我们应当尊重各国人民对各自民主政治制度的选择，我们也会积极借鉴人类社会创造的文明成果包括政治文明的有益成果，但绝不照搬西方那一套，因为他们的民主模式绝非普世真理，更不是人类历史的终极真理，我们中国人没必要对之顶礼膜拜。况且世界上已有不少发展中国家削足适履，照搬



刘云耕主任

他们的这种民主模式后政治动荡、经济停滞、乱象丛生，至今还在徘徊。中国共产党领导中华民族从独立、解放，到富强、民主，牺牲了几千万优秀儿女，矢志不渝奋斗了将近一个世纪。如今，积贫积弱的中华民族已自豪地雄立世界民族之林，中国已经成为世界力量中举足轻重的一员。实践证明，人民代表大会制度是符合中国国情、体现中国特色社会主义性质的根本政治制度，是中国人民当家作主的重要途径和最高实现形式，我们当然要铁了

摄影/殷源荣

心“坚持”。我们中国人创造的政治制度的成功,本身也是对世界政治文明的一种贡献。

**感悟之三:“完善”一定要静下心来,不浮躁。**

说要铁了心“坚持”,是否我们国家的人民代表大会制度就是完美无缺了呢?当然也不是。因为我们的民主模式虽然被历史证明是中国人民唯一正确的选择,但它还是人类历史上的新生事物,毕竟只有半个多世纪的实践,在整个人类文明史上还是如此短暂。因此我们必须与时俱进,不断完善发展。我们用了“坚持”和“完善”两词,这充分体现了中国共产党人无私无畏和辩证唯物主义者的广阔胸怀。时下,浮躁之风盛行,我们确有必要静下心来研究、探索、实践人民代表大会制度需要完善的方面,我们要通过自身的不懈努力,制度的自我完善,向世界展示并奉献出中国特色的社会主义民主政治模式,且力争被世界上越来越多的国家和人民认同,这正是中国共产党人的伟大历史使命。

**感悟之四:当务之急,就是要进一步落实与人大工作相关联的已有法律。**

随着中国特色社会主义法律体系的基本形成,与我国根本政治制度相关联的法律、法规越来越丰富,但宪法与法律赋予地方人大及其常委会的各项法定职权的落实状况,在各地却参差不齐,即便在同一地,不同法律的落实情况也是不一样的。诸如监督法规定,各级人民代表大会常务委员会行使监督职权的情况,应当向本级人民代表大会报告,接受监督,同时具体规定了必须向社会公布的五个内容,还对人大开展询问、质询、特定问题调查



上海东方明珠夜景

二次向本级人民代表大会或者其常务委员会作预算执行情况的报告等等。如果梳理一下,还有一些相关法律或法条,实际履行情况,并不尽如人意。因此,从履行法律赋予人大的职权着手,有法必依,执法必严,稳步有序推进,这对于加强党的执政能力,巩固党的执政基础,都具有极端重要的意义。这既是我们静下心来“完善”的本意所在,也是铁

作出相关规定。突发事件应对法规定,对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等突发事件,县级以上人民政府作出应对的决定、命令,应当报本级人民代表大会常务委员会备案,突发事件应对处置工作结束后,应当向本级人民代表大会常务委员会作出专项工作报告。土地管理法规定,省、自治区、直辖市人民政府应当将土地利用年度计划的执行情况列为国民经济和社会发展规划执行情况的内容,向同级人民代表大会报告。城乡规划法规定,地方各级人民政府应当向本级人民代表大会常务委员会或者乡、镇人民代表大会报告城乡规划的实施情况,并接受监督。预算法规定,各级政府应当在每一预算年度内至少

了心“坚持”的题中应有之义。

坚持和完善人民代表大会制度是一篇大文章,要与时俱进、不断完善发展,最根本的就是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一,核心是坚持党的领导。做好了,有利于加强和改善党的领导,有利于巩固党的执政地位,有利于党领导人民依法有效治理国家和国家的长治久安。我想,我们无论是在人大工作的同志,还是在“一府两院”工作的同志,虽然分工不同,职责不同,但都肩负着人民的重托,都是在党领导下依法履行职责,为国为民效力,根本利益是完全一致的。因此,我们要携起手来,站高望远,共同写好“坚持”和“完善”这篇大文章。

四点感悟,记之以求教大家。✘



# 四川：加快建设灾后美好新家园

——写在汶川“5·12”特大地震一周年之际

文 / 四川省人大常委会副主任 甘道明

当前,四川正处于灾后恢复重建的关键时期,省委根据中央关于加快灾后恢复重建的重大部署,提出了加快建设西部经济发展高地,加快建设灾后美好新家园(简称“两个加快”)的目标任务,把灾后恢复重建作为全省压倒一切的中心工作,努力实现“力争在两年内基本完成原定三年的目标任务”,尽快让灾区人民过上更加幸福美好的生活。

四川省人大常委会把推动“两个加快”重大决策部署的贯彻落实作为人大监督工作的重点,把促进四川加快发展作为监督工作的重要任务,深刻理解加快灾后恢复重建工作的重要性,从群众期盼出发,切实增强加快灾后恢复重建工作的主动性,从抢抓机遇着力,充分认识加快灾后恢复重建工作的紧迫性,从最新目标定位,客观估价加快灾后恢复重建工作的艰巨性,扎扎实实做好对灾后恢复重建的监督工作,以不负人民的期望和重托。

灾后恢复重建是四川当前最大的机遇、最大的内需、最紧迫的任务,各级人大要督促政府抓住当前有利时机,充分利用国家对灾后重建的支持政策,充分利用海内外投资者关心四川、支持四川的重大机遇,加快招商引资和产业转移,为四川跨越发展打基础、添后劲、增潜力。要督促各级政府认真实施省委提出的以建设贯通南北、连接东西、通江达海的西部综合交通枢纽,建设西部物流中心、商贸中心和金融中心,建设重

要战略资源开发基地、现代加工制造业基地、科技创新产业化基地、农产品深加工基地为主要内容的“一枢纽、三中心、四基地”发展规划,切实增强各项工作的主动性、针对性和有效性,保持四川经济平稳较快发展。

围绕灾后恢复重建,各级人大在监督工作中要突出重点,攻克难点。一是优先抓民生项目重建。二是加紧抓城镇重建。三是突出抓配套设施重建。要监督各级政府坚持阳光重建、廉洁重建,管好用好灾后重建资金和物资。要强化责任,加强督促,明确实施主体、责任主体,落实领导责任、工作责任,形成足够的动力、足够的压力、足够的合力。

灾后重建是百年大计,要采取多种监督方式,督促各级政府坚持以对民负责为根本,使重建工程经得起实践、历史和群众的检验,坚决杜绝搞任何形式主义和形象工程,坚决防止出现“豆腐渣”



甘道明(中)在四川德阳灾区看望受灾群众

工程。对实施藏区“牧民定居行动计划”,配套实施帐篷新生活行动,“9+3”免费教育计划,藏区卫生事业发展规划,彝族自治州“三房改造行动计划”等重大民生工程也要适时开展专项监督,促进各级政府把实事办好、好事办实。

各级人大常委会要大力支持代表深入受灾群众,了解群众诉求,反映民情民意,为当地党委、政府灾后重建提供真实可靠的决策依据。

今年是新中国成立60周年,全省各级人大常委会要紧紧抓住“保增长、保民生、保稳定”的工作主线,围绕推进“两个加快”,做好人大的各项工作。★

# 安丽娟： 倾心消除“零就业家庭”

文 / 鲁来顺

再就业工作是民生中的一项重要内容，它事关保障群众生活，社会和谐稳定。我早就耳闻，有一位北京市人大代表多年来在履职中一直关注于此。直至今年元宵节，在河北省迁安市采访了连任三届的北京市人大代表、首钢矿山街道居民管理委员会书记兼主任安丽娟，我才更深切地感受到这项工作的重要，及当好一名人大代表所要付出的艰辛。

20世纪50年代末，首钢在这里建起原料基地迁安矿，如今迁安市50多万人，首钢人占近十分之一。这百里矿区，生活着4万多首钢矿山居民，而安丽娟从1981年起便在此工作、生活。安丽娟不仅关注辖区数万居民的吃穿住行，还心系街道下面数个集体企业的经营状况，因为这是直接关系到失业人员再就业的托底企业。

2000年前后，首钢矿山加快改革步伐，随着生产结构调整，人事制度的改革，减员增效，驻矿企业终止、解除劳动合同5000多人。由此，从身边企业到北京市，再就业这个突出问题，不但一下闯入她的视野，更像一块沉甸甸的石头，从此压在安丽娟的心头，她感到有责任为此努力。

从此，对于这个问题，安丽娟深入



为当好代表为民履职，安代表多年积累了许多相关图书与资料

基层调研，广泛了解民情，无论在北京市人代会上，还是闭会期间，积极提出相关议案与建议，逢会必讲，锲而不舍。下面一串记录，可谓缩影：2003年，她提出“尽快出台中央再就业配套政策”建议；2004年，北京市在这方面陆续出台十项优惠政策后，她又提出“制定法规，完善政策，进一步加大再就业的工作力度”的建议；2005年，她建议“尽快出台就业促进法”；2006年，她提出“低保逐步增加，没有和再就业联动”意见；2008年，她提出“关于制定社会保障与鼓励就业联动机制”的议案。在政府办理相关议案和建议中，她格外关

注，始终跟踪调研，积极查找发现的问题，及时督促，促进落实。

今年1月北京市第十三届人民代表大会第二次会议召开前，再就业问题又一次挂上安丽娟心头。会前，为准备提出相关议案，她积极查阅资料，了解当前就业形势，不仅在本单位所在地河北矿山这边召开座谈会听取群众意见，还深入选区北京市石景山区入户走访。

经过充分准备，在今年的北京市人代会上，安丽娟又领衔提出了关于积极面对金融危机，进一步加大再就业力度的议案。在议案中，她明确提出，随着全球和全国经济减速，国内外需求对北京经济的拉动作用均有下降。从劳动力需求看，经济下滑，企业经营恶化将减少对劳动力的需求。企业景气调查数据显示，去年三季度北京市劳动力需求指数为107.7点，分别比二季度和上年同期下降18.4点和23.5点。此外，部分企业由于停产、半停产等原因，已经出现隐性失业问题。去年10月底北京市有失业人员10多万人，今年高校有北京籍毕业生21万人，就业形势非常严峻。

为解决这个难题，安丽娟提出要明确目标 and 责任，摸底做好基础工作。企业要实行人力资源需求报告制度。对“零就业家庭”、“双困人员”等，各级组织开展救助活动。对受冲击较大的企业要实行临时救助政策，帮助企业渡过



难关。做好关停并转企业人员安置工作,鼓励企业吸纳就业困难人员。尽快出台以创业促就业的新政策,推动创业促就业工作开展。

这项议案,引起了大会的重视,已被合并为四项议案之一:《实施积极就业政策,促进社会和谐稳定》,将由市政府办理,市人大常委会审议。

尽管在这次市人代会上提了有关再就业工作的议案,但安丽娟意犹未尽,在审议市政府工作报告相关内容时,为促使政府搞好这项工作,又积极发言,提出良策。在发言中,她提出两点建议。一是要成立专项工作机构,明确职责分工。在继续发挥市区社会保障和就业领导小组在统筹协调作用的基础上,成立失业预警治理专项工作组,统筹市区街乡三级政府资源。在区和街乡分别建立失业预警专项工作组,市区失业预警专项工作组各成员单位根据失业预警治理工作需要,对主管业务、主管的行业协会、社会机构、群体加强垂直管理,对专项工作负责。街乡失业预警专项工作组充分调动区域内各种有利因素,对所辖区失业预警治理工作负总责,从而形成在政府领导下纵向到底,横向到边的失业预警治理工作格局。二是完善工作运行机制,进一步搞好失业预警、失业预防和失业治理。在失业预警方面,建立劳动力市场监测点和抽样调查制度,建立失业预警系统。在失业预防方面,做到强化行政干预,减薪不减员,开展在岗培训,专项政策援助。在失业治理方面,要加强就业工作宏观调控力度,加大就业服务的力度。她的这些意见,引起了不少代表的共鸣,也受到了政府相关部门的重视。

人民政府与民心连心。对于就业工

作,北京市政府也一直关注,为此尽心竭力。据今年市人代会上郭金龙市长所作的工作报告披露,在2008年,北京市大力开发就业岗位,城镇新增就业42万人,登记失业率为1.82%。健全就业援助制度,帮扶10.1万名就业困难人员实现就业、10.5万名农村劳动力转移就业,城乡“零就业家庭”基本消除。在2009年,北京市仍要努力稳定就业局势。落实国家相关政策措施,鼓励和引导高校毕业生到城乡基层、中小企业和非公有制企业就业,做好就业指导、创业服务和对困难毕业生的援助工作。加大对就业困难群体、困难地区和农村转移劳动力的帮扶力度,促进6万名农村劳动力转移就业,实现“零就业家庭”至少一人就业。落实和完善创业政策,进一步优化创业环境。而正是在这方面,有了像安丽娟一样的人大代表尽心履职,在政府与人民群众之间架起了一座相互沟通的桥梁,促进了政府的相关工作,使广大人民群众享受到了党的“阳光”。

当然,安丽娟当代表13年来,所提

的议案、建议,不仅有关再就业内容,还包括涉及民生等方面许多其他内容:加大保障性住房建设力度,多渠道解决中低收入居民住房困难;积极推进养老服务社会化进程;解决老残一体家庭残疾人托养问题等等,总数达到百余件。其中70%得到了落实。而她所提出的每一件议案和建议,准备的每一次发言,其背后付出的努力,令人无法想象。她所在单位离北京市有240公里之遥,每年去北京市参加有关人大会议或活动20多次,她每次去开车往返需要5个多小时。平时,她公务繁忙,代表履职的时间几乎占去了她所有的双休日和业余时间……

尽管如此,安丽娟毫无怨言。她说,当代表时间越长,我愈感受到代表“责任”这两个字沉甸甸的分量,每当我看到群众注视着我的那一双双眼睛,迸射出的期盼和信任的目光,我感到身上就有无穷的力量。

同样,在她的身上,我也看到了,这就是当今人大代表一心为民的动人形象。☐



2009年5月15日,北京市民营企业招聘会在北京农业展览馆举行。2009年北京市民营企业招聘周也于当日启动,活动将于5月22日结束。今年活动的主题是“为民营企业招聘员工搭桥,为高校毕业生农民工就业铺路”

## 寻访一届全国人大代表

## 申纪兰：人民代表大会的“活化石”

文 / 本刊记者 夏莉娜

她是个农民。20世纪50年代初,在当时红遍全国的农业劳动模范李顺达倡议下,山西省平顺县西沟村率先创办了“金星农牧生产合作社”。她当选为农业生产合作社的副社长。从那时起她就走家串户动员妇女出工下田和男人们一起劳动,并提出妇女不仅要和男人享受一样的工作权利,还应该得到相同的报酬。《人民日报》头版头条位置发表了西沟村妇女出工,并争取同工同酬的调查报告。该报告也汇编到毛泽东亲自写按语的《中国农村社会主义高潮》一书中。于是,申纪兰的名字传遍了全国,她被誉为现代中国农村争取“男女同工同酬”第一人。1953年,她被评为全国劳动模范,并受邀出席了全国第二次妇女代表大会和在丹麦召开的第三届世界妇女大会。1954年以后她连续当选为全国人大代表,是全国唯一参加过一至十一届全国人民代表大会会议的代表,被誉为人民代表大会的“活化石”。



夏莉娜/摄影

80岁的申纪兰梳着干净利落的短发,穿一身深色衣服,肩上披着田华送给她的红色围巾,显得格外精神。她操着浓浓的山西口音,仍旧那样朴实,但举手投足间更加显示出了“老人大大代表”的风范。

## “骑上毛驴去见毛主席”

回忆55年前第一次进京参加全国人代会,申纪兰说:“1954年首次召开全国人代会,我们村出了两个全国人大代表,我和李顺达。知道了当选为全国人大代表,我心情非常激动,夜里都睡不着觉。我穿着连夜缝制的一身蓝

色卡其布新衣裳,骑毛驴走出了西沟村,到了长治就乘上了汽车,到了太原就坐上了火车,到了北京前门火车站有大轿车把我们山西代表组送到了东四一个小旅馆。路是一程比一程好,从村里到北京总共要走四天。现在农村的变化可大啦,出门就是公路,一天就能到北京。”

她又说:“第一届全国人代会是在中南海怀仁堂开的,共有1200多名代表,女代表很少,只有140多人。那年我25岁,当上全国人大代表感觉很光荣,坐在那里开会激动得心里像打小鼓,什么都不敢说,什么都觉得新鲜。”

她回忆在那次会议上,代表们审议通过了第一部《中华人民共和国宪法》,以无记名投票方式选举了国家领导人。“我当选全国人大代表后,村里所有人都说:你去了只管选毛主席!当时最大的任务是实现父老乡亲们的殷切嘱托:一定要把毛主席选上!我第一次来北京的时候还不识字,别人告诉我选票上毛主席的名字,我就认真真地在后面画圈。”

她说:“那时最大的心愿是见毛主席。毛主席一出来,大家都鼓掌。毛主席走过来了,我和毛主席握手,那眼泪流得……我当时哭得连他的脸都看不清楚,只看到了他脸上的那颗痣,只感觉



到他的手是胖嘟嘟的。人家都说，好好瞧瞧毛主席，哭什么呀？哎呀，真没有想到伟大的毛主席竟然接见了个农民。我还记得毛主席问：‘这是哪里的女同志啊？’旁边有人说，这是李顺达农业社的女社长申纪兰。我当时光知道流眼泪，不知道说什么。还能说什么呀？什么话都说不出来了。当时就哭啊，和刘胡兰的妈妈胡文秀抱着一起哭。胡文秀也是我们山西代表组的。你想能不哭嘛！在旧社会，一个农民怎么能见得到国家领袖？农村妇女连自己的主都作不了，又怎么能管得到国家的大事！”

### 田华、孙孝菊和雷洁琼

申纪兰是个很重感情的人。她对记者说：“在一届全国人大代表中，我和电影明星田华，和新中国铁路历史上的第一位女调度员孙孝菊都是好朋友。一届全国人代会期间，我和田华、孙孝菊经常见面。在当选全国人大代表之前的一年，我们一起作为新中国妇女的代表到丹麦哥本哈根参加了世界妇女大会。乘火车我们在同一个包厢，在饭店住过同一个房间，朝夕相处了20多天。那时田华在电影《白毛女》中演了喜儿，不光在国内非常出名，我们在外国每到一地方大家也非常欢迎她。她对我特别好，特别关心。出国前，邓颖超大姐曾嘱咐过她：‘纪兰是个农民，你要多关心她。’我不懂外交礼仪，更不会化妆。我们出去是代表了新中国的妇女，要有好的形象。田华样样都教我，还帮我化妆。我那还有一张我们俩的照片，我老对别人说，这是电影明星为我化的妆……那次出国雷洁琼也去了，人家是个高级知识分子，非常平易近人，很热情。出国前全国妇联给我们定做了旗袍、裙子，还有高跟鞋。裙子、旗袍我都是第一次穿，那高跟鞋我一穿上就不会走路了。幸亏雷洁琼把自己的平跟皮鞋借给我穿。雷大姐人真好啊。她是广东代表组的，在开人代会议期间还到我住的地方看过我。她当副委员长以后，我也到她家里看望过她，就住在北京王府井



1958年2月，周总理和七位女农业社社长合影，左三为申纪兰

附近的红霞公寓。”

### “周总理最懂我们农民”

“在一届全国人代会期间，您印象最深的事是什么？”

申纪兰给记者看了一张周总理与她们的合影，讲述道：“1958年2月，在北京参加一届全国人大第五次会议期间，周总理请了我和陕西省种棉能手张秋香，吉林省郭淑珍等七位全国著名的农业社女社长在中南海紫光阁座谈。那次座谈，总理说的话我至今还记得很清楚。那时正是大跃进的时候，谈话主要针对下面的浮夸风。周总理是个好总理，接触实际，发现问题就和群众联系。他说：‘你炼钢铁了吗？’我说：‘炼了。我们在山上炼。’他就说：‘用机器炼都出废铁，你在山上用土风箱能炼好吗？’还问：‘你卖铁了吗？卖锅了没有？’哎呀，我说：‘总理连这个都知道？’总理真好啊，这些他都知道。总理最懂我们农民，他知道我们那里是山区，还问我：‘你们栽了多少树？’我说：‘栽了三千多亩。’总理又非常认真地追问：‘三千多多少？’总理这么认真，我紧张得连汗都下来了。因为那时候到底

多多少我也说不出准确的数。现在我们栽树是两万五千亩。那次总理与我们畅谈了3个多小时。会后，周总理请我们到中南海西花厅他的家中一起共进午餐，还敬了我们七位女社长一杯酒，饭后与我们一起合了影。”

从1954年至今55年过去了，申纪兰连任了55年的全国人大代表。她从梳着两条大辫子的农村女青年成了八十高龄的老奶奶；从骑毛驴出村到出家门就可乘汽车；从不敢讲话到从容履职……其中有着很多飞跃变化。申纪兰说自己唯一没变的就是：“一直是农民的代表，我的职责是把农民的想法带上去。我一定要替农民说话。”

### 申纪兰简历

1929年12月生，汉族，山西省平顺县西沟村农民。1953年加入中国共产党，全国劳动模范。历任金星农林牧生产合作社副主任、中共平顺县委副书记、山西省妇联主任、全国妇联第二至第四届中央执委。现任山西省长治市人大常委会副主任，兼任平顺县西沟村党支部副书记。



# 郭沫若：

## 努力巩固世界和平

文 / 珀石



郭沫若(1892年—1978年)

我今天接受了无上的光荣,也接受了庄严的使命,

我要向全世界传达出我们中国人民的坚毅的决心:

我们要更进一步为巩固世界和平而努力,决不逡巡,

在和平力量团结一致之下,全人类一定会战胜细菌!

这是20世纪50年代初,在莫斯科举行的“加强国际和平”斯大林国际奖金颁奖典礼上,一位花甲之年的中国人在获得1951年度奖后,致答词时朗诵他的新作——《光荣与使命》中的诗句。他就是1954年当选第一届全国人民代表大会常务委员会副委员长并此后连任五届副委员长的郭沫若。


以诗人和学者著称的郭沫若早在1921年便出版了他个人的第一部诗集《女神》,他是继鲁迅之后革命文化界公认的领袖。新中国成立后,他任中国科学院首任院长,在政协全国委员会第一次会议上被选为副主席,在中央人民政府委员会第三次会议上,被任命为政务院副总理兼文化教育委员会主任,同时他还担任中国保卫世界和平大会主席、中苏友好协会总会副会长等职务,并对世界和平事业做出过卓越贡献。

新中国成立之初,郭沫若频频被派遣访问各国,他还常以和平使者的身

份出席各种国际会议。1950年8月,郭沫若被派遣到了在美帝国主义飞机狂轰滥炸下的平壤,他在灯火管制的一片黑暗中,与朝鲜军民谈笑风生地共进晚餐,他冒着生命危险,把中国人民的友情带给了正在保家卫国的友好邻邦。11月,郭沫若率领我国代表团赴华沙参加第二届世界保卫和平大会,让全世界爱好和平的人士,第一次听到了新中国代表所发出的热爱和平、反对侵略的心声。1951年10月,他再次率代表团去维也纳出席世界和平理事会第二届会议。在那次会议上,他以亚洲近年来无可辩驳的事实,证明“用武力从事征服从来没有过成功的例子”,从而警告战争狂人:“无论你的武力在质量上多么优越,无论你所采用的征服方式是直接的或间接的,想以武力来征服人都只是徒劳的梦想。”

在1950年年底的华沙会议上,郭沫若曾满腔义愤地揭露和控诉美帝悍然在朝鲜和我国东北投掷细菌弹的罪行,并强烈要求组织国际调查,结果得到了以约里奥—居里为首的世界和平理事会一些领导成员的支持。后来又经过郭沫若和一些国际和平战士的推动,世界和平理事会决定于1952年春天在挪威奥斯陆举行执行局会议,郭沫若率代表团再度赴会,向大会详细报告了美帝扩大细菌战的严重罪行。起初,

各国代表在会上对和平理事会要不要干预朝鲜战争中细菌武器的问题,意见分歧不小,一时斗争十分激烈。郭沫若觉得事关重大,他在会上会下抓紧一切机会进行工作,千方百计争取大多数代表的同情和支持,尤其是,竭力敦促约里奥—居里主席拿定主意,专门召开了一个小型座谈会进行宣传,他尖锐地指出:“支持不支持被侵略的朝鲜和中国的要求,这关系到世界和平理事会的存亡问题。若不能主持正义,还有什么理由让世界和平理事会存在下去?”

第二天,大会进行辩论和表决,气氛显得非常紧张,郭沫若心中亦忐忑不安,但他格外冷静,一面细心倾听每个代表的发言,一面不断观察、辨析会场上的反应。会议终于通过了告世界男女书《反对细菌战》,同时通过了组织“调查在朝鲜和中国的细菌战事实国际科学委员会”的决议。郭沫若再也按捺不住内心的激动,他默默坐在座位上,低着头用手绢捂住了眼睛,不愿让人们发现他在流泪,但又根本无法压抑住那直往外涌的泪水,只得长时间地保持这一动不动的姿态。回到休息室后,他才发觉不仅是手绢全湿透了,连内衣也都被汗水紧紧粘贴在背上。身负重任的郭沫若,到这时候方始松了一口气,他对同去的茅盾、钱三强等人说:“总算没有辜负党和人民的委托啊!”



### 上海市黄浦区人大常委会多渠道加强书面意见督办工作

黄浦区人大常委会把“加强对代表书面意见的督办力度,着力提高书面意见的解决率”作为2009年常委会工作的重中之重,多渠道地加强督办力度。渠道一:主任会议重点督办。为了突出督办重点,常委会建立了主任会议督办制度。对于书面意见中综合性强、涉及面广、多年来基层反映较集中的问题进行分析研究,选择其中一至两件作为主任会议的督办件,进行重点跟踪和督办。渠道二:工委联手督办。为了形成督办合力,主管书面意见的人事代表工委与相关工委联手,在督办过程中,采取明察与暗访相结合、听取主办部门汇报与组织代表实地查看办理情况相结合、主办部门提出初步办理意见与邀请代表完善办理方案相结合,通过充分沟通、共同探讨、合力推进,使部分书面意见的办理情况得到了明显的改善。渠道三:相关代表组参与督办。为了推动办理工作,部分代表组将闭会期间开展活动和积极参与书面意见督办相结合。(陆晓钧 李晶)✱

### 浙江省宁波市人大常委会暗访食品安全工作

日前,宁波市人大常委会针对人民群众关注的食品安全问题,采取暗访的形式,对辖区的食品配送和加工企业进行检查。图为市人大常委会副主任陈旭(左三)带领部分市人大常委会委员、人大代表在宁波飞洪生态农业发展有限公司检查蔬菜农药残留监测运作情况。(陈建安摄影报道)✱



### 云南省曲靖市麒麟区人大常委会关注现代服务业发展

为促进曲靖中心城市麒麟区的现代服务业发展,提高服务业在第三产业中的比重,使之成为国民经济的重要产业,最近,云南省曲靖市麒麟区人大常委会组织部分省、市、区人大代表,对区人民政府贯彻落实《国务院关于加强现代服务业的若干意见》,以及全区现代服务业发展情况进行视察和调研。在视察过程中,



代表们分别对麒麟城区的劳务市场、农贸市场、物流配送市场及电脑软件市场等建设情况进行了视察,走访部分相关人员了解情况。图为人大代表视察组听取市场建设情况介绍。(沙荣发摄影报道)✱

### 甘肃省平凉市人大常委会对六年建议办理“回头看”

多年来,甘肃省平凉市人大常委会始终把促进问题的解决作为提高代表建议办理质量的根本途径,不但督促建议反映问题当年解决,而且对当年没有彻底解决的问题,坚持多年跟踪督促落实。近日,甘肃省平凉市人民政府按照市人大常委会的建议,对2003年以来政府承办的499件建议办理落实情况进行了一次“回头看”,根据办理结果,经过全面清理,分别列出了63个承办部门和单位,六年来已经办理、正在办理或列入计划逐步办理、创造条件办理和暂时不能办理留作工作参考四个类别。对正在办理或列入计划逐步办理落实的240件建议,市政府进一步明确了承办部门和单位,规定了办理时限,要求各承办单位在做好今年建议办理工作的同时,把这些建议纳入办理范围,继续抓好办理落实,促进问题得到解决,争取给代表和群众一个满意的答复。(胡凤玲)✱

### 广东省江门市:人大代表约见市长有新举措

5月8日,广东省江门市召开2009年第二季度“人大代表约见市长”座谈会。市政府领导以及各有关部门负责人参加座谈会,共同听取与会市人大代表就泥头车违章运营、停车难、乱摆放、学校周边环境、城市牛皮癣等与城市管理相关的问题提出的意见和建议,并作出了回应。市长在回应代表意见时首次提出,对人大代表约见市长所提到的问题,会后政府各有关部门要尽快制订一个标本兼治的详细解决方案,在一个月之内向人大代表反馈,征求代表对方案的意见,进一步完善方案,并用两个月的时间落实措施,办理过程中及时向有关人大代表汇报进度,对办理结果要征求人大代表的满意度。(李先锋)✱

### 湖南湘西自治州人大常委会公开征求意见, 提高建议办理质量

日前, 湖南省湘西土家族苗族自治州人大常委会, 在该州的十二届人大二次会议期间, 向参加会议的人大代表发出224份《办理代表建议征求意见表》, 公开向代表征求改进和完善建议办理工作的意见。针对代表的意见建议, 州人大常委会进行了吸纳, 并将采取措施, 以进一步提高代表建议办理工作质量和水平。在建议督办工作中, 湘西土家族苗族自治州人大常委会实行“三段式督办”工作机制。对涉及多个部门办理的代表建议, 答复时分别由相关承办单位作出相应的答复并征求意见, 用以检验相关承办单位的各自办理工作实际成效; 有针对性地督促历次承办件数多的单位, 每年制定工作计划时, 要充分考虑代表建议因素, 尤其可能涉及的资金投入问题, 进行认真办理。同时在代表建议交办过程中, 切实做到先研究后交办, 先有交办意见和方案后有过程的监控和检查验收。(陈明灯)★

### 江苏省丰县人大常委会多渠道加强代表与选民的联系

江苏省丰县人大常委会注重加强代表与选民的联系: 一是利用“人大代表之家”, 通过每月15日的代表活动日与选民见面联系选民; 二是在全县157个选区设立人大代表联系点, 通过定期接待选民来访联系选民; 三是县人大常委会发放给每位人大代表一本接待手册, 通过不定期到基层走访联系选民。江苏省丰县人大常委会通过多渠道联系选民, 及时倾听选民的呼声, 了解选民的想法和意愿, 帮助选民排忧解难。2008年以来, 全县327名人大代表共联系(接待)选民1200余人次, 搜集各种意见、建议2000余条, 形成人大代表建议400余件, 为群众办实事、好事200余件, 受到了当地群众的好评。(王琦)★

### 广西壮族自治区河池市人大开展侨情调研



归侨、侨眷子女的就业情况如何? 最低生活保障有没有? 住房状况如何? 有什么困难和建议……日前, 广西壮族自治区河池市人大民族华侨委组织专题调研组, 深入该自治区南丹县农械厂、畜牧场以及城关、六寨等乡镇, 对归侨、侨眷的居住环境、生产生活条件、养老和医疗保险等状况进行了调研。图为调研组深入归侨家中了解归侨及侨眷生活情况。(田开亮摄影报道)★

### 河北省肥乡县人大常委会强化监督, 执法部门纷纷“瘦身”

河北省肥乡县人大常委会在“干部作风建设年”活动开展以来, 把监督执法部门转变工作作风、优化县域经济发展环境作为当前的工作重点, 采取开展执法检查、视察, 设立公开举报电话, 跟踪督办等措施, 对全县的重要执法部门及重点岗位进行了动态监督, 促进了工作作风的转变, 提高了工作效率, 使全县“干部作风建设年”活动取得了扎扎实实的效果。执法部门本着一切从方便群众出发, 一切从有利于肥乡县经济发展出发, 纷纷减少办事环节, 简化工作程序, 制定便民措施, 公开部门职责和专项工作办理时限。肥乡县建设局通过整改, 房地产开发项目审批事项由过去的19项削减为9项; 审批用章由过去的19枚减少到1枚; 审批时限由过去的20个工作日减为3个工作日。肥乡县物价局通过整改, 取消了一个收费备案, 停止了2枚公章。肥乡县工商局通过整改, 实行了企业集中年检制度, 即企业可以不经各工商分局盖章可直接参加集中年检, 节约了企业办事时间。肥乡县法院、检察院司法部门也制定了详细的内部监督措施, 认真改进工作作风, 肥乡县机关干部作风出现了明显的转变。(安俊霞)★

### 山东省平阴县: 闭会期间代表提出的建议同样办理

4月29日, 平阴县人大代表刘爱国收到了县教育局对他提出的47号建议的办理答复, 与以往不同的是, 这件建议是刘代表在人代会闭会期间的4月份刚刚提出的, 与他有着同样情况的还有其他四件代表建议。这五件代表建议的内容都是人民群众最关心的民生问题, 平阴县人大常委会高度重视, 由代工委统一按照人代会期间代表建议的办理程序转交县政府办理。在不到一个月的时间里, 五位提建议的代表均收到了有关部门的书面答复, 其中县教育局、城建局还与代表通了电话, 就建议中提出的问题作出了详细解释, 五位代表对答复结果表示满意。刘爱国代表高兴地说, “真没想到, 闭会期间提出的建议办理的这么快, 以后有问题我们还要提。”(朱历生)★



# 让金融创新更“合身”

## ——吉林银行破解中小企业贷款难纪实

吉林银行股份有限公司（BANK OF JILIN CO., LTD，简称吉林银行）是经中国银行业监督管理委员会于2007年10月10日批准，由长春市商业银行更名为吉林银行，吸收合并吉林市商业银行、辽源市城市信用社而设立的股份有限公司。2008年末和2009年4月，吉林银行通过吸收合并省内四个地区的城信社成立了白山、通化、四平、松原分行，新设了延边分行、白城分行，完成省内9个市州网点布局，实现了在全省跨区域经营。



左图：吉林银行和吉林省金融办、省中小企业局共同举办以“百强企业、万民创业、成长工程”为主题的授信合作签约仪式。吉林银行专门为全省百强民营企业安排授信20亿元，为成长型和万民创业工程安排授信5亿元。这25亿元的授信支持将为吉林省中小企业解决10%的资金缺口。吉林银行行长、吉林省第十一届人大代表，省人大财政经济委员会委员唐国兴在签约仪式上致辞。

小企业虽小，却是拉动就业的生力军。加大中小企业信贷扶持正成为一种共识，但挖掘中小企业这一“富矿”，还面临许多难题。

难题不是天堑，创新迎接改变。只要金融机构以创新的精神开发更多适合的信贷产品，中小企业的生存发展环境必将得到优化。

龙强是长春某轮胎品牌经营店的老板，凭借诚信踏实的服务和自己的苦心经营，公司的业务越来越多，企业做大的机会就在眼前。但去年在绝大部分行业受到经济危机冲击的时候，他的企业也同样面临着前所未有的资金困境。龙强想到了银行贷款，又因为不动产抵押物不足，没有充足的担保等原因难以实现。吉林银行长春凯旋支行在了解到这家企业的融资需求后，为企业开通信贷绿色通道，通过该行的“行业宝”贷款为龙强解决了难题。它是吉林银行为小企业“量身定制”的金融产品之一，以行业协会为主体，企业间联保、互保、共同承担风险的方式，为一批优质企业提供无抵押信用担保贷款。

去年，吉林银行累计向9家轮胎企业投放了5000万元的“行业宝”贷款，期限一年，使企业得到了最佳的进货和销售时机，2008年上半年，9家企业共完成销售收入12亿元，相当于2007年全年的水平。今年，经过行业协会推荐，又有一批企业获得吉林银行的授信，并且为这些企业建立了信用评估机制。到4月份，已有二十家轮胎经销企业得到吉林银行的资金帮助和支持。



类似这样的金融创新，吉林银行可谓亮点颇多。

小企业金融服务不同于大客户的金融服务，小企业融资服务有“短、小、频、急”的特点，业务开展难度大，需要投入更多的人力、物力、财力和技术，需要从激励、考核等方面有所创新。记者在采访中了解到，吉林银行首先进行了管理模式创新。按照银监会小企业授信“六项机制”要求，吉林银行在管理模式创新方面分两步进行：第一步，本着做大做强零售银行的理念，成立社区银行部，下设零售贷款中心，将中小企业贷款业务从公司业务中分离出来，搭建“二级管理，三级营销”的零售贷款业务管理流程。第二步，按事业部制组建成立“小企业金融服务中心”，将小企业贷款从社区银行部分离出来，单独购置办公场所，与中小企业局、房产、土地等部门实行“一站式”联合办公。根据企业经营情况为企业量身定制个性化融资套餐，已经成为吉林银行在开发小企业信贷产品上的共识。原城市商业银行中小企业贷款没有品种上的创新，几乎全部沿用了公司类贷款的传统操作模式。成立零售贷款中心以来，吉林银行围绕不同区域、行业、规模的中小企业特点，为其量身定做个性化产品，在传统流动资金贷款基础上，推出了“行业宝”、“万民创业”等9个新信贷品种，在此基础上，今年又进一步推出了“路路通”、“展业通”、“助业通”等3个特色化小企业信贷产品，极大丰富了中小企业金融服务的内涵。

为改变以往中小企业贷款审批时限长、手续繁杂的状况，更好地满足中小企业“期限短、金额小、次数频、需求急”的迫切需求，吉林银行制定了一套有别于公司业务的小企业授信体系，进行了审批模式的创新。在坚持审贷分离的原则下，设立零售贷款中心内部授信评审会。对小企业业务风险管理优秀的分支行，实行差别授信管理和授权管理；向独立审批人制度过渡，实行“2+1”审批制。为扶持企业和县域经济可持续发展，吉林银行还创新担保方式，搭建银政、银保合作平台，全力支持百强民营企业和千户成长型企业做大做强；与实力雄厚、信誉良好的担保公司建立合作关系，完善小企业融资担保体系和信用体系；以“循环保”、“多方联保”及行业协会会员联保等多种方式解决小企业融资难问题。为贯彻《中国银监会办公厅关于创新中小企业流动资金贷款还款方式的通知》精神，吉林银行进行了还款模式创新。专门设计了《小企业借款合同》文本，推出了按月付息、按季还本，随借随还等灵活多样的还款方式，适应了小企业信贷资金需求的特点，方便了小企业对信贷资金的灵活使用。

据悉，吉林银行今年将安排20-25亿信贷规模，专门用于支持小企业发展。下一步，吉林银行将在小企业金融服务中心推行“信贷工厂”模式审批，对小企业贷款设计、申报、审批、发放及风控等业务按照“流水线”作业方式进行批量操作。金融危机当前，吉林银行不忘自身的市场定位，始终如一地倾力为中小企业服务，创新举措，层层推进，锐意进取，努力构建完善的中小企业服务平台，实现自身和社会效益的双赢，赢得了政府、监管部门和企业界的一致好评。



吉林银行温馨现代、宽敞明亮的营业大厅



# 魅力

来宾

广西煤都

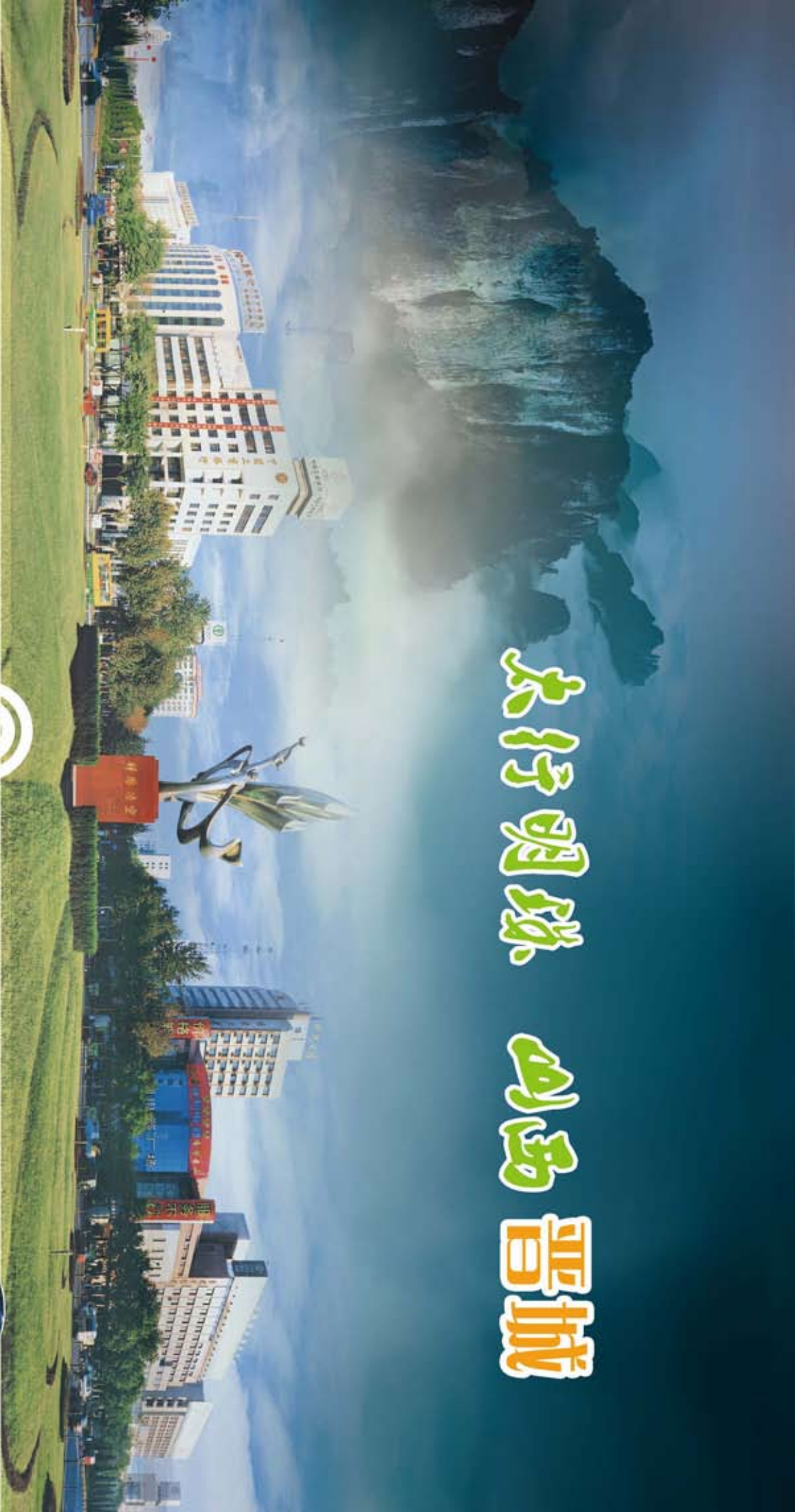
中国糖都

世界瑶都

盘古文化之都



# 太行明珠 山西晋城



世界投资中国中小魅力城市

国家园林城市

中国优秀旅游城市

全国绿化模范城市

全国科技进步先进市

全国文明城市创建工作先进市

全国社会治安综合治理优秀市

全国双拥模范城市

