

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14期
7月25日出版 总第242期

全国人大常委会机关刊物



**“我们用法律来解决
我们的事情”**

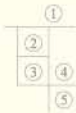
ISSN 1671-542X



9 771671 542021



7月3日，全国人大常委会工会法执法检查组在人民大会堂举行第一次全体会议，听取全国总工会、人力资源和社会保障部负责人关于贯彻实施工会法情况的汇报。



1、中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王兆国，全国人大常委会副委员长蒋树声出席会议。
2、全国人大内务司法委员会主任委员黄镇东主持会议并介绍了执法检查的总体安排。



3、中华全国总工会副主席、书记处第一书记孙春兰汇报贯彻实施工会法情况。
4、人力资源和社会保障部副部长杨志明汇报贯彻实施工会法情况。
5、全国人大常委会工会法执法检查组第一次全体会议会场。

(摄影：马增科 于小平)





厉行法治是维护新疆繁荣稳定的重要保障

前不久,全国人大常委会副委员长司马义·铁力瓦尔地就乌鲁木齐“7·5”事件和新疆发展接受国外媒体采访时强调,我们是法治国家,我们用法律来解决我们的事情。这样一番掷地有声的话语,向世人昭示了我们国家运用法律手段来维护社会稳定、维护各民族大团结、维护人民群众的根本利益的坚定信心。

从法律的角度说,“7·5”打砸抢烧事件是一起由“三股势力”在境外煽动境内实施的严重暴力犯罪事件,是对国家法律的严重践踏。它给各族群众生命财产造成重大损失,给当地正常秩序和社会稳定造成严重破坏。新疆维吾尔自治区严格依照法律规定,采取果断措施,使事态得到控制,社会秩序迅速恢复正常。这充分显示了法律的力量,显示了我们国家依法办事的能力和水平。

在我们国家,法律是全国各族人民共同利益的集中体现。维护法律的权威和尊严,就是维护人民的利益。而损害法律的权威和尊严,就是损害人民的利益。所以,不管是什么人,不管是哪个民族,不管出于何种动机,都必须遵纪守法,都必须在法律的范围行动。任何人践踏国家法律、破坏社会秩序、侵害人民生命财产,都要受到法律的制裁。法律的尊严和法律面前人人平等的原则,正是法治的要义和法律的权威所在。依法打击暴力犯罪、惩处犯罪活动,是维护法律尊严、伸张公平正义的需要,是维护社会稳定、促进民族团结的需要,更是确保人民生命财产安全的需要,体现了一个法治社会对生命和人权的尊重。

作为国家权力机关,人大在维护法律尊严,保证法律实施方面负有重要职责。日前,新疆维吾尔自治区人大常委会主任艾力更·依明巴海接受记者采访时说,自治区人大始终坚定不移地捍卫宪法和法律的尊严与权威,并将加快与反分裂斗争相适应的地方立法工作。他特别强调,人大就是要履行好宪法、法律赋予的职权,从制度上和法律上保证中央和自治区党委关于维护稳定的决策部署的贯彻落实,要支持和督促政府和公安机关依法从重从快打击各种分裂破坏和暴力恐怖犯罪活动。

新中国60年来的历史充分证明,厉行法治是维护各民族繁荣稳定的重要保障。因此,只要我们严格依法办事,新疆的明天一定会更加美好。

汪融昆

主办单位 全国人大常委会办公厅
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2009年第14期
7月25日出版
总第242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

01 总编絮语

01 厉行法治是维护新疆繁荣稳定的重要保障

10 特稿

10 要将监督工作与法律清理结合起来
12 “我们用法律来解决我们的事情”
——司马义·铁力瓦尔地副委员长就乌鲁木齐
“7·5”事件和新疆发展接受国外媒体采访

16 言论

专论 16 增强实效是做好监督工作的关键
18 保险业: 风险防范趋紧
26 组织好代表小组活动的几个问题
访谈 21 侵权责任立法: 精心呵护民生
——全国人大常委会法工委副主任王胜明
谈侵权责任法律制度

29 本期策划

29 国家赔偿法修正案二审: 人权保障的再度升华



32 磨砺之中尽显光芒
——全国人大常委会组成人员“二审”
国家赔偿法修正案草案
36 “国家赔偿法是法律的底线”
——访全国人大代表、广州市律师协会秘书长陈舒



其乐融融的新疆各族群众。图 / CFP

37 报道

- 立法经纬 37 海岛保护立法：生态价值优先
39 加固保密“防火墙”

41 地方

- 重 庆 41 监督法实施办法之重庆特色
43 走进“阳光重庆”
福 建 44 一份建议催生 11 个巡回办案点

46 人物

- 代表风采 46 直击社会弊病
——我的履职经历
47 董明珠：扶持自主创新要讲原则
48 “交锋才能让决策完善”
——记上海市人大代表杨捷

- 寻 访 49 吕正操：惟一健在的开国上将
故 人 51 董必武：倡导依法办事

52 泛 读

- 往 事 52 我为开国大典忙直播
随 笔 53 孙膑智慧引发两种观念

综 合

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

封面图片说明：

采访结束后，司马义·铁力瓦尔地副委员长（中）与土耳其阿那多罗通讯社、摩洛哥通讯社、半岛电视台、马来西亚通讯社、巴基斯坦联合通讯社、印尼通讯社记者亲切交谈。摄影 / 张宝山

全国人大常委会专题调研正深入开展



7月16日至17日，全国人大财经委副主任委员、全国人大常委会预工委主任高强率领调研组对甘肃省天水市保障性住房建设进行专题调研。

5月26日全国人大常委会启动“部分政府重大公共投资项目实施情况专题调研活动”以来，专题调研正深入开展。

7月6日至9日，全国人大常委会副委员长路甬祥率领全国人大常委会调研组到山东省，专题调研政府重大公共投资教育、卫生项目实施情况。调研组先后到济南市、潍坊市、青岛市进行实地考察。路甬祥说，要统筹兼顾，着眼长远，努力提高教育卫生事业整体水平和可持续发展能力，保证公办教育和基本医疗惠及全体人民。

7月8日，全国人大常委会畜牧法执法检查和田水利建设专题调研组第二次全体会议在人民大会堂举行，听取了赴河南、河北、四川、陕西、内蒙古、吉林开展执法检查 and 专题调研三个小组的汇报。鉴于农田水利建设投入不足的局面仍然没有改观，全国人大常委会副委员长严隽琪在会议上强调，各地、各有关部门要加大投入，切实加强农田水利建设，切实解决基层遇到的困难。

7月10日，全国人大常委会副委员长华建敏率领的技术改造和科技创新专题调研组结束对陕西和辽宁落实2009年中央政府技术改造和科技创新项目进展的有关情况的调研，调研组于7月下旬前往湖北和上海继续进行相关调研。华建敏指出，要从推进产业结构调整、转变经济发展方式的高度精心组织实施技术改造和科技创新投资项目。

7月16日，全国人大常委会副委员长陈昌智率领专题调研组在甘肃开展对中央扩大内需新增投资项目中有关保障性住房建设项目的落实情况的专题调研。陈昌智表示，调研组将深入基层，考察兰州市、白银市、榆中县、皋兰县等地农村危旧房屋改造和城镇廉租住房建设等项目实施情况。

200多件法律“体检” 提出1972条意见

6月22日，全国人大常委会关于废止部分法律的决定草案和关于修改部分法律的决定草案，提请十一届全国人大常委会第九次会议审议。

全国人大常委会法制工作委员会主任李适时向会议作关于废止和修改部分法律的决定草案说明时表示，此次法律清理的重点，放在早期制定的与经济社会发展特别是社会主义市场经济要求明显不适应的，以及法律之

间明显不一致、不协调的突出问题上，主要解决法律中的“硬伤”。决定草案提出，需要废止和修改的法律共67件，其中建议废止的8件，建议修改的59件、141条。6月27日，十一届全国人大常委会第九次会议废止了8件法律和有关法律问题的决定。这8件法律或者有关法律问题的决定多数是全国人大常委会在建国初期或者改革开放早期制定的。

根据全国人大常委会部署，有关方面对中国现行200多件法律进行了历时一年多的全面清理，提出了1972条清理意见和建议。

立法专家表示，这是中国第一次以“包裹立法”的形式集中清理法律，有利于提高立法效率。

死亡赔偿“同命不同价”可能终结

6月27日上午，十一届全国人大常委会在人民大会堂举行第十讲专题讲座，题目是《我国的侵权责任法律制度》。

根据全国人大常委会立法工作计划，今年将继续审议侵权责任法草案。为了使常委会组成人员更好地修改完善这部法律案，全国人大常委会特地安排了这次专题讲座。讲座主讲人、全国人大常委会法制工作委员会副主任王胜明从侵权责任法律制度的基本问题、侵权责任法律制度的发展变化和我国的现状、完善侵权责任法律制度的思考和建议三个方面作了详细讲解。

在专题讲座中，王胜明对死亡赔偿中“同命不同价”问题明确表示：立法时“倾向于原则适用统一赔偿标准，适当考虑个人年龄、收入、文化程度等差异”。王胜明说，统一标准不宜以城乡划界，也不宜以地区划界，而是全国统一标准。个人差异，有时可以考虑，有时可不考虑，如交通肇事、矿山事故等发生人数较多伤亡时，可不考虑个人差异，采用一揽子赔偿方案。

全国人大财经委听取今年上半年经济运行情况汇报

7月15日和16日,全国人大财经委员会举行第二十二次全体会议,听取国务院有关部门关于今年上半年经济运行情况的汇报,并进行详细和深入的分析讨论。

委员们表示,从GDP增速等数据显然可以看到,我国在应对国际金融危机上取得了阶段性的成果。但是,对货币信贷超常规增长可能引发的通胀风险和金融风险不能掉以轻心,还应警惕和小心经济回暖后可能会出现“虚胖”。就此,委员们建议,要合理把握信贷投放节奏和规模,引导货币信贷适度增长。在信贷超常规的增长中,有不少资金流入了股市和房市,推动了近期股市上涨和房价上升,因此,要谨慎规避股市和房市产生“泡沫”,银

行资金应优化信贷结构,注重流向实体经济,同时强化对小微企业和民营经济的金融支持,以带动经济的根本性回暖。

委员们还指出,由于目前经济好转的基础尚不够稳固,不确定因素还有不少,经济运行中面临的困难和挑战仍较多。所以,做好下半年经济工作,必须坚决贯彻落实科学发展观,进一步将调整结构、增强居民购买能力和促进就业放在优先的位置。同时,继续保持宏观政策的连续性和稳定性,坚持实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策,全面贯彻落实应对国际金融危机的一揽子计划,并根据国内外经济形势变化适时适度进行微调。此外,还需坚持深化改革,完善市场机制,加快培育新兴产业和新的经济增长点。(李小健)★

保增长是眼下的迫切任务,但我们所要的增长是干干净净的增长。美,不能只体现在面子上,要处理好当前和长远、显性政绩与隐性政绩的关系,“由里往外”美。

◎全国人大代表、浙江省委书记 赵洪祝

学习实践科学发展观,我们的党员干部决不能当“二传手”,要做“扣球手”,不折不扣地抓好落实。

◎全国人大代表、湖南省委书记 张春贤



声音

中国经济发展正处在企稳回升的关键时期,由于经济回升的基础还不稳固,国际金融危机的不利影响并未减弱,必须坚定不移地实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策。

6月以来,国务院总理温家宝四十天五提积极财政宽松货币政策不动摇,反复强调要保持宏观经济政策的连续性和稳定性。★

建大桥,这是GDP,让大桥塌了、拆了又是GDP,再建一次大桥还是GDP,这样干了三次GDP,浪费了大量的社会财富,但是真正形成的财富就那一笔。

7月16日,广东省委书记汪洋在广东省委十届五次全会上说,有的GDP数字很好看,但并不是增加了社会财富,是浪费了社会财富。★

手中有权的领导干部,必须与企

业老板保持一定的距离!接触是没问题的,但如果来往太密切,甚至到了不分你我的程度,就会出问题,这是一条颠扑不破的定律。

7月8日,中纪委、中央组织部第二巡视组组长、原中纪委常委祁培文给广东省东莞市的领导干部作党纪、政纪、法纪教育报告时提出忠告:你要了他的、拿了他的,你就进了他的套子。★

乌鲁木齐“7·5”事件中的打砸抢烧行为,剥夺了他人的生命,损害了他人的健康,毁坏了公共财产和他人财产,严重扰乱了社会治安秩序,其所作所为具有反国家、反社会、反人类性质,已经严重触犯了刑律,必须受到法律制裁。

7月13日,新疆维吾尔自治区人大常委会主任艾力更·依明巴海在自治区法律界依法严厉打击暴力犯罪、维护社会稳定座谈会上如是说。★

现在群众一听这“工程”那“工程”就撇嘴。其实老百姓不是对我们搞什么“工程”都有意见,而是看着我们干出来的东西不实用,搞花架子,劳民伤财,建的桥没几年就要垮、楼没几年就要倒,才骂娘。

◎全国人大代表、吉林省委书记 王珉

中国大学是行政官员治校,还是学术治校,这与大学校长本身有很大关系,同样与中国大学的前途,国家的前途休戚与共。

◎全国人大代表、云南省教育厅厅长 罗崇敏



财政部将取消家电下乡最高限价政策

家电下乡将再次扩大补贴范围。财政部经济建设司副司长曾晓安日前在“2009 中国家电下乡高峰论坛”上透露,财政部正在着手完善家电下乡政策,现在实行的下乡产品最高限价政策将被取消,取而代之的将是最高补贴标准。这意味着农村消费者往后在购买高端家电产品时,也可享有国家优惠。家电业资深观察人士刘步尘昨天在接受《信息时报》记者采访时说,“国家在取消了最高限价后,一定会出台与之相应的最高补贴的政策,毕竟国家的财力有限。近期出台的‘以旧换新’和‘节能惠民工程’中获补贴的产品,都是设定了补贴的最高上限,这种补贴模式更科学。”(刘莉)★

卫生部称明年农民住院费有望报销一半

卫生部农村卫生管理司副司长聂春雷7月15日表示,我国将继续提高新农合住院费用的报销比例,明后年在新农合筹资水平达到每人每年150元的情况下,将力争使农民住院费用报销比例从目前的40%提高到50%。聂春雷表示,筹资水平实际上决定了报销水平的高低,是提高支付水平的一个重要原因。(叶洲)★

银监会:控制房贷风险严格执行二套房贷标准

在日前召开的银监会2009年第三次经济金融形势通报会上,银监会主席刘明康强调,今年上半年,我国银行业贷款规模迅速扩张,当前要特别防范包括房地产市场风险在内的新风险点,严格执行二套房贷标准。刘明康强调,当前要特别防范项目资本金不实或不足风险、票据融资风险、贷款集中度风险和房地产市场风险等新的风险点。在控制房地产贷款风险方面,刘明康强调,要严格执行“二套房”标准,严格按照规定执行住房按揭贷款首付款比例和贷款利率。(东方)★

中央和国家行政事业单位处置资产将公开拍卖

中央和国家机关行政事业单位的处置资产,将首次在资产处置平台公

开拍卖。这标志着中央和国家行政机关资产处置逐步走向规范化、市场化。7月16日,国务院机关事务管理局、中共中央直属机关事务管理局分别与北京产权交易所签署了《合作协议书》,通过北京产权交易所正式建立资产处置平台。至此,中央和国家机关行政事业单位国有资产处置,将通过强制性在这一平台上进行交易。据了解,此前,仅有北京市属机关行政事业单位通过公开拍卖方式,对国有资产进行处置。从2007年10月至今,总交易额达到30亿元到40亿元的规模。(孙书博)★

最高检将制定检察机关规范化管理操作规程

最高人民检察院副检察长、政治部主任张常初7月15日在全国检察长座谈会讲话时表示,要以落实中央司法体制和工作机制改革任务为目标,认真抓好执法规范化建设和队伍管理改革。张常初说,最高检将研究制定检察机关规范化管理操作规程,梳理办案工作流程,形成涵盖检察机关各个业务部门和各个工作环节的统一、完备、权威的执法规范体系。张常初指出,最高检将积极推进检察人员管理改革,建立检察人员分类管理制度,完善以检察官为重点的检察人员职务序列,构建符合检察工作规律和检察人员特点的管理体制。(隋笑飞)★

西南交大副校长因论文抄袭被取消博士学位

7月15日,西南交通大学校长陈春阳向媒体宣布了对副校长黄庆学术不端问题的处理办法:取消黄庆管理学博士学位,撤销其研究生导师资格。校方于2007年12月接到关于黄庆博士学位论文——《国有企业集团研究与铁路企业集团实证分析》第四章涉嫌抄袭问题的匿名举报。2008年4月,学校又收到对同一问题的7人署名报告。今年6月,交大学术委员会采用无记名投票,审定了学术道德委员会提出的关于黄庆教授博士论文第四章涉嫌抄袭问题成立,且性质较为严重的定性结论。校方表示,对于黄庆担任副校长职务的处理还需一定程序。(据7月15日中国新闻网)



“抄袭门”事件似乎有增量的趋势,这并不见得就是抄风愈烈,而是信息对称和公开程度在提高,公众睁大眼睛就能发现。黄庆只是“小抄”就被撸去博士学位,甚为惋惜。与其壮士断腕般进行个案处罚,还不如预先防范和消除侥幸,这样才能真正优化学术生态。★

郑州处理“经济适用房建成别墅”事件

7月12日晚,河南省郑州市政府发布对“经适房建成别墅”事件的处罚决定:依法取消天荣公司“西湖秋韵”小区经济适用住房建设计划;责令企业停工、依法限期改正,并处违法建设工程总造价5%至10%的罚款等。6月17日,媒体报道该市须水镇西岗村建经济适用房的土地上,竟然被开发商建起12幢连体别墅和两幢楼中楼。面对记者采访,郑州市规划局副局长

遼军还质问,“你是准备替党说话,还是准备替老百姓说话。”郑州市纪委有关负责人表示,官员涉案仍在调查中。(据7月15日《中国青年报》)

如果不是媒体将涉事别墅公布于天下,开发商可能依然我行我素。少数官员“替谁说话”的理念,或许正是开发商违规的底气和胆识。公众更期待纪委的查处结果。✘

兰州老人持板砖砸30辆违章车惹热议。7月9日晚,甘肃省兰州市一74岁的退休教师站在南滨河路金港城小区北门前的斑马线上,用砖块砸向违章闯红灯车辆,当晚被砸车达30辆左右。“我只砸车体,不砸玻璃,砸玻璃会伤及路人和车内的人。”老人称原打算连砸一周,砸车为教训无德司机,唤起全社会对“斑马线”权益的重视。有人认为,闯红灯的司机拿他人性命当儿戏,应该受到教训。也有人认为,老人行为过激,砸车是违法行为,不应提倡。(据7月12日《北京晨报》)

“守护斑马线,保卫生命线。”一位老人无奈用砖头捍卫“斑马线”尊严,其背后是交通监管的缺位。我们反对闯红灯、砸车等违法行为,更反思作为诱因的行政不作为。社会和谐共处,除了自觉的伦理,还要有序的管理。✘

重庆“念叨队”烦走占道小贩引争议。6月底,重庆市大渡口区春晖路街道松青路社区为改善社区环境,成立一支由14位五旬以上老人组成的城市管理义务巡逻队,不厌其烦地劝说占道经营的小商贩直至其主动撤走。这支“念叨队”佩戴“社区巡逻员”牌子,只要发现有占道经营的小商贩就劝其搬走。最长的纪录是花了近半小时将一个小摊贩劝走。(据7月9日《人民日报》)

“念叨队”一时烦走了小贩,但终究赶不走小贩。小贩从松青路社区被“念”走,还可以“游击”到其他社区。走出“管

理本位”、“小区本位”,多考虑给小贩安身立命之地,才能让各种社会群体共享城市的人性和温情。✘

云南澄江处理“法官铐律师”事件。7月14日,云南省澄江县人民法院提请澄江人大常委会撤销了洪猛县人民法院审判员、审判委员会委员、民事审判一庭庭长职务,同时决定将其清除出法官队伍。7月10日,审判员洪猛在开庭审理一起土地使用权转让纠纷案件过程中,诉讼代理人何律师认为庭审笔录遗漏了自己的辩论观点,要求补正未获准许而拒绝签字。因何律师拒绝检讨,洪猛指令法警将何铐在法院的篮球架上达40分钟。直到县法院一位副院长得知情况后才让法警解除手铐。(据7月16日新华网)

洪猛一时冲动,或许与职业艰辛、压力过大有关,也可能源于他的司法理念,也不排除律师的言语失当。但是,任何理由都不是法官动粗的托辞。净化法律环境,法官是最后一道屏障。✘

南京60家公办幼儿园申请涨价。今年暑假,江苏省南京市的很多孩子家长过得并不太踏实,因为南京60多家公办幼儿园前不久集体向有关部门提出申请,要求把现有的保育教育费提高到每个月600元。现在公办大学的学费一年才4600多元。如果幼儿园涨价了,今后一个孩子每年的费用却要花6000多元。(据7月6日央视《经济半小时》)



上幼儿园比上大学还贵。控制幼儿园涨价冲动,解决办

法只有一条,把幼儿园由市场主体转化成公益主体。没有政府的适度投入,平价幼儿园恐怕是可望而不可及的“概念”。✘

68% 教育部:高校毕业生就业率达68%

今年,全国普通高校毕业生总数达611万人。截至7月1日统计,已有415万高校毕业生落实去向,与去年同期相比就业人数增加44万人;高校毕业生就业率达到68%,同比基本持平。“在金融危机给我国经济和就业带来不利影响的情况下,我国高校毕业生就业能取得如此成绩实属不易。”教育部高校学生司副司长张浩明7月8日对记者说。

33.5% 上半年中国全社会固定资产投资同比增长33.5%

国家统计局7月16日发布的统计数据显示,上半年中国规模以上工业增加值同比增长7.0%,其中6月份增长10.7%。上半年中国全社会固定资产投资同比增长33.5%,增速比上年同期加快7.2个百分点。

19.6% 6月份全国财政收入同比增长19.6%

6月份,全国财政收入6867.47亿元,比去年同月增加1123.65亿元,增长19.6%。其中,中央本级收入3486.84亿元,同比增长15.9%;地方本级收入3380.63亿元,同比增长23.5%。

2.1万亿 央行:上半年我国外汇储备余额超过2.1万亿美元

2009年6月末,国家外汇储备余额为21316亿美元,同比增长17.84%。上半年国家外汇储备增加1856亿美元,同比少增950亿美元。6月份外汇储备增加421亿美元,同比多增302亿美元。

期待常态问责的制度效力

田必耀



7月13日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》。《暂行规定》对决策严重失误,工作失职,管理、监督不力,滥用职权,对群体性、突发性事件处置失当,用人失察、失误及其他造成重大损失或者恶劣影响的,或发生特别重大事故、事件、案件的七种情形,将对有关党政领导干部实行问责。舆论普遍认为,这是问责走向科学化、制度化的一个标志,表达我党整肃吏治、提高执政能力的决心。

1995年颁布的《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》,最早引入了“责令辞职”。此后,“责令辞职”、“引咎辞职”等带有问责属性的规定在有关制度和公务员法中被固化。随着突发事件的增多,加之公众对官员履职效能的追问,问责官员的力度逐年加大,公开道歉成为一种最常见的问责方式,辞职、免职的案例渐渐多了起来。

2008年“三鹿牌”婴幼儿奶粉重大食品安全事故发生后,中央启动问责机制,河北省常委、石家庄市市委书记吴显国被免职,国家质量监督检验检疫总局局长李长江引咎辞职。2008年,山西“9·8”特别重大尾矿库溃坝事故造成254人死亡、34人受伤,时任山西省省长孟学农为此引咎辞

职。此前的2003年4月,履新北京市市长仅93天的孟学农,首次为SARS事件不透明而辞职。孟学农五年内两次去职,可窥高层执行问责制度的决心。

地方问责近年也掀起一场风暴。2007年的“华南虎照风波”,让13名相关责任人受到处理。2008年,贵州省委在瓮安“6·28”事件发生不到一周时间,问责近40名干部,其中县委书记、县长一同被免职。2008年云南省就有1417名干部被问责,其中厅级干部19人。今年3月,广州市出台党政领导干部问责暂行办法,将问责对象从行政首长扩大到党政领导,同时规定的动态问责机制,与党纪政纪处分和行政刑事处罚配合。

“有权必有责、用权受监督、违法受追究”,上述问责的政治实践和制度安排,体现了权责一致的政治理念。《暂行规定》对党政领导干部实行问责的方式分为:责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、免职。县级以上地方各级党委、政府的领导成员被明确在该规定适用的范围内。《暂行规定》对问责的方式、程序、范围、处置等进行了明确规定,提高了官员问责制度的公信力。

对党政领导干部问责追究的是一种政治责任,实行问责不能代替党纪政纪处分,党纪政纪处分也不能代替问责。问责作为组织处理方式,可能延伸到党纪政纪处分,甚至依法进入司法程序。

《暂行规定》的出台是问责走向法制化的第一步,意味着问责逐渐由“运动式”走向常态,由严厉的个案处理迈向系统的制度规范。但是,问责制还需在实践中不断调适,尽快“去暂行化”,以彰显其应有的威力。✘

“跳桥秀”是一面镜子

席盘林

广州海珠桥最近成为舆论关注的

焦点:4月以来,12起跳桥未遂事件在此上演,并在5月21日出现推人跳桥的惊人一幕。在一个城市出现如此高密度的“跳桥秀”,令人瞠目结舌。其实,“跳桥秀”是一面镜子,折射困难群众生存困态;“跳桥秀”又是一把尺子,量出了世道人心。

“跳桥秀”是经济社会诸多矛盾交织的一个缩影,蕴涵着丰富的民生信息。受世界金融危机的影响,珠三角城市减产、倒闭的企业数量增加,就业形势更加严峻,经济生活中矛盾的凸现,带来一系列社会问题,比如有的地方治安问题严重、大学毕业生就业难、困难群众谋生更加不易等,“跳桥秀”的动因,莫不与之息息相关。“跳桥秀”为城市管理者提供了一个审视社会的视角,切不可“作秀”的心态看待“跳桥秀”,应体恤民情,关怀民生。

跳桥者是遇到了难事,不得已才走向“绝路”,对此要给予同情,充分尊重其人格。地方政府还应采取应急措施,防止“非暴力”的“跳桥秀”升级为自杀式跳桥或被推下桥的暴力事件。当然,哀其不幸、理解其难,不等于默认“跳桥秀”。对于跳桥者和推人者,应依法采取强制措施,以教育当事人和群众。但又不能一味从严,把“跳桥者”推向社会的对立面。基于原因特殊,对未产生大的社会危害的事实,应宽严相济,妥善处理,既维护法律、法规尊严,又具人性关怀,从而引导人们在法制的轨道上表达诉求、解决问题。



“跳桥秀”不断上演,反映出城市健康向上的人文环境、规范守信的市场环境、公平正义的法制环境、高效为民的政务环境还有待进一步提升。对于跳桥者或上访者合情、合理、合法的具体诉求,政府及有关职能部门,应从“保增长、保民生、保稳定”的高度,积极主动介入,属于职能范围内的,依法认真研究解决;不属于职权范围的,协调配合促进解决,从根本上铲除“跳桥秀”产生的土壤。✘

学校领导不能充当学术“法官”

杨 涛

近日,吉林大学制定了新的《吉林大学学术委员会章程》,其中规定,学校领导和职能部门负责人不担任各级学术委员会委员职务,实现了行政管理与学术决策的相对分离。根据新章程,所有层面的委员都通过民主推荐或者选举产生。

时下,几乎所有的学术问题,抄袭、作假、学术失范等都与高校官僚化、学术行政化有紧密的关系。学术委员会由行政领导把握,不可避免导致形形色色的学术“混混”为了争夺学术资源,滥用行政权力。重现学术辉煌、找回学者的学术良心,应当在高校与学术中去行政化、去官僚化。

去行政化、去官僚化,实际上应当两条腿走路。一条腿是高校内部事务自治,恢复学者治校、教授治校的传统,实现高校事务自治,高校的日常事务管理、学术资源的分配,都应当由学者、教授民主选举出来的校务委员会来自主管理,校长不过是具体的执行者。第二条腿是高校的学术成果评判和学术造假的调查,都由学者、教授民



主选举出来的学术委员会来进行评判和调查,在学术问题上实现自治。学术委员会与校务委员会之间相互独立。

历来,校长和相关的行政领导同时兼任校和院学术委员会主席之类的位置,行政领导充当学术“法官”,其自身的学术成果哪怕是垃圾也可以获得学术委员会认可。吉林大学让学者担任学术的“法官”,以恢复学术自治和学术独立,迈出了“惊险的一跳”。从校长“革”起,学校领导和职能部门负责人不担任各级学术委员会职务,让人们惊叹于校长的勇气。不过,吉大还是留下了一个小小的尾巴,那就是让各学院的院长等可以担任学术委员会职务。一个学者,如果有志于担任行政职务为众多学者服务,那就不应当介入学术的评判;如果他更有志于学术评判,就不妨辞去院长的职务。

一个不听命于行政领导意志,不按行政级别来管理高校事务和评判学术的高校,才会成为大师璀璨、学术丰厚的高校。✘

医院骗保乱从何来

孙瑞灼

据7月10日《人民日报》报道,短短一个月内,广东省佛山市顺德区伦教医院的499名职工就看了3000余次“病”,相当于每人每月看病6次。其中,一名医生9天内给自己开出19张处方,一名28岁的女职工被诊断为高血压,

却开了退热贴500贴。

随着谜团渐渐揭开,伦敦医院动员本院职工、家属突击看病,骗取国家社保金事件真相大白。值得深思的是,近年来类似医院骗保事件屡屡发生。据统计,近5年来,涉嫌骗取医保基金的案件大多都是数额达到几十万、上百万元的大案。深圳市近3年来因“骗医保”被暂停或取消定点资格的单位占该市定点机构的6%。这种严重的医院骗保现象,凸现了医保制度的漏洞,及对医疗服务行为的监管不力、对不合理费用控制乏力。

其实,制度漏洞固然可怕,但更可怕的是不自觉弥补漏洞。每当有医院骗保事件发生,有关部门只是对骗保医院简单处罚了事,没有从根源上找原因,治标不治本,这是导致骗保事件屡禁不止的重要原因。另一方面,也与对骗保医院处罚过轻有关。医院骗保行为被发现后,大都以取消医保定点资格,对负责人以党纪政纪处分了事。骗保已涉嫌诈骗,如果对骗保的责任人依法追究诈骗刑事责任,看哪个医院还敢!

我国医改已确立了公益性的方向,加大政府对医疗的投入成为医改的必然要求。但是,如果不堵住医保制度漏洞,国家投再多的钱也无法让民众享受到医改的成果。解决伦敦医院骗保事件,对完善医保制度难道不是契机? ✘



本栏目电子信箱: zgredgd@163.com



要将监督工作 与法律清理结合起来

文 / 全国人大常委会副委员长 陈至立

经过近三十年的努力,我国的环境资源法律从无到有,积少成多,已经基本涵盖了污染防治、资源与生态保护等各个方面,为我国建设资源节约型、环境友好型社会奠定了必要的法律基础。



◀ 2009年7月15日,全国人大常委会副委员长陈至立甘肃省天水市麦积镇考察母亲健康快车项目实施情况。

摄影/ 闫鹏飞

本届全国人大及其常委会立法工作的一项重要任务,就是在以前工作基础上确保到2010年形成中国特色社会主义法律体系。完成这一目标,一方面要抓紧制定和修改在法律体系中起支架作用的重要法律;另一方面要抓紧完成现行法律的清理工作。目前我国现行有效的231件法律中,有的已明显不适应社会主义市场经济的需要;有的是后法与前法的一些规定不尽一致或不同法律中对同一个问题说法不同;有的法律操作性不强,实施细则出台缓慢。因此,开展法律清理工作是改革开放和社会主义现代化建设新时期、新形势对立法工作的新要求,是形成科学、统一、和谐的中国特色社会主义法律体系的内在需要,意义重大。

通过法律清理工作,进一步完善环境资源法律制度

经过近三十年的努力,我国的环境资源法律从无到有,积少成多,已经基本涵盖了污染防治、资源与生态保护等各个方面,为我国建设资源节约型、环境友好型社会奠定了必要的法律基础。但随着社会主义经济建设的不断发展,科学技术发展水平的不断提高,人民群众环境资源保护意识与要求的不断增强,现行一些环境资源法律规定已经与

环境资源保护的实际情况不相符合,需要进一步加以修改完善。这就要求我们依照常委会的统一要求,全面认真地开展环境资源法律清理工作。


法律后评估是法律清理工作的重要延续。去年以来,环资委在这方面做了很好的探索,通过水环境保护有关法律的后评估,深入进行环境资源法律的清理工作,提出了一系列完善环境资源法律和配套法规的建议。常委会领导对环资委法律后评估工作给予了充分肯定。

另外,历次人大会议代表们都提出修订环境保护法的要求,并要求全国人大立法规划做好论证工作。当前,关键是要将情况和问题弄清楚,为研究修订工作创造条件。今年还要继续做好环境保护法律中有关大气、噪声和固体废物等方面法律的后评估,完成好这些法律清理的后续工作。

通过法律清理及后评估工作,把监督中提出的好建议纳入相关立法工作

近年来,常委会通过开展环境资源方面的执法检查、审议工作报告等监督工作,已经发现了环境资源法律及其实施中存在的一系列问题,提出了一系列

完善法律的建议。要把这些意见和建议作为法律清理及后评估工作的重要内容,进一步进行深入调研和分析,并纳入今后相关立法工作。可以探索通过相关法律的集中清理与后评估,形成综合性立法建议,也可探索通过一部法律的清理与后评估,形成专项的立法建议。这样做可以把监督同立法有机结合起来,可以使人大立法和监督工作更贴近实际、更具实效。去年环资委围绕水环境保护,对11部相关法律进行了后评估和梳理分析,提出了完善相关配套法规及规章、加强相关法律与法规衔接、改进流域管理体制、修改城镇污水收集处理的法律规定、制定农业和农村污染治理的综合措施、建立生态补偿制度等多方面立法建议,为今后开展相关立法工作提供了参考,将法律后评估与有关立法工作结合了起来。

做好人大的环境与资源保护工作,是一项光荣而艰巨的任务。让我们在以胡锦涛同志为总书记的党中央的坚强领导下,认真贯彻落实十一届全国人大二次会议精神,以高度的政治责任感和历史责任感,努力做好各项工作,为建设资源节约型、环境友好型社会,为实现全面建设小康社会的目标做出新的贡献! 



陈至立副委员长



“我们用法律来解决我们

——司马义·铁力瓦尔地副委员长就乌鲁木齐“7·5”事件和新疆

文 / 本刊记者 张宝山

2009年7月15日，全国人大常委会副委员长司马义·铁力瓦尔地在北京人民大会堂新疆厅，以自己的亲身经历和所见所闻，就乌鲁木齐“7·5”事件和新疆发展问题接受部分国外媒体记者集体采访。

参加集体采访的有土耳其阿那多

罗通讯社、摩洛哥通讯社、半岛电视台、马来西亚通讯社、巴基斯坦联合通讯社、印尼通讯社的记者。

司马义·铁力瓦尔地首先说：“很高兴同大家见面，今天来采访的记者都很关注新疆的打砸抢烧暴力犯罪事件。在事件中，有无辜的群众

和武警被杀害，一些群众和武警受伤，事实证明，该事件既不是民族问题，也不是宗教问题，而是一起由‘三股势力’境外煽动、境内实施的严重暴力犯罪事件。为了保障人民生命财产安全，维护社会稳定，新疆维吾尔自治区依法采取了果断措施，目前事



发展接受国外媒体采访

态已经得到控制。”

“中国非常重视发展包括同伊斯兰国家在内的广大发展中国家的关系，在座的都是各国驻京记者，为增进本国人民同中国人民的相互了解和友谊发挥了积极作用。我愿借此机会，同大家尽情交流，回答大家的提问。”

▲采访结束后，司马义·铁力瓦尔地副委员长（中）与土耳其阿那多罗通讯社、摩洛哥通讯社、半岛电视台、马来西亚通讯社、巴基斯坦联合通讯社、印尼通讯社记者亲切交谈。摄影／张宝山

“‘7·5’事件是反国家、反民族、反人类的暴力恐怖事件。”

针对半岛电视台记者提出的“7·5”事件是否变成了民族和民族之间或者宗教之间的矛盾，以及中国政府将怎样维护新疆稳定的问题，司马义·铁力瓦尔地说：“‘7·5’事件既不是民族问题，也不是宗教问题，‘7·5’事件是一起反国家、反民族、反人类的暴力恐怖事件。中国政府绝对不会坐视新疆各族人民的利益于不顾，必将严厉打击恐怖主义，对犯罪分子依法严惩不贷。”

司马义·铁力瓦尔地指出，解放后，新疆历史上也有过一些少数人组织的暴力事件，各时期针对的对象不同，有时把矛头对准政府，有时把矛头对准宗教人士，有时把矛头对准某一件事情，有时根本就没有目标。

“我在喀什地区生活了26年，当地也发生过暴力事件，比如说1990年的巴仁乡暴力事件；20世纪80年代初，利用交通事故，把矛头对准无辜群众的打砸抢事件；1995年伊犁也发生过打砸抢烧事件；把矛头对准爱国宗教人士的事件也有。归根到底，这些事件破坏民族团结，破坏社会稳定，这些都是小小撮坏分子搞的事件。但是‘7·5’事件不是民族问题，也不是宗教问题，而是破坏国家统一、社会稳定和民族团结的问题，是我40年来见到的最严重的一次。”

司马义·铁力瓦尔地说，严厉打击恐怖主义，是包括中国在内的世界上所有主权国家达成的共识，中国政府绝对不会坐视新疆各族人民的利益于不顾，将坚决扫除民族败类，保证和睦的民族关系，继续开拓新疆经济发展新进程。中国政府愿同世界各国政府一道共同打击恐怖主义、极端主义

和民族分裂主义。

司马义·铁力瓦尔地同时指出，新疆的一小部分坏分子是不会影响维吾尔族广大人民的理想信念的，绝大多数新疆人民都是非常善良的，是坚决拥护国家政策，维护民族团结、社会稳定的，只存在极少数像热比娅这样的分裂分子，她影响不了广大新疆维吾尔族群众。

“我们是法治国家，我们用法律来解决我们的事情。”

土耳其阿那多罗通讯社记者关注“7·5”乌鲁木齐暴力犯罪事件发生的原因。对此，司马义·铁力瓦尔地说，6月26日广东韶关发生了新疆籍员工和当地员工的群殴事件，这本一起普通的治安事件，有关部门已经进行了妥善的处理。但此后，以热比娅为首的境外分裂组织利用这一治安案件，千方百计煽动境内维吾尔族群众闹事，致使7月5日乌鲁木齐发生性质恶劣的打砸抢烧事件。事实充分证明，“7·5”事件是一起由“三股势力”境外煽动、境内实施的严重暴力犯罪事件。

印尼通讯社记者提出，在印尼有一些组织对中国在处理“7·5”事件时采取抓捕犯罪嫌疑人的方法有不同意见，对此司马义·铁力瓦尔地指出：“这种打砸抢烧的严重暴力犯罪行为在任何一个国家都是不允许的，对于犯罪分子一定要依法严惩。”

司马义·铁力瓦尔地补充解释：“在我们国家，群众之间的摩擦，我们是按照人民内部矛盾来解决。一个家庭里兄弟之间也可能发生摩擦，一个国家不同群体也避免不了有些摩擦，这是一个正常的事情。在中国，不同群体之间出于不了解发生一些摩擦，我们认为这是属于人民内部矛盾，理应通过和平友爱的方式来解决。我们的国家有很多渠道可以解决群众之间的问题，比如人民代表大会制度，老百姓通过民主选举，选举出自己信任的带头人，通过人民代

表大会的形式表达自己的愿望、利益和诉求。但是这个事件不属于人民内部矛盾,这是分裂、恐怖与反分裂、反恐怖之间的矛盾。”

“为了维护社会稳定,为了保证人民的生命财产安全,为了恢复人民的正常生产生活秩序,我们根据有关法律,抓捕了一些人,对于跟随着起哄的一些人,我们用教育等方式进行处理;对于直接参加打砸抢烧、杀人的不法骨干分子,我们将依法严惩。”

针对巴基斯坦联合通讯社记者和印尼通讯社记者提出的中国政府是否会与分裂分子进行谈判,以及中国政府会不会让一个穆斯林国家来担任斡旋国家,来调停中国政府和热比娅之间谈判的问题,司马义·铁力瓦尔地说:“这是我们国家的内政,我们国家有自己的法律政策来解决这个问题,不需要任何国家来干涉我们的内政。我们是法治国家,我们用法律来解决我们的事情。”

“热比娅的恶劣行径不会得到正义力量的支持。”

在回答摩洛哥通讯社记者关于中国如何看待广大阿拉伯国家在事件发生后的立场,以及热比娅是不是一个人在进行分裂活动,还是她所在的国家给了她支持的问题时,司马义·铁力瓦尔地说:“我们希望包括阿拉伯国家在内的世界上所有国家都能理解支持我国,而且现在世界上的大多数国家,包括西方国家都能正确理解我国、支持我国。”

司马义·铁力瓦尔地指出,“7·5”事件以后,境外分裂分子又继续通过网络、电视、电话等多种形式进行煽动,同时频繁接受境外新闻媒体的采访,鼓动分裂分子到驻各国的中国大使馆闹事,造谣诬蔑。“个别人的分裂活动,就像热比娅的这种恶劣行径,是不会得到正义力量的支持的。”

“现在也只是个别国家的个别议

员提出支持热比娅。中国与世界上大多数的国家,包括穆斯林国家都建立了外交关系,并且一直保持着良好的双边、多边关系,和平外交政策是中国外交政策的核心。中国不干涉其他国家的内政,中国也反对其他国家插手中国的内政。”司马义·铁力瓦尔地说。

“我从来没有听说过‘移民政策’。”

土耳其阿那多罗通讯社记者提出,外界对中国政府在处理民族关系方面可能有一些质疑和批评,比如说随着汉族移民的增加,新疆维吾尔自治区汉族人口的比例在相应下降,比如说以前汉族人口只占5%,现在上升到50%,您对此有什么样的看法?

“我从来没有听说过‘移民政策’。”司马义·铁力瓦尔地说,中国奉行平等、团结、互助、和谐的民族政策。中国中央政府过去没有,现在也没有过“移民政策”。

司马义·铁力瓦尔地指出,中国实行民族区域自治制度,各民族人民共同当家作主,各民族之间平等友爱共同构筑了中国的和平。这个制度对新疆和平解放60年以来,促进新疆维吾尔自治区经济发展发挥了重要作用,为世界上不同的民族之间团结和睦提供了宝贵的经验。

“新疆原来有13个民族,现在常住的民族有47个。哪里有发展,哪里就会有人要来生活、经营,像广东的深圳,原来是一个小渔村,改革开放发展以后,全国各地的人都到那里,形成了一个现代化的繁荣都市。现在新疆发展潜力巨大,所以各民族人民都有到那里发展的,而且新疆也与各民族有合作的关系,国外大企业、大集团也到新疆投资办企业,包括巴基斯坦、阿富汗等周边国家也都到新疆发展经济。”

司马义·铁力瓦尔地进一步解释道,现在我国实行计划生育政策,但是这个政策对少数民族就比对汉族要宽

松,“尤其对人口特别少的少数民族根本就没有实行计划生育政策。”

“我对新疆的发展充满信心,新疆的未来必将更加美好。”

新疆的发展问题是马来西亚记者的关注点,在回答马来西亚记者关于新疆经济发展情况以及全球经济危机对于新疆造成的影响,还有维吾尔族群众外出务工是否会加剧民族矛盾等问题时,司马义·铁力瓦尔地一一作出详细解答。

“我上大学是在新疆大学,学数学专业,任何场合我都愿意用数字来说明问题,数字是最能如实说明问题的。”司马义·铁力瓦尔地用一组数字对新疆的发展作出了注解。

——新疆生产总值(GDP)1978年的时候不到40亿元,2008年达到了4203亿元。人均生产总值1978年是313元,2008年是19890多元。全社会固定资产投资,1978年是13亿元,而2008年时已经达到了23141亿元。

——新疆进出口总额在1978年的时候只有2300万美元,而2008年是222亿美元。地方财政收入现在也大量增加,比如地方财政一般预算收入,1978年的时候不到7亿元,2008年达到了3601亿元。老百姓的生活收入也随着经济的发展而迅速增长,农民1978年的时候人均收入只有119元,2008年时已经达到了3500元。

——新疆1978年的时候粮食产量只有300多万吨,而2008年已经超过了1000万吨。新疆生产的棉花产量占全国的42%,新疆林果已经超过了1500万亩,各种牲畜已经达到了近1200万头,现在新疆已经成为了粮食、棉花、林果、畜牧的四大基地。就工业来说,在石油、天然气、钢铁、煤炭、建筑、加工、能源等方面,新疆已经形成现代工业体系。

——新疆的文化、教育、体育、卫生等各项事业也都同样进步,“两基”全部普及,20世纪50年代的时候,新



摄影/张宝山

司马义·铁力瓦尔地副委员长在人民大会堂新疆厅接受记者集体采访

疆只有1所大学，现在已经增加到了30多所大学。

司马义·铁力瓦尔地用切身体会描述了新疆的巨大变化。“我1962年上大学的时候，从老家喀什到乌鲁木齐的新疆大学，坐卡车，当时也没有像样的卡车，车况很差，用了9天的时间才从喀什到了乌鲁木齐。现在大变样了，坐飞机一个半小时，坐轿车不到两天，车况好，路况也好，交通非常方便。”

司马义·铁力瓦尔地指出，成绩的取得一靠中央政府的大力支持，二靠全区各族人民的共同努力。新疆改革开放以来各族人民生活有了大改善，社会事业有了大繁荣。这样的成绩来之不易，值得倍加珍惜，因此任何企图破坏民族团结、阻碍经济发展大好局面的图谋，我们都将依法严厉打击，任何企图破坏民族团结、经济发展、社会稳定大好成

果的图谋也注定是不能成功的，注定是要失败的。

关于全球金融危机对新疆造成的影响，司马义·铁力瓦尔地说：“中国政府正在全力应对金融危机带来的负面效应，目前经济形势比预料得好多了。金融危机对新疆的经济增长暂时会有一些影响，尤其是旅游方面，但这种影响是很快会过去的。新疆面积大，发展潜力大，我对新疆的经济发展充满信心。我坚信，在中央政府的领导下，在新疆各族人民的共同奋斗下，新疆的各项事业将继续向前发展。”

对于维吾尔族群众外出务工是否会加剧民族矛盾的问题，司马义·铁力瓦尔地说：“新疆少数民族群众到内地务工是非常平常的，和其他省区的务工人员跨省市流动一样，在中国市场经济不断繁荣的情况下，在生产生活条

件得到保障的情况下，这是追求幸福生活的结果，新疆维吾尔族群众也因此改善了生活条件，学习到了先进的科学技术。”

“我自2008年3月份来全国人大常委会工作，到现在已经快一年半了，这段时间中我已经跑了15个省、自治区和直辖市，很多地方都有新疆维吾尔族的群众在务工，如开饭馆、办企业等。改革开放以来，各民族之间增强了相互交流，对推动发展有好处。新疆经济今后的发展，也离不开中央政府和内地各省市的援助。”

司马义·铁力瓦尔地最后说，新疆是一个资源非常丰富的地方，在中央政府的关心下，我对新疆的发展充满信心，新疆的未来必将更加美好，新疆各民族的团结将更加和谐，新疆的经济文化将更加繁荣。■



增强实效 是做好监督工作的关键

文 / 全国人大环资委主任委员 汪光焘

调查研究：做好法律草案起草和审议工作的基础

年初以来，为推动影响大气污染治理的关键问题得到解决，配合常委会审议工作，环资委分四个组赴5省（市）开展了审议前的调研，形成了5份专题调研报告；为配合审议，中华环保世纪行把“让人民呼吸清新的空气”作为今年的宣传主题，赴辽宁开展了宣传活动。我们按照吴邦国委员长关于调研湖北省南水北调中线工程水源

区和汉江中下游、三峡库区等水生态环境保护 and 建设情况的指示要求，针对国务院批准的《三峡库区及上游水污染防治规划》、《丹江口库区及上游水污染防治和水土保持规划》等实施情况开展调研，推动解决水生态保护中普遍存在的问题。我们围绕东北生态天然屏障保护，安排了大兴安岭的专题调研，推动国家采取有效措施，进行生态建设，恢复生态屏障。我们以推进资源合理开发有序利用为目标，开展稀土等重要矿

产资源的战略储备调研，加强国家对重要矿产储备工作的重视，保障国家重要矿产资源安全。

加强调查研究是专门委员会做好法律草案起草和审议工作的基础。各专门委员会有经常性开展工作的优势，可以进行充分的调查研究，可以花更多的精力对修改完善法律草案提出意见。按照科学立法和民主立法的要求，在法律草案起草过程中，通过调查研究，广泛听取意见和建议；在法律草案的审议

准备工作中,通过调查研究,及时了解掌握起草中涉及的重点问题,加强沟通协调,提高立法质量和效率。

加强调查研究是开展监督工作的基础。“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。”加强调查研究,深入了解改革发展稳定中的重大问题和人民群众普遍关注的热点、难点问题,有助于专门委员会向常委会提出下一年度听取和审议有关专题工作报告的建议。去年开展的国家主体功能区和生态补偿机制的专题报告,得到了吴邦国委员长等常委会领导的肯定,国务院主要领导已指示有关部门认真研究建议意见。

今年,在环资委已确定的专题调研中,我们要抓住当前的关键问题,组织开展好调查研究,进行分析论证,通过向常委会提出有情况、有分析、有建议的高质量的调查研究报告,推动监督和立法工作取得实效。

跟踪监督:确保监督取得实效的关键

环资委重点围绕水污染防治、大气污染防治、农村污染防治以及水土保持等方面深入开展多种形式的跟踪调查。去年,环资委配合全国人大常委会开展了环境影响评价法的执法检查、听取和审议国务院关于水污染防治工作进展情况的报告,今年4月又听取和审议了大气污染防治工作进展情况的报告。我们要重点做好对这三项工作的跟踪监督。按照陈至立副委员长提出的要求,我们安排对在应对国际金融危机,拉动内需中环境保护固定资产投资落实情况的监督;结合环境影响评价法和执法检查跟踪督查的要求,重点督查拉动内需中新开工项目是否按照规定开展环境影响评价。

吴邦国委员长多次指出:“人大监督工作容易搞虚,不容易做实。增强实效是做好人大监督工作的关键。”做好

跟踪监督是确保监督取得实效的关键。

环资委安排工作注意了几个方面:按照“围绕中心、突出重点、一抓到底”的要求,通过多种方式做好跟踪监督工作。比如,我们在全人大常委会会议听取和审议大气污染防治工作报告后,要开展大气污染防治相关法律后评估工作,认真梳理法律,深入研究前期调研中发现的主要问题,特别是主要争议的问题,分析是法律实施中的问题还是修改法律的问题,为下一步做好大气污染防治法等相关法律修改草案的审议工作奠定扎实的基础。

结合社会普遍关注的热点和难点问题,把互有内在联系的若干问题集中起来,进行综合监督。去年我们在环境影响评价法执法检查中注意到环境影响评价制度对促进转变经济发展方式具有重要作用,在随后环资委预先听取环境保护部代国务院起草的水污染防治工作报告和大气污染防治工作报告时,提出报告应当补充在应对国际金融危机,拉动经济增长的同时应更加注意环境问题的情况,注重落实环境影响评价制度,从源头控制污染。

在专项监督的基础上,抓住突出问题,深入开展跟踪监督。比如,全国人大常委会连续六年对水污染防治工作进行了监督,我们不局限于为审议国务院关于水污染防治工作情况的报告做好相关工作,还对存在的突出问题开展了多方位调研。比如,去年通过对政府工作报告中关于城镇污水处理建设所提出的要求,开展专项调研,将有关结果向国务院

有关部门通报,进一步推动了有关问题的落实。今年,我们针对淮河流域小造纸死灰复燃情况,组织了调查小组到重点地区调研,向环保部提出积极建议,巩固已经取得的成果。

中华环保世纪行活动:提高人大工作透明度的重要途径

去年,我们进一步明确了中华环保世纪行工作要服务于人大立法和监督工作的定位,加强了世纪行宣传活动的制度建设,保证了宣传活动的有序开展。吴邦国委员长最近强调,“要增加人大监督工作的透明度”,“通过加强新闻宣传的组织和策划,把握舆论导向”。今年,我们要继续巩固世纪行宣传活动体制机制调整成果,使世纪行宣传活动更加符合我国人民代表大会制度的特点,符合监督法的规定。要加强对记者的培训力度。通过对记者的培训,既促进法律的宣传,也有利于把握好宣传方向;要加强对法律实施中好的经验、好的典型实例的宣传;要对宣传活动中发现的问题,及时用适当的方式进行反映,以便更好地宣传法律、促进法律实施。下半年,我们还将针对水土保持法实施情况开展宣传活动。★



汪光焘主任委员



保险业： 风险防范趋紧

文 / 全国人大财经委副主任委员 乌日图

反观国内保险业，近年来带有投资性质的保险衍生产品的无序扩张造成一些结构性矛盾和问题，影响了整个行业稳定健康发展。

国际金融危机的发生，对很多国家金融业形成重创。由于保险机构和银行在业务和资本上的紧密联系，保险业也受到很大影响，包括美国国际集团（AIG）在内的一些国际大型保险集团或金融集团遇到了严重经营困难。反观国内保险业，近年来带有投资性质的保险衍生产品的无序扩张也造成一些结构性矛盾和问题，影响着整个行业稳定健康发展。同时，市场经济发展也对保险业提出了新要求，加快保险业结构调整和改革，进一步发挥保险的保障功能，促进现代保险业发展，更好地为经济社会服务，是保险业面临的重大任务。

坚持保险产品保障本质，促进产品结构调整优化

改革开放以来，我国金融体制的改革不仅丰富了金融产品，也打破了传统的银行、保险、证券等行业业务经营范围的“防火墙”，金融机构之间的业务合作增多，不同形式的“混业经营”应运而生，特别是资本市场的发育

和发展为保险业发展提供了新空间，各类保险公司不再局限于经营传统的保障型保险产品，通过开发具有投资功能的保险产品、委托银行代理理财类保险产品的销售、成立资产管理公司进行保险资金运用业务等，逐步形成了保障型产品和非保障型产品、承保业务和资金运营共同发展的格局。但与此同时，与金融衍生品的过度开发导致金融风险的不不断扩大类似，保险产品同样也隐藏着“衍生”过度、风险保额过低的问题。据统计，现在保险市场上万能险、投连险和保障功能较低的趸交中短期分红保险等理财型产品占到寿险市场的80%左右，在一些中小型寿险公司，万能险成为近两年扩大业务收入的主要途径，其收入占到总保费的约70%，此外一些财险产品也出现了向投资型发展的趋势。

这类保险产品的收益直接与资本市场的投资风险相联系，在市场环境有利于资本运营的条件下，被保险人因抱有可能获得很高投资回报的心态而热衷购买，保险公司因为可以获得大量现

金流也有扩大销售积极性。但在市场环境恶化或投资决策失误情况下，保险公司会面临严重的退保支付压力和经营风险，被保险人也要遭受损失。一些大型保险公司2008年的退保支出占到保险产品支出总额的15%左右，其中理财型产品的退保是主要原因。这类产品，即使具有有一些保障功能，也多数是徒有保险之名，由于产品的使用价值主要在于获取投资收益，因此，保额和费率水平的概念逐渐淡化让位于账户价值和投资收益率，保险带来的内心安宁也被资本增值的迫切心情所代替，以分散风险和提供保障为基本特性和功能的保险机制越来越变成一种投资行为。

保险的特点在于风险的集合与分散机制，保险提供保障的这一基本职能不会也不应随着资本市场的发展而改变。保险公司毕竟不是银行、证券和投资公司，承保的根本目的是为了提供风险保障而不是代客理财。特别在当前我国资本市场体系不够健全，民众投资风险意识整体比较低的情况下，理财类保险产品的过快过高比例发展既偏离了

保险市场发展方向,也超过了保险行业风险承受能力。实际上,保险行业的发展并非没有空间,尽管我国保险业近年发展很快,但在国际上仍属较低水平,从反映保险业在国民经济中地位的保险深度指标(年保费收入占GDP的比重)看,2008年我国达到3.25%,与此前相比有了很大进步,却仍不及10年前约8%的全球平均水平,和全社会快速增加的保险保障需求还有很大距离。

因此,引导保险产品结构合理化,既是保险业自身实现科学发展的需要,也是保险行业更好地服务于经济社会发展的要求。尽管事实上很多保险产品兼具有保障和投资两种功能,国内目前对于投资型保险业务和理财型保险业务也并无严格界定,但在保险业发展的指导思想上必须树立保障型保险始终是保险发展主业的经营理念,不能因保险除了具有经济补偿功能,还有资金融通和社会管理等多种功能,就认为其具有多元性质,进而偏离正常发展轨道。

今年以来,为防范金融危机在保险行业蔓延,国家保险监管部门已出台系列有关加快保险业务结构调整,进一步发挥保险保障功能的政策措施。从上半年数据看,一些公司的业务结构已有所改善。要加快研究制定保障型和理财型保险产品的界定标准及相应的会计、统计办法,还要完善保险产品销售制度,规范保险公司展业方式,引导社会公众的保险需求。

坚持保险投资安全原则,确保保险资金稳健运用

保险资金运用渠道狭窄是长期制约保险业发展的瓶颈,不仅难以满足保险公司资产负债匹配管理需要,也影响保险资金的保值增值。前不久,新修订出台的保险法进一步放宽了保险资金运用渠道,不仅增加了投资有价证券的种类,还增加了可以投资于不动产的规定。渠道的放宽扩大了保险业务空间,拓展了业务手段,增添了发展活力,但

同时也增大了保险公司资金运用的风险。能否在多元化投资领域更好地控制投资风险,加强对保险资金运用的监管,是保险监管部门一个新任务。

首先要正确认识保险资金的性质。保险资金不同于一般的风险投资资金。保险资金源于承保业务收入,承保业务收入则对应着承担的保险责任。因此,保险资金投资运用形成的资产业务要与承保业务形成的负债业务尽可能在规模、期限等方面匹配。即使保险资金运用渠道和方式拓宽了,保险公司也不应将其看作与其他金融机构在理财型金融产品上竞争的砝码,而是要作为提高保险公司资产负债匹配管理能力的条件,把保障型保险的基础业务做扎实。要认识到,只有将保险资金投资运用产生的收益反馈于承保业务,通过提高保险覆盖范围、降低承保业务经营成本、提升服务管理水平,才能吸引更多的团体和个人来购买保障型保险产品,从而形成保险业良性循环。这一问题牵涉到保险行业的盈利模式,对此保险界有不同意见:一种意见倾向于更加重视承保利润,认为承保业务是根本,投资业务的开展和投资利润的取得都是为了更好地开展承保业务;另一种意见倾向于更加重视投资利润,认为投资业务是保险公司盈利的根本和途径,承保业务只是获得现金流的手段。两种意见所反映的经营思路不同,相应的资金运用的性质不同,产品的结构也不同。就当前中国保险市场的发展状况来看,我认为前一种模式更为适合。

其次,要建立和完善科学的保险资金投资运用的监管体制。长期以来,保险监管部门以传统的保险业务为监管重点,随着保险资金运用规模和范围的扩大,在现行的分业监管体制下对投资业务实施有效监管,对于保险监管来说是一项挑战。对此,一方面是继续完善现有保险行业以偿付能力监管、市场监管和公司治理监管为主的监管模式,在其中更多地考虑投资风险对保险机构

稳健运营的影响。另一方面要进一步加强与有关金融监管部门的沟通协调,充分发挥部际协调机制作用,探索建立其他信息沟通平台,使保险资金的投资运用在不违反资本市场运作规范的同时,最大限度保护被保险人的利益。

重视发挥风险预防功能,推动现代保险业的发展

风险损失补偿是保险的基本功能,也是保险公司的传统职能。风险损失补偿在事后,实质上是对已发生的风险损失的转移,即将风险损失从发生事故的被保险人通过保险公司向所有的被保险人转移,从而达到分摊风险损失的目的。而风险预防是从源头减少损失发生的可能,从社会整体福利看,预防效果更好。但由于灾害(包括自然、人为灾害)的发生可能以各种形式表现出来,也难准确预测,所以更实际的方式是将风险预防和损失补偿相结合,这是现代保险业发展的必然趋势和标志。

将预防和赔偿相结合有两种方式:一种是把预防理念贯彻到保险承保和理赔制度中,如有些保险公司销售的保险产品就是通过制定和实施差别费率、浮动费率等,以经济利益激励被保险人注重防范风险;另一种是保险公司采取更积极的干预措施,降低风险的发生、排除事故的隐患。在这方面一些商业保险发达国家已进行了积极探索,如德国将工伤预防与工伤保险相结合,保险公司的工作人员深入到车间、厂房和办公室对现场设施进行勘查并开展工伤事故预防的宣传教育;美国将交通事故预防与机动车保险相结合,取得很好的经济效益和社会效益。新的健康理论和实践也证明:许多疾病的治疗成本很高却效率很低,靠保险控制疾病费用的作用有限,如果将重点放在这些疾病的预防控制工作上其效果非常好。

因此,建议有关部门要从适应我国经济社会发展和对保险需求变化的实际出发,研究如何采取更积极的预防干

预措施,引导国内保险机构积极探索新经营模式,从传统的风险损失事后补偿的保险经营理念向预防与风险损失补偿相结合的现代保险经营机制发展。

重视发挥保险的预防功能,首先要注意协调好当前利益和长远利益、经济效益和社会效益的关系。在预防上下功夫,从减损中求利润是保险公司谋求长期发展的可选路径,但要成为商业保险公司的经营决策,必须要在符合企业盈利原则前提下舍得在预防上投入,要分析和研究风险和事故发生规律,抓住薄弱环节实施现场勘查和提醒,这虽然增加了经营管理成本,但只要工作到位,一定会减少和降低保险的赔付。同时,因这个改革举措不仅具有经济效益还有社会效益,政府相关部门要为保险公司从事预防工作创造良好条件,把有些和风险事故预防相关、可以通过市场机制解决的工作交由商业保险公司来做,对保险公司开展涉及人民生命和财产安全的灾害事故风险预防的措施给予税费优惠或政策扶持,使得从事预防工作的全局利益和社会效益也可以在保险公司的局部利益中得到体现,从而发挥保险公司创新发展的积极性。

其次,预防功能的发挥需要根据不同险种的特点和保障的对象来决定。一般来讲,对于损失补偿型的保险如财产险和健康险、意外险来说,实施预防工作的作用更大。如承保火灾保险的保险公司就应该把保险工作前移到工矿企业、机关单位和居民住房的工地、厂房、车间场所和住宅小区,现场勘查火灾隐患和消防设施,开展防火救火知识宣传;承保建筑工人意外伤害保险或工伤保险的保险公司应有针对性地开展建筑工地的安全预防工作,检查工地的安全设施;承保团体健康险的公司则可以指导或协助承保单位开展疾病预防工作,如检查工作环境可能造成的职业病危害、定期的员工体检及开展体育锻炼与良好生活习惯的教育和督促等。

另外,要将开展预防工作与提升

保险行业社会形象、提高公司业务素质和管理水平结合起来。通过开展预防工作,减少了风险和事故发生,保险公司声誉自然得到提高,同时保险公司员工亲临现场的工作作风本身也是公司形象的展示,起到了宣传广告作用,必将有利于保险业务的进一步扩展。保险公司开展灾害事故预防工作必然要突破现有的业务经营方式和方法,大量的业务人员要走出公司大楼和业务大厅,深入现场开展勘察和服务工作,因此必须加强公司管理层和员工的培训学习,以适应这种新的经营模式的需要。

将风险预防和损失补偿相结合是全新的保险经营模式,对保险公司的管理和员工素质都是新的挑战,要求必须转变观念、学习知识、改善服务,努力造就一支对社会有责任感、对市场有前瞻性、对经营有新理念的保险队伍。

发挥商业保险专业优势,承担社会保障重要责任

近年来,保险业发展取得很大成绩,业务收入稳定增长,资金运用得到优化,治理结构不断完善,市场体系逐步健全,监管机制逐渐完善,整个行业抵御风险能力显著增强,在经济社会发展中的作用和影响有很大提高。目前,我国共有保险公司120家,资产总额近3.4万亿元,年保费收入近1万亿元。随着社会主义市场经济体制的建立和行政体制改革的深入,政府职能也在发生转变,由计划经济时期对经济社会事务的全面直接管理到市场经济条件下采取宏观调控、间接管理和强化服务为主的方式,迫切需要市场机制在其中更多地发挥资源配置和微观经济活动的调节作用。市场化的保险行业完全可以利用专业优势,更加积极地参与到经济社会事务的管理当中。当前,商业保险不仅在国家社会保障体系中要发挥重要的补充作用,在提供法定社会保险的经办管理服务方面也可以更加有所作为。

长期以来,我国社会保障工作基本延续了过去完全由政府管理经办的模式,政府集制定政策、业务经办、管理监督等多重角色于一身。随着社会主义市场经济体制发展和完善,这一模式的弊端开始突显,主要是不利于明确监管责任、健全监管机制,垄断经办也不利于经办业务成本的降低、运行效率的提高和服务水平的改善。实际上,经办管理与保障责任是相互联系但又区别的两个概念,国家和政府虽然对所有国民负有社会保障的法定责任,但并不意味着一定要由政府部门所属的行政或事业单位来经办管理具体的社会保障业务。从实践看,低成本、高效率的经办管理制度必须引入竞争机制、依靠市场体制配置有限资源,大多数国家由商业保险公司或其他民间组织负责经办国家法定的社会保险业务实践证明了一点,国内也有些地方实行由政府购买商业保险产品和服务作为社会保障项目或委托商业保险经办社会保障事务的做法。就新型农村合作医疗看,2008年保险业参与了全国14个省区市的115个市县的新农合工作,其中以委托管理模式参与101个市县,涉及参保人数3118.9万人,以保险合同模式参与14个市县,涉及参保人数172.7万人,总体运行良好。在近期颁布的中共中央、国务院关于深化医药卫生体制改革的意见中也明确规定“在确保基金安全和有效监管的前提下,积极提倡以政府购买医疗保障服务的方式,探索委托具有资质的商业保险机构经办各类医疗保障管理服务”,这为商业保险机构提供了巨大业务空间,既是机遇也是挑战,保险公司完全有条件也有优势更多地参与其中。当然在工作中,要注意对保险公司提供此类业务的综合效益有比较明确的估算,并建立不同业务之间事实上的风险隔离制度。要处理好公司经济利益与社会效益的关系,与政府有关部门搞好协调配合,共同促进国家社会保障制度进一步完善。★

侵权责任立法： 精心呵护民生

——全国人大常委会法工委副主任王胜明
谈侵权责任法律制度

文 / 本刊记者 徐 燕



记者：侵权责任涉及到公民、法人的生命健康权、人身自由权、名誉权、隐私权、物权、知识产权等很多民事权益，其法律制度属于民事基本法律。如何理解这里提到的“侵权责任”？其法律制度里都包含哪些内容？

王胜明：这里的侵权，指侵害民事权益；这里的责任，指民事责任。侵权责任，就是侵害民事权益后应当承担的民事责任。公民、法人的人身权和财产权，也可能来自行政机关的侵犯。侵犯公民、法人的人身权和财产权，规范行政机关行为的属于行政法范畴，有的构成犯罪，制裁犯罪的属于刑法范畴。对公民、法人人身权和财产权的保护，是民法、行政法和刑法的共同任务。

侵权责任法律制度包含侵权责任法以及其他相关法律规定，还包括行政法规等相关规定。

记者：侵权责任法律制度的基本作用都有哪些？

王胜明：基本作用有两个，一是保护被侵权人，二是减少侵权行为。

保护被侵权人，是建立和完善侵权责任法律制度的主要目的。我国民法通则规定，公民享有生命健康权、姓名权、

肖像权、名誉权、婚姻自主权等人身权，享有所有权、使用权等物权，享有合同等债权，享有著作权、商标专用权、专利权等知识产权。公民享有的许多民事权利法人也享有。法律规定的公民、法人的民事权益受到侵害怎么办，就要通过侵权责任法律制度保护被侵权人。我国法院受理侵权案件2007年86.3万件，2008年99.2万件。侵权责任法律制度是民事权利制度的保障，是审理侵权案件、解决侵权纠纷的依据。

需要指出，不同时期保护被侵权人的含义既有阶段性，又有延续性。随着经济、文化发展，对人的价值认识不断深化，对人的全面发展的要求不断提高，因此对被侵权人的保护范围不断扩大，保护水平不断提高，保护方式日趋多样。而且，保护被侵权人在许多情况下不是个人事情，也是社会问题，如环境污染、产品责任、交通肇事、工伤事故等涉及人数较多的重大纠纷。

减少侵权行为，是建立和完善侵权责任法律制度的基本目的。发生侵权行为后，侵权责任法律制度要求侵权人承担侵权责任，通过损害赔偿等方式，弥补被侵权人损失，消除影响，恢复原状，如使受污染的环境得以治理，受损害的

健康得以康复。

减少侵权行为，首先表现在侵权责任法律制度要求一切人遵纪守法，尊重公民、法人的人身权和财产权，谨慎行事，避免差错，不得侵害国家、集体和他人的合法权益。其次表现在要求企业加强管理，提高科学技术水平。进入工业社会，侵权行为大量发生在企业生产经营中，如产品责任、环境污染、生产安全事故，等等。侵权责任法律制度通过损害赔偿等方式，促使企业提高产品安全性能，保护人民群众生命财产安全；促进清洁生产，提高资源利用效率，减少环境污染；加强安全生产管理，减少安全生产事故。减少侵权行为还表现在促使企业和个人权衡得失，不冒险进入可能给公民、法人带来高度危险的行业。侵权责任法律制度要求行为人对自己的行为负责，促使侵权人吸取教训，其他人保持警惕，达到减少侵权行为目的。因此，侵权责任法律制度规定的责任要有一定威慑力。

记者：请介绍一下，规范侵权责任的法律之间存在的内在关系。

王胜明：规范侵权责任的法律有两个层次。

第一个层次是侵权责任法。侵权责任法作为民法的重要组成部分,从基本法的角度对侵权责任作出规定。侵权责任法的规定有三类:一是普遍适用的共同规则。二是典型的侵权种类的基本规则。三是其他单行法不可能涉及的一些特殊规则。

第二个层次是相关法律。许多单行法都从自身调整范围的角度对侵权责任作出一条或者几条规定。如道路交通

除。

记者:侵权责任法律制度在我国是个什么样的状况?

王胜明:改革开放以来,我国十分重视侵权责任法律制度的建立和完善。1986年制定的民法通则,专设“民事责任”一章,对过错责任和无过错责任的归责原则、责任方式、典型的侵权类型作出规定,奠定了我国侵权责任法律

法、电力法、煤炭法作了规定。9.食品安全和传染病传播责任。食品安全法、传染病防治法、献血法作了规定。10.其他侵权责任。人民防空法、公路法等法律作了规定。

我国民法通则以及相关法律的规定,对明确侵权责任,保护公民、法人的合法权益,维护社会秩序,起到了积极作用。但是,我国侵权责任法律制度也存在一些问题,主要是:随着经济社会的发展,新的侵权类型不断出现,已有的侵权类型纠纷大量发生,而现行法律有些规定较为原则,缺乏可操作性,不少规定分散在单行法律中,缺乏对侵权责任的共性规定。为了更好地保护民事主体的合法权益,促进社会和谐稳定,制定一部较为完备的侵权责任法是必要的。

记者:本届全国人大常委会第六次会议对侵权责任法草案进行了二次审议,根据立法工作计划,今年还将继续审议,请谈谈,完善侵权责任法律制度的重要途径,您认为还应如何进一步完善这个制度?

王胜明:完善侵权责任法律制度的重要途径是制定侵权责任法,以作为解决侵权纠纷的基本法律,还要同时制定和修改相关法律。这里有几点思考和建议。

一是机动车交通事故责任。

据世界卫生组织报告,全世界每年因道路交通死亡的人数大约125万,每天平均3000多人,全世界每年因道路交通事故造成损失大约5000亿美元。机动车交通事故案件占我国法院受理侵权案件的三分之一,有的地方法院则占一半以上。

交通事故责任为什么着重讲机动车,而不是铁路、民航一起讲,主要是这几种交通工具特点不同,赔偿原则和免责事由也不同。机动车交通事故赔偿的制度设计,指导思想是:第一,减少事故。道路交通事故发生原因错综复杂,



摄影/郑雄增

要进一步完善机动车交通事故责任,需根据发生事故的特殊情况作出具体规定,同时要完善我国机动车保险制度

安全法第七十六条规定了交通事故赔偿原则。

讲规范侵权责任的法律有两个层次,想表明三层意思:1.侵权责任法的制定很重要,很迫切,但一部侵权责任法解决不了所有民事侵权问题,世界上也没有一部侵权责任法囊括所有民事侵权内容。2.有关侵权责任的法律是在宪法统率下相辅相成,共同规范侵权责任。3.侵权责任法和相关法律的关系,按照立法法同一机关制定的法律,“特别规定与一般规定不一致的,适用特别规定”,原则上优先适用相关法律。如果侵权责任法生效后,相关法律规定的内容已经在侵权责任法中完全体现,没有必要保留的,可在修改相关法律时删

制度的基础。除民法通则外,我国已有四十多部单行法对相关侵权问题作出规定,主要是:1.侵害物权责任。物权法、农村土地承包法作了规定。2.侵害知识产权责任。商标法、专利法、著作权法作了规定的。3.侵害婚姻自主权和继承权等责任。婚姻法、继承法作了规定。4.商事侵权责任。公司法、海商法、票据法、保险法、证券法、信托法作了规定。5.交通事故责任。道路交通安全法、铁路法、民用航空法作了规定。6.产品责任。产品质量法、药品管理法、消费者权益保护法作了规定。7.环境污染责任。环境保护法、水污染防治法、大气污染防治法、固体废物污染环境防治法作了规定。8.生产事故责任。安全生产法、建筑

好的赔偿制度应当明确责任,促使各方面都遵守交通法规,减少事故发生。第二,减少纠纷。事故发生后,责任明确,能及时、合理解决纠纷,就能减少纠纷。第三,有利道路畅通。

道路交通事故纠纷的归责原则,虽然有的国家规定为过错推定,有的国家规定为无过错责任,但实际执行情况大同小异。这些国家基本通过强制保险制度解决赔偿问题。而且,无论适用哪个办法,由于被侵权人原因致使损害发生的,一般都可以减免机动车一方责任。我国的道路交通安全法2003年制定,2007年对规定赔偿原则的第七十六条作了修改。道路交通安全法规定的赔偿原则主要是过错推定,这一原则符合道路交通事故特点,与国际通行做法基本一致。道路交通安全法于2004年5月施行,实施情况良好。

进一步完善机动车交通事故责任,需要根据发生交通事故的特殊情况作出具体规定,如机动车被租赁、借用时发生事故,机动车所有人是否承担责任;当事人之间已经买卖但尚未过户的机动车发生事故时怎么办;机动车被盗、被抢后发生事故如何承担责任,等等。同时,要完善我国机动车强制保险制度,逐步扩大赔偿范围,提高赔偿标准。

二是产品责任。

1993年第七届全国人大常委会就通过产品质量法,规定了合同责任和产品质量责任。产品责任指企业因产品缺陷承担的无过错责任。这里的缺陷,不是一般指产品有瑕疵,而是指产品质量不好达到危害人民生命和财产安全的程度。如热水瓶不保温是合同责任,热水瓶自身爆炸是产品责任。产品缺陷的归责原则,不少国家经历了从合同责任到一般侵权责任,再到产品责任的过程。

进一步完善产品责任制度,需要研究的问题主要是:

1. 产品范围。哪些产品适用产品责任,共识是企业加工制造的动产,有争议的是未加工的初级产品(如农产品)

以及不动产(如建筑物)是否适用产品责任。对农产品是否适用产品责任,一种意见认为,农产品是我国城乡居民的主要食物来源,当前我国农产品质量安全形势严峻,为了让老百姓吃上放心的农产品,切实保护消费者合法权益,农产品应当纳入产品质量法的产品范围,适用产品责任。另一种意见认为,农业生产处于开放性环境,大气、土壤、水质等都影响农产品质量,不宜把未经加工的农产品纳入产品责任的适用范围。对农产品适用产品责任,虽然提高了对消费者的保护水平,但对广大农民是不公平的。个别农民在生产过程中违法加入有害添加剂,危及农产品质量安全,在侵权纠纷中可以采用过错推定的办法。对建筑物等不动产是否适用产品责任,有的认为,从企业加工制造的特点以及提高建筑工程质量等方面看,可以把不动产纳入产品责任范围,但需要研究如何区分建筑物的缺陷与一般质量问题,不能把门窗不严,有点漏雨等建筑工程质量视为缺陷。

2. 产品责任的适用条件。企业承担产品责任,条件是产品有缺陷,对公民生命和财产安全造成损害。如何认定损害,喝毒酒致人失明是损害,买了毒酒还没喝,确有损害公民健康的危险性也

是损害。承担产品责任的方式,包括损害赔偿,也包括停止侵害,消除危险。对损害的计算,包括对公民生命健康的伤害,也包括缺陷产品以外的财产损失,还包括缺陷产品本身的损失。这样,有利于及时、便捷地保护消费者的合法权益。

3. 增加企业对产品跟踪服务义务。企业对产品投入流通后不能撒手不管,应当跟踪服务,发现产品使用过程中存在缺陷的,应当及时采取警示、召回等补救措施。

三是医疗损害责任。

近年来医疗纠纷逐年上升,妥善解决医疗纠纷,既要保护患者的合法权益,也要保护医院和医务人员的合法权益,还要有利于医学科学进步以及医药卫生事业发展。

合理规定医疗损害责任,必须充分考虑诊疗活动特点。诊疗活动主要特点:1. 未知性。医学是一门探索性、经验性的学科,直至今天,我们对许多疾病的发生原因还不了解,已知发病原因的,也有一半难以治愈,对许多药品副作用的认识非常有限。2. 特异性。人体的基因不同,体质不同,情绪不同,所处环境不同,因此患者疾病表现、治疗效果也不同。3. 专业性。培养一名专科医



企业应当承担产品责任,保护消费者的合法权益。图为西安万隆制药有限责任公司,承担着国家一类新药喹诺酮类第四代产品“加替沙星”胶囊、针剂、大输液三种剂型的科研与生产

师至少需要15年时间。卫生部《医疗机构诊疗科目名录》，一级科目有32类，二级科目有130类。

疾病的发生有患者原因，疾病的治疗需要患者配合，在诊疗纠纷中不能适用无过错责任，我们也没有看到哪个国家实行无过错责任。那么，能否概括地、一般地适用过错推定呢？有两种意见：一种意见认为，诊疗活动专业性强，患者和医院之间信息不对称，在诊疗过程中许多证据都由医院掌握，应当适用过错推定，让医院承担更重的举证责任。另一种意见认为，根据诊疗活动未知性、特异性等特点，在诊疗纠纷中不宜适用过错推定。不问青红皂白，一律实行过错推定，助长保守医疗，不利于医学科学进步。对诊疗活动引起的纠纷，应当适用一般过错责任，只在特殊情况下，如医务人员有严重违规治疗行为或者隐匿、拒绝提供与纠纷有关的医学资料，才发生举证责任倒置。患者和医院之间信息不对称问题，应当通过信息交流和信息公开等办法解决。

医疗纠纷中相当一部分是因药品、医疗器械的缺陷造成患者损害引起的，如治疗心脏病的起搏器导线断裂。在责任较为明确的情况下，不少患者仍难以及时、合理地得到赔偿。依照产品质量法的有关规定，药品和医疗器械属于产品范围，因产品缺陷造成的损害适用无过错责任，除法定免责事由外，生产者应当承担赔偿责任；销售者承担赔偿责任后，属于生产者责任的，有权向生产者追偿。需要指出，药品和医疗器械适用产品质量法，其产品缺陷不包括药品副作用，不包括使用医疗器械引起的正常损伤。一般产品质量问题适用合同责任或者一般过错责任，只有危害到生命健康，具有不合理危险性的产品造成损害，才适用无过错责任。这里的“不合理”危险性，指不合常理，是大多数使用者都预料不到的危险性。即使适用无过错责任，依照产品质量法第四十一条规定，生产者能够证明限于当时科学技

术水平该缺陷是难以避免的等情形，生产者也不承担赔偿责任。反之，生产者因疏于管理或者利欲熏心、掺杂使假、明知故犯引起的产品缺陷，危害生命和财产安全的，就要承担赔偿责任；构成犯罪的，还要承担刑事责任。

四是环境污染责任。

从侵权纠纷角度研究环境污染责任，首先根据不同的污染源，适用不同的归责原则。居民之间生活污染适用过错责任，主要由物权法规定的相邻关系解决。企业生产污染适用无过错责任，主要由环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法等相关法律解决。对企业生产污染，在适用无过错责任的前提下，根据不同的污染源，还要进一步区分责任。如因核材料或者核设施泄漏引起的核污染责任，与工业废水排放引起的污染责任，其免责事由有所不同。

其次，进一步明确环境污染的范围。对大气、水体、土地的污染属于环境污染，对生物多样性的破坏也属于环境污染。这里的环境，既包括生活、生产环境，也包括生态环境。

第三，统一规定环境污染纠纷的证明责任。环境污染，有时多因一果，情况复杂，要让被侵权人证明企业内部在组织管理、生产流程中的过错是困难的。根据无过错责任的精神，被侵权人只要证明存在损害，应由排污企业承担排污行为和损害事实之间有无因果关系的证明责任，以及有无法定免责事由的证明责任。

第四，进一步研究谁有权追究排污者侵权责任问题。全国法院受理环境污染案件2007年1200多件，2008年1400多件。案件受理不多，并不表明环境污染问题不突出。不少环境污染有个积累过程，时间长，跨度大，受害群体分布广，需要研究怎样更有利于追究排污者侵权责任的问题。让个人费时耗力地追究企业环境污染责任困难重重，要进一步研究有关机关和有关团体追究企业环境污染责任，完善民事诉讼主体制度。

五是死亡赔偿制度。

死亡赔偿制度解决被侵权人因交通事故肇事、医疗事故等造成死亡的赔偿纠纷。我国民法通则、消费者权益保护法、产品质量法等法律都对死亡赔偿作出规定。

被侵权人死亡的，其医疗费、丧葬费的赔偿较为明确，便于计算，争议不大。争议较大的是死亡赔偿金的支付。实践中存在对农村居民和城市居民按不同标准支付死亡赔偿金问题，城市居民获得的死亡赔偿金比农村居民高一倍至二倍，一度引发“同命不同价”的争论。完善死亡赔偿制度，需要研究死亡赔偿金的赔偿对象、赔偿范围和赔偿标准。

1. 赔偿对象。赔偿对象解决死亡赔偿金赔给谁的问题。赔偿针对损害而言，这个问题又可转化为侵害人造成谁被损害。有人认为，造成谁的损害不是明摆着的吗？但是，这个问题至今还在争论。学者之间有不同观点，理论界和实务界也有不同看法。主要有两种意见：一种意见认为，被侵权人死亡，侵害了死者权益，造成死者损害。另一种意见认为，被侵权人死亡后已经不具有民事主体资格，因此，侵害的只能是死者近亲属权益，是对死者近亲属造成损害。

2. 赔偿范围。赔偿范围解决哪些损害应当得到赔偿问题。从国外赔偿情况看，主要有两种模式：一种模式是死者预期收入加死者近亲属的精神损害赔偿。另一种模式是死者生前被扶养人生活费加死者近亲属的精神损害赔偿。

3. 赔偿标准。赔偿标准解决具体的赔偿数额问题。主要有两种做法：一是固定标准。不根据个人收入差异，也不考虑教育背景，原则上按照平均收入乘以一定年限计算赔偿数额。二是个别标准。原则上根据死者近期收入乘以一定年限计算赔偿数额。死者无收入的，划分不同情况按照平均收入乘以一定年限计算赔偿数额。

综观国外死亡赔偿制度做法，缺

憾之一是赔偿范围和赔偿标准都以财产损失为基础。人的生活分为物质生活和精神生活,即使是物质生活,也不单纯是取得报酬或者收入。侵害人的生命,造成被侵权人死亡,赔偿范围应包括物质损失和非物质损失。这样,有利于保护被侵权人的合法权益,符合民法损害赔偿原则,彰显尊重生命的时代精神。

赔偿对象和赔偿范围有一定关联性,对这两个问题立法时要有明确认识。至于赔偿标准,倾向于原则适用统一标准,适当考虑个人年龄、收入、文化程度等差异。但统一标准,不宜以城乡划界,也不宜以地区划界,而是人不分城乡、地不分东西的全国统一标准。个人差异,有时可以考虑,有时可不考虑,如交通事故、矿山事故等发生人数较多伤亡时,可不考虑个人差异,采用一揽子赔偿方案。

六是精神损害赔偿。

精神损害赔偿,是指对精神损害以金钱方式予以赔偿。侵权行为造成的损害,有的是财产损失,有的是精神损害,有的是财产损失加精神损害。有的国家在民法典中规定精神损害赔偿已有百年历史。二战以后,随着各国加大对公民的生命健康权、人身自由权、名誉权、隐私权等人格权的保护力度,精神损害赔偿制度有了进一步发展。

我国现行法律没有明确规定精神损害赔偿,但也不能说绝对没有精神损害赔偿的法律规定,如造成被侵权人死亡、残疾的,法律规定支付被扶养人生活费的同时又规定支付死亡赔偿金、残疾赔偿金,这时死亡赔偿金、残疾赔偿金中是否包含精神损害赔偿内容,值得探讨。完善精神损害赔偿制度,需要研究的主要问题是赔偿条件、赔偿范围和赔偿标准。

1. 赔偿条件。对法律是否规定精神损害赔偿,我国各方面已有共识。那么,在什么条件下才能适用精神损害赔偿?精神损害和财产损失有所不同,精

神损害实质是精神痛苦,财产损失看得见、摸得着,认定精神损害难度较大。一般从两个方面认定是否构成精神损害。一是从被侵权人角度。被侵权人身体被伤害,隐私暴露,名誉被贬,是否就构成精神损害?有些国家的法院一般要求被侵权人的精神痛苦必须在身体上有表现。精神痛苦是内心感受,法院要求仅有内心感受是不够的,必须有外在表现,如心脏病复发,血压升高,长期失

眠不能工作,等等。后来有的认定出现定型化,如造成被侵权人身体一定程度以上伤害的,就认定被侵权人有精神损害,造成被侵权人死亡的,就认定被侵权人近亲属有精神损害。二是从加害人角度。加害人一般侵权行为,不认为对被侵权人有精神损害,有的国家规定加害人只有“故意”从事侵权行为时,才考虑被侵权人的精神损害。

2. 赔偿范围。与赔偿条件相呼应,赔偿范围进一步限制适用精神损害赔偿。从精神损害赔偿制度的发展看,各国的赔偿范围没有统一标准,范围有宽有窄,但从每个国家看,随着经济社会发展逐步扩大,主要表现在:(1)从最初侵害生命、健康、限制人身自由扩大到人身权。(2)从个别规定允许精神损害赔偿扩大到一般规定。(3)从部分侵权责任中适用扩大到全部民事责任,包括无过错责任和合同责任都可以适用精神损害赔偿。

3. 赔偿标准。造成精神损害,应当赔多少钱才算合适,很难计算准确。正因如此,法律一般不规定赔偿标准,由



妥善解决医疗纠纷,既要保护患者的合法权益,也要保护医院和医务人员的合法权益

法院根据个案认定。针对实践中判决畸轻畸重的问题,有的国家法律明文规定精神损害赔偿的最高限额,有的国家规定计算精神损害赔偿数额的考虑因素。

加强保护公民的生命健康权、人身自由权、名誉权、隐私权等人身权利,是尊重和保护人权的重要内容。精神损害赔偿是保护人身权利的重要手段,也是各国通行做法。侵权责任法应当明确规定精神损害赔偿,同时又要考虑到精神损害赔偿有两难,认定难和定数额难,赔偿条件应当既作特殊规定,又作一般规定。对少数严重侵害被侵权人合法权益的行为,如致人严重伤残的,可以认定已造成精神损害。赔偿范围应当尽量明确,口子适当放宽,但通过排除条款收窄,如规定合同责任、侵害财产权以及造成身体轻微伤害的都不适用精神损害赔偿,侵害名誉权、肖像权、隐私权、信用权已获得财产赔偿的一般也不适用精神损害赔偿。赔偿标准目前可低一点,以后逐步提高,除考虑精神损害程度、侵权行为恶劣程度外,应当考虑经济发展水平,适当考虑个人差异。★

摄影/刘海峰

组织好代表小组活动的几个问题

文 / 李伯钧

人大代表小组是根据代表的特点组成的相对稳定的部分代表在人大会议闭会期间的活动组织。吴邦国委员长在今年3月的全国人大常委会工作报告中特别要求：“完善代表小组活动，增强代表活动实效。”我们需要按照这一要求，进一步组织开展好人大代表小组活动。

在思想认识上，明了代表小组活动的地位和作用

1954年我国人民代表大会制度建立以来的相当长一个时期，由于对如何发挥人大代表作用缺乏经验，代表在人大闭会期间的作用普遍发挥不够。针对这个问题，1979年7月新通过的地方组织法规定，县乡人大代表分工联系选民，有代表三人以上的居民地区或者生产单位可以组织代表小组，协助本级人民政府推行工作。1987年6月全国人大常委会委员长会议原则批准的《关于全国人大常委会加强同代表联系的几点意见》，不仅对全国人大代表而且也地方各级人大代表组织开展代表小组活动，起到了促进作用。1992年4月通过和施行的代表法，把建立代表小组并开展活动扩大到各级人大代表。代表法规定，县级以上的各级人大代表，在本级或者下级人大常委会协助下，可以按照便于组织和开展活动的原则组成代表小组；县级以上的各级人大代表，可以参加下级人大代表的代表小组活动；乡镇人大代表分工联系选民，依法组成代表小组，反映群众的意见和要

求，协助本级人民政府推行工作。代表法的颁布实施，使代表小组活动有了基本的法律依据，使代表小组成为闭会期间代表活动的一种重要组织形式，极大地推动了代表小组活动的开展。

2005年5月，中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用加强全国人大常委会制度建设的若干意见》，即中央9号文件。文件规定：代表在大会闭会期间的活动以集体活动为主，以代表小组活动为基本形式。这比代表法更进了一步，明确了闭会期间代表活动除了常委会组织的外，还要通过代表小组这个基本形式来进行。代表小组是代表在闭会期间行使职权、履行职责的最基本的组织单位，是代表发挥作用的一个载体和平台，是部分代表的有组织的法律行为。按照中央9号文件的要求，在人大闭会期间，人大代表都应被编入一个代表小组来开展活动。

加强代表小组工作是贯彻代表法和中央9号文件的需要，是更好地发挥代表作用、不断推进人大工作的需要。这些年来各地代表小组活动的摸索和

实践表明，组织开展代表小组活动，有利于充实和丰富代表活动，发挥好代表在党和政府与人民群众之间的桥梁纽带作用，做好代表在会议期间的工作和搞好代表在闭会期间的其他活动。

在内容形式上，突出代表小组活动的重点和特点

代表小组活动的内容很多，从实际情况看，要做到丰富、实际并且有效，需要突出重点，注意“五个围绕”：一是围绕当地党委部署的重要决策，努力把党委的意图、人民的意愿和国家的意志有机加以结合，动员和组织人民群众实现和落实党委的决策。二是围绕改革发展稳定的重大问题，特别是紧紧围绕经济建设这个中心和工作大局开展活动，重点关注和努力解决本地经济社会发展全局的重大问题，积极出谋献策。三是围绕人民群众关心的热点难点问题，在认真调查研究 and 深入思考的基础上，认真反映和满腔热情地帮助人民群众解决“急、难、愁”的问题以及在工作中和生活中遇到的其他实际困难和问题，维护好、实

现好、发展好、落实好最广大人民群众的根本利益。四是围绕人大及其常委会会议议题和人大通过的决议、决定以及人大常委会工作要点,努力提高审议的质量和效能,动员和组织人民群众贯彻执行人大决议、决定,使代表小组活动与人大及其常委会的工作紧密结合起来。五是围绕人大代表议案和建议的提出和办理,认真负责地提出代表议案或者建议,并在有关机关、组织办理过程中加强沟通和联系,督促落实。

代表小组活动的方式丰富多彩,要根据代表小组自身特点和活动内容的要求,注重灵活、实用。大体有这样几种:一是单独式,根据计划和安排独立开展活动;二是统分式,既搞好团队合作,又调动个人积极性;三是联动式,几个小组联合活动,或者区域之间横向联合行动,或者上下级联手,相互借鉴提高,同时解决需要各方配合才能解决的问题;四是结合式,结合人大及其常委会或者人大有关专门委员会、常委会有关办事机构安排的活动进行,把视察、专题调研、执法检查或者工作检查等结合起来,把座谈、走访以及接待日活动等方式与利用现代传媒如代表电子信箱、人大网站、热线电话等手段结合起来,密切联系人民群众,并配合有关部门做好宣传、解释工作。代表小组活动无论采取何种方式,都要贯彻小型、多样、就地、实效的原则,以集体活动为主、分散活动为辅,把灵活多样与力求实效统一起来。

在措施安排上,提高代表小组活动的水平和质量

一是要准确地确定活动选题。根据必要性和可能性,从本地经济和社会发展规划、人大通过的决议或者决定、代表提出的议案或者建议、调研中了解到的群众关注问题等中选题,增强活动的针对性和实效性。在选题时,要考虑代表小组的构成,首先考虑本组代表比较

熟悉的领域,充分征求大家的意见。

二是要恰当地、少而精地确定活动次数。全国人大代表一般每年1至2次,县级以上地方各级人大代表一般每年2至4次,乡镇人大代表一般每年3至6次为宜,每次活动时间一般是1个工作日。也可以组织临时的活动。

三是要认真地做好活动准备。每次活动前,小组长要提前几天将活动的有关事项通知代表。小组成员可以围绕选题和活动内容,结合自身工作特点,事先进行相关学习,搞些调查研究。这次活动后要大致布置下次活动内容。小组

委会以及与原选区选民或者原选举单位的联系。小组开展活动前,应向同级人大常委会及其有关办事机构汇报活动方案,活动后也要反映活动情况,便于人大常委会及其有关办事机构及时做好相关工作。还要加强与原选区选民或者原选举单位的联系,一方面有利于活动的开展,另一方面也有利于接受监督。

六是要不断地提高制度化、规范化水平。小组活动要达到“四有”,即有活动计划、有活动制度、有活动场所、有活动档案,特别是建立健全学习制度、视



“大力发展职业教育”全国人大代表专题调研小组到上海医药高等专科学校调研护理职教集团建设和发展情况

每次活动前可以确定1至2名代表作重点准备,包括中心发言、领衔提出议案或者建议。

四是要切实地掌握真实情况和促进问题解决。要注意通过各种方式了解和掌握第一手的、真实的情况,提出有针对性、有水平的改进有关方面工作的意见和建议。要注意反馈意见,并跟踪督察,促进问题的解决。小组活动有联谊的成份,但事要了解、事要解决是最重要的。

五是要紧密地保持与本级人大常

委会和调研制度、汇报制度、联系原选区选民或者原选举单位以及人民群众制度、请假制度、活动记录制度、重要信息和情况报送反馈制度等,并做好小组活动各项材料的收集和整理。小组活动要经常化、制度化,形成长效机制。

七是要严格地依法开展代表小组活动。按照代表法和中央9号文件的有关规定,小组活动要处理好参加会议工作与开展闭会期间活动的关系,为代表在会议期间的工作做必要的准备,为代表在闭会期间的其他活动提供支持;处

理好行使权利与履行义务的关系,依据法律赋予代表的权利和义务开展活动;处理好集体行使职权与个人行为的关系,代表个人不直接处理问题,代表依法执行代表职务要与从事个人职业活动严格区别开来;处理好代表整体利益与局部利益的关系,要有全体观念、大局意识,明确代表利益的取向;处理好执行代表职务与岗位职务的关系,既不能影响代表本职工作,又要保障小组活动的必要时间;处理好执行代表职务与接受监督的关系,通过各种方式自觉接受原选区选民或者原选举单位的监督。

在组长作用上,强调代表小组活动的模范和带头

代表小组的组长(或者召集人)作为代表小组活动的直接组织者,其作为直接关系着小组开展活动的成效。要重视小组组长的推选工作,努力把热心代表工作、综合素质高、组织和协调能力强、责任心强、工作思路清晰、有一定影响和威望或者具有一定资源的代表推选上。

代表小组长应当是责任型、奉献型的小组长。代表小组长在做好本职工作、履行代表其他职责的同时还要做好代表小组的具体组织工作,需要有一种光荣感、责任感,有一股满腔的工作热情,不怕麻烦、不怕吃苦、乐于奉献。要努力做到本职工作、代表履职和当好代表小组长三兼顾、三不误、三促进。

代表小组长应当是学习型、思考型的小组长。代表小组长是一个全新的职务,需要向书本和理论学习、向实践学习、向他人学习,不断提高自身的素质和能力。要理清工作思路,勤于和善于思考,对代表小组的活动安排、活动内容及方式、活动的次数以及要取得什么样的成效有充分的、实际的考量。

代表小组长应当是调研型、创新型的小组长。代表小组长要身体力行,积极参加人大常委会组织的各种活

动,并采取多种方式与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系,努力知情知政。要把依法开展活动与创造性开展活动结合起来,不断创新代表小组活动的思路,使各项活动水平螺旋式上升。

代表小组长应当是协调型、务实型的小组长。代表小组长在组内,要善于调动小组成员参加活动的积极性,统筹和利用各种资源,形成凝聚力和合力;在组外,要善于沟通和配合,搞好协调,主动向有关部门或者单位了解和反映情况、出主意和想办法,主动在人民群众中做好有关宣传、解释工作。小组长要有实干精神,组织活动要注意避免形式主义,讲求投入产出和实际效果,实实在在为人民群众说话、办事,实实在在为党和政府排忧解难。

在组织保障上,加强对代表小组活动的指导和服务

根据代表法的规定和中央9号文件的要求,人大常委会及其办事机构要在组织上保障代表小组活动的健康进行。

一是人大常委会要加强对代表小组活动的指导和引导。人大常委会要重视代表小组建设,将其列入自己的工作日程,作为尊重代表主体地位、充分发挥代表作用的重要途径,强化措施、加强指导,做到“年度有计划,平时有安排,活动有内容,年终有总结”。要协助代表组成代表小组并推选好小组的组长;针对代表小组的不同情况,指导小组制定活动计划、安排活动内容;将代表小组活动同人大常委会的工作结合起来,邀请代表小组长参与人大常委会有关活动;召开代表小组长会议,进行培训,并研究、部署或者总结有关工作;对部分代表小组活动重点加强指导,推进小组活动平衡发展;了解和掌握代表小组活动情况,及时总结、宣传和推广代表小组建设和活动的好经验、好做法,对活动开展不够的代表小组可以会

议或者信函方式给予提醒、进行督促,引导代表小组活动依法健康地开展。常委会组成人员可以有专人负责联系代表活动小组。

二是人大常委会及其办事机构要加强对代表小组活动的组织和协调。要努力为代表小组开展活动创造条件,搞好组织,协调好各方面的关系,特别协调好代表小组与活动涉及部门和单位的关系、代表同所在单位的关系等,使有关部门和单位积极支持代表小组的活动。代表小组活动后整理出的向有关部门和单位提出的意见和建议,及时转交有关部门和单位认真办理并督促落实。

三是人大常委会及其办事机构要对代表小组活动搞好服务和保障。包括在信息上,及时寄发有关文件和学习资料,重大事项及时向代表小组通报,通过各种渠道和平台使代表知情知政等;在组织上,落实活动安排,注意与代表小组的沟通和联系,帮助解决实际困难和问题等;在物质上,将代表经费适当切出一块用于代表小组活动,为代表小组提供资料、文秘、用车、场所、设施等方面的支持等。还要为代表小组依法开展活动提供其他权益方面的保障。要关心和支持代表小组长的工作。人大常委会的办事机构要成为代表小组活动的集体参谋助手和服务班子。

当前代表小组活动存在的问题,主要表现在各级各地代表小组工作的开展还不够平衡,代表小组的基础工作包括制度建设、场所建设、经费保障还有薄弱环节,代表整体参与活动的面仍有待提高等。如何组织和开展好代表小组活动,使代表小组活动服务于科学发展、服务于党和国家工作大局、服务于人大整体工作,进一步增强代表小组活动的实效,需要我们继续认真实践、积极探索。★

(作者系全国人大常委会代表资格审查委员会办公室主任、办公厅联络局巡视员)

国家赔偿法修正案二审：人权保障的再度升华

文 / 本刊记者 张维炜

作为一部保障公民权益的重要法律，国家赔偿法第一次将公民和国家置于平等的地位，以法律的形式确定了国家侵犯公民权益的责任承担，并赋予公民因国家侵权行为受到损害时，有要求国家赔偿的权利。“这种法律制度的实际运作，乃是国家尊重和保障人权与人民控制和制约国家公权的法治的真正起步。”

在今年6月底召开的十一届全国人大常委会第九次会议上，接受二审的国家赔偿法修正案草案再度成为万众瞩目的焦点。

从国家至上到公民至上

1995年1月1日，被誉为“中国法

制建设里程碑”的国家赔偿法正式实施。全国人大代表、甘肃省高级人民法院院长梁明远评价说，国家赔偿法的最大价值在于迈出了艰难的第一步，“我们国家已经意识到尊重和保护人权的重要性并为之不断努力。”同时也说明，我们国家开始审视和反思新中国成立以来，特别是改革开放以来的法制建设之路，开始对自己的行为有一个客观公正的认识和评价，并表明了勇于承担责任的态度。因此，从这个意义上讲，国家赔偿法被誉为上述称号是当之无愧的。

据统计，在2003年至2007年各级人民法院审结的1.3万件国家赔偿案件中，不乏轰动一时的冤案，正是国家赔偿的保障，让受害者感受到了这部法

律的温暖，也让全社会体会到了人权的高贵。

但是不可否认，在这部法律实施的十几年间，我国的社会经济发生了很大变化，出现了许多新情况和新问题，法律中的一些条文已经不适应时代的要求，社会各界要求对国家赔偿法进行修改的呼声也越来越高。

因此，从2005年年底，全国人大常委会法工委就按照全国人大常委会立法规划的要求，启动了修法步伐。其间多次征求法、检两院和有关部门与地方的意见，组织召开了多个不同层次的座谈会，还先后赶赴山东、黑龙江、广东、上海、江苏、湖北等省市进行专题调研。

充分的前期准备为修法打下了坚



2005年，湖北省的佘祥林获得荆门市中级人民法院支付的256994.47元赔偿金，当地政府支付他生活困难补助金20万元。之后，他用10万元赔偿金开了一家餐厅

实的基础。2008年10月底提交十一届全国人大常委会第五次会议首次审议的国家赔偿法修正案草案秉承“完善赔偿程序、畅通赔偿渠道、兼顾其他问题”的思路,主要对五方面的问题进行了修改,即对赔偿机关的先行程序进行调整,取消了“确认程序”;对赔偿的办理程序、方式、期限作出具体规定,增加了可操作性;对赔偿请求人和赔偿义务机关的举证责任给予明确,增加了举证责任倒置的情形;明确了精神损害赔偿;为保障赔偿金的及时支付,明确规定赔偿金由财政部门直接拨付。

“开门立法、修法”的常态化为民意的表达和彰显提供了最好的时机。2008年10月28日,全国人大常委会及时向社会公布了国家赔偿法修正案草案,在短短一个月时间里就收到近2000条社会公众意见。会后法工委还将修正案草案印发中央有关部门及部分企事业单位、社会团体和高等院校以及各省、自治区、直辖市和较大的市的人大常委会征求意见。2009年4月16日,法工委国家法室召开座谈会,听取部分行政法学、刑事法学和民法学专家学者对国家赔偿法修正案草案的意见。

在十一届全国人大常委会第九次会议上,广泛听取各方意见的国家赔偿法修正案草案二审稿所取得的进步博得了常委会组成人员的一致认可。有委员称,此次国家赔偿法修改的内容是落实宪法关于“国家尊重和保障人权”规定的具体行动,它的修改过程则再次见证了立法从国家至上姿态向公民至上方向的转变。

删除“违法”的进步

现行国家赔偿法以国家机关及其工作人员行使职权的“违法”作为赔偿的前提。这种单一的违法归责原则在实施过程中引发了一定的争议,很多人反映,单一的违法归责并不能涵盖这部法律后面章节,尤其是刑事赔偿的相关情形。



作为一部保障公民权益的重要法律,国家赔偿法第一次将公民和国家置于平等的地位

法工委国家法室副主任武增对本报记者说,在刑事案件的侦查中,侦查检察机关根据侦查的需要,可以按照刑事诉讼法的规定,对犯罪嫌疑人采取拘留逮捕的措施,这其中可以分为两种情形:一是国家机关工作人员是违法行使职权采取的逮捕措施,这种情况下,按照违法归责是应当给予赔偿的。对此各方意见是一致的。另外一种情形是,虽然我们的执法机关不是违法行使职权,但是出现了错误,这种情况是否要赔?这就存在分歧了。

“具体说,刑事诉讼和刑事追溯活动有这样一个特点,有可能采取的拘留逮捕措施合法,但是出现了错误拘留或

逮捕的情况。”武增解释说,比如开始是依法对犯罪嫌疑人采取拘留逮捕措施,后来证明他是无辜的,这种情况下如果不给予赔偿不利于被害人合法权益的保护,也是不公平的。

因此,针对实践中反映的问题,修正案草案二审稿对现行国家赔偿法第二条作出修改,把“违法”两字删除,规定“国家机关和国家机关工作人员行使职权有本法规定的侵犯公民、法人和其他组织合法权益的情形,造成损害的受害人有依照本法取得国家赔偿的权益”。

另外,现行刑事赔偿范围中规定,“对没有犯罪事实或者没有事实证明有重大犯罪嫌疑的人错误逮捕的”和“对



摄影/任卫红

法权益,充分体现了党和政府依法治国的执政理念。

外部监督的制衡

据记者了解,目前全国法院的赔偿办大多实现了独立设置,但仍有部分中院的赔偿办是挂靠在行政庭或审监庭下,这给专人、独立开展赔偿工作造成了难度。

不仅如此,“依照现行国家赔偿法规定,赔偿委员会设置在法院里,但是法院自身的违法案件也要法院自己审理。”全国人大代表、江西省高级人民法院院长张忠厚说,这种既当运动员,又当裁判员的赔偿审判模式容易造成“赔偿难”。

再加上赔偿委员会作出的赔偿决定是发生法律效力的决定,必须执行。因此有人提出,现在有的赔偿委员会的决定,如同法院作出的判决一样,有的确实存在违反法律规定或者错误的情况,建议对此进行监督,并提供相应的纠错渠道。

考虑到上述因素,此次修正案草案二审稿专门增加了一条规定,对赔偿委员会作出的决定提供三种救济渠道:一是赔偿请求人对赔偿委员会作出的决定,认为确有错误的,可以向上一级赔偿委员会提出申诉;二是赔偿委员会作出的赔偿决定生效后,如发现赔偿决定违反本法规定的,经本院院长决定或者上级人民法院指令,赔偿委员会应当重新审查,依法作出决定;三是最高人民检察院对各级人民法院赔偿委员会作出的决定,上级人民检察院对下级人民法院赔偿委员会作出的决定,发现违反本法规定的,应当向同级人民法院赔偿委员会提出意见,同级人民法院赔偿委员会应当在两个月内重新审查并依法作出决定。

“法院是刑事赔偿的义务机关之一,而且是非刑事司法赔偿的惟一义务机关。”全国人大代表、黑龙江哈尔滨市人民检察院副检察长孙桂华说,我们既

然把赔偿委员会设在法院,就应该加强对它的监督制约。此次增加当事人的监督、上级法院的监督和检察机关的法律监督,对于完善赔偿程序、畅通赔偿机制意义重大。

完善举证责任倒置

近年来,被羁押人员非正常死亡、伤残的事情时有发生,其中有一部分是刑讯逼供等暴力行为引发的。但是在申请赔偿时要证明这一点对于受害人及其家属来说实属困难。为此,国家赔偿法修正案草案一审稿规定,受害人被羁押期间死亡的,被起诉机关要对自己不存在损害行为提供证据。

一审公开征求意见后,有地方和部门提出来,被羁押人在羁押期间死亡的,固然丧失了举证的能力,没有办法开口说话,但是还有一种情形,比如他成为了植物人或者患上精神病,同样也不能够提供证据,应该把这种情形也加进去。

后来法律委员会经研究,在修正案草案二审稿中将这一条文修改为:被羁押人在羁押期间死亡或者丧失行为能力的,赔偿义务机关的行为与被羁押人的死亡或者丧失行为能力是否存在因果关系,赔偿机关应当提供证据。

“这实际上确定了特殊情况下,由赔偿义务机关承担举证责任的原则,并对举证责任倒置的情况进行了完善,这是一大进步。”任卫东委员对这一修改如此评价到。

但他同时指出,二审稿的规定仍然存在一个问题:行政机关采取违法拘留,或者是限制人身自由的行政强制措施或者非法拘禁,在司法实践里一般不称为羁押,羁押指的是刑事诉讼过程中限制人身自由的状态。他建议将第十五条第二款修改为,“被限制人身自由的公民的死亡或者是丧失行为能力,赔偿义务机关的行为与被限制人身自由公民的死亡或者丧失行为能力是否存在因果关系,赔偿义务机关应当提供证据。”

没有犯罪事实的人错误逮捕的”,受害人有取得赔偿的权利。但是实践中容易产生歧义——到底是违法导致的错误,还是结果导致的错误?为此,修正案草案二审稿采取了结果归责原则,规定对公民采取拘留逮捕后,决定撤销案件、不起诉或者判决宣告无罪终止追究刑事责任的,受害人有取得赔偿的权利。

“虽然仅仅是删除了‘违法’二字,其意义却极其深远。”在参加审议的全国人大常委会组成人员看来,这意味着本次修法不仅仅局限于扩大赔偿范围,而是给纠缠于单一违法归责原则的国家赔偿制度“松了绑”,并融入结果归责原则,在更大程度上保护了公民的合



何晔晖



孙桂华

磨砺之中 尽显光芒

——全国人大常委会组成人员
“二审”国家赔偿法修正案草案

文 / 本刊记者 张维炜



丛斌



程津培



郑功成



张忠厚



李明蓉



任茂东



陈舒



范徐丽泰



陈泽民



吴清辉



李沛霖



姜兴长

从2008年10月的“一审”直到2009年6月22日的“二审”，从社会公众到学界专家，再到立法、行政、司法机关，有关国家赔偿法修订的争论似乎从未停止过。作为一部国家尊重和保障人权的重要法律，国家赔偿法的任何修改都与公民的切身利益密切相关，引起社会如此强烈的关注便不足为奇。

“更为成熟”是常委会组成人员对国家赔偿法修正案草案二审稿的普遍评价。何晔晖委员说，二次审议稿注重吸取多方意见，进一步突出了对人权的尊重和对公民合法权益的保护，有许多亮点，“赔偿的门槛降低了，范围扩大了，标准提高了，操作性更强了。”在全国人大代表、黑龙江哈尔滨市人民检察院副检察长孙桂华看来，这次修正案草案的进步很大，许多条款的修改与增加针对的都是实践中最突出、最迫切的问题。在肯定的同时，常委会组成人员们也纷纷指出，法律草案的内容仍有进一步完善和提升的空间。

赔偿范围的“定位”

国家赔偿的实践证明，单一的违法归责原则难以适用形式多样、类型迥异的侵权行为。因此，二审修正草案一改原先单一的违法归责原则，在刑事赔偿中融入了结果归责原则，规定对公民采取拘留、逮捕措施后，只要结果是决定撤销案件、不起诉或者判决宣告无罪终止追究刑事责任的，受害人都有取得赔偿的权利。

这一修改的进步性得到了参加审议人员的一致认可。但一些委员同时指出，修改未将不作为行为列入国家赔偿是本次修改的一个缺憾。

“实际上，不管国家行政机关，还是司法机关，都出现过以不作为方式侵害公民人身权的现象。”丛斌委员说，比如监狱、看守所里的被关押人患病了，监管机关不予以积极治疗或者不予治疗，以致延误了救治时机。“这就是在以不作为方式侵害人身权”，从维护人权和

摄影/盛佳鹏



2009年6月22日，十一届全国人大常委会第九次会议继续审议国家赔偿法修正案草案

实事求是的角度来讲，应该把国家机关工作人员不作为造成公民人身伤害的情形也纳入赔偿范围。

程津培和何晔晖委员建议将行使侦查、检察、审判、监狱管理职权等部门因管理工作疏漏造成公民身体伤害或者死亡的情形，纳入国家赔偿范围。“这对提高执法队伍的执法水平，特别是对监管场所的管理工作是很重要的。”何晔晖说。

除了不作为外，对于一些合法行为在行使过程中造成的过当后果是否也应纳入赔偿范围呢？郑功成委员举例说，前些年曾出现过这样一宗案件，车主违章，交警依法扣押了违章车辆，却因扣车时间过久而导致车内的难产孕妇死亡。“这种执法过当的行为也应有赔偿。”郑功成强调。

另外，考虑到有时一个损害结果往往是多方面造成的，可能有行政机关的责任，可能有受害人的责任，还可能有第三方的责任。全国人大代表、江西省高级人民法院院长张忠厚提出，当受害人或第三人对损害结果的发生有过错的，应当减轻国家机关的赔偿责任。

“实践中，公安机关通常是以事立案，对某个特定嫌疑人，没有证据证明他实施了犯罪行为，是不会撤案的，更没有不起诉决定书和无罪判决书，也往往没有无罪释放证明。”全国人大代表、福建省人民检察院副检察长李明蓉说，大多数情况下是采取变更为取保候审，取保候审到期后也不作结论。犯罪嫌疑人在取保候审期满后，因为不被关押，大多数人也不再要求得到撤案的证明。但这实际上对被害人来说是有失公平的。因此，李明蓉建议，应规定对公民采取拘留逮捕措施后变更为不限制人身自由的强制措施到期后两年内，没有作出有罪判决或者行政处罚的，受害人有权获得赔偿。张忠厚代表也认为，对改变强制措施，如取保候审、监视居住的情况，也应进行赔偿。

“畅通”赔偿程序上再进一步

重实体，轻程序历来是我国法律的“软肋”，而国家赔偿法也因赔偿程序设计上的缺陷而饱受诟病。因此，完善赔偿程序自然成为本次国家赔偿法修订的重点。

国家赔偿法律制度的实际运作,乃是国家尊重和保障人权与人民控制和制约国家公权的法治的真正起步



法规定的赔偿数额的1.5倍”。

“国家赔偿程序应该在透明度上更进一步。”全国人大代表、广州律师协会秘书长陈舒认为,“行政诉讼和听证程序都已是公开程序,国家赔偿也应该按照行政诉讼法的规定

走诉讼程序。”

对于举证责任的规定,陈舒认为,“修正案草案仍把主要举证责任交给了赔偿申请人,这是不公平的。”她建议国家赔偿应依照行政诉讼法第三十二、三十三、三十四条的规定,由被告对作出的具体行政行为负有举证责任,并提供作出具体行政行为的证据和所依据的规范性文件,同时赋予法院要求双方

当事人提供证据的权利。

国家更要勇于承担

囿于当时的现实环境,以现在的法治理念衡量,现行国家赔偿法在赔偿标准上确实存在着一些不足,比如只赔偿直接损失,不赔偿间接损失,也没有精神损害赔偿,且制定的赔偿标准比一般的民事赔偿标准要低。

据了解,国家赔偿法修正案草案对此也作出了很大改进。从更好地维护公民权利的角度,对造成公民伤害的,增加了护理费一项;对造成部分或者全部丧失劳动能力的,增加了护理费、生活自助具费、康复费等因残疾而产生的必要支出和继续治疗所必须的费用。同时增加了精神损害赔偿的规定。这些修改都被委员们视为意义重大。

但是对于国家赔偿法修正草案二审稿第三十三条“侵犯公民人身自由

取消“确认程序”被认为是此次“修法”一大进步。此前受害人如果想获得赔偿,必须走确认程序,但若赔偿机关或司法机关拒绝确认的话,受害人就无法进入赔偿程序。现在“确认程序”的取消,意味着受害人只要遭受了损害,就可以进入赔偿程序。

但审议中,任茂东委员认为这还不够,“应规定赔偿义务机关主动启动赔偿的程序。”任茂东说,国家赔偿责任是对受害人所受伤害的一种补偿或者是填补。这种责任不应当被限制为只有在受害人提出赔偿请求的情况下,才由国家来承担。

“例如,公民、法人或者其他组织,对行政机关的某一行政行为不服,提起行政诉讼,法院作出撤销判决的情况下,作为被告的行政机关应在收到判决书之后主动启动赔偿程序。”任茂东建议增加赔偿义务机关的主动启动赔偿程序,“这样一方面有利于受害人的损害得到填补;另一方面也有利于促进国家机关依法行使职权,更好地体现执法为民的理念。”

为了赔偿案件能够得到更快解决,并节省诉讼资源。修正案草案二审稿第二十三条增加了赔偿义务机关可以与赔偿请求人进行协商的程序。李明蓉代表认为,这条规定将带来的积极效果不容置疑,但在实践中适用该条时应该防止一种倾向,即通过协商随意提高赔偿数额,造成其他当事人的盲目攀比。她建议规定“协商赔偿数额应不高于本

链接

国外关于国家赔偿标准的规定

日本

日本国家赔偿法规定了侵犯健康权和生命权的行政赔偿标准,但未规定侵犯人身自由权和财产权的行政赔偿标准。根据该法第四条规定,国家或公共团体的损害赔偿责任和标准,原则上适用民法的有关规定。

1. 侵犯健康权的赔偿标准:(1)必要的疗养或给付相当的疗养费;(2)按疗养期间月薪或月实际收入或平均工资损失额的50%给予休业补偿;(3)身体伤残的,按受害时月薪或月实际收入或平均工资乘以伤残等级对应的月数或日数给付伤残赔偿金。

2. 侵犯生命权的赔偿标准:(1)按生命权被侵害当月的月薪或月实际收

入的1个月至60个月内平均工资,以360日至1700日计算对继承人予以赔偿;(2)生命权被侵害时有关法令所规定的殡葬费。同时,对被害人的直系亲属和配偶,综合考虑被害人的社会地位、过失程度、遗属生活情况、遗属赔偿额等情况赔偿抚慰金。

3. 精神损害赔偿:日本国家赔偿法通过准用民法来确定国家赔偿领域中的精神损害赔偿。日本《民法典》第710条明确规定:“不论是侵犯他人身体、自由或名誉的情形,还是侵犯他人财产权的情形,依法应负侵权赔偿责任的,对财产以外的损害,亦应赔偿。”第711条规定:“杀害他人的,对于受害人的父母、配偶及子女,虽然没有危

的,每日赔偿金按照国家上年度职工日平均工资计算”的规定,范徐丽泰委员在审议时提出了疑问:“如果被侵犯人身自由的公民被关了几年,这个工资是不是也是按上年度来算?”她说,在经济发展较快时,平均工资会增加得比较快,上年度和有关年度的平均工资是有差别的。建议对于该规定的合理性进一步考虑。

“人身自由权不等于不参加劳动的经济损失。”全国人大代表、河南省工商联副主席陈泽民认为,对公民来说最重要的权利是人身的自由,建议提高赔偿金标准,规定为平均工资的加倍或者五倍的补偿。全国人大代表、香港浸会大学校长吴清辉则认为,计算赔偿标准时,应当参考法律规定的国家上年度职工日平均工资和受害人本人的工资情况,以其中数额高的为标准。

此外,将精神损害赔偿纳入国家赔

偿的范围视为“修法”的又一大亮点。在外界看来,我国的民事赔偿中有精神赔偿一项,作为平等主体的公民之间,一方对另一方造成了伤害要考虑精神上的损害。以国家名义施以国家强制力的侵权行为,其后果比平等民事主体之间的侵权行为更严重,将精神损害赔偿纳入国家赔偿范围可谓众望所归。全国人大常委会澳门基本法委员会委员李沛霖激动地说,这次我看到在原来软弱无力的“赔礼道歉”后面增加了“精神损害抚慰金”,这确实是一大进步,也使广大公民更有信心。

“在国家立法中,对精神损害赔偿加以明确,我个人认为应当视为一种进步,是必要的。”但姜兴长委员在赞叹之余也指出,目前的规定没有明确计算标准,“如果不规定,随意性大,操作性差,法官的自由裁量权与当事人的诉讼请求之间会存在扯皮空间”,他建议修改

的时候应对计算标准加以明确,“这样前后条款相互呼应,有利于案结事了、息诉服判,也有利于社会的和谐稳定。”

目前修正案草案规定进行精神损害赔偿的前提之一是“造成严重后果”。陈泽民代表认为这个概念非常含糊,不好界定。他建议删去这句话,“以免在实践中,成为互相推诿责任和拒绝赔偿的理由。”同时陈泽民还认为精神受到损害获得的应该是一种“赔偿”,而不是“抚慰”,建议将“精神损害抚慰金”改为“精神损害赔偿金”。

任何一种法律制度的完善总是要在现实的磨砺中不断前行的,社会的发展让任何法律的修改难以做到尽善尽美,但希望这部法律迈出的每一步都能落到实处,希望它能让我们对国家、政府以及社会主义法治建设更有信心,应该是人们的共同期待。✘

及其财产权,也应当赔偿损害。”

法国

法国没有关于国家赔偿标准的具体法律规定,而是由行政法院在判决中加以确定。

1. 行政赔偿原则上不存在最高限额,法院只根据当事人的请求作出判决。行政主体对包括物质损害和精神损害在内的一切损害,都负责赔偿,但行政法院的判决不能高于受害人的请求额。

2. 赔偿金额是实际发生的全部损失。因此,在法院判决以后,损害继续加重时,受害人可以请求行政法院重新确定赔偿金额。但受害人因损害的事实所取得的利益,例如从别处获得的捐助等,应从赔偿金中扣除。对于行政机关主动提出的赔偿金额,法院认为超过实际损失时,可以减少其数额。法律对赔偿金额有明确规定时,受害

人只能得到法律规定的金额,不适用实际损失原则。

3. 因为技术困难,法院不能确定赔偿金额时,可以判决受害人和行政机关通过谈判确定。受害人不同意行政机关所提金额时,可再提起损害赔偿诉讼。行政机关故意拖延时间的,受害人可就因时间拖延所受的损失请求赔偿。

4. 行政主体从受害人提出请求赔偿之日起,支付利息。

德国

在德国,职务赔偿起源于民事责任,适用民法原则,旨在以金钱形式对物质损害进行全额赔偿,但排除实物赔偿。有些法律规定,如果没收物是贷款购置的物品,赔偿的损失亦包括贷款的利息损害。申请职务赔偿可以依民法典的相关规定,请求精

神损害赔偿,也可以与身体受伤时的治疗费或自由被剥夺时的误工费等一系列予以主张,但不承认惩罚性赔偿。

由于刑事追偿措施造成的对非物质损害的补偿标准如下:(1)只有法官命令作出并且执行了剥夺自由的情况下,才产生精神损害赔偿,每天补偿11欧元,按被剥夺自由的天数计算;(2)对于不是因为剥夺自由产生的非物质损害,依照法律的特别规定;(3)其他的损害,如误工费、丧失工作岗位等,并没有具体的标准,误工费根据收入的不同计算。

对于财产损害,只有受害人证明损害超过了25欧元时,才予以补偿。如果扣押现金,国家对该期间的利息损失予以现金赔偿,通常按4%的年利率计算。

“国家赔偿法是法律的底线”

——访全国人大代表、广州市律师协会秘书长陈舒

文 / 本刊记者 张维炜



将尊重人权理念深植人心的国家赔偿法在实施14年之后，迎来了它的首次修订。近年来，由于社会经济的发展，这部法律在实践中的“不适应症”日渐明显，它的修订也因此备受关注，其中赔偿标准、举证责任、赔偿程序等内容是本次修改的重点。

全国人大代表、广州市律师协会秘书长陈舒作为列席代表参加了2009年6月22日对国家赔偿法修正案草案的二次审议，她告诉本刊记者，在国家赔偿法一审之后，律师界组织了多场研讨会，她这次带上会的许多“修法”建议是在听取多方意见的基础上提出来的。

谈到当前引起广泛争议的赔偿标准问题，陈舒认为，总体上讲，国家侵权赔偿的具体实施标准应当不低于民事侵权责任法所规定的标准。她向记者分析说，“论财力，国家集全民之力，大于任何一个企业法人和个人；论诚信责任，国家也应当担当表率；国家行政权、司法权是垄断性权力，民事权利当事人可以选择，而国家行政权、司法权，当事人不可选择，必须接受，国家要提高自己的公信力和威望，就更要勇于承担。法律是道德的底线，国家赔偿法则是法律的底线，规定得不好，会严重影响公民对国家的信任度。”这些都决定国家赔偿标准不应低于民事侵权的赔偿标准。

对于赔偿的计算标准，国家赔偿法修正案草案二审稿仍然沿用了现行国

家赔偿法的规定，即每日赔偿金按照国家上年度职工日平均工资计算。对此陈舒提出了不同意见。她说，“填平原则”是侵权赔偿适用的基本原则，是指加害人应对受害人因侵权造成的实际损害进行全部赔偿，旨在使受害人能够恢复到损害行为发生前的水平。所以，“国家赔偿绝对不能搞所谓‘同命同价’的平均主义一刀切。”陈舒强调。

“建议计算被侵害人的损失时，以他在受侵害前一年的平均纳税收入情况为基本考查标准，并确定一个上限和下限。”陈舒提出了自认为更为合理的新的计算标准，并解释说，纳税是公民、法人最基本的国家义务，既然公民、法人向国家尽了义务，国家应当将其作为赔偿的基本考查标准，同时这也便于举证的规范。

立案、侦查、提起公诉、审判，就像一条环环相扣的“链条”，最终使罪犯受到应有的惩罚。但是，这些“链条”难免会出现偏差，比如从立案一开始就出错了，法院最后作出无罪认定。遇到这种情况，无辜者通常会提起国家赔偿。但是当弱小的个人面对强大的、更加专业的国家机关时，繁重的举证责任往往令他们望而却步。

为此，修正案草案二审稿增加规定，被羁押人在羁押期间死亡或者丧失行为能力的，赔偿义务机关的行为与被羁押人的死亡或者丧失行为能力是否

存在因果关系，赔偿义务机关应当提供证据。这种举证责任倒置，被陈舒视为本次法律修改的一个显著的亮点。但她同时认为，现在的修正案草案仍把主要举证责任交给赔偿申请人是有失公平的。她建议国家赔偿法对举证责任的原则规定不能低于行政诉讼法的举证原则。依照行政诉讼法第三十二、三十三、三十四条的规定，被告对作出的具体行政行为负有举证责任，应当提供作出具体行政行为的证据和所依据的规范性文件，同时赋予法院要求双方当事人提供证据的权利。

陈舒还注意到，赔偿程序也是本次修法的一个关键点。“修改后的国家赔偿法修正案草案更具可操作性，更有利于实施，这是我的一大感受。”陈舒对记者说。同时她提出，二次审议稿对其中的程序规定确实做出了很多努力，有了很大的进步，但是国家赔偿法的非诉讼体制仍未改变，这易直接导致法律陷入实施困境。“受害人仍然处于较为被动的地位，只能提出申请，等待行政机关作决定”，而“没有公开的程序，受害人就缺少发言权。”她认为，行政诉讼和听证程序早已是公开的程序，从立法进步的角度讲，现在修订的国家赔偿法也应适用公开的诉讼程序。建议国家赔偿可以按照行政诉讼法的程序来走，以充分保障当事人权利，同时也更有利于吸取实践中的经验。✘

海岛保护立法： 生态价值优先

文 / 本刊记者 刘文学

“现在状况是各说各的、各管各的，国土、海事、边防及地方政府等相关部门都在插手管理，但是都未管好，较混乱，因为没有明确的法律依据，无法进行有效的管理，因此众多海岛处于无序无度的开发状态，甚至有渔民在海岛上开山炸石、非法采砂，造成国家资源的浪费。”

全国人大代表、福建省莆田市市长张国胜在2008年“两会”期间建议，希望有关部门能尽快进行相关的立法调研工作，尽早出台海岛法，以保护我国宝贵的海洋海岛资源。

时至今年6月，张国胜代表尽快出台海岛法的建议有了非常明确的结果。在十一届全国人大常委会第九次会议上，全国人大常委会的委员们对《中华人民共和国海岛保护法（草案）》进行了第一次审议。

中国海岛生态保护堪忧

“与其他国家相比，中国海岛生态系统的破坏情况更为严重，过度养殖、工业污染、低质旅游、炸礁挖沙等破坏性开发利用，将给中国宝贵的海岛资源带来毁灭性打击。”全国人大环资委一位参与海岛保护法草案起草工作的助理巡视员接受《瞭望》记者采访时说。

统计资料显示：在我国300万平方公里的海域中，面积为500平方米以上

的海岛有6900多个，小于500平方米的海岛有上万个，还有许多低潮高地。随着经济的快速发展和自然资源的短缺，海岛资源的重要性日益显现，海岛开发利用特别是无居民海岛的开发利用活动越来越多。但同时，海岛开发、建设、保护与管理工作中显现出来的问题也越来越多。

“一些有居民海岛不顾资源环境条件，盲目上项目，追求人口规模；一些地方随意在海岛上开采石料、破坏植被，损害了自然资源，严重的甚至导致崩塌等灾害发生；一些地方随意改变海岛海岸线，破坏了海岛及其周围海域的生态；一些地方不合理地建造海岸工程和挖砂，使海岛岸滩遭受严重侵蚀；一些单位任意在海岛上倾倒垃圾和有毒有害废物，把海岛变成了垃圾场；一些地方滥捕、滥采海岛上的珍稀生物资源。”

“据初步调查统计，与20世纪90年



“2004中国海洋、海岛生态环境调查行动”在浙江嵊泗列岛举行，数千名热爱海洋环保事业的各界人士参加活动。7月26日，参加活动的环保志愿者在集体宣誓

代相比，辽宁省海岛消失了40多个，福建省海岛消失了80多个。甚至部分海基点海岛因侵蚀等原因也面临灭失的危险。”

“有一些海岛被部门或者单位违法占有，其他人甚至管理人员登岛受到阻挠，影响国家正常的科学调查、研究、监测和执法管理活动，滋生违法乱纪行为，成为当地社会治安的隐患。无居民海岛开发利用秩序混乱，不仅造成海岛生态破坏严重，也造成国有资源性资产的流失。”

全国人大环资委主任委员汪光涛在十一届全国人大常委会第九次会议

上,指出了我国海岛生态保护工作中存在的三个主要问题:海岛生态破坏严重;海岛数量急剧减少;无居民海岛被违法占用。

据悉,全国人大代表在十届、十一届提出的出台海岛法的议案达到十多项。对海岛生态保护的担忧是代表们提出这些议案的共同动因。

开发利用与生态保护的矛盾

“海岛地理环境独特,生态系统脆弱,一旦遭到破坏极难恢复,如果开发

主,岛上都没有建立污水和垃圾处理设施,海岛开发旅游后,上岛游客产生的大量垃圾,给海岛和周边海域环境带来重大隐患。”调研组在自己的调研报告中说。

其实,不仅在涠洲岛上,在中国其它许多海岛上都存在着开发利用与生态保护滞后的矛盾。如何处理经济发展与环境保护的关系已经是我们在利用海岛时不容回避的一个问题。

“海岛既具有经济价值,也具有政治、军事、科学等价值,还具有生态价值。”中国海洋大学徐祥民教授说。他认为,生态价值应当重于其他价值。

他说:“人类在海岛开发中所可能获得的经济利益与海岛生态这种利益相比,前者是一时的利益,而后者是永久的利益;前者在量上是微不足道的,而后的巨大是无法计量的。

的。我们不应该为开发海岛的利益冒失去海岛生态利益的风险,不应该为一时利益冒失去永久利益的风险。”

杨邦杰副主任委员认为,海岛立法是依法管理海岛的基本前提。加快海岛立法,不仅是我国客观现实的迫切需要,也是国际社会发展的趋势。美国、澳大利亚、加拿大以及我国周边国家等都对海岛进行了立法。我们也应通过海岛立法,建立海岛开发保护规划、无居民海岛开发利用许可制度、领海基点岛屿和具有特殊价值的岛屿严格保护制度。

本草案是一部加强 海岛生态保护的律

拥有一家设计公司的朱仁民是中

国第一批拥有私人岛屿的岛主之一,他最近非常烦恼。房地产开发商的填海计划,让他所拥有的天然岛屿慢慢和大陆连在了一起。“这完全不是按照规划来做的,现在我只有奔走相告,让有关部门关注此事。”朱仁民在接受《21世纪经济报道》记者采访时表示。

朱仁民的烦恼在海岛保护法草案通过后有望得到消除。刚刚进行过初次审议的海岛法草案非常重视规划在保护海岛生态方面的作用。草案专设“海岛保护规划”一章(第二章),建立了由全国海岛保护规划、沿海省(自治区、直辖市)海岛保护规划、沿海城市、镇人民政府所在地海岛保护规划、沿海县域海岛保护规划、可利用无居民海岛保护和利用规划等构成的海岛保护规划体系,并对规划的原则、内容、编制、审批、修改、公布与效力等进行了规定。

“海岛保护规划是海岛保护、开发、建设和管理的依据,具体指导海岛生态保护和无居民海岛利用活动。”汪光涛主任委员说。

除了规划制度,提交这次审议的海岛法草案还十分重视理清海岛管理体制。汪光涛主任委员说:“理清行政管理体制,按照国务院确定的各部门的职责明确地方人民政府和各部门的管理责任,是海岛保护法实施的关键。”

从海岛法草案建立的一些制度看,海岛保护法草案主要调整的是开发利用与生态保护的关系,并且落实了生态保护优先的原则,是许多专家期待的海岛“保护法”,而不是一部海岛“开发法”。

“加强海岛生态保护、防止海岛生态遭到破坏,是海岛保护工作的核心。”汪光涛主任委员说。

全国人大环资委法案室一位负责人也强调了这部草案对海岛生态保护的意义。他说:“显然本草案是一部加强海岛生态保护的律。”



山东长岛部分岛屿对外开放

利用不当,将严重影响海洋经济的可持续发展。”全国人大常委会委员、全国人大华侨委员会副主任委员杨邦杰说。

经济发展与环境保护是中国现阶段面临着的一组必须慎重解决的矛盾。而海岛由于地理环境的独特性,有时候这种矛盾在海岛上容易表现得更尖锐。

全国人大环资委海岛法立法调研组2009年1月在广西调研时了解到:涠洲岛有居民1.6万人,2008年接待游客25万人,岛上建有石油公司的油气分离终端处理厂,还正在建设30万吨原油码头及配套工程,但岛上尚无垃圾处理厂,所有生产生活垃圾全部采取填埋、焚烧或直接排海方式处理。

“广西海岛主要以农业和旅游业为

加固保密“防火墙”

文 / 本刊记者 于 浩



近年来,涉密机关、单位的工作人员使用互联网、笔记本电脑等对国家秘密进行传输时,不知不觉中造成秘密文件和内部材料泄露的事件时有发生。同时,还有一些人在网站上发出“偷拍我军XX舰艇”、“曝光我军最新型XX直升机”等涉嫌泄密的帖子,都使现行保密法对这种行为的法律认定出现了不适应。

2009年6月22日,这些在新形势下出现的、与现行保密法不符之处,在首次提请十一届全国人大常委会第九次会议上审议的《中华人民共和国保守国家秘密法(修订草案)》中,有了最新立法解读。

“随着我国经济社会的快速发展,特别是信息化的发展和电子政务的建设与应用,保密工作中出现了一些新情况和新问题。”国家保密局局长夏勇在向大会作关于《中华人民共和国保守国家秘密法(修订草案)》的说明时表示,国家秘密存在的形态和运行方式发生了变化,国家秘密载体由纸介质为主发展到声、光、电、磁等多种形式,亟须对现代通信和计算机网络条件下存储、处理和传输国家秘密的制度进行补充完善。

夏勇说,保密工作的对象、领域和环境发生了深刻变化,一些经济和社会组织进入涉密领域,涉密人员流动性增强、流向复杂,管理难度加大,需要对涉密机关、单位和涉密人员的保密管理制度做进一步完善。同时,国家秘密的确

定、变更、解除等定密制度需要进一步完善相关程序。此外,现行保密法关于保密法律责任的规定已不能适应新形势保密工作的需要。

信息系统加装“防火墙”

全国人大内司委调研时发现,目前,计算机网络泄密案发数已占泄密案发总数的70%以上,并呈逐年增长趋势,国家安全与利益受到严重威胁。但各地保密技术工作发展不平衡,很多地方尚未建立投入保障机制,防范和检查设备不足。在保密技术防护产品的准入、配备、运行等方面存在较大泄密隐患,且发现隐患能力薄弱,成为当前制约保密工作发展的瓶颈。

同时,现代通信、多功能办公自动化设备和计算机网络信息系统在党政军机关和涉密单位被广泛使用,形成了新的涉密隐患。

这些问题是保密法立法之初没有遇到和无法预见的,现行保密法有关这方面的规定几乎是空白。对此,修订草案增加了以下保密措施:将涉密信息系统按照涉密程度分为绝密级、机密级、秘密级,实行分级保护。涉密信息系统应当按照国家保密标准配备保密设施、设备。保密设施、设备应当与涉密信息系统同步规划,同步建设,同步运行。涉密信息系统投入使用前,应当经设区的市级以上保密行政管理部门检查合格。同时,修订草案还对使用涉密信息系统应当遵守的保密行为作了严

格规范。

“涉密机关、单位在对相关涉密设备采购时,无论是选国产的还是进口的,无论是选择定点厂家还是招标采购,需要进一步加以整顿、规范和明确。”全国人大常委会委员、全国人大农委副主任委员尹成杰建议增加国家机关信息设备采购审核制度,从根本上加强基础性、技术性保密措施的落实。

保密管理,防患于未然

为了进一步加强对涉密机关、单位和涉密人员的保密管理,修订草案作了四个方面的补充完善:机关、单位从事涉及国家秘密的各类活动,应当严格遵守保密制度。机关、单位应当确定保密要害部门、保密要害部位等内设机构,并配备使用必要的技术防护设施、设备。对从事涉及国家秘密活动的企业事业单位,确立了实行保密资质管理的制度。对涉密人员按照涉密程度实行分类管理,并规定了严格的管理措施。

“过去发生的重大泄密案件中,有的没有严格按照规章制度办事,缺乏严格的责任制;有的对国家秘密安全可能发生的隐患和重大窃密的动向、行为缺乏预警和了解。但是要求每个单位都要了解国家秘密安全存在什么样的隐患、窃密者将要采取什么样的技术手段和方式来窃取秘密,有时确实难以做到。”尹成杰建议建立保守国家秘密安全的

预警制度,引起各单位重视,提前防范。

一密不再定终身,该解密时就解密

在调研中,全国人大内司委发现,各地随意定密现象比较普遍,定密偏高,缺少密级变更和解密机制,往往一密定终身,导致大量已无保密意义的涉密载体堆积。很多地方和部门未适时调整国家秘密范围,甚至将工作秘密、商业秘密等同于国家秘密管理,有的部门将所有文字材料及领导讲话一律纳入绝密或机密范围。

对此,修订草案从三个方面对定密制度作了完善:一是建立定密责任人制度。二是限定国家秘密的知悉范围。三是完善解密审查制度。

“我们存在的问题是该保的密可能没保住,但是不需要保密的,该向老百姓公布的信息,又都保了密。”全国人大代表陈舒认为,泄密要负责任,但不属

于秘密的信息,被错误的定了密,损害了公民的知情权,有关人员和单位也要承担责任。

“‘范围过宽、密级过宽,一定终身’的问题,直接影响着信息资源的有效利用。同时,我国又存在着很多不该公开而公开的泄密事件,尤其是经济、珍稀自然资源、遗传基因等信息,没有纳入严格保密的范围,进而损害了国家利益和安全。”全国人大常委会委员、全国人大内司委委员郑功成在审议时说。

“修订草案中,不能只讲政治安全、军事安全,还要讲经济安全、文化安全。但目前我们对这两个领域重视不够,而这两个领域恰恰是全球化中非常重要的方面。”郑功成在和其他委员交流时提出了这样的看法。

全国人大常委会委员、全国人大常委会代表资格审查委员会副主任委员、

全国人大教科文卫委委员严以新则建议,修订草案增加“科学技术工作中,属于国家秘密的科技成果,传统工业的科学保密项目,应当按照有关标明规定密级和期限,并限定接触范围。未经有关主管部门批准,不得公开或泄露。申请专利的发明创造,涉及国家重大秘密需要保密的,必须按照《中华人民共和国专利法》的规定申请保密专利”。在专利上如果需要保密的,那就应该申请保密专利,作一个强制性的条款。

行政监督管理不再缺位

调研报告还指出,我国保密管理体制和机构设置不尽合理,保密工作部门缺乏具体管理职能定位,机构不在行政序列。这种制度性缺位,导致执法实践中,保密工作部门制定的保密法配套办法,大多由党内法规和规范性文件构成,与依法行政对行政主体、执法依据的要求不相适应,出现违法行为“查处难”现象。

为了适应保密工作依法行政的需要,规范和加强保密行政管理部门的行政管理职能,修订草案中增设了“监督管理”一章,对保密行政管理部门的监督管理职责作出规定。

泄密违法行为严惩不贷

在调研中,全国人大内司委认为,随着全球经济一体化和我国经济社会的快速发展,保密与窃密斗争日趋尖锐,当前保密工作面临着前所未有的严峻形势和挑战,但一些地方和部门的保密工作人员仍习惯于计划经济时期“锁好柜管好嘴”的内部管理方式和手段,有的保密工作人员身兼数职,一些专职人员缺乏对新时期保密工作形势和突出矛盾的认识,缺少现代化保密管理知识,主动防范意识淡薄。

为了加强对国家秘密的保护力度,严厉惩处泄密违法行为,修订草案在现行保密法规定的法律责任基础上,增加了严重违反保密规定,尚未造成泄密后果行为的法律责任等内容。

“对于关系国家和安全利益的重大问题,修订草案规定采用罚款的方式,显得不太严肃。”全国人大常委会委员、全国人大外事委副主任委员南振中建议删除罚款规定。

与南振中委员观点相似,全国人大常委会委员、全国人大常委会代表资格审查委员会委员、全国人大华侨委副主任委员李祖沛认为,修订草案中对“不适用处分的人员”的规定,处理太轻,应再调整,至少要起到警戒作用。✘



江苏省镇江市新区人武部把保密工作的有关要求,制作成“安全工作天天看”的提示标语,设置在办公计算机桌面上,成为官兵每天上班必看的内容

监督法实施办法之重庆特色

文 / 张双山

2009年5月21日,在重庆市三届人大常委会第十次会议上,《重庆市实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》(以下简称《实施办法》)以高票获表决通过,并于2009年7月1日正式施行。

2008年5月,重庆市人大将《实施办法(草案)》列入当年的立法计划,随即全面启动制定《实施办法》的各项工作。从确定计划,到正式出台,仅仅一年时间,高效运作,有序工作,紧密协作,这也从另一侧面展现出《实施办法》的重庆特色。

地方立法的“重庆特色”

“《实施办法》是重庆市各级人大多年来探索总结的成功经验。在人大如何改进监督方式,提高实效方面进行了创新,具有鲜明的时代特征和重庆特色。对促进人大监督工作和支持‘一府两院’依法行政、公正司法,保证全市改革发展具有重要意义。”重庆市人大常委会主任陈光国这样评价《实施办法》。

陈光国认为,《实施办法》既符合上位法的精神和原则,又按照监督法的规定,把涉及地方人大常委会的监督工作作了一个比较全面系统的规定,运用这个办法,监督工作就可以有法可依、有章可循,也能有序运作。

专项工作评议:突出监督实效

监督法中规定:“各级人民代表大会常务委员会每年选择若干关系改革



重庆市人大常委会主任陈光国(前右四)深入群众中听取意见,扎实开展人大监督工作

发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题,有计划地安排听取和审议本级人民政府、人民法院和人民检察院的专项工作报告。”

为更能体现这一主要监督形式的广泛性、经常性、针对性、及时性,《实施办法》作出了具体化的可操作性规定。其中规定,人民政府专项工作由人民政府主要负责人或分管负责人向人大常委会会议作报告;人民法院、人民检察院的专项工作报告,由院长、检察长向人大常委会会议作报告;其他事项或因故不能作报告的,可以委托政府有关部门主要负责人或“两院”副职作报告。

“这一明确规定,更加细化和强调了报告机关的法定义务,体现了听取和

审议专项工作报告这一监督工作的刚性要求。”重庆市人大内司委副主任委员江材讯说,上位法中在此规定的则是负责人,而负责人可以是正职,也可以是副职,没有作出硬性要求。

《实施办法》中另一个创新,表现在可以对听取和审议的专项工作进行满意度测评。

其中规定,人大常委会会议在听取和审议专项工作报告时,可以组织人大常委会组成人员、本级人大代表对报告机关的专项工作报告进行评议;根据评议情况,常委会组成人员可以按“满意”、“基本满意”、“不满意”三个等次进行满意度测评;对满意和基本满意人数未超过半数的专项工作报告,报告机关要重新作报告,并由人大常委会会议

再次进行审议。“这是重庆市两级人大常委会监督工作的实践经验,可以增强人大监督工作的针对性和实效性。”江材讯认为。

“这些条款,不仅强化了报告机关的法定义务,在程序和时间等方面也作出了明确的规定。”江材讯指出,这并没有违背上位法的精神和原则,也结合实际体现出了“重庆特色”,具有较强的可操作性。“不仅对加强人大监督工作,还是对‘一府两院’工作的促进,都很管用。”

预算监督:“管理好钱袋子”

《实施办法》多个条款里反复提到“公开”二字,即有多种应向社会公布、公开的条款规定。

“这是我们非常关注、重视的一方面,应该也算一大亮点吧。”全程参加《实施办法》草案起草、修改的重庆市人大法制委副主任委员、市人大常委会法工委主任蔡开文介绍到。

“《实施办法》在计划、预算、审议、公开四个方面,着重讲地就是对上位法的有关规定进行延伸,强调可操作性。”蔡开文在解读《实施办法》中有关财政预算这方面的内容时举例到,如其中“预算支出执行结果是否符合公共财政的基本要求和基本公共服务均等化原

则”,这是市场经济体制建立和完善的必然。“市场经济呼吁国家财政向公共财政转换,这是发展的必然趋势。”

蔡开文在随后举例解读重点监督“本级财政的债权与债务情况”时说,这也是对上位法延伸的具体体现。该条在起草和审议中,争论一直非常大,因为目前在学术界、法律界等都是一个非常有争议性的话题。

在“公开”方面,蔡开文说,人大常委会行使监督职权的情况应当向社会公开,接受监督。该《实施办法》在体现公开原则上作了较详细的规定:一是明确了公开的环节和具体承办部门;二是明确了公开的时限,同时还列举了公开的形式,并规定根据不同的公开形式决定公布内容。区县(自治县)人大常委会根据当地实际,还可以自行决定公开的内容和形式。

在这方面,《实施办法》在财政预算这章内容中就先后五次提到“公布”、“公开”。

司法监督:保证公正和权威

《实施办法》对人大开展司法监督的途径作出了具体而明确规定,还根据监督法的精神,结合实际,对人大司法监督途径进行新的拓展和规范,创设性地规定了市人大常委会对中级法院和

检察院的监督,人大常委会督促检察机关加强对重大信访申诉案件的法律监督等。

《实施办法》中规定:“……市人大常委会对各中级人民法院的审判工作、市人民检察院所属分院的检察工作开展监督时,可以邀请相关区县(自治县)人大常委会参加并发表意见;也可以委托区县(自治县)人大常委会在本辖区内就监督事项开展调查研究,并向市人大常委会反馈收集的意见和建议。”

市人大内司委主任委员杨颖嘉认为,此条规定解决了全市的中级法院、检察院分院接受市人大常委会监督的主体地位问题,以及区县人大常委会在市人大常委会监督中级法院、检察院分院工作中发挥配合协助作用的问题。“这也有效解决了重庆直辖后撤销地市一级党政和人大机构等形成的监督工作‘空挡’现象。”

《实施办法》中还明确规定:“市人大常委会收到不服市高级人民法院、中级人民法院经过审判监督程序作出的判决、裁定的信访申诉,涉及问题重大的,经有关专门委员会研究,认为确有进一步审查必要,可以交由市人民检察院依法处理,市人民检察院应当书面回复处理结果。”

“区县(自治县)人大常委会收到不服本级人民法院经过审判监督程序



今日重庆

作出的判决、裁定的信访申述,涉及问题重大的,经主任会议研究,认为确有进一步审查必要,可以交由本级人民检察院依法处理,本级人民检察院应当书面回复处理结果。”

直管部门:消除监督工作“盲区”

《实施办法》中规定:人大常委会依法对本行政区域内不属于本级人民政府直接管理的国家行政机关、具有社会管理职能的组织遵守和执行法律、法规以及上级人民代表大会及其常委会决议、决定的情况,实施监督。在第八十九条第二款中,又对中级法院、检察院分院和监督作了相应的规定。

“这些规定,对于解决过去长期以来对直管部门监督工作缺失的问题有一定积极作用。”谈到制定这两条规定的目的和意义,蔡开文说,近年来,为强化国家管理职能,一部分具有国家行政执法管理职能的部门的行政管理和人事管理等权限上收,直管部门的范围有日益扩大的趋势。然而,由于这些直管部门自成系统,集行政管理、执法执纪、经济监督于一身,有些部门的工作又具有垄断性,有些部门在当地的某些经济领域居于裁决地位,行业色彩比较浓厚,因此也是比较容易出现问题部门。同时,这些部门的工作业务和人事任免均由其上级机关决定,在缺乏有效监督制约机制的情况下,一旦工作中出现了问题,却只对上级部门负责,而最了解情况的当地人大常委会和政府对其往往感到无能为力,从而在对这些部门的监督上就出现了“看得见的管不着、管得着的看不见”现象,人民群众对此反映强烈,对地方人大常委会加强对直管部门监督的要求也十分迫切。

蔡开文指出,地方人大常委会加强对这些部门及其工作的监督,有利于听取群众呼声,反映群众意愿,弥补其上级主管部门监督管理上的“盲点”,从而使这些部门避免和减少工作上的失误。★

走进“阳光重庆”

文 / 重庆市人大常委会人事代表工作委员会

“希望高度重视农民工的社会保障、就医问题。”

“要重视职业教育工作,想办法缓解就业压力。”

“要加快廉租房建设,重视人居环境的保护。”……

在2009年1月召开的重庆市三届人大二次会议期间,由市委、市人大、市人民政府共同组织的首次代表座谈会召开,中共中央政治局委员、市委书记薄熙来,市领导与来自各方面的100名基层人大代表面对面座谈交流,“原汁原味”地听取了他们对全市经济社会发展的意见和建议。

座谈会上,34名代表发言提出76条建议。会后,由市委办公厅牵头,将这些建议分别交由30多个市级部门,按照人大代表建议办理程序办理,并由市人大统一书面回复代表。

在此基础上,为进一步拓宽市人大代表体察民生的渠道,深度了解人民群众关心的热点问题,搭建人大代表与群众沟通的平台,重庆市人大常委会人事代表工委与重庆人民广播电台联合推



重庆市人大常委会人事代表工委与重庆人民广播电台联合推出了“阳光重庆——代表面对面”节目,每期确定一个社会热点和难点话题

出了“阳光重庆——代表面对面”节目,每期确定一个社会热点和难点话题,邀请2至3名市人大代表轮流“坐台”,接听群众热线电话,直接与群众交流对话,解答群众的问题。根据计划,今年拟安排6期节目,并已在4月14日、5月26日分别播出了第一、二期,主题为“医疗改革”、“教育话题”。节目播出后,社会反响较好。

“无论是人大代表座谈会,还是走进‘阳光重庆’,倾听民声,解惑答疑,开辟了人大代表和人民群众面对面、心连心的沟通方式,进一步拓宽了人大代表体察民情的渠道,畅通了民意‘管道’,增进了人民群众对党委、政府的信任、理解和对人大代表的了解。”全国人大代表、重庆市人大代表张国安对此深有感触。★



一份建议催生 11 个巡回办案点

文 / 张硕可 周 到

2008 年隆冬时节，福建省连江法院东岱法庭门口墙上贴着一封字迹不甚工整的大幅红纸感谢信：“我们是从四川、贵州来浦口打工的农民，因老板拖欠工资，致使我们身无分文，露宿街头，饱受饥寒之苦。恰逢贵庭法官在浦口开展巡回办案时，听闻此事后，主动帮我们立案，并在几个小时内就为我们追回了拖欠一个多月的工资。对此，我

们向你们——农民工的娘家人，深表感谢！”虽只有短短的几行字，却给法庭工作人员带来了冬日暖意。

这是连江法院秉承“尽可能让老百姓少花一分钱、少费一份心、少跑一次腿”的工作理念，积极采纳代表建议，在全县设立 11 个巡回办案点，大力推进巡回审判工作，把司法服务送到群众家门口的一个缩影。

2007 年年底，为解决丹阳法庭辖区群众诉讼不便问题，连江法院将丹阳法庭搬迁到交通更为便利、位置相对居中的东湖镇，并更名为东湖法庭。2008 年 1 月的连江县十五届人大二次会议上，丹阳代表团在审议法院工作报告时说道：“县法院为了方便群众诉讼，将法庭搬到了东湖，这种坚持‘一心为民’的理念，作为人大代表我们大力支持，但



丹阳镇是东湖法庭辖区内最大的一个经济重镇,人口近3万,丹阳镇群众反而因路途远造成诉讼困难。群众对此意见纷纷,今后怎么办?”审议结束后,曾凡忠等四位县人大代表遂向大会提交了一份《关于增设东湖法庭丹阳办案点的建议》。

2008年3月7日,在县十五届人大二次会议代表建议交办会上,连江县人大常委会王荣副主任强调:要深刻认识办理代表建议工作是一项法定职责,必须实行“一把手”负责制;要将办理工作的每个环节、任务和责任落实到具体岗位、具体人员;要加强与提建议代表的沟通联系,准确理解所提意见的意图,切实采取有效措施办理到位。没过几天,连江法院万玲院长就带领相关人员到丹阳镇召开座谈会,就增设丹阳办案点工作与提建议代表、乡镇领导和村居干部交换了意见。会上,万玲院长承诺:法庭虽然搬迁了,但我们保证丹阳人民的诉讼还是小矛盾不出村、大纠纷不出镇。

2008年4月22日,在经过多方考察、调研后,全县第一个巡回办案点在丹阳镇文朱村委会办公楼举行揭牌仪式。随后,又在东湖法庭辖区的潘渡乡、长龙镇设立巡回办案点。巡回办案点每周定期或根据案件需要不定期地开展审判、调解和法制宣传等工作。家住潘渡山区边远村落的农民陈某花体弱多病、生活困难。在年初与丈夫离婚时,连

江法院判决给予陈某花经济帮助款人民币3000元。执行款到位时,正值农忙时节,干警们得知这一情况,当即利用到潘渡巡回办案时机,将执行款送到刚从田头劳作回家的陈某花手中。望着执行款,陈某花惊讶得连连说道:“没想到、没想到……”

维护辖区社会和谐也是基层法庭工作的一大任务。目前,东湖法庭人人手上都备有一份辖区内县、乡两级人大代表名单,他们利用下乡巡回办案时机,主动与代表联系,汇报法庭工作情况,倾听代表意见建议,邀请代表视察巡回办案点。同时,还不定期走访辖区乡镇司法所,及时了解民间纠纷动态,互相总结调解工作经验。2008年6月下旬,东湖法庭专题向代表汇报了丹阳巡回办案点设立以来运行情况。丹阳镇的县、镇两级人大代表根据所见所闻,一致赞叹:“法院与我们群众的距离越来越近了,让群众真切体会到了司法服务下乡的实惠。”

2008年6月30日,连江县人大常委会主任会议专题听取连江法院2008年上半年执行工作情况报告。会上,大家纷纷建言:

“要将巡回办案工作与执行工作有机结合,使之成为推进执行工作的一条有效渠道。”

“应该充分发挥巡回办案点植根基层的作用,通过与群众零距离接触,积极调动各方力量来推进执行工作。”


“要在巡回办案中多运用调解方式,提高案件执行和解率。”

“要根据基层法庭辖区实际情况,继续推进巡回办案点设立工作,真正实践司法为民的理念。”

会后,连江法院随即召开基层法庭巡回审判工作部署大会,提出要深入落实代表建议,大力推进巡回办案点设立工作,让农村更多群众能够在家门口享受到司法服务。同时要求:一要继续完善巡回办案点硬件设施建设。对未落实办公地点的巡回办案点要积极争取当

地政府的支持,借用政府空余办公室或在司法所、村委会等地借用办公。二要积极探索多元化司法调解模式。在巡回办案中要重点突出调解方式的应用,把办案过程当做法制宣传过程,尽可能实现“案结事了”目标。三要坚持“当地案件、当地解决”的工作目标。在各乡镇公告立案电话和联络方式,让群众能方便与法官联系,除安排定期巡回外,还要根据群众和案件的需要,随时做好司法服务。四要进一步丰富巡回办案内容。在做好庭审工作的同时,积极开展调研,多了解群众的司法需求;加强法制宣传,多开展上门宣传活动。五要树立品牌意识,争创优秀办案点。及时总结、推广丹阳办案点的便民经验,积极结合各基层法庭实际,创新思维、持续动作、争先创优,进一步丰富、细化、优化各项便民措施,把全院巡回办案工作推向新的水平。

随后,连江法院组织开展分片区走访乡镇、村居活动,广泛征求代表意见建议。根据代表建议,组织全县4个基层法庭对辖区内各乡镇案件受理情况进行统计、分析,并在案件相对集中的坑园、下宫、马鼻等乡镇增设巡回办案点。同时还在县公安局交巡警大队试点设立以联动调解为主要功能的巡回办案点。

2009年1月13日的县十五届人大三次会议上,丹阳代表团又在热议2008年的法院工作报告。当谈及巡回办案点时,曾凡忠代表满怀喜悦地说:“真是没想到,我们的一份小小建议却大有作为,促成去年全县巡回审判高达300余次,基层法庭70%案件都能在巡回审判中结案,调解率逾75%。巡回办案点真正把司法服务送到了群众家门口。对此,我也深深地感受到:作为一名人大代表,就是要代替人民说话、表达人民心声。今后,我将更加主动地深入基层、深入群众了解他们的所思、所想,倾听他们的所言、所语,提出更多、更好的意见建议。”

直击社会弊病

——我的履职经历

文 / 十一届全国人大代表 张育彪



张育彪代表

我是十一届全国人大代表,是广东省深圳市龙岗区南湾街道南岭村社区党委书记。我曾在十一届全国人大一次会议上,提交过11份议案文稿和建议,除了《关于采取措施解决深圳特区内外一体化发展面临问题的建议》等个别是关于深圳本地所存在的问题外,其他大部分是涉及我国经济社会带有普遍性的问题。如《关于制定“中华人民共和国街道办事处组织法”的议案》、《关于设立国家义务教育券的建议》、《关于采取有力措施,构建和发展和谐劳动关系的建议》、《关于建立多元化评价标准,改变精英教育理念的建議》、《关于加快户籍制度综合配套改革的建议》、《关于加强公共文化服务设施建设的建议》、《关于利用漫游费降低契机,实行手机号码实名制解决垃圾短信泛滥问题的建议》。

这些议案、建议,都是经过大量细致的调研工作后总结归纳出的。我认为,这些带有普遍性问题的提出,有利于政府有关部门在制定有关政策时作参考,使所制定的政策更加科学合理,符合科学发展观要求。关于户籍制度改革,是老百姓高度关注的问题。在思考如何撰写这份建议时,我认为,首先要从民生问题破题:逐步建立健全覆盖城

乡的社保体系;实现义务教育对本地居民和外来人口的平等化待遇;而在诸如福利房、经济适用房等保障性住房上,对本地和外来人口实行同等政策,根据其在当地工作服务年限和缴纳社会保险等情况综合衡量。在建议中我提出,户籍改革的最终目标是要实现取消户口登记制度,各地实行居住证制度,以拥有合法住所,并在当地居住服务年限为标准,发放居住证。为了避免出现上述制度在单个城市和省份试点后,有可能造成的人口短期内向这些区域的聚集,综合配套改革应该放弃以往先试点后推开的常规做法,而是全国统一步骤,整体推进,同步实施。

我还曾提出议案,指出电子眼必须进一步整顿和清理,被当时媒体称为“张育彪直斥问题电子眼五大弊病”。这个问题,我是在平时走访调研中发现的,交通电子眼本来是为确保道路交通安全顺畅而设,但一些地方却走了样,出现“五病”:安装过多、过滥;限速太低,不合理;罚款手续繁琐;指导思想不端正,有的故意安在隐蔽位置和易犯规路段;“带病”执法,电子眼胡拍乱照。为此,我在建议中指出,必须采取有力措施,加快治理电子眼五大“弊病”。

作为来自农村的全国人大代表,我

尤其注重反映农民迫切需要解决的问题。2003年,在对农民群众的走访中,我发现农村合作医疗保障水平不高,农民普遍存在看病难问题。一方面是因为地方财政比较困难,另一方面,农村合作医疗办办停停,导致农民对其缺乏信心,使这项制度没有得到很好的落实。在2004年的广东省十届人大二次会议上,我领衔提出了要加快和健全农村合作医疗保障制度的议案。为解决这一问题,广东省卫生厅2004年在各市选择了1个至2个县(市、区)进行了新型农村合作医疗试点,并起草了《广东省农村合作医疗保障制度暂行规定》,以点带面推进全省新型农村合作医疗制度建设,现在已经为相当一部分农民解决了医疗保障问题。2005年,我被授予了第十五届中国十大杰出青年的荣誉称号,是“十杰”中惟一的农民,惟一的人大代表。我感到非常欣慰。

胡锦涛总书记曾于1994年和2003年两次亲临我们南岭村视察,我清楚地记得2003年视察时,总书记拍着我的肩膀说:“小张,你要发扬我们南岭的好传统,为我们南岭这面旗帜争光添彩!”这给予我极大的鼓舞和鞭策,我将铭记在心,不辜负胡锦涛总书记对我的期望。✘

董明珠： 扶持自主创新要讲原则

文 / 蒋育新

国家对自主创新投入一直是不遗余力。据初步统计,2008年我国中央财政科技投入达到1147亿元,比2007年增长27%,如果加上地方各级财政的投入,估计超过1500亿元。国家对企业自主创新的扶持,除了新所得税法的税收优惠政策外,相当一部分是通过上述科技专项资金拨付来支持实现的。主要方式为:征集支持课题,收集项目,组织专家评审,主管部门审批,财政部门审批,课题立项,签订立项合同,依据合同下拨财政资金,项目实施完毕后组织验收。

但是,国家支持企业创新的政策在现实操作中往往异化成跑项目、跑资金。很多企业为了争取专项资金,专人公关跑项目,把项目报告作的美轮美奂,但钱一到手,创新就划上句号。如此不仅国家支持创新的目的不能实现,还导致国有资产流失。

十一届全国人大代表、格力电器副董事长兼总裁董明珠认为,出现上述问题的关键在于扶持创新的政策在制度安排上虎头蛇尾,对于企业来说能否拿到资金的关键在于项目报告能否通过,前期的公关很重要,至于创新成果则不是考虑重点,而有关审核部门重点关注前期的方案,资金拨付后的验收则流于形式。这种方式助长了部分企业等靠要的思想,导致创新目的错位。

为此,董明珠建议,国家对于扶持自主创新的制度设计上要改变现有做

法,不以项目报告为标准来拨付资金,而以实现的创新成果为依据来给予激励,在创新成果得到验收后再拨付扶持资金。让真正埋头自主创新的企业能够得到激励,让投机取巧的人无空可钻。

为了应对国际金融危机的不利影响,刺激国内家电市场需求,2007年年底,财政部和商务部发起了家电下乡活动。这一政策有利于释放农村市场的消费能力,刺激国内家电行业的持续发展,同时体现了党和政府支农惠农政策。

作为中国空调行业惟一的世界名牌,格力电器为政府采取积极措施提振信心的做法叫好,并推出一系列价格合理、质量优良的产品参与其中,为广大农村消费者服务。

但是,由于各区域经济发展水平参差不齐,家电下乡政策在实际执行中,从销售到农民拿到补贴手续复杂,操作不便;渠道不畅,能够从政策受惠的农民有限;甚至部分地方出现保护主义和假冒伪劣产品坑骗农民的现象。

针对家电下乡的种种问题,董明珠建议直接发放家电消费券,让农民自主选择产品。这样让所有的农民都能享受国家政策的优惠,有利于提高家电下乡的效率,降低物流成本。现有的家电企业其实已经按照市场规律自主形成了服务网络,家电下乡对渠道进行招标,无异于



董明珠代表

摄影/郭光耀

通过行政审批重建渠道,不仅增加了成本,而且不可持续。从现有的招标产品情况来看,由于价格因素,更高技术含量和服务的产品无法下乡,反过来限制有消费能力的农民购买高档产品。发放消费券,让农民自主选择,发挥市场规律的作用,可实现资源配置的最优化。

同时,各级行政管理部门要加大对假冒伪劣产品的打击力度和中标产品的检测力度,防止假冒伪劣产品和技术不达标产品坑害农村消费者。对部分地区出现的地方保护主义等不利于搞活流通、扩大内需的做法也要予以严肃制止。✘

“交锋才能让决策完善”

——记上海市人大代表杨捷

文 / 陆晓钧 储真雅



左一为杨捷代表

“复习”；一年一度在人代会上的发言、提出议案和建议就是对一年来代表履职的“考试”。在人代会期间，为了准备发言、提出建议，为了交给选民一份满意的

的答卷，她每天只睡四五个小时，但是却乐此不疲。

教育改革一定要三思而后行

杨捷总说，自己是一名普通的化学老师，一名来自基层的人大代表，她所反映的都是身边实实在在的问题。《对于媒体在基础教育现象归因分析的意见和建议》、《关于提升中考选拔性功能的建议》、《关于落实二期课改新教材以及配套教参、教辅的修订和编写的建议》、《关于中小学教师职称评定的几点意见》……在短短一年多的时间里，她先后提出了9份高质量的建议，且桩桩件件都透出了她对身边问题的细致观察和冷静分析。在会议讨论现场，她的发言往往一针见血：她认为提高学生素质不是靠多开几门课

就能解决的，基础教育应该保持应有的稳定性，要以教学质量的提高带动学生素质的提升；她认为在监督措施尚不规范健全的情况下，大范围实行自主招生，会更加重教育不公的程度；她呼吁中考不能一味降低难度，缺少区分度的一片高分只会让真正优秀的人才被埋没……

交锋才能使决策更完善

杨捷总是带着读书人特有的“固执”直接地指出自己所在的教育系统存在的问题。她认为，“本系统的代表最熟悉本系统的问题，也最有助于本系统决策的完善，如果我作为一个基层代表都避而不谈，看着领导去冒险，必定影响最后决策的正确性和实际成效，到头来受害最大的还是百姓，这是对百姓的不负责任。”

在杨捷看来，来自各方面的声音是对领导者完善决策最有价值的参考。好的决策不是从一片欢呼声中诞生的。作为人大代表就要把群众的呼声、百姓的想法带上去，让政府决策者从各种声音中识别真伪，摒弃那些似是而非的片面想法，避免决策后再出现问题时的手足无措。杨捷说，市人大每年要收到近千条各类意见，有些问题由于站的角度不同，面对的情况不同，或时机未到，一下子解决不了很正常，只要把群众的想法反映了，将来政府在决策时能想到还有这样一个声音，效果就达到了。✘

自2007年当选为上海市人大代表以来，上海大同中学教师杨捷总是以其犀利、独到的观点让人刮目相看，在这“胆量”背后，是一份沉甸甸的责任。

有“才气”说话才有“底气”

代表的“底气”从何而来？杨捷有一本随身携带的本子，上面密密麻麻记录了许多自己平日零散的所见所闻所感，这就是她在人代会上才思的来源。尽管教学任务繁重，但是一发现问题，她就会马上记在本子上，日积月累，这本子成了一本另类的“履职手册”。别看杨捷发言时谈吐自若，会场下的她却像一个刻苦勤奋的学生一样，她把了解法律、法规、社情民意比作“预习”；把参加学习培训、视察调研看作“学习”；时常对现象问题进行分析思考是她的

寻访新中国建立的亲历者

吕正操：惟一健在的开国上将

文 / 本刊记者 夏莉娜

他是个传奇人物。早年曾任张学良的副官。1937年，“七七事变”日本全面侵华，国民党军队节节败退。他率部脱离国民党军，改称“人民自卫军”，在冀中平原树起了共产党抗日武装力量的大旗，铸造了一段段传奇和创造了平原游击战争史上辉煌灿烂的一页。抗战胜利后，他又挺进东北，先后任东北民主联军副总司令兼西满军区司令员。他在抗日战争、解放战争、抗美援朝战争中屡建功勋。他作为新中国铁路建设的开创者、指挥者之一，为中国的铁路交通事业呕心沥血，做出过重大贡献。他还是我国57位开国上将中惟一的健在者。

60年前参加一届政协会议，在天安门城楼上参加开国大典，亲历了新中国建立的健在者已经为数寥寥，经多方查找现仅找到8人。其中最年长者是104岁的吕正操。

为了追寻60年前新中国建立过程中珍贵的记忆，记者到北京301医院看望了吕老。宽敞明亮的病房里，老人正坐在轮椅上看电视，今天有他喜爱的网球比赛。尽管他的头发和双眉已被岁月染白，那双目睹了人世间一个多世纪风云变幻的眼睛却依然锐利、深邃。听工作人员介绍，吕老自从做了白内障手术后，看报纸、杂志都不用戴眼镜了。这不由得让人惊叹这位已经过了一个多世纪岁月风霜的老人生命力竟是如此旺盛。

意外收获——吕老1949年的笔记本

虽然吕老同意接受记者采访，但由于没有获得医生的批准，记者仍然不能亲耳聆听老人回顾他那百年的传奇人生。最令人兴奋不已的是吕老同意可以由家人把他1949年的新政协筹备会、第一届政协会议和开国大典期间写的笔记本拿给记者看。

这是一个紫色硬皮小本子。本子的



2008年12月，邓榕看望吕正操叔叔，并送上自己写的书《我的父亲邓小平》

右上角贴着的小标签——记录本1949年之三。这里记录的是，在1949年6月至10月这段时间吕老参加会议或与重要领导谈话的纪要。

当记者小心翼翼地翻开小本，一个个伟人的名字映入眼帘，毛泽东、刘少奇、周恩来、邓小平、陈云……从字里行间仿佛看到了这些伟人的讲话的神态；如同触摸到60年前新中国建立过程中的一个个历史瞬间……

六月到九月间的三件大事

1949年6月初到9月中旬这段时间，是新中国诞生前的重要日子。从吕老的小本子里读出共产党的领袖们紧锣密鼓地作着建立新中国的准



笔记本中的一页

备；全国的经济形势不容乐观；同时还在焦急地等待占领湘赣、两广的捷报。

6月3日，吕老记地是与周副主席的谈话：“原来中央估计两广很快下来……”

6月8日，吕老记地是周副主席讲话摘要：政协六七月准备，八九月正式



出席一届政协的中国人民解放军总部代表合影。第一排：吕正操左一、聂荣臻左二、朱德左三、康克清右一

开会,宣布不久成立政府。当前要办的三件事:一、军事:西安有仗打,加速占领湘赣、两广,占领福建……二、经济斗争……三、召开政协会议及建立政府组织。

6月15日至19日在中南海勤政殿正式召开了新政协筹备会第一次全体会议。参加新政协筹备会的有各党派、各团体、各方面共23个单位,134人。中国人民解放军共有7名代表:朱德、彭德怀、林彪、刘伯承、陈毅、聂荣臻、叶剑英。由于6月中旬还有几处都在打仗,其中4人无法赶到北平参加会议。所以规定彭德怀未到北平前由罗瑞卿代;林彪未到北平前由吕正操代;刘伯承未到北平前由滕代远代;陈毅未到北平前由李涛代。吕老当时是代替林彪参加了新政协筹备会的工作。此后,直到9月20日,新政协筹备会召开了多次会议。

在吕老的记录本上,毛主席关于当前形势分析的谈话纪要没有写具体日期。

7月7日,吕老记的是邓小平的报告。

8月1日,吕老记的是陈云在筹备会上谈经济问题的汇报。

8月8日,吕老记的是“少奇同志”谈话纪要。主要是讲解党的统战政策,

批驳“早革命不如晚革命”之说。

9月15日,政协的日程上是各单位报到。吕老的小本上记着这一天是政协召开党组会。从吕老记录的内容还可以看出,面对即将掌握全国政权的重任,毛泽东、刘少奇、周恩来等领导人都十分注重统战工作。他们都分别、多次针对政协代表中有些来自基层的中共党员,由于不熟悉统战政策产生的不满情绪作思想工作。

出席迎来曙光的盛会

1949年9月21日至30日,吕正操是作为军队代表出席了被称为迎接新中国曙光的政协第一届全体会议。大会设立6个分组委员会,吕正操参加了宣言起草委员会。

在吕老的小本上记着刘少奇、周恩来对政权性质和共同纲领等内容的讲话。在这次盛会上,决定了成立中华人民共和国的各项事宜。这次会议代表全国人民,执行全国人民代表大会的职权,通过了人民政协组织法、中央人民政府组织法和人民政协共同纲领,选举了人民政协全国委员,决定了国都、国歌和纪年方法,制定了国旗。还选举了中央人民政府委员会,选举毛泽东为中央人民政府主席,朱德、刘少奇、宋庆龄、李济深、张澜、高岗为副主席,周恩来、陈毅等56人为委员,组成中央人民政府委员会。

1949年10月1日下午2时,中央人民政府委员会在北京中南海勤政殿举行第一次会议,宣告中华人民共和国中央人民政府成立。在10月19日中央人民政府委员会举行的第三次会议上,任命了董必武、陈云、郭沫若、黄培炎为政务院副总理,李维汉为政务院秘书长。还任命了政治法律、财政经济、文化教

育和人民监察委员会主任及各部部长。滕代远为铁道部部长,吕正操为铁道部副部长。

吕老小本上的最后几页记的主要是第一届中国人民政府开会的内容,还记了许多他最为关注的有关铁路的内容。

夜深人静,记者轻轻地合上了小本子,顾不上心脏还在难以控制地狂跳,立即打开电脑写出以上文字,以便尽快与我们的读者一起分享这份阅读快乐。★

吕正操简历

1905年1月,出生在辽宁省海城县。1922年春参加东北军,次年考入东北讲武堂学习。毕业后任东北军第五十三军连长、营长和张学良的少校副官。1926年随张学良的第三、第四方面军到北平,1928年任东北军第十六旅中校参谋处长。1936年任东北武装同志抗日救亡先锋队总队长。同年参加了张学良、杨虎城发动的西安事变。1938年4月,人民自卫军改编为八路军第三纵队,吕正操任纵队司令员兼冀中军区司令员兼冀中行署主任。日本投降后,率部进入沈阳。任东北军政学校校长、东北人民自治军副总司令兼西满军区司令员。1946年年初,任东北民主联军副司令员兼松花江防守指挥司令部司令员。7月,任东北铁路总局局长兼政治委员(1947年改称东北人民政府铁道部),1949年3月,任军委铁道部副部长兼铁道兵团副司令员。新中国成立后,任铁道部副部长。1950年10月,兼任抗美援朝军事运输司令员。1958年后任铁道部代部长、铁道部部长兼任中央军委铁道兵司令员。是第一屆至四屆全國人大代表,第四屆全國人大常委會委員,第二屆至三屆政協全國委員會常委,第六屆全國政協副主席。



董必武： 倡导依法办事

文 / 珀 石

他明确提出了党政职能分开的原则。他认为加强民主与法制建设，可以使党和政府的活动做到“有法可依”、“有法必依”。



董必武(1886—1975)

1956年9月19日，一位古稀老人在全国政协礼堂向出席党的八大的二千一百多名正式和候补代表及外国客人的讲话中谈道：“党必须采取积极措施，健全我们的人民民主法制，以便进一步保卫人民民主制度，巩固法律秩序，保障人民民主权利。”他同时郑重指出：党中央号召公安、检察、法院和一切国家机关，都必须依法办事。依法办事，是我们进一步加强人民民主法制的中心环节。这位老人就是我国建国后，历任政务院副总理、最高人民法院院长、全国人大常委会副委员长等职务的董必武。

董必武1911年参加了辛亥革命，同年加入中国同盟会。1914年考入日本东京“私立日本大学”学习法律，在日本加入孙中山创建的中华革命党。1919年在上海参加了五四运动，后创办武汉中学，教授国文。1920年秋在武汉建立共产主义小组。1921年7月出席中国共产党第一次全国代表大会，是武汉小组代表。1934年10月参加长征。到陕北后，任中共中央党校校长，陕甘宁边区政府代理主席。建国后，他历任中央财经委员会主任，政务院副

总理，政务院政法委员会主任，最高人民法院院长，全国政协副主席，中共中央监察委员会书记，中华人民共和国副主席、代主席。1975年1月任第四届全国人大常委会副委员长。是中共六届中央委员，七、八、九届中央政治局委员，十届中央政治局常委。

董必武是中国社会主义民主与法制事业的主要奠基人之一，早在1956年，他就提出了依法办事的论断，这对于我国的民主法制建设，意义非常重大。这是董必武在长期的革命斗争和工作实践中，经过不断总结得出的。对于董老在八大时提出的“依法办事”和“有法可依”、“有法必依”的主张，薄一波同志曾作了高度的评价，他在论述党探索适合中国国情的社会主义建设道路这个战略问题时说：“八大展示的探索成果，在经济领域以外的，要算董必武同志关于法制建设的观点最为重要。他明确提出了党政职能分开的原则，认为加强民主与法制建设，可以使党和政府的活动做到‘有法可依’、‘有法必依’。在群众运动一个接一个的年代，他对法制建设的认识达到这样的境界，是很可贵的。”

董必武力主依法办事，并多次强调在法律面前，党员不能有丝毫特殊；相反，党员要带头守法，党员领导干部更要模范守法。他在担任全国最高人民法院院长时，曾亲自处理过一个高级干部杀人犯法的案件，充分地说明了他言出必行，执法如山。20世纪50年代中期，某省的一个行署专员（当时属于高级干部）因为发生了三角恋爱而枪杀了女方。当时该省的高级人民法院判决后报送最高人民法院审批。

董必武在审阅了案卷后认为，省高级人民法院的判决违背了在法律面前人人平等的原则，对该干部的判决太轻了。他指示该省高级人民法院要依法重新审处。他指出：法律必须人人遵守，任何人都不得例外，任何人都没有特权，共产党员或高级干部更没有非法杀人的权利。如果不认真依法办事，法律即为一纸空文，就会损害党和国家的威信。高级干部非法杀人，尤其不可宽恕。在董必武的亲自处理下，这一高级干部非法杀人案重新进行了审理和判决，杀人犯得到了应有的惩罚，党纪国法得到了维护，人民群众无不拍手称快。☑

我为开国大典忙直播

文 / 杨兆麟



1949年10月1日的开国大典，是举国同庆的光辉节日，永远彪炳史册。而开国大典的实况广播工作，也是中国人民广播史上的重要一页。

早在开国大典一个多月之前，北京新华广播电台（中央人民广播电台前身）各有关部门就开始进行准备工作。胡若木、高而公和我分工编写实况广播稿，我们一次又一次地到郊外去采访阅兵式和分列式演习的队伍，并且到参加游行的各机关、团体、学校、工厂、农村去了解情况。

当时的技术装备相当简陋。要使整个天安门广场都能清楚地听到城楼上主席台的声音，并且传播到全国，只有一个喇叭的普通扩音机是不能适应需要的。1940年创建延安新华广播电台时期负责技术工作的傅英豪设计、制作了一种大型扩音机，把9只喇叭装置在一块板子上，形成强大的音量，我们把它叫做“九头鸟”，在广场上架设了好几个，把问题解决了。技术上还有一个大难题，朱德总司令阅兵时，要乘检阅车从广场中央驶向东长安街，然后再返回广场。在广场以内的音响问题已经解决，可是，检阅车一开出广场，那边的音响就无法传回设在天安门城楼下面的机房了。工程师黄云想出一个办法，在检阅车的挡风玻璃板上安装一只话筒，在车的尾部安装上一小喇叭，同时在记者和技术员的采访车上安装机器，采访车还要尾随其后。事关重大，要报请阅兵指挥部批准。我们向指挥部说明了情况，他们很理解让全国人民听到阅兵情况的重要性，就批准了这个方案。在

西郊飞机场演习时，我和黄云乘坐采访车，紧跟着检阅车，朱总司令向受阅部队高呼：“同志们辛苦了！”战士们齐声回答：“为人民服务！”这些呼应的声音都录了下来。由于车速和时间都有严格规定，我们录音的长短同样经过了精确计算，准备到10月1日按照程序播放。

经过一个多月的紧张工作，一切准备就绪。这一天，晴空万里，阳光灿烂。俯瞰广场，受阅部队全体肃立，广场的南部站满了各界群众，都在静静地等待着那个庄严的时刻。

下午2点55分，毛泽东、刘少奇、朱德等党和国家领导人，健步走上城楼。主持庆典筹备工作的周恩来，早已提前来到城楼上，以他一贯的严谨、负责的作风，仔细检查了各项工作，特地过问了实况广播的准备情况。

3点钟，庆典准时开始。毛泽东以洪亮的声音庄严宣告：“同胞们，中华人民共和国中央人民政府今天成立了！”整个广场，欢声雷动，通过无线电波，传播到全国的城市和乡村，并且远达海外。千千万万的人都聚集在收音机和高音喇叭周围，聆听着首都的声音，热烈庆祝新的历史时刻的到来。

我们四个人在天安门城楼第二个旗杆下面。丁一岚和齐越认真地交替朗读实况广播稿，把眼前的动人情景报告给海内外的亿万听众。胡若木和我由于事前进行了采访，撰写了广播稿，具体了解庆典的程序，用手指或者点头示意，告诉他们应该播出哪一段。

阅兵结束后，整个天安门广场和东

西长安街，华灯齐放，光彩夺目。等候在东长安街和东单一线的群众游行队伍，挥舞着各色鲜花和彩旗，浩浩荡荡，欢呼着通过天安门广场。正阳门外一阵轰响，五颜六色的礼花飞向夜空。直到晚上9点20分，庆典快要结束了，毛泽东大声向广场上的群众说：“同志们辛苦了，大会结束了。”按照原定的程序，我们在9点25分宣布了实况广播结束，整个广播持续了6个半小时。

我们本以为胜利地完成了任务，可是，却出现了事前无法预料的情况。聚集在广场南部的群众，高举着鲜花和彩旗，像潮水一般涌到了金水桥边，向天安门城楼上欢呼、雀跃，场景非常热烈。我们看到，毛泽东等领导人面对热情高涨的群众，似乎不忍马上离去，缓步走向城楼的东端，不断地向群众招手致意。又转身向西走来，从我们面前经过，到了城楼的西端，向这边的群众招手致意，才一同走下城楼。目睹着眼前这种生动的场面，我们四个人都束手无策，而且已经广播了结束语，只好留下深深的遗憾。★

杨兆麟简历

1923年10月出生，1946年在新华社重庆分社任编辑，1947年在延安新华广播电台任编辑，解放后在北京人民广播电台和中央人民广播电台工作，1987年从中央电台台长岗位上离休。

孙臆智慧引发两种观念

文 / 翟勇

田忌赛马的故事,千百年来为人们所传唱。司马迁的《史记》记载了这样一个故事:齐国大将田忌与齐国公子赛马,双方各有马三匹,分别为上、中、下三等。按马的绝对能力,田忌的上等马不及齐国公子的上等马,但强于对方的中等马;中等马不如齐国公子的中等马,但强于对方的下等马;下等马则不及齐国公子的下等马。赛马之前,孙臆为田忌献计,要田忌用自己的下等马与齐国公子的上等马相比,用上等马与齐国公子的中等马相比,用中等马与齐国公子的下等马相比。这样,田忌的马以二胜一负的成绩获得了最终的胜利。《三十六计》第十一计“李代桃僵”也是以孙臆的这个谋略来总结兵法谋略智慧的。

对于孙臆的谋略人们赞叹不已,多少年来,人们把这个赛马的故事,视为以弱胜强的典范,并传授于后人,教育后人如何变得“聪明”和“智慧”。但对此,也有不同的看法,认为:田忌赛马取胜,并非因为他的马强于对手的马。赛马是验证双方一组马整体的真实实力,双方均应以自己最好的马与对方最好的马相比,以中等马对中等马,以下等马对下等马,这样的比赛结果,才能赛出双方马整体的真实实力。田忌赛马取胜靠的不是马的实力,而是孙臆的谋略,通过破坏赛马的规则,获得胜利;而齐国公子赛马,遵循的是赛马的规则,所以导致了失败。如果对方也同样使用谋略,破坏规则,或者识破孙臆的谋略而将计就计,则胜利都不会属于田忌。这里说明了两个问题:一是谋略用于别人不提防的情况下。即用之于奇,所以兵书上称出奇兵、出其不意,都是说的这个道理。二是用于违背常理。按照常理人们考虑赛马既然分等级,就一定用最好的马对最好的马,用次等的马对次等的马,用最差的马对最差的马,这是按照一般道德规范和博弈规范进行思维的结果。不按这个常理就要违反道德戒律或者博弈规则,以此作为取胜的前提条件。


由此一个传统的谋略智慧,引来了两种不同观念的争议。同时也引发了对此问题的深刻思考:一方面,从



孙臆是战国时期著名军事家,是孙子之后战国历史上一位战争谋略大家。图为孙臆像

智慧与愚拙的意义上说,这一谋略智慧教导人们如何在处于不利地位的情况下取得主动,即变被动为主动,使弱者战胜强者。对此,人们可能会认为赛马的结果说明了齐国公子的愚笨。如果仅从这个愚笨与

智慧的角度去考虑问题,我们应该说,齐国公子确是愚笨的,孙臆是智慧的。联想到社会生活,我们又可以说,孙臆的智慧导致了弱者地位的提升。这个谋略为那些处于弱势地位的人们试图改变命运提供了参考的智慧。另一方面,这一谋略的结果也导致了客观事实的改变,即使劣等马被奉为优等马,优等马却成了劣等马。齐国公子依诚信,按规则赛马虽然输掉了比赛,但却没有违背道德和规则。田忌取胜如果是被规则认可的,那么就是规则的优劣问题,如果是规则未予认可的,那则是社会应当提倡什么的问题,是提倡以破坏规则、违反道德取利光荣,还是以遵守道德和捍卫规则为光荣。这同时向规则提出了要求,规则应当保护并有能力来保护遵守道德和规则的人们,使这样的人在社会竞争中获利。

人类的行为规范究竟应当追逐孙臆的智慧,还是应当追逐诚实信用?我们千百年传唱的究竟应该是孙臆谋略的胜利,还是失败者的诚实与遵守规则? 

山东省济南市市中区人大常委会： 管好人民的“钱袋子”

济南市市中区政府要调整区级财政支出预算，这些钱该怎么花，花到哪里，是否合理，要由区人大常委会审议批准。近日，济南市市中区召开第十二次人大常委会会议审批预算支出调整方案。经审议，区人大常委会作出了关于批准区政府调整2009年财政支出预算的决定。在会上，区政府对支出资金就项目立项、资金具体用途、社会效益一一作出了说明。支出资金用于全民健身活动中心建设项目，地下大型垃圾中转站和公厕一体综合环卫设施项目，魏家庄社区卫生服务中心建设项目市中区医院迁建。区人大常委会建议政府要加强对这部分资金的跟踪检查、跟踪审计，确保资金的安全高效。区政府有关负责人说：通过人大常委会进行审批，我们进一步做到了民主、科学、依法决策，避免了盲目决策。（张斌 刘辉）

福建省福州市人大常委会：加强 监督，确保群众饮用水安全

去年至今，福州市人大常委会两次组织全国、省、市、县、乡五级人大代表联合视察检查饮用水水源保护工作，重点检查集中式饮用水水源水质情况和保护措施。检查组对福州市区、八县（市）城关自来水厂所有取水点和重点乡镇部分自来水取水点水质进行了认真检查，并赴部分饮用水水源地上游，检查畜禽养殖污染和工业污染情况。对检查中发现的问题，人大常委会组织了省市新闻媒体进行集中曝光，并请市政府督查室、市监察局、市效能办介入进行督查问责，促进政府有关部门尽快采取措施解决问题。今年6月，市人大常委会还作出了饮用水水源保护的相关决定，明确了各相关行政主管部门的职责分工，要求政府层层落实责任制，突出重点抓整改。（戴晓铎）

四川省全国人大代表专题调研组活动全面展开



按照全国人大常委会的安排，四川省全国人大代表专题调研活动于日前全面展开，图为第四调研组的人大代表在四川省乐山市调研建设西部综合交通枢纽问题。（罗宇飞摄影报道）

天津市塘沽区人大常委会关注全民健身工作

近日，天津市塘沽区人大常委会组织部分市、区人大代表对《天津市全民健身条例》贯彻落实情况进行了执法检查。在听取了区体育局关于塘沽区贯彻落实《天津市全民健身条例》的情况汇报后，执法检查组先后对湘江里小区、中心北路小广场的健身路径和第二中心小学、塘沽网球馆的体育设施建设管理情况进行了集中视察。（任鹏摄影报道）



云南省曲靖市人大常委会对议案办理情况进行跟踪监督

近日，曲靖市人大常委会组织部分市人大代表对本届上一次人代会上提出的《关于加大对曲靖中心城区周边地带生态环境保护的议案》办理情况进行跟踪监督。市人大常委会在对周边地带的生态环境保护现状进行视察后，召开了座谈会，听取了市政府分管副市长对该议案办理落实情况的汇报。与会代表对该议案的办理进展表示满意，并就进一步做好该议案的办理工作充分发表了意见建议：一是要进一步统一思想，深化认识。二是市政府应结合城市、交通规划进一步做好相应的调研和协调工作，统筹考虑，提前谋划，出台规定，建立中心城区周边地带生态环境保护的长效机制。三是要做好关闭、搬迁相关企业与新选址的衔接工作，做到科学规划，合理布局，整合资源，壮大产业，谋求规模效益。四是要将非煤矿山企业整治工作和宣传工作有机结合，同步进行。五是相关部门应在政策上支持，在政策范围内减免收费、简化手续，在资金上适当补贴。六是要科学论证，多措并举。七是对议案办理实行年度报告，每年年末向市人大常委会和人大代表通报办理进展情况，并在本届内办结，给代表一个满意的答复。（吕家卫）

四川省广元市人大常委会推进两个加快,问计人大代表

“加快建设灾后美好新家园,加快建设西部经济发展高地”是四川省省委在深入学习实践科学发展观,紧密结合四川实际的基础上作出的一项重大决策部署。为深入推进“两个加快”,7月2日至10日,四川省广元市人大常委会召开省市人大代表座谈会,广泛听取来自不同方面人大代表的意见和建议。代表们围绕“应对金融危机,推进两个加快”的主题,分别就工业、农业、旅游、民营经济发展、教育、卫生等方面提出建议和意见。(李毅)★

江西省九江市人大常委会开展政府机关效能建设年活动情况专题调研

7月6日至9日,九江市人大常委会调研组对市政府机关效能建设年活动情况进行专题调研。在听取市政府有关负责同志的汇报后,调研组一行还深入市公安局、市卫生局、市扶贫办和市房产局等七家单位,就改进机关作风、提高办事效率、规范行政行为、提高服务质量等重点内容进行实地调研。今年以来,九江全市各地、各部门严格按照《关于在全省开展机关效能年活动的通知》以及省委书记苏荣、省长吴新雄的重要批示和讲话要求,把机关效能建设作为实现市委提出“‘两区’互动、强工兴城、科学发展、奋起赶超”奋斗目标的一项重要举措,认真组织,周密部署,高位推进,扎实工作,机关效能建设各项工作进展顺利,取得了阶段性的成效。开展机关效能建设年调研活动,是九江市人大常委会在新形势下深入学习科学发展观,服务、保障和促进科学发展的重要举措。下一步工作中,政府各部门应继续结合本职工作开展机关效能建设,切实解决机关效能和发展环境方面存在的问题,努力实现办事快捷、审批迅速、效能提升、依法高效、创建最优发展环境的工作目标。(万祥)★

江苏省淮安市人大常委会环保监督工作常态化

江苏省淮安市人大常委会非常重视环境保护工作,把环保监督列为常态工作。市人大常委会经常组织视察组,视察有关企业,检查它们的污染排放情况,督促落实国家环保法规。图为市人大常委会领导最近在小化工企业检查排污情况。(张豪摄影报道)★



河南省中牟县人大常委会审议作决定:政府贷款6000万

近日,河南省中牟县人大常委会召开第二十一次会议,作出了批准县人民政府向银行贷款6000万元的决定。会议听取和审议了《中牟县人民政府关于将土地储备贷款本息列入财政年度支出预算的议案》和《中牟县人民政府关于将中牟县建设路南段道路工程贷款本息列入财政年度支出预算的议案》。《议案》指出,为加快推进城市化进程,完善县城基础设施,拉大城区建设框架,扩大土地储备规模,促进经济社会又好又快发展,县政府决定将由县预算外资金管理局和县财务开发公司向中信银行和广东发展银行申请6000万元项目贷款,用于土地储备中心储备土地和建设路南段道路建设工程,借款期一年,其还款本息列入该县2010年度财政支出预算。经过认真审议,人大常委会作出决议,批准了县政府的贷款议案,但又加上了两条“保险”:一是县政府必须保证贷款资金落到实处,科学合理使用;二是审计部门必须加强监管,提高贷款资金的使用效益。(吴晓莉 袁瑞霞)★

江西省广丰县人大常委会出台代表小组活动办法

为规范人民代表大会代表小组的活动,更好地发挥代表小组作用,根据《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》、《江西省实施〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法〉办法》以及有关法律、法规的规定,结合地方人大代表小组活动经验,近日,广丰人大常委会制定了适用于该县人民代表大会闭会期间的县人大代表小组活动办法。活动办法对代表小组的组织形式、活动内容、活动方式、活动制度、经费保障、学习培训等方面作了详细的规定。(胡袁才 严剑飏)★

山东省寿光市人大常委会强化代表议案建议督办工作

为确保代表议案建议落到实处,山东省寿光市人大常委会与市政府联合召开转办会,要求把提高解决率作为第一目标,并把代表议案承办单位、分管副市长和办理时限等在《寿光人大》刊物上予以公示。常委会还建立了领衔督办制度,结合领导成员工作分工,对重点议案和建议进行重点督办。建设张建桥学校是该市十五届人大二次会议确定的一号议案。常委会安排一名领导成员和人代室主任督促协调。该项目计划投资5.8亿元,工程已于5月15日开工建设,明年9月竣工启用后,可解决7000名学生的就读问题。(刘效国 张玉娟)✱

浙江省景宁县:在媒体上公开人大常委会审议意见,让群众参与监督

7月20日,景宁畲乡报第二版公布了景宁畲族自治县人大常委会《关于贯彻实施农业法及相关法律法规情况报告》的审议意见,这是景宁县人大常委会成立以来首次在媒体上公开审议意见,让群众参与监督政府对意见的落实情况。这次县人大常委会创新审议意见交办方式,是目前深入学习实践科学发展观的一个生动体现,更是对监督法深入理解,加强监督的表现。县人大常委会将审议意见向社会公开,是让广大人民群众了解政府贯彻农业法的情况及目前存在的不足和问题,也是让人民群众了解县人大常委会的工作,最终目的是让政府采取措施解决存在的问题,推进工作。根据监督法的规定,在规定时间内,县政府必须向县人大常委会报告审议意见落实情况,届时,县人大常委会将对因条件成熟却落实不到位或没有落实的意见,征求部分代表和群众的建议,要求政府再次研究落实,直到问题解决为止。(吴泽忠)✱

湖南省湘西土家族苗族自治州人大常委会开展人口与计划生育执法检查

近期,湖南省湘西土家族苗族自治州人大常委会对人口与计划生育法和湖南省人口与计划生育条例及湖南省流动人口管理办法的实施情况开展了执法检查。执法检查组先后深入到州直、县市有关部门和部分县市乡镇、村、社区及街道办事处进行现场检查,查阅了有关资料,座谈了解相关情况,听取了州人民政府的工作汇报。通过检查了解到当前工作中存在生育观念落后,特殊人群管理难,“两非”案件查处难,社会抚养费征收难,性别比居高不下,行政执法效果差,基层基础工作不扎实等具体问题和不足。据此,检查组提出了四点建议:要加强计划生育法律、法规的宣传教育,夯实基层基础工作,加大依法管理和行政执法力度,强化组织领导,提高计生综合治理工作水平。(陈光亮)✱

山东省垦利县人大常委会多项举措树立信访工作好形象

山东省垦利县人大常委会高度重视信访工作,采取不同方式方法切实做好人大信访工作,在具体工作中,该县人大常委会做到“一线、二专、三有、四办、五心”。“一线”:即新安装了人大信访工作专用电话,并向社会公开,随时接受群众的电话投诉和咨询;“二专”:即按照“首问责任制”的要求,群众来访有专人接待登记,案件处理有专人负责;“三有”:即接访时,来有迎声,去有送声,问有回声;“四办”:即大事小事认真办,大案小案依法办,能办事情马上办,涉法案件督促办;“五心”:即热心接待、细心听取、精心记录、耐心疏导、诚心处理,始终坚持做到以一张热情的笑脸迎人,一副火热的心肠暖人,一堂通俗易懂的法制课服人,一番推心置腹的交流感人,一个满意的答复送人。对群众反映的重要信访,该立案的立案查处,一时解决不了的,耐心细致地向群众解释,做好思想疏导工作,对群众反映的涉及整体利益及政策性问题,通过各种形式及时整理转交有关部门研究处理,垦利县人大常委会通过认真细致的工作,树立了人大信访的良好形象。(周玉平 黄立军)✱

江苏省兴化市大垛镇人大代表工作重规范、求实效



江苏省兴化市大垛镇充分发挥人大主席团和人大代表的作用,以“人大代表之家”为载体,重规范、求实效,扎实推进“两项制度”建设,使人大闭会期间的

代表工作更加扎实,有效地促进了人大代表工作的制度化和规范化。图为泰州市人大常委会领导视察大垛镇管阮村和安民村的“人大代表之家”。(薛宏金摄影报道)✱

“跋执”创新 共建和谐

——记海南现代科技集团董事长邢诒川



邢诒川，海南省文昌籍，研究生学历，高级经济师，海南现代科技集团创始人，集团董事长、党委书记，海南省四届人大代表、四届人大常委会环境资源工作委员会委员。

他科学思辨，把握机遇，带领企业锐意进取，及时将集团核心企业“赛诺国际”重组，并成功在美国纳斯达克挂牌上市；他在香港参与组建并经营“椰林阁集团”，从事餐饮业和房地产交易等，年收入5亿多港元。他为海南企业走向世界树立了一个榜样，为世界更多地认识海南提供了一个窗口。

后获得“世界卓越华人”、“全国关爱员工优秀民营企业家”、海南省“2007-2008年度优秀党务工作者”、“第二届海南省优秀中国特色社会主义‘十大’建设者”等国家、省、市各级荣誉称号15项；集团先后获得“全国精神文明建设工作先进单位”、“全国外商投资双优企业”、“首批全国百家科技创新型试点企业”等各项荣誉67项。其业绩先后被《人民日报》、《海南日报》、海南省电视台等多家媒体报道，先后被收录在《立党为公、执政为民》、《三个代表理论与实践》、《东方之子共和国英才全集》、《光彩人生回眸·红色档案》等文献中。

二十年创业发展，二十年光辉历程。邢诒川同志秉承“诚信，协力，超越”的企业理念，率领管理团队励志创业，将一个只有几十万元规模的小企业发展到以软包装业和房地产业为主，集进出口贸易、酒店业、热带高效农业和物业管理的多元化高科技企业集团，拥有固定资产5个多亿，年销售收入7个多亿，年上缴税收5千余万元。

丰富的企业实践，他深悟出“创新增强企业核心竞争力”的真谛，不遗余力地积极进行管理和科技创新。凭借历经多年锻造出的一支技术力量雄厚、独具创新力的科技研发队伍，现代集团先后提出了23项专利申请，并获批了15项薄膜产品和生产技术专利，是防伪膜和涂布膜产品国家标准和行业标准的制定者。

“敢为天下先”，他以果敢的精神，率先在南非创立海南现代威森公司，年产电视机3万台，成为当时海南省对外经济贸易交流的窗口企业。

如今，集团拥有十余条具有国内、外一流水平的软包装薄膜生产、彩色软包装印刷生产线，可年产涂布膜、BOPP膜、POF热收缩膜、激光防伪膜等产品3万余吨，已成为目前亚洲最大的涂布膜生产企业，产品已出口到美国、澳大利亚、沙特、台湾等二十多个国家和地区。

在努力将企业做强做大的同时，他积极履行一个企业家的社会职责，先后担任海南省企业家协会副会长、省工商联机关和直属会员党委副书记、省国际商会理事、省副会长等多个社会职务。热心公益事业，积极扶贫助学、资助文明村建设及汶川地震捐款等，累计达500多万元，为此当选海南省慈善总会永久荣誉理事。他先

创新发展，追求卓越。邢诒川同志以旺盛的创业激情和不懈的开拓进取，将不断地提升现代集团的经营管理，加强科技创新力度并使企业继续走在创新的前沿，积极整合国内外市场资源，做强做大软包装薄膜生产行业和房地产行业等，矢志打造一个令海南人民骄傲的国际化企业集团。



江山与风月 最忆是杭州

国际风景旅游城市 and 历史文化名城

一座极具经济活力的现代城市

一流的投资环境

