

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20期

10月25日出版 总第248期

全国人大常委会机关刊物



以制度破解农村金融服务难题

ISSN 1671-542X



9 771671 542021

20



10月20日至21日，全国人大机关召开党员干部会议，集中学习贯彻党的十七届四中全会精神。

①
④ ②
⑤ ③

- 1、全国人大机关“深入学习贯彻党的十七届四中全会精神”党员干部会议在人民大会堂举行。
- 2、全国人大常委会副秘书长、机关党组书记王万宾同志主持会议并讲话。



- 3、机关党组成员、研究室主任沈春耀同志作学习辅导报告。
- 4、机关党组成员集中学习讨论党的十七届四中全会精神。
- 5、机关各党委、直属总支、支部书记、委员分组学习讨论党的十七届四中全会精神。

(摄影：马增科)



让农村金融服务渐成燎原之势

关于农业,日前获悉两个好消息。

今年虽然受到国际金融危机和罕见旱灾的双重冲击,但我国夏粮丰收已成定局,将实现建国后夏粮生产的首个六连增。10月中旬,国务院就今年秋冬种工作公布了七大方面15项惠农政策,含金量颇高。其中小麦最低收购价每斤提高3分钱。以每年生产17亿斤商品粮小麦的北方某产粮大县为例,它意味着农民个人将增收2000元左右,全县农民将直接增收5000多万元。不仅对秋冬种,这次出台的一系列政策,对以后的粮食生产都将是重要支撑和扶持。

农民丰收了便想扩大耕种,还想修整土地河渠等,于是产生了旺盛的金融需求,但目前40%以上的农户得不到正规金融的信贷支持。如此之大的农村需求市场为何难以激发银行的放贷热情;为何农村改革最早发起,金融改革却严重滞后;怎样建立农业和农村经济发展的保障机制等等,这些问题困扰着人们。对此,近些年中央1号文件作出一系列部署,党的十七大报告提出“推进农村金融体制改革和创新”,十七届三中全会提出了“建立现代农村金融制度”的重大决策。

“三农”历来是全国人大工作盘子中的主角。今年在对政府贯彻中央重大决策工作情况进行的专题调研中,农委将“农村金融制度改革与服务”作为重点,按照吴邦国委员长关于“破解农村金融服务难题”的指示,组成调研组先后赴湖北、浙江等省区调研,并与中央金融机构一起着重对农村金融现状、农村金融组织主体创新、农村信贷担保、农村金融服务的政策支持等问题进行分析研究,力图探索出一条缓解农村金融问题的有效路径。目前调研报告已经形成。

这份报告显示,截至2009年6月底,全部金融机构涉农贷款余额8.2万亿元,占全部金融机构贷款总额的20.9%,当年新增贷款1.54万亿元,同比增长27.6%。从总量看,“三农”信贷投入是增长的。也就是说,在中央一系列具体部署之后,农村金融制度改革和服务已取得明显成绩,初步形成的财政、税收、货币政策扶持体系对引导信贷资金流向农村发挥了重要作用。虽说如此,农委副主任委员刘振伟在接受本刊采访时仍指出,农村金融的整体水平与推进“三农”发展的现实需要,与推进社会主义新农村建设的现实要求还有很大差距。若缩小这个差距,必须按照十七届三中全会要求,坚持多层次、广覆盖、低门槛、保供给、可持续原则,从农村金融的组织体制、市场体制、金融产品体系、政策扶持体系、农业保险保障体系建设五方面加大推动力度。

显然,在利好消息的背后,出台扶持政策只是一个方面,最为重要的,是制度和机制的设计建立。惟此,良性的农村金融服务才能长效、常态化,才能让农民像城里人那样放心大胆地参与金融活动,而毫无后顾之忧。

广西田东县是吴邦国委员长深入学习实践科学发展观活动的联系点。去年10月,他作出了“以田东县为试点,破解农村金融服务难题”的重要批示,这成为农委专题调研的重要落脚点。试点从探索农村金融服务体制机制,探索适应农村金融服务的监管方式,探索政府和农户共同分担的农业保险模式几方面发力,目前已显现出金融助推“三农”发展的效应。正因为试点紧扣住体制和机制,所以“其意义不可低估”。

经过不懈探索并努力完善,我们相信,农村金融服务难题在破解于试点之后,一定会像星星之火形成燎原之势。

徐燕

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20期
10月25日出版
总第248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 让农村金融服务渐成燎原之势

14 本期策划

14 农信担保的“新土改”路径
17 农业保险探索前行
18 小额信贷在孟加拉乡村成功的启示

10 言论

访谈 10 以制度破解农村金融服务难题
——访全国人大农业与农村委员会
副主任委员刘振伟



委员论坛 20 行政强制权应“高设”
20 行政立法要注重制度梳理
20 防止行政强制权的“滥用”和“软化”
21 法律出台要把握好时机
21 没有法律规范的行政行为很危险
专论 26 行政司法协商味渐浓

22 报道

专题报道 22 民意，不仅仅是聆听
24 给《中国人大》的一封信



今年虽然受到国际金融危机和罕见旱灾的双重冲击,但我国夏粮丰收已成定局,将实现建国后夏粮生产的首个六连增。图 / CFP

29 地 方

- 上 海 29 养犬管理立法：在阳光下充分博弈
30 智慧、魄力、韧劲
- 福 建 32 以地方特色成就一部法规
- 四 川 34 探索计划和预算审查监督联络员制度
- 湖 南 36 活跃的全国人大代表小组
- 扬 州 38 发展社会主义民主政治“三重奏”
- 主任笔谈 40 甘肃：把握四个关系的紧要

42 人 物

- 代表风采 42 我为祖国的强盛而自豪
——国庆观礼感怀
- 43 毛丰美：农民诉求代言人
——一位代表的17年履职心得
- 45 柳树林：国家需要是代表建议选题的富矿
- 寻 访 47 陈震中：与父亲一同参加
政协第一届全体会议

49 泛 读

- 往 事 49 扩大立法民主从争论开始
50 专利法：理性的抉择
- 看 世 界 51 德国、匈牙利商标法律制度的启示

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 |

封面图片说明：以制度破解农村金融服务难题。
图 / CFP

全国人大常委会将对选举法进行修改

10月19日,全国人大常委会委员长会议决定,建议常委会会议审议选举法修正案草案。

委员长会议建议将于10月27日至31日召开的十一届全国人大常委会第十一次会议继续审议驻外外交人员法草案、国家赔偿法修正案草案、侵权责任法草案、海岛保护法草案;初审选举法修正案草案、石油天然气管道保护法草案。

委员长会议建议常委会第十一次会议审议的议题还有:审议国务院关于今年政府重大公共投资及其实施情况的报告;审议最高人民法院关于加强民事执行工作、维护法制权威和司法公正情况的报告,最高人民检察院关于加强渎职侵权检察工作、促进依法行政和公正司法情况的报告;审议全国人大常委会执法检查组关于检查工会法实施情况的报告,全国人大常委会专题调研组关于部分重大公共投资项目实施情况的调研报告等。



食品安全法执法检查组到福建检查

9月24日至28日,路甬祥副委员长率全国人大常委会食品安全法执法检查组,赴福建省进行执法检查。香港全国人大代表罗范椒芬、蔡素玉,澳门全国人大代表陆波应邀参加了此次执法检查。路甬祥说,食品安全法颁布实施以来,福建省委、省政府高度重视、注重实施,各级各部门密切配合、积极履职,不仅及时开展专项整治活动,而且努力建立长效的食品安全保障机制,食品安全工作扎实有效,使我们很受启发。

立法监督有效促进可持续发展

10月15日,全国人大常委会副委员长华建敏在“2009环境资源立法与可持续发展国际论坛”开幕式致辞中表示,近年来,全国人大常委会通过立法和监督工作,在促进可再生能源产业发展、促进循环经济发展、减少温室气体排放等方面起到积极推动作用。

华建敏说,全国人大常委会会议审议通过了可再生能源法、循环经济促进法、城乡规划法,修改了节约能源法,分别为确立可再生能源发展体制、循环经济发展规划制度、实现政府

指导和调控城镇化健康发展、实现国家节能减排目标提供了有力的法律支持。同时,通过加强监督工作,推动各级政府采取有力措施,切实落实全国人大审议通过的有关法律和国家节能减排目标的完成。

“2009环境资源立法与可持续发展国际论坛”由全国人大环资委主办,7个国家和有关组织的议员、代表共同探讨了如何通过推动立法,促进新能源和可再生能源发展。

行政强制法草案征集到3707件意见

从8月28日开始的行政强制法草案公开征求意见工作,已于9月30日结束。截至9月30日10时,中国人大网显示,已征集到社会各方面对这一草案的意见3707件。前不久举行的十一届全国人大常委会第十次会议,第三次审议了这一草案。“行政强制立法应当同时解决两个问题,一是防止行政机关滥用行政强制权,保护公民、法人和其他组织的合法权益;二是保障行政机关依法履行职责,维护公共利益和社会秩序,确保法律、政令的畅通。”郑功成委员认为,这部法律既要维护法律的权威性,又不能因此造成公民、法人不合理的或者不正常的损失。

选举法贯彻实施调研组到包头调研

近日,由全国人大法律委员会委员、全国人大常委会法工委副主任李飞带领的全国人大常委会选举法贯彻实施调研组来到包头市,就贯彻实施选举法等问题召开座谈会,并就有关问题和与会人员进行了交流,征求意见和建议。李飞在座谈会上表示,贯彻实施选举法是落实党的十七大精神,坚持与完善人民代表大会制度,统筹城乡民主政治建设,推进人民民主进程的重大举措,要把贯彻实施选举法作为一项基础性、全局性工作来抓,坚

持加强党的领导,充分发扬民主和严格依法办事,不断创新工作机制,切实保障选民和代表的民主权利,提升人大代表选举工作水平。✘

新保险法立足点是“保护被保险人利益”

10月14日,保监会主席吴定富在贯彻实施新保险法座谈会上表示,保护被保险人的利益是新保险法实施的立足点。

10月1日起实施的新保险法在四个方面进行了重要修改:突出以人为本,更加注重保护被保险人利益;突出科学发展,完善保险经营规则;突出防

范化解风险,强化保险监管;突出法律责任,明确处罚措施。

吴定富要求,以新保险法实施为契机,大力推进依法经营和依法监管。对于保险公司而言,要按照新保险法的要求,尽快修改完善保险产品开发流程与产品条款,突出保险条款内容的公平性和合法性,要着力解决市场反映强烈的突出问题,对于理赔难,要进一步规范理赔的程序和时限,提高理赔效率。此外,要做好信访投诉工作,依法严肃查处损害被保险人利益的违法违规行为,强化法人机构和高管人员的管控责任。✘

声音

文化因交流而丰富,因交融而多彩。正是不同文化的彼此交流,才使我们的生活精彩纷呈,充满活力,才让不同国度的人们知道了中国的孔子、德国的歌德、英国的莎士比亚。

10月13日,国家副主席习近平出席法兰克福国际书展开幕式和中国主宾国活动时说,加强世界各国文化交流,扩大不同文化背景下人们的心灵沟通,是推动建设和谐世界的重要途径。✘

新闻媒体让我们能够及时地“照镜子”。

9月30日,全国政协副主席、科技部部长万钢在国庆新闻中心举行的新闻发布会上表示,新闻媒体让我们能够及时地了解各地的情况,能够不断地改进我们的工作。✘

我的主要精力是做研究。只要田里有稻子,从播种到收获,每天都要下田,这是我的本职工作,也是我的兴趣。

10月6日,“杂交水稻之父”袁隆平院士在武汉四中110周年校庆上对其身为1000亿元的说法回应道:用财富衡量科学家价值太低级、太庸俗。✘

看看毕业前校园内那些“枪手”广告,就能知道现在的大学论文还有没有意义。“水货”的本科论文早该取消了。

尽管四川大学10月13日通过媒体否认了该校文学与新闻学院新闻系拟从2010年起在教学计划中取消本科生毕业论文之说,但由此引发的中国大学“本科毕业论文存废”之争在网上依然沸沸扬扬。✘

网络发言人不能成为“危机公关”的道具,有问题时才出来说官话、套话,更不能成为某些政府官员应付网络批评的“防火墙”,应付塞责,敷衍了事。

10月12日,广东省委办公厅要求首批设立“网络发言人”的15个省直单位全部设立“网络发言人”,并开始履行职责。网友对此提出期望。✘

越管市场主体越多,越管经济越活,那才是真本事、大本事。

◎全国人大代表、湖北省省长李鸿忠日前在调研工商行政管理工作时说。



现在的农民很了不得,这个集团的信息化管理手段可以当天获悉二十多个省的市场资讯,比我这个一省之长还要牛!

◎全国人大代表、广东省省长黄华华在称赞一家年销售额一百多亿元的某农业集团的高科技水平时说。



一个银根一个地根,现在银根松了,但地根不能松。银根松了还可以紧起来,地根一旦松掉的话,耕地被占掉,18亿亩就保不住了。

◎全国人大代表、国土资源部部长徐绍史在谈到如何处理好扩大内需和用地之间的矛盾时说,“未批先用、损害农民权益、违法违规用地等这些情况,必须在扩内需过程当中加以避免。”



西部大开发战略不会变

第十届中国西部国际博览会暨第二届中国西部国际合作论坛10月16日上午在成都开幕。国务院总理温家宝和来自柬埔寨、东帝汶、斯里兰卡、越南、肯尼亚和科特迪瓦六国的政府首脑共同出席开幕式。温家宝在开幕式上讲话时表示,中国政府实施西部大开发战略的决心不会动摇、政策不会改变、力度不会减弱。温家宝说,前不久,中国政府出台了《关于应对国际金融危机保持西部地区经济平稳较快发展的意见》,就是要进一步加大对西部大开发的支持力度,充分发挥西部回旋余地大、增长潜力大的优势,为巩固中国经济企稳回升势头做出更大贡献。(余湛奕)✶

扶贫基金会2亿元贷款支持农村贫困户

中国农业银行与中国扶贫基金会10月17日在京签署合作协议,由中国农业银行提供2亿元批发贷款,委托中国扶贫基金会的专业小额信贷机构向农村贫困户提供小额信贷,中国扶贫基金会全面负责贷款“借、用、管、还”,通过各地的分支机构将贷款发放给贫困农户。有关人士称,这一合作模式,将推进农村“贷款难”问题的解决,完善农村金融服务体系。(赵永平)✶

公安部挂牌督办第7批48起涉黑案

近日,中国公安部下发第7批涉黑案件挂牌督办通知,对全国22个省(自治区、直辖市)的48起涉黑案件进行挂牌督办,并明确省级公安机关负责同志担任侦查破案责任人。其中,重庆市陈明亮、黎强等涉黑案件均在此次挂牌督办之列。公安部要求,案件所属地方公安厅、局要高度重视案件侦办工作,认真落实各项工作措施,加快办案进度,确保办案质量;要积极争取党委、政府的领导和支持,及时解决办案过程中遇到的问题和困难,加强与纪检、监察部门及检、法机关的沟通、协调,坚决打掉黑社会性质组织的“保护伞”,彻底摧毁其经济基础。(仲新)✶

我国加快推进出版社转企改制

新闻出版总署数据显示,截至2009年7月,182家中央各部门各单位出版社中,除前期已完成转企改制的28家以及保留事业体制的出版社外,

今年将有101家出版社完成转企改制,其余47家出版社将于2010年年底前完成转企改制工作;268家地方出版社中,已完成或正在进行转制的182家,其余86家将于今年年底前完成转企改制工作。(璐静)✶

2010年小麦最低收购价格将小幅提高

发改委消息,国家小幅提高2010年小麦最低收购价格,其中白小麦每50公斤比今年提高3元。另据国家发展改革委员会网站消息,为保护农民种粮积极性,进一步促进粮食生产发展,国家决定2010年继续在小麦和稻谷主产区实行最低收购价政策,并适当提高最低收购价水平。(辛华)✶

住房与城乡建设部启动公积金支持保障房建设试点

为提高住房公积金使用效率,并拓宽保障性住房建设资金来源,住房和城乡建设部、财政部、发改委、人民银行、监察部、审计署、银监会七部门日前联合印发《关于利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点工作的实施意见》,利用住房公积金闲置资金支持保障性住房建设的试点工作正式启动。《实施意见》提出,利用住房公积金闲置资金发放的保障性住房建设贷款,必须定向用于经济适用住房、列入保障性住房规划的城市棚户区改造项目安置用房、特大城市政府投资的公共租赁住房建设,禁止用于商品住房开发和城市基础设施建设。(王炜)✶

温家宝总理亲笔致歉信感动亿万

读者。10月11日,新华社全文刊发了温家宝总理在北京市第三十五中学的听课感受和在座谈会上的讲话。文中提到“岩石的分类:沉积岩、岩浆岩、火山岩”。10月12日,温家宝致信新华社总编室,在信中说,贵社昨天播发

我的《教育大计 教师为本》一文,其中岩石学的分类,应为沉积岩、岩浆岩(也可称为火成岩)、变质岩。特此更正,并向广大读者致以歉意。总理的亲笔致歉信在互联网上广泛流传,感动了亿万读者。(据10月13日新华网)

无论是谁,在学识面前,不可能时时、事事都精准。每个人应有直面并及时校正误差的勇气和姿态。总理对专业要求的精细、诚挚态度实为楷模。✶

河南设立“社会法庭”解决民间

纠纷。今年4月,河南省在全国率先开展“社会法庭”试点。截至8月31日,全省18个省辖市基层乡镇已建立“社会法庭”167家,选任“社会法官”3339名,调处各类矛盾纠纷1011起。“社会法庭”以简便、经济、快捷的方式调处纠纷,减轻了群众负担,得到当地群众的信任。“社会法庭”利用群众自治的力量,由具有一定威望的普通群众依照乡规民约、风俗人情、传统道德来解决民间纠纷。河南省高院明确提出,全省各级法院对当地“社会法庭”的推动原则是:“推动有力,但不包办;指导及时,但不领导;协调到位,但不推卸。”(据9月17日《人民日报海外版》)

“社会法庭”是社会转型期调处矛盾的民间路径。凡事就上公堂,既增加

新华社总编室
贵社昨天播发的《教育大计 教师为本》一文,其中岩石学的分类,应为沉积岩、岩浆岩(也可称为火成岩)、变质岩。特此更正,并向广大读者致以歉意。
温家宝
二〇〇九年十月十日

民众诉讼负担,又耗费司法资源。引导民间和民众依法合理自我“裁决”一般纠纷,这种试验值得期待。✘

安阳福彩3.6亿大奖引发关注。

自从10月8日晚上,福彩双色球第2009118期开出3.599亿元超级大奖,卖出中奖彩票的河南安阳一夜之间就成了焦点。3亿多元大奖、88注彩票、深藏不露的得主、版本繁多的传言,让彩票事件引出了焦点话题:中奖者的隐私权重要,还是公众的知情权重要?根据《彩票管理条例》,应当对中奖者个人信息予以保密。但是,几个亿的奖金都是彩民攒出来的钱,对于谁拿这笔巨款,公众应有知情权。还有人质疑,花176元钱买88张同一个号码的彩票有些不合常理。网络调查显示,26%的网友认为,应该在彩票发行的官方网站上进行信息披露,43.6%的网友认为保护个人隐私更重要。(据10月13日央视《经济半小时》)

2004年西安体彩“宝马假彩票”事件曾暴露出彩票行业的乱象。民众拷问的不是幸运的彩民,而是彩票制度的透明和规范。没有严格的监管和公众的知情权,千万彩民的付出只能是“糊涂的爱”。✘

贵州部分城市出售廉租房引发争议。到2011年,贵州省需建廉租房22.6万套,而地方的配套资金就达110亿元。为了赶快筹到钱建廉租房,贵州省想出了一个廉租房租售并举的办法。2008年11月,安顺市规定,廉租房的出售对象为有自愿购买意向且符合廉租房住房保障条件的低收入困难家庭,价格为房屋的成本价或低于成本价,购买者5年内不得将房屋上市交易,且以后需在补足相关价款以后,可办理全部产权证。贵州省住建厅

长李光荣认为,实施廉租房的租售并举,可以解决落后地区资金不足的难题,快速扩大廉租房的建设规模。许多低收入家庭认为,买了廉租房对于以后的生活有了一定的归属感和安全感。(据10月14日央视《经济半小时》)

租售并举是一个权宜之计,对于在短期内完成廉租房建设计划,解决低收入家庭住房问题有可行性。但是,对于“吃饭财政”而言,要让廉租房制度惠泽百姓,还得攻克地方配套资金无法跟进这个大难题。✘

京沪穗深楼市遭“秋凉”。在“十一”黄金周里,北京、上海、广州、深圳等一线城市的楼市价升量跌。10月1日至7日,北京市期房共签约672套,比去年同期同比下降约63%。黄金周期间,上海新建商品住宅成交量为1109套,日均成交套数为139套,明显低于2007年的211套及2006年的174套。10月1日至8日,广州楼市一手住宅总成交量992套,而今年“五一”尽管只有3天假期,房地产总成交量也超过1200套。北京期房、二手房交易均价已经连续7个月单边上涨,其中二手房价格累计涨幅超过40%,房价快速上涨导致许多首次置业的购房者自身购买能力下降,再度出现观望情绪。(据10月12日《人民日报》)

房地产界常用“金九银十”形容楼市。但一线城市的高房价让消费者望而却步,“价升量跌”渐成趋势。秋凉之后,会不会高处不胜寒呢? ✘



5167 亿 9月人民币贷款新增5167亿元

中国人民银行公布的金融统计数据显示,9月份人民币各项贷款增加5167亿元,9月末国家外汇储备余额为22726亿美元。

11.8% 9月出口环比增11.8%

海关统计显示,9月份当月,我国外贸进出口总值2189.4亿美元,同比下降10.1%,环比增长14.2%。进、出口双双超过千亿美元。其中出口1159.3亿美元,进口1030.1亿美元,同比分别下降15.2%、3.5%,环比分别增长11.8%、17%,出口降幅为年内最低。

2082 万 今年家电下乡已销2082万台

据商务部统计,今年前三季度全国“家电下乡”产品共销售2082万台,金额达388亿元,月均环比增速分别达32.2%和37.7%。

5609 亿 9月份全国财政收入5609亿元

财政部最新公布的数据显示:9月份,全国财政收入5609.35亿元,比去年同月增加1392.13亿元,增长33%。

105.9% 央企国资保值增值率105.9%

中央企业2008年各项经营数据全部出炉。数据显示,2008年年末,141家中央企业拥有国有资产总量55574亿元,比上年增长8.6%,其中:国有资本及权益为54343.7亿元,比2008年年初增加3022.1亿元。扣除各项客观增减因素后,2008年中央企业平均国有资产保值增值率为105.9%。

市场竞争推开“单向收费”

田必耀



9月22日,中国电信关于手机单向收费的公开宣示再次刺激着的人们已经极度疲惫的视觉神经。不过,中国电信的这次单项收费没有“忽悠”消费者。自2009年10月1日起,新加入中国电信我的e家、商务领航和天翼商旅套餐的用户,在31个省(市、自治区)范围内接听免费。对于老用户,中国电信承诺最迟在11月1日起实现老用户接听免费。这意味着,中国电信在三大运营商中率先实现真正意义上的手机通话单向收费。

在2G时代,消费者望眼欲穿的单向收费未能广泛实现,而在狼烟四起的新一轮3G资费的竞争中,中国电信悄然掀起了单向收费的破冰行动。中国电信为此历时半年对IT业务支撑系统进行升级改造,并将陆续推出70余款千元3G天翼手机。中国电信的优惠政策刚刚出手,中国联通宣称也将于近日向新发展的3G用户推出接听免费服务。看来,市场竞争给消费者带来了福音。

如果就这样欢欣鼓舞地庆贺国内手机通话走向单向收费时代,显然有些单纯而可爱。因为占据移动运营市场绝对份额的“老大”——中国移动还没有发话。面对中国电信宣布单向收费,中国移

动在第二天作出了快速回应。但是,中国移动并没有说单向收费,只是宣布将大幅下调国际及台港澳业务资费。

10余年来,中国一跃成为世界第一手机用户大国。相关数据显示,截至8月31日,中国移动用户达到5.03亿,占整个中国手机用户数7成多,而中国联通同期累计移动电话1.41亿户,中国电信累计CDMA用户总数升至4381万户。中国移动净利润远超中国电信和中国联通利润的总和。

中国电信和中国联通拥有手机用户不足三成,二者联动的单向收费只是一场“局部战争”而已,实现全面单向收费最终还得看老大的脸色和动作。

但是,中国电信和中国联通这两家移动运营商“后生”确实作出了很有胆识的选择。他们意在争夺和赢得更多的手机用户的深度价格战策略,有利于打破中国移动一家独大的垄断格局,有利于推广3G业务。其实,这正是国家相关部门重组中国电信业运营商所期待和消费者所翘盼的结果。

当然,面对着中国移动老大难的局面,移动运营市场要真正形成良性竞争格局,更大程度上保障消费者的权益,除了两个“后生”审时度势采取让利政策外,还需要监管部门依法对垄断管制。

其实,中国移动的单项收费也并非铁板一块,有消息表明,中国移动也“将根据市场情况适时推出相关政策”。当下,有咄咄逼人的有序竞争,全面实现手机“单向收费”就有乐观的预期。我们期望全面“单向收费”来得更好更快一些。★

借律师调查令攻克“白判”难题

孙瑞灼

今后,律师在河南境内调查被执行人的财产状况,将不会再遇“闭门羹”。9月18日,河南省高级人民法院发布

《关于在执行程序中使用调查令的若干规定(试行)》,正式在全省法院推行执行调查令制度。律师持由法院签发的调查令,可查被执行人财产。被调查的相关单位和个人不得拒绝,否则,将会被以妨碍执行论处。

长期以来,“司法白条”、“判了白判”等执行难问题,不仅直接影响到司法正义和当事人合法权益的实现,也影响司法在人民群众心目中的权威和形象,成为司法实践中一个亟待解决的顽疾。造成执行难的原因众多,但当事人无法查清、掌握被执行人的财产状况,是其中的一个重要原因。虽然律师法赋予律师调查取证权,然而,由于缺乏强制性和配套的程序规定,这一权利在现实中很难实现,律师调查取证可谓举步维艰。

在执行案件中,赋予律师持法院签发的调查令调查被执行人的财产状况,一方面是法院对律师具有的调查取证权的肯定和支持,以法院的权威和威慑力,保障律师调查取证行为的顺利进行;另一方面,也是充分利用司法资源,提高司法效率的有效举措。根据2001年颁布的《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》明确规定,当事人及其诉讼代理人确因客观原因不能自行收集的其他材料,可以申请人民法院调查收集证据。这说明,在执行案件中,当事人及其律师无法取得被执行人的财产情况证据时,他们有权申请法院调查取证,法院也有义务对被执行人的财产情况进行调查。然而,现实中囿于法院案多人少、司法资源有限的现状,当事人的请求无法得到充分的满足。由法院委托律师进行调查取证,在一定程度上是出于司法实践的客观需要,可视为破解执行问题的有效尝试。

不过,河南这项执行调查令制度,以涉及公民隐私为由,将银行账户排除于执行调查令范围之外。既然法院委托律师调查取证,又何必将这一项单独剔除呢?★

教师批评权， 是关爱也是鞭策

席盘林

最近，教育部印发的《中小学班主任工作规定》第16条引起广泛关注。“班主任在日常教育教学管理中，有采取适当方式对学生进行批评教育的权利”的表述，引发热议。9月11日，教育部有关负责人表示，老师不敢批评学生是渎职，对争议很大的“批评权”进行了回应；9月12日，央视实话实说栏目以《批评教育难在哪里》为题进行了探讨，令人感受到对学生批评不批评还真是一个事关教育事业发展方向，不一般，需要认真对待的大问题。其实，教育部的文件已经对这个问题予以了权威解决：教师拥有对学生的批评权毋庸置疑，但应该慎重行使此项权利，既要敢于还要善于。可以说，授予教师批评权，是对教师实实在在的关爱，是一把维护教师正当权益的“尚方宝剑”。同时，也是一种鞭策，“达摩克里斯之剑”高悬，督促教师敬业爱岗、负起人师之责。

现在的中小学生比过去的难教，这是事实，却也是社会进步的表现。过去的小孩好教，是因为小孩接触外界的机会不多、懂得的东西很少，也没有权利意识，老师是绝对的权威。学生对老师言听计从，即使犯错挨罚受骂，也不敢反抗，而家长对教师也很信任和尊重，对老师管教孩子放心，且由于忙于生计，往往无暇过问孩子的在校情况。随着生活水平提高，生活条件改善，父母的闲暇时间增多，加之计划生育的深入实施，就业竞争越来越激烈，促使父母越来越重视子女的教育问题。现在的孩子，绝大多数都是独生子女，优、缺点鲜明，娇生惯养、脆弱、逆反、自我、承受力差是其短；聪明、早熟、活跃、个性张扬、权利意识浓为其长。显然，教师若因循守旧、不更新知识系统、不完善知识结构，就难以满足新一代孩子的知识需

求；若居高临下，不研究学生心理，对学生情况知之不多、了解不深，教育方式简单、生硬、粗暴，则难以适应新形势下的教育工作。因此，学高为师，不断提升教学水平；行为示范，不断加强师德砥砺，应该是教师的永恒主题。也只有如此，才能传人以处世之道、授人以经世之业、解人以应世之惑。

在具体教学实践中，针对当前中小學生群体优、缺点的认识，为人师，应注重对学生进行赏识教育以扬其长。同时，突出批评教育抑其短。尤其是后者对于孩子的茁壮成长、健康成才更加重要。当然，不能因为它的重要，而不讲策略，滥施批评。批评教育应出于爱心，基于诚心，成于耐心，否则败于无心，毁于随心。批评教育难在哪？难在不能将心比心、以心换心，推己及人，以致事与愿违，出不了效果。有的地方还发生了学生受到批评或处罚报复老师或家长，动辄投诉老师的案例，甚至发生了学生受不了老师批评自杀的恶性事件，造成一些地方出现了“当老师的不敢管学生”，教师视批评教育为畏途的怪现象。因而，教育部适时强调教师具有批评权，很大程度上是为教师撑腰打气，同时予以一定硬性约束，督促教师讲究教育方式、注重教育效果，充分体现了以人为本、引导教育良性发展的良苦用心。对此，全社会都要给予理解和支持，学校和教师更要掌握精神实质，认真贯彻落实，把关爱当动力，把鞭策当压力，去除功利心，摒弃浮躁气，以“捧着一颗心来，不带半颗草去”的精神，切实改善和纯洁师生关系，努力优化教学环境，把学校建设成为师生共有的精神家园。★

给大学新生 独自报到的机会

陈兴豪

近日，中国青年政治学院给所有独自来校报到的新生发放100元现金或

者同等价值的手机充值卡，这是我国高校首次物质奖励独自报到的新生。

大学新生独自报到就能获奖励，这样的消息听起来挺“雷人”。据中国青年政治学院学工部透露，今年该校报到新生总数为1145人，约有十分之一的新生能获得此项奖金。可以推测，其他高校独自报到的新生也多不到哪里去，大部分新生还是由父母、亲戚陪着报到。

究竟是什么因素导致绝大部分大学新生没有独自报到呢？不外乎年龄太小需要监护、自信心不足不敢独自出行、父母护犊心切不放心孩子独自出远门三种。当然，外面的社会环境也是客观因素。按理说，经过9年义务教育及3年高中教育的大学新生基本上年满18周岁，应该具备最起码的独自出行能力。大学新生不敢独自出远门、父母不放心孩子独自出远门，这是家庭教育观念和方式积累的问题。

目前大学新生的父母年龄在40岁以上，他们成长在经济困难时期，有的还经历过文革、上山下乡、下岗失业的“阵痛”，他们希望孩子比他们过得幸福，父母的关切之情可以理解。但有些家长却“爱”得过头，总觉得孩子没有长大，大事小事为孩子“包办”。送孩子上大学，正体现了家长的溺爱心态。

其实，孩子已经不小了，很多事他们自己完全有能力处理好，父母一味地包办只能使他们逐渐由厌烦到慵懒到消磨斗志，溺爱的背后只能换来孩子心理的脆弱和社会能力的缺失。但愿高校奖励独自报到新生能给家庭和社会教育带来教益。★



本栏目电子信箱：zgrdgd@163.com



从全国人大农委调研的情况看，最受农民欢迎的是小额信贷。图为2008年6月6日，海南省琼中什运乡方道村村民王丽梅（中）在省农村信用社联合社设立的临时柜台前办理小额信贷

以制度破解

农村金融服务难题

——访全国人大农业与农村委员会副主任委员刘振伟

文 / 本刊记者 尔 边

农村金融是现代农村经济的核心。建立现代农村金融制度，创新农村金融体制，提高农村金融服务水平，对于促进农业和农村经济健康发展，推进社会主义新农村建设具有重大意义。

用专题调研的方式，对政府贯彻中央重大决策的工作情况提出建议，为人大常委会实施监督提供依据，是专门委员会增强工作实效的有益尝试。为了推动党的十七届三中全会提出的“建立现代农村金融制度”这一重大决策的落实，按照吴邦国委员长关于“破解农村金融服务难题”的重要批示精神，全国人大农业与农村委员会将“农村金融制度改革与服务”作为2009年调研工

作的重点，调研组先后赴湖北、浙江、四川、陕西、广西等省区调研，并与中国人民银行、银监会、农业银行、农发行等中央金融机构互相沟通，着重对农村金融服务现状、农村金融组织主体创新、农村信贷担保、农村金融服务的政策支持等问题进行了分析研究。为此，记者专访了全国人大农业与农村委员会副主任委员刘振伟。

记者：党中央一直高度重视农村金融工作。通过这次调研，您对当前农村金融制度改革和服务的现状如何评价？另外，为深化农村金融制度改革，提高农村金融服务水平，国家近些年

制定了哪些优惠扶持政策？

刘振伟：党的十七大报告提出“推进农村金融体制改革和创新”，党的十七届三中全会提出“建立现代农村金融制度”，近些年中央关于农业和农村工作的1号文件对加强农村金融工作作出了一系列具体部署，农村金融制度改革和服务取得的成绩是明显的。截至2009年6月底，全部金融机构涉农贷款余额8.2万亿元，占全部金融机构贷款总额的20.9%，当年新增贷款1.54万亿元，同比增长27.6%。从总量看，“三农”信贷投入是增长的。

在政策支持方面，初步形成了财政、税收、货币政策扶持体系。在财税扶

持方面,主要是减免农村信用社的所得税,营业税实行优惠税率;对部分政策性涉农金融业务给予财政补贴;开展县域金融机构涉农贷款增量奖励试点,从2009年起,对试点地区县域金融机构的涉农贷款年末余额同比增长超过15%的部分,按2%的比例给予奖励;对符合条件的新型农村金融机构,按年末贷款余额的2%给予费用补贴。

在货币支持政策方面,一是放宽涉农贷款利率上限控制。为有利于农村金融机构在收益覆盖成本和风险的基础上合理定价,实现公平竞争,从2004年10月起将农村信用社贷款利率的浮动上限扩大到贷款基准利率的2.3倍。对村镇银行、农村资金互助社等新型农村金融机构的贷款利率实行下限管理。二是降低涉农金融机构存款准备金率。目前,人民银行对农村信用社、农村合作银行执行11%的存款准备金率,比大型商业银行存款准备金率低4.5个百分点。村镇银行也比照当地农村信用社执行,农村资金互助社暂不向人民银行交存款准备金。三是发放支农再贷款,扩大涉农信贷投放。四是人民银行发行专项票据,置换农村信用社的不良贷款,已置换1569亿元。上述扶持政策和措施,对于引导信贷资金流向农村发挥了重要作用。

记者:针对“三农”对金融需求的实际,农村金融产品和服务都有哪些创新?

刘振伟:针对过去我国农村地区金融产品少、服务方式单一的问题,近些年,人民银行、银监会把鼓励农村金融产品创新,丰富农村金融服务产品放在重要位置。从我们调研的情况看,最受农民欢迎的是小额信贷。

这种贷款方式的优势是不需抵押担保,采取小组联保,分批还款,方式灵活。截至2009年3月底,全部金融机构农户小额信用贷款和农户联保贷款余额分别为2347亿元和1668亿元,占

农户贷款余额9346亿元的43%。农村信用社还将农户小额贷款做法引入农村小企业贷款,支持各类农村小企业发展。截至2009年6月底,全国农村信用社系统发放农村中小企业贷款余额3637亿元,同比增长41.9%。

记者:进一步推动农村金融制度改革,目前还面临哪些突出问题和矛盾?

刘振伟:近年来,我国农村金融改革取得了一定进展,但农村金融仍然是金融体系中的薄弱环节,农村金融的整体水平与“三农”发展的现实需要,与推进社会主义新农村建设的还有很大差距。据国务院发展研究中心的调查,我国农村的金融需求旺盛,在有金融需求的农户中仍有40%以上不能获得正规金融的信贷支持。截至2008年年底,我国农村地区仍然有1424个乡镇的金融服务没有得到覆盖,其中大部分在中西部地区。全国银行业金融机构涉农贷款不良贷款率也高于全国银行业金融机构全部贷款不良率平均水平。

我国农村金融服务存在的问题,有农业弱质性、农村经济发展滞后、农民收入水平低等客观因素,也有我国长期以来城乡分割、农村金融制度改革与创新不足以及政策方面的原因,突出表现为以下五个矛盾。

一是“三农”发展的巨大资金需求与农村金融资源配置不平衡的矛盾。据银监会测算,到2020年,“三农”建设需要新增资金15至20万亿元。在“二元经济”体制下,长期不利于农村的国民收入分配格局和社会资源配置政策,造成趋利性的资金不断流出农村。城乡金融资源配置严重不平衡,农村资金供给能力有限,金融机构网点、从业人员和信贷资源严重不足,金融中介效应弱化,金融服务效率相对低下,影响着“三农”持续稳定发展。

二是农村金融政策性特征明显与政策性银行资金供给不足的矛盾。目

前,我国惟一的农业政策性银行即农业发展银行,遇到了资金瓶颈的约束,仅仅依靠市场发债筹资,渠道单一且成本较高,在促进农业基础设施建设和社会主义新农村建设方面作用有限。另外,农业发展银行的性质和职能定位问题一直没有在法律层次明确,未建立起区别于商业银行的绩效考评和监督管理机制。解决这个矛盾的办法,就是要大力发展农村政策性金融,在这个问题上,世界各国概莫能外,区别只是扶持的切入点不同而已,有的发展官办的政策性银行,有的是发展民办的农村合作银行,有的是采取上官下民的方式,壮大农村金融体系。

三是农村信用社历史包袱重与发挥农村金融主力军作用的矛盾。农村信用社是金融支农主力军,是指基层的农村金融服务主要靠农村信用社提供。从现有业务发生量看,它占的比例高,但从功能上看,它还不具备有效满足“三农”发展资金需求的实力。从体制看,农村信用社的内部治理结构尚不健全。从人员素质看,农村信用社人员数量大,但专业知识水平与国有商业银行相差较大。从历史包袱看,农村信用社贷款不良率较高,有大量的不良资产。

四是新型农村金融机构发育慢与形成竞争格局需要的矛盾。从2006年开始进行试点,我国农村新型金融机构的发展仅有三年多时间,而且考虑到农村地区金融资源短缺、专业人才匮乏和规避金融风险等因素,村镇银行、农村资金互助社设立、审批程序复杂。目前,新型农村金融机构数量有限,相对于2000多个县、3万多个乡镇的广大农村地区而言,发挥的主要还是示范效应。另外,新型农村金融机构在起步阶段就要有效防止其非农倾向,在制度设计上一开始就需高度重视。

五是农业保险发展滞后与分散涉农信贷风险的矛盾。农业生产受制于自然与市场双重风险,从事农村金融服务,不仅面临市场风险,还面临洪涝、干



全国人大农委调研组在农户家中了解农民金融需求情况（左一为全国人大农委副主任委员刘振伟）

旱、病虫害等自然灾害的自然风险。我国农业保险业发展缓慢，对农业生产的保障作用弱，使农村金融服务不得不直接面对农业生产的高风险，影响着金融机构发展涉农信贷业务的积极性。

记者：去年10月，吴邦国委员长作出了“以田东县为试点，破解农村金融服务难题”的重要批示，目前田东县农村金融服务综合试点工作进展如何？

刘振伟：按照吴邦国委员长的重要批示精神，全国人大农委会同广西壮族自治区党委、政府、中国银监会、中国人民银行加强对试点工作的指导和跟踪，金融助推“三农”发展的效应正在显现。截至2009年6月底，田东县银行业金融机构涉农贷款余额18.43亿元，比年初增长4.8亿元，增幅35.5%，1至5月累计发放涉农贷款占全县贷款总量的45.5%；不良贷款率为1.9%，比年初下降0.46个百分点。田东县的试点，重点在探索农村金融服务的体制机制，主要是“两个创新”、“三个探索”。

一是创新农村金融组织主体。试点工作开展以来，银行业金融机构已覆

盖田东县所有的乡镇，覆盖面在自治区县域名列前茅。田东县农村信用社改制组建为农村合作银行，田东北部湾村镇银行、鸿祥农村资金互助社和田东鑫正小额贷款公司已经开业。这些新的面向“三农”的金融组织，有利于激活农村金融市场，形成新的竞争格局。

二是创新适应“三农”的金融服务产品。各银行业金融机构大力开展符合县域和农村金融服务需求的金融创新，通过“桂盛卡”、“惠农卡”向农户发放小额信贷。结合社会主义新农村建设，在农村布设ATM机、POS机，开通转账电话、电话银行，基本覆盖全县所有乡镇和人口密集的社区、村屯。现代金融服务手段和农村金融服务基础设施建设，改善了农村金融服务生态环境，改变了以往农产品的交易方式，减少了销售时间，确保了交易安全，农产品卖得更好，农民收益也多了。

三是探索适合“三农”特点的金融管理体制。广西壮族自治区农村信用联社提高了田东县农村合作银行贷款审批权限。有关部门协调地方实行按各金融机构当地信贷市场份额分存财政性存款的政策，使试点以来农村合作银行的财政性存

款大幅增加。农行广西分行对田东县支行的授权执行百色市分行标准，超权限信贷事项可径直上报区分行审批。

四是探索适应农村金融服务的监管方式。银监部门把防范金融风险作为推进试点工作的重要保障，允许在风险可控基础上适当突破存贷比指标要求，并严把新增贷款质量关。中国人民银行南宁中心支行加强贷款利率定价指导，试行有差别的贷款利率政策，有效降低了农户、涉农企业的信贷成本。

五是探索政府和农户共同分担的农业保险模式。从田东县的实际出发，目前已开展了甘蔗、香蕉、农房三大险种，广西壮族自治区、田东县财政给予一定的保费补贴。

总之，田东县的农村金融服务综合试点，其意义不可低估。之所以这样说，是因为这个试点不是就事论事，而是把重点放在了体制机制探索上。

记者：您长期致力于农业问题研究，尤其对建立现代农村金融制度有独到见地。那么，今后应如何进一步推动这方面工作您有哪些建议？

刘振伟：按照党的十七届三中全会的要求，应坚持多层次、广覆盖、低门槛、保供给、可持续的原则，从农村金融组织体系、农村金融市场体系、农村金融产品体系、农村金融政策扶持体系、农业保险保障体系建设五个方面加大推动力度。

一是在农村金融组织体系方面：应积极推进农村金融组织主体创新，构建有序竞争的农村金融组织体系。我国农村经济主体多、规模小、分布散，其融资数额小、期限短、需求急，且普遍缺少抵押物，而我国现行金融体系监管过于集中，延伸力弱，机制也不灵活。因此，必须下气力打破垄断，激活农村金融市场，发展多种形式的农村金融机构，形成有序竞争的格局。

鼓励和引导国有商业银行、股份制商业银行积极发展涉农信贷业务。按照

党的十七届三中全会关于“县域内银行业金融机构新吸收的存款,主要用于当地发放贷款”的要求,尽快出台金融机构支农服务评价考核及激励约束制度,明确国有商业银行、股份制商业银行发放“三农”贷款的比例,引导并鼓励商业银行参照农业银行建立“三农金融事业部”的做法,建立涉农服务专营机构,通过创新信贷管理模式,下沉经营重心,提高县域信贷资金运用水平。

深化农村合作金融机构管理体制、机制改革。继续深化农村信用社改革,重点在管理体制、产权制度和法人治理结构改革上下功夫,重点解决一些农村合作金融机构法人治理有效性不足,内部管理能力薄弱,潜在风险隐患较大的问题。逐步扩大农村信用社办理对公存款业务,条件具备的信用社,应允许其办理存放财政、住房公积金、社会保障等资金的业务。加强对农村资金互助社政策引导和服务监管,允许农村资金互助社从金融机构融入资金,使之成为大中型金融机构延伸服务的“毛细血管”。

支持政策性银行不断拓展涉农业务。引导农业发展银行进一步拓宽涉农政策性业务范围,研究建立农业发展银行正常的资本金补充机制,在切实做好粮棉油收购融资的基础上,承担起农村长期、微利甚至无收益项目的政策性信贷业务,重点满足农业综合开发和农村基础设施建设的中长期信贷需求。根据农业发展银行业务发展实际情况,对政策性业务和商业性业务实行单独核算,分别考核,对政策性农业信贷业务实行优惠的税收政策和扶持性的货币政策。

加快村镇银行、贷款公司等新型农村金融机构的培育。力争用2到3年时间,基本实现全国每县至少有1家新型农村金融机构。要鼓励大型国有商业银行和股份制商业银行在县域增设分支机构,支持其出资设立村镇银行和贷款公司。加快研究鼓励民间资本参与发起设立村镇银行、贷款公司等股份制金融机构的办法。在新型农村金融机构布

局上,应向国家扶贫开发工作重点县倾斜,向粮棉油主产区倾斜,向中西部地区倾斜。适当降低小额贷款公司转制为村镇银行的门槛,对经营时间长、业绩良好的小额贷款公司,允许其转制时不以银行机构控股为必要条件。

二是在农村金融市场体系方面:应积极总结各地试点经验,完善法制,依法规范农村金融市场体系。

加快农村金融法制建设,依法推进农村金融改革和服务。抓紧制定农村金融方面的法律、法规,将实践证明行之有效的政策转化为法律规定。通过修改商业银行法或银行业监督管理法,明确规定银行业金融机构将县域内新吸收的存款主要用于当地发放贷款的要求。为鼓励各类金融机构积极开展涉农信贷业务,依法支持和促进农业保险业的健康发展,使农业发展银行在发展农业政策性信贷业务方面发挥更大作用,建议出台农业信贷促进条例、农业保险条例、中国农业发展银行条例。

着力加强农村信贷担保体系建设,推动解决农村金融服务担保抵(质)押物不足的问题。应认真总结各地解决农村抵(质)押担保难和建立风险分散转移机制的做法,推动缓解涉农贷款抵(质)押不足的矛盾。首先应大力发展农业担保;其次努力扩大农村地区不动产、动产、权利抵(质)押的范围;最后是加强对富余农房抵押试验的跟踪评估。在实践的基础上,积极开展农村土地、农房、农业生产设备、农产品等财产抵(质)押担保方面的法律问题研究,适时修改贷款通则,扩大农村地区的担保品范围。

三是在农村金融产品体系方面:应统筹推进农村金融服务产品创新,不断提升农村金融服务水平。适应农村经济发展水平较低、农村金融需求多样化、农村金融服务点多面广的特点,围绕金融服务满意度、便利度和贷款可得性,继续创新农村金融服务机制,创新农村金融服务产品,并推动创新工作由点到

面扩展。在金融产品上,全面巩固发展农户小额信用贷款和农户联保贷款,把这两个产品设计理念和机制推广到农村中小企业、农民专业合作社和其他农村信贷领域。全面推广低成本、可复制、易推广的农村金融产品,加快将保险、代理、租赁、保管、担保、个人理财、信息咨询、银行卡等新的产品服务全面覆盖到农村。鼓励各类银行业金融机构开展业务合作,积极开办银(社)团贷款和代理业务,探索担保、农业保险和农产品期货等农村金融业务合作机制,使各方在竞争中成长,在合作中壮大。

四是在农村金融政策扶持体系方面:应加大对农村金融服务的扶持力度,并将扶持政策长期化、制度化。金融支农工作涉及部门较多,应建立以财政、税收、货币和监管政策为主要内容的长期化、制度化的农村金融支农政策体系,使财政、税收、货币政策配套协调,并与监管政策有机结合,调动金融机构开展涉农信贷业务的积极性。科学界定涉农贷款范围,防止与“三农”无关的贷款项目计入涉农贷款,逐步实现按涉农贷款业务量确定财政、税收、货币等支持幅度。

五是在农业保险保障体系方面:大力扶持农业保险业,实现农业保险与农村金融的良性互动。应建立农业保险的政策协调机制,协调制定和实施农业保险与农业补贴、农业救济相结合的政策措施。研究建立强制性农业保险制度,通过政策性保险的引导作用,提高参保率,加快农业保险推广。研究建立中央财政支持下的农业保险再保险和巨灾风险分散机制。鼓励地方先探索建立适合本地实际的农业大灾风险分散机制。加强对农业保险的财政和税收支持。对农业保险业务,在免征营业税的同时,也应给予所得税优惠。继续扩大政策性农业保险补贴品种和补贴区域,逐步提高保额补助标准,加大对中西部农业大省(区)中央财政补贴比例,逐步取消中西部地区县级财政配套补贴要求。■



伴随着十七届三中全会“新土改”大幕的开启,与之相配合的新一轮农村金融改革正风生水起。

无论是2008年年底中央发布的《农村改革发展若干重大问题的决定》,还是2009年年初的中央一号文件都明确提出了建立健全农村土地承包经营权流转市场。在业界看来,这一决策不仅会为农村金融改革带来重大利好,也将为我国农村信贷担保制度的完善拓展更多的空间。

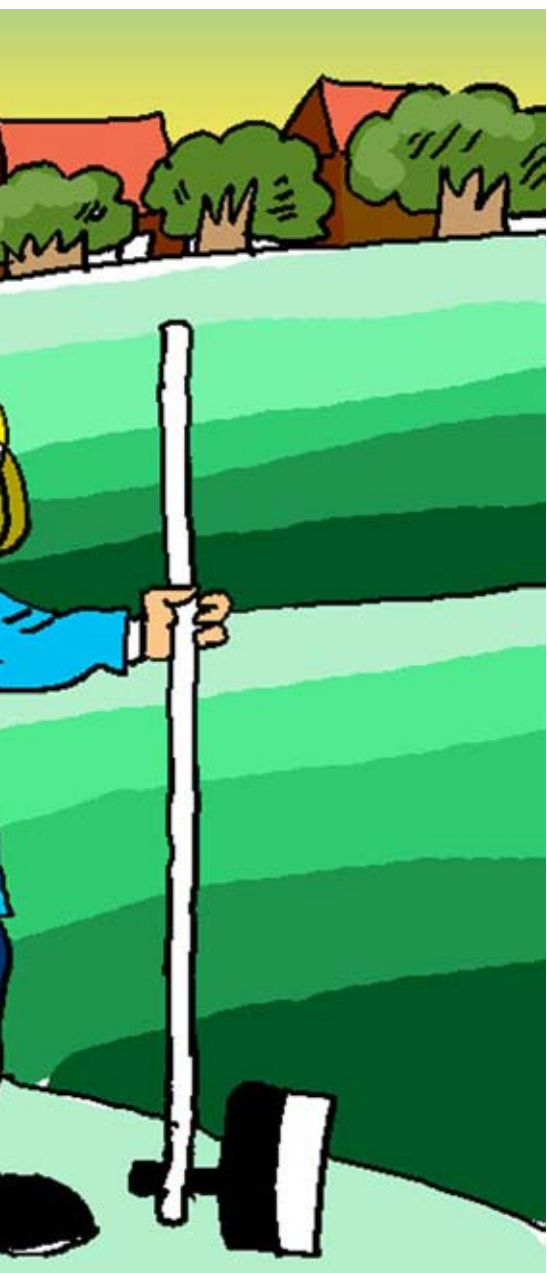
最近,全国人大农委带回了半年多以来就“农村金融制度改革与服务”深入湖北、浙江等多省区调研的一线情况和多方建议,形成专题调研报告,探讨农村信贷担保问题,力图寻找一条缓解农村“贷款难”的有效路径。

“贷款难”困局

近些年,规模养殖种植、农民自办企业等多种经济模式在广大农村如火如荼地开展起来,农业经济发展对资金

的渴求不断高涨,但由于有效抵押物的缺乏、信用环境的不完善、信贷担保机构发展的滞后及高额的担保贷款成本,农村信贷陷入“贷款难”的困局。

如此之大的农村需求市场为何难以激发银行的放贷热情呢?全国人大农委的调研报告指出,缺乏有效抵押物是影响农村信贷供给的重要原因之一。依照我国现行规定,对于农村集体土地使用权,除经发包方同意的集体所有的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等荒地的土地使



5
图

款数额不大,加上乡村信息流通不畅,这给信贷机构的贷后管理造成了较大困难,存在诱发信用风险的可能。加上一些农户履约意识比较薄弱,信用度较低,存在拖欠农村信贷机构本金及利息的情况,也影响到农村金融机构放贷的积极性。

现实中“跑断腿、磨破嘴”不仅是农户“贷款难”的真实写照,也在一定程度上反映了农户获得担保贷款的高成本。

依据担保法的规定,抵押需要到相关部门进行登记或公证。但全国人大农委在调研中发现,农村地区一般无抵押公证机构,农户需要到县城所在地办理相关登记公证手续,交通成本较高;农民文化程度相对较低,办理房产评估、抵押登记等手续对于农民来说较为复杂,难以掌握,还需要支付一定的费用;农村金融机构放贷的审批时间较长,农民申请一笔贷款要往来金融机构多次。额外的担保贷款成本常常令农户们在信贷面前望而却步。

农业经济对资金需求的零散性、高风险性与现代金融机构追求的资金规模化、安全性之间的矛盾是造成了信贷担保机构发展滞后的重要原因之一。中国社科院农村发展研究所副所长杜晓山认为,农村金融网点和从业人员与全国的平均水平相比,基本上有4倍的差距。农村改革虽然是最早发起的,但是农村金融改革的发展是严重滞后的。

新担保形式“试水”

虽然在政策上存在着先天不足,但是各地根据本地实际情况,不断探索尝试新型信贷担保物形式的步伐却从未停歇。

全国人大农委在调研中了解到,浙江温州乐清、瑞安等地不断探索以农房为抵押物为农户提供贷款,以解决农民贷款难;林业产权改革后,福建、浙江等林业资源较丰富的省份率先开展了林权抵押贷款的试点工作,推动林农增

收、林业增效;湖北省开展的订单农业质押贷款模式,拓宽了农村融资渠道,形成了多赢的局面;福建省清流县提供的淡水养殖权抵押贷款,有效满足了当地渔业发展的资金需求,推动了淡水养殖的产业升级。

“政府应支持多品种、多方式的抵押担保业务创新。”作为本次专项调研的主持人,全国人大农委副主任委员刘振伟在接受记者采访时说,国家下一步还需要努力扩大农村地区不动产、动产、权利抵(质)押的范围,探索将农户和农村中小企业产权归属清晰的林权、渔权、货物、农用生产设备、仓单、订单、应收账款等抵(质)押的有效途径,“研究解决好质物转移占有、价值评估和风险控制等问题。”

2009年,在中央“新土改”政策的引导下,中国人民银行、中国银监会出台了《关于进一步加强信贷结构调整,促进国民经济平稳较快发展的指导意见》,明确提出有条件的地方可以探索办理土地承包经营权抵押贷款。

目前,山东枣庄市、辽宁法库县、宁夏吴忠市同心县、浙江温岭市等地已经开始了办理土地承包经营权抵押贷款的试点工作。

据宁夏吴忠市同心县农村信用社负责人介绍,试点村成立了土地承包经营权抵押协会,农户以不超过承包地总数的40%自愿加入,会长、副会长及常务会员每人拿出1000元存入协会账户,作为共同偿债基金。土地承包经营权贷款的额度一般不超过每亩3000元,期限为1年。贷款到期,农户不能及时偿还,土地承包经营权转给代其还款的担保人,或由协会转给有意为其偿还贷款的其他村民,贷款农户还清贷款后即可重新获得承包经营权。

吴忠市统计显示,截至2008年年底,土地承包经营权抵押贷款已覆盖全县58个村,受益农户达4883户,贷款额超过4400万元。

为保证贷款农户土地流转后利益

用权,以及用于抵押的乡镇企业的厂房等建筑物占用范围内的集体土地使用权外,土地承包经营权不得抵押。

农民的住房属于农民的基本生活资料,在当前农村社会保障体系还不健全的情况下,更是农民的生存依靠,加上由于农民的宅基地不得抵押,也是使得农民将住房作为抵押物受到限制。

另外,农村征信系统的不完善也令农村金融机构放贷有所顾虑。农村地广人稀,农户和农村小企业分布分散且贷

不受损,协会对承租人进行合理约束,要求承租人在贷款农户偿还完本息后需及时归还土地承包经营权。“由于贷款额度不太大,一亩土地三至四年的收益基本可还清贷款,抵押贷款的农户不会长期失去土地承包经营权。”该负责人称。

据了解,吴忠市同心县开展的土地承包经营权贷款目前主要集中在县内旱涝保收的扬黄灌区,农户还款能力较强,尚未出现农户失去土地承包经营权的情况。

“土地承包经营权抵押可以为农村的规模经营提供更好的渠道。”全国人大财经委副主任委员吴晓灵对试点的做法表示赞同。她说,国家现在不允许以农村土地承包权作为抵押物,主要是担心农民的贷款用不好,农民失去土地承包经营权,就失去了生活保障。如果社会保障工作开展得顺利,能够在农村尽快建立起社会养老制度,建议对农民土地承包权抵押的政策能够有所松动。

中国人民大学农业与农村发展学院郑凤田教授认为农村土地承包经营权抵押能够解决农村信贷一直解决不了的抵押物问题,试点的积极意义是值得肯定的。但他同时强调,在试点中,贷款应尽量让农民联合合作社办理,要防止大企业借机拿走农民的地。考虑到农民的土地除了生产外,还承担了社会保障的重要职能,农民的土地承包权不

能都用作抵押,必须给农民留一块保命地。另外,还要建立科学的评估方法,防止对农民承包土地进行过低的评估,损害农民利益。

担保机制雏形初现

尽管中国的客观国情决定了国家政策在产权担保机制上一时间难以有大的突破,但旺盛的农村信贷需求依旧在各地催生了许多新型担保模式。

全国人大农委的调研报告显示,我国各地已经初步创新建立了一个由各方力量共同参与的多层次担保机制雏形。

为解决从事粮食收购的中小企业融资难问题,湖北省宜城市推出了粮油行业协会联保贷款,实行“行业协会+联保基金+银行”的信贷模式。该协会主要由当地从事收购加工粮食的中小企业组成,有200多个会员。协会将会员按比率缴纳的贷款担保金统一汇集后存入农信社联社专户,农信社以贷款担保金为基数按照1:4的比例向会员授信。

一些地方积极探索建立农民专业合作社担保贷款,由合作社和农户形成信用共同体,向农户提供贷款。

为了切实解决农业产业化龙头企业的融资难问题,湖北省率先于2005年成立了全国第一家由省级财政出资建立的农业政策性信贷担保公司。该公司以政策性、专业性和服务性为基本特点,主要为各市州级以上农业产业化龙头企业提供融资担保。

四川省探索建立了“龙头企业+担保公司+银行+农户”的农村信贷担保模式,由农业产业化龙头企业成立商业性担保公司,银行根据农业产业化龙头企业建立农产品原料基地的需求,将贷款发放给相关农户,由农业产业化龙头企业用收购农产品的价款偿还

银行贷款,担保公司为农户贷款提供担保。这种形式解决了农村金融机构与农户信息不对称的问题,增强了担保公司对贷款农户和项目的控制力,有效防范了担保风险。

财政投资担保机构、商业性担保机构共同为农户和农业企业疏通了多个融资渠道。

但是,记者了解到,农业担保机构成立以来,作为一个新兴行业,多少也暴露出了在覆盖面及作用发挥上的不足。一位担保机构的人士告诉记者,农户信贷担保业务面广量大且数额小、担保风险和管理成本很高,有些地方的财政资金投入多是一次性,缺乏后续资金注入及应有的风险补偿机制,再加上普遍规模不大,缺乏滚动发展的能力,财政投资担保机构一旦发生贷款赔偿很容易面临亏损甚至破产的危险。

另外,全国人大农委在调研中还发现,有的担保机构运作的不规范,缺乏专业技术人员,开展担保业务的方式比较粗放,不能进行细致深入的调查,无法准确把握担保项目的运营情况,化解风险的能力较低。一些担保机构受利益驱使,超出自身资本的承受范围,为规模较大企业和项目提供担保,也无形中增加了承包地风险。

由于农村信贷担保机构服务对象的特殊,决定了它风险与收益难以匹配的特性,因此其发展必然离不开政府的扶持。

在全国人大农委的调研报告中,发挥财政扶持的杠杆作用,加大政府的监督和指导成为突破农村担保机构功能“瓶颈”的重点。报告建议各级财政加大对本地区农村信贷担保机构的财政扶持力度。探索建立财政主导的农村信贷担保基金,发挥财政引导作用,吸引民间资本投入,做大做强农村信贷担保的融资平台。同时呼吁政府相关部门要明确行业准入条件、从业人员资格、内控范围要求等,积极建立和完善风险防范机制。■



2008年11月19日,辽宁省锦州邮政储蓄银行小分队深入太和区刘家村为村民发放贷款

农业保险探索前行

文 / 本刊记者 李小健

今年,辽宁省遭逢百年不遇夏旱,逾百万农户受到农作物减产影响。旱灾发生后,辽宁省财政厅积极督促经办保险公司做好农业保险理赔工作。截至9月末,已有26万户投保农民获得保险理赔达2亿元。

可见,农业保险业对于提高农业防灾减灾能力,促进农业和农村经济社会的发展,降低涉农信贷风险,具有举足轻重的作用。

众所周知,我国作为世界上的农业大国,同时是灾害频发、受灾面广、灾害损失严重的国家之一,农业风险暴露较大。

而农业保险在我国尚处于起步试点阶段,未全面推行,保障功能难以得到充分发挥,这严重困扰着农业的健康发展。

近期,全国人大农委开展农村金融制度改革与服务专题调研,深入探讨我国的农业保险问题,寻找解决问题的对策。

试点这五年

全国人大农委在调研报告中指出,近年来,随着党中央及政府部门高度重视农业问题,我国农业保险逐步发展,取得了比较明显的成效。

2003年,是农业保险发展的重要时间节点。当年实施的新农业法规定,“国家逐步建立和完善政策性农业保险”,首次以法律形式确定了农业保险的发展方向——政策性农业保险。

随后,2004年以来的中央一号文件,都对加快农业保险发展提出明确要求。2006年6月,《国务院关于保险业改革发

展的若干意见》出台。

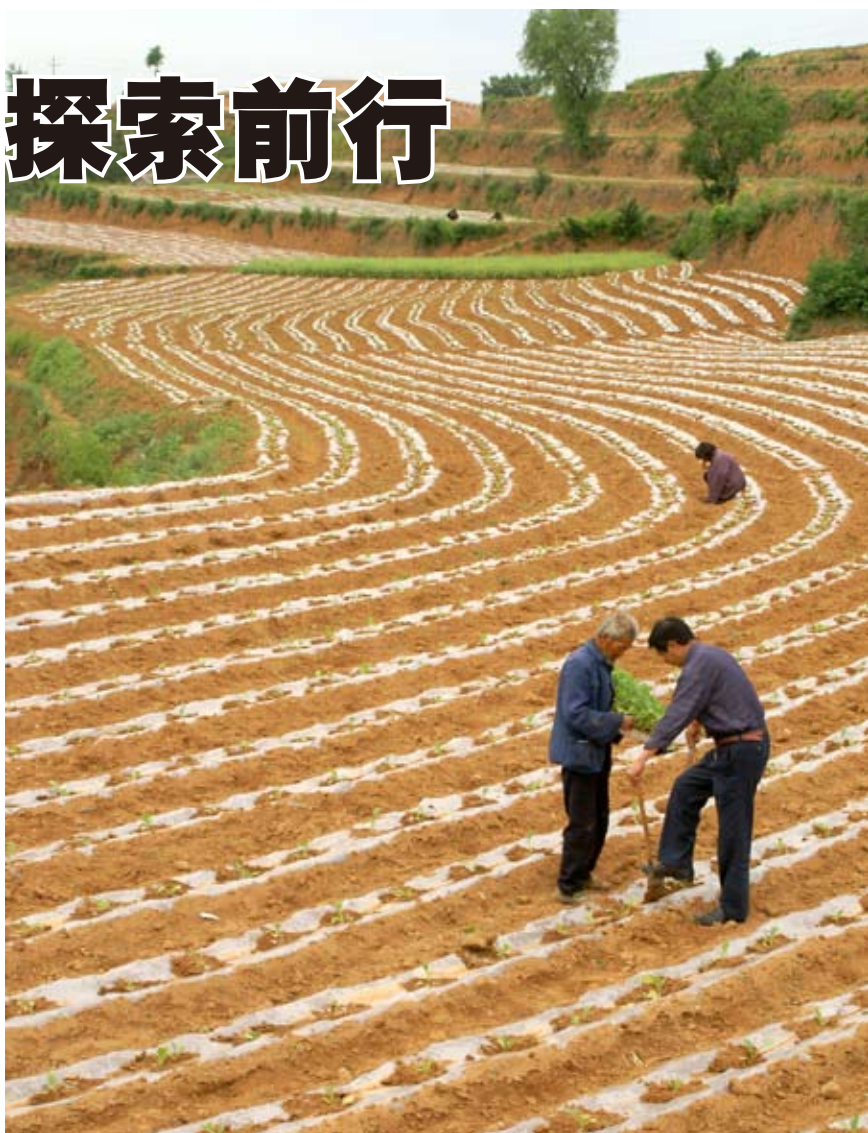
按照国家法律和中央有关政策的要求,一系列支持农业保险发展的政策措施应运而生,农业保险也进入了试点阶段。从2004年开始,保监会在黑龙江、吉林、上海、新疆等省(区、市)启动农业保险试点,先后批准设立和引进5家专业性保险公司,鼓励和引导中国人保财险和中华联合保险两家全国性公司积极开展农业保险业务。

据了解,这5家专业性保险公司分别是上海安信农业保险股份有限公司、吉林安华农业保险股份有限公司、黑龙

江阳光农业相互保险公司、安徽国元农业保险公司及引进的法国安盟保险集团公司成立法国安盟成都分公司。

从2007年开始,财政部在部分省区开展了农作物保险保费补贴试点,并逐步实施了能繁母猪、奶牛、育肥猪和森林保险保费补贴政策。至2008年,农业保险保费补贴试点省份增加到16个,全年共拨付保费补贴资金49亿元,比2007年增长1倍多。今年,国家共安排保费补贴资金预算79亿元,比2008年增长近60%。

同时,国家出台税收优惠政策和发展农业再保险。如对农林作物、牧业畜类



农业保险业对于提高农业防灾减灾能力,促进农业和农村经济社会的发展,降低涉农信贷风险,具有举足轻重的作用

图 / CFP

小额信贷在孟加拉乡村成功的启示

文 / 本刊记者 王 萍

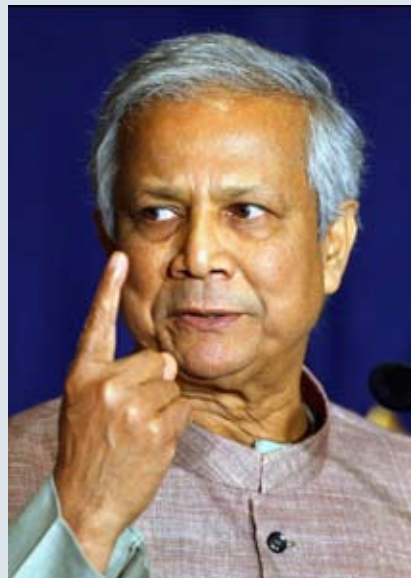
让我们将目光投向孟加拉。

孟加拉农村金融服务体系中最具特点的就是格莱珉银行。格莱珉银行是专门为贫困人口提供贷款的微型商业性金融机构,其贷款对象主要是650万农村贫困人口,其中贫穷妇女要占到96%,每笔小额贷款以100美元为单位。被业界称为世界金融史上第一个属于穷人的草根银行。

当穆罕默德·尤努斯获得2006年诺贝尔和平奖时,尤努斯与他创立的孟加拉乡村银行——格莱珉银行(Grameen Bank)也因为推广小额信

贷而获得了国际声誉。2005年被联合国定为“国际小额信贷年”。而在此之前,格莱珉银行已成功运转了几十年。

从经济学教授到穷人银行家,尤努斯的故事是这样开始的:那是在1974年孟加拉大饥荒的时候,担任吉大港大学经济系主任的尤努斯在乡村考察中发现,帮助42名赤贫村妇从高利贷漩涡中挣扎出来的最低金额数仅为27美元。从此开始了针对穷人尤其是妇女的小额贷款。尤努斯把这次探索命名为“格莱珉工程”,在孟加拉语中,“格莱珉”是乡村的意思。后来,这项工程像滚



孟加拉乡村银行创始人尤努斯

雪球一样越做越大,最终得到孟加拉政府的认可,1983年,政府正式批准尤努斯成立格莱珉银行。

保险合同免征印花税,对农牧保险以及相关技术培训业务免征营业税。2007年以来,保监会指导各试点公司与中国再保险集团签署农业再保险框架协议,做好农业再保险安排,并推动建立农业保险联席会议机制。

而各试点省份和地区也从实际出发,采取了一些支持农业保险的政策措施。据保监会提供的材料,2008年,97%以上的农业保险业务得到了地方财政不同程度的补贴。除此之外,如浙江省采取以险养险的方法,将县及县以下的财政拨款机关事业单位的车辆险由承办农业保险的共保体承保,近三年经营盈余3800万元,对弥补农业保险的亏损发挥了积极作用。北京市大兴区专门下发关于做好农业保险工作的实施意见,通过增加财政补贴、加强保险服务等,建立“政府+保险公司+农户”的合作模式,

努力促进农业保险发展。

历经五年,试点工作不断扩大和深化,专业性农业保险公司、农民专业协会建立的风险互助组织、保险经济公司及新型的保险组织相继成立,初步形成了多层次的农业保险经营网络。农业保险责任不断扩大,险种不断增多,积极开展涉农保险,探索农业保险与农村金融相结合的新方式。

为了加强监管和服务,促进农业保险规范经营。2008年,保监会开展了对试点地区的专项检查,严厉打击欺瞒、误导、少赔、惜赔、拖赔等损害投保农户利益的行为。部分试点地区保监部门也积极采取措施,防止坑农骗农事件的发生。

效果初显

据保监会资料显示,2008年,我国农业保险承保各类农作物5.32亿亩,其

中粮、棉、油作物4.05亿亩,承保各类牲畜、家禽4.7亿头(羽),其中承保奶牛174.1万头,承保覆盖面超过95%。新疆生产建设兵团的棉花、黑龙江垦区的水稻、上海市的种植业和养殖业基本实现了100%承保。全国参保农户达9000万户次,为农民提供了2397亿元风险保障。农业保险全年向1400万户农民支付赔款70亿元(是同期农民自付保费31亿元的两倍多),在一定程度上缓解了“因灾致贫、因灾返贫”的状况。

湖北省2008年农业保险共赔付2.66亿元,是农民所缴保费的5.1倍。2007年10月,“罗莎”台风导致浙江省水稻受淹14万亩,3244户受灾农民共获赔付3623万元,平均每亩300元,基本上相当于正常年景的收益。

全国人大农委表示,这种建立在保险基础上的救灾模式,改变了过去主要

至此,尤努斯的小额信贷业务走上了规模经营之路。格莱珉银行在孟加拉拥有2100多个分支机构,成立以来已经拥有600多万借款者,还款率高达99%。同时格莱珉银行这种农村小额信贷模式,已经在全球发展中国家帮助了数百万人口摆脱贫困。

据全国人大农委介绍,格莱珉银行的特色在于开展小组联保贷款,不需要农民任何抵押,而是鼓励有相同收入来源的穷人组成小组共同借贷。贷款发放给小组成员,小组成员共同选择项目、共同监督项目实施和贷款用途,小组联保承担还贷责任,根据各组的信贷记录决定今后的信贷额度,并在小组基础上成立中心,作为贷款交易和技术培训的平台。格莱珉银行还要求小组成员将相当于贷款金额5%的资金存入小组基金,每个贷款人必须将相当于总利息25%的资金存入由格莱珉银行管理的应急基金。应急基金向贷款人提供各种保险、培训等服务,有效提高了贷款人的还款能力。

格莱珉银行最大限度地满足了广大低收入群体的小额信贷需求,使最贫困的人口也能享受到金融服务,这主要得益于其建立了一套有效的贷款发放和收回机制。全国人大农委介绍,在发放贷款方面,虽然不需要贷款人任何财产作抵押担保,但需要由利益相关者构成的联保小组担保,小组成员通常都是生活中的密切伙伴,共担风险、共享收益。一般情况下成员不敢违约,否则失信后将无法在农村地区生活。在收回贷款方面,格莱珉银行要求贷款人在每周偿还小额贷款的同时,还需向银行存入更小金额的存款,并鼓励贷款人购买小额银行股份,成为银行股东,这些做法都有利于贷款人增强还款的主动性。当前,贷款人拥有格莱珉银行94%的股权,格莱珉银行68%的存款来自贷款人,贷款全部由自有资金与存款储蓄提供。

格莱珉银行被认为实现了小额信贷的商业化运作和可持续发展。孟加拉的小额信贷模式给世界各国的反贫困事业和农村金融机制的发展提供了非

常有意义的启发,也引起了农村金融研究者的关注与探讨。

国际上也有研究者提出质疑,格莱珉银行可持续发展的基础并不是存款或者贷款,而是捐款。事实上,在格莱珉银行的创办初期,来自世界银行等国际组织的资金确实是其关键的支撑力量。而在最近几年,格莱珉银行的存款部分在其可持续发展中发挥了十分重要的作用。

中国的小额信贷机构是否可复制孟加拉的尤努斯模式,并将如何实现可持续发展?对此问题,全国人大财经委副主任委员吴晓灵曾对尤努斯模式明确表态:新建农村小额信贷机构需要考虑中国政策方面的现实情况,目前只能做到允许贷款而不能存款。

尽管不能吸储,但中国的小额贷款公司依然得到了迅猛发展。在金融危机的大背景下,尤其凸显出小额贷款的活动力,今年6月最新出台的《小额贷款公司改制设立村镇银行暂行规定》也许是最好的例证。✘

依赖政府临时性救灾行为的做法,对于建立规范化、透明化的灾害应对机制,提高对灾害的应急能力,帮助农民及时恢复生产生活提供了有力的保障。

绊脚石

尽管农业保险在国家政策的支持下,取得了阶段性成果,但是,由于种种原因,当前我国农业保险发展还远不能适应现代农业发展的需要。

全国人大农委认为,由于起步晚、基础差,农业保险总体规模小,覆盖面窄,对农业和农村经济发展的保障作用没有得到充分发挥。农业保险业的发展壮大仍然面临着许多困难和问题。

全国人大农委调研组认为制约农业保险业发展的因素主要是:农民风险保障意识弱,收入水平低,影响参保率提高;农业保险经营机构少,业务人

员专业知识不够,管理经验不足;农业保险的配套法规不健全,支持政策不完善。

业内专家认为,农业保险对于提高农业抵御灾害事故能力,保证农业和粮食安全,稳定和增加农民收入,是其他政府投入无法替代的。未来全球气候变暖,生态环境继续恶化,我国农业自然灾害发生的频率和强度将会呈现加剧的趋势,灾害事故的破坏力和造成的经济损失会愈来愈大。

对进一步推进农业保险业健康发展,全国人大农委建议,要从五个方面着手:第一,尽快制定农业保险方面的法律、法规。尽快出台农业保险条例,对农业保险的性质、经营目标、业务范围、保障水平、经营主体、政府扶持、资金来源与使用等方面进行规范,支持和促进农业保险业的健康发展。

第二,完善促进农业保险发展的政策体系。对政策性农业保险业务,在免征营业税的同时免征所得税,对其他涉农保险实行减免所得税,对经营农业再保险业务和机构实行减免营业税和所得税。继续提高农业保险的保额补助标准,加大补贴力度,扩大保险试点品种范围。

第三,理顺农业保险管理体制,形成政策合力。尽快建立农业保险部际协调机制,保监会、发改、财税、农业、林业、气象、防灾减灾等多部门参加,协调制定和实施促进农业保险业发展的政策,提高政策的整体实施效果。

第四,鼓励农业保险与农村金融服务相结合,相促进。

第五,加快农业再保险体系建设。尽快研究建立中央财政支持下的农业保险再保险和巨灾风险分散机制。✘



编者按：近期，行政强制法草案公开征求意见工作结束，据中国人大网显示，共征得社会各界意见3707件。此前不久的十一届全国人大常委会第十次会议第三次审议了这一草案。这部法律对行政强制行为是“规范”还是“助长”；如何实现公权力与私权利的平衡；法律的出台是“正当其时”还是“为时过早”。在审议中，委员们各种观点交锋不断，让我们感受到了立法的严谨与审慎。在此刊发几位委员的观点和建议。

行政强制权应“高设”

文/ 朱启



由于涉及公民的基本权利，强制措施必须“高设”。由法律设定，法律覆盖不到的可以由国务院制定行政法规进行设定，也就是说，行政强制权的设定应该收归中央一级，而不应该下放到地方。我们反复强调要依法治国、依法执政，其要义在于依法治官、依法治权，这样才能防止滥设、滥用行政强制权。

执法主体也应严格限制。在现实生活中，经常出现没有行政强制权的单位和个人滥用行政强制权，这样既损害了行政机关的形象，又容易激化干群矛盾，引发群体性事件。按照法律草案总则的规定，执法主体有两种，一种是行政机关，一种是人民法院。根据责权统一的原则，只有行政机关和人民法院才能采取行政强制权，其他的单位和个人不应该享有行政强制权。但法律草案其他法条又规定法律、行政法规授权的组织也有行政强制权，我认为这样规定是否妥当值得斟酌。✘

行政立法要注重制度梳理

文/ 汪光焘

行政强制法草案已经审议了很长时间，是一部社会关

注、行政机关关注、司法机关关注的法律。行政机关关注是由于行政强制法是行政机关处理事务的权力、法律依据；群众关心是因为要知道被采取的行政强制行为是否合法；司法机关关注主要是行政诉讼法规定的行政强制行为出了问题，要由司法处理，以行政强制法为准则和依据。现在社会上这方面的矛盾和问题很多，因此制定行政强制法是必须的，而且需要加快。但是由于关系到公民利

益的保障和行政权力行使的制约，将两者之间的矛盾在法律处理的宽度上界定清楚有很大的难度。一个行政事件的决策往往会带来一定的社会反响，这种社会反响进而会带来社会稳定的问题。因此要把这些问题梳理清楚，不单需要梳理法律条文，更需要梳理行政强制方面的法律制度。✘



防止行政强制权的“滥用”和“软化”

文/ 郑功成

这部法律确实很重要，因为它是整个行政强制行为的基本法，行政强制行为并不是只有这部法律规定，很多其他的法律也有规定。最近我们发现几乎每一部法律中都有

行政强制的规定,各个行政部门在立法中间都希望法律赋予自己行政强制权。这部法应当同时解决两个问题,一个问题是防止滥用行政强制权,这是毫无疑问的,另一个问题是强化行政执法,防止法律与行政软化。从上访、信访、群体事件看,既有滥用行政权的原因,也有行政强制执法力度不够的问题,包括法院判决都很难执行。因此这部法一方面要防止滥用行政强制权;另外一方面要强化依法行政的权力,确保法律、政令的畅通。也就是既要维护法律的权威性,又不能因此造成法人、公民不合理的或者不正常的损失。✘



法律出台要把握好时机

文/ 温孚江

这部法律从长远的角度来说是正确的,但是如果出台的时机不正确,可能得到的结果适得其反。我认为这部法律应该处理好几个关系:一是处理好如何规范政府的职能问题,政府职能定位到底是什么;二是处理好我们党的领导、行政管理和法律部门之间的职能定位和关系;三是处理好民主与法制之间的关系;四是处理好行政权与人权之间的关系。提出以下几点建议:第一,要充分了解现在发达国家在政府行政执法当中,具有哪些职能,作为我们一个重要的参考。第二,建议出台这部法律一定要有利于我国的民主发展、和谐、法制和市场经济的健康发展。我认为现在政府的权力已经够大了,如果再给政府更多的行政强制的权力,我们的政府就成一个“万能政府”了。因为目前有很多部门的执法水平和行政强制水平是非常有限的。第三,依法治国。政府中有执法部门,一定要由执法部门来执行有关法律,而且要给当事人充足的权利。第四,要



把保障人权作为我们改善民生、以民为本的一个基本内容来抓。如果各个部门、相关行政部门都执法的话,那么我们的企业、事业单位将不堪重负。所以我认为出台这部法律应慎重。✘

没有法律规范的行政行为很危险

文/ 乔晓阳

从立法上看,目前从实体到程序,再到对行政行为的监督,行政法制建设的状况是比较好的。实体方面,我们已制定了几十部法律,规范了各个行政部门的职权,比较全了。在行政行为方面,行政行为包括行政收费、行政许可、行政处罚、行政强制。现在的立法情



况是,已经出台了行政许可法、行政处罚法,行政收费立法一直在研究,要规范行政收费的行为,再有就是这部行政强制法。对行政行为的监督这部分,法制也比较健全。行政机关违法以后,我们有一系列的内部监督制约措施,包括行政监察法、审计法、国家赔偿法,这些都是行政机关内部的监督;我们还有外部对行政机关的监督,就是行政诉讼法,即“民告官”,老百姓可以告行政机关的行政行为违法,由法院来裁决是维护行政机关的行政行为还是撤销。所以行政法制建设目前的状况是这样的,一头一尾不错,从法制建设本身来讲,已经都有了,就是中间的行政行为这部分还不完善,而行政行为恰恰是最需要规范的。因为实施行政行为,行政权强大,公民权弱小,需要通过立法规范行政权、制约行政权,保护公民权,这种制约保护要通过一系列程序来体现。这部法的出发点,就是要规范行政强制行为,所以问题不在法名上,还是在法律的内容上。

行政机关的行政强制权,不是这部法律现在赋予的,行政机关早就有这个权,行政机关也必须要有这个手段,现在立法是为了规范,像当年制定行政处罚法一样。讨论行政处罚法草案时也有人提出,这部法到处是罚款,后来说清楚这部法是规范罚款行为,制止乱罚款、滥罚款的,大家就理解了。行政强制法也是这样的,是为了规范行政强制行为。具体的行政行为没有法律的规范是很危险的。✘

民意，不仅仅是聆听

文 / 本刊记者 李小健

随着2010年“两会”脚步声的临近，今年“两会”期间，全国人大代表提交的建议的办理工作也接近尾声。

2009年9月中旬，全国人大常委会办公厅联络局组织召开全国人大代表建议办理工作座谈会。最高人民法院、最高人民检察院和国务院有关部门等21家承办建议数量较多的单位的相关人员参加。同时，会议组织方还邀请了柳树林、孙伟、宋心仿和毛丰美四位全国人大代表参加会议。

会议旨在进一步了解各单位建议办理工作的进展情况，以及各单位内部确定的重点建议的办理情况，以推动今年建议办理工作的圆满完成。

全国人大常委会副秘书长何晔晖在会上表示，“从各单位的汇报情况来看，绝大多数单位的建议办理已经超过80%，少数单位已全部办结，因此，办理的进度是好的。”

代表建议反映了广大群众意愿，是人民当家作主的体现。因此，办好代表建议至关重要，直接关系到民众的切身利益。同时，代表建议也是督促政府改进工作，增强决策科学化、民主化的重要手段。

代表建议数量同比增长18.3%

据悉，十一届全国人大第二次会议期间，代表们一共提出建议7426件，建议的总数比十一届全国人大第一次会议增加了1147件，增长了18.3%。这是历次人大会议代表建议



摄影/张宝山

全国人大常委会副秘书长何晔晖(右一)在全国人大代表建议办理工作座谈会上讲话

总数最多的一年。

这7426件代表建议，在十一届全国人大第二次会议结束之后，分别交给了170多个机关和单位研究处理。

何晔晖副秘书长指出，今年的代表建议主要有三大特征：一是，代表建议中明确提出“要求和承办单位加强联系与沟通”的数量明显增多，有2915件，比去年增加了10.4%。二是，需要多个部门共同办理的建议数量比去年明显增多，今年是3462件，比去年增加了33.8%。三是，需要书面答复的建议数量增多。

各承办部门积极办理代表建议

全国人大常委会办公厅联络局局长孔平表示，今年，各个承办单位在代

表建议数量多、办理难度大、工作任务普遍偏重的情况下，克服困难、加强领导、周密安排，保证了建议办理工作的顺利进行。

2009年，最高人民法院共承办代表建议211件，比去年的152件增加了39%。最高人民法院办公厅副主任张一丽说，最高人民法院领导高度重视代表建议的办理工作。今年3月17日，王胜俊院长在最高人民法院学习贯彻“两会”精神大会上强调，要认真学习贯彻“两会”精神，按照人大会议决议和代表们的意见建议，不断加强和改进人民法院工作。3月31日，王胜俊院长和沈德咏常务副院长分别对代表建议办理工作作出重要批示，再次强调办好各项代表建议。

在领导的重视和各承办部门的共同努力下,最高人民法院的代表建议办理工作取得了实效。关于建立刑事被害人救助制度的重点处理建议取得实质性进展。潘雪红代表提出的《关于对违反协助执行义务的单位及个人进行罚款的金额幅度及情形区分和掌握的建议》属于3年以上多次提出、尚未解决的事项。如今,经过与代表进行充分沟通,最高人民法院决定在案件处理中采纳代表建议,并及时回复代表。对此,潘雪红代表表示非常满意。周光权等代表提出的对企业慎用强制措施、尽量避免有前途的企业消亡的建议,也被纳入《关于正确审理企业破产案件,为维护市场经济秩序提供司法保障若干问题的意见》相关规定中。

国家发改委办公厅副主任郭彦全介绍,今年,国家发改委承办代表建议和议案1506件。截止到8月31日,已办结人大代表建议和议案1411件,占承办总量的94%。郭彦全副主任认为,由于领导高度重视,并采取了加强组织领导,突出重点、全面推进,完善制度、加强沟通,切实提高办理实效等一系列措施,保障了建议办理任务基本完成。

他举例说,在办理张秀隆代表提出的“关于加快推进广西来宾市桂中治旱项目乐滩水库引水灌区工程和下六甲水库灌区补水工程建设的建议”时,国家发改委与水利部、广西壮族自治区及来宾市有关部门进行多次沟通,并结合“促进广西经济社会发展的若干意见”,由发改委领导带队进行实地调研,指导地方进一步优化工程分期建设方案和灌区种植结构,并于今年8月正式批复了桂中治旱乐滩水库引水灌区一期工程项目建议书。

财政部今年共承办代表建议2151件,是承办建议数量最多的部门。同时,今年全国人大常委会确定的8件重点



办理建议全部涉及财政部。对于主办的重点建议,财政部分管部领导亲自抓落实,面对面与代表沟通,当面解答代表提出的问题。对于协办的重点建议,财政部承办司局积极配合主办部门,认真参与方案制订及调研活动。

财政部办公厅副主任廖路明说,由于注重“四个结合”:即建议办理与转变工作作风结合、建议办理与财政重点工作结合、建议办理与解决人民群众普遍关心的热点问题结合、建议办理与解决经济发展中的重要问题结合,财政部代表建议办理效果明显。截至目前,财政部承办的建议绝大部分已经办结,其中90%以上代表建议所反映的问题已经解决、已经制定解决措施或已列入改进计划。

与最高人民法院、国家发改委、财政部等承办部门一样,其他承办部门均认真对待,积极办理代表建议。

办理结果深受代表好评

何晖晖副秘书长认为,与往年相比,今年代表建议的办理工作呈现六大突出特点:一是领导更加重视;二是办理的程序更加规范;三是配合更加有利;四是与代表的沟通更加密切;五是

在办理工作中更加注重工作的创新;六是办理实效更加突出。

何晖晖副秘书长表示,尽管今年代表建议的数量多,但是,通过各个部委的重视和努力,建议办理工作顺利,且受到了代表的好评。截止到9月9日,就已办理代表建议的反馈信息分析,满意的占68.5%,基本满意的占28.2%,不满意的只有60件,占3.3%。这表明已经答复的建议,97%的代表是表示满意的。

“人大代表主要是听取基层群众意见,通过经常参加一些调研,多方面了解群众的意见,把基层群众的意见和想法及时反应上来,得到有关部门的重视。”十一届全国人大代表、山东中医药大学第二附属医院生殖科主任孙伟向本刊记者表示,作为一位人大代表,她每年都会提交反映群众呼声的建议。在两届人大代表任期,她共提出了14件建议。

孙伟说,建议数量虽然不多,但是她提出每件建议都很慎重。十一届全国人大代表会会议期间,她提出的建议有2件被确定为重点处理建议。“其中有一件是关于养老方面的建议,李建国副委员长作了批示,得到了有关部门的重

给《中国人大》的一封信

十一届全国人大代表、广州市律师协会名誉会长 陈 舒



尊敬的《中国人大》杂志社：

寄出此信缘于一种难以抑制的欣慰心情。是这样的，十一届全国人大二次会议召开前，我就全球金融危机对我国经济的冲击，以及应有的反思进行了调研，并在此基础上，提出了《从完善政府管理和服务的角度出发尽快建立经济和社会危机预警机制》的建议。

令我意想不到的，自今年6月5日到7月28日，我陆续收到了国务院法制办、中国人民银行、国家统计局办公室、国家财政部国库司依据他们各自的工作职责，对我上述建议作了极其认真的书面答复。

国务院法制办《国法函（2009）121号》答复说：“您在建议中提出的关于‘要强化法律政策制定前的风险分析和之后的风险防范’的意见非常重要。在法律政策制定前，研究和分析法律政策实施后可能对经济社会产生的各种影响，充分考虑各方面潜在的风险，对于提高法律政策的科学性、可行性和时效性，保障法律政策的顺利实施，具有非常重要的意义。同时，法律政策出台后，及时跟踪了解其实施情况，

视，取得了良好的效果。”

“人大代表提出建议是代表人民参政议政，是为民代言的一个主渠道。”十一届全国人大代表、山东省东营市蜜蜂研究所所长宋心仿对本刊记者说，代表建议办理的质量好坏，事关我国民主政治的建设，事关我国的政令是否畅通的问题，同时也关系到国家的社会和经济发展大局。



陈舒代表

及时发现法律政策本身以及实践中存在的问题，有利于不断完善各项制度措施，改进法律政策的实施工作。”

“建立立法前成本效益分析和立法后评估的制度和工作机制，是提高政府立法质量，预测法律制度实施后可能存在的问题，防范法律制度风险的重要手段。下一步，我们将在进一步

宋心仿告诉本刊记者，他担任代表期间，十分认真且非常慎重地提了不少建议，得到了各承办单位负责的答复，这很让他感动。“各承办单位会先把他们的意见、办理情况等通过邮箱等方式与我交流，并且会反复修改，同时会把新动向传递给我。对此，我非常感动，也非常感谢。”

十一届全国人大代表、广州市律师

图/文

总结立法后评估工作经验的基础上，对立法后评估的评估原则、评估标准、评估方法、评估主体、评估范围、评估程序和评估成果运用等，进行深入研究，及时出台《关于开展行政法规、规章立法后评估工作的指导意见》，推动立法后评估工作规范化和制度化。同时，我们还将结合立法成本效益分析制度研究的结果，探索和推动政府立法成本效益分析工作，起草《关于开展行政法规、规章成本效益分析工作的指导意见》，建立法律制度制定前的风险分析和监测预警机制，推动政府立法成本效益分析工作的规范化和制度化。”

中国人民银行银函（2009）138号答复：“关于加强各部门信息共享问题。2003年以来，按照国务院的部署，人民银行与财政部、发展改革委等宏观调控部门和各金融监管机构不断就货币政策、金融改革、风险处置等重大问题进行协调沟通，开展相关工作并取得积极成果。2005年，人民银行会同银监会、证监会、保监会建立了统计信息交流与共享制度，初步实现了一定

协会名誉会长陈舒还特地向本刊寄来一封感言信，内容开头即表明她的建议受到多个建议承办部门的重视。

她说，今年两会召开前，就国际金融危机对我国的冲击，她提出了《从完善政府管理和服务的角度出发尽快建立经济和社会危机预警机制》的建议，在6月5日到7月28日期间，她陆续收到国务院法制办、中国人民银行、国家

范围内的信息共享。2008年9月,人民银行牵头制定了《中国人民银行、银监会、证监会、保监会信息共享暂行办法》,进一步加强了‘一行三会’间的信息交流与共享。2008年年底,人民银行与银监会签订了关于建立在华外资银行监管协作工作机制备忘录和中小商业银行监管协作工作机制备忘录。”

“关于建立经济和社会危机预警机制问题。目前,国务院已经将建立经济监测预警机制列为2009年应落实的重要工作,建立了由发展改革委等有关部门参加的经济监测预警部际联席会议机制,积极研究探索建立科学的经济监测预警体系,开发数量分析模型,密切跟踪国际国内经济金融动态,加强全球化和信息化背景下经济金融趋势分析。同时,人民银行也十分重视自身的宏观经济分析及预警工作,目前已经建立了专门的宏观经济监测预警系统。今后,人民银行将不断完善这方面的工作。”

“关于成立金融危机预警委员会问题。根据《国家金融突发事件应急预案》,如果发生特别重大金融突发事件,国务院可根据需要,成立国家金融突发事件应急领导小组。领导小组将视情况设立专家咨询组、信息发布组、治安维护组、风险处置组、法律咨询组等若干个专门小组,其成员将由金融界专业人士、相关领域的学者和金融部门的政府官员等组成。”

“关于强化法律政策制定前后的风险分析和防范问题。人民银行积极

推动相关法律制度建设,结合当前国际金融危机和金融领域出现的新情况,积极开展前瞻性法律研究工作,努力构造良好的金融生态环境。在制定有关法律政策时,注重事前进行科学论证、合理选择出台时机,事后进行深入分析,评估其出台后对经济金融运行的影响,努力使其风险降至最低。”

“下一步,人民银行将密切配合有关部门积极研究建立经济金融监测预警机制,健全系统性金融风险评估体系,改进评估方法,提高金融风险监测、分析和预警能力,更好地防范系统性金融风险。”

财政部财库函(2009)10号文“现就您提出的通过政府采购方式,整合信息,为建立预警机制做好基础工作的建议”答复:“由于政府采购法的规定和目前我国政府采购工作的实际情况,您所提建议还暂时无法通过政府采购方式予以实现。但我们会认真研究您所提建议,积极配合有关部门探讨如何打破各部门、各行业对经济、社会数据信息分割和垄断,科学整合我国的信息资源,为我国的国民经济和社会发展服务。”

国家统计局两会复函(2009)21号文也就我建议中关于“着力搜集更准确而有意义的信息”部分作了回复,提出要“更新统计工作理念,创新统计调查体系,完善统计体制机制,健全统计法律制度,加大统计执法力度,努力提高统计数据的准确性、完整性和及时性”。全国人大常委会联络局也安排

我列席了全国人大常委会对统计法的修订审议会议。

就我个人的一份建议分别收到四个国家部门内容丰富的书面回复,是我绝对料想不到的。

首先我从中看到了全国人大常委会工作部门对代表建议的高度重视和他们高超的工作智慧。他们详细地分析了代表建议的内容,并根据代表建议的内容与国家机关职能的关联度,分派给相关国家机关。仔细想一想,本届代表有近3000名,每一次大会代表递交的建议有近万件。常委会工作部门的同志要对每一件建议仔细阅读,这些建议内容又是涉猎国家经济社会生活的方方面面,之后根据内容再分门别类分送各个国家机关,这是多么繁琐的,又是考验工作人员对国家经济社会生活认知度和熟悉程度的工作。

另外,从四个国家机关的答复中,感受到政府对经济社会发展中的风险防范确实是越来越重视,一直以来都在关注和研究经济和社会各项发展预警机制的建立问题。这是令我们人大代表最欣慰的。我们清醒地知道:中国之大,存在问题之繁复,治理之艰辛。但是能够发现问题、正视问题、研究问题,离解决问题一定就不会遥远。

这封信是我想借贵刊一角表达一点感受。我相信有各方面力量的共同关注和不懈努力,我们国家的各项管理制度一定会越来越完善,治理能力会越来越强。这也是我们代表履职的价值所在。✎

统计局办公室、国家财政部国库司等单位的书面答复。

共同努力,克服建议办理障碍

近年来,由于代表依法履职水平的提高和调研工作的深入,代表提出建议的质量越来越高,专业化程度也越来越高,代表建议办理难度也在不断增强。

为了更好地办理代表建议,会上,不少承办单位坦陈建议办理工作中存在的问题,并提出解决办法。如明确规定重点处理建议的确定程序;对代表的建议进行分类整理;建议各级人大为代表们设立官方信息交流平台,让公众讨论和完善代表提出的建议,保证建议更加切合实际,符合民意;加强代表履职培训;建议适当延长办理时限;采取

“走出来”与“请进来”相结合等有效方式,进一步加强承办部门与代表面对面直接沟通;及时更新代表联系方式等。

何晔晖副秘书长表示,通过了解代表建议办理情况及办理工作中存在的问题,全国人大常委会将进一步研究和改进建议办理工作,与各承办单位共同努力,把今年的建议办理工作画上圆满的句号。✎

行政司法协商味渐浓

文 / 廖盛芳

近些年来,各地政府和司法机关举行的听证活动受到人们的关注。“听证”在若干年前的中国,还是个让人颇为陌生的新词,然而,随着依法治国进程的不断推进,它逐渐走进了人们的生活,如今可以说是遍地开花。有因为水价调整而举行听证的,有因为规划编制而举行听证的,有因为行政处罚而举行听证的,也有因为信访案件处理而举行听证的,等等,不一而足。听证会的举行意味着行政和司法工作不是关门作业,而是打开大门,听取各方面意见,与相关各方进行协商。除了听证外,行政机关和司法机关在工作中还通过别的途径与相关人员进行协商,十一届全国人大常委会第十次会议审议的行政强制法草案三审稿规定的执行协议,就是这样的途径。认真地揣摩一下近年来有关行政和司法工作的立法以及行政和司法工作的实践,我们就能分明地感觉到,我国行政和司法工作的协商味逐渐变浓了。

形成了制度

在行政和司法工作中与相关人员进行沟通协商,这不是今日才有的做法,我国早有先例,如清代汪辉祖“每听一事,须于堂下稠人广众中择传老成数人,体问风俗,然后折中剖断”。但是这样的沟通协商在古代中国没有也不可能制度化。首先将这种沟通协商制度化的是西方国家。一些西方国家要求行政和司法要符合“正当法律程序”,听证制度则

是“正当法律程序”的一项重要内容,根据法治理论,公民则享有申请听证的权利。不同的国家从本国的实际情况出发建立了不同的协商制度,美国司法中的辩诉交易则是为我们所熟知的典型例子。作为人民当家作主的国家,新中国的行政和司法早就提出了带有协商意味的要求,如群众路线和“坦白从宽、抗拒从严”的原则等。但是,将行政和司法过程中的沟通协商制度具体化、规范化并规定到立法中,则是在改革开放后,随着市场经济的逐步建立和法制的逐步健全实现的。

1996年八届全国人大四次会议通过的行政处罚法规定,行政机关作出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚决定之前,应当告知当事人有要求举行听证的权利;当事人要求听证的,行政机关应当组织听证。当事人不承担行政机关组织听证的费用。该法还规定了听证的基本程序。这是我国立法中最早的听证规定。此后立法法、行政许可法、环境影响评价法、价格法、治安管理处罚法等法律都规定了听证。立法关于听证的规定是促使行政工作中与相关方面的协商制度化的良好范例,它使听证这种协商形式具有较为规范的操作程序,获得了社会的普遍认可。除了听证外,立法还规定了座谈、论证等协商形式。如立法法第五十八条规定,行政法规在起草过程中,应当广泛听取有关机关、组织和公

民的意见,听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式。行政许可法、环境影响评价法也有类似规定。除了听证、论证和座谈外,协商还有其他形式。实践中的协商可能是多种多样的,立法很难穷尽各种形式,立法中有的规定提出了协商的要求,但没有规定具体的协商形式,如企业所得税法第四十二条规定,企业可以向税务机关提出与其关联方之间业务往来的定价原则和计算方法,税务机关与企业协商、确认后,达成预约定价安排。也有的规定在列举了若干形式后,再加“其他形式”,如环境影响评价法第二十一条就有“……举行论证会、听证会,或者采取其他形式,征求有关单位、专家和公众的意见”的规定。

协商意味着权力与权利的互动,意味着权利可以对权力运作的过程及其结果产生影响。这种趋势在司法制度的变化过程中也逐步得到显现。1979年五届全国人大二次会议通过的刑法就已规定,犯罪以后自首的,可以从轻处罚。其中,犯罪较轻的,可以减轻或者免除处罚;犯罪较重的,如果有立功表现,也可以减轻或者免除处罚。这条规定使行为人的态度与司法机关的权力运作之间建立了一种互动关系。行为人犯罪后的行为对司法的过程和结果具有建设性作用。这正是协商性司法的特征。1996年八届全国人大四次会议通过决定修改的刑事诉讼法第一百七十二条

规定,人民法院对自诉案件,可以进行调解;自诉人在宣告判决前,可以同被告人自行和解或者撤回自诉。2007年十届全国人大常委会第三十次会议通过决定修改的民事诉讼法第二百零七条规定,在执行中,双方当事人自行和解达成协议的,执行员应当将协议内容记入笔录,由双方当事人签名或者盖章。仔细审视上述两条规定,表面上似乎规定的只是当事人之间的事,实际上也规定了人民法院与当事人之间的协商沟通事宜,因为两种和解都是在人民法院权力运行过程之中进行的,具有明显的权力



2009年5月19日,南京市交警二大队事故中队,调解员在为一起交通事故的当事人双方进行交通事故民事纠纷调解

运作的影响,同时,当事人的行为也对权力运作的过程产生了直接影响,形成了权力与权利的对话。近年来,在我国关于司法工作的立法中,协商性内容在增加。

从法律规定的趋势看,行政和司法过程中协商的事项在增多,既包括制定行政法规等抽象行为,也包括处理具体事务的具体行政活动和审理案件的司法活动;协商的形式在增多,有一般的协商、座谈、和解等,也有程序较为严密的听证会、论证会;参与协商的人员在增多,有利害关系人,也有专家和社会公众等;协商的程序日益细密。

顺应了时代需要

行政和司法过程中协商制度的建立健全,不是凭空产生的,它与我国经济社会的发展是密切相关的。

改革开放政策的实行,使我国经济迅猛发展,也使我国社会形势发生巨大变化。我国逐渐成为全球化的重要一员,各种文化在这里“碰撞”,各种利益在这里“博弈”,社会急剧转型,社会关系日益复杂。社会的矛盾冲突因此

大量涌现,群体性事件时有发生,纠纷案件迅速增加。能否处理好这些矛盾纠纷,关系到社会能否和谐稳定,改革开放能否继续进行并不断向纵深推进。这种形势导致行政和司法所要处理的事务迅速增多,远远超出行政和司法资源增长的步伐。巨大的压力逼迫行政和司法“高手下快棋”。面对纷至沓来的“棋局”,按照过去计划经济时代的老套路已难以应付,行政和司法必须出“新着”,才能避免被动。行政机关和司法机关开始把部分事务“割爱”出去,交给基层群众自治组织、行业自律组织、维权组织、人民调解组织等社会机构去处理,把有限的行政和司法资源用在“刀刃”上。这些都是行政和司法工作应对当前局势的“新着”,在行政和司法过程中与相关方面协商,也是这样的“新着”。通过与相关方面协商,行政和司法不再由行政机关和司法机关唱独角戏,利害关系人和社会力量被引入矛盾冲突的处理过程,增添了行政和司法的力量。利害关系人参与了行政和司法的过程,对行政和司法的原理就多了一份理解,在此基础上产生的结果就易于为当

事人接受,更不会留下后遗症。因此,在行政和司法过程中与相关各方进行协商这一“新着”其实也是新形势下行政和司法“弈”出的“妙着”。

说它是“妙着”,因为它顺应了改革的发展和人们观念的变化。随着改革的不断深入,国家机关的权力逐渐“下放”。1989年,七届全国人大二次会议通过行政诉讼法,自1990年10月1日起施行;2003年,十届全国人大常委会第四次会议通过行政许可法,自2004年7月1日起施行。行政机关因此取得了被人告的“资格”,却少了许多签字盖章的机会,市场在资源配置中的作用逐渐得到发挥。凡此种种,使一个“小政府、大社会”的格局逐渐凸显出来。与权力“下放”相伴而行的是权利的提升。随着市场经济的发展,人们的主体地位日益突出,权利意识日渐强烈,权利受到了前所未有的尊重。权力的“下放”和权利的提升改变了我国传统的权力和权利间的关系。为使这种改变能够“软着落”,不致引起震荡,就必须在相互间形成新的秩序,达成新的平衡。为此,权力和权利间必须相互调适,形成

良好的互动。行政机关和司法机关在权力行使过程中加强与权利一方的协商,用意正在于此。协商等于是在权力与权利间架起一座桥梁,拉近相互间的距离,形成相互间的默契,共同唱出社会和谐的大戏。同时,协商使行政和司法打开了大门,见了阳光,必然使行政和司法工作变得更加清白,更加健康。

市场经济讲究等价交换。等价交换是市场经济的一般规律,但如果具体到某桩特定的生意,是否等价则往往取决于买卖双方心里是否觉得“划算”。从逐利的动机来说,卖方总希望卖个好价钱,而买方则总希望“少出点血”。由于双方都是独立的主体,买卖是自由的,谁也不能逼迫谁,要使交易进行下去,就必须有所妥协、有所让步,否则就无法成交,市场也就不“经济”。要达成相互间的妥协、让步,离不开讨价还价,把讨价还价换成文雅的说法,就是协商。没有协商就没有市场经济。在市场经济条件下,不仅做生意需要协商,搞政治也离不开协商。不经协商的行政、司法容易造成相关人员不买账的情况。加强协商,相互达成共识,才能使我们的行政和司法让人心服口服。

符合法治精神

行政、司法过程中的协商是为应对现实问题而采取的措施,但却不是权宜之计,协商符合法治精神,代表着行政和司法工作发展的方向。

法律是俗世的产物,是社会现实的反映。法律反映现实采取的是一刀切的态度,一刀切下去,其治下的人和物就都变成了千篇一律的抽象的标本,且在相当长的一段时间内不会改变。但实际生活却是多姿多彩而又富于变化的,尤其是在幅员辽阔、民族众多而又处于急剧转型期的中国。一些对大多数情况、大多数人来说天经地义的原则要求对特定情况下的特定人来说却可能是不适当的。为了解决法律与现实之间的

这种矛盾,立法往往规定一定的幅度,允许执法机关和司法机关在规定的幅度内因时因地酌情裁量;在规定一般原则的基础上,往往通过“但书”来规定一些例外情况。立法还授权各省、自治区、直辖市和较大的市制定地方性法规,授权民族自治地方制定自治条例和单行条例,授权经济特区制定单行经济法规。同时,立法机关还加强了法律修订的工作。这些举措无疑有助于增强法律对现实的适应性。但法律毕竟是普遍的、稳定的行为规范,再怎么完善也不可能毫无遗漏地照顾到现实生活的各种特殊情况和细节,这些特殊情况和细节只有在法律实施环节才能生动地显现出来。行政和司法要正确地执行和适用法律就必须充分考虑出现于眼前的现实生活的种种特殊情况和细节,就必须与相关各方进行沟通协商。只有与相关方面进行沟通协商,才能挖掘出当前事件“幕后的故事”,才能准确地理解和把握眼前的景象,才能实现法律与生活的顺利对接,在此基础上的执法和司法才能真正符合法律的精神,体现法律的内在要求。

法治以人人平等为前提条件,没有人与人之间的平等,法治就无从谈起。自古以来,平等的概念在许多人的嘴上挂着,在许多书上写着,却一直没有在现实生活中得到很好的兑现。随着我国人民民主专政政权的建立、市场经济的发展和人权等观念的影响,平等逐渐走进我们的生活,在当今的中国,平等不仅雷声大,雨点也不小。但是我国的平等还处在发展阶段,未臻完美,在一些领域和环节,“平等”仍然躺在书本上睡觉。要把它唤醒,让它现身于我们的生活,就必须给它搭建平台,使它有一显身手的空间。行政和司法过程中的协商就提供了这样一个平台。行政机关公务员和司法机关的法官履行行政和司法的职责,手中都握有权力。权力有国家强制力作支撑,要求对方无条件服从,因此,权力从其本性上说是居高临下

的,是反平等的。但行政和司法过程中的协商是一种人与人之间的协商,行政机关公务员和司法机关的法官进入协商的语境,意味着摆脱权力的束缚,而把行政和司法看成是自己的工作,来到这样的语境,大家就只有分工不同,没有高低贵贱之分,自然也就平等了。协商,无论是以双方面对面的形式,还是以座谈会、论证会、听证会等形式进行,目的都在于通过对话取得共识,行政机关公务员和司法机关的法官在有的场合可能以主持人身份出现,但主持人并没有高人一等,大家服从的是理,谁有理就听谁的,在理面前,人人平等。因此,协商体现了平等精神,有利于推进法治。

法治是民主之治,其主体是人民,法治天然蕴涵着对公民政治参与的要求。法治是良法之治,以健全完备的法律为基础,只有公民能够参与到立法工作中,充分表达自己的意志,才能制定出体现人民意志的良法。法律实施也不能离开公民的参与,因为权力和权利具有相对性,存在着此消彼长的关系,只有公民参与到法律实施的过程中,才能维护权力与权利间的正常秩序,形成权利对权力的制约,权力的行使才不会偏离法律设定的轨道,人民的意志和利益才能在法律实施的过程中得到体现和维护。随着我国社会主义市场经济的发展和人民生活的改善,公民参与政治的愿望和热情日趋强烈,党的十七大报告提出要“从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与”,在行政和司法过程中加强与民众的沟通协商,是贯彻党的十七大会议精神,满足公民政治参与愿望、吸纳公民政治参与热情的一个重要方面。在行政和司法过程中与民众协商,就使公民有机会把自己的意见表达出来,纠正行政机关和司法机关可能产生的偏颇,从而影响到行政和司法事务的处理,使处理结果更为合理,这正是公民政治参与的要义所在。■

养犬管理立法： 在阳光下充分博弈

文 / 陆 拯

不久前，上海市909名群众联名给市人大常委会领导写信，反映养犬管理方面存在的问题。随后，市人大常委会“上海市养犬管理立法研究”课题组成员专程听取了6位居民代表对本市养犬管理立法的建议。

尽管养犬管理立法尚未正式立项，但早在2009年4月，上海市人大常委会领导在“人大网议日”面对网民提出的“养犬管理”的困惑时，就表明了态度，“我们非常希望这个法规在上海能早日出台，我们会努力推动这项工作。”记者发现，相较于以往的立法，上海市人大常委会在本次养犬管理立法的课题调研阶段就提前介入，以公开透明的姿态广征民意，广集民智，充分听取养犬背后利益群体的不同诉求。

办证费：取之于民，用之于民

养犬办证收费的合理性在哪里？“管理费用”都用到哪儿去了？这是许多养狗的上海市民关注的问题。“管理的同时，应注重为养犬人及其犬只提供相应服务，不能仅仅为了收取办证费。”给上海市人大常委会主任刘云耕写信的爱狗人士们在信中如是说。8月25日，广大网友通过“人大网议日”这个平台，和人大代表、人大常委会课题组成员就“犬类管理中的法律问题”进行了在线互动交流，再次聚焦“管理费用”问题。他们普遍认为，目前执行的犬只办证收取“市中心2000、环线内1000、郊区100”的收费偏高，费用的使用和管理

情况都蒙在鼓里。市民们的呼声得到了“网议日”嘉宾们的肯定。“收了费，就应体现政府的有效管理和优质服务，就应提高收费使用的公开性和透明度。”上海市人大法制委副主任委员、养犬管理立法研究课题组长丁伟说。

广泛听取民意，尤其是听取基层老百姓的意见，吸收其中合理的部分，已经成为人大实现科学立法、民主立法的重要手段。为使养犬管理立法研究的调研更全面、更切合实际，课题组成员走访街道居民，充分听取他们的意见建议。有居民反映，现在限制跨区养犬实际上无法做到，有很多养犬人借他人户口办证，建议能统一犬只办证的费用，不对市区和郊区加以区分。也有人认为，办证和审证要加以区分，对于连续3到5年办证的要有鼓励措施，对于不办证的要增加相应的处罚措施。居民们普遍认同的是，养犬管理费用要专款专用，阳光透明，让养犬办证的人切实享受到服务，让不办证的人增加违法成本。

针对养狗，从管狗到规范人的行为

犬吠扰民、犬咬伤人、养犬弄脏环境、养犬传播疾病，这是居民不爱养狗的几个重要原因。“我们并不反对养狗，但是应当加强对狗的管理，规范养狗人的行为，实现文明饲养。”在上海市南京东路承兴街道的居民座谈会上，10名养狗居民与10名不喜爱养狗的居民都充分表达了自己的意愿。那些厌恶养狗的居民如实说，“我们都觉得狗是无辜

的，关键是要提高养狗人的素质。”针对养犬的各个环节，居民们也提出了许多细致、切实的建议。如“遛狗”，有市民建议应进行时间规定，避开市民上下班高峰时间，定在早上5点到6点，晚上7点到8点；还应规定专门遛狗和狗排泄的区域，可考虑新建小区配套建设遛狗场所；遛狗无论犬的种类、大小，一律都应用犬绳牵领。

上海市人大立法研究所的郑辉说，养犬人自觉的文明意识才是文明养犬的关键之处。有居民建议，违法养犬应当罚人而非罚狗，但是处罚并非良策，最终目的是实现人与动物的和谐相处，所以养犬管理应当以教育为主，倡导科学、文明养犬的风尚。据悉，在养犬管理上，上海一直走在国内城市的前列。但和国外城市相比，如巴黎、纽约、悉尼、昆士兰、东京等，在养狗人的行为规范和文明素质方面，仍有值得借鉴的



北京市民对现存的有关养犬管理规定中不太符合犬类利益的条款进行呼吁

智慧、魄力、韧劲

文 / 上海市人大常委会副秘书长 杨佳瑛

社会是各种矛盾的集合体,城市家庭养狗就是一例。上海市的民意调查发现,约有50%被调查者赞成城市家庭养犬,另有50%左右却极力反对。然而出奇一致的是,他们100%要求加快地方立法步伐,规范城市家庭养犬。

既然都把视线转向立法,且人大代表也有此提议,为什么立法工作难以取得实质性进展呢?一是养狗人和不养狗人观点、利益相左,协调难。“狗咬人”事件让不养狗的人心有余悸,要求禁止养狗;“人打狗”的行为又让养狗人同仇敌忾,谴责虐犬行为。由养狗而引发的种种矛盾,立法

者稍有不慎,就会陷入“两头不讨好”的地步。二是执法难。纸上的法规和现实的执行往往不是一回事。犬类管理涉及的部门很多,有公安、畜牧兽医、卫生、工商、城管、街道居委会、小区物业以及宠物协会等等。在这些部门中,最有执法权威的当属公安,可不少人均认为现在警察连办“人案”都忙不过来,哪有警力再来办“狗案”。而且“狗案”很难办,执法人不能擅闯民宅查狗,即使查到违章狗,取证也很难,狗的主人提出异议还要行政复议。在此期间,如有扣押的违章狗还要好生护养,不能有闪失,否则爱犬如

命的主人是不依不饶的。三是立法者的自身局限。现在的法规起草往往是由政府各部门的意见尽量形成共识。一般来说,管理部门总是从方便管理的思路出发,这难免与现实有很大差距。比如,企图通过提高办证收费来限制城市家庭养犬的数量就是一个误区。又如,简单、粗暴地捕捉无证犬,捕杀流浪犬,这更使成千上万视宠物犬为家庭一员的人们痛苦不堪,甚至产生对政府的不满情绪。

吴邦国委员长说:“一部法律的规定很多,但群众最关注的往往就那么几条。”将人民群众最关心、利益关

地方。据不完全统计,大巴黎区约有100万条狗,而狂犬病发生率为零。原因很简单,“不是管得好,而是人把狗带得好”,而这恰恰不是立法能完全解决的问题。从“禁养”到“限养”,再到如今的“规范养”,更多是要依靠市民的自律。

社区自治,民间管理

早在2007年上海市十二届人大五次会议上,南京东路承兴街道居委会主任洪克敏代表就提出了《尽快制定上海市养犬管理若干规定》的议案。这份议案出台前前后后历时3个多月,她多次走访市宠物协会、在8个居委会召开群众座谈会,通过深入的调查和了解,提出了不少具体可行的意见建议。日前,立法调研课题组两次走访洪克敏代表及浦东新区康桥老街和宝山区各相关基层社区,再次充分听取大家的意见。

浦东新区的康桥老街社区,位于城乡结合部,而小区居民的办证率却达到了百分之百,文明养犬蔚然成风。如今,康桥老街社区已经形成了“一犬一档、文明公约”的养犬管理模式。犬管工作由社工站、居委会、物业公司以及社区民警“众人挑”,对辖区内的养犬户进行调查摸底,对养犬户的姓名、犬只种类、数量、照片等一一登记造册,做到一犬一档。同时,加强养犬户自律性宣传,养犬居民都签订了《康桥老街文明养犬公约》。

宝山区大场镇在犬管方面,充分发挥居民代表的作用。每年集中办证前,楼组长和居民代表都会反复上门告知居民,挨家挨户收集办证表格和照片,这种“人盯人”的方式终于造就了由20%上升到90%的高办证率。此外,养犬社区服务中心也是一大亮点。宝山区友谊街道在加强管理的同时,还注重提

供服务,邀请专家举办养犬专题讲座,给犬主免费上课。

在调查中,还有市民建议,由于每个小区都有不同的规模和情况,应当通过地方立法确定民间基层管理组织行使职权的空间,赋予基层管理组织一定的自由裁量权,为养犬管理起到辅助性作用。

行政监管与行业协助多管齐下

“不少养犬户都参与了‘宠物协会’、‘宠物俱乐部’之类的民间组织,防疫究竟该怎么做,行业协会最懂行,犬类管理怎么能少了他们?”这是9月1日《新民晚报》“100多人如何管80万只狗”报道中提出的养犬管理“脑筋急转弯”的方法。

在寻求科学养犬管理机制的过程中,政府行政权的介入和社会自治性力

系最密切的事项纳入立法视野,切实增强法规的针对性和实效性,这是对立法者的要求和考验。要依法通过一件规范养犬的好法规,立法者需要智慧、魄力和韧劲。智慧、魄力和韧劲从哪里来?首先,要有对人民、社会的高度责任感,民有所呼,我有所应,敢于直面矛盾,不畏艰难。其次,要向群众学习,问计于民。通过问卷调查、座谈、网议、听证、论证等各种形式,广知民情,广征民意,广汇民智。让各种不同利益群体的意见充分表达、碰撞、博弈,立法者可以在此基础上形成最佳制度设计,使大家都能理解,绝大多数人都能拥护。再次,可以借鉴北京、南京、杭州、深圳、广州等大城市关于养犬管理的立法经验,以及许多发达国家大城市养犬管理和服务并举的成熟经验,结合上海实际,为其所用。只要真下决心,上海一定能立出一部管用的良法。

养犬管理立法不仅要重视最后通过的法规,也要重视立法的过程。

据市人大常委会法工委和立法研究所介绍,社会非常关注这一法规的前期调研、论证。他们认为,原本针锋相对的不同意见,经过观点交流、思想交锋,推进了认识上的交融和理解,有利于推进社会和谐。比如,有些养犬的市民表示,人和动物和谐相处,这是社会文明、进步的一种体现,因此养犬人更要做文明的表率,既要爱狗,也要顾及他人。狗屎不清理、不牵绳遛狗、不能有效制止养狗扰民的不良行为,理应受到处罚。不能因为个别养犬人不文明,而造成社会对城市家庭养狗的误解。有些不养犬的市民也认为,养犬的权利和不受狗骚扰的权利同样都应该得到保护和尊重。要倡导爱护动物,处罚虐犬行为,对流浪狗不应捕杀,更不应上电视。建议可由民间环保志愿者参与照管、收养或社会认养流浪狗,这样既能提升政府形象,又能体现社会文明,特别是能让孩子们从小养成尊重生命的健全人格。据悉,上海市的康桥老街、

大场镇、吴淞街道、卢湾大同花园等地区,已经通过居民自治组织、社区志愿者及养狗人沙龙等加强管理、服务和沟通,订立了文明养犬“乡规民约”,为地方立法作了厚实的铺垫。

笔者认为,立法固然重要,可以明确政府相关部门的法定责任,震慑和惩处极少数养犬人的违法违规行,倡导保护动物,建设人和自然和谐的环境。但也不能寄希望于有了法规就能包治城市养犬之百病,这就像有了“刑法”,也还是会有偷窃、抢劫甚至杀人等犯罪一样。我们更寄希望于因为有了规范养犬的法规,使文明养犬的道德有了强有力的法律支撑,使养犬人的操守有了更加明确的方向和约束,使市民的道德水准和城市的文明程度有了新的提升。同时,依法创造新的管理模式,让社区自治组织拿起法律武器,承担起督导、管理和服务的责任,营造更加和谐的社区氛围。我认为,这才是至关重要的,也是我们制定法规的全部目的之所在。✘

量的有机结合成为了呼声较高的一种方式。课题组成员召集了市宠物管理行业协会、小动物保护协会、小精灵宠物诊所、爱迪宠物医院、良莺犬场等民间组织的代表,召开了一场行业监管座谈会。行业专家们提出,可以由行业协会来制定相关的行业标准和前置审批的要求,界定大型犬、烈性犬。对于养犬管理中的一些监管权力可以下放到宠物行业协会。事实上,现在许多有关养犬的投诉都是交由行业协会处理,如果能够将有非法经营、投诉等作为宠物医院、宠物诊所的考核标准,那么宠物行业协会能够对宠物医院、宠物诊所进行有效的行业自律监管。还有人建议宠物行业作为一个拥有完备产业链的行业,也应当其在销售体系上打击非法经营,而对于其合法经营的养殖场给予政策支持。

在养犬管理立法前期课题调研的过程中,为了能够让市民对人大常委会立法调研工作有更多了解,提出更多有价值的意见建议,媒体也助一臂之力。网易、东方网、新民网、上海广播电台、《新民晚报》等媒体都成了市民获悉立法调研情况、反映民声民意的重要渠道。

民主博弈,是立法科学的必要程序;阳光博弈,是立法公平的关键途径。养犬管理,不是一个纯粹的政府管理问题。养犬管理立法,标志着从偏重经济领域立法到经济、社会领域立法并重的转变。在前期的立法调研过程中,面对不同利益群体之间的博弈,养犬管理立法研究课题组通过广开言路,权衡利弊,已初步形成了“政府管理、行业协助、市民自律”的大体思路。养犬管理立法前期调研让各方群体充分博弈,已成了地方立法工作中的一个新“亮点”。✘



南京市一条步行街口设立“禁止犬类入内”的提示标牌

以地方特色成就一部法规

文 / 陈美华

文物保护管理,国家有文物保护法、文物保护条例,地方有必要再行立法吗?如果有,应当规定什么内容?哪些内容既符合国家法律、法规的规定,又具有地方特色?这些都是福建省人大常委会在《福建省文物保护管理条例》修改过程中需要一一解答的问题。

与各地的历史文化差异和积淀有关,文物保护工作具有鲜明的地域色彩。作为文物大省,福建拥有积淀深厚的历史文化资源,地上地下及水下文物资源非常丰富。福建与台湾具有“五缘”优势,又是一个具有光荣革命历史和优良革命传统的省份,是郑和下西洋和“海上丝绸之路”的起点。这些独特性,决定了福建省文物保护管理工作的特色,也决定了立法能否充分体现这些特色是法规修改成败的关键。

2009年8月2日,福建省第十一届人大常委会第十次会议高票通过了《福建省文物保护管理条例》。这是一部充满福建特色的文物保护地方性法规,条例专章对涉台文物、中央苏区革命文物、水下文物的保护作了特别规定,在全国文物保护地方立法中尚属首次。

涉台文物福建占百分之八十

福建省与台湾一衣带水,与台湾地缘相近、血缘相亲、文缘相承、商缘相连、法缘相循。涉台文物是见证台湾自古以来就是中国领土的重要历史实物,也是联系海峡两岸同胞民族感情的重要纽带。据统计,全国已普查登记的涉台文物总数为1354处,福建省有1076处,占80%左右。由于涉台文物具有相

对的独特性,需要有专门的规定,给与特殊的保护。

2009年5月14日,国务院公布了《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》,对福建充分发挥自然和文化资源优势,推动文化交流与合作,进一步增强连接两岸同胞感情的文化纽带作用提出了具体要求。从某种意义上说,由于福建涉台文物的绝对数量大,立法保护涉台文物,也就保护了全国大部分的涉台文物。

《条例》对涉台文物的保护,作了一系列具有操作性的规定。一是明确了涉台文物保护应当遵循“保护为主、合理利用、分级负责、加强管理”的原则。二是首次以地方立法的形式,对涉台文物进行定义,明确“反映大陆和台湾之间政治、经济、文化等方面交流交往,体现两岸同胞同宗同源关系,并具有历史、艺术、科学价值的实物和重要史迹”的为涉台文物。三是为提升博物馆、纪念馆两岸文化交流功能,《条例》鼓励有条件的市、县设立涉台专题博物馆、纪念馆或者在馆内设立涉台文物展区,并鼓励台胞捐赠涉台文物保护事业,或出资兴建涉台文物保护设施,发展博物馆事业。四是明确省人民政府文物行政主管部门应当编制全省涉台文物保护总体

规划,并规定总体规划应当明确涉台文物的保护标准、保护重点以及分类、分区确定保护措施。还对如何保护涉台文物相对集中、体现海峡两岸历史关系的村镇、街区作了专门规定。

中央苏区革命文物福建得天独厚

福建省是革命文物的大省之一,其中已公布为全国重点文物保护单位有3处19个点,省级文物保护单位16处。有革命纪念馆10座,博物馆9座,各类专题的革命陈列馆(室)20余座,馆藏革命文物有2万余件。目前全国34个中央苏区县中,福建省就25个县被确认为中央苏区县。但是,中央苏区县经济发展不平衡、普遍经济欠发达,对中央苏区县革命文物的投入总量偏少,革命旧址、革命纪念建筑抢救维修经费不足,大部分革命旧址系土木结构的建筑,常年失修,破损严重,急需修缮维护。

《条例》对经费投入及加强修缮维护等作了明确规定,要求县级以上地方政府增加经费投入,做好中央苏区革命文物保护工作,开展中央苏区革命文物保护配套设施建设和环境整治,加强对中央苏区革命文物的修缮,并确保其真实性和历史原貌。对于濒危的重要中央苏区革命文物,应当保障修缮维护经

费,落实保护措施。

在福建的中央苏区革命文物“家底”怎样?只有心中有数,才能保护有方。为此,如何加强中央苏区革命文物调查征集等基础工作,就成了保护中央苏区革命文物的重要环节。《条例》规定:县级以上地方政府文物部门应当开展中央苏区革命文物史料和实物的调查征集、保护收藏、陈列展示、建档、研究等工作,建立中央苏区革命文物信息数据库。

保护中央苏区革命文物,意义在于充分发挥其社会教育作用。

《条例》规定,教育、文化等行政部门以及新闻媒体、学校应当做好中央苏区革命文物的宣传教育工作,同时,教育行政部门还应当将中央苏区革命文物知识列入教育内容,建立爱国主义教育基地和德育基地。

水下文物亟待加强保护

福建拥有曲折漫长的海岸线和众多优良的港湾,不仅水下文物资源丰富,沿海海域还有许多不同历史时期的各种沉船以及水下文化遗迹。因此,水下文物保护是福建省文物工作的一项重要任务,也是文物工作的一个显著特色。近年来,受经济利益驱动,沿海一带水下文物被盗、哄抢、非法打捞等情况频繁发生,部分水下文物遗址遭到严重破坏。

水下文物如何加以保护与管理?保护与管理的源头在哪里呢?这是《条例》修订过程中集聚的焦点问题。

1989年,国务院颁布了《水下文物保护条例》,对水下文物的保护做了

原则规定。《条例》力图在此基础上,为水下文物保护制定更具可操作性的保护措施。

《条例》明确了地方政府、文物行政主管部门、公安机关、基层组织、普通群众在水下文物保护中的责任,同时规定了一系列的保护制度。

一是明确了县级以上地方政府依法做好水下文物的保护工作,有关乡(镇)政府和村(居)民委员会应当协助做好水下文物保护工作。

二是明确了文物主管部门的责任,比如:组织开展水下文物遗址调查工作;在水下文物存在损坏或者灭失危险的情况下,立即采取必要措施实施保护,并向省文物部门报告;负责在水下文物保护区内对进行危及水下文物安全的工程建设等活动方案的备案审查,等等。

三是明确了公安机关开展巡查,防范和查处海域内水下文物违法犯罪行为的职责,加大打击水下文物的违法犯罪行为。

在规范制度方面,《条例》规定,单位和个人发现水下文物或者水下文物遗址的,应当立即停止可能危及水下文物安全的作业、生产活动,保护现场,并报告所在地县级以上地方政府文物部门;在水下文物保护单位内,不得进行任何工程建设以及爆破、钻探、挖掘、捕捞、养殖、潜水等活动;在水下文物保护区内不得进行危及水下文物安全建设以及爆破、钻探、挖掘、潜水等活动,因工程建设施工、渔业生产需要进行爆破、钻探、挖掘、潜水等作业的,应当向所在地文物行政主管部门书面备案。同时,在法律责任部分,对不备案、不按要求修改作业方案以及未经备案擅自作业、不按备案方案作业等违法行为,作出了相应处罚的规定;严禁非法打捞、哄抢水下文物;设立举报和奖励制度,发动群众参与文物保护工作。

地方特色成就了《福建省文物保护管理条例》的高质量,新《条例》的出台必将促进福建省文物保护工作迈上一个新台阶。■



福建省人大常委会委员视察福建连江定海水下文物遗址

摄影/刘用安

四川省试行的省人大代表计划和预算审查监督联络员制度,被认为是财经和预算工作机制上的一个创新,对强化人大计划和预算审查监督,具有重要的启示和有益的借鉴作用。

探索计划和预算审查 监督联络员制度

文 / 陈泓贵 郑树全

审查批准国民经济和社会发展规划(以下简称计划)和政府预算(以下简称预算),是宪法和法律赋予各级人民代表大会的一项重要职权。在人大工作全面贯彻落实科学发展观的新形势下,如何更好地行使这一权力则是各级人大都在研究的重要课题。四川省试行的省人大代表计划和预算审查监督联络员制度(以下简称联络员制度),被认为是财经和预算工作机制上的创新,对强化人大计划和预算审查监督,具有重要的启示和有益的借鉴作用。

联络员制度,在现行法律体制框架下,充分利用代表队伍中的人才资源,通过组织联络员这些代表中的“代表”,在人代会的会前提前介入,相对拓展代表的工作时间;在会中的审议上发挥专业知识和业务熟悉的优势,提升整体审议水平,增强审议效果;在会后的活动上加强对执行的专项视察、专题调研,多种形式跟踪了解和及时反馈意见建议等。既加强人代会期间计划和预算审查,又深化闭会之后计划和预算执行

的常态监督。

联络员制度在坚持联络员必须从代表中产生的前提下,围绕人大财经工作在计划和预算审查监督中的重点,对联络员的工作与活动、联系与协调、服务与保障等方面均作了具体要求。

关于联络员的主要工作与活动。联络员制度要求,联络员在人代会前要参加省人大财经委、常委会预工委组织的联络员会议,提前了解掌握计划和预算编制的指导思想、政策法规及计划和预算执行等有关情况。联络员在人代会期间要协助本代表团团长组织解读并指导本代表团审议计划和预算报告及草案。认真参与审查计划和预算报告及草案,收集本代表团代表的审议意见和建议,分析整理后及时送大会秘书处预算组。联络员在人代会闭会期间要根据财经委和预工委通知或邀请,参加业务培训、专题研讨、工作交流座谈会;参加预工委组织的预决算草案预先审查;参加财经委组织的计划和预算报告及草案、决

算报告、审计工作报告的初步审查;参加财经委组织的政府中长期发展规划、国家重大投资建设项目的审议;参加财经委、预工委组织的调研和课题研究等活动。及时了解掌握计划和预算审查监督工作动态信息、政策法规及相关资料,并作好调查研究;主动收集所在代表团代表的意见和社会公众对计划预算执行情况的反映,按季度将意见建议分别转交财经委、预工委。

关于省人大职能部门的主要任务。联络员制度要求财经委和预工委,在人代会前要邀请联络员参与计划和预算等报告的前期审查活动,组织联络员听取有关部门介绍计划和预算编制的指导思想、政策法规、计划和预算执行及审计工作等方面的情况,向联络员介绍具体的审议方式方法和注意事项,围绕大会相关议程对联络员的工作和活动作出相应的安排和布置;在人代会期间要安排专人收集、汇总联络员报送的意见建议并认真研究分析,及时将审查意见转交政府有关部门或单位处理,有关

重大事项由财经委及时报告大会主席团；在人代会闭会期间要与联络员保持密切联系，邀请联络员参与财经委、预工委组织的相关活动，加强联络员提出的有关问题处理的督促工作，定期向联络员提供有关计划和预算审查监督工作动态信息、法律法规及相关资料，组织联络员参加有关业务培训、专题研讨、工作交流座谈会。

关于各代表团及基层人大的保障工作。联络员制度要求各代表团负责研究确定2至3名熟悉计划、预算的代表为本代表团联络员并报送备案；召集本代表团联络员，布置计划和预算报告及草案审议事项，明确分工，落实责任；组织联络员对计划和预算报告及草案进行解读并提出具体的审议意见；安排联络员收集整理代表的审议意见并及时转交；支持联络员开展工作并提供相应的工作条件，保证人员相对固定，确保工作的连续性和稳定性。同时，《联络员制度》对涉及市、县人大财经委员会（预算工作委员会）的工作也提出了意见，如人代会闭会期间，督促联络员收集本代表团代表和社会公众对计划和预算执行情况的反映意见，分析整理后分别转交省人大财经委和常委会预工委等。

代表联络员制度的建立，可以在很大程度上克服由于人大代表来自不同地区、不同岗位，对计划和预算专业知识掌握不够，诉求渠道与表达方式单一而影响计划和预算审查的广泛性和深入性，使人代会计划预算组与人大代表、各代表团之间，财经委和预工委与人大代表、社会公众之间形成信息传递平台，拓展和畅通利益诉求和信息反馈渠道。通过邀请熟悉计划和预算的代表联络员参与财经委组织的初审和预工委组织的预审，提出审查意见或建议，更加有效地发挥人大预算审查监督机构的参谋助手作用，提高计划和预算草案初审和预审的质量和效果。通过人代会前与联络员的



2009年1月18日，广元代表团代表联络员吴桂芳在审议时发表意见

沟通和平时的联系，解决人大代表掌握计划预算信息不对称和获取信息时间滞后的问题，拓展计划和预算草案审查的时间和广泛性。通过联络员有关业务培训、专题研讨、工作交流座谈会，解决人大代表计划预算专业知识不足的问题，增强联络员和代表分析、处理计划预算信息的能力。

今年是试行联络员制度的第一年，这一制度的有效贯彻，正在推动四川省人大计划和预算审查监督工作的不断改进和深入开展。

从今年年初人代会之前，即组织联络员开展工作。人代会前，大会秘书处计划预算组召开各代表团代表联络员座谈会，介绍省人大财经委员会和常委会预算工作委员会工作职责、联络员任务以及代表审查计划和预算草案及报告的方式方法，听取代表们对建立联络员制度的意见和建议。人代会期间，邀请省发展改革委员会、省财政厅、省审计厅等部门的同志对计划和预算草案的编制、计划预算报告以及审计工作开展等情况进行专题介绍，并对一些重大项目的计划和收支安排等进行重点说明，辅导联络员解读计划和预算草案及

报告内容，为人大代表看懂计划和预算草案及报告奠定基础。督促联络员收集本代表团对计划和预算草案及报告的审议意见和建议，要求联络员将收集的审议意见分析整理后及时送大会秘书处计划预算组。

为使联络员更多了解省人大常委会机构在计划和预算的审查监督方面的工作，在执法检查和工作调研中都对联络员工作都作了相应安排。工作中的主要情况、省内外人大财经和预算监督方面的信息资料均及时向联络员通报和传递。5月中旬，邀请部分联络员参加了与对100多个省级部门2008年度决算的预审活动，7月中旬，还组织他们参加省级部门决算（草案）的初审活动。对全省重大项目建设情况的视察活动也邀请部分联络员参加。还专门拟定调研课题，要求各地联络员，围绕年初省人大批准的省国民经济和社会发展计划和财政预算报告，联系省灾后重建、扩权强县、节能减排、债券资金使用和管理等主要工作和当地实际开展调查研究，提出计划和预算执行情况的专项建议、批评和意见，以加强计划和预算执行的动态监督。☑

摄影/邓朝金

活跃的全国人大代表小组

文 / 刘进能



摄影 / 戴志华

十届全国人大农业与农村委员会副主任委员路明(左二)是娄底代表小组的成员,他多次只身赴娄底参加代表小组活动,不要接送

2005年全国人大代表联络处成立后,为了增强闭会期间代表活动的实效,克服形式主义,使代表真正深入实际、深入基层、深入人民群众,了解真实情况,反映人民群众的呼吁,湖南省人大常委会大胆进行组织创新,在深入调查研究的基础上,采纳陈君文、李开喜等代表的建议,对由省选出的118名全国人大代表进行重新编组,将中直、省直机关的代表全部充实到以市州为单位的代表小组中,做到了每个代表小组都有中直、省直机关的领导干部。目前,全省14个全国人大代表小组,每组的人数都在6人以上,最多的全国人大代表长沙小组达到了18

人。连续5年,湖南省参加专题调研和集中视察的代表人数占代表总人数的比率都达到了70%以上。十届全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会副主任委员路明代表是娄底代表小组的成员,他多次只身赴娄底参加代表小组活动,不要接送,自己从娄底火车站搭的士赶到报到地点,冒着严寒酷暑,深入厂矿车间、田间地头开展调查研究,其朴实的工作作风令娄底市党政领导深感敬佩。

选好、配强代表小组组长。省人大常委会指导各全国人大代表小组把代表意识强、服务热情高、在当地影响力比较大的代表推选为代表小组组长。全

省14个全国人大代表小组有13个组长是由有关市州的书记或人大常委会主任等担任。通过领导干部代表联系组织其他代表开展活动,代表小组的权威得到加强,影响相应扩大,有利于各代表小组紧扣中心、围绕大局开展代表活动,有利于动员各种社会资源为代表小组开展活动提供支持和服务,有利于提高闭会期间代表小组活动的实效。

明确规定代表小组活动的主要内容和方式。目前,全省14个全国人大代表小组活动的主要方式是专题调研和集中视察。除这两项规定动作外,各代表小组还根据代表的要求和当地实际,就人民群众反映强烈的问题确定专题,

开展视察和调研活动。2006年2月20日,全国人大代表长沙小组就“农村电网改造问题”赴长沙市望城县雷锋镇开展调研。了解到长沙市尚有1145个村未进行农网改造,64万农户电表待改造。为此,该小组罗海藩、李焕然等代表在十届全国人大四次会议期间提出了“关于延续相关政策全面完成农村电网改造”的建议。国家发改委针对湖南农村电网建设的实际情况,2006年安排湖南1亿元国债(拨款)资金进行农网完善。2007年,在十届全国人大五次会议上,罗海藩等代表再次提出“关于全面完成农村电网改造为建设社会主义新农村提供可靠的电力保障的建议”。同年9月,国家发改委答复罗海藩等代表,针对中部地区农村电网改造不足的情况,2007年国家发改委在农网完善和无电地区电力建设工程中给中部地区安排25亿元,其中安排湖南省7.7亿元投资用于农村电力建设。

深入开展代表小组活动。2005年以来,全省14个代表小组共组织专题调研和集中视察140多次,形成专题调研和集中视察报告100多份,提出代表议案、建议300多件,促成了一批关系国计民生重大问题的解决。

全国人大代表郴州小组2005年就该市采煤沉陷区问题进行专题调研,形成了《关于原坪石、梅田矿务局在宜章、临武县造成采煤沉陷区急需综合治理的调研报告》,国家发改委采取特事特办的方式对郴州采煤沉陷区治理给予支持,总投资1.6亿元,当年到位5793万元。2006年,郴州代表小组针对郴州市遭遇五百年难遇的特大山洪灾害,现场调研取得的第一手资料撰写了专题调研报告,向全国人大常委会提出了“关于湖南省郴州东江水库地质灾害区群众安全避险搬迁问题的紧急建议”、“关于解决湖南郴州灾区倒房重建困难的紧急建议”、“关于帮助湖南郴州解决‘7·15’特大洪灾地质灾害治理资金的紧急建议”三个建议,积极争取国

家发改委等有关部门给予重点支持,在抗洪救灾和灾后恢复重建中发挥了重要作用。2008年郴州代表小组就该市遭受百年一遇的冰雪灾害后林业恢复情况进行调研,形成了《关于湖南省郴州市冰灾后林业恢复重建情况的调查报告》,提出了关于“尽快启动中国南方冰雪灾害林业恢复工程、协调有关方面免除林业世行借款和公益性债务、增加生态公益林补偿金”等建议,被列入2008年全国人大常委会重点处理的建议,使这些问题等到了较好解决,国家已拨付湖南省专项资金7亿元,减免郴州世行贷款造林项目债务4000余万元。

全国人大代表永州小组于2008年8月赴江华、江永、道县及涔天河灌区实地调研,形成了“关于涔天河水库扩建工程的调研报告”,建议该工程尽快立项上马,引起了国家有关部委的高度重视。湖南省人民政府将此项目列入全省重点申报项目。国家发改委已审批立项,总计划投资130多亿元,今年开工建设。

全国人大代表益阳小组精心组织代表活动,每次活动都邀请省人大常委会领导和省直相关部门负责人参加,每次活动都促成了一些重大问题的解决,取得了明显实效。全国人大代表常德小组的江必新代表通过小组调研领衔提出的《关于修改民事诉讼法以解决执行难、申诉难的议案》,在全国人大常委会立法工作中发挥了积极作用。吴邦国委员长在十届全国人大常委会第二十八次会议上讲话时指出:“湖南省全国人大代表江必新等同志在深入调查研究、广泛听取意见,认真总结经验的基础上,于今年大会期间提出了修改民事诉讼法的议案及修正案建议稿,议案的质量比较高。提请本次会议审议的民事诉讼法修正案草案就是在代表议案基础上形成的,这在全国人大常委会立法工作中还是第一次。”在十一届全国人大一次会议上,吴邦国委员长在所作的全国人大

常委会工作报告中再次给予肯定。在十一届全国人大二次会议上,由湖南省选举产生的全国人大代表提出议案38件,提出建议451件,其中70%以上是通过专题调研和集中视察等代表活动提出的,有6件被全国人大常委会确定为2009年重点处理的建议,体现了较高的履职水平。

几点建议:一是建议全国人大常委会制定全国人大代表小组工作制度。代表小组是闭会期间代表活动的重要载体,代表小组活动是闭会期间代表活动的重要形式。建议全国人大常委会在总结各地经验的基础上,制定全国人大代表小组工作制度,明确代表小组活动的内容、方式及其保障机制,进一步推动代表小组活动的规范化、制度化、法制化。

二是建议进一步加强对代表小组组长的培训。代表小组组长是代表小组的核心。加强代表小组组长培训,明确代表小组组长的权利与义务,强化代表小组组长的责任意识,对于加强代表小组建设、提高代表活动实效具有至关重要的作用。建议全国人大常委会办公厅每年召开一次全国人大代表小组组长经验交流会议,对代表小组组长定期进行业务培训,提高代表小组组长的责任意识、法律意识和履职能力。

三是建议为代表小组开展活动提供必要的经费保障。全国人大代表小组活动规格高、影响大,牵涉的领导和部门也多,组织一次代表活动少则一两天,多则三五天,一次活动所需经费有限。目前,湖南省全国人大代表小组活动经费除全国人大拨付的代表活动经费外,主要由市州人民政府拨付专项经费解决,组织一次活动打报告争取一次,加重了地方财政负担,也影响了代表活动的开展。建议全国人大常委会增加全国人大代表活动经费数量或把代表小组活动经费纳入中央财政预算,为代表小组依法开展活动提供必要的经费保障。■

发展社会主义民主政治 “三重奏”

文 / 桑光裕 李济泰 罗庆久

近年来,扬州市人大常委会深入把握“人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心”的基调,把“扩大人民民主,保证人民当家作主”作为一条主线,始终如一地贯穿于依法履职的工作实践中。人大常委会、人大代表和人民群众协力奏响了发展社会主义民主政治的“三重奏”。

搭建政治参与平台, 激发公民参与热情

“网络视频直播”,令常委会会议敞开大门。2006年,扬州市人大常委会在全国市级人大中首创网络视频直播常委会会议。去年以来,分别对古城保护与建设、社保工作、发展高效规模农业、推进农村“三大合作”、重大基础设施项目建设等常委会重要议题进行四次视频直播,数万市民第一时间“进入”现场。在直播常委会第六次会议时,民众集体“旁听”,会场外“即时参政议政”。网友“好茶之人”提出的“成立农民专业合作社和农业联合体,壮大合作社的产业,使他们更有能力参与市场竞争”建议,第一时间递到了市委书记、市人大常委会主任季建业的手里。季建业当即表示,要在工作加以采纳。网络视频直播使市人大常委会会议开成了没有“围墙”的会议,让广大人民群众掀起了人大神秘的“盖头”,充分感

知了常委会会议的程序和内容,切实保障了人民群众的知情权,扩大了人民群众的有序政治参与,降低了政治参与的社会成本,有力提升了征集民意、集中民智的效率。

“在线对话”,实现即时互动参与。组织人大代表、政府部门负责人和有关专家走进《扬州日报》“党报在线”和晚报,就会议审议的相关议题与网民进行“在线对话”,已经成为市人大常委会收集民意、提高审议效果的有效方式。去年以来,市人大常委会已先后就古城保护、社会保障、推进重大基础设施项目建设等话题与广大网友进行对话,一时问题不断,建议潮涌。经过认真筛选,数百条有见地的建议,迅速反馈给市政府及相关部门。今年5月25日晚,市人大常委会财经工委、市发改委、交通、水利、供电等部门负责人作客“党报在线”,纵论扬州重大基础设施项目建设。网友“白日衣衫净”率先建议:随着南京长江三桥、四桥、沿海高速大通道、苏通大桥的建成通车,泰州大桥、京沪高铁、沪宁城际、南京过江隧道等周边地区一系列重大基础设施的开工建设,长三角高速时代已经来临,扬州一定要珍惜机遇,抢抓机遇,利用好机遇,组织专门班子对国家十大产业振兴规划和省十二大产业调整振兴规划进行研究并提出对策。“网络表达”方式,构建了会

场无疆、时空延续、公民参政议政的新平台。

“寄语人大”,开启反映百姓诉求的“直通车”。为进一步发挥好扬州人大网“寄语人大”栏目密切联系群众、反映民众呼声的功能,把“寄语人大”办成百姓表达诉求的一个畅通渠道,市人大常委会制定相关工作制度,要求对群众反映的一般性事项,5个工作日内回复;涉及面较广、较复杂的事项原则上在10个工作日内回复;如遇特殊情况不能按时办结的,经同意后可适当延长办结时间,并在收阅、批转、督办、公开答复和考核等环节上健全制度。去年以来,常委会先后两次举行“寄语人大”意见落实交办会,将网上意见建议交给市政府相关部门办理,共办理网上来信140封,不少问题都得到了较好的解决。

创新代表活动载体, 畅通民意表达渠道

“统一见面日”,打造架桥铺路进民心的新品牌。从2005年起,扬州人大已连续5年开展人大代表与选民“统一见面日”活动,每年5月8日,全市人大代表到各自选区,以多种方式联系选民,广泛了解民意。5年来,400多名市人大代表联系的选民人数累计5000多人次,收集意见建议6038条。江都市邵伯镇渚洋湖

摄影/周冠钧



扬州市人大常委会把“扩大人民民主,保证人民当家作主”作为一条主线,始终如一地贯穿于依法履职的工作实践中

摄影/罗庆久

村党支部书记张福龙去年反映,由于村里供电线路负荷小,老百姓家里的空调、电视经常成为摆设。今年见面日,张福龙欣喜地说,在供电部门的帮助下,对老线路动了“手术”,全村7000多居民的用电问题彻底得到解决。“统一见面日”活动成为代表履职的新方式,也成为扬州人大代表工作的一个品牌。

“民情小信封”,构筑人大常委会联系代表、选民的绿色“民主大通道”。为了进一步完善人大代表与选民的联系机制,变“一年一见面”为“年年常见面”,市人大常委会开辟了“民情绿色通道”。去年8月,举行“民情绿色通道”专用信封发放仪式,向代表、选民和“人大代表之家”发放了12000多只专用信封,代表和选民可以通过专用信封将意见和建议免费寄送市人大常委会。承载民情民意的小信封,开辟了民主参与的大通道。不少选民和代表甘当“民情联络员”,把反映集中、民意突出的问题收集上来,搭建广大群众和市人大常委会之

间信息传达的“快速通道”。截至今年5月,共收到与审议议题相关的来信515封,提出意见建议1204条,均汇编成册,供常委会组成人员参阅,并原汁原味反馈给市政府及有关部门。经过认真督办,一批突出问题得到落实。

百名代表参与常委会活动, 民主审议水平大提升

今年5月下旬,市六届人大常委会第十次会议别开生面:围绕推进重大基础设施项目建设和水污染防治法贯彻实施议题,133名代表通过代表小组活动、代表专业组活动、民情绿色通道、主任会议成员和专职委员联系代表、主任接待代表日、代表列席常委会会议6种途径,提出327条建议。这一民意传递程序设计的创新,构建起代表履职的新平台,使市人大常委会履职行权建立在更加广泛、厚实的民意基础上。“人民代表参与常委会审议重大事项”工作意见,

也将于近期正式出台。

提高常委会会议审议质量,增强监督实效,重要的着力点就是让更多的代表把“声音”带到常委会会议上,让审议建立在更加广泛的民意基础上,这也是人大代表、广大人民根本利益的本质要求。

冯正初是连任三届的常委会资深委员,也是市人大代表财经专业组成员。他说,“百名代表参与常委会活动”的举措,使常委会会议审议不仅依托于我们这41位组成人员,而且拓展到全体市人大代表身上。列席会议的代表认为,虽然只是列席会议,但一定要把意见表达出来,这不仅代表个人的声音,也代表小组20多名代表的意见建议。

参加会议的发改委、环保局等政府部门负责人也表示,代表提出的意见建议原汁原味,对了解情况很有帮助,在今后的工作中一定借鉴好“金点子”,解决好存在的问题。★

甘肃：把握四个关系的紧要

文 / 甘肃省人大常委会副主任 洛桑灵智多杰

在共和国走过60个岁月的今天，人民代表大会制度创立55年了，地方人大设立常委会也满30年了。实践证明，人民代表大会制度是符合我国国情的政权组织形式，是中国特色社会主义民主政治的重要制度载体，是人民当家作主的根本途径和最高实现形式。同时，实践也一再证明，党的领导是坚持和完善人民代表大会制度的根本保证。坚持党的领导，坚持人民代表大会制度，是走中国特色社会主义政治道路的根本原则。

自1979年设立常委会30年来，甘肃省人大及其常委会，在省委的领导和支持下，无论是立法工作、监督工作、选举任免工作，还是决定重大事项和自身建设，都取得了前所未有的成就。

在实践中，甘肃省人大牢牢把握正确的政治方向，坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，正确处理好了人大依法行使职权与党的领导的关系，在工作中把握并继续把握好以下四个关系。

一是正确把握党依法治国的基本方略和人大立法的关系，坚持正确的立法方向。立法是宪法赋予人民代表大会



摄影 / 赵兵让

2009年7月，甘肃省人大常委会副主任洛桑灵智多杰（右三）在庆阳市现场办理人大代表建议

的重要职能。人大立法的根本目标是构建中国特色社会主义法律体系，为党实现依法治国提供有力的法律保障。依法执政是党的基本执政方式，作为执政党就重大事项向人大提出立法建议是党对人大工作的领导方式之一。人大的立法工作应按照党的总体战略部署，紧紧围绕党的工作重心来展开，坚持立法有利于人民的利益，有利于巩固党的执政地位，有利于党有效治理国家。

甘肃省人大始终坚持从省经济社会的发展、稳定出发，围绕省委对于全省经济社会发展的重大决策部署，先后

制定了157件现行有效的地方性法规，为促进甘肃省经济社会又好又快发展和维护社会稳定提供了法律保障。为发展非公经济，促进全省经济整体发展，2001年制定了《甘肃省促进个体私营经济发展条例》。实践证明，条例为非公经济创造了宽松、良好的发展环境，促进了非公经济的发展。针对甘肃生态环境脆弱，环境保护与经济发展矛盾突出的实际，省人大常委会制定了《甘肃省石羊河流域水资源管理条例》、《甘肃安西极旱荒漠国家级自然保护区管理条例》等地方性法规，促进了生态环境保

护与经济社会的和谐发展。

二是正确把握好党的决策和人大决定的关系,增强把党的主张通过法定程序转变为国家意志的能力。党通过决策的方式实施其路线、方针、政策和行使执政权力,宪法和法律则赋予了人大及其常委会讨论、决定重大事项的职权,两者目标一致。党的决策是人大及其常委会确定工作目标,讨论、决定重大事项的政策依据、行动方向和指导原则,党通过人大及其常委会了解群众的愿望和要求,集中群众的智慧,形成代表人民根本利益的正确主张,最终经过法定程序把党的决策变成国家意志,形成人大的决定,成为对全社会具有普遍约束力的行为规范。人大及其常委会要努力增强把党的主张上升为国家意志的能力,实现党的主张与国家意志的有机统一。因此,甘肃省委的重点工作和部署也是省人大常委会的中心议题。

甘肃省是农业省,解决好“三农”问题是重中之重。2004年,省人大常委会在深入14个市(州)、43个县(区)、69个乡镇进行专题调研的基础上,作出了《关于进一步加强农民增收工作的决议》。2008年,“5·12”汶川特大地震波及甘肃省陇南、甘南等10个市州的70个县区,造成了重大人员伤亡和财产损失,省十一届人大常委会两次听取省政府的工作汇报,及时作出了《省人大常委会关于省人民政府灾后恢复重建工作情况专题汇报的决议》。2009年3月,省人大常委会会议作出了关于批准《甘肃省人民政府关于我省发行中期票据融资工作的报告》的决定。这些决定、决议,正是紧紧围绕省委的中心工作和重要部署作出的,对于实现农民增收,加快项目建设和灾后恢复重建步伐,改善发展基本条件,推动省经济社会发展起到了较大推动作用。

三是正确把握人大监督与维护党的领导的关系,增强监督的实效性。人大是在党的领导下,为完成党的任务而工

作的国家机关,人大的监督必须维护党的领导,有利于党的领导。人大监督要紧紧围绕党和国家工作大局,敢于和善于抓住事关改革发展大局和人民群众切身利益的热点、难点、重点,实施好监督,督促和支持“一府两院”按照各自的职责做好工作,推动经济社会又好又快发展。近年来,省人大常委会坚持党的领导,综合运用多种监督手段,加大监督力度,在监督工作中取得了显著成效。

自1987年以来,甘肃省人大常委会共对150多部法律、法规的执行情况进行了检查,为全省经济社会发展创造了良好的法治环境,促进了全省的民主法治建设。20世纪90年代,省人大常委会积极行使司法监督权,纠正了因冲撞县政府领导而使一家4口蒙冤坐牢的错案和3名无辜群众被错判死刑的重大冤案,监督有关部门查处了涉案的责任人员,在社会上产生了较大反响。2009年6月,为进一步贯彻落实中央和省委提出的保增长、扩内需、强基础、调结构、重民生、促和谐的一系列重大决策部署,省人大常委会及时召开主任会议,就省人大常委会如何围绕全省工作重点,有针对性地开展专题调研和监督工作进行了研究部署,决定从6月中旬至9月中旬,由省人大常委会副主任牵头,组成7个调研组,分别就涉法涉诉信访问题,地震灾区灾后重建,促进农民增收,全省县乡道路建设,全省保障性住房建设,2009年中央政府投资重大项目中的教育、卫生、人口和计划生育项目建设进展情况及民族地区新农村建设情况开展专题调研。各调研组用两个多月的时间,深入全省各地,开展了一系列的调研工作,通过反复讨论和修改,形成了有问题分析和对策措施的调研报告。省十一届人大常委会第十一次会议听取和审议了这7个调研报告,有效地督促和推动了政府工作,为全省的经济社会平稳较快发展做出了贡献。

四是正确把握党管干部与人大依法选举任免干部的关系,使人大选举任

免的干部合乎党心顺从民意。党向人大推荐优秀成员担任领导职务,以确保党的路线、方针、政策的贯彻实施。

人大要把党管干部的原则与人大的任免权很好地结合起来,进一步把好关口,使党组织推荐的优秀人选经过法定程序成为国家政权机关的领导人员,并对他们进行监督。甘肃省人大常委会坚持党管干部原则和人大依法行使任免权的有效结合,制定了人事任免办法,改进被提请任命人员的情况介绍,完善审议和表决方式,增强了国家机关工作人员的公仆意识。

科学发展观是党在新的历史时期确立的重要指导思想,因此各级人大及其常委会一定要以科学发展观为统领,在立法工作中坚持科学立法、民主立法,把立法为民的理念贯穿到立法工作的全过程,不断提高立法质量。就当前来看,要着重加强社会领域、民生领域立法,把人民的利益作为立法工作的最终目标。密切关注经济政治体制改革、社会结构变动、利益格局调整带来的问题和矛盾,及时出台法规进行调整、规范,为社会和谐提供法律保障。要加强和完善法规的清理和备案审查工作,保证社会主义法制的统一。要坚持依法监督,提高监督工作的公开性、针对性和实效性。要坚持尊重代表主体地位,提高代表工作水平。建立和规范代表培训制度,加强代表培训,提高代表履职能力;建立代表履职保障机制,为代表行使权力,履行职责提供服务;提高代表议案、建议办理质量,扩大代表对常委会工作的参与,把代表依法履职的作用发挥好。

人大工作涉及到社会主义政治建设、经济建设、文化建设、社会建设各个方面,任务越来越多,作用越来越重要,要求也越来越高。为此,人大及其常委会要自身建设,在思想、能力、作风、制度建设上狠下功夫,努力开创人大工作的新局面。■

10月1日,15000名各界代表在北京天安门观礼台分享了13亿中国人民献给母亲六十华诞的盛宴。作为全国教育界江苏的两名代表之一,江苏省启东中学校长王生亲临了国庆观礼,参与了美轮美奂的国庆之夜。“为祖国的强盛骄傲,为祖国的发展奋进”是他观礼后发自内心的感言。

我为祖国的强盛而自豪

——国庆观礼感怀

文 / 十一届全国人大代表 王生



“我观礼的位置在天安门前金水桥东观礼台1台73号,位置非常靠前”

2009年9月27日上午10点,收到教育部办公厅通知,邀请我作为教育界代表,参加新中国成立六十周年国庆观礼。这次观礼名额十分有限,全国1600多万教职员中只有71名获邀。能够亲临现场,感受共和国甲子之年大庆,那是怎样一份惊喜和荣耀!

29日晚10点50分,我从上海飞往北京,第二天凌晨1点到达首都机场。对于北京我并不陌生,作为连任两届的全国人大代表,每年“两会”我都要在北京呆半个月,但这次不同,少年时对首都天安门的那种向往和憧憬顷刻涌入胸怀。

30日下午3点30分,预备会一结束,我急忙赶到长安街,想提前感受喜庆的氛围。修葺一新的天安门城楼更加金碧辉煌,广场东西两侧,矗立起的56根大圆柱上绘着各族群众载歌载舞的图案,象征着56个民族共同擎起祖国繁荣富强的伟大基业。整个长安街成了鲜花的海洋,人们的脸上写满了幸福和喜悦。这天晚上,我夜不能眠,为了完整记录庆典盛况,我为照相机准备了多块存储卡和电池。

10月1日,我5点起床,半小时后早餐完毕,6点30分从驻地出发。尽管车辆一路畅行无阻,我还是盼望早一点到达天安门广场。我观礼的位置在天安门前金水桥东观礼台1台73号,位置非常靠前。一到地,我便不停地按动快门,同时焦急等待着那个庄严时刻的到来。

上午10点,胡锦涛主席宣布阅兵“开始”,我的血液好像沸腾了,尤其是看到各兵种威武雄壮的阵容、一往无前的气势,展示出的军队现代化、正规化建设的巨大成就,向全世界展现出的中国力量,更是心潮澎湃。

六十年励精图治,六十年沧桑巨变,中华民族已屹立于世界民族之林。我激动的心情如潮水汹涌,此时更加爱我的祖国,衷心祝愿祖国更加繁荣昌盛!

国庆群众游行“走向未来”方阵,很有诗意,也很感人。孩子们是祖国的未来,我作为教育工作者一定努力为社会主义现代化事业培养更多全面发展的高素质人才。

晚上8点,联欢晚会拉开序幕,9点21分许,在《青年友谊圆舞曲》乐曲中,胡锦涛等国家领导人步下天安门城楼,走过金水桥,来到广场各族民众中间。此时,广场上发出潮水般的欢呼声,整个广场变成了一片欢乐的海洋。

此时此刻,我深切地感受到了祖国的强大,再次认识到作为一个中国人肩负的责任多么重大!六十年来,人们的生活发生了翻天覆地的变化,国家取得了骄人的成绩,我们应该为此骄傲和自豪,但是未来的道路还很长,还有坎坷和困难,我们要抓住历史的机遇奋勇向前,去争取新的、更大的辉煌。

今天,我能以一个普通教育工作者的身份获得这一殊荣,是党和人民对我工作的一种高度肯定,也是对基层教育工作者的尊重与厚爱。我要将国庆观礼的感受与全校师生分享,并全身心投入到今后的工作中,为更好地履行代表职责,为祖国的教育事业贡献一生。✘

毛丰美： 农民诉求代言人

——一位代表的17年履职心得

文 / 本刊记者 李小健

毛丰美,一位为农民切身利益疾呼而闻名全国的人大代表。

前些时候,记者有幸约访到这位行程匆忙的全国人大代表。毛丰美代表十分健谈,加之一口顺溜的东北话,听他讲其履职故事,令人感觉充实,又不乏生动、幽默。



摄影/罗庆久

在九届全国人民代表大会会议上,毛丰美代表又提出免除农业税的建议

与共和国同龄的毛丰美,出生于辽宁省凤城市凤山经济管理区大梨树村。1980年,他担任大梨树村村长,1983年3月担任村党支部书记,1992年3月任大梨树村党委书记、实业总公司总经理至今,同年,开始连续当选八届、九届、

十届、十一届全国人大代表。

在交流中,毛丰美代表时不时地在言语之中传递一些信息:“我是农民出身”、“我是一个农民代表”、“我当代表,就是要为广大农民的利益着想”……

确实,毛丰美代表是从农民出身

“干”出来的，因而，他能深深了解和体会广大农民群众最真实的利益诉求。

他告诉记者，在连续4年当选全国人大代表期间，他总共提出建议，提交议案文稿多达100多件，并且很多都被采纳了。

毛丰美代表回忆说，刚当选全国人大代表不久，就发现城里的电费价格比农村低很多。“这下纳闷了，城里人收入高，怎么电费还低？而且周边很多农民群众也都反映电费高。我还以为这是辽宁省的个别情况，后来打电话问黑龙江省的农民朋友，才知道全国的情况都差不多。”

在八届全国人民代表大会会议上，毛丰美就提交了一份关于农村电费太高的问题的建议，建议实现城乡电费标准统一。后来，国家电网部门在农村加大了投入，建议产生了实效。如今，城市和农村的电费价格差距正在逐步缩小。

在九届全国人民代表大会会议上，毛丰美代表又提出免除农业税的建议。当时，对于这个建议，部分代表都不认可。他们认为，征收农业税有几千年历

史了，怎么可能说取消就取消。毛丰美不相信，随后就拿着代表证跑到农业部，见了农业部部长，当面建议取消农业税。

不过，毛丰美没有立即得到答复。“后来我就年年自己提这个建议，连续提了6年，最后政府把这个问题解决了，取消了农业税。”毛丰美自豪地说。

在十届全国人大代表会议上，他又带来了关于依法加大农业投入的建议、关于加强信贷对农业支持的建议、关于鼓励和支持村集体经济发展的建议、关于进一步改进和完善农村土地管理的建议等7份建议。

2008年以来，受国际金融危机的影响，我国经济遭受了新世纪以来最大的困难。为了应对经济危机，国家果断采取了保增长、保民生、调结构、扩内需等一系列措施。在此大背景之下，毛丰美代表认为，国家扩大内需，带动经济增长，关键就是要挖掘农村市场，带动广大农民的消费积极性。但是，中国农民的传统观念是农村生活水平低下，大家攒钱都是为了养老，舍不得花，必将不利于拉动消费。

如何化解这一难题，带着思考，经多方了解和深入调研，毛丰美代表建议国家应该提高粮价，增加农民群众收入，加强农村社会保障建设。在今年举行的十一届全国人民代表大会二次会议上，毛丰美代表提出了10多件建议，其中就有提高粮价、加强农村社会保障建设等内容的建议。

毛丰美代表向记者直言，这些年当选代表，他一直在思考为什么农民的生活水平无法提高？“特别是到了产粮区，那么大的种粮面积，为什么农民的生活水平就是提不高？”

通过考察和调研，他最后总结了原因：粮价太低。毛丰美分析说，改革开放前，当时的平均工资在30元钱左右，到现在，工资涨了

40倍，而粮价才涨了10倍，如此，农民的生活水平怎能提高？“我也考察了其他国家的粮价，直补很大。”毛丰美代表认为，粮价要涨，涨得太高不行，因为城里也有人承担不了。但解决粮价问题，应该从直补入手，则更方便调控。

毛丰美代表表示，“粮价上涨这个问题什么时候能够解决不好说，但是我仍然要继续提下去。我感觉，粮价确实应该涨，否则农民真的受不了。我当人大代表，我认为就要实事求是地向上反映问题，随着国家财力的增加，我相信也一定能够解决这个问题。”

类似的建议还很多，件件关乎农民的生计，份份关乎农民的切身利益。对此，毛丰美代表向记者表示，农民出身的他，深深体会和了解农民群众的实际情况。作为一名基层人大代表，时刻不忘要为农民兄弟说话，要敢为农民讲真话，要反映农村真正存在的问题，让党和国家了解真实的农村，制定出适合农村实际的政策来。“这才对得起人民代表这个光荣的身份。”

可以说，毛丰美忠实地履行了一名人大代表的职责。对于如何发挥人大代表的作用，真正为人民说话，为人民办实事？毛丰美代表说，随着全国人大对代表提出的议案和建议越来越重视，国家政府各部门处理议案和建议也越来越认真。代表们也应该加强自身学习，时刻关注社会最新形势，结合人民群众关注的焦点问题，提出切合实际的建议和议案。

根据自己10多年的履职心得，毛丰美代表认为，能产生实效的议案和建议应该具备三大条件：广泛性、前瞻性和可操作性。

他举例说，十七大会议之后，党中央在报告中提到“改革开放的成果，城乡都要享受到这个‘阳光’”。据此，他提出建议要解决农民的养老问题。今年，国家政府就开始解决这一问题，着手在全国推行新型农村社会养老保险制度。✘



毛丰美连续6年提出关于免除农业税的建议，这一梦想终于得到实现

柳树林：国家需要是代表建议选题的富矿

文 / 本刊记者 刘文学

柳树林，是从我国外经战线走出来的全国人大代表。在过去的二十多年工作中，他的足迹遍及亚洲、非洲、欧洲、中南美洲等三十多个国家与地区。2008年当选为全国人大代表后，他提出的“关于加快我国对外劳务合作立法的建议”被列为2009年八项重点处理建议之一。2009年10月的一天，他对记者谈了一名外经战线“老兵”当人大代表的感受和体会。

记者：您当选全国人大代表后提出的第一件建议就被列为2009年重点处理建议，这很难得，请讲一讲这个建议是怎么提出来的。

柳树林：我来自山西国际经济技术合作公司，这个公司是我国改革开放走出国门的第一批外经企业之一。如何推进我国外经事业健康发展，是我多年思考的问题。针对长时期以来束缚我国对外劳务合作企业参与国际竞争与合作的体制、机制等方面的障碍以及岗位缺失，结合自身在国外多年工作的实践和深入的调研，以及我国对外劳务合作的特点，我连续两次在全国人大会议上提出了“加快我国对外劳务合作立法的建议”。这也是2008年当选为全国人大代表后，我的第一次履职实践。建议提出后引起了全国人大和国务院的高度重视，今年被全国人大列为八项重点处理建议之一。这说明，党中央、国务院对我国外经事业高度重视，十分关怀出国劳务人员。对此，我很振奋，能够通过代表的履职言行为百姓谋得利益，这促使我更加认真地履行好代表职责。

记者：您认为在当前形势下，积极发展对外劳务合作对我国经济发展会起到什么作用？

柳树林：对外劳务合作是我国对外经济合作的重要组成部分，出国一人、富裕一家、带动一片、安定一方，对外劳务合作已成为我国转移富裕劳动力、稳定社会和致富农民的重要途径，是一项利国利民的事业。我国改革开放30年来，到目前为止已经累计派出各类劳务人员450多万人次，对外劳务输出已成为我国实施“走出去”战略的主要形式之一。虽然整体形势是好的，但是随着目前全球金融危机对我国对外劳务合作影响的逐步显现，一些国家的经济出现衰退，市场需求下降，境外雇主违约现象增多，劳务人员在国外收入不能得到保证，加上一些企业的违法经营，导致劳务纠纷和突发事件增多。也就是说，对外劳务合作不仅是一种经济行为，更关乎我国政治、外交，关系国计民生、国家形象。应该说，对外劳务合作立法迫在眉睫。

记者：这个重点处理建议现在办理到什么程度？

柳树林：今年5月11日，全国人大常委会、商务部、国务院法制办组织对外劳工立法联合调研组，专程赶赴山西、河北，就有关问题和代表进行了座谈。与此同时，商务部、外交部、公安部等七部委联合开展对外劳务合作的专项治理活动。根据我国对外劳务合作的新进展，商务部重新拟订了对外劳务合作管理条例草案，并征求了有关部门、地方和企业的意见，目前该建议已进入立法程序，我相信不久将会出台相关法规。

记者：据我所知，您在十一届全国人大二次会议上还提出了“关于进一步解决我国对外承包工程企业合作面临的融资难的建议”以及“关于恢复外资企业缴纳境外所得税按定率折扣征管办法的建议”，提出这两个建议是出于什么考虑？

柳树林：我觉得在当前，代表应当有一种以“世界经济一体化”形式为宏

观导向的眼光,统筹考虑当前发展、长远发展、和谐发展。作为外经战线走出来的代表,这对我更为重要。

我针对当今全球经济日趋一体化形势,尤其是面对全球金融危机给我国外资企业走出去带来的企业融资难、人民币增值和综合成本增加等因素的困扰和挑战的情况下,提出上述两件建议的。建议结合我国目前宏观经济状况良好、拥有充足的外汇储备、企业国际竞争力和跨国竞争力不断增强的优势,仔细阐述了金融危机下我国企业实施走出去的战略机遇,以及企业在融资能力、融资渠道、管理水平,中国的技术标准输出和综合服务能力方面存在的不足。并提出许多拓宽融资渠道,加大信贷投资,促进一些有实力的企业向EPC、PMP等一揽子式的交钥匙工程模式以及BOT、PPP等带资、资融资承包方式转变的策略和建议。这样除了能在一定程度上释放当前对外公司承包领域竞争的压力,更重要的是能够带动我国技术标准走出去,带动人民币走出去,带动相关产业走出去,促使整个对外经济合作产业升级,给国家带来长远的经济效益、政治效益、文化效益和社会效益。目前这两个建议已经得到银监会、财政部、商务部等承办部门的高度重视,相关实施办法也在上述部委的承办中逐步落实。

记者:除了熟悉的外经贸行业,您还关注哪些问题?

柳树林:人大代表代表的是全体人民的利益。深入群众,了解民情,反映民意,这既是应尽的义务,更是我一生所注重和追求的目标。近两年来,我通过人大会议,向各相关部门提出数十份议案和建议,内容涉及实施走出去战略、经济、文化、食品卫生、民生等诸多方面。

针对目前老百姓住房难、买房难的现状,我在闭会期间多次深入土地、金融、税收管理部门和房地产企业进行



柳树林代表(右一)在视察中

调研。在十一届全国人大二次会议上我还提出了“关于住房建设发展急需研究解决的几个问题的建议”,在建议中提出一系列如何降低房价、改善城镇居民住房的办法,建议政府将住宅用地的土地出让收入一次性收取调整为按年度收取,这将大大降低购房价格成本的一次性投入。我还建议发展限价性商品住房,建立中低价格中小套型商品住房供应机制,合理规范开发企业的利润空间,抑制房价过快上涨。目前,住房和城乡建设部已就土地出让收入收取办法进行了调研,对限价商品住房已经开始在南京、青岛、宁波等城市开始试点,有望不久得到进一步推广,让普通老百姓住得起房,安居乐业。

记者:您认为提出一个有影响的好建议,最重要的是什么?

柳树林:对建议的选题我是有深刻体会的,确定时既要紧扣党中央、国家工作的大局,又要真实地反映民意,关键是把这两者结合好。其实这两者在根本上是一致的,解决了人民生活面临的大难题,也就是解决了党中央、国家工作大局中的大问题。所以,提出

好建议,最重要的就是坚持深入了解社会,调查研究,服务人民,群众的困难是代表履职的一个很好的切入点。

记者:您对政府相关部门的建议办理是否满意,您认为还有哪些地方需要改进?

柳树林:总的来说有关部门对人大代表提出的议案和建议都非常重视。认真研究之后会尽快给与答复。但仍然存在一些问题,我认为可以进行以下改进。第一,适当延长办理时间。在与一些代表和办理部门负责人交流过之后发现,普遍反映建议办理时间太短。从交办到办结只有两个多月的时间,根本没有办法与代表进行深入的交流和深入实地考察。这影响了建议办理的质量,也不利于激发代表的工作积极性。第二,全国人大常委会办公厅应加强与代表的前期沟通,为代表起草和提出有针对性、可行性更强的议案建议提供帮助,从而提高代表议案建议的办复质量。如果条件允许还可以设立代表交流平台,向老百姓直接开放,这样可以更加直接的听取意见,共同交流和讨论,使得建议内容更加切合民意。★

寻访新中国建立的亲历者

陈震中：与父亲一同参加政协第一届全体会议

文 / 本刊记者 夏莉娜

陈震中曾被称为抗日、反蒋爱国学生运动中的斗士。1946年6月23日，上海人民为反对蒋介石发动内战，他作为上海学生代表，与上海人民代表马叙伦、胡厥文、黄延芳、雷洁琼、阎宝航等共11人组成上海人民和平代表团到南京请愿。在南京下关车站遭到预先聚集在站台上的国民党特务、打手的凶残殴打，他和马叙伦、雷洁琼、阎宝航都受了重伤。这就是当时震惊中外的“下关惨案”。1949年，他参加了新政协筹备会，在筹备会134名代表中是最年轻的一位。接着，他又与父亲一同出席了1949年9月召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议。在参会的600多位代表中，父子同为代表的，他们爷儿俩是惟一的一对，这一时传为佳话。

共和国60周年大庆前夕，记者专程到上海采访了出席政协第一届全体会议中为数很少的健在者之一——陈震中。如今已是83岁高龄的老人仍然非常健谈。他对政协第一届全体会议和开国大典的许多往事仍记忆犹新，特别是一些鲜为人知的细节，如同照片深深地印在他的脑海里，60年风雨不但使其没有退色，反而变得更加清晰。下面记录了陈老讲述自己亲身经历的几个画面。

父子共赴新政协会议

我作为上海学联主席，我父亲陈已生则以中国民主建国会成员的身份一同被推荐为出席新政协会议的代表。1949年8月，我和父亲同车从上海北火车站出发，赴北平参加被称为新政协的中国人民政治协商会议第一届全体会议。途中，我经常到父亲的包厢照应问候。曾经是我的领导的团中央书记冯文

彬与我父亲同一包厢。

抵达北平后，我们上海人民团体联合会的代表都住在北京饭店。上海市委书记刘晓是上海人民团体联合会的首席代表，时任上海市市长的陈毅是华东解放区的首席代表。我被推选为上海代表团的联络员，负责大会有关方面及代表的联络。有一次，刘晓让我把一份党内文件送给我父亲阅读。虽然我知道父亲是位很进步、很活跃的民主人士，但他的中共党员身份和许多活动是严格保密的，作为他的儿子也并不知道。所以我当时还有点惊讶，但后来想想，觉得这也很正常，父亲长期以来一直真心诚意地拥护党的领导，积极宣传贯彻党的主张，党自然也把他当作可信赖的朋友，只是没想到父亲是位比自己入党更早的地下党员。父亲1953年8月病逝，他的中共党员身份直到20世纪80年代初才由上海市委统战部召集家属正式告知。



陈震中

摄影/夏莉娜

毛主席是遵守纪律的榜样

那时我对毛主席的印象是：谦虚，平易近人，对人态度和蔼可亲。我在见到毛主席之前，读过一些他写的书。他说，共产党员要谦虚谨慎，戒骄戒躁。他是这样说的，也是这样做的。在政协筹备会最后一次会议休息时，我们几个学联的代表正在勤政殿前面交谈，看见毛主席走出来，谢邦定迎上前去，要求毛主席和我们合影留念。毛主席笑着和我们一一握手，接着就很随和地站在我们中间，与我们这几个年轻的代表合了影。

新政协的全体会议都是在中海的怀仁堂召开。我记得很清楚，毛主席坐在中间区前几排靠近走路通道的位置。我坐在离毛主席不是很远靠左边的位



在北京饭店阳台上，前为陈巳生、后左为刘晓、后中为陈震中、后右为范小凤

置。开大会时，我可以看到毛主席的背影，他身材很魁梧。每次开大会毛主席都是提前入场，早早地就端坐在那里，一般不随便走动。给我留下的印象是，毛主席是以身作则、遵守纪律的榜样。

周恩来同志非凡的人格魅力

我永远不会忘记那一天，周恩来同志在北京饭店的一个大会议室，主持召开先到的部分代表的座谈会。会前，他亲切地与每位代表握手问候。当我走到他跟前，他握住我的手说：“你就是1946年‘6·23’到南京请愿的学生代表陈震中嘛。你好吗？”1946年“下关惨案”发生后，在南京的中共代表周恩来、董必武、滕代远、邓颖超等曾到医院看望过我们几个受伤的代表。3年多前见过一面，周恩来同志竟然一下就认出了我，让我非常感动。

在新政协会议召开期间，周恩来同志可是个大忙人，每天有很多事，每天要见许多人。在会议期间，几乎每天都见到周恩来同志提着个皮包，很早就到了北京饭店，事事亲力亲为，亲自布置工作，

听取汇报，主持会议，个别谈话等。尽管要办的事情特别多，千头万绪却被他安排得井井有条。他口才非常出众，讲话滔滔不绝，大家都特别爱听。而最受到大家的尊重和爱戴的是他非凡的人格魅力，他永远真诚地对待每一个人。

代表的广泛性和充分的民主协商

新政协任务重大，要代行全国人民代表大会职权，要制定宪法性的纲领与组织法。按照新政协的章程不能有反动分子参加，这是原则性的界限。在这原则下，尽可能照顾到各个方面，使参加的范围具有广泛的代表性。有各民主党派和各阶层的代表，不光是拥护共产党的人参加，也有不同意见的人参加。毛主席多次批判的“第三条道路”又称“中间道路”理论的代表者施复亮，也被吸纳参加了新政协会议。国民党起义将领傅作义和犯过“左”倾冒险主义错误的李立三也都是新政协的代表。

这次会议还有一个显著特点，就是民主协商相当充分。所有文件都经过了充分的讨论酝酿，像共同纲领就反复讨论过许多次。我至少参加了两次小组的讨论，记得罗瑞卿是我们那个小组的召集人。国旗、国歌、国名等都是让大家充分发表意见。这绝不是简单的举举手，而是让各种意见都充分发表，经反复协商，最后达到大家都满意。

我和胡耀邦都是监票人

大会最后一天，选举了中央人民政府委员会。按照选举办法的规定，候选名单虽经通过，代表们在选举时仍然有权舍弃名单中的任何一人或若干人而另选他人。选举的过程极为郑重。刘少奇担任选举的执行主席，李立三等担任选举总监督，另由主席团指定60人分到20个组

负责监票。我是第14组监票人，胡耀邦是第19组监票人。大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，陈毅等56人为委员。

在新政协会议的闭幕会上，朱德在闭幕词中郑重地说：“我们全体一致宣告了中华人民共和国的成立。”这时掌声如雷鸣般地响起，每一位经过长期艰苦斗争的人都感到，我们出生入死，英勇奋战，建立一个人民当家作主的国家的理想已经变为现实。我作为年轻的学生也为自己能成为这宣告中华人民共和国成立的一员而自豪。

10月1日，我们全体代表跟随着由我们自己选出的中央人民政府领导人登上天安门城楼，亲耳聆听了毛主席宣布中华人民共和国中央人民政府成立，亲眼目睹了开国大典的盛况。这是我一生中难忘的幸福时刻。★

陈震中简历

1926年生于河南郑州。1937年入上海中学读初中，1940年夏转入上海青年会中学高中，1943年在上海圣约翰大学医科学习。1945年2月加入了中国共产党。同年12月转经济系学习，担任上海学生团体联合会主席。后赴香港筹建中国学联驻香港联络处，任中国学联驻港办事处对外联络部部长。1948年到党中央驻地西柏坡，担任中华全国学生第十四届代表大会筹委会主任。1949年3月中华全国学生第十四届代表大会期间被选为中华全国学生联合会副主席，接着随中央机关从西柏坡迁往北平。同年4月随大军南下参加上海解放后的接管工作。全国解放后，先后任上海团市委军体部部长、华东团市委军体部副部长、上海市体委党委副书记、上海市科技情报研究所副所长等职。1985年离休。

扩大立法民主从争论开始

文 / 宋汝芬口述 张维炜执笔

我是1981年到全国人大,在这里一干就是18年,亲历了许多法律的出台过程。我觉得“文革”之后的立法过程实际上是一个扩大立法民主的过程。立法民主是社会主义民主的重要组成部分。如果立法不民主,就谈不上社会主义民主了。我曾去过前苏联考察,他们当时的立法是,上午念法律草案,下午就通过。1979年“文革”之后,彭真同志来到全国人大后,就明确规定,法律草案是这次常委会会议审议,下次常委会会议通过,实行“二审制”。立法民主是提高立法质量的保证。所以,1978年至1988年这段时间的立法工作在中央的领导下,经过各部门、各地方和人民群众的努力,立法民主有了很大的进步。立法过程中也是广泛征求有关部门、法律专家、地方的、广大群众的意见,力求法律符合实际,尤其是当时在起草和审议法律草案过程中经常会有不同意见,甚至发生激烈争论,给我留下了深刻的印象。我想这是人大代表、常委会委员和各方面对立法工作越来越重视的反映,也是社会主义民主进一步发展的重要标志。在这里举两部比较有代表性的法律。

矿产资源法：关于要不要加强管理的争论

矿产资源法的制定,经过了相当艰辛的历程。这个法律草案于1985年1月由国务院提请全国人大常委会审议。1985年8月经六届全国人大常委会第十二次会议审议后,因意见不一

致未交付表决。当时分歧的焦点主要集中在要不要作出加强对矿产资源保护的规定。有些常委会委员和许多部门、地方提出,目前任意进入国营矿山乱采滥伐矿产资源,甚至偷盗、哄抢矿产品,造成矿产资源严重破坏的情况很严重,亟须解决,草案关于保护矿产资源的规定不够明确,应当进一步作出规定。

因为当时正值改革开放初期,改革怎么改?开放到什么程度?我们没有经验,是“摸着石头过河”。当时有的领导同志提出要“大矿大开、小矿小开,有水快流”。有的常委会委员和地方认为,一些山区人民贫困的一个重要原因就是采矿没有放开,国家不开采,也不让群众开采。这个法应当着重就矿产资源的开采作出规定,而不应当作出这么多的加强管理的规定。

在两种意见相持不下的情况下,1985年7月,全国人大常委会法制工作委员会派人到山西、云南两省调研。据两省有关部门反映,两省的采矿业当时有了很大的发展,但是由于有些政策措施和组织管理工作没有跟上,矿产资源开采中出现了一些问题。比如一些小矿的坑道直接进入了国营大矿地采区,小矿的坑道与大矿的坑道贯通,对生产安全造成严重威胁,直接妨碍了国营矿山的生产。另外,一些乡镇集体矿和个体矿只顾开矿致富,对资源不爱惜,采取非常落后的方法开采,对矿产资源造成了严重的浪费。还有一点是很多无组织的上山挖矿的农民,不懂安全知识,采取不安全的采挖方法,进行危险操作,

导致安全事故频繁发生。

最后草案经过了好几个月的修改,通过的矿产资源法还是确定了从严管理的基调,法律规定最终还是与领导指示“不一致”。从这部法可以看出,实行立法民主非常重要,一定要尊重规律、坚持原则。

海上交通安全法：“挂国徽的机构”能否成为被告

港口一般设有港务监督机构,其职权是对我国沿海水域的交通安全实施统一监督管理。1983年在审议海上交通安全法时,草案规定,当事人对当地港务监督机构给予的处罚不服,可以向港务监督机构的上级机关申请复议。有些全国人大常委会委员、地方、部门和专家不同意草案的这个规定,认为,这条规定了复议机关的复议决定为终局决定,剥夺了当事人向法院起诉的权利,这不利于保障当事人的合法权益,也不符合许多国家的做法,不利于改革开放。但起草部门却坚持认为,港务监督是中华人民共和国的港务监督,是挂国徽的机关,不应当在法庭上成为被告。

经过磋商,最后经全国人大常委会会议审议通过,当事人对港务监督机构的上级复议机关的决定不服的,可以向人民法院起诉。

这两个例子说明,坚持立法民主,并不是轻而易举的,是需要经过必要的斗争的。我衷心希望,今后的立法工作者一定要重视调查研究,倾听各方面的意见,不断扩大立法民主,使我们的法律能够制定得更符合实际,更有利于改革开放。■

专利法：理性的抉择

文 / 魏耀荣



1985年4月1日，专利法实施。当天上午8时，在北京的中国专利局受理处门前，已有数百人等候申请专利。到下午3时为止，在北京、上海、沈阳、济南、长沙等五个受理处共收到专利申请2500件左右

摄影 / 巫加都

淡饭、无冻食之虞的日子，不搞专利制度，我们就拿不到别人的高新技术，也难以大踏步发展自己的发明创造，难以摆脱技术落后状态。专利法的专业也很强，好多事情我们不熟悉。好在当时民主立法的思想是很明确的，靠集体智慧，群策群力。例如，在审议中対是否应当把计算机软件列入不能作为专利保护的发明创造，就分歧很大。宋汝芬副主任要我去请教时任全国人大常委会委员的教学界元老苏步青和半导体专家黄昆。苏老说，大型船体的不规则曲面要用数控机床

床加工，如果机床本身或其加工方法可以获得专利，软件也可获专利，即与硬件结合的软件可用专利保护。苏老一语道破，我们也就疑惑顿释。就这样，经过反复讨论、争辩、切磋、斟酌，权衡利弊，左雕右刻，并在一些问题上作了适度的趋利避害的处理，达成基本的共识，于1984年通过了这部专利法。由此建立了一个基本的框架，打下了一个好的基础，以后专利法又经过几次修改，逐步臻于完善。

到与美国进行入世谈判时，我们的领导人拍胸脯说硬话，敢讲我们的知识产权法律绝不是落后的，这也得益于我们起步得较早。■

我于1982年年初调来全国人大常委会法工委参与经济立法工作，1991年离休。但实际上并未离开，先是做咨询委员，后来又参加民法起草工作小组，到合同法、物权法为止，参与的法律不下四十部。

在我印象中，改革开放之初的经济法就像一个筐，同经济沾边的，包括相当一部分民商法，都往里装。当时要立的法，几乎都与改革开放有关，但我们还都缺乏经验。改革的路子怎么走？走多大一步？开放到什么程度？这个“度”很难拿捏。小平同志讲：“摸着石头过河。”大家几乎天天在摸石头，看法往往很不一致。从小争论、小辩论、小论

战，到大争论、大辩论、大论战，几乎无“法”不争。

很多法律制度从当时的立法背景来讲，如果要等条件完全具备再制定就很难进步。

拿专利法来说，我们原先没有专利的概念，一些重要的产品，包括化工、医药、农药、机电产品，都是先从国外购买回来，进行化验、拆解、测量、绘图，形成自己的配方、图纸和工艺，然后照猫画虎地制造生产。一旦建立专利制度，我们就要受到束缚，要向人家支付大笔专利费，不胜负担。因此，几个重要的工业部门都极力反对。但是，如果就这样心安理得，只图暂时的便利，满足于粗茶

德国、匈牙利 商标法律制度的启示

文 / 王清 诸政红

德国、匈牙利的商标法律制度都有上百年历史,其后经过多次修改,两国商标法最近一次较大修改分别是在1995年和1997年。由于两国都是欧盟成员,国内商标法的实体内容须符合欧盟商标条例的要求,因此,两国商标法对有关实体内容的规定具有共同点;同时,对商标注册程序等问题的规定又各有不同。

两国商标法的主要内容及特点包括:对商标构成要素规定的范围比较宽泛,以适应实践发展的需要;兼顾注册原则与使用原则,统筹考虑对商标权的保护;在法律制度的安排上注意缩短商标注册时间,使申请人尽快获得商标权;重视注册商标的使用,使商标真正发挥作用;区分注册商标失效或无效的情形及其撤销程序,明确其法律后果;当事人对专利局的裁定不服提起的诉讼,属于民事诉讼;强调商标权的私权性质,减少公权力对商标权的干预。

对两国商标法律制度的思考,可以带给我们一些有益的启示。

第一,法律对商标构成要素的规定应有较大的包容性,为经济社会发展对商标形式变化的需求预留空间。

商标的基本功能在于区分商品或服务不同提供者。随着经济社会的发展,科学技术的进步,用来区别不同生产经营者提供的商品和服务的标记种类日趋繁多,已超出了传统意义上的文字和图形这些可视性标志。应当说,只要能起到区别商品和服务的不同提供者的作用,在不违背社会和他人的利益,具有可注册性的前提下,应当允许最大限度地选择各种要素及其组合去实现其商标功能,给注册商标申请人留下充分的商标设计空间。

我国目前商标法对商标构成要素的规定,还限于“可视性标志”,不能涵盖音响商标等非传统商标。在商标法修改中,似可研究借鉴德国和匈牙利对商标构成要素开放式表述的规定,结合我国经济社会发展的实际,为非传统商标的保护留有空间。

第二,正视商标权的私权属性,正确处理私权维护与公权介入的关系。

商标权本质上属于私权,即使是按注册原则由商标管理机关核准注册的商标专用权,也并不改变其私权性质。商标权的维护,应主要靠权利人自己的主动行为,行政机关不宜过多介入、干预。发生商标侵权行为,产生权属纠纷的,权利人应通过司法程序解决,维护自己的权益。即商标权人维护自己的权益,应当找法院,而不是找政府。行政机关也不宜动用过多的行政资源进行商标维权。当然,商标具有区别商品或服务提供者的功能,假冒注册商标可能造成不正当竞争,扰乱市场经济秩序,同时会对消费者造成误导,损害消费者权益,进而损害公共利益。在这种情况下,政府采取适当的措施打击假冒注册商标的行为是必要的。我国在市场经济发育过程中,一些市场主体的行为不规范,一些地方假冒注册商标的行为一度比较严重,对正常的经济秩序造成很大危害。我国现行商标法规定了工商行政管理部门可以对侵犯商标专用权的行为进行查处,有其必要性。但行政机关查处的着眼点应在于维护市场秩序和消费者的整体利益,而不是为了主动维护特定权利人的利益。从长远看,随着市场经济秩序逐渐好转,市场主体的行为更为成熟规范,行政机关查处商标侵权行为的职能似应渐趋弱化,而不是加强。政府不应为商标维权承担更多的责任。



匈牙利议会大厦

第三,协调处理好各种利益关系,寻找最佳利益平衡点。

商标的价值并不在于商标构成要素本身,而在于商标背后所蕴涵的商誉。只有当商标使用人将商标实际使用于商品或服务之上时,消费者才能将商标与商品联系起来,商标的识别性功能及其价值才得以体现。从德国、匈牙利的商标制度看,两国都高度重视商标在使用中发挥的实际效用。我们既要坚持通过注册取得商标权的原则,同时又要注重公平公正,有条件地承认未注册商标在先使用人的权利,保护通过在先使用已使相关公众知晓的未注册商标所有人的利益。我国现行商标法关于“不得以不正当手段抢先注册他人已经使用并有一定影响的商标”的规定,已经对未注册商标给予了一定程度的保护。但如何更为恰当地处理好注册原则与使用原则的关系,是采取德国的“同等保护”的做法,还是进一步完善我国现行商标法关于“区别保护”的规定,需要科学论证,统筹研究。

第四,注重效率,合理设置确认权利归属的有效途径。

确保公平和效率是法律制定和实施中应普遍遵循的原则。为确保公平可以适当牺牲效率,但是效率过低则会影响公平的实现。商标保护的前提是确认商标权的权利归属。目前我国商标领域存在的突出问题是商标注册的审查周期长,产生纠纷后确权的程序复杂、周期过长。以异议程序为例:我国商标法规定的是授权前异议,这虽然在一定程度上保证了注册商标的质量和稳定性,但同时延长了三个月的注册时间,不利于企业及

时拥有商标专用权。而且我国商标法对异议主体及理由未作限制,导致异议数量过大,延长了注册审查的时间。从程序规定上,异议首先向商标局提出,对商标局裁定不服的,向商标评审委员会申请复审,当事人对商标评审委员会的裁定不服的,可以向法院起诉。在诉讼中以商标评审委员会作为被告,适用行政诉讼法,二审终审,法院对商标评审委员会的裁定不能直接改判,只能要求其重新作出裁定。这一系列复杂程序,

使得商标确权纠纷处理时间过长,各方面反应较大。

如何设计我国的商标异议、诉讼制度,尽量缩短商标确权时间,需要认真研究。比如可否考虑实行授权后异议,直接缩短注册时间;对异议主体及理由作出限制,可以减少异议数量;取消向商标局申请异议的规定,可以减少行政裁定的层级。同时,德、匈两国关于在对专利局的裁定不服提起的诉讼中不以专利局(两国的商标事务均由专利局主管)为被告,适用民事诉讼程序,法院对专利局的裁定可以直接以判决加以改变,减少审级等规定,对我们也有研究借鉴的意义。这需要与民事诉讼法、行政诉讼法等法律进一步完善统筹考虑,综合论证。

第五,研究借鉴国外有益经验,重视国内立法与我国加入的有关国际公约的衔接。

随着经济全球化的发展,我国一批有较强实力的企业为进一步做大做强,更加重视实施国际化经营战略。而商标这一知识产权在开拓国际市场、提升国际竞争力方面具有十分重要的作用。德国、匈牙利商标法对商标国际注册的申请条件及程序、国际注册的效力等作了专门规定。我国已加入《商标国际注册马德里协定》和《商标国际注册马德里协定有关议定书》等国际公约,但我国现行商标法未对商标的国际注册问题作出规定,不利于鼓励我国企业开展商标国际化经营。为此,应研究考虑充分利用我国已经加入的国际公约的相关规定,在商标法修改时增加有关商标国际注册的原则规定,鼓励企业实施名牌战略,以适应企业参与国际竞争战略的需要。☑

河北省保定市人大常委会为省、市人大代表全部建立履职档案

日前,保定市人大常委会为省、市人大代表全部建立了履职档案,并经市十三届人大常委会第十次会议通过了《关于建立省、市人大代表履职档案的意见》。建立省、市人大代表履职档案,目的是为了进一步调动省、市人大代表依法行使职权的积极性和主动性,全面、详实地记录代表在任期内履行职务的情况。代表履职档案记录的主要内容:一是代表在人民代表大会会议期间的工作情况。包括出席省、市人民代表大会会议的情况;审议大会各项工作报告和议案的发言情况;在大会期间单独或领衔提出议案及建议、批评和意见情况。二是代表在闭会期间的活动情况。包括参加各级人大常委会组织学习培训的情况;参加各级人大常委会组织的视察、执法检查、专题调研、工作评议及个人持证视察活动等情况;参加代表小组组织的各项活动情况;列席各级人大常委会会议的情况;宣传法律、法规和人大及其常委会的决议、决定,听取人民群众的意见,反映人民群众关注的热点、难点问题,帮助人民群众解决实际问题的情况;联系选举单位、主动接受监督的情况;了解需要向“一府两院”及有关部门反映的建议等,听取和反映人民群众意见和建议、协助“一府两院”推动工作的情况。(唐建新)☒

浙江省嘉兴市人大代表建议催生医疗纠纷人民调解委员会

针对医患矛盾日益突出,医疗纠纷频发,引发群体性事件不断增多的现象,在今年嘉兴市六届人大四次会议上,部分人大代表提出了关于建立“医患纠纷调处中心”的建议,希望政府借鉴外地的做法,建立医患纠纷调处中心,有效缓解医疗纠纷矛盾。同时,代表们要求调处中心应该将依法调处,免费服务,力求公平、公正,追求医患和谐,化解医患矛盾作为宗旨。嘉兴市司法局及有关协办单位高度重视代表建议办理工作,认真开展调查研究,于今年8月出台了《嘉兴市医疗纠纷预防与处置办法》,明确提出要实行医疗责任保险制度,建立人民调解组织处置医疗纠纷。随后,由市司法局牵头,组织法律界人士、医学专家、社会工作者等人员建立了医疗纠纷人民调解委员会。依据《嘉兴市医疗纠纷预防与处置办法》,该市已有4家保险公司通过公开招标组成了医疗责任保险项目“共保体”。今后,调委会和“共保体”理赔中心一旦接到医疗纠纷报告,将第一时间到达医疗机构,做好医疗纠纷处置工作。(冯丹)☒

吉林省通化市东昌区人大常委会视察社区卫生服务中心建设工作

近日,吉林省通化市东昌区人大常委会组成视察组,就全区社区卫生服务中心建设情况进行视察。视察中,听取了区人民政府《关于社区卫生服务中心建设情况的报告》,深入到光明、文化等6个社区卫生服务中心及两个社区卫生服务站进行了实地察看,认真了解社区卫生服务机构运行、服务等方面的情况。走访了社区居民,现场询问了被服务对象对社区服务的评价和认可度。召开了社区主任、居民代表、社区卫生服务中心主任、医护人员参加的座谈会。目前,东昌区有8家社区卫生服务中心,64个卫生服务站,较好地形成了15分钟社区卫生服务圈,社区卫生服务工作取得了阶段性的成果。在肯定成绩的同时,视察组根据存在的问题,提出了“要建立宣传体系,加大社区卫生宣传工作力度;探索建立双向转诊制度,逐步形成‘小病在社区、大病进医院、康复回社区’的就医格局;要加大经费投入,保证社区卫生服务中心的公益性;要加强队伍建设,多措并举,全面提高社区医护人员整体素质和服务水平”的建议。(宋丽娟)☒

湖北省松滋市人大常委会加强对拟任领导干部的法律知识考查

10月15日,松滋市人大常委会对即将提请四届人大常委会第十九次会议任命的两位副市长和四位局长统一进行任前法律知识考试。这次考试跟以前拟任命领导干部的法律知识考查有所不同,对领导干部的法律知识水平要求更高,考查更加严格。首先,对法律基础知识进行考查的内容不仅包括宪法、组织法、代表法、行政诉讼法、行政处罚法、合同法和行政复议法,还包括近两年国家新颁布的法律、法规。其次,根据领导岗位的不同分别设置了相关法律知识的考题,并且加设了案例分析题型。市人大常委会自2002年实施《拟任干部法律知识考试办法》以来,拟任命干部只有在法律知识考试合格后,才能进行正式任命。对于考试不合格者,市人大常委会将不予任命。(邹建国)☒

河北省邯郸市人大代表进行高校毕业生就业创业专题调研

按照河北省人大常委会统一部署,日前,邯郸市人大常委会主任带领部分省人大代表就高校毕业生就业创业工作进行了专题调研。调研组一行赴邯郸市人事局、教育局、劳动和社会保障局,了解了近年来该市促进高校毕业生就业创业的基本情况,并到市人才市场招聘会现场实地视察。与会代表就该市高校毕业生就业创业工作中的问题及解决办法进行了认真、热烈的讨论,并积极建言献策。调研组认为:高校毕业生就业创业工作是个现实而重大的社会问题,要进一步做好这项工作,就要有更强的改革开放意识和开拓创新精神。各级各部门要充分认识到“人才就业比天大”,要站在战略高度长远地看待人才问题,充分认识到社会主义市场经济条件下,“招揽人才比金重”,只有招得来、留得住大量高层次人才,才能提升核心竞争力,才能为邯郸经济社会建设奠定坚实基础。(马帅 宋媛媛)☒

河南省中牟县人大常委会“主任接待代表日”现场督办代表建议

10月10日是河南省中牟县人大常委会的“主任接待代表日”。县人大常委会副主任李鸿欣预约接待了陈国岭、陈海江、王清志3名县人大代表,就代表提出的建议进行了现场督办。针对《关于在中韩路与省道223线路口设环岛的建议》,督办组一行来到中韩路与省道223线交叉口,一边认真查看路口车辆行人过往情况,一边询问建议办理情况。当了解到该建议多次提出,而承办单位过于强调客观原因截至目前仍未办理时,督办组指出道路交通安全事关群众的生命财产安全,有关承办单位必须高度重视,认真办理,本月底拿出解决方案。针对《关于修复青年路东段至省道223线道路的建议》,大家又来到该路段,看到坑洼不平的路面,督办组建议有关承办单位要克服困难,尽可能用一个月的时间完成修补工作,解决群众出行难问题。目前,各项建议办理工作正有序进行。(吴晓莉 袁瑞霞)✎

山东省招远市阜山镇人大以完善工作制度促职能发挥

为充分发挥人大职能,招远市阜山镇人大从加强人大自身建设入手,建立健全各项规章制度,逐一完善了人大主席团工作职责、人大主席及副主席职责、代表职责、人大秘书职责、代表建议批评和意见办理制度、代表小组活动制度、代表小组学习制度、代表视察制度及代表履职档案,还将制度制成看板上墙,并定期对相关工作进行考核,以此提高人大代表和人大工作者的履职积极性。今年已组织代表集中学习8次,调研、视察7次,提出意见建议19条,督办完成了镇十七届人大二次会议提出的23件批评、意见和建议,解决民生问题21个,为全镇经济社会又好又快发展做出了积极的贡献。(刘万成 滕群诗)✎

北京市人大常委会成立少数民族代表小组 调研乡村经济发展

近日,从北京市人大常委会了解到,为进一步加强民族团结,增强对少数民族群众强烈关注的困难和问题解决力度,北京市人大常委会少数民族代表小组近日正式成立。

据了解,该小组由23名少数民族市人大代表组成,成立后将致力于民族工作相关的专题调研,参与和民族工作相关的议案督办,组织与民族工作相关的立法和执法检查,参加民族文化经济交流活动。北京市第十三届人大772名代表中共有72名少数民族代表,分别来自16个少数民族。市人大少数民族代表小组的组建就是为了充分运用人民代表大会的各项职能,发挥人民代表大会制度的优越性,密切联系少数民族代表和全体人大代表,密切联系首都少数民族群众,充分反映和表达少数民族群众的意志和愿望。小组由民族宗教侨务委员会筹备组建,由23名少数民族市人大代表组成,是继妇女、农村、体育代表小组之后成立的北京市人大第四个专业代表小组。小组成立后将依法开展活动。

据悉,北京市人大少数民族代表小组成立后第一个调研题目是北京市少数民族乡村经济发展。(李松 黄洁)✎

浙江省宁波市白云街道试行建立人大代表网上联络站

近日,宁波市首个人大代表网上联络站在白云街道正式与百姓见面。接待代表是罗红媛、钱军和崔航。海曙区民政局干部林冬、白云街道社会事务科科长王斐应邀列席。宁波市人大常委会代表人事工委副主任时霄等现场作了指导。网上联络站和日常联络站接待时间同时进行,网上接待持续时间为1个半小时。本期网上接待主题是“谈谈居家养老”。接待日当天,共有60余名网民与现场接待代表进行了即时交流,收到了160余条意见建议。作为人大代表面对面接待联系群众的拓展和深化,该联络站制定了专门的网络接待规则与交流网页,采取留言和即时互动问答相结合的方式,在确定接待主题的前提下,提前5日通过新闻媒体和张贴告示等形式,向辖区群众告知联络站功能定位、职权范围、具体接待方式等内容,每次安排3至5名代表对网民意见进行集中答复、处理。网上联络站的建立,实现了代表与选民的“即时互动”,把面对面的接待活动带进了网络,将成为人大闭会期间代表密切联系群众的又一新平台。(白云)✎

湖南省麻阳苗族自治县人大代表履职 政府“埋单”

近日,湖南省麻阳苗族自治县200名人大代表闭会期间的10万元活动经费一次性直达专用账户,这意味着该县人大代表活动经费标准已居全省前列。以前,该县人大代表活动经费每人每年只有200元。随着人大代表履职意识的增强、代表活动的增多,代表活动经费经常捉襟见肘,代表闭会期间的活动受到一定限制,在一定程度上影响了代表作用的充分发挥。今年年初,该县五届人大常委会第十次会议在讨论财政预算方案时,县人大常委会主任杨宏高强调,代表活动经费如果得不到充分保障,就是没有积极支持代表履行职责。只有大幅度地提高人大代表的活动经费,最大限度地满足每一个代表执行职务的需要,才能最大限度地调动每一个代表参与管理国家事务的积极性。他的发言,得到与会委员的广泛认同。最后,会议决定从2009年开始,县人大代表活动经费提高到每人每年500元。(朝晖)✎

山东省东营市牛庄镇把重大决策都交给人大代表把关

山东省东营市牛庄镇在深入学习实践科学发展观活动中,为切实把好事办好、实事办实,真正让群众享受到科学发展带来的实惠,规定凡涉及全镇人民切身利益的重大事项,在决策之前他们都组织班子成员分头进农户,看农情,知民意,真心实意地征求群众的意见和要求,在综合群众意见的基础上,再把形成的规划提交人大代表审议、讨论。重大事项到底怎么干,让人大代表审议讨论后说了算,从而避免了决策的失误。

今年夏季,镇党委在和群众座谈中了解到,牛庄、褚家、东隋、西隋、解家等村,以及镇政府驻地的一些干部群众,对府前街道路建设和中心镇防汛排水议论纷纷,怨言不少。他们经过广泛调查了解,对这个问题召开党政联席会议研究后,将治理规划方案提交驻这个镇的市、区、镇人大代表,以组为单位进行审议把关。在代表小组会上,代表们充分发挥作用,最后一致通过了这个防汛排水和街道改造建设方案,从而使镇政府驻地的基础设施配套建设开始走向日臻完善。(秦安忠)✶

安徽省望江县人大常委会组织召开重点代表建议督办会

近日,安徽省望江县人大常委会举行重点代表建议督办会,提出11件重点代表建议的领衔人大代表和承办单位主要负责人面对面交流,零距离互动,督促推动全年代表建议办理工作,力争明年年初人代会期间县人大代表提出的96件建议全部得到认真办理。会上,县人大常委会首先组织与会人员认真学习了县人大常委会办公室、政府办年初联合制定的《关于县人大代表议案建议办理工作的实施办法(试行)》。各承办单位分别就今年代表建议特别是重点代表建议的办理进度、存在问题和困难以及下一步工作计划,认真地作了详细汇报。

与会代表对县政府和各承办单位高度重视代表建议办理工作、通过多种形式积极主动征求代表意见、明确责任狠抓工作落实,给予了充分肯定。同时联系基层实际就进一步加强和改进代表建议办理工作,提出了一些针对性意见和建议,并表示将把督办会精神反馈给其他代表,号召全体代表继续增强参政议政意识,认真履行好法定职责,为县域经济社会发展做出更大贡献。(曹海雁)✶

湖北省竹山县建立便民“法律服务超市”

近年来,湖北省竹山县随着城乡发展速度的加快,人际法律交往日益频繁,市民法律素质与法制需求矛盾日显突出。不少代表纷纷建言,要结合“五五”普法,将提高市民法律意识和法律素质作为工作重点来抓,把法律学习与市民日常生活紧密结合,积极建设市民普法的前沿阵地,解决法律供需之间的矛盾。

根据代表建议,日前,在竹山县人大的关注下,竹山县人民政府投资十多万元建立了竹山县便民“法律服务超市”。新建立的便民“法律服务超市”地处城区繁华路段,“超市”进行了统一装修,添置了空调、电脑及阅读桌椅;购买了门类齐全的法律法规、社会文学及科普书籍;安排法律援助专职律师、法律服务工作者全天候在“超市”集中办公,让市民在“超市”里享受免费的法律服务咨询、法律法规政策查阅、弱势群体法律援助等系列服务。“超市”同时还设置了法律咨询热线和法律求助热线,以方便外出农民工进行法律咨询和提供及时的救助服务。(张道广)✶

四川省邻水县人民政府办理代表建议实行面商制度

认真办理代表建议,是“一府两院”的法定义务,是推进依法行政、公正司法的重要内容。今年,四川省邻水县人民政府积极探索代表建议办理的新模式、新办法,在办理县人大代表所提建议、批评和意见时,主动邀请县人大代表进行面商或通过电话与县人大代表进行沟通,共商落实办法,求同存异,确保办理质量,特别是对暂时不具备条件或政策因素或其他原因无法落实的,积极争取代表们的理解和支持,提高回复质量和满意率。如县财政局在办理县人大代表提出的“关于尽快实施乡镇住房公积金制度的建议”和“关于化解乡村干部垫交税费的建议”时,主动到代表单位所在地与代表面对面交流和沟通或邀请代表到县财政局进行面商或通过电话与代表进行沟通,与代表达成了共识,取得了很好效果。(王习全 谭明)✶

福建省上杭县人民政府采取新举措加强与人大代表的联系

为进一步加强政府与人大代表的联系,从而更好地促进政府依法行政,日前,福建省上杭县人民政府发出《关于进一步加强县政府领导向县人大代表通报工作听取意见的通知》,要求并安排县政府领导每人分别联系两个以上代表团和4名县人大代表;每半年至少到联系的代表团走访一次,向代表通报政府工作,征求代表对政府工作的意见和建议;每年应通过电话、通信、走访、接访、约谈、召开座谈会等形式,联系县人大代表两次以上,保持与被联系代表的密切联系与沟通,收集和了解各个阶段人民群众的生产生活情况及社会关注的热点、难点问题。对人大代表提出的意见和建议及群众反映的困难和问题,县政府指定专人负责收集分类汇总,及时处理,并将处理结果及时如实向代表和群众反馈。(林桂兰)✶

四川长征机床集团有限公司

四川长征机床集团有限公司，是国家大型一档企业、国家机电工业重点骨干企业、进出口自营企业、省高新技术企业、省首批制造业信息化开发应用与示范企业，主要从事各类加工中心、数控机床、大型数控专用加工设备和普通铣床的开发、生产、销售。1996 年在全国铣床行业中率先通过 ISO9001 质量认证，2007 年，2008 年先后通过了 ISO14001 环境管理体系认证、OHSAS18001 职业健康安全体系认证。

公司拥有省级企业技术中心，建立了省级博士后科研工作站和四川省人工智能重点实验室，拥有各类专业技术人员 386 人，其中高、中级职称 289 人（享受国务院特殊津贴专家 8 人）。2007 年，公司自主开发研制的 GMC2000H/2 五联动高速高精度的龙门加工中心成功出口美国，标志着公司成为中国机床行业将高档、重型数控装备出口到欧美发达国家的首家企业。



十一届全国人大代表
四川长征机床集团公司董事长

全捷



2008 年，公司自主研发的 DMC1000 铣车复合加工中心，再次获得四川科技进步一等奖。多项技术获得国家专利。近年来，公司为汽轮机行业开发的大型转子轮槽数控专用铣床专机形成系列，替代进口并在国内独占鳌头。2009 年企业还成功的承担了国家科技重大专项——高速龙门五轴加工中心的研制攻关任务。

公司拥有主要生产设备 400 余台，拥有关键设备 18 台，精大稀设备 74 台，已具备国内数控机床生产行业先进工艺装备水平。

公司奉行“以高新技术实现产品的差异化、低成本、高可靠性，向客户提供优质服务”为宗旨的市场经营战略，通过技术、管理创新以及与国际著名设计公司和厂商合作，实现公司产品品牌化、产业化的战略目标，把企业建成“国际知名、国内一流、独具特色的数控装备制造基地”。





华中电网有限公司

国家电网
STATE GRID

坚持依法治企 服务区域发展

华中电网是国家电网公司所属五大区域电网之一，供电范围包括湖北、河南、湖南、江西、四川和重庆，在“西电东送，南北互供，全国联网”电网格局中处于枢纽位置。

2009年1月，代表世界输变电技术最高水平的晋东南—南阳—荆门1000千伏特高压试验示范工程正式投运，标志着我国电网发展进入了以特高压为重要特征的新阶段，华中电网迎来了更加广阔的发展空间。

在国家电网公司正确领导下，华中电网公司紧紧围绕“一强三优”现代公司建设目标，坚定不移地推进公司和电网发展方式转变，认真履行“四个服务”企业宗旨，大力弘扬“努力超越、追求卓越”企业精神，优质服务能力和水平不断提高，“三公”调度客户满意率连续多年达到100%，各项工作赢得了地方政府和人民群众的肯定。

按照依法经营企业、严格管理企业和勤俭办企业的方针，公司全面推进管理的规范化、制度化、法制化建设，突出公司投资管理、资金管理、安全稳定、招投标等重点领域，及时修订完善相应制度，建立健全依法决策、依法经营、依法管理的制度体系。加强对重点专项资金和重大投资项目的审计监督，严格落实“三重一大”集体决策制度和重大事项请示报告制度，加快建立全面风险管理体系，充分运用法律手段，不断提高公司抗风险能力。

近年来，公司连续经受了特大雨雪冰冻灾害、“5.12”大地震、奥运保电等一系列重大事件的考验，圆满完成为区域经济建设和社会生活提供安全可靠电力保障的重任，为推动区域经济协调发展做出新的贡献。（文心）



全国人大代表 公司董事长 党组书记谢明亮（中）深入四川都江堰指导电网抗震救灾



全国人大代表 公司总经理毛日峰（中）检查指导500千伏江陵直流换流站工作

食品名城 中国漯河



第六届中国（漯河）食品博览会



双汇集团

SHIPINMINGCHENG ZHONGGUOLUOHE

食品名城 中国漯河 <http://www.luohe.gov.cn>