

# 中國人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

郵發代號：2-18  
國內刊號：CN11-3442/D  
國際刊號：ISSN1671-542X

半月刊

2009年第21期

11月10日出版 總第249期

全國人大常委會機關刊物



## 選民證

姓名

陳立德

注意

一 憑證參加選舉  
二 祇准本人使用

年齡 性別

三十二歲 男

無棣縣  
大山鄉(鎮)

選舉委員會

一九五四年二月十九日

不斷推進中國特色社會主義  
選舉制度的自我完善

保障性住房建設面面觀

教育衛生投入再多些、更多些！

如何破解民事執行“難”

“後危機時代”，國退民进？

ISSN 1671-542X



9 771671 542021

21





10月27日至31日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议在北京举行。会议经过表决，通过了驻外外交人员法和全国人大内务司法委员会、财政经济委员会和外事委员会关于十一届全国人大二次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告。



- ①
- ②
- ③
- ④
- ⑤
- ⑥

- 1、第十一届全国人大常委会第十一次会议闭幕会会场。
- 2、全国人大常委会委员长吴邦国主持闭幕会并发表讲话。
- 3、全国人大财政经济委员会主任委员石秀诗作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。
- 4、国家发展和改革委员会主任张平作关于今年中央政府投资安排及实施情况的报告。
- 5、全国人大内务司法委员会主任委员黄镇东作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。
- 6、全国人大常委会组成人员分组审议有关议案。

(摄影：马增科 王新庆)





# 选举法修改见证我国民主进程

前不久举行的十一届全国人大常委会第十一次会议对选举法修正案草案的审议，引起了国人的高度关注。毫无疑问，选举法的修改，不仅是立法工作的一件大事，同时也必将成为我国民主发展中一个标志性的事件。特别是在统筹城乡发展、共建和谐社会这样一个宏大的主题下，其意义显得尤为重大。

选举制度是我国人民代表大会制度的基础，选举权是实现人民当家作主、管理国家事务的一项最重要的权利。为此，早在1953年，我国就制定了选举法，1979年对这部法律重新进行了修订，其后又先后四次对该法进行了修改。可以说，选举制度随着我们的共和国共同成长，它见证了我国民主法制建设的风雨历程。

当前，我国城乡经济社会快速发展，城镇化进程不断推进，农村经济文化水平大幅提高。与此同时，我国各级人大已经历了十几届选举，积累了丰富的经验，社会主义民主政治建设和法制建设取得巨大成就。因此，为贯彻落实党的十七大的要求，有必要在深入总结选举工作实践经验的基础上，对选举法及时进行适当修改。此次修改选举法的指导思想是，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照党的十七大的要求，总结实践经验，完善选举制度，实行城乡按相同人口比例选举人大代表，更好地体现人人平等、地区平等和民族平等原则，扩大人民民主，保证人民当家作主，为坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治提供坚实的制度保障。

一般认为，选举是一个国家民主政治的窗口。透过它，可以了解一个国家的民主状况。回望我们国家选举法制定和修改的过程，我们可以看出我国民主的发展脉络和基本走势。从“城乡按不同人口比例”到“城乡按相同人口比例选举人大代表”，这意味着在新的历史条件下，我国选举制度将实现重大的跨越式发展，从中我们可以强烈地感受到民主的脉动和时代的节律。

党的十七大提出，要坚定不移地发展社会主义民主政治，扩大人民民主，保证人民当家作主，建议逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表。此次修改选举法，就是通过衔接细密的制度设计，将党的主张转化成为国家意志。我们相信，通过对选举法的修改，我国的人民代表大会制度将更加完善，我国的社会主义民主也将焕发出新的生机和活力。

汪弢民



主办单位 全国人大常委会办公厅  
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2009年第21期  
11月10日出版  
总第249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 金果林  
责任编辑 梁国栋  
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 选举法修改见证我国民主进程

## 11 特稿

11 不断推进中国特色社会主义选举制度的自我完善  
——吴邦国委员长在十一届全国人大常委会  
第十一次会议闭幕会上的讲话

## 14 本期策划

14 人大监督的创新之举  
16 力保中央投资效益最大化  
18 保障性住房建设面面观  
20 教育卫生投入再多些、更多些!  
22 科技创新的“突围之道”  
24 农田水利建设亟须提速



## 26 言论

委员论坛 26 探索私营中小企业组建工会的路子  
26 督促劳务派遣机构组建工会  
27 工会法顺利实施的关键是环境  
27 把农民工纳入工会  
27 让不同层次的工会各尽其责  
代表建言 28 我国应构建公益诉讼制度  
28 推进建立普惠制农村金融税收政策  
29 应实行火车票实名制缓解“买票难”  
29 须制定优惠政策鼓励大学毕业生参军  
主任笔谈 30 解放思想 增强人大新闻宣传实效

## 31 报道

热点关注 31 中央政府投资路线图的走向与逻辑  
34 情牵“4万亿”  
——委员热议国务院“4万亿”投资报告



11月4日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长吴邦国考察中国工程院并与部分院士进行座谈。摄影/饶爱民

- 36 如何破解民事执行“难”  
38 “后危机时代”,国退民进?  
立法经纬 40 驻外外交人员法诞生记  
——访全国人大常委会委员、  
全国人大外事委员会副主任委员查培新  
42 国家赔偿法修正案草案三审:  
亮点突出 尚需完善

## 44 地 方

- 陕 西 44 为三秦经济发展“把脉”  
——陕西全国人大代表分组进行专题调研  
江 西 45 科技奏响发展强音  
——江西省人大常委会开展科技监督  
工作实录  
山 东 46 满园春色关不住  
——山东省东营市人大常委会工作创新纪实  
人大广角 47 江苏扬州市人大常委会情系农民饮水安全  
47 广西三江人大常委会围绕生态做“文章”  
47 “代表真管用”

## 48 人 物

寻 访 48 华君武:从延安走来的漫画家

## 49 泛 读

往 事 49 听彭真说立法  
史 话 50 御史:不法之官的“克星”  
看 世 界 51 从日本大选看日本政坛的世袭议员  
随 笔 53 自信心与忧患意识

## 综 合

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

封面图片说明:2009年9月13日,山东滨州,一张极其珍贵的新中国第一次普选的《选民证》亮相,《选民证》为繁体印刷、黑色毛笔填写,持有人为陈立德、男、36岁,签发日期为1954年2月19日。图/CFP

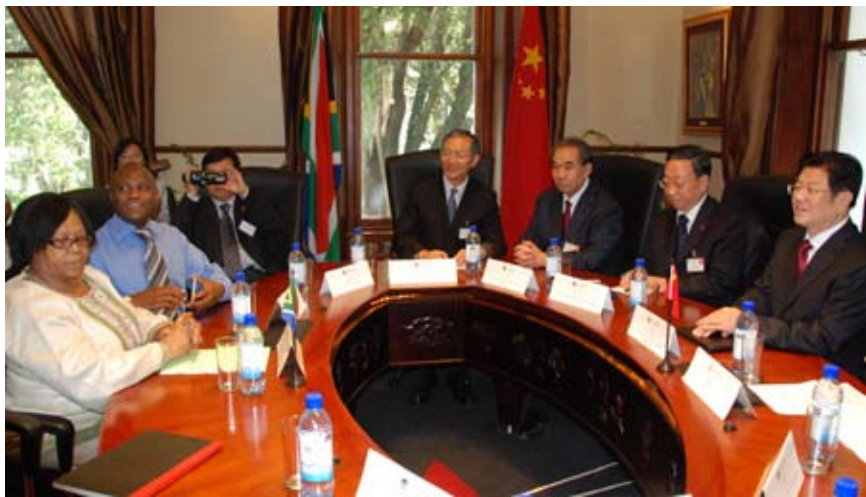
## 我国将实现城乡按相同人口比例选举人大代表

10月27日,《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法修正案(草案)》首次提请十一届全国人大常委会第十一次会议审议,修正案草案明确规定实行城乡按相同人口比例选举人大代表。

此次提请审议的选举法修正案草案对现行选举法相关条款作出修改,明确规定:全国人大代表名额,由全国人大常委会根据各省、自治区、直辖市的人口数,按照每一代表所代表的城乡人口数相同的原则,以及保证各地区、各民族、各方面都有适当数量代表的要求进行分配。依据规定,地方各级人民代表大会,也实行城乡按相同人口比例选举代表。

新中国选举法制定于1953年,1979年重新修订,其后经过1982年、1986年、1995年和2004年4次修改。全国人大常委会法制工作委员会主任李适时在向会议作修正案草案说明时指出,党的十七大建议逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表。一步到位实行城乡按相同人口比例选举人大代表,客观条件已经具备,是可行的。

选举法修正案草案拟进一步广泛征求意见,经12月份常委会会议继续审议后,再提请明年3月召开的十一届全国人大三次会议审议。✘



11月3日,中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王兆国(右一)在开普敦会见南非全国省级事务委员会代主席迈迪拉

### 全国人大积极行动应对气候变化

10月24日,全国人大环境与资源保护委员会主任委员汪光焘在哥本哈根说,中国全国人大恪尽立法者职守,积极行动应对气候变化。

当天,来自全球八大工业国和中国、印度等五大发展中国家的120余名代表在哥本哈根举行会议,探讨各国应对气候变化立法问题。率领中国代表团与会的汪光焘作主题发言。

汪光焘说,前不久,中国全国人大常委会通过了积极应对气候变化的决

议,重申了积极应对气候变化的原则立场和政策措施。决议明确提出,要把应对气候变化方面的工作作为全国人大监督工作的重点之一,加强对有关法律实施情况的监督检查。中国全国人大将按照积极应对气候变化的要求,严格执行节约能源法、可再生能源法、循环经济促进法、清洁生产促进法、森林法、草原法等相关法律,依法推进中国应对气候变化工作。

“我满怀信心地告诉大家,我们全国人大批准的第十一个五年规划纲要

规定的单位GDP增长能耗下降20%的要求,在一系列法律保障和全国各级人大的监督下一定能实现。”汪光焘说。✘

### 全国人大民委关注“马铃薯”

10月26日上午,十一届全国人大民族委员会在全国人大会议中心举行第九次全体会议。会议听取农业部、国家发改委和财政部汇报今年八件重点建议之一——《关于支持宁夏建设马铃薯种薯基地的建议》的办理情况。全国人大常委会副委员长司马义·铁力瓦尔地出席会议。会议由全国人大民族委员会主任委员马启智主持。

关于支持宁夏建设马铃薯种薯基地的建议,是今年两会期间,由宁夏代表团提出。

该建议被确定为全国人大今年重点处理建议,由农业部主办,财政部、发改委协办,全国人大民委督办。各办理单位报告表示,今年涉农多项中央资金,均安排资金支持宁夏马铃薯产业的发展。

马启智表示,做好代表建议办理工作,关键在落实。下一步,各办理单位应根据答复意见,将各项具体政策落到实处。宁夏回族自治区政府及相关部门要配合完善规划和配套措施,认真做好实施工作。全国人大民委也将继续按照全国人大常委会关于监督工作的要求,督促答复建议的落实,以取得真正实效。(本刊记者 李小健)✘

### 全国共清偿拖欠工资665.43亿元

10月30日,全国人大内务司法委员会主任委员黄镇东在十一届全国人大常委会第十一次会议上通报《中华人民共和国工会法》执法检查情况。统计数字显示,全国共清偿拖欠工资665.43亿元。

报告显示,2005年至2008年,各地连续调整企业最低工资标准,其中,2008年有20个省(区、市)最低工资标



准平均增幅达15%。经过4年努力,特别是去年,通过对“三无”(无资产、无主管、无实体)企业拖欠工资问题进行集中攻坚,基本解决了2004年常委会工会法执法检查中提出的职工工资历史拖欠问题,截至2008年年底,全国共清偿拖欠工资665.43亿元,涉及职工1670万人。目前,22个省份制定了集体合同法规或规章,12个省份颁布了工资支付法规,29个省份建立了工资保证金制度,绝大多数地区对企业工资支付情况实行监控,大范围拖欠工资现象得到有效遏制。✘

### 今年中央政府投资总额9080亿元

10月28日,国家发改委主任张平向十一届全国人大常委会第十一次会议作国务院关于今年中央政府投资安排及实施情况的报告。张平指出,2009

年中央政府投资总额9080亿元。截至8月底,已下达中央政府投资7170亿元,占今年投资总额的79%。中央政府投资项目进展顺利,资金使用比较规范,项目建设加快推进。

张平介绍说,资金的主要来源是:中央基建投资3676亿元,车购税专项投资860亿元,中央灾后重建(基金)投资1300亿元,中央财政其他公共投资1593亿元,中央政府性基金1651亿元。有关投向和资金分配如下:保障性安居工程493亿元,农村民生工程和农村基础设施2522亿元,重大基础设施建设2134亿元,卫生、教育等社会事业建设926亿元,节能减排、生态环境建设696亿元,自主创新和结构调整633亿元,灾后恢复重建1300亿元。此外,还安排了中央事权范围内的中央本级建设项目376亿元。✘

我们国家被称为“世界工厂”,其实相当一部分是“装配工厂”,因为很多的“中国制造”还不是“中国创造”,如果能够向“中国设计”、“中国创造”转变,那么我们国家的面貌就会发生更大的变化,才能实现真正的“中国崛起”。

◎全国人大常委会委员、全国人大常委会财经委副主任委员赵可铭在十一届全国人大常委会第十一次会议分组审议时说。



宁夏的建议,实际上就是马铃薯从“救命蛋”到“致富蛋”的思路。

◎10月26日上午,全国人大常委会委员、全国人大民委委员卓新平

在全国人大民委第九次会议上表示,马铃薯种植在全国棋盘中可能不是很重要,但对于宁夏的发展来说,却是一颗非常重要的棋子。



“不公”加“不廉”,正在营造一个巨大的铁球,而这个铁球停在一个斜坡上,我们现在采取了很多措施防止它下滑,要么用肩膀去顶住;要么用各种力量去缚住,往上拉。但是我们更应该思考怎么把这个“斜坡”改为“平途”。这个“斜坡”是什么呢?就是目前的司法体制。

◎全国人大常委会委员、山东大学校长徐显明在十一届全国人大常委会第十一次会议分组审议“两高”报告时说。



## 声音

干部人事制度改革直接涉及权力和利益关系的调整,牵一发而动全身。改革有风险,但不改革党就会有危险。

中组部部长李源潮近期在《人民日报》发表署名文章说,干部人事制度改革现在已进入攻坚克难的关键阶段。✘

以我的调查研究,整个社会不是不愿意行善,而是不会行善,这个“不会”是我们民族最大的挑战。

民政部社会福利与慈善事业促进司司长王振耀认为,我们很多企业捐款比国外企业多,但往往是用道德精神来论述慈善的事业,不像企业公民,我国的慈善应该快速地向现代慈善发展。✘

现在,要求研究生发表论文之弊端,已很清楚。再不废除这一硬性规定,怕是只能视为“死不悔改”。

近期,电子科技大学计算机学院出台新规,取消了硕士生获得学位必须先发表论文的硬性规定。学者易中天认为,研究生要获得学位,必须先发表论文,这是“校外收费”的规定。✘

领导讲话:下面我简单说两句;餐厅服务员:再等两分钟,马上就好……

有网友总结出最让中国人讨厌的10个词句,包括“我就说两句”、“史上最牛……”等日常用语入选。✘

地球上没有这么高估值的股票。

10月30日,首批创业板28只新股在深交所挂牌交易,被资金狂热炒作,个别上涨的幅度最大近300%,至收市时平均市盈率已高达111.03倍。有观察人士说,下跌是创业板股票后市的必然之路。✘

## 中央印发建立党政领导干部考核评价机制意见

中共中央办公厅最近印发了《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》。同时,为了深入贯彻落实《意见》,经中央批准,中央组织部制定了《地方党政领导班子和领导干部综合考核评价办法(试行)》、《党政工作部门领导班子和领导干部综合考核评价办法(试行)》、《党政领导班子和领导干部年度考核办法(试行)》,与《意见》一起形成促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制。(辛华)★

### 最高人民法院规范信访窗口 不文明语句将被禁止

从11月5日在上海市召开的全国法院“立案信访窗口”建设经验交流会上获悉,根据最高人民法院即将出台的《关于进一步加强人民法院“立案信访窗口”建设的若干规定》指出,不规范、不文明语言被明确禁止使用。根据要求,立案信访窗口的工作人员应使用“让您久等了”、“您还有什么要补充的吗”、“不知道您听清楚了没有”、“您的材料不全,请补齐再来”等文明用语。(王斗斗)★

### 监察部:严禁各部门一般性出国考察和重复考察

10月30日、11月2日,制止公款出国(境)旅游专项工作汇报会分别在杭州和长沙召开。会议通报了当前因公出国(境)管理和制止公款出国(境)旅游专项工作中存在的问题,研究了今后专项工作的主要任务。中央纪委副书记、监察部部长、国家预防腐败局局长马馼出席长沙会议时指出,要严格禁止一般性考察和重复考察,严格控制团组在国(境)外停留时间。马馼强调,财政部门要切实加强对因公出国(境)经费的监管,对无预算的单位和团组必须坚决制止。她强调,各级纪检监察机关要加大对顶风违纪案件的惩处力度,特别是党政干部挪用公共资金,由企事业单位出资或补助,向下属机构或地方摊派出国(境)费用等案件。(高星)★

### 交通运输部:明年7月完成高速公路命名编号及换标

交通运输部日前发布消息称,到明年7月底前将完成高速公路命名编号及标志更换。2007年7月,交通运输部印发了《国家高速公路网命名和编号规则》、《关于开展国家高速公路网路线命名和编号调整工作的通知》,并对各地高速公路命名编号及标志更换进行部署。新的命名编号结构将由字母标识符和阿拉伯数字编号组成。如已经完成命名的上海至重庆高速公路统一编号为G50。(王永生)★

### 人社部将首次就同工同酬作出规定

目前,人力资源和社会保障部正在研究制定工资支付相关法规,“同工同酬”将首次作为立法内容。即无论正式工还是劳务派遣工,只要从事相同内容工作,应当获同级别工资待遇。相关人士解释,届时,事实劳动关系形成后,企业的非正式合同工即劳务派遣工等,与正式工相同岗位、职级相同,从事相同内容的工作,付出等量劳动,并且取得相同劳动业绩的,都应获得同等的劳动报酬,即报酬在同一工资区间内浮动。任何用人单位都应执行。据悉,新的规定将完善“工资”的内涵,在此前各项法规中工资都等于“货币”,今后可能会加入期权等内容。(辛京)★

### 上海浦东新区政府就“钓鱼执法”事件道歉

10月14日晚,上海庞源建筑机械公司员工孙中界开着面包车,好心搭载一名因寒冷而求助的男子,5分钟后,搭车男子往车内扔下10元钱。接着,城管执法人员称孙中界从事非法客运,孙和车辆均被带离现场。孙搭载的“乘客”其实是交通行政执法的“钩子”,每“钓”到一位“非法营运”的司机,可获得奖励。媒体披露后,这一普通执法事件迅速演变为公共事件。10月26日,上海市浦东新区政府和闵行区政府为“钓鱼执法”事件认错,上海市政府承诺将对相关责任人问责。浦东新区区长姜晖坦言,“钓鱼执法”并非个别,我们坚决整治黑车,并坚决禁止用这样不合法的手段来取证。(据10月27日《中国青年报》)

没有程序的公正,就没有执法的公信力。打破“钓鱼执法”潜规则,需要道义上的约束,更需要法律的限制。★

### 四川大学称本科毕业论文形式可多样化

10月15日,四川大学公布了《关于坚持“高质量、多样化”原则进一步加强本科毕业论文(设计)工作的补充意见》。意见规定,本科毕业论文既可以使用传统形式的毕业论文(设计),也可以是反映学生真才实学和创新能力的与专业相关的作品、设计、调研报告、竞赛取得的成果、参加科研训练和“大学生创新性实验计划”取得的成果、在报纸杂志发表的优秀文章等。该项改革对该校所有专业都适用。(据10月15日中国新闻网)

毕业论文不是八股文。专业多样化,毕业论文的形式理应多样化。四川大学的改革,是对全国热议的本科毕业论文存废命题的积极回应。★

山西发行政命令要求民间资本退出煤矿。煤炭大省山西正在推行一项全国最大规模的企业重组。该省2598



座矿井将通过兼并重组,到明年压缩到1000座,组建三个亿吨级、四个五千万吨级的大型煤炭企业集团。山西省规定,这次整合只能由山西焦煤、阳泉煤业等七家国有企业作为主体,并且基本划定了整合区域。整合的补偿评估分三部分:固定资产,缴纳矿山资源费的补偿返还,其他损失补偿。一些民间资本对行政命令式的退出方式难以接受,而煤老板们普遍对矿山资源价款补偿反映强烈。山西省煤炭工业厅厅长王守祯称,11个市的超过70%的煤炭企业,都已经签订重组协议。(据10月18日CCTV经济半小时)

资源是国家的,面对开采乱象,政府理应管治。尽管整合会造成资源领域的“国进民退”,但对集中解决环境污染、资源损耗、官煤勾结、矿难多发等问题有好处。✘



### 武汉大楼违章建到20层被强拆。

湖北省供销仓储运输总公司最初申请的经济房指标获批12层,6000平方米。10月27日,违建到了20层开始拆除。规划部门说,对违建的执法是“三步走”:发现问题制止,责令整改,强拆。强拆行动是9月初申请的,从申请到获批期间,经济房从16楼盖到了20层。该公司是湖北省国资委认定的特困企业,职工人均住房面积为19平方米。“从动工起就打算做23层楼。我们是做了罚款准备的。”公司负责人说,按6000平方米规模,该公司只有50多套房子,缺口太大。若全部拆除违建的8层楼损失是500万元。规划部门表示,不能让违法建设赌成功。(据10月29日《长江日报》)

强拆违规的楼层,是维护法律权威和公共利益的要义。需要关注的是,特困企业违规建房遭强拆,那强势部门违建是否也同拆?敢赌违法建设,可能是因为“以罚代法”的标本。✘

### 广州“最牛官话”当事人被撤职。

10月27日,在广州市举行的黄埔大道交通整治工作会议上,记者在追问“封闭部分行车道是否该事先告知市民”时,一位中年男子突然回了记者一句:“那么我是不是拉屎也要告诉你啊?臭不臭也要告诉你?”顿时,全场与会人员一脸惊愕。事后得知,出言不逊的某“官”姓梁,是广州市新光快速路有限公司一项目部的部长。10月30日,广州市政府纠风办向媒体通报梁某对媒体记者发表不文明言语事件处理结果:当事人被撤销前期部部长职务,梁某对自己的不当言论作了检讨并公开道歉。市政府纠风办就梁某事件向全市机关、国有企事业单位进行通报。(据10月31日《广州日报》)

这种“雷”人的言语背后,与国企的权力魅影不无关系。企业“官员”养成如此“霸气”,值得深思。✘

### 成都封杀奥数等学科竞赛。

10月25日,四川省成都市教育局新出台的《关于进一步规范办学行为,深入推进素质教育,促进中小学生健康成长的若干规定》。该规定禁止学校以任何形式将“奥数”等学科竞赛成绩与“小升初”挂钩。今后成都市不再举办、协办以及组织学生参加包括“奥数”在内的所有学科培训和竞赛,也不允许学校等利用教学设施或场地举办“奥数”等各类有偿补习班、培训班。由此,成都成为“斩断疯狂奥数利益链”的首个城市。(据10月26日《成都晚报》)

“疯狂奥数”愈演愈烈,是因为培训、升学加分等利益驱使。成都市釜底抽薪,动作干净利落。✘

## 1万亿 明年社保基金总量将达1万亿

全国社保基金理事会理事长戴相龙10月28日表示,2010年全国社保基金总量将达1万亿元。

## 4080 人选1 国家公务员考试最激烈职位为4080人选1

2010年“国家公务员考试”网上报名结束,通过审核的“国考”考生有135万,竞争最激烈职位考录比已达到4080选1。

## 28% 中小企业人民币贷款比年初增长28%

据中国人民银行和中国银行业监督管理委员会联合统计,截至2009年9月末,我国银行业金融机构中小企业人民币贷款余额14.1万亿元(其中票据融资9102亿元),比年初增加3.08万亿元,比年初增长28%。

## 1.66% 9月末商业银行不良贷款率降至1.66%

从2009年第四次经济金融形势分析通报会议上获悉:今年以来,银行业不良贷款继续实现“双降”。9月末,商业银行不良贷款余额5045亿元,比年初减少558亿元,不良贷款率为1.66%,比年初下降0.76个百分点。

## 240万 我国制定应急预案240万个

从10月25至26日在北京举行的“首届中国应急管理高峰论坛”上获悉:目前我国应急体系建设取得重大进展,已制定应急预案约240万个,共34万余人从事应急救援工作。

## 城乡平等是推进民主的关键一步

王 嘉

近日召开的十一届全国人大常委会第十一次会议审议的两部法案中关乎城乡平等的相关修订内容为社会各热切关注，赢来叫好声一片。

其一是提请十一届全国人大常委会第十一次会议进行三审的侵权责任法(草案)新增规定：因交通事故、矿山事故等侵权行为造成死亡人数较多的，可以不考虑年龄、收入状况等因素，以同一数额确定死亡赔偿金。

我国目前没有一部法律明确规定死亡赔偿金的计算标准，实践中司法机关一般参照《最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》。这个司法解释确定了城市和农村两个赔偿标准，实践中往往由于城乡收入差别悬殊会出现赔偿数额上的巨大差别。

其二是首次提请十一届全国人大常委会第十一次会议审议的全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法修正案草案，明确规定实行城乡按相同人口比例选举人大代表。

1953年制定的选举法对农村和城市每一代表所代表的人口数作了不同规定。按照中国现行选举法的相关规定，现在是每96万农村人口选举1名全国人大代表，每24万城市人口选举1名全国人大代表，农村与城市每一代表所代表的人口比例为4:1。

法律保护公民享有平等的生命健康权和选举权。中华人民共和国宪法第三十三条已明确规定，公民在法律面前一律平等。但长期以来我国城乡二元结构的现状却带来了城乡在政治、经济和社会权利上的诸多差别。

现在传统的城乡二元结构正在经历变革。改革开放以来，随着我国城

市化进程的快速推进，数以亿计的农民离开土地向非农产业迅速转移，农村人口向城市大量集中，为中国的社会结构转型带来了强大动力。据国家统计局的数据，1995年，中国城乡人口比例为30:70；去年则为45.7%比54.3%，城乡人口比例基本持平。据笔者了解，按照目前的城市化发展势头，到2015年中国城乡人口比例很可能达到甚至超过50%:50%。同时户籍制度也正在全国很多地方进行改革，取消农业户口和非农业户口之分，代之以居民户口。诸多变化均为两部法案的修订提供了现实基础。

本次审议的这两部法律草案中所倡导的城乡平等的相关内容，充分强调并贯彻了法律面前不分城乡、人人平等的宪法理念，是十一届全国人大常委会在立法工作上切实推动民主的举措，彰显了中国社会主义民主政治的推进，有利于促进社会和谐。对于今后法律在实施过程中真正体现出平等、真正发挥作用，在法律层面上明确城乡平等迈出了关键性的一步。(作者系湖北媒体人士)✶

## 司法改革应“俯下身予”

何 来

转眼间司法改革已经断断续续走过了10个年头。但是取得的成效似乎并不令人满意。近期法院官员腐败案的屡屡曝光，令民众对司法公正的信任度不断降低。

在过去十年的司法改革中，我司司法改革是遵循着这样一条自上而下的路线来进行的。改革的讨论集中在上层，改革的对象是改革规划的起草者和设计者，改革措施由司法机关向民众来推行。我们好像更倾向于从西方寻找改革的灵感，强调的是司法的“职业化”、“专业化”、“精英化”，我们听到更多的是来自上层精英的声音。

在司法改革中精英的话语权不可或缺，这点无可厚非，但是精英在研究问题的时候，未必能够全面满足和考虑民众的诉求。司法制度关乎国民的切身权利，如果改革者不知道民众的真实需求，不能体会他们的喜怒哀乐，不了解那些上访群体的悲欢离合，那么改革也就丧失了原本的初衷。

近一年多来一些地方法院自下而上开展的司法改革实践引起了人们广泛的关注。其中河南高院因回归“马锡五审判”采取巡回审判、就地开庭、不拘形式，深入调查研究以及重视调解而受到当地群众的普遍欢迎，被视为“司法大众化”改革的急先锋。但我们在赞扬声中也听到了一些反对的声音，认为这是又回到了改革前的司法状态，会降低司法权威，有悖司法独立的原则。

其实在笔者看来，民众不管你是穿法袍还是穿制服，不管你是在法庭审判还是在田间开庭，民众关心的他的合法权利和正当诉求能否得到真正实现。马锡五式的就地审判、田间办案最大的好处就是保证了各方当事人尤其是相对弱势的老百姓有公开平等参与和表达诉求的机会。

今年年初，新一轮司法改革的大幕已经拉开。据了解，在这一轮司法改革坚持的原则中，比较强调“中国特色社会主义方向”和从国情出发，明确提出要“研究和吸收借鉴人类法治文明的有益成果，又不照抄照搬外国的司法制度和司法体制”。最高人民法院公布的《人民法院第三个五年改革纲要(2009—2013)》也首次明确提出要“大力推动司法民主化进程”。这似乎预示着新一轮的司法改革将会俯身倾听更多来自民众的声音，我们期待它能成为一次全民参与的改革盛会，在全民共同的讨论中找到最适合中国本土国情的司法体制和制度。(作者系河北媒体人士)✶



## 中央投资状况面临 民众种种期待

致 远

政府的每一分钱都来自人民,所以每一分钱都要花到人民身上。特别是今年,中央政府用于保障性安居工程、农村民生工程和农村基础设施、教育卫生等社会事业的投资数目之巨大,任务之艰巨,再次引起民众对各级政府行为的高度关注。投资能否为民所用、项目计划能否严格落实、质量能否得到保障、谁来监督监管……这一连串发自民众肺腑的期待,无时无刻不在坚定各级政府开展好中央投资项目建设决心。

这样的关注和期待,源于民众对中央投资落到实处的盼望。为此,今年5月份,全国人大常委会依据法律赋予的监督职责,启动了对中央政府部分重大公共投资项目实施情况专题调研。整个调研历时4个月,遍及18个省、自治区和直辖市。调研时间之长、参加人员之多、覆盖面之广都是少有的。

民众看到,全国人大常委会第一次以专题调研的形式,依法监督中央政府的投资,保证了中央政府的投资花在刀刃上。民众认为,这是人大作为国家权力机关,代表国家和人民行使具有法律效力的监督,充分体现了监督法的精神,迈出了人大常委会行使监督职权的新步伐。民众渴望将这种监督进一步制度化,按照监督法的要求,更深入、更积极地实施不同的监督方式,监督不同类型的重大事项,逐步形成一套刚性、完整的监督机制,使中央政府投资的每一分钱落到实处。

这样的关注和期待,源于民间对中央投资为民办事的期望。为此,中央政府派出督察组、督导组、检查组,对每一个项目进行监管。截至8月底,中央政府投资下达的7170亿元,尚未发

现一笔资金用于“两高一资”和产能过剩、楼堂馆所项目,尚未发现重大违法违规问题。

民众觉得,明察太多,暗访太少,各地方在中央有关部门调查组到达之前很可能做了极为充分的准备,有些问题不易被查出。而且中央调查组的人数有限,要检查的项目比较多,不可能面面俱到。民众认为,以往的很多贪污案件,大都发生在重大工程上,所以需要人人参与监督,加大项目的透明度。中央政府投资项目应该将立项、招标、实施的全过程向社会公布。因为花的是民众的钱,所以要办人民的事,接受人民的监督。

这样的关注和期待,源于民间对中央投资保质保量的寄望。为此,从中央到地方,各级政府的纪检、监察、审计、财政等部门对中央投资项目进行了全程跟踪,力争把所有项目建成优质工程、安全工程。

民众认为,哪级官员搞形象工程,把要项目变成了自己的政绩,或者哪级政府搞出“半拉子工程”、“豆腐渣工程”,都需接受中央的问责。因为,浪费了成百上千万的投资却没有得到处罚的官员同贪污受贿几百万的官员一样,同样是侵害了人民的利益。民众认为,建立完善的群众举报制度、项目公示制度,可确保“哪级政府出现问题问责哪级政府,哪个官员出现问题问责哪个官员”,促使各项工程保质保量的完成,真正实现权为民所用,情为民

所系,利为民所谋的民间期待。(作者系天津媒体人士)☐

## 保障性安居工程 应“按需调控”

解 文

今年中央新增投资9080亿元中有493亿元投入到保障性住房建设,廉租房作为保障性住房三大内容中的主要组成部分,得到330亿元。廉租房是为城市低收入家庭提供住房保障,应该说是项民心、德政工程,公共投资向廉租房倾斜也无可厚非,但是出发点好并不意味着结果也好,如果一大批廉租房建起来了,但楼空着没人愿意进住,而很多期待住房的困难群众又“住无所居”,那么国家的利民惠民政策不仅不能让群众享受到,反而会被诟病。

如今我们看到的是几乎全国所有大大小小的城市都有廉租房项目,甚至连一些贫困县城都有。我们都知道,廉租房顾名思义是租金低廉的出租房,既然是出租给低收入家庭,前提就是这些群众没有自己的住房,跟危房或棚户改造有着本质的区别。中国传统思想中,房子就是根本,一个家庭首先要有自己的房子才算是立了根基,才能再追求其他,历史上任何地区几乎所有居民都有属于自己产权的住所。租房的需求是在城市化进程中人口流动带来的,这部分外来人口或因

为没有钱或因为没有户口而不得不租房,当然随着城市化的加深,越来越多的人口流动发生在农村与城市、城市与城市之间,即便这样,人口流入主要还是发生在北京、上海、广州、深圳、杭州等经济发



达的大型城市,以及经济较发达、就业需求多的沿海城市和内地省会城市,而二线、三线城市和县城则很少,这些地方往往因为收入低房屋年久失修成为不适合居住的危房,因此他们需要的是改造,而不是出租房。

既然如此,笔者不禁产生疑问:这些中小城市需要那么多廉租房项目何用?历史已经证明在中小城市推行廉租房政策并无多大作用:大庆市曾在2001年尝试建了一批廉租房,最后沦为出租给企业、单位当职工宿舍,因为当地居民都有自己的房子,没人愿意放弃已有的房屋产权去租房住。有了前车之鉴,为什么仍然有廉租房项目出现在各地的保障性住房建设规划里?地方为了得到中央的投资,不惜建设没有需求的项目,而在北京、上海、深圳等发达城市,由于供求不平衡,很多符合国家保障的群众却仍然改善不了居住条件。这样就造成了不必要的矛盾,违背了国家“居者有其屋”的美好初衷。

笔者认为,国家有关部门在审批地方的保障性安居工程时,不能“一刀切”按比例分配,而要根据当地的经济状况、无房居民情况等适当把住审批关口,最好能赋予地方自由分配保障性住房资金权,没有租房需求或需求小的中小城市,政府可以在财政分配时更多地向危房改造补贴倾斜,而大城市则加大廉租房的投资比例,如此才能充分发挥国家财政资源,使得各地的保障性安居工程政策真正保障需要保障的群体。(作者系江西媒体人士)✉

## 仍在长征路上

梁朱珠

60年一个甲子,60年一个轮回。人们在年逾花甲的感慨中,会时常回忆起年轻时的岁月,回味人生的酸甜

苦辣。对于一个国家而言,60年却仅是万里长征刚迈出一小步。当我们用人世间的情感去回看祖国走过的这60年时,用“辉煌”、“巨变”、“奇迹”这样的词语来形容,意恐不能穷尽。60年前,一个响彻寰宇的声音宣布中国人民站起来了,60年后,中国的声音成为国际社会有分量的主张;60年前,经济总量十分有限,如今,稳坐世界第三把交椅,并有超越第二之势;过去是粗布粗粮的光景,现在过富裕多元的日子。

此刻,我们要放声高歌,歌唱祖国的成就,歌唱她无数默默奉献的儿女。在豪迈过后,我们更要清醒地认识前路的艰辛,“历史启示我们,前进道路从来不是一帆风顺的。”

21世纪的头十年即将过去,我们发现,国际环境正发生着深刻的变化,从能源、气候、环境、世贸传导至国内的压力陡然陡增;国内政治体制改革困难重重、医疗和教育及社保等民生问题的解决依旧有待破题、社会稳定与边疆长治久安任务艰巨、发展方式转变与利益结构调整着实不易、环境和能源的制约前所未有,所有的这些问题都考验着执政者,考验着每一个期盼祖国复兴的华夏儿女。

温家宝总理说,一个很小的问题,乘以13亿,都会变成一个大问题;一个很大的总量,除以13亿,都会变成一个小的数目。这提醒我们,我国还依旧处于社会主义初级阶段,人民日益增

长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾并未改变,与世界他国相比,我们的差距与不足仍然较大。这要求我们要常怀忧患意识、常思复兴之难、常感如履薄冰,不断砥砺斗志,永远励精图治。

我们还在长征路上,仍需要继续保持不骄不躁、谦虚谨慎的工作作风,继承和发扬艰苦奋斗、不畏艰险的品格和精神。中国共产党人带领中国人民在极其艰难的环境中缔造新中国、发展壮大新中国无不是依靠这种精神与气概。在当前困难的情况下,就要有这种不怕压制、不向困难低头的勇气,敢打敢拼、百折不挠地向前推进我们的预定目标。

我们还处于社会主义初级阶段,发展还是第一要务。面对国际上吹来的“中国世纪”风、他人不切实际的赞誉,我们要保持清醒的头脑,当知我们还不是国际规则的制定者和裁判者,仍处在西方的话语霸权下。要静心搞好我们自己的事情,保持国民经济持续健康发展,保持社会稳定,唯有韬光养晦才能一鸣惊人,树华夏之威于万邦。

我们必须深刻地看到,在我们跑步追赶时,别人也在快速前进。在罕见的国际金融危机的影响下,西方仍不忘抢占科技的制高点,孕育绿色经济的新突破。一切迹象表明,国际竞争必将更加激烈,我们必须抓住未来十年难得的战略机遇期。

60年只是一个开始,一个新的时代即将开启。在下一个甲子年里,让我们开足马力艰苦奋斗。在下一个60年庆典中,让我们的子孙不再有如此多的顾虑与羁绊。(作者系山西媒体人士)✉

本栏目电子信箱:  
zgrrgd@163.com







# 不断推进中国特色社会主义 选举制度的自我完善

——吴邦国委员长在十一届全国人大常委会第十一次会议闭幕会上的讲话

(2009年10月31日)

各位委员、各位同志：

这次常委会会议的议程不少，也很重要，在大家共同努力下，顺利完成各项预定任务，审议了6件法律草案，通过了其中的1件，审议了6个报告，审议批准了内务司法委员会等3个专门委

员会关于代表议案审议结果的报告，批准了1件国际条约，还决定了一些其他事项，会议开得很成功。

会议通过的驻外外交人员法，从法律上明确了驻外外交人员的职责、条件、权利和义务，规定了外交衔级和

职务制度，规范了驻外外交人员管理体制，对于建设高素质外交人员队伍，保证驻外外交机构依法履行职责，更好地贯彻落实独立自主的和平外交政策，将发挥重要作用。

为贯彻落实党的十七大提出的逐



重庆云阳县双江镇大雁社区选民2007年投票选举县人大代表和镇人大代表

步实行城乡按相同人口比例选举人大代表的要求,我们把修改选举法作为本届全国人大及其常委会立法工作的一个重点,及时启动修改工作。在认真梳理代表议案建议、充分调查研究、广泛听取意见、反复测算论证的基础上,形成了选举法修正案草案,提请本次会议审议。常委会组成人员和列席会议的同志,普遍赞成这次选举法修改的指导思想、主要原则,认为一步到位实行城乡按相同人口比例选举人大代表,并保证各地区、各民族、各方面都有适当数量的人大代表的修改方案,符合党的十七大精神,符合我国经济社会发展实际,能够更好地体现人人平等、地区平等和民族平等,有利于进一步扩大人民民主,保证人民当家作主。大家强调,不断推进中国特色社会主义选举制度的自我完善与发展,是坚持和完善人民代表大会制度的重要基础,是发展社会主义民主政治的重要内容。选举法的修改,必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚持中国特色社会主

义政治发展道路,坚持从中国国情和实际出发,使中国特色社会主义选举制度的优势得到更好发挥。审议中,大家对草案也提出了一些很好的修改意见和建议。考虑到选举法是保障公民依法行使选举权和被选举权的重要法律,政治性强,各方面都很关注,草案拟进一步广泛征求人民群众和社会各界意见,请法律委会同法工委根据各方面意见认真修改,经12月份常委会会议继续审议后,再提请明年3月召开的十一届全国人大三次会议审议。

各位委员、各位同志:

今年大会批准的常委会工作报告明确提出,要把推动中央重大决策部署的贯彻落实作为人大监督工作的重中之重,着力加强对经济工作和解决民生问题的监督,督促和支持“一府两院”按照各自工作报告提出的目标任务做好工作,确保全年经济社会发展任务的顺利完成。在4月份的常委会会议上,我又着重讲了监督工作,提出要抓住常委会工作报告确定的监督重点,从人大

监督工作的特点出发,坚持依法行使职权,积极开展工作,争取在提高监督工作水平、加大监督工作力度上迈出新步伐,并强调要加强调查研究、搞好跟踪监督、增加监督工作透明度。总的来看,今年以来常委会的监督工作是有声有色的,也是富有成效的。

在加强对解决民生问题监督方面,一是,听取审议了国务院关于农村社会保障体系建设、职业教育改革与发展、四川汶川特大地震灾后恢复重建工作等专项工作报告,在12月份的会议上,我们还将听取审议国务院关于促进就业和再就业工作情况的报告,听取审议农业与农村委员会关于农村社会保障体系建设情况跟踪检查的报告。二是,

开展对工会法、食品安全法等关系民生重要法律的执法检查。三是,本次会议安排听取审议最高人民法院关于加强民事执行工作情况的报告、最高人民检察院关于加强渎职侵权检察工作情况的报告,以及常委会执法检查组关于检查工会法实施情况的报告。

审议中,常委会组成人员和列席会议的同志,对最高人民法院、最高人民检察院自觉接受人大监督、努力提高工作水平予以积极评价,对近年来民事执行和渎职侵权检察工作的进展和成绩给予充分肯定。希望各级法院和检察院要坚持司法为民,提高队伍素质,加强制度建设,规范司法行为,进一步加大民事执行和渎职侵权案件的查办力度,确保当事人合法权益得到维护,确保犯罪行为依法受到追究,维护社会公平正义。

这次对工会法的执法检查,是根据保增长、保民生、保稳定的新形势新要求,在2004年检查的基础上开展的新一轮执法检查。王兆国副委员长出席执法检查组第一次会议并作了重要讲



话,周铁农、李建国、蒋树声等3位副委员长分别带队,到辽宁、上海等6个省市开展执法检查,深入了解情况,认真摸清问题,积极提出意见。审议中,常委会组成人员和列席会议的同志充分肯定执法检查组的工作,普遍赞成执法检查报告。大家强调,各地区、各有关部门要针对国际金融危机背景下出现的新情况新问题,有效解决工会法实施中的重点难点问题,更好地发挥工会在维护职工合法权益、稳定劳动关系上的重要作用。一是在国有、集体企业重组改制和关闭破产过程中,要充分发挥工会依法组织职工参与民主决策、民主管理、民主监督的职能,切实保障职工的知情权、参与权、表达权与监督权。二是在基本解决职工工资历史拖欠问题的基础上,要加快建立职工参与的工资协商机制、工资正常增长机制和支付保障机制,防止发生新的工资拖欠,切实维护职工合法权益。三是要进一步加大基层工会尤其是企业工会的组建力度,积极探索解决农民工入会率较低等问题,切实增强基层工会的维权能力。

在加强经济工作监督方面,一是,6月份的会议听取审议了中央决算报告和审计工作报告,批准了中央决算,8月份的会议除按惯例听取审议上半年计划执行情况报告外,还安排听取审议了国务院关于转变发展方式、调整经济结构情况的报告;二是,为督促9080亿元中央政府公共投资计划的有效实施,我们选择了保障性住房建设等4个题目,主动开展了为期近3个月的专题调研;三是,这次会议在听取审议国务院关于今年中央政府投资安排及实施情况的报告的同时,还安排听取审议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。在同一次常委会会议上,针对同一个问题,将国务院专项工作报告和人大调研报告放在一起审议,还是第一次。

审议中,常委会组成人员和列席会议的同志,对国务院及地方各级政府和

有关部门的工作给予充分肯定,普遍赞同专题调研报告。大家认为,在全国上下共同努力下,今年一、二、三季度经济增长呈逐季上升之势,前三季度国内生产总值增长达到7.7%,经济企稳回升势头逐步增强,总体经济发展情况好于预期。从发展趋势看,全年经济增长8%的目标是完全可以实现的。这充分说明,中央关于应对国际金融危机冲击的一系列决策部署和政策措施是完全正确的、是及时有效的。大家指出,在看到成效的同时也要清醒地认识到,我国经济回升的基础还不稳定、不巩固、不平衡,旧的矛盾尚未消除,新的矛盾又在积累,保持经济平稳较快发展、推动经济发展方式转变和经济结构调整难度都进一步增大。大家强调,要科学判断国际国内经济形势,正确处理保增长与调结构、防风险的关系,全面落实和不断完善一揽子计划和政策措施,在保持经济平稳较快发展的同时,着力推进产业优化升级、经济结构调整和发展方式转变,使经济回升建立在结构优化升级的基础上,使应对国际金融危机冲击、保持经济平稳较快发展的过程成为增强发展可持续性的过程。大家还指出,发挥投资拉动作用,要坚持立足当前、着眼长远,科学规划、量力而行,严格把握投资导向,优化投资结构,落实配套资金,规范管理程序,加强投资监管,真正把钱用在刀刃上,切实发挥政府公共投资在保增长、调结构、重民生中的作用。

这里还要一提的是,常委会高度重视这次专题调研活动,精心组织,周密安排,有关专门委员会和工作委员会做了大量工作。从5月底到8月上旬,路甬祥、华建敏、司马义·铁力瓦尔地、陈昌智、严隽琪等5位副委员长分别带队,40多位常委会委员、专门委员会委员和全国人大代表直接参加,还吸收了国务院有关部门的同志参加,4个调研组分赴东部、中部、西部的18个省、区、市,形成了16个专题调研报告,调研时间

之长、参加人员之多、覆盖面之广都是少有的。这次主动开展的专题调研,是今年常委会依法开展监督工作的一大亮点,也是加大人大监督工作力度、提高人大监督工作水平的一次有益尝试。我想,至少体现在两个方面:

一是增强了人大监督工作的时效。这次专题调研的一个特点,就是在中央政府重大公共投资计划实施的过程中进行。因为这次中央政府公共投资不仅数量大、涉及面广,而且时间紧、任务重,通过人大的专题调研,可以及时发现问题,及时交换意见,完善政策措施,推动改进工作。从调研的实际情况看,也确实起到了这个作用。专题调研组对调研中发现的突出问题,通过座谈会、个别交换意见等方式,及时与地方政府和有关部门沟通情况、统一思想、提高认识,并将形成的初步调研报告送国务院,为有关方面研究完善政策措施起到了积极作用。会议期间,我们还请国务院有关部门负责同志列席会议,直接听取委员和代表的意见,加强了面对面的沟通。会后,我们还要把大家提出的意见和建议整理成《审议意见》,连同专题调研报告一并送国务院研究处理,并要求在明年4月底前将研究处理情况向全国人大常委会作出书面报告。

二是丰富了人大监督工作的方式。这次专题调研还有一个特点,就是在人大监督工作的方式方法上有所创新。开展专题调研,不仅丰富了人大监督工作的方式,还进一步夯实了做好人大工作的基础,使我们了解情况更全面,交流讨论更深入,提出意见更中肯,同时也为各专门委员会之间加强交流与学习提供了新的机会。对此,参加这项工作的同志都深有体会。我们要认真总结这些年来包括今年以来,人大监督工作中形成的行之有效的好做法,在今后的工作中切实运用并不断丰富发展,努力把人大监督工作提高到一个新水平。

现在我宣布,十一届全国人大常委会第十一次会议闭幕。■



今年是进入新世纪以来中国经济最为困难的一年,全国人大常委会积极探索和创新监督方式,谋求为经济快速走出阴霾,实现社会平稳发展作出更大贡献。

今年5月份,全国人大常委会在北京人民大会堂启动中央政府重大公共投资项目实施情况的专题调研活动,即为创新的监督方式。

“此次主动开展的专题调研,是今年常委会依法开展监督工作的一大亮点,也是加大人大监督工作力度、提高人大监督工作水平的一次有益尝试。”10月31日,全国人大常委会委员长吴邦国表示,这主要体现在两方面,一是增强了人大监督工作的时效;二是丰富了人大监督工作的方式。

# 人大监督的创新之举

文 / 本刊评论员 金果林

今年,全国人大常委会对中央政府部分重大公共投资项目实施情况所展开的专题调研活动,可以说是人大监督的一次生动而有力的创新实践。

这次大型调研活动,依据宪法和法律,围绕着党和国家的工作大局,紧紧盯住发展这个“第一要务”,深深切入人民群众所普遍关心的经济、

社会和民生热点与难点,展开全面深入的、综合系统的、科学理性的调查研究,不仅突出中心、抓住重点、追求实效、讲究速度,而且在监督的内容、形式、方法、程序等方面做出一系列新的尝试,是人大监督工作开辟新局面的成功探索。

监督权是我国宪法赋予人民代

表大会及其常务委员会的一项重要职权。人民代表大会及其常务委员会对“一府两院”的监督,是代表国家和人民所进行的具有法律效力的监督,是来自最高国家权力机关的监督,是我国监督体系中最高层次、最具权威、最有法律效力的监督。这种监督,是宪法和法律赋予人大的神圣





张明/摄

监督工作提出了新的更高的期待。只有按照宪法和法律的精神,创新监督工作,才能更好地适应形势发展的需要。创新监督,就要不断地研究人大监督的新规律、新特点和面临的新形势、新问题,解放思想、更新观念,探索监督形式,丰富监督内容,深化监督理论,从而做到与时俱进。

这次全国人大常委会的专题调研,就在这方面做出了大胆的探索和宝贵的尝试,包括将专题调研引入监督范畴,将中央重大决策落实情况纳入监督内容,将监督环节链接成有机的监督流程,将调研报告拿到常委会上宣读并审议,将监督过程面向媒体全程公开、实行透明监督、接受社会对人大监督的监督,等等,都使人大监督工作局面跃然生色,令人眼前一亮。

吴邦国委员长多次强调,人大监督工作容易搞虚,必须在增强监督实效上下功夫,克服形式主义,围绕中心、突出重点,着力解决一些群众最关心、最直接、最现实的利益问题和发展问题,一抓到底、务求实效。今年是进入新世纪以来我国经济发展最为困难的一年,既面临严峻挑战,也蕴含重大机遇,能不能保持住我国健康发展的良好局面,不仅是全国人民关心的头等大事,也是世界人民关注的重大课题。面对十分繁重的发展与稳定任务,党中央作出了一系列重大决策部署。

作为最高国家权力机关,全国人大常委会审时度势,紧紧围绕党和国家的中心工作来履行法定的监督职责,从国务院今年《政府工作报告》所提出的中央政府投资的六个方面安排中,选择出“保障性住房建设,技术改造和科技创新,农田水利基本建设,教育、卫生等方面的民生工程”这四个方面,组织开展专题调研,以此推动中央重大决策部署的贯彻落实,推动我国经济的健康发展和社会的稳定和谐。这一重大监督举措,紧紧贴住了国家

发展稳定的大局,牢牢扭住了发展这个“牛鼻子”,处处洋溢着以人为本、关注民生的执政理念,使人大的监督契合时代脉动、融入社会全局,特别是把讲求实效摆在了突出的位置,为此推出了一系列新鲜措施。

从五月末到八月初这三个月时间里,全国人大常委会及其专门委员会的委员和全国人大代表共四十多人,分别在路甬祥、华建敏、司马义·铁力瓦尔地、陈昌智、严隽琪等五位副委员长的率领下,带着记者,兵分多路,奔赴到东、中、西部的18个省、区、市,深入到施工工地、田间地头、科研院所、校园医院,在现场进行面对面的调查研究,形成了16个专题调研报告,对中央政府重大投资项目实施过程中所取得的成绩、显露的问题、存在的毛病、出现的现象,及时进行了归纳和分析,提出了相应的意见和建议。这种大规模的调研行动,特别是以这种专题调研的方式开展跟踪监督,以前在全国人大是没有过的。

10月31日闭幕的十一届全国人大常委会第十一次会议不仅听取审议了国务院关于今年中央政府投资安排及实施情况的报告,而且听取并审议了全国人大常委会这次专题调研情况的报告。在同一次常委会会议上就一个问题同时听取国务院的专项报告和全国人大的调研报告,这在全国人大还是头一回。尤其是会后还要将审议意见和专题调研报告一并送交国务院研究处理,并要求国务院在明年4月底前将研究处理情况书面报告全国人大常委会,使人大监督创新出一个过程严密的监督流程体系,既有利于强化人大监督工作的力度,又有利于增强人大监督的实效。

现在,这次大型专题调研已经告一段落。回首这一调研的全过程,可以说是新风扑面,让人们看到人大监督正迈出新的步伐,推动着人大监督工作开辟出一片崭新的天地。■

职责和庄严使命。

这次在我国应对国际金融危机的紧要关头,全国人大常委会牢记宪法和法律所赋予的职责和使命,果断选择把推动中央重大决策部署贯彻落实作为人大监督工作的重中之重,运用专题调研这种监督形式,督促和支持“一府两院”按照各自工作报告提出的目标任务做好工作,确保中央重大决策部署的贯彻落实,确保全年经济社会发展任务的顺利完成,既是依法监督的必然要求,也是创新精神的集中体现。

当前,国际国内形势都在发生着深刻变化,主客观形势都对做好人大

# 力保中央投资效益最大化

文 / 本刊记者 李小健

去年下半年以来,为应对国际金融危机对我国经济带来的严重冲击,党中央审时度势,及时调整宏观调控政策,作出了保增长、保民生、保稳定的一系列重大决策部署。

为深入贯彻中央重大决策部署,进一步增强人大监督工作的针对性和实效性,根据吴邦国委员长的指示,全国人大常委会选择保障性住房建设、教育和卫生等民生工程、技术改造和科技创新、农田水利建设等重大公共投资项目,组成四个专题调研组,由副委员长带队,对建设规划制订、投资安排、资金拨付、地方配套、工程进度、投资效果以及实施中存在的主要问题和需要进一步完善的政策措施等,进行了专题调研。

5月26日,专题调研工作正式启动。5月底至8月初,各调研小组分赴18个省(区、市)开展实地调研工作,路甬祥、华建敏、司马义·铁力瓦尔地、陈昌智、严隽琪副委员长,部分全国人大常委会委员、有关专门委员会委员和部分全国人大代表以及国务院有关部门的同志参加了调研活动。

在社会各界的关注下,专题调研报告终于提交十一届全国人大常委会第十一次会议审议。

10月28日下午,在十一届全国人大常委会第十一次会议的第二次全体会议上,全国人大财经委主任委员石秀诗代表全国人大常委会专题调研组,作关于部分重大公共投资项目实施情况的调研报告。

专题调研报告在肯定各级政府、各个部门落实中央决策部署取得成绩的基础上,毫不留情地直陈其中存在的弊端,如项目规划不扎实、地方配套解决困难等。毕竟,中央决策部署事关大局,与应对国际金融危机、解决民生问题息息相关。

全国人大常委会调研组从实际出发,对这些存在的问题提出中肯的意见和建议,促使相关政府部门改进工作,更加扎实地、有力地推动中央决策部署落实。

## 9080亿元投资下达率达79%

全国人大财经委主任委员石秀诗在报告中介绍,今年3月,温家宝总理在政府工作报告中提出了“扩内需、调结构、促改革、惠民生”等促进经济社会平稳较快发展的一揽子计划,增加政府公共投资,拉动经济增长,努力改善民生。在去年第4季度中央新增公共投资1040亿元的基础上,今年中央预算又安排重大公共投资9080亿元。其中,保障性住房建设投资493亿元,教育和卫生等社会事业建设投资926亿元(其中,教育205亿元、卫生372亿元),技术改造和科技创新投资633亿元,农业基础设施和农村民生工程投资2522亿元。

到8月底,今年以来中央安排的重大公共投资项目,已下达建设资金7170亿元,占预算的79%。其中,保障性住房建设资金下达471亿元,占预算的95.5%;教育和卫生等社会事业建设

资金下达853亿元,占预算的92.1%;技术改造和科技创新补助资金下达508亿元,占预算的80.3%;农业基础设施和农村民生工程投资资金下达1752亿元,占预算的69.5%。各级地方政府通过预算调剂、利用地方政府债券、申请银行贷款等各种渠道,千方百计地筹措项目配套资金,并积极引导社会投入。

在中央至地方各方面的努力下,中央重大公共投资项目建设取得了阶段性成效。截至8月底,去年4季度和今年安排的廉租住房建设项目已开工126万套,全国今年新增租赁补贴户数54万户;煤矿、林区的棚户区改造已分别开工10万户和15.7万户,农村危房改造和游牧民定居工程已分别建成18.5万户和2.4万户。今年安排的中西部地区农村初中校舍改造工程和特殊教育学校建设项目,已分别建成近400万平方米和24万平方米。中央安排的技术改造和科技创新项目绝大多数已经开工,部分规划早、动手快的项目已经完工或接近完工。新建大型灌区工程资金已经落实,大型灌区续建配套与节水改造项目、节水灌溉示范项目和大型灌溉排水泵站更新改造项目建设资金已分别落实77.3%、74.2%和77.0%,其中中央投资已全部到位。

## 直陈中央投资项目弊端

在调研工作中,对于公共投资项目建设存在一些难题和问题,调研组实事求是,毫不留情加以指出和披露。



首先,项目规划不够扎实,准备不够充分。比如说有些技术改造和科技创新项目前期论证不够充分,与重点产业调整振兴规划和产业结构调整衔接得不够紧密,在项目安排上重点不够突出。

第二,地方财力紧张,落实配套困难。由于今年地方财政收入增幅下滑较多,各地普遍反映财政收支矛盾突出,落实配套资金困难。比如,今年国家下达的保障性住房建设计划,全国共需投入1676亿元,其中,中央投入493亿元,占29.4%;地方配套1183亿元,占70.6%,落实困难。

第三,政策不够协调,执行不够严格。有些地方的教育、卫生等建设项目,只安排主体工程建设,没有将道路、给排水、供电等基础设施和教师、医务人员周转房纳入投资范围,给今后的交付使用留下困难。

第四,责任不够清晰,机制不够健全。一些地方反映,小型农田水利建设的投入、运行、管护和维修机制还很不健全,不少地方多年没有投入,集体、农户用水管水的责任不到位,缺乏筹集维修资金的积极性,很多设施长期失修,甚至长期不能修复。

第五,进展不够平衡,进度比较缓慢。截至8月底,保障性住房建设完成投资的394.9亿元,完成率为23.6%。全国中等职业教育基础能力建设项目完成投资26%,卫生项目完成投资25%。11个民口科技重大专项整体进度也比较缓慢。今年安排的大型灌区续建配套与节水改造项目、大型灌溉排水泵站更新改造项目和新建大型灌区工程,不少还处于前期准备阶段,一些农业综合开发节水配套改造项目还没有开工。

针对调研中发现的问题,专题调研组通过座谈会、个别交换意见等方式,及时与地方政府和有关部门沟通情况,并有针对性地提出改进工作的建议:第一,把握投资方向,优化投资结构;第二,落实配套资金,完善政策措施;



廉租房建设惠及民生

第三,落实工作责任,确保建设成效;第四,深化体制改革,健全机制保障。在实施重大公共投资建设的同时,应当把进一步深化体制机制改革作为一项重要任务,下大力量组织推进;第五,加快立法步伐,健全法制体系。

同时,专题调研组还将形成的初步调研报告送国务院,为有关方面研究完善政策措施起到了积极作用。

王佐书委员表示,在充分调研的基础上,专题调研报告实事求是、恰如其分地指出公共投资建设中存在的问题,有关部门应认真对待,并予以解决。

### 委员建议专题调研常态化

石秀诗委员表示,有的地方向调研组反映,截至2008年年底,11个民口重大专项实施方案已全部通过审议,目前民口专项基本完成“十一五”主要任务的部署工作,今年以来各专项组织部门调整并加快实施了一批产业需求迫切、研究基础好、有望快速实现产业化的创新项目,但总体上看,由于审批环节设置多、程序繁琐等原因,整体推进还比较缓慢,2008年实际投入仅占“十一五”总投入的4.5%左右,实施进度亟待加快,2009年经过调整投入的328亿元经

费尚未到位。对此,令人感到欣慰的是,目前,国务院有关部门已经加快了工作进度,年底前资金将会全部下拨到位。

由于专题调研增强了实效,许多委员纷纷表示,全国人大常委会今年创新的监督工作方式值得延续。

在郑功成委员看来,今年专题调研活动是一个很好的开头,应该与执法检查工作一样,变成权力机关及其常设机关履行监督职能的常态化工作。

达列力汗·马米汗委员非常赞同全国人大常委会专门安排对中央投资项目开展专题调研,他建议不仅要安排对投资进行督促检查,而且还要对投资发挥的效益重点检查。

符桂花委员认为,全国人大常委会围绕中央大局,从实际出发,增强监督时效性开展专题调研,在社会上起了一个好头,作了一个榜样。下一步,希望层层发挥各级人大机构的作用,加大对所在地项目的监督,共同把各项资金落实好,真正发挥“好事做好、实事做实”的作用。

“人大还应该继续加强监督,不断推动各级政府部门改进工作,使国家投入的4万亿工程成为全体人民放心的工程。”汤小泉委员说。■

# 保障性住房建设面面观

文 / 本刊记者 谢素芳

随着十一届全国人大常委会第十一次会议的落幕,全国人大常委会保障性住房建设专题调研结果也公布于众。调研报告显示,截至8月底,保障性住房建设资金下达471亿元,占预算493亿元的95.5%,其中去年第四季度和今年安排的廉租住房建设项目已开工126万套,今年新增租赁补贴户数54万户;煤矿、林区的棚户区改造已分别开工10万户和15.7万户,农村危房改造和游牧民定居工程已分别建成18.5万户和2.4万户。就像全国人大常委会保障性住房建设专题调研组组长、全国人大常委会预算工委主任高强所说,保障性住房是一项民心工程,这些项目将解决一大批低收入群众的居住问题,为他们营造一方温暖的避风港。

“保障性住房目的是解决困难群体的住房问题,对这项政策,老百姓非常高兴、非常拥护,特别是边疆少数民族地区,很多人原来住的都是茅草房、权租房,以后都能住上坚固、安全的砖瓦房了。”云南省人大常委会副主任晏友琼说。

保障性住房,顾名思义其具有保障性性质,因此无论官员、专家还是百姓都一致拍手称好。正因为全社会都对这项德政工程非常重视,其实施过程中暴露出的种种问题也为全国人大常委会所高度关注。全国人大财经委主任委员石秀诗在调研报告中指出保障性住房项目在实施过程中出现了规划不够扎实、摊子铺的过大、资金配套困难、保障标准偏高、模式比较单一五大问题,全国



全国人大常委会保障性住房建设专题调研组组长、全国人大常委会预算工委主任高强带队在哈尔滨调研

人大常委会委员和全国人大代表就这些问题和解决之道纷纷提出意见和建议,对落实保障性住房项目、完善我国保障性住房制度具有重要作用。

## 解难配套资金

资金问题几乎是影响各地工程进展的首要原因。“截至8月底,保障性住房建设完成投资394.9亿元,完成率为23.6%。”据石秀诗介绍,今年国家下达的保障性住房建设计划,全国共需投入1676亿元,其中,中央投入493亿元,占29.4%;地方配套1183亿元,占70.6%。但是,“由于今年经济增速减缓和结构

性减税的影响,各级财政收入增速普遍较低,地方落实相应的配套资金压力很大。”

“云南省保障性住房的每平米造价为1200元,中央投资500元,地方还要出700元,压力很大,如果配不起的话,房子就建不了。”云南省人大常委会副主任晏友琼对此满口苦水。

关于资金配套问题,全国人大常委会委员唐天标认为,中西部地区、贫困山区和民生项目不能只有一个配套资金比例,应该酌情降低这些地方的配套比例。“如果拿得出配套资金的就给项目,

拿不出的就没有项目,这样永远只会给富的地方锦上添花,穷的地方没有人雪中送炭。实际上,中西部地区、贫困地区更需要政府保障。”

持相同看法的还有齐续春委员,他也提出建议,保障性住房的地方配套资金比例不能“一刀切”,一些非常贫困的地区甚至应该完全由中央政府投资。

而郝益东委员则就住房保障资金投入和配套资金不足的问题提出“两条腿走路”的解决之道——政府进一步加大投入和创新融资机制、渠道。

在郝益东看来,解决住房公平问题,首先财政投入是一个基本条件,对



低收入群众的住房投入上不去,“住有所居”也就很难实现。在创新融资渠道方面,郝益东认为,廉租房可以推行租售并举的办法。

他解释,根据世界各国的经验,政府建设的公共住房,包括计划经济体制下建设的公房,凡是以出租为主的都不可持续,而以出售为主的都可以持续发展。他强调我国的租售并举应该明确以售为主,这样才能把保障性住房项目持续下去,把国家的投资搞活,把投资和消费的积极性调动起来,防止陷入投资难以为继、过多背上财政包袱和债务包袱的局面。

### 质疑保障标准

保障性住房一直存在保障标准争议,廉租房保障对象人均收入应多少、户型应多大才合适?棚户区 and 农村危房改造政府补贴多少才能发挥作用?

“有的城市廉租住房建设标准达到每平方米2500元左右;有的城市将保障对象的收入标准提高到人均年收入一万元左右,扩大了廉租住房的保障范围,增加了政府保障的难度;有的地方为推进农村旧房改造,对富裕农户也给予了资金补助;有些农户改造后的住房面积很大,用于出租。”全国人大常委会的调研组发现,由于没有严格、统一的标准,各地的保障标准也五花八门,不仅增加了政府和居民的负担,甚至还造成不公平和浪费。

吴晓灵委员在谈到廉租房户型标准时表示,户型标准不能定得太高,如果廉租房的面积都按50平方米来建会偏离廉租房的供应对象,使很多进城的农民工根本住不起。因此她认为控制建筑面积是锁定供应对象的非常重要的前提。“廉租房面积一定要小,功能一定要全,应不超过30—40平米,建议国家尽快统一廉租房最高标准。”

农村危房改造补贴标准方面,来自海南省的全国人大代表王积权也提出,现在很多农村建新房的标准太高,由于

政府补贴少,80%以上资金都是由个人负担,给农民带来大量的债务,生活水平反而下降了。

关于保障房建设标准和保障对象的准入条件设置问题,很多委员都认为要避免像很多地方的经济适用房那样走上偏道,最终导致该保障的对象没有享受到实惠,反而给腐败制造了空间。

而许振超委员则担心着另一个群体的居住问题,并就保障对象范围提出建议,“现在的年轻人特别是大学毕业生的住房问题很严峻,并且这个问题还将在一段时间内存在,应尽快把他们纳入廉租房保障范围。”他认为,随着“80后”、“90后”陆续走入社会,这部分年轻人面临成家立业、结婚生子问题,收入又不高,承担的房租压力非常大。

“保障性住房具有一定的特殊性,在目标过高和投资不足的双重压力下,非常容易造成安全和质量的隐患。”郝益东还建议必须重视保障标准和资金的关系,警惕因此引起的其他问题。

### 确定住房保障立法

“目前对保障性住房资金、保障对象条件等问题,各个省市的解决方法不一致,廉租房、经济适用房等各种保障性住房划分的标准也不一样,国家没有法规去规范。我国幅员辽阔,各个地区实际情况也不同,发展方式呈现多样性是在所难免的,但还是需要有一个全国性的、大的原则来规范,为保障性住房建立法律法规是迫在眉睫的。”全国人大常委会委员牟新生认为,现在保障性住房建设项目出现那么多的问题,有重要的原因来自没有相关法律法规的强制约束,他建议有关部门通过行政立法或最终国家立法,界定“政府保障”的范围及方式,使得保障性住房的建设、管理有序进行。

“住房保障与教育、医疗、就业、养老保障一样,都是我国社会保障基本制度的重要组成部分,住房保障法已经纳

入十一届全国人大常委会立法规划,相关准备工作也在进行。”作为全国人大常委会保障性住房建设专题调研组的组长,高强在调研期间也曾透露保障性住房的立法计划,确认住房保障工作将有法可依。

在十一届全国人大常委会第十一次会议上,石秀诗也强调住房保障法制化的重要性。“建章立制,为保障性住房建设提供法制保障。目前我国保障性住房建设的相关制度、政策等还不够完善,地方同志希望国务院尽快制定住房保障的行政法规,使这项工作有法可依。”

据了解,近日全国人大财经委、住房城乡建设部、清华大学等有关方面邀请了六个国家的专家,会同国内相关专家,在清华大学法学院召开关于基本住房保障问题的专题研讨会,为住房保障的立法立规作准备。

城乡居民保障性住房建设,直接涉及群众切身利益,是一项民心工程、德政工程。住房保障工作要做到得民心、顺民意,不仅需要相关部门的切实规划、扎实落实,也需要法制方面的规范、管理和约束,相信纳入法制体系的保障性住房,将会让低收入住房困难群众住的更安全、更放心。✘



摄影/本刊记者 谢素芳

齐齐哈尔市为低收入群众建造的安居小区

# 教育卫生投入再多些、更多些！

文 / 本刊记者 于浩

“地方政府对中央投资抱有‘钓鱼’心理，不管有没有配套的钱，都要上。如果这些民心工程变成‘半拉子’，这样的责任由谁负？”

“《中等职业教育基础能力建设规划(2005—2010年)》的主要建设内容是购置教学设备、建立实训基地。可为什么到现在为止，各地的完成率还这么低？这是什么原因？”

“我们一直在说‘拉动内需、促进消费’，可为什么居民消费还是不理想？是教育卫生方面的历史欠账太多了！”

在十一届全国人大常委会第十一次会议分组审议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时，委员、代表焦虑之情溢于言表。

## 民生项目最易成为“半拉子”

据教育部和卫生部统计，截至2009年5月底，教育方面，初中工程的中央投资资金到位率近100%，中职项目和特教工程分别为73.59%和95.67%。卫生方面，除5月中旬下达的67亿元正陆续到达项目单位外，今年已下达的100亿元中央投资的资金到位率为90%。截至2009年6月，专题调研组所赴省、市2008年第四季度和2009年前两批中央公共投资项目资金均已基本到位。

但截至今年6月，全国中职项目地方财政配套资金到位率仅为53.11%。卫生方面项目地方财政配套资金不落

实的情况较为普遍。

调研报告明确指出，有的项目要求地方配套的资金比例偏高。如县医院建设，对西部省份要求地方配套25%，中部要求地方配套50%。例如甘肃省，去年第四季度和今年前两批中央卫生方面投资计划要求该省配套资金24775万元，地方财力难以承担。有的省级政府在分解下达中央投资计划时，没有下达相应的市（州）、县（市）配套资金计划，各级政府如何分担配套责任不明确。有的是配套资金来源不落实、难解决。中央代理发行的地方政府债券资金要求集中用于新增中央投资项目的配套，特别是民生工程项目，包括医疗卫生和教育事业的基础设施建设。但一些地方在分解下达投资计划时并没有按要求安排，甚至将债券资金用于其他方面。

“现在最突出的问题是地方配套资金落实不好，像浙江这样的经济发达省份，配套资金到位率也只有70%。再有一些地方的配套资金尚未落实到项目建设单位，项目建设单位不得不向银行贷款，债务转嫁到建设单位身上，增加了他们的负担。总之，现在是工程前期进行得很好，但地方配套资金没有落实，后期可能会没有钱，最终形成‘半拉子’工程。”全国人大常委会委员、全国人大教科文卫委员会副主任委员宋法棠说。

宋法棠认为，国务院办公厅、发改委、财政部应该联合发文，一方面进一步明确地方债券就是用于补足配套资

金，优先用于民生工程，地方配套资金不能层层下推。另一方面，免除中西部地区教育、卫生项目的地方配套资金。

“中央政府重大公共投资应加大对民生工程的支持，适当降低中西部地区特别是少数民族地区的配套资金比例。督促地方政府严格执行中央财政代理发行的地方债券主要用于中央确定项目特别是民生工程的规定。”全国人大财政经济委员会主任委员石秀诗说，对于经过考核评估，地方配套资金和建设进度较好的地方，给予适当的奖励性补助，以调动地方的积极性。

## 投入大，产出不能小

“我们医院共有职工80人，其中33名职工家在外地，有人自己租房，有人干脆占用医护房居住。”重庆市万州区余家卫生院一工作人员对记者说，医院都能建起来，为什么就不能建几套宿舍给大伙用？长此以往，队伍会散的。

对此，调研报告强调，为稳定基层教师、医务人员队伍，建议在安排新的中西部农村初中校舍改造工程、基层医疗卫生服务体系建设项目时，适当调整支持范围，妥善解决教师、职工、医务人员等周转房建设。

“教育和卫生投资综合效能不高的问题是只建乡镇医院和学校，不建配套设施，而这个问题还不光存在于教育卫生方面。很多重大项目都是这样，只注意主体，不注意配套。比如重大的科研设施，有了实验室，还需要仪器购置费；



有了仪器,但还要有维护费用。这些费用没有配套,将直接影响项目的效益。”一些参与了专题调研的委员指出,摊子不必铺得太大,而是干一件事情就把这件事情干好,使项目充分发挥效益。

### 发展教育 不能只“盖房子”

全国人大财政经济委员会主任委员石秀诗代表全国人大常委会专题调研组作关于部分重大公共投资项目实施情况的调研报告时说,全国中等职业教育基础能力建设项目完成投资26%,进度比较缓慢。



江苏省海安县职业教育中心在校学生实习数控机床

#### “中职教育中的校舍

问题固然需要解决,但中职教育更需尽快解决的是增添设备。如果我国每年增加100万中职学生,而学校设备却不增加,致使教学质量无法保证,最终结果就是学校培养出来的学生没有单位愿意要。实训这个环节对中等职业教育至关重要,而设备是培养学生动手能力的基础。”全国人大常委会委员、全国人大教科文卫委员会委员吴启迪说。

“我在甘肃调研时发现,一个实验学校不仅购买了现代化的数字机床,而且实实在在地安排学生在机床旁边上课。教师指导、学生亲自动手,只有这样培养学生,才能满足社会需要,学校未来的就业率才会高。”宋法棠说,为什么我们都认为德国制造的产品质量好,就是因为他们非常重视技术培训。所以我们在重视硬件建设的同时,还要重视软件建设,多添置一些实训设备,特别是现代化的设备,才能满足学生的动手需要。

“各级政府在发展中职教育时,眼睛不要光盯在建房子上,要积极推动基础能力的建设。”吴启迪在发言时殷切希望。

#### 补足欠债,投入多些,再多些

“我们一直在说‘拉动内需、促进消费’,可为什么居民消费还是不理想?是教育卫生方面的历史欠账太多,老百姓的钱主要用于子女上学和看病了。如果这两方面解决不好,消费就拉动不起来。”宋法棠认为,在民生工程上,中央的投资应该有所倾斜。

以初中工程为例,据教育部测算,要解决中西部农村寄宿制学校条件不足的问题,共需投入资金650亿元,目前只投入了120亿元,迫切需要启动二期初中工程。

据卫生部测算,县级医疗、中心乡镇卫生院和社区卫生服务中心等项目,投资总需求为1000亿元左右。目前初步落实中央投入448亿元,资金缺口很大。对已列入计划的基层医疗机构建设项目,中央财政要继续予以支持,配备基本设备。

对此,调研报告建议在今明两年新增中央投资中,加大对教育、卫生等民生项目的投入力度。一是扩大教育、卫生项目的实施范围。实施西部和行业特

色高校基础能力建设工程,提升高等教育服务经济社会发展的能力。二是继续安排资金支持已有项目。教育项目中的初中工程、中职项目和特教工程分别启动于2007年、2005年和2008年,此次中央扩大内需投入是将计划拨付的资金提前下达,其中初中工程在资金总量上增加了20亿元。但从目前情况看,要使这三个项目充分发挥作用,还需进一步加大投入。

“2008年第四季度以来,中央扩大内需的第三批共计3000亿元投资计划中,教育、卫生事业的财政投入总量和所占比例仍然偏低,教育、卫生项目为389亿元,不足13%。而且教育、卫生事业历史欠账较多,中西部地区尤甚。总体来看,投入还是偏低。”吴启迪说,例如教育部门经常提到的生均经费,很多人都误解为发给学生的钱,其实,它是指学校日常运行经费,包括教师工资、设备投资等。可至今为止,中等职业教育的生均经费基本上不统计。如果能利用这次机会加大设备等方面的投入,就可以逐步解决生均经费的问题。■

# 科技创新的“突围之道”

文 / 本刊记者 李小健

触及转变发展方式、调整经济结构难题,应对之策就绕不开科技创新。

技术改造和科技创新,在今年中央政府投资总额9080亿元,自主创新和结构调整共安排投入633亿元。

由于技术改造和科技创新对经济增长的重要性,因而被列为今年全国人大常委会部分重大公共投资项目专题调研的重要内容之一。

透过全国人大常委会技术改造和科技创新调研报告,可以看到各级政府积极推进中央投资的技术改造和自主创新项目,并且在一些领域取得骄人成绩。但必须正视的现实是,我国科技创新能力依然薄弱,关键核心技术受制于人的问题仍然突出;资金投入分散;产学研结合程度不够,自主创新体系尚未建立,机制体制难题亟待破解。

10月29日上午,在十一届全国人大常委会第十一次会议分组讨论会议上,委员们再次重申加快推进技术改造和科技创新步伐,不仅仅是应对金融危机的应急之策,更是推动产业结构优化升级、提升国际竞争力,实现工业由大变强的长久之计。

## 地方政府稳步推进科技创新项目

今年6月28日至8月7日,在全国人大常委会副委员长华建敏的率领下,全国人大常委会专题调研组,先后赶赴陕西、辽宁、湖北和上海,对今年中央政府投资中技术改造和科技创新项目的实施情况进行专题调研。同时,专题调研组还委托天津市、重庆市、吉林省和

安徽省人大财经委员会、教科文卫委员会组织相应调研并提交了调研报告。

调研报告显示,今年以来,各地区、各部门按照党中央、国务院的决策部署,高度重视中央投资的落实工作,积极组织实施技术改造和科技创新投资,陆续下达项目计划和资金,稳步推进工程建设,总体进展顺利。

其中,陕西、辽宁、湖北和上海四省市政府及其有关部门介绍,在已下达的中央政府投资(前三批共3000亿元)中,共安排技术改造和科技创新项目1278个,总投资594.15亿元,其中中央预算内投资39.27亿元,占比6.61%。前三批项目已完成投资额达到206.78亿元,占总投资额的34.80%。安排的项目中绝大多数已经开工,工程进展顺利;部分规划早、动手快的项目已经完工或接近完工;少数未开工项目正积极落实开工条件,预计9月底前将全部开工。

调研组认为,由于各地区所实施的项目具有技术水平先进、市场前景良好、产业带动性强等特点,在这些项目的推动下,工业领域形成一批喜人的成果。如陕西省西部超导材料科技有限公司通过实施科技成果产业化项目,突破了超导材料生产的多项关键技术,主要产品超导复合线达到世界先进水平。湖北省武汉光迅科技股份有限公司光纤放大器和子系统产品技术改造项目,已先后申请15项发明专利,形成7项国家和行业标准,大大提高了我国光通信产业的整体竞争力。上海第一机床厂百万千瓦级核电堆内构件和控制棒

驱动机构扩能技改项目、上海重型机器厂有限公司大型关键锻件制造配套450吨电渣炉技术改造项目等,将进一步加快国内核电自主研发及产业化步伐,满足新一代AP1000核电设备的要求,体现了国家核电发展战略。辽宁省沈阳机床集团成功研制生产出桥式龙门五轴加工中心等新产品,打破了国外的垄断。

## 当前困难与深层次矛盾

调研组表示,技术改造和科技创新项目实施过程中还存在一些问题,既有当前工作中面临的困难,也有涉及体制机制方面的深层次矛盾,这些问题不仅影响到中央投资的顺利实施,更关系到我国转变发展方式和调整经济结构的进程。

投入比重偏低,西部地区资金配套压力大,这是影响中央投资的技术改造和科技创新项目的主要问题之一。在9080亿元中央政府投资中,技术改造和科技创新投资占比约为5%,其中技术改造专项资金(200亿元)占比仅为2.20%,投入明显偏低。此外,有的地方反映,实施中央投资项目要求地方配套资金,中西部地区特别是一些财力困难的县级财政,资金配套困难较大。

马福海委员说,在今年的中央政府公共投资中,用于自主创新和结构调整方面的资金不到7%,其中支持企业技术改造的资金仅安排了200亿元,技术创新是194亿元。“从落实科教兴国,提高自主创新能力,抢占未来产业



发展的至高点这个战略高度来说,7%显然太低了。”他认为,投资安排既要应对当前的金融危机,更应考虑未来的长远发展。

机制体制则是制约科技创新的另一个亟待破解的难题。目前,我国企业研发投入偏低、科技成果产业化率不高、金融对科技成果产业化支持不够等问题还普遍存在,科技对经济的支撑作用尚未充分发挥,制约科技创新的一些深层次体制机制难题,例如,如何突破部门分割、条块分割,提高科技资源配置效率;如何进一步引导企业加大研发投入,确立其技术创新的主体地位;如何加快建设按市场化运作的公共服务平台,健全完善以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系;如何建立对科技人员有效的激励机制,创造高技术人才留得住、用得好的体制环境等问题,都需要尽快破解,急需在体制机制改革上下功夫。

“科技重大专项投资进度落实比较慢,很大程度上是管理体制不畅造成的。”程津培委员表示,科技重大专项的管理分散在多个部门,缺乏有力高效的综合协调机制对重大专项进行总体宏观把握。因此建议尽快建立一个有效的综合协调机制,改变目前各部门分散管理的体制。

除此之外,调研组认为技术改造和科技创新还存在认识不够,关键核心技术受制于人的问题仍然突出等制约因素。

### 突围之道

对于解决这些存在的现实难题和困难,调研组认为:要把加大技术改造和科技创新投资作为“保增长、扩内需、调结构”的有机结合点和重要抓手,切实推动经济社会又好又快发展;进一步加大技术改造和科技创新的投入,逐步建立推动技术改造工作的长效机制;鼓励探索建立有利于科技创新的体制机制,进一步发挥科技对经济的支撑作

用;集中力量突破一批关键核心技术,大力推进工业现代化。

在分组讨论时,齐续春委员直言,此次国际金融危机对我国经济的冲击非常大,经济结构不合理和自主创新能力比较差等问题全部暴露。我国要从制造大国向创造大国转变,必然要重视自主创新,加大投入。

蒲海清委员也表示,“加大科技创新的投入,尤其是加大结构调整和自主创新的投入,这是发展战略的必需。”

吴晓灵委员认为,技术改造和科技创新项目太多、投入太少,以致于国家忙着安排上千个项目,企业不停地准备各种材料申请资金。对此,她建议,国家尽量减少对具体项目的补助和安排,减少对具体企业的补助,而采取用税收政策引导企业加强技改和科技创新,尤其对研发资金给予更多税收优惠。

姚建年委员认为,影响产学研创新体系建设的原因是多方面的,其中最重要的是科研人员的积极性不够。由于在机制上没有理顺,研发成果大多被企业获得,实际上发挥很大作用的科研人员往往是白忙一场,在利益分成中得不到保障。因此,要建立有效的产学研相结合的科技创新体系,就要建立有利于科技人员的激励机制。

“机制不健全就完善机制,投入不足就加大投入,不能总是谈,而不见有改进的动静。”许振超委员表示。

邹萍委员说,应该加大对具有造血功能项目的

投入,建立科技创新的长效机制,加强高新技术基础研究。她说,近两年经济发展了,就发现很多基础研究跟不上,而现实是更注重马上就见效的项目。因而,她建议应有长远的科学发展规划,加强自主创新、基础研究,“因为基础不牢、发展就受限”。

在方新委员眼里,接下来的10年,支撑经济发展和社会进步的动力必然是依靠科技创新。她进一步分析说,由于国际金融危机的影响,在全球范围内,无论发达国家,还是主要新兴工业化国家,都在从需求短缺向相对过剩转变。因此,世界各国都希望创造新的需求,弥补过剩压力。如何创造新的需求?大家都不约而同地将眼光瞄准了科技创新。

对此,方新委员建议,我国应尽早谋划后危机时代的发展策略,尽早加大对科技创新的投入,争取在下一步的发展中掌握主动权。✱



我国要从制造大国向创造大国转变,必然要重视自主创新,加大投入

摄影/本刊记者 李健

# 农田水利建设亟须提速

文 / 本刊记者 李小健

“设想一下,如果真的发生三年大旱的话,多少人会饿肚子……我们的农业,特别是欠发达省份,基本上是靠天吃饭。”10月29日上午,在十一届全国人大常委会第十一次会议分组讨论会上,陈述涛委员表明了他对我国农田水利建设的担忧。

农田水利建设,事关数亿农民的切身利益,事关国家粮食安全,全国人大常委会高度重视。今年6月上旬,全国人大常委会专题调研组在司马义·铁力瓦尔地和严隽琪副委员长带领下,赴河北、河南、内蒙古、吉林、四川、陕西,对农田水利建设情况开展专题调研。

专题调研报告显示,2009年中央政府投资预算9080亿元中安排了1119亿元用于农田水利等事关民生的农村基础设施建设。其中:重大水利工程215亿元;农村基础设施建设232亿元;农村“水电路气房”建设672亿元。

报告同时指出,我国农田水利建设虽然取得了明显成绩,但与推进工业化、城镇化带来的耕地和淡水资源紧缺的形势相比,与建设现代农业和确保国家粮食安全的任务相比,与抗御日益频发的干旱、洪涝等自然灾害的要求相比,还存在相当大的差距。不少地方农田水利建设严重滞后,给我国粮食安全和农产品有效供给带来严重隐患。这是当前建设现代农业必须着力解决的突出问题。

尹成杰委员表示,当前我国农业发展正处于建设现代农业的关键时期,处在应对金融危机影响、“保民生、保增长、保稳定”的重要时刻,特别是农业面



司马义·铁力瓦尔地副委员长带领全国人大常委会专题调研组就农田水利建设情况展开专题调研

临来自国内外市场变化的严峻挑战,大力加强农田水利建设,确保国家粮食安全,比以往任何时候都更为重要。虽然近些年来我国农业实现连续“五丰五增”,但抗御干旱、洪涝自然灾害,确保国家粮食安全的压力依然很大,迫切需要采取一系列更积极、更直接、更有效的综合措施,把农田水利建设提高到一个新水平。

## 有效灌溉面积:

### 从2.4亿亩到8.8亿亩

改革开放以来特别是近些年来,中

央制定出台了一系列关于农田水利建设的政策和措施,水利建设投资逐年增加,农田水利建设不断加强,为农业抗御自然灾害、提高农业综合生产能力、保障国家粮食安全发挥了重要作用。

“包括连续6年的粮食丰收和增产,农田水利建设功不可没。”王云龙委员表示。

王云龙委员介绍,我国2008年农田有效灌溉面积大约是8.8亿亩,占到全国耕地面积的48%。据水利部门资料显示,农田水利建设可分四个阶段:第一个阶段是1949年到1980年,主要依靠政治动员的行政手段,组织农民投工,开展大规模

的农田水利建设,农田有效灌溉面积由1949年的2.4亿亩达到1980年的7.3亿亩,粮食总产量从2000亿斤提高到6400亿斤。第二阶段是1981年到1988年,由于原有的集体经济组织逐步退出了小型农田水利建设的管理主体地位,水利建设事项划归为地方负责,国家投入减少,农田水利建设进入了低谷,有效灌溉面积从7.3亿亩降低到了6.7亿亩。第三个阶段是1989年到1999年,农田水利建设又到了一个新的发展时期,有效灌溉面积由6.7亿亩增加到了8.2亿亩,粮食产量达到了1万亿斤。第四个阶段是本世



纪初到现在,国家加大了投资,加大了工作力度。农田有效灌溉面积由8.2亿亩达到了近8.8亿亩,占耕地面积的比重由42%提高到了48%,为我们国家的粮食安全、粮食生产发挥了重要的作用。

### 仍有一半的农田“靠天吃饭”

虽然农田水利建设取得了明显的成绩,但有许多问题有待解决。

前面所述陈述涛委员的担忧不无根据。随着气候变暖和自然条件的变化,近些年来特别是今年以来,我国农业遭受干旱灾害加剧。

尹成杰委员表示,在我国自然灾害当中,水旱灾害占70%,其中干旱灾害占70%。今年5月,我国中部小麦主产区遭受50年一遇的严重干旱,虽然今年夏粮增产,但也给粮食生产造成较大损失。今年8月下旬,我国东北部玉米主产区遭受几十年一遇的特大干旱,旱情给秋粮生产造成严重影响。虽然在各级政府的领导下,抗旱工作取得了阶段性胜利,但也充分暴露出我国农田水利建设依然薄弱。

而据调研报告数据,我国农田有效灌溉面积占农田面积的48%,有一半以上的农田得不到有效灌溉,仍然“靠天吃饭”。

调研组认为,我国农田水利建设存在五方面问题:第一,农田水利建设投入不足,没有建立起稳定的投入增长机制;第二,农田水利设施和设备老化失修,难以抗御重大自然灾害;第三,农田水利建设投入渠道分散,难以提高使用效力和效率;第四,小型农田水利建设、运行、管护和维修机制不健全,责任主体不明确;第五,水资源短缺问题日益凸显,农业用水浪费现象严重。

调研组在报告中表示,上述五方面问题,是当前和今后一个时期加强农田水利建设,推进现代农业发展应着力解决的突出问题。出现这些问题的原因是多方面的,既有历史遗留下来的,也有农村在改革发展中遇到的新情况、新矛

盾。应该通过深化农村水利管理体制改

革,制定和采取综合性的政策措施,从体制、机制和政策上切实加以解决。

对于存在的问题,调研组建议:要把农田水利建设摆在发展现代农业的重要位置;继续加大政府投入力度,建立稳定增长的投入机制;加快构建新时期农田水利的建设体制和管理机制;实行严格的水资源管理制度和节约用水制度;完善农田水利法律法规建设,加强依法管水用水。

### 农田水利建设迫在眉睫

张中伟委员认为,农田水利建设不仅关系粮食安全,而且关系生态安全,部分洪涝和地质灾害频繁的地区还关系到人民生命安全。要建设社会主义新农村,发展现代农业,必须大力加强农田水利建设。

他说,投入不足,缺乏稳定的投入增长机制,是当前农田水利建设存在的突出问题。从2009年中央投资及相关财政专项资金中安排的水利建设直接投资来看,直接表现为:一是少。今年中央已安排的农田水利建设直接投资105.82亿元,比去年直接投资125.5亿元少将近20亿元。二是散。中央农田水利建设直接投资项目九项,涉及国家七八个部门,难以形成合力。三是慢。中央财政已落实的农田水利专项资金,尚未下达,建议国家有关部门认真研究解决。

“我们不能因为这几年粮食丰收而掉以轻心。”王云龙委员认为,农田水利建设主要问题是投入不足,特别是农村取消“两工”之后,投入缺口未得到有效解决。

“劳动力大量进城务工,水利基础设施年久失修,尤其是小型农田水利工程,大多都处于无人管的状态,损失太大。”郭凤莲委员建议,中央有关部门应制定具体措施尽快解决,否则就是纸上谈兵。

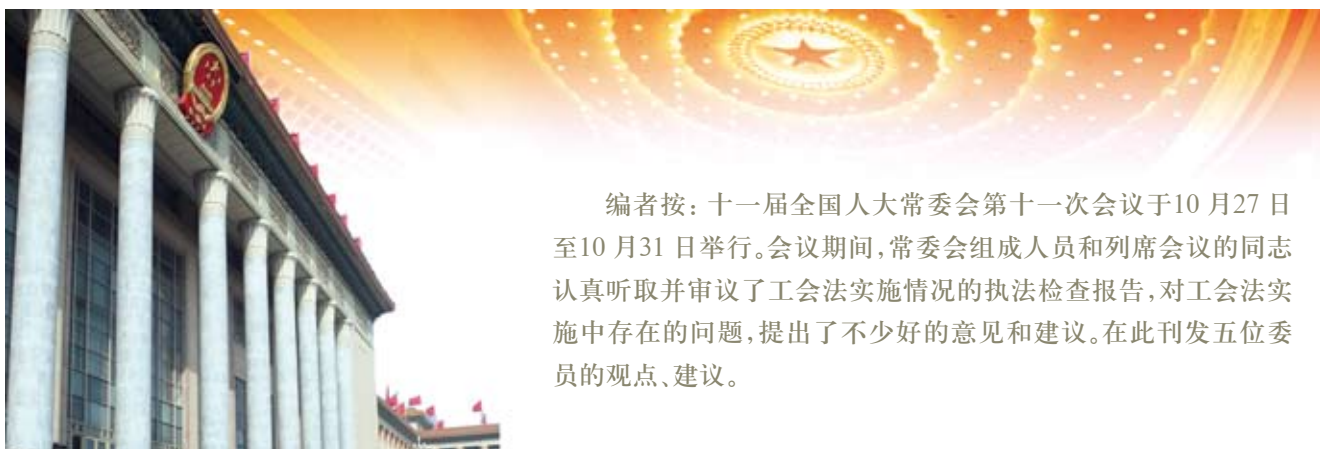
陈述涛委员也建议尽快加大投入,从根本上解决目前水利设施建设严重

滞后的问题。同时,对于中央投入的农田水利建设项目,一定要做好前期规划和论证,评估项目完成后发挥的实际效益。

贺一诚委员认为,还应加快理顺管理体制。他说,我国是世界上最大的农业国,农业部不能直接管理农村水利工程,需要通过水利部和其他部门协调,必然出现多头管理难题。

刘振伟委员提出三方面建议,一是要解决投入渠道分散,资金使用效率不高的问题。目前,农田水利建设投入涉及发改委、财政部、水利部、农业部、农业综合开发办、国土资源部等多个部门,应下决心在体制上整合,有效提高资金的使用效率。二是要解决小型农田水利建设责任主体不清的问题。应当按照“谁投资、谁受益、谁所有”的原则,放开建设权,明晰所有权,探索农田水利工程建设、管理机制,稳步推进农村小型水利设施产权制度改革。三是要解决群众投工投劳大幅度减少的问题。农村税费改革后,取消劳动义务工和积累工,再加上农村青壮年劳动力外出打工,全国每年约减少农田水利建设投工投劳约75亿个工日。据四川省反映,四川省2005年税费改革后的群众投入仅有3亿元,只相当于改革前的十分之一。解决农民群众投入不足问题,需要从政策层面上研究,为兴修农田水利而发生的投工投劳,不应该是加重农民负担,应把农民正常的投工投劳与加重农民负担的强制性不合理摊派区分开。

“一味强调加大投资,提高取水、用水工程的能力,而不注意提高节水能力,很可能导致过度开发利用水资源,造成生态进一步破坏,水资源严重浪费。”索丽生委员认为,现在造成农业用水浪费现象的原因之一就是用水不要钱或者收费低。因此,需要建立水价机制,加强节水,“在这方面,我主张水价该算账就要算账,把暗补变成明补,但不要增加农民负担。”



编者按：十一届全国人大常委会第十一次会议于10月27日至10月31日举行。会议期间，常委会组成人员和列席会议的同志认真听取并审议了工会法实施情况的执法检查报告，对工会法实施中存在的问题，提出了不少好的意见和建议。在此刊发五位委员的观点、建议。

## 探索私营中小企业组建工会的路子

文/ 黄镇东



非公有制中小企业是解决我国劳动力就业的主要途径，现在是这样，在今后相当长时期内，也是我国劳动力就业的主要渠道。国家对发展非公有制经济的政策是明确的，提出了“两个毫不动摇”的政策，发展非公有制中小企业是必然趋势。如果完全用国有企业的办法来解决非公有制中小企业组建

工会的问题，应该是很困难的。因为非公有制中小企业的规模比较小，员工流动性较大，遇到问题后，破产的风险也很高，并不十分稳定。所以，要从中国的国情出发，探索非公有制中小企业组建工会的路子。通过调研，上海发展了产业工会联合会，即中小企业按照门类分成产业，组成产业工会。有些地方也探索组建了一些其他形式的工会，比如“楼宇”工会，但不是很规范，工会法中也没有这样的规定。所以非公有制企业组建工会，要从我国的国情出发，要从企业实际出发，要结合企业的结构和员工情况来组建工会。★

## 督促劳务派遣机构组建工会

文/ 乌日图



工会法执法检查反映在劳务派遣的用工形式下，工会维护职工的权益、稳定劳动关系是一个薄弱环节。

这个问题也是这些年来的一个老问题。

从十届全国人大常委会实施的劳动法执法检查，本届全国人大常委会的劳动合同法执法检查都提到了这个问题。现在看来，我们对劳务派遣公司这样的用工单位在贯彻劳动法、劳动合同法方面的管理力度还不够。也许因为这样的用工形式出现不久，大家对它还存在不同的认识，劳务派遣公司作为用人单位，因人员分散和管理上“够不着”，所以成立工会流于形式。

但实际上这样的用工形式，用人单位只是劳务派遣工作的场所，派遣工和劳务派遣公司建立了劳动关系，职工的各项权益保障，比如工资发放、社会保险、社会福利等等，一些维权的事项当然都应该由劳务派遣机构承担。所以，劳务派遣机构有责任为他管理的劳务派遣人员建立工会组织，这是完全可以做到的。工会组织应加大对劳务派遣机构组建工会的工作力度。★



## 工会法顺利实施的关键是环境

文/ 信春鹰



对工会来说,大家都讲了组建难、维权难,从我接触的情况看,还有一个定位的问题,就是工会的独立性问题。现在大企业,包括国企,工会主席是班子成员,他们在决策的时候可能更多地考虑企业主的利益,而不是工人的利益。私企、小企业,如果有工会,工会主席都是老板的亲戚,这样的结构对维

护工人的权益是很不利的。有的工会虽然组建了,但不能真正反映工人的要求、代表工人的利益,工人对参加工会不积极,觉得没有什么意义。工会法实施的问题实际上是实施环境的问题。今年有一些典型事件令我们深思,比如河南的“开胸验肺”事件,反映了劳动者的维权难,国家要发展,要产业转型,要结构调整,都离不开劳动者。对劳动者没有起码的尊重,发展是无法持续的,我们应该从这个角度来看工会法的实施问题。✘

## 把农民工纳入工会

文/ 马福海

农民工是新生事物,随着我国工业化、城镇化进程的加快,农民工这个群体日益扩大,现在已经有2亿多人。维护好农民工的合法权益,事关国家的长治久安。在农民工中组建工会,维护农民工的合法权益是一个大问题。特别是组建农民工工会,维护农民工的合法权益。在



实际中,很多非公企业不组建工会组织,尽管各级工会苦口婆心地做工作,但进展很缓慢。在非公企业中,特别是非公企业中的中小企业,侵害农民工权益的现象经常发生。我觉得,从国家这个层面,应该高度重视这个问题,要支持工会开展工作。随着国家的发展,工人阶级队伍越来越壮大,加上农民工这个非常庞大的劳动群体。工人阶级是领导阶级,代表先进的生产力,是国家的主人,如果工人阶级的利益得不到保护,不引起高度重视,就会影响国家的稳定,影响我们党的执政地位。对这个问题,在实践中的认识上还是有差距的。维护职工的合法权益,单单靠工会的力量是远远不够的,关键是从上到下,我们的各级领导都要在认识上统一起来,要切实认识到维护工人阶级权益的重要性,切实保护工人阶级的合法利益。✘

## 让不同层次的工会各尽其责

文/ 郑功成

要重视行业工会的作用,让不同层次的工会在不同层次上发挥不同的作用。对于工会维护劳工权益讲,可以分三个层次:一是对劳动者合法权益的维护,也就是维权,应该落实在基层工会。现在看来,全国总工会高度重视维权,而劳动者对基层工会的维权工作往往评价不高,所以,维权应该落实在基层。



二是劳资谈判层次,除了基层工会之外,目前还没有发挥好行业工会作用,应该说,行业工会更具有和资方谈判的权威,如钢铁行业、煤炭行业等行业,这些行业的劳动者有共同的权益需要维护,行业工会对这个行业非常了解,对这个行业的生产成本、劳工成本等也非常了解,因此应当让行业工会在劳资谈判中发挥重要作用,真正使劳动者权益得到维护,真正使劳动者的所得在初次分配中所占比重得到提升。三是三方协商机制,即资方的代表、工会和政府三方协商的机制,在政府出台各项政策时,应充分重视工会的意见,在劳资利益分歧时,政府应扮演好平衡角色。如果总工会、行业工会、基层工会都把工作的重点转到自己应该承担的责任方面,工会工作的局面将会更好一些。✘

## 我国应构建公益诉讼制度

近年来,一些公益诉讼案件达到了较好的法律效果和社会效果。但由于法律程序的限制,目前很大一部分公益案件很难进入诉讼程序。全国人大代表、安徽省高级人民法院院长周潮建议,我国应建立公益诉讼制度。

公益诉讼是指当国家行政机关、企事业单位或有关团体的行为违反了有关法律规定,侵害了国家利益或社会公共利益时,公共利益的代表人(检察机关、其他国家机关或社会团体)依法向法院提起诉讼,要求法院进行审理并作出裁判的诉讼活动。

周潮认为,当前建立公益诉讼制度具有一定的现实可行性。首先,我国现行法律规定并不排斥公益诉讼制度。其次,我国对公益诉讼进行了有益的试点探索。公益诉讼在我国司法实践中已经渐成规模,不仅案件逐渐增多,而且法院在审理公益诉讼案件的过程中也积累了不少经验。另外,国外公益诉讼立法和司法实践可供借鉴。目前世界上许多国家都已经建立了公益诉讼制度,它们在立法和司法实践中的许多做法可供我国在建立公益诉讼制度时参考和借鉴。

当前,一些公诉案件的法律障碍主要有两个。首先是法律对原告资格的限制,要求原告必须要与案件有直接的利害关系。其次是法律对行政审判权范围的限制。目前法律将抽象行政行为、行政机关的人事处理行为等问题都排除在了司法审查的范围之外,这使得很多公益案件很难进入诉讼程序或者获得胜诉。

周潮建议应从以下几个方面构建我国的公益诉讼制度。

取消对原告主体资格不适当的限制。针对现行“直接利害关系说”的局限性,应对“利害关系”作宽泛的理解,扩充原告主体资格,以诉讼目的权衡利害关系,只要有受法律保护的权益

被侵害,就要允许相关个人或组织提起诉讼。当违法行为侵犯了国家利益和社会公共利益时,具有行为能力的法律主体就有权代表国家和公众进行诉讼,主张公共利益以及受其影响的间接个人利益。

扩大公益诉讼的可诉范围。为了更全面地保护公共权利,无论是对刑事违法行为,还是对民事违法行为、行政违法行为,只要其损害国家利益和公共利益,就应当受到公益诉讼的司法审查。同时,为防止“滥诉”和“恶意诉讼”,对刑事违法行为、行政违法行为的公益诉讼必须以其违反了法律明确规定为要件。

改进代表人诉讼制度。公益诉讼的目的侧重于保护社会公共利益,原有的申报加入的代表人诉讼制度已不能满足新的需求,采用申报退出的制度则能扩大救济范围,保护公共利益。但也应当注意保护积极参与公益诉讼的当事人的积极性,以使其与没有参与诉讼而同样得到保护的人有所区别。借此来鼓励人们积极参与公益诉讼。

构建检察机关民事公诉制度。从世界各国来看,大多数国家都规定检察机关有权提起民事诉讼以维护公共利益,我国可以借鉴外国的经验,依据我国民事诉讼法赋予检察机关对民事案件的抗诉权,构建检察机关参与民事公益诉讼的相关制度,变事后监督为事前防范。(王圣志)★

## 推进建立普惠制农村金融税收政策

全国人大代表、全国人大财政经济委员会副主任委员吴晓灵建议,应该建立普惠制的税收政策,引导县域金融机构将新增可用资金的一定比例投向涉农领域,支持农业和欠发达地区农村经济的发展。

农业受自然环境影响较大,从整

体上看农业的比较利益低于其他行业,欠发达地区的农村自然条件更差,其经济发展难度大于城市及城郊地区。涉农贷款难是当前一种普遍现象,其中最大的难点是农户和小企业的贷款难。

吴晓灵认为,金融资金来源的社会性决定了金融机构必须以安全效益为经营的首要原则,资金向收益高的地区流动是经济规律决定的。因而要让商业金融进入农业和欠发达地区的农村,必须考虑给以利益上的补偿。

吴晓灵建议,对金融机构新增可用资金一定比例投向涉农领域的给予减征营业税、所得税的税收优惠。除了针对银行和信用社外,普惠制的农村金融税收政策,还应针对其他对农户和小企业发放贷款的信贷机构,包括银行的全资贷款公司、社会资本投资的小额贷款公司等各类贷款零售机构。

“如果这些机构将资金的绝大部分,比如70%—80%贷给了农户和涉农小企业,也应享受税收优惠政策。”吴晓灵说。

吴晓灵表示,除了对涉农贷款实行普惠税收政策外,财政还可以通过担保、贴息、风险补偿、保险补贴等方式,鼓励向农村和县域的特定群众、企业发放贷款。

“建议对那些将贷款资金的80%投向贫困地区农户及涉农小企业的金融机构或贷款机构,由农业开发银行或农业银行提供批发资金,并由财政给予贴息。”吴晓灵认为。(周英峰)★





## 应实行火车票实名制 缓解“买票难”

全国人大代表陆琴告诉记者,她提出了关于实行实名制缓解铁路买票难的建议,呼吁尽快实行火车票实名制,从根本上解决“一票难求”的问题。

陆琴经常坐火车往来于全国各地,对“一票难求”有亲身体会。在已经提交的这份建议中,陆琴认为,现在有关铁路运输的问题中,首当其冲就是买票难。而倒卖火车票现象的出现,增加了乘客的出行成本,孳养了一批不劳而获的社会寄生虫,滋生了铁路部门的特权意识,导致了部分铁路系统工作人员的腐败。如果不能从根本上解决现有售票制度存在的问题,买票难问题仍将成为社会热点,成为引发群众怨言的长期根源。

她说,“今年春节前许多网民就提出了实名制的售票方式,但是铁道部始终表示不可行,不可行的理由是什么?调研结果是什么?是否以科学的方法和准确的数据论证实名制?这些都没有公布。所以我这次建议,铁道部能公布实名制不可行的理由,如果不能提供研究成果,就该组织关于实名制的公开讨论,以论证其可行性。”

国内外的事情都已经证明,实行火车票实名制的技术条件已经成熟,所谓实行火车票实名制有一定技术困难的站不住脚。如果铁道部不能否认实名制的可行性,或者其自身能力有限,就应向全社会征求意见、方法,寻找解决办法,争取年内实行火车票实名制。”

全国人大代表、西南财经大学教授易敏利也认为,实名制购票是遏制倒票风的有效办法。易敏利代表说,实名制虽然不能增加铁路运能,但能让已有的运能获得公平公开的分配;对于旅客而言,购票检票时出示身份证不会增加多少不便。虽然实行实名制会增加一些程序性工作,但我们完

全可以通过开通网络远程订票、增加验票人手等方式解决问题。并且,实行实名制还有其他方面的好处。比如,有关部门就不必花大力气去打击“黄牛党”,铁道部门的公共形象也会得到大幅改善。在实行实名制以后,如果还存在“买票难”的问题,相信群众也会更加理解,而不致怀疑铁道部门在发“春运财”。(朱继东)☐

## 须制定优惠政策 鼓励大学毕业生参军

“在金融危机的背景下,征集更多地方大学毕业生参军入伍,不仅可以缓解大学生就业难,而且可以提升兵员素质、促进部队战斗力提高。”全国人大代表、济南军区某步兵旅旅长夏世富说。

用政策和待遇吸引大学生参军入伍,征集更多高素质兵员,是这位来自解放军的全国人大代表的热切期盼。夏世富代表说:“如果对现有政策进行调整并提高大学生士兵津贴和福利待遇,给予学费补偿和代偿助学贷款,完全可以吸引大量高素质优秀青年投身部队建设。”

全国人大代表、武警新疆总队政委侯小勤建议,在大学生士兵中建立学历津贴和学位津贴,分别给予研究生、本科生、专科生士兵不同的津贴;加大对大学生士兵家庭优抚力度,根据当地居民收入情况,发放特殊优抚金。

在2008年的征兵工作中,有些地方已经进行了有益尝试。山东省嘉祥县对应征入伍的大学毕业生,在给予城镇户口应征青年优抚金的基础上,再一次性给予本科毕业生3000元、专科毕业生2000元的优抚金,极大地调动了当地高学历青年参军的积极性。

军队代表认为,有关部门需要抓紧研究制定优惠政策,为高学历士兵搭建施展才华的广阔舞台,鼓励他们在部队长期服役,实现高学历士兵征

集和使用的良性循环,这样才能真正发挥他们在部队建设中的作用。

全国人大代表、广州军区副参谋长刘联华建议,要确保高学历士兵留得住、干得顺,一是要加大高学历优秀士兵的提干数量,二是要大幅增加士兵报考军校、选改士官的录取数额。

来自军队的代表认为,可以逐步将大学生士兵提干作为部队干部的重要来源,放宽大学生士兵提干条件,对具有全日制本科以上学历的士兵,军政素质较好、入伍满一年就可以作为提干对象。在大学生士兵继续入学深造、选改士官、学习技术等方面给予优先。同时,积极发展优秀大学毕业生士兵入党,进一步拓宽他们成长成才的渠道。

全国人大代表、总政治部副主任孙忠同认为,对退役后工作和生活的担心,是妨碍部队吸收高学历士兵的一个重要原因,应该通过军地双方的共同努力消除他们的后顾之忧。

中共广东省委、广东省政府自2006年起对退役士兵全部免费进行2年至3年的职业技术培训,并推荐就业,不仅解决了退役士兵的安置难题,还为广东省每年输送大批高素质产业工人。

有代表认为,这一做法应该在有条件的省份推广。同时,应该出台更多的针对退役大学生士兵的优惠政策——在读大学生退役后继续学习的,适当减免学费;毕业后参加研究生考试的,给予一定的加分优待;对退役后自谋职业的大学生士兵,由政府出资进行就业培训,并提供低息贷款、免税等政策性优待;在各级政府公务员考试中,优先录取优秀退役大学生士兵,进一步深化政法院校招录培养体制改革,增加政法院校招录退役士兵的数量。

“通过这些实实在在的举措,相信用不了多久,大学生士兵就会成为人民军队的主体。”侯小勤代表充满信心地展望。(李宣良)☐

# 解放思想 增强人大新闻宣传实效

文 / 刘云耕



摄影 / 杜洋

我们要解放思想,认真研究和把握新时期人大新闻宣传工作的特点和规律,切实增强宣传实效。

一是要解放思想,突破一些认识上的误区和条条框框的束缚,少一点自设的禁锢。我们有时在人大新闻宣传方面思想还不够解放,形成一些思维定势。比如,对有些很好的新闻素材,却以“条件不成熟”为由不让报道,等条件成熟了,报道出来的只有结果,没有过程,体现不出人大工作和人大代表履职发挥的作用。又如,对审议中的一些不同意见,或者监督检查中发现的问题和不足,在宣传时心存顾虑,规定这个不许报,那个不能登。结果报道淡而无味,久而久之也挫伤了记者挖掘新闻的积极性。

二是要将人民代表大会制度的宣传贯穿到人代会、常委会会议以及人大日常工作的新闻报道中。要充分运用人民代表大会制度发展历程中的重要时间节点及纪念活动,充分运用人大及其常委会的重要会议,充分运用法律法规的通过及实施等时间节点,加强组织策划,大力宣传人民代表大会制度和社会主义民主政治建设进展情况。比如当前可以以即将召开的“小人代会”、建国60周年和地方人大常委会成立30周年为契机,发挥各自的优势,组织策划好专题报道,形成人大新

闻宣传的几个高潮,充分反映人大制度和人大工作不断在探索中前进、在总结中完善的过程。

三是人大各有关部门要整合资源,形成合力,为新闻媒体加强人大新闻宣传创造条件。人大各专门委员会、常委会各工作委员会和办公厅、研究室应在新闻宣传工作中形成整体合力,变宣传部门“独奏”为人大各部门“合奏”。人大各专门委员会的同志们思想也要更加解放一点,敞开大门,主动加强与宣传工作部门的联系,尽可能向记者公开工作的全过程。

人大负责新闻宣传的同志要与有关部门加强协调,提供方便。比如,在法规草案审议期间或法规通过后,及时安排相关委员会的同志、法律专家担任电台、电视台、网站的嘉宾,对法规草案或法规进行解读;法规立项调研、执法检查 and 专题调研也欢迎记者参加,并请相关委员会的同志尽可能安排时间接受记者采访;各部门在研究安排工作时,要对宣传工作也有所考虑;要善于通过新闻发布会、新闻通气会等平台传递新闻和信息;办公厅要做好服务和保障工作;研究室要提高策划和协调服务水平;人大报刊和网络也要积极探索与新闻媒体互动的方法和途径。

四是各新闻媒体要不断改进、创

新人大新闻宣传的方式方法,使人大新闻报道既准确深入,又生动活泼。我们常说,酒香不怕巷子深。小报发了好文章,同样会被其他媒体转载。各新闻单位要根据各类受众群体的心理特点、接受习惯以及自身的特点和优势,以人民群众爱看爱听,看得懂听得进的形式、手段和语言,做好人大新闻宣传报道。要运用综述、述评、言论等多种形式,进一步加强深度报道;加强人物报道,力求通过报道代表履职事例,放大人大新闻宣传的社会效果。

要加强对人大工作中涉及市民关心问题的报道。这其中有我们自身工作中存在的问题,譬如,有的市人大常委会会议邀请市民旁听的议题往往是些市民不太关心的问题。有的地方自去年下半年起,改进了这项工作,注重选择社会关注的热点问题,如开展对建设工程质量安全管理情况监督报告的审议,就邀请市民来旁听。过去我们往往顾虑较多,对市民关心的问题不允许报道;而允许报道的,市民又不关心。实际上,报道不在于篇幅长短,而在于其内容是不是人民群众关心的问题,希望新闻记者在这方面多下功夫,加大报道力度。✱

(本文作者为上海市人大常委会主任)





4月24日,中国政府网发布《纺织工业调整和振兴规划》。摄影/谢正义

# 中央政府投资路线图的走向与逻辑

文 / 本刊记者 刘文学

“保障性安居工程493亿元;农村民生工程和农村基础设施2522亿元;重大基础设施建设2134亿元;卫生、教育等社会事业建设926亿元;节能减排、生态环境建设696亿元;自主创新和结构调整633亿元;灾后恢复重建1300亿元。此外,还安排了中央事权范围内的中央本级建设项目376亿元。”

10月28日,国家发展和改革委员会主任张平向全国人大常委会报告了今年中央政府9080亿元投资的具体安排及实施情况。

“通过将近一年的实践证明,这种安排对于稳定我国经济,使经济逐步回升起到了重要作用。张平同志的报告,反映出国务院在重大项目的安排方面作了很多努力,而且力求避免对‘两高一资’的投资,力求用改革的方式来实施投资。”全国人大常委会委员吴晓灵说。

在十一届全国人大常委会第十一次会议上,全国人大常委会的委员们认为,张平报告的2009年中央政府投资路线图总体上落实了中央“保增长、调结构、促改革、惠民生”的决策。

## 首要任务

4875亿元,这是为应对国际金融危机、拉动经济增长,2009年中国中央政府新增加的投资。

2008年,百年一遇的金融危机袭击世界经济,不断蔓延,让整个世界经济的发展蒙上阴霾。为应对危机,世界各国先后出台了一系列稳定金融、刺激经济的政策。

在经济全球化深入发展、国与国相互依存日益紧密的大背景下,这场金融危机让任何国家都不可能独善其

身。中国作为一个世界贸易大国,面临着外需不足导致出口不振的很大困难。中国经济发展面临着“急刹车”的危险。

然而,转型时期的中国需要经济增长保持一个较快的速度以维持社会发展的稳定,因此,保持经济平稳较快发展就成了经济工作的首要任务。

“去年第四季度以来,为有效应对国际金融危机的冲击,中央及时把保持经济平稳较快发展作为经济工作的首要任务,实施了积极的财政政策和适度宽松的货币政策。”张平说。

为应对危机,中央政府调整的不只是财政政策和货币政策,2008年11月份以后,中央政府又迅速出台了进一步扩大内需、促进经济平稳较快增长的十项措施,提出了总额4万亿元的两年投资计划,其中,中央政府新增投资1.18万亿元,并把它作为应对危机促进经济平稳较快发展一揽子计划的重要内容。分解到2009年,中央政府投资总额达到了9080亿元,其中,新增中央政府投资4875亿元。

扩大投资等一系列措施的实施,有力地促进了2009年经济企稳回升态势的形成和发展。

“今年前8个月,城镇固定资产投资同比增长33%,增幅比去年同期提高5.6个百分点。在上半年国内生产总值增长中,投资拉动发挥了主要作用。”张平说。

同时,其他一系列经济指标也出现了好转。国家统计局10月22日公布,1至9月份,中国GDP增长7.7%。前三个季度,中国GDP增幅分别为6.1%、7.9%和8.9%。

在十一届全国人大常委会第十一次会议上,王云龙委员说:“总的看,重大公共投资项目的投资,在拉动经济、改善民生等方面发挥着重要而积极的作用。实践证明,中央的决策、部署是正确、及时、有效的。”



摄影/徐瑞平

2009年,随着一系列保增长、扩内需、调结构政策措施的逐步落实,中国经济逐渐企稳回升

### 调结构

“我认为中国现在需要更多地考虑结构调整问题。中国的经济增速现在反弹到这个程度,我觉得已经没必要再过于担心经济增长的问题了,现在我们需要重新把结构调整的问题提到非常重要的位置上来。”中国社科院余永定研究员对《21世纪经济报道》记者说。

其实,经济结构调整一直被中央政府放在非常重要的位置。

在4万亿元的投资计划中,投向自主创新和结构调整的资金约为3700亿元,投向节能减排和生态工程的资金约为2100亿元,两项合计占到了总投资近15%。

“这次中央扩大投资的方向非常明确,主要用于经济社会发展薄弱环节的建设,在积极拉动即期内需的同时,努力促进结构调整和发展方式转变。没有用于‘两高一资’和扩大产能的投资。”国家发展改革委副主任穆虹说。

国际金融危机虽然影响了中国经济发展的步速,但基本上没有影响它发展的战略方向。温家宝总理多次说:中国经济存在着不稳定、不平衡、不协调

和不可持续的结构性问题。2009年中国调整经济结构的速度依然在加快,强度也在加大。

据悉,2009年中央政府投资安排自主创新和结构调整资金633亿元。其中,重点产业振兴和技术改造200亿元,自主创新194亿元(含重大科技专项125亿元),其他结构调整项目239亿元。中央还安排节能减排、生态环境建设资金696亿元。

在中央投资的支持下,一些项目得以实施。

今年1月14日至2月25日的40天内,国务院连续召开6次常务会议,相继审议通过了汽车、钢铁、纺织、装备制造、船舶、电子信息、轻工、石化、有色金属、物流等十项重点产业调整和振兴规划。“调整”和“振兴”并重是十项产业规划的突出特点。据初步统计,十项产业规划的关键词中,“加强技术改造,提高自主创新能力”出现9次,“推进产业重组,支持企业兼并重组”出现6次,“淘汰落后产能”出现4次……

“自主创新和结构调整方面,列入计划的1316个产业调整振兴和技术改



造项目已开工建设1209个,345个自主创新和高新技术产业化项目开工建设了317个,采购并安装设备约1.54万台(套)。一批国家工程实验室、国家工程研究中心和国家认定企业技术中心建设进展顺利,老工业基地调整改造等产业结构调整项目稳步推进。”张平在报告今年经济结构调整的进度时说。

许多专家认为:在今年安排的中央政府投资中,企业技改、自主创新、战略性新兴产业、节能减排和生态环保等方面的投资进一步增加,有力地推动了结构调整和发展方式转变,有力地加强了经济社会发展的薄弱环节,促进了经济可持续发展能力的增强。

### 惠民生

“做梦也没有想到,赶上惠民政策,棚户区改造,老了老了还能住上楼了。”黑龙江省伊春市上甘岭区退休林业职工张丕清对中央电视台的记者说。

黑龙江省伊春市位于小兴安岭的腹地,仍然存在着大量的棚户区。按照伊春市的计划,2009年棚户区要改造196万平方米,建设规模是去年的4倍,明年更要达到400万平方米。改造成功后,将有大量像张丕清老人一样的老百姓受益。

然而,放在全国范围内来看,这件事只是中央保增长、保民生决策得到落实的一个缩影。据悉,2008年中央财政安排保障性安居工程补助资金184亿元,2009年增加到493亿元,增长1.7倍。

“保障性安居工程方面,基本建成廉租住房27万套、开工建设126万套,新增租赁住房补贴54万户。实施煤矿棚户区民房改造10万户、采煤沉陷区民房治理12.9万户和国有林区棚户区改造15.7万户,改造完成国有农垦危旧房3.1万户。建成游牧民定居房2.4万套,试点地区改造完成农村危房18.5万户。”张平说。

由于中央加大了对“民生工程”的

投入,老百姓得到的不仅是住房方面的实惠。

社会保障方面,今年1月1日起,调整企业退休人员基本养老金的政策已兑现到企业退休人员;关闭破产国有企业退休人员将全部纳入城镇职工医疗保险;今年还将开展新型农村社会养老保险试点,试点面达到10%的县区。

政府支农力度进一步加大,全年安排的粮食直补、农资综合补贴、良种补贴、农机具购置补贴合计1230.8亿元。其中90%已于今年一季度下拨完毕,力度之大为历年之最。

卫生、教育等社会事业建设方面,基本建成1.1万个基层医疗卫生服务项目、3000多个基层计划生育服务和重点中医院项目,改造农村初中校舍面积近400万平方米,建成中等职业学校校舍152万平方米、特殊教育学校24万平方米,建成乡镇综合文化站2500多个。

“在今年安排的中央政府投资中,保障性安居工程、农村民生工程、社会事业、灾后恢复重建的投资超过50%,一大批与人民群众生产生活直接相关的惠民工程相继完工,教育、医疗卫生、计划生育等公共服务设施建设明显加强,城乡低收入群众的住房条件得到改善,广大人民群众普遍受益。”张平说。

郝益东委员说:“一年来中央关于应对国际金融危机的一揽子投资计划的实施成效是十分显著的,不仅有力地推动了经济企稳回升,而且从报告中讲的情况来看,民生工程的投入超过50%,可以说,借助应对国际金融危机的投资机会推进了社会主义和谐社会的建设和科学发展。”

“让百姓更多地分享经济发展的成果,会为未来的经济发展提供充沛的、不竭的动力。这会是一种良性循环,是中国经济新一轮增长的希望所在。”中国社科院工业经济研究所研究员曹建海指出。

### 路径选择的逻辑


国际金融危机前,中国经济连续几年以两位数的速度增长,那时经济结构失衡、内需不足成为大家共同的担忧。然而金融危机的降临,让中央政府又感觉到了经济增长突然减速的压力。保增长、调结构、促改革、惠民生,中国经济发展中这几大因素的关系变得更加难以把握。

“在具体项目选择上,各地区各部门依据‘十一五’规划和其他中长期专项规划,以及保增长、调结构、促改革、惠民生的需要,加大续建项目安排力度,开工一批前期工作完备的项目,优先安排产业链长、带动设备材料订货多的项目,使中央政府投资的安排既有利于促进经济增长,又有利于推动结构调整和发展方式转变;既有利于有效应对危机、促进当前发展,又有利于增强发展后劲和增长潜力;既有利于发挥投资的拉动作用,又有利于扩大消费需求;既有利于发挥市场的基础性作用,又有利于调动中央和地方两个积极性。”张平说。

显然,中央政府是想通过扩大投资的规模来保证经济增长的速度,通过控制投资的方向来实现调结构、促改革、惠民生的目的。这其实也是2009年中央政府公共投资具体安排的逻辑与原则。

这一思路总体上得到了许多专家的认可。

“我要强调,中国政府的危机管理政策是正确的。许多事是不得已而为之。我感到遗憾的主要还是在危机爆发前,有些事情我们可以做得更好一些。”余永定说。

在审议时,李乾元委员也说:“昨天听了张平同志的报告,感觉很好。从这个报告可以看出,根据中央‘扩内需、调结构、促改革、惠民生’的政策,加大公共投资的方向是正确的。”

# 情牵“4万亿”

## ——委员热议国务院“4万亿”投资报告

文 / 本刊记者 王 萍

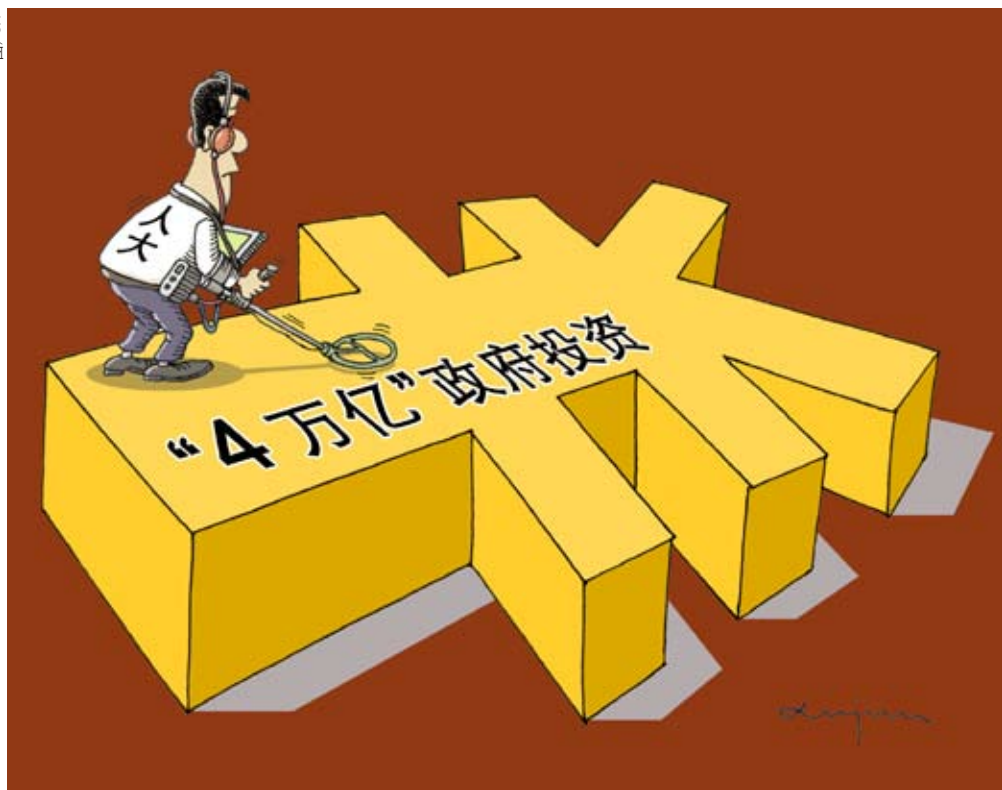
“在今年的政府工作报告中，温总理提出了国家投入4万亿投资。当时很多人担忧4万亿投资的科学性、规划性如何，投资之后会不会造成产能过剩、造成胡子工程、半截子工程、出现新的腐败？听了张平同志代表国务院所作的报告之后，我认为可以消除这种担忧，会使很多人感到振奋、鼓舞，也增强了对国家的信心，更加信赖政府。因为在张平的报告中指出，国家4万亿投资计划总的执行情况是好的。”全国人大常委会委员汤小泉表示。

“2009年9000多亿投资中，教育投入只有200多亿，占总数的1/44，投入比例偏少。卫生与健康投入也偏少。公共投资当中的方向性问题和民主性问题、科学性问题可能有联系，在最宏观上，这三者应该一体思考。”全国人大常委会委员徐显明指出。

10月29日上午，北京人民大会堂，委员们的发言此起彼伏，十一届全国人大常委会第十一次会议对涉及“4万亿”投资的两份报告的分组审议正在进行。这两份报告分别是国务院关于今年中央政府投资安排及实施情况的报告和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。

吴邦国委员长在十一届全国人大常委会第十一次会议闭幕会上的讲话中强调了同时听取审议这两份报告的

图/CFP



意义，吴邦国指出，总的来看，今年以来常委会的监督工作有声有色，富有成效。其中全国人大常委会在加强经济工作监督方面，“在同一次常委会会议上，针对同一个问题，将国务院专项工作报告和人大调研报告放在一起审议，还是第一次。”

让我们跟随全国人大常委会的委员们和列席会议的全国人大代表们一起，循着他们发言的切入点，解读备受

关注的“4万亿”投资。

### 中央政府投资项目成效显著

为应对国际金融危机的冲击，中央在去年四季度推出了促进经济平稳较快发展的一揽子经济刺激方案。其中最受关注的，当属中央政府新增投资1.18万亿元、带动总额4万亿元的两年投资计划，这一计划被全国人大常委会委员们在讨论中简称为“4万亿”投资计划。



经十一届全国人大二次会议批准,2009年中央政府投资总额9080亿元。据张平介绍,中央政府投资主要用于保障性住房、农村民生工程、基础设施、卫生教育等社会事业、环境保护、结构调整和技术改造等方面的建设和汶川地震灾后恢复重建等。截至8月底,已下达中央政府投资7170亿元,占今年投资总额的79%。

“中央政府投资项目的总体情况是好的,在保增长、调结构、促改革、惠民生中发挥了重要作用。中央检查组已经开展的两轮检查和审计署的审计结果表明,尚未发现中央投资用于‘两高一资’和产能过剩、楼堂馆所项目,尚未发现重大违法违规问题。”张平介绍说。

在对一揽子经济刺激计划及中央政府投资项目的评价上,与会委员们不约而同达成了共识,都给予了充分肯定。

“去年下半年以来,面对严峻的经济形势,中央政府审时度势、当机立断,作出了一系列重大战略决策,其中一项重大决策就是加大中央政府的投资规模,拉动经济增长,这是一项重大的战略举措。当时我们都看不清楚,这些措施究竟怎么样?现在看来,实施顺利、成效显著,对拉动经济增长、改善民生起到了积极而重要的作用。”杨正午委员说。

朱启委员则用“决策正确、措施有力、成效明显”这三句话来概括,他进一步指出,“中央提出的4万亿一揽子计划和十大措施时机好、决心大、出拳重,体现了社会主义制度集中力量办大事的优势。而且在决策正确的另一方面提出了‘三保’,即保增长、保民生、保稳定,中央决策经过一年的检验,充分说明它是正确的。措施有力,各级党委和政府对于落实中央的决策,出手快、力度大、工作实,监督检查到位。成效明显,具体表现在经济回升好的势头日益明显,结构调整和发展方式出现了积极变化,重点领域改革取得了新的突破,居民生活继续改善。”

事实上,在中央投资的有力带动下,今年一、二、三季度经济增长呈逐季上升之势,前三季度国内生产总值增长达到7.7%,经济趋稳回升势头逐步增强,总体经济发展情况好于预期。从发展趋势看,全年经济增幅超过8%没有悬念。这充分说明,中央关于应对国际金融危机冲击的一系列决策部署和政策措施是完全正确、及时有效的。

### 地方配套资金等问题成焦点

时过三季度,“4万亿”投资计划成效显著。在看到成效的同时,委员们也理性地谈到了中央政府的公共投资项目实施所面临的严峻问题,其中地方配套资金落实难、民间投资拉动不足、项目透明度和科学规划论证有待进一步完善、投资结构有待进一步优化等问题成为委员们关注的焦点,委员们还就这些问题提出了解决对策。

张平在报告中指出,发改委、财政部还提出了“三个百分之百”的考核目标:地方配套资金要100%落实,项目要100%开工建设,发现的问题要100%整改到位,有力地促进了中央政府投资项目的建设进度和资金落实。

但从实施的项目看,配套资金存在着不少问题和困难。宋法棠委员作为全国人大常委会教育卫生方面专题调研的参与者,他在调研中发现,一个很突出的问题就是地方配套资金落实得不好,有的不明确,层层下推,省推市、市推县,最后落实到项目单位向银行贷款,有的贷款也没落实。

杨正午委员则指出,这是影响中西部工程项目的共性问题,必须下决心解决。落实配套资金要从两方面下功夫:一要真正落实中央提出的“两个优先”,地方财力要优先落实项目配套资金,地方政府的债券要优先满足项目配套的需求。二要下决心提高对中西部地区、少数民族地区配套资金的中央财政投入比例。宁肯少上几个项目,也要加大比例。

全国人大财经委副主任委员吴晓灵指出,要加大公共投资项目的透明度。吴晓灵说,她在参与全国人大专题调研过程中,“企业反映,用国家几十万的钱、几百万的钱,钱还没到就接受检查,钱到了又接受检查”。

吴晓灵认为,当前特殊时期,在应对国际金融危机的时候采取加强全过程监督的一系列特殊措施是可以的。但她同时建议,随着经济逐步转向正轨、全球经济趋稳,政府也应该从应对危机的非常规操作和思维转向正常的操作和思维,从一般性的临时检查转入常规的法制化轨道。

在吴晓灵看来,经济发展到了当前程度,很多重大基础设施要减少应急性安排,更多从长远规划来安排,充分做好项目事前论证工作,以保证投资效益。同时,加大例行程序的透明度,可以减少临时性的检查。“这花的是公众的钱,要加大公共监督,阳光操作是最好的防腐剂。”吴晓灵说。

### 中央投资应着力优化结构

在接下来的“4万亿”投资计划实施过程中,如何管好用好中央政府投资,将中央决策落到实处?

委员们在审议国务院关于今年中央政府投资安排及实施情况的报告时,除了看到项目建设实施过程中遇到的问题外,还将视线投得更远。委员们将中央政府的“4万亿”投资置于整个宏观经济形势的大背景下来考量——当前我国经济回升的基础还不稳定、不巩固、不平衡。

委员们进一步指出正确处理保增长与调结构的关系,中央投资应在继续保持一定规模的同时,着力优化投资结构。使经济回升建立在结构优化升级的基础上,使应对国际金融危机冲击、保持经济平稳较快发展的过程成为增强发展可持续性的过程。

许多委员谈到发挥投资拉动作用,要坚持立足当前、着眼长远,科学规划、

量力而行,严格把握投资导向,优化投资结构,落实配套资金,规范管理程序,加强投资监管,真正把钱用在刀刃上,切实发挥政府公共投资在保增长、调结构、重民生中的作用。

根据张平所作的报告,9080亿元的中央政府投资总额中在自主创新和结构调整方面投资了633亿元,其中重点产业振兴和技术改造200亿,自主创新194亿元(含重大科技专项125亿元),其他结构调整项目239亿元。

吴晓灵委员指出,在相关汇报中,技术改造和结构调整投资共安排了1316个项目,自主创新345个项目,按照这个数字推算,技术改造平均一个项目是1500万元。自主创新194亿元因含重大科技专项125亿元,实际上只有69亿元用于自主创新的345个项目,平均一个项目是2000万元。项目太多、金额太少。这么多项目都由国家安排,造成很多企业忙于准备各种各样的材料来申请国家资金。吴晓灵进一步提出建议,国家应尽量减少对具体项目的补助和安排,最好用税收政策引导企业作技改和科技创新。

吕薇委员建议,投资结构应进一步优化,并在民生和创新方面加大投资。她指出,现在的投资结构,铁路、公路、机场等基础设施项目的投资比例高一些,但教育、卫生、社保、创新投入比例相对低一些。从中央投资到位情况来看,农村基础设施及农村民生工程的到位率低一些,只有69.4%,另外节能减排和生态环境建设方面到位率也只有74.43%。

汪恕诚委员强调,中国经济要处理好当前和长远之间的关系,现在不仅要为今年经济发展做好工作,更要为今后的发展打下基础。

近期国家发改委将下发第五批中央投资,下一步如何改善中央投资结构,更好地促进经济持续健康发展,防止经济出现大起大落将成为下一阶段新的重点。■

# 如何破解 民事执行“难”

本刊记者 张维炜



一月八日,昆明市中级人民法院对符合条件的十三件刑事附带民事案件中三十多位特困当事人公开发放特困群体救助金共五万三千五百元

进行有效监督;如何发动社会力量完善执行联动机制;如何对弱势群体进行执行救助等成为委员们破解民事执行难热议的焦点。

## 执行机构怎么改

在外界看来,法院执行法官是一个“危险与诱惑并存”的职业。由于具有主动性、命令性和强制性的特点,在司法实践

中执行措施的强度往往由法院执行部门和执行法官决定,加上监督缺失,执行法官享有较大的操作空间,权力与风险同步放大。

从1999年开始,沿着改进管理体制、分权制衡这条主线,全国各级法院执行机构体制改革开始逐步向前推进并不断进行创新探索。全国法院相继将执行庭改设为执行局,并统一了执行机构的职能和内设部门。

“目前地方大多在执行部门内部将执行权分解为执行实施、执行审查、执行协调三权,由三个内设机构分别行使,相互监督制衡。”南京中院执行局仲伟民法官向本刊记者介绍说,这种体

法律的真谛在于法律的实现。作为法律实现途径之一的民事执行工作在维护法律权威和司法公正中所发挥的作用不言而喻。

“近年来,执行工作虽然取得明显成效,但从总体上看,‘执行难’问题仍未从根本上得到解决。”“司法不廉已经成为人民群众普遍关注、反映强烈、深恶痛绝的问题,而执行领域存在的消极腐败现象在司法不廉中占较大比例。”2009年10月28日,最高人民法院院长王胜俊在十一届全国人大常委会第十一次会议作汇报时直言。

在这次常委会会议上,如何对执行权进行科学的配置,对违法执法行为



制在一定程度上解决了民事执行权过度集中带来的负面效应,尤其可以防止机构中同一人行使不同权力可能带来的权力滥用。

但是在现行执行体制下,被分解的执行权仍然集中在一个部门,由于缺乏外部的监督制约,还是难以遏制执行腐败,前不久重庆高院副院长张昶、原执行局局长乌小青等人涉嫌受贿落马就暴露出这种“一庭独揽”的制度弊端。

在10月29日下午的分组审议中,改革执行体制、机制被委员们视为破解执行难问题的关键。

全国人大内司委副主任委员陈斯喜曾在今年6月份率调研组前往天津对法院民事执行工作进行调研。在他看来,执行不是法院的优势。“法院的优势在于它的专业性、程序性和独立性。执行活动作为司法活动的延续,虽然也具有司法权性质,但更主要的是行政权,主要是一种行政活动。”

他在调研中了解到,1999年至2009年8月,全国法院共新收执行案件2465万余件,占全国法院新收各类案件总数的25.89%;执结案件2443万余件,占审结各类案件总数的26.05%。现在全国法院有执行人员35418名,约占全国法院干警数的13%。有些地方法院的执行人员占法院干警达20%,牵涉了法院很大的精力。

“把有限的司法资源大量投入到执行工作中去,是司法资源的一种极大浪费,加剧了诉讼难。”陈斯喜说,法院不是行政机关,不具有行政权,其所掌握的人力、物力资源也十分有限,很难适应执行工作要求。

而且也正是因为法院不是行政机关,在执行过程中往往需要有关行政机关配合,但由于它既不是有关行政机关的上级机关,不能对它下达命令,又不是有关行政机关的兄弟机关,没有相互的合作、支持关系,因此,法院在请求有关机关配合时往往不是很顺便,难以形成执行合力。另外,行政机关作出的大

量具体行政行为也存在执行问题,现在往往是由不同行政部门分别执行,造成机构重叠,资源浪费。

因此,陈斯喜建议法院不再负责具体的执行工作,而只负责执行的监督和执行纠纷的裁判工作。民事执行工作交给行政机关负责,“具体来说,可以交由公安机关负责,也可以交由司法机关负责,或者在政府下设立单独的综合执行机构,统一行使法院民事判决的执行和各行政部门作出的具体行政行为的执行。”

“应将审判和执行彻底分离。”全国人大内司委副主任委员姜兴长也认为应把执行工作从法院分离出来,交由行政机关承担。他说,可以在司法行政机关中设立专门的执行机构,负责人民法院民事、行政案件裁判的执行,同时负责仲裁机构的裁决、公证机关赋予强制执行效力的公证证明和行政机关的行政决定,包含行政复议决定的执行。这样的设置和机制比较符合执行权的定位,有利于推进执行难问题的解决。

### 多重联动机制

除了执行机制上的问题,外部社会诚信体系的缺失也为法院民事执行工作设置了很大的障碍。据统计,2008年全国法院审结民事案件538万多件,其中申请执行案件224多万件,占41%以上。另外在申请执行案件中,自动履行率也在不断下降,1999年自动履行率是45.65%,2008年则下降到33.67%。

“我国尚未建立起完备的信用制度,市场主体的经营活动缺乏有效监管,被执行人规避、逃避执行现象十分突出,被执行人难找、财产难寻成为普遍现象。”最高人民法院的报告称。

此外,“地方和部门保护主义也对执行工作造成了消极影响”,报告显示,一些地方和部门通过出台文件等多种形式对本地企业进行特殊保护,以维护社会稳定为借口或通过“打招呼”等形式非法干预执行的事件时有发生,导致一些案件难以执行。

基于上述问题,这些年来,人民法院始终致力于构建综合治理执行难的工作格局。目前,党委政法委组织协调、人民法院主办、有关部门联动、社会各界参与的执行工作长效机制初步建立。最高法院在中央政法委的领导和国务院有关部委的支持下,大力推进执行联动机制建设。

在地方,各级人民法院普遍建立了与公安、检察、金融、国土、建设、工商行政管理、出入境管理等部门的执行联动机制和执行联席会议制度,按职能分工,对不履行生效法律文书确定义务的被执行人,在市场交易、行政许可与行业准入等方面进行严格限制,促使其主动履行法律义务,共同协调解决执行工作中的突出问题。

“2006年3月底,南京中院在全国范围内较早启动了执行威慑机制和执行工作联动机制。”曾参与机制创建工作的仲伟民法官告诉本刊记者,该机制联合检察、政府职能部门、金融系统及新闻媒体,通过限制或者禁止被执行人融资、投资、置产、转让财产、出境、注册新公司、日常高消费等措施,促使被执行人自动履行生效法律文书的确定义务。

“它推动了一大批难执行案件的顺利执结,也提高了案件的自动履行率。”谈到启动之初取得的成效,仲伟民法官难掩激动的心情,“当时南京江宁区法院有一起执行案件,被执行人是一位美籍华人,住豪华别墅却欠款2万元不还,与法院执行人员捉迷藏达两年之久,是市里有名的老大难案件,法院启动执行威慑机制后,迫于机制的震慑和法律的威严,被执行人很快就委托律师将2万元执行款送到江宁法院。成为第一批进入威慑机制的8起执行案件中成效较为显著的一个案件。”

据统计,从两个机制建立至2008年6月底,南京全市法院共有6910件执行案件启动了执行威慑机制和执行工作联动机制,涉案金额9.1亿元,执结案件4218件,执行到位标的额5.37亿元。

在审议中,委员们对法院在探索解决执行难上取得的成效表示认可,但是全国人大常委会委员郎胜和全国人大常委会委员戴玉忠均提出,对于涉及限制公民人身自由的一些举措,如限制被执行人出境、限制高消费等,一定要在法律的授权范围内作出,不得侵犯当事人的合法权益。

### 弱势群体的执行救助

执法的质量直接关系到老百姓家庭生活的幸福、和谐。但在最高人民法院提供的资料中我们看到,无财产可供执行的案件占较大比例,有相当一部分刑事附带民事、交通肇事、人身损害赔偿案件和追索赡养费、扶养费、抚育费等案件,因被执行人下岗、重病、服刑或被判处死刑等原因,往往没有财产可供执行。

早在2004年3月,四川省德阳市绵竹法院由当地财政划拨20万元专款,创立了全国第一个“司法救助基金”,帮助生活确有困难的当事人渡难关。

绵竹法院执行局局长张永洪向本刊记者介绍了这样一个案例:2004年在四川绵竹市,一起车祸让两个家庭陷入困境。受害人杨云全是家里的顶梁柱,车祸让他丧失了劳动能力,肇事者廖纪洪被法院判决赔偿2万多元。但是廖纪洪是一名贫困户,法官多次去执行均一无所获,就在杨家即将绝望时,四川绵竹法院创立的“司法救助基金”在当地党委和政府的支持下启动,帮廖纪洪垫付了赔偿金。

张永洪说,多年来,该救助基金由绵竹当地财政每年在预算中列支、法院自筹、社会赞助等多种形式筹集,设立专门账户,专款专用,缓解法院的执行压力,维护了社会和谐稳定。

记者了解到,在最高人民法院的引导下,许多地方建立了特困群体执行救助基金制度。下一步最高人民法院还将继续在全国范围内建立和推行执行救助制度,积极协调有关部门尽快将执行救助纳入社会救助范围和社会保障体系。

那么执行司法救助金建立是否会出现“老赖”欠账,政府埋单的现象呢?张永洪对此解释说,一方面法院对被救助人员有着严格的标准,另一方面从程序上说,实行执行司法救助并不意味着执行案件的终结。法院一旦发现被执行人有可供执行的财产,仍然会依法予以执行,并将执行款填补到“救助金”账户。另外法院还会尽量帮助被执行人劳动自救。

“但是由于我国至今尚未正式将司法救助经费纳入国家财政,国家财政支出的司法救助经费还比较少。”张永洪坦言,现在每年的司法救助经费缺口很大,还远远不能满足司法救助工作的实际需要,这也是各地执行司法救助金制度普遍面临的问题。

“要尽快把全国各地的执行救济制度建立起来。”隋明太委员在审议中提出,最高人民法院应加大推行力度,指导尚未建立救助制度的县级以上人民法院建立完善执行救助制度,切实把因这方面的制度缺失造成的“执行难”问题解决好。

云南省人大常委会副主任晏友琼认为,司法救助制度的建立有利于解决被伤害人的生存和生活困难问题,还可以减少大量的信访。应该由政府有关部门牵头进行,并对资金筹措渠道和救助对象、救助标准作出明确的规定。

在采访中,全国人大代表、江苏省靖江市人民法院江阴园区法庭陈燕萍副庭长的一番话给记者留下了深刻的印象。她说,“就像医生的职业宗旨是把病人治好,我们法官的宗旨是把每一个案件办好,保护当事人的合法权益。”“许多基层法院的法官每人每年都要承担二三百件的案件,我们能感觉到自己身上责任的重大。法院执行确实存在消极腐败的现象,但这是个别现象,不能一概而论。我们大多数法官在解决执行,维护司法公正方面与老百姓有着共同的愿望,而且也是这样做的,希望得到社会的理解。”相信她的话代表了大多数执行法官的心声。★



十一届全国人大常委会第十一次会议分组审议国务院关于今年政府重大公共投资实施情况的报告、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时,很多委员和代表都注意到“国进民退”这一经济现象。

2009年下半年楼市回暖,新一轮的抢地战愈演愈烈,但无论是“北京地王”、“上海地王”,还是“重庆地王”、“长春地王”……在它们的身后一直都有国企投资的背影。

同时,山东钢铁集团有限公司与日照钢铁控股集团有限公司签订资产重组与合作协议,民营日照钢铁由此成为国有山东钢铁旗下一个子公司,山东钢铁重组完成“国进民退”。

随后,三晋大地刮起一股势不可挡的煤炭资源整合风,“煤老板”相继退出,国有大矿主导、混合所有制企业等





矿业新格局呼之欲出……

### 市场经济需要“国退民进”

“在今年应对国际金融危机的特定时期，中央政府采取必要的行政干预是必要的，但要把行政干预和市场机制的位置摆好。”

“近来，社会舆论反映的‘国进民退’现象，以及大学生把进行行政单位工作作为首选的择业倾向值得我们注意。”

“政府投资应体现宏观调控的意图，形象的讲，是起到‘造血’的作用，而不仅仅是‘输血’。我国社会主义市场经济建立的时间并不长，市场机制还有待进一步完善，更要注意加强制度建设和法制建设，继续深化关键领域的改革。”

“真正能够容纳大量就业的是民营经济，是第三产业。真正能让老百姓富

裕起来的也是民营经济。”全国人大常委会委员、全国人大内务司法委员会副主任委员白景富说，民营经济发展了，中小企业就发展了，我国整个经济就活跃了。经济发展了，人民就富裕了，兜里钱多了，社会就稳定了。

“国际金融危机出现后，有人说计划经济比市场经济好，国有经济比私有经济好，这是不对的。”全国人大常委会委员、全国人大财经委员会副主任委员汪恕诚说，中国能够取得经济上的大发展，是实行了改革开放的政策。开放就是要融入全球经济一体化，如果我国没有加入WTO，哪有现在这样的好形势！从现在的国内形势讲，改革就是走市场化的道路，这个原则不能动摇。

民间投资具有机制灵活、适应性强、产权清晰、效率高、份额大、潜力显著等特点。目前，75%的就业岗位来源于中小企业，90%的新增就业要靠中小企业。一些委员、代表认为，要使我国经济的保持快速发展，完全依赖公共投资是不行的，必须扩大民间投资。

全国人大常委会委员、全国人大内务司法委员会副主任委员，民建中央专职副主席辜胜阻说，在经济增长的“三驾马车”中，投资是一个“快变量”，而投资中的公共投资又是时滞短、见效快、指向性强的变量。我国经济之所以在世界范围内率先企稳回升，可以看出，中央投资在应对全球金融危机的过程中发挥了非常重要的作用，公共投资变量的效果好。但民间投资跟不上，我国经济的可持续增长还会出现，所以现在的经济接力棒应该由民间资本来接。

### 后危机时代 民资接力国资

“现在我国进入了‘后危机时代’，目前最重要的战略选择是怎么

让民间投资接力公共投资。”辜胜阻说，经济就像人一样，不可能两条腿同时迈进，总是要一条腿先迈，另一条腿再跟进。在这种情况下，政府的投资不仅要逐步退出竞争领域，而且要进一步拓宽民间投资的领域，防止挤出效应。现在民营企业和国有企业出现了严重的两极分化，国企是垄断、取得超额利润，而民企不仅要参与残酷的市场竞争，而且回报率非常低，使得很多人没有创业的积极性。我们需要建立公共投资和民间投资的合作机制，使公共投资与民兴利而不是与民争利。同时，改革减税和财税支持体系来提高民间投资的回报率，调动民间投资的积极性。

像上海到宁波的跨海大桥就是民间投资，北京地铁4号线项目资金的30%是民间投资。“两个报告中都明确提出，地方配套资金不足。要解决地方政府配套的问题，首先是要鼓励地方的民间资本参与政府的项目，这样能极大解决地方配套资金严重不足的问题。”辜胜阻说，现在很多“热钱”不知道投到什么项目，这说明市场的需求不能真正满足民间投资的需要。

“政府要保障民间投资融资渠道的畅通，重建多层次的资本市场和银行体系；健全民间投资的服务体系，营造良好的市场环境，用创业激活民间资本。”辜胜阻认为，加大对民企的创新扶持，引导企业升级转型，还将会对创新型国家的建设起到重要作用。■



煤炭业国进民退欲断官煤勾结黑链条

# 驻外外交人员法诞生记

——访全国人大常委会委员、全国人大外事委员会副主任委员查培新

文 / 本刊记者 于浩

今年是新中国成立60周年,同时也是号称中国第一大部的外交部建部60周年。10月31日,十一届全国人大常委会第十一次会议高票通过驻外外交人员法,不仅弥补了我国立法工作上的一个缺失,而且进一步增强了驻外外交人员的使命感、责任感、荣誉感,激发他们工作的积极性、主动性和创造性,从而确保外交事业的长远发展。值此立法通过之际,从事外交工作30余年的资深外交官、全国人大常委会委员、全国人大外事委员会副主任委员查培新接受了本刊记者的专访。

问:驻外外交人员法是我国第一部针对外交人员的专门法律。为驻外外交人员专门立法的意义是什么,又有哪些方面的考虑?

查培新:这部法律首先是落实宪法和公务员法的要求,也是国内国际形势和任务发展的需要。新中国成立60年来,我国与其他国家的邦交关系不断发展,参与国际事务的范围也越来越广泛,越来越深入。今天中国面临的国际形势与建国初期已完全不同,需要我们立法来规定驻外外交人员的职责、权利、义务。简单的说,我们可以将我国外交事业的发展分为前30年和后30年。在建国初期,外交人员主要围绕维护国家的独立主权、领土完整来开展工作,可以说是生存外交,即使新中国自立于



全国人大外事委员会副主任委员查培新

世界民族之林,得到广泛的承认、理解、同情与支持。以1979年为界线,后30年的国际形势发生了巨大变化。我国国内是以经济建设为中心,外交的任务就是为国家的经济、社会发展创造一个良好的外部环境,为国家的发展服务,简言之可以称为发展外交。在当前新形势下,外交任务更加繁重,形势的发展对外交人员提出了更高的要求。制定驻外外交人员法有利于将驻外外交人员的管理纳入法制化的轨道,有利于建设高素质的外交人员队伍,也必将鼓舞、激励和保障驻外人员为我国的外交事业

作出更大的贡献。

同时,制定驻外外交人员法的条件和时机已经成熟。驻外外交人员是一个特殊的公务员群体,从国外和国内的经验看,针对特殊的驻外外交人员单独立法是一种行之有效的管理手段。新中国成立60年来,我国在驻外外交人员管理方面形成了一整套比较完备的制度,也积累了很多非常成功的好的经验,这些都为我们制定一部符合中国国情、体现时代特色,同时与世界接轨的驻外外交人

员法奠定了扎实的基础。

在新中国外交事业60周年之际出台这部法律,意义是非常重大的。

问:在中国人眼里,驻外外交人员的工作是神圣而神秘的。作为一位与外交打了数十年交道的杰出外交官,您认为外交是什么?

查培新:一般说来,外交就是代表国家处理本国同其他国家和国际社会的关系。具体地讲驻外外交人员的工作包括以下几个方面:第一是调研,即对国际形势和地区形势进行调查研究,同



时调研驻在国形势、驻在国对中国的政策等,以此来决定我们的对策;第二是办案,包括代表国家进行外交交涉,处理两国间的各种具体问题,保护中国公民和法人在海外的合法权益;第三是宣传,让驻在国人民了解中国的情况,增加他们对中国地了解;第四是交友,广泛深入地结交朋友,推动各领域的交流与合作,促进中国和驻在国的关系。

问:一名成熟的驻外外交人员需要具备哪些方面的素质?

查培新:我国对外交人员的素质要求很高,最根本的是要忠于祖国、忠于人民、忠于党的事业。驻外外交人员在远离祖国的环境下工作,他们的一举一动代表了中国的形象,是中国形象的窗口,因此要特别强调忠于祖国和人民,维护国家根本利益。要忠于宪法和法律,忠于职守、勤勉尽责,努力完成各项工作。外交工作授权有限,因此要特别强调恪守纪律,其中包括服从调遣、遵守驻外外交机构的规章制度和外交纪律,严守国家秘密。此外,还要加强业务素质能力的培养,比如对形势的分析判断能力、抓住事物本质的洞察能力、对政策的熟悉程度、办理外交交涉的能力等。

我认为,周总理对外交人员提出的“站稳立场,掌握政策,熟悉业务,严守纪律”十六字方针,是从根本上抓住了外交人员全面素质建设的要领。

问:立法在“突出统一领导”后,馆长需要对哪些事务实行负责制?

查培新:一般来讲,使馆政治处人员由外交部派出,商务处人员由商务部派出,科技处人员由科技部派出,文化处人员由文化部派出,武官处人员由军队派出。目前国内大体上有30多个部门在驻外外交机构中派有人员。在驻在国,各个部门派出的人员都是驻外外交机构的组成部分,必须实行统一领导,加强统一领导的方式就是馆长负责制。馆长负责制有利于集中统一,有利于解决和处理各种矛盾关系,加强外事纪

律,加强请示汇报,确保驻外外交机构不折不扣地贯彻中央的对外方针政策,避免政策多门,各自为政等现象。

馆长首先要抓好理想信念教育,用当代马克思主义的最新理论成果,即中国特色的社会主义理论来武装驻外人员的头脑,指导工作、指导实践。在加强驻外外交机构的组织建设方面,一是要搞好领导班子建设,使领导班子成为坚强的领导核心;二是不断提高驻外人员的素质,使之真正成为能够适应形势任务需要的高素质人员;三是重视年轻干部的培养,创造机会让他们锻炼成长。要根据年轻人的特点,缺什么补什么,通过学习和锻炼,进一步提高业务水平和各方面能力。在制度建设方面,要建立行之有效的管理制度和使馆的规章制度。要加强纪律,包括外事纪律、干部纪律、财政纪律、保密纪律等。要树立良好的馆风。要关心驻外人员的生活,让他们的生活丰富多彩,让他们身心健康,在团结紧张、严肃活泼的氛围中完成好祖国交予的任务。

外交大权在中央,这是60年来外交工作取得辉煌成就的根本保证。多年来,外交部受中央委托统一领导管理驻外外交机构的工作。实践证明,在驻外外交机构中实行馆长负责制是行之有效的,能够确保驻外外交机构高效、顺畅地运转。随着外交工作内涵的不断扩展,外延的不断推进,包括驻外外交人员的不断增加,将驻外外交机构的领导体制以法律的形式确定下来,对于更好地发挥驻外外交机构的作用具有重大意义。

问:在常委会会议审议过程中,驻外外交人员的年龄一直是一个热点问题。现在正式通过的法律条文将驻外外交人员的年龄底限由18岁提高到23周岁。您认为作这样的修改都是从哪些方面考虑的?

查培新:驻外外交人员法参考了检察官法、法官法的任职年龄规定,将

年龄底限由18岁提高到23周岁。同时,本法规定的范围是驻外外交机构中具有外交衔级的人员。而具有驻外外交衔级的人员,最低的外交衔级是随员衔。按照现行的做法,一名大学生从大学本科毕业到外交部工作,一般需要经过3年左右的工作,才能被任命为随员。这时,他早已年满23周岁。驻外外交人员在境外从事外交工作的环境复杂,要求他们具有一定的学历、阅历和经验,这些都需要有一定时间的积累。

问:驻外外交人员为国家作出了贡献,付出了怎样的奉献?

查培新:比较普遍的是驻外人员常年在国外工作,夫妻长期分离,对自己的子女无法照顾,对于老人无法尽孝,有的甚至没能见到父母临终前的最后一面。同时驻外外交人员经常要经受复杂环境的考验、艰苦环境的考验,甚至战乱环境中的生死考验。现在,普通人大都看到了外交人员风光的一面,实际上是需要有巨大的奉献精神,才能从事这个职业。

问:新法已经规定驻外外交人员的配偶可以随任,是不是就可以解决一家人无法团聚的难题?

查培新:在上世纪80年代初,我国已允许驻外人员的配偶随任,这对于稳定外交队伍起到了一定的作用。在此次立法中,为能够使驻外外交人员更加安心,以更饱满的热情和积极的态度投入到外交工作中,规定要为驻外外交人员配偶、子女提供必要的保障。

但不得不说的是,尽管驻外人员的配偶、子女现在可以随任,但仍有众多的驻外人员为了国家利益而牺牲个人利益。例如,外交人员所驻的国家不同,有的国家条件很艰苦,子女去了不能确保受到很好的教育,就不能随任;有的国家教育水平虽然高,但是由于任期有限,中外教育模式不同等,也不能确保给孩子一个很连贯的教育。

问：驻外外交人员除了亲情无法割舍外，还有哪些后顾之忧？

查培新：在2006年驻外人员工资改革前，我国驻外外交人员的工资水平很低，在世界上排倒数第五位。经过工资改革后，极大地改善了驻外外交人员的生活条件。但我们仍需适时地调整驻外人员的工资水平，改善他们的生活条件。

驻外外交人员工作还有较高的风险，比如前不久中国驻伊拉克大使馆就受到恐怖爆炸的影响，使馆办公室的玻璃都被炸碎，幸好没有人员伤亡。为此，法律特别提出，为驻外人员提供必要的人身伤害保险。因为，早期是没有人身伤害保险的，后来是对驻一部分国家的人员提供，并没有针对所有人员，而这次法律针对的是所有驻外人员，是非常好的一条，解决了驻外人员的后顾之忧。

基本来看，驻外外交人员法对驻外人员享有的权利规定得比较完善，例如有获得与履行工作职责相适应的条件的权利；有权获得与常驻国外工作、生活相适应的工资、福利保障待遇；明确驻外外交人员是公务员队伍中的一个很重要的组成部分，他们驻外期间不得无故被辞退等。这些都体现了党和国家对他们的关心与爱护。

问：在外交部成立60周年之际，这部法律将会对我国的外交事业产生怎样的影响？

查培新：此法一是可确保驻外机构依法履行职责，做到有法可依；二是进一步促进外交队伍的建设，为建设一支适应形势任务发展需要，高素质、专业化的外交队伍提供了法律保障；三是进一步改善了驻外外交人员的待遇，解决了他们的后顾之忧，使他们更加安心地开展工作，为全面建设小康社会作出新的贡献。总而言之，这部法律的生效将有利于我国更好地贯彻执行独立自主的和平外交政策，不断地开创外交工作的新局面。■

10月27日，十一届全国人大常委会第十一次会议对国家赔偿法修正案草案进行了第三次审议。草案三审稿出现的一些亮点受到普遍赞许，同时，不足之处继续引起热议。曾参与起草国家赔偿法的一位专家表示，尽管近年来国家赔偿法饱受诟病，但此次修改的诸多亮点，是一个很大的进步。

### 亮点一：强调赔偿义务机关“及时赔偿”责任

一些常委会委员、地方和专家提出，为保障公民、法人和其他组织依法及时获得国家赔偿，促进国家机关依法履行赔偿义务，建议强化赔偿义务机关应当依法及时履行赔偿义务的内容。

据此，草案三审稿将国家赔偿法第二条第二款修改为：本法规定的赔偿义务机关，应当依照本法及时履行赔偿义务。

### 亮点二：扩大了国家赔偿的赔偿范围

国家赔偿法第三条第三项和第十五条第四项规定，以殴打等暴力行为或者唆使他人以殴打等暴力行为造成公民身体伤害或者死亡的，受害人有取得赔偿的权利。

二次审议中有些委员提出，这一规定没有包括受到虐待，以及监管人员放纵他人殴打、虐待的情形，建议予以明确。

全国人大法律委员会经同内务司法委员会、国务院法制办研究，建议在三审稿中对上述规定修改为，行政机关及其工作人员在行使行政职权时，行使侦查、检察、审判、监狱管理职权的机关及其工作人员行使职权时，以殴打、虐待等行为或者唆使、放纵他人以殴打、虐待等行为造成公民身体伤害或者死亡的，受害人有取得赔偿的权利。

去掉“暴力”二字，增加“虐待”情形，大大扩大了国家赔偿的范围。这不仅有助于解决“牢头狱霸”等现



文 / 本刊记者 彭东昱

象，也为解决国家赔偿难的问题开了一扇窗。

审议中，一些委员指出，在拘留所或者监狱中，有些不成文的潜规则：新进去的人要经过一番“操练”，包括打、体罚等，对此有些管教人员却坐视不管。近几年，一些监狱黑幕事件频频曝光，特别是不久前闹得沸沸扬扬的“躲猫猫”事件，把完善看守所、监狱管理工作推到了台前。这一新增内容及及时配合了当前加强监狱管制工作的需要，也有利于对犯人和嫌疑人权益的保障。

### 亮点三：扩大了刑事赔偿的赔偿义务机关的范围

草案三审稿首次将看守所纳入刑事赔偿义务机关，修改后的刑事赔偿的赔偿义务机关包括：行使侦查、检察、审判职权的机关以及看守所、监狱管理机关。

根据国家有关规定，目前被判处拘役的罪犯，以及被判处有期徒刑的罪犯，在被交付执行前，剩余刑期在一年以下的，由看守所代为执行刑罚。根据





摄影/本刊记者 马增科

## 正案草案三审：尚需完善

常委会委员审议意见,将看守所纳入赔偿义务机关的范围是针对实际情况的有益补充。

### 亮点四：进一步完善了赔偿请求相关程序

程序完善和公正是赔偿请求人依法、及时获得国家赔偿的重要条件,根据常委会委员和部门、地方的意见,草案三审稿对赔偿委员会处理赔偿请求的相关程序进一步予以完善。一是增加规定人民法院赔偿委员会可以组织赔偿请求人和赔偿义务机关进行质证;二是将赔偿委员会处理疑难、复杂、重大赔偿案件可以延长的期限由一个月修改为三个月;三是将人民法院赔偿委员会由三至七名审判员组成,修改为“由人民法院三名以上审判员组成”;四是增加规定赔偿义务机关认为赔偿委员会的决定确有错误的,可以向上一级人民法院赔偿委员会提出申诉;上一级人民法院赔偿委员会如发现赔偿决定违反本法规定,可以直接审查并作出决定。

另外,对于社会上普遍关注的精神赔偿问题,法律委员会经同有关部门和法律专家反复研究认为,考虑到国家赔偿案件涉及公民人身自由、生命健康以及财产等权利,案件情况千差万别,非常复杂,对精神损害赔偿的标准,在实践经验不足的情况下,不宜在法律中作出具体规定,可在司法实践中根据案件的具体情况由司法解释予以明确。

在10月27日下午进行的分组审议中,委员们对进一步完善国家赔偿法修正案草案提出了许多意见和建议。

谈到关于检察机关法律监督问题时,吕薇委员说,修正案草案第三十条第三款赋予上级检察机关对下级法院赔偿委员会实行法律监督的权力,这对解决法院既当运动员、又当裁判员的问题,更好地保护当事人的合法权益具有重要的意义。但是规定得过于简单和原则,没有赋予检察机关必要的监督措施和手段。她建议在第三十条中增加一款:人民检察院依照前款规定履行职责,有权调查有关情况,调取案卷等有关材料。

全国人大代表周家贵建议草案增加约束性的规定。他说,既然法律规定了赔偿义务单位、行政复议单位以及申请赔偿受偿人的行为的程序,就应该规定所涉及的单位和个人不按程序规定办理的法律后果。既然明确了责任和程序,就应该有监督执行的约束性规定,以保证本法有效执行,避免出现因赔偿不能到位、有关单位不作为引起的长期上访或缠访。

李传卿委员认为,

赔偿义务机关履行赔偿义务的难点是经费保障,经费不保证,赔偿就成为一句空话,很难取信于民。为了保障法律的规定能够落实,他建议国务院尽快出台办法,并要特别注意对赔偿费用的预算作出强制性规定,增加预算的刚性要求,同时明确要接受同级人大常委会的监督。

对于法律的赔偿范围,白景富、周声涛、吴晓灵、程津培等委员提出了一些疑问。在关押和改造期间发生天灾人祸怎么办?团伙犯罪、有组织犯罪,比如传销;恶性紧急突发性群体事件,比如乌鲁木齐“7·15”打砸抢烧事件;执法人员或机构通过不当取证所造成的伤害,比如最近上海发生的“钓鱼执法”事件,这些情况草案中未作原则规定,具体怎样规定,要不要规定?不是很清楚。委员们建议草案进一步修改时应把这些情况考虑进去。

完善的国家赔偿制度,是民主法治的标志尺和社会稳定的“安全阀”,这个“安全阀”能否起到应有的作用,此次修法责任重大。尹成杰委员说,修正国家赔偿法要认真地分析这部法律中一些新的规定出台后的实际效果,要考虑到我国的现实和可能,要把法律设计的效果和将来的实际效果真正地做到统一,更好地发挥这部法律的作用。他建议,国家赔偿法修正案的出台要权衡利弊和轻重缓急,科学地把握出台时机。✱



摄影/杜洋

因向华硕公司索赔500万美元而被羁押十个月的女大学生黄静,于2008年11月27日在北京拿到了国家赔偿决定书,获赔29197.14元

# 为三秦经济发展“把脉”

——陕西全国人大代表分组进行专题调研

文 / 特约记者 刘景安

今年以来,由在陕西的十一届全国人大代表组成的专题调研组,分赴三秦大地进行调研。就陕西经济社会发展的实际情况以及人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,深入基层,实地调研,为研究解决改革发展中的重大问题向国家有关部委提出工作意见和建议,也为起草和提出高质量的大会议案和建议做准备。在调研活动结束后,各组代表充分讨论和研究调研中发现的有关问题,分析研究起草了调研报告,形成了9份高质量的调研报告。并将调研报告报送全国人大常委会办公厅。

这次专题调研,是在国家和全省经济趋于好转的重要时期组织的一次重要的人大代表履职活动,活动确定之初,陕西省人大常委会充分征求和听取了人大代表关于调研选题的意见和建议,及时确定调研选题并落实参加调研的人大代表,制订了切实可行的专题调研方案,根据选题合理选择调研地区和单位,不仅选择了工作做得好的地区和单位,还选择了带有普遍性问题的地区和单位,使人大代表全面了解真实情况。

## 合理开发利用资源——“重大项目工程实施情况专题”

陕西榆林矿产资源富集,被誉为中国的“科威特”。全市已发现8大类48种矿产,尤其是煤、气、油、盐等能源矿产富集一地,组合配置好。为国内外所罕见,是原国家计委批准建设的能源化工基地。近年来,随着资源的开发和国家能源重化工基地建设的推进,榆林的

经济社会发展步入快车道。但是,目前榆林市上马的大型能源化工项目,在资源大开发、经济高增长的同时,给榆林市的生态环境带来了很大的问题。随着煤炭开采规模的日益扩大,榆林市的环境问题日益突出,其中由采煤引起的矿山地质破坏是该市面临的主要生态问题,将成为制约全市经济社会发展的重大生态问题和社会问题。

通过实地走访调研,代表们认为,经济要发展,作为资源富集区的榆林,开发资源是必然的选择。但是,资源的开发,并不必然导致环境的破坏。只要措施得当,可以达到资源开发带来的经济发展和环境保护的双赢结果。分析榆林市所产生的生态环境问题,代表们提出,除了本身生态环境脆弱、部分资源开发企业生产技术和生产工艺落后等因素外,最重要的问题是生态环境补偿机制尚不健全,由此导致煤矿开采引发生态灾害的责任追究、补偿政策以及市场监管等无章可循,形成了目前治理主体错位、治理资金不足、治理机制落空的局面。

代表们认为,环境问题不仅危害人民群众的生产生活,而且关系到子孙后代的生存发展,因此一定要着力解决,关键是要尽快建立生态补偿机制。在形成的调研报告《关于尽快建立生态环境补偿机制的建议》中,代表们提出了一系列建议:建议国家进一步明确地方政府和驻地企业的职责,落实治理责任;加紧生态环境补偿机制的立法工作;建议开征环境补偿税;建议多渠道筹集治理资金;建议推进资源的有偿

使用;建议国家采取必要的宏观调控政策,进一步规范大型煤炭企业的生产经营行为;建议解决关于税收归属的具体问题。

## 美好蓝图已绘就——“关中一天水经济区发展规划专题”

国务院在今年保增长的关键时期和西部大开发十周年之际,审定发布了《关中一天水经济区发展规划》。这标志着关中一天水经济区与上海浦东新区、天津滨海新区、广西北海湾、海西经济区等一起,成为国家经济区。使关中一天水经济区在全国区域布局中的地位得到极大提升,成为国家战略的重要组成部分,具有重大的现实作用和深远的历史意义。代表们在调研后整理提出了《关于西部大开发加大政策和资金支持力度的调研报告》,提出建议:调整西部大开发税收优惠政策结构;加大对西部地区优势产业和基础设施建设的支持力度;加大对西部地区环境保护的支持力度;加大对西部革命老区发展的支持力度;加大对西部地区教育事业和人才工作的支持力度。

“这次调研为酝酿、起草、提出高质量的议案、建议征集到了扎实的素材。”调研结束后,陕西省人大常委会秘书长桂维民说出了代表们的心声。代表们纷纷表示,此次调研受益匪浅,将不遗余力为陕西的经济发展鼓与呼。要认真履行代表职责,一如既往地积极支持陕西经济社会发展,为实现陕西科学发展、跨越发展做出自己应有的贡献。✘



# 科技奏响发展强音

——江西省人大常委会开展科技监督工作实录

文 / 潘辛菱

在江西,一场以加强自主创新、推动科技进步为主线的连本戏已经拉开帷幕。

受国际金融危机影响,去年入冬以来,江西一度出现工业用电负增长、企业开工率下滑、企业景气指数环比下降的局势。2008年12月5日,省委书记、省人大常委会主任苏荣在省人大常委会召开的改革开放三十年座谈会上发表讲话,要求各级人大及其常委会牢固树立大局观念,切实发挥好地方国家权力机关对全省经济社会发展的保障和促进作用,为省委、省政府应对挑战、转危为机提供决策参考。

主题有了,如何写好这篇文章?省人大常委会领导进行了认真思考。大家认识到,科技是“医治”金融危机的一剂良方。于是,决定通过开展监督,督促政府发挥主导作用,推动江西加快科技创新的步伐。

2009年元旦刚过,1月4日,常委会主任会议便研究确定了把立法、监督和理论研讨结合起来的具体方案,即把开展科技进步法执法检查 and 代表视察与听取和审议省政府关于加强自主创新、推进创新型江西建设的专项工作报告一并进行,作为今年监督工作的“重头戏”;与之相配套,举办科技论坛,开展百家企业自主创新情况专题调研;在检查和调研工作中,同步做好有关科技进步、专利保护地方立法的前期准备工作。这种“5+1”的综合工作模式得到了省委的大力支持和省政府的积极响应。

以2月6日召开的科技进步法执法检查 and 百家企业技术创新情况专题调

研动员会为标志,方案开始实施。3月27日,省政府各有关部门汇报情况,同时,各设区市提交当地的执法自查报告和专题调研报告。3月30日,重点检查和专题调研组带上前期立法调研和为科技论坛准备课题研究材料的任务,赴市、县开展活动。5月19日,常委会主任会议听取并研究执法检查、专题调研及政府专项工作等报告。

汇编成厚厚一册的材料显示,执法检查 and 专题调研吸收了部分人大代表和专家学者参加,结合代表视察活动,并采用听取汇报、座谈走访、抽样调查、问卷分析、实地察看、查阅资料等多种方式。对收集的信息、数据,采用电脑软件汇总,建立数学模型进行分析。报告对政府在推动科技创新方面所作的工作给予了客观评价,认为,近年来,省财政通过调整支出结构,千方百计加大对科技的投入力度,财政科技经费增长幅度较大,并建立了科技投入的稳定增长机制。但由于原有基数低,目前财政对科技投入的总量仍显不足,特别是县级财政的科技投入规模和增长速度总体未达到规定要求。报告直面发现的问题,提出建议:从2010年起,省本级科技三项费要达到占当年财政预算支出的2%,科技三项费还没有达到要求的地方,必须按规定尽快足额安排到位;要尽快建立《江西自主创新产品目录》,加快出台扶持自主创新的政府采购政策,加大对企业研究开发费用实行税前抵扣政策的落实力度;要尽快启动重大科技专项,并以重大科技专项为抓手,

带动中长期科技规划纲要的贯彻落实。

5月25日上午,省十一届人大常委会第十次会议第一次全体会议听取了执法检查报告和省政府的专项工作报告,百家企业技术创新情况调研报告同时以书面形式提交会议审议。审议中,常委会组成人员积极发言:“要加大对科技发展的投入,严禁科技经费的空转、过账现象。”“政府在科技投入总量增加、渠道拓宽和效益提高等方面,要多作研究。”

6月1日,常委会发出审议意见函,要求省政府认真研究处理两个报告的建议及常委会组成人员审议意见。省政府高度重视,非常认真,迅速作出了一系列反应。

如此认真的态度和如此大的力度抓整改、抓落实,成效自然显现。

6月15日,省政府正式颁布《关于科技创新“六个一”工程的实施意见》,相应的配套政策也在2个半月后出台,省人大常委会所提意见均被采纳。

省科技厅也积极整改,着手在全省范围进行一次全面调查摸底,采取切实措施,确保每个符合条件的企业都能了解、掌握和享受科技创新优惠政策。对常委会组成人员指出科技项目立项评审工作中存在的问题,也作了相应的改进和完善。

7月28日,“鄱阳湖生态经济区建设与科技支撑”高峰论坛如期举行。9月21日,常委会第十二次会议对《江西省专利促进与保护条例(草案)》进行了初审。虽然“5+1”的一揽子计划至此全部完成,且成效卓然,但推动科技创新与进步,还将是常委会一直关注的课题。■

# 满园春色关不住

——山东省东营市人大常委会工作创新纪实

文 / 郑云国 朱晓东 蒋 炜 苏庆亮



东营市人大常委会第一副主任周燕明深入农村调研新型农村合作医疗工作

式进行满意度测评，满分为100分，平均得分在80分以上为满意，80分至60分为基本满意，60分以下为不满意，并将监督意见的落实情况作为评价部门工作和依法任命干部的重要依据。

东营市人大常委会第六次会议首次对节能降耗、城乡低保、“三网”绿化、中心城环境污染综合整治、新型农村合作医疗、创建优秀旅游城市六项重点工作进行了评议，评议

结果当场公布并向市委报告，向市政府反馈，向市人大代表通报，向社会公开。通过评议，肯定了成绩，指出了不足，明确了方向，让相关部门既感到了压力，也有了动力，对这些事关发展、牵动全局、关系民生的重点工作起到了实质性的推动作用。

3月12日，市人大常委会召开2008年度优秀市人大代表建议和代表建议办理工作先进单位表彰会议，高凤远等代表提出的“关于将兴广铁路与黄大铁路接轨的议案转建议”等10件建议被评为优秀市人大代表建议，市财政局等9个单位被评为代表建议办理工作先进单位。

换届以来，市人大常委会高度重视代表建议办理工作，去年市人大常委会

在原有建议办理办法、议案处理办法的基础上，又制定了建议督办办法。特别是采取舆论监督和人大监督相结合的新方式，把舆论监督引入到建议督办工作中来，主任会议从人代会代表建议中选择确定出6件重点建议，分别由市人大常委会一名副主任牵头，六个专门委员会具体负责督办，市“一报两台”在黄金时段或重要版面开辟专题和专栏，围绕代表建议怎么提出、政府及有关部门怎么办理、市人大有关专门委员会怎么督办、办理进度和结果以及代表满意度和基层群众反应等方面，进行全方位深层次跟踪报道。其中，王学理代表提出的《关于加大对农村教育投入，改善办学条件，促进城乡教育尽快均衡发展的建议》、冯立军等代表提出的《关于加快推进黄河口旅游带建设的建议》、李建民等代表提出的《关于强化农产品质量安全工作的议案转建议》等3件建议的督办专题片在市电视台播出后，反响强烈，效果显著。通过跟踪报道，强化了社会各界对代表建议、批评和意见的权威性、重要性的认识，增强和激发了代表执行职务的责任感和积极性，有力督促了各级政府和相关部门提高建议办理质量和实效，营造了理解、尊重、支持代表依法履职的浓厚氛围。市六届人大一、二次会议提出的205件建议办结率、面复率、代表满意率均为100%，一大批关系大局、事关发展、惠及民生的问题得到及时有效解决。■



## 广西三江人大常委会 围绕生态做『文章』

三江人大常委会在履行职权,开展生态环境保护工作实践中,引导和安排常委会组成人员亲自参加生态环境保护工作的组织和协调,使监督寓于参与之中,做到在参与中监督,在监督中参与,逐步形成监督和参与有机结合的新机制。

一是承担生态环境保护的组织实施工作。按照县委的要求和安排,县人大常委会领导班子成员都参与和联系到“农业产业指挥部”、“旅游产业指挥部”、“城建管理指挥部”等全县六大重点工作指挥部,并担任负责人。人大常委会主要领导联系农业。受县委、县政府委托,县人大常委会主要领导亲自到湖南邀请中南林科院专家到三江实地进行调研、指导,请油茶育苗专家来三江培植优质油茶苗。目前在三江已培育优质油茶苗木200多万株。

二是主动投入恢复生态的工作中。2008年1月至2月,受低温雨雪冰冻灾害影响,三江县农业生产遭受重大损失,县人大常委会领导班子成员深入第一线,检查、指导抗灾救灾工作,同时,县人大常委会领导多次积极主动向上级人大汇报、反映,得到区人大常委会领导的高度重视,先后两次到三江察看灾情。三江县被上级评为抗击冰冻雪灾先进单位。

三是参与生态旅游的创建工作。几年来,先后2次组织市、县、乡人大代表对全县重点旅游景区开展视察,听取和审议县人民政府关于创建全区优秀旅游县的专项工作报告。人大及其常委会领导亲自组织重点景区的绿化、美化工作,2008年三江县顺利通过全区优秀旅游县的评审验收。(赖忠厚)★

## 江苏扬州市人大常委会 情系农民饮水安全

扬州市人大常委会始终关注着农民的饮水安全。

1988年1月5日,市二届人大一次会议作出决议,要求在1990年年底以前,让全市70%以上的农民用上安全卫生水。会后3年间,全市建成乡镇水厂76座、村水厂136座,打水井和饮用水消毒工作也普遍推开。到1990年年底,全市77%的农村人口用上了安全卫生水。

为了巩固和扩大农村改水成效,1991年3月,市二届人大四次会议作出了《关于继续推进农村改水工作的决议》。随着决议的落实,截至1996年,全市有847万人用上了安全卫生水,占全市农村人口的93%。农村改水的成效对推动农村经济社会发展发挥了积极作用,对广大农民带来明显的社会效益和经济效益。

1996年3月,市三届人大四次会议作出决议,要求推进农村改水改厕。4年过去了,该市的农村改水工作取得了阶段性重大成效,农村各类水厂达到470多个,城乡供水普及率达到92%以上,广大农民普遍用上了自来水。

2009年5月,市六届人大常委会第十次会议作出决议,要求加快推进区域供水,确保农民饮水安全。8月7日,市人大常委会又召开了关于实施农村区域供水工作的专题督查会议,要求市政府根据代表议案和人大决议的要求,把实施农村区域供水作为切实改善民生、为民办实事的重要内容,编制完善区域供水规划,积极推进区域供水工作。9月11日,市政府召开全市区域供水工作会议,出台了《扬州市区域供水工程实施方案》。根据方案,到2012年年底,全市城乡联网供水普及率达到100%,全市供水能力达到150万吨以上。(李济泰)★

“我们小区的路灯亮了,冰箱能用了,空调能开了,多亏了人大代表,还是人大代表管用。”这是居住在江西省瑞昌市桃园岭小区的居民最近见面和问候的第一句话。

由于桃园岭小区规划没有超前意识,安排的路灯数量不足,供电的主线路的负荷小,电压低,有的地方还已损坏,现已远不能满足该小区生活的需要,使居民冰箱、空调、大功率的电器成为摆设,严重影响了小区居民的生活质量。居民们为此多次到城建和供电部门反映。

市人大代表王震看着这些严重影响群众生活,是政府有关部门有能力解决的一些民生问题,他深入小区走访居民,实际了解情况,认真撰写了《关于要求解决桃园岭居民小区安装路灯和供电线路改造的建议》,并提出了解决问题的详细方案,在2009年的瑞昌市五届人大三次会议上向大会郑重提出。

## “代表真管用”

城建和供电部门接到办理此项建议后,立即找到居民代表,就路灯安装和供电线路改造征求意见,并且说,将按城市主要居民区配套完善路灯和进行供电线路改造,确保居民夜间出行方便、安全和用电得到保障。

经过一个月的紧张施工,于2009年7月底前,完成了近2000米的供电线路改造,已彻底解决了该小区居民出行不便,电压过低的问题。

城建和供电部门在征求王震代表对办理情况意见时,王震代表说:“我作为一名人大代表,就要把人民群众的事当作我自己的事,真实反映他们的呼声和诉求,只希望有关部门在以后的工作中,尽最大的努力解决人民群众最实际困难,真正做到情为民所系。”(陈飞)★

## 寻访一届全国人大代表

## 华君武：从延安走来的漫画家

文 / 本刊记者 夏莉娜

他是我国著名漫画家，从事艺术活动七十年，在国内外享有盛誉，被誉为“富有战斗性的漫画家”。他从抗日战争爆发后开始从事抗敌宣传；在延安与蔡若虹、张谔举行《三人讽刺画展》，抗日战争胜利后在《东北日报》任记者，这一时期创作的政治时事漫画，如《磨好刀再杀》、《在反革命的后台》、《运输队》等，紧密配合人民解放战争的进程，发挥了漫画艺术打击敌人、教育人民的作用。

94岁高龄的华老坐在轮椅上，身着红色衬衣，灰色长裤，梳理整齐的银发，白净清瘦的脸庞，看上去干净利落。虽已过了耄耋之年，老人精神很好，依旧健谈，也许是漫画家的天性，谈话中总透着幽默。他说自己2005年息笔以后，不写也不画。不画的理由是，年龄已大，行动不太方便，与社会没什么接触，而漫画要贴近生活才能有内容。

## 毛主席和《1939年所植的树》

谈到第一届全国人民代表大会，华老对许多往事记忆犹新。他说：“与毛主席在延安时就认识，在人代会上每次开会都能见到，但在会上没有和毛主席单独谈话。周总理除了参加大会以外，到小会上来的时候多一些，所以和总理见面谈话的机会就多，总理对我们每个人都关心。”

华老告诉记者：“我在延安时曾画了一幅题为《1939年所植的树》的漫画。那时，从鲁艺到延安城里要走十里路，一路上什么也没有，就是黄土。路上种了两棵树，也没人管，过一两年还是那个样子，到后来光是一个树干，树叶都被牲口吃了。常常经过那里，就画了这幅漫画。毛主席看到漫画后，专门把我请到了他

的住处，就漫画的创作进行了一次长谈，还留我在他那里吃了饭。后来，毛主席对我讲，可以批评不好好管养树的现象，但应该让读者知道是哪个地方种树不管树，不要让人家以为整条延河的植树都不好了，要把一般和个别，全局和局部区分开，不要以偏概全。”

## 温文尔雅的吴作人

华老还回忆起中国画和油画大师吴作人，他说：“我在江苏代表组，作人同志是河南代表组的，他长我几岁。相识作人同志是在新中国成立前第一次文代会上，那时他的画早已闻名。他在美院执教，我在美术家协会工作，全国人大开会或美术展览会上也常见面。他是一位知识渊博、学贯中西、为人温文尔雅又有幽默感的学者、教育家和画家。我曾和作人同志开玩笑。他为人温和，说话慢声细气，我则脾气急躁，修养也差。一次，我问作人同志：‘祖籍是否缅甸？’他不理解，我说：‘缅甸很多人名字叫吴温貌、吴温什么的。你说话颇温吞（南方称温吞水），可名吴温吞。’他听后大笑，可见颇有涵量。我从来没有看见他生气，只是有一次全国人大组织代表视察，我和他到苏州去参观一制扇



摄影 / 夏莉娜

厂时，因为厂方对待一位国画家的不合理待遇而嗓门大了些。”

## 与徐肖冰是老朋友

华老听说记者刚采访了徐肖冰，说：“对，徐肖冰也是我们江苏代表组的。我们是在延安就认识了，那时我在鲁迅艺术学院任教，他是八路军总政治部电影团摄影师。我们的友谊持续到现在，已经70多年了。”

接着老人又感慨地说：“延安时期还活着的已经不多了。你再见到肖冰请替我问好。”

## 华君武简历

江苏省无锡市人，1915年出生。1938年到延安，新中国成立后，历任《人民日报》美术组长、文学艺术部主任、兼顾全国美协工作。1979年当选为中国美术家协会副主席，一至三届全国人大代表，五至七届全国政协委员。



# 听彭真说立法

文 / 项淳一

彭真同志是我国社会主义法制建设的主要奠基人之一，我有幸聆听到他对法制建设的许多重要教诲，体会到了他对法学、法理丰富的和创新性的见解。现在回想起来仍觉得受益匪浅。

彭真同志在领导立法工作中常说，法律是成熟的实践经验的总结，我们自身经历过的实践、古今中外一切历史的和现实的实践，都是我们应当认真总结、借鉴和继承的。他在主持制定我国第一部刑法和刑事诉讼法时，针对“文革”中的教训，作出了一系列法律规定。

彭真同志的经历使他对农村、工厂等基层的情况比较了解，因此他十分强调基层民主和法制建设。1982年修改宪法时，他坚持把村民委员会写进宪法的第111条，使得村民委员会成为宪法规定的“基层群众性自治组织”，可以办理社区的公共事务和公益事业、调解民间纠纷、协助维护社会治安。

之后，彭真同志又进一步积极推动有关村民自治的立法。他曾在审议村民委员会组织法时说，旧中国没有留给我们民主的传统，我国民主生活的习惯是不够的，要通过“全国人大、各级人大自上而下，发展社会主义民主，健全社会主义法制，从下而上，从村民委员会、居民委员会发展群众自治，这样，上有全国人大、各级人大，加强民主与法制，下有群众自治，上下一夹，作用就大了。”当时有一种意见认为，村民委员会应隶属于乡镇政府，成



1983年12月3日，在新宪法颁布一周年的时候，彭真委员长就进一步贯彻执行宪法的若干问题，向新华社记者发表谈话（本刊资料）

为乡镇政府的派出机构，彭真同志则强调，“村民委员会不是基层政权的手脚，是基层群众性自治组织。”他还指出：“把村民委员会搞好，等于办好八亿农民的民主训练班，使人人养成民主生活的习惯，这是发展社会主义民主的一项很重要的基础工作。”

1987年，《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》通过，并于1988年6月1日起实行。该法的制定将1982年宪法对村民委员会的规定法律化，使以村干部直接选举为基础的村民自治活动在农村正式拉开了序幕。

在担任全国人大常委会委员长期间，彭真同志非常注重听取不同意见，每次开会，他都要求与会人员畅所欲言，要知无不言、言无不尽，从不忙下结论。他常说，立法是要“在各种矛盾的焦点上砍一刀”，这一刀当然很难砍，但是必须砍得准，才能解决矛盾，推动事物向前发展。这就必须以全国绝大多数人民的最大利益为标准，不能以部分人或者部门利益为标准。

在立法工作中，他注意到一些发达的资本主义国家如美国、日本的法律过

多、过于繁琐，法律实际掌握在律师和法官手中，老百姓看不了那么多法律，也不懂法律，有理没钱也打不赢官司。他就时常告诫我们，我们的法律要交给人民，要使人民掌握法律武器，一方面要普及法律知识，提高人民的法制素质；另一方面我们的法律要清楚、准确，解决矛盾，明白、好懂。为此，立法必须严肃、慎重，以高度向人民负责的精神，逐字逐句加以酌定。

彭真同志还时常教导我们注意研究法理。他说，各项法律的发展都有它们自己的共同的规律，立法工作要明确为什么这样立而不那样立的道理，使立法符合法律自身的规律。法律符合法理，才能互相衔接，保持统一性和权威性。

彭真同志的这些谆谆教诲，不仅是对我们这些参加立法工作的同志说的，而且他身体力行、以身作则。我国的宪法和一些重要的基本法律，都是他以这种高度负责的精神主持起草的，这些法律在国际、国内具有极高的威信，对我国的法制建设起了良好的奠基作用。★

# 御史：不法之官的“克星”

文 / 王鸿儒

近期,重庆掀起的“打黑风暴”渐近尾声,其中50多名贪官的落马也向我们显示了我国监察制度在这次风暴中的巨大威力。

古往今来,为政廉洁是一切政治文化对政府官员的基本要求。尽管不同国家、政体在对此的目的性和手段上可能存在着差异,但在反腐倡廉、对官员实行监察这一点则是一致的。

回顾古代,我国在长期的历史发展过程中,形成了一整套十分完善的监察制度。早在春秋战国时代,即有了带监察性质的“御史”之职。不过那时的“御史”,主要是充当国君的机要秘书,属于史官系统。至秦始皇一统天下,方才设立御史大夫,位列三公,既是丞相副职,又是最高监察长官。

汉承秦制,设立“御史台”,归属少府,改御史大夫为御史中丞,其属员称侍御史,专司纠察,在中国历史上第一次出现了专门的监察机构。至西汉时,将天下分为十三部监察区,由刺史代表皇帝外出对地方实行监察。刺史虽由皇帝委派,仍归御史中丞管辖。据《汉书·百官公卿表》记载,御史中丞的职责是“外督部刺史,内领侍御史员十五人,受公卿奏事,举劾按章。”汉武帝时又设司隶校尉部,掌管京师长安附近七郡,“督捕奸猾,察举百官以下犯法者等,事务性质与刺史部略同。”司隶校尉除三公之外对朝廷百官都可弹劾。中央与地方的监察制度有了进一步的发展。

魏晋南北朝时期,监察制度主要发生了两个变化:一是御史台从少府中独立出来,成为由皇帝直接掌控的独立监察机构;二是不再设置固定的地方监察

机关,改由中央不定期地派遣出巡御史监察地方官吏。而御史的职权,也不断加强。

隋唐两代,特别是唐代,由于唐太宗为代表的统治集团十分重视“以法理天下,尤重宪官”,因此监察制度更趋完善,主要表现为将御史台分为三院,各司其责:台院“掌纠举百僚,推鞠狱讼”;殿院“掌殿廷供奉之仪式”;察院“掌分察百僚,巡按州郡,纠视刑狱,肃整朝仪”(《唐六典》)。武则天时将御史台分为左右两台,“左以察朝廷”,“专管在京百司及监军旅”;“右以澄郡县”,“按察京城外文武百僚”。对京官及外官的监察有了明确具体的分工。

宋代监察制度的变化主要是在地方设立通判,兼掌对地方官的监察,成为皇帝在地方上的耳目。此外,唐时宰相相对御史有推荐任用权,但宋代御史则由皇帝亲自委用,直接对皇帝负责,并且与前不同,有了一部分司法职权,可以参与重大刑事案件的审理。

元代尤重监察御史,划全国为二十二道监察区,各设肃政廉访史,常驻地方,进行监督。御史台与出令的中书省更互不统属,御史大夫有权直接选任台官,因而大大提高了监察官员的地位。

明、清两代改御史台为都察院,虽有左右都御史掌院,但各道监察御史的活动则直接受皇帝节制,不受都御史统辖,同时扩大并加强了监察御史的活动范围及权力。明朝又设六科给事中,对礼、户、吏、兵、刑、工六部官员进行督察,并就六部活动向皇帝进行规谏,以牵制内阁大臣的权力(近似于相权)。由于无所统属,往往侵夺御史机构的权力,对监察制度

带来不利影响,故至清朝雍正年间,便将六科给事中并入都察院。一方面以六科给事中“稽查六部百司之事”,另一方面又以十五道监察御史“纠察内外百司之官邪”,成为既可对皇帝进行规谏,评论朝廷大政,又可纠弹不法官员的“科道”制,实现了监察权的统一。

从以上简要的回顾中不难看出,古代监察制度有一个从简单走向完善、御史则从兼职走向专职的过程。那么,古代监察制度的职能是如何体现的呢?

我们从汉武帝为刺史规定的“六条问事”中可以了解个大概。六条之中,刺史可弹劾者,不法官员即占了五条。这些不法官员的犯罪行为包括假公济私,侵夺百姓;草菅人命,滥施刑罚;任用非人,压制人才;放纵子弟,为非作歹;庇护豪强,通行受贿等等。

可见监察制度从一开始就是对准不法官员的。汉代如此,此后历代的御史台、都察院的职能也都在这个基础上发展而来。正如《唐六典》所说:“掌邦国刑宪典章之政令,以肃正朝列。”而《新唐书·百官志》中说得更清楚:“掌以刑法典章,纠正百官之罪恶。”

因此纠察百官,肃正纲纪,正是监察机构根本的职能。这一职能的实现,必须有一整套严密的制度作保障,因此可以说,古代完善的监察制度正是不法官员的克星。其作用在于,能够带来吏治的清廉,秩序的穩定,百姓的安居乐业。历史上有名的文景之治、贞观之治、开元盛世及康乾盛世等,其开创莫不与完善的监察制度得以顺利推行、监察机构对不法官员的纠弹能够得到皇帝支持,因而往往行之有效密切相关。■



# 从日本大选 看日本政坛的世袭议员

文 / 何晓松

本文指的世袭是议员职位在民主的外衣下,进行血缘亲族间的让渡。日本的议员根据《公职选举法》的规定由公民投票选举产生。但日本作为后发资本主义国家,政治体制存在着一定的缺陷。这表现在,日本的政治家通常利用家族的选举地盘、政治资金和政治声望帮助自己的子孙当选议员,这些议员就是“世袭议员”。

## 本次大选中的世袭议员

20世纪90年代,自民党新一代政治家脱颖而出。其中多为自民党第二代和第三代领导人的亲属。如1996年以后自民党的七任首相桥本龙太郎、小渊惠三、森喜朗、小泉纯一郎、安倍晋三、福田康夫和麻生太郎的父辈都是自民党资深议员。2009年竞选中,自民党总裁麻生太郎出身显赫的政治世家,他的外祖父是日本前首相吉田茂,父亲是自民党众议员麻生太贺吉。民主党党首鸠山由纪夫的出身不逊于麻生,他的祖父是前首相鸠山一郎,外祖父是普利斯顿轮胎公司的创始人,其父鸠山威一郎曾任福田内阁的外相,其胞兄鸠山邦夫是麻生内阁的总务会长。民主党党首小泽一郎的父亲是自民党资深议员小泽佐重喜。仅次于党首的重量级议员如石原伸晃是东京都知事石原慎太郎的长子,自民党前干事长伊吹文明是前通产大臣高桥龙太郎的外孙,野田圣子是前建设大臣野田卯一的孙女,竹下亘是前首相竹下登的弟弟。

经调查,本次大选候选人的世袭状况是自民党世袭比率为39%,民主党为15%。自民党在三百个小选区和比例代表区推出的候选人中有118人为世袭议员,占自民党候选人的65%。这些世袭议员大多担



新当选的日本首相鸠山由纪夫出身于显赫的政治世家

任着党内要职或政府要员,结果却有77个显赫的世袭议员在选区内败给了民主党候选人。这次大选有75名世袭候选人当选,占众议院议席总数的比例为15.6%。

## “世袭议员”产生的背景

日本的政治世袭的原因是多方面的。首先,日本有两千多年的封建史,明治维新后,日本的家长专权、子承父业、光宗耀祖的家族观念延续下来。日本的政治家一旦功成名就,取得显赫地位后,就会在力所能及的范围内帮助自己的子女出人头地。在日本,政治家为了培养子女走上政治道路,通常会聘用自己的子女出任自己的秘书。这样可以让他们参加国家的政治活动,积累经验,扩大交际。

其次,日本的候选人多采取“候选人本位”的选

举战略。即以候选人个人为中心,组建个人后援会。后援会是议员自己出资建立,议员引退后可以由家族继承。自民党议员为得到选票,向自己的选区引入道路、桥梁、隧道、河川、铁道、开垦等多种公共土木工程。在后援会组织中的各利益集团间分配,使当地居民受益,形成“利益诱导型”政治。例如田中角荣就利用首相的地位,在他的选举区开设新干线。新泻选区的选举人为了感谢他对地方经济的贡献,即使在洛克希德受贿案之后仍选举他为议员。田中角荣引退后,1993年7月田中角荣的女儿田中真纪子决定在家乡新泻县三区出马竞选众议员。最后田中真纪子以超过对手2万多张选票当选。一些选民直言不讳地表示,他们是冲着田中角荣投田中真纪子票的。民主党的政治家也摆脱不了日本社会的窠臼,他们往往更积极地利用各方面的关系,组织效忠个人的组织。

再次,日本的社会权力结构是金字塔形的,站在金字塔最顶端的议员们有着巨大的权力。利用这些权力他们积累了巨额个人财富和广阔的人脉,他们在引退时会把政治资金和选举地盘遗留给子孙,政治世家的子弟利用父辈的积蓄和人脉可以轻松当选议员。知名政治家的后代具备了日本议员竞选成功的三个条件:地盘、招牌、钱包。所以知名政治世家的后代更容易当选,需要的竞选资金也比平民候选人少。小泉纯一郎、安倍晋三、麻生太郎、鸠山由纪夫和小泽一郎等都是政治世家出身。当选后他们都继承

了原派阀组织,建立了自己的派阀。

### “世袭议员”产生的问题

“世袭议员”是日本社会的综合产物。虽然世袭思想在今天已经落后了,但它还是支配着许多日本选民和政治家的思想。政治世家与各利益集团的千丝万缕的联系使世袭现象绵延不绝。在历次选举中,政治世家出身的候选人的当选率都在90%以上,而一般候选人的当选率只有30%。也因为这种共生关系,“世袭议员”在当选后,在党内的地位也比一般议员高。安倍晋三从官房副长官升到自民党干事长,又晋升为官房长官,到当选首相只用了短短五年时间,创造自民党年轻议员晋升的先例。麻生太郎则从一名普通议员历任国土交通大臣、外务大臣,直至首相。石原慎太郎的儿子石原伸晃年仅40多岁,就历任小泉内阁的改革大臣、国土交通大臣、麻生内阁的自民党干事长等要职。日本东京大学教授统计表明,日本“世袭议员”的当选年龄比一般议员低7岁。一般议员在当选议员三次后才能担任副大臣,而“世袭议员”在一两次当选后已经担任大臣了。

“世袭议员”和后援会的共生关系成为日本政坛腐败的根源。在日本,要当选议员需要几亿日元的竞选资金,提供资金的企业往往都是议员家乡的后援企业。他们动辄拿出上亿日元的献金,支持政治家竞选。而议员为了回报企业,只有利用职务便利,为后援企业创造赚钱的机会。

另外,日本“世袭议员”多半有稳定的财源和地盘。所以飞扬跋扈,不可一世。麻生内阁的原财政大臣中川昭一嗜酒如命,在2009年2月,他在意大利罗马出席七国财长及中央银行总裁会议时,竟然白天醉酒出现于记者会上,令日本政治家形象在世界上受重创。“世袭议员”是日本落后文化的象征,在民主国家中出现“世袭”现象使许多人不能接受。世袭政治必然引起“利益政治”,而“利益政治”必然导致腐败。世袭现象存在的本身就是一种社会腐败。从20世纪80年代后期起,日本社会要求刷新政治的呼声四起,锋芒直指金钱政治、世袭政治和密室政治。许多国民对“世袭政治”深恶痛绝,依靠家传“领地”掌握政治地位的现象已经有了减少趋势。在本次选举民主党内部规定,禁止现任国会议员的配偶及三代以内直系亲属在同一选区参选。自民党也承诺从下次大选开始实施类似限制。在可预期的将来,“世袭议员”的作用会渐渐减弱。☒



世袭思想还影响着一些日本选民的思想



# 自信心与忧患意识

文 / 张 量

2009年10月1日,国家主席胡锦涛在天安门城楼为共和国所走过的六十年辉煌历程“三呼万岁”。

他向世界宣告:“今天,一个面向现代化、面向世界、面向未来的社会主义中国巍然屹立在世界东方。中国人民有信心、有能力建设好自己的国家,也有信心、有能力为世界做出自己应有的贡献。”这显示出中国对未来和世界的无比信心。

这股强大的信心,根源就在于今天全体中国人所致敬缅怀的一个甲子。这一个甲子,是为通往富强梦想开路奠基的六十年。从建国之始,开国者就已经摒弃了模仿和照搬照抄别国,而是选择了探索适合中国的独特道路。这是建立在总结、吸取近百年的中华民族苦难经验教训基础之上,做出的最勇敢而彻底的抉择。

此后,无论是辉煌,还是挫折,中国在跌跌撞撞和摸索寻觅中趟出了一条自己可以适应、接受,并且始终保持开放的,不时进行修正的中国道路。走这条中国道路,中国人历尽艰险,也跌过跤、受过伤,却始终坚守着强国梦想和复兴信念,直至今天走出了一片光明灿烂的前景。

正因为中国走过了这样的六十年,诚哉斯言:“全国各族人民都为伟大祖国的发展进步感到无比自豪,都对实现中华民族伟大复兴的光明前景充满信心。”

基于这样强大的信心,胡锦涛站在天安门城楼,瞩望更远。“为世界做出自己应有的贡献”,“推进人类和平与发展的崇高事业,推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界”,“为维护世界和平再立新功”。胡锦涛在短短千余字的讲话中,已经紧紧地吧中国与世界联结在一起。

如果说,六十年前,毛泽东在天安门城楼上,望着满眼的外国武器装备,为一个国家和民族的富强理想而呼喊,那么,如今作为世界第三大经济体,并率先从全球金融危机下复苏的国家的领导人,胡锦涛今天是在宣示由一国富强而推及世界和谐的新时代“中国理想”。

就在国庆日前一周的9月23日,胡锦涛在出席第六十四届联合国大会一般性辩论时提出了推动建设和平、共同繁荣的和谐世界四点主张——用更广阔的视野审视安全,用更全面的观点看待发展,用更开放的态度开展合作,用更宽广的胸襟相互包容。

尽管这是向世界发出的新时期呼吁,其中所包含的“更”字期望,也客观、深层传递出中国当下的心态,包含着追求“更”高远的积极,以及特别看重人类智慧的期许。

在有着“天下大同”传统理想的中国,将天下视为己任,胸怀广远、心系苍生,是中国人至为推崇的最高境界,推己及人的仁之大道,历经几千年而不折。


今天,中国人在有一定国力和世界影响力的基础上,没有为自己的成就小满狂喜,而是开始思忖整个世界和谐发展的沉重命题,主动担负起天下之大义。

在力行大道,勇担大义的同时,中国谨记一直护佑这个国家前进的忧患意识。胡锦涛在国庆讲话中说,“历史启示我们,前进道路从来不是一帆风顺的,但掌握了自己命运、团结起来的人民必将战胜一切艰难险阻,不断创造历史伟业。”

在9月30日举行的国庆招待宴会上,温家宝总理说,“我们前面的道路还很长,也不平坦,还会遇到许多可以预见和不可预见的困难。我们务必保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风,务必保持艰苦奋斗的作风,增强忧患意识,居安思危,励精图治。”

而9月18日闭幕的中共十七届四中全会,在全会公报中更是向全体党员严肃告诫:“在我们这个十几亿人口的发展中大国,党在推进改革开放和社会主义现代化建设中肩负任务的艰巨性、复杂性、繁重性世所罕见。”

在中国总结庆贺六十年成就之际,中国领导人清醒、自信、坚定地望向世界、望向未来,向世界展示了一个充满活力、富于远见、勇于领导的中国形象。

世界可以相信,中国的发展前景无限美好,中国人民会“继续以自己的辛勤劳动和不懈奋斗为人类做出新的更大的贡献!”

### 江苏省苏州市人大常委会首次邀请大部分人大代表列席常委会

8月21日,苏州市人大常委会邀请308名苏州市人大代表列席市人大常委会第十二次会议,听取并讨论市政府关于全市上半年经济社会发展情况和下半年重点工作安排的报告。在会前,各市、区人大常委会根据会议议程组织列席代表开展会前学习、调研、视察等活动,使列席代表掌握相关议题的第一手资料,为列席会议做好准备。在分组讨论上,代表们围绕着苏州市的经济发展、民生问题展开了热烈的讨论。针对市政府工作不到位的地方,比如新农村建设、生态文明建设、政府效能建设等方面,代表们也毫不客气地予以指出。代表们的意见将成为市人大常委会和市政府开展工作的重要参考。会后,市人大常委会相关工作机构把代表们提出的意见整理成简报印发给全体列席代表,并送市政府研究处理。(周文生 陈泽亚)✶

### 河北省邯郸市人大常委会修订规范性文件备案审查办法

规范性文件的备案审查是人大常委会行使监督权的重要内容之一,是维护法制统一的重要手段,邯郸市人大常委会对此项工作非常重视,曾于1996年8月制订了《邯郸市人民代表大会常务委员会关于规范性文件备案审查办法》。但随着2000年《中华人民共和国立法法》和2006年《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》的制定实施,该办法的一些条款同上位法的规定已明显不符。因此,邯郸市人大常委会着手对原办法进行修订,法制工委于今年4月起草了《邯郸市人民代表大会常务委员会关于规范性文件备案审查办法(修订案)》草案。目前,本办法(修订案)已经邯郸市人大常委会第十一次会议审议通过。(毕军 宋媛媛)✶

### 四川省全国人大代表专题调研活动成效显著



按照中央9号文件精神和全国人大常委会办公厅的要求,从6月下旬到9月,四川省人大常委会组织本省的全国人大代表分6个组,先后来到成都、绵阳、内江、乐山、南充、凉山等六市、州,开展了专题调研活动。日前,调研活动已全部结束,共有98名代表参加了专题调研活动,占本省全国人大代表总数的66.2%。调研活动成效显著,共形成专题调研报告6份、代表建议9件,并已送交全国人大常委会;另有16件建议稿正在酝酿中,拟在明年召开的十一届全国人大三次会议上提交。图为第五调研组的代表在南充调研“实施项目推动战略,促进产业跨越发展”情况。(罗宇飞摄影报道)✶

### 黑龙江省人大常委会开展执法检查修改供热条例出实效

根据促进保障和改善民生的工作思路和城市居民对供热情况的反映,黑龙江省人大常委会从今年3月份开始对《城市供热条例》实施情况进行检查。检查中发现,城市居民关于提高法定最低温度的意见比较集中。在广泛征求社会各方面意见后,执法检查组建议对《条例》个别条款进行修正,即把《条例》规定的“在供热期限内,居民居室内六时至二十一时的温度应当达到18℃以上,其他时间不得低于16℃”修改为“在供热期限内,供热单位应当保证居民居室内温度不低于18℃,供热单位应当逐步实现连续供热”。据此,黑龙江省人大城建环保委提出《黑龙江省城市供热条例修正案(草案)》,并通过召开座谈会、网上公布等形式,专门向社会广泛征求了意见。10月23日,省十一届人大常委会第十三次会议审议了《黑龙江省城市供热条例修正案(草案)》,并表决通过了《黑龙江省人民代表大会常务委员会关于修改〈黑龙江省城市供热条例〉的决定》,《决定》规定“在供热期限内,供热单位应当保证居民居室内温度不低于18℃”。(宋立群)✶

### 江西省广丰县人大多措并举建设学习型机关

近几年来,广丰人大常委会机关根据“一日一读,一周一学,一月一法,一季一考,一年一评”的要求,不断完善机关学习制度,推进学习型机关建设。一是建立完善了图书阅览室,收藏各种书籍5000多册,其中包括政治、经济、历史、人大工作、法律法规等类型,制订阅览制度,指定专人负责,每天定期开放,同时要求办公室定期到新华书店了解法律法规等书籍情况,不断增加书籍数量,使机关人员经常性学习有书可学,为建设学习型机关提供了坚实的基础。二是制订专题学习计划,坚持每月一次集中学习,学习相关法律法规、会议精神等。三是邀请有关部门负责人等前来作专题讲座,如今年在6月1日实施《中华人民共和国食品安全法》前夕,邀请了该县食品药品监督管理局局长前来作食品安全法知识专题讲座等。四是建立机关学习与代表培训相互联动制度,在每次对代表的培训中,要求机关人员同时参加代表的培训学习。五是建立机关外出学习,增长见识制度,每年都结合实际组织外出学习。目前,该县人大通过采取多种措施积极建设“学习型”机关,营造了一种比学习、比干事、增修养的良好氛围。(严剑飏)✶



### 浙江省杭州市人大常委会委员首次与网民在线交流

10月27日,在杭州市十一届人大常委会第十八次会议期间,部分市人大常委会委员走进杭州网直播室,与网民在线交流科技进步和专利管理的有关内容。这是继上一次常委会会议进行网络直播后,杭州市人大常委会借鉴全国人大常委会开通网上在线交流的做法,借助网络媒体的优势,在推进会议公开和透明,密切地方国家权力机关与公众联系上的一项新举措。这次市人大常委会委员与网民交流的话题是关于科技进步和专利管理方面的内容。选择这一话题,缘于不久前市人大常委会对《杭州市科学技术进步条例》和《杭州市专利管理条例》进行了执法检查,而本次常委会会议又将对这一执法检查报告进行审议。参与网上交流的嘉宾就是亲身参与这次执法检查的市人大常委会委员和市人大代表,以及陪同检查的政府有关职能部门负责人。由于这次网上交流的话题比较专业,因此,为确保首次网上在线交流达到预期的效果,市人大常委会、市政府有关部门和杭州网通力合作,制订了周密的节目方案,并做大量的前期准备工作。截至10月27日下午在线交流活动结束后,累计收到网民发帖数60多条,内容涉及到两部条例和人大常委会执法检查工作等多个方面。(杨焕然)✶

### 湖北省武汉市人大常委会举行物业管理条例听证会

为了更广泛征求社会各界对《武汉市物业管理条例(草案修改稿)》的意见,10月23日,武汉市人大常委会举行立法听证会,来自大专院校、物业公司和业主委员会等方面的20位陈述人分成正、反方,分别就关于前期物业管理期间服务费用承担等7个热点问题,阐述各自观点;随后就街道办事处、居委会是否派员参加业主筹备组大会等4个焦点问题进行了辩论。这些集中了民间智慧的意见和观点,将给修改条例内容时提供参考。(吕友明摄影报道)✶



### 河南省汝州市人大常委会检查食品安全法贯彻执行情况

10月27日,河南省汝州市人大常委会对该市食品安全法贯彻执行情况进行了检查。检查组一行实地走访查看了广育路红金龙蛋糕店、道口烧鸡店、建业超市、洗耳北路名吃一条街部分餐饮店、市二中学生食堂等单位,认真查看了食品生产(经营)单位原料采购、食品添加剂等相关产品的进货查验记录、食品进货查验记录、从业人员健康证明办理情况、卫生许可证办理情况。采取实地走访、重点查看等方式对全市食品安全法贯彻执行情况进行检查。并与各职能部门负责人座谈交流,听取各部门关于贯彻实施食品安全法情况的介绍,详细了解各部门在贯彻执行食品安全法中存在的问题和不足。(闫旭辉 于团道摄影报道)✶



### 湖北省远安县:人大代表一建言促进农民增收2亿元

今年春节前后,湖北省远安县认真办理宜昌市人大代表孙明琴“加强农民培训,让他们学得一技之长,打好外出务工基础”的建言,采取“三免一包一补贴”(免收培训费、免费发放结业证、免费办理技能等级证,包实现就业,对参加培训的农民工发放一定的生活补贴)等切实有效措施,有针对性地返乡和年后打算外出的农民工进行培训,促其学得一技之长。为解决农民工就业门路问题,远安县组织专班人员,兵分两路,一路到农民工就业比较多的省份了解实情,鼓动农民工积极配合厂商,共渡时艰;一路立足县内磷化工资源优势,着力招商引资,先后进行两次大的招商引资活动,其中4月29日一次性签约7.9亿元,签约项目为农民工提供千余就业岗位。据不完全统计,截止9月底,远安县44600余名外出务工农民已增收2亿元。(王金远)✶

### 山东省枣庄市店子镇人大履职促进民主施政

枣庄市山亭区店子镇人大切实履行职能,发挥人大代表联系群众、为民代言、参政议政的应有作用。通过建立人大代表联络室,开通了“民声直通车”。奶牛养殖是这个镇的一大优势。群众有着多年饲养奶牛的传统,由于原来都是庭院散养,养殖规模小,污水满街流淌,村庄很不卫生,养殖户犯愁,村民有怨言。镇人大代表联名提出了“兴建奶牛精养园区,实行集约规模经营”的建议,镇政府认真作了采纳和办理,先后科学规划了龙虎千头奶牛科技精养园区等六个规模养殖园区,并在园区规划、建设模式、政策扶持、科技指导、配套服务等方面给予了大力倾斜。目前,该镇奶牛养殖总量已达到了1650头,实现了良好的经济效益、社会效益和生态效益的有机结合。(冯晓东 尹建林)✶



# 深入开展学习实践活动

## 服务经济平稳较快发展



北京银行党委书记、董事长闫冰竹在党课上指导全行深入开展学习实践科学发展观活动。

北京银行在学习实践科学发展观活动中，全面落实建设“人文北京、科技北京、绿色北京”新要求，紧紧围绕全行中心工作，以“抢机遇、防风险、调结构、创业绩”为主线，把学习实践活动和自身发展实际紧密结合，突出实践特色，全力服务经济平稳较快发展。

**支持首都重点项目。**与首都数十家重点企业签订战略合作协议，优先安排资金支持首都基础设施项目，不断加大对首都重点行业和产业的信贷支持力度。目前，北京银行与北京地区12个区县政府签订战略合作协议，有力支持区域经济发展。

**着力保障民生工程。**今年以来，加快推进北京市社会保障卡项目，优先支持保障性安居工程建设，开办城乡居民养老保险业务和住房公积金贷款业务，与中华慈善总会合作推出慈善信用卡“大爱卡”，与北京市总工会合作推出“京卡·互助服务卡”。同时，持续推进社区银行建设，打造首都市民的“社区金管家”。

**全力服务中小企业。**始终坚持服务中小企业的市场定位，目前为首都三分之一的中小企业提供优质金融服务，中小企业贷款客户占比83%，累计发放中小企业贷款4000多亿元。在国内设立了首家中小企业服务中心，并推出了“小巨人”中小企业融资方案，形成了业务

发展的一大特色和亮点。今年，在中关村核心区成立了北京市第一家科技型中小企业特色支行，全力扶持中小高新技术企业，形成业务发展特色。

**推进绿色金融创新。**与世界银行合作，高效启动中国节能减排融资项目，目前已拓展绿色信贷业务33户，发放绿色贷款69笔，贷款余额近40亿元，项目涉及20多个领域，有效地推动了技术创新、节能减排和环境保护，荣获“银行绿色金融创新大奖”。

**支持文化创意产业。**发放文化创意企业贷款420笔、46亿元，占首都金融机构发放总额90%以上，涉及全部9大行业领域，扶持了华谊兄弟、中影集团、万达院线、歌华集团、光线传媒等一大批知名文化创意企业，融资支持拍摄了《非诚勿扰》、《画皮》、《赤壁》等多部影



积极支持新农村建设，以崭新融资模式支持300万只蛋鸡养殖项目。图为北京银行党委副书记、行长严晓燕参加项目奠基仪式。



积极创新担保方式，推出知识产权质押贷款等新产品，为有效缓解中小企业融资难题，做出突出贡献。



北京银行组织开展“学习实践科学发展观——延安行”活动。

视节目，推出知识产权质押贷款，开辟了金融资本与文化创意产业的对接通道。

**服务城乡协调发展。**发起设立了北京第一家村镇银行，在首都金融业中第一家成立郊区管理部。作为北京市农委确定的新农村“五项基础设施”建设融资银行，积极推出“5+5行动计划”为京郊农民办理50万张专用借记卡“京卡富民卡”、发放50亿元支农小额贷款，为部分远郊区县县的农民设立流动服务车等新举措。特别是，首创了“政府、银行、龙头企业、合作组织”四位一体的崭新信贷模式，成为农村金融服务创新的一大亮点。

北京银行开展深入学习实践科学发展观，是在坚持理论学习基础上，更加突出实践特色，做到了“两手抓、两不误、两促进”，取得了初步成效。随着学习实践活动的继续深入，北京银行将进一步突出实践特色，解决制约发展难题、完善体制机制，围绕中心、推动业务发展，让学习实践活动成为真正让组织满意、让员工满意、让社会满意的民心工程。





# 渤海明珠——中国·营口鲅鱼圈



中国·营口经济技术开发区是 1992 年经国务院批准设立的国家开发区，位于辽东半岛中部，渤海之滨。行政区划面积 268 平方公里，常住人口 50 万。她还有一个浪漫瑰丽的名字——鲅鱼圈，素有“渤海明珠”的美称，被誉为“中国北方亚龙湾”。

进入 21 世纪，营口开发区的国民经济保持了持续、快速、健康的发展态势。各项主要经济指标连续八年保持 30% 以上的增长速度。年吞吐量超亿吨的东北第二大深水良港——营口港，年产 1300 万吨精品钢材基地——鞍钢鲅鱼圈新厂，总装机容量 184 万千瓦的东北最大的火力发电厂——华能营口电厂，英国维苏威、印度塔塔等 30 多个国家的 700 多家国内外知名企业在这里蓬勃发展。

这里景色秀丽，山海林泉交相辉映。墩台山、碧霞山、望儿山、青龙山各具特色；28.5 公里的黄金海岸线上分布着海湾、海岛、海滩；亚洲植物园古树参天、万亩槐林花香四溢；绿色生态水系贯穿全城；熊岳温泉享有“东北第一泉”的盛誉。



营口开发区社会各项事业全面发展，城市基础设施完善，教育医疗卫生体系完备，社会氛围和谐稳定，体育文化事业欣欣向荣。亚洲沙滩排球赛、步步高全国男子排球联赛、汽车越野赛、CBA 全国男子篮球甲级联赛等国内外重大体育赛事使这座年轻的城市充满无限活力与激情。

随着辽宁沿海经济带规划上升为国家战略，给营口开发区的发展带来了前所未有的机遇。作为环渤海经济圈的中心，辽宁沿海经济带上的重要结点，沈大中部城市群的核心发展区域，营口开发区致力于全面提高地区经济实力和综合竞争力。坚持“项目、环境、和谐、稳定、惠民”的工作方针，按照“建设辽宁沿海对外开放的先导区、新型工业化项目的集聚区、港口城市经济的示范区、城乡统筹发展的先行区、商贸旅游业发展的黄金区”的奋斗目标，全力打造高标准适宜创业、人居、旅游的现代化、生态化港口城市。







# 中科信息

## —卓越的会议系统专家!

### 30

年持续创新，专业建设国家和地方各级权力机关会议系统。为历次国家重要会议服务。产品已覆盖全国28个省市、自治区，拥有国内300多家高端客户。



签到、表决、发言一体机，嵌入式安装，高保真数字语音，确保音质最佳。

无线手持式表决器，LCD液晶显示，全点阵汉字库，支持7x24小时连续工作，1年待机。



选举系统



OCR考评系统

### 表决系统



报到系统



中科院成都信息技术有限公司

(原中国科学院成都计算机应用研究所)

地址：成都市人民南路四段9号

联系电话：028-85226537 85243738

028-85249933-8403/8414/8418

传真：028-85249933-8416 邮编：610041

网址：<http://www.casit.com.cn/conference>