

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊
2009年第23期
12月10日出版 总第251期

全国人大常委会机关刊物



邮发代号: 2-18
国内刊号: CN11-3442/D
国际刊号: ISSN1671-542X

食品安全的信心重塑



ISSN 1671-542X



9 771671 542021

23



12月4日，纪念中华人民共和国澳门特别行政区基本法实施10周年座谈会和研讨会分别在北京人民大会堂举行。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长吴邦国在座谈会上发表重要讲话。中共中央政治局常委、书记处书记、国家副主席习近平出席座谈会。



①
②
③
④
⑤

- 1、纪念中华人民共和国澳门特别行政区基本法实施10周年座谈会在北京人民大会堂举行。
- 2、中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长吴邦国在会上发表重要讲话。
- 3、中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长吴邦国、中共中央政治局常委、书记处书记、国家副主席习近平与出席座谈会的来宾握手。



4、澳门特别行政区行政长官何厚铨出席座谈会并发言。

5、纪念中华人民共和国澳门特别行政区基本法实施10周年研讨会会场。

(摄影：马增科 于小平 刘卫兵)

建设新澳门的法律保障

《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》实施10周年了。10年实施、10年建设、10年发展,一个社会稳定、经济繁荣、民主进步的新澳门雄辩地向世人证明:“一国两制”是做得得到、行得通的科学构想,基本法是澳门长期繁荣稳定和发展的根本法律保障。

颁布于1993年,实施于1999年的澳门基本法,是全国人民代表大会以宪法为依据,以“一国两制”方针为指导,在澳门同胞广泛参与下制定的全国性法律,在澳门特别行政区具有宪制性地位。它全面地规定了澳门特别行政区实行的制度和政策,进一步丰富了“一国两制”的内容,在维护国家主权、统一和领土完整的同时,授予澳门特别行政区高度自治权,为澳门经济、社会、文化事业全面发展开辟了广阔的空间。10年来,中央和澳门特别行政区认真贯彻“一国两制”方针,严格按照基本法办事,妥善处理澳门建设发展中遇到的各种挑战和问题,澳门经济持续发展、民生不断改善、社会包容和谐,成就有目共睹。

澳门基本法的成功实施,首要原因是它合乎国情,顺乎民意。基本法的制定和诞生,凝聚了澳门社会的广泛共识,充分考虑了广大澳门同胞利益,体现了包括澳门同胞在内的全国各族人民的共同意志,奠定了成功实施的基础。回归10年来,澳门市民高度认同“一国两制”和基本法。在此基础上,澳门同胞对中央政府和特区政府的满意度、信心指数一直保持高水平。“爱国爱澳”已经成为澳门市民的第一核心价值观,澳门同胞以前所未有的主人翁精神投入“一国两制”伟大实践,努力建设澳门,发展澳门。

澳门基本法的成功实施,还因为它符合澳门的实际情况。依据基本法的规定,回归后澳门保持原有的社会制度和生活方式不变。依据基本法的规定,澳门特别行政区实行以行政为主导,司法独立,行政与立法之间既互相制衡又互相配合的政治体制。实践证明,这套政治体制完全符合澳门实际情况,是实现“一国两制”、“澳人治澳”、高度自治的最好政权组织形式。澳门回归以来,广大澳门同胞坚定地维护这套政治体制,澳门特区行政、立法和司法机关严格依据基本法规定履行职责,充分发挥了这套政治体制的功效,把高度自治权落到了实处。

澳门基本法的成功实施,也是全澳门乃至全国上下共同努力的结果。10年来,广大澳门同胞以主人翁的使命感和责任感积极参与澳门事务的管理,保持了澳门的繁荣稳定:澳门居民按照基本法的规定,先后选举产生了三任行政长官和历届立法会议员,循序渐进地稳步推进民主政治的发展;在特区政府的有效治理下,澳门治安状况持续稳定,国际性旅游休闲城市的形象深入人心;中央政府给予澳门始终不断的大力支持,从开放个人旅游,到签订CEPA(《关于建立更紧密经贸关系的安排》),再到粤澳合作、珠澳合作,祖国始终是澳门发展的强大后盾。

10年光景,澳门展示了实践基本法的良好开端,生动显现出“一国两制”方针的强大生命力,以及基本法对澳门保持长期稳定繁荣的重大意义。“一国两制”实践的内容正在不断丰富,贯彻实施基本法是一项长期的任务,任重而道远。这既需要我们牢固树立基本法意识,加强基本法的学习、宣传、推广,使之深入人心,更需要我们与之相关的每一个人,严格按照基本法办事,依法行使权利、履行义务,不断丰富基本法实践。

濠江碧海扬欢浪,盛世莲花谱华章。澳门正经历着历史上最快速的发展阶段,同时也面临着多方面的机遇和挑战。有祖国作为澳门的坚强后盾,有澳门社会各界的广泛支持,只要我们坚定不移地贯彻实施澳门特别行政区基本法,齐心协力,开拓创新,澳门必将迎来更加美好的明天。

转自《人民日报》

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 23 期
12 月 10 日出版
总第 251 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 刘文学
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 卷首语

01 建设新澳门的法律保障

10 特 稿

10 把“一国两制”伟大实践不断推向前进
——在纪念澳门特别行政区基本法实施十周年
座谈会上的讲话

14 本期策划

14 食品安全的信心重塑
18 食品安全: 严厉问责
21 食品安全: 监管日趋严密
24 食品安全关系国计民生
——访全国人大教科文卫委员会主任委员白克明
26 中国奶业, 重整河山待后生



13 言 论

时 评 13 人大工作新局“呼之欲出”
委员论坛 28 用适度改革化解矛盾
28 发挥财产登记制度的配合效应
29 执行救助制度亟待完善
29 优化执行权配置
29 尽快建立科学高效的司法体制
代表建言 30 建立法院查询银行结算账户信息制度
以利于破解执行难



12月4日,纪念中华人民共和国澳门特别行政区基本法实施十周年座谈会在北京人民大会堂举行。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长吴邦国,中共中央政治局常委、国家副主席习近平,中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王兆国出席座谈会。摄影/廖攀

- 30 应当对刑事和解制度进行立法
- 30 培养大量全科医生才能真正缓解看病难
- 31 两岸应联手为中文繁体字“申遗”
- 31 安全生产须“全员监督”

32 报道

- 特别关注 32 定期交流机制:开辟人大外交新渠道
- 35 李肇星谈“14+1”
- 热点聚焦 38 西部大开发:格局之变
- 立法经纬 40 保护管道,触动利益格局
- 42 辽宁:立法应对突发事件

43 地方

- 浙江 43 参与式预算的温岭“试水”
- 山东 45 风正恰是扬帆时
——肥城市人大常委会履职侧记

46 人物

- 寻访 46 郭兰英:任何时候都需要那种火红年代的奋斗激情

48 泛读

- 史话 48 “獬豸”之威震百僚
——话说中国古代的监察制度
- 看世界 50 瑞士的协商民主

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

基本法为澳门长期繁荣稳定提供坚实法律保障

12月4日,纪念澳门特别行政区基本法实施10周年座谈会在人民大会堂隆重举行。

摄影/廖静



中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长吴邦国在会上发表重要讲话强调,要认真总结澳门特别行政区基本法实施的成功经验,把“一国两制”的伟大实践不断推向前进。中共中央政治局常委、书记处书记、国家副主席习近平出席座谈会。★

公众增加对立法的知情度和参与度

12月3日,国务院新闻办公室主任王晨在北京举行的“《国家人权行动计划(2009—2010年)》执行情况中期评估会”上发表讲话时指出,中国扩大了公众对立法活动的有序参与,增加了公众对立法的知情度和参与度。

王晨说,一年来中国加强民主法治建设和政治文明建设,努力扩大公民有序的政治参与,依法保障公民的知情权、参与权、表达权、监督权,强化行政执法和司法中的人权保障。旨在落实城乡按相同人口比例选举人大代表的《选举法修正案(草案)》已正式提交全国人大常委会审议,正在广泛征求全社会的意见。该修正案的通过和实施对于完善选举程序,保障城乡公民享有平等的选举权具有重大意义。今年以来,全国人大常委会审议的所有法律草案,包括食品安全法、侵权责任法、国家赔偿法、行政强制法等直接与公民权利保障相关的法律,均通过新闻媒体和网站全文公布广泛征求公众意见和建议,扩大了公众对立法活动的有序参与,增加了公众对立法的知情度和参与度。★

创设外交衔级制度填补法律空白

十一届全国人大常委会第十一次会议通过了驻外外交人员法。日前,外

交部网站公布全国人大法律委员会副主任委员乔晓阳就驻外外交人员法接受媒体访问时说,驻外外交人员法是一部落实宪法规定的法律。

乔晓阳说,我国宪法赋予全国人大常委会“规定军人和外交人员的衔级制度和其他专门衔级制度”的职权。建国以来,我国先后针对军衔、警衔和海关关衔制定了法律,但法律尚未对外交衔级作出规定。驻外外交人员法以宪法为依据,创设外交衔级制度,填补了这一法律空白。本法规定的外交衔级制度体系完整、层次分明,衔级的批准授予权限既体现了集中统一的原则,又符合我国干部人事制度实践。

乔晓阳指出,特命全权大使是驻外外交人员队伍中的领军人物,自然成为法律规范的重点。驻外外交人员法明确了特命全权大使的法律地位,对外,他是国家的代表,拥有外交代表权;对内,他是大使馆的行政首长。同时,法律规定,驻外使节由全国人大常委会决定任免,由国家主席派遣和召回,由国务院总理授予其相应衔级。

到目前为止,我国与171个国家建立了大使级的外交关系,我国外交人员接近5000人。★

澳门回归十年GDP增长了3.6倍

12月4日,国务院港澳事务办公

室副主任张晓明在“纪念澳门特别行政区基本法实施十周年座谈会”上发言时表示,澳门回归10年来实现了经济持续快速增长。

张晓明说,从1999年到2008年,澳门的本地生产总值由472.87亿澳门元增加到2008年的1718.67亿澳门元,增长了3.6倍,年均增长达13.30%。2008年,人均本地生产总值达到3.9万美元,约为回归当年的3倍,居亚洲前茅;政府财政收入为510.76亿澳门元,是回归当年的3倍;财政盈余为800亿澳门元,约为回归时澳葡政府移交的20余亿澳门元的40倍;居民平均月收入由回归当年的4500澳门元增长到8000澳门元。随着经济的高速增长和外来投资的不断增加,失业率大幅下降,由回归当年的6.3%降到2008年的3%。★

中国西藏人大代表团访问法国国民议会

12月2日,由西藏自治区人大常委会主任列确率领的中国西藏人大代表团访问了法国国民议会(议会下院),并与国民议会法中友好小组主席埃尔比永领衔的法国议员团进行了工作座谈。在听取列确对西藏的介绍后,埃尔比永表示说:“中国西藏的发展很快,这一点无人能够否认!”他并表示,法国议会乐意与西藏同行建立友好交流和对话机制。

埃尔比永说,法中友好小组成立于一九七一年,旨在推动法中友好关系。该小组目前有一百五十名议员,是法国国民议会同类团组中人数最多的。当天参加座谈会的议员来自法国多个省份,其中不少去过中国,甚至西藏,对中国有“眼见为实”的了解。

首次访法的列确说,中国重视并从战略高度发展对法关系,同时也希望双方尊重彼此的重大关切。他随后以大量事实和数据,介绍了西藏如何从一个政教合一的农奴制社会,变成目前的现代民主的新西藏。

埃尔比永说,因为从小从漫画书《丁丁历险记》中读过西藏,所以法国的民众和议员对西藏非常感兴趣,也很向往。而要真正了解西藏,就成了我们一个“童年的梦想”。

“西藏在发展中是如何保持其文化、历史和语言特色的?”“西藏在现代化过程中是如何做环保工作的?”“西藏妇

女的地位如何?”……在列确介绍西藏后,法国议员向他提出了一系列的问题。

在得到满意的答复后,主持座谈会



的埃尔比永表示,这种直接对话的方式非常好,有助于议员了解一个真实的西藏。埃尔比永和列确最后都表示,双方要建立友好交流沟通的机制。(吴卫中)✱

声音

第一要乐观;第二要有信心;第三要坚持,坚持治疗,坚持服药。

今年12月1日——第22个世界艾滋病日,中共中央政治局常委、国务院总理温家宝来到位于北京地坛医院的北京红丝带之家,看望艾滋病感染者,并鼓励他们战胜病魔。✱

现在一些干部出问题,主要不是出在“才”上,而是出在“德”上。

近日,中共中央组织部部长李源潮在接受《学习时报》记者采访时表示,深化干部人事制度改革要坚持德才兼备、以德为先的用人标准。✱

中国在“十一五”期间的行动是人类历史上最大规模的节能减排行动,用艰苦卓绝来形容都不为过。

12月1日,国家发改委能源研究所能源系统研究室主任姜克隽在接受媒体采访时说。由中国原气候谈判代表邹骥率领的团队完成的一项研究显示,中国如果在2020年时达到碳排放比2005年减少45%的目标,则今后10年每年需要为此新增300亿美元的投资,相当于每个中国家庭每年要多负担64美元(约合437元人民币)。

有房子,能办公,不就行了吗?让大名老百姓脱贫才是当务之急。

在河北省大名县流传着一句话:“最好的房子是学校,最高的大楼是医院,最破的房子是县委县政府大院。”近日,面对媒体“在城建规划中,县委县政府有没有将自己的办公条件列入议程”的提问,大名县委书记王晓桦作出上述回答。✱

最主要的就是政府要“管好所有权,放开经营权”。

面对即将上涨的水价,沈阳水务集团有限公司董事长张国祥说,国外发达的市场经济国家在水务方面也没有像中国这样放得开,应该借鉴这些国家对公用事业的改革经验。✱

广州每年被打的城管达200人,是每年被打商贩的100倍。

近期,广州市城管委副主任孙金龙在羊城论坛上自曝“家丑”,令人吃惊。有评论称,这并不有益于化解城管商贩矛盾,因为一是大家不相信这个数据;二是反而更加凸显城管制度的缺陷。✱

中国医改的关键在于恢复和维护医药卫生体系特别是公立医院的公益性。

◎全国人大常委会副委员长、中国药学会理事长桑国卫在近期召开的“中国医药体制改革——机遇和挑战”国际高峰论坛上表示。

基础设施建设是不能脱离经济发展水平的。

◎全国人大常委会委员、全国人大财经委副主任委员贺铿认为,脱离了经济规律和发展水平,一味地搞基础设施建设也是不行的。

现在存在盗油偷气、地方政府不保护的现象,背后有很多深层次的原因,有利益驱使。

◎全国人大常委会委员吕薇在十一届全国人大常委会第十一次会议分组审议石油天然气管道保护法(草案)时指出,应当处理好石油天然气开发企业和当地人民群众的利益分配关系,这也是防止频繁出现违法事件的办法。

领导干部上网,也是一种现代社会的“微服私访”。

◎全国人大代表、中共安徽省委书记王金山在中共安徽省委督查室网上回复和省网宣办座谈会上说。

经济上去了,环境下来了,绝不是科学发展。

◎全国人大代表、天津市市长黄兴国在2009—2010年造林绿化动员会上提出。

各级党政部门领导人要带头维护交通秩序,特种车辆不执行任务,不能有特权。

◎全国人大代表、上海市市长韩正在“上海市加强交通秩序管理确保交通畅通电视电话会议”上强调。

中央经济工作会议释放五大信号

12月7日闭幕的中央经济工作会议对外释放了五大经济信号:

信号一:重点转变发展方式。会议提出,做好明年经济工作,重点要在促进发展方式转变上下功夫,真正把保持经济平稳较快发展和加快经济发展方式转变有机统一起来,在发展中促转变,在转变中谋发展。

信号二:双政策不变背后有深意。会议明确:继续实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策;同时把握好政策实施的力度、节奏、重点。要处理好保持经济平稳较快发展、调整经济结构、管理通胀预期的关系,巩固和增强经济回升向好势头。

信号三:增加普通商品房供给、增强居民消费能力。会议提出,增加普通商品房供给,支持居民自主和改善性购房需求。加强廉租住房等保障性住房建设。

信号四:放宽中小城市户籍限制、推动城镇化。会议提出,把统筹城乡区域协调发展与推进城镇化结合起来,大力拓展发展空间。把符合条件的农业转移人口逐步在城镇就业和落户作为推进城镇化的重要任务,放宽中小城市和城镇户籍限制。

信号五:放宽市场准入、深化改革增添发展动力。会议强调,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,通过推进改革为经济社会发展提供强大动力和制度保障。增强非公有制经济和小企业的活力和竞争力,放宽市场准入,保护民间投资合法权益。(刘铮 任芳 安蓓) ★

最高法要求审监部门依法纠错 摒弃能维则维观念

坚持严格依法纠错,就是对那些符合法定条件的案件必须裁定进入再审,对确实侵害了当事人实体权利的生效裁判,要坚决予以纠正。”最高人民法院副院长江必新12月3日在全国法院审判监督工作经验交流会上如是说。江必新指出,依法纠错理念,是党的“实事求是、有错必纠”工作原则在司法领域的具体体现。依法纠错就是只要依法应当纠正的,纠正得越彻底、越及时越好。要坚持当纠则纠的思想,摒弃能维则维的观念。(王斗斗) ★

国务院法制办:我国酝酿建立政府立法听证制度

国务院法制办主任曹康泰12月2日表示,目前我国政府立法工作中立法听取意见机制还不够完善,不同利益主体之间的利益博弈还不够充分,意见采纳情况反馈机制不够健全,公开听取意见在一些地方和部门有流于形式的倾向。今后要扩大法律、法规和规章草

案向社会公开征求意见的范围,除依法需要保密的之外,所有的行政法规、规章草案都应通过报刊、互联网公开征求意见,积极探索建立意见采纳和处理情况反馈制度,不断完善专家咨询论证制度,确保专家来源更具代表性,专家意见更具多样性。探索政府立法听证的程序和方式,建立政府立法听证制度。(王亦君) ★

卫生部提出建立居民健康档案具体时间表

卫生部12月3日发布《卫生部关于规范城乡居民健康档案管理的指导意见》,提出建立居民健康档案的具体时间表。意见指出,建立城乡居民健康档案工作应当在县(市、区)卫生行政部门的统一领导下由社区卫生服务中心、社区卫生服务站和乡镇卫生院、村卫生室等城乡基层医疗卫生机构具体负责。要突出重点、循序渐进,优先为老年人、慢性病患者、孕产妇、0至3岁儿童等建立健康档案,逐步扩展到全人群。(仲欣) ★

公安机关首次披露足球打假案件。公安部治安管理局负责人日前表示,在国家体育总局的配合下,目前已查明王鑫等人涉嫌利用商业贿赂操纵国内足球比赛个别场次的犯罪事实,相关涉案人员已被公安机关依法刑事拘留。2009年初,公安部根据国际刑警组织新加坡国家中心局发出的红色通缉令和有关请求,部署辽宁省公安机关协助调查王鑫(辽宁大连人)在新加坡非法操纵足球比赛一案。根据掌握的线索,警方揭开了广州医药队与山西陆虎队踢假球等内幕。公安部治安管理局有关负责人表示,通过贿赂操纵足球比赛结果的犯罪影响恶劣、不得人心。(据11月25日新华网)

足坛赌球之丑陋现象终于进入司法程序,让人拍手称快。在社会转型期,中国足球让人无比困惑,是否需要“刮骨疗毒”式的治理? ★

南京调查处理“徐宝宝”事件。11

月12日,南京市卫生局通报了联合调查组对“患儿死亡事件”的调查情况,对夜班值班医生毛某给予吊销医师执业证书并行政开除的处分,南京市儿童医院的院长等11人也受到处分。当月3日,5月大的患儿徐宝宝因蜂窝组织炎到该医院住院治疗。患儿病情逐渐恶化,值班医生对家长的多次查看请求草率处理,次日清晨患儿抢救无效身亡。医院轻率的结论引起社会质疑和不满。南京市成立14人组成的联合调查小组调查表明,当夜值班医生毛某值班期间曾在QQ游戏上下过两盘围棋,违反了相关工作制度,存在失职行为。(据11月13日央视网)

一个鲜嫩生命的消逝,让社会反思“责任”二字好沉重。“徐宝宝”事件变成公共话题,是因为真相一度被蒙蔽。我们需要揭开真相的保障机制,更呼唤职业品格。 ★

广东番禺就建垃圾焚烧发电厂

征求民意。前不

久,广州市番禺区计划建设垃圾焚烧发电厂消息一传出,各种抗议行动、质疑不断发生。番禺区预计2010年将日产垃圾2200吨,现有垃



圾处理设施将无法应付。10月30日、11月23日,广州市、番禺区两级政府先后召开媒体通报会,反复表示:广州市政府将“依法依规”推进焚烧发电项目建设,环评不通过决不开工。一些居民始终认为:“垃圾焚烧发电=二恶英=癌症”。广东环保厅表示,番禺垃圾焚烧项目将举行听证。(据12月1日《广州日报》等)

“垃圾围城”的困局关涉公共利益,如何在民主、科学而理性的范畴内解决,不仅考量政府的决策和治理能力,还有对公民素质的检验。★

黔东南为留守儿童招募“代理家长”。据黔东南州今年3月公布调查报告显示,全州“留守儿童”有22.2万人,占义务教育阶段在校学生总数的35%。由于留守儿童缺乏亲情抚慰,且代理监护人大多为年龄较大、文化水平不高的祖辈亲属,监管难以到位,带来一系列问题。从今年5月起,该州面向社会公开为留守儿童招募“代理家长”,从生活、学习、思想教育等方面对留守儿童进行帮扶。“代理家长”可为个人、家庭,也可为单位、组织、协会等。截至目前,全州已公开招募到600多名“代理家长”,同1000多名留守儿童结成了帮扶对子。(据11月9日新华网)

越来越多的农民工从农村“包围”城市,“留守儿童”已经成为农村的典型社会问题。黔东南州的努力,为政府和社会关爱“留守儿童”提供了一个思路。★

湖南湘潭“晒”领导住房信息。11

月30日,湘潭市县处级领导干部住房信息在网上公示近一个月,公众对此项制度表示赞成。今年,湘潭市在全国率先启动了县处级领导干部的住房信息公示制度,决定在下属湘乡市试点。10月初,湘乡市要求县处级领导干部对住房情况进行申报,申报内容包括自建房、集资建房、购买福利房、经济适用房、商品房、租房、出卖和出租房屋及其地址、价格等情况。湘乡市69位县处级干部的住房信息在中国湘乡网和湘潭廉政网上进行公示,接受群众监督。为验证申报情况是否属实,湘乡市纪委到房产部门一一核对有关档案。据悉,中纪委在湖南进行领导干部住房信息公示试点。(据12月4日人民网等)

上网“晒”官员住房信息,是敦促其廉洁自律的一种有效机制。不过,“狡兔三窟”,要保证官员廉洁从政,尚需要权力制约、财产公示等多种监督机制联合跟进。★

深圳规定配偶子女移居国外官员不得任正职。11月25日,深圳市委

政府颁布《关于加强党政正职监督的暂行规定》。其中不少提法在深圳都是首次提出,如凡配偶和子女非因工作需要均在国(境)外定居或加入外国国籍或取得国(境)外永久居留权的公职人员,不得担任党政正职和重要部门的班子成员;列为考察对象的拟选拔人员在现任工作单位时间不满3年的,还应到以前工作单位进行延伸考察;此外,还建立了党政正职选人用人失察失误问责制度和履行干部选拔任用职责离任检查制度。(据11月25日新华网)

人们把配偶子女均已移居国(境)外的干部叫“裸体官员”。这样的官员能安心为人民服务吗?如果是主动将配偶子女移居国外,人们有理由对“裸体官员”的政治品格表示怀疑。★

600多万 我国农产品经纪人达600多万

从中国农产品加工与流通博览会上获悉:目前全国已有农产品经纪人600多万人,成立各级农产品经纪人协会2609家。每年直接收购和帮助农民推销农产品上万亿元,有力推动了农民增收,促进了城乡市场繁荣发展。

2868宗 违法违规用地今年发现2868宗

在京召开的国土资源部督察机构作风建设和党风廉政建设会议上获悉:2009年全国共发现违法违规用地2868宗,涉及土地面积4.48万公顷,督促地方政府查处纠正违法违规案件1325件。

24.5% 西部地区旅游总收入年增24.5%

据国家旅游局规划财务司司长吴文学介绍,国家旅游局一直高度重视西部旅游业发展。在一系列政策的帮助下,2002年—2008年,西部地区旅游总收入增长了2.19倍,目前达到5279亿元,年均增长24.5%,旅游业已成为西部各省区市的支柱产业或先导产业。

900亿 我国将投资900亿元治理水污染

环境保护部副部长吴晓青在“第四届中国城镇水务发展国际研讨会”上透露,未来2至3年我国将投资900亿元人民币用于管网设施建设、再生水利用、水污染治理等,并在此基础上,鼓励和引导金融机构加大对水污染治理项目的信贷支持,进一步完善污水处理的收费制度,保障城市用水安全。

救赎道德

解文

江苏淮安卖豆饼的周翠兰老人捡到1700元现金,几经周折找到失主全额归还,失主却坚称丢了8200元,把周翠兰和一位目击者告上法庭。

成为被告的周翠兰老人会做何感想?会不会长吁短叹后悔不该捡那1700元?会不会对是非无界、黑白颠倒的社会感到心寒?

一件原本好心好意的善事却需要法律来界定是非曲直,这不仅仅可笑、荒唐,更是对良心和道德的质疑。法律是道德的底线,如果道德也需要法律来衡量,我们不应庆贺法制的完善,而应悲哀。但现实中,类似事件已不断鲜。

2007年“彭宇案”轰动全国,彭宇扶起一位摔倒的老人并应要求送至医院,却被反咬撞伤老人,被法院判赔偿4万元;前段时间,“好心司机”遭遇钓鱼执法;这几天,南京市的张女士和杨老太也纠缠在一起,杨老太坚称张女士骑车撞倒自己,张女士也坚称扶老人是出于好心,各执一词,此事也正交法庭裁决,等等。

事件的是非已不是讨论的重点,值得深思的是:现在的人怎么了?人的道德怎么了?

审判,伤害了当事人的心,也伤害了一种价值观。“彭宇案”最终被认定是助人行为,但当事人彭宇坦承,“事件对自己的伤害很大,价值观和人生观已经受影响,以后碰到类似的事情可能不会那么做。”呜呼!中国自古崇尚的儒家思想以“仁”、“爱”为中心,但现今社会的“仁”、“爱”之举却不断被歪曲、被中伤,如果孔孟有知想必也要咋舌。

我们很愿意相信这些只是个别见利忘义之徒,利用别人的善心图谋不轨。只是,如果我们因为“个别”而不去重视,其对精神道德、社会风气产生

的恶劣影响将未必是整个社会能承受的,如今,见死不救、有难不帮的现象已是屡见不鲜。

道德是不允许用来多次试探的。倘若如此事件得不到合理的解决;倘若法院只是机械地以法律和所谓的证据为准绳审判,不融入道义和情理;倘若政府和舆论站错了队……那么,长此以往,人心和社会将变得冷漠无情,人们一个个离鲁迅笔下的“看客”也不远矣。

良知和道德也需要引导和呵护,是时候从政府到个人整个社会行动起来救赎道德,巩固建设和谐社会的灵魂了!(作者为江西媒体人士)✶

关注区域经济发展背后的户籍壁垒

何来

近日据媒体报道,国务院批复的《中国图们江区域合作开发规划纲要》正式对外发布,至此,在应对金融危机的背景下,国务院今年共批复了7个上升为国家战略的区域发展规划,获批数量是前4年的总和。

获批的区域规划除了注重沿海布局外还开始开发沿边,从东部、南部延伸到中部、西部、东北等地。分析人士认为,一系列跨省、市的区域经济发展规划的提出,意味着中国以城市群为经济单位的区域经济发展模式正在全国范围内得以确立。

区域经济的合作发展显然需要破除城乡壁垒,构建一个全国要素流通的统一市场机制。但在最近有关区域经济的规划论证中,专家学者们似乎将更多关注的目光投向了如何最大限度地发挥大城市对区域经济的带动作用;如何引进先进的城市经营理念,优化城市空间布局,以及如何发展城际轨道交通促进城市一体化等等。在笔者看来,通过外部加大基础设施建设

提升城市价值的区域经济发展思路固然必要,但是对于阻碍要素流通的最大障碍户籍制度同样需要引起足够的关注。

改革开放以来,户籍制度上的一次“松绑”令数以亿计的农民离开乡村涌入城市,这场大规模的人力流通为城市发展带来了丰厚的劳动力资源,促进了城市经济的繁荣。但是30年过去了,为国家经济创造了巨大产出的农民工们的经济境况并没有获得大的改观,他们如同生活在城市中的候鸟,居无定所,拿着低廉的工资,没有社会保障,子女享受不到与城市孩子同等的教育。户籍制度的维护使城市政府轻而易举地推卸掉了在政治、社会福利等方面对农民工应承担的责任。

现行户籍制度的影响就像硬币的两面,在城市巨大经济利益的背后是沉重的社会代价。

从经济发展角度来讲,巨大的产出未能给几亿农民工和他们的家庭带来与工业化进程相匹配的经济利益,严重影响了国内整体消费水平的提高。城乡分割的户籍制度加上社会保障制度的缺失令农民工在城市里打工始终没有一种归属感,较强的流动性使沿海城市频现“民工荒”,阻碍了经济的可持续发展。

与此同时,城乡割裂阻碍了城乡统筹,加剧了社会分化,造成贫富差距的拉大,进而瓦解着社会平等价值观念的根基;农村青壮年的大量外出务工使缺乏亲情呵护的农村留守儿童问题凸显……

如今,实现7个区域经济发展战略转折的战役已经打响,笔者认为,这场战役的成败在很大程度上取决于国家政策扶持和资金投入,但更需要有远见的政府站在维护社会公平正义和对未来负责的立场上推动中国户籍制度的重大改革。(作者系河北媒体人士)✶

“蚂蚁”， 社会不能承受之轻

致远

近日,《蚁族》一书在网络中“一石激起千层浪”,博得数万网友留言附和,引得近几十家媒体连续报道,更有社会知名人士、官员等为其鸣不平。

据报道,“蚁族”是指20世纪80年代后出生、大学毕业生中的低收入聚居群体。他们中50%以上来自农村,20%多来自县级市,来自省会和直辖市的不到8%。“蚂蚁”们大学毕业,却从事着推销、餐饮服务等临时性工作,有的甚至处于失业状态;他们收入仅够糊口,且绝大多数没有“三险”和劳动合同。由于他们生活在房租低廉、生活成本较低以及交通较为便捷的城乡结合部或者城中村,被称为“蚁族”。

调查显示,仅北京一市就有至少10万“蚁族”,上海、广州、西安、重庆等各城市亦有大量“蚁族”,估计全国有上百万的“蚂蚁”。这样的规模不得不让人担心,若有风吹草动,社会是否会有不能承受之轻?

“蚁族”课题组的负责人给出了一个不那么乐观的答案:“蚂蚁”在强迫、抑郁、敌对、人际关系敏感、焦虑、偏执等因子评估上,平均分均高于正常成人值。他们中有相当大一部分人参与了网络群体性事件,如签名抵制日本入常、北京奥运会期间抵制家乐福事件等。同时,该群体还将网络事件拿到现实生活中,成为社会事件的主要参与者、推动者。

这表明,这些收入低、生活条件差的“蚂蚁”,极易受到外力的影响和控制,一次不公正的待遇或是和他人的偶然摩擦,都极可能成为“压死骆驼的最后一根稻草”,促使他们通过虚拟环境和现实环境的互动,形成群体性事件,对自身和社会造成不可挽回的负面影响。

进一步推理则可看到,不远的未来,“蚁族”还要面对买不起房子、结婚之后养不起孩子、年迈的父母等待赡养等一系列的现实难题。

这样的社会现实,如果不能得到改变,不断累积必然会引起更大的社会负面情绪。

因此,政府需要将更多的资金投入城市公共租赁房、廉租房的建设上,让“蚁族”群体获得相对低廉、卫生的居住环境;加大对“蚁族”就业集中的中小企业、私营企业的检查,促使企业依法与他们签订劳动合同、缴纳社会保险;为这个群体创造机会均等的就业环境、平等的工作机会、上升通道等。最终,建立起相对完善的社会保障制度,改变城乡二元结构间的巨大差异。

古语云:“千里之堤,毁于蚁穴。”一个负责任的政府更需要防患于未然。(作者为天津媒体人士)✎

让精神健康不再缺失

王嘉

临近年终岁末,本应是人们总结和收获一年成绩的好时节。但近日,《重庆时报》曝出的一则“男子因压力大跳桥自杀9岁儿子跪求未果”的负面新闻却深深刺痛了笔者的心。

据报道,该男子为重庆一汽车销售老板,因工作生活压力而跳桥。在其跳桥前,情绪焦躁。其儿子赶到现场跪求其不要跳桥。看到儿子,男子脸上显出慈祥对儿子说:“这儿冷,你快回家!”当众人以为,男子会回心转意时,男子最终还是选择了跳桥,结束了自己41岁的生命。

是什么让他漠视生命,舍下爱子?该男子的弟弟小文说,“主要是工作压力和生活上的种种不如意。”“最近一年,哥哥的情绪都不是很好。特别是最近一个星期,哥哥的心情特别低落,几

乎没怎么到公司来上班,来了最多也是呆几分钟就走了。”小文称,其实哥哥公司的运作还是比较正常,但哥哥是一个喜欢把事情做到最好的人。

这并不是个案。根据相关资料显示,目前中国有90%以上的自杀者都存在不同程度的精神疾病或心理障碍,如“抑郁症”、“灰色心理”、“情绪饥饿”等。以抑郁症为例,中国内地抑郁症发病率约为2.4%,目前抑郁症患者已超过2600万人,而其中有百分之十到十五的患者面临自杀的危险,到2020年,抑郁症将成为中国疾病负担最重的第二大疾病。

这个令人揪心的个案也不禁让笔者审视现代人的精神健康状况。相比以前物质匮乏的年代,如今社会整体经济发展了,生活水平提高了,然而人们精神上的富足却远没达到,甚至还面临精神贫瘠和异化的困境。社会飞速发展带来了高节奏、大压力以及激烈竞争等,这些恶劣的生存环境都让现代人的精神异常脆弱,导致精神和心理健康缺失。

精神健康状况不如以前,但当人们将越来越多的精力用来谈论经济时,投向精神层面的关照却越来越少,扭曲的价值观也随之形成。殊不知,物质可以贫乏,精神必须强大。一个国家和民族的财富,不仅仅体现在物质上,同时也表现在这个国家人民的精神状态上。

这个事件也警示我们:全民性的心理关照、调节、沟通必不可少,心理出现空虚、消极、自闭、抑郁时更要及时进行心理咨询与辅导,引导自己树立积极、正确的人生价值观。

怎样避免悲剧重演,一位网友说得好:鲁迅先生曾经说过,真的勇士,敢于面对惨烈的人生,敢于正视淋漓的鲜血。生活的压力无处不在,没有过不去的坎儿。关键要把握好心态,勇于面对。让我们都来做生活的勇士,开开心心面对。(作者为湖北媒体人士)✎

把“一国两制”伟大实践 不断推向前进

——在纪念澳门特别行政区基本法实施十周年座谈会上的讲话

(2009年12月4日)

吴邦国

同志们、朋友们：

再过半个月，澳门回到祖国怀抱就整整十年了。今天，我们在这里隆重召开座谈会，纪念澳门特别行政区基本法实施十周年，就是要充分肯定澳门回归以来取得的巨大成就，认真总结基本法实施的成功经验，增强贯彻实施“一国两制”方针和基本法的自觉性和坚定性，增强维护促进澳门长期繁荣稳定的自觉性和坚定性，把“一国两制”的伟大实践不断推向前进。

1999年12月20日，我国政府对澳门恢复行使主权，成立中华人民共和国澳门特别行政区，基本法正式开始实施，澳门进入“一国两制”、“澳人治澳”、高度自治的历史新时期。这是继香港回归之后，我们成功实施“一国两制”方针、实现祖国和平统一大业的又一里程碑。抚今追昔，是邓小平同志创造性地提出“一个国家，两种制度”的伟大构想，亲自领导制定对香港、澳门的一系列基本方针政策，开辟了解决历史遗留的香港、澳门问题的切实可行道路，指引着实现祖国和

平统一大业的前进方向；是以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体，妥善应对各种复杂矛盾和挑战，进行开创性的实践，确保了香港、澳门的顺利回归和平稳过渡，使“一国两制”从科学构想变成生动现实；是以胡锦涛同志为总书记的党中央，继往开来，与时俱进，把保持香港、澳门长期繁荣稳定作为新形势下治国理政的重大课题，进一步丰富和发展了“一国两制”的理论和实践。实践充分证明，作为中国特色社会主义理论体系重要组成部分的“一国两制”方针，具有强大的生命力；作为中国特色社会主义道路重要组成部分的祖国和平统一道路，具有强大的生命力。

澳门特别行政区基本法是全国人民代表大会以宪法为依据、以“一国两制”方针为指导，在澳门同胞广泛参与下制定的全国性法律，在澳门特别行政区具有宪制性地位，体现了包括澳门同胞在内的全国各族人民的共同意志，是各方面都要一体遵循的行为规范。它把“一国两制”伟大构想和国

家对澳门的一系列方针政策用法律的形式固定下来，为澳门的顺利回归、平稳过渡和长期繁荣稳定提供了坚实的法律保障。澳门回归以来，特别行政区行政长官和特区政府认真贯彻“一国两制”方针，严格依照基本法办事，团结带领广大澳门同胞，积极应对挑战，努力开拓进取，实现了澳门经济繁荣、民生改善、民主发展和社会全面进步，使古老的澳门焕发出勃勃生机。总结基本法实施的成功经验，给我们的重要启示是，深入贯彻落实基本法，把“一国两制”伟大实践不断推向前进，必须牢牢把握以下几点：

一、始终高举爱国爱澳旗帜。这是贯彻实施基本法，把“一国两制”伟大实践不断推向前进的政治保障。爱国爱澳就是要尊重自己的民族，热爱自己的祖国，诚心诚意地拥护我国政府对澳门恢复行使主权，一心一意地维护澳门的繁荣稳定。澳门特别行政区实行资本主义制度和政策，是以坚持一个中国、国家主体实行社会主义制度为前提的。这是“一国两制”方针的

根本,也是基本法的根本。坚持一个中国,维护国家主权、统一和领土完整,是包括澳门同胞在内的全国各族人民义不容辞的责任。

澳门同胞素有光荣的爱国主义传统,始终与祖国人民血脉相连、心心相印。澳门回归后,澳门同胞真正成为国家和澳门的主人,享有广泛的自由和民主权利,抒发前所未有的爱国爱澳情怀,以崭新的面貌投身于“一国两制”的伟大实践。他们打心眼里拥护我国政府对澳门恢复行使主权,坚持澳门是祖国不可分离的部分,高度认同澳门事务是中国的内政,自觉维护国家的核心利益和中央的权威,坚决反对和抵御外部势力干预。他们坚持以爱国者为主体的“澳人治澳”,坚持在爱国爱澳旗帜下的最广泛团结,以强烈的使命感和责任感参与管理澳门各项事务,努力建设自己的美好家园。他们坚信社会主义祖国是澳门的坚强后盾,积极参与祖国改革开放和现代化建设,大力支持内地抗灾救灾和社会公益事业,衷心为祖国的发展成就感到骄傲和自豪,充分体现了心系祖国、血浓于水的同胞亲情。这里还值得一提的是,按照基本法第23条关于澳门特别行政区应自行立法禁止危害国家安全行为的规定,澳门特别行政区政府经过充分准备,适时启动相关立法工作,在广大澳门居民踊跃参与、积极讨论的基础上,特别行政区立法会经过认真审议,于今年年初通过《维护国家安全法》,进一步增强了澳门社会的国家观念,有力维护了国家的核心利益。

二、充分发挥制度体制功效。这是贯彻实施基本法,把“一国两制”伟大实践不断推向前进的必然要求。基本法从我国国情以及澳门的历史与现实出发,为澳门特别行政区规定了一套有特色的崭新制度和体制。这当中最重要的有两条,一条是明确澳门特别行政区的法律地位,既表明澳门特别

行政区处于国家的完全主权之下,又赋予澳门特别行政区高度的自治权。也就是说,澳门特别行政区的高度自治权不是澳门固有的而是中央授予的。从这个角度讲,基本法是一部授权法律。另一条是确定澳门特别行政区实行以行政为主导的政治体制,行政与立法既互相制衡,又互相配合,司法独立。这套政治体制既保留了澳门原有政治体制中行之有效的部分,也适应了澳门回归祖国后的现实需要,是实现“澳人治澳”、高度自治最好的政权组织形式。全面正确把握这两点,对于保证“一国两制”方针和基本法的贯彻实施至关重要。

澳门特别行政区成立以来,严格按照基本法办事,充分发挥基本法规定的制度体制功效。一是依法行使高度自治权,正确处理中央与特别行政区的关系,坚决维护中央依法享有的权力,对中央负责管辖的事务予以密切配合,严格依照基本法和法律规定的权限行使行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权,充分保障澳门居民依法享有的广泛自由和权利,充分调动澳门社会各界人士的积极性、主动性和创造性。二是依法实行行政主导体制,正确处理行政、立法和司法三者的关系,自觉维护行政长官的权威,全力支持行政长官的工作,行政、立法、司法机关恪守定位、各司其职、各负其责,实施良好管治,共同推动澳门各项事业向前发展。实践证明,澳门同胞是完全有智慧、有能力、有办法管理好建设好发展好澳门的。

三、全力保障稳定发展。这是贯彻实施基本法,把“一国两制”伟大实践不断推向前进的根本目的。实现澳门社会长治久安与社会和谐包容,不断满足澳门居民日益增长的物质文化需要,让广大澳门同胞在祖国大家庭中日子过得越来越好,是澳门50万同胞的最大福祉所在,也是基本法的精神实质所在。只有社会稳定,经济繁荣发

展才有保障;也只有经济繁荣发展,社会才能实现长期稳定。澳门回归以来,特别行政区把贯彻“一国两制”方针、实施基本法的过程,作为维护社会稳定和促进经济发展的过程,通过维护社会稳定促进经济发展,又通过加快经济发展实现社会长期稳定,得到了广大澳门同胞的衷心拥护。

治安不靖和经济下滑是澳门过渡时期面临的两个突出问题。特别行政区政府成立后,一是把解决治安问题作为当务之急,采取切实有效措施,努力营造稳定社会环境,严厉打击各种违法犯罪行为,使社会治安状况得到明显改善。二是把发展作为第一要务,努力克服亚洲金融危机带来的困难,大力发展旅游等服务业,促进经济适度多元发展,经济得到全面复苏并一直保持良好发展势头。从1999年到2008年,澳门本地生产总值由472.87亿澳门元增加到1718.67亿澳门元,年均增长13.3%,人均GDP居亚洲前列,政府财政收入由169.43亿澳门元上升到510.76亿澳门元,是原来的3倍多。三是认真回应广大居民的愿望和诉求,积极推进法律、行政等方面改革和各项社会事业发展,努力扩大就业、改善民生,促进了澳门社会的全面进步。从1999年到2008年,澳门失业率由6.3%下降到3%,居民月工资中位数由4920澳门元上升到8000澳门元,实行了从幼儿教育到高中教育的15年免费教育,建立和完善了养老金制度,期间还先后两次顺利完成行政长官及立法会换届选举,保障了澳门同胞当家作主的民主权利。澳门回归以来,社会各界始终从维护澳门繁荣稳定的大局出发,坚持求同存异,积极开展协商,讲求社会和谐,不把矛盾和问题简单政治化,以建设性态度提出改进工作的意见和建议,形成相互理解、和衷共济的良好社会氛围,各方面都把力量真正凝聚到建设澳门、发展澳门、繁荣澳门的共同事业上来。

这里我还要指出的是,澳门回归祖国十年来,积累的有益经验,取得的发展成就,是特别行政区行政长官和特区政府团结带领澳门社会各界共同努力的结果,也是与中央和祖国内地的大力支持分不开的。中央政府坚定不移地贯彻“一国两制”、“澳人治澳”、高度自治的方针,严格按照基本法办事,始终把保持澳门长期繁荣稳定作为处理涉澳事务的根本出发点和落脚点,不干预特别行政区自治范围内的事务,全力支持特别行政区行政长官和特区政府依法施政,全力支持特别行政区发展经济、改善民生、推进民主。为加强内地与澳门的交流合作,实现优势互补、共同发展,及时实施内地与澳门更紧密经贸关系安排,积极促进粤港澳合作和泛珠江三角洲区域合作,及时批准港珠澳大桥建设和横琴岛开发规划。为支持澳门妥善应对国际金融危机,去年下半年以来,先后出台9项支持澳门经济稳定发展的政策措施。为充分发挥澳门同葡语国家和欧盟传统经济联系的优势,大力支持澳门加强对外经济合作,继续保持了澳门自由港的国际地位。为支持澳门发展教育和培养人才,今年6月,全国人大常委会专门作出决定,在珠海横琴岛划出一片土地作为澳门大学新校区,并授权特别行政区依照澳门法律实施管辖。这充分表明,澳门的命运与祖国的命运从来都是紧密联系在一起,伟大的社会主义祖国始终是澳门的坚强后盾,祖国的日益昌盛为澳门的繁荣发展不断注入新的活力。

同志们、朋友们!

澳门回归祖国的十年,是“一国两制”方针和基本法成功贯彻实施的十年,是澳门同胞真正当家作主的十年,是澳门经济社会全面发展的十年。实践已经证明并将继续证明,“一国两制”方针和基本法是符合中国国情和澳门实际的,是经得起实践和历史检

验的。我相信,澳门特别行政区行政长官和特区政府一定会一如既往,继续带领澳门社会各界人士讲团结、求稳定、谋发展,不断开创澳门繁荣和谐的新局面。这里,我想结合澳门实际,再提三点希望。


一要全面增强法制观念。基本法是“一国两制”方针的法律体现,是澳门长期繁荣稳定的法律保障,是实施依法治澳的法律基石。贯彻实施基本法是一项长期的任务。要进一步加强基本法的宣传推介工作,通过多种形式,全面准确地阐述“一国两制”方针和基本法的精神实质,广泛深入地宣传“一国两制”方针和基本法的深刻内涵与生动实践,深入浅出地解读基本法的有关规定,使“一国两制”方针和基本法更加深入人心,在全社会牢固树立基本法意识和法制观念,不断巩固和发展贯彻实施基本法的社会基础。澳门的未来寄托在年轻人身上,必须十分注重对澳门年轻一代的教育,特别是国家、民族观念教育和基本法理论实践教育,推动基本法课程进学校、进课堂,把年轻一代培养成“一国两制”方针和基本法的忠实维护者与积极践行者,使爱国爱澳传统薪火相传。基本法的稳定是实现澳门长期繁荣稳定的前提,同时也要看到,随着澳门社会的发展,基本法实施中会遇到这样或那样的情况。我们在贯彻实施“一国两制”方针和基本法的同时,要加强对基本法的研究,认真总结基本法实施中的好经验好做法,研究解决基本法实施中的新情况新问题,不断丰富基本法的理论和实践,把基本法贯彻好实施好。

二要大力加强制度建设。“一国两制”方针和基本法的全面贯彻实施,需要有具体制度予以落实和保障,澳门经济社会的发展变化,也迫切需要健全完善各项制度。澳门特别行政区要把制度建设摆在突出位置,当作一件大事来抓,尽快制定完善高度自治范

围内事务的具体制度。制度建设要坚持以基本法为依据,澳门的一切制度都必须遵循基本法,不能违反基本法,涉及中央管理的事务和中央与特别行政区关系的事务,要依法向中央报告,需要批准的要报中央批准,需要备案的要报中央备案。要坚持从澳门实际出发,充分发扬民主,理性务实探讨,广泛凝聚共识,使制定的制度符合澳门实际、切实可行。

三要提高依法管治能力。澳门特别行政区行政、立法和司法机关,在保障基本法正确实施、维护澳门稳定发展上负有重大责任,要严格依照基本法办事,努力提高依法管治能力。一方面,要着力加强公务员队伍建设,提高公务员素质,使他们熟悉基本法,忠于基本法,遵守基本法,自觉维护基本法,全心全意为国家、为澳门贡献自己的聪明才智。另一方面,要坚持以人为本,适应澳门发展的新需要和广大居民的新期望,认真研究解决影响澳门经济社会发展的深层次矛盾和问题,妥善处理各方面诉求,统筹兼顾各方面利益,不断提高科学决策、民主决策水平,推动澳门经济持续发展、社会全面进步。

同志们、朋友们!

今年是新中国成立六十周年。六十年来特别是改革开放三十年来,中国共产党团结带领全国各族人民以一往无前的进取精神,进行着根本改变中华民族命运、深刻影响人类历史进程的伟大创举,谱写了中华民族自强不息、顽强奋进的壮丽史诗。今天的祖国内地,正沿着中国特色社会主义道路阔步前进。今天的澳门,正处在历史发展的新时期。我们坚信,伟大祖国的前程会更加辉煌,澳门的明天会更加美好。我们一定要坚定不移地贯彻实施澳门特别行政区基本法,把“一国两制”的伟大实践不断推向前进,为伟大祖国和澳门的繁荣进步做出新的更大的贡献! 

人大工作新局“呼之欲出”

文 / 本刊评论员 金果林

2010年就要到来了。这注定是一个重要的年份。

这一年,中国第十一个五年规划实施将进入“收官”阶段,有着“经济奥林匹克”之称的世博会将在上海闪亮登场,每一个中国人也将会享受到“全民医疗保障”的阳光,也有人预测中国经济总量在这一年将会超过日本,成为位居世界第二的经济大国。

对于人大工作而言,2010年将形成中国特色社会主义法律体系,这将标志着我们国家在社会主义法律制度上实现成熟,中国人将迎来五千年以来法制最为完备的崭新时代。这在中国发展史上将是具有重大里程碑意义的历史事件,其意义如何评价都不为过。

到今年10月31日下午,新中国已有煌煌230部法律,涵盖宪法及宪法相关法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼及非诉讼程序法等7个法律部门。

回顾历史,我们将会发现,在已经生效和即将生效的这230部法律中,97%以上都是在改革开放三十多年来制定的。在短短的三十几年时间里,全国人大及其常委会完成了其他国家需要几百年才能完成的立法任务,有专家评价认为其立法速度之快为世界所罕见,堪称“世界立法史上的奇迹”。

在即将到来的2010年里,全国人大及其常委会还将通过一系列立法、修法和法律清理工作,如期实现在全国形成以宪法为核心,以法律为主干,

包括行政法规、地方性法规等规范性文件在内,由7个法律部门、3个层次法律规范构成的中国特色社会主义法律体系这一宏大目标,从而使我们国家从经济、政治到文化、社会生活的各个方面都可以做到有法可依,为依法治国、建设社会主义法治国家、实现国家的长治久安提供坚实有力的法律保障和法制基础。

中国特色社会主义法律体系的形成,不仅将深刻影响中国和每个中国人的生活,而且将深刻影响人大工作的整体局面。可以想见,随着2010年中国特色社会主义法律体系的形成,过去三十年那种“集中的、大规模的、高密度的”立法历程将会渐渐走入国人的历史记忆,立法工作将开始进入常规式、常态化的稳定期。同时,中国特色社会主义法律体系形成之后的人大工作如何布局、如何展开、如何推进,也成为摆在人大工作者面前的重大命题。

可以预言,随着这一历史新时期的到来,作为最高国家权力机关的全国人大以及全国人大常委会、包括地方国家权力机关的各级人大及其常委会,为了适应新的客观形势发展的需要,其工作格局必将出现一系列与时俱进的重要变化。

其实,这种新格局在最近一两年来全国人大及其常委会的工作布局当中已经显露端倪。在今天的十一届全国人大二次会议上,吴邦国委员长所作的常委会工作报告,在形式和内容上

都作出重大创新,改变了过去报告工作总是“立法、监督、代表工作、对外交往和自身建设”这所谓“四菜一汤”的习惯性模式,而是结合常委会过去一年所作的几件有全局影响的大事和实事来提纲挈领地回顾总结,被代表们普遍赞为“新风扑面”。

人大常委会工作报告的创新,实际上体现的是人大工作思路的创新。近两年来,吴邦国委员长在不同场合反复强调要加强人大的监督工作,特别是在今年更加系统地提出了一系列有关人大监督工作的重要思想,可谓恰当时、语意深长。

为此,全国人大常委会从今年六月份起,为督促9080亿元中央政府公共投资计划的有效实施,主动开展了为期近3个月的专题调研,其调研时间之长、参加人员之多、覆盖面之广都是少有的。这一重要举动,不仅是加大监督力度、提高监督水平、创新监督形式、丰富监督内容的一次有益尝试,也是全国人大常委会为适应即将出现的人大工作新格局而采取的重要探索步骤,受到社会上的高度关注。

面对即将到来的人大工作新格局,像这样提早谋篇布局、构思运筹是非常重要的。所以,为迎接这个崭新局面的到来,我们有必要做好各种充分的准备,包括思想的准备、作风的准备、人才的准备乃至个人知识的准备、观念的准备等等。总之,人大工作新局“呼之欲出”,有待我们做好各种迎接的准备! ★



食品安全的信心重塑

文 / 本刊记者 王 萍

时值第四季度,食品安全法的颁布已近一年,距离食品安全法的实施也逾半年,正是检视食品安全法实施情况之时。今年2月28日,十一届全国人大常委会第七次会议高票通过了《中华人民共和国食品安全法》。人们对这部于6月1日正式施行的食品安全的守护大法,寄予了无限的期望。

事实上,食品安全是人民群众关心的热点,也是全国人大常委会监督工作的重点。今年食品安全法刚一出台,全国人大常委会就决定,在这部法律实施的第一个年份内对该法实施情况进行监督检查。这充分反映了全国人大常委会对食品安全法的高度重视,对维护人民群众利益的切实关心。

吴邦国委员长对本次执法检查专门作出重要批示,吴邦国指出,食品安全是关系群众切身利益的重要民生问题。在食品安全法实施的当年就在全国内开展执法检查,主要目的是支持和督促各有关方面进一步加强法律宣传,确保法律有效实施,着力改善食品安全状况,切实保障人民群众切身利益。

按照计划,全国人大常委会组成了高规格的执法检查组,检查组分为5个小组,分别由5位副委员长带队,于9月至11月赴北京、河北、山西、黑龙江等地进行检查,并委托其他所有省市区人大常委会对本行政区域内的实施情况进行检查。

相比去年,食品安全形势有了些什么样的新变化,食品安全领域是否出现了可喜的进步?食品安全法所明确的主要制度是否得到了有效实施?

我们可从以下几方面感受到2009年食品安全领域的新讯息。

消费者信心明显提高

据10月30日伊利发布的2009年三季度业绩报告显示,伊利今年前三季度累计实现主营业务收入192.22亿元,同时前三季度累计实现净利润5.51亿元,较去年同期增长近637%。而在此之

前,今年5月底伊利在2008年牵手奥运之后,成为唯一一家为2010年上海世博会提供乳制品的企业。

不仅仅是伊利。据记者了解,今年一季度以来中国乳品消费市场普遍回暖,消费者对于中国乳业的信心正在重塑。而据工业和信息化部提供的资料显示,国家组织的对乳粉、液态奶三聚氰胺90次跟踪监测结果显示,所有产品均符合三聚氰胺临时管理限量值的规定,作为消费者信心之源的产品质量有了明显提高。

成绩来之不易。当时光倒流到一年前,遭遇了“三聚氰胺”危机的中国乳业正跌入前所未有的发展低谷。“你还喝牛奶吗”,这是自去年“三聚氰胺”事件之后人们最常议论的一个话题。“三鹿问题奶粉”事件暴露出的突出问题,曾动摇了人们对食品安全的信心,同时也撼动了食品业“中国制造”的根基。

成绩务必珍惜。“三聚氰胺”事件验证了这样一个简单道理:摧毁消费者的信任非常容易,而要重建是多么的难。企业的产品质量与企业品质、诚信,既是企业未来发展的根基,也是消费者信任之源。

与成绩相伴的还有依然严峻的食品安全形势。今年出现了“解抗剂”、“瘦肉精”、侯耀华代言保健品广告混淆视听、五峰甲醇勾兑假酒中毒事件、潯水油等诸多问题,还出现了蒙牛OMP事件、红牛“可卡因”事件、王老吉“夏枯草”等热点事件,事实表明,食品安全形势仍不容乐观。

同时,将食品安全放在整个经济危机的大背景下来考量,我们就会发现,中国食品正在经历激烈的贸易壁垒,走出国门更加艰难。据相关报道,今年在进入月饼、葡萄酒产销旺季的时候,月饼、葡萄酒外销受挫,国外借加强食品安全理由,不断抬高门槛,把中国食品挡在门外,提前引发了南方等市场的月饼、葡萄酒降价促销高潮。国内消费者买月饼便宜了,但对食品生产企业的发

展来说却未必是好事。

走出国门难,国内市场也有被洋品牌抢占的危险。今年7月,洋奶粉继去年3、4月份涨价后再次提价,警示着洋奶粉在国内市场话语权不断加大。据有关数据显示,目前我国婴幼儿奶粉市场每年消费额达250亿,而惠氏、多美滋、雅培等几大洋品牌奶粉已占领其中130亿的市场份额,洋奶粉占据了我国婴幼儿奶粉市场半壁江山的趋势还在不断扩大。现在在城市超市的货架上,国内品牌所剩无几,大多数以中低端的产品形象退缩到农村市场。

和以上现象同时涌现的,还有中国人对食品安全和品质要求的提升。今年年初,网易创始人丁磊宣布投资养猪业,而许多人也在食品安全危机后,愿意花更多的钱购买有机食品。

2009年食品安全领域的新情况不少,如何在繁杂的现象中找到食品安全工作的解决之道?如果将食品安全工作看作一项系统工程,那么在食品安全法的法制权威下,同时还需要社会五个方面的共同努力:政府监管,企业自律,行业监督,百姓维权,新闻舆论监督。

早在食品安全法实施前夕,《中国人大》在2009年5月曾推出了题为《共筑食品安全长效机制》的专访文章。其中全国人大常委会法工委副主任信春鹰着重谈到了食品安全法值得关注的十个热点——食品安全分段监管体制、食品安全风险监测和评估、食品安全标准统一制定、强化生产经营者是食品安全的第一责任人、加强对食品添加剂的监管、加强对保健品的监管等一系列制度。接下来将循着这些热点的脉络,来梳理食品安全法实施以来所呈现出来的新气象、新问题与新对策。

进一步明确分段监管体制

分段监管如何实现“无缝对接”?监管体制一直是公众对食品安全关注的焦点。“三鹿奶粉事件”将原料奶收购



摄影/卜向东

11月5日,北京市工商局怀柔工商分局开展主题为“合同规范守信发展”的开放日活动,来自企业、社区、农村、机关的市民代表,走进北京红螺食品企业观看食品安全生产流程、食品检测、食品包装等环节,体验食品安全生产过程,监督企业严把食品安全生产关口

环节“奶站”存在的监管真空暴露无遗,尽显政府分段监管缺失弊端。

据记者了解,北京市政府10月正式转发了《关于进一步明确部分领域食品安全监管职责的意见》,对食品安全办公室、工商、卫生等部门在分段监管环节中的食品监管职责进行了明确。依照该《意见》,对于超市中的主食厨房、出售饮料和自制食品的餐馆等容易出现“交叉”监管问题的食品企业的监管问题将进一步明晰。

近日,全国人大常委会法工委行政法室主任李援明确指出,食品安全法的一个重要成果就是从法律制度上明确了我国的食品安全监管体制。他说,我国现行的监管体制是在各级人民政府的统一领导下,由各级监督部门对食物链的各个环节实行分段监管。在中央一级,卫生部门承担综合监督的职能,生产环节由质检部门负责,流通领域由工商部门负责,餐饮服务行业由食品药品监管局负责,食用农产品由农业部负

责。在地方一级,由地方政府依照食品安全法及有关规定确定各监管部门的监管职责。

但他坦言,食品安全法在半年的准备期和近几个月的实施期中也暴露了监管体制上的一些问题。首先,分段监管的体制虽明确了各部门的职责,但每一段并不是一个独立的环节,也无法仅由一个部门来承担。比如,卫生部门承担的综合协调职责,跨越了从农田到餐桌的各个环节,因而在每一个环节都需要和分管该环节的部门相互配合,才能真正将监管落到实处。

其次,我国现行法律中涉及食品安全的就有11部,相关行政法规至少有15部,还有大量的部门规章,这就可能导致各监管部门依照自己的法律法规办事。李援指出,在这种多部门、多部法律法规的情况下,一定要首先适用食品安全法,食品安全法中没有规定的,再适用其他法律法规。

同时,目前的分段监管体制与部分

食品按品种管理之间也存在矛盾。如食品安全法规定:“乳品、转基因食品、生猪屠宰、酒类和食盐的食品安全管理,适用本法;法律、行政法规另有规定的,依照其规定。”这种“另有规定”是指监管部门自己的规定,如生猪屠宰的监管就是由商务部来负责。这就使得在管理过程中容易出现在同一节点有多部门管理的情况。

李援表示,要解决好分段监管体制中的衔接问题,应在“分”为主的基础上,增强“统”的力量。国务院设立了食品安全委员会,指导、协调食品安全监管工作。在地方一级,则要求各级政府落实“统一负责、领导、组织、协调”的职责,依照食品安全法和国务院的规定确定本级卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门的食品安全监督管理职责,建立健全全程监管的工作机制,从农田到餐桌,不留监督空白。另外,卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门一定要加强沟通、密切配合,依法行使职权,承担责任。

9月22日,卫生部副部长张茅在全国人大常委会食品安全法执法检查组第一次全体会议上汇报贯彻实施食品安全法工作情况时谈到,当前食品安全监管体制有待进一步完善。张茅进一步指出了监管体制需要完善的四个方面。食品安全各环节监管部门职责有待进一步明确,环节之间衔接不紧密,还存

在交叉和空白现象；食品安全综合协调难度大，尤其涉及职责不明确的环节和事件，协调成本高、周期长、效率低；食品安全风险监测、评估和标准体系建设亟待加强；食品安全整体监管力量不足，食品安全监管能力建设需要进一步加强。

食品安全监管体制的完善与我国政府机构“大部制”改革的推进紧密相联。维系着复杂利益博弈的食品安全监管，作为一个系统工程，要真正依靠法律健康运转起来，必须依靠政府的勇气，在机构改革中明确权责，真正铲除如地方保护主义、部门与特殊利益集团利益最大化、贪污腐化等问题。

引入风险监测和评估 坚持预防为主

据媒体报道，早在2008年3月，就有消费者向有关部门反映三鹿牌婴幼儿奶粉的质量问题，但并没有引起足够的重视，直到9月份才开始作为一个问题来处理。预警机制的失灵，是“三鹿事件”暴露出的重大问题之一。

食品安全法关于国家建立食品安全风险监测和评估制度的相关规定，体现了食品安全监管“预防在先”的理念。食品安全风险监测制度是食品安全法草案引进的一项重要制度，它是一种预防性前瞻监控制度，可防止食品安全问题的蔓延和造成进一步损失，世界上很多国家都实行了这一被世界卫生组织推崇的制度。

法律规定，国家建立食品安全风险监测制度，对食源性疾病、食品污染以及食品中的有害因素进行监测。国家建立食品安全风险评估制度，对食品、食品添加剂中生物性、化学性和物理性危害进行风险评估。国务院卫生行政部门负责组织食品安全风险评估工作，成立由医学、农业、食品、营养等方面的专家组成的食品安全风险评估专家委员会进行食品安全风险评估。

为了保证食品安全风险评估的结果得到利用，食品安全法规定，食品安

全风险评估结果作为制定或者修订食品安全标准和对食品安全实施监督管理的科学依据。

据卫生部发布的最新消息，12月8日，卫生部组建的第一届国家食品安全风险评估专家委员会正式成立。第一届风险评估专家委员会由42名专家组成，是在有关部门、科研机构和大专院校推荐的专家中，按照多学科组成、代表性和独立评估等原则产生，并已向社会进行了公示。

10月15日，卫生部副部长陈啸宏在北京表示，中国将力争用两年时间，完成食品安全风险监测评估体系建设，对包括乳品在内的重点食品建立从农田到餐桌的风险监测评估制度。据悉，这套正在建立的评估体系将覆盖全国，并涉及食品经营各环节。评估体系的建立将提高中国对食品监测、检验、有毒有害物质鉴定排查、风险评估等方面的能力。

张茅则指出了建立完善的覆盖食品各环节、各地域的食品安全风险监测和评估体系面临的主要问题。他进一步谈到，卫生系统承担此项工作的是各级疾病预防控制中心，目前人力不足、设备落后、能力欠缺、经费投入缺口大，同时还承担着

标准相关工作，其他部门所属的技术机构此前未开展或较少开展过风险监测工作。卫生部决定成立独立的食品安全风险评估机构和食品安全标准机构，都需加大人力、经费投入力度，同时需要中央编办、财政部等部门的大力支持。

开展食品安全风险监测与评估是目前国际上普遍的做法。全国人大常委会法工委副主任信春鹰说，建立这一制度可以发现食品中的潜在危险，做到预防在先。“食品安全和其他安全有共同的地方，也有不同的地方，特殊性就在于它没有试错机制。所以食品安全的监测和评估很重要。”

有专家评论，风险监测的引入证明有关部门意识到了食品安全是一个事前干预问题，食品安全理应预防式监管，防患于未然。建立和完善食品安全风险监测和评估制度表示政府把食品安全管理终于建立在了科学的基础上，而不是行政的基础上。

同时记者在调查中也听到这样的声音：风险监测与评估不仅是政府监管的基础，还被广泛用于与食品安全相关的各个领域，比如对食品与食品添加剂的审批等。因此必须保证评估的科学性



2009年10月20日，为期3天的第五届中国国际有机食品和绿色食品博览会北京中国国际贸易中心开幕。来自国内外400多家有机食品生产企业参展，向普通消费者介绍有机食品消费理念

和可靠性,比如专业化的评估机构和人员,评估过程的公开、透明和程序科学。

统一食品安全国家标准

三鹿奶粉事件的发生,引发了公众对我国食品安全标准的强烈质疑。因为其中重要的原因就在于相关食品安全标准的缺失。只有统一了食品安全标准,食品监管才能更加有效。

食品安全法规定,食品安全国家标准由国务院卫生行政部门负责制定、公布,除食品安全标准外,不得制定其他的食品强制性标准。上述规定,从制度上确保了食品安全标准的统一,即由一个部门制定统一的一套食品安全国家标准。同时,食品安全法还明确规定了制定食品安全标准的原则,即:以保障公众身体健康为宗旨,做到科学合理、安全可靠。

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

同时法律规定:食品安全国家标准公布前,食品生产经营者应当按照现行食用农产品质量安全标准、食品卫生标准、食品质量标准和有关食品的行业标准生产经营食品。

但截至食品安全法的实施之日6月1日,食品的标准问题并未解决。

据记者了解,标准缺失是我国食品安全标准难以统一的一大原因。目前,1200多种食品中有400多种食品没有对应的产品标准或者检测标准,而1800多种食品添加剂中只有约300种有相应的产品标准和检测标准,大多数食品、食品添加剂的产品标准和检测标准还不适应生产经营和监管工作的实际需要,还需要进一步加快制定完善进程。同时,一些标准过于陈旧,与现行的食品安全监管需求相脱节。

但另一方面,我国食品安全标准种类之多又是标准现状的另一真实写

照。我国有关食品的标准制定有若干套体系。卫生部门制定卫生标准,质检部门负责制定产品质量标准和所有标准的审批,各行业主管部门也有权制定本行业的标准。生产者是否执行标准,行业主管部门、质量部门、卫生部门往往都要监督。标准林立,很多出发点不同,部门之间又缺乏协调,缺漏在所难免。同时,目前一种食品拥有食品卫生和食品质量两套标准体系,让人无所适从。

在此背景下,食品安全法明确规定统一制定食品安全国家标准,实属不易;要贯彻实施,在现实中推进更需要政府的魄力、智慧和勇气。事实上,食品安全法实施以来,各部委都在朝早日形成统一的食品安全国家标准努力。

7月20日,国务院总理温家宝签署国务院第557号令,公布《中华人民共和国食品安全法实施条例》,自公布之日起施行。其中涉及到了食品安全国家标准草案起草的一系列规定。

9月22日,张茅在谈到卫生部下一步的主要措施时强调指出,将尽快成立食品安全国家标准审评委员会,建立新的食品安全标准审批制度,配合编制部门做好国家食品安全标准管理中心组建工作,争取尽早成立国家食品安全标准技术机构,建立新的标准管理体系。

同时,张茅还谈到,将加大食品安全标准整合力度,争取2009年年底前完成国家乳品质量安全标准修订整合工作,在两年内全面清理现行食品质量标准、卫生标准和行业标准,解决标准缺失、重复和矛盾问题,加强跟踪、研究和转化国际标准和国外先进标准,及时调整完善标准的内容和指标,逐步建立与我国社会经济发展相适应,与国际食品标准体系接轨,满足保障人民健康和贸易需要的食品安全标准体系。

据悉,工业和信息化部正在着手完善食品工业行业标准。国家工商行政管理总局也表示将积极配合相关部门清理、整合和完善食品安全标准。✶

全国人大常委会食品安全执法检查组在黑
龙江九三粮油工业集团检查



食品安全：

文 / 本刊记者 王 萍

近年来,我国食品安全事故时有发生,给食品安全和人民群众身体健康造成很大危害。食品安全法一方面在食品安全事故的预防和监管方面作出明确规定;另一方面,也进一步完善了对于食品安全事故的处置机制,包括报告制度、事故处置和责任追究三方面。“官员问责”成为其中最大的亮点。

在去年的“毒奶粉”事件中,国家质检总局局长李长江引咎辞职,石家庄市委书记吴显国,石家庄市市长冀纯堂、副市长张发旺在内的诸多河北地方官员,以及河北三鹿集团公司董事长田文华等人士也均被免职;因三鹿集团涉嫌“生产、销售有毒、有害食品罪”,田文华作为直接责任人被刑拘,一审被判



摄影/本刊记者

严厉问责

无期徒刑,其他数十名涉嫌非法销售、添加三聚氰胺的犯罪嫌疑人各获刑罚。

从地方政府到所有的监管部门,食品安全法都规定了问责制度。法律明确规定,县级以上地方人民政府在食品安全监督管理中未履行职责,本行政区域出现重大食品安全事故、造成严重社会影响的,依法对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过、降级、撤职或者开除的处分。

同时规定,县级以上卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门或者其他有关行政部门不履行本法规定的职责或者滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,依法对直接负责的主管人员和其他直接责任人

员给予记大过或者降级的处分;造成严重后果的,给予撤职或者开除的处分;其主要负责人应当引咎辞职。

对此,郑功成委员在食品安全法草案第三次提交全国人大常委会会议审议时说,我赞成强化地方政府的责任和地方政府官员的责任,在强化责任的同时一定要搞好行政问责制。

许多委员在分组审议中也都充分肯定了问责制所发挥的效用。他们认为,在重大食品安全事故面前,只有依法追究相关责任人的领导责任、经营责任,才能保证食品安全事故不再发生,而这也是对人民群众负责的体现。

官员问责制,是我国政治文明的亮点之一。自2003年“非典”开始,中国政坛上的问责便走入了公众视野。从非常时期的非常措施,到近年来地方和中央掀起的一波又一波官员问责风暴,官员问责制逐渐朝制度化方向迈进。在事关百姓身体健康和生命安全的食品安全领域,针对食品安全事故将官员问责入法,为避免悲剧重演、防患于未然提供了坚实的法律保障。历史经验已经一再证明,长效机制相比风暴更有威慑力。

记者在关于“问责”话题的采访中了解到,一些学者指出,问责制还有很多需要完善的地方,对于问责后的干部如何重新任命,还缺乏相应的规定。现实中,对个别问责后被免职或者被行政记过处分干部的重新起用,与公务员法及《党政领导干部选拔任用工作条例》的相关规定相悖,应细化官员复出的条件。

9月22日,在全国人大常委会食品安全法执法检查组第一次全体会议上,在汇报贯彻实施食品安全法工作情况时指出,全国各级监察机关认真履行行政监察职能,把行政问责作为推动食品安全工作的重要手段,严肃处理监督检查中发现的问题。在日常监督检查和专项案件查办中,对贯彻落实中央关于食品安全政策措施不力、严重损害群众生命健康安全,特别是因不履行或不正确履行职责、造成严重后果和恶劣社会影

响的领导干部,实施严格的责任追究。

明确企业是食品安全第一责任人

“食品的生产实际上是一个良心产业,但是这几年由于经济利益驱使,一些生产企业的良心也变得不可靠,这样就得用法律严格加以控制,从食品源头上、加工过程中加强监管。”2009年2月26日,在第十一届全国人大常委会第七次会议分组审议食品安全法草案四审稿时,许振超委员这样说。

恰如许振超所言,食品安全法特别强化了食品生产经营者的法律责任与相应的制度建设。法律的第三条明确规定了食品生产经营者要对社会和公众负责,保证食品安全,接受社会监督,承担社会责任。同时在此基础上又明确了食品生产经营者应当遵守的具体制度——生产流通和餐饮服务许可制度、索票索证制度、企业的食品安全管理制度、食品召回和停止经营制度、食品添加剂生产实行许可制度,这些制度设计贯穿食品生产经营全程,使企业责任链条环环相扣。

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

在2008年8月食品安全法草案提交十一届全国人大常委会第四次会议二审后不久,“三鹿奶粉”事件被曝光,成为食品安全危机的现实样本。随后在2008年10月,食品安全法草案提交十一届全国人大常委会第五次会议进行三审,针对“三鹿奶粉”事件暴露出来的企业社会责任缺失问题,委员们进行了深入分析。田玉科委员指出,在市场经济体制下,企业应该是产品的第一责任人,应该以民事责任手段加强食品生产经营过程中生产经营者的责任感,为自己的民事责任“埋单”。

而早在2008年1月,曾任全国人大教科文卫委员会人卫体室主任的宋森就曾在《中国人大》杂志上撰文指出,在市场经济体制条件下,食品安全法在

立法思路逐渐将行政法原则与民法原则结合起来,在强调政府监管的同时,突出企业责任。

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

“三聚氰胺”危机对于整个乳业来说刻骨铭心,经历了危机之后的中国乳业对于企业责任有了更深刻的理解。在伊利集团今年5月牵手上海世博会、成为唯一一家为2010年上海世博会提供乳制品的企业后,伊利集团执行总裁张剑秋接受媒体采访时表示,“质量是企业的生命。要加快奶源基地建设,否则会失去发展的根基。要把控原奶质量,不能一味追求速度,厚度优于速度。”

索票索证:企业责任源头可溯

为强化食品生产经营者作为保证食品安全第一责任人的责任,食品安全法草案在2007年12月26日首次提请

十届全国人大常委会第三十一次会议初审时,就明确要求食品生产经营者建立索票索证制度。中国疾病预防控制中心食品与营养安全所研究员、中国工程院院士陈君石在当时就评价说这部法律引进了食品溯源制度,是一大进步。

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

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

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

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

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

但同时张茅也谈到,我国食品行业生产力总体水平不高,现阶段我国食品行业规模化、集约化的生产经营方式所

占比重仍然较低,农户分散经营,小企业、小作坊、小摊贩、小餐饮多。据统计,全国食品生产加工企业有44.8万家,其中10人以下的小企业、小作坊约占总数的80%。这些现实情况都制约着索票索证制度的贯彻实施。

张茅进一步指出,当前在贯彻实施食品安全法的过程中,只有加快现代农业建设和食品产业结构调整步伐,指导、扶持企业建立自身食品安全控制体系,建立食品企业诚信体系,积极培育骨干企业,淘汰一批食品安全问题多、产能落后的企业,才能真正提高食品生产经营者作为食品安全第一责任人的能力和水平。

不安全食品必须召回

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

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

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

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



2009年11月21日,浙江台州,一名女工往鱼糜罐头里添加番茄酱

至少六名患儿死亡。

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

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

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

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

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

在“三鹿奶粉”事件之后,2008年10月11日,商务部、国家工商总局、质监总局等六部门联合下发紧急通知,要求各超市、商店、城镇和农村零售摊点等销售者,必须将所有9月14日前生产的奶粉和液态奶,无论什么品牌、批次,立即全部下架,停止销售,就地封存,由生产企业进行清理,批批检验。经检验符合限量值规定的,须在单体产品包装上加贴“经检验符合三聚氰胺限量值规定”的标识,才能重新上架销售。

“伊利采取了与众不同的做法。不仅9月14日以前的产品全部下架,而且即使检验合格的,我们也没有上架。我们要向消费者证明,9月14之后产品全部符合标准。”张剑秋说。★

图/视觉中国



食品安全： 监管日趋严密

文 / 本刊记者 王萍

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

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

加强对食品添加剂的监管

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

让我们来看看2009年与食品添加剂相关的链接有哪些:

“三聚氰胺”之后,蒙牛OMP事件

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

之后,在食品安全法正式实施前半个月,“王老吉”因夏枯草等中草药不在药食同源的名单中而引发热议。食品安全法明确规定,国家对食品添加剂的生产实行许可制度,没有经过许可的,不可以作为添加剂来添加。食品中不得添加药品,除非是由国务院卫生行政部门制定、公布的可药食同源的原料。

今年5月14日,杭州消费者叶征潮称“长期饮用王老吉凉茶以后出现胃溃疡”,一纸诉状将王老吉起诉至杭州市江干区人民法院。但法院最终给出“暂缓立案”的答复。

2009年5月11日,卫生部举行例行新闻发布会,中国疾控中心营养与食品安全所常务副所长严卫星表示,王老

吉中部分成分和原料确实不包括在卫生部已经公布的允许食用中药材名单之列。

广东省食品行业协会执行会长张俊修表示,2005年4月25日,国家卫生部已发文《关于普通食品添加夏枯草有关问题的请示》批复将王老吉凉茶在卫生部备案。王老吉凉茶饮料严格按照国家有关规定生产销售,不存在添加物违规问题。

张俊修解释,夏枯草是一种野菜食物,在1991年国家公布的食物成分表中就明确有“夏枯草”一物。“王老吉凉茶配方有超过100年历史,红罐和绿盒装凉茶饮料销售了20年,其间都没有出过问题,这就证明它是安全、无毒的。”王老吉相关人士也强调,在我国的岭南、港澳等地的居民膳食习惯中,夏枯草长期以来都被用作凉茶或者煲汤,几乎所有的凉茶饮料中均有夏枯草。

有关专家分析,“王老吉”因夏枯草不在卫生部公布的允许食用中药材名单之列所引发的尴尬局面,凸显了我国在药物类食品方面的标准还有待进一步完善,给食品卫生行政部门交出了一份监管难题。

除了炒得沸沸扬扬的“王老吉”,今年还出现了“瘦肉精”、“解抗剂”、五峰甲醇勾兑假酒中毒事件等食品添加剂方面的违法行为。

今年2月,广东省发生“瘦肉精”事件,造成几十余人中毒发病。瘦肉精学名盐酸克伦特罗,是一种平喘药,医学研究表明人食用了含“瘦肉精”的猪肉和内脏,会造成恶性食物中毒事故。在今年7月的一审判决中,9名涉案人员分别被判处六个月至四年有期徒刑。其中三人被认定“涉嫌销售有毒、有害食品罪”,主犯被判处有期徒刑四年,并处罚金5万元。

今年5月,因媒体曝光部分企业使用“解抗剂”降解生鲜乳中的抗生素生产“无抗奶”事件,经调查核实后,卫生部将解抗剂“ β -内酰胺酶”列入食品



摄影/石玉成

10月14日,江苏大学食品学院的大学生走进镇江市润州区金山街道鱼巷社区,开展“柴米油盐,以安为先”为主题的食物安全宣传活动,向居民宣讲五谷杂粮和各种食用油的功用,为人们日常的科学饮食提供帮助

中可能违法添加的非食用物质名单。卫生部、农业部等六部委联合叫停“无抗奶”,并指出自2009年6月30日起,各有关监管部门开始依法查处,打击人为添加解抗剂行为,从各环节加大监管力度。

而在今年年初的五峰甲醇勾兑假酒中毒事件中,因用甲醇勾兑散装白酒造成甲醇中毒,造成4人死亡,19人入院救治。

为什么走了“三聚氰胺”,又来了“瘦肉精”、“解抗剂”、甲醇勾兑白酒?如何发挥食品安全法的威慑力,确保大众的食品安全,需要经营者自律和有效的政府监管双管齐下,才能在食品安全上防范死角。

据记者了解,从2008年12月起,卫生部在国务院统一部署下,联合国务院九部委,牵头组织开展了打击违法添加非食用物质和滥用食品添加剂专项整治工作。其间,共向社会公布了28种可能违法添加的非食用物质“黑名单”和16种易被滥用的食品添加剂名单,查办违法案件7626起,移送司法机关案件34起,依法逮捕30人,组织各食品行业协会清理出长期使用但未经批准的物质共250余个。下一步拟联合有关部门下发

《关于加强食品添加剂监督管理工作的通知》及下一步违法添加非食用物质和滥用食品添加剂整顿工作实施方案。

明星代言 小心连带责任

在三聚氰胺事件后,相关部门掀起过一轮规范假冒伪劣广告、约束明星代言的风潮。近日,一则关于侯耀华涉嫌代言保健食品虚假广告的新闻成为大家关注的热点。

2009年11月1日,中国广告协会下发通报,称著名演员侯耀华代言了包括保健食品、药品、医疗器械等10个虚假产品广告,其所代言产品均未经行政许可部门批准,均使用演员做主持,使用专家、患者、消费者名义和形象作证明,且均含有其他违法内容。

由于广告具备信息传播和放大扩散的功能,许多食品企业以某组织冠名、某协会指定产品和名人代言等形式进行广告宣传。在食品广告中,某些推荐食品的组织 and 名人们为了追求经济利益,完全不顾职业道德和良心,一味按食品企业的要求“信口开河”,大肆宣传产品子虚乌有的功效。这些广告利

用了公众人物的身份和公众对其信赖的心理,对宣传危害公众健康和安全的食品无疑起到了推波助澜的作用。

对于明星代言的虚假广告,食品安全法明确规定,“社会团体或者其他组织、个人在广告中向消费者推荐不符合食品安全标准的食品,使消费者的合法权益受到损害的,与食品生产经营者承担连带责任。”

在对明星代言广告的调查中发现,许多被访者谈到,明星代言固然应该受到舆论的谴责,并承担相应的法律责任,但把全部责任都推给代言虚假广告的名人,也不公平。通报指出,侯耀华所代言的10个虚假广告,均未经行政许可部门批准,均含有其他违法内容。既然如此,这样的广告是如何顺利通过审查而在媒体播出的呢?因此,监管、审查部门和承担传播责任的媒体,也都难辞其咎,须对利益链条上的每一个环节都予以严格惩处,才能根治明星代言虚假广告的泛滥。

同时也有专家谈到,食品安全法第一次以法律名义规定了代言人在虚假广告中的责任。

食品安全法规定的连带责任,主要指虚假广告所涉及到的产品,如果造成对消费者的侵权,才会有连带责任问题;如果没有引发侵权,剩下的责任就应该是在行政执法过程中。但是到目前为止,对于广告代言人要承担何种行政执法上的责任,在目前的法律中,依然是一个空白,还有待在广告法中作出明确规定。

严格监管保健食品

今年与保健食品相关的热点事件较多。除了上面谈到的侯耀华涉嫌代言保健食品的虚假广告,另外一个热点事件就是,6月1日,在食品安全法实施的当天,有媒体曝出“红牛饮料在海外被检测出含有可卡因”,食品安全法迎来“红牛首考”。

据报道,在奥地利生产的红牛饮

料,近日分别在德国及我国台湾地区被检测发现含有微量一级毒品古柯碱(又称“可卡因”)。目前德国已有6个州禁止销售红牛饮料,德国政府也正考虑全面禁售此饮品。我国台湾地区相关部门已在近日查封该饮料,并要求商家立即将产品全面下架。由于香港市面也有出售同产地的红牛,香港也已紧急行动起来,将红牛样本送往特区政府化验所化验,特区政府呼吁商家停售该产品。

根据红牛中国官方网站披露信息,红牛能量饮料的主要成分是牛磺酸、咖啡因及维生素B群,若身心劳累时饮用,可有效改善集中力、加快反应及促进新陈代谢,因此被普遍认为是“功能性饮料”。

食品安全法明确规定“国家对声称具有特定保健功能的食品实行严格监管”,同时,法律还规定了保健食品必须遵守的三点:具有特定保健功能的食品不得对人体产生急性、亚急性或者慢性危害;其标签、说明书不得涉及疾病预防、治疗功能,内容必须真实,应当载明适宜人群、不适宜人群、功效成分或者标志性成分及其含量等;产品的功能和成分必须与标签、说明书相一致。具有特定功能的红牛饮料无疑备受关注。

“保健食品行业鱼龙混杂,提高准入门槛是大势所趋。”中国保健协会秘书长徐华锋在接受媒体采访时说,“严格监管、提高门槛有助于规范行业,助推行业发展。”

“红牛可卡因”事件引发了消费者对保健功能饮料的困惑。同时,红牛只是我国众多保健食品中的一种。我国保健食品产业发展十分迅速,截止到2008年年底,我国已审批保健食品9600多种,共有保健食品生产企业1600多家,年产值达到1000多亿元。但是在保健食品的生产中还存在一些企业搞虚假宣传、违法添加药品等问题,需要法律加以严格规范。

一方面,是年产值达1000亿元的

保健品年销售市场,另一方面,是监管不到位,产品真假难辨,老百姓无所适从的尴尬景象。

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

为保证法律的有效实施,解决保健食品存在的诸多问题,2009年,国务院重点开展了保健食品安全整顿四个方面的工作。据国家食品药品监督管理局副局长边振甲介绍,这些工作分别是:集中进行保健食品清理换证工作;开展保健食品违法添加药物专项检查工作,严厉打击在减肥类、降糖类保健食品中违法添加药物的行为;开展保健食品标签、说明书内容专项检查工作;加强对以公益讲座、健康诊疗、学术交流、会展销售等形式变相销售假冒伪劣保健食品行为的监管工作。

边振甲还指出,保健食品监督管理的相关法规也在逐步健全中。目前,由国家食品药品监督管理局牵头起草的《保健食品监督管理条例》经过多次征求意见和实地调研,反复修改完善,已报国务院法制办审核。同时,《保健食品注册管理办法》、《保健食品试验和试制现场核查规定》、《保健食品技术审评要点》、《保健食品生产许可管理办法》等规章、规范性文件的制修订工作正在进行中。

现在,全国人大常委会各检查组都已从祖国的大江南北回到北京,并带回了执法检查一线的情况、问题、意见和建议,执法检查报告也正在如火如荼的准备中。2010年2月下旬,路甬祥副委员长将向十一届全国人大常委会第十三次会议作关于检查食品安全法实施情况的报告。我们期待着在人大监督与政府工作的良性互动中,中国食品安全状况能得到进一步改善与提高。☒

全国人大常委会委员、全国人大教科文卫委员会主任委员、全国人大常委会食品安全执法检查组副组长白克明在黑龙江九三粮油工业集团检查



食品安全关系国计民生

——访全国人大教科文卫委员会主任委员白克明

文 / 本刊记者 于浩

今年2月28日,十一届全国人大常委会第七次会议通过了食品安全法,并于6月1日起正式实施。根据《全国人大常委会2009年监督工作计划》和《全国人大常委会食品安全法执法检查方案》的安排,全国人大常委会食品安全法执法检查组分为5个小组,由5位副委员长分别带队,从今年9月下旬至11月底,分赴北京、河北、山西、黑龙江、浙江、安徽、福建、山东、广西、重庆等10个省、自治区、直辖市进行检查。同时,委托其他各省、自治区、直辖市人大常

委会对本行政区域内食品安全法实施情况进行检查。2010年2月,执法检查组将向十一届全国人大常委会第十三次会议报告检查情况。

针对全国人大常委会食品安全法执法检查情况,近日,本刊记者专访了执法检查组副组长——全国人大常委会委员、全国人大教科文卫委员会主任委员白克明。

记者:食品安全法自今年6月1日起正式实施,到目前为止不到半年

时间。在法律生效很短时间后,全国人大常委会启动执法检查的目的是什么?

白克明:食品安全是广大人民群众关注的热点,是重要的民生问题,也是全国人大常委会监督工作的一项重点。食品安全法是依法做好食品安全工作的法律依据。在法律实施当年就决定开展执法检查,充分说明全国人大常委会高度重视食品安全法的贯彻实施,高度重视食品安全工作。

考虑到食品安全法颁布实施的时

间不长,这次检查的主要目的是促进食品安全法的有效贯彻实施,推动有关国家机关认真履行职责,改进工作,切实改善我国的食品安全状况,保障人民群众身体健康和生命安全。这次检查着重了解法律实施的总体情况,遇到的主要困难和问题,以及各方面对进一步做好食品安全法实施工作,改善我国食品安全状况的意见和建议。

记者:在检查中,哪些问题是检查组关注的重点?

白克明:在这次食品安全法执法检查中,检查组关注的重点是,国务院及其有关部门和县级以上地方人民政府贯彻实施食品安全法,改进食品安全监管工作的总体情况;食品生产经营者和食品生产企业贯彻食品安全法的情况。具体包括:国务院及其各级地方政府建立综合协调机制、改革监管体制、进行职能调整、落实监管责任制、加强机构和队伍建设等方面的情况;配套行政法规、部门规章、地方性法规清理和制定情况;宣传食品安全法和普及食品安全知识的情况;食品生产经营者和食品生产企业作为履行“第一责任人”职责的情况;以及各方面对加强和改进食品安全工作的意见和建议。

记者:从检查情况来看,食品安全法宣传是否到位?食品生产经营者和食品生产企业对食品安全法持怎样态度?

白克明:从这次执法检查和其他各省、自治区、直辖市人大常委会对本行政区域内食品安全法实施情况进行自查的情况来看,国务院各有关部门和各省、自治区、直辖市及其企业和社会各方面都高度重视食品安全法的宣传、教育、培训工作。自法律实施以来,国务院各有关部门和各省、自治区、直辖市首先把食品安全法的学习宣传作为一项重要工作列入议事日程,采取各种有力措施,积极开展食品安全法的宣传工

作,举办了座谈会、研讨会,食品安全法宣传月、宣传周、高峰论坛、图片展览、媒体报道等多种宣传活动。有的省(区、市)把食品安全法纳入“五五”普法内容,并组织了以食品安全法为主要内容的法律知识考试。许多食品生产、流通、餐饮企业积极主动地对员工进行食品安全法的学习宣传培训,增强企业员工依法生产经营,加强自律,推动诚信建设。通过一系列宣传教育活动,积极营造法律贯彻实施的社会氛围,进一步提高了广大人民群众和食品企业员工的食品安全法律意识和知识水平。

记者:食品安全监管工作链条长,矛盾多,怎样才能确保食品安全三大环节(生产、流通、餐饮)不出现问题,出现问题后,执法部门不互相推诿?

白克明:食品安全涉及从田间到餐桌的全过程,监管链条长,监管部门多。从这次执法检查情况看,确保食品安全执法部门不互相推诿的关键措施,一是要尽快理顺、完善食品安全监管体制和综合协调与分段监管工作机制,进一步明确各监管部门的职责;二是要加强县级以上地方人民政府组织领导、统筹协调的责任;三是要加强监督,包括消费者监督、舆论监督等;四是要加强企业的诚信建设,大力提高职业道德水平;五是要全面落实食品安全监管责任制,实行食品安全监管责任追究制。

记者:食品“小作坊”、“小摊贩”等作为市场最活跃的成分,特别是学校、公园及人流量大的街道周围,各种流动贩卖的小摊贩面前都围满人群,食品安全堪忧。但执法部门大都反应解决起来比较困难,未来应该如何监管?

白克明:据了解,目前全国食品生产加工企业44.8万家,其中10人以下的小企业、小作坊约占总数的80%。这次执法检查,各地普遍反映食品生产加工“小作坊”、“小摊贩”等因其既有生

产行为,又有经营行为,有的还提供餐饮服务,难以确定监管责任主体,还存在着监管空白与交叉,以及监管不到位的问题,而且各省、自治区、直辖市情况差异也很大。这些既是监管的重点又是监管的难点。目前,食品安全法已授权各省、自治区、直辖市人大常委会制定具体管理办法,对食品生产加工小作坊、小摊贩等进行管理。据我们了解,目前,各省、自治区、直辖市人大常委会正在研究制定对本省(区、市)食品生产加工小作坊、小摊贩等的具体管理办法,以加强具体监管。

记者:食品安全法执法检查工作下一步的安排是什么?

白克明:按照全国人大常委会监督工作计划,明年2月,食品安全法执法检查组将在十一届全国人大常委会第十三次会议上作检查情况的报告。会后,全国人大常委会办公厅将执法检查报告和常委会审议意见送交国务院办公厅。全国人大教科文卫委员会将对整改落实情况进行跟踪督查,在规定的时间内听取国务院有关部门落实常委会审议意见情况的汇报,并督促国务院于6个月内向委员长会议和常委会会议提出整改落实情况的书面报告。✶



黑龙江九三粮油工业集团质量安全控制公示

摄影/本刊记者



完达山乳业股份有限公司生产线。摄影 / 本刊记者 于浩

中国奶业，重整河山待后生

文 / 本刊记者 于浩

近日，在2010年央视黄金资源广告招标会上，蒙牛乳业集团继2004年之后，再次竞得标王。伊利集团牵手2010年上海世博会，成为唯一乳制品高级赞助商。

年底，完达山乳业股份有限公司斥资11.75亿元建设大项目5个，在中部地区和东北地区收购兼并工厂2个，所有项目完成后产能和加工量将增加一倍，相当于再造一个完达山。

最新一期中经指数显示，2009年三季度中经乳制品产业景气指数为95.5点（景气标准为100点）。乳制品行业逐步恢复正常平稳运行，部分主要指标回暖迹象明显。国家统计局统计数

字也指出，截止今年6月份，全国规模以上乳制品生产企业由去年8月的743家增加到807家。

记者在农业部网站上看到，农业部的通知也认为，当前我国奶业逐步走出困境，消费者信心逐渐恢复，乳制品企业产品积压大幅减少，奶农杀牛倒奶现象得到遏制。

但这一系列数据和现象是否就预示着中国乳业已重整了河山呢？

“2009年，虽然在‘三鹿奶粉’事件和金融危机的双重冲击下，国内乳制品市场大幅萎缩，工业原料粉大幅降价，但完达山乳业前三季度仍累计实现营业收入总收入24.81亿元，比上年同期增

长了86.9%；实现利润3756万元，比上年同期增加了3149万元。”黑龙江省完达山乳业股份有限公司董事长李顺告诉本刊记者，如今的完达山奶粉供不应求，企业已经计划在2010年建设一个日加工鲜奶1200吨的国内最大的乳品加工厂。

与完达山一样，很多乳业公司也看到了中国奶业复兴的机遇。蒙牛乳业作出了未来3到5年投入60亿元，建设约20个超大规模的万头奶牛牧场的计划，河北三元计划建20个畜牧场型奶牛基地……

“经过洗牌之后，特别是2009年2月28日，十一届全国人大常委会第七

次会议表决通过的《中华人民共和国食品安全法》，标志着我国的食品安全进入了一个新的阶段，必将给中国乳业带来深远的影响。”李顺认为。

同时，国家有关部门也陆续出台了《乳品质量安全监督管理条例》、《奶业整顿和振兴规划纲要》等一系列政策，对收奶站、加工企业进行整顿，全面加强乳业质量管理和制度建设。

现在中国乳业的竞争是多方面的竞争。李顺说，但归根结底是一环套一环的食品安全竞争。

对于已经走过45年，在一次又一次的奶业洗牌中脱颖而出的完达山乳业，经历了上万次的国家职能部门的各类检验，产品合格率始终保持100%。关于其中的秘诀，李顺认为，视质量为第一生命，做让消费者放心托付的良心企业是支持完达山人一路风雨走来的唯一信念。

据介绍，完达山乳业自“九五”以来投入近100亿元用于标准化奶牛小区、机械挤乳站、防疫体系等建设，实现奶牛户“鲜奶交售、饲料购买、技术咨询、疫病诊疗、人工授精、奶资兑现”六不出区(队)的管理，并对奶源基地实行了半军事化管理。近年来，运用“奶牛分户饲养、小区管理、机械挤奶、冷链运输”的管理模式，保持原料奶的新鲜度。在“三鹿事件”发生后，完达山乳业取消了散奶收购，直接与区内奶农签订牛奶收购合同。没有了收奶的中间环节，既避免了“奶贩子”掺杂作假、压等压价、克扣奶农，又有效地确保了原料奶的质量与安全。

李顺说：“这些措施可以说是从‘田间、地头’起保障了乳制品的质量安全。我们还花重金邀请食品、微生物、畜牧等领域的专家对乳制品采购、加工、运输、服务等环境下的潜在危害进行系统的分析后，确定危害性质与程度，以完善危害控制措施，将危害程度降至最低水平。”李顺说，我们对生产过程中的每一道工序都进行详细记

录，保证了产品的可追溯，从而实现了对产品质量和食品安全的全过程监控和全方位追踪。

“从今年三季度起，国家认监委、工信部和黑龙江省人民政府在黑龙江省开展建立和实施乳制品生产企业良好生产规范(GMP)、危害分析与关键控制点体系管理(HACCP)和诚信体系建设试点。”工业和信息化部党组成员、纪检组长郭炎炎在全国人大常委会食品安全法执法检查组第一次全体会议上说。

对此，全国人大常委会食品安全法执法检查组在黑龙江时，特别检查了完达山对于这些内容的落实情况。

“我们不仅完成了国家有关部门的要求，而且建立起原辅料、包装材料、生鲜牛乳安全卫生保障制度。”李顺说，在产品检测上，完达山中心检验室还引进了丹麦、德国、荷兰生产的自动微生物分析仪、乳品分析仪等当今世界先进的乳品检测、检验设备，投资9000多万元建起先进的乳品检测中心和各分、子公司检验室。目前，完达山可对出厂产品进行分公司检测、事业部抽检、质检中心抽检的三级检测，并对百余项指标进行抽检，确保了流向市场的产品全部合格。

工业和信息化部党组成员、纪检组长郭炎炎说，虽然工信部与质检总局、工商总局，指导地方相关部门对乳制品行业开展了为期半年的规范和整顿工作，乳制品企业的开工率已由去年10月的不足50%恢复到目前的90%；各地淘汰了一批奶源没有保障、产品档次偏低和生产技术落后的加工企业，一批实力较强的知名企业通过整顿，市场竞争力得到加强，行业集中度进一步提高。

但是随着消费旺季的到来，部分地区乳制品企业争抢奶源的行为仍有发生。近期，宁夏“黑奶站”事件再次被媒体曝光，对全国生鲜乳收购站清理整顿造成不利影响。

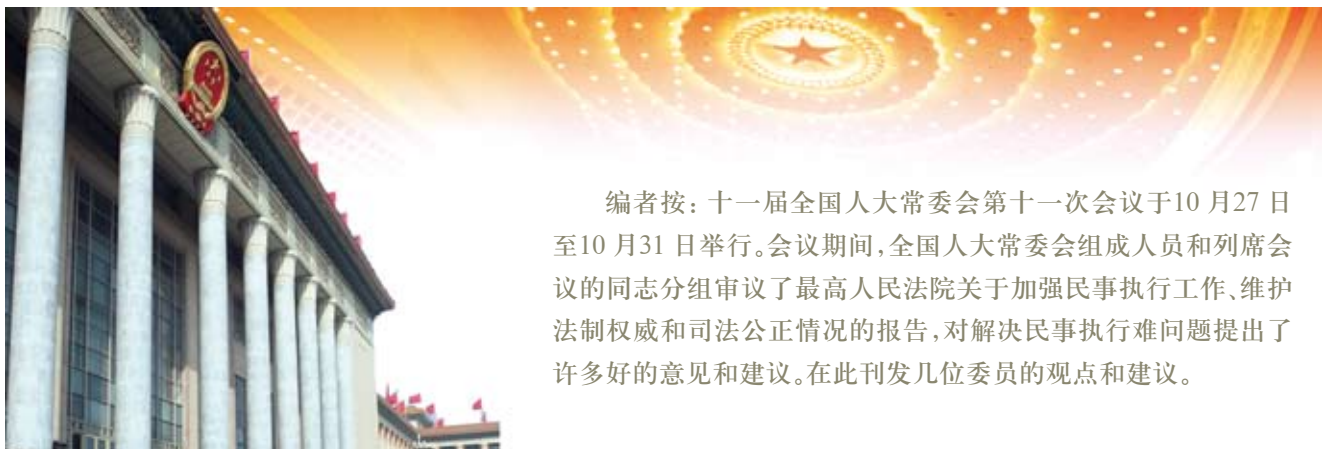
为此，农业部要求各地严厉打击各类非法收购行为，巩固生鲜乳收购站清理整顿成果。同时，引导企业按照《乳制品工业产业政策》要求建立稳定可控的奶源基地，防止争抢奶源，维护正常的生鲜乳收购秩序。在严格生鲜乳收购许可证核发的同时，各地要切实做到“谁发证、谁负责、谁监管”，对日常监管和接受举报投诉中发现的问题认真调查，经核实确实存在违法行为的要严厉查处，坚决打击各类非法添加行为。

“总有那么‘几条臭鱼搅得满锅腥’，摧毁消费者刚刚建立的信心，影响整个中国乳品行业的健康发展。”李顺认为，国家应尽早颁布实施乳品安全标准，并加大现行法规的监管、查处、处罚的执法力度，使不法企业、个人无处藏身，为乳品企业良性发展提供公平、公正的平台。

“目前，卫生部根据《乳品质量安全监督管理条例》和《奶业整顿和振兴规划纲要》，与农业部、国标委共同成立了乳品安全标准工作协调小组和专家组，先后召开了5次全体会，16次工作组和起草组会议，编发了7期《完善乳品安全标准工作动态》，修改了74项标准文本。”卫生部党组书记、副部长张茅透露，我国的乳品标准清理工作已取得了阶段性进展。

工业和信息化部党组成员、纪检组长郭炎炎也表示，工信部与发改委共同修订了《乳制品工业产业政策》，在产业布局、生产准入、奶源基地、质量安全、社会责任等方面充实完善，新的产业政策已于6月26日发布。同时，由国务院发布的《轻工业调整和振兴规划》中，对乳制品质量安全建设和企业诚信建设也提出了具体要求。

“中国奶业的复兴，既要法律、制度的进一步完善，又需要企业经营者增强社会责任感，筑牢食品安全的道德防线。”在采访中，很多乳业公司负责人都认为重振中国奶业仍任重道远。■



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，全国人大常委会组成人员和列席会议的同志分组审议了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，对解决民事执行难问题提出了许多好的意见和建议。在此刊发几位委员的观点和建议。

用适度改革化解矛盾

文/ 马启智



现在的社会进入到了一个矛盾突显期，社会利益多元、矛盾叠加交织。过去人们有温饱诉求，现在提升，变成更多的诉求。诉求多了，矛盾也就多了，政法机关履行法律赋予的责任，在保护人民生命财产安全方面发挥不可替代的作用，这点无可厚非，但是这些社会矛盾单靠政法系统一家单打独斗是

难以完全化解的。所以对政法机关，我们第一要肯定；第二要鼓励，让他们更加勇敢地去战斗；第三要监督，因为我们的政法系统终究掌握很多权力，如果不监督就会导致腐败，所以我们必须更好地做好监督工作。此外，为了避免更大的社会矛盾的积累，我们必须释放矛盾、解决矛盾。中国还是要通过发展改革来解决我们现在的诸多问题，包括整个社会层面的经济体制改革、政治体制改革。政法系统也要推进适度的改革，其关键是用更科学的制度设计来化解我们存在的矛盾，我觉得这样才能从根本上解决我们政法系统存

在的诸多问题。否则，大家年年都在说这个问题，却很难有实质上的解决。总要找到一个出路，找到一个根本解决的办法。★

发挥财产登记制度的配合效应

文/ 吴晓灵



造成法院“执行难”的一个重要原因是我国没有很好的财产登记制度和个人破产制度，使执行时找不着财产，不知道有没有财产转移等问题。我国应该建立完备的财产登记制度。从法院执行来说，有财产登记制度，今后要找这个人的财产时，就比较容易了。有了财产登记，才能更好地反映社会信

用状况，“执行难”的问题才能解决，腐败的问题也好解决。如果没有全民的财产登记制度，只是让官员公布财产，很难核对官员财产登记公布得是否全面。因而建立完备的个人财产登记制度，既能够保护公民财产不受损失，也能够解决财产赔偿、受偿的问题，同时也能解决腐败的问题。如果有了财产

登记制度,相应的就应该有个人破产制度,从法律体系建设上讲,我们国家也应该建立这个制度。✘

执行救助制度亟待完善

文/ 隋明太



从有关资料看,多年来因无财产执行而积压下来的案件有360多万件,特别是涉及特困群体、弱势群体的案件是造成涉法涉诉信访多和社会不稳定的重要因素。这是需要引起高度关注并需要认真加以解决的问题。鉴于目前实行执行救助制度的做法尚未在全国范围内推开,因此,

我建议各级人大及其常委会要积极倡导、支持、推动这项工作的开展。最高人民法院要加大推行的力度,指导尚未建立救助制度的县级以上人民法院,把建立完善执行救助制度,设立执行救助基金作为一项重要的工作抓紧、抓实、抓出成效,争取尽快地在全国各地都把执行救助制度完善起来,把执行救助基金建立起来,切实把因这方面的制度缺失造成的“执行难”问题解决好。✘

优化执行权配置

文/ 姜兴长

我认为研究和解决执行难的问题,既要看到执行人员主观努力和社会环境等方面的原因,更要注意分析和解决目前执行工作的体制、机制上存在的问题。按照现行体制、机制,民事和行政案件裁判的执行,由法院负责,这就使法院兼有审判和执行这两种性质不完全相同的职能,其他机关难以制约,这不利于遏制执行工作中的腐败现象。由于法院是审判机关,又负责执行,在实践中就可能出现两种情况:一是可能因执行工作不到位而使当事人对法院裁判产生不信任;二是法院在执行中可能改变原本是正确的裁判,从而削弱法院裁判的权威性。鉴于执行权具有行政权的性质和目前执行工作中出现的问题,按照中央关于优化司法职权配置,进一步健全权责明确、相互配合、相互制约、高效

运行的司法体制,保障在全社会实现公平和正义的要求,建议把执行工作从法院分离出来,交由司法行政机关承担,在司法行政机关内部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。同时要进一步强调党委加强领导、政法委搞好牵头、有关部门继续通力合作。这种由司法行政机关承担、国家有关部门通力配合共同促进民事执行工作的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。✘



尽快建立科学高效的司法体制

文/ 胡彦林

我呼吁进一步着力加快科学高效的司法体制的建立。这里所说的科学,是要进一步从制度上保证司法机关依法独立、公正地行使审判权和检察权,排除各种利益的驱动对司法公正的干扰,切实建立起适应履行司法职责需要的组织保障和物质保障体系,没有独立就没有公正。我们知道,司法机关对地方存在人财物的依附关系,在执法过程中容易受到不同程度的干扰,这种现象,今后“两院”在体制、机制的改革中要逐渐加以解决。高效就是要进一步完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度,健全权责明确、相互配合、相互制约、运行快速的司法体制,更好地实现司法工作的制度化、规范化和程序化,为全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面创造良好的法律环境。✘



建立法院查询银行结算 账户信息制度 以利于破解执行难



“被执行财产难找”是被社会公认的法院执行难的重要表现形式之一。全国人大代表、广西壮族自治区高级人民法院院长罗殿龙说,被执行人的财产中,对在各商业银行的银行存款查询难集中反映了这一问题,他建议,建立法院查询人民币银行结算账户信息查找被执行人财产制度,破解执行难。

他说,目前,我国商业银行众多、开户手续简单、当事人可在异地不同银行开设多个账户、网络及电话转汇款可瞬间完成,而法院对账户的查询、控制手段有限,以致实践中法院查找被执行人银行存款时存在诸多障碍。如不同的金融机构不能相互查询,在相同的金融机构不能查询被执行人在该机构其他地区的存款,法院查询、冻结、扣划必须到银行现场办理,而且不能办理跨营业网点的冻结手续等。

他说,我国民事诉讼法是上世纪八九十年代的产物,对法院执行中查询、冻结、扣划商业银行存在的有关措施的规定不能适应当今社会、经济形

势迅猛发展的需要。这些障碍严重影响了法院执行工作的效率,同时给被执行人或被执行人与少数金融机构及其工作人员勾结,迅速转移财产、逃避执行大开方便之门。与此相反,法院缺乏有效的应对手段予以预防、遏制和制裁,成为形成执行难的一个重要原因。

罗殿龙认为,目前,人民银行总行已经将全国各商业银行人民币银行结算账户信息汇集到该行。解决法院查找账户难题的有效办法就是开放该信息系统供人民法院查询。(刘晓莉)☐

应当对刑事和解制度 进行立法

发生了轻微刑事案件,是不是非得把犯罪者关进监狱才算解恨?不一定。许多时候,如果犯罪者与受害者之间能达成和解,会更有利于资源节约和社会和谐。

然而,这种实践证明行之有效的刑事和解制度依然未能进入我国法典。为此,全国人大代表、湖南省人民检察院检察长龚佳禾建议,应对刑事和解进行立法,在刑事诉讼法中将刑事和解规定为法律制度,在刑法中将刑事和解规定为法定从轻情节。

所谓刑事和解,是指在刑事诉讼程序运行过程中,被害人和加害人(即被告人或犯罪嫌疑人)以认罪、赔偿、道歉等方式达成谅解以后,国家专门机关不再追究加害人刑事责任或者对其从轻处罚的一种案件处理方式。

龚佳禾说,刑事和解制度是对调解制度的发展和革新,是我国“和合”与“慎刑”的传统思想和传统刑事调解制度的继承与发展。它在强调对加害人惩罚的同时,也考虑如何使加害人通过自我反省而重新融入社会,更注重对被害人的补偿和对社会和谐的保护。

据了解,刑事和解作为一项制度

在我国虽然没有确立,但近年来,全国多个地方检察机关开展了刑事和解的探索与尝试,并取得了积极的效果。2006年10月,湖南省人民检察院决定在全省试行刑事和解制度,对全省检察机关开展刑事和解工作进行了规范和指导。

龚佳禾说,从湖南试行两年多来的情况看,全省检察机关共适用刑事和解办理刑事案件3959件5028人。刑事和解制度体现了化解社会矛盾、保护被害人利益、教育感化犯罪嫌疑人和节约诉讼资源的多元价值,对和谐社会的建设具有积极的作用,得到了人民群众的认可。

然而,由于刑事和解制度本身的法律地位尚未被立法确认,没有统一的立法和司法解释予以规定,各地做法不一,影响了司法的统一性和严肃性,也影响了各地适用刑事和解的积极性。

龚佳禾建议,立法机关对我国各地的刑事和解试行工作进行全面客观的调查、分析、研究和总结、评价,对建立刑事和解相关制度进行立法。

龚佳禾认为,宜在刑法中将刑事和解列为法定从轻情节,明确规定,犯罪后当事人之间达成刑事和解的,对犯罪人可以从轻、减轻处罚或者免除处罚;刑事诉讼法宜明确规定,对于犯罪情节轻微,当事人之间自愿达成刑事和解并且完全履行的,人民检察院可以作出不起起诉决定。(陈玉明 隋笑飞)☐

培养大量全科医生 才能真正缓解看病难

“全科医生的严重缺乏,已经成为制约基层卫生机构提高服务质量的‘瓶颈’。”全国人大代表、解放军总医院教授李小鹰建议,“尽快建立起具有中国特色的全科医生培养制度,以真正缓解看病难。”

李小鹰介绍,全科医生不同于传统意义上的专科医生,不以解决专科疾病和疑难复杂病症为目的,而是掌握了集预防、保健、医疗、康复为一体的医学知识的医生。“人民群众最需要的就是这样的医生。”她说,“我们应该培养大量的能够安心在基层为群众提供基本医疗服务的新型医生。”

全科医学始于上世纪60年代的西方发达国家,其主要特点是:由以医院为主的被动服务转向以社区和家庭为主的主动服务;由单纯的医疗服务转向集预防、保健、医疗、康复于一体的综合卫生服务。这种方式可以使大多数群众的基本医疗保健问题在基层社区得到解决,并对大多数的常见病进行早诊早治。在英美等发达国家,患者在基层卫生机构就诊率达80%以上,不到20%左右的患者需转诊到中心医院或专科医院。而我国目前基层卫生机构就诊率很低。“没有高质量的全科医生,就不会有高质量的基层卫生服务,这是影响其就诊率的重要原因之一。”李小鹰代表说。

李小鹰代表所做的调查显示,我国基层卫生机构中全科医生严重缺乏,边远及欠发达地区尤为明显。广西壮族自治区2007年底全区乡镇卫生院职工缺编32.3%,其中医生缺编50%以上。北京市2007年统计,全科医生需要6272人,目前尚缺2216人,占35.4%。即使作为全国社区卫生服务示范区的广州市荔湾区,2008年统计需全科医生350人,目前也缺46人,占13.1%。而且,现有的全科医生中还存在着学历不高、队伍不稳定的问题。

李小鹰建议,应该尽快创建中国特色全科医生培养制度,建立起学历教育、规范化培训教育与继续教育相结合的全科医生培养模式。改革目前高等医学院校临床教学模式,融入全科医学内容。在有条件的高等医学院校建立全科医学系,直接培养大学本科生,以备急需。对基层卫生和医疗机

构工作的大专生、中专生进行学历提升培训,逐步形成我国全科医学人才培养的稳定师资队伍和教学基地。(李宣良)✶

两岸应联手 为中文繁体字“申遗”

有台湾籍全国人大代表建议,研究两岸携手就中文繁体字共同做好申报世界非物质文化遗产工作,加强大陆的中文繁体字教育,使两岸中华儿女共同维护中华文化遗产。

台湾民主自治同盟北京市委常务副主席陈军代表说,近日台湾民间组织“中文数字化技术推展基金会”已经开始申报中文繁体字列入世界非物质文化遗产。台湾方面认为,此项活动并非要以中文繁体字取代中文简体字,而是“繁简并存”,维护中华文化遗产。

“我们应该特别关注台湾民间组织和社团的这一意愿和举动,协商相关部门加强与岛内社团的沟通。”陈军说。

陈军同时提出,可以在大陆中小学阶段,尝试通过书法、古诗词鉴赏等课程介绍中文繁体字的演变和含义等内容,让学生会认中文繁体字,形成对中文简体字教学的有益补充,增强青少年对中华优秀传统文化的热爱。

中央教育科学研究所学位委员会主任陈云英代表对此也持赞同意见。她说,两岸基本实现“三通”后,应该在教育上实现“第四通”。共同学习繁体字是增进民族感情的一个重要方法。

她举例说:“在瑞典,全民推广哑语,就是为了让普通公众与聋哑人实现无障碍交流。这对我们推广繁体字教育有些启示意义。”(李志晖)✶

安全生产须“全员监督”

“我们煤矿工人最大的心愿就是

平平安安回家。”全国人大代表、神华集团乌海能源公司黄白茨矿业调度中心主任王润刚说,当前安全生产形势严峻,必须形成全员排隐患、促安全的局面。

王润刚说,他在井下工作多年,一个最深的感触就是,最容易出事的是人,最终受伤害的还是人。人员、设备、环境、管理四个方面达到最佳的匹配状态,才能有效地促进安全生产。

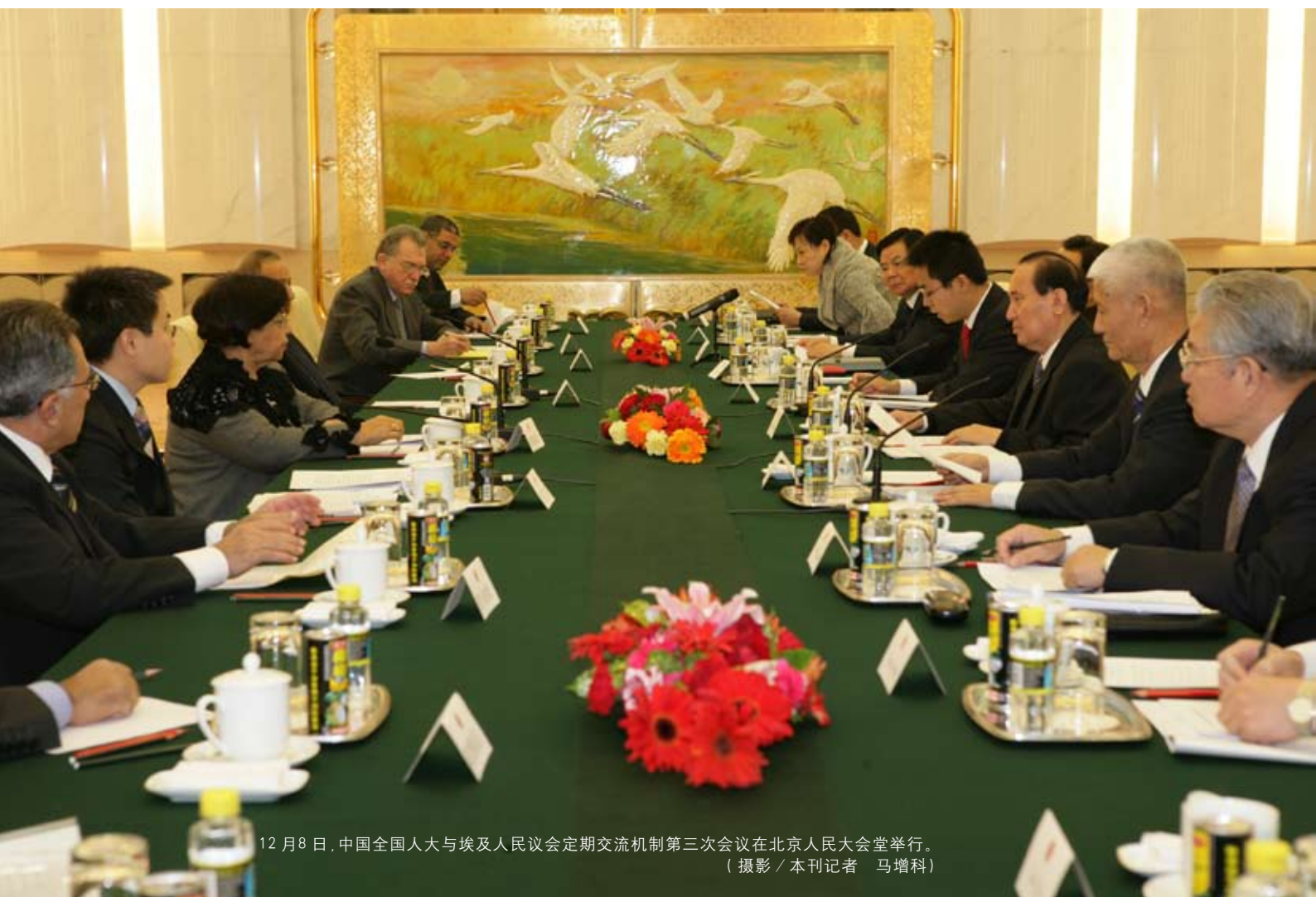
“一个生产事故发生的背后,可能存在很多个安全隐患。”他说,防止事故发生的最根本途径还是加强隐患治理。而安全隐患可能出现在生产中的任何一个地方,这就要求形成全员监督机制。

“每个人都有发现、举报安全隐患的义务,一旦发现立即处理。”王润刚告诉记者,全员促安全生产机制的一个必要条件就是提高人员素质,既包括一线生产职工,也包括监管人员。除此之外,还要保证安全生产的钱百分之百投入到安全生产上去,用于设备维护更新、人员培训、改善工作环境等。

“我们在安全生产中的历史欠账太多,无论是从提高人员素质还是从治理安全隐患来说,都是一个长期的过程,落实全员监督,齐抓共管,才有望开创安全生产新局面。”王润刚说。

(邹伟 王坤)✶





12月8日,中国全国人大与埃及人民议会定期交流机制第三次会议在北京人民大会堂举行。
(摄影/本刊记者 马增科)

定期交流机制： 开辟人大外交新渠道

文 / 本刊记者 梁国栋

应全国人大邀请,埃及人民议会副议长扎伊纳布·拉德旺率团于12月4日至10日对我国进行友好访问,并出席中国全国人大与埃及人民议会举行的定期交流机制第三次会议。会议期间,双方就中埃关系、两国议会交往、国际金融危机、应对气候变化、

尊重文明多样性等问题,深入交换意见,并达成广泛共识。双方高度评价了机制交流为两国议会关系发展所作贡献,一致表示将继续发挥议会交往的特点和优势,共同推动中埃战略合作关系不断向前发展。

全国人大与埃及人民议会自2007

年5月正式签署建立定期交流机制谅解备忘录以来,已分别于2007年10月和2008年11月在北京和开罗举行了两次机制交流会议。在此次机制交流会议后,全国人大还将与到访的日本众议院代表团举行双方合作委员会第五次会议。这也将成为今年全国人大

对外开展机制交流工作的“收官”之作。

今年以来,全国人大先后与美国、俄罗斯、德国、英国、加拿大等10个国家的议会以及欧洲议会举行了机制交流会议,与两个国家的议会建立了机制交流关系。据了解,在定期会晤中,双方除介绍各自国内经济社会发展情况外,重点就如何通过议会交往推动政治和经贸关系发展、加强人文领域合作、促进相互了解以及共同关心的国际和地区问题交换意见。双方讨论的议题越来越广泛、内容越来越深入。定期交流机制已成为促进双边交流与合作、加深彼此了解与互信的重要平台,开辟了全国人大对外交往的新渠道。

全国人大的对外交往,是国家总体外交的重要组成部分。胡锦涛总书记指出,立法机构的交往对增进人民相互了解和友谊、促进国家关系发展起着不可替代的作用。多年以来,全国人大对外交往紧密配合党和国家外交工作的大局,以“服务国家总体外交,服务国内经济建设,服务人大自身工作”为宗旨,注重积极发挥自身特点和优势,不断加强与各国议会的交往,并已经形成了与有关重点国家和地区议会的定期交流机制格局。

与一些国家议会和地区建立定期交流机制是十届全国人大常委会成立以来对外工作的重点。到目前为止,全国人大已分别与美国参众两院、俄罗斯联邦委员会和国家杜马、日本众参两院、韩国国会、印度人民院、澳大利亚众议院、加拿大议会、英国议会、德国联邦议院、法国参议院和国民议会、意大利参众两院、南非国民议会、埃及人民议会、巴西众议院等十余个国家的议会和欧洲议会建立了定期交流机制。2008年的全国人大常委会工作报告指出:“一个涉及五大洲,包括周边国家、发展中国家、发达国家及多边组织在内的,具有广泛代表性的定期交

流机制格局已经形成。”

服务国家外交大局

吴邦国委员长曾多次强调,全国人大的外交工作必须服从服务于国家的外交大局。当前,我国正处于改革开放的关键时期,改革制度、发展经济的任务艰巨而繁重。同时,世界也正加速进入经济大动荡、格局大调整、体系大变革的新阶段。分析人士认为,在这种形势下,对内保持改革、发展、稳定的良好局面,对外营造和平、发展、合作的有利环境,就是这一时期我国外交工作必须服务的大局,而全国人大开展的机制交流也正是围绕着这一大局开展的。

今年,吴邦国委员长和美国众议院议长佩洛西成功实现互访。在双方议会领导人的推动下,美方重新确认了两院机制交流负责人,交流机制得到了巩固。到目前为止,全国人大与美国众议院已经举行了10次机制交流会议,与参议院举行了4次会议和3次主席会晤。双方在机制交流框架内,就共同关心的问题充分交换意见,议题越来越广泛,交流越来越深入,共识有所扩大,互信有所提升,取得了积极成果。凡是访问过我国的议员和议员助手,对华态度都有不同程度的变化。在接待美国会交流机制来访团组过程中,台湾问题始终是做工作的重点之一,中方一再强调台湾问题在中美关系中的重要性 and 敏感性,敦促美方认清陈水扁的“台独”本质及分裂活动的严重危害性,妥善处理台湾问题。工作取得了一定成效,部分议员在台湾问题上的态度有不同程度的转变,在同我方接触中,表态比以往要积极。井上健参议员表示,他作为参院拨款委国防小组委主席,已通过军方明确告诉台湾当局,现在美军忙于应付世界其他地区,无暇顾及台湾(暗示如陈水扁制造麻烦,美不会管)。在经贸(贸易不平衡、人民币汇率、知识产权保

护)、能源合作等问题上,中方注意强调共同利益,通过摆事实、讲道理,告诫美方不要将有关问题政治化、情绪化,以免损害中美关系大局。曾担任美众议院议长的哈斯特德说,他专门找过时任财长的鲍尔森,告诉他不能压人民币立即大幅升值,那样对经济和金融都有不利影响。此外,我方还主动就人权、民主法制建设、宗教自由等问题与美方深入交换看法,反对美国会有人利用达尔富尔问题抹黑中国。

对日交流也体现着这种大局精神。由于日本部分政界人士错误地处理历史问题,中日关系一度出现“经热政冷”的局面,两国领导人互访陷于停滞状态。在这种背景下,全国人大以机制交流为平台,积极做日本国会和政界人士的工作,全国人大常委会领导主动就中日政治关系、东海问题、朝核问题等与日方交换意见,从议会交流角度为中日政治关系实现转圜做了推动工作。今年3月25日至30日,李建国副委员长率全国人大代表团赴日与日本国会参议院举行了定期交流机制第三次会议,促进了两国战略互惠关系向前发展。

紧密围绕自身工作

在全球经济一体化进程不断加快的当下,每一部法律的出台,尤其是涉及经济领域的法律,都会不同程度地受到国际社会的关注。近年来,全国人大及其常委会通过的企业所得税法、邮政法等法律就是这样。因此,积极回应这种关注,“向国际社会介绍我国民主法制建设的有关情况,是全国人大在开展机制交流时重点进行的一项内容。”全国人大外事委有关部门的负责人说。

今年10月1日,全面修订后的邮政法正式颁布实施。在该法出台前后,一些诸如UPS、DHL等国际快递业巨头认为,部分条款与我国入世承诺不一致,存在对外商设置新的投资和贸



摄影/余东晖

2005年6月8日,中美议会交流机制第二次会议在位于华盛顿的美国国会大厦举行,十届全国人大常委会副委员长盛华仁(右二)率领的中国人大代表团与十多位美国参议员就共同关心的问题进行了广泛的讨论和交流

易壁垒。“欧洲议会、美国、加拿大等国来访的机制交流团组向全国人大常委会、国务院有关部门转达了他们的关切。”该负责人介绍,面对这种关切,我方进行了积极的回应,明确指出,按照世贸组织的有关规则,对服务贸易领域的外资准入,是以成员国承诺开放的服务部门和条件为前提的。2001年我国加入世贸组织时,就快递业对外开放的承诺在《服务贸易具体承诺减让表》中作了明确规定,即承诺对外开放快递服务,但“现由中国邮政部门依法专营的服务除外”。依据我国1986年制定的现行邮政法关于“信件和其他具有信件性质的物品的寄递业务由邮政企业专营,但是国务院另有规定的除外”的规定,以及国务院1995年6月批准发布的《中华人民共和国国际货物运输代理业管理规定》中关于经批准成立的国际货物运输代理企业可以从事国际快递业务但私人信函除外的规定,我国的信件国内快递业务不对外资开放。新邮政法的有关规定与我国入世承诺是一致的。我方还特别强调,根据我国入世承诺和现行法律、行政法规的规定,外商投资的快递企

业可以在我国从事除私人信函以外的信件国际快递业务以及包裹等物品的国际国内快递业务,新邮政法的规定不影响外商投资的快递企业继续从事上述业务,不存在设置新的投资和贸易壁垒问题,外商投资的快递企业在我国依法从事快递经营活动,将继续受到我国法律的保护。

“通过机制交流,增进了外方对我国法律制度的了解。”该负责人认为,在机制交流的框架下,双方就立法领域的相关问题进行全面、及时的沟通,对于消除误解,增进释疑有着积极的作用。

服务国内经济发展

世界上很多国家都有议会,尽管各自的社会制度不同,历史文化各异,但都要服务于各自的经济建设。全国人大对外交往并不直接进行经贸活动,但在机制交流的框架下,“全国人大积极为企业和地方搭建扩大对外交流与合作的桥梁。”分析人士认为,全国人大通过发挥自身独特的作用,以政促经,推动了经济合作和对外开放。近年来,中俄经贸关系顺利发展的背后,就有全国人大的身影。

中俄两国具有较强的经济互补性和合作潜力,具有广泛的合作空间,但也有障碍。据了解,由于保障双方经贸科技合作健康发展的法律制度不够完善,致使双方在进出口货物的检验检疫、互市贸易区管理、贸易纠纷仲裁以及营造有利于保护企业和投资人合法权益方面还不够通畅。

在全国人大与俄罗斯国家杜马和联邦委员会正式建立定期交流机制后,营造利于双方经贸发展的法制环境是双方交流的重要内容之一。2006年5月,吴邦国委员长出席全国人大与俄罗斯国家杜马和联邦委员会分别举行的双边合作委员会第一次会议开幕式并作重要讲话。他指出,议会合作要服从和服务于中俄战略伙伴关系的大局,为双边关系的发展提供法律保障;加强立法领域的交流,更好地保障经济社会的协调发展等四条原则。俄方对此深表认同。在机制交流的框架下,双方于当年9月份和次年的6月,又分别举行了立法机构圆桌会议和高级研讨会。据了解,在高级研讨会上,双方围绕着生态环保、贸易结构、投资合作等有关立法问题,全面交流各自在经济领域的立法经验,结合两国经贸、地方等各领域合作现状,提出要及时交流立法信息,认真落实两国议会领导人提出的全面梳理双边协议的倡议,监督和推动双边合作文件的执行和合作项目的落实。据俄方有关部门负责人透露,俄方已经成立专门委员会,研究制定有关法案,旨在加强对两国边境地区的指导,提高合作质量。

定期交流机制的建立,成为全国人大与外国议会加强对话、深化合作的重要平台,保证了议会交往的连续性和稳定性,促进了国家关系的稳定发展。今年的常委会工作报告指出,将巩固和完善全国人大与外国议会定期交流机制,更好地发挥人大对外交往的独特作用。这将利于为我国营造更加有利的国际环境。★

李肇星谈“14+1”

文 / 本刊记者 梁国栋

与一些国家议会和地区建立定期交流机制,是中国全国人大对外交往的一项开创性工作。到目前为止,全国人大已与美国参众两院、俄罗斯联邦委员会和国家杜马、日本众参两院、韩国国会、印度人民院、澳大利亚众议院、加拿大议会、英国议会、德国联邦议院、法国参议院和国民议会、意大利众参两院、南非国民议会、埃及人民议会、巴西众议院以及欧洲议会(即14+1)分别建立定期交流机制。在今年召开的十一届全国人大二次会议上,吴邦国委员长提出,“要继续加强和改进人大对外交往,巩固和完善全国人大与外国议会定期交流机制,认真筹办与有关国家议会的机制交流活动……”值此岁末之际,全国人大常委会委员、全国人大外事委员会主任委员李肇星就定期交流机制的有关情况接受了本刊记者的专访。

记者:请您为我们介绍一下,全国人大已经同哪些国家或地区的议会建立了定期交流机制关系,确定交流对象的原则是什么?

李肇星:与一些国家议会和地区建立定期交流机制,是全国人大对外交往的一项开创性工作,也是十届全国人大常委会成立以来对外工作的重点。胡锦涛主席、吴邦国委员长就多次作出重要指示,既体现了中央对全国人大与外国议会定期交流机制的高度重视,也是中央在新形势下对全国人



全国人大常委会委员、全国人大外事委员会主任委员李肇星

大对外交往工作的关心和要求。

经过多年工作,全国人大已与美国参众两院、俄罗斯联邦委员会和国家杜马、日本众参两院、韩国国会、印度人民院、澳大利亚众议院、加拿大议会、英国议会、德国联邦议院、法国参议院和国民议会、意大利众参两院、南非国民议会、埃及人民议会、巴西众议院和欧洲议会(即14+1)分别建立定期交流机制,与智利和墨西哥议会建立了不定期对话机制。机制对象国议

会覆盖五大洲,包括了发达国家、发展中国家和多边议会组织,具有广泛的代表性,体现了“大国是关键、周边是首要、发展中国家是基础、多边是重要舞台”的我国外交总布局要求。

记者:全国人大已经形成了多层次、多形式的对外交往格局,既有议会领导人的互访,也有专门委员会和友好小组的交流,还有国际组织和会议为特征的多边议会交流活动,与之相比,定期交流机制有什么独特的优势?

李肇星:定期交流机制,指的是我与有关国家议会以协议文件表明的,或双方交往事实已经形成的,以有规律的往来、磋商和合作

为主要形式的交往关系。议会定期交流机制具有关系较稳定、交流较规律、对话较深入等特点。在定期会晤中,双方除各自介绍国内经济社会发展外,重点就如何通过议会交往推动政治和经贸关系发展、加强人文领域合作促进相互了解以及共同关心的国际和地区问题交换意见。双方讨论的议题越来越广泛、内容越来越深入。机制化交流工作使我对有关国家议会工作的针对性和实效性有所增强。根据各国

不同情况，我们工作的侧重点也不一样。对于美、欧等发达国家，我们重点阐述中国的和平发展和互利共赢的开发战略，增信释疑；在涉及主权和领土完整的重大问题上阐明我严正立场；我们客观介绍我国情况，特别是



王 毅 摄

2007年3月23日，中国全国人大与日本参议院的定期交流机制在日本东京正式启动。双方举行了交流机制第一次会议

民主法制建

设成就、人权的进步改善、宗教言论自由等。对于俄、日、韩等周边国家，重点是妥善处理彼此的关切，创造稳定的周边环境。对于发展中国家，主要是增进了解、巩固友谊、扩大合作。

实践证明，交流机制有利于在国家、议会之间增进相互了解、扩大共识、促进合作，增强了人大对外交往的针对性和实效性。它为议会交往的稳定化、长期化提供了一个很好的手段，可保证双方交往不因一方的换届而中断，也不因一方领导人的更迭而改变，最大限度地发挥议会交往的特点和优势，促进国家关系的发展。

记者：中美关系是世界上最重要

李肇星：近年来，我们分别同美国的参院和众院建立了定期交流机制，并以对美机制为主渠道开展对美国会

工作。美国会对同我全国人大交流与对话也很重视。

中美议会交流机制是两国立法机构增进了解的直接、有效渠道。每次机制互访对话过程中，我方根据国际形势的发展变化、中美关系以及美国会涉华态度，通过摆事实、讲道理，适时有针对性地做美议员的工作，增进了他们对中国的了解。我们重点就涉台、涉藏、气候变化、能源安全、环保等问题做美议员工作，多次重申我方在涉台、涉藏、涉疆问题上的一贯立场，批驳并纠正美一些议员在有关问题上的错误看法，有力维护了我核心利益；详细介绍我国在应对气候变化、保证能源安全和环保等领域的实际行动，彰显我在国际社会负责任的态度和立场。美议员普遍赞扬我经济发展取得的巨大成就。有些议员认为，中方关于中国基本国情和经济社会形势的介绍对他们了解中国有帮助，关于中美经贸关系状况的阐述有说服力。一些近年来访华的议员对华态度有不同程度的积极变化。

今年，全国人大代表团于3月和6月两次访美，目的是筹备和举办中美议会交流机制会议。代表团积极就全国人大与美众院议会领导人的互访安排进行调研和信息的传递，为两国立法机构最高领导人实现年内互访做了一些铺垫工作。

记者：“大国是关键，周边是首要，发展中国家是基础，多边是重要舞台”的外交战略指导着我国的外交实践。俄罗斯和日本是我周边大国，全国人大与这两个国家的议会交流机制情况是怎样的？

李肇星：2005年6月和9月，吴邦国委员长分别与来访的俄罗斯国家杜马主席格雷兹洛夫和俄罗斯联邦委员会主席米洛诺夫在北京签署《中国全国人大与俄国家杜马合作委员会章程》和《中国全国人大与俄联邦委员会合作委员会章程》，双方正式建立了合作委员会（定期交流）机制。吴邦国委员长亲自担任合作委员会中方主席，这也是我与有关国家建立的定期

交流机制中,唯一由委员长出任中方主席的交流机制。

2006年5月28日至6月1日,吴邦国委员长在赴俄分别出席中国全国人大与俄罗斯国家杜马和联邦委员会的双方合作委员会第一次会议期间,专门提出了中俄两国议会合作的四条原则,原则对双方合作委员会的运作具有指导意义。

在合作委员会框架下,中俄两国议会在各层次、各领域的交流活动频繁。全国人大已分别与俄罗斯国家杜马和联邦委员会分别举行了三次合作委员会会议。此外,双方还在机制框架下举行了边境地区经贸交流、立法圆桌会议等多种活动,有力地推动了中俄多领域务实合作。

对日建立机制交流,也是全国人大外交工作的重点之一。2004年,我全国人大与日本众院成立了议会合作委员会,建立了交流机制。2006年10月,全国人大又与日本参院建立了交流机制。截至目前,我与日众院共举行了五次合作委员会会议,与参院举行了三次机制交流会议。

中日双方代表就双边政治关系、议会交流及中日经济关系、国际金融危机、知识产权、企业的社会责任、食品安全、节能环保、气候变化和能源等问题深入交换意见,促进了彼此了解,增进了共识。在中日议会交流机制框架下,2007年还在中国大连举办了中国全国人大代表与日本国会议员足球友谊赛,增进了两国政治家的友好感情。值得一提的还有,由于众所周知的原因,中日关系一度出现“经热政冷”的局面,两国领导人互访陷于停滞状态。在这种背景下,全国人大以机制为平台,积极做日本国会和政界人士的工作,全国人大常委会领导主动就中日政治关系、东海问题、朝核问题等与日方交换意见,为2006年中日政治关系实现转圜做了一些推动工作,为两国关系的平稳发

展做出了应有的贡献。

记者:中国一些老百姓有印象,欧洲议会对中国不友好,常常对中国的内政说三道四,您认为我们在与其进行机制交流时,应该如何努力改变这种情形?

李肇星:我看到过网上老百姓的一些言论,认为欧盟三大机构中欧洲议会是对中国“最不友好”的国外团体。

欧洲议会意识形态色彩较强烈,在对我国发展的态度上存在明显的两面性,但主张发展对华关系仍是欧洲议会的主流。前任副议长鲁尔就表示过,她曾两次访问西藏等中国不同地区,目睹了各地的发展和进步。中国发展速度既令人惊异,又让欧方感到“害怕”。中欧由于历史、文化背景和社会制度不同,又处于不同的发展阶段,在一些问题上存在不同看法,是正常的。总的看,欧洲议会内部也并非铁板一块,大部分议员是对我缺乏了解。我们要欢迎和扶持对华友好力量,并通过他们做周围议员的工作。

当前,欧洲议会对华关系代表团访华人数不断增加,双方交流的话题十分广泛,交流机制作为我全国人大与欧洲议会对话的主要渠道,为双方沟通信息、阐明立场、及时就有关问题深入交换意见提供了稳定的平台,其作用已得到双方的认可。

全国人大代表与欧洲议会的议员都代表着各自的人民,双方加强交流,就中欧关系发展中遇到的新情况进行沟通,有利于减少分歧,拉近人民之间的感情。巩固和完善中欧议会机制交流,有利于促进不同社会制度、意识形态和文化传统之间的相互尊重、理解和包容,有利于互相借鉴、共同发展,也有利于增进双方人民的友好感情,扩大支持中欧关系的社会基础。

记者:您如何评价在即将过去的今年,全国人大对外交流机制的情

况?对今后的机制交流,您有什么想法?

李肇星:2009年,全国人大对外交流机制工作有所加强,特别是对俄罗斯、美国、日本、欧洲议会的机制工作。在对美国会工作方面,以两国立法机构最高领导人实现互访为契机,全国人大与美众院举行了交流机制第十轮会晤,美参院多数党领袖任命华盛顿州联邦参议员默雷女士担任全国人大与美参院会议机制美方主席。应俄罗斯联邦委员会主席谢尔盖·米罗诺夫、国家杜马主席鲍里斯·格雷兹洛夫邀请,由吴邦国委员长率领的全国人大代表团访问俄罗斯,并出席了中俄议会合作委员会第三次会议。会议巩固和丰富了与俄罗斯两会的友好合作。中日议会(参院)交流机制第三次会议、中日众院合作委员会第五次会议、中欧议会交流机制第28次会议均顺利举办,巩固了传统交流关系,实现了与有关大国和重点国家议会交流的平稳过渡。此外,今年在吴邦国委员长和常委会其他领导关心下,我与德国机制交流开始启动,与法国国民议会签订了交流机制协议,与法国、巴西、印度就2009年机制活动达成重要共识。可以说今年是全国人大对国外议会交流机制工作获得全方位进展的一年。

当前国际形势复杂多变,国际金融危机、气候变化、反恐、粮食安全、朝核等是各方关注的重点和热点问题。2010年,我们将继续跟踪国内形势和国际局势,重点就中国应对国际金融危机的举措和成效、中国在应对气候变化方面的立场和做法与外方深入交流,并安排国外代表团考察国内的相关地区和项目。我们将继续就涉藏、涉疆、涉台等涉我核心利益问题做工作,争取有关国家在涉我重大核心利益问题上支持我国,推动我与这些国家的互利合作,维护我国家主权、安全和发展利益。☐

西部大开发：格局之变

文 / 本刊记者 张宝山

11月9日至14日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长吴邦国在甘肃调研，调研期间，吴邦国反复强调，要坚持以科学发展观为指导，认真贯彻落实中央的方针政策和战略部署，妥善处理当前与长远、局部与全局、保增长与调结构和可持续发展的关系，努力走出一条西部欠发达地区创新发展的新路子，实现经济社会又好又快发展。

被特指为西部地区的重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、内蒙古、广西12个省、自治区和直辖市，占我国总面积的71.4%。西部地区的发展是中国经济和社会健康发展的重要原动力。

1999年，西部大开发战略正式启动。此后，中央地方投入万亿计的资金为西部“输血”；西电东送、西气东输、南水北调、青藏铁路，一个个重量级的工程落户西部；东部企业的梯度转移，更增添着西部的内在活力；十年间，在改革开放的大战略中，“西部大开发”这场战役已经取得了显著的成就，西部大开发令中国焕然一新，经济格局为之一变。

战略部署

西部大开发是中共中央贯彻邓小平关于我国现代化建设“两个大局”战略思想、面向新世纪作出的重大战略决策，全面推进社会主义现代化建设的一个重大战略部署。

1999年9月，中共十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改

革和发展若干重大问题的决定》明确提出：国家要实施西部大开发战略。

2000年10月，中共十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》，把实施西部大开发、促进地区协调发展作为一项战略任务。

2001年3月，九届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》对实施西部大开发战略再次进行了具体部署。

2006年12月8日，国务院常务会议审议并原则通过《西部大开发“十一五”规划》。目标是努力实现西部地区经济又好又快发展，人民生活水平持续稳定提高，基础设施和生态环境建设取得新突破，重点区域和重点产业的发展达到新水平，教育、卫生等基本公共服务均等化取得新成效，构建社会主义和谐社会迈出扎实步伐。

西部大开发总的战略目标是：经过几代人的艰苦奋斗，到21世纪中叶全国基本实现现代化时，从根本上改变西部地区相对落后的面貌，建成一个经济繁荣、社会进步、生活安定、民族团结、山川秀美、人民富裕的新西部。

西部大开发总体规划可按50年划分为三个阶段，如今西部大开发正处在奠定基础阶段的收尾之时，从2010年开始，将进入加速发展阶段，到2031年进入全面推进现代化阶段，到2050年普遍提高西部人民的生产、生活水平，全面缩小差距。

灿烂初显

1999年西部大开发战略启动以来，转眼已经走过了10年。西北大学中国西部经济发展研究中心日前发布的《中国西部经济发展报告(2009)》显示：十年间，西部地区国内生产总值由1998年的14647.38亿元增加到了2008年的58256.58亿元，年均增长率11.42%，高于全国9.64%的年均水平，是新中国成立以来增长最快的十年。

全球经济萧瑟之中，中国西部各省在2009年上半年却有着耀眼的经济增长数字。中西部各省份GDP增速普遍高于全国平均增速，安徽、湖南、湖北等多个省份的增速都在10%以上，内蒙古更是以16.2%的增速高居全国第一；在发达的东部沿海地区，除天津市以16%的增速位居全国经济发展之首外，上海、浙江、广东的经济增长仍显乏力，其中，上海仅有5.6%的增长，首次落后于7.1%的全国平均水平。

一个有意思的现象是，当金融风暴来临时，东部沿海地区大量的外向型加工制造企业受欧美市场的影响冲击，纷纷停工、关门，大量在东部沿海地区如珠三角、长三角地区打工的中西部农民工也纷纷回乡，据报道达数千万之众。但当近期东部沿海地区的加工制造业订单增加，经济回暖的时候，老板们却发觉招工困难起来了。

中央在“促转型，调结构”的战略部署下，投资4万亿拉动内需、加大基础设施投资，受益大者，莫过于西部。

因为基础建设投资的重点,就是西部地区。在这一背景下,西部的机遇凸显,搞建设,特别是搞基础设施建设,需要大量劳动力。大幅增加投资带来的必然是对劳动力的巨大需求,这给西部各省的劳动力带来了自我选择机遇。

但是,西部的发展要有良好的观念和生态保护意识。生态之于西部特别重要,西部的生态脆弱性决定了中西部必须走绿色发展之路。吴邦国委员长在甘肃调研时指出,发展风能、太阳能、核电等清洁能源和新能源,将成为经济发展新的增长点,是能源结构调整的主攻方向,也是应对气候变化、确保能源安全的重大举措。甘肃要充分利用得天独厚的条件,毫不动摇地发展风能、太阳能等清洁能源,全力搞好示范项目。他强调,人与自然环境之间的和谐共处,应该始终贯穿于西部的振兴过程之中,东部发展中某些以牺牲环境为代价的“高速度”,给我们留下了太多的借鉴和警示。

西部的灿烂初显,但要达到辉煌还任重道远。

争当主角

陕西省社会科学院学术委员会副主任张宝通明显地感觉到了政策拉动带来的变化:在西部大开发以后,陕西又重新走上了较快的发展道路。“陕西有两个时机发展比较好,一个是计划经济时期,一个是西部大开发。改革开放前20年,国家重视东部,我们那么好的基础,闲置了;我们那么多的人才,孔雀东南飞了。从2000年开始,正式实施西部大开发战略,一年比一年好。”

在西部地区综合竞争力排名中,陕西经济发展综合实力稳步提升,其综合排名从1999年的第四位上升到2007年的第二位,并表现出逐年上升的良好态势。西部省份中,增长最快的是内蒙古,尤其是2004年以后,其综合排名从第六位快速提升至第二位,并连续三年稳居第二位。



2009年9月25日上午,甘肃天水,宝(鸡)天(水)(甘肃段)高速公路正式通车

然而,始终处于第一位的仍然是四川省,其在西部地区具有明显优势。在上半年的经济增长中,四川省的增速为13.5%,位列第三。四川省委书记刘奇葆如此形容四川省上半年的经济形势:“先于全国触底,高于全国水平,好于年初预期。”

在那场世间罕见的地震灾难降临之前,他的理想是将四川建设成为西部经济发展高地,承接国际国内产业的大规模转移。

当灾后恢复重建工作的时候,承接产业转移再一次被提上日程。“抓紧承接产业转移,用好对口支援的有利条件,积极推进成渝经济区建设。”这是四川省2009年经济工作的重点之一。

2008年,国家公布4万亿投资计划后,西部各省份纷纷行动,成为这一轮大规模投资的直接受益者。

全国人大内司委副主任委员辜胜阻认为,中央的4万亿元投资计划推出后,最先惠及的是国有大型企业以及基础设施、重大工程项目等领域。灾后重建的四川把握住了其中的机会。

2009年两会期间,重庆市常务副市长黄奇帆正式提出“西三角经济圈”概念,想将重庆经济圈、成都经济圈、关中城市群联合打造成中国增长第四极。

同样把握住机会的还有广西。2008年年初,《广西北部湾经济区发展规划》正

式获国务院批准实施,这也标志着北部湾经济区的开放开发被上升为了国家战略。

格局之变

一些专家指出,在金融危机的洗礼与新一轮的复苏中,东

中西部差距正逐步缩小,一场中国经济格局的变革正在酝酿之中。

就在不久前,国务院总理、国务院西部地区开发领导小组组长温家宝主持召开领导小组会议,讨论并原则通过《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》,被认为是继十年之前西部大开发决策后的又一全面扶持政策体系。

中国人民大学区域与城市经济研究所教授陈秀山认为,“调整是一个中长期的过程。可喜的是,经过这么多年的积累,中西部的发展已经进入了一个加速阶段。这些年,国家政策的倾斜,反映到中西部,累积效应已经开始显现了。”陈秀山的观点具有较高的普遍性。

同样普遍的一个观点是,西部开始迎来了最好的发展机遇。

在全国人大内司委副主任委员辜胜阻的梳理中,中西部地区正面临着如下发展机遇:宏观调控的机遇、国家区域政策的机遇、产业转移的机遇。

中央对西部大开发的新一轮扶持政策指出,要充分发挥西部地区在扩大内需中的重要作用,大力调整产业结构和转变经济发展方式,深化改革开放,构建对内对外开放新格局。相信在这样的政策扶持下,经过不懈努力,西部地区的发展一定会更加辉煌。■

保护管道，触动利益格局

文 / 本刊记者 谢素芳

2007年7月31日，不法“油耗子”在鲁宁输油管线上打孔盗窃原油时，造成原油管喷。管喷时间近三个半小时，导致近30吨原油泄漏，近8亩农田被污染，造成从北临邑到仪征的输油管线全部停输10个小时。这样的现象在石油天然气管道所及之处时有发生。

据了解，从2002年至2006年，中石油油气管道被打孔盗油次数分别为6937、4473、2400、2365、1861次，开井放油共18382次，直接经济损失5亿多元。打孔盗油（气）行为的猖獗不仅给国家带来巨额的经济损失，而且可能造成环境污染、危害群众生命安全，其性质之恶劣为所有人深恶痛绝。

管道安全面临巨大威胁

管道作为一种高效、经济、安全、环保的运输方式，已成为与公路、铁路、海运、航空并列的五大运输系统之一。

我国70%的原油、99%的天然气和15%左右的成品油都是依靠管道运输，目前我国已建成7万公里油气干线管道，分布在32个省（区、市），其中，陆上天然气管道28078公里，原油管道18995公里，成品油管道10850公里，海底油气管道5977公里。根据能源发展“十一五”规划，到2010年年底，我国油气干线管道总长度将达9万公里。

石油天然气作为国家战略性资源，其运输载体石油天然气管道是关系国家经济命脉和国计民生的重要基础设施，承担着对经济发展、促进民生、社会



2006年8月9日，中石化鲁宁线输油管道被不法分子盗挖，导致200吨原油泄漏，近百亩良田被污染，直接经济损失逾百万元。图为附近居民哄抢泄漏的石油

安定和国防建设重要的保障作用。可以说，保护石油天然气管道安全在维护国家能源安全和社会公共安全方面具有独特的重要作用。

但是多年来，打孔盗油（气）等违法犯罪行为不但没有得到有效遏制，而且发展成为分工明确、技术高超的专业盗油（气）集团，给管道安全和公共安全带来巨大威胁。更值得警惕的是，石油天然气管道甚至成为国内外恐怖分子攻击的重点目标。

“随着我国经济社会迅猛发展和城乡建设不断加快，管道保护的外部环境发生了很大变化，管道保护出现一些新的问题。”国务院法制办公室主任曹康泰认为，石油天然气管道安全的重要性与现实保护管道工作面临的种种问题的矛盾越来越突出，国务院颁布的《石油天然气管道保护条例》已不适应

现实需求，管道的保护迫切需要法律的保障。

十一届全国人大常委会第十一次会议听取并审议了国务院提交的《中华人民共和国石油天然气管道保护法（草案）》。

统筹规划是前提

由于城乡建设的不断加快，如今

对石油天然气管道安全的威胁越来越多地来自建筑物的非法占压。“许多当年远离城乡居住区的管道已经被居民楼、学校、医院、商店等建筑物包围，甚至大量被非法占压，经济建设、城市发展与管理之间的矛盾更加尖锐、复杂。”曹康泰表示，建筑物占压管道严重威胁管道和人民群众生命财产安全。

据统计，截至2006年年底，中石油、中石化所属企业油气管道共有1.5万余处违章占压建筑物，其中人口密集场所、居民楼、易燃易爆场所等危害程度严重的有3000余处。

“建筑物占压管道容易造成管道沉降变形和维护盲段，一旦管线破裂、油气泄漏，极易发生火灾爆炸和人员伤亡事故。”曹康泰说。

另一方面，遍布全国各地的管道不可避免地要与铁路、公路、河道等工程形

成大量交叉,各种相遇关系错综复杂。这些复杂的关系使得管道在建设、巡护、检测、抢修过程中,与管道沿线土地或者设施的所有权人、使用权人的关系极其纠缠难理。

而如何处理管道与其他建设工程的种种矛盾,目前并没有明确的处理原则和规范,因此沿线群众生命财产受损害、延误管道施工、不合理收费等现象屡屡发生。

要根治以上顽症,吴晓灵委员认为规划最为关键,“如果管道规划与城乡规划不能做好衔接,不仅历史问题依然存在,新的问题还会不断产生。”

达列力汗·马米汗委员则建议,管道企业应紧密和地方政府配合,签订协议,明确责任。在石油天然气管道规划上,地方要绝对服从国家全局利益,国家也要适当照顾地方利益,发挥地方积极性。

“亟须建立管道建设与土地规划、城乡规划等相协调的制度。”这是来自国家、管道企业、管道沿线居民群众的共同呼声。

为了从源头上理顺管道建设与城乡建设之间的关系,避免因规划不协调产生危害管道和公共安全的隐患,石油天然气管道保护法(草案)明确规定:国务院能源主管部门根据国民经济和社会发展的需要组织编制全国管道发展规划,地方城乡规划主管部门将符合要求的管道建设规划依法纳入当地城乡规划。同时也明确了处理管道与其他建设工程相遇关系的原则。

“草案中规定的加强统一规划、后建的项目服从先建的项目等基本原则是非常正确的,有利于解决管道建设与其他城乡建设工程的矛盾。”全国人大常委会委员吕薇说。

防与罚并重

“为了维护公共安全,有必要进一步强化管道运行中的保护措施,建立更加有效的管道保护制度。”曹康泰急切

呼吁加强对管道的保护。

全国人大常委会的委员们一直认为,打击“油(气)耗子”要从两方面着手,即预防和惩治。

“坚持预防为主,要从源头上解决问题,必须加强保护管道的专业队伍建设,管道企业为主要力量,管道经过的地方政府全力协助。”达列力汗·马米汗委员认为,对石油天然气管道的保护必须在问题出现之前防止其发生,而这点需要管道企业和地方政府的共同协调、共同出力。

石油天然气管道保护法(草案)也对国家、管道企业、地方政府等各方面在承担保护管道的责任作了明确、具体的规定。而对于保护管道的力量,有委员还提出充分发挥其他社会群体力量。

“对于打孔盗油等违法犯罪行为,只靠国家能源机构、管道企业保护,是无法解决这个问题的。我们国家有基干民兵、预备役部队,国家可赋予他们这方面的任务,利用这批力量。”赵可铭委员说,这样不仅可以降低保护成本,还能提高基干民兵建设水平。

而对于破坏管道行为,石油天然气管道保护法(草案)按其性质也规定了严格的法律责任,轻则罚款,重则追究刑事责任,通过提高违法成本震慑犯罪分子。“加大对违法行为的处罚力度,保障法律实施。”曹康泰解释说。

“建立利益协调机制”

管道与其他建设工程的冲突为何日益升级?盗油、偷气现象为何在严厉的法律法规面前仍然猖狂?究其原因,与管道沿线地方政府、群众保护工作的积极性不无关系。

石油天然气管道保护涉及到国家、地方、企业以及管道沿线群众的多方利益诉求,各方面的利益如果协调不好,保护管道安全的积极性也就很难完全调动起来。

“地方政府和管道沿线群众处于管道保护的第一线,但往往他们的利益得

不到有效保证,特别是仅仅只有管道经过的地区,管护任务重,收益少,导致管道保护工作难以落实到位。”石秀诗委员认为,如何处理好各个利益主体之间的关系,是管道保护工作的重中之重。

众所周知,石油、天然气企业以央企为主,这些企业都只向企业所在地缴税,对管道经过的地区来说,并不能从中得到收益,反而要自付管理成本。对此,许多全国人大常委会委员和全国人大代表都认为必须建立平衡各方利益的机制,才能更好地调动各方力量保护管道的积极性。

吴晓灵委员说,“管道不能得到很好的维护,是因为管道经过的地方政府承担了很多的责任,但没有得到相应的利益和承担责任所支付的财力保障。”她建议国家或企业要给予地方政府一定财力上的保证,或者经济利益上的分享,如在税收当中确定一定的分成给地方政府。

“处理好石油、天然气开发企业和管道经过地的当地群众的利益分配关系,同时也是防止频繁出现违法事件的办法。”吕薇委员认为,当管道建设与其他建设工程及沿线群众利益冲突时,必须要有一个机制来协调。

针对这一问题,海南省人大常委会副主任吴昌元则建议从三方面协调责任和利益:第一,应该赋予地方政府协调并理性界定各基础设施建设企业之间利益的责任和权利。第二,管道建设的行为主体是企业,应该要加大对企业的规范要求。第三,地方在承担义务的同时,要直接或间接得到补偿。

石油天然气上至关乎国家战略,下至与每个人的生活息息相关,保障管道安全,无论是企业、地方政府,还是个人,都有责任以国家利益为前提,监督、检举破坏管道安全行为,为保护管道安全尽责。

目前,《中华人民共和国石油天然气管道保护法(草案)》正在向社会各界征求意见。☐

辽宁：立法应对突发事件

文 / 钱兴林 刘晓东

7月31日的沈阳阳光明媚气候怡人，而在辽宁省人大常委会会议厅里却充满了庄严、凝重的气氛，《辽宁省突发事件应对条例》正在表决中。随着会议主持人宣布表决结果，这个条例以参加投票人数57人，赞成票人数55人的高票，予以通过。

这次应对突发事件立法凸现了五大亮点：

发生突发事件有人管

突发事件往往突发性、危害性和社会影响都很大，为此必须明确责任主体，建立一个统一领导、综合协调、分级负责的应对突发事件的领导机制，以及具体负责的工作机构。为此，辽宁省人大常委会在制定这个条例时，首先明确了应对突发事件工作的责任主体。为了做到这一点，条例明确规定：省、市、县（含县级市、区）人民政府是突发事件应对工作的行政领导机关。同时为了保证责任的落实，条例还规定：省、市、县人民政府设立应急总指挥部，统一领导、协调本行政区域内的应急管理工作。根据有关法律、法规和实际需要，在省、市、县应急总指挥部下，分类设立专项应急指挥部，负责组织、协调、指挥相关类别突发事件的应对工作。

从制度上防止突发事件的发生

做好突发事件应对工作，预防和准备十分重要，这是因为，加强突发事件的预防工作，防患于未然，可以及时消除风险隐患。为此，在立法中，辽宁省人大常委会把预防和应急准备作为一个重点加以解决，对突发事件的应急预案体系的建立、应急准备、监测、预警等制

度作了比较详细的规定。例如：条例规定，省、市、县人民政府应当制定预防与处置突发事件的总体应急预案、专项应急预案，有关部门应当根据各自职责制定部门应急预案；乡镇人民政府、街道办事处和直接涉及公共安全的企业事业单位应当制定应急预案；省、市、县人民政府及其直接涉及公共安全管理、专业监测机构、直接涉及公共安全的企业事业单位，应当实行24小时应急值班制度等。

信息报告既要畅通更要及时准确

信息畅通对及时有效地处置突发事件极为重要。为此，省人大常委会在经过大量的调查研究之后，在条例中规定了省、市、县人民政府及其有关部门三个层级二条路径的信息报告制度。

条例明确规定：一是县有关主管部门接到报告后，应当按照规定立即向本级人民政府和上级主管部门报告；县人民政府接到报告后，按照规定须向市人民政府报告的，应当立即向市人民政府报告；二是市有关主管部门接到报告后，按照规定须向市人民政府和上级主管部门报告的，应当立即向市人民政府和上级主管部门报告；市人民政府和省有关主管部门接到报告后，按照规定须向省人民政府报告的，应当立即向省人民政府报告。三是人民政府及其有关主管部门接到报告后，按照国家规定须上报的应当立即上报。同时条例规定：突发事件信息的报告，必要时可以越级上报。

有序应对突发事件

突发事件发生后，在处置过程中，特别需要一个统一的明确的指导体系，

防止多头指挥，打乱仗。条例中明确规定：突发事件发生后，当地人民政府应当立即组织有关部门，调动应急救援队伍赶赴现场。属于重大、特别重大或者跨市行政区域的突发事件，由省应急总指挥部负责统一指挥处置。当地县或者市应急总指挥部应当迅速先行采取应急救援和处置措施，控制态势发展或者灾情蔓延；属于较大的突发事件，由市应急总指挥部负责统一指挥处置，省相应的专项应急指挥部负责指导、协调；属于一般的突发事件，发生在县域内的，由县应急总指挥部负责统一指挥处置；跨市行政区域的，由市相应的专项应急指挥部负责统一指挥处置，当地县应急总指挥部应当迅速先期采取应急救援和处置措施，控制态势发展或者灾情蔓延。

公民权利的保护和限制相统一

在应对突发事件中，为了维护公共利益和社会秩序，不仅需要公民、法人和其他组织积极参与，还需要其履行特定义务。因此，条例中规定：突发事件发生地的人民政府应当根据应急需要，动员、组织公民、法人和其他组织开展应急救援，维护社会秩序。公民、法人和其他组织应当服从人民政府的决定、命令、指挥和安排，积极配合实施应急处置措施。

在设定公民、法人和其他组织义务的同时，还注重对他们权利的维护。条例中明确规定：公民作为志愿者参加应急救援工作或者受指派协助维护社会秩序期间，其在本单位的工资和福利待遇不变。没有工作单位的，由突发事件发生地人民政府或者其有关部门给予食宿安排或者适当补助。★

参与式预算的温岭“试水”

文 / 张学明

预算是政府管理社会经济事务,实现宏观调控的重要手段。审查批准本级预决算并监督其执行,是宪法和法律赋予人大及其常委会的一项重要职权,也是人民行使管理地方国家事务权力的具体体现。公共预算改革是我国民主政治进程中的重要组成部分,增强对公共预算的监督,是实现社会公平的主要途径之一。从2005年开始,浙江省温岭市在新河、泽国两镇率先“试水”公共预算改革,积极运用民主恳谈为基层人代会审查预算服务,不断强化对预算的审查和监督,形成了对预算进行实质性审查监督的“参与式预算”模式,在国内首开先河,2008年以来,温岭又将参与式预算从两个镇推广至六个镇,从镇一级提升到市一级,进一步将参与式预算引向深入。

温岭的“参与式预算”,是指公民以民主恳谈为主要形式参与政府年度预算方案讨论,人大代表审议政府财政预算并决定预算的修正和调整,实现实质性参与的预算审查监督。改革初期阶段是2005年至2007年,形成了新河模式和泽国模式。

——新河模式。新河镇先后进行了5次年度预算审查和中期预算调整的参与式预算改革,内容主要分会前初审、大会审议和会后监督。一是会前初审。在人代会召开之前,由镇人大主席团领导下的人大财经小组组织召开预算初审民主恳谈会,分工业、农业、社会事业三个专门小组进行讨论,参与者除人大代表外,各协会、社会团体、各界代表和公民自愿参与,会后各小组形成预算初



摄影/李先伟

2007年4月4日,在温岭市新河镇十五届人大二次会议上,101名到会代表采用无记名投票形式,对颜玮钧等9名代表联名提出的预算修正议案进行了表决,最终以94人赞成、2人反对、5人弃权的结果获得通过

审报告。二是大会审议。在人代会召开期间,人大主席团组织代表进行预算报告集中审议,镇政府负责人回答代表提出的询问。随后,镇人大主席团和镇政府召开联席会议,根据代表提出的意见形成预算修改方案。联席会议之后,大会通报预算修改方案,代表进行分组审议。在这个阶段,5名以上代表联名可以提出预算修正案。最后,大会投票表决预算修正案和已经修改的预算草案,代表联名提出的修正案若获得全体代表半数以上支持,则通过成为预算的一部分。三是会后监督。人代会闭会期间,由镇人大财经小组作为财经监督常设机构,对政府预算执行情况实行监督,

并参与下一年的财政预算编制。

——泽国模式。泽国镇建立了参与式预算的民众协商模式,由民众直接参与城镇建设项目资金预算安排决策过程。主要做法为:政府首先选出一批属于本级行政范围且事关民生问题的城建项目(譬如30个),由专业人员组成专家组对这些项目的可行性方案进行研究,同时提出每个项目的资金预算,形成预算项目民意调查问卷。采用乒乓球摇号随机抽样方式,按照千分之二比例,从全镇18岁以上的人群中随机产生民意代表,参与预算民主恳谈。参加恳谈活动的民意代表还要就这些项目的重要程度填写民意调查问卷,对

优先投入的项目进行排序,表明自己的意见。通过数轮分大小组讨论和协商的方式不断地交流后,民意代表再次填写排序的调查问卷。之后,镇政府召开办公会议,讨论恳谈会上民意代表提出的建议和第二次调查问卷的预选结果,根据财力情况按顺序形成一份优先方案。在随后召开的镇人代会上,镇政府将上述方案提交大会审查讨论并票决通过。

——六镇相继开展参与式预算。2008年年初的镇人代会上,新河、泽国、箬横、滨海、大溪相继开展了参与式预算。各个镇在开展的时候,并不是一个模式,而是各有侧重、各有创新、各有特色。如新河镇在原有基础上进一步深化,在大会最后一次全体会议票决预算修正案前,增加了大会辩论程序,让人大代表围绕两件预算修正案开展充分辩论,然后进行票决。泽国镇将以往的城建预算项目拓展为整个财政预算,第一次围绕全镇年度预算进行会前民主恳谈。为便于代表审议,泽国镇还首次编制长达48页的《泽国镇2008年财政预算支出测算表》,对泽国镇24852.3万元的财政预算列出极为详细的预算开支清单,完全透明地呈现给代表。箬横镇“三审预算”,先是在人代会召开之前,邀请人大代表和公众代表搞了两次预算初审会,第一次是按地域为单位进行分片审议;第二次是在组织代表进行财政预算审议和人大代表履职知识培训后,按功能分经济、社会、城镇建设三个专门小组进行初审民主恳谈会。两次初审间隔开来,让代表和公众有充分时间熟悉和讨论预算。最后在镇人代会上进行第三次审议,并在二次全体会议上进行集中会审。

步入2009年,温岭市人大进一步创新、规范和完善参与式预算的做法,不断巩固和扩大参与式预算的影响力和示范效应。今年1月,温岭市人大在历时一载半、八易其稿的基础上,经主任会议研究,出台了《关于开展预算初审民主恳谈,加强镇级预算审查监督的指导意见》,将镇级预算民主恳谈正式

导入规范化、制度化、法制化轨道。同时,在3、4月份召开的各镇人代会上,除新河、泽国、箬横、滨海、大溪之外,松门镇也开始启动参与式预算,至此,实施参与式预算的镇已扩大至6个。

——实施部门预算民主恳谈。率先在市交通局探索实施2008年部门预算民主恳谈,让部门预算审查监督逐步进入实质性监督轨道。民主恳谈之前,由市政府有关部门编制交通局2008年部门预算(草案),市人大常委会财经工委对此进行初审。随后在2008年1月13日,市人大常委会举行交通部门预算民主恳谈,来自社会各个层面的市人大代表、普通公民、老干部、镇(街道)人大负责人、相关部门负责人或专家、常委会有关委办负责人及财经工委议事委员会成员等七类对象共80余人参加恳谈活动。与会人员先集中听取市发改委、财政、交通部门有关情况和财经工委初审情况的汇报,然后采取分组恳谈与集中恳谈相结合的方式,就交通局2008年部门预算进行深入恳谈,充分发表意见和建议。分组恳谈活动根据与会人员身份、地域分布状况分成四组进行;集中恳谈活动先由各组组长汇报分组恳谈情况,再让部门与代表、公众进行面对面恳谈,市政府领导最后作表态发言。恳谈结束后,常委会及时跟踪督促政府部门落实恳谈意见,完善预算编制工作,并提交人代会审查批准。半年度时再举行部门(交通)预算执行民主恳谈,确保部门预算民主恳谈的质量和效果。同时,以电视专栏、报纸专版、温岭人大网专题的形式,对恳谈活动进行公开深入报道,让公众了解部门预算民主恳谈的全过程。

2009年2月,温岭市人大在交通、水利两个部门再度举行部门预算民主恳谈,继续探索和深化民主恳谈与部门预算审查监督的结合。较之上年,这次预算民主恳谈有四个显著特点:一是实施范围进一步扩大。在去年对交通部门举行预算民主恳谈的基础上,再增加

了水利部门预算民主恳谈。二是部门预算进一步细化透明。尤其是水利部门,详细公布了2009年计划安排的50多项预算支出,并对每项预算安排的依据、落实预算所采取的措施进行了说明,使预算更加通俗易懂,便于代表和公众审议。三是代表和公众的参与进一步到位。提出意见建议更趋理性、务实,审议和恳谈的质量大为提高。四是监督长效机制进一步建立。今年交通预算民主恳谈已经是同一班人马举行的第三次民主恳谈,水利预算民主恳谈今后也将起用原班人马进行长期跟踪监督,预算民主恳谈的常态机制逐步形成。

——人代会分组专题审议部门预算。2009年3月7日,在人代会期间,用半天时间,分别就市建设规划局、科技局、计生局的部门预算,组织了各有70多名代表参加的预算专题审议会。代表们对三个部门预算在认真审议的基础上,提出了大量中肯的审议意见,后经集中梳理为30多条修改意见。

在市级部门预算民主恳谈与专题审议的基础上,市人大召开主任办公会议,就代表与市民提出的意见落实情况,专题听取市财政部门有关调整完善情况的汇报。

——预算得到进一步公开。今年7月,对温岭市十四届人大三次会议进行专题审议或书面审查的市建设规划局、人口和计划生育局、科学技术局、教育局、交通局、卫生局、水利局、农业林业局等8个部门预算和温岭市第十四届人大常委会第十九次会议听取并审议的市政府《关于2008年全市财政决算的报告》、《关于2008年政府性基金收支决算和预算外资金收支管理的情况报告》、《关于温岭市2008年度预算执行和其他财政收支的审计工作报告》以及市人大常委会《关于我市2008年度预算执行和其他财政收支审计工作报告的审议意见》等在温岭人大网和温岭新闻网予以全面公布,通过《温岭日报》和温岭广播电视台发布公告,公开接受市民查阅。★

风正恰是扬帆时

——肥城市人大常委会履职侧记

文 / 贾忠明 雷明广

今年以来,山东省肥城市人大常委会围绕市委工作中心,积极履职,创新作为,各项工作求突破、上台阶,力促全市经济社会又好又快发展。

深入调研,全力促进工业经济提速

从去年下半年以来,国际金融危机对实体经济的影响逐步呈现,如何规避风险、化危为机,成为肥城市人大常委会主任张茂珍萦绕脑海的重大问题。他和常委会其他领导成员分头组成调研小组,在深入调研的基础上,形成了内容翔实、科学可行的《金融危机背景下促进工业经济持续较快发展的调研报告》,为市委、市政府科学决策提供了有力参考。

应对危机,信心最主要。在春节后的人代会上,市人大常委会号召参会的企业界人大代表向全市企业家发出倡议:“在严峻的经济困难和挑战面前,要坚定信心,迎难而上;要顾全大局,不关门、不裁员。”这倡议犹如一针强心剂,为企业界应对危机注入了坚定的信心和强大的勇气。企业家们纷纷表示:危机面前,大家携手,只要心齐劲正,就没有克服不了的困难。

金融危机最大的桎梏就是企业的资金链能否连续。为帮助企业突出重围,肥城市人大常委会一方面立即组织召开银行业金融机构支持工业经济发展座谈会,请各行社坚定信心,确保贷款额度不减有增;另一方面,建议政府在政策层面上为企业“输血”,在全省首批进行了小额贷款公司试点,组建了

政府背景的投资担保公司,市财政设立了1000万元的风险代偿基金和2000万元的应急续贷周转基金……

倾听民声,百姓事常挂心间

“一定要把以关

系人民群众切身利益的民生问题解决好,这样才能实现中央提出的保稳定的目标。”肥城市人大常委会主任张茂珍经常这样动情地说。

今年人代会刚结束,肥城市人大常委会就针对“推进新农合健康发展”的大会议案开始了工作情况调研。张茂珍带队组成调研组,先后深入到八个乡镇查看现场,并逐个乡镇召开由乡镇负责同志、卫生院长,部分村支部书记、乡村医生和村民代表参加的座谈会,广泛征求各方面的建议和意见。在此基础上,集思广益,形成了2009年第一份调研报告。针对农民群众最为关注的“新农合药价偏高”的问题,提出了“药械统一招标采购、统一采购配送”的建议,以减少中间环节,平抑药械价格。目前,市药械采购中心正在积极筹建中;“逐年提高门诊和各级住院报销比例及最高限额”等一系列措施均逐步实行。农民群众看病难、看病贵的问题大大缓解。

肥城市农村住房改造工作一直走在山东省前列,成绩面前,有的人片面地认为改善农民居住环境就是盖高楼、



丁国福/摄影

泰安市人大常委会党组书记、副主任唐家品(前排右二)在肥城市委书记张瑞东(前排左一)、肥城市人大常委会主任张茂珍(前排右一)陪同下,到肥城市检查指导企业生产经营情况

住洋房。肥城市人大常委会经过无数次针对不同人群的调研,得出了农民对住房条件改善的需求大体分为三类的结论:第一类是经济条件很好、完全脱离农业生产的农民,可以直接到城区购房;第二类是经济条件一般但面临结婚、子女上学等实际问题、基本脱离农业生产的,可以集中到乡镇驻地或社区建楼房;第三类是年龄较大的或经济条件较差、尚未脱离农业生产的,可以在社区规划范围内改造或新建住房,但不一定统一规划为楼房。

针对以上结论,肥城市人大常委会提出了“农村住房改造建设一定要实事求是、充分尊重群众意愿因地制宜,决不能搞拉郎配、一刀切”的建议。市建设局根据这一建议,编制成册了桃乡民居建设方案,让农民群众自己决定建什么样的房子、怎么建,使农民群众心平气和、乐于接受,参与改造建设的积极性、主动性也空前高涨。

一个个热点难点问题的解决,让百万桃乡人民真真切切的感受到了肥城市人大及其常委会的作为。★

寻访一届全国人大代表

郭兰英：任何时候都需要那种火红年代的奋斗激情

文 / 本刊记者 夏莉娜

她是中国民族新歌剧的杰出代表人物。在中国，上至百岁老人，下至3岁幼童几乎都听过她的歌。她的歌从解放前唱到新中国成立，从战争时期唱到改革开放的今天。几乎中国革命和建设时期的任何一个时期都有她的代表作品。在这一点上没有任何一个人能够与她相提并论，在许多珍贵的历史纪录片中也会不止一次地使用郭兰英的镜头。她和人民代表大会有着深厚的渊源，曾当选为第一届至第三届全国人大代表，和第五、六届全国人大代表。



张/黎 摄

家回忆起参加第一届人民代表大会的情景时，心情更是万分激动，她由衷地感慨道：“任何时候都需要那个火红年代的奋斗激情。”

第一次参加普选

郭兰英说，从1953年年底到1954年，我参加了我国第一次全国普选，并在1954年当选为第一届全国人大代表。这一届选举及召开全国人民代表大会所产生的轰动是前所未有的，是具有历史意义的一个重大事件。那次普选是让全国上下人人都感到真正当家作主的一件大事。我觉着老舍先生在一篇文章中写出了我们大家的心情，他当时也被选为了第一届全国人大代表。老舍先生写道：“当我一拿到那张红色的选票，我的心差不多要跳了出来，我的手心出了汗。我不知道怎样才好了！我本要跳起来欢呼，可是喊不出；我的眼圈儿倒湿了……轮到我去投票，我觉得出我的脸白了，眼圈更湿了！我愿多拿一会儿那张选票，热情地吻它。可是，我必须把它投入票箱里。我投了票，看看前后左

郭兰英当选为第一届全国人大代表后和群众见面

《第七届中国音乐金钟奖》评选活动刚刚在广州闭幕，80高龄的老艺术家郭兰英荣获了终身成就奖载誉归来。这位德高望重的老艺术家对获奖很感慨，她说自己从4岁至今一直根植在中

国民族艺术的土壤中。历经世事动荡和人生磨难始终无怨无悔。她的心底里永远深怀着一份浓浓的感恩之情：感恩成就了自己的人民，感恩造就了自己的社会，感恩一切一切……当这位老艺术

右的人,他们的眼里也含着泪。”

我当选为第一届全国人大代表那年才24岁,在和选民见面时竟然被热情的群众抬了起来。《太原日报》社摄影记者梁毅回忆当时的场景是这样写的:“1954年8月,下午4点左右,我接到任务去海子边拍照片。一到现场,看到激动的群众紧紧地围绕在郭兰英周围,里三层外三层,根本没法拍照。幸亏有个熟人帮忙,给我找了一个凳子。在拥挤的人群中,我踩着摇摇晃晃的凳子,像演杂技一样拍下了这张珍贵的照片。”

深情怀念那个年代

郭兰英回忆说:“1954年9月15日,中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议在北京中南海怀仁堂隆重开幕。在开幕式上,毛主席说,我们正在做我们的前人从来没做过的极其光荣伟大的事业。那时人们以艰苦奋斗,勤俭节约为荣,我们的党和国家历来讲要放手发动群众,一切依靠群众,群众才是真正的英雄。那时,工人们夜以继日地工作,以厂为家;农民们努力种田,多打粮食;人民群众人人奋发图强,只想要报效祖国。那是一个激情的年代,但又是一个真实的年代,当家作主使人们的创造力得到了空前的发挥。我很怀念那个鼓足干劲、力争上游的、充满革命奋斗精神的火热年代。我们这代人,感情纯净如水,对党和国家充满无限忠诚,全心全意为人民服务。甚至觉得连我自己都不是自己的,是国家的人。是人民选举我当了代表,人大代表就是要为人民。我从来不觉得自己是名人,也没有因为当了人大代表就觉着高人一等,只是觉着肩上的担子更重了,怕自己做的不够好。”

道不尽对人民领袖的热爱

“那个年代,人们是多么的纯朴善良单纯,社会风气出奇的好,人们有信仰,充满希望,精神面貌很好,对新中国的领袖出奇的尊敬。毛泽东、刘少奇,朱

德,周恩来等国家领导人在人民群众心中享有崇高的威信,有着特别的感情。特别是周总理的人格魅力令每一个见过他和没见过他的人感动。”

去年3月,在人民大会堂的那场怀念周总理大型情景音乐会演

出中,郭兰英的演唱至今给大家留下深刻的感动。32年前,她就用一首《绣金匾》在人民大会堂如泣如诉地唱出了对总理的怀念,感动了全国人民。这次演出,年近八旬的郭兰英再次站在人民大会堂歌唱周总理。她走上舞台,先对着大屏幕上周总理的照片深深地鞠了一躬,“……一绣毛主席,人民的好主席,你一心为我们,我们拥护你。二绣总司令,革命的老英雄,为人民谋生存,能过好光景。”当唱到“三绣周总理,人民的好总理”时,她情绪激动得几乎不能自持,大屏幕上播放出大量各界人士含泪怀念、讲述周总理的视频画面,此时的郭兰英已经把脸深埋在双手中泣不成声,哽咽到无法演唱,乐队大约停顿30秒的时间,等待老艺术家的真情流露,最后,郭兰英强忍着泪水,高声唱出最后一句“我们热爱您”,乐队进入高潮,台下爆发出了雷鸣般的掌声。她唱歌时全场都掉泪了,待她唱到“我们热爱您”时很多人都已泣不成声,全场沉浸在对周总理和老一辈领导们深深缅怀中。因为她真是用心和用情在唱这首歌,才能唱出周总理在人民心中的分量,才能带给人们如此的震撼。

老人的回忆始终是平静、淡定的。多少年来,而每每提到周总理时,老艺术家郭兰英却很难抑制自己激动的情绪。她稍事平静后说道:“我常常追忆那个年代的人,很多老朋友都不在了,



在第七届中国音乐金钟奖颁奖音乐晚会上,著名歌唱家郭兰英获得中国音乐金钟奖终身成就奖

摄影/丹·徐

很多一届人大代表也都不在了……我还活着。我就是要替我们这些老朋友尽量多做一些有意义的事,特别是为中国的歌剧艺术和传承民族文化艺术这项事业,能做多少、就做多少。力所能及地竭尽自己的责任。”✘

郭兰英简历

1930年12月出生山西平遥县一个贫苦家庭。4岁开始学唱山西地方戏曲,9岁在山西太原开化寺戏园初次登台。13岁在山西太原、张家口正式登台赫然成为名角,为中路梆子剧种平添一颗夺目的星。1946年秋,在张家口离开戏曲团,参加华北联大文工团,开始从事新歌剧事业。1949年4月,参加了在匈牙利举行的第2届世界青年与学生联欢节,以演唱《妇女自由歌》获奖。新中国成立后,先后在中央戏剧学院附属歌剧舞剧院、中央实验歌剧院、中国歌剧舞剧院任主要演员,并担任全国文联历届全国委员,中国音协、剧协历届理事。1982年告别自己热爱的舞台,在中国音乐学院任教,同时兼任中央歌剧舞剧院艺术主席。1985年,遵循周恩来总理的嘱托在广东番禺创办民族艺术教育事业,建立“郭兰英艺术学校”。现在,她仍把自己的全部精力都扑在学校的建设和发展上,为中国的文化艺术事业贡献着自己的一切。

“獬豸”之威震百僚

——话说中国古代的监察制度

文 / 王鸿儒

引子：中国古代监察制度的实施本是通过御史来实现的。御史弹劾官员时都要戴上一种形如“獬豸”的法冠，獬豸是传说中能辨曲直的异兽，头上长角，见人争斗时会用角去顶坏人。这形象地显示了御史的职责与权力。至南北朝时，御史就已有“震肃百僚”的威权。到了唐代，御史官阶虽不过八品，但可以直接弹劾中央及地方官员。宋代甚至可以弹劾宰相。这种权力的赋予及扩大，对于官员实行广泛监督，无疑是行之有效的。

监察制度既有如此巨大的作用，在中国古代社会里，行二千年而不衰，那么，作为一种制度文化，它具有怎样的特点呢？

首先，监察制度以介入司法活动为手段，其目的在于维护纲纪、保持官员廉洁，最终使封建政权得以巩固。由于朝廷纲纪的主要内容和形式均体现为统治阶级制定的法律和法令，所以历代皇朝莫不把监督法律、法令的实施作为监察机构的一项重要任务。御史台（明清时改为都察院）与刑部、大理寺并称为“三法台”，即三大司法机构，而御史也常被称为“法吏”。御史对不法官员进行弹劾，也可由皇帝赋予直接审判之权，并对审判机构实行监督，履行“掌律令，审重狱，察冤枉”的职责，加之在监察过程中对朝政存在的弊端向君主实行劝谏，因而对朝廷的统治起到了巩固作用。

唐代贞观年间，太宗李世民一次曾派遣按察、巡抚二十二人巡察四方，黜陟官吏，以贤能升擢者二十七人，处死罪七人，处流罪以下及免黜者达数



“贞观之治”的开创与惩治贪官，厉行监察联系密切。图为唐太宗李世民

百人。一时之际，令官吏震悚，更不敢贪赃枉法，稍加懈怠。可见“贞观之治”的开创，与惩治贪官、厉行监察实有密切联系。元朝草创，世祖忽必烈缺少管理统一大国的经验，问政于汉臣张雄飞，“今任职者多非材，政事废弛，譬之大厦将倾，非良工不能扶，卿辈能任此乎？”张雄飞答道：“古有御史台，为

天子耳目，凡政事得失，民间疾苦，皆得言；百官奸邪，贪秽不职者，即纠劾之。为此，则纪纲举，天下治矣。”（《元史·张雄飞传》）元世祖听从了他的建议，遂立御史台，借监察制度以整饬吏治，收到了良好的效果。

其次是监察官员的职责十分明确、具体，并具有相对的独立性。御史台至东汉时已开始独立行使职权，魏晋以后则成为皇帝亲自掌握的机构，直接向中央负责。台官的地位也相对独立，往往不受台主牵制，而直接向皇帝上章弹劾，从而减少了壅隔，提高了监察效能。与此相联系的是监察官员权力的扩大。监察制度的实施本是通过御史来实现的。御史弹劾官员时都要戴上一种形如“獬豸”的法冠，獬豸是传说中能辨曲直的异兽，头上长角，见人争斗时会用角去顶坏人。这形象地显示了御史的职责与权力。至南北朝时，御史就已有“震肃百僚”的威权；到了唐代，御史官阶虽不过八品，但百官与之相遇得下马让道。御史可以直接弹劾中央及地方官员。宋代甚至可

以弹劾宰相。宋神宗时,御史中丞吕海就曾当庭弹奏宰相王安石的过失。这种权力的赋予及扩大,对于官员实行广泛监督,无疑是行之有效的。

正因为有职有权,且不受干扰,历史上曾经出现过许多不畏权贵、敢于秉公执法的御史。史籍中关于他们的记载,多以“执法不阿”、“直言无所忌讳”、“刚直自持”等语赞之。而此类御史,往往被人称为“石御史”、“铁面御史”、“殿上虎”、“鹰扬虎视”等等。这来自于御史忠于职守、不惧权势,不怕压、不怕死的精神。唐高宗时,侍御史王义方弹劾时任右相的佞臣李义府,不料忠而见疑,被皇帝指斥为“诽谤大臣”、“言辞不恭”。别人都劝说他息事宁人,王义方却坦然直言道:“碎首玉,素明臣节!”后来虽受到贬谪处分,却青史留名,成为监察官员的楷模。正因为历代有了这样的铁面御史,不法官员们有所畏惧,贪赃枉法才不得不有所收敛。唐敬宗朝,曾随大将军李朔雪夜袭蔡州、因剿灭军阀吴元济而立下大功的夏州节度使李佑,一次违背诏命,进贡大批当地特产以讨好皇帝,当即受到御史温造弹劾。李佑“股栗流汗”,对人说:“吾夜袭蔡州,擒吴元济,未尝心动。今日胆落于温御史矣!”可见,在良好的监察制度下,不法官员实际上的克星正是那些刚直不阿、敢于向邪恶挑战的御史。

再次是为了有效监察官员,古代监察制度很讲究台官的选拔及对失职者责任的追究。正因为监察官员责任重大,因此历代帝王往往委以干练、博学之才。唐代侍御史多由皇帝亲自选派,或由宰相及御史大夫商定后再通过吏部选任。宋代御史的任用权完全由皇帝亲自掌握。为了有效地监督从中央到地方的官吏,选用监察官员时,十分重视个人的资历。比如宋朝要求御史应富有实际经验,孝宗时便诏定未曾担任过两任县令者,不得任监察御史之职。明代御史的人选,一般都必

须是进士、举人出身。因为是皇帝耳目之官,所以“宜用有学识通达治体者”。永乐年间,曾斥退不合格的御史洪秉等四人。皇帝下诏说:“自今御史勿用吏员。”要求经过考选、试职,然后才予实授。这样的考选制度对于保证监察官的素质,提高监察能力当然具有相当的作用。而监察官员倘有滥用权力,徇私舞弊,或失职、渎职者,除受到同行纠弹之外,也常要负实际责任。严重的,还要遭到惩处。宋朝规定御史每月必须奏事一次,称为“月课”。如果上任百日还无所纠弹,即不作为,就要被罢黜,或调任外官,或受罚俸减薪之处分。明代都察院有参与重大刑狱案件的会审权,但若有错判,仍会受罚。明成祖时,御史王愈等会审重囚,误杀无辜者四人,结果便处以“弃市”的极刑。清代御史对百官弹劾时虽可风闻言事,但若肆意诬陷,也会受皇帝申斥、贬谪,乃至招来杀身之祸。对监察官失职、渎职的处置,不仅使监察机构的权力受到制约,对制度本身,也起到了维护作用,从而使监察制度成为不法官员真正的克星。

最后是对监察官员权力的制约。古代监察机构及官员的相对独立,有职有权,是廉政建设中制衡机制的体现。这是以权力制约权力。从整个政治结构来看,是团体监督。但从结构内部的相互制约来讲,其相对独立,又是异体监督的表现。监察官员权力过大,不加制约也不行。唐初为了保证御史行使监察权,允许御史“风闻上奏”,即不管所奏之事是否确凿,都不加追究。这固然可以广开言路,鼓励监察,但也可能造成御史滥用职权之弊。至开元年间,唐玄宗便规定弹奏应先通过御史台副长官御史中丞,再通报中书省(相当于政治局)及门下省(即尚书省,相似于国务院),然后方可弹奏。唐中宗时又下令弹劾官员必须先送奏章,有关部门批准后才可当庭弹奏。在一定程度上限制了御史的权力。宋代

又给尚书省以奏报御史失职之权,使政府与监察部门相互牵制。这种制约权力的方法,在廉政肃贪、保证监察制度得以正确实施的确起到了相当的作用。

古代监察制度以上的特点,对我国当代的监察工作不无启示。其中特别是监察机构的相对独立性,更应当引起我们高度的重视。当然,我们也应当看到,古代的监察制度毕竟是为专制君主服务,并为其操纵的,归根结底不出人治的范畴。因此对官员监察的效果,对制度执行的好坏,往往取决于皇帝个人的品质及抱负。当皇帝比较贤明,能虚怀纳谏,想求得吏治清明和社会秩序的稳定时,则铁面无私的御史方能发挥其监督百官的作用;一旦皇帝昏聩,吏治腐败,再好的制度也会徒有形式,所“克”者就不再是不法官员,往往让清官廉吏或耿介之士遭殃。不是监察官员为奸佞所害,就是由御史弄权,排挤忠良。在这种情况下,监察职能不但不能发挥,反而会适得其反。再要碰上武则天朝的御史中丞来俊臣、周兴那样的酷吏,专一罗织罪名,大兴冤狱,那简直是对监察制度莫大的嘲弄与破坏。克星被克,国家监督不法官员的根本大法被动摇,风雨飘摇中的皇朝离最后垮台的日子也就不远了。✘



獬豸是古代执法公正的化身

瑞士的协商民主

文 / 任 严



瑞士名城卢加诺风光

田田/摄

在瑞士,政党协商是议会决策的必要条件。瑞士联邦议会实行两院制:国民院由200名议员组成,通过比例选举在全国范围内产生;联邦院由46名议员组成,由各州分别选举产生(20个州分别拥有2名代表,6个半州分别拥有1名代表)。长期以来,瑞士主要政党的力量对比相对稳定,没有绝对多数党,党派力量分布呈多元化态势。根据2008年的数据,瑞士有12个党派,其中四个主要党派分别为瑞士人民党、瑞士社民党、瑞士激进自民党、瑞士基督教人民党,在国民院中分别占有62、43、31、31个席位,在联邦院中占有7、9、12、15个席位。另外有绿党、绿色自由党等8个小党,分别在国民院中占据20、3、4、2、1、1、1、1席,在联邦院中仅占有3个席位。由于没有一个党派占有绝对多数,在制定法律和作出决策时,必须有3个以上政党联合才能通过决定,这就决定了议会内党派间协商在瑞士是一种常态。

瑞士的行政机关实行委员会制,由联邦议会选举产生7人委员会,行使最高国家行政权力。联邦委员会的产生同样是议会各党派协商的结果,上述四个主要政党分别占据2、2、2、1个联邦委员会的席位。在联邦历史上,“一致同意”(concordance)是联邦委员提名的宪法惯例,党派推举的候选人必须得到议会大多数的拥护才能当选,这就意味着委员会成员的提名必须经由党派共同协商来确定。联邦历史上曾有两次由于某个政党提出的人选不被其他党派接受,险些酿成政府危机。

2. 联邦委员会决策的民主协商

联邦委员会由7人组成,出于平衡语言、宗教信仰、地区和政治倾向等诸方面因素的考虑,宪法规定,联邦议会选举7名委员时,任何一个州都不得同时有两名联邦委员。另外,由于没有多数党存在,委员会也不可能被某个政党把持。长时期以来,议会中四个主要党派在委员会中占据的席位

瑞士是一个多元文化的联邦制国家。全国由26个州与半州组成,人口750万。其中,使用德语、法语和意大利语三种官方语言的人口分别占65%、22%和10%;信仰天主教和新教的人口分别占约42%和35%,还有不少人信仰伊斯兰教和犹太教。与其他西方国家一样,瑞士实行代议制民主制度,但同时实行具有瑞士特色的直接民主制度。代议民主、直接民主在发展过程中,与贯穿于社会各个层面的协商机制结合起来,形成了瑞士独具特色的协商民主。

一、协商民主的制度设计

1. 议会决策的民主协商

都保持在2—2—2—1,这被瑞士人称为“神奇公式”(the magic formula)。因此,委员会中不可能出现固定的多数派。委员会实行集体领导,只有多数同意才能通过决策。7名委员协商决定分别担任7个部的部长,但即使是对本部的重大问题,部长也没有权力单独作出决定,而必须通过联邦委员会指定的3人小组研究,再交联邦委员会讨论,经多数(至少4名委员)同意方能作出决策。

3. 议会与政府间的协商

瑞士联邦宪法在政府与议会关系的设计上独具特色。联邦委员会由议会选举产生,要定期向议会作施政纲领报告,每年年终向议会作行政管理报告;联邦议会可以向联邦委员会提出询问和质询,联邦委员会必须作出说明或答复;议会有权否决联邦委员会的某项措施和法案,但不存在对政府提出不信任案、弹劾政府的问题,也没有迫使某个联邦委员辞职的可能性;联邦委员会也无权解散议会。这些规定,既有利于议会监督政府,又不会导致政府垮台,两者之间这种既监督又合作的关系,使得非对抗性的协商成为一种工作需要。所以,自1848年制定宪法以来,瑞士政治始终保持着稳定,几乎从未发生政府危机。

4. 联邦与地方的协商

与美国等其他西方国家不同,瑞士虽然也实行三权分立,但是它的权力制衡更多地体现在联邦与州的关系上,是一种“纵向的权力制衡”。瑞士联邦是在多个州的合意下产生的,每个州都须维护自身的权利。按照宪法的规定,26个州都有自己的宪法和法律,自主决定采用何种选举制度,自己负责本州内的警察、卫生、教育、交通等各项事务。联邦宪法实质上是一份“分权的契约”,明确划分联邦与州权力,并对州参与联邦决策特别是立法决策做出了原则性规定,要求联邦必须及时全面地向各州通报其决策或立法计划,并在可能涉及各州利益时听取他们的意见;如果某项外交决策可能会对州权力产生影响,联邦必须充分听取州的意见。

联邦各州下面设有市镇。宪法还要求联邦必须考虑某项联邦行为可能给市镇带来的后果,充分听取他们的意见。瑞士共有2715个市镇,每个市镇有自己的制度,负责自己区域内的各项事务,在国家生活中扮演着重要角色。整个瑞士联邦是从市镇—州—联邦一级一级组织起来的,联邦宪法的规定为联邦与州、市镇的协商关系奠定了法制

基础。

5. 政府与公民社会的协商

除选举外,瑞士公民享受着很大程度的直接民主。公民行使直接民主权利的最主要方式包括:

(1) 立法创制。在联邦层面,10万公民联名,可以提出宪法修正案。在一些州里,90天内征集6000个签名就可以提出立法创制。(2) 公民复决。凡是涉及修改宪法以及议会通过的与宪法有关的法律,均需付诸全民公决。例如,将于今年7月1日举行的全民公决,主题就是确定外国人入籍到底应该由人民直接投票决定,还是由国家制定法律来决定。联邦议会通过的一般法律或决定,以及为期15年以上的国际条约,在法案被议会通过后的90天内,5万公民联名可以提起全民公决。州宪法也必须经所在州全民公决。在一些州,如弗里堡州,凡超过州财政预算1%的项目,也必须交由公民复决。在许多州,全民公决是一种常态,每年都有3—5次的公决。此外,还有公民请愿、通过议员提出议案等方式。

直接民主的存在,迫使政府必须顾及人民的反应,在进行充分协商后才作出决策。以瑞士联邦的立法决策为例,联邦议会的立法程序包括:提出立法动议、进行立法咨询、联邦委员会审查、议会两院的分别审议和分别表决,最后是可能的公民复决。在此过程中,公民可以通过提出创制案、参与公众咨询、向政党和议员表达意见、发起复决签名以及最后的公决等方式,将自己的意志和要求表达出来。在联邦层面,从1874年到2006年制定的2113件联邦法律案中,付诸全民公决的共156件,其中83件获得了支持,73件遭到否决。这些数据表明,付诸全民公决的法律只占议会制定法律的很小比例,被否决的就更少。但全民公决作为一把“达摩克利斯之剑”,使得政府和议会在决策过程中必须充分考虑民众的利益和要求,并与政党、州、市镇、利益集团和社会团体充分协商。这种漫长的决策过程,尽管效率不高,但保证了出台的方案能够兼顾最大多数的利益。

6. 社会利益团体之间的协商

任何国家的决策进程都是各种利益的博弈过程,瑞士也不例外。但在瑞士,这种博弈带有一定的协商色彩,主要表现在两个方面。第一是选举,包含了对政党和议员的双重选择。瑞士的政党从严格意义上讲,更像是利益集团的代表,大多数政党并没有全国性的组织,也没有宏大的、综合性的



摄影/郑瀚

“教堂桥”(Chapel Bridge)是瑞士第6大城市——卢塞恩市的地标,卢塞恩自然景色优美,旅游业相当发达,是瑞士的疗养、旅游胜地

纲领,所代表和反映的利益相对集中、明确。如右派的政党是大公司、大企业的代言人,而左派的政党特别是社会党的背后是工会组织,绿党则明确反映生态团体的诉求。瑞士的议员全部为兼职,代表和反映本行业、本选区的利益,当党派利益与选区利益发生冲突时,议员大多会选择选区利益,而政党对此并不反对。由于瑞士人口少,平均每24000公民中就能选举产生一个联邦议员,因此,党内议员背后代表的各选区利益相对分散。来自不同方面的选民诉求通过选举和政党这一制度化渠道,进行多次协商和博弈,最终被整合到政党政策和国家决策中去。

第二是参与,包括个人直接参与和通过各种社会组织参与,这本质上也是协商的过程。瑞士的公众参与相当发达,政治和立法决策是完全公开的,州、市镇、政党、利益集团、NGO,以及普通的社会公众,都可以在决策的各个重要阶段,通过公众咨询形式对决策进程施加影响。即使是政策和法律出台后,被忽略的利益相关方,包括政党或组织良好的利益集团,甚至一些小组织和社会团体,仍然可以利用发起全民公决的形式,将未被采纳的意见重新提出来。此时,政府可以结合对方的诉求,提出修正案交由公众一并表决,而修正案在很多时候是可能被公众接受的。可以说,不同利益主体间的协商伴随公众参与的整个过程,这种制度化的公众参与构成协商民主在政治生活中的具体实践。

二、瑞士协商民主的几个特点

1. 协商民主是瑞士独特国情的产物

在瑞士,代议制民主、直接民主和协商民主构成了瑞士民主制度的主要内容。这种独特的民主形态,既反映了瑞士历史、文化、语言的多样性和联邦主义传统,也是在制度设计上和政治实践中对前者的维护。在政治传统上,瑞士人民对国家权力高度集中持比较强烈的排斥态度。由于制度设计的分权化取向,个别党派即使在议会中占据相对多数议席,如果不善于协商,其多数优势也难以体现出来。在联邦与州的关系上,分权色彩十分浓厚,各州的权力被各地方强烈坚持。语言文化和宗教的多样性也十分明显,在大多数地区,不同的语言和宗教是交错在一起的。这种地理、历史、语言、宗教、人口分布的复杂情况,使得大家必须维护联邦主义传统,才能避免分裂的危险。瑞士当前的民主制度,正是联邦主义传统在国家制度层面的反映,通过多层面、多渠道的协商来达成政治决策,既尊重了瑞士独特的历史和文化传统,也有利于维护瑞士政治和社会的稳定。

2. 瑞士的协商民主是一种“针对性的民主”

瑞士学者指出,当前的协商民主,在针对具体、特定的事项时可以运作得很好,但不太适合于宏观的政治事务。无论是在议会还是在联邦委员会,左派和右派有时立场相距甚远,只能针对具体的事务性问题通过协商取得一致,要在执政理念以及重大原则上达成妥协,就有些困难。而且如瑞士学者指出的,随着政党背后利益团体的利益分化,近些年来,瑞士政党右的愈右、左的愈左,通过协商取得一致的难度在加大。瑞士政治生态这些渐进、微妙的变化,是否会影响到其政治协商制度,尚属未知之数。

3. 瑞士协商民主一定程度上制约着政治决策的效率

学者们普遍承认,协商民主有助于矫正自由民主的不足,制约行政权的膨胀,促进合法决策和培养公民精神。但是,协商民主需要比较高的成本。在瑞士,一部新法的准备和制定通常要经过10年的时间。在一个州,修建一条高速公路的决定,从公民提出创制案、州议会通过、州政府与联邦政府协商,到最后开工建设,需要五六年的时间。可以说,瑞士的协商民主是在一定程度上牺牲部分效率来换取社会公平。对其他国家来说,借鉴瑞士的协商民主不能不考虑这一点。★

江西省九江市人大常委会围绕重大项目建设实施调研



围绕“强工兴城”战略的实施,今年以来,九江市人大常委会把听取和审议重大项目建设、工业园区建设、政府效能建设、土地管理法执法检查等,作为人大工作服务和促进经济发展的切入点和结合点,深入厂矿、深入园区,走进企业、走进工地,详细了解项目进展情况,认真查找存在的问题,积极提出意见建议。图为九江市人大常委会部分组成人员视察鄱阳湖采砂情况。(刘明洋 钟 倬)★

广东省江门市人大常委会组织召开代表约见市长座谈会

11月30日,江门市10名省、市人大代表就该市创建全国文明城市工作中的热点、难点问题约见市长,创文常态化、环境卫生、交通出行、未成年人道德教育等近20个问题备受人大代表关注。通过代表约见市长这种形式,促进每一个阶段经济社会发展的重点、难点问题和人民群众关注的热点问题的解决,是江门市人大常委会充分发挥代表作用,倾听民意、集中民智的重要举措。本次人大代表约见市长座谈会,以推进创文工作开展为主题听取代表意见和建议,指向性非常明确。市政府对此高度重视,市长和几位副市长都前来听意见,并分别就有关问题作出了回应与答复。同时,承诺对人大代表提出的意见、建议及落实情况进行跟踪办理,做到意识到位、工作到位、责任到位,让人大代表、人民群众满意。(李先锋)★

青海省人大常委会通过《青海省专利促进与保护条例》

近日,青海省十一届人大常委会第十二次会议审议通过了《青海省专利促进与保护条例》。近年来,青海省的专利申请和授权呈增长势头,但与全国平均水平相比仍有较大差距,专利实施、专利成果转化率仍然较低。为了进一步强化全社会专利意识,促进专利发明创造,转化专利成果,发挥专利服务经济建设的作用,制定了《青海省专利促进与保护条例》。该条例对专利管理工作机构、专利促进、专利管理、专利保护等方面都作了明确规定。同时,针对专利管理和保护中存在的违法行为,设定了相应的法律责任。该条例的出台,对进一步推动青海专利工作法制化,增强企业竞争力,提升核心技术水平,促进产业结构升级,提高自主创新能力将发挥积极的法制保障作用。(青人宣)★

驻四川部队省十一届人大代表集中视察

驻四川部队在去年四川省遭受5·12汶川特大地震时,发扬伟大的抗震救灾精神,积极投身到抗震救灾活动中,为四川省抗震救灾做出了巨大的贡献,得到了全省人民的赞誉。时过一年,他们仍然情系灾区,关心灾区的建设和灾区人民的生活。日前,四川省军区政治部组织驻川部队省十一届人大代表赴眉山、绵阳、德阳三市进行了集中视察。视察中,代表们在听取汇报、实地调查基础上,与三市军地领导交换了意见,希望各级地方党委、政府和军事机关要始终坚持走军地融合式发展路子,促进本地国防后备力量建设与经济建设协调发展。代表们一致反映,通过集中视察开拓了视野、掌握了大量的第一手资料,进一步了解了四川省的政情和民意,为依法履行职责,出席四川省十一届人大三次会议作好了充分准备。(余 融)★

中共湖北省委召开人大工作会议

10月31日至11月1日,中共湖北省委召开人大工作会议,总结近年来全省人大工作与民主法制建设的经验,研究部署新形势下的人大工作。会议强调,要进一步加强和改进党对人大工作的领导,支持和保证人大及其常委会依法履行职责,不断开创全省人大工作新局面。中共湖北省委书记、省人大常委会主任罗清泉,省委副书记、省长李鸿忠出席会议并作重要讲话。(张传斌摄影报道)★



公 示

根据新闻出版总署《关于开展新闻记者证核发情况自查工作并重申有关规定的紧急通知》([2009]299号)、《新闻记者证管理办法》、《关于2009年换发新闻记者证的通知》、《关于期刊申领新闻记者证的有关通知》要求,我单位(《中国人大》杂志社)已对申领新闻记者证人员的资格进行严格审核,现将我单位拟换发新闻记者证人员及拟申领新闻记者证人员的名单进行公示,公示期为2009年12月10日至17日。举报电话:010—63097970。

拟换发新闻记者证人员名单:
夏莉娜 马增科 金果林 彭东昱
刘文学 张宝山

拟申领新闻记者证人员名单:
梁国栋 张维炜 王 萍 李小健
谢素芳 于 浩

山东省文登市人大常委会向代表发放“民声民意民智专用卡”

为激励人大代表积极建言献策,山东省文登市人大常委会创新工作思路,探索联系代表新方式,印制并向代表发放了“民声民意民智专用卡”。代表可以将在深入群众、走访选民中了解到的民声民意民智情况填写在专用卡上,通过邮政局免费寄送到市人大常委会代表工作委,并得到办理和答复。目前,人大常委会对代表已反馈到代表工作委的230多份专用卡,以“民声民意民智专用卡办理通知单”的形式将专用卡转交有关单位,要求相关单位根据实际改进工作,限期进行回复后,由代表工作委将办理回复情况答复代表。利用专用卡,通过人大代表这个桥梁纽带,一些人民群众普遍关心的热点、难点问题,如河道整治、村村通道路维护、居住小区供热、安装交通警示标志等问题得到了及时有效解决。(荣文桥)☐

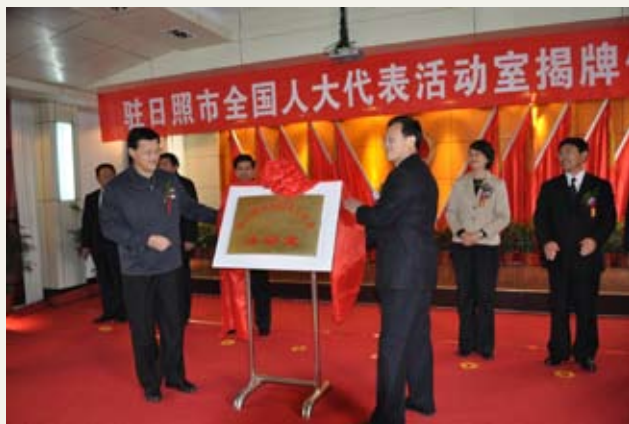
上海市静安区人大常委会组建迎世博窗口服务特邀监督员队伍

10月21日,由上海市静安区人大常委会和区迎世博窗口服务指挥部联合组织的“静安区人大代表迎世博特邀监督员聘任仪式”在静安区会议中心举行。静安区人大常委会主任姜耀中,区委常委、区纪委书记杨培源,区人大常委会副主任张成洲出席仪式并为代表颁发了聘任书。这支由30名区人大代表组成的特邀监督员队伍将对全区主要商业街的商业零售单位及政府服务机构的窗口服务工作开展不定期的暗访检查,检查中发现的薄弱环节将由区人大常委会汇总意见后反馈给政府有关部门并落实整改。(朱 蕊摄影报道)☐



山东省日照市人大代表有了自己的活动阵地

11月30日,驻山东省日照市全国人大代表活动室在莒县陵阳镇陵阳街村



设立,驻日照市全国人大代表有了自己的活动阵地。图为全国人大代表、日照市委书记、日照市人大常委会主任杨军(左),日照市人大常委会副主任周惠平(右)为活动室揭牌。(朱 娜摄影报道)☐

江苏省苏州市人大常委会首次邀请大部分代表列席会议

面对金融风暴的侵袭,苏州市人大代表和各界群众纷纷表达了对危机下全市经济社会运行状况的关注。为此,苏州市人大常委会第十二次会议专门邀请308名市人大代表列席会议,听取并讨论了阎立市长所作的工作报告。在年中组织人大代表听取市政府关于全局性工作情况的报告,不仅可以帮助代表知情、知政、议政,反映民意,集中民智,还能够充分发挥代表的主体作用,加强代表对市人大常委会和市政府工作的监督和促进。苏州市人大代表、沧浪区人大常委会主任陈忆善面对记者采访时感叹,邀请大部分市人大代表特别是基层代表列席常委会会议,是新时期苏州市加强和改进人大工作的一大亮点,是在闭会期间发挥代表作用的有益和有效的尝试,是联系代表共谋发展的一种新形式。这次会议,无论是列席代表人数规模,还是会议的各项组织准备和最终效果,都非常好。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)☐

PRESS CARD

新闻记者证

2009年第四次全国统一
换发新版记者证 **GAPP**



为保障新闻采访活动的正常开展，维护新闻记者的合法权益，切实加强新闻记者证件的管理，做好监督和服务工作，新闻出版总署从2009年2月25日起统一换发全国新闻机构的记者证。

新闻记者证是新闻记者职务身份的有效证明，由国务院授权新闻出版总署统一印制并核发。其他任何单位或者个人不得制作、仿制、发放、销售新闻记者证，不得制作、发放、销售专供采访使用的其它正式证件。

新闻机构及其派出的新闻记者依法从事新闻采访活动受法律保护。各级人民政府及其职能部门、工作人员应为合法的新闻采访活动提供便利和必要保障。

新闻记者从事新闻采访工作必须持有新闻记者证，并应在新闻采访中主动向采访对象出示。

被采访人以及社会公众有权对新闻记者的新闻采访活动予以监督，可以通过中国记者网 (<http://press.gapp.gov.cn>)

核验新闻记者证、核实记者身份，并对新闻记者的违法违纪行为予以举报。

中华人民共和国新闻出版总署





即发

青岛即发集团

科技创新唯美生活 品质演绎魅力人生



全国人大代表、即发集团党委书记、董事长 陈玉兰

青岛即发集团始建于1955年，是山东省重点企业和国家大型针织服装企业。目前集团辖设30多个公司和分厂，拥有员工1.5万人，主要生产针织和梭织面料及服装、发制品、手套、玩具等系列产品，出口日本、美国、欧洲等20多个国家和地区。企业先后荣获全国纺织工业先进集体、全国五一劳动奖状、全国精神文明建设工作先进单位、改革开放三十年山东省功勋企业、全国纺织劳动关系和谐企业、全国纺织文化创新奖等荣誉称号。

多年来，即发集团致力于科学发展、和谐发展和又好又快发展，围绕构建创新效益型、环境友好型、资源节约型企业的目标，坚持以科技铸品牌、以创新促发展，积极实施国际化、品牌化和集群化发展战略，在汇率不稳、金融危机等严峻形势下，抢抓机遇，迎接挑战，深化管理，创新发展，在技术创新、节能减排、清洁生产、提高工效、创建品牌、市场拓展等各个方面都取得新的成就。先后获得中国驰名商标、中国名牌产

品、中华老字号、中国出口名牌、产品出口免验等荣誉，建立了中国针织行业第一个国家级企业技术中心和CNAS国家实验室认证，被授予中国纺织十大品牌文化称号，并通过青岛市清洁生产审核验收。即发每年投放农村厂外加工费2亿元，使当地农民人均增收200元。通过科技贡献率和品牌贡献率的持续提升，综合竞争力连续多年居全国同行业前茅。

坚持科技创新实现又好又快发展是即发集团的战略选择和优势所在。依托国家级企业技术中心的综合研发优势，即发集团不断加强与院校和科研机构的合作，建立了三级“塔型自主创新体系”。通过持续创新，有效提升了企业的自主创新能力，使产品科技含量、品牌知名度、市场美誉度不断提升。自主研发的“海洋生物甲壳质纤维针织品”获国家科技进步二等奖和中国发明专利；自主研发的微孔聚四氟乙烯膜材料，具有防水、防风、透湿、透气和阻隔微粒等功能，可广泛应用于医用防护、国防军事、高效过滤、电子等领域，目前各项指标处于国内领先水平；医用防护面料及服装获得青岛市技术进步一等奖。同时，拥有多项国家发明专利和新型实用专利，被授予山东省专利明星企业。

“即发”牌针织服装先后被指定为“第三届亚洲外长会议惟一专用休闲服装”、“和平使命·中俄联合军演专用服装”、2006、2007青岛国际帆船赛惟一服装合作伙伴、2008奥帆赛嘉宾服装和安保服装供应商、第十一届全运会T恤、衬衣供应商。

即发集团已与包括6家“世界500强企业”在内的16家外国公司兴办了20多个合资企业，在26个国家注册了自主商标，在美国、法国、日本、罗马尼亚、俄罗斯等国家设立了“境外销售公司”，在越南建立了生产工厂；与众多世界知名公司建立了长期稳定的合作伙伴关系。

近年来，即发集团积极应对形势变化，按照“创新、品牌、转型、发展”方针，着力优化产品结构，不断深化内部管理，加快研发创新，提升品牌内涵，倾心构筑富有特色的企业文化，在和谐中持续提升，在创新中持续发展。



即发技术中心被认定为国家级企业技术中心



织布车间一角



一年一度的职工运动会为丰富职工文体活动搭建了平台



春风化雨弄竹绿，
雨露阳光生笋忙。
风雨无阻伴君侧，
风调雨顺名始扬。

成长·长成

“齐鲁金万通”是齐鲁银行为广大中小企业量身打造的特色融资品牌，旗下包括六大系列二十余款融资产品，致力解决中小企业融资难题。

循环贷：保证循环贷款、质押循环贷款、房地产抵押循环贷款，循环使用，随借随还；

联保贷：联户联保贷款、“1+N”联贷通，利益共享，风险共担，融通资金，加快发展；

融易链：应收账款质押融资、国内保理、厂商银、先款后货、控货融资、仓单质押，融资更快，把握商机；

金卖场：结算单贴现、卖场备货融资、货押融资、二手房抵押贷款，方式灵活，手续简便，快速融资，轻松做大；

智慧贷：知识产权质押融资，全新融资模式助力科技型企业做大做强，快速成长；

速融通：园区快速贷，三方协议，四方共赢，携手发展。

齐鲁金万通 融资更轻松



CASIT
中科信息

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)

中科信息为您提供
——电子计票综合解决方案
及现场服务



自1982年起，在人民大会堂历次国家换届选举中成功应用

【电子智能票箱】

国家科技成果重点推广计划

- ★适合国情：符合我国选举制度，计算机计票代替人工计票，选举流程不发生变化；
- ★稳定可靠：上千场会议成功应用，确保大会选举万无一失；
- ★实时快捷：候选人得票数，另选人得票数，无效票审核在投票过程中实时处理统计，投票结束的同时，得出选举结果。



中国科学院
CHINESE ACADEMY OF SCIENCES

■ 地址：成都市人民南路四段9号分院院内
电话：028-85249933-8403/8406/8407/8408/8414/8418
028-85243738 85226537
传真：028-85249933-8416
邮编：610041
网址：<http://www.casit.com.cn>

【有线表决系统】



【无线表决系统】



【签到系统/高速后台选举系统、干部考评系统】

