

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

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

半月刊

2010年第2期

1月25日出版 总第254期

全国人大常委会机关刊物



中国“草根民主”新走向

基层群众的“民主培训班”
村民自治如何避免“官治”

ISSN 1671-542X



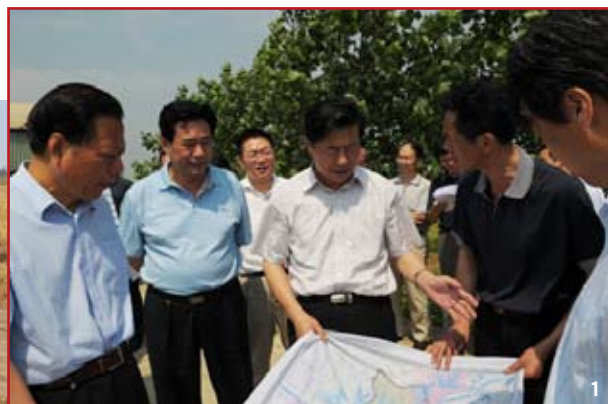
9 771671 542021



▲“办理好代表提出的每一件建议。”
去年4月8日,李建国副委员长向承办十一届全国人大二次会议代表建议的173个机关和组织提出了明确的要求。这次会议统一交办了代表提出的7426件建议。摄影/马增科



▼火车票试行实名制迈出第一步。
全国人大代表陆琴在去年全国人代会上领衔提出的火车票实名制建议于今年春运期间在部分地区成为现实。摄影/任晨鸣 刘大伟



◀建议办理助推小型农田水利重点县建设工程启动。去年全国共有400个县列入了首批小型农田水利建设重点县。图1为承办该建议的水利部有关部门在副部长鄂竟平的率领下在湖北调研。图2为入选首批小型农田水利建设重点县的宁夏永宁县掀起了农田水利建设高潮。摄影/水信远 刘泉龙

▼“马铃薯”建议为宁夏带来1.3亿元的资金支持。根据代表建议,去年中央为宁夏安排专项资金购置种植马铃薯的生产农机具。去年10月26日,农业部(承办单位)副部长张桃林(图1)和财政部(协办单位)副部长丁学东(图2)向全国人大常委会报告“马铃薯”建议的办理情况。摄影/武勇 李敏



▲“二次会议期间代表提出的建议已经全部办理答复代表。”去年12月25日,全国人大常委会副秘书长何晔晖向十一届全国人大常委会第十二次会议报告代表建议办理情况时说。摄影/马增科



村民自治 越走越好

30年前,当广西和寨村村民第一次选举他们自己的“村官”时,也许他们还没有完全意识到这一举动所包含的意义。但不管怎样,就是这样一个今天看来十分平常的村委会选举,却开启了一个时代。

可以毫不夸张地说,从那时开始,中国的农民开始书写一段属于他们的历史。

30年后的今天,村委会组织法的开卷重修,使我们有机会回眸村民自治30年来的发展路径,并从中感受它所独有的魅力。

作为村落视野中的“草根民主”,村民自治带有浓郁的乡土气息,它向世人展示了中国农民对权利所怀有的虔敬、尊崇和渴望。更为重要的是,村民自治为我们提供了一个崭新的视角,使我们能够重新感受蕴涵在广大农民朋友身上的民主热情和政治智慧,重新认识中国人在民主领域里的创造力。

民主既是一种崇高的人文价值和政治信仰,同时也是一种实际的运作程序和实用技术。村民自治使广大农民历经了一次又一次极为重要的民主实践,并从中得到了必要的方法训练和经验储备,这就为他们在今后获享更多的民主权利打下了一个坚实的基础。如果说土地承包和乡镇企业造就了一大批优秀的农民实业家,那么,村民自治则造就了一大批杰出的“草根政治家”,而正是这些“草根政治家”在推动基层民主一步一步地向前发展。

当前,随着改革开放的不断深化和社会主义新农村建设的逐步推进,村民自治面临着一些新情况新问题。在这样一个大的背景下,对村委会组织法适时适当地作出修改,无疑具有十分重要的意义。这有利于推动基层民主政治建设,有利于改善基层治理环境,有利于促进农村基层的社会和谐。

在已向社会公开征求意见的修订草案中,无论是在完善选举程序、民主议事制度上,还是在健全民主监督制度等方面,人们看到了更多令人欣喜的进步。我们衷心地希望在修订后的村委会组织法的护佑下,村民自治能越走越好。

汪解民

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

2010年第2期
1月25日出版
总第254期

编辑指导委员会

主任 李建国
副主任 王万宾
委员 马启智 王云龙 王庆喜 白克明
(按姓氏笔划排列) 石秀诗 乔晓阳 孙伟 何晖晖
张少琴 李连宁 李适时 李肇星
汪光焘 沈春耀 胡康生 高祀仁
曹卫洲 黄镇东 韩晓武

编辑委员会

主任 李连宁
委员 王平 孔平 冯键 朱学庆
(按姓氏笔划排列) 何绍仁 吴高盛 张聚宁 杜世伟
汪铁民 郑淑娜 赵杰 徐燕
郭瑞 高奇 阚珂

总编 汪铁民
副总编 高奇 徐燕
本期执行主编 徐燕
责任编辑 朱燕红
美术编辑 陈玉叶 刘婷婷

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 村民自治 越走越好

08 本期策划

08 中国“草根民主”新走向

12 基层群众的“民主培训班”

——全国人大内司委副主任委员陈斯喜谈村民自治

17 村民自治如何避免“官治”

——聚焦村委会组织法修订草案审议

19 “民生”之上听民主



21 言论

访谈 21 化解农村土地纠纷步入法制化轨道

——专访全国人大农业与农村委员会副主任委员尹成杰

委员论坛 24 加大财政投入力度

24 加快农村社保的扩面速度

25 制度建设要基于城乡统筹

25 做好农村养老保障制度的衔接

26 报道

热点关注 26 侵权责任法通过：民法典迈出重要一步



2010年1月14日至17日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长吴邦国在江苏省委书记梁保华、省长罗志军的陪同下,先后来到南通、苏州、无锡等地,深入工业园区、科研院所、企业车间,还专程察看了世界第一斜拉桥——苏通长江公路大桥,亲切看望生产科研一线的技术人员和干部群众,与大家共商转变经济发展方式大计。图为吴邦国委员长在苏州吴中医药康德公司调研。摄影/袁中秋

29 新农保全覆盖：何必等到2020年
——全国人大“把脉”农村社会保障
体系建设

专题报道 31 他们的声音，不容小觑

34 感受民意决策的力量
——2009年重点处理建议办理回眸

故 人 49 李济深与“一号提案”

50

泛 读

往 事 50 周总理关心大会简报工作
史 话 51 中国最早的议会——资政院
看 世 界 53 英国国家赔偿制度中的赔偿程序

37 地 方

地方人大巡礼

37 2009，地方人大工作新趋势
成 都 43 “献一策”活动的始末及效应
——闭会期间发挥代表作用的实践与探索
上 海 45 灭“钓鱼”行政的后续政策

46 人 物

寻 访 46 郑长华：翱翔在蓝天上的英雄

综 合

看点 04 动作 04 新语录 05
观 点 06 劳动有保障才能最光荣
06 期待我们的《阿凡达》
07 代课教师问题需要更人性化的
制度设计
各地动态 54

吴邦国委员长在江苏调研

1月14日至17日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长吴邦国在江苏调研。他先后来到南通、苏州、无锡等地,深入工业园区、科研院所、企业车间,亲切看望生产科研一线的基层干部群众,与大家共商转变经济发展方式大计。

吴邦国强调,要以科学发展观为指导,认真贯彻落实中央经济工作会议精神,妥善处理速度与效益、当前与长远、局部与全局的关系,把保持经济平稳较快发展与加快经济发展方式转变有机统一起来,着力在提高经济发展质量和效益、增强发展可持续性上下功夫,着力在转变发展方式、调整经济结构、促进产业升级上下功夫。他希望江苏在贯彻落实科学发展观上走在全国前列,在转变经济发展方式上走在全国前列,在构建和谐社会上走在全国前列。★

在京全国人大代表听取2009年经济社会发展等汇报

本刊讯 1月15日上午,全国人大常委会在北京人民大会堂举行报告会,旨在为代表出席十一届全国人大三次会议做必要准备。全国人大常委会副委员长兼秘书长李建国主持会议并讲话。

报告会上,全国人大常委会法工委主任李适时、国家发改委主任张平、财政部部长谢旭人、卫生部副部长张茅,分别向在京十一届全国人大代表报告了选举法修改的情况、2009年国民经济和社会发展规划执行情况、2009年中央预算执行和财政工作情况、2009年医药卫生事业改革发展情况。科学技术部、工业和信息化部、人力资源和社会保障部、环境保护部、农业部、文化部、最高人民法院和最高人民检察院向代表们作了书面汇报。

全国人大常委会副委员长兼秘书长李建国在讲话中介绍了全国人大

常委会2009年的主要工作情况、2010年工作的初步安排以及十一届全国人大三次会议的筹备工作等情况。(李小健)★

全国人大常委会开展台湾同胞投资保护法执法检查

1月14日和15日,分别由全国人大常委会副委员长华建敏和严隽琪带领的执法检查组对广东省和上海市贯彻实施台胞投资保护法情况进行了执法检查。

全国人大常委会开展此次执法检查,旨在了解台湾同胞投资保护法实施的全面情况,总结各地贯彻实施该法取得的成效和做法,推动存在突出问题的解决,特别是在国际金融危机影响的情况下,切实为台胞排忧解难。执法检查组还将对江苏和福建的实施情况进行实地检查。同时,全国人大常委会还委托部分省市人大常委会分别对本行政区域内的实施情况进行检查。2010年4月,执法检查组将向十一届全国人大常委会第十四次会议报告检查情况。★

中(传统)医药立法有望加速

于前不久闭幕的2010年全国中医药工作会议提出,中医药立法是关系中医药发展的大事,要抓住机遇,力争在本届全国人大任期内推动中(传统)医药法出台。

2009年,国家中医药管理局启动了新一轮中(传统)医药法草案的起草修订工作。国家中医药管理局组织部分省、市中医药管理部门和有关单位,针对立法中的重点、难点问题开展专题研究,在此基础上,凝聚行业智慧,充分吸收地方经验,基本完成了草案起草工作。全国中医药工作会议提出,今年国家中医药管理局要完成好中(传统)医药法草案起草工作,积极配合卫生部,力争尽早将草案上报。★

我国首次开展水利普查

为全面了解水利发展状况,提高水利服务经济社会发展能力,实现水资源可持续开发、利用和保护,国务院决定于2010年至2012年开展第一次全国水利普查。

首次全国水利普查的对象是我国境内的所有江河湖泊、水利工程、水利机构以及重点社会经济取用水户。普查的内容是河流湖泊基本情况、水利工程基本情况、经济社会用水情况、河流湖泊治理和保护情况、水土保持情况、水利行业能力建设情况。★

国土资源部:年底前查清矿产资源利用现状

国土资源部办公厅1月11日下发《关于加快推进全国矿产资源利用现状调查工作的通知》,调整全国矿产资源利用现状调查时间,要求2010年年底前完成。

《通知》指出,各省(区、市)国土资源行政主管部门要进一步明确工作目标,于2010年2月底前制定工作计划并上报,同时按月落实工作进度。石油、天然气、煤层气和铀矿的资源利用现状调查工作由国土资源部统一部署。

《通知》还对经费使用监管、技术队伍、技术要求等作出明确要求。★

我国加强外国(地区)企业常驻代表机构登记管理

近日,国家工商总局、公安部联合发出《关于加强外国(地区)企业常驻代表机构登记管理工作的通知》,要求各省、自治区、直辖市工商行政管理局、公安厅(局),各计划单列市工商行政管理局、市场监督管理局认真执行公证认证制度,加强对外国(地区)企业常驻代表机构(以下简称代表机构)登记材料的审查;认真落实有关规定,统一登记证

的有效期限;严格控制代表人数,加强对代表的登记管理;加大监督检查力度,依法查处代表机构违法行为;加强部门协作配合,形成监管合力。★

国家药监局:四措施确保今年基本药物质量安全

国家食品药品监督管理局局长邵明立1月18日在2010年全国食品药品监督管理工作会议上表示。在全面加强基本药物生产经营监管工作的基础上,重点做好以下四項工作。

一是全面提高和完善307种基本药物的质量标准;二是实行全品种监督性抽验,有针对性地开展评价性抽验,各级药检机构要密切配合,建设覆盖全国的质量信息共享平台;三是在全国范围内启动国家基本药物目录全品种电子监管,今年要把抗微生物药和注射剂品种全部纳入电子监管网;四是完善地市级药品不良反应监测、报告和评价体系,开展生产、配送、使用环节质量监测试点。★

交通运输部:部署道路水路春运工作

交通运输部日前发出通知,要求各级交通运输主管部门科学分析2010年春运面临的新情况和新特点,全力确保广大旅客安全便捷出行,保障人民群众生产生活重点物资运输畅通高效。

交通运输部要求各级领导要深入基层检查春运各项措施的落实情况,特别是要认真检查各种安全隐患,保障春运工作顺利进行。各级交通运输部门要加强营运车船的检查和维护,运输从业人员管理,运营过程动态监控和客运站的监督管理,要加强雨雪风雾等恶劣天气下的安全应对,准备必要的设施设备,确保运输安全。★



促进消费由低位提升到高位,最主要是调整国民收入的分配格局,解决“无钱可花”的问题;要提出完善社会保障制度,解决“有钱不肯花”的问题;要调整居民消费结构,解决“有钱无处花”的问题。

——全国人大财经委副主任委员尹中卿近日在谈到后危机时代的结构改革时说。

打个比方,就像一个人走路一样,你一条腿先迈,后一条腿跟上,不可能是两条腿同时并进。

——在近期召开的2009年度观察家年会上,全国人大内司委副主任委员辜胜阻借喻说明国进民退是市场经济在经济发展周期中的正常的现象,也是一种短暂的现象。

老百姓希望有能人来领导,但是能人的权力要受制约,不能让能人成为村里的“一言堂”。

——全国人大农委委员张晓山在审议村委会组织法时说。

人大代表不是一种待遇,“人大”不要变成“大人”,不要脱离老百姓,要记住为民众服务。

——广东省人大常委会主任欧广源在接受媒体集体采访时,严辞批评某些人大代表缺乏正确认知,将人大代表看作是一种头衔,或者当作营商的一种资本,利用代表身份牟取私利。

我们有些干部,过去学的本领只有一点点,今天用一些,明天用一些,渐渐告罄了,好像一个铺子,本来东西不多,一卖就完,再开就一定要进货,我们干部的“进货”就是学习本领。

——广州市委书记、广州市人大常委会主任朱小丹在市委全会上说。

中国是一个大孝的国家,如果连老百姓的“保命钱”都监管不好,哪来的大孝。

——全国人大代表刘晓武在十一届全国人大常委会第十二次会议上分组审议社会保险法草案时表示,对社保基金不怕无监督,只怕监督制度不严、形同虚设,只有实效的监督,才能盯牢百姓的“保命钱”。

劳动有保障才能最光荣

文/解文

2008年1月1日,劳动合同法正式颁布实施。当时正值美国金融危机在世界范围内加速蔓延,许多人认为这部法律生不逢时,必将加剧金融危机对中国企业的恶劣影响,甚至还有人猜测历经四审的劳动合同法避免不了夭折的命运。

时光荏苒,如今两年已经过去,国际金融危机并未完全退去,我们还是看到,劳动合同法不仅没有延期实施或修改,且大有在各行各业、各类劳动群体扎根的趋势。关于劳动合同法的争议已然没有实施之初的热度,热议冷却后更多的是对这部法律实施效果的肯定。

有统计数据显示,劳动合同法实施两年后,劳动合同签订率和合同期限有

明显提高,而劳动争议案件增长速度略有下降,这说明越来越多的劳动者通过劳动合同法保障了自己的合法权益。

作为一部几乎关系到每一个人切身利益的法律,劳动合同法的意义不只是完善我国构建中国特色社会主义法律体系那么简单。

首先,推进了社会的公平正义。通过劳动合同法的实施,公平正义从抽象的理念变成实实在在的权利。随着市场经济的发展,如今人们更多的是追求社会公平和正义。过去,我国劳动所得和资本所得的分配失衡很严重,实施劳动合同法保障劳动者的利益,既是改革开放以后劳动关系发展的需要,同时也促进了社会主义和谐社会

的建设,是党一贯坚持的执政为民理念的体现。

其次,促使企业加强自身制度建设,建立合法、规范、有序的管理体制。劳动合同法颁布之初,许多人认为企业解除劳动合同需向劳动者支付经济补偿、违约金等规定,将加重企业管理成本,不利于中小企业发展,并引发了企业界的一片恐慌。现在看来,这种担忧源于许多企业一贯以来的违法用工。

两年来的事实证明,为了避免承担法律责任,一些企业不得不完善自身规章制度体系,制定操作性更强的标准化管理,从而规范了企业的管理和运作,不但不会增加用人成本,反而使企业能够最大限度地利用和行使国家法律赋予的用人及管理权力。随着人们法律意识的增强,劳动合同法会越来越广泛地被企业接受和认可,从而有助于维护我国经济发展秩序。

最后,增强了尊重劳动、尊重劳动

期待我们的《阿凡达》

文/梁朱珠

1月4日,美国好莱坞影片《阿凡达》在国内上映。作为今年首部登陆我国内地的外国影片,其上映首日的国内票房收入就突破了3500万人民币,更有业内人士预测,影片上映首周的票房将突破2.5亿人民币。尽管国内最终票房还未公布,但业内人士相信,其最终票房将超过影片《2012》的4.3亿人民币。相比之下,一些同期上映的国内影片的票房收入也已过亿,但与《阿凡达》的票房号召力和全球影响力相比,几乎不能同日而语。是什么让《阿凡达》这部科幻影片如此卖座?

“在影片中,我看到了栩栩如生的外星世界,那些假到可以乱真的花草树木、飞鸟走兽以及当地土著居民的生活百态,所有的这些景象都不曾想

象,给人以震撼,让人仿佛置身于世外桃源。”一些看过这部影片的观众更是欣赏电影所表现出来的内涵:人类要爱护自己的家园,用心沟通,与自然和谐相处。

通过这部影片,我们不得不佩服美国人的想象力、创造力和科技实力。在这些软实力的包装下,他们将或是精华或是糟粕的价值、理念、观点通过电影一股脑儿地传遍全球,又攫取回丰厚的利益。而我们泱泱大国,一个拥有上下五千年文明史的古国,荧幕却停留在古玩鉴宝、帝王将相、婚姻家庭、论语三字经之间。诚然,这些题材实为经典,百姓喜闻乐见。但一个有抱负的民族不应只看历史和当下,更要瞄准明天与未来。

有些人认为,那是因为我们缺乏想象力和创造力。这话不假。2009年8月17日出版的《人民日报》报道,“教育进展国际评估组织对世界21个国家

的调查显示,虽然中国孩子的计算能力世界第一,但创造力在所有参加调查的国家中排名倒数第五。在被调查的中小学生中,认为自己有好奇心和想象力的只占4.7%。”一些教育工作者将矛头直指应试教育的体制。他们认为,循规蹈矩,唯“标准答案”是从,极大影响了孩子探索未来的兴趣,使他们变成没有个性、缺乏想象力和创造力的考试机器。

好在应试教育正在被素质教育所取代,文化体制改革也正在推进,但我们更要改变的是一些不良的社会风气,特别是充斥着铜臭的价值观念,急功近利的做事态度。正是在这种不良风气的影响下,越来越多的家长为孩子有一技之长,立于不败的竞争地位,使教育的功利性色彩愈发强烈,各种周末补习班、特长班、家教机构疯长。当孩子们往返于各种补习班的时候,我们民族的创造力也正在悄然流逝。

者的观念。改革开放30年以来,我国经济实现了快速发展,但因为缺乏社会保障、劳动基准等对劳动者的保护,付出了主要贡献的劳动者往往很容易被忽略,劳动者也没有通过法律维护自身权益的意识。劳动合同法的实施强化了尊重劳动的观念,同时因有了保障也调动了劳动者工作的积极性,笔者认为,这个意义要远远大于法律本身。

当然,我们也要看到这部保护劳动者权益的法律,在实施过程中并不尽如人意。仍然还有许多劳动者,尤其是在建筑、餐饮、旅游等行业灵活就业的劳动者,未能签订劳动合同;企业不择手段规避应承担的责任,变相损害了劳动者的利益;相关行政、司法部门执法不严、司法不公,使得劳动合同法得不到切实落实。作为一名社会劳动者,笔者呼吁国家有关部门重视研究解决这些问题的措施,让劳动合同法惠及每一位劳动者,这也是立法的初衷。

此外,其他与劳动合同法的配套

法规、制度不完善,也某种程度上制约了这部法律发挥效益。比如,社会保险不能转移、接续,影响了劳动合同签约率;劳动仲裁不规范加重劳动者维护合法权益的成本。值得庆幸的是,这些制度建设正在同步进行,社会保险法已经由全国人大常委会进行了第四次审议;全国人大常委会、国务院相关部门通过开展工会法执法检查,督促各级工会发挥应有作用等,让期待劳动合同法阳光照耀的劳动者看到了保障的曙光。

保障劳动者合法权益是任何一个经济发展阶段都必须恪守的基本原则,当前经济并未完全摆脱国际金融危机影响,这种情况下更需要毫不动摇地执行劳动合同法,维护和谐的劳动关系;需要加强劳动合同法的宣传,让这种法律意识深入到每一位劳动者和企业,使劳动合同法成为劳动者和用人单位维护自身合法利益的法律支柱,真正发挥其构建和谐社会的作

部代课教师的最后期限。

事实上,代课教师属于历史遗留问题,他们为我国的农村基础教育作出了巨大贡献。清退代课教师初衷是为了进一步优化教师队伍,这一点毋庸置疑。

现在媒体热炒的代课教师清退期限问题也并不是问题的关键。如何解决代课教师转正难、如何让代课教师退出时获得合理补偿、如何让合格的教师继续去农村学校执教、保证农村孩子们能受到高质量的教育,这些问题的有效解决才是最重要的。

对于代课教师清退后的岗位接续问题,在国家推出的一系列政策落实到位后将逐步解决。国家实施四年的农村特岗教师计划正在有效缓解农村学校合格教师不足的矛盾。此外,各地师范院校组织的师范生实习支教工作,正在发挥积极的作用。而且随着国家实施义务教育阶段学校教师绩效工资改革,确保义务教育教师的工资水平不低于当地公务员,农村教师的岗位会比原来更有吸引力。

同时,对于清退代课教师的妥善安置问题,则需要更人性化的制度设计。代课教师中存在的各方面条件符合或者接近教师的人员,应该有合理、合法的资格获取途径,让他们成为正式教师;代课教师的合理补偿要在教育部门、社会保障部门、财政部门等多部门的统筹下做到妥善安置,要结合当地的实际生活情况具体安排,避免“一刀切”。

代课教师背后还折射出了我国长期存在的义务教育城乡失衡、东西失衡问题,并关乎教育公平问题,对于代课教师问题的有效解决正在努力平衡这一点。在新的一年里,我们牵挂目前仍有31万名中小学代课教师这一庞大群体的命运,我们也衷心地希望,大学里农村学生比例逐年减少等新闻不再有,教育公平能够在中国更透彻地实现。

我们是世界上最优秀的民族之一,拥有着无穷的智慧和智慧。只要我们这个国家在前进的路上,能不时停下匆忙的脚步,审视自己,发现自己,完善自己,不再把拥有财富的多少作为衡量个体成功与否的最大标准,把个体理想的实现和自身的完善作为生命的最大价值,那么,我们也可以拍出像《阿凡达》这样拥有话语霸权的影片。

代课教师问题需要更人性化的制度设计

文/王 嘉

近日,媒体报道称,为优化教师队伍,我国有代课教师的大部分地区正在进行最后的清退。这意味着,代课教师将在我国成为历史。其中,对甘肃省渭源县几位代课教师离校前后生存状况的个案报道引起了社会各界对代课

教师命运的高度关注。

贫困、低工资、低补偿是渭源县几位代课教师共同的生活写照。以渭源县黑鹰沟村54岁的代课教师王安治为例,他所在的学校公办老师每月能有2000元左右工资,而代课教师只有220元。他从1974年就开始在当地小学代课,因为中间停了1年而不符合转正条件,在2009年9月拿到600元补偿金后被清退。

与代课教师的艰难生活形成鲜明对照的,是他们在中国西部地区和贫困偏远农村所发挥的义务教育支柱作用。他们的去留、妥善安置和岗位接续,不仅关系到代课教师的自身命运,更关系到万千农村孩子受教育的未来。

关于代课教师的清退时间问题,教育部新闻发言人续梅曾回应称,代课教师产生的原因非常复杂,他们在自己的岗位上付出了艰辛的努力。续梅表示,并没有听说2010年是清退全

站在“大修”路口的村委会组织法修订草案中有着令人惊喜的进步，同样存在值得期待的改善。我们相信，秉承着赋予村民自治更充分的尊重，进一步拓宽民意表达空间等立法理念的此次“大修”，将把中国村民自治推向一个崭新的阶段。

► 在中国的许多乡村，村民自治体现在“一枚公章分五瓣，村民盖章说了算”

中国

“草根民主”新走向

2009年年末，村民委员会组织法修订草案提交十一届全国人大常委会第十二次会议审议，表明这部与亿万农民切身利益密切相关的法律在实施11年之后，再次站在了立法“大修”的台前。

二十多年的实践中，这部法律经历了1988年试行和1998年的正式颁布，确立了村民自治这一在中国土生土长的“草根民主”制度，在推动中国基层民主政治进程中取得了辉煌的成就。

然而随着中国工业化、城镇化、市场化对农村影响的不断加深，实施村委

会组织法的环境发生了深刻变化。全国人大内司委在此前的调研中发现，城乡流动人口激增，农村社会分层加剧，城乡二元结构因户籍制度改革开始被打破，农村综合改革不断推进，这些因素变化使得村委会组织法的部分条款难以适应现实的需要，亟须修改完善。

在这份已向社会公开征求意见的修订草案中，无论是在完善选举程序、民主议事制度上，还是在健全民主监督制度等方面，人们看到了更多令人欣喜的进步。

剑指“贿选”、暴力选举

有资料显示，目前我国95%以上的村委会依法实行了直接选举，绝大多数村进行了7次以上村委会换届选举。农民群众参与选举的热情增加，各地平均参选率在80%以上。许多村出现了村民踊跃参加选举、自觉维护选举秩序、热切关注选举结果的场面。

刚在2009年年初参加了河北沙河册井村村委会选举的解影莎对当时选举的热烈场面印象深刻，她对记者说，农民们的一大迫切愿望就是希望手中





文 / 本刊记者 张维炜

的选票真正起作用,选出他们信得过的“当家人”,带领大家共同致富。

但实现民主梦想的道路有时并非一帆风顺。近几年,贿选、腐败和暴力选举等违法侵权甚至犯罪事件不断增多。从浙江义乌“大塘下贿选事件”到北京延庆县一村委会选举疑因贿选被紧急叫停,再到河北吴桥县铁城镇南范庄因村民举报选举不公而引发的灭门惨案……频频曝出的村委会选举风波不仅破坏了选举的公正公平,而且严重影响到了社会的稳定。

原先少人问津的村官为何变得如此炙手可热?在符桂花委员看来,其背后的巨大利益驱动不可小视。“随着我国工业化、城市化、新农村的建设,各级政府对农村的义务教育、农村低保、医疗救助等民生问题加大了投入力度,同时加大了农村基础设施建设,大量的资金投入农村,大批的项目在农村展开。”符桂花说,村委会掌握着对本村的集体财产和公共事务的管理大权,直接跟项目、资金打交道,其中的权力、利益纠结是造成村官选举乱象纷生的根本

原因。

据记者了解,在选举引发的多起暴力事件中,不乏宗族、派系之间的利益冲突,而村官当选后,手中的利益和权力得不到应有的约束是问题的根源。全国人大代表、中国社科院副院长武寅认为,解决问题的根本之道在于建立强有力的纵向权力制衡机制,从制度上制约村委会的权力。

为了进一步确保选举的民主、公正,此次村委会组织法修订草案专门对村选举委员会的产生、职责及推选程序等方面进行了完善和细化,增强了可操作性。针对许多地方暴露出的选举问题,修订草案第十七条更是明确规定:“以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选票、虚报选举票数等不正当手段当选村民委员会成员的无效。”同时提出,对上述不正当手段,妨害村民行使选举权、被选举权,破坏村民委员会选举的行为,村民有权向县级人民代表大会常务委员会、人民政府举报,由县级人民代表大会常务委员会、人民政府作出认定,并责成有关机关依法处理。

“这次修订是非常必要,也是非常及时的。”曾经是大寨当家人的郭风莲委员对农村选举暴露出的许多问题了如指掌。她说,我国是一个农民群体占大多数的国家,只有通过法律把农村出现的这些问题整改治理好,国家才能平安,社会才能稳定。

刘振伟委员则注意到修订草案规定的不完善之处,他说,“贿选的认定比较复杂,涉及人情往来、候选人捐助公益事业以及承诺经济回报等行为的界限,与商业贿赂行为也不相同。”法律的规定应进一步明确对贿选的认定。他同时指出,“修订草案将贿选的认定交由县级人大常委会或政府认定不利于操作,实践中有可能出现人大与政府多头管理、相互推诿的情况。”

拓展村民民主议事的渠道

以村民会议为主要形式的民主议

事制度是村民行使民主权利、维护自身利益的重要制度,对于制约村委会不作为或者滥作为发挥着重要作用。但目前据各地反映,近年来,随着农村外出务工、经商人员的增多,绝大多数人不愿专门为参加村民会议回村,加上部分村民参与意识不强,村民会议召集难已成为普遍现象。

此外,我国正在进行新一轮的乡村规模调整,村组合并使村子规模不断增大,无形中也增加了村民会议召开的难度。“从吉林农村的情况看,村子的规模普遍比较大,平均起来每个村有700户,两千多人,召开村民大会比较困难,场地都没有,尤其是东北的农村,天气冷的时候不能在外面开会。”黄燕明委员谈到了一些地方的实际情况。

记者了解,目前,大多数村都是三年才召开一次村民会议。这使得村民参与村内重大事项的决策权很难落到实处。

可喜的是各地自下而上开展的自治实践方兴未艾,河北青县的村民代表会议制度、江苏太仓市的村民小组代表会议制度、河南中牟县的联户代表制度等,这些模式虽然在具体的做法上各有

差异,但都建立了能够经常性反映村民意愿的常设机制,让村民会议这一决策参与方式更具可操作性,也为法律的修改积累了宝贵的实践经验。

但是由于根据现行村委会组织法的规定,村民会议才是一种保证村委会做到民主决策、民主管理,并接受民主监督的制度性安排。因此采访中,多位相关专家向记者表示,实践中,推选产生的村民代表会议由于没有被赋予实质性的权力,易形同虚设,这导致许多村的“村民自治”最后还是蜕变成了“村委会自治”。

鉴于上述情况,修订草案对村民代表会议的组成和议事程序进行了完善,规定,人数较多或者居住分散的村,可以设立村民代表会议,讨论决定村民会议授权的事项。村民代表会议由村民委员会成员和村民代表组成,村民代表应当占村民代表会议组成人员的三分之二以上,妇女村民代表应当占村民代表会议组成人员的三分之一以上。村民代表由村民按每5户至15户推选一人,或者由各村民小组推荐若干人。修订草案还进一步充实了村民会议讨论决定的事项,并规定了村民会议可以授权村民代表会议讨论决定的事项。

同时,为了切实保障村民依法办理自己的事情,保障其利益不受侵害,修订草案增加了村民小组会议制度,规定:属于村民小组的集体所有的土地、企业和其他财产的经营管理以及公益事项的处理,由村民小组会议依照有关法律的规定讨论决定,所作决定及实施情况应当及时向本村民小组的村民公布。

“这些修改进一步拓展了村民参加自治的形式和渠道。”陈斯喜委员对记者说,它更便于村民参与村内一些重大事项的讨论,保障了村民的参与权。

全国人大农委委员、中国社科院农村发展研究所所长张晓山认为,只有把村民代表会议的工作做实,才能对村委会的权力进行制约,才能使农村基层自治真正做到“有人管事、有钱办事、有

章理事”。他说,修订草案还应进一步理清村民会议、村民代表会议和村委会之间的关系,将村委会要对村民会议或村民代表会议负责,并报告工作这一点具体化和制度化。否则没有知情权就谈不上决策、管理和监督。

“要相信群众能够自己管理自己,要将民主权利真正落实到基层,这实际上是在政治上追求的高目标。”列席常委会会议的重庆市人大常委会副主任王洪华说,修订草案正在努力实现由人民自己管理自己的事务,而且还要依据国家的法律管理好。

强化“刚性”监督

据统计,在2008年全国立案侦查的涉农职务犯罪案件犯罪嫌疑人中,“村官”达2850人。在整个涉嫌涉农职务犯罪人员中所占的比例不在少数。

最高人民检察院的一组最新数据显示,在2008年全国立案侦查的涉农职务犯罪案件犯罪嫌疑人中,农村基层组织人员4968人,占42.4%。其中,村党支部书记1739人,村委会主任1111人。

随着新农村建设,大量财政资金流入农村,大批项目在农村展开,村官们面临着许多新诱惑。

温孚江委员是农村研究方面的专家,在他看来,现在村民自治中的一个很大的问题就是要避免农村经济变为干部经济、不透明经济。他认为,在工业化、城镇化进程中,农村一部分剩余土地会被用作建设用地、工业用地出卖,对于村集体获得的这些收入,如果没有很好的监督机制,很容易出现腐败。

记者了解到,其实现行的村委会组织法对农民知情权和村务公开具有明确的规定。比如,对于一些事项,法律规定村委会必须提请村民会议讨论决定,方可办理,并规定村委会应当及时公布办理过程和结果,接受村民的监督。

但是法律在执行中遇到一些障碍,致使实施的效果大打折扣。符桂花委员认为,一方面,大量青壮年农民常年外



很多地方组织一些比较优秀的青年到农村去任职,如派大学生去当“村官”



以村民会议为主要形式的民主议事是村民行使民主权利、维护自身利益的重要制度,对于制约村委会不作为或者滥作为发挥着重要作用

出务工、经商,留在村里面的大多为老人、妇女或儿童,普遍对村务不大关心,一些村委会也不愿意主动召开对自己行为有监督作用的会议;另一方面,现行法律未明确规定村务公开不及时、不真实的责任,致使一些地方的乡镇党委和政府村务公开的督促、检查工作抓得不够。“这必然会在一定程度上使村务公开和监督制度流于形式。”

针对这些问题,本次修订草案增加了村务监督机构,规定村应当建立村务监督机构,负责村民民主理财和村务公开等制度的落实,其成员应当具备财会、管理知识,并由村民选举产生。

考虑到回避原则,修订草案还明确,村民委员会成员及其近亲属不得担任村务监督机构成员。村务监督机构成员列席村民委员会会议,向村民会议和村民代表会议负责并报告工作。

此外,修订草案进一步完善了民主

评议的内容和村民委员会成员任期和离任审计制度,并增加了村务档案制度。

“增加设立村务监督机构是加强民主监督的一个重要举措,能够使村民民主监督落到实处,也是这次法律修订的一个亮点。我赞成。”陈斯喜委员对修订草案在强化村民监督机制方面作出的努力表示肯定。但他提出,是否规定所有的村都应当建立村务监督机构,则有必要很好地研究。

陈斯喜解释说,农村基层情况千差万别,有的村经济发展比较好,村财富足,需要加强监督;有的村很穷,没有什么钱,而且人也很少,如果“一刀切”地都要建立这样一个监督机构,会使村里的机构设置过于庞大。为此,他建议根据本村的实际情况设立村务监督机构,以便为法律的适用留下灵活空间。

郎胜委员对此持相同观点。他表示,村委会本来就是最基层的自治组织,

其成立就出现在广大村民之中,随时接受村民的监督。如果一律增设一个监督机构则是叠床架屋,浪费民力。另外他还认为,村委会成员离职的时候要进行审计监督的规定,也值得商榷。他说,从现实情况看,村里的财权主要掌握在村党支部书记、村委会主任和村会计的手里,如果要求其他成员离任时一律接受县财政部门、农业部门或乡镇政府负责组织审计,实际上是一种人力、物力的浪费。“这种安排,出发点是好的,但和实际情况还是有距离。”郎胜说。

毫无疑问,站在“大修”路口的村委会组织法修订草案中有着令人惊喜的进步,同样存在值得期待的改善。但是我们相信,秉承着赋予村民自治更充分的尊重,进一步拓宽民意表达空间等立法理念的此次“大修”,将把中国村民自治推向一个崭新的阶段。■

彭真指出：在农村实行村民自治，就是要让村民先学会管理一个村，然后在这个基础上可以学会管理一个乡，管理一个县，学会管理整个国家。

由村民实行自治，让他们自己决定办什么事，不办什么事，先办什么事，后办什么事，反而可以提高办事效率，改善基层的治理状况。

在农村，村民自己管理自己，发生一些纠纷，通过群众自治组织采用调解的办法来解决，可以防止很多矛盾的激化。

村民自治制度本身就是老百姓自己创造出来的，不是上面安排下去的，是随着生产大队的解体，为了适应农村管理的需要，群众组织起来自己管理自己。

基层群众的“民主培训班”

——全国人大内司委副主任委员陈斯喜谈村民自治

文 / 本刊记者 张维炜

记者：1980年，广西和寨村创建了中国第一个村民委员会，由此拉开了村民自治的序幕。在改革开放30年后，党的十七大报告把“基层群众自治制度”提升到了四项中国特色社会主义民主政治制度之一的新高度。您如何看待这项制度在推动我国民主政治建设上发挥的作用。

陈斯喜：在农村实行村民自治，是我们国家为推进民主所采取的一个重大举措。在农村基层由群众自己管理自己，由他们实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，意义是很重大的，可以从三个方面来理解。

第一，有利于推进社会主义民主政治发展。我们国家在历史上缺乏民主传统，老百姓的民主意识、民主传统、民主习惯比较淡薄一些。要在我们这样一个缺乏民主传统的国家推行民主，必须从基层做起。就像过去彭真委员长讲的，



全国人大内司委副主任委员陈斯喜

在农村实行村民自治，就是要让村民先学会管理一个村，然后在这个基础上可以学会管理一个乡，管理一个县，学会管理整个国家。所以，村民自治是我们国家为推进中国特色社会主义民主政治所采取的一个具有战略性的部署，是一项为民主打基础的工作，是一项奠基

性的工作。只有把基层的民主夯实了，我们整个国家的民主政治发展，基础才更牢固。

第二，有利于改善农村基层治理。过去，我们什么事情都由政府管起来。实际上，有些事情到底符合不符合老百姓的意愿，是不是老百姓所急需的，并不清楚。所以，有时做了一些不该做、不该管，也做不好、管不好的事情，老百姓的积极性、主动性调动不起来，导致很多事情在农村往往开展得不是很顺利，而那些老百姓真正希望做的事情反而没能很好地去做。现在，由村民实行自治，让他们自己决定办什么事，不办什么事，先办什么事，后办什么事，反而可以提高办事效率，改善基层的治理状况。

第三，有利于促进农村基层的社会和谐。我们现在提出要建立社会主义和谐社会，应该说基层是建立和谐社会的基础。建立和谐社会，首先就要在基层真

正做到和睦、团结、友爱,这样的和谐才有基础。在农村,村民自己管理自己,发生一些纠纷,通过群众自治组织采用调解的办法来解决,可以防止很多矛盾的激化。都由政府出面去做工作,当然可以解决一些问题,但有些问题,政府一出面,就可能伤了邻里和气。特别是采取法院出面,通过诉讼来解决,效果未必好。中国老百姓还是有一种观念,不愿意打官司,不愿意到法院,也不愿意到政府,本来很小的一件事情,一说到政府、法院,马上就会产生一种抵触情绪。农村群众有一种观念,觉得邻里之间一些磕磕碰碰的小摩擦,没什么大不了,找人调解一下就行了。所以,一般比较小的纠纷,通过自治,通过自己调解解决,反而更有利于维护社会的和谐。

记者:我国的村民委员会组织法是1988年6月1日开始试行,1998年11月4日修订后正式施行,目前又面临着新一轮的“大修”。我们了解到您是这部法律诞生、发展和完善的亲历者和见证者,请您为我们梳理一下它的发展脉络。

陈斯喜:从村委会组织法试行的起草,到1998年正式法律的制定,再到这次法律的修改,我一直参加其中。我觉得这部法律从试行到现在修改,大致可以概括为走过了从确立、健全到完善的“三大步”。

1988年开始试行的村委会组织法,应该是一个打基础的法律,为整个村民自治法律制度打下了基础。当时,这部法律在三个问题上作了明确。

第一,确立了基层群众自治制度。这个制度最初由1982年宪法确立,但宪法只是作了一个原则性的规定,至于怎么把它变成法律制度,让它可以实行,宪法并没有解决。因此宪法颁布之后,基层群众自治制度并没有在全国普遍推开。普遍推开来,应该是试行法颁布以后。当时在1986年、1987年制定试行法时,虽然宪法已经规定了农村基



城乡流动人口激增,农村社会分层加剧,城乡二元结构因户籍制度改革开始被打破,农村综合改革不断推进,这些因素变化使得村委会组织法的部分条款难以适应现实的需要,亟须修改完善

层实行自治,但对于是不是应该实行自治争论还是很大,一直到提请全国人大会议讨论的时候,意见还是分歧很大。相当一部分人不主张在农村实行自治,认为在农村实行自治,政府就没“腿”了,许多工作就落实不下去。他们认为乡政府底下还是应该有个“腿”,村这一级还是应该作为乡政府的派出机构。所以,这部法律本来是要提请六届全国人大五次会议审议通过的,由于分歧意见很大没能通过。后来全国人大授权全国人大常委会根据大会审议的意见,进一步修改,然后颁布试行。常委会在大会闭会之后,进一步听取各方意见,最后还是坚持农村应该实行自治制度,从法律上进一步确立了自治制度。从那以后,虽然还有不赞成的声音,但已经比较少了。所以1988年试行法的一个重要贡献,就是重申了坚持宪法确立的农村基层实行群众自治制度。

第二,确立了乡镇政府与村委会的支持与协助的关系。当时争论的另一个大问题就是乡镇政府对村委会到底是实行领导,还是指导。不赞成自治的一种意见认为,即使是搞自治,乡镇政府对农村自治组织的关系也应该是领导关系,不能是指导、支持的关系。领导关系就意味着村委会对乡镇政府发布的

命令、布置的工作,应该是服从,而不是协助;意味着乡镇政府可以撤销村委会的决定,并享有人事上的任免权。但也有相当多的人大代表和有关方面的同志认为,既然是群众自治组织,它就不是政府的派出机构,二者不是上下级关系。后来经过反复研究,最后从村委会作为自治组织的性质出发,确定了乡镇政府对村委会是指导、支持和帮助,村委会对乡镇政府的工作是协助。

第三,确立了村委会自治的内容。自治什么?在哪些方面进行自治?这个在宪法里有规定,总共四项。但规定得比较原则,怎么能使它更具体化,可操作,试行法在这方面作了充实和完善。

1998年在制定正式的村委会组织法时,又在原来试行法的基础上,主要从三个方面进一步充实完善了自治制度:一是健全了选举制度。原来试行法对选举也有规定,就是村委会成员要由村民直接选举产生,但规定得较为原则。1998年正式法就规定得比较全面,不仅要求所有的村委会主任、副主任、委员都要由村民直接选举,不能由村民代表大会来选举,还确立了采用“海选”的办法来产生候选人的做法。“海选”就是一张白纸,村民可以自由地填候选



图/CFP

村委会掌握着对本村的集体财产和公共事务的管理大权，直接跟项目、资金打交道，所以村民在填写选票前，先好好算算账

人，得票最多的作为正式候选人。再一个就是进一步明确要实行差额选举，不能搞等额选举。这样，选举制度就比较健全了。二是健全了村民的参与制度。对村民会议制度进行了完善，明确了村民会议的职权等。对村民代表会议作出了一个原则性的规定，肯定了这项制度。因为试行法中没有村民代表会议制度，这是实践中村民慢慢总结经验，摸索创造出来的一项新做法。村民代表会议可以经村民会议授权，行使一部分职权。同时法律对村民代表的产生程序也作出了规定。三是健全了村民的监督机制。包括建立了村务公开制度和对村委会成员的罢免制度。

现在的这个修订草案在我看来有三个亮点：一是进一步完善了选举程序，特别是对选举委员会的产生、职责作了更加全面、具体的规定，增强了选举的公正性和民主性。二是进一步完善了村民参与制度。这其中较为突出的是拓展了村民会议的职权。三是进一步完善了监督机制，增加了设立村务监督机构的规定。这是近十多年来地方在实践

中探索出来的做法和经验，各地监督机构的名称各有不同，有的叫议事会，有的叫理财小组，形式多样，但目的都是要加强监督。这次修订在法律层面上肯定了地方的这一做法。

回顾这部法律的发展，应该说是迈出了三大步，即从确立制度，到健全制度，再到进一步完善制度，经历了这么一个过程。

记者：1988年开始试行的村委会组织法在法律适用上与1998年正式实施的法律有什么不同吗？

陈斯喜：试行法律与正式法律在法律效力上是一样的。不能因为试行，就可执行可不执行。但用试行表明两层意思：一是实施的步骤可以逐步地推开。不是1988年一试行，全国马上就全铺开，而是逐步推开，有个过程。比如有些地方，一直到20世纪90年代初才开始推行。二是表明这部法律不会长期实施，试行一段以后要总结经验，来进行一次全面的修改和完善，试行是预留了修改的空间。

记者：近年来，工业化、城镇化、市场化对我国农村的影响不断加深，实施法律的外部环境发生了深刻的变化。据了解，内司委从十届全国人大开始就深入到各地开展调研，就您了解的情况看，这部法在实施中积累了哪些宝贵的经验，面临着哪些新问题。

陈斯喜：最主要的一条经验，就是要尊重村民自治的权力，尊重群众的创造性，要相信群众能够自己管理好自己。从法律试行也好，还是制定正式法律也好，始终有一些人不相信村民能够自己管理好自己，不相信他们能够治理好自己的事情，能够治理好基层组织。但实践证明群众还是很有智慧，很有创造性的。他们不仅坚持了自治，而且在实践中创造了许多好的做法。刚才我讲的村民代表会议和监督机制都是村民从实践中自己摸索出来的，包括“海选”，也是20世纪90年代初吉林梨树县的村民创造出来的。当时，李鹏委员长还特地到那个地方去调研。1998年村委会组织法对此加以肯定。如果再往前追溯的话，其实村民自治制度本身就是

老百姓自己创造出来的,不是上面安排下去的,是随着生产大队的解体,为了适应农村管理的需要,群众组织起来自己管理自己。

第二个经验就是农村自治的推行不能一蹴而就,不能一下子全国一个模式,而是要循序渐进。从1982年宪法规定,直到试行法颁布,并没有在全国全面推开,1991年、1992年以后,才逐步全面推开,有些地方到1995年、1996年才开始实行。从这个过程可以看出来,引导群众提高认识要有一个过程。由于各地方情况不一样,要允许有差别,要循序渐进地推进。

第三个经验是要在自治过程中加强领导。在农村基层实行自治制度,并不是放任不管。首先法律要加以规范,有了法律之后,还要加强领导。这里的领导主要是坚持党的领导,发挥农村基层党组织的领导核心作用。

对于实践中存在的问题,我认为实际上有两个方面:一方面是在有些地方、个别村确实存在自治权被滥用的情况。这其中包括一些村的村委会往往被比较大的宗族势力把持了。所谓的自治就变成了大家族的自治、大宗族的自治。自治变成了他们掠夺宗族利益的工具。还有,就是选举过程中一些地方贿选的情况比较突出,这同样也是一种对自治权的滥用。这样导致的结果是许多村比较乱,不仅经济得不到较好的发展,而且社会治安也较差,有些地方甚至连选举都搞不起来。另一方面是,一些村的自治情况没有得到落实。有一些基层党政组织对自治还是不放心,习惯于包办代替,干预过多。比较普遍的现象是给村委会布置过多的行政工作,让他变成了乡镇政府的“腿”,使村委会应接不暇,结果是自治开展不起来。

记者:这次法律的修订对这些问题是否作出了相关的规定。

陈斯喜:在这次修法中都作出了一些努力。首先针对自治权被滥用特别

是贿选的情况,加大了处理的力度,强化了有关部门的职责,加强了监督。比如规定以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选票、虚报选举票数等不正当手段当选村民委员会成员的无效。强化了人大常委会、政府对违法行为的认定职责;规定了村民委员会成员丧失民事行为能力或者被判处刑罚的,其职务自行终止等等。

针对乡镇政府干预过多的情况,本着上级政府不得干预村委会自治的思路,这次修订草案从两个方面进行了细化规定:一是乡镇政府干预依法属于村民自治范围事项的,由上一级政府责令改正。二是村民委员会协助人民政府开展工作,人民政府应当提供必要的条件;人民政府有关部门委托村民委员会开展工作需要经费的,由委托部门组织安排。也就是说不能让人家干事,还要人家掏钱。这样规定,可以保证村委会确实按照村民的意愿来办理自己的事情,也保证有时间、有精力来办理自己的事情。

记者:刚才您谈到了农村基层党组织,它与村民自治组织之间是怎样的关系?

陈斯喜:刚才我讲的一条重要的经验就是加强对村民自治组织的领导,主要是加强村党支部和上级党委的领导。原来的村委会组织法规定,党在农村的基层组织根据党章规定发挥领导核心作用。这个领导核心,主要体现在四个方面,一是作为党支部,要保证宪法、法律以及党的路线、方针、政策在农村得到贯彻执行,在这方面要发挥保证作用。在农村发现违反法律和政策的情况,党支部要提出,要反映,保证村民自治过程中的各项决定合乎法律和 policy。二是党支部对农村自治过程中集体讨论、决定的一些重大事项,要事先进行调查研究,广泛听取群众意见,在准确了解群众意愿的基础上提出建设性意见,不仅要提出应当办哪些事,先办哪些事,还要考虑怎

么能把这些事情办得更好。你不能做群众的尾巴,什么事情完全撒手让群众自治。三是要起带头作用,带头贯彻落实法律和政策,带头依法进行自治。四是要支持、引导群众依法开展自治。党支部的领导 and 行政上的领导不一样。按党章规定,党的领导主要体现在政治领导、组织领导、思想上。党支部不能命令村委会做什么,不能说村委会主任不听话,就给撤了,也不能撤销自治组织作出的决定,他也没这个权力。如果他认为村委会主任不合适,总做违法的事,可以通过向村民宣传、说服、动员,让村民通过法律程序来罢免。党支部的领导就是通过在政治上保证基层群众自治始终坚持正确的政治方向,保证国家法律和 policy 在农村基层贯彻实施,在组织上加强自身建设,不断壮大党员队伍,加强干部培养和选拔,特别是要物色合适的村委会干部人选,引导群众去选举能够为老百姓办事的人当村委会主任、副主任和其他村干部;在思想上通过一系列的宣传,引导群众树立正确的世界观、人生观,增强坚持走中国特色社会主义道路的自觉性和坚定性,增强依法实行自治的观念和意识。

记者:我注意到,关于村委会的任期是这次常委会分组审议中的一个热点问题。基层流传着这样一个顺口溜,即“一年看,两年干,三年等着换”。有委员和代表建议将村委会任期由三年改为五年,您如何看待这个问题。

陈斯喜:三年还是五年,这个讨论由来已久。实事求是地讲,地方上主张三年改五年的,大多数是基层的党政干部,因为他们觉得搞一次选举很麻烦,费很大的精力和物力。而村干部则希望选一次当长一点更好。但从村民角度看,多数村民还是认为三年更合适一点。干不好,三年就可以重新选一次,五年那么长,虽然法律规定中途可以罢免,但是罢免的启动更难,要由五分之一有选举权的村民或三分之一以上的



从村民自治的结构安排来说,重大事情的决定权,是在村民会议和村民代表会议

村民代表联名提出罢免案,然后举行投票选举,这个很难。选举和罢免不一样,选举是多数对少数的否定,当选实际上是多数人否定了少数人的意见。但罢免,从启动上来讲则是少数人否定多数人选举出来的村委会组成人员,难度可想而知。究竟是几年比较好,我认为还需要进一步调研、论证。当然,还要考虑村委会的任期要与党组织的任期相一致,不能党支部三年,村委会五年,要统一起来研究这个问题。

任期的问题,我觉得最重要的还是要真正落实自治,三年也好,五年也好,各有利弊,重要的是村民能够积极地参与到自治过程中来。假设任期改为五年,虽然罢免困难一些,但如果村民真正觉悟了,参与自治的积极性很高,村委会也不敢随便乱来,况且还有其他监督机制。从村民自治的结构安排来说,重大事情的决定权,是在村民会议和村民代表会议。村委会干部主要是落实,具体办理,如果村民通过村民会议、村民代表会议,把一些不该办的事情卡住,把好关,同样能保证把自治实行好。所以不管三年,还是五年,村民积极参与自治才是最重要的。

记者:这次修订草案进一步强化

了村民的监督机制,增设了村务监督机构,这一规定带来的积极作用不言而喻。但有基层人大代表提出,现在村委会在日常工作中已经需要面对很多检查,如“新农合”检查、“两基”检查、中小学教育检查等等,再设立村务监督机构是否有必要。您认为如何在对村委会的有效监督和防止监督过泛之间做到平衡?

陈斯喜:我觉得,一方面进一步完善监督机制是有必要的。确实,在过去的实践中,有一些地方,村民监督不太到位,出现了一些问题,特别是在村集体经济比较发达的地方。有些村很富,有很多村财收入,怎么加强对村财的监督管理,使它用到应该用的地方,确实需要监督。所以修订草案强化监督是很有必要的。但从另一方面讲,我们国家幅员辽阔,各地情况不一样,村子大小不一,有些村比较大,上万人;有些村很小,几百人,甚至个别村就几十人。加上有些村不仅小,而且经济很不发达,没什么钱。对于这样的村是否需要单独设立监督机构就值得考虑了。我认为像这些小的、经济不太发达的村,可以不设单独的监督机构。那里的村民代表会议,村民会议,还有村务公开完全可以发挥监督的职能。如果规定一律都设

置,容易官僚化,反而不利于群众自治。所以法律应该给地方留出自行选择的空间,让他根据自己的情况决定是否设置,不要搞“一刀切”。

记者:目前农村治理中普遍面临着“精英”流失的局面。国家在农村人才的引进和保留方面也采取了很多措施,法律修订草案对此是否有所考虑?

陈斯喜:这次修订草案在这方面也作出了一些努力。随着农村城镇化进程的加快,许多村民外出打工,农村这几年的人才确实流失得比较多。这次修订在村民的选举资格方面留出了空间。过去,主要是根据村民的户籍来认定的。不是户籍所在地,你就不能参加这里的选举。这次规定,户籍不在本村,在本村居住一年以上,本人申请参加选举,并且经村民会议或者村民代表会议同意参加选举的公民也可以参加选举。通过这样一些途径,可以组织一些比较优秀的青年到农村去任职。现在派大学生来当“村官”,主要是当助理,还不能当村委会主任,村委会主任是要选举的。当然,助理当一段时间,熟悉、了解了情况,可以通过选举当村干部。法律的这次修订也为这一制度安排留出了空间。

记者:最后,请您就这次村民委员会组织法的修订,谈一谈个人感悟。

陈斯喜:我感觉有三点:一是修当其时。村委会组织法正式颁布到今年已有十二年了,在实践中确实积累了一些新的做法和经验,出现一些新的问题。这个时候提出来修订是很适时的。二是修当其所。这次修改的内容,很多都是从实践中来的,有些已经有了实践做法,像设立监督机构等,修改的主要都是老百姓关心的问题。三是修当其度。这次修改还不是全面的修改,法律的框架、结构还是保留了原来的内容,只是根据基层自治的发展和进展情况进行的适度修改。■

村民自治如何避免“官治”

——聚焦村委会组织法修订草案审议

辜胜阻：村民自治权的行使需要处理好乡镇政府和村委会的关系、村支部与村委会关系，防止官治越位和民治缺位的问题。乡镇政府与村委会之间的关系，本法规定是指导和协作的关系。但是在实际生活中，发现两者之间的关系变成了领导与服从的关系，村委会变成了乡镇政府的打工者。这次在法律上规定了乡镇政府不得随意干预村民自治，这就保证了两者之间的关系。另外，还要处理好村民自治中的决策权、执行权和监督权的关系，防止决策不民主、不科学，执行不受监督。这次设立专门的监督机构，保证了村民自治决策权、执行权和监督权的相对分离，互相制衡，保证了农民的自治权。

哈斯巴根：在农村，处理不好村委

会与党支部、乡镇人民政府之间关系的例子并不少见，由此产生了不少矛盾和问题，要进一步明确村民自治是在党领导下，在宪法和法律范围内实行的自治，是保护和发展最大多数人利益的自治，也要明确党支部与村委会的领导和被领导关系，乡镇人民政府与村委会的指导和被指导的关系。既不能扩大村委会的作用，也不能削弱和取代村委会的职能。

郭风莲：现在农村存在一种不协调的关系，选举完以后，村长认为我是群众投票选举的，而党组织是上面指明的，选举完之后，公章抓在自己的手里，党组织说话也不顶用，存在“两张皮”的情况，造成了不团结，无法发挥党组织在基层的作用。以前农村选举的

时候，党组织要召开几次组织会议、党员会议，最少也要议论几次候选人的问题。而现在是直选，所以党组织没有办法参与。现在帮助农村选举工作是由地方民政局和乡政府派人直接参与。大家感到操作难度大。我认为，党组织在基层选举中应该发挥什么样的作用，在法律中应当有明确规定。

侯义斌：修订草案对村务监督机构作了规定，这对于加强民主管理和民主监督具有重要意义。现在的村民事务既需要通过民主的办法选举好的村委会，也亟须有效的监督机制确保村务工作的合法和公正。几年前，广为报道的某村委会把公章切成五瓣分别管理的事实，说明了对村委会进行监督的重要性。建议在修订草案中增加关于监督措施的规定。



辜胜阻



哈斯巴根



郭风莲



侯义斌



杨贵新



郎胜



张晓山



武寅

杨贵新：修订草案在民主管理和民主监督一章，将村委会实行村务公开制度专门形成一条单列出来，我认为非常好。我长期做农村基层工作，有些村里的工作本来不会发生纠纷，但是由于村务公开制度没有实行好，结果发生了矛盾，如果处理不好的话，还会上升为事件。对于村务公开制度的实行，全国普遍做得比较好，比如贵州的遵义市在实行村务公开的时候，创先实行了村民可以点题公开，也就是说，村里该公开的公开，不公开的，村民可以点题咨询，创造了和谐的氛围。

郎胜：这次增加了一些监督机制的规定，对村委会的活动实行必要的监督，我非常赞成。但是究竟采取什么形式，如何行之有效地监督需要很好地研究。村委会组成人员生活在广大村民之中，应当时时处处接受广大村民的监督。现在确实存在有的村委会在履行职责过程中不发扬民主，甚至出现贪污腐败，侵害群众利益的行为，所以对村委会加强监督是必要的。但是这个监督并不是一种简单形式上的，而是真正地让他在人民群众中接受监督。村委会本来就是最基层的自治组织，其成立就出

现在广大村民之中，随时接受村民的监督。如果要求一律增设一个监督机构则是叠床架屋，浪费民力。现在要研究如何切实保障村民行使监督职权，而不是增加机构，增加群众负担。还有，现在规定村委会的成员离职的时候要进行审计监督，是必要的。但是如果不加区分的每个成员离职的时候都审计，也是一种人力的浪费。

张晓山：这部法律的修订和落实，应该在政治方面有利于改革和完善村级民主自治的机制。在农村，发展是主题，农民是主体，干部是关键，所以农村基层组织是新农村发展的中坚力量，党支部、村委会班子的选配，涉及整个农村发展的关键性问题，关系到共产党的执政基础。一些地方出现了提倡村企联建、能人治村，希望让老板来带领村民致富。农村必须要有能人，这毫无疑问，但是民营企业具有双重身份，一方面他们是村干部，要管好用好村集体资产，为村民服务；另一方面他们是企业的老板，自己的企业要赚钱。怎么样处理好这两方面的关系，如何防止权力结构朝着“富人俱乐部”的方向转变，如何防止能人老板型的

干部成为新的“土围子”，这是村委会组织法修订落实的一个重要方面。另外，村委会还要防止行政化的趋向。现在村委会的行政色彩比较重，谁给我钱，我就听谁的，给谁干，说白了就是村干部成为基层政权的延伸，成为基层政府的代理，但这和自治功能如何协调，需要进一步探索。从这个角度，该法的修订落实，一方面要避免权力资本化的倾向，另一方面要避免权力行政化的趋向。

武寅：民主制度的设计，至少应遵循两个原则，一是民主的原则，二是制衡的原则，二者缺一不可，相辅相成。其中，制衡应该有横向和纵向两个方面。具体到这次修订草案的条款，我感觉民主的设计相对于制衡来讲要好一些。横向制衡条款设计中有村委会、村民会、村民代表会和管理监督机构，比较齐全，但是纵向制衡的规定则相对较弱。我们从现实来看，纵向的制衡往往是更加重要的。特别是最近的几年，突发事件呈爆发性上升之势，突发事件的根源和主要的发生点，恰恰是在最基层。没有强有力的纵向制衡，难以把这个矛盾消灭在萌芽状态。☒

“民生”之上听民主

文 / 本刊记者 于浩

“我晓得！”“我同意，钱当然要用来修路……”2009年12月7日，贵州省安顺市西秀区石场村村民走在新修的通村大道上，无论是出资修路的，还是出力修路的，无不脸上笑开了花，因为这条路是“自己咬了牙齿印干成的事”。

村级公益事业建设从筹资投劳到项目实施、工程管护均由村民全程参与，真正体现了农民参与“民主决策、民主管理、民主监督”的权益。

“一事一议”的实践促进了村民自治的发展。从农民的视角来看，加强村民自治中的民主决策、民主管理和民主监督的建设将更有利于村民自治的深入发展。

姚晓英代表列席全国人大常委会会议对村委会组织法修订草案初次审议时，带来了贵州省“一事一议”的很多故事，因为在2009年贵州省被列为“一事一议”的试点省份，他们的经验引起常委会组成人员的高度关注。

所谓“一事一议”，是指在农村税费改革这项系统工程中，取消了乡统筹和改革村提留后，原由乡统筹和村提留中开支的“农田水利基本建设、道路修建、植树造林、农业综合开发有关的土地治理项目和村民认为需要兴办的集体生产生活等其他公益事业项目”。筹资筹劳需遵循“村民自愿、直接受益、量力而行、民主决策、合理限额”的原则。

自中央推行“一事一议”制度试点至今，受益的村民已是成倍增长。

“我晓得！”“我同意，钱当然要用来修路……”2009年12月7日，贵州省



摄影/吴中贤



摄影/周加亮

▲ 眼前的这条路，是“一事一议”项目实施中贵州省安顺市西秀区岩腊乡自己选择的路，所以修起来村民格外带劲

▲ 全国人大代表姚晓英（右）调研石场村“一事一议”项目的成果——一条平坦的村公路

安顺市西秀区石场村村民走在新修的通村大道上，无论是出资修路的，还是出力修路的，无不脸上笑开了花，因为这条路是“自己咬了牙齿印干成的事”。

石场村的通村路是“一事一议”的

公益项目，若是招投标进行施工，所需资金在30万元。这个项目不是上级政府给到村里，也不是村领导跑来的，按照“一事一议”章程，需要村里的每个村民共同参与决策。

2009年8月20日,石场村召开村民大会,村支书拿着大喇叭对村民们喊道:“上级政府对我们农民的生活很关心。现在有笔钱可以给我们村,而且要我们自己决定用这个钱做什么。大伙儿现在给我出个主意,看看我们村要拿这个钱来做什么?”

“用来修鱼塘,可以让城里人来钓鱼。”

“还是用来修路吧。”

“用来建桥洞下面的堡坎。”

……

在汇总了村民们的意见后,村民开始对此进行表决,最后决定将钱用在修路上,并签下自己的名字以示同意。但是,对那些在外打工,不能投工投劳的村民该怎么办?有的村民表达了自己的异议。有人认为,他们在外打工也不容易,所以每个人缴纳30元作为补助就可以;有的村民表示不同意,“在外面打工是在挣钱,而在家里修路却绝对是挣不了钱,应该交50元才合理。”

在30元和50元之间,同意交50元的人多于同意交30元的人。最后,村民们决定不能投工投劳的村民交50元补助。村民意见出来后,工程得以顺利启动。

“以往‘公益项目如果不能通过验收,就拿不到资金’的压力大多是落在村干部身上。”石场村的一位村干部说,但自从有了“民议、民定、民建、民管、民受益”的“一事一议”规则,村民建设家园和村内外公益事业的积极性空前高涨。“就拿这回修路来说,计划花费30万元的路,花了19.8万元就竣工了。”

“实施哪些项目,要花多少钱,已经花了多少钱,政府要拨多少钱,过去我们是两眼一抹黑,只能听上头的。现在是我们说了算,每个工程都能心里有数。”石场村的村民自豪地告诉记者,过去很多人到上级政府激烈反映的资金使用问题如今已经越来越少了,因为,村干部在开村民大会时候讲的话都能一一兑现。

然而,在“一事一议”制度推行前,

无论是路面硬化、水管铺设,还是校园改善等工程背后的不和谐之声就从来没有停止过:“为什么不公开工程的账务?”“工程要做,也是你们几个干部自己做,我们不晓得,也不参与,但水管就是不许从我家门口过。”……

2009年,贵州省成为“一事一议”的试点省份,共有23个县被列入试点。西秀区于8月启动了这项试点工作后,西秀区石场村的村干部和村民们发现,过去大伙争议的问题,现在通过“一事一议”一下子都能解决了。

专家认为,“一事一议”的实践促进了村民自治的发展。从农民的视角来看,加强村民自治中的民主决策、民主管理和民主监督的建设将更有利于村民自治的深入发展。

“村民们积极行使自己当家作主的民主权利,通过民主选举产生‘一事一议’财政奖补项目建设领导小组、质量监督小组、民主理财小组等工作小组。村民议自己的事、出自己的力、做自己的事、享受自己的劳动成果,造福自己、他人及子孙后代。”经过数次对该制度的调研,全国人大代表、贵州省安顺市西秀区人大常委会副主任姚晓英认为,“一事一议”制度的实施,使得村民的自治意识和能力得到了提高,参与村级民主决策、民主管理、民主监督和自我服务的水平也有所提升,积极促进了村级基层民主政治建设。

在调研中,姚晓英发现,乡镇干部走村窜户,带领村组干部及广大村民兴建村级公益事业,为村民出点子、想办法子、跑趟子,基层干部在群众心目中的形象和威望得到很大提高,村组干部的形象和战斗力明显增强,干群关系和群众关系更加密切,基层政权得到巩固。在村干部的带领下,广大村民更加团结,大家心往一处想,劲往一处使,试点村的和谐氛围进一步形成。

同时,村级公益事业建设从筹资投劳到项目实施、工程管护均由村民全程参与,真正体现农民参与“民主决策、

民主管理、民主监督”的权益。通过认真组织实施项目,加强建设资金使用管理,尊重群众意愿,让广大群众对村里各项建设和重大问题进行评议,使农民群众真正成为“当家人”。既进一步改善了党群干群关系,又使村民建设家乡愿望更加强烈,实施项目干劲更足。

“‘一事一议’制度中的很多内容,都在村民委员会组织法修订草案中有一定的体现。”姚晓英说,例如,“一事一议”中强调的所有村民参与环节中,“召开村民会议,应当有本村18周岁以上的村民过半数参加,或者有本村三分之二以上农户的代表参加。召开村民代表会议,应当有代表三分之二以上农户的村民代表参加。所作决定要经到会人员的半数通过才能有效”,就与修订草案中规定的本村五分之一以上有选举权的村民或者三分之一以上的村民代表联名,可以提出罢免理由要求罢免村民委员会成员,有异曲同工之处。

此外,修订草案从三个方面完善了民主议事制度:进一步充实村民会议讨论决定的事项,从现行村委会组织法规定的八项扩展为十二项,并规定村民会议可以授权村民代表会议讨论决定的事项。完善村民代表会议的组成和议事程序。增加村民小组会议制度。

“这些补充既是对村委会组织法的有益补充,也是为‘一事一议’制度加上了法律的护身符。”姚晓英说,“一事一议”制度不能解决所有问题,像村干部缺乏权威,村民对组织者缺乏信任与支持等。然而就是这些村民们关心的问题,在村民委员会组织法修订草案中都有了解决之道。例如,村民委员会成员的选举和罢免程序、民主议事制度、民主管理和民主监督制度都得到了进一步完善。

“如今,村民自治制度已经发展成为中国特色的社会主义民主政治的重要组成部分。”姚晓英认为,村民委员会组织法的修订,必将会使农村基层组织进一步加强,村民自治制度更加完善,农民民主权利得到切实保障。★



化解农村土地纠纷 步入法制化轨道

——专访全国人大农业与农村委员会副主任委员尹成杰

文 / 本刊记者 李小健

经过长达半年之久的学习宣传之后,2010年1月1日,备受关注的农村土地承包经营纠纷调解仲裁法(以下简称农村土地纠纷调解仲裁法)正式实施。

据悉,这部法律于2009年6月底,由十一届全国人大常委会第九次会议审议通过。

由于农村土地纠纷调解仲裁法关系到亿万农民的土地承包经营权益,因而在实施前夕,12月21日,全国人大农业与农村委员会、国务院法制办、农业部和国家林业局联合召开座谈会,

以进一步推动这部法律得到有效实施,促进农业农村经济发展和社会稳定。

此间,全国人大农业与农村委员会副主任委员尹成杰接受本刊记者专访,对农村土地纠纷调解仲裁法作了深刻分析和全面解读。

尹成杰委员认为,农村土地纠纷调解仲裁法的颁布实施,标志着我国农村土地承包经营纠纷的调解和仲裁工作步入法制化轨道。

尹成杰委员表示,农村土地纠纷调解仲裁法的制定实施,进一步建立

健全了与我国农村土地制度和基本经营制度相适应的调解和仲裁法律制度,进一步健全了农村土地承包经营纠纷解决机制,进一步丰富和健全了中国特色农业法律体系。这对于稳定农村基本经营制度,保护农民土地承包权益,促进现代农业建设必将发挥重要作用。

记者:农村土地纠纷调解仲裁法——顾名思义,是一部针对解决农村土地承包经营纠纷而诞生的法律,请您概述一下目前我国农村土地纠纷

现状。

尹成杰：改革开放以来，我国坚持实行农村基本经营制度不动摇，农村土地承包关系得到稳定和巩固，农村土地纠纷得到较好解决。但是，也应看到，随着城乡统筹的推进和经济社会的发展，农村土地承包和流转出现了一些新情况：农业区域化、专业化发展加快，带动和促进了种植结构调整和承包地流转；农村劳动力大量转移，农民进城务工增多，农村承包地流转增加；城乡一体化发展不断推进，城乡经济关联度增强，国家征用农村土地增多；一些地方农村合作经济组织和农业产业化经营发展加快，带动了承包地流转。

这些新情况、新问题，无一不与土地承包经营权和农村基本经营制度密切相关。据农业部信访部门统计，2008年接待的上访群众中，其中68.3%反映土地问题；2009年1至7月，有65%的上访群众反映的是土地问题。另据农业部统计，从2004年到2008年，仅224个试点县（区、市）受理仲裁的农村土地承包经营纠纷就达5万余件。

记者：这些农村土地纠纷都有哪些特征？具体是由什么原因直接引起的？

尹成杰：必须引起注意的是，当前一些地方农村土地承包经营纠纷呈现一些新的情况和特点。一是纠纷数量不断增多。近些年来，农村土地承包经营纠纷信访增多，成为农村比较突出的问题。二是纠纷形式进一步多样化。从各地情况看，农村土地承包经营纠纷既有土地承包合同纠纷，又有土地承包经营权侵权、流转纠纷，土地承包经营权衍生权益侵权纠纷，土地承包经营权分割和继承纠纷等多种形式。三是纠纷的领域不断扩展。目前，农村土地承包经营纠纷，既有发包方与承包户、承包户与承包户之间的纠纷，又有承包户与龙头企业、承包户与合作

经济组织的纠纷；既有农村集体经济组织内部纠纷，又有农村集体经济组织外部纠纷。四是纠纷涉及的矛盾日趋复杂。随着一些项目实施征占用农村土地，以及相关利益主体和利益关系更趋多元化，都可能牵涉到矛盾纠纷之中。

而直接引发农村土地承包经营纠纷的原因是多方面的。第一，是由发包方造成的。这种情况由土地承包政策执行不到位、有的地方基层组织或者干部干预农民的生产经营自主权、发包方在发包过程中的不公平做法引起群众不满等原因造成。第二，是由承包方引起的。如承包方拒绝履行义务、擅自改变土地用途等引起纠纷。第三，承包合同不规范，导致主要条款不全、权利义务不明确引发纠纷。

记者：面对不断增多、复杂多变的农村土地纠纷，中央政府和有关部门作何应对？

尹成杰：2008年9月，党中央批准了《十一届全国人大常委会立法规划》，其中将制定农村土地承包经营纠纷调解仲裁法作为一类立法项目，同时，这部法律也列入了全国人大常委会当年的立法工作计划。同年10月，党的十七届三中全会《决定》要求：“完善农村土地承包经营权权能，依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利。”“加强农村法制建设，完善涉农法律、法规，增强依法行政能力，强化涉农执法监督和司法保护。”

制定农村土地承包经营纠纷调解仲裁法，是化解农村土地纠纷，维护农民土地承包权益，稳定农村基本经营制度的重大举措。从实际情况看，日益增多的土地承包纠纷已经成为损害农民土地承包经营权益和影响农村社会稳定的重要因素之一。与此同时，贯彻实施党的十七届三中全会制定的一系列方针政策，也迫切需要提供有力的法律保障。因此，制定这部法律，恰逢

其时。

全国人大常委会领导对制定这部法律高度重视。吴邦国委员长在十一届全国人大一次会议和十一届全国人大常委会第一次会议上的报告明确指出，要制定农村土地承包纠纷仲裁法。王兆国副委员长对制定这部法律非常关心，对法律的起草工作作出了重要指示。乌云其木格副委员长曾就制定这部法律提出明确要求。2009年6月27日，十一届全国人大常委会第九次会议审议通过了《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》，并已于2010年1月1日起正式施行。

记者：一部法律的出台，尤其是与群众利益密切攸关的法律，往往都是人们关注的焦点。请您谈一谈农村土地纠纷调解仲裁法实施后，将会产生哪些积极影响？

尹成杰：首先我们必须认识到，贯彻落实党的农村政策和三中全会《决定》的各项部署，关键是要切实维护好农民土地承包权益，保护和调动农民积极性。要有效保护好农民土地承包权益，就必须建立健全相关的争议解决机制，为稳定和完善农村土地承包关系提供有力的法律保障。

制定农村土地纠纷调解仲裁法，是巩固和完善农村基本经营制度的需要，是维护广大农民土地承包权益的需要，维护农村社会和谐稳定的需要，是推动农村改革和发展的需要。

土地承包权益是农民经济利益的核心权益。维护农民土地承包权益，最关键的是要依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等用益物权。有了这部法律，就能够进一步规范土地承包当事人的行为，维护广大农民土地承包合法权益。

土地问题是当前农民反映比较突出的问题，也是影响农村社会和谐稳定的重要因素。只有畅通纠纷解决渠道，充分发挥调解、仲裁在解决土地承包经

营纠纷中的积极作用,才能真正把纠纷解决在当地,把矛盾化解在基层,进一步促进农村社会和谐和稳定。

新形势下推进农村改革和发展,加强农村制度建设是带有根本性的重大措施。建立健全农村土地承包经营纠纷调解仲裁制度,是稳定和完善农村基本经营制度的重要组成部分,是推进新阶段农村改革发展的法律保障。

同时,这部法律是继农村土地承包法之后,全国人大常委会颁布的又一部关于农村土地承包方面的专门法律。它的颁布实施,标志着我国农村土地承包经营纠纷的调解和仲裁工作步入了法制化轨道。

记者:在贯彻实施过程中,理解和把握这部法律应该注意哪些问题?

尹成杰:农村土地纠纷调解仲裁法的实施,非常及时,且十分必要。可以从以下七个方面理解和把握这部法律。

一是法律充分体现了中央关于“三农”工作的决策和部署,充分体现了党在农村的方针政策,充分体现了稳定和完善的农村基本经营制度的一贯主张。

二是法律与中国特色的农村基本经营制度相适应。从法律的主旨看,这部法律主要是维护和稳定农村基本经营制度,保障农民土地承包经营的权益;从纠纷仲裁的性质看,既符合一般性的民商事纠纷仲裁的原理,又突出了特殊性民商事纠纷仲裁的特点;从法律仲裁的范围看,涵盖了农村土地承包经营权纠纷的主要方面;从仲裁机构的设置看,保证了仲裁工作开展需要并按区域化设置,不搞层层设置,简化程序,提高效益,方便群众。

三是法律进一步健全完善了我国农村民间协商、乡村调解、县市仲裁、司法保障的土地承包经营纠纷调解仲裁机制。随着这部法律的制定实施,解决我国农村土地承包经营纠纷的机制框架基本形成,即民间协商、乡村调解、县市仲裁、司法保障四个环节。这四个环

节环环相扣,互为补充,形成机制,发挥综合作用。

四是法律坚持调解和仲裁并重。把调解和仲裁紧密结合起来,是这部法律的一个十分重要的特点。法律按照调解和仲裁并重的原则,单设了调解一章,明确了调解在化解农村土地承包经营纠纷中的法律地位、调解的程序、调解书的制作及法律效力,完善了调解的功能和作用。

五是法律确立了农村土地承包经营纠纷仲裁组织的法律地位,明确了仲裁法律效力。确立农村土地承包仲裁委员会是依法设立仲裁农村土地承包经营纠纷的组织,其调解、仲裁具有法律效力,由法院予以执行保障。

六是法律明确了土地承包仲裁制度与司法制度的关系,强化了司法对仲裁的保障作用。法律规定可裁可审,也可裁后再审,并明确法院协助仲裁委员会实施财产保全,仲裁结果依法执行。

七是法律明确了我国农村土地承包经营权纠纷仲裁机构的设置和职责。同时,法律还授权农业部会同国家林业局制定仲裁规则和仲裁委员会示范章程,以规范仲裁机构组建、运作等具体工作层面的问题。

总之,农村土地纠纷调解仲裁法是一部维护农民土地承包经营权益的重要法律。它进一步建立健全了与我国农村土地制度和基本经营制度相适应的调解和仲裁法律制度,健全了农村土地承包经营纠纷解决机制,丰富和健全了中国特色农业法律体系,对稳定农村基本经营制度,保护农民土地承包权益,促进现代农业建设必将发挥重要作用。

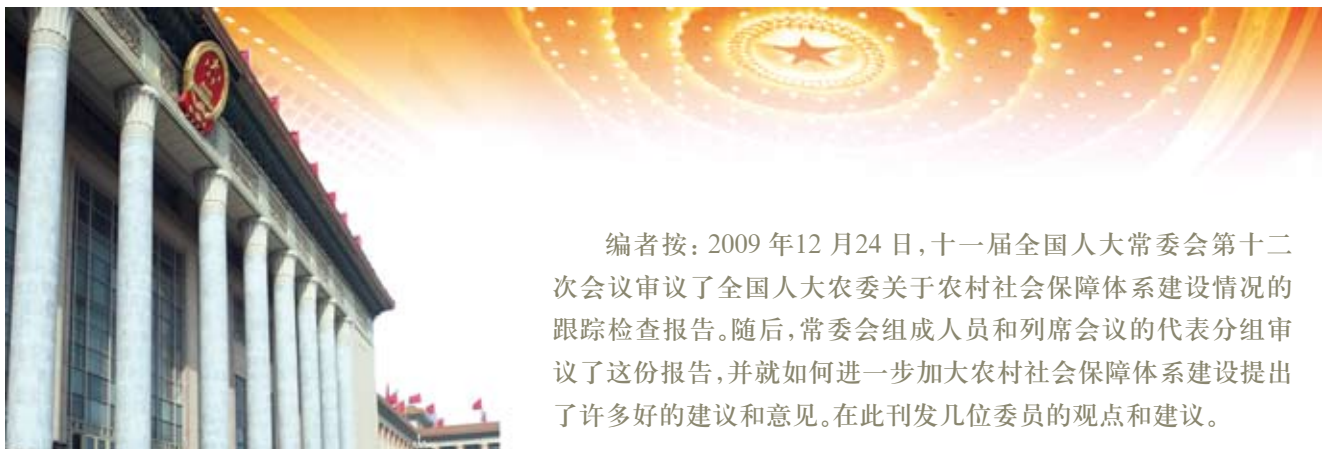
记者:接下来各级政府和有关部门做好法律实施工作,您认为需要在哪些方面下功夫?

尹成杰:第一,要进一步深入开展学习宣传工作。各级政府和有关部门要按照各自的职责,密切配合,加大学习宣传工作的深度,让最基层的农民群

众、乡镇干部了解法律;要加大学习宣传工作的广度,让更多的组织、部门和有关人员了解法律,特别是广大媒体、信息服务行业等,以获得更广泛的支持与关注。在学习宣传的过程中,要特别注意以下几点:一是要注意把本法的学习宣传工作与党的十七大和十七届三中、四中全会精神的贯彻学习结合起来。二是要注意把本法和农村土地承包法以及有关的配套法规、规章、政策措施结合起来学习和宣传。三是要突出重点,切实做好与解决当前实际问题,以及与农民群众利益关系紧密的内容的宣传和实施。

第二,要继续做好配套法规、规章和政策措施的制定工作。本法是继农村土地承包法之后的又一部重要的规范农村土地承包工作的法律。国务院有关部门、地方人大、地方政府已经或正在制定一些相应的配套法规、规章和政策措施,这对于细化和补充法律,落实法律规定的具体要求,将起到十分重要的作用。据了解,目前一些省区市已经把制定实施农村土地承包经营纠纷调解仲裁法的实施细则、实施办法列入了立法计划。但是,我们还要看到,还有一些领域缺少相应的规定,还有一些地方没有开展符合当地实际的配套工作。因此,需要各方面继续努力,加强对配套法规的研究和制定工作。对一些涉及多个部门的法规和政策,要进一步统筹研究,搞好协调配合。

第三,全国人大农业与农村委员会将继续关注法律的执行情况。我们将积极开展农村土地纠纷调解仲裁法的调查研究和执法检查,及时发现法律执行过程中存在的问题,并与有关部门进行沟通和协调,力求使出现的问题得到尽快解决,使法律中的各项条款在实践中得到有效的执行。今年下半年,全国人大农业与农村委员会计划对农村土地纠纷调解仲裁法的执行情况进行工作检查。✶



编者按：2009年12月24日，十一届全国人大常委会第十二次会议审议了全国人大农委关于农村社会保障体系建设情况的跟踪检查报告。随后，常委会组成人员和列席会议的代表分组审议了这份报告，并就如何进一步加大农村社会保障体系建设提出了许多好的建议和意见。在此刊发几位委员的观点和建议。

加大财政投入力度

文/ 李乾元



农村社会保障体系建设还有一些不尽如人意的地方，有一个问题就是地方资金筹措难度比较大。前不久我们到一些地方了解情况，他们对于承担这个任务感到压力非常大。比如广东省，这是我国经济发展形势最好的地方之一，但粤东、粤北、粤西还是感觉承受困难。这样的话，其他地方的情况就会更困难。所以，怎样统筹资金，如何更好地落实政策，需要进一步研究。

针对这个情况，要加大财政投入力度并着力提高管理水平。前不久召开的中央经济工作会议讲到对“三农”和农村的投入，“要在多领域、多方面增加投入”。我认为，应把保障系统投入作为一个重点来考虑，用城乡统筹的思路，完善农村的社保体系建设，提高财政资金用于社会保

障体系的比例。当前尤其要研究解决的是，财权和事权的划分问题。所以，在解决资金问题的时候，中央应该统筹考虑，各省也要统筹考虑。同时，随着养老保险、医疗保险和其他一些保障经费的增多，管理上也带来了新的问题。既要保证这笔资金保值，还得考虑升值，这也是需要进一步研究和探索的问题。✱

加快农村社保的扩面速度

文/ 蔡昉

农村社会保障体系的扩面速度应该加快，建议在本届政府任期内打下基础，“十二五”期间实现制度全覆盖。按照当前安排，“新农保”要在2020年才能实现全国覆盖。这样的跨度太长，会造成地区之间新的不平衡，引发新的矛盾。除了这个问题外，还有中国老龄化的进程正在加快，中国是全世界老龄化速度最快的国家，而且很快会成为全世界老龄人口规模最大，老龄比重最高的国家。其中，由于我们城乡二元经济结构户籍制度的限制，大量的年轻人外出打工，农村的老龄化程度比城市要高很多，而且还在加快推进。

关于扩面速度要加快的紧迫性还有另一个原因。启动国内消费需求是我们转变经济发展方式的一个重要方面。现在国内需求一个最重要的潜力来自于农村，也就是超过半数的农村人口，在国民经济最终的消费需求中只占22%，很大的一个制约就是因为社会保障不健全，这样不得不节省开支，以备未来。因此，如果可以在养老保障方面向前迈



进一步,对于释放内需具有重大的意义。从可行性来说,总的来看,现在是分区域有不同的资金方案,资金规模并不大,而且从过去几年中,“新农合”的扩面速度和农村低保在启动以后的扩面速度的经验看,其中都不需要很多年,应该说可以做到以相当快的速度完成。✱

制度建设要基于城乡统筹

文/ 郑功成



在农村社会保障制度的建设中,一定要基于城乡统筹,逐渐缩小差距,促进公平。城镇居民的养老保险和农村居民的养老保险要实行城乡统筹,城镇居民的医疗保险和农村居民的合作医疗,也都应该都是城乡统筹。因为他们都是政府责任加个人责任,筹资可以有别,但是从责任分担方

式、保障方式上却是完全一样的,起码经办机构没有必要按照农民和市民来区别。

现在城乡统筹原则还没有得到很好体现,同时还要逐渐缩小城乡差距。比如低保制度,农村的低保水平大概只相当于城市的四分之一,不要说“国民待遇”,“居民待遇”都没有实现。我们应当制定一个缩小差距的时间表,最终

实现标准统一。只有基于城乡统筹的视角来考虑并推进制度建设,才能逐渐整合制度,缩小差距,促进社会公平。我发现成都、杭州在医保方面就按城乡统筹的原则打破了城乡居民分割界线,他们允许农民向上流动,可能有几个档次,但参保人可以自由选择,这样就打破了城乡界限。成都可以做到,其他地区也应该可以做到。因此,不是能不能做到城乡统筹,而是愿不愿意做到城乡统筹,这应该是今后需要具体落实的事。✱

做好农村养老保障制度的衔接

文/ 符桂花

完善农村养老保障,特别是要做好新老农保的衔接工作。民政部在1992年,已经颁布了县级农村社会养老保险基本方案,地方也制定了实施办法。当时实施的“老农保”制度,其资金的主要来源是以个人缴费为主,集体补助为辅,先后经历了试点、逐步推进、全面覆盖和清理整顿阶段等过程。目前,“新农保”制度在一些地方逐步试点探索。新老农保在缴费标准、政府补助、保障方式和保障水平等方面都有着较大的差距。

目前,农村社会保障在新老制度衔接、城乡衔接、地区衔接上还缺少具体规定,由于农民工就业不稳定,身份可能随时要转换,相应养老制度安排也不相同。如何衔接,目前还没有好的解决办法。如在医疗保险方面,一些地方要求农村中小學生要加入城镇居民基本医疗保险,但同时农村以家庭为单位参加新农合,二者的衔接也要加以研究,避免农民重复参保,增加负担。又如在注重解决新的征地农民社会保障的时候,对于历史遗留的被征地农民的社会保障问题如何解决,也没有明确的规定。“新农保”实施后,如何与“老农保”衔接,也是迫切需要解决的问题。✱



侵权责任法通过： 民法典迈出重要一步

文 / 本刊记者 彭东昱

2009年12月26日，十一届全国人大常委会第十二次会议表决通过了《中华人民共和国侵权责任法》，该法将于2010年7月1日起施行。侵权责任法与物权法一样，核心在于保障民事主体的私有权益，是继合同法、物权法之后，我国民事领域的又一部重要法律。

历经四审 二审后进入快车道

作为民法典的一编，侵权责任法草案首次审议是在2002年12月的九届全国人大常委会第三十一次会议上。当时，民法草案共九编，1209条，10余万字，是中国迄今为止条文最多的法律草案。由于内容复杂，涉及面广，如果作为一部法律进行修改和审议，历时长、难度大。最终，最高国家立法机关确立了分编修改和审议、分编通过的原则，待各编审议通过后，再按照法典体例编纂民法典。

2004年，物权法草案开始二审，成为民法草案九编中最早进入“实质性”审议的一编。这部法律先后历经九届全国人大常委会、十届全国人大及其常委会8次审议，2007年3月16日，在十届全国人大五次会议上最终获得高票通过，一再刷新了中国立法史上单部法律案审议次数的最高纪录。

物权法通过后，最高国家立法机关启动了侵权责任法草案的制定进程。根

据十届、十一届全国人大常委会的五年立法规划和2008年立法计划，全国人大常委会法工委在民法草案第八编的基础上，综合各方意见，形成侵权责任法草案第二次审议稿，提交于2008年12月22日召开的十一届全国人大常委会第六次会议进行了审议。该草案作出了较大调整，增加到12章88条。侵权责任法草案由此步入了“实质性”审议阶段。

2009年，侵权责任法草案审议工作提速，10月底三审，12月底四审并通过。从初审到通过，侵权责任法走过了整整7年。

侵权责任法立法进程不断提速，主要原因在于现实的紧迫性。随着经济社会的发展，新的侵权类型不断出现，而现行法律有些规定较为原则，缺乏可操作性。另外，不少规定分散在单行法律中，缺乏对侵权责任共性问题的规定。现实情况则是侵权案件逐年增多，2007年，全国法院受理一审侵权案件已达87万多件，2008年上升为103万多件。另一方面，认识水平的提高和法律环境的进一步完善，也为侵权责任法的紧锣密鼓创造了条件。2007年前，立法机关工作重点主要放在物权法上，当时对是否制定民法典也有很大的争议。物权法不出台，侵权责任法也只能拖延，2007年3月物权法获通过后，侵权责任法的提

速也就变得顺理成章。

侵权责任法的通过使民法典的制定迈出了重要一步。至于民法典何时能够出台，全国人大常委会法工委副主任王胜明表示，尚无确定的时间表。按照工作部署，全国人大常委会今年将抓紧起草涉外民事关系法律适用法，涉外民事关系的法律适用在民法通则中有一章作出了规定。但是，这些年涉及到外国人在中国发生的一些民事纠纷，是适用当事人本国法还是适用中国法律，或者其他国家的法律的问题，产生的纠纷越来越多。

王胜明还表示，民法典的编纂工作，以后还有几方面的工作要做，其一是民法总则；另外，还要进一步完善婚姻法的修改，在这个基础上才能考虑民法典的编纂问题。

清晰责任 亮点突出

刚刚过去的2009年，“人肉搜索”、“楼脆脆”、“河北艾滋女”、“三聚氰胺索赔”、“张海超开胸验肺”等新型侵权事件成为媒体争相报道的热点。这些案件中的每一个权利人都在通过不同的途径，寻求不同的方法，为维护自己的权利呼喊奔走。然而，与权利保护请求相对应的，往往是维权结果的不尽如人意，这与现行法律关于侵权责任规定的缺陷不无关系。侵权责任法的通过让这

种局面出现了转机,使曾经为之困惑的人们有了一部维权的“行动指南”,让人们看到了众多侵权损害案件的解决路径。

第一次明确精神损害赔偿。侵权责任法规定,侵害他人人身权益,造成他人严重精神损害的,被侵权人可以请求精神损害赔偿。这是我国法律中第一次明确精神损害赔偿。

我国现行民事法律对于精神损害赔偿没有明确规定,正在审议中的国家赔偿法修订草案确立了精神损害赔偿制度,但仅限于行政法领域,司法实践中由最高人民法院《关于确定民事侵权精神损害赔偿责任若干问题的解释》来规范,司法实践中精神损害赔偿

已经有了不少案例。2007年11月26日,“北京公交售票员掐死清华教授女儿案”民事赔偿部分终审改判赔偿30万元,这是目前我国法院判决精神损害赔偿的最高数额。

王胜明介绍说,草案审议过程中,关于精神损害赔偿怎么认定,什么情况下构成精神损害赔偿,以及精神损害赔偿究竟赔多少,有过很大争论。最终通过的法律规定,精神损害赔偿严格限制在侵害人身权益。侵害人身权益是指侵害生命权、健康权、名誉权、隐私权等,但不包含侵害财产权,如果侵害了财产权益,就要根据财产的损失给予赔偿。

在什么情况下构成精神损害,侵权责任法使用了“严重损害”予以限定。对如何理解“严重”一词,王胜明解释:“一般认为像轻微的精神损害,原则上不能够请求精神损害赔偿,否则诉讼成本很高。对于这一问题的处理,今后可以通过司法解释作进一步的具体规定,也可以根据个案来认定。”

确立“同命同价”赔偿原则。侵权责任法规定,侵害他人造成死亡的,应

当赔偿丧葬费和死亡赔偿金。因同一侵权行为造成多人死亡的,可以以相同数额确定死亡赔偿金。

同时在一场车祸中丧生,城市户口的孩子获得了20多万元赔偿,农村户口的孩子却只有9万元。如此种种被概括为“同命不同价”的案例,让我国现行死亡赔偿标准屡遭质疑。侵权责任法实施后,在交通、矿难、爆炸等意外事故、生产事故中,将可以给与同一数额的死亡赔偿金。

有专家指出,“同命同价”的说法并不准确,在某种程度上是媒体的一种误读。死亡赔偿金赔偿的是生命遭受损害之后,所引发的财产和精神损失,不是生命的价格,生命本身无价。

侵权责任法规定同一侵权行为造成多人死亡时,统一死亡赔偿金,这并不是普遍的做法,而仅仅适用于大规模侵权的情况。在一般的死亡赔偿金的确定上,受害人年龄大小、收入高低、地区差异,会有一定的差别,但不能以城里人和农民作基本划分,给农民以差别待遇。死亡赔偿金的具体计算,还需要在

实践中积累经验,由司法解释作出进一步规定。

“同命同价”的真正实现,取决于城乡差距的缩小,乃至最终消除。

第一次专章规定医疗损害责任。如何合理界定医疗损害责任,解决医疗纠纷,现行民法通则并没有规定具体的条款,各级法院审理医疗纠纷案件主要依据国务院颁布的《医疗事故处理条例》。

近年来,医患纠纷数量不断上升,矛盾不断升级,大有愈演愈烈之势。2009年6月,发生在福建省南平市的“医闹事件”轰动全国,多人受伤,医护人员集体去市政府静坐上访。虽然这起事件实属个别,但其背后反映的医患矛盾发人深省。如何平衡医患双方利益,成为侵权责任法不可回避的内容。

“要保护患者的合法权益,同时也要保护医院和医护人员的合法权益,还要有利于医学科学的发展”,成为制定侵权责任法医疗损害责任一章总的指导思想。与此相适应,法律采用了过错责任原则,同时,在特殊情况下,有条件地适用过错推定责任。



2009年12月22日,十一届全国人大常委会第十二次会议举行。会议第四次审议侵权责任法草案,草案第六十三条规定:医疗机构及其医务人员不得违反诊疗规范实施不必要的检查。这次会议听取了全国人大法律委员会副主任委员张柏林作的关于侵权责任法草案审议结果的报告

摄影/盛佳鹏

侵权责任法规定,医务人员在诊疗活动中未尽到与当时的医疗水平相应的诊疗义务,造成患者损害的,医疗机构应当承担赔偿责任。

有违反法律、行政法规、规章以及其他有关诊疗规范的规定,隐匿或者拒绝提供与纠纷有关的病历资料,伪造、篡改或者销毁病历资料情形之一的,推定医疗机构有过错。

有关专家指出,法律废除了以构成医疗事故作为医疗机构承担赔偿责任的成立条件,对解决医患纠纷有积极意义。

另外,侵权责任法还对以往发生的侵权行为作出了有针对性的规定。

比如,明确规定因为药品、消毒药剂、医疗器械的缺陷,或者输入不合格的血液造成患者损害而产生的纠纷,患者可以找生产厂家,也可以找医疗机构。医疗机构赔偿后,如果损害是生产厂家造成的,医疗机构可以向负有责任的生产厂家或者血液提供机构追偿。

医疗机构及其医务人员不得违反诊疗规范实施不必要的检查,否则就是侵权。

医疗机构因抢救生命垂危的患者等情况,不能取得患者或者其近亲属意见的,经负责人批准,可以立即实施相应的医疗措施。因丈夫拒签,产妇死亡的悲剧将不再发生。

对个人隐私权的保护展现立法一大进步。隐私权是公民一项重要的个人权利,随着经济和社会的发展,人们对隐私权的保护意识愈来愈强烈。

2009年12月23日,备受关注的“人肉搜索第一案”尘埃落定,北京市二中院终审维持原判,认定张乐奕侵害王菲名誉权的事实成立,判令张乐奕删除网站上的侵权文章、在其开办的网站上对王菲赔礼道歉并赔偿精神损害抚慰金及公证费共计5684元。

“人肉搜索”从表面上看,是一种人工参与的网络信息搜索方式,但实际上反映了网络时代的群体癫狂,是对个人隐私权的典型侵害。

对网络侵权进行规制,体现了侵权责任法紧扣时代的步伐。

侵权责任法规定,网络用户、网络服务提供者利用网络侵害他人民事权益的,应当承担侵权责任。

网络用户利用网络服务实施侵权行为的,被侵权人有权通知网络服务提供者采取删除、屏蔽、断开链接等必要措施。网络服务提供者接到通知后未及时采取必要措施的,对损害的扩大部分与该网络用户承担连带责任。

网络服务提供者知道网络用户利用其网络服务侵害他人民事权益,未采取必要措施的,与该网络用户承担连带责任。

侵权责任法实施后,在“人肉搜索”事件中,只要被搜索者的名誉权和隐私权被侵犯,进行“人肉搜索”者和提供“人肉搜索”的网站就应当承担侵权责任。

不仅是网络侵权责任,还有更多保护个人隐私的提法也在侵权责任法中得到了体现,比如,泄露患者隐私或者未经患者同意公开其病历资料,造成患者损害的,应承担侵权责任。

除上述四大亮点外,侵权责任法还明确了公民的许多民事权益,涉及产品缺陷、交通事故、环境污染、建筑物倒塌、高空抛物、动物致人损害等内容,还明确了产品召回制度,强化了对未成年人的保护。

值得关注的是,侵权责任法在产品责任一章中规定了惩罚性赔偿。明知产品存在缺陷仍然生产、销售,造成他人死亡或者健康严重损害的,被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿。至于如何计算惩罚性赔偿金,法律并未明确规定,需要将来由法院作出具体的司法解释。

实施结果被寄予厚望

7年时间,伴随着每一次审议进程的推进,侵权责任法在全社会得到了不断广泛的关注和进一步普及。作为专门研究侵权责任法和人格权法的专家,杨

立新发出这样的感慨:“30年前,当我刚刚开始涉及这个领域研究的时候,几乎没有人知道有一个法律叫做侵权法,几乎没有人知道我们有一种权利叫人格权。30年后的今天,几乎没有几个人不知道侵权责任法,几乎没有几个人不知道人格权。”

在一个月的侵权责任法草案公开征求意见结束时,全国人大常委会法工委共收到社会各界意见2600多件。

对于这部与自身权益息息相关的法律,人们的期待和厚望无处不在。

尽管侵权责任法并未涵盖生活中的全部损害类型,只是列举了11种侵权行为类型和准侵权行为类型。“但这并不影响侵权责任法在颁布后的强大规范调整功能。”民法专家王利明认为。

全国人大常委会委员们对侵权责任的实施也寄予了厚望。贺铿委员说:“现在我们法制正在健全过程当中,侵权的情况相当普遍,有的甚至侵犯了人家的权他都不知道,所以有这部法律进行规范,我想许多个人的权利都可以得到保障。”贺旻、王宁生委员希望这部法律在颁布之后能够得到很好的实施,建议加强执法检查 and 监督。

为使侵权责任法得到有效的贯彻实施,相关司法解释还有一个进一步完善的问题。上个世纪80年代民法通则通过后,最高人民法院出台了許多有关民事纠纷的司法解释,其中有些与侵权责任法有关,全国人大常委会法工委有关人士表示,侵权责任法出台之后,司法解释存在向法律靠拢的问题,相关司法解释需要进一步完善。

侵权责任法是民法典的一部重要的支撑性法律,其重要性等同于物权法。在弱势群体维权普遍艰难的现实中,它无疑将成为维护公民权益的权威依据。频繁发生的野蛮拆迁使物权法的作用遭到质疑,侵权责任法一经问世,就有声音呼吁勿蹈物权法的覆辙,这提醒执法者们,再好的法律得不到好的执行,也是一纸空文,“司法实践大过天”。★



新农保全覆盖：

何必等到 2020 年

——全国人大“把脉”农村社会保障体系建设

文 / 本刊记者 刘文学

农村社会保障体系建设是一项重大的惠民工程，是破除城乡二元结构，逐步实现基本公共服务均等化的一个重大举措，也是拉动内需的重大举措。

全国人大常委会一直关注着这项民生工程的进展情况。2009年9月至12月，在乌云其木格副委员长的领导下，全国人大农委开展了农村社会保障体系建设情况跟踪检查。

全国人大农业与农村委员会副主任委员孙文盛说：“各地反映，全国人大常委会抓住经济社会发展中事关民生的重大问题，进行监督并跟踪检查，问题抓得准、抓得实，是推动政府工作的有效形式。”

新农保试点以超过10%县（市）的速度覆盖

“2009年参加新农合农民达到8.33亿人，参合率为94%，比年初提高了2.5个百分点，人均筹资水平100元以上，农

民次均住院补偿金额达到1200元，最高支付额达到当地农民人均纯收入6倍以上，实际住院补偿比从25%提高到41%。”孙文盛副主任委员在介绍新型农村合作医疗制度建设的进展时说。

目前，中国农村的社会保障体系主要包括新型农村合作医疗制度、农村社会养老保险制度、最低生活保障制度、农村五保供养制度等。

经过2009年9月至12月的跟踪检查，孙文盛副主任委员认为，农村社会保障体系建设2009年在完善制度、落实资金、扩大覆盖面和提高保障水平等方面均有了新的进展。

在这些新的进展中，农村社会养老保险制度建设方面的突破引起了全国人大常委会委员们的特别关注。

2009年，国务院启动了新型农村社会养老保险的试点。主要内容包括两个方面：其一，是实行基础养老金和个人账

户养老金相结合的养老待遇，国家财政全额支付最低标准基础养老金。其二，是实行个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的筹资办法，地方财政对农民缴费实行补贴。

“建立农村养老保障体系，和前不久取消的农业税一样，是同等重要的，也会成为中国历史发展进程中的一个里程碑。”在审议孙文盛副主任委员代表全国人大农委所作的跟踪检查报告时李乾元委员说。

郑功成委员说：“2009年的农村居民养老保险试点，意味着农民退休制度正在确立，这是一个真正划时代的重大事件，其意义超越了养老保险和社会保障，而且具有了公平、正义、共享文明进步的特征。”

据悉，根据国务院的规划，新型农村社会养老保险试点按照“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”的原则启动，2009年选择10%的县（市）进行试点，到2020年之

前基本实现对农村适龄居民的全覆盖。目前,已经审批和即将审批的试点县共320个,占县(市)总数的11.6%,届时享受养老保险待遇的农村人口约有1500多万。

但在2009年试点的过程中,地方推进的速度远远超过了预期的10%。“一些省份还积极筹集资金,扩大覆盖面。北京、天津已经实现农村社会养老保险全覆盖,海南省计划用两年时间、重庆市计划用三年时间实现新型农村养老保险全覆盖。在中央确定的新农保试点之外,江苏省在所有县、山西省在40多个县自筹资金开展了新农保探索。”孙文盛副主任委员说。

政府财政补贴是新农保政策最核心的一点

2009年8月24日下午,网友“哥余”发了一篇题为《这应该算是最牛B的养老金了吧》的曝光帖。帖子附带的《领取养老金通知书》显示,养老金领取的对象是海南省文昌市的余亚英老人,称其于1998年7月在文昌市农村社会养老保险局参加了农村社会养老保险,按照规定从2007年9月开始领取养老金,月标准人民币3元。

记者们的不断采访帮助我们了解了更多的事实真相:余亚英1998年缴费200元,2007年9月达到领取年龄,10年间本利相加大约360元,以此除以120个月(老农保是按10年计算参保者平均余命的),所以每月领取3元。

“这在表面看来很‘雷’,但把实话说开了,也就好理解了。”有专家表示。

事情虽然可以理解,但每月3元的数额也还是反映了“老农保”所面临的窘境。

“20世纪90年代初的时候,一些地方确实是搞过农村养老保险的尝试和探索的(现在称其为“老农保”)。现在看来这样一种尝试和探索并没有取得成功,其中一个很重要的原因就是那时候基本的筹资模式是农民自己缴费而没有政府的补贴。所以最后演变为农民的自我储蓄,这既难以充分调动农民的

参保积极性,也只能维持很低的领取水平,因而也就很难持续下去。”人力资源和社会保障部副部长胡晓义说。

与“老农保”的境遇不同,“新农保”一出世就遇到了一致的赞叹声。

“调研过程中,我们深切地感到,农村社会保障体系建设得到广大农民群众的衷心拥护和普遍欢迎。党和国家以人为本政策深得民心。”孙文盛副主任委员说。

网友“喜羊羊的村庄”在新华网上留言说:“农业人口60岁后可享国家普惠式养老金,老汉我也享福了,感谢政府。”网友“向北方”说:“年满60岁的农民,每月可以拿到55元钱。这个钱并不多,但它跨越了一个时代。”

社保专家、中国社科院拉美研究所所长郑秉文比较了“新农保”和“老农保”的三大差别。他说,其一是资金来源的区别,在老农保中,融资渠道完全是个人缴费,而新农保中个人缴费只是很少的一部分,绝大部分来自于两级财政转移支付。其二从运行模式看,老农保是“完全积累式”的,新农保则是“统账结合式”。相应地带来第三个差别,即在老农保中完全是个人账户积累式的,对于建立账户时间比较短、积累缴费金额比较少的又马上要退休的人缴费水平就显得太低。而新农保则有一个统账结合的制度,统筹部分的资金就将形成普惠制养老金的,即由国家财政为这个制度打了一个坚实的底。

胡晓义副部长在解读“新农保”政策时说,政府财政补贴是新农保政策中最核心的一点。这其实也是“新”“老”农保最核心的差别。

正是这个最核心的一点体现了时代的进步。“新农保试点方面,中央财政对中西部地区按中央确定的基础养老金每人每月55元给予全额补助,对东部地区给予50%的补助;地方政府对参保人缴费给予每人每年不低于30元的补助。”孙文盛副主任委员说。

“这是一个很大的改善,关键这个钱是在享有尊严的条件下享有的,是维护

农村老年人尊严和体面的制度保证。因此,我说它具有划时代的意义。”郑功成委员说。

全覆盖何必等到2020年

“新农保要到2020年覆盖普及,我认为这个时间太长了。随着农村大量年轻人分流出去,农村老龄化的问题一年比一年突出,如果等到10年再来普及,拖的时间太长。”李乾元委员说。

在审议全国人大农委的跟踪检查报告时,委员们一致认为,新农保的试点是一件利国利民的大好事,既然是好事,就应当在条件许可的情况下把它办得更好。加快“新农保”的覆盖步伐成了绝大多数委员的共识。

郑功成委员说:“国家计划到2020年实现全覆盖,我主张进度要加快,除了拉动内需、促进消费等需要,还要吸收以往因试点期长而导致制度碎片、扭曲等方面的教训。”

试点新农保的地方,国家有55元的补贴。陈佳贵委员说:“用10年的时间来搞,会出现很多新的问题,特别是出现很多新的不公平,因此建议能够缩短到5年的时间来完成。”

沈春耀委员觉得加快新农保的覆盖步伐是农村现实状况的需要。他举了两个具体的例子来说明这个问题。其中一个,是2008年年底,一位湖南籍的老人,因为生活无助,实施了一起抢劫,但是他作案之后并不逃走,等警察抓了他之后他自己要求重判,他希望大家能在监狱中养老。沈春耀委员说:“这些虽然是极端的个案,不一定具有普遍性,但确实反映了现实社会中的一些问题。农村社保的问题,考虑到我们国家老龄化的趋势,这方面确实应该加大力度。”

据悉,在十一届全国人大常委会第十二次会议上审议全国人大农委的跟踪检查报告时,委员们提出的建议主要包括:完善农民工的社保制度,完善农村社保体系要坚持城乡统筹思路,要逐年提高低保的标准和补助标准等。■

十一届全国人大二次会议期间,全国人大代表提交了7426件建议。每一件建议都是那么的沉甸甸,因为它们代表着广大人民的呼声、意愿。

然而,当其中超过7成的建议所涉及的问题得到解决和落实时,大家发现,这些建议已不仅仅只是呼声、只是意愿,还是引导和推动国家经济建设和社会发展进程的重要力量。

同时,这也清晰地体现了建议提出者——全国人大代表,以“当家作主”的姿态,正深入参与民主政治。

他们的声音,不容小觑

文 / 本刊记者 李小健

电话的另一头,姜健的声音十分干脆,难掩兴奋。

“建议办理单位都给我答复了,我感到非常满意。”2010年1月6日,本刊记者向这位全国人大代表,提及在过去一年其提交的建议办理情况时,她爽快地说。如今她正在为今年两会提交建议和议案做准备。

此前2009年12月25日,全国人大常委会副秘书长何晔晖作关于第十届全国人民代表大会第二次会议代表建议、批评和意见处理情况的报告时表示,十一届全国人大二次会议期间,代表们共提出建议7426件,已经全部办理答复代表。

何晔晖介绍说,从办理结果来看,

代表建议所提问题得到解决或计划逐步解决的有5523件,占代表建议总数的74.4%;所提问题因目前条件限制或其他原因难以解决的有1077件,占14.5%;还有826件在工作中留作参考。

74.4%,从这个数字可以看出,过去一年各有关承办单位结合开展部门工作认真办理代表建议,推动解决事关



图/CFP

经济建设和社会发展的重大问题,取得了较好的办理实效。同时,从另一方面也说明了大多数代表的建议得到了国家政府部门及相关单位的重视与采纳,促成国家政策顺应人民呼声。深一层讲,这更是体现了人民代表大会制度的优越性。

代表建议加强“4万亿”监督

身为中国红十字会曲阜医院院长的姜健,已经是连续五届当选的全国人大代表。在五届任期内,她一共提出议案、建议929件。

2009年是我国进入新世纪以来经济最为困难的一年,为积极应对金融危机,中央政府果断出台了一系列经济刺激计划。在十一届全国人民代表大会二次会议期间,全国人大代表们纷纷提出各种应对建议和意见,为国家出台具体措施出谋划策。

姜健提交的不少建议与应对金融危机密切相关,如十一届全国人民代表大会二次会议第4355号建议就是关于维护金融安全、应对金融危机、服务经济发展的建议。

作为建议办理的相关单位,最高人民法院从“为大局出发,为人民司法”工作主题出发,将姜健等74名代表提出的要求司法机关服务经济发展的11件建议确定为内部重点进行办理,先后出台13个司法解释和近50个指导性意见,为应对国际金融危机提供了可靠的司法保障和法律服务。

本刊记者获悉,2009年4月22日,最高人民法院承办部门负责人提前与高、中级人民法院联系,赶赴代表所在地山东省曲阜市,面对面地听取姜健等代表的意见,并向代表全面、详实地介绍当地法院应对金融危机的情况。

经过多次沟通联系之后,2009年9月25日,由最高人民法院副院长苏泽林签发的对十一届全国人民代表大会二次会议第4355号建议的答复,送到姜健代表手中。据答复函内容可以看

出,最高人民法院是与银监会、公安部协商后,对第4355号建议的落实,各个部门结合本身工作采取了一系列措施,充分发挥司法职能作用,切实加大保障力度,努力为经济社会健康发展创造良好的司法环境。

何晔晖在报告中指出,围绕2009年经济工作的首要任务认真研究代表建议,积极出台政策措施应对金融危机,保持经济平稳较快发展,是承办单位办理建议取得实效的重要体现之一。

针对代表提出的关于预防“4万亿”投入可能引发的职务犯罪案件的建议,最高人民检察院高度重视,结合2009年检察工作的重点,于当年5月份召开全国检察机关第三次预防职务犯罪工作会议,并就保障“4万亿”重大投资和项目的安全问题,向国家发改委发出了《对新增中央预算内投资项目有关事项的建议函》。

“建议函引起国家发改委的高度重视,建议内容已被采纳。”最高人民检察院办公厅副主任许山松表示,建议函建议强化防范职务犯罪风险意识;进一步规范审批审查工作;积极回应社会关注,增强透明度,自觉接受外部监督;及时发现和纠正可能引发职务犯罪的行为。

事实上,国家政府部门对“4万亿”采取的多次监管行动,证实了代表们的建议已经发挥了积极作用。

逐渐改善民生 促进社会稳定

取得实效,是代表建议办理工作的生命。2009年办理代表建议取得实效的另一个重要方面,是立足科学发展和改善民生,按照总体工作部署,充分考虑代表建议,落实各项惠农措施,使人民群众得到更多实惠。

与姜健一样,其他很多代表们的建议也得到很好的办理。2009年陈国荣等4名代表提出关于提高农村五保供养水平的建议,民政部把办理建议与推进

部门工作相结合,大幅度提高了农村五保供养水平。预计2009年累计支出五保供养资金85亿元,比2008年提高了10%,全国农村五保对象基本实现“应保尽保”。

金硕仁等8名代表提出关于解决农民卖粮难问题的建议,国家粮食局等单位在总结相关政策实施经验的基础上,研究代表提出的具体意见,适度提高粮食收购价格,完善最低收购价粮和临时存储粮的收购办法,粮食收购量明显增加,有效缓解了农民卖粮难问题,得到了主产区种粮农民的拥护和欢迎。

再比如,农业部连续两年对2007年十届代表提出的关于加强农村沼气建设的建议进行追踪办理,联合有关部门成立工作小组,分赴各地进行工作督导。目前,农村沼气建设投入进一步加大,中央2008年至2009年两年投入资金110亿元,地方安排项目配套投资17.8亿元。

“办理代表建议取得实效第三方面内容,就是承办单位结合部门职责积极采纳代表建议,加强社会管理,有些问题得到较好解决,维护和促进了社会和谐稳定。”何晔晖说,姜鸿斌等7名代表提出关于整治垃圾短信的建议,工业和信息化部会同公安部等单位,加快推进手机短信服务相关立法工作,深入开展垃圾短信专项整治行动,从源头防治垃圾短信。

宋心仿等89名代表提出关于促进高校毕业生就业的建议,全国人大教科文卫委加强协调,教育部与有关部门积极配合,邀请代表深入开展调研和座谈,制定出台了几十项促进高校毕业生就业的政策措施。柳树林等51名代表提出关于加强我国对外劳务合作管理工作的建议,全国人大外事委积极督促,商务部等承办单位根据代表提出的具体建议,结合对外劳务合作管理体制改革的思路,进一步完善规章制度,起草《对外劳务合作管理条例》,清理整顿外派劳务市场秩序,并取得



齐齐哈尔市几名全国人大代表来到扎龙国家级自然保护区和新区内的水中孤岛赵凯屯,对保护区内居民进行生态移民等问题进行专题调研

阶段性成果。

“代表建议是卫生工作重要的智力资源和信息资源,主动征询、虚心听取、积极采纳代表的意见和建议,对于我们拓宽工作思路、转变工作作风和改进工作方式具有重要作用。”2009年12月25日,卫生部部长陈竺作卫生部关于第十一届全国人民代表大会第二次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告时说,姚媛贞代表在“关于改善医师执业环境的建议”中提出了引入人民调解机制等缓解当前医患关系紧张状况的具体建议,卫生部认为该建议对于加强平安医院建设,缓解当前医患关系紧张状况具有重要的参考价值,承办司局领导会同中央综治办有关负责同志在赴湖南调研平安医院建设工作时,当面听取姚媛贞代表的意见。在充分吸收采纳代表意见基础上,2009年11月,卫生部会同中央综治办、公安部等11个部门召开全国创建平安医院暨推动医疗纠纷人民调解工作会议,对引入人民调解机制,促进平安医院建设,维护医患双方合法权益等工作作出全面部署。

承办单位努力落实

据悉,与往年相比,今年代表提出建议的数量多、综合性强,办理的工作量增大。办理代表建议在很多方面、各个领域取得成效,不可或缺的前提是承办单位作出的积极努力。

“各有关单位继续贯彻落实科学发展观和2005年中央9号文件精神,努力克服各种困难,积极创新办理的方式方法,进一步加强和改进代表建议的办理工作。”何晔晖总结说,主要表现在四方面:一是领导对建议办理更加重视。二是与代表沟通联系更加广泛。三是协同配合更加密切。2009年需要多个部门共同办理的建议数量多,有关单位主动协调配合,加大协同力度。四是办理的重点更加突出。如突出办理常委会办公厅交办的重点处理建议。2009年的8项重点处理建议,分别交由26家单位研究办理,并由全国人大民委等5个专门委员会协调督促落实。按照加大力度、突出实效的工作要求,有关单位的主要负责同志亲自过问,组织力量分析研究,认真解决建议提出的问题。如对往年重点处理建议继续跟踪落实。全国人

大环资委将审议代表议案和跟踪督办去年的重点处理建议相结合,在统筹研究代表意见的基础上,起草提出了可再生能源法修改意见,可再生能源法修正草案已提请常委会会议审议通过。往年确定的关于建立刑事被害人救治制度、整治虚假医疗广告以及有关解决宁夏水问题等一批重点处理建议,通过追踪办理均取得了实质性进展。再如承办单位自加压力,确定本单位重点办理的建议数量大幅度提高。科技部、文化部、保监会等27家承办单位根据部门工作实际,确定了260件建议进行重点办理,大都

取得了明显的效果,带动了建议办理工作质量整体提高。

从坚持对人民负责的高度,承办单位努力推动,使一件件代表建议实实在在地产生效果,促成国家政策顺应人民呼声。这让代表们感觉到、认识到其所代表的人民的呼声、意愿,不仅仅只是呼声、只是意愿。

而建议办理取得实效,将更加激励代表们做好履职工作。2010年1月5日,全国人大代表宋心仿接受本刊记者采访时说,他当选全国人大代表后,经常深入一线及基层做好调研工作,将老百姓的实际心声与诉求,通过建议和议案反映出来。由于这些建议和议案均得到了很好的落实和答复,这令他感到非常欣慰,同时激发他努力践行代表的职责,做人民忠实的代言人。

姜健向本刊记者表示,人大代表,代表广大人民的意志。当好人大代表,关键是要有一份强烈的责任心。这样就可以做到提交的建议是为国家办急事,为老百姓说实话。办理建议时,会主动与承办单位加强联系沟通,着实解决建议提出的问题和完善政策。■

感受民意决策的力量

——2009 年重点处理建议办理回眸

文 / 本刊记者 张维炜

“2009 年我们的代表建议督办工作向前迈出了一大步。”全国人大常委会副秘书长何晔晖在2010 年1 月11 日召开的全国人大机关代表建议办理情况通报会上说,这一年,我们将代表建议的督办与全国人大及其常委会的立法、执法检查、专题调研等工作有机结合,在方式创新上有了一个重大突破。

已经走过的2009 年注定不平凡。这一年适逢中华人民共和国成立60 周年,是全面贯彻党的十七大精神、深入贯彻落实科学发展观、推进十一五规划顺利实施的关键一年,也是应对国际金融危机冲击、保持我国经济平稳较快发展的关键一年。因此做好2009 年的代表建议办理工作意义可谓非同寻常。

据了解,在2009 年全国人代会召开期间,全国人大代表共提出建议7426 件,是历次人代会代表建议总数最多的一年。会后全国人大常委会办公厅在广泛听取各方面意见的基础上,拟定了8 项重点处理建议,这些建议多涉及全局性、综合性问题,是人民群众关注、代表关心的民生事项。

做好重点建议的办理工作不仅要给代表一个满意的答复,更需要建议开花结果,转换成推动政府决策的巨大动力。

调整和优化产业结构等三项建议

这三项重点处理建议均由全国人大财经委督办,其中调整和优化产业

结构建议由国家发改委牵头承办;加大家电下乡力度建议由财政部牵头承办;加大支持中小企业力度的建议由中国人民银行牵头承办。

2008 年年底,为应对国际金融危机,在“保增长、扩内需、调结构”这一经济总体要求指引下,国家及时出台了一揽子计划多策并举刺激经济。如何保证这些措施落到实处,及时发现实践中的问题,并配合国家作出准确的策略判断和总体调整是全国人大面临的一项重要工作。

“问题紧迫、全力投入”是这次督办重点建议带给全国人大财经委法案室翟庆华处长的最大感受。她对记者说,由于建议选题全部围绕国家的中心工作,涉及经济社会发展中的一些战略性、关键性和深层次的问题,因此,无论是承办单位还是地方政府都非常认同全国人大的工作,在办理时非常积极。

深入基层准确把握第一手情况是建议办理的重要环节。2009 年年中,大规模的实地调研在大江南北紧密开展起来。7 月中旬,财政部等承办单位在

山东青岛召开了家电下乡重点建议办理座谈会;7 月下旬,中国人民银行和几家协办部委组成联合调研组赶赴吉林、辽宁、浙江,对当地中小企业的发展进行实地调研;9 月7 日至12 日,由国家发改委、科技部等组成的调研组赴山东、江苏两省的6 个城市,对调整和优化产业结构建议进行调研。

“几天的时间,我们就走访了十几家中小企业。”宋心仿代表参与了有关“加大支持中小企业力度建议”的调研。回想起整个调研过程,宋代表仍激动不已,全国人大财经委和各承办单位非常重视代表们的建议,不断就问题的解决思路与代表们进行沟通。“工作的认真态度很令人鼓舞。”

“有些代表因故不能参加调研的,调研组甚至会专程登门去拜访,向代表汇报工作,听取意见。”翟庆华对记者说,在调研中,督办单位和承办单位一方面能面对面向代表们汇报办理情况,倾听代表的意见建议,共商解决方案;另一方面,通过深入到工厂企业、田间地头,听到更多来自一线的声音,有助于我们更全面地了解目前已

采取的政策措施落实得如何,存在着哪些问题,共商解决途径。

据了解,代表们的许多建议已经开始发挥实效:国家发改委的《产业结构调整目录》正在抓紧制定当中;财政部就简化补贴手续,扩大家电下乡范围等方面改进相关工作,提出了许多政策措施;中国人民银行经过认真调研,积极开展中小企业债券试点,截至目前已指导发行了6.9亿元中小企业信贷资产支持证券。

前不久召开的中央经济会议对2010年经济发展作出部署,专门提到要加大经济结构调整力度,提高经济发展质量和效益,并对家电下乡、中小企业融资等作出了下一步的发展安排。翟庆华对记者说,经过一年来代表建议的办理和各项专题调研的开展,全国人大财经委一直呼吁的应更加注重科学地、重质量地保增长理念在这次会议上得到了充分体现。翟庆华说,这也是我们最希望看到的结果。

将重点建议的办理与全国人大常委会的专题调研相结合,使代表的建议在立法、监督中真正发挥作用,是全国人大农委今年督办重点处理建议工作的一大亮点。

加大对农村小型水利建设扶持力度等两项建议

这两项重点处理建议均由全国人大农委负责督办,其中加大对农村小型水利建设扶持力度的建议由水利部牵头承办;加快推进集体林权制度改革建议由林业部牵头承办。

2009年,全国人大常委会对部分政府重大公共投资项目实施情况开展了专题调研,农田水利建设是专题调研的一个重要内容。常委会调研组分三个小组,分赴内蒙古、吉林、陕西、四川、河北、河南六省开展了实地调研。

“在调研中,代表重点建议被当作一个重要的调研材料。”全国人大农委相关人士对记者说,调研组根据代表

建议中提出的一些问题,通过听取汇报,召开座谈会,实地调研,现场查看等多种形式,全面了解情况,为督促有关部门做好重点建议的办理工作打下了扎实的基础。

据了解,2009年6月,水利部鄂竞平副部长带领调研组分赴湖北、湖南开展调研工作,实地查看了小型农田水利工程,与当地的工作人员、农民群众进行了交流。

实地调研令调研组切实感受到问题的严重性和紧迫性,也了解了基层的实际困难和人民群众的需求。

鄂竞平表示,全国人大代表们提出的建议很具针对性、普遍性和代表性,直击当前农村小型水利建设“软肋”,水利部和各级水利部门将认真调研,探索农村小型水利建设新机制。

调研之后不久,代表们欣喜地看到了建议办理的成效。财政部和水利部联合印发了《关于实施中央财政小型农田水利重点县建设的意见》,决定在全国范围内正式启动小型农田水利重点县建设。2009年,全国共安排400个县作为第一批全国小型农田水利重点县,实行重点扶持政策,通过集中资金投入,全面开展小型农田水利重点县建设。

教育部近日召开了全国普通高校毕业生就业工作视频会议,明确了2010年的工作目标,而全国人大教科文卫委提出的许多建议都在其中得到了充分体现。

促进高校毕业生就业的建议

该重点处理建议由全国人大教科文卫委督办,教育部牵头承办。

2008年年底以来席卷全球的金融危机对我国乃至世界经济造成了巨大的冲击,如影随形的是劳动力市场更加突出的供求矛盾,高校毕业生就业问题面临前所未有的压力和挑战。为此,2009年的《政府工作报告》把促进高校毕业生就业放在突出的位置。

据了解,这一重点处理建议交办后,全国人大教科文卫委与教育部、人力资源和社会保障部等单位积极沟通,督促承办单位拟订重点建议办理工作方案并加以完善,及时了解办理工作进展。

2009年11月2日,教科文卫委专门召开重点建议办理情况座谈会,听取了教育部、人力资源和社会保障部对重点处理建议办理情况的汇报,并就高等院校专业调整、优惠政策落实、高校困难毕业生援助、高校少数民族毕业生就业等问题共商解决之策。

据教科文卫委教育室相关人士介绍,2009年,在已有的“农村教师特岗计划”、“大学生志愿服务西部计划”、“三支一扶”计划基础上,政府相继开展了扩大高校毕业生入伍服义务兵役、服务外包人才培养项目等一系列超常规推动工作。据统计,截至2009年7月1日,高校毕业生就业率达到68%,同比基本持平。

为了更好地巩固建议办理取得的成效,教科文卫委在总结高校毕业生就业工作的经验和做法的基础上,对下一步的工作提出了多项建议,其中包括探索建立高校毕业生就业的长效机制;进一步完善政策体系,破解制度性障碍;深入推进高等院校教育教学改革与发展等。

代表的重点建议对承办单位改进管理和进行有关立法起到了很大的推动作用。

加强对外劳务合作管理的建议

该建议由全国人大外事委督办,由商务部牵头承办。

“我的建议能够列入全国人大常委会2009年的八大重点建议之一,说明全国人大和国务院对我国对外劳务合作的高度重视,对此我很振奋。”谈起自己的这次履职实践,全国人大代表柳树林激动之情溢于言表。

记者了解到,改革开放后,我国的



2009年,全国人大常委会对部分政府重大公共投资项目实施情况开展了专题调研,农田水利建设是专题调研的一个重要内容。图为广东省惠东县水利设施建设现场

对外劳务合作驶入快速发展轨道,随着多年的发展,我国已成为国际建筑、制造、农业劳务和海员的重要来源地。对外劳务合作已成为我国对外经济合作和实施“走出去”战略的重要内容,对扩大国民收入、增加国家外汇、密切双边人员往来起到了积极作用。

近年来,国际上对外派劳务人员的需求量日益增大,但我国作为世界第一人口的国家,每年外派劳务人员却并未水涨船高,仅占需求的百分之二点多。究其原因是因为当前我国对外劳务合作存在一些突出的问题。外事委法案室的一位同志告诉记者,这些问题主要包括立法滞后、市场秩序较为混乱、劳务人员业务素质不高、业务促进和规范手段不足,以及相关部门管理责任不明晰等。

2009年5月上旬,外事委法案室派专人参加了商务部牵头的调研组,赴河北、山西两省对清理整顿外派劳务市场秩序工作、加强对外劳务合作立法进行了调研,并与代表座谈听取意见。柳树林就是受邀参加座谈的人大代表之一。

随后6月和8月,外事委召开了两

次全体会议,专门听取商务部关于重点建议及其办理情况的汇报,并对建议办理工作提出意见和建议。

据了解,经国务院批准,商务部会同外交部、公安部等部门自2009年6月10日至9月30日在全国范围内开展了清理整顿外派劳务市场秩序专项行动。

商务部合作司司长吴喜林在通报该行动取得的成果时称,专项行动通过重点查处大案要案、集中整治重点地区等方式方法,净化了外派劳务市场环境,遏制了境外劳务纠纷频发势头,市场秩序得以好转,有效保护了外派劳务人员和企业的合法权益。

根据清理整顿专项行动发现的问题,商务部会同有关部门正积极推动《对外劳务合作管理条例》出台,目前该条例草案已报送国务院审议。

前不久,农业部和国家发改委、财政部共同提出了包括建设资金、专项资金、农机具购置补贴等八项具体措施支持宁夏马铃薯种薯基地建设。

支持宁夏建设马铃薯种薯基地的建议

该建议由全国人大民委督办,农

业部牵头承办。

近年来,我国马铃薯产业快速发展,已跻身世界马铃薯生产大国。其中宁夏的发展速度尤为突出。宁夏回族自治区政府更是抓住发展机遇,确定了马铃薯在本地经济发展的战略地位,积极推进当地马铃薯产业发展。

但是由于受到经济危机的影响,宁夏马铃薯的销售遇到了极大困难,直接影响到山区农民的收入。据宁夏回族自治区副主任赵小平介绍,为了加快促进马铃薯资源优势向经济优势转化,稳定提高山区农民收入,2008年“两会”期间,宁夏代表团提出了关于支持宁夏建设马铃薯种薯基地的建议。

“之所以将它列为重点处理建议,主要是考虑到马铃薯是我国重要的经济作物,其产区主要位于宁夏、甘肃、内蒙古等西北欠发达地区。”全国人大常委会副秘书长何晖晖在2009年4月的代表建议交办会上提出,希望通过办好这项重点建议,总结推广经验,推动马铃薯产业发展。

代表们的关注推动着建议的办理。2009年5月18日,部分宁夏全国人大代表约见了农业部的领导,了解建议办理进展。农业部有关领导表示,全国人大代表约见国家部委领导在农业部还是第一次,农业部将按照全国人大常委会的要求,本着高度负责和务实的精神办好这一建议。

9月16日至19日,陈昌智副委员长带领宁夏全国人大代表、农业部等有关部委的同志专程赴宁夏进行调研。全国人大农委在督办中主动及时地与农业部、国家发改委、财政部、宁夏人大常委会等部门沟通联系,密切关注建议办理进展,并提出督办建议。

共同的努力换来了成效。据悉,2009年已向宁夏工程建设下达中央投资385万元,安排中央财政资金1.3亿元用于购置生产农机具。☑



回望2009年,民主法制的年轮又添一份成熟。过去一年,地方人大立法坚持民主和科学的原则,监督恪守实效和公开的目标取向,预算公开在上下联动推导下开始破题,优化行权程序成为人大建设的积极追求,人大代表在权利和民意之间寻找平衡;还有,人大行权与公民意见的对接渐成气候。有条不紊,静水流深,才是民主法治的常态。我们关注地方人大工作的新态势,记载和梳理那些具有宪法精神和制度探路意义的精彩细节,期许人大工作更加丰满而生动。

◀ 2009年12月9日,上海市闵行区人大常委会组织该区2010年部分财政预算项目听证会。3天时间内被听证的项目包括农业规模经营补贴、劳动关系和谐企业创建、公交补贴、社保补贴券发放、教学设备添置更新等,听证涉及预算资金总计达7亿多元。摄影/总汇

2009,地方人大工作新趋势

文/田必耀

地方人大立法工作坚持民主和科学的原则,通过开展立法听证、公开法规草案、征集立法建议项目等“常规动作”,进一步扩大了民众的有序参与。

立法:扩大民意的深度参与

2009年,地方人大在积极加强社

会领域立法的同时,民主立法、科学立法向纵深推进。地方人大立法工作坚持民主和科学的原则,通过开展立法听证、公开法规草案、征集立法建议项目等“常规动作”,进一步扩大了民意的有序、深度参与。

9月22日,上海市人大常委会举行立法听证会,就《上海市公共场所控制

吸烟条例(草案)》中几个关键问题征询民意,相关听证报告作为审议条例草案时的重要参考。该条例草案在一个月中收到了212条修改意见和建议。10月23日,湖北武汉市人大常委会举行了立法听证会。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



2009年3月4日,重庆市人大常委会《重庆市物业管理条例(草案)》立法听证会上,业主代表邓赶年发言

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。当年,还有山东省、江苏省、宁夏回族自治区等就义务教育、就业促进、宗教事务、刑事被害人救助、法律监督等法规草案进行立法听证,提出的听证报告则作为立法的民意依据。

与立法听证相应的是立法立项论证。当年,郑州市等地召开专家论证会,就立法规划草案进行“立项论证”。北京市安排14个立法项目进行立项论证,进一步打破了部门立法格局。

2008年,全国人大常委会委员长会议决定,全国人大常委会审议的法律草案一般都予以公开,向社会广泛征求意见。全国人大常委会决意将立法草案公开“常态化”为地方人大提供了示范。2009年,湖南省、天津市等地规定,提请人大常委会审议的法规草案,经常委会会议一审后,一般都在人大官方网站公布,重要法规草案在党报等主流媒体上公布,向社会广泛征求意见。

法规草案公开征集民意、公开征集立法建议项目渐成气候,已经成为省级人大常委会立法工作的“必选动作”。

当年8月,海南省一次公布5部法规草案,广泛征求社会公众意见。公开力度之大,可见一斑。

当然,地方人大立法不仅征集民意,更注意消化吸收民意,以提高立法的民意含量。6月3日表决通过的《浙江省流动人口居住登记条例》明确规定:“居住登记和《浙江省临时居住证》、《浙江省居住证》的办理或者申领、换领以及变更登记,不得收取费用。”这一规定,是从网友30多条建议和意见中提炼而出的。当年3月,浙江省人大常委会法工委联合“浙江在线”征集对法规草案意见时,网民反映一些地方办《居住证》存在“搭车”收费、借机收费等问题。该条例成为浙江首部吸收、转化网民建议的法规。地方立法吸纳网民意见,体现了立法为民,维护绝大多数民众利益的价值取向,对地方立法具有重要的借鉴意义。

而北京市人大常委会在法规草案中删除引起很大争论的“女干部延迟退休”条款,同样体现着对民意的尊重。当年5月,《北京市实施〈中华人民共和国妇女权益保障法〉办法(修订草案)》在网上共征集到525条意见建议,其中90%都涉及到女领导、女高知能否

延长退休年龄的问题。北京市人大常委会有关负责人详细解释了“女干部延迟退休”条款被删除的原因,“目前就业压力日趋增大,延长女领导、女干部的退休年限,必然会影响到一部分年轻人的就业。既然国家有了规定,就没有必要在这个实施办法中再提出来。”

前不久,来自安徽大学法学院的许爽等5名大学生将他们的《合肥市道路交通安全管理条例》调研意见提交给了合肥市人大常委会。在合肥市开展的“走进人大”活动中,5名大学生组成的调研团队,通过参加座谈会、整理分散的群众立法建议,以及接听群众热线等活动参与立法工作。当年12月,河南省洛阳市一家电瓶维修店店主吴公民历时一年终于草拟出《电瓶修复市场规范(征求意见稿)》。尽管这个法规建议案一时还不可能转化为地方性法规,但却是难得的一次公民民主精神演练。

与此同时,地方人大开展立法效果评估、清理法规注重吸引民众参与,力推民主立法、科学立法。

比如说,武汉市对现行地方性法规“体检”就有可圈可点之处。2008年,武汉市人大常委会决定采取委托评估、执法部门自查、公开征求社会意见相结合的方式,对市人大及其常委会20年中制定的79件现行法规全面“体检”。中南财经政法大学百人专家团队历时一年提交的评估报告显示:需要部分修改的有55件、大幅修改的16件、需废止3件、重新制定3件、无需修改2件。人大常委会将根据评估结果,最终确定需要修改或废止的法规。“对现行地方性法规进行全面‘体检’,是为了保证地方立法质量和水平,适应经济社会发展新要求。”武汉市人大常委会副主任吕金芝说。

当年,还有山西太原市等地的人大常委会对现行有效的地方性法规进行全面清理,青海省等地首次开展立法效果评估,以评价和反思立法质量

和立法适应性,为法规的“立、改、废”提供依据。

实效成为人大监督积极追求的目标,地方人大通过跟踪监督等方式,加强对经济工作的监督和推动民生改善。监督公开呈现制度对接、普遍展开等新态势。

监督:实效与公开的价值选择

实效成为人大监督积极追求的目标,地方人大扩展听取和审议专项工作报告、执法检查等主要监督形式,通过跟踪监督等方式,加强对经济工作的监督和推动民生改善。监督公开呈现制度对接、普遍展开等新态势。

“跟踪监督是这些年我们推动解决重点难点问题的好办法。”按照监督法的规定,将执法检查报告、专项工作报告及审议意见等,及时向社会公开,并注意收集和认真研究各方面的意见和建议。”2009年4月,全国人大常委会委员长吴邦国在十一届全国人大常委会第八次会议上强调搞好跟踪监督,增加人大监督工作的透明度。

在高层的示范带动下,跟踪监督已经成为地方人大加强监督的一种新形式。比如说,当年,湖南省人大常委会开展中小企业跟踪执法检查,督促和支持政府解决中小企业融资难等问题;辽宁省沈阳市人大常委会跟踪监督提出建议以求破解水污染难题;广东省人大常委会跟踪检查《广东省饮用水源水质保护条例》实施情况,让人民群众喝上安全水、放心水。实践证明,人大常委会就同一个问题持续进行监督,督促政府及其有关部门加强和改进工作,解决了民生难题,增强了监督实效。

面对世界金融危机带来经济发展的困难,地方人大常委会着力加强对经济工作和解决民生问题的监督。比如说,2009年,河南确定第一批省重点建设项目261个,总投资7920亿元,计划年度投资1300亿元。对此,河南省人大

常委会综合运用各种监督方式,围绕重点项目建设行使监督权,有效地推动了经济增长。

2009年,民生问题又一次进入人大监督的视野,推动民生改善成为人大监督的要务。日前,宁夏回族自治区人大常委会对政府“民生计划”执行情况报告进行了满意度测评,总体满意度达到了87.5%。对于2009年“民生计划”完成情况,2010年年初将在自治区人代会上“闯关”。自2007年以来,宁夏开始实施“民生计划”,包括10项内容、30件实事。“民生报告”被列入人代会议程,提请人大代表审议,并作出决议,通过人大监督强力推动“民生计划”的实施,宁夏此举开创全国先河。宁夏回族自治区人大常委会副主任马瑞文说:“把‘民生计划’提到人代会上来审议,扩大和延伸人民代表大会依法监督的覆盖面,可以支持政府更好地关注民生、改善民生、保障民生。”

2009年,地方人大常委会按照监督法的精神,监督公开呈现制度对接、普遍展开等新态势。在地方人大常委会工作报告公开后,公众能及时知晓监督计划。青海省等地还专门公开了监督计划。

全国人大常委会通过中国人大网公布了对专项工作报告的审议意见,对地方人大产生了示范效应。在浙江、河南等地,审议意见及其落实情况通过人大官方网站向社会公开。

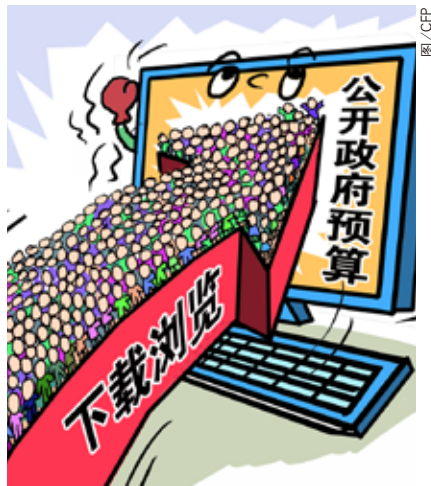
浙江省在细化监督公开规制方面迈出了坚实的步伐。在2008年该省人大常委会通过的实施监督法办法专章规定监督公开的基础上,2009年8月,杭州市人大常委会通过了监督公开试行办法。该办法规范了监督公开的范围和内容、公开的形式、公开的时限和职责分工等内容。其中,监督公开时限的规定尤其引人注目。根据杭州市的规定,凡由主任会议、常委会会议通过的、需要向社会公开的内容,一律在会议表决通过后5日内公布;凡常委会会议或

专项工作评议会听取的相关报告,一律在召开会议的同时公布。当年该省一些市、县级人大常委会也制定了专门的监督公开办法。这种主动的公开姿态,为整体推动人大监督公开提供了可资借鉴的标本。

当然,上海、浙江等地向社会征集监督选题,加重人大监督选题的民意分量,同样体现了监督公开的建设性努力。

秉承追求监督实效的价值取向,四川成都市人大常委会启动会议评估机制,无疑是2009年地方人大监督工作的又一“看点”。8月,成都市人大常委会会议评估机制启动。评估内容包括全体会议和分组会议审议的情况,评估小组进行综合评定并通报会议质量情况。立法质量可以评估,监督效能和会议质量同样需要评估。成都市令人耳目一新的会议评估机制,将助推常委会决策和监督效能的提高。

在2009年预算监督中,如果要找一个让公众期盼而又兴奋的关键词,非“公开”二字莫属。在地方人大坚韧地推导和公民锲而不舍地促进的共同作用下,不经意间产生了一个具有实质意义的预算公开标本。



2009年10月23日,在公布了广州市全部114个政府部门预算后,广州市财政局的网站一度因为蜂拥而至的下载浏览而“瘫痪”

预算：在阳光下看紧“钱袋子”

在2009年预算监督中，如果要找一个让公众期盼而又兴奋的关键词，非“公开”二字莫属。这一年，高层对预算公开说得最多，并且列出了3年内公开财政预算的时间表。而在地方人大坚韧地推导和公民锲而不舍地促进的共同作用下，不经意间产生了一个具有实质意义的预算公开标本——广州市在网上公开114个政府部门预算“账本”。

温家宝总理在当年“两会”的《政府工作报告》中明确提出，加快预算制度改革，推进预算公开。在记者会上，温总理明确表示，用于刺激经济的4万亿投资，乃至中央和地方的预算要做到全程监督，向人民公开。全国人代会闭幕不久，财政部于3月20日在其官方网站正式公布了经全国人代会审议通过的2009年中央财政预算数据，这是财政部首次在全国人民代表大会会议审议通过预算草案的第一时间将其向社会公开。

此后，全国人大常委会预算工作委员会主任高强认为，预算工委应与政府财政等部门紧密配合，促进公开透明，便于代表审议。财政部部长谢旭人在湖北、江西调研时指出，要进一步增强预算透明度，指出按照《政府信息公开条例》的要求，及时公布经人大会议审议通过的政府预决算、部门预决算和转移支付预算安排情况。

在高层为预算公开指明方向的同时，地方人大也在制度内推动预算公开的步伐。2008年前后，“秘密”字样从广东等地的预算报告上消失，人大代表可以把预算报告带出会场。各地部门预算逐渐向人大代表公开。“预算应该挂在网上向社会公开！”在广州市人代会上，预算公开成为人大代表关注的热点。在“政府信息公开的核心是财政公开”的理念下，河南焦作财政信息网公开了有关预算资料和工资情况。

广州市不经意的举动完成了预算公开“破茧成蝶”标志性事件。10月16

日，广州市财政局在官方网站上发布了《2009年广州市本级部门预算》，当年114个部门预算全部公开，并可免费下载。这是广州市首次在网上公开年度“账本”，也是中国首次由市级政府公示所有部门财政预算。

广州市此次公开账目涉及财政资金超过200亿元人民币。预算公开后，访问者蜂拥而至，因一天点击量高达3万而陷入瘫痪。网瘫显示民望殷切。尽管有人质疑预算报告的公开程度不够、预算编制不够公平，但民众和媒体几乎众口一词为广州敢于“晒”账本叫好，认为意义非凡。

看似偶然，实则必然。“决定‘试水’预算上网这个事我没汇报也没请示。”广州市财政局局长张杰明说，他是根据《政府信息公开条例》的精神而作为。张杰明还表示，以后部门预算获得人大会议通过后，都将在网上公开。一个月后，广东省委书记汪洋在一次会上表扬了广州市的民主政治做得不错，特别提到了广州市财政局的预算上网。

广州市部门预算上网20天，上海市公布了《关于进一步推进市级预算信息公开的实施方案》。该方案称：上海市本级政府预算、部门预算、转移支付和专项资金4项财政收支信息将公开。

而在12月24日，国务院向十一届全国人大常委会第十二次会议作的落实审议意见报告显示，审计署在全国人大常委会会议上提出，将会继续推动中央部门预算公开，争取再经两三年的努力，使所有的中央部门预算都向社会公开。

时下，中央与地方联动，从秘密到公开，从专业到通俗，预算公开已成定局，喻示着公开财政预算开始加力提速。可以预见，广州、上海等地开启的预算公开路径，将在更大范围内辐射。

预算透明性是现代公共预算的基本要求。专家认为，公开后的预算必然招来公众的评论、挑刺，从而促进预算

的细化、可读性。

在推进预算公开的同时，地方人大预算审查监督的范围和举措有新突破，预算监督从程序向实质挺进。

“参与式预算”的出现就是一个证明。在浙江省温岭市乡镇已经实施5年的参与式公共财政预算走上制度轨道。2009年1月，温岭市人大常委会出台了《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》。当年7月，台州市委书记陈铁雄在市委工作报告中明确提出：“总结推广温岭新河参与式公共财政预算做法，扩大财务公开，提高财政预算的公开性和透明度。”2008年12月，上海市闵行区人大邀请当地民众参与养老机构补贴和农村养老两项民生项目的预算听证，这是国内首次预算听证会。听证会形成的意见交给区人大常委会。群众的眼睛是雪亮的，“闵行试验”影响至今，它打开了民众参与预算监督的大门，必将提高预算监督的实效。

与此同时，部门预算之路渐行渐宽。上海市表示，2011年实现市级部门预算全部报送市人代会。在杭州市西湖区人代会上，全区42个部门和9个街道的预算草案全部纳入人代会审查范围。

地方人大逐渐深化预算监督，开展财政资金绩效监督。河南焦作市开展了财政投资项目的绩效评价工作，该市已累计对223个项目2.695亿元资金的使用效果开展了绩效评价，为下一年度部门预算的安排提供了重要依据。浙江省人大常委会会议还专题听取和审议了省政府关于科技专项资金使用管理和绩效情况的报告，这是该省人大常委会首次把财政专项资金列入专项审议监督议程。

“你是人民代表，有要求我的权利。”总理对人大代表的谦恭，一语道破现代民主政治常识。在实现“人大代表职守以人民利益为本”的民主路途中，地方人大一方面加强人大本

身对代表履行职责的保障，另一方面是制度层面对代表的督导。

代表：职守以民意为本

2009年3月，温家宝总理参加内蒙古代表团审议。来自通辽市奈曼旗明仁苏木一个普通小村庄——保安村的农民代表顾双燕说要把农民的烦心事讲给总理听，“我讲出来供您参考，不是要求您。”温家宝总理立即认真地对她说：“你是人民代表，有要求我的权利。”总理对人大代表的谦恭，一语道破现代民主政治常识。

不难发现：作为人民的使者，人大代表的职责分量和责任意识越来越厚重。

2009年，人大代表定期走访和接待选民，乃至公开电话号码、电子信箱，倾听民意，都日渐归于常态，公众从起初的欣喜慢慢转向习惯。

这一年，在实现“人大代表职守以人民利益为本”的民主路途中，地方人大一方面是人本身对代表履行职责的保障；另一方面是制度层面对代表的督导。

2月15日，广东省人大常委会为每位代表发放了1000元履职补贴，引起舆论的关注。广东此举意在鼓励代表认真履行职务，通过为代表深入调研提供资助，保障代表加大反映社情民意的“分贝”。

而上海、陕西、江苏、广东深圳等地改进代表意见办理，是保障代表行权的另一个佐证。比如说，上海加大对人大代表书面意见的督办力度，将人大代表书面意见办理答复结果由5项调整为4项，保留原来的“解决采纳”、“正在解决”、“计划解决”、“留作参考”项，取消“难以解决”项。对于答复“正在解决”



2009年3月，温家宝总理参加内蒙古代表团审议。来自通辽市奈曼旗明仁苏木一个普通小村庄——保安村的农民代表顾双燕说要把农民的烦心事讲给总理听，“我讲出来供您参考，不是要求您。”温家宝总理立即认真地对她说：“你是人民代表，有要求我的权利。”

的代表书面意见，必须1年内取得重要进展或予以解决。当年10月，上海市人大常委会主任、副主任和部分市人大代表前往卫生局、发改委等八家代表意见办理“大户”，“打包”督办人大代表意见办理情况。这是上海市30年来首次采取“上门督办”的新形式。江苏省政府向人大常委会报告建议办理情况，在采用常规指标代表“满意率”的同时，首次公开主动汇报建议“办成率”。陕西省“两会”交由政府系统承办的人大代表建议和政协委员提案全部实现网上办理，各承办单位的答复意见，人大代表、政协委员对复函的意见都将在系统上公布，接受社会监督。

如何监督人大代表是近年来公众关注的一个热点话题。2009年，地方人大在推动代表履职考核等方面作出了创制性的努力。

2009年4月，湖南省委文件就进一步加强和改进省人大代表工作作出规定，就各级领导加强与代表的联系、代表与群众的联系、提高建议办理实效、

代表履职保障等明确了具体措施。其中，逐步推行省人大代表向原选举单位的人大及其常委会报告履职情况，建立和完善省人大代表履职登记制度等创制吸引了公众眼球。辽宁沈阳市人大常委会出台《加强人大代表工作的意见》，按照意见的规定，沈阳市将建立代表履职档案，考核代表履职情况，自觉接受原选举单位的监督。与此同时，原选举单位要组织代表定期开展述职，接受评议，对不称职的代表可以劝辞、罢免。这将使人大代表更有危机感、责任感，从而更加认真负责地履职。

正如一位代表所言，面对职守和民意的压力，如今仅仅当“甩手掌柜”、“名誉代表”恐怕行不通了。

程序也是法。2009年，地方人大致力于改善议事程序，优化人大行使权力的路径。一些地方人大对行使立法权、监督权、重大事项决定权、人事任免权及人大议事规程进行了修改和完善。

程序：优化人大行使权力的路径

“市政府是市人民代表大会选举产生的，我到市人大来提出辞职报告，是对市人大及其常委会负责，表示我的尊重。”2009年12月3日，因“年龄大和干部调整”等原因，重庆市人大常委会接受了王鸿举辞去市长职务的请求。王鸿举到常委会会议上宣读辞职报告后表示，法律没有明确本人一定要到场宣读辞职报告，是他争取的机会。王鸿举一席话，表达出对人大的敬畏。

吴邦国委员长曾指出，程序也是法，人大工作一定要按照程序走，不能怕麻烦。2009年，地方人大致力于改善议事程序，优化人大行使权力的路径。

这一年，一些地方人大对行使立法权、监督权、重大事项决定权、人事任免权及人大议事规程进行了修改和完善。

河南等地制定监督法的实施办法或配套法规；云南省等地制定完善任免地方国家机关工作人员办法。到目前为止，全国31个省（市、区）人大常委会进行任前法律知识考试与在常委会上进行承诺发言的均超过半数。青海省人大常委会主任会议通过的《关于进一步加强省人民代表大会专门委员会工作的意见》，从职能定位、加强指导协调、加强自身建设、优化保障服务四个方面促进专委会工作的规范有序运行。表决机制在地方人大中进一步完善，电子表决和无记名投票表决取代举手表决方式，在更大的范围内推开。其中，福建省要求县级人大常委会在2009年6月前一律安装电子表决器。

近年，地方人大节俭办会有新气象。“整个经济形势不是很好，人代会一切以节俭为重。”上海市十三届人大二次会议大会行政组表示，开人代会一切能省则省，上海展览中心作为每年人代会召开的场所，没有发现一条标语。人大开会行使权力，不是热闹的庆典，这种节俭也是人大从偏形式到重内容

的一个转变。

1981年6月，党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》明确指出，“必须根据民主集中制的原则加强各级国家机关的建设，使各级人民代表大会及其常设机构成为有权威人民权力机关。”建设有权威人民权力机关尤其需要进一步加强人大程序建设。

“地方人大设立常委会30年的历程是新时期我国人民代表大会制度发展完善的一个重要体现。”2009年，地方人大设立常委会30年的纪念活动在不事声张中进行。纪念是一种责任，在纪念中回顾人大行使职权的经验与责任，并进一步加强人大的权力与程序，无疑是纪念活动的内在价值。

面对人大权力，每一次有序的公民政治参与和真切期望，都累积着可贵的民主因子，国家和社会尤当“崇之、仰之、爱之、信之”。

互动：人大权力与公民意见的对接

地方人大通过开展听证、“走进人大”活动、公民参与专题调研、公民旁听等形式，实现人大权力与民意表达的良性互动。

当年11月，浙江省乐清市人大常委会主任会议通过了一项决定：提请下一次人大常委会会议对“人民听证”的暂行规定进行相应修正，让“人民听证”成为乐清市人大常委会的一项常规性制度。从2007年5月到2009年9月，乐清市人大的“人民听证”共进行了11场，他们把政府及相关职能部门负责人请上台，以现场直播的形式进行“人民听证”，民众有问题当场询问，内容涉及房管、城建等相关专项工作23项。

重庆市开县人大常委会为将“汉丰湖”打造成一个人“精品内陆湖”，常委会拟将作出关于加强汉丰湖管理的决定。在作出重大事项决定前，通过召


开座谈会、在网络上发布等方式，广征民意。该决定草案在开县官方网站发布后，短短一周就收到了30多条有价值的意见和建议，部分建议被采纳。

浙江乐清将“人民听证”制度化，重庆开县人大决策前问计于民，无疑为公民有序政治参与打开了民主的“窗口”。

“普通市民参会发言的热情都很高，说的都是亲身经历，没有半点虚假。看得出，市民需要这样的参与，而且这种参与能让人大调研更加全面深入。”6月8日，山西省太原市人大常委会组织人大代表就劳动就业问题进行专题调研时，首次邀请23名来自不同行业的普通市民代表参加调研，并向被调研单位提出问题与建议。人大代表和政府官员对市民代表敢于充分表达意见，敢于争论表示满意。媒体认为，邀请市民代表参与人大调研，能够提高人大代表履职行权的针对性和实效性。

6月，在中国浦东干部学院“提高依法执政能力”专题研究班学习的30多位中央和国家机关司局级干部首次走进上海市人大常委会会议厅，参加“走进人大”现场教育活动，模拟常委会会议“审议”并“表决”《上海市拆除违法建筑若干规定（修订草案）》。学员们模拟常委会会议对修订草案修改稿提出意见和建议。上海司局级干部首次“走进人大”活动，表达了官员、民众对人大行权的关切和期望。

这一年，广东省人大会议邀请百位公民旁听，天津市人大常委会全年邀请180名公民旁听了常委会会议，浙江省等地还对旁听公民提出的意见进行整理，交有关方面处理。还有渐渐多起来的网络直播人代会、人大常委会会议，让民众感触到人大及其常委会行使职权不再遥远，就在公民的生活之中。

面对人大权力，每一次有序的公民政治参与和真切期望，都累积着可贵的民主因子，国家和社会尤当“崇之、仰之、爱之、信之”。

“献一策”活动的始末及效应

——闭会期间发挥代表作用的实践与探索

文 / 成都市人大常委会研究室

“5·12”汶川特大地震发生以来,如何在加快灾后恢复重建和积极应对国际金融危机的过程中,进一步发挥好代表作用,使650名市人大代表和1万多名全市各级人大代表同心协力保增长、保民生、保稳定,推进发展方式加快转变,全面提升城乡一体化水平,成为市人大常委会深入思考的重大课题。

2009年成都市人大常委会以搭建新平台为抓手,以创建新载体为路径,在全市市人大代表中倡导开展“我为成都发展献一策”活动,改变了代表在一年一度人代会上提建议批评意见,由于受时间限制往往难以充分表达的状况,畅通代表在闭会期间建言献策的常态化通道整体效应已经显现。

“献一策”,是闭会期间把广大代表智慧和力量凝聚起来服务城乡统筹、推动科学发展的联结纽带和实践载体。

2009年2月中旬,在市十五届人大二次会议结束后,市人大常委会专门进行研究,提出落实措施,及时报送市委。省委常委、市委书记李春城作出批示,“人大的安排充分体现了围绕中心、服务大局的意识,重点突出、安排细致,望抓好落实,进一步形成同心同德促进科学发展、构建社会和谐的良好氛围。”随后,《关于开展“我为成都发展献一策”活动的通知——致市人大代表的一封信》发布。市人大常委会主任王东洲八次对“献一策”活动作出批示,从紧



2009年4月28日,王东洲(中)等部分在蓉全国、省人大代表和市人大代表深入成华同乐新型社区调研成都统筹城乡配套终身优质均衡教育建设

扣主题到精心组织,从流程设置到畅通渠道,从建议收集到转办督办,从活动深化到成果转化,对“献一策”如何扎实开展,取得实效,一一提出要求,强调活动要深下去,形式要活起来,作用要显出来。市人大常委会领导成员身体力行,调查研究,通过“查、看、听、询”等

方式为城乡统筹、科学发展献智出力,常委会组成人员热情响应并参与“献一策”活动,以实际行动服务灾后恢复重建和统筹城乡发展。

为确保“献一策”活动发动到每一位市人大代表,在活动推进中组织



14 名代表联名提出的《关于做强做大富民增收的紫薯产业的建议》等,对公共决策、改进工作、解决问题和推动发展都有现实意义

者细化工作责任机制,建立信息报送制度和交流机制,对代表建议进行全数据录入备案,分类摘编后转市政府研究处理,规范建议办理监督机制,密切跟踪代表建议办理情况。

19 个区(市)人大常委会在开展“献一策”活动中发挥了承上启下的连接作用,承担了大量基础性工作,结合本地实际进行了富有特色的探索实践,丰富了活动形式和活动内容,总结创造了突出重点、有的放矢“献一策”,结合调研、选准专题“献一策”,研讨交流、科学论证“献一策”,走访群众、聚集民智“献一策”,体察实情、对症下药“献一策”,学习取经、借脑引智“献一策”,组织活动、群策群力“献一策”等便于代表参与、激励代表投入的新鲜经验。部分区(市)县还将“献一策”活动进行了延伸,在县乡两级人大代表中也开展了“献一策”活动,形成上下联动,多角度多途径引导和促进广大代表把“献一策”的关注点投向基层、投向实践、投向群众,把体现党的主张和反映人民心声统一起来,在保增长上建实言,在保民生上献实策,在保稳定上出

实招,群策群力服务构建城乡经济社会发展一体化新格局。

市人大常委会综合运用调研、考察、视察、座谈、执法检查 and 及时发放资料等多种方式,保障代表的知情权,增强代表的履职积极性,让“献一策”成为广大代表共谋共促成都科学发展的自觉行动。到 8 月底,已收到代表献策建议 234 件,其中涉及财经类 73 件,农业类 41 件,城乡建设、环境保护类 54 件,教育科学文化卫生类 34 件,民宗侨外旅游类 12 件,司法类 12 件,其他 8 件。这些代表建议分别由 19 个选举单位的 247 名代表提出,代表参与率达 38%。

在“献一策”活动中,市人大常委会主任王东洲针对商品过度包装泛滥的问题,提出了《关于治理商品过度包装的建议》;在省市区有关部门领导岗位的代表提出了《关于在统筹城乡中加快发展农村金融的建议》、《引进民间、社会资金,加快推进〈公共机构节能条例〉的实施》、《大力发展以工业设计为主的创意产业》、《关于统筹推进全市一般乡镇跨越发展的建议意见》等质量高、操作性强的建议。

围绕“献一策”活动,一些代表小组在深入调研的基础上形成一批具有代表性的建议,如 14 名代表联名提出的《关于做强做大富民增收的紫薯产业的建议》,13 名代表联名提出的《关于反映金花街道北片区相邻三个村饮用水安全问题的建议》,13 名代表联名提出的《关于利用市内公共场所和窗口宣传进行非物质文化遗产保护宣传的建议》以及 12 名代表联名提出的《关于重视和提高农村中小学公用经费标准的建议》等。这些建议,对公共决策、改进工作、解决问题和推动发展都有现实意义。

从代表建议的内容看,涉及民生问题的建议约占 23%;涉及经济增长和产业发展的建议约占 20%,主要针对拉动内需、产业规划、调整结构、促进增长等方面;涉及统筹城乡发展的建议约占 20%;涉及节能减排和环境保护的约占 10%;涉及灾后重建的约占 8%。有一些带共性的问题,代表关注度较高,部分代表对提出此建议不谋而合,反复谏言,比如《关于尽快撤除成绵高速三环匝道收费站的建议》、《关于修建二环路东二段下穿隧道的建议》等,反映了代表期望此类问题能得到妥善解决。

成都市政府高度重视“献一策”活动的效果,认真办理代表建议,并发出通知,要求认真研究采纳,积极办理。

从办理情况看,部分针对性强、操作性好、时机恰当的“献一策”建议,已得到政府有关部门积极采纳,比如,刘明英代表提出的《关于统一成都市有线电视收视费标准的建议》,市物价局已作出相应政策规定。政府相关部门切实做到“献一策”件件有回音、有着落。通过有效办理,“献一策”活动在成都城乡一体化实践中为科学发展“集智”、为改革试验“寻策”、为改善民生“搭桥”、为和谐稳定“助力”的作用已日益凸显出来。☑

灭“钓鱼”行政的后续政策

文/罗飞

上海行政“钓鱼”事件发生后,引起社会广泛关注。“整治、取缔非法营运绝不手软,禁止、取缔不正当的所谓‘钓鱼’、‘倒钩’行径绝不手软!”在2009年11月2日上海市人大城建环保委员会召开的“依法规范客运市场秩序”专题会议上,市人大常委会主任刘云耕提出了“两个绝不手软”。他强调,整治工作一定要堵疏结合,以疏为主,立足长效,综合治理,并提出了具体工作思路。部分市人大常委会组成人员和市人大代表也纷纷提出建议,为依法规范客运市场秩序“支招”。

据调查,非法营运扰乱了上海的正常客运秩序,侵害合法营运者利益。其车辆不少是劣质的二手车、报废车,甚至是赃车、套牌车、假牌假证车等,而且不投保险、不进行安全检测,车主缺乏培训,极易发生交通事故,危害乘客安全;交通肇事后常弃车逃逸,使事故受害人无法得到应有的赔偿;非法营运车主自我防范意识差,防范设施缺乏,常成为刑事犯罪分子抢劫、抢夺的目标;为了非法营运,车主抢占地盘,相互结成利益群体,甚至酿成黑恶势力,已有引发各种社会治安问题的先例。

以上现象已影响到上海一个国际化大都市的形象。而且在当前上海全市范围内开展的联合专项整治中,又出现了一些新情况:比如,“黑车”司机聘请“黄牛”来揽客,而不与乘客直接进行现金交易,钱由“黄牛”作为中间人来运作;还有一些涉嫌“黑车”由于乘客不配合无法取证,只得放行。

人大代表薄海豹指出,既要杜绝一

切不合理的执法取证方式,也要积极创新监管和执法手段。“不妨在非法营运车辆经常聚集的区域安装摄像头,管理部门可重点排查那些经常出现在镜头中的车辆,锁定目标,有针对性地进行排摸查处。”

“黑车”集中的地方往往就是公共交通比较薄弱的地方,尤其是在市民反映强烈的从公交站点到居民区之间的“最后一两公里”。张建国、陈亚娟等代表建议,“有效地整治非法营运车辆,最根本是要完善公共交通,加强公共交通市场的有效供给。”要通过进一步优化公交线路、站点布局,合理调整运营时间,尽力改善偏僻地区广大群众的出行条件。对此,政府相关部门负责人表示,浦东、闵行、松江、宝山等区将在本月内

开通一批短途、廉价、便捷的社区巴士,票价定为1元。

整治工作如何来做到堵疏结合?吴志明代表建议,要进一步加强政策研究,既要集中力量取缔以经营为目的的非法营运,又要引导和帮助车主正当就业。与此同时,目前一些非法营运车辆系由一些报废车改装而成,有关部门应进一步整治二手车市场,堵住非法营运者的廉价车源。

刘云耕表示,“社会管理是一门科学,构建和谐社会是一项系统工程。整治工作一定要堵疏结合,以疏为主,立足长效,综合治理。”他称,上海市人大常委会将认真研究、及时推进地方性法规修改等工作,为依法制止非法营运活动、严格规范执法行为提供法制保障。★



2009年11月9日,上海宝山首批2条社区巴士于当日率先发车,周二浦东新区3条社区巴士首发,闵行首条社区巴士也将于周三试运营。原先出行都得坐黑车的市民坐上了社区巴士,十分高兴

寻访一届全国人大代表

郑长华： 翱翔在蓝天上的英雄

文 / 本刊记者 夏莉娜

他先后经历过抗日战争、解放战争、抗美援朝战争。他在朝鲜战场的空战中，先后击落敌机2架，并指挥全团率机群击落击伤敌机47架（击落38架击伤9架敌机），荣获一等功臣和二级战斗英雄称号。朝鲜民主主义人民共和国为他授予了一级国旗勋章、二级自由独立勋章。



郑长华近照

摄影 / 本刊记者 夏莉娜

豪。他说：“我们中国空军是在陆军的基础上建立起来的，初建时，人员都是从陆军挑选的。大家在战斗机上飞行的时间都不是很长，有些是几十个小时，最多的100多个小时，训练的飞行科目也比较简单，更别说空战的实践经验。在这种情况下去抗美援朝，现在想起来有些不可思议。按现在来讲，就是不具备作战条件。但是我们的飞行员勇敢，尽管飞行时间短，也敢跟美国飞了几千小时的飞行员较量。一开始，由于飞行员没有经过正规的射击训练，一上战场，对敌人同仇敌忾，恨不得一下子把它打下来。结果好几次距离敌机还有一两千米就开炮，打到跟前没有炮弹了，一架飞机没打下来。回来之后，气得不吃飯、哭鼻子，自己埋怨自己。那时候我们是两百发炮弹，敌人是两千发。一回来飞行员很着急，地勤人员也着急。后来我们研究战术，过去在陆军打仗时，真正能打的老部队，是从来不乱放枪的，他放枪的时候一定是在有效射程内，不打则已，打就打准、打狠。因此，我们让大

在空军武汉军区某干休所，记者采访了第一届全国人民代表大会的代表，空军战斗英雄郑长华。武汉冬天室内温度比较低，郑老穿着一身厚厚的蓝灰色的便装。但他眉宇之间的英气，宏亮的声音，讲话的力度，略带霸气的手势，仍

使人强烈地感受到这位84岁高龄的老英雄身上那种职业军人独特的气场。

抗美援朝荣立一等功

作为一名曾在朝鲜战场上创造了辉煌战绩的中国飞行员，郑老充满自



1954年，一届全国人大一次会议期间，解放军代表组分组会议的会场一侧。图片由郑长华提供

家学习判断距离。我们团在朝鲜战场一年零四个月时间里，我打下来两架飞机，全团共击落击伤敌机47架，其中击落38架，击伤9架。党和人民给了我很高的荣誉，不光给我记了一等功，授予二级战斗英雄称号，还专门叫我到朝鲜授勋。我们全团被授予了集体二等功。”

一届全国人大空军有三个代表

在郑老的记忆中，除了参加抗美援朝以外，1954年选上第一届全国人大代表也是一件大事。根据记者采访前电话中提出的要求，郑老找出了好几张参加一届全国人民代表大会议期间的照片。他说：“1954年，召开第一届全国人大代表大会会议时，空军只有三个全国人大代表：刘亚楼司令员，刘善本，还有我。这张照片是当选全国人大代表之后，空军的一个记者给我和刘善本拍的。”

“一届全国人民代表大会会议是从9月中旬到月底的半个月时间。开大会期间，解放军代表组的代表们整天都在一起。记得那时我和陆军的张明住一个房间，他也是战斗英雄。开会期间，解放军代表组的许世友司令员经常跟我们在一个桌上吃饭。刚开始和首长一起吃饭时，我们年轻一些的同志都感到很拘束，光吃饭，不好意思夹菜。许世友一边

劝我们多吃，一边说：‘你们年轻小伙子吃饭怎么像大姑娘似的。我像你们这年纪一顿饭能吃一大碗肉。’后来大家熟了，才都知道许世友是从少林寺出来的，会武功。他也挺神的，从来不服老。有一次对我们几个年轻的说：‘你们蹲下来，我就用一根手指头按着你的头，你就别想站起来。不信你们谁来试一试？’我们几个谁都没敢试。我还记得会上经常遇到演电影《白毛女》的主角田华。她也是军人，但不在解放军代表组，好像在河北代表组。可能因为都是年轻人，她经常和我们解放军代表组这些年轻的同志在一起交流。她还送给我一张演《白毛女》的签名剧照。”

解放军代表组的分组会议

“那时我们解放军组开分组会议，一般都不分海、陆、空军，所有代表都在一起。记得每次都是在一个挺大的会议室。”

“您还记得在北京的什么地方吗？”

“具体的地址我记不清了。只记得我们开小组会的院子挺大的，有花园，花园里还有假山。听别人讲，贺龙的外甥廖汉生的家就住在我们开会那个院子的另一边。”他指着照片说：“这张是在解放军代表组分组会议的会场照

的。每次开会，代表们的座位是围成四方形。解放军代表组人比较多，有60人。开会时分两圈坐，里圈都是大沙发，坐的人少些；外圈长凳能坐很多人。这张照片上前排的四个人是聂荣臻、贺龙、罗荣桓和廖汉生。我在后排，在贺龙和罗荣桓中间的这个就是我，旁边白衣服的是海军的代表王维福，边上这个是张明……”

开大会坐在刘亚楼和邓华之间

“我还记得一届全国人大一次会议所有的全体会议都在中南海的怀仁堂举行。开全体会议时，代表的座位是按照姓氏笔划排的。我正好坐在刘亚楼司令和邓华之间，这一点我印象很深。由于我一直在空军的作战部队，对当人大代表该怎么做还不太清楚。所以无论干什么事，开什么会，通过宪法草案也好，大会的选举也好，凡是遇到不明白的事都问刘亚楼司令，他就会告诉我应该怎么做。在这期间，有一天大会还没开始，坐在我旁边的刘亚楼司令对我说：‘派你到苏联去学习学习吧！’我说：‘我都这么大年纪了（当时28岁），我不想去。人家去留学都先学一年外语，俄语我是一天都没学过，一个字母都不认识，到那里学习功课怎么跟得上。’到北京开会前我们正由苏联专家指导‘夜间复



在一届全国人大一次会议上，郑长华代表正在投出自己庄严的一票。图片由郑长华提供

杂气象’的飞行，我这一项差几个起落就完成了，当时很想把这一项飞完。当然，最后还是没有飞完。大会结束不久，我就被派到苏联学习了。”

毛主席接见与周总理授衔

郑老回忆道：“从1955年到1959年，我被派到苏联莫斯科的红旗学院学习，一共学了4年。在苏联学习期间，有两件大事：一件是在1957年，毛主席率领中国代表团到莫斯科参加苏联十月革命40周年的庆典期间，在莫斯科大学大礼堂接见了在莫斯科学习的中国留学生，还给我们讲了话。毛主席讲了大约半个多小时。他最后说：‘世界是你们的，也是我们的，但归根结底是你们的。你们青年人朝气蓬勃，正在兴旺时期，好像早晨八九点钟的太阳，希望寄托在你们身上。’这次讲话让在场的同学们个个热血沸腾。领袖的殷切希望对我们是巨大的鼓舞。在激动之余，我们也都意识到自己肩负的责任。建国初

期，我国派了很多留学生在苏联学习，那时中国的留学生学习刻苦是有名的。特别是我这样不懂俄文的，白天上课基本听不懂，每天晚上都要补课。经过起早贪黑拼命的学习，我的俄语听力迅速提高。到1959年毕业时，我的战术指挥课拿了5分，其他各门功课全部都及格了。还有一件事，是周总理在访苏期间，亲自给我们这些在苏联留学的解放军军官授衔。那时在苏联学习的军队干部也很多，仅那次在莫斯科被授衔的军官有几十位。我被授予的是中校军衔。我们当时是沾了在外留学的光，将、校官都是周总理亲自给授的衔。在国内只有在京的将官才由周总理给授衔，在京的校官是由当时的国防部部长彭德怀授衔。那次在莫斯科中国驻苏联大使馆举行的授衔仪式很隆重，我至今印象深刻。”

会场外的刘少奇委员长

郑长华由于被派往苏联留学，实际上一届全国人民代表大会的五次会

议他只参加了两次：第一次大会和第五次大会。郑老回忆说：“1958年1月，一届全国人大召开第五次大会前，我的学习已经有些上路了。当中国驻苏联大使馆的同志问我：‘要不要回国参加会议？’我立即答复：‘我要参加会议！’我到北京后才知道，空军的同志把我爱人也从杭州接到了北京，利用我在北京开会的机会让我们夫妻俩聚一聚。大会期间，有一天晚上给代表们发了观看演出的票。那时候看节目是随便坐的，前边十几排都是给代表留的。我就带着爱人一起去看演出。我们先到的就往前排坐。后来，我们看到刘少奇委员长也来了，他带着夫人王光美一起来看节目。刘少奇委员长很谦和地微笑着往我们后面一排座位上走进去。这时，我们这排的人都站起身来，刘少奇笑着和我们大家打招呼，与身边的代表一一握手，王光美也和大家握手问好。当走到我跟前时，刘少奇委员长也亲切地与我和我爱人握手、问候。”

郑长华简历

1926年5月出生，安徽五河人。1941年参加革命，在部队做宣传员、文化教员。1943年到抗大四分校学习，毕业后在新四军淮北七分区警卫营历任连支部书记。1946年到轮训大队学习，1946年年底并入华东军政大学学习，后分配到皮定钧带领的“皮旅”，历任工兵连副指导员、指导员、炮兵营副教导员、教导员。1950年，从正在四川南充剿匪的18兵团选拔到空军三航校培训。1951年起任空军某师飞行团副团长，1952年起任中国人民志愿军空军12师飞行团团长，1953年起任副师长。1955年至1959年到苏联莫斯科红旗学院学习，毕业回国后任师长。1965年起历任空四军副军长、军长。1983年离休前任武汉军区空军副参谋长。



李济深与“一号提案”

文 / 本刊记者 李 非

李济深,从早年毅然选择投笔从戎,到追随孙中山,到反蒋独裁,支持团结抗日,三次被蒋介石“永远开除国民党党籍”,到拥护中国共产党领导的多党合作政治协商制度,当选为新中国中央人民政府副主席和全国政协副主席、第一届和第二届全国人大常委会副委员长,为国为民奔波60余载,皆因一颗强烈的爱国之心使然。

李济深(1885年—1959年)



随着《建国大业》在各地影院不断上映,到今年元旦进行全球电视首播,这部为庆祝建国60周年而拍摄的献礼片,广泛地向世界人们再现了中国人民政治协商会议第一会议召开前后波澜壮阔的历史。

翻开这段历史,1949年10月1日,北京,金秋送爽,碧空万里。下午3时,毛泽东在天安门城楼上庄严地向世界宣布:中华人民共和国中央人民政府成立了。在毛泽东身边,站着一位留着短须、面容坚毅、双目炯炯有神的长者。他,就是刚刚当选为新中国中央人民政府副主席的李济深。

李济深,1885年出生于广西苍梧。由于清朝末期的极端腐朽,早年李济深就立志报效国家,毅然选择投笔从戎,追随孙中山,积极参与民主革命。后来因反蒋独裁,支持团结抗日,曾三次被蒋介石“永远开除国民党党籍”。

1948年1月1日,李济深在香港倡导成立中国国民党革命委员会,继续为促进国内和平与民主而努力。

同年4月30日,在河北省阜平县城南庄一座普通的民房里,中共中央的领导人毛泽东、刘少奇、朱德、周恩来、任弼时,经过热烈的讨论,大家一致决定发布《纪念五一节劳动口号》,口号中第五条的内容有着非比寻常的意义:“各民主党派、各人民团体及社会贤达,

迅速召开政治协商会议,讨论并实现召集人民代表大会,成立民主联合政府。”

5月5日,李济深发表通电,代表民革拥护中国共产党提出的“五一”号召。12月,应中共中央邀请,李济深突破重重困难,离开香港北上,到达解放区,随即参与筹备新政协会议。

1949年9月21日,中国人民政治协商会议第一届全体会议在北京中南海隆重开幕。中共中央主席毛泽东、民革中央主席李济深与民盟中央主席张澜等中国各政党、各人民团体的代表一起走入中南海勤政殿,出席了这一历史性盛会。

这是新中国的开国之会、立国之会。在会上,李济深、郭沫若等44人联名提出了《请以大会名义急电联合国否认国民党反动政府代表案》,即是中国人民政治协商会议历史上的第一号提案。提案代表四万万五千万中国人向世界宣布:中国人民政治协商会议是真正代表中国人民意愿的会议!由中国人民政治协商会议产生的中央人民政府是中国唯一合法的政府!国民党反动政府无权代表中国人民!

这一提案在热烈的气氛中获得全体代表一致通过,交由中央人民政府执行。1949年11月15日,中国外交部部长周恩来代表中国政府致电联合国,郑重声明:中华人民共和国中央

人民政府为唯一能代表中国人民之政府。国民党政府已经“丧失了代表中国人民的任何法律的与事实的根据”,要求取消它继续代表中国人民参加联合国的一切权力。

联合国是全世界维护和平稳定、促进共同发展的重要的国际组织。中国是联合国的创始国和安全理事会五个常任理事国之一,曾为联合国的创建作出重要贡献。因此,新政协第一号提案要求联合国否认国民党反动政府代表,恢复中国人民的合法席位,正义而庄严,代表了中国人民的意愿。

新政协第一号提案的实施在国内外产生了重大的政治影响。尽管由于美国把持着联合国,整整拖延了22年才接受了新政协一号提案要求,但是,它已经向世界表明:新中国成立了!中国人民当家作主的时代已经来临!占人类总数四分之一的中国人,不但站起来了,而且将以自己的力量为世界的和平与发展做出贡献!

如今,在中华人民共和国成立60华诞之际,李济深等44位提案人所期盼的中华民族的崛起已经实现。中国随着国力的增强,政治经济的不断进步和对国际事务的参与加深,正以新的面貌,为世界和平与发展做出积极贡献。(文中部分内容参考了李济深之女李筱桐公开发表的文章)■

周总理关心大会简报工作

文 / 闻友



1975年，第四届全国人大一次会议在北京召开，周恩来总理在《政府工作报告》中第一次提出建设“四个现代化”的远大目标


1975年1月，期盼已久的第四届全国人民代表大会第一次会议终于召开了。然而这次为期五天的大会却是在极端严格的保密措施下秘密举行的。代表们在各个驻地到京西宾馆或人民大会堂开会都是走地下通道，所有与会代表和全体工作人员都要严格保密，会议期间不准打电话，不准回家，不准擅自会见客人，直到闭会之后才发布新闻公报。

大会秘书处下设的简报组的负责人及全体工作人员都是由中央办公厅、国务院办公厅等中央有关部门抽调来的人员组成的，各省、市、自治区带来的工作人员一律不直接参加简报组工作。简报组的组织机构也很简单，除设30个省、市、自治区的小组记录人员外，简报组只有几位负责人和一个办公室。当时的简报组负责人主要是由中央办公厅和国务院办公厅的部分负责同志组成的，如中央办公厅的王良恩、李鑫、武健华等，国务院办公厅的有吴庆彤、顾明等。办公室只有我们几个人，主要承担对简报的编号登记和送印刷厂付印等具体工作。

周总理当时是带病出席这次大会的。他在《政府工作报告》中重申1965年年初三届人大一次会议提出的：从第三个五年计划开始，我国国民经济发展按两步走的设想，提出在本世纪内，全面实现农业、工业、国防

和科学技术现代化的宏伟目标。

周总理不仅带病作《政府工作报告》，而且对大会的各项工作都非常关注。大约是在1月14日左右，大会刚刚进入小组讨论的第一天。这天，正好轮到我值班，中午，简报组的几位负责同志都去餐厅吃饭了，我突然听到红机（三十九局的保密电话）的电话铃声响了，我拿起电话就听到三十九局的接线员告诉我：“总理要和你讲话。”我一听心里就很紧张。但当时也由不得你去多想，也不可能由于紧张就不接电话。于是就本能地说：“好的。”接着电话那边立刻传来周总理那种特有的、亲切的声音：“你是大会简报组的同志吗？”我说：“是的。”接着总理就问：“今天各组讨论的情况怎么样啊？有什么新情况吗？”（因为当时的大会简报组只负责整理简报，还没有专门设立快报组，中央领导同志只能靠简报组的负责同志的口头汇报来了解整个大会动态）这使我感到很紧张，脑门上的汗也出来了，一时不知如何回答。因为我当时还很年轻，是一个刚参加工作不久的人，更主要的是，我当时对整个大会的情况确实不太了解。于是我就老实地告诉总理：“总理，我不太了解各组讨论情况，简报组的几位领导都去吃饭了，我马上向他们报告。”这时总理很亲切，然而也很严肃认真地说：“你们简报组的工作很重要，我们要经常通过你们了解各组讨论情况，掌握整个大会动态，你马上告诉他们几位负责同志，以后吃饭时请他们也留人值班。”我立即说：“好的，我马上告诉他们。”这时总理才把电话挂了。放下电话后，我赶忙跑到餐厅将总理的指示向他们几个作了汇报，他们几位领导立刻放下饭碗回值班室将有关情况向总理值班室作了汇报。从那以后，简报组的几位负责同志也轮流值班了。

虽然时隔30多年了，但每当我想起此事时，就情不自禁地从内心涌起对周总理的崇敬。当时他老人家已年愈古稀，身体又患重病，不仅用坚强有力的声音作了《政府工作报告》，而且还非常关注大会的各项具体工作，真不愧为人民的好总理啊！

中国最早的议会——资政院

文 / 侯宜杰

1906年9月1日,清政府在立宪运动的推动下,宣布仿行立宪,国家由此进入预备立宪,即由封建专制政治向资产阶级民主政治过渡的新时期。接着改革政治体制,决定设立资政院。1907年9月任命总裁,进行筹备。1909年颁布《资政院院章》和议员选举章程。1910年9月23日召集议员,正式成立。

清政府之所以设立资政院,不设立议会,是考虑到“中国上下议院一时未能成立,亟宜设资政院以立议院基础”。也就是说,设立的目的在于培养锻炼议员的能力,为以后成立两院制的正式国会奠定基础。正因如此,其议员也由钦选和民选(各省咨议局选出的议员)混合组成,各有100名。按照规定,资政院无权制定修改宪法,议决的议案要经过君主“裁夺”。然而它拥有议决国家财政预算决算、税法 and 公债的职权;拥有宪法以外各种新定法典及其修改的职权;还有质问和弹劾军机大臣、行政大臣,及核办总督巡抚侵夺咨议局权限或违背法律的权力。从法理上说,它是具有一定独立性的国家最高立法和监督机关,或者说是一个过渡形态的混合型议会。

资政院会议分为常年会与临时会两种,会议非有议员三分之二以上到会,不得开议;议决以到会议员过半数通过为准。会议非涉及军事或外交秘密,禁止旁听,无论王公世爵、京内京外大员,还是各国外交官、普通人和报馆主笔,通过一定的手续,均可旁听,表现了一定的开放性和透明度。

审核财政预算

第一届资政院会议于1910年10月3日开始,至1911年1月11日闭会。议员特别是民选议员大都深知自己肩负的责任重大,严肃地履行自己的职责。讨论通过议案,他们始终按照立法程序,发扬民主,直言不讳地发表意见,独立行使自己的职权,从不看谁的眼色行事。总裁或副总裁不参加投票表决,只负责组织会议和维持会场秩序,从不暗示议员如何如何,更

无公然引导和强制,只有当赞成与反对的票数相等时,总裁或副总裁的态度才起作用。

在审核1911年预算时,议员们

对每一项用款尽可能做到详细推究,认真核对。例如,邮传部预算的经费,京奉铁路中有一笔“免票费”,专门用于钦差、总督、巡抚、将军到外边调查,共有8万多两。议员认为,各国只有议员有免票费,现在我们议员也不愿用,何况是这些人呢?所以通通裁去。经过多次审核,他们将国家原预算总额37635万两核减掉7790万两,使岁入总额略有盈余。

议员们讨论通过的许多议案,对于整顿国家财政金融,振兴资本主义工商业,开发边疆,发展教育,加强法治建设,摧毁专制禁网,扩大人民民主权利,都非常有利。在某些特殊问题上,如具奏赦免国事犯(政治犯),也能看出他们胸怀大局,以国家民族利益为重。他们认为,甲党当赦,乙党不当赦,“殊非代表全体人民之意”,不仅要求赦免同一政治主张的康有为、梁启超,而且也要求赦免以孙中山为首的革命党人。

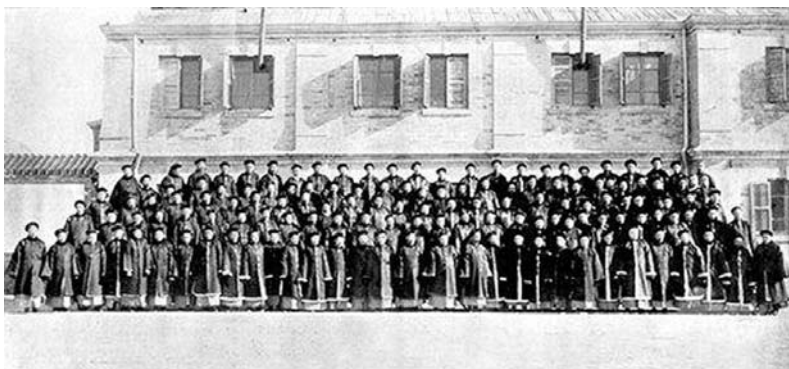
不畏皇权

在本届会议上,大部分民选议员一身正气,没有奴颜媚骨。为了捍卫资政院的职权,他们不畏皇权,不唯政府之命是听,敢于坚持原则,同一切违法和不负责任的行为进行斗争,既敢弹劾军机大臣,也毫不客气地批评指责皇上颁发的上谕。

资政院上奏湖南发行公债事件,认为巡抚杨文鼎不交咨议局议决,显系侵夺咨议局权限,违背法律,应



清末为筹备“立宪”,清政府借宣武门内象房桥法律学堂设资政院。民国后改资政院为国会众议院



1910年9月，资政院召集议员，正式成立。原定钦选和民选议员（各省谘议局选出的议员）各100名，由于新疆谘议局尚未成立，缺少两名民选议员，钦选议员也减少两名

令其将原案交咨议局议决，并量予处分。军机大臣副署的谕旨则仍对杨文鼎加以回护。议员说咨议局章程属于国家法律，军机大臣这样副署谕旨，就是“以命令变更法律”。“立宪国精神全在法律，督抚违背法律而不予处分，则资政院可以不必设，咨议局亦可以不必办，宪亦可以不立！”“就是天天说立宪，亦是假立宪！”不久，军机大臣答复议员的质问说：军机大臣署名本于乾隆年间旧制，与外国的内阁副署用意不同，是否完全负责，无从答复。继而资政院上奏处理广西高等警察学堂限制外籍学生案和云南盐斤加价案的意见，请旨裁夺，准与不准应当由皇帝直接裁决，而上谕竟委诸行政衙门察核。议员们交相指斥军机大臣副署这两道谕旨，是“侵资政院的权，违资政院的法”，“不足以辅弼皇上”，并通过了弹劾军机大臣议案。

1910年11月4日，朝廷发布上谕，将原定1916年召开国会的年限改为1913年，否定了资政院1911年召开的奏请。议员对资政院议决的法律效力、立宪原则等实质性问题提出质疑，认为，立宪国家君主对议案的裁可，“不过是名义上之裁可，并没有经议院表决之后不实行的道理”，并指责朝廷违背了以前的许诺，在立宪与专制的根本原则问题上，立场毫不含糊。

黯然落幕

1911年春夏之交，资政院议员要求召开临时会。新成立的皇族内阁害怕议员质问向外国借款等问题，断然拒绝，并将不听指挥的总裁溥伦和副总裁沈家本调离，修改资政院章程，缩小资政院权限。

由于清政府拒绝国会请愿、召开资政院临时会和取消皇族内阁，宣布铁路国有政策等等，立宪派人士不断转向革命立场。及至清政府违背法律镇压四川等省人民掀起的保路运动，终于导致1911年10月10日辛亥革命的爆发，更多的立宪派人士站到革命一边。

第二届资政院会议就是在辛亥革命爆发之后十几天召开的，许多民选议员均未赴会。开会之后通过了一些议案，打倒了违法违宪的皇族内阁；推翻了朝廷不准抗违的宪法钦定原则，取得资政院起草并议决宪法的神圣权利；废除了政府禁令，使康有为、梁启超和革命党人组织政党成为合法；排除了阻挠，争得了早日召开国会。他们起草的《十九信条》是中国第一部真正的资本主义宪法纲领，实行英国模式的议会

政治、虚君共和，彻底废除了君主权力，一切权力全归国会，在实质上达到了与民主立宪同等的程度。

但资政院维护君主立宪的立场与革命党人是对立的，革命党人发表宣言指出：资政院不是民意机关，而且现在各省大半独立，与清政府脱离关系，从前的选举已失效力，民选议员资格随之消灭，钦选议员更不足以代表人民，从法律和事实上看，资政院皆无代表国民之价值。一些民选议员也认为资政院失去人民信用，不愿貽笑天下，辞职而去，或不告而别。1911年11月20日以后，由于独立各省均不承认在京的本省民选议员有代表国民的资格，纷纷催其回省，还有些议员不参加会议，议员不足法定人数，只好改开谈话会。旋又有一些民选议员因会议不足法定人数而仍议决重要议案，联袂辞职，进一步把资政院推向绝路。1911年12月7日，掌握了清政府大权的内阁总理大臣袁世凯委派唐绍仪到南方与革命党人议和。28日奏准召开国民会议，公决民主和君主国体。1912年1月1日，中华民国成立，孙中山在南京就任临时大总统。1月16日，袁世凯获得南方举其为总统的保证，奏请实行共和之后，剩下的议员知道资政院万无存在之理，纷纷离京，资政院名存实亡。2月上旬，新简派的议长许鼎霖看到清帝退位已成定局，奏请将资政院解散。

资政院是在清政府预备立宪的过程中成立的，在中国属于首创，标志着清政府政治改革深化到最高层次，加速了中国政治民主化的进程，人民取得了部分参政权，在中国历史上具有重要意义。其中议员们敢于直言无隐地发表自己的观点，维护法律的尊严，表达了民意所向，在一定程度上体现了民主政治精神，彰显了资政院的独立品格。但由于资政院是建立于清末腐朽的封建政治体制内，难以避免的历史局限性，注定了它昙花一现的命运，必然随着清王朝的灭亡而消逝。✘

英国国家赔偿制度中的赔偿程序

在英国,当事人的合法权益被政府或公共团体侵害时,可通过以下程序寻求救济:一是向有关部门申诉,英国各政府部门均设有投诉系统;二是向法院起诉;三是向行政裁判所申诉;四是向议会监察专员办公室申诉;五是请求司法审查。其中,向有关部门申诉是必经途径,而司法审查只有在穷尽其他救济途径之后才能提起。上述程序中,除了司法审查只在极少数情况下决定赔偿之外,赔偿请求人的赔偿请求均会得到受理。

行政赔偿程序。英国设立了议会监察专员,受理公民对政府部门或公共团体侵害其合法权益的投诉,并提供包括赔偿在内的处理建议。据介绍,当事人先向监察专员办公室申诉的,可以再向法院起诉。但先向法院起诉的,不能再向监察专员办公室申诉。当事人若直接向法院起诉请求赔偿,法院按民事诉讼程序处理赔偿案件。

监察专员办公室处理申诉案件主要采取调阅卷宗的方式,其享有和行政机关同等的调阅案卷权。监察专员办公室的独立调查人员秘密进行调查,极少情况下才公开。调查结束后,监察专员办公室提交包括调查结果、意见及改进建议等的调查报告。建议的救济方式不仅限于赔偿,也包括恢复原状、停止侵害等。该建议没有法律约束力,但通常得到政府部门的采纳,因为监察专员办公室可向议会提交有关报告并启动议会辩论程序。

刑事赔偿程序。1. 错误判决的赔偿程序。被定罪的人认为判决错误,须在其被定罪后的28天内向法院提出申诉。但若存在新的证据,即使超过28天的申诉时限,当事人仍可提出申诉。若上诉法院撤销有罪判决,申诉人可从撤销判决之日起两年内,向刑事司法改革办公室请求赔偿。据统计,每年提起的关于错误判决的案件平均为1000件,只有4%的案件得到受理;在其受理的案件中,撤销判决的约占75%。若申诉人对处理结果不服,可上诉至刑事案件复查委员会。该委员会享有广泛职权,可调查、询问有关人员、采集证据等。2. 警察行为的赔偿程序。对警察行为造成的损害请求赔偿的,应先向警察局写信投诉,再向警察局或独立的专门机构(APCC)申诉后,才可向地方法院起诉。若申诉人请求的赔偿数额较高,应向刑事法庭起诉。此类赔偿案件一般由法官审理,若涉及非法羁

押,则由法官和陪审团一起审理。有社会重大影响的案件可采用公开质询程序,可邀请一些专家参加并发表意见。例如,伦敦地铁遭遇恐怖分子袭击一案中,警察误将某路人当成恐怖分子击毙。为此举行了公开质询程序,由一名退休法官和两名陪审员主持,其目的在于:一是查明有关事实,二是提出改善公共管理的建议。

司法审查程序。从知道政府部门的行为影响其利益时起3个月之内,公民或组织可在高等法院的行政庭提起司法审查程序,前提是已穷尽其他救济程序。

司法审查程序主要审查被诉的政府部门行为所采取的程序是否合法、合理、公平,有以下几类处理结果:1. 撤销原有的行政决定;2. 发出禁止令,禁止行政机关做出某种行为;3. 强制行政机关做出某种行为;4. 要求有关立法规定得更明确;5. 采取预防措施;6. 决定赔偿。一般而言,司法审查程序在少数情况下才决定赔偿,多数情况下只约束政府部门的行为。

举证责任。赔偿诉讼采取民事诉讼的举证责任标准,即谁主张,谁举证。例如,在关押中的公民死亡或受到人身伤害的案件中,其亲属可聘用律师调查,或请求法医鉴定,或根据信息公开法案请求行政机关提供相关信息,由此进行举证。如果原告请求监狱提供其没有义务提供的信息,且监狱拒绝提供,法院可发出命令请求监狱予以提供。★

(作者系全国人大常委会法工委英国国家赔偿制度考察团,谭喻执笔)



考察团一行与英国议会卫生服务监察专员办公室有关负责人座谈后合影留念

洪斌/摄影

海南省人大常委会召开国际旅游岛建设座谈会

前不久,海南省人大常委会举行了国际旅游岛建设座谈会。会议围绕“构建更加和谐的法制环境,加快推进国际旅游岛建设”这一主题,进行了充分研究和讨论。与会人员在发言时认为,《国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》的发布,给了海南省第二次重大的历史性发展机遇。海南省人大常委会组成人员应该深入学习领会《意见》的精神,研究在新的历史条件下如何更好地履行好人大常委会的职责,为加快推进国际旅游岛建设作出应有的贡献。大家还就围绕发挥人大代表作用,助力海南国际旅游岛建设,提出了许多有针对性的意见和建议。与会专家指出,对推进国际旅游岛建设进程中的重大事项,省人大常委会要及时审议、作出决定,行使决定权;要充分运用特别立法权,积极创立新法;要针对人民群众反映强烈、阻碍国际旅游岛建设的重点、难点问题,开展执法检查 and 专题调研,广泛征集民意,及时研究解决问题的办法。(黄晓华)★

江苏省无锡市2010年度立法计划确定

近日,无锡市人大常委会第十六次会议审议通过了2010年度立法计划。该立法计划以五年立法规划为主要依据,根据城市经济社会发展和地方民主法制建设的实际需要,共安排5件,分别是《无锡市测绘管理条例》、《无锡市流动人口计划生育工作条例》、《无锡市航道管理条例》、《无锡市商品交易市场管理条例》和《无锡市企业工资集体协商条例》。对于新一年的立法计划,无锡市人大常委会要求,在立法计划确定后,政府和相关部门要高度重视,认真做好前期准备工作,要在吃透上位法精神的基础上充分调研摸清无锡市实际情况,并借鉴吸收先发展地区的成熟经验,努力提高法规起草质量。(陶天成)★

浙江省温岭市:8名各级人大代表首次与网民在线恳谈

2009年

12月30日,在浙江省温岭市的8名全国、省、市三级人大代表与网友在线恳谈,征集人代会议案、建议线索。在短短两个半小时的时间里,

温岭市人大网站曙光论坛的网页浏览量达到12826次,最高同时在线人数577人,发帖487个。

这是温岭市人大常委会首次尝试邀请全国、省、市多级人大代表,通过网络互动的形式,与网友真情互动,对话交流。此前,该市人大常委会曾在2009年年初的两会期间,组织常委会领导与网友集体恳谈,收到了很好的反响。

恳谈交流中,众多网友就城市建设、公共交通、环保、土地承包、旧城拆迁改造等社会焦点热点问题表达了自己的看法。针对这些问题,有的可以当场答复的,代表们给予了认真的回应。对于涉及面广的问题,代表们都作了详细的记录。由于互动热烈,原定两小时的在线恳谈最后延长了半个多小时。

代表们表示,针对众多网友提出的意见和建议,他们将积极整理,有的将成为日后履行代表职务的资料积累,有的将形成议案、建议,在各级人代会上提交,由相关部门负责办理落实。图为8名各级人大代表与市民网上恳谈现场。(林应荣王军波摄影报道)★



安徽省肥东人大常委会三举措激发代表会前履职热情

安徽省肥东人大常委会多措并举,充分激发了代表的履职热情,切实发挥了代表的主体作用。

一是抓宣传工作,重风采展示。挑选9名涉及企业、农村、学校等全县各个行业领域的人大代表,在县电视台、报刊等媒体集中报道他们在推进全县经济社会发展中的先进事迹和先进典型,充分展示了人大代表风采,进一步激发代表的履职积极性。

二是抓走访活动,重社情民意。召开了全县乡镇人大会议,要求乡镇人大认真组织开展代表走访选民、代表调查研究等活动,深入到基层,深入到群众,体察民情,了解民意,倾听民声,广泛收集民情、民意,形成高质量的代表议案、建议、批评和意见,充分发挥代表作用,尽代表职责。

三是抓集中视察,重建言献策。组织了全县部分省、市、县人大代表开展会前集中视察活动,重点对市、县人代会有关决议执行、城乡统筹、县域经济社会发展等方面情况进行了集中视察,了解实情,集中民智,使代表在人代会期间的建言献策更有依据,撰写议案建议时更有针对性。(胡运景)★

湖南省临澧县太浮镇人大“三问”代表谋发展

为“问政、问计、问需”于代表,日前,湖南省临澧县太浮镇专门召开人大代表座谈会,就“2009年工作怎么看,2010年工作怎么干”进行研讨,共商全镇发展大计。

座谈会上,该镇党政主要负责人分别向人大代表通报、汇报了一年来党政工作运行和全镇经济社会发展情况,其他班子成员也依次向与会代表汇报了各自所分管的工作情况。在听完情况后,54位县、镇人大代表对全镇一年来经济建设和社会事业取得的新成绩、新进步给予充分肯定和高度评价。同时,代表们对2010年的工作充分发表了意见,提出了许多富有建设性的意见和建议。

会上,该镇党政主要负责同志边听边记,并不时就相关问题与代表们探讨交流。对代表们提出的意见建议,会后,将安排相关部门和人员进行认真调研,拿出具体方案,提交党政办公会研究后付诸实施。(陈金波)★

云南省富源县人大常委会搭建平台为民解忧

为充分发挥人大代表作用,促进富源县经济社会平稳较快发展,富源县人大常委会不断创新代表工作机制,在全县开展“一个载体、两项制度”建设活动。即在全县所有村委会(社区)代表小组以建立“人大代表活动室”为载体,制定并组织实施代表履职登记卡制度和代表接待选民日制度。根据县人大常委会关于“一个载体、两项制度”的要求,每月10日为代表接待选民日,县级领导以身作则,以普通代表的身份到所在选区,听取选民反映当地热点难点问题,深入了解社情民意,倾听群众呼声,积极帮助选民解决实际困难和问题。

通过接待选民日活动,2009年12月,县乡(镇)两级人大代表共收到选民提出的意见和建议91条,现场解决57条,不能现场解决的由县人大常委会办公室收集分类后交“一府两院”及其相关部门办理,若因客观原因不能解决的及时对选民进行解释和答复,并说明情况。(万波)★

山东省临沭县人大代表一条建议建成涉农服务大厅



临沭县临沭镇人大代表李怀东在人大代表小组会议上提出的在该镇建设“贴近服务群众,优质高效办事,整合提升资源,建设为民服务大厅”的建议,促使所在镇党委、政府从2009年6月份开始动工建设涉农服务综合楼。

目前,这一工程基本完成,涉农服务综合楼建有涉农服务大厅和便民服务大厅,大

厅设有施肥配方窗口、政策咨询窗口、劳动就业与社保服务等十多个服务窗口,主要职能涵盖了宣传国家有关政策、法律、法规;办理、代理群众申请的民政、土地、村务、劳务输出、劳动保障等有关证明、证件;开展农民就业培训、投资服务咨询、法律咨询以及法律援助等等。截至目前,该县已在各乡镇建成为民服务大厅20多处,为民办实事2.1万多件。(季德山摄影报道)★

湖北省枝江市人大常委会监督农村安全饮水

2009年年初,枝江市人大常委会将全市农村饮水安全工作情况纳入了监督计划。去年9月中旬,市人大常委会组成调查组对全市农村饮水安全工作进行了专题调查,9月下旬常委会第十八次会议听取和审议了市政府《关于全市农村饮水安全工作情况的报告》,并对报告进行了评议,提出了加快农村饮水安全工程进度、形成支持农村饮水安全工作强大合力等审议意见。

市政府认真落实市人大常委会审议意见,通过了广泛宣传农村饮水安全工程建设的目的、意义和资金筹措途径,明确市镇(街办)及饮水办的职责、权利和义务,优化水厂建设方案,严格管理制度,以及加快建设力度,确保解决饮水难和饮水安全问题。去年该市共解决了3.5万人的年度建设任务,占全省下达计划的100%。(冯一波)★

河南省南阳市潦河镇人大代表与农民工喜结“帮扶对子”

为解决金融危机下的农民工再就业问题,南阳市卧龙区潦河镇人大主席团扎实开展“人大代表联系帮扶返乡农民工”活动,受到广大农民工朋友的欢迎。该活动要求人大代表做到“五个一”,即打一个电话、上门走访一次、提供一条就业信息、介绍一个就业岗位、解决一项具体困难。该帮扶活动开展以来,辖区人大代表与450名返乡农民工结成帮扶对子,救助生活困难返乡农民工130余人,提供就业岗位信息680余条,实现新上岗就业190余人。同时,人大代表举办养殖、种植等培训班5次,培训返乡农民工160余人。人大代表与农民工结对帮扶活动的开展,有效促进了返乡农民工再就业,受到了人民群众的高度称赞。(叶德学 张寒)★

落实以人为本 促进科学发展

——2009年湖南省劳动和社会保障工作



赵湘平同志在常德市人力资源市场调研

2009年,湖南省劳动保障厅积极应对金融危机的不利影响,按计划圆满完成了全年各项目标任务,取得了明显的工作成效,各项指标与2008年基本持平,并有新的突破和发展,呈现出基本稳定,总体向好,好于预期的态势。

一、就业局势基本稳定

积极应对金融危机对就业的不利影响,2009年保持了就业局势的基本稳定。全省新增城镇就业60.32万人,完成年目标任务的121%;失业人员再就业32万人,完成年目标任务的106%。消除城镇零就业家庭6111户,做到了动态清零。开展“洞庭湖上岸定居渔民技能培训”,培训上岸定居渔民5600户,并帮助其实现就业。全年农村劳动力转移就业1210万人,其中跨省转移861万人,创劳务总收入960亿元。做好高校毕业生就业工作,开展“高校毕业生就业推进行动”,对离校后仍未就业的高校毕业生通过公益性岗位进行托底援助,帮助高校毕业生自主创业。登记未就业大学生7.56万人,帮助实现就业6.14万人,托底援助142万人。出台一系列减轻企业负担、鼓励企业不裁员或尽量少裁员的政策措施,帮助企业度过

难关。没有出现失业人数大量增加,没有出现农民工大量滞留的现象。

二、社保运行基本稳定

不断健全完善覆盖城乡的社会保障体系。在稳步推进城镇职工、机关事业单位养老保险工作的基础上,出台了城镇居民参加

养老保险办法,开展了新型农村养老保险制度的试点,实现了基本养老保险城乡居民政策制度的全覆盖。加快推进城镇职工基本医疗保险,城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗,参保参合人数达到6415万人,覆盖94%的城乡居民,提前实现城乡居民基本医疗保险的全覆盖。同时,各项社会保险待遇都有较大提高,并确保了按时足额支付。没有出现大面积的停缴断保,没有出现待遇支付新的拖欠。

三、劳动关系基本稳定

努力扩大劳动合同的签订率,大力推进工资集体协商制度建设,健全劳动标准体系和协调劳动关系三方机制,建立劳动争议调解工作网络,加强仲裁机构建设,加大劳动监察执法力度。全省规模以上企业劳动合同动态签订率达98.6%,其中国有及国有控股企业为99.8%,外商投资企业为99.1%,较大规模民营企业为97%。14454户企业建立工资集体协商制度,覆盖职工189.9万人。14个市州全部建立农民工工资支付保障金制度,建立工资支付保障金专户4281户,存入保障金35.8亿元,支付农民工工资30.1亿元,受益农民工

达到70.3万人。抓好突出矛盾纠纷排查化解工作,信访维稳工作取得良好效果,来访来信与2008年大体持平。没有出现大规模群访事件,没有出现剧烈的劳资矛盾冲突。

四、技能培训稳步发展

下大力开展职业技能培训,建立起以就业为导向,以能力为核心,多层次多类型,面向城乡全体劳动者的职业培训和技能鉴定工作体系。预计2009年,完成各类职业技能培训164万人,为年计划的109%。其中,培训下岗失业人员21.5万人,为年计划的108%;农村劳动力技能培训59万人,为年计划的107%;劳动预备制培训8.5万人,为年计划的121%;企业职工培训71万人,为年计划的109%,完成创业培训4万人,为年计划的133%。职业技能鉴定49.38万人次,42.16万人取得职业资格证书。

五、服务体系建设稳步推进

以建立覆盖城乡的公共服务体系为重点,不断加强经办机构基础建设,完善服务体系,提高服务能力。与省编办、省财政厅联合制定了《关于印发〈湖南省公共就业服务体系建设实施办法〉的通知》。全省各级劳动保障部门加快社会保障服务中心和街道(乡镇)社区平台建设,城乡一体的公共就业服务体系基本形成,社保经办机构基础设施建设上了新台阶。在全系统开展以规范化建设为主题的“规范服务年”活动。通过加强制度建设,出台了“1+16”文件和制度,制定了经办业务流程,办事程序,对109项行政管理和公共服务事项都制定了办事指南。严格检查考评,制定了规范化建设目标责任考核办法和实施细则。广泛听取服务对象的建议和意见,设置“行风监督箱”,接受服务对象的监督检查,收到了好的效果。

中国白酒 原浆级 年份酒典范

古井贡酒·年份原浆

纯正原浆 手工酿造



中国酒业协会
CHINA WINE & SPIRITS ASSOCIATION



安徽古井贡酒股份有限公司

中国白酒原浆级年份酒典范

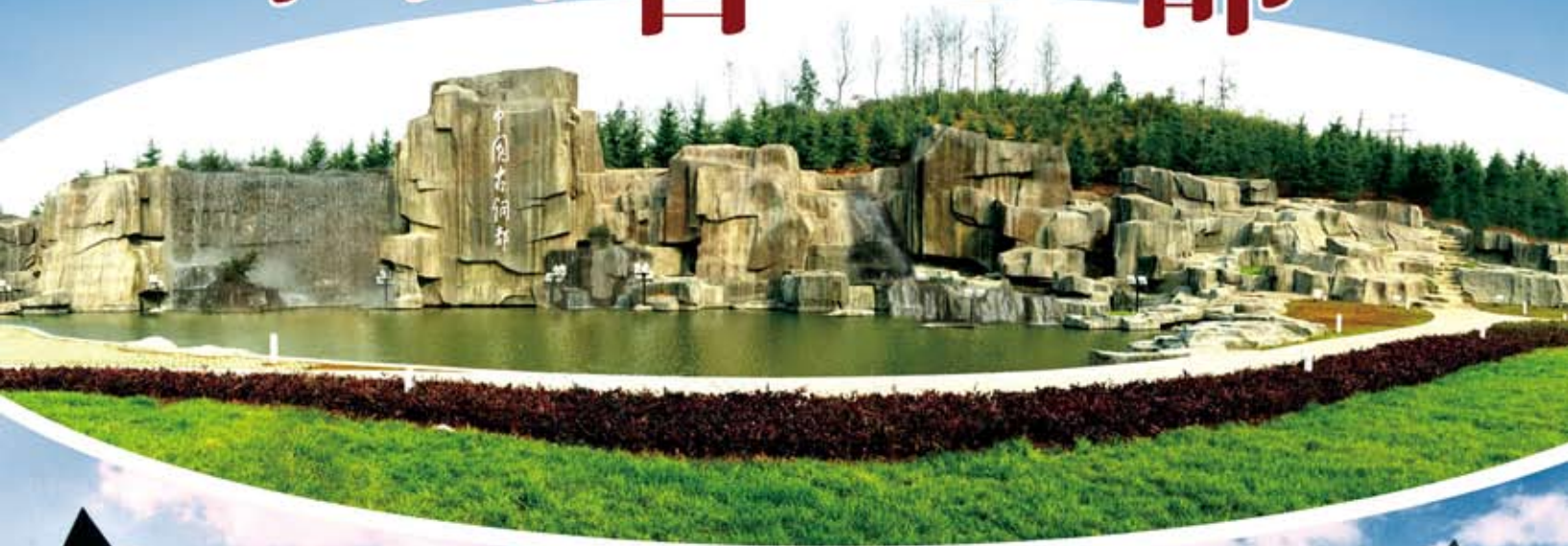
就在这个时刻，人们知道了原来年份酒除年份之外，还有原浆级别。

古井贡酒·年份原浆，传承古井贡酒千年独门酿酒秘笈“九酝酒法”，采千年魏井之“无极水”，用阳春三月“桃花曲”酒曲，在六百年明代窖池“功勋池”中发酵，然后通过“择层取醅”、“择时摘酒”工艺方法，得到最精华的原酒。并把原酒经地下恒温窖藏多年，使其自然老熟；最后经过精心调配，终于形成香味协调、醇香怡人、原汁原味的“古井贡酒·年份原浆”酒。

地址：安徽省亳州市古井镇 客服电话：400-8877-519

纯正原浆，手工酿造，敬请登陆 www.gujing.com 体验原酒探秘之旅

中国古铜都



安徽·铜陵

<http://www.tl.gov.cn>