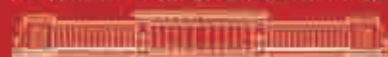


# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊  
2010年第14期  
7月25日出版 总第266期

全国人大常委会机关刊物



**实现千年发展目标  
国际社会义不容辞**







▲ 当地时间7月19日，吴邦国委员长在日内瓦出席第三次世界议长大会议。摄影/鞠鹏



◀ 当地时间7月19日，吴邦国委员长在日内瓦会见联合国秘书长潘基文。摄影/张铎



◀ 当地时间7月19日，吴邦国委员长在日内瓦会见各国议会联盟主席古里拉布和秘书长约翰松。摄影/张铎



◀ 当地时间7月9日，吴邦国委员长在爱丽舍宫会见法国总统萨科齐。摄影/吴卫中



▲ 当地时间7月18日，吴邦国委员长在苏黎世会见瑞士联邦主席洛伊特哈德。摄影/鞠鹏

▶ 当地时间7月14日，吴邦国委员长在总统府会见塞尔维亚总统塔迪奇。摄影/张铎



▶ 香港特别行政区全国人大代表视察团抵达南京，开始在江苏进行为期9天的视察活动。摄影/袁宁

◀ 全国人大常委会副秘书长何晔晖受全国人大常委会副委员长兼秘书长李建国委托，欢迎港区全国人大代表来江苏视察。摄影/袁宁



▲ 7月13日，北京市公安局挂牌成立了“公共关系领导小组”，这是中国省一级公安机关成立的首个公共关系部门。北京市公安局将在网上开博客和微博，与网民交流互动，推进警务公开。图为北京市公安局局长傅政华为公共关系领导小组办公室揭牌。图/CFP





# 和谐妙方

人和人碰到一起,难免发生矛盾,中国人多,矛盾自然彼伏此起,要十几亿人抱成一团,哪有那么容易。好在自古以来,我们崇尚“和为贵”,不太愿意对簿公堂,觉得既结怨又破费。纠纷来了,我们先在宗族内解决,族势渐微后,又用乡治调解、民间调解……如今的人民调解,人情味依旧浓冽不减,是为传统文化源远流长的积淀。

把矛盾化解在萌芽,是人民调解的最大意义。调解员对我们晓之以法、明之以理、动之以情,一番“穿针引线”地疏导,将大事化小,小事化了,在公正平等中,我们达成互谅互让,舒眉展眼地重新拾起和谐关系。

人民调解遵循法律、政策、社会功德,基础是我们自愿,因而不易发生激烈对抗。它“和风细雨”般的工作方式对家庭、婚姻、债务、赔偿、医患、邻里纠纷等屡见功效,对法人和其他组织也同样适宜。

人民调解契合了村规民约、坊间善良习俗,符合我们家事不外扬的私密心理,更接近民众、贴近生活,在看似琐碎中维护了我们的切身利益。

人民调解与司法调解、行政调解等共同构成国家的“大调解”格局,而且结合得越来越紧密。这种以非诉讼方式化解矛盾的机制,关乎和谐,进而关乎稳定,所以在新形势下作用日益凸显。如今,调解工作网络已遍布城乡、扎根基层,还被国外借鉴,成为傲人的“东方经验”。

如果国家是个肌体,我们便是周身流动的血液,哪儿出现堵塞,哪儿就有“活血化瘀”的人民调解。鉴于此,一个稳定、有序、文明的社会环境,还需更多人加入,参与导流疏堵。

人民调解法草案现已提交审议,对中国特色社会主义法律体系形成,这又是浓墨一笔。

徐燕

主办单位 全国人大常委会办公厅  
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2010年第14期  
7月25日出版  
总第266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 刘磊 宣胜艳

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 和谐妙方

## 08 特稿

08 实现千年发展目标 国际社会义不容辞  
——在第三次世界议长大会议上的讲话

## 10 言论

委员论坛 10 监督应着眼于“公平财政”  
10 用消费税共享制提升民族地方财力  
10 提高预决算的科学性和全面性  
11 用“阳光财政”来减债务、防风险  
11 关注国有资本经营预算和资源收益的税收  
专论 20 养老保险制度在中国的模式  
第二篇: 统一社会养老保险制度模式需要研究解决的几个问题  
代表建言 24 构筑新型养老保障“网”

## 12 报道

本期策划 12 人民调解立法: “东方经验”的法制升华



15 人民调解立法: 民间自治性质不能变  
18 化解矛盾的“第一道防线”  
立法经纬 26 代表法修改势在必行  
30 预备役军官队伍建设响起“集结号”  
32 最大限度保障九亿人民自治  
特别关注 34 “创新国策”尚待完善





7月19日,吴邦国委员长与联合国秘书长潘基文及出席会议的各国议长在第三次世界议长大会议结束后集体合影 摄影/张铎

## 36 地 方

- 广 西 36 立法之重:生态环境保护  
宁 夏 38 宁夏人大的两件新事  
天 津 39 “老大难,人大来了就不难!”  
——天津滨海新区人大代表监督交通建设工作纪实  
安 徽 41 壮士断腕换蓝天一片  
上 海 42 转型在痛中快乐  
四 川 43 人大助力低碳发展  
云 南 45 建议的力量

## 46 人 物

- 故 人 46 聂荣臻:国防科技事业的奠基人

## 47 泛 读

- 往 事 47 周总理在四届人大

- 看 世 界 49 德国打击有组织犯罪相关立法情况  
随 笔 52 法律人子产

## 综 合

- 看点 04 动作 05 新语录 05  
观 点 06 环保更要尊重客观规律  
06 养老金巨额“空账”问题亟待解决  
07 审计,“功夫在诗外”  
07 有感于“文强之死”  
各地动态 54



封面照片:

7月19日,全国人大常委会委员长吴邦国出席在瑞士日内瓦举行的第三次世界议长大会议开幕式,并在大会上作题为《实现千年发展目标 国际社会义不容辞》的重要发言。摄影/鞠鹏

## 吴邦国出席第三次世界议长大会开幕式 并作大会发言

当地时间7月19日上午,第三次世界议长大会在联合国日内瓦办事处万国宫隆重开幕。中国全国人大常委会委员长吴邦国出席开幕式,并在大会上作题为《实现千年发展目标国际社会不容辞》的重要发言。

吴邦国指出,落实千年发展目标是国际社会的庄严承诺,是维护人类尊严、平等、公平的重要举措,是实现人类共同发展亟待解决的首要问题。特别是受国际金融危机严重影响,实现千年发展目标的任务更加紧迫、更加艰巨,需要国际社会付出更大的努力。为此,吴邦国提出了三点重要建议。一要坚定信心。这是实现千年发展目标的重要前提。把千年发展目标落实好,有利于全球经济复苏和平衡增长;尽快摆脱国际金融危机的影响,有利于更好地推动千年发展目标的实现。国际社会落实千年发展目标的决心和信心只能加强、不能削弱,更不能轻言退却。二要加强合作。这是实现千年发展目标的有效途径。国际社会应认真倾听发展中国家和最不发达国家的呼声与诉求,推动世界经济朝着均衡、普惠、共赢的方向发展。发达国家应切实兑现官方发展援助承诺,帮助发展中国家提高自我发展能力。发展中国家应结合本国国情,积

极探索有利于实现发展、消除贫困的发展方式。三要维护和平。这是实现千年发展目标的根本保障。和平稳定是福,动荡战乱是祸。珍惜和营造平安宁的发展环境是国际社会的共同责任。应坚持用和平方式解决地区热点问题和国际争端,反对一切形式的恐怖主义、分裂主义、极端主义。应尊重世界文明的多样性,反对以任何方式和借口干涉别国内政。应促进国际关系民主化,反对以大欺小、以强凌弱、以富压贫。

吴邦国表示,倾听人民呼声、传达人民意愿、维护人民权益是世界各国议会的崇高职责。我们应把握时代脉搏、顺应发展潮流,做实现千年发展目标的积极推动者,做世界和平稳定的坚定维护者。

吴邦国强调,中国作为世界上最大的发展中国家,坚持把发展作为第一要务,坚持走和平发展道路,坚持男女平等、节约资源和保护环境这些宪法确定的基本国策,以实际行动为推动实现联合国千年发展目标作出积极贡献。

吴邦国最后说,中国全国人大愿与世界各国议会一道,为实现联合国千年发展目标,为构建持久和平、共同繁荣的和谐世界而努力奋斗。✱

## 全国人大财经委召开全体会议,对上半年工作进行全面会诊

7月15日、16日,十一届全国人大财经委员会举行全体会议,听取国务院有关部门关于今年上半年经济运行情况的汇报,并进行了分析讨论。全国人大其他专门委员会负责同志列席会议。华建敏副委员长出席会议并讲话。

委员们认为,当前我国经济继续朝着宏观调控的预期方向发展,运行总体态势良好。实践证明,中央对形势的判断和关于宏观调控的决策是正确的,各地区各部门贯彻落实中央决策部署的工作是有力的,取得了明显成效。

委员们认为,当前国内外环境仍然复杂严峻,经济运行中不确定、不稳定因素较多。世界经济复苏的基础比较脆弱,国际金融环境仍不稳定。国内自然灾害频发,给农业生产和灾区群众生产生活造成较大影响。高耗能、高排放行业增长较快,节能减排形势十分严峻。管理通胀预期的任务繁重,地方政府性债务增加较多,财政金融领域风险加大。

委员们强调,做好下半年经济工作,要进一步加强对经济运行中突出问题的研究分析,保持宏观调控政策的连续性和稳定性,切实落实好已出台的各项政策措施,处理好保持经济平稳较快发展、调整经济

结构和管理通胀预期的关系。✱

## 香港特区立法会三读通过《最低工资条例》

香港特区立法会经过41个小时的审议,于7月17日三读通过了《最低工资条例》。如各方面按照时间表进行,香港明年上半年有望首次全面落实最低工资制度。

特区政府劳工及福利局局长张建宗表示,临时最低工资委员会将在8月底向行政长官曾荫权提交首个最低工资水平建议,行政长官会同行政会议通过后,最快可望于明年上半年正式实施。今后特区政府至少每两年检讨一次最低工资水平。

张建宗表示,《最低工资条例》顺利通过是一个历史性时刻,是标志香港改善劳工权益的重要里程碑。特区政府的施政思维是以民为本,最低工资要平衡各方利益,一定要考虑各种因素,但最重要的是保障劳工权益。

立法保障最低工资是曾荫权2008年10月在施政报告中作出的承诺。✱

## 最高检公布今年刑事赔偿标准 日赔偿额为125元

最高人民检察院刑事赔偿工作办公室日前下发《关于转发2009年度全国职工日平均工资的通知》(以下简称《通知》),要求全国检察机关在办理刑事赔偿案件时,执行新的日赔偿标准,日赔偿额由原来的111.99元增加为125.43元。

《通知》指出,根据国家统计局2010年7月公布数据,2009年全国城镇非私营单位在岗职工年平均工资为32736元,按照国家有关规定计算,日平均工资为125.43元。根据法律规定和统计数据,2010年检察机关办理侵犯公民人身自由的刑事赔偿案件,每日的赔偿金即按照125.43元计算,比上年日赔偿标准增加13.44元。

据悉,修改后的国家赔偿法明确规定,侵犯人身权,造成严重后果的,还应当支付相应的精神损害抚慰金。国家赔偿法修改决定将于2010年12月1日起实施。✱

## 国务院电视电话会议部署第六次全国人口普查工作

7月16日,国务院召开第六次全国人口普查工作电视电话会议,贯彻落实《国务院关于开展第六次全国人口普查的通知》和《全国人口普查条例》,部署第六次全国人口普查工作。第六次全国人口普查将于11月1日零时开始。与前五次人口普查只调查具有中华人民共和国国籍并在境内常住的人口不同,2010年第六次人口普查首次明确将我国境内的境外人员也作为普查对象。★

## 全国教育工作会议在京召开

中共中央、国务院召开的全国教育工作会议7月13日至14日在北京举行。胡锦涛就推动教育事业科学发展提出五项要求,要求优先发展教育,大幅度增加教育投入,统筹推进各级各类教育,逐步实现基本公共教育服务均等化。★

## 国家发改委重罚违法抬价行为

国家发改委近日公布了《关于市场价格异常波动时期价格违法行为处罚的特别规定(征求意见稿)》(以下简称《特别规定》)。《特别规定》要求,在市场价格异常波动时期,经营者的产销或者进销差价额不能超过正常时期差价额一倍。

《特别规定》对各种违法行为提高了罚款数额。串通涨价行为,没有违法所得的,罚款数额从10万元以上100万元以下,提高为20万元以上200万元以下。捏造散布涨价信息、恶意囤积等行为,没有违法所得的,罚款数额从5万元以上50万元以下,提高为20万元以上200万元以下。此外,对拒绝提供有关材料,或者提供虚假材料等行为,罚款数额也从5万元提高至20万元。

《特别规定》引入了刑事责任。《特别规定》明确规定,价格违法行为严重扰乱市场秩序,构成犯罪的,应当依法追究刑事责任。★



对民生的投入,再多也值得。但是投入过程中,我们不仅要算当前账,也要算长远账,做到中长期平衡;不仅要算经济账,还要算社会账,做到综合平衡。

——重庆市委第三届委员会七次会议提出了“重庆民生十条”,计划两年半内对民生的总投入达到3400多亿元。重庆市长黄奇帆面对媒体质疑财政能力时如此说。

中国人的饭碗不能端在别人手里。

——农业部部长韩长赋近日接受媒体采访时表示,粮食是安天下的战略产业,解决好13亿人的吃饭问题始终是治国安邦的头等大事,任何时候都不能掉以轻心。

在推动煤炭企业兼并重组过程中,一定要理直气壮、硬起手腕,对那些敢于以身试法者,要采取坚决措施予以严厉打击。

——河南省委副书记、省长郭庚茂在河南省煤炭企业兼并重组工作会议上表示,要高度重视,痛下决心,扎实推进煤炭企业兼并重组工作,彻底解决小煤矿安全生产问题。

一个地方的发展一定不能去赌。

——6月30日,35岁的杜浒被任命为四川省彭州市副市长,代理市长。他在接受媒体采访时说,敢说敢做并不是冒险,而是在作决定之前要做大量分析和调研。

给犯罪嫌疑人一次改过自新的机会,最终受益者是社会。

——7月,浙江宁波市北仑区人民检察院“附条件不起诉”的试验引发了社会争议。作为该制度的设计者,北仑区人民检察院公诉科科长潘申明表示,“附条件不起诉”是从人性的角度出发,也是在挽救人,会使办案更有意义,并且这一制度也是在法律允许的范围内进行的,不会突破法律的框架。



## 环保更要尊重客观规律

文/梁朱珠

7月12日下午,福建省环保厅对外通报称,紫金矿业集团公司旗下紫金山铜矿湿法厂污水池发生渗漏,污染了汀江,部分江段出现死鱼,渔民损失惨重。据媒体报道,这起污染事件实际发生在9天前,即7月3日。对此,紫金矿业公告表示,渗漏事故原因主要是前阶段持续强降雨,致使污水池底垫多处开裂,从而造成污水池渗漏。

其实,这并非紫金矿业首次发生环保事故。有媒体报道称,在今年高考前不久,福建省上杭县20多所中学突然收到了当地教育局发出的一则临时紧急通知,要求参加高考的学生不要随意吃鱼,而原因也是如此。

从中我们可以发现,这起重大的环境事件并非没有先兆,而正是因为企业对环保的漠视,才酿成如此大祸。这对企业而言,是一种损失;对当地群众来说,无疑是一场灾难。作为国内最大的黄金生产企业、第一大股东为代表福建上杭县国资委的闽西兴杭国有资产投资经营有限公司的紫金矿业都是如此,这警醒我们环保事业之重。

近年来,环保可谓是妇孺皆知,国家、社会、公众为之付出的不可谓不多。但是,防治的速度却始终追赶不上污染的“脚步”。在一些地方,环保甚至被看作是发展经济的绊脚石。究其原因,这也与环保事业不尊重客观规律有着密切的关系。

长期以来,环保事业被一些复杂的理念所包裹,一些诸如循环经济、低碳经济、绿色经济的概念充斥着各个媒体,更有学者热衷于提出更加前卫的理念和模式,而最有效、最简单、最根本的办法——对资源的综合利用却被忽视。这在搞乱公众认知的同时,也极大地影响了国家工作。在一些法律、法规中,有诸如为实现循环经济或者

减量化、资源化而制定本法或本规定的字眼;在一些政府部门的文件中,开宗明义地写明为促进低碳经济、绿色经济或者节能减排而对产业实施政策扶持。反观国外,有建筑垃圾再利用法、废弃电子产品再利用办法等实实在在的法律或规定。对比间,我们发现自己在环保上并没有很好地坚持客观规律,并不是完全以客观世界为本源,而是过多地强调了理念、模式等这些本属于精神层面的内容。

正是在这样的导向下,一些优惠政策及立法资源在众多的理念中不知所措,而真正经过实践检验有利于环保的方法、手段却被置之不理,得不到资金、政策的支持,甚至遭到排挤。这在造成各种有限资源浪费的同时,更致使国家和民族丧失了宝贵的发展时机和空间。

坚持以客观世界为本源,从实际出发是社会主义理论的精髓。在环保问题上更须如此,不能为了理念而环保,而要为了发展和生存而环保。✱

## 养老金巨额“空账”问题亟待解决

文/王嘉

据估算,中国养老金“空账”规模已达1.3万亿元,而2004年该数字为7400亿元。这是中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文在中国和拉美养老金制度国际研讨会上透露的。

1.3万亿元养老金“空账”,将此数平摊下来,养老体制就欠每位百姓1000元钱。面对如此巨大的养老金缺口,我们有理由追问两个问题:其一,1.3万亿元的养老金“空账”是如何形成的,其中有多少“空账”是人为和制度因素造成的?其二,如何破解养老金“空账”难题,应对“空账”可能带来的养老金支付压力?

出现“空账”的“中国养老保险

制度”,实际上指的是现行的城市职工基本养老保险制度。我国在上世纪90年代确立了统账结合的养老保险制度,养老保险由社会统筹和个人账户两部分组成,社会统筹由单位负担缴费。

那些在养老保险制度确立前的职工,向他们支付的养老金由后来缴费者负担,由此带来制度成本。统账结合制度确立后,所谓个人账户的资金,被用于支付当期养老金,从而形成规模巨大的“空账”。

同时,近年来养老金被贪污挪用事件频频发生。虽然有的事件中相关责任人已被追究刑事责任,但巨额养老金却回收无望。这表明1.3万亿元的养老金“空账”中存在这些人为“空账”,也暴露出职能部门在养老金监管方面存在漏洞,让人们对今后的养老问题产生担忧。

再者,我国的养老保险制度还面临着老龄化社会、独生子女政策、农村劳动力转移后城市社保覆盖人群增多、通胀预期等诸多方面挑战,养老金巨额“空账”问题亟待解决。

为解决这个问题,我国在2000年开始了“做实”个人账户试点。目前已有13个省开展试点,做实账户资金为1300亿元。相比越来越大的“空账”规模,做实的形势不容乐观。要解决“空账”难题,还需要进行制度创新。

一方面,将国有企业利润、土地收益等公共资源拿出一部分用于社保,并加大国家财政补贴,做大社保基金规模,让老百姓在退休时共享国家发展成果。另一方面,改进社保基金的投资政策及监管模式,在养老金保值增值的同时严加管制,确保储备积累的养老金不被贪污挪用。

有观点认为,不应该过分担心“空账”问题,中国如果出现养老金赤字,将会由国家兜底。事实上,这种让公共财政为漏洞买单的说法不仅让每个纳税人感到焦虑,而且“国家兜底”最终



还将是“纳税人兜底”。政府惟有敢于承担责任和不断推进制度完善,才能让关系到每个老百姓的养老金欠账问题不再令人担心。✘

## 审计,“功夫在诗外”

文/致远

2010年6月24日,国家审计署审计长刘家义向全国人大常委会报告2009年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况时说,抽查56个中央部门已报销的29363张可疑发票中,有5170张为虚假发票,列支金额为1.42亿元。2009年6月,审计署公布的2008年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况显示,中央部门挤占挪用和转移财政资金14.83亿元,多报多领财政资金3668万元。

细细比较这些数据,相信大多数人都会有一种“年年岁岁花相似,岁岁年年人不同”的感觉。一些违法违纪问题年年出现,但让人很费解的是为什么会年年出现相同的问题。

若非要问出个所以然来,恐怕屡审屡在的根源也是不言而喻的:真正该为问题担起责任的“一把手”并没有在“审计风暴”中受到问责。

但不要忘了,纳税人的心里是不舒坦的。堂堂国家部门,可以把几百万、几千万,甚至几亿元的款项乱用、乱支配,即便有审计报告的点名,恐怕也只能满足纳税人一时的“痛快”。若不能解决问题,久而久之,“审计”在很多人心中也许不会再有什么威慑力。

要解决现在的问题,首先,要进一步加大审计结果的透明度。根据政府信息公开条例中的规定,凡是政府机关在履行行政工作过程中所得到的信息,除了国家机密以外,原则上应该公开。审计署的审计报告既然可以挂到网上,那么就不在国家机密范畴内。如

果不属于国家机密,就要完全彻底的公开,而不是在报告中只出现“某个部门、某个单位”字样。只有这样,才能让“一把手”有压力,才能更好地督促各个部门严肃执行财政纪律。

同时,公开之后,才能让人更好地分析出哪些经常发生、反复发生的问题很可能是体制问题,进而建立一个比较完善健全的体制、机制。例如,审计署作为国务院的一个监督部门,可以和监察部联手,形成一条从审计到监察再到查处的机制,进而从源头上堵住漏洞。

其次,对审计出来的问题,审计署不能只要求违规单位“自查自纠”,因为“自纠”到什么程度,公众并不知道,所以需要审计署将之公布于众。毕竟审计署一家的监督,不如亿万人民群众的监督来的全面。众所周知,人民群众的监督要通过人大的监督来实现,需要人大对于纳税人每一笔钱的收支情况进行监控。因此,人大常委会除了审议年度审计报告外,还需要审计署必须报告对具体单位、具体事项审计的细节。

审计出现问题并不可怕,这犹如人不可能一辈子不生病。审计和治病一样,重要的是掌握“治病救人”的方法。这需我们从制度、法治、管理等诸多方面进行一场“审计风暴”,从而最大限度地杜绝违规违纪行为。✘

## 有感于“文强之死”

文/席盘林

2010年7月7日,重庆市司法局原局长文强被执行死刑。在文强案尘埃落定时,全社会都应深刻反思,引以为镜鉴,避免文强“死而复生”。从人大角度看,文强案反映出的是监督还不到位,制度还须弥补完善。我认为,就建立监督长效机制而言,人大工作应从中得到三点重要启示。

一要加大法律监督的力度。人民警察法是公安机关立警为公、执法为民的行动指南。身为人民警察、高级警官,要时刻以此为参照,修养品德、检讨行为、提升素质。而文强与人民警察的身份格格不入,满身江湖义气、匪气、霸气,缺乏以重法护法为天职的浩然正气,所行所为违反了人民警察法。所以,地方人大要加大对人民警察法贯彻实施的监督力度,指出存在的问题,提出整改建议,不断强化执法人员宪法和法律至上的观念,促进人民警察法在本地区的全面遵守和正确执行。

二要加大专项工作监督的力度。公安工作事关社会和谐稳定大局,如果执法者出了问题,且得不到及时的改正,就要出乱子,社会就很难达到稳定和谐,这是文强案的一个启示。有鉴于此,地方人大要始终对公安工作予以密切关注,将其纳入常态监督范畴,加强工作监督。既要支持完善和落实从优待警的各项政策措施,形成人民警察人民爱的世风;又要念好“紧箍咒”,监督完善和落实内部监管、纠错、问责机制,促进依法治警、从严治警,树立好人民警察为人民的良好形象。

三要充分发挥地方国家权力机关组成人员的作用。“政声人去后,民意闲谈时”。文强在位时知法犯法甚为嚣张,坊间议论较多、民愤甚大。因此,要充分听取民声、广泛汇聚民意,切实反映民意,力促问题发现得早一点、解决起来快一点、负面影响小一点、以点带面深一点。在这方面,一定要发挥好人大代表的作用,以人民群众的力量和智慧从根本上铲除腐败产生的土壤、消除执法不公的难题。人大代表在人大会议上,要针对腐败,针对薄弱环节,勇于拿起批评的武器,敢于反映苗头性问题,善于提出议案和建议、意见,督促有关方面高度重视、认真处理,并举一反三,健全制度,完善措施,狠抓落实,从而化矛盾于无形,解决问题于萌芽,进一步促进依法行政、公正司法。✘

# 实现千年发展目标 国际社会义不容辞

——在第三次世界议长大会上的讲话

(二〇一〇年七月十九日 日内瓦)

全国人大常委会委员长 吴邦国



张德军/摄

题讲几点意见,与各位同事共同探讨。

一要坚定信心。坚定信心是实现千年发展目标的重要前提。千年发展目标提出的消灭贫穷饥饿、普及初等教育、促进两性平等、降低儿童死亡、改善产妇保健、与疾病作斗争、确保环境可持续发展、加强全球伙伴关系等八个方面的目标任务,体现了人类的基本需求,反映了基本人权。落实千年发展目标是国际社会的庄严承诺,是维护人类尊严、平等、公平的重要举措,是实现人类共同发展亟待解决的首要问题。国际金融危机确实给千年发展目标的落实带来不容忽视的影响,但要看到,把千年发展目标落实好,有利于全球经济复苏和平衡增长;尽快摆脱国际金融危机的影响,有利于更好地推动千年发展目标的实现。因此,落实千年发展目标同应对国际金融危机并不矛盾。相反,在国际金融危机深层次影响尚未消除、世界经济系统性和结构性风险仍存在不确定性的今天,加快实现千年发展目标进程显得更为重要,国际社会落实千年发展目标的决心和信心只能加强、不能削弱,更不能轻言退却。

二要加强合作。加强合作是实现千年发展目标的有效途径。虽然千年发展目标主要为促进发展中国家的发展

主席先生,各位同事:

在联合国千年发展目标提出十周年之际,我们在这里举行第三次世界议长大会,回顾后续行动的执行情况,共商新形势下发挥议会作用、促进发展合作等重大问题,对推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界具有重要意义。

十年前,当人类跨入新千禧年的重要时刻,各国领导人肩负着世界人民求和平谋发展促合作的重托,齐聚纽约联

合国总部,共同推出具有远见卓识的联合国千年发展目标,为国际发展合作确立了路线图和时间表。十年来,国际社会为实现这一目标作出了积极努力,取得了一定成效,但总体进展缓慢,地区发展不平衡,广大发展中国家尤其是最不发达国家困难加剧,南北差距和贫富悬殊拉大,特别是受国际金融危机严重影响,实现千年发展目标的任務更加紧迫、更加艰巨。这里,我想着重就这个问



而设计,但在经济全球化深入发展的今天,各国利益相互交织,发展相互影响,只有利益共享、责任共担、互利共赢,才最符合国际社会的共同利益。要看到,没有发展中国家的普遍发展和平等参与,就谈不上世界的共同繁荣,就无法建立公正合理的国际经济新秩序。国际社会应增强责任感,认真倾听发展中国家和最不发达国家的呼声与诉求,加大对发展问题的投入,增加发展中国家在国际金融体系中的发言权和代表性,推动世界经济朝着均衡、普惠、共赢的方向发展。发达国家应切实兑现官方发展援助承诺,开放市场、减免债务、加大对发展中国家的资金和技术支持,帮助发展中国家提高自我发展能力。世界银行、国际货币基金组织等国际金融机构的资源应该优先用于帮助发展中国家尤其是最不发达国家。发展中国家应结合本国国情,吸收世界文明成果,积极探索有利于实现发展、消除贫困的发展方式,相互开放市场,扩大经贸合作,提升南南合作水平,为实现千年发展目标作出不懈努力。

三要维护和平。维护和平是实现千年发展目标的根本保障。人类社会发展历程反复昭示,和平稳定是福,动荡战乱是祸。没有和平稳定的环境,就谈不到发展,国家长治久安、人民安居乐业更无从谈起。珍惜和营造和平安宁的发展环境是国际社会的共同责任。应遵循联合国宪章宗旨和原则,坚持互信、互利、平等、协作的新安全观,既维护本国安全,又考虑别国安全关切,妥善处理分歧,坚持用和平方式解决地区热点问题和国际争端,反对一切形式的恐怖主义、分裂主义、极端主义。应尊重世界文明的多样性,尊重国家主权和领土完整,尊重各国根据本国国情选择的发展道路,反对以任何方式和借口干涉别国内政。应弘扬民主、和睦、协作、共赢精神,促进国际关系民主化,国家不分大小、强弱、贫富,都是国际社会平等的一员,都应受到国际社会的尊重,各国内

部事务只能由本国人民自己决定,世界上的事情应该由各国平等协商解决,反对以大欺小、以强凌弱、以富压贫。

#### 主席先生、各位同事!

倾听人民呼声、传达人民意愿、维护人民权益是世界各国议会的崇高职责。我们应把握时代脉搏、顺应发展潮流,做实现千年发展目标的积极推动者,做世界和平稳定的坚定维护者。应发挥议会职能作用,督促和支持本国政府切实履行千年发展目标承诺,实施和平友好的外交政策,妥善处理双边关系和国际关系中的敏感问题,加强对话,增信释疑,推动国际社会形成发展和平合作的强大合力。应发挥议会联系广泛、人才荟萃、信息密集的特点和优势,为加强政府、政党、地方和民间的友好交往献计献策,为促进经贸合作牵线搭桥,为推动人文交流添砖加瓦,促进国家关系发展和国际关系民主化作出新的更大的贡献。

我们高兴地看到,各国议会联盟作为当今世界历史悠久、规模庞大、最有代表性的国际议会间组织,作为各国议会开展多边合作的重要舞台,在国际事务中发挥着越来越重要的作用。长期以来,各国议会联盟不断加强与联合国的实质互动与协调,致力于建立更加紧密的工作关系,在维护世界和平与安全、推动国际关系民主化、促进各国经济发展、维护人权和妇女儿童权益等方面做了大量卓有成效的工作,得到国际社会的广泛好评。更为可喜的是,这些年来,议联建立并不断完善世界议长大会机制,为各国议会深入探讨重大国际问题搭建重要平台,并以宣言形式表达议联的声音,为推动实现联合国千年发展目标发挥了不可替代的作用。

#### 主席先生、各位同事!

中国作为世界上最大的发展中国家,坚持把发展作为第一要务,坚持走和平发展道路,坚持男女平等、节约资源和保护环境这些宪法确定的基本国策,以实际行动为推动实现千年发展

目标作出积极贡献。中国成功解决了13亿人的吃饭问题,农村贫困人口减少了2.4亿人,占发展中国家减贫人数的75%,九年制义务教育全面普及,青壮年文盲基本扫除,在校大学生人数从1978年的86万人增加到2009年的2285.2万人,平均预期寿命从1949年前的35岁上升到73岁。中国在加快自身发展的同时,积极兑现承诺,尽力向发展中国家提供支持和帮助。我们还倡导成立中非合作论坛、中阿合作论坛、中国—东盟社会发展与减贫论坛、中国—太平洋岛国经济发展合作论坛、中国—加勒比经贸合作论坛等机制,在亚洲开发银行设立中国减贫和区域合作基金,在北京成立中国国际扶贫中心等。已免除50个重债穷国和最不发达国家债务380笔,逐步给予非洲同中国建交的最不发达国家95%的产品零关税待遇,为发展中国家援建2100多个成套项目,其中包括150所学校、61所医院、200多个农业项目,培训各类人才12万名。中国的发展不仅解决自身的问题,而且还给世界的发展带来机遇。自2001年加入世界贸易组织以来,中国每年平均进口6870亿美元的商品,为相关国家和地区创造约1400多万个就业岗位。面对国际金融危机冲击,中国坚持把促进经济平稳较快发展作为首要任务,在全球率先实现经济回升向好,2008年对世界经济增长的贡献率超过20%,对全球贸易增长的贡献率超过9%,为推动世界经济复苏作出了重要贡献。

#### 主席先生、各位同事!

联合国千年发展目标凝聚着国际社会普遍共识,承载着世界各国人民共同期盼。中国全国人大愿与世界各国议会一道,充分利用各国议会联盟这个重要舞台,积极开展各种形式的多边合作,共同应对挑战,携手开辟未来,为实现联合国千年发展目标,为推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界而努力奋斗。☐



**编者按：**如今，中国新一轮利益格局调整渐入“深水”，而作为其中“重头戏”的财税改革无疑与老百姓的关系最为密切。前不久，十一届全国人大常委会第十五次会议听取和审议了2009年中央决算报告，并首次对其进行了专题询问。审议中，与会委员从财政公平、税费改革、提升预决算科学性等方面提出了许多好的意见和建议。在此特刊发几位委员独到的观点。

## 监督应着眼于“公平财政”

文/ 马启智



在改革开放第二个30年中，我们面临的主要矛盾是在发展中要更加注重解决公平的问题，当然也包括财政的公平。财政主要是协调第二次社会分配，怎样根据国家大政方针更好地保持财政的平衡和国家均衡、科学发展的问題。在财政监督方面，对预、决算的监督，应当追求公平分配国家财力，

追求财政投入效益最大化，让各个层次各种群体都享受到改革开放的成果。如果不解决这个问题，社会矛盾会不断增加，阻碍发展。公平财政，要作为一个指导性思想确定下来。当然公平财政不是绝对的平均，现在国家还要继续向西部倾斜，向贫困地区、边疆地区、民族地区倾斜。✘

现民族区域自治制度的重要形式。我国30个自治州，总面积230万平方公里，占我国国土面积的24%；总人口5558万人，其中少数民族所占比重为57%。中央财政历来高度重视自治州等民族地区发展。自20世纪90年代实行分税制财政管理体制以来，随着国家财政宏观调控能力的增强，中央财政在继续



保留原体制固定补助和专项拨款的同时，逐步加大了对地方的转移支付力度。但是，单靠转移支付的办法很难解决根本问题，应当在税收政策上加以研究解决。民族地区不是没有税源，我对民族自治地方的财税情况进行了研究，通过研究分析，在民族自治地方尤其是自治州，消费税在税收收入中所占比重较大，而消费税是全额上缴中央税，当地财政没有在上缴消费税上增加财政收入。但是消费税恰恰是增加地方经济实力，扶持地方经济发展的重要环节。我认为，如果国家在消费税政策上能够给予民族自治地方倾斜，参照增值税，将现行消费税全部上缴中央的税收政策调整为中央与地方共享，这样能极大地解决民族自治地方发展财力不足的问题。✘

## 用消费税共享制提升民族地方财力

文/ 金硕仁

目前我国的税收征管中，优化税制结构，公平税收分担，规范收入分配秩序问题，仍然是税制体制改革的主要课题。自治州是我国实行民族自治政策的重要组成部分，是实

## 提高预决算的科学性和全面性

文/ 侯义斌

目前我们看到的预算和决算的科目分类实际上是在计



划经济时期制定的。我觉得,现在的科目如果是这样的背景,不适应改革开放30多年来经济和社会的发展,尤其是与近10年来我们国家在经济和社会发展上突飞猛进形成了一种较大的差别。因此,建议财政部和相关部门要加强关于预算、决算科目分类的改进工作,尽快提供一份能够适应当前我国国民经济和社会发展的更科学的科目分类。



另外,每年我们在审议预算、决算的时候,大家都知道,有几块内容都不包含在内:一是各级政府的土地出让金的收入;二是国有企业利润的收入;三是部门产业收入,比如国家部分部门产业收入没有纳入进来;四是一部分行政性收入。事实上,我们国家财政收入主要是税收,2009年财政收入近93%来自于税收(基本上是增值税、个人所得税、进出口税等几大部分)。如果说把刚刚提到的其他几个方面的收入都纳入预算,我们财政的状况和对社会发展、经济发展的支持将有更大的、新的成绩。因此,建议在提高预、决算的全面性上,做进一步的工作。✘

## 用“阳光财政”来减债务、防风险

文/ 刘锡荣

现在寅吃卯粮好像是一种时髦,中央政府有赤字,还允许地方存在赤字,给各省下任务额度。如果中央债务还不了,还可以印钞票来还债,但是各省用什么来还?因为用债务来办教育等公益事业是无力偿还的。如果用债务来经营营利性事业就必然是,使政商不分,与民争利。所以,



我认为地方存在债务,是无法偿还的。像当年国企呆坏账一样,最后还是由中央来买单,冲销是寅吃卯粮的短期行为。搞好财政工作最根本的是要阳光财政,对此,我寄希望于预算法的修改。一个政党特别是执政党如果没有办法解决它的经济问题,是无法解决它的政治问题、腐败和稳定问题的。我国是一个民主法制国家,对于纳税人每一分钱的收支,都要让全民监督,在人民的监督下进行。因此,我认为下一步的关键是真正授权人大对于纳税人每一笔钱的收支情况进行监控。✘

## 关注国有资本经营预算和资源收益的税收

文/ 周声涛

国有企业的资产,包括国有独资或者国有控股企业,也包括国有企业的参股部分。既然这些资产是国家和人民的,它的收益,国家和人民应当能够享受到,应该列为财政预算。当然,列为财政预算并不等于要企业全部上缴,而是国家收一部分,返还给企业一部分,这样等于增加了企业的国有资本金,有利于企业的扩



大再生产。现在无论是国有企业也好,事业单位也好,包括我们上一轮机构改革后下设的这个中心、那个中心,都在经营国有资产,但收益国家并没有拿到。现在是国有资本经营预算不做,连存在银行的利息都没有了。这也是造成垄断行业的职工待遇比一般企业高,国有企业老总收入高的原因之一。

另外,资源收益的税收也需要作调整。资源是国家的,有的地方私人去经营了,收益就归私人所有。比如,现在煤炭价格很高,但煤炭开采给当地带来的一些灾难性影响也是有目共睹的。挖一吨煤要损失2.48吨水,煤矿要塌陷,要影响那个地方的植被。所以,我建议应通过从价征税的办法将这部分钱返还给当地,形成资源型经济的可持续发展资金,用于当地的建设。✘



# 人民调解立法： “东方经验”的法制升华

文 / 本刊记者 张维炜

社会的和谐稳定离不开一系列系统、有效、稳妥的矛盾化解机制的有效配合和运作。长期以来，人民调解，这一被誉为“东方经验”极具中国特色的纠纷解决制度在定纷止争、化解民间纠纷方面发挥了巨大作用。

为了适应新形势下人民调解工作发展的需要，人民调解法草案于2010年6月底首次提交十一届全国人大常委会第十五次会议审议。

“在经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、各种矛盾凸显叠加的今天，人民调解工作则面临着新的发展机遇和挑战。”司法部部长吴爱英在作人民调解法草案说明时表示，人民调解法律制度需要通过立法进一步完善，以充分发挥人民调解在化解矛盾、解决纠纷、维护稳定、促进和谐方面“第一道防线”的作用。

## 化解社会矛盾的“东方经验”

秋天的一个傍晚，忙碌一天的张奎良隐隐感到自己的老胃病又犯了，正要吃饭休息，手机响了，是单位的来电，“肯定是哪里又‘出事’了。”他连忙接通了电话。



六十多岁的张奎良是上海市金山区漕泾镇司法科的一名调解员,像这样下班后接到“紧急任务”,对他来说已习以为常。

果然不出所料,原来农民顾某的住房墙壁因施工队开挖河道打桩时震裂了几条缝,在多次索赔无果之下,顾某挟住施工队长打算武力相向。

时间紧迫,张奎良放下饭碗,迅速赶到纠纷现场。此时形势已是剑拔弩张,张奎良不顾身单力薄,连忙上前据理调解,直到晚上八点多钟双方终于同意坐下来商谈,经过张奎良耐心的劝解,最终双方达成赔偿协议,握手言和。

邻里纠纷、夫妻不和、征地拆迁、医患矛盾、劳动争议、合同纠纷等等一幕幕场景在百姓们的日常生活中时常上演,当认为切身利益受到侵害的时候,老百姓很自然会想找个地方“讨说法”。

吴爱英介绍,目前全国共有人民调解组织80多万个,人民调解员490多万人,形成了覆盖广大城乡的人民调解工作网络。2009年人民调解组织调解民间纠纷767万件。而张奎良的这例调解案只是这几百万起案件的一个缩影。

我国自古就有“礼之用,和为贵”的传统理念。司法部法制司负责人对记者说,人民调解制度是在继承我国息诉解纷的传统基础上逐步形成发展起来的,它是一项具有中国特色的化解矛盾、消除纷争的非诉讼纠纷解决方式。

“调解制度体现了中国人民‘不愿意打官司’的传统,是对中国传统文化的继承和发扬光大,确实需要很好地坚持下去,并发挥它的作用。”

陈斯喜委员认为,同其他的纠纷解决机制比较,人民调解体现了四个突出的特点:一是民间性,即人民调解委员会是农村、城市基层群众性的自治组织,是基层群众自治的一项重要内容和实现形式。二是便捷性,即人民调解程序简便、灵活,也不收费,十分便利、节约,是一种便捷的纠纷解决机制。三是平等性,即调解中,纠纷各方当事人的地位是平等的,

没有原告、被告一说,调解员与纠纷各方地位也是平等的,人民调解员不享有什么权力,调解协议是在自愿的基础上达成的,而不是像审判、仲裁那样作出判决、裁决。四是协商性,即人民调解过程实际上是一个互谅互让、有商有量的过程,使矛盾在各方心服口服的情况下得以解决。

自新中国成立,特别是改革开放以来,人民调解制度在国家的重视、推动,以及广大群众的积极参与下,获得了更加蓬勃的发展。

记者了解到,作为我国社会矛盾纠纷解决机制的重要组成部分,宪法、民事诉讼法对人民调解的性质和基本原则作了规定。1989年国务院公布实施的《人民调解委员会组织条例》则进一步促进了人民调解工作的发展。

司法部统计数据显示:2009年,在人民调解组织调解的767万件民间纠纷中,调解成功率达97.2%。经人民调解又诉至法院的纠纷仅占调解纠纷总数的1%,被法院裁定维持调解协议的比例高达86.9%。

“如今,人民调解与司法调解、行政调解等共同构成的‘大调解’体系,为预防和减少民间纠纷、化解社会矛盾、维护社会和谐稳定发挥了重要作用。”吴爱英表示。

### 新形势下的立法“升级”

尽管人民调解制度在纠纷解决方面发挥了较大作用,但随着改革开放的深化和社会主义市场经济的发展,因利益之争而产生的纠纷大量增加,类型也更加多元化。

吴爱英称,人民调解的范围,已逐渐从传统的婚姻家庭、邻里关系、小额债务、轻微侵权等常见、多发的矛盾纠纷,向土地承包、拆迁安置、环境保护、医患纠纷等社会热点、难点纠纷扩展,人民调解与行政调解、司法调解、仲裁诉讼等纠纷解决方式的结合也越来越紧密。

因此,人民调解法律制度在组织规

范、程序规范和协议效力方面面临着如何适应新形势的种种考验。

“近几年来,我国人民调解制度的作用实际上在逐渐地削弱,在现实中发挥的作用与它应该发挥的作用远远不相称。”陈斯喜委员在审议时直言。

人民调解组织在2008年调解的民间纠纷是500多万件,如果分布到80多万个调解组织,每个调解组织一年只调解6件多,就是说两个月调解一个案,分布到每一个调解员当中,每年每人只调解一件多。通过对统计数据分析,陈斯喜委员认为,现在的农村、城市基层,纠纷还是大量发生的,但从调解的案件来看并不多,说明大量的纠纷不再到调解委员会,而是寻找其他解决办法了。

同时,陈斯喜利用另一组数据进一步说明,“在20世纪90年代初,人民调解完成的案件是法院受理的民事纠纷的两倍,近几年来逐渐下降,已经和法院受理的案件数量相当,说明已经趋于逐渐萎缩的状态。”陈斯喜表示,这就需要反思如何从法律上加强调解委员会的作用。

“大量民间纠纷得不到有效的调处,不仅增加了司法机关的工作压力,还极易激发社会矛盾,甚至导致群体性事件。”任茂东委员与陈斯喜委员的观点不谋而合。他表示,在新形势下,通过立法完善和规范人民调解活动,充分发挥其优势是必要的。

黄镇东委员认为,无论是从人民调



2010年5月13日,沈阳市铁西区保工街道办事处举办了“矛盾纠纷排查调解工作站”成立启动仪式。此举为有效解决社区矛盾纠纷开辟了一条“绿色通道”



摄影/刘颖

上海市高级人民法院等单位向基层社区的人民调解员赠送联合编写的《社区常见法律纠纷调处手册》，被人民调解员们称为“工具书”

解的优良传统，还是在化解民间纠纷中所取得的巨大成绩，特别是适应经济体制改革、社会结构变动、利益格局调整、各种矛盾凸显，都需要规范人民调解工作。同时，他还表示，作为中央批准列入本届人大常委会立法规划中的一部法律，它对今年形成中国特色社会主义法律体系也是很有意义的。

据了解，为配合此次审议，全国人大内司委之前先后前往7个省进行调研，并多次召开了座谈会，广泛听取各方意见建议。

全国人大内司委认为，草案以宪法和民事诉讼法为依据，在总结《人民调解委员会组织条例》实施情况和工作实践经验的基础上，根据新时期矛盾纠纷的特点和人民调解工作的需要，坚持人民调解的民间性、自治性，对人民调解的组织、人员、程序、效力等作出具体制度安排，以适应人民调解工作规范化、法制化的要求。内司委对此表示赞成。

### 保持和突出“自治性”

依据宪法和有关法律、法规的规定，我国的人民调解是人民群众自我教育、自我管理、自我服务的一项制度。“其本质属性是人民群众采用说服、教

育和疏导的方式，促使当事人之间平等协商、自愿达成调解协议，解决民间纠纷的群众性自治活动。”任茂东委员说。

因此，如何更好地保持，并进而突出人民调解在化解矛盾中的“自治”优势，成为法律制定和审议中人们关注的焦点。

“草案坚持了人民调解具有群众性、民间性和自治性的性质和特点。”司法部法制司负责人对此表示，这一属性及定位是人民调解赖以存在的基础，也是其长期以来保持强大生命力，深受群众欢迎的根本原因。该负责人强调，“尽管近年来人民调解的组织形式、工作方法也有许多新的发展变化，但这一性质始终没有改变。”

对此，草案明确规定，“人民调解委员会是依法设立的调解民间纠纷的群众组织。”人民调解是人民调解委员会通过教育、疏导，促使当事人在平等协商基础上自愿达成协议，解决民间纠纷的活动。

“这部法律应当保持和突出人民调解的自身特点。”任茂东委员认为，只有这样，才能有效地将人民调解与其他各种纠纷解决方式区别开来、衔接起来，使人民调解制度与行政调解、诉讼调解等调解制度共同构成我国化解各种矛盾纠纷的整体。

但任茂东委员同时指出，法律草案对人民调解的民间性和群众性体现得还不够。他建议应该对此增加规定，支持和鼓励更多公道正派、群众认可的人，自愿参加纠纷调解。

### 力破人民调解协议效力难题

调解协议的履行同司法判决的执行最大的区别在于，判决是以国家强制力为核心，而调解协议主要依赖人民调解的公信力及公共道德和社会伦理的约束，靠的是当事人的自觉履行。

因此，长期以来，人民调解协议的履行始终难以摆脱效力较低的“制肘”。现实中，有时会出现当事人签订协议后反悔或拒不履行协议的情况。

为了解决这一难题，法律草案明确指出调解协议具有法律约束力，并首次确立了对人民调解协议司法确认的制度，规定经人民法院确认合法有效的调解协议书，一方当事人拒绝履行或未全部履行的，他方当事人可以向人民法院申请强制执行。

“人民调解协议是在人民调解委员会调解下，促使当事人在平等、协商基础上自愿达成的解决民间纠纷的协议，属于人民调解中形成的一种法律文书。”司法部法制司负责人表示，它不仅具有民事合同性，其效力也应当高于一般的民事合同，具有法律约束力。

至于对人民调解协议的司法确认制度，记者了解到，实践中已经得到了最高人民法院的认可和推广。2009年7月，最高人民法院曾出台了相关司法解释性文件，对该制度进一步予以明确。

“草案将这一实践中行之有效措施上升为法律制度。”司法部法制司负责人说，这将更有利于支持和维护人民调解的效果和权威，减轻当事人的诉讼和国家的司法成本，有效维护当事人的合法权益及社会正常的法律实施。

全国人大内司委副主任委员吴双战认为，草案确定了人民调解协议有法律效力，一方不执行，他方向人民法院提出申请确认后，可以强制执行。有了此条文的明确，“人民调解协议就有了法律的保障，有了权威性，增加了可以执行的可能。”

“构建社会主义和谐社会是一个不断化解社会矛盾的持续过程。”在现实社会中，人民调解晓之以理，动之以情，并借助法律进行的纠纷解决方式，强调的是通过唤起潜藏于人们内心深处的良知和美好情感，使得冲突双方达成合意，由此化解矛盾，奠定社会和谐稳定的基础。而在如今利益格局深刻调整、多重矛盾凸现，司法资源紧缺的情况下，由立法对人民调解制度进行充分的规范和完善，无疑将有助于充分发挥它的作用和优势。■



# 人民调解立法： 民间自治性质不能变

文 / 本刊记者 谢素芳



十一届全国人大常委会第十五次会议首次审议人民调解法草案。司法部部长吴爱英表示：草案在现行法律、行政法规规定的基础上，完善人民调解组织形式，规范人民调解程序

见、建议，试图通过完善法律内容使人民调解的特有功能能够得到充分发挥。

## 法定人民调解的适用范围

“草案从结构上讲，缺少一个方面，就是调解的范围。”

唐天标委员认为，宪法、民事诉讼法等法律都有规定，即通过人民调解解决民间纠纷，人民调解法作为一部专门法，应该对人民调解的适用范围作出具体规定。他建议，首先，法律应该界定清楚人民调解“解决民间纠纷”中“民”的含义，是指社会上所有的人还是专指公民？包括不包括法人？其次，刑事案件是否可以调解？“如果我们在法律中不规定清楚，将来就会被钻空子。”

据了解，人民调解委员会最初只调解公民之间涉及人身、财产权益和其他日常生活中发生的纠纷。随着社会经济的发展，矛盾纠纷的形式也多样化，最高人民法院、司法部等部门陆续出台了相

关文件，对人民调解的适用范围作了规定。比如司法部《人民调解工作若干规定》规定，人民调解委员会可以调解公民与法人之间和其他社会组织之间涉及民事权利义务争议的纠纷；《关于进一步加强新形势下人民调解工作的意见》规定，对刑事自诉案件和其他轻微刑事案件可以视情况委托人民调解组织调解，等等。

然而，人民调解法草案对适宜或不适宜调解的纠纷却并未作特别规定。对此，全国人大内司委表示，如果法律中不对适用范围进行规定，“可能会在将来的调解实践中产生争议，妨碍人民调解的工作。”

对于哪些纠纷可以申请人民调解，以任茂东委员为代表的观点认为，随着社会经济的发展，原本意义的人民调解的基本理论和方法，已被各类大型企业和行业协会、商会和人民团体利用，调解范围从调解一般公民之间的纠纷拓展到财产、经济、道德等领域。这是基于这些调解本身符合人民调解的本质和属性。因此，任茂东委员建议，“法律要适当扩大人民调解的范围，在规定不违反法律、法规的情况下，只要是纠纷都可以人民调解，以反映人民调解的民间性和自治性。不应由法律来限制一部分。”

而对于人民调解组织本身，也有委员提出法律不能过于限制。全国人大内司委副主任委员吴双战认为，民间的人

通过立法规范和保障人民调解工作，体现了我们国家对人民调解这一化解矛盾纠纷、维护社会稳定“第一道防线”的重视。十一届全国人大常委会第十五次会议初次审议了人民调解法草案，草案以宪法、民事诉讼法为依据，以1989年《人民调解委员会组织条例》实行以来的实践经验为基础，系统规范了人民调解的组织、人员、程序、协议等内容。

人民调解作为中国传统特色的纠纷解决方式，具有民间性和自治性，为其制定一部专门的法律，与其他方面的立法有很多不同之处。在审议时，委员们对司法部起草的人民调解法草案纷纷提出意



民调解事实上有两种资源：一种资源是各地的人民调解委员会，另一种是民间自然存在的、传统存在的调解的积极要素。他建议把草案第十八条修改为“应当支持鼓励人民信任的具有专门知识、特定经验的人进行民间调解”。理由是，“这样符合民间调解的精神，符合我党一贯主张的群众路线，符合我国的实际，便于调动积极性因素，拓宽人民调解的渠道，增强人民调解的力量。”

### 法律解除经费和人才的后顾之忧

长期以来，由于人民调解委员会调解纠纷不收费，使得人民调解工作的经费和积极性没有保障，制约了人民调解发挥作用。对此，草案也专门作了规定，第十一条，“村民委员会、居民委员会和企业事业单位应当为人民调解委员会开展工作提供办公条件和必要的工作经费。”第五条规定，“县级以上地方人民政府对人民调解工作所需经费应当给予必要的支持。”但许多委员认为，这些规定并不能有力改善其经费无保障的状况。

李传卿委员在审议时力呼，“各级政府应加大对人民调解工作的经费保障。”他表示，草案明确了“人民调解委员会调解民间纠纷，不收取任何费用”是完全正确也是绝对必要的，而这就要求财政对其保障。他建议，将草案第五条中的“支持”改为“保障”，“要有刚性的规定才能充分保障。”

全国人大内司委也表示人民调解委员会的工作经费和人民调解员的补贴经费完全由村（居）委会提供，在一些经济困难地区是难以得到落实的，并建议根据现行政策精神修改完善草案。

全国人大内司委所指的现行政策是，2007年财政部和司法部联合出台的《进一步加强人民调解工作经费保障的意见》。其中明确将司法行政机关指导人民调解工作的经费列入同级财政预算，并要求地方财政根据当地经济社会水平和财力状况，适当安排人民调解委员会补助经费和人民调解员补贴经费。“这是

值得投入的经费，与大量民事纠纷进入诉讼程序相比，对人民调解工作的合理投入可以降低行政成本和司法成本。”全国人大内司委主任委员黄镇东说。

除了经费，人民调解工作最需要得到保障的就是人才。人民调解的调解成功率能够达到97.2%，与调解员的工作密不可分。司法部提供的统计数据显示，2009年全国共有调解人员494万，自2002年人民调解改革以来首次实现正增长。但是，随着社会中矛盾、纠纷越来越多样和复杂，要想确保人民调解的高效优势，对调解员也相应提出了新要求，需要人民调解工作者和人民调解员不断提高自身的道德、知识和法律等素质。

草案在第十三条也规定了“县级人民政府司法行政部门应当定期对人民调解员进行业务培训”。但李传卿委员认为仅仅培训还不够，他建议建立人民调解员职称评定制度，“比如设立初级调解员、中级调解员、高级调解员，以激励他们不断提高调解工作的能力和水平。”

### 奠定构建“大调解”体系的基础

目前，我国的人民调解组织以村民委员会和居民委员会的人民调解委员会为主。人民调解法草案规定，“村民委员会、居民委员会设立人民调解委员会。企业事业单位根据需要设立人民调解委员会。”

对此，黄燕明委员认为，法律还应该明确成立区域性、行业性和专业性的人民调解委员会。现实中，随着特定区域、特定行业的矛盾纠纷越来越多，相应的人民调解组织也应运而生，化解了大量消费纠纷、医患纠纷等复杂、疑难纠纷。“人民调解法应当赋予跨区域、跨行业人民调解组织明确的法律地位。”黄镇东主任委员在一次人民调解立法座谈会上说道。

而对于人民调解与司法诉讼的衔接，南振中委员建议对婚姻、继承、相邻关系、宅基地、小额债权债务等简单纠

纷设定人民调解前置程序。如果当事人拒绝调解或者调解不成的，可以进入诉讼程序。“设定人民调解前置程序不仅可以便捷地化解纠纷，而且节约了诉讼成本。”

人民调解是我国三大调解制度之一，此外还有行政调解和司法调解。而事实上，纠纷调解的范围很广泛，也不局限于此三种。因此，许多委员提出如何让人民调解与其他各种调解方式衔接起来，建立全方位的调解体系非常必要。

全国人大内司委委员戴玉忠就提出建议——考虑对整个调解立法。“内容不仅包括人民调解，在多元性上既考虑村委会、居委会的调解机制，也考虑企业的调解机制，还可以考虑社会上的其他调解机制，甚至可以把司法调解、行政调解都纳入同一部法律中，建立一个‘大调解’的机制，有利于化解社会矛盾。”

“工会、妇联等群众组织，政府的信访办以及法院等的调解作用都不能忽略，也应该促进他们加强调解工作力度。”“现代社会中调解方式呈现多元化。随着社会的发展，越来越多的社会公益组织、志愿者等也会来进行调解。”严隽琪副委员长、朱永新委员均赞同建立“大调解”体系。

“在构建‘大调解’格局时，要充分发挥人民调解在化解矛盾纠纷中的基础性作用。从人民调解法调整范围看，难以承担衔接三种调解的任务，但它可以为三种调解的衔接奠定基础。”黄镇东主任委员说。

### 人民调解是制度也是公益

人民调解是指在不违反国家法律、法规、政策制度的前提下，依据社会公德，通过说服、教育、规劝、疏导等方式，矛盾双方自愿达成协议，消除纷争。相比诉讼和仲裁，调解是一种温和的化解矛盾方式，调解具有非规则性与非程序性。

自古以来，担任调解员角色的人选多为公道正派、德高望重者，纠纷在讲道

德、明道理中得到化解,而这类人也往往乐于施道,自愿自觉担此道义。从某种程度上说,调解中体现的“公平”、“明理”、“互谅”思想是其民间性、自治性本质的重要内容,也是人民调解万变不离其宗的核心所在。

全国人大代表刘佩琼并不赞同草案规定的设立人民调解职责的单位都要负责组织、经费、编制。“这不切实际,并且成本很高,组织对于整个制度的建立很重要,但不能放在太低的层次。”

她认为,更应该鼓励基层的调解组织成为公益、热心事业。“在国内,我们要建立这种社会服务机构,其实很多人是

愿意做的,比如退休的法官、教师、干部,要动用他们的力量,也建议社会中一些受尊重的人士能帮助开展调解工作。”

朱永新委员也表示,人民调解制度不仅是一项具有中国特色的法律制度,也是一种颇具人情味的传统文化。“调解是民间约定俗成的,法律对人民调解作出规定必须把握好度,如果一味规范化反而会带来不便。我们不要鼓励建立无限责任的政府,应该鼓励社会中介组织,鼓励社会力量,鼓励义工、志愿者组织,参与到社会建设中来,参与到促进社会和谐、维护社会稳定的事业中来。”

诚然,无论从化解纠纷、促进和谐的基础性作用,还是发扬优秀传统文化方面来讲,都必须鼓励和坚持人民调解制度。但是,如很多委员所说,人民调解的特殊性质决定了,法律、法规对其规范时不能忽视了它最重要的民间性、自治性特征,切不可过度规范,使得原本灵活、多样的调解行为成为呆板的“死”制度。

再者,调解组织和调解员的公平公正才是人民调解制度的重中之重。如果调解过程中公平正义不能得到保证,调解也就失去了意义,这一点最不可忽略。★

## 相关链接

# 部分国家的劳动争议调解制度

## 美 国

1947年美国国会通过了《劳资关系法》(Labor-Management Relations Act)。根据该法成立了联邦调解调停局,该局起一个中立方的作用,以一个由调解人组成的基础架构随时向劳动者和管理层提供帮助。

美国的调解是一种可供选择的争议解决形式。联邦调解调停局的工作重点在于预防冲突,通过关系发展培训计划使劳动者和管理层进行合作。

成立美国联邦调解调停局的最初目的在于处理涉及大量工人的集体争议,但现在,联邦调解调停局已经将专业技术延伸至那些传统意义上无法通过集体谈判协议确定条款来加以解决的个人职业的调解当中。这类个人职业争议可能包括对基于种族、性别、宗教、年龄或其他因素歧视的投诉。

## 瑞 典

瑞典劳动争议调解始于1906年的

《调解法》(Act on Mediation),2000年成立国家调解办公室,国家调解办公室在发生劳资纠纷时任命调解员前去调解。

瑞典劳动争议调解是行政调解,调解机构是国家调解办公室,调解对象是雇员或者雇员组织与雇主或者雇主组织之间的利益争议,即集体谈判过程中发生的争议。

调解一般是自愿的,但准备采取产业行动的一方有义务提前7日书面通知国家调解办公室和对方,并且调解员有权召集双方一起协商。

此外,国家调解办公室有一定的行政权力,国外劳动争议调解制度及其启示调解员的任命不必经过双方同意(注:在瑞典,经双方申请的调解称为自愿调解,不经双方申请或同意的调解称为强制调解)。没有履行通知义务或拒绝国家调解办公室关于推迟产业行动的命令,将被处以罚款。

## 日 本

日本《劳动关系调整法》对调解制度作出了全面规定。

日本劳动争议调解机构是中央和地方劳动委员会,劳动委员会由劳、资、公益方三方代表组成。劳方代表由连合(日本劳动组合联合会)推荐,资方代表由日本经济团体联合会推荐,公益方代表由律师、大学教师、新闻界人士和政府部门离任的资深干部组成。劳动委员会是一个准司法的行政委员会,其职能和权限主要为劳动争议的斡旋、调停、仲裁和不当劳动行为的审查以及救济等。

日本的调解制度包括斡旋和调停:劳动委员会听取劳资双方申辩后,提出一个斡旋方案,促使双方意见一致,达成和解。斡旋方案没有强制性。调停由劳、资、公益方三方组成的调停委员会进行。对于公益企业发生的劳动争议,由于社会影响大,劳动大臣也积极干预,一般情况下调停结果必须接受。



图/CFP

2010年3月12日,在江西乐平市浯口镇瑶族村委会塘头村11号村民方正根家中,来自该镇的镇、村二级“民事道德法庭”调解员正在调解87岁黎火枝老人的赡养纠纷事宜

# 化解矛盾的“第一道防线”

文 / 沈 润

人民调解是指依法设立的人民调解委员会通过教育、疏导,促使当事人在平等协商基础上自愿达成协议,解决民间纠纷的活动。这是一项具有中国特色的法律制度,被国际社会誉为“东方一枝花”、“东方经验”。

近些年来,人民调解工作为适应社会需要,在调解范围,组织形式,工作方法,构建与行政调解、司法调解相衔接的工作格局等方面做了许多探索和改革,积累了很多新的经验。

在近日向社会公开征求意见的人民调解法草案中,我们欣喜地看到一些值得推广的做法已经被草案吸纳。也许近距离触及一些人民调解实践中的鲜活案例,将有助于我们对这部法律草案有一个更加深刻的认识。

## 用亲情化解矛盾

56岁的李某早年丧夫后独自带着两个未成年的女儿,靠帮人带孩子勉强

度日,家里的承包地也无力耕种,遂将承包地交由其丈夫的兄弟张某耕种。

2009年,李某的两个女儿都已经出嫁,她想把地要回来自己耕种,但多次找张某协商均遭拒绝,村人民调解委员会也多次调解未果。2010年3月4日,李某哭着跑到乡上请求帮助。乡人民调解委员会的调解员耐心听完她的叙述后,迅速与乡司法助理员一同找到张某了解情况。并到该村委会核实双方土地承包合同,确认李某的承包田确实是由张某代为耕种。但张某现不愿放弃的理由是:自己把荒田变成了熟地,前期投入大,而且李某多次上门无理取闹。

3月11日,司法所协同乡人民调解委员会把矛盾双方当事人及该村调解委员会成员一道请到司法所调解。首先由司法助理员向他们宣传国家农村土地承包的法律、法规和政策,指出:在承包期内,妇女离婚或丧偶,仍在原居住地生活或不在原居住地生活但在新

居住地未取得承包地的,发包方不得收回其原承包地。之后,对李某夫妻进行了亲情教育,“你嫂子当年生活很艰难的时候,没有给你们增加负担,两个侄女的生活费也没有向你们伸手,这已经很不容易了。平时乡里乡亲的都说你们夫妇是热心肠的好人,明事理、肯助人。上次因村里公益事业占去一块好田,你们二话没说就同意了,有时候还主动帮助调解邻里之间的小矛盾,自己遇到问题了咋就犯糊涂了?”

听到此,李某夫妻的满脸阴云顿时转为羞红。张某表示,对外人自己都很大方,自己的亲人反而小气了,自己也有不对的地方,愿意归还。经过协商,张某把耕地还给李某。李某认为自己也有不对的地方,提出给小叔张某一定的补偿,但被张某拒绝了。张某表示以后农忙时节愿意去帮助嫂子。一场土地承包纠纷由于亲情的温暖得到圆满解决。

2002年9月,司法部《人民调解工



作若干规定》提出：“人民调解委员会调解的民间纠纷，包括发生在公民与公民之间、公民与法人之间和其他社会组织之间涉及民事权利义务争议的各种纠纷。”这突破了以往人民调解委员会只调解公民之间涉及人身、财产权益和其他日常生活中发生纠纷的固有模式，使人民调解工作的范围更加广阔。目前，调解纠纷的范围既包括传统的婚姻家庭、邻里关系、小额债务、轻微侵权等常见性、多发性民间纠纷，也包括公民与法人及社会组织之间的矛盾纠纷，以及村务管理、农民负担、土地承包及流转、征地拆迁和补偿、施工扰民、环境污染、劳动争议、拖欠农民工工资、医患纠纷等社会热点、难点纠纷。

十一届全国人大常委会第十五次会议初次审议的人民调解法草案以宪法和民事诉讼法为依据，在总结国务院《人民调解委员会组织条例》实施情况和人民调解工作实践经验的基础上，完善了人民调解组织形式，明确了人民调解员的范围、条件、行为规范，规范了人民调解程序等，有利于适应人民调解工作的现实需要。

### “大调解”机制的有效配合

2009年8月24日上午9时30分左右，郑某驾驶一辆大型客车从沿滩区九洪乡开往王井镇，当行至王富路4.7公里处时，与对面刘某驾驶的两轮摩托车挂擦后驶出公路右侧，将公路右侧行人陈某之妻蔡某和唐某撞倒，酿成蔡某当场死亡，唐某、刘某和客车上的顾某受伤的“1死3伤”的交通事故。事故发生后，郑某主动协助调查取证，认罪态度较好。经交警部门鉴定，此次交通事故属驾驶员郑某操作不当，应承担全部责任。经区公安分局立案侦查终结，移送区检察院审查起诉后，经办案检察官审查，人民监督员评议同意，双方当事人自愿申请，区检察院于今年3月17日启动刑事和解程序，委托沿滩区司法局指定人民调解组织对该案进行调解。

3月30日，区检察院、区司法局、乡人民调解委员会和受害人所在村村干部共同参与刑事和解，由乡人民调解委员会主持，召集犯罪嫌疑人郑某与受害人家属及伤者，对该案进行调解。通过调解人员动之以情、晓之以理、告之以法的耐心疏导以及犯罪嫌疑人真诚悔罪、当场道歉、积极赔偿损失的行为，得到了受害人及其家属的谅解。经双方当事人反复协商，最终达成了郑某一次性赔付死者家属及其他受害人31万余元的赔偿协议。事后，郑某对调解结果非常满意，被害人也通过刑事和解，从犯罪嫌疑人真诚的道歉中寻得了心理平衡，使其不良情绪得以宣泄，心理得到抚慰，在精神和物质上获得了双重补偿。

这是该乡人民调解委员会首次主持调解成功一起刑事和解案件的民事赔偿。犯罪嫌疑人郑某与死者家属和其他受害人达成赔偿协议，郑某一次性赔付陈某、唐某等4人各项费用共计31万余元，并当场向陈某等赔礼道歉；陈某等对郑某的过失行为表示谅解，提交了书面谅解书，自愿撤回对郑某的刑事附带民事诉讼，从而缩短了诉讼时间，提高了诉讼效率。

这也是人民调解与司法调解衔接配合的成功调解案例。人民调解、行政调解和司法调解有机结合、共同作用，妥善化解矛盾纠纷，防止纠纷的激化，体现了“大调解”工作机制在化解重大矛盾纠纷中的特殊作用。

2002年9月，最高人民法院《关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》提出：“经人民调解委员会调解达成的、有民事权利义务内容，

并由双方当事人签字或者盖章的调解协议，具有民事合同性质。当事人应当按照约定履行自己的义务，不得擅自变更或者解除调解协议。”之后，一方面，人民调解组织努力使调解工作的每一个环节都更加符合规范的要求；另一方面，人民法院对涉及人民调解协议的民事案件认真进行审查，对合法有效的人民调解协议依法予以变更或撤销。2004年以来，调解达成书面协议后，当事人反悔起诉至法院的纠纷中有81%被人民法院依法维持。

人民调解法草案明确了人民调解与其他纠纷解决机制之间的衔接机制，确立了对人民调解协议的司法确认机制。其中，第十六条第二款规定：“基层人民法院对适宜通过人民调解方式解决的纠纷，可以在受理前动员当事人向人民调解委员会申请调解。”第三十条规定：“经人民调解委员会调解达成协议的具有民事权利、义务内容的调解协议，当事人可以自调解协议书生效之日起30日内共同向有管辖权的人民法院申请司法确认。人民法院应当及时对调解协议进行审查，依法确认调解协议是否合法有效。”这有利于完善人民调解与司法调解、行政调解共同构成的“大调解”体系，进而充分发挥人民调解制度的作用。★

（作者系四川省人大常委会委员、省人大内司委副主任委员）



在河南社旗县城郊乡，一位司法工作者就调解工作与人民调解员们进行热烈讨论

张同庆/摄影



# 养老保险制度在中国的模式

## 第二篇：统一社会养老保险制度模式需要研究解决的几个问题

文 / 乌日图

我国社会养老保险（也称基本养老保险）的制度模式从建立以来几经变迁。如本课题报告之一《社会养老保险制度模式的演变和发展》所述，由制度建立初期“现收现付制”的社会统筹模式，改变为多种形式的“统账结合”模式，而后又有一些地方从“统账结合”模式发展为“统账分立”模式，即社会保险性质的“现收现付”的社会统筹制度模式和强制储蓄基金性质的养老个人账户模式这两种制度的“组合”。从全国来看，实行不同形式的“统账结合”

制度模式的省市有19个，不同程度做实个人账户的“统账分立”制度模式的省市有13个，社会养老保险处在一个多种制度模式并存的时期。要改变这种状况，尽快明确和统一社会养老保险制度模式，就必须解决好以下几个方面的问题。

### 明确个人账户的制度定位

目前多种形式的社会养老保险制度，主要的不同点集中在个人账户制度。可以说，统一了个人账户制度也就统一了社会养老保险的制度模式。在养

老保险制度中为什么要引入个人账户制度？是为了增强个人的社会保障观念和互助意识，还是为了让个人承担一部分基本的养老保障责任，或者是为了逐步建立一种积累型的个人养老基金制度？

通过本课题研究报告之一《社会养老保险制度模式的演变和发展》的研究可以看出，个人账户制度在我国社会养老保险制度改革发展的不同阶段发挥的作用是不同的。在社会统筹模式的社会养老保险制度中，个人按照本人工



资的1%—3%缴纳养老保险费,缴费并不单独记账,而是和单位缴费一起纳入社会统筹基金用于当期的养老金发放,个人缴费的多少不和自己的养老金待遇挂钩。可见个人缴费是被作为一种义务,强调的是每个在岗工作的人都要为退休人员的养老做贡献。由于基本养老保险是“现收现付”的代际转移支付制度,所以也可以理解为是为自己将来的养老承担一定的经济责任。

在“统账结合”模式的社会养老保险制度中,个人缴费提高到本人工资的4%—8%,加上单位缴费中划入部分一并建立个人账户,同时改革养老金计发办法,建立基础养老金和个人账户养老金,将个人账户积累的资金作为计算个人账户养老金的依据。在这一阶段,个人账户依然是社会养老保险制度内的一个组成部分,但更加强调个人账户的作用,将个人账户积累资金的多少与本人的养老金待遇挂钩,体现多缴多得。

在做实账户后“统账分立”模式的社会养老保险制度中,个人账户资金和社会统筹资金相互不得挤占,实行收支分别管理。社会统筹资金全部来源于用人单位缴费(工资总额的20%—12%不等),并以“现收现付”的制度模式向退休人员提供基础养老金;个人账户以本人缴费(本人工资的4%—8%不等)为唯一资金来源,以完全积累的基金制度

模式提供个人账户养老金。

可见,在不同阶段的社会养老保险制度模式中,个人账户的性质和作用是在逐步变化的。从个人缴费纳入统筹基金到建立个人账户,从个人账户作为“统账结合”制度下的养老金计发办法到成为一个独立的养老保障制度,从具有社会保险性质的个人账户成为一种强制性的个人养老储蓄基金。养老保险个人账户的这种从量变到质变的过程不仅改变了个人账户的作用和性质,也改变了社会统筹和个人账户相结合的社会养老保险制度模式。换句话说,做实养老保险个人账户这一举措决不仅仅是解决了个人账户的所谓“空账”问题,也是对社会养老保险制度模式的根本改变。

个人账户引入到养老保险制度中是我国借鉴国际经验,结合中国实际的一个创举。经过十几年的实践也证明,实施个人账户制度对于增强个人的自我保障意识、完善养老保障制度、应对人口老龄化,都有积极的作用。然而,面对当前我国各地社会养老保险制度模式的多种形式,亟待需要规范个人账户制度,使其有一个准确的制度定位,从而更好地发挥个人账户的作用,完善养老保障制度体系。因为从理论上讲,社会养老保险制度属于社会保险的范畴,是政府以调节收入再分配的方式将国家

和用人单位(也可以包括个人)缴纳的养老保险费通过统筹互济分散风险的保险机制向每一位退休人员提供基本生活保障的项目,而做实后的个人账户制度,每个人的个人账户资金来源于自己的缴费积累,个人账户的资金也只用于自

己将来的养老消费,实际上是个人当期消费资金的延迟,已经不再具有社会保险互济的功能和性质,而成为一个强制性的个人养老储蓄基金。从保障待遇水平看,社会养老保险只能保障退休人员的基本生活需求,而个人账户不存在保障基本的要求,是按照多缴多得的原则以个人账户积累的资金来计算和领取自己的个人账户养老金。从资金运营和管理的角度看,社会养老保险的社会统筹资金是以“现收现付”的方式实现当期的收支平衡,而个人账户则是一种积累型的基金管理制度。因此我认为,做实后的个人账户制度已经不再具有社会保险的性质,应该将个人账户从社会养老保险制度中剥离出来,使其成为国家多层次的养老保障制度体系中一个独立的养老保障制度或者与企业年金一起构成第二层次的补充养老保障制度(第三层次为商业养老保险计划)。

### 实现基本制度的“公平性”

追求“公平性”应该是建立社会保险制度最重要的目标之一,也是制度的本质所在。社会保险制度也追求效率,但这主要是指在制度的管理和运行环节提高资金的使用效率,以实现更大程度的公平。我国的社会保障制度改革曾经在一个时期盲目地批判福利国家的社会保障制度,过分地强调效率原则而损害了社会保障制度的“公平性”。社会养老保险制度的“公平性”不够,主要表现在以下方面。

首先是国家制定的社会养老保险制度已覆盖人群和未覆盖人群之间的不公平。如目前参加国家城镇企业职工基本养老保险的人员2.44亿人,参加新型农村社会养老保险的农民约6000万人,还有国家机关事业单位职工约4000万人仍然享受着过去的单位退休制度,这就意味着至少还有60%的适龄人口没有享受到任何形式的国家养老保障。其中多数是农民,也有一部分城镇职工、居民以及农民工。近年来国家高度



一对老伴在北京玉渊潭公园里吃着香香的烤玉米,一同享受着“老来乐”



重视这一问题,有关部门也积极扩大社会保障的覆盖范围,目标是明确的,只是推进的速度和广大人民群众的要求相比还有一定的差距。如去年开始实施的新农保,国家有关部门规定10%的县市先行试点,结果造成相邻县市两个村的养老制度不同,一个村的老人可以得到政府每月55元的养老金,而另一个村的老人却享受不到。这样明显不公平的制度安排很难让群众理解。宪法明确规定,“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”应当承认,过去我国经济落后,国家没有财力向所有国民提供基本的社会保障,但经过了三十多年的改革开放和经济社会的快速发展,我国的综合实力明显提高,国家财力也大大增强。纵观很多发展中国家,他们的经济实力不如我国,但都有一个覆盖全体国民的包括养老、医疗等保障项目在内的、保障基本需求的社会保障制度。与他们相比,我们有能力和条件在现有的基础上尽快建立覆盖城乡全体居民的、保障基本水平的养老、医疗等社会保障制度。

**其次是在不同制度之间基本养老保险待遇水平存在很大差距。**例如,这些年来反映比较突出的城镇企业职工养老金与机关事业单位退休金水平差距过大的问题。由于机关事业单位退休人员退休金与在职职工的工资增长直接挂钩因而增长较快,而企业退休人员的养老金却缺少合理的增长机制。尽管国家已经连续六年提高企业退休人员的养老金水平,但差距仍然很大。有人认为是企业养老金增长幅度小,也有人认为是机关事业单位的退休金增长过快,其实最主要的原因是企业和机关事业单位执行两种不同的制度造成的。企业职工基本养老保险是按照社会保险的管理方式组织实施的,强调社会养老保险只能保障基本生活需求,而机关事

业单位退休人员的退休金不存在保障基本需求的限制。所以这种差距主要是制度安排造成的,解决的办法也只有一个,就是加快推进机关事业单位的养老保险制度改革步伐,实现企业和机关事业单位执行相同的社会养老保险制度。

再如农民工的社会养老保险,建立这一制度的初衷是为了使他们和城镇职工一样获得社会养老保险待遇,但单独建立制度是一种“穷帮穷”的保险机制,其保障的待遇水平必然低于城镇职工,制度本身也难以持续发展。类似同样的问题也存在于国有和集体企业之间、新退休和老退休的人员之间。

**再有,即使是国家统一部署实施的城镇企业职工基本养老保险制度,在不同统筹地区之间也存在着企业缴费水平和养老金待遇水平的很大差距。**如河南省2009年用人单位基本养老保险缴费比例平均为职工工资总额的22%,广东省则为12%。同样在省内不同统筹地区也存在很大差距,如广东省内用人单位的缴费比例从10%左右到20%都有分布,浙江省内则从12%到21%不等。在养老金待遇方面,据统计,2009年全国平均的月养老金水平为1294元,其中最高的深圳市为3549元,最低的江西省为1005元;另据有关部门的测算,2009年基本养老保险的替代率全国平均是69%,但高的省市超过100%,低的不足50%。

根据党的十七大提出的到2020年建立覆盖城乡居民的社会保障体系,使人人享有基本生活保障的目标要求,要统一和规范社会养老保险制度体系,并努力实现基本养老保险制度的公平性。对在城镇工作的各类劳动者,包括农民工,要取消地区和行业的差别,打破用人单位的所有制界限和劳动者的身份区别,归并、整合和统一各种针对不同人群的社会养老保险制度,并在基础养老金待遇上实行“同工同保险”,不同人员的更高养老保障需求和差异性可以通过个人账户和各种补充养老保险

来实现。

### 明确和规范政府的筹资责任

社会保险属于公共产品,由政府负责,资金来源于纳税人的税收和缴费,通过保险的统筹互济机制来达到保障国民基本生活权益的一种经济社会制度,也是政府通过收入再分配实现社会公平的一个重要手段。因此,政府的责任不仅在于制定法规和制度监管,还包括政府的筹资责任。考察大多数国家的社会保障制度可以发现,无论是实行征收专项社会保障税(或其他公共税收)的国家,还是征收社会保险费的国家,政府的筹资责任都是十分明确的。

我国从建立社会保险制度之初,就明确提出社会保险费由国家、用人单位和个人共同负担的原则,但在具体实施过程中的做法却有所不同。比如在实施城镇职工的基本养老、基本医疗等社会保险制度中,社会保险基金是按照“以支定收”、“收支平衡”的原则由用人单位和职工个人缴纳。政府在社会保险基金的收入环节并没有拿钱,而是以专项转移支出的方式补贴一些地方由于社会保险基金收不抵支产生的资金缺口,以及国有企业改革中一些特殊群体的社会保险经费等。据统计,近年来财政性资金用于社会养老保险的支出逐年增加。2009年各级财政用于城镇企业职工基本养老保险的专项补贴就达到1646亿多元,其中中央财政补贴1326亿元,按全体参保人计算,人均补贴564元。中央财政补贴相当于当年单位和个人缴费总额9533亿元的14%,分别占单位缴费额和个人缴费额的18%和63%。可见,中央财政补贴的力度还是相当大的。但这种补贴的形式是隐性的、临时的和不稳定的,与用人单位和个人缴费的机制不同。

而国家在农村建立的两项重要的社会保险制度——新型农村合作医疗制度(以下简称新农合)和新型农村社

会养老保险制度（以下简称新农保）以及在城镇实施的居民基本医疗保险制度（以下简称居民医保）中，政府在财政预算支出中安排专项作为新农合、新农保、居民医保筹资的资金来源之一，并明确按每个参保人的人均标准缴纳保险费。如2010年中央和地方两级财政对新农合和居民医保的筹资投入为每人每年120元；对新农保，国家也明确规定了补发放和补缴的政策，如目前中央财政对试点地区的每位年满60岁的农民每月支付基础养老金55元，地方财政对每位参保农民每年补贴缴费至少30元等。这种政府筹资的方式，由于资金的来源稳定、数额明确、人人有份，深受广大人民群众的欢迎。这也就是为什么同为社会保险项目，农村的两项社会保险和城里的五项社会保险相比，群众参保的积极性不同，制度建设推进的速度不同。城镇的社会保险扩面工作是“千辛万苦”，社保部门动员企业和职工参保是“千言万语”，财政补贴是年年增加，但制度推进依然是步履艰难。而新农合和新农保却呈现出农民积极要求参保的局面。城镇职工基本医疗保险制度从1994年的试点算起，已经实施了十六年，虽然扩面速度已经很快但目前也仅为两亿多人，而新农合从开始建立到现在只有八年时间，目前已经覆盖了8.33亿农民；城镇企业职工基本养老保险制度从建立到现在已经三十年，目前参保人数也仅达到两亿多人，而新农保实施才一年多，就有近6000万农民参保，如果没有国家试点范围的限制，很快就会覆盖全体农民。原因在哪里？我认为，明确政府在社会保险制度中的筹资责任以及投入方式是非常重要的。要研究和改进财政资金对社会养老保险乃至其他社会保险的投入方式，改“后台补贴”为“前台缴费”，把政府投入摆在明处并纳入规范的筹资渠道。这样不仅有利于职工和居民积极参保，扩大制度覆盖面，还可以提高财政资金的使用效率。

## 加快提高 统筹层次

社会保险资金的统筹调剂程度直接决定了社会保险的资金保障能力和风险分散能力，是社会保险制度的核心，所以社会养老保险制度从建立之初就一直强调要提高统筹层次。尽管社会保障部门在这方面做了大量工作，但截至2009年年底在全国范围内实现真正意义上的省级统筹的只是个别省份，多数省份仅是建立了省级调剂金制度，而且调剂的能力很有限，还有100多个地市级统筹地区和1000多个县级统筹地区。按照社会保险理论，统筹的层次越高，越有利于分散风险，增强基金的保障能力，促进社会保险各项功能的发挥，同时有助于劳动力在不同区域间的自由流动，对降低制度管理的成本也有积极作用。我国目前较低统筹层次的社会保险制度不仅影响着社会保险制度本身的发展和完善，也不适应当前改革开放和经济社会发展的要求，主要存在以下问题。

一是造成缴费水平偏高，影响社会



北京一位喜爱轮滑的老年人在中关村广场进行晨练，他不时地摆出一些生动的姿势，吸引了不少路人的目光

保险的扩面。目前我国五项社会保险的整体缴费水平达到工资总额的40%以上，已经超出了许多高福利的欧洲国家和国际公认警戒线。国际劳工组织规定的警戒线为员工工资总额的25%，欧洲的规定为24%。我国目前仅社会养老保险一项，单位缴费和个人缴费就分别达到20%左右和8%左右。缴费水平偏高造成企业和职工参保不积极、入保不缴费、缴费不足额现象比较普遍，因而进一步影响扩大社会保险覆盖面。

二是影响社会保险互济功能的发挥。大数法则是社会保险制度实现统筹



互济、分散风险的基本原理和主要手段,但在较低统筹层次下难以实现。从全国来看,既存在着一些地方基金节余过多又存在着一些地方财政补贴不断增加的情况。不同省市之间、省内不同统筹地区之间的社会养老保险基金难以调剂使用。而基金结余多的地区主要是经济发达地区,这些地方可以通过提高退休人员社保待遇标准和降低在职人员社保缴费水平,增进本地区的居民福利和企业竞争力,结果拉大了发达地区和欠发达地区之间在社会保险缴费和待遇上的差别,不利于各地经济社会协调发展。

**三是社会保险关系难以转移接续,阻碍劳动力自由流动。**在目前较低统筹层次的社会养老保险制度下,劳动者跨统筹地区就业一般只能转移个人账户积累资金,社会统筹部分则被留在转出地。这不仅对异地就业人员的社会保险待遇不公平,还造成经济发达地区的外来务工人员不愿参保和集中退保现象。针对这种情况,人力资源和社会保障部于2009年年底发布了《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》,规定职工跨省流动就业的,其个人账户储存额全部转移,统筹账户按照1998年以后各年度实际缴费工资12%的总和转移。在调研中了解到,这一政策出台后一定程度上缓解了职工集中退保的问题,但在一些地方也存在着难以操作的现象,如各地城镇企业职工基本养老保险的单位缴费比率差别很大,高的地区超过20%,低的地区低于12%,都按12%的一个标准转移统筹账户基金,一些地方难以接受。另外也存在着转移手续环节多,个案办理费用高的问题。总的来看,这个政策尚不能从根本上解决跨统筹地区的社保关系转移接续。只有实现社会养老保险的全国统筹,才能从根本上解决社会保险关系的转移接续。

(作者系全国人大常委会委员、全国人大财经委副主任委员)

# 构筑新型 养老保障“网”

文 / 全国人大代表 宋心仿

人口老龄化是21世纪的重大社会问题,是国际社会普遍关注的热点问题。我国是人口老龄化发展最快的国家之一,预计到2020年老年人将占总人口的17%以上,而且还会以年均3.7%的速度递增。根据当前经济和社会结构的巨大变化,结合目前养老保障体系的现状,我认为,加快建立和完善以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充,投资主体多元化、服务内容多样化、监督管理规范化养老服务体系是积极应对人口老龄化,妥善解决老有所养、老有所医问题的重中之重。

## 家庭养老(居家养老)仍是 当前养老的基础

新中国成立以来,在宪法、婚姻法、老年人权益保障法等多部法律中,都肯定了家庭养老的法律地位。其中1996年8月29日颁布的老年人权益保障法中明确规定“老年人的养老主要依靠家庭,家庭成员应当关心和照料老年人。赡养人应当履行对老年人经济上供养、生活上照料和精神上慰藉的义务,照料老年人的特殊需要”。

中国式家庭养老,也引起了国际社会的关注。1982年联合国老龄问题世界大会上指出:“以中国为代表的亚洲方式,是全世界解决老年人问题的榜样。”所谓亚洲方式,就是专指家庭养老方式。从社会发展来看,家庭养老不仅体现了代际之间经济上的互惠互助,更重要的是体

现了供养双方精神上的互相慰藉。无论商品经济发展到何种程度,无论人们的思想观念、价值取向及家庭结构发生怎样的变化,中华民族传统的伦理道德仍然是维系人们正常生活的基本准则。

但是,社会在进步,时代在变化,中国的养老模式也并非是一成不变的。从总体上看,我国无论是农村还是城镇,有大约70%的老年人得到了比较好的赡养。可是,仍有三分之一老年人认为安老养老问题比较突出,对养老状况不满意。其带有共性的问题是:家庭人口减少;家庭养老的观念、养老意识淡化;“父母在,不远游”的束缚已彻底打破;高龄老人越来越多,空巢老人越来越多;农村养老保障还没有完全建立起来,农村集体经济基础薄弱,无力解决老年人的生活保障问题;老年人的家庭地位发生了根本变化。传统的家庭养老已经遇到了前所未有的挑战。从我国经济、政治、文化传统和家庭的经济承受力来说,要保证老年人安度晚年,不论现在还是将来,走家庭养老和社会养老相结合的道路,是解决中国养老问题的一条出路。

## 有关保障制度需要不断完善

在家庭养老逐渐弱化的新形势下,政府应统筹解决城乡老年人的养老和医疗保障问题。在城市,在做好离退休职工养老金及时足额发放基础上,加快制定城镇居民养老保障办法,确保这部





宋心仿代表(右三)与老人座谈(图片由本文作者提供)

分老年人老有所养;加大对城镇老年生活设施的建设,如老年住宅、老年公寓、老年活动站及公共建筑的无障碍设施等;加大对城镇老年居民的医疗救助,实现城镇高龄老人免费享受医疗保障。在农村,尽快出台支持鼓励家庭养老政策措施的同时,制定新型的农村养老保险政策和体现优待照顾的医疗保障政策等,从制度上保障农村老年人的老有所养、老有所医;采取为高龄老人发放补贴金等形式,为家庭养老提供一定的物质支持;大力开展农村养老服务业,为老年人提供养老、医疗等助老服务。

### 急需社区养老服务社会化

社区养老服务社会化就是以社区(指一个辖区或街道办事处)为载体,以社区基层组织为主导,发挥政府、社区、家庭和个人多方面的力量,充分动员各方资源,为老年人的安老、养老提供全方位的支持,使老年人能够继续留在家中,留在熟悉的环境中,和亲人及老邻居、朋友们一起安度晚年。

我国的社区养老服务从20世纪80年代起步,经过20多年来的发展已初具规模。目前,大部分大中城市已初步形成了以设施服务、定点服务和上门服务为主要服务形式,以生活照料、医疗保

健、心理辅导、文化娱乐、参与社会以及权益保护为主要服务内容的社区养老服务格局。近年来,各级政府重视推动社区服务社会化,先后出台了《关于加快发展社区服务业的意见》等一系列政策措施,对推动社区养老服务社会化取得了初步成效。但是,从总体来看,我国的社区养老服务水平还比较低,发展很不平衡,许多地方还没有起步,即使是经济发达地区,社区服务设施也不能满足老年人的多层次需求,特别是社区服务的社会化程度低,与人口老龄化发展速度及需求越来越不相适应,这种局面亟待改变。

我认为,推行社区社会化养老服务的主要内容应包括:

**1. 投资渠道多样化。**鉴于我国当前的经济发展水平,政府不可能包办所有社区老年设施和服务,应当采取国家、集体和个人共同承担的办法。政府投入部分资金,主要力量用于示范性老年服务项目的建设,并通过优惠政策吸取和鼓励社会各界力量兴办老年设施及参与服务,这样才能大大加快社区养老服务的发展速度。

**2. 管理方式社会化。**改变包办老年福利设施的办法,酌情将部分服务设施交给民间社会服务团体去运作和管理,

政府给予一些优惠政策,同时通过政策法规进行监督和指导,实现社会服务社会办。

**3. 服务对象社会化。**社区养老服务和老年设施不只是单纯面向少数老年人或一些民政对象,而是面向社区内所有有需要的老年人。单位及企业的为老服务设施也要面向社区所有老年人,实现资源共享。

**4. 服务人员社会化。**把专业人员和志愿者活动结合起来,广泛发动社区居民和辖区单位为社区内老年人提供义务、低偿服务。尝试建立时间储蓄制度,鼓励低龄人为高龄老人提供护理照料,为自己未来的护理需求进行时间储蓄。

### 以机构养老作为有益的补充

随着老年人人数的逐年增多,特别是高龄、失能、独居老人的逐渐增多,除了要紧紧依靠家庭和社区养老外,还必须大力发展社会化养老,有计划地培育发展一批养老服务机构,满足部分老年人的养老需求。政府应在税收、规划、土地供应、资金融资等外部环境上出台更加有力度、有吸引力的措施。同时,相关部门也要加强对养老服务机构的监管,促使其规范化、职业化,为老年人提供周到细致的服务。✘





# 代表法修改势在必行

文 / 李伯钧

修改代表法是今年全国人大常委会立法工作的一个重点。吴邦国委员长3月9日所作的全国人大常委会工作报告,在谈到今后一年的主要任务时指出,要修改代表法,不断推进中国特色社会主义政治制度的自我完善和发展。这是坚持和完善人民代表大会制度的一项重大举措,非常必要,非常及时。

## 修改代表法是代表工作实践 客观发展的需要

我国人大代表工作的开展,建国60多年来经历了一个曲折的发展过程。党的十一届三中全会以来,人大工作在20世纪50年代的基础上开始了新的前进,代表工作也进入了新的发展时期。在1992年前,我国并没有一部关于

人大代表的专门法律,有关人大代表工作的一些规定只是散见在宪法和有关法律中。为了保证全国和地方各级人大代表依法行使代表的职权,履行代表的义务,发挥代表作用,社会各方面在上个世纪80年代要求制定代表法的呼声很高。许多全国人大代表也通过提出议案或者建议的方式对此强烈呼吁。全国人大常委会办公厅经过深入调查研究 and 广泛征求意见,提出了代表法草案。在经过两次常委会会议审议的基础上,1992年4月,七届全国人大五次会议通过了全国和地方各级人大代表法,并于当日公布施行。

代表法是我国保障和规范各级人大代表工作的专门的、基本的、重要的法律。这部法律,总结了此前多年开展代表工作积累的大量成熟经验和做法,

根据实践的需要系统地从法律上规定了保障和规范代表执行职务的问题,使代表工作走上了有法可依的轨道,对坚持和完善人民代表大会制度,具有重要意义。

这些年来,由于各级人大和各方面的积极努力,代表法得到了比较好的贯彻实施。人大代表自觉促进代表法的实施,代表人民的利益和意志依法参加行使国家权力,在经济与社会生活中发挥了不可替代的重要作用;人大及其常委会认真组织代表法的实施,或者通过改进会议组织形式、提高审议质量等方式努力提高民主决策、科学决策的水平,或者通过认真组织代表闭会期间活动、增强活动实效等措施努力提升代表活动和常委会工作的水平,有关工作机构和办事机构为代表执行代表职务提供



了大量周到、细致的服务；全党全社会大力保障代表法的实施，国家和社会在司法、时间、物质、组织等方面为人大代表执行代表职务提供保障，社会上的组织和个人努力尊重和支持代表执行代表职务。实践证明，代表法在总体上是一部好法，对代表作用的有效发挥，对人大及其常委会工作的健康进行，对我国社会主义民主政治建设的大力推进，对我国经济与社会的健康发展，起到了重要的作用。

随着时间的推移、实践的深入、情况的变化，在社会主义市场经济和依法治国的新的历史条件下，代表法在实施过程中也遇到一些需要研究或者解决的问题。属于思想认识上的问题，要通过广泛的宣传教育来解决；属于工作实践中的问题，要通过采取得力的措施来解决；属于法律本身的问题，则要通过法律的不断完善来解决。现在看来，代表法的有些规定需要修正或者更改，有些原则规定需要明确或者细化，有些规定则应当增加或者补充。需要在法律上，更准确地确立代表的地位和作用，更明确地提出代表的职责和义务，更全面地强化对代表履职的服务和保障，更具体地规定对代表履职的监督，更充分地发挥乡镇人大代表的作用等。一方面，要总结代表法实施18年多来代表工作积累的一些好的经验和做法，以法律条款的形式加以规范起来。另一方面，要适应社会主义市场经济发展和社会主义民主法制进程加快的需要，针对代表履行职责的形势和环境、条件发生的变化和面临的一系列新情况、新问题，具有前瞻性、针对性、可操作性地提出一些新的要求，完善相关的法律条款。从目前了解到的情况看，各级人大代表、各级人大常委会以及党政部门的同志，普遍认为代表法修改势在必行，目的是适应客观形势发展和工作实践的需要，努力提高代表工作质量，进一步保证和促进代表作用的充分发挥，把

人大的各项工作再向前推进一步，把社会主义民主政治建设再向前推进一步。

### 修改代表法是进一步落实 中央9号文件的需要

人大代表作用如何得到有效地、充分地发挥，一直是这些年来各级人大及其常委会普遍关注的一个问题，也是人民群众普遍关注的一个问题。仅从全国人大来看，六届时常委会及其有关机构就出台了关于改进全国人大代表视察办法、全国人大常委会加强同代表联系、全国人大代表持视察证视察的意见等，七届制定了代表法，八届和九届时继续关注、研究和重视代表工作问题。进入新世纪以来，代表工作面临新的情况和问题，包括一些地方一定程度存在的人大代表在会议期间工作质量不高、闭会期间活动实效不强的问题，包括有的代表采取了一些与过去不同的活动方式联系群众在社会上引起较大反响和不同评价的问题等。九届全国人大常委会委员长李鹏曾经说过，如何发挥人大代表作用的问题，现在还没有得到很好的解决，或者说是一个并没有完全解决好的问题，要探索更好地发挥代表作用的新的形式和做法。十届全国人大常委会审时度势，高度重视代表工作，把进一步充分发挥代表作用，加强常委会制度建设，作为当前坚持和完善人民代表大会制度的重点，并作出了具体部署。

2005年5月26日，中共中央发出通知，转发《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用，加强全国人大常委会制度建设的若干意见》，即9号文件。中央9号文件是在我们党高度重视加强党的执政能力建设，高度重视实行依法治国基本方略，高度重视坚持和完善人民代表大会制度的新的历史条件下起草和出台的。中央9号文件总结了我国人民代表大会制度50多年来的经验，特别是

总结了代表法实施以来的实践经验与做法，反映了这些年来各级人大常委会特别是十届全国人大常委会在充分发挥代表作用、加强自身制度建设方面的探索、创造和新的进展。中央9号文件的主要内容，是充分发挥人大代表的作用，支持、规范和保证人大代表依法履行职责，同时加强人大常委会的组织制度和工作制度建设。中央9号文件要求建立健全代表依法履行职责的各项具体制度，进一步增强代表工作的实效。一是保障代表知情权制度，提高代表审议议案、报告的水平 and 效能。包括为代表知情知政提供信息，扩大代表对常委会活动的参与，为代表深入审议各项议案和报告创造条件。二是改进代表议案工作制度，提高议案提出和处理的质量。包括明确代表议案的基本要求和范围，规范代表提出议案的程序，改进对代表议案的处理工作。三是完善代表建议工作制度，提高建议提出和处理的质量。包括明确代表提出建议的范围和程序，认真负责地处理代表提出的建议。四是加强和规范代表在大会闭会期间的活动制度，增强代表活动的实效。包括明确代表在闭会期间活动的内容和原则，改进和加强代表视察和专题调研工作，密切代表与人民群众的联系。五是为代表在大会闭会期间的活动提供必要条件和保障制度。包括提供经费保障和时间保障，提供服务保证等。为了贯彻落实中央9号文件，经委员长会议原则同意，全国人大常委会有关办事机构和工作机构配套出台了若干个工作文件，从工作层面上提出了贯彻落实的具体措施和办法。地方人大常委会也根据各自情况，参照中央9号文件的规定进行了办理。

5年多来的实践证明，中央9号文件是坚持和完善人民代表大会制度的好文件，是新形势下人大代表工作的指导性、纲领性文献，是贯彻落实代表法的重要文件，对建立健全代表依法履行



职责的各项具体制度,进一步提升代表工作的水平,发挥代表的作用,推进中国特色社会主义各项事业的发展,产生了不可估量的影响。现在各方面普遍提出,代表法修改要以中央9号文件作为重要基础,把其中被实践证明有效的主要内容和做法上升为法律,把党的主张转化为国家意志。按照中央9号文件的要求,有必要将代表法中一些过于原则的规定结合实际工作的需要加以细化、具体化,使之更具有操作性;把这些年来被实践证明是行之有效的一些经验和做法加以总结、升华,上升为法律条文,使之制度化、法律化;对实践中一些不够成熟、不够完备的做法则加以完善,引导到正确的方向或者轨道上来。代表法修改体现中央9号文件严格依法办事又从实际出发的精神,反映实践着的、发展了的客观实际,可以更进一步贯彻落实中央9号文件,使法律的有关代表工作的规定更具有可操作性和实效性,更好地发挥法律在现实生活中的应有作用。

### 修改代表法是落实党的 十七大精神的需要

党的十七大报告指出,要保障人大代表依法行使职权,密切人大代表同人民的联系。这是搞好这次代表法修改的一个重要指导思想和原则,在实践中需要做大量卓有成效的工作。

保障人大代表依法行使职权,是全党全社会的共同任务。要对代表的地位、作用和职权提高认识。人大代表是各级国家权力机关的组成人员,代表人民的利益和意志,依照宪法和法律赋予本级人大的各项职权,参加行使国家权力。人大代表依照代表法的规定在本级人大会议期间的工作和在本级人大闭会期间的活动,都是执行代表职务。要为代表执行代表职务提供具体的、实际的保障。人大代表的职责是法律赋予的,代表依法履职是受法律保护的。国家和社会要为代表执行代表职务提供

保障,社会上的一切组织和个人都要尊重和支持代表执行代表职务,维护国家权力机关组成人员的权威和作用,努力营造一个有利于人大代表执行代表职务的良好社会环境。

密切人大代表同人民的联系,最重要是使代表明确代表的职责和履行的义务。人大代表是人民的使者,是党和政府联系人民群众的桥梁和纽带。人民选我当代表,我当代表为人民,应当成为代表的自觉行动。代表要对代表职务有光荣感、责任感和使命感,依法执行好代表职务,努力实现党的意图、人民意愿和国家意志的有机统一。代表必须模范地遵守宪法和法律,保守国家秘密,在自己参加的生产、工作和社会活动中,协助宪法和法律的实施;代表应当采取多种方式,与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系,听取和反映他们的意见和要求,努力为人民群众服务;代表受原选区选民或者原选举单位的监督。

保障人大代表依法行使职权,密切人大代表同人民的联系,除了人大代表要依法行使职权、履行相应的义务外,

更重要的还是全党全社会要重视代表工作,人大及其常委会尤其要组织好代表在本级人大会议期间的工作和闭会期间的活动。这当然需要在工作层面做大量的工作,更需要在法律层面上,为人大代表依法行使职权、密切同人民的联系,提供必要的保障。代表法的修改,事关时下我国271万多名各级人大代表的权利和义务,事关人民代表大会制度的坚持和完善,事关国家改革发展稳定的大局。一定要按照党的十七大精神的要求,坚持正确的政治方向,坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,坚持中国特色社会主义政治发展道路,坚持从中国国情和实际出发,使中国特色的人大代表制度的优势得到更好地发挥。从人大代表的角度来说,要按照“三个代表”重要思想和科学发展观的要求,更好地反映和维护最广大人民群众的根本利益,增强使命感和责任感,始终以饱满的政治热情和工作热情,依照法定的形式和程序执行好代表职务,积极投身人大工作。从国家和全社会的角度来说,要进一步探索、总结新形势下做好代表工作的办法和



部分全国人大代表两会前在甘肃华能平凉发电公司调研

摄影/陈建力 多

措施,积极为人大代表履行职责提供条件和服务,增强代表工作的成效,保证人大及其常委会依法行使职权。要坚持尊重代表主体地位,坚持为代表服务思想,进一步完善工作制度,努力提高代表服务和保障水平,更好地发挥代表在人大立法、监督等工作中的重要作用,发挥代表在国家经济与社会生活中的重要作用。要站在坚持和完善人民代表大会制度的高度,站在加强党的执政能力建设的高度,站在实现人民当家作主和依法治国的高度,在代表法修改中贯彻落实党的十七大精神,把保障人大代表依法行使职权,密切人大代表同人民的联系,具体化为有关的法律规定,从法律制度上体现和落实党的主张和意图。

### 修改代表法是形成中国特色社会主义法律体系的需要

党的十五大、十六大、十七大连续三次提出形成并完善中国特色社会主义法律体系的要求,经过不懈的努力,这个法律体系在九届全国人大时已经初步形成,在十届全国人大时已经基本形成,在十一届全国人大要完全形成并完善。吴邦国委员长今年3月9日所作的全国人大常委会工作报告指出,全国人大常委会要加倍努力、奋发工作,确保中国特色社会主义法律体系如期形成,圆满完成党和人民赋予的历史任务。

确保形成中国特色社会主义法律体系目标如期实现,需要做许多工作,其中一项是要及时修改与经济社会发展不相适应的法律。代表法就是需要及时修改的现行法律之一。代表法的修改要按照这个法律体系的特征即体现改革开放的要求,对代表工作实践经验成熟的,加以深化、细化,作出具体规定;实践经验尚不成熟的,又需要作规定的,作出原则规定,为进一步改革发展留下空间;缺乏实践经验,各方面意见不一致的,暂不作规定,待条件成



部分全国人大代表在江苏宜兴周铁镇了解太湖生态清淤效果

熟时再作补充完善。我国还处于改革、转型时期,中国特色社会主义还处于完善与发展的过程中。随着改革的不断深化,开放的不断扩大,经济与社会关系将不断发生新的变化,现实生活将不断提出新的问题,一些深层次矛盾和问题也将逐步显现。这就决定了我们的法律体系是动态的、开放的、发展的,按照科学发展观的要求要不断完善。代表法的修改也有一个与时俱进的问题,需要适应客观形势的发展变化,不断加以完善。

需要说明的,根据完善中国特色社会主义法律体系的需要,2009年8月十一届全国人大常委会第十次会议通过了关于修改部分法律的决定,代表法原来第三十九条的若干表述已经作了修改。我国现有法律关于人大代表工作的规定,有重复、不够一致和详略不当等现象存在。从法律的位阶、实际工作需要、所调整的关系以及制定和公布施行的时间等方面来看,有关代表工作的规定需要加以认真梳理和统一。代表法的修改,要考虑到我国的宪法和全国人大组织法、全国人大议事规则、地方组

织法、选举法等有关法律对人大代表工作的有关规定,做好衔接工作,还要使之更加明确或者细化、具体化,有的则加以补充,使人大代表执行代表职务及其服务、保障的规定详略得当,在法理上站住脚,在实践中行得通,做到严肃、权威、规范,使有关的法律规定和谐、有效。还要体现宪法和有关法律规定的人大工作方式方法,人大是集体行使职权,是集体讨论和决定问题,代表个人不直接处理问题;人大代表是依法行使职权和履行义务;国家和社会都要为代表依法执行代表职务提供必要的服务和保障等。

修改代表法已经成为今年全国人大常委会的一项主要工作任务。相信经过各方面的积极努力,一定会顺利完成代表法的修改任务,不断推进中国特色社会主义政治制度的自我完善和发展,也为明年下半年开始的各级人大换届选举提供必要的法律依据。✶

(作者系全国人大常委会代表资格审查委员会办公室主任、办公厅联络局巡视员)



2010年6月,在江西新干县三湖联圩港口段,南京军区某部、武警吉安市支队官兵与民兵预备役及当地干部群众数千人在抗洪抢险

摄影/熊联权

# 预备役军官队伍建设 响起“集结号”

文 / 本刊记者 梁国栋

自5月入夏以来,南方汛情异乎寻常,长江及干流水位屡超警戒线,部分地区告急。“灾情呼唤最可爱的人!”就在人民生命和财产安全受到威胁的紧要关头,由预备役军官率领的抢险部队冲锋在前。在江西、广西、安徽、湖南、重庆等地,他们转移被困群众、抢运救灾物资、疏通道路桥梁、加固河岸堤坝……当地百姓动情地说,哪里有危险,哪里就有他们。

在这支重要的国防后备力量日夜奋战在抢险前线的时候,全国人大常委会也着手修改预备役军官法,以促进预备役军官队伍建设更好地向前发展。在十一届全国人大常委会第十五次会议上,中央军委委员、总政治部主任李继耐在作预备役军官法修正案草案说明

时指出,随着解放军现代化建设在新起点上的扎实推进,执行多样化军事任务的增多,需要对预备役军官法中的一些内容进行修改完善,同时,由于我国的各项改革深入发展,分配方式、利益关系等发生变化,这部法律的一些内容也需要作相应调整,以适应新的形势和任务的需要。

从修正案草案的内容来看,有关预备役军官的储备结构、选拔配备、动员征召、教育培训等队伍建设的内容是重点。对此,出席这次会议的全国人大常委会委员们普遍认为,这将推动国防后备力量建设更进一步。

## 充实完善动员征召

与现行的预备役军官法相比,修正

案草案增加了“预备役军官的征召”一章,共七条规定,内容涉及预备役军官战时征召的组织领导、职责分工、征召程序、重点环节等。

增设该章意在何处?李继耐指出,这主要依据国防法和兵役法的有关规定,同时借鉴国外预备役军官战时征召的有益做法。其主要目的是充分体现国防法律的特色,增强法律对战时军事行为的调整功能,为预备役军官战时征召提供充足的法律依据,确保依法动员、依法征召;注重征召内容的完整性,对战时征召工作进行规范,为制定相关配套政策提供依据;着眼于强化预备役军官的使命意识,使他们随时准备依法应召,遂行作战任务,履行保卫国家安全的神圣义务。



在审议中,很多委员对此深表赞同。“近年来,预备役部队在参与军事演习、维护社会稳定、抢险救灾中都发挥了重要的作用。”杨德清委员认为,正是因为如此,更应该解决我国征召制度滞后,动员预备役军官执行任务的关系不够顺畅这个问题。朱启委员则认为,现行的预备役军官法有关这方面的规定只有一条,过于简单,操作性不强。“修正案草案这样修改,使征召内容更加完整,工作制度更加完善,操作性更强,能够更好地体现平时管理和战时征召的要求,体现快速动员和遂行作战任务的要求。”

### 规范管理

多年以来,我国登记在册的预备役军官人数众多,带来的管理任务相当繁重,但是管理力量却十分薄弱,管理机构更是不健全。对此,修正案草案作出了针对性的规定,即军区、省军区(卫戍区、警备区)、军分区(警备区)政治部负责本区域的预备役军官管理工作。军兵种政治部负责军兵种部队预备役军官的有关管理工作。

同时,修正案草案还建立了预备役军官管理工作中的军地联席会议制度,即人民解放军总政治部、军区政治部、省军区(卫戍区、警备区)政治部、军分区(警备区)政治部和县人民武装部会同有关政府部门,根据需要,可以召开军队和地方有关部门、当地预备役部队和预编预备役军官的现役部队参加的联席会议,协调解决预备役军官管理工作中的有关问题。联席会议议定的事项,军队和地方有关部门应当按照各自的职责办理。

“作这样的调整,主要考虑到军兵种预备役部队已经组建,有必要在法律层面将军兵种政治部纳入到预备役军官管理的实施主体之中。”李继耐认为,鉴于预备役军官亦军亦民,加强对他们的管理是军地双方的共同职责,因而需从立法层面上建立相应的管理协调

工作机制。

在委员们看来,这个机制的建立是一个突破,他们更希望能再进一步。“明确提出了建立军地联席会议制度,这个制度在原来法律中是没有的。”姜福堂委员认为,从实践来看,还需要一个组织管理形式,比如说建立地方组织部门和部队的干部部门联管制度,进行系统的管理。黄燕明委员也认为,可以考虑再进一步加强管理组织机构的常态化和实体化建设。“从吉林的情况看,吉林有预备役军官管理办公室,可以明确管理责任,健全管理制度,可以切实与军地的联合形成联动。”他这样说道。

### 调整退役年龄

进出不够顺畅,人员流动缓慢,队伍活力不强被认为是预备役军官队伍存在着的一个大问题。据了解,每年退役军官转服预备役的人员较多,达到服预备役的最高年龄退出预备役的人员较少,以及每年充实到预备役军官队伍的新生力量,都是造成上述问题的重要原因。李继耐认为,这与建设一支精干的预备役军官队伍的需求不相适应,有必要通过修改法律压减规模。

在这次修改中,修正案草案将团职以下预备役军官平时服预备役的最高年龄普遍下调5岁,同时规定延长平时服预备役最高年龄的,只适用于服第一类军官预备役的人员。

“明确规定团以下四级军官平时的最高任职年龄,比现行法规定的年龄各降了5岁,这很重要。”曾在部队长期任职的隋明太委员认为,这有利于改善预备役军官队伍的年龄结构,压减预备役军官队伍的规模,提高这支队伍的素质。朱启委员也持这样的看法。他说,组建预备役部队,健全预备役军官制度,根本目的就在于平时少养兵、战时多用兵,修正案草案作出这样的调整,可以改善预备役军官的知识结构,控制预备役军官的储备规模,增强预备役军官的生机和活力,从而为建设一支高素质的

预备役军官队伍,提供重要的法律支撑和制度保障。

而对于师职预备役军官的最高服役年龄之所以不作调整,李继耐介绍说,这部分人员数量较少,且在地方的职务等级较高,维持师职干部服役的最高年龄与退休年龄基本接近,有利于增加遴选的余地,更好地发挥他们的作用,同时也使师、团职预备役军官的最高服役年龄拉开了档次。

### 增加褒奖内容

对军人而言,荣誉堪比生命。对此,修正案草案规定,预备役军官退出预备役时,根据其服预备役的时间和贡献,颁发荣誉证章。李继耐认为,这样规定有利于激发预备役军官履行兵役义务的荣誉感和责任感,也有利于营造全社会关心、支持预备役军官队伍建设的良好环境和导向。

增加褒奖内容固然重要,但在一些委员及列席会议的全国人大代表看来,还需要进一步提高预备役军官的待遇和补助。“从相关资料和现实情况来看,对预备役军官的各种补贴、补助标准是比较低的。”隋明太委员建议,有关政府部门及解放军四总部应就此作深入调研,制定出相关文件,明确适当提高各种补贴、补助的标准。

“现在军官抚恤标准与社会上一些死亡补偿相比太低了。”在列席这次常委会会议前曾赴有关军分区及县武装部调研的孙菁代表指出,预备役军官在战时保家卫国,和平时期抢险救灾,他们承担的责任和付出的汗水,应在一旦发生伤亡后的抚恤上有所体现,扭转待遇过低的局面。一些委员希望,资金能够得到县级以上人民政府和中央财政的保障,并纳入预算。

一审后的预备役军官法修正案草案已全文公布,向社会各界征求意见。在一个月的征求意见期结束后,立法机关将会根据民意,修改完善好这部关系国防建设及预备役军官切身利益的法律。★

# 最大限度保障九亿人民自治

文 / 本刊记者 李小健



江苏省海门市正余镇正基村正在投票选举村官

由于关乎数亿农村群众的切身利益,村委会组织法修订草案于去年年底提交十一届全国人大常委会第十二次会议初审时,就引起社会各界的广泛关注。

尔后,全国人大法律委员会、内务司法委员会、常委会法工委根据各方意见,对社会关注的焦点进一步了解情况,包括向中央有关部门、社会团体与法学教学研究机构、地方政府部门和社会公众征求意见,并深入北京、河北、辽宁、广东、陕西等地进行实地考察。

6月23日上午,十一届全国人大常委会十五次会议对村委会组织法修订草案进行了二次审议。在一审基础上,村委会组织法修订草案二审稿吸纳了常委会组成人员和社会公众等各方的意见,进一步明确了相关条款。

在二审中,常委会组成人员结合实

际情况,对村委会成员候选人条件、村委会任期和民主监督等问题又作了深入而细致的讨论,力促“大修”过后的村委会组织法,能够在法律制度层面,最大限度保障村民自治,推动基层民主建设向前迈步,促进社会主义新农村建设,最终实现农村群众过上幸福生活。

## 村委会候选人:“只讲热心公益,很不够”

一审后,一些部门和地方及常委会委员提出,为做好提名候选人的引导工作,应当对村委会组成人员候选人条件,提出适当要求。全国人大法律委员会会同内务司法委员会、国务院法制办、民政部研究,建议在二审稿第十五条第一款增加规定:“村民提名人,应当从全体村民利益出发,推荐奉公守法、品行良好、公道正派、热心公益的村

民为候选人。”

就目前各地村委会频频出现的村干部以权谋私、罢免难等各种现实问题而言,村委会组织法修订草案对村民提名人条件提出适当要求,显得十分必要。

方新委员在审议时说,她完全相信广大村民能够自治,能够选出很好的领导带领他们发展。“但是在现实中,在农村基层干部选举中也确实有三种人当选的情况,即致富能人、宗族势力、涉黑人员。如果后两种人当选,又没有外部权力对其约束,就很可能出问题,影响基层政权的稳定。”

虞云耀委员认为,村民提名人条件的提出,应根据村委会的职能和担负的任务来定。修订草案第二条规定了村民委员会的职责:村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服



务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。村民委员会办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。因此,“现在只讲‘热心公益’,很不够,建议改为‘热心为群众办事’。”在他看来,品行良好、公道正派、热心为群众办事,与奉公守法意思一样。实际上,村民委员会候选人的条件就是品行良好、公道正派、热心为群众办事。

在陈述涛委员看来,“奉公守法、品行良好、公道正派、热心公益”主要体现了村民提名候选人的“德”。“我们选拔干部一向都是德才兼备,这里却没有‘才’的表述。我到乡下调研,遇到很多感人的事情,如村长牺牲个人利益,带着全村的人致富等等。一个好村官,可以带领一个村子的人致富。‘才’一定要体现出来,建议在候选人的条件中增加类似‘能为全体村民谋利益’的条件。”

### 争议村委会任期:三年还是五年?

延续一审的焦点,二审中关于村委会任期的讨论仍是非常激烈。

村委会组织法草案一审稿、二审稿对村委会的任期均规定:“村民委员会每届任期三年,届满应当及时举行换届选举。村民委员会成员可以连选连任。”

委员们的观点大致分为两类,一类是建议村委会任期改为五年,另一类认为村委会每届任期三年是适宜的。

一审时,张学忠、金硕仁、马福海、朱启等委员,杨成涛、马巧珍等列席会议的全国人大代表和地方人大常委会负责人都建议村委会每届任期改为五年。理由有三:一是任期短,易形成“一年干,二年看,三年等着换”的局面,不利于长远规划;二是换届选举工作量大,成本高,增加农民负担和财政支出,对经济不发达地区困难更大;三是任期短,易致遗留问题逐年累积,不利于农村社会稳定。

支持“任期三年”的委员、代表及地方人大常委会责任人则提出,“三年一选与村党支部的任期同步;村委会选举一旦完成,中途罢免成员很难,三年一选是村民最有效的监督形式;村地域范围有限,村里的工作不需要太长的熟悉过程;村委会选举是村民自治事务,即便用一些财力搞选举,对于民主的进步也是必要的。”

二审时,常委会委员们大多数仍然坚持“任期五年”的主张。金硕仁委员说,“初审后,我走访了一些农村,不管是民风端正还是亲戚关系很复杂的村庄,都反映三年太短,五年合适。我又听了不少乡镇和县市同志们的意见,都说五年好。五年一届有利于农村的相对稳定,也有利于农村的发展。”

张庆伟、刘会莲、陈玉兰、郑杰民、郑粉莉等一些列席会议的全国人大代表对“任期五年”表示赞同。张庆伟代表认为,“以五年为好,三年短了一些。主要是选举成本太高,而且三年时间太短,对农村稳定也不利。中间还有不称职人员,要启动职务终止程序,就存在过多过于频繁的问题。”刘会莲代表说:“三年应该改为五年,三年不利于村干部开展工作。村干部一般第一年了解情况,第二年工作,第三年就准备下台了。”

“任期三年、五年各有各的道理,我认为改成五年的道理更充分,更符合实际情况。”王云龙委员发表了他的看法。

“关于任期三年还是五年,建议法工委和内司委继续调研。”庄先委员同时建议,“村民委员会成员还是要有连任的届次的限制,不能终身制。如果任期三年最多干三届;如果任期是五年,最多干二届。”方新委员建议村委会任期适当延长,“但是要有任期的限制,可以连任,但是连任不超过两届。”

彭祖意委员则表示,“不论是干几届,只要能干事,老百姓都是拥护的。所以要根据中国农村基层的实际情况作

规定,不要搞一刀切。”

### “连续两次民主评议不称职的,其职务终止”

对村委会的监督,修订草案二审稿第三十一条规定,村应当建立村务监督机构,负责村民民主理财,监督村务公开等制度的落实,其成员由村民会议或者村民代表会议在村民中推选产生,其中应有具备财会、管理知识的人员。村委会成员及其近亲属不得担任村务监督机构成员。

增强村民对村委会的监督,张庆伟代表认为非常重要,他同时建议,“这里应该对近亲属明确一下,三代以内或者是五代以内的直系近亲属不得担任村务监督机构的成员。”

二审稿进一步畅通了民主评议不称职的村委会成员的退出机制,更凸显了村民监督效果。一审稿规定,“村民委员会成员连续两次被评议不称职的,应当主动辞职;拒不辞职的,应当启动罢免程序。”经修改,二审稿第三十二条规定,民主评议每年进行一次,由村务监督机构主持,村民委员会成员连续两次被评议不称职的,其职务终止。也就是说,村民对于不称职的村干部,不启动罢免程序,也可以通过民主评议的方式,令其下台。

另外,村委会组织法修订草案二审稿还规定,对村委会成员实行任期和离任经济责任审计,并公布审计结果;村民委员会或者村民委员会成员作出的决定侵害村民合法权益的,受侵害的村民可以申请人民法院予以撤销等。这些条款均有利于保障村民实行自治,依法办理自己的事情。

对于村民委员会及其成员在任期内的贪污行为和不作为行为,郑功成委员指出,修订草案二审稿中没有规定其应该承担怎样的法律后果和责任,因此,建议在适当的地方或者相关的条文中把法律后果与责任的内容补上。✘

# “创新国策”尚待完善

文 / 本刊记者 于浩

“科技在经济社会发展中发挥了重要的支撑和引领作用,科技进步法实施取得了明显成效。”6月23日,在十一届全国人大常委会第十五次会议上,路甬祥副委员长作全国人大常委会执法检查关于检查《中华人民共和国科学技术进步法》实施情况的报告时指出,从检查的情况看,科技进步法实施情况和效果总体是好的。

正如路甬祥副委员长所言,在落实科技进步法关于企业技术进步的过程中,我国技术创新体系建设取得了突破性进展,企业技术创新能力不断增强,涌现出一批自主创新能力强、具有国际竞争力的大公司、大企业集团和知名品牌。

## “科技进步”诞下创新企业

2010年4月,中科蓝鲸公司搬到有着“中国硅谷”之称的中关村。既是中国科学院国家高性能计算机工程技术研究中心主任,又是中科蓝鲸公司总经理的许鲁望着眼前崭新的一切感慨万千:从决定回国到带领4名科技人员走出“一步险棋”,再到今日成为领军国内存储行业的“黑马”,弹指一挥间,无论是国家、企业还是个人都在科技创新中尝到了“甜头”。

“当时,国内存储产品和技术基础比较落后,市场和研究领域都完全被国外的产品和技术占领。做个形象的比较:在美国惠普公司的研究平台上,我有十几个人的工作团队,而我在国内成立的科研中心只有4个人,甚至连办公室的布线工作都是我一米一米亲手完成的。”

谈起做项目初期的艰难,许鲁说,“那个时候,我们的团队无论技术实现能力、技术理解能力,还是财务管理和筹措能力,都与国外先进水平存在比较大的差距。”

技术、资金的巨大落差,让刚刚从美国回到国内的许鲁经历了从未有过的漫长压力期。直到2007年十届全国人大常委会第三十一次会议修订通过科学技术进步法之后不久,中国科学院为了更好地将科研成果市场化,与天津市政府开展院地合作——中科蓝鲸公司呱呱落地,才算真正结出了“科技硕果”。

作为科技进步法起草和修订的重要参与者,中国科技法学会会长段瑞春告诉记者,修订后的科技进步法可以说是再一次加强了我国的“创新”国策。这对众多科技企业的发展有着不可估量的作用。

时间不长,段瑞春的看法在中科蓝鲸公司身上得到了验证。2008年,在存储网络几乎全部被国外企业所占据的国内广电行业,中科蓝鲸公司成功地打入这个市场,进入中国一省级电视台全台网应用建设实施阶段。随后,蓝鲸存储产品又成功应用于美国好莱坞影视后期制作和冬季奥运会。

## 科技企业壮大仍需“攻坚克难”

“尽管企业有了长足的发展,但与国外同类高科技

企业相比,进程仍然缓慢。”许鲁认为,国内高科技企业与国外同行业相比差距仍然明显,需要国家出台并进一步落实相关扶持政策,比如能够在政府采购过程中得到更多的机会。国家的一些科研资金虽然投到了一些中小科技企业中,但由于研发能力、市场竞争等因素,企业往往不能向前发展,导致部分科研经费浪费。

科技部副部长李学勇也认为,科技进步法的贯彻实施虽然取得了重要进展,但仍存在一些问题。“推动企业创新、技术创新,仍存在体制机制障碍。”李学勇说,产学研合作机制仍需要不断创新和完善。

对此,“产学研”一肩挑的许鲁颇有同感。“科研人员的研究不能只是从纸面到纸面,而且要了解实际问题,并将科技成果运用到实际中。实际应用需求才是技术创新的真正动力。”许鲁说,一味强

摄影/徐彬



天津市精诚机床制造有限公司开发出一系列具有自主知识产权的高新数控机床产品,打破了国外技术垄断。图为该公司员工在安装大型数控弧齿锥齿轮铣齿机



调先进技术,而忽略应用,那么先进的技术也就失去了应用的价值;反之,忽略先进的技术,一味强调产品化和短期利润,产品也不能长久发展。这就是产学研的关系,需要我们找到一个完美的契合点。

但许鲁也深知,寻找这样一个契合点,同样是充满荆棘的过程。“一个核心技术从研究开始,到工程化、产品化,再到产业化,这条路非常艰辛。”许鲁说,中科蓝鲸公司作为中科院产学研的试验品,一方面在做国家863的项目和国家重点项目等的尖端研究,同时,又从中筛选出来一些成果,把它们应用到社会实际需要中。

对于产学研,并不是每个企业都能有着相同的认识。国务院国有资产监督管理委员会副主任黄淑和认为,当前中央企业综合运用知识产权的能力有待进一步提升,主要表现为:创新成果知识产权化的程度仍然较低,大量科技成果游离于法律保护之外,知识产权市场化、产业化程度亟待提高,重研发、轻转化的现象仍然比较突出等。

“部分中央企业总部设有直属研究院,下属企业还设有研究所,研究机构设置重叠,科研人员和科技投入分散,投入产出效率较低。”黄淑和认为,中央企业集团内部仍然存在科技资源重复分散、整体优势难以发挥的现象。同行业公司之间科技资源低水平重复严重,重复立项,重复投资,浪费大量科技资源。

“在重点企业、大型企业,我们可以看到世界最先进的生产线,但却看不到生产线后的核心技术。我国企业的主导技术主要源于进口,大型企业的创新能力不能满足产业技术创新需求。”曾担任国务院国资委国有重点大型企业监事会主席职务多年的段瑞春表示,大型企业必须要解决创新能力分散、重复、小循环等问题。

### 委员为科技创新支招

“企业是创新的主体,这是没错的。

但企业能不能成为主体呢?实际上,企业的科研力量非常弱,有的企业连研发队伍都没有。而科研院所和高等院校作为创新主力军之一,评价体系与企业又不一样。”高洪委员说,现在最简单的做法是把大量的项目放到企业中,然后让这些科研院所和大专院校的科技人员给企业打工。这样搞的结果是两边都没有积极性,企业是被动的,对高校来讲也没有积极性。

“应该有一个体制和机制来引导他们把具体的工作做好,否则最终是国家花了大量的资金投入到企业中,但是没有真正起到促进企业自主创新的作用。”高洪委员说。

“我国的经济社会发展所依赖的科技推动力,主要还是仰仗‘消化—吸收—再创新’的模式,其中大部分是以引进外国技术的方式来实现的。”程津培委员说,缺乏基础研究的重大原始创新,势必会影响到国家未来发展。因此,投资基础研究就是投资国家未来,我们必须从这个高度上给予充分的关注,对目前基础研究投入过低的情况,要尽快予以扭转。

除了要加大科技经费的投入,科技资源的使用效率也应变得更为合理。“我国科技成果的产出质量、人均数量等,都与世界先进水平有比较大的差距。换句话说,国家的科技经费不断增加,但科技经费的管理水平却相对滞后。”程津培委员认为,投入是手段,不是目标,而我们往往把投入作为了目标。从根本上看,是要重视对政府科技投入经费的管理和使用情况的监督检查。我们的认识上要从重投入、重分配向重管理、重效益转变,切实改变当前存在的科技资源重复分散的情况,提高资金使用效益。

丛斌委员提出,科技管理部门能不能把财权下放,从管钱变为管制度。例如,可以把财权放给一级学会,让他们自己评,科技管理部门监督学会的评选。“这个问题我询问了几位科技干部,他们

表示如果把这个权力放到下面,他们也就超脱了。”丛斌委员表示,科技资源可以放给一级学会,甚至把院士的评选都放给一级学会,起码每个二级学科应当产生一个院士。在科研立项、奖项评审、院士评选的分配上应充分发挥学术团体的作用。

“科技工作多头管理、条块分割、相互脱节的现象没有从根本上得到解决的深层次的原因在于:一是现行管理体制带来的科技资源分散;二是政府职能转变不到位,在科技资源的拥有上部门的意识太浓;三是工作方法上习惯于‘手中有把米,唤鸡才能来’,所以不同程度地存在科技资源部门化的现象,形不成合力。”李传卿委员建议,能否在国务院层面建立科技工作协调机制,采取相应的措施。比如建立国务院科技工作协调小组,或者部际联席会议,推动有关方面科技工作和科技资源的配置形成合力。同时,充分发挥科技部归口管理的职能作用。

与李传卿的观点类似,贺铿委员认为,科学技术的经费支出并不少,但很多钱都浪费了,所以科技进步问题不是钱的问题,而是体制机制问题。机制没有形成,再有能力的人也解决不了问题,一定要形成合理的科技创新机制。

刘锡荣委员则认为,科学技术要上去,还是要靠市场机制和民主法制。真正地建立社会主义市场经济秩序,创造一个良好、平等、公开、公平的竞争环境,才能激励科技创新。

“科技进步法的实施虽然取得了很大成绩,但也存在一些困难和问题。”全国人大常委会执法检查组建议,要继续从法律、法规、规章和政策等多个层次上加强创新激励及其配套制度建设,在充分发挥各项创新激励政策作用的基础上,加强创新政策与产业政策的协调、衔接,设置合理的产业技术市场标准和市场准入条件,逐步淘汰落后的技术和产能,形成自主创新的倒逼机制。✶

中共中央政治局常委、中央书记处书记、国家副主席习近平最近考察广西时指出,漓江生态保护是一项系统工程,要形成合力,高起点规划,着眼于长远。自治区党委书记、人大常委会主任郭声琨明确提出,科学保护漓江,是广西走经济发展与生态保护优化相互协调的科学发展之路的一个缩影。实现广西科学发展、和谐发展、跨越发展,要求我们必须把生态文明建设摆在更加突出的位置。人大要把生态立法作为当前立法工作的重点之一。

# 立法之重：生态环境保护

文 / 董晓宇

## 生态立法,破题而出

生态环境是一个国家和地区竞争能力是否强劲的体现,生态环境问题也是当今世界共同关注和致力于解决的问题。今年,广西壮族自治区党委、政府提出全面建设生态文明示范区,促进富裕文明和谐新广西建设的发展目标。

广西壮族自治区人大常委会2010年立法工作计划安排审议、提请审议和预备提请审议的27件法规中,涉及生态环境保护的法规有4件,即漓江生态环境保护条例、北海银滩保护条例、南宁市青秀山保护条例、南宁市五象岭保护条例。它们在立法计划中占有较大比重,是自治区人大常委会今年立法工作中的重点。4件法规均为新立法例,目前正处于起草阶段。

生态环境立法,广西立法的权重之举。

为保护生态环境立法,凝聚着党和国家领导人、自治区党委和政府以及广西人民对广西青山秀水的深切关注之情,寄托着5000万壮乡儿女对家乡土地山川的满腔挚爱。

广西生态立法,一个重要的选题,应民生、应区情、应发展趋势破题而生。

## 加快立法 行色匆匆

广西生态环境保护的必需,就是立

法的必要。广西发展建设的速度,呼唤立法工作的效率。自治区人大常委会按照新形势排出了立法工作的时间表。

2010年1月14日,自治区人大常委会第四十八次主任会议通过了自治区人大常委会2010年立法工作计划,将4件有关生态环境保护的法规草案作为预备提请人大常委会审议的法规列入立法计划。

1月24日,自治区人大常委会第十三次会议通过了自治区人大常委会2010年工作要点,提出坚持科学立法、民主立法,遵循“不抵触、有特色、可操作”的原则,切实提高人大立法工作质量。

3月,漓江生态环境保护条例经起草单位桂林市人民政府77次

常务会议和市委常委112次会议研究通过,报送自治区法制办公室。

4月22日,自治区法制办公室在2009年调研、审查的基础上,又再次率队前往桂林市,与市政府法规起草小组进行沟通交流,对法规进行认真审查、整理、修改。

5月6日,自治区人大常委会副主任文明带领法工委一行8人,到自治区法制办公室调研,了解立法工作的好经验,商讨如何更好地完成今年立法工作计划,重点听取4件生态环境保护法规



摄影 / 刘向龙

广西阳朔县作为全国水土保持生态修复试点县,农业生态环境治理取得成效



起草进展情况报告。任文明在听取报告后指出,生态环境保护立法有特色、有亮点、有必要,应抓紧起草并尽快提交人大审议。

5月24日,自治区人大常委会副主任吴恒主持召开生态环境保护立法工作进展情况汇报会,听取自治区法制办公室主任关于4件生态环境保护立法项目起草进展情况的汇报。自治区人大常委会副主任文明,自治区人大法制委、环资委、农委,常委会法工委以及常委会办公厅相关处室负责人出席了会议。吴恒、任文明副主任在会上作了重要讲话,强调指出,加快生态环境保护立法工作进展很有必要,意义重大,要抓住重点,解决问题,协调步骤,全力推进。

5月26日,自治区人大常委会生态环境保护立法工作协调小组成立,从组织机构上力促立法项目的推进。

5月31日至6月4日,为加快漓江生态环境保护的立法工作,提高工作效率,由自治区人大常委会副主任吴恒、任文明率领的16人组成的调研组,赴桂林、兴安(猫儿山)、阳朔等市县开展漓江生态环境保护立法调研。同时,围绕生态环境保护立法的有关宣传工作也开始启动,一份关于开展一件法规深度宣传报道的方案,以“一拖四”的形式(即以一个生态环境保护的立法主题,开展4件同类法规深度宣传报道),开始运作策划,并进入自治区人大常委会机关2010年度“十个一”工作层面。

生态立法,战鼓催人,立法的脚步声紧迫铿锵,自治区人大常委会一路走来,行色匆匆!

### 科学立法,内研外调

2010年1月,广西壮族自治区十一届人大三次会议上,一件由刘庆宁代表领衔、15名人大代表联名提出的关于制定《广西壮族自治区漓江生态环境保护条例》的议案,被立为第5号议案。议案提出的案由不容置疑:漓江是中国锦绣河山的一颗明珠,漓江是桂林人

民赖以生存的生命线、母亲河,漓江作为世界闻名的秀丽山川,缺乏生态环境保护的专有法规始终是一大缺陷。议案提出的案据罗列了9条需要立法解决的主要问题。结论是,漓江生态立法,势在必行。5月31日,刘庆宁、兰燕、韦广雄、廖桂生、王建毅等5位提出议案的自治区人大代表参加了自治区人大常委会漓江生态环境保护立法调研组。他们协同自治区人大法委、农委,常委会法工委以及自治区法制办公室等部门领导和专业立法工作者,在自治区人大常委会副主任吴恒、任文明的率领下,奔赴桂林漓江、漓江源头猫儿山等地进行立法调研。

这是自治区人大立法工作历史上第一次大规模、高层次、深入的立法调研活动。调研组在5天时间里,考察了漓江生态环境问题最突出的30余公里水路沿岸,现场听取漓江风景区管理局、桂林市园林局的汇报,察看漓江上小竹排隐患和网箱养鱼、沿岸乱搭建、垃圾污染等危害生态环境的现状,冒雨考察了漓江源头猫儿山水源林,召开了5个不同界别、不同部门、不同人员参加的座谈会,广泛听取社会各界和漓江沿岸群众的意见。各级人大代表、人民群众、专家学者、政府部门及相关单位的负责人纷纷发言,对漓江生态环境保护立法的必要性、可行性进行科学论证。自治区人大常委会副主任吴恒将调研活动概括为:感受环境、了解期望、接触问题。

环境堪忧。漓江生态阔叶林减少,森林保水功能削弱,水资源季节性短缺年趋严重;污染源增多,水质治理控制难度日益加大;漓江流域河道及沿岸开发强度逐年增大,水土流失严重;城乡居民生产生活用水逐年增大与供水保障之间的矛盾日益突出……

期望迫切。漓江的保护与开发牵动着党中央、自治区党委、全国人民的心,更牵动着漓江沿岸百姓的心。桂林市人大机关干部方悦仁奋笔疾书:漓

江是一条承担着重大国家责任与使命的观赏性、季节性、山地性内陆河流。党的第二代领导人邓小平同志说,“中国在上能拿出手的东西不多,漓江算一个。”漓江没有第二,漓江属于全人类,善待我们的漓江吧!阳朔县杨堤乡人大代表、浪州村党支部书记毛福养说,沿江老百姓祖祖辈辈保护漓江,种竹美化漓江,心甘情愿作出牺牲,就是不想让这么美好的山水造孽。希望通过立法改善环境,造福沿岸百姓。中共兴安县委组织了27个部门和乡镇围绕“构建科学保护漓江长效机制”这一主题开展调研,对县境内漓江源区及漓江沿岸现状、科学保护漓江存在的问题、拟申报项目等情况进行全面调查,整理出洋洋万言的调研报告呈报给自治区人大常委会立法调研组,言之灼灼,情之切切。

问题亟待解决。由于长期条块分割的管理模式,没有从战略上对漓江的保护利用进行全面规划、引导发展,使漓江的生态环境保护面临许多严峻问题,包括发展中出现的问题和行政乏力引发的问题等,迫切需要通过立法保护漓江的生态环境,漓江的科学保护迫切需要纳入法制化轨道。桂林市律师协会副会长、政府事务法律专家黄丽娟建议,漓江生态环境立法应考虑3个方面的问题:一是自然保护区的特殊性保护,如源头猫儿山水源林的保护;二是生态功能区的保护,不能因立法而影响对自然风光真实性的判断;三是风景名胜区的保护。

生态环境保护立法工作任重道远。广西生态环境保护立法走的将是一条更加公开、更加透明的立法道路。广西生态立法也正以一种更科学、更智慧、更理性的理念和状态进入自治区人大常委会立法工作者的视野及工作程序。

朝阳初升,我们欣喜地看到,漓江生态环境保护以及同类的4件生态环境保护的立法工作正走在路上,人们将拭目以待。■

# 宁夏人大的两件新事

文 / 冯建军 南志文 张 媛

## 从坐等答复到上门督办

有权监督,也要有好的方式方法监督。近日,宁夏回族自治区人大常委会领导和部分自治区人大代表分赴扶贫办、林业局、教育厅等单位,“上门”督办人大代表意见的办理。这是宁夏回族自治区人大常委会设立30年来首次采取这样的监督形式。

为进一步做好自治区十届人大三次会议代表建议的督办工作,切实提高办理工作质量和效率,自治区人大常委会打破以往常规,从15件重点督办建议中精选出5件,尝试与提出建议的代表,共同到政府有关部门登门督办,这种工作新方法受到各方好评。

以往人大常委会督办人大代表意见、建议,主要是采取听承办单位汇报的方式,代表与承办单位缺乏沟通。此次人大代表上门督办,参与活动的代表表示,这种答复方式使双方增加了沟通,“政府部门毫无保留地交了底,我们

心里有了‘明白账’。”

面对代表们认真和积极的履职态度,政府部门有关同志当即表示:“要把人大代表书面意见的办理与日常工作的

推进紧密结合起来,把人大代表的意见建议落到实处,发挥实效。”

## 给乡镇人大主席“充电”

去年下半年,自治区人大常委会对乡镇人大工作进行了一次调研,发现本届各级人大同步换届以来,有的人大主席频繁调整,影响人大工作的开展;有的人大主席从党委、政府工作岗位调



人大代表上门督办建议

摄影/张媛

整做人大工作,思想认识上产生一些误区,工作积极性不高;有的人大主席是乡镇党委书记的兼职,对人大工作的精力投入甚少;有的人大主席对人大工作基本知识掌握的不够多。这引起了常委会领导的高度重视,针对乡镇人大工作存在的问题,常委会及时召开主任会议,专题研究乡镇人大工作,决定分两期对全区乡镇人大主席进行培训,不断提高乡镇人大工作水平。

他们采取听专题辅导、观看全区重点工程建设和城市建设情况、学习人大理论和有关法律法规及人大工作的基本知识、讨论做好乡镇人大工作的方式方法等形式,扩大乡镇人大主席的知识面,提高乡镇人大主席的能力和水平,增强做好乡镇人大工作的责任感、使命感和依法履行职责的自觉性、主动性。

宁夏回族自治区人大常委会第二期乡镇人大主席培训班已落下帷幕,至此,宁夏人大常委会对全区所有乡镇人大主席都进行了一次培训。✶



摄影/图



# “老大难，人大来了就不难！”

——天津滨海新区人大代表监督交通建设工作纪实

文/侯明



滨海新区城市建设

2010年6月4日下午，天津滨海新区晴空万里，气候宜人。连接首都北京，天津市区、滨海新区和经济技术开发区的交通大动脉——京津高速公路的北塘收费站口，出入车辆井然有序。

这个时候，在该站区办公楼二楼会

议室里，滨海新区人大常委会副主任丁巨波正在与部分市、区人大代表一同听取区建交局、天津市公安交管局高速支队京津大队、天津高速集团公司、天津京津高速公路有限公司以及北塘收费站等有关部门和单位负责同志的汇报，跟踪检查代表建议的落实情况。

这是5月中旬以来，区人大常委会为解决京津高速公路北塘收费站交通拥堵问题，组织市、区人大代表开展的第三次视察活动的座谈会现场。

“3月份，因周边修路断交、限行等原因，北塘收费站车流量骤增，入口流量19万辆次，日均6129辆次，出入口流量相同……5月份，入口流量增长至35万辆次，日均11290辆次，出口33万辆次，日均10645辆次……”

“我们已经设立了11块标志牌，全部安装到位……在北塘出口设置了地标线和客、货道分离提示……印发了7万张提示宣传单……目前投资42万元，下一步将投资近100万元……”京津高速北塘收费站的工作人员正在向人大代表汇报近期车流量快速增长的实际情况及其所采取的应对措施。此前，区人大常委会曾两次组织部分市、区人大代表来此进行现场专题调研和持证视察。

## 发展带来矛盾

随着滨海新区经济的快速发展，道路交通拥堵问题日益突出，特别是2010年3月以来，京津高速北塘收费站拥堵现象愈加严重，既影响了车辆的正常通行，又影响了滨海新区经济发展和对外开放的对外形象，成为群众广泛关注的热点、难点问题，一些人大代表也提出建议。天津市委副书记、滨海新区区委书记何立峰，区人大常委会主任张家星高度重视，多次听取有关部门的工作汇报，并作出明确批示，提出具体要求。张家星主任指出，“滨海新区的交通状况，直接关系到新区的发展，体现着新区的服务能力与水平，关乎新区形象，关系重大。”他提出，要组织专项视察，进一步协调落实改进措施，向政府及有关部门提出建设性意见和建议。

5月14日，针对北塘收费站交通拥堵问题，常委会领导专门开会研究，并派有关部门工作人员先期前往收费站查看情况，拟订解决该问题的具体方案。

## 代表提出建议

5月17日,市人大常委会组织滨海新区的部分市、区人大代表来到京津高速北塘收费站进行现场调研和视察,并就解决交通拥堵问题召开代表座谈会。会后,市、区人大代表回玉萍领衔,与邵卫星、李伟玉、马龙、哈永琴等代表联名提交了《关于尽快解决京津高速北塘收费站拥堵问题的建议》,市、区人大常委会转交政府有关部门研究办理。

该建议提出:一要制订高速公路交通高峰应急预案,应对紧急情况;二要根据交通流量变化科学动态地调整收费站入口和出口的通道数;三要调整收费站工作人员交接班时间,避开高峰时段;四要增加速通卡(ETC)快速通道;五要在高峰时段启用复式收费设备,确保收费通道畅通;六要提升高速公路科技化管理水平,设置引导性标识、标牌或显示屏,提前提示路况信息。根据代表建议,天津高速集团公司和京津高速公路有限公司经过认真分析和查找原因后立即行动,初步采取了应对措施。

5月22日,市人大常委会再次组织部分市、区人大代表来到北塘收费站进行视察,了解人大代表建议落实情况。

## 加大监督力度

为使人大代表提出的建议真正落到实处,市人大常委会始终按照“急事急办、特事特办”的原则,加大对代表建

议办理的跟踪监督力度,以求彻底解决京津高速北塘收费站交通拥堵问题。

5月27日下午,常委会副主任丁巨波召集区建交局、天津高速集团公司和京津高速公路有限公司等相关单位和部门的负责同志进行座谈,主动沟通协调,就进一步落实代表建议,尽快解决京津高速北塘收费站交通拥堵问题进行研究。针对人大代表提出的建议,天津高速集团公司和京津高速公路有限公司提出了陆续采取延长交接班时间,安装简易复式收费设备,招聘、调整和补充收费工作人员,使用显示屏及时发布路况信息,设置地标线、标识牌、硬隔离设施,分流客货车辆,完善收费站出口车道收费系统功能等多项主要措施,并研究制定中长期规划,建立确保道路畅通的长效机制。

6月4日,常委会专门组织部分市、区人大代表开展了第三次视察活动,并召开现场座谈会。

“我们把服务滨海新区的开发开放和建设放在重中之重,要确保道路畅通,确保滨海新区发展。”座谈会上,天津市公安交管局高速支队京津大队负责同志向人大代表汇报时说,“为配合高速公司做好北塘收费站的交通疏导工作,服务于滨海新区的建设和发展,在警力紧张的情况下,我们积极抽调警力,增加执勤班次,增配执勤装备,提高事故处理效率,保证出入北塘收费站的车辆安全快速通行。”

“非常感谢滨海新区的人大代表对京津高速公路的关注和支持。”京津高速公路有限公司负责同志高兴地向与会人员讲道,“通过这几天的观察来看,北塘站口的交通拥堵问题基本上得到了改善。”“京津高速公路交通拥

堵问题确实得到了缓解。”天津高速集团公司的负责同志也补充说。

“为了解决道路交通拥堵问题,在人大代表的监督下,我们与市政公路局、市交管局、塘沽管委会、新区建投集团等部门和单位一起,就滨海新区的公路、道路建设,尤其是高速公路入口和出口拥堵问题进行专题研究,投入了大量的人力、物力和财力,取得了阶段性成果,受到了老百姓的欢迎。”区建交局负责同志也详细汇报了他们所做的工作。

## 谋划科学发展

“这条路是非常重要的疏港通道,将站区进行扩大或提前预留用地对于未来的发展将是非常必要的。”来自天津港(集团)有限公司的李大鹏代表讲道:“高速公路收费站涉及天津滨海新区的形象,一定要把它建设得漂亮些。人大代表将进一步提出有关建议,为站区的维护和扩建创造条件。”

“交通拥堵问题已经进一步改善,新的交通指示牌已经安装上,客货分流也已经实行了。”来自嘉里粮油(天津)有限公司的邵卫星代表在发言中说,“回去后,我们要积极呼吁广大司机同志们在高速公路上依法行驶,主动进行客货分流,确保道路畅通。”

“各位人大代表提出了非常好的建议,我们将和有关职能部门一起接受人大的监督。”区政府有关负责人表示,要把人大代表的建议真正落实到位,共同为滨海新区的开发建设贡献力量。

“高速公路管理方要在现有基础上继续加大管理力度,及时研究改善交通状况的有效办法;政府有关部门要按照职责分工继续跟踪办理,通过多种渠道及时协调有关问题,要以北塘收费站交通拥堵问题为例,举一反三,突出重点,兼顾全面,更好地解决和缓解交通拥堵问题。”丁巨波副主任的话,使与会人员又一次增强了彻底解决交通拥堵问题的决心。■



2010年6月4日,滨海新区人大常委会组织部分市、区人大代表在京津高速北塘收费站前进行视察



# 壮士断腕换蓝天一片

文 / 王天护 刘明辉



摄影 / 王天护

铜陵市人大常委会部分组成人员视察企业的节能情况

2009年6月,安徽省铜陵市十四届人大常委会副主任唐世定在为第十届“铜都环保世纪行”壮行时,向全市人民提出了一个问题:“环境和经济发展总是有矛盾的,有些矛盾通过努力可以化解,有些矛盾却难以化解,在这个时候,我们要什么?”

其实,这个令人深思的问题在铜陵早就有了答复。在铜陵市人大常委会的强力监督下,以2007年铜陵有色第一冶炼厂关闭为代表,铜陵拉开了淘汰高能耗、高污染落后产能的大幕。随着第一冶炼厂两座经历了56年风雨的高大烟囱的轰然倒塌,铜陵市在全省率先完成了小水泥的关闭工作,爆破拆除了14家企业的20条立窑、3条旋窑生产线,淘汰水泥落后产能260万吨,仅此一项,每年就减少工业产值100多亿元;关闭了100立方米小高炉3座,拆

除了中心城区燃煤锅炉38台,淘汰了66-4型和JN-91型焦炉各一座;淘汰关闭了铜陵电厂12.5KV机组2台,封闭小煤矿17户以及近百个“十五小”企业……“这些落后产能的关闭,至少使我市每年减少300亿元的工业产值,近10亿元的财政收入。这对于一个只有73万人口的城市来说,损失是可想而知的。”铜陵市财政局局长姚新生扼腕感叹。

在这年年初召开的铜陵市人代会上,市政府向全体代表郑重承诺加大淘汰落后产能的力度。为了兑现这一承诺,市政府出台了相关意见和方案,决定在这4年中再淘汰关闭47户高能耗、高污染企业,其中计划2009年年内关闭的27户企业当年已全部关闭。


“保护环境就意味着要有一定的牺牲,而选择牺牲是需要勇气和气魄的。

铜陵人这种壮士断腕的精神是值得我们尊敬的。”这是环保专家季昆森老先生2008年来铜陵考察循环经济时,对铜陵人的评价。

铜陵市人大代表、私营企业主李根林为季老的评价做了最好的注脚。上世纪末,李根林个人出资200多万元买断了一家水泥厂的两条立窑生产线,此后又投入巨资新建了两条立窑生产线。在这次淘汰落后产能过程中,他的4条立窑生产线都列入了关闭名单。有关部门在和他协商时,他没有提出半句额外的要求,坚决地执行了市政府的决定。关闭的那天,当熊熊炉火渐渐熄灭的时候,这个坚强的汉子悄悄落泪了。旋即,他擦干眼泪对妻子说:“好环境是留给我们孩子的。我们可以重新来过。”

“既要重视对落后产能的关闭,更要重视企业关闭后的升级和再生。”这是铜陵市人大常委会对关闭淘汰落后产能工作的一条重要建议。

2010年3月22日,我们看到,在关闭的第一冶炼厂原址上,一座崭新的利用铜冶炼废渣提炼金、银、铜等稀贵金属的现代化工厂拔地而起,其中铜冶炼废弃物阳极泥综合利用项目已联动试车,产出黄金351.2公斤,白银2564.1公斤,昔日的污染物变成了宝。

在铜陵市政府网站“铜都论坛”上,网民留下这样的感言:“正是因为市人大常委会的不懈监督,才使铜陵人用壮士断腕的精神,让天更蓝,山更青,水更绿。”

# 转型在痛中快乐

文 / 周德明

杨浦区是上海人口最多、面积最大的一个传统工业老区。近几年来，杨浦区跳出传统发展模式，以创新为驱动，调结构、促转型，取得显著成效。二、三产业比例调整到了24 : 76，知识型生产型服务业占第三产业的比重达到31.6%，第三产业的税收贡献率为77.5%，以电子信息和环保节能为代表的高新技术产业每年保持30%以上增幅，区级可用财力从2002年的16亿元上升到2009年的74亿元。今年年初，被国家科技部确定为国家创新型试点城区。

在传统工业杨浦向知识创新杨浦的华丽转身中，杨浦区人大及其常委会紧扣中心，服务大局，发挥了积极作用。

从2003年上海市委、市政府作出全力构建杨浦知识创新区的战略决策，到今天逐渐走出一条从传统工业向知识创新转型的新路，杨浦区上下对被命名为上海唯一的国家创新型试点城区，格外珍视。区委及时作出决定，把创建国家创新型试点城区作为

杨浦区建设和发展的重大机遇和新的起点，并作出了全面部署。

人大常委会党组在研究落实区委决定中认识到，创建国家创新型试点城区是一项需要全区人民全力推进的宏大工程。为了充分发挥人大职能作用，充分调动各方积极性，动员全区人民全力投入到这项宏伟的事业中，党组及时向区委请示，决定将区建设国家创新型试点城区的规划纲要提交人代会审议，并对此作出决议。

从2010年1月10日，国家科技部正式命名杨浦区为国家创新型试点城区，到1月20日召开区十四届人民代表大会第五次会议，只有短短10天时间，常委会紧锣密鼓地做了大量准备工作。会议作出了《关于批准杨浦国家创新型试点城区规划纲要的决议》，在统一认识、加强领导、合力推进等方面进一步形成共识，提出要求，建设杨浦国家创新型试点城区成为全区人民的共同意志。

杨浦区曾经尝试过重振国企雄风，也尝试过以基础设施建设带动发展，对此代表们感触颇多。早在区十三届人大一次会议上，50多名代表就分别提出有关发挥杨浦区域内大学集中的优势，打造“知识杨浦”的多项议案。常委会组成人员在审议这些议案时认为，杨浦有着丰富的科教资源，区域内坐落着复旦大学、同济大学、上海财经大学、第二军医大学等14所各类高等院校，其数量超过了上海市高校总数的三分之一。此外，还有众多的科研院所。市委、市政府作出全力构建杨

浦知识创新区的战略决策，是杨浦重大的历史性机遇。

为了督促和支持政府合力打造“知识杨浦”，充分发挥杨浦科教资源丰富的独特优势，常委会将有关议案合并确立为《贯彻“科教兴市”战略，全力推进杨浦知识创新区开发建设》一件议案。

进入2006年，杨浦区提出的大学校区、科技园区和公共社区联动发展的核心理念逐步显现成效。到了2007年，提升杨浦开放质量和国际化水平成为区委、区政府的工作重点之一。区十四届人大三次会议期间，70名代表领衔提出了有关扩大开放等19件议案。常委会认为，提升杨浦开放质量和国际化水平，事关发展大局，是全面推进创新型城区建设的必然要求，也是区委的重大战略决策，决定将这些议案合并列为《进一步扩大开放，全面推进杨浦知识创新区建设》一件议案，要求区政府认真实施。常委会连续两年审议了区政府关于议案实施情况的报告。目前，区扩大开放的社会环境进一步优化，以西门子为代表的一批跨国公司研发总部和EMC、易保、甲骨文等世界高科技企业先后落户杨浦区。

创新型试点城区建设是全区工作的大局。人大常委会坚持从职能和实效出发，探索和建立科学的工作机制，推进创新型城区建设。

一是双向沟通机制。每年年初，常委会都要与“一府两院”举行一次沟通会，交流彼此的中心工作、重点工作，在此基础上确定年度工作安排。今年，政府工作的重点是世博和创新型



建设中的杨浦国家创新型试点城区核心区——创智天地



# 人大助力低碳发展

文 / 李毅

“现在付表决……赞成34票,反对0票,弃权0票,通过!”

5月14日,四川省广元市五届人大常委会第三十五次会议依照宪法和法律赋予地方人大及其常委会有关重大事项决定权的规定,全票通过了《关于确定8月27日为广元低碳日的决定》。自此,广元低碳发展步入了民主法治轨道。

## 科学发展的必选路径

广元市境内矿产、农林及天然气、水能、太阳能等清洁能源资源富集,天然气探明储量达2000亿立方米,森林覆盖率达52.6%,被誉为“天然氧吧”、嘉陵江上游的生态屏障。其清洁能源、农副产品加工、电子机械、新材料等产业发展基础较好、潜力巨大,是国家确定的循环经济产业集聚区和先进电子

产品及配套材料产业化基地,发展低碳经济条件得天独厚。

目前,广元正处于灾后重建决胜期、经济发展关键期、发展动能积蓄期。1月19日,市委五届十二次全会认真分析了广元当前面临的难得机遇和严峻挑战,立足当前,着眼长远,提出了努力把广元建成川陕甘三省结合部经济文化生态强市的目标,并把坚持低碳发展作为加快灾后恢复重建,实现全市经济社会又好又快发展的重要路径选择。

## 低碳发展的重要里程碑

低碳发展,理念先行。2008年11月,广元市举办了“中国高校书记校长地震灾后广元行”活动,为全市低碳发展积极借力引智拉开了序幕。随后,举办多场学习实践科学发展观、推广

清洁能源、发展循环经济等专家报告会,邀请了国内外知名专家作有关低碳发展的专题报告。

2009年8月26日至28日,广元市人民政府与中国社会科学院可持续发展研究中心、世界自然基金会联合举办了“低碳重建与企业发展(中国·广元)国际论坛”。论坛期间,开展了以低碳重建为主题的主旨演讲和交流探讨,并签订了广元油气终端市场发展等投资总额19.9亿元的招商引资项目9个和市校合作项目1个。

8月27日,与会各方形成并对外发布了《低碳重建与企业发展国际论坛广元共识》,这是本次论坛取得的最重要的成果之一。以此为标志,广元市发展低碳经济在国内外取得了重要影响,有力地提升了广元在国内外的知名度,与此同时,在市内社会各界中也

城区建设。为此,常委会在计划中明确上半年聚焦世博工作,下半年则重点围绕国家创新型试点城区建设,以组织报告会、开展执法检查、集中视察和专题调研等形式,了解创新城区规划纲要细化落实情况,促进规划方案编制和实施、高素质创新型技术人才培养等工作。

**二是审议意见办理机制。**按照监督法的要求,制定审议意见办理办法,即在闭会后5个工作日内,常委会有关工作机构根据常委会组成人员的发言,综合整理成审议意见初稿,经主任

会议讨论通过后交“一府两院”研究处理。“一府两院”在3个月内向常委会提交整改落实情况的书面报告。常委会对审议意见办理结果不满意的,可以退回重办。规范化办理对人大常委会审议意见的质量提出了更高的要求。为了对今年确定的创新型城区规划编制、高新技术产业发展、科技创新、金融创新等议题提出科学合理的意见,常委会有关委室已开始了调研。

**三是工作合力机制。**区级人大常委会工作力量一向比较薄弱,为此,杨浦区坚持探索和建立“四个结合”,即

中心工作与闭会期间代表履职相结合、工委工作与闭会期间代表小组活动相结合、各工委工作相结合、工作机构与办事机构相结合。比如,在常委会年度工作确定后,及时征求代表小组和代表意见,让代表小组根据所在街道实际、代表根据其所在行业和专业特长,选择闭会期间与区人大常委会联动的项目和参加的活动。这几年来,常委会在营造创新氛围、健全科技投入机制、全面提升杨浦区自主创新能力和产学研转化能力等方面提出的具体意见,有许多是来自基层代表的真知灼见。★

产生了广泛影响。由此,8月27日对广元市发展低碳经济具有里程碑意义,低碳发展正逐步成为全市人民的共识和贯彻落实科学发展观、实现可持续发展的必然选择。

今年4月27日,广元市人民政府向市人大常委会提出了《关于将8月27日确定为广元低碳日的议案》。

收到议案后,市人大常委会主任李茂森及时主持召开第六十九次主任会议,讨论广元市人民政府

提交市人大常委会的《关于将8月27日确定为广元低碳日的议案》。主任会议一致同意将此议案提请本次常委会会议审议。

在市五届人大常委会第三十五次会议上,常委会组成人员认真听取了市政府关于将8月27日确定为广元低碳日的报告,并依法作出了相应的决定。审议认为,确定广元低碳日,有利于深化市民发展低碳经济的共识,倡导市民践行低碳生活;有利于保护生态环境,建设美好家园;有利于全市继续以低碳发展为导向,以减少碳源、增加碳汇为路径,坚持更新理念、调整结构、注重创新,努力寻求经济社会发展、和谐发展的突破口,力争早日把广元市建成国家森林城市、全国生态宜居城市、西部低碳经济强市和全国低碳发展示范城市。

### 低碳发展初见成效

近几年来,广元市立足资源优势,把发展低碳经济作为加快推进灾后重建和经济社会可持续发展的最优战略选择,努力建设低碳发展示范城市。特别是“5·12”汶川特大地震后,广元市率先在地震灾区提出并大力实施低碳重建,努力探索后发地区低碳发展



广元市人大常委会组织部分全国、省、市人大代表在元坝区视察农村循环经济发展情况

道路。

今年1月19日,中共广元市委五届十二次全会提出努力把广元建成川陕甘三省结合部经济文化生态强市的目标。先后举办和参加了一系列活动,并取得了积极的成效。

1月21日至22日,广元市组团参加了在北京举行的“低碳中国论坛首届年会”。市委书记罗强代表大会组委会在开幕式上作了“让我们的世界更加低碳”的大会宣言,并在书记、市长论坛上发表了题为《低碳发展——后发地区经济发展的新模式》的演讲。这次大会为表彰城市对低碳经济发展所作的贡献,特授予广元等10个城市为2009年度“低碳中国贡献城市”称号。

4月22日,广元市作为唯一受邀的地方政府参加了在上海举行的世博会绿色出行低碳交通卡发布仪式暨绿色出行合作圆桌论坛。此次提供给世博会低碳交通卡的碳指标来自于广元市测土配方施肥项目和苏北镇江强凌节能灯替代减排两个项目,其中广元市为世博会提供了3.6万吨碳指标。广元市以“农村温室气体减排”通过绿色交通卡的形式进行交易参考,向全世界展示了广元在低碳重建发展中对减

缓气候变化做出的贡献和成效,为我国实现低碳世博的庄严承诺作出了积极贡献。

目前,广元市低碳经济在市人大常委会的监督支持下,各项工作正有力有序加紧推进。

市政府先后制定并下发了《关于推广清洁能源,建设循环经济产业园区,实现低碳发展的意见》、《广元市循环经济产业园区发展规划(2009—2015)》和《广元市清洁能源开发利用工作方案》等一系列具有指导性、可操作性的文件,进一步明确了全市低碳发展的指导思想、战略目标、重点领域和主要措施。今年年初,市人民政府制订了2010年全市低碳经济工作方案,明确了县区和市级相关部门年度低碳经济工作目标。

市人大常委会表示,下一步,市、县区人大及其常委会还要充分发挥职能作用,主动融入低碳发展的主战场,全力支持低碳发展,积极倡导低碳生活,为创建低碳社会发挥积极作用。要把促进和保障低碳发展作为人大监督工作的重点,大力宣传涉及低碳发展方面的法律、法规和各项政策,加大监督力度,促进产业结构不断优化升级和经济发展方式根本性转变。■

摄影/李毅



# 建议的力量

文 / 苏子华

去年3月,在云南省楚雄州十届人大四次会议上,大姚县代表团何菊兰等13名人大代表联名提出了《关于加强职业技能培训,促进城乡失业待业人员再就业的议案》。其中指出,楚雄州外出务工农民大量返乡,城镇居民失业及大量待业人员由于缺乏职业技术技能,造成再就业困难,全州就业压力增大,城乡居民收入减少,社会矛盾凸显。议案建议州政府加强劳动者职业技能培训,采取行之有效的措施为全州失业、待业人员开辟就业门路,鼓励他们再次创业和就业,从而促进全州经济稳步快速发展。

州政府高度重视议案办理,为提升农村富余劳动力职业技能,促进农村富余劳动力向城镇顺利转移就业,培训农村富余劳动力65735人,其中取得职业资格证书的48622人。全州各级劳动保障部门每月至少举行一场返乡农民工专场招聘会,并积极开发公益性岗位,安置3000名就业困难人员在公益性岗位上就业;认真实施小额担保贷款和创业贷款政策,鼓励劳动者以创业带动就

业,向创业人员提供了9996万元的小额贷款扶持等。另有5594名农村富余劳动力通过劳动保障部门有组织的国际劳务输出走出国门,到日本、毛里求斯、阿联酋等国家实现了就业。目前,全州返乡的30423名农民工中,已有28561人实现了就业。

同样在这次会议上,楚雄市代表团赵峨等11位人大代表联名提出了《关于认真落实各项优惠政策、大力扶持中小企业和个体工商户发展的议案》。其中建议,对中小企业和个体工商户各项优惠政策落实情况进行检查,确保政策得到落实;采取更加灵活的税收政策,帮助中小企业走出困境;降低个体工商户的税费负担,取消各部门对个体工商户的收费,为个体工商户的发展创造宽松的环境,真正做到藏富于民。

州政府将议案交州经济委牵头承办,州国税局、州地税局、州工商局协助办理。为做好议案办理工作,州政府主要领导、分管领导以及州经济委等部门领导多次深入到各县市和中小企业进行调查研究,一企一策,帮助中小企业制定摆脱困境的对策措施。

在对全州中小企业负担、融资困难等突出问题进行专项调研的基础上,州政府研究制定了一系列扶持非公经济和中小企业发展的对策措施。像州地税局的营业税起征点按期纳税由原来的每月1200元提高到每月3000元;大学毕业生、农民工创业从事个体经营的,两年内免征营业税、城市建设维护税、教育费附加和个人所得税;对持《再就业优惠证》从事个体经营的人员,按规定在限额

内依次减免营业税、城市维护建设税、教育费附加和个人所得税;地税部门共为中小企业和个体私营企业减免(抵)税收9918万元等。州工商局认真落实首次创业个体工商户3年内免收登记类和证照类等有关行政事业性收费优惠政策,免收行政事业性收费24万元。放宽了企业名称登记、住所登记、注册资本出资形式、经营范围、经营方式、投资领域、投资方式、组建私营企业集团、非公有制资本招商引资资格限制,允许外国自然人在楚雄经济开发区登记个体工商户,从事珠宝经营。全州登记个体工商户7628户,增长15%。为确保扶持企业生产发展的政策措施得到及时、有效的落实,州政府督查室牵头,组织州经济委等部门,对全州10县市、楚雄经济开发区和19个州级部门落实财政税收优惠政策、煤电油运等生产要素保障协调情况、工业企业资金协调情况、重点企业项目实施进展情况等进行了专项督查,针对存在的问题进行整改,促进了相关政策措施的落实。

通过采取上述措施,全州规模以上非公经济完成工业增加值19.91亿元,增长2.2%,其中私营企业完成16.71亿元,同比增长3%;非公经济固定资产投资67亿元,同比增长32.44%;实现社会消费品零售总额68.88亿元,同比增长25.9%;非公经济得到发展壮大,全州非公有制经济户数达59715户,同比增长14.3%;非公经济从业人员达196459人,同比增长18.73%;非公有制经济注册资本达82.44亿元,同比增长30.99%;非公有制经济上缴税金8.2亿元,同比增长3.48%。■



失业待业人员参加实用技术和职业技能学习培训

摄影 / 苏子华



# 聂荣臻： 国防科技事业的 奠基人

文 / 致远



聂荣臻(1899年—1992年)

聂荣臻作为党、国家和军队的重要领导人之一，参与领导了国防和军队建设，尤其是他长期主管国家和军队的科技工作，为我国科学技术事业特别是国防科技事业的发展作出了开拓性的贡献。他组织起草的《关于自然科学研究机构当前工作的十四条意见（草案）》（即《科学工作十四条》），被邓小平誉为中国第一部“科技工作的宪法”。

1980年8月8日，在五届全国人民代表大会第三次会议上，时任全国人大常委会副委员长的聂荣臻元帅上书表示，他年已八旬，且体弱多病，请求辞去第五届全国人民代表大会常务委员会副委员长的职务。

这在当时显得非同寻常。因为十年文革浩劫之后，重新出来工作的老同志很多，但随着时间的推移，他们的年龄也在不断增大。可在当时，打破高级干部终身制有很大难度，矛盾也很尖锐。这时聂帅却主动给中央写信，请求辞去全国人大常委会副委员长职务。为了进一步推动干部年轻化，在1986年夏天，中央内部提出了老同志全部退下来的方案，聂帅又立即在中办送传的文件上，签上了自己的名字。在如何对待权力这个问题上，聂帅一直都在带着好头，他非常想得通，表示不能迷恋权力。


时至今日，提起聂荣臻，除了大多数人记忆犹新的，他是中华人民共和国十大元帅之一，有身经百战，治军建国的战斗历程外，还有聂帅提出的“市长这个官我不想当，对科学技术工作我倒很有兴趣”这样的朴实话语。新中国成立后，聂帅主管起国家和军队的科技工作，为祖国科技事业，特别是“两弹一星”事业

的发展，进行了艰苦卓绝的开拓性、奠基性工作。

1959年7月，为冲破封锁，提升国力，中央决定用八年的时间制造出原子弹。但随后苏联撤走专家，国内由于自然灾害导致粮食不足，导弹基地、核试验基地施工的工程兵、铁道兵部队也纷纷被疏散或撤走，甚至许多科技人员也被疏散。看到此景，聂帅对导弹试验基地的副司令员李福泽说：“你们把工兵团、汽车团、警卫团的大部分人员疏散了，这我没意见，机关也可以只留少数人，技术人员疏散到别地的工厂保留，这也可以。但听说，有的单位把直接从事火箭技术方面工作的知识分子也打发走了，有这样的事吗？”李福泽低下头轻声回答：“有。”聂荣臻说：“你知道莫塞莱这个名字吗？”然后叹息地说：“他是位年仅28岁的大科学家，在原子物理学上有重大发现。可是，在第一次世界大战时，被强征入伍，死在了战场上。不仅英国的科学界，而且世界的科学界都对这颗科学巨星的过早陨落，深感惋惜和悲痛。此后，英国政府规定，不准征召科学家到第一线作战部队服役。难道我们还不如当时的英国政府吗？这样下去，我们的导弹何时才能上天！”

对于原子弹研制工作，聂帅身边的工作人员曾不止一次听到“搞不出‘两弹’来，我死不瞑目”这样斩钉截铁的话语。为了使知识分子少受“左”的思潮和运动的干扰，专心研究，聂帅抓住中央对国民经济进行调整、全党大兴调查研究之风的时机，领导制定了一部旨在推动科学工作发展的“宪法”，这就是著名的《关于自然科学研究机构当前工作的十四条意见》，也就是《科学工作十四条》。邓小平认为，这是一个好文件，可以试行，很有必要。试行后，在实践中加以补充，使其成为科学工作的“宪法”。

1964年10月16日，我国成功爆炸了第一枚原子弹；1966年10月成功实现了导弹与原子弹的结合；1967年6月又成功爆炸第一枚氢弹。而从原子弹到氢弹，美国用了七年多，苏联用了四年，法国用了八年多，中国只用了两年八个月——尖端武器的研制速度让世界惊叹不已。

聂帅用后半生的时间一直关心着祖国的科技事业，爱护着那些为祖国科技事业做出贡献的知识分子，在中国的科技界起到了不可替代的作用。但对于自己的贡献，聂帅却笑称：“我自己就是一个管理员、勤务员，我自愿为他们的工作服务。”



# 周总理在四届人大

文 / 张劲智

那是1975年寒冷的1月，第四届全国人代会在京胜利召开了，这是文化大革命后期的一次极其重要的会议。因为这时候，正是“四人帮”猖獗之时，他们联合起来要整周总理，并派王洪文到湖南找毛主席告总理的黑状。总理这时候已重病在身，但是为了祖国的大业，他还是抱病去见毛主席，力荐邓小平复出工作。所以这次会议的召开，关系到国家领导权的分配，关系到国家的前途命运。

会议就要开始了，可是我们敬爱的周恩来总理已经病重住院。按照会议的程序，总理要代表国务院向大会作政府工作报告。这件事别人是无法替代的，我们都担心，总理能支持的住吗？

大会开始前，大会堂的领导特别重视，因为大会的主会场和分会堂都确定在大会堂，所以领导多次进行大会、小会的动员。从精神到物质上的准备，会场的布置以及茶具的消毒等每项工作都在紧张有序地进行，可谓细之又细，特别是对在大会主席台上服务的同志，都进行了明确的分工。当时对我的分工是，与何军同志负责第一排，我的重点是照顾好总理。

大会开始那天上午，大会堂专职党委副书记朗雷鸣同志还在舞台北侧，召集我们主席区的人员开会，进一步强调在主席区如何为首长服好务，而且绝对要保证与会首长的安全。会议开的不长，但这次会议动员进一步提高了我们的认识，提高了我们为大会服务好的信心和决心，这对保证大会的服务和安全是十分必要的。

记得那天大会是下午三点开始。三点不到，总理就来到了118厅。他来后就与其他首长交谈，看上去总理的精神还不错。当时我听与会首长说：“总理的报告稿子已经发到了各位代表的手中，总理在会上念个开头，念个结尾就行了。”听到这个消息，我为总理健康担的心也踏实多了。

在大会即将开始之前，邓大姐得知大会服务工作安排情况后，马上找到我，亲自交代说：“小张，今天是在台上服务吗？”我回答说：“是。”大姐又说，“总理今天就喝了不满一小碗粥，身体很虚弱，上下主席台时你要注意，特别是讲完话要站起来的时候，要特别注意，别让总理晕倒了。”对于邓大姐关注的话，我牢记在心。当时我的心情很紧张，但觉得这么重要的会，能亲自为总理直接服务，这是首长、领导对自己的信任，我感到很幸福也很自豪。假若我服务不好，哪怕出了半点纰漏，也对不起领导的信任，对不起全国人民的重托。

大会开始的时候，总理为了不让代表们知道他的身体不好，入场时，他振作精神，走得很稳重。我只是跟在他的后边，但时刻留神他的脚下，待到座位后，我帮他拉开椅子，当总理坐稳后，我退到了后台。

大会隆重开幕，当奏起国歌时，我赶紧跑上台去，搀起总理。这时候，我觉得总理的手在颤抖，我的心也随之颤抖着，好在我已知道总理讲话时间不会太长。当总理代表国务院向大会作政府工作报告时，会场上响起了雷鸣般的掌声。在总理讲话时，我全神贯注地看着总理的讲话什么时候结束（因为我没有看到总理的讲话稿子）。只听得代表们一次次地热烈鼓掌，我等待的心情却特别焦急。可是总理没有按照事先商定好只讲个开头、结尾的办法，而是从头至尾把稿子讲完了，大约一个半小时左右，我真觉得时间太长了。好不容易才听到总理的讲话结束语，我就赶紧冲上台去，把总理搀扶起来。可是总理站起来后，还有几句口号没讲完，这时候我清楚地看到，总理用尽最大的力气，喊出最后几句口号……为实现四个现代化而奋斗……这也是总理给老百姓留下的最后的声音。直到现在，每想起总理的口号声，我的心情就无比的激动。



1969年，大会堂工作人员与周恩来总理在大会堂的福建厅合影留念（右二为本文作者）

和振奋。

当我把总理扶下主席台的时候，明显地感觉到他的步子沉重，走路吃力了。进休息厅后，看到总理特别疲惫，他坐在沙发上，头靠在沙发的靠背上，两手无力地放在沙发的扶手上。我赶紧接过总理在进门时给他擦脸的毛巾，他坐在那里不想与任何人说话。总理太累了，为了让总理好好休息一下，我们服务人员都退了出去，只有大夫留在里边照顾总理。

此时我的心很痛，像被揪紧了，泪水模糊了我的眼睛。总理啊，您为国家为人民操劳，您是累病的啊！

其实总理早在1972年就发现了病情，大夫建议他赶紧减轻工作，住院治疗。可是总理没有时间住院，更不可能减轻工作。文化大革命中，各地派别矛盾很大，省里解决不了，都来京找中央，就得总理出面解决。国际上的重大事务，也得总理去处理，特别是关系到人民生活、生产等许多的实际问题，都需要总理去解决。那几年，总理在福建厅、东大厅办公会较多。每天总理差不多上午九点就来了，会见外宾或者接见各省市代表、参加大会与小会，一直要到深夜三四点钟，有时还

会通宵达旦到第二天日出。总理每天工作的时间平均有十七八个小时，休息睡眠时间却只有五个小时。他工作的紧张程度令人难以想象，连正式用餐的时间都没有，差不多都是边开会边吃饭。我们总是把饭菜装在一个托盘里，送进会场。有时候送进去，总理还是没有时间吃，等到饭菜凉了，我们只好撤下来加热后再端上。明明是吃中午饭的时间，却一直要到下午四五点，总理才能吃上，晚饭更是深夜十二点以后了。若是实在没时间吃饭，我们就想办法把熬好的粥放在杯子里，送上给总理当茶喝。有时总理为了赶时间，去机场接送外宾，顾不上吃饭，我们只好把包子送到车上，让他在车上充饥。总理的工作精神，在中国乃至全世界都是难以找到的。看到总理忙成那样，我们真是心疼啊！总理工作是那样紧张，没有时间休息，生活又那么不规律，就是铁打的人都受不了，总理能不生病吗！

可惜天不从人愿，总理永远离开了我们。三十多年过去了，每当想起总理在四届人大时的那种顽强精神，我心中都会激起对总理无限的怀念和崇敬之情。总理那伟大光辉的形象将激励我的一生。✘



# 德国打击有组织犯罪 相关立法情况

文 / 郑冲

## 德国制定有组织犯罪法律的背景

“有组织犯罪”的提法源自美国的“Organized Crime”，指的是自20世纪70年代以来日益增多的种种以集体形式犯罪的现象，主要指毒品交易、非法武器交易、非法机动车交易、组织偷渡、与卖淫相关的买卖人口、制作伪钞、勒索保护费，以及团伙盗窃和窝赃等犯罪行为。其中，尤其是毒品犯罪和与之紧密相关的洗钱活动蔓延迅速，对社会和经济的危害越来越大。此类犯罪不仅危害公众的法益，而且对国家和社会运作机制的破坏和腐蚀也不断加大。因此，为司法机关采取更有效的制裁与侦查手段提供法律基础，以强化对此种犯罪的打击力度和提高打击效率，制定有组织犯罪法确属必要。另外，欧共体指令和国际条约——1991年的《阻止为洗钱目的利用金融体系的欧共体指令》(91/308/EWG)和1999年联合国《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》等——也赋予各成员国通过国内法落实相关规定的义务，因此制定打击有组织犯罪的法律成为德国立法机构必须完成的任务。在此背景下，德国从上世纪70年代开始，加强了对有组织犯罪和相应法律、政策的研究。上世纪90年代，德国相继制定了有组织犯罪法（1992年）、洗钱法（1993年）、打击犯罪法（1994年）和完善打击有组织犯罪法（1998年）等一系列与打击有组织犯罪相关的法律。本世纪以来，随着经济全球化进程加快和国际恐怖主义活动加剧，跨国境犯罪也更加猖獗，为此，欧盟和联合国不断制定出打击此类犯罪的新的法律规范。为履行其成员国义务，德国也在不断对与有组织犯罪相关的法律规范进行相应修改。

## 德国打击有组织犯罪法律的立法方式

德国联邦议院1992年7月15日通过了《打击违法毒品交易和其他有组织犯罪表现形式法》(简称有组织犯罪法)，1993年10月25日通过了《严重犯罪所得利



2009年3月15日，欧洲六国内政部长在柏林举行会议，共同商讨国际反恐和打击犯罪问题

润追查法》(简称洗钱法)，1994年10月28日通过了《刑法、刑事诉讼法和其他法律修改法》(简称打击犯罪法)，1998年5月4日通过了《完善打击有组织犯罪法》。这四部法律都包含打击有组织犯罪的内容，但是只有洗钱法是一部单行法，其他三部法律都是以“包裹立法”方式对刑法、刑事诉讼法及其他法律进行一揽子修改，其内容皆已纳入为其所修改的刑法典和刑事诉讼法等法律的相应条文之中。比如，确立了“洗钱罪”的1992年有组织犯罪法就是一部对《刑法典》、《刑事诉讼法》、《麻醉品法》、《法院组织法》和《违反秩序行为法》等法律进行修改的法律，其所设定的“洗钱罪”是现行《刑法典》第261条的内容，该条文后来又多次修改。由其作为修改法的性质所决定，这三部法律本身并不作为单行法独立存在，但其名称却仍然保留，因此在法律汇编或法律数据库中往往找不到这三部法，只能在相应年份的德国《联邦法律公报I》中找到。上世纪90年代一系列打击有组织犯罪法律所建立的制度和引入的措施在进入本世纪之后又经过了多次修改，其中凡属于刑法、刑诉法规范领域的，均通过修改、增补刑法、刑诉法中的相应条

款而进入刑法典和刑事诉讼法。另外,德国《刑法典》在1871年创立之初,在第7章“妨害公共秩序罪”中即已规定“建立犯罪团体”(Bildung krimineller Vereinigungen)是犯罪行为(第129条,该条款在历史上曾被用于压制政治党派和团体),上世纪70年代德国为打击红色恐怖组织“红军派”,于1976年增加规定“建立恐怖团体”为犯罪行为(第129a条),2002年又增加了关于在国外的犯罪团体和恐怖团体的规定(第129b条)。在新的形势下,经过不断增补完善,这三个关于犯罪团体的条款以及刑法典和刑事诉讼法中有关团伙犯罪的条款都可适用于有组织犯罪。

### 德国对有组织犯罪的认定

在德国,自上世纪70年代开始重视和研究有组织犯罪以来,在法学界和司法实践工作者中,对有组织犯罪的概念和内容一直存在争议。1992年在制定《打击违法毒品交易和其他有组织犯罪表现形式法》时,虽然该法被简称为有组织犯罪法,法中也使用了有组织犯罪的提法,但却未能对有组织犯罪给出明确定义,而只是列举了一些犯罪现象和特征。法学界对有组织犯罪的研究试图从组织、能力和功能上来归纳此类犯罪的特征:就组织特征而言,此类犯罪的行为人通常由多人形成等级式或集中控制式的持久且相对稳定的组织,组织内部按照目标或任务进行分工,成员是可替换的,有自己的“帮规”和“入帮仪式”;从能力上看,此类犯罪组织往往并不局限于某一种犯罪行为,他们使用现代化的技术和通讯手段,甚至有自己的基础设施和运输能力,可以跨地区甚至跨国境行动,有一整套保持成员“忠诚”或对其进行威慑、对抗和规避司法机关追究以及腐蚀公职人员的“措施”,通过“洗钱”掩饰其犯罪所得来路,并通过合法的经济行为来使其犯罪所得增值,甚至能够对一定范围内的经济和政治活动施加影响;从功能上看,此类犯罪制造和满足犯罪领域中对特定物资(如毒品)和服务的需求,并通过破坏国家的禁止规定而掌握着对非法需求的控制。这些特征成为立法和追究有组织犯罪的重要依据,但因其不确定性而未能形成法定概念。

在司法实践中,司法机关特别是警方在追究此类犯罪时主要从现象上来进行归类和下定义。在1992年制定有组织犯罪法以前,警方的定义一直是,有组织犯罪是着眼于长期的、有分工的、经营性的行为,由按特定结构组成的群体出于国际、国内的战略、战术考虑进行计划和操作,以获得高额利润或在公共生活领域施加影响。但是这个定义看上去只是对一种特别的职业性犯罪行为的描述,未能凸显这一时期有组织犯罪的特征。目前可视为官方定义的是具有行政规定性质的德国联邦司



德国联邦议会大厦内景

法部和各州司法部联合颁布的《刑事诉讼程序和罚款程序指令》(RStBV)对有组织犯罪所下的定义,即:“有组织犯罪是以获得利润、权力为目的的按计划进行的犯罪行为,此种犯罪行为单独来看或整体上看性质严重,参与人为两人以上,持续时间较长或无确定期限,依照分工且以如下方式进行:

- 利用经营性或准经营性组织结构;
- 使用暴力或其他可用于威慑的手段;
- 通过对政界、大众媒体、公共行政管理机构、司法机构或经济界施加影响。”

### 德国有组织犯罪法律的主要内容

德国20世纪90年代制定的一系列打击有组织犯罪的法律(1992年有组织犯罪法、1994年打击犯罪法和1998年完善打击有组织犯罪法),目的均在于通过引入有针对性的措施以更有效地打击此类犯罪。其核心内容,一是在实体刑法中增加新的罪名和措施,如增设洗钱罪,为剥夺因此类犯罪所获得的财产利益而增加财产刑和扩展对犯罪所得的追缴范围;二是在程序刑法中增加新的侦查手段,如允许侦查机关利用技术手段进行监听监视,派侦查人员作为“卧底”进行调查,改善对证人的保护等。





这一时期制定的打击有组织犯罪法律后来又被一再修改完善,在此着重介绍20世纪90年代当中制定的几部法律。

1992年有组织犯罪法(以下简称1992年法)增设了洗钱罪(刑法典第261条),该条有10款,本身就相当于一部小法,后来1994年打击犯罪法和其他法律又对之一再作出修改。此外还加重了对特定犯罪如严重团伙盗窃、职业式或团伙窝赃等行为的刑罚。为剥夺犯罪行为人为人因有组织犯罪所得的利益,1992年法还通过增加刑法典第43a条增设了财产刑,据此,除自由刑和罚金刑外,法官还可以判处没收行为人的财产,最高以其所有财产为限。但是这一条因为与德国现行宪法《基本法》第103条第2款相抵触,在2002年被联邦宪法法院认定为违宪而判决无效。1992年法还扩展了对犯罪所得的追缴范围,为此在刑法典中增设了一条,即现在的第73d条。

由于传统侦查手段已难以有效对付有组织犯罪,因此必须引入新的措施和机制。为此目的,1992年法对刑事诉讼法进行了重大修改,主要是通过修改刑事诉讼法第68条改善了对证人的保护,通过修改第1编“通则”中的第8章增加了拉网式(电脑扫描)侦查(第98a条—第98c条)、电信通讯监听(第100a条,第100b条)、隐蔽监视(第100c条,第100d条)、秘密侦查员(第110a条—第110e条)、

通告查缉(第163e条)等新的侦查手段。

1992年法之后与有组织犯罪相关的另一部重要法律是1994年的打击犯罪法(以下简称1994年法)。1994年法也是一部一揽子修改法,该法修改了十几部法律,其中与有组织犯罪相关的主要是修改了刑法典中的洗钱罪条款(第261条),此外,通过修改《外国人法》和《避难程序法》等法律,增加了对以团伙、职业方式组织偷渡和骗取避难许可的处罚条款(1年以上10年以下有期徒刑)。为更加有效地防范有组织犯罪和恐怖主义犯罪,1994年法还给予情报机关更大的监听监控权,同时延长了1989年出台但有期限的“污点证人”条款的适用期限。

1998年的《完善打击有组织犯罪法》再次修改了刑法典第261条关于洗钱罪的规定,更重要的是通过修改刑事诉讼法第100c条,允许在对伪造货币和有价证券、贩卖人口、谋杀、团伙盗窃、抢劫、敲诈勒索、洗钱等严重犯罪的侦破过程中对住所采取监听监视措施。打击有组织犯罪法律中引入的侦查措施有不少因涉及公民受宪法保护的基本权利如隐私权、信息自主权、通信自由权等而引起争议,尤其是其中对住所的监听监视措施由于涉及《基本法》第13条规定的住所不受侵犯权,至今一直争议不断。

结合以上为打击洗钱这一重大有组织犯罪行为而对刑法、刑事诉讼法等法律的修改,德国1993年通过的《严重犯罪所得利润追查法》(洗钱法)规定了信贷、金融、保险等机构的反洗钱义务。根据该法,信贷、金融、保险等机构在为其客户办理两万马克以上的存款业务和特定的生命保险业务时,有义务查证对方的身份,在对方有洗钱(刑法典第261条)嫌疑时报告联邦和州的刑侦主管机关,并且自身要采取措施防止被人用作洗钱工具,违反规定将被处以最高可达20万马克的罚款。此后,2002年8月8日的《打击洗钱和打击对恐怖主义的资金资助法》又对1993年洗钱法作了重大修改,把查证义务扩大到律师、公证人、经济审计师、税务顾问、房地产中介人、博彩业经营者等,有义务查证的起点资金额提高到1.5万欧元,资金业务扩大到买卖房地产、资金管理、组建运营资金公司和博彩场所等,罚款额相应转换为最高可达10万欧元。2008年8月23日,德国联邦议院通过《打击洗钱补充法》,推出了全面修订后的2008年洗钱法,该法取代了1993年洗钱法,后者被同时宣布废止。2008年洗钱法分为四章(共17条),分别是:第一章“定义规定和义务人”,第二章“注意义务和内部安全措施”,第三章“洗钱嫌疑举报中心,举报义务和数据使用”,第四章“监督和罚款规定”。洗钱法由于其规范内容不属于刑法或刑事诉讼法的规范领域,所以作为单行法独立存在。✘

(作者单位:全国人大常委会法工委研究室)

# 法律人子产

文 / 廖盛芳

公布法律,这是现代社会法律实施前的必经程序。法律公布出来,就可以为老百姓所知悉,老百姓明了法律的规定,就可以用它来保护自己。在当今中国,当自己的合法权益受到侵犯时,有不少人会依据法律去打官司,有的人甚至把政府推上了被告席。于是有人感叹:法律正在改变百姓的生活。这样的改变与党的十一届三中全会以来我国改革开放和法制建设所取得的成就是分不开的,但如果把时间往前推到两千多年以前,我们就会发现,其实这样的改变在春秋时期就已经开始,为此,我们得感谢子产。

子产是春秋时期郑国人,名侨,字子美,公孙氏,又称公孙侨。因谥为成子,故又称公孙成子。他是子国之子。子产生年不详,关于子产的少年时代,我们今日几乎一无所知。子产被载入史册始于郑简公元年(公元前565年)。

那一年,郑国伐蔡国,打了个胜仗,俘虏了蔡国的公子燮。面对这样的胜利,郑国人都感到欢喜,只有一个人例外,这个人就是子产。此时的子产非常年轻,但却满怀忧虑。这个满怀忧虑的年轻人是当时郑国唯一清醒的人。说他清醒,那是因为他的忧虑并非杞人之忧,而是建立在对当时郑国面临的形势的冷静分析之上。此时的郑国是个小国,处在晋、楚等大国之间,一不小心就可能闯祸,甚至可能面临生存危机。所以,子产说:“小国无文德,而有武功,祸莫大焉。楚人来讨,能勿从乎?从之,晋师必至。晋、楚伐郑,自今郑国不四五年,弗得宁矣。”他的担忧很快得到应验,在此后的四五年中,郑国被晋国和楚国轮番讨伐,确实不得安宁。人们从这件事上记住了子产的名字。

子产在历史的舞台上就这样闪亮登场了,与他一起登场的还有他那充满忧虑的目光。子产的忧虑为他日后在法律领域成就辉煌走出了一个好的起点。法律无非是一种调整社会关系的规范,法律的立场就是在互为关系的各方中间坚守独立,保持中立,顺从理智,寻求平衡。子产的忧虑是他对郑国内外各种社会关

系进行独立分析和理智思考的结果。单从这一点看,子产的思维已经“很法律”,他那忧郁的目光已经显露出法律人的气质。

此后,子产身上法律人的味道越来越浓。公元前563年,郑国发生了五族叛乱,子驷、子国、子耳被杀。子驷的儿子子西得知,收了父尸后,在家未置警戒就去追赶叛乱者。但叛乱者已入北宫,子西回家欲武装家众,但家臣和妾婢大多都逃走,财物也多丢失。而身为子国儿子的子产立即设置门卫,分派各种官员坚守岗位,关闭府库,收藏好重要物件,布置完防备后,将士卒编列完毕,率领兵车70乘,攻叛乱者所占据的北宫,子驷率领国人援助,叛乱很快平息。在处理叛乱这件事上,子产的做法与子西形成了鲜明的对比,这种对比说明子产做事讲步骤,能够兼顾与事件相关的各个方面,这与法律人处理法律事务讲程序、兼顾利害关系人的权利义务等方面有异曲同工之妙。子产的法律人气质在焚毁盟书和不毁乡校两件事上体现得更加充分。焚毁盟书说的是平叛以后,子孔执掌国政,他擅自制定盟约,要求官员按其执政者的规定行事,不得参与朝政,官员们不从。子产要子孔将盟书焚毁。他说:“众怒难犯,专欲难成。”后来在仓门外焚毁盟书,官员们这才安心。不毁乡校说的是郑人常到乡校去议



子产画像



论执政者执政措施的好坏,有人提议把乡校拆毁,遭到子产的反对。子产说,百姓们喜欢的,我们就实行;百姓们厌恶的,我们就改掉。参与议论的百姓是我们的老师啊。从子产在这两件事上的态度可以看出,子产已经认识到执政者独断专行、关门作业的弊端,他主张要有其他人的参与,形成一定的制约,这与法律人看重监督制约是一致的。

子产的性格中与法律特别相通的关键一点是认理。法律的内容不是无缘无故的,每一条规定的背后都有其道理在。子产十分看重这种道理,经常跟人讲理、辩理,而且讲得、辩得头头是道,不亚于当今许多优秀的律师。通过讲理、辩理,子产使郑国的执政措施变得稳健,并在许多外交场合立于不败之地。在子产所处的时代,理在现实生活中体现为礼。礼是当时的公共行为准则,子产是遵守公共行为准则的模范。郑国执政大夫伯有被驷氏家族打死,子产给伯有穿上衣服,并抚尸号哭,不久将伯有葬于斗城。子产的这一举动是有极大风险的。驷氏家族与伯有一直有仇,因此对子产不满,想杀子产。这时,子皮站了出来,说:“礼,国之干也,杀有礼,祸莫大焉。”这才使子产免死。子产捍卫礼的举动与后世人们冒死捍卫法律权威的举动如出一辙。

子产捍卫礼的尊严,目的还在于维护国家、社稷的利益。春秋时“礼崩乐坏”的状况给当时的社会带来了灾难,也给郑国造成了混乱。子产作为一个“博物君子”,既明了周礼,也清楚当时的现实。他唤醒人们对礼的尊重,不是抱残守缺,因为周礼随着社会的发展也在发生变化。子产重拾周礼,目的是让人们有所遵循,让郑国恢复秩序,使人们的生活变得安宁。子产作为一个郑国人,一生都在为郑国的生存发展着想。他曾经“作封洫”,就是改革田制,丈量土地,划分疆界,编制田亩,沟通水利渠道,承认土地私有,对私田实行征税。随后他又“作丘赋”,就是改革军赋,以乡鄙中的丘为单位,出军事装备,国人服兵役,以此来增加军赋。子产推行这些改革,目的都是为了国家,为了增强郑国的实力。他的改革也曾遭到咒骂,但咒骂没有动摇子产的信念。子产说:“苟利社稷,生死以之。”他的这种精神为后世的法律人树立了光辉的榜样。法律是国家意志的体现,只有胸怀国家,才有可能成为一名合格的法律人。

子产从公元前543年开始执政,到公元前522年去世。21年间,子产通过他的努力,在国内促进了郑国的稳定和发展,在外交上维护了郑国的尊严。后世的人们因此称子产为政治家和外交家,子产是当之无愧的。但我们应该知道,子产的法律人气质对他成为一个卓越的政治家和外交家是起了促进作用的。同时,子产还是

一个货真价实的法律人,做了不少法律上的事情。

当时有个叫丰卷的人在祭祀先祖时,僭越用君主礼,子产不准。丰卷欲杀子产,子皮制止并逐丰卷出国,子产请郑简公保护丰卷家产。3年后丰卷回国,子产将其家产归还。子产把丰卷的罪行与他的财产区分开来,即使用现代的眼光来看也处理得很漂亮,就差说出“财产权”一词了。另外一件事也处理得很符合法律的精神。大夫徐无犯的妹妹长得好看,公孙楚与公孙黑争着娶,这事告到子产那里。子产让那“美眉”自选,徐的妹妹选定了公孙楚。但是公孙黑仍不甘心,欲杀公孙楚而夺其妻。公孙楚得知,就以戈追击公孙黑。子产根据“礼”拘捕了公孙楚,并将他流放到吴国。公孙黑还不罢休,欲用族众除公孙楚族人,杀公孙楚,后因犯病才未成功。子产得知,急从外地赶回国都,命有司列出公孙黑3条死罪,迫公孙黑自杀,并暴尸于周市之衢,尸旁写上罪状。两件事的处理都让人觉得有理有据。此外,子产关于为政宽猛的理论对我们今天制定宽严相济的刑事政策也有借鉴作用。

子产在法律上所做最有影响的事是铸刑书。在子产之前,法律是不对老百姓公开的,理由是“刑不可知,则威不可测”。不过这不可测的威力源自权贵,而受伤的则总是百姓。公元前536年,子产铸刑书,在中国历史上破天荒第一次让国家的法律条文对老百姓公布,这就使执法有了一个大家都清楚的标准,无疑会限制权贵们的随意,从而对百姓起到一种保护作用。

铸刑书是子产的大手笔,他公布法律是将刑书铸在鼎上的。鼎本为烹饪之器,但禹铸九鼎的传说使鼎的意义发生了变化。楚庄王问鼎被看作一件很大的事,他问的显然不是一般的炊事用具,而是一种传国重器。子产把刑书铸在这样一种东西上面,就使它体现出国家政权的威力,变得十分庄严。当时,习惯了凭自己的意愿处置百姓的权贵们显然还不太适应这种庄严。所以,铸刑书一经提出就遭到许多人的反对。晋国的叔向专门让人带信给子产,信中说:“昔先王议事以制,不为刑辟,惧民之有争心也”,“民知有辟,则不忌于上,并有争心,以征于书,而徼幸以成之,弗可为矣”,“终子之世,郑其败乎”!子产看信后,回复道:“侨不才,不能及子孙,吾以救世也。”尽管有反对的声音,子产还是把刑书公布了。从此,公布法律在华夏大地上成为一种不可逆转的历史趋势,法律对百姓不再神秘。但这并没有给社会带来混乱,相反,后来的情形基本上是朝着子产设想的方向发展的。

这就是子产,作为法律人的子产。他意在救世,却影响了此后的历史,直到今天,许多人依然对他感念不尽。✶

### 湖北襄樊市人大常委会有效监督 审计问题整改

近两年来,襄樊市人大常委会针对审计问题整改不力这个财经预算监督难点,加强审计整改制度建设,加大跟踪督办,追问审计回音,促使大多数问题资金得到整改,从而进一步增强了审计监督和人大预算监督的实效,得到社会广泛好评。

2008年8月11日,襄樊市十五届人大常委会第四次会议作出了《关于实施审计查出问题整改报告制度的决定》,实现了审计整改工作规范化、制度化。2009年,针对2008年审计工作报告中反映的四大类12个方面问题,常委会要求市政府对查出问题进行整改,年底再次审议整改情况,审计查出问题整改落实率达83%。2010年,市政府又再次向人大常委会报告了“关于2009年审计工作报告中指出的问题的纠正情况和处理结果的报告”,30余项问题及11.13亿元资金得到整改。(余俊)★

### 安徽涡阳县全面调研乡镇人大工作 开展情况

从7月15日起,涡阳县人大常委会利用7天时间对全县25个乡镇的人大工作进行全面调研,旨在了解和掌握乡镇人大工作现状,有效解决问题,促进乡镇人大工作健康开展。

此次调研内容为:乡镇人大干部队伍建设情况,人大每年大会召开及其规范情况,闭会期间人大工作开展情况,代表活动室建设情况,代表培训和履职情况,代表小组活动情况,人代会及人大活动经费落实情况,人大制度和人大工作宣传情况,乡镇人大工作存在的问题,对上一级人大工作的建议和本乡镇人大下步工作打算等。调研结束,将形成调研报告。根据调研发现的一些重大问题和急需解决问题,写出专题报告及时向县委和省市人大报告,及时有效地解决乡镇人大一些急需解决的问题。(燕传礼)★

### 湖北宜昌市人大常委会在北戴河举办人大干部培训班

2010年6月15日至17日,作为今年推进全市人大工作和加强人大建设的一项重要举措,宜昌市人大干部培训班在位于北戴河海滨的全国人大干部培训基地举办。

宜昌市人大常委会举办这次培训班,主要目的是为了帮助大家开阔视野、学习理论、更新观念、掌握法律、增长知识、提高素质,以更好地适应新的形势,不断提高人大工作水平。这次培训,得到了全国人大北戴河休养院的高度重视和大力支持。

在为期3天的培训中,全国人大常委会办公厅研究室副主任陈勇为全体学员主讲了《监督法中的非常监督形式及案例》,全国人大常委会办公厅联络局巡视员、全国人大常委会代表资格审查委员会办公室主任李伯钧为全体学员主讲了《选举法的修改亮点》,北京市人大常委会立法咨询专家、北京大学宪法行政法研究中心主任王磊为全体学员主讲了《人大常委会如何履行职责》。参加学习的许多学员表示,要通过这次培训,进一步增强做好人大工作的本领,把学习培训取得的收获物化到工作实践中去,使每年的人大工作都有所突破,不断创新。(田羊)★

### 浙江海宁市“晾晒”代表建议办理进度情况

日前,海宁市人民政府首次发出人大代表建议办理工作督查情况通报,对政府各承办单位办理今年市人代会上代表建议的进度情况进行比对“晾晒”,其中落差100%。

针对今年市十三届人大四次会议代表建议答复期至的实际,市人大常委会相关工作机构会同市政府办公室采取书面和实地检查相结合的方式对代表建议办理进度进行了专项督查,并对政府18个承办数量较多的部门或单位进行了重点检查。此次督查通报就是在重点检查后发出的,目的也是为了引导部门互相竞争,促进代表建议落实率。

此次政府发出的督查通报,除对全市办理代表建议情况进行总体评价外,还列出了33个部门或单位的办理进度明细表。表中显示,今年承办单位最多的有代表建议26件,最少的有1件。截止到督查之日,有19家部门或单位已全部办复,占总承办单位数的57.58%;6家已完成办复率的50%以上,占18.18%;8家办复率未完成50%,其中4家办复率为零。(王晓圆)★

### 江苏建湖县人大常委会组织“人大代表与县领导面对面”活动

近日,建湖县人大常委会围绕群众关心的农民增收、秸秆焚烧、河道疏浚、防汛抗洪等热点问题,组织人大代表与县领导面对面交流活动。活动中,代表们根据农村生产生活实际提出了具体问题和建议,县有关部门领导当场回答代表提问并对解决有关问题作出承诺。交流过程录制成节目,分别在县电视台、广播电台播出;根据交流内容整理的文字稿在县人大网和《建湖日报》上全文刊登。

为进一步拓宽人大代表参政议政渠道,提高监督工作实效,今年,建湖县人大常委会在建湖电视台、《建湖日报》和建湖人大网等新闻媒体开设了“人大代表与县领导面对面”专栏,每季度一期。常委会制订了详细的活动方案,先后围绕“均衡教育与农村合作医疗”、“服务三农 造福于民”等专题,组织人大代表与县政府分管领导、有关部门负责人围绕群众关心的热点难点问题,面对面反映情况、交换看法、提出建议。下半年,常委会还将围绕“服务企业与产业提升”、“关注民生 共建和谐”两方面工作,组织代表与县领导面对面交流活动。(孙振宏 蔡智海)★



### 山东肥城市人大常委会视察全市农田水利基本建设工作

7月16日,肥城市人大常委会视察组在常委会主任张茂珍的带领下对全市农田水利基本建设工作进行了专题视察。

视察组听取了市水利局的工作情况汇报,实地察看了群将湖水库防渗清淤工程、罗汉崖水库除险加固工程、尚庄炉水库大修改造工程和部分全国小型农田水利重点县建设片区,征求了基层干部群众对全市农田水利基本建设的意见和建议。

视察组认为,作为全国农田水利建设重点县之一,市政府和水利部门对这项工作高度重视,成立了市长挂帅的指挥部,为确保水利工程质量,充分发挥作用奠定了坚实基础,取得了明显实效;对小型水库的除险加固,实现了工程进度快、质量好的目标。视察组同时指出了全市农田水利基本建设工作中存在的水利产权改革不到位和工程管理体制不完善等问题。

最后,视察组建议:一是紧紧抓住国家实施水利民生工程的重大机遇,坚持水利工程的长远规划和综合配套建设,彻底改善农业的基本生产条件,努力做到实施一个项目,活化一片水源,带起一方产业。二是水库的除险加固工作,要根据各乡镇的水利布局,将大型塘坝的维修、改造工作列上日程,不断扩大水利设施的覆盖范围和效益。特别是对现有的水库、塘坝要做好防渗工作,延长群众的受益期限。三是加强水利工程的建后管护工作。推进水利产权制度改革,大力发展民营水利,引导社会力量参与工程运营和管理,确保工程长期高效运行、发挥作用。(于树军)★

### 湖南湘西人大常委会心系三农履职能

今夏以来,湘西土家族苗族自治州各级人大常委会广泛开展农业、农村、农民工作调研活动,有效地履行了职能。图为7月16日,湘西龙山县人大常委会的农村金融考察组,在湘鄂交界的龙山县乌鸦乡了解信用社扶持三农情况。(易长松 刘生富摄影报道)★



### 河南平顶山卫东区人大常委会出台与“一府两院”工作联系制度

近日,卫东区人大常委会出台《区人大常委会与区人民政府、区人民法院、区人民检察院工作联系制度》。该联系制度明确人大常委会与“一府两院”的工作联系依据宪法和法律规定进行,其目的是为了促进依法履行各自职责,并明确了工作联系的方式、范围和内容,使人大常委会与“一府两院”的工作联系有了较强的规范性和操作性。该联系制度对常委会、主任会议、常委会各委办依法召开会议或开展活动,提出应事先告知“一府两院”,根据需要可邀请“一府两院”有关人员参加,“一府两院”及其有关部门应积极配合,提供必要的便利条件;“一府两院”对人大及其常委会的决议、决定、审议意见以及代表的建议、批评和意见应及时组织执行、认真办理。联系制度还明确了主任与区长、法检两长的联席会议,常委会各委办与有关单位之间对口联系两种日常联系形式。同时规定,常委会各委办与对口联系单位每年要召开一至两次联席会议,沟通情况,联系工作。(李汉华)★

### 更正声明

7月10日出版的第13期“看世界”中《国外议会的质询制度》作者应为杨临宏,误登为赵俊杰。特向作者及广大读者致歉!特此更正!

### 江西省人大常委会赴广丰县开展消防法立法调研

16年前江西省出台了消防条例,随着经济社会的发展,原有的消防条例与社会发展需要有所不适,存在着消防监管机制不健全等不足。近日,江西省人大常委会消防条例立法专题调研组赴广丰县开展消防条例立法调研。广丰人大常委会组织召开了立法调研座谈会。在座谈发言中,座谈人员针对消防条例中关于经费预算、消防器材的质量监管、消防宣传教育培训、农村消防尤其是森林防火等工作的事前防范和事后处罚等方面提出了具体的修改意见和建议,并针对经营场所不符合消防要求的如何处理等问题提出了要求。调研组表示,将认真梳理和研究提出的意见建议。(严剑魁)★

### 河南项城市人民法院49名人民陪审员集体宣誓

7月14日,项城市人大常委会颁发人民陪审员任命书暨组织宣誓仪式在项城市人民法院第三审判庭召开。

年初,项城市三届人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过的张绍等49名来自各行各业、各个阶层的人民陪审员获得任命。为使新任的陪审员增强责任感和参与审判活动的积极性,决定举行颁发任命书暨集体宣誓仪式。宣誓会上,市人大常委会主任孙玉祥为新任陪审员颁发了任命书,石林代表新任陪审员在会上作表态发言,表示他们将不负众望,尽职尽责,牢固树立司法为民的意识。

孙玉祥主任在讲话中强调,新任陪审员要做到四点:一要提高认识,增强做好人民陪审员工作的责任感,二要加强学习,不断提高业务素质,三要依法履职,树立良好形象,四要强化培训,严格管理,充分发挥人民陪审员的作用,努力为项城市的法制建设服务,积极为推进司法公正、构建和谐社会贡献自己的力量。(牛凌峰 邓园园 韩东雨)★

# TAIDEN®

高新技术企业  
会议系统国家标准主编单位

## 数字红外无线会议系统



HCS-5300TD  
数字红外收发器



HCS-5100R 系列  
数字红外接收机

保密  
保真 无干扰

全球领先

中国发明专利:  
ZL 200710076589.3  
德国实用新型专利:  
Nr.212008000014.8

HCS-5300系列  
数字红外无线会议系统



国际联盟  
会议协会成员



英国标准协会 UKAS  
ISO9001:2000 认证  
证书号: FMS5884



中国合格评定国家认可  
认证委员会 CNAS 认证  
证书号: 4405 C 8380 4405 C 8381



产品通过欧盟CE认证  
认证标准: EN 50153  
证书号: WT083091827 WT083091710



产品通过美国FCC  
认证标准: FCC 认证  
证书号: AWT080011594

深圳市台电实业有限公司

电话: (86)755-88621810 88621811 www.taiden.com  
传真: (86)755-88621813 E-mail: mkt@taiden.com  
地址: 中国深圳南山区海德路680号泰电大厦12楼





好空调·格力造



●中央空调 ●生活热水 ●地板采暖

## 格力第5代 直流变频多联空调热水机

—— 开创节能舒适新纪元 ——



全面、节能、舒适的综合解决方案

- ◆全面：集中央空调、生活热水、地板采暖三大功能于一体
- ◆节能：直流变频技术、空气源热泵技术、热回收技术
- ◆舒适：精确控制空调、热水温度，把握生活每一度

以油为本

以效为本

以人为本



中石化江苏油田