

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15期

8月10日出版 总第267期

全国人大常委会机关刊物



**大灾考验
中国粮食安全**

ISSN 1671-542X





▲ 8月8日凌晨，甘肃省舟曲县因强降雨引发滑坡泥石流特大灾害。摄影/王金朝



▲ 8月8日凌晨，甘肃省舟曲县发生特大滑坡泥石流灾害后，武警甘肃总队650名官兵立即赶赴受灾现场展开救援抢险。

摄影/杨继鲲 王金朝



▲ 7月15日，全国人大内司委主任委员黄镇东带队在洛阳专题调研老年人权益保障法执行情况，实地考察老年人的生活。



▲ 7月16日至23日，以全国人大外事委员会李肇星主任委员为组长的立法调研组赴吉林省进行立法调研。

▲ 7月29日，北京市第十三届人大常委会第十九次会议听取北京市财政局长杨晓超代表市政府作关于北京市2009年市级决算和2010年上半年预算执行情况的报告。图/CFP



▲ 7月31日晚，中华人民共和国国防部在北京人民大会堂举行盛大招待会，庆祝中国人民解放军建军八十三周年。摄影/宋古河



▲ 住房和城乡建设部政策研究中心副主任王珏林近日表示，调控政策不达到效果绝不会放松。摄影/王云龙



▲ 7月30日，国防部新闻事务局局长、国防部新闻发言人耿雁生大校在北京军区工兵团举行现场新闻发布会，这也是耿雁生大校担任国防部新闻发言人以后第一次正式和媒体见面并发布信息回答记者问题。摄影/富田



▲ 近日，全国人大财经委冯淑萍委员率调研组一行，在株洲市考察调研廉租房建设情况，并冒雨赴“和谐家园”廉租房小区进行了现场调研。



▲ 江西省九江市浔阳区湓浦街道人大工委于近日组织人大代表视察九江航道防汛抗洪工作。摄影/桑清亮 潘瑶

▼ 近日，山东省蒙阴县人大常委会组织部分县人大代表对生态文明村建设工作进行专项视察。摄影/公鑫 姜怀忠



▲ 7月29日下午，在山西省第十一届人民代表大会第四次会议第二次全体会议上，袁纯清当选为省人大常委会主任。袁纯清走向主席台前向代表们鞠躬致谢并讲话。图/CFP



▲ 2010年7月28日，是唐山大地震34周年纪念日。河北省唐山市两千余名市民自发来到抗震纪念馆前举行悼念活动。摄影/韩立军



提高抗灾能力,应从保护生态环境做起

去冬今春以来,我国遭遇了一系列极端天气,从低温到大旱,从高温到洪涝,动辄几十年之最、上百年之最。一时间,大自然似乎变得喜怒无常,令人捉摸不透。

由于极端天气引发的各种自然灾害给人们的生命财产造成极大伤害,因此,如何认识和把握自然规律?如何与大自然和谐相处?怎样才能准确预测灾害的发生,怎样才能最大限度地减轻自然灾害给人类造成的损失……诸如此类的问题,就成了人们热议的话题。

正是在这样一个背景下,本期《中国人大》编发了一组和生态有关的文章。我们试图通过这组文章,来传递人大工作者对环境问题的关注。

“大灾考验中国粮食安全。”单从标题中我们就可以品出生态与粮食的关系。在这篇文章中,包括全国人大农委委员、中国社科院农村发展研究所所长张晓山在内的一些专家指出,由于水利设施的欠缺,使气候、气象条件成为制约我国粮食产量进一步提高的一大障碍。因此,他们呼吁,通过加强农业基础设施建设,来减少气候变化带来的不利影响。

“要像重视耕地保护那样重视草原生态建设。”这是全国人大农委副主任委员孙文盛在接受本刊记者采访时所阐释的一个重要观点。他指出,草原是我国面积最大的绿色生态屏障和大江大河的主要发源地,与森林一起构成了陆地生态系统的主体。它与耕地、林地、海洋等自然资源一样,是我国非常重要的战略资源。同时,它还是农牧民赖以生存的基本生产资料,是生态畜牧业的主要载体,一直在维护国家生态安全、保障食物安全、促进牧区民族团结、巩固边疆稳定等方面发挥着不可替代的作用。所以,保护草原生态,既重要,又迫切。

在今年3月召开的全国人代会上,有68名代表联

名提出了有关生态补偿机制的建议,该建议已被全国人大确定为今年的重点处理建议。从我们记者的文章中可以看到,全国人大和国务院正在共同推进生态补偿法律制度的建立健全。

“让未来‘天府’更美丽。”这不仅是一句美好的祝福,更是一次具有重大意义的立法实践。根据来自四川的报道,前不久该省人大常委会通过了关于加强城乡环境综合治理的决议。我们相信,与法治同行,灾后四川必将绽放最美容颜。

记得前不久有一位全国人大代表说过这样一句话:面对频频发生的自然灾害,我们应该很好地反思一下,“天”到底该承担多少责任,“人”又应该承担多少责任。这句话实际上是在提醒我们,应重新审视灾害发生的原因。的确,长期以来,每当灾害来临,我们往往过多地强调自然的作用,而忽视人的因素。天不下雨必然干旱吗?暴雨又必然成灾吗?其实不然。以今年为例,同样面临大旱,有的地方颗粒无收,有的地方五谷丰登;同样面临暴雨,有的地方洪涝成灾,有的地方却秩序井然。自然灾害的来临也许无法避免,但通过人为的因素,却可以将它的破坏力放大或者减轻。我们无法改变自然规律,但我们却可以改变自己。正如有的专家所说的那样,防灾减灾有时很简单,它其实就需要我们从每一个细节做起,从改变我们一些不良的生活和工作习惯做起,从保护好我们周遭的生态环境做起,以此来提高防灾减灾能力。

这既是专业人士的善意忠告,也是我们试图通过《中国人大》向广大读者所表达的一个真诚的期待!

汪融昆

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



2010年第15期
8月10日出版
总第267期

编辑指导委员会

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

编辑委员会

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

总编 汪铁民
副总编 高奇 徐燕
本期执行主编 金果林
责任编辑 张宝山
美术编辑 刘磊

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 提高抗灾能力, 应从保护生态环境做起

08 特稿

08 架互利合作桥梁 奏共同发展旋律

——吴邦国委员长访问欧洲三国并出席第三次世界议长大会议纪行

11 本期策划

11 大灾考验中国粮食安全

14 粮食安全的机制困惑

16 保粮: 如何跨越“紧平衡”

19 报道

特别关注 19 生态补偿立法正当时

23 基本药物制度: “药效”如何?

26 民间“鉴宝”: 如何趟过公信力危机

29 酒业乱象几时休

32 坡耕地梯田化: 远离水土流失

35 言论

访谈 35 要像重视耕地保护那样重视草原生态建设
——访全国人大农业与农村委员会副主任委员孙文盛

委员论坛 38 虚假发票列支实属腐败行为必须严究

38 使用假发票问题必须严肃对待

38 处理假发票报销行为不能太宽松

39 对使用假发票行为必须予以打击

39 假发票问题根源在制度不严惩罚不够

39 中央部门应该给全国带好头

代表建言 40 新生儿先天性缺陷发生率大幅上升亟待关注

40 交通肇事量刑应该提高以加大威慑力

40 建议取消嫖宿幼女罪 嫖幼罪是对男性的保护

41 年轻司法人员不能“有学历、无阅历”

41 让患者能在家门口看“名医”

41 加速我国原创动漫产业的发展



连日来,我国部分地区持续遭遇强降雨袭击,受灾地区军民奋起抗洪救灾。摄影/朱文标

42 地 方

- 四 川 42 让未来“天府”更美丽
43 代表小组活动何以有声有色?
- 湖 北 44 一条建议开启医疗救助快速通道
44 公民参与人大监督彰显民主透明
- 山 东 45 联千家访万民,代表选民心连心
45 促和谐保稳定,督办化解信访积案

46 人 物

- 故 人 46 蔡畅:妇女运动先驱

47 泛 读

- 史 话 47 民国一起典型的买官卖官案
48 以貌取人的清朝“大挑选官”
- 看 世 界 49 印度的“落后阶层”保留制度
- 随 笔 52 从全球化看中国“被发达”

综 合

- 看点 04 动作 05 新语录 05
- 观 点 06 “状元”少没关系,缺“大师”才丢人
06 “劝架”有积分,你的行为值多少钱?
07 尽快“重拾”学前教育
07 待反思的洪水“大考”
- 各地动态 54



封面照片:
今年以来连续发生的自然灾害
考验着中国的粮食安全。连日的
暴雨,使吉林省白山市、通化市
多处地区遭遇洪灾。通化市二道
江区鸭园镇四道江村7组的农民
李先生看着自家的玉米田连连
叹息。图/CFP

军事设施保护法颁布实施20年 为维护国家安全发挥重大作用

8月1日是《中华人民共和国军事设施保护法》颁布实施20周年纪念日。

军事设施保护法1990年2月23日经第七届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过后,于同年8月1日起施行。它是我国第一部完整的军事法律,也是保护军事设施的根本大法。

此后,我国先后下发了军事设施保护法实施办法等相关法规和400多部地方性相关法规,明确了各级军事设施保护委员会组成及职责,陆域、水域军事禁区、军事管理区的确定和范围划定等问题,形成了上下衔接、系统配套的军事设施保护法规体系。

军事设施保护法颁布20年以来,产生了强大的法律效应,为保护军事设施,维护国家安全提供了有效法律保障,形成了军事设施保护与地方经济建设协调发展的良好局面。★

最高法:各级法院将建涉军案件审判工作组织机构

近日,最高人民法院发布《关于进一步加强人民法院涉军案件审判工作的通知》,要求全国各级人民法院建立健全涉军案件审判工作组织机构。

该《通知》要求,要充分认识新形势下加强涉军案件审判工作的重要性,坚持公平公正执法与维护国防利益相统一,依法独立行使审判权与军地协调配合相统一的原则,切实履行好维护国防利益和军人军属合法权益的重要职责。

《通知》明确,各级人民法院要按照中央关于加强涉军维权工作长效机制建设的总体要求,建立健全涉军案件审判工作组织机构,进一步规范审判流程管理,完善军地协调机制,积极开展司法救助和法律援助。★

安监总局新规:安全事故逃匿或瞒报从重处罚

日前,《安全生产行政处罚自由裁量适用规则(试行)》已获国家安监总局通过并正式公布,将从10月1日起施行。

《规则》列出了12条“从重处罚”的情形,包括:危及公共安全或其他生产经营单位安全,责令限期改正却逾期未改正;一年内因同一种安全生产违法行为受到两次以上行政处罚;拒不整改或整改不力,持续违法;对举报人、证人打击报复;发生生产安全事故后逃匿或瞒报、谎报,拒绝、阻碍或以暴力威胁行政执法人员等。以上这些行为从今年10月起都将被从重处罚,甚至可罚“最高值”。

相应的,规则也列出了从轻处罚的情形,包括:主动投案,如实交待违法行为;主动消除或减轻危害后果;配合安监执法机关查处安全生产违法行为,有立功表现等。★

13个省级人大常委会立法加强检察机关法律监督

7月30日,浙江省第十一届人大常委会第十九次会议通过了《关于加强检察机关法律监督工作的决定》。至此,中国省级人大常委会作出的此类决议、决定,增加到13个。

2001年7月27日,河南省第九届人大常委会第二十三次会议通过了《关于进一步加强检察机关法律监督的决定》。这是新世纪以来,省级人大常委会首次专门对加强检察机关法律监督工作出台决定。

2008年9月起,出现了一轮由北京引领的省级人大常委会出台此类相关决议、决定的热潮。这是党和国家对检察机关法律监督工作高度重视、检察工作迎来难得发展机遇的时代产物。

这些决议、决定,都是各省级人大

常委会认真审议讨论,并经各省人大常委会全体组成人员过半数表决同意后通过的、具有法律效力的决策性文件,是省级权力机关专门针对辖区内检察机关法律监督工作行使监督权和立法权的体现。★

北京市人大常委会通过决定 用制度支持城区区划调整

7月30日下午,北京市第十三届人大常委会第十九次会议通过《北京市人大常委会关于东城区和崇文区、西城区和宣武区行政区划调整有关问题的决定》,为该市东城区和崇文区、西城区和宣武区行政区划调整中的重大问题的解决,提供了制度支持。

据介绍,这项决定的最大亮点在于向新区人民代表大会(临时)授权,为新区人民代表大会(临时)依法行使职权提供了制度支持。

《决定》的作出,对在推进新区建设过程中坚持发挥人大制度的优势和人大的职能作用,保证国家权力机关、行政机关、审判机关和检察机关依法有序地开展工作,有重大意义。★

深圳“最严厉”交通条例实施 多名车主被重罚5万

对严重交通违法的重罚举措正成为现实。8月1日,《深圳经济特区道路交通安全违法行为处罚条例》正式实施首日,深圳市交警局就开出多张高额罚单:有多名变造车牌车主被重罚5万元,也有泥头车因超载合计被罚3.5万元。此外,还有多名车主因未按规定张贴临时车牌或者车牌污损,被罚6000元。

高额的罚单令不少车主大呼“吃不消”。也有外地车主因确实不清楚《条例》进而喊冤,有律师对此指出,交警部门应在《条例》实施初期给予一个缓冲期。★

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》公布

7月29日，中共中央、国务院印发《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》。纲要提出了今后10年教育改革和发展的战略目标：到2020年，基本实现教育现代化，基本形成学习型社会，进入人力资源强国行列。教育投入不足一直是制约我国教育事业发展的“软肋”。对此，纲要明确提出，提高国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比例，在2012年达到4%。✎

国土部：出炉全国1457宗闲置土地黑名单

据媒体报道，近日，国土资源部已将一份涉及全国1457宗闲置土地的统计表交予银监会。这份统计表是前段时间国土资源部第一次全国大规模调研后列出的“黑名单”。这次调研共派出31个调研组，赴31个省区市。银监会将根据这份“黑名单”做一次全面的风险排查。其中80%的闲置土地可能被收回。

这份《有关房地产开发企业土地闲置情况表》中，详细列出了省市、项目名称、闲置土地的受让人、合同编号、合同签订时间和约定的开工时间等内容。✎

农业部：部署当前农业抗灾救灾和秋粮生产工作

8月2日，农业部召开专题会议，落实国家减灾委和国家防总联席会议要求，进一步部署当前农业抗灾救灾和秋粮生产工作。农业部部长韩长赋要求，各级农业部门要认真贯彻落实党中央、国务院的决策部署，坚定粮食生产稳定发展的目标不动摇，立足抗灾夺丰收，完善应急预案，搞好监测预警，强化指导服务，加强病虫害防治，狠抓措施落实，扎实推进农业科学抗灾，全力以赴夺取秋粮丰收。✎



要培育劳动最光荣、劳动者最伟大的主导理念。

7月31日，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长、中华全国总工会主席王兆国会见在北戴河休养的劳模时强调，要大力弘扬劳模精神和工人阶级伟大品格。



要坚持教育公益性和普惠性，确保每个孩子“上得起学”，入学无障碍。

8月1日，全国人大常委会副委员长、民进中央主席、中国教育政策研究院院长严隽琪围绕刚刚发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》接受新华社专访时强调。



此时要特别强调“军中无戏言”，强调非常时期采取非常之举。

7月下旬以来，吉林暴雨频发。日前，在新一轮强降水天气即将到来之际，吉林省委书记孙政才专程到省气象局调研降雨形势时强调，准确及时的气象预报是实施抗洪抢险的重要科学依据。



“沟通是金”。希望党政部门与媒体由“背靠背”变为“面对面”，做到真正的“零距离”。

7月26日上午，山西省委书记袁纯清在与中央媒体驻晋负责人座谈时说。



煤矿安全管理不能有侥幸心理，要严而又严、细而又细，坚决杜绝管理不严格、关停不及时等问题的发生。

黑龙江省委书记吉炳轩在鸡西恒鑫源煤矿“7·31”透水事故现场指挥救援时强调。



法官要时刻准备接受监督。

7月27日，最高人民法院常务副院长沈德咏在全国法院宣传工作会议上这样说。沈德咏指出，近年来，媒体格局正在发生巨变。新兴媒体的出现，使得社会公众可以更加自由、更加直接、更加多角度地评判法院工作。

“状元”少没关系， 缺“大师”才丢人

文/致远

7月18日和19日两天，北京大学和清华大学相继公布了今年高招的录取数据，北大号称录取了全国各省超六成的文理第一名，而清华则说九成省份的理科第一名和近三成省份的文科第一名填报了清华。

明白人可以一眼看出这是一对多么自相矛盾的数据！虽然我们可以费尽心力地帮两所高校找一个统计口径不同的藉口，但不能视而不见的是中国顶级高校为了状元不惜争一个徒有虚名的“一哥”的无聊。

说实话，无论是北大做第一，还是清华当老大，对国人来说，只不过都是“猴山里的大王”。放眼全球，世界公认的前十名大学有清华、北大吗，前二十名、前五十名有吗？清华、北大培养过一个诺贝尔奖获得者吗？世界上拔尖人才又有多少呢？这些都是值得自豪的，可这些都没有！这不禁让人感叹，录取了全国几乎全部高考状元的北大、清华，你们不去争一个世界一流大学的名头，培养不出一个大师，争到再多的状元也不过是张画皮，甚至连面子都谈不上。

一所大学的优秀，不应看进来的学生什么样，而要看出去的学生如何。记得曾看过这样一篇文章，哈佛大学前校长德里克·博克教授说，哈佛大学最值得骄傲的不是培养了7位美国总统，不是造就了34位诺贝尔奖获得者，也不是全美500多家特大型企业一半以上的经理是哈佛的毕业生，而是哈佛让每一块金子都闪闪发光，让每一个从哈佛走出来的人都创造成功。

而在今年“五四”青年节，北京大学一位化学学院学生向温家宝总理提出了如何理解钱学森关于中国大学为

什么培养不出杰出人才的问题。温家宝也认为，大学改革要为学生创造独立思考、勇于创新的环境。大学应该以教学为中心，使学生德智体美全面发展。众所周知，这才是大学的价值所在，否则争到再多的高考状元，却不能将他们培育成出类拔萃的人才，只落得个伤仲永的叹惜，怎好交待。

而现在恐怕更令高校感到不安的是，除了香港大学等香港高校直接瞄准各省高考状元外，国外名校也向中国学生敞开了大门。据报道，去年以来，仅天津一地被耶鲁等国外知名大学录取的学生至少在100人以上。倘若如此下去，连状元都没有了，高校还能抢什么呢？

不过好在，清华大学对引起社会关注的“北大、清华高考第一名录取数据打架”一事做出回应时明确表示，这将是最后一次公布录取“第一名”数据，高校应把精力放在招生改革和学生培养上。

但愿中国高校能够早点诞生出自己培养的大师！✘

“劝架”有积分， 你的行为值多少钱？

文/解文

近日，宿迁市公安局公布《宿迁市治安志愿者积分考核奖励管理办法》，在全国率先对“小善”行为进行积分考核：“看到路人争吵，主动上前劝解，就能从公安机关领到一定的现金奖励。积分多了，买房子还能享受数千元的优惠，在子女上学、就医等方面享受一定的待遇。”

劝架积分？拿金钱来维护现代社会的正常运行，用金钱来衡量品德行为，若真可以衡量，到底值多少？拿品德来积分，用金钱来衡量“劝架”行为，看似鼓励公民热心行善，致力于社会主义精神文明建设，再深思考，却有

怪诞之感。然而，这种用金钱“激励”善举、守法的地方规定竟有不少。

前不久，河北省省会文明办、石家庄市公安局研究决定，出资10万元，对在各路口寻找到的“第一位不闯红灯的行人”、“第一位不闯红灯的非机动车骑乘人”进行现场奖励，每人一次奖励现金500元，“以此激发和调动广大市民守法出行、文明出行、安全出行的积极性、自觉性。”

劝架调解矛盾纠纷是中国人传统的道德之举，不闯红灯、遵守交通规则是人人必须遵守的法规，前者用福利积分鼓励热心行为，后者斥金钱奖励守规行为，让人不禁啼笑皆非。宣传、鼓励好善乐施、遵规守法本身无可厚非，这也符合构建和谐社会、法制社会的要求，然而前提是必须知道，行善是一种自发、自愿、没有功利色彩的行为，而法律法规的至高无上与威严的目的也在于规范公民享受权利的同时自觉不侵犯他人的自由，一旦把道德和守法跟物质、金钱挂上钩，那么带上铜臭味的道德到底是高尚的精神还是交易呢？法律法规的严肃性、强制性又怎能站得住脚？

笔者认为，政府这种做法还是慎用为好，暂且不论这能否如有关部门的出发点那样达到宣传目的，更让人担忧的是，此举可能导致可怕后果。

社会心理学中有一个叫“阿伦森效应”的理论，是指人们对待某事往往会随着奖励减少而导致态度逐渐消极，随着奖励增加而导致态度逐渐积极的心理现象。根据这个理论，在金钱激励政策下，人们习惯了做好事、守法规就能得到奖励并积极去做，一旦失去了福利、金钱奖励的政策，意味着人们的态度会逐渐消极，再要求他们一如既往地遵守道德和法规就更难了。

再者，通过金钱奖励法宣传和引导

社会的道德观念和法制观念,还可能带来另一个社会危害,即社会价值观的动摇,认为凡事都可以跟物质和金钱挂钩,从而使物质文明是精神文明的基础变成了目的,到那时真可谓呜呼哀哉。

总之,金钱激励政策还是少用为好,因为不是任何事情都需要金钱的诱惑,尤其在道德和法制建设方面,我们需要的是政府引导人们自觉自愿地加入到和谐社会的建设当中,不带上丁点儿功利成分。✘

尽快“重拾”学前教育

文/李 非

因“黑”幼儿园的管理疏忽,又酿成了一起悲剧。

据中国青年报报道,7月31日上午8时30分,西安市两岁半的涵涵被家人送上幼儿园的接送车。车到幼儿园后,该园负责人和老师过于大意,没有清点人数和仔细检查,就锁上车门离开。下午4时,涵涵被发现躺在车座上,处于休克状态,等送到医院抢救,已无济于事。

经查,西安市出事幼儿园属于人们口中常说的“黑”幼儿园和山寨幼儿园。此类幼儿园基本上是手续不全,环境简陋,安全隐患多,师资力量不足,属于违规办园。现实中,发生安全事故的也以此类幼儿园为主,

既然“黑”幼儿园很有问题,为什么还如此受欢迎?其实,给孩子选择上“黑”幼儿园的大多是农民工和进城务工人员。对于农民工和进城务工的群体来说,打心底上讲,他们谁都想望子成龙、望女成凤,都希望子女能获得最好的教育。

但现实是残酷的,他们从农村来到城市,主要以打工、做小买卖为生,收入不多,没有能力送小孩上正规的私立幼儿园,想进公立幼儿园吧,不但

少又受户籍限制。因此,选择收费便宜和限制少的“黑”幼儿园,实属农民工和进城务工群体的无奈之举。市场需求大,“黑”幼儿园数量也就越来越多。

从政府部门公共职能来讲,“黑”幼儿园的普遍存在,一方面说明监管缺位,另一方面说明学前教育需求大,政府部门提供公共服务的缺位。

实际上,计划经济时期,我国拥有大量的公立幼儿园,学前教育资源并不紧张。90年代中期以后,国有单位进行改革,许多公立幼儿园被当成财政包袱甩了出来,自负盈亏。结果是,大量公立幼儿园关停,数量急剧下降。对此,政府部门没有采取有效的应对措施,而是把希望完全寄托于市场和民间资本。这几年,虽然民办幼儿园有了长足发展,同时,也让“黑”幼儿园有隙可乘,这也为今天“黑”幼儿园安全事故埋下了隐患。

国家政府部门不够重视,财政投入少,加之城市外来人口数量急剧上升,这必然引发学前教育资源空前紧张。于是,直接促成了当前安全性和资质好的公立幼儿园稀缺,民办园两极分化严重(私立幼儿园高收费和“黑”幼儿园丛生)的局面,这被形象地戏称为:“入园难,难于考公务员;入园贵,贵过大学收费。”一定程度上,加剧了教育的不公平。

未来,工业化和城镇化是大势所趋,学前教育的需求将会越来越大。照此,政府部门应该尽快“重拾”学前教育,无论公立幼儿园,还是非公立幼儿园,给予同等关心和照顾,让孩子们入园不再难,不再贵。✘

待反思的洪水“大考”

文/王 嘉

在最近的新闻当中,最牵动人心的莫过于泛滥全国的大暴雨。自今年4月

底以来出现的南方地区的暴雨还未平息,东北辽宁、吉林等省又遭遇特大暴雨。现在,我国南北各地正经受因暴雨频发而导致洪灾的严峻考验。汛情严重性直逼1998年的特大洪水。

应该看到,中国抵御洪涝灾害的能力相较1998年已有了很大提升。洪水面前,我们看到了在党和国家领导下,各地面对洪灾采取了相当有力的应急措施,人们万众一心保证人民生活得到安顿的感人场面。

同时我们看到,在洪水泛滥这块“试金石”面前,小型病险水库数量和垮堤事件均明显增多,暴露了我国基层水利建设特别是中小水利依然滞后等问题。

我们了解到,今年长江流域的洪灾并不完全是长江干流水系的问题,支流和中小水利在防洪实力上显示出巨大压力,也是原因之一。

另外,今年出现的很多暴雨灾害并非江河湖水泛滥造成,而是属于暴雨内涝,暴露了城市排水系统建设的滞后。

据气象部门预测,在我国的长江流域、淮河流域、松花江流域的汛情还将持续,面对严峻的汛情,我们不禁想问:治理江河的能力要如何提升,才能保证不用每年都饱受洪水的侵袭。

加大政府财政在基层水利设施上的预算投入、少做城市扩张建设的“面子工程”,应是当下政府需要仔细考虑的问题。

所幸的是,国家领导人在对防汛救灾工作作出的重要指示中明确强调,要下决心增加水利投入,重点搞好中小河流治理、山洪灾害防治和小型水库除险加固,进一步夯实水利基础,提高抗灾减灾能力。

同时,近期水利部与财政部已组织编制了《全国小型病险水库除险加固规划》,将在三年内对5400座小型病险水库实施除险加固。✘



架互利合作桥梁 奏共同发展旋律

——吴邦国委员长访问欧洲三国并出席第三次世界议长大会纪行

文 / 马 剑 李拯宇 李诗佳

当地时间7月13日,正在法国进行正式友好访问的全国人大常委会委员长吴邦国在马赛参观欧洲直升机公司

盛夏的欧洲大陆,灿烂的阳光,绚丽的鲜花,似火一般热情,迎接来自远方的中国贵宾。7月7日至20日,全国人大常委会委员长吴邦国应邀对法国、塞尔维亚、瑞士进行正式友好访问,并出席在日内瓦举行的第三次世界议长大会。这是在国际形势正经历复杂深刻变化、人类面临越来越多全球性挑战的背景下,我国主要领导人的一次重大外交行动,对推动我国与三国关系深入发展,保持中欧关系良好势头,加强我与世界各国议会交往与合作,扩大我国在国际事务中的影响和作用,具有十分重要意义。

促进国家关系深入稳定向前发展

中法建交46年来,两国关系以其战略性和开创性长期走在西方国家与中国关系的前列。当地时间7月7日傍晚,吴邦国委员长刚刚抵达巴黎,就与法

国总统、两院议长、总理等领导人展开密集会谈会见。宾主在热情友好的气氛中,谈两国关系,议国际形势,话合作前景,达成广泛重要共识。双方一致认为,中法关系战略意义不断上升,两国合作的空间日益扩大,表示将保持并增强两国关系的战略性和开创性,尊重和照顾彼此核心利益和重大关切,加强全方位战略合作,密切在国际事务中的协调与配合,推动中法全面战略伙伴关系不断向前发展。

吴邦国委员长访问塞尔维亚,是其成为独立国家以来我国主要领导人首次访问。塞方高度重视,议长和6位副议长悉数到机场迎接吴邦国委员长,总统、议长、总理和所有内阁成员陪同吴邦国委员长出席中国企业承建的贝尔格莱德跨多瑙河大桥奠基仪式。“中塞政治上是可信赖的好朋友,经济上是互利合作的好伙伴,人文上是交流借鉴的

好兄弟。希望继续深化传统友谊,巩固政治互信,扩大互利合作,丰富两国战略合作伙伴关系内涵,使中塞传统友谊焕发新的生机,”吴邦国委员长满怀深情的话语,引起塞方领导人的强烈共鸣。

瑞士是最早与新中国建交的西方国家之一。中瑞两国人民一直怀有友好感情。吴邦国委员长在与瑞士领导人会见会谈时强调,尽管中瑞两国国情有很大不同,文化也有许多差异,但双方有着广泛共同利益,加强和深化新形势下中瑞关系显得更加重要。他表示愿以两国建交60周年为新契机,保持高层交往,增进政治互信,开展人文交流,增进人民友谊,促进中瑞全面友好互利合作关系健康稳定发展。

推动经贸合作向更高层次 更宽领域迈进

“中国在保持经济平稳较快发展

的同时,着力调整经济结构,促进产业优化升级,为世界经济复苏和发展带来巨大商机与动力,双方应当抓住机遇,推动经贸合作向更高层次更宽领域迈进。”吴邦国委员长每到一地,用大量时间、花很大精力,分析双方经济互补优势,探讨经贸合作重点领域,提出互利共赢真知灼见。

法国是中国在欧盟第四大贸易伙伴,中国是法国在亚洲最大贸易伙伴。两国经济优势互补,合作基础良好,发展潜力很大。深化中法经贸合作,是吴邦国委员长此访的重要目的之一,也是他与法国政府、议会和地方领导人谈论最多的话题之一。吴邦国委员长应邀出席中法经贸合作论坛,发表题为《新形势下的中法经贸合作》的主旨演讲,亲自见证中法经贸合作新成果,专门考察智能电网、光伏发电、直升机、热核聚变、粒子物理等一批体现法国经济科技实力的高新技术企业和科研机构。

吴邦国委员长强调,中法经济互补优势和已经形成的互利合作格局,并没有因为国际金融危机的影响而改变。而两国在应对国际金融危机过程中推出的刺激经济增长计划,以及经济结构调整战略,又为双方经贸合作创造新的机遇。为把中法经贸关系建成紧密长期可持续的新型经贸伙伴关系,双方应着重做好三个方面的工作。一是深化大项目合作,延长产业链,更好地发挥大项目的带动和辐射作用。二是拓展新的合作领域,加强在新能源、新材料、节能环保、低碳技术等领域的互利合作,培育中法经贸合作新的增长点。三是完善投资贸易环境,促进双边贸易和投资便利化,反对各种形式的贸易保护主义。

法国领导人和企业界人士对吴邦国委员长的深刻分析和务实建议给予了积极回应,表示愿深化双方经贸关系,扩大互利合作,防止贸易保护主义,积极开拓环保、农业、金融等领域的合作,促进经济结构调整和产业优化升级。

中塞政治关系良好,经贸合作相对薄弱。针对两国经济发展实际,吴邦国委员长指出,随着塞尔维亚经济恢复发展,基础设施建设需求会明显增加,工业改造升级任务也会加重,中国在这方面积累了丰富的经验,希望双方发挥各自优势,加强基础设施建设和企业升级改造等领域的合作,使中塞经贸关系实现质的飞跃。塞方领导人表示,希望借鉴中方对外开放、吸引外资的成功经验,欢迎中国企业赴塞投资创业,并愿为塞中企业合作创造良好的环境。

瑞士是中国在欧洲重要的贸易伙伴和外资、技术引进来源国。吴邦国委员长提出,希望双方在搞好贸易合作的同时,把瑞士的先进技术与中国的巨大市场结合起来,切实加强经济技术合作、投资合作、大项目合作和企业合作,通过建设示范工程等方式,积极开展生态保护、环境治理、节能减排、低碳技术、绿色经济等领域的交流与合作,建立更加紧密的中瑞经贸合作关系。瑞方领导人对此予以积极回应,表示将与中方共同努力,提升两国经贸合作水平。

发挥议会交往的重要作用

议会交往作为国家关系的重要组成部分,具有内容丰富、对象广泛、层次众多、方式灵活的特点,对增进政治互信、加深人民友谊、推动务实合作、促进国家关系发展,发挥着越来越重要的作用。这些年来,中国全国人大充分发挥议会交往的优势,把与外国议会的交往工作开展得有声有色,特别是与一批外国议会建立定期交流机制,保持交往连续性和稳定性,增强交流与合作实效,成为一道亮丽的风景线。

访问期间,吴邦国委员长针对往访国不同情况,提出加强议会交往的意见和建议。在法国,吴邦国委员长与阿夸耶议长共同宣布中国全国人大与法国国民议会合作委员会第一次会议开幕,正式启动双方定期交流机制,标志着中法议会交往进入新的阶段。他强调,双

方应以此为契机加强各层次友好往来,就共同关心的问题实质性对话,加深了解,扩大互信,促进经贸、人文合作与地方交往,为国家关系不断向前发展增添活力。在塞尔维亚,吴邦国委员长表示,双方应围绕国家关系发展大局,深入开展治国理政和立法、监督等方面的经验交流,密切在国际和地区议会组织中的磋商与配合,充实中塞关系内涵。在瑞士,吴邦国委员长提出,双方应不断扩大专门委员会、友好小组和办事机构之间的交流,使议会成为国家关系健康稳定发展的建设性力量。

三国议会领导人完全赞同吴邦国委员长关于深化议会交往的建议,表示愿进一步深化同中国全国人大的友好关系,为促进国家关系全面发展作出新的贡献。

强调中国仍是世界上最大的发展中国家

近年来,国际社会对中国持续快速



当地时间7月14日,正在塞尔维亚进行正式友好访问的吴邦国委员长出席贝尔格莱德泽蒙—博尔察跨多瑙河大桥奠基仪式并致辞

的发展和日新月异的变化表示称赞,对中国取得抗震救灾和灾后重建重大胜利,成功举办北京奥运会,面对国际金融危机冲击率先实现经济回升向好,更是感到惊叹。有的外国朋友甚至提出中国是不是发展中国家的疑问。

在中法经贸合作论坛上,吴邦国委员长专门回答了这个问题。他运用丰富数据和对比方法,深入分析中国的基本国情及其发展的阶段性特征,指出中国之所以能够创造一个又一个奇迹,主要是依靠集中力量办大事的制度优势、改革开放30年来的发展积累、中华儿女自强不息的民族精神。中国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,仍然是世界上最大的发展中国家。这是我们基于对中国基本国情认识得出的结论。一是经济实力显著增强,同时长期形成的结构性矛盾和粗放型增长方式尚未根本改变。二是协调发展取得显著成绩,同时城乡、区域、经济社会发展不平衡问题依然突出。三是人民生活总体上达到小康水平,同时贫困人口和低收入人口还有相当数量。吴邦国委员长强调,实现现代化,是一代又一代中国人梦寐以求的美好愿景和矢志不渝的奋斗目标。正是因为中国人民曾饱受贫穷饥饿的煎熬,更加渴望过上富足安康的生活,发展已经成为中国人内在的永恒追求。正是因为中国改革开放以来始终坚持把发展作为第一要务,人民生活一天比一天好,“发展是硬道理”的思想已经深入人心、不可逆转。正是因为中华民族酷爱和平,近代又频受劫难、屡遭战乱,中国人民更加珍惜和平,更加懂得维护世界和平既是应尽的国际义务,也是谋求自身发展的内在需要。

与会的法国官员、企业家、各界人士以及当地媒体普遍认为,吴邦国委员长的重要论述深入浅出、内容丰富、意义深刻,既描绘了中国积极乐观的发展前景,又指出了前进道路上存在的困难和问题,让国际社会进一步加深了对中国国情的了解,加深了对中国坚持科学

发展、走和平发展道路的认识。

推动实现联合国千年发展目标

第三次世界议长大会是在联合国千年发展目标提出10周年之际召开的一次重要国际会议。5年前,吴邦国委员长出席了在纽约联合国总部举行的第二次世界议长大会,发表题为《加强多边合作,促进共同发展》的重要发言,提出相互尊重、建立互信、共同发展等三点重要建议,对加强多边合作产生了重大而深远的影响。此次是他以中国全国人大常委会委员长身份第二次参加世界议长大会。

在短短两天时间里,吴邦国委员长展开密集的外交行动,出席了20多场活动。在大会开幕式上发表题为《实现千年发展目标国际社义不容辞》的重要发言,并以大会第一副主席的身份主持当天上午的会议;会见联合国秘书长潘基文、各国议会联盟主席古里拉布和秘书长约翰松、世界卫生组织总干事陈冯富珍和世界经济论坛主席施瓦布,就加快千年发展目标实现进程、促进世界经济复苏、支持联合国等国际组织发挥作用等问题深入交换意见;与法国、南非、朝鲜、哈萨克斯坦等国议长进行会谈,还为巴基斯坦、韩国、日本、印度、印度尼西亚、越南、马拉维等国议长举行早餐会,就加强议会间交流与合作、完善议会定期交流机制、促进国家关系发展等达成共识。

吴邦国委员长在大会开幕式上的重要发言,全面阐述中国关于实现千年发展目标的政策主张,展示中国为落实千年发展目标作出的积极努力,表明中国推动落实千年发展目标的坚定信心。他指出,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等基本国策,以实际行动为推动实现千年发展目标作出了积极贡献。

他强调,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,吴邦国委员长提出三点建议:

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。国际社会应当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。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。

吴邦国委员长的重要发言赢得了与会各国议长特别是发展中国家和最不发达国家议会领导人的高度赞赏,普遍认为中方的政策主张体现了国际社会的共同利益和长远利益,维护了发展中国家特别是最不发达国家的发展权利,中国为第三次世界议长大会的成功举行作出了积极贡献。

※ ※ ※ ※ ※ ※

绵延起伏的阿尔卑斯山,留下互利合作的坚实足迹;蜿蜒流淌的多瑙河,奏响人民友谊的动人旋律;碧波荡漾的日内瓦湖,谱写和平发展的华彩乐章。吴邦国委员长此访务实高效、成果丰硕、意义非凡,取得了圆满成功。☑



大灾考验 中国粮食安全

文 / 本刊记者 梁国栋

今年的汛情异乎寻常。自入汛以来,我国部分地区先后出现多次大范围强降雨,有230多条河流发生超警戒线以上洪水,长江上游干流发生1987年以来最大洪水。根据国家防总办公室的统计,截至7月23日9时,今年全国共有28个省(区、市)遭受洪涝灾害,累计农作物受灾7603千公顷,受灾人口达1.2亿。

就在“七下八上”的防汛关键时期,传来了夏粮丰收的好消息。根据农业部发布的消息,预计今年夏粮总产将达1.23亿吨,再获好收成。用农业部总经济师陈萌山的话说,夏粮收成好,为我们稳定粮食生产争取了主动,给我们吃了一颗定心丸。然而这是否就意味着全年粮食生产高枕无忧、丰收在望呢?包括陈萌山在内的众多农业专家并不这样看。“夏粮只占我国全年粮食产量的四分之一。”中国农业大学科学技术发展研究院副院长高旺盛教授告诉本刊记者,关键看秋粮。

我国秋粮主产区主要分布在华北地区和东北平原。据了解,辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古、山西五省的秋粮产量占到全国产量的30%左右。然而自年初以来的持续干旱以及近期发生在东北部分地区的洪涝灾害,都给秋粮的生产带来了不利的影响。“今年以来,我国气候极端异常,自然灾害从入春以后到现在是频发、多发,甚至是重发,的确给粮食生产带来了严峻的挑战。”前不久,陈萌山在国务院新闻办公室召开的新闻发布会上这样表示。如果再往前看,洪涝、干旱、地震、泥石流等近年来多发的自然灾害都对粮食生产带来了一定的影响。这表明,频繁发生的自然灾害正考验着我国的粮食安全。

对此,多位受访专家表示,作为基础性、战略性的物资,粮食具有稳定民心、平稳物价、促进发展的重要作用,对和谐社会的构建举足轻重,在我国粮食生产取得连续多年丰收的大好形势下,更要清醒认识粮食生产存在的问题,不能有丝毫的松懈,要增强忧患意识。

农业靠天吃饭没有根本改变

“面朝黄土背朝天,汗滴黄土冒青烟。”这幅景象真实地反映了我国农业几千年来靠天吃饭的状况,这种局面至今仍未得到根本改变。据了解,我国耕地的有效灌溉面积仅占总面积的46%,在很多地区,降雨的多少在很大程度上决定着当年农作物收成的好坏。以全国十大产粮县——吉林省农安县为例,该县丰歉年之间的粮食总产量相差可达10亿斤。

对此,多年从事“三农”问题研究的全国人大农业与农村委员会张晓山委员也有着深刻的体会。他告诉记者:“我在黑龙江调研的时候就发现,由于水利设施的欠缺,那里有很多耕地都是靠天吃饭的,都得靠雨水来灌溉。”在今年的全国“两会”上,农业部副部长危朝安也感慨地说,气候、气象条件对我国农业生产的影响相当大。

“这成为制约我国粮食产量进一步提高的一大障碍。”身为全国人大农委委员、中国社科院农村发展研究所所长张晓山在接受本刊记者采访时坦言。

而今年夏粮的减产也正是缘于此。据陈萌山在新闻发布会上的介绍,尽管今年夏粮实现了连续7年丰收,但夏粮单产因灾略有下降。据了解,由于西南地区遭遇历史罕见的特大旱灾致使夏粮减产,导致全国夏粮单产比上年减少1.4公斤。云南、贵州、广西等西南省区的夏粮因灾减产三分之一。而在去年,由特大干旱及各种灾害引发的粮食损失总计达1107亿斤。

这个数字让很多受访的专家都感到无比的心痛,特别是在一些专家的眼中,随着以全球气候变暖为主要特征的气候变化,干旱、洪涝等自然灾害发生的不确定性将会增加,对粮食生产的影响不可小视。据了解,相关研究表明,气温每上升1℃,粮食产量将减少10%。中国气象局局长郑国光指出,气温每升高1℃,我国水稻生育期将平均缩短7—8天,冬小麦生育期将平均缩短17天。由

于生育期缩短,减少了作物通过光合作用积累干物质的时间,质量也会下降。在现有的种植制度、种植品种和生产水平不变的前提下,到2030年,我国种植业生产潜力可能会下降5%—10%,其中灌溉和雨养春小麦的产量将分别减少17.7%和31.4%。

对此,多位受访专家表示,改变农业靠天吃饭的根本之路在于加快农田水利设施建设,用现代物质基础装备农业。他们认为,这个任务十分紧迫。同时,他们指出,不能仅仅依靠大量开凿机井的方式抗旱。“开凿机井,可以缓解旱情,但是长远来看,弊端严重。”中国农科院农业经济与发展研究所的现代农业研究室主任蒋和平教授在接受本刊采访时指出,大量开凿机井,将会形成地下水漏斗区,使河流出现断流,进一步加重干旱地区的干旱程度,由此形成恶性循环,使当地处于极度缺水的状态。

粮食供需平衡压力大

1996年10月,我国政府发表了《中国的粮食问题》白皮书,提出在正常情况下,中国粮食的自给率不低于95%,净进口量不超过国内消费的5%。这成为衡量粮食生产的一大指标。“低于95%就没有实现这个目标。”危朝安这样解释“基本自给”。

那么,十多年来,这个目标的实现情况如何呢?多位受访专家均表示肯定。“我算了一下这些年的数据,应该说我们基本上达到了这个目标。”张晓山委员告诉记者,他曾对2006年的相关数据进行了测算,得出的结果是基本符合白皮书的要求。如果以2009年的数据为准,张晓山委员认为,如果说要立足于国内来保障我国主要农产品的基本供应,从目前我国农产品的自给率来看,这个目标只能说是基本实现了。“也就是说,我们首先保证了大米、小麦、玉米等主粮的自给,但油、大豆等需要通过国际市场来调剂。”张晓山委员告诉记

者,我们保证了粮食的基本自给,口粮的基本自给,但不是完全自给。中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文也曾公开表示,目前我国小麦、稻谷和玉米这三大谷物的供求基本都能实现紧平衡,其他农产品的供应如大豆、植物油和棉花等存在缺口。

这个问题的出现,一方面是因为耕地和水资源的限制。“农业生产中最主要的自然资源一个是水,另一个就是耕地。”张晓山委员指出,从这个角度讲,我们要承认耕地资源和水资源对我国的粮食生产基础造成了很大的制约,或者说已经成为一个严峻的挑战。据了解,尽管近年来我国农业的生产能力在逐步提高,但耕地在不断减少,人口又在持续增加,在需求明显增长的情况下,我国农业自然资源不足的矛盾日益凸显。而另外一个原因就是粮食消费结构的升级。“城乡消费者对食品的绝对消费量,尤其肉禽蛋奶的消费量在上升。”张晓山委员认为,在目前这种消费模式下,我们的耕地和水资源是生产不出足够的肉禽蛋奶油来满足人民群众日益增长的粮食消费需要。

据了解,有关部门在进行测算后指出,全国今年的粮食消费量要达到10500亿斤以上,而且现在每年粮食需求刚性增长大概每年增加80亿—100亿斤以上。危朝安指出,稳定粮食生产,保持粮食总产在1万亿斤以上是我国粮食生产的一个底线。

一些受访专家表示,由于农业基础设施薄弱,再加上各种自然灾害的影响,以及农业增产难度的加大,使得这个目标的实现困难重重,需要付出更多的努力。

外资是“鲶鱼”还是“鳄鱼”

在黑龙江省黑河市肥沃的土地上,一望无际的玉米穗迎风招展,长势喜人,但这些高产的种子却是地道的“德国造”,轰隆隆的农机也基本都是洋货。这让前来调研张晓山委员感慨万千。

“我问农民为啥不用咱自己的种子,农民说自己的玉米种子只适合种在黄淮海地区,而像东北这样高纬度和早熟的地区,种不了。自己的农机也不好使。”张晓山告诉记者,因为每年都得从国外进口种子,购买农机,就等于在这方面受制于人。

据张晓山介绍,外资已经进入了我国农业以及农业上下游产业,并控制了一些诸如油脂加工企业、种子企业。据了解,在一些农业产业领域,外资势如破竹,长驱直入,在国内罕有对手。而对外资的进入,各界也有着不同的看法。

有观点认为,外资好比“鲶鱼”,能够促进国内企业更好地发展。但也有人不同意,他们指出,外资就是一条“鳄鱼”,将会“吃”光国内相关企业,扼杀民族产业,进而危及中国的粮食安全。

“我们不反对外资,应该是鼓励竞争,创造一个好的环境。”张晓山委员认为,我们是世界贸易组织成员国,改革开放是大势所趋,但是为了维护国家的粮食安全和食品的有效供给,要正视外资企业与国内企业的规模差距越来越大的现实,对外资在农业上下游产业的进一步扩张和垄断要有警惕,加以限制。“我们警惕和反对的是垄断,就是说人家进来后把你的喉咙都卡住了,然后逼你就范,什么都得听人家的,就很危险了,不能对这种垄断现象熟视无睹。”他还特别指出,我们要培育可以跟外资抗衡的民族农机工业、种业、农产品加工业,这方面不是靠行政干预,而是需要企业市场中壮大,这是一个比较难的问题。

饭碗不能端在别人手中

前不久,农业部部长韩长赋在接受《人民日报》专访时用两句话来概括粮食安全问题:一句话是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;另一句话是我国是人口大国,确保国家粮食安全,必须坚持立

足国内实现基本自给的方针,中国人的饭碗不能端在别人手里。

但也有学者不这样认为,他们从市场配置资源、市场决定供求关系的理论角度来分析粮食安全问题,提出依靠贸易和交换(国内的和国际的)才能保证粮食供给安全的见解。

其实,有关我国的粮食安全问题一直都是专家、学者们讨论的焦点。尽管依靠市场解决粮食安全问题的观点也有理论支撑,但在记者的采访中,很多受访专家和农业工作者都认为,解决中国的粮食问题必须立足于国内。他们强调,粮食是一种特殊的资源,如果将粮食安全寄托于市场,寄托于国际贸易,那将是非常危险的。

“粮食生产具有周期性的特点,从种到收需要几个月的时间,而且粮食供需还存在着空间上的错位。”在张晓山委员看来,如果真的出现粮食问题,依靠刺激国内生产在短期内增加粮食供给是不现实的,而这必定会导致价格的暴涨暴跌,直接影响国家的稳定大局。

“也不能指望国际市场。”张晓山委员认为,只要我们的进口量稍微变动一下,哪怕就多进口几百万吨,都会影响国际市场粮价,而且大国效应明显。“有一次,我们说猪肉少了,进口一些猪肉吧,还没等进口,国际市场的猪肉价格就涨了。”他说,我们决不能指望世界上任何一个国家来解决我们的粮食短缺问题。不仅如此,在高旺盛教授看来,如果我们大量进口,那么国际粮食供应必将紧张,一些别有用心的人鼓吹的所谓“中国威胁论”就会抬头。

在记者的采访和调查中,多位受访专家和农业工作者反复向记者强调的是,解决中国的粮食问题必须依靠我们自己。他们认为,我国的粮食供应是充足、安全的,前景也是好的。面对粮食生产存在的问题,他们指出,需要有一个大的战略眼光来考虑和解决这其中的诸多难题。■



粮食安全的机制困惑

文 / 本刊记者 梁国栋 李小健

从当前频繁发生的干旱、洪涝等自然灾害,到供需平衡压力过大,到比较效益低下,一些种粮农民弃田进城、种粮地区重商轻农,再到外资企业入侵农业产业尤其是粮食领域,均暴露了我国粮食安全存在较大威胁和挑战。

究其原因,大可归结于与粮食生产、购销、储备、流通、加工等环节密切相关的体制、机制存在的弊端不无关系。

种粮不赚钱

取消农业税和实施粮食直补政策以来,农民种粮积极性得到了增强,粮食产量逐年提高,农民收入得到增加。

但经过几年后,甘愿守在农村种粮的农民越来越少,且多属于年龄比较大的,大多农民涌向城市,因为进城务工比种地更赚钱,还不用天天“面朝黄土背朝天”;农区的地方政府不堪财政困扰,工作重心转向招商引资,追求GDP,发展农业生产和抓粮的积极性低落。

山东省农业厅调查显示,近几年来,由于化肥、柴油、农药等农资价格上

涨幅度过大,造成种粮成本上升,在很大程度上抵消了农业补贴和粮食价格上涨带给农民的实惠。2004年至2009年,山东省粮食按实际播种面积计算每亩实际年收益分别为282元、253元、235元、178元、234元和319元,除2009年以外,其他年份种粮的实际收益不但没有提高,反而总体上是下降趋势。

在中国农科院农业经济与发展研究所教授蒋和平眼中,因为现在粮食价格和农产品价格非常低,“谁种粮,谁就不赚钱”。即使粮食价格每斤增长1毛钱或几毛钱,远远无法弥补生产资料上涨的成本,与进城务工和从事非农工作获得收入相比,农民更愿意选择后者。尽管国家实行粮食补贴政策,但对于种粮农民而言,种粮越多,并不会得到更多补贴。对于粮食主产区来说,粮食产量越大,地方政府补贴的资金越多,致使一些粮食主产区形成了“粮食大省、工业弱省、财政穷省”的局面。

“从这几年粮食风险基金的执行情况可以看出,主产区粮食风险基金收支

的矛盾较大,产量越多,产粮地区财政的压力也就越大。”蒋和平表示,为了促进粮食生产稳定增长,平抑粮食市场价格,维护粮食正常流通秩序,中央和地方政府建立粮食风险基金。虽然地方政府承担粮食风险基金比例逐渐递减,甚至是少于中央政府资金,但是,仍要拿出很大的财政收入,作为配套的粮食风险基金,从而造成粮食主产区陷入“产粮越多背负的财政负担越重”、“提供商品粮越多的主产区越穷”的境地。而粮食主销区,消费了很大一部分粮食,却没有承担调入商品粮食风险基金的筹集任务。

吉林省农业厅统计,产粮大省吉林省从1999年开始每年要配套粮食风险基金12.1亿元,由于地方财力有限,不足部分主要通过向商业银行贷款解决,形成巨额欠款,造成产粮大省沉重的负担。

除了粮食风险基金之外,粮食主产区还需要承担涉农投入的各项硬性配套资金。据国务院发展研究中心课题组的调查,以河南省驻马店市为例,从

2004年到2007年,配套项目从12项增加到31项,配套资金从6692.2万元增加到59178.1万元,增加近7.8倍,涉农配套资金占全市一般预算收入的比重从5.2%增加到2007年的27.8%。对于财政收入并不富裕的产粮地政府来说,负担之重,可想而知。

为调动粮食主产区种粮的积极性,中央财政对粮食主产区的产粮大县实行奖励政策,一定程度上缓解了部分产粮大县的财政困难。然而,由于奖励资金偏低,相对于承担巨大配套资金压力而言,作用有限。

这些实际情况自然而然地严重影响了种粮主产区的生产积极性,成为粮食生产可持续发展的威胁和挑战。

机制交织掣肘粮食安全

缓解种粮主产区财政困难,提高种粮积极性,建立利益补偿机制,在国家现行财政体制下,必然需要引入颇具改革争议的财政转移支付机制。而确保我国粮食足够安全,不仅仅是涉及财政转移支付机制,背后还牵涉其他需要完善和厘清的机制。

“粮食安全表面上看似是一个单纯的农业问题、供给需求问题,但其实牵扯面甚广。”全国人大农委委员、中国社会科学院农村发展研究所所长张晓山认为。

张晓山委员拿耕地问题举例说,耕地与粮食安全是紧密联系的,现在我们坚持耕地18亿亩红线不动摇。一方面农地转非农用地,是工业和城镇化进程不可避免的,这里面涉及中央和地方的博弈。中央保粮,必须坚持18亿亩红线,地方要发展,需要占用耕地。另一方面,部分通过土地整治和村庄整合,腾出来的闲置用地和部分中低产田,都可用作耕地,这表明增加耕地面积仍有后备资源。“仅仅是耕地问题,就要涉及生产力和生产关系、农民产权制度、土地规划和市场发育、农用地和非农用地合理配置、土地收益分配等机制问题。”

而影响粮食安全的因素,包含于粮食生产、购销、储存、流通、加工及科技等各个环节,中间需要涉及的错综复杂的机制问题则更多。只要这些机制尚未理顺,都将在深层次掣肘粮食安全。

唯GDP理念扭曲农业健康发展

从国土资源部的最新统计数据来看,全国耕地面积已从1995年的19.51亿亩减少到了18.26亿亩,人均耕地更是只有1.39亩,不到世界平均水平的40%。由此可见,耕地面积正逼近18亿亩红线。

而在造成耕地减少的众多原因之中,非农建设占用是一个很重要的因素。前不久,农业部部长韩长赋就表示,这两年建设占用耕地在300万亩左右。尽管国家要求占补平衡,但韩长赋指出,现在补的地两亩抵不了一亩。

严峻的形势威胁到了13亿人的吃饭问题。为此,有关部门也加大了保护耕地的力度,严厉打击违法占用耕地的行为。据了解,今年上半年,全国共发现本期发生的违法用地行为2.2万件,涉及土地面积11.7万亩,其中耕地4.4万亩,与2009年上半年相比分别下降13.9%、上升14.1%、下降6.2%。

尽管数字有所回落,但是国土资源部有关部门负责人表示,当前,国土资源执法监管形势依然严峻,违法用地势头尚未得到有效遏制,一些地区拟建、在建高尔夫球场以及突破用地规模控制的城市新区扩建等现象有所抬头,高耗能、高排放、产能过剩和重复建设项目违法违规建设屡禁不止。

在纷乱的用地背后,其实是扭曲的GDP理念使然。在多位受访的农业专家看来,在追求GDP高增长的发展理念下,一些地方和干部更愿意将精力和工作重心置于更容易出成绩的环节上,纷纷加快了工业化、城市化的推进步伐,二、三产业呈现出一片红火旺盛的景象。

而由于农业的经济附加值低,难以

在短期内为地方带来显著的成绩,为GDP“添砖加瓦”,因而在一些地方被打入了“冷宫”。由此出现了农业用地被随意占用的现象。

“农业用地并不能为地方带来多少收入或者是带来更多的资本收益,除非是进行资本化。”张晓山委员告诉记者,一些地方之所以大搞“土地财政”,还与现行财税体制的不足有着紧密的联系。“因为我们现在的体制是中央集中的很多,然后通过转移支付往下走,这样使得地方的财力就紧张了,逼得地方不得不去卖地。”

发展是应该的,但也必须是协调的。“我不反对建设高铁、机场等基础设施,但是一定要与我们的经济发展水平和阶段相适应。”蒋和平教授告诉记者,国家目前正拿出大量资金发展“铁公机”,而农业基础设施却年久失修,历史欠账“厚重”,迫切需要大量资金的投入。多数受访专家进而指出,改变以GDP高低论英雄的做法十分迫切。

与扭曲的GDP理念相比,现行干部考核机制的弊端也不容小视。“招商引资好、财税收入高等因素是干部工作好坏的重要体现,都是干部得到提拔的硬指标。”张晓山委员指出,而发展农业是一个慢活,粮食安全也不是考核的内容,自然得不到一些干部应有的重视。

此外,他告诉记者,现在的干部任命机制逼得干部要在短期内出成果,“往往都是一年干、二年看、三年等着换,凡是工作搞得好的,都是在这个地区呆的时间很长的,8年或者10年的。”他认为,一些干部这种急功近利做法是不会从事粮食安全这种长远的事情,不考虑农民增收等问题。

多数受访专家认为,这些问题都需要通过认真贯彻落实科学发展观来解决。“贯彻落实科学发展观不是喊口号,是需要有具体措施配套,是要从财税体制改革、行政管理体制改革、干部考核、政绩评价标准等方面入手。”

保粮：如何跨越“紧平衡”

文 / 本刊记者 李小健

上世纪,解决温饱问题很长时期内一直是我国政府面临的巨大挑战。在很多外国人眼中,中国靠自己养活十多亿人口,是不可思议的事情。

但是,没有什么是不可能的。改革开放以来,伴随我国经济和科技的发展,普遍推行家庭联产承包责任制和统分结合的双层经营体制,大大地解放了农村劳动力,调动了广大农民种粮的积极性,成功地解决了亿万人民的吃饭问题,基本实现粮食自给自足的历史性跨越。

“以占世界7%的耕地养活了占世界22%的人口”——在国际社会层面,中国摘下了粮食受援国的帽子,转身为粮食援助国。

国以民为本,民以食为天。具备普通商品特性的粮食,又不是普通商品,因其关系国计民生和国家经济安全。因此,粮食安全与社会的和谐、政治的稳定、经济的持续发展息息相关。

近年来,工业化和城镇化加速推进及人口增长,导致耕地与淡水资源的供给空间越来越受到限制,粮食安全受此约束亦日益加重,再者,频繁异常的气候变化,给正常的粮食生产带来了更多不确定性影响,还有农田水利基础设施薄弱,科技支撑不足,流通体制尚存弊端,等等,这些因素交织在一起,粮食增产显得异常艰难。

用《国家粮食安全中长期规划纲要》中的话来说,“我国粮食的供需将长期处于紧平衡状态,保障粮食安全面临严峻挑战。”

手中有粮,心里不慌。立足粮食自

给,跨越“紧平衡”,保障粮食安全,我们要做的事还很多。

提高抗灾能力

受多种气候影响,我国旱灾、洪涝、冰灾、雪灾、地震,时有发生,如今年年初的西南干旱、南方大面积持续洪涝等,给粮食生产带来的消极影响不容忽视。

这些自然灾害的频繁发生,客观上是人力不可抗拒的,但同时,也暴露出了我国农业基础设施薄弱,影响粮食安全。其中,作为农业的命脉、粮食生产的基础,农田水利工程更是“带病”运行,或是质量不达标,或是年久失修,排洪蓄水灌溉功能弱化,隐患重重。而农村劳动积累工和义务工制度的取消使本就不乐观的农业基础设施建设雪上加霜。

吉林是我国农业大省、重要商品粮基地。多年来,吉林省粮食商品率、人均占有率、人均调出量和玉米出口都位居全国首位。然而,就这样一个粮食大省,也未摆脱农业基础设施落后的制约。

“农业综合生产能力虽然有了提高,但基础设施落后,靠天增产增收的局面没有从根本上改变。”今年5月,吉林省副省长王守臣向全国人大农委调研组汇报该省粮食生产和现代农业建设情况时指出。

王守臣毫不讳言,吉林省抗御自然灾害的能力还比较薄弱,干旱带来的威胁越来越大。该省西部地区十年十旱,中部地区十年九旱,每年受旱面积都在3000万至4000万亩之间,呈加重趋势。受限于农田水利工程建设严重滞后,多

数农田遇旱不能抗。2009年发生的严重旱灾也说明,凡是有水利灌溉条件的地方,积极主动抗旱效果十分明显,大旱之年没有灾害景象;而水利条件差的地方,受灾程度比较严重,粮食减产、农民减收幅度较大。“因此,干部群众强烈要求政府加大水利建设投入,特别是加快推进重大水利工程建设,尽量帮助群众多增打一些抗旱水源井,积极发展节水农业。”

而吉林省仅仅是一个缩影,其他省份的农业基础设施建设的情况也不见得好。农业部有关数据表明,目前我国54%的耕地还是缺乏灌溉设施的“望天田”,机电排灌面积不足30%。现有的农田水利工程相当一部分已超过了规定使用年限,老化失修严重。

全国人大代表、安徽省粮食局副局长刘惠说,旱灾、涝灾等自然灾害都有可能影响到粮食生产,这些年我们在农业基础设施建设上有欠账,加强农田水利建设,增强农业综合生产能力和抗灾减灾能力,是保障国家粮食安全的一项重要举措。

全国人大农委委员、中国社会科学院农村发展研究所所长张晓山表示,我国幅员辽阔,没有自然灾害是很难想象的,有的地方涝、有的地方旱是一个常态,不可能全国所有地区都是风调雨顺,都是非常理想的。“农业生产、粮食作物必然受气候和自然灾害的影响,但是,我们可以通过加强农业基础设施建设,来尽量减少气候变化带来的不利影响。”

张晓山告诉本刊记者,他到黑龙江



2010年7月23日,江西省宜春市袁州区西村镇,两位农民搬运刚收获的早稻行走在田埂上

调研了解到,该省很多地方都是靠天吃饭,如果有很好的水利灌溉条件,完全可以提高一定幅度的粮食产量。“我们大型水利设施有,但到了下面,支渠、毛渠都是不配套的,看着水库的水浇不上,如果改进了,粮食产量就提高了。”

中国农科院农业经济与发展研究所教授、博士生导师蒋和平接受本刊记者采访时表示,近年来,我国主要倾向于大江大河工程项目治理,而对农田水利设施“冷漠”,造成现有农田水利设施标准非常落后,普遍老化。农业基础设施建设的滞后导致农业生产受自然条件影响大,抵抗自然灾害能力差,使农业生产在很大程度上处于靠天吃饭的状况,不利于粮食高产和稳产。因此,中央和各级政府一定要加大对农业基础设施的投入,保证每年的投入增长达到两位数,因为历史欠债太多。

蒋和平认为,加强农田水利工程等基础设施建设,要有一个长期规划,对全国水利设施情况进行摸底,制订切实可行的具体项目实施方案,方不会头痛医头,脚痛医脚。要建立维修基金,维护现

有水利设施。要广泛调动民间力量,采取市场化运作,支持农田水利设施建设。要建立和完善法律制度,明晰产权,在多元化投资主体下,坚持谁投资谁受益原则。同时要防止工程腐败,加强监管。

实现科技对粮食增产贡献率60%

保障粮食安全,提高粮食产量,科技支撑至关重要,这业已成为社会共识。

中国农业大学教授高旺盛向本刊记者表示,任何一个国家要提高粮食生产能力,都绕不开面积和单产这两个决定要素。其中,靠开荒、拓耕等扩大播种面积获得粮食增产属于粗放型经济,随着经济发展和技术进步,提高单产越来越重要,特别是在全球都面临耕地资源紧张的形势下,提高单产成为全球粮食安全的根本出路,而提高单产的决定性因素除了每个国家、地区的气候、土壤等自然因素外,就是科学技术。

高旺盛具体说到,科技影响粮食增产的有效途径主要包括三方面,一是种子技术即良种、品种的不断更新;二是良法,即栽培技术、病虫害防治技术、灾

图/图

害防治技术等提升;最后是良田,通过灌溉设施配套、深耕等各种手段,将中低产田改良为中高产田。“从科学技术来讲,就是良法、良种和良田的结合,才能确保提高产量。”

“从过去20年的情况来看,科学技术对我国粮食增产的贡献率达到了50%,在发达国家,这个数据是70%左右,在资源十分紧缺的以色列已经达到了90%。也就是说,粮食安全在气候、耕地和淡水资源等客观条件的制约下,科技因素越来越重要。”高旺盛向记者介绍。

高旺盛认为,从我国粮食连续7年增产的情况来看,除了国家出台一系列优惠利好的政策和粮食主产区受气候灾害影响不大之外,科技发挥的作用越来越明显,特别是近年来,国家采取一系列促进种粮农民应用先进技术的办法,如农业部推行粮食高产促进行动计划、高产优质创优活动,科技部实施粮食丰产科技工程,国家粮食局在流通领域采取科技行动,等等。

“按照国家粮食安全中长期规划纲要,到2020年要新增1000亿斤粮食,明确提出,科技对粮食增长的贡献率要从现在的50%提高到60%,也就是确保每年大概新增一个百分点,难度很大。”高旺盛向记者谈到,要实现全国粮食生产平均水平从亩产310公斤左右提高到360公斤左右,尽管只有数目不多的50公斤,但是难度很大,因为这是在高产基础上实现再高产。

尽管难度比较大,高旺盛认为,发挥科技增产的潜力还是乐观的。他的理由是,我国水稻、小麦和玉米单产水平大体上比国际上同类作物的最高单产水平低50%,我国超高产品种和高产品种试验田获得的产量比全国大面积的产量要多出50%。“这些都说明还有潜力可挖”。再就是在国家高技术计划中,大力推动转基因育种等重大科技工程发展。通过生物技术进步可以在未来带动我国粮食在品种和生产方面再上新台阶。

蒋和平教授认为,在良种技术方面,存在种子品种杂乱,不规范,种粮农民难以辨别,农业部门要负起监管责任,杜绝社会上一些不法分子兜售假冒种子;政府应建立现代农业粮食种植制度示范区,经确认为优良种子后再推荐给农民,加大力度推广化肥深施技术,鼓励农业生产社会化服务组织的发展。

调动农民种粮 和地方政府抓粮积极性

2003年以来,中央和国家采取了一系列强农惠农政策,有效地保护和调动了农民种粮和地方政府抓粮的积极性,促进了粮食生产。

而在现实中,由于种粮比较效益低、国家对粮食主产区利益补偿机制不健全等因素影响,大大挫伤了种粮农民和粮食主产区的种粮积极性。

蒋和平认为,调动种粮农民积极性,应简化繁琐的补贴环节,且补贴资金应按商品粮数量而定,产粮多补贴多;减少种粮农民成本,对化肥、农药、用电用水采取优惠措施等,以保证种粮农民收入“三个不低于”:不低于进城打工的收入、不低于或接近从事其他种植业的收入、不低于当地农民平均收入水平,“让种粮农民感到收入平衡,得到真正实惠”。他强调说,政府还要花大力气培育种粮大户,包括开辟绿色通道,为种粮大户专门制定税收优惠项目、奖励措施及支持计划。

张晓山委员认为,提高粮食价格是调动种粮农民积极性最有效的方式,但这种方式,对于国家而言,是一个两难问题,不上调粮价,难以调动农民积极性;一旦上调粮价,就会带动生产、生活资料成本上涨,推动价格总水平走高,有引发通货膨胀危险。

“从长远来看,我个人一直认为从事种粮农民的收入应当比工人收入要高一些,为什么?他们不仅是生产者,还是投资者和经营管理者,要应付种粮风险,

理应得到很高的收入。”张晓山委员表示,提高种粮农民收入和积极性,是一个渐进的过程。单靠补贴还不够,还需适当调整粮价,让种粮农民能够获得预期的利润,同时,与工业化和城镇化推进结合起来,转移更多的农村劳动力,鼓励和扶持种粮大户,提高农业生产效率。

对于提高粮食主产区政府抓粮积极性,蒋和平表示,全国的粮食生产不仅仅是主产区的事,更是主销区的事,不能让经济相对落后的粮食主产区来承担全国粮食安全的全部责任。要通过建立财政转移支付的补偿机制,引导粮食主销区拿出部分资金补偿粮食主产区,增加粮食主产区的种粮积极性。

他还建议,国家应减少主产区的粮食风险基金配套比例;在不影响播种面积的情况下,允许主产区适当发展高效农业;主销区建立粮食生产补偿、种粮耕地建设基金,在主产区合作建设粮食生产基地和投资建立农业生产企业,帮助主产区转移农业剩余劳动力和提升农业科技人力资本建设等。

“还可以考虑建立粮食消费税,根据消费粮食多少,缴纳税费,一方面可以让大家形成爱护粮食的习惯,另一方,可以将部分税收收入用于支持粮食主产区的发展,动员社会力量,确保粮食安全。”蒋和平表示。

改革粮食流通体制

作为确保粮食安全的重要一环,流通领域必须是高效、畅通。

就当前而言,比较突出的问题就是国有粮食企业尚未完全丢下历史包袱,国有粮食购销企业产权制度改革不到位,发挥主渠道作用缺少必要的政策支撑;地方政府实施粮食宏观调控的手段和动力不足,粮食价格支持体系不健全,粮食市场体系和物流体系建设滞后,粮食产业化经营水平不高,大多数粮食企业规模小,经营方式还比较传统、粗放,与外商投资企业相比,国内粮食企业的市场竞争力较弱。

产粮大省吉林省就“十二五”粮食流通向国家提出的主要问题包括,一是缺乏长效稳定的玉米价格保障机制;二是流通基础设施建设滞后于粮食生产发展,如收储能力、仓房储存能力及烘干能力的缺口都较大;三是物流市场建设与粮食生产发展不适应,粮食市场建设规模小,监管弱;四是农户庭院储粮损失消耗严重等。

如何妥善解决粮食流通领域突出的问题,实现“藏粮于市”?

受访粮食问题专家指出,要把市场机制和宏观调控有机结合起来,一方面加快建立全国统一开放、竞争有序的粮食市场体系,充分发挥市场机制配置资源的基础性作用,促进粮食快捷顺畅有序流通,发展粮食流通产业;另一方面坚定不移地规范和加强宏观调控,合理调节粮食供需,引导粮食资源实现合理配置,规范粮食经营行为,维护粮食正常流通秩序和价格基本稳定。

走出“国门”,加强国际合作

“这几年,我感觉国家重视支持不够,在国际农业合作方面我国走得很慢。”蒋和平教授认为,“我们还可以通过开辟新的粮食生产基地,增加粮食供应总量,确保粮食安全。”

蒋和平还是援非农业科学家,帮助不少非洲国家做过农业规划。他说,非洲大部分国家的粮食需求,都靠从国外进口来满足,他们的粮食生产和农业技术很落后,但耕地资源非常丰富。国际上许多国家看到这方面前景,都纷纷采取了行动,比如沙特阿拉伯、韩国、日本等国家都支持一些工业企业到非洲、东南亚、南美洲“圈地”,发展农业。

因此,他建议,我们既要立足国内,又不要局限国内,国内是底线,要拓宽思路,放宽视野,利用我国的农业生产技术,加强国际间合作,逐步建立海外粮食基地,增强国家粮食供应总量,为全球粮食安全作出贡献。★



引入生态补偿机制后的青海三江源自然保护区风景宜人

生态补偿不仅仅是为了保护环境,也是调整地区间发展不平衡,推动社会经济全面协调可持续发展的的重要途径。但目前项目式的生态建设,虽然会对生态环境改善起到很大作用,但要保持生态环境健康持续发展,则需要从根本上改变生态补偿“今天补、明天不补”的现状,建立生态补偿的长效机制。值得关注的是,全国人大和国务院正在共同推进生态补偿法律制度的建立健全。

生态补偿立法正当时

文 / 本刊记者 王 萍

“对于祁连山北麓和黑河生态环境综合治理的问题,我们当地群众反映最强烈。今年全国‘两会’上我提出的加快黑河流域综合治理的建议,代表了张掖市130万人民的呼声。”全国人大代表、甘肃省张掖市肃南县长安国峰告诉《中国人大》记者。

安国峰在那份“关于加快黑河流

域综合治理、建设国家西部生态安全屏障的建议”中,着重谈到了建立健全生态补偿机制和生态补偿法律制度的问题。此外,还有方西屏、廖继康、彭雪峰、萧玉田等68名全国人大代表提出的建议也将核心内容指向了生态补偿机制。

事实上,不仅仅是地处黑河中游的甘肃张掖存在完善生态补偿机制的问

题。包括甘肃在内的整个西部都存在类似的问题——西部是中国中东部地区重要的生态环境屏障和水源涵养地。但保障西部生态仅靠西部自身的力量显然不够。国家层面的生态补偿立法对于生态补偿机制的完善和落实无疑具有关键作用。

值得关注的是,全国人大和国务院

正在共同推动全国人大代表们生态补偿相关建议的办理。该建议已被全国人大确定为今年的重点处理建议,并由国家发改委会同财政部、国土资源部、环境保护部、水利部、林业局等5部门办理,全国人大环资委负责督办。

目前,《生态补偿条例》起草的各项基础工作正在有条不紊地进行。据《中国人大》记者了解,《生态补偿条例》立法计划已于4月26日在国家发改委牵头下正式启动。6月底,国家发改委已牵头组成多个调研组,奔赴地方调研。在8月结束全部调研后,国家发改委将进一步完善《生态补偿条例》的起草工作,并向全国人大常委会报告建议的办理情况。我们期待着呼吁多年的《生态补偿条例》等关于生态补偿的法律规定能够尽早颁布实施,发挥效用。

生态补偿试点全国各地推进

位于青海省南部的三江源自然保护区,一度因为生态破坏面临重重危机,而今通过引入生态补偿机制,实施生态移民、退牧还草、荒漠化治理等工程,被誉为“中华水塔”的三江源重新焕发生机。这种改变与国家推进生态补偿工作密切相关。因为就在2005年1月,国务院第79次常务会议批准《青海省三江源自然保护区生态保护和建设总体规划》,青海省三江源自然保护区上升至中央生态补偿机制试点区。

青海三江源的生态补偿试点只是一个典型案例。实际上,近年来我国一直在扎实推进生态补偿机制的试点工作。2001年至2004年,国家开展了中央森林生态效益补偿基金的试点。从2005年起,中央财政正式设立了森林生态效益补偿基金,标志着我国森林生态效益补偿机制正式建立。目前已累计投入资金200多亿元,将7亿亩重点生态公益林纳入补偿范围,一些大林区受益明显。

2007年,当时的国家环保总局提出将重点在自然保护区、重要生态功能

区、矿产资源开发、流域水环境保护等4个领域开展生态补偿试点。此后,许多省、市、区都建立了生态补偿机制试点,在生态补偿机制方面进行了有益的探索。2009年环保部确定河北省为全国省级全流域生态补偿的唯一试点,8月份西藏自治区建立草原生态保护奖励机制首批5县试点正式启动。

在地方生态补偿机制试点方面,2003年,福建在全国率先启动了流域上下游生态补偿工作。到2009年,闽江、九龙江、敖江等三个流域都实施了生态补偿。浙江省在生态补偿方面做得较好。2006年起浙江省政府每年安排2亿元专项补助钱塘江流域源头地区10个县(市、区),近年来,浙江省级财政每年的生态补偿转移支付超过80亿元。浙江省在2008年进一步制定了《浙江省生态环保财力转移支付试行办法》,规定了实施转移支付的标准和管理措施。江苏、山西、河北、山东、上海等地的生态补偿机制试点工作也在稳步推进。

政策体系不断完善

在积极开展生态补偿试点的同时,我国的生态环境补偿政策体系建设也在不断完善中,出台了流域、自然保护区、矿产资源开发生态补偿等方面的政策性文件。1998年修改的森林法提出,“国家设立森林生态效益补偿基金,用于提供生态效益的防护林和特种用途林的森林资源、林木的营造、抚育、保护和管理。”2002年国务院出台了《退耕还林条例》,对退耕还林的资金和粮食补助等作了明确规定。2006年,国家有关部门印发了《关于逐步建立矿山环境治理和生态恢复责任机制的指导意见》,对矿山生态环境补偿试点做出部署。2007年,当时的环保总局出台了《关于开展生态补偿试点工作的指导意见》。2008年修订的水污染防治法首次以法律的形式,对水环境生态保护补偿机制作出明确规定。

近10年来我国先后实施了退耕还

林、退牧还草、天然林保护、三江源保护和南水北调水源地保护等重大生态建设工程,资金投入力度也不断加大。总投资达7000多亿元,其中用于各种补助性质的支出3000多亿元。同时,还开展了大规模的水污染治理工作,加大了环保基础设施建设力度,累计安排2000多亿元资金用于重点流域水污染治理和城市污水处理,不仅减少了大量污染,而且改善了我国尤其是西部地区的生态环境。此外,中央财政还通过提高环境保护支出标准和转移支付系数等办法,加大对青海三江源、南水北调中线水源区以及部分天然林保护区等中央生态补偿机制试点的财政转移支付力度。

记者了解到,自国家2000年开始实施退耕还林工程以来,仅宁夏就累计完成退耕还林面积1189万亩,其中退耕造林471万亩,荒山荒地造林668万亩,封山育林50万亩,工程覆盖了全区1463个行政村,涉及153万农民,人均补助现金2163元。

生态补偿立法亟须跟进

我国最有影响的生态补偿政策之一就是“退耕还林”对耕地农户的补偿。中国政法大学法学教授曹明德指出,这项工程标志着政府充分认识到西部森林植被对于全国生态功能具有的巨大价值,是中国在跨区域生态补偿方面迈出的第一个巨大步伐。同时他也指出了存在的一些问题。例如,在我国西南的部分贫困山区,“退耕还林”的农民担心补偿期满之后的生活。在政策执行过程中也存在“生态补偿不到位”的问题。

《中国人大》记者在对生态补偿的调查采访中也发现,现在生态补偿主要由政府支付,往往通过项目的方式进行。问题是随意性较大,并且没有科学化、制度化。项目式的生态建设,虽然会对生态环境改善起很大作用,但要保持生态环境健康持续发展,则需要从根本上改变生态补偿难或者“今天补、明天

不补”的现状,建立生态补偿的长效机制,生态补偿的立法工作亟须跟进。

全国人大代表、北京市大成律师事务所律师主任彭雪峰是今年全国“两会”上提出建立生态补偿机制建议的代表之一。彭雪峰告诉《中国人大》记者,早在2009年7月至8月,就建立生态补偿机制、促进环京津区域协调发展问题,他曾和同为全国人大代表的河北农业大学校长王志刚一起作为召集人,与来自河北的19名全国人大代表一道赴张家口、承德两地进行过专题调研。

长期以来,作为京津水源地和生态屏障,张、承两市为首都阻沙源、为京津涵养水源作出了重大贡献和牺牲。原来,密云水库作为北京最主要的供水地之一,发源于承德的潮河是其主要水源,占密云水库入库水量的39.5%。潮河流域曾大量种植水稻,水稻作为高耗水作物,每亩年耗水在1200立方米左右,是旱地种植的3倍。

从2007年春季起,为保证密云水库、官厅水库的水质,河北省承德市滦平、丰宁、张家口赤城三县200多个行政村农民不再在潮河流域种植水稻,而全部改种玉米等耐旱农作物。因为就在2007年3月,北京市与河北承德、张家口两市合作实施“稻改旱”工程,按照每亩水稻补贴450元的标准进行补偿,共完成稻改旱10.3万亩,年补偿资金4635万元。“稻改旱”项目不仅增加了密云水库的入库水量,而且还因减少化肥和农药的使用,有效提高了水质。2008年、2009年继续实施该项目,并将“稻改旱”补偿标准提高到每亩550元。

彭雪峰强调,生态补偿不仅仅是为了保护环境,也是调整地区间发展不平衡,推动社会经济全面协调可持续发展的重要途径。生态补偿也不仅仅是提供资金补偿,而是要通过建立“输血”与“造血”相结合的生态补偿机制,逐步提升生态保护地区的自身发展能力。

据媒体报道,今年7月9日,承德市政府与北京市水务局已正式签订2010年度密云水库上游流域“稻改旱”工程协议。目前“稻改旱”工程是每年签一次协议,双方需要经常沟通协调。彭雪峰指出,只有完善生态补偿立法,才能保障生态补偿机制的稳定推行。全国人大代表、四川省达州市人大常委会副主任廖继康也表达了对资源输出地和输入地经济发展不对等的担心,以及建立健全生态补偿法律制度的迫切之情。廖继康告诉《中国人大》记者,如果缺乏国家政策和法律的有力支持,实现科学发展的目标将是一句空话。随着开采资源的枯竭,资源地将回到比资源开发前环境更恶化、人民生活更贫困的境地。

廖继康举了作为革命老区和经济穷区的达州的例子。对于资源富市的达州来说,天然气开发既给达州发展带来前所未有的重大机遇,也给达州带来诸多挑战和问题。如达州市宣汉县境内天然气开发对当地资源、生态环境、基础设施等破坏较大,更出现失地农民等老

百姓就业、产业发展受到制约等深层次问题。应按照“谁受益、谁补偿”的原则,建立健全资源地生态补偿法律制度。

应明确生态补偿范围

“按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则,建立生态补偿机制”是“十一五”规划纲要明确提出的重要内容。早在2005年3月召开的全国人代会上,建设生态补偿机制就被提出过。生态补偿实践也一直在地方自主探索和中央各相关部委推动中逐步完善。今年已是“十一五”的“收官”之年,如何才能建立生态补偿机制,实现国家层面的生态补偿立法?

“条例的制定有助于将生态补偿的概念、基本框架和内容以法律形式确定下来,使补偿在具体操作过程中有法可依,有规可循,能够使生态补偿政策和机制落到实处。”《生态补偿条例》起草专家咨询委员会副主任、中国工程院院士李文华说。

据李文华介绍,《生态补偿条例》将明确实施生态环境补偿的基本原则、主要领域、补偿办法,确定相关利益主体间的权利义务和保障措施,并以此为依据,进一步细化流域、森林、草原、海洋、矿产资源等各领域的实施细则。

“在生态补偿方面,我国面临的一个问题是概念混乱。需要在立法层面进行整合和明确。”李文华告诉《中国人大》记者,从已经推行的生态补偿项目来看,有些本属于生态补偿范围的,没有应用这一术语,像天然林资源保护工程、退耕还林等都属于生态补偿范围。有些虽被称为生态补偿,但其做法跟真正意义上的生态补偿比还有些差距。

李文华告诉记者,生态补偿应该包括三方面的内容。其一,为保护生态环境付出的机会成本。比如西部一些地方为了保护生态环境,放弃发展污染较重的产业。其二,为保护生态环境投入的成本。比如造林、水土保持的投入等。对



甘肃祁连山自然保护区内几只岩羊奔跑嬉戏的和谐景象

这些投入应进行补偿。其三,是对生态服务功能的补偿。当前人们对生态系统服务功能的了解日益加深,越来越多的服务功能,如碳储、景观效益、水土保持、水源涵养等已逐渐在市场和经济核算中逐渐有所体现,在今后实施生态补偿中也应加以考虑。

在生态补偿的基本概念、类型和内容上达成一致,尽快形成总体框架是最基本的。“要弄清楚哪些领域能算作生态补偿机制,哪些不能纳入。”李文华坦言,条例要充分整合已有的生态补偿试点经验,并明确生态补偿机制的相关内容,这都需要时间与耐心。

跨省生态补偿需中央协调

在对生态补偿的调查采访中,记者了解到,在目前的生态补偿实践中,地区间的补偿是较弱的一项,其中最难解决的,就是跨省的流域补偿,比如江西东江源补偿。

流经江西、广东到香港的江西东江,每年向广东和香港输入29.21亿立方米水量,是“珠三角”及香港地区重要的饮用水源。香港每年都给广东河源市缴纳一笔水资源补偿费。江西位于河流的上游是真正的“河源”。李文华告诉记者,如何处理好利益相关方的关系,这种跨省区的河流在解决水资源的补偿方面,有些工作往往需要中央进行协调。

2005年1月,江西与相关利益方签署了流域生态利益共享的协议,补偿东江源地区为保护水源所做的牺牲。按照协议,从2005年至2025年,广东省每年安排1.5亿元资金,补偿东江源地区为保护水源所做的牺牲。但落实情况并不乐观,据媒体报道,2009年江西省发改委的一份材料显示“此项协议尚未有效落实,需要国家加大协调力度,促成此事”。

应该看到,到目前为止,省内的流域生态补偿进展顺利,但跨省的流域补偿却困难重重。跨省生态补偿机制由于



天然林资源保护工程为大兴安岭林区奠定百年生态基础

涉及利益调整复杂,涉及到补偿标准、方式、谁来补以及如何补等多方面问题。因此,建立有效的政府协调和监督管理机制非常必要。

据《中国人大》记者了解,条例起草领导小组组长由国家发改委副主任杜鹰亲任,发改委西部司司长秦玉才任工作小组组长。此外,起草领导小组涵盖了国家发改委、财政部、国土资源部、环保部、水利部、农业部、林业局、海洋局等多个部门,整合之势明显。

多元化筹集生态补偿资金

记者在采访中发现,除了国家综合协调的重要性,生态补偿面临的最大困难就是资金的匮乏。我国的西部地区就是一个典型案例。中国西部大多位于大江大河的上游地区,对中国的水土涵养、防风固沙和生物多样性保护发挥了重要作用。然而,由于西部地区基础设施薄弱、生态环境脆弱、地方财政和居民收入较低等诸多因素,当地的生态环境正呈现不断恶化的趋势。

在李文华看来,东部应该向西部补偿。“富裕地区很少考虑对上游地区给予生态补偿的义务。当提到需要支付

生态补偿的费用时就认为,已经缴了税了。但其实缴纳的税收里并没有明确哪一块是专门用于生态补偿的。”

也有专家指出,东部向西部的补偿面临的一个困境是:诸如长江等大江大河,流经省份很多,如果让下游直接向上游补偿,涉及的利益主体较多,关系太过复杂。

记者了解到,有的东部发达省区提出成立专项生态补偿基金形式,由中央统筹来补偿上游地区。实际上,中央已经在做这方面的尝试。如自2008年开始,针对南水北调中线水源区的河南、湖北、陕西三省,中央通过一般性转移支付每年投入十几个亿。

生态环境建设属于社会公益事业,需要大量的资金投入作保障。不仅需要中央财政转移支付的支持,还可从税收和市场方面来调节,比如尝试开征生态补偿税,通过税收的形式来调节区域之间的经济利益关系。记者在采访中也了解到,正在研究制定中的《生态补偿条例》也将引导商业银行资金和社会资本投向生态环保领域和生态功能区项目建设。这一举措将为增加资金投入,扩大资金来源提供重要渠道。■

基本药物制度：“药效”如何？

文 / 本刊记者 张维炜

时至今日，基本药物制度“试航”已满一年。

期间，作为中国庞杂医疗体系的神经末梢终端，基层乡镇卫生院和社区服务中心敏锐地感知并体验着这一医改新模式的推行效果。

根据卫生部统计，全国31个省份均已经确定实施基本药物制度的地区，覆盖1020个县，包括县级市和市辖区，占全国总数的35.7%。预计今年年底将实现覆盖60%地区的目标。

从数据显示可以看出，基本药物制度正按照预定的路线和目标推进。但本刊记者根据多方反馈的信息来看，制度的执行道路并不平坦，财政补贴“缺位”、招标药价“虚高”等问题困扰着制度的前行。

“造成各地推行步履维艰的原因是多方面的。”在采访中，多位全国人大代表和专家向本刊记者表示，当前亟须找到有效的应对之策，否则基本药物制度下一步的推行将陷入窘境。

财政补贴如何“发力”

长期以来，按照行业通行规则，国家允许医院在药品购进价基础上再加价15%销售给患者。而这一药品加成管制制度直接造就了公立医院“高价进货、高价销售”的药品购销模式，由此造成的“看病贵”问题饱受诟病。

据了解，这次国家基本药物制度的核心，就是在基层乡镇卫生院或社区服务中心推行“零差率”，即全部使用基

本药物，所进药品全部按进价销售，损失的加价利润由财政补贴，旨在推动乡镇医院由“以药养医”直接转变至“财政养医”。因此，财政补贴能否及时足额到位，成为国家基本药物制度能否顺利实施的关键。

但据记者了解，目前这一补贴机制在实施中的具体措施尚未明确。“还没有出台文件告诉我们怎么补，补多少。”河南省郑州市金水区一家卫生院的负责人对本刊记者说，很多乡镇卫生院70%多的收入要靠药品，如果这部分收入被砍掉，政府补贴不到位的话，卫生院将难以为继。

另外，15%的药品加成率最初是被当作财政补偿的依据。但实际运行中，乡镇和村级医疗机构的加成率远不止这个数。

根据《中国卫生统计年鉴》的数据计算，在全国公立医院中，2008年药品收入占其总收入的比重是42.1%。北京大学政府管理学院顾昕教授对本刊记者说，根据各地的调查情况，城乡基层医疗卫生机构的药品收入占其总收入的比重情况，绝对应该超过公立医院的水平，否则基层医疗卫生机构根本无法维持。为此他坦言，执行“零差率”制度所造成的收入缺口，远远要高于原先设想的15%的加成率。

顾昕的推断与卫生部近期到各地方所作的调研结果不谋而合。调研发现，由于受消费群体所限，乡镇的药品采购与县以上医疗机构走的是两套体

系，前者渠道很多，通过市场化的谈判，往往能把药价压得较低，因而其实际的药品加成率高达40%—100%。

而恰恰在财政上，地方政府却正面临着资金不足的困境。国务院公布的数据显示，从2009年到2011年三年间政府将新增投入8500亿元用于医改五项重点改革，其中中央承担40%，地方承担60%。

从2009年开始，由于全球金融危机的影响，全国财政收入的增幅从2008年的19.5%降至2009年的11.7%，地方政府还面临着4万亿配套资金需求，地方财政无疑更是捉襟见肘。

目前，各地在财政应对上陷入“两难”境地：如果只按15%补贴，绝大多数基层医疗机构难以维持生计；如果多补，不仅缺乏统一标准，单靠财政显然难以负担。

“进一步突出基层医疗卫生机构的公益性非常重要。”全国人大代表、首都医科大学附属北京友谊医院胸心血管外科主任医师王天佑向本刊记者表示，最好的办法就是把全部收入上缴给政府，支出由政府负责，即推行“收支两条线”管理。

医改专家、中国社科院经济研究所研究员朱恒鹏则认为，“基本药物制度中‘财政养医’的做法并不可取。”他对本刊记者说，从目前现状来讲，一是财政补不起；二是即使补得起，这样做也是“养懒汉”，会导致基层医疗机构工作效率低下。

“到那个时候,也许老百姓看病会不贵,但老百姓看病一定会难。”朱恒鹏说,凡是财政供养的单位都有一个缺点:一旦收入与付出不挂钩,劳动积极性不足将是必然。

如此看来,财政补贴到位固然重要,但基层卫生机构公益性与效率性之间如何平衡,将决定基本药物制度能走多远。

地方执行的“错位”

长久以来,药价“高位”问题一直是中国医疗体制上的“顽疾”。因此,按照基本药物制度设计者的初衷,省级实行集中网上公开招标采购、统一配送,全部配备使用基本药物并实现“零差价”销售等措施,将会大幅度降低基本药物价格,从而在一定程度上缓解“看病贵”难题。

自去年年底,多个省市的部分基层医院陆续实行基本药物制度以来,有公开数据显示,基本药物制度已使药价降低25%—50%。

不过一些地方还是出现了不尽如人意的情况。

“为了推进基本药物制度,一些地方要么就基本药物单独进行新的集中招标,要么执行已有的药品集中招标价格。”顾昕教授在地方调研中发现,无论是新的集中招标,还是老的集中招标,许多药品在集中招标的中标价上存在着药价虚高的问题,即中标价高于其市场批发价;更有甚者,有一部分基本药物的中标价还高于原基层医疗卫生机构的零售价。

这一问题也在全国人大代表的建议中得到了验证。今年“两会”期间,一位全国人大代表在建议中选取了某省2010年公布的中标基本药物中30个常用药,把中标价和基层医疗机构同厂、同规格的采购价进行比较,结果发现中标价格平均是医疗机构自行采购价格的5.09倍,最高达13.44倍。

许多全国人大代表也反映,基本药物制度因为指导价制定高于成本价,不但没达到降低药价的效果,反而给地方医改降低药价造成难度。

“时至今日,这种情况并未得到根本的改善。”顾昕教授表示,由于“零差价”政策是以中标价为基础,而中标价相对较高,那么“零差价”为民众和医保基金所带来的收益,只不过是药价虚高基础上的降价而已。

除了药品价格虚高之外,由于相关配套措施尚不完善,基本药物制度在地方具体实际操作中还发生了一些“变异”。

按照卫生部规定,基层医疗机构全部配备使用基本药物,但这307种药物毕竟不能满足所有的疾病治疗。因此,基层医疗机构还会按需要配备其他药品。

“政府补贴不到位的情况下,由于其他药品有加成,为了维持医院的正常

运行,有些乡镇卫生院的医生就会选择不开基本药物,毕竟基本药物以外的药品还是有利润的。”钟焕清代表气愤地对本刊记者说,这样一来,基本药物制度就丧失了原本的意义。

朱恒鹏研究员在前段时间对9个省的调研中还了解到,为了“屏蔽”“零差价”措施,有的乡镇卫生院还采取自己开药店的方式卖药。有的卫生院让自己的内部员工在医院门口开一家药店,开完处方后,推荐患者到药店买药。

“基本药物制度已渐进‘深水’。”医改界专家们指出,今年是关键,相关的配套措施一定要到位。

药价“虚高”背后的玄机

“‘零差价’之后的价格‘虚高’暴露出了国家药品定价机制的缺陷。”全国人大代表、广东省高州市人民医院院长钟焕清对本刊记者说,要了解药品价格是否合理,必须深入到药品生产流通的各个环节,掌握药品的原材料、人工、物流等方方面面的成本价格,“发改委物价部门受人力所限,自然很难对上千种具体剂型规格药品的成本与价格信息全盘掌握。”

进入国家基本药物目录的药品具有一定的垄断性。王天佑代表说,这需要物价、工商、财政等多个部门的相互配合,在充分考虑社会经济发展水平、群众承受能力、药品临床价值等因素的基础上制定出合理的价格。

钟焕清认为,对比实施“零差价”之前的药价,如今基层医疗结构药价“虚高”的另一原因缘于乡镇、社区基层医疗机构之前与大医院的采购和议价体系不同。

据他介绍,大医院的药品采购一直实行统一招标,因为医院有15%的加价率政策,自然是药品价格越高就越受医院欢迎。

但在乡镇基层卫生院,由于面临着与药店和社会诊所等竞争,加上消费群体所限,其药价不可能定得太高,否则



新华社发

深化医药卫生体制改革启动以来,30%的基层医疗卫生机构实行了国家基本药物制度,网上招标、统一配送,实行零差率,使得药价已经降低了25%到50%



安徽省肥西县严店乡卫生院药房的一位医务人员在整理货架上的药品

吸引不来患者。

因此,在推行基本药物制度之前,乡镇卫生院采购药品时会尽可能压低药品采购价,因为他们不受15%加价率管制约束,所以只能将药品的进价砍得越低,卫生院的卖药收益才会越大。“但其确定的零售价,一定是其所覆盖区域内百姓可以接受的价格。”朱恒鹏研究员强调道,所以推行基本药物制度之前,乡镇基层卫生院的终端药价反而并不虚高。

基本药物制度实施后,乡镇卫生院改由全省统一招标,原先的议价体系被打破了。“如果以基层医疗机构原先的采购价中标,药企的药品将很难再进入二、三级医院。”顾昕教授说。

分析此中缘由,顾昕教授向本刊记者表示,玄机在于现行政府药品集中招标采购体系具有“只招标、不采购”的特点。顾昕进一步解释说,这意味着医药企业的产品即便中标了,但只有医院采购、医生开处方,他才能销售出去。“因为公立医院的销售能不能上量,完全由公立医院自行决定。”

由于公立医院更倾向于让“高价标上量”,低价中标的药品必将面临营销困难。顾昕说,这也是为什么医药企业大多会暂停生产低价中标药品,而转

而主攻高价药的一大原因。

“虚高的政府中标价中,预留出了药企给医院的返利和回扣空间,目的在于让医院选择它的药。”在朱恒鹏研究员看来,谈到基本药物制度,由

于一个省份的中标价是公开的,那么如果药企以前乡镇卫生院的实际采购价中标,那么该省的二、三级医院也要以同一价格采购。显然,在如此低的价格下,药企没有足够的利润空间向医院提供返点和回扣。“因此,这也是为什么省级统一招标的药品价格出现‘就高不就低’,向大医院的招标价格靠拢的原因。”朱恒鹏说。

同时,朱恒鹏还表示,由于每个医

疗机构的采购量不同,与药品供货商的路程远近不一,“统一采购价”既不合理,也很难实现。

他向本刊记者举例说,“某家市里的社区服务中心一个月用药10箱,与药品供货商距离三四十公里,而另一家偏远卫生院一个月用药半箱,距离一百多公里。现在国家规定都要按政府中标价采购,并且只能按照采购价销售。这种情况下,前面那家社区卫生服务中心很可能会‘暗箱操作’,与供应商进行二次议价,名义上按采购价进药,回头再索要回扣和返点。”朱恒鹏认为,即使施行了“零差价”,但和加价率管制政策一样,还是药价越高越受医疗机构欢迎,药价虚高还是在所难免。

在采访的最后,多位专家向本刊记者表示,导致目前一些地方政府中标价居高不下,基本药物价格“虚高”的原因有多方面,但根本原因在于长期存在的药品加成管制制度。他们建议,只有取消现行药品加成管制,允许医药机构在中标药物范围内自主采购,并在中标价之下自主定价,同时提高医保基金负担基本药物报销的比例,才能真正化解“看病贵”难题。✘

链接

2009年8月,国家发改委、卫生部、商业部等9部委联合发布《关于建立国家基本药物制度的实施意见》,我国建立国家基本药物制度工作正式实施。意见规定,2009年,每个省、自治区、直辖市在30%的政府办城市社区卫生服务机构和县(基层医疗卫生机构)实施基本药物制度,包括实行省级集中网上公开招标采购、统一配送,全部配备使用基本药物并实现零差率销售;到2011年,初步建立国家基本药物制度;到2020年,全面实施规范的、覆盖城乡的国家基本药物制度。

2009年10月初,国家发改委公布国家基本药物零售指导价,共涉及2349个具体剂型规格品。调整后的价格从10月22日起执行。国家发改委随后向各地下发通知,明确国家基本药物零售指导价格是按照药品通用名称制定的,不区别具体生产经营企业,各级各类医疗卫生机构、社会零售药店及相关药品生产经营单位经营基本药物,可依据市场供求情况,在不超过零售指导价的前提下,自主确定价格。

民间“鉴宝”： 如何趟过公信危机

文 / 本刊记者 刘文学



故宫博物院研究馆员、陶瓷专家叶佩兰在鉴定文物

盛世兴收藏。据统计，自2002年掀起收藏热潮以来，我国文物艺术品收藏爱好者和投资者已达7000多万人，占全国总人口的6%，年交易额近200亿元，事实证明这些数字还在不断递增。但是，如此庞大的收藏队伍和繁荣的收藏市场，却一直在被一个潜伏的隐患所困扰，那就是大量赝品的悄然入市。

鉴定是文物收藏的一个必要环节，收藏市场面临的隐患其实是民间文物鉴定市场的混乱造成的。全国人大代表、安徽省文化厅副厅长李修松对记者说：“由于文物收藏专业性强，绝大多数购买文物的收藏者因缺乏文物鉴定

知识和技能，往往与卖家的信息不对称，不能把握文物的真假、价值和价格，所以，文物鉴定就显得尤为重要，这对引导健康的收藏行为、促使文物的有序流通、确保收藏者的利益和鼓励藏宝于民，都具有积极意义。”今年“两会”期间，李修松代表提交了《关于规范民间文物鉴定业务与行为的建议》。他表示，由于国家对民间文物鉴定业务与行为至今仍未形成一整套约束机制，以致出现了一系列问题。

文物鉴定市场乱象频生

下面这件事几乎已经是文物鉴定

圈内人人皆知的故事。

2006年年底，北京的一位张姓收藏者向国家文物局举报国家文物鉴定委员会委员孙某某打着“国家权威”的旗号开具虚假鉴定证书欺骗群众。这位举报人先后将自己从游贩手里购买的27件瓷器送到在北京古玩城“坐堂”咨询的孙某某处进行鉴定，其中14件被鉴定为真品，还有3件被鉴定为“极有价值的元青花”。张先生为此支付了高达2.5万元的鉴定费。

然而当张先生把被开具证书的瓷器拿到北京嘉德、华辰等拍卖公司时，却全部被拒收。另请其他多位权威专家鉴定后被告知“全是新仿的赝品，年头还不如你岁数大”。而当张先生联合其他受害者欲与孙某某对簿公堂时，孙却堂而皇之地称“我就是这么看的，这是学术争论”。

台湾的罗有生讲述了这样一段亲身经历：台湾一藏家从大陆请来两位专家为其鉴定一件玉山子，甲专家认定是清代之物，而乙专家则断为现代仿品，对于截然相反的结论，藏家一头雾水。后来，乙专家私下表示，如果藏家肯出8000元，就可将玉山子鉴定为真品。

“在金钱利益的驱使下，个别道德败坏的‘专家’恶意误判，真的说成假的，假的说成真的，谁给钱就替谁说话。”北京的一位藏家直言，认为类似“黑幕”的频频曝光也让众多收藏者司空见惯了。面对文物鉴定专家的众生百态，许多藏家不无玩笑地说：“在学会

摄影 / 孙新明

鉴定古玩之前,先要学会鉴定这些专家。”

与某些专家一样乱的还有不少的民间文物鉴定机构。

目前,我国文博系统内的文物鉴定机构和专家资源大多对内不对外。它们都是以国有文物的鉴定为主要业务,除了在博物馆日、文化遗产日等特定时间免费向老百姓提供咨询外,其他时间根本无暇顾及民间文物的鉴定。

趁此便利,又由于准入门槛低,缺乏法律监管,不少民营鉴定机构如雨后春笋般出现,光在北京,保守估计就有一二百家。

“各种民间文物鉴定机构遍地开花,发展迅猛,虽然在一定意义上对满足群众需求起到了一定的积极作用,但是其中有不少游离于文物部门监管之外,有的甚至未经工商部门注册,不能照章纳税,违法违规开展鉴定业务。部分鉴定机构聘请的鉴定人员有的是‘自学成才’的文物收藏爱好者,有的是仅上过几天培训班而获结业证书的非专业人员,并不具备文物鉴定的技能和水平。他们对文物鉴定的流程不合规范,定级标准参差不齐,职业道德差异悬殊,收费标准高低不齐。更有一些鉴定机构为了赚取鉴定费,鉴假为真、鉴次为精,虚高估价,甚至有变相买卖鉴定证书的现象。”李修松代表告诉记者说。

记者采访时发现,在北京古玩城鳞次栉比的古代陶瓷专卖店里,摆放着大量的号称“古瓷”的商品,当记者询问能否“保真”时,有店家告知:“两千块钱给你开个鉴定证书。”

这些乱象让这个行业的公信力和发展前景受到严重损害。

京城一家知名拍卖公司的负责人告诉记者,现在拍卖行在征集拍品时,只看东西,不看证书,因为现在的鉴定证书太不可靠了。

广东收藏者林少蔚先生说:“收藏与鉴定是唇齿关系,但由于文物鉴定行为的无序,造成收藏品市场的混乱

程度进一步加剧,因为这种鉴定行为不规范,谁都可以出具鉴定证书,而且鉴定方从收费利益出发,只要愿交钱即可获得鉴定证书,导致‘说真为假、定假为真’的事例比比皆是,甚至有些国家级文物专家利用为拍卖行鉴定拍品,把假货也推出拍场。这造成鉴定证书满天飞,致使广大藏友们对鉴定专家、鉴定证书,甚至经营者,出现了越来越不信任的心态,形成近年来在全国各地的古玩市场和拍卖活动经营中出现不正常的低潮,连最火热的北京市场也不例外。这种混乱的局面对收藏发展是极其不利的!”

只剩下道德约束的市场防线

文物鉴定市场的混乱引起了整个业界的担忧和思考。

被称为“中国古玩市场第一人”,现任中华全国工商业联合会古玩商会会长的宋建文先生撰文指出,造成文物鉴定行为无序的原因主要有四点:第一,鉴定人员的资格认定脱离文物市场的实际。一方面我国现有的文物鉴定委员会中的鉴定专家与现今文物市场的实际要求已经存在很大距离。另一方面,原有的文物鉴定专家认定程序也不可能考虑到现今大量文物鉴定专家是从市场里涌现出来的这一事实。还有一方面,原有的文物鉴定专家资格认定程序更不可能考虑到应该将文物研究专家与文物辨伪专家区别认定的必要性。第二,文物鉴定专家管理体制上的政企不分。一方面,文物鉴定体制上的政企不分,使得文物鉴定行为中的两种性质根本不同的鉴定——行政鉴定行为与商业鉴定行为处于混杂实施的状态,降低了行政鉴定行为的严肃性,成为文物鉴定行为以权谋私的重要原因与基础。另一方面,负有行政鉴定职能的机构与人员随意涉足商业鉴定行为,也会使商业鉴定行为中的市场化内涵受到不应有的冲击。第三,对文物鉴定行为的制约与管理力度不够。我们经常看到许多

文物鉴定结论给物品持有人造成的后果会被鉴定者一句轻松的“看错了”而一笔勾销。即使拍卖目录上的错误鉴定文字也可以用“仅供参考”四字堂而皇之地推脱责任。甚至许多打上法庭的鉴定纠纷,包括恶意的虚假鉴定行为,也常常因为缺乏明确的法律条文而不了了之,很难从法律的角度追究文物鉴定人的法律责任与经济责任。第四,文物行政管理机关没有从文物市场实际上已经开放的角度考虑对文物鉴定行为的管理。宋建文先生认为,改革开放以来,文物市场发生了翻天覆地的变化,但对文物鉴定行为的管理仍然停留在改革开放以前的模式上。用以前的管理模式管理变化了的文物鉴定市场正是造成文物鉴定行为无序的关键原因。

宋建文先生指出的文物鉴定市场管理机制的缺陷得到了大量事实的印证。

记者了解到,上文讲到的那个几乎圈内人人皆知的鉴定纠纷中的张先生曾经作过多方努力,想挽回自己的损失。

张先生找到鉴定公司,鉴定公司的代理律师说:“不同的专家鉴定出不同的结果是合理的。文物鉴定是一种咨询活动,结果只对以后的活动有参考作用,而不负有法律责任。”

张先生到工商局去寻求帮助。“目前,法律上没有对鉴定中心的资质进行明确规定,也没有规定什么样的人能做鉴定以及专家的权威性。”工商局特殊商品分局的工作人员表示。因此,对于张先生和北京古玩城文物鉴定有限公司之间的问题,他们只能按规定进行调解。但却没有调解出什么结果。

“北京市清理行政许可事项后,文物局没有这方面的行政审批权限,我们不能越权管理。”北京市文物局文物市场管理处工作人员面对这个文物鉴定纠纷时介绍说。他们认为,文物鉴定委员会委员在市场上出具鉴定意见是个人行为,如果出现问题,也由个人负责。

张先生转了一大圈,也没有挽回自己的损失。事实上,现在文物鉴定市场上的乱象导致的纠纷越来越多,但由于目前对民间文物鉴定证书的法律 responsibility 不明确,这类民事纠纷往往求解无门、不了了之。

受访的专家们指出,由于缺乏相关的监督约束机制,处在一线的鉴定人员几乎只剩道德约束这最后一道防线了。

靠什么撑起行业公信力

“我认为文物鉴定师应承担 responsibility, 责任可分轻、较重、严重几个级别去承担:例如在免费为民服务时鉴定出错,可作为工作失误批评处理;在收费鉴定中出错(收费已形成了买卖商业行为)则应按合同法的规定双倍赔偿对方;在拍品鉴定中出错,则应承担全部法律上、经济上的全部责任。有这样的规定能使文物鉴定专家们自律,严格要求自己,严肃对待文物鉴定这一工作。”林少蔚先生说。

林少蔚先生作为一个收藏者,同时也是经营者,他经常看到所谓的文物鉴定师因为缺少责任机制的约束而毫无顾忌地进行失信的行为。

“我曾亲眼见到一位国家级文物鉴定师两天为一收藏者开出三十多份鉴定元青花、明清官窑瓷器的证书,每张证书收费1500元。专家抓住了收藏者迫切希望自己藏品是真品的心理,所以真与假不用管,开出证书就能收到钱,何乐而不为!有这样的状况存在,文物鉴定市场不乱才怪呢!”林少蔚先生认为,鉴定师对自己的鉴定行为和结果负起责任是建立文物鉴定行业公信力所必须的机制之一。

国家文物鉴定委员会委员、中国文物学会名誉会长、著名玉器专家杨伯达老先生说:“鉴定是一种商业行为,而不是一种义务行为,所以收费是天经地义的,但是不能乱收费,有的该收,有的不仅不该收,还应该赔,赔给人家实物和精神的损失。但目前,什么该收,什

么该赔,收多少,赔多少,没有明确的依据。”

许多专家都认为文物鉴定师应当对自己的鉴定结果负有一定的责任。

宋建文先生多次表示:“与港台及欧美古玩商对比,内地古玩业法律制度 and 信用环境的建立是当务之急的问题。要做到有效地对古玩市场进行制约,必须做到以下几点:一是对古玩市场的管理与市场情况要统一,法律条文与市场实际须一致;二是文物立法要进一步完善,比如文物鉴定要立法,文物鉴定要有相关责任机制;三是文物执法力度要加大,如对拍卖公司的监督,一定要坚持拍卖公司的中介立场,解除拍卖公司与文物商店的利益关系。”

为了建立这个行业的公信力,许多专家还建议立法建立这个行业的民间准入人员资格考查和行业许可制度。

李修松代代表说:“要对民间文物鉴定人员实施资质管理。由省级以上文物部门通过资格审核和组织业务知识、技能单项考试,颁发不同级别的责任鉴定员证书,方可从事某项(或某几项)文物鉴定。同时,建立此类人员文物鉴定业务档案,建立信用机制,实施动态管理。”“要对兴办民间文物鉴定机构实施许可制度,把好准入关,予以规范管理。同时,建立管理档案,对于信誉好且综合条件提高到一定程度者,可以通过省级乃至国家文物部门审核,获得上一级的文物鉴定许可;对于不规范、有违规行为者,视其情节轻重,并根据

有关规定予以相应处罚。触犯法律者,追究法律责任。”

中国文物学会副会长李晓东认为,民间文物鉴定的管理工作不是一个简单的问题,要考虑到鉴定机构如何认证、设立,设立后如何去规范、管理,遇到争议如何解决等问题,涉及一连串环节。由于文物鉴定的专业性比较强,它涉及如何确定机构和专家的鉴定资质,如何保证第三方鉴定机构的独立性和权威性,如何确定鉴定工作中的标准、程序 and 操作规范,如何确定鉴定双方的权利、义务 and 法律责任,出现分歧后解决纠纷的渠道、方式、程序,还有复议的层级问题,谁来主持争议的解决,谁来出具权威的鉴定结论,鉴定结论被司法鉴定结论否定后,如何承担责任,如退款、赔偿,甚至承担更严厉的法律 responsibility 的问题。

“这是一个系统工程,涉及的问题比较多,需要一整套规范,需要在前期做大量、充分的调研工作。”李晓东呼吁,尽早启动这项立法工作,对于尽快规范民间文物鉴定市场会有很大的促进作用。★



鉴宝专家一起研讨藏品的价值

酒业乱象几时休

文 / 本刊记者 于 浩

“我家人过生日,买什么酒比较好?”在北京市朝阳区朝外大街一大型超市的酒类柜台,面对着不下五十多种的各品牌白酒、红酒、保健酒,市民刘义顿时感到懵了,不得不向售货员求助。

“那要看你打算花多少钱了?我们这从5块多的到1000元左右的都有!要不你来瓶年份酒吧,毕竟酒是陈的香。”

“这两瓶同一厂家生产的五年的年份酒和十年的,除了年份标和价格不同外,原料、香型、质量等级、生产厂家好像没什么区别啊,应该怎么看啊?”“这个我也不好说,产家标什么就是什么吧。”

“喂,请帮我查一下哪里能检验白酒?”一头雾水的刘义只好拿起手机给114查号台去电咨询。“我给您一个电话……您看可以吗?”

“北京市食品及酿酒产品质量监督检验一站吗?”“是,您有什么事?”

“我想鉴定年份酒的年份可以吗?”

“目前没有这项鉴定。”

这时家里人打来电话催促刘义赶紧买酒回家,不得已之下,刘义随意挑了两瓶总在电视上打广告的白酒。到家后,刘义决定还是到网上去补习一下酒类的知识。

“不看不知道,一看吓一跳。”刘义对记者这样描述网上看来的新闻:年份酒没有统一的国家标准和产品溯源制度;全国有3000多家做保健酒的企业,真正拿到“国食健字”或“卫食健字”保健食品标识的不到20%;在武汉,

竟然出现了7个山西杏花村汾酒集团湖北办事处,其中6个是“水货”。更有业内人士表示,在当下乱象丛生的白酒市场上,普通消费者一般很难识别正品和非正品,很多时候上当了还不知道。

“太乱了,这酒是不敢喝,也没法喝了。”刘义不禁发出这样的感叹。然而对有数千年酒史的中国来说,我们从“葡萄美酒夜光杯”到“将进酒,杯莫停”再到“把酒酹滔滔,心潮逐浪高”一路走来,不可能用一句“不喝了”就把中国酒给封杀掉。

正基于此,也为了能让中国酒业健康发展,从2009年全国人代会开始,不断有全国人大代表提出了为酒立法的建议呼声。

法制建设“存空白”

“白酒市场的混乱,根源就在于管理无法可依。只有对酒类管理进行立法,才能标本兼治。”在2010年十一届全国人大三次会议召开期间,全国人大代表蔡宏柱再次提出“关于尽快制定



2009年3月25日,重庆市商委在重庆南岸茶园新区销毁假酒

白酒法”的建议。

“目前,我国从事酒类批发的商户过多过杂,大量是未经工商部门注册的销售‘大单’,许多商户唯利是图,谁折扣高就销售谁的酒,使假酒大行其道。一些小酒厂和酒作坊采取不记账、少记账、现金购销等种种手段逃避纳税,衍生了各种不法交易行为,导致合法经营者盈利甚微,甚至亏损。这些都是由于我国没有一部专门用以规范酒类生产和消费的国家酒类法律法规,致使我国酒类整体发展处于一种无序混乱状态。”全国人大代表周晓光认为,我国作

为世界上酒类产品生产和销售的大国，亟待有一部符合我国国情的“酒法”。

据了解，1978年4月，国务院曾批转商业部、国家计委、财政部《关于加强酒类专卖管理工作的报告》。此后，我国一直没有对酒类产销专门立法。产品质量法、消费者权益保护法、反垄断法、反不正当竞争法、广告法等针对一般商品的法律，虽然对酒类商品具有一定约束力，但与酒类商品的特殊性要求不相适应，管理力度不够、监管漏洞较多。食品安全法虽已将酒类质量安全问题纳入食品安全范围，但质量安全仅是酒类行业存在问题的一部分，食品安全法针对普通食品的监管标准也无法满足酒类商品管理的特殊要求。

“酒不仅具有食品监管的一般规律，而且具有特殊性。比如白酒有害健康，提醒百姓少饮酒，减少劝酒，一直都没有明确的标识；生产、包装、流通、销售、消费等环节都要有规范酒类生产的各类标准。”中国消费者协会副会长、中国人民大学商法研究所所长刘俊海在接受记者采访时表示，食品安全法中对于酒类的明确规定，可以看作是一般法。单独为酒类立法，可以看作是特别法。如果食品安全法对于酒类监管尚有空白之处，可以考虑对酒类行业进行立法。但问题的关键是要看它到底有没有需求和必要，需要立时，我们就可以立法。

“酒类产品从生产到走上百姓餐桌，需要一把‘尚方宝剑’，而且必须是专用的‘尚方宝剑’，给百姓管出一壶安全酒！”在2009年的全国“两会”上，全国人大代表金志国呼吁尽快建立“酒法”的议案，得到了茅台集团董事长季克良、五粮液集团副董事长唐桥、燕京啤酒董事长李福成、张裕葡萄酒董事长孙利强在内的酒类行业全国人大代表认同，并纷纷在该议案上署名。

对于代表们酒类立法的建议、议案，作为酒类流通业务主管部门的商务部认为，鉴于酒类立法的复杂性，在直

接起草法律条件尚不成熟时，可先出台条例，逐步摸索经验，形成共识，为最终制定法律奠定基础。同时，要明确酒类行业准入门槛，对酒类产销实行许可证管理制度，尤其是加强对产销秩序较差的白酒行业的规范。

多头监管“接缝大”

“酒类的监管在立法、机构设置等方面存在先天不足，假酒问题的严重性可想而知。”海南省商务厅商务综合执法总队执法人员在执法时发现，该省因监管不到位违规销售的酒类品种有数百种，全省各市县酒类市场上都不同程度存在销售假冒国产名优酒茅台、五粮液、泸州老窖、水井坊、剑南春等，以及各种假冒洋酒轩尼诗、人头马、马爹利、杰克丹尼等的现象，同时没有或伪造QS证的酒、违规食品加药的保健酒、小作坊生产的劣质酒、酒店或餐厅自行浸泡的没有商品标识的问题酒等也并不少见。

事实上，有据可查的假酒案大都对人民生命财产造成巨大的伤害。今年3月23日，湖北省五峰土家族自治县相继发生疑似甲醇中毒致人伤亡事件，造成4人死亡，19人入院救治。2004年，广州市发生两起因饮用甲醇超标的散装白酒引发的中毒事件，造成14人死亡、10人重伤。2003年，云南玉溪市农民喝过假酒后，30多人中毒，其中4名患者因中毒过深死亡……

假酒案的频发，到底应该由谁为监管不到位“埋单”呢？据了解，我国酒类管理采取的是“分段管理”模式，涉及发展改革委、工业和信息化部、财政部、商务部、卫生部、海关总署、税务总局、工商总局、质检总局、食品药品监管局等10个部门。质检总局2005年实施《中华人民共和国工业产品生产许可管理条例》，对白酒和酒精生产实行许可证管理制度，对各酒种实行QS标识管理。商务部2006年实施《酒类流通管理办法》，实行酒类流通备案登记制度



2010年7月29日晚，第十二届中国国际啤酒节在大连开幕，啤

和随附单溯源制度，但作为部门规章，法律层次较低、强制力度不够，依法开展酒类产销管理和酒类行政执法存在诸多困难。

参与了2009年全国政协提案委关于酒类立法调研的全国政协提案委员会办公室的一位工作人员认为，由于酒是高利高税商品，在利益驱动下，酒类产销管理存在严重的地方保护，区域封锁、选择性执法问题严重。同时，由于缺少国家统一的酒类管理法律，管理标准不统一，限制了酒类商品的自由流通，地方酒类管理法规也难以形成合力，降低了法律效力，加大了执法难度。

产销混乱“赚黑钱”

在辽宁的大连市周边地区，一些啤酒经销商因为害怕挨打，有的在运送啤酒时头戴安全帽，有的大白天不敢独自



酒大棚爆满

出门,有的吓得干脆离开了这个行业,经销啤酒竟然被称为最危险的职业。啤酒销售为何引起这么多经销商激烈竞争,甚至为了啤酒市场大打出手?

据《法制日报》报道,其最根本的原因还是利益驱动。大连一些啤酒销售代理商偷漏税情况十分严重,已经成为非法牟取暴利的主要手段。金州隆盛贸易商行和金洲腾达贸易商行占该区总量的90%以上,其中前者每年的销售额超过1亿元,后者约5000万元。按照税法规定,这两个企业应当适用3%的税率,即每年应纳税约450万元,但这两个代理商的实际纳税额分别只有每年几十万元和区区一万元左右,

某知名酒厂的董事长也反映,该酒厂年产量8万吨左右,日纳税额约400万元,而其所在地其余酒厂年产量约12万吨,日纳税额仅300万元左右。同时,

政府管理不到位导致众多酒厂偷税漏税欠税,税收流失严重。2008年,四川省欠税酒厂高达159家,其中91家欠消费税,占57.23%。

“酒类商品属于高利、高税商品,其利、税成为中央和地方政府稳定的财政收入来源。但是部分酒类产销企业逃、避、偷、漏税的情况较为严重,必须专门建立一套严格的、系统的地方性酒类流通管理规定,制止酒类商品经营领域偷、逃、漏税现象和售假贩假行为的发生。”北京市商务局副局长申金升曾在《北京观察》上撰文指出,缺乏有效的事前管理机制和酒类市场准入条件要求,许多酒类经营主体不具备一般经营主体资格,不具备经营酒类商品的条件,造成酒类流通市场经营主体小、散、弱,存在盲目布局、管理混乱、营销手段落后等问题。✘

链 接

美国:美国北部大部分州酒类饮料的生产、销售仍由政府严格控制,私人一律不得制造和经营。南部各州则通过申请许可证的方式来加以制约,美国有着严格的许可证发放条件。美国联邦酒法主要调整州与州之间的关系,如规定酒类饮料从一州运输到另一州所应遵循的有关条款,而具体的酒类生产、销售与消费则由各州的酒法加以调整。

俄罗斯:俄联邦政府于1995年出台了一部《关于酒精及酒类产品的生产与流通国家调控联邦法》。1999年该法经过修改补充,更名为《关于酒精、酒类产品及含酒精产品的生产与流通国家调控联邦法》,全文共分4章26条,是目前俄联邦政府对其酒类市场进行监督管理的基础文件。此后,随着酒类市场的发展和新问题的出现,2001年12月、2002年7月俄联邦政府又两次颁布法令,对该法的部分内容作了适当修改和补充规定。

德国:德国实行烈酒专卖,专卖法规定接管烈酒酿造厂在专卖地区生产的烈酒、进口烈酒、纯度烈酒、烈酒利用和烈酒贸易都必须按照专卖规定执行。德国对烈性酒厂的建设、生产、流通、管理非常严格,都有明确的限制指标,对烈酒的售价也都有严格规定。

法国:法国制定的是酒类产销法规。1936年出台了《1936年法》,即原产地保护法。法国商业部根据法规对酒类零售商发放四种资格的零售牌照,也叫酒牌。法国目前严格控制零售酒牌的发放,已发的数量不再增加。新增酒类零售点,只有通过相互转让或买卖得到牌照。

澳大利亚:立法重视酒质和酒标。国内关于酿酒工业的政府组织颇多,联邦立法主要着重于质量控制及标签的真实性。

坡耕地梯田化： 远离水土流失

文 / 本刊记者 谢素芳

郁郁葱葱的果树林，层层叠叠、黄绿相间的庄稼犹如衣带缠绕凹凸起伏的山体，看不出任何的干涸和贫瘠的迹象，这不是云南梯田景观，而是西部的坡耕地？没错！这就是经过梯田化改造的位于甘肃省庄浪县的坡耕地。

庄浪县的梯田化建设历史有三十多年，以其实践经验总结出的以小流域为单元，以梯田为载体，以增加农民收入为目标的水平梯田深层次开发模式已经非常成熟。“庄浪县在坡耕地水土流失治理中探索出的梯田综合开发模式，在甘肃省、西北黄土高原地区，乃至全国范围得到普遍认同并推广。”水利部水土保持司司长刘震告诉本刊记者。

建设梯田是为了固住坡耕地泥土，防治水土流失，保障山丘区农民耕地。

“20世纪50年代以来，我国因水土流失损毁的耕地达5000多万亩，平均每年100万亩，几乎全都是坡耕地。”

不久前，水利部、中国科学院和中国工程院发布了其联合开展的中国水土流失与生态安全综合科学考察成果。考察结果显示，我国坡耕地水土流失非常严重，仅占全国水土流失面积6.7%的坡耕地，土壤侵蚀量每年却达14.15亿吨，占全国总量的28.3%。“我国现有坡耕地3.59亿亩，约占全国耕地总量的1/5，广泛分布于30个省、自治区、直辖市，是水土流失的主要策源地。”刘震司长接受本刊记者采访时表示，坡耕地

是山丘区群众赖以生存发展的生产用地，水土流失威胁着他们的生产和生存安全，实施坡耕地水土流失综合治理，势在必行。

由于自然、历史、人为原因，陡坡耕作不断剥蚀耕作层，降低了土地生产力，甚至破坏耕地资源，制约着山丘区经济社会的可持续发展。

针对目前坡耕地水土流失问题的严重性，在十一届全国人大三次会议上，王义等代表提出了关于尽快启动实施全国坡耕地水土流失综合治理工程的建议，被全国人大常委会办公厅确定为重点处理建议之一，交由水利部会同国家发改委、农业部等部门办理。

“西部地区的耕地大面积是坡耕地，坡耕地水土流失不仅影响了农民种粮收入，也破坏了生态。治理坡耕地水土流失可以充分利用越来越少的耕地，也是一项提高农民收入、保护生态的民生工程。”全国人大代表、甘肃省委农村工作办公室主任王义在接受本刊记者采访时说。

根据代表意见建议办理工作方案，今年4月初，国家发展改革委和水利部联合下发了《关于做好坡耕地水土流失综合治理试点工作的通知》，决定2010年投入中央资金7亿元，启动实施坡耕地水土流失综合治理试点工程。

同时，水利部在调研基础上还对其已编制完成的《全国坡耕地水土流失综合治理规划》（以下简称规划）作了

进一步修改完善，规划的总体目标是用10年时间对全国现有的3.59亿亩坡耕地全部采取工程、植物和耕作等措施，减轻水土流失。其中，对适宜坡改梯的1亿亩坡耕地实施坡改梯改造。

“治理坡耕地水土流失的主要措施就是实行坡改梯。”刘震司长告诉记者，以甘肃、内蒙古为代表的坡耕地相对集中地区，以实践证明通过梯田工程建设综合治理坡耕地，是防治水土流失、改



甘肃省庄浪县耕地坡改梯工程后的景象

善农业生产条件、促进农业生产结构调整和农民增收的有效途径。

实际上我国建设水平梯田改造坡耕地的历史非常悠久,全国人大环资委调研室副主任翟勇对本刊记者表示,“梯田是老百姓自己总结出来的经验,是治理坡耕地,尤其西部坡耕地水土流失的良好药方。”

20世纪50年代以来,国家把山丘区梯田建设作为治理坡耕地水土流失的重要措施来抓。截至2008年,全国现有梯田1.58亿亩,其中1.08亿亩集中分布于南方山丘区,其他主要分布于西北黄土高原、华北、东北及大别山区、秦巴山等山丘区。

“因地制宜,形成山水田林路综合的治理,实际上就是把山水田林植被资源进行综合利用,是典型的资源综合利用问题。”

水土流失的治理是一个庞杂的工程,关系到生态、经济、社会等多方面,

尤其是坡耕地,在其治理过程中,如果不充分考虑各个方面的效益,可能就会造成事倍功半的后果。

“所以我们提出坡耕地水土流失综合治理,关键在于‘综合’两字。”刘震司长对记者表示,“综合”的含义体现在四个方面:

一是在治理思路上。坚持以人为本、服务民生,把治理水土流失与促进群众脱贫致富相结合,与调整农村产业结构、发展特色产业、建设社会主义新农村相结合,与提高粮食等大宗农产品综合生产能力相结合,促进山丘区农民增收和农村经济发展。

二是在项目布局上。山、水、田、林、路、村统一规划,与退耕还林还草、基本口粮田、土地复垦、农业综合开发、土地治理等相关项目有机协调,统筹兼顾,综合达效,并充分考虑农村人口结构变化和城镇化进程,科学规划,合理布局,把工程建在最需要的地方,避免重复建设,发挥工程最大效益。

三是在建设内容上。以加强农业基础设施建设为目标,加强与小型农田水利建设和农艺、农机措施的结合,搞好坡面水系、蓄水池等小型水利水保工程和田间道路工程的综合配套,充分发挥工程系统的综合效益。

四是在建管制度上。坡耕地水土流失治理工程涉及多学科、多专业、多部门,需要国土、农业、林业、粮食等部门的通力合作,整合资源,形成合力,共同推进。

“水土保持本身就是一项综合性工作,统筹各方面的利益,目标就是实现生态效益、经济效益和社会效益的统一。坡耕地水土流失治理更是涉及多部门、多行业和多学科,在治理工作中搞好协调至关重要,这样有利于形成合力,提高治理成效。”刘震司长强调,坡耕地的治理关键是根据不同的自然条件、经济社会状况、水土流失特点,因地制宜采取相应的水土保持措施,构建有效的水土流失综合防治体系。

“搞小流域坡改梯工程,形成山、水、田、林、植被、路的综合治理,实际上就是对这些资源进行综合利用,也就是一个资源综合利用的过程。”翟勇认为,坡耕地水土流失治理的本质就是把荒山利用了起来,利用流域内的山、水、林、土等资源建设为梯田,种农作物、经济作物,既实现了水土保持又发展了经济,是在走可持续发展的路子。

“通过水土保持使水土资源得到可持续的利用,不仅是现在用,今后子孙后代也用;同时使生态环境得到可持续维护,世代保持良好的生态环境,这就符合了国家可持续发展战略的要求。”刘震说。

“水土保持规划的首要原则是考虑当地百姓的生存问题,农民有了高质量、高产出的土地,才能实现小范围的开发利用,大范围的生态保护。”

“水土保持在规划阶段,首先遵守的原则就是保障当地农民的生存条件。”刘震司长告诉记者,山丘区主要是少数民族聚集区和革命老区,耕地是山丘区群众赖以生存和发展的命根子,是不可替代的基础资源。然而,这些地区的百姓长期以来开垦山地作为耕地,却没有任何保护措施,水土流失严重,粮食产量低,造成他们持续广种薄收,开垦更多的山地,水土流失进一步加剧,生态更加遭到破坏,“形成贫困与生态破坏恶性循环。”

据测算,目前山丘区中有农业人口约5.9亿人,坡耕地比例达四分之一,这些地区的粮食产量低而不稳,区域粮食平衡难以保障。

刘震认为:治理坡耕地的水土流失,前提是能够保证百姓的基本粮食供给和生产发展。“坚持以人为本、服务民生的原则,首先只有群众的粮食耕地得到保障,才能激发他们进一步保护生态的积极性。”

刘震司长向记者具体分析:改善山丘区农民生产条件,实现脱贫致富的



水利部水土保持司提供

治本方法是进行坡耕地的治理和改造,使得农民可以进行集约型生产,大量的耕地从而压缩出来进行退耕还林,最终生态才能保护住。“实施坡耕地改造后,梯田粮食亩产较改造前的几十公斤增产达70—200公斤,多数省区的山丘区粮食需求可以实现自给,从根本上解决了山丘区群众的吃饭问题,既有利于保障国家的粮食安全,又充分利用了土地资源。”

然而,实施坡耕地的梯田改造并非如此简单。由于各区域的自然环境和经济社会发展状况差异很大,防治坡耕地水土流失的措施也不能一概而论。

刘震司长认为,对小于25度的坡耕地应以坡改梯工程为重点,控制水土流失,储粮于地(屯粮于田);坡度大于25度陡坡耕地采取保土耕作措施,有条件时可考虑退耕,建设成生态区域,生态区域还可以根据当地气候、土质等条件种植经济果林,发展特色产

业,尽可能地考虑经济效益。“通过治理水土资源,高效地利用土地,发展特色产业,形成大规模特色产业区,使山区人民增收致富,所以这也是增收的基础性工程。”

在具体技术路线上,刘震司长总结说,各地应该在生产实践中,根据实际情况,探索出不同水土流失类型区的坡改梯工程与配套工程相结合的水土流失综合治理模式,比如,南方地区应该以坡改梯工程与坡面水系相结合的治理模式为主,北方地区则应以坡改梯工程与集雨节灌体系相结合的治理模式为主。

翟勇也认为,治理耕地水土流失的主要目的是水土保持和发展经济。梯田是中国老百姓几千年耕种历史中总结出来的经验,现在由政府支持大规模建设梯田,就是要引导农民更科学地进行坡耕地改造,实现经济和环境的可持续。“环境保护和发展生产实际上并不是矛盾的,矛盾的原因是我们没有处理好。”

“水土流失是个慢性病,国家、社会等各方对坡耕地水土流失治理的重视程度应进一步加强。”

统计数据显示,过去50年来,我国因水土流失损失耕地平均每年100万亩。照此速度,50年后,东北黑土区1400万亩耕地的黑土层将流失掉;35年后,西南岩溶区石漠化面积将翻一番,将有近1亿人失去赖以生存和发展的土地……有专家以2000年的数据分析认为,水土流失给国家带来的经济损失至少在2000亿元以上,相当于当年全国GDP的2.24%。

“水土流失对中国经济社会发展的影响是多方面的、全局性的和深远的,甚至是不可逆的。”刘震司长告诉记者,中国水土流失的严重性还没有得到足够多的重视。

“当前坡耕地水土流失综合治理工作在技术和管理建设方面可以说是比


较成熟的,目前面临的最大的问题就是投入不足。”刘震司长说,长期以来由于没有坡耕地水土流失综合治理专项资金,无法大范围、规模化、标准化地开展,主要依靠群众投劳和水土保持重点工程的部分投资来推进。但因为坡耕地多在贫困山丘区,当地农业基础设施薄弱,地方财政困难,资金配套的难度很大。投入不足问题是制约坡耕地水土流失综合治理进度的瓶颈问题。

“目前,我们正积极主动争取国家尽快对规划进行批复并建立专项资金,以解决坡耕地水土流失综合治理长期投入不足问题。”不过刘震同时认为,水土流失治理的资金问题更需要多部门、多渠道筹集解决。

另外,刘震也认为水土保持工作必须有法律的保障。“水土保持法自1991年颁布实施以来,在很多方面已不适应新形势新任务的要求,也有很多好的经验和做法,需要以法律的形式固定下来,以便更好地指导全国水土保持工作。”

据了解,今年7月21日的国务院常务会议讨论并原则通过《中华人民共和国水土保持法(修订草案)》,决定修订草案经进一步修改后,将提请全国人大常委会审议。

刘震司长透露,水土保持法(修订草案)共7章63条,较现行法6章42条增加了1章22条。水土保持法(修订草案)的主要修改内容包括,强化政府和部门责任;突出水土保持规划的法律地位;加强对人为水土流失的防治;建立健全水土保持投入保障机制;完善水土保持监测和监督检查制度;强化水土保持法律责任等。

最后,刘震司长还强调,推动坡耕地水土流失的治理离不开群众的积极参与,“要充分发动群众,紧紧依靠广大人民群众的力量。引导大户参与治理,调动项目区群众、农民专业合作社和社会力量参与工程建设管理的积极性。”



甘肃庄浪县农民在查看玉米长势

甘肃省庄浪县农民在查看玉米长势

要像重视耕地保护那样 重视草原生态建设

——访全国人大农业与农村委员会副主任委员孙文盛

文 / 本刊记者 李小健

根据吴邦国委员长的指示精神和乌云其木格副委员长的批示意见,去年8月以来,全国人大农委把草原生态建设问题作为委员会调研工作的一项主要内容。组织委托河北、吉林、内蒙古、四川、西藏、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆等十个主要草原省(区)人大农委对本行政区域内草原生态建设情况进行调研,汇总了相关情况,多次听取了相关部门尤其是农业部的汇报,并派员赴河北、内蒙古、吉林、黑龙江、甘肃等五个省(区)进行了实地考察。于今年7月中旬,在内蒙古呼和浩特市召开了部分省(区)及有关部门参加的座谈会。

就此,近日,全国人大农委副主任委员孙文盛接受本刊记者专访时表示,草原是我国面积最大的绿色生态屏障和大江大河的主要发源地,与森林一起构成了陆地生态系统的主体。它与耕地、林地、海洋等自然资源一样,是我国非常重要的战略资源。

同时,它还是农牧民赖以生存的基本生产资料,是生态畜牧业的主要载体,一直在维护国家生态安全、保障食品安全、促进牧区民族团结、巩固边疆稳定等方面发挥着不可替代的作用。

因此,孙文盛副主任委员说,随着社会的发展和国力的增强,应该像重视耕地保护、林权改革那样,重视草原生态建设问题,加大政策扶持力度。这项长远的大事,既重要,又迫切。

记者:您好。经过这次对草原生态建设的专题调研,您对我国草原生态有何直观感受?

孙文盛:以往说起草原,人们总会想到“风吹草低见牛羊”那样的草原景象;而如今,这种景象正渐渐离我们远去,“三化”(即沙化、盐渍化、退化)面积一年一年持续扩张,草原生态遭到严重破坏。更深层的问题是,草原所具有的气候调节、防风固沙、涵养水源、保持水土、固氮储碳、净化空气以及维护生物多样性等重要生态功能,也将随之减弱。

听了部门的汇报、读了相关的报告、看了个别现场之后,总的讲,心情是沉重的!尽管多年来,从中央到地方已经做了大量工作,但草原生态持续恶化,牧区人民的生活水平相对落后,前景让人担忧。我们应该做的事很大,能够做的事也很多。

记者:根据您了解到的情况,我国草原退化达到了什么程度?

孙文盛:相关报告的数据显示:我国拥有各类天然草原近60亿亩(4亿公顷),占陆地国土面积的41.7%,其中可利用草原面积约50亿亩。目前,有90%的可利用草原正在不同程度地退化、沙化,其中,中度以上明显退化的草原面积接近一半,重度退化的草原面积接近6.5亿亩,并以每年3000万亩的退化速度继续扩张。从区域分布的情

况看,西部和北方地区是我国草原退化最为严重的地区,北方干旱草原区人口密度是国际公认的干旱草原区容量的2.24倍。同时,我国草原水土流失面积近2亿亩。近年来,草原鼠虫害危害面积每年都在10亿亩左右,但年均防治比例均不足20%,导致“年年防治,岁岁成灾”。这些都表明我国草原形势严峻。

记者:这些对草原牧区的牧民造成多大影响?

孙文盛:据统计,截至2008年年底,全国264个牧区半牧区县牧民人口总数约1645万,其中纯牧区牧民人口约522万。草原是牧区广大牧民群众的基本生产生活资料 and 重要生计来源,全国121个牧区县(旗)牧民人均纯收入中61.2%来自畜牧业。这说明,若草原持续恶化下去,草原生产能力下降,牧区畜牧业受影响,首当其冲的就是影响牧民的收入,说得再直白一点,这就意味着牧民减收,生活水平下降。

记者:近年来,中央和地方各级政府部门都采取了哪些措施推进草原生态保护与建设?

孙文盛:这些年来,各级党委、政府积极采取有效措施,做了大量工作。概括起来,主要有以下几个方面:一是加强法律法规建设。党和政府一贯重视草原立法工作,颁布并修订了草原法;国务院出台了关于加强草原保护与建

设的若干意见,批准了农业部等有关部门编制的全国草原保护建设利用总体规划。近几年,中央一号文件都反复强调草原生态保护的重要性。主要的草原省(区)也积极出台配套法规,现已有内蒙古、四川、甘肃等9省区颁布实施草原法实施办法或草原管理条例。

二是各草原省(区)把落实草原家庭承包经营制度,作为党在牧区的基本政策。截至2009年年底,全国草原承包面积达33.1亿亩,占草原总面积的55.2%,占可利用草原面积的66.6%。各省(区)草原承包的推进情况差距较大,如四川为91.8%,吉林省为28%。各地都在贯彻落实草畜平衡、禁牧休牧制度,全国禁牧休牧轮牧草原面积已达15.3亿亩。

三是国家和地方共同探索建立健全草原生态补偿机制。按照十七大提出要多渠道筹集草原生态补偿资金的要求,中央投入资金2亿元,在西藏安排5个县率先开展草原生态补偿试点工作,实行以草定畜奖励、薪柴替代补贴、电子耳标佩戴和建立监测制度等措施,推动实施草畜平衡的开展。

与此同时,积极建立草原生态保护建设体制和机制,加强草原执法监管及技术推广工作。

记者: 国家还实施了一系列重大项目工程,如退牧还草工程、京津风沙源草原治理工程等,这些工程都广为人知。

孙文盛: 是的,国家投入了大量资金,实施重大项目工程,对草原生态改善发挥了积极作用。

退牧还草工程自2003年开始实施,截至2009年年底,中央财政累计投入116亿元,饲料粮补贴63亿元,已在179个县(旗、团场)建设草原围栏6.77亿亩。经监测,退牧还草工程区内植被盖度平均提高了12个百分点,植被高度、鲜草产量分别提高了36.2%、75.1%。今年中央一号文件明确提出要加大退牧

还草工程实施力度。

京津风沙源草原治理工程于2000年正式启动,截至目前,中央在北京、内蒙古、河北和山西等项目区安排草地治理资金41.5亿元,规划的8526万亩禁牧任务和5679万亩草原治理任务计划已下达实施。

从2000年至2003年,中央财政累计投资13亿元,实施天然草原植被恢复与建设项目,促成了有关省(区)初步建立草原生态保护工作机制,带动了地方草原保护建设工作的开展。此外,国家还实施了西南岩溶地区石漠化草地治理工程和游牧民定居工程,内蒙古、青海实施了生态移民搬迁等地方工程项目。

记者: 这么多年的努力,收效如何?

孙文盛: 总体说,近十年来,国家通过完善草原法制建设、实施草原保护建设工程、健全草原监理体系等措施,与上世纪末相比,全国草原生态环境加剧恶化的势头初步得到遏制,草原生态状况局部得到改善。

但与上世纪60年代相比,全国草原生态环境整体仍在恶化,草场载畜能力大幅下降,生态形势依然十分严峻。牧区人草畜的矛盾依然突出,据农业部门监测数据,2009年全国重点天然草原的牲畜超载率为31.2%。部分地区边治理边退化的情况仍然存在,草原生态“局部好转、总体恶化”的格局没有根本改变。

记者: 草原生态现状是一边加紧治理,一边仍在持续恶化,这是为何?

孙文盛: 在实地调研中,我们感到草原生态建设治理的力度,没有破坏的力度大。究其原因:当然,主要是大自然、老天爷的问题,也在于我们的历史基础和国力。就现实而言,我们常说的主要有认识、投入、监管、科技支撑等四个方面的问题。

总体上讲,草原在维护国家生态安全中所发挥的重要作用已为社会所公认,但有一些地方对草原的战略地位认识不到位,尤其是没有处理好眼前利益和长远利益、经济发展和草原生态保护的关系。如有的地方在招商引资过程中,把草原作为廉价资源,未经依法审批就大量开展各类工程建设和矿藏开采。一些地方存在重农轻牧、重林轻草的倾向,没有把草原与林地、耕地放在同等地位。同时,受自然环境恶劣、经济条件落后以及文化技能水平限制,草原牧区生产经营方式单一、粗放,牧民增收主要靠增加牲畜饲养量,没有摆脱“人口增长—牲畜扩增—草原退化—效益低下—牧民增收难”的状况。一些省(区)反映,有的工程项目实施效果不太理想,原因是只强调生态保护,内容单一,没有考虑牧民生产生活问题,配套基础设施如人工饲草料基地建设等滞后,造成边治理、边破坏的局面,治理成果难以巩固,以草定畜、草畜平衡制度很难真正落实。这也与认识有关。

记者: 刚刚您讲到投入不足也是主要问题之一。

孙文盛: 对,投入不足是一个大问题,主要包括两个方面。

一方面,项目投入总量少,地方配套难落实。据统计,近十年来,我国用于生态环境保护建设的资金约1万亿元,草原累计投入约240亿元,仅占2.4%。国家《西部大开发“十一五”规划》提出2006—2010年完成退牧还草7.5亿亩的任务至今仅安排了3.9亿亩,国务院批准的《全国草原保护建设利用总体规划》中的9大草原生态保护建设工程目前还有5个未启动。同时,2003—2009年,国家累计下达退牧还草工程投资计划158.5亿元,其中中央资金115.7亿元,地方配套42.8亿元。但从统计情况看,地方配套资金落实情况很不理想。

另一方面,牧民与农民的扶持投入

差距悬殊。当然,给农民的补贴也不多。据测算,2005—2009年,中央财政在种植业方面对农民的各项补贴总计为3257亿元,给牧区牧民的收入性补贴总计54亿元;畜牧业方面补贴148亿元,但只有10%补给牧区和半牧区。五年间,农民人均获得补贴500元,牧民为326元,农民是牧民的1.5倍多。

记者:草原监管和科技支撑这两方面存在哪些问题?

孙文盛:除了认识和投入问题外,还有主要就是草原监管和科技支撑问题,这两方面也很重要。一方面,总体上看,目前我国草原行政管理、执法和技术推广力量还比较薄弱,主要表现为现行的草原法中对违法开垦、占用和破坏草原等行为没有具体的量刑标准,难以追究刑事责任;与草原法相配套的基本草原保护管理办法尚未出台,影响了相关制度、政策措施的落实。从国家到地方,草原执法机构设置规格都偏低,与草原在经济社会发展和生态保护中的地位不相称。例如,内蒙古草原监理专职人员人均草原执法面积达60多万亩,一些机构还存在与其他非执法单位合署设置等问题。

另一方面,草原生态保护建设缺乏科学技术的有力支撑,建设和治理项目的科学性和可持续性有待提高。草原保护建设的基础研究、应用研究和科技推广在国家科研和技术推广体系中所占比重很小。目前部分生态建设项目对地区环境特点、经济发展水平以及管理技术水平考虑不足,生态建设项目周期一般较短,与生态系统恢复和建设的长期性要求存在矛盾。

记者:针对上述问题,要改善和保护草原生态,增加牧民收入,从中央到地方政府应重点在哪些方面下功夫花大力气?

孙文盛:我们农委的同事们多次认真听取有关部委的意见,到各地调

研总结地方成功经验,经过深入讨论研究,提出了六个方面的建议。

第一,要充分认识保护草原生态的重要意义。草原与耕地、林地、海洋等自然资源一样,是我国非常重要的战略资源。各级党委、政府要充分认识草原在保障国家生态安全、促进经济可持续发展、巩固边疆社会稳定中的重要战略作用,以及当前草原生态保护面临的严峻形势。应该从国家和全局的战略高度出发,切实加强组织领导,像重视耕地保护、林权改革那样,重视草原生态建设问题,加大政策扶持力度,抓紧建立健全相关责任制,从严从实抓好草原生态保护和建设。建议在合适的时候能以中央名义召开一次草原工作会议,专门研究当前及“十二五”期间的草原保护建设及牧区畜牧业发展的政策措施,制定出台推动深化草原改革的指导性文件。

第二,加强草原保护与生态建设的相关法律法规和制度建设,建立健全草原生态补偿机制。建议修改草原法,完善处罚条款,确保严格执法和有效执法。加快制定《基本草原保护条例》等配套法规。尚未制定草原管理办法和相关配套法规的省(区),应加快立法进程,健全完善依法管草、兴草的体制机制,促进草原基本制度的有效落实。

第三,建议加大草原生态保护建设投入。统筹兼顾草原地区生态、生产、生活,除继续加大现有退牧还草等生态建设工程投入力度外,应重点从促进草原畜牧业发展、提高草原地区防灾抗灾能力和草原监测管护水平等方面增加投入。国家应进一步加大退牧还草工程等投入力度和覆盖面,在原基础上增加人工草地、牲畜棚圈、定居点人畜饮水设施等方面的建设内容;对已取得成效的草原生态建设试点项目,应列为长期支持的财政科目;全面启动《草原保护建设利用总体规划》确定的九大工程。加大草原鼠害防治工作投入力度,加强鼠害测报与防治基础设施建设,在鼠害常发区进行应急防治物资储备,结

合新技术、新药物的应用提高鼠害防治比例。同时,对经济落后地区减免地方配套资金,减轻地方财政压力和牧民经济负担。

第四,建议加大对牧区的补贴力度,多渠道筹集草原生态效益补偿资金,逐步提高补偿标准。要继续推进西藏草原生态保护奖励机制试点工作,逐步扩大试点范围,逐步建立完善适合牧区特点的补贴政策,实行牧草良种、种草直补、牧业生产资料综合补贴。要研究制定促进牧区畜牧业发展的政策措施,科学利用草原发展现代生态畜牧业,加强基础设施建设,改善草原地区生产条件,引导农牧民加快转变草原畜牧业生产方式,提高生产效益。从根本上解决草原生态保护与经济发展的矛盾,调节国家、地方和牧民,以及生态、生产和生活的利益关系,调动广大农牧民保护与建设草原的积极性,形成并不断完善持久保障草原生态建设和牧民增收机制。

第五,要加强草原行政执法和科技推广体系建设。为有效开展草原管理,促进草原保护建设工作的开展,建议国家整合提升现有草原管理部门和机构,通过管理创新与机制创新,科学设置草原行政管理、执法监督和技术推广机构,全面推进草原保护、建设、利用和管理工作。

第六,建议在总结经验教训,尊重牧民群众意愿的基础上,进一步做好生态移民和游牧民定居工作。当前,遏制草原退化的主要途径是减少草原载畜量,降低天然草原使用强度,建立可持续的发展模式。对不适合人类居住的高海拔草原地区和年降水量小于100mm的干旱荒漠草原区的牧民实施生态搬迁,提高移民补助标准,增加定居工程配套设施建设投入;加强牧民文化教育和技能培训,帮助他们拓宽就业、增收的门路,保障移民的生活水平不降低。当然,这一些也都比较复杂、具体,做起来并不那么简单,得有长期工作的准备。■



编者按：6月23日，审计署审计长刘家义向十一届全国人大常委会第十五次会议报告了2009年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况。刘家义报告说，审计发现中央部门接受和使用虚假发票套取资金比较普遍。在抽查的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。这一问题引起了全国人大常委会委员们的关注与热议。与会委员对此问题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。

虚假发票列支实属腐败行为必须严究

文/ 白克明



听了56个中央部门的虚假发票问题，我脑子里想到一个问题，就是老百姓看了这个消息会怎么想？他们可能不如我们的“肚量大”，我们可能都麻痹了，司空见惯，但是老百姓是嫉恶如仇的，中央部门如此大量地出现这类问题，而且报告中讲到“虚假发票列支问题比较普遍”，这不是一种腐败现象吗？这种腐败问题很难说是哪个个人的

问题，但是老百姓会对整个政府产生很不好的印象。这样的问题社会影响极其恶劣，中央国家机关不做好样子，不带好头，这种腐败风气如果任其滋长，势必败坏党和政府的声誉，造成难以估量的恶果。我认为只发现问题还不够，必须严肃处理并追究有关领导的责任，不能每年都是讲讲这些问题，年年仍是发生这些问题。★

使用假发票问题必须严肃对待

文/ 孙安民

关于使用假发票的问题，我听了以后非常震惊。前几天



公安部门破获了一个假发票的制作网点，有一亿多元的额度。怎么会有这么大的假发票市场？我们中央机关竟然也在用假发票，这件事一定要严肃对待。我设想一下，如果一个私企老板、一个非公有制企业使用了假发票，我们会怎么对待？连偷税漏税的都要制裁，这使用假发票到底是什么性质的问题？怎么形成的？

这么大的量，到底怎么回事？我认为一定要严肃对待这件事。★

处理假发票报销行为不能太宽松

文/ 陈述涛

审计署关于对56个中央部门的审计，查得很细、很严，敢于向社会公开。审计出的一些问题，比如利用虚列会议费、劳务费、实验费等等手段套取国家的资金，还有的居然套取西部地区专项经费的结余资金，用虚假发票报销，给职工发奖金、发津贴



等等,甚至给部门负责人发特别贡献奖。还有一些问题,比如超预算建设、改变项目的用途,如以业务楼的名义,购建行政楼。对这些严重违法违规的问题,审计处理意见仅仅是追回套取的资金,对改变项目用途的要求补办手续,这样处理是否太宽松了?✘

对使用假发票行为必须予以打击

文/ 邓秀新



在审计报告当中提到的关于有些中央部门用假发票报账的问题,“接受和使用虚假发票列支问题比较普遍”。

我原来以为基层有这样的问題,没想到中央机关也会这么严重。我算了一下,审计报告当中提到的十二个中央部门每天报销的假发票就有一万块钱。如果问题这么严重

的话,我们财政部门要有办法对假发票或者疑似假发票予以打击,对财务核算部门接受了假发票的有处罚的措施。✘

假发票问题根源在制度不严惩罚不够

文/ 朱永新

中央部门开假发票来充账,查实的竟然有5000多张,这是不可思议的。这些问题的关键在什么地方?我们在关注这些现象的同时,更应该讨论产生这些问题的根源。我认为,根源在两个方面:

一是建章立制不够。如香港代表讲到的问题,可以成立一个相关的机构,掌管所有国家的资金等,很多都是简单的问题,为什么我们就



做不到?如果有严格的财务管理,建章立制,这些问题都是可以避免的。这并不困难,不说国外,就是把香港地区的经验拿来用就可以了,不用跑到很远的地方去学习。

二是严格惩罚不够。审计报告年年有,“审计风暴”也刮了很多年,但是为什么屡禁不止?我们处分了多少人?处分了多少主管会计?处分了多少分管财务的领导?有法不依、违法不究、管理不严,惩罚力度不大,没有威慑力量,所以,你审计你的,我明年继续违章。

正是这两个根源派生出了一些问题。所以我认为要对部门权力进行限制。希望全国人大常委会对于审计发现的问题,要加强后续监督工作。因为审计出来的问题,审计署无法处置,没有处分的权力,我们的纪检监察部门、司法部门一定要做好工作,要加强对后续管理、处罚力度的监督。✘

中央部门应该给全国带好头

文/ 朱文泉

我想讲一个建议是,中央部门给地方和全国人民应该带好头,做好榜样。

审计报告中,点到一些中央部门做假账、报假表,接受和使用虚假发票、重报虚报项目、瞒报收入和资产、私改人员经费定额,以拨代支、违规收费和征缴等等,这就给我们产生一个深刻的印象:

“假”的问题很突出,假项目、假发票、假报表、假资产……假、假、假,还有没有“真”的呢?也有,那就是“真补贴”,37个部本级和108个所属单位挤占挪用财政资金和违规发放津贴补贴10.95亿元。

这是一个什么样的数字啊?我们回想一下,中央三令五申,为什么有些问题禁而不止、屡禁不止呢?我想,中央部门应该带头执行党中央的指示和廉洁从政的各项规定,以便增强执政能力,改善政府形象,提高公信力!

许多问题年年讲、年年犯,为什么改不了、改不好呢?一个重要原因就是人大的监督作用发挥不好,许多问题透明度不高,知情权缺乏,人民群众更无法监督。

实践反复告诉我们,缺乏监督的权力容易滋生腐败,许多问题靠自己悄悄去改,是改不了的。✘



新生儿先天性缺陷发生率大幅上升亟待关注

“强制婚检取消以后,全国各地婚检率明显下降,而新生儿先天性缺陷的发生率大幅上升。”全国人大代表、云南省大理白族自治州卫生局副局长王瑛建议,加大婚检宣传力度,建立出生缺陷预防和阻断机制,有效降低新生儿先天性缺陷的发生率。

王瑛代表介绍,2003年10月出台的《婚姻登记条例》将婚前医学检查由“必须”改为“自愿”,取消了实施20多年的强制婚检制度。此后全国各地婚检率明显降低,如大理州婚检率从此前的每年82%降到每年42%左右。

“作为预防新生儿缺陷的一道防线,强制婚检的取消导致新生儿缺陷发生率大幅上升。”王瑛介绍,根据卫生部门的统计,北京市1997年新生儿缺陷发生率为每万人90.78例,2008年增加到每万人170.82例,尤其是从2003年以后发生率明显上升,其他省份也出现了类似情况。

出生缺陷是指婴儿出生时就存在各种身体结构、智力或代谢方面的异常。王瑛代表说,我国是出生缺陷的高发国,每年有20万到30万肉眼可见的先天性畸形儿出生,还有一些是出生后数月或数年才能显现的缺陷。卫生监测表明,我国出生缺陷发生率前5位的疾病是先天性心脏病、多趾、唇腭裂、神经管缺陷、脑积水。出生缺陷已成为我国降低婴儿死亡率的难点。

“从目前的情况来看,近期还不能恢复强制婚检,所以要想办法让新人自愿婚检,在提高婚检率上下功夫。”王瑛建议,首先要加大婚检宣传力度,逐步推行免费婚检,在民政部门结婚登记处设立婚检宣传窗口,推行婚检一条龙服务,打破婚检由妇幼保健医院垄断的格局,让更多综合性医院参与其中。

其次要探索建立出生缺陷预防和阻断机制。采取出生缺陷预防措施,比如我国北方省份新生儿神经管缺陷高发的原因主要是孕妇体内叶酸缺乏,可为准备怀孕的妇女免费发放叶酸,实践证明此举有明显成效。对育龄妇女和孕期妇女加强健康教育,如避免接触放射线和可能有致畸副作用的药物,避免病毒感染等。孕期妇女要定期进行产前检查,如果发现胎儿缺陷,父母可以选择终止妊娠。对已经出生的婴儿,要进行出生缺陷筛查,发现以后及时治疗。(伍晓阳)★

交通肇事量刑应该提高以加大威慑力

交通事故越来越多,造成的危害也越来越严重。全国人大代表、浙江省高级人民法院院长齐奇认为,交通肇事的立法或者说司法解释需要调整,处罚的档次应该往上提,也就是说量刑要提高。

目前在我国安全事故中,交通肇事死亡人数占总体的七八成以上。“现在刑法的量刑幅度确实比较低,不适合目前道路发展情况和交通肇事的社会危害性。”齐奇代表说,十多年前高速公路和马路上车辆的数量,和现在完全是两个数量级。现在杭州市每天就新增几百辆机动车。一些新驾驶员技术不熟练,对自己不負責任,对别人也不負責任。

齐奇代表认为,在刑罚上需要体现交通肇事造成社会危害性的变化,应该修改相关法律,根据现在的情况要让量刑上去。但也要注意一些情绪化的东西。

去年浙江省高级人民法院出台意见,将醉驾、飙车、斑马线上致人死亡等界定为一律不适用缓刑。“这样做了以后,交通肇事的死亡率大幅度下降。”齐奇代表

说。(岳德亮 黄深钢)★

建议取消嫖宿幼女罪 嫖幼罪是对男性的保护

2009年,贵州习水、浙江丽水、福建安溪等地发生了轰动全国的“嫖宿幼女案”。全国人大代表、农工党妇女工作委员会主任、中华女子学院女性学系教授孙晓梅建议取消嫖宿幼女罪,一并按强奸罪论处。

据了解,在我国强奸罪法定刑有两档:一档为3年至10年有期徒刑,一档为10年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑;但嫖宿幼女罪法定刑只有一档,即5年以上有期徒刑,一般最高刑为15年有期徒刑。

“嫖宿幼女罪,不是对女童的保护,而是对男性的保护。”孙晓梅接受记者采访时说,设立嫖宿幼女罪,意味着刑法对幼女的保护不再是平等的,而是将幼女在道德上做了区分:良家幼女和卖淫幼女。对奸淫“良家幼女”的行为仍按照强奸罪处罚;而对于奸淫“卖淫幼女”的行为,处罚力度与以往相比大大降低,取消了死刑、无期徒刑,只在5年以上有期徒刑幅度内量刑。这是封建贞节观在法律中的直接体现。设立嫖宿幼女罪表达了刑法对“性不纯洁”幼女的“厌弃”,是对道德有“瑕疵”的幼女的歧视。

2009年7月24日,贵州省遵义市中级人民法院公开宣判“习水案”。经审理查明,2007年10月至2008年6月,被告人袁荣会(女,无业)指使、教唆未成年人刘某某、袁某某采取威胁手段,先后强行将3名幼女、7名少女多次带到袁荣会家中,由袁荣会联系被告人冯支洋等7人嫖宿。法院以强迫卖淫罪判处被告人袁荣会无期徒刑;以嫖宿幼女罪分别判处被告人冯支洋有期徒刑14年,被告人陈村有期徒刑12年,被告人母明忠有期徒刑10年,被告人冯勇、李守明、黄永亮、陈孟然各有期

徒刑7年。

孙晓梅指出,无论是贵州习水案件、福建安溪案件还是发生在其他地方的嫖宿幼女案件,都能在加害人与受害幼女间发现“牵线搭桥”的犯罪团伙。这些犯罪团伙或松散或紧密,利用某些人好色、猎奇、期望转运、采阴补阳等不一而足的卑劣心理,将幼女的处女之身标价数千上万,在嫖客间兜售,短时间内就可以获取暴利。幼女因年幼无知、容易诱惑和控制、低成本、无性病,已经成为某些犯罪团伙猎取的目标,这已成为不争的事实。

孙晓梅说,许多“嫖宿”幼女的人都有“买处”思想,其明知对方是幼女而奸淫,这完全具备奸淫幼女的强奸罪构成要件,理应按强奸罪处。“然而,正是‘嫖宿幼女罪’的存在,很多在奸淫幼女的事实败露后,都强调自己给过被害幼女金钱或其他财物等作为‘嫖资’,最终将自己的强奸行为转化为嫖宿行为,逃避法律的制裁。”孙晓梅说,这些人之所以这样做,是因为强奸罪是一个远重于嫖宿幼女罪的罪名。(赵艳红)■

年轻司法人员不能 “有学历、无阅历”

有学历、无阅历,这是一些年轻司法工作人员的显著特征。全国人大代表、上海市人民检察院检察长陈旭说,司法工作不仅需要学识还需要阅历,要创造条件让年轻司法人员增加社会经验、社会阅历。

陈旭举了一个例子,上海市检察机关35岁以下的司法工作人员占三分之一,其中90%没有其他社会阅历,是从家门、校门直接进入机关门。而司法工作人员不仅需要良好的法律学识素养,也需要丰富的社会阅历,需要了解群众、了解民生。陈旭建议,法院、检察院要创造条件让年轻司法人员到社区、基层锻炼。在上海,一批年轻检察

官到基层综治办、司法所锻炼半年时间,效果十分显著。

陈旭认为,制度建设十分关键,当前要抓紧创新司法人员的职业化培养机制。在我国,大学生经过公务员考试、司法考试就可以担任法官、检察官。而在德国、日本等大陆法系国家,工作人员进入司法机关后都有两年左右的职业化培训;英美法系国家则大量地从优秀律师中选拔人员担任法官、检察官。一些国家还规定,法律不能成为第一学历,学习法律需要有其他学科背景或者社会经验。(杨金志 仇逸)■

让患者能在家门口看 “名医”

全国人大代表、温州医学院副院长吕帆建议,建立起相应的新型医务人员的培养、管理、考核体系,特别是面向农村和基层的社区医生的培养和教育,让基层患者能在家门口看“名医”。

浙江省《基本公共服务均等化行动计划》提出,到2012年全省将建约1.8万个城乡社区服务中心,每个社区专职工作者不少于5名,浙江省大约需要培养9万名社区医生。吕帆说,实际上社区卫生服务中心数和卫生技术人员数与上述目标相距甚远。

吕帆建议,加大人才的培养和培训力度,从基层、农村、边远地区免费招收医学院校学生,进行3年或5年的免费培养,并给予奖学金和生活补助,实施“学生来源于农村和服务于农村的双挂钩制”,大力培养“下得去、用得上、留得住”的医学人才。

同时,还可以从社区和基层单位选拔一批初级医务人员,让他们带薪到医学院校学习,毕业后返回原单位要至少工作3至5年后,才允许流动。

吕帆认为,应该鼓励推行“注册医

师多点执业”,让专家教授“流动”起来,让普通患者在家门口就可以享受“专家门诊”。(岳德亮 黄深钢)■

加速我国原创动漫产业的发展

全国人大代表叶青在接受记者采访时表示,从发达国家经验来看,促进原创动漫产业发展不仅是转变经济发展方式以及发展低碳经济的必然选择,也是推进产业结构升级从而实现经济进入创新驱动、内生增长模式的有效形式之一。他建议,国家应更加重视动漫产业的发展。

据了解,目前我国的动漫产业尚处于发展初期,动漫企业普遍存在“弱、小、散、差”,以及缺乏原创和知名品牌的状况,尤其需要通过国家政策扶持来帮助这些新兴产业的发展。

叶青说,国务院去年出台的《文化产业振兴规划》提出加快发展文化创意、动漫等重点文化产业,可以说是国家开始从国策的高度重视动漫等文化产业的发展。动漫是一个产业链很长的产业,出品一个成功的原创动画片,将其成功打造成动漫品牌后,通过自身的产业链开发,可以带动图书、文具、玩具、服装、旅游等上下游产业。

作为一名湖北的全国人大代表,叶青希望国家相关部门利用在湖北东湖高新技术开发区建设全国第二家“国家自主创新示范区”的契机,将动漫产业作为该示范区优先发展的创新性示范性产业,加大政策扶持力度,促进湖北原创动漫产业的发展。

最后,叶青说,动漫作为青少年喜闻乐见的艺术形式,对他们的思想观念具有持久深远的影响。我们应该打造自己的动漫产业,制作出优良的动漫产品,提供给中国乃至全世界的青少年。(李平)■

让未来“天府”更美丽

文 / 陈 东

7月24日下午,四川省十一届人大常委会第十七次会议在成都举行第二次全体会议。四川省人大常委会主任刘奇葆主持会议。随着刘奇葆宣布表决开始,四川省人大常委会组成人员郑重按下表决器,行使八千八百万人民赋予的神圣权力,通过了四川省人大常委会关于加强城乡环境综合治理的决议。这是四川开展城乡环境综合治理两年来,四川省人大常委会首次就此作出决议。

一条条街道洒满金色阳光,一道道绿荫搭起碧云翠廊,一片片青山绿水露出动人模样……走进四川,变化清晰可见。变化始于两年前,中共四川省委九届四次全会作出开展城乡环境综合治理的重大决策。在四川省委、省政府的统一部署和领导下,四川全省各地迅速行动起来,城乡环境综合治理工作取得阶段性成效。

尽管综合治理取得了初步成效,但仍然存在“三个没有完全到位”的问题:一是认识没有完全到位,二是工作没有完全到位,三是体制和机制上的保障措施没有完全到位。

为进一步加强城乡环境综合治理,今年3月,四川省人大城环资委会同省环保厅、省住建厅成立了《决议(草案)》起草组。6月初,初步形成的《决议(草案)》征求意见稿,并分送四川省人大法制委、省人大常委会法工委,省政府相关委、办、厅、局和21个市州人大城环资委广泛征求意见。在摸清情况和问题的基础上,参考其他省、市有关做法、经验和省级各单位反馈的意见,《决议(草案)》数易其稿。6月18日,四川省人大召开调研座谈会,邀请省政府法制办、省环保厅、省住建厅等13个省级有关

部门负责人参加,进一步听取各方意见和建议。经过反复论证、反复修改,经四川省人大常委会主任会议同意,《决议(草案)》提请省十一届人大常委会第十七次会议审议。这次会上,还听取了四川省政府关于全省城乡环境综合治理工作情况的报告。

审议中,四川省人大常委会组成人员认为,全省各级政府全面开展城乡环境综合治理,对切实改善生态环境、人居环境和发展环境,加快建设灾后美好家园和西部经济发展“高地”,推进生态建设,发挥了积极的促进作用。黄克艰委员说,关键在于“把一阵子变成一辈子”,形成长效机制。

四川省人大常委会党组书记、副主任甘道明说,省委决定开展城乡环境综合整治工作,成效十分显著,受到全社会高度认同和全力支持。这项工作由政府牵头、部门负责、层层分解,从省、市(州)到县、乡(镇)全方位展开,目的是统一思想、统一认识、对症下药、强力推进。我们要做的工作是把政府的有效管理上升到依法高效管理,把治理工作纳入法治化轨道。

“发展,要的不只是速度。”余斌委员的发言引起共鸣。

两年来,强震突袭,危机蔓延,风云变幻的形势为四川的发展平添变数,在四川全省上下的艰苦努力下,经济回升向好的基础进一步巩固,呈现持续快速发展的良好势头。形势面前,四川省人大常委会组成人员异常清醒。

四川灾后重建正处于“三年任务两年基本完成”的决胜之际,又要继续应对国际金融危机的影响,产业发展、投资持续增长、民生改善、节能减排等

经济运行中深层次的问题面临新挑战。

“加快重建,加快发展,最终都要落脚到‘又好又快’四个字上。”省人大常委会组成人员认为,继续开展城乡环境综合治理,不仅符合四川经济社会可持续发展的客观需要,也事关全民族生态安全和长远发展。

提高认识、加大投入、强化责任、全民参与……委员们捧出真知灼见。“依法推进治理,不让全省留下一个死角。”省人大常委会组成人员的审议意见经过认真梳理,被写进最终的《决议》。

《决议》围绕“进一步加强城乡环境综合治理,提升本地区综合竞争实力,切实保障和改善民生”的总体目标,依法强力推进全省城乡环境综合治理。

《决议》要求,提高认识,进一步落实目标任务要求;加大投入,逐步形成城乡环境综合治理多元投融资格局;齐抓共管,建立长效机制;全民参与,建立健全社会监督机制。

《决议》还严格“问责”制度,“对严重违反城乡环境综合治理相关法律法规的重大问题,人大常委会应当依法质询地方国家机关的有关负责人,对玩忽职守、造成重大损害或严重社会后果的,应当依法提出对有关负责人的罢免案或撤职案。”

盛夏,四川城乡环境综合治理如火如荼之际,中央召开西部大开发工作会议,吹响了西部地区新一轮全面开发开放的前进号角。刘奇葆指出,充分发挥人大职能作用,为深入推进西部大开发和谋划四川“十二五”发展作出积极贡献。

与法治同行,未来“天府”必将绽放更美容颜。✘

代表小组活动 何以有声有色？

文 / 汤晓红 吴 波

近年来，四川省广安市各级人大常委会完善代表小组活动制度，创新代表小组活动，推动了代表工作的深入开展。

重视闭会期间的代表活动，积极探索开展有声有色的代表小组活动的有效途径，是广安市新时期人大代表工作的着力点。广安市在近年来开展代表工作时，牢牢抓住这一着力点不松手。

坚持因地制宜，建立和完善科学合理的代表小组组织形式

广安市人大常委会根据实际情况，因地制宜，按照“方便组织、有利活动”的原则，通过科学合理划分代表小组，探索建立了多种行之有效的代表小组组建方式。

邻水县建立了行业与系统结合交叉的编组；岳池县、武胜县建立了兼顾城乡实际的统筹编组；广安区建立了五级人大代表混合编组……

市级机关人大代表小组的组建，有效提高了市级机关代表小组活动参与率，目前该市人大代表参与小组活动率达到了80%以上。

围绕发展大局，积极开展具有广安特色的代表小组活动

广安市各级人大常委会注重与推进经济社会发展有机结合，把视角瞄向当地经济社会发展中心和关系群众切身利益、社会普遍关注的重大问题，创造性地开展各种形式的代表小

组活动。

许多代表小组活动注重把促进本地区经济社会的全面协调可持续发展作为代表履职尽责的切入点开展活动。

华蓥市是个典型的资源型城市，代表小组抓住资源逐渐枯竭这一问题，组织代表开展专题调研，写出了高质量的《华蓥市资源型城市经济转型调研报告》，对华蓥市未来的经济社会发展提出了许多建设性的意见和建议，提高了代表在社会上的影响力和认可度。

代表小组紧紧围绕当前群众高度关注的热点难点问题开展活动。市级机关及岳池代表小组在活动中发现岳池城区居民饮用水源、也是广安市区居民备用水源的全民水库污染严重问题，提出了关于贯彻实施水污染防治法、保护饮用水源的议案。市政府把办好此议案作为解决民生问题的主要工作限时督办。目前，全民水库共9780口网箱养鱼全部取缔，治理取得了明显成效。

邻水县将代表小组活动与矛盾纠纷大调解相结合，组织百名代表联系百件信访件，联系成百上千选民等，成功化解多年未决的部分信访案件。

创新活动方式，着力推动代表小组活动深入开展

“搭平台、建基地、联产业、解民忧”是该市近年开展代表小组活动探索的新模式。

搭平台。目前，全市27个市人大代

表小组基本都建立了活动室，使代表开展活动、发挥作用有了舞台。

建基地。第6、12市人大代表小组建立了人大代表农业产业基地，通过产业联系群众，带领群众走上致富路。

联产业。广安区大龙乡通过确定蔬菜种植业项目联系农户的办法，要求一名代表至少联系一个农户，在自身发展的同时带动联系户发展，目前该乡的蔬菜、水产品已成为广安城区“菜篮子”主要供应基地。

解民忧。武胜县的市人大代表张云华在带领武胜县飞龙镇河河口村群众联片发展花卉产业过程中，遇到了交通不畅限制了花卉销售的问题，她及时反映后，引起了县委、县政府的高度重视，半年时间就解决了这一难题，使该村的花卉产业成为了农业产业化新亮点。

强化保障机制，为代表小组活动提供优质服务

广安市各级人大常委会对代表活动高度重视，形成了常委会主要领导亲自抓，分管领导具体抓，市、区市县人大常委会代表工作部门联动的工作格局。

该市坚持定期向代表通报常委会和“一府两院”有关工作情况，邀请代表列席常委会会议，参加常委会组织的视察、调研、执法检查活动等，让代表更好地知情知政。

近年来，该市两级人大常委会已举办代表培训近30次，把积极参加代表小组活动的理念植入代表心中，使代表的主体意识得到明显提高，履职主动性得到明显增强。

该市各级政府及其财政部门依法将代表活动经费列入本级财政预算，并逐年适度提高标准。

该市积极发挥新闻媒体作用，大力宣传全市各级人大代表履职的先进事迹，营造了尊重人大代表、支持人大代表执行职务的良好舆论氛围。★

6月21日,湖北省当阳市民政局与市人民医院、市长坂坡医院和市中医院等三家定点医院正式签订困难群众医疗救助即时结算服务协议,这标志着当阳市医疗救助实现了“一站式”即时结算,让全市两万余名困难群众踏上了救助“快车道”。这一惠及万余群众的“民心工程”,源于一名基层人大代表的积极建言献策。

近年来,当阳市为使城乡低保对象和五保对象等困难群众共享改革发展成果,除了在生活中给予一定经济补贴外,还在就医方面打开方便之门,大力开展医疗救助关爱活动,有效缓解了困难群众就医难、就医贵的问题,受到困难群众的一致好评,但是医药单据报销程序复杂、审批时间长,有时还得跑两、三趟才能按要求办齐所有手续,群众反响强烈。

市人大代表、河溶过街楼社区党支部书记黄方权在走访选民时,困难群众纷纷要求黄代表把这一情况向上级领导反映,请求帮助解决。在今年市六届四次人代会上,黄代表提出了“关于解决困难群众医疗救助手续复杂办理缓慢问题的建议”。市人大常委会高度重视,及时向市政府予以交办。

市政府按照职能分工,要求民政、卫生、财政等部门联动办理,并明确由民政部门牵头,其他部门协调配合,务必于8

一条建议开启 医疗救助快速通道

文 / 李 江

月底前办结。民政、卫生、财政等部门通过联合办公,制定出台了《关于开展困难群众医疗救助“一站式”即时结算服务的通知》,决定在全市开展困难群众医疗救助“一站式”即时结算服务。

为实现“一站式”即时结算,市民政局依托省民政厅“低保信息管理系统”搭建困难群众医疗救助即时结算平台,在全市3家定点医院安装运行。各定点医院在“新农合”、城镇职工(居民)医疗保险结算窗口设立困难群众医疗救助即时结算平台,实行“新农合”、城镇职工(居民)医疗保险、困难群众医疗救助“三位一体”受理、审核、网上审批、即时结算服务,实现医疗救助对象可以享受医疗救助与“新农合”或者城镇基本医疗保险报销同步结算的优质快捷服务。城乡低保对象和五保对象在医院结算费用时,持身份证、社会救助证等相关证件,直接申请办理医疗救助。

此举改变以往凭单据层层上报审核、集中审批的事后救助为事中即时结算,极大地简化了救助申请审批程序,使困难群众充分享受到“一单清”即时结算的简便、快捷服务,受到困难群众普遍欢迎。★

近日,湖北省宜昌市夷陵区第三届人大常委会举行第二十三次会议。会上有三名“特殊”身份的参会者格外引人注目。他们既不是人大代表,也不是部门负责人,而是基层普通公民。原来,这是该区人大常委会为了进一步推行人大工作公开透明,拉近人大与民众之间的距离而作的又一尝试。

近年来,该区人大及其常委会十分关注百姓呼声和疾苦,多方面与百姓沟通,不断拓宽百姓知情知政渠道,扩大百姓有序政治参与,让人大监督更能反映广大人民群众的根本利益。

在确定监督议题上,力求更能体现民众心声。今年在确定监督议题时,常委会广开言路,认真倾听群众代表的声音:“我们村收不到电视节目。”

公民参与人大监督 彰显民主透明

文 / 吴彩霞

“我们那里还没有通水泥路,孩子们上学要走好几公里路才能到村口水泥路上坐车,车费也相当贵。”“我们那里水污染相当严重,老百姓吃水都不放心。”……常委会对民众的意见和建议进行了收集整理,在深入调查研究后,将农村广播电视事业发展、《湖北省农村公路管理条例》、水污染防治法等法律法规的贯彻执行情况纳入了常委会监督议题。

该区人大常委会把从民众中征集到的所有意见分门别类整理后,开展

了分阶段分步骤的监督工作,坚持监督过程和民众面对面,扩大民众知情知政权。为了让民众更加了解政府工作和人大监督过程,该区三届人大常委会第二十三次会议邀请了三名普通公民旁听。为使公民

旁听成为一项经常性的工作,区人大常委会研究制定了《公民旁听人大常委会办法》,并通过媒体向社会公布。为了民众更加了解人大工作,区人大常委会动态地向民众“汇报”监督工作。在夷陵电视台开通了《权力与责任》专栏,定期向民众公开监督情况。在夷陵人大信息网等媒体上适时公开监督议题的征集、开展监督工作以及办理结果等情况,定期向人大代表寄送人大公报和人大工作简报,为民众了解人大工作打开了新的窗口。★

作为深入贯彻落实科学发展观、为民办实事活动的一项重要内容,2010年山东省日照市岚山区人大常委会在区级人大代表中开展了“联千家、访万民、办实事”活动。通过访民情、听民意、解民忧,搭建代表选民沟通桥梁。

访民情。岚山区现有区级人大代表200名。在此次“联千家、访万民、办实事”活动中,每名代表负责联系所在选区至少2户选民家庭。到目前为止,全区已经有189名代表走访选民近千人。群众纷纷表示,代表和我们更近了,以前我们遇到问题找他们,现在他们不定期地来看看。通过走访,拉近了代表与选民之间的距离。代表对民情了如指掌,反映的意见建议也更有针对性了。

听民意。黄墩镇粮山联村的4个村地域相连、土地交叉,都是传统的黄烟种植村。代表朱庆福在走访选民中了解到,由于缺乏统一规划和管理,遍地黄烟不成片,不利于提高质量和效益。为此他通过深入调研、走访,建议镇政府加大农业产业结构调整、整合各村资源优势、增强农民合作意识,形成联合发展的合力。这一建议得到了镇政府的高度重视,经过详细论证,根据村民意愿,经各村提议,联村党总支协调,顺利地将东至小姜家沟村、西至粮山一村的1410亩土地整体流转为黄烟区域片,片内实行统一深翻,水路配套,建设2座水库,整修、绿化了8000多米的生产路。目前,已移栽大田黄烟一千余亩,到6月底全部移栽完成。听民意、集民智,真真正正为老百姓办实事已成为岚山区人大代表的共识。

解民忧。高兴镇人大代表毕青传是木耳养殖专业户,在此次“联千家、访万民、办实事”活动中,他主动帮助村里的贫困户,无偿传授技术,带动了15户农民养殖木耳。虎山镇的代表在走访中得知一村民身患白血病时,慷慨解囊捐款。安东卫街道的代表们为社区的老年人建起了养老院……

活动开展以来,走访选民已经由最初硬性的任务规定变成了代表们积极主动的行为。代表们说,只有心中装着老百姓,才能说出群众心里话。群众说,人大代表不再是开会举举手,而是一心一意为他们办实事的“贴心人”。联千家访万民,让代表选民真正心连心。★

联千家访万民, 代表选民心连心

文\李慧珊

信访工作关系到社会和谐稳定大局。如何做好新时期的人大信访工作?如何抓好信访案件的交办、督办?如何杜绝当事人的反复上访、缠访、闹访等非正常上访现象?妥善解决信访积案,化解矛盾,维护社会和谐稳定,成为新时期人大信访工作难点。

山东省菏泽市人大常委会对此提出了“三个一批”的工作思路:即选出多年悬而未决的信访积案,由人大常委会主任督办一批,各位副主任按分工牵头督办一批,人大信访室重点督办一批,以此促进信访积案尽快解决。

该市本着先试点后推行的原则,自去年下半年开始,从解决难度大、时间跨度长、涉及部门较多的老案积案中,梳理筛选出了12件具有代表性的信访案件,分解到常委会主任、各位副主任和信访工作部门,实行领导包案制。该市人大常委会随后召开信访案件督办会议,把12件信访积案现场交与有关承办责任部门和县区。

在督办案件的过程中,市人大常委会包案件的责任人深入到上访户家里调查摸底,了解情况,走访有关当事人,多次召开调度会,协调各种关系,做到不解决问题不撒手,不回结果不放松,一钉一铆抓到位,一件一案抓落实,经过几个月的努力,重点督办的12件具有代表性的积案全部办理完毕。

为进一步扩大利用“三个一批”工作机制解决信访积案的成果,今年上半年,该市将此方法向全市9县区推开。先后召开了全市信访工作会议和信访室主任会议,下发“三个一批”实施意见,要求采取筛选案例、集中交办、跟踪督办、信息反馈、认真回防“六步推进法”,在7月10日前,解决200件以上信访积案,目前已解决近百件。

同时,该市正着手实施“千件积案督办工程”,计划在下半年,采取“三个一批”办法,市县乡三级人大联动,利用三个月时间,督办好1000件信访积案,通过“三个一批”工作机制,充分发挥人大信访作用,努力为全市经济社会发展、打造和谐菏泽营造良好环境。★

促和谐保稳定, 督办化解信访积案

文\姜东生 赵福龙



蔡畅 (1900~1990)



蔡畅：妇女运动先驱

文 / 李 非

自青年时代投身革命起，蔡畅始终站在革命斗争的前列，特别是致力于中国共产党领导下的妇女解放运动，为中国人民的解放和妇女群众翻身，呕心沥血，蹈厉奋发。新中国成立后，她曾任第四、五届全国人民代表大会常务委员会副委员长，全国妇联第一、二、三届主席和第四届名誉主席，是中国妇女运动的卓越领导人和国际进步妇女运动的著名活动家。

1954年9月15日至28日，第一届全国人民代表大会第一次会议在北京隆重举行。在这次会议上，蔡畅当选为全国人大常委会委员。1959年4月18日至28日，第二届全国人民代表大会第一次会议在北京举行。蔡畅在会上做了题为“妇女彻底解放的伟大理想在我国正在成为现实”的发言。蔡畅在这次会议上继续当选为全国人大常委会委员。在三届全国人大期间，蔡畅又当选为全国人大常委会委员。

1980年8月18日，连续被选为第四届、第五届全国人大常委会副委员长、已近80岁的蔡畅，以“年老体弱多病”为由，恳请辞职。她在辞职信上写到：“现在我国正处在一个继往开来的时期……我希望从我们这一代人开始，彻底根除干部领导职务终身制等弊端。我们共产党人要为人民谋利益，不为自己谋私利。人老了，就要主动让位，这应该成为一个制度，使各级领导班子逐步年轻化，使我们的队伍永远朝气蓬勃，使国家的政治生活更加民主健全……我辞职以后，仍要竭尽余力，为我国的革命事业贡献出微薄的力量。”

蔡畅的一生与中国妇女运动紧密相连。1900年5月14日，蔡畅出生在湖南双峰县永丰镇的荷叶香光甲堂，原名蔡咸熙，乳名毛妹子。辛亥革命爆发后，蔡畅与母亲葛健豪受到新思想的影响，带头放脚、蓄短发，进入湘乡县女学堂读书。

由于蔡畅才艺出众，被当地一商绅看中，意娶为小媳妇。在母亲及兄长蔡和森的支持下，1915年春蔡畅抗婚离开老家，改名蔡畅，求学于长沙周南女子师范学校。该校是著名革命教育家朱剑凡先生创办的，以“革命以启迪民智为前提，以解放妇女为先导”为宗旨。蔡畅考入该校，决心学成后从事女子教育，唤起女界觉醒。在周南女校，蔡畅结识了向警予等进步学生。她们经常聚集在一起，讨论时事，谈论男女平等，抒发理想抱负。

毕业后，蔡畅留校执教，这成了她从事妇女解放运动的起点。当时，蔡畅与母亲、兄长蔡和森寄居于长沙荣湾镇周家台子。毛泽东等进步青年常来这里与蔡和森探讨救国救民和做人的问题，蔡畅则经常旁听，并加入讨论。

继在湖南发起成立新民学会后，毛泽东与蔡和森等又发起留法勤工俭学运动，为使“女界同时进化”，蔡畅与向警予发起成立“湖南女子留法勤工俭学会”，于年底偕母亲与向警予等30余人赴法勤工俭学。

在兄长蔡和森的启发引导下，蔡畅在法国集中精力钻研马克思主义理论和俄国十月革命的经验，确立了为共产主义事业奋斗的世界观。在蔡和森、周恩来、赵世炎等领导下，留法勤工俭学的学生与北洋军阀政府、法国反动当局开展了一次次激烈的斗争运动，蔡畅积极参与了著名的“二·二八”运动、“拒

款运动”、“占领中法里昂大学”运动，经受了革命斗争的严峻考验和锻炼。

1923年，蔡畅成为中共旅欧支部正式党员。在法国的斗争岁月中，蔡畅锻炼成为一位真正的女革命家。

“自从向警予牺牲后，她就是中国最前导的女共产党员、最活跃的女革命家，世界上再没有一个国家能够产生一个比她更优秀的女革命家和比她更美丽的个性。”著名美国进步作家尼姆·韦尔斯在其所著《续西行漫记》中，如是评价早期积极参加革命的蔡畅。

回国后，蔡畅继续全心全力推动中国人民革命和妇女解放运动的发展。1941年，蔡畅替代王明任中央妇委书记。受中央委托，1943年，蔡畅组织起草了《中共中央关于各抗日根据地目前妇女方针的决定》。这就是中国妇运史上著名的“四·三决定”，使妇女运动进入了一个新的历程。

蔡畅还是我国第一个最先致力于国际进步妇女运动的著名活动家。1947年2月和1948年11月，她先后两次代表中国解放区妇女联合会，出席国际民主妇联理事会会议，开拓了中国妇女的国际交往。新中国成立后，蔡畅领导全国妇联为发展中国妇女与世界各国妇女的友谊和团结，做了大量卓有成效的工作。从1949年至1966年，蔡畅先后接见来自亚欧40多个国家的妇女代表团，以及国际妇女界许多知名人士。✶

民国一起典型的买官卖官案

文 / 薛 锋

民国时期，中国政坛官场风气的丑陋与恶劣是史上有名的，因清末科举考试制度废除，使得人们仕途进取机会越来越少，于是买官卖官便逐渐成为了一种社会风气。那么，在民国时期究竟有多少人是通过买官卖官方式得到官位的呢？这恐怕是连蒋介石本人也无法说清楚的事情了，但想来老蒋也可能不得不承认买官卖官是民国政坛的一大痼疾，想从根本上予以根除似乎比登天揽月还要难！

蒋介石的国民政府在南京成立后，江苏省政府就设在离南京不远的江苏镇江市。此时，家住江苏无锡的缪斌，也是黄埔军校毕业，曾当过北伐军第一军的副党代表，属于那种有职无权的虚位官员。他通过关系打听到江苏省民政厅厅长一职出现空缺后，非常想在他的家门口充任这个肥缺。于是，缪斌便走了蒋介石夫人的路线，通过给宋美龄送钱，求任江苏省政府委员兼省民政厅厅长一职。

夫人宋美龄的“枕头风”一吹，蒋介石自然要点头，但据说此职要经国民党中央政治局会议讨论方能通过。缪斌平时的口碑不是太好，政治局会议讨论时，国民党元老、中央监察委常委的吴稚晖就提出了很多反对意见，其他人也就不好再说赞成的话了，蒋介石只得表示下次会议再议。

据说，缪斌当时也在会场以国民党中央候补委员的名义列席会议，他眼见此事就要黄了，于是他使出了惯用的一招：借口上厕所之机，拿了一

张面额5000元的大额支票塞进吴稚晖大衣口袋里。会散后，吴稚晖发现了这张支票，心中有数。再次讨论表决时，吴稚晖也无异议了，缪斌担任江苏省民政厅长一事顺利通过。

缪斌的江苏省民政厅长一职，是他本人花了大价钱买来的，上任以后自然要大捞特捞，不仅要把前期投入的本钱捞回来，而且还要借此机会大赚一把。据民国史料记载，缪斌先是在无锡老家大兴土木，建造了气势恢宏的缪公馆；随后，他又利用母亲六十大寿之机，大操大办，大摆宴席，狠狠地收受了一笔彩礼。

接着下来，缪斌就开始在属下官员任命上做文章了。民国时期，一改清代由朝廷直接任命县级地方官员为省政府直接任命县级地方官员，而具体负责办理的机构就是省民政厅。缪斌之所以不惜血本买这个民政厅长，主要原因就在于此。

据民国史料记载，当时，缪斌“卖县长”的行情是把江苏全省的县长定为三个级别档次，苏州、无锡、常州最富油水最足，定为一等县，标价3000元；宜兴、金坛、溧阳、常熟、昆山等与苏北各县属二等县次之，标价2000元；除此之外的小县定为三等县，标价1000元。民国初期流通的货币单位与硬货银元是等值的，3000元就是3000块现大洋。在当时可是一笔不小的钱。

缪斌仗着自己走的是夫人宋美龄的路线，自我感觉在民国政府当中后台硬得很。于是，他卖起官来肆行

无忌，把江苏全省的县长职位明码标价，愿者上钩掏钱购买，而且他也照单收钱发官，生意兴隆，热闹熙攘，把个当时江苏省民政厅搞得如同买卖兴隆的大卖场似的。

缪斌把江苏省民政厅搞成了生意兴隆的大卖场，惹得省政府上下和同僚们眼红得很，加之镇江与南京近在咫尺，于是，镇江有人悄悄地去了南京，把缪斌卖官的丑事密报给蒋介石。

蒋介石闻听此事勃然大怒，急忙批示监察院派员下来调查。经监察院派人前来调查属实，上报给蒋介石和南京国民政府。此时的缪斌自知大事不好，赶紧打点钱财赶赴南京四处活动，托人说情。缪斌最终只是被革职，但并没有被查办。

缪斌靠着当江苏省民政厅长时卖官所得的大笔钱财，舒舒服服地当起了寓公，直到抗战爆发后，竟然当上了汪伪南京政府立法院副院长，后见战事对日本不利，一心想给自己留退路，一方面仍为日本人卖力，一方面又与重庆方面何应钦、戴笠等国民党要人搭上关系，脚踏两只船，以观事态发展。后被南京国民政府以汉奸罪逮捕。

1946年5月21日，缪斌在江苏苏州监狱被枪毙，从而成为了抗战胜利后被国民政府第一个惩处枪决的汉奸，据说比大汉奸陈公博伏法还早了13天。由此看来，一切贪官污吏、汉奸走狗终究都是没有好下场的。缪斌也是罪有应得。✶

以貌取人的清朝“大挑选官”

文 / 石学峰

清代乾隆年间,随着社会时局的日渐稳定,各级官吏队伍也陆续健全起来。于是,朝廷也就开始提高了从政者的准入门槛,提出非进士不能为官。然而,在当时进士毕竟是凤毛麟角,而赋闲在家中的举人不断增多,想成为进士也不是那么容易的事情。为了不影响科举制度的稳定,清朝不得不考虑为落第举人另择出路,这样一来,就使得“大挑制度”——清代选拔官员制度应运而生。

清代朝廷规定,凡是乡试后榜上有名的举人接连应三次会试而榜上无名者,可以到吏部注册,参加“大挑”。“大挑”每六年举行一次,“大挑”规定不考文章辞赋,而是根据相貌选拔录用,并授予知县、教谕等官职。

据史籍记载,清代每届“大挑”,都由皇帝钦派王公大臣在内阁举行,主要是考察“大挑”对象的相貌身高等,以决定最终任命与否。每次叫进二十人,按序排列,先点三人,这是被选中做知县的。接着点八人,这是没选上的,俗称“八仙”,这些人全部出局。这些落选者之所以要被叫做“八仙”,那是因为站在一块儿,便如李铁拐、张果老那般怪模怪样的了。剩下九人不再点名,授以教职。二十人出去后,依次再进二十人,如此循环,直至结束。

“大挑”挑选的主要标准是身材、脸型,概括起来是八个字“同田贯日身甲气由”,创造性地运用了汉字的象形特征,将脸型、身材分为上、中、下三等,上等为同、田等字形,中等为贯、日等字形,下等为身、甲等字形。同,就是同字脸,方而长;田,乃田字脸,方而短;贯,即头大而身体长而直;日,即肥瘦长短均适中,并较为挺直。符合以上四字标准的都可以中选。身,就是身体斜而不正;甲,是指头大身体小;气,是两肩不平,一肩高聳;由,即头小身体大。凡有以上长相的,则皆不入选。

参加“大挑”的举子被列为几等,能不能当官,完全靠父母给的身高、长相、自己的运气以及选入者的好恶。据说,清代陕西米脂县的高照煦,同治十二年癸



古图新照

清代的官员

酉科(1873年)中举人,在应光绪六年庚辰科(1880年)会试不中之后,参加了当年的“大挑”。高照煦在参加“大挑”时,对自己的相貌非常自信,满以为非一等莫属,然而在抽签时,他却抽在了最后一“班”,所剩不足二十人,只有十三人。按照规定,这种情况只能选一个一等。经过主持面试的亲王反复衡量,高照煦被定为二等。最终让他坐了几十年的清水衙门,历官宜川训导、邻阳教谕、榆林府学教授之后,结束了官场生涯。

颇具讽刺意味的是,尽管“大挑”要求举子容貌出众,有人却能因为丑得别具一格而幸运入选。据说,有一个叫金孝廉的举人,五官布局极不合理,旁观者都不敢正视,因为看了都忍不住发笑。然而,此公一进挑场,负责主持的某王首先挑选他为第一。一时间其他王公大臣相顾错愕不解,那位王爷说:“不要惊讶,此人胆量可嘉!”众人仍不解其意。该王爷解释道:“此人面目如此,却敢于进入挑场。没有三国姜维的胆量,岂能达到这种地步,可见是块做官的好材料!”王爷的一时心血来潮,便决定了一个举子的前途命运。

这种以看相貌、靠感觉、凭好恶为主要内容的选人、用人方式,毋庸赘言,其弊端是显而易见的,绝不是一个科学、民主和公平、公正的好办法,出路在于改革。但是,选人用人的大权掌握在朝廷皇帝手中,改革与否还得他说了算! ★

印度教是印度的第一大宗教,种姓制度是印度教的一大特征。在种姓制度下,低种姓和贱民在印度社会中备受歧视压迫。20世纪初,随着反对种姓制度运动的兴起,英国殖民者和印度部分土邦王公从自身利益出发,为缓和社会矛盾,开始给低种姓在上学和求职方面保留一定名额,实行有利于低种姓的保留制度。印度独立后,虽然废除了种姓制度,但其影响仍根深蒂固,因此保留制度也被写入《宪法》。

印度的 “落后阶层”保留制度

文 / 贺永红



印度名胜泰姬陵

所谓印度的保留制度,是指由印度法律规定,在政府部门和公共机构,以及所有由政府资助的公共或私立教育机构,为表列种姓、表列部落以及“其他落后阶层”等社会弱势群体在就业和升学方面保留一定比例名额的制度。该制度从1950年代起实行,旨在提高印度低种姓和贱民在印度经济、社会中的地位。

印度实行保留制度的原因和经过

印度教是印度的第一大宗教,其信徒占总人口的83%。种姓制度是印度教的一大特征,迄今已有3000多年的历史。种姓制度将人分为婆罗门、刹帝利、吠舍和首陀罗四种,前三种为高种姓,后一种是以奴隶为主的低种姓,此外还有四个等级之外、处在社会底层的“不可接触者”(即贱民或表列种姓)。职业世袭、内部通婚、等级森严、社会隔离是印度种姓制度的主要特征。种姓制自产生起,每个等级分化成更小的集团,即亚种姓,目前已有上万个。在种姓制度下,低种姓和贱民的身份是与生俱来的,他们在印度社会中遭受着压迫和隔离,在接受教育和选择职业等方面都受到各种限制和歧视。

印度独立后,由于种姓制度被取消,印度教徒被分为“先进阶层”和“落后阶层”。实际上,“先进阶层”就是过去的高种姓,“落后阶层”由表列种姓、表列部落以及“其他落后阶层”组成,表列种姓就是过去的贱民,“其他落后阶层”意为表列种姓和表列部落以

外的“落后阶层”,由过去的首陀罗低种姓组成。

印度保留制度源于英国殖民时期。19世纪时,英国殖民者在英属印度人口普查时,对印度的种姓进行了详细的分类登记,并把英属印度的“不可接触者”称作“社会底层群体”。20世纪初,随着低种姓平等意识的觉醒和反对种姓隔离制度运动的兴起,英国殖民者和印度的部分土邦王公从自身利益出发,为缓和社会矛盾,开始给其辖区内的低种姓在上学和求职方面保留一定的名额。1902年,科尔哈普尔土邦王公首次实行有利于低种姓的保留制度。1921年,马德拉斯直辖区也实行了保留制,其比例为非婆罗门种姓44%,婆罗门16%,穆斯林16%,英裔印人和基督徒16%,表列种姓8%。1935年,在英印政府政改前夕,国大党曾通过决议,要求为“社会底层人群”设立独立选区。1936年,英国人发布“印度政府(表列种姓)命令”,将英属印度各省内不同种姓的“社会底层人群”编列成册,称其为“表列种姓”,并在地方立法会中为其保留了一定比例的席位。

印度独立后,当时的印度领导人认识到,种姓制度是造成印度社会割裂、种姓冲突和社会不平等的重要原因。虽然印度《宪法》从法理上废除了种姓制度,但其影响仍根深蒂固,一时难于根除,有必要对低种姓和贱民等实行保留制度,为其在受教育和就业方面提供相对平等的机会。由于贱民(约占印度总人口的16%)和生活在偏远山区或森林中的原始部落(约占全印人口的8%)在印度社会中受压迫和歧视最深,

属于首先被考虑的对象。他们在《宪法》中被称作表列种姓和表列部落,对他们实行的保留制度也被写入《宪法》。而对约占印度人口四成以上的“其他落后阶层”的保留制度,则是在经过近40年的反复研究后,于1990年代开始实行。

目前保留制度的实行情况

目前,印度联邦政府实行的保留制度是针对“落后阶层”的,它分为两类,一类是对表列种姓和表列部落的保留制度,一类是对“其他落后阶层”的保留制度。

先说说对表列种姓和表列部落的保留制度。该制度于1950年印度《宪法》生效时开始实行。印度《宪法》明文规定,对在印度社会中处于落后地位的种姓和部落实行保留制度。属于表列种姓和表列部落的各个亚种姓和部落,由总统根据《宪法》341条款和342条款颁布法令确认。该制度自实行后每10年审查一次,已连续顺延至今。

对表列种姓和表列部落的保留制度主要体现在三个方面:一是在政府部门和公共机构保留工作名额。在不影响行政部门效率的情况下,在各级公务员队伍中为表列种姓和表列部落各保留15%和7%的工作岗位。二是在教育机构中保留入学名额。联邦政府和各邦政府在所有由公共经费资助的教育机构中为表列种姓和表列部落保留20%的入学名额,同时降低入学标准,以保证其能顺利入学。三是在立法机构中保留名额。在联邦议会的人民院(即下院,由直接选举产生),根据表列种姓和表列部落占全国人口比例,为表列种姓保留78个席位,表列部落38个席位。在邦一级,依据这两类人口在各邦所占比例,在邦立法院中也保留相应比例的席位。据统计,目前,各邦为表列种姓保留的席位总数为540席,表列部落282席。此外,在诸如村民自治委员会等基层机构中,也为表列种姓和表列部落保留了一定比例的席位。

现在说说对“其他落后阶层”的保留制度。根据《宪法》第340条,总统可以任命专门委员会调查“落后阶层”的社会经济状况,并向中央或地方政府提出相关建议。

早在1953年,印度政府就成立过卡列卡尔委员会,研究对“其他落后阶层”的保留制度,但其建议未被采纳。1978年,人民党政府又成立曼德尔委员会研究此事。1982年,该委员会提交报告,把3943个亚种姓划归为“其他落后阶层”,建议在政府部门和公共机构中为其保留27%的工作名额,在教育机构

中保留同样比例的入学名额,但并未提出在联邦议会和人民院和邦立法院为其保留席位。1990年8月,辛格政府决定采纳该建议,但因遭到各地高种姓的强烈反对而被迫中止。1992年11月,印最高法院做出判决,允许联邦政府对“其他落后阶层”实行27%的保留制度,但受益者不包括“其他落后阶层”中的“奶油层”。为此,联邦政府成立了普拉萨德委员会,对“奶油层”进行甄别。所谓“奶油层”是指低种姓中的政府高官、联邦政府和邦政府中的高级公务员、国营企业高级雇员、高级军官、工程师、医生以及收入和财产超过一定标准的这些家庭子女,他们不得占用为“其他落后阶层”保留的各类名额。1993年9月,对“其他落后阶层”的保留制度开始实行。

那么,各邦实施保留制度的情况如何呢?除联邦政府外,部分邦对本邦内的“落后阶层”也实行了不同比例的保留制度。如安德拉邦为“落后阶层”保留了25%的名额,其中表列种姓为15%,表列部落为6%,穆斯林为4%。1963年,印度最高法院做出判决,规定各类保留名额不得超过总数的一半。此后,绝大多数政府部门和地方邦开始执行这一规定,但也有个别邦除外。泰米尔纳德邦为“落后阶层”保留的名额高达69%。拉贾斯坦邦也建议为该邦各个阶层保留68%的名额,其中为“先进阶层”保留14%的名额。目前,印度最高法院还没有对这些挑战做出判决。

保留制度对印度社会的影响及其面临的问题

保留制度在印度实行近60年,一批受惠于该制度、得到良好教育的“落后阶层”脱颖而出,目前正活跃在印度各个领域。保留制度在消除国内种姓之间不平等,打破种姓制度造成的职业世袭传统,提高低种姓和贱民在印度政治经济社会领域地位等方面,发挥了积极的作用,具有一定的历史意义。同时,保留制度在一定程度上也抑制了“落后阶层”的诸多不满,有利于维护社会稳定。

保留制度实行数十年来,它不仅没有被取消,反而作为解决印度社会中不平等现象的一种有效工具,成为印度政坛上各种势力利用的武器。目前,保留制度已成为印度人生活的一部分,并有不断扩大之势。印度议会联邦院于2010年3月通过的《妇女保留法案》,要求在联邦议会人民院和各邦立法院内,为妇女保留33%的席位。目前,该法案还须经过人民院的绝对多数同意,修改《宪法》后才能生效。在印度南方的喀拉拉邦、泰米尔纳德邦、卡纳塔克邦和安得拉邦以及北方的比哈尔邦,保留制度已经惠及到了这些邦的

穆斯林。

保留制度在实行过程中还存在以下几方面的问题。首先,保留制强化了种姓观念,是种姓制度另一种形式的复活。印度《宪法》明确规定取消了种姓制度,但保留制度实际上是以种姓为基础制定的。这种做法不仅不利于杜绝封建落后的种姓制度,反而在印度社会中造成了各阶层之间的隔阂和冷漠,强化了种姓在印度现实生活中的存在。保留制度使得种姓制度的影响仍然存在,只是改变了形式,这种结果与《宪法》制定者的初衷背道而驰。

其次,保留制带来的好处有限,大多数“落后阶层”的境况并无实质性改变。保留制度主要涉及到就业和升学两个领域,真正的受益者属于“落后阶层”中极少数受过良好教育的精英。他们可以从升学到就业不停地享受保留制度的好处,但由于僧多粥少,大多数社会经济地位低下的低种姓家庭子女终生与此无缘。在印度,私立学校占有相当大的比重。2006年,印度联邦议会通过《宪法》修正案,要求在所有学校实行保留制度,但印度最高法院对此还有不同解释,这一要求至今也未完全得到执行。从就业方面讲,保留制度只涉及到政府部门和公共机构,只有极少数人能够脱胎换骨进入其中。“落后阶层”大都属于体力劳动者,他们90%的就业岗位集中在私营企业里。目前,在私营部门并未实行保留制,他们在工作中仍然遭受着歧视和剥削,对他们来说,贫困的生活及低下的社会地位仍然没有太大的改变。

第三,保留制形式不断翻新,已经演变成变相的保护主义。保留制度实行几十年来,各邦纷纷从各自的利益出发,实行有利于本地人的保留制度。南方各邦土著居民众多,他们多属于低种姓,反高种姓的思潮十分活跃,所以这些邦对低种姓实行的保留制比例很高。在泰米尔纳德邦,保留名额的比例高达69%,受益者占该邦总人口的87%。目前,在印度许多行业中也存在着不同形式的保留制度,如大学对校本本科毕业生保留一定比例的读研名额,大学管理阶层有一定比例的自主招生权,地方政府招工时为本地人保留一定比例的名额等等。这种做法已经失去了照顾弱势群体的作用,使公平竞争越来越少,保护主义和平均主义思想严重,人为地对社会造成了更多的不公。

第四,保留制存在的缺陷,引起印度社会的普遍不满。首先是低种姓者不满。他们要求能把保留制度早日扩大到所有的私营企业和私立学校,给他们提供更多的机会。对“其他落后阶层”的保留制度每10

年由联邦和各邦自行审查一次。如果其中的某一亚种姓整体水平超过标准,可在审查时取消。一些亚种姓便利用游行等手段,或要求将自己纳入“落后阶层”,或反对将自己排除在“落后阶层”之外。“先进阶层”则认为保留制度是对他们的歧视。“落后阶层”在入学和就业方面享受保留制的同时,还可以与“先进阶层”竞争保留制以外的名额,这是对“先进阶层”的不公平竞争。有人呼吁为“先进阶层”设立保留制,保证他们有平等的入学和就业机会。此外,非印度教徒也反对保留制度。保留制的受惠者除少数表列部落外,绝大多数都是印度教徒。印度全国非印度教人口约占17%。许多穆斯林、绝大多数佛教徒和基督教徒渊源于贱民,他们因不堪忍受种姓制度的压迫和隔离而改变了宗教信仰。他们在印度社会经济中的地位与印度教中的“落后阶层”相似,却享受不到任何保留制度带来的好处。在印度国内,一直有要求联邦政府对穆斯林实行保留制度的呼声。

保留制度是印度政治生活中的一大特色。由于受益者越来越多,印度哪个政党也不敢轻言取消。印度政客也对此津津乐道,认为它是实现社会平等与公正的有效方法。各政党从自身利益出发,也大打保留制度这张牌,以达到自身目的。从此可见,具有印度特色的保留制度,将会在一定时期内继续存在下去。✘



印度街景

图/图

从全球化看中国“被发达”

文 / 陈芳芳

什么是全球化？

15世纪郑和下西洋以及随后哥伦布的航海成果，定义了地理意义上的全球化，货物和资本的跨国流动及全球市场的形成标志着经济全球化时代的来临，21世纪贸易往来的增加和信息科技的扩散使地球成了一个村，全球化的内涵更加广泛，即政治上国际和地区组织的作用加大，经济上各国依存度提高，科技成果广泛共享，不同文化、意识形态、生活方式及价值观念在冲突中共存共融。

19世纪前，中国所在的东亚地缘政治环境与世界其他地区相对隔离。1840年欧洲列强用坚船利炮轰开南大门，将中国强行纳入西方社会主导的国际体制。中国融入全球化浪潮的曲折历程宣告开始。1971年第26届联大恢复中华人民共和国在联合国的合法席位后，中国才在国际舞台上展现出更积极的姿态。改革开放后，经济社会取得的巨大进步增强了中国参与并推进全球化的信心，尤其是2001年10月亚太经合组织年会、12月“入世”，2008年北京奥运，2010年上海世博，让世界眼前一亮。目前中国已参加了130多个国际政治、经济及专门性国际组织，参与几乎所有的国际协商。一些国际组织的重要岗位上也相继出现第一位中国人：1984年国际法庭法官倪征燠，2006年世界卫生组织总干事陈冯富珍，2008年世行首席经济学家林毅夫。与中国建交的国家数量也从新中国建国之初的10个达到目前的171个。

若不是因为全球化，那么，改革开

放和社会主义现代化建设取得的成果或是遇到的挫折，纯属家务事，别国无意打探，更别提大费周章深究炒作，而中国自身也无需顾虑外部环境对国内发展的影响。而全球化改变了这一点。据美国全球语言研究社2009年底数据，“中国崛起”成为过去10年世界关注的头号新闻。《纽约时报》2009年度流行语中，“中美国（Chimerica）”一词榜上有名。中国受关注程度与日俱增的事实毋庸置疑，国家利益的博弈一度将其捧上国际评论的风口浪尖：

美国前国家安全顾问布热津斯基在中美建交30周年之际，在英国《金融时报》上抛出G2论调，“中美共治”的论调便人云亦云起来。

美国芝加哥大学教授、诺贝尔经济学奖得主罗伯特·福格尔前不久在《外交政策》上预测，若以购买力平价数据（PPP—Purchasing Power Parity）为准测算，2040年中国国内生产总值将达123万亿美元，相当于全球总量40%，而美国只占14%（2000年，中国仅为美国的一半）。人均收入方面，2040年中国将达8.5万美元，两倍于欧盟，仅次于美国。福格尔的威信度是基于此前的成功预测。1999年时他曾大胆预言2015年中国汽车产量将达1000万辆，而截至2009年，这一数字已从当时的约50万辆上升至近1380万辆。

法国总理顾问、经济学家艾利·科恩说，过去四年中国先后超过了法、英、德，人类历史上还没有一个国家能够如此大规模、快速、决定性地赶上发达国家。2009年全球市场普遍低迷，但中国超过德国成为头号出口

大国。

日本《世界经济评论》认为“中国第一”的时代已来临。

英国《每日电讯报》认为中国在应对全球金融危机过程中的表现说明她很可能是下一个超级大国。

美国马斯特学院民意研究中心今年3月民调显示：85%美国人认为中国已是超级力量；相比之下，2/3美国人认为本国的国际形象是负面的。

奥巴马总统执政后发表的第一份国情咨文中明确表示，美国“绝不接受做第二名”。

中国果真如此强大？判断一国是否是发达国家的国际通用标准是人均国内生产总值达到一万美元以及较高的社会发展水平。国家发改委副主任张晓强说，目前中国人均国内生产总值仅为3600美元，仅为世界均值8000美元的44%，位于100位之后。而社会发展水平包罗万象，城乡发展、受教育程度、生活质量、社保体系等都涵盖其中。以专利数为例，2006年底美国生效的专利数为177万，日本114万，韩国和德国并列第三，均为46万，而中国仅为18万，排名第七。中国的国内生产总值占美国的1/3，而专利数仅占其1/10。同美国的军事力量相比，中国更难以望其项背，2008年美国以7000亿美元预算占全球军事预算近1/2，而中国仅为600亿美元，占4%。

显然，中国是“被发达”了。

威廉·曼彻斯特在《光荣与梦想》中描述了美国社会1932年至1972年间发生的巨变。美国对外政策理事会会长赫尔曼·皮切内尔2009年8月

底访华谈到G20和G2时说,几十年前的美国可能就是现在的中国,而几十年后的中国可能就是现在的美国。有战略眼光的政治家把目光瞄准正在迅速强大但却经历着转型阵痛的中国,是不无道理也是深谋远虑的。然而,言过其实未免暗藏玄机。近代以来,西方通过制度创新、商业扩张和武力征服逐渐建立起在现代国际体系中的中心地位,而中国是作为一个体系外的个体被纳入其中的。当国际金融危机让发达经济体遭受重创而中国却“风景独好”时,习惯了由全球5%人口坐拥世界1/3资源的美国难以在短时间内摆脱因长期领先而滋生的“霸权依赖症”,其他西方国家也遭受着优越感受到挑战引发的恐慌和排斥心理。当看到中国国防预算以每年12%—18%的速度增长时,怎不叫西方社会“头涔涔而泪潸潸”呢?

其实,说中国曾经是一个发达国家一点都不为过。唐朝时中国的国力超过其他所有国家的总和,宋朝时国内生产总值占世界80%,即使是300年前的明朝万历年间,中国国内生产总值仍占世界总量近1/3,只是到了近代才渐渐淡出历史舞台。

那么,准确地说,西方社会惧怕的是中国因政治、经济、军事力量增强而带来的复兴而非崛起。中西方实力对比变化加速的确定性现实和中国如何利用已有成果争取进一步发展的不确定性未来让西方国家伤透了脑筋。继“中国威胁论”、“中国强硬论”、“中国自私论”的“大棒”失灵后,西方国家处心积虑寻求“胡萝卜”,也就是在哥本哈根气候变化大会和20国集团全球金融峰会等全球治理机制场合上颇有市场的“中国责任论”和“两国集团论”,虚构中国发展对美国的威胁,为中美关系的进一步发展提高门槛,同时炒作中国“老二”身份,要求其背负不切实际的责任和义务,转嫁危机、推卸责任之心昭然若揭。中国与发展中

国家的传统友谊也遭到离间,改革开放和现代化建设的外部环境有可能恶化。可谓“一石多鸟”。

西方国家知趣地高唱“东方红”、大摆“鸿门宴”,无异于适时地将“棒杀”之计改为了“捧杀”。在如此复杂的国际环境中,中国始终坚持韬光养晦、有所作为的外交方针,维护发展中国家的定位。这是我外交基本立足点和最大政治优势,但不拒绝在国际舞台上扮演负责任大国的角色,坚持在和平共处五项原则的基础上同所有国家发展友好合作。目前,对于中国而言,并不具备彻底改变现有国际体制的现实能力,因此积极融入其中并对一些不利于发展中国家的方面进行变革是较为行之有效的途径。

全球化要求我们在推动建设更加公正合理的国际秩序过程中,注重塑造良好国家形象和营造有利于我的国际舆论环境。中国政府计划2009—2010年间投资87亿美元建设对外宣传网络,同时邀请各国媒体经理人和形象顾问进行“熟悉中国”之旅。与此同时,“文化年”、“语言年”等活动的开展以及全球282家孔子学院、272个孔子课堂和平均每6天新开一家孔子学院的速度,让中国的公共外交以前所未有的广度和深度进行着。

令人欣慰的是,中国近年来着力改善其国际形象的努力没有白费。今年4月7日至5月8日美国皮尤研究中心在包括中国在内的22个国家的超过2.4万人中开展调查,除中国外的21个受调查国家中,15个国家的民众对中国持乐观态度,约占71%。西方国家中,美国民众对中国持积极看法的最多,达到49%。西班牙、英国稍低,但总体积极。法国、德国和日本民众中对中国持消极看法者多于持积极看法者。而2008年该机构类似调查显示,23个中国以外的受调查国家中,仅7国民众对中国持乐观态度,占30%。担任该研究项目共同主席的美国前国务卿奥尔

布赖特说,中国之所以越来越展现出总体积极的国际形象,最重要的原因是经济持续快速增长,其次是逐渐承担起更多国际责任,参与国际问题的解决。此外,北京奥运会、上海世博会等活动相继举办,到过中国、了解中国的人越来越多,也是中国保持较好形象的原因。

即便如此,选择更好的内容和方式开展对外宣传工作,仍是困扰我们的大课题。中国自古以来提倡“讷于言、敏于行”的内向型文化,韬光养晦,做多说少。当中国意识到如今已经不是“酒香不怕巷子深”、“身正不怕影子斜”的年代时,恰逢改革开放和现代化建设让我扬眉吐气摆脱“贫困就要挨打”的阴影,心理上一种展现成就的自我暗示便凸显出来,表现在舆论上就是露美而遮丑。

当然,这是内因,外因上西方媒体作为社会公器,标榜自由、客观、公正、中立的报道原则,深谙传播规律,熟知媒体生态,其中也掺杂着大肆渲染和故意炒作的成分,“舆论围堵”依然是新形势下西方对中国软遏制的重要手段之一,这一状况短期内很难改变。

那么,如何减少世界对中国的误读,使其相信“国强必霸”的论断有失偏颇,使其理解作为最大的发展中国家,中国的当务之急是自身的发展;如何减少对外传播信息的“供需错位”,主动、充分、深入报道,抢占话语权,而不是事后“招架”甚至“挨打”;如何在政府以外开辟多元化的公共外交渠道,缩小“认知鸿沟”;如何在展现改革开放和现代化建设成果的同时,摆脱“面子”情结,主动触碰被国内生产总值年均8%的增长率掩盖的“发展中国家”的真实。敢于自嘲是最大的自信。

王岐山副总理说,人不自信,谁人信之。当揭开中国经济社会发展中的“伤疤”时,也许我们能收获更多的理解与支持。★

湖北省首次集中清理35部地方性法规

7月30日,湖北省十一届人大常委会第十七次会议决定,对省本级35件法规集中“打包”进行修改、废止,其中修改的有33件、废止的有2件。如此大规模“打包”清理修改地方性法规,是湖北省人大设立常委会30年来的首次。

自2008年6月起,湖北省人大常委会就对省本级166件地方性法规进行了集中清理。其中,继续适用98件,决定修改的64件、废止的4件,尚待修改的58件。

提交本次会议一揽子修改的法规,涉及公路规费征收、土地管理、烟草专卖、文化市场管理等多个方面。修改的重点放在与上位法抵触、法规之间相矛盾或不一致、明显的立法技术性问题等突出问题上,主要解决法规中的“硬伤”。同时考虑到需要修改的法规较多,任务较重,省人大常委会主任会议决定参照全国人大常委会的做法,对其中若干地方性法规采取一揽子“打包”形式进行集中修改,区分缓急、循序渐进,使纳入范围的法规施行起来能及时满足经济社会发展的实际需要。(王艺园 王新风)★

内蒙古察右前旗人大常委会对城镇垃圾污水处理情况进行视察

近日,内蒙古自治区察右前旗人大常委会组织部分人大代表对居民关心的城镇垃圾污水处理进行了专题视察。在实地查看了垃圾处理点、污水处理厂后,代表们提出以下建议,一是要加强对建筑垃圾的监管力度,特别要加强夜间的巡查力度,发现乱倒现象,及时整治。二是城管、水务等部门要协调配合,将河道内、环城路旁的建筑垃圾限期清理,旗人大常委会将跟踪督查。三是对居民区内背街小巷、城镇周边地带等的陈年垃圾组织车辆及时清运,改善居民生活环境,提升城镇品位。(陈财旺)★

福建省长乐市政府强力督办人大代表建议

福建省长乐市政府坚持把办理好人大代表建议作为接受人民群众监督、改进政府工作的重要举措,今年对54件人大代表建议做到了件件有答复、事事有回音。市政府把办理代表建议工作摆上了重要议事日程,加强了组织领导和督办落实力度,代市长王绍知亲自参加交办大会,多次过问办理工作进展情况,带领有关部门深入基层,实地解决代表提出的问题,对代表提出的要求整修体育场馆的3件建议十分重视,亲自到现场调研,并主持召开专题协调会、市长办公会议,决定投资2500万元,结合市体育综合训练馆、少年体校的改造,市青少年校外体育活动中心的建设与市体育场整修同步进行。目前,体育场馆的整修建设已全面展开,力争春节前完工交付使用。

市政府办公室不断探索办理工作的新方法、新措施,不断总结经验,完善办理工作机制。今年,在总结以往办理工作经验的基础上,制定出台了《办理人大议案、代表建议和政协委员提案须知》,进一步明确了办理工作的登记、承办、审查、答复、报送、检查、总结等工作程序,在交办、承办、领办、协办、督办、考评等各个环节都形成了较为科学、规范的制度,保障了办理工作有序开展,办理质量和满意率大幅度提高。市人大代表委和市政府督查室密切配合,重视代表《征询意见表》的收集工作,今年收到代表反馈率达98%,比往年明显增加。市政府督查室对部门办理工作进行动态跟踪、及时协调、督促检查。有力地促进了办理工作的落实。(蒋滨建)★

湖北省宜昌市夷陵区推行人大代表建议网上办理

宜昌市夷陵区人民政府从今年起将开通人大代表建议网上办理系统,推行人大代表建议网上办理,实现建议交办、答复、反馈的全流程网络化。

2010年,该区人民政府系统将承办区人大代表议案1件、建议188件,为促进议案建议的办理落实,区政府开通了建议网上办理系统,实现了建议交办、答复、反馈的全流程网络化,该系统与宜昌市公务员办公门户网站建议专栏共同组成了建议对内办理和对外发布的电子运用平台。同时,各承办单位也在各自的网站上开设建议办理专栏,将办理工作情况向社会公开,自觉接受人大代表和人民群众的监督,努力提高办理工作质量和透明度,做到“件件有答复,事事有回音”。

据了解,该区2009年政府系统共承办人大代表议案1件、代表建议174件,通过各承办单位的共同努力,全部在规定时间内予以办结,建议办理的办结率达到100%,满意率和基本满意率达到98%。(王义)★

山东省蒙阴县常路镇人大代表乐当基层维稳“消防员”

近年来,山东省蒙阴县常路镇积极探索县、乡人大代表参与基层矛盾纠纷化解的新机制,让集“民情、民意、民声”于一体的人大代表成为化解基层群众矛盾的“消防员”,有效维护了基层稳定。自2008年以来,该镇人大代表成功化解土地、山林补偿、新农村建设等各类矛盾纠纷30多起。

为推进人大代表参与人民调解工作,提升人大代表化解基层矛盾纠纷的能力,常路镇邀请人大代表会同镇、村调解员,走进村组、企业开展民情调查,及时掌握社会稳定动态。与此同时,该镇积极建立人大代表接访制、听调制和参调制,全面搭建人大代表参与化解矛盾的平台,较好地架起了党和政府与人民群众的“连心桥”,在群众中形成了“有意见先跟代表说、有困难先找代表帮、有纠纷先找代表解”的良好氛围。(姜怀忠 霍在峰)★

湖北省拟出台首部综合性企业工会条例

一部用法规方式保护包括社会小型非公企业和新社会组织合法权益的企业工会条例,于5月26日在湖北省十一届人大常委会第十七次会议进入一审程序。

制定一部综合性的企业工会条例,在我国地方尚属首次。

制定该条例有利于扩大工会组织的覆盖面,最大限度地使广大职工组织到工会中来;有利于规范企业工会工作,充分发挥企业工会组织作用;有利于解决企业当前劳资矛盾日渐显现的问题,促进发展和谐劳动关系和社会稳定;有利于适应新形势发展要求,统一和完善企业工会的法规规范。

因此,去年12月,湖北省人大常委会副主任蒋大国召开由省人大内务司法委员会组成人员和省总工会负责人参加的论证会,就制定条例的必要性和可行性进行了认真研究,明确了制定条例的指导思想和基本原则。

今年3月,内司委与省总工会联合组成工作专班,正式启动草案起草工作。

今年4月,形成的条例草案在社会上广泛征求意见。之后,省人大内司委组成人员就立法重点、难点问题,先后到省内外进行立法调研和学习考察,到省直有关部门征求意见。在综合各方面意见建议的基础上,条例草案数易其稿,于近日在内司委第20次会议审议通过,才正式提交本次常委会会议进入一审。

该条例草案涉及企业工会的地位和任务,企业工会的组织、职责、经费和资产,职工平等入会的权利保障,工会主席候选人的提名推荐及工会主席合法权益的保障,区域性行业性集体合同制度的推行等内容。(王艺园)☑

江西省九江市浔阳区人大代表列席检察委员会会议

7月9日,聂道勇、熊燕西、展爱英等3名浔阳区人大代表列席了该区检察委员会会议,这已是该区人大代表自2008年以来第二次列席检察委员会会议。

会上,检委会委员们围绕提请讨论的四起案件从事实与证据的认定、法律及“宽严相济”刑事政策的适用、案件的具体处理等角度发表了各自的意见。列席检委会会议之后,聂道勇等3名人大代表说:“列席检委会会议让我们近距离了解到检委会的议事程序及职能作用,感受了检委会的专业水准,体现了人大对检察工作的监督和支持,效果很好。”

浔阳区检察院表示,邀请人大代表列席检委会会议对推进检务公开,增加群众对检察工作的认同感,提高检察机关的社会公信力很有意义,今后将在区人大常委会的支持下继续推行这一做法,并进一步完善形成制度,更好地接受人大监督。(周围 熊礼剑)☑

山东省日照市岚山区:人大代表为“法治岚山创建”把脉支招

中共岚山区委下发了《关于开展“法治岚山”创建活动的实施意见》后,区人大常委会高度重视,先后召开了两次常委会会议,分别听取审议了区政府关于开展“法治岚山”创建工作情况的报告和全区司法行政工作情况的报告,并对区司法局进行了工作评议,邀请部分市、区人大代表参加了调研和评议,并向各级人大代表发放了征求意见表160份,征求建议意见11条,请人大代表为“法治岚山”创建把脉支招。

人民群众是开展“法治岚山”创建的主体。区人大常委会组成人员和人大代表通过审议发言和提出意见建议等形式,为全区的法治创建“把脉会诊”,认为开展创建活动是“五五”普法宣传教育和依法治区规划确定的一项重要任务,是维护社会和谐稳定的根本措施和重要保障,对于加快依法治区步伐、提高全区各项事业法治化管理水平具有重要意义。参加调研评议活动的人大代表指出,法治创建活动中存在宣传教育工作发展不平衡等问题,并提出改进建议。

人大代表的参与和带动作用,在全区上下形成了全社会关心、支持和参与“法治岚山”建设的良好氛围。区政府及有关部门积极发挥职能作用,扎实开展“法律五进”活动,积极做好人民调解工作,不断完善社区矫正和帮教安置工作,深入推进法制宣传教育和依法治理工作,为促进全区经济平稳较快发展创造了良好的法治环境。(周济锋)☑

江西省修水县人大常委会出台约见司法、公安工作人员谈话制度

为加强对司法、公安工作的监督,预防和减少执法不严与司法不公现象,促进依法行政、公正司法,日前,江西省修水县人大常委会出台了《修水县人大常委会组成人员约见司法、公安工作人员谈话制度》。该制度共九条,分别就约见谈话的目的、内容、参加人员、程序等作了相应的规定。

其中规定,县司法、公安工作人员工作中存在因受人民群众投诉社会反映强烈、因执法不公造成严重后果、因违背职业道德产生重大不良社会影响等六种情形之一的,常委会组成人员可以约见该工作人员谈话,被约见人员需对有关情况说明、解释。谈话结束后,由常委会内务司法工作委员会将谈话情况书面通报被约见司法、公安工作人员所在单位。对被约见人员工作中存在的问题,相关单位应及时研究处理,并在15日内将处理情况以书面形式报告县人大常委会。(余武)☑

转方式 调结构 增效益 上水平 全力建设区域科学发展新高地

菏泽市位于山东省西南部,面积1.2万平方公里,人口939万,是享誉中外的中国牡丹城和著名的书画之乡、戏曲之乡、武术之乡、民间艺术之乡。近几年来,在山东省委、省政府“突破菏泽”、建设“鲁南经济带”战略推动下,全市经济社会保持了持续快速健康发展。2009年,实现地区生产总值953.6亿元,增长14.3%,增幅高于全省2.4个百分点;三次产业比调整到21.5:52:26.5,二、三产业占比提高2.27个百分点;规模以上固定资产投资475.4亿元,增长24.9%;完成地方财政收入60.5亿元,增长19.98%;城镇居民人均可支配收入12737元,农民人均纯收入5047元,分别增长10%和10.1%。2010年一季度,实现地区生产总值197亿元,增长16.9%。1—5月份,完成地方财政收入32.9亿元,增长40.9%;金融机构存贷款余额分别达到1016.9亿元和745.1亿元,比年初增加117亿元和82.4亿元。

一、着力建设“四大基地一大产业”,加快工业化进程。立足菏泽资源、区位、交通等优势条件和现有经济基础,举全市之力推进煤电化工、石油化工、农副产品加工、商贸物流四大基地建设和文化旅游产业发展,采取资源招商、产业招商、市县领导干部分包重点产业和重点项目、每季度组织一次大项目观摩等措施,强力推进招商引资和大项目建设。从2008年以来,新竣工投产过亿元工业项目262个。2009年全市规模以上工业企业达到1779家,新增298家;实现主营业务收入1837.1亿元、利税188.5亿元,分别增长23.7%和36%,增幅分别居全省第一位和第三位。目前,全市在建亿元以上项目365个,其中今年新开工项目80个。

二、强化科技创新、节能减排和土地节约集约利用,加快转变发展方式。2009年,实施企业技改项目529个,完成投入142.6亿元,增长70.3%;实现高新技术产业产值425.4亿元,增长31.3%。2010年1—4月份实施企业技改项目314个,完成投入53.3

亿元,增长70%;实现高新技术产业产值175.21亿元,增长64.5%。2009年以来挖潜盘活存量土地10580亩,新增耕地21205亩。坚持结构减排、工程减排、项目减排并重,狠抓重点项目节能降耗,加大治理检查力度,圆满完成了省政府下达的节能减排目标任务。今年以来共开展5次环保专项行动,全市重点企业达标率为99.1%,污水处理厂达标率为100%,三条主要河流出境断面COD平均浓度稳定在25mg/L以下。

三、统筹推进市区、县城和小城镇建设,加快城镇化进程。市区控制性详规覆盖率达到100%,县城控制性详规覆盖率达到70%以上。2009年市区完成投资70亿元,实施了大剧院、演武楼、牡丹广场等40项重点工程。按照5A级景区标准实施的曹州牡丹园提升改造工程全面完工。新修、改造市区道路20余条、40余公里。市区完成拆迁面积130万平方米,新开工商品房面积150万平方米,竣工商品房面积120万平方米。今年全市已落实城建项目投资200亿元,开工建设400余项城建重点工程,以及219个重点住宅开发项目。2009年城市化水平达到33%,被评为中国优秀旅游城市和省级园林城市。

四、坚持规模化、标准化、产业化一起抓,加快农业农村经济发展。市委、市政府一直高度重视“三农”工作,在稳定发展粮食生产的同时,积极推进农业结构调整,大力发展农业产业化经营。2009年粮食总产111亿斤,实现连续七年增产。国家在菏泽以保护价收购小麦50.2亿斤,占全省总量的55.5%。目前,芦笋、中药材、花卉、西瓜、大蒜等特色农产品基地达到500万亩,规模以上农业龙头企业达到600家,农民专业合作经济组织发展到1302家,标准化农业生产基地发展到210万亩。

加大了新村建设力度,去年以来先后启动了300个新村建设,涉及500个自然村、10万多户、40多万人。新村全部统一规划、统一设计、统一建设,严把质量关,有效地改善了农民的居住条件和生活环境,受到了普遍欢迎。

五、以办好十件民生大事事实为抓手,加快社会事业发展,大力推进民生工程建设。今年以来城镇新增就业4.5万人,转移农村劳动力17.9万人;各类社会保险参保人数达到328万人(次),征缴保险费11.3亿元。城乡低保标准分别提高到每人每月220元和每人每年1200元,城乡大病救助标准分别提高到每人每年4000元和3000元。农村“五保”集中供养率达到70%以上,各类社会养老福利机构达到25处,床位2369个。今年以来开工建设城区中小学35个,农村中小学校舍维修加固改造14万平方米。全市新农合参合农民746.8万,参合率99.9%。全面启动市县两级艺术馆、图书馆和博物馆建设,共建成乡镇文化站124家、村文化大院250个、农家书屋1356家。市、县、区都成立了群众工作办公室,实施领导干部公开接访制度,向社会公布了政府部门单位的服务承诺及主要负责人电话号码,及时化解涉及群众利益的各类矛盾和问题,为加快发展创造了良好环境。

(文/何正宗)



目前亚洲最大的矿井型炼焦煤选煤厂——新巨龙能源有限责任公司选煤厂

请按药品说明书或在药师指导下购买和使用 豫药广审(文)第2010020010号 国药准字Z41022128 忌辛辣食物 国药准字Z41021898 孕妇忌服
国药准字Z41021901 暴发火眼者忌用 国药准字Z41021900 忌油腻食物 国药准字Z41021904 国药准字Z41021905

OTC



中国驰名商标

药 方 凝天地之气 承医圣之源



仲景牌地黄丸系列产品 平衡阴阳 自然健康



温补肾阳



滋肾养肝



滋肾养肺



滋阴清热



滋肾明目

药材好 药才好

其它注意事项详见说明书

MEI LI ZHI CHENG ZHONG GUO GUO YUN FU

魅力之城

中国

云浮

