

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16期

8月25日出版 总第268期

全国人大常委会机关刊物



代表法修改：聚焦民主 的根基和细节

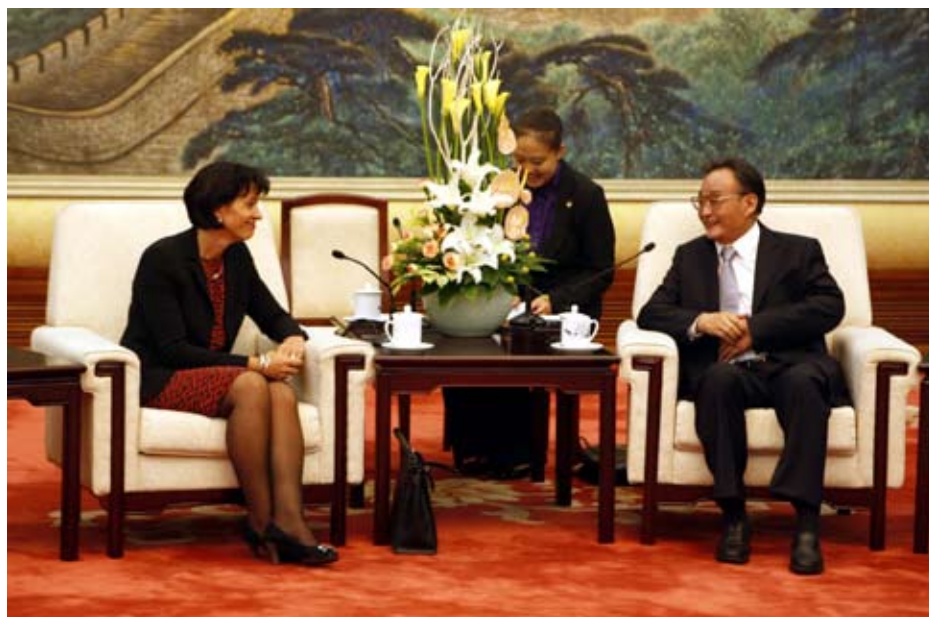


ISSN 1671-542X





▲ 十一届全国人大常委会第十六次会议8月23日至28日在北京举行。这次会议共有18项议程，其中首次听取审议代表法修正案草案、听取和审议国务院关于今年以来预算执行情况的报告等议程将会引起普遍关注。摄影/谢环驰



▲ 8月13日，吴邦国委员长在人民大会堂会见瑞士联邦主席兼经济部长洛伊特哈德一行。摄影/任海霞



▲ 8月10日至15日，全国人大常委会委员、全国人大教科文卫委副主任委员程津培（左二）率调研组赴四川进行中（传统）医药立法调研。图为调研组考察成都地奥集团公司，了解中药产业发展情况。摄影/温会兵



▲ 2010年第五期全国人大代表专题学习班8月6日至11日在昆明举办。来自内蒙古、上海、解放军等共8个选举单位的160余名全国人大代表参加了学习。摄影/苏东洋



▲ 为表达全国各族人民对甘肃舟曲特大山洪泥石流遇难同胞的深切哀悼，国务院决定，2010年8月15日举行全国哀悼活动。当日，全国各地以不同形式向甘肃舟曲特大山洪泥石流遇难同胞志哀。摄影/王庆钦



再创代表工作新辉煌

十八年前,在代表法通过前夕,一位人大代表说过的一句话,给我留下了深刻的印象。这位人大代表说:“我们就像盼望春天一样盼望代表法的出台。”

把代表法和春天联系在一起,这是一个非常有意思的比喻,从中我们可以品味出这部法律在人大工作者心中的地位,以及它的出台将会产生怎样的影响。

后来的实践也确实证明,代表法真的给代表工作带来了春天所特有的那份生机和活力!

十八年后的今天,当代表法进入“维修”期,使我们有机会重温那一时期的代表工作,并感受十八年来人大工作的发展变化。

在代表法颁布实施的十八年间,随着依法治国、建设社会主义法治国家进程的不断推进,人民代表大会制度的日趋健全和完善,人大工作发生了日新月异的变化,代表工作也取得了重大进展。十八年来,代表的履职水平不断提高,履职意识明显增强,在国家政治、经济、社会生活等各个方面发挥了越来越重要的作用。与此同时,代表工作已逐步实现制度化、规范化、程序化,对代表的各项保障措施日趋完备,代表的社会地位大大提升,人民群众与人大代表的联系也越来越密切。可以说,代表法不仅真实地记录了上个世纪九十年代初期代表工作的原貌,同时,也见证了其后十八年间代表工作取得的新进展。

当前,随着经济社会的发展和社会主义民主政治建设的不断推进,人民群众政治参与的热情日渐高涨,这就对代表的履职提出了新的更高的要求。同时,由于代表的构成、素质及履职环境、条件等都发生了较大变化,这也使代表工作面临着一些新情况、新问题。正是在这样一个背景下,对代表法适时地作出修改,就显得尤为必要。

从目前的情况看,此次修改代表法的一个主要思路,就是围绕支持、规范和保障各级人大代表依法履行职责这个重点,统筹兼顾,着力完善制度,充分发挥人大代表作用,增强人民代表大会的生机和活力,坚持和完善人民代表大会制度。根据这样一个思路,有以下三个问题是此次修改的重点:一是从操作的层面上,明确代表的权利和义务,并在此基础上,细化代表的履职规范,以增强代表的责任意识和履职的自觉性。二是规范代表的履职方式,把代表的履职活动纳入到程序化的轨道上,使其成为真正意义上的职务行为,而非“个人行为”和“任意行为”。三是进一步加大对代表的保障力度,从经费、时间、物质、组织、知情知政、人身等各个环节提供更完备的保障措施,为代表履职创造充足的客观条件。

如果说,十八年前代表法的制定,标志着一个时期的开始,那么,此番代表法的修改,则意味着我国代表工作进入到了一个更新的历史时期。我们希望以代表法的修改为契机,我国代表工作能再创新的辉煌。

汪飏昆

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

中国人大

2010年第16期
8月25日出版
总第268期

编辑指导委员会

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

编辑委员会

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

总编 汪铁民
副总编 高奇 徐燕
本期执行主编 徐燕
责任编辑 朱燕红
美术编辑 刘磊 宣胜艳
010-63098140

总编室 010-83084071
编辑部 010-63097425
010-83084429
010-83084312 (传真)
邮箱: zgrdzz@npc.gov.cn

010-83084070 (广告)
事业发展部 010-83083036 (发行)
010-63093787 (发行、传真)
邮箱: zgrdfx@npc.gov.cn (发行)
010-63097970

记者通联部 010-83084419 (传真)
010-63098354

办公室 010-63098540 (传真)
北京市西交民巷23号

地址 100805
邮编 ISSN1671-542X

国际刊号 CN11-3442/D

国内刊号 北京华联印刷有限公司

印刷 6.00元

定价 京西工商广字第0188号

广告经营许可证

目录 Contents

01 卷首语

01 再创代表工作新辉煌

08 言论

- 委员论坛 08 要注重住房制度设计的多样性
08 应将居民基本住房纳入社会保障体系
09 “叫停”预售房制度时机已到
09 解决住房问题需“两条腿”走路
09 调控关键在于建立多层次住房供给体系
专论 19 养老保险制度在中国的模式
第三篇: 养老保险制度模式改革的建议
23 中国卫生法律制度的完善之见

10 报道

- 热点关注 10 让人民代表大会更具生机和活力
14 代表法修改: 立足提升代表履职水平
17 代表法修改: 聚焦民主的根基和细节



- 专题报道 26 公立医院改革进行时
——芜湖的样本说明了什么

29 地方

- 天津 29 工资集体协商恰逢其时
——天津市人大常委会制定企业工资集体协商条例
广东 31 地方性法规“体检”凸显开放品格
重庆 34 代表行动 潮涌巴渝
——重庆市人大常委会开展“五个重庆建设、人大代表在行动”主题活动



十一届全国人大常委会第十六次会议在北京召开。代表法修正案草案被列入会议议程,这意味着已实施18年的代表法,迎来首次修改。在23日上午的全体大会上,法律委员会主任委员李适时做关于代表法修正案草案的报告。摄影/本刊记者 马增科

湖北 37 四年四项民生议案

39 人物

- 代表风采 39 周代表的扶贫助学新模式
40 把代表的影响力持续传播下去
——武汉市人大代表履职群像
故人 42 周建人为官二三事

43 泛读

- 往事 43 我在大会堂做教员
史话 45 清末预备立宪中的“急先锋”
看世界 46 一位美国老人的中国情结
——怀念美国前临时参议长特德·史蒂文斯
50 美国刑事诉讼中的非法证据排除规则
随笔 52 不拘一格谈条约
——领事条约二三事

综合

- 看点 04 动作 05 新语录 05
观点 06 舟曲灾难: 我们应牢记和反思
06 重在培育法治精神
07 土地闲置不该“无法无天”
07 维护法治尊严是人大监督应有之义
各地动态 54



封面设计/宣胜艳

十一届全国人大常委会第十六次会议在北京召开

十一届全国人大常委会第十六次会议于8月23日上午举行了第一次全体会议。吴邦国委员长主持会议。

会议继续审议预备役军官法修正案草案、人民调解法草案、涉外民事关系法律适用法草案。这次会议还首次听取审议代表法修正案草案、刑法修正案(八)草案、非物质文化遗产法草案、水土保持法修订草案。

会议还审议了香港特别行政区行政长官曾荫权报请批准的香港特别行政区基本法附件一香港特别行政区行政长官的产生办法修正案草案、报请备案的香港特别行政区基本法附件二香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序修正案草案。

会议听取了国务院关于提请审议批准《制止核恐怖主义行为国际公约》议案的说明。

此外,受委员长会议委托,全国人大常委会副秘书长王万宾向会议作了全国人大常委会办公厅关于围绕编制“十二五”规划纲要开展专题调研工作情况的报告。围绕国民经济和社会发展五年规划编制进行专题调研,在全国人大常委会工作史上是第一次,是全国人大常委会完善监督工作方式、提高监督工作水平、增强监督工作实效的又一次有益尝试。

会议还听取了全国人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告,审议了有关任免案等。

全国人大常委会副委员长王兆国、路甬祥、乌云其木格、韩启德、华建敏、陈至立、周铁农、李建国、司马义·铁力瓦尔地、蒋树声、陈昌智、严隽琪、桑国卫出席会议。国务院副总理王岐山、最高人民法院院长王胜俊、最高人民检察院检察长曹建明等列席会议。

根据会议日程安排,本次常委会还将听取和审议国务院关于今年以来国民经济和社会发展计划执行情况的报告、国务院关于今年以来预算执行情况

的报告、国务院关于国家粮食安全工作报告、全国人大常委会执法检查组关于检查清洁生产促进法实施情况的报告,审议吴邦国委员长访问法国、塞尔维亚、瑞士三国并出席第三次世界议长大会议情况的书面报告。

本次常委会会议将于8月28日结束。★

代表法实施十八载迎来首度修改

在十一届全国人大常委会第十六次会议上,代表法修正案草案被列入会议议程之一。这意味着已实施十八年的代表法,迎来首次修改。

代表法于1992年颁布施行,对保障代表依法履行职责,坚持和完善人民代表大会制度起到了重要作用,总体上适应代表履职和代表工作。

但随着我国经济社会和社会主义民主法制建设的发展,代表的构成、素质以及履职的环境等都发生了很大变化,代表履职出现了一些新情况、新问题。

对此,委员们、代表们等各方面普遍认为,在深入总结实践经验的基础上,应对代表法进行必要的修改和完善。

修改内容主要是进一步明确人大代表的权利和义务,进一步细化人大代表的履职规范,进一步加强人大代表履职的保障,进一步加强对人大代表的监督。★

交付全国人大内司委的代表议案目前基本办理完毕

2010年8月5日,全国人大内务司法委员会召开最高人民法院、最高人民检察院、国务院法制办和有关部委等10个部门参加的代表议案办理工作会议,了解议案办理情况,并听取了对议案办理工作的意见和建议。

十一届全国人大三次会议主席团交付全国人大内务司法委员会审议的代表议案共63件,涉及27项立法。大会后,内司委即分别转请有关部门研究办理。各部门对这些代表议案十分重视,一些单位的主要领导亲自作出批示,提

出明确要求,进一步提高了办理质量。目前,这些议案已基本办理完毕,各单位按照要求提出了办理意见并复函内司委。许多单位在议案办理中与议案领衔代表主动沟通,说明情况,取得代表的理解,代表对此表示满意。

内务司法委员会副主任委员陈斯喜希望各单位继续抓紧工作,相互协调配合,切实加大力度,注重解决实际问题。他要求各单位对列入全国人大常委会和国务院立法计划的项目,争取如期提出法律草案;对没有列入常委会立法计划又确需立法的项目,要加强调研、论证,提出有建设性的意见,积极推动有关法律的立法进程。同时,加强和代表的沟通,尽量使代表了解所提议案涉及的立法背景和议案办理情况,进一步做好代表议案办理工作,充分发挥代表参政议政的作用。★

全国检察机关2.6万名公诉人员接受电视网络培训

由高检院政治部、公诉厅共同组织实施的“全国检察机关公诉人员全员电视网络培训”16日起开班。

据了解,这次培训活动的依托全国检察机关一至三级视频专线网络系统,面向全国公诉系统规模最大、层次最高、参加人员最多的一次培训活动,直接参训人员共计2.6万余人。课程设计兼顾理论与实践、理念与操作、实体与程序、法律与政策等方面。为此,授课老师将围绕公诉改革与我国公诉制度的发展与完善,刑事证据的审查判断与运用,恢复性司法理论与实践,刑事政策与公诉工作,认定犯罪的方法,DNA鉴定的法庭证据应用、痕迹检验与法庭证据,“两个规定”的理解及在公诉工作中的运用,出庭实务若干问题等九个课题进行培训。

据悉,考虑到办案工作需要,此次培训将在检察内网上提供教学视频下载,供不能参加现场培训的人员补课学习。★

国务院：促进蔬菜生产保障市场供应和价格基本稳定

8月18日，国务院常务会议研究部署进一步促进蔬菜生产、保障市场供应和价格基本稳定的政策措施。会议确定了切实强化“菜篮子”市长负责制、加强蔬菜生产基地建设、改善蔬菜流通设施条件、落实和完善“绿色通道”政策等六项政策措施，促进蔬菜生产，保障市场供应和价格基本稳定。✱

商务部设立正部长级国际贸易谈判代表

经中央批准，商务部设立国际贸易谈判代表（正部长级，兼任商务部副部长）一名、副部长级国际贸易谈判副代表两名（其中一名由商务部副部长兼任）。

根据中央机构编制委员会办公室的有关批复，国际贸易谈判代表主要职责是：根据国务院授权，负责对外经济贸易领域的重大、双边谈判工作，协调国内谈判立场并签署有关文件。国际贸易谈判副代表协助国家贸易谈判代表工作。✱

人社部：年内“社会保障卡”将使一亿中国居民受益

人力资源和社会保障部副部长胡晓义19日在中国卫生论坛上表示，到今年年底全国预计将发放一亿张“社会保障卡”，即有一亿居民将实现医保报销直接结算。

据了解，“社会保障卡”可用于医疗卫生、养老、就业、社会福利、社会救济等诸多领域。胡晓义还透露，十二五期间预计将发放8亿张“社会保障卡”。✱

教育部将开通高校贫困生资助24小时热线

8月12日，教育部召开新闻通气会，决定在本月15日开通24小时专人值班的高校学生资助工作热线电话，接受政策咨询和问题投诉。各地教育行政部门要确保所有提出申请且符合条件的家庭经济困难学生尤其是新生“应贷尽贷”。✱



“棒”和“捧”，在汉字中两字只差一笔呀！从历史上看，往往是多一笔则生，少一笔则死啊！一个民族被“棒杀”的可能性不是没有，但一个民族被“捧杀”的历史事实则是不绝于史的。

——全国人大常委会原副委员长李铁映近日在《求是》杂志上撰文表示，盛世必须有忧患意识，对付“捧杀”要自明自强，不迷、不醉，始终清醒是难得的大智慧。



现在有自行车可以解决交通问题，坐公交、地铁也可以解决交通问题，钱少的可以买低档车，钱多的可以买豪华车，车市是“各行其道”。但我们的房市，则是千军万马过独木桥。

——全国人大常委会委员辜胜阻近期表示，住房也需要形成多层次的供给体系。



它是一个群众花钱，还要受适当的“罪”，才能得到适当的幸福和感受，是这么一个活动。

——上海市委书记俞正声在世博开园100天之际接受媒体联合专访时表示，参观世博应该是完全自愿的行为，不能动用行政手段组织增加观众人数，以满足所谓的“面子”。



一旦政府发布了真实信息，谣言也就不攻自破了。

——南京市委常委、宣传部长叶皓近日在《人民日报》上撰文，以南京“7·28”事件为例阐述突发事件中的“政府新闻学”。



有错要问责，无为也要问责；有错是过，无为也是过。

——湖南省岳阳市委书记易炼红近日在接受媒体采访时如此概括自己的执政理念。

舟曲灾难：我们应牢记和反思

文/王 嘉

多难兴邦的中国正在再一次经受灾难的考验。8月7日，甘肃省舟曲县发生特大泥石流灾难，致千余人遇难数百人失踪。这一天将作为举国伤痛的时刻被永远铭记。

灾难唤起了人们内心深处的悲痛与爱心，灾难发生一周后的8月15日，举国默哀，国旗半降，娱乐停止。所有中国人一起为逝者默哀，为生者加油，向舟曲人传递“我们和你们在一起”的关爱与牵挂。这再次践行了《中华人民共和国国旗法》第十四条第二款——“发生特别重大伤亡的不幸事件或者严重自然灾害造成重大伤亡时，可以下半旗志哀”。这已是继汶川、玉树地震之后，国家第三次为遇难同胞举行全国哀悼活动。庄重的哀悼仪式表明国家对生命的尊重已形成制度性安排，再一次彰显了国家对生命的最高尊重。

这场不幸降临的灾难让我们的心和舟曲紧密相连，让我们感受到了祖国的磅礴大爱以及国家面对灾难时表现出的坚强、自信。我们应牢记灾难中这一幕幕感人肺腑的真实片段。灾难中，温家宝总理赶赴灾区实地考察灾情，穿越残垣断壁与被埋者对话，并发出指示“能多救一个就多救一个”。母亲杨露梅在泥沼中坚持托举儿子8小时不放弃，记者面对失去亲人仍奋战一线的武警战士王伟发出的“爱人也是爱所有的人”的感慨，学生杨忠平说的那句让人印象深刻的话语——“我现在是家里唯一的男人，我想帮助和我一样的人”等。

从汶川到玉树再到舟曲，不同的是灾情级别，相同的是众志成城，民族精神一次次得到彰显和迸发。每一次灾难我们都会团结一致、勇敢去面对。

同时应看到，灾难一旦发生，对全国尤其是灾区人民造成的心灵和情感伤痛是持久巨大的。面对灾难，悲伤之余，我们还需要进行理性的反思，以防患于未然。

首先，在地质灾害高发区排查隐患已经刻不容缓。建立周密的地质灾害监控预防机制，并加强防治灾害的普及，应是舟曲灾害的反思之一。在国土资源部公布的造成舟曲泥石流灾害的原因分析中，强调指出舟曲县是“5·12”汶川地震重灾区之一，地震震松了山体、持续干旱天气、强降雨等因素共同引发了此次的泥石流灾害。地质灾害由于有隐蔽性、突发性，固然“防不胜防”，但做好“防上加防”的准备却可以尽量将破坏降到最低。

其次，汶川、玉树地震之后，各地政府明显加强了地震知识的宣传与普及。舟曲之后，也有必要在泥石流高发区域进行有针对性的教育、培训和相关演练，让群众学会在危机状态下自救、互救，这些都是预警机制的题中应有之义。

第三，重视灾害发生的深层次原因，加强绿化荒地、水土保持，维护人与自然的平衡等方面的工作，保护好生态环境，应与自然灾害预警机制的建立同时进行。唯有此，才能“亡羊补牢”，预防类似灾害重演。✘

重在培育法治精神

文/梁朱珠

继河南省取消特殊车牌“豫0”之后，近日，青海省也对“青0”号牌进行了治理。该省公安厅宣布，将“青0”公安民用号牌社会化，不再设公安专段号牌，同时对“青0”号牌严格依法管理，对违反道路交通管理法律、法规的“青0”号牌车辆及时录入违法系统依法处理，并向社会投放“青0”号牌。

那么，此举是否会达到治理特权

车辆的目的呢？各方看法不一。有民众认为，一些特权车辆之所以敢公然破坏社会的公序良俗，践踏法律、法规，其背后是膨胀的特权思想。如果不对权力加以限制，此举不会到达预期的结果。

这个观点切中了问题的根本。由于受传统影响，多年来，中国百姓对权力的崇拜并没有彻底改观，依然根深蒂固。在一些官员和百姓眼中，权力就是万能的。所以，有事找领导，有冤屈去信访就成为一种常态，而起着定纷止争作用的法律却被束之高阁。

其实，在任何一个法治社会，这都是一种畸形的现象，相信权力而非法律正深深刺痛着这个社会的法治神经。例如，前不久，竟有地方政府公然以行政命令的方式干预司法审判，挑战法律的权威。这种权大于法的思维着实让人痛心。

要对权力进行约束，需要制度的力量，也离不开法治精神的培养。因为只有每个公民、社会组织牢牢树立了法制观念，自觉做到依法规范自己的行为，依法行使职权，才能有效解决权力被滥用的问题。特别是在中国特色社会主义法律体系即将于年内形成之际，这显得尤为重要。

规则的制定者就要成为规则的模范遵守者。因此，各级党政部门应进一步增强自身的法治观念，真正做到依法治国、依法执政、依法行政，维护法律的尊严和权威，支持司法审判独立进行。同时，每个社会组织和公民都要以坚强的意志和决心，坚决捍卫法律的尊严，依法维护自身的合法权益。

尽管有人说冰冻三尺非一日之寒，但不积跬步无以至千里。在社会主义法律体系形成之后，我们每个公民更应自觉地学法，知法，守法，用法，把法律当作一种信仰。那么，传统就会尽快地得以改变，社会主义法律体系的作用也会得到更好的发挥。✘

土地闲置不该“无法无天”

文/致远

近日,媒体披露了“全国1457宗闲置土地的名单”,而房价居高不下的广州、北京、海南、江苏排名前四位。令人震惊的是,广东一些地块从约定开工时间到现在,闲置时间长达17年之久;北京有闲置土地160宗,面积达703公顷。更让人瞠目结舌的是,北京这160宗闲置土地中,由于企业原因而造成的闲置土地为35宗,另125宗是由于政府原因形成的闲置土地。

城市土地属于稀缺资源众所周知,房地产行业繁荣又是如此众目睽睽,可为何会出现如此大规模的土地闲置呢?如果说是地产开发商有意逐利,尚还能得到理解。但如果是政府原因形成的时紧时松的土地供应政策,导致一些地产商蓄意囤积土地,通过炒地牟取暴利,恐怕更应该追责的是那些地方政府。究其原因,在大规模非法囤地的背后,无外乎是巨大的经济利益。一些地方政府以促进经济建设和城市发展为藉口,以地生财,对土地供应控制的行为,既纵容了房地产开发商囤积土地,也变向推高了房价。

难道就没有办法遏制这样的行为吗?答案是有的。1994年7月5日,第八届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过的《中华人民共和国城市房地产管理法》中明确规定,以出让方式取得土地使用权进行房地产开发的,必须按照土地使用权出让合同约定的土地用途、动工开发期限开发土地。超过出让合同约定的动工开发日期满一年未动工开发的,可以征收相当于土地使用权出让金百分之二十以下的土地闲置费;满二年未动工开发的,可以无偿收回土地使用权。当时,时任建设部副部长的叶如棠表示,此法旨在提高土地的利用效能,避免建设项目迟迟不上马,造成土地长期撂荒,同时也有利于避免因炒买炒卖地皮造成国家土地

收益流失。然而十五年过去了,这部法律还是未能阻止空置土地的大量出现。更有甚者,有的地块闲置年头甚至比法律实施的时间还要长。

然而要想改变这样的现状,也很简单。无外乎地方政府认真实施项目用地预审制度,对项目用地各项指标按规定进行严格审查并提出预审意见,没有达到要求的项目,不安排用地计划;加强建设用地定额管理,严控新增用地总量,坚决核减超指标用地,制止浪费土地、粗放用地行为;严格加强日常监督检查,对批多用少、占而不用的土地,坚决依法收回,重新配置。对各类违法用地予以严肃查处,做到处理事与处理人相结合,对重大典型案件予以曝光。

同时,作为国家最高权力机关的全国人大常委会,也需要在适当时机下启动对《中华人民共和国城市房地产管理法》的执法检查,进一步找出问题,或修改法律,或提出建议。总之,尽快将土地盘活,让房价不再攀升,需要各方齐头并进。✘

维护法治尊严是人大监督应有之义

文/席盘林

近段时间,涉及法院的新闻不少,有法官为妻子维权著法官服上访的,有工业园区管委会函告法院“不得一意孤行”的,有地方国土资源部门对法院裁决以“研讨会”方式予以否决、拒不履行义务的,甚至还有省政府办公厅以维稳为名向法院发函施压的,稀奇古怪不一而足。

人民法院是维护社会公平正义的最后一道防线,能否守住,关键是依法审判、公正审判,这是法院的职责、权威、尊严所在,它保证全社会有法必依,违法必究。因此,在推动和落实依法治国基本方略进程中,一定程度上,全社会是“以吏为师”,特别是以法官、法院为师。如果政府与普通百姓的矛

盾得不到公正裁决,如何保证群众信仰法律、尊重法院和履行判决呢,如何保证老百姓理解、服从和支持政府依法行政呢?如果法院和法官的应有尊严都谈不上,又何来判决的公信力。

维护法院、法官的“师道尊严”,本质上是维护法治的尊严、是维护人民代表大会制度的尊严,应是人大监督应有之义。毋庸置疑,法院审案能否公正的要害在于法官的素质。人大要把监督的重点放在监督法院严格执行法官法上,督促法院在把好法官“入口关”的基础上,关注法官心理压力,加强法官职业保障,进一步提高法官的政治、业务、职业道德素质,增强他们的公正司法能力,强化对其司法行为的监督,加强审判纪律约束,使队伍清正廉明、作风优良、法律精通、纪律严明,职业受人尊重,法院成为人人敬畏的神圣之地。

对于地方行政部门肆意干涉法院审判工作、对法院裁决拒不执行问题,地方人大不能等闲视之。要从战略和全局高度予以重视、积极应对。常委会主任会议可以在第一时间听取汇报,了解情况,表明态度,提出建议;常委会则应调整监督计划,充实监督议题,适时启动监督程序,开展专题询问或质询,并作出相关决定,要求审判机关严格贯彻行政诉讼法,坚决排除干扰,独立、正确、及时、公正地审理行政案件,采取有力措施加大生效判决执行力度,保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护和监督行政机关依法行使行政职权;同时,要求行政机关切实遵守行政诉讼法,正确处理与审判机关的关系,带头弘扬法治精神,充分尊重法院权威,积极履行生效判决,对干涉审判工作的部门和人员要认真问责、决不姑息,充分维护法治的尊严。在此前提下,通过调研、视察、检查跟踪监督决定的实施,保证审判机关和行政机关依法各司其职、合理分工、密切配合,高效有序地发挥国家机关的总体功能,共促依法治国进程。✘



编者按：我国房地产新政出台百日之后，未来楼市的去向，仍然充满诸多不确定性，并始终广为各界人士所关注。近日，全国人大财经委召开了第三十九次全体会议，听取了国家发改委、财政部、人社部、商务部、中国人民银行、国家统计局关于今年上半年国民经济运行情况的汇报。其间，多位财经委委员和其他专委会委员就经济形势进行分析讨论的同时，对我国房地产的健康发展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。

要注重住房制度设计的多样性

文/ 牟新生



中国是一个13亿人口的大国，中国住房问题的解决要从中国的实际出发。我认为，党中央和政府要让老百姓明白住房是有差别的，13亿人口一个标准是不可能的。我们的住房可能学不了美国、学不了欧洲，因为中国人口比较多，标准不可能太高。

另外，房地产市场出现突出问题，很重要的原因在于住房制度的设计上出现了偏差。对农民来说，就是国家法律政策保证他的宅基地，农民根据自己的财力解决住房问题。改革开放以后，中国广大农民的住房都得到了很好改善，这是事实。关于城镇居民，过去计划经济时期，国家给公务员的住房跟现在的廉租房差不多，但也是国家包分配。改革开放以后进行的住房制度改革把解决城市居民的住房问题全部推向市场，我认为这不符合中国的实际。简单地说，中国住房问题的解决，就是建立基本住房保障制度，国家对低收入群体要出台一部法律，确保他有房住，因为不可能所有人都买得住，即使西方发达国家也没做到这一点。最近几年，我们把简单问题复杂化了，廉租房、公租房、经济适用房、限价房等等，为什么北京房地产炒得这么热？我认为和住房保障问题有关。全部推向市场解决中国居民的住房问题，不实际，而且会出问题，建议从制度的保障上，国家通过廉租房和公租房解决老百姓的住房问题，有条件的人再通过市场自己调节。✘

应将居民基本住房纳入社会保障体系

文/ 高 强



对于居民住房问题，政府的责任主要是建立基本住房保障制度，重点不是控制房地产价格。为什么现在社会对政府控制房地产价格的期望非常高，是因为我国还没有建立基本住房保障制度。最近两年，各级政府加大投入，并采取了很多措施，由政府投资加强廉租房建设，为低收入人群提

供廉租房保障。这个想法是好的，问题在于：一套住房没有十几万元投资是建不起来的。如果一个省解决几十万户就要投资几百亿元，这必然形成政府财政的巨大压力。目前不少地方政府靠银行贷款建保障性住房，将来归还也很困难。我认为，政府应该研究建立居民基本住房保障制度，就像养老、医疗保障一样，将居民基本住房纳入社会保障体系。一是确定居民基本住房标准，凡是低于这个标准的，居民就有权利享受到一套保障性住房；二是保障性住房建设不能都由政府直接投资，通过政府制订规划和政策扶持，引导社会投资；三是政府给予划拨土地、税费优惠等政策，将保障性住房价格限定在合理范围内；四是保障性住房可售也可租，由符合条件的居民选择；五是政府对购买或租房有困难的居民给予适当补助。只要做到这几条，就能够使符合标准的居民买得起或租得起房，以实现“住有所居”的目标。在建立起基本住房保障制度之后，对于改善性的商品房价格，政府可以不管。✘

“叫停”预售房制度时机已到

文/ 吴晓灵



房地产调控绝不能动摇,但是要进行制度方面的改革。现在采取的措施是限制银行按揭贷款,我认为是正确的,因为按揭贷款多了,本身就在创造货币需求,这样会推高房价。但除此之外,还要进行其他方面的改革。主要包括:一是设计好住房制度。到底给什么人盖房?盖什么样的房?

这个事情到现在还没有搞清楚。全国人大财经委讨论过保障性住房法,到底保障性住房的范围有多大?对什么样的用户什么样的方式提供住房?只有解决了大多数人的“住有所居”,社会才不会出大问题。二是应该停止预售房制度。2003年中国人民银行出台的121号文件,曾遭到了房地产商的一致攻击,就是因为人民银行提出“要到房屋封顶的时候才能卖房子”,并提出了第二套房贷的政策问题。我们现在应该卖现房,不应该再卖期房。期房给老百姓带来了许多纠纷,房地产商更多的是用老百姓的钱来盖房子,再卖给老百姓。这种预售房制度不利于保护老百姓的消费权益。过去没有“叫停”预售房制度,是因为一旦停止,就要加大开发商自有资金的量,很多开发商资金链就要断掉,政府不敢下这个决心。但是,在这一轮调控中,政府采取各种措施,堵截房地产商的融资渠道,从贷款渠道、股市渠道到债券渠道和信托渠道都在堵。我认为“堵”不是一个办法,应加大对它的资金要求,放开它的融资渠道。我认为除信贷渠道必须把严外,债券、股票、信托这三个渠道都应该对房地产商开放,但前提条件是卖现房,不卖期房。只有这样,才能促使房地产商进行“洗牌”,进行优胜劣汰,让有实力的存活下来,没有实力的被淘汰。✘

解决住房问题需“两条腿”走路

文/ 徐光春

任何问题都要透过现象看本质,经济同样是这样。有些问题只看到现象,还没有看到本质,这就导致了一些政策措施不是很对路、不是很有针对性,或者说不是很有效。比如,

房地产的问题。出现目前的状况,本质是什么?本质是住房少的问题,还是供不应求的问题?只有把这个问题看透了,我们才能研究解决问题的办法。我认为,既要推动房地产的市场化,同时又要实施政府的保障性住房。单纯地走市场化道路,解决不了中国现实的住房问题;单纯走政府保障性住房这条路,同样也解决不了问题,必须把这两者很好地结合起来,“两条腿”走路才能解决我们的住房问题。✘



调控关键在于建立多层次住房供给体系

文/ 辜胜阻



在日益增多的经济社会发展“两难”问题中怎样使用“平衡术”?怎样管住该管的、放开不该管的?这是当前宏观经济调控所面临的重要问题。当前经济中最大的“两难”是平衡房地产调控与经济增长的关系,既要有效遏制房地产价格过快上涨,又要推动经济持续稳定增长。当前房价的过快上涨

不仅使住房这一民生问题成为社会的焦点,而且也在一定程度上增加了未来经济发展的风险。当前处理好这个“两难”问题,一要在保持房地产调控政策稳定性的同时积极建立多层次的住房供给体系,满足人们多元化的需要,改变千军万马过独木桥的状况。以车市的供给体系为例,坐公交也可以解决交通问题,钱少的可以买低档车,钱多的可以买豪华车。因而,如同各行其道的多层次交通体系能够基本满足人们的出行需要一样,住房也需要形成多层次的供给体系,既要有多层次的保障房体系,也要有多层次的商品房体系,通过多向分流以满足不同群体的不同需求。二要改变地方政府过度依赖土地财政的财税体制,实现地方事权与财力相匹配。三要改变经济增长过度依赖房地产业的面局,加快战略性新兴产业和现代服务业的发展,推进城镇化进程,培育新的经济增长点,以替补房地产调控对经济增长的减速影响。✘

让人民代表大会更具生机和活力



文 / 许安标

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,人民代表大会是这一根本政治制度的组织载体,而人大代表是人民代表大会的组成细胞和要素。代表素质的高低和作用的发挥,直接影响整个人民代表大会作用的发挥。代表法是一部对代表的性质、工作、权利和义务等作出具体规定的重要法律。代表法自1992年4月3日由七届全国人大第五次会议通过并公布施行以来,已经走过18年的历程。随着时间的推移,人大工作的发展,特别是代表工作的活跃,代表法在人大工作中的地位和作用日益突显,对代表法的修改和完善也提上了议事日程。

代表法的制定

在代表法制定颁布之前,有关人大代表的权利义务及其工作,散见于我国宪法、选举法、全国人大组织法和地方各级人大和政府组织法等有关法律之中。随着社会主义民主法制建设和人民代表大会制度建设的发展,对代表履行职责提出了进一步规范化、制度化的要求。自六届全国人大以来,许多代表提出议案和建议,要求制定代表法。为了保障人大代表依法行使权利,履行义务,更好地发挥代表作用,制定代表法被提上了议事日程。

第七届全国人大常委会制定的工作要点提出,要研究制定全国人大代表工作条例。1989年7月,委员长会议要求抓紧起草代表法,并委托全国人大常委会办公厅负责起草。1991年12月、1992年2月,七届全国人大常委会第二十三次、第二十四次会议审议了这个法律草案。全国人大常委会办公厅和法制工作委员会根据常委会委员的审议意见和各方面提出的意见,对代表法草案进行了修改。经常委会会议决定,提请七届全国人大五次会议审议。1992年3月27日至31日,大会各代表团对代表法草案进行了审议。代表们认为,制定代表法是我国政治生活中的大事,对促进国家社会主义现代化建设具有重要作用;认为草案基本成熟,同意进一步修改完善后通过。4月3日,七届全国人大五次会议表决通过了代表法。

根据代表法草案说明,制定代表法的指导思想是,以宪法为依据,从我国的国情出发,总结代表工作和代表活动的基本经验,对人大代表的权利义务,以及在执行代表职务中需要和可能解决的问题,作出实事求是的规定,使代表工作和代表活动进一步规范化、制度化。代表法吸收了各地开展代表工作和代表活动的成熟的经验,使之上升为法律规定。对于实践中的一些探索性做法,需要进一步总结和完善的,法律中

没有作规定。

代表法的主要内容来自于宪法、选举法、全国人大组织法和地方组织法,把散见于有关法律中的规定,以代表为主线,按照总则(性质地位)、会议期间的工作、闭会期间的活动、履职保障、代表职务的停止与终止等逻辑顺序,作了有机的编排。与此同时,也根据实践经验和需要,作了一些创新性规定,有一些制度发展。这主要是:

第一,明确代表依法在本级人大会议期间的工作和在本级人大闭会期间的活动,都是执行代表职务。国家和社会为代表执行代表职务提供保障。代表是国家权力机关的组成人员,但其执行职务的特点不同于行政机关、司法机关的工作人员,到底哪些行为属于履职行为,过去曾有不同的理解,代表法首次将闭会期间的活动明确为履职行为。

第二,扩大了质询的对象。过去全国人大质询的对象只限于国务院及其部门,代表法扩大了质询对象,可以对高法、高检提出质询案。规定全国人大会议期间,一个代表团或者三十名以上的代表联名,有权书面提出对最高人民法院和最高人民检察院的质询案。

第三,对代表在本级人大闭会期间的活动作了较系统规定。主要是:按照便于组织和开展活动的原则,组成代表小组,开展活动;开展集中统一视察和持代表证就地视察;应邀列席本级人大常委会会议和有关会议;采取多种方式听取和反映人民群众的意见以及代表闭会期间活动的组织和服务等。

第四,对代表履职的保障作了比较全面的规定。一是扩大了代表人身保护的范围,除原先需要报请许可的逮捕和刑事审判外,增加规定对县级以上各级人大代表采取法律规定的其他限制人身自由的措施,如行政拘留、司法拘留、劳动教养等,也纳入应当报经许可的范

围。二是明确了代表履职的时间保障。代表在本级人大闭会期间,参加由本级人大或者其常委会安排的代表活动,代表所在单位必须给予时间保障。三是明确了代表履职的待遇。代表在闭会期间执行代表职务,其所在单位按正常出勤对待,享受所在单位的工作和其他待遇。无固定工资收入的代表执行代表职务,根据实际情况由本级财政给予适当补贴。四是代表活动经费,应当列入本级财政预算。

代表法的实施

虽然代表法的内容主要来自于已有法律规定,但代表法的制定,仍然对支持和保障代表依法履行职责,加强代表工作,充分发挥代表作用,增强代表的履职意识和责任,发挥了重要作用。代表法的贯彻实施,取得了显著成效。这主要表现在:

1. 提高了对代表工作的认识,充分发挥代表作用成为坚持和完善人民代表大会制度的重要内容。代表法明确规定全国和地方各级人大代表分别为最高和地方各级国家权力机关组成人员,代表人民的利益和意志,参加行使国家权力。各级人大不断深化对代表工作的认识,把充分发挥代表作用作为坚持和完善人民代表大会制度的重要内容,将其作为人大及其常委会工作的基础,摆到重要位置,纳入经常性议事日程,使代表工作的内容不断丰富,形式不断增加,代表工作迈上新台阶。以十届全国人大为例,五年来,共办理代表议案3772件,代表建议29323件,邀请代表663人次列席常委会会议,1700人次参加执法检查 and 立法调研等,组织代表5354人次参加专题调研、9000人次参加集中视察,举办代表培训和专题研讨班14期,共有1050名代表参加培训。

2. 促进了代表工作的制度化,并在实践中不断创新。根据党的十六大和十六届四中全会精神,在代表法的基



摄影/马占成

2010年3月11日,来自浙江的全国人大代表吕祖善在“两会”中作审议发言

础上,经过深入调查研究,全国人大常委会党组起草了关于进一步发挥代表作用,加强常委会制度建设的若干意见。2005年5月,中共中央批转了这个意见(中发〔2005〕9号),进一步明确了坚持和完善人民代表大会制度,做好新形势下人大工作的方向和重点。全国人大常委会及其机关认真贯彻落实中央9号文件精神,制定关于代表活动、代表议案、代表建议等方面的工作文件,形成和完善了一套支持和保障代表依法行使职权的制度和办法,促进了代表工作制度化、规范化、程序化。地方人大根据中央文件精神 and 全国人大机关的相关制度,结合本地实际情况,也制定和完善了相应的制度和办法。这些不仅使代表作用得到进一步发挥,也增强了人大及其常委会的生机和活力。

3. 代表依法履职的保障不断加强。从全国人大来看,这方面有很多新的举措和创新:一是保障代表知情知政,在形势报告会和向代表寄送有关公报的同时,大幅增加向代表提供书面材料的

种类,帮助代表更多地了解全局的情况。二是在大会前组织代表审阅和讨论准备提交大会审议的重要议案和报告,并根据代表的意见对报告和议案作出修改。三是扩大代表对常委会活动的参与,并使之规范化、制度化。邀请列席常委会会议的代表,从原来的每次10名左右增加到40名左右;参加常委会执法检查 and 立法调研等活动的代表人数,也有较大幅度的增长。四是在继续组织代表集中视察的同时,统一组织代表开展专题调研。五是加强代表履职培训。

4. 增强了代表依法履职的责任感和使命感。

代表法比较系统地规定了代表的性质、地位,工作职责与服务保障等,便于代表学习掌握。通过代表法的贯彻实施,加强代表履职培训,完善代表小组编组,强化代表履职保障,加强代表履职监督,进一步增强了代表履职的责任感和使命感。各级人大代表肩负人民的重托,积极履行职责,加强调查研究,倾听人民呼声,在出席会议、发表意见、提出议案建议、参加行使表决权等方面,都有新的提高。代表提出议案建议,努力体现人民群众的意愿和要求,反映经济社会发展规律,质量进一步提高。如十届全国人大中,共有2177件代表议案涉及的92个立法项目列入了立法规划和年度立法计划;共有1132件代表议案涉及的48个立法项目已经审议通过,代表的意见和建议在通过的法律中得到很好体现。代表建议所提问题已经解决或正在抓紧解决的比例,2007年已达到76%。

总之,代表履职和代表工作,成为人民代表大会制度的生动实践,也

是人民代表大会制度创新发展的动力。

代表法的修改

代表法的实施成效表明,它总体上是适应代表履职和代表工作需要的。但是,随着我国经济社会和社会主义民主法制建设的发展,人民群众民主法制意识的提高,对代表履职有了更高的要求 and 新的期待;同时,代表的构成、素质以及履职的环境、条件等都发生了较大变化,代表履职出现了一些新情况、新问题。有必要对代表法进行充实补充、修改完善,以适应新形势发展的需要。吴邦国委员长在2010年3月十一届全国人大三次会议上所作的常委会工作报告中提出,要修改代表法,不断推进中国特色社会主义政治制度的自我完善和发展,全国人大常委会今年立法工作计划将其列入一类立法项目,代表法的修改提上议事日程。

从调研和各方面反映的情况看,有以下一些问题需要通过修改代表法予以解决。

一是一些代表履职意识比较淡薄,仅看到当代表的光荣,没有意识到担任代表的神圣责任和历史使命,责任心不高,缺乏履职热情,履职不够积极主动。有的在会议上很少发言或者几乎不发言,也不提议案和建议;有的借口工作忙,几乎不参加闭会期间的代表活动,甚至连大会也不出席,不作为的情况比较突出。从代表法本身的内容来看,关于代表权利义务的规定分散在代表法的各章节和其他相关法律中,内容比较零散,不利于增强代表的责任感和履职意识。对此,需要进一步明确代表的权利和义务及履职要求,增强代表履职的责任感和使命感,增强履职的自觉性。

二是有的代表对履职的方式和规范把握不准,没有严格依照法律的规定执行代表职务,存在“乱作为”的情况。有的利用代表职务干预司法机关处理

个案；有的将代表职务作为自己开展企业经营活动、扩大个人影响的平台，利用代表职务为个人职业活动牟取便利等。需要进一步明确代表的履职规范，把本人的职业活动和履行代表职务严格区分。

三是代表履职保障还存在不少困难。我国人大代表的特点是，在履行代表职务的同时，不脱离生产和工作。这既是我们的优势，也是要着力解决和处理好的问题。一些来自基层的代表，有的对本行政区域内的经济社会发展情况，人大常委会及其“一府两院”的工作情况了解不多，导致他们提出和审议议案，提出建议、批评和意见存在不少困难。还有一些人大代表，参加闭会期间活动的时间难以保障，特别是一线工人代表和无固定工资收入的农民代表，还会导致其个人收入减少，影响履职积极性。有的地方，代表闭会期间的活动经费不足，不能保证各项活动的有效开展。越是到基层，活动经费缺口越大。因此，需要进一步保障代表知情知政权，加大代表履职的时间保障、物质保障力度。

四是要进一步完善代表人身保护制度。为保障国家权力机关的组成人员依法履行代表职务，免受打击报复，法律对他们的人身自由给予特殊保障，即对代表采取拘留、逮捕等限制人身自由的强制措施以及进行刑事审判，除了遵守一般的刑事程序外，还要遵守一道特别程序，即要获得人民代表大会主席团或常委会的许可。这一制度在实践中遇到的主要问题是：一是大会主席团或者常委会在审查有关机关的许可申请时，到底按什么标准决定同意还是不同意，因为在实践中，针对同一代表的许可申请，有的许可，有的不许可；二是常委会每两个月举行一次，如遇常委会闭会期间，情况又比较紧急，如何办理许可申请。总的来看，对代表提供特殊的人身保护，是为了保障代表依法履职，防止对代表履职的打击报复。因此，大会

主席团或者常委会审查决定许可申请，必须紧扣保护的目。除非发现有关机关对该代表进行逮捕、刑事审判，或者采取法律规定的其他限制人身自由的措施，有阻碍代表执行代表职务或者对代表履职进行打击报复的情形，一般应当予以许可。

此外，还有如何更好地为代表履职提供组织服务保障，完善代表闭会期间的活动形式和内容，加强代表履职情况的监督等问题，需要加以完善补充。

虽然修改代表法，所要解决处理的问题包括不同方面，不同层面，但最重要的一点就是必须处理好保障和规范代表履行职务的关系。充分发挥各级人大代表的作用，支持和保障其依法履行职责，对于保证人民行使当家作主的权利、发展社会主义民主、促进经济社会全面发展、构建和谐社会具有重要意义。因此，必须从法律上、制度上、机制上充分支持和保障人大代表依法履行代表职务，特别是要根据我国人大代表的特点，加

强时间保障、物质保障以及组织服务保障，如加大对代表的培训力度，帮助了解人民代表大会制度及人大代表的性质职责，掌握必要的法律知识和专业知识，熟悉人大的工作程序和代表履职方式。同时要规范代表履行职务。人大代表是在会议期间，集体行使宪法和法律赋予的国家权力机关的职权，集体有权，个人无权，代表个人不直接处理问题。代表应当把从事个人职业活动与执行代表职务严格区分，不得利用代表职务牟取个人利益。代表执行代表职务，应当安排好本职工作，若在时间上与本人的职业活动发冲突，应当优先执行代表职务。

有代表法实施的丰富实践经验，有中央9号文件对发挥代表作用的一系列措施和办法，有党的十七大对扩大人民民主的部署要求，有理由期待代表法的修改将进一步增强人民代表大会的生机和活力。✎

（作者系全国人大常委会法工委国家法室主任、法学博士）

摄影/陈大伟



十一届全国人大代表许振超（左一）、常德传（左二）、莫照兰（右一）和麦康森正在讨论议案



云南红河州省人大代表视察团视察石锁高速,在锁龙寺搅拌站听取指挥长汇报情况

代表法修改： 立足提升代表履职水平

文 / 王 琼

近日,十一届全国人大常委会第十六次会议对代表法修改进行了“初审”。从法律修正案(草案)可以看出,此次提出的修改思路与要点完全符合十七大提出的“保障人大代表依法行使职权、密切人大代表同人民群众联系”的要求。四个“进一步”的修改重点,充分体现了支持、规范和保障各级人大

代表依法履行职责的基本要求。

笔者提出以下修改意见。

进一步明确代表的权利义务, 体现代表职务的重要性

人大代表是重要的国家职务,宪法和法律赋予了人大代表重要权利。有权利就要有义务,有权利就需要加以监

督。党员有党章规定的权利义务、公务员有公务员法规定的权利义务,人大代表作为国家权力机关组成人员,更应该有其权利义务的规定。特别是随着民主法制进程加快,人大代表在国家政治、经济和社会生活中的作用日益突显。代表如何依法履职、接受监督,社会各界和广大人民群众都十分关注。而现行的

代表法对代表权利、义务的规定较为零散,缺乏系统性;有些规定较为原则,缺乏可操作性。建议:

对人大代表的权利和义务专设一章集中表述,并进一步明确和细化。代表的权利主要包括:出席会议权、选举权和被选举权、提出议案和建议权、审议和表决权、视察权、质询和询问权、约见权、特定问题调查权等等。代表的义务主要包括:模范遵守宪法、法律,协助宪法和法律的实施;密切联系选民和人民群众,积极反映人民群众的意见和要求;按时出席本级人代会,依法行使各项权利;积极开展闭会期间代表活动,积极参加人大常委会和代表小组组织的各项活动;自觉接受选民或选举单位的监督,向选区或者选举单位述职,接受选民或选举单位的质询和询问;保守国家秘密,等等。

明确代表的条件和素质要求,体现代表的先进性

人大代表的性质决定了其相对一般群众,必须具有先进性。特别是选举法修改后,城乡按同等人口比例同票同权,更应强调代表的条件与素质要求。作为人大代表,不仅完成自身的生产和工作应出色,而且要有良好的社会形象,为人公道正派,有履职热情和激情,有参政的能力和水平。当前一些代表履职不积极,会议期间不发言、不审议,闭会期间不参加或很少参加代表活动,与选民或人民群众联系较少。个别代表有特权思想,甚至违法违纪,给代表形象造成很坏影响。代表素质决定国家权力机关组成人员的质量。因此,建议此次修改代表法,应对代表所必备的基本条件和素质提出一些要求,如较高的政治素质、较好的社会公信度、较强的履职责任、较优的履职能力等等。

明确代表的构成,体现代表的广泛性

目前,代表结构不尽合理,问题比

较突出。党政干部和企业家身份的代表比例过高,基层代表人数太少。特别是在新的选举法出台后,城市人口比例较大的省份代表名额会有一定的减少,加之“激烈”的差额选举,会使基层代表当选的可能性很小。虽然代表选举的结构和比例不是代表法规范的内容,但如何通过代表法的修改或者地方组织法的修改,保障代表的合理结构是十分必要的。只有代表的广泛性得到保证,才能更好地贯彻和实施人民代表大会制度,真正体现我国人民当家作主的政权性质。建议:

一是明确基层代表的身份定位,防止企业家和党政干部挤占基层代表比例;二是要按照代表的类别分别列出候选人名单和差额比例,防止在差额选举中基层代表被大量“差”掉。另外,辽宁省委在贯彻中央9号文件时,明确规定“本级政府组成人员和人民法院院长、人民检察院检察长依法列席人民代表大会会议,一般不得提名为本级人大代表候选人”。这一规定对于降低党政干部代表比例,提高基层代表比例起到一定作用,建议在修改相关法律时予以参考。

明确代表与人民群众的联系方式,体现代表的群众性

加强人大代表同人民群众的联系,是我国政治制度设计中,国家政权与人民群众联系最直接也是最重要的一个途径。这一联系做得不好,整个政权体系与人民群众的联系就会松散,政权体系内部联系再紧密,政权也有成为无源之水、无本之木的风险。建议:

将代表与人民群众联系方式具体化。代表法在总则中强调“代表应当与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系”。但后面的条款,如第二十五条“代表应当采取多种方式经常听取人民群众的意见”的表述过于原则,应该具体化。建议明确人大代表

摄影/曹礼达



湖北宜都市人大代表罗祥芬(左一)在陆城车家店村接待选民覃正芹婆婆的来访,听取她反映车家店村二组行路难问题

同人民群众联系的方式、范围以及时间保障等。如规定在选区内公布代表相关信息、建立代表之家、组织代表在选区的活动日等等,并对代表在任期内联系群众,听取意见所应保证的时间提出明确要求。

加强上下级代表之间的联系,使上级代表可以通过下级代表了解更多的民情民意,体现代表制度特点。一是在第二十条中明确规定,上下级人大代表混合编组;二是在“代表在本级人民代表大会闭会期间的活动”一章中增加代表在视察和听取人民群众意见中发现的需要上级国家机关解决的问题,可以向上级人大代表反映的规定;在现行制度框架内形成有机系统的民意表达体系。同时,在这一章中增加县级以上各级人大代表可以参加本级人大常委会组织的执法检查、集中视察及有关调研等活动。

明确对代表履行职责的服务与保障内容,体现代表的职务性

为代表履职提供服务和保障,是代表依法履职的前提和基础。宪法和法律赋予了代表多项权利,但实际上,代表权利行使并不充分和完全。这一方面是因为部分代表履职的意识和能力所限,另一方面是现行的法律缺乏对代表

履职服务和保障的明确规定。此次修改要点中,提出了加强对代表履职保障的四项措施,是完全必要的,但有些地方还需要进一步加以完善。

为代表依法行使职权提供法律保障。建议在代表法第三十九条“一切组织和个人都必须尊重代表的权利,支持代表执行代表职务”规定的基础上,增加“不得以任何形式干扰代表依法行使职权”的规定,保证代表职权得到充分、全面的行使。另外,对现行个别涉及代表权利的条款也需进一步加以完善,如,将第二十一条第二款与第三款顺序予以调整,以保证代表集体视察和持证视察都享有约见权;在第二十一条后增加规定“被视察单位应该将建议、批评和意见的办理情况告知代表”,保证代表视察实效;在第四十条第二款后增加规定“执行机关应在暂时停止执行代表职务的情形消失后,及时将情况告知人民代表大会主席团或者人民代表大会常务委员会”,以保证人大及其常委会及时了解代表恢复执行代表职务的情况。

关于对代表知情知政的保障。不但要规定有关国家机关及时向本级人大代表通报有关工作和重要活动情况,更主要的是要建立一种代表询问和有关国家机关回答询问或主动介绍情况的长效机制,保证代表准确、全面行使审议、表决等项权利。现行的法律只规定了会议期间代表的询问权,而我国代表大会会期短、议程多,如果想提高代表的审议质量、决策水平,光靠代表在会议期间的了解和询问是不够的。特别是像财政预算和社会发展的计划与执行情况报告,专业性强,如果不在会前向代表作以说明、解释,回答代表的询问,是很难保证审议质量的。因此,建议增加有关国家机关会前或日常与代表沟通,回答代表询问,向代表通报和解释工作的条款。并建议将第十三条修改为:“代表在审议议案和报告或者代表认为有必要了解其他情

况时,可以向本级有关国家机关提出询问。”避免有关机关以询问内容不在审议议案和报告范围为由不接受代表询问。

关于对履职时间的保障。修改要点中提到拟增加“代表执行代表职务,与代表本人职业活动冲突时,应当优先执行代表职务”的规定,这是非常必要的。建议对代表法第三十一条的规定加以修改,不但要规定代表参加由本级常委会安排的代表活动,代表所在单位必须给予时间保障,而且代表只要是依法履行代表职责,所在单位都应该给予时间保障。另外,建议对代表每年参加代表活动的最少时间作出明确规定,以保证和约束代表积极依法履行会议期间和闭会期间的各项职责。

建议在原第二十一条后面增加一条,“县级以上地方各级人民代表大会代表在闭会期间参加各种视察、专题调研、代表小组等项活动的时间,全年不得少于十天。”

明确对代表监督的主体、内容和手段,体现监督的实效性

当前部分代表存在的不作为、乱作为问题的一个重要原因是对代表监督存在法律缺失。代表法虽然有“代表受原选区选民或者原选举单位的监督”的明确规定,但因没有相关操作性法定措施,使这一规定难以落实。建议:

进一步明确监督的主体、内容和程序。对代表的监督是原选区和原选举单位的职责,但现有相关法律规定过于原则,应将“监督”具体化,如,规定代表要定期向原选区选民或者原选举单位述职,最好是一年内述职一次。具体的述职内容应包括代表在会议期间和闭会期间的履职活动、联系人民群众的情况、提出建议意见的情况、对各项报告的审议情况等等。述职的方式可以采取向原选区选民或选举单位口头述职,也可以在人代会期间递交述职报告。代表

要随时接受原选区选民或者原选举单位的质询和询问等。

将本级人大常委会对代表履职情况的掌握纳入到监督工作中。本级人大常委会对代表没有监督的职能,但工作中又存在着代表的履职活动由本级人大常委会组织,原选举单位不掌握或不详细掌握代表的履职情况。又因上级代表的活动与本级人大及其常委会的工作联系不大而缺少对上一级代表的监督需求,导致了“看得见的管不着,管得着的看不见”,造成代表履职好与不好一个样,挫伤了优秀履职代表的积极性。建议增加本级人大常委会与代表监督主体的沟通联系机制的规定,把代表工作部门对代表履职情况的掌握作为选民或选举单位对代表监督的一项重要依据。

建立代表退出机制。通过退出机制,使不作为、乱作为的代表及时退出代表队伍,保障代表队伍的纯洁、生机和活力。建议对现行法律中“罢免代表、代表职务中止、代表资格终止”等项规定的原由、程序、组织主体等要进一步细化,要通过设立教育、警告、劝戒、职务中止、罢免、资格终止等不同程度的约束手段,明确标准,规范代表履职活动。特别要设定一些刚性条件,如对一年内从未参加常委会统一组织的代表活动和代表小组活动、两年内未提出任何议案建议、任期内参加人代会时的请假时间超出五次会议时间的三分之一、利用代表职务为个人牟取私利的代表可以启动罢免或辞退程序。

建立考评和激励机制。考评可以采取由人大常委会和选民、选举单位相结合,平时和年度相结合的办法进行。对于那些密切联系选民,热情反映民意,提议案建议有质量,积极为人民群众服务的优秀履职代表,应该予以表彰和奖励。★

(作者系辽宁省人大常委会副主任)

代表法修改： 聚焦民主的根基和细节

文 / 王振民

近日,全国人大常委会第四十八次委员长会议决定,将代表法修正案(草案)提交十一届全国人大常委会第十六次会议审议。代表法修改的法定程序已经正式启动,这有利于推进我国民主政治领域的立法、最终形成中国特色社会主义法律体系,也有利于坚持和完善我国人民代表大会制度,不断发扬社会主义民主。代表法是一部重要的宪法性法律,既是保障代表权利的“宣言书”,也是规范代表履职的“工作守则”。所以,这次代表法修改,应当尤其注重夯实中国民主建设的根基,更多关注中国民主建设的细节,真正把社会主义民主落到实处。

密切代表与人民联系, 夯实民主根基

根据我国宪法规定,中华人民共和国的一切权力属于人民。宪法的这一规定明确了国家真正的主人是人民,而不是人大代表,国家权力属于人民而非人大代表。换句话说,就是国家权力的所有者是人民,人大代表只是代表人民行使国家权力,是国家权力的使用者,而非所有者。也可以说,人大代表是人民的政治代理人。

在这种宪法架构下,人大代表能否真正代表人民,人大代表与人民的连接点如何,就成为能否保证我国政权人民



西藏自治区人大代表表决通过《西藏自治区人民代表大会关于设立西藏百万农奴解放纪念日的决定》

性的关键。如果人大代表与人民脱节,也就是说代理人脱离了被代理人,自行其是,为所欲为,或者为所不应为,那么我国人民政权的根基就出问题了。由于人民代表大会制度是我国的根本政治制度,所谓“根本”,就是说人民代表大会是“根”和“本”,是其他任何国家机关赖以产生的基础,是其他任何国家机关所行使的权力的来源或者说源头。如果人大代表与人民的连接出问题了,连接不上,连接不畅,甚至完全脱节、失联,那么我国的人民代表大会就成为无源之水,无本之木。根据宪法,“一府两院”都是由同级人民代表大会产生的,不由人民直接产生,只有人民代表大会这个连接人民的合法渠道和纽带产生。如果人民代表大会本身的根基不牢,基础不稳,那么我国整个政权机关也将成为脱离人民的空中楼阁,在制度上脱离人民的政权将是十分危险的。

因此,这次代表法修改应当从制度上进一步密切人大代表与人民的联系,彰显“国家的一切权力属于人民”的宪法精神,把民主的根基打牢。

关注民主的“细枝末节”

民主政治建设既需要好的制度设计,也需要把民主政治的各个过程和环节、每一个齿轮、每一个螺丝钉都设计好,这样才能运作通畅。细节决定成败。纵观世界各国的民主政治框架和体制,实际上其外观大同小异,在同一类型的国家,其理念和制度的差别很小,但是结果往往差之千里。分析深层次原因,就是“细枝末节”的差异导致结果大异。我们建设社会主义民主政治的决心和信心是毋庸置疑的。在建设社会主义民主政治问题上,我们既要仰望星空,高屋建瓴,关注制度和理念等高位问题,也要脚踏实地,务实进取,解决操作和执行层面等低位问题,这样民主才能够真正落到实处,真正发挥作用。

每年的“两会”都是中国特色社

会主义民主政治的一次充分展示。既要审议全国人大常委会和“一府两院”工作报告,还要审查批准国民经济和社会发展规划、国家预算,意义十分重大,但却时常出现一些不“和谐”的现象。有的代表迟到早退,甚至干脆缺席会议;有的代表发表意见不考虑民众的感受,屡出“雷语”;还有的代表在审议报告和议案时,不谈对各方面工作的批评、意见和建议,而是汇报自己的本职工作,甚至给自己的企业做广告。这些虽然都是“小事”,却影响了人大代表在人民群众中的形象和威信,同时也暴露出两个问题:一是代表结构不够合理,官员代表多、企业家代表多,基层代表少,不利于发挥人民代表大会反映各方面声音、平衡各方面利益的重要功能,更不利于对“一府两院”的监督;二是部分人大代表对代表的性质、地位认识得还不到位,所以才会时常发生角色的“错位”,所以才会缺乏履职的热情和责任心。

因此,这次修改代表法应当更加关注民主建设的“细枝末节”,关注这些“小事”,进一步明确代表的权利义务,进一步细化代表的履职规范,强化代表的责任意识、法治意识和“代表意识”,构建起代表与人民之间的民意直通车。

代表履职应有充分的保障

我国的人大代表基本上都是兼职的,和西方国家的议员有着本质的不同。他们不是职业的政治家,而是来自于各条战线、各个行业的优秀分子,不脱离自己的工作岗位,生活在群众中,一刻也不脱离群众。这充分反映了我国代表制度的优越性,但同时,正因为大多数代表是兼职的,我们尤其要加大对代表履职的保障,把社会主义民主落到实处。

西方国家为了保障议员行使职权,更好地发挥作用,都在宪法、法律中确立了议员的法律地位,建立起相应的保障制度,并规定议员享有一些特殊权

利。对其中一些好的做法,我们应当学习、借鉴,以充分保障我国人大代表依法行权履职。比如,要完善对代表特殊人身保护的程序,维护国家权力机关的权威和工作的正常运转,防止对代表进行打击报复,为广开言路,保证代表充分参政议政提供切实的法律保障。再比如,要加大对代表履职的经费保障,尤其是闭会期间代表活动经费的保障,从而确保代表能够加强调查研究,充分反映民意。

另外,还要关注实践中反映比较突出的两个问题:一是长期以来,人大代表苦于自己即便花了很多时间,精心准备了发言,经过实地调查提出了意见和建议,但是这些意见和建议最终不知如何处理,或者处理的效果不尽如人意。这次修改代表法应对代表建议、批评和意见的办理有一些操作性强、约束力大的规定。当人大代表发现自己的批评、建议和意见能够发挥作用,解决实际问题时,一定会更加勤勉尽责、积极履职,不负人民的重托。二是有些代表常常因为本职工作繁忙,无法参加会议,或者无法高质量参加会议。代表法虽然规定代表所在单位应当支持代表履职,但保障的力度还不够。这次修改代表法,建议明确代表执行代表职务与代表本人的职业活动冲突时,应当优先执行代表职务。人大代表应当认识到一旦当选代表,代表本身也就成为自己的本职工作之重要组成部分,就应该相应调整其他工作,而不是调整代表工作给其他工作让步。

从今年3月全国人大修改选举法,到现在修改代表法,标志着中国特色社会主义民主政治建设开始往纵深发展,从理论建构和制度设计开始转变为更多注重实效,讲究细节和操作,让人民就像从经济改革得到更多实惠一样,也能够从我国民主政治建设和政治体制改革当中得到更多的实实在在的政治“实惠”。★

(作者系清华大学法学院院长)



养老保险制度在中国的模式

第三篇：养老保险制度模式改革的建议

文 / 乌日图

新时期对养老保险制度建设的 基本要求

当前,我国经济社会发展步入一个新的时期,市场经济体制初步形成,综合国力显著增强,人民生活不断改善,为继续推进以改善民生为重点的社会保障制度建设创造了良好条件。但也应当清醒看到,当前社会保障制度建设已经不适应经济社会发展的要求,城镇职工社会养老保险制度体系不完善,存在覆盖面窄、保障

水平差距大等问题,城镇居民和农民的社会养老保险制度建设还处在刚刚起步阶段。而随着城镇化的加速,大量农村人口进入城市工作,他们对基本公共服务的均等化和城乡居民平等享受社会保障权利的呼声越来越强烈。党中央高度重视这些问题,从十六大以来就对发展和完善包括养老保险在内的社会保险制度建设提出了“城乡统筹、人人享有”的目标和“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的要求。

一、统筹城乡发展。统筹城乡发展是党的十六届三中全会确定的“五个统筹”方针之一。统筹城乡发展从根本上要求消除城乡壁垒,加速城乡融合。城乡社会保障制度的融合统一是其中重要内容。党的十六届六中全会把基本建立覆盖城乡的社会保障体系作为构建和谐社会重要目标。党的十七大对建立中国特色社会保障体系做出了全面部署,提出要实现覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立,人人享



摄影/王峰

要尽快使目前的社会养老保险真正实现“保基本”的制度定位

有基本生活保障的目标。统筹城乡社会保障制度的发展就是要实现城乡居民人人平等地享有社会保障的基本权益,要从过去“城市保险”和“地区统筹”的框框中跳出来,研究设计城乡统一的社会保障制度体系。这是未来一个时期我国社会保障事业发展的目标,也是当前统筹推进城镇和农村各项社会保险制度建设的重要任务。因此,在完善城镇企业职工基本养老保险制度、改革机关事业单位养老保险制度、建立城镇居民和农村养老保险制度的工作中,要按照统筹发展城乡养老保险制度的原则,把加快制度间的整合衔接作为一项主要工作。

二、覆盖全体国民。宪法规定:“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”党的十七大报告提出要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系。国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要也提出要扩大城镇基本养老保险覆盖范围和基本医疗保险覆盖范围。因此,使所有国民享有基本的社会保障,既是党的奋斗目标和国家的意志,也是经济发展、社会进步的重要体现。这要求我们在设计社

会保障制度时要从过去仅考虑城镇职工的社会保障扩展到覆盖全体国民,工作要求上要从制度的全覆盖向人员的全覆盖转变。

三、保障基本需求。保障国民的基本社会保障需求是国家责任。社会养老保险的待遇水平要根据国民的基本需求和国家财政的承受能力确定。要使全体国民能够公平地享有社会保障权利,国家提供的保障水平只能定位于保障基本生活。这是由我国是一个人口大国,并长期处于社会主义初级阶段的基本国情决定的,也是国外发展社会保障制度的经验和教训给予我们的重要警示。

四、完善制度体系。党的十四届三中全会以来,建立和发展多层次的社会保障制度体系被作为我国社会保障制度改革的重要目标。就养老保险制度来说,有关部门在学习借鉴各国社会保障体系建设经验的基础上提出了以社会养老保险为基本,以企业年金、商业人寿保险为补充的“三支柱”的养老保险制度体系模式。但由于作为保基本的社会养老保险是从过去单一养老制度演变而来,简单的降低水平是不可能的,而补充养老保险制度的建立有赖于政策的支持和企业、个人的经济承受能力,发展比较缓慢,所以目前基本养老保险还是现实生活中大多数退休人员养老的唯一收入来源。近年来,为了使退休人员也能分享到经济发展的成果,国家连续七年提高养老金待遇,而提高的都是基本养老保险部分,补充养老保险的水平没有多大变化。因此,应加快企业年金和商业人寿保险等各种补充性养老保险的发展,同时要尽快使目前的社会养老

保险真正实现“保基本”的制度定位。企业年金和商业人寿保险在国际上有成熟的制度,工作的重点是政策扶持力度。社会养老保险在当前最紧迫的是要尽快明确制度模式。

社会养老保险制度新模式

从“社会统筹”到“统账结合”,再到“统账分立”,我国社会养老保险的制度模式在二十多年间一直处在调整中,而且各地对是否做实个人账户,如何做实看法不同、做法不一。由于基本的制度模式不明确,整个制度体系的建设受到影响。根据这些年来研究实践,综合各方意见并考虑当前制度的实际情况,这里提出一种社会养老保险制度新模式(以下简称新模式)。新模式将现行社会养老保险制度一分为三:一是建立国家基本养老保险制度。把目前提供基础养老金的单位缴费的一部分作为中央政府统一管理的基本养老保险基金,实行全国统筹,基础养老金水平全国统一。二是建立地方养老保险制度。各省市可以将单位缴费上缴中央后的剩余部分或根据当地财力建立地方养老金,基金实行全省统筹。三是建立单独的个人账户养老金制度。将个人账户从目前的社会养老保险制度中剥离出来,以前的“空账”一次性补贴做实,新个人账户实行可选择、有差别的缴费率,个人账户资金不得挪作他用。

——国家基本养老保险。资金来源主要有两部分:一是用人单位缴纳的养老保险费,由国家税务部门统一收缴,以省市为单位统一上缴到全国基本养老保险基金。考虑到保障基本生活的需要,并和现行制度相衔接,各省上缴全国基本养老保险基金的比例按照上年度用人单位职工工资总额的12%左右确定为宜。二是中央财政的补助资金,根据上年实际支出额加上近年来的平均增长率确定。

基本养老保险基金按照“现收现付”的原则实行“以支定收,收支平衡”,基金纳入财政专户,实行专款专用。中央财政要编制基本养老保险预算。基本养老保险

提供的基础养老金的目标替代率（反映养老金水平的指标）应控制在40%左右。

中央政府成立全国养老保险基金管理机构或委托全国社会保障基金理事会，负责基本养老保险基金的管理、发放和运营。

——**地方养老保险**。考虑到各地经济发展水平、职工收入水平和现行养老金水平的现实差异，应当允许各省市根据财力建立地方养老保险。地方养老保险的资金，来源于本省市用人单位缴纳的基本养老保险费减去上缴全国基本养老保险基金后的剩余部分以及根据地方财力自筹的部分。地方养老保险以省为单位按照现有的管理体制组织实施，资金在全省范围内统筹调剂使用，地方养老金在本区域内也应体现公平。地方养老金的替代率应控制在10%以下。而且，随着国家经济发展和人民生活水平的提高，养老保险的地区差异应当逐步缩小。

——**个人账户**。新模式实施前的个人账户“空账”用全国养老保险统筹基金的积累和财政补贴资金以及全国社会保障基金一次性解决。新模式实施后的个人账户实行有差别的费率供个人选择，资金来源于个人缴费。个人账户资金归个人所有，不得挪作他用。个人账户养老金根据个人账户储蓄额按照平均余命

按月计发。

个人账户实行单独管理是考虑个人账户基金是完全由职工本人缴费积累形成，不具有社会保险互助共济的功能，实际上是一种强制储蓄制度。将专项储蓄性质的个人账户从统筹互济性质的社会养老保险中剥离出来，有助于分清国家责任和个人责任；将现行个人账户制度要求各地统一、人人一致的缴费率改为可选择、有差别的个人账户缴费率，有利于个人根据自己的收入水平和消费需求安排未来的养老消费。个人账户继续由省级管理。今后还可以考虑将个人账户的管理与商业保险的经办相结合，发挥市场机制和资本市场的作用，实现个人账户资金的保值增值。

在确立了社会养老保险和个人账户的制度模式后，再加上企业年金、商业保险等补充形式的养老保险，就构成了我国的养老保障制度体系。体系框架内的制度格局、各项制度的基金来源和管理方式情况如下图所示。

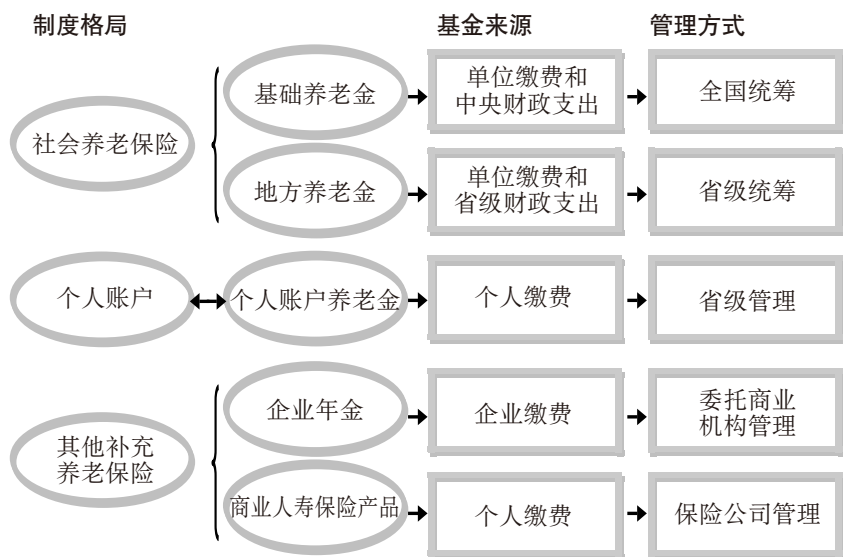
新模式的主要特点

一、终止了个人账户“空账”的不断扩大，为做实账户提供了代价最小的解决方案。2009年年底，全国养老保险个人

账户累计记账额17609亿元，做实部分为1569.6亿元，仅占8.9%，个人账户“空账”高达16039.4亿元。同时，由于目前绝大部分地区仍将个人账户的缴费用于当期的养老金发放，所以使个人账户的“空账”规模越来越大，如2009年比上年新增的个人账户“空账”额为2484.7亿元。还要考虑到，目前的“空账”仅涉及到已参保的两亿多名城镇企业职工，而且很多省市的个人账户缴费标准并没有达到国家有关部门规定的个人缴费工资的8%。如果再加上现行制度扩面增加的个人账户、机关事业单位养老保险制度改革新增的个人账户、军人退役转业到地方补建的个人账户，还有城镇化带来的一些符合条件人群需要建立的个人账户等，个人账户的资金缺口更是一个天文数字。这一问题如不及时解决，“空账”规模越来越大，将遗患无穷。所以旧账要还，新账不能再欠。按照新模式，全国统筹的基本养老保险和地方养老保险实行现收现付模式，可以实现以当期缴费额支付当期养老金的发放，不再挪用个人账户资金，实现了新账不欠；用目前全国社会养老保险统筹基金的积累10957亿元可以使“空账”减少到5083亿元，再加上财政补贴资金、全国社会保障基金以及国有资本经营预算收入可以力争一次性或最多三年时间还完旧账。

二、体现了基本保障制度的公平性。公平性是国家举办社会保险的重要目标，也是制度本质的体现。作为基本养老保险项目，由于制度模式不统一，统筹层次低，造成目前各地的缴费水平和养老金水平差别较大。新模式提出，中央统筹的基本养老保险实行全国统一的缴费率，发放的基础养老金在全国统一政策下实行相同的水平；地方养老保险的缴费率和地方养老金在省级区域内也应该实行统一政策和标准。这使得无论是经济发达地区还是经济落后地区都按照保障基本需求的较低缴费率平等地缴纳养老保险费，无论在哪里工作，只要具有相同工作年限和劳动贡献的离退休人员领

养老保障制度新模式体系



取的基本养老金相当。同时,也要承认地区间存在的收入和生活水平差异,允许各省市的地方养老金有合理差距。在此基础上,个人账户和企业年金等补充养老保险则完全取决于个人的缴费积累和企业的经济效益。

三、规范了制度体系。由于社会养老保险最初只是对国有企业职工的制度安排,受传统的城乡、所有制、身份、户籍等性质的影响,后来形成了很多针对特定人群的养老保险制度,每种制度覆盖人群相对固定,相互又缺乏衔接,这显然已经不能适应劳动力自由流动的需要和全国统一的劳动力市场的形成。新模式在基本养老保险的费率和保障水平方面实行全国统一,即单位不分性质、人员不分身份、就业不分地区,整合了现有各种制度。同时,为正在进行的机关事业单位养老保险制度改革提供了基本的制度模式,也为正在试点的城镇居民养老保险制度和新型农村养老保险制度衔接打下了基础。

四、明确了中央和地方政府的责

任。中央和地方政府在社会保险制度建设中的事权、财权划分不够清楚,是导致制度模式不清、统筹层次较低等问题的重要原因,也是关系社会保险制度健康运行更为根本的因素。这里的事权划分,包括保障责任、监管责任和经办管理责任等;财权主要是中央和地方政府在基本保险制度中的筹资以及基金兜底责任。新模式明确中央政府负责基本养老保险的政策制定、资金筹集、管理和发放以及资金兜底的责任,承担对所有参加基本养老保险人员退休后的基本生活保障责任。省级政府负责组织基本养老保险基金的收缴并按规定向中央足额上缴;负责建立地方社会养老保险,根据政府财力和满足当地退休人员更好的生活保障需求提供地方养老金;负责个人账户的管理。这种分工既强化了各级政府的责任,又清晰地划分了中央政府和地方政府的事权和财权,有利于社会保障事业的健康发展。

新模式的可行性分析

社会养老保险制度改革自提出做实个人账户以来遇到最难的问题是改革成本可否承受,即资金问题,而新模式最突出的特点就是在现有的资金盘子里实施制度的改革,不增加或很少增加资金的投入。根据2009年全国基本养老保险的单位缴费率19%、基金收缴率96.9%计算,共可收缴基本养老保险统筹基金6435亿元。由此测算,新模式下的国家基本养老保险按照12%的单位缴费率可征缴4064亿元,相当于退休人员每人每月可领取养老金589元,加上当年中央财政补助1326亿元,相当于退休人员每人每月可领取基础养老金781元。地方养老保险按照7%的缴费率计算,可征收地方养老保险费2371亿元,加上中央财政补贴的320亿元,退休人员每人每月平均可领取的地方养老金为390元。

按照上述测算,新模式下退休人员平均每月可领取的基础养老金加上地方养老金为1171元,比去年的全国退休人

员月人均养老金1270元少99元,缺少的资金总额为683亿元;分省市看,有22个省市的养老金水平可以达到去年实际养老金水平的90%以上,其中有12个省市的养老金水平达到或超过去年实际养老金水平。可见,在维持目前单位缴纳养老保险费率不变的情况下,通过提高基本养老保险的统筹层次,靠统筹基金就可以解决目前退休人员养老金水平的92%。另外,个人账户养老金到2009年已做实的规模为1570亿元,按照个人账户的计发办法,可以使目前已经退休的养老保险计发办法改革中的“中人”在领取个人账户养老金后达到或超过目前的全国人均养老金水平。那么,按照新模式计发的养老金和当前养老金水平的差距就很小了,即使需要财政兜底也完全可以承受。

更为重要的是,在保证现有退休人员养老金水平不降低的情况下,新模式通过提高社会养老保险的统筹层次,将目前分散在各地的养老保险统筹基金结余用于做实个人账户,个人账户的“空账”规模将大大减少,如果再动用全国社保基金、国有资本经营预算收入或财政专项资金进行补贴,完全有能力一次性或在较短时间内分期解决个人账户“空账”问题。

当然,上述资金测算只能说明从资金总量上可以保证新模式的实施,具体项目的资金需求还要从实际需要测算。比如,地方养老金的测算是按各省市平均剩余7%的单位缴费率计算的,实际上各地的基本养老保险单位缴费率并不都是19%,有些省市在按照新模式上缴中央12%的基本养老保险费后的统筹基金余额较少,如浙江、广东和重庆分别只剩余2.5%、0.4%和3.7%。由于地方养老保险基金不能在省市之间相互调剂,这些省市要靠剩余的统筹基金来维持当地退休人员现有的养老金水平就需要提高单位养老保险缴费率或新增财政支出。虽然这些省市属于经济发达地区,但可能还是需要中央财政在一定时期内给予一些区别政策。☐

(作者系全国人大常委会委员、全国人大财经委副主任委员)



新华社/摄影

老年人含饴弄孙的退休生活

中国卫生法律制度的完善之见

文 / 任茂东

目前,全国人大及其常委会已经颁布了药品管理法、国境卫生检疫法、传染病防治法、红十字会法、母婴保健法、献血法、执业医师法、职业病防治法、食品安全法、人口与计划生育法、放射性污染防治法等十几部法律。我国卫生领域基本做到了“有法可依”,卫生事业的发展走上了法制化的轨道,为公民的身体健康和生命安全、为卫生行政管理及医学科学的发展提供了有力的法律保障。

卫生法律制度的特点

卫生法律制度建设,不仅受到经济、政治、文化、社会习俗的影响和制约,还与人们对自然规律的认识和科学技术发展水平有关。概括起来,我国的卫生法律制度建设具有以下四个主要特点。

一、卫生法律制度关系到公民的身体健康和生命安全。卫生法律制度,是重大民生问题,它直接关系到每一个人的生老病死。人人享有健康的生活,是人类社会发展进步所要达到的重要目标;生活质量的不断提高和生命的不断延长,又主要是通过卫生事业的发展来体现和衡量的;卫生事业的发展又要通过卫生法律制度来保障。

二、卫生法律制度具有科学性和专业性。科学技术的发展影响着立法的内容,成为法律规定的重要的依据。医

刘小昆/摄影



人类对生命科学的探索进入了全新的阶段,使医学科学的许多理论得到了前所未有的发展

学科学,是在对疾病的病理分析、控制措施与治疗方法的反复验证和实践中逐步发展起来的。卫生法律制度建设只有正确地反映医学科学的新成果,才能提高法律的质量。特别是在科学技术高度发达的今天,人类对生命科学的探索进入了全新的阶段,使医学科学的许多理论得到了前所未有的发展。这些科学理论逐渐被运用到卫生法律制度建设,使卫生立法和卫生执法工作更符合医疗卫生事业的发展规律,使卫生法律制度建设具有坚实的科学理论基础,在

实践中具有较强的操作性。如放射性污染防治法、人口与计划生育法及未来可能制定的精神卫生法、安乐死法、人类精子库管理法和人类辅助生殖技术法等就是以传染病学、遗传学以及生物学科的现代医学原理为依据的。国际上对克隆技术的立法也是争议颇多的问题,2001年1月31日,英国宣布,人类胚胎的克隆是合法的。克隆胚胎,提取胚胎干细胞的技术,产生了“组织工程学”新学科,它是一个跨越医学、物理化学和遗传科学的全新领域。利用这一交叉



2010年5月4日，西藏自治区直属机关青年志愿者服务总队在拉萨成立。150多名区直机关青年志愿者义务为拉萨市民提供医疗卫生、计划生育、消防常识等宣传教育服务

领域的研究成果，科学家正在培育人体的各种组织器官，将使临床医学发生一场深刻的革命。再例如，在传染病防治法和职业病防治法的制定过程中，我国立法机关认真研究和运用传染病防治的“三环节”即发现传染源、切断传播途径、保护易感者以及“两因素”即社会因素、自然因素等的医学理论，针对传染病控制的不同环节和有关因素，规定了相应的制度和措施。在职业病防治法中较好地运用了“三级预防理论”。一级预防指的是发病因素的预防，二级预防指的是早发现、早报告、早治疗，三级预防指的是在患职业病后要采取措施防止病人残障。因此，这两部法律在逻辑上比较严谨，在执行上具有可操作性。实践证明，卫生法律制度建设，必须高度关注医学科学的发展变化，要在学习和研究医学科学发展成果的基础上，及时客观地反映医学科学发展的规律，提高立法质量，为医学科学的发展提供更加良好的法律环境。

三、卫生法律制度同经济和社会发展密切相关。卫生事业的发展，直接关系到经济和社会的发展。对疾病的预防治疗问题，客观上反映了一个国家的经济社会发展水平和社会进步程度。因此，我

们必须把卫生法律制度放到经济发展、社会建设的全局中去研究和思考，认识到经济的发展同公民健康水平的提高是相辅相成的。经济发展为疾病的预防和公民健康水平的提高提供坚实的物质基础，而公民健康水平的提高又为经济的可持续发展提供有力的保障。卫生法律制度建设，既要适应和社会发展的实际水平，又要有利于促进经济社会的全面、均衡发展，提高社会文明的程度，提高社会建设的整体水平。

四、卫生法律制度建设需要借鉴国外的成功经验与国际惯例。同疾病进行斗争，是人类面临的永恒课题。传染病的传播与人类的安全观有很密切的关系。随着交通的发达，国际间人员交往更加频繁，各种传染性疾病很容易跨国境或者跨地区迅速传播。任何一个国家或者地区出现传染病的暴发流行事件，都会引起世界各国的高度关注。这就需要加强国际之间在医学领域的密切合作和互相交流，建立全球传染病问题合作机制，共同研究、探索对一些疾病特

别是传染病的预防、控制、治疗等措施。世界各国都是通过立法确立本国对传染病的控制体制和防治措施的，而这些对传染病的控制体制和防治措施，许多都反映了医学发展的客观规律，对其他国家一般都是有借鉴意义的。正是由于这种特点，我国的卫生法律制度建设，特别是对一些传染病控制的立法活动，越来越受到有关国际组织和许多国家的关注。我国是世界卫生组织的成员，是人口最多的国家，对发展全球卫生事业和提高人类健康水平发挥着举足轻重的作用。因此，我国的卫生法律制度建设，必须注意研究国际通行做法，博采众长，借鉴其他国家在卫生法律制度建设方面的成功经验。世界卫生组织制定的国际疾病分类、国际卫生法规、食品法典等，对我国制定相关的法律就具有借鉴的作用。同时，我国政府已经加入了《国际卫生条例》、《儿童生存、保护和发展世界宣言》、《麻醉药品单一公约》、《精神药物公约》、《烟草控制框架公约》和确定在2000年“人人享有卫生保健”战略目标的《阿拉木图宣言》等一系列国际条约，因此，我们在卫生立法工作中必须认真研究、合理体现这些国际条约中的共同规定的精神。

对加强卫生法律制度建设的一些思考

我国宪法第二十一条规定：“国家



改革开放以来，党和政府为加强农村卫生工作采取了一系列措施，农村缺医少药的状况得到明显改善，农民健康水平和平均期望寿命有了很大提高

发展医疗卫生事业,发展现代医药和我国传统医药,鼓励和支持农村集体经济组织、国家企业事业组织和街道组织举办各种医疗卫生设施,开展群众性的卫生活动,保护人民健康。”宪法为卫生法制建设指明了方向。卫生法律制度建设必须认真贯彻“三个代表”重要思想和科学发展观,将切实维护和保障最广大人民群众的健康权利。古人说:小智治事、中智用人、大智立法。我们不是说立法者必然有大智慧,但要胜任立法则必然应有大智慧,一种具有战略眼光与立法技术紧密结合的智慧,一种大处着眼的宏观大思维、小处着手的别具慧眼智慧。

一、卫生法律制度建设,应当体现经济社会协调发展的方针。从前面的角度来分析,可以看出,促进经济社会协调发展,是建设中国特色社会主义的必然要求。经济发展是社会进步的基础,公共卫生、教育、环境保护等社会公益建设事业的发展则是社会进步的直接体现。要从战略高度认识到,没有公民的健康,就没有小康。正确处理好保护公民健康与发展经济和社会建设的关系,通过法制的手段进一步完善公共卫生制度,保障在提高人民的物质文化生活水平的同时也不断提高人民的健康水平。

二、卫生法律制度建设应当以保障公民的健康权利为宗旨。卫生事业是社会公益性事业,进一步加强和完善卫生法律制度,把保障公民的健康权利作为卫生法制建设的出发点和立足点。在立法指导思想上要过去重视政府公权力的设计向重视公民健康权利的保障转变;从过去重视政府的管理职能向重视服务责任转变;从过去重视项目审批向重视日常监督服务转变,体现管理寓服务之中。在法律中,进一步明确政府、有关社会主体的职责和义务,向公民提供与经济社会发展相适应的医疗保健服务,保障公民的身体健康和生命安全,不断提高全体公民的健康水平,使

人民群众生活得更加美好。

三、要高度重视公共卫生领域的法制建设。公共卫生是社会建设的重要组成部分,在整个卫生工作中占有重要的地位。公共卫生是医学科学的重要组成部分,发展公共卫生对于促进社会全面进步具有极其重要的意义。一个国家有关公众健康问题的认知和处理能力,对该国的未来具有重大意义。公共卫生的指标直接反应人类的生存状况,公共卫生危机就是人类的生存危机。对一些传染病的防治问题,还可能演化成社会政治问题。如艾滋病、口蹄疫事件、疯牛病事件、埃博拉病毒的蔓延,就曾经导致了有的国家政府的危机和社会的动荡。过去50年里死于疟疾、结核和艾滋病的人是战争死亡人数的6倍多。因此,我们应进一步加强和完善卫生法律制度,高度重视和切实加强公共卫生领域法律制度建设,使我国药物、医疗技术水平、保障公民健康政策与病原体微生物变化的数量和特征和食源性疾病预防更加平衡。如应尽快制定基本医疗卫生保健法等法律。

四、应当把农村卫生法制建设放在更加突出的位置。我国13亿人口中有8亿是农业人口,占全国人口的绝大多数。改革开放以来,党和政府为加强农村卫生工作采取了一系列措施,农村缺医少药的状况得到明显改善,农民健康水平和平均期望寿命有了很大提高。但是,从总体上看,农村卫生工作仍比较薄弱,体制改革滞后,资金不足,卫生人才匮乏,基础设施陈旧,一些地区传染病、地方病危害严重,农民因病致贫、返贫问题突出,等等。对这些问题我们必须要有清醒的认识并在立法中予以高度关注和体现。

五、不断完善公共卫生突发事件应对法律制度。传染病作为突发的危机事件,将对政府的危机管理能力提出挑战,无法成功处理危机会损害政府的公信力。因此,我国的传染病防治法规定的一些基本法律制度应具体化,增强可操作性。根据不断出现的新情况,着重解决当前公共卫生突发事件应急处理中存在的问题,建立统一、高效、权威的突发公共卫生事件应急处理制度。既要解决当前工作中的实际问题,又为今后及时有效地处理公共卫生突发事件建立起信息畅通、反应快捷、指挥有力、责任明确的法律保障制度。

六、强化卫生执法监督体系建设,保证卫生法律的有效实施。法律的生命在于实施。严格行政执法,加强对行政执法的监督,保证法律、法规的有效实施,是进一步加强和完善社会主义法制建设的关键环节。要按照精简、统一、高效的原则,积极探索建立行政决策、行政执行和行政监督相对分离的制度,科学规范执法职能,合理设置卫生执法机构,优化卫生执法人员结构,提高卫生行政执法能力,真正体现我国卫生法制建设保障公民健康权利、提高全民健康水平的宗旨。★

(作者系全国人大常委会委员、全国人大教科文卫委副主任委员)

摄影/周衡文



重庆市江北区在全区公立医疗机构正式启动药品“零差率”销售,以解决群众“看病难、看病贵”问题

看病难、看病贵,这是当前亟须解决的民生问题之一,十一届全国人大常委会给予了高度重视和关注。

十一届全国人大一次会议后,全国人大常委会办公厅将关于深化医药卫生体制改革,建立国家基本药物制度的建议确定为重点处理建议。2009年3月,国家“新医改”方案正式公布实施。

公立医院改革是“新医改”进程中重要的一环。公立医院改革是否到位,直接关乎医改成败。因为它处于医疗卫生服务终端,集各种矛盾和问题于一身,是医改“最难啃的骨头”。既然困难重重,最好的办法莫过于试点先行。今年2月底,卫生部等五部委联合发布《关于公立医院改革试点的指导意见》,选定16个城市作为国家联系指导的公立医院改革试点地区。

2010年“两会”后,全国人大常委会办公厅将关于推进公立医院改革试点,缓解群众看病就医问题的建议,确定为重点处理建议,进一步推动公立医院改革前行。

时下,各地公立医院改革试点“动刀手术”已近半年,开局可谓平稳,并逐渐步入改革“深水区”:积极探索公立医院补偿机制、治理机制和管理体制等难点问题。本刊选取中部地区试点城市之一——安徽芜湖市为样本,试图放大其公立医院改革图景,以供参考。

公立医院改革进行时

——芜湖的样本说明了什么

文 / 本刊记者 李小健

今年7月底,芜湖市卫生局局长韩肃在一次政风行风热线广播节目中,接到一位本地老百姓打来的电话,对方没有投诉,而是表扬了医疗机构行风的改观,肯定医改以来的初步成效,因为到医院看病就医,已经送不了红包。

“这位老百姓还对芜湖公立医院改革下一步怎么走,谈了其个人看法和建议。”8月11日,韩肃接受本刊记者采访时表示,这可以说明两点,一是老百姓都很关心医改进展,反响不错;二是通过公立医院改革试点工作,芜湖市加强了医疗机构的行风建设,提高了医疗服务质量和水平。

卫生部副部长马晓伟率公立医院改革试点专题调研组抵芜湖调研后也给予了很高评价:芜湖公立医院改革目标明确,起步早、见效快,开局甚好,触

及了公立医院改革的核心领域。全国医改方案撰稿人之一,医改专家李玲很是看好芜湖的医改进程,她近期到东莞调研时表示“目前安徽芜湖的医改模式值得全国各地借鉴”。

芜湖,位于安徽省东南部,明清时期是徽商东进江浙的桥头堡。在此轮公立医院改革试点中,从某种意义上说,芜湖这座“桥头堡”又将被赋予新的诠释。

以“医药分开”为突破口: 医院不再卖药

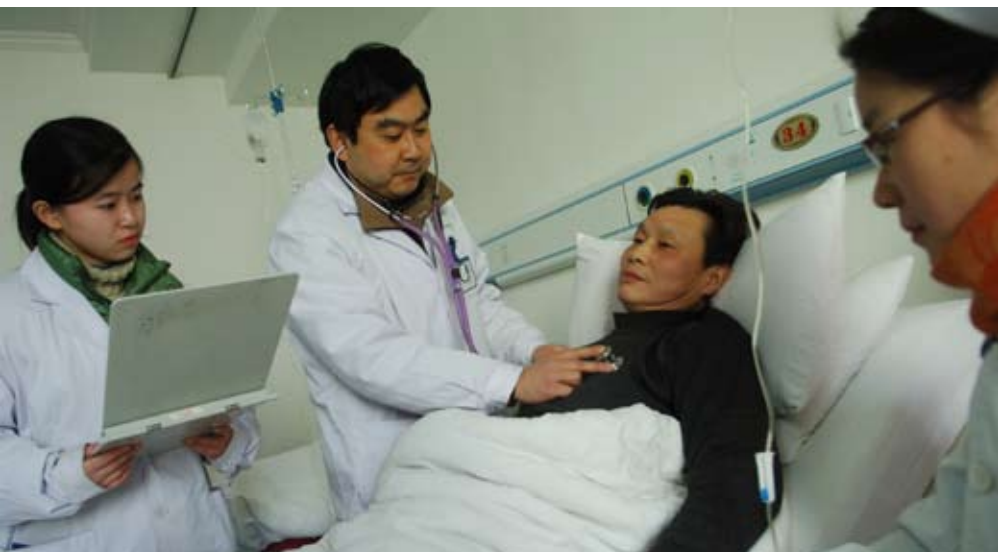
一段时期以来,各级公立医院形成的以药养医机制,被认为是推高人民群众看病贵的主因。但是,为了生存和追求利润,医院宁愿“忍受全社会的指责”,也不愿意挥刀割爱,降低药价。今

年5月份媒体曝出,一个出厂价仅15.5元的药品(芦笋片)最终被中南大学湘雅二院以213元高价零售,将公立医院药价虚高再次推向舆论风口浪尖。

芜湖市推行公立医院改革,一个鲜明的特点便是以“医药分开”为突破口,拿药价“开刀”。在此之前,芜湖市则已做足了准备工作。

韩肃向本刊记者表示,从增加医院和个人收入角度出发,医生手握看病开方的“大权”,往往是给病人开出利润高的药品,而没有选择药效好价格低廉的药品,“以药养医既然在社会上普遍存在,就说明我们现行的机制体制有问题。”

以药养医风行,直接损害了人民群众的利益,加重了群众的医药费用负担。为此,2006年卫生部在北京召开了



摄影/李健

芜湖市第五人民医院创建无红包医院活动,对发现拿“红包”的医务人员严惩不怠

全国卫生系统治理医药购销领域商业贿赂专项工作会议,着手治理和纠正医药购销领域的商业贿赂现象。

在此当口,芜湖市开始探索创新体制机制,实施医药分开。据本刊记者了解,为切断医和药之间利益链,2007年年底芜湖市医疗机构药品管理中心(简称药管中心)成立,为市卫生局所属全额拨款事业单位。2008年,芜湖市政府高调掀起“医药分开”改革。芜湖市属8家医院的药房全部剥离出来,药剂人员全部划转至药管中心统一管理,各医院药房统一改名为药品调配中心,医院不再卖药。同时,药管中心统一负责全市药品招标采购管理,实行决策、执行、监督“三权分设”。2009年,芜湖市又制定了一些措施,进一步加强医药分开制度化、规范化建设。

韩肃告诉本刊记者,通过药品集中招标采购和执行下降5个百分点药品加成进行销售,2009年因医药分开实现减轻群众药品费用负担6117万元,一定程度上缓解了群众“看病贵”的问题。

“药价下降,在社会上引起了很好的反响。”韩肃说,一位女市民曾打电话至政风热线反映,一支胰岛素,市属公立医院的价格要比其他医院便宜3.7元。这说明老百姓感受到了药价下降,

得到了实惠。

2010年,芜湖市进一步加大医药分开改革的力度,向县级医院延伸。截至6月底,芜湖市辖各县均成立了药管中心并独立运行,在县级医院全面实施医药分开改革。

此外,考虑到方便群众就医,缓解群众“看病难”,从2008年起,芜湖市着手调整、优化公立医院布局。在城东新区,投资5.7亿元新建市第一人民医院;在城南新区,投资4.3亿元新建市中医院新院区;在城中区,投资4.4亿元新建市第二人民医院门诊住院大楼;在城西区,新建弋矶山医院门诊住院大楼;投资4900余万元新建市精神病医院门诊住院综合楼等。

触及改革核心领域

随着医药分开改革不断深入,芜湖市开始摸索改革公立医院管理体制、运行机制及补偿机制等难点,触及改革核心领域。

2009年3月,国家新医改方案出台,确定了医改近期重点工作,其中公立医院改革被看作是决定医改成败的一项最艰难、最重要的工作。为深化公立医院改革,积极争创全国试点城市,芜湖市委、市政府多次召开会议和组织外出考察调研,广泛征求意见,于2009年年底通过

十易其稿的公立医院改革方案。

2009年最后一天,芜湖市召开全市深化医药卫生体制改革工作会议,启动公立医院改革试点工作。

在管理体制方面,芜湖市实行公立医院集团化改革,建立法人治理结构。一是成立市医疗集团管理委员会,为市政府领导下的负责医疗集团投资、管理、运营的高层次议事决策机构,实行医疗集团管理委员会领导下的院长负责制。二是整合现有医疗资源,根据区域分布和医疗机构功能,组建三大医疗集团,为市医疗集团管理委员会执行机构,负责医疗集团日常运行管理。三是多方监管,市发改、卫生、财政(国资)、人社等有关部门依据各自职能,对医疗集团实施监管。四是取消公立医院行政级别,院长任职资格条件由卫生行政部门制定。五是医疗集团实行总会计师制度,发挥财务管理作用,为医院经营决策服务。

在运行机制方面,芜湖市总结2008年以来公立医院人事制度和收入分配制度改革、绩效考核经验,新制定了医疗集团编制和岗位设置、收入分配指导意见、绩效考核等系列政策文件。

韩肃向记者介绍,芜湖公立医疗卫生单位两年前就实行全员聘用制和社保全覆盖,重新定编定岗,改进内部管理。同时,完善收入分配制度改革,开展绩效考核,杜绝拿回扣,调动医疗卫生单位工作人员积极性。一是实行院长年薪制,一般而言,院长收入是人均收入3倍,人均5万元,院长则是15万元;二是医院收入分配向临床一线、学科带头人、有突出贡献的专家和技术骨干倾斜,以留住人才、吸引人才和激励人才。“2007年年底前,没有搞收入分配制度改革,很多主任和副主任医师纷纷跑到沿海城市及大城市,原因就是报酬少,收入少,体现不了劳动价值。但从2008年实行岗位绩效工资制度后,医师骨干外流现象基本上没有了,倒是吸引了不少人才进来。”

在补偿机制方面,坚持公立医院的

公益性质和社会效益原则,从2008年开始,芜湖市财政连续五年每年投入不少于5000万元,专项用于医院基础设施建设、大型设备购置、重点学科发展、离退休人员保障及承担各种公共卫生服务等方面。除此之外,财政原来拨付给医院的每年4000万元事业经费不减。医保病人费用“后付制”改为“预付制”,按上年同期医保费用水平预付医院80%资金,保证医院运转需要。同时,一次性安排2500万元用于医院资金周转,解决医院欠付药品费用款。

韩肃说,医院回归公益职能,政府必然要加强监管职责和投入。在目前实施过程中,每年财政投入远远超过5000万元。

不断提高医疗服务水平

公立医院改革,最终目标是提供安全、有效、方便和价廉的高质量医疗卫生服务。

在公立医院改革工作中,芜湖市属公立医院积极配合,不断改善人民群众看病就医条件和环境。芜湖市第五人民医院院长王玲珑告诉本刊记者,该医院通过创建无红包医院活动,对发现拿“红包”医务人员严惩不怠,拒收红包的则表扬奖励,赏罚分明,得到了社会认可,尤其是受到农民工朋友、外来务工朋友的一致好评,随之而来的便是“手

术台次增加,门诊量提高,住院病人增加,学科建设得到发展”。

“这一活动在芜湖引起很大反响,随便找个出租车司机打听,都能知道哪个医院不拿红包。”韩肃介绍说,由于在市五院推行创建无红包活动非常成功,今年年初在全市推行。

为了改善医疗服务,芜湖市严格执行疾病诊疗规程,实行病种规范化治疗,在二、三级医院推行开展预约诊疗服务,畅通急诊绿色通道,缩短病人等候时间等措施。芜湖市第一人民医院在继续加强医疗质量管理的同时,推行单病种临床路径及单病种限价收费工作,增设114和网上预约等服务,并于今年5月开展无陪化“优质护理服务病房”,病人满意率达到100%。

同时,芜湖探索建立集团化改革向区级医疗机构延伸新机制,如市第二医疗集团与县区医院、社区卫生服务机构、镇卫生院等60家基层医疗机构签订合作协议,输出人才、技术、信息等专业资源,建立双向转诊和院际会诊制度。

改革还在路上

对于芜湖市公立医院改革试点工作取得的初步成效,身处其中的王玲珑表示,“这还只是开始,后面还有很多事要做。”

确实如此。芜湖市实施“医药分开”政策,虽然药品销售加成让利5个百分点,对于降低药品价格,缓解群众“看病贵”有着积极意义,但还不能从根本上解决药价虚高问题。而且,这与公立医院改革目标相比,也有一定差距。根据卫生部等五部委关于公立医院改革试点的指导意见,要逐步将公立医院补偿由服务收费、药品加成收入和政府补助三个渠道改为服务收费和政府补助两个渠道。对公立医院因取消药品加成政策而减少的合理收入,采取增设药事服务费、调整部分技术服务收费标准等措施,通过医疗保障基金支付和增加政府投入等途径予以补偿。问题是,国家相关配套政策和方案还未出台,如设立

药事服务费面临政策支持缺乏等问题。再者,国家尚未明确对改革试点城市的经费支持,芜湖市内的省属医院、地区医院成为医改板块的孤岛。

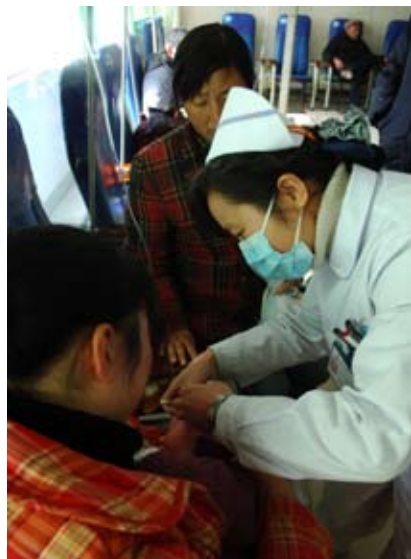
据本刊记者了解,目前,芜湖市公立医院改革正处于全面实施阶段。下一步,芜湖市将继续完善和规范公立医院管理体制、补偿机制、运行机制和监管机制,探索在二、三级医疗机构实行基本药物制度,建立住院医师规范化培训制度,提高医院信息化水平,引导社会力量参与发展医疗卫生服务,切实为群众提高优质公共医疗卫生服务。

韩肃认为,公立医院改革,肯定会遇到很多困难,因为没有现成的、固定的模式可以照搬,全国各地都在结合自身情况积极探索。公立医院改革是一个系统工程,需要政府各个部门各司其职、各尽其责,又要相互协调和沟通,共同推进,才能有改革的进步。

对此,马晓伟副部长在调研时强调说,公立医院改革正逐步涉入深水区,各试点城市要知难而上,有序推进,要“走小步不停步,不走弯路回头路”,用自己的努力取得改革的更大突破。

当前,群众看病难、看病贵已是迫切需要缓解的重大民生问题之一,这也是政府部门应尽的义务和无法回避的职责。芜湖市在国家新医改方案出台前,就果断地拿饱受诟病的“以药养医”开刀,降低药品销售加成,创建医疗机构无红包活动,改革医疗机构收入分配制度,从群众看病就医时最关心的问题 and 调动医疗工作人员积极性入手,为深化公立医院改革赢得了广泛的支持和掌声,这是最为可取之处。

透过芜湖市的做法,我们也可以看到,公立医院改革要未雨绸缪,早动手则主动,晚动手则被动。更为关键的是,改革走在前面,老百姓就能提前享受到改革成果。这似乎也给畏首畏尾,迟迟不愿出手,盼着按模式照搬的地区提了个醒:沿着别人摸索出来的路子走,自然不会出错,却永远只能走在别人后面。✘



图例/摄影

芜湖市第一人民医院的医生在为患儿打点滴

工资集体协商恰逢其时

——天津市人大常委会制定企业工资集体协商条例

文 / 王一军 曹 洁

7月22日,天津市人大常委会会议通过了《天津市企业工资集体协商条例》,于9月1日起施行。条例共7章33条,从总则、协商代表、协商程序、协商内容、工资集体协议、法律责任等方面,对企业工资集体协商进行了全面规范。此次立法行为旨在规范企业工资集体协商行为,维护劳动关系双方的合法权益,促进劳动关系和谐稳定。

立法规范 适逢其时

2007年6月,全国人大常委会会议通过的劳动合同法第四条明确规定:“用人单位在制定、修改或者决定有关劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生、保险福利、职工培训、劳动纪律以及劳动定额管理等直接涉及劳动者切身利益的规章制度或者重大事项时,应当经职工代表大会或者全体职工讨论,提出方案和意见,与工会或者职工代表平等协商确定。”按照这一规定,企业职工的工资福利问题,不能由企业单方决定,应当与职工方通过平等协商来确定。据天津市工商局提供的数据,截至2009年年底天津共有企业15万多户。天津市总工会统计,截至2009年年底已经开展工资集体协商的企业约3万



天津丰田发动机有限公司(TFTE)2010年度工资集体协商签字仪式

户,涉及职工约212万人。这些数据说明,劳动合同法实施三年来,除国有企业比较普遍开展了工资集体协商外,在大多数外商投资企业和民营企业尚没有普遍建立工资集体协商制度。

今年以来,随着经济回升向好,一些省市相继出现了少数企业因职工工资福利待遇问题引发的职工停工、聚集、上访事件,富士康科技集团接连发生员工跳楼自杀事件。天津个别企业也出现了因职工工资问题而引发的企业集体停工事件。发生上述事件的重要原因之一,是在企业与职工之间缺乏正常的工资集体协商沟通机制。正是在这一背景下,天津市及时出台了企业工资集体协商条例,可谓适逢其时。条例适用于各类企业依照法律规定开展工资集体协商、签订工

资集体协议活动。区域性、行业性工资集体协商,以及企业化管理的事业单位、民办非企业单位、个体经济组织的工资集体协商,参照本条例。

互利共赢 平等协商

改革开放以来,中国一直借助低成本的人力资源优势,使得“中国制造”在世界市场上占得一席之地。低人力成本为企业带来价格上的优势,同时进而转化为整体性价比上的竞争力,带动了大量的就业,也推动了中国经济的发展。胡锦涛总书记在今年全国劳动模范和先进工作者表彰大会上讲话,要求“在经济发展的基础上不断提高广大劳动群众生活水平和质量,使他们不断享受到改革发展成果。要切实发展和

谐劳动关系,建立健全劳动关系协调机制,完善劳动保护机制,让广大劳动群众实现体面劳动”。在企业发展的同时,提高职工的工资福利待遇,是企业的社会责任,也是企业持续健康发展的必要条件。《天津市企业工资集体协商条例》以规范工资集体协商行为,维护劳动关系双方合法权益,最终以实现劳动关系的和谐稳定为立法目的,明确了工资集体协商应当遵循的基本原则,即“合法、公开、平等、协商一致、兼顾企业和职工双方利益”。条例还明确了工资集体协商的一个前提、四个基础。一个前提,是双方协商确定工资等事项必须符合国家法律、法规规定,也就是不能违反最低工资标准等国家法律、法规的强制性规定。四个基础:一是市政府发布的工资指导价,二是有关部门发布的工资集体协商指导信息,三是企业劳动生产率和经济效益,四是同行业和本企业的人工成本和上年度人均劳动报酬。通过工资集体协商,企业与职工共同研究如何提高劳动生产率,在提高企业劳动生产率的同时如何提高职工工资福利水平,提高工资福利水平如何进行分配等问题,从而达到企业与职工双赢的结果。

规范程序 有序协商

工资福利待遇是职工的核心利益,工资分配方案是企业管理的基础性制度。劳动关系双方进行工资集体协商的过程,直接关系到企业的稳定和发展。规范好双方进行工资集体协商的程序,是条例的核心所在。首先,规范了双方协商代表的产生程序,使协商代表具有合法性、代表性。明确职工方协商代表由工会组织推荐,并经全体职工过半数同意;企业方协商代表由法定代表人指定;双方协商代表人数一般应当对等,每方三人至七人。其次,规范了工资集体协商的形式,即应当采用集体协商会议形式进行。明确了协商意向提出方如何提出意向、接受意向方如何答复、工资集体协议草案应当经职代会讨论审

议、协商代表如何根据授权签订工资集体协议等程序性内容。第三,规范了工资集体协商的内容。明确企业方和职工方就工资分配制度、职工年度平均工资水平及其调整幅度、工资支付办法、津贴补贴分配办法、福利待遇、特殊群体职工保护等十个方面内容,进行集体协商。双方协商一致的事项,可以作为企业规章制度,并向全体职工公布。通过这些程序性规定,可以使企业工资集体协商制度化、规范化。

创造条件 依法协商

工资集体协商,虽然早在劳动法中就有规定,但是对于大多数企业和广大职工来说,还是新鲜事。要使工资集体协商普遍开展起来,在规范协商程序、协商内容的同时,还必须创造必要的条件。《天津市企业工资集体协商条例》从五个方面为普遍开展工资集体协商创造条件:一是,要求工会组织积极推动企业工会的组织建设。从而解决集体协商中的职工方代表问题,为普遍开展协商提供组织保障。二是,建立工资集体协商指导员队伍。条例要求劳动行政部门、工会和企业代表组织从熟悉劳动工

资、企业管理、法律、财务等专业人员中聘请工资集体协商指导员。协商双方首席代表可以聘请工资集体协商指导员,作为本方协商顾问。三是,要求企业为协商代表开展工资集体协商提供必需的工作条件和工作时间,应协商代表要求提供与协商相关的资料信息。双方协商代表参加协商视为正常劳动。四是,明确了双方的法律责任。对于拒绝协商、不提供相关信息资料、不提供协商条件和时间以及其他阻碍开展工资集体协商的行为,由劳动行政部门责令改正。对企业方违反条例规定无正当理由降低协商代表工资福利待遇、解除劳动合同的,由劳动行政部门责令补发工资福利待遇或者给予赔偿。职工方协商代表泄露企业商业秘密的,应当依法承担法律责任。五是,明确了劳动行政部门的调处职责。工资集体协商过程中发生争议,协商双方当事人经多次协商解决不成的,可以申请劳动行政部门协调处理。劳动行政部门应当及时协调处理,并可以组织同级工会和企业代表组织共同协调处理工资集体协商争议。★

(作者单位:天津市人大常委会法工委)



天津丰田发动机有限公司(TFTE)2010年度企业方代表与职工方代表进行工资集体协商

本次法规清理是广东省人大常委会成立31年来,第一次全面性的地方性法规清理,涉及从1979年至2007年省制定和修改的现行有效的地方性法规194项。其中,废止了11项,修改了30项。

这次地方性法规全面清理是在“阳光平台”上又一次“开门立法”的生动演绎。

这次的地方性法规全面清理在探索清理模式、将地方性法规清理工作制度化、常态化方面作出了创新性努力。

地方性法规“体检” 凸显开放品格

文 / 本刊记者 刘文学

“《广东省实施〈中华人民共和国教师法〉办法》第十一条第一款和第三款规定了不得改派师范生从事教育教学工作的情形,实践中,绝大多数师范生就业都是‘双向选择、自主择业’的方式,上述规定的情形已不存在。据此,建议删去上述规定及该办法第二十四条关于上述行为法律责任的规定。”2010年5月31日,广东省人大常委会法制工作委员会副主任袁古洁在省第十一届人民代表大会常务委员会第十九次会议上为《广东省人民代表大会常务委员会关于废止部分地方性法规的决定(草案)》和《广东省人民代表大会常务委员会关于修改部分地方性法规的决定(草案)》两部草案作说明时说。

《广东省人民代表大会常务委员会关于废止部分地方性法规的决定(草案)》和《广东省人民代表大会常务委员会关于修改部分地方性法规的决定(草案)》两部草案是广东省人大常委会历时一年半对本地地方性法规进行全面清理的结果。今年5月和7月,广东省人大常

委会分别通过了袁古洁副主任作说明的这两部决定草案,至此,广东省本次地方性法规全面清理工作圆满结束。

据广东省人大常委会提供的资料,本次法规清理是广东省人大常委会成立31年来,第一次全面性的地方性法规清理,涉及从1979年至2007年省制定和修改的现行有效的地方性法规194项。其中,废止了11项,修改了30项,已列入十一届人大常委会立法规划、建议逐年作出安排的36项(其中已完成6项),建议进一步研究、待条件成熟时适时修改的42项,建议暂不作修改的75项。

重点解决“硬伤”问题

1998年,四川70岁的王老汉被火车碰撞身亡。铁道部门只愿提供最多300元的“人道主义救助”。王老汉家人不服,起诉至法院。铁道部门拿出1979年颁布的《火车与其他车辆碰撞和铁路路外人员伤亡事故处理暂行规定》,法院竟然以其为依据判决王老汉家人败诉。

这是法律严重滞后于经济社会发展的一个极端的例子。这些极端的例子让人们对法律滞后于经济社会发展的危害有了更加清醒的认识。

“过时的法规不清理,不再起到立法保障、推动作用,而是制约作用,有时比没有法规还差。”广东省人大常委会副秘书长、省法制委员会主任委员金正佳说。

金正佳副秘书长针对的主要是广东省的地方性法规。事实上,在广东省的地方性法规中也存在着许多滞后于经济社会发展的法规和法规条款。

比如,《广东省农村集体经济审计条例》第九条第三项规定对“使用村提留、乡镇统筹费、农村义务工、劳动积累工等农民负担费用(劳务)的单位”进行审计监督。实际上,经过数次改革,至今全国范围内大部分地区的村提留、乡镇统筹费、农村义务工、农村积累工已经不再存在,广东省大部分地区也已基本取消。这款规定实际上已经没有实际意义。



为制定广东省扶贫开发条例作准备,6月28日,欧广源主任(左一)带队就扶贫立法工作进行调研

广东省人大把法律中严重滞后于经济社会发展的法规或法规条款称为“硬伤”。在广东省地方性法规的这次清理中,“硬伤”的含义主要包括:一是地方性法规已经明显不适应经济社会发展需要的;二是地方性法规与上位法不一致的;三是地方性法规之间明显不协调的;四是地方性法规基本丧失操作性,实际上无法执行的。

有关权威人士表示,法律、法规之间在客观上存在冲突是在所难免的。我国多层次立法机制决定了全国人大、国务院、地方人大、政府等具有广义上的立法权力,这就容易造成法律、法规的冲突。此外,一方面,利益冲突也是导致法律、法规冲突的一大原因。各部门职能不同导致利益分歧,体现在立法层面就是法律、法规冲突。另一方面,由于法律、法规出台时间先后不同也极易导致冲突。从计划经济向市场经济转轨过程中,市场经济发展的不同阶段,不少法律、法规往往不能适时进行修改、清理。

广东省地方性法规中存在着这类“硬伤”的法规也不少。《广东省易制毒化学品管理条例》是2002年广东省九届人大常委会第三十次会议通过的。但它却与国务院颁布的《易制毒化学品管理条例》在易制毒化学品的分类、管理方式及主要负责部门等方面规定不一致,在实际操作中会与其产生冲突。《广东省个体工商户和私营企业权益保护条例》第二十三条规定了个体工商户和私营企业缴费卡制度,然而,《财政部、国家发展改革委、国家工商总局关于停止征收个体工商户管理费和集贸市场管理费有关问题的通知》规定:“自2008年9月1日起在全国统一停止征收个体工商户管理费和集贸市场管理费。”

这些“硬伤”在一定程度上制约了广东省经济社会的发展,成为这次广东省地方性法规全面清理的根本动因。

袁古洁副主任在广东省第十一届人民代表大会常务委员会第十九次会议上强调了这次法规清理的另一个重要意

书
影
像

义。“随着改革开放的深入发展,地方性法规出现了与法律、行政法规的规定不一致、相抵触,地方性法规相互之间不协调、相冲突,地方性法规的规定不符合经济社会发展需要,以及地方性法规的规定过于原则、难以操作等情形。因此,为维护国家法制统一、确保在2010年形成中国特色社会主义法律体系,有必要对我省的地方性法规进行全面清理。”袁古洁副主任说。2009年12月,全国人大常委会法工委在完成了对国家现行法律的全面清理工作后,下发了《关于做好地方性法规清理工作的意见》。全国人大对法律清理的全面部署是广东省这次地方性法规清理的直接动因。

“本次清理,在全面剖析现行有效的地方性法规的同时,重点研究地方性法规中的‘硬伤’问题。”袁古洁副主任说。

开门清理

当前,随着中国特色社会主义法律体系的即将形成,立法工作需要着重解决的主要问题已经发生了大的变化,主要不是有没有法的问题,而是立法质量高不高的问题。人民群众对通过法律手段解决现实生活中各种矛盾和问题的期待和要求越来越多,越来越高。人们不仅关注法规是什么,而且关注为什么这样规定;不仅关注立法的结果,而且关注立法的过程;不仅关注立法的意图,而且关注法规执行的效果。人们不再愿意只成为法规的被动接受者,而是更希望成为制定法规的主动参与者。因此,面对新形势新要求,必须改变封闭立法、单向提供的错误观念,牢固树立开门立法、共同参与的正确理念。

一直以来,广东省人大常委会十分重视并采取多种形式推进阳光立法,“阳光立法”的平台进一步扩大。广东省这次地方性法规全面清理是在这个“阳光平台”上又一次“开门立法”的生动演绎。

“广东本次清理工作十分注重‘开

门清理’,采取了多种形式调动各方面积极性,提高公众参与度。”广东省人大常委会法制工作委员会主任王波说。

广东省的“开门清理”首先注意充分利用媒体的作用。2009年4月,省人大常委会办公厅发出公告,在广东人大网向社会公众征求地方性法规清理建议。为提高征求意见的质量,在《广州日报》等报刊上刊登了相关指引信息。

随后,省人大常委会法工委发函向各市人大常委会征求地方性法规清理建议。在综合研究过程中,法工委反复向省政府法制办、省政府各有关部门、有关人民团体、省人大常委会立法顾问、省人大代表等征求了意见。此外,还征求了上届法制委员会组成人员的意见。广泛、多次征求意见的做法,进一步提高了法规清理工作的科学性和民主性。

值得一提的是,广东在本次清理过程中委托了中山大学、华南理工大学、华南师范大学等三所高校开展地方性法规清理研究工作,将待清理的194项现行有效的地方性法规分为行政、经济、社会三类,分别交由三所高校研究。该项工作历时4个月,经过反复沟通交流和研究论证,三所高校分别提交了地方性法规清理总体报告和每个地方性法规的详细研究报告,同时也将对地方立法工作的思考和建议整理成文反馈给法工委。2010年1月中旬,广东省人大常委会法工委召开地方性法规清理论证会,邀请了人大代表、立法顾问和专家学者对地方性法规清理意见进行研究论证。与会代表和专家在清理工作常态化、清理意见来源广泛化、加强立法后评估工作和探索清理新形式等方面提出了很好的建议。委托高校清理研究和邀请专家参与论证的方式,充分发挥了专家学者专业知识精和理论素养高的特长,有效地提高了法规清理工作的科学性。

“推进民主立法、开门立法,要广泛征求和听取广大人民群众的意见和建

议,要把涉及公民、法人和其他组织切身利益的难点、热点问题作为调研、座谈、论证、听证的内容。”省广东省人大常委会主任欧广源说。广东省人大常委会“开门立法”的理念在这次法规清理中得到了切实的落实。

探索常态化清理模式

与时俱进、及时清理,是保持地方立法权威性、适应性和生命力的重要手段,也是法制统一原则和建立法治国家的客观要求。因此,为适应经济社会发展需要,促进社会主义法律体系的和谐、统一和科学,将地方性法规清理制度化、常态化势在必行。

广东省这次的地方性法规全面清理在探索清理模式、将地方性法规清理工作制度化常态化方面也作出了创新性的努力。

“关于即时清理,广东考虑从以下几个方面进行探索:一是,在国家法律作较大修改或废止后,及时根据国家法律的变化情况,启动地方性法规专项清理工作,就相关类别的地方性法规作系统研究,调整内容。二是,借鉴香港做法,在新制定、修改或废止地方性法规的同时,作出修改或废止相关地方性法规或法规条文的决定,以保证地方性法规之间的协调一致,更好地发挥地方性法规在地方经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设中的规范、引导和保障作用。三是,加强立法后评估工作,以提高清理工作的及时性。通过立法后评估工作,全面收集社会各方面对法规的修改意见,同时借助备案审查和执法检查等工作的成果,加强对法规实施情况的掌握,有利于根据实际需要及时启动清理工作程序,也有利于对地方性法规提出切合实际的修改方案。”王波主任说。

广东省为地方性法规清理制度化、常态化做了大量的理论准备工作。2008年10月,广东省人大常委会召开了广东省地方性法规立项论证暨法规清理

研讨会,就如何做好地方性法规清理工作,建立相关机制,实现地方立法工作的“立、改、废”相统一进行了深入研讨。2008年11月,省人大常委会法工委成立了工作规定起草小组,在总结吸收研讨会成果的基础上,根据广东立法工作实际,研究起草了《广东省地方性法规清理工作若干规定(试行)(草案)》,经12月18日省人大常委会主任会议审议通过,于2009年1月1日起施行。广东省立法机关探索定期清理与即时清理相结合、全面清理与专项清理相结合的清理模式,研究建立地方性法规清理工作长效机制的理论成果就主要凝结在这部规定中。

“加强内部监督只是一个方面,最关键的是建立外部监督机制。因为,法规中的不当、矛盾和对公民权利的危害不是在办公室里看出来的,而是在实践中使用的时候才能充分暴露。”有关权威人士说。

许多专家认为,因为利益关系,其实普通的公民、法人、组织最希望法规清理工作能够制度化、常态化,这是法规清理工作能够制度化、常态化的主要动力源之一。

通过后的《广东省地方性法规清理工作若干规定(试行)》规定:公民、法人、其他组织提出法规清理建议的,由省人民代表大会有关专门委员会、省人民代表大会常务委员会有关工作委员会会同省人民代表大会常务委员会法制工作机构研究后予以答复;应予清理的,依照前款规定向省人民代表大会常务委员会主任会议提出法规清理的建议。

这项规定对吸纳普通公民、法人、组织的法规清理动议作出了程序性的安排,是对“自我清理”的关键突破。它保证了“公众参与”的全程性,既是法规清理工作制度化、常态化的重大机制创新,又是“公众参与”、“开门清理”的制度化,体现了广东省法规清理的开放品格。☒

代表行动 潮涌巴渝

——重庆市人大常委会开展“五个重庆建设、人大代表在行动”主题活动

文 / 重庆市人大常委会人事代表工作委员会

2010年8月5日上午,38度高温炙烤着何埂敬老院,重庆市人大常委会主任陈光国带领在永川区参加“五个重庆建设、人大代表在行动”现场观摩会的全市40个区县人大常委会主任和市人大各专委会、各工作部门主要负责人共100余人,在这里了解老人们的生活状况。

何埂敬老院是永川区人大常委会“五个重庆建设、人大代表在行动”主题活动(简称“代表行动”)助建的十大项目之一。今年4月,全区各级人大代表捐款32万元,协调资金155万元,对该敬老院进行了改建扩建。7月底,53名孤寡老人住进了修缮一新的敬老院,还用上了人大代表为他们添置的生活用品。

“这是今年在全市广泛开展的‘五个重庆建设、人大代表在行动’主题活动的一个缩影。”据重庆市人大常委会副主任王洪华介绍,“代表行动”是2010年重庆市各级人大的重点工作。自今年1月启动以来,在山城重庆的城市乡村、大街小巷、田间地头,在3200万名各族人民群众的身边,无不出现着人大代表的身影。

代表行动: 践行依法履职、服务发展的现实要求

重庆是西部大开发的桥头堡。2007年3月8日,胡锦涛总书记在参加十届全国人大五次会议重庆代表团审议时,提出了重庆发展的“314”总体部署,对重庆作出了三大定位、确立了一大目标、交办了四大任务,就是要努力把重庆加快建设成为西部地区的重要增长极、长江



7月28日,在渝全国人大代表、市人大代表视察“平安重庆”建设

上游地区的经济中心、城乡统筹发展的直辖市,在西部地区率先实现全面建设小康社会的目标。

贯彻落实“314”总体部署自此成为全市工作的总纲。2009年7月20日,中共重庆市委提出了建设“宜居重庆”、“畅通重庆”、“森林重庆”、“平安重庆”和“健康重庆”的发展新目标。作为地方国家权力机关的重庆市各级人大和数万名各级人大代表,在这个改革和发展中扮演怎样的角色、发挥怎样的作用,成为市人大常委会思考的重大问题。

2009年10月,在市人大常委会主任座谈会上,陈光国主任提议,在市人大机关和40个区县人大中发起一次小小的“头脑风暴”:按照全市“一个主题、一以贯之、一起行动”的思路,为人大代表

在闭会期间的活动搞一个“形象设计”。

其后,各级人大围绕这个“形象设计”出点子、谋思路。市人大常委会党组经过精心谋划,最后提出了上下联动,在全市各级人大代表中广泛开展“五个重庆建设、人大代表在行动”主题活动的意见。一周后,中共中央政治局委员、市委书记薄熙来作出了“意见很好,望精心组织好”的批示。

“代表行动”迅即得到了各级人大和人大代表的积极响应,也得到了市级各部门的大力支持。

陈光国主任给这次“代表行动”的定位是,它是市委交给各级人大和全市各级人大代表的一项重要政治任务。他指出,开展上下联动的“代表行动”,有利于整合资源,发挥代表的整体优势,

是创新代表工作的新方向,可以使各级人大的代表活动围绕全市中心工作来开展,这样目标更明确,行动更一致,主题更集中,内容更丰富,更具有广泛的社会影响力和示范效应。

全面部署:彰显“五个重庆”建设主题

随后,市人大常委会党组根据市委的要求,成立了“代表行动”协调办公室,负责统筹协调全市的“代表行动”工作。“代表行动”以视察促进行动、检查监督行动、调研献策行动、参与贡献行动等四项行动,以及动员准备、推进实施、检查总结三个阶段推进实施。

各级人大及其常委会按照监督法和重庆市实施监督法办法的规定,听取本级政府关于“五个重庆”建设的有关专项工作报告,邀请人大代表列席相关会议、参加有关执法检查活动,督促本级政府推进一批“五个重庆”建设的重点工程和民心工程,监督本级政府按照市委确定的“五个重庆”建设目标任务抓落实、出成效。

各代表联系组(小组)组织动员人大代表为“五个重庆”建设至少做一件好事实事,结对联系帮助困难群众。倡议各级人大代表为“五个重庆”建设提供智力支持、资金支持、项目援助等,特别鼓励实业界的人大代表,充分发挥个人或所在单位、行业、部门的资源优势,本着量力而行和自愿捐助的原则,积极支持“五个重庆”建设。

“代表行动”建构的工作模式是一个全新的样本,覆盖6万多名全国、市、区县、乡镇四级代表,涉及市和区县人大及其常委会,以及乡镇人大三个层级,通过上下联动的网格模式,分三个阶段渐次推进四项行动,其产生的效应不是简单的加法,充分显现出多级联动的整体优势和集中发力的聚合效能。

有序推进:形式多样、亮点纷呈

2010年1月19日,“代表行动”动员

大会拉开了这次活动的帷幕。

为切实推进“代表行动”,各区县人大常委会开展了大量形式多样的“自选”活动。可喜的是,在全市统一开展的“代表行动”中,各区县并不是人云亦云、照抄照搬,而是结合各自的区情、县情实际,把握民生发展方向,牢牢抓住为“五个重庆”建设增益助力这一重点问题开展活动。比如,奉节县人大要求全县“代表行动”要抓住“主线”、找准“着力点”,动员组织各级人大代表积极投身于加快该县“三基地一枢纽”建设。铜梁县人大把助推“宜居铜梁”建设作为“代表行动”重点,结合该县农村低保困难户危旧房屋改造工程,推进100户农村低保困难户改造危旧房。

作为“代表行动”的重要内容,组织代表或通过代表带动致富能手积极参与实施“万元增收计划”。

地处渝东北和渝东南“两翼”地区的区县,按照重庆市委提出的“两翼农户万元增收计划”——在重庆城乡统筹“一圈两翼”发展格局中,“两翼”涵盖渝东北和渝东南17个区县,集三峡库区、少数民族地区和连片贫困地区于一体,有15个扶贫工作重点区县,贫困人口达113万人,占全市贫困人口总数的80%。重庆发展的短板在“两翼”,“两翼”发展的难点在农村,农村发展的症结在农民收入太低。“两翼农户万元增收计划”是通过3年的努力,到2012年,让渝东北、渝东南“两翼”农户均增收1万元,其中有劳动能力的农户95%以上实现万元增收。实施“两翼农户万元增收计划”,是全市城乡统筹发展的一项重大战略举措,是“两翼”地区农业生产方式、经营方式的一场变革,也是统筹城乡发展迈出实质性步伐的关键之举。

通过代表履职积极为“五个重庆”建设出谋划策,各区县(自治县)人大常委会也组织代表积极参与调研献策行动。

丰都县各级人大代表已开展万元增收工程调研70余次,提出发展壮大集体经济、增加农民收入的建议180余条,

帮助一万余名农户制定了家庭增收计划。永川区人大常委会在组织代表检查监督“城乡生态绿化工程建设”活动中,针对森林城市建设用地长期租用农民土地,成本高、遗留问题多的情况,代表们提出了建议对城市规划区、城周森林屏障、主要交通干道森林工程景观林用地采用“只征收不转用”的“金点子”,将集体农用地转变为国有农用地。既解决了“森林城市”建设用地长期占用农民承包地的矛盾,又适度减轻地方政府森林工程投资压力,更有利于推进“森林重庆”建设。这一建议引起了市领导的高度重视,并在7月份市人大常委会制定的《重庆市森林建设促进条例》中予以采纳,以推动解决全市同类问题。

彭水苗族土家族自治县人大常委会在组织代表调研活动中,发现一些偏远山区的孩子每天天亮在家吃了早饭后上学,要等到天黑回家才能吃上第二顿饭,身高和体重严重不达标。今年1月重庆市三届人大三次会议期间,在人大的呼吁下,孩子们的“饿”受到县委、县人大、县政府的高度重视,决定立即实施“爱心午餐”工程。县委决定,一是修建学生食堂,赠送爱心饭盒,统一编号管理,学生早上从家里带饭菜到学校,中午时免费为学生加热;二是协调财政、学校、社会共同出资建设,达到边远山区学校“有厨房、有厨具、有饭厅、有炊事员、有午饭”的“五有”标准。“爱心午餐”工程建设引起了市人大常委会主任陈光国的特别关注,他要求以彭水解决学生午餐为典型,从市级层面推动建立解决全市农村学生健康午餐的长效机制。目前,该县已有26所占三分之一的学校相继实施了“爱心午餐”工程,受益学生达13536人近50%。“爱心午餐”建议,已经纳入6月份召开的重庆市委三届七次全委会出台的《中共重庆市委关于做好当前民生工作的决定》的十大民心工程之中。

各级人大代表在亲身参与“代表行动”的同时,还充分发挥示范作用,带动周围的群众参与行动,助力“五个重庆”



4月2日,全市各区县同步开展万名代表送健康活动

建设。全国人大代表、市人大代表白丽莎协助部队解决山区营房的用水困难,带动了周围群众一起挖渠引水,渠成水到,一并解决了营房周围村庄居民的饮水难问题。巫溪县古路镇、花台乡的乡镇人大代表深入“奉溪公路”等工程沿线居民家中宣传动员、解疑释惑、化解矛盾,保证了“奉溪公路”等几项事关巫溪经济社会发展的重点工程的顺利推进,实现了重点工程建设的“零障碍”。

据初步统计,自“代表行动”开展以来,全市6万多名四级人大代表参与“代表行动”,参与率超过90%。在第一阶段小结会上,陈光国主任指出,“代表行动”在全市范围内“开花”,开局良好,进展顺利,希望结更多硕果,给群众交出满意的“答卷”。

4月9日,在“五个重庆建设、人大代表在行动”主题活动第一季度的工作情况报告上,市委书记薄熙来再次作了重要批示:这个活动开展得很有意义,既更加实在、有效地动员了全市社会各界建设重庆的热情,也提高了代表们的议政能力。7月25日,薄熙来书记在“代表行动”半年工作情况汇报上第三次作出批示:人大开展的“代表行动”参与率高,覆盖面宽,内容丰富,工作扎实,效果明显,为“五个重庆”建设做出了重要贡献。广大代表不仅是监督工作的评论

员,而且是为民造福的建设者。人民重庆人民建,相信在大家的共同努力下,我们的家园会更好!感谢人大代表的努力与奉献!

重庆经验:人民代表大会制度的生动实践

今年3月17日,在重庆市传达学习全国“两会”精神的电视电话会议上,薄熙来书记提出立即启动2010年的四件大事:种树、两翼农户万元增收、公租房建设和城市改造。这四件大事实

际就是“五个重庆”建设的“2010措施”。各区县“代表行动”安排的活动,都把这四件大事作为重点来考虑。刚闭幕不久的重庆市委三届七次全委会提出,在本届市委任期内,用两年半时间,在解决全市群众最关心的中低收入群众住房难、万元增收工程、森林城市建设、中小学幼儿园安全、农民养老保险、农村留守儿童、户籍制度改革、乡镇卫生院和社区卫生中心建设、“三进三同、结穷亲、大下访”十大民生问题上取得重大突破。为贯彻落实市委三届七次全委会精神,市人大常委会党组在“视察促进、检查监督、调研献策、参与贡献”四项行动基础上增加了一项“民生大事助推行动”。“代表行动”坚持为民造福、着眼民生的理念,再次契合了市委的要求,回应了群众追求美好生活的强烈愿望,有效促进了全市人民建设美好家园的进程。

坚持人民代表大会制度的核心,就是始终坚持党对人大工作的领导。早在去年7月召开的市委第三次人大工作会议上,薄熙来书记就提出了“以出色的工作坚持和完善人民代表大会制度”的要求。“代表行动”使“人大是二线”的谬论不攻自破。重庆市人大常委会领导一班人深刻领悟市委对人大工作的要求,以这种上下联动、各级人大代表共同参与

的主题代表活动形式贯彻落实市委的决策和部署,符合法律对人大代表执行代表职务的要求,符合重庆市委“五个重庆”建设发展目标的要求,符合“从群众中来、到群众中去”工作方法的要求,符合“人大代表人民选、选好代表为人民”的群众期望。

从“代表行动”前一段的工作来看,已初步达到预期的效果,它有效发挥了各级人大代表在活动中的主体作用,进一步激发了代表“角色意识”,拉近了代表和人民群众的距离,增进了人民群众对代表的了解,提高了各级人大代表的议政能力。非但如此,通过深深植根于人民群众中的各级人大代表的示范作用,极大地带动和激发了社会各界建设重庆的热情。

如何有效发挥闭会期间人大代表的作用,尤其是丰富闭会期间的代表活动,一直是影响代表作用发挥的重要因素。在深入学习实践科学发展观的今天,在“解放思想、扩大开放”的重庆,提出以“代表行动”这种主题鲜明、切合实际、内容丰富、形式多样、声势浩大、易见成效、多位一体的代表活动,足以说明重庆市人大常委会党组摸清了代表工作的“痛点”、找准了解决问题的切入点,特别是为破解“如何发挥闭会期间代表作用”这一命题,为即将修改的代表法提供了鲜活的、有价值的实践经验。

启示一:“代表行动”为人大代表履职拓展了空间——是监督与参与同行的行动。

启示二:“代表行动”为加强各级人大之间的联系开启了新的路径——以活动为纽带密切各级人大之间的联系。

启示三:“代表行动”为修改和完善代表法提供了生动的实践资料——为破解“充分发挥闭会期间代表作用”这一难题作了有益的探索。

启示四:“代表行动”彰显了人民代表大会制度的强大活力——人大代表来自人民,人民群众是人大代表履职的深厚根基。★

四年四项民生议案

文 / 黄书祥



宜昌市人大常委会督办“城镇居民基本医疗保险议案”

2010年3月31日，湖北省宜昌市四届人大常委会第二十二次会议闭幕后，由该市西陵区、伍家岗区两个代表团共21名人大代表联名提出的《关于加强城区“菜篮子”工程建设的议案》被转交市政府办理。

该议案建议，市政府要科学制定推进“菜篮子”市场建设的规划，建立统一协调的领导体系和运行机制，确保城市商业网点专项规划落实到位，出台扶持农贸市场建设发展政策举措，加强农贸市场规划执法建设。

这是宜昌市四届人大自2007年以来，连续第四年围绕民生问题密集确定和办理人民代表大会议案。

形势催生民生议案

民生问题，民心所系，国运所系，

“民生问题怎么强调都不为过”。过去宜昌市人大重点围绕发展问题办理人代会议案，伴随着中国经济高速发展的滚滚车轮，更兼葛洲坝、三峡大坝两大水电工程的有力带动，该市经济社会获得了长足的发展，民生问题开始更多地进入了宜昌市人大的权力视野，“惠民生”在该市人代会的议案中得到了更优先的考虑。截至今年，宜昌市本届人大共确定了四个议案，都以解决百姓最直接、最迫切、最现实的突出问题为出发点和落脚点，件件关乎民生。

2007年，宜昌市人大常委会通过督办《关于建立被征地农民社会保障制度的议案》，宜昌城区一万余名被征地农民有了保险养老；2008年，通过督办《关于加快建立宜昌市城镇居民基本医疗保险制度的议案》，宜昌城镇居民除参加职

工医保的以外，新参加医保人数达50.4万人，并将最终惠及全体城镇居民；2009年，在应对金融危机挑战的大环境下，通过督办《关于大力推动全民创业，以创业促进城乡就业的议案》，全市新增城镇就业82215万人，安置下岗失业人员再就业38592人，累计发放小额担保贷款37351万元，组织7732人参加了创业培训，帮助7367名城镇劳动者成功创业，带动就业25118人，全市15万名返乡农民工基本实现再就业和创业；2010年，宜昌市人大又将目光瞄准了涉及千家万户市民日常生活的“菜篮子”问题。

解决“菜篮子”问题已势在必行

蔬菜是人们日常生活中不可缺少的基本食品，“菜篮子”和“米袋子”是两大最基本的民生问题。近年来，宜昌城区蔬菜供求矛盾日趋突出，宜昌市中心城区的蔬菜供应人口已由2000年的80万，增加到2010年的120万（含流动人口），而城郊的供菜专业基地却从2000年的5万亩，减少到目前的不足5000亩，年需求量21万吨。城郊能上市的蔬菜只有5万吨，只占需求总量的23%。一方面，城市人口在增加，需求量在不断增加；而另一方面，由于工业发展和城市建设用地占去大量菜地，使城郊蔬菜基地急剧萎缩，即使一度依赖外调蔬菜进城也不能从根本上缓解蔬菜供应极度紧张状况，供求矛盾失衡，中心城区和城镇菜价大幅攀升，给居民的“三餐”带来巨大压力。

同时，该市城区菜市场建设严重滞后，布局不尽合理，大多数是因市建

场,先有市场后有规划,没有菜市场的专门规划。市场档次不高,存在安全隐患,多数是属于处在“初级阶段”的传统型市场,还存在一定的“马路市场”现象。建管机制尚未形成合力,菜市场管理涉及商务、工商、规划、城管等多个部门,没有形成统一高效的建设和管理机制。

实际上近年来,宜昌市政府在解决“菜篮子”问题方面也花了较大的气力,提出了“完善城区菜市场规划布局,创新菜市场建设、管理和农产品流通体系”的工作思路,投资建设改造了7个标准化菜市场,但仍然不能满足城市日益发展和人民群众日益增长的生活需要。

议案将加快矛盾问题的解决

为确保今年人代会议案的办理落实,最终解决宜昌城区“菜篮子”工程建设问题,宜昌市人大常委会本着科学严谨求实的态度,由常委会副主任带队,抽调财经委员会、环境资源保护委员会人员组成联合调查组,对宜昌的“菜篮子”基地建设、城区菜市场建设与管理、蔬菜质量监管及规划执法开展了详细的摸底调查,召开西陵区与伍家岗区代表团分联名代表座谈会和市政府及相关部门




宜昌市人大常委会督办就业议案办理情况

座谈会,认真听取代表意见,广泛了解民意,进行分析和沟通,掌握了比较详尽的第一手材料。

调研表明,随着宜昌经济社会的发展,“菜篮子”基地建设和菜市场建设与该市创建国家文明城市和建设省域副中心城市的要求以及广大人民群众迫切需要,还存在相当差距,不能满足宜昌城市迅速发展的要求。鉴于“菜篮子”建设问题既涉及市民生活,也直接关

系农业结构调整,特别是农民增收,同时,对议案反映的问题和提出的建议,宜昌市政府及有关部门在实际工作中已提出了具体方案,调研组认为,通过人代会议案的推动,加快“菜篮子”问题根本解决的时机和条件已完全成熟,并在议案审议结果报告中,从规划、布局、政策、管理、责任等几个方面提出了切实可行的办理建议。

在经过充分审议后,宜昌市人大常委会第二十二次会议通过了议案审议结果的报告,并作出了《关于加强城区菜市场建设和管理工作的决定》。议案交由政府办理后,宜昌市政府非常重视,迅速召开专门会议进行研究,实行市长负责制,把建设好“菜篮子”工程当作当前该市经济工作中的一件大事来抓,集中力量办好此件议案,给人大代表一个满意的答复,给广大市民创造一个良好和谐的生活空间。据了解,宜昌市政府将尽快审定实施《宜昌市中心城区菜市场近期建设规划》、《宜昌市城区菜市场建设(改造)规范》、《宜昌市城区菜市场建设与管理综合整治方案》和《宜昌市城区菜市场建设与管理实施办法》,进一步修改和完善《宜昌市城市商业网点专项规划》。2010年,先期安排1200万元专项资金,用于“菜篮子”基地建设和该市城区菜市场建设改造。

“菜市场关系到农民的钱袋子、市民的菜篮子,关系到城市功能的优化,小小菜篮子反映了重大的民生问题。”主持宜昌市人大常委会日常工作的副主任张建一如是说。随着这份议案正式进入办理程序,宜昌市人大又将催生一项新的“惠民工程”。



人大代表就《关于加强城区“菜篮子”工程建设的议案》在夹湾路菜市场实地走访调研

周代表的扶贫助学新模式

文 / 朱德银

2005年3月5日,第十届全国人大三次会议会间休息时,湖北代表团的代表们正在兴致勃勃地观看央视新闻频道播出的《消除最后的贫困》。新闻片讲述的是周家贵代表三进大柴湖,积极建言献策,改变了国家修建丹江口水库时迁往钟祥大柴湖的数万移民贫困状况的故事。

“我来谈点看法。”

说话的是全国人大代表、中国工程院院士、华中科技大学校长樊明武。他不紧不慢地说:“捐款捐物、兴建项目,是解决一些贫困户急难的重要方面,但不能从根本上解决扶贫对象的贫困问题。政府、社会对柴湖移民的帮扶,这些年算起来也不少了,为什么还是年年扶贫年年贫呢?”

一句话点到了在场的周家贵代表的痛处,这也正是多年来让他苦恼并使他困惑的问题。熟悉他的人都知道,自从当选全国人大代表后,他每年都要花去一定的时间搞调研。除了为全国最大的移民安置区钟祥柴湖镇移民脱贫呼吁外,他还上书请求国家将汉江碾盘山水利枢纽工程纳入南水北调中线补偿工程,整合支农资金,实行农村义务教育免费等。同时,他还热心扶贫帮困,少则几千上万,多则十万二十万元地捐助。时间长了,经得多了,他总感到这样做不能从根本上解决被帮扶人的脱贫解困问题。听樊代表一说,他虚心地请教:“您看怎样扶贫,才能从根本上解决问题呢?”

“搞教育扶贫!”樊明武代表说,“老周啊,你不如把这些捐助款用来帮助贫困家庭的子女进行技能培训,让他

们学得一技之长,然后再为他们提供一些就业机会。这样不仅让他们改变了自己的命运,也可以帮助他的整个家庭脱贫了。”

“这个点子好。”坐在一旁的全国人大代表、教育专家路钢,全国人大代表、湖北省经委主任许克振连声附和。

对呀,“输血”不如“造血”,授人鱼不如授之以渔,要铲除穷根,必须从帮助贫困人家提高素质和职业能力抓起,这才是帮助贫困家庭脱贫解困的长远之道呀!周家贵豁然开朗。

经过深思熟虑,一个以提高自我发展能力为重点,以企业投入为主体,以职业教育为主要手段,以家庭扶贫为单元,通过资助贫困家庭的子女就读职业学校,让他们学得一技之长,通过企业为他们提供就业机会,让他们成就自己、帮助家庭的“造血式”扶贫助学模式在他头脑中形成了……

人代会一闭幕,周家贵便行色匆匆地赶回家,经过反复调研论证后,立即紧锣密鼓地筹办起扶贫助学的事来。经他任董事长的金汉江纤维素有限公司董事会研究后,作出了与钟祥职业高中联合开办“扶贫助学班”的决定。从2005年起,学校每年面向全市农村招收55名贫困家庭新生,由金汉江公司出资帮助他们“零学费”入学,参加学制为期两年的职业技能转移培训,每人每年3400元学费、书本费、住宿费由公司全额资助。公司计划用10年时间资助550名贫困家庭学生,帮助他

们实现培训就业脱贫。至此,一种“民企资助、校企合作、中职培训、转移增收”的扶贫助学模式脱胎而出。

如今,四年时间过去了,从十届全国人大第三次会议到十一届全国人大第二次会议,周家贵屡屡建言,相继就大力发展农村中等职业教育、让教育政策向职校倾斜、建立和完善职业教育投入保障机制等一系列问题提出了多项建议,得到了国务院及相关部门的重视和办理。四年的探索实践,一个以“贫困家庭”为扶贫单元、以“职业教育”为主要方式、以“企业埋单”为资金渠道的周家贵扶贫助学模式逐步形成了自己的鲜明特色。四年来,扶贫助学班已招收五届学生,金汉江公司为此支付了100多万元的费用,已使275个贫困家庭从中直接获益。三届扶贫班的学生已经毕业就业,钟祥市165个贫困家庭的命运正在逐步改变;还有两届110名学生正在学校里安心就读,他们对未来生活的信心也正在逐步建立。★

熊世权/摄影



周家贵(右二)向帮扶学生发放扶贫助学金

把代表的影响力持续传播下去

——武汉市人大代表履职群像

文 / 彭 劲

去年10月,适逢地方人大常委会成立30周年,武汉市人大常委会筹划组织了系列纪念活动。人们发现,30年来人大代表发挥了巨大作用,武汉市人大常委会希望把这份影响力持续传播下去。在此次纪念活动中,很多代表被百姓格外关注。

“三问市长”与“三个不满意”

【出境代表】:胡明荣 葛文凯

【关键词】:耿直

在各种场合下,敢于向政府职能部门的工作发出质疑的,必有一个胡明荣。给人印象深刻的,是一次人大会议上,她三“问”市长。

那是在2008年年初的人大会议上,市长阮成发参加完汉阳代表团全体会议,正起身打算离开,会场上突然传来一声:“我有问题要当面问市长,请再给我五分钟行不行?”众人循声望去,发问的正是胡明荣代表。

“市长,请问我能不能有话直说?因为讲直话不中听。”胡明荣又问了一句。

“当然可以,我们就是要听不中听的话。”阮市长的回答很干脆。

得到肯定答复后,胡明荣指着政府工作报告说,报告中不算标点符号说到农民的有1638个字,而只有两句话涉及武汉新区农民的切身利益。是不是领导换了,政策变了,新区建设不搞了,还是速度放慢了?

阮市长诚恳地回答道,“我可以代表市政府负责任地告诉您,建设武汉新

区的政策不会变,建设速度只会加快,不会放慢!”

如果说胡明荣的耿直还仅是语言上的直截了当,那葛文凯代表的耿直更体现在行动上了。

2008年人大会议前夕,葛文凯提交了一份《关于武汉市燃气热力集团下属阿波罗公司停止液化气钢瓶检修工作的建议》,针对的是这家公司检修产生的煤气残液影响周边居民正常生活问题。“此前,有代表提过,但一直没效果。”葛文凯说。

为了给选民一个交代,葛文凯还曾提出了“退城进郊”的解决思路,并与远城区的一个村取得联系,提出村里提供厂房和务工人员,煤气公司提供技术和销售渠道,实现双赢的建议。煤气公司接受了这一建议,并给出长达千字的回复意见。

“然而,我在随后的调研中了解到,该公司实际上并没有具体操作程序和办理时间表,‘退城进郊’的思路没形成董事会决议,外迁也没与村里签订意向书,我对企业回复深表怀疑。”葛文凯说,照这样的回复办理,估计自己任上的几年都不会看到结果。

“至少应该有个时间进度表吧。”葛文凯对办理签下“不满意”的答复。在当年建议通报会上,7件代表“不满意”办理结果的建议里面,葛文凯一人就占了3件。

“只要是征求意见,我绝不违心回答,不满意就是不满意,为了群众的利益,我不怕得罪人。”谈起那些让自己“打了板子”的建议办理结果,葛文凯语气里

依然没有丝毫的闪躲。

“一把皮尺”与“一份问卷”

【出境代表】:黄杰 杨军

【关键词】:严谨

“只有提出的建议和意见有理有据,被监督者才会心悦诚服。”严谨务实一直是黄杰代表的履职风格。在他看来,这个“理”应该就是代表在平日调研中收集到的事实和数据。

作为市人大代表,黄杰一直关注着文明城市创建,他发现在武汉三镇街头,每天都有行人横穿马路、翻越交通隔离栏的现象。“一个重要原因,就是隔离栏高度设计得不科学。”黄杰准备在人大会议上就此提些建议。为了获得具有说服力的证据,他带上一把皮尺在武汉三镇的街头搞起了实地考察。

“我在三阳路做过现场测量,路口交通隔离栏总高度100cm,基寸高27cm,行人如果站在基寸上跨过去跨幅约为73cm,而普通人的跨幅为75至80cm。”黄杰开玩笑道,市交管局设计的交通隔离栏高度“正好适合各类人员轻松跨越”。

这种高度难道是全国统一标准?为了证实,黄杰又利用出差机会,在北京进行考察。结果,他发现北京街头的交通隔离栏跨幅为110cm,绝大多数人无法跨越。

“北京的设计还有更科学的地方,在距离路口30米处,交通隔离栏的高度开始从130cm逐步下降到路口的50cm。”黄杰说,这不仅让驾车的人和过马路的行人驻足路口时,视野开阔没



② 刘建平
① 葛文凯
③ 杨 军
④ 胡明荣

有压抑感,也使那些想跨越栏杆的人走到距离路口30米的地方时放弃翻越栏杆的念头。在得到这些数据后,黄杰提出将武汉街头交通隔离栏设计高度提高30cm的建议,很快引起市交管局的重视,并表示予以采纳落实。

事实上,追求严谨的不止黄杰一人,四十八中老师杨军就为自己的调研课题精心设计了一套问卷。

“从2007年年初,我就密切关注基层老师教学负担重、身体长期处于亚健康状态、心理压力等问题。”为了让问卷更科学,有针对性、可行性,杨军调动了全组老师加入到志愿者行列,同时请教专家给与指点。

“基本上除了上课,其余时间全用来做问卷设计了。”杨军说,十几位老师花了近一周,才设计出一份相对满意的调查表。为使调查广泛而真实,杨军还和几位老师分别走访不同辖区、不同类型、不同级别、不同阶段的学校,就不同科目、不同年龄、不同职称的老师进行现场抽样调查。

调查并非一帆风顺。“一些人不理解,称我们是作秀。”在某教育学院调查时,一名领导扣留了杨军她们带去的所有调查表,直到回答了一系列问题后,她

们才将空白表拿回来。“当然,调查也自然泡汤了。”

“心里感觉不舒服,要办一件事,即使是得罪谁都很困难。”杨军说,而人大代表的监督职责难免会触及到一些人利益,那又该是多难。

好在功夫不负有心人,在历时四个多月的调查后,《武汉市中小学教师生存状况调查报告》“横空出世”。“有48.5%的老师每周补课的时间超过7小时,60%以上的老师法定节假日的大部分时间被要求加班。近80%的老师通常在早上6时半之前起床,近半数老师晚上7时后才下班回家。”——当调查数据和相关结论刊登在《楚天都市报》、《武汉晨报》等媒体上,产生了广泛的社会影响时,杨军感受到了履职的快乐。

“两站路的距离”和“六年的时间”

【出境代表】:刘建平

【关键词】:执着

代表提建议的最终目的,都是为了解决实际问题。“然而,面对薄弱的城市基础设施,执行力还不是足够的政府部门,正处于在发展中尚不成熟的城市,很多时候,人大代表也有很多的无奈。”对此,刘建平代表感受颇深。

2004年,华中科技大学喻园小区建成,入住居民1800多户,总人口高达两万多人。而就是在这样一个流量很大的环境中,却没有一条直达的公交线路。

在刘建平的建议下,2005年从汉口火车站到喻家湖路的536路公交开通了,大大减缓了居民出行的不便。不过年中,喻家湖路被确定为景观路,道路环境进行整治,车道拓宽刷黑,路段被封闭,这路公交在此路段停开,终点站也前移。直到下半年工程结束后,公交车也依旧没有恢复。”刘建平说。

2006年,刘建平继续在人大会议上提出相关建议。公交公司对线路无法按建议的要求进行延伸做了解释,刘建平不能接受。

转眼又过了一年,在市十二届人大四次会议期间,刘建平再次提出建议后,公交公司终于增开了喻家湖路至鲁巷的短途公交。可由于线路过短(只有两站),加上车次密度过高,短途公交不仅没得到群众青睐,还出现了亏损的情况。无奈之下,短途车只好再度停运。

2008年,随着全市公交线路大调整,喻家湖路居民乘车难的问题出现了转机。年中,市公交集团邀请市人大代表征求意见时,刘建平讲述了536路“一去不复返”的经过,引起了武汉市人大常委会副主任吕金芝的重视,当即要求公交集团重点考虑。武汉公交集团也做出了积极回应,就解决方案主动上门征求刘建平的意見。

2009年年初,武汉市公交管理办召开听证会,并于当年6月向外界公布了新的调整方案。10月1日,阔别两年的公交重新开通。但居民只高兴了一天,线路再次被关闭。原因是,交管部门提出喻家湖路是景观路,道路上不能停车并掉头。

“从喻家湖到鲁巷仅仅两站路的距离,前后用了6年时间仍没得解决,这让我感到作为一名人大代表也有无奈的时候。”刘建平说,他绝不放弃,因为他相信只要坚守、坚持,终有“守得云开见月明的那一天”。✘



周建人为官二三事

文 / 任 铭



周建人 (1888 年—1984 年)

周建人,绍兴人,鲁迅三弟,现代著名的社会活动家、生物学家、鲁迅研究家和妇女解放运动的先驱者之一。新中国成立后,历任国家出版总署副署长、浙江省人民政府副主席、高教部副部长等职。1958年至1967年出任浙江省省长。周建人还曾先后当选为中国共产党第九、十、十一届中央委员,第一、二届全国人大常委会委员和第三、四、五届全国人大常委会副委员长,第二、三、四届全国政协常委和第五、六届全国政协副主席。周建人还长期担任中国民主促进会的领导工作,并连任第六、七届民进中央主席。

周建人一生为学、为官都有建树。他靠自学成才,著述涉及哲学、生物、文艺、科普、翻译等等;他以学者入仕,做过部长、省长、全国人大常委会副委员长,以清廉著称。

1958年,周建人上任浙江省省长,在浙江主政近十年,颇引人注目。周建人是共产党员,但他的身份是保密的,公开身份还是民主人士。由一个民主人士出任一个大省的正职,他恐怕是唯一的一位。

周建人为政清廉,这方面堪称表率。他出任省长后,做的第一件事就是搬家,把家搬到杭州。按照规定,他并非一定要这么做,完全可以在北京留一套房子。但周建人执意要搬,一定要把北京的房子退掉,否则他心不安,好像占了公家的便宜。同时,他还执意做了另外一件事,就是让夫人王蕴如辞职,随他到杭州。其时,王蕴如在高教部工作,保留公职,随丈夫一起到杭州,照顾他的起居,也是符合当时政策的。结果,王蕴如从此便成了一个家庭妇女,没有任何待遇,连退休金也没有。

在那个特殊年代,省长的主要任务还是要突出政治,但周建人更关注的是民生,是百姓的生活状况和疾苦。

一次,一个村支部书记横行乡里,胡作非为,奸污妇女多人,却没人来管。后来,他侮辱了一个军人的妻子,被军人告到法院,但是只被关了几天就释放了。此

人获释后不但不悔改,反而变本加厉。无奈,那位军人又上告到省法院,结果这个人只被判了三年徒刑。周建人接到群众举报,派人做了调查,情况属实,他亲自跑到法院,过问此事。但法院的人却说,这种生活问题判三年也就差不多了。一听这话,平素沉稳的周建人火了,他把帽子朝桌子上一丢,大声喝道:“此事你们不管,我宁可不当省长,也要管到底!”

他打电话给当时的最高人民法院院长杨秀峰,请他过问这个案子。结果,最高法院院长亲讯旧案,要求地方法院重新调查,这才为受害人伸了冤。

1964年12月21日至1965年1月4日,三届全国人大一次会议在北京举行,周建人当选为全国人大常委会副委员长。

回到北京后,他住的是四合院,为了安全,有关部门就在墙上架设了铁丝网,他搬进去后,就让人拆了。因为是平房,自己要烧锅炉,烧锅炉的鼓风机声音很大,有些吵。隔壁的邻居有意见,后来他听说了,就把鼓风机搬到靠近自己房间的一边,搬完以后隔壁邻居好了,却吵了自己。后来北京消声器厂的几个年轻人听说了这事情,就琢磨着搞了个小发明,专门要给他做了个消声器安在锅炉上,但被他拒绝了。为此他还写了一篇文章,感谢这些年轻人。

从1965年至1980年,周建人当了

十五年的全国人大常委会副委员长。

在任期间,他为推进思想革命、为保护妇女权益、为完善法制建设贡献了全部力量。他工作之余给《北京晚报》、《光明日报》、《文汇报》写文章,主讲反对封建思想,崇尚科学,鼓励要进行思想革命。在他参与的各项活动中,思想解放是他逢会必讲的话题。他还特意请人刻了几枚印章,上面刻着“爱真理”、“明辨是非”、“解放思想”、“独立思考”。这几枚小小的印章,直到他去世,一直带在他身边,形同座右铭。

晚年的周建人还惦记着另外一件事,就是重译《共产党宣言》。他一直觉得原来的翻译不准确。他在《译文琐记》一文中说:“第一版时叫《共产党宣言》,但在1882年恩格斯为俄文版写序言时,马克思、恩格斯把它称为《共产主义宣言》。因此译本应该以马克思、恩格斯自己改过的书名为宜。”

重译《共产党宣言》成了他自己给自己定下的任务,没有人督促他,但他却孜孜不倦,从不懈怠。一有时间,他就拿着放大镜,看英文版、德文版、中文版,反复对照,在书上密密麻麻写上注释和注解,因为眼睛看不清了,写的字常常混在一起。一直到他去世之前,他都在不断地写,他的子女留下了这本书稿,这成了他一个未竟的事业。★

我在大会堂做教员

文 / 傅春然



现在的人民大会堂河南厅和重庆厅,原为大会堂半工半读学校教室

我出生在河南省农村一个贫困的家庭,1960年考入北京师范大学。1965年8月,我由北京师范大学历史系毕业,被选调到人民大会堂做文化教员。

在大会堂工作的十几年里,我经历了许多重大政治事件。在日常工作生活中,见过多位令人崇敬的国家领导人,聆听过他们的重要讲话。那特殊不平凡的日子、激动人心的情景历历在目,至今难以忘怀。

别开生面的三节课

1965年8月底,我们休完假,从祖国的四面八方来到大会堂正式上班。我们的办公室开始在三段东二楼,后搬到二段四楼大礼堂北侧。五个教室分别安排在二段四楼中央大厅南北。教室宽敞明亮,一排排条桌和椅子摆放得整齐有序。

人民大会堂党委副书记兼半工半读学校校长刘志勤,副校长兼学校办公室主任宋宜亭召集我们新老教员一起开会,讲明了大会堂半工半读学校是在国家主席刘少奇同志关怀和倡导下成立的;业余学校已办了几年,取得一定成绩,但教师队伍较小,不能满足工作的需要,这次经上级批准分别从北京师大、北京师院两所学校调11个人来任教;办学的目的是提高在职工作人员的政治素质、文化水平和业务能力,培养有党性、有文化的劳动者;希望教员们好好工作,完成任务。

会上,还宣布了开设的课程:政治、史地、语文、

外语、数学五门。同时,还对17位教员承担的课程做了具体分工。政治:宋宜亭(兼)、梁福、张发长;语文:王友盛、林治容、宋薇茹、闫仁德、张素清、薛立秋;数学:史玉洁、马孝云、谢文周、曲庆运、刘祥卿、石金瑞;外语:张贵印。我本人负责史地讲授任务。

大会堂的半工半读学校与社会上的普通中学截然不同:学员是年龄大小不等,职务工种不同的在职干部、服务员和工人;学习时间必须在完成政治任务的前提下安排各门教学内容,大部分在工作之余的晚上或在不影响任务的情况下挤出时间。开课的内容绝不能把普通高中的课本原封不动地照搬过来。经研究决定,政治、语文、外语、数学结合工作实际需要选择内容,分班开课;史地课先开党史。于是,我集中精力编写讲义。参照大学时学过的《中国革命史》近现代部分——从“五四”运动到1949年建国前的内容,以胡乔木同志的专著《中国共产党三十年》为蓝本,分章节进行撰写。主要内容是:党的创立和第一次大革命;土地革命战争和红军二万五千里长征;抗日战争及解放战争。通篇突出毛泽东思想与左右倾机会主义的斗争史。1966年年初,党史讲义编写完成,并打印装订成册。但最终这门课因“文革”未能开成,编好的教材后来也不知去向。

地理课的开设还是有新意的。大会堂是党和国家政治活动场所,经常为接待世界上一些国家元



图片由作者提供

1965年秋,人民大会堂半工半读学校部分教员合影(中排右一为傅春然)

首和不同层次的外宾服务。为了有针对性服务好,了解被接待国家的地理位置和有关情况是十分必要的。根据领导的提议和安排,我决定结合来访国家首脑的访华,有选择地讲授该国的地理,介绍该国有关情况。这是一个结合实际需要讲授地理课的好主意。

我根据外交部接待要求,参照外交部编写的内部资料《世界各国情况》,认真备课。记得在任教一年的时间里,我一共讲了三节地理课。结合日本友好代表团,印尼总统苏加诺,坦桑尼亚总统尼雷尔的来访,分别讲授了日本、印度尼西亚、坦桑尼亚三国的地理位置、国土面积、人口、首都、经济及物产、政治状况、风土人情、生活习惯、与我国的关系以及接待时应注意的事项。这些课一般安排在任务的前一两天,有时现场授课,不分班,采取上大课的形式,时间不超过45分钟。课后,学员对被接待国家的概况有了初步了解,对做好接待工作心中有数。同时,学到了地理知识,听得懂,记得牢,印象深。大家反映,这样的学习效果好。

国家领导人的关爱

毛主席、刘少奇、周恩来等党和国家领导人十分关心大会堂青年人的成长。毛主席曾亲笔为一位服务员题词,勉励青年学习进步。刘少奇主席、周恩来总理对大会堂青年人的进步也关爱有加,对大会堂半工半读学校均有明确指示。

1965年4月,刘少奇同志在接待外宾后与一位服务员谈话时,对大会堂办学做了重要指示。内

容可归纳以下几点:强调青年人学习的重要性,大会堂条件好,要多挤出时间学习;做革命接班人,知识要全面,毛选、社会发展史、语文、代数都要学习;政治学习要与实际相结合;按年龄大小、层次分班;教员不够,可与高教部联系选调。我们11位教员的到来,正是落实了以上指示精神。

1965年11月,在大会堂半工半读学校试办十个月之际,以大会堂党委书记刘剑,副书记朗雷鸣、刘志勤的名义向周总理报告了办学情况及设想。周总理看了报告后,第二天就作出重要批示:搞半工半读学校,是要培养有觉悟、有文化的劳动者,不是培养脱离实际、脱离劳动的中学生、大学生;教学方法要结合实际,讲究实效;师资队伍要就地取材,能者为师;要组织青年接触实际,加强劳动锻炼,克服“骄、娇”二气。最后,他殷切希望:“大会堂条件很好,你们搞一个半工半读学校试点,摸索一条培养有觉悟、有文化的劳动者的道路。”大会堂党委对周总理的批示极为重视,及时组织全体干部传达、学习、贯彻。学校办公室为落实周总理的批示精神,组织教员反复学习讨论,还制定了一个四年教学实施规划上报有关领导。有的在当时已着手落实。但后来,因“文革”的原因,规划被迫中断。

时任国务院副秘书长的郑思远同志对大会堂的半工半读学校也比较关注。他亲自到大会堂了解办学情况,在小礼堂为全体职工工作报告,进行动员,讲明学习政治、文化的重要性,希望全体工作人员走又红又专的道路。印象最深的,是他在讲话结束语时说的对联:“上联,能文能武赶北大;下联,半工半读超清华;横批,大会堂大学堂。”大家听了为之一震。这个口号即使在当时看也是不实际的,但反映了他对办好大会堂半工半读学校的一种心情。

党的十一届三中全会后,在上级机关领导的关心下,大会堂局党委恢复了业校,在传承以往办学的基础上继续开设语文、外语、历史等课程,直到完成中学的补课任务。此后,很多同志坚持上业大和参加自学考试等,有不少同志取得了大专和本科学历。通过文化、政治课的学习和业务培训,大大提高了全局干部职工的政治素质和业务能力,很多同志走上了领导岗位,不少人被提升为科处长,甚至有的被提升为局级,成为大会堂骨干。

四十年过去了,我十分怀念任教时团结、融洽、紧张、快乐的生活,我会永远珍藏这段美好的回忆。✿

清末预备立宪中的“急先锋”

文 / 侯宜杰

推动地方自治是预备立宪不可缺少的一项重要内容,清末立宪团体对此很重视。1905年8月,朝廷应官员的奏请,命令奉天(辽宁)和直隶(河北,包括天津)试办地方自治。但两省的试点工作进展都很缓慢,1906年11月直隶才在天津县试办议事会和董事会,直到1907年8月天津县议会方才成立。奉天1906年12月才开始设立全省地方自治局。

立宪派认为实现宪政,单纯依靠官府不行,必须人民主动起来争取,提出要以多种形式培养人民的参政意识和自治能力,自治是人民应有的权利,不必等待政府批准。

立宪团体成立以后,都把推动地方自治的进行作为工作的重点。如预备立宪公会出版的书刊就侧重于这一方面,会员编写的《公民必读》、《城镇乡地方自治宣讲书》和《地方自治纲要》都畅销一时,风行海内,有的出了27版,有的出了10余版。还开办法政讲习所,半年一期,招收各省学员,专门培养地方自治会议员、董事。吉林自治会调查本省自治范围以内的各种事情,编辑出版《自治报告书》,一律赠阅,后来改为出版《公民日报》。为培养人才,又开办了自治讲习所,由各府州县选派士绅入所学习,4个月一期,毕业后回原籍办理地方自治。

广东地方自治研究社经常派人到各地演说自治原理,将章程分寄各个城乡。在其带动下,许多府州县及某些家族都成立了自治研究社(所)。不少研究社(所)都把该社看作上级自治团体,请求派人指导工作,有的直接申请成为支社,并创办了《广东地方自治研究录》杂志,作为探讨地方自治原理的阵地。

在立宪团体的推动下,各省地方自治逐渐兴起,突破了清政府的试点范围。以后,清政府便将地方自治纳入筹备宪政的规划轨道,在全国普遍推广。

按照清政府的筹备规划,1909年,各省咨议局必须成立。但行政长官大权独揽和任意行事惯了,不愿受咨议局的约束,对于筹备态度相当消极。立宪团体认为有了咨议局这个立法和监督机关,就可以行使人民的意志,所以对筹办咨议局都特别卖力。

他们首先遵照朝廷要绅士参与创办的命令,主动地公举出绅界负责人,参与筹备处的工作;其次发动绅民组织咨议局调查会,通告全省人民,制造选举人名册,进行调查;再次,极力唤醒士民要珍惜公民权利,踊跃参加选举。

预备立宪公会为使国民了解咨议局,还组织会员编写翻译出版了《咨议局章程讲义》和《选举法要论》,并在会中设立了通信部,以便统一《咨议局章程》的解释和施行方法。

1909年10月,各省咨议局同时成立。经过选举,立宪团体的骨干大多数都当选为议员或正副议长,基本上控制了咨议局。这种格局更能使咨议局发挥出人民代议机关的职能,加强同专制独裁行为的斗争,推动清政府的政治改革朝着正确的方向前进。

咨议局一成立,江苏咨议局议长、预备立宪公会副会长张謇鉴于民族危机严重,清政府筹备宪政不力,就派人到各省联络咨议局请愿速开国会,于是以各省咨议局为主,在1910年掀起了四次全国性的请愿运动。在运动中,各个立宪团体都积极响应国会请愿代表团的号召,组织起领导本省请愿的机关请愿同志会。这次请愿使清政府将原定的九年预备立宪期限缩短了三年,加速了改革的进程。

此外,立宪团体成立之初就包含着为以后组建政党打下基础的意图,通过国会请愿、咨议局联合会和资政院开会等各种活动,彼此之间加强了联系,统一了思想认识,遂于1911年6月成立了完全在野、代表国民利益的合法政党宪友会。

预备立宪公会、宪政公会、湖北宪政筹备会、汉口宪政同志会、贵州自治学社、直隶宪政研究会、福建政与会、八旗宪政会、前政闻社诸多立宪团体的重要代表人物,有的参与了宪友会的发起组织,有的当选为领导人和干部,有的担任了各省支部发起人。其他一些成员则分别加入了辛亥俱乐部和宪政实进会。合法政党的出现使封建专制制度进一步崩解,人民的民主权利愈益增长。✶



一位美国老人的中国情结

——怀念美国前临时参议长特德·史蒂文斯

文 / 吕聪敏

2010年8月9日晚，一架载有9名乘客的小型飞机在美国阿拉斯加州的一个偏僻山区坠毁，特德·史蒂文斯不幸遇难。美国人民因失去一位资深的政治家、中国人民因失去一位老朋友而深感哀痛。吴邦国委员长、路甬祥副委员长和十届全国人大常委会副委员长、中美议会（参院）交流机制中方首任主席盛华仁分别给史蒂文斯夫人发去唁电，表示深切哀悼和诚挚慰问。

一个性情率直、从不言倦、旅行从不让别人替他扛箱提包、能爬到八达岭长城烽火台的老人就这样走了，走得如此突然。噩耗从大洋彼岸传到北京，盛华仁、姜恩柱和我等几

个不久前还陪老人在中国几个城市访问的中国朋友，在第一时间传递着这个不幸的消息，不尽的思念从心头涌起。

我本人同史蒂文斯有不解之缘。我们最初相识是在1972年4月和10月，当时我先后随中国乒乓球代表团和中国医学代表团访美，美国会领导人和部分议员在国会山欢迎我们，担任联邦参议员已有4年的史蒂文斯以老朋友身份参加了这两次聚会。进入联邦政坛之前，他已在阿拉斯加州从政多年，从州议员到多数党领袖和临时议长。拉近他与中国人民距离的是他的一段传奇经历。在世界反法西斯战争如火如荼的上世纪40年代，史蒂文斯在美陆军服

役。意想不到的,在1944年10月,年仅21岁的他,奉命远涉重洋来到中缅印战区,被分配到陈纳德将军领导的第14陆军航空队,即人们熟知的“飞虎队”,先后担任C-47和C-46运输机飞行员,主要往返于缅甸和中国之间,空运物资和人员,与中国人民并肩战斗,抗击日本侵略者。这段刻骨铭心的经历,铸就了他的中国情结。史蒂文斯多次讲,等他退出公职后,将专门安排一段时间来中国多住些日子,特别是去看看抗战时到过的地方,他怀念这些地方。

为满足老人的这一愿望,今年6月全国人大常委会邀请史蒂文斯携夫人凯瑟琳、女儿丽莉·贝克和他多年的助手詹姆斯·莫哈德来华休假和访问。考虑到史蒂文斯难以割舍的抗战情结,盛华仁专程陪同史一行前往南京抗日烈士纪念馆和航空烈士公墓参观和凭吊。这座独特的纪念馆记录了第二次世界大战期间中、美、苏等国空军在中国大地联合抗击侵华日军的英勇历史。在公墓上方的抗日烈士纪念碑上,镌刻着3304名烈士的英名,其中包括“飞虎队”在内的美国英烈。史首先向抗日航空烈士纪念碑敬献花圈。花圈的缎带上写着“为了纪念陈纳德将军、‘飞虎队’第14航空队和所有在抗日战争中牺牲的人们”。(In honor of General Chennault and the Fourteenth Air Force—Flying Tigers and all those who sacrificed their lives in the resistance war against the Japanese invasion.)随后,史一行参观了南京抗日航空纪念馆。馆内陈列的展品把史蒂文斯的思绪带回到他60

多年前亲身经历的战争环境。他表情凝重地向盛华仁等中国朋友讲述当时在中国的一些工作片断。他说:“我和中国人民的友谊是从那个年代开始的,我对中国有深厚的感情,与中国朋友共同战斗的情景历历在目,终身难忘。”作为纪念馆去年9月正式开馆后来访的首位“飞虎队”成员,史向纪念馆捐赠了他当年身着“飞虎队”制服的10张珍贵老照片和“飞虎队”队员人手一张的丝质双面“逃生地图”。纪念馆负责人向史回赠了一架C-47运输机模型。史激动地说,这架飞机模型对我来说是非常珍贵的礼物,我当时在中国就是驾驶这种飞机参战的,目前世界上只有阿拉斯加州还在使用这种型号的飞机执行运输任务。随后,史在纪念馆贵宾留言簿上写道:“我谨代表帮助中国空军击败日本侵略者的所有美国飞行员,向二战期间

在中国战斗过的人们表示感谢。我们在战争年代建立的同志般的友谊永世长存。”(On behalf of all US Army airmen who joined your air force to defeat the invading Japanese, I want to express our appreciation of those who fought in your country in WWII. The comradeship we enjoyed in war should live on forever.)参观结束后,史夫妇和盛华仁一起种植了三颗“友谊树”。史感慨地说,“如果那些仍健在的曾帮助过中国人民抗日的美国老兵都能来看看这个展览该有多好!如组织一个这样的访问团来华,我毛遂自荐当领队和讲解员。”上了年纪的人总爱怀旧,特别是记忆深处的那些人和事。史蒂文斯说二战时他在云南、广西的经历经常在脑海里闪现,忘不了在敌机轰鸣声中在昆明度过21岁生日的情景。盛华仁同他聊天时说起中国有一部反映抗战的电视剧,叫《滇西1944》,史听此信息极为兴奋,表示他一定要看,说那些故事他比较熟悉。盛华仁送了他一套该剧的光盘,说很抱歉只有中文版的,他说没问题,回去后让女儿翻译给他看。

作为史蒂文斯的朋友,他的离世不仅使我们哀伤,也给我们留下了深深的惋惜。他在北京、合肥、南京和上海的旅途中,不止一次地谈到他虽已87岁高龄,但身体尚好,脑子也还好用,仍可以继续工作,打算在有生之年为中美友好多做些实事,重点推动在能源、资源、经贸、环保等方面的合作,并利用他在国会的人脉和影响,尽力推动双方最高立法机构的交流机制得以延续和加强,希望盛华仁等中



2005年6月,史蒂文斯(右四)和井上健(左四)陪同美国总统布什会见以盛华仁(右五)为团长的中国全国人大代表团



2006年8月,中美议会(参院)会议机制双方领导成员在桂林漓江

国老朋友多出主意,多给支持。讲到这一切时,他的双眼闪着自信和期待的亮光。使我们不禁遗憾的是,史蒂文斯的这些肺腑之言竟成了遗言。他那么多未了的心愿自己已不再可能身体力行、亲自实践了,但他亲手栽下的友谊之树定将在老人所有的亲朋好友、志同道合的同事们精心浇灌下成长为参天大树,以告慰老人在天之灵。

在中美两国人民的友好史册上,应该写上特德·史蒂文斯的名字,他是当之无愧的。他既见证了战争年代中国人民的悲惨境遇,也目睹了新中国不同时期的变化和发展。当年日军轰炸昆明等地的情景和中国大地的满目疮痍给他留下深刻的记忆。旧中国的内忧外患唤起他对中国人民由衷的同情。1976年后他曾多次访华,虽名义和使命不尽相同,但他不忘自己既是使者又是朋友的双重身份。他经常以现身说法,告诉与他同行的美国人士中国的今昔变化,特别是新中国的建设成就,告诫人们看待中国切忌偏颇,仅仅从美国报纸上了解中国并以此作出结论或制定政策是很危险的,只有实地考察,亲身感受,进行交流,方可真正了解对方。

在史蒂文斯看来,中美友好是世代传承的事业。他来中国访问,或接待访美的中国团组,总是尽可能让他的女儿丽莉(Lily)参加,目的是让下一代不忘父辈的中国情。他给女儿起名Lily(百合),是因为他喜欢中国的百合花。女儿就读斯坦福大学时,在父亲的鼓励下选读了中国历史和中国法律,并在加州伯克利分校法学院成立了学生社团“博尔特中国法学会”,邀请中国法学家信春鹰教授去讲课。如今身为美国奥睿律师事务所合伙人的丽莉·贝克,铭记父亲的教诲,除致力于中美法学交流外,还尽其所能开展其他中美民间交流活动。

史蒂文斯在担任州和联邦两级参议员的40多年间,

一直关心和支持发展中美关系,积极推动两国人民开展友好交往。1981年,史蒂文斯作为第二批美国参议员访华,同行的有杰克逊参议员、著名记者埃德加·斯诺的夫人和陈纳德将军的遗孀陈香梅等人。邓小平同志会见,并与客人进行了热情友好的交谈。对史蒂文斯来说,这是一次亦公亦私的访问。他受命于白宫向邓小平转达刚上台不久的里根政府将继续致力于发展对华关系的政治意愿。除此公务外,史蒂文斯还有一件颇不一般的私事。当时,他和第二任妻子凯瑟琳结婚才3天,二人商定在他曾经战斗过的这块土地度过新婚蜜月,按照中国的习俗,这也是一种缘分。

作为美国最资深的参议员之一,史蒂文斯在美国对华关系上的影响力无可置疑。他积极推动中美建交,支持无条件延长对华最惠国待遇并给予中国永久正常贸易关系,支持北京申奥和上海世博;他反对参议院通过无端指责中国人权状况的修正案;他会同美国资深参议员井上健、时任参议院多数党领袖弗里斯特,积极促成美参议院与中国全国人大会议机制的建立。这是美国参议院首次与一个亚洲国家,也是首次与一个共产党执政的国家议会建立高层次定期交流机制。这一举措在国会并不是没有反对的声音,但史蒂文斯等几位朋友初衷不改,力排众议,终使建立机制的议案获得通过,在参议院《2004—2005财年国务院授权法》下面正式立项。史蒂文斯在此问题上的远见、执著和真诚从他2003年12月1日在上海同盛华仁副委员长的工作会晤以及他和井上健参议员2004年1月3日在夏威夷同盛华仁以双方主席名义举行的正式会谈可以看得十分清楚。作为这两次会晤的参加者,我曾写过一篇题为“夏威夷见证历史”的回忆文章,意思是想强调,双方在夏威夷签署建立中美议会(参院)会议机制的谅解备忘录,开启

了中国全国人大与美参议院机制化交往的新局面。这是两国议会关系史上的一个创举。谅解备忘录就机制框架下的高层互访、双方小组领导成员组成、会议次数、设立执行秘书以及资料交换等具体事项作出规定。双方商定,在机制框架内,交流采取举行正式会议的形式,议题涉及中美关系中双方关切的问题及国际和地区形势。双方表示,将不断总结经验,逐步将对话规范化、机制化,使之长期坚持下去。关于建立这一机制的意义,史蒂文斯讲过一段寓意深长的话,他说:“形势的变化和中美关系的迅速发展,要求美国国会以一种全新的理念同中国全国人大进行交流。建立机制是我一直努力争取实现的目标。这一事件是历史性的,定会受到两国人民的欢迎。随着时间的推移,我们大家都将成为历史的一部分。”当一名美国记者问他“为什么美国国会同一个意识形态完全不同的国家建立定期交流机制”时,史蒂文斯毫不犹豫地反问:“难道意识形态不同就不能成为朋友,就不能开展合作吗?”他简明而巧妙的回答道出了当今国际关系中的一条重要原则。

几年来的实践证明,中国全国人大与美参众两院的定期交流机制运作情况是良好的。双方都努力保持机制的连续性和稳定性,不因议会换届而中断,也不因领导人变更而改变。在机制建立后举行的历次年度会议上,史蒂文斯和井上健十分重视吸收更多的美国参议员特别是新生代议员参加,使他们增进对中国的了解,亲身感受中美关系的重要性,从而把交流的接力棒传下去。

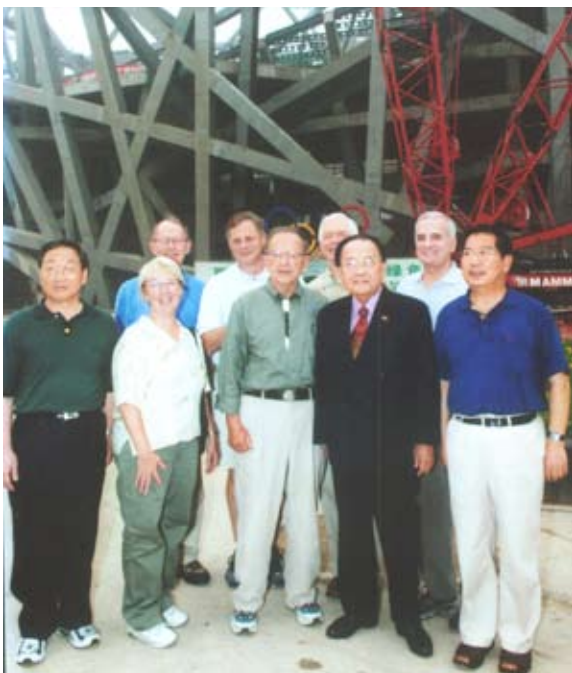
作为一位有素养、有战略眼光的老一辈政治家,史蒂文斯对涉及中国核心利益的敏感问题态度始终是明确的;作为一位对中国的过去和中国的现状都比较了解的老朋友,史在对华问题上的视角和结论显然有别于他人。2004年8月他率美国会参议员代表团访华,这是机制启动后双方首次举行全体会议。抵达后不久史即主动表示希望拜谒毛主席纪念堂,我方迅速作出安排。他和参议员井上健、弗里斯特、霍林斯及代表团工作人员瞻仰了毛主席遗容,庄重地向遗体三鞠躬。史蒂文斯表示,毛泽东是位伟人,他的功过美方没有资格评论,但他使中国人民站起来了,赢得了尊严,没有他就没有中国的今天。史蒂文斯一行的这一举动使我们这些参与接待的人员肃然起敬。史蒂文斯在北京和外地的几次谈话都给我和我的同事们留下深刻印象。他说:“世界上只有一个中国,台湾不能独立,美国也不支持台湾以武力寻求独立。我们坚持1979年以来历届总统所奉行的一个中国政策,现在坚持,以后也将坚持。”在新疆喀什举行的告别宴会上,史蒂文斯当着盛华仁等众多中国朋友的面深情表示,“今天的天气风和日丽,我们在美丽的葡萄架下为这次访问画上了圆满的句号。这次访问是历史性的。代表团非常重视同中国领导人的

重要会晤以及交流小组的三次工作会谈。我们在会见和会谈中谈到了双方关切的各种问题。通过访问,我们更加感到两国关系应该进一步发展,因为美中关系对世界和平与稳定至关重要。双方在一些问题上存在分歧,但可以共同努力加以解决。比起分歧,双方的信任和合作更为重要。在美国国会,确实有人对我们开展交流提出了异议,但我认为,美国应该增进对其他国家的了解,也要了解其他国家美国的真正看法,寻找双方开展合作的共同认识。像中国这样重要的国家,更应该加强接触。许多参议员赞同我的看法。回国后我将把中方的关切转告给美国行政当局和国会。”

在美国会500多名两院议员中,真正了解中国的人目前还不是多数,我们希望像史蒂文斯这样客观、理性、友好地看待中国、看待中美关系的议员将会越来越多。

今年6月史蒂文斯携家人来访,他自己说是来探亲访友,他的话是贴切的。在吴邦国委员长会见、路甬祥副委员长宴请以及与盛华仁、姜恩柱、胡康生、周文重、信春鹰和我等老朋友在北海仿膳欢聚时,史的激动之情溢于言表。的确,他在几十年漫长岁月中同中国朋友从相识到相知,不仅建立了良好的工作关系,也建立了深厚的个人友谊。物换星移,时势变迁,一位美国老人的中国情结,经历了时间的考验。在缅怀老朋友史蒂文斯的时候,我们希望中美关系继续健康稳定地发展下去,这也是老人几十年一直追寻的目标。★

(作者系九届全国人大常委会副秘书长、十届全国人大外事委员会副主任委员、十一届全国人大常委会特邀专家)



史蒂文斯(右三)和井上健(右二)等美国客人参观正在建设中的“鸟巢”(本文图片由钟声提供)

美国刑事诉讼中的非法证据排除规则

文 / 黄 永

美国刑事非法证据排除规则的内容和运作

一、令状主义与非法证据的排除。根据美国联邦宪法修正案第四条的规定,警察在执行一项逮捕、搜查和扣押前,必须获得法官签发的许可令状,这就是刑事诉讼中的令状主义。令状一般是警察执行逮捕、搜查、扣押等的合法依据。对于通过非法逮捕、搜查、扣押等手段获得的证据,不得提交给陪审团作为对被告人定罪的依据;对于以非法证据为线索发现的其他证据,也被视为非法证据的“毒树之果”而被排除。另外,非法证据排除规则只针对警察收集的证据,对于私人收集的证据,即使是采用违法手段收集到的,只要对案件有证明价值,法官就可以采纳。

二、非法证据排除规则的例外。绝对的排除有时会将真实而关键的证据排除在定案依据之外,导致放纵犯罪嫌疑人,不利于打击犯罪和维护社会治安。为此,美国联邦最高法院逐渐建立了一些例外。

1. 善意的例外。也称为“真诚相信的例外”。如果警察真诚地相信自己是在合法地执行搜查、扣押等活动,即使该搜查、扣押行为在事后被确认违法,因此获得的证据也不在排除之列。

2. 独立来源的例外。是指警察最初通过非法搜查发现了某一证据,但是通过与原先的非法行为毫无关联的活动最终以合法的方式获取了该证据,在此情况下该证据具有可采性。比如,警察在发现犯罪嫌疑人及证据之后,在派人向法官申请搜查令的同时先行控制证据,防止证据被挪动,并在搜查令签发后正式扣押该证据。那么,就不能根据先前的非法闯入认定该证据非法。

3. 必然发现的例外。或称不可避免的例外、最终的例外。是指控诉方只要以有力的证据证明非法取得的一项证据最终或必然会以其他合法手段取得,该项证据就可采用。它经常适用于那些非法取得的证据是武器或尸体的案件。

4. 微弱联系的例外。或称被洗净的例外。这种洗净的例外要求警察虽然在一开始采取了非法的行动,但是随后采取了一系列的合法行动,将非法行为的危害降低到最小。那么,以非法证据为线索获得的其他证据可以被“洗净”作为定案的依据。但一般来说,非法行为获得的证据本身还是应当被排除。

5. 附带使用的例外。也称反驳的例外。虽然非法证据要被排除,但控方仍可用它证明被告人的陈述前后矛盾;大陪审团可以把这些非法证据作为决定是否起诉的依据。

三、排除规则的具体运作。

1. 适用条件。一般来说,符合下列情况之一的证据就要被排除:(1)在没有搜查证的情况下非法搜查、扣押的;(2)搜查证没有明确记载被搜查人、被搜查住所的位置、被扣押物品的名称或者形态等主要格式要件的;(3)所扣押的物品不是搜查证上所指定的物品的;(4)搜查证缺乏必备的合理根据的;(5)具体搜查行为不合法的。

2. 动议的提请人。只有被告人及其辩护人提出非法证据排除动议以后,法官才会对证据的合法性加以审查。法官不能主动排除一项非法证据。检察官作为诉讼的控方,如果发现证据是非法获得的,他可以决定不在法庭审判中使用该证据,因此也就不存在提请排除非法证据的问题。

摄影/赵鹏



美国警察在纽约帝国大厦附近执行任务

3. 排除动议提出的时间。一般而言,非法证据排除的动议应当在庭审前提出。当然,如果有充分理由表明被告人无法在庭前及时提出排除动议,也可以在庭审过程中提出。

4. 提请排除的方式。法院对动议的形式没有严格限制,口头或者书面都是允许的。一般以书面形式提出,在庭审或听证程序中经法官同意也可以口头提出。

5. 排除的证明。对于收集证据行为的合法性,一般由控方提出证据加以证明。对这些事实,除有些州采用优势证据标准外,联邦和多数州采用排除合理怀疑标准。根据直接、言词原则,需要警察对合法性加以证明的,警察应当根据法庭传唤出庭。没有正当理由拒绝出庭的,即使证据的合法性显而易见,该项证据仍然要排除。在对证据的合法性进行听证时,陪审团应当回避。

关于美国非法证据排除规则的一些讨论

一、排除非法证据的积极效果。

1. 防止警察滥用职权。总体来看,非法证据排除规则对警察的非法取证行为产生了一定的威慑作用,当他们努力的结果被排除后,多少会产生挫折感,这有利于敦促他们在将来的执法中更加谨慎,有利于公民权利的保护和救济。

2. 促进警察执法理念的转变。这一规则的确立也有明显的政策导向作用,使警察机关从整体上认识到合法取证的重要性,进而将如何合法收集证据、如何在法庭上作证作为美国警察培训项目中的标准内容。

3. 维护司法的权威。通过排除非法证据,法官可以准确无误地告诉社会公众,法院对审前的非法侦查活动绝不会坐视不管。法院的这种态度有利于建立公众对司法的信心,有利于从根本上维护司法的权威。这是美国社会对非法证据排除规则整体上持肯定态度的一个重要原因。

二、排除非法证据的消极效果。过度的和绝对的强制排除会导致一些问题。

1. 放纵部分罪犯。社会公众最直接的感受就是这会导致一些犯罪分子逃避惩罚。大法官卡多佐就批评说,排除规则意味着,不管侦查部门的过错多么微不足道,不管指控的犯罪有多严重,犯罪分子都将因为警方的过错而逍遥自在。这种印象明显无助于强化公众对司法当局的尊重。

2. 案件流失。美国法律社会研究中心 (the Institute for Law and Social Research) 上世纪70年代末的一项研究表明,非法证据排除规则导致部分案件过早流失:哥伦比亚特区的检察官因案件中存在部分或者全部非法取证的情况而拒绝将1%的案件起诉到法院 (17534个案件中的168个),在乔治亚、犹他、路易斯安那及加利福尼亚等州,这一比例则为4%。美国统计总局 (the General Accounting Office) 公布的数据表明,在犯罪嫌疑人已经被逮捕的案件中,有0.4%的

案件因为非法搜查和取证没有被起诉。

3. 刺激警察的规避行为。实践中存在警察通过各种方法规避非法证据排除的情况。比如,排除规则所带来的挫折感会刺激警察作伪证,以期关键证据被法官采纳;有些警察要求卧底或者眼线代替警察进行取证行为,在法庭上通过主张特权规则避免证据被排除。而在嫌疑人罪行轻微,或者警察并不打算将犯罪人送上法庭的情况下,警察也就不会顾及非法证据排除规则的影响,非法证据排除规则对这种情况下的非法取证行为并没有明显的吓阻作用。

三、美国刑事非法证据排除规则具有独特的司法制度背景。

1. 陪审团制度。美国是实行陪审团制度的国家。由陪审团审理的案件,事实问题由陪审团作出裁决,法官负责审理案件中的法律问题。由于陪审团不是专业司法人员,非法证据、传闻等可能会误导陪审团,所以,法官往往需要禁止陪审团接触这些容易使他们造成误断的证据。这是非法证据排除规则的一个重要技术支点。由于大陆法系法官既审事实问题又审理法律问题,因此,就不能不让法官接触这些证据。所以,很多国家,比如日本,在学习非法证据排除制度时,其着眼点就在于防止警察滥用职权,而不是像英美国家那样把防止法官误断作为引入非法证据排除规则的基本依据。

2. 普通法传统。美国刑事诉讼理念发展过程中,比较多地强调了刑事诉讼人权保障的功能,强调程序正义,而很少把事实真相作为基点。这是美国普通法传统造成的。根据普通法的传统,依据事实认定犯罪,镇压犯罪是刑事诉讼不言而喻的基本功能,而保障人权则是对这一职能的平衡和补充。应当注意到,美国根据保障人权的要求制定非法证据排除规则的同时,也根据打击犯罪的需要制定了非法证据排除规则的一系列例外。这种不断平衡的特点使美国的非法证据排除规则不断调整,可以说到现在也没有结束。

四、对我国建立非法证据排除规则的启示。从各国司法的发展趋势来看,对非法证据在刑事诉讼中予以排除,在国际上已经得到大致认同。从我国目前的社会状况来说,建立适当的非法证据排除规则也是必要的。但是,我们在建立自己的非法证据排除规则过程中,应从我国正处于深刻社会转型时期社会治安形势较为严峻的现实和群众对社会稳定的诉求出发,坚持以事实为根据,以法律为准绳的原则。从美国非法证据排除规则近百年来不断变化的现实来看,美国走的是从全面排除到发展出一系列例外的路子,而我们则需要循序渐进,从最急迫的环节入手建立一些特殊规则,在实践的基础上逐步完善,稳妥推进非法证据排除规则的建立。✘

(作者单位:全国人大常委会法工委刑法室)

不拘一格谈条约

——领事条约二三事

文 / 蔡志烽

平日里说起国际条约,大家可能觉得莫测高深,但有些迂回曲折、聚同化异的条约轶事,却常常是人们津津乐道的话题。十一届全国人大常委会近17个月连续批准了三份中国与外国缔结的领事条约,凸显了发展中外领事关系的重要性和必要性。这三份条约与缔约双方公民都有直接关联,引人注目。作为条约参与者,有几件事着实让我难忘。

从茶馆里谈起来的条约

现在,中国与菲律宾的人员交流已非昔日可比。在北京、上海遇见开朗的菲律宾乐手或家政人员早不是什么新闻;在马尼拉、宿务碰到忙碌的中国商人也不奇怪。据统计,2009年双边人员往来已突破90万人次。通过双边领事条约确定领事官员保护中菲两国公民利益等方面的职权日显迫切。



在轻松惬意的气氛下,中菲双方代表交换了对领事协定条文之看法和意见

2009年春节前夕,春和景明。四川成都宽巷子人群熙攘,节日气氛浓浓。巷子内有一处茶馆,青石墙,红地,木格窗,古色古香。预备性商谈中菲领事协定的一行人都在这里驻足。铁观音茶飘香满屋,在轻松惬意的气氛下,中菲双方代表交换了对领事协定条文之看法和意见,也说起品茗之道,谈论茶背后的友情与相聚。不知不觉过了几

个小时,双方意犹未尽,但已拍掌同意加快协定谈判。大家笑称,要向联合国秘书长推荐成都和铁观音茶,没有它们可能会少一份国际条约,借助它们也许能化解很多国际纷争。

去年10月,一些媒体在报道中菲两国外长在马尼拉正式签署领事协定一事时指出,这是一份指标性的领事条约,将为中菲双方国民提供更好的领事服务与保障。

由双边关系的改善促成的条约

前些日子,媒体上关于日本旅游签证的一些报道让我想起了今年2月生效的中日领事协定。

改革开放以来,中国先后与几十个国家签订了领事条约,但与永恒的邻居——日本却没有条约关系。日本自上世纪60年代以后也没有与外国签过双边领事条约。

前几年,中日两国领导人之间的破冰、融冰、迎春、暖春之旅,使中日关系获得改善,得到发展。深化和扩大双

边领事合作,从而实实在在造福于民,成为两国政府的一项共识,谈判领事协定一事便摆上了日程。但怎么谈?短期内能否谈成?一切似乎不可能有答案。

2008年暮春,雨后的东京彩彻区明,新一轮中日领事协定谈判在此拉开了帷幕。双方谈判桌前的文件材料高高耸起,形成了两座“富士山”。中方代表说,人心齐,泰山移,任何困难和障碍都不能阻挡我们加强合作、追求共赢的坚定信念。日方代表说,条约如果有十分,缔约双方应该五五分,达到互利双赢。谈判终于“跑”了起来,双方距离越来越小,共同目标也越来越近。2008年10月,北京秋正好。温家宝总理与日本时任首相麻生太郎在人民大会堂共同见证了中国和日本领事协定的正式签署,仪式虽然简短但隆重热烈,不停闪烁的闪光灯记录了那难忘的一刻。



成都茶馆



中日的谈判终于“跑”了起来,双方距离越来越小,共同目标也越来越近



日本孔子学院

用互信和传统友谊凝成的条约

“吴哥窟太美了,有时间去看看。”走出上海世博会柬埔寨馆的我的朋友李先生说。的确,柬埔寨近几年逐渐成为中国人赴境外观光旅游的主要目的地之一,2009年去过那里的中国游客已达20万人次。随着大湄公河次区域旅游经济圈的形成,独特的真腊文化和风光还将吸引更多的中国游客。与此同时,有越来越多的中国人到柬投资兴业,双边经贸合作日渐活跃。

如果把这么友好且密切的交往比喻为珍珠的话,那么,条约就犹如串起粒粒珍珠的那条线。

得益于两国老一辈领导人共同开创和精心培育的传统友谊,中柬之间迄今已有二十几份合作协议。好上加好是商签领事条约的出发点和落脚点。中柬同为《维也纳领事关系公约》缔约国,但双方一致认为,签订一份双边领事条约有利于两国人民永作好朋友、好兄弟、好邻居、好伙伴。

新的一年又到了。2010年的2月生机勃勃,金边的洞里萨河欢快地流淌着,一簇簇芭蕉、椰树仿佛都在微笑。中国和

柬埔寨领事条约在这里完成签署,中柬双方用高度的互信和传统友谊打造了一份条约,凝聚了一股新的友好力量。✿

(作者单位:外交部领事司)

★知识小贴示

领事条约是国家之间本着主权平等、维护国际和平与安全以及促进国际间友好关系的宗旨和原则,为确定领事机构及其成员的地位、职务、领事特权与豁免等事项而达成的外交协议。缔结条约一般需经过谈判、草签、正式签署、国家最高权力机关审议批准(我国是全国人大常委会)、互换批准书等程序。

1959年,由国务院副总理兼外长陈毅代表中国签署的《中华人民共和国和德意志民主共和国领事条约》是新中国签订的首份双边领事条约。1979年7月,中国加入《维也纳领事关系公约》这一国际公约,标志中国领事工作进入一个全面发展的新时期。截至目前,已生效的中外领事条约(协定)共有40份。



好上加好是中柬商签领事条约的出发点和落脚点



吴哥窟

云南省人大常委会调研蚕桑产业发展和中低产田改造情况

近日,云南省人大常委会农工委调研组到沾益县调研蚕桑产业发展和中低产田改造情况。

调研组一行实地查看了沾益县盘江镇方城村蚕桑生产基地、中兴茧丝绸厂,听取了曲靖市农业局和沾益县关于蚕桑产业发展和中低产田改造情况的汇报,与部分基层干部和养蚕大户进行了座谈。通过实地查看和听取情况汇报,省人大常委会调研组建议:要坚持科技兴桑,建基地扩规模,加大中低产田改造力度,为产业发展创造条件;要抓住东桑西移机遇,加快老桑园改造步伐,逐步培育和发展新植桑园,要做好技术服务指导,增加产量,让群众见效益得实惠;要进一步拓展市场,延伸产业链,树立品牌效应,增强产业发展后劲。(袁红叶)★

浙江省人大常委会出台地方立法新闻发布工作规则

《浙江省人大常委会地方立法新闻发布工作规则》已于近日试行。

该工作规则规定,今后凡制定、修改关系省经济社会发展和人民群众切身利益的重要地方性法规,编制五年立法调研项目库、制定年度立法计划以及开展法规集中清理、举行立法听证和立法辩论等重要立法活动,可根据工作需要,以新闻发布会形式向媒体发布。

该工作规则还规定,省人大常委会办公厅负责对外统一发布地方立法工作,省人大常委会研究室和法制工作委员会联合组织实施立法新闻发布会。同时,该工作规则还就立法新闻发布的计划和方案制订、发布程序和协调机制等作了相应规定。

该工作规则的制定进一步规范和完善了省人大常委会地方立法重大事项新闻发布工作,促进了立法新闻发布工作的科学化、制度化、规范化。(黄武)★

广西桂平市人大常委会采取扎实措施为代表履职提供服务

为了更好地发挥代表在闭会期间的作用,今年以来,广西桂平市人大常委会采取了多项扎实措施为他们履职提供服务。这些措施主要有:

一、举办人大代表业务知识培训班。今年2月,桂平市人大常委会在城区举办了一期“桂平市人大代表业务知识培训班”,有450多名代表参加了学习。二、大幅度增加代表小组活动经费。桂平市是个经济相对欠发达的地区,在2009年,市级、乡镇级代表的小组活动经费分别增加到每人每年800元和500元,分别增加了400%和500%。三、创建“代表活动中心”和“代表之家”。目前已创建了13个市、乡镇人大“代表活动中心”和3个村的“代表之家”。四、严格实行市人大常委会委员联系代表制度。今年年初,市人大常委会下发了《桂平市人大常委会关于开展第十四届人大常委会组成人员联系代表活动的通知》,要求常委会主任、副主任每人联系市人大代表不少于3名,常委会委员每人联系代表不少于两名。

通过采取上述措施为代表履职提供服务,大大增强了代表们履行职责的积极性和热情。近半年来,他们在做好其他工作的同时,共为各级人大和政府提了各项议案和建议616条,比去年同期的312条增加了314条,增加了一倍多。这些议案和建议许多都得到了采纳,为全市的经济和社会发展起到了较大的促进作用。(潘荣延)★

江苏省苏州市人大常委会关注太湖水污染防治工作

近日,苏州市吴中区人大常委会组织部分人大代表视察了全区贯彻实施《江苏省太湖水污染防治条例》工作情况。代表们采取听、查、议、看等方式,先后到三洋能源(苏州)有限公司、苏州太湖国家旅游度假区等单位视察依法治理情况,听取了区环保局主要负责人的工作汇报,与会代表认真进行了审议发言。

代表们在充分肯定近年来通过加大宣传力度、开展专项整治、加大环保投入、优化生态环境,取得使太湖水质有了明显好转与提升成效的同时,指出了存在的薄弱环节。代表们对进一步推进《江苏省太湖水污染防治条例》贯彻实施提出建议:要加大宣传力度,增强全社会自觉保护太湖水环境的意识,切实落实环保优先的发展战略;要加大资金投入,一方面要科学规划,新建、扩建污水处理厂,另一方面要高度重视和加强与主管道相配套的分支管网建设,尽快形成污水收集管网体系;要坚持长效管理,加强对全区工业企业污水处理、污水处理厂、农村生活污水处理设施的运转进行检查、考核、监管,坚持河道的长效管理,推进太湖生态湿地建设,大力发展生态农业、有机农业,改善太湖水环境;要加快产业结构调整,转变经济发展方式,严把项目准入关,做好环境影响评价工作,要加大执法力度,依法从严从重查处污染水环境、超标排放污染物的违法行为,要采取有力措施加强对饮用水源的保护,让人民群众吃上放心水。(袁中秋 姚继元)★

安徽省望江县人大常委会强化对本级预算执行及审计工作监督

近日,安徽省望江县人大常委会会议听取审议了该县2009年本级财政预算执行情况及其他财政收支情况审计工作报告。会议认为,今年该县“同级审”工作范围拓展,重点突出,认真严谨,手段创新,内容充实,审计结果客观实在,对提高财政资金使用效益、规范财政资金管理和维护财经秩序发挥了积极作用。会议要求,一要强化审计意识,进一步深化重点部门、重点工程和重点领域的审计工作;二要强化预算意识,严格预算编制执行;三要强化阳光意识,坚持民主理财、管财和用财;四要强化保障意识,努力实现保工资、保运转、保民生和保发展的目标;五要强化整改意识,认真落实审计意见。(曹辉)★

江西省赣州市创新代表建议办理工作从“背靠背”到“面对面”

过去,赣州市章贡区人大代表的建议大多数是由市人大常委会选任联工委直接交给区“一府两院”办公室办理,再由“一府两院”办公室逐级“转交”下去,办理过程中难免出现“走过场”的现象。针对这一情况,2007年换届以来,章贡区人大常委会把代表建议办理工作作为代表参政履责的一项重要基础性工作来抓,出台了《关于进一步加强人大代表建议办理工作的意见》,对代表建议的办理程序、办理要求以及督查工作等作出了新的规定,提出办理代表建议既要“文来文往”,更要“人来人往”,既要从“背对背”转向“面对面”,更要从“直接交办”转到“全程督办”。规定,区人大常委会选任联工委对人大代表建议收集、登记、审核后提出交办和转办意见,经常委会主任会议审定、提出办理意见后,由区人大常委会召开“面对面”的交办会,将代表建议统一交“一府两院”办理。

这种“面对面”的办理、“心与心”的交流大大提高了人大代表建议的办理速度和质量。据统计,今年该区收到的89件人大代表建议,均实现了按时办结率100%、督办率100%的工作目标。(陈明庆)☑

上海市黄浦区人大常委会积极改进常委会审议方式

近年来,黄浦区人大常委会为进一步提高会议审议质量,增强监督的针对性和实效性,在精选议题、加强调研、组织好审议发言等环节不断加以改进和完善。日前,又以新的模式召开黄浦区三届人大常委会第三十三次会议,取得了新效果。一是一项议题占用一大半会期,突出重点。在会上,常委会第一次尝试将听取专项工作报告与执法检查相结合,并给这项议题的审议以一大半的会期。会前,结合服务保障世博的大局和广大群众普遍关注的问题,选择《上海市市容环境卫生管理条例》为执法检查主题,并开展了为期两个月的执法检查。为充分反映执法检查的情况,提高监督的针对性,第三十三次会议延长了会期,给这项议题以充分审议时间。二是先分组后集中开展审议,充分表述。针对常委会会议审议时组成人员发言较多,而受邀请列席会议的人大代表“坐会”、“听会”较多,发表意见建议的机会相对较少这个缺憾,会议特意将常委会组成人员、受邀请的人大代表和政府部门负责人分为三个组,先分组审议,之后大会集中审议,为常委会形成更加全面、更具针对性的审议意见创造条件。三是审议现场发言热烈,成效显著。采用新的审议形式后,不管是分组审议,还是大会集中审议现场,大会出现从未有过的热烈景象。常委会组成人员、列席代表、列席会议的副区长等,都纷纷拿起话筒发言。会后,不少与会人士表示,这次会议有新意,议出了质量,议出了水平,对政府工作有触动、有推动。(丁懿)☑

河南省谭店乡人大“零距离”接访促稳定

河南省西平县谭店乡人大主席团坚持与群众面对面、心贴心化解矛盾纠纷,有效促进了全乡社会稳定,推进了全乡经济的快速发展。

谭店乡人大一改过去的等访、接访,主动牵头与乡纪检会、公安派出所、司法所、民政所、土管所、信访室、综治办、政法办、计生所等单位联合深入各村、企事业单位巡访、查访,实地解决群众反映的热点、难点问题,现场调解矛盾纠纷,并对反映问题的困难户予以生活上照顾和致富信息、技术、项目、资金上的扶持,使信访户感受到人大的办事效率和关心温暖,真正使有访的群众小事不出人大联络组、大事到乡人大就到了“终点站”。

通过乡人大“零距离”接访,该乡近年来未发生一起越级上访(案)事件和刑事案件。(高怀俭 郑富亭 王满堂)☑

西藏贡嘎县出台人民代表大会常务委员会议事规则

为规范县人民代表大会常务委员会的议事制度,提高议事效率,依法行使职权,近日,贡嘎县人民代表大会常务委员会根据宪法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、各级人民代表大会常务委员会监督法和《西藏自治区人民代表大会常务委员会议事规则》的有关规定,结合自身工作实际,制定了贡嘎县人民代表大会常务委员会议事规则。规则于2010年7月28日贡嘎县第十一届人民代表大会常务委员会第十六次会议通过后施行。

议事规则共计十章五十四条:包括总则,议事权限,会议的召开,议案的提出和审议,听取和审议工作报告,质询、撤职、罢免、特定问题调查,发言和表决,议定事项的办理和附则十个部分。

规则出台后,贡嘎县人大常委会及时将其装订成册分发给人大常委会、“一府两院”和八个乡镇人大工作机构的负责同志,组织学习并印制上墙。并成为规范贡嘎县人大常委会会议程序的又一个依据,为提升议事效率打下了良好基础。(唐宇环)☑

广东省揭东县人大常委会、政协联合开展视察

为加快揭东县城和开发区基础设施建设步伐,8月17日,揭东县人大常委会、政协联合组织部分市、县人大代表和政协委员40名,就县城和开发区基础设施建设情况开展集中视察活动。

视察组通过看、听、议相结合的形式,先后实地察看了县人民广场会展中心和开发区(包括新区)各主干道等19个项目建设进展情况,听取了县公共事业局、县经济开发区有关项目建设进展情况汇报。视察组对去年以来县城及开发区基础设施建设取得的成效给予了充分的肯定,同时积极出谋划策,提出了要创新融资模式、盘活土地资源、合理规划建设、完善监督机制和加强协调配合等13项建设性意见建议,以推动全县经济社会更好更快发展。(谢晓舜)☑

阳光检务，让公正看得见



2010年5月22日，广东省人民检察院检察长郑红在“检察长接待日”接待来访群众

为进一步增强检察工作透明度，确保检察权在阳光下运行，促进检察机关严格、公正、文明执法，2008年5月，广东省人民检察院在全国检察机关率先出台《广东省人民检察院关于进一步解放思想 全面推行“阳光检务”的决定》，要求全省检察机关在全面落实“检务公开”20项内容的基础上，依法将与检察职权相关的、不涉及国家秘密和个人隐私等活动和事项，全面向社会和诉讼参与人公开，自觉接受人民群众和社会各界的监督。2008年6月，中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋同志批示：“加大宣传，以利社会知情监督；抓好落实，争取能有明显成效”。

“阳光是最好的防腐剂”，谈到“阳光检务”，郑红检察长言简意赅地指出，“全面推行‘阳光检务’是贯彻落实党的十七大精神、发展社会主义民主政治、扩大和推进司法民主的客观需要，有利于促进检察机关提高法律监督能力，落实执法为民的要求。”两年来，广东检察机关认真贯彻落实汪洋书记的重要批示精神和高检院“检务公开”的要求，积极构建“阳光检务”长效机制，取得了实实在在的成效。

以抓好案件管理中心建设为重点，

深入推进执法规范化建设。目前，全省已有14个地级以上市检察院和54个基层院建立了案件管理中心，8个地级以上市检察院和74个基层院正在加紧筹建中。

以建立案件办理情况查询机制和依法告知制度为抓手，依法保障诉讼参与人在检察环节的合法权益。目前，全省共有112个检察院开通了案件办理情况查询电话，49个检察院开通了案件办理网上查询系统，75个检察院设置了触摸屏查询系统，接受查询共计215887次。以推行申诉案件公开审查制度和检察文书说理制度为依托，释法说理，定分止争。先后出台了关于在公诉工作中全面推行阳光检务的若干意见、刑事案件不抗诉说理、不起诉说理工作的规定、民事行政检察息诉工作的指导意见以及监所检察阳光检务的实施办法，将公开义务、释法说理落实到诉讼监督的每个环节。

以建立检务公开大厅和“检察开放日”制度为

载体，拉近检民距离。目前，全省共有17个地级以上市检察院和86个基层院建立了检务公开大厅。省检察院、21个地级以上市检察院和绝大多数基层院先后举办了“检察开放日”活动，广泛邀请社会各界代表走进检察机关，共有近5万名社会各界人士参加。

以加强检察宣传和开展走访活动为渠道，实现“为民、便民、利民”。目前，全省共有16个地级以上市检察院和60个基层院建立了门户网站，增设了阳光检务专栏。积极开展检察官下基层、进社区走访活动，深入了解群众对检察工作的需求，切实解决群众反映的突出问题。

以接受人大、政协和社会监督为保障，促进严格公正文明执法。制定了与人大代表、省各民主党派、省工商联和无党派人士等联络办法，对检察工作的重要部署、重大事项都及时向人大常委会报告。

如今，“阳光检务”已经成为广东检察机关一张靓丽的“名片”，它让人民群众真切感受到看得见、摸得着的公正。

（文 朱香山 杨安琪）



深圳市检察机关积极探索，引入现代管理理念和信息化手段，在全国率先建立了现代化的案件管理模式，有效保障检察权的规范高效运行

珍珠海岸 美丽陵水

陵水黎族自治县位于海南岛东南部，东濒南海，西与保亭县交界，南与三亚市毗邻，北与万宁市、琼中县接壤。陆地面积1128平方公里。常用耕地面积22597亩。人口35.76万人，其中黎族占总人口的54.6%。辖11个乡镇、116个村（居）委会、602个自然村，境内有南平国营农场、岭门国营农场和吊罗山林业局。县政府驻椰林镇。矿产有钛、锆、锡、锌、独居石、石英砂、高岭土、花岗岩、玉石等20多种，其中蕴藏量较大的有石英砂和高岭土。热带作物生产条件良好，有“天然大温室”之称，是海南省重要的冬季瓜菜生产基地、热作基地和南繁育种基地。海岸线长58公里，海域可养面积3100多公顷，是全省重要的海水养殖基地。旅游资源主要有南湾猴岛、吊罗山热带森林、香水湾、分界洲、椰子岛、土福湾、清水湾、高峰温泉等，其中南湾猴岛是著名旅游景点，也是全国目前唯一的中华猕猴自然保护区。2009年全县生产总值完成37.3亿元，比上年增长18.1%；地方财政一般预算收入3.8亿元，增长65.3%；全社会固定资产投资55.2亿元，增长65.4%；城镇居民人均可支配收入10483元，增长16%；农民人均纯收入3785元，增长10.4%。全年旅游总收入3.2亿元，比上年增长28%，社会商品零售总额6.3亿元，增长19.5%，金融保险、仓储、邮政通讯也显现出良好的增长态势。





专为各级代表大会设计的

无线手持式电子表决器



1982年,率先研制出国产电子表决器

软件设计参照国家相关法律,具有高针对性和高专业性

二十八年持续创新,用户遍布全国各地

- 支持IC卡签到、按键签到,三键式表决、评议
- LCD液晶显示屏,汉字提示功能,实时显示会议进程
- LED指示灯,用于提示签到表决,按键后LED灯熄灭表示按键有效
- 支持7×8小时连续工作,1年待机时间
- 自带电量提示,低电压自动报警,报警后可连续使用4小时
- 系统配备集群充电箱/存储箱,方便日常设备管理

中科院成都信息技术有限公司

地址:四川省成都市人民南路四段9号科分院 邮编:610041

数字会议系统产品部:028-85226537 85249933-8409/8410

渠道部:028-85243738 85249933-8414/8418

传真:028-85249933-8416

Http://www.casit.com.cn/conference

