

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19期
10月10日出版 总第271期

全国人大常委会机关刊物



王兆国：
把人大制度坚持好、完善好

ISSN 1671-542X



9 771671 542021

19-



▲ 9月26日 吴邦国委员长参观全国检察机关惩治和预防渎职侵权犯罪展览。摄影/兰红光



▲ 9月27日，吴邦国委员长会见俄罗斯总统梅德韦杰夫。摄影/廖攀



▲ 9月27日，吴邦国委员长会见马里议长特拉奥雷。摄影/廖攀



▲ 9月28日，全国人大常委会委员与网民共议代表法修改。摄影/李杰



▲ 9月27日，在比利时首都布鲁塞尔的比利时议会大厅，全国人大外事委员会副主任委员南振中在第六届亚欧议会伙伴会议上致辞。摄影/武巍



▲ 9月29日，周强当选为湖南省十一届人大常委会主任。摄影/任晨鸣



▲ 9月28日，栗战书当选为贵州省十一届人大常委会主任。摄影/杜洋



▲ 近日，广东省人大常委会主任欧广源到东莞惠州深圳视察石马河流域污染治理情况。摄影/黎进



▲ 两区合并后的新的北京市东城区人大常委会搬入新址办公。图/CFP



▲ 近日，浙江省嘉兴市人大常委会副主任周楚兴视察当地水泥生产情况。



▲ 近日，部分全国人大代表视察上海证券交易所。摄影/王辉



▲ 近日，山东省费县人大常委会组织部分市、县人大代表，对全县供电工作进行了视察。摄影/刘露



▲ 福建省清流县人大常委会有关人员到龙津镇下弋村慰问困难群众。



规范代表履职行为 是发挥代表作用的重要前提

对代表的履职行为加以规范,是由这一行为的法律属性决定的,它符合我国代表工作的实际需要,是确保代表充分发挥作用的一个重要前提。

就法律属性而言,代表的履职行为是一种职务行为,而非“个人行为”或“任意行为”。这种行为为具有两个重要的法律特征:一是这种行为是一种法律义务和政治责任,具有不可放弃性和不可转让性,代表必须履行,不履行就是不作为,就是失职。二是程序的法定性,也就是说,代表必须按照法定的方式来履职,否则,就是违规,就是乱作为。

在我们国家,代表工作分为会议期间和闭会期间两大块。比较起来,代表在会议期间的履职行为为相对容易规范一些;而闭会期间的履职行为由于灵活性比较大,所以,规范起来难度也大一些。考虑到这一点,代表法对会议期间和闭会期间的代表工作采取了不同的方式加以规范。其中,对闭会期间代表工作除了规定几种基本的组织形式外,又为各地灵活把握预留了很大的“空间”。客观地说,这样一种立法模式,也确实符合当时代表工作的实际情况。

近几年来,随着民主法制建设的不断推进和人大工作的日益发展,代表的履职水平有了很大提高,代表工作也随之取得了长足进步。但我们在充分肯定成绩的同时,也要看到代表工作中出现了一些新情况、新问题,需要通过修改代表法加以解决。其中有两方面问题比较突出: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。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。

为了从根本上解决这些问题,进一步规范代表的履职行为,代表法修正案草案作出了一些有针对性的规定。例如,“代表应当按时出席本级人民代表大会会议。”“代表在闭会期间的活动以集体活动为主,以代表小组活动为基本形式。”“代表应当严格区分从事个人职业活动与执行代表职务,不得利用执行代表职务干涉具体司法案件或者招标投标等经济活动,不得利用执行代表职务牟取个人利益。”

规范代表的履职行为,无论是从立法的角度看,还是从实践的角度看,都有着重大意义。从立法的角度看,规范代表的履职行为,使代表法的结构更合理,层次更分明,条理更清晰,我国的代表制度也随之更加完备。从实践的角度看,规范代表的履职行为,实际上就是将代表的职责进一步具体化、明细化,并向全社会作了一次郑重的宣示。这不仅有利于代表增强履职的自觉性和自律性,同时,也有利于加强公众对代表的监督。所以,从这个意义上说,代表法的修改对于代表的履职意识和履职水平也是一次很好的考量和检阅。

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

中国人大

2010年第19期
10月10日出版
总第271期

编辑指导委员会

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

编辑委员会

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

总编 汪铁民
副总编 高奇 徐燕
本期执行主编 金果林
责任编辑 刘文学
美术编辑 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 规范代表履职行为是发挥代表作用的重要前提

08 特稿

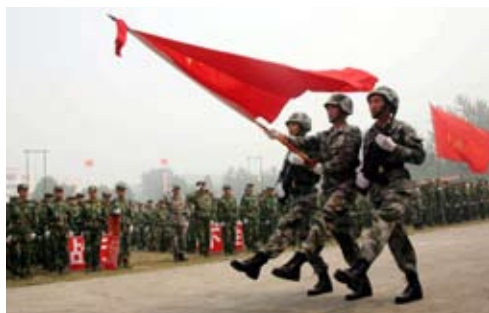
08 把人民代表大会制度坚持好、完善好
——王兆国副委员长在陕西与地方人大同志座谈纪实

11 本期策划

11 收入分配改革考验政府决心
12 收入分配改革，蓄势待发
——访全国人大财经委副主任委员闻世震
16 收入分配改革：如何实现“民富国强”？
——访全国人大代表、湖北省人大常委会副主任周洪宇
19 收入分配改革：突破利益集团干扰是关键

21 报道

热点关注 21 专题询问“走进”地方人大
24 人大之“问”，值得期待
25 现代农业建设任重道远
28 水土流失：一个全国性难题
立法经纬 30 水土保持法修订：需强化政府责任
32 修法破解预备役发展“瓶颈”



34 言论

委员论坛 34 要找对支持方式和操作主体
34 属地化管理非物质文化遗产
35 防止过度商业性利用
35 建立资金保障机制
35 建立传承人退出机制



国庆期间,北京天安门广场国庆中心花坛景观,绽放的“牡丹”与晚霞交相辉映。摄影/玉龙

- 代表建言 36 完善助学贷款还款机制 缓解“蚁族”就业困境
36 开通政府网站不能仅凭“一时兴起”
36 应鼓励公务员骑自行车上下班
37 “三农”资金要改变“多头管理”现象
37 尽快制定饮用水安全保障法
37 呼唤《社区矫正法》
- 专 论 38 对中国特色社会主义法律体系几个问题的研讨
40 为形成和完善中国特色社会主义法律体系
努力做好立法工作

43 地 方

- 安 徽 43 一份“审议意见书”的发展推力
江 西 44 纲举才能目张
山 东 45 监督,让百姓永享碧水蓝天

46 人 物

- 寻 访 46 王天保:空军的战斗英雄
故 人 48 楚图南:人民外交家

49 泛 读

- 看 世 界 49 澳大利亚:悬浮议会落地、悬浮政治升空

- 史 话 51 清末君主立宪与民主立宪的大论争
往 事 53 中央苏区查处的首个县级腐败案
随 笔 54 克服浮躁情绪

综 合

- 看点 04 动作 05 新语录 05
观 点 06 GDP考核禁令,绝不能流于形式
06 强镇扩权 城镇化建设助推器
07 建立透明财政才是正解
07 从“裸捐”到“普捐”还有多远
各地动态 55



封面说明:中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王兆国9月8日至12日在陕西调研期间强调:要把人民代表大会制度坚持好、完善好。摄影:宋红梅

石油天然气管道保护法10月1日起正式实施

石油天然气管道保护法于今年6月25日由十一届全国人大常委会第十五次会议审议通过,并于10月1日起正式实施。《中华人民共和国石油天然气管道保护法》实施座谈会25日在北京举行。华建敏副委员长出席会议并讲话。

到“十二五”末,我国长输油气管道总里程将超过10万公里,维护管道安全任重道远。★

全国人大常委会委员与网民在线交流代表法修改

9月28日上午10:30,参与代表法修正案草案起草、审议和相关工作的全国人大常委会委员、全国人大内司委副主任委员陈斯喜和有关工作机构负责人,就代表法修改的相关问题与网民进行在线访谈交流。

8月23日至28日举行的十一届全国人大常委会十六次会议对全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法修正案草案进行了初次审议。常委会会议后,代表法修正案草案向社会广泛征求意见。目前,征求意见活动仍在进行中。

为了便于公众进一步了解代表法修正案草案,听取人民群众对代表法修改工作的意见和建议,陈斯喜委员和全国人大常委会有关工作机构负责人与广大网民进行了这次在线交流,回答有关问题。中国人大网、人民网、新华网、中国新闻网、中国网、中国广播网、法制网、中国经济网等网站进行了现场直播。★

全国人大常委会法工委设立社会法室

“为适应立法工作需要,进一步加强社会领域立法,经中央机构编制委员会批准,全国人大常委会法制工作委员会最近成立了社会法

室。”全国人大常委会法工委社会法室负责人接受记者采访时透露。全国人大常委会法工委成立社会法室,对进一步加强社会领域立法,具有重要意义。★

全国法院量刑改革10月1日起推行

9月16日,全国法院量刑规范化改革工作会在海南省三亚市召开。

最高人民法院党组书记、院长王胜俊对会议作出批示。王胜俊强调,量刑规范化改革是新中国刑事法制发展进程中的一件大事,对于规范司法行为,统一法律适用标准,促进公正廉洁司法,提高法院公信力和权威具有重大意义。

近年来,法院量刑中出现“同案不同判”现象,同时量刑过程缺乏公开性和透明度。指导全国量刑规范化改革的两个规范性文件《人民法院量刑指导意见(试行)》和《关于规范量刑程序若干问题的意见(试行)》从2010年10月1日起在全国法院全面试行。这标志着量刑改革即将进入全面试行阶段。★

最高检:把刑事被害人救助纳入规范化制度化轨道

9月17日,全国检察机关国家赔偿暨刑事被害人救助工作座谈会在无锡召开。会议的主要任务是深入分析国家赔偿和刑事被害人救助工作面临的形势和任务,研究部署当前和今后一个时期的工作,大力推进检察机关国家赔偿暨刑事被害人救助工作。

最高人民检察院副检察长柯汉民指出,检察机关在依法保护赔偿请求人合法权益的同时,还要高度重视对刑事被害人权益的保护。2009年3月,中央政法委、最高人民法院、检察院、财政部等八个单位联合

下发《关于开展刑事被害人救助工作的若干意见》。柯汉民表示,救助工作是一把手工程,一把手要亲自抓,主管副检察长具体抓,控申部门具体落实,积极做好相关工作,把救助工作纳入规范化、制度化、常态化轨道。

会议期间,全国人大常委会法工委、最高法赔偿办公室、最高检院刑事申诉厅等相关负责人对相关专题进行讲解,来自全国各省市检察机关的150余名代表将就国家赔偿法修改对检察机关的影响及如何发挥检察职能、做好刑事被害人救助工作展开研讨。★

国内首个反贪硕士班开学

9月21日,国内首个反贪硕士班——职务犯罪侦查方向硕士研究生班在中国人民大学举行开班仪式。今后,来自检察机关的“反贪骨干”将和人大的教授一起培养这批学生。

该班的导师组副组长、中国人民大学刑事法律科学研究中心副主任何家弘教授说,反贪硕士是个通俗说法,准确的说法是职务犯罪侦查方向的硕士研究生,因为职务犯罪具体可分为贪腐和渎职。★

中国法学会立法学研究会成立

9月18日,中国法学会立法学研究会成立大会在重庆举行。从事立法工作三十多年的全国人大常委会法制工作委员会原副主任张春生当选为立法学研究会会长。

据了解,立法学研究会旨在加强立法学研究,总结立法工作经验,探索中国立法的规律,为完善中国特色社会主义法律体系服务,推进立法的科学化、民主化,积极促进法律的有效实施。立法学研究会的成立,为法学理论工作者和立法工作者提供了重要的交流平台。★

农业部：今年农交会签约总金额将达215亿元

2010中国安徽农业产业化交易会于9月24日在合肥开幕。据悉，本届农交会开幕当天即签约24个项目，签约总金额超过98亿元，其中，一批生态特色农业项目成为本届交易会的亮点。据推测，本届农交会签约总项目将达85个，涉及金额215亿元。★

水利部：提前完成节水目标

来自水利部的消息称，按2005年可比价格计算，2009年全国万元GDP用水量比2005年下降31.2%，全国万元工业增加值用水量比2005年下降31.3%，均提前完成“十一五”规划确定的目标。★

财政部、工信部：进一步加强关闭小企业专项补助资金管理

财政部、工业和信息化部近日修改了《中央财政关闭小企业补助资金管理办法》，以进一步加强关闭小企业专项补助资金的管理，加快推进节能减排、淘汰落后产能，促进产业结构调整和优化升级。重点关闭小冶炼、小化工、小建材以及小造纸、小制革、小印染、小酿造等能耗高、污染严重、安全隐患突出的小企业。★

贸促会、央行：助力中国企业联手拉美

中国国际贸易促进委员会、中国人民银行与四川省人民政府、泛美开发银行将于今年10月21日在成都举办中国—拉美企业高峰会，助力中国企业联手拉美扩大合作领域。目前，中国稳居拉美第二大贸易伙伴地位。受全球经济环境动荡等客观因素影响，越来越多的中国企业开始把目光投向拉美；与此同时，很多拉美国家纷纷出台优惠政策吸引外来投资。为此，中国贸促会与拉美商会合作创立了中国—拉美企业高峰会，成为促进中拉经贸关系的重要渠道。(钟新 晓萌)★



在当前经济回升的同时，个别地区对推动转型发展的紧迫性在减弱，甚至出现了旧体制“复归”的苗头，“不愿转”、“不能转”、“不会转”的问题还不同程度存在。

中央政治局委员、广东省省委书记汪洋日前表示，置身于国内外激烈的发展竞争格局中，必须有一种“坐不住”、“等不起”、“慢不得”的强烈紧迫感。

如果学校教育只注重知识，不重视德性培养，那么培养的人越有知识，越可能成为社会的祸害。

在9月17日举办的第四届复旦基础教育论坛上，复旦大学校长、中科院院士杨玉良批判社会及教育界某些人的功利化心态，认为教育不能只注重知识传授，而忽视学生的德性培养和责任感的培育。

民间组织本来是社会组织，在我国有些却变成了“二政府”。

中国行政体制改革研究会秘书长、国家行政学院教授汪玉凯日前在媒体上撰文指出政府和社会的功能没有充分分化是我国政府面临的深层次问题之一。

其实，女性自古以来就是维护社会安全、社会安定的重要力量。从汉字“安全”的构造看，“安”就是一所房子里面有个女人，其中蕴涵的意义耐人寻味。

外交部副部长傅莹出席9月17日在上海举行的“妇女与城市发展暨纪念第四次世界妇女大会十五周年论坛”时表示，近年来，中国女性高官比例逐年提高。来自全国妇联的数据显示，中国国家领导人中有8位女性，省部级高官逾230位，全国600多个城市中有670名正副女市长。

煤矿矿长和副矿长工作繁忙，不可能下井监督，这种说法是错误的，是在为他们不下井找借口。

近期，有媒体反映广西一煤矿提拔7名矿长助理下井带班，对此，国家安监总局副局长、国家煤矿安监局局长赵铁锤在接受采访时表示，突击提拔所谓的“矿长助理”、“带班矿长”替代矿领导下井带班等做法是极其错误的，必须立即予以纠正。

GDP 考核禁令， 绝不能流于形式

文/李非

这一次四川省抢先出手，发出了GDP考核指标禁令。

日前，四川省政府第六十一次常务会议审议通过了《四川省人民政府市（州）目标管理办法（试行）》。这套重新修订的地方政府目标管理办法，明确提出，四川省政府今后不再向市州政府下达GDP增长率指标，而是通过考核12项发展指标，评定政府年度工作好坏。另外，在计划生育、耕地保有量、安全生产、维护稳定、廉政建设五个方面，实行“一票否决”。

取消GDP考核指标，这引发了社会广泛关注，掌声颇多，并认为是务实之举。多年以来，GDP指标一直是衡量我国经济社会发展的“核心”指标，政府所有工作都是唯GDP论，官员政绩好坏也是看GDP指标。

单一、火热的追求GDP增长，我们看到了国内经济的高速发展，财政税收年年大幅提高。但是同时，我们也看到大多数人的收入水平并没有提高，很多方面的人均量都远落后世界水平。更为严重的是，对GDP的偏爱，导致了我国经济良性发展的内生动力——经济结构严重失衡，经济发展健康指数下降。经济的发展过度依赖投资和出口需求、过度依赖资源能源的消耗和环境的承载、过度依赖第二产业特别是重化工产业的发展。从长远看，这不利于经济可持续发展。对于这种情况，中央政府从战略大局考虑，适时提出转变发展方式，调整经济结构。然而，转方式调结构却乱如麻，在实际工作中推行的难度和阻力十分之大。为什么？许多经济学家都认为皆因唯GDP论使然。

如果经济社会发展不看GDP或者说不看官员考核不再看GDP，那看什么？

自然是要看各地经济发展的质量和健康指数。具体而言，则是看经济结构是否趋于平衡，发展方式是否转变，广大老百姓的收入水平是否提高，社会保障体系是否完善，看病、住房、上学等公共服务是否得到改善和提升……

四川省跨出了第一步，希望不会流于形式，而是要落实于具体工作中，毕竟，GDP观念已深入官员心中，光靠一道禁令肯定是难以消除的。而在全国范围内让人们弱化对GDP指标的关注，更需要四川省各级政府将禁令落到实处。若流于形式，将来取消GDP考核指标面临的困难和阻力将会更大。✘

强镇扩权 城镇化建设助推器

文/王嘉

据媒体报道，9月8日起，广东省佛山市顺德区，大良、容桂、北滘等10个特大镇街，正式开始行使县一级管理权限。至此，中国已有多个省市开展这一被称为“强镇扩权”的试点。而在此之前的4月28日，中央编办曾召开会议专门部署关于经济发达镇行政管理体制改革试点工作。

强镇扩权的背后，是经济发达省份的强镇破除体制限制的诉求。按照我国现行的法律法规，行政执法权都在县市一级，小城镇缺少有效的审批、执法与行政管理手段和权力。而现实中一些乡镇已经具备了较强的经济实力，其经济总量甚至超过了不少其他的县市。但相应的财权、公共服务能力、管理机构等却已不再匹配，“小马拉大车”的问题日益尖锐。

针对这个问题推进的强镇扩权改革，是通过授权、委托和交办等方式，赋予中心镇相应的经济社会管理和公共服务权限。因此强镇扩权改革不仅

能改变“车大马小”、制约经济强镇进一步发展的现状，而且可以创新管理体制、扩大管理权限，对当地的经济、社会发展有着极大的促进作用，也加快了城镇化的步伐。

首先，通过强镇扩权和体制创新，让一批经济发达镇拥有与经济社会发展需要相匹配的财权、事权，并推动它们成为人口集聚、产业集群、结构合理、体制创新的现代新型小城市，与现有大中小城市形成分工有序、优势互补的空间格局。尽管实施过程中会有阻力和挑战，但农民走向市民，乡镇走向城市，农村城镇化、乡镇城市化是必然的趋势。

其次，强镇扩权在建设中以一个城市的标准来发展乡镇，实质是纵向权力结构的扁平化和权力中心的下移。权力下放，扩大地方“权力”，比如一些财权、公共服务职权下放到镇政府，最终受益的还是百姓，扩大了人民的“权利”。强镇扩权，可以增强经济强镇的行政能力、公共服务能力，能很好地解决民生问题。

第三，从城镇化发展的大背景来看，强镇扩权的发展将使越来越多的乡镇具备城市功能，相应的商贸流通、环境保护、公共服务等职能会一一落实。而且将就地吸纳农村剩余劳动力，“自己的家乡变成了城市”将成为中国城镇化进程中的一大亮点。与许多“候鸟”般长途迁徙外出打工的农民工相比，人们工作生活的便利和幸福感会增强，并将有利于促进区域平衡发展、城乡一体化的进程。

在看到强镇扩权诸多利好的同时，还应加强对乡镇相关部门的权力监督，力争下放的权力能合理、有效地发挥作用。防止权力被私用和滥用，最大限度地减少因扩权而带来的负面效应。总的来看，增强经济实力强城镇的自主权，以城市的标准建设乡镇，是一个很好的趋势，未来应该在其他有条件的地区乡镇推广。✘

建立透明财政才是正解

文/解文

昆明市委办公厅、市政府办公厅日前联合印发《昆明市公职人员因公出国(境)、出省学习考察纪律规定》的通知,其中就因公出国(境)、因公出省均进行了明确限制,规定凡因公出国(境)学习考察者,须于回国20天内向市外国专家局或市纪委、市委组织部、市外侨办提交内容丰富、详实并不少于3000字的出访报告。

“内容丰富、详实、不少于3000字”,乍一看,很好。官员打着考察的名义公款出国旅游的新闻时有耳闻,公款出国游玩作为百姓痛心疾首的“三公消费”之一也一直为中央重视,出台了不少相关规定,然而这并不能完全遏止地方各级政府官员的公款出国游。昆明市提出出访报告的硬性要求,官员出国是学习、是调研、是访问、还是考察,都得要形成一个详细的报告,“没有调查就没有发言权”,看起来这确实是鉴别出国办公事还是游乐的有效之举。

从出发点上看,昆明市的这个做法如果实施到位,将在一定程度上遏制某些官员们的假出行、假考察,名为学习实为旅游观光购物的行为。只是,一个数字的报告能不能作为量化官员出行的姿态,在国外的一些活动呢?能不能就起到监督官员,将纳税人的每一分钱用到实处,真正让出国学习起到应有的作用呢?

因为,在现代这个科技社会,写一篇报告太容易了。发达的网络已是无所不能,只要利用搜索引擎在网上搜索,想要任何的材料、数据,都可以轻而易举地得到,简单的复制粘贴,即便没出家门也能创造出有理有据、令人仿佛身临其境的考察、调研报告,屡禁不止的“论文抄袭”就是最好的证明。更何况,有些出访官员还有秘书“代劳”。

另一方面,出访报告该怎么评定?有了出访报告是否就能说明其出访的效果?还缺乏严格的、系统的、统一的标准。如果报告不能做到公之于众,让公众知情、监督,仅是党政相关领导或者部门内部自己验收,如何确保该政策确实落到实处则是疑问。

制度是好的,但如果只是把制度制定出来,而不去认真监督执行;如果在执行过程中,不予监督、不搞评估、不加甄别,提交报告的规定也将只会流于形式、浮于表面,起不到任何实质性效用。而如果报告只为鉴别是否公费旅游,不问出访的实效,把主要矛盾和矛盾的主要方面混为一体,即使是真实出访考察学习,那也可能是另一种形式的浪费财政。

我们看到了政府遏制公费旅游的决心,但不希望制度制定出来最后总成为一记“无影腿”,看不到实效。笔者倒认为,其实政府大可不必如此煞费苦心出台各种规定来应对“三公消费”,只要把监督机制建立健全,每一项财政预算都细化、公开,预算执行效果让公众来评估,实行透明财政,确保公众对预算的知情权和监督权,腐败问题也就自行解决了。✘

从“裸捐”到“普捐”还有多远

文/致远

不久前,有“中国首善”之称的陈光标发表“裸捐”宣言,为中国富翁的慈善事业打开了一扇窗。(据《半月谈》报道)

也许现在看来,陈光标的“裸捐”更多的是个人行为,而非中国富裕阶层中主流的财富观、慈善观,但对于社会进步来讲,经历了物质财富空前发展的中国,精神道德发展着实到了需要“星星之火”点亮心灵之时。因为对

于一个具有社会属性的公民来讲,单单追求金钱是远远不够的,一句口口相传流传了几千年的“天下兴亡,匹夫有责”,告诉我们个人价值在社会领域内的最大化,才能获得心灵快乐和精神富有。

然而,这样一个简单的道理,却难以让部分已经富裕起来的富翁身体力行。一方面,白手起家的富裕阶层,要么沉浸在享乐气氛之中,要么守着“传宗接代”固有思想,再加上身边缺少慈善文化熏陶,慈善行为也就很难自发产生,进而成为一种广泛的富裕阶层共识。另一方面,由于相关法律法规的缺失,慈善领域内的问题不断,也使得富裕阶层吝捐。例如,一些著名影星、名人虽然承诺了捐款,但经常会被曝出捐款不到位或者少捐;一些企业家通过捐赠获得公众信任,提高了企业知名度,但却被媒体揪出是空手套白狼的“假捐”;再有一些慈善机构管理不善、不够透明、负面新闻不断,也使捐赠者认为钱未到真正需要的人手中,进而放弃捐赠。

这一系列现象造成的后果就是中国的公益组织更加如履薄冰,社会慈善面临更加严峻的考验。当然,要想解决这些棘手的问题也并不是没有办法。首先,就是要推进慈善事业立法。目前来看,公益事业捐赠法、红十字法、《社团登记管理条例》、《基金会登记管理条例》等法律、法规已经不能满足我国慈善事业的发展。同时,全国人大代表也在历年“两会”中多次提出对慈善事业进行立法的建议、议案。基于此,将慈善事业纳入全国人大的立法日程应该说是水到渠成。其次,进一步培养理性、成熟的民间慈善文化氛围,使个人“裸捐”变成公众性的“普捐”。

众所周知,慈善事业被公认为国民心态是否健康的重要衡量标准。“仁远乎哉,我欲仁,斯仁至矣”应该是每个中国人追求慈善的最高境界。✘



摄影/宋红梅

2010年9月8日,王兆国副委员长与陕西省、西安市及西安市所辖部分区县的人大常委会负责人进行座谈

把人民代表大会制度 坚持好、完善好

——王兆国副委员长在陕西与地方人大同志座谈纪实

文 / 本刊记者 梁国栋

9月的三秦大地果香豆熟,处处是丰收的景象。8日至12日,中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王兆国在陕西调研。调研期间,王兆国出席了人大工作座谈会,与陕西省、西安市及市辖碑林区、蓝田县人大常委会负责人一起座谈,共话坚持和完善人民代表大会制度。

王兆国强调,要坚持正确政治方向,走中国特色社会主义政治发展道路,进一步增强坚持人民代表大会制度的自觉性和坚定性,把人民代表大会制度坚持好、完善好。

与会人员围绕着王兆国副委员长的讲话精神,结合各自的工作体会,就如何进一步坚持和完善人民代

表大会制度发表了意见和建议。在轻松、热烈的氛围中,座谈会持续了近三个小时。

在陕期间,王兆国副委员长还先后来到西安、延安等地进行调研。他冒雨深入机关单位、企业车间、科研院所、工会帮扶中心,亲切看望奋战在一线的工人、农民、工程技术人员和人大代表、劳

动模范,与他们亲切交谈,直接听取他们的意见和建议。

人大工作要坚持正确政治方向

人民代表大会制度已经走过了50多个春秋。50多年来的实践证明,作为我国根本政治制度的人民代表大会制度有力地保障了人民当家作主,动员了全体人民以国家主人翁的地位投身社会主义建设,保证了国家机关协调高效运转,维护了国家统一和民族团结,显示出强大的生命力和巨大的优越性。在新时期新形势下,坚持和完善好人民代表大会制度显得尤为重要。而这也正是王兆国副委员长与地方人大工作者座谈的重要内容之一。

“坚持和完善人民代表大会制度,最根本的是坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,其中最核心的是坚持党的领导。”王兆国副委员长着重强调,必须要把坚持正确政治方向始终贯穿于人大依法履职的全过程,紧紧围绕党和国家工作大局,促进经济社会又好又快发展。“这是全国人大和地方各级人大的共同责任。”王兆国副委员长要求,各级人大要紧紧围绕人民群众普遍关心的热点、难点问题,不断加强和改进人大工作,共同推动科学发展,促进社会和谐。

今年是中国特色社会主义法律体系形成之年。在座谈中,王兆国副委员长强调,如期实现这一目标,既是全国人大常委会今年立法工作的首要任务,也是今年地方人大重要的立法工作任务。他指出,全国人大常委会正在按计划、有步骤地推进立法工作,地方人大也要抓紧做好地方性法规的相关立法工作。他要求,要紧紧围绕中国特色社会主义法律体系如期形成和不断完善,扎扎实实地抓紧搞好法律法规的制定、修改、清理和法规配套等各项立法工作,确保中国特色社会主义法律体系如期形成。

王兆国强调,要把推动中央重大决

策部署贯彻落实作为人大监督工作的重中之重,综合运用多种监督形式,督促和支持“一府两院”做好工作。人大行使监督职权要处理好与“一府两院”各自依法行使职权的关系。我国的国家机关虽然分工不同、职责不同,但目标是完全一致的,都是在党的领导下依法履行职责、协调一致地开展工作。人大搞好监督工作,有利于推动“一府两院”改进工作,促进依法行政和公正司法。

王兆国副委员长希望各级人大要在党委的领导下,按照选举法的规定,认真做好人大代表的换届选举工作。

依法做好地方人大工作

王兆国副委员长用朴实的语言阐释的深刻道理引起了大家的强烈共鸣,陕西省人大常委会副主任赵德全等与会人员纷纷结合各自的工作实际作了发言,畅谈新形势下做好人大工作的心得体会。

“坚持服从党的领导不动摇,自觉服从、服务于大局,始终把人大工作置身于党的领导之下,坚决执行党的路线、方针和政策,使党的主张经过法定程序成为国家意志。”大家认为,眼下地方人大最为重要的就是在今年年底前,全面完成地方性法规清理工作,确保中国特色社会主义法律体系如期形成,圆满完成党的十五大赋予的历史任务。对此,大家充满了信心。

大家纷纷就中国特色社会主义法律体系形成之后的立法工作各抒己见。“根据党的十七大精神,中国特色社会主义法律体系形成之后,立法工作面临的任务就是不断完善这一法律体系。”

赵德全认为,完善这一体系就要继续加强和改进地方立法工作,提高立法质量。他认为,地方立法的生命力在于注重创新,突出特色,有效地与本地实际相结合。他说,回顾陕西省这几年的立法工作,一些诸如《秦岭生态保护条例》的法规能深受百姓和社会的拥护就



2010年9月9日,王兆国副委员长在位于西安的西北有色金属研究院调研

摄影/朱红梅



2010年9月9日，王兆国副委员长在西安法士特汽车传动集团有限公司调研

是缘于此，就是因为符合陕西的实际，有较强的针对性。陕西省人大常委会法工委副主任赵建纲认为，要重视社会领域等方面的立法，做好法律配套法规的立法工作，加强科学立法、民主立法，提高立法质量。

大家表示，人大监督工作要在严格遵守宪法、监督法等法律规定的前提下，自觉围绕党和国家工作大局，积极探索有效形式，努力增强监督工作的实效。来自西安市及市辖碑林区、蓝田县人大常委会的与会人员热情介绍了他们认真贯彻落实中央2005年9号文件，在加强监督等方面所做的工作。

主持座谈会的全国人大常委会副秘书长王万宾认真听取大家的意见，不时地拿笔记录。座谈会结束时的讲话中，他指出，陕西省各级人大常委会坚持人大工作的正确政治方向，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，结合本省实际，依法做了大量卓识有效的工作，为陕西经济社会发展作出了积极的贡献。王万宾还通报了全国人大常委会近期工作的主要安排。

共同推动人大工作向前发展

秋风吹渭水，真情满长安。在陕期

间，王兆国副委员长还专程到陕西省人大常委会机关，亲切看望省人大常委会、专门委员会负责人和全体机关工作人员，转达了吴邦国委员长对大家的亲切问候。他说，全国人大的立法工作、执法检查以及其他按照法律程序进行的工作都得到了陕西省人大及其常委会的协助、配合，对此表示感谢。



2010年9月9日，王兆国副委员长在西安西电开关电气有限公司调研

他指出，全国人大和地方各级人大要共同努力，把人民代表大会制度建设好，把中国特色社会主义法律体系建设好。

王兆国副委员长牵挂着地方各级人大代表。在陕期间，他来到中国西电集团公司西安开关电气股份有限公司进行调研，听取公司负责人、陕西省人大代表张雅林有关企业生产、研发、销售情况的介绍。在企业生产车间，他饶有兴致地询问了正在生产的不同电压等级的大型开关设备、替代进口的国产化的核心零部件和智能化开关设备的研制以及中国西电的经济运行情况、电力装备行业发展情况，嘱托企业负责人要为国家电网未来的需要做好技术、管理和人才储备。

他勉励大家在各自的岗位上把工作做得更好，为陕西的经济社会发展作出更大贡献，使陕西的山川更秀美，人民更幸福。

深切的关怀，厚重的寄托，激励着在场的每一位同志，大家纷纷表示，要把陕西省人大的各项工作做得更好。★



摄影/林敬东

目前,我们的基尼系数已经超过了0.4的国际警戒线,亟需调整分配格局

收入分配改革考验政府决心

文 / 本刊记者 张维炜

2010年似乎注定要成为调整收入分配的关键年。从年初至今,在中国官方表达中,“调整收入分配”一词以前所未有的频率被高层在多种场合提及。

这次全国人大以专题调研报告的形式“助推”分配制度改革方案尽快出台,并为此提供了科学的解决思路。此举打破了前段时间改革的僵局,再度激发了社会各界共同参与、积极表达建议的热情。

毋庸置疑,收入分配两极差距日渐扩大的现实,已经演变为社会经济发展的重大障碍。30年的改革开放,粗放式、资源型、单一数量扩张成为中国经济增长模式特有的标签,企业将劳动大军视为廉价的劳动力,为了

节约成本,不轻易提高工资待遇。于是,多年来,财政收入、企业利润一路高歌猛进,劳动报酬在国民收入分配中所占的比重却不断下滑。

此外,垄断、政府在初次分配中的过多干涉、公权力寻租、税负不公、社会保障不健全等等原因导致收入分配格局陷入失衡,不仅使当前扩大内需促进经济转型的策略难以有效开展,而且令“劳动光荣”、“勤劳致富”这一崇高的价值观念离我们渐行渐远。急功近利、投机致富似乎成为一种社会时尚,并由此引发了社会心理的失衡和社会矛盾的加剧。

应该说,中央调整收入分配改革方向已经明确,目标是实现公平分配,缩小差距。但因涉及现有利益格

局的重构,局面之复杂可想而知,可谓牵一发而动全身。这项系统性工作显然难以依靠一两个部门的“单打独斗”来推进,它需要立法机关,财政、税务、人保、社保等政府部门,以及工会等多部门的“合力”,在广听民意的基础上共同完成。

而且,随着改革的深入推进,来自垄断集团的羁绊和部门利益的阻力会越来越大,这就需要国家决策层有深化改革的决心,有打破垄断的勇气,从大局视角出发,超脱部门利益,直接触及改革要点。也许只有这样,日后出台的收入分配改革方案才能真正做到让更多百姓分享到社会经济的发展成果。✱

收入分配改革，蓄势待发

——访全国人大财经委副主任委员闻世震

文 / 本刊记者 张维炜



摄影/马增科

闻世震副主任委员在接受本刊记者采访

中国经济多年呈现持续高速递增态势，社会财富“蛋糕”越做越大，但收入分配失衡问题却愈发凸显。

令人欣慰的是，从去年年底以来，收入分配改革获得了国家决策层的密集关注，而且就在8月底的十一届全国人大常委会第十六次会议上，全国人大财经委围绕编制“十二五”规划纲要，提交了一份“国民收入分配问题专题调研报告”，呼吁加快制定收入分配改革方案。这似乎预示着改革已箭弩弦

上，蓄势待发。

如何部署这场错综复杂的系统性的改革工程，在“国富”的基础上，推进“还富于民”、“藏富于民”，并进而实现“民强”与“国富”同步，是下一步改革必然面对的问题。

据了解，今年5月，全国人大财经委副主任委员闻世震曾前往江西的南昌、九江和福建的福州、泉州等省市进行调研，并深入企业一线，走访县市基层摸底国民收入分配的现状和收入差距基本情况。

近日，闻世震副主任委员接受了本刊记者专访，在他看来，当前，收入分配领域的矛盾十分突出，不仅是经济问题，更日益成为比较严重的社会问题，他建议逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重和劳动报酬在初次分配中的比重，逐步形成中等收入者占多数的分配格局。

两极分化差距不断拉大

“目前的收入分配格局十分不合

理。”闻世震副主任委员从多方面向本刊记者列举出了几组数字：根据国家统计局数据，1992年至2008年，劳动报酬占GDP的比重在波动中由54.6%下降到47.8%，其中2002年以后逐年下降，明显低于50%—55%左右的世界平均水平。“这表明劳动报酬在初次分配中的比重不断下降。”

与此同时，“居民收入在国民收入分配中的比重也在不断下降。”闻世震说，从初次分配看，1992年至2008年，居民收入占国民收入的比重已由66%下降到57.2%，下降8.8个百分点，而企业和政府占比则分别提高7.9个和0.9个百分点。

再从分配看，居民可支配收入占国民可支配收入的比重由68.3%下降到57.7%，下降10.6个百分点，而企业和政府占比分别提高9.3个和1.3个百分点。从增长速度看，居民初次收入分配年均增速（15.6%）分别慢于企业和政府部门3.8个和1.4个百分点。

闻世震表示，这些数据表明当前收入分配格局的失衡已到了需要引起高度重视的地步。

“我也常收到群众的一些来信。”闻世震对本刊记者说，其中民众反映最强烈的是当前收入分配秩序的不公。“一些垄断行业企业和部分事业单位乱定乱发较高的津补贴和住房公积金等福利，工资分配透明度低。侵吞公有资产、寻租腐败、市场操纵等，使得一部分政府和企业收入转化为私人收入。”闻世震认为，这些不合理、不合法收入，严重扰乱了收入分配秩序。

此外，“一些企业随意确定劳动定额，迫使职工超时劳动，加班不加薪，拖欠或克扣职工工资，甚至欠薪逃匿，侵犯了劳动者取得报酬的权益。”

“城乡之间、地区之间、行业之间和群体之间的分配差距呈现不断拉大的趋势。”闻世震说，根据国家统计局数据，1995年至2009年，城乡居民收入差距由2.71倍扩大到3.33倍。“考虑到城

乡居民在医疗、教育、社保等公共服务方面的差异，实际差距更大。”他担忧地说。

从地区差距看，城镇居民人均可支配收入最高与最低地区的差距由2002年的2.2倍扩大到2008年的2.43倍；2008年，农村居民人均纯收入最高地区是最低地区的4.2倍。

从行业差距看，1995—2008年，城镇单位就业人员劳动报酬最高与最低大类行业的差距由2.2倍扩大到4.4倍。

“从群体差距上，一些企业负责人薪酬水平畸高，不少高管人员与普通职工收入相差十多倍，甚至更多，已引起企业职工和社会的强烈反响。

根据有关统计数据计算，2008年，占全国职工总数6.4%左右的金融、电信、水电气生产供应、烟草制品等4个行业，职工平均工资是全国职工平均水平的1.75倍。如加上住房公积金和企业年金等各种工资外福利待遇，其实际收入水平更高。

闻世震强调道，一些垄断行业普通岗位职工收入远超过其他行业同类人员的工资水平。一些处于相对垄断地位的行业，职工特别是高管人员收入明显偏高。“不同行业、不同性质企业从事相同工种的职工收入差别较大。”

而与之形成巨大反差的是，“劳动密集型、私营企业以及企业一线职工工资和农民工工资水平较低。”闻世震说。

据统计调查，2007年和2008年，私营企业职工平均工资仅相当于城镇单位在岗职工的60%和58%，工资增速也比城镇单位低近4个百分点。2009年上半年，全国总工会调查的企业一线职工月均工资1749元，相当于全国职工月均工资的71.7%，其中低于50%的占63.8%。

“即使在相同或相似的岗位，同工不同酬问题也较为严重。”闻世震表示，农民工、临时工、劳务派遣等与正式工的工资福利差别较大。一些地方同一城

市不同层级机关事业单位收入差距明显。

按贡献分配的格局初步形成

改革开放以来，在中央一系列方针政策指引和各地、各部门的努力下，我国收入分配体制改革不断推进和深化。城市居民收入随国民经济的发展而不断发展。

“如今，收入分配关系已经发生很大变化。”闻世震对本刊记者说，国家对计划经济体制下僵硬的收入分配制度进行改革，打破“大锅饭”和平均主义，确立了与社会主义市场经济体制相适应的以按劳分配为主体、多种分配方式并存的收入分配基本制度，“劳动、资本、技术、管理等各类生产要素按贡献参与分配的格局初步形成。”

在收入分配的宏观调控上，国家已经建立了以工资指导线、最低工资保障、劳动力市场工资指导价位等为主要内容的企业工资分配宏观指导调节作用。“收入分配宏观调控体系初步建立”。

同时，闻世震指出，为了促进收入分配的公平，国家不断加强收入分配调节力度。“社会保障制度逐步建立健全，覆盖面持续扩大，待遇水平稳步提高。税收调节作用不断加强，通过全面取消农业税，提高个体工商户增值税和营业税起征点，调高个人所得税费用扣除标准等，减轻了低收入群体的税收负担。”

长期的不断努力换来了今日显著的成效。闻世震表示，根据有关部门数据，1978年至2009年，全国城镇居民人均可支配收入从381元增加到1.72万元，农民人均纯收入从134元增加到5153元，年均实际分别增长7.3%和7.2%。

对此，闻世震认为，多年来，我国城乡居民收入和职工工资收入稳步增长，扶贫帮困成效是十分明显的。

呼吁总体考虑和长远规划

“造成收入分配差距不断拉大的原

因是多方面的。”闻世震认为,只有对这些问题、矛盾进行理性分析,并制定长远的规划,才能推动问题的解决。

首先,目前我国经济增长主要依靠增加物质资源消耗和投资驱动,虽然经济总量增加较快,但投入高产出低,消耗高附加值低,可供有效分配的国民财富增长并不快。闻世震认为,经济发展方式的粗放使提高劳动报酬和增加居民收入受到制约。

“另外,依托资源和资本优势的重化工业发展过快,拉动就业较少。服务业发展滞后,对增加就业贡献不足,收窄了居民增收的渠道,伴随大量农村富余劳动力涌入城市,使劳动密集型企业就业竞争激烈,压制了劳动者工资水平的上升。”

与此同时,低端劳动力数量过多、比重过大,中高端劳动力供不应求,严重制约低端劳动者工资的增长,也对缩小高中低端劳动者之间的收入差距形成阻碍。闻世震总结称,经济发展方式和经济结构不合理,应被视为压缩居民收入增长空间的首要原因。

其次,“经济领域改革不到位,扩大了分配不公的矛盾。”闻世震分析道,这主要体现在资源价格改革、垄断行业改革和公平准入改革的滞后,以及城乡二元结构程度严重等方面。

比如,“现在能源资源的价格并没有体现资源稀缺程度和生态环境成本。一些资源性行业企业以低成本甚至无偿使用矿产、土地、水域等国有资源,形成不合理获利。

“一些行业企业依靠垄断地位获得超额利润,但绝大部分并未上缴国家、回馈社会,其中有相当部分以各种形式转化为工资福利。”

而农业生产效益比较低,农产品价格与价值背离,农民收入长期偏低。农民在文化教育、医疗卫生、社会保障等方面与城镇居民差异较大,公共服务供给不均衡问题比较突出。“由于没有城市居民身份,农民往往得不到均等化的

基本公共服务。”

闻世震认为,透过这些现象,可以看出,正是这些经济领域内不到位的改革,加剧了收入分配矛盾。

此外,“目前我国收入分配政策导向尚不清晰;最低工资保障制度不健全;企业工资集体协商机制力度还较弱。”闻世震将导致收入分配不公的第三原因归结为,收入分配体制改革的滞后和工资政策的不完善。

他表示,当前收入分配体制改革及相关配套改革方案迟迟没有出台,缺乏总体考虑和长远规划,已出台的有关政策,对提高“两个比重”(即居民收入在国民收入分配中的比重和劳动报酬在初次分配中的比重)等缺乏量化的目标要求。

通过调研,闻世震还发现,一些地方片面强调经济增长,对解决收入分配领域的问题重视不够。“多数地区最低工资标准偏低,一些企业常以最低工资作为职工基本工资,严重侵犯了劳动者权益。多数地区现行的最低工资标准,明显低于城镇在岗职工平均工资40%—60%的世界平均水平。”

闻世震坦言,由此表明工资集体协商机制虽然在形式上已初步建立,但不仅覆盖面小,而且机制不健全。“在现实中很难发挥实质性作用。”

“第四个原因是社会保障制度不健全,对收入分配调节力度不大。”据闻世震分析,我国社会保险覆盖面低,参加社会保险的人数仅占从业劳动者总数的30%左右,对调节劳资分配关系的作用发挥不够。最低生活保障线和贫困线偏低,调节贫富差距的作用很小。财政社会保障支出长期偏低,2009年仅占财政支出的10%,远低于市场经济发达国家30%以上的水平。他表示,我国覆盖城乡居民的保障水平较低,特别是农村社会保障发展缓慢。

最后,税收制度始终被视为调整一国国民收入分配的平衡器,但是闻世震直言,“当前我国税制结构不合理,税收

调节收入分配能力仍然偏低。”在我国现行税制结构下,增值税、消费税、营业税等偏重于组织收入功能的间接税所占比重偏高,而体现调节收入分配功能的所得税和财产税等直接税所占比重偏低。

数据显示,作为目前调节居民收入主要税种的个人所得税收入仅占全部税收的6.3%。现行个人所得税的分类课税模式,税负相差很大,劳动所得税负重于非劳动所得。闻世震表示,这导致现实中出现了“低收入者税负重、高收入者税负相对轻”的现象。加之社会征信体系不健全,税收征管存在漏洞,使得工薪阶层负担了较多的个人所得税税额,调节收入差距作用较小。

形成“橄榄形”的分配格局

“当前,收入分配格局的失衡,已成为导致投资与消费比例、内需与外需结构失衡的重要原因。”“它制约了经济增长动力结构的转换和经济发展方式的转变。”不仅如此,“收入差距过大、收入分配不公,还严重影响了社会公平与正义。”采访中,闻世震向本刊记者反复强调说,“解决好收入分配问题,既关系到经济的长远可持续发展,更关系到和谐社会的构建,已刻不容缓。”同时提出要从以下几方面入手,推动改革。

闻世震认为,高度重视收入分配问题,首先需要尽快制订出台收入分配体制改革方案。解决好收入分配问题,应以科学发展观为统领,坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度,深化收入分配制度改革,加强收入分配宏观调控,建立健全有利于居民收入合理增长和缩小收入分配差距的体制机制。

“具体来讲,就是增加城乡居民收入,逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重和劳动报酬在初次分配中的比重,扭转这‘两个比重’不断下降的趋势。”

闻世震表示,坚持走共同富裕的

道路就是以“提低、扩中、调高”(即提高低收入者的水平、扩大中等收入,调整控制高收入)为主线,逐步在全国形成一个中等收入者占多数的橄榄形的分配格局,在稳定提高居民收入的基础上,缩小收入分配差距,防上两极分化。

“这将是我们的收入分配改革的一个重点。”闻世震语气坚定地说。

他同时还表示,解决收入问题还是着眼于发展,要在发展经济过程中推进。

“其次,调整收入分配结构,要着力提高城乡居民收入水平。”闻世震将这一措施细化为三个方面。

一是合理调整政府、企业与居民的收入分配关系。闻世震对本刊记者说,应对增加居民收入,提出量化目标要求,并将居民收入在国民收入分配中比重和劳动报酬在初次分配中比重的提高幅度和城乡居民收入年均增长速度,作为约束性指标,列入“十二五”规划。“要控制政府性收入过快增长,适当降低企业和居民税费负担,以增加居民收入。”

“二是要一如既往地加大强农惠农的政策力度。”闻世震提出,“还要继续加大对‘三农’的支持力度,完善农业补贴和价格支持政策,进一步提高主要粮食品种最低收购价格,逐步提高农村扶贫标准,同时积极引导农村富余劳动力向非农产业和城镇有序转移,统筹解决农民工户籍、就业援助、低保、住房保障等问题,促进农民增收。”

“三是健全职工工资正常增长机制。按‘小步快走’模式,调整提高最低工资标准,逐步使其达到当地在岗职工平均工资的40%以上。”

闻世震说,在确保企业经营良性运转,不影响其积极性的前提下,要强化工资集体协商机制的法律效力,强力推行企业工资集体协商制度,“实行普通职工工资增长与企业效益增长挂钩。”对于公务员则要实行职级与待遇挂钩,建立和实施地区附加津贴、艰苦边远地

区津贴制度。

“第三,改革还需要整顿收入分配秩序,加强国有企业和垄断行业收入分配监管。”闻世震希望能够通过完善国有企业负责人薪酬分配监管办法和职位消费管理制度,合理确定高管层收入与普通职工收入的适当比例关系,提高透明度,便于职工监督。

他同时建议将国有资本收益征收范围逐步扩大到所有央企和地方国企,大幅提高国有资本收益征收比例。“而且加快调整国有资本经营预算支出方向,原则上应主要用于社会保障支出。”闻世震认为,只有这样才能使国有资本收益更多地惠及广大人民群众。

谈到如何加强对垄断行业收入分配的监管,闻世震表示,应加强对垄断行业工资总额和工资水平的双重调控,建立垄断行业与社会平均工资水平调查比较制度,以此控制其收入的不合理增长,减少行业分配不公现象。

“对于同工不同酬问题。应健全劳动力市场工资指导价位制度,扩大其覆盖的行业、企业类型和工种范围,引导缩小不同行业、企业相同工种的工资差距。”闻世震强调,要依法加强企业用工监督管理,督促企业给农民工、临时工、劳务派遣工应有的待遇。

第四,要加快健全社会保障体系,合理调节收入分配。闻世震说,其中,在扩大社会保险覆盖面,“一方面应适当调整社会保险的参与条件和领取资格,不断扩大社会保险覆盖面,同时加强社会保险费的征缴。提高企业退休人员基本养老金水平;另一方面应完善城乡社会救助制度,扩大社会救助范围,逐步提高城乡低保、农村五保、医疗救助等待遇水平,保障困难群体的基本生活。”

此外,在闻世震看来,政府还应加大财政性社会保障投入力度。“具体来讲是要加快健全公共财政体系,进一步调整优化财政支出方向和结构。”他表示,财政资源应更多地用于

绘图/葛勇



在新华网举行的“今年‘两会’，你最关心的话题”的调查中，“收入分配”问题位居榜首

改善民生和发展社会事业,向基本公共服务均等化和增进居民社会福利倾斜。

“最后,要优化税制结构,逐步提高直接税收收入比重,增强税收调节收入分配的功能。”闻世震认为,国家应尽快实行综合与分类相结合的个人所得税制度,综合考虑家庭人口数量和赡养负担,合理确定费用扣除标准,进一步公平税负。简化和拉大税率级次,扩大低档税率的覆盖面,提高畸高税收的边际税率,“在减轻中低收入者税负的同时,加大对高收入者的调节。”

“我还建议要开征资源税。”闻世震对本刊记者说,现在很多煤矿和黑色金属、有色金属、非金属矿等企业用很少的成本占有国家的矿产资源,为个人赚取暴利,却对生态环境造成了难以弥补的破坏,需要及时“亡羊补牢”。对此,他特别强调,要完善资源税制度,扩大征收范围,提高税负水平,健全矿产资源有偿使用制度,遏制资源性行业的暴利,保护生态资源,保护好环境。

但是对于承担解决就业重任的劳动密集型行业及小企业、微小企业,闻世震建议适当降低它们的税负和不合理收费,为其增加就业岗位和提高职工工资留下空间,以缩小低工资行业与高工资行业的工资差距。☐

收入分配改革： 如何实现“民富国强”？

——访全国人大代表、湖北省人大常委会副主任周洪宇

文 / 本刊记者 张维炜

“今年不是‘蒜你狠’，就是‘豆你玩’，‘房奴’的帽子还没甩掉，又多了顶‘菜奴’的帽子，‘荷包’膨胀的速度怎么也赶不上物价的涨幅。”“为什么我的工资总赶不上统计局公布的平均工资，这种‘被增长’的感觉真不好。”

一直以来环绕在耳边的这些话语，相信说出了大多数人的真实感受。这些看似不经意的牢骚，反映出的恰恰是我国国民收入分配所面临的问题。

有统计数据显示：1997年至2007年，政府财政收入占GDP的比重从10.95%升至20.57%，企业盈余从21.23%升至31.29%，而劳动者报酬却从53.4%降至39.74%，物价指数的不断上扬显然高过了工资的涨速。工资“被增长”的背后则是国民收入分配差距的拉大和格局的失衡。

今年“两会”上，全国人大代表、湖北省人大常委会副主任、华中师范大学周洪宇教授经过近三个月的精心准备，提交了“关于制定和实施‘国民收入均等递增计划’的建议”，曾引起媒体的广泛关注。

近日，在全国人大财经委提交常委会审议的国民收入分配问题专题调研报告中，记者发现周洪宇的一些建议和观点已被吸纳其中，随后便对其进行了专访。

在周洪宇看来，改善收入不平等，关键是要使低收入者能充分享受到经济发展的成果，同时提高居民收入尤其是可支配收入在GDP中的比重，实现藏富于民，由此才能启动终端消费，释放内需增长潜能，最终实现民富国强。

让低收入者在初次分配中受惠

初次分配改革的目标是要促进有限资源的合理配置，激发不同生产要素所有者追求高效率的投资热情，创造更多的社会财富，从而提高整体经济运行的效率。

谈到当前造成劳动力价值在初次分配中被严重扭曲的根本原因，周洪宇认为，这一方面是由于政策对资源和劳动力价值的忽视，对资源和劳动力价值缺少刚性的保护措施，致使劳动力价格成了企业利润的“调节器”；另一方面则是由于资本的权益与劳动者权益分配失衡，导致资本可以利用自身的强势地位，肆意践踏劳动者的权益。

“正是因为资本和劳动者权益的不平等，最终导致分配不公，严重地影响了社会稳定。”周洪宇为此表示，“改革只有确保初次分配中能够最大限度地体现公平，才能真正实现‘劳有所得’的分配目标。”

对于改革的具体措施，周洪宇对本

刊记者说，“虽然各地都制定了最低工资制度，但标准普遍不高，很难保障劳动者及其家庭的基本生活需要，更不用说负担子女教育、医疗和购房。”

他认为，分配改革可以借鉴日本的经验，制订颁布最低工资法，“由相关部门根据维持劳动者及其家庭的基本生活需要、当地经济发展水平和企业的资本收益状况来确定最低工资标准。”周洪宇表示，只有以国家法律形式颁布实施，利用强制手段，才能防止劳动者“辛苦打工一年，没钱回家过年”的现象发生。

同时，“还要尽快修改工会法，强化工会组织的职能作用。”周洪宇告诉本刊记者，“保障职工权益是工会组织的第一要务”，但实践中，工会在这方面并未完全发挥其应有的作用。

“法律应该规定工会负责人不列入企业管理层，由全体企业工会会员选举产生。不愿意成立工会组织、或者没有条件成立工会组织的三资企业、私营企业和个体工商户，统一纳入社区工会组织管理。企业签订劳动合同、确定工资标准都必须有基层工会组织参与并签署意见；劳动争议仲裁或者诉讼，也必须有工会组织参与，并依法维护职工权益。”周洪宇建议通过修改工会法，增强工会组织的相对独立性。“只有职工的



城市里新住宅区旁的棚屋

利益得到保障,初级分配的公平性也会大大提高。”他强调道。

初次分配改革另一个关键点,就是对各种形式的垄断暴利加以约束,尤其是要严格禁止或限制行政垄断。”周洪宇在采访中表示,放松铁路、电信、电力等基础产业和金融、出版等服务业以及部分城市公共事业的准入限制,通过市场竞争改善供给和提高效率,以此来有效缩小垄断行业与其他行业就业人员不合理的收入差距。

二次分配领域改革是 提升消费信心的关键

在国民收入分配结构中,城乡居民收入比重差距在急剧扩大,城镇居民收入正向少数高收入群体集中,这正是导致居民收入和消费倾向下降的主因。

为此,周洪宇表示,加大对二次分配领域的改革力度,不仅关系到社会公

平,更是中央确立的一系列促消费政策能否取得实效的关键。

“首先,应更多地运用财政手段和税收手段,直接增加低收入者的收入。”“去年,国家已通过多种形式加强对低收入者转移支付,如提高粮食收购价;大幅增加对种粮农民补贴;上调城镇企业退休人员基本养老金等等。”谈到这些利民措施,周洪宇的语气中充满了欣喜,他对本刊记者说,“这些举措深得民心。”

周洪宇认为,今年,国家还应继续加大转移支付的力度,更多地向低收入群体倾斜。

此外,在周洪宇看来,国民收入分配改革还应该在减税和调整税收结构方面下力气。他对本刊记者说,国家过去在设计税收机制时,考虑到实际征收率不高的因素,实行的是“宽打窄收”,即名义税负高和实际税负低的征税机

制。但现在,“随着我国税收实际征收能力的提升,税收收入大幅度增长本身凸显了减税的紧迫性。”

“况且当前面对经济下滑的风险,减税本身就可以促进社会投资,对小企业给予税收优惠,有利于增加更多的就业机会。”周洪宇说。

谈到个人所得税,周洪宇认为,我国目前的个税免征额为2000元,起点太低,对低收入群体不公。他分析说,个人所得税的作用是调节贫富差距,但免征额较低却使它走向了反面——因为真正的富人因为偷逃税问题较普遍,工薪阶层反而成为个税缴纳的主体。

“这样的话,个人所得税就没有起到纠正贫富差距的作用,不利于‘藏富于民’。”因此,周洪宇建议提高个税免征额标准。

“其次,要增强低收入群体的持续增收能力。”周洪宇认为,国家应给予低

收入家庭的劳动者尤其是失业者以更优惠的创业政策,同时加大培训力度,免费为他们提供学习新知识、新技能的机会,使之成为能够胜任多种职业的劳动者。

第三,要限制国有垄断行业的暴利。“国有企业的利润应以再分配的方式用于提高居民可支配收入和缩小收入差距。”周洪宇对本刊记者说,国有企业和国有资本在性质上是一种全民保障性资产,应该成为我国保障体系建设稳定的资金筹集渠道之一。

他强调说,“国有企业经营或出售取得的收入,部分应通过再分配的方式转变为政府公共服务支出和居民可支配收入。”

第四,要建立完善的社会保障机制。由于20世纪90年代后我国的医疗、住房、教育等相继走向市场化,部分成本被转嫁到国民个人身上,而国民收入的增长速度却相对滞后。周洪宇说,这就是为什么老百姓生活虽然明显改善,但压力反而增大的根本原因之一,同时也是内需屡拉不动的根本原因之一。

另外,周洪宇还表示,有限的公共产品在分享方面的不平等,是造成相关公共产品供应结构性严重不足的一个原因。为此,他强调,“完善的社会保障机制还必须确保公众分享公共产品的公平性。”

最后,二次分配改革还应削减政府的行政管理支出,为社会保障节约出更多的资金。周洪宇对记者说,据国家财政部、国家发改委和国家统计局调研数据显示,2007年以来,国家财政行政事业公用经费支出已接近9000亿元。传统上,这部分经费被称为“三公消费”,即公款吃喝招待、公车开支和公费出国。他认为,9000亿大约相当于全年财政支出的30%。“可见,这样的‘三公消费’实在是太大。”

因此,周洪宇强调,不管是从改善财政支出合理性,恢复社会分配的公平性,还是从推进廉政建设来看,都必须及时削减“三公消费”。“只有将更多的财政资源真正的投入到公共领域,才会为我们的国家增加新的发展动力。”

对于具体的改革措施,周洪宇认为,关键还是要推动“三公”预算明细的公开,强化预算制度的约束力,加强包括媒体监督在内的社会监督力量,促使政府有关部门公开透明消费,在节约方面做出表率,把有限的资金用到提供优质、充足的公共产品方面。

运用慈善回报推动 第三次分配的公平

“从发达国家来看,慈善事业在国民收入分配中扮演着重要的角色。”周洪宇对本刊记者说,在慈善事业发达情况下,通过多种渠道和多种方式的捐助活动,使富人的财富,被直接或间接地回报社会,转移到穷人身上实施共享,这即是国民收入的第三次分配。“它客观上将实现更深层次和更大范围内的收入分配调整。”

周洪宇表示,由于第三次分配是社会经济和文化发展到一定层次,人们自觉自愿的捐赠行为,它带来的影响不仅仅是经济的,还有社会和政治的多重效应,因而发挥了政府调节和市场调节无法替代的重要作用。

统计数据显示,2007年,我国个人捐赠款总计32亿元,人均捐款近2.5

元;美国人均则为522美元。我国社会捐赠总额只占GDP的1%,而美国高达10%,捐赠总额达6000亿美元。在周洪宇看来,我国倡导和营造国民收入第三次分配的格局才刚刚破题,尚有许多工作要做。

首先,要在财政、税收等方面给予国民收入第三次分配以政策倾斜。周洪宇表示,目前,我国的慈善捐赠制度尚不完善,法律法规不够健全,特别是缺乏税收上的鼓励政策。

“国外一些发达国家大多规定,富人捐赠慈善事业的投入,生前免抵个人所得税,死后可以免抵遗产税。”周洪宇认为,这将鼓励富人用捐赠回报社会,为自己赢得更高的社会荣誉,实现自我价值,并避免单纯把财富留给子女,而误导他们不劳而获,坐吃山空。

他同时表示,我国目前在这方面的鼓励政策既不到位,也不配套,难以激励富人自觉自愿地投入慈善事业。

为此,他建议尽快出台慈善事业法,在法律上明确规范慈善事业的性质、地位和作用,以支撑第三次分配格局的尽快形成。

其次,要培育健全慈善机构和运行机制。周洪宇说,其实按照市场机制,慈善机构可以把募捐的资金以基金形式进行资本化运作,放大回报社会的效应,实现更大范围的相对公平。“但由于目前我国的慈善机构太少,而且发育得不健全,各种慈善组织在慈善捐赠事业的政策制定和执行上不尽一致,加上缺乏有效、透明的监督,很难真正把捐助资金的效益发挥充分。”

周洪宇强调,只有通过立法的规范,中国慈善事业才能在促进收入分配公平上切实发挥作用。

“如今,我国实行‘国民收入递增计划’的时机已经成熟。”在采访的最后,周洪宇对记者说,我国应借鉴日本的经验,结合本国国情,建立与国家经济增长相匹配的国民收入递增机制,以实现“经济增长”与“国民收入”的同步增长。★



绘图/同耀英

目前收入分配领域存在的劳动性收入在国民分配中占比过小、垄断行业与普通单位收入差距过大、养老保障等再分配存在不公问题最引人关注

收入分配改革： 突破利益集团干扰是关键

文 / 本刊记者 张维炜

近日,全国人大常委会国民收入分配问题专题调研报告提出要尽快出台收入分配体制改革方案,表明国民收入分配改革已进入“深水区”。

分析导致国民收入分配失衡的众多因素,行业间、不同群体间收入差距呈现加速化倾向最为引人关注。

这其中,一方面是中国普通国民的收入增长速度明显低于GDP的涨幅;另一方面是据统计,电力、电信、金融、保险、烟草等行业职工的平均工资是其他行业的2—3倍,考虑到住房、工资外收入和福利待遇上的差异,实际收入差距可能在5—10倍之间。

另据了解,由于触动这些利益阶层和垄断企业的切身利益,改革面临较大的阻力,步履维艰。

“要真正排除障碍,推动改革取得实质性进展,惟有触摸到导致社会财富分配不公的真正症结。”近日,武汉大学经济学系主任文建东教授在接受本刊记者采访时表示,彻底改变不公的收入分配格局,当务之急是要对公权力本身进行改革,限制公权力对市场经济活动的过多介入,消除行政性垄断,让一次分配时的普通国民收入获得显著增长。

政府过度干预的弊端

说到收入分配改革,如何协调好市场机制与政府调节的关系始终是绕不开的话题。



如何突破利益集团的干扰,是国民收入分配改革的关键

“中国的经济体制改革是市场导向的,市场是按照人们拥有的生产要素如劳动力、智力、资本、土地等及其贡献进行收入分配的。由于每人拥有的资源禀赋、聪明才智等条件的不同,决定了他们在市场经济活动中的不同的起点,不同的起点带来了有差别的收入。”文建东认为,如果单纯依靠市场去配置资源和经济收入的话,必然会带来收入分配上的两极分化。

他同时表示,虽然自由竞争的市场机制本身会带来收入分配的差距,但如果自由竞争一旦遭到破坏,收入分配差

距会进一步拉大,一个重要体现就是导致垄断机构和个人的暴利。

对市场机制带来的收入分配差距,很多国家都会由政府出面进行调节,即进行收入再分配。尤其是对垄断收益,政府更是要严加限制。“但是在我国,由于改革进程中的种种阻力,政府未能加以有效的解决。”文建东坦言,这也是为什么普通职工,特别是劳动密集型企业以及私营企业的职工和农民工的劳动报酬长久以来始终在低点徘徊,且增长缓慢的一个原因。

“除此之外,政府对市场的不当介

人又进一步加剧了收入分配的两极分化。”

其一，很多垄断是由政府通过特许经营、不对民间资本开放、设置准入限制而形成的。文建东说，比如目前饱受争议的石油化工、电力、高速公路、盐业专卖等垄断行业，实际上正是通过国家权力对市场自由竞争进行干预而导致的资源分配不公，并进而形成的分配不公。

文建东强调，“这种权力对市场机制的破坏，从源头上就剥夺了普通民众平等参与市场竞争的机会。”

其二，政府在初次分配中已经掌握了大量的资源，这些资源一部分用于经济建设，形成我们看到的基础设施，而另一部分由于财政支出缺乏有效的监管，就有可能流向个人。“因而造成国有资产和政府在初次分配中的纯收入大量流向个人，并形成‘工资不高、收入不低’的怪象。”文建东说。

其三，政府对经济的介入还表现在直接参加经济活动。文建东告诉本刊记者，在参加经济活动中，政府拥有的权力为其带来很大的便利，并形成了大量的寻租机会。在这种强大公权力掩盖下的权力寻租，令权力阶层在不断谋求自身团体利益最大化的同时，也为一些相关利益团体不断制造着财富机会。“房地产行业为什么能造就一些富人？实

际上在某些时候就是政府机构和房地产商联手的结果。”

“在房地产泡沫中获利的是三个阶段。”文建东分析道，一是地方政府，既获得了财政收入，也增加了与政绩挂钩的GDP；二是掌握土地审批的相关人员或机构，有些会利用审批权获得个人收益；三是房地产商，通过垄断性的经营获得超额利润。

文建东表示，正是这种公权力对经济的过多干涉和过深介入，才造成了如今一些所谓的特权阶层，并带来各种各样的“灰色收入”，导致国民收入两极分化状况不断加剧。

缩小收入差距形势紧迫

“我国居民消费在GDP中占据的比例不到40%，而发达国家如美国和日本大都在60%—70%之间。”谈到国民收入分配不公带来的一系列消极影响，文建东十分感慨，当一国经济基础达到一定条件时，国民消费与生产同步增长才是社会快速发展的动力。

分析老百姓之所以“有钱不敢花”的原因，文建东表示，一方面是居民社会保障体系没有完善起来，大家对未来缺乏安全感，因此会储蓄养老、攒钱治病；另一方面则由于我国的收入分配差距较大，低收入者过多，收入分配格局失衡导致大部分老百姓“没钱可花”。

“除造成消费投资不平衡之外，收入分配不公还会导致人们心理的不平衡，进而影响到社会的稳定。”文建东对本刊记者说，改革开放之初，国家的发展目标是让一部分人先富起来，现在提出的目标是让国民分享经济增长的成果，让经济增长惠及所有的民众。显然实现这一目标的条件已经成熟，我们已经实现了国富，现在应该更多地关注民富了。

“有形之手”理性发力

如何缩小国民收入分配的差距是

这次改革的关键。为此文建东提出以下对策：

首先，要减少政府权力对经济活动的不当介入。文建东认为，即使是必要的介入，也要以更公开、更透明的方式介入，应该置于有效的监督之下，“这样才会减少因为权力而带来的非法的、隐性的‘灰色收入’。”

其次，要对垄断行业加以限制。文建东表示，这其中除包括政府要对垄断行业的收入进行限制外，还包括政府要放宽垄断领域的市场准入，引入竞争机制，推动垄断行业的改革。

再次，要充分发挥税收对收入分配的调节功能。“最近几年政府掌握的财政收入太多了。”文建东说，国家税收的增长幅度远远超过GDP的增长幅度，甚至达到两三倍，但与政府的“财大气粗”形成强烈反差的是我国居民实际可支配收入占GDP比重却在下降。

“‘国富’未必‘民强’。”文建东认为，适当的减轻税负，“让利于民”，可以增加国民收入。

此外，在文建东看来，现在税负虽然较重，但是由于高收入群体大多会采取各种方式偷税避税，因此，现在在中低收入工薪阶层反而成为纳税的“主力军”。为此他建议，在减税的同时，要完善各项税收规定，加强监督、严格执行，让高收入者没有漏洞可钻。

“最后，要在二次分配中做好收入再分配。”文建东表示，这阶段分配的公平与否将决定低收入者能否分享到经济增长带来的好处。因此需要建立完善的社会保障机制，对低收入阶层进行社会救助，并对贫困地区进行转移支付。

在采访结束时，文建东向记者强调，国民收入分配改革的关键，不是如何进行改革和向哪个方向改革。方向与措施是非常明确的，关键是如何突破利益集团的阻扰。■



摄影/刘桂凤

2010年5月份中国居民消费价格同比上涨3.1%，首次超过全年3%的官方目标

专题询问“走进”地方人大

文 / 本刊记者 金果林

自今年6月24日全国人大常委会举行首次专题询问以来,三个多月中已先后有浙江、贵州、重庆、安徽、四川、福建、河南、上海等省市的十几个县、市、区人大常委会开展了专题询问。同时,湖北、山东、辽宁、广东、内蒙古等省区的多个市、县人大常委会已经提出,将于近期围绕有关议题展开专题询问。可以说,专题询问正健步“走进”地方各级人大常委会。

摄影/盛瑞荣



摄影/刘定传



9月15日上午的上海市人大常委会专题询问现场,左图为提出询问的孙运时委员,右图为回答询问的上海市政府有关部门负责人

“世博会举办以来,上海整座城市变得清爽多了,世博会后这样的干净能否持续?”

“世博期间,上海天比过去蓝了,路比过去畅了,水也比过去清了。如果明年的天不这么蓝了,水不这么清了,路也不这么畅了,怎么办?”

“世博期间,上海的道路没有出现拥堵现象。但在世博后,很多限制措施将取消,上海是否会出现拥堵状况的强烈反弹?政府部门有何具体措施?”

“道路反复开挖问题一直没有得到很好解决,世博会后又有许多工地要开工,请问,道路开挖有没有规划?采取什么措施控制反复开挖?”

这些事关上海长远发展、百姓切身

利益,且又直指时弊、火力十足的问题,出现在9月15日上午的上海市人大常委会首次专题询问会场。

当天10时30分,上海市人大常委会成立31年来的首次专题询问正式开锣登场,出席上海市十三届人大常委会第二十一次会议的成员对市政府多个部门负责人提出现场询问,主题是“建立世博后城市管理长效机制”,翻译成老百姓的话就是“世博之后的城市怎么管?”

这是自今年6月24日全国人大常委会举行首次专题询问之后,全国第一次出现的由省级人大常委会开展的专题询问。

全国人大垂范

今年3月9日下午,吴邦国委员长

在十一届全国人大第三次会议作常委会工作报告,谈到进一步完善监督工作方式方法时,郑重提出今年将依法开展专题询问和质询。这是全国人大常委会工作报告首次提到将依法开展专题询问和质询,一时间不仅引起社会广泛关注,而且受到地方各级人大常委会的极大关切。

6月24日上午,全国人大常委会历史上的首次专题询问,终于在十一届全国人大常委会第十五次会议上正式启动。对于这一监督工作的重大探索,地方人大常委会报以浓厚的兴趣,立即组织学习有关这次专题询问的报道文章,掌握专题询问工作的法律依据、重要意义和开展程序,为开展专题询问作准

备。四川省广安市巴州区人大常委会主任刘青宁认为,全国人大常委会开展专题询问,为地方人大常委会运用这一方式开展监督,不仅提供了信心和保障,更提供了师从和范例。

据本刊记者采访了解,近三个多月以来,已经先后有浙江、贵州、重庆、安徽、四川、福建、河南、上海等省市的十几个县、市、区人大常委会开展了专题询问。同时,湖北、山东、辽宁、广东、内蒙古等省区的多个市、县人大常委会已经提出,将于近期围绕有关议题展开专题询问。

紧盯重大主题

“去年市政府债务举借和资金使用情况怎样?”

“我市对政府债务风险制定了哪些防范措施?”

“我市在支持经济结构调整、壮大市级财源方面,有哪些重要举措和具体财政政策?”

这是8月26日上午在河南省安阳市人大常委会专题询问中的发问。从中可以看出,这些问题无不紧密联系着本地区经济社会发展的大局。安阳市人大常委会主任李发军说,针对常委会组成人员和人民群众普遍关注但又不太了解的重大经济社会问题进行专题询问,有利于督促政府去思考一些工作中的重大问题,增强工作的主动性。

无独有偶。8月初,安徽省寿县人大常委会首次以专题询问会的形式,就本县今年财政总体运行情况进行了专题询问。8月下旬,福建省莆田市人大常委会就今年上半年预算执行情况开展了专题询问。9月中旬,湖北省咸宁市人大常委会也提出了就市区城市管理工作开展专题询问的方案。上海市人大常委会首次专题询问的主题,更是关系到上海这个中国数一数二的国际化大都市未来发展的总体思路。

问大事、询大局、紧盯重大主题,成了地方人大常委会开展专题询问时一

种不约而同的取向。

直指社会热点

“‘地沟油’问题事关百姓食品安全,上海众多小饭店餐厨垃圾收集存在不少‘隐患’,如何让餐厨垃圾不流入地下渠道?”这是上海市人大常委会专题询问时发出的询问之声。

“山上还有一些非煤矿山在乱采乱挖,严重破坏环境,请问区政府准备如何解决这个问题?有没有具体的时间表?”这是重庆市沙坪坝区人大常委会专题询问时发出的询问之声。

“在城乡供水同质不同价问题上,政府有什么举措?实现老旧小区的雨水和污水分离还需要多久?”这是浙江省嘉兴市人大常委会专题询问时发出的询问之声。

这些在地方人大常委会专题询问会场上响起的发问声,其指向恰恰是社会普遍关注的热点问题。上海市人大常委会副秘书长杨佳瑛对记者说,围绕涉及群众切身利益、社会普遍关注的热点问题依法开展询问,能够进一步切实有效地增强人大监督实效。

正是认识到了这一点,所以许多开展专题询问的人大常委会都在询问中直指社会热点。

关注民生疾苦

“如何挖掘医院内在潜力,解决医院出现的看病难、排长队、开大方等问题?”

“对没有享受本地卫生经费的外来建设者,市政府是怎么考虑和安排的?”

“政府是否清楚新农合报销比例?今后打算建立怎样的报销制度?”

“请问:政府下一阶段采取何种措施加快改造基层卫生院?”

这一个个问题,来自浙江台州市人大常委会首次专题询问的会场,询问主题紧扣老百姓看病吃药问题。像这样紧扣民生疾苦的热点难点问题,在多场地方人大常委会的专题询问中都可听到。

浙江省温岭市人大常委会首场专题询问也是围绕医疗机构建设这一社会普遍关注的民生问题展开,而温州市人大常委会的首次专题询问,则把目标锁定在事关温州500万人口饮水安全的珊溪水库水源保护、整治水污染问题上。四川省广安市巴州区人大常委会的专题询问,更是针对屠宰场污染环境严重扰民、废品收购市场缺乏统一规划、农贸市场“有场无市”等民生细节逐一发问,让百姓感受到浓烈的民生情怀。

力求有备而问

采访上海市人大常委会首次专题询问的新闻界同行说,委员们的询问直击要害、发人深省,问题看得准、想得深,极具前瞻性。其实,为使这次专题询问的主题更加集中、监督更有深度,上海市人大城建环保委等相关部门围绕加强城市管理,多次召开不同类型的调研座谈会,各区县人大展开联动调研,上海市人大的“人大网议日”也组织专题网聊,并与政府部门及时沟通,反馈各方意见和建议,从而使委员在专题询问时所提问题更有针对性和专业性。

为了开展好专题询问,安阳市人大常委会事先召开主任会议,进行认真研究,确定了专题询问的主题,并由常委会相关委室进行深入的调研,座谈讨论、收集资料,对拟提出询问的问题进行了认真的归集整理,并对专题询问的形式、时间和场合等作了精心安排,制订了详细的专题询问工作方案,并将专题询问的主题提前通知政府有关部门,要求其认真准备、认真答复。

由于准备充分,安阳市人大常委会的首次专题询问一改过去一般性询问中针对性不强的现象,有准备、有重点、有针对性,使问答双方都对专题询问的效果表示满意。

莆田等市人大常委会为做好首次专题询问工作,常委会组成人员和有关工作机构也都提前开展调研,收集相关资料,做了精心准备。





温州市人大常委会专题询问现场

摄影/夏健河

形式多有创新

8月23日上午,许多温州市民通过温州网,看到了这样一条预告新闻:“本月27日,市人大常委会将就珊溪水库整治对政府开展询问。”这条新闻的惊人之处于其最后一句:“温州网将开展同步网络视频直播,广大市民可予以关注。”

果然,从当日的八点五十二分起,温州网就在专题询问现场开始了网络视频和图文直播报道,直到中午询问结束,网上直播持续了近三个小时,吸引了大批网友在线观看,并不断有网友在线留言进行点评、发表看法。此举堪称温州市人大常委会的一大创新。

当然,其他地方人大常委会也不乏创新之举。上海市人大常委会的专题询问要求提问时每人每次不超过两分钟,回答问题时每次不超过十分钟。如果询问者对回答不尽满意,还可以对应询人进行追问。“追问”成了上海市人大常委会专题询问的一大亮点,当天十三位询问者中有四位举手“我要追问”并获成功,使询问会场高潮不断。

重庆市沙坪坝区则是举行区人大常委会扩大会议,由该区的八位副区长就分管工作向全体区人大代表作半年工作总结,并接受代表的专题询问。此举使普通代表也行使了询问权。

应询严肃认真

“这不是讲话,是发言和表态。”这

是8月27日温州市委副书记、市长赵一德在该市人大常委会首次专题询问结束时作表态发言的“开场白”。这天,赵一德市长带领分管副市长及温州有关职能部门和所属县、市政府主要负责人参加专题询问。他在表态发言中说,市人大常委会以专题询问这种形式实施对政府工作的监督,这是一种创新,是对政府工作最直接、最有效的一种支持方式,收获很大。

7月29日上午,嘉兴市副市长陈越强也到市人大常委会接受了市人大常委会委员的专题询问。“专题询问体现了人大对政府工作的关心、支持,让政府更加清醒地看到自身工作中存在的不足,有利于我们找准问题、落实整改,更好地履行工作职责。”陈越强表示。

对于地方人大常委会的专题询问,同级人民政府基本都像温州市政府、嘉兴市政府这样高度重视、郑重对待。在广安市巴州区人大常委会进行专题询问时,政府主要负责人亲自到场,分管副区长一一作答。会后,区政府负责人还立即召开专题会,研究解决询问中提出的问题,由分管副区长牵头,对每一个问题都落实具体的责任部门和责任人,明确办理落实时限,并将落实方案报人大常委会备案,以便区人大常委会对办理情况进行满意度测评。

询问不止于问

“专题询问结束后,询问人提出的问题将和审议意见一起,整理形成审议意见书,转送市政府办公厅。”上海市人大城建环保委员会主任委员甘忠泽表示,市人大专门委员会将跟踪政府的落实情况,并将选择重点问题开展专项监督。

询问结束了,但并不意味着解决问题的结束。河南安阳市人大常委会针对专题询问涉及的问题,提出了具体审议意见,要求政府有关部门认真研究、及时整改。福建省莆田市人大常委会在专题询问结束后,由有关工作机构将询问中大家比较关注的问题进行了梳理,选

择其中的突出问题,加强跟踪监督,力争尽快得到解决。温岭市人大常委会根据专题询问情况,不仅延后了对有关事项批准决定的表决,还就询问中提出的主要问题,要求政府及相关部门认真研究加以落实,并限时作出书面答复。

专题询问并不止于问,看来已经成为所有开展了专题询问的地方人大常委会的一种共识。有专家评论说,这种贯穿于专题询问工作全过程的总结经验、发现问题、改进工作直至解决问题、跟踪落实,较好地体现了监督的实效。

探索稳步前行

专题询问,作为人大监督工作的又一重要探索和有益尝试,正以其独特的功效,为人大监督工作带来新的气息、新的气象,受到地方人大越来越多的青睐和推崇。“专题询问的这一问一答,形象地将宪法所限定的‘政府对人大负责,向人大报告工作、受人大监督’这样一种法律关系具体化了。与一般的询问相比,专题询问具有针对性强,有着利于促进沟通和理解的优势。”温州市人大常委会副主任刘笑华在专题询问之后感触颇深地说。

感受到了专题询问魅力的安阳市人大常委会主任李发军表示,今后,安阳市人大常委会将坚持开展专题询问,围绕专项报告,将社会普遍关注的问题作为询问重点,不断提高监督工作实效,不负人民重托。

如何将专题询问这一有效的监督方式常态化,是安徽省寿县人大常委会在首次专题询问之后提出的设想。积极地在运用询问方式方面进行探索和实践的广安市巴州区人大常委会主任刘青宁有着更多的思考。他说,要认真总结完善询问的实践,形成理论研究成果,要完善询问具体办法,明确“一府两院”在接受询问时的具体要求,增强询问权威。

可以说,专题询问正在健步“走进”地方的各级人大常委会,并相信在未来的地方人大监督工作中将会展现出更大的活力与动力。☑

采访札记：

人大之“问”，值得期待

文 / 本刊记者 金果林

在今年春天的全国“两会”上，吴邦国委员长在人民大会堂关于“依法开展专题询问和质询”的郑重宣示，不仅令全国近三百万各级人大代表感到振奋鼓舞，而且使全国无数黎民百姓引颈瞩目，人们关注：平淡多年的人大询问权、沉寂多年的人大质询权，能否因这一宣示而被唤醒、被激活？这一法定的人大权力能否在当代中国民主政治生活中焕发出应有的活力和作用？

半年的时间过去了，现实的情况怎么样呢？记者经过采访发现，现实情况令人欢欣鼓舞，对其未来可以坚定起更加饱满的信心，因为这一新的监督形式甫经实践，就展现出令人惊喜的蓬勃生机和崭新魅力，正朝着人们所期望的方向逐步地发展和演进。

在这半年时间里，率先动作的是全国人大常委会。全国人大常委会不仅破天荒地进行了两次专题询问，而且是在相邻的两次常委会会议上连续进行，并且在形式上坚持创新，第一次是采取分组会的形式，第二次则采用联组会的形式，先是关注国家的“钱袋子”，继而是关注国家的“粮囤子”，而且全程向媒体开放、公开透明，使专题询问制度化、常态化的趋向呈现出十分明显的态势。

全国人大常委会的这一连串动作，在社会上获得广泛好评和赞誉，也使地方人大常委会受到相当大的鼓舞和激励。有人说，全国人大常委会的这一重要探索，不仅使地方人大常委会增添了信心和力量，而且为地方人大

常委会提供了样本和范例，值得地方人大常委会师从和效仿。

因此，在短短几个月的时间里，专题询问大有在全国“四处开花”之势，先后有浙江、安徽、福建、贵州、湖北、河南、重庆、四川、山东、广东、辽宁、内蒙古、上海等省、自治区、直辖市的二十多个县、区、市人大常委会开展或决定开展专题询问。

其实，询问权是法律赋予人大的一项重要重要监督权力，是人大监督权的题中应有之义，行使好这一权力，是法律的要求、人民的期待、代表的呼声，也是政府的愿望。但如何行使好询问权，使询问权成为人大监督增强实效的杠杆，不仅需要政治胆识，而且需要政治智慧。

人大的询问，是人大法定监督权的一种外化载体，既不同于“行人问路”那种层次的问，也不同于“学生请教先生”那种层面的问，更不同于“街坊邻居嘘寒问暖”那种形态的问，还不同于“偶有遗忘、翻阅资料”那种功能的问，而是国家权力机关依法进行的监督性的庄严之问。

如何体现人大询问这种法定性、监督性、庄严性，应该说，专题询问这种方式圆满地将三者融合在了一起。所以说，专题询问是这种政治胆识和政治智慧高度结合的成果，既符合法律、又适合国情、还切合民意。


正因为如此，专题询问这一监督形式，才会得到上上下下的普遍支持和肯定，赢得地方各级人大常委会的热情关注和推崇。这也是专题询问能

够在如此短的时间内获得大范围“复制”和“拷贝”的主要原因。

通过半年来的实践可以看出，专题询问犹如投入春水中的一块石子，激活了人大询问权，使人大监督工作的局面焕然一新。参加专题询问的人大与政府双方人员，无论是在责任意识方面、还是在履职意识方面，都在一个新的高度上得到了大幅提升，这是对法定权力意识的一次温习和普及、对法定职责意识的一次巩固和提高。

最近，吴邦国委员长提出要“使专题询问开展得更加有声有色、更富实效”，这是对开展专题询问提出的更高的要求 and 期望。有声有色就是指内容和形式必须达到有声有色的要求，内容要掷地有声，形式要丰富多彩，要能够产生影响力、推动力，如果是无声也无色，那就没有达到要求。富有实效是指目标和效果，要有实实在在的内容，要切实解决实际问题，要能扎实地推动工作，从而起到人大监督的实际效果和作用，切不可搞形式、图热闹、耍“花架子”功夫。

在这些方面，已经开展了专题询问的各个地方人大常委会，都做出了很多努力，并取得了明显成效，像紧盯事关本地全局的大事、关注百姓生活和民生疾苦、直击社会热点、强化前瞻意识、事先精心准备、深入调研、询问不止于问、跟踪监督、创新形式、“网上直播”、“会上追问”等等做法，都值得互相交流探讨、深入研究。

应该说，专题询问还是一个“新生事物”，还需要长期的探索实践，无论是在内容形式上、程序规则上，还是在方式方法上、理论研究上，都还需要不断地完善创新、不断地丰富发展。总之，专题询问还有很大的上升空间，所蕴涵的能量还远远没有释放出来，在未来人大监督工作中必将会发挥出更大的独特作用。一言以蔽之：人大之“问”，值得期待！

现代农业建设任重道远

文 / 本刊记者 李小健



图/CFP

连日来,浙江省桐乡华章千亩现代化生态农业观光园内感受现代都市农业魅力的游客络绎不绝

农业丰则基础强,农民富则国家盛,农村稳则社会安。“三农”问题事关社会和国家利益大局,历来深受党和政府的重视,做好“三农”工作,必然要求发展现代农业。

近期,在全国人大常委会农业技术推广法执法检查组第一次全体会议上,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长吴邦国作出重要批示,强调要加快建设现代农业,促进农民增收,确保国家粮食安全。

更早之前,按照全国人大常委会《关于开展“十二五”规划纲要编制工作若干重要问题专题调研工作方案》和

吴邦国委员长重要批示精神,全国人大农委负责“十二五”规划纲要编制中有关“农业和农村发展问题”的调研工作,其中一项重要工作内容就是调研粮食安全和现代农业建设。

全国人大农委调研报告指出,改革开放以来,特别是“十一五”以来,在党中央、国务院的领导下,各地、各部门全面贯彻落实科学发展观,始终把确保粮食安全和建设现代农业放在国民经济发展的突出位置,作为保障国计民生的重要工作来抓。各地认真贯彻落实中央的强农惠农政策,坚持抓好粮食生产不放松,加快转变农业发展方式,现代农

业建设取得了一定成效。

同时,由于正处于传统农业向现代农业转变的过程中,发展现代农业我们还有很长的路要走,还存在许多制约因素和现实挑战,亟待逐步解决。

在探索中向前走

我国是一个农业大国,新中国成立不久,就曾提出实现农业机械化、电气化、水利化和化肥化“四化”,发展现代农业。随着农业的发展,我国的农业现代化建设在实践中,开始走向科学化、集约化、社会化、生态化,并运用现代科技、装备和管理,提高农业生产率。

进入新世纪,社会主义新农村建设不断推进,2007年中央一号文件明确提出了“用现代物质条件装备农业,用现代科学技术改造农业,用现代产业体系提升农业,用现代经营形式推进农业,用现代发展理念引领农业,用培养新型农民发展农业”。党的十七大报告进一步强调,要坚持把发展现代农业作为建设社会主义新农村的首要任务,走中国特色农业现代化的道路。

2010年中央一号文件再次锁定“三农”,中央一号文件明确提出把发展现代农业作为转变经济发展方式的重大任务。

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今年“两会”时接受采访说,在党和国家各级政府的重视下,我国农业发展近年来取得了可喜的成绩,粮食产量连续6年实现增产,市场上肉、禽、蛋、菜产品丰富、充足,这就归功于我国农业构成的变化:农业科技进步机械化水平提高,农村专业种、养殖户兴起,合作社等农村社会化服务体系成型。

全国人大农委分赴全国各地深入调研掌握的情况表明,近年来,我国粮食生产能力明显提高,连年稳定增产;农业基础设施建设不断加强;优势区域布局逐步形成,进一步优化农业产业结构布局;农民增收渠道实现多元化。

对于现代农业建设颇为关键的科学技术,据全国人大农委调研报告,农业科技贡献率和支撑能力逐年提高和增强。“十一五”以来,农业科技投入逐年增加,积极开展科技攻关活动,促进农业科技成果的继承应用,推行现代农业耕作制度,坚持用现代农业科技改造传统农业,加快农业科技成果转化应用,提高科技对农业增长的贡献率。农业科技进步贡献率目前全国平均水平已经超过50%。

山东省农业厅向全国人大农委调研组汇报时介绍,近几年来,山东省在稳定提高链式综合生产能力的基础上,

立足绿色、特色和高端定位,通过加快调整优化农业结构、强化科技进步支撑、健全完善产业化体系、推进农业产业化经营等,加快发展高产、优质、高效、生态的现代农业。2009年,山东省农业增加值达到3226亿元,比“十五”末增长64%,农民人均纯收入6119元,比“十五”末增长56%。

为加快现代农业进程,探索中国特色农业现代化道路,农业部日前发布公告,认定北京市顺义区等51个县(区、市、垦区)为第一批国家现代农业示范区。据悉,51个国家现代农业示范区幅员面积20.5万平方公里、占国土面积2.1%,耕地面积共1.01亿亩、占全国耕地总面积5.5%,粮棉油糖、畜禽、水产和蔬菜等大宗农产品生产优势突出,现代农业发展均处于本省、区、市领先水平。事实上,全国各地都在积极探索建设和发展现代农业,未被认定为国家首批现代农业示范区的地区,正迎头追赶,或发展生态农业,或创建特色现代农业示范园。

不易逾越的现实难题

“从调研的情况来看,近年来我国在发展粮食安全、加快现代农业建设方面取得了一定成效,但是进一步发展仍存在许多制约因素,面临一些新的挑战。”全国人大农委在调研报告中非常客观而又全面地指出当前建设现代农业存在的现实难题和挑战。

这些现实难题和挑战包括我国粮食需求逐年增长的压力不断加大,土地等生产要素的制约日益加剧,农业基础设施建设依然薄弱,农业社会化服务体系建设落后,外资对我国农业领域“冲击”及气候变化异常频繁等等。

中国农科院农经所教授、现代农业研究室主任蒋和平向本刊记者表示,其他国家尤其是已经建立现代农业的国家,是在比较成熟的市场经济体制下推进现代农业建设,农业发展的体制机制比较完善。当下我国发展现代农业,面

临着经济社会机构的转型,面临着明显的城乡“二元”结构的约束。推进现代农业,既要发展农业生产力,还要改革生产关系。

全国人大代表、安徽省宿州市委书记李宏鸣认为推进现代农业需要破解“四个脱节”。他说,首先是农业与第二、第三产业之间的脱节,农民以从事单纯的农业生产为主,不能从农产品深加工产业获益增收;其次是农业生产发展和生产关系的脱节,尽管农业机械化、良种培育等方面已经有了很大的进步,但是农村地区普遍还是一家一户的散户耕作,生产关系没改变,不能形成规模效应;其三,农业生产要素之间的脱节,土地与科技、金融等要素不能充分整合,无法发挥合力;最后是涉农政策之间的脱节,虽然政府惠农政策很多,但从属于不同部门,只能是“撒胡椒面”的效果。

对此,李宏鸣代表建议,推进现代农业,可以通过建立现代农业综合试验区的形式进行探索,把“四个脱节”变成“四个结合”,形成一个以现代农业为主导的、各要素整合、政策配套的有机体系。“要破解制约现代农业发展的瓶颈和障碍,仅仅依靠某一领域、某一环节的改革创新,难见成效,必须通过系统性、综合性的先行试验,不断探索发展模式,理顺生产关系,寻求破解之策,这是现代农业中的必须要经历的一个过程。”

吉林省政府副省长王守臣向全国人大农委调研组汇报该省现代农业建设情况时指出其所面临的突出问题,其中农村金融改革力度虽然加大,但农村金融市场发育不足,资金紧缺仍然是农村发展的突出问题;农村劳动力综合素质普遍低下,与现代农业建设任务要求形成强烈反差。

以培育创业型农民为抓手

还有一个问题也是我们不得不面临的,随着市场经济体制的确立和运

行,社会分工的逐步细化,商品市场的不断扩大,以农户为主体的小规模经营对以适度规模经营为特征的现代农业的障碍作用日益明显。因此,发展现代农业,迫切需要探索引导农户进入市场和扩大农业经营规模的有效途径,不断提高农业组织化程度和集约化水平,促进农业生产专业化、经营一体化、服务社会化。

如何形成适度规模的现代农业经营方式?在坚持家庭承包经营不动摇的前提下,国家应在政策层面积极稳妥地创新和灵活规范土地承包经营管理方式。除此之外,中国农科院农经所教授、现代农业研究室主任蒋和平认为还要以培育和扶持创业型农民为抓手和载体。他说,如果将中国近9亿农民看成是一座金字塔,创业型农民有经营理念,智商高,头脑灵活,应培养成为建设现代农业的“领头羊”和主力军。因为他们在国家政策和资金的支持下,通过发挥自己的才能,用现代最先进的科学技术、装备和管理方式等,经营几十亩或上百亩的土地,产出高效益,必然会对周边农民产生巨大影响和带动作用。他们是种粮大户、种菜大户、养殖大户、设施农业大户和农业公司老板,或农民专业合作组织的带头人,在整个农民群体结构中处于高端位置。他们的市场意识比较强,具有一定的市场经营理念,可迅速推动发展现代农业的新局面。这个层次的人越多,我国现代农业发展的步伐就越快。他们处于金字塔塔顶,所占比重小。实际上,在我国越发达的地区这个比重越大,越不发达的地区比重越小。比如贵州的创业型农民所占比重只有2%左右,在上海、北京、江苏等地就能达到8%—10%。

蒋和平教授认为,培育创业型农民可以影响和带动处于塔中部分的学习仿效农民和处于塔底的思想观念陈旧的传统型农民,效仿创业,为社会提供一定的就业岗位。另外,当前农民在种粮比较效益低下,国家推行城镇化的前

提下,年轻的农民纷纷进城谋工,留守农村,从事农业耕种的大多是年龄普遍偏大的农民,且文化程度低,若干年后,这部分岁数大的农民丧失劳动能力后,“接班人”就成了很大的问题,有可能形成断层,对我国的粮食安全、农产品安全、现代农业发展将带来不可预估的消极影响。因此,从这个现实角度来讲,培育创业型农民显得格外迫切。

“眼下的当务之急是由国家拨出专项资金,培养一批25—40岁的‘创业型’农民,每年对他们进行技能培训、创业指导等。”蒋和平表示,“农业的现代化过程就是农民分化的过程,应通过培养‘创业型’农民,层层影响、逐步推进,通过农民之间的带动作用,促进现代农业的可持续发展。”

全国人大农委委员、中国社科院农村发展研究所所长张晓山认为,现在活跃在农村的这些专业种、养殖户是我国新型农民的代表,而且这些有知识、懂技术、有市场头脑的新型农民会成为发展现代农业的生力军。

根据湖南省农业厅组织对全省的调查,2010年湖南全省租赁转包耕地面积30亩以上的种粮大户达到95049户,涉及耕地面积487.2万亩,产粮达396.5万吨,分别占全省耕地面积、粮食总产量的8.6%、13.2%。其中,100亩以上的种粮大户比2008年增加了684户,1000亩以上的种粮大户增加了70户,10000亩以上的种粮大户增加了2户。通过耕地的租赁转包实现规模经营,解决了当前农村出现有地无人耕种的现象,已成为粮食主产区农业生产发展的着力点和兴奋点。

拓宽延伸农业产业链

建设现代农业的核心是建立起有竞争力的现代农业产业体系。所谓现代农业产业体系,是指以一定的农产品生产经营为基础,为满足特定市场需求而进行的一切活动的总和,是农业内部各子系统从供应、生产、加工、销售各环

节分工合作,密切联系,同时各子系统之间相互联系相互作用,将农业再生产过程中的产前、产中、产后各环节联结成为一个有机整体,是农业产业横向拓展和纵向延伸的有机统一,其横向的产业主要由粮食产业、经济作物与园艺产业、水产业以及生物质能等新兴产业构成,其纵向的产业主要由产前、产中、产后三个环节形成相关产业构成,如农产品加工业、农业服务业等。

“现在很多人谈到发展现代农业就认为需要高投入,其实不然,再说根据我们国情,高投入也不切实际,适度投入,获得高产出高效益就行。重要的是,我们政府应在制度和管理上创新,引导大家拓阔和延伸现代农业产业链,这或许在某些时候比技术创新发挥的作用还要大。”蒋和平教授认为,发展现代农业,不能看成是传统农业的种植养殖,实际上它是多个农业产业链形成的过程。“做好现代农业,有很多产业可以做起来,像美国,从事农业生产的农民只占美国3亿人口的1%不到,也就是300万人左右,而为这些农民提供社会化服务的占人口的15%,即4500万。如果我们把产业链做起来,就可以解决很多劳动力就业。比如农业科技服务产业就是现代农业一个很重要的产业,目前在我国还很分散,没有形成规模。”

在产业化成熟的条件之下,现代农业农产品与传统农业相比,优势非常明显,有品牌有标准有商标,附加值自然就会提高许多,最终提高了农业生产效率。

随着现代农业产业体系的建立,将改变目前农业在我国国民生产总值中的比重越来越小的现状,而进一步提升农业在国民经济中的基础地位。

在全国人大农委调研材料中可以看到,山东、吉林等省通过扶持产业化龙头企业和专业化社会服务组织,与农户进行紧密对接,大力推进农业产业化。☐

水土流失：一个全国性难题

文 / 本刊记者 谢素芳



我国水土流失面积356万平方公里,占国土面积37.1%,水土保持工作面临严峻的形势

今年8月8日,甘肃省舟曲发生的特大地质灾害泥石流震惊了全中国。截至8月22日,舟曲特大泥石流灾害已造成1435人遇难,330人失踪,有预测认为其带来的损失可能超过2008年的汶川地震。

今年以来,我国许多地方都陆续遭受洪涝灾害,从南方的广东到东北的吉林,从西南的贵州至西北的甘肃,连续暴雨、江河告急、山体崩塌、泥石流倾泻,桥路被毁、城市被淹、生产绝收、人员伤亡……

悲痛之余,水土环境成为全社会关心和讨论的热点,造成洪涝灾害、特大泥石流等的直接原因固然是强降雨,但是否还另有其因,有些损失是否可以减少甚至避免?我们的山川、森林、水利设施等是否发挥了他们应有的功能?这些都与一项工作相关——水土保持。

水土流失 制约经济

水利部的资料显示,我国水土流

失面积356万平方公里,占国土面积37.1%,遍布各地。不仅发生在山区、丘陵、风沙区,平原地区和沿海地区也存在;不但发生在农村,城镇建设及其他工矿企业的生产建设活动也在产生大量的水土流失。

水土流失带来的直接后果就是土壤的流失。据调查,土壤侵蚀模数在5000吨/年·平方公里以上的达112.7万平方公里,占水土流失总面积的31%。由于水土流失,我国每年流失的土壤总量达45亿吨,占世界年流失量的19.2%。

水利部、中国科学院、中国工程院联合开展的“中国水土流失与生态安全综合科学考察”不久前发布了科考成果。科考组发现,近50年来,我国因水土流失而损失的耕地达5000多万亩,平均每年100万亩。按照现在的流失速度推算,“50年后东北黑土区1400万亩耕地的黑土层将流失殆尽,35年后西南岩溶区石漠化面积将增加一倍,届时有近1亿人失去赖以生存和发展的土

地,粮食会减少30%—40%。”水利部水土保持司副司长牛崇恒表示,由于我国人均占有耕地面积本来就远低于世界平均水平,人地矛盾突出,水土流失进一步加剧了该矛盾。

“水土流失最严重的地区在山区,主要是少数民族居住区和革命老区,这些地区往往也是经济最贫困的地区,水土流失加剧了这些地区的贫困。”水利部水土保持司司长刘震告诉本刊记者,水土流失通过破坏土地资源、降低耕地生产能力,不断恶化农民群众生产、生活条件,水土流失与贫困互为因果、互相影响。据了解,我国76%的贫困县和74%的贫困人口生活在水土流失严重区。

此外,水土流失还导致大量的泥沙进入河流、湖泊和水库,削弱河床泄洪和湖库调蓄能力,加剧江河流域的洪水灾害;破坏土壤结构,涵养水分能力降低,加剧风沙灾害;影响水质,威胁着饮水安全,给我国带来严重的经济损失。根据水土流失与生态安全综合科

学考察成果,以2000年的数据分析,水土流失给我国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%。

“我国是世界上水土流失最为严重的国家之一,水土流失严重威胁着我国的生态安全、粮食安全和防洪安全,已经成为制约经济社会可持续发展的重要因素之一。”水利部副部长周英在十一届全国人大常委会第十六次会议上说。

重视不够 治理不善

导致水土流失的原因有降水、地形、土质等自然因素,也与人为的破坏植被、忽略治理有关。

这次特大泥石流地质灾害的发生地舟曲,50年前覆盖着大片的原始森林,但几十年来植被遭到严重破坏,山体裸露在外,水分涵养能力下降。人员、经济损失惨重悲剧的酿成与其不无关系。

“水土流失是个慢性病。”刘震向本刊记者表示,水土流失具有很强的隐蔽性,大多情况下表现为对地表的蚕食,是一个渐变的过程,甚至一年剥蚀掉的表土层只有几毫米厚,其危害是日积月累的结果,往往不能引起人们的广泛关注,一旦显现,后果可能相当严重。“而像东北黑土8000年才积累1厘米,一旦流失几乎是不可恢复的,是不可逆的,因此必须引起重视。”

长期以来“重开发、轻保护”的人类活动加剧了水土流失。据统计,仅“十五”期间,全国各类生产建设项目共扰动地表面积达5.53万平方公里,弃土弃渣92.1亿吨。据了解,目前,全国亟待治理的水土流失面积200多万平方公里,包括3.59亿亩坡耕地和44.2万条侵蚀沟亟待治理。

与水土流失的严重性相比,人们对它的重视远远不够。“根据‘十一五’期间每年4万平方公里的治理速度,初步治理现有水土流失面积至少需要50年时间。”牛崇桓透露。

“水土流失治理工作的主要问题在于资金。”刘震接受本刊记者采访时表示。

如果不是缺少资金,或许舟曲的悲剧可以避免,至少没有现在这么严重。据媒体报道,多年以前专家已经认定舟曲有泥石流的潜在危险,并做了预防规划,但由于经费不足,防护工程并没有达到规划中的要求,而一些监测站也因缺少资金和人员被撤走。

由于水土流失严重的地区大都是经济较落后地区,这些地方财力不足,因此,吕薇委员呼吁,“国家应该加大水土流失防治的投入力度,尤其是预防的投入。”她还建议,“水土保持工作政策性强,需要将其列为政府的重要职责,把水土流失治理工作纳入国民经济和社会发展规划中,并且要作为重要内容之一。”这也与水利部提出的水土流失防治对策一致。

“需要提醒的是,由于我国水土流失的成因复杂,必须根据不同的水土流失类型采取治理措施,不能盲目。”刘震表示,在以往的治理过程中,不乏因不合理的治理造成事倍功半,甚至带来新的水土流失,如西南地区在退耕还林的政策响应下,大面积地种植桉树,因而影响了土壤的性质,使得其他原生植被不能存活,反而不利于水土保持。“水土流失的治理必须坚持因地制宜、遵循自然规律的原则。”

预防为主 社会参与

舟曲发生泥石流灾害后的8月14日,四川映秀镇也遭到严重的泥石流袭击,但没有造成人员伤亡。“就是因为各级都做到了有预测、有预警、有预案,安全转移了56万人,造成人员伤亡的比例非常少,不然伤亡人数不一定比舟曲少。”四川省人大常委会副主任甘道明认为,准确的监测和预测对减轻水土流失带来的负面影响非常重要。

“坚持预防为主、保护优先。”水利部认为,在预防方面,首先要执行严格

的水土保持方案制度,即各行业各地区的生产建设活动,只要有扰动地表、挖弃土石方的,都应该采取水土流失防治措施,达到一定规模的要编报水土保持方案,避免炼山造林、全垦造林、顺坡耕作等极易造成大面积高强度水土流失的行为、遏制新增人为水土流失。

预防的另一个内容就是植树造林、保护植被,充分发挥生态自然修复能力。在人口密度小、降雨条件适宜、水土流失比较轻微地区,采取封山育林、轮牧轮封等措施,促进生态恢复和改善。

没有监测的预防是不完备的。“我国水土保持科学研究和监测等基础工作的历史短,基础薄弱。”据了解,水利部将建立覆盖全国各主要水土流失类型区的水土保持监测系统,完善监测制度。

“在监测中要加强科学研究,特别是现在的互联网络非常发达,物联网正兴起,传感技术也大发展,要用物联网加强对水土保持的监测。”全国人大常委会委员庄先认为应充分利用新技术以提高监测的及时性、准确性。

另一方面,水土保持以提高生态效益和社会效益为根本目的,水土流失防治是一项分布极广的工作,因而离不开群众的力量。全国人大常委会委员、曾经领导过山西大寨村搞梯田建设的郭风莲表示,“水土流失的防治离不开群众的参与,要调动起广大群众水土保持的意识,只有政府去做是不够的。”

刘震也表示,需要加强防治水土流失的宣传,“发挥地方群众在防治水土流失中的主导作用,调动全社会参与水土流失治理的积极性。”比如,在政策上鼓励群众和社会力量参与治理荒山、荒坡,建立群防群测的监测机制等。

十一届全国人大常委会第十六次会议审议了水土保持法修订草案,以上问题也得到广泛讨论,相信修订后的水土保持法将会更符合实际需要,从法制上推动和保障水土流失防治工作。■

水土保持法修订：需强化政府责任

文 / 本刊记者 谢素芳

十一届全国人大常委会第十六次会议审议了水土保持法的修订草案，被认为是非常及时之举。

“当前我国面临的水土流失形势十分严峻。特别是今年，我国多个省市发生了滑坡和泥石流灾害，人员伤亡惨重，经济损失巨大。造成泥石流和滑坡的直接原因是暴雨和大暴雨，但是我认为，主要还是水土流失造成的。现行的水土保持法是19年前颁布的，现在修改势在必行。”朱启委员的这段话几乎代表了所有与会人员的观点，委员们一致赞同修订现有的水土保持法。

水土保持法于1991年颁布实施，“随着经济社会的迅速发展和人们对生态环境要求的不断提高，水土保持工作也遇到了一些新的问题，需要通过修改现行水土保持法加以解决。”水利部副部长周英说。

实际上，作为水土保持工作的主管部门，水利部是最早意识到需要更完善的法律制度来适应、推进水土流失的防治。早在2005年，水利部就启动了水土保持法的修订工作，成立了起草小组，通过组织调查研究、专家论证、征求各方面意见，起草了水土保持法修订草案送审稿并提交到国务院，最终形成的水土保持法修订草案，于今年7月21日由国务院常务会议审议通过。

全国人大环资委也在今年5月专门听取了七个有关部委对水土保持法修订的意见和建议，并开展了专题调研、专家座谈，为审议水土保持法修订草案做了充分准备。

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，增加了“规划”一章以及强化政府和部门责任、加强对人为水土流失防治、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内容。

在审议会议上，水土流失问题也得到委员和代表们高度重视，他们积极参与讨论、纷纷发言，认为政府在水土流失防治工作中的作用至关重要，其职责需要法律进一步明确和强化。

理顺管理制度

水土流失的防治工作涉及到国土资源、建设规划、环境保护、林业、农业、发改、财政等多个部门，在整个防治过



建设梯田是治理坡耕地水土流失的有效方法。图为经过小流域综合治理后，湖北省巴东县溪丘湾乡的大片荒山成为茶叶基地

程中既需要有作为主管部门的牵头者，也需要部门间、地区间、项目间的协调、配合。目前由于缺乏这种统筹协调机制，在实际的水土流失防治工作中，存在多头管理、投资分散等问题，成为制约水土流失防治效果的重要因素之一。

“如何建立一个分工协作且责任明

确的管理体制和运行机制,包括资金的统筹使用等,在修订草案中没有体现出来。”刘振伟委员认为,应该把水土流失防治的管理体制作为重点认真加以研究,法律中要明确细化各个部门的职责分工。

赵可铭委员还认为,水行政部门只是作为一个办事机构,担任水土流失防治工作的主管部门不能很好地协调各部门的分工,建议“国务院成立一个综合的领导小组或委员会统管水土流失的防治工作”。

严隽琪副委员长也提出了一个管理体制的设想,即至少有一位国务院的领导人来分管水土流失的防治工作,由相关部门共同参与,组成一个联席会议,定期召开联席会议,定期公布相关信息。“可以把办公室设在水行政主管部门,但是一些决策和协调,一定要是有比水行政主管部门更有权威的组织形式,以增强其权威性。”

“现在我们的管理体制总的来讲还是分散的,把管理责任更多的交给了地方,我认为对一些重要流域的管理必须国家统一管理,如果不强化这个管理体制,我们很难真正收到好的效果。”陈斯喜委员则表示,水土流失防治工作应放在国家直接管理的高度进行,尤其是跨地区、跨流域的防治工作。因此他建议把修订草案的第4条第2款“国家在水土流失重点预防区和重点治理区,实行地方各级人民政府水土保持目标责任制和考核奖惩制度”中的“地方人民政府”去掉;“这样把水利部和地方政府绑在一块,共同承担责任,才能推动目标的完成。”同时建议第5条应该明确规定跨省、区、市的重要江河流域由国家设立流域管理机构,实行统一管理。“要强硬流域管理机构集中统一管理的权威。”

建立补偿机制

国内外实践证明,建立和完善水土保持补偿机制是一种保障水土流失治理资金的有效途径和手段,这种机制在

于协调生产建设者、经济开发者、水土治理受益者等多方利益和义务的平衡。

水土保持法修订草案中明确规定了“将水土保持生态效益补偿纳入国家建立的生态效益补偿制度”,但在许多委员看来,修订草案只是在坚持“谁开发谁保护、谁受益谁补偿”原则下强调了生产建设,降低或丧失原有水土保持功能必须缴纳治理水土流失的补偿费,却忽略了另一个需要补偿的对象——当地百姓。

“从实践来看,加强水土保持和治理,要实行水土保持治理的补偿政策。”尹成杰委员认为,由于有些地方的水土流失是生产过度开发造成的,比如一些草原、山、坡地过度的开发利用造成了植被退化、水土流失。治理需要退耕还林、退牧还草,要使过度开发利用的生产活动停下来,农民也要付出一定的代价,他们的收入会减少。因此,他建议,“给农民增加一定补偿,否则很难调动农民保护水土的积极性,水土流失的治理成果也难以巩固。”

云南省人大常委会副主任程映萱结合云南当地的实际情况提出建议,“国家应当制定资金扶持政策,采取修建梯田或者其他水土保持措施。”她表示,水土保持法修订草案规定25度陡坡上禁止新开垦种植农作物非常必要。但云南省94%是山区,25度陡坡地上种植农作物是很普遍的,如果禁止他们种植农作物又没有其他保障,他们的生存会很艰难。

“要强化补偿机制,没有补偿机制就不能很好地实现水土保持目标,也不公平。”陈斯喜委员认为建立水土保持补偿机制才能体现公平,并且建议在总则里明确这一规定:“国家建立水土保持补偿机制,建立水土保持基金,专项用于水土流失的治理和为保持水土禁止、限制开发区域的补偿。”

强化法律责任

生产建设活动已经成为水土流失

的主要原因之一,虽然现有的法律法规对此进行了限制,但力度不够,“守法成本高、违法成本低”导致人们生产建设时忽视对水土的保护,造成的破坏也得不到充分的治理,许多委员都建议严厉追究破坏水土行为的法律责任。

全国人大代表郑捷认为,修订草案规定用“交纳水土保持补偿费”补偿水土流失的规定是不合理的,应该作为一种违法惩罚金。在她看来,很多大型工程项目对原有生态水土保持功能造成的危害,并不是交纳一定的水土保持补偿费就可以解决的,有时是用多少钱、多少时间都补不回来的。“因此对违法的惩罚要有一定的力度,要让单位或个人知道,若不遵守水土保持法的规定,不仅仅赚不到钱,而且还会赔钱,会赔到破产。只有一定的力度才能让公民牢固树立这种观念。”

“目前规定的罚款力度是不够的。在法律责任中,对一些具体的问题,特别是要分类地作一些处罚规定,要加大处罚力度。”吕薇委员还看到,现有规定的法律责任,多是针对个人、小项目的违法行为,而对大型项目,特别是政府行为的项目,比如道路建设、矿产开发等的违规建设、造成水土流失,法律没有明确规定。“这些项目很多都是政府批准的,甚至是政府项目,法律有必要写入怎么追究政府的责任。”

四川省人大常委会副主任甘道明则认为,政府和有关行政部门对水土流失不积极作为,也应该负法律责任。“现在一些地方政府对水土流失等生态问题不积极作为,甚至是不作为,应该在法律上明确规定追究他们的行政责任和法律责任。”

“国家机关及其工作人员参与从事水土保持有关的生产经营活动的,应该依法给予处分;国家机关工作人员滥用职权、玩忽职守,构成犯罪的,应依法追究刑事责任。”全国人大环资委也建议法律要加强政府有关行政部门的责任。✘



2010年9月1日,济南陆军某预备役舟桥团在山东省平阴县举行实兵实装动员演练

文 / 本刊记者 于 浩

“把确保人民群众生命财产安全放在首位!”在自然灾害面前,身着迷彩服的预备役官兵无处不在:他们或是跳入波涛汹涌的水中,用身体和沙袋堵住泛滥的洪水;或是走在泥泞的山路上,搀扶着素昧平生的群众;或是在乱石纷飞中,抢通断路……谱写出一曲曲人民军队为人民的英雄壮歌。“我们准备好了,等待祖国和人民的检阅!”在每一次的国庆阅兵中,这支佩戴“Y”字领章的国防新旅屡屡成为人们眼中的一道亮丽风景线。

但预备役官兵寓军于民,居住城镇化、工作地方化的特点也给他们带来了种种苦恼:执行任务时,会有被工作单位停发工资奖金,甚至解除劳动合同的忧虑;执行任务后,受到奖励时会被自身单位拒绝将奖励卡记入档案等问题。

这些都亟待解决。

完善法条,解除预备役官兵后顾之忧

“官兵们在一线建功立业,我们要倾尽所能为他们解除后顾之忧,绝不能让他们流血流汗再流泪!”解放军总政治部干部部有关负责人在接受本刊记者采访时表示,十一届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议审议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国预备役军官法〉的决定》,将在健全预备役军官制度,改善预备役军官储备结构,提高预备役军官队伍素质,加强国防后备力量建设上进一步发挥重要作用。

“例如,修改前的预备役军官法对预备役军官的征召只作了原则规定,内

容不够系统,操作性不够强。这次修改将‘预备役军官的征召’专设一章,一是充分体现国防法律的特色,增强法律对战时军事行动的调整功能,为预备役军官战时征召提供充足的法律依据,确保依法动员、依法征召;二是注重征召内容的完整性,对战时征召工作进行规范,为制定相关配套政策提供依据;三是着眼于强化预备役军官的使命意识,使他们随时准备依法应召,遂行作战任务,履行保卫国家安全的神圣义务。”该负责人说,修改后的预备役军官法不仅明确预备役军官在执行军事勤务时发放补贴,而且规定在退役时颁发荣誉证书,体现了物质奖励与精神奖励相统一的内在要求,有利于激发他们履行兵役义务的荣誉感和责任感,也有利于形成全社会关心、支持预备役军官队伍建设

的良好环境和鲜明导向。

据介绍,为退役预备役军官颁发荣誉证书,也是世界许多国家的通行做法。德国对服役满5年、10年、20年的预备役军人,分别发放铜质、银质、金质“联邦国防军荣誉十字勋章”;法国对为国防事业做出杰出贡献的预备役人员,授予法国荣誉军团勋章、军事勋章、国家勋章以及志愿军人勋章等。

拓宽人才选拔渠道, 打赢未来局部战争

“新世纪新阶段,打赢信息化条件下局部战争靠什么?把非军事部门的专业技术人员增加作为预备役军官的选拔来源之一,为什么会有这样一个修改?”很多人都有这样的疑问。

“人才是兴军强军之本。随着我军现代化建设的不断推进,装备技术含量逐步提高,对各类专业技术人才的需求也越来越多。目前,预备役军官队伍的结构还不尽合理,专业技术军官比例偏低的矛盾比较突出,难以适应未来高技术条件下局部战争的需要。改革开放以来,我国人才建设得到快速发展,不仅为经济社会发展提供了比较充足的人才资源,也为国防后备力量建设提供了有力的智力支撑。新修改的预备役军官法把地方的专业技术人员作为预备役军官选拔的一个重要来源,体现了军民融合式发展的内在要求,有利于进一步优化预备役军官队伍结构,与兵役法的有关规定也相一致。”权威人士认为,现代战争特别是近几年局部发生的一些高技术条件下的战争,越来越突出地表现为人才素质上的一种较量,世界上一些主要国家都把人才作为军事战略竞争的重要支撑。我们国家改革开放以来,人才建设取得了显著的进步,不仅为经济社会的发展提供了有力的人才支援,也为国防后备力量建设提供了有力的智力支撑。

在分组审议预备役军官法修正案草案时,全国人大代表、沈阳军区联勤

部原政治委员李学智也认为,由于没有明确的选拔原则,部队配备干部的随意性增大,影响了整体编配质量。部分单位过多地把选拔重点放在地方党委、政府要害部门的领导身上,导致预备役部队“平时实用干部多、战时管用干部少”,很大程度上制约了部队的战斗力建设。特别是地方党政主官预编比例较大,一旦国家战时动用预备役部队时,预编的地方党政主官因坚守岗位等原因很难抽得出、用得上。此外,实践中对预备役军官起管理制约作用的是地方党委政府以及所在单位,部队只有任免权,缺乏有效的管理机制。这次修正案草案专门增加了一条,明确了军队和地方联席会议制度,从立法层面上建立了军地联合管理协调工作机制,可以说是抓住了关键、切中了要害,必将有利于提高预备役军官管理水平和效率。

对于委员提到的这些问题,解放军总政治部干部部有关负责人表示,预备役军官工作涉及到军队和地方许多部门,在人员编配、教育训练、日常管理、执行军事勤务、落实待遇等方面,有大量的实际问题需要军地协商解决。建立军队和地方联席会议制度,既与《国防法》有关规定相衔接,也是实践证明行之有效的做法,对于加强军地沟通协调,形成管理合力,推进预备役军官队伍建设,具有很重要的作用。

“同时,团职以下预备役军官平时服预备役的最高年龄下调了5岁。”该负责人表示,作这样的调整,主要考虑预备役军官队伍适当年轻化,有利于改善预备役军官队伍的年龄和素质结构,适应遂行多样化军事任务的需要。同时考虑到我国实行转业干部转服军官预备役制度、预备役军官来源充足的实际,降低服预备役的最高年龄,可以有效疏通出口,合理调控预备役军官的储备规模。目前全国登记的预备役军官总体规模偏大,预备役军官平时服役最高年龄调整后,总数将得到有效压减。对

按新规定达到或超过服预备役最高年龄的预备役军官,将及时安排退出预备役,并注销预备役登记。

明确责任,强化依法治军

据中国国防报报道,吉林某预备役师组建之初,师党委“一班人”心齐劲足,决心建设一支过硬的预备役部队。可谁知一盆盆冷水却迎面泼来。该师举办教练员集训,尽管提前10天下发了通知,却只有27%的人按时到达。随后,师工作组在各团点验时发现,少数预备役官兵不服从管理的现象比较突出,军事训练中总有人借口单位工作忙迟到、早退,甚至旷课……对于这样的事件,李学智在审议时表示,当前,从预备役军官法实践看,在责任追究方面还存在人员难处理,执法难落实的问题,影响了预备役军官法的尊严。为了更好地管好预备役建设,建议在新法出台后,一方面积极指导军队和地方制定相应的法规,从贯彻落实层面拿出具体实施办法,进一步明确责任追究的标准程序。

此外,法律还规定将军兵种政治部纳入预备役军官管理工作中。赵勇认为,1995年立法时,我军没有军兵种预备役部队。随着预备役部队建设的长足发展,近些年组建了军兵种预备役部队。为适应形势发展变化,进一步强化管理,有必要在法律层面将军兵种政治部纳入到预备役军官管理的实施主体之中。

“修改后的预备役军官法体现了与时俱进、科学发展的时代要求,有利于形成军地互动、国防联动的工作局面,为国家武装力量动员和国防后备力量的建设提供了法律保障,对预备役军官队伍建设科学发展有着重要的意义。”许多委员建议,各级人民武装部门和各级政府要认真学习,广泛宣传,提高认识,切实贯彻落实,加强预备役军官队伍建设,使预备役军官真正成为国家后备力量建设的骨干。★



“非物质文化遗产是民族文化的精华,是民族智慧的象征,是民族精神的结晶。”保护非物质文化遗产,对我国的社会主义文化建设,乃至对世界各民族积极参与和推进人类文化发展进程都具有重要意义。十一届全国人大常委会第十六次会议首次审议了非物质文化遗产法草案,与会委员们展开深入讨论、各抒己见,对我国非物质文化遗产的保护、传承、利用、发展等方面的工作提出许多很有见地的意见、建议。

要找对支持方式和操作主体

文/ 吴晓灵



非物质文化遗产的传承的主体,应该是民间,而政府的作用是引导和支持。

政府支持的方式和操作的主体是什么?我个人认为,操作主体最好是博物馆和俱乐部。

我看了美国的立法,美国的法律就是授权国会图书馆,也就是说现在不可能活下去的东西,由国会图书馆保存下来。

我们国家级、省级、市级的博物馆应承担起这个任务来,我们这里曾经有什么东西,有实物的放实物,现在还能制作的可以进行录像,把这件事记录下来,这些工作交给博物馆去做。

还有一些活的东西,还在使用的东西,但是发展能力又比较差一些的非物质文化遗产比如一些民俗、歌舞、戏剧,真正要传承下来,国家要下力气建立各种俱乐部,给他们活动的场所,通过俱乐部和各种文化设施给他们支持。比如盖了梅兰芳戏剧院,但是中国京剧院演出还是有困难,场租费非常高,还要给演员报酬,票价就会很高。

国家应下力气建立一些文化设施,给老百姓搞文化活

动时提供场地,谁能够创造出好的内容来,就可以到那里演,让老百姓到那里活动。✘

属地化管理非物质文化遗产

文/ 贺 铿



中国至少有五千年的文明历史,有很多很好的东西需要保护,没有一部法律来强化是不行的,所以非物质文化遗产保护立法是非常必要的。但非物质文化遗产的范围非常宽泛,不可以什么都保护,有的属于糟粕,不应当保护。非物质文化遗产的认定和传承一定要

做到文化性、科学性、代表性,不宜搞得太宽。不能要么不重视,要么就一哄而上。因此,在认定和传承上搞一个名录非常必要,我也赞成名录要从国家层面来确定。因为我们国家很大,下面还有省,有些省也有特殊情况,建议可以搞两级认定,否则就滥了。对于非物质文化遗产的保护问题,我认为应该是属地化管理,非物质文化遗产一般不是小范围的,应该是在一个相当的区域里面流传的东西,所以保护就应该属地化。非物质文化遗产绝不可以是小范围的,如果是小范围的东西就没有太多保护价值。✘

防止过度商业性利用

文/ 任茂东



目前,社会上出现了过度商业性开发利用非物质文化遗产的现象。有些地方对非物质文化遗产“重申报的名录、重利用、轻保护”,没有正确处理保护与利用的关系。

有的地方为追求经济效益,滥用传统文化资源,如建假民俗文化村,对非物质文化遗产进行了所谓的现代化加工以及歪曲篡改,使非物质文化遗产的“原生”状态遭到了破坏,甚至使非物质文化遗产的利用低俗化、庸俗化。

有些媒体还滥用“原生态”等词语,误导了社会公众。必须正确处理好保护与利用的关系,防止这类现象蔓延,确保非物质文化遗产保护的真实性、整体性和传承性,在有效保护的前提下合理利用非物质文化遗产。✘

建立资金保障机制

文/ 达列力汗·马米汗



非物质文化遗产保护工作中最突出的还是资金保障问题,建议建立资金保障机制,把这个问题提到机制的高度加以重视。机制包括以下几个内容:

一、把非物质文化遗产的整理、研究、保护都列为当地本级政府的国民经济和社会发展规划中,特别是要列入社会发展计划中,切切实实地加以重视。

而且把这些计划具体化、细化,结合年度计划,真正加以落实。

二、资金应当列入本级人民政府的财政预算专户管理,实行专款专用。根据当地财力的增长逐年增加并给予保障。

三、列入国家一级和省一级的非物质文化遗产项目,所需资金应直接由中央财政和省级财政安排,不要由基层负担。

四、资金安排应该向中西部地区、经济欠发达地区以及少数民族地区倾斜,建议进一步加大倾斜力度。

五、建议建立国家和省两级的非物质文化遗产发展基金,主要由中央和省两级财政为主,也可以吸收社会各界的支持。✘

建立传承人退出机制

文/ 郑 荃



建立了非物质文化遗产的目录后,就会有非物质文化遗产传承人的保护问题,传承人要由专家组来审定。传承人不是一个物,而是一个人,他会不断变化,我们在调研时也发现这个情况与文物保护是不同的。

文物保护中,如果是一个鼎或一件艺术作品,它是国家二级文物,它永

远是国家二级文物。而传承人是一个人,在一段时间,他可能是这个艺术的代表人物,可以作为传承人具有代表性,如果这个人身体不好、年纪大了,他的学徒可以超过他,那么就会产生新的传承人。

人是一个活的载体,这与文物保护是不同的,所以在传承人的问题上,必须要有一个退出机制,要重新评价。每过一段时间要重新评价,在这个领域这个人是不是可以作为传承代表。

在调研中还遇到很多具体问题,比如我们去了一个木偶剧团,一台戏有很多人在台上表演,但是其中一个人被认定为这个木偶剧种的传承人,结果在剧团形成了轩然大波,因为一个人不能演一台戏,而一个剧团只有一个传承人,那就一个人唱算了,引起了很多矛盾,所以还有一个传承集体问题。具体如何认定,怎么使传承人真正地代表这个行业,代表这个水平,而且能够传承下去,情况是不断变化的,根据非物质文化遗产的特点,制定传承人制度非常重要。✘

完善助学贷款还款机制 缓解“蚁族”就业困境

“由于就业难、收入低，大学毕业生中‘蚁族’、‘漂族’群体正在不断扩大，而这时催还助学贷款对他们而言是雪上加霜。”

全国人大代表、湘潭大学校长罗和安说，虽然国家已建立以助学贷款为主体的大学生资助体系，但现行的助学贷款还款期限过短、要求过严，必须进行适当调整。

“助学贷款催还难现在已不单纯是一个诚信问题。”罗和安说。当前普通大学毕业生的起步月薪一般在1500元至2000元之间。以最低生活水平计算，一个毕业生租房费用每月不少于500元、基本生活费用600元左右，再加上通讯、交通、社会交往等费用，每月工资所剩无几。

罗和安说，现行助学贷款的还款方式单一，一般采取等额本息还款和等额本金还款方式，在6年内分期还清。在当前就业形势不乐观的情况下，有相当多的大学生毕业后工作需要好几年时间才能稳定下来。6年内还清贷款，对于大部分普通大学毕业生来说很难做到。

罗和安建议，政府应调整助学贷款还款与代偿机制，建立适当宽松的还款环境。“当前执行的6年还款期限应延长至15年，并根据不同的还款期限，以3年为一个时间段收取不同的贷款利息。”

此外，政府还可借鉴澳大利亚、美国、日本等国的经验，建立并逐步完善国家助学贷款本金、利息减免制度，对大学生在读期间的助学贷款免息，并将个税起征点作为助学贷款的“还款门槛”。大学生毕业后，对其个人所得税起征点超出部分按比例还款，还款比例随收入增加而逐步提高。对毕业后收入达不到个人所得税起征点的毕业生，后延还款时间。对毕业后收入始终达不到个人所得

税起征点的毕业生，则由国家或地方财政给予代偿资助。(谭剑 雷敏)☒

开通政府网站 不能仅凭“一时兴起”

在地方政府网站上，哪些信息该公开，没有制度保障，有些地方网站甚至连政府年度工作报告都不能及时披露。网友往往是乘兴而来，扫兴而归。

随着网络在社会生活中的普及，政府网站也成为政府和群众之间联系的新平台。对于这一新兴事物，有的地方政府虽然表现出很大兴趣，但一定程度上却存在着“一时兴起”的现象。对此，多位全国人大代表呼吁，开通政府网站不能仅凭“一时兴起”，应建立长效机制。

全国人大代表、天津市委组织部常务副部长张俊滨说，政府信息公开制度的实施，可以推动政府管理透明，促进政府机关工作人员及广大公众形成公开意识和公开文化。地方政府的常委会、办公会安排，政府领导重要的工作安排，都应该及时在政府网站上公布，这是很有意义的做法。既然是人民的政府，就应让人民群众知道你在做什么，怎么做，不能让群众觉得政府部门是深宅大院。

全国人大代表、黑河市委书记张宪军认为，事实上政府每一项工作都应该在这个平台上公开。张宪军认为，政府管理透明对提升政府工作科学化水平、提高效率和改善工作作风都有着重要作用。如果政府工作公开透明，就会有力促进政府的重大决策和工作安排更符合实际，更符合群众的愿望，更重要的是政府得认真真抓各项工作的落实，因为群众通过网络在看着你，监督着你。网上越透明，政府的工作越不敢懈怠。

全国人大代表、河北承德市市长张古江说，目前在一些地方计算机还只是打字机，网络还只是摆设。然而经济

和社会的发展，公民参政议政热情的高涨，对服务型政府、电子政务建设以及行政管理体制改革都提出了更高的要求。(王茜 刘奕湛 邹伟)☒

应鼓励公务员 骑自行车上下班

“各级公务人员要做骑自行车上下班的榜样，恢复我国以自行车代步的良好传统，从而形成国人骑自行车出行的良好氛围。”全国人大代表、河南省邓州市中医院院长唐祖宣建议说。

唐祖宣代表介绍说，在他唯一一次出国时，发现丹麦首都哥本哈根到处都有自行车存放架，许多议员、内阁部长也是骑自行车上下班，交通警示灯还特设自行车信号，自行车免费停车场随处可见。

他说丹麦政府提倡和大力扶持骑自行车出行，很大程度上缓解了城市交通拥挤现象，既净化了空气，减少了碳排放量，又维护了人们的健康，促进了人们进行锻炼的觉悟，无疑对本民族人口素质的整体提高是大有裨益的。

上世纪80年代初，我们中国城市的代步工具主要还是自行车，有的单位为了鼓励骑自行车上下班，每月还发5元自行车修理磨损费。人们把骑自行车上下班和出行看做非常自然的事情。现在，随着经济的腾飞和人们物质条件的改善，自行车已被日渐淘汰，而公路上大量排放废气的机动车拥挤不堪。

“无论是从发展低碳经济的时代要求出发，还是从解决民生问题的视角出发，我们都应该为自行车这种最平民化、最环保的出行方式鼓与呼。”唐祖宣代表说，尤其是当今，面对城市日益恶劣的环境和空气的严重污染，我们在面对地球变暖的大气候下，应呼唤自行车的回归，建议国家提倡骑自行车出行。

唐祖宣代表建议，各级公务人员要做骑自行车上下班的榜样，恢复我国以自行车代步的良好传统。国家在城市道

路的建设中,要像铺设汽车道、人行道一样,铺设自行车道,并在道路旁制作自行车交通警示灯,使骑自行车出行者有路可行、有章可循。为了使骑自行车者出行方便,政府应投资建立自行车免费停放场,并在公共场所设立自行车存放架,并由政府聘用专人免费看管,以“政府埋单,百姓受益”来解除骑自行车出行者的后顾之忧。(单纯刚 任芳)✶

“三农”资金要改变 “多头管理”现象

近年来,中央及各地都大幅度增加了对“三农”的投入,在改善农业生产条件,促进农民持续增收,推动农村经济发展方面,取得了较好的成效。“但在实际工作中存在着资金多头管理、使用效益不高等问题。”全国人大代表、河南省平顶山市委书记赵顷霖说。

赵顷霖代表说,今年中央一号文件提出,“三农”投入要“总量持续增加、比例稳步提高”;政府工作报告又强调,财政投入要继续向“三农”等领域倾斜,并把钱用在刀刃上。这既是亿万农民的福音,又对科学地使用“三农”投入提出了新的要求。

赵顷霖代表认为,中央财政和各级政府对于“三农”的投入不仅有加大力度的问题,而且有科学投入的问题。近年来,中央财政和各级政府对于“三农”的投入日益增多,中央财政对“三农”的投入达80多项,涉农资金管理部门20多家,政出多门、资金分散,使用效益不高。

赵顷霖代表建议,在不违背“三农”资金用途的前提下,应扩大地方政府统筹使用“三农”资金的自主权,并加强对“三农”资金使用情况的监管;另外,对“三农”生产型的投入要选择好项目,对生活型投入要与农村基础设施建设和新农村建设结合起来,如危房改造、沼气建设等,不能在现有的村庄上投资。(单纯刚)✶

尽快制定 饮用水安全保障法

针对饮水安全问题,全国人大代表、重庆水务集团董事长武秀峰建议,我国应尽快制定饮用水安全保障法,提高应对饮用水突发事件的预防能力和快速反应能力。

武秀峰介绍说,由于水质的污染,不安全的饮用水已成为人类健康的杀手。我国突发水污染事件非常频繁,重大水污染对饮用水安全造成极大的威胁,一些事故造成的危害和影响触目惊心。

他表示饮用水安全问题是关系到广大人民群众生活和生命健康的头等大事,要慎重对待饮用水的安全问题,采取积极有效的措施进行预防和控制,加强宣传教育,大力提高全社会的饮用水安全意识,同时加强应急能力建设,提高应对饮用水突发事件的预防能力和快速反应能力。

武秀峰建议,为确保饮用水的安全,让群众喝上干净的水,我国应尽快制定饮用水安全保障法,完善饮用水安全保障法律体系;建立强力的协调机构,强化饮用水安全的协调管理;加强饮用水安全保障能力建设,为饮用水安全提供技术支撑。(朱薇 谭浩 廖雷)✶

呼唤《社区矫正法》

全国人大代表、上海市人民检察院检察长陈旭表示,当前我国不少地方都开展了社区矫正工作试点,但立法滞后影响了这项工作的深入开展。他建议我国应尽快制定《社区矫正法》,统一规范矫正对象、矫正机构、矫正管辖等问题。

社区矫正就是将符合法定条件的违法犯罪人员置于社区内,由专门的国家机关以及社会团体、民间组织和社会志愿者帮助其矫正恶习,促进其顺利回归社会。从2002年起,在有关部门的指

导下,我国多个省市区已经开展社区矫正试点工作。

陈旭说,立法滞后已经影响了社区矫正工作的深入发展。我国现行法律中没有“社区矫正”的明确表述,其工作内容散见于刑法、刑事诉讼法、监狱法以及部门规章、地方规范性文件中。由于相关规定散乱,立法位阶不一,导致上位法与下位法之间、同一位阶的不同规定之间矛盾冲突。各试点地方做法不统一,也损害了社区矫正工作的严肃性和权威性,容易造成权力寻租和司法腐败。

陈旭认为,制定《社区矫正法》首先要确定社区矫正的对象。为此,他提交了一份《社区矫正法》建议草案,其中写道,社区矫正的对象主要包括:被判处管制的犯罪人员;被宣告缓刑的人员;被暂予监外执行的人员,如保外就医、怀孕期和哺乳期的妇女等;假释人员;开放式管理的劳教人员;社区戒毒和康复戒毒人员等。陈旭特别提到,今后可以实施周末监禁和半监禁制度,相关人员也要纳入社区矫正范畴。

至于公检法司各部门在社区矫正中的分工,陈旭建议,执行社区矫正应由罪犯所在监狱、看守所等机构提起,由罪犯服刑地中级人民法院裁定决定,由司法行政部门在社区里统一实施。

陈旭建议,司法部要内设与监狱管理局相并列的社区矫正局,统一管理全国社区矫正工作;县级以上各级地方政府的司法行政机关中要设置专门的社区矫正工作机构;县以下设立派出机构,实行垂直管理。矫正机关要设立相应的人员编制,财政要全额保障。

对于社区矫正的管辖地,陈旭认为,当前人口流动、人户分离的现象十分普遍,让所有矫正对象在户籍所在地接受矫正,既不合理也不现实。因此,应该以矫正对象的实际居住地为基础,采取属地管辖的方式。(杨金志 许晓青)✶

对中国特色社会主义法律体系几个问题的研讨

文 / 胡康生



胡康生 / 摄

结合法律委员会对中国特色社会主义法律体系若干问题进行的研讨,我讲三个问题,与大家交流。

一、正确把握中国特色社会主义法律体系形成的主要标志

这个问题是关系人们对法律体系形成统一思想、达成共识的基础。形成标志可以从实质标志和形式标志来衡量。实质标志主要是:1. 法律来源于实践并作为实践服务。中国特色社会主义法律体系植根于建设中国特色社会主义伟大实践,为这伟大实践提供法制保障。2. 中国特色社会主义法律体系是中国特色社会主义伟大事业的重要组成部分,它以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,体现坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。3. 依法治国的前提是有法可依,中国特色社会主义法律体系是与党

领导人民依法治国、建设社会主义法治国家的进程相适应的。4. 为了保障人民民主,必须加强法制。中国特色社会主义法律体系促进民主制度化、法律化,保障公民各项权利。形式标志主要是:1. 法律部门已经齐全,可以涵盖法律调整社会关系的各个领域。2. 各个法律部门中基本的、主要的法律已经齐全。3. 与法律相配套的法规适时制定出来。4. 法律体系内部要科学和谐统一。

党的十一届三中全会以来,我国立法工作取得了巨大成就。党的十五大提出到2010年形成中国特色社会主义法律体系的立法工作总目标。全国人大及其常委会围绕这一目标,加强立法工作,提高立法质量,不断推进科学立法、民主立法,制定并完善了一大批法律,集中进行了法律清理。截至目前,除宪法及其修正案外,现行有效的法律235件、行政法规690多件、地方性法规8800多件、自治条例和单行条例700多件。由以上法律规范总和构成的法律体系,总体上适应建设中国特色社会主义的需要,国家的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设基本上做到有法可依,人权得到法制保障。这个法律体系门类齐全,起支架作用的法律基本制定出来,法律法规相互配套,体系内部日趋科学和谐统一。从现阶段的实际出发,用上述主要标志来衡量,充分表明,以宪法为核心的多层次、多部门的中国特色社会主义法律体系已经从初步形成到基本形成,今年一

定能够如期形成,圆满完成党和人民赋予的历史任务。

这里需要说明,在法律体系的部门划分、层次构成问题上,有些专家学者还有不同意见。比如:在部门划分上,有的主张宪法应独立于法律部门之上,以突出它的统帅地位;有的认为应增加环境资源法、国防军事法等法律部门;有的建议明确国际条约在法律体系中的地位。又如:在层次结构上,有的主张把规章作为一个层次。这些意见各有各的道理,都可以在实践中进一步研究。还有的认为现在需要制定法律加以解决的问题还很多,这就需要进行分析。调整社会关系的手段历来是多种多样的,法律并不是唯一手段。一般来说,需要用法律手段解决的,应该是那些在社会生活中带有普遍性、用其他社会调整手段难以解决、最终需要依靠国家强制力解决的问题。有的问题确实需要待条件成熟时制定法律,有些则需要通过其他调整社会关系的手段予以解决。

二、正确把握中国特色社会主义法律体系的基本特征

各国的国情不同,发展道路不同,面临的任務不同,需要建立的法律制度也就不同,这些区别决定了各自法律体系必然具有不同的特征。

概括地说,中国特色社会主义法律体系应当具有如下特征:

一是,这个法律体系体现中国特色社会主义性质,这是它的本质特征。

一国的法律体系通常是由一个国家在一定的历史发展阶段所形成的。法律体系的性质由所处社会制度的性质所决定。不同社会制度国家的法律制度必然有本质的不同。我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。我国社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制。在社会主义初级阶段,我国坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。这就决定了我们建立的必然是中国特色社会主义性质的法律体系,它以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。它包括的全部法律规范,它确立的各项法律制度,必须有利于巩固和发展社会主义的各项基本制度,以体现人民共同意志、维护人民根本利益、保障人民当家作主为本质要求。这是以公有制为基础的中国特色社会主义法律体系与以私有制为基础的资本主义法律体系的本质区别。

二是,这个法律体系体现改革开放的要求,这是它的时代特征。

新时期最鲜明的特点是改革开放。我国法律体系与改革开放相伴而生、相伴而行,不断适应改革开放和社会主义现代化建设的需要,具有鲜明的时代特征。

第一,这个法律体系是随着改革开放进程逐步形成的,是同改革发展进程相适应的,既不能滞后,也不能超前。一方面它反映和肯定了改革发展的成功实践经验,另一方面要适应改革发展的新任务、新要求。尤其是我国还处于深化改革、实现转型时期,中国特色社会主义还处于完善与发展的过程中,因而反映和规范这种制度和体制的法律体系必然具有稳定性与变动性、阶段性与前瞻性相统一的特点。

第二,这个法律体系妥善处理了立法与改革的关系。法律的特点是“定”,是在矛盾的焦点上划杠杠,一旦规定下来,全社会都要一体遵循。改革的特点

是“变”,是变革原有的体制和规则。用特点是“定”的法律去适应特点是“变”的改革要求,需要妥善处理二者的关系:实践经验成熟的,加以深化、细化,作出具体规定;实践经验尚不成熟,又需要作规定的,作出原则规定,为进一步改革发展留下空间;缺乏实践经验,各方面意见又不一致的,暂不作规定,待条件成熟时再作补充完善。

第三,这个法律体系立足我国社会主义初级阶段的基本国情,也借鉴了人类文明成果。各国的法律制度既是按照本民族的历史、文化传统和社会现实情况不断发展,也随着全球化趋势的增强而日益沟通、交流、相互借鉴。在中国特色社会主义法律体系形成过程中,始终坚持从我国国情出发,总结改革发展经验,传承我国优秀法律文化传统,也借鉴国外有益经验和现代法制文明成果,但决不按照国外特别是西方的法律体系“对号入座”,不加分析地照搬照抄。世界上没有统一的法律体系模式。由于国情不同,需要用法律手段解决的问题不同,外国法律体系中有的法律,我国不一定要有;外国法律体系中没有的法律,只要改革发展需要,就应当及时制定。

三是,这个法律体系是统一而又多层次的,这是它的结构特征。

法律产生以后,随着社会实践的发展,便开始形成自己的内在发展规律,并逐渐追求自身的内在逻辑性。一国的法律体系由哪些不同效力层次的法律规范构成,一般取决于该国的法律传统、政治制度及立法体制等因素,其中立法体制的影响最为突出。立法体制主要涉及立法权限在中央与地方、立法机关与其他国家机关之间的划分。中华人民共和国成立后,建立了统一的、多民族的、单一制的社会主义国家。此外,由于历史的原因,我国各地方经济社会发展很不平衡。与此相适应,在最高国家权力机关集中行使立法权的前提下,为了使我们的法律既能通行全国,又能适应各地方不同情况的需要,在实践中能

行得通,宪法和立法法根据宪法确定的“在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则”,确立了我国的统一而又分层次的立法体制。不同立法主体依法制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例等,都是法律体系的有机组成部分,共同构成一个统一的法律体系整体。

三、正确把握中国特色社会主义法律体系形成与完善的关系

中国特色社会主义法律体系的形成,并不意味着这个体系已经十分完美,可以一成不变。必须看到,社会实践是法律的基础,法律是实践经验的总结,并随着社会实践的发展而不断发展。实践没有止境,法律体系也要与时俱进、不断创新,它必然是动态的、开放的、发展的,而不是静止的、封闭的、固定的,一定阶段所称法律体系只能是相对的而不是绝对的。这个法律体系形成后,立法任务不仅没有减轻反而越来越重:一是深入贯彻落实科学发展观,坚持以人为本、构建和谐社会、全面落实依法治国基本方略、加快建设社会主义法治国家等目标和任务的提出,对法律体系建设提出了新的更高要求;二是我国经济社会快速发展,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化,统筹协调各种利益关系的难度加大;三是人民群众对民主法制建设的期待和保障各项合法权益的要求越来越高。面对新任务、新要求,我们还有很多已知和未知的挑战需要面对,还有许多难题需要破解。因此,立法工作包括立、改、废等立法任务仍然十分繁重。我们必须在中国特色社会主义法律体系形成的基础上,根据党的十七大要求,为不断推进科学立法、民主立法,完善中国特色社会主义法律体系做出不懈努力。✘

(作者为全国人大常委会委员、全国人大法律委员会主任委员)

为形成和完善中国特色社会主义法律体系努力做好立法工作

文 / 信春鹰

中国特色社会主义法律体系即将如期形成。多年来,全国人大及其常委会围绕党和国家的工作大局,根据经济社会发展的客观需要开展立法工作,形成了以宪法为核心,法律、行政法规和地方性法规三个层次、七大法律部门、基本覆盖社会生活各个方面的法律体系。从国际比较看,从农业社会走向现代工业社会,涉及社会生产方式、生活方式和社会秩序的调整和转型,必然伴随着现代化法律体系的形成和制度建设,有些发达国家形成这样一个法律体系用了三四百年时间。我们国家处在社会主义初级阶段,工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化同时发生,各种问题和矛盾交织在一起,立法面对的问题非常复杂,仅用了三十多年的时间就形成了中国特色社会主义法律体系,这是中国共产党领导人民在改革开放和建设现代化国家过程中的伟大创造,在世界立法史上也是前所未有的。

一、这个法律体系适应了我国改革开放和现代化建设发展的需求

在学术意义上,法律体系指根据法律调整的对象而对现行法律所做的部门划分,这种分类主要用于比较法研究和法典编撰。中国特色社会主义法律体系是根据我国社会发展的需求,为改革开放和社会主义现代化建设提供有效法律规则,保障社会稳定和秩序的法律系统。这个法律体系不是在书斋里造出

来的,也不是从西方国家搬来的,它是基于中国特色社会主义事业发展的需求而建构起来的,是这个伟大事业的一部分。

从1978年党的十一届三中全会开始,党和国家的工作重点转移到以经济建设为中心的社会主义现代化建设上来,“一手抓建设,一手抓法制”成为建设社会主义现代化战略布局的两个支点。在法律体系建设的最初阶段,立法工作主要针对“文化大革命”给国家制度造成的破坏,解决国家根本制度建设的问题。彭真同志当时曾明确提出:我们制定了宪法,还要制定关于国家机构的组织法,这些法律是其他法律的基础。1982年宪法制定前后全国人大常委会制定了地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、全国人民代表大会组织法、国务院组织法等一批关于国家机构的组织和职权的法律,推进了国家机构职责、权限、活动的制度化、中央和地方关系的制度化、基层民主生活制度化建设。在市场经济体制改革全面展开后,法律体系建设主要围绕建立和完善社会主义市场经济体制的目标,建立和完善市场经济的法律制度,确认并保障各类市场主体的平等的法律地位,维护公平的市场秩序。公司法、合伙企业法、个人独资企业法、商业银行法等一大批民商事法律都是在这个阶段制定出来的,这些法律保障了我国从计划经济到市场经济的顺利转型。进入新



摄影 / 傅丹丹

世纪之后,法律体系建设主要围绕着重实践科学发展观和建设社会主义和谐社会这个主题,完善社会主义民主政治立法,保障公民权利、维护社会稳定和谐;完善社会立法,建立和健全社会保险、社会救助、就业促进、劳动合同和劳动争议调解仲裁制度,使全体人民共享改革发展成果,维护社会公平正义;完善环境和资源保护立法,促进低碳经济和绿色经济,保障发展的可持续性。

我们处在一个改革的时代。历史上改革通常又被称为“变法”,因为法律是最有力的改革手段。立法的难题往往也是改革遇到的难题。例如,物权法的制定,先后8次审议,历时14年。这部法

律立法之难,主要原因是我国社会从贫穷到走上富裕安康道路之后的社会利益结构调整,以及多年形成的传统观念的转变。在人民生活总体进入小康的情况下,制定物权法,明晰不同权利主体的物权,维护了市场经济秩序和广大人民群众切身利益,激发社会创造财富的活力。国有资产法从列入立法规划到出台也经历了14年。这期间国有资产管理体制的完善、国有经济布局 and 结构调整、国有企业的改制和改组一直在探索过程中,为立法提供了丰富的实践经验。这部法律对维护国有资产权益,保障国有资产安全,防止

国有资产流失,发挥着重要作用。还有一些法律,如企业破产法、反垄断法等,都是基于中国具体情况进行制度改革和创新的产物。实践证明,对于改革开放过程中的难点问题,通过立法程序统一认识,寻求社会共识,为改革开放提供有力的法律支持是法律体系建设的成功经验之一。立法把改革开放的成功经验以法律形式固定下来,法律的贯彻和实施又进一步推进改革开放,形成政治、经济和社会生活新秩序,法律体系的发展适应并服务于国家改革开放和现代化建设大局的需求。

二、这个法律体系的形成是我国国家制度成熟的标志

一个政治、经济大国也必然是一个法律大国。从国家治理的角度看,法律制度的完备程度反映着执政党依法执政的能力,国家政权的领导力和凝聚力。历史经验证明,国家稳定、社会昌明是法律体系建构的前提。在近代史上,中华民族积贫积弱,导致几千年形成的中华法系在清末瓦解。鸦片战争后,西方列强在半封建、半殖民地的中国享有“治外法权”。多少仁人志士发起“变法”运动,试图通



十一届全国人大常委会第十次会议表决通过全国人大常委会关于积极应对气候变化的决议,这是中国最高立法机构首次就应对气候变化问题作出决议

过法律制度的重建重新恢复国家和民族尊严,他们的努力最终均以失败告终,留下了中华民族不堪回首的一页。中华人民共和国成立60年来,中国共产党带领全国各族人民不断探索社会主义建设规律,开辟了中国特色社会主义道路,社会主义制度充满生机和活力。

法律是制度载体,法律体系形成体现了国家各项制度的成熟。我国宪法、宪法相关法确立了国家政治制度、基本经济制度、国家机关组织制度、司法制度等等,保障我们国家的社会主义性质和人民主权。民法法确立了调整人身关系的和财产关系的婚姻、收养、继承、物权、合同等制度,保障市场经济的顺利发展。行政法部门确立了行政主体、行政行为、行政程序、行政监督等法律制度,保障政府依法行政。经济法确立了国家对经济活动进行调控的各种法律制度,保障国家对经济活动的法律干预以维护社会公共利益。社会法确立了劳动制度、就业促进制度、社会保障制度、弱者权利保护制度等等,维护社会公正与和谐。刑法规定犯罪和刑罚,维护公民权利和社会秩序。诉讼和非诉讼程序制度确立了刑事诉讼、民事诉讼、行政

诉讼制度、商事仲裁和劳动争议调解仲裁制度,保障实体规则的正确适用。这些通过立法程序确立的制度统筹兼顾了社会各方的利益,凝聚了共识,为社会生活各个领域的行为提供了法律依据,创造了和谐稳定的社会秩序。

从国际角度看,中国特色社会主义法律体系形成是我国的国际地位和影响力日益强大的标志。国家是国际法律秩序的主体,其国内法律制度和法律秩序是其国际地位的基础。当前,世界多极化、经济全球化深入发展,各国国力竞争和各种力量的较量日趋激烈,民族国家无不以自己国家的法律制度为后盾在国际舞台上为自己争取发展空间,维护自身利益。我们国家要统筹国际国内两个大局,一方面要履行国际承诺,另一方面也要维护我国的法律主权。中国特色社会主义法律体系的形成必将进一步提升我国在国际上可信赖、负责任的大国形象,提高我国处理国际事务的能力。

三、这个法律体系的形成为立法工作提出了新的更高的要求

中国特色社会主义法律体系形成



2009年6月1日，食品安全法正式实施

使我国社会主义国家法律制度的发展进入了一个新的历史阶段。但是我们必须清醒地认识到，社会发展无止境，法律发展也没有止境。对立法机关来说，法律体系形成之后，立法工作的任务更为艰巨。

法律体系形成对新立法项目的确定提出了更高的要求。法律是治国之重器，是最重要、最严厉的社会管理手段。在过去的三十多年里，立法工作的当务之急是加快立法步伐，有比没有好，快比慢好。邓小平同志在上个世纪80年代初讲“我们的法律是太少了，成百个法律总是要有的”，法律体系表现为一定的法律数量，但是法律不是越多越好。在体系形成的情况下，新立法项目的确定需要更加慎重。社会生活中的绝大多数问题可以通过政策、行业规则、道德等规范来调整。需要立法解决的问题必须是那些一定要通过国家强制力来调整的，涉及普遍的和稳定的权利义务关系的事项。从概念出发，为立法而

立法，会加大社会成本，也会损害法律的权威。今后的立法工作应该按照科学发展观的要求，以国家发展中最迫切、最需要通过立法解决的问题为重点，通过制度改革和创新推动社会全面进步，实现国家的长治久安。对于新的立法项目要有充分的前期论证和评估，很多国家对立法项目进行前期成本与效益分析的方法可供我们借鉴。

法律体系的形成对立法质量提出了更高的要求。立法质量是一个指标体系，它包括立法的理念，法律所要达到的目标，法律主体之间权利义务的平衡、法律规范之间的衔接，法律功能的设计和可操作性，等等。提高立法质量的重要途径是民主立法和科学立法。民主立法近年来已经有了一些很好的实践基础，听证会、论证会、向社会公开法律草案征求意见，广集民意，确认法律所要解决的问题并尽量在法律中回应这些意见和需求，都是民主立法的有效形式。要进一步加强立法调研工作。一

部法律草案，要解决什么问题，怎样解决这些问题，权利义务如何配置，实践中的难点在哪里，不进行深入的调研就没有发言权。在调研中要尽量听取基层群众的意见，特别是社会弱势群体的意见，了解他们的需求，使法律真正成为党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。科学立法一是要使立法符合社会发展规律，准确反映法律所调整的社会关系的本质和内在规律。二是要使立法符合法律自身发展的规律，处理好法律的稳定性和变动性，前瞻性和现实性，原则性和可操作性的关系。

法律体系的形成对立法技术提出了更高的要求。立法技术是立法活动中所遵循的方法和技巧，它是保障立法质量的技术手段。一般说来，立法技术包括法律的结构设计，法律之间的衔接和协调，法律规范的构造，法律的宣示条款和规范条款的配合，法律效力的表达，法律责任的适当，法律语言的准确和精炼，等等。在法律体系建设的初期，立法缺乏实践经验，“宜粗不宜细”，有的法律文本长，但规范性条款过少，宣誓性内容多，可操作性少。现在我们已经积累了丰富的立法工作经验，对法律技术规范的研究也逐步深化，应该把成熟的立法技术固定化，以保证制定的法律严谨周密，切实可行。

今年是中国特色社会主义法律体系形成之年。全国人大及其常委会制定的法律是国家法律体系的主体，在法律体系中起着主导作用，做好立法工作，保证新时期立法目标的如期实现，是今年立法工作的首要任务。到目前为止，今年全国人大及其常委会已经审议了15部法律案，通过了其中的9部法律。还有一些重要的法律草案的立法和修改程序将在今年完成。我们要继续努力工作，为形成和完善中国特色社会主义法律体系，推进依法治国基本方略的切实贯彻和实施而奋斗。✘

（作者为全国人大常委会委员、全国人大常委会法工委副主任）

一份“审议意见书”的发展推力

文 / 孙建壮 郭庆峰

安徽的皖北地区人口占全省近一半,但经济总量和财政收入却不足全省四分之一和九分之一。

作为地方国家权力机关,安徽省人大常委会始终牵挂着加快皖北发展的进程。面对国际金融危机冲击,去年对部分省人大代表提出的“加快皖北和沿淮部分市县发展的建议”进行重点督办,力促皖北地区“危”中寻“机”,加快发展步伐。常委会今年又决定听取和审议省政府关于加快皖北和沿淮部分市县发展情况的报告。

专题调查实情

为了使审议更加有的放矢,常委会会议召开前一个月,省人大常委会即启动专题调研活动。在动员会上,省人大常委会副主任任海深特别强调:既要重视调研的过程和成果,更要重视调研成果的转化和运用,为加快皖北发展提供更有针对性的决策依据。

调研中,皖北地区良好的发展态势给调研组留下了深刻印象,但加快皖北发展的制约因素更牵动着大家的注意力。他们知道,只有“把准脉”、“找对症”,才能给皖北发展“下好药”。由于历史的原因,皖北地区经济总量依然较小、人均水平低、发展基础薄弱;作为传统的农业区,工业化、城镇化水平不高;限于财力,基础设施建设十分滞后;长期以来,投入严重不足,人才断层、知识结构不合理,政治生态、法治环境不理想,影响着发展的速度和质量……这些制约因素,引发了调研组成员的深入思考,进而形成了长达6000余字的调研报告。

专项审议出实招

在省十一届人大常委会第十八次会议上,与会的常委会组成人员认真审议了省政府关于加快皖北和沿淮部分市县发展情况的报告。与一个月前相比,经过大量调研和细听政府专项报告,常委会组成人员心里更加“有数”。

出席会议的组成人员大都发了言,在充分肯定了皖北地区呈现的良好发展态势的同时,不约而同地盯住两个方面——皖北发展的制约因素和潜在优势。

资源丰富是皖北地区的一大优势,但由于整体产业层次不高,资源优势并没有转化成经济优势。常委会组成人员纷纷为皖北产业发展“支招”:要发挥农业资源、能源和劳动力资源的优势,改造提升传统产业,不断延长产业链条;依托国家技术创新工程试点省建设这个重大平台,围绕新型煤化工、新能源、生物医药、公共安全、节能环保等领域,加强技术研发平台建设,加快培育一批大企业大项目,做好新兴产业“无中生有”、“从小到大”的文章。

工业乃国民经济的重要支撑,而皖北地区一大“通病”恰恰是工业基础薄弱、园区建设起步较晚。如何加快工业园区建设,推动工业由“弱”变“强”,带动皖北经济腾飞,是常委会组成人员关注的热点:应进一步支持市县园区建设,在原有1000万元基础上,适当增加工业园区补助的规模;加大土地整治力度,完善建设用地指标置换机制;充分考虑工业基础薄弱的现状,在环境容量指标分配上适当给予指标倾斜。

在会后交省政府办理的“审议意见

书”上,常委会组成人员提出的90余条建议被汇集成6个方面审议意见,也汇集成了加快皖北地区发展的强大推动力。

新举措力促新发展

省人大常委会“审议意见”交办后,省政府研究提出了尽快制定加快皖北地区经济社会发展中长期规划、进一步支持皖北地区园区建设、突出支持皖北地区金融业发展等一系列方案。

省政府有关部门加紧系统谋划皖北地区的长远发展,明晰了大基地、大企业、大集团的煤炭产业发展思路,吹响了加快城镇化的号角,一个加快发展的宏伟蓝图在皖北全面展开。

在加快金融业发展上,省政府及有关部门下了一番“大力气”:积极推进皖北农村信用社改革,协调各金融机构下放审批权限,简化审批手续,加大信贷投放,推进金融创新;全面启动“县域新增存款主要用于当地”试点工作,遏制皖北持续多年的资金外流现象;推动加快培育拟上市后备资源,对已上市企业做好再融资服务。

为了让“结对合作”结出更加丰硕的成果,省政府迅速确定了工作重点——在共建合作园区或高新技术产业园区上取得突破,并使出了许多“硬招”……

在7月19日省政府办公厅向省人大常委会办公厅转报的落实审议意见的报告中,新措施多达20余项。虽然有些才刚启动,成效还没有显现,但人们已经感受到,皖北这个经济欠发达地区,正迈出新的发展步伐,步入新的发展境界。★

纲举才能目张

文 / 李润金

由于人民代表大会制度的性质所决定,人大工作涉及的面非常广,内容非常丰富,如果面面俱到,工作难出亮点,难见成效。近几年来,九江市人大常委会从增强工作实效、激发工作活力的前提出发,坚持抓重点、带一般的工作方法,牢牢把握人大工作的重心,实施重点突破,达到了纲举目张的效果,产生了较好的社会反响。

党委决策的、政府实施的,就是人大服务支持的。围绕中心、服务大局,既是人大工作必须遵循的基本原则,也是发挥人大优势、有所作为、取得实效的基本经验。

2007年,配合市委、市政府着力实施的沿江开发战略,九江市人大常委会把开发区发展情况列入审议议题,及时组团赴与九江同被国家列为第一批沿江开放城市的岳阳、黄石、安庆、芜湖四个城市进行考察,及时提供可资借鉴的外地经验。2008年,九江市打响国企改革“三年攻坚战”,市人大常委会先后两次深入十多家国有企业进行深层次调研,并及时将调研情况向市政府如实反馈。市长在人大反馈意见上专门批示,并专门召开市国企改革领导小组会议,研究落实人大调研组反馈报告中提出的意见建议。去今两年,市人大常委会又积极跟进“两区互动、强工兴城”和决战工业2000亿战略,把工业发展、重大项目建设、工业园区建设、政府效能建设、土地管理法实施情况等列入常委会议题,作为人大工作服务和促进经济发展的切入点和结合点。

人民群众呼吁的,就是人大监督的。人大的权力是人民赋予的,人民群

众对人大的要求就是倾听百姓的呼声,反映百姓的诉求,维护百姓的利益。

几年来,九江市人大常委会始终围绕群众关注的热点难点问题选择议题,先后听取和审议了20多项有关民生问题的报告,开展了10部涉及群众切身利益的法律在我市实施情况的检查,积极督促解决一些侵害群众利益的问题。

针对群众反映的水污染问题,市人大常委会多年来持续不辍开展了“修河环保行”活动,及时督促政府及有关部门关闭了虎山造纸厂等修河沿线多家超标污染企业,迅速启动、并全面完成了各县区工业园区集中污水处理厂建设。针对食品药品安全问题,市人大常委会积极开展县、区联动,督促市政府有关部门及时开展食品药品安全专项整治行动,依法取缔了一些不符合卫生条件的加工小作坊和假冒伪劣食品黑窝点。针对群众反映强烈的征地拆迁补偿、拆迁安置、房屋“三证”办理、环境污染等问题,市人大常委会首次安排了信访工作议题。一位村民说:“我们的建议有人大在听,我们的困难有人大在管,我们的生活终于有了盼头。”正是在将监督重点一次次指向老百姓关注的热点难点、一件件关乎群众切身利益的事情得到妥善解决中,九江市人大常委会赢得了群众的广泛认可和普遍赞誉,实现了人大工作的有作为有位。

人大代表关注的,就是人大督促解决的。人大代表是人民代表大会的主体,是人大工作依靠的一支主力军,其提出意见建议是代表依法履行职责、积



九江市人大常委会主任张远秀(左二)率部分省、市人大代表视察该市城西港区重大项目建设进展情况

图片 / 九江市人大常委会提供

极为民代言、参与国家事务管理的重要方式。加强代表意见建议办理工作,是真真切切为老百姓办实事、办好事的重要途径,也是增强人大工作实际效果的有力举措。

几年来,九江市人大常委会把代表工作作为人大工作的重中之重,尤其对人大代表建议意见办理工作赋予了高度重视。出台了代表建议、批评和意见的办理办法,对代表意见建议办理工作的程序、要求进行明确规范。建立了人大、政府、政协三家联合督办和常委会领导重点督办、各委办归口督办的机制,实行代表意见建议办理工作全覆盖,并每年挑选20件左右有关民生问题的建议安排常委会领导重点督办。

针对代表提出的兑付村级公路建设补贴资金的问题,市人大常委会主要领导进行了重点督办,政府多方筹措了2200万元资金,予以妥善解决,代表非常满意。针对代表提出的足额拨付拖欠了十多年的庐山区村民征地欠款建议,市人大常委会进行了重点督办,市政府及时将欠款全部拨付到位,代表满意,群众称快。诸如此类,几年来,在市人大常委会的高度重视和密切关注下,一条条人大代表的意见建议得到落实,一件件关乎群众切身利益的好事、实事得到解决,极大地激发了人大代表为民履职的政治热情,也让人大代表和人民群众真切地感受到了人大工作的实际效果。☑

监督，让百姓永享碧水蓝天

文 / 赵仁昌 王启明 李 静

“国以民为上，民以生为先。”以碧水蓝天为代表的“隐形民生”——生态文明，不但与百姓的生产生活密切相关，更关系着整个经济社会的健康发展。山东省龙口市人大常委会把“抓环保就是抓发展、抓民生”作为履行监督职责的重中之重，综合运用各种监督方式，全力推进生态宜居和谐城市建设，切实让一方百姓永享碧水蓝天。

镜头一 还民一条生态河

全长38公里、总流域面积217.9平方公里的泳汶河是龙口的骨干河流。这曾是一条给当地百姓带来无数美好回忆的秀美河川，而多年来由于河道老化淤塞、污水不达标排放等原因，致使河道污染严重，给两岸居民生活造成了极大影响，泳汶河之殇逐渐成为龙口人的一块心病。“重现泳汶河昔日美景，还给老百姓一条生态河流”成为该市人大常委会讨论的重要议题。经过广泛走访听取民意和详细调研了解情况，该市人大常委会向市政府转交了对泳汶河进行综合整治的建议。

这一内容详实、论据充分、维系百姓呼声的建议立即得到了市政府的高度重视。龙口市政府立即出台了《泳汶河综合治理工程规划设计方案》，并于当年即开始对泳汶河进行全面整治：实施泳汶河排污工程，铺设各类纳污管道29公里，建设检查井500余个，污水沉淀池3座，倒虹吸1座，有效缓解了河道淤积堵塞问题；对泳汶河上游和下游河段进行综合治理，彻底清理了河道淤泥。整治过程中，该市人大常委会还

多次组织人大代表到现场看进度、问情况，有效督促了综合整治工程的顺利推进。目前，该市已投入治理资金1.2亿元，预计年底前即可完成综合治理工程，届时泳汶河将重现“堤固、岸绿、河美、水清”的生态美景。

镜头二 为民涤清一片天

水泥生产是该市工业经济的重要产业，2007年以前，该市共有23条水泥立窑生产线。在为全市经济发展做出贡献的同时，立窑水泥生产线粉尘排放造成的大气污染也越来越严重，“晴天一身土，雨天一身泥”，附近居民苦不堪言，原来立下“汗马功劳”的水泥产业慢慢变成了“千夫所指”的罪人。“用污染换取发展，无异于饮鸩止渴”，为了维护周边老百姓的利益，给他们创造出良好的人居环境，该市人大常委会从2008年开始，组织视察组多次对全市水泥粉尘污染治理情况进行专题视察，形成了科学详细的专题视察报告，并将有关情况向市政府及时作了通报。

人大的监督立竿见影，市政府当即下定决心彻底治理水泥粉尘污染，年内即完成了丛林集团和南山集团的立窑水泥关停和拆除工作，丛林集团更是在原有厂址上投资8亿元新建了年产600万吨水泥的熟料回旋窑水泥生产线及9MW纯低温余热电站。两年来，在人大常委会的跟踪监督和持续关注下，直至去年9月份，该市最后一条水泥生产线——北方水泥生产线正式关停。立窑水泥生产线的全线淘汰，不仅仅是年减少煤耗26.8万吨的经济效益，更是年

减二氧化碳排放75万吨、二氧化硫排放1911吨、粉尘1465吨的生态效益，该市的水泥粉尘污染终于得到了有效控制。如今在龙口那些传统的水泥重镇里，天蓝如洗，白云悠悠，清新的空气让当地百姓喜上眉梢。

镜头三 倾城之绿惠民生

“一片树木就是一处自然氧吧，一片绿色就是一组天赐空调，一片林地就是一座生态水库，一片林带就是一条观光大道，一片果园就是一所绿色银行。”近年来，该市全面强化“绿水青山就是金山银山”的发展理念，全力打造“人在绿中、绿抱城乡、绿荫百姓”的生态和谐新龙口。为促进这项“利在千秋”的惠民工程顺利推进，龙口市人大常委会充分发挥监督职能，连续三年对全市大绿化工作情况进行了视察，接连提出了加大宣传力度、严格林业执法、抓好后续管护、搞好与新农村建设结合等26项意见和建议，有力地促进了该市大绿化建设工作的扎实开展。

为确保大绿化建设工作效果，龙口市人大常委会建立了大绿化建设工作的长效监督机制，每年由常委会农村经济议事组对全市大绿化建设工作开展情况进行调研，并适时安排专项检查、视察等活动，听民意、摸实情、看实绩。人大的监督和支持，促使市政府全方位加大了大绿化建设工作力度，龙口市大绿化工程取得了显著成效。如今的龙口，山川秀美，绿树成荫，林果飘香，林木覆盖率高达53.9%，“绿色生态龙口”建设效果初显。■

王天保：空军的战斗英雄

本刊记者 / 夏莉娜

他13岁参加了八路军，先后经历过抗日战争、解放战争、抗美援朝战争；从陆军到空军，最后到海军；从战士到将军，参加了无数次战斗，屡立战功。特别是在抗美援朝战争中，他驾驶活塞式歼击机为轰炸侵朝美军和李承晚军的据点大和岛的我轰炸机群护航，作战勇敢顽强，机智灵活，击落美空军飞机1架、击伤3架，创造了活塞式歼击机击落美国号称“空中霸王”的新式喷气式战斗机的范例。他从1959年起，曾连续三届当选为全国人大代表。并多次受到毛泽东、周恩来、彭德怀等党和国家领导人的接见。

记者近日采访了家住北京丰台北路海军干休所的王天保老英雄。有着显赫军功的老人身板挺拔，声音宏亮，举手投足仍旧透着军人气概。只是听力不济，要借助于助听器了。

曾连续三届当选为全国人大代表

记者向王老介绍了《中国人大》是全国人大的机关刊物，为寻访早期的全国人大代表，经多方查找，历经周折，好不容易才找到他。

王老笑了。他沉思片刻告诉记者：“我是第二、三、四届，连续三届的全国人大代表。我记得第二届全国人大代表只有1200多位，解放军团的代表只有60位。到第三届全国人大代表有3000多位，解放军团的代表有120位；第四届全国人大代表有2800多位，解放军团的代表达到480多位。我记得第二届全国人民代表大会共开了四次大会。只有1959年召开第一次会议期间，全体会议是在中南海怀仁堂开的，我们解放军代表团住在北京饭店。后来每年召开大会全体会议都在人民大会堂，解放军代表团都是住在京西宾

馆。由于开大会时代表的座位是按姓氏笔画排的，每次开会解放军总医院副院长丁志辉坐位和我的座位挨着。‘丁’两画，我姓王，她在我前面。解放军

代表团只有两个女同志，还有一位叫唐求，她是南京军区总医院副院长。她俩都是医疗救护战线上的女模范。在第二届全国人代会上，我印象深刻的还有独臂上将彭绍辉，他是一个非常会打仗的将军……”

在那段时间里，王老多次受到毛泽东、周恩来、彭德怀等党和国家领导人的接见。王老的夫人告诉记者：“由于那时他的经常‘转场’，很多照片都找不到了。几乎每两年‘转场’一次，就是从机场转到另一个机场工作。我们四个孩子生在四个省。最早是在上海，



王天保近照

由上海转到了杭州、嘉兴，又转到山东高密；后来转回上海，再转到沈阳，由沈阳转到青岛，青岛到宁波，由宁波到陆桥，陆桥又回到宁波，宁波再转回青岛……每次转场要求轻装。有的照片镶在镜框里留在驻地没有带走。”

解放军代表团的“三架马车”

第二届全国人民代表大会召开至今已经50多年了。王老说自己记忆最深的是与迟浩田和赵仁虎的友谊。他讲述道：“在第二届全国人民代表大会60位解放军代表中，多数都是元帅、

摄影 / 夏莉娜

大将、上将、中将等首长，大约只有十多个是年轻一些的战斗英雄及模范人物。我与迟浩田和赵仁虎就是在1959年参加第二届全国人民代表大会时认识的。我们那时都在二十多岁。迟浩田比我小三岁，赵仁虎比我大两岁。那时迟浩田是模范政治教导员。赵仁虎也是著名的战斗英雄。在抗美援朝中先后参加了金城狙击战、北汉江对峙战等多场战役；曾经在作战中7天7夜未睡觉，曾经在敌人眼皮底下一天纹丝不动埋伏侦察。而最著名的是，作为志愿军68军某师副团长，他曾带领该团二营成功完成了‘奇袭白虎团’的战斗任务。后来的电影《奇袭》和样板戏《奇袭白虎团》就是写的他们的故事。”

“从第二届全国人民代表大会以后，我们三个都很珍视战友的情谊，多少年来一直保持着联系。迟浩田的书法好。1999年他担任解放军总参谋长时，曾为我写了一副‘独有英雄驱虎豹，更无豪杰怕熊黑。’的题词。”说着，王老指着墙上一幅写有‘碧海丹心’四个苍劲大字的书法作品告诉记者：“这是迟浩田去年送给我的。”

老人又说：“赵仁虎离休前是青岛警备区副司令员。我和迟浩田都到青岛去看过他，他到北京来也必会来看望我们。赵仁虎是在2008年去世了。我们都很怀念赵仁虎这个老战友。前几日我生病住院，迟浩田来医院探望时还感慨地说，当时的‘三架马车’就剩下我俩了。”

在《毛泽东选集》出版前

说到自己的身世，王老讲述：“我出生于河南省陕县一个农民家庭。三岁时，河南闹灾荒，全家搬到山西叔叔家。在那里我念了四年半小学。1935年全家再次搬回了陕县，因家境贫苦我只得辍学给地主放羊。我十三岁那年，到了西安八路军办事处。在那里入的伍。记得我穿的第一套军装是部队上最小的4号军装。我那时个子小，上衣

也都快盖到了膝盖。衣服上佩戴‘18集团军总司令部勤务兵’的符号。我在西安办事处住了40天，等待着从西安向延安运送物资的马车，一起经过10多天的步行到了延安。我先后当过公务员、电话员和发行员。后跟随着我的直接领导许之桢调到了中央宣传部，在延安中央出版发行部工作。陆定一当时是中央宣传部部长。那时许之桢主要工作是为出版《毛泽东选集》做准备。那是战争年代，毛主席的许多文章的手稿都没能保存下来。我的任务就是为许之桢收集、抄录毛主席已经发表的文章。记得《湖南农民运动考察报告》就是我一笔一画地从报纸上抄下来的。”

和毛岸英睡大炕的日子

王老的一生中有段最难忘的回忆，就是那段和毛岸英一起睡大炕的日子。他说：“1945年9月，毛岸英从苏联回国。住在中宣部，同我在一个党小组过组织生活。我们同桌吃饭，在延安杨家岭大食堂，机关人员就餐都有固定坐位。我们在一起补习文化课，教员是中宣部的田家英。毛岸英比我大4岁，他像亲哥哥一样，待人非常和蔼。1946年秋，国民党胡宗南的军队进攻延安，形势吃紧，中宣部撤到瓦窑堡。那段时间，我同毛岸英同睡在老百姓的一个大炕上，晚上常常在一起聊天。当时为了毛岸英的安全，大家都亲切地叫他小杨。因为他的妈妈是杨开慧。”

1970年10月，是中国人民志愿军出国作战20周年。王天保随曾思玉任团长的中国人民志愿军代表团去朝鲜访问。他告诉记者：“那次我们还专程到朝鲜平安南道桧仓郡的中国人民志愿军烈士陵园，凭吊了毛岸英烈士墓。在墓前我想起了在延安同毛岸英相处的那些日子，想到这位可敬可亲的大哥哥为朝鲜人民献出了年轻的生命，已长眠在异国他乡这么多年，我的眼泪就止不住了。”

身上挂满了军功章

王天保是我国空军著名的战斗英雄。在抗美援朝战争中，先后荣立特等功、大功各1次，三等功1次。被授予“二级战斗英雄”荣誉称号。一次，他掩护我杜-2轰炸机群轰炸大和岛，驾驶拉-11活塞式战斗机先后向敌机攻击6次，击落F-86机1架，击伤3架。美国大肆吹嘘的最新式的F-86喷气式歼击机是世无匹敌的“空中霸王”却被王天保驾的老式活塞式战斗机击落了。创造了世界空战史上空前的奇迹！这一事迹在解放军辉煌的战史上有着重重的一笔。

在记者的要求下，老英雄拿出来一件挂满军功章的军装。王老指着其中的一枚告诉记者：“这是由金日成将军亲手授予的二级国旗勋章。”

记者举起照相机迅速地按动了快门，此时王老却陷入沉思。片刻，王老怀着沉痛的心情嘱咐记者：“为了新中国的建立和政权的巩固，不仅涌现了大批战斗英雄和功臣，我们还有许许多多同志和战友牺牲了。是他们用鲜血和生命换来了我们的今天。我们不应该忘记他们，你应该多写写他们，也应该让后人永远记住这些共和国的英雄。”

王天保简历

1926年生，河南陕县人。1939年12月入伍，1945年加入中国共产党。1947年被选调到东北航校学飞行，1949年分到空军飞行部队，1951年参加抗美援朝。抗美援朝回来后，历任副团长、团长、副师长。1955年9月调海军工作，历任副师长、师长。1969年为海军北海舰队航空兵副政委。1977年7月任海军东海舰队航空兵司令员。1983年7月，担任海军航空兵正军职顾问。1987年8月离休。1988年7月，荣获中国人民解放军独立功勋荣誉章。



楚图南：人民外交家

文 / 佟 莲



楚图南(1899年—1994年)

他和人民代表大会有着很深的渊源。他是第一届至第六届全国人大代表，第五届全国人大常委会委员，外事委员会副主任委员，第六届全国人大常委会副委员长。他早在1926年就在东北从事革命活动。抗战时期，他担任云南大学教授，开展统一战线工作，是民盟云南省支部的主要领导人。新中国成立后，他任了西南军政委员会文教部长，1953年初，调任中央人民政府扫盲委员会主任委员。半年之后，楚图南受命负责筹备中国人民对外文化协会，从此走上了民间外交的舞台。被誉为“人民外交家”。

中国人民对外文化协会1954年5月成立。同年6月，楚图南就参加由郭沫若率领的一行11人的中国代表团，赴瑞典斯德哥尔摩参加“缓和局势国际会议”。针对当时的冷战局面，会议邀请了法国政治家达拉第等人参加，讨论如何消除冷战，缓解大国军备竞赛等议题。

次年4月，以郭沫若为团长的中国代表团赴印度新德里出席亚洲国家会议。楚图南任副团长，并在大会上作了“关于促进亚洲各国人民文化交流问题”的报告。此后，楚图南出国访问的活动越来越频繁，与各国人民外交往来的步伐越来越快，几乎可以用“马不停蹄”一词来形容了。6月至7月，楚图南出席在芬兰赫尔辛基举行的世界和平大会，被选为世界和平理事会理事。8月至12月，楚图南又率中国古典歌舞团访问芬兰、瑞典、挪威、丹麦、冰岛等北欧五国的17个城市。所到之处，都受到了当地人民的热烈欢迎。演出地点都是这些国家中具有最高地位的国家剧院。演出受到欢迎的热烈程度，连这些国家的朋友们都说是他们很少见到的。我们的歌舞团与各国的艺术界、文化界、教育界人士多次举行座谈会、联欢会，交换见解和工作经验，

增进了解和友谊。各国政府都予以隆重的接待，报章评价一片火爆。丹麦的报刊上甚至有人造出一个新名词——“黄热”，来形容人们对于中国艺术的热衷和对中国艺术家的热情赞扬。

1956年1月，楚图南以对外文协会长的名义，先后致函邀请丹麦、奥地利、西班牙、比利时、英国、新西兰、澳大利亚、印度、日本、巴西、阿根廷、蒙古、智利、意大利、法国、苏丹、西德、苏联等国文化友协的团体和个人访华。

随后，在8月至12月这四个月中，楚图南又率中国艺术团出访智利、乌拉圭、巴西、阿根廷四国。此时，正是斯大林去世之后，国际共产主义运动出现了一些对斯大林和个人迷信的反思与批判，有不少人对社会主义国家生出疑问与困惑。中国将走什么样的路，世界并不了解。当时，同我国建立有外交关系的总共仅有24个国家。南美各国不但未与我国建交，而且还有原国民党政府的“大使馆”，这种国际环境对我们是不利的。在周总理的亲自关怀下，对外文协筹组了一个近百人的中国艺术代表团出访南美，楚图南担任团长。艺术团成员大多是声誉较高的艺术家，如京剧界的李少春、袁世

海、杜近芳、张云溪、张春华，音乐界的刘淑芳、魏启贤、王铁锤等。周总理亲自审查了全部出访演出节目，并对舞台布景、灯光色彩等问题都作出具体指示。楚图南带领着艺术团从智利开始，在布宜诺斯艾利斯、里约热内卢、圣保罗、圣地亚哥、蒙得维的亚等地共演出了两个多月，共计58场，观众达15万之多。每到一处，都受到热烈欢迎，各地的广大华胞都为之欢欣鼓舞。智利、乌拉圭、巴西、阿根廷四国官方对艺术团的演出都很重视，国家元首、议会议长及政府部门官员观看演出后，还亲切接见团长楚图南和主要演员，盛赞演出成功。这次访问演出是我国与南美国家交流的一次成功的开端，奠定了新中国日后与这些国家建交的一个很好的基础。

从1956年到1966年这十年间，楚图南工作的两条主线交叉在一起，一条是民盟—政协—人大的工作和会议；另一条是开展人民外交的大量“走出去、请进来”的活动。仅这一时期，以对外文协名义派出访问的代表团有上百个，足迹遍及除美国之外的五大洲，我国人民外交工作已经有了相当的规模和进展。■

澳大利亚： 悬浮议会落地、悬浮政治升空

文 / 韩 锋



摄影 / REUTER

澳大利亚今年大选前后出现的政治动荡一波三折，惊心动魄，让人看得眼花缭乱。

选前不久，6月24日，澳大利亚总理、执政党——澳大利亚工党领袖陆克文（Kevin Rudd）突然宣布下台，他的副手、时任副总理的茉莉

澳大利亚新任总理吉拉德

亚·吉拉德（Julia Gillard）宣誓就职，接替了他的总理职务，并于28日迅速组成了澳大利亚新的内阁。不日宣布提前举行大选。陆克文政府2007年底上台，任期3年，今年正值大选年。在澳大利亚政坛上，执政党的领袖、政府总理在首任届内被本党换掉的情况实属罕见。

紧接着，在8月21日开始的澳大利亚联邦大选更是出现了戏剧性的一幕，选举最终结果揭晓时，无论是执政的工党还是反对党联盟党均都未能获得组阁所需要的议席数，没有党派达到法定多数议席的选举形成僵局，人们称其为“悬浮议会”，这是近70年来澳大利亚罕见的政治现象，引起了澳大利亚国内、外的广泛关注。

澳大利亚的政体是内阁议会制，内阁由总理主持。政府由众议院获多数席位的党或多党联盟组成政府，多数党的领袖担任总理。在众议院选举中占第二多数席位的政党成为反对党。澳大利亚政府首脑

只对议会负责。联邦众议院现有150个席位，参选的政党需要在众议院选举中得到76个以上席位方才能有资格组成政府。然而，选举的结果是：执政的工党仅获得72席，反对党联盟党赢得73席，其他5个席位分别被绿党（1席）和独立当选的议员（4席）获得。执政党和反对党势均力敌。两党组阁的希望同时都寄托于与无党派独立议员结盟而达到76席。

最终，工党在谈判中成功地争取到了绿党和3个独立当选的议员的支持，勉强达到了76席。9月11日，工党联合支持工党的绿党和3位独立当选的议员组阁，吉拉德总理得以继续执政。新政府调整了内阁分工，最大的看点是任命陆克文担任外交部长。

然而，新的“工党政府”已绝非过去的工党政府。工党政府本次执政是在2007年底的大选中以压倒性胜利上台的。当时陆克文领导工党在大选中获得众议院150个席位中的83席，完胜执政11年之久的联盟党。今天，虽然工党在选举中险胜反对党仍在台上保持执政地位，打破了“悬浮议会”的选举僵局，但是工党已经没有资格单独组阁，必须联合执政。在新的政府中，工党所面临的现实是：未来澳大利亚时时刻刻可能出现政治僵局，甚至动荡。澳大利亚悬浮政治将随着悬浮议会的落地，而伴随着工党新政府。

首先，工党内的裂痕需要弥合。工党的弱势政府将无法承受任何出自党内的分裂。不幸的是吉拉德实际是通过在工党内部“政变”，迫使陆克文下台的。这不仅在澳大利亚公众中，而且在工党内部引起不满。此次选举中，陆克文在他的选区昆士兰当选，工党却失去了那里的议席就是最好的例证。工党如果不能迅速消除党内的分歧，保持党内的稳定与团结，工党很难保持执政地位。

其次,党外的协调困难复杂。工党与绿党和3位独立当选的议员的合作也不能出任任何差错。这决定了工党与所联合的议员之间的关系处于非常尴尬的局面。独立当选议员的政治选择有可能关系到工党政府的命运,工党的讨价还价余地十分有限,存在着极高的政治风险。然而,作为独立候选人所代表的应该都是特定地区和特定社会团体的利益,与工党的利益会有诸多不同。现实的政治结果使他们的利益诉求已经自然上升到国家层面,附和他们的利益在短期会有利于工党执政稳定,同时可能使工党的长期利益受到损害。

最后,总理的地位利弊兼备。吉拉德可谓在工党内部是根红苗正,经历丰富。她1961年出生于英国威尔士,4岁时随家人移民澳大利亚。大学时期,她就读法学专业,曾经担任过律师。她1998年进入澳联邦议会。在陆克文内阁中,她除担任副总理外,还担任教育部长,就业、劳资事务部长,负责处理劳资关系和与工会关系等的问题。她有斡旋和协调国内政治的经验,并与工会保持良好的关系。因此,她能得到党内的支持。然而,由于她曾经是陆克文政府的副总理,参与了所有工党的高层决策。如果说工党在陆克文时期的政策失误,她难脱干系。因此,作为工党领袖,她领导的新政府既不能全盘否定陆克文政府的政策,又不能坚持陆克文时期的政策。

总之,澳大利亚新的工党政府是勉强组阁执政的,新政府需要花费较大精力去处理党内、外的关系,协调利益,稳定和团结直接关系到政府生存。所以,澳大利亚新政府将难有较大作为,工作重点会侧重在国内政治问题上,具体在以下几个方面:

第一,要使新政府内部的关系迅速磨合。吉拉德当上总理不意味着党内完全对她的认同,作为总理,她还要显示能力来使党内信服。此外,她还要处理好与资深工党要员的关系,如,外长、防长、财长等。他们不仅位高权重,而且背后党内的支持势力不可小视。

第二,要清理上届工党政府的政治“遗产”,在保持工党政策一贯性的基础上进行改革和调整。

第三,要在细化与联合的独立议员达成的政治协定的基础上,具体实施。在组阁期间,工党很难拒绝他们的利益要求,可具体落实这些约定还需要工党与他们的进一步协商。

鉴于上述分析,吉拉德政府的对外关系进行大调整的可能性很小。除了政治上的限制因素之外,陆克文担任外交部长也是重要原因。陆克文在工党内部被誉为是外交家,现行的工党外交政策也是出自

他的手。坚持美澳同盟,确保澳大利亚的安全仍是澳大利亚对外战略的基石;立足亚太地区,进一步融入亚洲,特别是东亚地区一直是澳大利亚努力的方向。

对华关系也会在澳大利亚外交政策总框架稳定的前提下,保持稳定。陆克文会中文,了解中国历史和文化,过去一直被认为是发展中澳关系的天然有利因素。2009年中澳之间发生了一系列的摩擦使人们质疑这个假设。澳大利亚所面对的政治现实是在澳大利亚与欧美和中国的关系上难于平衡。欧洲可以说是澳大利亚的发源地,文化历史的渊源深远。澳美是战略同盟关系,为澳大利亚提供安全保障。澳中关系在迅速发展变化当中,中澳贸易已经超过了长期居首位的日本,成为澳大利亚最重要的贸易伙伴,并形成结构性合作关系。但是,来自中国对澳大利亚资源、能源的迅猛需求,以及中国的“异类”意识形态、文化、崛起过程让澳大利亚感到“恐惧”。

陆克文学习中文的那个时期所解读的中国与当今的中国差异很大。因此,在加强亚洲研究的同时,澳大利亚整合了全国的中国研究力量,重新认识当代的中国和中国的发展。虽然,我们不能期待陆克文和澳大利亚工党政府能够很快完全理解现在的中国,但是吉拉德政府会反思中澳关系。不管澳大利亚是否愿意接受中国的发展,中国将在东亚地区发挥更重要的作用。此次危机中,中国的突出表现不仅为地区经济和世界经济做出了贡献,还使澳大利亚经济受益匪浅。

同时,中国也在重新认识澳大利亚,为什么没有利害冲突,贸易互补的两国也会出现严重的问题?中澳关系进入了一个再认识阶段。这个阶段伴随着双方融入东亚地区的过程中,中澳会在双边关系的基础上,在多边地区合作中同步发展。随着中国高层官员出访澳大利亚,中澳关系已经在恢复当中。如果吉拉德政府能够保持稳定执政,中澳关系会实现恢复。然而,中澳双边自贸区建设、中国投资主体认定、中国军事力量发展、与中国相关的地区冲突,以及澳大利亚地区定位、安全战略等问题,应该是中国和澳大利亚关系调整的重要内容。★



中国地/摄影

西澳大利亚珀斯的选民正在投票处登记、领取选票

清末君主立宪 与民主立宪的大论争

文 / 张建功

1907年1月,在日本东京,一个名叫徐佛苏的人先找到中国同盟会机关报《民报》主编章太炎,然后又去找《民报》庶务干事(相当于经理)宋教仁,声称自己受《新民丛报》主编、大名鼎鼎的梁启超之托前来讲和。徐说:梁“已改变方针,其保皇会已改为国民立宪会矣,君可与《民报》社相商,以后和平发言,不互相攻击”。并称:“以前《新民丛报》和《民报》论战是出于不得已。”对此,章太炎表示:

“可以许其解和。”但当宋教仁向同盟会总理孙中山请示此事时,孙中山明确表示:坚持到底,决不妥协。

与此同时,梁启超还亲自与广东同乡、时任中国同盟会评议部议长的汪精卫私下会见,“欲以乡谊动之”,希望《民报》能停止论战,但汪精卫同样表示决不妥协。

这是怎么回事呢?中国近代史上大名鼎鼎的梁启超怎么会如此低声下气呢?

原来自1905年始,《新民丛报》与《民报》展开了一场大论争。论争的双方,一方以康有为、梁启超为代表,主张“保皇”,实行君主立宪,被称为“改良派”或“立宪派”。另一方以孙中山为代表,主张用革命的手段推翻清王朝,把皇帝拉下马,建立民主共和国,实行民主立宪,被称为“革命派”。

这场大论争的大背景是,清朝末年统治危机加剧,尤其1898年戊戌政变失败后,越来越多的有识之士逐渐认识到必须用革命手段推翻清朝统治,而戊戌政变的“主将”康有为、梁启超等人未能从失败中总结出教



中国第一个正式的资产阶级革命派的政党一兴中会。图为孙中山与部分会员合影

训,仍坚持走改良道路,与革命派形成尖锐对立,最终导致中国近代史上这场大论争的爆发。导火索则是戊戌政变以后,康有为、梁启超逃亡到日本,不仅一再拒绝革命派主张合作的盛情邀请,而且对革命派不断挑衅,最后遭致革命派的断然反击,从而形成大论争局面。

戊戌政变失败以后,有鉴于康有为、梁启超的名气和影响,以及逃亡日本初期梁启超曾有倾向革命的言论,孙中山派人与康、梁联系,商谈合作,希望双方能携手革命,推翻清政府。对与康、梁联合,孙中山曾表现出满腔热情,甚至诚恳地表示:“倘康有为能皈依革命真理,废弃保皇成见,不独两党可以联合救国,我更可以使各同志奉为首领。”对于孙中山的盛情,已身处窘境的康有为不仅心存偏见,而且更以帝师自居,自称身奉光绪帝衣带诏,不便与革命党往来,态度极为傲慢。不仅如此,起初曾表现出一定革命倾向的梁启超又迅速回归保皇立场,他在其创办于日本的《清议报》(1898

年12月创刊,1901年12月停刊)和《新民丛报》(1902年2月创刊)上常常敲打革命派,大肆攻击革命派。

面对康、梁的顽固不化,孙中山终于决定放弃不切合实际的联合想法,并进行反击。1903年和1904年他先后发表《驳保皇报书》和《敬告同乡书》、《中国问题的真解决》等重要文章,公开揭露康、梁保皇论的欺骗性。与此同时,1903年5月,章太炎也写成《驳康有为论革命书》,批驳康有为有关“中国只可行立宪不可行革命”的种种奇谈怪论。经过一番小规模唇枪舌剑的短兵相接,到1905年11月革命派成立的中国同盟会创办机关报《民报》后,这场大论争的大幕终于被完全拉开。

1905年开始爆发的这场大论争主要在海外展开,其规模极为广泛,主阵地在日本的东京与横滨,东京是《民报》所在地,横滨是《新民丛报》,当时几乎所有的中国留日学生都卷入了论争。其他两派论争地还有美国的檀香山、旧金山,加拿大的温哥华,泰国的曼谷,新加坡,缅甸的仰光等,国内则主要在上海、广州及香港。革命派以《民报》为核心阵地,立宪派则以《新民丛报》为主要喉舌。双方论战的主帅分别是孙中山和梁启超,革命派的辩论主将有汪精卫、胡汉民、朱执信、陈天华等人。

立宪派从维护清王朝的立场出发,天真地认为光绪皇帝是千年不遇的“圣主”,强调“保皇”是救国救民的唯一途径。为此,立宪派大力宣扬所谓的“政治革命论”,声称“政治革命者,革专制而成立宪之谓也”。在他们看来,“君主立宪者,政体之最良者也”(梁启超之语)。可话虽这么说,但对于何时实现立宪,梁启超又狡辩说,由于“民智”未开,还不能马上实行君主立宪制。为此,他又提出一个所谓的“开明专制论”,声称“开明专制”即“实立宪之过渡也,立宪之预备也”。意思是实行立宪之前,要有一个过渡期,也就是有一个预备阶段,这就是开明专制。他认为现在“人民程度未及格”,“施政机关未整備”,因而既不能实行共和,也不是实现君主立宪的时候,声称:“君主立宪制,非十年乃至二十年以后不能实行。”现在能实行的只能是“开明专制”,否则实行民主共和,“必至于亡国”;实行君主立宪,“则弊余于利”。所以梁启超一再强调:“与其共和,不如君主立宪;与其君主立宪,又不如开明专制。”

立宪派之所以反对民主立宪,一个很重要的原因是他们认为中国人民不具备共和国国民的资格。梁启超表示,判断有无共和国国民之资格的标准,既不是自由、平等、博爱的精神,也不是“公法”和国家观念,而

是看是否具备“能行议院政治能力”。中国人民根本不具有这种能力,因为这种能力的养成“必在开明专制时代或君主立宪时代,若非在此时代,则非惟数十年不能,即数百年亦不能也”。改良派声称,如果骤然实行民主共和,“社会险象”将“层见不穷,民无宁岁”,出现社会动乱,结局必然归于专制。

革命派针对改良派所谓中国人“民智”未开,只能行开明专制,不能行共和的谰言,进行了严正的批驳。他们针锋相对地指出,不是“国民恶劣”,而是“政府恶劣”、“智力低下”。与广大人民群众的能力相比,清统治者的能力更差,都是一些“至不才至无耻者”。“所谓皇帝,以世袭得之,不辨菽麦”;“所谓大臣,以蝇营狗苟得之,非廉耻丧尽,安得有今日?”革命派骄傲地宣布,民主共和是大势所趋,人心所向。拯救中国与建设中国都必须取法乎上,直接推行民主制度。只有“兴民权改民主”,才是中国的唯一出路。中国国民自有颠覆专制制度、建立民主共和的能力。革命派还一针见血地指出,改良派所以要贬低国民的能力,目的无非是“扬扬然望满洲人专制而已”。

正当双方的论争如火如荼地进行时,清政府于1906年宣布所谓“预备立宪”。消息传来,改良派一度喜出望外,但很快清政府假立宪的真实面目便暴露出来。清政府的这一骗局不仅使康、梁二人颜面尽失,而且使得不少原来拥护君主立宪的人都转而倾向于革命。面对这一急转直下的形势,梁启超愈来愈感到论争于立宪派不利,于是他不得不在1906年7月向革命派求和,但遭到革命派断然拒绝。到1907年初,局面更难维持,所以才有了本文一开始梁启超托人致意革命派要求休战的一幕。

梁启超见革命派不同意休战讲和,极为气馁。此时,由于拥护立宪派的人纷纷转向,致使《新民丛报》的发行一落千丈,经济发生困难。另外,越来越多的人认为《新民丛报》是清政府的“御用新闻”,原来的撰述者纷纷转向别的杂志投稿,稿源也奇缺。梁启超本人更被视作清政府的“弄臣”,甚至被斥为“文妖”。这一切都使得梁启超更为灰心丧气。于是,在1907年冬,梁启超不得不将《新民丛报》停刊,承认失败。至此,中国近代史上发生在思想界的这场大论争终于落下帷幕,革命派大获全胜。

在这场大论争中,虽然革命派也显示出了一些弱点,这些弱点后来直接导致辛亥革命的失败,但其意义仍十分重大。通过大论争,划清了革命与改良的界限,传播了民主革命思想,促进了革命形势的发展,并使民主共和的观念进一步深入人心。✎

中央苏区查处的首个县级腐败案

文 / 石学峰

1934年年初,在江西省于都县,发生了中央苏区第一起中共县级政权集体腐败案。经过时任中华苏维埃工农检察部长项英亲率工作组调查核实,后经中华苏维埃最高法院公开审理,该集体腐败案涉案人员全部被撤职查办,其中有5人被判处死刑,其他相关人员也受到了严厉处分,由此在中央苏区引起极大的震动。这就是中共党史上的“于都事件”。

于都县位于江西省南部。1929年3月7日,毛泽东率领的中国工农红军第四军经过战斗,占领了于都县城。随后于当年4月12日,成立了中共领导的于都县工农兵革命委员会和于都县赤卫队,成为当时中华苏维埃地区的全红县之一。然而,仅仅在几年之后,于都县这个当年在中央苏区有名的“全红”县却变成了“全腐”县。

据资料记载,当时,于都县县委书记刘洪清与于都县城市工农检察委员会主席刘福元、于都县城市党总支部书记余当文、于都县贫农团主任易林合伙与他人开办酒店。后来因为该酒店经营亏损,于都县城市工农检察委员会主席刘福元等人又合伙贩卖食盐生意。因贩卖食盐生意获得了暴利,于是已调军区任职的前任县委书记李国盛、原区妇委书记曾发元等人也参加进来入股经营。

在县委书记刘洪清等人的影响下,于都县党政干部经商做买卖、贪污挪用公款之风盛行。其中,作为第二届中央执行委员会委员的于都县苏维埃主席熊仙壁,利用职权强借公款经商做生意,从中牟取私利,饱肥私囊;于都县委组织部长高兴赞挪用大笔保险金做私人生意;于都县互济会主任、于都县合作社主任等人,也都以组织互济会或合作社名义个人入股经商。

另外,于都县苏维埃政府军事部部长刘仕祥勾结科员李其采等人造假账冒领动员费;少共国际于都县委书记滕琼,于都县政府总务长、于都县政府财政部副部长、于都县城市区委书记、多个乡苏维埃主席等,多次贪污公款和群众捐赠的款物,等等,在当地党员干部和群众中造成极坏影响。

1934年3月,时任中华苏维埃工农检察部部长的



中华苏维埃工农检察部旧址

项英,亲率工作组前往于都县调查此案。经过大量调查取证,终于搞清了于都县政权集体腐败案,并移交给中华苏维埃最高法院惩处。后经中华苏维埃最高法院公开审理,刘仕祥、李其采、滕琼等五人被判处死刑;同时,经中央执行委员会批准,撤销了熊仙壁的于都县苏维埃主席职务,开除其执委委员职务,并由最高法院判处监禁一年,期满后剥夺公民权一年;撤销刘洪清的于都县委书记职务;其他相关人员也受到了不同程度的处分。

“于都事件”的发生和查处,在当时中央苏维埃地区引起了极大震动。《红色中华》报还以大量篇幅报道了此案,时任中华苏维埃人民委员会主席的张闻天还撰写了《“于都事件”的教训》一文。

“于都事件”的发生和被查处表明,一个地方的官场作风乃至社会风气的好坏,与这个地方的主要领导人有着十分密切的关系。于都县执政官员的腐败蜕变之快,其中最主要的原因,就是于都县的县委书记和苏维埃主席带头搞腐败。他们不仅合伙做生意,而且还用公款吃喝。他们二人的这种唯利是图和贪图享受的行为,对当时整个于都县执政官场产生了很坏的影响,并带动于都县执政官场形成了上下经商的社会风气,由此极大地削弱了于都县苏区政权的战斗力。

而当时于都县的县委书记和苏维埃主席等人之所以敢公然带头进行腐败活动,根本原因就在于他们本身拥有较大的行政权力,甚至可以通过制造各种借口置批评检举者于死地。这说明对掌握权力的党政干部特别是对拥有某些特权的领导人进行有效的监督,是何等的至关重要。✘

克服浮躁情绪

文 / 张柏林



摄影 / 钟山

克服浮躁情绪,首先要静心静下来。古人有句名言:“非澹泊无以明志,非宁静无以致远。”宁静所以能够致远,因为只有心静下来,才能坐得住,才能聚精会神地学习和工作。心静不下来,将一事无成。

《孟子》中讲述了有两个人跟弈秋学下棋的故事,一个专心致志,一个心不在焉,结果两人棋艺水平相差很大。结论是,并不是他们智商一个高、一个低,而是“不专心致志则不得也”。

目前,在这纷繁的世间,干扰我们心神的东西比较多。家庭问题,老人孩子问题,房子问题,等等。想也是正常的,但目前无法解决的问题,就不要去耗费过多的精力。

我们有时会发现,有的同志工作时常常神不守舍,心浮气躁,起草的东西往往没有深度,提出的建议、方案经常被否定,其中的一个原因就是心静不下来。当然,考虑自己合理的利益,是无可厚非的。有些同志希望多干些事,挑重一些的担子,这也是一种进取心。但花的精力过多,甚至刻意去经营,就有问题了。

心静不下来,无论是工作,还是学习,就会浅尝辄止,难以出成绩。这样,即使机遇来了,也会与你擦肩而过。因此,要尽力排除来自内心和外界的干扰,守住“寂寞”,把心静下来,用“心”来做事,大事小事都干得漂亮。这样,日积月累,你的实力就会越来越强。有德有才埋头工作的干部是不会被埋没的。平静心、平常心是克服浮躁的一剂良药。

克服浮躁情绪,要避免工作一般化。我们经常会遇到,一项工作任务,该做的事似乎都做了,该走的程序也走了,最后也完成了,但总觉得完成得稀松平常,不尽如人意。从工作结果来看,有的平平淡淡,毫无新意;有的问题摆出来了,并没有真正解决;有的虽然解决了一些问题,却留下了后遗症。这种工作上的一般化,缺乏深度的状况,必然影响工作的深入,甚至影响到全局。

克服工作的一般化,就要沉下心来,勤动脑、多思考,认真研究深层次的矛盾和问题,把工作引向深入。对问题思考研究得越深入,就会离事物的本质越近。问题想得深,虑得远,勇于面对矛盾,是克服工作一般化的一个重要条件。古人讲“行成于思毁于随”,就是这个道理。

当然,也不能整天坐在上面思考和研究问题,更不能把开会、发文件、发通知作为推动工作的唯一方法。把工作停留在一般号召上,停留在口头上或计划、方案上,再好的决策也得不到实施。

克服工作一般化,就要千方百计把计划、方案、决策贯彻下去,通过我们的有效行动,把它们转化为现实。因此,工作不能仅限于一般号召,还要深入实际,调查研究,加强个别指导,特别是分类指导,并扑下身子,帮助下面总结推广经验,培养树立典型,解决深层次矛盾和问题,把工作推向深入。这一点,对我们人大一些摊子大、人员多的单位更为重要。

克服浮躁情绪,要力戒形式主义。形式主义的要害是理论脱离实际,它的表现特征是不让内容决定形式、形式为内容服务,而是片面地追求形式,忽视工作本身的要求。形式主义是工作深入下去的迷雾。个别同志在工作上缺乏深思熟虑,轻率急躁,急功近利,追求形式,不务实,做表面文章,在贯彻上级决策和要求时,不是在领会上级精神的基础上,结合本单位的实际,分析情况,找出问题,提出切实可行的贯彻落实措施,并一抓到底,抓出成效,而是召开会议,照本宣科,念完了事,再写一简报报上去。

这种以会议落实会议,以文件落实文件的做法,从表面上看,上级精神都传达了,贯彻了,实际上是走了一个形式,做了一个表面文章,并未解决问题。这种形式主义,必然妨碍上级决策的落实,必然妨碍工作的深入,而且会使一些急待解决的问题得不到及时解决,小事拖大,大事拖炸,惹出乱子。

克服形式主义,就要一切从实际出发,理论联系实际,把上级的决策、部署和决定同本单位的具体实际结合起来;就要不图虚名,不做表面文章,不搞“政绩工程”;就要不空喊口号,不哗众取宠,不沽名钓誉,而是干实事,讲实效,见成果。✘

(本文摘自9月13日给全国人大机关初任干部培训班学员和机关干部《谈工作作风》的主题报告。作者曾任中共中央组织部副部长、国家人事部部长等职,现任全国人大常委会委员、全国人大法律委员会副主任委员)

广西北海市人大常委会创新工作方法增强监督实效

近年来,北海市人大常委会在认真贯彻监督法基础上,积极改进工作方法,切实加强对“一府两院”工作的监督,取得了显著的成效。

北海市人大常委会引入媒体监督,通过媒体向全社会公开人大监督情况,扩大社会影响,强化监督效果。在审议市政府建设市区内涝整治工程的工作情况时,对审议会议实况首次进行了录播。由于舆论监督的介入,会后,市政府及有关部门迅速对工程建设进行专题研究部署,向市委作出承诺并采取措​​施加快推进工程建设,很快完成了建设任务。

为了增强监督的“刚性”,北海市人大常委会依照监督法的精神,制订了《审议专项工作报告实施办法》,采取表决方式测评专项工作报告。《办法》规定,常委会组成人员审议结束时当即对专项工作报告按满意、基本满意和不满意进行测评,会上宣布测评结果,会后及时报告市委并向社会公布。

今年开始,北海市人大常委会在审议报告时把询问作为一种常态,明确要求有关部门要领导列席会议听取意见建议,回答常委会组成人员的询问。在“问”的基础上,还注意“帮”、“促”、“查”,切实把审议工作搞好,抓出实效。“帮”,就是提出有针对性的整改意见和建议,热情帮助报告部门提供解决存在问题的办法。“促”,就是督促其抓紧整改。“查”,就是派出调查组深入有关部门和县区进行检查和听取意见,跟踪了解整改情况。通过“问”、“帮”、“促”、“查”,使专项工作报告审议在社会上产生较大的反响,有力促进有关工作。

北海市人大常委会审议每个专项工作报告前,都由人大常委会领导分别带领由常委会组成人员、人大代表等组成的调研视察组进行视察调研,推进有关工作的解决。(王善健)★

江苏省泰州市人大要求领导干部代表积极参加闭会期间代表活动

泰州市人大常委会党组前不久出台《关于领导干部代表积极参加闭会期间人大代表活动的意见》,对全市各级领导干部代表参加闭会期间的人大代表活动提出了明确要求。

这份《意见》指出,领导干部代表参加闭会期间的代表活动,是执行法律规定、落实中央和省市有关精神的客观要求。领导干部代表既是领导干部又是人大代表,要模范执行《代表法》的规定。《意见》要求领导干部代表要正确处理好本职工作与参加代表活动的关系,科学安排时间,努力克服困难,积极参加闭会期间的代表活动,确因特殊情况不能参加的,应严格执行请假制度,主动向原选单位人大常委会和所在代表小组请假。(邓庆璋)★

甘肃省人大常委会征集2011年立法计划建议项目

9月中旬,甘肃省人大常委会向省人大各专门委员会、常委会各工作部门、各立法联系点和立法顾问,省政府有关部门和有关群众团体发出通知,征集2011年立法计划建议项目。

为做好2011年的地方立法工作,甘肃省人大常委会向各相关单位提出了对2011年立法建议项目的具体要求:第一、各单位所报项目应当紧扣全省改革、发展、稳定的大局,贯彻落实科学发展观,突出解决经济社会发展中的民生问题,体现构建和谐甘肃的内容,坚持急需的、成熟的先立的原则。第二、项目应以《甘肃省人大常委会2008—2012年立法规划》和《甘肃省人大常委会2010年立法计划》为基础。(赵遵国)★

山东省平阴县“五五”普法有声有色

近年来,平阴县人大常委会围绕“五五”普法,三次听取工作情况汇报,进行三次专题调研、视察,开展四次执法检查。抓起步、抓推进、抓深化,这一连串的全过程监督举措,有效地促进了全县“五五”普法工作的扎实开展,提高了法制宣传教育的效果。

平阴县人大常委会注重抓好“五五”普法的启动环节,通过调研找准全县普法工作的难点和带有普遍性的薄弱环节,有针对性地提出建议、意见,以利政府有效组织实施。在听取县人民政府关于“五五”普法工作开展情况报告后,县人大常委会结合调查情况进行了认真审议,作出了《关于在全县公民中开展第五个五年法制宣传教育的决议》。(赵庆国 田义常 王晓楠)★

上海市浦东新区人大强化对“十二五”规划编制的监督

为了在“十二五”规划的编制中更好地呼应和解决人民群众关心的问题,使规划的编制更加科学合理、符合民意,浦东新区人大常委会将浦东新区“十二五”规划编制列入今年人大监督的重点,制定了《关于听取人大代表、咨询专家对“十二五”规划编制情况意见、建议的方案》。在规划纲要初稿形成前,分三个阶段听取对规划纲要编制的意见和建议。

第一阶段从今年3月份开始到5月份结束,重点听取部分担任镇党委书记、开发区以及骨干企业负责人的人大代表和有关咨询专家对规划基本思路的意见和建议。第二阶段从6月份开始到8月份结束,重点听取部分具有专业特长的人大代表对规划纲要初稿的意见和建议。第三阶段从9月份开始到12月份结束,重点听取部分基层人大代表对规划纲要草案的意见和建议。(周 键 潘丽媛)★

落实科学发展观 推进经济转型 努力实现经济社会又好又快发展

中共锡林郭勒盟盟委书记 荣天厚

近年来,锡盟盟委、行署带领各族干部群众以科学发展观为指导,大胆解放思想,不断完善发展思路,加快推进经济转型,经济社会发展步入良性发展的快车道。2009年,全盟地区生产总值完成484亿元,年均增长19.9%,人均GDP由2003年的0.88万元增加到4.78万元;三次产业结构由29.4:37.7:32.9演进为10.8:65.2:24。地方财政总收入完成61.7亿元,年均增长38.7%。城乡居民收入分别达到14500元和5750元,年均分别增长15.5%和16.8%。

坚持以培育壮大优势特色产业为核心,加快推进新型工业化,国民经济总体上实现了由畜牧业主导向工业主导的历史性转变。着力培育壮大能源、化工、矿产采选冶炼、农畜产品加工、建材五大优势特色产业,初步形成了煤电、煤醇、煤锔、煤肥、金属矿采选冶炼等资源综合开发格局。坚持依托资源而不依赖资源,大力发展硅锔光伏产业、装备制造业等非资源型产业,加快推进产业多元、产业延伸和产业升级。2009年,全盟工业增加值完成268亿元,占GDP的比重由27.3%提高到55.7%,工业对经济增长的贡献率由16%提高到72%。

坚持把草原生态环境保护和建设作为重大战略任务,努力实现草原生态保护和农牧民增收的“双赢”目标。坚持“点上开发,面上保护”,用1%的土地发展工业,反哺“三农三牧”,支持农村牧区人口转移,从而保护99%的草原,从根本上解决草原生态问题。2003年以来,全盟近1/3的农牧民不再依靠种养殖业谋生,农牧民非农非牧收入占纯收入比重由13.4%提高到40.7%,在牲畜头数压减近500万头只的情况下,农牧业增加值和农牧民人均纯收入增长了1.2倍和1.9倍。草原生态呈现“总

体恢复、局部明显好转”的局面。

坚持以推进城镇化为重点,提高城乡统筹发展水平,城乡面貌发生了巨大变化。累计投入110多亿元用于市政基础设施建设,全盟城镇建成区面积由47平方公里扩大到147平方公里,新增城镇人口13万人,城镇化率达到56%。同时,根据新农村新牧区建设规划,不断加强农村牧区基础设施建设和公共服务发展。几年来,地方财政用于农村牧区各项投入累计达28亿元,农村牧区面貌发生明显变化。

坚持为长远发展打基础,全力加强交通、电网、水利等基础设施建设,经济社会发展的基础条件不断改善。累计完成基础建设投资近760亿元。新增黑色路面通车里程3267公里(累计达到6000公里);新开工建设9条铁路,运营和在建里程近1500公里(累计运营和在建里程达到2060公里)。完成锡林浩特机场飞行区4C级改造和新建二连浩特机场任务。建成500千伏变电站1座、220千伏变电站8座、110千伏变电站24座。实施了11项水利重点工程,新增水库库容2.9亿立方米。累计完成地勘投入56亿元,新探明矿藏价值3.8万亿元。

坚持以人为本,加快推进以改善民生为重点的社会建设,努力推进经济社会统筹协调发展。2003年以来累计投入5049万元进行就业培训,累计安置城镇各类人员就业13万人。用于社会事业和民生领域的投入占财政总支出的比重连续4年超过35%,2009年达到41.4亿元,占财政总支出的41.7%。坚持教育优先发展,初步实现城乡教育均等化,高中阶段教育入学率和职业教育水平均迈上了一个新台阶。强化医疗卫生服务体系建设,公共卫生服务机构从252所增加到486所,城镇居民医疗保险全面推开,新农合参合率达到93.7%。2003年以来,累计投入11亿元,实施文化体育场馆项目37项,建设总面积达162万平方米。广播电视人口综合覆盖率由20%提高到89%。城乡低保救助实现了动态管理下的应保尽保,保障标准和水平不断提高。农村牧区累计有8万人稳定脱贫。加强保障性住房建设,累计建设廉租住房24.7万平方米,建设经济适用住房181万平方米。推进平安创建活动,在全国率先建立起了草原110防控体系,社会治安综合治理工作连续十年被评为全区优秀,2008年被评为全国优秀地区。



公路交通条件明显改善,全盟公路黑色路面总里程达到4200公里,主要出口公路全部实现了高等级化。图为锡林浩特市西出口

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

仲景健康网: www.zjjk365.com 健康热线: 0377-63536969 河南省宛西制药股份有限公司

摄影：马庆芳

魅力鹏城 · 中国深圳

www.sz.gov.cn