

# 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22期

11月25日出版 总第274期

全国人大常委会机关刊物



**社会主义民主法制建设  
的一个重要里程碑**

ISSN 1671-542X



9 771671 542021

22





11月3日至13日，吴邦国委员长分别会见泰国国会主席猜·奇触、印尼国会会议长马祖基、柬埔寨国会主席韩桑林。摄影/刘卫兵



11月17日，吴邦国委员长在北京会见智利总统皮涅拉。摄影/丁林

11月12日，第16届广州亚运会隆重开幕，焰火表演五彩缤纷。图/CFP



2010年学习贯彻十七届五中全会精神人大代表培训班在深圳举办。摄影/张志强



11月11日，江苏省海安县一家超市的销售人员在更换商品价格牌。

10月21日，国务院新闻办举行发布会，国家统计局新闻发言人盛来运表示，今年前三季度我国居民消费价格同比上涨2.9%。摄影/张勤

全国人大机关举办学习贯彻十七届五中全会精神局级领导干部学习班。摄影/李杰



# 把立法工作推向新的高度

近日,第十六次全国地方立法研讨会在武汉召开,中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王兆国出席会议并发表重要讲话。王兆国副委员长在讲话中对形成中国特色社会主义法律体系的若干问题作了全面分析,并着重阐述了中国特色的社会主义法律体系的基本特征和中国特色社会主义法律体系形成的重要意义。王兆国副委员长的讲话对我们全面准确地理解中国特色社会主义法律体系的形成,并在此基础上进一步做好立法工作,具有重要的指导作用。

到2010年形成中国特色社会主义法律体系,是建设中国特色社会主义伟大事业的重要组成部分,是党的十五大提出的新时期立法工作总目标。这一目标的提出,立足中国国情,符合中国实际。一方面,是立足于我国社会主义初级阶段的国情,从改革开放和社会主义现代化建设的实际需要出发的;另一方面,是基于我国社会主义民主法制建设的实际,按照依法治国、建设社会主义法治国家的内在要求确定的。围绕这一目标,改革开放三十多年来,在中国共产党领导下,经过各方面坚持不懈的努力,截至目前,已制定宪法和现行有效法律共237件、行政法规690多件、地方性法规8600多件,我国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面总体上做到了有法可依。一个立足中国国情、适应社会主义初级阶段要求、体现党的主张和人民意志统一、符合改革开放和社会主义现代化建设需要,以宪法为统帅的多层次、多部门的中国特色社会主义法律体系即将形成。

今年是中国特色社会主义法律体系的形成之年,也是立法工作的冲刺之年。为确保中国特色社会主义法律体系的如期形成,全国人大及其常委会开展了积极有效的工作:一是按照立法工作计划,抓紧做好起草

架作用法律的制定工作;二是积极推动行政法规、地方性法规的集中清理工作,以保证法律体系的科学和谐统一;三是大力开展法律体系的理论研究和宣传工作,从理论上、思想上、舆论上为法律体系的形成做好准备。

形成中国特色社会主义法律体系,这是全面实施依法治国基本方略所取得的历史性成就,是我国社会主义民主法制的一个重要里程碑。这样一个法律体系的形成,无论是对于全面落实依法治国方略、建设社会主义法治国家,还是对于推动科学发展、促进社会和谐、全面建设小康社会、实现中华民族的伟大复兴,都具有十分重大的现实意义和深远的历史意义。

同时,我们应该看到,中国特色社会主义法律体系的形成,并不意味着我们现有的法律完美无缺,也不意味着这个法律体系静止不变。相反,随着社会实践的不断发展变化,中国特色社会主义法律体系也需要不断完善。当前,随着改革开放的日益深化,依法治国进程的不断推进,对立法工作提出了新的更高的要求。应该说,中国特色社会主义法律体系的形成使我国的立法工作站到了一个新的历史起点上,如何完善这一法律体系将是一项长期而艰巨的任务。正如王兆国副委员长在讲话中所指出的那样,法律体系形成之后,立法的要求将越来越高,立法的难度将越来越大,立法工作任务依然繁重,对此我们要有充分准备。

不断完善社会主义法律体系是一项永无止境的任務,也是党和人民赋予各级立法机关的神圣使命。只要严格履行宪法和法律赋予的职责,认真贯彻吴邦国委员长、王兆国副委员长等常委会领导同志关于立法工作的一系列重要讲话精神,坚持科学立法、民主立法,我们就一定能不负历史的重托,人民的期望,从而把立法工作推向新的高度。

汪融昆



主办单位 全国人大常委会办公厅  
编辑出版 中国人大杂志社



2010年第22期  
11月25日出版  
总第274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

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 把立法工作推向新的高度

## 08 特稿

08 社会主义民主法制建设的一个重要里程碑  
——关于形成中国特色社会主义法律体系的几个问题  
14 不断深化对形成中国特色社会主义法律体系的认识  
——访全国人大常委会法工委主任李适时  
18 上海地方立法实践:注重增强操作性  
18 把握地方立法中的“变”与“不变”  
19 科学立法提前把关 实行立项审查制度  
20 构建地方立法质量评价体系  
20 地方立法要适时转型

## 21 专稿

21 坚持正确政治方向 搞好新形势下人大工作  
——中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长  
王兆国在闽考察纪实

## 24 言论

委员论坛 24 明确中央和地方的支出责任  
24 合理管理重大科技项目  
25 加强对企业的技术改造  
25 新农村建设不能降低了生活质量  
25 整合投资的多头管理  
主任笔谈 47 监督中的跟踪督办

## 26 报道

本期策划 26 车船税立法:激辩中需理性推进  
29 完善税收法律框架的一大进步  
——全国人大财经委副主任委员、全国人大财经委税  
种立法小组负责人郝如玉谈车船税立法  
32 排气量≠排放量

# 形成和完善中国特色社会主义法律体系 第十六次全国地方立法研讨会

全国人大常委会法制工作委员会 主办  
湖北省人大常委会 承办

2010.11 中国·湖北



王兆国副委员长出席第十六次全国地方立法研讨会，并作重要讲话。摄影/张传斌

特别关注 35 代表法：人民代表大会制度的又一次完善  
——写在代表法修正案通过之际

专题报道 37 人大代表：智慧在立法中闪光

立法经纬 40 代表资格审查委员会的一项新职责  
——谈代表法的一处修改

42 村民委员会组织法围绕民主完成大修

52

泛 读

随 笔 52 严谨认真 共商国是  
——列席十一届全国人大常委会十七次  
会议有感

综 合

看点 04 动作 05 新语录 05

观 点 06 住房保障法应该让房地产回归民生主题  
06 严禁违背农民意愿盲目建高楼  
07 法律配套法规的制定须有约束机制  
07 火灾频发，天灾人祸？

各地动态 54

45 地 方

重 庆 45 口碑换金杯  
——南岸区人大常委会建立代表议案建议办理  
“两满意一跟踪”评价机制

48 人 物

寻 访 48 陈镜开：新中国第一个打破世界纪录的运动员  
代表建言 51 有必要把“碳交易”制度写入“十二五”相关  
规划



王兆国副委员长在第十六次全国地方立法研讨会上作重要讲话。摄影/张传斌

## 吴邦国访问东南亚三国引起热烈反响

11月3日至13日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长吴邦国应邀对柬埔寨、印度尼西亚、泰国进行正式友好访问。

访问期间,吴邦国委员长介绍了人民代表大会制度和中国特色社会主义民主法制建设取得的巨大成就。他指出,虽然中国与三国的政治体制不同,中国实行人民代表大会一院制,三国分别实行两院制或多院制,但都有发展经济、改善民生、增进民族团结、维护社会稳定和加强民主法制建设的任务。中国全国人大愿与三国议会进一步加强友好交流与合作,为推动国家关系和中国—东盟关系发展注入新的活力,增添新的内涵。

吴邦国委员长此访在三国引起强烈反响,三国领导人和社会各界给予高度评价,盛赞吴邦国委员长东南亚之行具有重要的现实意义和历史意义,不仅表达了中国人民兄弟般的深情厚谊,传递了中国与邻为善、以邻为伴的和平发展理念,还带来了中国加强互利合作的务实举措,纷纷表示为拥有中国这样的好邻居好伙伴好兄弟倍感欣慰和自豪。★

## 王兆国出席第十六次全国地方立法研讨会并讲话

11月11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第十六次全国地方立法研讨会上,就形成中国特色社会主义法律体系几个重要问题发表讲话。

第十六次全国地方立法研讨会在武汉举行,全国人大常委会副秘书长王万宾,全国人大法律委员会主任委员胡康生,各省、自治区、直辖市人大常委会负责人等出席会议,全国人大常委会法制工作委员会主任李适时主持会议。★

## 全国人大农委农村土地管理制度培训班在厦门举办

11月14日至16日,全国人大农

委在厦门举办农村土地管理制度培训班。全国人大常委会副委员长乌云其木格出席开班式并讲话。中央农村工作领导小组副组长、办公室主任陈锡文,全国人大农委主任委员王云龙,副主任委员李乾元、王金山、刘振伟,全国人大农委委员马昌裔、王明义、庄先、李殿仁、苟天林出席培训班,福建省人大常委会副主任刘德章、马潞生出席开班式。培训班邀请有关专家授课,并对农村土地管理制度、有关农业“四项补贴”政策落实情况进行了研讨。★

## 2010年学习贯彻十七届五中全会精神人大代表培训班在深圳举办

11月8日至13日,全国人大常委会办公厅在深圳举办“学习贯彻十七届五中全会精神代表培训班”。全国人大常委会副秘书长王万宾传达十七届五中全会精神,作《认真学习深入领会党的十七届五中全会精神,为审议“十二五”规划纲要做好思想政治准备》的专题辅导报告。全国人大常委会副秘书长何晖主持,深圳市人大常委会常务副主任谭国箱致辞。

王万宾强调,十七届五中全会是在我国即将完成“十一五”规划,进入全面建设小康社会关键时期召开的一次重要会议。全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十二个五年规划的建议》,根据党的十七大提出的实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求,结合当前国内外形势,以科学发展为主题,以加快转变经济发展方式为主线,站在历史的新高度,从战略全局出发,明确提出了“十二五”规划的指导思想、基本要求、奋斗目标、主要任务、重大举措,描绘了我国在新世纪第三个五年经济社会发展的宏伟蓝图,是动员全党全国各族人民全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的纲领性文件。

王万宾指出,代表们要认真学习、深刻领会和切实贯彻十七届五中全会精神,把思想认识统一到党的十七届五中全会精神上来,认真准备审议意见和议案、建议,为明年3月十一届全国人大四次会议审议“十二五”规划纲要做好充分的思想政治准备,为开创人大工作新局面作出新的贡献。

全国人大常委会办公厅将举办3期学习贯彻十七届五中全会精神代表培训班,1000名左右的全国人大代表参加学习。★

## 全国人大常委会法工委在青海开展立法后评估调研

为了落实2010年全国人大常委会立法后评估试点工作部署,做好《中华人民共和国科学技术进步法》有关制度立法后的评估试点工作,更好地了解科学技术进步法第二十条有关知识产权保护、第三十三条有关研究开发与技术投入创新投入两项制度的实施情况,11月8日,全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室张桂龙副主任一行七人赴青海进行调研。

调研期间,调研组分别与省科技、财政、国税、地税、经委、知识产权等政府有关管理部门以及有关企业、科研机构、高等院校等二十余家单位进行座谈,听取了他们对科学技术进步法第二十条、第三十三条涉及的两项制度实施情况的意见和建议。★

## 最高人民法院召开与律师界部分全国人大代表座谈会

最高人民法院召开与律师界部分全国人大代表、政协委员座谈会,最高人民法院院长王胜俊出席会议并讲话。会上,最高人民法院常务副院长沈德咏通报了今年以来全国法院的工作情况。杨伟程等律师界全国人大代表、政协委员在会上发言,高度评价人民法院工作取得的成绩,并提出了中肯的意见和建议。★



### 统计局：食品涨价推动CPI首“破4”

国家统计局发布数据,10月居民消费价格指数(CPI)同比涨幅4.4%,年内首次突破4%,创25个月新高。其中,与百姓密切相关的菜价更是上涨了31%。如何实现全年CPI3%预期目标,国家统计局发言人盛来运说:“必须要付出更大努力。”

盛来运表示,未来一段时间,通胀压力仍然很大。针对10月份社会商品零售总额增长的现实,这有季节和物价的因素。这次价格上涨是结构主导型上涨,非食品类价格开始上涨值得关注。✘

### 七部委联合治理教育乱收费 学校账目随时可被抽查

近日,教育部、国务院纠风办、国家发展改革委、财政部、审计署、新闻出版总署等七部委联合派出6个督查组,开展对部分省份治理教育乱收费、规范教育收费工作进行专项督查工作。

此次督查时限为2009年以来的收费行为,重大问题可追溯至上一年。同时,将对各省市教育经费管理、义务教育阶段学校择校乱收费治理、中小学服务性收费和代收费规范、中小学教辅材料管理、义务教育阶段改制学校规范清理、高校招生和教育收费管理制度建设等七个方面工作情况开展检查。✘

### 三部委：一成以上土地出让净收益可用于公租房

财政部、国家发展改革委、住房和城乡建设部发出通知,要求各地切实落实各类保障性安居工程资金,加强资金使用管理。土地出让净收益中可安排不低于10%的廉租住房保障资金。从2010年起,各地在确保完成当年廉租住房保障任务的前提下,可将现行从土地出让净收益中安排不低于10%的廉租住房保障资金,统筹用于发展公共租赁住房,包括购买、新建、改建、租赁公共租赁住房,贷款贴息,向承租公共租赁住房的廉租住房保障家庭发放租赁补贴。✘



他们生活在社会底层,最有生活基础,懂得生活的艰辛与不易,经历着许多人不曾或不会经历的事情。这样的群体最容易产生伟大的作家、伟大的作品。

中共湖南省委书记周强在九届湖南省委常委中心组第二十九次集中学习会上表示,在网上看到农民工演唱的《春天里》,被感动得热泪盈眶。他们赤膊上身,用吉他弹奏着社会底层的人生经历,让人感受到生活赋予了音乐特别的生命力。

### 引进“飞鸽牌”人才不可少,培养“永久牌”人才更重要。

西藏自治区党委书记张庆黎日前在西藏首次人才工作会议上说,要破除论资排辈、求全责备的观念,唯才是用,唯才是举,大胆使用优秀人才。

### “中国制造”仍然是低端产品的代名词。

工业和信息化部部长李毅中在回望“十一五”展望“十二五”的媒体专访中表示,总体而言,中国工业大而不强,粗放型发展的状况仍未根本转变。

### 这样行,是一种知识;不行,可能是更重要的知识。

科技部部长万钢在接受记者采访时说,中国需要创造宽容失败的环境。科研项目的失败是一个能力增长的过程。就好像问路,有人告诉你某条路走不通,到不了,这更珍贵。

### 我们的有些拆迁工作是有愧于老百姓的!

昆明市委副书记、市长张祖林在草海北片区保护治理和开发建设现场调研会上说,最重要的是把老百姓安置好,尽量让老百姓早日回迁,住进高质量、配套全的回迁安置房。

### 筹备、举办这些活动,要花多少精力,花多少钱,人民群众又能够从这些活动中受益多少呢?

河南省委书记卢展工在省委常委扩大会议学习贯彻十七届五中全会精神以及在南阳、信阳、洛阳调研时,多次强调领导干部要切实转变作风、牢记责任使命、突出发展为民。

## 住房保障法应该让房地产回归民生主题

文/浅泽

不久前闭幕的十一届全国人大常委会第十七次会议,表决通过了全国人大财经委员会关于十一届全国人民代表大会第三次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告。报告附件透露,住房和城乡建设部表示,住房保障法的起草已列入十一届全国人大常委会立法规划和国务院2010年立法计划,并已形成基本住房保障法征求意见稿。

据悉,该意见稿涉及城镇基本住房保障的标准、范围、方式,保障性住房的规划、建设与管理,住房租赁补贴,土地、财政、税收与金融支持,基本住房保障的组织落实,农村住房保障制度。

闻此信息,我们不禁拍手称快,这让那些无处安身的低收入家庭看到了希望。

住房问题不仅仅是经济问题,更是民生问题。1998年,国家取消福利分房,逐步实行住房分配货币化,中国居民逐步进入了商品房时代。然而,以市场为主导的住房政策并不能满足所有人的基本居住需求,“蜗居”、“房奴”成为很多人的生存状态。由于资本逐利的本能和保障性住房建设的缺位,商品住房逐渐成为投资品,投资属性压倒了居住属性。一波一波的调控打压不住飞涨的房价,因为居住权得不到满足而引发的社会问题日渐凸显。当前,与各项制度相关的政策文件,法律层级低,且缺乏追责条款,政策执行混乱。多年来的实践证明,通过行政性调控干预市场只能在短时间内取得效果,难以从根本上解决问题,以法律的形式建立由政府保障和市场供给双管齐下的住房供给体系是解决问题的最佳途径。在今年“两会”期间,有193名人大代表在6个议案中建议加快住房保障立法进程,建立完善的住房保障体系和法律制度。

让房地产回归民生属性是住房保障

法的立法基础,为此立法必须在“保”字上下功夫。一要明确为低收入家庭提供住房保障是各级政府的责任,二要建立常态化的住房保障制度,包括从规划、土地、财政、税收和金融等各个层面寻求对住房保障工作的常态化支持。另外,必须设立一系列监管和监控制度,重点放在对地方政府履行保障房的义务上,避免政府责任的条款成为宣示性条款,起不到威慑作用。这也是住房保障法得以顺利施行的前提。✘

## 严禁违背农民意愿 盲目建高楼

文/王嘉

“现在有些地方让老百姓从原来住宅搬迁集中住进新盖成的楼房,出现强行要求搬家、生活不便、生活成本增加、生产性劳动工具无法存放等问题。这种做法使老百姓实际生活水平下降,是老百姓不能接受的。”

在10月28日的十一届全国人大常委会第十七次会议分组审议会上,全国人大常委会委员丛斌的一番话,指出了当下中国各地在推进新农村建设和城镇化进程中,出现的一个亟须规范的违背农民意愿强迫农民“上楼”的问题。丛斌委员之后还强调要高度重视强行拆迁问题。

近年来,很多地方大力推进“农民集中居住”,把原有的村庄整体拆迁,农民集中居住到新的多层或高层住宅,原村庄用地和宅基地复垦为耕地。地方政府借助“城乡建设用地增减挂钩”政策,只要农民集中定居点占地面积小于原农民宅基地总面积,其差额形成“建设用地指标”,在城市近郊区征用同等面积耕地,用于工业开发和城市建设。这被形象地称作“宅基地换房”。

应该肯定,通过这种试验,城市建设用地有所增加,同时由于农民集中居住后,原宅基地和村庄复垦为耕地,确

保了一定区域内的耕地总量并没有减少。在一些试验区,这种“增减挂钩”的指标还可以在不同县(市、区)之间交易,集中居住的农民也能由此获得一定的土地收益。

要避免丛斌委员所指问题的发生,“宅基地换房”应具备两个前提。第一,以不影响放弃土地农民的就业为前提。比如,在经济发达地区,农民早已脱离农业,多从事二、三产业,“集中居住”对其影响不大;但对那些二、三产业并不发达的区域,盲目推进,会增加农民生活成本,形成没有就业的“集中居住”,造成诸多问题。第二,尊重农民意愿,禁止任何政府强制性、低补偿地征用农民土地的做法。

更值得关注的是,宅基地作为农民的不动产,政府把农民集中居住后节省的建设用地指标,调整用于房地产或工业发展所得收益,本应归农民集体所有。但现实中农民只分得土地收益的一部分,这引发了农民的不满,甚至出现丛斌委员所指应高度重视的强行拆迁等群体性事件。

应该看到,“宅基地换房”实质是农地被政府征用的过程。农地的所有权由农民转入政府手中,农民的生产和生活也发生了根本改变。如果不是建立在充分尊重农民意愿的基础上的农民集中“上楼”居住,不但会缺乏二、三产业就业机会,而且会提高农民生活成本,侵害农民的土地权利,并强化政府对“土地财政”的依赖。

对此,笔者了解到,近日国家正在采取一系列措施进行规范。11月10日召开的国务院常务会议专门强调坚决防止违背农民意愿搞大拆大建、盲目建高楼等现象。之后国土部召开会议称,将立即着手修改农村土地整治相关政策,将维护农民合法权益放在首位。同时应看到,加快推进改革农地产权制度、保障农地物权、探索农地的流转机制,让农民退出农村的资产能够变现,让进城后的农民买房不再遥远,则是需要政府更进一步推动解决的问题。✘



## 法律配套法规的制定 须有约束机制

文/梁朱珠

不久前,十一届全国人大常委会第十七次会议表决通过了社会保险法。这部历经三年四次审议、关乎黎民百姓切身利益的法律将于明年7月1日起正式实行。有媒体评论称,该法的颁布实施,终结了我国长期以来社会保障立法主要以行政法规、部门规章及政策为形式的时代,提升了我国社会保障制度的法律位阶,具有划时代的意义。更有民众认为,这部法律将对于加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设,维护社会和谐稳定、全面建设小康社会发挥重要作用。

在关注亮点的同时,一些民众也发现,这部法律对配套法规的要求很高,有诸如“社会保险费实行统一征收,实施步骤和具体办法由国务院规定”、“公务员和参照公务员法管理的工作人员养老保险的办法由国务院规定”等多个授权性条款,内容涉及社会保险基金监督管理制度、公职人员参加养老保险的办法、社会保险费的征收主体、社会保险统筹层次的时间及步骤、社会保险基金保值增值等重要内容,而这些配套法规能否及时制定出台直接左右着法律的实施效果。因而,一些民众认为,国家有关部门在加快法律配套法规制定步伐的同时,还须有相应的刚性机制约束国家有关部门。

多年以来,我国法律的实施都需要有相关的配套法规予以配合。这其中原因极为复杂,既有客观实际情况复杂多变,法律难以对具体、个别情况作出针对性规定的原因,也有立法需要不断深入,逐渐完善、提高的因素,以及其他方面的原因。因而,我国的立法体制有这样一种制度安排,即国务院根据宪法和法律,可以制定行政法规,为法律的实施、执行作具体规定。由此可以看出,行政法规承担

着细化、补充法律的重要作用。

但在实际中,一些配套法规或是由于立法难度大,或是因为部门利益牵绊,或是因为直接负责的部门不够积极主动,而导致其迟迟不能出台。比如,物权法通过后,全国人大常委会就作出了授权,授权国务院就征收国有土地上单位、个人的房屋与拆迁补偿制定行政法规,但事到如今,相关条例还未制定出台,在拆迁矛盾日益尖锐的当前,不利于促进整个社会的和谐稳定。

因而,有必要对法律配套法规的制定颁布相应的约束机制,促使国家有关部门在法律通过后,能及时、准确地完成配套法规的立法任务。这样才能更好地将“纸面上的法律”变为“行动中的法律”。当然,随着立法技术的不断进步、完善,立法机关应逐步减少授权性条款的制定,提高立法质量和法律的可操作性,减少对配套法规的依赖。✘

## 火灾频发,天灾人祸?

文/致远

11月5日,吉林商业大厦失火,造成19人死亡。

11月13日,清华大学标志性建筑之一清华学堂发生火灾,过火面积800平方米左右,万幸无人员伤亡。

11月15日,上海静安区胶州路一幢28层居民楼在外墙装修时发生特大火灾。截至16日上午9时30分,火灾已导致53人死亡,另有70人正在医院接受治疗。

短短10天,三场大火,不完全统计之下已有80人在火灾中丧生,一座百年建筑毁于一旦,财产损失更是高达数亿元。如此频繁的发生火灾,如此巨大的生命财产损失,到底是谁惹的祸?

痛定思痛,一场大火无论是人祸,还

是天灾,都有太多值得反思之处。吉林商业大厦火灾暴露出消防设备配备不足、大厦消防管理松散的问题。由于没有人员伤亡,对于全国重点文物保护单位清华学堂的失火原因,校方给出的结论是尚处于调查之中。上海28层居民楼的大火,官方初步查明,火灾是由无证电焊工违法操作引发的意外,8名犯罪嫌疑人现已遭刑事拘留。

透过这接连发生的三场大火,追究主管负责人也好、刑罚犯罪者也罢,除去这些,我们还应得到更多的启示。防范火灾,最直接的办法仍是防患于未然。火灾的发生大多是源于消防安全意识的淡漠。现在一些地方政府把“高楼林立、全省最高、全国最高……”看做是当地经济繁荣和城市的象征。这些高楼不仅可以彰显城市现代化的程度,更会给官员带来政绩,但现在看来,这些光鲜的背后却是楼层变得高了,云梯却够不着了,水枪也打不到了,损失也越来越大了。公安部消防局有这样的统计,中国高层建筑已近10万幢,其中100米以上的超高层建筑1154幢,但国内消防云梯最高也就约100米,且价格昂贵,至于消防直升机更是少之又少的城市有配备。如果说政府在盖高楼的时候没有考虑过消防安全,恐怕谁都不信,但愿意为消防安全买单的,目前来看并不多。再有,普通市民的自救能力不高,有的几乎没有任何逃生知识。大多数人简单的把消防安全视作消防部门的事,火灾来临时除了听天由命,别无他法。

这段时间火灾的接连发生,不禁让人想到全国人大常委会在2008年修订的消防法施行距今已有近两年时间。作为当时修订亮点中的“国家鼓励、支持推广使用先进的应急救援技术、设备;县级以上人民政府应当为应急救援工作提供人员、装备等保障”这些内容,各级政府是否给予了重视,依法进行办事。现在看来,应该是安排对该法进行执法检查的时候了。✘

# 社会主义民主法制建设 的一个重要里程碑

——关于形成中国特色社会主义法律体系的几个问题

王兆国

在全党全国深入学习贯彻党的十七届五中全会精神的新形势下,我们今天在这里召开第十六次全国地方立法研讨会,深入探讨中国特色社会主义法律体系有关问题,这对于形成中国特色社会主义法律体系、建设社会主义法治国家具有重要意义。

下面,我谈几点意见,与同志们共同探讨。

## 关于中国特色社会主义 法律体系的形成

党的十五大提出了到2010年形成中国特色社会主义法律体系的目标,党的十六大作了重申,党的十七大提出了完善中国特色社会主义法律体系的任务。吴邦国委员长在十一届全国人大常委会第一次会议上就提出明确的立法工作目标,在提高立法质量的前提下,确保到2010年形成中国特色社会主义法律体系并不断加以完善。改革开放30多年来,在中国共产党领导下,经过各方面坚持不懈的努力,截至目前,已制定宪法和现行有效法律共237件、行政法规690多件、地方性法规8600多件,我国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面总体上做到了有法可依。一个立足中国国情、适应社会主义初级阶段要求、体现党的主张和人民

意志统一、符合改革开放和社会主义现代化建设需要,以宪法为统帅的多层次、多部门的中国特色社会主义法律体系即将形成。

从中国特色社会主义法律体系的形成历程来看,充分体现了三个方面的“相适应”。一是与处于社会主义初级阶段的国情相适应。我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段,这就决定了我国法律体系的构建必须从这一阶段的特点出发,不能与之相脱离,否则就成了无源之水、无本之木。二是与改革开放和社会主义现代化建设进程相适应。改革开放和现代化建设的阶段性任务不同,对法律提出的需求以及能够为制定和实施法律提供的条件也就不同,法律体系构建必须紧紧把握改革开放和现代化建设的要求,紧紧把握依法治国、建设社会主义法治国家的要求,不能脱离和超越现实,也不能为了体系而体系。三是与法律体系自身发展规律相适应。法律体系逐步形成和不断完善的过程,既是经济社会不断发展变化的反映,也是法律体系自身规律的体现。法律体系要经历一个从无到有、从初步形成到基本形成再到形成、然后经过不断完善趋于更加成熟的过程。

从法律体系本身来看,理解中国特色社会主义法律体系的形成,要把握以

下四个方面:第一,涵盖社会关系各个方面的法律部门应当齐全;第二,各个法律部门中基本的、主要的法律应当制定出来;第三,以法律为主干,相应的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例,应当制定出来与之配套;第四,法律体系内部应当做到科学和谐统一。用以上标志来衡量,我国已形成以宪法为统帅、法律为主干,包括行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例等,由宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等法律部门组成的中国特色社会主义法律系统一整体。各个法律部门中基本的、主要的特别是起支架作用的法律已大体上制定出来,与法律相配套的行政法规和地方性法规已比较齐全。从广义上说,还有更多数量的规章也在社会生活中发挥重要的规范作用。再加上经过法律、行政法规、地方性法规的集中清理,法律体系内部也已基本上做到了科学和谐统一。

准确理解中国特色社会主义法律体系的形成,还需要注意把握以下几个问题。

一是,看法律体系的形成,要从它的作用来判断。构建法律体系是为了解决有法可依的问题。法律体系形成与否,不能简单以法律的多少来论。目前我国经济、政治、文化、社会等各方面基本的、主要的特别是起支架作用的法律大体上已



经有了,中国特色社会主义法律体系已经总体上能够适应当前我国经济社会发展的需要。当然,这并不是说,现有的法律就已经足够了;法律体系形成之后,我们仍然需要根据发展变化了的情况制定新的法律,适时修改已有的法律。

二是,看法律体系的形成,要把它作为一个整体来审视。不仅要看法律,还要看行政法规和地方性法规,它们都是我国法律体系的重要组成部分,共同发挥调整社会关系的作用。有些事项在宪法中做出规定,有些应当在法律中做出规定,有些则可以由行政法规和地方性法规规定。各个层次的法律规范在各自的领域发挥作用,各司其职。对用法律来规范尚不具备条件的,可依法制定行政法规,待取得经验、条件成熟时再制定法律;对一些地方事务,可依法制定地方性法规进行规范。

三是,看法律体系的形成,要从我国的国情和实际出发。世界上并没有也不可能有什么统一的法律体系判断标准。不同国家由于国情不同,法律体系的内容和形式会有所不同。构建法律体系,任何时候都必

须立足本国国情。不是国外法律体系中有法律我们都必须有,也不是国外法律体系中没有的法律我们就不能制定。不符合我国国情和实际的,我们不搞;我国现实生活需要的,我们要及时制定。对于国外经验,我们既要借鉴,又不能照搬。

此外,理解法律体系的形成,还要注意把握法律规范与其他社会规范的关系。调整社会关系的手段历来是多种多样的,除法律规范外,还有国家在一定时期出台的政策、在某一具体领域的政策措施,还有行业规范、道德规范、社会习俗等。并不是所有问题都要通过立法来解决,也不是法律规范越多就越好。确实需要用法律手段来调整的,才考虑制定法律规范;能够通过其他调整手段解决的,就没有必要制定法律。我们既要充分发挥法制的作用,也要充分发挥其他社会规范的作用。

总之,深入理解中国特色社会主义法律体系的形成,要从历史和时代背景出发,全面认识中国特色社会主义法律体系的历史使命和作用;要从客观实际出发,始终立足于我国社会主义初级

阶段的基本国情和现实需要。

## 关于中国特色社会主义法律体系的基本特征

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,是全面实施依法治国基本方略、建设社会主义法治国家的基础,是新中国成立60多年特别是改革开放30多年来经济社会发展实践经验制度化、法律化的集中体现,具有十分鲜明的特征。

一、这个法律体系体现了中国特色社会主义的本质要求。

一国法律体系的性质由一个国家社会制度的性质所决定。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。在社会主义初级阶段,我国实行公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。这就决定了我们构建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、“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



第十六次全国地方立法研讨会现场

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。哪些法律需要制定,哪些法律不需要制定,具体法律制度的内容如何,都要从社会主义的本质要求出发,从中国特色社会主义制度和处于社会主义初级阶段的实际出发,从人民群众的根本意志和长远利益出发。

二、这个法律体系体现了改革开放和社会主义现代化建设的时代要求。

新时期最鲜明的特点是改革开放。改革开放作为当代中国的伟大社会实践,为法律体系的建立和完善提供了波澜壮阔的舞台。中国特色社会主义法律体系与改革开放和现代化建设相伴而生、相互促进,具有鲜明的时代特征。一方面,改革开放和现代化建设为法律体系构建提供内在需求和动力,提供实践基础和经验。改革开放和现代化建设越向前推进,经济社会的发展变化越深刻,对健全和完善法律制度的要求就越迫切,法律体系构建所依赖的基础也就越扎实。另一方面,法律体系的构建为改革开放和现代化建设提供法制环境,积极发挥促进、规范、指引和保障作用,注意妥善处理法律稳定性和改革变动性的关系,在及时肯定已有成功做法、巩固已有改革开放成果的同时,又要为进一步改革开放留下空间。

三、这个法律体系体现了结构内在统一而又多层次的科学要求。

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。由于历史的原因,我国各地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,又能适应各地方千差万别不同情况的需要,以便在实践中能行得通,遵循在中央统一领导下充分发挥地方主动性、积极性的

宪法原则,我国逐步确立了统一而又分层次的立法体制。实践证明,这一立法体制符合我国国情,是行之有效的。与这一立法体制相适应,中国特色社会主义法律体系在结构上表现为统一而又多层次的特征,既有全国人大及其常委会制定的法律,也有国务院制定的行政法规,还有地方人大及其常委会依据法定权限制定的地方性法规。这一立法体制也决定了各构成部分在法律体系中的地位和作用,概括地说,宪法是统帅,法律是主干,行政法规和地方性法规是对国家法律的细化和补充。它们由不同立法主体按照宪法和法律规定的立法权限制定,区分不同层次,具有不同效力,都是中国特色社会主义法律体系的有机组成部分,共同构成一个完整的统一体,符合统一、系统、分层的科学要求。

四、这个法律体系体现了继承中国法制文化优秀传统和借鉴人类法制文明成果的文化要求。

中国特色社会主义法律体系的构建,始终立足于基本国情,从实际出发,坚持将传承历史传统、借鉴文明成果和进行制度创新有机结合起来,做到古为今用、洋为中用、兼容并蓄,充分体现这个法律体系在文化上的先进性、包容性和广泛性。一方面,继承中华法制文化中的优秀成分,适应改革开放和现代化建设需要进行制度创新。另一方面,充分吸收人类法律文明的成果,借鉴国外的有益经验,但又不是简单的照搬照抄,而是根据中国国情和实际,吸收有益之处,为我所用。实践证明,只有既继承发扬我国优秀的法律文化传统,又借鉴吸收人类法律文明成果,才能走出一条符合我国国情、顺应时代潮流的中国特色社会主义法治道路。

五、这个法律体系体现了动态、开放、与时俱进的发展要求。

经过30多年的努力,目前国家经济、政治、文化、社会生活的各个方面总体上做到了有法可依。但是,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。我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段,整个国家还处于体制改革和社会转型时期,社会主义制度还需要不断自我完善和发展,社会主义市场经济体制也还有个完善过程,因而反映并规范这种制度和体制的中国特色社会主义法律体系,就必然具有稳定性与变动性、阶段性与前瞻性相统一的特点,必将适应我国经济社会发展和法治建设进程的现实需要而不断发展完善。社会实际变化了,法律体系必将随之变化并与之相适应。随着经济社会的不断发展,我们需要及时制定新的法律规范,修改原有的法律规范,废止不符合社会实际、过时的法律规范。因此,不能用静止、孤立的眼光看待法律体系,而应始终保持发展的、开放的态度。

## 关于中国特色社会主义法律体系形成的重要意义

中国特色社会主义法律体系的形成,是我国社会主义民主法制建设的一个重要里程碑,体现了改革开放的重大成果,反映了建设中国特色社会主义的内在要求和现实需要,具有十分重要的意义。

一、对于坚持中国特色社会主义政治发展道路,发展社会主义民主,推进社会主义法治国家建设,具有重要意义。

中国特色社会主义法律体系,牢牢立足于中国实际,确立了人民代表大会制度这一根本政治制度,确立了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,确立了民族区域自治制度和基层群众自治制度,确立了其他各项民主政治制度,为实现党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一提供了坚实的法律基础,为党领导广大人民群众当家作主,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家和社会事务,管理经济和文化事



业,保证国家各项工作依法进行,提供了可靠的法制保障。中国特色社会主义法律体系的形成,对于保证党执政兴国、带领全国各族人民建设中国特色社会主义,保证国家统一、民族团结、经济发展、社会进步和长治久安;对于全面推进依法行政,继续深化行政体制改革,加快转变政府职能,努力建设法治政府;对于积极推进司法体制改革,充分发挥司法制度和司法机关的作用,实现司法公正,提高司法效率,维护社会公平正义;对于保障国家经济、政治、文化、社会生活的正常秩序,保持社会长期稳定,全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家,具有重要作用。

二、对于坚持改革开放,建立和完善社会主义市场经济体制,推进社会主义现代化建设,具有重要意义。

改革开放以来,按照进一步解放和发展生产力的要求,以及建立和完善社会主义市场经济体制的改革目标要求,国家制定了一系列引导和规范市场经济运行、维护市场经济秩序、保证国家对经济活动进行宏观调控和管理的法律、法规,为建设统一开放、竞争有序的现代市场体系,完善宏观调控体制,促进经济快速健康可持续发展,提供了有效的法制保障。中国特色社会主义法律体系的形成,对于坚持改革开放,努力解决经济体制中的深层次矛盾,破除社会主义现代化建设中的各种体制机制障碍,着力构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的体制机制;对于解放和发展社会生产力,极大地调动人民群众建设中国特色社会主义的积极性,进一步促进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设,大幅度提高综合国力,全面建设小康社会,具有重要作用。

三、对于坚持以人为本,保障和改善民生,推进社会主义和谐社会构建,具有重要意义。

中国特色社会主义法律体系为坚持以人为本、尊重和保障人权、维护公民



在第十六次全国地方立法研讨会上,与会代表就形成和完善中国特色社会主义法律体系背景下,如何进一步做好地方立法工作、如何发挥地方立法在整个立法工作中的重要作用等进行了交流讨论

合法权益、促进人的全面发展提供了法制保障。改革开放以来,国家特别注重从制度上解决公民权利和利益保障问题。我国宪法明确规定,国家尊重和保障人权。我国法律制度从不同方面对公民的经济权利、政治权利、文化权利、社会权利等进一步作了具体规定,从实体上和程序上切实保证公民享有广泛的、充分的、真实的自由和权利,充分体现了社会主义制度保障人权的优越性,有利于依法实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。中国特色社会主义法律体系的形成,对于党和国家不断扩大人民民主,保证人民当家作主;对于坚持走共同富裕道路,实现发展成果由人民共享;对于大力发展文化、教育等事业,加大对教育、科技、文化、卫生等领域的投入和支持力度,将公民的文化、教育等权利落到实处;对于依法保障人民各项权益,进一步保障和改善民生,构建社会主义和谐社会,具有重要作用。

四、对于实现国家繁荣富强和中华民族的伟大复兴,具有重要意义。

中国是世界上历史悠久的文明古国,曾创造了光辉灿烂的文化。近代中国因逐渐变成半殖民地、半封建的国家

而日渐衰落。中国共产党领导中国人民通过艰苦奋斗建立新的政权后,一直为实现国家富强和民族复兴而进行不懈努力。改革开放以来,中国特色社会主义建设事业取得了伟大成就。但是,我们依然是一个发展中大国。中国有13亿多人口,是一个有着几千年独特历史文化但民主法制建设起步较晚的古老大国,是一个正处于经济快速发展和社会急剧转型时期的新兴大国。在这样的条件下进行社会主义现代化建设十分不易。要实现国家繁荣富强和中华民族的伟大复兴,就必须有符合中国国情的完备的现代法律制度作为支撑。中国特色社会主义法律体系的形成,是中国共产党自觉运用依法执政理念指导法治实践的历史成果,对从根本上引导人们转变旧的思想观念、树立社会主义法治理念,全面推进依法治国,建设社会主义法治国家,最终实现国家的繁荣富强和中华民族的伟大复兴,具有重要作用。

### 关于进一步发挥地方立法 在中国特色社会主义 法律体系中的重要作用

为了适应新时期对立法工作提出



图/CFP

2010年3月14日,十一届全国人大第三次会议表决通过了全国人民代表大会关于修改全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法的决定

的要求,早在1978年12月,邓小平同志在《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的重要讲话中提出:“现在立法的工作量很大……有的法规地方可以先试搞,然后总结提高,制定全国通行的法律。”按照这一精神,1979年五届全国人大二次会议重新修订地方组织法,对我国立法体制进行重要改革,赋予省、自治区、直辖市人大及其常委会制定地方性法规的权力。1982年宪法对此作了明确规定。在其后修改的地方组织法中,又赋予省、自治区人民政府所在地的市,及经国务院批准的较大的市的人大及其常委会制定地方性法规的权力。此外,立法法和其他有关法律及决定,也对地方立法权限作了规定。宪法和法律赋予了地方立法广阔的空间。

改革开放30多年来,地方人大及其常委会立足地方具体情况,从本地改革开放和经济社会发展的实际需要出发,认真履行宪法和法律赋予的地方立法职权,因地制宜开展立法工作,制定了大量地方性法规。到目前为止,

省、自治区、直辖市共制定现行有效法规5079件,省会市以及较大的市共制定现行有效法规2500件,民族自治地方共制定现行有效自治条例和单行条例786件,经济特区共制定现行有效法规237件。地方立法为地方推进改革开放、实现经济社会又好又快发展提供了法制保障,为国家立法提供了有力支持,为确保中国特色社会主义法律体系如期形成做出了重要贡献。

在新的形势下,地方人大及其常委会正在紧紧抓住机遇,积极面对挑战,扎实开展立法工作,进一步发挥地方立法在整个国家立法中的重要作用,为形成和完善中国特色社会主义法律体系做出新的贡献。这里,我谈几点看法,供工作中参考。

一、抓紧完成任务,确保中国特色社会主义法律体系如期形成。

今年是中国特色社会主义法律体系形成的标志性一年。目前时间已非常紧迫,地方人大及其常委会要对照年初拟定的工作要点和计划,抓紧做好各方面有关工作。一是,要抓紧完成地方性

法规清理工作。集中开展法律、行政法规、地方性法规清理,是保证中国特色社会主义法律体系科学和谐统一的重大举措,是确保中国特色社会主义法律体系如期形成的一项重要任务。自去年以来,地方人大及其常委会高度重视,地方性法规清理工作进展顺利,从全国范围看,截至今年10月底,共集中修改地方性法规1317件、废止地方性法规426件,较好地解决了地方性法规中存在的不一致、不适应、不协调等问题。目前,地方性法规清理工作已接近结束,各地要按照要求和时间进度,抓紧做好有关工作,确保按时完成清理任务。下一步,要认真做好清理的后续工作:对于需要统筹修改的法规,要及时列入今后的立法计划,抓紧进行修改;对于根据法律清理情况及上位法制定情况,需要由地方制定配套法规的,要抓紧制定出来;在这次清理工作结束后,各地要及时进行总结,将一些成功的做法固定下来,作为今后开展清理工作及其他工作的重要经验。要通过这次清理工作,



不断提高地方立法与中央立法保持一致的自觉性、主动性,切实将保证中国特色社会主义法律体系的科学和谐统一,贯穿地方立法工作的始终。二是,要深入开展法律体系的研究工作。要利用中国特色社会主义法律体系形成这一时机,结合地方立法实际,积极开展理论研究,不断深化对中国特色社会主义法律体系的认识,深化对地方立法在中国特色社会主义法律体系中地位和作用的认识,深化对进一步做好新形势下地方立法工作重要性的认识,努力形成理论成果,切实提高理论水平。三是,要抓紧做好中国特色社会主义法律体系的宣传工作。要通过座谈会、研讨会、报告会等多种形式,以及报纸、广播、电视、网络等多种媒介,积极宣传改革开放以来我国立法工作取得的伟大成就,宣传中国特色社会主义法律体系形成的重要意义,宣传地方立法为地方改革开放和经济社会发展做出的重要贡献,为中国特色社会主义法律体系的形成营造良好的社会舆论氛围。

二、认真总结经验,不断提高开展地方立法工作的能力和水平。

构建中国特色社会主义法律体系的伟大实践,迫切需要我们全面、深入、系统地进行总结。改革开放30多年来,地方人大及其常委会遵循宪法和法律赋予的立法权限,充分发挥主动性、积极性、创造性,开展了生动的立法实践,无论是在实施性立法方面,还是在自主性立法方面,以及在先行先试的立法方面,都进行了大量有益的探索,积累了许多鲜活的经验。各地要紧密结合地方实际,在去年总结地方人大常委会成立30年来立法工作经验的基础上,进一步做好总结。要通过总结,认真回顾改革开放以来地方立法的发展道路,深入了解地方立法工作取得的突出成就,及其为促进地方经济社会发展发挥的重要作用,不断增强从事立法工作的成就感、自豪感;要通过总结,系统梳理地方立法工作积


累的宝贵经验,更好地把握地方立法工作的特点和规律,不断提高开展地方立法工作的能力和水平,切实提高地方立法质量;要通过总结,深刻理解维护宪法和法律权威的极端重要性,进一步提高保证国家法制统一的主动性,更加积极地为宪法和法律在本行政区域内有效实施创造条件、提供保障;要通过总结,充分认识改革开放以来我国社会主义民主法制建设取得的巨大成就,进一步坚定建设社会主义法治国家的信心与决心,不断增强全面落实依法治国基本方略的自觉性。

三、正确把握形势,及早谋划下一步地方立法工作的任务。

中国特色社会主义法律体系的形成,标志着我国社会主义法治建设进入了一个新的历史阶段。随着改革的深入推进和经济社会的深入发展,各方面对立法工作提出的要求会越来越高,立法工作的难度会越来越大,因而今后的立法工作任务依然繁重。中国特色社会主义法律体系形成之后,立法工作的主要任务,是根据我国经济、政治、文化、社会等发展变化的需要,不断完善这一体系,同时积极促进和保障宪法和法律的有效实施。地方人大及其常委会要深刻认识国际国内形势变化带来的新情况新问题,全面把握地方立法工作面临的新课题新挑战,进一步增强做好新形势下地方立法工作的使命感和责任感。一是,要早作谋划,尽早明确今后一段时期地方立法工作的奋斗目标和努力方向,做到心中有数。特别是要结合国家“十二五”规划及本地经济社会发展规划,提前做好地方立法的规划和计划工作。随着改革开放和社会主义现代化建设的深入推进,随着依法治国基本方略的全面落实,要更加有针对性地根据地方实际依法开展地方立法工作。不论是在服务国家改革发展稳定大局方面,还是在更加卓有成效地推进地方经济社会发展方面,地方立法都将大有可为。二是,要注重服务科学发展,突出地方

特色,努力使制定出来的法规更加适合本地区经济社会发展的实际需要,为促进经济发展方式转变、实现经济社会可持续发展、加强环境友好型和资源节约型社会建设,切实提供制度支持。三是,要始终坚持以人为本,积极适应广大人民群众的新要求、新期待,立足地方经济社会发展实际,深入了解广大人民群众的利益关切,努力实现好、维护好、发展好广大人民群众的根本利益。四是,要积极创新工作机制,不断探索科学立法、民主立法的新途径、新方法,积极采取措施,为人民群众在新形势下实现对国家和社会事务的知情权、参与权、表达权和监督权,提供更加切实有效的途径。

这里需要特别强调的是,改革开放以来我国民主法制建设取得的巨大成就,都是在中国共产党领导下进行的,是我们长期坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的结果,是我们长期坚持中国特色社会主义政治发展道路的结果。实践证明,我国现行政治体制符合我国国情和实际。中国特色社会主义法律体系逐步形成和不断完善,反映了我国政治体制稳步改革和不断完善,体现了中国特色社会主义制度自我完善并不断走向成熟。地方人大及其常委会要充分发挥作为国家权力机关的重要作用,无论是在完善中国特色社会主义法律体系方面,还是在依法行使监督职权和其他方面,都要始终坚持中国特色社会主义政治发展道路,始终坚持和不断完善人民代表大会制度。

同志们,让我们紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围,始终坚持以邓小平理论、“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,锐意进取,扎实工作,为坚定不移地推进中国特色社会主义法律体系的形成和不断完善而努力奋斗! 

# 不断深化对形成中国特色社会主义法律体系的认识

——访全国人大常委会法工委主任李适时

文 / 《中国人大》记者



摄影 / 张传斌

全国人大常委会法制工作委员会主任李适时在第十六次全国地方立法研讨会上讲话

今年是中国特色社会主义法律体系的形成之年。近日，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王兆国在第十六次全国地方立法研讨会上，就形成中国特色社会主义法律体系若干问题发表了重要讲话。本刊记者就如何深化对形成中国特色社会主义法律体系的认识，对全国人大常委会法工委主任李适时进行了专访。

**记者：**一年来，为形成中国特色社会主义法律体系，全国人大都做了哪些主要工作？

**李适时：**吴邦国委员长在向十一届全国人大三次会议作的工作报告中提出，到2010年形成中国特色社会主义法律体系，是党的十五大提出的新时期立法工作的总目标；如期实现这一目标，是我们义不容辞的责任，是今

年立法工作的首要任务，也是今年人大工作的重中之重；要确保中国特色社会主义法律体系如期形成，圆满完成党和人民赋予的历史任务。王兆国副委员长在第十六次全国地方立法研讨会上的讲话，对形成中国特色社会主义法律体系的若干问题作了精辟分析、深刻阐述，为我们全面正确理解中国特色社会主义法律体系的形成提供了重要指导，



我们要认真学习、深入理解、切实贯彻。

围绕确保如期形成中国特色社会主义法律体系,一年来主要做了以下工作:

**一是,抓紧做好起支架作用法律的制定工作。**一年来,按照常委会立法工作计划,抓紧开展了在法律体系中起支架作用的重要法律案的研究和修改工作。其中,社会保险法、涉外民事关系法律适用法、人民调解法等已经全国人大常委会会议审议通过。对于行政强制法草案,正在抓紧工作,在保证立法质量的前提下,争取及早提请常委会会议审议通过。对于已列入立法计划的社会救助法等重要立法项目,正在积极与有关方面沟通协调,督促尽快拿出草案提请常委会审议。与此同时,选举法、代表法、村委会组织法这三部关系人民代表大会制度和社会主义民主制度的重要法律都在今年进行了修改完善,其中选举法修改是由十一届全国人大三次会议审议通过的。此外,一年来全国人大常委会还制定和修改了国防动员法、国家赔偿法、保守国家秘密法、行政监察法、石油天然气管道保护法、预备役军官法、著作权法等法律。目前正在抓紧刑法修正案(八)等法律案的修改工作,并已经启动民事诉讼法、刑事诉讼法修改的前期调研工作。

**二是,积极推动行政法规、地方性法规集中清理工作。**为保证法律体系的科学和谐统一,根据全国人大常委会统一部署,在集中开展法律清理工作的基础上,国务院、地方人大常委会集中开展了行政法规、地方性法规的全面清理工作。目前,行政法规、地方性法规清理工作已接近尾声,按要求将于年底前完成。与此同时,为增强法律的可操作性,根据法律法规清理情况,国务院、地方人大及其常委会抓紧进行法律配套法规的制定工作,一批配套法规相继出台。

**三是,集中开展法律体系的理论研究和宣传工作。**根据全国人大常委会安排,为了从理论上、思想上、舆论上为法律体系的形成做好准备,自去年以来,开展了法律体系的理论研究和宣传工作:认真整理和研究全国人大代表、全国人

大常委会组成人员关于形成和完善法律体系的意见;广泛听取地方人大、政府法制部门及专家学者的意见,引导、推动各有关方面开展理论研讨;全国人大法律委员会先后两次召开会议,就法律体系进行专题讨论和研究。目前,已形成了一批研究成果,适当开展了宣传活动,起到了较好的预热和铺垫作用。

为了将法律体系理论研究和宣传工作逐步引向深入,今年下半年以来有几项重要工作部署:一是,今年8月,法律委、法工委召开法律体系座谈会,请李建国副委员长兼秘书长就确保如期形成法律体系提出要求;二是,今年11月,法工委召开第十六次全国地方立法研讨会,请王兆国副委员长就形成法律体系的若干问题进行阐述;三是,全国人大常委会将择时召开法律体系座谈会,请吴邦国委员长发表重要讲话。

**记者:**应该从哪些方面认识中国特色社会主义法律体系的形成?

**李适时:**到2010年形成中国特色社会主义法律体系,是党的十五大提出的新时期立法工作总目标,也是我们党提出的一项重大政治任务。提出这样一个目标,一方面,是立足于我国社会主义初级阶段的国情,从改革开放和社会主义现代化建设的实际需要出发的;另一方面,是基于我国社会主义民主法制建设的实际,按照依法治国、建设社会主义法治国家的内在要求确定的。这个目标既体现了我们党依法执政的理念,也为新形势下进一步加强立法工作指明了方向。按照这样一个目标,坚定不移地推进法律体系如期形成和不断完善,是各级立法机关的重要职责。这个法律体系是伴随着改革开放稳步推进、经济社会快速发展的进程构建起来的,它不是一蹴而就,而是一步一步逐步形成的。经过各方面的不懈努力,至九届全国人大任期届满,法律体系初步形成;至十届全国人大任期届满,法律体系基本形成;至十一届全国人大任

期中,法律体系如期形成。

需要注意的是,不能简单地以法治状况或者法律制度的实际运行状况来判断法律体系形成与否。法律体系的形成,为依法治国、建设社会主义法治国家提供了重要前提和基础。没有这个前提和基础,依法治国基本方略就无法得到落实。中国特色社会主义法律体系的形成,标志着依法治国、建设社会主义法治国家进入新的历史起点。但是,法律体系的形成,主要是解决“有法可依”的问题,而解决“有法必依、执法必严、违法必究”方面的问题,则还需要法治建设各个环节、各个领域的共同努力。

**记者:**为什么说中国特色社会主义法律体系是一个多层次、多部门的统一整体?

**李适时:**九届全国人大常委会根据制定主体及效力的不同,将我国法律体系从纵向上划分为宪法和法律、行政法规、地方性法规三个层次;根据调整关系及方法的不同,将我国法律体系从横向上划分为宪法及宪法相关法等七个部门。上述划分,有着特定的历史背景和现实意义。

我国是统一的、多民族的单一制国家,人口多,底子薄,地区间经济社会发展很不平衡。在这种情况下,推进改革开放和社会主义现代化建设,决定了我国统一而又分层的立法体制,我国的法律体系也因此呈现出统一多层次的基本特征。30多年来,正是因为实行国家立法和地方立法共同推进,充分调动各方面积极性,才确保了法律体系在较短时间内形成。这样做,既维护了国家法制的统一,又照顾到了各地的差异;既保障了改革开放的顺利进行,又加快了法律体系建设的步伐。

与此同时,当初提出七个法律部门的划分,主要是为了加强立法,同时也是为了方便立法工作,有利于增强立法的指导性、计划性、主动性。有了明确的部门划分,就可以适应改革开放和社会主义现代化建设的进程,根据国家和社会生活中主要领域的现实条件,以及经济社会发展的实际需要,有计划地确

定立法项目特别是重点项目,有步骤地推进立法工作。这对于合理配置立法资源,科学安排立法进程,加快立法工作步伐,尽快解决有法可依的问题,有着重要的现实意义。因此,划分法律体系的部门,主要是从实际工作考虑的。

根据多数同志意见,为突出宪法在法律体系中的统帅地位和核心作用,拟将宪法与一般法律区分开来,将宪法从“宪法和法律”这一层次中拿出来,置于法律、行政法规、地方性法规等层次之上,但不单独作为一个层次。也就是说,在整个中国特色社会主义法律体系中,宪法居于统帅地位,发挥核心作用;在宪法统帅下,将全部现行有效法律规范从纵向上划分为法律、行政法规、地方性法规三个层次。与此同时,将“宪法及宪法相关法”这一法律部门调整为“宪法相关法”部门,即在宪法统帅下,将全部法律规范划分为宪法相关法等七个法律部门。需要说明的是,当初提出“宪法相关法”这一名称时,就对它所包括的范围作了明确:有关国家机构的产生、组织、职权和基本工作制度的法律;有关民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度的法律;有关维护国家主权、领土完整和国家安全的法律;有关保障公民基本政治权利的法律。因此,这里的“相关”一词,有特定的含义,有了约定俗成的内涵和外延。

**记者:** 中国特色社会主义法律体系形成以后,立法工作的任务和重心会有什么变化?

**李适时:** 说法律体系形成,并不是说这个法律体系已经完美无缺,也不是说这个法律体系从此就固定下来、静止不变了,它必然要随着经济社会的发展变化和依法治国基本方略的全面推进而不断完善。不断完善中国特色社会主义法律体系,是党的十七大在新的历史起点上对立法工作提出的新的更高的要求。

中国特色社会主义法律体系的形成使立法工作站到了一个新的历史起

点上。完善中国特色社会主义法律体系,是一项长期而又艰巨的任务。立法工作的内容今后将会逐渐发生变化:将从注重制定与修改并重,逐步转向更加注重法律法规的修改完善;将从注重经济领域立法,逐步转向更加注重社会领域立法和其他领域立法的均衡发展;将从注重创制法律规范,逐步转向更加注重提高立法质量,更加注重保障和促进法律规范的有效实施。王兆国副委员长在讲话中提出,法律体系形成之后,立法的要求将越来越高,立法的难度将越来越大,立法工作任务依然繁重,对此我们要有充分准备。

**记者:** 在中国特色社会主义法律体系即将形成之际,您对进一步做好地方立法工作有什么建议?

**李适时:** 30多年来,地方立法在维护国家法制统一,保障和促进国家法律有效实施,为国家立法积累经验和提供支持等方面,做出了重要贡献。完善法律体系的任务,对地方立法提出了新挑战新要求,也为地方立法开辟了十分广阔的道路。

吴邦国委员长在十一届全国人大常委会第十七次会议闭幕会上的讲话中提出,希望各部门各单位再接再厉、密切配合、加紧工作,确保形成中国特色社会主义法律体系的目标如期实现。王兆国副委员长在讲话中,对发挥地方立法在中国特色社会主义法律体系中的重要作用提出了明确要求。结合学习吴邦国委员长和王兆国副委员长的讲话精神,这里我提几点建议。

**一是,抓紧完成地方性法规清理工作。**自开展地方性法规集中清理以来,在地方人大常委会领导高度重视下,各地按照要求,精心部署,认真落实,积极推进各项工作。据我们了解,截至10月底,31个省、自治区、直辖市中,有28个已完成清理工作,有3个近期也将完成;49个较大的市中,有40个已完成清理工作,有9个将在近期完成。此外,民族自治地方也在积极开展自治条例

和单行条例的清理工作。总的来看,清理工作进展顺利。各地要按照王兆国副委员长要求,确保年底前按计划、高质量完成清理工作,并认真安排好各项后续工作。在这次清理工作中,各地采取了多种措施,积累了一些经验。清理工作结束后,各地要及时总结,我们也将选择适当时候,通过一定方式,与地方人大的同志一起进行总结。要通过总结,逐步建立起法律法规清理的常态机制。有了这样一种机制,在每一部重要法律制定或修改出台后,如涉及其他多部法律或法规,就能够及时启动相关修改或废止工作,及时解决法律规范之间的冲突,而不是等到问题叠加以后再去动手。同时,切实避免出现新的不一致、不适应、操作性不强的问题。

**二是,依法加强规范性文件备案审查工作。**开展规范性文件备案审查工作,是宪法和法律赋予各级人大常委会的一项重要职责,也是确保国家法制统一、确保中国特色社会主义法律体系和谐一致的重要手段。一段时间以来,各地依法积极主动、扎实努力地做好备案审查工作,并结合本地实际,建立健全相应工作机构,配备相应专业人员,完善工作机制。据我们了解,地方人大常委会法制工作机构不断加强备案审查力量,截至目前,31个省、自治区、直辖市中,有25个设置了备案审查专门工作机构,有6个目前由其他相关机构负责备案审查工作;49个较大的市中,已有19个设置了专门机构。开展备案审查工作,对于没有立法权的地方人大来说,是一项全新的工作,难度较大,建议省、自治区、直辖市人大常委会为他们提供指导帮助,我们也将积极予以推动。

**三是,不断提高地方立法质量和水平。**不断提高立法质量,是立法工作的永恒主题,也是完善中国特色社会主义法律体系的重中之重。这些年来,在提高立法质量方面,地方人大开展了大量有益的实践,有不少做法值得学习。有的地方提出,地方立法要以提高立法质量为中



心,慎立、多修,促进立法更加精细化;应当减少创制性立法,转变为以实施性立法为主,并进一步加强自主性立法。有的地方提出,要认真研究立法的价值定位,实现立法从强调管理向突出服务转变,强化对公民权利的保障;要不断拓展社会公众参与立法活动的途径,特别是在着力提高参与实效上下功夫。也有的地方提出,要认真开展立法前论证,增强立法项目选择的科学性、合理性;要积极开展立法后评估,到实践中去检验立法质量。还有的地方提出,要综合运用制定、修改、废止、清理、解释、编纂、备案审查等多种手段,促进法律规范相互之间的协调一致。毫无疑问,在法律体系形成之后,立法质量的重要性更加凸显,也将更加受到社会各方面的关注。建议各地进一步积极探索,不断总结,共同推动立法质量和水平的提高。

四是,切实加强中国特色社会主义法律理论研究和宣传。法律体系的形成,为理论研究提供了广阔平台,也提出了更高要求。这些年来,许多地方人大十分注重对立法实践进行理论概括,注重用理论指导立法实践,对推动立法工作、提高立法质量发挥了积极作用。关于加强法律体系的理论研究,李建国副委员长在8月29日座谈会上明确提出了要围绕重大理论和实践问题深入开展研究的要求。要集中研究一些长远性、全局性问题,特别是影响和制约立法工作的一些重大问题,为进一步把握立法规律、改进立法工作、提高立法质量,提供理论支持。比如,如何充分发挥全国两百七十万各级人大代表在立法中的作用,如何有效协调不同阶层、不同群体在立法中的利益诉求等,都需要认真研究、深入探讨。关于组织开展对中国特色社会主义法律体系的宣传,王兆国副委员长在讲话中提出了明确要求,请地方人大常委会继续给予高度重视,不失时机地抓好这项工作,共同为中国特色社会主义法律体系的形成营造良好的社会舆论氛围。✘



# 上海地方立法实践：注重增强操作性

文 / 上海市人大常委会副主任 周禹鹏

地方立法的操作性问题是一个系统工程，涉及从立法到执法的全过程，需要统筹考虑、辩证施治。上海地方立法在增强操作性方面不断探索，特别注重把握好以下几点。

**增强针对性是提高操作性的内在要求**

增强针对性，首先表现为适应本地方的实际需要，适时开展立法。上海针对建设“四个中心”的战略适时研究金融、航运、贸易中心的立法问题，针对承办世博会的契机适时开展一系列的世博立法。在地方性法规中，对这些事项作出了符合实际需要的制度安排以及

源自实践经验的细化规程，有效培育了法规施行的现实土壤，增强了立法的操作性。其次，表现为要直面矛盾，力求细化，注重精细化立法，使法规更精细、更管用。立法工作者要直面矛盾、破解难题，解决好地方性法规和政府规章的界分问题。

**注重科学性是提高操作性的理性基础**

科学立法要从四个方面入手：一是把好立法准入关。法规立项时，要考虑两个问题。第一，考虑规范手段的适当性，不“插足”社会道德等手段的调整范围。第二，坚持以“有需求”为前提，做到“不

从众”，“不照抄”。二是把好立法体例关。努力改变“大而全”、“小而全”的立法模式，着力研究管用的“那么几条”，推动“单项立法”，凸显立法实效。三是把好立法审议关。通过建立和完善审议制度，提高审议质量，切实增强地方立法的操作性。四是把好立法评估关。着力加强立法评估的实用性研究，探索通过后评估工作来检测立法的科学性，不断推进法规的操作性的操作性。

**体现民主性是提高操作性的有力支撑**

充分反映民意是提高地方性法规操作性的基础。只有通过民主立法寻

# 把握地方立法中的“变”与“不变”

文 / 湖北省人大常委会副主任 刘友凡

中国特色社会主义法律体系，是开放的、发展的、不断完善的科学体系。这一本质属性，对地方立法的理念、内容、机制、方法等具有重大而深远的影响。因此，认真总结经验，分析发展趋势，明确地方立法需要摒弃调整什么、继承发展什么，至关重要。我们认为，在完善中国特色社会主义法律体系过程中，地方立法需要把握“五个不变”和“五个转变”。

**五个“不变”是：**在法律体系中从属性、实施性、补充性、探索性的重要

地位和作用不变；服务地方改革开放和现代化建设的根本任务不变；不抵触、有特色、可操作的基本要求不变；民主立法、科学立法的发展方向不变；坚持党的领导、体现人民意志的基本原则不变。这“五个不变”是新形势下搞好地方立法工作必须坚持和继承的基本原则。

**五个“转变”是：**一是从侧重经济立法向经济、社会立法并重转变。地方立法的一个重要问题是，如何顺应时代要求，更好地将立法重心从侧重经济立法

向经济、社会立法并重转变。二是从管理型立法向服务型立法转变。地方立法要从“授权型”立法转向“控权型”立法，从重秩序营造转向重公平正义，从重实体规制转向重程序保障，从重维护公权转向重私权保护等。三是从数量速度型立法向质量效益型立法转变。地方立法要更加重视质量和效益，更加具有时代性、特色性和可操作性，更加有效解决经济社会发展中的突出矛盾和问题。四是从粗放型立法向精细化立法转变。强化“精品”意识，走精细化立法之路，是



求社会共识,妥善处理立法中多元利益的博弈,才能建立起执法和守法的良好环境。为此,需着力推进以下工作:一是切实用好人大代表这样的富矿资源,充分发挥代表作用。二是充分听取民意,反映民声,推行开门立法。三是要善于吸收民智,研究积极采纳和及时反馈的有效措施,真正地落实民意。

**强化执行性是提高操作性的重要保障**

法规的执行是增强操作性的最终目标,是操作性的价值所在。加强执法检查,探索开展专题询问,督促法规配套规范性文件制定,监督法规执行,以保证法规的操作实施。

以上探索,最终可以归结到一个“实”字:就是“实”事求是地选题,深入“实”际地做好调研,把握矛盾焦点的“实”质,真心“实”意地对待公众需求,扎“实”抓好法规的执行,从而确保法规取得“实”效。✘

完善法律体系的必然要求。要将规划计划、起草、调研、审议修改、立法解释、立法后评估等各环节工作做得更深、更细。积极探索科学立法、民主立法的新途径、新机制,保障人大代表、人民群众及专家学者有序参与立法工作。深入基层,深入群众,深入生产生活第一线,广泛听取意见,真正实现“开放立法”。五是注重立新法向注重法的系统化转变。地方立法应当与完善法律体系的要求相适应,切实把法的系统化工作摆上重要位置,提高法律体系的协调性、适应性。✘

# 科学立法提前把关 实行立项审查制度

文 / 广州市人大常委会法制工作委员会 陈小清

科学立法是立法法确立的立法基本原则之一。近年来,广东省广州市人大常委会在积极拓宽民主立法渠道,大力打造民主立法品牌的同时,对科学立法也进行了深入的思考和积极的探索,推行了多项行之有效的制度,特别是实行了立项审查制度,取得了较好的成效。

广州市人大常委会一直高度重视并长期坚持法规立项论证审查制度,每年在制定年度立法计划和办理人大代表提出的立法议案时,都要进行严格的论证和审查把关。这一制度的主要内容是:

## 确定科学的立项审查原则和标准

广州市地方法规立项坚持必要性、可行性、实效性、突出重点和立改废并重等五项原则。在立法的必要性、可行性、实效性方面,坚持“十不立”:一是不是急需,可立可不立的不立;二是没有新的内容,照抄上位法的不立;三是已纳入规章制定计划的不立;四是主要制度或主要内容与上位法相抵触的不立;五是立法目的不明确,不知道要解决什么问题的不立;六是没有解决问题的制度或措施,难以实现立法目的的不立;七是主要内容或制度脱离实际,难以操作和执行的不立;八是制度、措施与既定目标比例失衡,虽可操作,但效益低下或者没有效益的不立;九是上位法拟废止或正在修改

的项目不立;十是法规草案稿不成熟的不立。在突出重点原则方面,围绕贯彻落实科学发展观和建设国家中心城市,在当前和今后一定历史时期,将社会领域的事项和贯彻《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》的有关事项作为立项的重点。

## 建立较为完备的论证审查机制

一是征集立法建议项目。向市政府和工、青、妇、残等社会团体发函征集立法建议项目,通过网络、报纸向社会公开征集立法建议项目。二是广泛征求对立法建议项目的意见。市政府等各方面的立法建议项目汇总以后,发函征求区县级人大常委会和市人大常委会各委员会的意见,并上网公开征求公众意见。三是召开会议听取建议单位汇报。重点汇报立法的必要性、可行性和实效性以及法规草案稿的起草准备情况。四是开展调研、论证,举行立法顾问论证会,必要时举行专家论证会。五是法工委依据立项审查标准进行审查,提出立法计划建议项目。六是法制委员会举行会议,对立法计划建议项目进行审核把关。七是将立法计划建议项目提请常委会主任会议审定。八是报市委审核。

立项审查制度的建立,从源头上对立法项目进行了严格把关,对提高立法质量奠定了良好基础。✘

# 构建地方立法质量评价体系

文 / 湖南省人大常委会法制工作委员会副主任 王汉连

立法质量不高,不但难以实现立法的宗旨目的,而且可能造成负向的规范引导,危害法律的权威。为保障切实提高地方立法质量,我们认为,应当构建科学的地方立法质量评价体系,包括地方立法“成果质量”评价体系和“程序质量”评价体系。

地方立法“成果质量”评价体系主要由合法标准、价值标准、实践标准和技术标准组成。一是合法标准。地方性法规的合法,就是不同宪法、法律、行政法规相抵触,具体而言,就是不超越立法权限,不越权设置行政许可、不增设行政许可、不增设许可条件,不越权设置行政处罚、不增设行政处罚。二是价值标准。从法的价值角度评价地方性法规,最基本、最主要的是权利本

位和公平正义。三是实践标准。“法律的生命在于执行”,实践是检验真理的唯一标准,地方性法规的质量只有在实践中才能得到检验,只有实践的结果才能说明立法工作的成效。具体包括民众的遵从度、社会矛盾的解决度、执法和司法中的适用度。四是技术标准。立法实际上是一种以精确的方法和技巧来准确表述客观规律的科学活动和技术活动,立法技术对地方性法规的质量有着非常直接和重大的影响。地方立法应当努力做到结构合理,逻辑严密,语言规范简洁、明晰准确。

“程序质量”是“成果质量”的保障,地方立法程序的完善与否,直接关系到地方立法的质量。地方立法程序一般包括立法计划的制定、法规草案的起草、

法规草案的审议、法规草案的修改、法规草案的表决、法规的公布等环节,每一个环节的质量都直接关系着法规本身的质量,对这些环节的质量评价就构成了地方性法规“程序质量”的评价体系。

构建科学合理的地方立法质量评价体系,在增强提高地方立法质量的主动性、增强评价地方立法质量的客观性等方面具有重要的意义。由于立法本身是一个系统工程,具有复杂性,对立法质量的评价不可能像对一般产品质量的评价那样,进行简单的数学量化分析,因为立法质量本身就是一个动态的概念。要建立一个完整的地方立法质量评价体系是十分困难的,对立法质量进行评价的体系也是动态的,需要不断的修正和完善。✘

## 地方立法要适时转型

文 / 江苏省人大法制委员会副主任委员、人大常委会法工委副主任 王腊生

中国特色社会主义法律体系的形成,并不意味着立法工作的完成,相反,随着时代的变化,还需要不断完善。发展无止境,立法不停步。中国特色社会主义法律体系形成后,地方立法机关应把握时代特征,除及时制定实施性的法规外,要着重做好以下几个方面的立法工作:一是加大社会领域的立法力度,尤其要重视公共福利、社会保障、教育医疗、环境保护、公共安全等关系民生,以及弱势群体、特殊群体权益保护等方面的立法。地方立法在具体的制度设计中,不应再仅限于对行政许可和行政处罚等传统问题的关注,更多地应当转移到对社会民生的保护和促

进上。二是更加重视本地区特定事项的立法。地方立法的重要作用是要解决地方实际问题。今后随着时代的变化,本地区经济、社会发展会不断地对地方立法提出新的要求。一方面,由于特定领域的特殊管理需要,地方立法应当为之提供特殊的法制保障。另一方面,有些事项,国家不可能也不宜立法,需地方根据本地实际及时制定相关法规,如关于在公共场所禁止吸烟等问题。三是加强促进发展方面的立法。发展仍是时代的主旋律,是第一要务。在法定权限内,地方可大胆通过对管理创新和技术进步的法制化,有效地促进本地区经济社会的发展。

以往在地方立法中,为了追求立法结构和体例的完整,许多地方在立法模式上追求“大而全”,重复和照搬照抄上位法的现象比较普遍。但是,在社会主义法律体系即将形成的今天,如果仍然把“宜粗不宜细”、“大而全”作为地方立法的立法理念,就不能契合地方立法的实际需求了。因此,随着过去大规模立法时代的结束,地方立法由粗放型走向精细化成为必要和首选目标。社会主义法律体系形成后的地方立法,在其调整范围和调整的事项上应当更加单一化,在立法模式上应当选择走“小而精”的道路,在内容和体例上不要追求“大而全”,需要几条就规定几条,重在管用。✘





摄影/于浩

# 坚持正确政治方向 搞好新形势下人大工作

——中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王兆国在闽考察纪实

文 / 本刊记者 于 浩

海峡西岸秋色绮丽，八闽大地日新月异。

10月29日至11月1日，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王兆国，先后到宁德、福州等地，考察宁德核电站、白马船厂、三都澳规划发展区、建设中的平潭综合实验区、新大陆科技集团、戴姆勒汽车工业有限公司和

捷联电子有限公司。考察期间，王兆国详细了解福建经济社会发展情况，与奋战在一线的干部、职工、劳动模范、人大代表亲切交谈，与福建省、福州市、厦门市、福州市晋安区、福清市人大常委会和闽侯县上街镇人大有关负责人座谈交流。他充分肯定福建近年来在推动科学发展、促进社会和谐、保障和改善民

生、加强民主法制建设和加强党的建设等方面取得的显著成绩。

王兆国强调，要认真学习贯彻党的十七届五中全会精神，以科学发展为主线，以加快转变经济发展方式为主线，抓住和用好发展的重要战略机遇期，努力实现经济社会又好又快发展，进一步做好新形势下的人大工作，把人民代表

大会制度坚持好、完善好。

### 坚持好、完善好人民代表会制度 是贯彻落实十七届五中全会精神的 重大政治任务

经过五十多年的实践证明,人民代表大会制度是符合中国国情、体现中国社会主义国家性质、能够保证中国人民当家作主的根本政治制度,也是党在国家政权中充分发扬民主、贯彻群众路线的最好实现方式。在我国实行人民代表大会制度,是我们党把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合的伟大创造,是近代以来中国社会发展的必然选择,是我们党带领全国各族人民长期奋斗的重要成果,反映了全国各族人民的共同利益和共同愿望。

“坚持和完善人民代表大会制度,必须把坚持正确的政治方向贯穿于人大依法履职的全过程。”王兆国在福州出席人大工作座谈会并就做好新形势下的“人大工作”讲话时强调,各级人大及其常委会在工作中,要坚定不移地坚持党的领导,坚持社会主义制度,坚持中国特色社会主义政治发展道路,自觉地把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来,依照宪法和法律的规定行使职权,为经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定作出新的更大的贡献。

刚刚闭幕的十一届全国人大常委会第十七次会议通过了关于修改代表法的决定,完善了人民代表大会制度,进一步支持、规范和保障代表依法履行职责。今年3月,十一届全国人大三次会议对选举法作出重要修改,“一步到位”实行了城乡按相同人口比例选举人大代表,更好地体现人人平等、地区平等、民族平等原则。王兆国说,要认真贯彻实施修改后的选举法和代表法,进一步健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民有序政治参与,为人大代表依法执行代表职务做好服务。各级人大及其常委会要按照党的十七届



10月30日,王兆国副委员长实地考察平潭综合实验区的规划情况

五中全会提出的做好新形势下群众工作的要求,始终保持同人民群众的密切联系,倾听群众呼声,反映群众意愿,维护群众利益。

通过三十多年的努力,我国的法律法规基本适应了改革开放和社会主义现代化建设的需要,有力地保障和推动了中国特色社会主义事业的发展。今年是中国特色社会主义法律体系形成之年。形成这个法律体系,在我国民主法制建设史上具有里程碑式的重大意义。在座谈会上,王兆国指出,全国人大和地方人大都要围绕中国特色社会主义法律体系的如期形成和不断完善,继续扎扎实实地做好法律法规的制定、修改、清理和法规配套等各项立法工作。

监督权是宪法和法律赋予各级人大及其常委会的重要职权。各级人大及其常委会作为国家权力机关的监督,是代表国家和人民进行的具有法律效力的监督。王兆国强调,要把推动中央重大决策部署贯彻落实作为监督工作的重中之重,按照围绕中心、突出重点、讲求实效的思路,综合运用多种监督形式,继续加强对经济工作的监督,着力加强对解决民生问题的监督,督促和支持“一府两院”做好工作,努力实现今

后五年经济社会发展的目标。

### 依法做好新形势下人大工作, 推动人大工作不断向前发展

人大是国家权力机关,所做的各项工作都是法律赋予的,如何依法行使好职权?如何做好新形势下的人大工作?这需要人大工作者切实搞清楚、弄明白,落实到行动上。

“王兆国同志的讲话十分重要、及时,对认真学习贯彻党的十七届五中全会精神,做好新形势下的人大工作,具有重要的指导意义。”参加人大工作座谈会的同志们一致表示,在今后的工作中认真贯彻王兆国同志的重要讲话精神。

“福建省人大常委会始终自觉坚持和依靠党的领导,坚持人大工作的正确政治方向,紧紧围绕中心、服务大局、依法履职。确保中央和省委决策部署的贯彻落实。”福建省人大常委会党组书记、副主任刘德章说,31年来,在全国人大及其常委会的大力支持、指导和帮助下,在省委的领导和关心支持下,我省地方立法取得了长足进步,形成了立法理念与时俱进、创新力度不断加大、立法程序逐步规范、法制统一切实维护等主要特点。省人大常委会及其机关要把学习贯彻十七届五



中全会精神作为当前和今后一个时期的一项重大政治任务,进一步把思想和行动统一到中央的重大决策部署上来,努力把地方人大工作做好,为福建科学发展、跨越发展提供强有力的法律保障。福建省委常委、厦门市委书记、市人大常委会主任于伟国说,将围绕提高立法质量,做好法规的立、改、废工作,为形成中国特色社会主义法律体系作出新贡献。

座谈会上,福建省人大常委会有关部门负责人,福州市、福州市晋安区、福清市人大常委会以及闽侯县上街镇人大负责人结合各自的工作经历,畅所欲言。大家表示,一定要认真学习贯彻党的十七届五中全会精神,依法履行职责,做好新形势下的人大工作,把人民代表大会制度坚持好、完善好。

在认真听取大家的发言后,主持座谈会的全国人大常委会副秘书长王万宾作了讲话。他说,福建省各级人大坚持正确的政治方向,依照宪法和法律规定履行职责,立法和监督工作都取得了明显成效,为推动福建省经济社会发展作了重要贡献。全国人大机关的同志要向福建各级人大的同志们学习,进一步为全国人大及其常委会依法行使职权当好参谋助手。他还就

认真学习贯彻党的十七届五中全会精神、形成中国特色社会主义法律体系、贯彻实施修改后的选举法等全国人大常委会近期工作安排作了通报。

### 以科学发展为主题, 以加快转变经济发展方式为主线, 抓住和用好发展的重要战略机遇期

王兆国曾经在福建工作过数年,足迹遍布八闽大地,对福建有着深厚的感情。

宁德核电项目是我国核电中长期发展规划颁布后开工建设的第一座核电站,也是海峡西岸经济区第一座核电站。目前,该核电项目一期工程建设4台机组已全部开工建设。一、二号机组和三、四号机组整体国产化率分别达到75%和85%以上。对福建核电的发展建设情况,王兆国副委员长一直以来十分关心。

在宁德核电基地88米观景台,王兆国同企业的负责人深入探讨我国的核电发展问题,与在场的一线核电建设者一一握手并致以亲切问候。他说,党中央、国务院非常重视核电的发展,将发展核电作为我国能源发展的战略举措。核电集中了当今最先进的技术,核电站建设从经济发展、科技进步、

自主创新等方面不仅带动了同行业发展,也带动了其他行业的发展。我国核电在“引进、消化、吸收、再创新”方针的指导下,在广大科技工作者的共同努力下,已经拥有了自主品牌的技术。中国航天人孕育了航天精神,团结、和谐、奋进、高素质的核电建设团队则孕育了核电精神。

在宁德核电站项目展板前,王兆国对项目规划连声称赞,勉励广大核电建设者再接再厉,把宁德核电站建设成为我国乃至世界最好水平的核电站,为国家能源事业的发展和“十二五”我国实现又好又快发展做出更大的贡献。

在新大陆科技集团企业展厅,王兆国仔细观看了二维码、现代紫外C消毒、臭氧发生器、甲醛净化机等企业自主研发的新技术、新产品,并不时详细询问。他满意地说:“落实科学发展观,科技创新是重要的一个方面。必须坚持自主创新、重点跨越、支撑发展、引领未来的方针,着力在一些重点领域取得新突破,攻克一批核心技术,把握科技发展趋势,加强基础前沿研究,抢占未来科技竞争制高点。只有不断站在科研领域的前沿,将更多的科研成果转化为现实生产力,企业才能赢得发展先机。”

王兆国了解到新大陆科技集团等企业始终坚持自主创新后,高兴地说,现代企业一定要立足自主创新,可以通过引进、消化、吸收、再创新,但关键核心技术还是要靠自己研究、自己创新。企业要发展好,一定要培养更多的创新型人才、研究型人才,管理团队要有现代管理水平;要有一支符合企业发展要求的高素质员工队伍。

王兆国还考察了福建省职工服务中心。他看得仔细、问得详细,每句话语都饱含着对福建人民的殷切希望和美好祝愿。他勉励大家,坚定理想信念,在各自工作岗位上做出新成绩,为建设美好福建贡献力量。■



10月29日,王兆国副委员长到白马船厂考察工作



编者按：10月28日，十一届全国人大常委会第十七次会议审议了全国人大常委会专题调研组关于部分重大公共投资项目实施情况的跟踪调研报告。跟踪调研的重大公共投资项目包括保障性住房建设、教育和卫生等民生工程、技术改造和科技创新、农田水利建设等。委员们就调研报告发现的问题，并结合如何编制“十二五”规划纲要、推动经济发展方式转变和经济结构调整，畅所欲言，积极建言献策。

## 明确中央和地方的支出责任

文/ 吴晓灵



现在中央承担的投资太多了，“拼盘项目”太多了。正因“拼盘项目”多，中央计划也做不快，因为要等地方能承诺多少钱，中央才能立项，而地方要做项目，也要等中央能给多少钱。如果把中央支出责任和地方支出责任进行划分，那么凡是跨流域、跨行政区的一些大项目可由中央来做，不跨流域、不跨行政区的项目

让地方政府去做。同时，加大转移支付的力度。比如很多民生工程，不涉及跨区域的问题，而且又是地方政府的责任，这完全可以交给地方政府去做。中央政府及有关部门的主要职责，是制定好建设规划和相关政策，安排好对地方的转移支付，监督地方管好、用好建设资金，一般不再直接审批项目，主要部门应该承担起建设项目监督管理的主要职责。我认为，应对地方政府有一种信任，同时对不按规划、不按要求做工作的地方政府要有评判、考核的办法。

减少“拼盘项目”，有利于控制规模。现在都是“钓鱼项目”，地方政府没有那么多钱，中央给一个百分之几十的钱，剩下的要地方政府自己配，他没有配套能力也说有能力。如果明确了中央和地方的支出责任，将极大地减少“拼盘项目”，这样能控制在建规模，提高投资效益。✘

## 合理管理重大科技项目

文/ 许智宏



这几年国家的科技投入大幅度增加，科技占全国GDP的总量从2000年的1%增加到去年的1.7%，增加的这些投入促进了国家科学技术发展。但管理上还存在问题，特别是对重大项目的设置和管理仍有缺陷。这个问题已经在社会和学术界引起强烈反映。比如关于重大项目的设置和论证，我前年参加了

了科技部和农业部的转基因项目的论证，该项目提出了7个种类，即水稻、玉米、小麦、棉花、猪、牛、羊。当时专家们就提出，中国的油料作物那么重要，我们大豆三分之二靠进口，为什么国家重大专项没有油料作物？当然，后来到国务院汇报后，才把大豆增加进去了。因此，对于需要大额投资的重大项目的设置和实施应更好地听取专家的意见。

在项目实施中，有经费不能很好使用的问题。现在重大项目很多都是三年，前年年底下的经费，明年年初就要验收。但一个三年科研项目，怎么能用一年多时间就要验收？何况农业、医药等涉及生物的项目研发所需的时间都比较长。这样一个管理体制，使我对一些重大项目很忧虑，因为项目经费都是纳税人的钱，必须高度重视投资效率和效益。✘



## 加强对企业的技术改造

文/ 吕 薇



企业的技术改造是依托现有企业,依靠技术进步改造原有生产与管理状况来提高效率的固定资产投资活动。企业技术改造具有用地少、投资省、见效快、效益好的特点,但目前我国的技术改造投资严重不足。

“十二五”是我国转型发展的关键时期,要切实转变发展方式,所以企业技术改造应

该作为调整经济结构和产业升级的重要抓手。我国现在已经成为世界制造大国,但是大而不强。我们大部分产业的规模和产量已经达到了世界的前列,但是我们的产值增加值率却长期徘徊不前,世界名牌产品和知名企业的数量也很少。特别是近些年来,我们很多行业的产能严重过剩,粗放的增长方式导致环境、资源压力不断加大。因此,今后不能再靠新铺摊子、新建项目来发展,必须加大对企业的技术改造,淘汰落后产能,提高产品档次,加快节能减排,提高产业竞争力。

在新的形势下,技术改造已经不再是简单的设备更新和扩大规模,已经成为创新成果产业化的一个重要环节,技术改造已经与结构调整、节能减排和创新密切结合起来。✘

## 新农村建设不能降低了生活质量

文/ 丛 斌

现在有的地方搞新农村建设,让老百姓从原来的住宅搬迁出来,集中住进新盖成的楼房。很多地方搞新农村建设,给老百姓盖了房,把原来住的房子都拆了,电话线也切断了,强行要求搬家。在此之前,有的老百姓家有水塘养鱼,吃鱼不用花钱,老百姓自己有菜地,养猪、养鸭、养鸡,肉、蛋、菜都不花钱,还有电话和电视,生活很富裕。生产性的劳动工具也有地方存放,不会丢失。现在搬到楼里去,吃菜要花钱,吃肉要花钱,吃鱼要花钱,劳动工具也没法存放,放在外面会丢失。

这种做法使农村老百姓的实际生活水平在下降,而且是一个普遍的现象。我们发展的目的是为了什么?新农村建设是为了使老百姓生活得比原来更好,生活质量比原来更高,这是我们搞新农村建设的基本目的,是让人们生活得更幸福,更有尊严。所以我建议,在“十二五”期间,在落实重大项目的时候,尤其是涉及新农村建设,包括城市化进程等,不能因为“硬件”建设而忽视老百姓的生活质量。✘



## 整合投资的多头管理

文/ 达列力汗·马米汗

在目前重大公共投资项目建设中存在着许多困难和问题,多数与政府投资管理体系有关,这是客观存在的问题。目前我国的投资存在着多头管理的问题,这个问题喊了许多年,一下子改变也难。前几年在体制改革中,一些理顺的行业,现在又开始重新抬头。不仅投资主管部门直



接审批核准项目,部分行业主管部门、中央企业也在审批核准项目,导致了投资管理的混乱,也导致投资主管部门不能全面地掌握全社会投资的情况,影响到宏观调控政策的制定和执行。

同样,在资金安排方面,不仅有中央预算内投资,还有各部委安排的专项资金,存在部分专项投资内容交叉,资金多头审批的现象,不利于地方政府的管理。某种程度上,可以说投资多头管理导致了重复建设。建议国家对项目审批核准、资金安排等方面进行整合,形成合力,充分发挥国家补助资金的作用。✘





# 车船税立法：激辩中需理性推进

文 / 本刊记者 张维炜



近期,由全国人大常委会办公厅向社会广泛征求意见的车船税法草案,引发了公众的强烈关注和热烈讨论。

据了解,本次车船税立法聚焦于两方面:一方面是车船税的征税依据由国务院的行政法规升格为国家法律;另一方面,是将现行的乘用车按座位和车型统一计税,调整为按排气量大小分七个梯度计征,排量在1.0升及以下的乘用车税负减轻,大排量乘用车的税负则大幅增加。

财政部部长谢旭人在作草案说明时表示,政策调整可以更好地发挥车船税应有的调节功能,体现鼓励适用低能耗、低排量的小排量汽车的政策。

10月底,十一届全国人大常委会组成人员及列席的全国人大代表对车船税法草案进行了分组审议,其间,围绕车船税按排气量征收能否达到调节财富差距的目的?高税收能否实现节能减排等问题,委员和代表们展开热烈讨论,促使社会各界深入思考这次立法对我国税收制度改革、经济结构调整,乃至社会结构优化即将产生的重要影响。

### 立法是“依法治税”的必然

这些年来,我国有关“依法治税”的呼声越来越高。但是由于历史原因,我国现行的19个税种中,仅有个人所得税和企业所得税制定了法律,其他17个税种都是以行政法规为依据。

据了解,政府部门制定的税收行政法规,政策调整的频繁所带来的不稳定性是其一大弊端。追溯车船税立法的渊源,无论是最早的车船使用牌照税暂行条例,还是目前施行的车船税暂行条例,都没有摆脱“暂行”的色彩。

“如果这些税收以暂行条例或规定等形式长期停留在试行阶段,不能及时上升为法律的话,将对我国市场经济的建设和法治完善,产生滞后效应和不良影响。”立法界和学术界对这一现状普遍表示出了担忧。

为了维护法律的严肃性和权威性,十一届全国人大常委会将制定车船税法列入2010年立法工作计划。

“税收立法是人大的权力。”白克明委员表示,税收来源于人民,只有最高立法机关才有权力制定税收的法律,以代表人民的利益。“尽管车船税是一个小税种,税收只占千分之二,但是这次立法是把以法治税问题提到了整个民主法制建设的高度,可谓意义重大。”白克明说。

在建设中国特色社会主义法律体系的进程中,把我国有关税收的法律进一步健全起来十分必要。王万宾委员认为,作为第一个由暂行条例上升为法律的税收立法项目,车船税法对于加强我国税收法制建设具有标志性的意义。

可以预想,我国立法机关今后将面临着繁重的税收立法任务,要逐步将现行的税收行政法规或部门规章“升级”为法律。相关专家表示,“车船税开了个头,值得肯定与赞许,这是法治国家建设的必然要求。”

### 增税引发公平质疑

按照现行车船税暂行条例及实施细则的规定,车船税按汽车载人规模征收,载客人数少于9人的小型客车的税额幅度为360元—660元,具体适用税额由各省、自治区、直辖市人民政府确定。

由于豪华车和普通车执行相同标准,一直以来这一征税标准被视为未能充分体现车船税的财产税性质和应有的调节功能。

本次车船税法草案最引人关注的一点,就是对载客少于9人的乘用车税负,由现行的“一刀切”征收改为按排气量大小进行分档收费:对占有乘用车总量58%左右的排气量在1.6升及以下的小排量车,税额幅度降低或保持不变;对占有乘用车量39%左右的排气量为1.6升以上至2.5升的中

等排量车,税额幅度适当调高;对占有乘用车量3%左右排气量为2.5升以上的较大和大排量车,税额幅度有较大提高。

财政部相关负责人指出,按照不同排量实施阶梯式征税,有利于调整社会的财富差距,也有利于减少机动车的能源消耗和污染排放,促进节能减排,并鼓励节能和新能源汽车的生产和消费。

但是,从一刀切的“座本位”到梯度的“排本位”,草案中的计税设计却引起了广泛争议。因为与现行车船税额度相比,车船税法草案增加了四成以上车主的税负。

“从目前网上和身边有车人的反映,我感到这是一部‘加价’的法律。”全国人大代表陈伟才说,现在城市中的主打车型是排量1.6升至2.0升的私家车,但是按草案规定,这一块基本上都要涨价,会影响到绝大部分车主。

另外,陈伟才还表示,根据去年汽车销售的情况,排量1.0升的车仅占销售总量的10%,草案的规定意味着有90%的人没有享受到车船税改革的优惠。他建议对排量1.6升以下的车辆调低税负,1.6至2.0升的主打车型基本不变,“让广大老百姓不会因税额的调整受到什么影响。”

严以新委员对陈伟才代表的观点表示赞同。在他看来,车船税改革的初衷是好的,但现在中国的税负还是比较重的,如果对每个老百姓的税种轻易增加,与十七届五中全会增加国民收入的精神不符。严以新表示,减少税负也是对国民增加收入的一种帮助,因此草案对税种的调整应该更加慎重。

为了刺激汽车消费市场,从去年小排量汽车购置税减半,税率从10%减至5%,到今年调整到7.5%,国家的政策都是鼓励老百姓购车。“而现在,车船税法草案调高了优惠的门槛,这与我国汽车产业政策是矛盾的。”北京车主王先生说。

也有一些声音支持此次调税。网友“一字无刀”说,汽车就跟LV的包、法国香水、劳力士手表一样,是有钱人才玩得起的奢侈品。“既然你的代步享受是以牺牲公众的环保为代价的,政府要向你加收财产税,那本来就没有什么值得辩解的理由,因为这才是基本的公平。”

“虽然车被视为财产,但也是特殊的财产,它不是游艇、不是豪华奢侈品,而是必须的交通工具。”乌日图委员则表示,在目前一些城市公共交通尚不发达的情况下,汽车已经成为很多普通百姓出行的交通工具。在总量上除去3%的3.0升以上的豪华车外,大量的普通老百姓的常用车型排量集中在1.0至2.0升之间。乌日图认为,“如果为了达到节能减排的目的,按排气量分档征收,对主要税负增加人群来看,在有些方面不太公平。”

### 按排气量标准征税是否科学

车船税作为财产税,计税时理论上应以车船的评估价值为依据。但本次车船税法草案选择的是以排量为切口划分征收税额。

财政部部长谢旭人在进行草案说明时对此解释称,我国车船数量庞大又分散于千家万户,价值评估难以操作。一些国家对车辆选择与车辆价值有正相关关系的发动机排气量作为计税依据。“按排气量征税可基本体现车船税的财产税性质,体现鼓励使用低能耗、低排放的小排量汽车的政策,从征管角度看也有较强的可操作性。”

但是在审议中,一些委员和全国人大代表却对按排气量的计税依据提出了不同看法。

陈斯喜委员认为,既然是财产税,车船税就应该以价格来征收。“有些小排量汽车也非常贵,并不是说排量才贵。”另外,如果是按财产税征收,应该考虑哪些财产应该征税。“现在有很

多比车船更有价值的财产都没有征收财产税。”陈斯喜认为,如果仅对车船征收财产税不太合理。

在陈斯喜看来,车船税主要不是财产税,应该是公共资源占用方面的税,“因为占用了公共资源,所以要征收税,包括占用的道路、消耗的资源等等。”他建议草案应从这些方面加以考虑,准确定位。

“国产的红旗盛世3.0排量,30多万元;合资的奥迪3.0排量,70多万元,差多少钱?一年交同样的税负合理吗?显然不合理。”乌日图委员举例直言,如果车船税定性为财产税,就应该用价值来评估,而且用价值评估也并非难以操作,“哪个车不领证,哪个车不年检,这些环节都可以按照买车的发票、按照车的价值征收,不存在操作难的问题。”乌日图认为,车船税征收按排气量操作难以体现财产税的公平属性。

按照车船税法草案,针对不同排量的乘用车征收不同额度的车船税,排量在1.0升以下的小排量车,与4.0升以上大排量车的税负,最高相差可达15倍,其目的是鼓励发展小排量汽车,倡导节能减排。但以排量为基准设定税负结构在实践中能否得到预期的效果呢?

对此,任茂东委员表示,现在乘用车的排量大小已经不是判断是否环保的唯一标准了。“例如,涡轮增压技术、智能变速箱、混合动力、车体轻量化等新技术的应用,已经能够使有些大排量车降低排放量。”任茂东说,这表明,汽车的节能减排与排气量之间的必然关联性已大大降低。

“车船税的征收除考虑排气量之外,还应兼顾汽车使用者多开多缴,少开少缴的实际。车的使用量少,消耗的能源就少,尾气排放量也会减少。”全国人大代表周家贵建议,车船税应综合排放量、财产价值、油耗等多重因素,才更能体现公平性。

### 税收权力应规范

长期以来,车船税都是作为地方税种,由地方税务机关负责征收管理。因此,车船税法草案为地方的“自由裁量”留下了空间。

审议中,一些委员指出,草案所确定的税额标准存在幅度普遍过大的问题。陈斯喜委员举例称,对于1.0升以下的车辆规定年基准税额为60元—360元,中间相差6倍;货车整备质量每吨16元—120元,相差7.5倍。“立法对自由裁量的空间应该有所规范,不易过大。”他建议立法对税额上限、下限幅度的差距应当掌握在1—3倍以内,最多不要超过5倍。

吴晓灵委员和吕薇委员也表示,给地方确定的幅度过宽,效果未必好。“既要考虑到地方的权力,同时又要对其加以约束。”吕薇委员认为,地方的车船税征收权力也应该受到一定的监督,“不能谁想怎么收就怎么收。”她建议草案规定地方在确定税额时,应向地方人大进行报告、备案。

此外,委员们还认为,作为一种地方税,车船税草案还应对收缴上的税款的用途、监管等进行规定,让纳税人知道自己缴纳的税款用于何处。

立法是对社会资源进行的首次分配。只有兼顾各方利益,找到政府与社会的利益结合点,才能扬长避短,最大限度地实现公平。这次常委会会场内委员、代表们的激情热议令人印象深刻,一些委员的仗义执言被认为说出了大多数民众的心声。同时,立法机关在第一时间向社会公布车船税法草案,构建起畅通、合理、公平的利益表达机制,开放、包容、广纳民意的立法态度也获得了一致赞许。

相信以车船税为代表的一系列税制调整,在立法的不断完善中,会愈发体现出理性化和规范化,并形成有效的经验用于推动今后中国税制改革的深入。■



# 完善税收法律框架的一大进步

——全国人大财经委副主任委员、全国人大财经委税种立法小组负责人郝如玉谈车船税立法

文 / 本刊记者 谢素芳

**记者：**据了解，车船税法草案经过十多稿的修改，终于在十一届全国人大常委会第十七次会议上提交了审议，正式进入立法阶段。您作为全国人大财经委税种立法小组负责人，对这一过程也很熟悉，您怎么看待对车船税立法？

**郝如玉：**车船税法草案已经提交全国人大常委会会议首次审议了，尽管车船税还有着进一步完善的空间，车船税法草案还要经过全国人大常委会会议审议，还要广泛听取广大人民群众的意见，但无论从其所具有的重要意义来看，还是从我国60年的车船税征收实践来看，车船税的立法条件已经成熟。

**记者：**车船税可以说是一个比较小的税种，为什么说车船税立法有重要意义？

**郝如玉：**我国车船税是一个财产税，具有调节社会成员财产收入水平的功能，体现普遍和公平的原则；车船税是一个地方税，为地方财政提供收入来源；车船税是一个“老”税种，在我国征收已有近60年的历史。此次立法，是我国第一部从国务院条例上升为全国人大法律的税种立法，提高了法律级次，更完善、更科学、更公平，对于充分发挥车船税的功能有着



郝如玉副主任委员

极为重要的意义。

**记者：**具体体现在哪些方面？

**郝如玉：**首先，为车船税立法有利于其充分发挥对居民间、政府间收入的调节作用。一方面，作为一种财产税，调节收入分配是车船税的基本作用。通过对拥有车船的纳税人征收车船税，将一部分货币资金集中起来，用于提供全体公民皆可享受的社会公共服务，这正是车船税调节居民财产收

入分配、促进社会公平的初衷，尤其是在我国现行税法体系缺乏财产税主体税种的情况下。另一方面，作为一种地方税，车船税成为我国地方政府相对稳定的收入来源，车船税已经成为我国地方政府，尤其是基层政府不可或缺税种。从这个意义上看，车船税对于我国分税制财政体系的体现发挥着重要的作用。显然，无论从居民间收入差异来看，还是从增加地方政府收入来看，为车船税立法都成为其发挥收

人分配调节作用的重要保障。

其次,为车船税立法对于弥补车船使用带来的巨大的外部性具有重要意义。车船使用带来的外部性是政府征收车船税的一个重要的理论基础。以小汽车为例,小汽车的使用占用了道路、停车场等公共资源,这会给其他居民带来“拥堵成本”。与“公共池塘资源”(注:公共池塘资源是指同时具有非排他性和竞争性的物品,根据奥斯特罗姆教授的观点,“公共池塘资源是一种人们共同使用整个资源系统但分别享用资源单位的公共资源。在这种资源环境中,理性的个人可能导致资源使用拥挤或者资源退化的问题。”)相类似,一般而言,道路、停车场等公共资源也具有非排他性和竞争性:每个拥有小汽车的人都可以使用道路、停车场等基础设施。由于基础设施的增长速度远远落后于小汽车使用者数量的增加速度,道路拥堵现象便出现了。这种由于小汽车的使用而给其他人带来的“拥堵成本”虽可以用收费的方式来弥补,但从我国目前的情况看,道路、停车场等基础设施的收费体系主要以建造成本等有形成本为基础,很难体现对“拥堵成本”这一外部性的弥补,因此,需要用车船税的形式加以弥补。此外,车船的使用也会带来空气污染、噪音等外部性,这些外部性也需要得到弥补——对车船征税便成为弥补这些外部性的关键措施。因此,为车船税立法对于弥补车船使用的外部成本,解决城市发展中面临的污染、拥堵等现实问题有着非常重要的意义。

最后,为车船税立法还作为政府的重要政策工具而发挥作用,如调整相关产业发展、促进节能减排、完善税制结构等。在汽车产业链条上,车船税是唯一在汽车保有环节征收的税种,同时,车船的使用具有消耗能源、形成污染等特点,因此,车船税完全可以通过引导居民消费,贯彻落实政府关于

汽车产业发展、节能减排等政策意图。从这个意义上来说,车船税立法也是政府施政的重要保障。

更为重要的是,为车船税立法对于我国税收法律体系的完善也有着重要的意义。改革开放以来,我国的税法体系虽不断完善,但迄今为止,在我国目前的19个税种中,仍只有企业所得税和个人所得税是经全国人大立法的,其他税种大都采用“规定”、“条例”等法规和规章形式,这显然影响了税法的效力。在当前构建中国特色社会主义法律体系的大背景下,这不能不说是我国税法体系建设的一种不足。在这种情况下,为车船税立法显然是我国税收立法进程的一个进步,对于我国税法体系的完善有着不容忽视的作用。

**记者:**您刚才说我国目前19个税种有两个已有法律,在另外17个税种中,为什么首先选择对车船税由行政法规升级为法律?

**郝如玉:**我国车船税已有近60年的历史,早在1951年,中央人民政府政务院就颁布了《车船使用牌照税暂行条例》,对车船征收车船使用牌照税。1986年9月,国务院在实施工商税制改革时,又发布了《中华人民共和国车船使用税暂行条例》——该条例仅适用于内资企业和中国人,对外商投资企业和外国企业及外籍个人,仍征收车船使用牌照税。2006年12月,国务院发布了《中华人民共和国车船税暂行条例》(以下简称《条例》),将车船使用税和车船使用牌照税合二为一。

在车船税60年的征收历史中,无论税种的名称如何变化,对小汽车的征税一直都采用按“辆”规定幅度定额税率的办法。从此次车船税的立法草案来看,“按排量征收”实质上仍属于“按辆征收”。“按辆征收”的车船税在我国已历经60年。60年下来,车船税的基本要素、征收办法已经为人们

所熟知和接受。而此次车船税的立法草案又主要沿袭了原有“条例”的内容。从这个角度来看,我国车船税的立法条件已经很成熟。

**记者:**车船税的立法难点是什么?

**郝如玉:**车船税的税率定的高一点还是低一点,减免税范围定的宽一些还是窄一些,不仅关系到国家的财政收入,更直接关系到企业的发展和人民的生活,因而一直是税收立法过程中的关键问题。

税率设计的实质是税负的确定问题。有些观点认为税率的设计应该较高:作为财产税的车船税应该更好地发挥调节居民财产收入水平的作用;我国目前的地方税收体系中缺乏主体税种——这正是地方财力窘迫的主要原因,因而应通过提高车船税税额的方法为地方政府提供较为丰沛的收入,这样做也是对分税制财政体制的一种完善;由于快速增长的小汽车数量占用了大量的公共资源,且成为城市污染的一大根源,因此,应通过提高车船税税额的方式,对公共资源的使用进行调节,同时发挥节能减排的作用。而且,一旦“按排量征收”对汽车消费的引导效果显现、人们都购买小排量汽车的话,其所承担的税负实质上也并没有什么变化。但是,毕竟从总体来看,税负增加会提升百姓的养车成本,增加有车家庭的负担,而且会改变消费者的消费行为——减少人们对一些车船的消费,进而影响汽车等相关产业的发展——这正是车船税立法的核心问题。

**记者:**在法律草案中是怎么处理这些问题的?

**郝如玉:**针对以上问题,车船税实行“总体税负不变,税率结构性调整”的立法原则。这一原则统筹兼顾,适应国情民情,是此次立法最重要且十分正确的一项原则。其一,车船税



涉及千家万户,考虑到人民生活水平的提高以及保障民生的大政方针,税负不宜提高;其二,车船税要发挥节能减排的政策功能,更需要“抑大扬小”,对大排量的小汽车征税多一点而对小排量的汽车征税轻些,对新能源车船免税——这需要税率的结构调整。这样,车船税的立法既要考虑民生问题,还要发挥节能减排功能和考虑地方财政,就必须坚持“总体税负不变,税率结构性调整”的原则。这一原则的提出无疑大大降低了车船税立法的难度。

在征税范围的宽窄上,此次车船税立法强调了其财产税性质,不论是否使用,不论是在何处使用,不论何种牌照,也不论车船是否应向管理部门登记,只要是车船税税率表所列的车船,都是车船税的征税范围。征税范围更加普遍,体现了公平税负的原则。

**记者:**对比国务院的《条例》和车船税法草案,最明显的不同点就是后者采取“按排量”征收车船税,为什么会做这个改动?

**郝如玉:**此次车船税立法采取“按排量征收”实质上是计税依据的设计问题。一般来说,一个税种的计税依据要围绕其功能的发挥及征收成本来设计,即计税依据的设计要有利于发挥税种的功能,同时考虑到征税成本。从车船税的发展历史来看,其计税依据一般有三种设计方法:即“按数量征收”、“按价值征收”、“按排量征收”。这三种计征方法对于车船税的收入分配、弥补外部性、政策工具功能作用程度、侧重点各有不同,但从我国目前的情况看,“按排量征收”是一大进步,更为实用,更具合理性。

一直以来,我国的车船税都采用“按数量征收”的方法。“按数量征收”即完全按照车船的数量(“辆”)征税,数量越多,征税越多,而不管车

船的价值高低、型号和功能差异。这种方法显然在一定程度上违背了车船税作为财产税的一般原则:公平原则,即财产多者多缴税,财产少者少缴税。典型的例子是,两辆分属不同主人、价格相差悬殊的小汽车要缴纳相同的税收——这在很大程度上使得车船税具有了累退的性质:财产越多,纳税比例越小;而财产越少,纳税比例越大。在这种情况下,车船税调节居民收入分配的功能便大打折扣。此外,对于地方政府收入而言,“按数量征收”的方法也使得税收收入的增长速度远远低于居民拥有汽车价值的增长速度。在居民消费水平快速提高的情况下,这显然成为地方政府的“无形损失”。正是由于这些弊端,我国车船税采取的“按数量征收”的方法一直饱受诟病。

与“按数量征收”相比,“按价值征收”具有明显公平性。根据车船价值的高低按比例税率或者累进税率征税,而不考虑车船的数量,这显然在最大程度上体现了公平原则,具有明显的累进性,也有可能为地方政府带来更为丰沛的收入。但是,“按价值征收”也具有一定的弊端,车船的价值富于变化,很难确定。这给“按价值征收”带来了操作上的难题。如果按照评估价值征税,需要一套科学、完整而透明的车船价值评估体系,相对复杂;如果按照车船原值减除折旧后的净值征税,也会由于折旧方法、无形损失等因素给征收带来种种困难。因此,“按价值征收”的方法在操作上具有一定的难度,而且征收成本也会很高。实际上,我国车船税的几次改革,都由于小汽车按价值征收的难度——价格及折旧的动态多变——而一直“按辆定额征收”。

与“按价值征收”和“按数量征收”相比,此次草案提出的“按排量征收”具有明显的科学性和合理性。从财产税的角度看,一般情况下,车船的排量与

其价格具有正相关关系,这使得车船税具有了一定程度的累进性,在很大程度上体现了公平原则。从政策工具功能的角度看,“按排量征收”的方法非常有利于政府节能减排政策的实施。汽车排量越大,税额越高;排量越小,税额越低,因而可以在汽车消费上起到“抑大扬小”的作用。从征收角度看,由于小汽车的排量比较容易认定,车船税的征收成本也不会有太大增加。与原来的车船税条例相比,此次车船税法草案采用“按排量征收”的方法是计税依据设计的一个很大的进步,它不仅克服了单纯“按数量征收”的弊端,在很大程度上体现车船税按价值征税的财产税性质,比较符合公平税负的原则,而且解决了“按价值征收”难以操作、征收成本过高的问题。

**记者:**目前,车船税法草案正在向社会征求意见,从网络上的反应来看,大家对车船税法草案存在一些争议。

**郝如玉:**是的。从税收制度的发展历程来看,其也总是随着经济社会条件的发展不断改革和完善,因而任何一个税种的立法工作都不可能做到尽善尽美,车船税也是如此。一般而言,只要一个税种的要素相对稳定、条件相对成熟,其立法工作就应尽快进行,而不能因为细枝末节的变动影响税收的立法进程——这不仅是在完善我国税制,进一步规范我国税收征纳关系的需要,而且是践行依法治国理念、推动我国法制化进程的必然之举。

总而言之,在车船税立法时,对征税要素的选择,可以有多种不同选择,我们应在广泛听取群众意见的同时,本着“两害相权取其轻,两利相权取其重”的原则,积极落实党中央“到2010年形成中国特色社会主义法律体系”的决策,加快车船税以及其他税种的立法进程,尽快形成较为完善的税收法律框架。✘

# 排气量≠排放量

文 / 本刊记者 谢素芳

车船税法草案最大的亮点就是改革了以往按辆征收车船税的“一刀切”的做法,改为按排气量为计税依据,小排量车少交税、大排量车多交税。按照现行国务院制定的车船税暂行条例,所有载客人数少于9人的小型客车每年要缴纳360元至660元的车船税,具体金额由地方法规规定。

“考虑到机动车的排气量和它的价值总体上有一个正相关的关系,以排气量为计税依据,基本上能够体现车船税的财产税性质,也符合节能减排的要求。”财政部税务司副司长王晓华如此解释。

根据王晓华的观点,目前车船税法草案中规定1.6L(含)以下排气量乘用车的车船税没有提高,其中1.0L(含)以下排气量的微型车的车船税有所降

低,年基准税额调整为60元至360元。这一规定将鼓励更多的消费者购买小排量车,并有利于节能减排。

## “抑大扬小”难实现

通过调整税额引导消费,这在汽车行业已不是第一次,甚至还有显著效果的实践经验。据了解,2008年国家出台汽车购置税新政策,对1.0L(含)以下小排量车型的消费税调低了2个百分点,而对3.0L以上大排量车征收高达25%的消费税。由于汽车价格差异太大,购买小排量车与大排量车需缴纳的消费税差额可能达几十万元之多,再加上国家振兴汽车产业规划带来的补贴等利好因素,如此“狠”招确实左右了许多人的购买意向。有数据显示,2009

年,1.6L及以下排量乘用车销售719.55万辆,占乘用车销售市场的69.7%,而同年国内生产的3.0升以上的大排量汽车,销量明显下降,进口大排量车数量也大幅减少。

这次以车船税立法为契机,对车船税进行改革,采取了与消费税类似的按排气量为计税依据的方式,在税额设置方面也是梯度增加。这样的改革会不会如法律起草者所希望的,鼓励消费者购买小排量车?全国人大常委会委员们以及汽车专家均表示怀疑。

“只是把1.0L以下微型车由480元降低到360元,草案对1.0L至1.6L微型车的税负并未进行调整。根据有关方面的统计,1.0L到1.6L排气量的汽车才是我国现行乘用车的主体,这个主体



摄影/陈正

据中国汽车工业协会消息,在汽车行业“十二五”规划中,新能源汽车的发展重点将以汽车电动化和动力混合化两大技术结合为标志,进行产品换代与产业升级



在这次立法中没有得到任何好处。”任茂东委员不认为法律草案规定的税负结构能够很好地起到促进小排量车市场的作用。据了解,我国目前正在使用的乘用车中,1.6L以下排气量车型占58%,但1.0L以下排气量车型所占比例并不大,还不到10%。

“相比之前的‘一刀切’,按汽车排气量征收车船税会更合理,这也是国际上一些国家的做法。如果说这么做会鼓励市场消费小排量车,我觉得效果不会很大。”资深汽车评论员贾新光在接受《中国人大》记者采访时表示,微型车不是主体车型,而且税额也不多,优惠并不明显。

“1.0L以下排气量的车型,恐怕也不代表未来汽车工业发展的方向,零点几排量、单缸的车,无论从安全性和节能减排上,都不代表国际上发展的一种排气量车型。”乌日图委员则表示,不应该鼓励购买1.0L以下小排量汽车,而实际上占主要市场主体的车型应该得到更多优惠。“1.0L至2.0L之间的排气量汽车才是普通老百姓用得最多的车型。草案对1.6L以上排气量车型的车船税都有不同幅度的提高。”

贾新光也表示,汽车行业的每个细分市场都有特定的消费群,由于大排量车车主一般都经济实力较雄厚,即使每年要多交几千元的税,也不会影响他们的消费意向,受影响最大的正是普通的工薪阶层。“中小排量车型的受众以普通百姓为主力,应该体现对他们的优惠。”

### 节能减排功能弱

小排气量顾名思义就是排放的尾气少,从而对环境的污染也更轻,因此一般都认为小排量车比大排量更环保。这种观点是基于同样的发动机技术,随着科技的不断更新换代,“排量等于排放”的说法显得站不住脚。

由于汽车技术日新月异的发展,涡轮增压可变进气等技术在汽车发动机上已经得到广泛使用,这一技术的运用提高了能源的利用率,使得发动机节能减

排与其排气量大小的关联性大大降低。如果一辆汽车的发动机排气量为1.6L,使用的是自然吸气技术,未必比使用涡轮增压技术的2.0L排气量的汽车更节能。“发动机新技术会越来越节能,现在已经有汽车公司打出广告,发动机使用了直喷增压技术,2.5L排气量车能与4.0L媲美。”贾新光告诉记者,把排气量与节能减排相提并论有点牵强。

“现在乘用车的排量大小已经不是判断是否环保的唯一标准了。例如,涡轮增压技术、智能变速箱、混合动力、车体轻量化等新技术的应用,已经能够使有些大排量车降低排放量,也就是说,大排量未必就一定排的废气多。”任茂东委员质疑通过按排气量征收车船税实现节能减排的目的,他认为税负的设计应该结合技术进步带来的变化一起考虑。

对于怎样的计税依据才能更体现节能减排的导向,程津培委员提出,“节能减排的考核目标实际上应该看燃油消耗量和二氧化碳排放量。虽然国外目前有不少国家是按发动机排气量作为征税依据,但将其改变为按实际二氧化碳排放量收税,也是不少国家目前正考虑或者已经开始实施的办法。我国这部法律属于新设,新设的法律应该体现国际上的新趋势,应该有前瞻性。”他表示,要达到促进节能减排的目的,应该以二氧化碳排放量为计税依据更显合理。据了解,目前英国、瑞典、法国等欧盟国家在保有环节对汽车征税,都是基于二氧化碳排放量为计税依据。

另一方面,是否购买小排量车就是节能减排,大排量车就是对环保不利呢?如此推断显然太绝对。即使使用相同的发动机技术,“有的大排量车主,车是放在家里不用,到了周末才开出去跟家人一起度假。有的小排量车可能整天在路上开,小排量车的总排放量就远远大于大排量,就不能成为节能减排了。”范徐丽泰委员代表了许多委员的观点。

“车船税很难起到节能减排的效果。”贾新光直接否定按排量征收车船

税能实现节能减排的作用,他向记者解释说,由于车船税属于保有税,一年一交,“只要一次性交了,车开多开少,排放多少,它是制约不到的。”

而丁仲礼委员则尖锐地提出,车船税的功能如果是为了减少二氧化碳的排放,电动车到底是不是减排?“电动车排放量可能是0,如果其用的电是用煤炭发出来的,因为中国70%以上的电是煤碳发出来的,用了电,也就是排放了二氧化碳。”

对此,以乌日图为代表的委员们一致认为,“如果要达到节能减排的目的,我认为燃油税是最科学的,烧多少油,就排放了多少尾气,就消耗了多少能源,开车多燃油多交税多,跟开1.0L车还是3.0L车没有关系。”

### 或将不利自主品牌车

按照车船税法草案规定的税额,1.6L以上排气量车型的车船税都有不同幅度的提高,排量越大税额越高。1.6L以上至2.0L(含)为660元至960元,2.0L以上至2.5L(含)为960元至1620元,2.5L以上至3.0L(含)为1620元至2460元,3.0L以上至4.0L(含)为2460元至3600元,4.0L以上为3600元至5400元。

对此,许多委员认为,由于目前乘用车中主体部分是1.6L至2.5L排气量车型,几百元到上千元的调整幅度将影响汽车产业的发展,尤其是国产车的生产和销售。“要特别注意对我国自主品牌汽车的发展是否有利。比如,同样是2.4L排量的汽车,国内外产品在售价上的差距是几倍甚至是十几倍,如果一个家庭想买一个国产的较大排量汽车,且性价比也不错,但由于车船税的增加会使其放弃。对国内自主品牌的发展应该有通盘的考虑。”蒋庄德委员表示。

据统计数据显示,2009年我国自主品牌乘用车共销售457.70万辆,占乘用车销售总量的44%,自主品牌轿车销售221.73万辆,占轿车市场的29.7%。今年1月至10月,乘用车自主品牌共销

部分国家汽车保有环节税收制度

国家	纳税人	税种名称	征税对象	计税依据	税率	税收优惠
美国	汽车的拥有者	注册税	所有汽车	购买价	各州税率不一。以明尼苏达州为例，税率1.25%，应税车价逐年递减，头两年对完全车价计税，第3、4年对90%车价计税，直至第10年对10%车价计税，第11年起固定税额为25美元。	无
英国	汽车的拥有者	路税	所有汽车	辆	1.2001年3月1日前注册车辆，按排量定期（一年、半年）定额纳税。 2.2001年3月1日后注册车辆，按汽柴油车辆、新能源车辆、轻型货车、欧五标准定期（一年、半年）定额纳税。其中，汽柴油车辆、新能源车按二氧化碳排放量征税，后者税额轻于前者。	外交机构及人员免税
日本	汽车的拥有者	汽车吨位税	所有汽车	辆、自重	按车型、自重、用途在车检有效期内定额纳税。	1. 符合规定排放、节油标准的车辆：汽油车减免50%、柴油车减免25%的税收（适用于2008年4月—2010年3月注册车辆）； 2. 外交机构及人员免税。
		汽车税	所有汽车（微型车除外）	辆	按车型、排量、用途每年定额纳税。	符合规定排放、节油标准的车辆：汽油车减免50%、柴油车减免25%的税收。
		微型汽车税	排量0.66升以下汽车、农用车	辆	按车型、排量、用途每年定额纳税。	1. 残疾人用车免税； 2. 外交机构及人员免税。

售503.81万辆，占乘用车销售总量的45.39%。而我国自主品牌汽车企业大部分产品集中在小排量车型。

车船税法草案公布后，人民网做了网络调查，调查结果显示，有50.7%的被调查者会因为车船税的调整推迟购车。

一些委员认为，车市、股市、楼市是我国的三大经济指标，金融危机之后，汽车产业也成为国家十大振兴行业之一，税费的征收应该与国家政策相适应，“法律草案规定的车船税，在税额上仅仅考虑到环境污染排放、节能减排的问题，还应考虑到我国的汽车工业发展和自主创新问题。”吕薇委员建议。

朱永新委员也表示，应该平衡税收和汽车产业发展的关系。“我们现在一方面要鼓励汽车工业的发展，一方面又要增加车船税收。汽车业对经济的拉动作用，对于地方政府的诱惑力远远大于征收车船税。”

“汽车的发展关系到能源、资源、环境等，所以我们希望对于汽车的税收应该有一个统一的规划，先确定框架，然后再很好地组织汽车税收，否则可能不利于下一步的发展。”中国汽车工业协会的常务副会长兼秘书长董扬在媒体上公开表示，汽车税收可以促进国民经济的发展，但不希望汽车税费太高，科学地制定车船税，有利于汽车产业和国民经济的发展。“汽车是一只下金蛋的鸡，但我们不要只看到蛋，还要促进鸡的健康发展。”

汽车产业涉及的相关领域有许多，如能源、城市建设、环境保护、科技创新等等，其发展状态必然影响到这些领域的发展，反之，通过技术提高能源的利用效率，研发新型能源汽车，加快完善城市的规划、建设等措施，也能促进汽车产业的健康发展。因此，记者认为，引导消费习惯，整顿汽车产业发展，除了

运用“硬”性的税费征收，更需要以市场和技术为导向，让消费者由被动变主动选择节能车型。

车船税虽然只是一个比较小的税种，相对于其他税种，其税收总金额并不算多，但是，目前全国汽车的保有量大约是8千万辆，全国拥有汽车驾照人数在2008年年底就达到12209.21万人，随着城市和生活水平的发展，汽车的使用还会越来越普遍，作为生活必需品的汽车，它的税费设置将影响到千家万户的切身利益。这决定它的立法必须向消费者和车主广泛征求意见，使得车船税法的制定更合理、科学。据了解，全国人大常委会已经在中国人大网上全文公布车船税法草案内容，并从10月28日开始向社会征求意见和建议，截至记者发稿日，公众已经通过网络提交了90988条意见，这些意见将在全国人大常委会以后的审议中得到参考。☑



# 代表法：人民代表大会制度的又一次完善

——写在代表法修正案通过之际

文 / 本刊记者 张维炜

2010年10月28日，十一届全国人大常委会第十七次会议表决通过了关于修改代表法的决定，标志着我国在完善人民代表大会制度方面再次迈出了坚实的一步。

近年来，随着我国社会主义民主政治建设的不断推进，与之密切相关的人大制度建设也步入完善的关键时期。

从2006年监督法的“适时出台”，2009年修改实施二十多年的全国人大常委会议事规则，到2010年3月，十一届全国人大三次会议通过选举法修正案，城乡居民首次实现按相同人口比例选举人大代表，这次代表法在颁行十八年之后也进行了首次修正。“它是将多年实践经验积累的法制化过程，也是人民代表大会制度的又一次完善。”全国人大常委会委员、全国人大内司委副主任委员陈斯喜如此评价道。

据了解，此次代表法修改的重点可以概括为“四个进一步”，即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，进一步加强对人大代表履职的保障，进一步强化对人大代表的监督。

## 密切人大代表与群众的联系

我国宪法规定，国家的一切权力属于人民。按照专家的解读，这一规定明确了国家真正的主人是人民，人大代表代表人民行使管理国家的权力。

如今，“有事找代表”已经成为很多人的共识。无论是每年一次的人代会，还是闭会期间的专题调研、执法检查、代表视察，代表们的一言一行无不是人们关注的焦点。

其实，百姓对代表如何行权履职的关注，从一个侧面反映了他们民主意识的提高。而作为民意的代言人，人大代表不仅是下情上达的重要途径和渠道，更是维护选民利益，监督政府行为不可缺少的关键一环。

“我国的人大代表是由民主选举产生的，对人民负责，受人民监督。”按照全国人大常委会法工委国家法室许安标主任的介绍，代表来自各地区、各民族、各方面，有着广泛的代表性。“人

大代表不脱离生产和工作，也生活在人民群众中，与人民群众有着天然的、密切的联系，对人民群众的愿望和要求了解、感受得最直接。”

他强调，这也正是我国人民代表大会制度的优势所在。

这次代表法修改最值得关注的亮点，就是对人大代表同人民群众的密切联系方面进行了重点研究，细化了相关规定，“进一步强化了这个优势。”

修改后的代表法在代表的义务中明确规定，代表与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系，听取和反映他们的意见和要求，努力为人民服务。

鉴于代表出席会议是其履职最基本、最主要的方式，法律规定，代表在



2010年11月6日，香港特别行政区全国人大代表在广东惠州污水处理厂进行考察，对惠州污水净化效果表示满意

摄影/张维炜

出席本级人大会议前,应当听取人民群众的意见和建议,为会议期间执行代表职务做好准备。

“如果代表高高在上,与选民联系不密切,就不知道选民心里在想什么,选民到底需要什么。”在全国人大代表、福建省龙岩市新罗区西安村书记章联生看来,代表法的这些规定是非常必要和及时的。

他对本刊记者说,选民长期生活在基层,对民生问题有着切身体会与独到的见解。在某些民生问题上,他们比人大代表更有发言权,提出的建议也更具有可操作性。“所以,代表们只有多体察民情、听取民意,才能真正反映选民心声。”

近年,代表在闭会期间除了参加集体活动外,还经常以举办“代表活动日”、开通代表热线等多种创新形式增进与原选区选民或者原选举单位的密切联系。

为此,这次代表法及时吸取实践中的宝贵经验,增加规定,代表在开展闭会期间活动时,可以通过多种方式听取、反映原选区选民或原选举单位的意见和要求。“不仅在会前要听取群众意见,在闭会期间的代表活动中也要贯彻这样的精神。”许安标对此解释说。

### 强化对人大代表的监督

这些年,随着我国社会经济和民主政治建设的不断推进,人们的政治参与热情不断高涨,对人大代表的要求,也不再仅限于“代表代表,会完就了”,而是希望代表真正承担起分析、取舍、提炼、反映民意的职能。

但是实践中,代表工作一些不尽如人意现象也逐渐浮出水面。据了解,一些代表缺乏责任心和履职热情,借口工作繁忙,几乎不参加代表活动,不提议案和建议,“不作为”现象突出;有的代表在会场上常常一言不发;有的代表缺乏对履职方式和规范的有效把握,不好好参加审议而是到会场向领导汇报工作,甚至跑项目、拉关系,将代表职务作为自己企业经营活动,扩大个人影响

力的平台,为个人牟取经济利益。

为此,这次修改代表法,将“进一步细化代表的履职规范”作为重点,明确提出代表要按时出席本级人代会会议,认真审议各项议案、报告和其他议题,发表意见,做好会议期间的各项工作;积极参加统一组织的视察、专题调研、执法检查等履职活动。代表主动接受监督,回答询问。

新修改的代表法还将“对代表的监督”专列一章,增加规定,由选民直接选举的代表应当以多种方式向原选区选民报告履职情况。

法工委相关人士表示,这些规定从正面回应了公众对部分代表履职的不满,有利于解决代表不作为、乱作为和参政议政能力不强的问题,推动代表表明身份,畅通民意表达的渠道。

为矫正实践中的代表“乱作为”情况,代表法第四十六条规定,“代表应当正确处理从事个人职业活动与执行代表职务的关系,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牟取个人利益。”

“执行代表职务也要有规范。”谈到这一规定,许安标认为,我国的人大代表所享有的权利是因担任代表职务产生的,其行使要遵守相应的程序,并且要受到监督和制约,应正确处理执行代表职务和从事个人职业活动的关系。

面对一些公众对这一规定是否会受影响人大对“一府两院”监督效力的质疑。许安标回应说,这一规定正是把我们人民代表大会集体行使监督权和代表个人的活动正确区分开来的一个很好的原则,应该说不会影响对“一府两院”的监督。

他认为,根据宪法的规定,“一府两院”由人大产生,向人大负责,接受人大的监督。人大应通过集体行使职权,集体决定问题,对“一府两院”的工作进行监督。

“增加这一条规定很有必要,也是针砭时弊的。”范徐丽泰委员对此评

价说,这样规定是要让老百姓明白,虽然代表有权,可是这个权不能为代表自己所用,必须为民而用。“只有这样才能巩固人民对整个人大代表的制度的信心。”范徐丽泰说。

### 加大代表履职保障力度

与西方国家的议员不同,我国的人大代表基本上都是兼职的,他们是来自各行各业的精英,不脱离本职工作,扎根于群众之中,这一特点在反映我国人民代表大会制度优越性的同时,也对代表履职保障提出了必然要求。

据许安标主任介绍,实践中,一些来自基层的代表对本地区的经济社会发展情况了解不多,在提出建议、议案方面存在不少困难;还有些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期限的农民工代表,还会导致其工作收入减少,影响履职积极性。

“有的地方,代表闭会期间的活动经费不足,难以保证各项活动的有效开展,越到基层,活动经费缺口越大,因此,亟须进一步保障代表知情知政权,加大代表履职的时间保障和物质保障力度。”

为此,代表法针对上述问题,在总则中明确规定,代表有权获得依法执行代表职务所需的信息和各项保障。

同时该法强调,国家和社会为代表执行代表职务提供保障。代表出席本级人代会会议,参加闭会期间统一组织的履职活动,应当安排好本人的生产和工作,优先执行代表职务。在经费上规定,代表的活动经费,应当列入本级财政预算予以保障,专款专用。

新修正的代表法从知情知政、经费、人身等各个环节提供完备的保障措施,为代表履职创造更加充足的客观条件。全国人大代表杨伟程表示,这些修改和完善,对于优化代表执行职务的环境,改变代表被动参加活动的局面,调动人大代表的履职积极性,提高代表的履职能力,将产生积极的作用。✘



# 人大代表：智慧在立法中闪光

文 / 本刊记者 王 萍



摄影 / 马增科

列席十一届全国人大常委会第十七次会议的部分全国人大代表

“建议加快立法工作,并进一步修改和完善社会保险法(草案)。”在2009年的全国人代会上,全国人大代表、湖北省人大常委会副主任周洪宇提出建议。如今,让周洪宇欣慰的是,在十一届全国人大常委会第十七次会议上终获通过的社会保险法已将他的一些建议吸纳进去。

“建议加快住宅法的立法进程,通过法律来确立城乡居民的住宅权。”针对城乡居民普遍关注的住房问题,全国人大代表、中国人民大学劳动人事学院副院长郑功成等全国人大代表在2008年的全国人代会上共同提出议案。

“注册税务师在维护国家税收利益、防止税收流失、维护纳税人权益等方面都发挥着重要作用,建议全国人大加快制定中国注册税务师法。”在近几年的全国人代会上,全国人大代表、首都经济贸易大

学副校长郝如玉都会提出上述建议。

周洪宇、郑功成和郝如玉等全国人大代表对立法的关注并不是个案。事实上,近年来,全国人大在充分发挥代表在立法中的作用方面取得了新进展。无论是侵权责任法、社会保险法等新法的制定通过,还是代表法、国家赔偿法、村民委员会组织法等现行法的及时修改,其中都倾注了全国人大代表的心血与智慧。

今年是中国特色社会主义法律体系形成之年。如期实现这一目标,需要全国人大和地方人大的共同努力。那么,在抓紧做好地方性法规的相关立法工作中,各地方人大又是如何充分发挥代表作用的呢?

记者发现,无论是在论证和确定立法项目,还是起草和审议法规草案过程中,各地方人大都认真研究并吸纳代表议案、建议提出的意见,并邀请代表参与立

法工作。我们看到,各地重视发挥人大代表在立法中的作用,并对人大代表参与立法工作进行了有益的尝试,人大代表的智慧正在地方立法进程中闪光。

## 广东特写：将人大代表议案和建议转为立法项目

“广东30年的发展主要靠机遇和人才,现在工业企事业也应反哺教育。广东对全国的人才培养应有所贡献而不仅仅是‘抢夺’人才。我认为人才培养的方法比个别人才应该更重要,‘授人以鱼不如授人以渔’。对‘高等院校学生实践实习立法’不仅必要,而且可行。”

这是2009年年初,广东省人大十一届二次会议上,广东省人大代表李玉忠提出的《关于对“高等院校学生实践实习立法”的建议》片断。时隔近两年记者再翻看其中的

内容,仍能感受到李玉忠代表的迫切心情。

李玉忠在建议最后表示,因时间和精力所限未能做出议案来提交,但建议由省人大常委会组织并成立相关专家组进行专门调研,并愿意参加这一工作。他希望这一届人大能制定出这部法律,以解决我国目前人才培养中存在的 key 问题。

记者了解到,针对李玉忠代表的建议,中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋曾作出重要批示,指出“尤其是职校、技术学校的实践、实习更应得到支持”。如今在广东省人大的推动下,李玉忠的期望已经变成了现实。

为做好这项立法工作,广东省人大常委会在已有的立法计划之外专门增加立法项目,积极推动起草工作的开展。省人大常委会还邀请李玉忠全程参与有关的立法调研和起草,在沟通中更好地把握代表所提建议的原意。

2009年9月,广东省第十一届人大常委会第十三次会议审议了省政府提请审议的《广东省高等学校学生实习与毕业生见习条例(草案)》。2010年1月22日,广东省第十一届人大常委会第十六次会议通过了该条例。

“可以说,代表提出的立法建议,当年起草、当年审议,这是广东省人大常委会三十年来的第一次,充分反映了省委、省人大、省政府对代表建议的重视。”广东省人大常委会副主任谢强华告诉记者,广东省十一届人大常委会成立以来,非常重视将人大代表的议案和建议转为立法项目,像李玉忠这样的例子还有很多。

今年年初,在广东省人大十一届三次会议上,张丽杰等代表提出了《关于建立健全珠三角一体化发展相关立法的议案》。之后,省人大常委会将《广东省珠江三角洲地区改革发展规划实施条例》列入2010年立法计划。据了解,目前广东省有关方面正在抓紧起草,拟定于2011年1月提请审议。

### 充分发挥代表议案建议在立法中的作用

事实上,不仅是广东,天津、福建、上海等地每年也都非常注重将条件成熟

的、可行的代表议案或建议编入立法规划和立法计划,探索开辟将人大代表议案、建议转为立法项目的直通车。

在天津,有一位名叫刘智的市人大代表。近年来他参加天津市人代会,每年领衔提出的议案都被纳入当年或下一年的立法计划,而且其中多个议案都变成了现实。比如2008年,刘智等13名代表提出的关于制定天津市城乡规划条例、关于制定天津市审计监督条例和关于制定天津市供热用热条例的三个议案,均被列入2009年度安排审议项目。而且议案中涉及到的三个条例也已于2009年由天津市人大常委会会议审议通过。

2009年,刘智等15名代表提出的关于制定天津市民办教育条例的议案,被列为2009年度立法计划的预备项目。天津市人大常委会法工委工作人员告诉记者,如今,这件法规草案已由天津市人民政府在今年7月提请市人大常委会审议,其内容充分考虑了代表议案,并刚刚于11月召开的天津市人大常委会会议上进行了二审。

“我的大多数建议都来自群众,平时我注重研读全国各地的新闻,学习外地好的经验,期望站在全国的角度给天津提出好的建议。看到建议得到政府的重视并被采纳,没有什么比这更让人开心的了。”刘智在接受记者采访时表示。就在今年,刘智领衔提出的关于制定天津市房地产权属登记条例的议案,被列为2010年立法计划预备项目。刘智等14名代表提出的另一件关于制定天津市养老服老促进条例的议案也被列为2010年立法计划调研项目。

许多地方不仅在立法规划、立法计划编制过程中重视听取代表意见,将代表议案、建议作为立法项目的重要来源,还建立了法规草案征求代表意见制度,通过书面征求意见、座谈会、网络等形式听取代表意见。有些地方还探索通过手机短信平台做好相关信息的提醒服务。

### 邀请代表参与立法调研活动

“民办教育的形式十分丰富,有学

前教育、学历教育和职业培训,草案在内容上应当将上述三种形式加以区分,监管措施也应有所不同。另外,立法应当充分体现对民办学校的激励和促进措施,天津的民办学校在全国来讲,是比较好的,但是管理是滞后的,管得太死了。”今年8月10日,在天津市人大常委会法工委召开的《天津市民办教育促进条例(草案)》座谈会现场,受邀参加的天津市人大代表、思齐职业培训学校校长信丽蕊发言说。作为民办教育的负责人,信丽蕊的一番话说出了民办教育一线工作者的心声。

像信丽蕊这样的人大代表参与法规的调研、修改、论证的例子在天津还有很多。实际上,充分发挥代表的专业作用和相关性,邀请人大代表参与有关法规草案的调研、座谈和起草工作,已成为天津市人大常委会法工委的工作内容之一。今年10月10日,天津市人大常委会法工委召开《天津市专利促进与保护条例(草案)》座谈会,天津市人大代表、天津市北方技术交易市场副总裁管怀明受邀参加并发表意见,与天津市人大常委会教科文卫办公室、天津市政府法制办、天津市知识产权局等部门的负责同志一起进行了交流与沟通。

据记者了解,天津、福建、湖北等地人大在法规草案的调研、修改、论证过程中,积极邀请代表参加立法调研以及有关的座谈会、论证会,听取他们的意见。甘肃等地还规定,常委会会议审议法规草案期间,人大代表可以要求组织视察、座谈或听证。

2008年6月18日上午,在福建三明市人大常委会召开的福建省安全生产条例草案征求意见座谈会上,三明市人大代表杨光樽建议,生产安全事故死亡赔偿金可以全省城乡统一标准,有封顶无下限,这样既能体现以人为本的精神,又有利于维护和谐社会的构建,体现公平正义。之后通过的《福建省安全生产条例》规定,生产安全事故死亡赔偿金额统一为本省上一年度城镇居民人均可支配收入的十二倍。“这项同命同价制度的确立,就是在杨光樽提出意见的基础上进行设计的。”福



建省人大常委会法工委工作人员介绍。

在福建人大立法工作中,像这样采纳代表意见的做法还有很多。《福建省林权登记条例》中共有林权“一户一证”的制度设计,也是来自于基层代表的建议而形成的。2009年10月14日,在漳平市人大常委会会议室,参加《福建省林权登记条例(草案修改稿)》征求意见座谈会的张永忠等县乡人大代表,对草案修改稿中有关共有林权证的发放制度提出意见,建议在可能情况下,每个共有人可以分别提供身份证并分别签字领取共有林权证件。

### 专业代表组:让代表参与 立法渠道更畅通

除了邀请代表参与立法调研活动,天津市人大还根据代表的职业和专长,组建了教育、科技、文化、农村、城建、环保等专业代表组,通过专业代表组充分发挥人大代表在立法工作中的作用。天津市人大常委会法工委工作人员告诉记者,专业代表组在调动代表积极性、充分发挥代表专长、提高立法质量等方面发挥了重要作用。

据介绍,天津市人大常委会组建市人大专业代表组开展活动已历时19年。1991年,市十一届人大常委会根据部分代表提出的“按专业组建代表组开展活动的建议”,组建了科技和卫生代表专业组进行试点工作。1993年,市十二届人大常委会推广试点经验,协助代表组建了13个代表专业组。1998年,市十三届人大常委会根据实际情况,组建了11个代表专业组。2003年,市十四届人大常委会继续协助代表,并根据各工作委员会的情况,组建了12个代表专业组。

2008年,市十五届人大常委会协助代表,组建了13个代表专业组,即内务司法办公室组建了内务组、司法组,财经预算工作委员会组建了综合经济组、贸易组、工业交通组,教科文卫办公室组建了教育组、科技组、文化体育组、卫生组,城建环保办公室组建了城建组、环境保护组,农业与农村办公室组建了农业与农村组,民宗侨办公室组建了民宗侨组。至此,参加专业组的代

表共515名,已占代表总数的73.4%。

记者了解到,天津市专业代表组参与地方立法的方式主要有三种,一是市人大常委会有关工作机构将法规草案发给专业组的人大代表征求意见;二是市人大专门委员会审议法规草案时,邀请专业组的人大代表列席会议发表意见;三是组织专业组的人大代表就地方立法的有关问题进行调查研究,拟定有关立法议案和建议。

和天津的专业代表组由本级人大代表组成不同,沈阳的专业代表组由全国、省、市、区四级人大代表组成。江苏、浙江等地还组建了由人大代表组成的法制专业组,围绕法制委员会、法工委的立法工作开展活动。

为畅通代表参与立法的渠道,上海、福建、湖南、新疆等很多地方都建立了常委会组成人员联系代表制度,由包括常委会领导在内的每一位常委会组成人员分工联系、定期走访一定数量的省人大代表,听取代表对有关法规草案的意见和建议。

### 采纳列席常委会会议的 人大代表建议

邀请代表列席常委会会议、专门委员会会议,发表意见,已经成为很多地方推进立法工作中的重要内容。许多地方对此不仅有明确规定,内蒙古等地还对邀请代表的人数作了明确规定,规定每次常委会会议,邀请13位自治区人大代表列席。

福建在常委会审议法规草案时,每次都邀请全国人大代表和省人大代表10名左右列席常委会会议,并专门留出时间听取列席代表对法规草案的意见。福建省人大常委会法工委工作人员特别向记者谈到了《福建省企业和企业经营管理者权益保护条例》的出台经过。该条例的相关议案曾由105名省人大代表在2004年福建省人代会上联名提出,之后又在2007年被提出。条例在起草、审议过程中,多次征求省人大代表的意见,许多意见都得到了立法机关采纳。

王晶等福建省人大代表在审议中针对条例草案中的“行政机关依法对企业

进行检查、检验、检测需要抽取样品的,由被查处企业无偿提供”规定,提出无偿提供是否合理的意见。在吸纳代表意见的基础上,条例最终规定为行政机关付费抽取样品的制度设计。“这个条例出台正好是金融危机期间,被企业界称为是‘寒冬中的一缕暖阳’的地方立法,是一项‘驱寒保暖’的积极之举。”工作人员介绍说。

不仅仅是福建,广东省在邀请代表列席参加常委会会议时也注重充分吸收代表意见。今年9月,广东省人大代表劳曾霞在列席常委会会议时提出,建议《高校学生实习与毕业生见习条例(草案)》在立法明确企业义务与责任同时,规定从学校教育经费中拨出一部分,协助企业解决学生实习见习资金问题。条例吸纳代表意见后规定,“学校应当按照规定安排专项经费用于学生实习。”

2009年3月,广东省人大代表魏小明在列席常委会会议时提出,《广东流动人口服务管理条例》应当明确将暂住证的流动人口纳入调整范围,在计算居住期限时应当连续计算。根据代表意见,为解除流动人口的后顾之忧,保障暂住证的流动人口的合法权益,条例第三十六条规定:“已经办理暂住证的流动人口办理居住证的,其居住期限连续计算。”

我们知道,各级人大代表通过依法执行代表职务,参加行使管理国家权力,在国家政治生活中发挥了重要作用。而今,除了紧紧围绕党和国家的工作大局建言献策,各级人大代表在推动中国立法进程中所发挥的作用更加凸显。充分发挥人大代表在立法工作中的作用,不仅是积极推进民主立法的有效途径,同时也对代表履职提出了更高的要求 and 期待。

我们有理由相信,在各级人大代表的智慧向各级人大立法工作汇聚的过程中,中国特色社会主义法律体系一定会如期形成,同时也必将为即将到来的“十二五”期间中国经济社会发展提供坚实、有力的法律保障。■

# 代表资格审查委员会的一项新职责

——谈代表法的一处修改

文 / 李伯钧

## 原有法律规定的

### 代表资格审查委员会职责

代表资格审查委员会是各级人大常委会设立的或者乡镇人大会议通过的专门负责代表资格审查及其相关工作的机构。根据全国人大组织法第三条和地方组织法第五十一条、第三十二条的规定,各级人大常委会或者乡镇人大的代表资格审查委员会,审查代表的选举是否符合法律规定。原选区选民或者原选举单位选举和补选后公布的代表名单,必须经过代表资格审查委员会对所列代表的资格进行审查,然后报告本级人大常委会或者乡镇人大,由其予以确认和公告。根据选举法第十章、修改前的代表法第四十二条的规定,人大代表资格的终止,由代表资格审查委员会报本级人大常委会或者乡镇人大,由本级人大常委会或者乡镇人大予以公告。这就是说,代表资格审查委员会的职责,就是对新选出的和补选的本级人大代表的资格是否有效进行审查,对代表资格终止的情况,向本级人大常委会或者乡镇人大提出报告。

## 这次代表法修改增加的

### 代表资格审查委员会职责

从一些国家和地区看,对议员因犯

罪而被判刑后如何处理其议员资格的做法不尽相同。如在美国,众议员实质上丧失其资格;在英国,国会议员不再行使其职权但不丧失其议席;在日本,国会议员将丧失其议席;在港澳,经立法会决定其丧失立法会议员资格等。

暂时停止执行代表职务,是我国对代表进行监督的一个手段或者一种方式。修改前的代表法第四十条规定:“代表有下列情形之一的,暂时停止执行代表职务:(一)因刑事案件被羁押正在受侦查、起诉、审判的;(二)被依法判处管制、拘役或者有期徒刑而没有附加剥夺政治权利,正在服刑的。前款所列情形在代表任期内消失后,恢复其执行代表职务,但代表资格终止者除外。”

作这样规定,是为了解决代表遇到人身自由严重受限但同时又仍然有代表资格的矛盾,因为这一方面事实上该代表不可能进行代表工作或者代表活动,另一方面如果该代表执行代表职务又有损国家权力机关的形象和代表职务的严肃性。在这种情况下,如果该代表不被罢免或者辞职,根据代表法这条的规定,就暂时停止其执行代表职务。

代表执行代表职务受法律保护,非经法定事由、法定程序不受限制。代表出了问题,需要限制其人身自由,首先采取

代表法规定的许可或者报告的制度。如果出现了所列上述两种情形之一时,则暂时停止其执行代表职务。最后,才是代表法规定的代表资格终止的情形。暂时停止执行代表职务,不是代表资格终止,但意味着代表职务中止。需要依法处理好代表的人身自由受限的许可与暂时停止执行代表职务以及与代表资格终止的关系。

2010年10月28日,十一届全国人大常委会十七次会议修改后的代表法第四十八条在修改前的代表法第四十条基础上,明确规定代表有所列上述两种情形之一的,暂时停止执行代表职务,“由代表资格审查委员会向本级人民代表大会常务委员会或者乡、民族乡、镇的人民代表大会报告。”这就是说,修改后的代表法赋予代表资格审查委员会一项新的职责,就是对暂时停止执行代表职务,由代表资格审查委员会向本级人大常委会或者乡镇人大报告。如果说原来的代表资格审查委员会对选举或者补选的代表资格的审查和对代表资格终止情况的报告,都是由原选区选民或者原选举单位导致的,那么暂时停止代表执行代表职务,则是由代表资格审查委员会根据法定情形的事实提起的,成为一项新的报告制度。





图/CFP

修改后的代表法赋予代表资格审查委员会一项新的职责,就是对暂时停止执行代表职务,由代表资格审查委员会向本级人大常委会或者乡镇人大报告

### 暂时停止执行代表职务的 程序及制度

暂时停止执行代表职务的有关工作要符合法律程序,注意维护法律和国家权力机关的权威,也维护代表的合法权益。原来有一种说法,讲暂时停止执行代表职务的,不必办理任何法律手续,如果所列上述两种情形之一的消失了,自行开始执行代表职务。根据代表法现在的规定,暂时停止执行代表职务要由代表资格审查委员会提出报告,履行必要的法律程序。被暂时停止其执行代表职务的代表,在任期内暂时停止其执行代表职务的理由消失后,恢复其执行代表职务也需要代表资格审查委员会提出报告。就是说,暂时停止执行代表职务和恢复执行代表职务,都要具备法定情形,都要由代表资格审查委员会及时提出报告。这次代表法第四十八条的这个修改,就是为了解决这些年来在实际操作中,困扰暂时停止执行代表职务操作程序不清的问题。

暂时停止执行代表职务,代表资格审查委员会如何报告,代表法没有明确规定。笔者个人考虑,关键是加强联系和沟通,建立健全及时报告制度。实践中是否可以这样安排:

第一是做好与有关执行机关和代表原选区选民或者原选举单位沟通的工作。督促对代表采取代表法第四十八条规定所列两种情形之一的有关执行机关,应当及时向代表原选区选民或者原选举单位和人大常委会或者乡镇人大报告,使其知情。收到有关执行机关的相关报告后,及时与原选区选民或者原选举单位沟通,如果由于种种原因他们不愿意罢免该代表或者让其辞职,则告之要被暂时停止其执行代表职务。对暂时停止执行代表职务情形消失的情况,也要求及时报告和沟通。

第二是做好向本级人大常委会或者乡镇人大报告及其有关工作。及时召开代表资格审查委员会会议,向本级人大常委会或者乡镇人大提出报告,对有

代表法第四十八条规定所列两种情形之一的代表暂时停止其执行代表职务。报告经人大常委会或者乡镇人大会议,可以以公告形式对外宣布。法律虽然没有规定对暂时停止执行代表职务的情况进行公告,但从实际工作需要来看,这方便各方面知晓暂时停止执行代表职务的情况,便于代表工作的开展。如果不公告,则要分别将暂时停止执行代表职务的情况以书面文书形式告之该代表及其所在的原选区选民或者原选举单位、有关执行机关以及其他方面等。人大常委会组成人员被暂时停止执行代表职务的,其人大常委会组成人员职务相应的也要暂时停止执行。恢复代表执行代表职务,也要有这样的程序。暂时停止代表执行代表职务,要收回其代表证,待其恢复执行代表职务时,再将其代表证送回。★

(作者系全国人大常委会代表资格审查委员会办公室主任、办公厅联络局巡视员)



摄影/楠以光

2010年3月13日,云南省迪庆藏族自治州香格里拉县建塘镇解放村村民举行村民大会,以无记名投票的方式推荐新一届村民委员会候选人。图为工作人员在向村民发放推荐票

# 村民委员会组织法 围绕民主完成大修

文 / 本刊记者 彭东昱

10月28日,修改后的村民委员会组织法在十一届全国人大常委会第十七次会议上获得通过,这是该法自1988年6月1日试行,1998年11月4日正式施行以来,首次作出修改。

新法在体例结构上彻底摒弃了原村民委员会组织法的条文式,改为章节条款式,由30条扩充为6章41条,新增和作出重要调整的条款随处可见,堪称大修。

## 实施环境的变化催生法律的修改

村民委员会组织法试行10年,正式

实施12年来,对推动我国农村经济社会发展、完善农村基层群众自治制度发挥了重要作用。村民自治的质量和水平不断提高,农村风貌焕然一新。

截至2008年年底,全国共有村委会60.4万个,自然村200.9万个,村民小组480.9万个,村委会成员233.9万人。全国绝大多数村委会设立了人民调解、治安保卫、公共卫生等下属委员会。2009年年底,全国85%的村建立了村民会议或村民代表会议制度,92%以上的村建立了村民理财小组、村务监督委员会等组织。

随着工业化、城镇化、市场化对我国农村影响的不断加深,实施村民委员会组织法的环境发生了深刻变化。突出表现为:城乡流动人口激增,农村社会分层加剧,城镇化速度加快和户籍制度改革启动,农村社会纠纷增多,综合改革不断推进,农村工业化影响村民自治,农村社区建设全面启动。这些变化使村民委员会组织法的部分条款已经无法适应现实的需要。

如何确定“选民”资格,顺利召开村民会议?如何规范选举程序,加强指导和监督?如何协调村委会与党支部、乡



政府的关系?为什么有的地方选不出好村官?为什么自治后有些地方农民仍然难以有自己的话语权?

问题的根源何在?关注村民自治中的不足,解决这些不足,正是村民委员会组织法大修的目的,也是检验修法成功与否的试金石。

在常委会会议闭幕后召开的新闻发布会上,民政部副部长姜力表示,村民委员会组织法在修订的时候就考虑到了当前农村经济形势的变化和农村结构的变化,也针对了目前农村农民各种需求,以及新的变化,尽可能用法律的形式把在农民当中和基层多年来村民自治的实践用法律的形式固定下来。

### 实现更好的民主是法律 修改的核心精神

村民委员会组织法是实现我国农村基层民主的一部重要法律,修订后的法律规定,村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。保障了这四个民主,也就是实现了真正的民主、好的民主,正因为如此,村民委员会组织法的所有修改都是紧紧围绕如何保证实现四个民主展开的。

为保障民主选举,法律在候选人资格、“选民”范围、委托投票、村民委员会成员罢免程序等方面作出重大修改。

为了把农村中的精英分子选拔到村委会里面,法律对村民委员会候选人条件提出了“德才兼备”的明确要求。“村民提名候选人,应当从全体村民利益出发,推荐奉公守法、品行良好、公道正派、热心公益、具有一定文化水平和工作能力的村民为候选人。”这些条件在原村民委员会组织法中并未涉及。

为保证选举的顺利进行,新法对选民范围作出了较大调整。新法规定的选民范围包括:户籍在本村并且在本村居住的村民;户籍在本村,不在本村居住,本人表示参加选举的村民;户籍不在本

村,在本村居住一年以上,本人申请参加选举,并且经村民会议或者村民代表会议同意参加选举的公民。这些规定保障了外出务工经商人员及外来人员的选举权利,一些有能力、有水平,比如大学生村官、回村居住的离退休人员,即使没有户口,只要村民同意,也可以参加选举。

原村民委员会组织法对委托投票没有规定。实际生活中,有些地方的外出人员比较多,在外工作不在本村,但户口又在本村,这部分人专门回村参加选举很难实现。对此新法规定,登记参加选举的村民,选举期间外出不能参加投票的,可以书面委托本村有选举权的近亲属代为投票。

近年来,村官违法违纪呈高发态势。据最高人民检察院的数据,在2008年全国立案侦查的涉农职务犯罪案件犯罪嫌疑人中,农村基层组织人员4968人,占42.4%。其中,村党支部书记1739人,村委会主任1111人。

村官腐败的一个重要原因就是罢免难。要想减少村官腐败,让村官切实为村民服务,关键是要加大村民对村官的监督,而这种监督是通过选举和罢免来实现的。原村民委员会组织法虽然赋予了村民罢免村官的权利,但在实际中很难操作。为解决这一难题,新法规定,本村五分之一以上有选举权的村民或者三分之一以上的村民代表联名,可以提出罢免村民委员会成员的要求,并说明要求罢免的理由。被提出罢免的村民委员会成员有权提出申辩意见。罢免村民委员会成员,须有登记参加选举的村民过半数投票,并须经投票的村民过半数通过。

为实现民主决策,法律对村民会议、村民代表会议、村民小组会议的议事制度作出了规定,特别增加了村民代表会议可以变更或者撤销村民委员会不适当决定的内容。

民议事は村民自治中村民行使民主权利、维护自身利益的重要制度,对村民委员会不作为或者乱作为是一种重要的制约。设立完善的民议事制度是实现民主决策的唯一渠道,新法对制度的

设定作出了重要调整。

近年来,村民会议召开难,成为一个现实而紧迫的问题。农村外出务工经商人员较多,绝大多数人不愿专门为参加村民会议或选举而回村,加之部分村民参与意识不强,而村组合并进一步增加了村民会议召开的难度。这种情况不仅导致了组织选举难,也导致了民主决策、民主管理的规定难以落实。

鉴于现实原因,目前各地村民代表会议事实上已经普遍代行了村民会议的职权。但是,原村民委员会组织法对村民代表的产生程序、职责等的规定过于简单,很难操作。

新法对村民代表会议的组成和议事程序进行了完善。法律规定,人数较多或者居住分散的村,可以设立村民代表会议,讨论决定村民会议授权的事项。村民代表会议由村民委员会成员和村民代表组成,村民代表应当占村民代表会议组成人员的五分之四以上,妇女村民代表应当占村民代表会议组成人员的三分之一以上。村民代表由村民按每五户至十五户推选一人,或者由各村民小组推选若干人。村民代表应当向其推选户或者村民小组负责,接受村民监督。村民代表会议由村民委员会召集。村民代表会议每季度召开一次。有五分之一以上的村民代表提议,应当召集村民代表会议。村民代表会议有三分之二以上的组成人员参加方可召开,所作决定应当经到会人员的过半数同意。

新法还进一步充实了村民会议讨论决定的事项,并规定村民会议可以授权村民代表会议讨论决定事项。

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

新法还注意了与相关法律法规的衔接,

以保证特定决策的民主。比如,由于村民会议范围的扩大,使得村民会议的成员要广于集体经济组织的成员,在讨论集体经济组织有关事项时,如果由村民会议决策有可能失去公平,因此,新法在第二十二條和二十四条第三款中规定,法律对召开村民会议及作出决定、对讨论决定本村集体经济组织财产和成员权益的事项另有规定的,依照其规定。这样就保证了村民委员会组织法与土地管理法、农村土地承包法、物权法等法律的协调一致。

新法总结了近年来各地民主管理、民主监督的成功经验,织密了监督的大网。

随着农村经济的蓬勃发展,许多地方的村民委员会拥有了强大的经济实力,掌握着财富分配的重要权力,实现对其权力的充分监督是保障村民民主权利的必由之路。新法根据各地不同发展情况,规定:村应当建立村务监督委员会或者其他形式的村务监督机构,负责村民民主理财,监督村务公开等制度的落实,其成员由村民会议或者村民代表会议在村民中推选产生,其中应有具备财会、管理知识的人员。村民委员会成员及其近亲属不得担任村务监督机构成员。村务监督机构成员向村民会议和村民代表会议负责,可以列席村民委员会会议。

新法明确规定村民委员会实行村务公开制度,列举了应当及时公布的事项。同时规定村民委员会成员实行任期和离任经济责任审计,列举了审计事项,把中央政策和各地经验以法律条文的形式固定了下来。

新法增加了民主评议的内容,规定村民委员会成员以及由村民或者村集体经济组织承担误工补贴的聘用人员,应当接受村民会议或者村民代表会议对其履行职责情况的民主评议。民主评议每年至少评议一次,由村务监督机构主持。村民委员会成员连续两次被评议不称职的,其职务终止。通过这种背靠背、不见面的评议形式,对村民委员会成员进行监督,有望突破罢免难的困境。

另外,为实现村民对村民委员会和村务监督机构的有效监督,新法还规定村民委员会和村务监督机构应当建立村务档案。村务档案包括:选举文件和选票,会议记录,土地发包方案和承包合同,经济合同,集体财务账目,集体资产登记文件,基本建设资料,宅基地使用方案,征地补偿费用及分配方案等。村务档案应当真实、准确、完整、规范。

### 修订后的村民委员会 组织法被寄予厚望

村民自治,作为中国土生土长的一种民主制度,它植根于泥土,行走在村野,是继家庭联产承包责任制后中国农民的又一伟大创举。

村民自治制度改变了数千年来我国农村地区的政治权力结构,权力运作的方向由过去的“自上而下”变成了“自下而上”。

村民自治实践不仅增强了农民的民主意识和政治参与热情,把农民从传统的政治的受动者的角色推向了主动者的地位,而且把农民从传统的政治生活的非制度化的参与者逐步改变为制度化的参与者。

在我国,村民自治已经初步形成了一个以宪法为依据、以村民委员会组织法为核心、以地方法规为支撑、以村民自治章程为补充的法律制度体系。1982年宪法明确提出在农村建立的村委会是基层群众性自治组织,确立了村委会的宪法地位。1987年开始试行,1998年正式实施的村民委员会组织法,如今也完成了大修。全国有29个省(区、市)制定了村委会组织法实施办法,31个省(区、市)制定了有关村委会选举的地方性法规,河北、广东、湖北、山西等省还制定了村务公开工作条例。

目前,全国95%以上的村委会依法实行了直接选举,绝大多数村进行了七次以上村委会换届选举。在直选村民委员会的实践中,一系列与民主有关的概念,逐步走向中国基层农村,并日渐深入人心。

然而,中国广大农村三十多年的民

主实践也并非一帆风顺,贿选、家族势力、罢免难、村支书与村主任的权力之争、村官腐败等一系列问题考验着发展中的村民自治制度,民主究竟距农民期望有多远,距法律的预期有多远?

2009年12月21日,《法制日报》发表了一篇调查文章,对村民自治的法律困惑进行了报道。

文章涉及了被称为“中国村民自治第一村”的广西宜州市屏南乡合寨村果作屯以及离合寨村不远的另一个村子,作者对两个村子村民自治的描述却截然不同。

在千差万别的中国农村,这两种景象均普遍存在。文章中说,曾有研究人员以一个自然村为案例做过调查研究,结果显示:有42.1%的村民说没有召开过全体村民大会,有36.8%的村民说不清楚这些,其他的说开过一两次。对于村里的重大决策应该如何作出,有39%和35%的村民认为应该由村里的领导决定或由全体村民讨论后由领导决定;50%的村民偶尔被邀请参加村里的重大决策,14%的村民经常被邀请,有36%的村民从未被邀请。

这些数据说明,虽然农村的村务决策能够在一定程度的民主基础上运作,但是距法律制度规定的原则和要求还有不小的距离。

郭凤莲委员认为,新村民委员会组织法的通过是一个非常重要的时机。明年村民委员会换届就要开始了,大力宣传、深刻领会法律精神,在实践中认真、全面执行,必将对村民自治的健康运行起到巨大的保障作用。

解决村民自治中的种种问题,大修后的村民委员会组织法被寄予了更多的希望。✘

1980年1月25日,广西宜州市屏南乡合寨村果作屯,一棵百年大樟树下,村民自发地举行了民主选举,在一张两指宽的纸条上,以无记名投票方式选举产生了中国第一个村民委员会。



9月27日上午,在重庆市南岸区十六届人大常委会第三十六次会议上,50名普通群众代表首次走进该区“议政大厅”,同常委会组成人员和人大代表一起,参与了该区政府办理代表议案、建议工作满意度测评。

# 口碑换金杯

——南岸区人大常委会建立代表议案建议办理“两满意一跟踪”评价机制

文 / 张双山 廖灿勇

“对代表议案、建议办理进行‘两满意一跟踪’测评源于重庆市南岸区人大常委会今年建立并实施的代表议案、建议办理‘两满意一跟踪’评价机制。”南岸区人大常委会主任向先全告诉记者,代表议案、建议办得怎么样,代表最有发言权,但更有发言权的应是老百姓,准确的说是这些议案、建议所涉及的受益群众。如何还权于民?南岸区人大常委会经过认真思考和研究,根据有关法律规定,结合“代表行动”的开展,于今年创新性地建立了这一评价机制。

## 群众评议测评,促政府办理落实

9月27日,50名群众代表不仅列席常委会会议,听取了区政府对今年人代会期间确定的议案、建议办理情况的报告,还分5个小组对5件议案的办理情况进行了座谈发言,在肯定成绩的同时,对今后政府为老百姓应该做出哪些更好成绩也提出了许多建议和希望。

危旧房改造问题一直备受老百姓关注,所以,在危旧房改造议案测评现场,群众代表分别就危旧房改造措施、安

置方式、户口落实等问题提出了自己的看法。

来自南坪二郎村的群众代表殷登学反映,在危旧房改造过程中,政府需要解决好拆迁户安置的货币补助或房屋置换两种方式选择的难题,要避免货币补助无法跟上房价上升造成拆迁户买不起房的问题。

他说,对于拆迁户安置问题,政府要做足考虑,制订整体的工作方案,同时对于拆迁户户口落实等问题也需要及时解决,才能达到“和谐拆迁”的目的。

“政府对于拆迁户安置房源要做足准备。”南岸区人大代表曾维富补充道,危旧房拆迁,让群众住进小区是惠



群众代表正进行投票,表决对人大代表建议办理的满意情况

摄影/王斌

民、利民的好事,但政府需要在拆迁前就准备好安置房,这样才能避免拆迁后无房安置的困局,避免“钉子户”现象出现。

在经过一系列的人大代表、群众代表讨论后,最后,该会场到会的22名人大代表、群众代表分别领到了一张测评表,他们用满意、基本满意、不满意对该区危旧房改造和“城中村”建设进行了工作测评。

“这种测评可以更加有力地促进政府办理代表议案、建议的力度。”南岸区人大常委会副主任黄剑说。

据悉,在此次测评前,南岸区人大常委会根据“两满意一跟踪”评价工作实施方案,还提前组织了视察,对376件建议中的37件重点建议进行了群众和代表的满意度测评。

### 金杯银杯不如老百姓的口碑

“金杯、银杯不如老百姓的口碑。代表建议集中体现的是民情、民意、民声。代表建议办理得怎么样,代表说了仅是一方面,最重要的还是要当地的受益群众满意……”

这是9月7日下午,在南坪镇白鹤苑社区,区人大常委会负责人在召开代表建议“两满意一跟踪”评价工作会时说的一番话,引来了群众热烈的掌声。

117号建议,是峡口镇的黄春燕代表提出的“关于加大投入,改造完善村居社区设施”的建议,由区民政局承办。

是日上午,在区民政局会议室,20名普通群众和社区干部,结合在各自社区的亲身感受,纷纷拿起笔在评价表上,签上了自己的评价意见。

评价结果当场进行了公布:满意票19张,基本满意票1张。提出了社区建设要增加群众活动场地、加强对社区办公室建设的监督等相关建议意见6条。

又如160号建议,是龙门浩街道人

大代表刘作莉提出的“关于彻底整治觉林寺107号旁下水道”的建议,由龙门浩街道承办。

9月8日,在龙门浩街道会议室,21名普通群众和社区干部结合在各自社区的亲身感受,纷纷拿起笔在评价表上,签上了自己的评价意见。

评价结果当场进行了公布:满意票21张。一位居民代表说:“曾经居民纳凉的涵洞,却因为下水道堵塞而污水横流,臭气熏天,现在经过整治改变了这个现状,我们都很满意。”

“以上只是我们在实施‘两满意一跟踪’评价机制中的两个片段。”黄剑介绍,区人大常委会高度重视议案、建议督办工作,针对议案、建议办理中存在的一些薄弱环节进行深入思考,探索和建立了“议案、建议办理达到让代表满意,让群众满意,并进行跨年跟踪督办”的“两满意一跟踪”评价机制。

为保证评价工作的顺利推进,特成立了由区委区政府督查室和人大各委室组成的5个评价工作组,按照每件不少于20人随机抽取受益群众代表开展视察、座谈,进行群众满意度评价。通过人大代表和群众代表的双重评价,37件建议均达到了“两满意”标准,其中,群众评价满意率达100%的22件(不含基本满意),占被评价建议的60%,满意率最低的一件达66.7%。

如在迎龙镇召开“关于加大迎龙镇农村电力网改造力度的建议”办理评价会上,明月村张明健代表说:“以前电压不稳,常常停电,电冰箱是摆设是累赘,占地地方,现在好了,农民也过上了现代化生活。”村民何正华更是感慨:“过去家里的电灯连触碰一下都要‘闪闪闪’,更莫说用高档电器。农网改造后,我们用电不愁了,可以买个空调来享受了。”

### 还权于民,彰显民主法治理念

区人大常委会副主任汤传英称,“两满意一跟踪”评价机制,是区人大常委会今年开展的“五个南岸建设·人大代表在行动”检查监督促发展行动中的一项创新工作,旨在解决因议案、建议办理评价机制缺陷和评价过程缺少群众参与监督,办理过程中“重答复、轻落实”,办理结果只看重代表是否满意而不知群众是否满意,办理时限对当年办理的有要求有督办而对跨年才能落实的就不重视、不清楚、不跟踪这些问题。

根据实施意见,南岸区人大常委会将年初人代会确定的5件议案和376件建议、批评、意见中抽取的10%的建议作为今年人大常委会“两满意一跟踪”评价的对象,展开群众满意度测评。

“群众代表只需画一个勾,就能实现民意诉求。”区人大常委会主任向先全称,建立和实施“两满意一跟踪”评价机制,就是希望还权于民,用票决的方式,让老百姓自己来评价政府在办理代表议案、建议这一工作的实际效果,有利于增强政府对代表议案、建议办理工作的重视度,提高办理质量和效果。

据悉,让老百姓参与代表议案、建议办理工作满意度测评,这一探索和创新,目前在全国尚属首次。

“能参加这样的评价会非常高兴,真正把老百姓反映的问题落到了实处。希望加大力度,坚持下去。”参与测评工作的群众代表纷纷感言。而区人大常委会委员况立农更是深有感触:“承办单位的工作,不仅要让人大代表满意,更要把‘满意’做到群众的心坎上,只有群众得到了实惠,工作才算有实效。老百姓心里有杆秤,谁也左右不了他们的公正评判。”



# 监督中的跟踪督办

文 / 陈学平

地方人大常委会在制定年度监督工作计划时,重点就应非常明确。重点不突出的监督工作,不会产生好的监督实效,走形式、走过场就不可避免。监督工作的重点是监督的价值所在。要实现监督价值必须抓注重点,实现重点的突破和解决,进而达到监督的目的,完成监督使命。

监督工作的重点要得到有效的突破和解决,跟踪环节是必不可少的。一切事物都有一个产生发展形成过程,监督工作重点问题的解决也会有一个过程,不可能一蹴而就。提出问题到问题的解决必然有一个过程,这个过程的长短取决于客观条件具备程度和主观努力程度。跟踪督办就是要创造条件推动问题解决,督办得力会缩短解决问题的过程,推进事业较快发展;督办不得力会延缓事业发展。跟踪督办要围绕重点进行,不能无重点的眉毛胡子一把抓。主要矛盾解决了,其他矛盾也就迎刃而解了。重点问题得到有效解决,与其相关联的问题就能得到推动或随之而得到解决。

跟踪督办重在跟踪,抓而不紧等于没抓。重点问题一般性的办理是不会收到预期效果的,必须要有一种咬紧青山不放松的精神,盯住不放,发挥权力机关的监督优势,排除各种阻力,跟踪督办推动重点问题解决,达到预期目的。

跟踪督办还要多层次推进。对带有阶段性影响较大社会普遍关注的问题,列入主任会议跟踪督办范围,以主任会议名义跟踪督办,发挥主任会议的集体力量,推动督办事项的解决。必要时,主任会议提出督办要求,听取督办情况,组

织力量进行调查。对带有专项性社会较关注关心的问题,列入专门委员会跟踪督办范围,以专门委员会名义跟踪督办,发挥专门委员会集体作用,推动专项问题解决。专门委员会视情况可组织委员听取情况,深入研究,提出建议,必要时可进行调查。在实施跟踪督办过程中,还应充分发挥代表的作用,对列入常委会跟踪督办的事项,可组织代表多层面的进行监督。

跟踪督办也要多形式进行。列入跟踪督办的事项,一般都是相对重要问题,关联度比较大,涉及面也比较广,要达到预期目的,很有必要动员各方面力量参与,发挥社会新闻媒体优势,形成合力,推动问题解决。跟踪督办应视情况,采取不同的措施进行督办。当督办事项进行到关键阶段时,可组织代表对其工作进展情况视察,通过视察形式督促承办方加紧工作,也可采用询问的形式,对跟踪督办的事项进行了解,同时,提出相应建议。询问活动的安排,事前要做好充分的准备,同多方进行沟通。询问时,应有一定数量常委会组成人员和代表参加,设定必要的程序,保证达到询问的效果,进而促进问题的解决,实现督办的目的。督办过程中,出现不履行职责任的,必要时可由常委会组成人员提出质询案,加大推进落实力度。跟踪督办的重要事项应增加透明度,以利于新闻媒体、网络进行宣传报道,引起社会的关注,让群众知晓重要事项办理情况,必要时可召开新闻发布会、情况通报会,向代表或群众说明重要督办事项进展情况。通过这些形式增强承办方责任意识,使督办的事项得以

陈学平/摄



陈学平副主任(左一)调研小兴安生态功能区

推进落实。

跟踪督办必须依照程序。在跟踪督办事项过程中可能会遇到一些问题,属于事项本身因政策改变或出现极特殊情况,原定的目标无法实现时,应及时调整督办计划;因有新政策出台,原定的目标过低时,也应调整督办计划,并作必要说明。属于督办本身方面的问题,应调整督办措施,寻求最佳的方式方法开展督办。跟踪督办时限的设定,要坚持从实际出发,符合客观规律要求,不能凭主观想象,提出的时间要求应科学合理。超时限没有达到目标要求,应严肃对待,否则会影响监督权威,出现此类情况,要求承办方说明情况,无特殊原因的应提出督办建议,限期达到目标。跟踪督办事项达到预期目的的,负责督办方应形成督办报告。对列入常委会督办范围的,印发常委会组成人员,必要时向常委会报告;对列入主任会议督办范围的,应向主任会议报告,督办报告印发常委会组成人员;对列入专委会督办范围的,应向专委会报告,督办报告印发常委会组成人员。经过这些必要的程序,使跟踪督办工作有序有效地开展。✘

(作者系黑龙江省伊春市人大常委会副主任)

他是新中国第一个打破世界纪录的运动员。1956年6月7日,在上海举行的中国、苏联举重友谊赛中,以133公斤的成绩打破了美国运动员温奇保持的56公斤级(最轻量级)挺举世界纪录,同年还分别以135公斤、135.5公斤的成绩两次打破这个项目的世界纪录。1957年,在第三届国际青年友谊运动会上,以139.5公斤的成绩第四次打破这个项目的世界纪录。1958年9月26日,在莱比锡举行的国际举重比赛中,以140.5公斤的成绩第五次打破这个项目的世界纪录。1959年,在“莫斯科杯”国际举重个人冠军赛中,以148公斤的成绩首次打破60公斤级(次轻量级)挺举世界纪录。1961年以148.5公斤、1963年以151公斤、1964年以151.5公斤的成绩连续三次打破这个项目的世界纪录,从而成为在两个级别上连续九次打破世界举重纪录的运动员。由于他对国家的特殊贡献,从1959年起连续当选为第二届、第三届、第四届、第五届全国人民代表大会代表,并多次受到毛泽东、周恩来等党和国家领导人的接见。

# 陈镜开：新中国第一个打破世界纪录的运动员

文 / 本刊记者 夏莉娜

陈镜开是新中国第一个打破世界纪录的运动员。这位世界著名的举重名将喜欢宁静的普通生活,多年来一直不愿接受媒体的采访。他一再强调自己现在“只是一名普通人而已”。据记者了解,陈镜开一直比较低调。他从1973年担任广东省体委副主任直至1996年退休,经常有人看到他有专车不坐,骑着自行车去开会。大院里的人,也习惯喊他“开叔”。

陈镜开曾九次打破世界举重纪录,但举重带给他的不止是荣耀,因为长期大运动量、超负荷的训练,腰脊椎方面的病痛缠绕了他很长时间。1995年,陈镜开因心肌大面积梗死在医院抢救,住院4个月后终于转危为安,创下了被中山医科大学专家们称为“第十次打破世界纪录”的医学奇迹。

前不久,陈镜开在第16届亚运会前夕再次住进医院,经过心血管科马虹、董



在上海体育馆比赛中,举重运动员陈镜开第一次打破世界纪录



于刚教授的全力救治又一次创造了转危为安“第十一次打破世界纪录”的医学奇迹。11月12日晚,病房里的老人在观看电视上转播的亚运会开幕仪式,始终关心着他为之献出毕生精力的体育运动。

### 开国第一举 “零”的突破

解放初期的中国涌动着两种证明自己的渴望:一是纵比,要比过去做得更好,向旧制度证明自己的优越性;二是横比,要比西方国家做得更好,以证明相对于西方制度的优越性。当时的中国,经济基础薄弱,想在体育项目上百花齐放不太现实。加之有些项目,比如大球类,与国外的差距较大,追赶非一日之功,于是,突破的重点就放在那些与国际差距较小的项目上,举重就是其中之一。陈镜开无意间承担了这种历史重任。在陈镜开打破世界纪录之前,中国体育一直陷于寻求“零”的突破的苦闷中。

1955年3月举行的全国举重测试赛中,只经过了短期训练的陈镜开并没能给大家带来惊喜,他的挺举成绩只有95公斤。陈镜开回忆,在上世纪50年代,国内训练条件差得难以想象。当时偌大的北京,仅有两处可以训练的地方,一是解放军军队的训练馆,不过是一间教室大小的房间改就的;还有就是北京体育学院东门右首的篮球场,击剑、拳击、摔跤都在那儿训练。“杠铃一砸下来,地上一个大坑。”加上没有正规教练指导,不仅运动损伤常有发生,成绩也几乎停滞不前。由于苏联在当时代表了世界举重的最高水平,去苏联学习,在当时的背景下成为一个顺理成章的选择。1955年年底,陈镜开等运动员被派往苏联学习。队员们都知道,国家送他们出国学习,一个人的花费相当于在国内培养30个大学生,因此每个人都非常刻苦。“不怕流汗,不怕流血”成为所有队员的一句口头禅,“轻伤不下火线”成为滋润每一个队员的精神食粮。伤了根本没有人去看,带伤训练是司空见惯的事。这种精神在他们身上留下的痕迹是,基本上每个人都伤痕累累。



周恩来总理接见陈镜开

累。陈镜开一、四节腰椎各有一处骨裂,二、三节腰椎各有两处骨裂。

在苏联教练的帮助下,举重运动员的训练终于走上正确的轨道,成绩也开始大幅提高。4个多月的留苏生活结束时,陈镜开的挺举成绩,已经从原来的95公斤,提高到115—120公斤。当时,世界上最轻量级运动员中能举起110公斤的还不到5个人。陈镜开的成绩使新中国体育赛事获得金牌有了希望。

1956年6月7日,这是一个希望变成现实的日子。

“3000多名观众涌入上海卢湾区体育馆,一场中苏举重友谊赛在此举行。各个级别的世界纪录赫然标在举重台上,在最轻量级别挺举项目上,美国人温奇已经将纪录占据了两年之久,成绩为132.5公斤。在第一次成功举起125公斤后,陈镜开第二次就要了133公斤。但第一次冲击未果,标志着世界纪录的杠铃掉在地上。现场一片寂静,人们等待着第二次冲击。陈镜开第三次出现在场上,凝神、下蹲、吸气、提铃,起立、开腿、迈步,在一连串的利索动作后,将133公斤的杠铃挺了起来,裁判的三盏白灯同时亮起,成功了!现场顿时欢声雷动,许多人激动得跳了起来,喜悦的泪水在每个人的眼眶里打转。”

这是体育报对陈镜开打破举重世界纪录的一段描写。而这一场景已经定格在历史中,其特定的含义是:中国人第一次打破世界纪录。“洗刷了沉积多年的‘东亚病夫’的耻辱”也成了后来媒体最流行的用语。

### “我是用6亿人民的力量举上去的”

陈镜开在中苏举重友谊赛上打破世界纪录后,国际上出现了一种质疑的声音,说这个纪录是“用笔写出来的”,而不是举出来的。这让陈镜开非常恼火,憋着一股劲要在国际体育赛事上证明自己,青年友谊运动会正好提供了这样的契机。

1957年8月,陈镜开跨出国门,参加在莫斯科举行的第六届世界青年联欢节和第三届世界青年运动会。在这场比赛中,他因在7月初的中日友谊赛中肩关节拉伤,以致竞赛在推举、抓举后,总成绩比苏联选手低15公斤,且体重又超过对手(成绩相同,体重轻者胜)。但是,陈镜开雄心勃勃,不仅要破纪录,还要争冠军。

陈镜开挺举第一、二次试举,只举起125公斤,而且非常吃力,小腿抽筋。第三次试举,如果陈镜开举起136公斤就能打破世界纪录,但夺不到冠军(总成绩);要打破世界纪录并夺冠,必须举



陈镜开与夫人吴淑贤（图片由陈镜开提供）

140公斤。他毅然决定要140公斤。陈镜开稳健地走上举重台时，全场全是惊奇的目光。陈镜开在杠铃前踏实了步子，调整了呼吸，双手量杠、握杠拧紧，大喝一声，“嗨！”将杠铃担到胸上，再一个箭步，把杠铃举起，并腿后稳如泰山。裁判做了一个手势，白灯全亮。在全场暴风雨般掌声中，陈镜开突然跌倒了。事后人们才知道，当杠铃举上头顶时，他两腿抽筋、阵阵剧痛，但当时只是想到“山塌下来也要顶住”。陈镜开终于以拼命一举，震动全球。各国媒体纷纷报道，原来怀疑、诬蔑陈镜开创纪录的人及媒介不得不承认这铁的事实。

在最后一举之前，苏联人已经认定冠军非己莫属，作为主办方的他们甚至将苏联国旗挂到了第一名的旗杆上。当时的媒体这样描述，“陈镜开的心被深深地刺痛了，他看看胸前的国徽，一股神奇的力量油然而生”，他要举起140公斤，不仅要打破世界纪录，还要拿到比赛的冠军。上场之前，陈镜开对队友说了一句话：“反正是杠铃底下找人——要么就举起来，要么就给砸趴下。”

当鲜艳的五星红旗在第一名的旗杆上冉冉升起后，有记者问他，“是什么力量让你举起这么大的重量？”陈镜开回答：“我是用6亿人民的力量举上去的。”后来陈镜开坦言，这么重的杠铃他确实没举起过，但爱国精神的力量却是无穷的。

第二天，国际举重和健身联合会秘

书长，法国的古路先生，向中华全国体育总会发出信函：中国举重运动员陈镜开在1956年6月7日于上海创造的最轻量级双手挺举133公斤的世界纪录，已经被批准为正式纪录。

### 难忘毛主席和周总理的关怀

由于陈镜开在体育赛场为国家的重大贡献，他从1959年起，连续4届被选为全国人大代表。他回忆自己参加第二届至第五届全国人民代表大会会议时都在广东代表团。

回忆那个年代的事，陈镜开像大多数他这个年纪的人一样，有着深厚的领袖情绪，特别是毛主席和周总理的关心令他终身难忘。

陈镜开受到了毛主席6次接见。他记得第一次是在北京新体育馆建成时，国家领导人观看中国体操队、羽毛球队、乒乓球队和举重队的表演。当时，陈镜开的表演场地离主席台不到1米，他心里非常紧张，还担心：千万别举起杠铃往前冲啊。有了心理负担，陈镜开第一次没有举起来，随后他调整心态，终于在领导面前举起来了。

“那次毛主席、周总理都曾关切的鼓励和安慰我。毛主席说：‘我们只是来看看，要特别注意身体，不要搞垮了。’当我参加人代会再次见到毛主席时，他老人家关心地问道：‘你的腰伤好点没有，行不行？’在最后一次见到毛主席时，他还问我：‘腰伤怎样，还可以锻炼吗？’我说，请主席放心，我可以！”

提及周总理，陈镜开忍不住热泪盈眶。他说：“周总理的关怀，我永世难忘。总理每次从广东视察回来，就请我们到他家吃荔枝。有一次，周总理在看完足球比赛后，专程到球场旁边的运动员的宿舍转了一转，当他看到我的房间时，大为称赞，‘不错啊！没想到我们运动员的房间能保持如此整洁。’周总理无微不至地关心我们运动员的生活，他的教诲我永记于心，‘抽烟、喝酒对身体不好，尤其是运动员，更不能涉及。’直到

今天，我依然坚持不染烟酒。”

### 获奥林匹克银质勋章

陈镜开是新中国第一个打破世界纪录的运动员，1956年6月以133公斤的成绩打破了美国运动员温奇保持的56公斤级挺举世界纪录后，有些西方国家却认为陈镜开是中国人，不可能打破世界纪录，不予承认。陈镜开当时很气愤，决定要到奥运会上与世界选手比一比，证明自己的实力。1956年墨尔本第16届奥运会，中国政府决定正式组团参加。但当时国际奥委会一小撮人在奥运会上搞两个中国的阴谋，中国代表团退出奥运会，陈镜开的奥运金牌梦破灭了。之后，他虽多次打破世界纪录，但始终没有踏进奥运会赛场。为了表彰陈镜开致力于奥林匹克运动的推广，九破世界纪录的奇迹及为发展举重运动所作的杰出贡献，1987年12月21日，国际奥委会主席萨马兰奇向陈镜开颁发奥林匹克银质勋章。他是获此殊荣的第一个中国运动员。✘

### 陈镜开简历

1935年生于广东东莞石龙。1953年从健身运动转为练举重。1955年入中南军区体工队，后被选入国家举重集训队。1966年北京体育学院运动系毕业。1979年起任中国举重协会主席、广东省体育运动委员会副主任、广东省体育总会副主席等职。1996年退休。1997年入选国际举重联合会名人馆，后任亚洲举重联合会终身名誉主席。

曾荣获国际举重联合会授予的金质奖章和最高荣誉铜质奖牌，亚洲举重联合会授予的金质奖牌和最高殊勋金质勋章；荣获了国际健美联合会授予的银质勋章和金质勋章；荣获中国举重协会贡献奖金奖；荣获了奥林匹克银质勋章。被评为建国40年杰出运动员，新中国体坛45英杰和“新中国体育50星”之一。



# 有必要把“碳交易”制度写入“十二五”相关规划

文 / 四川省人大代表 翟峰

我国“十一五”时期,全国各地已有不少城镇的企业在推行“碳交易”制度及在本地市民中全面推行了“为二氧化碳埋单”的绿色理念,而且取得了很好的成效。其中,一些西部后发地区的城市也开始为之。

如地处中国西部后发地区的四川省广元市,不仅在灾后重建的两年间,通过低碳重建,成为国家确定的中国西部低碳发展示范区域和中国低碳发展贡献城市,而且在上海世博会期间,该市通过出售两万张绿色交通出行卡,即在推行“碳交易”制度和在推行“为二氧化碳埋单”的绿色理念方面取得了新的成效。2010年5月,该市人大常委会会议又作出将每年的8月27日确定为广元低碳日的决定。这些,都为该市在全市企业推行“碳交易”制度和在市民中全面推行“为二氧化碳埋单”的绿色理念奠定了很好的基础和条件。像广元市这样在企业推行“碳交易”制度、在城镇居民中推行“为二氧化碳埋单”的绿色行动,西部城市已愈来愈多。

鉴于此,在国民经济和社会发展规划“十二五”规划的指导下编制节能减排专项规划和主要污染物排放总量控制专项规划时,若把在全国城乡企业广泛推行“碳交易”制度和全国城乡居民中推行“为二氧化碳埋单”的绿色行动等新理念及其相关规定写

入,我认为是可行的。

这是因为,对企业来说,可通过当地政府制定的“主要污染物排污权交易实施办法”,让已经通过行政许可、获得环保部门认证的减排量的老企业,将其扣除的应承担的减排任务之后的多余减排指标出让给注册成为国有独资的本地排污权储备交易中心,从中可获得减排收益来进一步搞好企业的环境治理。而对新建企业,必须在符合国家产业和环保政策的前提下,在本地国有独资的主要污染物排污权储备交易中心购买排污权,即可促使本地新老企业在本地主要污染物排放总量不变的情况下,多排污就必须多交费、多治理。这样,实际上就是用经济杠杆制约了企业的排污行为,从而促使各地更好地达到节能减排、促进低碳发展的目标。

也就是说,企业施行“碳交易”,应有新老企业之分。对通过行政许可、环保认证的老企业,在本地主要污染物排放总量控制的前提下,如果老企业对分配其的限排指标,能够通过技改和设备更新,节省了其中一部分限排指标,可将其节省的限排指标出让给国有独资的当地主要污染物排放权储备交易中心。而符合国家环保产业政策的新企业要排污,就必须在国有独资的当地主要污染物排放权储备交易中心购买老企业出让的

限排指标。这样通过市场经济杠杆作用,即可达到限制新老企业排污之目的。

而为“二氧化碳排放埋单”,也是一种“碳交易”行为,就是让市民通过拍卖的形式花一定数量的钱买一定面积的一片绿荫,以此消除自己的“碳足迹”。如某城市的某市民的一辆小汽车,两年要排放12吨二氧化碳,该市民为消除自己的这个“碳足迹”,即通过拍卖的形式花一定数量的钱买一定面积的一片绿荫。如果这片绿荫两年能吸收大约12吨的二氧化碳,那么这个市民就等于花了两千元购买了大约相当于一辆小汽车两年排放12吨二氧化碳排放量的碳。如果有车族中至少有50%都积极参与这个活动,那么这个城市建低碳城市、森林城市、生态城市就能加速。

由上,我认为各地各级政府及其各有关职能部门,有必要在本行政区域节能减排“十二五”规划和主要污染物排放总量控制“十二五”规划中,把在本行政区域的企业中广泛推行“碳交易”制度和在本地市民中全面推行“为二氧化碳埋单”的绿色理念注入进去,并在其“十二五”规划的指导下,完善其相关制度和政策,同时做好本地推行“碳交易”制度和“为二氧化碳埋单”的相关宣传发动工作。■

# 严谨认真 共商国是

——列席十一届全国人大常委会第十七次会议有感

文 / 全国人大代表 宋心仿



在十一届全国人大常委会第十七次会议上,司马义·铁力瓦尔地、桑国卫副委员长等与列席会议的部分全国人大代表合影(左二为本文作者)

10月25日至28日,我受全国人大常委会办公厅安排,列席了十一届全国人大常委会第十七次会议。这次会议的议程比较多,除审议五部法律草案外,还分别听取和审议全国人大内司委、财经委等相关委员会六项工作报告和调研报告,听取和审议最高人民法院《关于民事审判工作情况的报告》、最高人民检察院《关于改进渎职侵权检察工作情况的报告》,审议表决习近平任国家军委副主席和其他一些人事事项。这是我第二次列席全国人大常委会会议,据我所知,以前的常委会会期一般都在五天以上,而这次确定的会期为四天,真可谓时间紧、任务重,充分体现了国家会议改革的决心与实效。

24日上午会议报到,打开房间便看到各种会议资料整齐地摆放在书桌上,我随即逐一翻阅起来,利用午休的两小时将五部法律草案认真地审看了一遍。

当日下午三时,全国人大常委会办公厅召开列席会议代表预备会,除提出具体要求、介绍相关事项外,还安排全国人大法律委员会和国务院相关部门负责人就相关法律的起草及审议修改情况作了专项解释说明,并留出时间让代表们直面咨询相关领导、专家,从而使列席代表对所审议法律草案内容及相关情况进一步增进了认识 and 了解。当晚,何晖晖副秘书长设宴招待大家,与会的27名代表彼此做了自我介绍,轮到我时,我动情地说:“我主要从事养蜂工作,来自黄河三角洲的中心城东营市,这里是共和国最年轻的土地之一……黄河在这里入海,兵圣孙子在这里诞生,胜利油田在这里崛起。山东人好客,山东的宋心仿尤其好客,真诚欢迎各位来山东,到东营做客,我定尽到地主之谊,以最好的美酒与最香甜的蜂蜜招待大家!”博得大家一片掌声。



本次常委会会议共举行三次全体会议。开幕会与闭幕会均由吴邦国委员长主持,第二次全体会议由陈至立副委员长主持,各位副委员长全部出席,国务院副总理回良玉、国务委员戴秉国、最高法院院长王胜俊、最高检察院检察长曹建明和国务院相关部门领导列席了会议。会议安排严谨紧凑,气氛热烈又隆重。主持人掌握有序、紧缓恰当,报告人沉着稳重、字正腔圆,所有与会的常委会委员和列席的领导与代表都听得特别认真入神,除去主持人或报告人的声音外,再无任何声响。大家专注地听,认真地记,仔细领会,生怕错过每一句话每一个词。不时有摄影记者穿行在会场中,可我们全然不管他们,将全部精力用在了听报告、记要点与领会精神上,做到了全神贯注。开幕当晚,女儿从山东打电话给我:“爸,我在电视上看到你了,系着领带,带着眼镜,满脸的严肃。”我回答女儿说,这是共商国是的最高场所,严肃认真是必须的。

我被安排在三组参加分组审议,审议地点在人民大会堂广西厅。三组由28名人大常委会委员组成,包括司马义·铁力瓦尔地、桑国卫两位副委员长,其余的有著名专家学者,有原省委书记、省长或部长,还有十七届中共中央委员。我们五名列席的代表坐在委员席的后边,近距离与这么多国家高层领导人共商国是,内心不免有点紧张和激动,但这种情绪很快就消除了。首次分组审议的召集人是全国人大农业与农村委员会主任委员王云龙,他言谈诙谐又幽默,审议前,他先介绍了列席的五名人大代表和其他领导同志。当介绍到我时,他饶有兴趣地说:“宋代表是只‘大蜂王’,是酿造甜蜜的……”顿时消除了我的紧张情绪。

审议法律草案和报告是一件非常严谨又严肃的事,委员们的态度特别认真,每一位的发言都字斟句酌,言简意赅,主题明确,提出了很多很好的意见和建议,我听着很受教育 and 启发。我是做了充分准备的,每一次分组审议前的晚上或午休期间,我都针对审议内容认真准备,对照法律草案或报告,逐条分析逐句琢磨,诚心寻找问题,虚心提出建议,每审议一部法律草案或一项报告,我都提前拟出2—3页的发言提纲。每次审议,我们列席代表都尊委员们先发言,待委员们发言差不多或主持人连喊“谁还发言”时,我便举手示意,争得主持人同意后再发言。由于提前做了充分准备,自感发言还是比较流畅的,总是先提出不足与问题,再提出修改的建议,且分一、二、三、四、五点,问题分析得比较透,建议提得也比较准,有几次发言引起了部分委员或代表的赞许与共鸣。通过参加如此高层



宋心仿代表被邀列席十一届全国人大常委会第十七次会议,图为全体会议现场(本文图片由作者提供)

次的议政活动,自感议政水平也得到了提高与升华。

在本次常委会会议上,共有五个半天分组审议,每次审议我都抓准时机获准发言,就所审议法律草案的部分条款或相关报告的部分内容提出了自己的意见、建议。我很佩服现场的速记员,每当我们发完言三五分钟后,她们便将发言记录稿打印出来给你,供你审查修改并签字。由于我每次发言都比较晚,发完言基本就到休会时间,之后再审发言稿,有三次耽误了返程车。其中两次由会议接待专车送我回驻地,另有一次我自行搭车返还驻地,时间已过中午12点,等我吃饭的一位朋友戏谑说:“你太用功了!”我认真地回应:“审议法律案、报告不用功,那可是严重的不负责任行为。”令我感到欣慰的是,我每次的发言都被全文收录到会议简报中,审议后表决通过的社会保险法、代表法,均不同程度地采纳了我审议时的建议。

通过列席人大常委会会议,我深深地感受到,人大代表肩负使命,责任重大。每当看到表决稿中的某条某款中的某一段或某一句乃至某一个字、某一标点的改动,与自己的审议发言相吻合时,内心便升腾出一种如释重负的感觉,责任感、使命感、荣誉感油然而生,说不出的兴奋与高兴。作为一名基层人大代表,能为国家立法或修法尽献一份责任,发挥一点作用,这是多么神圣的事呀!同时,我也深刻地认识到,全国人大常委会及参与立法、修法的相关部门单位,对人民和人大代表的意见是十分重视的,立法、修法程序也是非常严谨的,这保证了每部法律的权威性、科学性和实用性。✘

### 河南信阳中级人民法院自觉接受人大监督

认真办理人大交办案件和人大代表提出的建议,是人民法院接受人大监督和对人民应尽的职责。河南省信阳市中级人民法院对人大建议做到件件有着落,专人负责,认真调研,并以召开座谈会的形式当面汇报反馈办理情况。在今年7月举行的人大代表建议办理情况汇报反馈座谈会上,人大代表纷纷表示,人民法院尊重和重视人大代表的建议,极大地激发了他们提出高质量、高标准建议的热情。(郭长林)★

### 浙江杭州市西湖区人大常委会监督催生体育文化创意产业园

黄龙体育中心是浙江省目前规模最大、功能最全的现代化体育设施,也是杭城得天独厚的体育文化、健身娱乐、商贸、旅游等交汇之地。今后,去黄龙体育中心的市民可能不仅可以参加各种体育锻炼或者观看比赛,还可以体验体育文化创意的独特氛围。日前,黄龙体育文化创意产业园正式挂牌成立。而这一文化创意产业园的建成开放与杭州市西湖区人大常委会的监督推动是分不开的。

今年5月,杭州市西湖区人大常委会围绕区委提出的“积极构建以文化创意等低碳产业为主导的现代产业体系,打造全省‘文创产业’第一区”的战略决策部署,在深入开展调研的基础上组织代表进行了视察,并在7月常委会会议审议上半年国民经济运行情况时,对“文创产业”发展提出了“要积极利用社会资金,整合现有空间平台,加快政府投资少、见效快的新兴园区建设,积极培育一批有特色的文化创意项目和楼宇”的意见建议。区政府认真加以吸纳,采取有力措施,立即整改落实,于日前成立了浙江省第一个以体育文化创意为特色的产业园——黄龙体育文化创意产业园。(黄卫国)★

### 安徽合肥市肥东县人大代表调研农田水利冬修

日前,合肥市肥东县人大常委会组织部分工作、生活在农村一线的县、乡人大代表,对农田水利冬修工作进行调研。针对当前农田水利基础设施损毁严重、当家塘坝蓄水能力差、河道沟渠排水不畅等问题,代表们建议要充分利用好当前农闲的有利时机,不断加大农田水利基础设施建设力度,切实抓好灌区水利设施配套和已毁损设施的修复改造以及水库、当家塘坝和沟渠河道等的清淤加固工作,为明年的农业生产打下良好基础;要加大对农田水利基础设施的保护力度,切实加强安全监管,依法查处和打击人为破坏水利设施的行为,确保水利设施长期发挥效益;要有效地保护和利用好有限的水资源,不断提高水资源利用效率;要加大对农田水利冬修工作资金投入,多渠道融资,保证重要水利设施兴建、维修和改造所需的资金。(史炳志)★

### 广东阳江市人大代表督查“公汽”运营管理情况

近日,阳江市人大常委会组织人大代表对市政府落实《市区公共汽车运营情况报告的审议意见》情况进行督查。督查组听取了市政府职能部门相关情况汇报,并实地察看了市区东风二、三路,以及城南新区连接线的公共汽车候车亭规划建设情况。代表建议:要确保《阳江市公共交通线网规划与研究》在明年春节前出台实施,指导本市城市交通建设;科学规划公共汽车线路布局,确保市区主要交通道路有公共汽车通行,方便群众,提升城市形象;加大投入,解决公共汽车运营企业政策性亏损等问题;将市区候车亭分批建设完善,夯实城市公共交通基础设施建设。(钟剑文)★

### 广西贺州市八步区人大常委会在农村设“法律专柜”

贺州市八步区人大常委会认真贯彻落实今年中央一号文件关于加强农村法制教育精神,根据八步区目前农民缺乏法律知识,农村缺少法律书籍的现状,在全区16个乡镇(街道)已建成的20个农家书屋中设立“法律专柜”。

今年,八步区人大常委会在开展相关执法检查中了解到,2008年以来,八步区在53个行政村实施农家书屋工程,计划建设53个农家书屋,所建成的20家农家书屋坚持贴近农村,方便农民,服务农业原则,选址在农户相对集中的村庄,极大地吸引和方便了农民群众踊跃看书和学习交流,取得了良好的社会效益与经济效益。但这些农家书屋普遍是农业科技、医疗卫生、文学艺术方面的书籍,基本没有法律、法规书籍,农民群众迫切希望增加这方面的书籍。八步区人大常委会为满足农民对法律的需求,决定在已建成的20家农家书屋中设立“法律专柜”,让法律进村入户。通过多渠道筹集资金5万多元,定做了22个法律专用书柜,购置法律、法规书籍750本(册),于今年的8月底前全部送到了各农家书屋。(杨积炜 邹永红 陈旭娟)★

### 河北正定县人大常委会视察社会保险工作

为促进社会保险工作,保障和改善民生,正定县人大常委会组织代表先后到县社保局服务大厅、新安村社保服务站、小蜜蜂企业,实地察看社保服务工作,听取社保局工作汇报。代表建议,要进一步完善各种制度,规范工作纪律,加强内部监管,防范运行风险,确保社保基金安全;要采取喜闻乐见的宣传方式,更加优质的服务质量,动员群众积极参保,着力解决城镇居民医疗保险积极性不高的问题;要充分利用省第二批新农保试点县的有利时机,摸清底数,突出重点,深入细致地做好工作,努力使这一涉及千家万户的工程成为泽被众生的民生工程。(张信涛)★



### 四川邻水县人大常委会开展行政处罚法执法检查

近日,邻水县人大常委会组织部分常委会组成人员和县人大代表,对全县贯彻执行行政处罚法的情况进行了执法检查。

检查组在检查中也发现存在执法不严、执法不公、执法质量不高、少数干部以权代罚和以言代罚等问题,检查组对此提出了具体建议意见。日前,县人大常委会会议听取和审议了执法检查关于检查行政处罚法贯彻实施情况的报告,作出审议意见,要求县政府对报告指出的问题和提出的建议认真研究处理,要通过委托和培训的方式及时解决部分执法人员没有执法资格的问题,保证全县行政执法工作平衡发展;要创新思路,改进方法,进一步建立健全执行制度,严格规范实施行政处罚,严格执法程序,解决执法不严、执法不公和执法质量不高的问题;要加强对领导干部的教育培训,解决以权代罚和以言代罚的问题。(谭明)☑

### 江苏南京市下关区人大常委会开展环境保护法执法检查

近期,南京市下关区人大常委会按照监督法规定对环境保护法实施情况开展了执法检查。针对下关是秦淮河、金川河的下游入江口,汇集污水多,过境车辆多,拆迁工地多,空气污染、水污染、固体废物污染、噪声污染均比较严重等问题,为打造绿色滨江,建设宜居、宜商的优美环境,检查组建议区政府要把滨江开发与环境保护有机结合,严控新建项目节能减排标准和新建住宅区的雨污分流、固废处理,避免后续矛盾;注重环保专业队伍与社会力量的有机结合,通过开展培训交流、评优奖励等措施,增强企业、社区和群众的环保意识;进一步加强环保综合执法力量的整合和协调,加强环保队伍建设,提高执法队伍素质和执法保障水平。(叶晓青)☑

### 浙江杭州市江干区人大常委会关注留用地开发建设

留用地的开发建设关系到城市化进程、村社集体经济的发展以及失地农民生产生活、就业创业。对此,杭州市江干区人大常委会十分重视,专门组织代表对全区的留用地开发建设情况进行调研,在听取政府相关职能部门的汇报后,代表们建议发挥区、镇、村三级联动机制,加强与城东新城等市级做地主体协调沟通,力争在做地主体完成总体区域规划布置前完成留用地的相对集中布置。结合当前正在研制的《商业业态布点控制性详规》,使留用地业态实现统筹规划,培育优势互补业态集聚,避免重复业态恶性竞争。重点做好规范程序、严把业态、精准招商、强化服务四篇文章,注重主力店引进质量和带动效应,提高镇街道及村社区对项目业态及合作方的审核把关力度和功效。(吴宏昌)☑

### 福建浦城人大代表关注未成年人健康成长及校园法制教育

近日,福建浦城县人大常委会组织代表到浦城三中开展未成年人保护法和预防未成年人犯罪法实施情况视察活动。

座谈中,代表们建议在学生上、放学高峰时段,民警、学校安保加大学校附近巡逻防控力度,切实加强针对学生的违法活动的防范;加强对学校内部和周边环境的安全检查及治理整顿。建议法院加大法律、法规的宣传教育力度,通过开展法制讲座、法校共建、模拟法庭、法官进校区等活动,积极营造全社会都来关心未成年人健康成长的良好氛围,努力形成家庭、学校和社会教育的有机统一。学校要加强对学生的法制、德育教育;各职能部门要落实责任,加强监管,相互协作,加强联系;村、社区要加强对不良少年的帮教、矫正工作,为孩子们学习成长创造安全和谐的社会环境。(李清惠)☑

### 山东威海市人大常委会出台重大议题跟踪问效试行办法

近日,威海市人大常委会会议审议、通过了《关于对重大议题实施跟踪问效的试行办法》。

办法明确规定了对重大议题实施跟踪问效的适用范围、方法和步骤,突出了针对性、实效性和可操作性。根据抓大事、议重点原则,凡是届内常委会已审议的重大议题审议意见的落实情况,人大及其常委会决议决定的落实情况,市委主要领导对常委会有关报告和审议意见作出的重要批示的落实情况,人大代表建议、批评和意见的落实情况都可作为跟踪问效的议题,经主任会议研究确定,列入常委会年度监督计划,并在调查、检查、视察的前提下,形成书面意见提交常委会会议审议。常委会会议汇总部门汇报、人大调研和会议审议结果,对跟踪问效议题落实情况以投票方式进行满意度测评,测评结果当场宣布。如果不满意率较高,常委会主任会议可要求限期处理并重新报告落实情况,必要时提请常委会会议再次审议。测评结果由常委会依法按程序以书面形式向市委报告。(丛燕敏)☑

### 山东临沭县石门镇人大多措并举监管农民负担

今年以来,临沭县石门镇人大督促镇政府与镇财政、土地、计生、教育、经管站等涉农部门、29个村(居)签订农民负担监督管理工作目标责任书,加大减轻农民负担管理工作力度,确保农民负担减下去、不反弹。镇人大会同政府各涉农单位明确减负工作目标,严禁截留、平调、挪用财政对村级补助资金,认真落实粮食直补、良种补贴等各项惠农政策,确保各项惠农政策在本镇内得到落实。镇人大督促相关职能部门深入一线调查,听取群众意见,了解真实情况,妥善予以解决,力求做到“一般问题不出村,大的问题不出镇,所有问题不出县”,把矛盾化解在基层。(刘晓东)☑



# TAIDEN®

国家高新技术企业  
会议系统国家标准主编单位

全球领先的多媒体会议系统

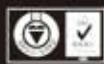


- 专为国家议会、首脑会议、市政会议、常委会会议等高端会议设计
- 基于台电公司具有自主知识产权的多媒体会议（mMediaCongress™）操作平台，能防御各种病毒和黑客攻击
- 所有音频和视频信号通过一条Cat.6千兆网线传输
- 基于全球领先的CongressMatrix™会议矩阵技术，内置n x 8音频矩阵处理器，实现8通道分组输出功能
- 配备10" 高分辨率（1024x600）LCD 触摸屏，内置300万像素摄像头
- 基本会议功能（发言、表决、同传），发言计时，代表表决影像存档
- 交互式视频功能：视频广播、视频点播
- 独有的内部视频对话功能
- 重要会议的代表图像确认及记录、网络浏览等
- 无纸化办公：文件分发、讲稿导读，Office文档查看、编辑及pdf文档查看、文档批注等
- 会议服务功能：短信息、服务呼叫、随员呼叫等
- 采用“闭环菊花链”技术保证系统连接可靠，支持线路的“热插拔”
- 支持48 kHz音频采样频率，64通道频率响应均可达30 Hz~20 kHz

HCS-8318  
多媒体会议终端  
（10" 触摸屏）



国际大会及  
会议协会成员



荣获英国皇家UKAS  
ISO9001:2000认证  
认证号：FM85684



产品通过欧洲电磁兼容  
认证和安全认证



产品通过美国联邦  
通信委员会FCC认证

深圳市台电实业有限公司

电话：(86)755-86621810 86621811 www.taidden.com  
传真：(86)755-86621813 E-mail: mkt@taidden.com  
地址：中国深圳市华侨城侨香路6060号香年广场B栋六楼



# 国酒茅台 | MouTai ChinaA

## 【酿造高品位的生活】

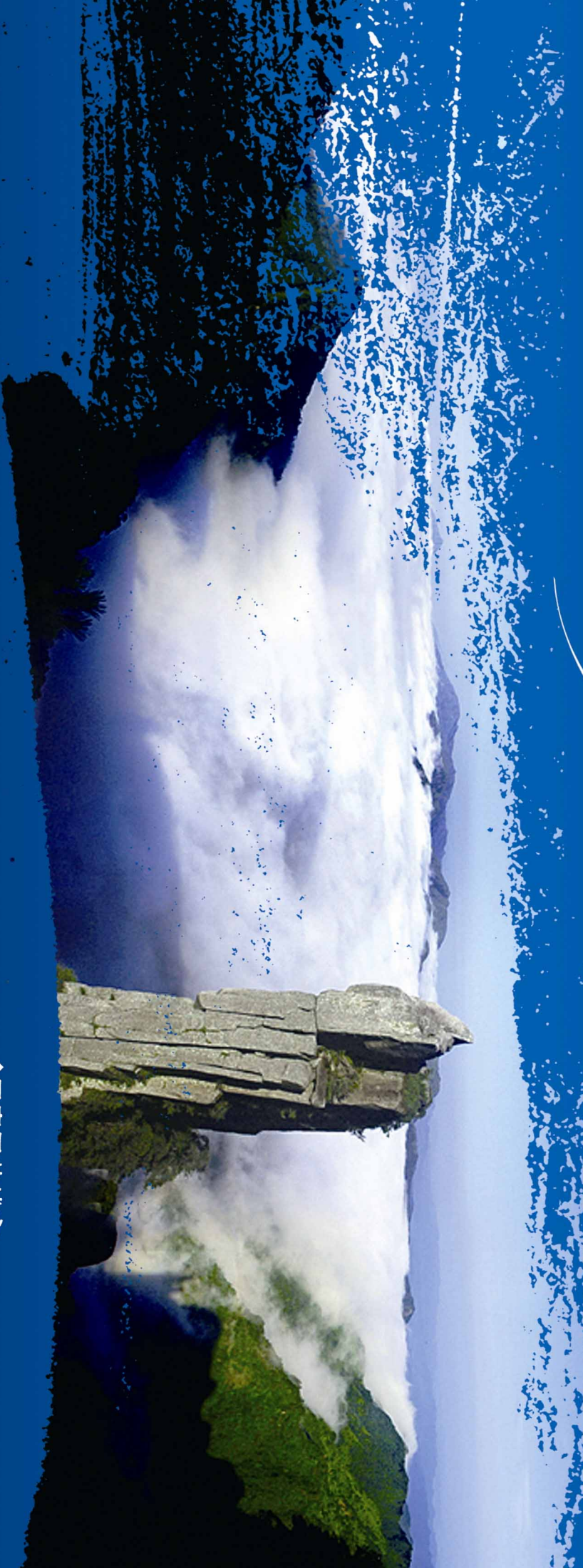
贵州茅台酒产于贵州省仁怀市茅台镇，原料为当地出产的有机高粱和小麦。是世界著名三大蒸馏名酒之一，是中国大曲酱香型白酒的鼻祖和典型代表，其酿造工艺列入中国首批非物质文化遗产名录，享有“国酒”之称，是绿色食品、有机食品、地理标志保护产品。



中国2010年上海世博会唯一指定白酒



# 魅力之城 江西萍乡



- ◆ 国家园林城市
- ◆ 全国科技进步先进市
- ◆ 全国市容环境卫生综合整治先进城市
- ◆ 全国文明城市工作先进城市
- ◆ 全国双拥模范城