

# 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23期

12月10日出版 总第275期

全国人大常委会机关刊物



**跟踪调研 “四万亿”  
西部铁路格局谋变**

ISSN 1671-542X

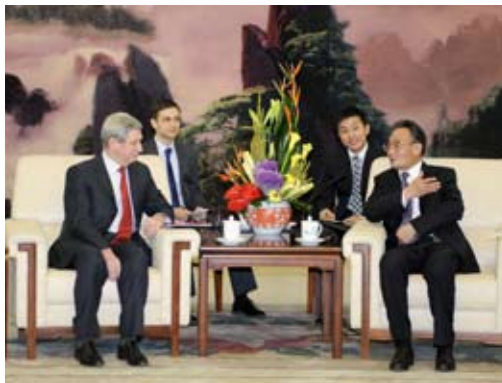


9 771671 542021

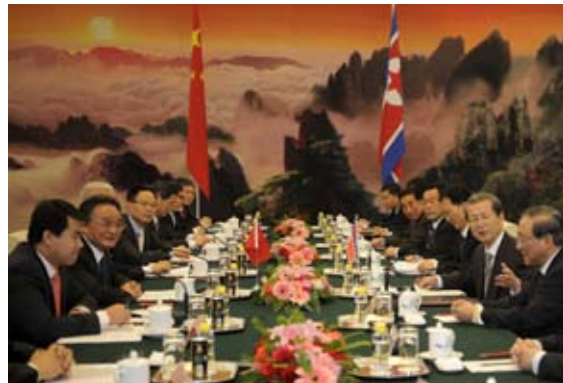




▲ 11月24日，吴邦国委员长会见古巴全国人民政权代表大会主席阿拉尔孔。摄影/廖攀



▲ 12月2日，吴邦国委员长会见俄罗斯国家杜马副主席梅利尼科夫。摄影/廖攀



▲ 12月1日，吴邦国委员长与朝鲜最高人民会议议长崔泰福会谈。摄影/廖攀



▲ 11月29日，韩启德副委员长出席在北京举行的2009—2010年度全国“讲理想、比贡献”活动总结表彰大会。摄影/孙自法



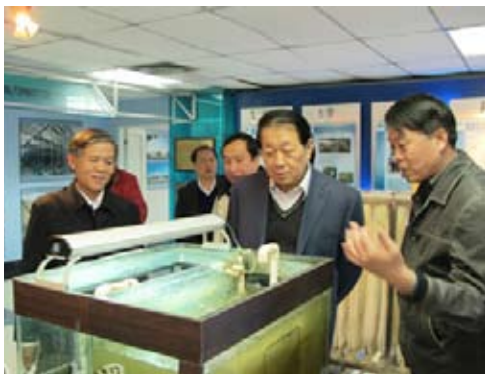
▲ 11月27日，陈至立副委员长出席中华社会救助基金会希望树儿童救助专项基金启动仪式。摄影/宋吉河



▲ 12月8日，原科技部党组书记、副部长李学勇被任命为江苏省代省长。摄影/毛建军



▲ 原江苏省委副书记王国生被提名为湖北省省长候选人。摄影/朱安安



▲ 全国人大教科文卫委副主任委员程津培、任茂东在天津滨海新区调研。



▲ 11月26日，参加“检察开放日”的人大代表与福建省检察院检察干警进行访谈。摄影/魏培



▲ 11月24日，山东省济南市人大代表考察济南万达广场。摄影/王辉



▲ 12月2日，宁夏吴忠市市委、市政府向记者通报说，决定纠正吴忠市利通区公安分局跨省刑事拘留王鹏错案，并处理有关责任人。摄影/王鹏



▲ 近日，由来自上海市静安区多所高中的学生模拟的一次“静安区人大常委会会议”举行，27名学生分别模拟区人大常委会主任、副主任、委员和副区长、法院院长、检察院检察长。“会议”听取了模拟的教育局长的“工作报告”并进行了“审议”。“会议”结束后，静安区人大教科文卫委和区教育局负责人进行了点评。文/朱伟强 摄影/刘定传



▲ 新修改的国家赔偿法在12月1日正式实施。摄影/孙中喆



# 为审查批准“十二五”规划纲要 做好充分准备

一个多月前,中央召开十七届五中全会,通过了“十二五”规划建议,确定了未来五年我国经济社会发展的指导思想、总体思路、目标任务、重大举措,对推动今后五年经济社会发展做出了全面部署。

“十二五”时期发展得如何,决定着2020年全面实现小康社会的目标能否如期实现。所以,抓住这一重要战略机遇期,利用好未来这承上启下的五年,至关重要。目前,国务院正加紧研究纲要草案,以提请明年十一届全国人大四次会议审查批准。

明年“两会”已进入不足百日的倒记时。围绕纲要编制,前不久全国人大拿出了一组颇有深度、厚度的调研报告,近期一年一度的代表专题调研也已收尾。这之后,常委会还要组织代表集中视察,听取专题工作报告,进一步为在全国人代会上审议好“十二五”规划纲要做足准备。

怎样才能在全国人代会上审议好规划纲要呢?

调查研究必不可少。代表在会上的说,说得好,肚里有货,讲话到位,最终还取决于前期的调查研究及调研质量。

那么,怎样才能让调查研究事半功倍呢?首先须深刻领会十七届五中全会精神,把思想和行动统一到中央对形势的分析判断和对工作的总体部署上来,要坚持科学发展观,吃透发展是硬道理,才能在审议中建立起宏观意识,看问题才具前瞻性,才能更准确地把握发展脉络。“十二五”规划建议指出,做好这时期工作,必须以科学发展为主题,以加快转变经济发展方式为主线。在调研中扣紧主线,可以发现发展中的结构性问题,提出战略性强的意见建议。

我们党所做的一切,都是为了最广大人民群众的根本利益。发展是为了人民共享成果,也只有人民才能推动发展。因此,要定力十足地依靠群众。调研时注意力不在山水情志,而在百姓情怀;不在席间论道,而在躬身问民;不在云里雾中,而在实感真言。

“十二五”规划涉及经济社会的方方面面,虽然大道无垠,但注定会波澜起伏,百转千回。为了避免国家重大决策部署落实时出现不可逆问题,在调查研究阶段,就要树立世界眼光,以开放姿态知难而上,深入研究“十一五”遭遇突发问题的解决方式,系统地总结经验,举一反三,在此基础上提出创建性意见建议,为编制纲要当好参谋把关。

十七届五中全会要求各地区各部门要结合自身情况,制定本地区本部门“十二五”时期发展规划。这意味着编制好规划纲要,全国各级人大代表人人有责。

“十二五”已蓄势待发。明年“两会”期间,为了“十二五”规划能顺利通过和落实,代表们将以中央“十二五”规划建议为纲领依法履职,届时是否大有作为,我们拭目以待。

徐燕



主办单位 全国人大常委会办公厅  
编辑出版 中国人大杂志社



2010年第23期  
12月10日出版  
总第275期

#### 编辑指导委员会

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

#### 编辑委员会

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

总编 汪铁民  
副总编 高奇 徐燕  
本期执行主编 金果林  
责任编辑 张维炜  
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 为审查批准“十二五”规划纲要做好充分准备

## 08 本期策划

08 跟踪调研“四万亿”  
10 四万亿之后:更注重长效机制建设  
14 住房保障:完善制度应与加大投资并重  
16 教育卫生投入亟待加大:让民生财政更凸显  
18 科技创新:完善体制比增加投入更重要  
20 农田水利建设:基础仍需夯实

## 22 言论

委员论坛 22 鼓励微型车需谨慎  
22 明确、细化车型分类  
22 鼓励节能环保避免有失公允  
23 充分发挥车船税的导向作用  
23 税额相差不能太大  
23 加大对节能汽车减税幅度  
代表建言 24 鼓励“蚁族”青年到二、三线城市创业、就业  
24 应充分发挥中心城区的辐射带动作用  
24 建议修改刑法打击对他人使用兴奋剂行为  
25 实施贫困农村“学生营养工程”  
25 建议制定全国义务教育最低保障线  
25 发挥民办教育优势满足教育多样化需求

## 26 报道

特别关注 26 西部铁路格局谋变  
29 延续资源型城市“青春”  
32 义务教育均衡化改革渐入“深水”  
35 “不揣腰包的腐败”,危害更甚!  
37 玉树灾后重建:人大的视角与关切

## 40 地方

辽宁 40 监督使太子河重绽笑颜  
42 规划编制监督出新意  
山西 43 《代表之声》:让代表声音更响亮



12月4日10时,广州2010年亚洲残疾人运动会火炬点燃暨火炬传递活动在北京人民大会堂北大厅启动。北京站传递活动有20棒火炬手,整个火炬传递活动围绕天安门广场北广场进行。摄影/刘震

山东 44 以监督促高效生态  
江西 45 关键在于增强实效  
浙江 46 建议办理“回头看”:让代表真满意

## 47 人物

故人 47 胡厥文:曾立志“一生不为官”

## 48 泛读

史话 48 王安石变法为何演变成悲剧?  
往事 50 毛泽东选秘书  
看世界 51 美国的“茶党”运动  
随笔 53 “到海得清无?”  
54 微斯人,吾谁与归?

## 综合

看点 04 动作 05 新语录 05

观点 06 维护隐私权就是维护尊严体面自由

06 绑架式维权

07 “十二五”:如何破解“三农”难题?

各地动态 55



未来十年,西部铁路将会有一个大的、质的改观。预计到2015年,西部地区整个铁路网的总规模将接近6万公里。摄影/赵鹏

## 王兆国：做好人大工作 推动科学发展 促进社会和谐

11月27日，全国人大常委会副委员长王兆国出席了由全国人大常委会办公厅在浙江省杭州市召开的人大工作座谈会，并发表重要讲话。

王兆国在讲话中强调，各级人大及其常委会要认真学习贯彻党的十七届五中全会精神，坚持党的领导，坚持社会主义制度，坚持走中国特色社会主义政治发展道路，坚定不移地坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持和完善人民代表大会制度。他勉励各级人大同志，要紧紧围绕党和国家工作大局，加强地方立法，为形成中国特色社会主义法律体系作出重要贡献，着力加强对经济工作和解决民生问题的监督，构建和谐劳动关系，推动科学发展，促进社会和谐，为实现“十二五”规划纲要确定的宏伟目标提供法制保障。

座谈会由全国人大常委会副秘书长、机关党组书记王万宾主持。★

## 全国法制宣传日十周年座谈会举行 李建国出席并讲话

由中央宣传部、全国人大内务司法委员会、全国人大常委会法制工作委员会、司法部、全国普法办公室共同举办的“12·4”全国法制宣传日10周年座谈会4日在京举行。全国人大常委会副委员长兼秘书长李建国出席并讲话。李建国强调，要充分认清新形势下深入持久开展全面法制宣传教育的重要意义。★

## 全国人大非物质文化遗产法（草案）调研组在黔调研

11月24日，全国人大常委会委员、全国人大法律委员会主任委员胡康生，全国人大常委会委员、全国人大常委会法工委副主任信春鹰率调研组来黔就非物质文化遗产相关保存、保护工作情况开展专题调研，并征求对非物质文化遗产法（草案）（以下简称草案）的修

改意见和建议。

24日下午，调研组召开座谈会，听取贵州省人大、省政府有关部门、专家学者、非遗项目传承单位、传承人对草案的意见、建议等。在座谈会上，与会人员踊跃发言，就如何界定外国人对非物质文化遗产进行调查与旅游的关系，如何处理好非物质文化遗产保护、传承与产业化的关系等方面对草案提出了修改意见和建议。

胡康生表示，要把这些好意见和好建议吸收到草案修改稿中。★

## 全国人大教科文卫委赴宁夏进行深化医药卫生体制改革专题调研

11月15日至20日，全国人大常委会委员、全国人大教科文卫委员会副主任委员宋法棠、任茂东赴宁夏回族自治区进行了深化医药卫生体制改革专题调研。

调研组在宁夏期间召开多场座谈会，听取了自治区、银川市、固原市、中卫市人民政府及有关部门的工作汇报，与有关方面进行了座谈，实地考察了药品配送机构以及综合性医院、乡镇卫生院、村卫生室等医疗机构，着重就深化医药卫生体制改革近期五项重点改革措施的进展情况进行深入调查研究，听取了各方面的意见和建议。★

## 全国人大代表团提出推动中东和平进程四点建议

11月27日，中国全国人大代表团抵达叙利亚首都大马士革参加亚洲议会大会。

为期3天的亚洲议会大会第五届年会于当地时间11月29日在大马士革开幕，包括中国全国人大代表团在内的20个国家代表团和一些国际组织参加了会议。本届会议的主题是“亚洲议会在实现中东地区安全、稳定、和平方面的作用”。

中国代表团团长、全国人大外事委员会副主任委员马文普在大会上发言，

就推动中东和平进程提出了四点建议：一、力促和谈，推动各当事方坚持政治和外交途径解决争端；二、消除障碍，为巴以和谈注入持续前行的动力；三、协调推进，实现中东地区的全面和平；四、加强协调，支持建立广泛参与的长效促和机制。★

## 中国公检法将联合出台知识产权刑事案件适用法律意见

11月30日，公检法系统举行新闻发布会，发布会称全国打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品专项行动自上月开展以来初见成效，下一步公检法机关将联合出台《关于审理侵犯知识产权刑事案件适用法律若干问题的意见》，解决办理知识产权案件中法律适用难题。

今年10月19日，国务院召开常务会议，决定从今年10月到明年3月，在全国集中开展打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品专项行动，国务院成立了全国专项行动领导小组，王岐山副总理任组长，共26个成员单位，领导小组办公室设在商务部。★

## 全国人大内务司法工作座谈会在重庆召开

11月30日至12月2日，全国人大内务司法工作座谈会在重庆市召开。会议对2010年全国人大内务司法委员会工作进行了全面总结，并提出了2011年的工作任务。全国人大内务司法委员会主任委员黄镇东，副主任委员张学忠、许永跃、白景富、隋明太、吴双战、陈建国、辜胜阻、陈斯喜出席会议。全国31个省区市人大内务司法工作委员会负责人参加会议。重庆市人大常委会主任陈光国在会上致辞。黄镇东在会上说，2011年全国人大内务司法委员会将进一步加强立法和监督工作，这离不开各省区市的支持和配合，希望能够加强工作衔接，共同做好人大的内务司法工作。★



## 国务院督察组赴重点地区督查稳定物价落实情况

11月底到12月20日,国务院办公厅、国家发改委、农业部、工信部、监察部、商务部、民政部、工商总局将会同有关部门,组成六个国务院督查组,赴18个省区市调查了解有关地区价格总水平和重要商品供求和价格变动情况,督促各地认真贯彻落实《国务院关于稳定消费价格总水平保障群众基本生活的通知》精神。✘

## 12月1日起内外资税费统一 外企超国民待遇终结

国务院决定,自12月1日起,我国将统一内外资企业城市维护建设税和教育费附加制度,对外商投资企业、外国企业及外籍个人征收城市维护建设税和教育费附加。至此,内外资企业税制实现了全面统一,外资企业在税收政策上享受的“超国民待遇”被彻底终结。✘

## 整车运输鲜活农产品全免通行费

11月26日,交通运输部、国家发改委和财政部联合下发紧急通知,从12月1日起,全国所有收费公路(含收费的独立桥梁、隧道)全部纳入鲜活农产品运输“绿色通道”网络范围,对整车合法装载运输鲜活农产品车辆免收车辆通行费。同时,各地将重点打击假冒鲜活农产品运输车辆骗逃车辆通行费等违法行为,确保道路运输行业公平竞争和运输市场秩序稳定。

通知还明确将马铃薯、甘薯(红薯、白薯、山药、芋头)、鲜玉米、鲜花生列入鲜活农产品品种目录。✘

## 2015年建10个国际水平知识产权示范城市

据国家知识产权局在第七届上海知识产权国际论坛上介绍,我国计划在2015年建成10个具有国际水平的专利制度综合运用能力强、知识产权市场环境优良的城市。✘



这种机遇下一次出现将在20年后,我们不能再等20年。

11月17日,四川召开省委九届八次会议,省委书记、省人大常委会主任刘奇葆在全体会议上表示,发展要抓住机遇。

要像“拧螺丝帽”一样,下大气力,把安全生产“一圈一圈地拧紧”。

在11月9日召开的贵州省安全生产工作紧急会议上,省委书记、省人大常委会主任栗战书说,抓安全生产特别是煤矿安全生产就像心脏跳动一样一刻也不能停顿。

不能交通便捷了,离群众反而远了;科技发达了,与群众的联系沟通反而少了。

安徽省委书记张宝顺在11月19日召开的省委八届十三次全会上提出,做好群众工作一定要心里装着群众。

文化是软实力,不是软任务。

近日,文化部部长蔡武在接受媒体采访时如此评价发展文化事业和文化产业的性质。

人和制度相比,制度是第一位的。制度好,坏人没有做坏事的条件;制度不好,好人不能充分做好事,还可能走向反面。

十一届全国人大常委会第十七次会议审议了《最高人民检察院关于改进渎侵权检察工作情况的报告》,全国人大常委会委员刘锡荣认为,必须建立健全教育和监督制度相结合惩治和预防腐败的体系。

我国房地产调控已尝试“十八般武艺”。

住房和城乡建设部副部长仇保兴在近日举办的中国城市科研会住房政策和市场调控专业委员会成立大会上表示,当前中国房地产调控压力前所未有,房地产调控需要中央、地方以及各部门之间的协同,需要调控政策的组合使用。

## 维护隐私权就是 维护尊严体面自由

文 / 刘根生

《离婚判决书当离婚证用暴露隐私惹尴尬》——《南京日报》上这则报道，引发不少人关注和共鸣。

报道中说，因买房办贷款要出示婚姻状况材料，李先生无奈拿出了离婚判决书。判决书上写着：“原告××诉称丈夫被告××在外有第三者，导致夫妻感情破裂，诉至我院请求准予离婚……”李先生新交女友看到后，不久便提出了要与之分手。由于离婚判决书内容详细，涉及当事人隐私，在作为婚姻状况证明使用时，常因暴露了隐私而给当事人带来种种麻烦。李先生的遭遇，就是个典型的例子。

根据婚姻法规定，离婚分为协议离婚和诉讼离婚。协议离婚由民政局发放离婚证，诉讼离婚由法院判决后给予准许离婚判决书。离婚判决书和离婚证具有同样法律效力，离婚夫妻也只能在两种形式中选一种。这意味着，你如果选择诉讼离婚，就注定没有离婚证，而只能拿离婚判决书当离婚证用。法院民事判决书有固定格式，夫妻双方离婚原因及财产分割等情况都必须写明，这又意味着，只要你拿离婚判决书当离婚证用，隐私就会公开。为避免这种“尴尬”，很多人试图用离婚判决书换离婚证，但民政部门总是以“一个人不可能领取两份离婚证”而将其拒绝。情急之下，有些人不得不先与前妻、前夫复婚，再到民政局去协议离婚拿张离婚证。

法院判决书照规范写当然没错，民政部门拒绝二次发“离婚证”则是既定法规使然。但是，“存在”不等于合理，更好地保护隐私权也属于公民正当诉求。统计资料表明，2010年前三季度，我国共有131万对夫妻办理离婚登记。其中，通过法院程序完成

离婚手续者占50%左右。换句话说，离婚判决书当离婚证用，每年都有可能致使数十万人甚至上百万人，因隐私权得不到有效保护而受到不同程度的伤害。为能不拿判决书当离婚证用，也总不能要求那么多人先复婚再协议离婚吧。一言以蔽之，“离婚判决书当离婚证用暴露隐私惹尴尬”问题，已到了非解决不可之时。无疑，这亟待法律补缺。前提则是，真正认识到维护公民隐私权就是维护尊严、体面、自由。

所谓隐私权，是指自然人享有的私人生活安宁与私人信息秘密依法受到保护，不被他人非法侵扰、知悉、收集、利用和公开的一种人格权。随着社会文明进程不断推进，个人权利与人身尊严越来越引起人们重视，保护好公民隐私权也显得越来越重要了。我们讲要让人民生活得更更有尊严、更加体面，隐私权得不到保障，人格和相关利益受到侵扰，又哪里会有“尊严”和“体面”。隐私权更深层内涵是，合理划分公共领域与私人生活，保障公民在法律规范内生活自由。没有隐私权这道法律屏蔽，个人思想、感情、经历、财产、行动等都将赤裸裸地暴露在公众目光之下。“社会凝视”之下，个人行为将受到压抑，“自由生活”也必将受到损害。可以说，无隐私即无尊严、无体面、无自由，维护公民隐私权就是维护公民尊严、体面和自由。都说思想是行为先导，真正认识到维护公民隐私权重要性，才能对解决“离婚判决书当离婚证用暴露隐私惹尴尬”问题多些紧迫感。

法律是具有普遍性和确定性的行为规范，然而法律调节的社会甚或总是变动的，它总是会或多或少地走在法律前面，这使得法律滞后性往往在所难免。“离婚判决书当离婚证用暴露隐私惹尴尬”，正是法律滞后性在现实生活中的表现之一。解决此难题，也特别需要尽快完善相关法规。据报道，为保护公民隐私，英美等国家可通过公

证来证明婚姻状况，而不必非得出具离婚调解书或是离婚判决书。在我国，是否应准许当事人用离婚判决书换离婚证，是否要直接引用他国“先例”，或许还得相关机构去论证，但有一点已非常肯定，即解决“离婚判决书当离婚证用暴露隐私惹尴尬”问题。

2009年12月26日，十一届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过了侵权责任法。2010年7月1日，这部法律已正式实施。该法确立了隐私权地位，使公民在遭遇隐私权侵害时不在“维权无据”。同时，它更表明我们对保护公民隐私权比以往任何时候都更加重视了。我们应顺应这个大势和民之所盼，早些从法律层面结束“离婚判决书当离婚证用暴露隐私惹尴尬”，保护好公民隐私权，促进社会和谐。✱

## 绑架式维权

文 / 解文

这段时间，“博士”“拆迁”成为网络热门词汇，在搜索引擎上输入“博士拆迁”关键词，只需0.11秒便出现1,410,000条结果。“博士”和“拆迁”两个看似很难关联在一起的词汇，因为两起类似的事件成为媒体、网民讨论的焦点。

先有复旦大学博士孟建伟以网络日记方式记录暴力拆迁案处置全过程，10月30日凌晨，其在太原市晋源区古寨村家中的父亲死于暴力拆迁；近日，一封《法学博士清华大学王进文致工学博士潍坊市市长许立全先生有关拆迁问题的公开信》在网络流传，作者王进文在山东省潍坊市潍城区西关街道北三里村的家在11月的一个晚上被强制推倒。这两起在网络上引起广泛关注的拆迁事件，事后我们都看到了当地政府的回应，甚至两地党委和政府的主要领导都亲自上门找到发文作者，共商处理和解决之道。

看到政府如此积极回应的态度，遭受过太多的暴力拆迁事件“梦魇”的普



通百姓,心情至少不那么凉。但细读这两个事件的始末以及当事人对媒体的称述,不免悲从中来。谁都不会否认,网络媒体对当地政府处理这两起拆迁事件中的推动作用。最近这两年,在网络上得到高度关注并最终引起政府高层注意得到妥善处理的平民维权事件,有越来越多的趋势。因此,诉诸于网络和媒体便成为许多被侵权百姓的主要维权方式之一,但相比少数人能幸运地实现诉求,更多的侵权事件和受害者在网络浩瀚中很快石沉大海。有人说,如果孟建伟和王进文不是博士,如果他们就读的学校不是赫赫有名的复旦大学和清华大学,或许他们的家也只能跟其他被强制拆除房子的家庭一样唯有助哭。

这话并非没有推断依据。在中国读了10年法律专业的王进文也无奈地对媒体坦承,“‘绑架’了清华,‘绑架’了博士,‘绑架’了法律。”“之所以以公开信的方式,发难也好,问责也好,是基于我的这种信息公开申请和律师函,很少能得到正面回复。我作为个人,力量非常有限。”

公民维护自身的合法权益,法律渠道本应该是最简单、最正当的选择,可作为熟习中国法律10年的名校博士,也只能采取“绑架”身份和媒体的方式“曲线维权”。

中国一直在追求法制国家的道路上没有停歇,建国以来,最高立法机关全国人大已制定的法律涉及到生活生产发展的方方面面,再加上政府部门出台的规定和条例,可以说中国目前的法律法规已是非常全面。据了解,我国今年将基本形成具有中国特色的法律体系,这说明我国的法律制度是基本完善和健全的。在健全的法制面前,王进文他们的行为暴露出中国目前依法治国的症结:问题主要在执法过程,需要打通普通公民在合法权益受到侵害时依法取得维护的法律渠道。

近年来,一些针对领导干部开办的如何应对媒体的培训悄然兴起,这说明了领导们开始重视媒体。媒体作为公器也体现了它应有的舆论监督作用。然而,

笔者也要提醒各级政府领导,重视利用媒体不是两眼只盯着媒体,只对被媒体热议的事件“上心”,在媒体面前树立公正形象。最根本的还是依法行政,按照法律法规办事,保护公民合法的生产生活活动,当公民的合法权益受到损害时,他们能够通过正常的、畅通的法律渠道进行维护,在百姓面前树立公正形象,才能维护法律的权威,才能以不变应万变建设和谐的法制社会。

中国特色的法律体系即将基本建立,希望今后普通百姓的合法权益再也不需要“绑架”诸如媒体、身份等外物才能得到维护,如果需要“绑架”,也应该“绑架”法律,让法律成为每个公民合法权益的真正保护伞。✘

## “十二五”:如何破解“三农”难题?

文/王嘉

时值2010年末,“十一五”大局已定,“十二五”蓄势待发。学习不久前公布的中共十七届五中全会公报,我们看到“十二五”规划勾画出了一幅“三农”发展的新蓝图。

如何理解“十二五”规划将带给“三农”的诸多利好,“十二五”时期的“三农”难题将如何破解?笔者认为,关键在解决以下三个方面问题。

第一,积极推进农业现代化。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》指出,“在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化,是‘十二五’时期的一项重大任务。”

民以食为天,13亿人的吃饭问题,始终是头等大事。未来五年是中国实现转型发展的关键阶段,在农产品需求增加和水土资源减少的情况下,惟有加快推进我国农业现代化建设,才能保障我国农产品的供应。

中国特色的农业现代化道路如何走?由于中国人多、地少,要以家庭承包

经营为基础,通过城镇化逐步转移人口、逐步扩大农户经营规模,引导农民发展专业合作社,给农户提供多种多样社会化服务,从而实现中国的农业现代化。

而现状是《农民专业合作社法》颁布后,我国致力于服务小农户对接大市场的农民合作社组织发展速度很快,但带动力仍偏弱,应大力发展和扶持。

第二,农民市民化应有实质性进展。“十二五”期间,我国必须要在解决农民市民化道路上迈出实质性的一步,做好相关的制度创新。这也是全会公报中提出的“‘十二五’时期要推进统筹城乡发展”的关键所在。

目前我国两亿多的农民工中约有一亿左右的新生代农民工,这些“80后”、“90后”农民工对农业不熟悉,甚至一些人就出生、成长在城镇。而且其中有相当一部分在农村没有承包地。在未来5年之内,必须要让他们看到在城镇安家落户的希望、让他们在城市过上有保障的生活。

第三,以农田水利为重点发展农村基础设施建设。《建议》指出,“十二五”期间,“农村基础设施建设要以水利为重点,大幅增加投入,完善建设和管护机制。”

今年年初的西南大旱以及入汛以来中小河流发生的洪涝灾害,都暴露出我国农业基础设施长期“欠账”的问题。需要建立稳定增长的投入机制。农田水利还只是一个方面,包括农村水电路气等基础设施建设、农村教育、医疗和养老等都必须得到更多的财政投资。否则,城乡一体化、公共服务均等化、加快社会主义新农村建设就是一句空话。

我们看到,“十二五”规划的制定和实施,已将着力点放到发展的短板——“三农”问题的解决上。因为惟有努力让亿万农民成为改革的受益者和支持者,才能顺利推进改革、实现改革的目标。按照宪法和有关法律的规定,明年3月召开的全国人代会将审查批准“十二五”规划纲要。我们期待“十二五”规划的宏伟蓝图在努力推动“三农”难题解决下,变为全国人民尤其是农民群众热切期盼的现实。✘

# 跟踪调研“四万亿”

文 / 本刊记者 王 萍

“人大监督要提倡把一件事情不断研究,不能狗熊掰棒子。在去年‘四万亿’投资计划提出后,全国人大及时组织专题调研,今年又着重针对中央投资落实得怎么样、还有什么问题需要研究进行了跟踪调研,这是一个持续性的工作,是发挥人大跟踪监督的重要方式,也是一个宝贵的经验。”全国人大常委会委员、全国人大环资委主任委员汪光焘说。

“在中央部分重大公共投资项目实施过程中,全国人大常委会加强了跟踪调研,是加强人大监督的新形式。就在10月25日召开的国务院常务会议上,国务院重申要防止年底突击花钱,在此背景下我们审议财经委的跟踪调研报告,对于推动强化人大预算监督职能等都具有重要意义。”全国人大常委会委员、全国人大财经委副主任委员吴晓灵说。

在10月底召开的十一届全国人大常委会第十七次会议上,全国人大常委

会的委员们对全国人大财经委主任委员石秀诗所作的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评价很高。

这次跟踪监督,也注定将在全国人大监督史上留下浓墨重彩的一笔。它不仅有利于中央财政为应对国际金融危机制定的“四万亿”投资项目的透明、高效运行,有利于推动中央关于“保增长、调结构、重民生”重大决策部署的贯彻落实,还有利于增强人大监督工作的连续性和实效性。回首过去的两年,全国人大监督给公众的直接感觉,就是人大紧紧围绕推动中央重大决策部署贯彻落实开展监督工作,尤其加强了对经济工作和解决民生问题的监督,其中最具有代表性的监督亮点就是加强对“四万亿”资金使用的监督。

我们知道,为应对国际金融危机,中央在2008年年底制定了“四万亿”投资

计划。去年5月至8月,全国人大常委会组织对部分中央政府公共投资项目的实施情况及时奔赴18个省、自治区和直辖市开展了专题调研,以确保每一笔中央政府的公共投资落到实处。在全国人大常委会历史上,开创了以重大专题调研的形式推动中央重大决策部署贯彻落实的先河。舆论盛赞“人大监督又迈新步伐”、“增强人大监督实效的创新之举”。

一年后,今年5月至9月,全国人大常委会持续跟进,针对去年选取的保障住房建设、教育卫生等民生工程、技术改造和科技创新及农田水利建设四个专题,分别对26个省、自治区和直辖市开展了跟踪调研。

此次跟踪调研在去年专题调研的基础上更进一步,除继续了解重大公共投资项目的规划制订、投资安排、资金拨付、地方配套、工程进度、投资效果等实施状况以及实施中存在的主要



问题和需要完善的政策措施外,还重点围绕编制“十二五”规划纲要、推动经济发展方式转变和经济结构调整以及建立基本住房保障制度等深层次问题,提出了具体建议。

10月28日,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强调指出,“跟踪监督是加强人大监督工作行之有效的做法。这些年来,我们紧紧围绕党和国家工作大局,抓住事关改革发展稳定的重大问题,抓住人民群众普遍关注的突出问题,选择不同的侧重点,综合运用多种监督方式进行反复督查,不仅增强了人大监督的实效,也创新了人大监督工作的方式方法。今年,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就是其中之一。”

恰如吴邦国委员长肯定的那样,此次调研已成为人大监督工作的又一创新。这种以专题调研的方式开展的跟踪监督,对于创新人大监督工作形式、强化人大监督职能、增强人大监督实效均具有重要意义。

事实上,近几年来,人大监督正在不断改进和加强。2007年1月1日起实施的监督法使各级人大常委会的监督工作更加规范化、程序化。全国人大常委会对“一府两院”的工作进行监督,是宪法和法律赋予人大的重要职权,是代表国家和人民进行的具有法律效力的监督。执法检查、听取和审议“一府两院”的专项工作报告是全国人大常委会监督工作的主要形式。

近几年,在积极推进监督工作法制化的同时,全国人大常委会也在总结人大监督工作实践经验的基础上,不断推动监督形式的创新。而席卷全球的国际金融危机让中国面临严峻的经济形势,也对做好人大监督工作提出了新的更高的要求。跟踪监督就是其中的创新之一,并已成为这些年全国人大常委会推动解决重点难点问题的一个好办法。

持续两年的“四万亿”跟踪监督结

束了,但留下了很多宝贵的经验可供以后参考。盘点两次专题调研留给我们的财富与智慧,可谓丰富多彩,意味深远。

其一,调研题目选得准。全国人大常委会从2009年的政府工作报告提出的中央政府投资的六个方面安排中,选择了保障性住房建设、技术改造和科技创新等四个题目组织开展专题调研。这四个题目无论是住房、教育、卫生等民生问题,还是涉及转变发展方式和结构调整的企业技术改造和科技创新问题,以及与“三农”发展息息相关的农田水利问题,这四个方面的投资都不仅关系到中国经济的当下,而且关系到中国经济的可持续发展。

其二,强调没有调查就没有发言权,高度重视深入一线进行调查研究,而且调查研究和跟踪监督都与中央政府公共投资计划的实施同步进行。去年和今年经全国人大批准,中央财政分别安排了9080亿元和9927亿元的公共投资预算。专题调研组深入到施工现场、科研院所、企业和城乡困难群众家庭进行实地考察,两年的跟踪调研足迹遍布了祖国的大江南北。

其三,各专题调研组汇聚了有关专门委员会的各方面人才,在专题调研过程中充分发挥全国人大各专门委员会的专业优势和作用,有利于在调研中发现問題,形成有分量的专题调研报告。

其四,力求监督实效。不仅全国人大常委会副委员长、部分全国人大常委会委员、有关专门委员会组成人员和部分全国人大代表参加了调研,而且还吸收了国务院有关部门的同志参加调研,并与地方人大和政府密切配合,力求取得监督实效。去年10月份的全国人大常委会会议听取并审议了专题调研报告,国务院有关部门负责同志到会直接听取意见。常委会组成人员提出了把握投资方向、优化投资结构、加大资金支持、完善政策措施等审议意见。国务院对审议意见高度重视,责成国家发改委等有关部门逐项认真研究,提出了严格控制

新上项目、重点保证续建、投产和收尾工程等一整套整改方案,认真落实全国人大常委会的审议意见。通过今年的跟踪监督,调研组发现2010年中央财政安排的重大公共投资预算已努力向“三农”、保障性安居工程等民生领域倾斜,积极培育和发展战略性新兴产业、推进小型农田水利产权制度改革和水价改革等,为实现经济社会平稳较快发展和经济结构调整,发挥了重要作用。

其五,在调研中全国人大常委会邀请新华社、人民日报等多家中央新闻媒体参与其中,全程跟踪报道,以增加人大监督工作的透明度。

其六,今年的跟踪调研和编制“十二五”规划的重大课题结合起来,调研还涉及了推进经济发展方式转变和经济结构调整等深层次问题。这些问题的调研不仅对制定和完善“十二五”规划具有很大的参考价值,而且还将促进未来经济又好又快的健康发展。

10月份召开的中共十七届五中全会勾画了“十二五”期间经济社会发展的新蓝图,在明年3月召开的全国人代会审查批准“十二五”规划纲要后,“十二五”建设的序幕即将拉开。十七届五中全会提出了我们今后5年面临的主要任务:转变经济发展方式要取得实质性进展。

通过全国人大对“四万亿”的跟踪监督,我们也更加深刻认识到,将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,而且着重加强对经济工作的监督,将成为未来人大监督工作持之以恒的重点。充分利用跟踪监督的宝贵经验,将有利于人大综合运用多种监督形式,推动我国转变经济发展方式的步伐。也正因为有了全国人大监督工作与政府工作的及时呼应、良性互动和“寓监督于支持中”,我们也坚信,转变经济发展方式和调整经济结构这一重大战略部署在中国将会得到有效贯彻落实,中国经济也必将朝着越来越稳健和可持续发展的方向迈进。■

在十一届全国人大常委会第十七次会议上,全国人大财经委主任委员石秀诗代表全国人大常委会专题调研组作报告时强调指出,“通过连续两年对中央政府部分重大公共投资项目实施情况开展专题调研,我们深深感到对于正在实施的重大公共投资项目,不仅要有当前的周密安排,更要有长远的考虑和打算,应更多地着眼于长效机制建设,特别是应与制定‘十二五’规划紧密衔接。”

# 四万亿之后：更注重长效机制建设

文 / 本刊记者 王 萍



摄影 / 刘军喜

2010年11月5日,在安徽省五河县棚户区及旧住宅区综合改造首期安置房交接仪式上,居民孙勇(右一)等领到新房钥匙

2010年渐入尾声,中央财政为应对国际金融危机制定的总额四万亿的两年投资计划实施情况如何?保障性住房建设、教育卫生等事关民生的重大公

共投资项目落实得怎样?全国人大对中央投资的监督实效如何?这些中央关心、百姓关注的关系国计民生的重大问题,在10月25日提交十一届全国人

大常委会第十七次会议审议的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中,都能找到答案。



在10月底召开的十一届全国人大常委会第十七次会议上,全国人大常委会关于“四万亿”投资计划的跟踪调研再次被置于聚光灯下,成为与会全国人大常委会委员、全国人大代表和社会公众广泛关注的焦点。

为了进一步推动中央关于“保增长、保民生、保稳定”重大决策部署的贯彻落实,增强人大监督工作的连续性和实效性,根据2010年监督工作计划安排,全国人大常委会在去年专题调研的基础上开展了一次跟踪调研。今年5月至9月,全国人大常委会组织全国人大财经委、教科文卫委、农委和全国人大常委会预算工委成立四个调研组,分别对26个省、自治区、直辖市的保障性住房建设、教育和卫生等民生工程、技术改造和科技创新、农田水利建设等重大公共投资项目的实施情况,开展了跟踪调研。此次调研,还重点围绕编制“十二五”规划纲要、推动经济发展方式转变和经济结构调整等深层次问题,提出了具体建议。

在十一届全国人大常委会第十七次会议上,全国人大财经委主任委员石秀诗代表全国人大常委会专题调研组作报告时肯定了2010年中央重大公共投资项目建设与去年相比所取得的明显成效,并指出了项目实施中仍存在的一些痼疾和弊端。同时,石秀诗强调,“通过连续两年对中央政府部分重大公共投资项目实施情况开展专题调研,我们深深感到对于正在实施的重大公共投资项目,不仅要有当前的周密安排,更要有长远的考虑和打算,应更多地着眼于长效机制建设,特别是应与制定‘十二五’规划紧密衔接。”

“重大公共投资项目应更多地着眼于长效机制建设。”石秀诗所言与参加审议的全国人大常委会委员们的意见不谋而合。在审议跟踪调研报告时,委员们指出,发挥投资拉动作用,要坚持立足当前、着眼长远,把政府公共投资项目后续安排同编制“十二五”规划纲

要有机结合起来,着力深化投资体制和财政体制改革,推动经济发展方式转变和经济结构调整,促进经济社会又好又快发展。

### 重大公共投资项目实施成效明显

2008年第四季度以来,为应对国际金融危机的冲击,中国制定了中央财新增投资1.18万亿元、带动总额4万亿元的两年投资计划等一揽子经济刺激方案。2009年中央财政安排了9080亿元的公共投资预算。

“2010年,全国人大批准了国务院提出的中央财政安排公共投资9927亿元的预算。其中,保障性住房建设投资642亿元,教育和卫生等社会事业建设投资981亿元,技术改造和科技创新投资742亿元,农业基础设施和农村民生工程投资2536亿元。”10月25日,石秀诗在向会议作报告时说,“各级党委、政府对于贯彻落实中央的战略决策,高度重视,态度积极,措施有力,扎实推进,取得了明显成效。”

据石秀诗介绍,2010年中央财政安排的重大公共投资预算,努力向“三农”、保障性安居工程、教育卫生等民生领域倾斜,为实现经济社会平稳较快发展和经济结构调整,发挥了重要作用。

除了重大公共投资努力向民生领域倾斜,石秀诗指出,在实地调查中还发现专题调研的保障性住房建设、教育卫生等民生工程等重大公共投资项目实施进度加快,建设情况较好。

2009年,中央财政安排小型农田水利设施建设资金45亿元,启动了400个小型农田水利重点县和1230个小型农田水利专项工程建设。截至2010年3月初,全国小型农田水利重点县建设项目总体工程建设进度56%,完成工程总投资55%。

石秀诗还在报告中谈到了截至今年8月底一些重大公共投资项目的进展情况——中央财政年初安排的692亿元(含去年结转的50亿元)和追加安排的

100亿元保障性住房建设资金,已全部下达;全国城镇保障性住房建设项目和各类棚户区改造项目已开工410万套,占计划的70%;农村危房改造已开工68万户,占计划的56%。

——解决6467万农村人口饮水安全问题,新增农村电网线路42.3万公里,建成农村公路约11.85万公里,建成农村沼气项目320万个,水利设施新建及加固堤防4612公里、治理水土流失面积1.25万平方公里。

——建成2.02万个基层医疗卫生机构,5500多个基层计划生育服务网点。改造农村初中校舍面积768万平方米,建成中等职业学校和特殊教育学校校舍394万平方米。

“总的看,近两年实施的重大公共投资项目,在国务院及其有关部门和各级地方政府的有效组织和有力推动下,建设情况总体较好,在保增长、调结构、促改革、惠民生中发挥了积极作用。”石秀诗说,具体来看,一是拉动了投资和经济增长。2009年,全社会固定资产投资完成224846亿元,同比增长30.1%,经济增速下滑趋势迅速扭转,当年增长9.1%。今年前9个月,投资增长为24%,促进了经济平稳较快发展。二是增加了就业岗位,有效扩大了就业。据有关部门测算,近两年的政府新增投资计划,可以创造2200万个就业岗位。三是加大“三农”、教育、卫生、保障性住房等民生领域的投入,建成了一大批惠民、利民工程,促进了社会和谐。

### 保障性住房等公共投资项目仍存在困难和问题

“与去年相比,今年各地的重大公共投资项目建设实施情况在许多方面有了较大改进,但仍然存在一些问题。去年常委会专题调研报告和审议意见提出的建议,有的还没有很好落实。”石秀诗在作报告时指出,这些问题值得关注。石秀诗具体谈到了重大公共投资项目实施中存在的五个方面的困难和问题。



摄影/郝向前

2010年6月24日,湖北省恩施市施州民族小学的学生在排练铜铃舞

首先,有些同志的思想认识仍不够统一。有的同志没有认识到“三农”、教育卫生、科技创新和保障性住房建设等是与改善民生、产业升级密切相关的工程,是长期的社会工程;一些地方对技术改造的范围界定得不够明晰,科技创新项目安排重点不够突出等。

其次,有些项目建设规划仍不够严谨。有些地方制订的保障性住房建设规划,对居民保障需求缺乏准确的调查统计,造成规划和实际需求不一致;有些地方制订的规划只有建设总规模和资金总需求,导致规划难以有效实施;个别地方将保障性住房建在城市郊区,缺少教育、医疗、交通等设施,给居民的工作、生活、出行带来不便。有些地方的农田水利建设项目前期准备不足,可行性和申报等工作的时间很短,使规划质量受到一定影响。

第三,有些项目安排仍比较分散。今年中央财政提高了对地方廉租住房建设的资金补助标准,但每套住房平均也只有2.37万元,相当于投资额的30%左右,许多省级财政补助数额又比较少,基层政府普遍反映压力很大。农田水利设施建设的长期稳定投入机制尚未建立,资金安排规模与实际需求差距很大。

第四,地方资金配套仍相当困难。

据卫生部反映,2009年规划的基层卫生服务体系建设项目,中央投入比重占48.7%,地方配套比重占51.3%,其中由基层卫生机构自筹的比重又占到地方配套资金的51.7%,落实比较困难。截至今年5月,去年要求地方配套的病险水库除险加固资金,平均到位率只有68.4%,有的省份仅有30%,严重影响工程建设进度。以江苏省为例,2009年安排19个小型农田水利建设项目,共需投资6.5亿元,中央和省级财政仅投入3.07亿元,其余3.47亿元由市县财政配套和群众自筹,落实困难。

第五,有些项目实施仍不够规范。部分已经建成的教育、卫生建设项目,有的功能设计不够合理,难以满足教学和医疗服务的需要。有些农田水利建设工程管理粗放,产权不明晰,管理责任不落实,农民缺乏参与建设和管理的积极性。

### 重大公共投资项目应更多 着眼于长效机制建设

“对于正在实施的重大公共投资项目,不仅要有当前的周密安排,更要有长远的考虑和打算。”10月25日,石秀诗在作报告时强调指出。

到今年年底,中央预算安排的公共投资已经基本下达完毕,但很多项目的

收尾还有大量工作要做,后续的投资可能还不少。特别是涉及教育、卫生、保障性住房等改善民生工程更是一项长期、持续不断的工作。为此,调研组建议各级政府应该把短期调控政策和长期发展政策有机结合起来,更多地着眼于长效机制建设,特别是应与制定“十二五”规划紧密衔接。

为此,调研报告建议,要做好项目后续安排。从各地公共投资项目建设进度看,有不少项目需要较长时间才能全面完成,后期的功能完善和有效运营所需的时间会更长。各地区、各部门应当继续认真履行职责,做好后续安排,加快工程进度,完成项目的续建、投产和收尾任务,坚决防止“半拉子过程”。对于项目建成后的日常管理和维护,也要通盘考虑、精心安排,落实相关配套措施,充分发挥建设项目的经济效益和社会效益。

同时,针对调研中发现的问题,调研报告还提出了与制定“十二五”规划紧密衔接、深化政府投资体制改革、建立基本住房保障制度、健全中央和地方财力与支出责任相匹配的财政体制等五项建议。

### 与制定“十二五”规划紧密衔接

当前,从中央到地方都在研究制定“十二五”国民经济和社会发展规划,谋划未来五年的改革和发展大计。在此背景下,应当统筹当前发展与长远发展,既要保增长、调结构、转方式,也要促改革、惠民生、保稳定,着力解决经济社会发展中存在的不平衡、不协调、不可持续等深层次矛盾。

石秀诗表示,应当将提高我国科技自主创新能力作为推动发展方式转变、促进结构调整的着力点,提出明确的政策措施,并将技术改造、自主创新作为“十二五”期间促进产业技术进步的重点工作;要结合落实国家中长期教育改革和发展规划纲要,编制好“十二五”教育发展规划;要将深化医药卫生体制改革,建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生服务



制度,将维护基本医疗卫生的公益性,切实解决群众看病难、看病贵问题作为“十二五”期间的一项重点任务;要将加强农田水利建设作为“十二五”时期农业基础设施建设的重点。

### 深化政府投资体制改革

目前重大公共投资项目建设中存在的许多困难和问题,都与政府投资管理体制有关。政府的投资管理还存在部门职责交叉,审批环节多,重分配、轻管理,以及基层政府建设责任与财力保障不匹配等问题。

石秀诗在调研报告中指出,应当将深化政府投资体制改革作为“十二五”时期体制改革的重点,切实建立起各级政府“责权一致”、“责任与财力相匹配”的投资体制。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;主管部门应承担起建设项目监督管理的主要职责。

### 建立基本住房保障制度

居住权是居民的一项基本权利。此次跟踪调研报告对保障百姓安居的民生需求给予了充分重视,提出从根本上解决保障性住房建设问题,需要围绕实现党的十七大提出的“住有所居”的目标,建立健全我国基本住房保障制度。调研报告强调,要将城乡居民的基本住房保障纳入“十二五”规划,建立政府主导、企业运营、居民参与的基本住房共建机制,促进保障性住房建设的可持续发展。

石秀诗在报告中指出,住房保障制度的原则是保基本、广覆盖、多渠道、可持续,逐步建立起比较统一的保障模式。在房源筹集上,应坚持宜修则修,宜建则建。建设投资应当以政府引导、社会投入为主。在保障方式上,应以发放租赁补贴,增强低收入居民承租住房的能力为主。在资金筹措上,实行金融扶持为主,财政投入主要用于对低收入困难家庭购

房或租房的定额补助。各级政府应当明确划分责任和义务,形成合力。同时,应当加快基本住房保障立法进程,尽快将基本住房保障纳入法制化轨道。

### 健全中央和地方财力与支出 责任相匹配的财政体制

健全中央和地方财力与支出责任相匹配的财政体制也成为调研报告提及的重要建议。因为从调研情况看,近几年各级政府的支出范围越来越大,责任越来越大,许多基层政府的负担沉重。

对此,石秀诗在报告中强调,应根据我国的基本国情和发展阶段,实事求是地确定政府的支出范围和责任。对于政府应该承担的支出,如义务教育、基本医疗、社会保障等公共支出,要合理安排、重点保障;对于技术改造、科技创新和农田水利等支出,应发挥政府投资的引导作用,鼓励社会投资,调动各方面的积极性。对于企业发展、经营性基础设施建设和城市改造等,主要应发挥市场机制的作用。要合理划分中央与地方以及地方政府之间的支出责任,着力解决基层政府责任过重、财力保障不足的矛盾。

要完善转移支付制度,加大一般性转移支付力度,健全县级政府的基本财力保障机制,提高基层政府的公共投资和服务能力。

专题调研组的这些建议在审议时得到了全国人大常委会委员们的认可和呼应。许多委员在审议时强调应保持公共投资项目实施的连续性,应建立长效机制,并重视公共投资与“十二五”规划的有机结合。

达列力汗·马米汗委员非常赞同将跟踪调研和编制“十二五”规划结合起来,认为这一做法具有远见性。吕薇委员认为,下一步要从应急性危机管理转向常态发展,有一些应急措施可能要退出,但重大项目的投资举措应坚持下去,不仅不能退出还要加强。要做好统筹规划、建立长效机制,在制度和资金上给予保障。

“我非常赞成全国人大财经委员会提出的意见,公共投资一定要与‘十二五’规划有机结合,不要留下‘半拉子’工程,不要重复建设和重复投资,必须保持公共投资项目的衔接性。”郑功成委员说。✘



调研组指出,需打通农田水利“最后一公里”

摄影/刘国盛

# 住房保障： 完善制度应与加大投资并重

文 / 本刊记者 王 萍

住房是人民生活的最基本需求，住房保障事关民生改善、社会和谐和经济发展，意义重大。中央关于应对国际金融危机冲击的“四万亿”投资计划中的保障性住房建设项目推动了我国住房保障建设的快速发展。

根据全国人大常委会2010年监督工作计划安排，今年7月至9月，全国人大常委会专题调研组跟踪调研了山东、湖南、吉林、陕西、重庆等五省（市）的保障性住房建设实施情况。此次调研是在2009年专题调研保障性住房建设情况的基础上开展的。

“截至8月底，2010年中央财政投向保障性住房的资金已全部下达，共计792亿元，包括年初安排的692亿元和追加安排的100亿元。”

10月25日，全国人大财经委主任委员石秀诗在十一届全国人大常委会第十七次会议上，代表全国人大常委会专题调研组作了关于部分重大公共投资项目实施情况的跟踪调研报告，其中介绍了保障性住房建设的进展情况。

透过跟踪调研报告，可以看到各级党委、政府积极贯彻落实中央关于加强保障性住房建设的战略部署，大力推进工程进度，取得了显著成绩。但必须正视的现实是，保障性住房建设项目规划不够严谨、责任不够到位、实施不够规范、认识不够统一，困扰地方政府的资金不足问题仍未解决。

为保证住房保障工作的可持续发展，调研报告指出，要将城乡居民的基本住房建设纳入“十二五”规划，建立政府主导、企业运营、居民参与的基本住房共建机制。应从建立健全我国基本住房保障制度的高度，在完善资金投入政策、加快基本住房保障立法进程等多方面作出进一步努力。

10月28日，全国人大常委会的委员们在审议时强调，要从根本上解决保障性住房建设存在的问题，不仅要大力推动保障性住房建设项目，更要对其中的深层次问题进行系统研究，表达了通过完善制度来保证保障性住房建设可持续发展的殷切期望。

## 保障性住房建设取得积极进展

提高中央对地方廉租住房建设补助标准、督促地方完善建设规划、指导地方根据经济发展水平和财力状况确定保障范围和建设标准……这些有力措施，是在全国人大去年对保障性住房建设开展专题调研、提出改进工作的相关建议后，国务院作出的积极回应。

事实上，今年以来，国务院进一步加大了保障性住房建设工作力度，明确提出了加快廉租住房建设、公共租赁住房建设和全面推进城市棚户区 and 国有工矿棚户区改造等任务。国务院组织有关部门编制2010—2012年保障性安居工程建设规划和“十二五”住房保障规划。住房和城乡建设部代表国

务院保障性安居工程协调小组与各省（区、市）政府签订了2010年住房保障工作目标责任书，确定今年全国保障性安居工程目标任务为798.92万套/户，并将目标任务分解落实到各省、自治区、直辖市。

调研组发现，各地在大力推进保障性住房建设的过程中，因地制宜，注重创新，积极探索有益经验。湖南省长沙市针对当地房价较低、居民住房自有率较高、租赁市场发展较好的实际情况，坚持实事求是和灵活多样的廉租住房保障方式，坚持以发放租赁补贴为主，解决低收入居民住房问题。吉林省长春市在棚户区改造中，坚持先建回迁房，后建商品房，并在棚户区改造项目中配建廉租住房。陕西省咸阳市旬邑县在农村危房改造过程中，针对不同类型的危农户，分别采取集中搬迁、就地新建、就近置换、修缮改造等保障方式。山东省让城市低收入家庭根据自身经济状况，自主选择住房保障方式，“宜购则购，宜租则租。”重庆市着力解决既不能享受廉租住房保障、又买不起商品房的“夹心人群”的住房困难问题，实行公共租赁住房、廉租住房、经济适用住房一体化，不再单独新建廉租住房和经济适用住房。

调研报告显示，截至2010年8月底，2009年中央投资补助的新建廉租住房项目，山东省已完成投资25.6亿



元,占计划总投资的69%;湖南省已完成投资29亿元,占计划总投资的73%;吉林省完成投资38.7亿元,占计划总投资82%;陕西省完成投资18.2亿元,占计划总投资的46%;重庆市完成投资20.1亿元,占计划总投资的65%。全国城镇保障性住房建设项目和各类棚户区改造项目已开工410万套,占计划70%;农村危房改造已开工68万户,占计划56%。

“各级党委、政府对于贯彻落实中央的战略部署,态度积极,措施有力,全面部署,大力推进,取得了明显成效。”10月25日,全国人大财经委主任委员石秀诗在作调研报告时表示。

### 当前困难与深层次矛盾

在十一届全国人大常委会第十七次会议上,石秀诗也坦陈,“今年各地的保障性住房建设与去年相比有了明显进步,但仍存在不少困难和问题,有些去年存在的问题至今没有完全解决。”

说起保障性住房,全国人大常委会的委员们在审议时提到了我国保障性住房种类繁多的现状——有廉租房、经济适用房、公共租赁房、“两限房”、棚户区改造房等,建议进一步规范 and 明确。

从实际情况看,各地经济适用房和限价房的推进速度普遍要快于公共租赁房建设。因为公共租赁房要靠每月的租金收益收回成本,资金回收周期较长。经济适用房和限价房相对来说资金回收快,投资商会更有兴趣。

对此,在调研中有些地方反映,今年扩大保障范围,推行公共租赁房建设,对建设规模和资金要求更高,不仅需要政府加大投入力度,也应研究制定鼓励企业投资建设和运营管理的财政政策和货币政策。

全国人大常委会委员吴晓灵建议,将保障性住房明确为三类:廉租房、经济适用房和公租房。廉租房是针对经济

极端困难的群体,政府帮助他们有房子住;经济适用房和公租房属于同一类档次的房子,满足难以让他们完全用市场价格购买房子和租房的中低收入家庭的需求。保障性住房的面积,廉租房控制在30平方米以下,经济适用房、公租房控制在30—60平方米之间。

对于经济适用房和公租房的发展,多位专家在接受本刊记者采访时表示,应根据各地情况区别对待,一线城市地方政府财政资金能力比较强,可以搞公共租赁房,而小城市多是吃饭财政,难以搞公共租赁房,不如发展有产权的经济适用房。

专题调研中,地方政府普遍反映资金不足,各市县级政府保障性住房建设筹资压力仍然较大,地方财政风险加大。据记者了解,保障性住房的资金主要来源于提取公积金的增值收益和土地出让金收益的10%,这使得保障性住房的发展资金依赖于房地产市场,一旦房地产市场出现低迷,保障性住房就会出现资金短缺问题。这样,保障性住房建设与每年地方政府的土地出让收益挂钩,但缺乏长期稳定的公共财政资金支持渠道,不利于可持续发展。

此外,调研组指出保障性住房建设还存在规划不够严谨、责任不够到位、认识不够统一等问题。

### 用制度保证保障性住房建设 可持续发展

调研报告显示,今年中央财政提高了对地方廉租住房建设的资金补助标准,但每套住房平均仅补助2.37万元,相当于投资额的30%左右,地方反映仍然偏低。许多地方省级财政补助数额又比较少,筹资和建设责任主要落在市、县、区政府身上,基层政府普遍反映压力很大。

有些地方反映,目前中央对地方的廉租房建设补助资金分别来自于不同的部门,地方政府不能统筹使用。也有地方反映,今年银行对贷款有所控

制,筹资出现困难,使在建项目资金难以为继。

对此,报告认为,政府不应当也不可能大包大揽,大量直接投资建设保障性住房。在保障性住房建设筹资上,应以金融扶持为主,财政投入应主要用于对低收入困难家庭购房或租房的定额补助。

记者在调查采访中发现,银行对是否向保障性住房投放贷款也有苦衷。目前,在保障性住房建设中,诸多问题都不明确,包括政府运作如何与市场结合、企业如何参与、建设主体是谁、是否有利润空间等,银行贷款比较谨慎。而且,保障性住房建设资金问题并不是根本问题,资金问题可通过引入社会资本加以解决,还有拆迁等诸多困难要解决。

全国人大常委会委员丛斌表示,强行搬迁、强行拆迁、拔钉子户的做法要审慎行使,高度重视,要在拆迁中统筹考虑社会和谐。

有专家向记者表示,保障性住房建设的政策应是一个系统,应从金融、税收等方面统筹考虑。吴晓灵委员明确强调,要加强住房制度、土地政策以及信贷政策三方面的配套改革。对于住房制度改革,政府主要的注意力应放在保障房上,解决保障性住房的资金来源和由谁建的问题。同时要遏制经济适用房等保障性住房买卖中的投机行为。

对于近期一些城市实行的限购令,许多专家认为,现在推行的限购各地只是限定在本地买一套房子,还没有实现全国联网。限购令虽可加大炒房客的投资成本,但他们仍可在全国各地分别购买一套住房,将房产视为一个投资渠道。

跟踪调研报告指出,就我国基本住房保障制度的完善而言,要做的事情还很多。应在完善基本住房保障制度的基础上,加快基本住房保障立法进程,尽快将基本住房保障纳入法制化轨道。☐

# 教育卫生投入亟待加大： 让民生财政更凸显

文 / 本刊记者 王 萍

“中央政府重大公共投资教育、卫生项目的实施，在一定程度上缓解了部分地区在教育、卫生事业发展与教育、卫生基本建设投入不足的矛盾。但从目前教育、卫生项目在年度中央预算内投资总盘子的比例看，还远不能体现教育、卫生事业作为重点民生工程的优先性，特别是教育、卫生事业过去欠账多，基本建设资金供需矛盾很大，更应加大投入力度。”

10月28日上午，在十一届全国人大常委会第十七次会议分组审议会上，全国人大常委会专题调研组关于教育卫生项目实施情况的跟踪调研报告中的这段话，引起了全国人大常委会委员们的共鸣和讨论。

确实，教育、卫生不仅关系到学有所教，病有所医，而且关系到广大百姓的切身利益，是民生工程的重中之重。二者作为基本公共服务，理应是政府公共财政支出中着力保障和改善的重要内容。但中国公共服务型财政还未完全建立，教育、卫生这两项民生工程历史欠账太多却是不争的事实。在此背景下，全国人大对“四万亿”投资计划中的教育卫生民生项目实施情况进行跟踪调研，更显必要和紧迫。

年终临近，按预期目标，“四万亿”投资计划到今年年底可望完成。中央投资的教育卫生等民生项目进展如何？资金是否到位，百姓是否满意？根据全国人大常委会2010年监督工作计划安

排，今年5月至8月，全国人大常委会专题调研组跟踪调研了江苏、江西、甘肃、山西四省的中央政府重大公共投资中教育卫生项目实施情况。此次调研是在2009年专题调研教育卫生项目实施情况的基础上开展的。

全国人大常委会通过跟踪监督，对百姓普遍关注的民生问题进行持续督查，正在努力推动教育、卫生这一公共投资中的重点难点问题落到实处。

## 国务院积极落实全国人大监督意见

“我们医院共有职工80人，其中33名职工家在外地，有人自己租房，有人干脆占用业务用房居住。医院都能建起来，为什么不能建几套宿舍呢？”重庆市万州区余家卫生院一名工作人员在去年调研时对记者说的一番话，说出了许多基层医务人员的呼声。

由于周转房不属于业务用房，并未列入中央投资的建设项目。但如果农村中小学教师和乡镇卫生院的医务人员没有起码的生活条件保障，这些教师、医务人员也将很难留在当地。这一反映比较集中的问题被写入了去年的全国人大常委会专题调研报告。

在今天的跟踪调研报告中，专门针对这一问题传递出了好消息。调研报告表示，国务院近期拟安排专项投资用于支持农村中小学教师和中西部地区乡镇卫生院职工生活周转住房建设，重点解决老少边穷地区中小学校教师、乡镇

王萍/摄



跟踪调研发现，教育卫生项目的投入力度仍需加大

卫生院职工和支教（医）人员的生活用房和周转宿舍问题。目前，国务院有关部门正在就周转住房的规划布局、建设标准、筹资方式、分配和管理办法进行研究。

而这只是国务院积极落实全国人大常委会监督意见、推进教育卫生项目顺利建设的一个缩影。跟踪调研报告显示，国务院的落实整改工作在改进项目规划、加强建设标准体系建设和技术论证、注重配套建设和后续安排等方面均取得了明显成绩。

针对专题调研报告中提出的扩大教育卫生项目实施范围的建议，国务院在2010年的中央投资计划中加大了教育卫生等民生领域薄弱环节的投入。教育方面，中央新增37亿元投资用于高等教育“211”三期工程、新疆“双语”幼儿园、民汉合校、内地新疆西藏班、民族院校等项目建设。卫生方面，新增20亿元用于精神卫生防治体系建设。

针对常委会专题调研报告中反映



的县级医院项目安排忽视地区差异、未充分考虑服务人口等因素的问题,国务院有关部门提出了改进方案。方案明确中央可以支持150万人口以上的县建设两所县级医院,同时要求建设项目要按照建设标准,以改、扩建为主,不搞重复建设和形象工程,建设内容主要为业务用房改扩建和设备配置,加强急救救治能力,急诊、产科等功能建设,完善辅助设施。

事实上,国务院对全国人大常委会的审议意见高度重视。在去年10月份召开的全国人大常委会会议上,同时安排听取审议了国务院专项工作报告和常委会专题调研报告。国务院有关部门负责同志到会直接听取意见。会后国务院及其有关部门认真研究了专题调研报告和常委会审议意见提出的问题和建

议,并进行积极整改,切实改进和加强了中央政府公共投资安排及项目实施工作。

### 教育卫生项目的投入力度仍需加大

同时跟踪调研组也发现,教育卫生方面的中央投资项目实施中仍存在问题,有些去年存在的问题至今还没有完全解决,需要国务院及其有关方面进一步做好落实整改工作。

投入问题仍是本次跟踪调研报告建议关注的第一大重点。教育卫生事业关系到国家的长远发展,关系亿万人民的健康和幸福,是公共财政的重点保障领域。但长期以来,教育、卫生的投入特别是基本建设投入水平偏低,欠账较多。

跟踪调研报告显示,从2010年的总体安排来看,中央投资用于教育、卫生项目的资金总量未见明显增加。实际上,从2008年第四季度、2009年和2010

年的投资计划来看,教育项目所占资金比例逐年下降,分别为4.89%、4.13%和3.60%。卫生项目投资由2009年的226亿元增加到2010年的236.3亿元,但所占资金比例由8.07%下降到5.96%。同时,此次教育卫生投资计划有的是将既有项目资金提前下达,项目整体投资并未增加。

对此,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出,“财政资金优先保障教育投入,公共资源优先满足教育和人力资源开发需要。”《中共中央、国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》中也提出,确立政府在提供公共卫生和基本医疗服务中的主导地位,建立和完善政府卫生投入机制。

调研报告建议应切实按照这些要求,进一步加大教育卫生事业的公共投入力度。一是重点支持教育事业中的农村学前教育、中等职业教育基础能力建设等,卫生事业中的基层医疗卫生服务体系、应急救援等薄弱环节。二是大幅增加中央基本建设投入资金,提高教育卫生项目占中央预算内投资的比重。三是妥善处理项目分期建设和后续发展关系,做好项目续建、收尾工作。

除了加大投入,落实地方配套资金也是跟踪调研组重点关注的问题。据卫生部反映,2009年基层卫生服务体系项目安排中央资金200亿元,要求地方配套资金211亿元,地方计划安排102亿元,其余资金由项目单位自筹。截至今年7月底,地方配套资金仅有67亿元落实到位,到位率不到1/3。

调研组建议,对于国务院出台的

### 加强项目的科学规划和监督检查

跟踪调研发现,有些项目建设规划不够严谨。一些地方对区域内的教育、卫生资源配置缺乏科学规划,或者执行项目规划不严格,超规模、超标准建设,造成资金浪费。有的地方为改善城市形象,盲目拆迁,甚至将医院和学校迁建至尚未开发的地区,严重影响群众看病就医和子女就学。

调研还发现,有些项目实施不够规范。部分已经建成的教育、卫生建设项目,有的功能设计不够合理,难以满足教学和医疗服务的需要。有些医疗卫生机构业务用房按照普通办公场所的标准建设,新购置的医疗设备缺乏适宜场所而无法使用。有的中小学校舍安全工程尚未竣工即投入使用,给师生安全带来隐患。

调研报告指出,编制规划时,要充分考虑各地在城镇化、服务人口、已有资源等方面的差异,并适当预留发展空间,保证项目规划的科学性和严肃性。调研组还建议要继续加强对项目实施指导和监督检查工作,促进项目规范建设,力争使每一个项目发挥最大效益。

同时,全国人大常委会委员在审议时强调,要加强教育卫生项目的科学规划和监督检查,但教育和卫生绝不仅仅是“建房子”,还包括设备购置、软件建设、人才培养和管理水平等诸多方面,是需要综合统筹、事关国家发展大计、人民幸福安康的民生事业。

多位专家向记者表示,随着我国人口老龄化与人口红利在2015年达到“拐点”,我国工业化、城市化遇到的最大“瓶颈”不再是资金和基础设施,而是提升人力资本。教育的重要性应更加凸显。同时,深化医药卫生体制改革,建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生服务制度,维护基本医疗卫生的公益性,切实解决百姓看病难、看病贵问题也已成为人们对“十二五”的民生新期待。☐

# 科技创新： 完善体制比增加投入更重要

文 / 本刊记者 王 萍

在全球经济危机的形势下，中央大力实施企业技术改造和科技创新，不仅是应对危机、保增长的应急之策，更是推动发展方式转变、促进结构调整的长久之计和重要着力点。由于技术改造和科技创新对经济增长的推动作用与日俱增，全国人大常委会从去年开始，连续两年对中央政府重大公共投资技术改造和科技创新项目实施情况进行了专题调研。

10月25日至28日，在十一届全国人大常委会第十七次会议为期4天的时间里，全国人大常委会委员们围绕今年的跟踪调研报告以及“技术改造和科技创新”这一主题，热烈而深入地探讨了国际科技创新飞速发展的严峻形势，以及中国增强科技创新能力的发展路径。

调研组认为，随着经济的回升向好和平稳发展，大规模应急投资政策将逐步退出，但技术改造和科技创新投资不仅不能退出还将继续加强和深化。要进一步破解体制和机制难题，完善配套政策，加强和改善项目管理，形成有利于推动技术改造和科技创新工作的长效机制。这一观点不仅是全国人大常委会专题调研组跟踪调研报告中的思想精华，也成为全国人大常委会委员们在审议时达成的共识。

## 各地技术改造和科技创新 力度不断加大

“2010年中央政府公共投资预算

9927亿元中，共安排技术改造、科技创新项目资金742亿元，截至8月底，共下达预算503亿元。”

今年7月下旬至9月上旬，全国人大常委会专题调研组跟踪调研了四川、山东、吉林、湖北四省的中央政府重大公共投资中技术改造和科技创新项目实施情况。此次调研是在2009年专题调研技术改造和科技创新项目实施情况的基础上开展的。

跟踪调研发现，各地高度重视2009年全国人大常委会专题调研组提出的意见，并进行了认真研究和落实，不断加大技术改造和科技创新力度。以湖北省为例，2009年湖北省工业经济同比增速达到20.1%，重点项目建设进展顺利，高新技术产业和新兴产业迅速发展，共取得省部级以上重大科技成果740项。

技术改造和科技创新工作得到有效加强的不仅仅是湖北。山东省强化产学研合作创新，与多所全国重点院校共建研发中心，启动产业技术创新战略联盟，加快科技成果转化。2009年，山东省累计完成技改投资6508.3亿元，同比增长28.9%，达到全省工业固定资产投资的69.8%，技术改造对产业优化升级的作用持续增强。吉林省通过积极发展债券融资、私募股权融资等方式，拓展筹资渠道。四川省积极推行专利权质押贷款，支持高新技术产业发展。中国建设银行四川省分行和成都银行均成立了重点服务高新技术企业的科技支



专题调研组强调，科技创新完善体制比增加投入更重要

行，成都银行科技支行已开展知识产权质押贷款业务。

调研报告指出，在实施中央政府投资技术改造和科技创新项目过程中，国务院相关部门和各地组织有力，措施得力，不仅项目实施情况总体良好，而且还显现出“保增长、调结构、重民生”方面的积极作用。

一是较好带动了社会投资。据测算，去年中央政府技术改造专项资金对社会投资的拉动达到28倍。二是有效拉动了就业。三是显著提升了企业自主创新能力。四是有力促进了产业结构调整。不仅通过实施技术改造，使传统产业焕发出新的生机和活力，而且还加快了新材料、新能源、节能环保、生物制药等领域战略性新兴产业的培育和发展。湖北省已将光电子信息产业发展成国内同行业内最大的产业集群，在全球产业分工中占有一席之地。“武汉·中国光谷”正在成为我国重要的新一代信息技术高地和产业发展聚集区。



### 完善体制比增加投入更重要

“在新形势下,技术改造不再是简单的设备更新和扩大规模,而是成为创新成果产业化的重要环节,技术改造已与结构调整、节能减排和创新紧密结合。但目前我国技术改造投资严重不足,2009年技术改造投资占中央公共投资的比重仅占2.2%。”全国人大常委会委员吕薇指出了技术改造存在项目资金投入不足的问题。

“这几年国家科技投入大幅度增加,科技占全国GDP的比重从2000年的1%增加到去年的1.7%,促进了国家科学技术发展。但现在对重大项目的设置和管理仍存在缺陷,必须高度重视投资的效率和效益。要用好国家的钱,真正使有限的科技投入产生应有的效率。”全国人大常委会委员许智宏则强调了完善管理体制的重要性。

两位委员谈到的增加投入和完善体制问题,和全国人大常委会的跟踪调研报告中提及的技术改造和科技创新进一步发展的重点建议高度契合。调研报告中指出,要合理调整政府投资结构,增加对技术改造和科技创新的投入,逐步提高技术改造和科技创新投资占全部中央投资的比重,切实使政府投资发挥好引导作用,服务于调结构、转方式的大局。同时,要进一步完善和健全体制机制,加强和改善项目管理,切实提高投资效益。

那么,增加投入和完善体制孰轻孰重呢?多位专家向本刊记者表示,二者并不矛盾,而是一个问题的两面。由于受科技投入和激励机制不完善、成果转化机制不健全等因素的影响,我国科技成果转化化为现实生产力遇到了不少障碍。要解决这些问题,关键在于体制机制的完善和健全。增加我国研究与试验发展(R&D)经费的投入固然重要,建立完善的体制机制则显得更加紧迫、更加重要。

调研报告指出,在项目实施中,部分地方对技术改造和科技创新项目仍

然重审批、轻管理,招标投标、工程监理、竣工验收、绩效评价等不够规范,还需进一步加强和改善项目管理。

在记者的采访中,一位经济领域的专家向记者强调,要深化科技人才管理体制、资金运营机制和技术改造项目管理体制的改革,不能比照政府机关和其附属事业单位的人事制度来管理科技人员,也不能把科技开支视同科技单位的消耗性经费。在做好技术改造项目组织、审批的同时,要更重视在建项目管理,管好用好资金,促进项目早日竣工、投产、达效,提高管理效率,切实提高项目资金的效益。

### 确立企业作为科技创新的主体地位

应该看到,改革开放以来经过三十多年发展,我国逐步成为全球制造业大国和“世界工厂”。到2009年,我国进出口贸易总额达到2.2万亿美元,货物出口跃居世界第一。其间我国科技事业发展取得长足进步,科技对经济发展发挥了重要的支撑作用。

但从总体上看,当前我国主要集中在低附加值的非核心部件加工制造和劳动密集型装配环节,在全球产业链上处于中低端。存在科技创新能力不强、产业技术水平不高、先导性高技术领域科技力量薄弱、很多关键核心技术受制于人、许多产业对外技术依赖程度仍较高等问题。

如何破解体制和机制难题,更好发挥科技创新对经济社会发展的支撑引领作用?吕薇委员指出企业技术改造应成为调整经济结构和产业升级的重要抓手。全国人大财经委副主任委员尹中卿在审议时明确,要让企业真正成为科技创新的主体。但目前存在多个问题。

一是大型国有企业科技创新动力不够。长期以来,国家对其业绩考核中,利润业绩指标要求权重较高,而对科技创新、积累发展后劲要求权重较低,企业对增加创新投入动力不足。目前,我国大中型工业企业的技术开发费用占

销售收入比重仅1%左右,设立研发机构的企业不到四分之一,开展研发活动的企业不足三分之一,与发达国家企业销售额的10%—20%用于技术研发投入相比有很大差距。

二是外资跨国公司科技创新压力不够。许多外资企业产品虽标注中国制造,但研发、关键部件和市场营销都在国外,只有加工、封装等劳动密集型环节放在我国。

三是民营中小企业科技创新实力不够。中小企业特别是民营企业在我国占企业绝大多数,由于面临竞争压力大,创新求存动力也大,但普遍不具备创新所需要的人才、资金等资源,缺少科技创新能力和实力。

有专家向记者表示,科技创新是一件有风险的事,从近几年来看,开发房地产、搞股票要比搞科技创新钱来得快,风险还小,也导致了企业创新动力不足。只有使企业既是创新投入的主体,也是创新收益的主体,企业才能真正成为创新的主体。所以应合理引导企业搞创新。

同时,专家指出,企业是否具备充分的创新资源也是关键。应进一步鼓励产学研紧密合作,推动全社会的创新资源和创新要素向企业集中,真正建立起以企业为主体、以市场为导向、产学研相结合的技术创新体系。我们应清醒意识到,虽然我国科研人员多、论文多,但高水平的科技人员、高质量的成果还不多。目前我国的科技成果转化不高,科技、经济两张皮的问题还未解决,应加快促进科技成果又好又快地转变为生产力。

尹中卿也指出,应逐步建立以政府为主导、市场为导向、金融和中介机构为载体、产学研用相结合的技术改造和科技创新体系,进一步突出企业的主体地位,充分发挥大中型企业特别是国有企业作为科技创新主力军的作用,发挥中小企业特别是量大面广的民营科技企业作为科技创新生力军的作用,不断增强科技创新能力,实现跨越式发展。■

# 农田水利建设：基础仍需夯实

文 / 本刊记者 王 萍

在我国,无论何时,农业都是安天下、稳民心的战略产业。而作为农业的命脉、粮食生产的基础,农田水利不仅是农业和农村的重要基础设施、与农民的生产生活息息相关,而且在保障国家粮食安全和促进农民增收方面具有不可替代的作用。

全国人大常委会始终高度重视“三农”问题。自去年开展专题调研后,今年5月至7月,全国人大常委会专门成立农田水利建设专题调研组,奔赴山东、河南、吉林、黑龙江、江西、甘肃等地了解情况,对中央投资中的农田水利建设情况进行跟踪调研。并在10月底召开的十一届全国人大常委会第十七次会议上,听取并审议了全国人大常委会专题调研组关于农田水利建设项目实施情况的跟踪调研分报告。

跟踪调研报告显示,相比2009年中央政府投资预算9080亿元中安排1119亿元用于农田水利等事关民生的农村基础设施建设,2010年从中央公共投资9927亿元的预算中安排2536亿元用于农业基础设施和农村民生工程建设,各地进一步加大了农田水利的投入和建设力度,工作取得了明显成绩。

报告同时指出,尽管近两年农村水利投入大大增加,建设体制和管理机制改革也在不断推进,但与农田水利建设的实际需求相比,仍然差距巨大。而且当前还面临关系全局而又最为薄弱的粮食主产区的农田水利建设问题。报告建议,将加强农田水利建设作为“十二五”时期农业基础设施建设的重点,把抓好农田水利建设作为建设现



2010年10月31日,宁夏回族自治区永宁县望远镇的农民正在田间整理灌渠

代农业的先决条件,将包括小型农田水利设施在内的农田水利建设纳入地方财政预算和基本建设范畴。同时还要在加强统筹规划、整合投资渠道、加强粮食主产省区的农田水利建设、发展农业节水灌溉、推进体制改革等方面作出努力,力争在“十二五”期间使农田水利建设滞后局面得到根本改变。

## 2010年农田水利工作取得新进展

2010年是中央提出3年内完成全国大中型和重点小型病险水库除险加固任务的最后一年。在本次跟踪调研中,全国人大常委会调研组对全国病险水库除险加固实施进展情况进行了重点检查,以确保3年目标任务如期完成。

调研发现,截至5月,《全国病险水库除险加固专项规划》中确定的6240座大中型和重点小型病险水利除险加固建设项目共安排中央投资370亿元,并已全部开工实施,主体工程完工或全面完工4252座,占规划项目总数的68.1%。

全国小型农田水利重点县建设情况进展顺利。2009年,中央财政安排小型农田水利设施建设资金45亿元,带

动地方投入建设资金76亿元,在全国启动了400个小型农田水利重点县和1230个小型农田水利专项工程建设。截至2010年3月初,全国小型农田水利重点县建设项目总体工程建设进度56%,完成工程总投资55%。2010年新增400个重点县建设。

而且,各地的农田水利建设也取得了许多新成绩。有些地方推进小型农田水利产权制度改革,通过“民办公助”等形式发挥政府资金的引导作用。明晰产权、规范流转,引导用水农户通过合作组织等形式投工投劳,管理维护工程。有些地方还探索新型的节水灌溉模式。黑龙江省探索形成了适应分散经营或现代化农业经营的四种不同的节水灌溉运行模式。

不掩盖成绩,也绝不回避问题。调研组在充分肯定农田水利建设所取得的新进展时,仍直陈农田水利建设中存在的诸多问题。打通农田水利“最后一公里”、加强粮食主产区农田水利建设、进一步推进规划统筹和体制改革、促进农田水利建设良性运行等,成为调研组对农田水利建设的发展新期待。



### 打通农田水利“最后一公里”

“尽管中央财政给予了大量的资金补贴,但农田水利建设‘最后一公里’梗阻的问题仍未很好解决。”10月25日上午,全国人大常委会专题调研组向十一届全国人大常委会第十七次会议提交的关于部分重大公共投资项目实施情况的跟踪调研报告中指出。这一问题引起了全国人大常委会委员们的热议。

记者了解到,小型电灌站、塘坝等工程因单个投资少、规模小被称为“小型农田水利”。“小型农田水利”从水源到农田,通常仅一两公里长的沟渠,却是实现农田灌溉的“最后一公里”,重要性不言而喻。但长期以来,由于并未纳入国家专项转移支付和政府预算、年久失修或建设缺乏整体规划等诸多原因,作为农田水利建设“最后一公里”的“小型农田水利”成为制约农业发展的一个“瓶颈”。

调研报告指出,农村税费改革取消了积累工和义务工后,占农村水利工程总量近90%的跨村、跨乡工程失去了原有的投入主渠道。同时,农村“一事一议”制度在一些地方被片面理解为“农民自主决定,自行筹资举办”,未能发挥预期作用,农田水利资金缺口继续加大。虽然政府通过“民办公助”、“以奖代补”等形式进行补贴,但“最后一公里”仍是最薄弱环节。

在调研中浙江省反映,由于城市开发建设大量占用了有效灌溉农田,“占补平衡”挤占了大部分农田水利投入,使得用于现有工程更新改造的资金减少,近十多年来,工程更新改造进度滞后,全省有效灌溉面积始终徘徊在2100万亩左右。

全国人大代表周家贵在审议时表示,对小型农田水利设施,国家从2006年开始投3个多亿,到2009年是45个亿,今年是48个亿。投入这么大,但小型农田水利设施的问题一直解决不了,和地方政府无钱配套也有关。希望纳入国家专项转移支付和政府预算。

对此,全国人大常委会调研组指出,农田水利设施长期欠账严重,政府投入的稳定增长机制尚未建立。建议将包括小型农田水利设施在内的农田水利建设纳入地方财政预算和基本建设范畴,明确以各级财政投入为主、农民投入为辅,建立稳定增长的投入机制。

### 规划统筹和体制改革需进一步推进

“国家投入这么大,水流不到农民田里去,这是实际情况。2009年我到冷水镇一个村去调研,村里的农民说,2007年干旱以后,看到水库的水碧波荡漾,但村里的两千多亩地全部都没有插上秧,因为没有渠流不下去。”除了资金投入问题,规划统筹和体制改革的重要性也成为审议时讨论的热点。

全国人大代表周家贵进一步指出,“这是一个系统工程,怎么布局使水流到农民田里去,解决报告中说的‘最后一公里’问题。国家投入这么大,应把钱用在刀刃上,把钱转化为提高粮食产量的效益。”

周家贵在审议时强调,小型农田水利设施建设是一个庞大繁杂的系统工程,我们绝不能头痛医头、脚痛医脚,应大小水库、大小泵站、大小沟渠同步建设、同步搞好。

调研报告指出,有些农田水利项目前期准备仓促,后期运行维护机制尚未建立。此外,水利工程管理方式粗放,责、权、利不明确,重建轻管现象仍较为普遍。需要加大规划统筹,并加快推进体制改革。调研中浙江省反映,虽然各重点县在项目实施时对项目落实了管护主体,制定了管护制度,但由于小型农田水利工程建后管护资金尚无落实渠道,工程长效运行机制还未建立。

调研组建议,应以县为单位,进一步自下而上认真做好农田水利建设规划编制工作,以规划为依据,整体推进农田水利工程的建设和管理。在审批县级农田水利建设规划时,整合有关部门资金,统一使用。同时,要进一步深化小

型农田水利产权制度改革,大力扶持以农民用水户协会为主的农民用水合作组织建设,调动农民群众用水、管水和加强水利设施维护的积极性。研究制定小型农田水利工程建后管护补助政策,从“以建为主”向“建管并重”转变,发挥工程的长远效益。

### 加强粮食主产省区的农田水利建设

“农业连续六年丰收,掩盖了农田水利建设投入严重不足的问题。今春的西南特大干旱导致夏粮有所减产,虽然量不大,但已给我们敲响了警钟。”调研报告还进一步指出了粮食主产省(区)农田水利建设财政配套困难、资金到位率低的现状。

正如报告所言,今年年初的西南干旱以及之后的南方大面积持续洪涝,不仅给我国粮食生产带来了消极影响,也暴露了我国亟须夯实薄弱农业基础设施这一问题的紧迫性。

吉林是我国农业大省和重要商品粮基地。但就是这样一个粮食大省,也未摆脱农业基础设施落后的制约。农业基础设施落后、靠天增产增收的局面没有从根本上改变,是包括吉林在内的粮食主产省区在调研中向全国人大常委会调研组反映的情况。

由于农田水利建设的滞后,全国人大常委会委员们审议时纷纷表示十分担心我国粮食主产省区的后继生产能力,并建议重点加强粮食主产省区农田水利建设,以增强农业综合生产能力和抗灾减灾能力,保障国家粮食安全。

调研报告建议,要加强粮食核心区骨干水源、控制性枢纽和防洪除涝抗旱工程建设,保障粮食生产的稳定增长。同时坚持走节水增效的路子,不断提高农业灌溉用水效率和效益。对于粮食主产省区大多为财政较困难地区,为保障国家粮食安全放弃了比较效益较高的二、三产业,建议进一步给予农田水利设施配套资金的减免优惠。■



十一届全国人大常委会第十七次会议首次审议了车船税法草案,草案规定按汽车排放量为车船税征收依据,引起社会广泛关注,常委会委员们对这一关系到百姓切身利益的法律展开热烈讨论,为制定公平、合理、科学的车船税法,提出了许多切实建议。

## 鼓励微型车需谨慎

文/贺一诚



现在草案对排气量1.0升以下的汽车有税收优惠,从原来的480元调低为360元。但是我担心的一点是,1.0升排气量的车上高速公路很危险,很多国家1.0升以下的车不允许上高速公路,因为1.0升以下车型在设计上车身架比较轻、用料比较薄,这些车上高速公路,发生事故的可能性更大、伤亡更严重,如果国家引导及鼓励这些

车型,一定要小心。这不是财政部可以管到的,公安部门、交警部门要管好及研究,1.0升以下的车应否上高速公路。

另外,车船税作为财产税的税项,按排气量计算税项,收费水平也是可以承受的。如果养车成本太低了,我们城市中的道路承受能力能否承受这么多车?再加上1.0升排气量的车很便宜,对城市道路的承受能力,我很担忧。✘

## 明确、细化车型分类

文/庄先

关于电动摩托车,这是一种新型的城市和乡村的交通工具,现在正在逐步地普及,数量相当大。电动摩托车按



照草案的规定是不能免征车船税的,但是按照附件《车船税税目税额表》,可以收,也可以不收车船税。电动摩托车可以不收车船税,是因为电动摩托车在税目项上没有,而且它是新的环保型交通工具,从这两个角度可以不收。如果收也是有道理的,因为电动摩托车本身属于摩托车范畴,大功率

的电动摩托车速度上比小型摩托车速度更快。现在通常把功率比较大的车叫做电动摩托车,功率小的就叫电动车。如果说电动摩托车要收,一般小功率的电动车要收吗?建议界定清楚电动摩托车的性质,划定清楚小型电动车和大功率的电动摩托车的界限。✘

## 鼓励节能环保避免有失公允

文/朱永新

草案规定以排气量为依据征收车船税,如果是想解决污染、排放的问题,我认为应该和燃油税紧密联系起来,不能既交燃油税又交车船税。而且,排气量和污染没有必然的联系,现在有些中等排量的车对环境的污染是低于小排量车的,如果纯粹从汽车的排气量来进行规定,可能不太合理。再说,如果车主购车后很少使用甚至停止使用,对环境不造成任何污染,是否可以减免?

草案对使用新能源、节约能源的车,可以减征或免





征,这对于节能减排有好处,但什么样的车是使用新能源、节约能源的车?谁来界定?这恐怕不是一个地方政府就可以说了算的,有些打着新能源幌子的车船,可能实际消耗的能源更多。所以必须有严格的规定,有权威部门的认定,否则会造成很多不公平。✘

## 充分发挥车船税的导向作用

文/ 白景富



税法不单纯是收钱的问题,更主要是一个经济杠杆,调解社会生活,调解经济活动,为整个社会建设提供服务,应很好地发挥车船税的杠杆作用。我提两点建议,第一,买了车辆如果不开,停驶的时间超过半年以上,并有证据证明的,就可以免收全年的车船税。这也是可操作的,比如说街道居委会或者

是交通部门进行证明等。减少车辆就可以减少占路、拥堵和汽油的使用,对环保也有好处。这是一个重要的导向作用。

第二,目前很多城市该报废车辆不报废,而流落到农村甚至是边远地区继续使用。这个问题屡禁不止,带来了很多问题,一是加大对环境污染,二是给交通安全带来很大危害。建议已达报废年限的车辆,应该报废而没有报废继续行驶的,要加两倍至三倍的征缴车船税。这也是一个重要的社会导向。✘

## 税额相差不能太大

文/ 范徐丽泰

目前草案对车船税税额的征收,小车是360元,大车最

高可达5400元,相差9倍。这样大的分别,跟世界各地的趋势大不相同,英国的差异不到2倍,韩国不到3倍,日本不到4倍。这个做法可能是为了鼓励老百姓多买小车,但是对非小排量车的加税是不是应该加到这个幅度,值得研究。如果一定要加到这个幅度,能不能分开逐步来做。

比如说可以分开三年,每一年加一点,这样车主的负担不会一下子就增加了几千块,而且他也会知道将来还要加,如果明年不能负担,有足够时间可以把车卖了。现在一下子就加了,一点转变的空间都没有,就要交这笔钱,很多人会接受不了,尤其是出租车。香港就有过税费一次性调整幅度过大,引发出租车行业大罢工的惨痛教训,我们应该注意。✘



## 加大对节能汽车减税幅度

文/ 蒋庄德



草案中“对于节约能源、使用新能源的车船可以减征或者免征车船税”的规定,这是一个正确的导向,但是政策的界定还应该有所说明。例如新能源汽车的范围包括:插电式的混合动力汽车、纯电动汽车和燃料电池汽车,一般来讲,这些应属于减税较多,或者是免税的范畴。但是,现在一般的混合动力汽车,按照工信

部的大体划分,是属于节能汽车的范畴的。节能与新能源汽车发展规划中规定,纯电动汽车将成为我国汽车转型的重要战略发展方向,因此很多汽车生产厂把重点放在了纯电动汽车,而忽视了混合动力汽车的研发和生产,混合动力汽车是发动机和电动马达的并联方式,当然也有其他方式。从节能减排的角度讲混合动力汽车是一个非常重要的过渡车型。

这是一个政策导向的问题,比如有的汽车是免税的,有的是减税的,如果对节能汽车减税的幅度不大,对于我们在发展混合动力汽车的阶段是不利的。✘

## 鼓励“蚁族”青年到 二、三线城市创业、就业

“我作为信阳市市长,很欢迎在北京、上海、广州等大城市高校毕业的‘蚁族’青年前来创业、就业。”全国人大代表、河南省信阳市市长郭瑞民说,“事实上,二、三线城市对急欲实现自己梦想的年轻一代来说,有着更为广阔的发展空间。”

郭瑞民代表说:“我们将出台相关政策,如设立创业引导基金、提供创业平台和载体、实行技术合作入股、实施税费优惠和重大贡献奖励等,同时,适当提高高科技人才的工资待遇,落实好住房和社会保障。吸引‘蚁族’青年创业、就业。”

“蚁族”是近年来随着大学毕业生求职难而出现的特有现象。几年大学教育后,一时找不到合适工作的青年学子,仍然怀揣着灿烂的人生梦想,聚居在大城市边缘,从事一些收入低、无基本保障的临时性工作,他们合租租房,共同支付水电费,靠群居来维持生活。“蚁族”一群的存在,表明我们的产业和人才都存在结构不合理的矛盾。一方面,我国大学教育人数占总人口比率远远低于发达国家;另一方面,以知识创新为主要内容的高端产业发展不够,不能有效吸纳消化接受过高等教育的人才就业。

郭瑞民代表认为:“知识就是生产力,但知识只有与经济社会实践结合,才能真正产生力量。”“蚁族”一群受过高等教育,具有丰厚系统的知识体系,这既是他们个人事业发展的财富,也是促进区域经济发展的重要动力。“对我们这些短缺人才的中小城市来说,‘蚁族’青年是重要的人力资源。只要我们捧出真心,献出真情,拿出实际措施,给他们搭建一个干事创业的平台,‘蚁族’一群将会成为地方经济社会发展的生力军。”郭瑞民代表介绍说。

郭瑞民代表认为,有志于创造人生辉煌的“蚁族”青年,不妨转换眼光,变变角度,找到发挥自己聪明才智的真正舞台,用知识和劳动,证明自己的价值,书写青春的风流。

“尤其是信阳籍‘蚁族’回信阳工作,相信他们回到熟悉的环境,能够更好地发挥自己的才干。”郭瑞民代表说。(单纯刚)☒

## 应充分发挥中心城区的 辐射带动作用

全国人大代表、贵州省贵阳市市长袁周接受记者采访时说,在经济发展过程中,应充分发挥中心城区对周边地区的辐射带动作用。

袁周介绍,贵阳是贵州省唯一的特大城市,GDP和财政收入在本省所占的比重都较大。贵阳的优势产业较多,涉及机械制造、治盐加工、农产品加工、民族医药等,承担着辐射带动周边地区经济发展的重要责任。

“要想充分发挥中心城区的辐射带动作用,首先要实现自己的较强发展,例如在旅游业的开发方面,我们先后到国内和国外进行宣传推广,这样也带动了贵阳周边地区的旅游业发展,在农产品加工业方面,我们的老干妈辣酱带动了100万人口脱贫。”袁周说。

在谈到对充分发挥中心城区辐射带动作用方面有何建议时,袁周说,国家在基础设施建设、财政政策、金融政策等方面应该给西部地区多一些有层次、有区别的支持,此外,经济欠发达地区应该加强与经济较发达地区的交流,包括人才、干部的交流。

说到如何在经济发展中同时发展生态文明,袁周说,国家的一些涉及环境保护的改革政策,中心城区可以先施行,先探索,例如贵阳去年开始建立生态补偿机制,第一批资金5000多亿元,对耕地被占用的农民按土地、水源、森林等6个指标进行补偿,收到良好的效果。(何雨欣 李忠将)☒

## 建议修改刑法打击对 他人使用兴奋剂行为

全国人大代表、女子短道速滑冬奥冠军杨扬建议修改刑法,增设相应罪名和条款,以打击在体育运动中组织、引

诱、教唆、欺骗、强迫他人使用和对他人使用兴奋剂的行为。

身为世界反兴奋剂机构运动员委员会委员,杨扬一直致力于体育界反兴奋剂工作。杨扬代表说,运动员自己使用兴奋剂的行为,一般由体育组织根据行业内部规则作出处理,如取消比赛成绩、禁赛、罚款等。但是,对他人使用兴奋剂的行为,特别是非体育从业者组织、教唆、强迫他人使用兴奋剂,体育规则对其束手无策,而刑法又没有与兴奋剂直接相关的罪名和条款,也无法直接追究行为人的刑事责任。因此,常常造成真正的责任者逃避处罚,逍遥法外。

杨扬代表说,2004年国务院颁布的反兴奋剂条例中规定:组织、强迫、欺骗、教唆运动员在体育运动中使用兴奋剂,构成犯罪的,要追究行为人故意或过失伤害的刑事责任。但与普通身体伤害的即时性、直观性不同,长期使用兴奋剂的严重生理危害可能需要数年时间才会显现出来,这就造成了刑法上的损害后果和因果关系认定的困难,很难断定行为人从事了伤害他人身体的行为,致使反兴奋剂条例追究刑事责任的规定很大程度上流于形式。

杨扬代表说,此外,由于体育主管部门和兴奋剂检查人员没有搜查、查封、扣押违禁物品的行政强制权,也没有讯问涉案人员的刑事侦查权,对使用兴奋剂的行为的调查取证,经常处于无法可依的尴尬境地。如果不把对他人使用兴奋剂的行为作为犯罪论处,司法机关就难以介入反兴奋剂工作和从源头上有效遏制使用兴奋剂行为。

“因此,修改刑法不仅可以有效弥补单靠体育规则反兴奋剂的局限性,使反兴奋剂条例追究刑事责任的规定落到实处,而且有利于从源头上有效遏制使用兴奋剂行为。”杨扬说。

据了解,目前法国、意大利、芬兰、西班牙等国都已通过立法,对非法生产、运输、销售、走私兴奋剂和对他人使用兴奋剂的行为追究刑事责任。(徐宜军 高鹏)☒



## 实施贫困农村 “学生营养工程”

“有些贫困山区的小孩太苦了,只能在学校自己做饭或自带干粮,一个星期难得吃上一顿肉,他们的营养状况真让人担心。”来自云南红河的全国人大代表李福珍呼吁,在贫困农村地区中小学实施“学生营养工程”,改善学生的营养状况,使孩子们拥有健康体质。

李福珍来自滇南山区的红河县,这是一个国家重点扶贫开发工作县。她告诉记者,近几年来,政府推进中小学布局调整,撤并了一批校点,农村小学基本收缩到了村级完小,许多学生走路上学要一个多小时。

“撤并校点以后,寄宿制学校还没有建起来,有的学校不开食堂,学生的伙食补贴都直接发到学生手上。因为家里离学校比较远,学生中午不能回家吃饭,只能自己带干粮,或者在学校自己生火煮饭。”李福珍说,“这些孩子太可怜了,冬天还穿着凉鞋,一双好鞋子都没有,更苦的是营养跟不上。”

李福珍说,在中西部省份的偏远贫困山区,中小学生的营养状况令人担忧,即使在开办了食堂的农村学校,学生营养状况仍然有待改善。而在撤并学校以后,许多学校由于缺少场地和相应设备等原因,还不具备开办食堂的条件。

李福珍认为,现在国家实施的“两免一补”政策,能够在一定程度上解决学生伙食问题,但仍然需要加大投入力度,建议国家有关部门在贫困农村的中小学校实施“学生营养工程”,帮助学校建立食堂,增加学生生活补贴标准,切实改善贫困学生的营养状况,使孩子们能够健康地成长。(伍晓阳)✎

育均衡发展》,明确要把义务教育均衡发展作为义务教育的重中之重。对此,全国人大代表、吉林省实验中学校长龚玲建议,国家应制定基础教育特别是义务教育学校办学条件的“最低保障线”。

龚玲代表在“两会”议案中表示,为了保证政府向所有适龄儿童和少年提供满足一定质量的、基本的、相对均衡的义务教育,国家应制定全国义务教育最低保障线(或基本办学条件),各地应参照国家义务教育最低保障线(或基本办学条件)要求,结合当地实际制定本省区义务教育学校办学条件的“最低保障线”。

龚玲还建议建立国家义务教育监测监督机制。凡是低于标准的地区和学校,要通过督导检查,促使其尽快达到要求。

龚玲介绍,“最低保障线”的内容包括:义务教育阶段教职工编制标准以及工资标准;义务教育学校基本建设标准(场地、校舍、建筑物、教学仪器设备、图书资料等具体标准);保证学校正常运转的生均公用经费标准。省级政府可根据自身的实际情况,制定不低于国家标准的省级最低标准。

“义务教育‘最低保障线’应根据经济和社会发展情况及时调整,政府应将义务教育‘最低保障线’所需经费纳入各级财政预算,按时足额向学校拨款。”龚玲说。

龚玲在议案中建议,各省级教育行政部门应根据国家有关规定和当地实际情况,尽快制定出本地区义务教育阶段学校办学条件的基本要求。各县(市、区)应对本地办学条件低于基本要求的学校,制定限期改造计划,保证辖区内薄弱学校逐年减少,尽快使当地所有学校达到基本要求。重点要解决好农村学校和城镇薄弱学校办学条件的改善。(侯丽军)✎

办教育满足人民群众对教育多样化的需求,才能真正保障教育公平发展。”全国人大代表、西安外事学院院长黄藤说。

黄藤说,近年来,我国在促进和保障教育公平方面作出了不懈努力,并制定了具体的政策和措施。如推动公共教育协调发展,加大对优质教育资源分配的宏观调节力度,逐步缩小学校之间办学条件的差距,禁止以任何名义将学校分为重点和非重点,坚持实行小学和初中免试就近入学等。

黄藤认为,在我国目前社会转型期中,既切实体现教育公平,又满足广大人民群众不断增长的多层次、多样化的教育需求,是保障教育公平的重点所在。为此,黄藤建议,应充分发挥民办教育优势,放开多样化、差异化教育市场,让民办教育来完成满足广大人民群众对教育多样化需求的任务,进一步促进和保障教育公平发展。

他说,民办教育的出现本身就是对社会发展多元化的直接反映。从某种意义上说,民办教育是一种选择教育。满足民众不断增长的、多样性的教育需求,提供部分人需要的、特殊的教育服务,正是民办教育的优势所在,也是民办教育能够发挥的积极作用之一。

黄藤说,从国外义务教育均衡发展的经验来看,大多数国家都是公办教育全面保障教育的公平,民办教育来满足不同群体对教育的多样化需求,尤其是对优质教育的需求。

他认为,在义务教育阶段,发展优质的民办教育来补充公办教育,解决义务教育中优质教育资源分布不均衡的问题,弥补公办义务教育在“质”上的不足,承担起满足人民群众对教育多样化需求的任务;在高等教育阶段,弥补公办高等教育在“量”上的不足,为推进高等教育大众化作贡献。

“公办、民办教育相互补充,相得益彰,分别满足不同群体的需求,切实保障并实现真正意义上的教育公平,最终实现公办、民办教育共同协调发展的格局。”他说。(许祖华)✎

## 建议制定全国义务教育 最低保障线

2010年伊始,教育部印发《关于贯彻落实科学发展观,进一步推进义务教

## 发挥民办教育优势 满足教育多样化需求

“择校热的根本原因是优质教育资源不足,国家应大力发展民办教育,让民



西康铁路二线正加紧施工,通车后将使西北路网与西南路网的连接更加紧密

# 西部铁路格局谋变

文 / 本刊记者 梁国栋

“烟笼嘉峪碧岩峽,影拂昆仑万里遥。”当从北京始发的列车抵达嘉峪关时,已是深夜时分,被戈壁和沙漠包围的天下第一雄关已笼罩在一片夜色中。由此一直往西,过玉门,经哈密、吐鲁番,乌鲁木齐终于印入眼帘,此时列车已行驶了近42个小时。这对于往返两地的乘客张鲁而言,路途可谓辛苦,但新疆蕴含的发展机遇,让他甘愿如此。而让他期待的是,再过几年,从北京进疆只需要11个小时了。

他之所以有这样的期待,是因为新疆正在加快兰新第二条双线铁路建设,实际设计标准是250至300公里,建成通车以后,从北京到乌鲁木齐真

正实现了朝发夕至,或者夕发朝至。

不仅是兰新铁路,若从更大范围来看,我国正步入铁路建设的黄金时代,尤其是在西部。从2009年统计上来的数据来看,西部铁路建设投资从2000年至2008年完成3026.3亿元,占当时铁路建设投资的40%左右。真金白银的投入,换来了立竿见影的效果,西部地区的通车里程在不断增加。铁道部发展计划司杨忠民司长在接受本刊记者采访时给出了这样一组数字,“十一五”前期,整个西部地区的路网总规模只有2.5万公里,而到今年年底则可以达到3.5万公里,“这五年我们铁路在新增的里程中,有60%都

在西部地区。”目前,西部已经形成以兰新、包兰、宝成、成昆、渝黔、黔桂、遂渝、达成、西康、襄渝、湘桂、南昆、贵昆铁路等为主骨架的铁路干线网。

铁路修到哪里,经济的触角就延伸到哪里,当地经济、社会发展就获得了源源不断的动力,人流、物流更加便捷。“交通基础设施改善后,对地方有长期的促进作用。”国家发改委综合运输研究所的刘斌研究员告诉本刊记者,他们测算过,每年会加快地方经济发展约1个百分点。

更让一些受访专家兴奋和坚信的是,未来十年,西部铁路将会有有一个大的、质的改观。因为他们认为,《中共中央



关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》已经发出了明确的信号,实施区域发展总体战略,而铁路又是促进区域协调发展的重要基础。杨忠民也表示,到2015年,西部地区整个路网的总规模将接近6万公里。“这即将增加的2万多公里占我们‘十二五’规划新建铁路里程的60%以上。”

### 宁夏的全国人大代表不“宁静”

有着“塞上江南”美誉的银川一直被铁路短缺的问题困扰着。由于缺乏通往西南、华中地区的快速客货通道,导致自银川、蒙西地区南下的人流、物流不畅,特别是煤炭、化工产品以及矿产资源无法有效运抵东部地区。

很多宁夏籍的人大代表看在眼里,急在心里:银川和西安两个西北省会城市缺乏便捷的快速通道,尤其是缺乏快速客运通道,严重制约了银川地区乃至宁夏回族自治区与西安地区以及西安以东、以南地区快捷交流。

“宁夏回族自治区作为我国西部的一条资源大省,目前对外的铁路通道只有一个,即京兰铁路。”杨忠民也认为,这个铁路通道由于连接了甘肃、内蒙等地区,而内蒙古又作为我国煤炭资源开发的另一个大省,地处京兰铁路中间段,使得银川的资源向外运输受到限制。

在今年的全国人代会期间,宁夏代表团提出了“关于将银川至西安铁路银川至环县联络线列入国家‘十二五’规划并开工建设的建议”,详细分析了修建此条铁路的必要性,形成了共计4页纸的建议文稿。文稿字里行间写满了代表们对铁路的深情期盼:“‘十一五’及以后一段时期,正是宁夏加快发展,缩小与东、中部地区差距的关键时期,迫切需要铁路等交通基础设施的有力支撑,我区人民迫切希望早日建成银川至西安铁路,造福宁夏及周边省区人民。”

这份建议引起了全国人大常委会

的高度关注。会后,全国人大常委会将此建议会同其他相关建议确定为“完善西部地区铁路规划、加快铁路建设”的重点处理建议,交由铁道部牵头办理,由全国人大民委负责督办。

西部铁路发展怎么样,代表建议的办理情况如何,一直牵动着全国人大常委会领导的心。“今年9月10日至14日,吴邦国委员长在宁夏视察期间,还就做好宁夏代表团重点处理建议的督办工作作了重要指示,明确要求宁夏的几项重点办理建议要在本届人大常委会的任期内完成。”

直接负责该建议督办工作的全国人大民委法案室赵中权主任告诉本刊记者,陈昌智副委员长也就银川至西安铁路建设进行了专门调研,并提出明确要求。今年9月初在银川召开的重点处理建议办理工作座谈会上,全国人大民委主任委员马启智与建议办理部门一起座谈,听取铁道部、国家发改委及有关部门关于建议办理情况的专题汇报,并对铁路沿线进行了实地踏勘、现场调研。

一同参加调研的杨忠民告诉记者,铁道部也积极与宁夏自治区进行协商,进一步论证了路网布局的合理性和建设的必要性,在实地调研的基础上,现已将该铁路纳入了“十二五”规划草案。回顾建议办理过程,杨忠民评价说,这个建议办理得比较快,工作落实得比较具体,取得了实实在在的成效。

对于这条铁路将要带来的效果,不管是全国人大民委法案室还是铁道部发展计划司,都直言不讳地表示,银川至西安的铁路建设整体来讲对宁夏回族自治区旅客和资源通过西安这个枢纽向中南地区、华东地区运输,提供了一个最便捷的通道,对加强宁夏回族自治区与华中、华东地区的联系意义非常重大。同时这个通道也将成为西部地区,包括宁夏、新疆等地区资源外运的一条辅助通道。这个通道在路网上承担一条客货运输的区级干线的

重要作用。

### 一枝独秀不是春

不仅是银川,其他一些西部省份的大、中型城市也都在加快铁路建设的步伐。在云南,全省14个在建铁路项目累计完成投资100.4亿元,年完成投资额首次突破百亿元大关。其中,昆明枢纽铁路东南环线、云桂铁路、长昆客专云南段、六盘水至沾益、蒙自至河口等项目快速推进。在西藏,除拉日铁路是“十二五”期间的重点建设项目外,西藏境内将逐步形成以青藏铁路、拉萨至日喀则铁路、拉萨至林芝铁路等构成的“Y”形主骨架,支线铁路辐射周边的铁路网络格局。

而面对西部地区广袤的国土、分散的人口居住地而言,要想发挥铁路辐射周边、带动区域发展的重要职能,包括杨忠民在内多位受访专家表示,必须有相对完善的路网支持,扩大铁路对整个区域经济据点和城镇的覆盖面,构建铁路路网骨架是西部地区铁路发展必须要做好的“功课”。

这也是众多人大代表关心之所在。赵中权告诉记者,在全国人大常委会确定的“完善西部地区铁路规划、加快铁路建设”重点处理建议中,除去宁夏代表团提出的建议外,还包括甘肃代表团吴天云等13名代表提出的《关于将兰州至张掖三、四线铁路纳入



连接宁夏、陕西、山西的太中银电气化铁路有望在今年年底通车,将加快沿途革命老区和少数民族地区的发展,促进区域经济协调发展

国家“十二五”铁路建设规划的建议》、青海代表团提出的《关于加强青海省铁路建设的建议》和西藏代表团提出的《关于加快青藏铁路延伸线日喀则至拉萨至林芝段建设的建议》等四个建议。“这些建议都涉及西部地区的铁路规划和建设问题。”赵中权认为,将这些建议作为重点处理建议办理,是推动区域协调发展的重要举措。他说,目前,交通基础设施特别是铁路建设滞后,仍是西部地区经济社会发展的“短板”。这些加快铁路建设的建议的落实,将为西部地区转变发展方式,调整经济结构打下坚实的基础。

“下一步,要适应西部大开发战略需要,加快西部区域路网骨架建设。”杨忠民对于要规划、建设的铁路线路早已烂熟于心:建设银川至西安、喀什至和田、敦煌至格尔木、库尔勒至格尔木、哈密至罗布泊至若羌等铁路,实施成昆铁路扩能、南疆铁路增二线、包兰铁路扩能、宝中铁路扩能等工程,扩大西部地区路网覆盖面,提升路网质量,形成西部路网主骨架。

### 高原要不要驶入高铁时代

眼下,高铁正成为发展的热点,全国上下掀起了一股修建高速铁路的热潮,西部也不例外。据了解,重庆为了打造西部的综合交通运输枢纽,早早地就将渝广高铁、渝瑞高铁相关计划交由国家发改委审核,力争纳入国家“十二五”规划。贵州在“十二五”期间,将新建铁路3300公里,其中高速铁路2200公里。

此外,西部地区其他几条重要高铁线路也正在建设中,我国立项开工建设最长的一条高速铁路兰新铁路已于2009年11月开工,横跨新疆、青海、甘肃三省区;连接西北至西南地区的便捷快速通道兰渝铁路已在2008年9月开工,项目建成后兰州至重庆的客车运行时间将由22个小时缩短为6个小时左右。

但是,高原要不要驶入高铁时代,各方意见并不一致。“我觉得对西部的大部分地方而言,需要的是一种有一定的速度,成本又比较低的大众化的运输方式,使中西部的人员可以和东部很好地融合在一起。”在刘斌研究员看来,高铁是一种高端的客运服务,是与乘坐人群收入相挂钩的。“高铁票价是普通车票价格的两倍多,如果以高铁的价格,会限制人员的流动,阻碍人们的出行。”刘斌认为,从投资效果来看,普通铁路对西部的发展更好一些,同时,还可以客货混跑。因此,他不无担忧地说,西部地区过于热情修高铁要慎重。

而支持者也有自己的看法:高速铁路应该修在空间距离比较大的地方,西部很适合。“比如北京到上海,本来是8小时缩短到4小时,意义并不大。反过来,北京到新疆由4天缩短到两天再缩短到1天或者半天,那意义不一样,产生的社会效益、发展作用不可估量。”中国社会科学院欠发达经济研究中心主任袁钢明在接受本刊记者采访时表示,国家不能将高铁仅布局在东部,这样会造成铁路密集地区更为密集、重复,造成传统运输方式的浪费。“如果把普通铁路或者高铁修在西部,其效力超过任何地区。西部很多城市之间特别远,修通高铁后可以形成经济带,打破地理限制造成的贫困和荒凉。”

对于纷繁复杂的观点,杨忠民有着自己的判断。“一提到高铁,就是指设计标准在每小时350公里的铁路,这其实是一种误解。”在杨忠民看来,还包括改造原有线路,使营运速率达到每小时200公里以上,或者专门修建新的“高速新线”,使营运速率达到每小时250公里以上的铁路系统。在铁道部的规划中,未来将要构建西部的快速铁路客运网。

“这是以高速铁路建设为重点、以城际铁路建设为重点、以铁路基础设施提速为重点,建立高速铁路运营

网。”杨忠民告诉记者,到2015年,快速铁路网达到5万公里左右,覆盖所有的省会城市及90%以上人口达到50万以上的大中城市。

### 铁路出发资金先行

尽管处于铁路发展的黄金时期,但是西部铁路发展之路并不会一帆风顺,首当其冲的便是资金问题。“西部铁路最大的问题就是经济效益太低,货运量和投资回报率不高。”包括袁钢明在内的多位受访专家都提出了这样的问题。在他们眼中,西部铁路真正发展起来,投入不会是一个小数目。“从地形、地貌来看,西北地区还好,西南地区的施工成本不低,需要架设桥梁,开凿隧道。”

“在这种情况下,国家一定要顶上去。”袁钢明认为,改革开放至今,国家有充分的实力来扶持西部铁路事业的发展。因为在他看来,铁路不仅是改善民生的重要手段,也是维护国土统一和民族团结的重要利器。“铁路修通后,会加强西部跟内地的交流和联系,从思想、政治、文化等各方面都将产生强烈的凝聚感。”他更希望,国家可以对西部采取更为灵活的方式,可以成立股份公司、投资基金、投资公司发放长期债券筹资等,充分利用资本市场的作用。

对此,铁道部也有着自己的考量。“我们将继续在投资上给予西部地区铁路项目一定的倾斜,争取国家财政资金性的支持力度,并按照‘政府主导、多元化投资、市场化运作’的思路,不断深化铁路融资改革,推进铁路市场开放,促成各类社会资金共同参与西部铁路建设。”杨忠民这样表示。根据记者的了解,全国人大民委已将这些建议的办理工作列入明年委员会的工作计划,协调解决办理工作中遇到的困难和问题,搞好跟踪督办工作,努力推动这些重点处理建议的落实。■



# 延续资源型城市“青春”

文 / 本刊记者 李小健



图 / CFP

2010年9月10日,甘肃省玉门市老市区,被拆的废弃楼房到处是砖块水泥墩子

煤炭、铁矿、钨矿、石油等这些“上天赐予”的自然资源,曾令我国相当一部分城市的手头变得宽裕,引领中国工业的发展,同时也令更多自然资源贫瘠的城市所羡慕。

如今,这种情形逆转过来了。那些曾经因资源富饶而兴起的城市,经过长达数十年的资源过度挖掘、透支和掏空,现已逐渐走向衰退,并引发出一系列问题和挑战:经济增长动力缺乏后劲、土地下陷、饮用水困难、环境污染严重、就业形势严峻……

如何解决这些问题,令资源枯竭型城市再度“燃烧”起来,摆脱困境,

走可持续发展道路?这是我们国家回避不了的,且必须面对和正视。

就此,一些全国人大代表发出呼声,建议中央层面予以充分关注和重视,“特别关爱”资源枯竭型城市的成长与发展。

近几年来,国家各级部门结合自身工作,逐渐落实代表的呼声与建议。今年“两会”,全国人大常委会办公厅将童若春、冯新柱、许崇信等全国人大代表们提出的关于健全资源型城市可持续发展长效机制的建议,确定为重点处理建议,进一步“助力”资源型城市可持续发展。

人大代表及政府官员们认为,建立健全资源型城市可持续发展的体制机制,是贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的必然要求,也是当前保障能源资源供给、保持国民经济持续健康协调发展的重要举措。

据悉,此项重点处理建议交由国家发展改革委牵头办理、全国人大环境与资源保护委员会负责督办。目前,该项重点处理建议办理工作已基本完毕,在代表们的建议下,下一步将陆续出台利好政策,助资源型城市转型。

## “资源型城市面临五大挑战”

靠水吃水，靠山吃山。山西、辽宁阜新、湖南耒阳等多地盛产煤炭，云南个旧以“锡都”闻名，湖南冷水江以“铋都”著称……这些资源集中地在我国工业发展进程中曾造就了一个个拥有响当当名号的城市。

11月29日，参与健全资源型城市可持续发展长效机制重点处理建议办理专题调研的全国人大代表何晓红接受本刊记者采访时表示，“资源型城市是以本地矿产、森林等自然资源开采加工为主导而兴起或发展壮大城市，目前我国有118个资源型城市。长期以来，作为基础能源和重要原材料的供应地，资源型城市为我国的工业化建设提供了丰富的能源、有力的物质保障和大量的就业岗位，做出了重大贡献。”

何晓红代表说，“然而，煤炭、铁矿、钨矿、石油等这些都是不可再生资源，这决定了矿业经济具有由兴而衰的生命周期。”20世纪90年代以来，这些城市在发展过程中开始出现资源濒临衰竭，引发一系列问题，往昔繁华落尽。

何晓红代表认为，资源型城市正面临五大方面的问题和挑战。一是经济增长缓慢。长期追求资源产品数量扩张的发展路子，对资源具有高度的依赖性，且产业结构单一。随着资源的日益萎缩，替代产业没有形成规模，致使经济增长放缓甚至倒退。比如阜新在煤炭资源枯竭后连续五年经济出现负增长。二是下岗失业人员增多。由于资源枯竭，大量矿山企业关闭破产，矿区“下岗失业人员多、离退休老矿工家庭多、生活困难家庭多”现象比较普遍。比如铜川下岗失业人员一度达到5.26万人，占到应就业人数的24%，比陕西省的平均水平高出10个百分点。加之矿工技能单一、年龄偏大、健康状况差，再就业难度非常大，许多特困职工处于贫困状

态。三是生态环境恶化。长期开采活动不仅破坏地表植被和地下水，造成严重的水土流失，而且形成大面积的采空区，极易诱发沉陷、滑坡、崩塌等多种地质灾害。比如有着百年规模开采历史的煤城铜川，形成的沉陷区范围达267平方公里。大多数资源型城市“三废”污染排放严重，粉尘污染问题十分突出。四是基础设施薄弱。受历史上“先生产、后生活”方针的影响，水、电、路、讯等基础设施建设严重滞后，特别是生活配套设施基本上是“能住就行、能用即可”，大部分矿工依然居住在早期就地依山、建设标准极低、条件极其简陋的“简易住房”，职工居住条件较差。五是地方财力积聚不足。作为资源枯竭型城市财政，大多属“吃饭”型财政，自身积累严重不足，用于发展和建设的资金非常有限。

国家发改委关于健全资源型城市可持续发展长效机制重点处理建议办理的调研报告亦表明，“由于缺乏统筹规划和资源衰减等原因，资源型城市面临着经济结构失衡、失业和贫困人口较多、接续替代产业发展乏力、生态环境破坏严重、维护社会稳定压力大等突出矛盾和问题。”

由此可见，这些资源（主要指不可再生资源）枯竭型城市普遍所面临的难题是经济问题，更是社会问题。武汉大学经济与管理学院教授张秀生对我国9个典型资源枯竭型城市作过专门研究后指出，这些问题的存在，慢慢地拉大了资源枯竭型城市和其他城市之间的差距，增加了社会不稳定因素，阻碍了区域经济的协调稳定发展，因此，资源枯竭型城市的可持续发展问题当前已经成为我国经济发展中的不可忽视的问题之一。

“其中，最主要的是经济增长缓慢的问题。因为发展是解决一切问题的根本所在，发展是第一要务，只有发展了，其他问题就会迎刃而解。”何

晓红向本刊记者发表她的看法。

据了解，2008年3月国家发改委确定了国家首批资源枯竭城市，共有12个城市被列入，其中包括阜新、伊春、焦作、大兴安岭等城市。一年后，国务院确定了第二批32个资源枯竭城市。两批共44个城市被列入资源枯竭型城市名单，这个名单显然呈与日俱增的趋势。

## 人大代表提建议引重视

对于资源枯竭型城市可持续发展所面临的难题，近年来一些全国人大代表经过深入调研开始密集关注，在“两会”上不间断地发出呼声，并提出意见和建议，引起了国家重视。

今年全国“两会”期间，四川省代表团童若春等5名代表提出《关于建立资源型城市资源开发补偿法律机制的建议》（第1887号），陕西省代表团冯新柱等13名代表提出《关于进一步支持资源枯竭城市转型的建议》（第1948号），安徽省代表团许崇信等16名代表提出《关于进一步扶持资源枯竭城市的建议》（第4835号），主要内容均指向资源型城市的发展问题。随后，全国人大常委会办公厅将关于健全资源型城市可持续发展长效机制的建议作为重点处理建议，交由国家发改委会同财政部、国土资源部、环保部、税务总局等有关部门办理，由全国人大环境与资源保护委员会负责督办。

据了解，该项重点处理建议主要涉及五方面内容：一是完善资源枯竭城市财税扶持政策；二是重大项目布局向资源枯竭城市倾斜；三是加大资源枯竭城市资金扶持力度；四是尽快出台与《国务院关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》相配套的可持续发展准备金制度、资源型城市专项贷款、接续替代产业发展、历史遗留问题解决等具体的政策措施；五是资源开发生态补偿的立法问题。



11月底,国家发改委东北司副司长彭会军接受本刊记者采访时表示,重点处理建议通过分析当前资源型城市可持续发展所面临的突出问题和瓶颈制约,非常有针对性地提出了财税扶持、加快立法等一系列建立长效机制的政策建议。对于我们深入落实好党中央、国务院的决策部署,加快推进资源枯竭城市转型以及资源型城市可持续发展工作,具有十分重大的现实意义。国家发改委高度重视此项重点处理建议的办理工作,专门成立了工作机构,制订了详细的工作方案并认真落实。

日前,国家发改委就重点建议办理情况对童若春、冯新柱、许崇信三位代表分别作了详细答复,基本完成建议办理工作。下一步,国家政府部门将陆续出台利好政策,助资源型城市转型。

### “上下联动、协调配合”

彭会军向本刊记者介绍说,“十一五”以来,在党中央、国务院的高度重视下,我国资源型城市转型工作取得了良好开端。2007年,国务院出台了《关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》,明确了建立健全资源型城市可持续发展长效机制、培育壮大接续替代产业、着力解决就业等社会问题、加强环境整治和生态保护、加强资源勘查和矿业权管理等五个方面的重点任务,并提出了一系列有针对性的政策措施。

上述文件出台以来,国家发改委会同财政部、国土资源部有关部门开展了大量工作,并取得了阶段性的成果。目前已初步建立起国家有关部门共同推动、省级人民政府负总责、资源型城市为主体的上下联动、协调配合的资源型城市可持续发展工作机制,同时政策支持体系也已初步形成并在逐步得到落实。

“在国家政策的支持下,资源枯

竭型城市通过自身努力,是完全能够实现可持续发展的,也一定能够拥有更加美好的明天。”何晓红代表坚定地说。她仍旧以铜川为例,随着煤炭资源衰竭,铜川原有“挖煤卖煤、挖石头烧水泥”的粗放模式,已经难以为继。铜川市不等不靠,坚持资源就地转化与替代产业发展并重,走新型工业化道路。如今转型工作初现成效,已成为陕西省发展速度最快、最具发展活力的城市之一。

本刊记者了解到,转型中的铜川市大力提升和壮大铝业、煤炭、水泥、陶瓷、果业等五大传统产业,培育发展电力电源、装备制造、食品、医药、旅游五大新兴产业,抓好新区开发建设和老城区改造提高两个重点,积极破解环境污染治理、沉陷区群众整体搬迁和水资源保护开发利用三大难题。

何晓红代表说印象最深的是环境开始好转,“因深受煤烟、水泥粉尘严重污染,20世纪90年代铜川市曾被中央媒体称为‘卫星上看不见的城市’。近年来,通过全面综合整治,推广清洁能源,2009年铜川市良好天气达到334天,创有监测以来最好纪录。”

### 下一步继续探索“长效机制”

资源枯竭城市转型是一项复杂的系统工程,西方发达国家资源型城市的转型普遍经过了几十年的时间。要彻底解决资源枯竭型城市的历史遗留问题,增强可持续发展能力,建立和完善长效机制,任务依旧十分艰巨。

何晓红代表建议国家政府部门在政策制定和措施落实方面,加大税费地方留成比例,完善生态环境补偿机制,加大保障性住房支持力度,加强对资源型城市财政转移支付力度,帮助解决债务偿还、职工就业、离退休职工养老、医疗保险、城乡低保等资金缺口问题。

“对资源型城市的发展,不仅要

研究对资源枯竭型城市的援助政策,更要从机制上、制度上和法律上对资源型城市可持续发展提供保障。这也是我们目前力推的工作之一。”彭会军表示,下一步,国家发改委将会同有关部门,继续推进资源型城市可持续发展工作。

一是继续加大对资源型城市可持续发展的政策支持力度。开展资源枯竭城市转型成效评估,建立分类指导、有进有出、滚动推进的财政支持机制。继续组织实施好资源型城市中央预算内投资专项,支持资源枯竭城市建设一批接续替代产业集聚区,培育一批接续替代产业龙头企业,扶持建设一批能够吸纳棚户区、沉陷区回迁居民和下岗失业人员就业的产业项目。财政部会同国土资源部也将通过中央分成的探矿权采矿权使用费和价款收入,继续加大对国务院确定的资源枯竭城市矿山地质环境治理的支持。

二是进一步建立和完善促进资源型城市可持续发展的长效机制,这是解决问题的根本所在。主要从以下几方面入手:继续积极推进资源型企业可持续发展准备金管理办法的出台;加快资源型城市可持续发展条例的研究工作进度;启动全国资源型城市可持续发展规划编制工作;在全国范围内选择一批资源开采处于成长期或成熟期、可持续发展工作基础好、代表性和示范性强、试点作用突出的资源型城市,开展可持续发展试点。

“除了推动资源枯竭城市转型外,更要做好资源开采处于成长期或成熟期资源型城市的可持续发展工作。因为这类城市同样面临着主导产业单一、生态环境破坏严重等矛盾和问题。加强对这些城市可持续发展工作的指导,及早谋划转型,选好最佳时机,有利于避免其重蹈‘矿竭城衰’的覆辙,对于我国资源型城市步入可持续发展轨道意义重大。”彭会军强调说。✘

# 义务教育均衡化改革渐入“深水”

文 / 本刊记者 张维炜



课间游戏的小学生

摄影 / 徐晓彬

员”，运用各种人脉资源，寻找重点小学的关系。最终一所重点小学同意录取她的儿子，但提出要交6万元的“赞助费”。“能找关系交钱上就不错了。”马女士一脸的无奈。

这样的场景年复一年地在义务教育招生阶段不断上演着。城市择校热持续高温、农民工子女进城求学困难重重……义务教育资源不均问题一直是人们关心的热点，也是全国“两会”期间代表们议案建议关注的焦点，今年“两会”上就有54名全国人大代表对此共提出了12件建议。

作为实施“十一五”规划的最后一年和《国家中长期教育改革和发展规划纲要》启动实施的第一年。2010年无疑是中国教育发展的“关键年”。帮助国家教育部门谋划、落实好新形势下教育改革的任务，意义重大且深远。为此，全国人大常委会办公厅将关于促进义务教育均衡发展的建议确定为重点处理建议，并交由全国人大教科文卫委员会负责督办，积极推动这一难题的有效解决。

7月，教育部出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《规划纲要》），将促进义务教育均衡发展提升为战略性任务的高度。

近期，本刊记者就义务教育均衡发展问题采访了多位全国人大代表，他们表示，随着我国城乡全部免费义务教育目标的实现，义务教育发展进入到从扩大规模向注重质量和内涵方向转变的新时期。“步入深水区的教育改革，需要

坐在记者面前的马女士看上去心情格外好，“六岁的儿子如愿进入重点小学是我今年最大的收获。”话语间透

着喜悦。

为了不让孩子输在起跑线上，早在去年年底，马女士全家就开始了“总动



政府更大的智慧和勇气。”

### 历史与现实的多重阻碍

当前,人们对义务教育均衡发展反映最强烈的,在于接受教育尤其是优质教育的机会、接受教育的质量等方面仍存在很大差异。而这种差异集中体现在城乡之间、地区之间、学校之间、群体之间教育资源配置的不均衡。

在被访的全国人大代表们看来,未来义务教育均衡发展的道路并不平坦,需要面对诸多困难,这其中包括地区之间经济发展水平的差异,城乡二元分割的社会经济结构和户籍制度的影响,公共政策取向的偏差,政府职能的缺位,及执法不力等多重因素。

在国家教育投入不足的客观事实下,地方承担着发展教育尤其是基础教育的主要责任。据统计,2008年上海市初中生均预算内教育事业费为15473.62元,而贵州省仅为2310.83元,相差近6倍。全国人大常委会委员、民进中央副主席、中国教育学会副会长朱永新在接受本刊记者采访时表示,地区间经济社会发展的不平衡是导致义务教育难以均衡发展的基础性原因,也是改革中不可回避的首要问题。

此外,新中国成立以后,我国长期实行的是城乡二元分割的经济结构,“这种城市优先的资源配置的方式,使教育资源,乃至其他文化、经济资源都向城市集中。”全国人大代表、湖北省人大常委会副主任周洪宇认为,先城市后农村的制度安排是导致城乡、地区、学校、群体之间的教育投入不均衡的制度因素。

从20世纪50年代开始,由政府倾力打造的重点学校制度至今仍在许多地方盛行。当时国家在教育资源极其匮乏的情形下,为了快出人才、早出人才的目标,推出了一批重点中小学,在师资配备、经费保障、办学条件、教学管理上都给予了许多明确的倾向性政策。

这一“效率优先,兼顾公平”的公共政策导向在早期计划经济时期对我

国人才培养发挥了一定的积极作用,但是随着我国社会经济的不断进步,愈发暴露出弊端,加剧了学校之间教育资源分配的不公,并由此引发严重的“择校热”和高昂的择校费。在周洪宇看来,如今学校间义务教育发展的不均衡一定程度上也是国家公共政策不公所致。

“均衡化发展需要解决的还有政府职能的‘缺位’问题。”周洪宇说,虽然我国义务教育法明确规定,义务教育均衡发展要按照“国务院领导,省、自治区、直辖市人民政府统筹规划实施,县级人民政府为主管理的体制”去推动。

但在现行分税制财政体制下,义务教育经费主要靠县区政府自行解决,而有些县区不发达地区就是“吃饭”财政,不可能有更多的钱投入义务教育,这里就出现了事权与财权不统一的问题,客观上造成了政府职能在义务教育投入上的缺位,最直接的表现就是政府对义务教育投入不足。

面对上述诸多不利因素,朱永新认为,我国当前的教育发展方式已经处于转变的关键时期,转变的重点是要设立公平优先,兼顾效率的国家义务教育基本政策,给所有人尽可能地提供均等、优质的公共教育服务。

### 补齐“短板”是关键

义务教育法虽然明确规定,义务教育阶段不准收取“择校费”,教育部门对此也是三令五申,但长期以来,大中城市,动辄数以万计的“择校费”违法收取现象,非但没有杜绝,反而愈演愈烈。

北京师范大学教育管理学院对北京市中小学择校情况的调查结果显示,“择校费”是目前城市义务教育阶段收费的“大头”,其单笔费用平均超过2万元。

周洪宇告诉本刊记者,义务教育阶段不愿学区内就近入学,跨区择校收取择校费是得到一些地方教育部门认可的,对于这些费用,有的地方是“学校上交教育行政部门80%,20%用作自身发展。”

但是据了解,由于这部分择校费,既没有纳入同级政府财政预算,更没有纳入审计范围,学校的财务收支状况也从未向公众公开过,因此其很快成为滋生教育腐败的温床。

为此,教育部《规划纲要》对义务教育择校问题提出根本出路,明确提出要建立健全义务教育均衡发展保障机制。在9月27日全国人大教科文卫委员会召开的重点处理建议办理情况座谈会上,唐天标副主任委员则提出,要把解决城市“择校”等义务教育阶段突出问题与建立促进义务教育均衡发展长效机制结合起来。

11月初,教育部再次有所“动作”,发布指导意见,针对治理择校提出10项措施,内容从规范招生入学秩序、完善招生入学政策,到加快薄弱学校建设、合理配置师资力量、共享优质教育资源等,招招直击择校问题要害。

分析“择校费”屡禁不止的原因,朱永新委员认为,其根源在于政府对义务教育体系资源配置的失当。他解释说,按照教育常态的规律,公办学校提供的是基本的公共服务,如果有更高的要求,可以选择到民办学校。但是一直以来,政府都在花很大力量重点打造一批公办学校,造成公共教育资源分配失衡,而民办学校又缺乏发展的空间,其结果就是导致“有钱、有权群体进入了最好的公办学校”,扰乱了公平的教育秩序。

“教育就像‘木桶原理’,木桶是否漏水,不是取决于最长的板,而是取决于最短的板。”朱永新认为,政府今后的工作重点是把“最短的板”拉长,把最薄弱的学校办好,让所有的公办学校基本处于同一水平。

“在教育投入上要多一些‘雪中送炭’,少一些‘锦上添花’。”朱永新在采访中一再强调,“改革的一个重点就是要把农民家门口的学校办好,把城市弱势人群的学校办好,这也是解决择校问题的关键和基础。”

记者注意到,现实中存在这样一种

现象：中低收入群体对义务教育均衡发展呼声很高，希望孩子不受歧视地接受公平的教育。但一些高收入阶层则不满足于自己的孩子接受的只是均衡的义务教育。在专家看来，这种对教育的不同需求，在客观上也构成了对义务教育均衡发展的一大阻力。

对此，朱永新指出，均衡化改革的另一个重点是要放开义务教育的市场，提供选择性、多元化的教育资源配置，“把民办教育的腿拉长，为学生和家长创造更多选择的机会。”让有钱、有权的家庭，以及有更高需求的群体选择民办学校，这样就可以让政府有限的资源更多地用来推进教育公平。

### 统一义务教育标准

在提交的议案建议中，许多全国人大代表们强调，义务教育均衡化发展存在诸多难点，但关键是要建立并实施义务教育阶段办学的“国家标准”，实现义务教育水平的整体提高。

“不能有的学校富丽堂皇，而有的却破破烂烂。”朱永新委员和周洪宇代表在对地方的调研中有一个共同的感受，一些地方的中小学电梯、空调一应俱全，有的重点小学还建有体育馆、艺术馆和科技馆，配套设施堪称豪华，相比之下，有些中小学校舍却十分破旧，甚至存在严重的安全隐患。

为此，朱永新认为，义务教育阶段的学校在“硬件”基础设施建设上应建立国家统一标准，防止学校两级分化严重。

在“硬件”均衡之外，解决师资均衡化被视为实现义务教育均衡化的重要一环。《规划纲要》对此提出的治本之策是加快薄弱学校改造，实行县（区）域内教师、校长交流制度。

据了解，此前，在一些省市领导的重点推进下，一些地区的义务教育均衡化已经取得了一定进展。如上海率先实行教师待遇均衡，义务教育阶段的老师工资统一标准，一律由上海市财政拿钱。沈阳市全面实施的中小学干部教师流动

制度也颇具代表性，它打破了教师“从一而终”的职业生涯模式，使教师从“学校人”转变成“职业人”，有助于校际文化的交流和教育理念、方法的创新。

“学校的品质是由教师决定的，有好的教师、好的校长就有好学校。”朱永新委员表示国家层面上的解决方向已经明确，“下一步制度设计的成败，取决于地方配套执行机制是否能跟上。”

朱永新委员认为，配套机制内容除了为交流教师在收入、住宿、交通上提供充分的保障之外，还要在职称评定上有所考虑。“要将交流的经历作为教师个人未来晋升的必备条件，更好地调动教师交流的积极性。”

同时，为了防止优质学校“有所保留”，朱永新还建议对于交流的教师人员应确定结构比例，“初级、中级、高级教师比例要明确。”他表示，应让更多骨干教师参与交流，真正发挥整个机制的实效。

“将教师的管理权限收回到县（区），由县（区）教育行政部门统一聘任，统一管理人事、工资，统一配置师资，学校之间师资力量就容易出现均衡。”周洪宇对本刊记者说，现在多数情况下，教师是由学校来招，人事权在学校，受到的限制会多一些。他建议改革教师人事制度，实行“无学籍管理”。

“教师全部由单位人变为系统人，将更便于优化组合，按需设岗，科学管理，也会为教师的定期流动创造条件。”周洪宇说。

### 监督问责机制需跟进

一系列政策的出台表明解决义务教育均衡的路径已经明确，但是对于政策的效果能否如期所愿，接受采访的全国人大常委会委员和代表们仍心存疑虑。

“这可是政府管理部门和教育行政部门领导的一次‘自我革命’。五年之后，要看他们自己的子女是否能做到在家门口读书，率先做到不择校。”朱永新委员认为，政策的落实还有赖于地方教育主管领导观念的转变，倘若缺乏地方

推进义务教育均衡发展的实质性举措相配合，那么2012年实现区域内初步均衡的前景预期不容乐观。

委员和代表们的担忧并非毫无根据。记者了解到，我国义务教育法明确了各级政府对义务教育的投入责任，但现实中一些地方义务教育经费使用和管理中的“乱象”令人震惊。

2008年公布的审计报告显示，在接受审计调查的16个省份54个县中，有46个县的教育、财政部门挤占挪用公用和校舍维修改造等专项经费。其中的一些经费被挪用用于支付行政机关的办公经费和购买车辆费用。在这54个县中，有29个县的财政、教育部门未按规定期限向学校分配并拨付经费，滞留经费占这29个县农村义务教育同类经费总额的近一半，滞留经费时间最长的超过了一年。

“关键是目前问责机制还不健全。”全国人大代表、贵州大学附中郭子仪校长向本刊记者表示，现在的教育督导部门都设在政府内部，附属地方教育局，这种“既当裁判，又当运动员”监督模式，其效果并不理想。郭子仪认为，健全独立的监督体系是推动当前教育均衡发展各项措施落实到位的重要手段。

义务教育是政府公共服务职能的重要内容，均衡化目标的实现不仅是教育部门一家的事，它需要多部门的密切配合。在周洪宇看来，实行教育问责制，应当加强人大对教育、财政、人事等多部门的监督。他建议对于教育的违法违规现象，应直接问责到个人。

“教育均衡化应该像节能减排一样，也要有‘硬指标’。”朱永新认为，对于同一省、市区域内的生均义务教育经费投入、公办学校的优秀教师比等应有一个均衡发展系数和标准。“同一区域内的学校差距不能高于这个标准，一旦超过，教育主管部门负责人就应改受到惩罚、被问责。朱永新表示，希望今后能够真正做到谁违法谁承担责任；谁违规必受处罚。■



# “不揣腰包的腐败”，危害更甚！

文 / 本刊记者 于 浩

“对于渎职侵权犯罪，大的案件特别难办，因为查办的不是一般老百姓，是一些有实权的利益群体，形成了利益链。”全国人大代表宋心仿在对最高人民检察院关于改进渎职侵权检察工作情况的报告进行审议时忧心忡忡地说，而当涉及比较普遍的渎职侵权，如违纪、违规时，有人又会认为是小问题，造成了要么没有人管，要么认为没有必要管。

2010年10月27日，在十一届全国人大常委会第十七次会议上，最高人民检察院检察长曹建明也坦然表示，一些地方不敢办案、不善办案的现象依然存在，对滥用职权造成国家、集体重大经济损失和资源浪费的渎职案件的查处仍是薄弱环节。

就像阳宗海特大水污染、襄汾溃坝、凤凰大桥垮塌、深圳舞王俱乐部特大火灾、成都2亿住房公积金损失案、“白宫书记”报复陷害案等一大批社会关注度高的重大事故、特大案件背后，检察机关总是会从这些案件中找到国家机关工作人员的渎职侵权行为。

## 渎检工作期待破“四难”

去年11月至今年8月，各级人民检察院共立案侦查渎职侵权犯罪案件6375件8840人，同比分别增加6%和10.6%，其中重特大案件3019件，同比增加9%；查处县处级以上国家机关工作人员298人，同比增加8%；通过办案，为国家和集体挽回经济损失11.2亿元。尽管案件不少，处理的人员也很多，但全国人大常委会委员在审议最高人民检察院关于改进渎职侵权检察工作情况的报告时，仍然

提出了不少建设性意见。

“要想减少办案的阻力，我也认为最好能由检察院垂直领导进行办案，这样可以减少本地区关系网的干扰。目前上海市正在摸索建立侦查一体化机制，比如办区级的案件时，市一级的检察院渎职侵权检察厅从区级抽调办案人员进行办案，遇到的阻力就会变小。”何家弘说。

全国人大内务司法委员会主任委员黄镇东认为，渎职侵权案件的发现难、立案难、查证难、处理难还没有从根本上解决。表面上的渎职侵权案件，如安全生产、食品安全，玩忽职守、刑讯逼供这些社会上反映得比较多的问题都纳入了渎职侵权检察工作的范围。但深层次的渎职侵权问题还没有完全涉及到。比如某些官员不正确的政绩观，导致了巨大的浪费或者巨大的损失，甚至有些不是一两年可以看出来，要三五年以后才能暴露出问题。

对此，我国著名反腐专家、中共中央党校政法部教授林喆颇有同感。她表示，一些案件时过境迁，检察机关再回头寻找证据，有的被毁掉了，有的是遗失了，有的是证人很难回忆起来或者记忆上的差错，又或者因有利益关联而造成证人不配合。林喆认为，目前还有一些制度上的漏洞需要解决，比如审计制度中要包括岗前岗后审计，而且审计结果要进行公开。越是公布于众，就容易发现问题。

现行刑法中规定的渎职侵权犯罪普遍刑期不高，犯罪构成的要素复杂，加上犯罪构成设计得比较复杂，检察机



最高人民检察院近日表示，要严查征地拆迁等领域严重侵害群众利益案件

关办案比较难。全国人大内务司法委员会委员戴玉忠建议最高人民检察院结合当前渎职侵权犯罪的实际情况，积极研究刑法中有关渎职侵权犯罪的立法完善问题。

“全国人大常委会连续两年听取最高人民检察院关于渎职侵权检察工作情况的专项报告，这在本届人大历史上是没有过的。去年，最高人民检察院检察长曹建明向十一届全国人大常委会第十一次会议作了关于加强渎职侵权检察工作促进依法行政和公正司法情况的报告。委员提出了很多意见，在今年的报告中，曹建明检察长从六个方面回顾了这一年来的改进情况。应该说，渎职侵权检察工作的职能发挥得很充分，成绩很突出。”黄镇东说，当前，渎职侵权检察工作任务依然繁重，检察院有关部门要充分发挥宪法和法律赋予的职责，进一步加强渎职侵权检察工作。人大对这项工作进行监督，也是对检察院履行渎职侵权检察工作职责进行支持。这是因为渎职侵权检察工作与检察部门的其他工作相比，还是一个薄弱环

图 / 赵乃青

节。

对于今后如何进一步改进渎职侵权检察工作,曹建明表示,有的机制尚处于探索创建阶段,实际成效还未显现。有的机制涉及部门较多,认识上仍存在差距,需要做大量协调工作。破解渎职侵权犯罪案件发现难、立案难、查证难、处理难的问题,还需作长期不懈的努力。

### 渎职侵权,社会认识要加强

其实,对于办理不亚于贪污腐败之害的渎职侵权犯罪,尚还不被人所重视。普通百姓认为,官员在工作上犯点错误是正常的,矿难、火灾等事故不是他们直接造成的,不能算犯罪,更不该让他们承担刑事责任,于是会放他们一马;有官员认为,工作上的疏忽实际上是“好心办了坏事”,况且他们没有将利益揣到个人腰包,总比一些不干事的官要好很多……

事实也是如此。最高人民检察院最近公布的全国检察机关刑事审判法律监督专项检查数据显示,2005年至2009年6月,全国被判决有罪的职务犯罪被告人中,判处免刑获缓刑的共占69.7%,矿难等重大安全事故渎职犯罪的被告人被判处缓刑的比例更是高达95%。

因玩忽职守,致使假药盛行,酿成了一起又一起惨案的国家食品药品监督管理局原局长郑筱萸,在遗书中写道,即使是天天做梦,也梦不到自己会有这样的结局,自己成为新中国成立以来因“犯玩忽职守罪”而获死刑的部级高官第一人。

“很多官员都没有把渎职侵权看做是一个很严重的问题,认为只要自己没有受贿,出了事也不过是工作中的失误而已。这种观念为很多人所接受,也成为渎职侵权犯罪中判实刑的人少,缓刑率高的重要原因之一。”曾在最高人民检察院渎职侵权检察厅挂职副厅长两年时间的中国人民大学法学院教授何家弘告诉本刊记者,渎职侵权犯罪的

大多数人都是干部,因此侦查取证需要“一把手”的支持,才能减少查办时来自各方面的关系阻力。

“关于腐败的社会评价有一种叫做‘白色腐败’,即是对这种腐败行为从上层人士到下层百姓都认为是不需要追究的行为。最典型的是改革开放之初的渎职侵权行为,比如建了多年的大楼变成烂尾楼、花了几千万买来的原材料变质等等,那个时候大家称之为‘交学费’,没有人认为应对造成的巨大经济损失承担责任。”林喆在接受本刊记者采访时说,从2006年开始,各级检察机关开始加大对渎职侵权行为的追究。随着监管力度越来越大,改革之初的这种“白色腐败”逐渐转为“黑色腐败”。情况的不断变化,再加上过失者过多的强调造成这样渎职侵权行为的客观原因,为自己的主观行为开脱,造成了检察机关不能对每一件渎职和侵权行为都追究到位。

林喆告诉记者,渎职侵权行为大都以群体行为为主,很少有个人行为。这样一来,厘清每一个人在群组中所起到的作用和需要负的责任很难,又或者是作为渎职侵权的单位或者上级领导有利益涉及其中,不愿意配合检察部门来进行追查。

### 官员需要摆正位置,正确做事

但随着党和国家打击反渎职侵权力度的加大,做官的风险成本也在加大。因渎职侵权而落马的官员变多,这使得一些官员认为与其好心办了坏事,还不如少干事、不干事。但这样是不是就能做到不渎职侵权?

“对于那些好心办了坏事的官员,我们惩治的不是官员的好心而是他们办了坏事的后果。渎职侵权检察是对干事好坏的后果进行追究,而不是干事本身的行为。干部握有了一定的权力就要为国家 and 人民服务,如果服务不好,反过来还造成国家和人民的利益受到了损失当然就要受到追究。如果官员

不干事、干不好事,那要你主政一方干什么?有些干部怕出事就不干事,那就不要当官。”林喆说,如果官员因为担心干了事就容易犯错误,不作为,那就不要当官。

长期从事官员培养的林喆认为,如果在反渎职侵权上没有严格的制度的话,每个干部都可能会掉以轻心,当个好官会更加不容易。现在党和国家不断加大追究官员渎职侵权的力度,就是要他们尽心尽力。此外,林喆还表示,我国的一些官员缺少一种悔过心态,出了事后往往是能赖在位子上一天算一天。“这点我们有必要向欧美、日本、韩国等国家学习,制定一个主动承担责任、主动隐退的机制,使官员能够积极主动地承担责任。”

“社会群众对贪官深恶痛绝,但却没有看到懒官、庸官、糊涂官也会给他们的利益造成损害。”何家弘说,渎职包括滥用职权和玩忽职守两种基本形式。比如在有利的、有利益的事上,权力范围之外不该管的很多事,很多官员都是争着管,而没有好处的、得罪人的事,却都推给别人。过去,我们认为事情做正确了就行,但从法治的角度讲,光做正确的事不行,更需要正确地做事。

“现在有一个说法,钱没有落入个人腰包,要追究官员的责任,给予党政处分甚至给予刑事追究,这是不是太过分了?当然不是。职责追究天经地义。”对于渎职侵权犯罪,全国人大法律委员会副主任委员刘锡荣认为,有权就有责,官员戴上乌纱帽的时候就要有这种准备。具体案件可以根据损失大小、情节严重、一贯表现等进行具体分析,但是不能含糊。

“能不能解决好官员渎职的问题,是对共产党执政能力的一种考验。中国最大的问题是治官,只有把官员治理好,国家才能治理好。”何家弘说,只有对官员加强监督,促进官员的廉政和勤政,才能协调各方社会利益,化解各种社会矛盾。✶



2010年11月18日,玉树藏族自治州哈秀乡哈秀中心寄宿小学一幢教学楼完成结构封顶

# 玉树灾后重建： 人大的视角与关切



文 / 本刊记者 王 萍  
特约记者 曹多珠 刘 娴

青海玉树,因为今年4月14日历经的7.1级地震而被全国人民时刻挂念。临近2010年末,有关玉树灾后重建的好消息不断传来。

我们看到,10月18日,玉树县结古镇禅古村、仲达乡、安冲乡的34户农牧民载歌载舞搬进新居,迎接新的生活。这是地震后首批搬进新居的农牧民群众。据了解,超过2000户农牧民群众将在年底前搬入新居过冬。同时群众的生产生活也得到了妥善安置。相信今年灾区群众一定能够度过一个温暖的寒冬。

没有哪一次巨大的历史灾难,不是以历史的进步为补偿。相比8个月前玉树地震造成的巨大损失与伤痛,美丽的新玉树正在崛起,灾后重建的奇迹正在发生。

事实上,灾后重建不仅是玉树“脱胎换骨”的重生历程,更是对人大工作

的一次洗礼和考验。回望即将过去的2010年,地震发生后,全国人大马上将自己的职责和抗震救灾、恢复重建紧密结合起来。地处灾难发生省份的青海省人大常委会则开展了更多详实、具体、细致的工作。我们看到,不仅玉树重建的脚步一刻没有停留,人大在灾后重建中的作用也正在凸显。

受全国人大常委会委托,青海省人大常委会在今年6月11日至13日组织在青全国人大代表深入玉树灾区开展专题调研,并形成了专题调研报告。报告提出的沉甸甸、高质量的代表建议,承载了人大代表对玉树灾后重建的责任与关切。

记者近期来到青海,走访了参加专题调研活动的相关人员。采访中不仅感受到了全国人大代表对玉树灾后重建

的牵挂与理性思考,体会到了灾难面前各级人大代表发挥表率作用、桥梁纽带作用和监督作用的重要性,同时也了解了人大充分发挥职能作用、有力推动灾后重建工作所付出的心血与努力。

因为了解,所以坚信,有了人大对玉树抗震救灾和灾后重建工作及时果断、积极有效、持续不断的有力举措,灾后重建的玉树将更加美丽。

## 代表牵挂玉树深入灾区开展调研

“在大灾大难面前,人大行动迅速、态度积极、工作深入、监督有力,对政府工作全力支持,完全尽到了人大的责任心。”青海省人大常委会副主任马福海说。

“专题调研既是监督,又是支持。并不是硬邦邦的监督,而是大量听取民意,充分发挥人大作用,让群众理解并



摄影/吴光于

11月28日，由中国中铁二局援建的玉树县第一民族中学已封顶

支持政府工作。”青海省人大常委会委员马四海说。

灾难面前人大该做什么能做什么？这些话正是对这一问题的最好回答。

玉树灾难发生后，全国人大常委会领导同志和机关干部职工积极进行赈灾捐款，以表达对灾区人民的深切关心和对抗震救灾工作的全力支持。地处灾难发生省份的青海省人大常委会不仅在灾难发生第一时间积极捐款捐物、组织抗震救灾志愿服务队、慰问灾区群众，同时在灾后重建工作中充分发挥了人大职能作用，有力推动了灾区重建工作，其中重要的一项就是6月组织在青全国人大代表开展灾后重建专题调研。

### 充分体现社会主义优越性的 伟大壮举

“我特别关注重建中的规划与建设

问题，发现在玉树这样施工条件比较差的地区，进度和质量做得很好，非常难得。”青海省人大常委会委员周建新说。

“人民军队在玉树灾后重建中显示出了钢铁长城般的伟大力量，那种精神可歌可泣、震撼人心。”青海省人大常委会委员薛政说。

“调研对我震撼很大，清墟已快结束，可以说创造了高原抗震救灾的奇迹。”全国人大代表程苏说，相对于其他地区的灾后生活状况，寒冷是玉树灾后的生活中将面临的最大挑战。而调研发现当时已在积极准备灾区冬季取暖等工作，以确保群众安全过冬。

这些信息让那次专题调研变得鲜活、具象起来。其实，玉树不仅在抗震救灾和灾后重建中取得的阶段性胜利让人大代表们赞叹，在后续灾后重建过程中的成绩也同样令世界瞩目。

据记者了解，今年的灾后重建任务已圆满完成，不仅城乡居民住房建设目标任务全面完成，一大批事关民生的学校、医院等公共服务设施重建取得了积极成果，市政公共和基础设施建设也取得重要突破，一大批明年后续项目的规划设计也已提出。这都为明年开展灾后重建“大会战”创造了有利条件。

这些委员和代表告诉记者，这些成绩体现了灾后重建至关重要的三点：规划要科学、落实要抓紧、民生要重视，需要在后续建设中继续坚持。

### 玉树灾后重建的规划和民生： 一个都不能少

6月9日，国务院批准并印发玉树地震灾后恢复重建总体规划。规划明确了恢复重建的目标——力争用三年时间基本完成恢复重建主要任务，使灾区基本生产生活和社会经济发展全面恢复并超过灾前水平，实现居民拥有新家园、生态迈上新台阶、设施得到新改善、城乡呈现新面貌、社会和谐新局面。

“三年相当于一年，因为每年有效

施工期只有5个月，时间非常紧。”曾经在玉树工作过多年的全国人大代表乔正孝说，玉树灾后重建任务艰巨，困难很多，既要克服高海拔、气候寒冷、施工期短、建筑材料缺乏等困难，同时还要兼顾生态保护，解决一些技术方面的难题。

今年是玉树地震灾后重建的开局之年，打好玉树灾后重建这场没有硝烟的战斗，规划和民生是全国人大代表在调研中最为关心的。“老百姓的安居乐业和规划都有很大关系，规划应尽量做到科学、详实。”周建新说。

据记者了解，灾后重建示范村禅古村和甘达村的重建都是在新址上进行。两个村率先展开了恢复重建的选址和论证工作；青海省国土部门还对两个村的新址进行了地质灾害评估，并拿出评估报告；地震部门对重新选址的地点、地震断裂带的影响情况进行了分析和论证。可以说，两个村的恢复重建工作是在充分论证基础上确定的。

以人为本，民生优先。如何在科学规划、展开大规模重建施工时，充分尊重群众意愿也是全国人大代表关心的另一大问题。记者看到了重建中的一个细节——10月18日，玉树仲达乡电达村孜格社16户农牧民入住新居。据援建单位中铁建的工作人员介绍，施工现场有一块草皮移植区，是施工人员为保护当地植被特意设立的。

该工作人员介绍，在建房过程中充分尊重农牧民意见，对在建的600多套住房先后设计了23种户型供村民选择，最终确定了3种户型，经村民签字确认后实施建设。施工中还特意加大墙体承载力，预留了建设两层楼的建设条件，为今后村民增加居住面积，节省占地空间打下了坚实的基础。

事实上，只有在恢复重建中坚持以人为本的理念、充分发挥灾区群众的主人翁作用，人们才有干劲，才能让灾后重建顺利向前推进并让百姓满意。





摄影/马明霞

在青海的全国人大代表灾后重建调研组到玉树扎西科帐篷社区了解情况

### 充分发挥各级人大代表的作用

如何在灾后重建中有效发挥各级人大代表的先锋模范作用、桥梁纽带作用和监督作用？马福海告诉记者，各级人大代表特别是灾区基层人大代表在灾后重建中发挥了重要作用，因为这些代表就生活在玉树，能够及时不断将群众意见反馈上来，是恢复重建不可或缺的力量。

全国人大代表、青海大学党委书记乔正孝说，他曾在5月专程到四川学习汶川灾后重建工作的做法和经验。6月专题调研之后，7月他再次去玉树代表青海大学与玉树州签订了灾后重建科技服务合作协议书。“每一次去我都是有准备的，希望为玉树实实在在尽一份力。”

记者在采访中多次听到两个人的名字，一个是才娃，一个是张生栋，让我们记住他们。才娃是结古镇扎西大同村三社社长，地震夺去了他的3位亲人，但他把悲伤埋进心里，全身心投入抗灾救人。青海省委书记强卫实地采访时，也被他的事迹深深感动，含泪与才娃行碰头礼。张生栋是青海省十一届人大代表，在玉树危难之时，他紧急组织抗震救灾志愿者队伍和大型机械设备、物资赶赴灾区，用自己的实际行

动践行了“人大代表为人民”的庄严承诺。

### 玉树灾后重建将再创 跨越发展的新样本

重建是机遇，不仅是原地起立，更是发展起跳。玉树重建应瞄准一条主线：恢复与提升。全国人大代表向记者反复强调这一点。

如何抓住这一重大机遇，实现跨越发展？而今玉树正朝着这一方向努力。

记者了解到，在重建中不仅将最大限度保持原有的社会结构、延续历史，将玉树打造成三江源生态文化中心旅游和商贸城市，新能源、新材料等科技元素的使用也将使玉树具有现代城市气息。在生产方面，不久前完工的玉树绿色产业基地将成为当地农民在放牧、挖虫草、养殖藏獭之后的增收新渠道。

全国人大代表拜秀花在2008年曾随青海省人大常委会三江源调研组来过玉树，正因为看到过玉树曾经的美，所以在6月调研时，看到正在废墟中重建的玉树她非常难过。但和她一起调研的全国人大代表、玉树州州长王玉虎说的一番话让她充满信心与力量。王玉虎说，“玉树重建完成后，将会比

你们2008年看到的美丽玉树更上几个台阶。我们所有玉树的干部和人民会交出一份满意的答卷。”

多位全国人大代表说，地震前的玉树是美丽的，这种美丽是一种原生态的美——古老神秘的藏文化、牧民逐水草而居等民族习俗和三江源头的美丽是玉树不可或缺的灵魂。但重建之后的玉树会更美丽。当美丽的玉树再现给人民的时候，玉树不仅保存原有的美，而且还具有时代特色和科技含量，更有生产和生活方式的转变。

### 青海人大工作将贯穿整个 灾后重建的全过程

“我们对灾后重建的关注将一如既往持续下去，人大工作将贯穿整个灾后重建的全过程。”马福海说，人大对灾区群众的牵挂与关爱，一如青藏高原那清晰明亮的蓝天。人大工作者和人大代表与人民群众水乳交融、休戚与共，在玉树抗震救灾和灾后重建中得到了淋漓尽致展现。

除了6月上旬组织的专题调研活动，青海省人大常委会还于6月29日专门增开第十六次会议，听取并审议了省人民政府关于玉树地震抗震救灾和灾后重建工作情况的报告。之后，青海省人大财经委员会于8月16日至19日对玉树地震抗震救灾资金物资管理使用情况开展了专题视察。9月30日召开的青海省人大常委会第十八次会议审议通过了《青海省人大常委会关于玉树地震灾区有成员伤亡家庭再生育的决定》。

我们坚信，青海玉树地震是人世间的一场重大灾难，造成了巨大的损失与伤痛，但抗震救灾和灾后重建，也必将为世人留下成功的探索和宝贵的经验，这其中，就包括人大付出的智慧、勇气与汗水。雄伟挺拔的玉树州标志性建筑格萨尔王雕像在见证灾后重建的玉树发展振兴的同时，也将见证人大的责任、使命与担当。■

# 监督使太子河重绽笑颜

文 / 徐铁英 王亚男

太子河发源于辽宁省东部山区,经本溪市流入辽阳境内,由营口市入渤海。辽阳境内全长143公里,流域面积4000平方公里。《辽阳县志》记载,太子河有鱼、虾、蟹等30余种,可谓香鱼肥蟹游,碧波清水流。千百年来,太子河哺育着沿河两岸的人民,也见证了辽东地区的兴衰更迭和世间沧桑。工业、养殖业的发展,大量污水排入河中,碧绿玉带,恬美清涟的母亲河,受到严重污染,鱼虾濒临绝迹。

2008年,振奋人心的消息传来:辽宁省委、省政府作出重大战略部署——举全省之力治理辽河流域水污染。185万辽阳儿女翘首企盼,希望母亲河重现昔日鱼虾蟹美、碧波清流的愿望就要实现了。与市民同频共振的辽阳市人大常委会顺势而为,顺民而动,把推进辽河流域水污染防治作为监督工作重点,摆上突出位置,让人民的母亲河成为可持续发展的源泉。三年来,辽阳市人大常委会充分利用组织执法检查、听取审议政府专项工作报告、开展视察和专题调研、督办议案和代表建议、赴外省考察学习等多项举措,把人大应有的监督手段、权力全部“派上用场”,使辽河流域治理工作快速集结,强势推进,全面展开。

## 推动目标责任管理制度健全

节能减排是国家“十一五”规划约束性指标,是辽阳市结构调整、经济发展方式转变的重点工作。2008年11月,辽阳市人大常委会专门作出了《关于进一步加强节能减排工作的决议》。决议要求,政府要牢固树立科学发展观,完善



2008年9月9日,辽阳市人大常委会主任王义信率视察组视察辽河流域太子河出市段面水质情况

指标和统计监测体系,强化目标责任管理,实行节能减排“一票否决”制和问责制,突出了人大审议决定重大事项的权威性,为辽阳市节能减排和辽河治理责任目标的落实,起到了积极的推动作用。市政府克服困难,顶住压力,彻底关闭取缔高耗能、高污染企业,到2010年10月,全市关闭钢铁企业179家,重组升级24家;27家49座水泥立窑企业全部关闭,并拆除了主要机器设备;关闭造纸企业40家、选矿企业82家、化工企业91家、镁砂企业11家;停产治理水洗印染企业29家。

## 推动河流治理方案完善出台

太子河辽阳段主要支流有24条。为了更好地把握辽阳市辽河治理总体安排和目标任务,2008年,辽阳市人大常委会先后组织三次视察和调查活动。常委

会主要领导亲自带队,对太子河主要支流逐一察看,摸清了整个河流的水质状况和主要污染源,有针对性地提出加强水污染防治工作的意见和建议,使市政府对所有超五类水质的支流,分别研究制定治理措施,形成了完整的治理方案。

## 推动水污染防治法贯彻实施

2009年5月,辽阳市人大常委会对辽阳市贯彻实施水污染防治法情况进行执法检查,提出以辽河流域治理为契机,提升市水污染防治水平、让人民喝上干净放心水等5个方面17条整改意见,交市政府研究落实。为了确保市人大常委会执法检查意见落实到位,今年5月,辽阳市人大常委会再次组织专题检查,并在第十六次常委会会议上,听取审议了市政府落实情况的报告。辽阳市政府对市人大常委会执法检查提出的意见高

摄影/夏靖



度重视,逐条制定整改措施,取得了明显效果。同时,市政府制定出台了《辽阳市行政区域河流终端断面和跨界断面水质目标考核暂行办法》,进一步强化了“河长制”的落实。监测数据表明,太子河辽阳段水质逐年改善,已稳定达到三类水质指标;下口子断面连年好于省规定的四类功能区划标准,COD(化学需氧量)年均值连续三年控制在20毫克/升以下,提前一年完成了省政府下达的“干流消灭超五类水体”治理任务。辽阳市政府制定下发了《关于加强汤河水库饮用水源保护区环境保护的通知》,取缔了库区旅游、垂钓和110米高程淹没线以下种植等行为,取缔搬迁了保护区内35家规模养殖场。

### 推动城市段景观化提前完成

2008年年初,辽阳市政府按照省政府要求,结合辽阳实际,提出了提前完成城市段实现景观化的目标。为了保证目标的实现,2009年9月,市人大常委会第十次会议听取和审议了市政府《关于辽阳市辽河流域治理情况的报告》,重点就进一步完善和落实目标责任制,加大环境监管力度,加强农村面源污染防治等方面作出了审议意见。2010年8月,辽阳市人大常委会主任会议专题听取了市政府落实人大常委会审议意见的情况汇报,督促政府相关部门提高认识,巩固成果,加快支流的整治,并把辽河流域治理作为加快产业结构调整,改善生态环境的重要抓手,坚持不懈深入开展。三年来,市政府坚持景观化与生态化相结合,清淤治污和绿化美化综合整治的原则,投资1.3亿元,基本完成了太子河辽阳城市段景观化工程,提前实现了省政府下达的“干流城市段景观化”辽河治理目标。

### 推动污水处理重点工程建设

2008年以来,辽阳市人大常委会连续3年将有关水污染防治的议案列入常委会议程,交市政府办理落实,并实行跟踪督办。多次组织人大代表开展视察、检

查,督促议案落实,推动了水污染防治重点工程建设步伐。庆化公司废水污染一直是辽阳市的“老大难”问题,由于多方作为开拓性工作,彻底解决污染问题的“废酸真空浓缩”项目今年8月投运后,日减排污水1.4万吨,困扰多年的水污染问题得到根本性解决。2009年开工建设的辽阳县、灯塔市、宏伟区及弓长岭区4座污水处理厂稳定运行、达标排放,市县级城镇实现了污水处理厂全覆盖。“清道夫”为了母亲河的清亮,正在不知疲倦地“推陈出新”。太子河支流新开河治理2009年完成了全河道清淤,今年完成了截流干管铺设14公里,排入新开河的污水量大幅减少。今年交办的关于加强汤河水源保护区农村生活垃圾和污水处理的4件议案也取得较大进展。目前,市县两级财政已经专门安排580万元资金,用于村镇环境综合整治、垃圾集中处理的补助和奖励,并积极争取国家农村环境污染整治专项资金,预计2010年年底可投入治理资金8000余万元。

### 推动辽河流域治理深入开展

治理辽河流域水污染需要上下游城市整体推进,协同联动。辽阳市人大常委会积极参与辽宁中部城市人大常委会依法推进辽河流域治理协调行动,围绕中心,服务大局,积极发挥自身特点和优

势,采取协调行动,认真落实行动计划,开展调研、视察、宣传教育。成功承办了沈阳经济区八城市人大常委会主任联席会议,加强了与各兄弟城市间的沟通联系。依法监督市政府强化落实整改措施,积极推进建立和完善流域水质监测网络,建立污染防控、生态建设等协调配合机制,不断深化城市间合作,共同推进辽河流域治理和区域经济一体化发展。

### 营造辽河流域治理社会氛围

2008年以来,按照辽宁省人大统一部署,结合辽阳市实际,辽阳市人大常委会以“防治水污染,保护母亲河”为主题,开展环保世纪行宣传活动。为了确保活动效果,扩大社会影响,突出环保世纪行人大监督与群众监督、舆论监督相结合的工作特点,创新工作机制,活动成员增加了市总工会、市团委、市妇联、市科协等群团组织。活动期间共采写刊播新闻稿件40余篇,《辽阳日报》以5个整版进行了报道,辽阳广播电视台开辟专栏定期宣传报道。通过深入调查研究、新闻采访和广泛宣传,大力倡导崇尚文明、爱护生态的社会价值观,活动得到了市民的积极支持和广泛赞誉,营造了良好的社会氛围,增强了打赢辽河流域治理攻坚战的决心,充分发挥了市人大常委会环保世纪行核心人的作用。★



2010年8月25日,辽阳市人大常委会组成检查组对全市辽河流域污染治理工作进行检查。图为检查灯塔市水污染治理建设和运行情况

# 规划编制监督出新意

文 / 曾宪刚 张 新 岳少雷

“在规划编制过程中就开展监督，并以常委会会议这样一个较高的议事层次听取和审议五年规划编制情况，在沈阳市人大的历史上还是头一次。”10月28日，沈阳市十四届人大常委会第二十四次会议听取和审议了市政府提出的《关于沈阳市国民经济和社会发展“十二五”规划编制情况的报告》，很多常委会组成人员和人大代表对这一议题极为关注，并对此进行了热议。

沈阳市“十二五”规划是沈阳未来五年经济社会发展的纲领性文件，事关沈阳长远发展、关系人民群众利益。令人耳目一新的是，今年沈阳市人大常委会通过纳入常委会工作要点、召开座谈会、调研、常委会听取审议等形式，提前介入“十二五”规划的编制，并全过程监督。

沈阳市人大常委会主任赵长义说：“与过去相比，对规划编制监督的诸多转变，不仅新意十足，而且效果明显，是一次广开言路、发扬民主、凝聚智慧、统一思想的生动实践。”

## 由结果监督向过程监督转变

今年是沈阳市“十二五”规划的编制之年。如何科学编制沈阳市“十二五”发展规划，精心谋划好沈阳未来五年的发展蓝图，更好地反映并解决人民关心的问题，社会各界高度关注，充满期待。沈阳市人大常委会顺应人民意愿和呼声，将“十二五”规划编制列入常委会监督的重点。年初，就把听取“十二五”规划编制情况纳入工作要点，并写入了常务委员会工

作报告；1月15日，在召开的沈阳市第十四届人民代表大会上，市人大财经委在关于沈阳市2009年国民经济和社会发展规划执行情况及2010年国民经济和社会发展规划（草案）的审查结果报告中，明确提出了“启动并编制好沈阳市‘十二五’规划纲要”的审议意见。从3月份开始，市人大财经委通过个别访谈等形式对规划编制进行了监督；9月，市人大财经委围绕“十二五”规划的编制开展了大量的调查研究工作，调研活动涉及10多个政府部门、6个重点区县、多个专项规划和区域规划，为常委会听取和审议规划编制情况提供了大量的一手资料，提高了常委会组成人员的审议质量。

## 由整体监督向专项监督转变

10月28日，在分组审议“十二五”规划编制情况草案的报告时，常委会组成人员认为，要加强总体规划和专项规划的衔接，突出专项规划对总体规划的支撑作用。组成人员针对“十二五”期间的60个专项规划、18个地区规划，从沈阳面临的形势、发展目标、城市定位和重大任务提出了工业化道路、三农、发展空间定位、保障和改善民生、生态环境建设等12个大方面110多条意见和建议。

针对沈阳生态环境建设问题，沈阳市人大教科文卫主任委员李蒲提出，沈阳作为老工业城市，生态环境建设关系到人民群众的福祉，要加强政策引导，抓好节能减排工作的落实，鼓励企业更新设备和技术改造，淘汰落后产能，还要大力发展低碳经



沈阳市浑南数字动漫基地

摄影 / 刘宝成

济、循环经济，提高资源集约利用率。

针对沈阳人口老龄化突出的问题，沈阳市人大内司委主任委员薄五一建议，“十二五”期间，要在土地供应上有效满足养老机构建设需求，将养老设施建设纳入总体规划，形成政府和社会力量共同推动养老服务体系建设格局，有效应对沈阳人口老龄化问题。

针对沈阳城市建设和管理问题，赵长义建议，在规划中要进一步明确沈阳作为国家中心城市的概念、内涵、发展特征和考核指标，细化建设国家中心城市的任务和保障措施；在城市基础设施建设上，要本着生产与生活、地上与地下、开发与保护相统一的原则，统筹规划建设好道路、交通、供水、供电、供气、环保等基础设施和相关配套服务设施；要重视“十二五”期间的地下工程规划和建设，重视雨污分流等基础设施建设。

## 由程序性监督向实质性监督转变

今年，沈阳市人大常委会在加强过程监督和专项监督的同时，重点突出了规划内容的监督。常委会组成人员建议，在规划编制过程中，要贯彻落实中央十七届五中全会精神，在规划中突出“富民”特点，实现城乡居民收入增长和经济发展同步，努力提高居民生活质量和水平。针对就业、医疗、养老、住房、教育、食品和饮水安全等关系老百姓切身利益、社会反映强烈的7方面的问题，提出了30余条意见和建议。

张继良说：“常委会听取审议并全程监督规划编制工作，是沈阳市人大常委会监督形式和内容的又一创新。”



# 《代表之声》：让代表声音更响亮

文 / 李富德 刘冬梅

在晋城市，人大代表每年提交的建议和意见都在300件左右，这些建议涵盖各个行业、各个领域，关系国计民生，既有针对性，又代表了人民群众方方面面的实际利益。这些意见和建议提出的背景是什么？反映了哪些方面的问题？提出后能不能及时有效得到解决？解决的难度在哪里？于是，山西省晋城市人大常委会决定与晋城广播电视台联合开办《代表之声》栏目，宣传报道这些既为人大代表所关注，也为广大群众所关心的问题。

2006年11月11日，《代表之声》栏目正式开播。为了精选节目内容，在选题时严格做到“五个紧扣”：栏目选题紧扣市委的重大战略部署及各个时期的中心工作，紧扣市政府每年为百姓办实事项目，以及全市政治、经济、文化、社会建设的重大问题；紧扣人大代表提出的议案和重点建议；紧扣人大代表反映集中的建议和人民群众普遍关注的热点难点问题；紧扣市委、市政府着力解决人大代表反映的建议、批评和意见。

晋城是一座新兴的城市，公共交通发展相对滞后，在市五届人大五次会议上，有二十多位人大代表提出《关于优先发展城市公共交通的建议》，由于这些建议内容集中，事关百姓的切身利益，被列为当年人大常委会副主任督办、副市长领办的十件重点建议，领导组也把它列为《代表之声》节目报道的选题之一，进行追踪报道，督办政府部门尽快予以解决。

“看病难，看病贵”是社会各界关注的热点，市五届人大五次会议上，有

十多位来自基层农村的人大代表提出了《关于引深新型农村合作医疗制度》的建议，与此同时，完善新农合制度也是2008年市政府承诺为民办的16件实事之一，领导组也把这些建议确定为节目报道的选题。

有些问题虽然人大代表没有及时提出建议，但人民群众反响强烈，也被列入节目报道范围。2008年5月12日，四川汶川特大地震后，晋城市人大常委会委员、市疾病预防控制中心主任李雪荣虽然已年近六十，但依然冒着生命危险带领十多名队员冲到了第一线，为灾区人民带去救灾物资，提供疾病预防和心理疏导服务。《代表之声》栏目及时通过访谈生动展现了人大代表李雪荣“人民选我当代表，我当代表为人民”的优秀品质和社会责任感。

由于《代表之声》的受众是广大人民群众，栏目紧紧围绕广大代表和人民群众普遍关注的热点和难点问题，通常采用追踪调查和公布办理结果这两种形式，深入基层、深入实际、贴近群众、贴近生活。

对于被确定为选题的一条或一类建议，节目先展示某些社会现象或热点话题，引出人大代表提出的建议，然后对办理建议的政府职能部门进行采访，追踪报道事情的原因、进展及采取的相应措施，尽量在当期节目中对办理结果有所交代，不能交代的可在随后的节目中采取跟踪报道、连续报道的方式，督促相关部门重视并落实好代表建议，真正让百姓得实惠。

对于代表建议的办理，市人大每年都要组织专门视察，《代表之声》栏

目与紧密配合人大工作，定期对视察情况进行公布，让百姓及时获知所有代表建议的办理情况，如果对办理情况不满意，还可通过打电话、上网留言及发短信等互动形式参与节目，并反馈给市人大进行督办。

为扩大节目影响力，在“两会”期间或遇到重大活动的时候，栏目领导组还策划特别报道，制作特别节目。2007年“两会”召开前一个月，策划开展了“两会”我最关注的……征集活动，广泛征集百姓关注的热点、难点问题，经过收集整理后转交给市人大代表带到“两会”上，拓宽了代表建议的范围，密切了人大代表与百姓的关系，提高了代表建议的提出质量，创新了人大代表履职形式。2010年9月，《代表之声》推出系列节目《建议办理面对面》，围绕人大代表集中反映的话题和人民群众关心的热点、难点问题，创新建议督办形式，把提建议的人大代表、办理建议的政府职能部门组织在一起，面对面办理落实代表建议。

栏目开播以来，共播出近80余期节目，跟踪报道了150余名代表提出的近200件建议和办理情况，内容涉及到教育、卫生、交通、养老、食品安全、环境治理、新农村建设等热点问题，受众面不断扩大，社会影响不断加深，已逐步成为山西省晋城市人大常委会对外宣传的一个重要窗口。2007年、2008年《代表之声》栏目分别荣获山西广播电视台奖二、三等奖，2009年荣获“影响山西民主法制建设十项业绩”之一，2010年荣获山西省人大常委会好新闻三等奖，荣获第八届晋城新闻奖一等奖。■



摄影/徐长河

东营市人大常委会领导与部分人大代表视察当地新兴产业发展情况

# 以监督促高效生态

文 / 郑云国 朱晓东 王仕刚 苏庆亮 徐长河

黄河三角洲开发建设事关东营当前和长远发展大局。今年以来,山东省东营市人大常委会紧紧围绕这个大局,服从服务于这个大局,找准工作定位,增强履职实效,精心谱写了依法履职促进发展的新篇章。

## 落到实处方能彰显决议生命力

高效生态是国家规划对黄河三角洲开发建设的战略定位,是区别于其他经济区最鲜明的特色,也是东营市人大常委会开展监督工作始终遵循的理念和原则。为破解化工围城难题,推动工业项目合理布局,最大限度地发挥土地资源优势,换届伊始,市人大常委会就作出了关于加强中心城区环境污染治理和国有土地管理使用的两项决议。为使所作决议落到实处,收到实效,在连续两年跟踪推动的基础上,今年,市人大常委会召开专题工作会议2次,开展专题调研活动3次,并责成专门委员会认真实施好每月一调度制度,确保收到实实在在的效果。东营市政府对此高度重视,采取一系列措施予以贯彻落实。环保方面,在前期关停取缔28家污染企业的基础上,市政府根据市人大常委会建议,召开常务会议专题研究中心城区工业企业搬迁改造事宜,决定采取土地收益、财政税收等多方面的政策支持,利用3年时间对中心城31家工业企业实施搬迁改造升级。7月份,市人大常委会组织视察组对今年安排的10家拟搬迁企业进行了视察,就企业搬迁中存在的选址、建设进度等问题

提出了建议。土地方面,市政府制定出台了土地清理实施方案,依法收回国有土地17.5万亩,纠正和规范承租租赁国有土地335.6万亩,有效保障了黄河三角洲开发建设的需要。

## 选准重点提升监督效力

建设高效生态经济区关键在项目,没有项目开发建设就无从谈起。在去年对重大基础设施建设项目进展情况进行工作评议的基础上,今年市人大常委会根据市委总体部署,及时调整监督工作计划,把东营经济技术开发区、东营港、黄大铁路等10项重点工作和重大项目建设列入重要议题,自4月份始,每次常委会会议增加听取审议两个方面的专项报告,着力进行监督推进。4月21日,市委召开加快东营港及临港产业区突破发展大会,要求举全市之力加快东营港突破崛起。市人大常委会将加快东营港建设作为首要议题,在深入调查研究的基础上,及时听取审议了东营港及临港产业区建设发展情况的报告,针对液体化工码头建设滞后于发展需要、建设资金不到位等瓶颈问题提出了建议。目前,东营港2个3万吨散杂货码头已建成投用,2个5万吨液体化工码头也已开工,中海油、大唐发电等一批大项目好项目入驻临港产业区,东营港区突破发展的大势已然形成。

## 多措并举加快转调进程

加快转方式调结构,推进产业结构生态化、经济形态高级化,才能

真正建成高效生态经济区。市人大常委会根据全市统一部署,多措并举,扎实推动转方式、调结构向纵深开展。积极开展转方式、调结构大讨论活动,引导组成人员和机关干部转变思维方式,创新发展理念,为加快转方式调结构打下坚实的思想基础。召开了全市人大工作会议,要求各级人大及其常委会把转方式调结构摆在监督工作的突出位置来抓,不断提高县域经济发展质量和效益。坚持把产业结构变化情况作为监督国民经济发展和财政预算的重点,督促政府制定出台了工业调整振兴意见和六大产业发展规划。围绕新兴产业培育、改造提升传统产业、农业产业结构调整、现代服务业发展等课题,到所有县区和开发区、部分经济部门和重点企业进行了深入调研,督促各级各部门按照国家规划关于产业空间布局的要求和建设高效生态产业体系的发展方向,以园区为载体促进产业集群发展,以科技创新为抓手做强做大企业,以城镇建设为依托积极发展现代服务业。市政府把资源高效利用和生态环境改善作为主导,规划建设了1个循环经济型县区、3个循环经济型园区、20家循环经济型企业;以高起点引进和现有企业实施战略转型为重点,加快培育高端产业和战略性新兴产业,全市高新技术产业产值占总产值的比重已达27%,三次产业结构由3.6:74.2:22.2调整为2.9:72.8:24.3,转方式、调结构取得明显成效。■



# 关键在于增强实效

文 / 刘明洋 钟 惊

“由于国家政权设置的构架，人大不处理具体事务，程序性、规范性、法律性相对较强。衡量人大工作的标准，不是看开展了多少次专题调研和执法检查，不是看场面和形式，而是要看督促解决了多少实际问题。”

2006年12月，新任九江市人大常委会主任张远秀到任后，就和常委会组成人员形成了这样的共识：人大工作要“到位不越位、解难不作难、支持不代替、监督不对立”，致力于在监督法框架范围内积极探索，拓展形式，改进方法，进而增强工作效果。

2008年年初，在借鉴外地经验、广泛征求意见的基础上，九江市人大常委会出台了《进一步提高常委会审议意见和办理质量的意见》，建立了“调研求深、审议求细、督查求实、票决较真”的工作机制，对审议意见的提出程序、交办催办办法、办理情况的报告形式、报告时限和审议意见的表决提出了规范性的要求，相比原来的审议程序，票决制是新增的一个环节，即对“一府两院”研究落实常委会审议意见情况进行满意度测评，满意票票数没有过半，就要发回重新整改。

“听取和审议专项工作报告是人大常委会最常规的监督手段，但从实践中来看，审议意见办理情况‘文来文往’的现象让监督实效大打折扣，往往监督已经监督，但问题还是问题，审议意见‘打白条’的现象不在少数，为此我们开始酝酿制度层面的变革。”在谈到设立满意度票决的初

衷时，张远秀如是说。

在九江市十三届人大常委会第十五次会议上，33名常委会组成人员充分发表意见建议，对上年度全年开展的行政许可法、江西省森林条例、城乡规划法、体育法4个执法检查报告审议意见的整改落实情况进行了认真审议并进行票决。最终，城乡规划法执法检查报告审议意见落实情况的票决结果为满意5票，基本满意19票，不满意9票，满意票数没有过半，其他三个票决结果分别为一个满意，两个基本满意。审议意见落实情况没有获得通过，这在九江市人大常委会历史上还是第一次。

会后，市人大常委会及时将票决结果和审议中常委会组成人员提出的意见建议向市政府作出反馈。在收到市人大常委会的反馈意见后，市政府立即召集有关部门召开专题工作会，提出了集中力量、集中精力、集中时间、集中攻坚，将整改措施落到实处。

虽然这只是程序上一个小小的变化，但对于政府及有关部门来说，这是一个更为刚性的约束，进一步增强了政府有关部门的人大意识、法律意识，提高了人大常委会监督的质量和实效。

张远秀认为，调查研究是增强人大工作实效的基石，所以十分看重“调研”二字。她说，“调查研究是成事之基，谋事之道，转变作风之本，对于人大工作而言，要在监督中有话语权，深入细致的调研工作必不可少。”

为提高审议质量，使常委会组成人员更加深入细致地掌握实情，对



九江市人大常委会主任张远秀等在浔阳区大庙村整体搬迁村民复建点调研

审议的每一个议题，九江市人大常委会事先都要根据实际情况，采取听取汇报、实地查看、召开座谈会、明察暗访、统计数据等方法进行深入细致的调查研究。市十三届人大常委会第二十一次会议安排了听取和审议食品安全法执法检查的议题，九江市人大常委会首次在市直新闻媒体公布举报电话，接收投诉，根据举报投诉情况，市人大常委会执法检查组对城区8家生产企业、45家流通场所和28家餐饮店进行了明察暗访，抽检了食品样品24个，及时督促政府及有关部门开展了食品安全整治行动，有效查封和取缔了一批假冒伪劣食品窝点和加工小作坊。

九江区位优势，资源丰富，历史积淀深厚。为顺应全市上下加快发展的迫切愿望，九江市十三届人大常委会把沿江开发列入了第四次会议的审议议题。张远秀带领市人大常委会组成人员和各委办负责人赴同被国家列为第一批沿江开放城市的岳阳、黄石、安庆和芜湖进行学习取经。短短四天时间，马不停蹄，行程两千公里，先后召开了四个座谈会，参观了三个工业园区、两个外贸码头、三家企业、四个城市广场。回到九江后，又连夜召开考察碰头会，形成了一份措辞恳切、内容翔实、针对性和可操作性都很强的考察报告，及时提交给市委、市政府作决策参考。对这份报告，市委非常重视，多位领导作了批示，市委常委会议还专门进行了讨论、研究、采纳。☑

# 建议办理“回头看”： 让代表真满意

文 / 朱金富 张富强

代表年年提建议，但本届以来所提建议如今办理情况究竟如何？当年答复“正在解决或列入计划逐步解决”的建议现在办成了没有？当年答复“暂时因条件未成熟而没有解决的问题”现在是否已经具备解决条件并积极着手解决了呢？承诺的事项最终兑现了没有？

今年以来，嘉兴市人大常委会在总结以往代表建议办理工作经验的基础上，首次以代表建议办理“回头看”的形式对代表建议实行跨年度跟踪督办，通过8场督查会，当面考量承办单位的建议办理工作，受到了人大代表的好评。

“代表‘满意率’高不等于代表建议的‘解决率’也高。”嘉兴市人大常委会副主任俞四兴直面现实。“以代表建议办理‘回头看’形式实行跨年度跟踪督办，主要目的还是要有效提高代表建议的解决率。”“对部门而言，不仅要看你做了多少工作，而且要看你做成了多少工作，办成了多少实事。”

年初，市人大常委会分管领导多次召集市人大常委会、市政府相关办事机构负责人对“回头看”工作进行认真研究，协调有关方面做好准备工作。3月9日，市六届人大常委会第61次主任会议在听取了相关工作情况汇报后，认为开展建议办理“回头看”工作很有必要，同意开展这项工作。3月17日，市委办、市人大常委会办和市政府办联合发文，部署开展“回头看”工作，明确了“回头看”工作的范围对象、基本内容，开展“回头看”工作的组织形式和目标要求。7月21日，市

人大常委会召开代表建议办理“回头看”工作会议，对跨年度督办代表建议办理工作进行再动员、再部署，会议提出了代表建议办理的“解决率”要在原有基础上再提高20%左右的工作目标。

3月至8月间，各代表建议承办单位本着认真负责的态度，对市六届人大一、三、四次会议代表建议办理工作进行了认真梳理，对答复承诺事项的落实情况进行了认真检查，对一些存在的问题进行了研究处理，努力做到了条件成熟一个解决一个。很多承办单位针对有些难点、重点建议，逐件与领衔代表面对面沟通，得到了代表的充分肯定。

9月至10月间，市人大常委会副主任俞四兴率领督查组，以召开督查会议的形式，按条线到“回头看”办理工作“大户”进行上门督办，对部分代表建议的办理情况进行抽查。先后召开了7次督查会议，抽查了17个单位、53件建议的办理情况，有36名市人大代表参加督查活动。

通过代表建议办理“回头看”，切实解决了一批事关民生、城乡统筹发展、经济转型升级和社会事业方面的热点问题。人大代表多年来反复提出而由于种种原因一直未能解决的代表建议，是本次“回头看”工作着力推动解决的一个重要方面，也是人大常委会督查的重点内容。本届以来，朱张坤等代表，每年人代会上都要提出关于“加快对嘉兴化工集团整体搬迁步伐”的建议。由于多方面的因素，政府虽在

努力，但搬迁速度不快。通过“回头看”工作的开展，市政府将确保该集团在今年年底以前完成整体搬迁任务，这一问题将最终得以解决。对代表建议较为集中的一些方面的工作，如促进全市教育事业均衡发展、加强基层卫生工作、加强畜禽养殖污染综合治理、禁采地下水源加强地下水源保护、水环境综合治理、城乡居民饮水安全、发展城乡公交事业、提高政府采购效率等各项工作，通过办理工作“回头看”，相当部分代表的建议已经得到解决或基本解决，或者在一定程度上促进和推动了政府部门的工作。

通过“回头看”工作的开展，列入督办计划的474件代表建议，已经有225件得到解决或基本解决，加上上年度已经解决的364件，市六届人大一、三、四次会议代表所提的910件建议，已有589件得到解决或基本解决，解决率为64.7%，在原有基础上提高了24.7%。

“回头看”工作的开展，赢得了广大人大代表和人民群众的好评。很多市人大代表表示，通过本次活动的开展，政府部门比以往更加重视代表建议办理工作，投入了大量的人力、物力，真正从提高建议办理的“解决率”上下了功夫。市六届人大常委会组成人员在审议相关工作报告时，也充分肯定了这项工作，认为开展“回头看”很有必要，很及时，无论是促进代表履职，还是促进政府部门工作，都具有积极意义，是1983年建立嘉兴市人大常委会以来，在办理代表建议工作中的创新，有效地解决了一大批“老大难”问题。■





# 胡厥文： 曾立志“一生不为官”

文 / 王 嘉



胡厥文（1895年—1989年）

从探索实业救国，到发起组织民建，再到为国家的现代化建设尽心竭力，胡厥文的毕生都在为救国救民、强国富民而努力。新中国成立以来，胡厥文曾任第一届全国人大代表，第二、三届全国人大常委会委员，第四、五、六届全国人大常委会副委员长。他把中共十一届三中全会以来的新时期看做千载难逢的为国效力的黄金时代。

胡厥文在二十来岁时便创办新民机器厂，专攻机械制造，当时的他被同行誉为“机器之友”。当时的他曾抱定这样的人生宗旨：一不当官，二不为教，终身以实业救国为己任。那么，是什么让他年届半百时还要“从政”，发起组织工商业界自己的政治团体——民主建国会，直到官至全国人大常委会副委员长？

1955年召开的一届全国人大二次会议上胡厥文的一个发言可以给出答案。在这次会议上，李富春副总理作了《关于发展国民经济第一个五年计划》的报告。其中谈到“要建立我国社会主义工业化的初步基础。在五年内，全国基本建设投资为427.4亿元，其中工业是重点，占58.2%。”作为第一届全国人大代表参加会议的胡厥文听到这段话兴奋不已，情不自禁在大会上畅谈自己的感受：“实现国家工业化是我多年来孜孜以求的理想，强国裕民是我始终不渝的奋斗目标。”

胡厥文接着说，“我是从事资本主义机器制造工业经营的。当年纪不很大时，看到火车、轮船，就感到没有机器，国家不可能强大。后来听到‘实业救国’的说法，也是心向往之。几十年来，我经营的企业在帝

国主义和官僚资本主义的双重压迫下，到解放前夕，已是奄奄一息，所谓‘实业救国’真是在做梦。这也是半殖民地半封建的旧中国研究技术的民族资产阶级的共同遭遇。新中国成立初期，我的企业绝大部分接受的是国家订货，去年又获得批准了公私合营，改进了生产经营，发挥了有利于国计民生的作用，非常愉快。这都有力证明：只有走社会主义工业化道路，才能把贫弱的中国变成富强的中国。”

这个真情表白，不仅道出了胡厥文“从政”的缘故，更表达了他对党、对国家、对社会主义的坚定信念。他虽不是共产党员，但他坚信和拥护中国共产党的领导。在他担任第四、五、六这届全国人大常委会副委员长期间，他对社会主义祖国寄予无限期望，坚信社会主义四个现代化建设的目标一定能够实现，并为祖国的振兴而尽心竭力。

1975年1月13日至17日，四届全国人大第一次会议在北京举行。会上，周恩来总理抱病作了最后一次《政府工作报告》，再次提出了1964年12月三届人大提出的实现四个现代化的宏伟目标。正是在这次会议上，胡厥文当选为全国人大常委会副委员长，从此胡厥文成为我国的国家领

导人之一。

在四届人大期间，胡厥文努力学习大会文件，写下了《学习四届人大周总理政府工作报告》。为实现四届人大提出的宏伟目标，年届80高龄的胡厥文在担任全国人大常委会副委员长以后，“努力工作矢忠忱”，在1975年的春末夏初，到时称“大三线”的大西南的重庆、四川和云南等地视察工作。

1978年2月24日，五届全国人大第一次会议和五届全国政协第一次会议在北京召开，被破坏了的人民代表大会制度和政治协商制度得到了恢复。大会发出了团结起来建设社会主义现代化强国的号召。胡厥文在回忆录中谈到，“我将这次会议看做是全国人民的喜庆，也是工商业者的喜庆。兴奋之余，我更感到在国家四化建设的新时期，自己肩上的担子比以前更重了。”

1979年10月10日，中国民主建国会第三次全国代表大会和中华全国工商业联合会第四届会员代表大会在京开幕。胡厥文大病初愈后便出席了会议，并致开幕词。会后他在各种会议上反复宣传新时期的形势和任务，后来他所说的“千载难逢的黄金时代”和“把吃奶的力气拿出来”这两句话，成为民建和工商联成员在新时期的共同心声。✶

# 王安石变法为何演变成悲剧?

文 / 石学峰

北宋熙宁元年(1068年),年仅20岁的神宗皇帝赵顼登基伊始,不仅痛心于皇祖皇宗们对辽和西夏的屈服退让,而且还极其不满于朝廷及各地州县官员的精神萎靡不振,他热切地渴望通过朝纲改革,使得北宋王朝能够早日革除积弊,进而强兵雪耻,富国安民,雄立天下。

神宗皇帝赵顼亲政后,经过一番紧锣密鼓的人才筛选,最终他将选拔安邦治国英才的目光落在了当时颇具盛名的王安石身上。此时的王安石,曾任地方官员多年,虽几经沉浮,但了解国政民情,品行颇佳,而且在朝野上下声誉极高。

人们称赞他质朴节俭,不嗜酒色财利;赞美他视富贵如浮云,不以自身荣辱进退为意;钦佩他好学深思,深通经术,成一家之学。尤为重要的是,王安石几年前曾上书宋仁宗,力陈“理财为先”的改革建言,与神宗励精图治的雄心壮志,不谋而合。熙宁二年,神宗排除朝中大臣的反对和阻挠,果断地任命王安石为参知政事(副宰相),筹备变法事宜。就这样,一场关乎国运兴衰、关乎民生顺逆的重大改革运动正式开始了。

然而,事不遂人愿,从熙宁六年秋开始,天下大旱,十个月滴雨未下,麦苗焦枯。农历四月,一个叫郑侠的小官、绘了一幅《流民图》以密件进呈皇帝,还附了一道奏疏,大意是说他负责看守安上门,每天在城门上看到为变法所苦的贫民扶携塞道,质妻鬻子,斩桑折屋,于是将这些图景绘下来请皇帝圣览,请神宗观其图,罢废害民之

法,“延万姓垂死之命。十日不雨,乞斩臣宣德门外,以正欺君之罪”。

神宗打开一看,不由得倒吸一口凉气,图上无数流民携儿牵女,身无完衣,四处啼饥号寒,口嚼草根野果。许多“身被锁械”而负瓦揭木,卖钱偿官,奄毙沟壑,累累不绝。酷吏威逼恫吓,怒目追索,神宗不禁为之潸然:以王安石如此能臣,一场富国强兵的大变法怎么会搞得百姓如此凄惨,民不聊生呢?

据《续资治通鉴》记载:神宗接下了这份郑侠不惜以被治死罪的方式而密呈上来的《流民图》,放在衣袖内,反复观看,面色凝重。四月初六,神宗在度过一个不眠之夜后,下诏暂停青苗、免役、方田、保甲等八项新法。诏下,天降大雨,旱情解除。

传统王朝史书上多的是谏诤之说,并不怎么可信,郑侠的一番举动巧合因素很大。而且,后来经过吕惠卿等人一番政治动作,将郑侠送进了大牢,变法还是照常进行。但事实是无可动摇的,王安石大变法确实搞到了一种民怨沸腾的程度。然而,连首都汴京城的水果、芝麻,官府都能想办法刮出钱来,甚至连挑水、提茶都要到衙门去交费,“食土之毛,莫得免焉”。这种于封建王朝体制内的变法成色可想而知。

应该说,王安石的变法政策无一不从良好愿望出发,比如“青苗法”,本意上就是充分考虑到农民的利益的,而且,他在鄞县做知县时试验过,“贷谷于民,立息以偿”,效果不错。然而当他将此法推向全国,同比例放大,却南辕而北辙了。不识字的乡农们去申请青

苗法的贷款,要经过以下程序:为了填写申请书,就要花钱请书吏;再拿到衙门去申请,碰到贪官污吏,中间不知要花多少打点费,而且贷款多少完全由官吏写。据史书记载,虽然变法规定的利息是二分,但经过中间贪官污吏的层层盘剥,最后贷款农民要返还的实际利息,竟达到原先设定的三十五倍,比高利贷还要高许多。于是逼得农民宁肯“哀求于富家大族,增息而取之”,去借高利贷,也不敢向政府贷款。“利民之政”变成了“扰民之举”。

更糟糕的是,王安石过于自信,急于求成,在推行新法过程中采取“一刀切”的做法,下令各地必须贷出多少钱,给下面下指标。这样一来地方官员就硬性摊派了,除了一般的农民要其贷款,连中农、富农、地主都必须接受贷款。其实中农、富农和地主不存在春荒的问题,根本用不着贷款,但地方官员就是硬逼着他们贷款,因为要完成指标。这样一来,到了还钱的时候不要说一般农民吃不消,就是中农、富农也吃不消。自然,这项措施变成了官员的赢利手段,他们的权力寻租,也有了改革这一至高无上的借口。再有像“市易法”,本来是规定收购滞销货,后来就变成了专门收购紧俏物,这时的衙门已经变成了一个赚钱的机构,结果成了全官经商,官商作风愈演愈烈,官府几乎疯狂地与民间争利。

许多史书都把王安石变法作为正面典型来歌颂,现在回溯探究,问题并不如此简单。怎么富国强兵,一向立意高远的王安石竟将变法定位于“理财”



二字,最后就是一个钱字。在一个自然经济的农耕社会,一定时期财富总额是一定的,不在民间就在官家。一个“理”字,便把老百姓的钱“理”进了“官家”的口袋。当时几乎每次朝会,司马光、苏轼等人都要诘难王安石这个问题,王没法正面回答。但他有一套为变法立言的原则:天变不足畏,人言不足恤,祖宗之法不可守。

平心而论,王安石的“三不”原则确实是非常值得一书的,这是改革家大无畏的斗争精神。但反过来看,改革家非理性的过头的激情也于此暴露无遗。说句唐突古人的话,就是光顾自己一逞政治抱负,变法变得快活,而置百姓的生存于不顾。对于弱势群体的血和泪,王安石企图抱定“当世人不知我,后世当谢我”的思想去硬生生地克服它,可这又哪里克服得了呢?

王安石主持的变法,成了大宋政界围绕新法是“利民”还是“害民”展开争论而形成的最大的一场政治角力,政见不同的臣僚纷纷发表看法,难以骑墙。原来的中书和台谏班子,多数是变法的反对派,所以,王安石主持中央政局之后,对这些部门进行了大清洗,仅从熙宁元年至四年就罢免了19位台谏,换上了自己的同党李定、薛昌朝、谢景温等,基本封杀了反对的声音。于是,轰轰烈烈的变法期间,或者是“台谏之臣,默默其位而不敢言事,至有规避百为,不敢居是职者”;或者是执政大臣“专用其亲爱之人”为台谏官,“或小有违忤,即加贬逐,以惩后来,必得佞谀之尤者,然后为之”。在这种功利目的前提下引进的台谏,往往多是察言观色、见风使舵之辈,有的声嘶力竭为变法呐喊助威,好也好,不好也好;有的扛着一个拥护变法的大招牌,行灭杀政敌、搜刮民财之事。如在“乌台诗案”中陷害苏轼的李定等人。南宋章如愚在《山堂考索续集》中谴责说:“安石作俑,始于钳天下之口。”

一方面是上层政坛上的清洗,另一

方面就是对下层百姓的言论封堵。为了防止百姓不满而诽谤帝国伟大的新法,熙宁五年春正月,朝廷下令在首都设置逻卒兵丁,对百姓实行“监谤”,不许乱讲新法如何。就对历史进程的影响来看,此举也书写了以专制钳制言论自由的丑陋一页,其恶劣后果并不能因变法的“政治上正确”而一笔勾销。

王安石的文学名篇如《游褒禅山记》、《读孟尝君传》,立意高远、险峭,足以显现一种特立独行的风格:立论很高,行别人所不敢之险。但这或许只对文学有意义。放在政治上,老是“站着说话不腰疼”就很有问题了。政治主张再高,也不能漠视事实的掣肘。王安石作为大政治家,似乎缺少儒家传承的“平民关怀”,只要自己政见得以实施,百姓苦难便可不以为然。用现在的话说,这是必须付出的“改革成本”,弱势群体就注定要为王先生震古烁今的变法做出牺牲。

一番变法,让朝廷的财富堆积如山,要专门新建五十二座国库来存放。而老百姓的境况如何呢?让王安石自豪的“摧兼并,济贫乏”的青苗法,本来是一种充分考虑到农民利益的低息贷款,但实际操作下来却演变成了很可怕的官家垄断的高利贷。陕西农民向官家借陈米一石,到还的时候是新的好小麦一石八斗七升五合,“所取利近一倍”,翻了个大跟头。“虽兼并之家乘饥谨取民利息,亦不至如此重”,弄得连“中户以下大抵乏食”。中等收入的家庭吃饭都成了问题,更不用说绝大部分的贫民了,于是“妇子皇皇,如在汤火之中,号泣呼天,无复生望”。而原本目的在减轻贫困农民负担的免役法,也因问题多多导致全面失败。官员贾蕃在东明县(属开封府)时试行免役法,故意把农户的等级提高,把四等农户提升为三等(按规定,四、五等农户免纳役钱),意味着把免纳役钱户提到要纳役钱户中,从而激起了民户的不满。东明县乡农了解情况后,有一千多人纠集进京“上访”,跑

到王安石住宅前闹事。这在整个变法过程中绝非个案。

事实证明,把理财、言利、搞钱当成变法的内核,注定了这场怀着理想主义初衷的变法,势必要背着扰民和聚敛的恶名走向失败。

变法有两种:好的是通过变法,人民百姓走上富裕之路,由此催生出真正的国富民强;而糟糕的,则徒有堂皇高远的名义,不仅不能解决社会问题,反而让平民百姓生活更加困苦。商鞅“废井田,开阡陌”,从而为秦一统天下打下根基。而王安石变法有点相反,尽管数字飙升,政绩遍地开花,但以更严密的措施去管制、搜刮百姓,国富民穷,如此变法究竟有多大意义?朱熹说:“介甫之心固欲救人,然其术足以杀人。”形象之极。而最大的后果,是赵宋王朝人心的离散。四十多年后,北宋亡国。

再好的变法,也不能以牺牲普通百姓的生存为代价,于是有了芝麻级人物郑侠以生命一搏绘制的《流民图》。而名臣士子如欧阳修、苏轼、司马光等也无不反对。其实,在没有王安石变法之前,他们也是改革派。见变法如此苛峻,他们只好做“保守派”了。而政治上缺乏雅量的王安石更将这些“保守派”一一逐走,于是“君子都走了,小人就来了”,变法本来就有问题,小人们再在其中上下折腾,结果可想而知。

这时候,一个政客式的王安石“浮出水面”——神宗也感觉剥削太重,心中不安,于是将大臣奏议中言及民间不满新法的内容告诉王安石,王却大不以为然。帝曰:闻民间殊苦新法。安石曰:祈寒暑雨,民犹怨咨,此无庸恤。

在这里,人们几乎看不到那个在诗文词章中体恤民疾、赈济困乏的王安石的影子了。这位中国历史上惟一不愿让人抬、不坐轿的宰相,拒奢华、拒纳妾的宰相,也是惟死后无任何遗产的宰相。一个本来应该大写的儒者,对平民百姓的利益居然如此视如无睹,真是莫大的悲哀!❏

# 毛泽东选秘书

文 / 褚双林 薛 锋

集思想家、政治家、军事家、书法家和诗人于一身的毛泽东，好学勤思，博古通今，作为他的秘书也必须高水平的，因而毛泽东的几个主要秘书都是经由他本人发现和挑选的。

毛泽东认为：“有了学问，好比站在山上，可以看到很远很多的东西；没有学问，如在暗沟里走路，摸索不着，那会苦煞人。”因此，毛泽东选秘书一个重要标准须是“有学问”的。毛泽东习惯于以文识才，以才举人，他的三位秘书都因各自的文才而引起毛泽东的注意和任用，并在以后的工作中成为毛泽东的得力助手。

胡乔木的选用，起因于毛泽东看了胡乔木在《中国青年》杂志上发表的一篇纪念五四运动二十周年的文章，发现“乔木是个人才”，所以点名要调胡乔木当秘书。胡乔木来到毛泽东身边后，在毛泽东的影响下，读了大量理论著作和文献。

由于胡乔木的埋头苦学和深厚的理论功底，使他在正确掌握毛泽东思想和起草中央文件方面发挥了重要作用。1971年夏，毛泽东南巡中在回答丁盛“胡乔木是什么样的人”时说道：“胡乔木曾为中央起草了许多重要文件。《关于若干历史问题的决议》别人搞了几个月，没有搞出头绪，他一写，就写出来了。《再论无产阶级专政的历史经验》也是他写的，写得不错。”由于胡乔木出色的文字能力，他逐渐成为“中共中央一支笔”、“大手笔”。

陈伯达之所以能够成为毛泽东的秘书，是因为陈在延安的一次座谈会上较为有特色的发言。当时，会上对孙中山的思想发生争论，陈伯达的发言阐述了孙中山的思想。陈伯达刚发言完毕，毛泽东就站了起来，高兴地说道：“刚才陈伯达同志的发言很好，很恰当地分析了孙中山思想的阶级属性问题……”

散会后，毛泽东就把陈伯达留了下来。晚上，毛泽东请美国客人吃饭时，又邀请了陈伯达。席间，毛泽东与陈伯达关于古代哲学的谈论，使他们之间有了共同的话题。这一天，成了陈伯达一生的转折点。从此，他成为毛泽东手下的“一支笔”。

田家英最初引起毛泽东的注意，是因1942年田家英在延安《解放日报》发表的《从侯方域说起》一文。毛泽东看后，颇为赞赏。虽然那只是一篇千余字的杂文，但毛泽东从中看出了作者较深的中文功底和敏锐的思想。此后不久，毛泽东就把田家英调来当毛岸英的语文、历史老师，后又经过几次特殊的“面试”，毛泽东才正式选调田家英为自己的秘书。

毛泽东喜欢吟诗赋辞、泼墨挥毫、博览群书，也希望身边人员能经常与他交流心得。秘书受他的熏陶，也都培养出广泛的兴趣爱好。20世纪60年代，胡乔木因病疗养而离开毛泽东身边多年，在休养期间，他开始学写古诗词，并将习作呈送毛泽东审阅，毛泽东因对诗词的浓厚兴趣，故而忙中偷闲，对胡乔木每次送来的诗词“终日把玩推敲，帮他逐句修改”，如此书信来往不断。

正如胡乔木所说的那样：“《词十六首》都是在毛泽东同志的鼓励和支持下写出来，经过他再三悉心修改以后发表的。我对毛泽东同志的感激，难以言表。”这件事，还引起江青的不悦，“你的诗词主席费的心血太多，简直是主席的再创作。以后不许再送诗词给主席，干扰他的工作！”

陈伯达与毛泽东共同的兴趣爱好在于两人对中国古代哲学的兴趣。陈伯达曾讲授过先秦诸子课，擅长中国古代哲学研究，而这正是毛泽东当时思索的热点。

20世纪30年代，陈伯达在毛泽东的指导下，曾一口气写下《墨子的哲学思想》、《孔子的哲学思想》、《老子的哲学思想》等哲学文章，并引起毛泽东的很大兴趣。他对陈伯达说：“《墨子的哲学思想》看了，这是你的一大功劳，在中国找出赫拉克利特来了。”借助于对中国古代哲学的探讨，借助于呈送文章向毛泽东请教，陈伯达与毛泽东的关系日益密切起来。

田家英比毛泽东小29岁，如同子辈，但由于田家英喜欢文史，跟毛泽东一拍即合。毛泽东一读了好书，便向田家英推荐，共同的兴趣爱好，使他们之间填平了年龄的沟壑。

在毛泽东的影响下，田家英还逐渐对书法产生了兴趣，并陆续买了上千幅清朝字画。闲暇时，评论古人书法，常成为毛泽东和他的共同话题。

毛泽东爱诗，田家英也爱诗，田经常为毛泽东查对古诗，并相继编辑出版《毛泽东诗词十九首》、《毛泽东诗词》、《毛主席语录》等，在宣传毛泽东思想方面发挥了重要作用。

毛泽东已经逝世多年了，他的那几位秘书也早已作古，毛泽东发现和挑选秘书的故事也成为让人难忘的历史故事。✶



# 美国的“茶党”运动

文 / 刘冰

2009年2月19日,美国芝加哥商品交易所,CNBC电视节目主持人桑特里在做现场报道时,将话题转向奥巴马政府刚宣布的抵押贷款再融资政策,抨击这些措施“鼓励人们继续犯错”,用纳税人的钱“为失败者的贷款提供补贴”,他号召成立芝加哥茶党,抗议政府的经济政策。

桑特里的声音通过电视画面传遍全美,几乎在一夜之间,各州越来越多的组织和个人开始以茶党名义开展聚会、游行等活动,反对奥巴马政府扩大公共开支、救助银行、医疗改革等政策。茶党运动开始再次成形,影响迅速扩大,它超越美国传统政党体制约束,成为美国政坛上一支生力军。

据《纽约时报》和哥伦比亚广播公司联合举行的民意调查,茶党运动得到了全美18%至20%民众的支持。2009年2月迄今,茶党已成功举行多起全美范围的抗议活动,吸引大批民众参加。如,据德国《明镜》周刊报道,2009年4月15日即美国上年报税截止日,约30万茶党人在全国300多个城市走上街头,抗议奥巴马政府的财政和税收政策,成为近年来美国规模最大的群体示威事件。

## 历史渊源长,兴起有土壤

茶党运动最早可追溯至1773年著名的波士顿茶党,他们抗议英国殖民当局增加税收,垄断茶叶贸易,主张“无代表权,无纳税义务”(“No taxation without representation”),引发著名的波士顿倾茶事件,掀开了美国独立战争的序幕。茶党运动因茶而起,核心是反对不合理征税(“Tax Enough Already”)和追求政治、经济自治。建国后,美国一些政治活动人士开始以茶党名义开展活动,如1973年在纪念波士顿茶党200周年之际,美民众在波士顿范尼厅举行大规模聚会,反对尼克松政府的政策做法。近一个例子如2007年,德克萨斯州联邦众议员保罗(Ron Paul)在纪念波士顿茶党234周年之际为自己造势,宣扬财政保守主义,并在24小时内创纪



2010年11月15日,众议院茶党领导人巴克曼在华盛顿发起反对大政府的“繁荣集会”,促使政府放弃大政府政策

录地筹款600万美元。

茶党运动再度兴起,背景是许多美国人对国内经济形势感到不满,对奥巴马政府和国会的表现感到失望乃至愤怒,本质上是美国保守主义力量对奥巴马新政的强劲反弹。小布什政府执政八年,新保守主义运动日渐式微。奥巴马政府执政两年来,为走出金融危机困境,相继推出经济刺激法案和医疗改革法案,扩大政府开支以刺激经济,将推行全民健保视为其执政优先议程,完成了对美国保守主义执政理念的彻底颠覆。一方面,经济刺激法案虽取得初步效果,但复苏基础薄弱,最牵动美民众神经的失业率一直居高不下,在9%左右顽强徘徊;医保法案虽获通过,但未转化为奥巴马政府的执政优势,且逐步演变为其政治“负资产”。许多共和党主政的州政府认为,该法案要求每个美国人都要购买医疗保险的规定违背了美国宪法。另一方面,上述法案带来的巨额政府开支和财政赤字令不少美国人忧心忡忡,认为奥巴马新政背离了有限政府、财政保守主义和自由市场经济的传统价值观。加之阿富汗战争局势未见改观,墨西哥湾漏油事件延宕日久,奥巴马支持率在美国中期选举前已跌至50%以下,有60%的美国

人认为国家走错了方向,对现政府的不满、愤怒情绪在美国弥漫,为保守主义力量反弹提供了土壤,茶党兴起了群众基础。

### 主张挺保守,还不是独立政党

美国纽约时报和哥伦比亚广播公司、今日美国报和盖洛普、美国有线电视新闻网等媒体所作的民意调查都显示,茶党运动的支持者大部分为已婚白人男性,较之普通美国人,他们更富裕,受教育程度更高,多数为注册共和党人或共和党的支持者,且较一般共和党人更保守。

茶党的政治主张在名为“美国契约”(“Contract from America”)的政治议程中体现得较为完整。“美国契约”由休斯顿“茶党爱国者”组织提出,经在全美范围内网上征集、整理茶党运动参与者和支持者的想法而成,它坚持个人自由、小政府和经济自由原则,主张国会通过的每项法律都必须得到宪法的具体条款授权;实行平衡预算,修改宪法使任何增税的法案必须获得国会三分之二多数通过;采取简单、公平的单一税率制度;结束联邦政府无节制的开支;取消奥巴马政府推动通过的医疗改革法案,建立一种符合自由市场原则的医疗和保险制度;减税并取消所有的增税计划,永久延续布什政府将于2011年到期的减税计划等。

可以看出,茶党运动是在奥巴马新政背景下美国传统保守主义向自由主义的一次挑战,是美国两股政治思潮不断交锋的历史的延续,是“共和党人中的共和党人”支持发起的一场“草根”运动。同时,茶党运动没有统一的领导核心,组织松散,种种临时成立的茶党团体其政治诉求的重点也各有不同,现阶段还没有成为独立于民主、共和两党之外的独立政治力量。

### “中选”显分量,未来有看头

茶党运动的影响不仅限于举行群众集会。在刚刚结束的美国中期选举中,茶党倡导纯粹的保守主义价值观,全力支持他们认为的“纯洁”的保守人士,同时蔑视共和党“权贵”和寻求连任者,用手中的选票无情地惩罚共和党中间派,推动该党进一步“向右看齐”。

如在“中选”初选阶段,在茶党候选人的压力下,寻求连任的共和党联邦参议员麦凯恩在移民问题上迅速向右翼靠拢,转而支持该州通过的备受争议的移民法。那些暂时没有选举压力的共和党人也倍感压力,如持中间路线的南卡罗莱纳州联邦参议员格雷厄姆今年5月暂停了与民主党在能源和移民问题上的合作。由于被茶党认为不够保守,已连任三届的犹他州共和党联

邦参议员贝内特丧失了参加党内初选资格。在肯塔基州,政坛新人、眼科医生兰德·保罗在茶党支持下,轻松击败美参议院共和党领袖麦肯奈尔亲自圈定的人选、肯塔基州州务卿格瑞森。此外,在内华达州、南卡罗莱纳州、缅因州、南达科特州、新泽西州等地,茶党支持的候选人都分别击败党内对手赢得初选提名。

截至11月19日,本次中选共和党已赢得了240个联邦众议员席位,形成自1940年以来在众议院的最大多数优势,在参议院则增加6个席位,有效削弱了民主党在参议院的多数地位,超过一半的州长职位也落入共和党手中。民主党中选遭受重挫,首先是奥巴马政府就任于危难之际,前任政府留下的“不良资产”过多,同时又遇国际金融危机爆发,其推行的经济改革引发众多阶层不满,施政表现与选民的期望值落差太大,导致中间选民大批转向共和党。此外还有一个重要原因,在于茶党成功地重新将美国的保守选民动员起来,激发了他们的投票热情,形成了保守主义回潮势头。美国政坛当前形成“左派更左,右派更右”的“极化”局面,茶党可谓“功不可没”。

“今夜,茶党运动波涛汹涌”,在赢取肯塔基州联邦参议员职位的晚上,共和党候选人、眼科医生保罗欣喜地说。未来茶党运动会“波涛汹涌”奔向何方,仍将是观察美国政治生态发展的一个有趣的视角。★



2010年11月2日,美国华盛顿,茶党支持者举行集会,为茶党助选。



# “到海得清无？”

文 / 范敬宜

北宋名臣范仲淹善文，一句“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”传诵千古。但是范仲淹还善诗，则知者不多。其实范仲淹的诗不但写得好，而且写得多，收入宋刻《范文正公集》的诗赋就有268篇（首），其中多为警世之作。

最近重读范诗，对其中一首《瀑布》吟诵再三，生发许多感叹。全诗如下：

迥与众流异，发源高更孤，  
下山犹直在，到海得清无？  
势斗蛟龙恶，声吹雨雹粗，  
晚来云一色，诗句自成图。

八句之中，前四句是重点。大意是：迥然不同于寻常溪流的瀑布，从高山之巅直泻而下的时候，是何等气势，何等清直，可是经过千回百转，流入大海时，不知是否还能保持自己的清纯不污？

此诗在文集中未注明写作年月，据近人考证，作于范仲淹初入仕途之时。胸怀大志的范仲淹，面临人生道路的重大转折，首先想到的是今后的一生中如何永保清正廉洁，当个清官、好官，而不变坏。“到海得清无”是他托物寄情，向自己发出的“预警”。值得钦佩的是，他用一生的实践对这个问题作出了圆满的回答。

古今中外的文学家，都喜欢把人生比作“生命的河流”。“河流”的特点是：漫长、曲折、流动、多变。在它行进的过程中，不但会遇到峭壁险滩的阻挡，而且会遭受污泥浊水的侵染，要想在入海前保持原有的清纯状态，几乎

是不可能的。但“比喻永远是跛脚的”，作为社会主体的人毕竟与自然物体的河水不同，人有思想，有意识，有意志，有理智，有精神力量，在“生命的河流”中，可以劈波击浪，排除险阻；也可以激浊扬清，“出淤泥而不染”。问题的关键在于：在复杂多变的环境面前，能否时刻保持一副清醒的头脑。

由此想到，在当前反腐败斗争中查处了一批违法乱纪的领导干部，有的已受到法律的严厉制裁。人们在拍手称快的同时，也经常提出这样的问题：“这些受过党多年培养教育的干部，怎么会堕落成腐败分子？”这个问题很复杂，每个人犯罪的原因各不相同，需要进行具体分析，不能简单地一概而论。但是从其中有些人在狱中或临刑前的自白来看，几乎都经历了一个逐渐变坏的过程。当然，有的原来就是坏人，利用各种手段窃据了要职；而有一些则原来并不很坏，并非一开始就是贪官污吏，甚至工作表现还不错，做过一些有益的事情。但是随着地位、环境的变化，放松了世界观的改造，思想逐渐变了。特别是在市场经济条件下，权钱交易的机会越来越多，形形色色的外界诱惑也越来越多，意志稍一松懈，就会被“糖弹”击中，以至于越陷越深，无法自拔。有的人第一、二次受贿还心惊肉跳，到后来就变得胆子越来越大，胃口也越来越大，结果“一失足成千古恨，再回头已百年身”，一切都悔之晚矣。如果他们一开始就常以“到海得清无”自问、自警，时刻

预防自己变坏，情况可能会大不一样。

话得说回来，防止腐败不能只靠个人的操守，更重要的是靠法律，靠体制，靠监督，靠教育。这里之所以强调“自警”，主要是希望在反腐败斗争中通过认真总结某些党员领导干部走向堕落的教训和规律，使广大干部真正认识到防微杜渐的重要，懂得：贪如火，不遏则自焚；欲如水，不遏则自溺，从而提高自己的预防堕落的自觉性。不要以为堕落只能是别人的事。先哲苏格拉底有句名言：“逃避死亡并不难，要逃避堕落才是最难，因为它比死亡跑得更快。”

请君一读范公诗，永如瀑布直且清！★

本文选自《敬宜笔记·续编》。作者范敬宜，1931年生，苏州人，1951年毕业于上海圣约翰大学中文系后，到《东北日报》（后改名为《辽宁日报》）任编辑，1957年年仅26岁时被错划为右派下放到辽西农村劳动改造。1979年他回到《辽宁日报》，历任农村部副主任、主任、编委、副总编辑等职。1984年调京，历任外文出版局局长、《经济日报》总编辑、《人民日报》总编辑，曾当选八届全国政协经济委员会副主任、九届全国人大常委会委员和全国人大教科文卫委员会副主任委员，并担任过《中国人大》杂志编委会主任，2002年任清华大学新闻与传播学院院长。2010年11月13日因病医治无效在京去世，享年79岁。

# 微斯人，吾谁与归？

文 / 梁 衡

从医院里看范敬宜同志回来，第三天就收到他去世的消息。我们是很熟的，曾在同一个单位工作，又住在同一个大院里。但那天去看他时，却几乎是相对无言。过去常说的话题，都已无力再谈；而病情，又谁也不愿提及，不敢提及。我极难过，生离死别，竟是这个样子。回到家里，就找他过去送我的《敬宜笔记》看。老范从小受过严格的国学训练，又上过教会办的大学，“文革”前让政治风浪打到东北一个农村劳动，改革开放后得以重回新闻界。论学问是中西合璧，论经历是七上八下，论意志和信念可谓九死而不悔。他曾主持《经济日报》、《人民日报》两大报纸，成绩显著，且人又十分温和善良。今后，中国新闻界这样的人是不多了。


我想到老范可与两个人相比。

一是邓拓。邓是《人民日报》第一任总编。在过去的十多任总编中，论学识之富，笔耕之勤，当数邓、范。新闻因实用性强，社会上曾流传“新闻无学”。我曾有专文《新闻有学，学在有无中》谈此事。其实大新闻人必是大文化人，胸中自有八方之学。邓、范都够得上。当年邓拓曾在《北京晚报》开专栏，写《燕山夜话》；老范在《新民晚报》开专栏写《敬宜笔记》。邓拓离在《人民日报》离任时曾有赠诗，中有“笔走龙蛇二十年”、“文章满纸书生累”的佳句；范离任时亦有赠诗，其中有“风雨朝夕赖相持，剑气箫心喜共鸣”的佳句。邓说：“不当新闻官”，躬亲版面。而范写稿编报至细。一次，我当夜班，他出国，远在万里之外的莫斯科，两次来电话只为稿中的一个字。真如杜甫“吟安一

个字，捻断数茎须”。他未当总编时有名篇《莫把开头当过头》，当总编后又有大量新闻作品和多次著名的策划。总编之职，说难亦难，说易亦易。大学问家有之，甩手掌柜有之。看大样签字点头亦可，殚精竭虑审稿、拟题、配言论亦可。办报是政治把关，文化兜底，把关易，兜底难，能言传身教，提升记者、编辑和版面的水平更难。范敬宜继承了中国报人的正宗一脉，警醒于政治，厚积于文化，薄发于新闻，满腹才学，发为文章，并带出一批高徒。而他平时仍勤读好学，不耻下问，毫无架子。一次在小饭店里吃饭，见墙上贴着一篇《红烧肉赋》，感觉有趣，便放下筷子，从头至尾抄下来。服务员大奇，以为这文中有什么毛病。一天早晨，他突然来电话问我：“你谈夜班体会的那八个字是什么？”原来他正要登车出门去讲课。我读《敬宜笔记》看其随手例举诗、词、书、画、古籍、掌故，总想起瞿秋白的一句话：以后这样的文人是没有了。

二是范仲淹。这么比，好像说远了，但确实他最堪其比。当然，不是比功业，而是比精神。范敬宜是范仲淹之后，又是范仲淹思想研究会会长。蒙他错爱，我是这个研究会的顾问，近两年常在一起搞范学研究。范仲淹提出“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”，“居庙堂之高则忧其民；处江湖之远则忧其君”。范敬宜完全彻底地继承了先祖的忧国思想。他是九届全国人大常委会委员，一次他提出要到北京的外地人口聚居区视察，答曰：治安不好，环境不好，最好不去。他说：“这样就更要去了。”事后他给我谈起感想说：“回

来七天，我的鞋上还有腥臭味，其生存环境可想而知。”戚然良久，忧心不释。到外地视察，他往往直言政弊，恳切献策。他退休之后还常给报纸写稿。一次春节过后他传来一稿《风雪念村官》，原来他与自己三十年前发配东北农村时的老房东、老支书还一直保持联系，年节通电话察问民情，知惠民政策见效，喜上心头，急草成一稿。夜班的编辑们都深为感动。这正如范仲淹所言：“求民疾于一方，分国忧于千里。”试问，一个部级干部，一个七十多岁的退休老人，还这样牵挂民情的能有几人？年前我在刊物上读到他的《重修望海楼记》，大喜。其结尾处的六个排比，气势之宏，忧怀天下之切，令人过目难忘，真正是一个《岳阳楼记》的现代版。当世之人，我还少见可与并驾之笔。现抄于此：“望其澎湃奔腾之势，则感世界潮流之变，而思何以应之；望其浩瀚广袤之状，则感孕育万物之德，而思何以敬之；望其吸纳百川之广，则感有容乃大之量，而思何以效之；望其神秘莫测之深，则感宇宙无尽之藏，而思何以宝之；望其波澜不惊之静，则感一碧万顷之美，而思何以致之；望其咆哮震怒之威，则感裂岸决堤之险，而思何以安之。”没有一生坎坷、满腹诗书，一腔忧心，何能有这样的文字？

我只有用《岳阳楼记》的最后一句话来说：“噫！微斯人，吾谁与归？”

（本文作者梁衡，曾任《内蒙古日报》记者、《光明日报》记者、国家新闻出版署副署长、《人民日报》副总编辑，现任全国人大农业与农村委员会委员。）



### 甘肃省人大常委会通过《甘肃省实施选举法细则（修订案）》

11月26日，甘肃省十一届人大常委会第十八次会议表决通过了《甘肃省实施选举法细则（修订案）》，自公布之日起施行。

这次修订的最重要的内容，是贯彻落实选举法人人平等、地区平等、民族平等这“三个平等”的原则，实行城乡按相同人口比例选举人大代表。

这次的修订还进一步明确和规范了选举的组织机构及职责，细化了代表候选人的产生程序与选民见面的具体要求，完善了投票选举的组织程序和代表的辞职补选程序，增加了关于将选举经费列入财政预算的规定。（蔺国杰 许红琴）

### 湖北当阳：人大围绕民生抓监督 政府部门联手稳物价

近期，全国许多地方物价上涨幅度较大，人民群众反响比较强烈。湖北省当阳市人大常委会密切关注本地粮、油、蔬菜等与百姓生活息息相关的物价问题，围绕民生加强监督，要求市政府及相关部门未雨绸缪，采取得力措施，认真做好稳定市场物价的工作。（孙璨 李江）

### 河南省桐柏县人民检察院建立接受人大监督新机制

近年来，河南省桐柏县检察院以推行“阳光检察”为切入点，以自觉主动接受人大监督为重点，拓宽渠道，创新机制，搭建平台，形成了多方位人大监督支持检察工作的局面。建立了人大确认的人民监督员选任与管理机制，实现人大对检察机关的人案一体化监督。建立了人大考核监督检察委员会机制，实现人大对检察机关的同步类案监督。建立基层人大代表联席会议制度，实现人大代表对检察机关办理案件的同步监督。建立人大代表见证制度，实现人大代表对案件的案前监督。（屈长勇 何贡献）

### 广西宁明县人大常委会创新信访工作机制

宁明县人大常委会在本届任期之初，就充分认识到解决信访积案的重要性。于是，该县人大常委会按照“一个问题、一个方案、一抓到底”的工作原则，逐步建立了常委会领导包案机制，要求包案领导做到亲自谈话、亲自调研、亲自组织撰写处理意见“三个亲自”；督促政府及有关部门做到法律政策到位、思想工作到位、依法办事到位、问题解决到位“四个到位”，从而有效地促使一些“骨头案”、“钉子案”得到了妥善解决。（唐晶）

### 山东牡丹区人大：百名人大代表结对帮扶困难家庭

从去年起，山东省菏泽市牡丹区人大常委会启动了百名代表结对帮扶困难家庭活动，从驻该区的全体省、市人大代表和区人大代表中选出100名代表，与城乡困难家庭开展一对一结对帮扶活动。该区人大常委会研究制定了《帮扶活动实施意见》，明确帮扶活动时间为5年，共为困难家庭提供致富信息百余条，安排困难家庭学生入学36名，安排就业岗位89个，为困难家庭建房28间。（姜东生 李复忠）

### 江西省萍乡市湘东区人大常委会加强队伍建设

一年多来，萍乡市湘东区人大常委会着力在加强常委会队伍建设上下功夫，制定了常委会会议守则，明确规定：常委会组成人员因特殊原因不能出席常委会会议的，须向主任请假，一年内最多请假两次，一次未请假，由常委会领导与之个别谈话，两次不请假的，责成在常委会会议上作书面说明，常委会组成人员出席会议情况作为换届选举推荐连任的参考；列席人员确因特殊情况不能列席或须换人代替的，要向常委会主任报告、请假，取得同意；每位常委会组成人员一年内至少要作两次专题发言；常委会会议期间，所有与会人员一律不得迟到、早退或擅自离开会场，所携手机须关闭或设置成振动模式等。（文发萍）

### 山东省蒙阴县人大常委会重视新能源的开发和利用工作



山东省蒙阴县人大常委会非常重视新能源的开发和利用工作，近日，组织代表就这项工作进行了专项视察，提出了一系列针对性强的建议。图为视察人员在帅克新能源有限公司视察。（公鑫 姜怀忠）



# 清洁能源 创新为先

## 中国东方电气集团有限公司

中国东方电气集团有限公司在经过50多年的积累,已发展成为国家重大技术装备国产化基地、国家级企业技术中心,拥有中国发电设备制造行业中一流的综合技术开放能力,沉淀出具有东方特色的科技创新模式、创新体系和创新文化,是国家“首批创新型企业和国家能源大型清洁高效发电设备研发中心。在国家大力提倡低碳经济,不断发展清洁能源产业上以科技创新探索出了一条有效途径。

### 不遗余力培育创新能力

2007年,面对金融危机,东方电气集团为了整合集团的研发体系,合理配置研发资源,培育提高研发能力,确保全集团的可持续发展,成立了中央研究院,按照新能源产业振兴的指导思想,着力增强能源科学技术自主创新能力,着力加快新能源开发利用的产业化进程,着力推进新能源供应和利用方式的变革。结合实现“三个着力”遇到的重大瓶颈,开展集成技术、共性技术和前瞻性技术研究,减少对国外技术的依赖,为东方电气可持续发展夯实基础,提升持续的创新能力和

### 自主创新成为优良传统

东方电气集团把坚持“原始创新”作为企业的政治责任和历史使命,并始终贯彻于50多年的发展过程中。上世纪70年代,东方电气集团就自力更生、自筹资金研制出了东方首台/套300MW火电机组,并先后研制了龙羊峡320MW混流式水电机组和葛洲坝170MW巨型轴流转浆式水电机组。

公司研发的空冷300MW机组和供热300MW机组,至今仍保持在该技术上的国内领先地位,并成功出口伊朗。东方电气集团还自主研制成功李家峡400MW蒸发冷却水电机组、具有完全自主知识产权的600MW亚临界锅炉等,其技术性能均达到国际先进水平。

在坚持原始创新的同时,东方电气集团积极实施“引进、消化、吸收、再创新”。依托三峡项目进行技术引进,掌握了混流式水电机组研制的关键技术,通过二次开发,成功开发出适用于三峡右岸电站的转轮模型,使中国企业具备了大型水电机组的国际竞争力。火电方面,通过与英国公司合作开发了600MW亚临界自然循环前后墙对冲燃烧中间再热锅炉;与日立公司合作,引进关键技术,开发出超临界600MW、1000MW超超临界火电机组,积极推动了清洁能源工作的进程。通过技术引进,还实现了我国重型燃机机组的基本国产化,加快了再生能源发电产品的研制。

东方电气集团目前已经形成了“多电并举”产业格局,除了常规的火电、水电和气电,还拥有核电、风电、太阳能等新能源产业。“九五”期间,东方电气集团就与阿尔斯通等跨国公司合作作为岭澳一期提供了两台1000MW等级核岛主设备。“十五”至“十一五”期间,东方电气集团又掌握了二代半、三代核电技术,为我国核电国产化的发展作出了积极的贡献。通过引进国外1.5MW双馈型风力发电机组成套技术,高起点进入风电领域,成功制造出我国首批最大功率的低温应用型风电

机组,成功研制了“2.5MW风力发电机组”,独立自主开发成功变桨变速双馈恒频2MW风力发电机组,并制造了具有自主知识产权的1.5MW直驱型风力发电机组。

### 文化建设是创新源泉

十一届全国人大代表、东方电气集团党组书记、董事长王计认为,面对经济全球化和产业技术革命的严峻挑战,要提高自主创新能力,成为创新型企业和,必须在大力培育企业创新文化上下工夫,增强创新意识,弘扬创新精神,树立创新理念,形成全体干部职工共同的创新价值观。只有当创新成为统领企业文化的“灵魂”时,企业才能真正做到把忧患意识、一流意识和超越意识根植于企业人内在的精神世界和机制创新上,从源头上解决创新发展的动力问题。

东方电气集团长期以来坚持把创新文化的培育作为企业文化建设的重中之重来抓。结合新的历史时期的特色,大力引导职工以创新为荣,培育职工的成就感。在公司内不断建立创新成果的内部保护方式和回报取酬的程序和制度,让具有市场价值的创新成果发明人,在其创新成果的市场价值发生作用的同时受益。逐渐形成企业保护、尊重、回报创新成果人,个人忠诚于企业、乐于奉献、回报社会的互动效应。通过发掘集团内的创新人物和创新事迹,为有特殊技能和突出贡献的技术人才颁奖、著书立说,鼓励更多的创新人才竞相涌现,促进创新成果竞相迸发,不断赋予集团创新文化以新的内涵。



东吴证券有限责任公司前身为苏州证券，组建于1992经两次增资扩股。公司下属证券营业部18家，服务部11家，并控股东吴基金管理公司、东吴期货经纪有限公司。自成立以来，证券交易量、净资产收益率等项业务指标连续多年居同行业上游水平。十多年来东吴证券稳定持续发展，经受住了证券市场风风雨雨的考验。





CASIT  
中科信息

# 中科院成都信息技术有限公司

(原中国科学院成都计算机应用研究所)

中科信息为您提供  
——电子计票综合解决方案  
及现场服务



自1982年起，在人民大会堂历次国家换届选举中成功应用

## 【电子智能票箱】

### 国家科技成果重点推广计划

- ★适合国情：符合我国选举制度，计算机计票代替人工计票，选举流程不发生变化；
- ★稳定可靠：上千场会议成功应用，确保大会选举万无一失；
- ★实时快捷：候选人得票数，另选人得票数，无效票审核在投票过程中实时处理统计，投票结束的同时，得出选举结果。



中国科学院

CHINESE ACADEMY OF SCIENCES

■ 地址：成都市人民南路四段9号科分院内  
电话：028-85249933-8406/8407/8408/8409/8414/8418  
028-85243738 85226537  
传真：028-85249933-8416  
邮编：610041  
网址：<http://www.casit.com.cn>

## 【有线表决系统】



## 【无线表决系统】



## 【签到系统 / 高速后台选举系统、干部考评系统、文档扫描系统】

