

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

2011年第1期

1月10日出版 总第277期

全国人大常委会机关刊物

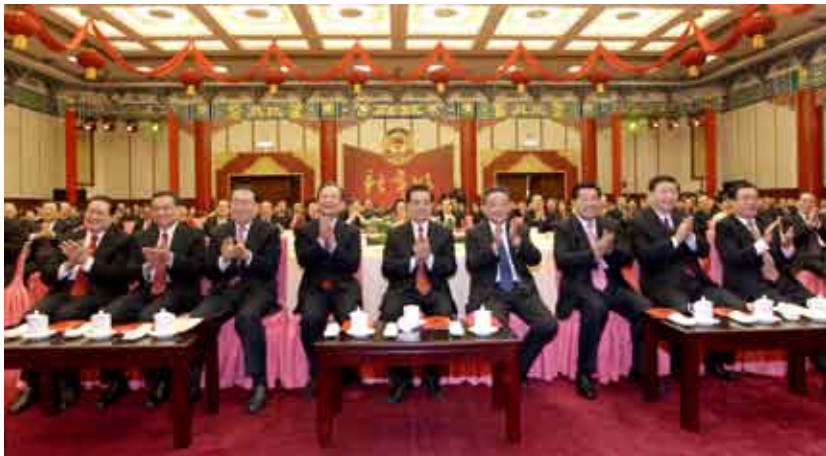


“问诊”医改

ISSN 1671-542X



9 771671 542021



▲ 2011年1月1日,全国政协举行新年茶话会,胡锦涛、吴邦国、温家宝、贾庆林、李长春、习近平、李克强、贺国强、周永康等党和国家领导人出席茶话会并观看演出。摄影/兰红光



▲ 2010年12月24日,十一届全国人大常委会第十八次会议举行联组会议,就“医改”进行专题询问。摄影/李杰



▲ 2010年12月25日,水土保持法修订草案获全国人大常委会表决通过。摄影/任晨鸣



▲ 2011年1月6日,河北省高级人民法院举行首个“公众开放日”活动,农民王大叔以“审判长”的身份敲打法槌,体验了一把“开庭审案”。摄影/翟羽佳



▲ 2011年1月5日,北京京源学校的学生旁听北京石景山区人代会的分组讨论会,了解和感受人大代表的履职过程。摄影/李文明



▲ 2010年12月20日,吴邦国委员长会见马拉维议会议长班达。摄影/鞠鹏



▲ 原湖北省委书记罗清泉被任命为十一届全国人大环资委副主任委员。摄影/任晨鸣



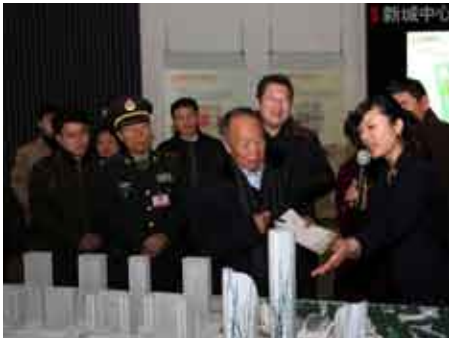
▲ 原江苏省委书记梁保华被任命为十一届全国人大财经委副主任委员。摄影/杜洋



▲ 全国人大常委会2010年12月25日决定任命苗圩为工业和信息化部部长。



▲ 原江苏省副书记王国生被任命为湖北省代省长。摄影/朱安



▲ 2010年12月28日,部分山东省全国人大代表和解放军驻鲁部队全国人大代表在济南进行会前集中视察。摄影/王辉



▲ 近日,江苏省镇江市润州区金山街道的人大代表在倾听选民的意见。摄影/石玉成



▲ 近日,江苏省镇江市人大代表在平山村集中接待选民。摄影/陈岗



百姓的关切就是 人大监督的着力点

看病难和看病贵,这是当下公众十分关切的一大民生问题。而致力于这一问题的解决,不仅是相关部门工作的重点,也是人大监督的一个着力点。在前不久召开的十一届全国人大常委会第十八次会议上,全国人大常委会采取联组会议的方式,就有关医改的情况进行了专题询问。

此举可谓意义重大:一方面,表明最高国家权力机关正尝试用一种更为有效的监督方式来推进医改的进一步深化;另一方面,在岁末年初这样一个特殊的时间节点上,常委会组成人员通过专题询问来传递对民生问题的深度关切,从而使这次专题询问更像是献给百姓的一份贺岁大礼。

我们知道,经过改革开放30多年的快速积累,我国的综合国力大大提升,全社会财富的“蛋糕”迅速做大。这不仅为中国经济在更高层级上的发展奠定了坚实的基础,同时也为解决医疗等民生问题提供了相对充裕的物质保障。正是在这样一个大的背景下,2009年4月,《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》和《国务院关于印发医药卫生体制改革近期重点实施方案(2009—2011年)的通知》相继发布,医药卫生体制改革全面启动。这次医改凝聚了各方智慧,立足基本国情,全面对我国医药卫生体制改革进行了整体设计和长远谋划,确立了把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供的核心理念,明确了到2020年基本建立覆盖全体居民的基本医疗卫生制度,实现人人享有基本医疗卫生服务的目标,提出了配套建设比较完善的公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系和药品供应保障体系,以及医药卫生管理体制和运行机制的主要任务。

目前,从总体情况看,此次医疗卫生体制改革进展顺利。特别是在加快推进基本医疗保障制度建设、稳步推进国家基本药物制度实施、加强基层医疗卫生服务体系建设、促进基本公共卫生服务逐步均等化、积极推进公立医院改革试点等方面,取得了初步成效。

在充分肯定成绩的同时,我们也要清醒地看到,医改决非一日之功。特别是随着改革的逐步深入,利益格局开始调整,医药卫生领域长期积累的深层次矛盾集中显现,一些新情况、新问题不断涌现,更凸现了医改的复杂性和艰巨性。所以说,医药卫生体制改革是一项长期而艰巨的任务,需要坚持不懈的努力,需要社会各界的共同参与。在这方面,人大的监督就显得尤为重要。

在十一届全国人大常委会第十八次会议上,吴邦国委员长强调指出,让广大人民群众切实得到医改带来的实惠。这既是一个郑重的承诺,也是一句充满深情的祝福。这清晰地表达了常委会领导同志对医改问题的高度关注,从中我们可以感受到信心和希望。因此,我们有理由相信,虽然医改之路不可能一帆风顺,但在人大监督的护佑下,经过各方的共同努力,看病难和看病贵的问题有望从根本上得到解决,医改本身也必将真正成为一项造福千家万户的惠民工程。

汪飏民

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



2011 年第 1 期
1 月 10 日出版
总第 277 期

编辑指导委员会

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

编辑委员会

主 任 李连宁
委 员 王 平 孔 平 冯 键 朱学庆
(按姓氏笔划排列) 何绍仁 吴高盛 张聚宁 杜世伟
汪铁民 郑淑娜 赵 杰 徐 燕
郭 瑞 高 奇 阚 珂

总 编 汪铁民
副 总 编 高 奇 徐 燕
本期执行主编 金果林
责 任 编 辑 张宝山
美 术 编 辑 刘 磊

总 编 室 010-63098140
编 辑 部 010-83084071

010-63097425

010-83084429

010-83084312 (传真)

邮箱: zgrdzz@npc.gov.cn

事业发展部 010-83084070 (广告)

010-83083036 (发行)

010-63093787 (发行、传真)

邮箱: zgrdfx@npc.gov.cn (发行)

记者通联部 010-63097970

010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354

010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷 23 号

邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

印 刷 北京华联印刷有限公司

定 价 6.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 0188 号

目录 | Contents

01 卷首语

01 百姓的关切就是人大监督的着力点

08 特 稿

08 监督工作要综合运用多种监督形式

——吴邦国委员长在十一届全国人大常委会第十八次会议上的讲话

10 特别关注

10 开展专题询问是加强监督工作的重要举措

——访全国人大常委会副秘书长韩晓武

12 专题询问跃然生色

15 专题询问夯实人大监督制度基石

16 专题询问：开人大监督新局

18 专题询问，不停留于“问”

19 专题询问现场掠影

20 本期策划

20 医改“大考”的两年答卷

23 “问诊”医改

26 医改“药方”

28 让百姓在深化医改中感受实惠

——访卫生部部长陈竺

30 言 论

委员论坛 30 宣传基本药物制度应避免说过头话

30 将基层医疗人才队伍建设摆在突出位置

31 明确不同等级医院的医疗定位

31 加大投入 强化管理

31 实现医疗保障管办机制统一

代表建言 32 治理地铁等轨道交通震动噪音污染刻不容缓

32 医疗改革关键在于建立合理分配资源的体制

32 解决医疗资源供不应求问题应调动地方积极性

32 从完善现行制度入手杜绝违法“强拆”

33 西部地区不仅欢迎产业转移更欢迎人才转移

33 破解执行难须从完善制度入手



2010年12月27日,上海世博会总结表彰大会在北京人民大会堂举行,胡锦涛、吴邦国、温家宝等为受表彰的先进个人代表颁奖。摄影/廖攀

34 报道

- 立法经纬 34 水土保持法添新彩
高端访谈 36 代表的建议就是人民的呼声
——访民政部部长李立国

39 地方

- 辽宁 39 助推资源性城市可持续发展
广东 41 让河水更加清澈
江西 42 搭建民意“直通车”
山东 43 人大代表“三忙”
44 双措并举落实代表建议
云南 45 一条建议催生“两项制度”

46 人物

- 故人 46 陈丕显力倡人大监督

47 泛读

- 往事 47 延安当年何以成知识分子心中“圣地”
看世界 48 “我热爱中国,也尊重中国”
——怀念史蒂文斯先生
随笔 54 “天下大事,必做于细”

综合

- 看点 04 动作 05 新语录 05
观点 06 专题询问让人大监督更有力
06 公开的力量
07 “打造”节约型会议始于细节之变
07 行政首长出庭不出声现象应予以重视
各地动态 55

封面图片:贵州省从江县高增乡占里村的一位乡村女医生。摄影/陈萧军

刑诉法和民诉法修改已启动

记者近日从全国人大法律委员会获悉,刑事诉讼法、民事诉讼法的修改有可能列入全国人大常委会2011年立法工作计划。

据悉,全国人大常委会法制工作委员会正在着手研究刑事诉讼法的初步修改方案。对代表议案提出的意见,将在研究修改刑事诉讼法的工作中统筹考虑。全国人大法律委员会建议,将修改刑事诉讼法列入全国人大常委会2011年立法工作计划。

据了解,全国人大常委会法制工作委员会正在就民事诉讼法的修改问题进行调查研究,广泛征求意见,争取在2011年提请全国人大常委会审议。全国人大法律委员会建议将修改民事诉讼法列入全国人大常委会2011年立法工作计划。(郭晓宇)★

人民调解法1月1日起实施

2011年1月1日,人民调解法开始实施,被誉为“东方经验”的人民调解将实现“有法可依”。这是我国第一部规范人民调解工作的法律,明确了人民调解与其他几种纠纷解决方式之间的关系,以及对人民调解协议的司法确认制度,完善了人民调解组织形式,还明确了人民调解员的任职条件、选任方式、行为规范和保障措施,并规定人民调解委员会必须在当事人自愿、平等的基础上进行调解,且不收取任何费用。★

促就业税收优惠新政元旦起实行

从2011年1月1日起,我国实施新的支持和促进就业的税收优惠政策。经国务院批准,财政部、国家税务总局发布了《关于支持和促进就业有关税收政策的通知》。这是继2005年对下岗失业人员再就业税收政策进行调整后的又一次就业税收政策重大调整,新的就业税收优惠政策主要针对个体经营,积极扶持个人自主创业。人员范围以在公共就业服务机构登记失业半年以上作为基本条件,

政策对象扩大到纳入就业失业登记管理体系的全部人员,以《就业失业登记证》作为享受优惠政策的主要依据,在享受对象上体现了普惠性,并将公共就业服务职能与税收征管紧密结合。同时,进一步提高了优惠政策的操作性和可控性,避免产生税收征管漏洞。★

车购税减征优惠政策停止执行

财政部和国家税务总局联合发布的《关于1.6升及以下排量乘用车车辆购置税减征政策到期停止执行的通知》指出,对1.6升及以下排量乘用车减按7.5%税率征收车辆购置税的政策于2010年12月31日到期后停止执行。经国务院批准,自2011年1月1日起,对1.6升及以下排量乘用车统一按10%的税率征收车辆购置税。根据财政部的通知,执行了近两年的汽车下乡补贴和以旧换新补贴政策,从今年1月1日起,也不再执行。车购税优惠等政策的退出,说明执行了两年的一系列扩大汽车消费的鼓励政策,部分政策已经完成了历史使命。★

新修改的《工伤保险条例》正式实施

新修改通过的《工伤保险条例》于今年1月1日起正式施行。修改后的《工伤保险条例》关于参加工伤保险的人群,由原来的企业和个体工商户两类人群,新增了事业单位、社会团体、民办非企业单位、基金会、律师事务所、会计师事务所等六类人群,而且对于工伤保险的一次性伤残补助金也针对不同的伤残级别提高,工伤保险逐步实行省级统筹。对工伤的认定范围也作了调整,首先是扩大了上下班途中的工伤认定范围,将上下班途中的机动车和非机动车事故伤害,以及城市轨道交通、客运轮渡、火车事故伤害都纳入到了工伤的认定范围之内,同时新修改条例更注重责任认定,其中明确“非本人主要责任”,这就意味着如果本人在交通事故中负有主要责任,即使受伤了也不能算工伤。★

新版国家审计准则元旦起执行

新修订的《中华人民共和国国家审计准则》于2011年1月1日起施行。新的审计准则旨在规范和指导审计机关和审计人员执行审计业务的行为,保证审计质量,防范审计风险,发挥审计保障国家经济和社会健康运行的“免疫系统”功能。据审计署有关负责人介绍,新的审计准则对执行审计业务基本程序作了系统规范,是审计机关和审计人员履行法定审计职责的行为规范,是执行审计业务的职业标准,是评价审计质量的基本尺度,适用于审计机关开展的各项审计业务。新的审计准则的修订和颁布,是继审计法和审计法实施条例修订后,我国审计法制建设的又一件大事,是完善我国审计法律制度的重大举措。★

新版饭店星级标准元旦起实施

国家旅游局宣布,新版饭店星级标准于2011年1月1日起实施,牙膏、牙刷、拖鞋、沐浴液、洗发液等不再成为酒店的必备品。新标准强调绿色环保,一至五星级饭店均要求制订相应的节能减排方案并付诸实施,取消了牙膏、牙刷、拖鞋、沐浴液、洗发液等客用品的硬性要求。酒店“六小件”曾经是考核酒店星级的标准之一,此次取消“六小件”并不是硬性要求,而是酒店根据自身情况配置免费洗漱用品,不再将“六小件”作为考核标准。★

全国铁路元旦起实施新列车运行图

全国铁路从今年1月1日开始实施新的列车运行图。相关人士介绍,随着一批新线路开通,对列车运行图进行调整。此次调整旨在提高运输效率,进一步优化客车开行方案,使旅客运输能力得到提升。与此同时,铁道部要求超前做好2011年春运准备工作,细化完善春运方案。铁路春运期一般包括春节前15天及节后25天左右。根据推算,2011年1月19日,全国各铁路局就将迎来兔年春运。★

机动车号牌使用新标准元旦起实施

当前,假牌假证、套牌等机动车涉牌涉证违法现象突出,为此公安部下发了《关于进一步加强机动车号牌管理的通知》,并对机动车号牌使用标准进行了修订,新标准自2011年1月1日起正式实施。从1月1日起,载客汽车的临时行驶车号牌由1张调整为2张,并将安装方式由“放置”调整为“粘贴”。对未按规定安装号牌固封装置的车辆,不允许上路,并不允许使用可拆卸活动号牌架和可翻转号牌架。同时,机动车号牌架外框不得带有标志、字母、装饰图案,更不得遮挡号牌字符,否则将被视为涉牌涉证违法行为。✘

2011年关税实施方案元旦起实施

2011年关税实施方案由海关总署发布,于1月1日起实施。根据这一方案,2011年我国将对637种资源性、基础原材料和关键零部件产品实施较低的年度进口暂定税率。同时,将继续以暂定税率的形式对煤炭、原油、化肥、有色金属等“两高一资”产品征收出口关税。此外,为规范稀土出口和缓解化肥价格上涨趋势,个别稀土产品的出口关税也将从1月1日开始有所提高。同时适当调整了化肥出口季节关税淡旺季税率适用时段和淡季出口关税基准价格。木制一次性筷子2011年暂定出口税率10%。✘

北京元旦起严管外地进京载客汽车

北京市从今年1月1日起对非本市进京载客汽车采取交通管理措施,非本市载客汽车(含临时号牌车辆)需进入五环路(含)以内道路行驶的,须办理进京通行证(进京客车通行证、北京市区通行证),并且不得于工作日7时至9时、17时至20时在五环路(含)以内道路行驶,同时还要执行北京市机动车车牌尾号轮换行驶的规定。✘



有些机关和干部把什么权力都抓在手里,什么事情都揽在怀里,自己做不过来,又不肯放权、放手让社会力量做,结果是什么都做不了、做不好。

2010年12月27日,民政部部长李立国在2011年全国民政工作会议上指出,有些机关存在不注重社会力量参与民政事务的现象。



公立医院改革在内部管理和外部监管方面不只是“九龙治水”,涉及到多部门、多行业利益关系,是推进医改工作的难中之难,一言难尽。

在十一届全国人大常委会第十八次会议联组会议上,卫生部部长陈竺回答专题询问时表示。



义务教育阶段择校问题的深层原因在于优质教育资源不足,配置不均衡,就业竞争压力大,家庭对子女期望过高。

2011年第一期的《学习时报》刊登了教育部长袁贵仁的文章,文章谈到了“入园难”、“减负”、“择校”等热点问题。



我的工资每个月都打在卡里,大概是5000元左右。

2010年12月29日,中央纪委常委、秘书长吴玉良在《中国的反腐败和廉政建设》白皮书新闻发布会上,回答美联社记者是否愿意公布自己的收入这一问题时如是表示。



力争让学校教育像阳光雨露,真正惠及普天下每一个孤儿。

2010年12月30日,教育部副部长刘利民在国务院召开的全国加强孤儿保障工作电视电话会议上强调。



这赛那赛,赛出一批体弱病残的孩子来。

2010年12月30日,湖北省副省长郭申生在全省教育工作会议和教育规划纲要座谈会上,批评包括奥赛在内的义务教育阶段各种赛事。

专题询问 让人大监督更有力

文/韩大元

开展专题询问是全国人大常委会不断强化监督的一个举措。2010年6月底,十一届全国人大常委会第十五次会议上,常委会组成人员就国务院关于2009年度中央决算的报告首次开展了专题询问。两个月后,十一届全国人大常委会第十六次会议联组审议关于国家粮食安全工作情况的报告时,也开展了专题询问。当时,国家发展改革委、农业部、财政部等多位负责人到会回答了常委会组成人员的询问。2010年12月24日,十一届全国人大常委会第十八次会议举行大联组会议,就国务院关于深化医药卫生体制改革工作情况的报告进行专题询问。



张明/渝摄

2010年12月24日,十一届全国人大常委会第十八次会议举行大联组会议,就国务院关于深化医药卫生体制改革工作情况进行专题询问

全国人大常委会对“一府两院”的工作进行专题询问,其法律依据是我国监督法第34条。法律规定,各级人大常委会会议审议议案和有关报告时,本级人民政府或者有关部门、人民法院或者人民检察院应当派有关负责人员到会,听取意见,回答询问。专题询问是人大及其常委会行使监督职权的一个重要方式,也是人大常委会组成人员在审议议案和有关报告时,了解有关情况的一种有效手段,是人大的法定职责。

开展专题询问,有利于人大常委会进一步加大监督工作力度、提高监督的实效性,是完善监督制度的有益尝试,同时,通过询问活动,民众也能切实感受到实践中人大监督在加强,监督权的行使具有力度。

深化医药卫生体制改革关系到每个民众的身体健康,是国家文明与进步的基础,是公众在日常生活中关注度最高的社会热点问题之一。医改的决策和推进直接关系亿万人民的切身利益,本次专题询问以此为题目,有助于回应民众的关心,具有很强的现实针对性。

更加可贵的是,这次专题询问通过广播电视实时报道和网络全程直播,让亿万民众真切地看到了最高国家权力机关及其组成人员是如何行使监督权的,实现了有效沟通,让民众充分了解了国家推进医改的决心、取得的成绩和面临的问题,有助于进一步形成共识,为医改的顺利推进提供必要的条件。

众所周知,医改是一项世界性难题,医生、患者、医药企业等各方的诉求不尽一致,表现出利益上的多元化。借助询问制度,我们可以在尊重不同利益主体的前提下,合理地整合利益,寻求共识,营造社会和谐的良好环境。

对公民而言,开展专题询问并通过媒体进行直播,有助于增强公民的民主意识、权利意识,激发大家关心、参与国

家生活。专题询问可谓是进行公民教育的一个生动平台。

对政府而言,接受专题询问既是压力也是动力,有利于行政机关树立责任政府的理念,也有助于进一步落实依法行政原则,加强对政府工作的约束,使依法行政制度化,从而推动建设法治政府、服务型政府目标的实现。

开展专题询问应该进一步常态化、制度化。一方面要讲求实效,选好询问的主题;另一方面,专题询问对媒体和公众的开放,也应形成制度,以保障公民的知情权。★

公开的力量

文/戎国强

人大如何监督“一府两院”?“专题询问”是一个有效的监督途径。2010年12月24日上午,人们从电视、网络上实时收看到了全国人大常委会就国务院关于深化医药卫生体制改革工作情况的报告举行专题询问,广大群众痛切感受到的“看病难、看病贵”等医疗卫生系统存在的问题,由全国人大常委会委员带到会上,向国家发改委、卫生部等部门的官员提出来,以完善医药卫生体制改革方案。

“询问”与“质询”,是《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》和《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则》所规定的监督方法之一。但是,因为过去使用不多,相关报道不多,公众对此了解甚少。从字面上看,“询问”似乎比“质询”要温和一些,少了一些咄咄逼人的气势,少了一些言辞的犀利。其实这不是最重要的,重要的是公开。

当天的“专题询问”实时直播,全国甚至全世界都可以看到,全国人大常委会委员提出了一些什么问题,有没有问到要害上。委员在监督政府的同时,他们自己也受人民群众的监督:你是怎么监督政府的?询问前有没有做充分的准

备?对相关问题吃透了没有?对民意有没有充分的了解?从这次专题询问的具体内容看,提问者事先都是做了“功课”的,所提的问题,现实性、针对性都很强。

此番对医药卫生体制改革方案的“专题询问”,可以视为“中国式政治民主”的一次实践,而且这样的民主模式应该是可以复制的。“专题询问”之后,相关监督如能在公开的原则下“可持续发展”,继续推动政府工作,监督就能最终取得实效,即使不是百分之百的效果,哪怕有一部分效果也是进步,也是成果,持之以恒,集腋成裘,改革的进程,社会的全面进步,就是这样一点点“积小胜”而成的。✘

“打造”节约型会议始于细节之变

文/曹众

2010年10月,中共中央政治局在研究制定“十二五”规划建议时,再次明确提出,要“坚持把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点”。

建设节约型社会,是党中央新时期以来提出的重大战略举措。将中央的决策落实到人代会上,“打造”节约型会议,需要从提高会议效能入手,从成本意识入手,从健全会议规则入手,减少不必要的开销与浪费;就是要从人代会做起,用实际行动宣扬勤俭美德,利用人大代表在群众中的先锋示范作用,带动全社会树立节约风尚,向更加勤俭、务实纵深。

管理学上有句至理名言:细节决定成败。人代会的节约管理,也要从细节着眼,精打细算,细微之处打造全新会风。纵观近几年的全国和地方人代会,我们就看到了这些喜人的细节变化。

在全国人代会上,文件用纸尽量采用再生纸,并力求双面用纸;人民大会堂使用“环保铅笔”,这种铅笔的笔杆是用废报

纸通过机器压制后卷出来的……

各地方人代会也新气象万千:会议日程在务实高效的基础上尽量紧凑,议题不变,效率提高;对交通方便或家住附近的代表尽量不安排宾馆住宿,节约住宿费;对赠送与会者的书刊资料作了认真筛选,凡不需要发的一律不发,节约印制成本;

宾馆驻地床头标签提示:“注意随手关灯”;室内中央空调温度保持适宜即可;关好水龙头;驻地宾馆床单除非要求,否则不必每日进行更换;就餐时按量索取,杜绝浪费;尽可能使用再生纸打印文件;

准备了各种型号的信封,装订文件时能用小信封的就不用大信封;会后将不带走资料送到指定地点回收;代表统一乘坐会务组安排的车辆,有私车或配有公车的代表不单独乘车前往;减少用车,节约用油……

人代会的节约精神见于细节,细节展示的是党风、政风、社会风气。有代表说:“在大多数中国人仍在奉行艰苦朴素、勤俭持家的生活准则时,人代会也应该多些俭朴,少些浪费。我们不能离我们代表的人群太远。”点滴见精神,细节之变中可以窥得代表与选民在同呼吸、共命运,心与心联结得更为紧密。

其实,这些细节之变,并不在于仅仅一次会议就能节约多少能源,节省多少钱。其意在明确地传达出这样的信号:国家权力机关主人在大力弘扬艰苦奋斗的优良传统和作风时,起到了先锋模范作用;

会议节俭与会议效能怎样结合得更完美,从中央到地方多年来始终在积极探索;这也说明在人大工作中落实科学发展观,促进可持续发展并不是一句空话、套话,国家权力机关主人正在引领着政府用一种更为科学的方式执政。

年终岁尾,各地人代会即将拉开帷幕。民众们在翘首企盼,期待着一个更加务实高效的会,让人民更加满意的会。✘

行政首长出庭不出声现象应予重视

文/李健

近年来,一些地方建立了行政首长出庭应诉制度,使行政首长出庭应诉率有所提高,政府威信和行政机关的形象在老百姓的心目中有了进一步提升。但是,行政首长出庭不出声现象却比较突出。在一定程度上影响了行政首长出庭应诉的社会效果、法律效果和政治效果。

行政首长出庭不出声现象的原因多是行政首长对具体案件情况不熟悉,不愿贸然发言。其次是对相关法律不甚了解,担心自己发言违背法律精神,担心自己言多必失。另外是出于应付上级考核的形式需要,未从实质上加以重视,以至于未做充分的心理准备。此外还缺乏庭审应变经验,庭审应变能力较低,还有的是过于依赖律师。此外,出庭应诉的行政首长还担心发言被相对人误解为个人行为。

如何改变这一现象?这需要提高政府部门领导对行政首长出庭应诉重要性的认识,依法治理领导机构不仅要注意对行政首长出庭应诉的形式即出庭率的量的考核,而且还要加强对行政首长出庭应诉的内容考核,要使出庭的行政首长真正发挥出庭的作用,而不仅仅是做样子、作秀。另外要求出庭应诉的行政首长必须熟知案情,要能在法庭上说出案件的主要事实,在出庭前做好充分的出庭准备,同时要熟悉相关法律条文。还有就是进一步加强培训。依法治理领导机构要对出庭应诉问题组织行政机关首长进行培训,可邀请法律院校的教授、专家或者是法院行政庭法官对有关部门的领导进行出庭应诉的实务培训,为他们讲授应诉常识和庭审应变技巧,培养他们的应诉胆识和应变能力。同时要加强对出庭行政首长的责任意识,既要申明大义,又要分清职务行为与个人的界限,要站在公正立场,以事实为依据,依法维护政府形象,言明庭中言行纯属职务行为,不存在个人偏见。✘

监督工作 要综合运用多种监督形式

——吴邦国委员长在十一届全国人大常委会第十八次会议上的讲话

各位委员、各位同志：

本次常委会会议议程多，内容重要，在大家共同努力下，顺利完成了各项预定任务，审议了3件法律草案，通过了其中的1件，听取审议了4个报告，作出关于召开十一届全国人大四次会议的决定，审议通过法律委员会等7个专门委员会关于代表议案审议结果的报告，听取了两个代表建议办理情况的报告，还决定了人事任免等一些其他事项，会议开得很成功。

修订后的水土保持法，从加强统筹规划、强化预防治理、完善补偿制度、健全监测体系和监督检查机制等方面细化了法律规定，对进一步加强水土保持工作，预防和治理水土流失，改善生态环境，提高防灾减灾能力，促进经济社会可持续发展具有重要意义。

党和国家历来高度重视民族工作。党的十六大以来，中央把加快民族地区发展摆到更加突出的战略位置，制定一系列政策措施，取得了显著成就。2010年，中央又先后召开第五次西藏工作座谈会和新疆工作座谈会，进一步加大对西藏及四省藏区和新疆发展的支持力度。全国人大常委会一直把推进民族工作摆在重要位置，2006年对民族区域自治法

进行了执法检查，着力推动人口较少民族的经济社会发展。为推动中央关于支持西藏、新疆发展的政策措施的贯彻落实，本次常委会会议专门安排听取审议了国务院关于加快少数民族和民族地区经济社会发展工作情况的报告。事先，民族委员会进行了专题调研。审议中大家充分肯定这些年民族工作取得的成绩，同时强调，要站在党和国家事业全局的高度，深刻认识加快民族地区发展的重要性和紧迫性，坚持以科学发展观为指导，全面贯彻落实民族区域自治法和中央一系列政策措施，尤其是有关大力支持西藏及四省藏区和新疆发展的新政策新举措，加大在基础设施建设、优势产业发展、基本公共服务、扶贫开发、生态保护和人才培养等方面的支持力度，尽快消除民族地区农村绝对贫困人口，努力推进民族地区实现跨越式发展，巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。

推动经济发展方式转变和产业结构战略性调整，是2010年常委会监督工作的一个重点。4月份的会议听取审议了国务院关于文化产业发展工作情况的报告，这次会议又听取审议了国务院关于加快发展服务业工作情况的报告。审议中，常委会组成人员和列席会议的同志指出，我国

服务业总体发展相对滞后，服务业增加值占国内生产总值的比重仅为43.4%，低于世界平均水平20多个百分点，而且主要以餐饮、商业等传统服务业为主，金融、保险、信息和现代物流等现代服务业还处在培育发展阶段。希望有关方面结合编制“十二五”规划纲要，把推动服务业大发展作为产业结构优化升级的战略重点，努力营造有利于服务业发展的体制机制和市场环境，尽快完善支持服务业发展的政策措施，大力发展与现代制造业和现代农业密切相关的生产性服务业，加快发展面向农村和城镇社区的生活性服务业，积极推动特大城市形成以服务经济为主的产业结构新格局。

会议听取审议了节约能源法执法检查报告。这是继2006年节约能源法执法检查、2007年对这部法律进行修订之后开展的新一轮执法检查。常委会和有关专门委员会高度重视，韩启德、华建敏、陈至立、蒋树声等四位副委员长分别带队，赴天津、山西、辽宁等8个省市进行实地检查，并委托11个省级人大常委会进行自查。常委会组成人员和列席会议的同志充分肯定执法检查组的工作，普遍赞成执法检查报告。大家指出，“十一五”期间节能工作取得了明显成效，但资

源环境约束加剧的趋势尚未根本改变,单位国内生产总值能耗远远高于世界平均水平,第二产业比重偏高,高耗能行业过多过滥,建筑节能进展缓慢等等,节能减排任务依然紧迫而艰巨。大家强调,要深入贯彻节约资源和保护环境基本国策,把大幅降低能源消耗强度和二氧化碳排放浓度作为经济社会发展规划的约束性指标,加快法律配套法规和节能标准规范的制定和修改完善工作,采取有效措施,抑制高耗能产业过快增长,提高能源利用效率,推进以节能降耗为核心的新一轮企业技术改造,认真解决建筑用能效率偏低、建筑节能改造进展缓慢等问题,大力推广先进节能技术和节能产品,严格落实节能减排目标责任制,建立健全节能减排工作长效机制,促进资源节约型和环境友好型社会建设。

医药卫生体制改革事关亿万人民的健康和千家万户的幸福,人大代表和社会各界十分关注。为此,本次会议专门安排听取审议了国务院关于深化医药卫生体制改革工作情况的报告。审议中,常委会组成人员和列席会议的同志普遍认为,深化医药卫生体制改革实施一年多来,重点改革取得初步成效,基本医疗保障制度实现城乡居民全覆盖,国家基本药物制度初步建立,城乡基本医疗卫生体系建设得到加强,基本公共卫生服务逐步普及,公立医院改革试点稳步推进。国务院及其有关部门和地方各级人民政府认真贯彻中央决策部署,做了大量工作,应予充分肯定。大家强调,要把深化医药卫生体制改革、优先满足群众基本医疗卫生需求作为保障和改善民生的重要任务,积极稳妥解决医改中出现的新情况新问题,确保重点改革顺利实施,确保各项目标任务如期完成,让广大人民群众切实得到医改带来的实惠。

审议中,常委会组成人员还以大

联组方式,就社会各界普遍关注的问题开展了专题询问。这是继2010年6月份和8月份的常委会会议分别就中央决算报告、国家粮食安全工作情况进行专题询问后,我们开展的第三次专题询问。这三次专题询问我们都选择人民群众和人大代表普遍关心的问题作为询问重点,使专题询问具有很强的针对性。常委会组成人员事先进行专题调研和认真准备,常委会办公厅加强组织协调与统筹安排,保证专题询问顺利展开。国务院积极配合,有关部门主要负责同志到会虚心听取意见,实事求是回答询问,形成了良性互动的局面,起到了推动有关方面改进工作的作用。下一步,请有关专门委员会对专题询问中大家比较关注的问题进行梳理,选择其中一两个突出问题进行跟踪监督,争取尽快得到解决。

办理代表议案建议是国家机关的法定职责。本次会议审议通过了法律委员会等7个专门委员会关于代表议案审议结果的报告,还听取了常委会办公厅、民政部关于代表建议办理情况的报告。这里要指出的是,各专门委员会、各建议办理机关,把认真办理代表议案建议作为支持和保障代表依法履职的重要环节,作为加强和改进自身工作的重要动力,通过多种形式加强与代表的沟通联系,认真听取代表的意见建议,代表议案建议办理质量得到提高。到目前为止,十一届全国人大三次会议主席团交付审议的506件代表议案,代表提出的7590件建议,已经全部办理完毕。从办理结果看,多数代表对2010年办理工作表示满意或基本满意。

会议期间,大家对有关法律草案提出的意见和建议,请法律委员会会同有关方面认真研究,抓紧修改完善相关法律草案,提请以后的常委会会议审议;大家对有关报告提出的意见和建议,请常委会办公厅汇总整理成

《审议意见》,送国务院及有关部门研究改进工作参考。

各位委员、各位同志:

这次会议作出了关于召开十一届全国人大四次会议的决定,大会除按惯例审议“一府两院”工作报告和常委会工作报告外,很重要的一项议程是审查批准“十二五”规划纲要。从现在到2011年3月大会召开,只有两个多月时间,大会的各项筹备工作已经提上议事日程,现在又逢岁末年初,各方面的工作都比较多。当前要着重做好以下三个方面的工作。

一是,认真做好大会筹备组织和代表集中视察及专题培训工作。各方面要按照“明确分工、落实责任、精心组织、统筹安排、密切配合”的要求,缜密细致地做好大会的各项组织筹备工作,确保大会顺利召开。

二是,认真做好2011年2月常委会第十九次会议的准备工作。第十九次会议除为四次大会做准备外,还要继续安排审议几部法律草案,请有关方面加紧工作,确保如期提请审议。

三是,统筹安排好2011年的各项工作。上周召开的委员长会议,原则通过了常委会2011年工作要点以及立法、监督工作计划,对2011年的工作作了大体安排。明确提出要在形成中国特色社会主义法律体系这一新的起点上,进一步加强和改进立法工作,把修改法律和督促法律配套法规的制定摆在更加突出的位置,着力完善法律体系。强调监督工作要在综合运用多种监督形式的基础上,在监督内容上更加紧扣大局、更加贴近民生,务求取得实效。请各专门委员会和常委会工作机构,先根据“一个要点、两个计划”,商有关方面对2011年工作进行预安排,使2011年各项工作有一个良好开局。

现在我宣布,十一届全国人大常委会第十八次会议闭幕。★

(2010年12月25日)

开展专题询问 是加强监督工作的重要举措

——访全国人大常委会副秘书长韩晓武

文 / 本刊记者 金果林 张维炜



全国人大常委会副秘书长韩晓武

摄影 / 傅丹丹

“这些年来,人大依法开展监督工作的力度不断加大,形式也不断丰富和完善。”他介绍说,人大监督最初主要是听取和审议“一府两院”的工作报告,后来拓展了监督的内容和形式,除了听取和审议报告,还针对法律实施的情况开展执法检查。立法法实施后,又建立健全了规范性文件的备案审查制度,对于不符合宪法和法律规定的规范性文件依法予以纠正。本届全国人大常委会组成后,进一步探索依法监督的新形式,围绕党和国家中心工作,开展了专题调研。其中在2009年针对“四万亿”中的公共投资部分开展的专题调研,历时长达半年,第二年又进行了跟踪调研,成效十分显著。在2010年的全国人代会上,吴邦国委员长提出要以增强监督实效为核心,完善监督工作的方式方法,明确提出要依法开展专题询问。韩晓武副秘书长介绍说,正是在这样一个大背景下,全国人大常委会在2010年选取决算报告、粮食安全、医疗体制改革这三个问题,连续开展了三次专题询问。这是人大监督工作的又一成功探索和创新。

“虽然询问制度在法律中早已经作出规定,但是像这样围绕一个主题,有计划、有重点、有组织地进行专题询问,尚属首次,是人大监督工作进一步发展和完善的又一次有益探索,对于加强人大监督工作具有重大意义。”韩晓武表

十一届全国人大常委会继2010年6月24日和8月27日连续两次开展专题询问之后,2010年12月24日,在常委会第十八次会议上第三次开展专题询问,将内容锁定在社会关注度很高的“医改”问题。短短半年时间里,“专题询问”如此高频率地出现在最高国家权力机关的议事殿堂,其中有何寓意?有何特点?下一步将如何发展?带着这些问题,本刊记者专访了自专题询问开展以来一直参

与组织协调工作的全国人大常委会副秘书长韩晓武。

完善人大监督工作的新举措

在长期从事人大工作的韩晓武副秘书长看来,纵观人大监督工作的整体发展脉络和趋势,可以看出,专题询问的出现是人大监督工作与时俱进,不断完善方式、增强实效的一个重要探索与创新。

示。

早年在国家司法部和全国人大内务司法委员会工作期间,韩晓武就对人大的监督工作有所研究。他告诉本刊记者说,早在1982年,我国公布的全国人大组织法就对询问作出了明确规定;1987年通过的全国人大常委会会议事规则首次把询问制度引入常委会的工作。2000年和2006年又分别通过立法法和监督法对询问程序等有关问题作出具体规定。

根据法律规定,在常委会会议审议中,委员可以围绕各项议案和报告,随时向到会的“一府两院”的负责人提出询问。“但是在实践中,以往这种询问更多的是停留在个别具体问题的解疑释惑层面。而专题询问则大不相同,它选择人民群众普遍关心的问题,听取国务院有关部门的专题汇报,并在审议时提出问题,要求国务院有关部门负责同志到会听取意见、回答询问。这种形式强化了询问的监督作用。”韩晓武这样解释。

他还向记者解释说,专题询问虽然属于询问的范畴,但与一般的询问不同,其主题更鲜明、重点更突出、内容更具实质性。有关专门委员会及相关工作机构事前都进行针对性调研,国务院的有关工作报告也在会前印发给常委会委员,为专题询问做好充分准备,不少委员在会前就认真准备了询问问题。专题询问还进行公开报道甚至是同步直播,体现公开透明和对人民负责。

韩晓武认为,专题询问是常委会加强和改进监督工作的一项开创性举措,创造了监督工作的新形式,完善了监督工作的方式方法。委员们询问的都是相关领域的热点焦点问题,反映了广大人民群众普遍关切,有力地增强了监督工作的实效。依法开展专题询问,有利于坚持和完善人民代表大会制度,有利于坚持和发展中国特色社会主义民主政治道路。“可以说,今天全国人大常委会开展专题询问,是我国社会主义民主政治建设深入发展的结果,是‘水到渠成’。”

韩晓武认为。

推动实际问题的解决 是出发点和立足点

“我们搞专题询问,与西方议会的‘议会政治’有着本质不同。我们的专题询问,目的是围绕广大人民群众普遍关心的问题,用开展询问的方法督促、支持政府有关部门及时发现问题、解决问题、推进工作,把支持寓于监督之中。”谈到全国人大常委会2010年开展专题询问的初衷,韩晓武告诉记者:“专题询问不是‘吹毛求疵’挑毛病,更不是为了让政府官员‘过堂出汗’、下不了台,而是通过与政府有关部门的沟通互动,推动工作取得进展。”韩晓武副秘书长说,推进工作、推动实际问题的解决,是专题询问的出发点和立足点。

回顾2010年全国人大常委会的三次专题询问,韩晓武副秘书长认为,整个过程都实实在在地贯彻了这种支持寓于监督中的理念。韩晓武介绍说,每次专题询问前,李建国副委员长兼秘书长都亲自出面召开协调会,全国人大相关专门委员会和常委会办事机构也都提前开展调研,收集相关资料,将人民群众和委员们关心、关注的问题,反馈给有关部门,保持沟通,以便接受询问的部门事先认真做好准备,能够把问题搞清楚、说明白。

韩晓武介绍说,由于是本着共同的愿望和目标,所以,无论是对决算报告的专题询问,还是对粮食安全、“医改”的专题询问,国务院有关部门事后都感到对他们的工作是一种支持和促进,有利于他们有针对性地改进工作,会后也都积极地落实委员们在询问中提出的意见和建议。

韩晓武的这一说法得到了记者的印证。2010年12月24日中午专题询问之后,本刊记者在人民大会堂现场采访了卫生部部长陈竺。这位部长向记者表示,“这次专题询问也是给我们一个沟通的机会,能够向人大报告医改工作的进

展和下一步工作的思路。”他说,委员们提出的问题可以说是精心准备、切中要害,像公立医院改革、基层医疗卫生人才匮乏、国家基本药物制度如何有效推进等问题,都是当前深化“医改”中最为突出、也是人民群众最为关心的难点和热点。陈竺部长对全国人大常委会开展专题询问表示感谢,“我们将化压力为动力。”

对此,韩晓武表示,“可见,人大常委会的专题询问,既达到了监督的目的,也促进了政府有关部门的工作。”

方兴未艾 值得期待

2010年全国人大常委会的三次专题询问,不仅在主题上精心挑选,在形式上也各具特点,产生了良好的社会反响。韩晓武副秘书长介绍说:有关决算的专题询问,因为是第一次尝试,所以外界更关注的是询问本身的形式和程序;第二次关于粮食安全的专题询问,内容和形式都为社会所重视;到第三次关于“医改”的专题询问,事关人民群众的切身利益,外界就更加关注询问的具体内容。韩晓武特别提到,三次专题询问都向新闻媒体开放,媒体报道的力度一次比一次大,第三次专题询问更是通过媒体进行现场实时报道,与亿万民众实现了即时沟通,让公众充分了解了当前面临的问题和有关方面解决问题的决心,让百姓真切了解到最高国家权力机关和政府部门对待人民群众的切身利益问题和热点难点问题的态度和作为,有助于进一步形成社会共识,为改革和发展的顺利推进提供必要的条件。“这些也使专题询问的社会关注度和影响力不断提高。”韩晓武说。

不仅如此,全国人大常委会开展专题询问以后,也迅速产生了“全国效应”,一些地方人大纷纷前来“取经”,并相继开展了专题询问,效果也都很好。韩晓武告诉记者,一些地方人大的同志反映,专题询问不仅丰富了地方人大监督工作的形式,而且促进了地方政府的工作,影响

力正在迅速扩大。

全国人大常委会的三次专题询问,让公众看到了人大监督的刚性,更让人们充满期待——人大的专题询问作为监督的一种形式,在“激活”之后能否常态化运行?对此,韩晓武表示,从实际效果来看,今年的专题询问不仅是加强人大常委会监督工作的又一次有益尝试,而且也是成功的尝试。韩晓武表示,既然实践是成功的,那么今后就应该继续开展,逐步实现常态化。

韩晓武副秘书长告诉记者,目前,全国人大常委会办事机构正在认真总结2010年三次专题询问的经验,在专题询问内容的选择、形式的完善和机制的形成等方面进行更深入的探索。韩晓武说,从这三次专题询问的情况看,要想使专题询问取得好的实效,就必须做好充分的准备,不仅人大方面,包括工作机构和常委会委员事先要做好充分准备,国务院有关部门也必须认真、充分地准备。要在实践中不断总结探索,形成完善的运行机制。

对于2010年三次专题询问所探索尝试的分组、中型联组、大联组这三种形式,韩晓武认为,这三种形式各有特点,今后开展专题询问的时候,可以根据询问内容的不同,采取适合的形式。对于广大人民群众普遍关心的问题,是否可以考虑采取大联组的形式进行专题询问;对于那些专业性相对比较强的问题,则可以考虑采取分组或者中型联组的形式来开展专题询问。韩晓武认为,“结合不同内容采取多样化的询问形式,可以使询问更有实效。”

记者了解到,2011年里,全国人大常委会将围绕国家中长期教育规划落实情况、保障性住房建设工作情况等主题继续展开专题询问。韩晓武副秘书长透露,“无论是专题询问的次数,还是所涉及问题的广度,都将会比2010年更进一步。”可以说,全国人大常委会专题询问工作正稳步推进,方兴未艾,值得期待。☐

专题询问跃然生色

文/本刊记者 于浩 李小健 王萍 梁国栋 张维玮 谢素芳



2010年12月24日,十一届全国人大常委会第十八次会议举行联组会议,专题询问国务院关于深化医药卫生体制改革工作情况

2010年12月24日上午8时,人民大会堂金色大厅。在主席台对面的摄影区,长焦、短焦、定焦、鱼眼……摄影记者在调试着手中的十八般武器;主席台左侧记者席上,中国人大网、人民网、新华网、中国网、中新网、法制网、光明网、中国经济网的编辑不时低声细语;布线、摇臂、导播、连线、出镜,中央电视台的现场连线直播在有条不紊的准备着。

“这次大联组会议是10年来的第二次……只有九届全国人大常委会围

绕婚姻法修正案草案举行过大联组会议。”参会的资深记者议论着。

“观众朋友您好,我是在人民大会堂为您做十一届全国人大常委会第十八次会议就国务院关于深化医药卫生体制改革工作情况的报告进行专题询问的现场连线……”央视主播在镜头前试播。新闻大战一触即发。

有来有往,关键问题一一得到答复

上午9时整,十一届全国人大常委



摄影/任震鸣

会第十八次会议联组会议正式举行,专题询问国务院关于深化医药卫生体制改革工作情况。全国人大常委会副委员长乌云其木格、韩启德、华建敏、陈至立、周铁农、李建国、司马义·铁力瓦尔地、蒋树声、严隽琪、桑国卫出席会议。全国人大各专门委员会组成人员,各省、自治区、直辖市人大常委会负责人,部分全国人大代表等列席会议。受国务院委托,国家发展改革委、财政部、人力资源和社会保障部、卫生部等相关部委

局负责人到会听取意见、回答询问。

“今天上午的联组会议主要就医药卫生体制改革中的重要问题特别是广大人民群众关心的突出问题进行询问。希望提问发言和应询发言的同志都开门见山,直截了当。”主持人,全国人大常委会副委员长兼秘书长李建国的开场白简短扼要,意在把更多的时间留给委员进行询问。

“老百姓到二甲以上的医院去看病越来越难,老百姓为了求得一张专家门诊的挂号,需要整夜不眠地排队,或者求亲友、托关系,已经引起社会的强烈不满。有效缓解看病贵、看病难的问题,加快医院改革,已经迫在眉睫。下一步推动医改的过程中,对公立医院改革的思路如何、具体措施如何,能否解决当前的问题?”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任茂东话语铿锵有力,说出了很多老百姓的心声。

面对着这样一个直指要害的问题,卫生部部长陈竺主动接了过去。他说,现在已经全部建立健全了领导和工作机制,陆续出台了公立医院改革试点的实施方案和一批配套政策措施,集中围绕解决群众“看病难、看病贵”问题,在两个方面加大了工作力度:一是对重大体制机制的改革进行积极探索,因为这是根本性的,二是着力推动作用直接的便民惠民措施。

“刚才任茂东委员询问的问题,我也有同感。前不久,我的一位曾经担任过省部级领导干部的朋友的小孙子得病,其实就是持续高烧,他对附近的医院不太放心,就送到儿童医院,但是排不上号。于是人家指着旁边的楼,那里面清静一点。因为要保险一点,看两个科室,一个专家门诊要1200块钱。这一天过来,还没有住院,就已经花了一万多块钱。这还是我们的领导干部,那普通老百姓的情况就可想而知了。”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程津培将询问更进一

步,“解决就医难、看病贵有哪些具体的步骤安排,有些什么阶段性的目标?”

“要缓解看病贵的问题,首先要加快深化医改,扭转我们现在一些公立医院存在的趋利的倾向,真正使公立医院坚持公益性的方向,减少过度医疗、大检查、大处方。”面对医改这一世界性难题,卫生部副部长张茅给出了具体的目标,“我们设想要在‘十二五’期间降低到30%甚至以下。当然这是一个总的数字,具体到每个人也不太一样,总体上要减少群众的个人负担。”

金色大厅里,委员们和部委负责人你问我答,气氛热烈。到中午十一点半,会议宣布结束时,宋法棠、黄丽满、王宁生、张美兰、任茂东、程津培、郑功成、田玉科、王云龙、郭凤莲10位委员就人民群众关心的基本医疗保障制度、基本药物制度、公立医院改革、农村和社区基层医疗卫生服务等突出问题进行了询问,但仍有委员想提问但因为时间已到而未能如愿。

督促和支持,在交流中升华

委员们的问题尖锐真诚,发改委、卫生部、财政部等部委负责人的回答同样坦诚,在直面医改矛盾中回应群众关切。当全国人大常委会副委员长兼秘书长李建国宣布专题询问结束时,常委会委员们和部委负责人纷纷聚在一起,握手致意。

“我感到非常高兴,对于这次专题询问各部委都非常重视,这也是给我们一个沟通的机会,能够向全国人大常委会报告医改工作的进展和下一步工作的思路。”卫生部部长陈竺告诉本刊记者,委员们提出的问题可以说是精心准备、切中要害,像公立医院改革、基层医疗卫生人才匮乏、国家基本药物制度如何有效推进等问题都是当前深化医改中最为突出、也是人民群众最为关心的热点和难点。

陈竺说,专题询问让他感受到了人大对医改工作的支持,这种支持是通

过有效监督、推动政府改进工作来实现的。“我们将化压力为动力，下大力气重点解决委员们指出的难点问题，让百姓在深化医改中感受实惠。”

陈竺表示，今天来参加专题询问的不仅有卫生部，和医改相关的几大部委负责人也全都到场，这是一次非常好的沟通。“医改中的许多问题不是卫生部一个部门能够解决的，改革的顺利推进是各个部门配套完善的一个结果。”陈竺说，像基础设施建设、人才队伍建设、补偿机制完善等，都是确保医疗卫生服务公益性同时又能调动医务人员积极性的治本之策。这些方面有了发改委、财政部、人社部等部门的支持，才会让人感到非常放心。

“我对政府部门的回答基本满意。”在专题询问结束后，曾在会上发问的全国人大常委会委员郑功成告诉记者，他认为政府部门很重视，答复也很认真。“我讲的是‘基本满意’，有一些不足也很正常，因为我们有我们的出发点，有我们的思考，我们觉得这个事情这样做更好，政府认为那样做更好，所以说，百分之百满意不敢说，但百分之八十满意还是可以讲的。”

在郑功成看来，这种专题询问的监督形式非常好。“一是立法机关和行政机关能够面对面地迅速交流情况；二是能够更高层次地引起政府机关的重视，而且到会的都是部长级的应询者，都是政策的制定者或决策人，所以他们的答复不仅仅是针对常委会委员，也能让关注此问题的全国人民获得一个比较清晰的答复；三是立法机关讨论国家大事也要及时地把握信息，我们的调查毕竟是基于过去的实践，我们希望了解政府未来有什么样的打算和计划。”他认为，这样就使得立法机关和政府部门能有一个更好的协调，共同推动某项工作。

“这与平常的分组审议时政府机关来旁听是不一样的。”郑功成告诉记者，双方共同围绕着一个特定的专题进

行面对面的交流，可以拉近彼此间的距离，能够让公众更加清晰地知道，立法机关在关注什么，政府机关有什么打算和举措。

全国人大常委会委员、全国人大内司委副主任委员陈斯喜是我国宪法学和行政法学专家，在2006年时任全国人大常委会法工委国家法室主任时曾参加监督法草案的修改工作。大联组专题询问会后，他在接受本刊记者采访时表示，“从询问过程中可以看出来，委员们事先做了认真准备，所提问题都是医改中公众普遍关心的热点和难点，而接受询问的有关部门显然也是有备而来，有针对性地回答了委员们的问题。”

在陈斯喜看来，这一聚焦“医改”的专题询问是十一届三中全会以来，全国人大常委会首次以大联组会议形式进行的专题询问，意义重大。一是与单纯的常委会报告工作相比，专题询问进一步加强了常委会组成人员对有关部门工作的深入了解，拓展了常委会组成人员的知情权。二是常委会组成人员询问的都是群众关心的问题，会使有关部门下一步工作重点更加明确，改革措施更加完善，改革的力度更大一些。三是常委会组成人员在“问”中表达了他们的意见和建议，有关部门在“答”中可以作更深入全面的介绍，相互之间增进了理解。四是专题询问拓展和丰富了人大监督的形式和渠道，使监督更具成效。

期待专题询问从尝试到常态

“我对这次专题询问感触挺深的，在整个过程当中，大家对基层农村的医疗改革充满关注、关心，委员们对农村的医疗卫生改革提了很多问题，都是真实存在的问题，部委的回答也都比较实在，符合实际。与部委领导面对面地沟通问题，我的心里对解决医改中的问题也更加有底了。”全国人大常委会委员郭风莲来自于基层，最关心的是农民看病难的问题。

“2010年全国人大常委会开展了三次对专门议题的询问，我两次在专题询问上作了提问。通过专题询问监督‘一府两院’工作，这一形式非常好，事实也证明取得了很好的效果。”郭风莲说，以面对面对话的形式了解政府落实中央政策的情况，看政府是否实实在在地为老百姓办事，我觉得挺好。这种方式现阶段来讲是非常先进的，我希望以后专题询问运用的范围越来越广泛，不仅对政府的工作、对“两高”的工作进行询问，我也会积极参与。

列席专题询问的广东省人大常委会副主任陈小川表示，虽然广东省人大常委会尚未开展专题询问，但通过列席全国人大常委会组织的专题询问，感受还是很多。这是一个既进一步加强人大代表、人大常委会委员和政府部门负责人之间的相互了解，又可以将人民群众关心的一些问题进行交流反馈，让政府部门负责人在实际工作中更切合广大人民群众的要求的人大监督新方式。

“专题询问是人大监督工作的一个进步和创新，因为这种监督方式以前几乎很少用。”全程参与2010年三次专题询问报道的人民日报高级记者毛磊同本刊记者聊了起来，自第一次专题询问之后，这种监督形式受到地方各级人大的欢迎，各地都在开展，起到了很好的示范作用，指导意义明显。现在各地人大机构都在用这种监督形式开展工作。从全国人大常委会的专题询问内容来看，决算、粮食安全、医改三个题目选得非常好，与老百姓的利益密切相关，体现了人大监督工作对人民的高度负责。

“我认为以后专题询问应多开展，经常化，还可以询问与高检和高法工作中有关民生的内容。再就是专题询问内容还应与当下社会发展的热点相结合，比如百姓普遍关心的物价上涨、通货膨胀等新问题新情况及政府的应对措施。”对于今后的专题询问，作为媒体人的毛磊充满了更多期待。★

专题询问夯实人大监督制度基石

文 / 张蔚然 郭金超

2010年12月24日上午,十一届全国人大常委会第十八次会议举行联组会议,就国务院关于深化医药卫生体制改革工作情况的报告进行专题询问,这是全国人大常委会当年第三次进行的专题询问。

作为具有中国特色的人大监督制度的重要组成部分,专题询问对促进人大监督“一府两院”、保障政府部门正确行使职权,乃至预防和惩治腐败具有很大意义。询问过程中,公众可以进行多方面观察考量:国家权力机关工作是否到位,常委会委员如何履职,政府如何接受监督。通过具体制度的推进,民主政治建设得到发展,公民的监督权、知情权、参与权得到丰富与发展。

监督法、全国人大常委会议事规则都对询问和质询作出了专门规定。中国社科院法学所所长李林表示,专题询问和质询在过去的实践中使用较少,影响力有限,这种现状正得到改变。2010年3月,吴邦国委员长在全国人大常委会工作报告中提出,依法开展专题询问和质询,在2010年选择代表普遍关心的问题听取国务院有关部门专题汇报,请国务院有关部门主要负责同志到会听取意见、回答询问、答复问题。专题询问就此进入公众视野。

2010年6月,十一届全国人大常委会第十五次会议分组审议国务院关于2009年中央决算报告时进行了专题询问,财政部多位负责人到会回答询问。这是全国人大常委会首次进行专题询问。

2010年8月,十一届全国人大常委会第十六次会议召开联组会议,审议国务院

关于国家粮食安全工作情况的报告并进行专题询问。国家发展和改革委员会、财政部、国土资源部、水利部、农业部、中国人民银行、银监会、保监会、国家粮食局等九部门负责人到会听取意见,回答询问。这是2010年第二次专题询问,也是首次以两个联组会议的形式进行专题询问。

2010年12月,十一届全国人大常委会第十八次会议召开联组会议,审议国务院关于深化医药卫生体制改革工作情况的报告时,进行了2010年第三次专题询问,是首次以大联组会议形式进行专题询问。

清华大学法学院院长王振民指出,从议题上看,三次专题询问涉及的问题都在经济民生领域,都是热点难点,为公众普遍关注;从形式上看,人大常委会采取了“6个分组”、“2个联组”、“大联组”会议等不同尝试,没有一蹴而就,而是循序渐进、积极稳妥、适时推进;从公开程度上看,三次询问充分向媒体开放,尤其值得注意的是,第三次专题询问还首次通过电视实时报道、网络直播的方式发布信息;从询问对象上看,由单一的财政部逐步扩展到发改委、水利部等多个部委,范围更加广泛,影响力也更大。

李林表示,与质询、撤职、罢免等刚性监督手段相比,全国人大常委会专题询问程序更加简便,方式更加灵活,目标更加明确,针对性和实效性更强,互动更加充分,有利于常委会组成人员充分行使监督权,对加强中国特色社会主义民主法治建设具有重要意义。

事实上,全国人大常委会专题询问的“全国影响力”已经体现出来,正快

步“走进”地方各级人大常委会。近三个多月以来,已经先后有浙江、贵州、重庆、安徽、四川、福建、河南、上海等省市的几十个县、市、区人大常委会开展了专题询问:2010年9月上海市人大常委会举行首次专题询问,主题为如何建立世博后城市管理长效机制,提升城市管理水平;12月17日,安徽省人大常委会举行联组会议就深化医药卫生体制改革开展专题询问,这是安徽省人大常委会首次进行专题询问……

专题询问在短短数月内获得多地青睐,中国政法大学法学院副院长焦洪昌就此分析,中国当前社会条件下,专题询问这种监督方式比较符合国情,更容易被尝试和吸纳。“在西方,分权与对抗有着很长的历史传统,中国人讲求以和为贵,以和谐为价值理念。从历史文化传统与制度设计两方面讲,专题询问更容易为各方接受,可操作性强。”他表示,通过相对温和的一问一答以及追问,政府官员能够接受人大代表、常委会委员们提出的问题,在互动过程中,有些问题就会显现出来,官员可以根据相关意见和建议改进工作。

专题询问下一步向何处发展?王振民表示,随着中国特色社会主义法律体系的形成和不断完善,全国人大常委会在继续搞好立法工作的同时,监督工作会越来越多,希望专题询问能够常态化,并通过制度上的规范让它成长为监督“一府两院”的一种重要有效手段;随着机制的不断健全,专题询问也可考虑进一步向社会开放,如在条件合适的时候吸纳公众代表旁听询问过程等。✶

“今年我们将选择代表普遍关心的问题听取国务院有关部门专题汇报,根据有关法律的规定,邀请国务院有关部门负责同志到会听取意见、回答询问、答复问题。”在十一届全国人大三次会议上,全国人大常委会委员长吴邦国作常委会工作报告时说的这番话,将一直以来未得到充分认识的人大询问权一举激活。

2010年,全国人大常委会履行了启用询问的承诺,一年开展三次专题询问。这既是积极推进民主建设、法制建设的重要步骤,完善中国特色社会主义政治建设的重要方面,也是全国人大常委会完善监督工作方式、提高监督工作水平、增强监督工作实效的有益尝试和生动实践。

专题询问在创新中不断完善

监督权是宪法和法律赋予人大的重要职权,而询问是人大监督的法定形式。加上“专题”二字,使得询问针对特定议题,变得更加有计划、有组织、有准备,比起一般询问增强了刚性和制约力。那么如何让这种法定监督形式活起来?众所周知,人大监督工作具有很强的政治性、法律性和程序性,必须严格按宪法和法律规定实施,但这并不意味着监督工作是墨守成规、排斥创新,而是要在法律的规定下对监督工作进行创造性地探索和尝试。

正是基于此,2010年6月24日,全国人大常委会结合审议2009年中央决算报告,在六个分组会议上首次开展专题询问,财政部多位负责人到会应询。

8月27日,全国人大常委会首次以两个联组会议的形式,审议国务院关于国家粮食安全工作情况的报告并进行专题询问。国家发展和改革委员会、财政部、国土资源部、水利部、农业部、中国人民银行、银监会、保监会、国家粮食局等九部门负责人到会听取意见,回答询问。全国人大常委会副委员长路甬祥、韩启德、陈至立、李建国、司马义·铁力瓦尔地、蒋树声、陈昌智、严隽琪、桑国卫出



全国人大常委会委员在听取国务院有关部门负责人对专题询问的回答

席联组会议。

12月24日,全国人大常委会首次以大联组的方式,对国务院关于深化医药卫生体制改革工作情况的报告进行专题询问,人社部、财政部、卫生部等五部委多位正副部级领导到会应询。全国人大常委会副委员长乌云其木格、韩启德、华建敏、陈至立、周铁农、李建国、司马义·铁力瓦尔地、蒋树声、严隽琪、桑国卫出席会议。全国人大各专门委员会组成人员,各省、自治区、直辖市人大常委会负责人,部分全国人大代表等列席会议。

经过三次监督的实践,不仅使全国人大常委会在专题询问中积累了经验,更是逐步地把法律有规定,但过去少有实践的监督形式发展得生机勃勃。

专题询问：

文 / 本刊记者 于浩

和谐互动的“一问一答”,透出的是监督模式创新,监督力度加强,监督效应放大,成为人大依法履行监督职能的又一次有益探索与创新。

民生关切在务求实效中彰显

专题询问对询问者而言,要善“问”,尽职不越位,督促不代替,坚持好职权法定原则,不越权、不失职。对应答者来说,接受专题询问既是压力也是动力,不避难点,回应热点,也不互相推诿,才会得到多方的支持和肯定。

“老百姓到二甲以上的医院去看病越来越难,为了求得一张专家门诊的号,需要整夜不眠地排队,或者求亲友、托关系,已经引起了社会的强烈不满。”全国

开人大监督新局

次强调,要认真总结开展专题询问的经验,完善下一步专题询问工作方案,围绕专项报告,将社会普遍关注、经过努力可以解决的问题作为询问重点,使专题询问开展得有声有色、更富实效。

人大监督在开放中透明

“专题询问通过媒体进行全方位的报道和实况转播,表明了全国人大常委会进一步推进人大工作的公开透明,尊重人民群众的知情权、监督权,接受人民群众的监督。”全国人大常委会委员李连宁说,“表明全国人大常委会更加关注民生,更加注重推动关系人民群众切身利益突出问题的解决。”

随着我国社会主义民主政治建设和人民代表大会制度的不断完善,人大在社会政治生活中的地位越来越重要,人民群众对人大政治期望值也越来越高,这就需要人大的各项工作越来越开放,越来越透明。专题询问通过媒体的全方位报道,正体现了这一点。

第一次专题询问时,人民日报、新华社、中央电视台、中国人大杂志等媒体对现场情况作出报道;第二次专题询问时,除去常规报道外,中央电视台《东方时空》栏目制作了新闻访谈、中国人大网制作了专题,中央主要媒体网站也相应制作了专题。第三次专题询问时,通过广播电视实时报道、网络全程直播。

这样的开放和透明,既是常委会自觉接受人大代表和人民群众监督的内在需要,也有利于更好地推动有关方面改进工作。因为无论是询问还是回答,都是在公开场合进行的,这不仅确保了监督的效果,进而将法律的要求、人民的期待、代表的呼声,汇成推动社会民主法治进步的合力。

“不积跬步,无以至千里;不积小流,无以成江海。”专题询问经过一年的经验积累,通过一个又一个“第一次”的探索和创新,愈发生动、鲜活、实用。■



王振吉/摄

国务院有关部门负责人就专题询问应询

人大常委会委员任茂东一语戳到医改要害,询问有关部门能否解决当前的问题。

“前不久,我的一位曾经担任过省部级领导干部的朋友的小孙子得了病,其实就是持续高烧,送到医院。因为要保险一点,看了两个科室,一个专家门诊要1200块钱。这一天下来,还没有住院,就已经花了一万多块钱。”对于看病贵的难题,全国人大常委会委员程津培在会上大声疾呼:领导干部都这样,普通老百姓就可想而知了。

一年三次专题询问,无论是事关每个人的医药卫生体制改革,还是前两次的问粮、问钱,人大及其常委会、各专门委员会和人大代表不仅充分发挥出“人才荟萃、知识密集、经验丰富”的特点和

优势,而且将立足点放在着力解决一些群众最关心、最直接、最现实的利益问题和发展问题。

问要问到关键,。答要答得具体。全国人大常委会委员、全国人大内司委副主任委员陈斯喜认为,有关部门对专题询问态度积极,认真准备,回答问题态度谦虚,能够直面问题,实事求是。对常委会组成人员提出的问题,积极研究处理。对于一时解决不了的,只要有关部门认真对待,努力争取,常委会组成人员也是能够理解的。

一“问”在询大事、盯民生,一“答”在有准备、有重点,会议气氛和谐,虽然角度不同、分工不同,但目的都是为了解决国计民生中的难点。吴邦国委员长多

专题询问，不停留于“问”

文 / 本刊记者 梁国栋

继对国务院关于2009年中央决算报告和关于粮食安全工作情况的报告进行专题询问之后，全国人大常委会再次行使询问权，在2010年的最后一次例会上，以大联组的形式专题询问了国务院关于深化医药卫生体制改革工作情况的报告，为2010年的监督工作进行了完美的“收官”，也在中国的民主法治历程上写下了浓墨重彩的一笔。

回看这次针对医改的专题询问，新意浓，效果好。尤其是不仅全程向媒体开放、公开透明，还首次通过网络、广播及电视进行了实时报道，亿万民众在第一时间真切地看到了最高国家权力机关及其组成人员是如何行使监督权的。这一举措意义非凡。

有网友对任茂东等几位委员的提问印象颇深：洪亮的声音、朴实的话语、深刻的描述，让人由衷地感到说到了亿万民众的心上。卫生部部长陈竺等应询人的回答，也让广大观众深深地体会到了医改之难：一句“公立医院改革涉及的深层次体制机制问题是一言难尽的”道出了无尽感慨；一句“完全有可能用比较少的投入，按照成本效益的原则走出一条中国式的卫生发展道路”又让我们信心满满。

对此，一位法律工作者的评价恰如其分：这实现了与民众的有效沟通，让民众更加充分地了解了国家推进医改的决心、取得的成绩和面临的问题，有助于进一步形成共识，为医改的顺利推进提供必要的条件。同时，也折射出最高国家权力机关推动专题询问的胆识和魄力。

回望这短短的半年时间，专题询问已经三次出现在庄严的人民大会堂里，询问的内容从账本、粮袋到医疗卫生，始终都围绕着国计民生的大事，紧扣国家发展和稳定大局；应询对象也逐步扩大，从最初的财政部、审计署到如今的发改委、卫生部、人力资源和社会保障部等；组织形式也日益丰富娴熟，步伐循序渐进，尝试了分组审议、联组审议以及大联组审议三种形式；效果好，要求进一步跟踪监督并有具体部署，力求有声有色、更富实效。

半年来的实践表明，专题询问的开展是积极的、顺利的、成功的。根据记者的采访了解，在赢得社会各界普遍赞誉的同时，问答双方对专题询问的评价也颇高。

全国人大常委会的委员们普遍认为，通过专题询问这一法定形式，面对面地跟国务院有关部门的领导沟通，有助于大家全面、及时、准确地把握最新信息，知情知政，实现与政府部门的有效对接，便于大家提出更有价值和针对性的建议，推动问题早日解决。

参加应询的政府部门负责人也表示，专题询问式的监督更是一种理解、支持和鼓励，成为鞭策自己做好工作的动力。

特别值得期待的是，在2011年，全国人大常委会将会继续围绕社会热点、重点问题展开专题询问，而且范围会更加广泛，做法会更加创新。

由此可以看出，在积累了一定经验、逐步深入并获得广泛赞同的基础上，人大的专题询问已经走出了最初的

尝试阶段，步入常态化的信号明显。

作为法律赋予全国人大常委会的一项重要职权，询问既是全国人大常委会组成人员了解有关情况的一种手段，也是全国人大常委会对国务院、最高人民法院、最高人民检察院依法行使监督的一种重要方式。而专题询问是较一般的询问具有更强的针对性和良好的实效性，能够充分放大监督作用，突出监督实效。但要行使好这一法定权力并非一件易事，选择什么样的问题，如何力求监督实效，问出效果，不仅考验胆识，更要有政治智慧。

日前，吴邦国委员长在十一届全国人大常委会第十八次会议闭幕会上对专题询问作出了这样的要求：有关专门委员会对专题询问中大家比较关注的问题进行梳理，选择其中一两个突出问题进行跟踪监督，争取尽快得到解决。在这之前，他还强调，要使专题询问开展得更加有声有色、更富成效。

这就要求各级人大常委会的专题询问工作不能仅停留在“问”的层面上，更是要通过“问”，发现问题，凝聚共识，集中资源解决突出问题；在形式上也要不断探索，力求有声有色。

在记者的采访中，有委员提出了这样的期待，可以增加现场交流互动的环节，多一些讨论，多一些探讨，毕竟专题询问还是一个新生事物。

如此看来，各级人大常委会的专题询问之路任重道远。但专题询问步入常态化已是一种趋势，这种趋势必然会促进社会重点、难点问题的有效解决。■



全国人大常委会副委员长兼秘书长李建国主持会议



2010年12月24日,十一届全国人大常委会第十八次会议举行联组会,就医药卫生体制改革进行专题询问



全国人大常委会委员在提问



国务院有关部门负责人就专题询问应询



王云龙委员提问



程津培委员提问



财政部部长谢旭人应询



卫生部副部长张茅应询



网络媒体现场直播



2010年2月26日，辽宁沈阳市举行基本药物制度启动仪式，市民在马路湾社区卫生服务中心取药

医改“大考”的两年答卷

看病难、看病贵——是当前社会公众十分关切、亟须解决的重大民生问题之一。为此而推行的新一轮“医改”，经过各方近两年的努力，进程如何？

文 / 本刊记者 李小健

“在我的农村老家，尤其是60岁以上的老人，他们以前得病都怕进医院，但现在有些不同了，他们拿着医保卡，得病就去诊所、医院看看，非常主动。因为买药便宜了，住院也可以报销一部分。”2010年12月22日，列席全国人大常委会第十八次会议的全国人大代表、宁夏回族自治区银川市唐徕回民中学教师吕新萍接受本刊记者采访时欣然表示，

就她所看到的，所感受到的而言，近两年来，老百姓看病就医的状况确实实比早些年有了很大的改观。

诚如吕新萍代表所言，随着医改一步一步地往前推进，广大老百姓面临的看病难、看病贵问题也正在得到缓解。2010年12月22日下午，国家发改委主任张平受国务院委托，向十一届全国人大常委会报告深化医药卫生体制改革的

工作情况时指出，“医改实施以来，各项重点改革稳步推进，成效逐步显现。”

在接下来的分组审议中，全国人大常委会组成人员及列席会议的同志表示，医药卫生体制改革事关亿万人民的健康和幸福，医改实施两年来，尽管困难和阻力错综复杂，还是取得了很大的进步，让广大人民群众切实享受到了医改带来的实惠。

列席会议的全国人大代表张淑琴向本刊记者表示,“作为一个基层代表,我能感受到看病不再贵是基层百姓继上学不缴费、种地不纳税之后的又一个新的期盼。应该说,医改启动以来,医保的覆盖面逐步扩大,保障水平不断提高,及时结算,方便了群众,基本药物制度也使百姓得到了实惠,成就是巨大的。”

基本医保覆盖90%以上

吕新萍代表对农村老家的老人们看病就医的观念发生变化,是在近两年新农合政策全面推行之后。

“参加新农合的群众每人每年只需交30元,就可以享受到基本医疗保障服务:到村卫生所免费领取常用药6次,每次大概在20到30元左右,如果需要住院,住院费则可以报销一半以上。”吕新萍代表告诉记者,在城里,大家同样有明显感受的是,职工和居民家庭的看病费用也在逐步下降,一些常用药到街道或者社会卫生服务中心都能买到,而且非常便宜。“我想,这都应是医改实施以来取得的实实在在的成就。”

旨在减轻群众个人支付的医药费用负担,实现全民医保是此次医改提出的重要目标。从张平主任所作报告可以看到,通过大力推行“城镇职工医保、城镇居民医保、新农合及城乡医疗救助”四项制度,医保覆盖面大大扩大。截至2010年10月底,城镇职工和城镇居民医保参保人数增加到4.24亿人;新农合参合率持续稳定在90%以上,参合人数达到8.35亿人。

同时,不断提高保障水平,保障范围从重点保大病逐步向门诊小病延伸。2010年,将各级政府对新农合和城镇居民医保补助标准提高到每人每年不低于120元,城镇职工医保、城镇居民医保和新农合最高支付限额普遍提高到当地职工年平均工资、居民可支配收入和农民人均纯收入的6倍左右,多数地区政策范围内住院费用报销比例分别达到75%、60%和60%。超过50%的统筹地区

开展了城镇居民医保和新农合门诊统筹,泰州、珠海等地还对城镇职工医保门诊统筹进行了积极探索。不断完善城乡救助制度,救助对象从五保、低保对象扩大到其他特殊困难群体,在住院救助的基础上兼顾门诊。2010年中央财政用于城乡医疗救助的资金达到110亿元,比2008年翻了一番。

此外,提高经办管理和服务水平,方便群众就医结算。大力推广“一卡通”等办法,90.6%的城镇基本医疗保险统筹地区实现了医疗费用即时结算;89.1%的新农合统筹地区首先实现县域内医疗费用的即时结算,并分别有二分之一和三分之一的统筹地区实现了地市级和省级医疗费用即时结算。

“我们现在实现了90%以上的覆盖,今后应做到100%。”广东省人大常委会副主任陈小川表示,实现全民医保问题,是改革开放30多年来最大的一个成就,是社会的一大进步,是老百姓生活水平提高的一个重要标志,也是社会公平的体现。

全国人大代表郭淑芹认为,从制度上实现基本医保全覆盖,在拥有13亿人口的国家,这是一件很了不起的事情,这可以说是温家宝总理在年初政府工作报告讲到“让人民生活更幸福、更有尊严”的一个很重要的内容。

群众基层就医用药负担减轻

长期以来,在医药行业之内,国家允许医院在药品购进价的基础上再加价15%销售给患者。这一公开的规则被认为是造成看病贵、药价高的“罪魁祸首”。

从缓解看病贵的角度出发,这次医改意图通过推行基本药物制度,减轻群众用药负担,保障基层用药的安全有效和方便可及。

据了解,从医改实行伊始,基本药物制度就明确首先在基层实施,并对药物遴选、采购、配备使用以及医保报销等各个环节作了整体设计。经过反复论证、专家遴选,发布《2009年国家基本药物

目录(基层版)》,针对基层常见病、多发病确定307种基本药物,同时考虑到地区差异和群众用药习惯,允许各地合理增补部分药物,已有14个省市公布了增补品种。这些基本药物已全部纳入医保报销范围,报销比例明显高于非基本药物。

国家发改委主任张平在报告中指出,截至目前,全国已有26006个政府办乡镇卫生院和社区卫生服务机构实施了基本药物制度,占总数的51%。安徽、江西、陕西等地率先在全省范围内推开。零差率销售后的基本药物价格平均下降30%左右。

同时,借以基本药物制度实施为突破口,各地配套推进基层医疗卫生机构综合改革,主要包括定编定岗、绩效考核、多渠道补偿、人事分配等体制机制改革。截至2010年9月底,已有26个省(区、市)出台了基层医疗卫生机构补偿办法,20个省(区、市)完成了基层医疗卫生机构人员编制标准的核定,超过50%的基层医疗卫生机构实行了岗位聘用,除西藏外的所有省(区、市)均已完成公共卫生与基层医疗卫生事业单位绩效工资实施意见备案,绩效工资正逐步兑现到位。绝大多数基层医疗卫生机构出现门诊次均费用下降、住院日均费用下降、门诊人次上升的“两降一升”势头,群众基层就医负担开始减轻,新的运行机制正逐步形成。

其中,备受推崇的“安徽模式”自2010年9月1日起,在全省108个县区的1868所政府办基层医疗卫生机构全面实施基本药物制度,推进基层医疗卫生机构综合改革,提前一年实现了制度全覆盖,基层医疗卫生机构次均门诊费用下降16%,次均住院费下降20%,门诊人次上升21%,基层群众和医务人员满意度达到90%,改革成效得到了各方的认可。

张平介绍说,实施基本药物制度是当前工作的重中之重,力保2011年推广到所有政府办城市社区卫生服务机构和

县基层医疗卫生机构。

医疗资源进一步优置

基层医疗卫生机构是我国医疗卫生服务体系的薄弱环节,尤其是农村,医疗卫生资源不足的问题更为突出。

“基层服务能力不强,原本可以在基层治疗的小病也要到大医院看,加剧了看病难、看病贵。”张平表示,医改把强基层作为改革着力点,在硬件和软件建设方面切实加大了建设力度。

张平介绍说,“强基层”主要在三方面采取了措施,一是以农村和基层为重点,加强医疗卫生机构标准化建设,发挥县级医院在农村三级医疗卫生服务网络中的龙头作用;二是加强以全科医生为重点的基层医疗卫生队伍建设,出台了以全科医生为重点的基层医疗卫生队伍建设规划,三年内通过转岗培训、订单定向培养等多种方式为基层培养6万名全科医生;三是突出基本医疗和公共卫生服务,转变基层医疗卫生机构运行机制,引导基层将服务重心逐步转移至常见病、多发病的诊疗和居民健康管理上。

在促进基本公共卫生服务均等化方面,各级政府也下了不少功夫。2009年开始面向城乡全体居民免费提供包括健康档案管理在内的9类基本公共卫生服务,目前分别有36%的城镇居民和

24%的农村居民拥有了健康档案,超过3299万高血压、糖尿病等慢性病患者得到了规范管理。建立了基本公共卫生服务经费保障机制,2009年开始按照人均不低于15元的标准落实经费,2010年全国平均达到17.5元,2011年将提高到不低于20元。针对严重威胁群众健康的重大疾病,在做好现有结核病、血吸虫病等疾病防治项目基础上,启动实施15岁以下人群乙肝疫苗补种等7项重大公共卫生服务项目。2010年开始,启动实施了精神卫生专业机构建设规划,安排中央投资20亿元支持了110所省、市、县级精神卫生防治机构建设,并安排了11亿元配备相应的设备。

记者了解到,医改启动实施以来,在应对国际金融危机、减收增支的严峻形势下,各级财政努力调整支出结构,力保医改资金需求。2009年全国财政医疗卫生支出3994亿元,比2008年增长39.7%,其中中央财政医疗卫生支出达到1273亿元,比2008年增长49%。2010年,全国财政医疗卫生支出预算安排4439亿元,其中中央财政医疗卫生支出预算安排1389亿元,目前已下拨1217亿元。这些资金大部分用于医药卫生体制五项重点改革,特别是基本医疗保障扩面提标,基层医疗服务体系建设以及公共卫生服务均等化等。

“几年来国家集中投入几千亿,使得全国乡镇卫生院几乎都焕然一新,不仅是医疗用房、工作用房有所改善,基本医疗设备也基本配置到位。”胡振鹏委员认为这两三年来我国医药卫生体制改革确实迈开了可喜的步伐。

郑功成委员认为近三年来,中央新增投入达8500亿元,针对农村居民的合作医疗由过去政府补贴参保对象人均40元上升到80元,现在又增加到120元,力度很大。2010年用于

城乡医疗救助的中央财政投入达到110亿,这都是前所未有的。

公立医院改革试点先行

公立医院改革是医改进程中重要的一环,公立医院改革是否到位,直接关系到医改成败。因为它处于医疗卫生服务终端,集各种矛盾和问题于一身,是医改“最难啃的骨头”。

2010年2月底,卫生部等五部委联合印发《关于公立医院改革试点的指导意见》,确定了上海、镇江、鞍山等16个国家重点联系的公立医院改革试点城市,各地还结合实际自主选定了31个省级试点城市开展试点,围绕上下联动、内增活力、外加推力的原则要求,积极开展体制机制创新。

时下,公立医院改革试点“动刀手术”已有年余,张平主任在报告中表示,公立医院和基层医疗卫生机构分工协作机制、内部管理机制、多元办医格局等工作正在稳步推进,目前,包括军队医院在内的1100个三级医院与2139个县医院建立了长期对口协作关系,上海、北京等东部9省与西部8省和新疆建设兵团建立省际对口支援关系。23个省(区、市)的110家医院开展了112个常见病种的临床路径管理试点,900多家医院开展了优质护理服务示范工程,近100家医院开展了电子病历试点,1200所三级医院实行预约诊疗和分时段就诊,缩短看病就医等候时间。上海等地启动实施住院医师规范化培训,5个省市开展了注册医师多点执业的试点。

同时,积极开展公立医院管办分开、政事分开、医药分开、建立法人治理结构和完善补偿机制等改革探索,开展不同模式的试点。

白克明委员认为,总的来看,2009年中央文件颁发后,医疗卫生体制改革工作取得了比较明显的进展,“但是,医药卫生体制改革十分复杂,困难很多,对取得的成绩不要估计过高,有的刚刚破题,有的还没有破题,仅仅是一个开始。”



2011年我国基本医保将覆盖全民

在委员和代表们看来,国家推行医改已近两年,在基本医改覆盖面、基本药物制度及强基层等方面都有了很大进步,但是需要进一步解决的问题仍然很多。

“问诊”医改

文 / 本刊记者 王聪颖



图 / CFP

一号难挂,一床难求

“经常能看见病人挂号排长队、拿药排长队、结账也排长队,甚至在住院部走廊里都摆满了病床。老百姓不管是看大病还是小病,都涌向大医院,致使大医院人满为患。”2010年12月23日上午,长期奋战在医疗战线的全国人大常委会委员田玉科,在十一届全国人大常委会第

十八次会议上直指当下医药卫生体制改革所面临的现实困境。

“看病难、看病贵”确实成为老百姓内心积压已久的沉重包袱,来自基层的全国人大代表买世蕊道出了这“沉重”背后的实情,包括重复检查,乱开新药、进口药,手术费昂贵,医疗服务费名目繁多。“不难想象,不要说低保、下岗、农民、

工薪阶层,就是中等收入的家庭也难以承受。”买世蕊代表不无感慨地说。

在委员和代表们看来,国家推行医改已近两年,虽在基本医改覆盖面、基本药物制度及强基层等方面都取得了很大进步,但是需要进一步解决的问题仍然很多。国家发改委主任张平在国务院深化医改工作情况报告中也明确指出,随



2010年12月10日,江苏南通崇川区文峰街道社区卫生服务中心西药房窗口挂着“药品零差率销售,集中采购,统一配送”的标志牌

着医改的逐步深入,利益格局开始调整,医药卫生长期积累的深层次矛盾集中显现,新情况、新问题将不断涌现。

失衡的医疗结构

2010年5月至11月,全国人大教科文卫委员会副主任委员宋法棠率调研组先后赴江苏、安徽、云南、宁夏等省区,就“十二五”规划纲要编制城乡医疗保障、2009年中央政府部分重大公共投资卫生项目实施情况以及深化城乡医疗卫生体制改革等专题进行调研。

在调研中,宋法棠委员发现,我国基本医疗保险仍存在医疗保障水平悬殊、城乡和地域差别较大、管理资源分散、经办管理资源重复建设、人员重复参保等弊病。

对此,全国人大代表、广西桂林市环境卫生管理处固体废弃物运输车队司机廖如恩感触颇深。他向本刊记者举例说,“我有一个战友不幸患上了尿毒症,在桂林市的医院做一次血透,要花费600多元,而在南宁市一次血透只需100多元。这种血透一周平均要做两次,在桂林治疗一年就要多花费好几万元。我这个朋友参加的是新农合,因报销比例有限,现在真的是因病返贫。为了不拖累家人,他甚至想放弃生命。后来,为多报销一些费用,我这个朋友在两地都参合了。”对

此,廖如恩代表建议要统一医疗收费标准,加大各级政府对新农合和城镇居民医保补助标准。

在医疗卫生领域的投入方面,辜胜阻委员认为个人和社会负担比例过重,“我国医疗卫生支出占GDP的5%,其中政府承担的比例只有15%—18%,大部分靠个人和社会来承担。医疗卫生方面的财政投入占GDP的比例不到1%,而发达国家却是8%。”

与辜胜阻委员持相同观点的还有全国人大教科文卫委委员马力,她认为现在医疗费用支出结构失衡,“一是医疗费用个人支付多,政府支付少。二是大医院的投入高,基层的和最基本的公共服务机构投入少。”

对群众“看病难”有切切实实的田玉科委员则直指,广大群众之所以“不管是大病还是小病,都涌向大医院”的症结所在是医疗优质资源分布不均等。同时,各级不同医疗机构分工不明确,上下互转、双向转诊的机制不通畅,利益调整不到位,也是导致“看病难”痼疾的加重。

缺乏有效监督的药品招标

基本药物制度是医改提出的一项新制度,旨在保障基层用药的安全有效和方便可及,减轻群众负担。但在实施过程中,确实也遭遇到了“瓶颈”。其中,委

员和代表们对基本药物品种偏少、部分基本药物国家指导价格偏高、药品招标缺乏有效监督等问题,反映较为突出。

王宁生委员在专题询问会上表示,我国的基本药物目录收录307种药物,其中西药205种,中药102种。而根据他从调研中所掌握的情况反映,绝大多数医疗机构认为基本药物无论是数量还是品种都不够用。另外,在307种基本药物中,明确指明是儿童用药剂量的,或者是专管儿童用药的品种只有极少数几个,难以满足儿童临床需求。

对于药品招标采购问题,全国人大代表夏绩恩发表了看法,他认为问题主要集中在以下六个方面:一是药品集中招标采购机构既是参与人员又是监督人员,缺少有效的监督机制。二是药品集中招标采购的采购价格越招越高现象依然存在。三是集中招标采购药品价格明显高于市场实际购销价。四是药品集中招标采购机构中的相关职能部门缺乏科学的药品定价、药品性价比等综合评价体系。五是招标价格中的不良成本较高,已经成为滋生医药领域商品贿赂的土壤和温床。比如医药代表倒手赚取的自认为“该挣的部分”。六是药品集中招标采购由于程序设计、管理和监督机制的差异,使得招标采购的结果存在明显的差异。

尚未破题的公立医院改革

公立医院是医改的重点和难点。

在十一届全国人大常委会第十八次会议分组审议和大联组专题询问会上,很多代表和委员都非常关注公立医院改革。他们表示,公立医院是老百姓看病就医的服务终端,让医改惠及广大老百姓,提高全民健康水平,公立医院必然要回归公益。

任茂东委员在专题询问会上,毫不留情地说出他的调研实情,“各级人民政府对医疗事业投入了大量经费,但现实却是老百姓辛辛苦苦、精打细算攒的钱,到医院后,三言两语、三下五除二就被挣走了。”任茂东委员认为,“目前公立医院

的改革至今尚未破题,仍然停留在试点层面上或者说纸上谈兵层面。”

对于公立医院改革进展缓慢,全国人大代表、河北省保定市第一中心医院院长郭淑芹有话要说,“国家目前对公立医院主渠道投入不足,尤其是在实施基本药物制度、药品零差价销售后,公立医院和医务人员的日子都不好过了,雪上加霜,十分艰难。”郭淑芹代表认为,如果国家不加大资金投入和财政补贴,不充分调动医务人员积极性,“公立医院的改革不好说成功。”

在推进公立医院改革进程中,除了加大财政支持力度,同时还要防止和避免医疗资源浪费现象发生。程津培委员认为,个别公立医院存在“继续盲目扩张,购进昂贵设备”的倾向,使得医疗资源在一定程度上重复浪费,同时又将病患集中引向大城市、大医院,进一步加重群众“看病难、看病贵”。

卫生部副部长张茅也特别指出,目前一些公立医院确实存在趋利倾向,若想唱好公立医院改革这场“重头戏”,切实缓解群众“看病难、看病贵”问题,必须“真正使公立医院坚持公益性的方向,减少过度医疗、大检查、大处方”。

“公立医院改革关系医疗保障、医疗服务、药品供应等多个体系,涉及管理、运行、投入、价格、监管、人事劳动关系、社会保险等体制机制,牵一发而动全身,需要一定的时间和空间积极探索、稳妥推进。”一份内部文件如是描述公立医院改革存在的深层次原因。

基层医疗机构的“难言之隐”

在基层医疗卫生机构实施基本药物零差率以后,原本靠药品销售维持生存的乡村卫生所,便失去了主要收入来源,医务人员积极性严重受挫。

胡振鹏委员有些为乡村医务人员不平地说,在人民公社期间就在乡村当赤脚医生的人,辛辛苦苦行医了一辈子,到头来一点社会保障、养老保险都没有着落。

而在职能承担上,基层医疗卫生机构承担大部分群众的看病就医需求。

与此同时,基层医疗卫生队伍建设相对滞后,也导致了群众“看病难、看病贵”问题突出。据国家发改委副主任朱之鑫介绍,乡镇卫生院具有研究生学历的卫生技术人员比例不足0.1%,大学本科及以上的只占5.3%。村卫生室具有执业资格的只有14万人,仅占从业人员的11.6%。执业医师、注册护士等专业技术人员比例偏低,仅占到从业人员总数的三分之二左右。我国的农村地区特别是中西部地区,部分乡镇医院到现在还没有执业医师。在医师队伍的执业类别上,全科医生只有6万名,只占执业医师总数的3.5%。国际上通常是要占到30%至60%。

除了乡村卫生机构与基层医疗卫生队伍自身存在的问题与困难外,宋法棠委员在调研时还发现,基层医疗机构多有欠账,他举例说,“安徽省乡镇卫生院财务欠账15亿元,平均每个镇卫生院欠账100多万。”财政补偿若不能及时到位,下力气解决,基层医疗机构对医改的积极性必然会受到影响,最终也将导致

医疗机构“在那里观望,绕着圈子走,核心方面的改革推动不了”。换个角度而言,中央政府对基层医疗卫生机构在财政投入和支持层面,仍有上升和改善的空间。

此外,宋法棠委员还表示,“虽然政府这些年增加了医疗卫生方面的财政投入,但是还不够,尤其是在边远地区、少数民族地区、穷的地区。”

卫生部、发改委的负责人均表示,医改在下一步基层卫生服务网络建设中,将有针对性地解决“基层医务人员待遇低、职业发展空间窄、基层医疗机构条件差”等问题,大力培养全科医生,加强乡村医生队伍的建设和发展,使乡村医生扎根农村、服务农村。

全国人大常委会组成人员在审议时强调,医药卫生体制改革事关13亿人民幸福安康,实现人人享有基本医疗卫生服务,直接关系到国民经济发展与社会稳定和谐战略目标的实现。对此,有关部门应抓紧完善制定深化医改这一政策的具体实施办法,明确方向,创造条件,积极推进,让医改这项便民惠民事业真正落到实处。✱

吕\图



2010年5月25日,湖南新邵的中医药剂师在抓药

医改“药方”

文 / 本刊记者 李小健

全国人大常委会在委员们分组审议之后,继续安排以大联组方式,就社会各界普遍关注的医改难题开展专题询问会,意为进一步推动国家政府部门改进工作,顺利推行医改,尽早让百姓看病不再难、看病不再贵。

在两年来的医改中,广大人民群众享受到了改革开放和社会快速发展带来的成果。同时,大家也清楚地看到,彻底解决“看病难、看病贵”问题,并不是一件容易的事。

2010年12月24日上午,全国人大常委会副委员长兼秘书长李建国主持专题询问医改会议表示,深化医药卫生体制改革是关系全体人民切身利益的大事,是一项长期而艰巨的任务,也是一个世界性难题,不可能一步到位、一蹴而就。

李建国副委员长兼秘书长同时说,在分组审议中,常委会组成人员及列席会议的同志,对统筹推进医改五项重点改革(包括基本医疗保障制度建设、国家基本药物制度建设、健全基层医疗卫生服务体系、促进基本公共卫生服务逐步均等化和推进公立医院改革试点),加大组织实施保障力度,确保医改三年目标顺利完成,提出了许多中肯的建议。

全国人大常委会在委员们分组审议之后,继续安排以大联组方式,就社会各界普遍关注的医改难题开展专题询问会,意为进一步推动国家政府部门改进工作,顺利推行医改,尽早让百姓看病不再难、看病不再贵。

省掉中间环节,进一步降低药价

药价高,是“看病贵”的直接表现形式之一。为降低药价,此次医改采取招标方式,透明采购药品。

然而,在实际操作中,由于机制不规范,一些地方集中采购价高于基层医疗卫生机构实际采购价。对此,胡振鹏委员建议,“能不能仿照计生委系统采购计划生育器材和药品的办法,先招标厂家定点生产,然后通过邮政系统直接配送,乡乡都有邮局,这样可以把中间环节的虚高利润都抽掉,从而降低虚高药价。现在问题是流通环节的利润太大,而药厂确实是挣扎在微利或者无利的边缘上,药厂因此也没有足够的资金进行自主创新。”

胡振鹏委员的观点得到很多委员和代表的支持,其中全国人大代表秦希燕认为,严格执行药品省级招标采购制度,企业投标不得委托其他单位和个人代理投标,必须由经省药品监督管理部门审核后的生产企业直接参加投标,从而减少流通环节,避免药品成本和价格攀升,最后由患者承担高药价的局面。药品生产企业违反药品配送规定向医疗机构支付其他费用,取消中标资格,构成犯罪的,依法追究刑事责任,绝不姑息。

丛斌委员表示,政府投入巨大的补贴,药价还是没有大幅度降下来,一个很重要的原因就是中间商太多,层层加价。他的观点是,药价不能完全当作普通商品去对待,它是维系公民健康必备的必需品,需要国家统一定价。

“应严格把基本药物管理好,凡是纳入基本药物目录的药品,都不要作

广告宣传的规定。”全国人大代表云治厚提出这个建议的原因是药品做广告宣传需要花很多钱的,而这个钱最后都转嫁到药品的消费者,即得病就医的群众身上。

任茂东委员疾呼国务院有关部门应重新评估现行的药品定价方法和招标采购等政策,抓紧建立科学合理的医药价格形成机制,“可以取消药品招标,实行药品‘天花板’零售价管理,对国内国外药品企业一视同仁,整合目前的多种药物目录,依法打击药品回扣之风。”

强基层:“软硬”兼施

强基层,是我国医改的中心任务之一。委员们认为,提高基层医疗服务水平,需要硬件建设和软件建设兼施。

“村卫生所是我国基本公共卫生服务的最基层、最直接的公益性单位。现在农村8亿农民最直接、最基本的医疗保障首先靠村卫生所。”胡振鹏委员认为各级财政,应各出一部分钱,继续对卫生所进行完善和改造。“此外,随着城市扩张,不要落下城市新区医疗卫生机构的发展。”

胡振鹏委员还说,对于乡镇卫生院而言,这些年国家投入了这么多的钱,乡镇卫生院全部都建了新房子,所有国家规定配置的医疗设备全部到位。因此,现在不是物质条件的问题,最关键的是乡镇卫生院医疗水平问

题,尤其是医生的水平问题。“乡村卫生院要把人才队伍的建设摆在更加突出的地位,要建立乡镇卫生院医生定期进修的制度。”

对此,全国人大农业与农村委员会委员任正隆十分认同:最近几年,国家在很多乡镇建立了农村乡镇医院,医院设备也不差。但是,很多病人,特别是有一些稍微严重的疾病还需要到大城市去看,主要是缺乏合格的医生。“所以我建议卫生部和教育部要考虑怎么改革中国的医疗教育问题。可以研究医科大学搞十年制,即每年比现在少招一半学生,维持在校生数量不变,但都读到博士学位才当医生,做一个合格的医生,好医生,这样的话医改将会取得更大的成效。”

不过,现实的问题是,谁愿意花十年时间学医,然后到基层医疗机构工作?符桂花委员、郭淑芹代表等认为,是时候提高乡村医生待遇了。乡村医生肩负着为数亿农村群众提供基本医疗和公共卫生服务的重要职责,却只能靠药品微薄收费维持生活,这是太不合乎情理。

“应该将乡村医生的收入纳入财政支出补贴范围,确保他们像基层教师一样,踏踏实实地为百姓看病。”全国人大代表于扬认为,不仅仅要提高医务人员的收入,还要将医务人员受到的社会尊重体现出来,激发他们的工作热情和积极性。

达列力汗·马米汗委员则建议随着国家财政实力的不断增强,继续加大对医药卫生体制改革的投入,特别是对中西部地区、少数民族地区的资金投入要不断加大而且要把重点放在乡镇和社区两级。同时建议国家适当提高参合率较高的“新农合”补助标准。

健全补偿机制,鼓励探索“四分开”

“公立医院改革是医改诸多环节中最为艰巨的部分。”任茂东委员认为,取消药品加成,设立“药事服务费”以

及“开展药品差别加价”等内容,会让公立医院改革更令人担心。而且由于目前大医院提供的医疗服务严重供不应求,医疗服务的人力成本不断攀升,医院服务的价格上涨是必然的,很可能因看病更贵引发群众新的不满。“总之,如果公立医院不改革回归到公益性难以解决看病贵看病难的问题。”

全国人大代表于扬认为,公立医院被要求取消药品加成后,少了很大一笔收入,主要靠政府补偿、提高诊疗费和药品处方费来弥补。但是,在药价没有相应降低之下,政府补偿多少?诊疗费和药品处方费如何收?“这是一把双刃剑,需要妥善处理”。

正因为如此,符桂花委员认为应亟须解决公立医院改革中存在的困难。她建议,一要进一步加大对公立医院的投入,进一步建立健全政府对公立医院的补偿机制,以帮助公立医院尽快地走出因宏观体制和改革造成的生存和发展的困境,避免形成短腿。二是要强化卫生行政部门对医院的管理权。目前,各级卫生行政部门没有拥有二级以上公立医院院长的任命权和向有关部门提起任命的建议权,与其所承担的责任和义务不相对称。现在受理状况是,院长的任命权在组织部,医院经费权在财政部门,医院建设和添置设施、批准权在发改委,医疗价格在物价部门,医院的药品管理权在药监部门,医保经费的管理权在社保。因此,各级卫生行政部门很难有效地实施对医院的管理,建议整合医改管理部门,强化卫生行政部门对医院的管理权。

广东省人大常委会副主任陈小川表示,公立医院本身是公益为主的,就应该由政府解决医院补贴,“只有政府保底了,医院的医疗支出费用就有了保障,才能改变目前医院通过药品的虚高,或通过药品攫取更多的钱来养医的问题。”此外,对于医生的收入,应该制定一个参照公务员收入再加合理奖金的执行标准,改变目前医院发放

补贴、奖金无序的状态。

国家发改委主任张平表示,下一步公立医院改革将加快推进试点工作,鼓励积极探索政事分开、管办分开、医药分开、营利和非营利分开(简称“四分开”)等重点难点问题,大力加强公立医院内部管理和健全与基层医疗机构分工协作机制。

加强健康教育,预防优先

其实,将一个世界性难题,放在一个人口达13亿之多的国家来解决,任务之艰巨、困难可想而知。然而,缓解“看病难”、“看病贵”,委员和代表们建议还可以从另外一个角度下功夫。

“如果我们的群众健康知识得到增强,他们一方面能够对自己照顾得比较好,传染病也可以预防得比较好,这样就减低了整个国家的医疗支出。”范徐丽泰委员在分组审议上支招,加强公众健康教育对缓解看病就医压力非常重要,而且十分有用。

全国人大代表徐睿霞例举了一个数据:世界卫生组织调查显示,60%的患者是因为生活方式不当引发的,而他们的生活方式是可以预防的。那么健康的生活方式靠谁来提供和指导服务?徐睿霞认为应该是由政府来指导,并建议2011年国家财政按照每人20元标准,加强公共卫生服务,让乡镇和社区医生“走出去”,了解老百姓的情况,传授健康生活和疾病预防知识、理念。

“整个世界的趋向开始从治病转向预防为主,怎么真正贯彻预防为主,实际上要加强公共卫生服务。”许智宏委员说,有些老百姓缺乏健康知识,很多人没有建立健康的生活方式,加上环境污染、饮食卫生方面的很多问题,大大增加了公共卫生医疗系统的负担。从根本上来讲,除了医院本身的改革,应该大大加强公共卫生服务,以提高全民族老百姓健康素质的水准,比如儿童免费注射乙肝疫苗,就减少了乙肝病毒带病者的比例。☑

卫生部部长陈竺向本刊记者表示,“医改的好时代来临了”、“让百姓在深化医改中感受实惠”,并强调,在国务院医改领导小组的组织协调下,现在部委之间已经形成了强大的合力,卫生部、发改委、财政部、人保部等都已建立了密切的协作关系,真诚表达了国家推动医改的决心与诚意。

让百姓在深化医改中感受实惠

——访卫生部部长陈竺

文 / 本刊记者 王 萍

医药卫生体制改革不仅是“十一五”期间医疗卫生领域的一件大事,更是事关亿万人民健康和千家万户幸福的重大民生问题。医改方案自2009年4月正式出台后,在过去一年多的时间里,医改工作已按照近3年的重点实施方案全面展开。

正在深入推进的医改会给人们的生活带来什么样的变化,能否改变“看病难、看病贵”的痼疾?人大代表和社会各界十分关注。为此,十一届全国人大常委会第十八次会议专门安排听取审议了国务院关于深化医药卫生体制改革工作情况的报告。审议中,常委会组成人员还以大联组方式,就社会各界普遍关注的问题开展了专题询问。

2010年12月24日上午,北京人民大会堂金色大厅,全国人大常委会专题询问联组会议现场,本刊记者专访了到会应询的卫生部部长陈竺。

陈竺向本刊记者表示,“医改的好时代来临了”、“委员们的提问切中要害,我们将化压力为动力”、“让百姓在深化医改中感受实惠”,并强调,在国务院医改领导小组的组织协调下,现在部委之间已经形成了强大的合力,卫生部、发改委、财政部、人保部等都已建立了密切的协作关系,真诚表达了国家推动医改的智慧、决心与诚意。



2010年12月24日,卫生部部长陈竺在十一届全国人大常委会第十八次会议联组会专题询问现场回答全国人大常委会委员的询问

专题询问背后的努力

“这次专题询问各大部委都非常重视,也是给我们一个沟通的机会,能够向人大报告医改工作的进展和下一步工作的思路。”陈竺对全国人大常委会开展的专题询问表示感谢,他指出,全国人大常委会委员们提出的问题可以说是精心准备、切中要害,像公立医院改革、基层医疗卫生卫生人才匮乏、国家基本药物制度如

何有效推进等问题都是当前深化医改中最为突出、也是人民群众最为关心的难点和热点。

陈竺向记者强调,在人大与部委精彩的问答与互动背后,凝聚着国家对医药卫生体制改革工作付出的心血与持续的努力。“应该看到医药卫生体制改革不是现在才开始的,而是一个历史的进程。”

2009年4月,《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》和《国务院关于印发医药卫生体制改革近期重点实施方案(2009—2011年)的通知》两个文件的相继发布,拉开了深化医改的大幕。“这次医改确立了把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供的核心理念,以坚持公益性为深化改革的主线,以‘保基本、强基层、建机制’为原则,强调提供基本医疗卫生服务和保障是政府的责任,是我国卫生事业从理念到体制的重大创新。”陈竺说,“医改的好时代来临了,我真是这么觉得。这次医改是党中央国务院立足中国国情,下了最大的决心维护和谋求人民群众的根本利益。”

“在国务院医改领导小组的领导下,卫生部这段时间一直在认真分析研究当前医改的形势。”让陈竺欣慰的是,一年多的实践证明医改的方向是正确的,路径是可行的。医改实施以来各项重点改革稳步推进,成效逐步显现。在基层特别是在农村,人民群众已经感受到了医改带来的实惠与方便。

陈竺说,专题询问让他感受到了人大对医改工作的支持,这种支持是通过有效监督、推动政府改进工作来实现的。“我们将化压力为动力,下大力气重点解决委员们指出的难点问题。”

让百姓在深化医改中感受实惠

为什么医改工作的进展和百姓的感觉存在落差,如何让群众感受到医改成效,有效缓解看病贵、看病难?面对记者的提问,陈竺笑着告诉记者,“随着医改的逐步深入,医药卫生长期积累的深层次矛盾越来越凸显,医改中一些问题和不足也不断出现。但是我相信坚持不懈地走下去、深化改革,医改就能够越来越显出它的成效,群众能越来越切身体会到。”

陈竺说,比如医改难中之难的公立医院改革问题。“看病难、看病贵”问题主要集中在公立医院,同时公立医院又是

人民群众看病就医的主要平台。公立医院改革试点启动以来取得一定进展,但距离社会各界的期待仍有较大差距。下一步要坚持“四分开”原则,管办分开、政事分开、医药分开、营利与非营利分开,解决深层次体制机制问题。还应指出,“四分开”要与惠民便民相结合。“群众可能不太了解什么是‘四分开’,但群众关心能不能看得上病、能不能看得起病、能不能看得好病、能不能看病方便一点。”陈竺强调。

陈竺进一步向记者分析,首先,要看得上病一定要分层治疗。常见病就在基层解决,疑难复杂的大病才到大医院,这就是现在强调的“资源集成、上下联动”。具体包括建立大医院支持基层和农村的长效机制等。

其次,要看得起病,一方面我们要提高医保的筹资水平,另一方面要严格、有效控制费用不适当的生长。大型医疗设备费用问题、高值耗材滥用问题是继药费占比过高以后的两个大问题,应根据临床路径按病种付费,在总量控制的基础上适当进行价格结构的调整,把过度诊断、医疗的费用降下来。

第三,要看得好病,一方面,加强重点专科建设,增强医院看得好病的能力。在公立医院还要推进建立规范化的住院医生培训制度,为基层培养大量群众信得过、高水平的医生,让他们成为“健康守门人”的核心力量。另一方面,保障制度要健全,因为医疗技术不断在进步,疗效不断在提高,但成本也在增长。

第四,看病还需要方便一些,需要在预约诊疗、便民门诊、优质护理、基本医疗费用直接结算等方面加大力度。

“要针对这些问题来应答,将改革转化为群众看得上病、看得起病、看得好病、看病更加方便,让百姓在深化医改中感受实惠。”陈竺说,2011年的医改思路一方面在试点城市综合推进“四分开”等深层次体制机制改革工作上加大力度;另一方面,将在全国范围内推出一批便民惠民的实事措施,并将两方面工

作有效衔接起来,形成长效机制。

陈竺说,医疗卫生体制改革的进展和成效问题将会是2011年全国“两会”上大家关注的焦点,这次专题询问将复杂、专业的医改工作从百姓理解的角度进行解读,并及时传递到百姓当中去,将发挥很好的沟通效果。

各部委已形成强大合力推进医改

“医改是复杂和艰巨的,医疗卫生改革不可能一蹴而就,作为医疗卫生战线,应该量力而行、尽力而为,把群众反映最强烈的问题解决好。”陈竺说,接下来我们准备把一些在医改实践中行之有效的措施尽快实行,使群众看病更方便、得到更多实惠。

陈竺向记者强调,医改中的许多问题不是卫生部一个部门能够解决,改革的顺利推进是各个部门配套完善的一个结果。他举了基层医疗卫生人才匮乏的例子。“培养是一个问题,更重要的是政策方面的制度安排,从政策上吸引人才到基层去工作。”

陈竺说,在国务院医改领导小组的组织协调下,现在部委之间已经形成了强大的合力,卫生部、发改委、财政部、人社部等都已建立了密切的协作关系。“国务院医改领导小组在组织协调上做了大量的工作,在本次专题询问之前,医改涉及的各个部委已经有了非常充分的沟通。”

陈竺表示,医改的总体目标是建立健全覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度,为群众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务。2011年是医改三年五项重点改革,特别是建立基本药物制度和加快公立医院改革试点的攻坚之年,也是“十二五”的开局之年,医药卫生体制改革不仅处于重要的时间节点,也面临难得的历史机遇。在2010年末对医药卫生体制改革工作进行专题询问,充分体现了全国人大常委会对医改工作的高度重视,不仅及时而且必要,将有力推动医改工作的改进和落实。■



2010年12月22日下午,十一届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议听取了国务院关于深化医药卫生体制改革工作情况的报告,23日上午对这一报告进行了分组审议。常委会组成人员普遍认为这是一个全面客观、实事求是的报告,在审议中还从不同的角度提出了一些富有建设性的意见和建议。在此摘发,以飨读者。

宣传基本药物制度应避免说过头话

文/任茂东



基本药物制度是否可以缓解当前“看病难、看病贵”的问题?我认为对此不宜估计过高。虽然我国医院医疗服务的供给水平、技术装备、药品等均已接近发达国家,但按这种服务供给水平保障全民,却是政府、社会和公民个人难以承受的。群众最担心的不是小伤小病,而是费用高昂的大

病。基层卫生服务的功能难以胜任大病的诊治,而去大医院看病又使得群众的医药负担依然很重。刚实行新型农村合作医疗时,多数农民很高兴,但实行一段时间后农民们就开始不满足了:一是抱怨报销比例低;二是抱怨政府补贴水平少。农民们希望新农合的保障水平向城镇职工医疗保险的保障水平靠拢。同时,“看病难、看病贵”的问题不仅贵在了基本药物品种偏少等方面,同时也贵在了用药的结构上,特别是进口药品和耗材价格更高。根据发改委2009年10月公布的国家基本药物零售指导价显示,我国现有基本药物目录中的307种基本药品,有65%的品种在十元钱以下,基本药物降价范围和幅度十分有限。另外,基本药物的消费只占药品消费的10%左右,尤其是药品零差价销售后,如果

政府资金补贴不到位,医疗人员的积极性又将如何调动?因此,建议在宣传基本药物制度时应避免说过头话。✘

将基层医疗人才队伍建设摆在突出位置

文/胡振鹏



乡镇卫生院建设,最关键的是乡镇卫生院医疗水平如何提高的问题,尤其是医生的水平。乡村卫生院建设要把人才队伍建设摆在更加突出的位置,如何管理好乡镇卫生院的医生队伍,使他们能在农村留得下来,扎根农村,服务农村,这是一个大问题。

我认为,首先要解决好住房问题,乡镇卫生院的医生都是城市户口,他们不能在农村建房,国家拨款不能建宿舍,建议国家在这方面想办法,允许乡镇卫生院为医生建些周转住房。

其次,要建立乡镇卫生院医生定期进修制度。让他们不断提高医疗水平,并且能取得相应的职称。现在搞城市医院对口支援乡镇卫生院,这个制度是很好的。卫生部明确规定城市医院的医生提更高一级的职称必须到基层医院工作一年,希望到基层工作一年的医生,要踏踏实实基层医院工

作半年以上,把大城市的管理理念、医学技术带到基层医院去,提高基层医院的医疗水平。★

明确不同等级医院的医疗定位

文/ 田玉科



看病难主要是在大医院看病难,原因是医疗资源的配置不合理,优质资源都集中到大医院。通过推行医疗保障制度,老百姓有钱看病了,但有钱要看好病,最好选择能够为他解决问题的医院,这就造成老百姓无论是大病、小病都到大医院,以致大医院人满为患。但事实却

是,大医院门诊70%左右的病患都是在看常见病、多发病,而真正需要到大医院看专家的疑难杂症实际上只有30%左右。有关部门虽然采取了一些措施,但运行还不是很顺畅,我认为原因有以下几点:一是基层医院服务水平不够。二是转诊没有标准。三是利益格局没有理顺。因此,要缓解老百姓看病难的问题,最重要的是明确不同等级医院的医疗定位。基层医院应该解决一些小病、常见病,而大医院主要解决疑难病。建议大医院和基层医疗机构应实现良性的双向转诊,真正让老百姓除了看得起病外,还能解决看病难的问题。★

加大投入 强化管理

文/ 符桂花

对切实解决公立医院改革中存在的困难,一是要加大对公立医院的投入。由于大部分公立医院没有得到财政补贴,医院自负盈亏,同时还要承担基本建设、设备配置和更新的任务,造成了设备、人员、技术更新建设缓慢,医院发展后劲不足,难以满足人民日益增长的看病就医需求,成为当前“看病难”的一个瓶颈问题。因此,要解决这一问题,需要政府进一步加大对公立医院的投入,进一步建立健全政府对公立医院的补偿机制,以帮助公立医院尽快地走出因宏

观体制和改革造成的生存和发展的困境,避免形成短腿。二是要强化卫生行政部门对医院的管理权。目前,各级卫生行政部门没有拥有二级以上公立医院院长的任命权和向有关部门提起任命的建议权,院长任命权在组织部,医院经费权在财政部,医院建设和添置设施批准权在发改委,医疗价格在物价部门,医院的药品管理权在药监部门,医保经费的管理权在社保,各级卫生行政部门很难有效地实施对医院的管理,因此,建议要强化卫生行政部门对医院的管理权。★



实现医疗保障管办机制统一

文/ 郑功成



为什么合作医疗设一套经办机构、城镇居民医疗设一套经办机构?两套机构重复,衍生了很多问题。据统计,截至2010年10月底,城镇职工和城镇居民医保参保人数达到了4.24亿,新农村参合率稳定在90%以上,参合人数达到了8.35亿人,两个数字加起来就是12.6亿,这个数字表明全国人民都被覆盖了,而现实并非如此。另外一组统计数据显示,参加城镇医疗保险的农民工有4500多万。由于部门的分割、经办的分割,重复参保的人数估计在1亿人以上,这是什么概念呢?比如合作医疗,一个人补120元,1亿人就是120亿,这些钱补到哪里去了?效益何在?4000多万农民工在城市里参加了医保,但是他们在农村也参加新农合了,这4000多万农民工补多少钱?根据调查,有的地方重复参保率在10%-30%之间,这不仅浪费了资源,也损害了公平和效率。这样的经办机构是医改中非常严重的问题。所以,解决医保统一经办问题,实现一套经办机构一套信息系统,这应当作为改革任务的重中之重。★

非如此。另外一组统计数据显示,参加城镇医疗保险的农民工有4500多万。由于部门的分割、经办的分割,重复参保的人数估计在1亿人以上,这是什么概念呢?比如合作医疗,一个人补120元,1亿人就是120亿,这些钱补到哪里去了?效益何在?4000多万农民工在城市里参加了医保,但是他们在农村也参加新农合了,这4000多万农民工补多少钱?根据调查,有的地方重复参保率在10%-30%之间,这不仅浪费了资源,也损害了公平和效率。这样的经办机构是医改中非常严重的问题。所以,解决医保统一经办问题,实现一套经办机构一套信息系统,这应当作为改革任务的重中之重。★

治理地铁等轨道交通 震动噪音污染刻不容缓

中国的地铁等轨道交通建设的高速发展,在给人民生活带来便捷的同时,其噪音震动等环境污染问题也日益突出,应尽快解决由此引发的社会问题。全国人大代表、全国人大常委会委员、首都经贸大学副校长郝如玉呼吁借鉴国际在减震降噪方面的先进经验,少走弯路,避免不合理不科学设计带来的资源浪费以及扰民问题。

郝如玉代表说,作为解决交通拥堵的重要手段,轨道交通是各大城市优先发展的公共基础设施,但车轮撞击、车辆振动等对沿线居民的生活和工作产生巨大噪音污染。噪声是一种环境污染,是仅次于大气污染和水污染的第三大公害。由于我国当初没有充分考虑到大力发展轨道交通所带来的震动和噪音,以至引发了群众性抗议事件问题。居住在轨道交通周围、饱尝噪声之苦的群众投诉一直困扰当地政府。希望政府有关部门从全局出发,考虑交通和环境的协调发展。

根据发达国家的经验,轨道交通要走可持续发展的道路就必须解决噪音对环境的影响。据了解,国际相关技术已经可以很成熟地解决此类问题,如德国的浮置式减震技术等。但由于造价略高于普通轨枕,国内建设单位在“省钱”还是“扰民”的抉择上,大多选择前者。为此,郝如玉代表呼吁国家重视整治噪音污染,尽快召集各轨道规划、环评及建设单位,组建临时“轨道交通扰民治理小组”,听取国内外专家意见,对在建或规划中的轨道交通进行集中普查,采取强制措施,确保环保降噪全线达标,改善居民环境,尽快解决轨道交通噪音扰民问题,为群众健康带来远期效应。

医疗改革关键在于 建立合理分配资源的体制

“当前看病难、看病贵的问题实际上主要是医疗资源的分配不均,不同的医院医疗条件差距较大,患者必然向优质资源集中,而转诊分流的机制又不健全。”全国

人大代表、广西壮族自治区人口计生研究中心临床科科长乃东红说。

乃东红介绍,现在的医院在管理上、在行政级别上分有不同的等级,从行政管理上决定了医疗资源的分配不可能平均,大医院会占有更为优质的医疗器械,拥有更优秀的医疗人员,一些短缺的药物也会优先保证大医院使用,患者自然会向大医院拥挤。

“此外,基层医院由于条件较差,新毕业的大学毕业生也不愿意到基层医院去,因为即使给他一些优惠条件,但是在基层医院病人少、进修机会少、科研机会少,缺少足够的吸引力。”乃东红说。

乃东红建议,医疗改革关键在于建立合理分配资源的体制机制,同时多听听基层医务人员的意见,还要注意分诊等一些技术环节的完善,否则即使体制建立了,在实际操作上还会面临不少困难。(王军伟)

解决医疗资源供不应求 问题应调动地方积极性

公立医院改革难在哪里?出路何在?全国人大代表、济宁医学院党委书记、附属医院院长武广华接受记者专访时开出了自己的“药方”。

武广华代表认为,公立医院改革阻力很大的核心问题是“供不应求”,医疗卫生服务资源的“供”远远满足不了人民群众看病就医的“求”。武广华说,我国的医疗卫生服务资源严重短缺,远远不能满足老百姓的医疗需求,“医院的床位使用率基本在90%以上,有的甚至达到了150%。”这种供求极度不平衡的现状致使医院缺乏改革动力,“不改革都这么多人,为什么还要改革呢?”

武广华说,要使社会总的医疗卫生服务资源实现成倍增长,不能仅依靠政府,“政府没有能力拿出那么多钱,应放宽政策,让社会资本积极举办医疗卫生机构。”他建议出台优惠政策充分调动地方政府的积极性,把改善百姓的医疗状况作为地方官员政绩考核的一个指标。“假如社会的医疗卫

生服务资源能满足老百姓需求,医院人满为患、到处排长队的问题就能解决了。”

谈及农村公共服务和基层医疗卫生情况时,武广华认为,基层卫生机构发展不起来,首要原因是缺合格的医疗卫生人才。他建议高等医学院校的学生毕业后先在城市大医院进行系统、正规的培训,用两三年的时间,提高他们的动手能力和发现问题、分析问题、解决实际问题的能力,然后到农村去工作;地方政府也要出台相应政策,从物质、精神等方面给学生们提供保障,让他们愿意下去,下去后也能留得住。“如果把缺人这个问题解决好了,农村医疗卫生状况就会有大的改善。”

武广华认为,应该鼓励城市大医院的医生到农村去创业。城市医院里存在人才拥挤、浪费现象,大医院的医生到农村医院工作既能改善农村的医疗卫生条件,也有利于他们开创自己的事业。(安传香)

从完善现行制度入手 杜绝违法“强拆”

“这几年来,全国范围发生了多起暴力拆迁事件,社会反响强烈。征地拆迁安置工作关系到每一位拆迁群众的切身利益,稍有不慎,就会引起矛盾,造成不稳定因素。”全国人大代表、工商银行温州市分行营业部副总经理金颖颖说。

这个话题也是许多代表关注的热点。一些代表认为,尤其是一些地方存在暴力“强拆”和违法“强拆”,在进行过程中最容易酿成群众流泪甚至流血事件,应该在现行制度上加以完善,保证征地拆迁工作的每个环节都沿着法制的轨道运行,尽可能减少“强拆”,并杜绝违法“强拆”。

2010年2月,最高人民检察院发布了《关于深入推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法的实施意见》,要求各级检察机关严肃查办征地拆迁等领域发生的容易引发社会矛盾的职务犯罪,从司法的角度最大限度地预防和化解矛盾。金颖颖代表建议,应当重视检察

机关预防犯罪的职能并善加利用。

金颖颖代表建议,检察机关可全程跟踪监督征地拆迁工作,包括征地拆迁补偿、征收土地规划、拆迁补偿评估机构的选择,征地拆迁安置工作等等,以促进相关政府部门能够公开、透明、规范运作。同时,检察机关还要充分发挥“检察建议”的作用,对拆迁过程中发生的违法违规操作及时提出有针对性的检察建议,督促地方政府及时改正。

“在拆迁过程中,往往政府既当运动员,又当裁判员,不利于被拆迁人的合法权益得到保护。”全国人大代表、宁波大学图书馆馆长范谊表示。

“对被拆迁人而言,在现行政府救济途径之外,还应寻求第二条救济途径,供被拆迁人选择。”金颖颖代表认为,应当从权力制衡、司法独立的角度对现行拆迁制度进行重构。在政府提供救济途径的情形下,平行建立一个有检察机关为主导的拆迁救济新途径,使私权遭到侵害的被拆迁人有自由选择救济途径的权利。这样可以避免拆迁过程中,由于缺乏有效的救济渠道而导致的被拆迁人采取极端暴力手段对抗执法的情况发生。(黄深钢 岳德亮)★



2010年12月17日凌晨,北京市丰台区看丹村多名联防队员强拆一民工子弟幼儿园,后被认定为误拆,将依据财产损失评估给予相应赔偿

西部地区不仅欢迎产业转移更欢迎人才转移

“西部地区不仅欢迎东部地区产业转移,更欢迎人才转移。”许多全国人大代表就西部地区人才缺乏、教育资源不足等问题建言献策,认为应大力支持西部教育发展和人才向西部地区转移。

全国人大代表、西北师范大学党委书记刘基,全国人大代表、甘肃酒泉市第二中学教师贾迎春对西部教育现状,特别是贫困地区优质教师资源短缺、基础设施条件差等问题作了重点分析,建议国家在具体项目实施中,要特别向西部地区省区高校、中小学给予倾斜,要分类支持,不要平均分配。

“专业技术和管理人才队伍缺乏,学术、技术和管理方面的拔尖人才,技能人才的数量、结构和素质仍然严重滞后于城乡经济社会迅速发展的要求。”全国人大代表、银川市市长王儒贵表示,作为宁夏首府银川市尽管近年来在经济社会方面发展迅速,但高层次人才紧缺问题还没有得到根本解决,人才资源的结构性矛盾还比较突出,欢迎全国各地的人才来银川创业。

西部地区经济欠发达,资金筹措渠道极其狭窄有限,人才建设工作的实际投入与现实需求之间存在着较大的差距,多年以来一直无法有效地吸引和留住人才在西部地区创业、发展。

全国人大代表、宁夏财政厅厅长王和山说:“西部地区不仅仅需要承接东部地区产业转移,更欢迎东部地区人才转移到西部。”

王和山等代表建议,应加大东西部地区人才培养对口协作力度。坚持“借鸡孵蛋”,建议国家安排专项资金,在全国知名院校或科研院所的重点学科或专业领域,建立“西部民族地区人才培养基地”,为西部民族地区有针对性地培养急需高层次人才。成立“西部民族地区人才发展基金”。围绕培养西部地区(特别是欠发达的民族地区)高层次创新型人才,研究成立人才发展专项基金,对西部地区具

有较高学术水平和突出贡献的人才予以重奖,一方面通过实施激励机制,在稳定人才的基础上,促使不同层次人才队伍的发展壮大,另一方面吸引东部地区优秀人才到西部展示才华,参与科研攻关和经济开发。

“国家在西部民族地区实施优惠政策的基础上,应建立人才创业基金,鼓励持有专利技术或具有专业特长的高层次人才到西部创业,国家承担一定的创业风险,吸引各类人才参与西部民族地区建设。”王和山代表说。(谢良 刘泉龙)★

破解执行难 须从完善制度入手

随着社会的发展,经济纠纷日渐增多,执行难成为社会关注的热点问题。全国人大代表、辽宁大学法学院教授、博士生导师石英说,执行难是主客观多种原因造成的,最高人民法院作为全国最高审判机关,应从完善制度入手,破解这一难题。

石英代表说,执行难问题靠法院自身是不能彻底解决的,但不容忽视的是,确有部分案件是由于法院自身原因,包括消极不作为、违规执行导致案件未正常执结。破解执行难,应从完善执行制度入手,规范执行行为,从而加强执行工作。

石英代表建议,一是要制订统一的《执行工作操作规程》,以明确规定执行过程中的每一个环节如何操作,继续推行执行实施权与执行裁决权两权分离制度,将执行工作向法律化、制度化和规范化方向推进。二是加强执行队伍建设。最高人民法院要督促各级人民法院加强执行队伍力量,加强对执行人员的业务培训。三是建立执行联动和监督机制。最高人民法院执行局应充分发挥最高执行机关对各级法院执行局的统一协调作用,形成全国执行上下“一盘棋”,建立统一联动机制,对相关案件合并、统一执行,节约司法成本,防止执行混乱。同时,对执行各环节加强监督。(金小茜)★

水土保持法添新彩

文 / 本刊记者 谢素芳



摄影/任晓鸣

2010年12月25日,十一届全国人大常委会第十八次会议表决通过了《中华人民共和国水土保持法(修订草案)》

2010年12月25日,十一届全国人大常委会第十八次会议高票通过了水土保持法修订草案。

“修订后的水土保持法,从加强统筹规划、强化预防治理、完善补偿制度、健全监测体系和监督检查机制等方面细化了法律规定,对进一步加强水土保持工作,预防和治理水土流失,改善生态环境,提高防灾减灾能力,促进经济社会可持续发展具有重要意义。”吴邦国委员长在十一届全国人大常委会第十八次会议上发表讲话时表示。

这是1991年第七届全国人大常委会第二十次会议通过的水土保持法,颁布实施19年来的首次修订。委员们一

致认为,经过十一届全国人大常委会第十六次会议、第十八次会议的两次审议,修订后的水土保持法充分吸收了社会各界的意见建议,适应现在发展形势需求,具有可操作性。

“经过反复修改,现在的水土保持法总体上是严密和周全的,并具有很强的操作性,为水土保持工作提供了法律依据。”全国人大代表买世蕊也赞同水土保持法的修订,她认为水土保持关系到我国经济可持续发展的成败,关系到子孙后代的生存安全,修改水土保持法非常必要也非常及时。

水利部水土保持司副司长牛崇桓表示,在总结现行水土保持法实践经验基础上,结合新形势和新任务修订后

的水土保持法,突出了预防为主、保护优先的方针,明确了各级政府的责任,完善了水土保持法的预防保护、综合治理、监督监测,强化了法律责任,加强了治理力度。

增加“规划”章节

修订后的水土保持法较原法律,在章节结构上有明显变化,增加了“规划”一章。“这是针对目前水土保持工作统筹规划不够的问题做的改动。”水利部副部长周英解释说,水土保持规划是指对水土保持工作的总体部署,规划的编制、落实直接关系到水土保持工作综合、长远性地发展。

“规划”一章规定了水土流失调查制度、水土保持规划的编制机关和程序,水土保持规划的种类及编制要求,以及相关规划的措施。

当前水土保持工作中最突出的问题之一,就是管理体制不够明晰,水利、农业、林业等多个部门都与水土保持相关,这些部门各自规划、各自实施,缺乏统筹。为解决这一问题,修订后的水土保持法第十四条规定:“县级以上人民政府水行政主管部门会同同级人民政府有关部门编制水土保持规划,报本级人民政府或者其授权的部门批准后,由水行政主管部门组织实施。”第十三条还规定:“水土保持规划应当与土地利用总体规划、水资源规划、城乡规划和环境保护规划等相协调。编制水土保持规划,应当征求专家和公众的意见。”

这些规定明确了规划编制、审批

的程序以及实施的主管部门,通过法律理顺了水土保持工作的管理制度。“完善了水土保持规划制度,明确了规划的法律地位和综合统筹的作用。”周英说。

“我非常赞成增加‘规划’这章内容。”虞云耀委员认为,通过科学的规划,来治理水土流失,是治本之策。“如果没有一个科学的规划,只是‘头疼治头、脚疼治脚’,不能根本解决问题。”

全国人大代表王晓琳也认为把规划写入法律并单列成一章很必要,“水土保持是一个系统工程,涉及方面很多,水土保持规划是整个社会发展规划的一个重要组成部分,必须重视。”

“这部法的修改非常好,增加了规划部分,从体例上来讲,水土保持法从规划、预防、治理到监督管理和法律措施,比较完整。”吕薇委员也表示。

细化水土流失防治

修订后的水土保持法完善了特定区域的水土保护措施。第三章预防章节,对不同区域的水土保护作了详细、具体的规定,比如,“禁止在崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区从事取土、挖砂、采石等可能造成水土流失的活动。”“水土流失严重、生态脆弱的地区,应当限制或者禁止可能造成水土流失的生产建设活动。”“禁止在二十五度以上陡坡地开垦种植农作物。在二十五度以上陡坡地种植经济林的,应当科学选择树种,合理确定规模,采取水土保持措施,防止造成水土流失。”等。

针对水土流失成因的复杂多样,水土保持法通过修订还细化了不同类型地区的水土流失治理措施。比如,规定水力侵蚀地区采取工程措施、植物措施和保护性耕作等措施,进行坡耕地和沟道水土流失综合治理;风力侵蚀地区采取轮封轮牧、植树种草、设置人工沙

障和网格林带等措施,建立防风固沙防护体系;饮用水水源保护区,采取预防保护、自然修复和综合治理措施,配套建设植物过滤带,等等。

委员们认为,生产建设活动越来越成为水土流失的主要“肇事者”。因此,修订后的法律对生产建设活动造成水土流失的防治管理作了明确规定。第二十四条到第二十九条规定了,生产建设项目选址、选线应当避让水土流失重点预防区和重点治理区,容易发生水土流失的其他区域开办可能造成水土流失的生产建设项目,生产建设单位应当编制水土保持方案,否则生产建设项目不得开工建设。

而且,对生产建设活动的水土保持要求,法律也作了具体规定。第三十八条规定,“所占用土地的地表土应当进行分层剥离、保存和利用,做到土石方挖填平衡,减少地表扰动范围;对废弃的砂、石、土、矸石、尾矿、废渣等存放地,应当采取拦挡、坡面防护、防洪排导等措施。”

这些具体、明确的规定对指导各地因地制宜实施水土保持工程提供了法律依据。“细化了不同类型地区的水土流失治理措施,明确了生产建设活动的水土保持要求,加强了水土保持重点工程的建设和保护。”周英表示。

水土保持有补偿

人为因素造成的水土流失从某种程度上讲,反应的是生态保护和生存发展的矛盾。而我国水土流失最严重地区往往也是最贫困地区,中国科学院地理科学与资源研究所研究员、中国科学院院士孙鸿烈长期调研后发现,我国76%的贫困县和74%的贫困人口生活在水土流失严重区。

在这些地区开展水土保持工作,必然会给当地居民的生活生产带来影响。“因此要给农民一定补偿,如果没有补偿,很难调动他们保护的积极性。”尹成杰委员说。

陈斯喜委员也赞同建立补偿机制,他表示“没有补偿机制就不能很好地实现水土保持目标,也不公平”。

对此,修订后的水土保持法将水土保持生态效益补偿纳入国家建立的生态效益补偿制度写入法律。第三十二条还规定,“在山区、丘陵区、风沙区以及水土保持规划确定的容易发生水土流失的其他区域开办生产建设项目或者从事其他生产建设活动,损坏水土保持设施、地貌植被,不能恢复原有水土保持功能的,应当缴纳水土保持补偿费,专项用于水土流失预防和治理。”

蒋庄德委员认为,这些规定不仅可以补偿水土流失的治理,还可促进大中型建设项目在注意和保护水土流失等问题上投入相关的力量和资金。

“但此费用一定要保证专款专用,才能真正做好水土流失治理工作。”贺一诚委员则警示道。

此外,修订后的水土保持法也强化了对违法行为法律责任的追究。对违反水土保持方案的编制、审批等规定的行为,罚款从原来的“五万元以上二十万元以下”提高为“五万元以上五十万元以下”;并增加了对相关行政部门和工作人员不依法履行水土保持工作职责的法律责任的规定。“通过完善和强化责任,加大水土保持违法行为的处罚力度,使水土流失的预防和治理措施落到实处。”周英表示。

新修订的水土保持法还增加了鼓励社会力量参与水土流失治理及水土保持监测体系建设等方面内容的规定。

水土保持法的修订对促进我国水土保持工作、促进经济社会与生态协调发展至关重要,全国人大常委会委员们建议,有关部门应抓紧制定和完善相关配套法规,确保法律有效实施。

修订后的水土保持法将于2011年3月1日正式实施。■

代表的建议就是人民的呼声

——访民政部部长李立国

文/本刊记者 里 萍



2010年12月24日,民政部部长李立国在十一届全国人大常委会第十八次会议上,作民政部关于第十一届全国人民代表大会第三次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告

“人大代表的这些建议,集中反映了人民群众的呼声,凝结了人大代表的智慧,是人大代表依法行使权利、管理国家事务的重要体现,为民政部门更好地履行职责,依法保障和改善民生,创新社会管理,发展公共服务,提供了重要依据和有力支持。”2010年12月24日下午,民政部部长李立国来到人民大会堂全国人大常委会会议厅,在十一届全国人大常委会第十八次会议全体会议上,向全国人大常委会作《民政部关于第十一届全国人民代表大会第三次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告》时如是说。

办理代表议案、建议是国家机关的法定职责。作为与人民群众基本生活和基本民主权益息息相关的民政部门,对于承接的人大代表建议是如何办理的,通过办理人大代表建议取得了哪些实效,在哪些方面推动了民政

事业的发展?

带着这些问题,本刊记者专访了李立国部长。这位在2010年6月刚刚任职的民政部新任部长告诉记者,保民生是民政部最核心的工作职能,民政部所承接的全国人大代表建议寄托了代表的民生期望,对此,民政部一定竭尽全力办理好。

“认真办理代表建议,不仅是民政部支持和保障代表依法履职的重要环节,也是加强和改进民政工作的重要动力。”李立国说,2010年民政部通过多种形式加强与代表的沟通联系,积极吸收采纳代表意见,并把办理代表建议列入督查督办范围,实行跟踪问效。代表建议办理不仅人大代表比较满意,而且成效比较明显。

代表的建议反映人民群众的呼声

十一届全国人大一次会议以来,

民政部接到全国人大代表建议办理件875件,2010年为317件,在178个建议承办单位中排在第十三位。其中主办64件、单独办理121件、分别办理11件、协助办理94件、参阅27件。“民政之要在于为民,民政部今年承办的代表建议在社会养老服务体系、社会救助体系建设、基层政权和社区建设、社会事务管理等四个方面较为集中,充分反映了人民群众的呼声。”李立国部长强调。

这位部长进一步介绍说,在社会养老服务体系方面,主要是加强养老机构和服务设施建设,全面推进社区、居家养老服务。其中“关于应对人口老龄化、加快建立健全社会养老服务体系的建议”,被全国人大常委会确定为重点建议。

其次,在社会救助体系建设方面,主要是进一步加大城乡低保工作财政投入,不断提高低保标准,扩大低保覆

盖面,保障农村五保供养经费,推进医疗救助、教育救助、住房救助、法律援助等专项救助制度建设。

其三,在基层政权和社区建设方面,主要是修订村委会组织法和城市居委会组织法,完善社区组织体系,加强社区建设特别是农村社区建设,构建和谐社区。

此外,在社会事务管理方面,主要是合理调整行政区划,推动殡葬工作立法,推进孤儿救助工作立法,构建流浪未成年人救助保护体系,建立全国联网的婚姻登记系统,促进婚姻家庭和谐。

吸纳代表意见督查督办一抓到底

全国人大代表、河南省邓州市中医院院长唐祖宣在接受本刊记者采访时对民政部的建议办理工作评价很高,“民政部不仅邀请我参加调研,还让我畅谈了关于如何推行殡葬改革的一些思考和建议,调研中也就问题的解决思路和我进行及时沟通。民政部这种重视人大代表意见、工作认真严谨的精神和态度给我印象很深。”

原来,十一届全国人大三次会议期间,唐祖宣提出了“关于推行殡葬改革的建议”,交由民政部研究办理。民政部高度重视,不仅将有关推行殡葬改革的建议确定为民政部重点办理建议,还于2010年5月31日至6月5日专赴河南,当面征求唐祖宣代表和基层干部群众的意见,邀请唐祖宣一起参加调研。实地调研就推进惠民殡葬政策、深化殡葬改革进行探讨,为修订《殡葬管理条例》、出台相关政策提供了依据。

当记者向李立国部长提到唐祖宣参加民政部调研工作的感受时,这位部长说,民政部高度重视与代表的沟通,明确要求重点建议在正式答复前,均要就主要答复意见与代表进行沟通,有条件的要到代表所在区域进行实地考察。对唐祖宣代表建议的重视是民政部2010年代表建议办理工作常态的一个具体表现,这样的例子还有很多。“在办

理建议时做到了与代表主动沟通,询问问策,积极吸收采纳代表意见。”李立国说。

民政部2010年代表建议办理工作有力证明了这一点。对于安徽代表团提出的“适应经济发展需要科学适时调整行政区划的建议”、全国人大代表车晓端提出的“因地制宜开展撤县设区的区划调整的建议”,民政部于2010年7月9日至18日赴安徽、浙江开展调研,走访提出建议的代表,并与当地有关部门进行座谈。对全国人大代表陈章元和辛荣国等提出的有关退役士兵职业技能培训方面的建议,民政部组织调研组赴湖北、湖南进行专题调研,形成调研报告,得到国务院和军委领导同志的肯定,促进了有关政策的制定。

在介绍民政部办理人大代表建议的主要做法时,李立国还强调了完善机制、落实责任的重要性。指出在建议办理中不仅认真实施民政部《关于全国人大代表建议和全国政协委员提案办理工作的规定》,而且民政部把人大代表集中关注、社会反映比较强烈的7个建议,列为民政部重点办理建议,由部长签发答复意见。

“同时,民政部把人大代表建议的办理列入督查督办范围,实行跟踪问效、一抓到底。”李立国说。民政部对人大代表建议提出的意见,应当解决又有条件解决的,集中力量尽快解决;条件不具备、一时难以解决的,积极创造条件逐步解决;限于条件确实解决不了的,实事求是地做好说明和解释工作。

建议办理与民政工作相互推进

多位全国人大常委会组成人员在接受本刊记者采访时表示,透过民政部的报告,能看到民政部办理代表建议的过程也是民政工作向前推进的过程,二者是紧密相连、相互促进的。“国家政策向前迈进每一步的背后,我们都能感受到民政部在提高民生保障水平、增强民政公共服务能力方面所付出的努力。”

李立国说,全国人大常委会组成人员的这些感受是敏锐而准确的。他告诉记者,“民政部通过代表建议办理工作,加快了民政工作立法进程,建立了民政领域的一些重要制度,出台了一批惠民利民政政策,解决了许多人民群众特别是困难群体、特殊群体和优抚群体最关心、最直接、最现实的实际问题,推动了民政事业的发展。”

“办理好人大代表建议,是民政部的重要职责,也是了解民意、发现问题、推动工作、提升水平的一个重要抓手。”李立国强调。

这位部长向记者举了养老服务方面的例子。2010年5月6日,民政部、国家发改委联合召开全国基本养老服务体系规划建设规划试点工作,将基本养老服务体系规划建设试点省份从2009年初确定的5个省份扩大到12个省份。“社会养老服务体系建立健全方面的问题是代表建议最集中最关心的,民政部把建议办理工作与业务工作结合起来共同推进。”李立国指出。

2010年6月民政部邀请童若春、孙伟、余的娜、向平华四位全国人大代表,组成重点处理建议办理工作调研组,赴江苏和浙江两省就养老服务体系规划建设情况进行专题调研。之后,2010年11月民政部在江苏无锡召开全国社会养老服务体系推进会议,研究进一步加快构建社会养老服务体系的目标、任务和措施,对今后一个时期加快社会养老服务体系规划建设作了全面部署。

“目前,民政部还会同国家发改委编制社会养老服务体系“十二五”专项规划。各省区市根据本地实际情况,出台了鼓励发展社会养老服务的政策措施。”李立国说。

谈到2010年10月28日十一届全国人大常委会第十七次会议通过的修订后的村民委员会组织法,李立国部长告诉记者,这是2010年推进基层民主和社区建设方面的最大亮点,人大代表建议高度关注,民政部也付出了大量心血。就代



摄影/程响

2010年12月9日,山西孟县西潘乡首批40名孤寡老人搬进公寓式敬老院安度晚年

表关注的“修改村委会组织法”、“规范村委会选举”等问题,民政部会同全国人大常委会法工委、国务院法制办,多次赴基层开展调研。调研中对村委会组织法修订草案反复研究论证,对代表普遍关心的加强和改进党的领导、提高妇女当选比例、村委会任期、村民资格、村民会议及村民代表会议的召集方式等问题,提出了调整建议和明确意见。

李立国说,在村民委员会组织法修订案通过后,民政部及时下发《民政部关于切实加强村民委员会选举工作指导意见》,并会同中组部下发《关于进一步严肃村两委换届选举工作纪律的通知》,进一步加大规范村委会选举的工作力度。“2010年有13个省份进行村委会换届选举,一大批农村致富能手、退伍军人、外出务工返乡农民、回乡大中专毕业生等农村优秀人才,被选举为村两委委员。”

以建议办理的实效 提升公共服务能力

李立国部长向记者强调,除了养老服务、基层民主和社区建设建议办理方面的亮点,2010年民政工作还有许多新进展能让百姓感到温暖,应当继续努力。

在社会救助方面,民政部就代表关注的“尽快规范完善最低生活保障制度”、“建立临时救助制度,妥善解决低保边缘群众生活困难”等问题,曾多次

开展调查研究,启动修订《城市居民最低生活保障条例》,并已上报国务院。“2010年还出台了《关于进一步加强城市低保对象认定工作的通知》、《关于进一步规范农村最低生活保障工作的指导意见》,对城乡低保规范化管理提出了指导意见。而且积极推动各地建立临时救助制度,已有多数省市区建立并实施。”谈起进展,李立国比较欣慰。

针对全社会关注的物价上涨情况,李立国部长告诉记者,民政部会同财政部及时出台了相关政策,推动各地及时发放临时物价补贴、调整救助标准,保障城乡困难群众基本生活水平不因物价上涨而降低。李立国指出,“城乡低保目前已基本达到应保尽保,民政部门面临的新任务是要建立完善低保标准与物价水平联动的动态调整机制,更好地保障困难群体生活。”同时,民政部还将继续协调推动解决低保家庭及其他低收入家庭在医疗、教育、住房、面临突发事件等方面的困难。

“2010年是近20年来仅次于2008年的灾害偏重年份,民政部在办理救灾减灾方面建议上也取得了实效。”李立国告诉记者,从2003年到民政部任职至今,他到访灾区的次数很多,每一次去灾区的经历都会给他留下深刻记忆。对灾区群众的深厚感情,是他和民政干部救灾工作的重要动力。“近年来,国家救灾补助政策不断完善,每次灾害发生

后,受灾群众的基本生活都能得到及时有效保障。这些进步与人大代表的努力与推动是分不开的。”

李立国介绍说,2010年民政部就代表关注的“灾害立法”、“科技防灾”、“捐赠款物管理”等问题,在制定相关政策时充分吸纳代表提出的建议,为救灾减灾工作付出努力。民政部还会同有关部门调整了中央救灾补助政策,加强了卫星遥感等高科技手段在减灾救灾中的应用,完善了灾害应急评估机制,提高了减灾救灾能力。2010年,国务院还颁布了《自然灾害救助条例》。全年民政部共启动救灾预警响应10次、应急响应51次,安排中央救灾资金113.44亿元,救助受灾群众9000余万人次,帮助重建倒塌民房45万户,维修损坏民房151.2万户,较好地保障了受灾群众的基本生活。

李立国说,2010年民政部门已累计向青海玉树州调运20平方米加厚棉帐篷4.6万顶。青海省已发放2万个取暖火炉,对未配发火炉的受灾群众发放火炉购置补助资金,同时,还发放了取暖补助。在甘肃舟曲,470名无投亲靠友能力的受灾群众已经被转移到固定房屋中越冬。“现在我们可以确保受灾群众过冬每人一床棉被、一件棉衣,每人每天一斤基本口粮。”“民政部将密切关注灾区天气变化趋势,加强与受灾地区民政部门的联系,确保每一个受灾群众安全、温暖过冬。”

李立国告诉记者,针对人大代表关注的灾区捐赠款物的监督问题,2010年民政部协调、指导有关地方和社会组织及时公布接受捐赠和款物使用信息,加强了对社会捐赠款物使用情况的监督管理。

“2011年是实施‘十二五’规划的开局之年。民政工作的进一步推进需要全国人大常委会继续给予重视和支持。下一步我们将围绕科学发展主题,切实提高民生保障水平,着力增强社会自治功能,大力提升民政公共服务能力。”这位部长说。■

助推资源性城市可持续发展

文 / 攀岩石

辽宁省盘锦市地处辽河、大辽河入海口,拥有118公里海岸线,幅员面积4071平方公里,人口128万。是辽宁“五点一线”的重要区域和国家资源型城市转型试点市。有青春之城、湿地之城、生态之城和石油之城的美誉。建市26年来,既经历了因油而兴的经济快速增长辉煌期,也经历了因石油产量递减而步入长达十年之久的经济低速增长期。石油年产量由1995年的1552万吨下降至2009年的1000万吨。如何破解结构性矛盾和资源约束加剧难题,大力发展接续产业,实现资源型城市可持续发展,始终是盘锦市委、市政府的战略抉择和市人大常委会的工作重点。进入二十一世纪特别是“十一五”以来,经过全市上下的积极探索和努力奋斗,转型发展的思路更加明晰,已经形成多元接续产业竞相发展格局,资源型城市转型开始步入了良性发展的快车道。石油经济占全市生产总值的比重已由2000年的70%降至2009年的30%,石油税收占全市税收的比重由2000年的78%降至2009年的56%。这些成果的取得是盘锦市委科学决策、市政府奋力拼搏、全市人民艰苦奋斗的结果,也是辽宁省盘锦市人大常委会积极探索人大履职与资源性城市可持续发展的结合点、着力点、切入点,努力创新工作思路和方法,为推进资源型城市转型积极作为的结果。

找准结合点,依法科学决策

盘锦市人大常委会按照监督法的要求,把关于加快资源型城市转型,促进接续产业发展作为人大工作服务于经济

建设的首要任务,积极寻找中心工作的结合点,自觉服从和服务于中心工作,在推动资源型城市可持续发展上做文章。围绕市里推进资源型城市可持续发展的一系列重大决策和部署,紧扣经济发展主旋律,先后将接续产业发展、重大项目建设、产业结构调整等一系列重大问题列入议事程序,通过人大依法行使各项职权,为资源型城市转型发展助力。全年总体工作思路形成后,常委会深入到经济社会发展第一线,及时了解和掌握政府工作情况,对转型过程中出现的新矛盾、新问题做深入研究和探讨,积极参与转型工作。常委会议连续六年讨论和审议了市政府关于产业结构调整、园区和重大项目建设等报告,提出意见和建议。常委会还听取和审议了市政府关于“十一五”规划实施情况的中期评估报告,向市政府提出了要在实现转型发展、加快项目建设的同时,建立健全项目评估机制,下大气力吸引有牵动力的大项目落户盘锦,杜绝引进高污染、高耗能项目,大力发展油田多种经营等建议,对于促进转型发展发挥了重要作用。盘锦市人大常委会还先后作出了关于盘锦市接续产业发展规划、盘锦市生态建设规划和盘锦市发展循环经济规划三个决议,讨论决定了农业综合开发、民营经济发展、城市总体规划修编等重大事项。为确保决议得到贯彻落实,加强了决议决定贯彻落实情况的跟踪监督,要求市政府以加快发展接续产业为核心,努力形成多元产业支撑区域经济发展新格局,督促市政府及时解决制约资源型城市可持续发展的瓶颈问题。特别是在重大项目

文/图



盘锦辽河油田的采油机

建设急需资金注入的关键时期,从保障和促进全市经济社会健康发展的大局出发,依法适时审议和批准了市政府关于发行企业债券、关于为华锦集团11项液体原料深加工、关于县域产业集群基地基础设施项目贷款承诺等报告70余项,审批政府关联类项目贷款100多亿元,较好地解决了资金短缺问题,使铁路、公路、港口等基础设施和一批重点项目、重点园区建设取得了实质性进展,打造了建设沿海经济强市的硬环境。

抓住着力点,强化监督职能

盘锦市人大常委会把事关资源型城市可持续发展的重要工作作为人大监督工作的着力点,深入贯彻落实科学发展观,坚持科学发展不动摇,在推进解决影响资源型城市可持续发展的重点、难点和热点问题上上下功夫,紧紧围绕转型发展这条主线,把推进园区和项目建设作为解决发展问题的关键,先后五次开展对全市重点园区和项目建设情况的视察和调研,要求市政府创新工业园区建

设模式,加大招商引资和园区建设力度,着力解决项目审批、融资、土地征用等方面的难点问题,实施生态立市战略,杜绝上高污染、高耗能项目,既要发展速度,更要发展质量,还把增强自主创新能力作为转变经济发展方式、提高经济发展质量的中心环节,常委会议多次听取和审议市政府专项工作报告并提出审议意见,促进了全市科技创新体制机制的建立,有效地推动了科技兴市战略的实施,为转型发展提供了智力支持。同时加强对全市经济发展软环境建设情况的监督,配合省人大常委会对30多家企业开展调查研究,对存在的突出问题提出了加大力度尽快解决等建议,使全市转型发展软环境不断改善。在国际金融危机影响加剧,石油价格暴跌,盘锦经济发展面临建市以来最为严重的挑战和考验的关键时刻,常委会在开展专项工作调研的基础上,及时听取和审议了市政府关于应对金融危机、促进全市经济社会又好又快发展情况的报告,督促政府着力解决好制约发展难题,全力以赴保增长等建议。要求市政府要坚持科学发展观,防止一些高耗能、高污染、低效益项目上马,坚决遏制低水平的重复建设和盲目扩张,确保投资用于符合产业发展方向和要求的好项目上。围绕辽宁沿海经济带上升为国家战略和我市被国家确定为资源型城市转型试点市两大机遇,按照辽宁沿海经济工作会议精神和市委五届十三次全会部署,及时调整监督工作重点,加强了对辽滨沿海经济区开发建设情况的监督,要求市政府提出及早谋划全市“十二五”发展规划,高水平、大手笔做好辽滨水城总体规划和控制性详规,打造实现跨越发展引擎。结合市委提出的把盘锦建设成蓝天、碧水、绿荫相融的充满生机和活力的、最适宜居住的现代化生态城市的部署,加大了执法监督力度,连续三年开展了环保法、环境影响评价法等环保方面法律法规的执法检查,督促市政府切实抓好治污减排工作,市政府落实人大常委会的建议,依法关

停了一批污染严重的“十五小”企业,果断关闭了城郊西部污染严重的三个化工厂,搬迁了垃圾处理厂,使困扰居民多年的城市周边异味污染问题得到根治。常委会对市政府重点工作的有效监督,推动了资源型城市转型工作沿着全面、协调、可持续的目标发展。

把握切入点,发挥代表作用

盘锦市人大常委会把调动代表依法履职的积极性,凝聚代表的智慧和力量,发挥好代表的聪明才智作为人大工作推动转型发展的切入点,积极拓宽为代表依法履职服务的渠道和途径。以完善制度为保障,激发代表参与管理地方国家事务的积极性。坚持代表列席会议、联系代表、代表学习培训、代表小组活动、代表接待日等制度,通过组织人大代表开展三查活动、召开座谈会、研讨会等多种形式,扩大了代表的知情权,激发代表履职的责任感和积极性。连续三年组织人大代表中的专家学者,就资源型城市可持续发展中的问题,召开研讨会,人大代表积极探讨盘锦市科学转型发展的良策,形成调研报告49件,代表所提建议大部分被政府采纳或批转有关部门研究落实,为政府出台政策和措施提供了参考依据,产生了良好的政治影响和经济效益。

另外,以代表满意为标准,做好代表议案和建议的督办工作。把代表提出的涉及资源型城市可持续发展的议案和建议作为重点议案和建议进行督办,采取会议办理、面商办理、延伸办理等形式,组织代表对办理工作情况进行视察和检查,近年来重点督办了“关于进一步实施油地融合发展战略,促进全市经济协调发展的建议”、“关于高度关注,积极应对中国石油专业化重组和辽河油田多种经营走向的建议”和“关于把盘锦市打造成国际湿地之都—中国优秀旅游城市的建议”等,这些意见和建议的有效办理,为资源型城市转型注入了生机和活力。★

榕江是流经潮汕平原的三大江河之一,是广东省揭阳市的母亲河。美丽的榕江,她用博大的胸怀,孕育、滋养了2000多年的揭阳文明。古往今来,面对母亲河壮丽的景色,多少人为她写下了不朽的篇章。

然而,近年来,随着揭阳市经济社会的快速发展,尤其是房地产业的迅猛发展,建筑市场对河砂需求量持续增长,一些人受巨大利益的驱动,盲目、超量、无序采砂,乱挖榕江河道现象十分严重。有的采砂船在靠近堤岸、高速公路桥墩处采砂,严重影响堤围、桥梁安全,对河岸两岸人民群众生命财产安全构成严重威胁。由于非法采砂,在榕江的个别地方,河床下降,水位降低,造成水土流失,严重破坏榕江植被。更严重的是,由于多年来地壳表层砂已被采光,采砂船采用钻探办法,只要发现地层下有砂,就打破地表硬壳层,把江河底深层沉积腐烂的泥砂一并翻起,然后淘洗出砂来,造成满江污泥浊水,重金属、亚硝酸盐超标,造成市区自来水公司取水口河水严重污染,直接影响市区50万人饮用水安全,威胁人民群众身体健康。

美丽的母亲河榕江,一天天变得消瘦和憔悴。广大人民群众和人大代表对此意见纷纷。“关爱榕江,保护母亲河!”许多人大代表强烈发出了呼吁。

在2010年3月召开的揭阳市四届人大五次会议上,揭东代表团的11名市人大代表向大会联名提出“关于保护母亲河,杜绝乱采砂行为的建议。代表们客观反映了非法采砂所造成的严重后果,要求有关部门采取措施,加强管理,严厉打击非法采砂的违法行为。

这份建议引起了揭阳市人大常委会的关注,紧紧地牵动着常委会领导的心,他们决定把监督非法采砂这项工作摆上重要的议事日程,认真进行监督,抓出成效。

是的,为了揭阳市蓝天碧水的长远保持,为了让揭阳这座城市更加靓丽,多年来,特别是本届以来,揭阳市人大常委会积极履职,依法监督,为推动揭阳市经

让河水更加清澈

文 / 陈宏鑫 陈伟平

济社会的发展做出应有的贡献。而此次,监督非法采砂,保护榕江母亲河这项工作,可以说,在揭阳市人大常委会依法监督过程中,产生了深远的影响,留下了浓墨重彩的一笔。

很快,非法采砂问题进入了揭阳市人大常委会的监督视野。

2010年5月6日,揭阳市人大常委会召开主任会议,将揭阳市四届人大五次会议代表提出的“关于保护母亲河,杜绝乱采砂行为的建议”等4件建议,作为2010年的重点建议,交由市政府办理,并由市人大常委会各相关工作委员会进行跟踪督办。

会上,揭阳市人大常委会常务副主任陈石波神情凝重地表示,无规划、非法无序地开采河砂,不仅对河道及周围的生态环境有影响,而且对行洪、航道等,也带来重大的安全隐患。对于这样的行为,一定要尽快制止。

7月20日,揭阳市人大常委会副主任李文埏带领农工委有关人员及部分人大代表,听取了市水务局办理落实该重点建议的情况汇报。汇报会上,针对揭阳市存在的严重非法采砂问题,与会人员要求市水务局要高度重视,以办理议案的力度抓好该重点建议的办理,进一步采取措施,以铁的手腕,重拳出击,严厉打击非法采砂的违法行为。

为更好地掌握第一手资料,揭阳市人大常委会有关领导及部分人大代表不辞劳苦,多次进行明察暗访。2010年7月27日,他们带领市电视台民生热线记者,冒着小雨,沿着泥泞崎岖的榕江河堤,来到采砂现场,将非法采砂场景

一一拍摄下来。在榕江南河一河段,拍摄到一家采砂场,正忙得热火朝天,一台采砂机把采砂管子伸到河床底下几十米砂层,搅动抽取泥砂,不一会儿,岸边就堆满了一大堆刚刚从河里抽上来的河砂,等待运砂车把河砂拉走。据村民反映,这些非法采砂场越开越大,每天经过这里的拉砂车络绎不绝,许多道路已经被车辆碾压得破烂不堪,附近一带的河堤严重受损,厚实的河堤变得岌岌可危,村民担心一旦河水暴涨,就有溃堤的可能,给当地村民带来很大的安全隐患。

在观看拍摄资料后,触目惊心的非法采砂场景震撼着揭阳市人大常委会领导的心。“非法采砂对老百姓的生命财产安全造成很大的威胁,严重地破坏榕江的生态,已到了非整治不可的地步!”常委会的领导们纷纷表示,要继续抓好对非法采砂问题的监督,加强跟踪问效,确保落到实处,收到实效。他们决定:把拍摄资料制作成VCD,将情况向市委汇报,并向市政府通报,要求市政府尽快采取措施,严肃查处违法采砂行为。

揭阳市委书记陈弘平、市长陈奕威高度重视,立即作出了指示:要求依法依规严处。并强调:乱采滥采河砂行为,已严重威胁水利、桥梁和沿岸人民群众生命财产安全,要坚决整治,决不手软。

8月11日,在全市人大常委会工委工作座谈会上,陈石波副主任要求,各县(市、区)人大常委会要加大对河道违法采砂工作监督力度,以对历史、对子孙后代负责的态度做好专项治理监督工作,使此项工作取得实实在在的成效。

对此,市政府高度重视,陈奕威市



揭阳市区榕江河畔的新城区

长亲自领衔督办,并作出部署。市专门成立了打击违法河道采运砂和清理整顿河道管理范围内堆砂场专项执法活动联席会议制度,制订了《揭阳市违法河道采砂专项整治活动实施方案》。8月16日,市政府召开全市违法河道采砂专项整治动员大会,决定从8月20日起,全市开展专项行动,严厉打击乱采、滥采河砂等违法行为。至此,一场打击非法采砂的专项行动拉开了帷幕。

揭阳市打击违法河道采砂联席会议各成员单位高度重视,落实责任,加强管理,划定禁采区域,重点对乌石拦河闸——三洲拦河闸上游河段、三洲拦河闸下游和北河桥闸下游——出海口河段,进行清查整治。同时,加大巡查执法力度,以铁的手腕,严厉打击非法采砂行为。截至2010年11月17日,全市共拆解“三无”采砂船只57艘,凿破采砂船只3艘,割断洗砂带12条,拆除采砂船配电设备2套、蓄电池12个。榕江南北河违法采砂行为得到了有效遏制,取得了较好的成效。

“沉舟侧畔千帆过,病树前头万木春”。在揭阳市人大常委会、人大代表有力的监督下,昔日伤痕累累的母亲河榕江,如今已恢复静谧,河水清澈,环境宜人。许多群众高兴地说:“我们等这一天很久了,感谢市人大常委会、市政府为我们办了件大好事!”

是的,这是一件实实在在的大好事。为了给子孙后代留下青山绿水,为了揭阳的可持续发展,市人大常委会在依法履行法律赋予职责的过程中,迈出一连串不辱使命、情系民生的铿锵步伐,广大老百姓无不为之欢呼,为之感慨。■

搭建民意“直通车”

文 / 刘明洋 邹丛丛

作为受人民选举、向人民负责的地方国家权力机关,近年来,江西省九江市人大及其常委会把充分反映民意、着力维护民利作为一项经常性的基础工作,采取切实措施,积极搭建民意“直通车”,人民群众的意愿、呼声和诉求,经九江市人大及其常委会收集、整理、反馈和督促落实后,日益成为“一府两院”改进工作、造福于民的风向标、动力源和促进器。

畅通“进口”,广泛吸纳民意。该市人大常委会通过发动代表广泛收集民意、日常工作注重搜集民意、定期不定期征集民意等途径,积极疏通民意收集的渠道,努力实现民意收集的全覆盖。在发动市人大代表广泛收集民意方面,市人大常委会积极引导代表加强与选民的联系,开展调查研究,了解百姓心声,掌握社情民意,并及时提出有关意见建议,将人民群众的意见和心声反映出来。为激发表代表反映民意的积极性,市人大常委会每年都要从代表提出的意见建议中评选出20条作为优秀代表意见建议进行表彰,激发了代表为民代言热情的高涨,市人大代表提出意见建议的数量由2007年换届之初的89条上升到2010年的270条,增长了303%。另一方面,九江市人大常委会十分注重从深入细致的调查研究中捕捉民意。对会议审议的每一个议题,该市人大常委会事先都要根据实际情况,综合运用听取汇报、实地查看、召开座谈会、个别走访、统计数据等方法,发现和查找影响群众切身利益、社会普遍关

注的热点、难点问题。比如2009年九江市打响了国企改革三年攻坚战,鉴于这项工作既影响发展大局,也涉及广大职工切身利益,市人大常委会组成两个调研小组,深入改制企业分别召开企业主管部门领导、企业负责同志和职工代表参加的座谈会,认真听取各方反映,并及时将这些反映整理成11条具体的意见建议向市政府和国企改革领导小组如实反馈,基本得到采纳。针对群众比较关注的计划生育工作和城乡规划法贯彻实施问题,该市人大常委会除了自己派出调查组、检查组之外,还委托各县(市、区)配合调研,使民意收集面更广、情况更细。同时,市人大常委会还坚持以信访工作为桥梁纽带,零距离听取群众心声和意愿,2009年至今共受理群众来信350件,接待群众来访250批次,切实掌握了一批群众反映比较强烈的信访问题。此外,市人大常委会每年都要面向广大群众公开征集监督工作重点,积极把群众诉求纳入常委会监督计划,食品安全、房地产开发遗留问题处理、征地拆迁补偿、信访工作等在社会上引起了较大反响的人大监督议题就是通过通过征求群众意见的途径摆上人大议事日程的。

疏通“出口”,认真反馈民意。人大收集到的群众反映大多为一些要求解决的具体问题,但人大不直接处理具体事务,对此,九江市人大常委会不搞无为而治,而是对各种渠道收集到的群众反映,严格按照法定权

限,采取多种形式向“一府两院”和有关部门反馈,转交办理,努力做到既不越位,又不缺位。对市人大代表以代表意见建议形式反映的民意,九江市人大常委会以常委会红头文件的形式向“一府两院”集中交办,明确办理时限,并要求将办理结果向人大常委会和提出意见建议的代表本人反馈答复,征求其对办理结果是否满意。对调研、检查活动中收集到的群众反映,市人大常委会把它写入审议意见书,以常委会审议意见的形式印发“一府两院”,并要求将整改结果在二到四个月内向人大常委会报告。审议意见书过去大多比较原则,现在大多提出一些比较具体的事要求整改。

比如关于信访工作的审议意见书,就明确提出要妥善解决历史遗留的商品房房屋发证、大王庙村环境污染等具体问题。对于信访工作中受理的群众来信来访,市人大常委会严格按照规定的程序,进行受理、转交和催办、督办,并定期作群众来信来访反映问题的情况分析,提供“一府两院”参考。每年年中和年终,市人大常委会都要向社会各界发放征求意见函,广泛征求社会普遍关注的热点难点问题,归纳整理后以情况反馈的形式向市政府反馈,并从中筛选出第二年的监督工作议题。

跟踪问效,着力督办民意。九江市人大常委会坚持把民意诉求的合理解决作为维护群众利益、推动政府中心工作的一件大事来抓。为避免承

办单位在办理代表建议过程中走过场的现象,市人大常委会创新推出了常委会领导重点督办、各委办归口跟踪督办和人大、政府、政协三家联合督办相结合的举措,对全年270条代表书面建议实行督办全覆盖。浔阳区大王庙村四组98户群众因为环境污染问题持续十年上访不断,群众意见很大。市人大代表提出了要求解决的意见建议。市人大常委会党组书记、主任张远秀非常重视,亲自领衔督办,多次赴现场实地调研,主持召开情况汇报会,听取群众意见,多次与市政府主要领导、分管领导协调推进整体搬迁的有关工作,如今,一个投资2000万、占地几十亩的搬迁小区即将竣工,群众拍手称快,一位村民说:“我们的建议有人大在听,我们的困难有人大在管,我们的生活终于有了盼头。”

针对审议意见办理中重答复轻落实、“文来文往”的情况,制定了提高市人大常委会审议意见的提出和办理质量的意见,每年都要把“一府两院”对市人大常委会会议审议意见的整改落实情况提交常委会会议表决,表决通不过,要重新整改、继续报告,直到问题解决为止。

表决之前,除了安排相关委办例行督办外,还要组织参与调研、检查的原班人马,对“一府两院”研究处理审议意见的情况逐条逐项进行集中督查,督查报告提交常委会议审议。该意见实施以来,票决中,就有体育法、城乡规划法两个执法检查审议意见和刑事审判专项工作审议意见的整改落实情况没有过半,市人大常委会分别要求市政府和中级人民法院重新整改,重新报告,确保审议意见提出的问题得到妥善解决,在一件件关乎群众切身利益的热点难点问题有效解决中,九江市人大常委会和“一府两院”的工作较好地赢得了群众的赞赏,亲民形象、干群关系进一步改善。■

人大代表 “三忙”

文 / 李富德 朱 娜

时至隆冬,滴水成冰的时节,山东省日照市十六届人大五次会议近在眼前。

连日来,作为大会的“主角”,分布在全市各个行业、各条战线的日照市人大代表,正为出席会议忙乎着,迸发出如火般的履职热情。

忙“充电”

与往年相比,今年的人代会备受关注。会议将审查通过“十二五”规划,描绘日照市未来五年发展蓝图,确定2011年经济社会发展目标。未来五年,日照怎么发展?2011年,怎么开好局、起好步?代表们都觉得使命光荣,责任重大。

这些天,代表们正在忙着通过报纸、电视、网络等形式,学习党的十七届五中全会和中央、省、市经济工作会议精神。特别是关于“十二五”规划的建议,成为代表们的“必读科目”,被称为最受欢迎的“学习资料”。戴上老花镜,读报纸、看新闻、做笔记,62岁的魏绪瑶代表学得极为认真,家人说老魏“比考大学的还用功”。对魏代表的学习劲头,费洪波代表很有同感:“这是一份沉甸甸的责任,不敢不学习。不学得深一点、透一点,就觉得心里发慌,有愧全市人民的重托。”一番话道出了代表们的共同心声。

忙“串门”

工厂学校、田间地头,蔬菜大棚、社区农户,人大代表听民声、集民智的身影,成为港城大地上一道温暖的风景。

马春梅代表“串门子”摸索出个“妙

招”:专挑冷天。“天气冷,出门的少,可以多走几家,多了解点情况。”走东家、串西户,大伙关心的事、担心的事,对“十二五”发展有什么建议,她都认真地记在本子上。

2010年,菜价上涨成为市民关注的热点,市民的“菜篮子”拎得有点沉。作为来自社区的代表,王丰兵体会很深:“一斤白菜多少钱,看上去是小事,实际上连着千家万户。”他跑市场、进大棚,问菜农、访居民,做了细致的调查,琢磨着围绕积极发挥政府调控作用,保持合理的菜价水平提出建议。李中娟代表说得很朴实:“按老百姓的说法,早早办好年货心里才踏实。作为人大代表,多和选民聊聊,听听他们最需要什么、最盼什么,现在忙乎点,心里就有底,到了会上就有话说。”

忙“作业”

一年一度的人代会,是人大代表参与管理国家事务的重要途径,也是对代表履职水平的检测。提出高质量的议案、建议,也成为人大代表履职的一个“硬杠杠”。这些日子,各代表小组活动室很是热闹,把各自准备的建议拿出来,听听大家伙的意见,集思广益,互相启发。怎么说更准确?有没有不合适的地方?大家讨论得热火朝天,为的就是提到点子上,不说外行话。作为来自教育战线的代表,季英增每年都要提出推动教育发展的建议。市十六届人大四次会议上,他提出的《推进义务教育均衡发展的建议》,市政府及有关部门进行了认真办理,被评为2010年度优秀市人大代表建议。一段时间来频发的校园惨案令人揪心,也牵动着人大代表的心。在经过大量的调研走访后,季代表想着就进一步加强校园安全提出建议,给孩子们提供一个平安和谐的学习环境。

人勤春早万物新,迎春春色倍还人。相信有这样尽心尽责履职的人大代表,款款向我们走来的必将是一个更加明媚的春天。■

双措并举落实代表建议

文 / 赵之祥

济南市人大常委会立足广大人民群众的实际需求,针对代表建议办理过程中存在的“重答复、轻落实”和“承诺办理落实难”问题,把促进代表建议的真正落实,作为出发点和根本目标,重锤响鼓,双措并举,加大了代表建议的督办力度,促进了一批全社会共同瞩目的热点、难点问题的有效解决,得到了代表的充分肯定和赞许。

为切实掌握本届以来代表建议的办理落实情况,有针对性地督促承办单位承诺办理尚未办结和办理难度比较大的代表建议真正落到实处,市人大常委会又有新举措,专门设计“代表建议办理情况调查表”,征询代表意见。调查表主要包括六个方面的内容:本届以来您一共提出几件建议,您对承办单位建议办理情况和办理态度是否满意,是否面复或在正式答复前征求过您的意见,有否承诺办理至今仍未落实的建议并列出建议标题,对办理答复不满意的建议承办单位是否重新办理答复,重新办理后您满意了吗等。通过“双联系”活动向每一位提建议的代表发放一份,由代表亲自填写。从建议反馈情况看,全市代表建议调查表回收率达到97%以上,其中反映承办单位答复落实尚未办结的53件,代表不满意的4件。代表对反馈表的填写非常认真,有位代表是这样反馈的:建议办理情况不是全部满意,我提出的“关于拆除某某两侧围墙,方便人民群众出行的建议”,承办单位答复不够认真严肃,问

题至今没有解决,希望督促办理;还有代表在回答“有无对办理答复不满意建议”一栏时这样写道:有,某某承办单位因我对其答复办理不满意,给我重新答复办理,这一建议涉及到老百姓取暖的问题,承办单位承诺办理,只是尚未落实,我对重新办理后基本满意,希望尽快落实。

针对调查表中代表反映的问题,济南市人大常委会高度重视,认真组织研究进一步办理落实好代表建议的有效措施,积极创新建议检查督办模式,结合实际,制定了《代表建议办理情况考评标准》(试行),将代表建议办理工作进行量化和细化,把“领导重视、制度健全,完善制度、规范程序和注重办理实效”等6大项、34条考核内容给予相应的分值,还另外设置了加减分因素,规定对工作经验做法被媒体报道或在市级以上大会交流、不具备办理条件通过努力得到解决的建议和重点建议落实较好的等情况给予加分;对承诺办理到期未能办理或因主观因素漏办和答复代表不满意的、代表满意率和基本满意率未达到98%等情况,将予以减分。依据这一考评标准,市人大常委会组织常委会有关工作部门、市人大各有关专门委员会、市政府督查室、部分提建议代表成立检查组,于日前对代表建议办理情况进行年终检查。检查组成员在听取了各承办单位对代表建议的办理情况汇报后,现场分别给这些承办单位打分。从最后的考评得分情况看,15个承办单位最高98.9

本报记者/徐新



济南市人大常委会听取代表议案、建议办理情况汇报

分,最低84.3分,客观真实地反映了代表建议办理的实际情况和代表对建议承办单位办理工作的满意情况,收到了较好的评议和督办效果。

两项举措的实施,不仅为建议办理工作确立了具体的标准和工作目标,同时也大大激发了承办单位代表建议办理工作积极性,增强了建议办理的责任感和使命感,给代表建议办理落实难问题开出了一剂良方。使道路交通、蔬菜市场和文化市场规范建设、出租车管理、劳动就业、医疗保险、子女上学等一大批与人民群众生活息息相关的问题得到了较好的落实。据统计,2010年人代会期间代表提出的329件建议中,已经解决的占到了43.2%,是本届以来最高的,正在解决和列入计划解决占47.1%,暂时无法解决和留作参考的分别仅占7.9%和1.8%,建议面复率达到90%以上,代表的满意度明显高于往年。■

一条建议 催生“两项制度”

文 / 杨自成

在2010年昆明市第十二届人大六次会议上,由陈真代表领衔19名市代表联名提出“关于营造法律服务业的良好发展环境”的建议交由市政法委主办、市司法局协助办理。陈真代表认为,近年来昆明市委、市政府高度重视律师执业工作,先后出台了加快发展律师业、加快律师事务所发展,推行法律顾问制度、加强法律学习培训等规定,对于为全市律师营造良好的执业环境起到了积极作用。但是,由于种种原因,律师在执业过程中仍然存在着:“会见难、调查难、取证难、立案难”等问题。由于这些问题的存在,不能有效发挥律师执业工作积极作用。

中共昆明市委政法委收到建议后,高度重视,市委常委、市政法委书记杜敏及时听取建议办理工作汇报,并指示:“要通过办理好陈真代表建议,努力为全市律师营造良好的执业环境。”2010年3月19日,常务副书记刘文义及时主持召开陈真代表建议办理工作会,市人大、市政协、市政府法制办、市中级人民法院、市检察院、公安局、司法局、住房和城乡建设局、国土局、工商局、国税局、地税局等13个部门参加会议,并对做好建议办理提出具体意见,要求及时将涉及本部门工作范围的书面《协办意见》报送市政法委。

会后,市人大等12个相关部门写出书面《协办意见》;市政法委根据

各单位“协办意见”形成“初步建议答复意见”,先后5次与陈真代表沟通、面商,对寻求解决问题的办法和措施达成一致意见。为切实解决建议中提出的问题,创新建议办理方式,有关部门对贯彻落实市委、市政府文件精神的情况进行了自检自查,针对存在问题,结合实际,建立完善保障律师依法行使权利各项制度。

为了让代表建议成为民意直达决策核心的通途,一是由市委政法委牵头,市公安局起草了《提供案件材料和出具信息证明工作规范》以市中级人民法院、市检察院、市公安局、市国家安全局、市司法局五部门联合下发;二是由市委政法委牵头,市司法局起草了《关于建立定期会商制度的意见》以市中级人民法院、市检察院、市公安局、市司法局四部门联合下发。

两个规范性文件的出台,对切实解决律师在执业过程中存在的会见难、调查难、取证难、立案难“四难”问题起到了积极的作用,有利于提高立案庭工作人员素质、强化公安干警法律意识,提高业务素质,促进严格公正文明执法。政法部门建立与律师协会定期会商制度,听取律师协会对律师执业的情况通报,及时研究解决律师在执业过程中存在的问题和困难,研究制定具体措施。市检察院建立受理律师投诉举报渠道,对符合相关规定律师可以会见但监管部门和办案人员不安排会见的情况,及时予以核实处



昆明巫家坝国际机场前的雕塑

理,切实解决律师在执业过程中存在的“四难”问题。

为了给律师执业营造良好的环境,市委政法委高度重视,在各相关部门积极配合下,在办理中从解决实际问题入手,健全完善工作机制。市房管、国土、工商、税务、公安等部门要切实保障律师在房屋土地权属、公司企业登记、金融财产资信、婚姻户籍登记等方面的调查取证权,为律师依法了解、使用政府信息资源开通“绿色通道”。市住房和城乡建设局积极探索房屋权属登记信息公开查询制度,完善工作机制,制定配套政策。市国土局继续为律师查询相关土地登记信息提供方便。市工商局不断扩大律师查询工商企业登记档案的范围,尽量满足律师的查询需要。市国税局为律师设立“绿色通道”,对律师需要查询相关信息的不需到办税服务厅查询,可直接到征管部门或稽查部门查询。市地税局继续为律师查询相关信息提供方便,切实保障律师的执业权利。市公安局不断完善和规范户籍信息查询工作,依法为律师查询相关信息提供方便。

一个代表建议催生出“两项制度”,促成六个方面问题逐步得到解决和落实。陈真代表说:“当代表十年啦,建议提了不少,我认为2010年市委政法委的建议办理工作最扎实、速度最快、协调最到位、效果最佳。☑



陈丕显 力倡人大监督

文 / 致远

陈丕显年仅13岁便参加革命,是著名的“红小鬼”。1983年6月,陈丕显当选为第六届全国人大常委会副委员长后,将监督法的调研、起草作为这届人大常委会的工作重点之一,从而为中国立法史上耀眼的“一颗明星”——监督法的通过打下了坚实的基础。



陈丕显 (1916年—1995年)

党的十一届三中全会以来,尽管各级人大及其常委会的工作有很大的进展,但监督工作却一直是人大工作的一个薄弱环节。在1985年3月召开的六届全国人大常委会第十次会议和紧接着召开的六届全国人大三次会议上,许多代表对全国人大常委会的监督工作提出了批评。

看到这样的情况,根据委员长会议的决定,陈丕显、黄华副委员长主持进行专题的人大监督问题调查研究,总结各级人大开展监督工作经验,提出了加强人大监督工作的初步意见。在1988年3月召开的七届全国人大一次会议上,陈丕显副委员长提出,要从政治体制改革和建设社会主义民主政治的高度,进一步提高对人大监督工作的认识。从人大来讲,要认真总结这几年来开展监督工作的经验,建立监督工作的专门机构,制定监督工作条例,对监督的内容和范围、监督的程序和方式作出更加明确的规定,使监督工作逐步制度化、规范化。


“监督这项工作做起来并不容易。比如同政府的关系问题,你说难,也不难。”对于怎样做好监督工作,陈丕显认为,要服从党的领导。党的领导,主要是路线的领导,方针政策的领导。人大工作不能违背党委的领

导,也不能同政府工作唱对台戏。做人大常委会工作的目的,同党委和政府的工作的目的是一个,只是形式不同、方法不同。千万千万不能把人大当作一个空架子,可有可无,自己不能自暴自弃。要使做政府工作的同志了解,人大所谓监督也好,检查工作也好,都是为了一个共同的目标,就是依法办事。

在健全社会主义法制过程中,陈丕显不仅着眼于立法,而且在如何普及人民群众的法制观念上考虑得更多。他认为,要使上至国家领导人,下至普通工作人员以及人民群众都能严格依法办事,这个问题解决不好,连有法可依也将受到影响。因此,能否依法办事已经成为社会主义法制建设能否继续健康发展的关键问题,必须认真加以解决。在与《民主与法制》杂志社同志的座谈会上,陈丕显指出,解决问题的根本办法是把法律教给人民掌握,发动群众监督法律的实施。

了解陈丕显的人都知道,他对自己和身边人要求极为严格,无论是他的家人,还是身边的工作人员,陈丕显都不会让他们“在大树底下好乘凉”,因此没有人敢提出什么非分的要求。20世纪50年代中期,对已经是中共中央候补委员,中共中央华东局

书记处书记、上海市委书记的陈丕显来说,帮助家里人解决一些生活上、工作上的事情,可以说是十分容易,但他依然严格要求家人要自力更生、艰苦奋斗,不要给政府添麻烦。当时刚刚中学毕业的侄儿陈建如写信给他,希望能跳出“农门”到城市工作。按照常理,陈丕显安排一个中学毕业的侄儿的工作,是非常微小的事情。可陈丕显却在回信中耐心说服侄儿,动员他回乡当农民。他在信中写到,我是人民公仆,不能开“后门”给你安排工作,你要理解我。

尽管陈丕显身居高位,但他的家人几乎全部都是“吃谷”的老实农民。到了侄孙一辈,仍旧是没有一个人沾到他的一点光。1989年,侄孙陈杭芹即将大学毕业,毕业时让侄孙分配个好单位对于陈丕显来说十分容易。但在回乡参加古田会议60周年纪念活动时,陈丕显却找来侄孙谈这件事。他说:“你大学快毕业了,准备去哪里工作呀?”侄孙陈杭芹回忆起当时情景说:“之前他的爷爷曾向伯公陈丕显提起过安排自己工作的事情,惹得伯公很不高兴。听到伯公再次问起这件事,我便赶紧表态,‘服从组织分配’。伯公听后高兴极了,说‘毕竟是大学生,比你那个农民爷爷的觉悟要高得多’。”

延安当年何以成知识分子心中“圣地”

文 / 石学峰

上个世纪三十年代中期的中国,在当时国共政治对垒格局下,出现了一种十分奇特的政治文化景观:这就是一大批知识分子从国统区各大城市走向革命圣地延安的潮流。据史料记载,这一潮流以1937年7月7日“卢沟桥事变”为标志,在1938年至1939年间进入高潮期,到1940年代初期,陕北小城延安已迅速形成了约4万人规模的中国知识分子群体。一时间,革命圣地延安真可谓“天下英雄豪杰云集”。

查阅中共领导人在1939年至1941年间的讲话和电文,人们可以发现,中共在这一阶段的知识分子理论与政策,已经摆脱了“左”倾教条主义错误路线,步入正确的思想路线,并开始走向成熟。张闻天、毛泽东、周恩来、陈云等中共高层领导对知识分子的现状、特点、阶级归属以及在革命中的地位与作用,已经达成了初步共识。

1939年12月1日,毛泽东向全党发出了“大量吸收知识分子”的号召,明确提出“对于知识分子的争取政策,是革命胜利的重要条件之一”;随后又强调指出,“笔杆子跟枪杆子结合”。1939年12月10日,在陕甘宁边区第二次代表大会上,时任中共中央组织部部长的陈云呼吁“抢夺”知识分子,指出:“现在各方面都在抢知识分子,国民党在抢,我们也要抢,抢得慢了就没有了。”为了更好地吸引知识分子,中共还制定了“来则欢迎,去则欢送,再来再欢迎”的“来去自由”的政策。可以说,党的知识分子政策的调整,是影响当时国内知识分子政治走向的一个最直接因素。

在当时国内外形势的影响下,大批中国知识分子基于理想与现实的双重考虑,也必然要作出走向延安的理性选择。走向延安是知识分子面对日本侵华危机作出激进政治参与的必然选择。“重庆”与“延安”的对比反差,使知识分子产生了对延安政治生活的强烈认同。抗战时期,作为国民政府战时陪都的“重庆”,呈现出腐败无能之态。政治上,国民党压制民主,打击进步力量,强化新闻报刊审查制度,实行特务统治;政府办事效能低下,官场贪污腐化成风;经济上,国统区经济凋敝,民族工业举步维艰,四大家族控制经济命脉,大发国难财;军事上,国民党军队军纪废弛,战斗力不足,正面战场上接连丧失国土,等等,这一切使大批知识分子对国民政府的信心骤降。

与此形成鲜明对比的是,革命圣地延安却是一个平等自由民主的“乐园”。政治上,延安是“民主中国的模型”,中共努力建设抗日民主模范特区,大量吸收知识分子,鼓励学术研究,提倡言论自由;物质生活上,实行以平均主义为特征的军事供给制生活。此外,延安革新社会旧俗,主张男女平等,提倡革命道德,普及大众文化,反对封建礼教,废除封建陋习,建立同志式的平等、团结、互助、友爱的新型人际关系,等等。

此外,中共还加强了对外宣传工作的力度,吸引中外记者、民主人士和外国友人来延安,他们以第三者的眼光,在延安参观访问,观察思考,撰写了相关文章,这进一步扩大了延安的影响。所有这些使知识分子对延安产生了强烈的认同感,延安成了昭示知识分子追

求进步的灯塔。女作家丁玲在《七月的延安》中写到:“这是什么地方?这是乐园。”

“延安”与“重庆”的鲜明对比,使得许多知识分子的认知发生了深刻变化:中国共产党的形象由秩序的反叛者向民族利益的维护者转变;国民党及其政权的合法性遭受空前严重的质疑。在广大知识分子眼里,只有延安、中国共产党的抗日声音是最真诚的,最高亢的,最打动人心的。而国民党“政府自绝于国民,非国民先绝于政府”,从反方向把大批知识分子们推向了通往延安的革命之路。

中共地方党组织和设在各地的八路军办事处、通讯处,千方百计地把一批批知识分子送往延安。对于前来延安的知识分子,中共专门设立了交际处负责对其进行接待和安置。交际处担负的一项重要任务就是经常了解投奔延安的知识分子的政治思想、生活特点和业务专长,使他们学有所用,人尽其才,各得其所。

总之,这一潮流的出现,显示了中国共产党的先进性和政治纲领的巨大吸引力。知识分子走向延安,不仅使中共通过对他们进行有效地政治整合,进而帮助他们实现了从“旧我”到“新我”的蜕变,成为思想上认同和接受革命意识形态的新型知识分子群体,而且还壮大了中共所领导的革命队伍,提高了中共的整体知识化水平,促进了革命根据地的各项建设,更为重要的是大大凝聚了中共所领导的政治和革命力量,为夺取全国政权,建设一个崭新的中国做出了必要的人才资源准备。★

“我热爱中国，也尊重中国”

——怀念史蒂文斯先生

文 / 曹卫洲



2010年6月7日，吴邦国委员长在北京会见史蒂文斯

矢志蓝天情不渝

晚秋的华盛顿凉风徐徐，枫叶飘飘。2010年9月28日，位于托马河畔的阿灵顿国家公墓素花环绕，哀乐低回，美国国会临时参议长井上健、60多位参议员和近1000名社会各界代表肃穆静立，4架F-22战斗机俯冲低鸣，送别一位令人尊敬的世纪老人——美国前临时参议长特德·史蒂文斯。

8月9日，史蒂文斯乘坐的小型飞机不幸失事。这位出生于1923年、年少时期就曾驾机翱翔万里长空、先后获得两枚杰出飞行员十字勋章和两枚飞行勋章、1978年侥幸躲过一次空难的传奇英雄，最终把生命献



2010年9月28日，史蒂文斯的葬礼在美国阿灵顿国家公墓举行

给了自己挚爱的蓝天。

中国全国人大常委会委员长吴邦国、外交部长杨洁篪敬献的花圈摆放在史蒂文斯灵柩正前方。花圈用四种颜色的鲜花编织而成，黄色的百合花和红色的玫瑰是中国的国旗色，代表着来自中国人民对这位老朋友的深情怀念；而白色的中国百合和阿拉斯加州的州花勿忘我，更饱含着中美两国人民对这位友好使者的无尽哀思。专程前来参加葬礼的中国驻美国大使张业遂向史的家人表达了中国人民的深切哀悼和诚挚慰问。

史蒂文斯先生的一生，与中国人民结下了不解之缘。1943年至1946年，他随“飞虎队”在中国—缅甸—印度支那战场服役，担任陆军航空队的C47运输机中尉飞行员，为中国人民的抗日战争和世界反法西斯战争的胜利立下不朽功勋。从那以后，他就一直关心着中国的发展，并热心参加中美友好事业。上个世纪七十年代初，当时中美还未建交，他就多次参加欢迎中国民间代表团的活动，积极推动中美建交。建交后不久，他就随美国议员代表团正式访华，并作为特使向邓小平转达了美国新政府的对华政策。他对中国这片大地一往情

深，他和凯瑟琳夫人的新婚蜜月在中国度过，他们给女儿起的名字叫“中国百合”。2003年担任临时参议长以来，他积极推动美国国会参院与中国全国人大建立了定期交流机制，为两国友好不辞奔波，为中美关系的健康稳定发展作出杰出贡献。在2010年



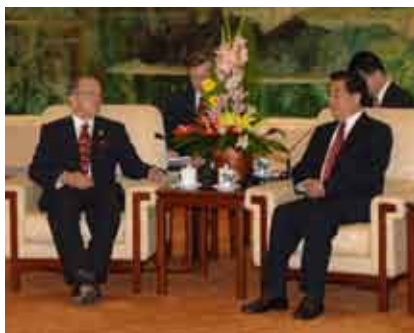
史蒂文斯和夫人凯瑟琳（左）、女儿莉莉（右）

6月最后一次访华期间,他还在设计着进一步推动中美最高立法机构的交流计划,还在描绘着两国务实合作的美好蓝图……

高层交往增互信



1981年初,邓小平会见史蒂文斯(中)等美国参议员代表团代表



2006年8月12日,胡锦涛主席会见史蒂文斯临时参议长一行



2002年3月,朱镕基总理会见史蒂文斯(左)一行

中国领导人对史蒂文斯的名字和他的特殊经历并不陌生,早在1981年初,邓小平同志就接见过时任美参议院共和党副领袖的史蒂文斯,随后史曾多次访华,与中国领导人的接触也越来越多。最令其津津乐道的是他与全国人大常委会吴邦国委员长的交往,让他深深体会到“中华民族是一个讲信义的民族,凡是对中国有过帮助、对中美关系作过贡献的人,中国人都会忘记”(吴邦国委员长语)这句话的真正含义。

去年6月,听说史蒂文斯要来华访问,正在准备出访欧洲三国并出席第三次世界议长大会的吴邦国委员长专门抽出时间在北京会见了老朋友史蒂文斯夫妇一行。会见中,史蒂文斯对吴委员长和其他一些老朋友深情地回忆起他在“飞虎队”服役和多次访华的经历,并



2002年3月,李鹏委员长会见史蒂文斯(左一)一行

表示要将这种源于血与火的友谊永远保持下去。吴委员长对史蒂文斯的到来也感到格外亲切,还愉快地回忆起9个月前他们在美国见面时的情景。2009年9月,吴邦国委员长率



2004年8月4日,温家宝总理会见史蒂文斯临时参议长



2010年6月7日,吴邦国委员长在北京会见史蒂文斯,图为史蒂文斯向吴委员长展示他当年在中国参加抗战时的照片

团对美国进行正式友好访问,期间,应邀专程访问了史蒂文斯的家乡阿拉斯加州。在首府安克雷奇,吴委员长亲切会见了史蒂文斯及其家人。那时,史蒂文斯已经卸掉一切公职,但仍然关心中美关系的发展,关心两国立法机构交往的最新情况。在谈到今后打算时,他动情地向吴委员长说:“我曾在中国工作和生活过,对中国人民有友好感情。我曾与井上健参议员参与建立美国会参议院与中国全国人大的会议机制,这是美国会与外国立法机构之间最重要的交流机制之一,我对此感到自豪。”“我退休后将会继续关注美中关系的发展。”朴



2009年6月,吴邦国委员长率团访美,在阿拉斯加州阿克雷奇会见史蒂文斯及家人

实的言语流露出真挚的情怀。

短短9个月中,中国全国人大常委会委员长两次会见一位美国国会的前领导人,这足以显示中方对史蒂文斯为推动中美关系发展所做贡献的充分肯定以及两位老朋友之间深厚的个人友谊。

近年来,吴邦国委员长与史蒂文斯始终保持着联系与交往。在我印象里,无论是吴委员长赴美或史蒂文斯来华,双方都会安排时间会面。2004年8月,史蒂文斯作为美国临时参议长率团访华并正式启动了中国全国人大与美国国会参议院的会议机制,吴委员长会见了史蒂文斯及其代表团成员。通过此次会面,两位领导人相互结识并建立了个人友谊。会见中,他们在许多问题上都取得共识,特别是对两国立法机构之间刚刚建

立起的会议机制寄予厚望。后来的实际情况也证明,在两位领导人的共同关心和支持下,会议机制不断发展、完善,成为双方增进了解、加强互信、扩大共识的重要渠道。2005年9月,吴委员长率中国全国人大代表团赴美国纽约出席第二次世界议长大会议,史蒂文斯临时参议长专程从华盛顿赶到纽约与吴委员长会面。这次会面,少了第一次会面时的拘束,多了朋友之间的熟悉和亲切。2006年8月,中美会议机制第三次会议在中国桂林举行,史蒂文斯临时参议长如约率团与会。在北京期间,吴委员长与史蒂文斯进行了两人之间的第三次会面。与前两次不同的是,这次谈的很深入,气氛也很坦诚,在确认共识的同时,他们并不回避分歧,而且对有关分歧的问题表明了各自不同的看法。

随着吴邦国委员长与史蒂文斯交往的增加,两人的个人友谊不断深化,彼此互信不断增强,更为重要的是,他们经常就如何推动两国及两国立法机构关系的积极发展提出指导性和建设性意见并通过会议机制等适当途径加以落实,为两国关系的健康稳定发展作出了积极贡献。

交流机制谱新篇

1999年4月,九届中国全国人大与美国国会众议院建立了定期交流机制,至2003年3月十届全国人大成立时,双方已进行了数次卓有成效的交流。相比之下,参议院由于尚未与我建立类似机制,双方交流十分有限,参议院内要求加强与中国全国人大交往的声音不断增强。

2003年1月,共和党参议员史蒂文斯当选临时参议长(美国政治体制中排名第四的职位,前三位依次是总统、副总统和众议长),他开始考虑将长期以来的想法变成现实:建立美参议院与中国全国人大的定期交流机制。他曾明确表示,美国会有100名参议员和435名众议员,许多议员尤其是年轻议员缺乏像我们这样对中国的深度了解。建立美国参议院和中国全国人大之间的交流机制,不但能使更多的美国参议员特别是年轻参议员了解中国,也有益于双方减少冲突、预防危机。为推动建立这一机制,史蒂文斯不遗余力地进行了努力。

3月、10月和12月,史蒂文斯先后三次与我驻美使馆接触,明确表达愿亲自出面推动成立参议院美中议会交流小组并与中方建立交流机制。作为党内和院内颇有威望的政治家,他的这一想法得到了院内两党参议员的积极响应,参议院多数党(共和党)领袖弗里斯特、少数党(民主党)领袖达施勒以及史的老朋友、现



2005年9月,吴邦国委员长在纽约出席第二次世界议长大会议期间会见史蒂文斯

任临时参议长井上健（民主党）等均公开表态支持，两党在这一问题上取得了共识。2003年7月，史蒂文斯与弗里斯特联合在参议院就《2004—2005财年国务院授权法》提出了关于成立参议院与中国全国人大交流小组的修正案，后经布什总统签署成法，从而为机制的建立提供了法律保障，同时，史蒂文斯主动提出愿亲自担任交流机制的美方主席，他广泛争取参议院共和、民主两党领导层的支持，吸引了许多重量级参议员加入到交流机制中来，从而为机制的发展提供了组织保障；作为曾任参议院拨款委员会主席的资深议员，史蒂文斯深知“兵马未动、粮草先行”的道理，他联合其他参议员提出了在拨款法中增加为交流机制拨款的条款，从而为机制的正常运作提供了资金保障。

新一届中国全国人大于2003年3月成立后，中美双方就建立中国全国人大与美国参议院定期交流机制频繁接触，史蒂文斯的名字也经常出现在报送的有关文件和材料中。我记得有一次在与外事委员会副主任委员吕晓敏同志研究如何进一步加强中美交往时，吕晓敏同志提到史蒂文斯一直表示愿在有生之年为两国友好关系的发展多做些事情，给我留下深刻印象。

11月底，史蒂文斯夫妇和井上健先生赴泰国访问途中短暂访问上海，时任全国人大常委会副委员长兼秘书长盛华仁同志代表吴邦国委员长专程由北京前往上海会见史蒂文斯一行，双方就建立交流机制的前期筹备事宜进行了具有实质内容的会谈。史蒂文斯表示，美国会两党已就参议院与中国全国人大建立会议机制达成一致，并已明确由他本人担任机制的美方主席，希望中方能尽快明确机制的中方负责人，并建议双方尽快举行筹备会议，就建立交流机制的有关问题进行商谈。上海会晤使盛华仁与史蒂文斯建立了良好的私人



2007年1月，盛华仁副委员长（中）与史蒂文斯临时参议长在美国夏威夷举行机制主席会晤

关系，为交流机制的建立与发展打下了坚实基础。

经报请吴邦国委员长、王兆国副委员长批准，由盛华仁副委员长兼秘书长担任中美（参议院）交流机制中方主席，并于2004年元旦期间率代表团赴夏威夷与美方举行建立交流机制的筹备会议。盛华仁抵达夏威夷后，于1月2日至3日与史蒂文斯进行了一次正式会谈和三次长时间谈话，双方围绕中美关系、台湾问题和双方建立交流机制深入交换意见。为体现双方交流的严肃性和高层次，史蒂文斯建议将交流机制的名称定为“会议机制”。此次会晤即成为会议机制的首次主席会晤，明确了各自小组领导成员的组成并对机制第一轮会议的举办时间及地点作出了安排。夏威夷会晤的一项重要成果是双方签署了由中方起草的《谅解备忘录》，为会议机制今后的发展指明了方向。

经过充分的准备，中国全国人大和美国国会参议院的第一次会议于2004年8月在北京召开，标志着双方定期交流机制正式启动。史蒂文斯率美国参议院代表团访华并与盛华仁共同主持了会议。中国国家主席胡锦涛、全国人大常委会委员长吴邦国和国务院总理温家宝分别会见美方代表团。盛华仁陪同美方代表团赴甘肃、新疆访问了敦煌和喀什。此后，中美（参议院）会议机制共举行了3次会议和2次主席会晤。中美双方特别是盛华仁和史蒂文斯作为双方负责人为机制的建立和发展倾注了大量的时间和精力，他们在交往中结下了紧密的工作关系和深厚的个人友谊，并发挥各自的影响力吸引越来越多的中美双方的议员参加到交流活动中，使会议机制真正成为了一条有效沟通、消除误解、扩大共识的重要渠道。中美双方共同开创的会议机制，对推动中美关系及加强两国立法机构交往发挥了不可替代的积极作用。



2006年8月11日，吴邦国委员长与史蒂文斯临时参议长举行会谈



二战期间的史蒂文斯

“驼峰航线” 结深情

史蒂文斯每次来华访问或在美国会见中国领导人,都会提起他当年作为“飞虎队”成员支援中国抗日战争的经历,正是这段难忘的经历让他对中国始终怀着特殊的好感,并自豪地称中国是他的“第二故乡”。

“飞虎队”全称为“中国空军美国志愿援华航空队”,其创始人是美国飞行教官陈纳德(Claire Lee-Chennault)。1943年,志愿航空队改为第十四航空队,除了协助组建中国空军,对日作战外,还协助飞越喜马拉雅山,从印度接运战略物资到中国,以突破日本的封锁,人称“驼峰航线”。史蒂文斯就是在这个时期加入了“飞虎队”,驾驶运输机空运物资和人员,为部队



云南省昆明市驼峰飞行纪念碑



2002年3月,史蒂文斯(右一)在云南驼峰飞行纪念碑前植树

提供后勤保障。

2002年春,时任美参议院拨款委员会国防小组委副主席的史蒂文斯与他的老朋友、民主党参议员井上健共同率领11人的美国参议员代表团应全国人大外事委员会邀请访问中国,我当时作为外事委办公室主任,有幸参与了这个团的接待工作并陪同代表团赴昆明参观访问。我清楚地记得,第一次见到史蒂文斯先生时,在这位儒雅谦和老人那犀利刚毅、炯炯有神的目光中,闪烁着二战期间同中国人民并肩作战并冒着生命危险穿越“驼峰航线”的“飞虎队”队员的神采。在接触中我了解到,史蒂文斯此次来华除了一如既往地增进彼此相互了解之外,还有一个心愿,就是重返二战云南战场遗址,重走“驼峰航线”。人老了是喜欢怀旧的,特别是像史蒂文斯先生这样,一个外国人将自己最宝贵的青春年华义无反顾地留在了中国,这份情愫是永远割舍不掉的。在陪同代表团赴昆明参观期间,他饶有兴致地跟我讲起当年在中缅边境运输作战物资时的场景:“二战时,我从印度和缅甸战区调到中国昆明及云南其他地方,在华度过了难忘的15个月,直到日本法西斯被击败。我当年驾驶运输机,为在华作战美军输送燃料和枪支弹药等供给。我们曾在云南很多地方



2010年6月，十届全国人大常委会副委员长盛华仁陪同史蒂文斯在南京参观航空烈士公墓

大面积作战。为避免被日军发现，我们使用天然草地作跑道起降飞机，降落后常迷路。令我难忘的是，不管在云南哪个地方，我们都受到当地人民的善待。我深



2010年6月，史蒂文斯参观南京抗日航空纪念馆，纪念馆向史蒂文斯赠送其参战时所驾运输机的模型


感美中人民共同抗击敌人过程中显示了密切的团结和友谊。”我陪同史蒂文斯先生在驼峰飞行纪念碑旁种下了一棵纪念树，他凝望着高高耸立的纪念碑，久久不愿离去。言谈话语之中，我看到了他在阔别多年后故地重游时的那份喜悦，更感受到老人对中国的特殊的深厚感情。一路上，他不止一次地跟我说，早年在中国的经历让他永生难忘，他热爱中国，也尊重中国，愿意为增进两国人民的相互了解和友谊、为中美两国关系的发展继续作出努力。后来的实际情况不断地印证了他这番发自肺腑的强烈愿望。

去年6月，史蒂文斯携家人访华期间，吴邦国委员长特地委派盛华仁全程陪同到外地访问。他专程到南京航空烈士公墓，凭吊那些在中国抗日战争中牺牲的航空烈士，并参观了南京抗日航空纪念馆。参观结束后，史蒂文斯为纪念馆题字留言，植树纪念，并向纪念馆捐赠了一批自己当年在中国服役时的照片，以及一幅当时每位“飞虎队”队员急救包中都配备的中国地图。这张地图历经60



老朋友，一路走好——本文作者全国人大常委会副秘书长曹卫洲（右）与史蒂文斯在机场

多年岁月依然保存完好，弥足珍贵，纪念馆方面则回赠了美国航空烈士名册及他当年驾驶的C-47运输机模型。史蒂文斯激动地表示，将把这个飞机模型“放在美国的家中好好保存”。

然而，言犹在耳，他却魂归蓝天。他留给了我们一份宝贵的财富，那就是一种精神，一种热爱和平、相互尊重的精神，一种精诚合作、互利双赢的精神，一种和谐相处、共同繁荣的精神。这种精神是经历过战火考验的，这种精神是需要中美双方共同坚持并发扬光大的。只要有这种精神在，中美两国人民之间的友谊必将历久弥坚。（本文图片由钟声、袁宁、李林川提供）

（本文作者为全国人大常委会副秘书长）

“天下大事，必做于细”

文 / 吕聪敏

“天下大事，必做于细”，这是老子在《道德经》中讲的一句话。老子的年代距今已十分久远，但实践证明这是一句至理名言。近半个世纪前，美国气象学家爱德华·罗伦兹提出著名的“蝴蝶效应”，该理论的提出是受到一个极其普通的自然现象的启发：一只蝴蝶在巴西扇动翅膀，可能引起美国得克萨斯州的一场龙卷风。《人民日报》曾有一则报道，写的是中国气象局的许小峰同志从“蝴蝶效应”的启示谈进一步做好我国的气象工作，强调不应忽视任何一次灾害天气出现的征兆，一刻也不应放松全程预报服务。

我国探月工程团队有一套成熟有效的工程管理模式，核心是抓细节。遇到问题，领导者不当“回头干部”，即汇报时回头问下级，而是到一线了解情况，把握所谓“节点控制”，每个分系统完成后，都要全面审定它的指标和质量情况，达标者放行，未达标者“补考”，非常细，非常严。

我认识医务界的一些老专家，有的已作古，有的仍健在。协和医院的张孝骞教授在晚年亲自给刚念本科的学生讲课，他说：如果说我行医六十年有什么经验可谈的话，“戒、慎、恐、惧”四个字大概可算做第一条。《协和医事》一书记录了他经手的一个病例：一个病人痰中带血，下肢浮肿入院。化验结果是，尿中有红血球。主管医生诊断为肺出血——肾炎综合征。张孝骞参加了会诊，在对病人作了初步检查后，也同意这个诊断，并且拟定了治疗方案。张孝骞回到办公室，但放心不下，唯恐诊断中会有疏漏。经过反复思考，第二天他又到病房为病人作了一次检查，发现病人的腿部静脉有点异常。他根据这个线索追踪下去，果然证明病人患的不是肺出血——肾炎综合征，而是移行性血栓性静脉炎。这种静脉炎，造成了肺、肾等多种脏器损害，给人一种假象。张教授工作的认真严谨、对细节的重视，一直影响着医务界的几代人，也一直影响着我们这些与他有过接触的不属于医务界的晚辈和朋友。

见微知著、重视细节，古今中外皆视之为做事的基



图 / CFP

本要求。法国启蒙运动的先驱、伟大的思想家伏尔泰曾说过，“使人疲惫的不是远处的高山，而是鞋里的一粒沙子。”这句话的哲理在于，在生活道路上，我们会遇到这样那样的坎坷，就像鞋子里的沙子，及时倒出才能继续前行。

现在人们常引用这样一句话：战略决定成败，细节保证不败。这句话几乎成了人们办事常用的口号。任何一项工作的成功都是一件一件小事、一个一个细节积累而成的。不重视细节的人是做不成大事的。爱因斯坦说过，“凡是小事上对真理持轻率态度的人，在大事上也是不足信的。”不难发现，在我们周围有不少善于把握细节的人，他们懂得“泰山不拒细壤，故能成其高；江海不择细流，故能就其深”。不论做人还是做事，要学会有发现细节，重视细节。比如，我们起草文件，从标题、内容、结构到格式、标点等都应考虑得很仔细，体会和建议都应做到深思熟虑，中肯实在，这样写出来的东西才像样，才有价值。

我们平时最容易犯的毛病是粗枝大叶、不求甚解、不注意求证，细节经不起推敲。关注“小事”的好习惯是长期养成的。有人说，细节有时是一种眼光、一种智慧，要以一颗求知、求真和好奇的心关注细节，多问为什么，多逆向思维，多作比较。忽略“小事”、轻视细节往往带来不良后果。我们搞外事的人常讲“外事无小事”，就是这个道理。重视“小事”，不放过细节，工作就能做得更加扎实、更加圆满。★

（本文作者曾任十届全国人大外事委员会副主任委员，现为全国人大常委会办公厅特邀专家，南开大学、外交学院兼职教授）

青海省全国人大代表积极履职

青海省全国人大代表依法履行职责、发挥代表作用,积极参加集中视察、专题调研等活动内容,先后赴玉树藏族自治州、果洛藏族自治州以及州所属的玛多、甘德、玛沁、称多、囊谦、玉树等县调研三江源生态保护与建设工程,并深入工程实施区实地察看了工程项目实施情况,与基层干部交谈、走访牧户,听取了三江源生态保护与建设工作的情况介绍。还赴海东、平安县、海北、海晏县对青海社会保障体系建立和统筹发展进行专题调研。2010年又深入玉树灾区就抗震救灾和灾后恢复重建进行了专题调研。此外还围绕“三农”、围绕着铁路、机场、高速公路建设、西宁经济技术开发区东川工业园区建设等深入实地视察,并在全国人代会期间先后提出了“三江源生态保护区补偿机制”、“解决青海省干部职工工资待遇”、“改善西部贫困省份城市中小学办学条件”、“在青海建立高原医学国家级实验室”、“太阳能产业政策向青海省规划和布局”、“加快推进民族地区卫生事业发展”、“实施藏区农牧民危房建设工程”、“完善民族后发展地区社会保障体系”、“支持青海省推进生态旅游业建设”等建议。(马明霞)★

云南省弥勒县人大“环保世纪行”有成效

自1993年全国人大环资委会同中央国家14个部委和25家新闻单位共同组织开展环保世纪行活动的17年来,弥勒县历届人大常委会汇同县委、政府职能部门和省、州、驻弥和本县的新闻媒体,在全县范围内广泛开展法律监督、工作监督、舆论监督和社会监督,积极探索创新有效的监督方式,开展环保世纪行宣传活动。连续七年获云南省红河州环保世纪行宣传活动优秀组织奖。(李光荣)★

湖南省沅陵县“‘一府两院’答人大代表问”

2010年12月24日上午,沅陵县人代会举行了一场问答会——“沅陵县‘一府两院’答人大代表问”。该县255名人大代表、9名正副县长和法院院长、检察院检察长参加了这场问答会。当主持人宣布“提问可以不指定回答,形式不拘一格”之后,作为官庄、马底驿、楠木铺、杜家坪等乡镇联合代表团的人大代表王建刚首先站起来提问:“沅陵十二五规划的主要目标是什么?实现这些目标,政府将面临怎样的挑战,如何去应对?”县长段云鹏从“生态立县、工业强县、开放活县、旅游富县”四个方面,介绍了十二五规划的主要目标。随后,人大代表相继提出15个问题,内容涵盖了重点工程项目建设、两新产业园建设、农村新型合作医疗、农网改造、交通建设、旅游产业发展、教育布局调整、社会治安、文明创建等方面,甚至当前的物价和菜篮子工程、农村安全饮水也被代表问到,并在现场得到了明确答复。“我感到很满意。”98%以上的人大代表如是评价。(黄开堂 向阳 张清宝)★

江西省瑞昌市人大内司委设驻派出所联动办公室

从2010年年初起,江西瑞昌市人大内司委在城郊的公安派出所设立了“瑞昌市人大内务司法委员会驻所联动办公室”,采取“复杂案件提前介入监督,疑难纠纷加强法律监督”的方法,有力地促进了该派出所快速侦破案件。为了发挥内司办驻所联动人员的作用,他们做到提前介入监督派出所办理复杂案件,为民警“指引”。驻所联动的人大内司办干部就主动与办案民警联系,为办案助力。在有效监督派出所办理疑难案件的同时,驻所联动工作人员还加强对调处纠纷的法律监督,为化解矛盾“把脉”。使棘手的民事纠纷能圆满调解。(陈飞 徐伟红)★

河北省赞皇县人民法院扎实做好信访稳定工作

河北省赞皇县人民法院为减少或杜绝上访和越级上访,力争把问题化解在基层,设定信访接待室,使大量的信访问题在第一时间、第一道防线得到有效控制,从源头上预防和减少了涉诉信访案件的发生。2010年以来,共接待来访群众630余人次,诉前化解纠纷63件,引导当事人起诉58件,判后答疑90余件,成功避免当事人上访8件次。为方便地处偏远的老百姓诉讼,该院还实行巡回办案制度,将审判法庭搬到田间地头、农家院落,就地开庭,就地审理,就地调解,使更多的群众接受到直观、真实的法制教育,2010年全年,该院共巡回办案75次。将调解贯穿于立案、审判、执行、信访各环节,民商事案件调撤率达到75%,刑事附带民事诉讼案件调解达到80%,近20%的民事纠纷在诉前得以分流解决。(陈英凤 张立涛)★

山东省金乡县人大实施一线监督工作法求实效

金乡县人大常委会在具体实践中实施一线监督工作法,在一线开展监督,在基层落实意见,在现场解决问题,取得了良好效果。过去在视察工作中有时存在着“大呼隆”、“走马观花”和“有陪同、无群众”,“只看好的、不看差的”等形式主义现象。该县做到视察不走过场,一竿子到底,零距离接触群众,面对面征求意见,提高了视察实效。这个县人大常委会还改变“纸上谈兵”式的会议方式,把事关改革发展重要事项、“一府两院”重要工作、改善民生重要任务等议题的常委会会议搬出人大会议室,采取先现场视察后听取汇报的形式,哪里有议题,就在主管部门那里召开,现场察看,现场提出意见建议。这种“一线监督法”较好地保证了监督的针对性和实效性。(刘旭 张福传 李国建)★

贯彻落实科学发展观

——深圳市协调发展取得全面进步

深圳市以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以科学发展观统领全局,解放思想,改革创新,团结一心,努力工作,推动经济、政治、文化、社会和生态文明建设取得了全面进步。

一、综合经济实力稳步增长

五年来,全市生产总值年均增长13.8%,2009年达到8201亿元,居内地大中城市第四位;人均生产总值达到13581美元,提前两年实现“十一五”规划目标。工业增加值年均增长14.3%,达到3598亿元。全社会固定资产投资年均增长9.4%,达到1709亿元。社会消费品零售总额年均增长15.8%,达到2599亿元。全口径财政收入年均增长18.5%,达到2765亿元。5年累计实现中央级财政收入8153亿元,服务全国的能力显著增强。

二、发展方式转变初见成效

国家创新型城市建设全面启动,一大批重大科研机构和创新基地落户深圳。“深港创新圈”建设深入推进,深港科技合作不断加强。产业结构进一步优化。2009年,第三产业比重比2004年提高5.1个百分点。高新技术产品产值达到8508亿元,比2004年增长160.5%。金融业快速发展,金融业总资产达到3.29万亿元,增长197.5%。创业板正式推出,全市在中小板和创业板上市企业达到37家。创新融资担保方式,中小企业融资环境得到改善。证券、基金、创投业继续保持全国领先地位,全国保险创新发展试验区建设取得积极成果,区域金融中心地位进一步巩固。现代物流业持续发展,深圳港集装箱吞吐量连续七年居全球第四,机场旅客吞吐量连续八年居内地城市第四位。文化产业蓬勃发展,一批龙头文化企业发展态势良好,走出了一条文化与科技、金融、旅游融合发展的新路。循环经济发展取得积极成效,被列为国家循环经济试点城市。

三、改革开放不断突破

改革迈出新步伐。深圳正式成为国

家综合配套改革试验区。国资国企改革深入推进,国有资产质量和效益位居全国前列。完成市区第三轮财政体制改革。投融资体制改革步伐加快。事业单位分类改革基本完成。不断推动社会管理创新。对外开放水平不断提高。全面实施“走出去”战略,五年来深圳企业累计在境外设立企业和机构405家,协议投资总额27.3亿美元。国际交往进一步扩大,深港合作取得重要突破。前海深港现代服务业合作区正式启动。深莞惠合作全面加强,珠江口东岸一体化进程显著加快。积极对口帮扶贵州、西藏、新疆及河源、湛江等地区和城市,高质量开展对口支援甘肃地震灾区恢复重建工作。

四、城市建设快速发展

城市规划力度不断加大。制定实施《深圳2030城市发展策略》,城市规划的战略性、前瞻性不断增强。农村城市化全面完成,光明、龙华、大运、坪山四大新城建设正式启动。国家铁路“两线三站”建设加快,机场扩建工程稳步推进,铜鼓航道通航,大铲湾港区建成开港。地铁1—5号线土建工程基本完成,“一横八纵”城市骨干路网基本形成。水电油气等资源能源工程有序推进。城市面貌不断改善,市容环境明显改善。出台城市更新办法,城中村和旧工业区改造稳步推进。生态文明水平不断提升,生态市建设有序推进,被列为全国首批生态文明建设试点地区和首个国家生态园林示范城市。

五、社会民生持续改善

人均可支配收入达到2.92万元,比2004年增长47.9%,企业退休人员养老待遇五年提高76.6%。城镇居民登记失业率保持在3%以内,“零就业家庭”户数保持动态归零。社会保障体系不断完善,在全国率先基本实现“全民医保”。初步构建起多层次住房保障体系,推动出台《深圳市保障性住房条例》,“十一五”期间安排建设保障性住

房16.7万套,解决1.85万户户籍低收入家庭住房困难,低保户住房保障实现应保尽保,启动实施人才安居工程。教育、卫生、体育事业实现新发展。成功申办第26届世界大学生夏季运动会,大运场馆建设等各项筹办工作有序开展,大运会城市行动计划进展顺利。

六、政府建设扎实推进

政府自身建设取得重要突破。按照“市场、效率、服务”的导向,实施新一轮政府机构改革,初步建立起职能有机统一的大部门体制。实施功能区发展战略,设立光明新区、坪山新区和前海深港现代服务业合作区。积极开展公务员分类管理改革和聘任制公务员试点工作,公安系统公务员专业化改革深入推进。开展第四轮行政审批制度改革,行政效率和执行力进一步提高。民主法治建设继续推进。认真执行法律法规和人大各项决议,主动向市人大、政协报告、通报工作,自觉接受人大的法律监督、工作监督和人民政协、民主党派的民主监督。加快推进政务公开和电子政务建设,政府工作的透明度不断提高。



二〇一一辛卯兔年两岸故宫首次合璧发行贺岁珍品

“故宫国宝·御兔贺岁”新春首发

- ◆ “故宫国宝·御兔贺岁”由故宫博物院、台北故宫博物院分别授权、监制
- ◆ 三百年老字号“荣宝斋”按真迹1:1全卷高仿
- ◆ 每套藏品配有故宫博物院钢印防伪监制证书和八宝印泥监制证书，台北故宫博物院激光防伪监制证书各一份，收藏证书加盖荣宝斋制作印章。



《梧桐双兔图》现藏故宫博物院。画纵176.2厘米，横95厘米，画卷上的两只白兔栩栩如生，皮毛光洁而富于质感，在象征“荣华富贵”的梧桐桂花树下，活灵活现，顿生神采。

《岁朝欢庆图》现藏台北故宫博物院。画纵82.4厘米，横55厘米，《岁朝欢庆图》是乾隆帝在佳节之时，同时悬于殿堂的喜庆之作。乾隆帝极为珍爱，分别钐印“乾隆御览之宝”和“宜子孙”印章于此两卷画作，寓意团圆富贵，子孙兴盛。

故宫建院85周年，时逢中国传统辛卯兔年佳节。为实现两岸国宝团圆，中华文化团圆的万众期待，借新春贺岁之机，将象征祖国团圆、两岸繁荣的传世巨作“故宫国宝·御兔贺岁”合璧发行。在分藏近百年后，两幅传世名画首次团聚，弥补了中华国宝的历史缺憾，显示出前所未有的收藏机遇，

更是无数藏家梦寐以求的传世珍宝！

“故宫国宝·御兔贺岁”由荣宝斋全程制作，按真迹1:1全卷高仿，细若发丝的线条淋漓尽致。藏家得到故宫博物院、台北故宫博物院、荣宝斋三大业界权威机构分别授权、监制、制作的故宫国宝，蕴藏巨大的收藏空间。

限量发行2011套

每套发行价：12800元

发行专线：(010) 64662008 陈军节

开户行：光大银行北京新源支行

账号：087510120100304063448

户名：北京艺鸿堂文化发展中心



发挥先导作用 助力经济发展

——辽宁省交通厅

辽宁省交通厅始终坚持以科学发展观为统领，紧紧围绕辽宁省委、省政府中心工作，充分发挥交通先导作用，不断加快建设步伐，扎实推进结构调整，着力改善交通服务，保持了交通行业又好又快发展强劲势头，为辽宁社会经济持续快速健康发展提供了强有力的交通保障。