

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3期

2月10日出版 总第279期

全国人大常委会机关刊物



开启法治中国的崭新篇章

ISSN 1671-542X



9 771671 542021



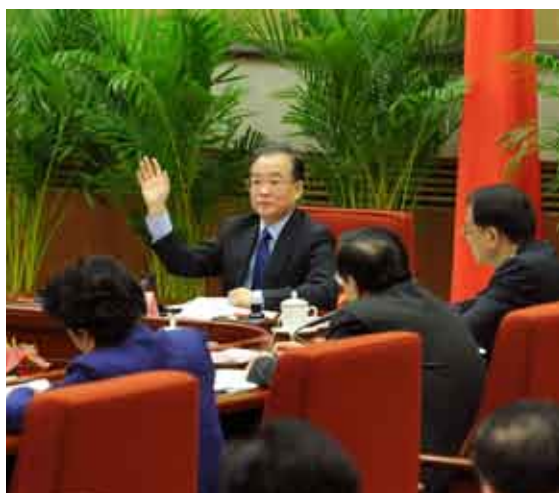
2月1日，中共中央、国务院在人民大会堂举行春节团拜会。党和国家领导人胡锦涛、吴邦国、温家宝、李长春、习近平、李克强、贺国强、周永康等首都各界人士欢聚一堂，共贺新春佳节。摄影/黄敬文



▲1月21日，吴邦国委员长在人民大会堂会见塞浦路斯议长卡洛扬。摄影/刘卫兵



▲1月21日，吴邦国委员长在人民大会堂会见新西兰副议长蒂什。摄影/庞兴雷



▲1月18日，温家宝总理主持召开国务院第五次全体会议，讨论即将提请十一届全国人大四次会议审议的《政府工作报告（征求意见稿）》和《“十二五”规划纲要（草案）》。摄影/刘建生



▲1月29日乌云其木格副委员长访问奥地利，与普拉默议长合影。



▲1月25日，华建敏副委员长（左）为造血干细胞捐献者颁发“造血干细胞捐献者荣誉证书”。摄影/曾利明



▲1月21日，在京全国人大代表听取国务院有关部门工作汇报，全国人大常委会副委员长、秘书长李建群主持会议并讲话。摄影/李杰



▲1月23日，张宝顺当选安徽省人大常委会主任。图/CFP



▲1月18日，北京市第十三届人民代表大会第四次会议进入第三天议程。常营地区的人大代表蔡淑英（前左）的提议得到了市长郭金龙（前中）的回应。图/CFP



▲1月21日上午，国家发改委副主任朱之鑫向在京的全国人大代表报告2010年国民经济和社会发展计划执行情况。摄影/任晨鸣



建设法治国家 我们还在路上

中国特色社会主义法律体系的形成,不仅使我国的立法工作站在了一个新的起点上,同时也使我国的法治建设步入了一个新的历史阶段。在这一历史阶段,如何不断完善社会主义法律体系,如何进一步确保法律的有效实施,将是法治建设面临的两大任务。

法律源于实践,实践是法律之母。社会向前发展,实践永无止境。中国特色社会主义法律体系的形成,并不意味着立法任务的全面完成,也不意味着立法活动的终结。相反,随着建设中国特色社会主义伟大实践的不断发展,立法工作也应该不断向前推进。正如吴邦国委员长所说:“建设中国特色社会主义是一项长期的历史任务,完善中国特色社会主义法律体系也是一项长期的历史任务,必须随着中国特色社会主义实践的发展而发展。”

当前,我国正处于一个深刻变革的历史进程中,经济体制的变革,社会结构的变动,利益格局的调整,思想观念的变化都会愈加剧烈和深入。在这样一个大的背景下,如何调整好各种利益关系,是立法工作面临的一个重大课题。

此外,今年是实施“十二五”规划的开局之年,中央提出牢牢抓住和用好重要战略机遇期,确保科学发展取得新的显著进步,确保转变经济发展方式取得实质性进展。如何从制度上、法律上推动中央重大决策部署的贯彻落实,是立法工作面临的又一新的重要课题。

当然,随着中国特色社会主义法律体系的形成,我国立法工作的重心也将作出调整:将从注重制定与修改并重,逐步转向更加注重法律法规的修改完善;将从注重经济领域立法,逐步转向更加注重社会领域立法和其他领域立法的均衡发展;将从注重创制法律规范,逐步转向更加注重提高立法质量。而这一调整也标志着我国立法进入到精细化时代。

法律的生命力在于实施。中国特色社会主义法律体系的形成,对法律的实施提出了新的更高的要求。

我们知道,完整意义上的法治包括有法可依、有法必依、执法必严、违法必究这四个环节。中国特色社会主义法律体系的形成,从总体上解决了有法可依的问题。但这只是朝着全面落实“依法治国、建设社会主义法治国家”基本方略迈出的坚实一步,距离真正实现有法必依、执法必严、违法必究的目标还有很长的路要走。如何维护宪法和法律的权威,确保宪法和法律的有效实施;如何坚持依法行政和公正司法;如何把法律的原则、精神和核心价值渗透到每一个公民的内心深处,内化为人们的思想意识和理念,并最终变成全社会共同的价值选择和行为准则。在这些方面,我们还有很多工作要做。

也正是从这个意义上说,建设依法治国,我们依然还在路上。

汪飏

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 3 期
2 月 10 日出版
总第 279 期

编辑指导委员会

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

编辑委员会

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

总 编 汪铁民
副 总 编 高 奇 徐 燕
本期执行主编 金果林
责任编辑 刘文学
美术编辑 刘 磊

总 编 室 010-63098140
编 辑 部 010-83084071
010-63097425
010-83084429
010-83084312 (传真)
邮箱: zgrdzz@npc.gov.cn

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

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷 23 号
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

印 刷 北京华联印刷有限公司

定 价 6.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 0188 号

目录 | Contents

01 卷首语

01 建设法治国家 我们还在路上

08 特别关注

08 来自人民大会堂的牵挂

11 特 稿

- 11 忠实执行宪法法律 加快建设法治政府
- 13 深入理解中国特色社会主义法律体系本质特征
努力为大局服务为人民司法
- 15 认真履行法律监督职责
切实维护国家法律的统一正确实施
- 17 加深对形成和完善
中国特色社会主义法律体系的认识
- 19 为完善中国特色社会主义法律体系而不懈努力
- 21 完善中国特色社会主义法律体系创新地方立法工作
- 23 宪法在中国特色社会主义法律体系中的统帅作用
- 24 深入开展中国特色社会主义法律体系理论研究
- 26 开启法治中国的崭新篇章

29 本期策划

- 29 节约能源执法检查: 瞄准“十二五”节能大局
- 31 节能为何难以照亮现实
- 33 节能势在必行
- 35 节能的国际经验

37 言 论

- 委员论坛 37 境外组织和个人来境内调查不可等闲视之
- 37 具有科技内涵的非物质文化遗产要谨防流失
- 38 要给传承人加上“条条框框”
- 38 防止对非物质文化遗产的过度商业化开发
- 38 “科学价值”不能等同于文化价值
- 代表建言 39 老年人定期体检费用应报销
- 39 社会养老需政府引导社会资本介入
- 39 建议修改公益事业捐赠法 规范公益事业捐赠
- 39 建议未成年人刑事犯罪单独立法



2011年1月26日,军民迎新春文艺晚会在北京人民大会堂举行。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与首都军民欢聚一堂,共迎新春。演出结束后,胡锦涛等走上舞台与演职人员亲切握手,祝贺演出成功。摄影/王建民

- 40 加快培养低碳建筑人才
- 40 应立法监管餐厨垃圾
- 40 谨防新生代农民工成为双重边缘人
- 热点透视 41 “十二五”时期我国经济发展面临的挑战

46 报道

- 立法经纬 46 非物质文化遗产法:“呼之欲出”
- 48 地方性法规集中清理:迈向更加科学和谐统一

51 地方

- 河南 51 建议办得怎么样?代表最有发言权!
- 江苏 52 发展·民生·创新
- 辽宁 53 依法行使好重大事项决定权

54 人物

- 故人 54 周谷城:机敏幽默智慧大师

55 泛读

- 随笔 55 不要为自己找借口

综合

看点 04 动作 05 新语录 05

- 观点 06 中央一号文件:大兴水利助“三农”
- 06 应优先疏通农田水利“最后一公里”
- 07 打破生育保险户籍限制是一种进步
- 07 知政方能议政



封面摄影:金果林

吴邦国致电祝贺缅甸联邦议会议长兼民族院议长吴钦昂敏和人民院议长吴瑞曼就职

全国人大常委会委员长吴邦国1月31日分别致电缅甸联邦共和国联邦议会议长兼民族院议长吴钦昂敏和人民院议长吴瑞曼,对其就职表示祝贺。✎

十一届全国人大四次会议将于3月5日在京开幕

第十一届全国人民代表大会第四次会议和政协第十一届全国委员会第四次会议,将分别于2011年3月5日和3月3日在北京开幕。全国人大常委会办公厅和全国政协办公厅欢迎中外记者届时前来采访。

十一届全国人大四次会议、全国政协十一届四次会议将在中国北京西长安街北侧的梅地亚中心(北京复兴路乙11号,邮政编码100038)设立新闻中心,负责接待和安排中外记者对会议的采访。新闻中心于2月26日正式开展工作。

凡要求采访两个会议的记者需提出申请。中央新闻单位记者向新闻中心提出申请,地方随团记者由各代表团向新闻中心提出申请,香港特别行政区记者向中央人民政府驻香港特别行政区联络办公室提出申请,澳门特别行政区记者向中央人民政府驻澳门特别行政区联络办公室提出申请,台湾地区记者向主管机关授权的香港中国旅行社、澳门中国旅行社提出申请,外国驻华记者向新闻中心提出申请,短期来京采访的外国记者向中国驻外使领馆或者外交部授权的签证机构提出申请。记者报名的截止日期为2月28日。

为方便记者采访,两个会议新闻中心分别制作了网页,将及时通过互联网发布采访信息及与采访相关的资讯。十一届全国人大四次会议新闻中心网页地址为: http://www.npc.gov.cn/pc/11_4, 全国政协十一届四次会议新闻中心网页地址为: www.cppcc.people.com.cn, 1日已同时开通。✎

全国人大农委到江西调研集体林权改革工作

1月25日至28日,全国人大常委会委员、全国人大农委主任委员王云龙率调研组到江西省就集体林权改革工作进行调研。调研组听取了省林业厅负责同志有关集体林权改革工作情况汇报,视察了南方林业产权交易所,并深入到鹰潭市、景德镇市、九江市武宁县罗坪镇长水村等地召开了座谈会,与该省林业部门、林农代表进行了亲切的交谈。✎

自然遗产保护法草案已报全国人大常委会

日前,环资委已将自然遗产保护法草案报全国人大常委会,并将继续调研和论证,配合常委会做好草案的修改和审议工作。

在去年3月举行的十一届全国人大三次会议期间,海南省代表团提出议案,建议制定自然保护区法,建立科学高效、监督有力的管理体制,建立规划控制和分类管理制度、生态补偿制度和土地权属解决机制,健全资金投入机制,健全评审、评估制度。议案附有完整的法律草案建议稿。

据了解,制定自然保护区法已列入十一届全国人大常委会立法规划。环资委2009年在办理代表议案时,深入调研,结合代表建议、历届工作成果和国家“十一五”规划,以及国务院批准的《国家文化和自然遗产地保护“十一五”规划纲要》,突出重点,严格保护,调整了法律名称和适用范围,启动了自然遗产保护法的论证工作。

环资委经过论证认为,我国自然生态系统和自然遗迹等应当由一批相关的又有自身重点的法律、法规和部门规章来保障。国务院已有的自然保护区条例既规范具有国家代表价值的,也规范有区域代表价值的自然生态系统和自然遗迹等。国家应当制定自然遗产保护法,保护好我国自然演化形成的、处于

自然状态或者基本处于自然状态的、具有国内外特殊价值的自然生态系统、自然遗迹及其形成的自然景观,同时,应当由国务院研究论证修订自然保护区条例。✎

“2010全国人大十大新闻评选”启动 欢迎网友参与

全国人大年度十大新闻评选到今年已举办七届。开展全国人大年度十大新闻评选活动,有助于人民群众了解人大工作,了解人民代表大会制度。公众可于2011年2月26日前登陆中国人大网(<http://www.npc.gov.cn>)和人民网(<http://www.people.com.cn>)参与评选。2月28日,将根据公众投票情况和专家意见评出最终结果并予以公布。同时,将从全部选对者中随机抽取部分幸运参与者,并给予一定的奖励。

2010年是我国胜利完成“十一五”规划确定的目标任务、为“十二五”时期经济社会发展奠定良好基础的重要一年,也是形成中国特色社会主义法律体系的关键之年。一年来,全国人大及其常委会围绕党和国家工作大局,依法履行职责,各方面工作取得新进展:高票通过关于修改选举法的决定,首次实现城乡选举“同票同权”;表决通过社会保险法,加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系;三次开展专题询问,改进监督工作方式方法等。✎

天津和安徽选出新任人大常委会主任

1月20日上午,天津市第十五届人民代表大会第四次会议补选肖怀远为市人大常委会主任。刘胜玉因任职年龄到限辞去天津市人大常委会主任职务。

1月23日,安徽省第十一届人民代表大会第四次会议选举张宝顺为省人大常委会主任。王金山于去年6月份辞去安徽省人大常委会主任职务,赴全国人大任职。✎

教育部公布工作要点： 今年启动学前教育立法

教育部公布了2011年的工作要点，在立法方面，将启动学前教育 and 家庭教育等的立法项目。

今年将开始启动实施学前教育三年行动计划，努力解决“入园难”问题。实施推进农村学前教育项目，支持中西部地区乡村幼儿园建设，配备必要的教玩具、图书等教育教学设置。多种形式扩大学前教育资源，大力发展公办幼儿园，鼓励社会力量办园。发布《3—6岁儿童学习与发展指南》和《幼儿园工作规程》，加强对幼儿园保教工作的指导和管理。★

公安部回应“微博打拐”： 发现嫌疑 请及时拨打110

针对社会关注的街头未成年人乞讨问题，公安部有关部门负责人表示，组织、强迫、诱骗、拐卖未成年人乞讨问题的解决，离不开社会各界的共同努力，群众的参与对于拓宽线索来源、打击震慑犯罪、解救未成年人及提供社会救助具有积极意义。同时，公安机关也呼吁广大群众发现有虐待、组织、强迫、利用未成年人街头乞讨嫌疑的，请及时拨打110报警，公安机关将认真核查，依法严厉打击。★

科技部撤销一国家科技进步二等奖 因有严重抄袭

因存在严重学术不端行为，2005年国家科学技术进步奖二等奖获奖项目“涡旋压缩机设计制造关键技术研究及系列产品开发”，被科技部公开撤销了其昔日获得的国家科技奖项，收回奖励证书，追回奖金。

科技部在通告中称，经调查核实，2005年国家科学技术进步奖二等奖获奖项目“涡旋压缩机设计制造关键技术研究及系列产品开发”的推荐材料中存在代表著作严重抄袭和经济效益数据不实等问题。★



党员领导干部都应该问一问自己，我们值得群众信赖吗？

中共中央政治局委员、上海市委书记俞正声日前在上海市九届纪委六次全会上指出，要赢得群众信任，必须严于律己，必须从严治党。



让他们“站着”拿到钱！

宁夏回族自治区主席王正伟在新年第一次主席办公会上说，农民工辛辛苦苦劳动一年却拿不到工资，有些地方出现群体上访、跪讨工资，这些都不是正常现象。不能总是被动地在农民工工资拖欠出现之后才去想办法应对，要从实际出发，主动出击，从源头上探寻治理之策，提出硬措施并坚决贯彻执行。



我没有权力大方。

长沙市十三届人大四次会议举行记者招待会，市委副书记、市长张剑飞说，这个钱不是我个人的，是全体老百姓的钱。如果我大方了，我就是慷老百姓之慨，慷国家之慨！



若仅从某一剖面、某一断面去看，可能会想不通，继而心里产生压力，最终影响心理健康。

审计署署长刘家义说，任何事物都要放在整个发展过程中去考量，坚持长远观点，防止短期、短视行为，处理好长远与当前的关系。



饭前撂，午休时撂，有的甚至上班后还要“复一盘”，哪有精力投入到工作中？

南京市市长季建业指出，喝得醉醺醺的再撂几把，连服务员都看不下去了，回家跟家人说，“干部就这形象！”号召机关干部不要醉心于惯蛋游戏，其实是希望转变机关作风，多花时间解决百姓困难。

中央一号文件： 大兴水利助“三农”

文/王嘉



经济漫画：中国未来10年将投资四万亿兴水利

春节前夕,2011年中央一号文件《中共中央、国务院关于加强水利改革发展的决定》发布。每年的中央一号文件无不牵动人心,因为它不仅是新年的“第一策”,而且对于新一年的政策走向具有重要的引导意义。今年的一号文件是新中国成立以来中央首次系统部署水利工作,意义非凡。笔者认为可以从以下三方面深化认识并加以推进,以确保每年农村水利建设都有可喜的变化。

第一,看意义。从2004年以来,一号文件已连续八年关注“三农”话题,并侧重于解决一个具体的问题。今年的一号文件作出了加快水利改革发展的决定,充分表明中央对水利工作的高度重视,彰显水利在全局中的战略地位,也预示我国水利改革发展必将迎来新的春天。

应该看到,近年来我国频繁发生干旱洪涝等灾害,既有气候环境变化等原因,也暴露出我国水利基础薄弱、欠账太多等突出问题。党中央、国务院对此高度重视,党的十七届五中全会鲜明指出,要下决心加快推进水利建设,农村基础设施建设要以水利为重点。以中央一号文件方式出台决定,从政策上补齐水利建设这块短板,是解决长期以来积累问题的有力举措。

第二,看亮点。一号文件开篇即明

确指出,“水是生命之源、生产之要、生态之基。”但文件并非就水利说水利,而是将水利与我国发展大局紧密联系,并首次提出加快水利改革发展,不仅关系到防洪安全、供水安全、粮食安全,而且关系到经济安全、生态安全、国家安全。

一号文件提出的水利工作的具体措施中,有一条尤为引人关注,即提出要在“土地出让收益中提取10%用于农田水利建设”。这不仅意味着水利将成为未来一段时期政府公共财政投放的重点领域,也为多渠道筹集社会资金共同发展水利释放了强烈的政策信号。同时中央此次明确提出要从土地出让收益中切出一块用于公共基础服务领域,这对于如何采取措施有效解决近年来饱受争议的土地财政问题,给出了一个积极的答案。

此外,一号文件还划定“三条红线”,既有总量的控制红线,也有用水的效率红线,还有治污减排的红线,一起与政府政绩考核挂钩,构成“最为严格的水资源管理制度”。

第三,看落实。我们应看到,一号文件仍是一个提纲挈领式的政策文件,对于文件的精神与主旨,还需要在各个领域与具体工作中加以落实。按一号文件部署,未来10年我国的水利投资将达到4万亿元,但水利的改革与发展想要取得实效,除了加大投入扶持力度,还需要在规划统筹、体制改革等方面全方位推进。

当前,全面落实中央一号文件,节约第一要务是抗旱。自去年10月以来,我国华北、黄淮等冬小麦主产区持续出现不同程度的旱情,目前这些地区的干旱仍将持续,出现冬春连旱的可能性较大。各地政府全力重视、积极应对当前旱情,是实现一号文件提出目标的前提和保证。文件还提出要在体制机制改革以外营造良好舆论氛围,在全社会构建良好的“水意识”,践行这一点或许还需要更长期的时间与自上而下的共同努力。★

应优先疏通农田水利 “最后一公里”

文/李非

水利,农业之命脉。今年中央一号文件聚焦水利改革发展,要求力争通过5年到10年努力,从根本上扭转水利建设明显滞后的局面,并把农田水利建设放在突出位置,明确提出“把农田水利作为农村基础设施建设的重点任务”。毫无疑问,这对我国农田水利建设将产生重大而积极的影响,农田水利建设即将迎来“黄金期”。

我国是一个旱涝灾害频发的国家,前些年,由于国家加强对大江大河的治理,全国整体防涝排洪能力大大增强。而遇上干旱年份,很多地方的小型农田水利基础设施,特别是田间沟渠和小型塘坝多年淤积,缺乏定期的维护和疏通,基本派不上用场,蓄水和排水能力逐年减弱,极大地影响农作物收成。

小型农田水利设施的“老化”与落后,直接制约农业灌溉和生产,不利农民收入提高和国家粮食安全。究其原因,主要是因为国家公共财政集中大江大河治理,对小型农田水利设施投入严重偏少;取消了农村义务工和劳动积累工,缺乏维护农田水利设施的有效劳动力;小型农田水利设施管理主体不明等。

因此,各级政府具体落实中央一号文件,推进水利改革发展,加强农田水利建设,应优先疏通农田水利“最后一公里”,即加强末级渠系建设和田间工程配套等小型农田水利设施,让水源顺利通过灌溉渠道输送到田间地头。

笔者认为,第一,要加大农田水利“最后一公里”建设的投入力度。依据今年中央一号文件,专家分析未来10年全国共投入水利的资金将达到4万亿规模之巨。在分配和利用这笔资金中,国家应从政策和机制设计方面,让更多资金流向农田水利“最后一公里”的建设。第二,优先注重粮食生产大县的小型农

田水利设施建设,保障资金最快发挥效应和粮食供应。第三,创新和推广小型农田水利设施的管理方式,在水资源短缺的前提下,节约用水和合理利用水资源。第四,在政府公共投入占主导的机制下,要明晰小型农田水利设施的管理主体,采取直接补贴等形式调动广大农民和社会力量,积极参与小型农田水利设施的建设和日常维护。✱

打破生育保险户籍限制是一种进步

文/ 彤 绯

春节前夕,北京市人力资源和社会保障局透露,2011年北京市将把外地户籍职工纳入生育保险范畴。生育问题能否得到保障,决定了家庭与城市这两个社会单位之间的关系,也直接影响着个体与城市之间的关系。

自2005年7月开始,北京市就启动了企业职工生育保险制度,但一直以来针对的只是持有北京常住户口或《北京市工作居住证》的职工。目前北京流动人口总人数超过1000万人,除少部分人所在企业为其缴纳生育险之外,大部分人都处在生育险覆盖范围之外。

此次人保局透露,2011年生育保险将进入“扩面年”,实现制度的全覆盖。这意味着非京户籍职工也将能享受到生育保险待遇。生育险的险率并不高,企业仅需按照其缴费总基数的0.8%缴纳生育保险费,因此为外地户籍职工上生育险,并不会是一笔很大的开支。但对于“北漂儿”们和外地农民工人员来说,不论是在物质层面还是心理层面,受惠家庭的生育负担都将得到释放。

同时,这很有可能直接提高城市新生儿数量的增幅,城市人口、户籍制度等问题也就接踵而来。不久前,春运的巨大压力引发了社会对于户籍制度改革的新一轮探讨。春运难,春节回家

目的很简单,就是为了团聚。是什么让如此浩大的同胞队伍不远千里外出打工?又是什么使我们不得不与家庭分离?东西部资源配置不均、收入分配差距过大是最主要的硬性环境因素。其次,户籍藩篱也是一个不可回避的问题。没有本市户口的劳动者只能以劳动力的资格存在,却不能以居民的身份存在。在市场经济浪潮下,人力资源在地区间的优化配置已经成为不可逆转的主流。但隐藏在户籍制度背后的社会保障歧视,使得流动人口严重缺乏归属感与安全感。GDP无法与劳动者的幸福指数共同增长,社会的可持续发展终将存下痼疾。

目前公安部正在深化户籍制度改革,探索建立城乡统一户口登记管理制度,以具有合法固定住所作为落户的基本条件,逐步放宽大中城市户口迁移限制,形成城乡劳动者平等的就业制度。而另一方面,生育险过去的运作方式却与“努力消除户口附加功能”的提倡并不相符。外地职员虽然都需要照章缴纳生育保险费用,但户口的藩篱却将他们隔绝在享受生育险的好处之外。

人生而平等。实现生育保险的全覆盖,就是保障新一代城市公民从生命的起点就享有平等权利的具体体现。因此,打破生育保险户籍限制是一种进步。✱

知政方能议政

文/ 刘根生

去年,全国人大常委会工作报告中首次提出将就热点问题依法开展专题询问和质询。询问和质询,是人大对“一府两院”实施监督的法定形式。质询是各级人大代表或人大常委会组成人员,按照法律规定的程序,对本级国家行政机关、司法机关提出质问的议事原案,是国家权力机关行使的一种带有法律强制性的监督措施,被质询的机关必须在法定时间内,以法定形式作出答复。询问则是各级人大代

表或人大常委会组成人员,在人代会或人大常委会会议上审议工作报告或议案时,向有关国家机关了解有关情况。

人大询问权发力,好!运用好人大询问权,对于保障议政者知情权,提高议政质量相当重要,正所谓“知政方能议政”。“知政”也不能一味依赖于议案、政府报告等书面信息来源,更需要面对面询问。否则,很可能因“不求甚解”影响了审议质量。人大询问权还不仅仅在于“问”。相对于质询,询问虽较为温和,但询问权是人大监督权力谱系中重要一环,甚至称得上是最直接的监督方式之一。对于人大常委会组成人员和人大代表而言,询问是一种代行民意的政治权利,“一问到底”则是实施监督的应尽职责。对于“一府两院”而言,“回答”是一种回应民意的政治义务,“有问必答”则是接受监督的应有姿态。运用好询问权,对于维护好、实现好、发展好人民群众利益至关重要。

如今,不少地方人大已开始注重运用询问权。但总体而言,人们对这项权利还不太熟知,媒体对此关注度也不够,人大询问权尚未得到充分开发。普通民众对人大询问权不甚了解还情有可原,令人忧虑的是,一些代表也不会、不愿、不敢行使询问权。某市人大常委会调查显示,竟有约80%接受调查的代表从未考虑过行使询问权,不少代表甚至不了解有询问权利。近年来,全国人代会审议预算报告时,许多代表都抱怨“看不懂”,问题是极少有代表想到使用询问权。

现在,更加注重改善民生已是各地执政共同取向。这当然是好现象。但我们还应明白,民生民主实际上已更紧密联到了一起,事涉民生往往都事涉民主。改善民生和发展民主,越来越相辅相成。改善民生,能促进民主制度更加巩固。发展民主,民生改善才能真正有保障。我们既要高度关注民生,又要高度关注民主,越是更加注重改善民生,就越要发展民主,用民主方式解决民生问题。发展民主,需要制度保障,更需要把法定权利用足用好。愿询问权在更多地方发力。✱



2010年9月,吴邦国委员长在宁夏调研时表示,“为了让困难群众的生活一天天好起来,全国人大及其常委会将持续关注、持续督办‘水’建议,务求代表建议办理取得更大实效。”

来自人民大会堂的牵挂

文 / 本刊记者 李小健

十年九旱,三年两头旱,这是宁夏中南部地区旱情的真实写照。

严重干旱缺水,制约着这里的发展,制约着群众生活水平的提高。在全国人大代表将群众的困难积极向党和国家反映,引起高度重视。

自2005年以来,两届全国人大常委会持续关注 and 关心宁夏中南部地区群众的生产生活,确定7件与宁夏发展有关

的重点处理建议,其中涉“水”建议就占了5件。同时,两届全国人大常委会极力督办“水”建议,与国家政府部门一道,全力解决当地群众的用水问题。

如今,五年过去了,宁夏中南部旱区群众用水难得到大大改善。“许多以前用水困难的地区,现在都能保证基本用水;一些从山区移出来的群众,用水更是没问题。”2011年1月21日,在宁的全

国人大代表吕新萍告诉本刊记者,这几年国家领导人经常亲自来宁夏中南部旱区实地了解情况,非常重视这里因水而贫穷的群众的生活,随着中央投入加大,这里群众用水有了很大好转。

2010年9月10日至14日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长吴邦国赴宁干旱缺水的中南部地区实地督查代表建议办理效果时强调,改善宁夏

中南部地区群众的基本生存条件,既是宁夏的一项长期战略任务,又是一项紧迫的民生工程。争取用三年左右时间,基本解决中南部地区城乡居民饮水安全问题,争取用三到五年时间,基本完成中南部地区生态移民搬迁任务。

吴邦国委员长表示,“为了让困难群众的生活一天天好起来,全国人大及其常委会将持续关注、持续督办‘水’建议,务求代表建议办理取得更大实效。”

人大代表:这里需要“水”

在我国自然区划中,宁夏回族自治区远离海洋,深处内陆干旱和半干旱地区,三面被沙漠包围,是一个严重干旱缺水省份。

据悉,宁夏长年干旱,南部西吉、海原、固原、彭阳、同心等地尤甚,年降雨量在300毫米左右,蒸发量却在1000毫米以上,且多发各种自然灾害,这让本身量少的水资源更加不适宜饮用。

2003年、2004年、2005年,宁夏连着三年持续大旱,致使一些村庄颗粒无收,2006年更是遭受了五十年来最严重的干旱,无有效降雨导致粮食作物大幅减产,多达2107个自然村发生了人畜饮水困难。群众生活面临着难以为继的困境,整个宁夏经济发展亦面临难以逾越的瓶颈。

水,这里需要“水”——这是当地群众的迫切需求和渴望。

对此,在宁全国人大代表看在眼里,急在心里。吴海鹰代表便是其中一位,“大家都说宁夏这样的西部地区落后,落后的根源在哪里?很大程度上恐怕跟这个地方的自然环境、长期的经济发展水平有很大关系。对于宁夏来说,最主要的问题就是水资源短缺,干旱缺水。”

吴海鹰代表说,2006年6月份曾去调研一个村子,村里的人吃的是上一年9月份保存在窑里面的雨水,而且水快没有了,得去很远的地方拉一车水,一方水的价格大约是六十多元。“他们人均纯收入不足一千元,吃一方水就要花那么多

的钱,这是不能想象的。”

“制约宁夏发展的关键是水,没有水什么事都干不成。”全国人大代表、宁夏自治区发改委主任袁进琳发出同样感慨。

在这么一个背景下,宁夏的代表们借助“两会”参政议政的时机,通过建议议案的形式,将西部特别是宁夏落后地区、民族地区群众最关切的问题反映至中央。

七件重点处理建议五件涉“水”

代表建议传递人民的意愿,反映人民的呼声。对于代表们提出的议案、建议,全国人大常委会非常重视。

自2005年举行的十届全国人大三次会议以来,全国人大常委会办公厅每年都确定一批重点处理建议,交由相关承办单位办理,由全国人大专门委员会督办。从2005年至2010年,宁夏人大代表及宁夏代表团提出的作为重点处理的建议共有七件,其中有五件与“水”密切相关。

本刊记者从全国人大民委了解到,五件“水”建议分别是2005年的“关于将宁夏作为全国省级节水型社会建设试点的建议”和“关于在全国黄土高原类型区推广彭阳经验的建议”,由水利部主办,由全国人大民委和农委分别督办;2006年的“关于解决宁夏中部干旱带农村饮水安全问题的建议”,由发改委会同水利部办理,由全国人大民委督办;2007年的“关于尽早立项建设大柳树水利枢纽工程的建议”,由发改委会同水利部、财政部办理,由全国人大民委督办;2008年的“关于恳请国家支持宁夏中部干旱带高效节水补灌工程建设的建议”,由水利部会同国家发展改革委、财政部、农业部和国务院扶贫办办理,由全国人大民委督办。

有评论称,这些“水建议”根据宁夏的实际情况,以“水”为核心,从节水、保水、积水、治水这几个方面做文章,可以说抓住了问题的关键。“水建议”的实

施,不仅可以解决几十万宁夏人的饮水问题,更重要的在于能促进当地经济社会的全面发展,而且对整个西北干旱地区人畜饮水问题的解决具有示范意义。

吴邦国委员长亲自检查督办

由于涉“水”重点处理建议关乎着宁夏中南部乃至西北干旱地区广大群众的生产生活,建议的办理工作一直备受全国人大常委会高度关注。十届和十一届全国人大常委会高层领导,甚至密集赴宁调研,亲自检查督办“水”建议。

2010年9月10日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长吴邦国前往宁夏调研。一登上专机,他立即召集全国人大有关负责同志,详细了解涉及宁夏中南部地区“水”问题的代表建议的办理情况和实际效果,明确提出要通过此次调研推动解决宁夏中南部地区“水”的问题。

调研中,吴邦国委员长亲赴中南部地区实地察看当地群众生产生活,指示随行的有关负责同志与自治区有关方面座谈,了解有关建议办理的最新情况。在听取宁夏回族自治区党委政府工作汇报时,他再次就代表建议涉及问题作出重要指示,提出了办理工作的具体目标任务。

吴邦国委员长强调,宁夏中南部地区干旱少雨、自然条件恶劣,人口严重超载,是宁夏也是全国最困难的地区之一,许多群众的生活还非常贫困。改善这一地区的基本生存条件,既是宁夏的一项长期战略任务,又是一项紧迫的民生工程。没有中南部地区的小康,就没有宁夏的小康。一定要思想高度重视,措施坚定有力,加大扶贫攻坚力度,把解决这一地区困难群众的生存与发展问题作为促进宁夏发展的重中之重,争取用三年左右时间,基本解决中南部地区城乡居民饮水安全问题,争取用三到五年时间,基本完成中南部地区生态移民搬迁任务。

吴邦国委员长还指出,农业是宁夏经济的基础。作为干旱少雨的内陆省区,发展农业一定要坚持走节水高效特色的

路子。经过近年来的积极探索,宁夏节水高效特色农业已经成规模、成亮点。希望进一步做好耐旱作物和抗旱品种选育推广工作,做好先进适用节水技术推广应用工作,积极推行农业专业化、标准化生产,实行规模化、产业化经营,为农业增产、农民致富开辟新途径。

在吴邦国委员长到宁夏调研前,2010年9月1日至7日,十届全国人大常委会副委员长兼秘书长盛华仁来到宁夏,这是他连续第七次来宁,调研群众用水条件的改善情况。2006年盛华仁在宁夏调研时就指出,“解决干旱地区的水问题,是宁夏建立社会主义新农村的基础,如果不解决这个问题,何谈建设社会主义新农村。所以,我们一定要把实事办好,让农民得到实实在在的好处。”

“我是宁夏人民选出的代表,帮助宁夏促进经济社会发展责无旁贷,帮助宁夏群众发展生产、过上好日子责无旁贷。”同时,2010年9月12日至15日,全国人大常委会副委员长、民建中央主席陈昌智带队来到宁夏,这是他连续第三次来宁夏调研,他说,国家新一轮西部大开发的号角已经吹响,“十二五”发展规划正在制定中,宁夏一定要抢抓机遇,结合宁夏代表团提出的七件重点建议,继续以节水型社会建设总揽水利工作全局,在做好农村人饮安全的同时,大力发展高效节水农业,带动农民增收致富。

各部门密切配合办理“水”建议

在党和国家领导人的高度重视下,五年来“水”建议承办单位与宁夏各级政府密切配合,积极协商,落实代表建议的呼声,缓解宁夏旱区群众饮水之困。本刊记者从全国人大民委了解到,五件涉“水”建议办理工作取得很大进展。

例如2005年的“关于将宁夏作为全国省级节水型社会建设试点的建议”,水利部党组高度重视代表建议办理工作,部领导专门安排时间听取具体承办司局办理情况的汇报,并对建议的办理工作提出明确要求。2006年3月,在国家

发改委、水利部的指导和协调下,宁夏回族自治区的《宁夏节水型社会建设规划》通过了审查,12月,完成了《宁夏节水型社会建设规划提要》编制,并要求各级政府认真贯彻落实。

再如2008年关于恳请国家支持宁夏中部干旱带高效节水补灌工程建设的建议,2009年3月,水利部会同国家发展改革委、财政部提出用五年时间,在宁夏中部干旱带发展高效节水补灌面积115万亩,总投资11.22亿元,其中中央补助投资7.85亿元。截至目前,中央补助资金已累计安排中央投资2.76亿元,用于建设高效节水补灌工程28处,发展高效节水补灌面积58.3万亩,完成规划建设任务的50.7%,切实加大了对宁夏中部干旱带高效节水补灌工程的支持力度,有力地推动了干旱地区用水方式转变和当地西瓜、马铃薯、红枣等特色产业的发展。

同时,水利部同国家发展改革委分别累计安排固海扬黄灌区续建配套与节水改造、十一泵站以后人畜饮水及高效节水灌溉工程和盐环定扬黄续建工程中央投资0.86亿元、1.64亿元和3.5亿元,其中十一泵站以后人畜饮水及高效节水灌溉工程和盐环定扬黄续建工程中央投资已全部安排完毕。

此外,2009年以来,财政部累计安排农业生产发展资金2.81亿元,由宁夏自治区统筹安排,用于支持包括中部干旱带高效补灌工程建设,加大了对宁夏中部干旱带10个县农业综合开发的扶持力度。农业部近五年来累计安排中央投资1.71亿元,用于开展全膜双垄沟播集雨保墒、膜下滴灌等技术集成推广试点工作和农田基础设施及节水农业设施建设,上述项目建设均有效促进了宁夏中部干旱带高效节水补灌工程的建设。

“水”建议成效显著

随着承办单位密切配合,认真扎实推进相关工作,“水”建议成效开始显现。

据悉,自2005年起,在节水型社会试点的带动下,宁夏的总耗水量减少了

近6亿立方米,万元GDP耗水量下降33%。2020年宁夏将初步建成节水型社会,全区农业节水灌溉面积将达到720万亩,实现农业节水10亿立方米。

借鉴“彭阳经验”,“十一五”期间,宁夏全区水土保持投入资金是“九五”时期的1.6倍,每年减少进入黄河的泥沙4000万吨,治理区生产生活条件显著改善。同时,2005年以来,国家共安排宁夏农村饮水安全项目资金13.45亿元,国家补助9.38亿元。同心窑山、固原东部、海原南部、海原八斗、西吉西部等五项重点供水工程已经建成发挥效益。

全国人大代表吕新萍告诉本刊记者,近年来,她多次随全国人大常委会及国务院相关部门调研组到宁夏中南部旱区调研和督办“水”建议,亲身感受着“水”建议一件件逐步落实,当地群众的用水条件一步步得到了改善。“以前山区的群众没水用了,要到很远的地方去拉水,现在不需要了,很多地方有了专门的集水点,人畜基本用水完全没问题,部分地区农业用水也比以前好多了,尤其是生态移民区域。群众节水意识也有很大提升,因为价格机制发挥了很大作用,如果用水超过范围,就得花钱购买。”

吕新萍代表表示,宁夏中南部旱区群众用水困难得到改善,这都是党中央、全国人大及国务院相关部门大力支持和重视的结果。她同时说,要彻底让宁夏中南部旱区所有群众摆脱水的制约,单靠宁夏自治区各级政府的力量还不够,还需要中央各个单位继续支持。

据悉,下一步,水利部将继续积极同国家发展改革委、财政部等有关部门,进一步加大中央投资力度,做好后续年度中央补助投资的落实工作,并督促地方政府抓紧落实地方配套资金,加强建设管理及保证资金的安全、规范使用。

吴邦国委员长在宁调研时表示,“为了让困难群众的生活一天天好起来,全国人大及其常委会将持续关注、持续督办‘水’建议,务求代表建议办理取得更大实效。”

忠实执行宪法法律 加快建设法治政府

文 / 国务委员兼国务院秘书长 马 凯

中国特色社会主义法律体系的形成,是中国特色社会主义建设事业取得的伟大成就,是新中国成立以来特别是改革开放以来党领导人民治国理政实践经验制度化、法律化的集中体现,是我国社会主义民主法制建设的重要里程碑。

中国特色社会主义法律体系的形成,使政府工作有法可依,把政府权力从决策、执行到监督的各个环节纳入法制化、规范化轨道,使人民群众能够监督和保障政府严格依法履行职责,完成好党和人民交给的各项任务,更好地践行全心全意为人民服务的根本宗旨,建设人民满意的政

府。中国特色社会主义法律体系,通过界定政府与市场、政府与企业、政府与社会的关系,明确政府的职责权限和管理方式,有利于确保政府全面履行职能,提高行政管理效能;通过系统地规范和约束行政权力,有利于保障和监督政府正确行使权力,从源头上预防和治理腐败;通过确立市场主体的法律地位,建立市场运行规则和监管体系,有利于激发社会活力和竞争力,促进经济社会又好又快发展;通过法律构筑以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会公平保障体系,建立矛盾纠纷化解的制度和机制,有利于保证全



摄影/晓野

体人民共享改革发展成果,促进社会和谐稳定。

各级政府和工作人员要认真学习贯彻吴邦国委员长发表的重要讲话精神,充分认识中国特色社会主义法律体系形成对政府工作的重大意义,准确把握对政府工作提出的新任务、新要求,努力把中国特色社会主义法律体系的各项要求落实到政府工作中,严格依法行政,建设法治政府。

第一,认真学习宪法法律。政府工作人员要履行好管理国家和社会事务的职责,必须熟练掌握中国特色社会主义法律体系的基本内容、主要制度,特别是与履行职责相关的法律制度。宪法法律是党的主张和人民共同意志的集中体现。各级政府工作人员都要高度重视宪法法律的学习,使尊重宪法法律、崇尚宪法法律、遵守宪法法律、运用宪法法律,成为自觉意识。要以自身良好的法律素养和依法办事的实际行动,带动全社会法律意识和法治观念的提升,形成尊法、崇法、信法、守法和依法理性维护自身合法权益的良好社会氛围。

第二,忠实执行宪法法律。执行



吴世/摄影

在法律体系的形成过程中,宪法始终发挥着统帅作用



新修订的《中华人民共和国保守国家秘密法》自2010年10月1日起开始执行

宪法法律,是各级政府和工作人员的神圣职责。中国特色社会主义法律体系的形成,进一步要求政府管理从过去更多依靠政策向更加依靠法律转变,从过去主要依靠经验向更加依靠制度转变,我们作决策、办事情首先都要想一想法律上有多大权限,处理问题的法定依据、标准是什么,应当按照什么法律程序。一要坚持依法决策。政府各项决策都要遵循法定权限和程序,重大决策必须依法听取社会公众意见,经过专家论证、风险评估和合法性审查,并由集体讨论决定,坚决防止和纠正越权决策、违法决策现象。二要严格行政执法。要积极履行法定职责,保障人民群众依法享有广泛的权利和自由,保护人民群众的合法权益不受侵犯。严肃查处违法行为,维护正常的经济社会秩序。要坚持法律面前人人平等,公正执法,维护社会公平正义。三要依法化解矛盾。充分发挥行政裁决、行政复议、行政调解的作用,引导人民群众通过法定渠道反映诉求、解决纠纷;对合法合理的诉求,要予以支持,对不合法

不合理的诉求,要说明理由、疏导情绪,对生活确有困难的要予以帮助。四要自觉接受监督。自觉接受人大及其常委会的监督,主动报告工作,接受质询,虚心听取代表建议和批评。自觉接受政协民主监督,虚心听取他们的意见建议。接受人民法院依法实施的监督,加强监察、审计等专门监督,充分发挥政府内部层级监督功能。大力推进政务公开,积极创造条件让人民群众监督政府。五要强化行政问责。严格执行党政领导干部问责制度,对违法决策、行政不作为或者乱作为,损害国家利益、公共利益和公民合法权益,造成严重社会影响甚至引发群体性事件的,要依法严肃追究负有责任的领导人员直至行政首长的责任。

第三,切实维护法制的统一和尊严。没有法制统一,就不能依法维护国家的统一、政治的安定和社会的稳定。维护法制统一是各级政府和工作人员的职责和重大政治任务。一要依法制定行政法规、规章,出台规范性文件,做到行政法规不与宪法、法律

相抵触,规章不与宪法、法律、行政法规相抵触,所有的规范性文件不与宪法、法律、行政法规和规章相抵触,行政法规之间、规章之间、规范性文件之间不相互“打架”。二要强化对规章和规范性文件的备案审查,对超越制定权限,违反法律法规规定或者规定不当以及制定过程违反法定程序的,要坚决予以纠正。按要求及时向全国人大常委会和地方人大常委会报送行政法规规章备案,对备案审查中发现的问题,要认真研究、及时纠正。三要建立行政法规规章清理机制。根据全国人大常委会的要求,2010年,国务院对截至2009年底有效的691件行政法规进行了全面清理,清理结果已经公布。规章清理工作目前也基本完成。要研究建立清理工作长效机制,对与新出台的法律不一致、不协调,或者不适应经济社会发展要求的,及时予以修改或者废止。维护法制统一,必须维护宪法法律的权威和尊严。政府和工作人员要自觉在宪法法律范围内活动,带头维护宪法法律的权威和尊严,坚决同一切损害宪法法律权威和尊严的行为作斗争。

第四,进一步提高政府立法工作质量。中国特色社会主义法律体系的形成,对政府立法工作提出了新的更高要求。今后,制定行政法规规章,重在细化、实化法律规定,增强针对性、操作性,确保法律的有效实施。要把法律已经要求制定的配套行政法规规章作为政府立法工作的重点,当前要对这些配套行政法规规章抓紧梳理,集中力量攻关,确保尽快出台。今后在拟订新的法律草案时,要一并考虑配套行政法规规章的制定,力求配套行政法规规章与法律同时出台、同步实施。制定行政法规规章,要拓宽公众参与渠道,广泛听取意见,反复研究论证,增强科学性、民主性,确保质量。✘

深入理解中国特色 社会主义法律体系本质特征 努力为大局服务为人民司法

文 / 最高人民法院院长 王胜俊



王胜俊

国家、推进社会主义现代化建设、保障社会公平正义，具有十分重要的意义。下面，我就深入理解中国特色社会主义法律体系本质特征、做好人民法院工作谈几点认识。

一是深入理解中国特色社会主义法律体系的政治性，始终保持人民法院工作正确方向。中国特色社会主义法律体系以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，是我们坚持走中国特色社会主义政治发展道路的具体体现。深入理解这一本质特征，人民法院必须始终坚持正确方向，确立“党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上”工作指导思想和“为大局服务、为人民司法”工作主题，自觉接受人大及其常委会的监督，以马克思主义中国化的最新成果武装头脑，指导实践，使人民法院工作始终围绕中心、服务大局，切实履行中国特色社会主义事业建设者和捍卫者的神圣职责。深入理解这一本质特征，人民法院必须始终坚持能动司法，立足审判执行工作，认真贯彻落实党和国家的重大战略部署，围绕科学发展主题和加快转变经济发展方式主线，围绕经济结构战略性调

整，围绕深入推进三项重点工作，找准服务大局的切入点和着力点，大力推行服务型、主动型、高效型司法，为经济社会发展提供有力的司法保障。深入理解这一本质特征，人民法院必须始终坚持严格执法，认真贯彻执行宪法法律，坚持依法独立公正行使审判权，坚持以事实为根据、以法律为准绳，坚持实体公正与程序公正并重，坚持法律效果与社会效果相统一，有效维护当事人的合法权益，促进社会公平正义。

二是深入理解中国特色社会主义法律体系的人民性，努力维护人民权益。中国特色社会主义法律体系所确立的各项法律制度，体现了人民共同意志，维护了人民根本利益，保障了人民当家作主，为坚持以人为本、尊重和保障人权、促进人的全面发展提供了法治保障。人民性是中国特色社会主义法律体系的本质属性，也是人民法院的本质属性。深入理解这一本质特征，人民法院必须高度重视回应群众关切，把司法为民作为一切工作的出发点和落脚点，深入开展“人民法官为人民”主题实践活动，始终坚持群众观点、群众立场、群众方法，把群众是否满意作为检验工作的第一标准，通过审判工作回应群众要求

在党中央的坚强领导下，经过各方面特别是全国人大及其常委会的不懈努力，一个立足中国国情、适应社会主义初级阶段要求、符合改革开放和社会主义现代化建设需要，以宪法为统帅的多层次、多部门的中国特色社会主义法律体系在2010年如期形成，这是我国社会主义民主法制建设史上具有里程碑意义的大事。中国特色社会主义法律体系，体现了中国特色社会主义的本质要求，体现了改革开放的时代要求，体现了与时俱进的发展要求，对于建设社会主义法治

和期待,努力实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益。深入理解这一本质特征,人民法院必须高度重视司法公开民主,全面落实公开审判制度,实行新闻发布会制度,推行裁判文书上网和诉讼档案公开查阅等制度,充分尊重当事人和社会公众的知情权;积极探索司法专业化和民主化相结合的新途径,充分发挥人民陪审员参与和监督司法审判的作用,建立健全民意沟通表达机制,推动人民群众对司法活动的有序参与,通过推进司法公开民主不断促进司法公正。深入理解这一本质特征,人民法院必须高度重视完善司法为民机制,制定和落实加强司法便民工作的意见,建立法院领导干部联系基层制度,加强立案信访窗口建设,推行“一站式”服务,推广巡回审判方式,积极开展小额案件速裁工作,不断完善司法救助等措施,进一步解决诉讼难、执行难等涉及人民群众切身利益的问题,努力维护人民权益,推动和谐社会建设。

三是深入理解中国特色社会主义法律体系的科学性,切实维护法制

统一和权威。中国特色社会主义法律体系,以社会主义初级阶段国情为基础,始终与我国经济社会发展要求相适应,体现了党的主张和人民意志的有机统一,符合马克思主义法律思想统一、系统、分层的科学要求。深入理解这一本质特征,人民法院必须以高度的责任感、使命感,通过参与立法草案的调研、论证、起草工作,推动中国特色社会主义法律体系的完善。近三年来,最高人民法院完成全国人大常委会法工委、国务院法制办以及有关部委立法征求意见333件,年均增长43%;参与了对1979年以来229部法律进行清理的工作,并适时提出相关立法建议。深入理解这一本质特征,人民法院必须做好司法解释和规范性文件制定工作,始终与立法机关保持高度一致,准确把握法律精神和立法本意,严格执行司法解释向全国人大常委会备案制度,努力维护社会主义法制的统一、尊严与权威;成立专门工作机构,加强对司法解释工作的管理协调,努力提高司法解释质量。深入理解这一本质特征,人民法院必须加大科学管理力度保障裁判统一,严格规范法官自由裁量权,推进量刑制度改革,促进量刑公平公正;建立健全质量评估、案件评查、流程管理、考核奖惩、监督指导等审判管理制度,促进审判、执行工作规范运行;大力推进全国法院的信息化建设,提高审判执行管理效能,确保人民法院正确贯彻执行宪法和法律。

四是深入理解中国特色社会主义法律体系的开放性,推动建设公正高效权威的社会主义司法制度。中国特色社会主义法律体系,始终坚持将继承传统、借鉴经验和制度创新有机结合起来,做到兼收并蓄,充分体现了中国特色社会主义法律体系的先进性、包容性和开放性。深入理解这一本质特征,人民法院必须紧紧围绕建设公正高效权威的社会主义司法制度,注重发扬人民司法优良传

统,始终坚持重事实重证据、重调查研究、重教育疏导等工作原则,不断完善人民陪审员制度、调解制度等优秀司法制度,并通过深化司法改革,使这些制度焕发出新的生机与活力。深入理解这一本质特征,人民法院必须注重借鉴国外有益司法经验,在坚持以马克思主义法制思想为指导、坚持中国特色社会主义司法制度的前提下,通过领导互访、工作研讨、经验交流等方式,注意学习借鉴国外在促进司法公正、提高司法效率、推行司法便民等方面的有益经验为我所用,使司法工作既符合中国国情,又体现世界法治发展趋势和要求。深入理解这一本质特征,人民法院必须注重推进司法理论和实践创新,近年来先后确立了人民法院“三个至上”工作指导思想、“两为”工作主题、“从严治院、公信立院、科技强院”工作方针和“公正、廉洁、为民”司法核心价值观,提出执法办案是人民法院第一要务,强化“能动司法”理念,确立“调解优先、调判结合”司法原则,推动建立人民调解、行政调解、司法调解三位一体的“大调解”格局,健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制,制定实施三个五年改革纲要,等等,使人民法院工作始终保持健康发展态势,为推动完善社会主义法律体系提供了有益的司法实践经验。

中国特色社会主义法律体系具有与时俱进、不断发展的品格。人民法院将始终坚持党的领导,自觉接受人大监督,通过提出立法建议、制定司法解释等方式,积极推动法律体系的发展完善;通过狠抓执法办案,加强法制宣传等工作,认真贯彻执行宪法法律,大力弘扬法治精神,增强公民依法办事的意识和能力;通过深化法学理论研究,始终保持中国特色社会主义法律思想在司法意识形态的指导地位,努力做到“守土有责、守土尽责”,为实施依法治国基本方略、建设社会主义法治国家、推进社会公平正义做出新的更大的贡献。■



魏建中/摄影

2010年12月30日,北京市司法局举行新闻发布会,就2011年1月1日起开始实施的人民调解法以及农民工司法援助等情况进行介绍

认真履行法律监督职责 切实维护国家法律的 统一正确实施

文 / 最高人民法院检察长 曹建明



摄影/任峻鸣

和社会主义现代化建设顺利进行,具有重大而深远的意义。

中国特色社会主义法律体系的形成,有力促进了中国特色社会主义检察制度的发展和完善。我国人民检察制度是在马克思主义理论指导下,在深刻总结历史经验教训的基础上,经过长期探索和实践建立发展起来的。我国宪法和法律关于检察机关性质、地位、设置、组织、职权等的规定,为我国检察制度奠定了最重要的法制基础。随着全国人大及其常委会不断加强立法工作,特别是人民检察院组织法、刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法、检察官法等法律的颁布实施和修改完善,人民检察制度日益健全,形成了鲜明的中国特色:在政治性质上,人民检察院是中国共产党领导下的国家机关,检察权来源于人民又服务于人民;在宪法地位上,人民检察院是国家的法律监督机关,由人民代表大会产生,向人民代表大会负责,受人民代表大会监督,是人民代表大会制度下“一府两院”的组成部分;在具体职能上,人民检察院依照法律规定,负责批准和决定逮捕、公诉、职务犯罪侦查和对诉讼活动实施法律监督,以保障国家法律的统一正确实施;在组织体制上,最高人民检

察院领导地方各级人民检察院和专门人民检察院的工作,上级人民检察院领导下级人民检察院的工作,依法独立行使检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。这些制度及其特色,与我国社会主义初级阶段的基本国情和社会主义法律体系自身发展规律相适应,是由我国人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体所决定的,是中国特色社会主义法律体系的有机组成部分,有利于加强对权力运行的监督制约,有利于推动依法治国基本方略全面落实,有利于维护社会主义法制统一、尊严、权威。

随着中国特色社会主义法律体系的形成,加强法律监督在社会主义法治建设中的重要性更加凸显,对检察工作提出了新的更高要求。人民检察院作为国家法律监督机关,不仅自身要模范遵守宪法和法律,而且要忠实履行法律监督职责,切实维护国家法律的尊严和权威,保障国家法律的统一正确实施。一要认真履行批捕、起诉等职责,依法打击各种危害国家安全、危害社会治安和破坏市场经济秩序的犯罪,维护社会主义法制,维护社会秩序、生产秩序、工作秩序和人民群众生活秩序,维护公民依法享有的政治、经济、文化和社会权利,为

改革开放三十多年来,全国人大及其常委会根据经济社会发展的客观需要,不断加强政治、经济、文化、社会等领域立法,以宪法为统帅的多层次、多部门的中国特色社会主义法律体系已经形成。中国特色社会主义法律体系体现了中国特色社会主义的本质要求,体现了党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。它的形成,标志着我国社会主义民主法制建设进入崭新的历史阶段,对于全面落实依法治国基本方略、加快建设社会主义法治国家,推动和保障改革开放



2011年1月19日,国务院通过新拆迁条例,取消行政强拆

经济社会发展创造良好的法治环境。二要认真履行查办职务犯罪职责,依法惩治贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪,促进依法行政、勤政廉政,保障国家权力在法治的轨道上运行。特别是要结合办案加强预防职务犯罪工作,深入开展以案说法等法制宣传和警示教育,促使国家机关及其工作人员增强法制观念、坚持依法办事,自觉同违法犯罪行为作斗争。三要认真履行对诉讼活动的法律监督职责,抓住群众反映强烈的执法不严、司法不公等突出问题,加大监督力度,增强监督实效,切实维护司法公正,维护社会公平正义。特别是要着力加强对民事审判、行政诉讼的法律监督,促进依法调节民事、经济关系,平等保护各类市场主体,维护当事人合法权益,促进行政机关提高运用法律手段管理经济和社会事务的能力,充分发挥社会主义法律在规范市场经济秩序、规范政府行政行为等方面的重要作用。四要忠实执行宪法和法律,正确处理执行法律与贯彻政策、执行实体法与执行程序法、法律效果与政治效果、社会效果等重要关系,坚持依法监督、规范监督,坚持理性、平和、文明、规范执法,不断强化对自身执法活动的监督制约,切实解决自

身执法不严格、不规范、不公正甚至执法违法的突出问题,努力提高执法水平和办案质量,增强检察机关的执法公信力。五要教育引导广大检察人员牢固树立社会主义法治理念,坚持党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上,积极适应时代发展和法治进步的要求,端正执法思想,更新执法观念,改进执法作风,提高执法能力,努力建设一支政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正的高素质检察队伍。

近年来,检察机关根据党中央关于司法体制改革的部署,在全国人大及其常委会的监督支持下,紧紧抓住制约司法公正的突出问题,以强化法律监督职能和加强对自身执法活动的监督制约为重点,推行了一系列司法改革措施,包括建立逮捕职务犯罪嫌疑人报上一级检察院审查决定制度,完善抗诉工作和职务犯罪侦查工作内部监督制约机制,

建立健全刑事立案法律监督制度、审查逮捕阶段讯问犯罪嫌疑人制度、对司法工作人员渎职行为的法律监督制度,全面推行人民监督员制度,等等。还有一些重要改革,如关于完善民事、行政诉讼和民事执行工作法律监督范围和程序的方案,已经中央司法体制改革领导小组原则同意。我们将按照党中央和全国人大常委会的要求,继续积极、依法、慎重、有序地推进改革,认真总结经验,努力为相关立法奠定实践基础,促进中国特色社会主义法律体系不断完善和发展。

我国经济社会发展已进入“十二五”时期。推动科学发展,促进社会和谐,必须高度重视社会主义法制,充分发挥中国特色社会主义法律体系的作用。检察机关将在党中央的坚强领导下,在全国人大和地方各级人大及其常委会的有力监督下,忠实履行宪法法律赋予的职责,不断深化对中国特色社会主义法律体系的认识,不断深化对中国特色社会主义检察制度在中国特色社会主义法律体系中地位和作用的认识,不断加强和改进检察工作,努力维护国家法律的统一正确实施,为坚定不移地推进中国特色社会主义法律体系的不断完善而努力奋斗! ★



漫画:法律岂能让特权

加深对形成和完善中国特色社会主义法律体系的认识

文 / 全国人大法律委员会主任委员 胡康生



摄影/王辰

对法制建设提出了“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”的十六字方针。这是我们党对社会主义民主法制建设重要性认识的一次飞跃。全会明确要求，全国人大及其常委会应当把立法工作提到重要议程上来。1979年，五届全国人大二次会议一次通过选举法、地方组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、刑法、刑事诉讼法、中外合资经营企业法等七部适应恢复重建国家秩序，维护安定团结政治局面以及改革开放需要的法律。这七部法律的同时出台，标志着我国的法制建设迈入健康发展的新时期。

1982年9月，党的十二大通过的新党章第一次明确规定“党必须在宪法和法律的范围内活动”。并强调指出这是一项极其重要的原则，党领导人民制定宪法和法律，一经国家权力机关通过，全党必须严格遵守。邓小平同志说：党章是最根本的党规党法。没有党规党法，国法就很难保障。新党章的这一规定是我们党对“文化大革命”惨痛教训的又一次深刻总结，对坚持和改进党的领导，牢固树立依法执政理念具有重要的现实意义和深远的历史意义。同年12月，五届全国人大第五次会议通过了新宪法，明确规定了国家的根本制度和根本任务，一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动

准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程。党在新时期领导人民制定和实施宪法，标志着我们党在治国理政上已经开始了依法执政的历史性转折。1982年宪法出台前后，一大批法律相继制定，立法工作取得重大进展。

1992年，党的十四大明确了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。随之提出要加快经济立法，进一步完善民商法律、刑事法律、有关国家机构和行政管理方面的法律，在二十世纪末初步建立适应社会主义市场经济的法律体系。这是我们党首次提出建立法律体系，体现了党对经济工作领导方式的重大转变，要求以法治经济保障市场经济健康有序发展。全国人大及其常委会为此努力工作，到上世纪末，初步构建了社会主义市场经济法律体系框架。

1997年，党的十五大从建设中国特色社会主义政治、继续推进政治体制改革的高度，明确提出依法治国，建设社会主义法治国家。依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略。这是我们党治国方略的重大发展。党的十五大明确提出到2010年形成中国特色社会主义法律体系，表明我们党要求用较短时间主动构建法律体系，推进依法治国、建设法治国家，也表明我们党的领导方式和执政方式从过去的主要依靠政策

我从加强党的执政能力建设的视角，谈谈对形成和完善中国特色社会主义法律体系的认识。

回顾我们党自十一届三中全会以来对立法工作提出的任务和目标，都是党加强执政能力建设，完善领导方式和执政方式，坚持依法执政的重要体现。

1978年，党的十一届三中全会深刻总结“文化大革命”无法无天的惨痛教训，深刻反思民主与法制、法治与人治的关系，强调为了保障人民民主，必须加强法制，必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。同时



2010年12月4日，沈阳举办以“弘扬法治精神，促进社会和谐”为主题的纪念“12·4”全国法制宣传日十周年活动

向既依靠政策又依靠法律的深刻转变。党的十六大对此作了重申。在党的领导下，在各方面的支持下，全国人大及其常委会紧紧围绕这一目标，加强立法工作，提高立法质量，不断推进科学立法、民主立法，制定并修改完善了一大批法律，督促国务院和地方人大抓紧制定与法律配套的法规，集中清理了法律法规。到2010年底，我国已制定现行有效法律除宪法外236件，行政法规690多件，地方性法规8600多件，涵盖社会关系各个方面的法律部门已经齐全，各法律部门中基本的主要的法律已经制定出来，法律法规相互配套，法律体系内部总体科学和谐统一。一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、体现党和人民意志的，以宪法为统帅的多层次、多部门的中国特色社会主义法律体系已经形成，国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现有法可依。中国特色社会主义法律体系的形成是党加强执政能力建设、坚持依法执政的重大历史性成就，是我国社会主义民主法制建设进程中的一件

大事，是我国立法史上的一个重要里程碑。这对于发展社会主义民主政治，建设中国特色社会主义，保证国家长治久安，具有重大意义。

党的十七大提出，要坚持科学立法、民主立法，完善中国特色社会主义法律体系。这表明，法律体系的形成只是实现了立法工作的阶段性目标，并不意味着立法任务的终结，伴随改革发展和民主政治的进程，完善法律体系更是长期任务。我国正处于一个深刻变革的历史进程中，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化，将是相当长一段时间内我国社会发展的一个基本特征。立法要妥善调整社会关系，难度必然越来越大，任务必然越来越重，立法工作只能加强和改进，不能削弱和懈怠。我们要在形成中国特色社会主义法律体系的新起点上，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，体现人民群众的新期待、新诉求，更加注重法律的修改完善，更加注重完善社会主义市场经济体制的经济领域

摄影/赵敬东

立法和保障改善民生的社会领域立法及其他领域立法的均衡发展，更加注重法律配套法规的制定和立法后评估，更加注重科学立法民主立法，提高立法质量，不断完善中国特色社会主义法律体系，为发展中国特色社会主义提供更加有力的法制保障，为党坚持依法执政，提高执政能力提供更加扎实的法制基础。

加强执政能力建设，是我们党从革命党成为执政党以后始终面临和不断探索解决的一个重大战略课题。坚持依法执政，严格依法办事，是加强执政能力建设的必由之路。胡锦涛同志在十七届中央纪委六次全会的重要讲话中，从以人为本、执政为民的高度，从维护人民群众权益出发，对党员干部严格依法办事提出明确要求。我们一定要认真学习贯彻。中国特色社会主义法律体系的形成并不断完善，为严格依法办事提供有法可依的前提。我们必须抓住严格依法办事的关键，切实做到有法必依、执法必严、违法必究，保证法律得到正确实施。只有这样，才能更好地坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，更好地推进科学发展，建设和谐社会。☐

王卫华/摄影



《中华人民共和国反垄断法》2008年8月1日实施

为完善中国特色社会主义法律体系而不懈努力

文 / 全国人大常委会法工委主任 李适时



魏海江/摄影

验教训的深刻总结,从中国国情出发推进社会主义民主法制建设的正确决策,为形成这个法律体系提供了政治保证;邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观,为形成这个法律体系提供了理论指导;全国人民在党的领导下通过各种途径和形式,依法管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务,投身改革开放和社会主义现代化建设各项事业,为形成这个法律体系提供了实践源泉;几代立法工作者作为“立法者”,秉持发展社会主义民主、加强社会主义法制的理想,执著追求、默默奉献、不懈努力,为形成这个法律体系提供了人才支撑。这个法律体系,集中了全党全国人民的智慧,体现了党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,为建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家提供了法制保障。

回顾这一历程,我们深切体会到,这个法律体系来之不易,而不断完善这个法律体系将是更为长期、更为艰巨的任务。随着“十二五”的开局,我国已经进入改革发展和全面建设小康社会的关键时期,国内外形势的新情况新变化,广大人民群众的新要求新期待,改革发展稳定面临的新课题新矛盾,迫切需要法律制度建设予以回应和调整。实现科学发展,加快转变经济发展方式,进一步保障和改善民生,迫切需要法律制度建设予

以推动和引导。利益主体多元化、利益格局复杂化的客观现实对民主立法、科学立法的要求愈来愈高,通过立法调整社会利益关系的难度愈来愈大。立法工作只能加强不能削弱。作为“立法者”,即立法工作者,我们必须对此有清醒的认识,继续保持坚定的立场、甘于奉献的精神、严谨细致的作风。

回顾这一历程,我们还深切体会到,在新的起点上完善中国特色社会主义法律体系,必须坚持党的领导,坚持以中国特色社会主义理论体系为指导,坚持从国情和实际出发,坚持维护以宪法为核心的社会主义法制统一。要按照在新的起点上进一步加强和改进立法工作的总要求,更加注重对法律的修改完善,更加注重保障法律的有效实施,更加注重不断提高立法质量,根据客观需要制定新法律。具体立法工作中,要创新思维,树立适应新形势新任务的立法理念:

一是树立以人为本的立法理念。以人为本,既是我们党的性质和宗旨的集中体现,也是科学发展观的核心。以人为本理念在立法上的体现就是立法为民。在我国社会主义制度下,检验法律制度的一个重要标准就是看它是否能够为人的更全面、更充分的发展提供保障。“人比天高,法比天大”,我们要常怀敬畏之心,始终尊重人民的主体地位,从民意中汲

中国特色社会主义法律体系的形成,是全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家历史进程中具有里程碑意义的大事。多年来,常委会法制工作机构发挥集体参谋助手作用,为法律体系的形成奋发努力,孜孜以求,这支队伍也伴随法律体系形成的步伐而不断得到发展和提高。

回顾这个法律体系形成的历程,我们深切体会到,这个法律体系产生于中国共产党领导中国人民实现民族复兴、国家富强而进行的伟大实践,反映了建设中国特色社会主义伟大事业的客观规律。中国共产党的坚强领导,几代中央领导集体对历史经



2010年12月4日晚,“法治的力量2010——12·4十年法治人物颁奖盛典”在央视1号演播大厅落下帷幕。

取立法的动力和营养,保障人民各项权益,切实把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为立法工作的出发点和落脚点。要以保障和改善民生为重点,着力研究解决人民群众普遍关心的问题,维护社会公平正义。要克服立法中存在的权力与权利、权力与责任、权利与义务关系配置不平衡的倾向,确保权责相当,确保公民、法人和其他组织的合法权益不受侵害。要不断探索科学立法、民主立法的新途径、新方法,坚持“问法于民”,广泛听取人民群众特别是基层群众的意见,不断扩大人民群众对立法活动的有序参与,使立法更加充分体现广大人民群众的意见。

二是树立与时俱进的立法理念。法律体系是动态的、发展的、开放的,它必须随着改革开放和社会主义现代化建设的推进而不断完善。立法工作要坚持解放思想、实事求是,立足于我国经济社会发展的实际,把握发展需求,通过法律修改、立法解释、法律编纂等多种方式,及时对现行法律规范进行补充完善,努力使法律制度

适应发展变化的现实情况。要遵循法律体系和立法工作自身规律,妥善处理法律规范的稳定性与变动性、现实性与前瞻性、原则性和可操作性的关系,为深化改革、加快发展、保持稳定创造良好的法制环境。要认真研究其他国家法律制度的发展动向,借鉴对我国改革发展有益的内容,使我们的法律既适应改革开放和社会主义现代化建设客观要求,又顺应世界法律发展趋势。

三是树立质量第一的立法理念。立法质量是法律的生命。提高立法质量是完善中国特色社会主义法律体系的永恒主题。要积极探索立法规律,完善立法工作机制,通过立法前的项目论证、立法中调研、立法后评估等方式,使立法更加适应经济社会发展需求,反映客观规律,解决实际问题。要坚持统筹兼顾,使法律规范互相衔接,协调配套。要妥善处理各类利益关系,切实增强法律规范的可操作性,确保法律制度能够得到有效实施。要及时调整立法工作思路,确定立法项目,要以解决问题为导向,使法律更具现实针对性;在法律规范设计上,要力求明确、具体,增强法律的可操作性;在立法模式和体例上,不求大而全,需要几条就规定几条,重在管用,重在实施。

四是树立重在引导的立法理念。实现科学发展,加快转变经济发展方式,对综合发挥法律规范的功能

能提出了迫切要求。一部法律通常包含法律原则和法律规则:法律原则体现国家为了实现经济社会发展战略目标或者某一方面任务所作出的政治决策,它具有覆盖面广、指导性强的特点;法律规则是具体规定权利义务及其具体法律后果的规范,它具有严格的逻辑性、确定性和可操作性。原则注重倡导和指引,规则注重对行为的规范和约束。在强调用法律手段推动深化改革、扩大开放,促进经济结构战略性调整,鼓励科技进步和自主创新,建设“两型”社会,保障和改善民生的新的历史任务面前,要充分发挥不同类型法律规范的功能,使法律成为经济可持续发展、社会全面进步的助推器。

我们要在党中央和全国人大常委会的领导下,深入学习贯彻党的十八大、十七届五中全会和吴邦国委员长发表的重要讲话精神,按照常委会的工作部署和要求,奋发努力,扎实工作,为不断完善中国特色社会主义法律体系做出新的贡献! ★



2011年7月1日起,《中华人民共和国社会保险法》将正式实施

完善中国特色社会主义法律体系 创新地方立法工作

文 / 湖北省人大常委会副主任 周坚卫



摄影/张勤

完善中国特色社会主义法律体系,如何创新地方立法工作?

一、认识发展趋势,把握地方立法工作的“变”与“不变”

中国特色社会主义法律体系形成,是社会主义法治国家建设的重要里程碑,标志着地方立法进入了一个新阶段。总结经验,分析趋势,我们认为在完善法律体系过程中,地方立法工作需要把握“五个不变”,推进“五个转变”。

五个“不变”是:

——在完善法律体系过程中实施性、补充性、探索性的重要地位和作用不变。

——坚持党的领导、体现人民意志的政治方向不变。

——服务科学发展和地方改革开放的中心任务不变。

——维护法制统一和不抵触、有特色、可操作的基本原则不变。

——民主立法、科学立法的根本途径不变。

五个“转变”是:

一是从侧重经济立法向经济社会立法并重转变。地方立法服从并服务于经济建设中心,要注意做到社会立法与经济立法的平衡协调,适应科学发展、和谐发展的要求。要更加关注有关民生的立法,推进社会立法与经济立法协调发展。

二是从管理型立法向服务型立法转变。建设服务政府、法治政府、高效政府,地方立法的重点要从管理型转向服务型,从授权型转向控权型,加强对权力的监督和制约,加强对权利的保障和救济。

三是从数量速度型立法向质量效益型立法转变。面对立法触及越来越多的深层次矛盾,地方立法应当更加重视质量效益,具有时代性、科学性、民主性。要在立法工作中坚持事关经济社会全局的优先,人民群众普遍关注的优先,地方特色鲜明的优先,亟待修改完善的优先,严格控制年度立法项目,突出重点,集中资源,提高立法的质量效益。

四是从粗放型立法向精细化立法转变。强化“精品”意识,走精细化立

法之路,是完善法律体系的必然要求。要把规划计划、调研起草、焦点协调、审议修改、立法解释、备案审查、立法技术、后评估等工作做得更深、更细,完善立法质量控制体系,保证立法更好地反映民意、体现民心,维护民利。

五是从注重立新法向法的系统化转变。地方立法要继续解决重创制、轻系统,重数量、轻协调的问题。在完善法律体系过程中,必须把法规创制与完善的关系处理得更好,把法的配套、解释、编纂、清理等系统化工作摆上重要位置,提高法律体系的统一性、协调性、适应性。

二、根据贯彻科学发展观的总体要求,明确地方立法工作的新任务

——围绕“两型社会”建设,加强节能环保和生态建设立法。湖北是“千湖之省”,是华中的生态屏障和南水北调的水源地,加强湖泊、湿地和生态保护立法刻不容缓。湖北是工业大省,“缺油少煤乏气”是制约发展的“瓶颈”,加强“两型”社会建设立法至关重要。

——围绕“两圈一带”建设,加强区域立法。近几年国家出台了一系列区域规划,湖北提出了“两圈一带”发展思路。加强区域立法,促进区域协调发展是地方立法的重大课题。湖北省已制定了武汉城市圈条例,探索积累了初步经验。

——围绕创新型湖北建设,加强科技创新立法。湖北省是科教大省,



摄影/靳海鹏

2009年，资本市场投资者保护重大法律问题专题研讨会在京举行

但富集的科技资源尚未有效转化为经济社会发展优势，为此，湖北省人大常委会加强了科技立法。制定了科技进步条例，国务院批准东湖国家自主创新示范区后，又及时启动示范区立法工作。

——围绕新农村建设，加强“三农”立法。统筹城乡发展，建设社会主义新农村需要法律支持。仅近三年，我省就制定涉农法规8件，清理修改涉农法规10多件。农村扶贫条例、农村可再生能源条例等法规出台，反映了农民群众的新期待，对现代农业和新农村建设起到了积极促进作用。

——围绕和谐社会建设，加强以民生为重点的社会立法。教育医疗、劳动就业、劳资关系、住房行路、社会保障、安全生产、食品饮料安全以及弱势群体权益保护等民生立法，百姓所盼，社会所需，现实所急。湖北省人大常委会有计划地加强民生立法，从制度上保障人民共享改革发展成果，让人民生活更加幸福更有尊严。

三、坚持民主立法、科学立法， 提高地方立法工作水平

科学立法、民主立法，需要处理好以下几个关系：

(一) 稳定性与变动性的关系。

法是相对稳定的，实践是不断发

展的，必须处理好法的稳定性与变动性的关系。在制定武汉城市圈条例过程中，对于如何处理这一关系有过意见交锋，最后各方面形成共识，把促进、引导改革试验作为出发点，同时在若干重要环节和关键领域作适当具体化。由于定位准确，虚实结合，各方面评价较高。

(二) 效率和公平的关系。

效率与公平往往是地方立法的难点，需要立足大局，统筹协调各方利益。在制定企业工会条例过程中，湖北省人大常委会把维护职工权益、促进企业发展、构建和谐劳动关系作为立法宗旨，准确把握各方利益的平

衡点，努力实现工人满意、企业家满意、工会满意。

(三) 扩大公众参与和提高参与实效的关系。

公众有序参与，重在提高实效。在制定就业促进条例时，组织了大规模征求意见活动。各类媒体发稿1200多篇次，网站浏览量30多万人次，公众提出意见300多条，湖北省人大常委会综合采纳吸收近百条，省人大网站与公众交流互动，对常委会分组审议进行视频直播等，受到了社会各界的充分肯定和好评。

(四) 立法与法的系统化关系。

湖北省一是抓“立、改、废”的统筹。推进法规清理常态化，对不适应经济社会发展，与法律法规不一致、不协调的，及时修改或废止。二是抓立法与法规的配套统筹。对上位法要求配套的，优先立项、起草、审议。对地方性法规要求配套规章、规范性文件的，督促政府及有关部门及时制定。三是抓省人大立法、较大市立法、民族地方立法和政府立法统筹，保证不同层级的法律规范协调衔接。

(五) 立法与法律实施的关系。

法律的生命在于实施。有法不依、执法不严、违法不究，必然损害法律的权威和尊严。因此，要更加注重法规的实施，注重配套法规的制定，注重实践效果的评估，不断提高地方性法规的执行力 and 公信力。✱



摄影/刘曲凤

国务院日前新修订的《工伤保险条例》将于2011年1月1日起施行

宪法在中国特色社会主义法律体系中的统帅作用

文 / 中国人民大学教授 许崇德

在中国共产党领导下,经过长时间的努力,一个以宪法为统帅的多层次、多部门的中国特色社会主义法律体系终于形成了。这是立法工作的伟大胜利成果,更是中国历史上的大事。它标志着依法治国、建设社会主义法治国家的战略目标推进到了新的发展阶段,值得全国人民庆贺。

在中国特色社会主义法律体系的形成过程中,中华人民共和国宪法从来发挥着统帅作用。我国的法律,包括政治的、经济的、文化的、社会的等各个方面的法律都是以宪法为依据的。在中国特色社会主义法律体系形成之后,将来还要继续使这个体系日臻完善,例如,有些新的法律需要制定,或者现行的某个法律必须适应客观实际的变化而作出修正,到了那个时候,仍然要坚持以宪法为立法依据。总之,中国特色社会主义法律体系的形成和未来的发展,都离不开宪法发挥其必要的统帅作用。

中国特色社会主义法律体系的形成和发展之所以需要由宪法起统帅作用,我试图从以下三点加以说明:

(一)宪法和法律都是党的主张和人民意志的统一。它们在经过法定程序进行法律化的时候,党的那些最根本、最重要的主张以及人民最根本、最重要的意志,就制定为宪法,并赋予宪法以根本法的地位,具有最高的法律效力。除此之外,党的具体的

主张和人民的一般的意志则转化为具体门类的法律以及其他形式的规范性文件。它们虽然也有国家赋予的拘束力,但是不能同宪法相抵触。由此可见,宪法的统帅作用是由宪法的性质和地位决定的。

(二)宪法是统帅,但不是法律大全。宪法不能囊括全部法律规范,更不能代替一般的立法。宪法仅仅规定社会经济制度和国家政治制度等的根本原则。这些原则需要其他一般的法律加以落实,有的甚至是宪法本身明文规定要求制定相应的法律的。例如,宪法第十三条规定:“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。”国家“可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”。正是诸如此类的一系列规定,要求有大量的相应的立法,才能使宪法的原则落到实处。这同时也表明,宪法在我国法律体系中的统帅作用与统帅地位是必然的和显然的。

(三)中国特色社会主义法律体系虽然内容极其丰富,涉及面非常广泛,但是千条万条,既然形成了体系,它就不能不是一个层次分明、结构清晰的整体。按照现行的中华人民共和国宪法第五条的规定:“国家维护社会主义法制的统一和尊严。”这里强调的当然也就是保障中国特色社会主义法律体系的统一和尊严。必须指出,统一和尊严应该有公认的共同基础。这个基础就是宪法。中共第十六届三中全会曾经定义:“中华人

民共和国宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,是保持国家统一、民族团结、经济发展、社会进步和长治久安的法制基础。”所以,法制的统一和尊严最基本的要义是统一于宪法,服从于宪法的尊严,也只有在宪法的基础上,才能保障我国法律体系的统一和尊严。

宪法在中国特色社会主义法律体系中的统帅作用,不仅表现为法律的制定必须以宪法为立法依据,而且还体现在法律制定之后,应该接受日常的监督审查。按照我国的现行制度,全国人大常委会有权审查行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例等是否抵触宪法,并作出处理。即使是法律,甚至是基本法律,也要接受监督审查。1990年4月,第七届全国人大第三次会议通过关于香港基本法的决定,指出基本法根据宪法和香港具体情况而制定,“是符合宪法的”。这可称是对基本法律作出合宪性审查的范例。

为了进一步发挥宪法的统帅作用,立法者应认真学习,更好地掌握宪法的基本精神,并将其贯彻到立法工作中去。我国的立法从来坚持专门机关同人民群众相结合的路线,故从一定意义上说,专门机关和人民群众都是立法者。全体立法者上下一心,学好宪法,用好宪法,把宪法的基本精神贯彻到立法的全过程中去,就一定能保证中国特色社会主义法律体系不断发展、更加完善。■

深入开展中国特色社会主义法律体系理论研究

文 / 中国社会科学院法学研究所所长 李 林



摄影 / 刘建凤

中国已建立起较为完整的反洗钱制度和法律体系

中国特色社会主义法律体系的形成,为我国法学研究的繁荣发展提供了重要前提条件,同时也对加强法学研究、尤其是加强对我国法律体系的理论研究,提出了新的更高要求。法学理论工作者应当以中国特色社会主义法律体系的形成为契机,坚持从我国社会主义初级阶段的基本国情出发,牢牢把握我国经济社会发展的阶段性特征,以改革开放以来我国民主法治建设的实践为基础,深入开展中国特色社会主义法律体系理论研究。这是全面落实依法治国基本方略、进一步完善中国特色社会主义法律体系的必然要求,是不断深化法学研究、推动法律体系理论创新的客观需要,是当代中国法学理论工作者的神圣使命。

一、进一步加强对中国特色社会主义法律体系形成重大意义的理

论研究。中国特色社会主义法律体系的如期形成,是我国社会主义民主法治建设的一个重要里程碑,反映了建设中国特色社会主义的内在要求和现实需要,体现了改革开放和现代化建设的重大成果,标志着我国法治建设进入了一个新的历史阶段,具有重要的现实意义和深远的历史意义。首先,我国法律体系的形成是新中国社会主义建设的伟大成就。我国是成文法国家,法律体系是全部现行立法的集大成者,其首要的政治价值和社会功能,是“以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果,规定了国家的根本制度和根本任务”,以表现为国家意志的法律形式,对我国社会主义革命、建设和改革成果的确认和保障。其次,我国法律体系的形成是对三十多年来改革开放基本经验的法律总结,是对中国现代化建设所取得成果的法律肯定,是对党领导人民进行建设和改革事业的基本路线方针政策法律确认,是对中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论与实践的法律化概括。我国法律体系的形成,意味着中国坚持改革开放基本路线方针政策的方向不可改变,中国走具有自己特色社会主义道路的选择不可逆转,中国人民奔小康求幸福的决心不可动摇,中华民族伟大复兴的目标必将实现。第三,我国法律体系的形成是全面落实依法治国基本

方略的重要标志。实行法治,推进依法治国,前提是要做到有法可依。正如邓小平同志在改革开放初期指出的那样:“现在的问题是法律很不完备,很多法律还没有制定出来。”“应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律。”经过几代人的不懈努力,中国特色社会主义法律体系终于形成,我国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设基本上做到了有法可依。法学理论工作者应当站在国家、民族和历史的高度,深入研究我国法律体系形成的重要意义,充分肯定形成中国特色社会主义法律体系对于坚持中国特色社会主义民主政治发展道路、建设社会主义法治国家的重要作用,对于坚持改革开放、建立和完善社会主义市场经济体制、推进社会主义现代化建设的重要作用,对于坚持以人为本、尊重保障人权、推进社会主义和谐社会建设的重要作用,对于促进民族团结、维护社会稳定、保障国家安全、实现中华民族伟大复兴的重要作用,对于推动法学研究学术创新、促进法治理论持续发展的重要作用,为坚持、完善和发展我国法律体系提供强有力的法理支持。

二、进一步加强对形成中国特色社会主义法律体系基本经验的理论研究。形成中国特色社会主义法律体系,经历了一个不断探索、不断实

践、不断发展的过程,积累了宝贵的经验。法学理论工作者应当从理论与实践的结合上,科学总结和深入研究形成我国法律体系的基本经验:以宪法为依据,以国家整体利益和人民根本利益为出发点,努力使我国法律体系成为社会利益的分配器、社会关系的调整器、社会秩序的稳定器;以经济建设为中心,把立法与改革发展的重大决策紧密结合起来,努力使我国法律体系成为经济社会又好又快科学发展的助推器;以中国化的马克思主义为指导,从中国国情和实际出发,学习借鉴外国立法经验,努力使我国法律体系成为博采世界法治文明有益经验、体现中华法系优秀传统文化、符合当代中国实践需要的法律文明体系;坚持民主立法、科学立法和立法为民,努力使我国法律体系充分体现民主性和科学性,成为保障人权、体现民意、维护民利的科学规范体系。特别是,在立法中始终坚持人民意志、党的主张和社会发展规律相统一,努力使我国法律体系成为中国特色社会主义事业的重要制度保障。

三、进一步加强对中国特色社会主义法律体系基本特征的理论研究。我国法律体系与资本主义法律体系有本质区别:它坚持人民民主专政的国体,实行人民代表大会制度;坚持社会主义发展道路,实行公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度;坚持以马克思主义为指导思想,建设社会主义精神文明;坚持中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,建设社会主义政治文明。因此,体现社会主义性质是我国法律体系的本质特征。

同时,我国法律体系不是其他社会主义国家法律体系的照搬照抄,而是具有鲜明中国特色的社会主义法律体系。把马克思主义普遍原理同中国现代化建设实践相结合,把马克思

主义国家与法学说与中国立法实践相结合,是形成我国法律体系的基本原则;在中国共产党领导下,有目标、有计划、有重点、有步骤地推进民主立法和科学立法,是形成我国法律体系的政治保障;从中国的历史文化传统和社会主义初级阶段的现实国情出发,充分吸收人类法治文明的积极成果,是形成我国法律体系的重要路径;与改革开放和社会主义现代化建设的进程紧密结合,围绕党和国家工作中心,服务改革发展稳定大局,是形成我国法律体系的根本任务;与社会主义民主法治建设和实施依法治国基本方略的进程紧密结合,坚持以人为本,尊重保障人权,促进改善民生,是形成我国法律体系的内在要求。法学理论工作者要适应形成并不断完善中国特色社会主义法律体系的要求,以高度负责的科学精神,从历史与现实、理论与实践、规范与事实、应然与实然等多角度多层面,深入研究和准确把握中国特色社会主义法律体系的内在本质、法治属性、结构特色和时代特征。

四、进一步加强对完善中国特色社会主义法律体系的理论研究。中国特色社会主义法律体系形成以后,不断完善和发展这个法律体系,将是我国法治建设一项长期而艰巨的任务。法学理论工作者应当从立法内容、立法程序和立法技术等方面,进一步深化对完善我国法律体系的理论研究。在立法内容方面,要高度重视新形势下政治、经济、社会、文化以及生态建设对完善法律体系提出的新要求,高度重视人民群众对完善法律体系提出的体现民意、维护民权、保障民利的新期待,高度重视国家“十二五”规划对加强立法工作提出的新任务,深入研究加强民主政治领域立法的理论问题,不断完善保障公民基本权利和自由方面的法律制度;深入研究法律体系与经济协调发展的立法理

论问题,不断完善社会主义市场经济法律制度;深入研究加强社会领域立法的理论问题,不断完善维护社会公平、健全社会保障、加强社会管理和公共事业方面的法律制度;深入研究加强文化领域立法的理论问题,不断完善教育、科技、文化、卫生、体育、知识产权保护方面的法律制度;深入研究加强环境生态领域立法的理论问题,不断完善环境保护、资源利用、生态安全方面的法律制度。

在立法程序方面,法学理论工作者应当根据民主立法和科学立法的原则,进一步加强对立法规划、立法草案、公民立法参与、立法审议、立法表决、立法公布、立法会期、立法公开、立法旁听、立法听证、立法调查和询问、立法备案审查、立法标准、立法评估、法律清理等程序和制度的理论研究,不断提高法律体系的立法质量和立法水平。尤其要深入研究立法方式转变问题,逐渐从以创制法律为主,向统筹创制法律与清理法律、编纂法典、解释法律、修改法律、补充法律、废止法律协调发展转变,使法律体系的自我完善更加制度化、规范化、常态化,使法律体系更具科学性、稳定性、权威性和生命力。

在立法技术方面,法学理论工作者应当深入研究完善法律体系的立法技术问题,通过不断提高立法技术水平,保证法典法与单行法、修改法与原定法、解释法与原定法、下位法与上位法、新法与旧法、特别法与一般法、程序法与实体法、国际法与国内法等各类别和各层次法律之间,更好地做到上下统一、左右协调、整体和谐,构成有机统一的法律体系整体,更好地实现法律体系内部结构合理、体例科学、文字规范、逻辑严谨、前后一致、左右协调、上下有序,各种法律从精神与原则、从形式与内容、从规范到文本、从个体到整体都相互衔接、彼此协调、浑然一体。✎

开启法治中国的崭新篇章

文 / 本刊记者 张维炜



摄影 / 钱周杰

1982年12月4日,五届全国人大五次会议通过了全面反映新时期党和人民共同意志的新宪法

十四年前,“依法治国”基本方略的提出,将法律的权威和尊严提升到前所未有的高度;“2010年形成中国特色社会主义法律体系目标”的明确,承载了几代立法工作者的无限期盼,开启了他们新一轮的立法奋斗史。

如今历经数十载的不懈努力,2011年1月24日上午,在春意盎然的北京人民大会堂金色大厅,400多位社会各界人士共济一堂,见证了一个庄严的时刻。全国人大常委会委员长吴邦国郑重宣告:中国特色社会主义法律体系已经形成!

在国人看来,这是一个彪炳史册的重大历史事件,是我国社会主义民主法制建设史上的重要里程碑。它为建设法治国家的宏伟蓝图奠定了坚实的基础,开启了法治中国的崭新篇章。

一个宏伟目标的实现

翻开历史的长卷,从“文革”后的百废待兴、改革开放,中国特色社会主义法律体系建设走过了艰难探索的三十年,其过程堪称波澜壮阔。从新中国成立之初的“无法可依”,改革开放初期的“有法可依”,到20世纪80年代

的“社会主义市场经济法律体系”,再到“中国特色社会主义法律体系”的形成,时代的变迁见证了我国民主法制建设不断完善发展的宏伟历程。

1949年,伴随着《共同纲领》的统领,新中国渡过了法制建设的初创期,“五四宪法”、土地法、工会法、婚姻法、选举法等法律的出台,为中国的立法发展奠定了牢固的历史基础。

饱尝了十年浩劫的惨痛教训,1978年,中国迎来了民主法制建设的春天。十一届三中全会深刻总结“文革”的惨痛教训,明确提出了“有法可依,有法

必依,执法必严,违法必究”的十六字方针。立法工作被提到重要的议事日程。

在党的领导下,重获新生的立法人满怀献身中国民主法制建设的使命感,开始了分秒必争、有条不紊的立法探索之路。

随后,1979年,五届全国人大二次会议表决通过了选举法、地方组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、刑法、刑事诉讼法、中外合资经营企法等七部法律。“这七部法律的同时出台,标志着我国的法制建设迈入健康发展的新时期。”全国人大法律委员会主任委员胡康生对此评价道。

1982年,新宪法的出台,标志着国家决策层在治国理政上已经开始了依法执政的历史性转折。

据统计,在改革开放的第一个十年里,全国人大共制定法律84件,有关法律的决定64件,其中刑法、民法通则、三大诉讼法以及中外合资经营企法等一批保障公民权利、适应改革开放法律的相继问世,为中国法制建设奠定了基础,法律体系框架初具规模。

20世纪90年代初,我国明确了建立社会主义市场经济体制的改革目标,立法重心转向经济领域。1993年,八届全国人大修改了宪法,将“国家发展社会主义市场经济”的规定载入其中,之后,最高国家权力机关加快立法步伐,出台了公司法、证券法、保险法等一大批保障市场经济健康有序发展的法律。“到20世纪末,初步构建了社会主义市场经济法律体系框架。”

1997年,对中国法制建设而言,是具有非凡意义的一年。党的十五大提出了依法治国的基本方略,并明确指出“到2010年形成中国特色社会主义法律体系”。

正确的方向已经明确,九届全国人大常委会成立伊始,提出了在本届初步形成中国特色社会主义法律体系的目标。其间,合同法、证券法、信托法等保障社会主义市场经济有序运行的法律

不断出台;行政复议法、村委会组织法的公布或修改在规范公权力行使,推进民主法制建设上不断迈进;商标法的公布和专利法、著作权法的先后修改,实现了与世贸规则的接轨。

十六大重申了这一目标,并开创了社会主义民主法制建设的新局面。2003年以来,十届、十一届全国人大常委会围绕这一目标,加强立法工作、提高立法质量,不断推进科学立法、民主立法,制定并修改完善了一大批法律,督促国务院和地方人大抓紧制定与法律配套的法规,采取“包裹立法”的方式,对法律进行了集中清理。

同时,随着社会经济的不断发展,最高国家权力机关将更多关注的目光投向了法律体系的支架性法律和社会民生领域。物权法、劳动合同法、社会保险法、食品安全法等关乎公民切身利益的一系列民生法律的出台,为普通民众构建起一个法制的保护屏障。

立法的过程也是践行、发扬民主的过程。这些年来,全国人大常委会以改革创新精神,积极探索科学立法、民主立法的有效形式。

2005年9月27日,全国人大法律委、财经委和全国人大常委会法工委对个人所得税起征点举行听证会,首创全国人大常委会历史上立法听证会的先河。

2007年3月,全国人大高票通过物权法,创造了一部法律草案审议八次才获通过的新纪录。

从召开立法座谈会、听证会到“开门立法”常态化,立法中的公众参与越来越受到重视。全国人大法律委员会副主任委员乔晓阳曾表示,现在一部热门法律草案公开征求意见,一天收到上万条意见是常有的事情。

翔实的数字对这一说法进行了最充分的佐证:2005年7月,物权法草案公布,收到各方意见11000多件;2008年12月,社会保险法草案公布,广大群众提出意见和建议突破7万件;正在审议中的车船税法草案,目前已收到近10

万条意见;而最受社会关注的劳动合同法草案,更是收到民众意见近20万条,创造了立法史上最高的反馈记录。

2010年,在这一立法的关键年,伴随着社会保险法、涉外民事法律关系适用法、人民调解法等最后一批“支架性”法律的陆续出台,以及选举法、国家赔偿法、代表法、村委会组织法等重要法律的修改,中国特色社会主义法律体系如期形成。

截至2010年年底,我国已制定现行有效法律236件,行政法规690多件,地方性法规8600多件,并全面完成了对现行法律和行政法、地方性法规的集中清理工作。

目前,涵盖社会关系各个方面的法律部门已经齐全,各法律部门中基本的、主要的法律已经制定,相应的行政法规和地方性法规比较完备,法律体系内部总体科学统一。国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现有法可依。

改革开放实践的法治体现

从新中国成立之初的“无法可依”,到改革开放之初的“有法可依”;从六届全国人大提出需要对法律进行分类,开始考虑法律体系的问题,到七届全国人大提出加强经济立法,八届全国人大提出“建立市场经济法律体系”;从九届全国人大提出任期内初步形成中国特色社会主义法律体系的立法目标,到十届全国人大明确提出“以基本形成中国特色社会主义法律体系为目标、以提高立法质量为重点”的立法工作思路,再到十一届全国人大中国特色社会主义法律体系的最终形成。一个个目标的设定和实现见证了我国民主法制建设不断前行的步伐。

回顾法律体系形成的过程,全国人大常委会法制工作委员会副主任信春鹰曾无限感慨地说,“在看似抽象、简单的数字背后凝聚着几代人的努力,在我国制度建设方面有着重大历史意义。”



2007年,最受社会关注的劳动合同法草案审议,吸引近8万人讨论,收到近20万条建议,创造了立法史上的一项纪录。图为法律出台后,北京展览路城管协管员在集中学习劳动合同法

“法律体系的形成是我国社会主义民主法制建设的重要里程碑。”国务委员兼国务院秘书长马凯认为,它是新中国成立以来,特别是改革开放以来,党领导人民治国理政实践经验制度化、法律化的集中体现。

改革的成果需要法律巩固,改革的深入需要法治保障。在文革法制废墟中构建起的中国特色社会主义法律体系,用短短数十年的时间,走过了西方发达国家数百年的立法进程,这让人们在感叹“中国速度”的同时,也引发了对法律体系所呈现出的“中国特色”的关注。

三十多年来,伴随着对中国特色社会主义道路的探索,我们也在不断探索社会主义法治的发展道路。在谈到改革开放中国所取得的成绩和进步时,十七大报告曾指出,其根本原因就在于开辟了中国特色社会主义道路,形成了中国特色社会主义理论体系。

早在2009年“两会”上,常委会工作报告就曾对“中国特色社会主义法

律体系”作出深刻阐述:不能“用西方的法律体系来套我们的法律体系。外国法律体系中有的法律,不符合我国国情和实际的,我们不搞;外国法律体系中没有的法律,但我国现实生活需要的,要及时制定。”

“回顾三十年法治建设的历史,我们可以看到这条道路不是照抄或者照搬西方哪一个国家的,而是由我国改革发展的实际需要所决定的。”中国社会科学院法学研究所所长李林表示,法律体系的形成是对三十多年改革开放基本经验的法律总结,是对中国现代化建设所取得成果的法律肯定,是对党领导人民进行建设改革事业的基本路线方针政策在法律上的确定,是对中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论与实践的法律化概括。

立法的新起点

中国特色社会主义法律体系的如期形成、圆满收官,固然令人备感振奋和欣喜,但“收官”绝非意味着终点的到来,立法工作仍然任重而道远。从国家决策层、立法机关,到社会各界人士,对此都有着清醒的认识。

就近期来看,2008年公布的十一届全国人大常委会五年立法规划中,包括国家赔偿法、侵权责任法、社会保险法、人民调解法等涉及宪法、民法、社会法和诉讼法领域的法律已纷纷修改或出台,但仍有行政强制法、社会救助法、增值税等若干单行税法正在审议或起草之中。

从长远看,站在“十二五”规划开局之年的新起点上,中央提出牢牢抓住和用好重要战略机遇期,确保科学发展取得新的显著进步,确保转变经济发展方式取得实质性进展,如何从制度上、法律上推动中央重大决策部署的贯彻

落实,是立法工作面临的又一新的重要课题。

吴邦国委员长对此就明确指出,“我们的法律体系虽然已经形成,但本身并不是完美无缺的,这当中既有一些现行法律需要修改的问题,也有部分配套法规急需制定的问题,还有个别法律尚未出台的问题,这主要是由于立法条件尚不成熟、各方面的认识不尽一致,需要在实践中继续探索,积累经验。”吴邦国特别强调,今后的立法工作只能加强不能削弱。

在法律体系的形成过程中,宪法从来都是发挥着统帅的作用。中国人民大学许崇德教授认为,在法律体系今后的日臻完善中,仍要坚持以宪法为立法依据。

伴随着社会主义民主政治的不断深入发展,公众的政治参与热情不断高涨,权利意识越来越强,利益诉求日渐具体。这对做好立法工作提出了更高的要求。李林研究员认为,现在在立法方式上,越来越强调民主立法、科学立法,但真要从制度上去保证它、落实它,还有一定距离。“让民众更多参与到立法进程中来,让更多的利益群体,在这个过程中充分表达意志,最后使各种利益和意见,在立法当中获得平衡,得到合理体现。”李林说。

从大的社会背景看,中国正处于一个深刻变革的历史进程中,经济体制的变革,社会结构的变动,利益格局的调整,思想观念的变化都会愈加剧烈和深入,立法作为调节社会关系的“平衡器”,面临的任务和难度会越来越重。

对此,全国人大法律委员会主任委员胡康生表示,今后的立法将更加注重法律的修改完善;更加注重完善经济领域立法和保障改善民生的社会领域立法及其他领域立法的均衡发展;更加注重法律配套法规的制定和立法后评估;更加注重科学立法民主立法,提高立法质量,不断完善中国特色社会主义法律体系。☐

节约能源法执法检查： 瞄准“十二五”节能大局

文 / 本刊记者 梁国栋

2010年岁末,正值“十一五”将要收官、“十二五”大幕即将开启的关键时刻,一份以建筑节能为重点的节约能源法实施情况的执法检查报告提交十一届全国人大常委会第十八次会议审议。在全国上下异常重视节能减排进展的当下,全国人大常委会从法律的视角推动着这一进程。

这份长达16页的报告,是全国人大常委会节约能源法执法检查组在经过充分准备、深入调研、科学判断后形成的。报告全面分析了我国节约能源法实施以来取得的成效、面临的问题并分析了产生问题的原因,还对今后该法的贯彻实施提出了针对性建议。

对此,分析人士指出,在节能任务日益加大、节能之路任重道远的当前,全国人大常委会仔细调研、认真思考,总结节能法实施的得与失、好与坏,是极为必要的,对于开启“十二五”节能大局意义重大。

紧扣节能大局

节能关乎全局。有限的能源资源,脆弱的自然环境,已成为制约我国经济社会发展的瓶颈。以往高能耗、高污染的增长方式再也不能继续下去了。那么,中国这艘巨轮该如何继续破浪前进?

为此,中共中央已作出明确表态,走资源节约型、环境友好型之路。前不久召开的中共十七届五中全会要求,要加快建设资源节约型环境友好型社会、提高生态文明水平,积极应对全球气候变化,大力发展循环经济,加强资源节约和管理,加大环境保护力度,加强生态保护和防灾减灾体系建设,增强可持续发展能力。中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十二个五年规划的建议更是明确指出,要深入贯彻节约资源和保护环境基本国策,降低温室气体排放强度,促进经济社会发展与人口资源环境相协调。

正是基于此,全国人大常委会开展

了以建筑节能为重点的节约能源法执法检查。“应该说,抓住了建筑领域能耗问题就抓住了节能工作的大头。”分析人士这样认为。据了解,目前,建筑能耗占全社会终端能耗的比例约为27.5%,从发达国家来看,随着经济社会的发展,建筑行业用能将逐渐超过工业、交通运输业,占全社会终端能耗的比例将超过40%。

吴邦国委员长高度重视此次执法检查,作出重要批示,“节能涉及各行各业各个领域,是一项紧迫而艰巨的工作。希望通过这次以建筑节能为重点的节能法执法检查,进一步督促有关方面高度重视节能工作,严格落实节能减排目标责任制,尽快完善节能标准和管理制度,加快推进以节能降耗为核心的企业技术改造,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,推动全国人大常委会关于积极应对气候变化决议和相关法律的贯彻实施,增强全社会的节能意识,促进资

源节约型、环境友好型社会建设。”

执法检查组听取了国家发改委、住房和城乡建设部、科技部、税务总局和国务院机关事务管理局的汇报。随后,由韩启德、华建敏、陈至立、蒋树声四位副委员长分别带队,赴天津、山西、辽宁、吉林、浙江、江西、山东、重庆等八个省(市)进行了实地检查,并委托十一个省(区、市)人大常委会进行自查。据华建敏副委员长介绍,为做好这次检查,全国人大财经委、环资委还召开了部门、专家和行业协会座谈会。

在审议中,此次执法检查所取得的成效受到了与会委员们的一致好评。“这份报告全面肯定了‘十一五’期间我国在节能方面取得的成绩,对当前节约能源方面存在的问题,讲得很实在,切中了要害,抓住了关键,提出的建议很好。”胡振鹏委员更是希望,如果能够扎扎实实地把发现的问题解决好,那么“十二五”节能工作会取得更大的成绩。

全面分析得失

节能减排离不开法律强有力的支持。早在1997年的时候,八届全国人大常委会第二十八次会议就审议通过了节约能源法。“这成为指导我国节能工作的基础性法律。”华建敏副委员长在报告中指出,十届全国人大常委会2006年组织了节能法执法检查,2007年对节能法进行了修订,进一步完善了节能管理制度,为节能工作提供了法律支持。

回顾几年来的实施历程,华建敏副委员长肯定地表示,节能法的贯彻实施和不断完善,极大地推动了节能工作。据他介绍,“十一五”以来,节能工作取得明显成效,单位国内生产总值能耗、单位工业增加值能耗和主要高耗能产品单位产值综合能耗均不断下降,能源利用率总体不断提高,节能对保持经济平稳较快发展、调整经济结构、转变发展方式、积极应对气候变化,都发挥了重要的促进作用。

曾参加过2006年节能法执法检查和

此次执法检查的侯义斌委员对此有着深刻的体会。“我国节能法的执行和节能工作有了非常大的进展。”他介绍说,2006年他参加执法检查工作时就感到,各个地方都是“被检查”,像网络上现在流行语言“被”一样,是被动应对检查。但是在今年的执法检查中,他们调研的各个地方、省市都非常主动的做这项工作,“在汇报和检查工作过程中我们深刻的体会到地方政府在这项工作上的系统性和实效性。”

据了解,近年来,国家有关部门广泛开展了节能宣传教育,国家发改委还会同有关部门和单位组织开展了全民节能活动。同时,一批与节能法相关的配套法规和标准体系相继出台,节能目标责任制和考核评价体制也如雨后春笋般地在一些地方兴起。执法检查报告显示,2008年以来,有关部门连续三年组织开展了省级政府和千家企业节能目标责任考评工作,考核结果向社会进行了公告。

在建筑节能方面,执法检查报告显示,新建建筑执行节能标准的比例不断提高。截至2009年年底,全国城镇新建建筑执行节能强制标准的比例在设计阶段达到了99%,施工阶段达到了90%;全国累计建成节能建筑面积40.8亿平方米,占城镇建筑面积的21.7%。同时,既有居住建筑节能改造成效明显,截至2010年10月底,北方15省(区、市)完成节能改造面积1.67亿平方米,室内热舒适度明显改善。

在看到成绩的同时,执法检查组也发现,各地区节能工作进展还不平衡,节能法贯彻实施和节能工作还存在一些亟待解决的问题,需要引起高度重视。而首当其冲的便是,相关配套法规和标准体系还不够健全,影响了节能工作的全面推进。据了解,节能法要求制定的重点用能单位节能管理办法、供热计量收费管理办法尚未出台;交通运输、公共建筑等一些重点领域的节能工作,缺乏系统的专门性配套法规的支持。

此外,执法检查组表示,产业结构调整缓慢、体制机制不完善、技术支撑能力不强、新建建筑节能执行节能标准不到位,都给节能工作的深入开展带来了压力。

积极应对严峻形势

从此次执法检查和国家有关部门的调研情况来看,尽管“十一五”时期节能效果显著,但我国面临的节能形势依然十分严峻。有资料显示,我国是全球人均能源保有量最低的国家之一,人均能源消费量仅为世界平均水平的一半。同时,我国目前的能源利用率仅为30%左右,比发达国家低约10个百分点,产值能耗比世界平均水平高。专家指出,随着工业化、城镇化进程加快和人民生活水平不断提高,在今后相当长一个时期,我国能源需求仍将较快增长,发展面临的资源环境约束日趋增强。

“能源问题解决不好,将成为制约我国经济社会发展的瓶颈,节能法的贯彻实施和节能工作依然任重道远。”华建敏副委员长语重心长地说。而且,国家对“十二五”时期的节能工作提出了新的更高的要求。据了解,中共十七届五中全会提出,“十二五”时期要把大幅降低能源消耗强度和二氧化碳排放强度作为约束性指标,有效控制温室气体排放。

在节能任务重、标准高的情况下,如何解决既有问题,打开节能工作新局面?一些受访的全国人大代表和专业人士认为,必须要有更为严厉的手段、健全的制度来加以规范,从法律法规、政策、经济的角度来入手,“非常之事当用非常手段”。

执法检查组也强调,要进一步提高对节能工作重要性和紧迫性的认识,大力倡导低碳发展理念和节能生活方式;加大经济结构调整力度,发挥科技创新对节能的引领支撑作用;大力加强建筑节能工作,努力提高建筑用能效率;进一步健全配套法规政策和标准,加大执法力度。同时,深化改革,建立节能长效机制。✎

节能为何难以照亮现实

文/本刊记者 梁国栋



没有什么时候比现在更加重视节能了。从钢铁、煤炭到建筑、交通等众多行业领域,国家已经制定出台了不少有关节能的政策法规,但收到的成效却并不理想。全国人大常委会节约能源法执法检查组指出,我国的节能形势并不容乐观。以产业结构为例,我国经济过度依赖第二产业特别是重化工业发展的趋势并未扭转,产业结构偏重。数据显示,2009年,第二、第三产业增加值比重分别为46.3%和43.4%,高耗能行业所占比重依然过重。从建筑领域来看,在2009年,北方采暖地区有超过50%以上的新建建筑没有按照法律要求,安装供热计量装置。另外,北方采暖地区有超过20亿平方米的既有建筑急需节能改造,但已完成的节能改造面积尚不足5%。

那么,是什么原因阻碍了节能法规及政策发挥出更大的效果呢?在记者的

采访中,几位受访的全国人大代表和专业人士认为,这与地方政府的节能积极性未被充分调动、市场手段运用不足以及全社会的节能意识薄弱不无关系。

地方积极性未被充分调动

法律的生命在于执行,政策也是一样。作为节能政策、法规最重要的执行者,地方政府和企业无疑是节能减排的排头兵,他们的一举一动与节能减排的好坏息息相关。从实际情况来看,一些地方政府并未充分认识节能减排的重要性,思想没有完全统一到国家对节能减排的要求上来,消极执行或者不执行国家的节能政策。

“我们代表视察发现,个别部门和基层的领导对节能工作的重要性、必要性和紧迫性认识不足,还没有把节能提到贯彻科学发展观的高度来认识,责任落

实不到位。”张美兰委员对这个问题十分担忧。她同时指出,少数企业负责人,特别是一部分中小企业对节能工作的重视程度不高。

根据记者的了解,在一些地方,当地政府和企业之所以消极执行国家的节能规定,甚至视节能减排为阻碍当地经济发展的洪水猛兽,也有自己的苦衷。一位不愿透露姓名的地方官员告诉记者,国家要的是节能减排、碧水蓝天,但是地方政府承担着发展地方经济和社会事业的重任,没有项目就没有丰厚的财政收入,更谈不上在教育、医疗等民生事业上的投入。他告诉记者,在他们当地,随着节能减排压力的加大和产业结构调整步伐的加快,绝大多数中小煤矿均被关、停、并、转,进而导致地方财政收入捉襟见肘,债务风险加大,“连发工资都难”。

因而,这成为一些地方政府“顶风

作案”的出发点。在保增长的“光环”下,一些地方抢进度,上项目,很多高能耗行业,特别是火电厂、钢铁、水泥等收益高的项目频频上马。各地频现“项目上去了,节能下来了”现象。去年8月份,国家统计局、国家发展改革委、国家能源局公布,当年上半年我国单位GDP能耗同比上升0.09%,不降反升。

对此,分析人士指出,这与部分地区落后产能“死灰复燃”有着密切的关系。从去年年末某省政府发出的“要求毫不松懈抓好节能减排,严防落后产能死灰复燃”的通知中,就可以看出节能减排形势的严峻。对此,牟新生委员痛心地说,现在重化工业,我们有些方面是过剩的,产能过剩还是在发展;有产能过剩的项目,投资建起来就处于亏损。

为遏制这一现象,国家有关部门正在积极推进节能减排统计监测及考核实施方案和办法,以此加强对地方政府的监管。但在上述官员看来,此举并非治本之策,关键还是在于充分调动地方政府参与节能的积极性,让地方政府主动来节能,“大力推广先进技术,提高节能效率,是一个行之有效的办法。同时,适度增加转移支付力度,缓解地方政府的财政压力。”

市场手段运用不足

在节能减排进程中,政府“有形之手”无处不在,各式各样的通知、命令层出不穷。尽管行政手段有着直接、高效、强制的优势,可以起到立竿见影的效果,但凡事都有两面性。在一些地方,行政命令式节能减排措施已被异化成简单、粗暴的执法手段,直接影响了当地群众正常的生产生活秩序。

据了解,去年9月3日,河北省安平县为完成2010年节能下降6.6%的硬性指标,在上半年仅完成0.9%节能指标的重压之下,在全县范围内分三批实施限电,每批限电22小时,其中对医院用电和居民用电也实施了无差别地拉闸限电。而这并不是个案。自去年7月底以来,浙

江、江苏、河北、山西等省,就已不堪重压,不断掀起大范围拉闸限电甚至断电的浪潮。

“这种做法完全违背了节能减排的初衷,应坚决反对。”陈佳贵委员认为,节能减排工作,要靠扎扎实实的日常工作,不能搞运动,不能靠行政命令。蔡昉委员对此也十分担忧。他说,目前的情况是因为缺乏市场机制,价格信号没有在节能中发挥充分的作用,我们就变得过分依赖行政手段。“如果过分依赖行政手段,就会出现诸如拉闸限电的现象,也会过多依赖政府的资金扶持,造成公共支出的碎片化。”

这种过多依赖政府资金扶持的现象也频繁出现在建筑节能领域。根据全国人大常委会节能法执法检查组的调研,北方采暖地区已完成的约5%的节能改造面积,基本上是依靠中央及地方财政资金推动,供热企业、居民、能源服务公司投资建筑节能改造的积极性还没有充分调动起来,多渠道筹措资金的机制尚未建立,面对庞大的改造基数,下一步改造任务仍然十分艰巨。

住房和城乡建设部也无奈地表示,由于市场机制等体制机制障碍没有得到突破,供热计量改革推行多年,落入了“只见改造成本投入,不见经济效益回报”的尴尬境地,使得进一步推广的难度加大。

对此,出台更多的财政税收优惠政策,发挥市场配置资源的优势,被几位受访的全国人大代表频繁提及。“节能和非节能建筑的能耗差距有一倍之多,而两者建筑成本的高低却难以对应,如建筑节能‘绿色三星’标准实施后,每平方米建筑成本将上升300到500元。”熟悉建筑行业的全国人大代表傅企平在接受本刊记者采访时坦言,国家促进建筑节能的相关政策和激励机制较少,或者激励机制不足以弥补使用节能技术的实际成本增加值。在他看来,节能工程一次性投入大,势必增加建造成本,影响购房者的积极性和开发商对节能建材的使用。“国家应当给予更多的扶持政策,鼓励企业

节能减排,限制和奖励双管齐下。”全国人大代表王惠文在接受本刊记者采访时也这样表示。

配套法规及标准不健全

节约能源法颁布实施以来,国务院先后发布了《民用建筑节能条例》、《公共机构节能条例》等配套法规。有关部门也出台了《固定资产投资项节能评估和审查暂行办法》、《高耗能特种设备节能监督管理办法》等规章。但节能法要求制定的重点用能单位节能管理办法、供热计量收费管理办法尚未出台。

在这之外,全国人大常委会节能法执法检查组还发现,交通运输、公共建筑等一些重点领域的节能工作,缺乏系统的专门性配套法规的支持;大型公共建筑和国家机关办公建筑的能耗限额标准缺失;高耗能产品能耗限额强制性标准和终端用能产品能效标准需要进一步扩大范围,大部分工业用能设备没有能效标准,新能源和可再生能源技术和产品还没有完善的行业节能标准;节能标准的制定对现有技术水平迁就多,一些高耗能行业的准入门槛过低。

相关配套法规和标准体系的不健全,直接影响了节能工作的全面推进。“比如LED灯,确实节能效果明显。”方新委员举例说,但是现在市场价格比较高,如果没有相应政策的扶持,就很难得到应用。傅企平代表对此也十分赞同。他告诉记者,由于建筑节能技术标准以及相关配套措施的缺乏,房地产开发商在使用节能技术上有诸多不便。王惠文代表也有这样的期待,对出厂的建材产品要有标准要求,对于不达标的,一律禁止入市。

此外,全民节能意识薄弱也是一个十分现实的问题。“对于节能技术,部分民众的不确定态度也给工作带来消极的一面。”傅企平认为,消费者对建筑节能认识不足,缺乏信任感和认同感,他们在购房时,首先关注地段、价格,其次是户型、配套设施、环境,节能问题很少涉及。✘

节能势在必行

文 / 本刊记者 谢素芳



2010年3月25日,天津大学建成了一座名为未来小屋的房子,完全依靠太阳能实现“零能耗”

人类的发展一方面离不开能源,另一方面受资源环境的约束日趋增强,一个国家的能源问题解决不好,不仅会成为制约经济社会发展的瓶颈,也对国家安全、社会稳定造成威胁。“要进一步提高对节能工作重要性和紧迫性的认识。”全国人大常委会副委员长华建敏提出。

调结构减少能耗

节约能源最直接的途径就是减少对能源的消耗。“经济增长过度依赖第二产业特别是重化工业的发展,产业结构偏重。”华建敏副委员长在作关于检查《中华人民共和国节约能源法》实施情况的报告时指出,我国高耗能行业所占比重过高给节能工作带来很大压力。执法检查组发现,2009年,我国工业能耗占全国一次能源消费的71.3%,其中高耗能行业占工业能耗的80%左右。

当前的产业布局决定了我国节能工

作首要任务是调整产业结构,转变经济发展方式。“从我国当前的经济发展看,调整和优化经济结构是进一步推进节能工作的突破口。要把结构调整作为转变发展方式的主攻方向,制定与节能减排相适应的结构调整目标,毫不动摇地继续推进经济结构优化升级,提升结构优化对节能的贡献率。”华建敏副委员长表示。

许多委员建议,促进产业结构的优化升级应该从两方面着手,一是抑制重化工业过快增长,提高能耗高、物耗高、碳排放高“高碳”产业的准入门槛,严格限制高耗能产业发展,加快淘汰落后产能;另一方面就是调整产业结构,大力发展低耗能、低排放的第三产业,尤其是要鼓励发展现代服务业和高技术产业,不断提高服务业比重,推进产业和产品向利润曲线两端延伸,使其成为新的经济增长点。

“调整经济结构,促进服务业发展,要处理好政府各部门规划之间的衔接,避免出现政策重复或‘真空’。”吕薇委员告诉本刊记者,政府应当梳理并完善政策,协调现有的政策和法规,调整那些不利于产业结构升级的政策,如在水、电、气、土地等政策上,服务业不能享受与工业同等的优惠政策。

党的十六大以来,中央一直强调优化产业结构,限制“两高一资”项目的审批,而产业结构调整进展依然缓慢,很多委员认为这与一些地方政府重视不够有关,需要地方政府转变发展观念,处理好局部的经济利益与全局的节能环保要求的关系,把节能工作落到实处。

用技术提高能效

我国正处于工业化加速发展阶段,加上我国以煤炭为主的能源结构,决定了我国节能减排工作的艰巨性,但执法

检查组也发现,由于粗放式利用能源、技术落后等因素,我国还存在严重的能源浪费现象。

“高耗能的一般加工工业生产能力过剩,工艺、技术和设备落后状况较为严重,增加了能源消耗。”华建敏副委员长指出,先进技术的缺乏与落后工艺的使用并存,使我国能源效率比国际先进水平约低10个百分点,高耗能产品单位能耗比国际先进水平高出25%左右。

因此,降低能耗、提高能效成为我国节能工作的必选之路。早在2002年全国人大常委会就通过了清洁生产促进法,该法就是通过从源头削减污染和生产全过程控制污染、提高能效的法律,清洁生产的提出是对传统生产方式和发展模式的根本变革。

“应当立足于推进经济发展方式转变的大局,把清洁生产作为保护和改善环境、推动能源资源节约和高效利用的有效措施。”全国人大常委会副委员长陈至立表示。

实施清洁生产,提高能源利用效率,必须通过技术手段。“发挥科技创新对节能的引领支撑作用,提高能源利用效率,加强新能源、新材料、新装备等节能技术和产品的研发推广和产业化应用。”华建敏副委员长表示,必须加快推进以节能降耗为核心的企业技术改造,鼓励企业积极采用新工艺、新产品和新材料,推广成熟的节电节油技术,依靠技术革新和加强管理,深入挖掘节能潜力。

“狠抓化石能源,特别是煤的清洁高效综合利用,这是当前最急需发展的低碳技术。”谢克昌委员表示,根据国外不同能源全生命周期的分析研究,高碳能源的低碳化利用甚至优于可再生能源利用。

对此,一些委员还建议,各地在产业发展政策中可以采取单位产品能耗和单位增加值能耗作为准入条件,尤其对高能耗行业要制定严格的能效水平核准制度。

开发可再生能源

开发和利用可再生能源、清洁能源,既能缓解我国与日俱增的能源对外依赖度,也是节能减排、保护生态环境的要求。华建敏副委员长提出,“优化能源结构,大力发展水能、风能、太阳能、核能等新能源,提高非化石能源比重。”

朱启委员也建议,“优化能源结构,国家设立专项基金进行新能源开发研究。”“十一五”以来,我国实施了一系列鼓励新能源开发利用的政策措施,取得明显效果。这点在促进太阳能开发方面尤为明显,使得我国多晶硅等太阳能技术已在世界先进水平之列,我国也成为太阳能产品的最大生产国。但令人尴尬的是,我国的太阳能产品以出口为主,国内使用仅为总产量的5%左右。许多委员认为这与我国的能源价格机制不无关系。由于能源价格机制中的计划经济因素过多,导致了一些新能源成本与售价的“倒挂”,影响了新能源的推广使用。

“因为缺乏市场机制,价格信号没有在节能中发挥充分的作用,我们就变得过分依赖行政手段。”蔡昉委员表示,应该强调价格机制在节能中的作用,督促能源价格的改革和生产要素市场的发育。他认为,在能源领域,行政手段是必要的,但从根本上必须发挥市场机制价格信号的作用。

“推进资源类产品价格改革,理顺价格形成机制,实行有利于节能的价格政策,引导用能单位和个人节能。”华建敏副委员长表示,要运用财税、价格等政策,支持推广电力需求侧管理、合同能源管理、节能自愿协议等节能新机制。

严标准促节能

2010年上海“11·15”大火事故中,很多人因吸入大楼保温材料燃烧后产生的氰化氢剧毒气体而丧失生命,引起了社会对建筑节能材料标准的关注。其实节能标准不完善或缺不仅存在于建筑节能材料行业,已成为我国整个节能工作的主要问题之一。

“相关配套法规和标准体系还不够健全,影响了节能工作的全面推进。”华建敏副委员长表示,要进一步健全重点用能产品能效标准体系,提高标准工作管理水平。

研究表明,通过采用先进的设计理念和材料设备,在投资成本变化十分有限的条件下,可以实现建筑物60—70%的节能效果。而使用高标准的发动机和汽油将明显减少单位耗油量,提高汽车的燃油经济性。

“必须要标准先行,有强制性的标准,那么研发就跟上来了。”汪纪戎委员建议,制定、完善能效标准,强化标准实施力度。

国外经验证明,能效标准是行之有效的重要节能管理措施,世界各国都很重视能效标准工作。执法检查组也建议,制定大型公共建筑和国家机关办公建筑的能耗限额标准,扩大高耗能产品能耗限额强制性标准和终端用能产品能效标准范围,制定其他工业用能设备能效标准,完善新能源和可再生能源技术和产品的行业节能标准。

“由于现有标准偏低,节能的效果不可能太高。”程津培委员还提出节能标准的制定不能太低,不能过于迁就现有技术水平。

“我国目前能效标准的覆盖面小,多数标准仍然是最低能效标准,”国家发展改革委能源研究所研究员周大地也认为,应该发展超前性能效标准,推动厂商不断提高产品能效标准。他还建议,将能效标准作为投资项目的重要约束条件,对新增生产能力要严格制定能效准入制度,从源头抓好能效的提高。

节约能源是一项全民参与的社会工作,无论是国家、企业还是个人,也无论是高耗能行业、其他产业还是居民生活,都必须树立节能环保的意识和理念,使之成为一种常态化的生产方式、生活方式,才能真正建立起节约能源、社会可持续发展的长效机制。■

节能的国际经验

面对日渐加剧的能源危机和环境恶化问题,通过节能降耗,提高能源使用率的方式化解危机已在全球范围内获得广泛认可。近年来,我国推进低碳经济的步伐不断加快,并取得显著成效,但作为一个发展中的大国,面临的困难和挑战仍相当严峻。因此,有必要在立足本国国情的基础上,因地制宜地研究并借鉴一些其他国家的有益经验。以下摘编一些国家的节能做法。

美国:立法促进节能消费

美国是世界上最大的能源消费国。20世纪70年代的能源危机导致美国

经济大衰退,促使美国的法律法规就能源消耗和污染标准进行严格、详细的限制。2005年8月,美国公布了新的能源法案,除了鼓励美国本土的能源生产之外,还从立法上提出了促进消费者节约能源,使用清洁能源的可行措施。

该法案提出,在未来10年内,美国联邦政府将向全美能源企业提供146亿美元的减税额度,以鼓励石油、天然气、煤气和电力企业等采取清洁能源和节能措施。

对于消费者,新法案推出了13亿美元的个人节能消费优惠预算方案,鼓励人们使用太阳能等。消费者购买家用太阳能设施开支的30%可以用来抵税。政府还将对购买汽油—电力混合动力汽车的消费者、在住宅中使用节能玻璃和节能电器的居民减免税收,甚至居民在住宅中更新室内温度调控设备、换节能窗户、通过维修制止室内制冷制热设施的泄漏等,也可获得全部开支10%的减免税收优惠。针对空调、冰箱等高耗能家用电器的生产,新法案明显提高了节能标准。同时,为了更有效地利用阳光,缩短电灯照明以及家电使用的时间,新法案还规定,从2007年起,美国将原有“夏令时”的时间再延长4周,使美国全年的“夏令时”长达七个月。

英国:推动节能市场化

英国是低碳经济的倡导者和先行者,也是最积极推动低碳经济发展的国家之一,因此英国政府一直以来非常重视节约能源。从2001年开始,英国的所有工业、商业和公共部门都要



美国许多别墅屋顶装有太阳能电池板,十分节能环保

缴纳气候税,依据其煤炭、油气及电能等高碳能源的使用量来计征,如果使用生物能源、清洁能源或可再生能源则可获得税收减免。为保持高能耗企业竞争力,英国政府推出气候变化协议,对那些愿意提高能效或减少排放并达标的企业给予税收折扣。

作为欧盟碳排放交易机制的主要参与国,英国十分注重发挥市场作用,积极借助“碳信贷”交易机制,促使企业尽量降低碳排放量,同时鼓励企业将自己的碳减排量拿到市场上在企业间进行出售,以赢得巨大的经济利益。

在节能减排技术的创新和应用上,英国政府出台了《低碳交通创新战略》,要求全国陆海空交通工具实施低碳化战略,像汽车低碳技术市场化的近期目标是实现新型发动机、混合动力、生物燃料、新型轻质材料技术的市场开发推广,远期目标是第二代生物燃料技术、全电动汽车、燃料电池等



2008年6月18日,英国中西部的Stroud小镇,路易斯·贝利在使用由再生烹饪用油制成的生物燃料给汽车加油

新型交通工具。寻找新能源和可再生能源是英国实施节能减排的重要战略举措,太阳能、风能、热电联供技术在英国应用较为普遍。

俄罗斯:能源大国的转型

俄罗斯是个资源能源比较丰富的国家,因为有着得天独厚的优势,所以几十年来俄罗斯的发展,尤其是工业方面的发展都还是粗放型的发展模式,能源资源价值被严重低估,浪费严重,产业结构不合理,公民的节能意识淡薄。苏联解体之后,俄罗斯的各届领导人虽然也都提出过要完善产业结构,提高能源资源利用效率,提出了未来俄罗斯能源发展战略目标和联邦专项提高能效的项目,甚至出台了提高能效方面的法律法规,但是这些项目和法律由于国家监管部门管理体系不健全、财政拨款力度不够、公民节能与提高能效意识淡薄等原因未能取得进一步的发展。

2009年11月18日,俄罗斯联邦议会通过《节能法》,为俄罗斯重新步入全球节能行动迈出了第一步,此后由国家各部委和机关按照《节能法》的要求陆续制定了联邦级节能计划和

项目,并在试点城市和地区广泛地开展起来。俄罗斯国家拟定了“节能城市”、“节能社会单位”、“算一算省一省交一交”、“小型高效动力”、“新光明”和“新能源”六个联邦级的节能项目。2010年5月中旬,俄罗斯总统梅德韦杰夫下令评估地方机构在节能和提高能效方面的工作质量。评估项的内容里又补充了地区总耗电量,能量表的使用情况,可再生能源使用所占的比例情况,高层住宅楼暖气、天然气和水的消耗比率,地区用于节能项目的财政支出情况等。一场“节能革命”正在俄罗斯全面展开。

日本:多种财税政策鼓励节能

由于本土能源极度匮乏,几乎所有的石油、天然气和煤炭等能源都依赖进口,促使日本必须在节能上做足文章,提高能源使用效率。

为此,多年来,日本政府采取了一系列措施和政策,鼓励用能单位积极节能。其中,支持节能的财税政策主要是资金补助、基金支持、税收优惠及融资促进等政策。节能基金主要是通过征收石油煤炭税来支持节能事业。一是实施税制优惠。即日本政府对使用

息贷款制度。对引进节能设备的单位实施低息贷款。工厂进行节能改造和实施节能技术开发项目,向商业银行贷款,政府将为项目贷款进行担保。三是补助金制度。对企业引进高效锅炉、高效热水器等节能设备国家提供补助。2008年日本又出台了新能源补助金制度,对节能和新能源项目给予补助(总计60项),例如家庭安装太阳能,每家安装费用大约300万日元,日本经济产业省补助三分之一。四是政府优先采购节能产品。没有达到领跑标准,不能列入政府采购目录。五是建立表彰机制。对于节能工作出色的企业开展多个奖项,起到了很好的推动作用。

新加坡:发挥政府的节能示范作用

新加坡特别重视政府公共部门的能源消费状况,有针对性地出台了公共机构节能导航计划,努力提高利用效率。作为财政部领导的公共节约运动的一个组成部分,该计划的目标是在政府部门及公共场所执行节约能源的合同,以便提高能源效率。执行上,计划采取共享型和担保型两种节约能源合同的执行模式。“共享节能型”是由指定的能源供应公司推荐一套能源节约措施,并负担安装使用费,节能效果显现出来后,能源供应公司将按固定比例,从节约的费用中提取相应的金额作为补偿。“担保节能型”是指执行节能的费用由政府机构负担,能源供应公司提供担保,保证它提供的措施将获得事先承诺的效果。如果收不到预定节能效果,超出的能耗费用将由能源供应公司负担。

根据这一计划,新加坡环境和水资源部、民航局、财政部等8家公共部门作为首批试点单位,率先引进信誉良好、业绩出色的能源供应公司,对自身的能源消费进行详细的评估,签订合约,实施节能措施。★

(本刊记者张维炜收集编辑)



2009年7月1日,日本东京,售货员向顾客宣传日本政府推出的节能家电补贴制度

列入目录的111种节能设备实行特别折旧和税收减免优惠,减免的税收约占设备购置成本的7%。政策性银行给予低息贷款,以鼓励节能设备的推广应用。二是低



2010年12月20日下午,十一届全国人大常委会第十八次会议举行第一次全体会议,全国人大法律委员会副主任委员李重庵作关于非物质文化遗产法草案修改情况的汇报。12月21日上午,十一届全国人大常委会第十八次会议分组审议非物质文化遗产法草案。常委会组成人员及列席代表在审议中从不同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。

境外组织和个人来境内调查不可等闲视之

文/ 白景富



非物质文化遗产法草案第15条规定,境外组织在中华人民共和国境内开展非物质文化遗产调查的,应当与境内非物质文化遗产学术研究机构合作进行,并报经省级以上文化主管部门批准。境外个人在中华人民共和国境内开展非物质文化遗产调查的,应当报经县级文化主管部门批准。

我认为,对境外组织和个人到境内调查不能等闲视之,如果说今后出现问题,可能主要发生在这方面,无论从历史还是现实上,都应高度重视。因此,仅仅这么一条笼统地规定是远远不够的。这里存在几个问题。一是境外的组织到境内调查怎么办?二是境外的个人到境内调查怎么办?三是境内的组织和个人同境外的组织和个人联合合作进行调查怎么办?这包括谁批准、批准后调研行为监督、调研后的把关、实物是否批准出境等。我建议把权限都收归到省级文化主管部门,不管是组织还是个人,不管是合作还是其他的情况,都由省文化主管部门来批准,同时报中央文化主管部门备案。省级以下文化部门应加强监督检查责任。我的意见是这个权限要上收,要把好关。这一条不是简单地对文字进行修改,而是要在内容上更加全面、更有针对性,避免今后在这个方面出现大问题。✘

具有科技内涵的非物质文化遗产要谨防流失

文/ 程津培



非物质文化遗产法草案第15条规定,境外组织在中华人民共和国境内开展非物质文化遗产调查的,应当与境内非物质文化遗产学术研究机构合作进行,并报经省级以上文化主管部门批准。境外个人在中华人民共和国境内开展非物质文化遗产调查的,应当报经县级文化主管部门批准。现在非

物质文化遗产的内涵、外延都有所扩大,甚至也包括了中医药的内容,而第15条中规定境外组织与境内合作进行非物质文化遗产调查的,只经过某一级政府的文化部门来批准,就显得不够严谨了。比如传统中医药已被列入非物质文化遗产的范畴,而中药的炮制是一种非常特殊的技术,中医的非药物治疗方法属于中医的核心内容。如果这些中医药的核心内容被境外的组织,甚至分散到以个人名义来进行调查,而且只需要得到县一级文化部门的批准,这就有可能出现知识产权保护的重大问题。建议在第15条中增加规定,对于不是完全属于纯文化概念的,而是像中药的炮制和中医技法这类具有明确科技内涵的非物质文化遗产的保护,应该通过与其相对应的政府业务部门进行审批,而不要过于绝对化地将其只是当作文化主管部门一家的责任。✘

要给传承人加上“条条框框”

文/ 朱永新



对于非物质文化遗产代表性传承人符合条件中的“积极开展传承活动”，应该改为“能够正常开展传承活动”。因为现在评传承人，包括评大师，评出来的很多都是领导干部、厂长、经理，甚至当地的县长、市长等，都可以被评

为传承人，业界对此反映很大。所以，要防止无法正常开展传承活动的人挤进传承人的队伍，仅仅提“积极开展”是不够的，应该是“能够正常开展”，这样规定较清晰。

关于非物质文化遗产代表性项目的代表性传承人的义务应该加上“定期报告开展传承工作的情况”。既然是传承人，那就应该有义务，就应该定期报告开展传承工作的情况。

在对非物质文化遗产的传承保护中，很多领导玩忽职守，政策不到位，资金不到位，人为干涉传承项目和继承人评审工作。建议对在非物质文化遗产保护中玩忽职守、滥用职权徇私舞弊的领导和工作人员，依法给予处分。非物质文化遗产的保护工作，不仅仅是文化部门的责任，同时更是包括地方政府领导在内的各级领导的责任。✘

防止对非物质文化遗产的过度商业化开发

文/ 达列力汗·马米汗

国家鼓励和支持开发利用有代表性的非物质文化遗产项目，但对于有些消极的东西尽管其在有些地方也有一定代表性，也不能支持，更不能鼓励；现在社会上已出现不少不良东西，例如：现在一些古迹、古墓的商业性开发就产生了一些不良影响。

因此，对非物质文化遗产要防止过度商业化。因此，建



议在对非物质文化遗产有效保护的基础上，国家鼓励和支持有积极教育作用的具有代表性的非物质文化遗产项目进行开发、利用和创新。对于只出于经济利益考虑的非物质文化遗产的商业化开发，不应该鼓励。✘

“科学价值”不能等同于文化价值

文/ 侯建国

非物质文化遗产法草案第20条规定“公民、法人和其他组织认为某项非物质文化遗产具有重大历史、文学、艺术、科学价值的，可以向省、自治区、直辖市人民政府或者国务院文化主管部门提出列入国家级非物质文化遗产代表性项目名录的建议”。我认为，文化遗产是否具有科学价值的提法是需要



斟酌的，按通常的理解，科学是客观世界事物本质和规律的知识体系，是新知识替代旧知识的过程，旧知识是没有科学价值的。比如哥白尼的日心说，当时有重大科学价值的，但现在不具有了。虽然他的手稿是重要的科学历史文物，但不具有科学价值。有科学价值的文化或知识是不需要保护的，因为我们还在用。这和艺术不一样，流行音乐和昆曲都具有相互不可替代的艺术价值，但流行音乐不用保护，而昆曲可能需要保护。建议把有关文化遗产中的“科学”和“科学价值”去掉，避免一些非物质文化遗产片面强调它的科学性和科学价值而引起争议，甚至是迷信的传播。✘

老年人定期体检费用 应报销

“将老年人健康体检纳入医保当中,将防病也作为医疗重心。”北京市人大代表余晓辉代表建议说。余晓辉代表介绍,自己在东城区疾病预防控制中心工作,所以更关注疾病预防和老年人的生活问题。

她分析:“现在北京市老龄化趋势比较明显,在社会保障的发展下,老年人看病时都能享受政府医保政策。但比起看病,疾病预防同样重要,从只关心老人看病转变到关心老人健康,这是一个意识转变的问题。像我们现在将大量的政府补贴用在治病上,完全可以帮助老人们提前预防疾病。老人不用看病,既减轻了他们的负担,也减轻了政府的负担。”

余晓辉认为,老年人去体检机构进行健康体检时,相关部门可以按照老人年龄的不同,规定出老人能够享受医保政策的体检项目、规定每年老人可以报销的体检次数,并加强对体检机构的监管。“通过及时发现老人健康的问题,从‘小病’治起,从而进一步节省治疗成本。同时作为身体较弱的老年人,还避免了他们去医院挂号体检单项的流程,方便老人。”

社会养老需政府引导 社会资本介入

北京市人大代表、北京工商大学经济学院教授李友元建议,政府应当通过政策,通过财政税收的支持引导更多的资本、机构、部门甚至更多的个人进入养老服务体系。

目前社会人口老龄化呈现加速发展态势,老龄人口日益庞大,李友元指出:“面对这样的老龄化的社会,所有的养老机构都由政府来负担是不现实的,所以希望社会资本进入。”据悉,社会养老目前仅占全部养老方式的10%,被网友形容为“一床难求”,李友元介绍说,目前服务和硬件较好的养老机构,每个月收费都高达5000元左右,这个价格对于相当一部分老

年人来说是无法承担的,另外的每月一两千元的养老机构,条件又不太好。

李友元提出,我们进入老年社会后,应能“养得起老”,因而需要更多养老机构帮助老人在居家养老之外还能够有其他养老的去处。什么样的养老机构费用我们承担得起?政府应对养老机构提供什么样的标准?李友元建议,政府应对市、区、县级以及民间资本举办的各类养老机构和他进行全面的调研。

李友元分析说,养老机构如果纯粹依靠市场化运作,必须社会价值很高,既要保证提供好的服务,同时又能够维持基本运行,如果由政府资助一些有经验的机构,“对于社会资本来说空间很大”。李友元表示,如果把养老服务做成比较大的市场,就可以把市场做大形成产业,但他也指出:“这块市场跟别的市场不一样,需要很好地研究怎么做。”

“人人都会老”,随着人口老龄化加速发展,养老服务的市场也会越来越大,但老年人本人的经济能力跟家庭或子女的经济能力还是不同的,因而可能产生不同的需求。李友元说:“总体来说,养老服务市场不能与其他市场一样进行单纯的盈利性的操作,而需要政府在财政、税收方面有所体现,通过免税、财政补助或者其他的方式给企业引导。”

建议修改公益事业捐赠法 规范公益事业捐赠

针对当前公益事业捐赠中的挪用募捐、诈捐等问题,全国人大代表、安徽省亳州市人大常委会副主任徐景龙建议,应当尽快修改公益事业捐赠法,明确执法主体、募捐发起人资格和准入条件等,规范公益事业捐赠活动。

徐景龙说,随着社会发展,公益事业捐赠法遇到了一些问题,如募捐主体的多元性,募捐方式的多样性,募捐款物使用的随意性等,出现了多头募捐、频繁募捐及侵占募捐款物等问题。究其原因,一是没有明确执法部门,公益事业捐赠活动管

理混乱;二是没有明确社会募捐主体。虽然接受捐赠的主体进行了明确,但没有明确募捐发起人的资质、义务等。此外,公益事业范围过于狭窄、未能建立起捐赠人监督捐赠财产使用情况的保障制度及法律救济渠道,法律责任不够明确。

徐景龙建议,一是应明确民政部门作为执法主体,同时限制其作为接受捐赠的主体。二是界定募捐发起人的募捐资格和准入条件,对受赠主体、捐助人和受助人三方各自的法律地位和权利义务作出规范。三是调整扩大公益事业范围。四是规定接受捐赠的单位或政府应该建立捐赠人直接查询捐赠财产的捐赠情况、使用情况的制度,完善法律救济制度,明确相关单位和个人的法律责任。当受赠人违背赠与人的意愿时,赠与人应享有撤销赠与的权利,还应专门规定侵犯捐赠财产行为的法律责任。

此外,还应明确规定捐赠物资的优惠措施。捐赠法仅就企业和个人所得税以及境外捐赠方面优惠作了规定。事实上,捐赠物资是国内公益事业常有的捐赠,但捐赠物资不能直接开具现金收据,抵扣税就会出现障碍,很难解决捐赠物税收优惠问题。捐赠物资价格核定也缺乏法律依据,就更为捐赠物优惠增加了难度。最后,还应明确公益性诉讼主体。对于社会捐助引起的案件,法院往往根据“不是利害关系人”不予受理,从而使公益性监督缺少社会和广大群众的监督。

建议未成年人刑事犯罪 单独立法

未成年人犯罪罚金往往“子债父还”,法院难以执行;审前羁押时,看守所内“交叉感染”现象也较为严重……针对这些问题,全国人大代表、四川省高法院院长刘玉顺呼吁:单独制定未成年人刑法、刑事诉讼法,以充分满足教育、矫治未成年人犯罪的特殊需要。

刘玉顺称,我国在开展未成年人刑事司法工作时,都以刑法和刑事诉讼法



张自川/摄影

四川内江“圆桌审判”未成年人犯罪案件

作为最主要的法律依据。但这两部法律基本是针对成年人犯罪而设计的,涉及未成年人的专门规定仅有两条零一款,且早已滞后于司法实践。

他说,未成年人犯罪“校园强索”案件占了相当大比例。刑法规定,抢劫罪的法定起刑点为三年,“多次抢劫”的应在十年以上量刑。司法实践中一般把3次视为“多次”。而未成年人抢劫案一般抢劫情节较轻微,但达到三次以上的情况比较普遍,据此量刑明显过重。此外,由于犯罪的未成年人没有个人财产,罚金实际上是由父母承受,不仅违反罪责自负原则,相当部分判决也无法执行。

同时,未成年犯罪嫌疑人辨别是非能力较弱,但我国较少采取取保候审、监视居住等非限制人身自由措施,而是不加区别地将其与成年人一同羁押,导致看守所“交叉感染”现象较为严重。✘

加快培养低碳建筑人才

发展低碳建筑这一新兴产业,既是建设生态型城市的要求,也是建设创新型城市的需要。

杭州市人大代表崔新明认为,发展低碳建筑,人才是关键。他建议,要制定和实施政府层面的低碳人才发展战略,

建立相应的人才机制,切实加大人才培养,尤其是领域内领军人物的选拔与培养,培养一个,带动一批。

他认为,应该对现有建筑行业中的研发、设计、建设、施工等单位的人才进行一次全方位的摸底,发现和选拔低碳建筑技术性人才,从而让这些人才在低碳建筑发展中快速发挥作用。

崔新明说,低碳建筑涉及技术、经济、管理、人文等方方面面,低碳建筑人才需要根据行业特点进行针对性选拔、培养与评价,同时还应实行理性培养和前瞻性的培养。

对低碳建筑人才加强培养力度也很重要。崔新明说,无论是低碳建筑专业技术人才还是管理人才,可以通过学习、座谈、交流、考察、项目支持等多种形式予以专门培养。通过各种方式,尽快培养和建立一支适合社会发展需要的高水平的低碳建筑研究与应用人才队伍。✘

应立法监管餐厨垃圾

许多喜欢吃火锅和麻辣烫的人十分担心火锅汤料中可能会有地沟油。其实,不光是个别火锅店有地沟油的存在,某些餐馆、酒店、超市也有地沟油的存在。如何管理?宁夏回族自治区人大代表赵敏呼吁尽快立法管理餐厨垃圾,从源头上抓食品安全。

赵敏代表一直热衷于公共事业的调查和研究。“我是从2009年起重点关注食品安全问题的,当时到基层调研后发现食品安全的形势十分严峻。”赵敏告诉记者,从那以后,她陆续到当地的一些酒店、餐馆和超市调查,看到酒店、餐馆对餐厨垃圾的管理相当混乱,一些小超市卖的类似麻辣串的东西,用的油大多来自地沟油。“看到了整个利益链条,你才会觉得现状触目惊心。”

调查中,赵敏了解到宁夏在餐厨垃圾的处理方面起步并不晚,银川市有专门的公司来处理餐厨垃圾,但他们收的餐厨垃圾很少。不少餐馆虽与该公司签

订收购协议,暗地里却将餐厨垃圾卖给地沟油的加工者们。“地沟油、泔水油走上餐桌的几率越来越高,关系到我们每一个人。”

为此,赵敏代表建议成立餐厨垃圾管理执法机构,核定执法人员,专门从事餐厨垃圾和地沟油的管理工作。加大对餐厨垃圾收运环节的监管,建议政府对餐厨垃圾的收集、运输和处置工作进行成本核算,参照青海省西宁市的做法,给企业予以补助。建立执法联合抄报制,对非法从事加工和使用泔水饲养畜禽的行为予以坚决打击,向社会公开。✘

谨防新生代农民工成为双重边缘人

“既融不进城市,又不喜欢农村,这是很多新生代农民工心态的真实写照。”来自深圳的广东省人大代表魏小明不无忧虑地说,现在很多农民工是城市和农村的“双重边缘人”。新生代的农民工对现代城市文明充满了渴望,但由于收入、住房等现实因素,他们很难真正留在城市里;而另一方面,他们又不大可能像他们的父辈那样,最终回到农村。由此,两头不靠岸,容易引发很多社会问题。

城市的发展已经离不开农民工。谨防新生代农民工成“双重边缘人”,有必要继续加大对农民工的关爱力度。身为农民工代表的魏小明建议,进一步加大培训力度,全面提升新生代农民工整体素质。稳定就业是新生代农民工的基本需求,促进就业的关键是提高其就业能力,而素质和技能培训是提高新生代农民工就业能力和综合素质的重要一环。此外,要解决新生代农民工漂泊不定的状态,在完善农民工住房保障方面也应有所突破。同样是农民工代表的张志亚代表认为,加快构建合理的薪酬分配体系、为农民工子女提供公平的教育机会,同样是当务之急。✘

“十二五”时期 我国经济发展面临的挑战

文 / 尹中卿



全国人大财经委副主任委员尹中卿

党的十七届五中全会明确提出，“十二五”时期“我国仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，既面临难得的历史机遇，也面对诸多可以预见和难以预见的风险挑战。”这是中央在深入分析世情和国情深刻变化、准确把握我国

经济社会发展阶段性特征基础上做出的重要判断。

近一段时间，人们对“十二五”时期我国面临的历史机遇讲得比较多，认为国际金融危机并没有改变我国经济发展的有利条件和长期向好趋势。今后5年，我国经济发展的外部环境相对稳定，国内资金相对充裕，工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化发展的动能充足，宏观调控政策回旋余地较大。“十二五”规划实施将给我国经济发展注入新的活力和动力，经济结构将进一步优化，经济发展方式将加快转变，我国国民经济继续保持平稳较快增长的前景看好。

我十分赞同这些判断，但更愿意分析在重要战略机遇期所面对的诸多可以预见和难以预见的风险挑战，也算是“盛世危言”。回顾30多年来的发展历程，

机遇总是与挑战并存。机遇不说跑不了，而忽视挑战则有可能错过机遇，甚至会丧失机遇。当然，分析挑战可以有多个角度、多种分类，目前大家比较关注物价上涨、房地产调控、人民币升值、地方债务等问题。本文试图从更加

宏观的角度，探讨“十二五”时期我国经济发展面临的挑战。这些挑战有可能是压力，是失衡，是缺陷，是约束，是困境，是陷阱。只要我们增强忧患意识，主动适应环境变化，认清挑战，直面挑战，应对挑战，下大力气解决深层次矛盾和问题，这些挑战就会成为不可多得的历史机遇，我们完全能够抓住机遇，用好机遇，赢得机遇。

第一个挑战：特色老二的压力

2011年适逢辛亥革命100周年、中国共产党成立90周年。过去100年特别是建党90年来，中国人民一直在探寻强国富民的道路。建国60多年特别是改革开放30多年来，我国经济发展取得了举世瞩目的成就。回顾过去5年，在自然灾害次第发生的情况下，我国经济因国际金融危机冲击遭遇了增速下滑、通胀与通缩轮番登场、人民币对外升值与对内贬值的考验，顺利完成了“十一五”规划的任务，社会生产力快速发展，综合国力大幅提升，国际地位和影响力显著提高。2006—2010年，国内生产总值从20万多亿元增加到39万多亿元，年均增长10%以上，经济总量从世界第五位上升至第二位，2006年超过英国，2007年超过德国，2010年超过日本。人均国内生产总值2006年突破2000美元，2008年突破3000美元，2010年接近4000美元。财政收入突破8万亿元，年均增长超过20%，5年期间翻了一番。粮食总产量连续4年

超过1万亿斤,钢、煤、水泥等主要工业产品产量多年稳居世界第一位。外贸进出口总额跃居世界第二位,货物出口总额跃居世界第一位,外汇储备连续5年雄据世界第一位。我国在世界银行的投票权、在国际货币基金组织的份额双双上升到世界第三位。经历了数百年衰落和迷惘、一百多年抗争和奋斗之后,我国经济总量终于进入世界第二位,中华民族迎来了伟大复兴的曙光。

自工业革命以来,全球经济中心和重心已经发生过几次更替,每次更替都是在西方内部转移。即使具有基本相同的经济体制、政治架构和文化背景,但每次更替和转移也很不容易。老二超过老大、老三追上老二,往往要经历长期竞争和缠斗,有时甚至还有残酷的战争。远的不说,上世纪全球经济中心和重心从英国转移到美国,实际上是两次世界大战的结果。而这两次世界大战,无不是围绕着争夺资源、经济利益和政治霸权而展开的。美国获得世界老大地位以来,先是纠结老二以下诸国通过“冷战”击退苏联的挑战,后是联合老二以下诸国用“广场协议”等手段约束日本发展。历史事实证明,老二的位置十分尴尬,“超二”“赶一”既面临前后夹击的“压力”,又遇到来自各个方面的“麻烦”。

当今世界,关于中国崛起的讨论已经有一段时期,“中国崩溃论”与“中国威胁论”此起彼伏。进入新世纪之后,自“九一一”恐怖袭击和随后的伊拉克战争、阿富汗战争,以及新经济泡沫破灭、亚洲金融危机和国际金融危机,以美国为代表的西方发达国家开始走下坡路。以这次国际金融危机为标志,伴随着经济增长重心向发展中国家特别是中国转移,世界性权力关系正在发生结构性变化。改革开放30多年来领先全球的经济增长率,新中国成立60多年积累起来的经济分量,中国因素已经并将继续深刻改变传统的世界格局。由于我国坚持中国特色社会主义道路,经济体制、政治架构和文化背景与占统治

地位的老大、老三、老四、老五等等西方发达国家有天壤之别,中国要站稳世界老二的地位,发展特色老二的实力,通过和平崛起实现中华民族伟大复兴,将会遇到前所未有的“压力”和“麻烦”。

未来一个时期,国际经济形势更加错综复杂,世界经济治理体系也面临新的调整。面对中国地位的变化,西方发达国家显然没有足够的心理准备,一些国家并不甘心逐渐衰落。迄今为止,西方发达国家许多金融机构还有大量损失尚未减记,引发此次国际金融危机的深层次矛盾还没有根本解决。美国经济虽然实现了正增长,但还不够稳定。发端于希腊、葡萄牙、爱尔兰、西班牙的主权债务危机,依然在拖累着欧洲经济复苏。日本经济1991年开始的资产泡沫破裂引发的全面金融危机导致近20年来长期的经济萧条,至今没有太大恢复。发达经济体在较长一段时期内只能在低位徘徊,短期难以再现昔日辉煌。随着我国在整个世界经济中分量和地位的上升,针对我国的国际压力明显加大,贸易保护主义有所强化,人民币升值压力预期日趋加重,“热钱”大量流入,加上非经济因素干扰不断增多,导致我国经济发展的外部环境更加严峻。在度过国际金融危机最艰难阶段之后,对中国突出贡献的赞誉言犹在耳,“同舟共济”的承诺还信誓旦旦,以美国为首的西方国家已经迫不及待地开始防范、围堵、遏制中国。撇开政治、军事、外交不说,单是在经济上就有许多动作。近来,西方发达国家把货币贬值作为促进刺激经济的重要手段,继欧元大幅贬值后,美元也大幅贬值,日本强力干预汇市。不久前,美国参议院通过一个强迫人民币升值的法案,威胁将征收27.5%的关税。几个月前,美国再次推出第二轮量化宽松货币政策,企图通过美元贬值冲销美国债务。由于美元既是国内货币,又是国际货币体系中的主导货币和储备货币,美元贬值肯定造成全球性通货膨胀。面对错综复杂的形势,

我们要迎难而上,有效化解各种矛盾和潜在风险,积极参与全球经济治理和区域合作,推动国际经济秩序朝着更加公正合理的发展方向发展。

第二个挑战:需求结构的失衡

改革开放以来,我国经济增长主要依靠投资和出口需求拉动,消费尤其是国内居民消费成为经济发展中的最大“短板”。这次国际金融危机冲击,再一次暴露出需求结构失衡的问题。

1、出口导向型发展模式难以为继。改革开放以来,我国及时抓住经济全球化发轫之初的大好机遇,创造性地用好用足了加入世界贸易组织的有利条件,充分发挥廉价劳动力、土地和资源低成本比较优势,主动承接发达国家和地区的产业转移,通过“两头在外”的出口导向型发展模式,实现了经济起飞。1978—2010年,我国对外贸易平均增速约为20%。上世纪90年代,我国外贸依存度达到40%左右,2007年达到66.2%。2010年出口总额高达15.78万亿元,超过国内社会消费品零售总额,货物出口跃居世界第一。这次国际金融危机拖累外部市场需求萎缩,表明我国作为一个大国,不可能长期把经济发展的基础主要奠定在出口需求上。由于全球分工体系格局日趋稳定,发达经济体在这场危机中加速调整外部不平衡,全球供需结构正在发生重大变化,贸易保护有所抬头,加上国内劳动力和资源成本上升以及人民币升值压力的制约,未来我国出口难以再现前些年持续快速增长的风光。

2、经济增长过度依赖投资潜藏风险。长期以来,我国经济增长过度依靠投资需求推动,增加投资成为驱动经济高速增长的主要手段。1978—2010年,资本投入年均增长超过11%,年均贡献率达到50%以上。2003—2008年,投资率年均超过42%。为应对国际金融危机冲击,我们把扩大政府公共投资作为刺激经济增长最主动、最直接、见效最快的手段,2008—2010年仅中央政府就新

增公共投资1.26万亿元,推动全社会固定资产投资达到67.58万亿元,其中2008年17.28万亿元、2009年22.48万亿元、2010年27.81万亿元,分别相当于同期国内生产总值的55%、67%、70%,2009年投资对国内生产总值增长的贡献率高达95.2%。一些地方政府为投资而投资,基础设施过度超前。因扩大投资也加剧了产能过剩和信贷扩张,产生了地方债务和通胀压力等消极后果。

3、消费不足是内需的最大顽症。改革开放以来,尽管居民消费保持了较快增长,但却低于同期经济增长,更低于投资增长和净出口增长,消费与投资失衡越来越严重。由于居民消费慢于经济增长,使居民消费率呈不断下降的趋势。1978年居民消费率为48.8%,2009年下降为35.1%,下降了12.7个百分点,远低于美国的70.1%,也低于印度的54.7%。近两年来,虽然我们采取许多措施扩大国内居民消费,但效果并不明显,2010年社会消费品零售总额扣除价格因素后实际增长比2009年还回落2.1个百分点。由于市场不成熟,未来消费市场还存在由外商和舶来品主导的危险。

“十二五”时期,怎样驾驭消费、投资、出口“三驾马车”,实现从投资大国、制造大国、出口大国向消费大国转变,下大力气降低投资率,稳定出口率,提高居民消费率,优化投资结构和消费结构,推动出口贸易从规模扩张向质量效益提高转变,就成为需求结构性改革的重要任务。

第三个挑战:产业结构的缺陷

建国之后,我国经济发展从工业化起步,更多依靠第二产业主要是制造业拉动经济增长,产业结构明显偏重第二产业。改革开放以来,我国开始逐步摆脱农业基础薄弱、工业发展水平较低、服务业发展严重滞后的局面,但还存在一次产业不稳、二次产业不强、三次产业不大的问题。

1、第一产业不稳。建国以后特别是改革开放以来,第一产业的地位得到加

强,但农业、采掘业等基础产业抗风险能力较低等问题还没有根本解决。我国是一个传统的农业国家,实现工业化和城镇化,关键是改变农业生产方式、强化农业基础设施、提高农业劳动生产率,而不是削弱农业。我国人均耕地1.38亩,仅相当于世界平均水平的40%,要以占全球7%的耕地养活人类22%的人口。对于我国这样一个人口大国来说,现代农业的中心功能就是确保粮食安全。目前,农业基础设施、农业劳动力科技文化素质、农业组织化程度、农业科技推广服务、农业管理体制等方面还不适应现代农业发展的要求,随着城镇化、工业化快速发展,农业生产成本持续攀升、种粮比较效益偏低、农民增收仍然困难,已经影响到了粮食安全保障水平。

2、第二产业不强。长期以来,我国比较重视制造业和重化工业发展,传统制造业比例偏大,现代制造业比例偏小;普通资源型产业比例偏高,技术含量产业比例较低;重工业增速持续快于轻工业,钢铁、电力、有色、化工等重化工业高速发展。目前我国虽然逐步成为全球制造业大国和“世界工厂”,但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,在全球产业链上仍然处于中低端,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,缺少自主品牌和知名品牌,管理方式粗放,制造业大而不强的问题十分突出。这次国际金融危机使产能过剩问题暴露无遗。在实施一揽子计划过程中,一些本该淘汰的落后产能又恢复生产,在压缩库存同时,又出现了新一轮产能过剩,部分产业出现逆向调整,致使传统的粗放式扩张重新显现。

3、第三产业不大。“十一五”时期,我国第三产业虽然实现了较快发展,但总体上仍然明显滞后。2010年,服务业增加值占国内生产总值的比重从2005年的40.5%增加到42.9%,提高2.4个百分点;服务业就业人数占就业总人数的比重从2005年的31.4%增加到

34.8%,提高3.4个百分点;但并没有完成“十一五”规划提出的分别提高3个和4个百分点的目标要求。服务业增加值占国内生产总值的比重低于世界平均69%的水平,更低于经济发达国家平均72%的水平。服务业就业人数占就业总人数的比重与国际水平比较差距更大。服务业内部结构也不合理,2009年,交通运输仓储、邮电通信、批发零售、住宿和餐饮等服务业部门增加值在服务业中占比仍高达36%,生产性服务业和现代服务业发展缓慢,服务业供给能力和水平难以满足经济社会发展的需要。

世界各国产业结构演变的基本趋势,都是从第一产业依次向第二产业、再向第三产业转移。目前,为走出金融危机阴影、抢占未来发展制高点,各国争相布局战略性新兴产业,支持新能源、新材料、生物医药等领域创新发展,对我国产业结构调整的压力进一步加大。“十二五”时期,我国只有加快转变经济发展方式,使经济增长建立在三次产业协同带动的基础上,建立在主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新的基础上,才能从根本上解决产业结构、技术和管理等方面的问题,才能在未来国际竞争格局中赢得主动。

第四个挑战:要素结构的约束

经济高速发展依赖大量的能源、土地、矿产等资源,也会给环境和生态带来负担。从要素投入结构看,人口红利面临拐点、资源趋于不足、生态环境承载能力脆弱已经成为我国基本国情的新特征。发达国家在几百年工业化、城镇化过程中分阶段出现的人口、资源、生态环境问题在我国现阶段集中出现,已成为影响我国经济可持续发展的约束因素。

1、人口红利面临拐点。经过多年艰苦努力,我国有效控制了人口的过快增长,进入世界低生育水平国家行列,人口数量问题已经转变为质量问题和老龄化问题。在人口质量方面,最主要是由于严格控制生育,城市生育率降下来较大,但

农村超生人口却比较多,加之教育难以及时跟上,影响新出生人口素质。在人口老龄化方面,2000年第五次人口普查表明,65岁以上人口已达到8800多万人,占人口总数6.96%,2005年底全国1%人口抽样显示,65岁以上人口超过1亿人,占总人口数7.7%。我国在不到20年时间内便进入发达国家近百年才出现的人口老龄化状态,成为老龄化速度最快、老年人口最多的国家。在未来10年内,我国65岁以上人口将达到1.12亿,占总人口12%左右。未富先老的人口结构,少子化与老龄化“双鬼”拍门,对我国经济社会发展提出严峻挑战。

2、资源趋于不足。虽然我国“地大物博”,但主要资源人均占有量明显低于世界平均水平,更低于发达国家平均水平,甚至还低于低收入国家平均水平。长期以来,我国经济增长建立在大量消耗能源、原材料基础上。2009年,单位国内生产总值能耗是世界平均水平的2.3倍、美国的2.9倍、欧盟的4.3倍、日本的4.9倍。主要资源性产品消费占全球总消费的比重,明显大于国内生产总值占全球经济的比重。2010年,我国国内生产总值占世界总量的8.5%,但消费的铁矿石、粗钢、氧化铝和水泥占世界消费总量的比例却分别达到54%、43%、34%和52%。水资源和土地资源消耗也很大。受价格因素影响,资源消耗的成本压力会越来越大。维持经济高速发展需要尽可能使用有效的廉价资源,但目前价格合理的资源并不多。随着发展标准提高和生活质量不断提高,资源约束日益增强。

3、生态环境承载能力脆弱。与许多发达国家相比,我国经济增长付出了过高过大的生态环境代价。针对“十五”期间节能减排指标没有完成问题,“十一五”规划把节能减排和环境保护指标作为约束性指标。由于没有建立起长期有效机制,为遏止2010年第一季度能耗反弹趋势,在国务院三令五申高压之下,下半年一些地方甚至发生拉闸限电现象,败坏了节能减排的名声。目

前,我国的水、土壤、大气已经部分严重污染,许多地方生态环境严重恶化,一些地方生态环境承载能力已接近极限,原有的高排放发展模式越来越难以为继。“十二五”时期我国仍将处于工业化和城镇化高速发展期,生态环境问题已经成为我国经济发展的“瓶颈”。

近几年来,气候变化已经成为国际斗争的主要内容。在哥本哈根会议上,我国明确提出了到2020年的行动目标。“十二五”规划把大幅度降低能源消耗强度和二氧化碳排放强度作为约束性指标。但也要清醒地认识到,“气候变化”实质上首先是满足发达国家的利益。1997年《京都议定书》签订后,美国一直拒绝加入。奥巴马上任后改变策略,也是为了让发展中国家特别是中国承担义务和责任,通过清洁发展机制获得商业利益。在坎昆会议上,日本要求重新制定游戏规则,就是要强迫中国在“碳减排”上付出代价。最近美国酝酿对风电设备补贴问题进行调查,也是为了与我国争夺市场。由于正处于工业化、城镇化加速发展阶段,主要使用石化能源,对我国更为急迫的威胁是生态修复和环境保护问题而不是地球变暖问题,因此我们要警惕“被气候变化”,同时还要以节能减排为重点,加快构建资源节约、环境友好的生产方式和消费模式,积极发展新能源和可再生能源,推广低碳技术,增加森林碳汇,有效控制温室气体排放,增强经济社会的可持续发展能力。

第五个挑战:城镇化的困境

我国城镇化经历了曲折复杂的发展过程。改革开放以来,城镇化进程明显加快,城镇化率不断提高。到2009年底,我国城镇化率达到46.6%,比1978年提高28.7个百分点。我国用30年时间走完了西方发达国家上百年的城镇化历程,实现了世界史上最大规模的农村人口向城市的转移。同时要看到,城镇化进程中也出现城镇化落后于工业化、人口城镇化落后于土地城镇化等问题。

1、城镇化进程落后。建国以来,我国在推进工业化的同时,严格控制城市发展,影响了城镇化进程。目前世界城镇化率平均已近50%,发达国家一般都在75%以上。2009年底我国城镇化率虽然达到46.6%,但还低于世界上同等经济发展水平国家。根据测算,我国城镇化水平比工业化水平至少低15个百分点。城镇化滞后不仅严重阻碍工业和农业现代化进程,而且还引发了诸如工业乡土化、农业副业化、离农人口两栖化等问题。在城镇常住人口6.07亿人中,不仅包括大约1.6亿在城市流动打工6个月以上的农民工,还包括约8000万在城郊居住生活的农民,还有约4000万因城市扩张被征用土地刚刚转化为城镇户口的郊区农民,将近一半城镇常住人口并没有真正融入城镇生活,并未真正城镇化,实际仍属于“准城市人口”。与老一代农民工相比,“80后”、“90后”农民工更渴望融入城市,新生代农民工备受关注。

2、城镇化质量不高。在城镇化进程中,我国很多大城市是在中小城市基础上发展起来的,中小城市又是在乡镇基础上发展起来的。传统的城镇化模式往往以城镇核心区为中心向周边“摊大饼”扩展,老城区改造“拆”字当头,许多城市重复布局,产业雷同,失去独特风貌和传统形象。一些城市不断修改城市规划“重新定位”,县想壮大成市,市想升格为中心市。据公开资料,目前有100多个城市提出建设“大都市”,有50多个城市在建设“中央商务区”,还有10多个城市在建设“金融中心”。由于城市规模无限制扩大,城市人口迅猛增长,人口和经济活动在城市中心集聚,引发了许多城市病。例如,一些城市能源、资源短缺;一些城市环境污染严重,工业和生活污水、固体废弃物以及废气的排放量大量增加,汽车等交通工具带来噪音污染,建筑玻璃、金属以及景观灯饰带来光学污染;一些城市道路、公共服务设施、地下管网设施、垃圾处理设施、污水处理设施赶不上城市人口快速增长步伐,交通拥

堵,地价房租昂贵,严重影响到城市居民生活质量和身体健康。

3、乡村凋敝衰落。在城镇化进程中,由于一些城市建成区盲目扩张、大规模圈占农地,导致大量农田和自然土地被低密度开发,严重损害农民利益。“土地城镇化”更多反映了土地财政的强大刺激,而不是统筹城乡发展、城乡一体化和新农村建设的真实需求。乡村工业越来越失去竞争力,新兴产业逐步向大中城市和工业园区、新技术开发区聚集。巨大的城乡差距,让许多年轻人不愿再生活在乡村,“产业空心”、“年轻人出走”等因素,造成了一些乡村的凋敝和衰落。

城镇化是解决“三农”问题的根本途径,是推动区域协调发展的强大动力。“十二五”时期,城镇化仍将保持快速发展态势。我们必须遵循城镇化发展规律,注重对城市发展区位、时序、速度、质量进行引导和调控,统筹规划,循序渐进,积极稳妥推进城镇化,把符合落户条件的农业转移人口逐步转为城镇居民,走出一条具有中国特色的城镇化道路。同时还要进一步加强新农村建设。即使城镇化率提高到目前发达国家70%左右的水平,我国仍将有4亿多人口生活在农村。我们必须在工业化、城镇化进程中,同步推进农业农村现代化,全面提升农村基础设施建设和公共服务水平,不断改善农村生产生活条件,建设农民幸福生活的美好家园。

第六个挑战:收入分配的陷阱

“十一五”时期,我国在提高居民收入方面取得重大进展。2005—2009年,城镇居民人均可支配收入平均实际增长10.2%,比1978年增加45倍。全面取消了农业税,国家财政不断增加对农民的各种补贴,农村居民人均纯收入平均实际增长8.3%,比1978年增加近40倍。农村贫困人口从1978年的2.5亿下降到3597万,贫困发生率从30.7%下降到3.8%。居民生活质量逐步提高,城镇居民家庭恩格尔系数由36.7%下

降到36.5%,农村居民家庭由45.5%下降到41%。私人汽车拥有量从2006年2333万辆增加到2009年4575万辆,移动电话用户从4亿户增加到7亿户,2010年更突破了8亿户。

同时也要看到,这些年来国民收入分配格局也存在一些问题,财富分配过分向企业、向资本、向政府倾斜,劳动报酬增长赶不上企业利润增长且不断拉大差距,居民收入在国民收入中的比重偏低且呈持续下滑趋势。1992年,居民、企业、政府可支配收入占国内生产总值的比重分别为67.8%、13.2%、19%,到2007年分别变为49.7%、26.7%、23.6%,居民收入增长远落后于财政收入和企业利润增长速度。地区之间、城乡之间、社会阶层之间居民收入差距不断扩大,不仅造成投资与消费不平衡,而且影响社会和谐稳定。

1、地区之间发展悬殊。从全国范围来说,发达地区与不发达地区、西部贫困地区与东南沿海发达地区的人均国内生产总值和收入差距持续扩大,人员、资金、技术等生产要素更多地流向东南沿海地区,西部地区的经济总量在全国经济中所占的比重不断下降。目前,珠三角、长三角和京津冀三个经济区域的规模已经占到全国经济总量的48.6%左右。不同区域城乡居民享有的公共服务、基础设施等生活条件以及居民收入水平之间也有较大差距。

2、城乡之间发展差距拉大。我国农业基础薄弱的局面并没有改变,粮食增产面临制约,农民收入缺乏新的增收渠道。在城乡之间,农村居民收入占居民总收入比重,从1983年的66.9%下降到2007年的27.3%。1978年,城镇居民人均可支配收入为343.3元,农村居民人均纯收入为133.6元,相差209.7元,两者之比为2.57:1。2000年城乡居民收入差距也拉大到2.79:1,2010年城乡居民收入差距也拉大到3.23:1。如今,许多城市像欧洲,许多农村像非洲。

3、社会阶层之间收入不公。据一些学者调查分析,近年来工资向垄断行业职工倾斜,薪酬向企业经营者倾斜。在城镇居民内部,收入最高20%家庭与收入最低20%家庭人均收入之比,由2000年的3.61:1,扩大到2006年的5.56:1。在农村内部,则由6.47:1扩大到7.17:1。1988—2007年,收入最高10%人群和收入最低10%人群的收入差距,从7.3倍扩大到23倍。有的地方劳动关系冲突显化,劳资矛盾有所上升。

经过几十年快速发展,我国人均国内生产总值已经接近4000美元,进入矛盾增多、爬坡过坎的关键阶段。目前,我国已经成为世界收入差距较严重的国家之一,世界银行数据显示,从2000年开始,我国基尼系数已超过0.4警戒线(收入差距较大),目前已接近0.5(收入差距悬殊)。由于收入分配中存在的一些不合理、不合法的因素,分配不公激化社会矛盾,引起群众不满。由于基本公共服务水平的可及性、公平性仍然不够,社会保障体系在不同群体、不同地区和城乡之间“碎片化”问题突出,住房、食品安全等关系人民群众切身利益的问题尚未得到很好解决,社会矛盾可能进入多发期,处理不好可能导致严重社会危机。

收入分配是社会公平正义的重要体现。“十二五”时期提出了收入分配制度改革的目标,就是努力实现居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步;努力提高居民收入在国民收入分配中的比重、提高劳动报酬在初次分配中的比重;初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系,再分配更加注重公平。这就要求我们在积极做大社会财富“蛋糕”的同时,逐步提高最低工资标准、健全职工工资正常增长和支付保障机制、强化税收调节作用,提高低收入者收入水平、扩大中等收入者比重、有效调节过高收入,努力把“蛋糕”分好。☑

(作者为全国人大财经委副主任委员)

非物质文化遗产法：“呼之欲出”

文 / 本刊记者 于 浩

“中国正在走一条现代化的路，不是学外国，而要自己找出来。我为找这条路做的最后一件事情，就是做‘文化自觉’这篇文章。”步入耄耋之年的中国社会学和人类学的奠基人之一，第七届、八届全国人大常委会副委员长费孝通发出振聋发聩之音至今已有14年，而中国社会这些年来最为显著的就是文化成为了社会发展中最为关注的问题。

2010年，在全国人大常委会已两次审议的《中华人民共和国非物质文化遗产法（草案）》，标志着这个拥有五千年古老文明的国家向“文化自觉”又迈出了一大步。

“当得知全国人大常委会要二次审议这部法的草案时，我主动报名列席会议，更主动要求发言。”全国人大代表、河南新乡市糖业烟酒有限责任公司董事长买世蕊在接受本刊记者采访时激动地说，“在审议草案前，为了能了解到一手的情况，我去了河南省漯河市民间考古学家马宝光家里调研。了解到他的情况后，我想我们国家的非物质文化遗产之所以能得到很好的传承和弘扬，要得益于这些在基层的民间学者、艺术家的默默奉献。”

在和记者的交谈中，买世蕊不时流露出对马宝光的钦佩之情。马宝光之所以能引起她的注意，不是因为他发现并证实了中国中原地区岩画天书的悠久历史，而是在于一个民间考古学家长久以来不计回报的精神追求。

“马先生一生痴迷于天书的挖掘保护，但他从未向国家要过一分钱，至今



河南洛阳2011年春节河洛文化庙会于2月3日至9日在隋唐城遗址植物园举办，以非物质文化遗产为主线的民间绝技成为文化庙会的主角

仍过着清贫的生活，甚至全家人的收入也都用在了考古和出书上。”买世蕊说，他是一个没有头衔，也没有国家拨款的民间学者，只是凭着对考古的热情，在保护非物质文化遗产的事业中默默求索，不图名利。

2010年6月，马宝光被北京大学六名博士生导师和三所学院同时邀请到北大讲课。当时我国著名文学家张承志先生劝他说，北大里的考古界精英很多，这些人从来不给人面子，你要考虑到很多尴尬的局面，他们可能会边听边走。但结果却是在马宝光讲课的全程中无一人退席，期间不时响起热烈的掌声。很多人都说，我们学校有政府拨给的雄厚资金，但在马先生面前，我们只能感到惭愧和不安。

“马先生靠朋友的资助，每月只领几百块钱，但他还乐观地对我说，现在一切都好了，我很满意。”买世蕊哽咽地说着，前不久日本一大学邀请他去讲课，待遇很丰厚，但马先生坚决拒绝了，他说这些财富是中国的，虽然需要研究资金，但是外国人给再多的钱也不能要。想起马先生说的话，我有一种难言

的心情，但更多的是难过。这些民间学者、艺人很不容易，所以我们必须要为他们说几句话。

热点一：非遗保护，经费要予以保证

“非物质文化遗产法草案第6条是关于经费的问题，我建议第1款后加上‘予以保证’，为什么要强调予以保证？因为非遗保护工作，已经不是一件可做或可不做的事，而是必须要做，必须做好的事。”全国人大常委会委员、全国人大民族委员会主任委员马启智说，非物质文化遗产在中国是一个百花齐放的局面，各民族都有自己的非物质文化遗产，一些特定的区域和特定的人群也有不少各具特色的非物质文化遗产。这些非遗的保护、留存要有一定的经费开支。

马启智认为，在少数民族地区，非遗留存异常丰富，可是经费保证不了，保护工作进行不下去。许多地方非遗保护工作状况是有多少钱办多少事，上面给多少钱下面办多少事。现在我国已逐渐强大起来了，必须要在这件事上下决心，保证经费，把事情办好。

“现在上海最低生活水平已经1000

多元,可一些民间艺人每个月收入也就两千多块,那怎么会年轻人有吸引力,让他们有这种传承的意愿呢?”全国人大代表奚美娟在和国外演出团体交流中发现,韩国在这方面的做法就很好。韩国对顶级传承人授予文化持有者,给予他们用于演出、研究、扩展技能、艺能的全部经费,每个月约一百万韩元(约合人民币六千元左右),并保证他们终身享有医疗保障。而我国现在给一些艺人一年八千块钱,每个月只有七百多块钱,年轻人看到老艺人连生计都无法保证,怎么还能去学。说到底,非物质文化遗产法很重要的一点就是传承。

热点二:从孩子到夫人都需“自觉”

朱自清的《背影》从中学课本里撤了出来,那比这个更为古老、更悠久的历史又该怎样才能进入学生的课本里?当高句丽、端午节的由来,神农、老子、孔子是哪里人,在整个亚洲引起争议的时候,我们又该做什么?

在审议中,很多代表都对文化流失,外来文化入侵流露出忧虑之情,也就更为重视草案中“学校应当按照国务院教育主管部门的规定,将非物质文化遗产教育纳入相关课程”这一款。

“我觉得这一条规定比较泛泛,不太具体,学校应该纳入相关的教育课程,这个学校指的是小学、中学还是高中、大学?在哪一个阶段应该加入这样的内容呢?我认为法律还需要进一步明确。”全国人大代表奚美娟说。

“在自然遗产和非物质文化遗产的保护浪潮中,最热的三个国家是日本、韩国和中国。尤其是日本、韩国这两个国家作为经济大国,都想证明自己的历史很悠久,这就与我国的文化有了一些冲突,像高句丽、端午节、孔子的出生地等都出现了争议。”全国人大代表、华中科技大学党委书记路钢说,所以我们要加强对包含非物质文化遗产在内的中国历史的研究,要把中小学的历史课写好、学好、教好,但不一定非要把非物质

文化遗产教育单独纳入课程。

“非物质文化遗产的范围比较广,比方京剧应该属于这个范围,把京剧纳入相关课程,本身是件好事,前几年做了一些试点,但是社会上的批评还是很多的。如果不分学校,不分条件的把非物质文化遗产教育都纳入课程,还需斟酌。”路钢建议,把纳入改为鼓励,把课程改为活动更合适。

全国人大常委会委员、吉林省延边朝鲜族自治州人大常委会主任金硕仁认为,加强对青少年的教育是十分必要的。现在社会上相当一部分人热衷于外国文化,像对情人节、感恩节、圣诞节等,而对中国的节日并没什么追求。因此,必须改变目前许多青年人对本民族文化无知、无感情的状态,要通过青年人认识本民族的传统文化,夯实文化根基,追溯民族魂魄,最终实现传承、弘扬中华民族优秀文化的目的。

热点三:“保护”二字要不要加上?

“关于非物质文化遗产法的名称,上次审议时,徐显明、陈斯喜、乌日图、贺一诚、白景富等委员都建议增加‘保护’两个字。全国人大法律委员会在说明中提到,草案名称涵盖了保存、保护两个方面的内容,倾向于不作修改。上述两种不同意见,涉及到对保护这一概念的界定。”全国人大常委会委员、全国人大外事委员会副主任委员南振中说,联合国保护非物质文化遗产公约第2条规定了相关用语的定义,其中第3款规定,保护包括对非物质文化遗产的确认、立档、研究、保存、保护、宣传、弘扬、承传和振兴等九个方面的内容。保护涵盖保存,保存包含在保护之中。因此,改为非物质文化遗产保护法,并不排除对非物质文化遗产的保存,也不会冲击我国的保存制度。

南振中认为,增加“保护”两个字,至少有三个好处:一是我国有28个项目入选联合国教科文组织人类非物质文化遗产代表作名录,6个项目入选急

需保护的非物质文化遗产名录,是世界上入选联合国教科文组织名录最多的国家,对人类非物质文化遗产进行保护的任务比较繁重。增加“保护”两个字,重点突出,增强了立法的针对性。二是草案第1条提出为了加强非物质文化遗产的保护而制定本法。修改符合本法的立法宗旨。三是2003年10月,联合国教科文组织大会通过保护非物质文化遗产公约之后,我国是第6个递交批准书的国家。强调对非物质文化遗产的保护,与公约的名称相吻合,有利于更好地履行我国对公约的承诺。

热点四:传承从个体到集体,一个也不能少

全国人大常委会委员、全国人大教科文卫委员会委员郑荃认为,非物质文化遗产的情况和文物不一样,它的载体主要是人,而人是在不断变化的,上次讨论中提出退出机制,虽然在这次修改中吸收了一些,但这样提法不够完全。比如一个人到了一定年龄后,他从事这方面工作的能力就会减弱,后面的人可能比他更具有代表性,所以不应该是终身制,而应该是一定的时候就应该有人替代。因此,需要建立传承人重新评价机制和退出机制。

“很多企业从事非物质文化遗产项目,仅仅是为了商业利益,忽视了传承与保护。拿东北‘二人转’这个非物质文化遗产来说,许多东北老人都反映,原来博大精深、底蕴丰厚的东北‘二人转’,现在成了低俗的代名词。问题出在哪儿?就在于传统二人转曲目的整理、传唱少了,逗笑取乐的现代版多了,追求效益最大化的商业性增强了,文化传承与社会责任的文化教育功能削弱了。”全国人大代表李忠军说,传承的机构及企业一定要有社会责任感,可以用企业的一定利润去支持一大批有志学者专家整理古典“二人转”曲目,就会减少上述状况的出现,这样的产业开发与保护才能相得益彰。✘

地方性法规集中清理： 迈向更加科学和谐统一

文 / 特约记者 龚 伟



图 / CFP

2009年,十一届全国人大常委会对我国现行法律中存在的明显不适应社会主义市场经济和社会发展要求的规定,以“打包”的方式作出了集中清理

刚刚过去的2010年,是中国特色社会主义法律体系的形成之年。在这一关键的年份里,为了实现确保如期形成中国特色社会主义法律体系的这一宏伟目标和艰巨任务,按照全国人大常委会的工作部署,各省、自治区、直辖市和较大市人大常委会紧张有序地全面展开并如期完成了地方性法规集中清理

工作。

这项工作自2009年11月李建国副委员长在全国地方立法研讨会上对地方性法规集中清理工作提出明确要求以来,各省、自治区、直辖市以及较大的市人大常委会按照全国人大常委会法工委《关于做好地方性法规清理工作的意见》要求,将开展地方性法规集中

清理作为重点工作纳入2010年的立法工作计划,全面启动了清理工作。2010年3月,吴邦国委员长在全国人大常委会工作报告中正式提出了法规清理的“时间表”:要在2010年年底前全面完成法规清理任务。2010年3月底,全国人大常委会法工委在上海召开全国地方性法规集中清理工作座谈会,请各地

交流经验,探讨问题,进一步推动清理工作。2010年11月,王兆国副委员长在第十六次全国地方立法研讨会上,强调各地要抓紧做好有关工作,确保按时完成清理工作任务。

在全国人大常委会、地方人大及其常委会的高度重视下,到2010年12月底,全国地方性法规集中清理工作顺利完成。来自全国人大常委会法工委的消息说,这次地方性法规集中清理共废止地方性法规455件,修改地方性法规1417件。其中,省级人大常委会共废止271件,修改941件;较大的市人大常委会共废止184件,修改476件。通过集中清理,较好地解决了地方性法规中存在的明显不一致、不适应、不协调等问题。

突出解决地方性法规中的“硬伤”

全国人大常委会法工委有关人士说,地方性法规情况复杂,既涉及与法律、行政法规相衔接的问题,也涉及地方性法规相互之间协调的问题。各地在对现行有效的地方性法规进行全面梳理的前提下,都将清理工作重点放在解决地方性法规与上位法规定不一致或者相抵触的“硬伤”问题上。黑龙江废止的9件地方性法规中,5件是解决与上位法不一致的问题;广东修改的30件法规中,有27件涉及与上位法不一致的问题。突出重点、解决“硬伤”的做法,符合地方立法工作的实际,提高了地方性法规集中清理工作的针对性。

此外,一些地方还根据本地经济社会发展实际,结合本地区当前重点工作开展了专项清理。福建在部署开展全面清理工作的同时,根据本地经济社会发展实际,同步开展了涉企、涉台法规的两个专项清理。海南根据实际需要,开展了地方性法规中与推进体制机制创新要求以及与海南国际旅游岛建设不相适应内容的专项清理。

在清理工作中,各地人大常委会按照《关于做好地方性法规清理工作的

意见》要求,制定了各自的工作方案,并严格按照方案确定的时间表,通过部署准备、清理审查、集中研究、分类处理等步骤,有条不紊地推进清理工作。在部署准备阶段,由常委会召开清理工作会议,就做好法规集中清理工作进行部署。在清理审查阶段,由各有关单位分头进行审查并提出法规修改或废止的书面意见。在集中研究阶段,由法规清理领导小组召集工作会议,有关专门委员会、政府有关部门派员参加,集中对地方性法规存在的问题和各单位提出的清理意见进行研究,形成处理意见。在分类处理阶段,由常委会法制工作机构汇总并草拟修改和废止地方性法规的决定草案,按程序提请人大常委会审议通过。

充分论证、发扬民主、科学高效

各地人大常委会在集中清理工作中,结合本地实际,对有关理论和实际问题进行研究论证,做好充分的理论准备,提高了清理工作的质量。广东在正式启动全面清理工作之前,在广泛征求各方面意见的基础上,制定了《广东省地方性法规清理工作若干规定(试行)》,保证了清理工作的顺利进行。河北在石家庄和北京先后召开了省内外专家论证会,对分类处理意见特别是需要“打包”修改和废止的法规进行了论证。天津、浙江等地委托高等院校和法学研究机构等对地方性法规进行论证,充分发挥了专家学者作用,有效地提高了法规清理工作的科学性。

通过多种渠道、多种方式,广泛征求各方面的意见,是这次各地法规集中清理工作的一大特点。重庆、河南等地通过网络公布清理标准和纳入清理范围的条文,向社会公开征集清理意见。北京、河北将法规清理方案及法规清理目录发至市县人大常委会征求意见。河北邀请部分法律专家作为咨询委员全程参与法规清理工作。山东召开了有省人大代表、立法咨询员、专家学者以及

法律工作者参加的会议,对法规清理的处理意见进行论证。上海通过宣传常委会组成人员解读有关废止和修改决定草案的活动,使人民群众了解法规清理工作的进展情况。

为了保证地方性法规清理工作科学高效地按时完成,大部分地方人大常委会对地方性法规的集中清理,都采取了与全国人大常委会法律清理方式相同的一揽子“打包”清理的方式,并分步实施,也有部分地方对相关法规逐件予以修改或者废止。“打包”清理时,一般都是先通过废止部分法规的决定,再通过修改部分法规的决定。对其他存在问题,尚需进一步调研的法规,则根据具体情况列入地方立法规划或者待条件成熟时再修改分类进行处理。

多方配合推动工作有序开展

各地人大常委会对地方性法规集中清理工作高度重视,认为开展地方性法规集中清理工作,是中国特色社会主义法律体系科学和谐统一的内在要求,是确保到2010年形成中国特色社会主义法律体系的一项重要举措。对此,各地人大常委会都专门召开地方性法规清理工作会议,进行动员部署,提高对此次集中清理工作重要性的认识。在形成共识的基础上,通过制订清理工作方案、召开清理工作会议等形式,明确各有关单位的职责和工作时限,并督促抓好落实,确保了法规集中清理工作的顺利完成。

由于地方性法规集中清理是一项系统工程,从着手准备到落实清理,需要各方面的密切配合。地方人大各专门委员会具备相关的专业知识,对立法原意、基本制度等问题有较好的把握,在执法检查等工作中能够了解法规的实施情况。政府有关部门,作为大多数地方性法规的起草和执法单位,对法规的制度设计、实施效果等方面也有较全面的了解,在具体操作方面对法规存在的问题和如何修改能够提出有针对性的



摄王/王辉

2008年,山东省十一届人大常委会第四次会议通过了《山东省地震监测设施与地震观测环境保护条例》

建议。各级人大常委会组成人员、人大代表、专家学者和社会公众等从不同角度对法规提出建议,有利于清理过程中掌握情况、拓展思路,也有助于提高清理工作的民主性和科学性。各地为充分调动各方面积极性,一是在清理工作中,反复征求、充分尊重各方意见,并在每次征求意见后整理、研究、吸收,必要时邀请有关单位进行沟通协调。二是召开座谈会、论证会,邀请有关单位和个人参与讨论,不断充实完善清理意见。

对于某些相关部门对地方性法规清理中的一些问题认识不尽一致,如地方性法规存在问题达到何种程度时视为“硬伤”,修改的幅度在何种范围内可以列为一揽子打包修改范畴等,各地法规清理小组都注意及时沟通,多作交流,在充分讨论的基础上统一认识,划定标准。内蒙古、甘肃、吉林等地还通过编发法制工作简报的形式,及时反映和交流各部门开展法规清理工作的进展和做法,推动了法规清理工作的有序开展。

期待形成法规清理长效机制

中国特色社会主义法律体系形成后,维护国家法制统一仍然是新时期地方立法的一项重要任务。为此,一些地方人大常委会提出,随着国家法律体系

的不断完善和地方立法工作的深入发展,目前地方性法规存在的不一致、不协调、滞后于经济社会发展等问题解决了,还会有新的问题产生,必须适应不断发展变化的客观实际,根据上位法及时进行法规清理,这是保持地方立法权威性、适应性和生命力的重要手段,也是法制统一原则和建立社会主义法治国家的客观要求。为适应经济社会发展需要,促进中国特色社会主义法律体系的科学和谐统一,将地方性法规清理工作制度化、常态化势在必行。为此,地方立法应当更加重视法规的修改完善,更加关注现有法规修改工作的时效性,把创新工作机制、推进形成法规清理长效机制作为改进和提高地方立法质量的一项重要举措,充分发挥法规清理在维护法制协调统一方面的作用。

目前,一些地方正在积极探索实现法规清理常态化的长效机制。陕西等地提出,地方人大常委会应当密切关注国家立法的最新动态,遇有国家立法出现立、改、废等新情况,要及时根据国家法律的变化情况,启动地方性法规专项清理工作,要求有关部门及时依照上位法的规定对相关地方性法规开展研究,对有关地方性法规中可能出现的不一致、不适应、不协调等问题提出处理意

见和建议。

上海提出,为探索建立地方性法规定期清理的机制,人大常委会将于每年12月对当年国家立法中出现的立、改、废情况进行梳理和分析,同时结合市政府有关部门提出的意见和建议,对涉及的地方性法规进行一次集中清理,对明显不适应经济社会发展要求的地方性法规提出修改或者废止的建议。新疆提出,地方性法规清理一般应当在每届任期内集中进行一次。

有的地方人大常委会认为,要在立法过程中对相关法规进行即时清理。广东等地提出,全面清理涉及经济社会的各个领域,技术要求高、工作量大,其作为清理工作的一种特殊方式不宜经常开展,而即时清理的对象相对集中于某类事项,涉及的单位和法规数量较少,可以根据实际需要灵活掌握,能够弥补全面清理不及时和清理成本高的缺陷。因此,地方立法机关应探索定期清理与即时清理相结合的清理模式。在新制定或修改地方性法规的同时,作出修改或废止相关地方性法规或法规条文的决定,以保证地方性法规之间的协调一致。

有的地方人大常委会建议要加强法规清理工作与立法评估、执法检查等工作的衔接。贵州等地提出,通过立法评估工作可以全面收集社会各方面对法规的修改意见,为启动清理工作提供及时而必要的预警。同时,通过借助备案审查和执法检查等工作的成果,加强对法规实施情况的掌握,有利于根据实际需要及时启动清理工作程序,也有利于对地方性法规提出切合实际的修改方案。

一些地方还提出,地方性法规清理工作应是一项经常性工作,其政治性、业务性较强,建议全国人大常委会法工委加强对法规清理工作的指导,采取多种形式,通过举办培训班或以会代训的方式,给予地方经常性指导,推动和帮助地方不断提高法规清理工作水平。✘

建议办得怎么样？代表最有发言权！

文 / 欧阳锐 崔晓利 王成郊 范 雷

2010年12月22日，在安阳市人大常委会重点建议民主评议会上，“关于推动产业集聚区基础设施建设加大资金扶持力度的建议”等涉及全市发展大局和民生热点的重点建议成为会议“主角”。35位到会的常委会组成人员，以及包含重点建议提议代表在内的51名市人大代表，共同为2010年23件重点建议办理工作现场投票测评“打分”。这在该市尚属首次。

评议“诞生”为监督

“对代表重点建议进行民主评议，是市人大常委会在促进代表建议办理工作，完善办理工作机制上的一次有益尝试……”谈到此次民主评议活动，市人大常委会主任李发军声音洪亮地说，“民主评议各承办单位建议办理工作，一方面可以保障和落实代表的建议权，充分尊重代表对办理工作的意见；另一方面可以进一步加强对市人大代表建议办理情况的推进力度，进一步提高代表建议办理的解决落实率。”

为做好首次民主评议重点建议工作，市人大常委会选工委和相关工委到办理任务重的单位和部门进行了走访、座谈，了解办理工作的进展情况，听取办理部门的意见，并专门安排动员会，对民主评议重点建议工作进行了全面部署。

7月23日，市人大常委会主任会议通过了《安阳市人大常委会关于对市人大代表重点建议办理工作进行民主评议的意见（试行）》。《意见》明确规定，对办理工作成绩突出、评议结果满意率比较

高的单位，市人大常委会将予以通报表彰。评议结果满意率低于60%的单位，将通报批评，并重新办理。市人大常委会将专题听取承办单位办理情况工作汇报，并由其主要领导亲自汇报办理工作。对于连续两次评议结果满意率低于60%的单位，市人大常委会将依照监督法的有关规定进行质询和行使其他监督权。

“现场”评议显威力

本着公开公正、民主监督、注重实效的原则，这次民主评议会采取现场听取汇报、面对面与代表沟通、无记名投票、当场公布结果的方式。

为改善世界唯一一座以文字为主题的博物馆——中国文字博物馆的周边环境，崔小田等11名代表提出了“关于改善中国文字博物馆周边环境的建议”。在此次民主评议中，这份建议引起与会人员的重视。

市规划局负责同志在详细汇报了建议办理工作情况后感态说：“非常感谢代表提出这样一个好的建议，随着一系列规划项目的顺利实施，我们会进一步加强建议办理工作，全力以赴将代表建议落到实处，为中国文字博物馆打造更好的周边环境。”

“在‘关于改善中国文字博物馆周边环境的建议’办理工作上，建议办理部门负责人不仅与代表电话沟通有关情况，还派专人当面交流意见，邀请代表参加座谈会听取意见和建议。在具体办理工作上，全面分析了当前存在的问题，拿出了切合实际的举措，我对这个建议的办理工作非常满意！”市人大代表崔小

田在发表意见时感动地说。

参加评议活动的市人大代表游彩霞十分感慨：“作为来自农业大县滑县的一名普普通通的基层代表，俺能够参加这次民主评议活动十分激动，非常感谢市人大常委会为我们人大代表搭建了这样一个发挥代表职能作用的平台。”

评议“揭榜”促落实

冬至时节的严寒并未削减大家的热情。下午5时30分，23件重点建议办理工作民主评议结果顺利“揭榜”。

“‘关于妥善解决省直管县市级配套资金的建议’、‘关于加快推进文峰集聚区发展的建议’两件重点建议办理工作满意率均为95.35%，并列第一名。让我们向两件建议的主办部门表示祝贺……”会场上顿时想起了热烈掌声。

结果显示，全市23件重点建议满意率在90%以上的有12件，在80%以上的有8件，在70%以上的有1件，在60%以下的有2件。会议对两件重点建议办理工作“不及格”的单位进行了通报批评，要求重新办理，并将两件重点建议列入明年重点建议进行跟踪督办，重新评议。

谈到此次评议活动，市人大常委会副主任聂孟磊说：“个别承办单位在办理代表建议过程中还存在敷衍应付、相互推诿、重形式轻效果、重答复轻落实等问题。为促进市政府和有关部门认真办理建议，把建议真正落到实处，主任会议研究决定，采取民主评议推动建议办理工作。”

发展 · 民生 · 创新

文 / 姚 刚 曹子洪 殷 磊

服务发展是人大工作的第一要务，这在盐城市人大常委会早已形成共识，并成了大家的自觉行动。为此，常委会突出推动抢抓沿海发展机遇、促进加快发展方式转变和经济结构调整、推动自主创新等工作的深入开展，取得了较好成效。

江苏沿海发展战略上升到国家层面后，盐城的发展迎来了千载难逢的大好机遇。常委会为了推动政府抢抓沿海发展机遇，培育新的经济增长极，组织力量围绕盐城市沿海发展规划纲要进行了深入调研，提出了许多建设性建议，促进提高了规划纲要的科学性和可行性。常委会第十九次会议经过认真审议，作出了《关于批准〈盐城市沿海发展规划纲要〉的决议》，为沿海发展战略实施发挥了引领作用。

发展特色产业和培育新兴产业是转变经济发展方式的重要途径，也是市政府重点重抓的工作。为了推动加快经济结构调整和产业转型升级，进一步提升区域经济竞争力，常委会高度关注新特产业发展，举办了专题讲座，开展了专题调研，指出园区的承载、配套、服务能力薄弱和创新平台建设滞后，是制约我市新特产业发展的关键因素，要突出产业链、重大项目和公共服务平台的建设以及特色产业园区配套功能的完善，通过提升完善规划、加快推进速度、建好用好创新平台，在政策聚焦、要素聚集、力量聚合上取得新突破，得到市政府的重视和采纳。

保障和改善民生是盐城市人大常委会一切工作的出发点和落脚点。

水是生命之源，饮用水安全多年来一直是常委会监督工作的重要内容。特别是2·20水污染事件后，饮用水安全问题受到了前所未有的关注。盐城市人大常委会在2009年工作的基础上，2010年继续以“饮用水安全盐阜行”活动为抓手，大力推进饮用水安全工程建设，重点推进盐龙湖、盐龙山工程加快建设进度，推进区域供水、实现城乡供水一体化，经过认真调研和审议作出了《关于加强全市饮用水安全工作的决议》，对全市饮用水安全工作提出了具体明确的要求。

居者有其屋，既是党的十七大提出的宏伟目标，也是中低收入住房困难家庭的美好愿望。在市六届人大三次会议上，代表们提出关于加快全市政策性保障住房建设的议案，被立为一号议案。常委会高度重视议案的办理工作，进一步加大力度、创新形式，采取督办议案与开展专项工作评议相结合，在认真调研的基础上，提出了议案处理意见交市政府办理。

食品安全事关广大群众身体健康和生命安全，为了推动“食品安全盐阜行”活动的深入开展，常委会把工作重点放在推进市区农贸市场升级改造和食品安全检测体系建设上，并为此组织开展了视察、调研、专题宣传等一系列活动。

创新是人大工作的永恒主题，是人大工作的不竭动力。盐城市常委会坚持

创新理念、创新方法，推动人大工作创新不断，成效彰显。

进一步改进了常委会会议的组织形式，实行“一会一训”，每次举行常委会会议前，结合审议议题，举办相关专题讲座，每次执法检查前，必先组织自行学法，准确把握相关法律的精神实质。

按照便于调研、审议的原则，将相关类型的议题相对集中于某一次常委会会议。

结合实际工作情况，把监督权与重大事项决定权有机结合，先后作出了关于融资平台融资规模、饮用水安全工作等方面的决议3个，并加强对决议落实情况的监督检查，增强了监督工作的权威性和实效性。

加强对常委会审议意见落实情况的跟踪督查，年底集中对有关方面办理审议意见情况进行满意度测评，测评结果通过市主要新闻媒体向社会公布，增强了监督工作的公开度和透明度。

为了促进发挥代表主体作用，常委会不断探索代表活动的新形式，将代表混合编组，开展联组视察等活动，同时，把督办议案与开展专项工作评议结合起来，对代表建议办理大户进行重点督办，促进代表议案、建议办理工作由答复型向落实型转变。

通过思维创新、监督工作方式方法的创新，不仅活化了人大工作形式，增强了人大工作活力，而且有效提高了人大工作质量，提升了人大监督效果。■

依法行使好重大事项决定权

文 / 王冠茹

本届以来,辽宁省大石桥市人大常委会围绕依法行使重大事项决定权,开创新时期人大工作新局面做了一些积极探索,取得了较好的成效,发挥了地方国家权力机关应有的作用。

修订完善议事办法

注重从完善议事制度和程序入手,使常委会议事决策逐步走上规范化轨道,是行使好决定权的重要前提。在实现决策规范化方面,大石桥市人大常委会主要采取了两项新举措:一是先后对讨论决定重大事项暂行办法、议事规则等都作了修订和完善,对讨论决定重大事项范围作了科学的界定,并作出了《大石桥市人大常委会关于提高议事决策质量的决定》,为实现议事决策规范化提供了重要的制度保证。二是在确定重大事项时,始终坚持围绕中心,服务大局,突出重点,关注民生的工作原则,将那些带有长远性、根本性,事关全市经济社会发展大局和人民群众普遍关心的热点难点问题作为监督重点。如,突出把财政预决算、加强环境保护、解决“三农”问题、防震减灾、计划生育、房地产市场,城市总体规划修编、就业和社会保障等,都纳入讨论决定重大事项范畴,依法予以决策和监督。

有序推进政务公开

在常委会议事决策中,拓宽民主监督渠道,扩大民主参与度和公开透明度,是体现充分发扬民主,减少决策失误,推进民主政治建设的一个重要标志。大石桥市人大常委会突出抓了以下

几个关键环节:

一是制定和实施代表活动“一年早知道”制度。每年年初,我们都将常委会会议、主任会议、视察、检查活动提前告知市县两级人大代表,以便代表们提前准备搞好调查研究,更好地议政履职。如常委会计划于去年4月份听取市政府关于促进房地产市场稳定健康发展情况的报告。会前,常委会组成人员及列席会议代表视察了我市房地产开发及公益事业项目进展情况,通过调查,感觉我市房地产市场监管措施还不够健全,于是将此议题推迟,并督促市政府依法加强房地产市场规范和监管工作。

二是坚持实行公民旁听常委会会议制度。凡年满18周岁的本行政区公民都可自愿报名旁听人大常委会会议,每次会议都邀请5至6名公民旁听。旁听公民可以对会议议题提出书面意见和建议,由市人大常委会办公室转交“一府两院”及有关部门处理。

三是注重发挥工作委员会委员的参谋助手作用。鉴于目前县一级人大内设机构为“办公室”,为了方便工作,常委会成立了经济、科教、法制及人事代表四个工作委员会。常委会注重发挥各工作委员会的人才优势,认真听取他们的意见和建议。在此基础上,形成调查报告,为常委会决策提供依据,进一步提高了常委会议事质量。

四是实行新闻公开。本届以来对实行政务公开进行了积极探索,市人大常委会作出的26项决议、决定,都通过当地主要新闻媒体向社会予以公布,便于社会各界监督。

加大跟踪监督力度

常委会对事关经济社会发展和改善民生的重大事项,始终抓住不放,实行全过程监督。特别是在作出决议决定之后,更是强化跟踪监督,以保证各项决议决定落到实处,从而增强了人大监督实效。

大石桥素有“中国镁都”之誉,同时环境污染整治也一直是困扰当地社会发展的一个热点难点问题。本届常委会把环境污染整治作为重点监督目标之一,不断加大监督工作力度。在2008年审议批准大石桥市环境污染整治五年规划基础上,于近两年先后对大清河流域水污染防治、大石桥市污水处理厂建设、城区环境污染整治进展等情况,进行了多次跟踪监督。今年4月份又听取了市政府关于漏窑整治情况和2010年整治方案的报告,要求市政府进一步巩固整治成果,实施好今年环境污染整治方案,特别是引导企业加快实施节能减排重点工程,积极发展循环经济、绿色经济、低碳经济,走可持续发展、和谐发展之路,从根本上改善环境质量,创造更加适合人居的生态环境、生存环境。✱



辽宁大石桥市是中国“镁都”,用镁矿加工生产的耐火材料闻名遐迩

张永松/摄影



周谷城： 机敏幽默智慧大师

文 / 任 铭

周谷城，中国历史学家、社会活动家。1898年9月13日生于湖南省益阳县长湖口的农民家庭。少时，由族人送到周氏“族学”读书，后考入北京高等师范学校英语部。毕业后先后在湖南省立第一师范学校、上海暨南大学附中、中国公学、中山大学、复旦大学执教。新中国成立后，历任上海市人民政府委员，上海市人大常委会副主任兼文教委员会主任，上海市政协副主席，第一、二、三、五届全国人大代表，第六、七届全国人大常委会副委员长兼全国人大教育科学文化卫生委员会主任委员；第五届全国政协常委。



周谷城（1898年—1996年）

1921年，周谷城在湖南省立第一师范学校教书时，认识了在一师附小任主事（即主任）的毛泽东，并结成好友。大革命时期，受毛泽东影响，周谷城参加了农民运动，任湖南省农民协会顾问兼农民运动讲习所讲师。1949年上海解放前夕，周谷城因积极参加“反内战，反饥饿，反迫害”的斗争遭逮捕，直到上海解放才获得自由。

解放后，周谷城继续在复旦大学执教。凭着《中国通史》、《世界通史》两部著作，周谷城以特殊的著作形态与学者风格在学术界产生了深远影响，奠定了他在中国史坛的不移地位。

作为现代中国著名的历史学家，周谷城治学严谨，学问渊博，为学界所尊敬。鲜为人知的是，周谷城还是一位机敏幽默的智慧大师。

“文革”开始时，周谷城作为右派被关进“牛棚”，受尽了折磨。他的子女也受到了牵连。1968年11月，在中共八届十二中全会上，毛泽东说：“周谷城的《世界通史》还没有写完，书还是要让他写下去。”这句最高指示才解放了周谷城。

1983年6月18日，第六届全国人民代表大会第一次会议上，周谷城当选为全国人大常委会副委员长。

1986年，上海市“运动办”的人

找到了在上海一所学校任教的周谷城的儿子周骏羽，“运动办”是一个特殊的机构，它的职责是专门给“文革”期间受迫害、受打击、挨过整的人核实情况，落实政策，平反昭雪。“运动办”的人给周骏羽看了揭批他的材料，周骏羽自己吓了一跳。他没想到，虽然“文革”时他只是一个普通的学生，但是他的材料却整整有17斤重。

“运动办”给了周骏羽一个表格，上面是对他所犯错误的处理意见，认为他的问题是一般错误，主要是与家庭划不清界限。因此，对他不做刑事、行政处分，允许大学毕业，但是不发毕业证。而此时，周骏羽走出大学校门已经整整20年了。

“运动办”的人让周骏羽签字，表示签字后，这些材料就销毁了。拿到这个处理意见，周骏羽有些哭笑不得，他把这个表格寄给了在北京当全国人大常委会副委员长的父亲：想听听父亲的意见。周谷城收到后，立即打电话给周骏羽。周谷城问他说：“你怎么看这件事？”周骏羽答：“这是一个结论，人家也是好意，是给我平反的。”周谷城无语，随后说道：“那好，我先签字你再签字。”周骏羽解释说：“不需要你签字，我就是给你看一看，让你知道这个事。”

周谷城什么也没说，就放了电话。几天后，周谷城把那份表格又寄了回来。周骏羽打开一看，傻眼了。周谷城在那个表格上用毛笔竖着写了一行大字：“试问今日之骏羽是否已与家庭划清界限？”落款是三个字：周谷城。这可怎么办？他这么一写，这个表格就没用了。无奈，周骏羽只好把这个表格交给了“运动办”。“运动办”的人很生气，怎么把表格弄成这个样子，再仔细一看，也想明白了。周谷城是全国人大常委会副委员长，是国家领导人，这个家庭是个革命的家庭，你让他儿子和他划清界限，这个结论岂不是滑天下之大稽。至此，再没有人找周骏羽签字和填表。

周谷城胸怀开阔大度，对于在“文革”中批斗过他的甚至打过他的青年学生，全不计较，见面还握手互相问候。

周谷城喜欢与人聊天，谈天说古，精神旺盛，谈锋甚健。无论古今中外、三教九流，他都能旁征博引，间或插上有趣的故事轶闻，往往令人捧腹不止。他诙谐地说，自己平生无本事，就是喜欢谈天，结交朋友，无论男女老幼，中外人士，都谈得来。

周谷城一生阅历丰富，知识渊博而又机敏幽默，直至以98岁高寿辞别人世，确是一段佳话。✘

不要为自己找借口

文 / 吕聪敏

当我们观察自己的周围时,不难发现,那些勤勉一生、高风亮节的人,有一个共同的特点,即在对工作、对事业勇于担当、“从我做起”的同时,敢于承担责任,从不为自己寻找借口,更不委过于人。这是做人做事的一种境界。这种境界是高尚的,因为它需要真诚坦荡的胸怀、高度负责的精神和实实在在做事的态度。

一个人事事都懂、样样都通、都做得完美,是不大可能的。智慧和才干是在不断纠正自己的过失、弥补自己的缺陷、总结自己的经验教训过程中,一点一滴积累、增长起来的。一个对自己要求严格的人,出了问题从不找借口。一个有责任心的人,他的词汇中没有“借口”二字。

在这里,我想举北京协和医院张孝骞大夫的例子。50年代后期,有一名中年外国人到协和医院求诊。病人入院时症状非常紧急,气喘、心痛、呼吸困难,很有些像心脏病。张孝骞给他诊断过,觉得他心脏病依据不足,一时也下不了结论。后来,病人的病情稍有缓和,便要求出院。不久,他突然休克,抢救不及,死去了。经过尸检,医院发现他是肺动脉栓塞所致。这时,张孝骞才明白,发生栓塞的原因是由于他患有静脉炎。但当初问病史时没有问出来,也没有去翻他的老病历。张教授后来谈说:“这个例子,我曾向许多人谈过。要求一个医生不犯错误是不可能的,但重要的是多问几个为什么,并且随时准备在新的事实面前改变原来的结论。”

由于我同张孝骞大夫的同事、助手和学生常有接触的机会,经常听他们说,张教授身上体现的这种科学、求真、负责任的精神,已成为协和大家庭代代相传的精神财富和行为准则。

在我们机关生活中,类似的情况也不少见。一些担任领导职务的同志,在群众中有威信,其原因除了他们有知识、有能力外,更主要的是他们能以身作则,不以领导而自居。他们是团队的灵魂,但不高高在上,更不会用表面的权威隐藏自己的弱点,而是以诚信原则对己也对人。工作上出了差错,首先从自身找原因。总



总结经验教训能做到实事求是,大家服气,带来的不是包袱和压力,而是动力。这一点在机关建设中可否大力提倡,我认为答案应是肯定的。

现在,中央提倡建立学习型党组织、学习型机关,鼓励大家多读书、读好书、会读书。从媒体报道看,不少地方读书已蔚然成风,渐显成效,但也有不少人,以“工作忙、坐不下来”为由,很少读书和钻研问题。一天到晚忙忙碌碌,热热闹闹,但说话、写文章还是老话、空话、套话,工作也不见有何起色。他们吃了为自己找借口的亏。

有位学者讲过,成功的人永远在寻找方法,失败的人永远在寻找借口。当你不再为自己的失败寻找借口时,你离成功就不远了。无论做什么工作,都需要这种从不找任何借口的老实人。这样的人无论何时都不忘自己的责任,出了问题从自己身上找原因,解决问题自己去想办法。美国学者格兰特说过:“如果你有系鞋带的能力,你就有上天摘星的机会!”这一夸张的比喻,以极端的方式告诉人们,无论什么时候,明白自己的责任,相信自己的潜能,而不找任何借口地去做,成功就是属于你的。★

(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、外交学院教授)

乘浩荡长风

——将如歌岁月播撒鄱湖赣水间



全国人大代表
中共江西省委宣传部副部长
江西省文化厅党组书记 厅长 李玉英

“百团下农村，百戏送农民”、名人剧下基层、和谐文化乐万家、公益大展演、农村文化三项活动、博物馆免费开放……这一串串没有华丽词藻装饰的句子，在鄱湖赣水间，历经新世纪十年的岁月浸润。在江西四千四百万老百姓的眼中，它们是一次次节日的喜悦、一道道精神的盛宴，在江西四千四百万老百姓的心里，它们是真切的和谐感受、实在的幸福体验。

伴随着新世纪十年江西崛起的步伐，乘又好又快发展的浩荡长风，江西文化建设风生水起、步履铿锵。在这支先进文化建设的大军中，人们很熟悉一个坚守宣传文化战线几十年的工作者，她就是十届、十一届全国人大代表，中共江西省委宣传部副部长、江西省文化厅党组书记、厅长李玉英。在她主政江



李玉英代表调研博物馆免费开发

西文化之时，已经在省委宣传部参与、组织文化工作长达20年，见证了改革开放以来江西文化走向繁荣的全过程，同时也深切地感知文化在培育新人、构建社会主义核心价值体系中那“春雨润物”的坚韧力量。正因如此，李玉英上任之初，就提出文化工作以保障全体人民的文化权益为第一要务，以满足人民文化需求、引领人民文化需求为己任。也正因如此，李玉英在被推举为人大代表，参加全国人民代表大会时，以“纸上得来终觉浅，绝知此事要躬行”的高度自觉，潜心基层调研，围绕基层群众的需求，针对基层文化建设，提出多项建议，为基层和农村文化建设鼓与呼。

在进入本世纪前后几年，国内文化产品生产的宏大叙事、超大投入、豪华制作渐成风气。而在江西，文化工作的重心正在悄然下移：精品生产力求适合基层演出；文艺展演活动针对基层群众需要；江西艺术节办在基层；文化设施建在基层；文化资金投向基层。

智者敏于行。十年间，李玉英赴基层考察调研的足迹几乎遍及全省所有的市、县基层文化单位，在调研中及时了解基层群众的文化需求，掌握基层文化消费观念的变化，感知基层群众文化的新追求，激发群众文化建设的创造热情。这些都成为李玉英撰写议案、为民履职的依据，成为文化工作着力解决的新问题，成为每年确定全省文化工作重点的依据。

心系基层、情倾基层。十年间，江西基层文化展现出繁荣发展的新气象：省级文化投入累计超过10亿元，各类文化活动从2001年的5000多场次迅猛增加到2010年的30万场次，惠及群众达5000万人次。赣鄱大地呈现一派“乡乡有演出、村村闻弦歌”生动局面。

与此同时，一大批文化的创新、创造在火热的文化建设浪潮中涌现：在全国首创设立农村文化活动专项资金，

用以开展农村文化活动；在全国率先实行博物馆、纪念馆免费开放；全省公共文化服务体系建设初具规模；在全国率先开展新农村建设中的文物保护工作；新世纪十年中四次入选全国十大考古新发现；大型原创舞剧《瓷魂》勇夺文华大奖；大型风情歌舞《赣风》开启生态文化新华章，获文华新剧目奖；杂技《抖杠一腾龙》荣获第十二届意大利拉蒂纳国际杂技比赛金奖第一；巨幅通景屏风瓷板画《西江揽胜图》载入吉尼斯记录，荣获“文化旅游发展贡



李玉英代表调研省直院团艺术创作

献奖”，入选“影响中国旅游的一幅绘画”十强……

倾心基层，以心坚守。李玉英带领全省文化工作者耕耘在江西这片红色辉煌、绿色崛起的沃土地上，勇于担当，锐意进取，履职为民，在十年如歌的岁月里，倾情播撒，鄱湖赣水间水旺风润，人文日新。

从2008年7月鄱阳湖生态经济区文化建设高峰论坛的发端，到2009年11月鄱阳湖生态经济区上升为国家战略后的生动实践，江西生态文化美景逐渐清晰明丽，在将要召开的十一届全国人大四次会议上，李玉英代表将再次为中国的文化建设倾注真情！让我们期待！

（江西省文化厅）

南海明珠 魅力深圳



摄影：马庆芳

深圳市，又称为“鹏城”，位于广东省南部，珠江三角洲东岸，毗邻香港，是中国南部海滨城市，中国第一个经济特区。深圳市土地总面积为1952.84平方公里。其中，经济特区为395.81平方公里。全市海岸线总长230公里，海洋资源丰富，有良好的海湾港口，通海条件优越。深圳市的天然旅游资源也极其丰富，东部有大小梅沙、大鹏半岛郊野森林等黄金海岸线风光，西部有红树林、内伶仃岛自然保护区及海上田园风光等景区。深圳是中国对外交往的重要国际门户，是中国改革开放和现代化建设的精彩缩影。根据《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》，深圳将建设成为“国家综合配套改革试验区”、“全国经济中心城市”、“国家创新型城市”、“中国特色社会主义示范市”和“国际化城市”。

山水苏州
人文吴中

吴文化典范
富庶之地
江南鱼米之乡
天天有鱼虾
季季有果
月月有花

