

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7期

4月10日出版 总第283期

全国人大常委会机关刊物



感受法治的脉动





▲► “切实改进我国食品安全状况，让人民群众满意和放心。”吴邦国委员长对全国人大常委会开展食品安全法执法检查作出重要批示。3月下旬，全国人大常委会启动食品安全法执法检查。这是2009年食品安全法颁布以来全国人大常委会第二次组织开展对该法的执法检查。主要目的是督促政府进一步落实好食品安全法的各项规定，推动法律实施中一些重点和难点问题的解决。摄影/李杰 朱祥



▲► 十一届全国人大四次会议8043件代表建议统一交办，并确定11项重点处理建议。从完善县级财力保障到完善食品安全监管，从加快养老服务业发展到支持区域经济发展等，“关注民生、推动发展”成为这些重点处理建议的一大亮点。3月31日，全国人大常委会办公厅召开代表建议交办会，李建国副委员长兼秘书长出席代表建议交办会并讲话。交办会由王万宾副秘书长主持。摄影/马增科 李杰



明确涉外民事关系法律适用，规范医疗质量安全事件报告，加强房地产经纪管理……4月1日起一批法律、法规的施行，将对我国经济社会发展、百姓生活带来深刻影响。

◀ 涉外民事关系法律适用法4月1日起施行，该法的实施将进一步明确涉外民事关系的法律适用，合理解决涉外民事争议，维护当事人的合法权益。图/CFP

► 卫生部4月1日起施行的《医疗质量安全事件报告暂行规定》要求，特大医疗质量安全事件应在事发后的两小时内上报。摄影/刘颖



公安部、卫生部发布的《吸毒成瘾认定办法》规定，吸毒人员同时具备三种情形的，公安机关将认定其吸毒成瘾。摄影/谭志勇



4月1日起施行《电子银行个人结售汇业务管理暂行办法》后，个人结售汇业务将进一步便利。摄影/邢永春



住建部、国家发改委、人社部联合出台的《房地产经纪管理办法》于4月1日实施，这是我国第一个专门规范房地产经纪行为的部门规章。摄影/郑策



法治化进程中的中国经验

中国特色社会主义法律体系的形成,不仅创造了立法史上的“中国奇迹”,同时,也用一个又一个经典的成功范例,向世人诠释了奇迹背后所包含的“中国经验”。

什么叫“中国经验”?“中国经验”何以具有那么大的功效?

中国经验的核心就是立法工作必须坚持党的领导。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,是我们国家的执政党。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,也是加强民主法制建设、做好立法工作的根本保证。只有坚持党的领导,才能确保立法工作始终坚持正确的政治方向。30多年的实践证明,中国特色社会主义法律体系的形成,靠的是我们在立法工作中坚持党的领导,服从服务于党和国家工作大局,使党的主张经过法定程序成为国家意志,成为全社会一体遵循的行为规范和准则。

中国经验就是立法工作必须坚持以中国特色社会主义理论体系为指导。中国特色社会主义理论体系是包括邓小平理论、“三个代表”重要思想以及科学发展观等重大战略思想在内的科学理论体系,是马克思主义中国化的最新成果,是我们党最可宝贵的政治和精神财富,是全国各族人民团结奋斗的共同思想基础,是必须长期坚持的指导思想,是我们做好一切工作的根本指针。在立法工作中,我们始终坚持以中国特色社会主义理论体系为指导,并以此统一思想认识、确定立法思路。可以说,社会主义法律体系形成的过程,就是用中国特色社会主义理论体系统一思想、凝聚共识的过程,是深化对中国特色社会主义理论体系的理解和增强运用自觉性的过程,也是不断丰富中国特色社会主义理论体系内涵的过程。

中国经验就是立法工作必须坚持从中国国情和实际出发。法律属于上层建筑,是由经济基础所决定并为经济基础服务的。坚持从中国国情和实际出发,是加强民主法制建设、做好立法工作的客观要求。从我国国情和实际出发,就是始终正视我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段这一最大的实际,将改革开放和社会主义现代化建设的伟大实践作为立法基础,使立法有的放矢。在这个前提下,还要注意研究借鉴国外的立法经验,从中吸取那些对我们有益有用的东西,但绝不照抄照搬。

中国经验就是立法工作必须坚持以人为本,立法为

民。体现人民共同意志、保障人民当家作主、维护人民根本利益,是中国特色社会主义法律体系的应有之义。坚持以人为本、立法为民,是加强民主法制建设、做好立法工作的根本目的。正所谓,民之所呼,法之所立。回眸过去,我们可以深切感到,正是由于我们在立法过程中深入了解民情,充分尊重民意,广泛集中民智,才使得中国立法更加贴近百姓生活,更加贴近群众期待;才使得每一部法律都得到了最广大人民群众衷心拥护。与此同时,随着对立法活动的广泛参与,公众也历经了一次又一次的民主实践,并从中得到了必要的方法训练和经验储备,从而为日后在立法工作中获享更多的话语权,打下了一个坚实的基础。

中国经验就是立法工作必须坚持社会主义法制统一。要坚决维护宪法作为国家根本法的权威地位,严格依照法定权限,遵循法定程序开展立法工作,保证法律、法规的规定之间衔接协调,促进法律体系的科学和谐统一。

“成绩来之不易,经验弥足珍贵。”吴邦国委员长这样一句意味深长的表述,道出了总结立法工作经验的重要性,的确,以上这些经验,凝聚着几代中央领导集体的心血,闪耀着几代立法者的智慧,浓缩了中华儿女对民主的尊崇与追求。正因为有了这些经验,我国的立法工作才取得巨大的成就。可以肯定的是,这些经验也将同样成为推动立法工作取得新的辉煌的重要精神动力。因此,在“后法律体系时代”,如何善用这些经验来指导新一轮的立法工作,将成为一个重要课题。

再过一些天,“六五”普法将正式启动。这就是说,站在一个新的更高的起点上,我国的法制建设将再度吹响“集结号”,开始新的出发。在这样一个特殊的时刻,重温历史,总结经验,对于进一步加强社会主义民主法制建设,积极推进依法治国进程,坚定不移地走中国特色社会主义政治发展道路,无疑具有十分重大的意义。

汪融昆

主办单位 全国人大常委会办公厅
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2011 年第 7 期
4 月 10 日出版
总第 283 期

编辑指导委员会

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

编辑委员会

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

总 编 汪铁民
副 总 编 高 奇 徐 燕
本期执行主编 徐 燕
责任编辑 朱燕红
美术编辑 陈玉叶

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 法治化进程中的中国经验

08 特 稿

- 08 办好代表建议, 以优异成绩迎接中国共产党成立 90 周年
——在十一届全国人大四次会议代表建议、批评和意见交办会上的讲话
- 10 推动代表建议的整体办理质量再上新台阶
——在十一届全国人大四次会议代表建议、批评和意见交办会上的讲话

14 报 道

- 特别策划 14 感受法治的脉动
——回顾中国特色社会主义法律体系形成历程
- 20 立法必须坚持以中国特色社会主义理论体系为指导
- 22 架起现实与规则的桥梁
——中国特色社会主义法律体系形成中默默奉献的“立法人”



- 25 千里之行 始于足下
——记新中国成立初期的立法活动
- 26 亲历民法通则的制定
- 27 浅忆新中国刑法的制定与发展
- 28 两部婚姻法 三个里程碑
- 29 民事诉讼法立法往事

30 言 论

- 委员论坛 30 文化软实力举足轻重
——深刻认识非物质文化遗产法的重要意义



今年是开展全民义务植树活动30周年。4月2日上午,党和国家领导人来到北京市永定河畔,同群众一起参加首都义务植树活动。图为吴邦国委员长参加首都义务植树活动。摄影/鞠鹏

主任笔谈 37 为民立良法

——上海市地方立法回顾与展望

41 始终保持旺盛的生机与活力

51 李部长的厚礼

——参加十一届全国人大四次会议日记一则

52 议案跟着幸福走

32 地 方

宁 夏 32 一部给无望者希望的法规

四 川 33 一个工作人员眼中的“两会”

湖 北 35 小小菜市场 民生大工程

——湖北省宜昌市人大常委会菜市场里追踪议案办理

42 人 物

代表风采 42 人生在为民代言中升华

——记四川省人大代表刘明英

44 泛 读

往 事 44 一对穆斯林母子的感念

看 世 界 46 破解无业贫困农民就业难新举

——印度《全国农村就业保障法》的制定与实施

随 笔 49 草鞋没样边打边像

——立法过程是认识的不断深化过程

综 合

看点 04 动作 05 新语录 05

观 点 06 爆竹文化：相见不如怀念

06 监管不力纵容“瘦肉精”深潜？

07 执法检查：拒绝“空对空”

07 形象工程：为谁的形象？

各地动态 54



胡锦涛：推进依法行政 弘扬社会主义法治精神

3月28日，中共中央政治局就推进依法行政和弘扬社会主义法治精神进行第二十七次集体学习。中共中央总书记胡锦涛强调，全面推进依法行政、弘扬社会主义法治精神，是坚持立党为公、执政为民的必然要求，是推动科学发展、促进社会和谐必然要求。我们必须增强全面推进依法行政、弘扬社会主义法治精神的自觉性和主动性，加快建设社会主义法治国家。

胡锦涛在主持学习时就依法行政提出“四个更加注重”，即要更加注重制度建设、更加注重行政执法、更加注重行政监督和问责、更加注重依法化解社会矛盾纠纷。胡锦涛强调，推进依法行政，关键在领导，重点在落实。★

全国人大常委会启动食品安全法执法检查

3月24日，全国人大常委会食品安全法执法检查组第一次全体会议在北京举行，正式启动食品安全法执法检查。这是2009年食品安全法颁布以来全国人大常委会第二次组织开展对该法的执法检查，吴邦国委员长作出重要批示。

吴邦国指出，今年开展对食品安全法的执法检查，主要目的是督促政府进一步落实好食品安全法的各项规定，推动法律实施中重点难点问题的解决。特别是要针对2009年执法检查报告中提出的问题和意见，全面深入地了解和有关情况，督促国务院及其有关部门毫不松懈抓好食品安全工作，切实改进我国食品安全状况，让人民群众满意和放心。

王兆国副委员长出席会议并讲话。王兆国强调，食品安全是人们普遍重视和关心的问题。要从深入贯彻落实科学发展观、维护社会和谐稳定的高度，充分认识加强食品安全工作的重要性和紧迫性，把食品安全工作摆上重要议事日程，采取扎实有效的措施，切实把食品安全工作抓紧、抓实、抓出成效来。

路甬祥副委员长担任此次执法检查组组长，路甬祥在会上部署了执法检查总体安排。根据安排，执法检查组将分为4个小组，于4月至6月赴内蒙古、吉林、上海、江苏等地开展检查，并委托其他省、自治区、直辖市人大常委会分别对本行政区域内食品安全法的实施情况进行检查。★

李建国：突出有法可依 保障法律有效实施

3月24日，全国人大内务司法委员会“五五”普法决议实施情况座谈会在合肥召开，全国人大常委会副委员长兼秘书长李建国出席会议并讲话。

李建国强调，在实现了有法可依的新形势下，必须更加突出有法可依，保障宪法和法律有效实施。他说，要深入学习贯彻十一届全国人大四次会议精神，围绕实现“十二五”时期经济社会发展目标，围绕全面落实依法治国基本方略，以中国特色社会主义法律体系如期形成为契机，更加广泛深入地学习宣传宪法和法律，增强全体公民的法律素养，增强法治观念和依法办事意识，使我国经济社会生活的各个领域都在法制轨道上运行，实现国家长治久安。

全国人大内务司法委员会主任委员黄镇东等出席会议。★

8043件代表建议交办吹响“集结号”

本刊讯3月31日上午，十一届全国人大四次会议代表建议交办会在人民大会堂召开，这是全国人大常委会第七次召开代表建议统一交办会。会上，全国人大常委会副委员长兼秘书长李建国就如何做好今年代表建议办理工作作了重要讲话。

全国人大常委会副秘书长王万宾主持会议。

全国人大常委会副秘书长何晖晖通报说，十一届全国人大四次会议期间全国人大代表共提出8043件建议，将统一交由177个机关和组织研究处理。同时，确定了今年11件重点处理建议。

何晖晖介绍，今年的代表建议有三

个特点：代表提出建议的积极性较高，建议数量比去年增加453件；代表建议的质量进一步提高，关注的重点集中；需要多个部门办理的建议数量较多，办理答复工作任务较重。

据悉，在京承办单位负责同志及相关工作人员约300人参加了会议。国务院副秘书长焦焕成在交办会上对国务院各承办单位提出了具体意见和要求。

为做好今年代表建议办理工作，进一步发挥表率作用，当天下午，全国人大机关即召开了代表建议交办会，认真安排和部署了机关各单位今年代表建议办理工作的任务、责任和要求。(李小健)★

全国人大常委会部分组成人员在京义务植树

4月2日上午，李建国、司马义·铁力瓦尔地副委员长率机关部分领导和干部、职工，同北京市和西城区的领导同志共同参加一年一度的植树活动，在办公楼南区播种绿色，为首都蓝天出力。★

2011年中华环保世纪行宣传活动启动：“保护环境，促进发展”

本刊讯3月31日，以“保护环境，促进发展”为主题的2011年中华环保世纪行宣传活动在京启动，启动仪式由全国人大环资委副主任委员蒲海清主持。陈至立副委员长给启动仪式发来贺信。

全国人大环资委副主任委员张文台在启动仪式上作了2010年中华环保世纪行宣传活动总结和2011年工作动员部署讲话。他说，今年的中华环保世纪行宣传活动将围绕我国重点流域水环境保护工作取得的新成效和工业企业固体废物综合利用和循环利用取得的新成效展开。

启动仪式还对2009—2010年度中华环保世纪行新闻奖的获奖记者作了通报并颁发获奖证书。中华环保世纪行是1993年由全国人大环资委牵头，中宣部、财政部等14个部门共同主办，新闻媒体参加的大型环保宣传活动。中华环保世纪行每年围绕一个主题开展活动。(谢素芳)★

国家质检总局禁止部分日本食品农产品进口

国家质检总局近日发布公告,禁止部分日本食品农产品进口。质检总局表示,日本福岛核电站泄漏事故已对当地食品农产品造成严重污染,日本政府已从多个地区的有关食品农产品中检出放射性物质严重超标,并作出禁止流通和禁止食用的决定。

质检总局要求自3月24日起,禁止进口日本福岛县、木县、群马县、茨城县、千叶县的乳品、蔬菜及其制品、水果、水生动物及水产品。此外,质检总局还要求各地检验检疫机构进一步加强对日本福岛县、木县、群马县、茨城县、千叶县生产的其他输华食品农产品中放射性物质浓度的检测,防止受放射性污染食品农产品进口。★

一批法律法规4月1日起施行

明确涉外民事关系法律适用,规范医疗质量安全事件报告,加强房地产经纪管理……4月1日起一批法律、法规的施行,将对经济社会发展、百姓生活带来深刻影响。

涉外民事关系法律适用法4月1日起施行,该法的实施将进一步明确涉外民事关系的法律适用,合理解决涉外民事争议,维护当事人的合法权益。卫生部4月1日起施行的《医疗质量安全事件报告暂行规定》则要求,各级各类医疗机构应当按照本规定报告医疗质量安全事件信息,不得瞒报、漏报、谎报、缓报。特大医疗质量安全事件应在事发后的两小时内上报。公安部、卫生部发布的《吸毒成瘾认定办法》规定,吸毒人员同时具备三种情形的,公安机关将认定其吸毒成瘾。同时,4月1日起施行《电子银行个人结售汇业务管理暂行办法》后,个人结售汇业务将进一步便利。另外,住房和城乡建设部、国家发展改革委、人力资源和社会保障部联合出台的《房地产经纪管理办法》也于4月1日起实施,这是我国第一个专门规范房地产经纪行为的部门规章。★



在很多情况下,我们痛心地看到文化成为了经济的附庸,“一切向钱看”起到了推波助澜的作用。

全国人大常委会副委员长、民进中央主席严隽琪做客新华网,谈到要加强对高雅文化的扶持。

对山西而言,没有安全就没有发展,就没有社会的和谐稳定。必须以壮士断腕的决心狠抓煤炭资源整合和企业兼并重组,为安全生产构建产业和工程基础。

中共山西省委书记、省人大常委会主任袁纯清近期撰文指出。

水土流失是中国头号环境问题!

浙江省人大常委会副主任程渭山认为,水土流失已经严重威胁国家防洪安全、粮食安全、生态安全。

下乡一个月,胜读十年书!

江西省宜春市于去年10月启动了“万名干部下基层”活动。近日,宜春市委书记谢亦森在媒体上如此评价这一活动的积极效益。

如果一个干部一天都没能做成一件具体的事,那就是无所事事。

河南省中牟县县委书记杨福平说。从4月1日开始,中牟县在全县实行善抓具体日志(档案)制度,要求所有科级以上干部每天至少要做成一件具体的事,工作日志(档案)将作为考核干部绩效的重要依据。

如果说民主是一棵大树的话,监督的缺失,可能会使民主变成“无果之树”。

近日,浙江省纪委常委、省农村党风廉政建设领导小组办公室主任张伟斌在接受媒体采访时表示。

爆竹文化：相见不如怀念

文/致远

《中华人民共和国非物质文化遗产法》经十一届全国人民代表大会常务委会员第十九次会议审议通过。法条第一句就明确表示本法是为了继承和弘扬中华民族优秀传统文化才制定的，不禁让人沉思，中华民族到底有哪些非物质文化遗产需要保护和保存。

就拿爆竹来说，放开与禁止，禁止与再放开，已经有了20多年的争执不休。支持方认为，现在的人民过农历新年，“初一饺子、初二面、初三的合子满家转、初四烙饼炒鸡蛋”的生活方式逐渐远离了大多数人的生活，于是为了能抓住那一丝年味，几乎每个人都要身体力行地在大年三十放点鞭炮。好像只有点了炮竹，放了烟花，才能算作过年。

但有媒体报道，仅仅今年2月2日零点到2月3日上午8点，全国就发生了火灾5945起，直接财产损失1300余万元，罪魁祸首是烟花爆竹。仅仅除夕零时至大年初一14时，北京市因燃放烟花爆竹就致伤223人，死亡2人。南京除夕夜因燃放烟花爆竹，空气质量跌至重污染，春节期间南京连续6天空气污染指数在100以上……火灾、污染、垃圾，这一连串的物质成本，加上伤亡、影响休息等精神成本，于是乎燃放鞭炮，被另一方认为是文化中的糟粕。

有记录显示，我国真的禁过几次。最早的是1907年2月3日，天津巡警局通过《大公报》发布“起花双响，高入云霄，遭火落下，损害非小。贩卖燃放，均于禁条”禁放鞭炮的公告，但那时几乎没有任何的影响，也没有扩展到全国。随着城市化发展，从1993年起，在北京、上海、深圳等大城市带动下，短短几年时间，全国共有282个城市颁布了禁放令，宣布禁止在中心城区燃放烟花爆竹。这成为我国历史上最大范围的禁放鞭炮。

然而，这个波及全国的禁令并没能

到当时社会认可。一大批作家、学者认为，没有炮声，年味就淡了。燃放鞭炮是重要的民俗，是春节不可分割的部分。尤其当上升到非遗保护，与传统文化正遭遇到全球化时代的冲击层面，好像如果我们不保护这个民俗，便要背上糟蹋中华传统文化的骂名。普通人更是有禁不止，如北京不能放，就到天津放；市区不能放，就到郊区放。这样的禁令终究没能长久，鞭炮也再次成为春节年味中那最浓的一道硫磺味。

但近十年来随着中国城市化进程的加快，城市人口密度越来越大，燃放鞭炮引致大火和人员伤亡事件时有发生，鞭炮到底该不该禁，放鞭炮会给我们带来什么的疑问又再次回到了人们口中。但这一次，为了环境，为了安全，总之好像喊禁的人不但越来越多，而且是以30多岁、20多岁的年轻人为主了。有人在网络上留言说：“谁这么没素质，半夜1点还鞭炮？”有人跟帖：“环境污染太厉害了，快喘不上气了！”……

这样的变化看似突然，尤其在经历过禁和放的中老年人眼中。但也不可否认的是，随着人民素质的不断提高，人们追求美的态度正在发生着巨大的变化，对中华民族传统认知也在变化。也许鞭炮真的不适应时代要求了，应该归入那“相见不如怀念”的文化遗产之中。✱

监管不力 纵容“瘦肉精”深潜？

文/解文

媒体曝光“瘦肉精”猪肉后，河南省政府发布紧急通告，重申严禁在饲料及动物饮用水中添加“瘦肉精”等违禁品，并派出多支调查组到河南各地开展全面排查。据新华社报道，截至24日，已发现3个自2007年以来一直制造“瘦肉精”的窝点。

唯利是图促使一些企业为了经济利益而忽视百姓生命健康和社会效益，也

正因为如此，政府有职责对食品卫生安全进行监管。据悉，早在2002年农业部就明确禁止在养殖业中使用“瘦肉精”。2009年3月，河南省畜牧、商务、工商、食品药品监管、公安等多个部门联合下发文件，要求强化“瘦肉精”监管。但为何这些窝点能生存至今？不能不令人怀疑当地有关部门的作为。而事实上，调查也发现，在养殖环节的抽检中，居然由养殖户自己拿人尿充猪尿去检验；在运输环节，每头猪花两元钱就能买到相关证明，再花上100元贿赂省界检查站，便可以一路绿灯送到南京；在屠宰场，无须检测“瘦肉精”，每头猪交10元钱就能得到一张“动物产品检疫合格”证明；在河南双汇集团，不仅“十八道检验”夸大其词，而且根本没有检查是否含有“瘦肉精”。从养殖、屠宰到流通、销售，监管都没有起到威慑作用，甚至是失职渎职。这让人们有足够的理由断定，监管不力纵容了“瘦肉精”猪肉嚣张上市。

监管不力已不是头回听到，频繁出现的食品安全事件再次警醒着群众和当政者。政府监管部门作为保障食品安全的重要防线，必须严格依法行政，而对如此事件中公职人员的失职、渎职行为也必须严肃追究法律责任。既要建立食品安全的可追溯机制，同时也要建立监管工作的公开透明、阳光运作机制，避免破坏食品安全的企业因监管这根“软肋”成为法律的漏网之鱼。

当然这首先需要监管人员自觉自律，严格执法，但要建立强硬食品安全监管体系，笔者认为，监督必不可少。监督力量可以来自包括人大、群众、媒体等社会各方面。据了解，全国人大常委会今年又启动了对食品安全法的执法检查，这已是全国人大常委会对2009年6月1日正式实施的食品安全法的第二次执法检查。笔者了解到这次检查已把食品安全监管体制机制建设情况列为检查重点。我们希望通过最高权力机关的监督能够健全相关部门的工作机制，使食品安全事故的发生不再因为疏于监管，更

期望人人都有渠道并主动积极地参与对食品安全的监督,让每个人都成为食品的“监管员”,使监督更“有力”。✘

执法检查:拒绝“空对空”

文/梁朱株

继2009年对食品安全法实施情况进行执法检查之后,日前,全国人大常委会再次启动了针对该法的执法检查。在该法颁布实施不到三年的时间内,全国人大常委会两次启动执法检查,再次见证了最高国家权力机关抓食品安全、护佑民生的工作品格与情怀。

这次执法检查不同于以往。据媒体报道,此次执法检查在全面了解和评估食品安全法实施情况的基础上,重点检查上次执法检查报告提出意见和建议的整改落实情况,并着重检查五个重点:一是食品安全监管体制机制建设情况;二是配套法规体系建设情况;三是食品生产经营者食品安全管理制度的建立情况;四是风险监测、评估体系和标准体系建设、运行情况;五是依法开展食品安全源头治理情况。

这五个“抓手”不仅是食品安全法的题中之义,也切中了当前食品安全严峻形势的“命门”。在2009年的执法检查中,执法检查组通过深入北京、河北、山西、黑龙江、浙江、安徽等10个省、自治区、直辖市的蔬菜大棚、畜禽屠宰厂、食品生产工厂、批发市场、水产品市场、超市、饭店、学校食堂等食品生产经营和餐饮服务单位,实地检查了食品安全法的执行情况,并与当地政府有关部门、行业协会、消费者协会和食品生产经营者、从业人员等进行座谈,发现食品安全法实施成效明显,但形势依然严峻。随后,全国人大常委会将执法检查结果以及常委会组成人员的审议意见反馈给国务院,要求抓紧整改落实。

然而,贯彻落实食品安全法的要求,不断加强食品安全工作,是一项长

期的任务,特别是当前食品生产、经营中暴露出的各种问题,必须进一步加强法律实施情况的监督。这不仅是近三千名全国人大代表的呼声,也是亿万全国人民的深情企盼。用吴邦国委员长的话说,就是要抓住代表普遍关注的重点难点问题,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,一抓到底、务求实效,推动有关方面切实改进工作,建立解决重点难点问题的长效机制。

因此,这就要求各级人大常委会在开展执法检查时,不仅要通过执法检查,发现问题,指出问题,还要根据监督法的规定,督促人民政府、人民法院或者人民检察院整改,并及时将研究处理情况向常务委员会提出报告;必要时,由委员长会议或者主任会议决定提请常务委员会审议,或者由常务委员会组织跟踪检查,力求集中优势资源解决问题,进一步增强监督实效。✘

形象工程:为谁的形象?

文/刘文学

上周,《中国青年报》社会调查中心通过民意中国网和新浪网,对1620人进行的一项调查发现,97.5%的人表示自己身边存在形象工程,其中50%的人表示“很多”。

形象工程华而不实、劳民伤财,百姓早已对其怨声载道。《中国青年报》的这次调查也显示:70%的人明确表示反对兴建形象工程。但老百姓的反对归反对,一个无法回避的事实是,千姿百态的形象工程依然泛滥。而且,绝大多数形象工程还就是喊着“为了老百姓”的口号,扯着各种“虎皮”兴建的。

河北广平县是国家级扶贫重点县,2009年财政收入仅1.3亿元,可2010年县里计划年内完成20多亿元的市政工程建设。并且只用10天就完成了33万多平方米的拆迁任务,在没签订补偿协

议、没对群众进行妥善安置的情况下,1000多户群众的房屋非法被拆。这引起舆论沸腾后,当地解释冠冕堂皇:拆迁是为了改善老百姓的居住、生活条件。

探寻形象工程泛滥原因,可以找出许多答案。其中有评论指出:要想控制住形象工程的泛滥,我们要改革政绩评价体系,特别是将根深蒂固的“唯GDP”模式,让渡于公众“幸福感”这样的科学发展模式。现在的问题是:随着中央科学发展、科学执政理念的牢固树立,在一些地方,形象工程的幌子也变得越来越“科学化”、越来越“人性化”,越来越有诱惑力了。比如,民怨沸腾的强制拆迁可以叫“安居工程”,更有甚者,油漆荒山、裸坟冒充青山可以算作“绿化工程”。仔细看看周围,当今在民生工程、幸福工程幌子下隐藏着的形象工程有多少?

所谓形象工程,是某些领导干部为了个人或小团体的目的和利益,不顾群众需要和当地实际,利用手中权力而搞出的劳民伤财、浮华无效却有可能为自己和小团体标榜政绩的工程(引自百度)。现在问题的关键是:为什么一些摆明了群众不需要、浮华无效的假民生工程、幸福工程,“虎皮”一扯,在一些地方就能够顺畅地演化成一些官员的真政绩,铺就这些官员升迁的坚实台阶,民怨沸腾都少有人管。可见,形象工程泛滥的原因,不仅仅在于我们的政绩评价体系有问题,更主要的是我们的政绩评价机制也出了问题。

谈到一些官员热衷于搞形象工程,全国人大代表许江说,这些人“不怕群众不满意,就怕领导不注意;不怕群众不高兴,就怕领导不开心;不怕群众不答应,就怕领导不相信;不怕群众不认同,就怕领导不看中”,于是乎,把心思花在“表演”上,把精力用在造势上。许江代表对形象工程泛滥“病根”的揭露端的是一语中的:形象工程的制造者们能够造势成功,并且乐于“表演”,关键在于我们的政绩评价机制让这些官员“不怕群众,就怕领导”。✘

办好代表建议，以优异成绩 迎接中国共产党成立 90 周年

——在十一届全国人大四次会议代表建议、批评和
意见交办会上的讲话

(2011 年 3 月 31 日)

李建国

同志们：

刚才，全国人大常委会副秘书长何晔晖同志总结了十一届全国人大三次会议代表建议办理工作，通报了十一届全国人大四次会议代表提出建议的情况，部署了今年代表建议办理工作。国务院副秘书长焦焕成同志对国务院承办代表建议的部门和单位提出了要求。他们的讲话我都赞成，希望各部门各单位结合各自情况认真贯彻落实。

2010 年，国务院、最高人民法院、最高人民检察院和各有关方面认真对待和办理代表建议，通过多种形式加强与代表的联系，广泛听取代表的意见，代表建议办理质量得到进一步提高。十一届全国人大三次会议代表提出的 7590 件建议、批评和意见，所提问题已经解决或计划解决的占 76.7%，大多数代表对去年代表建议办理工作及其结果表示满意或基本满意。这是大家共同努力、扎实工作的结果。对此，吴邦国委员长在今年全国人大常委会工作报告中给予了充分肯定。

不久前闭幕的十一届全国人大四次会议，圆满地完成了各项议程，其中有

两件大事：一是审查批准“十二五”规划纲要，标志着我国经济社会发展进入了一个以科学发展为主题、以加快转变经济发展方式为主线的新的时期；二是正式宣布中国特色社会主义法律体系已经形成，这是我国社会主义民主法制建设史上的重要里程碑，是中国特色社会主义制度逐步走向成熟的重要标志。这两件事都具有重大的现实意义和深远的历史意义。会议期间，代表们依法履职，围绕审议各项议程，发表了许多意见，同时还依法提出了 566 件议案，提出了 8043 件建议、批评和意见。这充分表现出代表对国家对人民的高度责任感，对推动科学发展、切实改善民生、促进社会和谐的高度关注，对加强和改进国家机关各方面工作的殷切期望。代表所提 566 件议案的办理工作，在大会期间已经作了安排部署。今天召开的代表建议交办会，主要是要贯彻落实十一届全国人大四次会议精神，对代表建议办理工作进行部署，共同努力把这项工作做好，让人大代表满意。就此，我再强调几点。

第一，增强做好代表建议办理工作的责任感。全国人大代表是最高国家权

力机关的组成人员。代表对国家各方面工作提出建议、批评和意见，是依法执行代表职务的重要工作，是依法代表人民的利益和意志、参加行使国家权力的重要形式。我们必须从坚持和完善人民代表大会制度出发，以贯彻实施修改后的代表法为契机，坚持尊重代表主体地位，坚持为代表服务的思想，认真办理本次人代会期间代表提出的建议。还要看到，人大代表来自各个地区、各个方面，具有广泛的代表性；代表建议来源于社会生活，反映群众的意愿和呼声。做好代表建议办理工作，对于密切同人民群众的联系，深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智，加强和改进国家机关各方面工作，同样具有重要意义。希望各部门各单位把办理好代表建议，作为推进依法行政和公正司法、自觉接受人大监督的重要内容，作为做好新形势下群众工作、加强和创新社会管理的重要任务。通过办理代表建议，促进科学决策、民主决策、依法决策，不断提高工作水平和能力。

第二，认真研究代表建议中提出的或涉及的问题。去年 10 月，全国人大常

委会在总结多年实践经验的基础上,对代表法作出了修改和完善。其中,第四十二条是新增加的规定,对办理代表建议工作提出了明确的、具体的要求。办理好代表建议,首先要认真研究代表建议中提出的或涉及的问题,这是做好办理工作的基础。从我们初步了解的情况看,今年代表提出的建议总体质量比较高,许多建议是代表在深入调查研究、广泛听取意见、认真分析研究的基础上提出来的,有些代表还是某一方面的专家,比较熟悉相关领域的国家政策和实际情况。有的建议看似过去曾经提出过的“老问题”,也可能反映出一些值得注意的新情况、新意向。各承办单位应当认真研究代表建议,加强分析和梳理,提高办理的质量和时效,并善于从中吸收改进工作的营养。

第三,把做好代表建议办理工作同贯彻落实“十二五”规划纲要、同加强和改进国家机关工作紧密结合起来。十一届全国人大四次会议批准的“十二五”规划纲要,是今后一个时期我国经济社会发展的重要指导性文件。今年大会前后,代表们高度关注“十二五”规划纲要的起草、审议和实施。会议期间,代表提出的与“十二五”规划直接相关的建议,一是数量多,有1522件,占全部建议的19%;二是内容广泛,涉及结构调整、区域发展、交通运输、能源安全、教育科技、改善民生、社会管理、“三农”工作等各个方面;三是更加关注纲要的贯彻落实。从大会闭幕到现在,全国上下、各个方面都在迅速行动,结合各自实际研究部署落实大会精神。希望各部门各单位在组织实施“十二五”规划时,与认真研究代表建议、积极回应代表关切紧密结合起来;把办理代表建议与做好本部门本单位工作紧密



李建国副委员长兼秘书长在代表建议、批评和意见交办会上作重要讲话

结合起来,加强薄弱环节、完善政策措施、提高工作水平。希望在组织本部门本单位今年工作的时候,应尽可能地采纳吸收代表的建议或其中的合理部分;在推进当前工作、解决突出矛盾和问题的过程中,应尽可能地考虑代表的建议及其合理关切,努力使我们的工作更加符合实际、更加贴近民意。

第四,增强代表建议办理工作实效。办理好代表建议的一条重要经验是,突出重点,加大力度,解决实际问题。全国人大常委会办公厅经认真研究并与有关部门协商,从今年的8043件代表建议中确定了11项作为今年全国人大的重点处理建议。对此,希望有关承办单位的主要领导同志给予特别关注,加大工作力度;负责督办的全国人大有关专门委员会要积极介入,加大督办力度。根据以往经验,代表既关心建议答复本身,更关心建议所提问题能否解决以及答复所作承诺的落实情况。办理代表建议,应当以书面答复为载体,以解决问题为导向,不断增强办理工作实效。对于代表建议反映的问题,凡是应该解决而近期也有条件解决的,都应

当抓紧解决;对于应当解决但近期尚不具备条件的,应当纳入计划,逐步落实,并及时向代表说明情况;对于不宜办理的事项,也要实事求是地讲清道理。还有些建议内容综合性强,往往不是一个部门能解决的,需要多个部门和单位沟通协商、联合办理。也有些建议不仅需要书面答复,还需要向代表当面说明情况。修改后的代表法第四十二条第二款规定:“有关机关、组织在研究办理代表建议、批评和意见的过程中,应当与代表联系沟通,充分听取意见。”希望各承办单位按照上述规定,通过多种形式加强与代表的联系沟通,把办理建议的过程作为联系人民群众的过程。

同志们,代表建议办理工作责任重大、任务光荣。我们要紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围,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,以执政为民的政治责任感和求真务实的精神,努力做好代表建议办理工作,以优异成绩迎接中国共产党成立90周年,以实际行动为坚持和完善人民代表大会制度作出新的更大贡献。■

推动代表建议的整体办理质量再上新台阶

——在十一届全国人大四次会议代表建议、批评和意见交办会上的讲话

(2011年3月31日)

何晔晖

同志们：

根据今天代表建议交办会的议程安排，我先向大家简要通报去年十一届全国人大三次会议代表建议的办理工作情况，以及今年大会期间代表建议的提出情况和交办意见。

关于十一届全国人大三次会议代表建议办理工作的简要情况

去年大会期间，代表们共提出建议7590件，分别交由180家承办单位研究处理，截止到2010年底，办理工作已经全部结束并答复了代表。从办理结果来看，代表建议所提问题得到解决或计划逐步解决的占代表建议总数的76.7%，一大批代表比较关注的问题得到了较好的解决，特别是在涉及“三农”问题、民生问题和环境保护问题等方面，取得了比较明显的办理效果。过去的一年，各有关单位认真落实代表法的要求，把办理代表建议作为一项重要工作，切实加大办理力度。主要表现在以下几个方面：

一、加强对办理工作的组织领导。各承办单位把办理工作列入重要议事

日程，与部门工作统筹结合起来，切实落实各项责任。一是领导高度重视。最高人民法院、最高人民检察院和发展改革委等许多单位的主要领导多次批示提出要求，分管领导主持召开内部交办会布置办理任务，并由部领导对建议答复逐件审核签发。二是亲自协调办理建议。对全国人大确定的重点建议和涉及疑难复杂问题的建议，承办单位主要领导牵头负责，成立专门的办理领导小组，分管领导直接参与办理工作，听取办理情况汇报，亲自邀请代表座谈调研，协调解决办理工作中的困难和问题。三是坚持落实分级办理责任制。在领导同志的带动下，承办单位司局和具体负责同志层层落实，形成了建议办理齐抓共管、分级负责的良好局面。

二、健全建议办理的工作机制。各有关单位不断探索改进办理工作的方式方法，进一步健全完善办理机制，切实提高工作质量。一是加强办前的综合分析。许多承办单位都在建议办理前开展综合分析，从建议反映的问题、代表关注的重点以及对建议办理工作的

要求等方面进行认真梳理分类，明确办理的计划步骤和方式方法，落实部门责任。二是加大分层督办工作力度。在建议办理全程中，承办单位加强内部具体督办、有关专门委员会重点督办、常委会办公厅协调督办，通过听取汇报、分阶段检查、情况通报和定期催办等方式，确保了按时保质完成建议办理工作。三是对承办人员加强培训。教育部、公安部、人民银行等一些单位通过举办办理工作培训班、研讨班或者专题讲座，提高承办人员对办理代表建议的认识和能力，取得了较好的效果。

三、广泛开展沟通协商。各有关单位把多协商、多沟通作为改进办理工作的重要环节。一是加强与代表的互动交流。在办理过程中保持与代表的联络，介绍办理情况，已成为各承办单位普遍采取的做法，一些承办单位明确要求办理每件建议都要与代表沟通联系。对于一时难以落实的代表建议，有的承办单位还主动上门走访，邀请代表参加调研座谈，与代表共商对策。二是承办单位之间相互协调配合。主办单位认真负起

牵头责任,协办单位积极参与,齐心协力做好建议办理工作。去年,工业和信息化部先后与47家协办单位联系征求意见377次,全面了解有关协办情况。财政部及时向82家主办单位提供书面协办材料1485份,为主办单位准确答复代表提供意见。三是加强承办单位、专门委员会和常委会办公厅的沟通。及时通报建议办理的进度情况,统一思想认识,研究解决办理中的一些疑难问题。据统计,去年三方共同组织了34次联合调研或座谈,保障了建议办理工作的顺利进行。

四、突出办理工作的重点。针对近年来代表建议数量逐年增加的情况,为突出办理实效,从2005年开始,常委会办公厅每年都确定一批重点办理的建议。去年大会闭会后,常委会办公厅会同国务院办公厅等部门确定了13项内容的重点处理建议,一些承办单位还结合本部门工作实际,确定了一批内部重点办理的建议。全国人大对重点建议持续督促和关注,常委会领导同志亲自主持会议,实地考察调研,听取各有关方面对重点建议的办理和督办情况汇报,促进各项办理工作协调开展。有关专门委员会主要负责同志亲自抓重点建议的督办工作,与常委会执法检查相结合,提出意见和建议,督促承办单位办好重点建议。各承办重点建议的单位高度重视,研究制订切实可行的办理方案,认真开展调查研究,充分听取代表意见,采取多种措施,保证重点建议办理取得了较好成效。例如,财政部牵头办理的关于加大草原保护建设力度、完善惠牧政策、增加牧民收入的建议,发展改革委牵头办理的关于建立健全生态补偿机制的建议,人力资源和社会保障部牵头办理的关于加强职业技能培训、重点提高农民工和城乡新增劳动力就业能力的建议等都取得了明显实效,人民群众得到了实惠,得到了代表的充分肯定。

去年,在党中央、全国人大、国务院领导同志的直接关心下,总体上看,各



王万宾副秘书长主持代表建议、批评和意见交办会

有关承办单位坚持将建议办理作为推动部门工作、服务科学发展和落实各项任务的重要途径和抓手,积极吸收采纳代表意见,加强改进工作,代表建议办理取得了比较明显的效果,产生了较好的社会效应。从代表的反馈意见看,多数代表对去年的办理工作表示满意或基本满意。

关于十一届全国人大四次会议代表提出建议的情况

十一届全国人大四次会议期间,代

表认真履行宪法和法律赋予的职责,积极向大会提出建议。主要有以下几个方面的情况:

一、代表提出建议的积极性较高,建议数量有所增加。今年大会期间代表共提出建议8043件,比去年增加了453件,增长6%。反映出代表依法履职的积极性不断提高,也反映出承办单位这几年认真负责办理建议取得了较好的成效,得到了代表的认可。经对代表建议逐件分析,按往年建议分类依次是:一是涉及科、教、文、卫和体育方面的建议



何晔晖副秘书长在代表建议、批评和意见交办会上讲话



代表建议、批评和意见交办会现场



有1518件,占建议总数的18.9%;二是涉及发展规划、建设项目等经济领域方面的有1329件,占16.5%;三是涉及社会事业和公共事务等方面的有1265件,占15.7%;四是涉及农、林、牧、渔和水利方面的有753件,占9.4%;五是涉及工交、能源和邮电方面的有671件,占8.3%;六是涉及财政、税收和金融方面的有668件,占8.3%;七是涉及城乡建设、资源环境方面的有639件,占7.9%;八是涉及行政法制、司法及廉政建设方面的有521件,占6.5%;九是涉及人大工作方面的有471件,占5.9%;十是涉及流通、旅游和服务等方面的有208件,占2.6%。

从各类建议数量分布情况看,今年有7个方面的建议数量增加,3个方面的建议数量减少,其中,增幅较大的两个方面是涉及农、林、牧、渔、水利,以及财政、税收、金融方面的建议,分别增长了16.7%和16.2%。

二、代表提出建议的质量进一步提高,关注的重点集中。随着代表履职能力的提高,代表更加注重提出建议的质量。一是代表注重围绕党和国家工作大局提出建议。作为“十二五”开局之年,代表建议高度关注“十二五”规划纲要的有效实施和中国特色社会主义法律体系的进一步完善。今年,代表提出与“十二五”规划相关的建议有1522件,占总数的19%。除了代表团或代表联名



国务院副秘书长焦焕成对国务院承办代表建议的部门和单位提出了要求

提出566件议案外,代表还提出立法方面的建议有623件,占总数的7.7%。二是代表提出建议的重点更加突出,更多的建议涉及加快转变经济发展方式和保障改善民生等热点问题。代表提出节能减排、推动绿色低碳发展方面的建议有395件,包括大力推进科技减排、发展循环经济、推进资源综合利用等。代表提出应对人口老龄化、建立完善社会养老服务体系方面的建议有321件,涉及加大养老事业投入、加强社会养老服务基础设施建设以及养老服务监管的制度化建设等。三是代表提出建议的内容更加充实,越来越多的代表建议不仅提出问题,还有情况、有分析、有合理化意见。代表更加注重通过专题调研、视

察和座谈走访等方式形成建议。

三、需要多个部门办理的建议数量较多,办理答复工作任务仍然较重。一是综合性的建议数量增多,需要多个部门共同研究办理的建议数量达到3822件,占总数的47.5%。这部分建议内容广泛,涉及结构调整、区域发展、改善民生等多个方面,需要承办单位相互配合,密切协作,共同办理落实。二是多年多次提出尚未解决的建议数量进一步增加。代表连续两年以上提出的建议有602件,占建议总数的7.48%,其中,3年以上连续提出的有185件。这部分建议涉及的问题往往比较复杂,办理难度较大,需要承办单位付出更多的努力。三是代表主动提出参阅办理的建议数



摄影/马增科

量减少,需要书面办理答复的建议比去年增加了400多件,代表提出希望承办单位在办理过程中加强沟通的建议数量也有较大幅度增加。在代表建议数量逐年增加,代表对建议办理的期望不断提高的情况下,承办单位面临的建议办理工作任务会更加繁重。

关于十一届全国人大四次会议代表建议的交办意见

一是关于8043件代表建议的初步交办意见。经过对8043件建议认真分析研究,根据代表所提建议的内容和各承办单位的职权范围,今年的代表建议拟交由177个机关和组织研究处理。其中,单独办理的建议有3673件、会同办理的有3522件、分别办理的有300件、参阅办理的有548件。经统计,今年承办代表建议数量超过300件的有14家单位,分别是:财政部2075件,发展改革委1577件,教育部824件,人力资源和社会保障部742件,卫生部631件,农业部574件,住房和城乡建设部514件,工业和信息化部428件,水利部398件,民政部396件,公安部377件,国土资源部334件,交通运输部331件,国家能源局322件。同去年相比,民政部、水利部承办建议数量有较明显的增加。

二是关于今年重点处理建议的选题和交办意见。今年,在确定重点处理建议的选题过程中,我们紧紧围绕党和

国家的中心工作、重点工作,结合全国人大常委会的立法和监督工作计划,考虑代表及代表团集中关注、人民群众反映比较强烈的热点问题,以及统筹兼顾支持欠发达地区发展等一系列原则,确定了重点处理建议选题的范围。大会闭幕后,常委会办公厅认真总结过去几年的工作经验,在征求国务院办公厅、有关承办单位,以及全国人大专门委员会意见的基础上,专门召开了重点处理建议协商会和协调会,反复协商研究,在报请常委会领导同志批准后,拟定了各方面普遍认可,意见较为一致的11项内容作为今年的重点处理建议。这11项重点处理建议是由8个代表团和859名代表提出的,决定交由32个承办单位重点办理,具体是:1. 关于建立完善县级财力保障机制的建议,交由财政部研究办理,由全国人大财经委负责督办;2. 关于支持粮食主产区发展的建议,交由财政部牵头,农业部等7家单位参加办理,由全国人大农委负责督办;3. 关于发展特高压电网的建议,交由国家能源局牵头,国家电网公司等2家单位参加办理,由全国人大财经委负责督办;4. 关于完善食品安全监管机制,加强食品监测评估和检验检测体系建设的建议,交由国务院食品安全办牵头,国家食品药品监管局等10家单位参加办理,由全国人大教科文卫委负责督办;5. 关于开展农村河道综合整治

治的建议,交由水利部牵头,环境保护部等4家单位参加办理,由全国人大环资委负责督办;6. 关于加强企业自主创新的建议,交由科技部牵头,教育部等8家单位参加办理,由全国人大财经委负责督办;7. 关于加快推进西部铁路建设的建议,交由铁道部牵头,发展改革委参加办理,由全国人大民委负责督办;8. 关于支持区域经济发展的建议,交由发展改革委牵头,人民银行等6家单位参加办理,由全国人大民委负责督办;9. 关于加快养老服务业发展的建议,交由民政部牵头,全国老龄办等7家单位参加办理,由全国人大内司委负责督办;10. 关于加强矿山地质环境治理的建议,交由国土资源部牵头,发展改革委等4家单位参加办理,由全国人大环资委负责督办;11. 关于加强林业建设,增加林农收入的建议,交由国家林业局牵头,财政部等2家单位参加办理,由全国人大农委负责督办。以上11项重点处理建议大都涉及到部门的中心工作和重点工作,属于代表关心、百姓关注的重大问题或民生事项。希望通过办好这些重点建议,解决一批涉及面广、关注度高的民生问题,推动代表建议的整体办理质量再上新台阶。

最后,让我们按照代表法的有关规定和常委会领导同志的部署和要求,认真做好今年代表建议的办理工作,以实际行动迎接中国共产党成立90周年。★



感受法治的脉

——回顾中国特色社会主义法律体系

文 / 本刊记者 张维炜



形成历程

在法制的荒芜中,重获新生的立法者满怀献身中国民主法制建设的神圣使命,开启了中国新一轮法制恢复重建的艰辛探索。

一部部法律的密集出台为重建社会秩序和推动改革开放提供了坚实的法律支撑。

回顾新世纪前后出台的几十部法律,“服务型政府”、“责任型政府”取代“管理型政府”的指导思想在立法中得到了充分体现。

一个个成功的立法典范见证了一个注重质量的“精耕”立法时代的开启,“民主”、“科学”成为这个时代最耀眼的立法标签,它使中国特色社会主义法律体系有了强大的民意基础。

近些年来,一部部承载民生期盼、呼应民生诉求、回馈民生关切的法律横空出世,彰显了我国立法以人为本、立法为民的精神实质。而立法机关首次采用“包裹立法”的形式,一揽子对59件法律的141个条文作出修改,基本解决了现行法律规定中存在的明显不适应、不协调的问题,为如期实现立法目标迈出关键的一步。

2011年,在建设社会主义法治国家的征程上,巍然树立起一座新的丰碑。

“中国特色社会主义法律体系已经形成。”2011年3月10日,庄严的人民大会堂,面对近3000名全国人大代表,吴邦国委员长作出郑重宣布,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!

站在新的历史起点,回首过去,从“五四宪法”、“八二宪法”的制定和四次与时俱进的修正,到一部部护航中国社会主义市场经济法律规范的密集出台;从加入世贸组织后经贸领域立法与国际的“接轨”,到社会民生领域立法的不断加速,透过改革开放三十多年来波澜壮阔的法律体系形成历程,我们清晰地感受到其中鲜明的时代特征和民主

本色;真切感受到在社会主义法治建设的征途上,我们迈出的每一步都坚定而有力。

1978年,结束了十年浩劫的梦魇,中国民主法制建设在百废待兴中迎来了蓬勃发展的春天。到20世纪90年代初,上百部法律的密集出台为重建社会秩序和推动改革开放提供了坚实的法律支撑。

“为了保障人民民主,必须加强法制。”1978年12月13日,在中央工作会议闭幕会上,邓小平同志强调指出,“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。”

随后召开的十一届三中全会在深刻总结“文革”惨痛教训的基础上,旗

帜鲜明地提出了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的十六字方针,并强调“从现在开始,应当将立法工作摆到全国人民代表大会及其常委会的重要议程上来”。

这是一项关系党和国家命运、关系人民权利保障的历史性决策,中国由此进入一个前所未有的伟大历史转折。

1979年2月23日,五届全国人大常委会第六次会议决定设立五届全国人大常委会法制委员会,协助全国人大常委会加强法制工作。会议通过了由80人组成的委员会名单,彭真同志为主任。

短短的3个月后,在1979年6月18日至7月1日召开的五届全国人大二次会议上,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七部法律获得表决通过。

3个月出台七部法律,不仅创造了最高国家权力机关的一段立法传奇,而且为全力推进法制建设夯实了坚固的基础。

“现在‘人心思法’,全国人民都迫切要求有健全的法制。”彭真同志在作《关于七个法律草案的说明》时表示,七部法律的贯彻执行,迈出了加强和健全我国社会主义法制的一大步。彭真同时指出,“随着经济建设的发展,我们还要经过系统的调查研究,陆续制定各种经济法和法律,使社会主义法制逐步完备起来。”

作为当年立法的见证人,全国人大常委会法工委原主任顾昂然至今回忆起那3个月的日日夜夜仍然感慨万千,“彭真同志当时已七十七岁,仍以继夜地工作。他在人民大会堂的办公室、会议室,几乎每晚都亮着灯。由于过分劳累,彭真同志发高烧住进医院,即使住院期间,也没有停止工作。”“我们工作人员满脑子都是法律条文,经常工作到很晚,回家还要带一大包材料继续干。”



社区有了“市民学法大课堂”。图为在江苏省南通市崇川区“市民学法大课堂”里,一位老人认真翻阅法律问题小册子

可以说是在法制的荒芜中,重获新生的立法者满怀献身中国民主法制建设的神圣使命,开启了中国新一轮法制恢复重建的艰辛探索。

一部部法律的密集出台,为重建社会秩序和推动改革开放提供了坚实的法律支撑。

时光流转飞逝,根本大法重新回归至高无上的法律地位。1982年宪法经过全民讨论,在1954年的基础上重申所有公民“在法律面前一律平等”,同时在结构上作出重大调整,把“公民的基本权利和义务”一章提到了“国家机构”之前,紧邻第一章“总纲”,更好地体现了国家尊重和保障人权的宪法精神。

之后,1988年,现行宪法迎来了第一次修正,对第十一条增加规定:“私营经济是社会主义公有制经济的补充。”从立法上明确了私营经济的法律地位;为促进经济合作的扩大,适应外商投资企业的用地需要,还专门增加规定:“大地使用权可以依照法律的规定转让。”

1982年3月8日,五届全国人大常委会会议通过的民事诉讼法(试行),填补了民事诉讼的立法空白,对于解决民事纠纷,保障公民民事诉讼权利,促进经济社会发展,起到了重要的推动作用。

1989年4月4日,七届全国人大二次会议通过了行政诉讼法,由此确立的

“民告官”制度把公权力置于法治的约束之下,开辟了公民权利受到侵害时的重要救济渠道。

从此,三部诉讼法“三足鼎立”,共同构建了诉讼程序法律部门的框架,为维护社会秩序,推动依法行政,提供了有力法律武器。

伴随着改革开放的春风,如何为经济建设的健康发展保驾护航,成为立法工作的一个重点。1982年,彭真同志在全国经济法制工作经验交流会上发表讲话时指出,“党的十一届三中全会之后,党和国家的工作重点已经转移到社会主义现代化建设上来了。这种客观形势把经济立法推上了重要议事日程,要求抓紧,搞好。”

一批经济法律的制定和起草由此步入“快车道”,经济合同法、涉外经济合同法、技术合同法、商标法、专利法、全民所有制工业企业法、中外合作经营企业法等相继出台。

然而,社会主义民主法制建设的推进并非一帆风顺,其间也有不少波折。

1986年4月12日,六届全国人大四次会议通过了民法通则。它的出台对于当时正处于改革开放初探期的中国不啻为一场革命。

据全国人大常委会法工委原副主任张春生回忆,民法通则制定过程中

曾引起很大争论,焦点集中在是否将法人(实质是国有企业)纳入这部法律的调整范围。有经济法学者和国务院一些部门认为,这部法律应该主要调整公民之间的财产、人身关系,而作为法人的企业,在当时不是国营的就是集体的,应该由政府来管。

最终民法通则还是把法人纳入进来。为什么?“国家要实行商品经济,不但公民之间有商品交换,国家、集体、公民之间也都在进行商品交换。”张春生说,“民法是解决平等主体之间的商品交换关系的,主体之间的法律地位是平等的,要交换就得由民法来调整。”

现在看来,“民法通则面向改革大趋势,推动了商品经济的发展,为以后市场经济的确立搭起了平台,意义十分重大。”张春生感慨到。

据统计,从1978年到20世纪90年代初,五届、六届、七届全国人大及其常委会先后制定了一百多部法律,这其中,包括1982年宪法、1988年宪法修正案,一系列有关国家机构的法律,民法通则、刑法、三大诉讼法等基本法律,以及其他一大批适应改革开放、保障公民权利、规范行政管理的重要法律。这些法律的迅速、密集出台,为中国法制建设奠定了重要的基础,使我国经济、政治、文化等各方面基本实现了有法可依,法律体系框架初具规模。

邓小平同志南巡讲话为陷入彷徨期的中国带来了又一次的思想解放。围绕促进和完善社会主义市场经济的健康、顺利转型,到20世纪90年代后期,我国初步构成社会主义市场经济法律体系框架,为社会主义市场经济的培育和发展提供了重要法制条件。

1992年年初,邓小平同志在对武昌、深圳、珠海、上海等地进行视察后,发表了重要的南巡讲话,指出,“不坚持社会主义,不改革开放,不改善人民生活,只能是死路一条。”他强调,“计划多一点还是市场多一点,不是社会主义

与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义,资本主义也有计划;市场经济不等于资本主义,社会主义也有市场。”

这一席睿智的言论,为正处于计划经济向市场经济转换彷徨期的中国指明了前行的方向,带来了又一次的思想解放,中国掀起了改革开放新一轮的高潮。

国家加大了以市场化为导向的改革力度,决策层的这一指导精神也迅速在法制建设的部署上获得体现。1992年,中共十四大确立建设社会主义市场经济体制,并提出,加强立法工作,特别是抓紧制定与完善保障改革开放、加强宏观经济管理、规范微观经济行为的法律和法规,是建设社会主义市场经济体制的迫切要求。

八届全国人大随后将初步形成社会主义市场经济法律体系作为任期内的立法目标。乔石委员长提出了市场经济立法的四方面的重点:一是规范市场主体的法律;二是调整市场主体关系、维护公平竞争的法律;三是改善和加强宏观调控、促进经济协调发展方面的法律;四是建立和健全社会保障方面的法律。

从此,中国的立法进入了一个崭新的历史阶段。

1993年八届全国人大一次会议,通过宪法修正案,把“中国正处于社会主义初级阶段”、“建设有中国特色社会主义的理论”和“坚持改革开放”等内容载入了宪法,明确规定“国家实行社会主义市场经济”,“国家加强经济立法,完善宏观调控”。这些规定为建立和发展社会主义市场经济提供了宪法依据。

与此相适应,围绕促进和完善社会主义市场经济的健康、顺利转型,一部部经济领域的重要法律相继完成。

公司法、合伙企业法等,明确了各类市场主体的合法地位,保障其公平参与市场竞争;反不正当竞争法确立了公平竞争的市场规则;消费者权益保护法强化了商家的社会责任,为消费者

支撑起了法律的保护伞;拍卖法、担保法、票据法、保险法、仲裁法等民商法律的出台,体现了市场经济公平、公正、公开、效率的原则,有利于形成全国统一、开放的市场体系……

此外,市场经济体制的建立过程中,国民权利意识不断增强。1995年国家赔偿法的颁布实施,第一次将公民和国家置于平等的位置,通过立法赋予了公民在遭受国家侵权时的权利主张;针对当时社会上处罚乱象严重状况,1996年,八届全国人大四次会议通过的行政处罚法,成为我国第一部专门规范行政处罚程序的法律。

在八届全国人大常委会任期内,加快经济立法被放在第一位,“在规范市场主体、维护市场秩序、加强宏观调控、完善社会保障、促进对外开放、振兴基础产业和支柱产业等方面,制定了一批法律。”1998年3月10日,八届全国人大常委会副委员长田纪云在九届全国人大一次会议上,作常委会工作报告时说,这些有关市场经济方面的法律,连同以前制定的有关经济法律,初步构成社会主义市场经济法律体系框架,为社会主义市场经济的培育和发展提供了重要的法制条件。

1997年,中共十五大提出了依法治国的基本方略,并明确提出了“到2010年形成有中国特色社会主义法律体系”的宏伟目标。最高国家权力机关将立法的视野拓展到社会主义法律体系的全面构架上。

20世纪末,伴随着一系列基本法律的陆续出台,国家法治基础已经具备,根据阶段性经济社会发展水平,中国的民主法治建设又迎来了新一轮的战略决策部署。

1997年,中共十五大提出了依法治国的基本方略,并明确提出了“加强立法工作,提高立法质量,到2010年形成有中国特色社会主义法律体系”的宏伟目标。

“在本届任期内,要初步形成有中国特色的社会主义的法律体系。”九届全国人大常委会成立伊始就确定了本届的立法目标。李鹏委员长明确表示,“九届全国人大及其常委会要进一步加强立法工作,提高立法质量,把立法同党对改革和发展的重大决策结合起来。适应建立健全社会主义市场经济体制和经济发展的要求,抓紧制定和完善经济方面的法律;适应深化行政体制改革的需要,切实加强行政立法;还要继续完善社会主义民主政治方面的法律和其他方面的法律。”

随后,九届全国人大常委会在广泛研究探讨、综合各方意见的基础上,正式将我国的法律体系划分为七个法律部门,即宪法及相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法。

最高国家权力机关将立法的视野拓展到社会主义法律体系的全面构架上。一部部法律的出台,让人们感受到了立法对社会进步和经济发展的巨大推动。

1999年3月,九届全国人大二次会议通过的宪法修正案,把依法治国基本方略、国家现阶段基本经济制度和分配制度以及非公有制经济的重要作用等写进了宪法。“为建立社会主义市场经济体制、发展人民民主、推进依法治国基本方略实施,进一步完善社会主义市场经济立法,提供了宪法依据和保障。”中国社科院法学所所长李林评价称。

同样是这一年,合同法、个人独资企业法、招标投标法等一批适应社会主义市场经济迫切需要的法律相继出台。

2001年11月,中国正式加入世贸组织。之后,常委会集中精力对法律进行梳理,先后对专利法、中外合资经营企业法、中外合作经营企业法、外资企业法、商标法、著作权法等一批法律及时进行修改,及时实现了与世界贸易规则的“接轨”。

此外,“入世”对我国行政管理体制

改革提出了更高的要求,树立了以市场经济为基础的政府管理方式的“新坐标”。“推进依法行政,建立法治政府”成为九届全国人大及其常委会立法工作的重中之重。

回顾新世纪前后出台或修改的几十部法律,从土地管理法、村委会组织法、药品管理法、政府采购法,到中小企业促进法、农村土地承包法、文物保护法、环境影响评价法等,“服务型政府”、“责任型政府”取代“管理型政府”的指导思想在立法中得到了充分体现。

1999年通过的行政复议法,将各级行政机关制定的各类效力不一的“红头文件”列入可申请复议范围,督促行政机关依法行政,切实保护公民和法人的合法权益。

随着依法治国方略的推进,立法质量越来越成为关乎整个国家法治大厦构建的一个重要环节。2000年3月15日,九届全国人大三次会议通过的立法法,确立了立法程序中的“三审制”,标志着中国正式走上依法立法的轨道。

在这五年,九届全国人大及其常委会共审议了124件法律、法律解释和有关法律问题的决定草案,初步形成了有中国特色社会主义法律体系。

在中国特色社会主义法律体系“大厦”建成之时,回眸近十年来的立法轨迹,我们会发现,“以人为本”、“立法为民”的立法宗旨,制约行政权力、保障公民权利的立法理念,以及对科学、民主的立法传统的传承和发扬,已经成为这一立法时代最鲜明的特征,并深深地烙印在每一部法律中。

2011年3月10日,吴邦国委员长在《全国人大常委会工作报告》中总结中国特色社会主义法律体系形成的经验时强调,坚持以人为本、立法为民,是加强民主法制建设、做好立法工作的根本目的。

回眸近十年来的立法轨迹,党的十六大以来,最高国家权力机关按照法

律体系形成目标确定的“时间表”,把立法重点锁定在“支架”性重要法律的制定和修改上。

以科学发展观为指导,以人为本、立法为民的立法理念在我国每一部具体法律中和每一部法律的立法过程中得到了实实在在的体现。

2004年宪法修正案第一次把尊重和保障人权、保护公民合法私有财产、建立健全社会保障制度等写入宪法,从保护整体的人民的利益、国家的利益,到兼顾或倾向于保护个体公民的权利,与时俱进、立法为民的修宪理念从中获得了充分彰显。

2010年3月14日,中国选举制度再次迎来历史性时刻。新修改的选举法,明确规定按城乡相同人口比例选举人大代表。从八比一,到四比一,再到一比一,比例变迁中的渐进民主,见证了我国民主政治制度不断前行的步伐。

旨在规范行政审批的行政许可法于2003年8月获得通过,在全国行政系统引发了“一场革命”。它催生各级政府实现由“管民”、“限民”到“亲民”、“便民”这一历史性“变脸”,也让广大百姓不再为审批跑断腿。

历经“四审”,2010年4月29日,十一届全国人大常委会第十四次会议审议通过了关于修改国家赔偿法的决定。新修改的法律赔偿范围更加明确,赔偿程序、赔偿标准更加科学完备,将精神损害赔偿正式纳入赔偿范围,严格确定了公权力行使的法律责任,充分体现了我国“尊重和保障人权”的宪法精神和“以人为本、立法为民”的执政理念。

“当前和今后一个时期立法工作的主要矛盾,是如何提高立法质量的问题。”吴邦国委员长在2003年十届全国人大常委会第五次会议上表示,坚持群众路线,充分发挥民主,通过座谈会、论证会、听证会等多种形式,认真听取社会各方面尤其是基层群众的意见,做到集思广益,使制定的法律充分体现人民群众的共同意愿,切实维护最大多

数人的利益。同时他强调,“事关人民群众切身利益的重要法律草案要向社会公布。”

十届全国人大以来,最高国家权力机关秉承开门立法的优良传统,不断拓展民意诉求表达的渠道,从立法程序上确保立法质量。更加广泛的基层群众以极大热情,有序参与到立法工作中来。

相较于法律直接通过后的被动接受和领会,公开的立法渠道为社会各阶层提供了一个直接表达诉求、畅所欲言的机会。这其中,无论是对物权法中焦点问题的全民讨论、不断交锋,还是劳动合同法立法时公众热议的空前“火爆”,民意在获得集中释放的同时,也在随后出台的法律中得到了充分的回应。

2008年4月20日,全国人大常委会办公厅更是宣布,今后,全国人大常委会审议的法律草案一般都予以公开,广泛征求各方面意见。这标志着国家立法机关公布法律草案,公开征求意见,由过去的“例外”,正式转向“常态”。

此后,食品安全法、侵权责任法、社会保险法、车船税法……数十部法律草案无一例外,都向社会公布、征求意见。

2008年年底,食品安全法草案对外公布后短短的一个月时间里,山西同煤集团公司退休干部李进文寄出了自己的立法建议,他希望法律加强对食品质量的监管,严把产品上市关。

“以前觉得立法是国家立法机关和专家们的事,距离我们老百姓好远。”谈到参与立法建议征求的感受时,李进文说,“现在几乎所有法律起草时都能广泛听取基层百姓的声音,感觉立法就在我们身边。”

为了确保立法质量,除拓宽民意表达渠道外,全国人大还充分发挥各级人大代表参与立法的作用。据全国人大常委会法工委副主任李飞介绍,近些年,全国人大常委会把人大代表对立法提出的议案、建议和安排立法计划紧密结

合起来。在召开有关座谈会、论证会的时候,将领衔提出立法议案和建议的代表请到场,直接沟通。“特别是2010年修改代表法时,我们向近3000名全国人大代表都发送了草案,请他们提出意见。”

物权法历经15年8次审议,劳动合同法历经5年5次审议,社会保险法历经3年4次审议……一个个成功的立法典范见证了一个注重质量的“精耕”立法时代的开启。“民主”、“科学”成为这个时代最耀眼的立法标签,它使中国特色社会主义法律体系有了强大的民意基础。

更多、更大量的民生立法表现在社会法领域。进入新世纪,经过改革开放数十年的不懈努力,在法制建设的护佑下,我国的经济获得了巨大发展,亿万人民从温饱不足逐步迈入总体小康。但与此同时,劳动和社会保障、医疗卫生等公共服务体系发展的滞后引起的经济和社会发展的不协调状况日益凸现。

这一现象也很快引起了国家决策层的关注,国家的发展思路需要适时做出调整。2006年10月11日,党的十六届六中全会对立法工作提出了新的要求,明确提出,“要完善发展民主政治、保障公民权利、推进社会事业、健全社会保障、规范社会组织、加强社会管理等方面的法律、法规。”

2007年的十七大报告更是单设“加快推进以改善民生为重点的社会建设”一节,提出“必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会”。

2008年3月8日,吴邦国委员长在常委会工作报告中强调,要以改善民生为重点,加强社会领域立法,继续完善经济、政治、文化领域立法,积极推进科学立法、民主立法,不断提高立法质量,

更好地发挥法律在国家政治和社会生活中的规范、引导和保障作用。

“正是在这样的背景下,全国人大及其常委会把立法的重点更多地转向民生立法,通过法律手段来调节社会矛盾、平衡社会关系、保障社会公众特别是弱势群体的经济、社会和文化权利。”全国人大常委会法工委副主任信春鹰说。

近些年来,一部部承载民生期盼、呼应民生诉求、回馈民生关切的法律横空出世:从规范劳动关系、为保护劳动者合法权益撑起“保护屏障”的劳动合同法,到消解“就业难”的就业促进法;从用法律为亿万中国百姓编织起“安全防护网”的社会保险法,到解决“上学贵”的义务教育法修订;从保护全民健康的食品安全法,到体现立法温情、维护特殊人群权益,对妇女权益保障法、未成年人保护法、残疾人保障法进行全面修改等,民生立法彰显了我国立法以人为本、立法为民的精神实质。

为保证法律内部的科学和谐和相互统一,2009年,立法机关首次采用“包裹立法”的形式,一揽子对59件法律的141个条文作出修改,基本解决了现行法律规定中存在的明显不适应、不协调的问题,为如期实现立法目标迈出关键的一步。

2010年到2011年年初,伴随着社会保险法、人民调解法、涉外民事关系法律适用法、非物质文化遗产保护法等最后一批“支架性”法律的陆续出台,中国特色社会主义法律体系如期形成。

“立法任务依然艰巨而繁重,立法工作只能加强不能削弱。”展望未来,吴邦国委员长表示,“今后一个时期,我们要把更多的精力放到法律的修改完善上来,放到法律配套法规的制定上来,同时还要制定一些新的法律,以推动中国特色社会主义法律体系的与时俱进和发展完善。”

立法必须坚持以中国特色社会主义理论体系为指导

文 / 陈斯喜

3月10日,吴邦国委员长在十一届全国人大四次会议上所作的全国人大常委会工作报告中郑重宣布中国特色社会主义法律体系已经形成的同时,对形成中国特色社会主义法律体系的重大意义和重要经验作了深刻总结和精辟阐述,具有重要的指导意义。

法律出自理性。立法活动是以一定的理论为指导的自觉活动,无不闪耀着人类的理性光芒。吴邦国委员长总结形成中国特色社会主义法律体系的五条重要经验之一,就是坚持以中国特色社会主义理论体系为指导。他深刻指出:“坚持正确的指导思想,是加强民主法制建设、做好立法工作的根本前提。”中国特色社会主义理论体系是包括邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观等重大战略思想在内的科学理论体系,它全面系统地回答了在中国这样经济文化相对比较落后的国家建立社会主义制度以后,怎样巩固和发展社会主义的一系列重大问题,是马克思主义中国化的最新成果,是我国改革开放和社会主义现代化建设的根本指导思想,当然也是建构中国特色社会主义法律体系的根本指导思想。我国的法律集中地体现了中国特色社会主义理论的国家学说和经济、法律等一系列重要思想。比如,在国家权力归属上,我们坚持国家的一切权力属于人民,反对君权神授;在国家政权形式上,我们实行按照

民主集中制原则组织和运作的人民代表大会制度,而不是三权分立的议会制或总统制;在经济方面,我们坚持以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度和按劳分配为主体、多种分配形式并存的分配制度,实行有法律规范和宏观调控的社会主义市场经济,而不是私有制和自由市场经济;在公民权利义务方面,我们强调权利与义务相统一,而不是个人自由主义,等等。我国法律正是这些思想和主张的制度化、法律化。

价值是法律的灵魂。法律是一种行为规则,但绝不是一堆死的规则。法律是有灵魂的,承载着人们对美好生活的追求和期望,是一个时代的人们所追求的价值载体。我国的法律承载着当代中国人民的梦想和价值追求,是当代中国核心价值载体,集中体现了中国特色社会主义理论关于当代中国核心价值的论述。近代一百多年来,中国人民所不懈为之努力奋斗的,首先是实现国家独立和民族解放,然后再此基础上建立一个公平正义、民主法治、平等自由、保障人权、繁荣富强、安定和谐的社会。其中,公平正义是社会主义

的首要价值,是社会主义的本质特征。没有公平正义,就没有社会主义。中国人民在长期的革命和建设实践中深刻认识到,要实现这些追求,必须坚持中国共产党的领导,坚持社会主义道路,坚持以经济建设为中心,坚持改革开放,始终做到以发展为第一要务,走科学发展之路。所有这些,都是我国立法所努力加以体现的价值和要求。

立法过程是统一思想、凝聚共识的过程。随着改革开放的不断深入,我国的利益主体越来越趋多元化,利益关系越来越复杂,人们的思想越来越活跃。立法过程既是不同利益群体的博弈、妥协过程,也是不同思想、主张的激烈争论过程。面对复杂的利益矛盾和各种思潮,以什么来统一思想、凝聚共识?就是中国特色社会主义理论体系。这个理



在制定劳动合同法时,对是否应当加强劳动者权益保护,也曾存在不同意见,最后用社会主义分配制度和公平正义的要求作分析,大家的意见就很容易取得一致



在制定物权法时，对国家、集体、私人的物权是否应当给予同等保护，起初有不同意见，但用社会主义市场经济理论作分析，各方面就比较容易达成共识。图为十届全国人大五次会议高票通过《中华人民共和国物权法》

论体系，凝结了中国共产党人带领人民长期不懈探索实践的智慧和心血，是我们党和国家最可宝贵的政治和精神财富，是全国各族人民团结奋斗的共同思想基础。在立法实践中，经常会有那样那样的不同意见分歧，这是正常的。解决分歧的办法就是坚持从群众中来、到群众中去这一思想路线，实行民主立法、开门立法，充分发扬民主、集思广益，最后从中国国情和实际出发，按照中国特色社会主义理论对各种不同意见进行分析，作出判断。比如，在制定村民委员会组织法时，对村民委员会是否应当作为基层群众自治组织，意见分歧比较大，最后用中国特色社会主义民主政治理论作分析，意见就逐渐统一起来。又如，在制定物权法时，对国家、集体、私人的物权是否应当给予同等保护，起初有不同意见，但用社会主义市场经济理论作分析，各方面就比较容易

达成共识。再如，在制定劳动合同法时，对是否应当加强劳动者权益保护，也曾经存在不同意见，最后用社会主义分配制度和公平正义的要求作分析，大家的意见就很容易取得一致。可以说，立法过程就是用中国特色社会主义理论体系统一思想、凝聚共识的过程，是深化对中国特色社会主义理论体系的理解和增强运用自觉性的过程，也是不断丰富中国特色社会主义理论体系内涵的过程。

“物不可穷”，“时惟尔初”。解放思想、实事求是、与时俱进，是中国特色社会主义理论体系的精髓。实际是法律的母亲，法律是实践经验的总结。社会实践永无止境，立法也要不断与时俱进。中国特色社会主义法律体系的形成，不是立法任务的结束，而是标志着立法工作站在了一个新的起点，今后还要完善中国特色社会主义法律体系，一方面还

要继续制定一批新法律，另一方面要加强对已有法律的修改完善，同时还要加强配套立法和法律清理、编纂以及开展立法后评估等工作，立法任务仍然非常繁重而艰巨。30多年来，我国的立法始终坚持以中国特色社会主义理论体系为指导，不断克服了一个又一个困难，做到立法与改革开放相同步，及时把改革开放的成熟的经验上升为法律，为改革开放提供法律规范和保障。“变而通之以尽利”。面对经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化，今后我国的立法必须继续坚持以中国特色社会主义理论体系为指导，不断研究新情况、分析新问题、总结新经验，进一步加强科学立法、民主立法，进一步提高立法质量，把我国的立法工作推向一个新台阶。☑

（作者系全国人大常委会委员、全国人大内务司法委员会副主任委员）

架起现实与规则的桥梁

——中国特色社会主义法律体系形成中默默奉献的“立法人”



1979年6月,彭真与出席五届全国人大二次会议的北京市代表一起讨论七个法律草案。会议最后通过了这七个重要法律。摄影/张桂玉

文 / 郭佳法

时光荏苒,又是一春。2011年3月10日上午,北京,人民大会堂。吴邦国委员长向十一届全国人大四次会议作全国人大常委会工作报告时庄严宣布: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,是我国社会主义民主法制建设史上的重要里程碑。在党中央的正确领导下,几届全国人大及其常委会认真履行宪法和法律赋予的立法职权,做了大量卓有成效的工作。其中从事立法工作的“立法人”,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,在现实与规则之间架起了桥梁,为形成法律体系提供了人才支撑,作出了积极贡献。

淡泊名利,执著追求

从1954年第一届全国人大常委会成立时的法律室,到1979年2月五届全国人大常委会第六次会议决定设立的常委会法制委员会,再到1983年9月根据六届全国人大常委会第二次会议的决定改为现在的全国人大常委会法制工作委员会;从老一辈无产阶级革命家、社会主义法制建设的主要奠基人彭真同志,到五届全国人大常委会副委员长习仲勋同志、八届全国人大常委会副委员长王汉斌同志,再到顾昂然、胡康生、李适时等同志,先后担任过法制委员会、法制工作委员会的主要领导。全国人大常委会立法工作机构的工作人员也从十几人、几十人,到现在的几百人。有多少翩翩少年熬成了白发老人,又有多少青年才俊加入其中,他们把青春年华、满腔热血无私地奉献给了立法事业。

顾昂然同志在1954年第一届全国人大常委会成立时,就来到常委会法律室工作,从那时起,就立志一辈子献身祖国的法制事业。他在立法战线上奋斗了50多年,亲身经历了新中国法制建设的历程,被称为新中国立法工作的“活字典”。他是立法人的典范,也是立法人的代表。

追求理想,意味着固守;追求理想,也意味着舍弃。从事立法工作,是清苦的,收入不高,任务繁重。这些年来,特别是在市场经济的大潮下,人们的价值观念发生了变化。不少有法律专长的人改行从事律师等高收入的行业,有的甚至“下海”经商了。但是,我们的立法工作者依然在坚守着这份神圣的职责。因为,在他们的心中有一种信仰、有一份忠诚——追求社会主义法治理念,希望在中国这个古老的大地上实现社会主

义法制的完备,走上依法治国的轨道。在法制工作岗位上一干30多年的杨景宇同志时常教育年轻同志,建设法治国家,即使有再大的困难,哪怕需要几代人的努力奋斗,我们也要锲而不舍。

有一个小伙子,十分憧憬立法事业,不惜放弃在名牌大学里的优厚待遇,甚至是放弃了已经分配入住、价值上百万元的住房,报考全国人大常委会法工委的职位,毅然投入到立法队伍中来。

有人说,他们不会享受人生、“冒傻气”。但是他们把一件件法律的通过、颁布和实施作为最大的幸福、最大的快乐、最大的宽慰,甘做幕后英雄,在默默无闻中实现着人生价值。

夙兴夜寐,甘当苦力

时任法制委员会主任的彭真同志曾说,法制委的工作班子是苦力班子,受苦受累,无名无利。

党的十一届三中全会把党和国家工作中心转移到社会主义现代化建设上来,强调发展社会主义民主,健全社会主义法制,立法工作摆到了重要议程。全国人大常委会法制委员会从1979年3月开始工作到6月,三个月起草了7部法律草案,刑法、刑事诉讼法、选举法、法院组织法、检察院组织法、中外合资经营企业法最终经五届全国人大二次会议一次审议通过。王汉斌同志回忆,那时每天都是夜以继日地工作,从早上8点干到夜里12点后,把修改出的稿子送给领导连夜进行修改。

党的十五大提出到2010年形成中国特色社会主义法律体系的立法工作目标,由此拉开了一场要求更高、规模更大、任务更为繁重的立法攻坚战。

全国人大常委会会议会期短、议程多、时间安排紧。2005年4月,公务员法草案提请十届全国人大常委会第十五次会议进行第二次审议。下午,常委会组成人员对公务员法草案进行了审议。因第二天法律委员会要向常委会会议作修改意见汇报,法律委员会的会议连

摄影/刘均扬



吴邦国委员长和“立法人”合影。一排左起:信春鹰、王庆喜、胡康生、李建国、吴邦国、王兆国、杨景宇、王万宾、洪虎、李适时;郎胜(二排左四),安建(二排左五),王胜明(二排右三),李援(二排右二),吴高盛(二排右一);王尚新(三排左三),姚红(三排左五),郑淑娜(三排右二),许安标(三排右一);杨明仑(四排右一)

夜紧张地进行。法工委的同志向会议做着审议情况的汇报、修改意见说明。大会堂的会议室里灯火通明,工作人员为他们每人送来一份面条。他们一边吃着简单的晚饭,一边研究着常委会组成人员提出的修改意见。在以后的工作中,“开会吃面条”成了家常便饭。

2010年,注定又是一个不平凡的一年,这是形成中国特色社会主义法律体系标志性的一年。确保这一目标的如期实现,是全国人大及其常委会的一项重要任务。对立法人来说,也是这些年来最为繁忙的年份之一,经审议通过的法律案有14件。他们着力做好在法律体系中起支架作用的法律案的起草、研究和修改工作,对社会保险法、人民调解法、涉外民事关系法律适用法等法律案,深入调研,广泛听取意见,认真研究常委会组成人员的审议意见和各方面的意见,提出积极稳妥的方案。走遍了天南地北,美好的山水风光却与他们无缘,白天开会座谈、走访,晚上还要研究修改方案、起草文稿。许多同志形容说,无论吃饭、走路,甚至睡觉,脑子里都是法律条文。

现行行政法规、地方性法规有的存在不适应、不协调、不配套的问题。立法工作机构着力督促指导法规清理和配套法规制定工作,下发文件、召开法规清理工作会议,及时了解各地各部门的进展情况。到年底,共修改行政法规107件、地方性法规1417件,废止行政法规7件、地方性法规455件,保证了法律体系的和谐统一。

立法工作不但是一件辛苦的工作,还是一项程序性、时效性要求很高的工作。六届全国人大常委会以前,提请常委会审议的法律案大都是在当次会议上就交付表决。六届、七届、八届全国人大常委会对法律案的审议一般要经过两次会议交付表决。九届全国人大常委会为提高立法质量,将二审制进一步发展成三审制,并在立法法中作了规定。实行三审制使审议工作更加充分,这也意味着立法人的工作更加繁重,更需要严谨细致高效。就拿法律文本的校对来说,是一项非常琐碎细微的工作。其校对过程从起草法律草案开始,直到法律的通过,除每次成稿时校对外,立法中的每一次审议程序中都要校对,不能有

丝毫差错。多少年来,立法人练就火眼金睛,掌握校对的基本方法、基本程序,建立校对工作责任制,团结协作,层层把关,保证了每个法律文本都按时、准确地呈现出来。无言的法律条文背后,凝聚了立法人多少辛苦和汗水。

殚精竭虑,献智献策

立法过程中,会有不同思想的交锋,面对来自不同利益群体、不同阶层特别是基层民众的不同诉求,如何取舍,时刻考验着立法人的智慧。彭真同志说:“法是在矛盾的焦点上划杠杠,什么许做,什么不许做,令行禁止,要很明确。”

与时代发展同步,与改革开放同行,立法人始终站在立法战线的潮头。立法史上一些立法难度比较大的法律——企业破产法、监督法、物权法、反垄断法、国有资产法都是几经波折,其中,监督法从酝酿到出台跨越五届人大历经20年,其他几部法律亦耗时十几年。这其中都有立法人的身影,有他们的智慧和劳动。合同法、监督法、立法法、物权法、刑法修订、刑法修订以及一些行政程序法、仲裁法等,都是法工委受委员长会议委托直接起草的。每部法律案都是内容多,法律关系复杂,起草难度可想而知。

在法律草案公开征求意见中,公众意见多数是赞成和建设性意见,但也会有不同的声音。刑法修正案(八)草案公布后,对“醉驾入刑”问题,大部分专家和公众对此表示赞同,认为法律具有持久性,对于将醉酒驾车这种具有较大社会危害性的行为规定为犯罪,是必要的,将会更加有效治理危险驾驶,保证公民的生命财产安全;也有专家学者认为,不宜将过去通过行政法律、民事法律调整的行为规定为犯罪。对此,立法人学习中央有关宽严相济的刑事政策,进行大量的调查研究,查阅国外相关立法资料,进行前瞻性研究。他们认为从加强对民生的保护出发,刑法思想

应当服从于保护人民群众利益的需要,体现构建和谐社会的新思路,因此,建议保留这些新增犯罪的规定。立法人就是这样,为每部法律的制定提供了智力支持。

每一部法律的立法过程,都要吃透历史沿革、世情国情、理论学说,必要时还要进行一定数据分析和测算。2010年3月,十一届全国人大三次会议通过了关于修改选举法的决定,明确规定一步到位实行城乡按相同人口比例选举人大代表,自此,从8比1、4比1到1比1,我国的选举制度得到了完善,城乡居民享有平等的选举权得到了保障。然而,由于各地城乡人口的结构比例不同,实行城乡同比选举人大代表后,代表名额分配的现有状况会有所变化。如何使立法决策有充分的依据和基础,是当初立法工作要提供的支持和服务。为此,立法人当起了“数学家”和“绘图手”,反复进行测算、分析,各种分析报告摞在一起有二尺多高。他们对实行城乡同比选举代表后可能出现的调整变化了然在胸,为郑重地提出按照人人平等、地区平等、民族平等的原则,一步到位实行城乡按相同人口比例选举人大代表的方案提供了有力的支撑。

以人为本,问法于民

立法人不是一般的法律人,是参与制定规则、创立制度的法律人,而立法是对社会关系加以抽象形成规范,这就需要准确把握民情民意和实际需要。

在法律草案向全民公布征求意见从特例变成常态后,全民参与立法的热情不断高涨,民众的意见以铺天盖地之势而来。食品安全法草案公布,意见建议达1万条;社会保险法草案公布,意见建议突破7万条;劳动合同法草案公布,意见建议超过19万条。立法人对各方面意见进行反复分析、比较研究,力求使最终出台的法律更具有现实针对性和可操作性。

车船税法因“税小、事大”,更是引

起社会的高度关注。草案在网上公布后的第11分钟即收到公众的第一条修改建议,第一周收到意见66843条,平均每天12153条,全部意见近10万条。立法过程中,每时每刻都在网上关注着公众反映,并进行认真梳理分析,及时向社会作出反馈。尤其是进入信息化社会,立法人利用现代化通信工具传播速度快、覆盖面广、影响大的特点,与公众进行网上互动,“代表法修改相关问题交流”、“车船税法草案征求意见稿公众意见访谈”走上了网络,以此积极做好对群众的宣传引导和释疑解惑工作。

物权法是规范财产关系的民事基本法律,与广大人民群众的根本利益密切相关,有人称它为法制的基石。在起草物权法过程中,先后召开100多次座谈会和多次论证会、专题调研,听取了各方面的意见,最终经过八次审议才获通过。

2007年11月,全国人大常委会法工委在京连续召开了四次座谈会,只有一条规定,即道路交通安全法第七十六条关于机动车与非机动车、行人发生交通事故如何处理,分别听取部分法学专家、部门、司机和社区居民的意见。村民委员会组织法修改时,立法人从省到市直至县、乡、村一线,走访了30多个村,与200多位村党支部成员、村委会成员、村民小组长、村民代表和普通村民进行了交流,来自村民中的人大代表也被他们邀请到人民大会堂建言献策。2010年10月,近3000名全国人大代表通过信函和电子邮箱看到了代表法修正案草案,代表的意见在立法中得到了体现。

历史的步伐已迈入“十二五”开局之年。不断完善中国特色社会主义法律体系的任务依然艰巨而繁重。立法人正在按照吴邦国委员长指出的“政治坚定、业务精通、务实高效、作风过硬、团结协作、勤政廉洁”和“做合格立法人,当好参谋助手”的要求,在新的起点上扬帆竞发! ★

千里之行 始于足下

——记新中国成立初期的立法活动

文 / 许崇德



中国特色社会主义法律体系的如期形成,是新中国民主法制建设史上的一个重要里程碑。这个科学、和谐、统一的法律体系,是由一部部具体的法律所构成的。如果说法律体系是一座坚固的大厦,每一部法律就是一块块基石。

1949年2月28日,中共中央发布《关于废除国民党的六法全书与确定解放区的司法原则的指示》,彻底废除了旧法,因此,新中国的立法和法律制度可以说是在“空地”上建立起来的。新中国最早的立法权由中国人民政治协商会议第一届全体会议行使,它代行的是全国人民代表大会的职权。该会议于1949年9月21日开幕,27日通过了《中国人民政治协商会议组织法》和《中华人民共和国中央人民政府组织法》,29日通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下简称《共同纲领》)。当时舆论称它们为“三大宪章”,是新中国第一批重要的法律文献。尤其是《共同纲领》,由于它规定了人民民主专政的国体和人民代表大会制度的

政体,规定了政治、军事、经济、文教、民族和外交等基本制度和政策,所以历来被称为“起临时宪法作用”。

《共同纲领》规定,在全国人民代表大会会议召开之前,由政协全体会议选举中华人民共和国中央人民政府委员会,并付之以行使国家权力的职权。1949年10月1日,以毛泽东为首的中央人民政府委员会宣誓就职,从那个时候起直到1954年9月,中央人民政府委员会一直是新中国的最高政权机关,行使国家立法权。

1949年10月1日中华人民共和国成立,开始承担起社会主义革命的历史使命,但是当时还存在着大量的民主革命的遗留问题,如土地改革尚未完成、反革命分子没有肃清等,因而彻底完成民主革命的任务就成为中央人民政府委员会的立法重点。对此,中央人民政府委员会1950年4月13日通过了婚姻法,改革了旧的婚姻制度,建立了男女平等的新型婚姻关系和家庭关系;1950年6月28日通过了土地改革法,彻底废除封建土地

制度,解放了农村生产力;同日通过的工会法,规定了工会组织在新民主主义国家政权下的法律地位与职责。此外,中央人民政府委员会还于1951年2月20日批准了惩治反革命条例、1952年4月18日批准了惩治贪污条例、1952年8月8日批准了民族区域自治实施纲要等一批重要的法律文件,巩固了新生的人民政权。

1953年1月13日,中央人民政府委员会第20次会议决定成立宪法起草委员会和选举法起草委员会。同年2月11日,全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法通过后,逐步在全国范围内开展并完成了基层普选,在此基础上建立了各级人民代表大会,使新中国的政治制度更加完备。

宪法起草委员会成立后,毛泽东亲自参与并主持宪法草案初稿的起草,召开多次会议,反复讨论修改,最后形成了宪法草案,于1954年9月15日提交给第一届全国人民代表大会一次会议。会议开幕当天,刘少奇作了《关于中华人民共和国宪法草案的报告》。大会进行了深入讨论,于9月20日庄严通过了《中华人民共和国宪法》。大会还通过了全国人民代表大会组织法等五部组织法。1954年宪法是真正反映人民意志、代表人民利益的社会主义类型的宪法,它把党的总路线规定为国家的总任务,推进了社会主义的建成;它进一步确认了人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体,为人民当家作主提供了可靠的制度保障和宪法依据,为中国特色社会主义法律体系的形成奠定了基础。★

(本文由光明日报提供,作者系中国人民大学法学院教授)



1954年9月15日,第一届全国人大一次会议在北京怀仁堂开幕,刘少奇同志在会议上作宪法草案的报告。图/新华社



文 / 王利明

亲历民法通则的制定

民法通则是我国第一部调整民事关系的基本法律，也是一部全面确认公民法人基本权利、关系国计民生的重要法律。在民法通则草案起草过程中，我曾协助新中国民法学的开创者佟柔老师搜集整理有关资料，并参与佟老师主持的多次讨论活动。对民法通则从制定到通过的点点滴滴，我至今记忆犹新。

新中国成立以后，立法机构曾起草了四部民法典草案。改革开放以后，鉴于市场经济体制尚未建立，民事审判的经验尚有待于进一步总结，制定民法典的条件并不成熟。因此，立法机关决定在民法典草案第四稿的基础上，根据“成熟一条制定一条”的原则，首先制定民法通则。从1985年7月开始，全国人

大常委会法工委组织部分民法专家、教授和有关部门的人员组建了民法通则起草小组，并邀请佟柔等四位教授参与，作为由彭真委员长提议成立的民法通则起草专家咨询小组成员。同年11月，民法通则草案初次提交审议。12月4日，在北京，全国人大法律委、全国人大常委会法工委共同召开了著名的全国民法通则草案座谈会。会上，彭真委员长作了重要讲话，表明国家立法机关完全接受、采纳了民法学界的主张，明确肯定了民法的基本法地位。

此后，全国人大法律委、全国人大常委会法工委于1985年12月召集众多的专家、学者针对民法通则草案进行反复讨论，并完成了民法通则的修改稿。

最终的修改稿经六届全国人大常委会第十四次、第十五次两次会议审议，最后提交1986年的全国人民代表大会会议审议通过。民法通则共分九章156条，构建了民法的基本内容和体系，科学区分了民法和其他法律的关系。其关于各项民事权利的列举，奠定了未来民法典的基本框架和体系结构。

民法通则既是民事活动的基本准则，同时也为我国民事审判工作提供了基本的法律依据。它的诞生，标志着我国民事立法进入了完善化、系统化阶段，为我国社会主义民法典的诞生奠定了坚实的基础。★

（本文由光明日报提供，作者系中国人民大学副校长）



王利明/摄影

1985年12月4日，全国人大法律委员会和全国人大常委会法制工作委员会召开了民法通则（草案）座谈会

浅忆新中国刑法的制定与发展

文 / 高铭暄



刑法是规定犯罪、刑事责任和刑罚的法律，在中国特色社会主义法律体系中起着支架作用。早在1950年，我国刑法的起草准备工作就由中央人民政府法制委员会开始进行了，到1954年9月止，已写出了两个稿子：《中华人民共和国刑法大纲草案》和《中华人民共和国刑法指导原则草案（初稿）》。但由于处在新中国成立初期，此时颁布系统完备的刑法的条件还不成熟。

第一届全国人民代表大会一次会议的召开，通过了宪法和几个组织法，标志着我国法制建设进入了新阶段，对刑法的起草工作产生了巨大的推动作用。1954年10月，全国人大常委会办公厅组建班子，正式开始《中华人民共和国刑法》的起草工作，到1956年11月，写出了十三稿；到1957年6月28日，写出了二十二稿；到1963年10月9日，写出了三十三稿。但因“四清”运动和“文革”的冲击，稿子被束之高阁，在文件箱里整整沉睡了十五个年头。

粉碎“四人帮”后，五届全国人大一次会议的召开，特别是1978年邓小平同志就民主和法制问题的谈话以及十一届三中全会的召开，为重启刑法的制定颁布工作奠定了基础。当时，在三十三稿的基础上，根据新的情况和问题，并在征求了中央有关部门的意见后，进行了较大的修改，先后写了五个稿子。其中第四个稿子获得中央政治

局原则通过，又在法制委员会全体会议和五届全国人大常委会第八次会议上进行审议，修改以后提交五届全国人大二次会议上进行审议，并作了一些修改和补充，最终于1979年7月1日获得一致通过，7月6日正式公布。这就是新中国第一部刑法典。

受当时历史条件和立法经验的局限，1979年刑法制定得较为粗放、原则，不论在体系结构、规范内容还是在立法技术上都还存在缺陷，逐渐不能满足实践的需要。于是，立法机关陆陆续续地以通过单行刑法以及附属刑法的方式对其进行修改和补充。1988年，七届全国人大常委会把刑法典的修订列入立法规划，经过数年的努力，几易其稿，于1996年12月将刑法修订草案提交审

议，1997年3月在八届全国人大五次会议上审议通过。1997年刑法施行后，确立了修正案作为刑法修改补充的主要方式，其优点是不打乱法典的体系和法条次序，利于保持统一和完整，利于司法操作和运作，便于公民学习和遵守，同时也解决了法典稳定性和适应性的关系问题。到今年2月25日为止，我国已经通过了八个刑法修正案。

回顾刑法制定的历程，可以看出，我国刑法的制定走过了一段不平坦的道路。我们一定要珍惜刑法这个法律武器，爱护它，善于掌握和运用它。这样，我们才能维护秩序、保障人权，在同犯罪作斗争的过程中处于主动地位。✘

（本文由光明日报提供，作者系中国人民大学法学院教授）

摄影 / 刘卫兵



1997年3月，人大代表在全国人代会小组会议上讨论刑法修订草案



两部婚姻法 三个里程碑

文 / 杨大文

综观新中国成立以来婚姻家庭立法的全过程,可用“两部婚姻法,三个里程碑”来概括。两部婚姻法系指1950年婚姻法和1980年婚姻法,三个里程碑系指上述两次立法活动和2001年对婚姻法的修改。

新中国的婚姻家庭立法起步很早。1950年5月1日颁行的《中华人民共和国婚姻法》,是新中国成立之初第一部具有基本法性质的法律。1950年第一部婚姻法的颁行和新中国成立初期的婚姻家庭制度改革,完成了废除封建主义婚姻家庭制度、实行新民主主义婚姻家庭制度的历史任务,为我国社会主义婚姻家庭法律体系的形成奠定了牢固的基础。

由于工作关系,我自1978年开始参与婚姻家庭立法活动。三十多年来的亲历,可以作为改革开放后婚姻家庭法制建设的见证。

1980年第二部婚姻法的制定,是由全国妇联率先倡议的。十年浩劫期间,婚姻家庭法制遭到严重的破坏。在1978年9月召开的中国妇女第四次全国代表大会上,婚姻家庭领域的情况和问题是代表们议论最多的热点。在会前和会后,时任全国妇联主席的康克清同志曾两度向中央报送了建议修改婚姻法、制定新婚姻法的请示报告。后经中央批准同意,成立了以康克清为组长,由相关部门负责人参加的修改婚姻法领导小组。在修法的前期工作中,先后拟定了六次草案,报送全



1950年婚姻法实施后,在农村,自由结婚的风气已很盛行。图为湖南省醴陵县白兔潭村农民全裕盛(中)和孙桂华(右)向区政府登记结婚,司法干部把结婚证书递给他们。图/新华社

国人大常委会法制委员会后,又数易其稿。

1979年12月,全国人大常委会法制委员会在彭真同志主持下召开全体会议,讨论第二部婚姻法草案。我随同时任全国妇联副主席、书记处第一书记、修改婚姻法领导小组办公室主任的罗琼同志列席了这次会议,向委员们作了说明和介绍。鉴于我国的人口状况和推行计划生育的要求,有关部门和社会公众对法定婚龄的高低问题意见不一。有些方案中的婚龄偏高,甚至要求与当时提倡的晚婚年龄靠拢。彭真同志在经过调查研究后风趣地说:“这个问题不能只看‘天南海北’(指天津、南京、上海、北京等城市),应当考虑全国的,特别是广大农村地区

的实际情况。”他还指出,我们决不能通过多数群众不赞成或不很赞成的法律。

改革开放以来我国的社会生活和婚姻家庭生活经历了巨大的变化,2001年对1980年婚姻法的修正,是完善我国婚姻家庭法制的重大步骤。九届全国人大常委会第二十一次会议

通过的修改婚姻法的决定,内容共有33项。禁止有配偶者与他人同居、禁止家庭暴力、规定婚姻双方和家庭成员的共同责任、增设无效婚和可撤销婚制度等,是这次修法的立法重点。

目前,一个以宪法为依据,以婚姻法为主干,辅之以相关的法律、法规和司法解释等的具有中国特色的社会主义婚姻家庭法规范体系已经形成,它是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。时代在前进,社会在发展,婚姻家庭领域的新情况、新问题层出不穷,立法必须与时俱进。我们期盼,通过民法的法典化,能使我国的婚姻家庭法制更加完善。★

(本文由光明日报提供,作者系中国人民大学法学院教授)

民事诉讼法立法往事

文 / 江伟



改革开放后，我国迎来了立法的春天。1979年，在彭真同志主持下，三个月就制定了刑法、刑事诉讼法、选举法等七部法律。紧接着，五届全国人大决定起草民事诉讼法，并于同年7月19日成立了起草小组。起草小组的组长由五届全国人大常委会法制委员会副主任高克林担任，副组长3人，成员有来自法院系统的6人，以及包括我在内的来自法学教学科研机构的7人。

起草小组是三种人的结合，一是有丰富经验的领导干部，二是从事审判实践工作的法官，三是从事法学教学研究的专家学者。这是一种最佳的组

合方式，为民事诉讼法的起草奠定了坚实的组织基础。

经过三个月的调研起草工作，民事诉讼法草案第一稿完成，然后发至全国法院系统和有关部门征求意见。截止到1980年3月3日，据不完全统计，参加讨论的共计4.1万人次，提出修改意见3066条。根据这些意见，起草小组继续进行修订，完成了第二稿、第三稿、第四稿。每一稿都发至全国进行讨论，提出的意见整理成册，有几大厚本之多。

经过多次修改，最终形成了一个能够提交到全国人大常委会讨论的草

案。但是，在这个时候又出现了一个新问题：法制委员会领导提出，由于种种情况，民法暂时不能颁布施行。那么民事诉讼法是否可以先于民法颁行，我们感觉到有一定的困惑。起草小组就此问题经过多次研商，查阅资料，终于解决了这个问题。对此，我与北大的刘家兴教授还合作发表了一篇论文，从两个方面进行论证：一是从理论上论证民法有形式意义上的民法和实质意义上的民法之分。虽然当时还没有形式意义上的民法，但是存在着实质意义上的民法，仍然能与民事诉讼法配套。二是国际上已有成功先例。我们查到了

日本和匈牙利就是先公布民事诉讼法，然后才公布民法。厘清这两个问题以后，法制委员会就向全国人大常委会提出了先于民法公布民事诉讼法的提议并得到认可。最终在1982年，法制委员会将民事诉讼法（试行）草案提交全国人大常委会讨论并通过。至此，新中国拥有了第一部民事诉讼法典。★

（本文由光明日报提供，作者系中国人民大学法学院教授）



1991年4月6日，七届全国人大四次会议主席团举行第四次会议。主席团成员就法律委员会关于民事诉讼法（试行）草案等审议结果的报告进行表决

文化软实力举足轻重

——深刻认识非物质文化遗产法的重要意义

文 / 任茂东

《中华人民共和国非物质文化遗产法》经十一届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议审议通过。这部法律的问世,是深入贯彻落实科学发展观、推动社会主义文化大发展大繁荣的具体体现,标志着我国非物质文化遗产事业全面进入了有法可依的历史时期,为铸造中华文明新的辉煌提供了有力的法律保障。当代中华儿女一定要不负历史重托,全面把握时代的脉动,深刻认识非物质文化遗产法的重要意义,更加自觉、更加积极、更加主动地承担起传承中华民族优秀传统文化的历史任务,努力建设中华民族共有精神家园。

为中华民族伟大复兴提供了强劲的文化动力

在社会发展和历史进步的过程中,人类创造了丰富的文化遗产。这些文化遗产既包括物质文化遗产,也包括非物质文化遗产。它们是人类在生存与繁衍过程中创造力、想象力、智慧与劳动的集体结晶,是真善美的体现,是人类文化多样性的生动展示。对一个民族和整个人类来说,文化遗产作为现存的文化记忆,非物质文化遗产与物质文化遗产具有同等重要的意义。而从历史的角度和非物质文化遗产存在形态来看,非物质文化遗产是密切人与人之间的关系以及他们之间进行交流沟通的要素,是一种包含了更多随时代迁延而容易湮

没的文化记忆,我们更应加以珍惜。

中华民族正处于驶向伟大复兴的历史航程中,中华民族的伟大复兴必然伴随着中华文化繁荣昌盛、万象更新。一个民族文化的繁荣发展,是在其文化传统基础上的传承和创新。离开文化传承,割断文化血脉,这个民族就会迷失自我,就会丧失根基。制定非物质文化遗产法,归根结蒂,就是为了保护好、传承好、利用好、发展好中华民族优秀传统文化,牢牢守住我们的民族之魂、文化之根,促进社会主义精神文明建设,推动社会主义文化大发展大繁荣,为中华民族在伟大复兴的航程中提供强劲的文化动力。

新世纪以来,文化软实力在综合国力竞争中的地位和作用越来越明显,举足轻重。中华文化能否在当代人类文明进程中铸造新的辉煌关系到中国的国际经济、政治地位,关系到中华民族能否昂首屹立世界民族之林。非物质文化遗产法的出台,将有力地促进中华文化的弘扬,推进我国从文化资源大国向文化创新强国迈进,增强中华文化的国际影响力,加快形成与我国经济发展和国际地位相适应的中华文化优势,为在新世纪迎接中华民族的伟大复兴奠定坚实的文化基础。

将全面推进文化建设深入开展

制定非物质文化遗产法,是新形势

下加强非物质文化遗产保护、保存工作的迫切需要。非物质文化遗产作为中华民族世代相传的文化财富,承载着中华民族的精神和情感,是中华民族历史的见证、智慧的结晶、精神的象征和文化的基础,非物质文化遗产事业是我国文化建设的重要组成部分。随着我国工业化和城镇化的不断加快,一座座摩天大楼拔地而起,电灯电话、短信微博、电子游戏等穿越时代空间,悄悄进入了人们的生活范围。人们开始着大流动,大迁移,社会生产生活方式发生了天翻地覆的变化,非物质文化遗产在一些地方逐渐失去了生存环境。在祖国的锦绣山河中的许多优秀传统文化表现形式正在被遗忘,面临着消亡的危险,亟须通过立法明确有关制度,进一步加强和完善保护、保存工作。非物质文化遗产法在总结实践经验、集思广益、借鉴相关国际公约和其他国家法律的基础上,确立了调查、代表性项目名录、传承与传播等保护、保存工作的基本制度,对于巩固我国非物质文化遗产事业的成果,进一步规范 and 促进非物质文化遗产保护、保存工作的深入开展提供了有力的法律保障。

非物质文化遗产法的重要作用不仅仅体现在规范和促进非物质文化遗产保护、保存工作上,对于促进我国文化建设全面深入开展也发挥着积极作用。党的十七大从中国特色社会主义事

业“四位一体”总体布局的高度,提出了推动社会主义文化大发展大繁荣的战略任务,特别明确了“建设社会主义核心价值体系,增强社会主义意识形态的吸引力和凝聚力”、“建设和谐文化,培育文明风尚”、“弘扬中华文化,建设中华民族共有精神家园”和“推进文化创新、文化发展活动”四项核心内容。非物质文化遗产中所蕴涵的优秀民族精神和文化理念,是中国特色社会主义核心价值体系和意识形态的重要内容,是建设和谐文化与培育文明风尚的重要精神力量,是弘扬中华文化、建设中华民族共有精神家园的重要载体,也是中华民族源远流长的优良传统,是人寿年丰、国泰民安的基础。立法保护非物质文化遗产,必将整体推进社会主义先进文化建设,为我国文化大发展大繁荣注入不竭动力。

特别需要提及的是,立法保护非物质文化遗产,将有力维护我国文化身份和文化主权。非物质文化遗产是连结民族情感的纽带,是国家文化身份和文化主权的重要体现。我国非物质文化遗产在世代相传的过程中塑造了中华民族特有的精神价值、思维方式和文化理念,是中华文化的柱石。制定非物质文化遗产法,将进一步增强中华儿女的文化认同,激励以爱国主义为核心的民族精神,有效地维护国家文化身份和文化主权,为中华民族屹立于世界民族之林奠定更加坚实的文化基础。

中国特色社会主义法律体系建设的必然要求

加强社会主义法制是兴国安邦的重要手段。文化立法工作是社会主义法制建设的重要内容,文化领域的法律是中国特色社会主义法律体系不可缺少的重要组成部分。长期以来,由于文化领域工作的特殊性,我国文化立法工作相对滞后,文化方面的法律较少,在一定程度上制约了我国文化建设的规范有序开展。关于文化遗产领域的立法,

在1982年,我国已经出台了文物保护法,使得历史上留传至今的有形文化遗产保护工作有法可依。但是,在无形文化遗产即非物质文化遗产方面,长期以来缺少一部起支撑作用的法律。全国人大常委会又通过了非物质文化遗产法,彻底改变了这种局面,使我国非物质文化遗产事业全面进入有法可依的历史时期,使文化领域的法制建设提高到一个新的水平。所以,对于非物质文化遗产的立法是一项高瞻远瞩的决策,这部法律不仅是我国文化法制建设的丰硕成果,对于中国特色社会主义法律体系的形成也起到了重要的作用。

对人类文明的积极贡献

当今世界,人类社会在现代文明进程中面临着丧失文化多样性的严重威胁,保护人类非物质文化遗产是全世界普遍的意愿和共同关心的事项。正如国家主席胡锦涛致联合国教科文组织第28届世界遗产委员会会议的贺辞中指出的那样,“加强世界遗产保护已成为国际社会刻不容缓的任务。这是历史赋予我们的崇高责任,也是实现人类文明延续和可持续发展的必然要求。”中华文明博大精深,是世界上惟一没有中断的古老文明,对人类文明进步作出了巨大贡献,在世界文明史上谱写了光辉



蜡染技艺被列入非物质文化遗产名录,图为贵州安顺蜡染技工在展示技艺

灿烂的篇章。中国作为《保护非物质文化遗产公约》的成员国,制定非物质文化遗产法,是践行对国际社会的庄严承诺,是在积极履行保护人类文化遗产的职责。这部法律不仅是保护和发展中华文化的需要,也是对保护人类文明事业的巨大贡献,同时为其他国家保护非物质文化遗产和保护世界文化多样性提供了有益借鉴。

非物质文化遗产法彰显了当代中华儿女“弘扬中华文化、建设中华民族共有精神家园”的信心和决心。在新世纪,我们要以非物质文化遗产法为新起点,不断开创文化遗产事业的新局面,继续谱写文化建设新篇章,使中华文明更加气象万千、根深叶茂,为世界文化殿堂增添更加光辉灿烂、五彩缤纷的色彩。■

一部给无望者希望的法规

文 / 冯建军 张 媛



宁夏回族自治区人民检察院领导向群众讲解刑事被害人困难救助条例

近日,宁夏灵武市东塔镇农民老周家打破了两年多的沉寂。当老周双手接过银川市中级人民法院副院长杨晓红给他的3万元救助款时泪流满面,连声说道,感谢党,感谢政府……

两年前,老周的独养子在一起刑事案件中遇害,这让老周一家的生活陷入了窘困。摆在他和老伴面前的是,上有80多岁的老妈妈,下有两个未成年的孙子,其中一个儿子遇害两天后出生,而他们自己的年龄也近70岁了。儿子曾是家里的顶梁柱,是老周和老伴老年幸福生活的希望,现在儿子遇害,今后的生活可怎么办?两年来老周一筹莫展,生活全是靠亲戚朋友和政府的救济过来的。

2010年年初,老周和老伴等人申请执行被告张某(故意杀人)刑事附带民事赔偿一案,银川市中级人民法院受理后,要求张某向老周等人支付13.7

万多元的经济损失。然而,在监狱服刑的张某表示家中暂无存款和财产可供执行。法院执行人员调查核实后,证实张某所说情况属实,履行义务确有困难。法院的判决,无法实现老周依法要求赔偿经济损失的愿望。

2009年11月19日,《宁夏回族自治区刑事被害人困难救助条例》(以下简称《救助条例》),经自治区第十届人民代表大会常务委员会十四次会议审议通过,于2010年1月1日起实施。

银川市中级人民法院执行庭庭长周宁林说,在刑事附带民事赔偿的案件中,诸如此类的案例不在少数,因为被告人经济困难,无力履行,刑事被害人或其近亲属依法要求进行经济赔偿的愿望往往“落空”。据统计,2010年1月—9月,全区各级人民法院共受理一审刑事案件3453件,其中属于严重暴力犯罪的案件420件,约占受理一审刑

事案件的12%。经摸底,可能需要给予刑事被害人困难救助的案件有56件。

在《救助条例》出台施行的第一年,宁夏各级人民政府将救助资金纳入到2010年财政预算。自治区财政厅拿出200万元刑事被害人困难救助专项资金用来帮助贫困县进行刑事被害人困难救助,这为条例的顺利实施提供了经济基础和财力保障。

宁夏各市、县(市、区)已依据《救助条例》,对刑事被害人或其近亲属展开了救助。据了解,截至2010年9月底,全区各级人民法院共受理刑事被害人困难救助申请22件,案件类型主要为故意伤害、故意杀人、抢劫等,已经实施救助的案件7件,发放救助金17.5万元。同时,法院已经审查完毕,拟决定救助等待相关部门审批的案件15件,拟救助金额总计为30万元。

自治区高级人民法院副院长马文庆说,今后要进一步探索拓宽救助资金的来源渠道,不仅要依靠地方党委、人大、政府,争取更多的专项资金,还要想方设法取得社会各界的帮助,拓宽救助资金来源,为刑事被害人或其近亲属争取更多的资金。同时,要加大救助力度,只要是因严重暴力犯罪造成被害人严重伤残或者死亡,被告无力支付赔偿的,生活陷入困境的被害人及其近亲属均可提出救助申请。对符合条件的,要及时受理,及时审查,及时做出处理决定。

宁夏回族自治区人大常委会通过立法,对刑事被害人或其近亲属给予困难救助,给无望者希望,让无助者前行,用温暖抚慰了刑事被害人突遭横祸的不幸。☑

一个工作人员眼中的“两会”

文 / 马 涛

3月7日,又一次凌晨1点,我坐在电脑前,最后一次审视简报,发言代表有无遗漏?主要观点是否全部囊括?简报标题是否得当?文字、标点有无错误……下午的分组审议,第二天一早必须交出简报送审稿,加班成为必然的选择。这是我作为四川省人大常委会机关工作人员,随四川代表团进京服务全国人代会期间一个平常的夜晚。从2007年起,我几次随团进京,亲耳聆听温家宝总理所作的政府工作报告,亲手整理代表提交的议案、建议,亲笔记录代表分组讨论的意见,成为代表参政议政的服务者,国家发展进步的见证者。

刘国栋/摄影



3月5日下午,四川省全国人大代表在一起审议政府工作报告

“两会”之中看服务

今年召开的十一届全国人民代表大会第四次会议应出席代表2979人,政协十一届全国委员会第四次会议应出席委员2260人。5000多名代表、委员在同一时间段从全国各地齐聚北京,如何确保会议顺利召开,成为会议组织者和工作人员面临的艰巨挑战。

任务繁重更需勇于担当。从议程安排到领导活动,从会场布置到设备检查,从报告起草到简报综合,从议案收集到新闻宣传,从交通运输到食宿安排,从安全保卫到医疗卫生……“两会”的背后,是千头万绪的细枝末节,需要许许多多工作人员的默默付出。而随团工作人员的核心职责,就是为四川代表团做好包括秘书会务、组织议案信访、文件简报、新闻宣传、总务卫生和安全保卫等方面的服务工作。麻雀虽小,五脏俱全。由于工作人员名额受到严格限

制,所以往往一人身兼数职。我们必须提前做好基础工作,草拟、印发代表团《会议须知》、《活动安排表》、《注意事项》、《住房和乘车名单》,收集大会各组联系电话等资料,办理出席证、工作证、驻地出入证、车证等各种证件;我们必须统筹做好会务工作,完成大会、主席团会、全团会、分组会和其他会议及重要活动的通知、会场布置、主持词草拟、发言人安排,在分组审议和全团会议时作好记录,在会议之前分发文件,在会议之后综合简报,在有国家领导参会时根据录音整理讲话稿送审;我们必须仔细完成代表议案、建议的帮助把关、分类登记、及时移交等工作;我们必须

在代表往返时及时分发登记牌和登记托运行李,在代表前往人民大会堂开会时负责带车,安排代表团领导视察新闻媒体,向驻地宾馆赠送感谢信和纪念品,在“三八”节慰问女代表和女工作人员……遇到综合简报或整理录音,半夜一二点才能完成任务成为家常便饭;七八万份文件和简报等资料,需要简报组同志一一分拣……

责任重大更需精益求精。尽管每项工作都是繁琐具体的事务性工作,但从“两会”在国家政治生活中的重要性着眼,一切小事都成了大事,任何小小疏忽都可能导致严重后果,所以更需牢记“细节决定成败”,每个环节、每个方面都要做到精益求精。为了保证代表第一时间看到文件,我们将各种文件资料分

拣后逐一送到代表房间；为了避免文字、数据出现错误，我们在每次文稿付印前都要仔细校稿；为了缩短代表回蓉后取行李的等待时间，我们设计了三种颜色的标签，分别表示代表和工作人员在机场和回宾馆领取行李。我曾经在带车到人民大会堂开会时发现，有两个代表直到快发车了还不见踪迹，又没有他们的电话号码，只有急中生智请留在宾馆的同事给代表房间打电话，并请开道车尽量等候，终于将代表一个不少地送往会场。作为会议举办地的北京，在细节方面考虑也非常周详。有一次，我们利用休会的半天空闲去秀水街，返回时一个常来服务“两会”的同事告诉我们，在秀水街这种人流量大的地方都会配备专门人员，保护来京代表和工作人员安全，以免发生失窃之类事件。我们从中也感受到北京为确保“两会”顺利召开作出的周密部署。

管理严格更需服从大局。“两会”的重要地位和广泛影响决定了会议安全的极端重要性，驻地宾馆必须凭证出入、凭证就餐，哪怕混了脸熟也不能例外，进门安检与机场相比毫不逊色，于是我们都自觉地将工作牌时刻挂在身上。因为随时可能有临时任务，工作人员不能随便外出，所以我们在京期间大都只能通过电话与同学和亲友联系。为了更好地服务代表，开会或带车时我们必须提前到场做好准备工作，所以频频关注时间成了我们的职业特征。

“两会”之中看民主

每年三月，北京都迎来“两会”，但年年岁岁会相似，岁岁年年会不同。岁月流逝之间，“两会”一点一点改变，社会主义民主政治建设一步一步前行。

代表组成结构日臻合理。翻开四川省全国人大代表名册，150名代表中，有中央部委领导也有地方官员和乡村妇女干部，有大型国企代表也有

地方民企老总和种植大户，有高校法学教授也有年轻的舞蹈演员和工厂工人，有共产党员也有民主党派代表和宗教界人士，我曾经多次遇见来自甘孜藏族自治州的甲登·洛绒向巴活佛……人民代表大会制度是我国的根本政治制度，全国人民代表大会是全国人民行使国家权力的机关，所以全国人大代表应该来自各个行业、各个民族，代表社会的不同阶层。让代表具有更好的代表性，成为完善代表组成结构的努力方向，2010年3月，十一届全国人民代表大会第三次会议表决通过《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》（修正案），规定城乡按相同人口比例选举人大代表，保证各地区、各民族、各方面都有适当数量代表，全国人大代表的构成将不断完善，人人平等、地区平等、民族平等的原则将会越来越得到更好的体现。

代表履职能力不断提升。随着民主法制进程逐步推进，履职意识不断增强，代表们参政议政的热情和水平也不断提高。代表议案由2008年的462件增加到今年的566件，代表建议由2008年的6279件增加到今年的8043件。为了更好地提高议案、建议质量和审议质量，代表们认真地了解经济社会发展、依法行政、灾后重建等情况，积极参加集中视察和专题调研活动，围绕关注问题深入基层、深入实际、深入群众，同时充分运用网络平台征集社情民意，观点越来越有思辨性，意见越来越有建设性。来自四川珙县王家镇和平村的妇女主任王明容一直非常关注农村孩子的教育问题。为了摸清农村教育发展现状，她不仅参加各级人大组织的相关调研和视察，还通过调查问卷、座谈等不同方式，收集倾听教师和家长的意见建议，并到教育主管部门要数据、问情况，在此基础上，提出了《关于大力发展农村教育事业的建议》。来自四川自贡的罗毅平代表，近几个月养成习惯，每晚

把央视新闻联播、四川新闻、重庆新闻挨个看完，从中了解成渝经济社会发展问题，思考如何将自贡等川南五市融入成渝经济区发展。他还在网络上找资料，到相关部门要数据，向有关专家求建议，经过认真准备提出了《关于将川南城市群作为次级经济区纳入成渝经济区规划的建议》。

代表参政作用日益彰显。随着依法治国、依法行政理念日渐深入人心，政府职能部门对代表意见的重视程度不断提升，对代表意见、建议的反馈速度和办理力度达到前所未有的高度。在“两会”期间，国务院42个有关部门的负责人列席了35个人大代表团对政府工作报告的审议。在四川代表团第一小组分组审议“十二五”规划纲要（草案）时，有代表提出为什么在纲要（草案）中没有将规划、建设一直走在前列的成都纳入城市轨道交通建设重点？当天下午，国家发改委基础产业司司长黄民就按照国家发改委主任张平要求来到第一小组，对代表疑问进行了详细解答。全国人大代表、广元市人大常委会副主任武斌2010年提出《关于加快川陕革命老区发展的建议》，国家发改委明确答复将联合有关部门进行专题调研，统筹研究提出办理意见。不久，隶属广元的旺苍、青川两县被划入国家重点生态功能区中的“秦巴生物多样性功能区”，中央投资重点支持其环境保护、生态修复、基础设施和公共服务设施建设。曾长期担任南充市炼化化工总厂主要负责人的孙纯代表，2010年提出《关于及时解决生物能源开发补贴的建议》，国家有关部委高度重视。目前，财政部等五部委已联合下发《关于发展生物能源和生物化工财税扶持政策的实施意见》。

以管窥豹，可见一斑。“两会”的点点滴滴折射出时代变化的新波澜，展示着科学发展的新前景，也驱使着每个人认真思索在这个伟大时代中的新定位。■

小小菜市场 民生大工程

——湖北省宜昌市人大常委会菜市场里追踪议案办理

文 / 黄书祥



杜田/摄影

市人大代表在夹湾路菜市场实地走访调研

议案出台旨在倾心改善民生

2011年1月23日下午,在湖北省宜昌市四届人大六次会议期间,宜昌市人大常委会继续组织出席会议的400多名人大代表,集中视察该市部分重点项目,菜市场建设是其中的一项重要内容。这是该市人大议案办理追踪组织的第二次代表集中视察。

代表们来到已改建好的汇腾苑菜市场,在市场负责人的带领下,逐一参观了市场里的生鲜、熟食、果蔬等各个分区。窗明几净、通风卫生的购物环境,给人大代表们留下了深刻的印象。“加强城区菜市场建设与管理议案”的提出人之一,市人大代表赵晓俊在得悉与菜市场配套的检验检测室已经同步

配置时,对这项利民的举措赞不绝口。看到绝大多数菜市场都专门建设了农民自产自销区,人大代表们都表示了由衷的赞许。代表们普遍感到,改造后的菜市场面貌焕然一新,市场周边脏乱差问题得到根本解决,马路市场也被清理干净。而葛洲坝中心菜市场内严格的分区、完善的配套、优美的环境,则让代表

们现场体会到代表议案办理的成效和民生工程的温暖。市人大代表、宜都市一中校长周朴华感慨地说,市四届人大五次会议确定加快城区菜市场建设改造的议案,已取得了明显的成效,市民生工程项目真正惠及了百姓。

随着城市建设的迅猛发展,宜昌市城区菜市场一度面积严重不足,市场基础设施简陋,市场管理水平不高,占道经营普遍,脏乱差问题突出,是“市民揪心、政府头痛”的热点、难点问题。为此,宜昌市人大常委会始终坚持把保障改善民生作为人大工作的出发点和落脚点。2010年,该市人大常委会听取审议的8个专项工作报告中有4个直接涉及人民群众关注的民生问题,安排的2项执法检查 and 16次视察、调研,大部分与民生问题息息相关,特别是在该市四届人大五次会议期间,宜昌市人大确定了一件重要的民生议案——“关于加强城区菜市场建设与管理的管理的议案”。之后,宜昌市人大常委会又作出了关于加强城区菜市场建设与管理工作的决定。宜昌市政府对议案办理高度重视,连续出台了《宜昌市城区菜市场管理办法》、《宜昌市城区菜市场建设规范》、《宜昌市城区菜

市场建设发展专项资金管理办法》等三个重要文件,为城区菜市场建设和管理工作提供了制度保证。同时,部门协同,齐抓共管,大员上阵,包干负责,全力推进菜市场建设改造工作。

20家标准化菜市场在盯紧办理中建成

从人大转交政府办理议案,一年光阴转眼已经过去,这件议案办得如何?市人大常委会决定贯彻落实得如何?宜昌市人大常委会对议案办理进行了坚持不懈的专题督办。早在去年10月28日,宜昌市人大常委会就组织了高规格、大阵容的人大代表视察团,60名人大代表兵分四路,专题视察宜昌城区20多家新建和改造标准化菜市场,让代表及时了解办理情况,面对面地提出办理要求。为全面了解该议案的办理成效,给人大代表一个满意的答复,宜昌市人大常委会又在2011年年初的人代会上,再次组织人大代表视察了菜市场的建设和改造工程,追踪议案办理。

在议案跟踪办理座谈会上,宜昌市副市长吴静全面汇报了办理人大代表城区菜市场建设管理议案工作情况,市规划局、城管局、商务局负责人作了发

言。经反复论证,市政府按先易后难,先急后缓的原则,排出了菜市场3年建设改造计划,计划3年建设改造城区菜市场80家。建设改造实行政府补贴、市场运作,2010年,市区两级政府共投资2100万元,市场业主投资3000万元,总共投入5100万元,使纳入当年建设改造计划的24家菜市场全部开工。宜昌市人大议案要求当年完成20家标准化菜市场升级改造,已全部完成竣工投入使用。人大代表对市人民政府办理议案给予“三个高度评价”:高度评价市人民政府对人民负责的精神,高度评价市人民政府强有力的推进措施,高度评价市人民政府议案办理取得的显著成效。代表们说,“议案提得好,人大盯得紧,政府行动快,办理效果好。”

市规划局负责人说:“人大确定菜市场议案是关注民生的重要体现,市政府办好议案是执政为民的重要体现,菜市场建设提升了宜昌的城市形象。今后,市政府要把菜市场建设纳入房地产规划或社区建设的设计当中,力争同时建成。”

为进一步完善宜昌城区菜市场专项规划,吴静副市长代表市政府承诺,2011年,市政府确定了再升级改造31家菜市场的目标。对新建菜市场将进行科学选址,合理布局,通过3年时间,改造升级一批、规划新建一批、发展菜加超业态一批,使宜昌城区菜市场达到80家,逐步建立起以菜市场为主体,生鲜连锁超市为补充,多业态并存的“菜篮子”商品流通体系,基本满足城市发展的需要和城区居民生活需要。

随着这份民生议案的深度办理,宜昌菜市场建设改造工程将建成人民满意的文明工程、民心工程和公益工程,大大提升宜昌的城市文明形象和居民幸福指数,给人大代表和广大人民群众交上一份满意的答卷。说起议案办理后的成效和变化,人大代表的话显得很朴实又意义深刻:“小小菜市场,民生大工程。”



宜昌主城区

张正雄/摄影



为民立良法

——上海市地方立法回顾与展望

文 / 上海市人大常委会主任 刘云耕

回顾30年历程,历届市人大及其常委会筚路蓝缕、开拓创新、攻坚克难,紧密结合上海经济社会发展和民主法制建设的实际,制定了一大批有质量、有影响、有特色的地方性法规。

1979年7月五届全国人大二次会议审议通过的地方组织法,第一次以法律的形式将地方性法规制定权赋予省级人大及其常委会。作为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,地方立法对维护社会主义法制统一作出了积极贡献。30年来,上海地方立法工作在实践中探索,在探索中创新,在创新中发展,始终与国家改革开放相伴,与经济转轨、社会转型同步。据统计,市人大及其常委会迄今为止共制定地方性法规207件,修改地方性法规203件次,其中已废止和自然失效的地方性法规60件,现行有效的地方性法规147件,作出法规性问题的决定21件,现行有效的6件,作出法规解释1件。这些法规对实施国家法律、探索改革路径、促进

经济发展、规范权力运行,从而落实科学发展、社会和谐,发挥了积极的引导、促进和保障作用。

与此同时,上海市人大及其常委会立法工作层面的制度建设也取得了长足进步:审议制度日臻完善,工作机制逐步健全,立法技术渐趋成熟,逐步进入到制度化、程序化、规范化的轨道。

回应现实需求,努力为经济社会发展提供法制保障。30年来,市人大常委会审慎地行使宪法和法律赋予的地方立法权,围绕改革、发展、稳定大局,积极发挥地方立法的作用。例如,根据党的十四大提出的建立社会主义市场经济体制的目标,自1995年至1997年制定了39部地方性法规,在反不正当竞争、外商投资企业审批等方面进行制度规范,较好满足了市场经济对法律规则的现实需求。2008年,为保障上海世博会筹备和举办工作的顺利开展,通过常委会决定形式,授权市政府在世博会期间可以根据实际管理需要制定临时性行政管理措施,努力为世博会的

成功举办提供法制保障。2009年,为贯彻实施建设上海国际金融中心的国家战略,营造具有国际竞争力的金融发展环境,推进上海国际金融中心建设,市人大常委会制定《上海市推进国际金融中心建设条例》,起到了较好的引领作用。

贯彻落实上位法,大力开展实施性立法。国家法律的有效实施,常常有赖地方的配套立法,因此实施性的地方性法规是国家立法的延伸和完善。例如,2003年《中华人民共和国道路交通安全法》颁布实施,2004年国务院又颁布了道路交通安全法的实施条例。针对道路交通安全法第七十六条关于道路交通事故赔偿这一执法和司法中迫切需要解决的具体问题,市人大常委会会议审议通过了《上海市机动车道路交通事故赔偿责任若干规定》,整部法规只有十条。但是它对道路交通安全法规定的民事责任承担方式进行了富有创造性的细化,在实践中有较强的操作性,得到了社会好评。地方实施性立法有助于国家立法的原则、精神在本地区得到有效贯彻。

立足本地实际,着力推进自主性立法。地方立法的另一重要任务,就是对国家不可能立法的地方性事务进行规范。这方面上海也有许多范例:1985年制定的《上海市黄浦江上游水源保护条例》实施20多年来,为保障千家万户的用水安全和城市的可持续发展起到了重要作用;1994年制定的《上海市烟花爆竹安全管理条例》充分考虑法规的可行性和现实性,采用“禁与限”相结合的方针,限时限地燃放烟花爆竹,充分体现人民群众的意愿并尊重民间习俗,得到了大多数群众的认同和拥护;1996年制定的《上海外高桥保税区条例》是“浦东开发、法制先行”的重要内容,较好适应了浦东开发开放对法制建设的需求;2002年制定的《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》起到了保护城市遗产、保留

城市记忆和延续城市文脉的作用。

发挥“试验田”作用,大胆探索先行性立法。地方立法还有一项重要任务,就是鉴于各地区发展不平衡等因素,国家立法时机尚不成熟,由地方先行一步,采取立法手段加以解决,为其后的国家立法积累经验。上海在这方面也有多次尝试。1987年制定的《上海市青少年保护条例》是我国第一部保护青少年权益的地方性法规,由市人大有关委员会委托团市委牵头组织16家单位共同起草。它的出台为全国人大常委会制定未成年人保护法提供了参考,发挥了“试验田”作用。1991年制定的《上海市外商投资企业清算条例》是我国第一部清算法规,它的出台让外商吃了“定心丸”,在引进外资工作中发挥了重要作用。此外,《上海市保护消费者权益条例》、《上海市反不正当竞争条例》等法规的制定,当时在全国也属先行先试。

总结实践经验,建立并完善立法程序规则和工作机制。经过多年的探索和总结,市人大及其常委会的立法工作从简单到完备、从粗疏到细密,形成了较为科学、合理的程序和规则,为有效行使地方立法权,提高立法质量和效率,提供了制度保证。1986年,市人大常委会通过了《上海市人民代表大会常务委员会制定地方性法规程序的暂行规定》,这是第一部专门规范上海市地方立法程序的法规;2001年市十一届人大第四次会议通过了《上海市制定地方性法规条例》,对地方性法规案的提出、审议、表决和公布等环节作了较为系统的规定,使制定地方性法规的工作进一步程序化、制度化、规范化。与此同时,还形成了地方性法规的立项、调研、起草、统一审议、听证、法规案解读、公开征求草案意见、立项论证等多项制度。

发扬立法民主,努力提高立法工作的公开性和透明度。在推进民主立法方面,市人大常委会广泛采用座谈会、听

证会、论证会等方式,利用网络、报刊、邮件等途径,向人大代表、政协委员、专家学者、行业协会、社会公众等各个方面征求意见、倾听呼声,切实提高公众参与水平,增强参与实效。从2009年开始,市人大常委会将每件提交审议的法规草案都在媒体上公布,广泛征求市民意见。如《上海市中小学校学生伤害事故处理条例》、《上海市养犬管理条例》、《上海市公共场所控制吸烟条例》等关乎社会领域法规的听证会,不同意见的争论十分活跃、激烈,立法者择善而从,力求在充分博弈的基础上形成更趋合理的制度。

鉴往知来,在总结经验的同时,我们也必须直面上海地方立法存在的亟须解决的问题。

一是与改革发展、市民生活密切相关的法规还存在缺位现象。目前,上海地方立法在有些领域还存在一些空白。如在促进高新技术开发区的建设方面,北京于2000年出台了中关村科技园区条例,创设了“法无明文规定即允许”的一系列崭新的制度。2002年天津出台了滨海新区条例,致力于构建滨海新区创新型管理体制和促进新区经济资源优化配置,用立法手段维护新区市场经济秩序和投资者、建设者合法权益。2001年深圳制定了经济特区高新技术产业园区条例,时隔5年又及时作了修订。与此对照,上海在高新技术开发区方面仅有1990年出台的《上海市漕河泾新兴技术开发区暂行条例》,运行20年来,情况发生了很大变化,难以满足当前发展的现实需要。又比如,调查显示,上海约有50%的被调查者赞成城市家庭养犬,另有50%左右人群极力反对。然而,有一点却是共同的,即他们100%都要求用立法来规范城市家庭养犬。这方面,天津等城市的做法值得借鉴:天津在相关立法实施9年后,根据行政许可法于2005年及时作了修订,分重点与一般区域实行差别化管理,刚柔并济,提升了市民素质,缓解了社会

矛盾。

二是立法对制度环境变化、经济社会变迁回应不够及时。2010年,按照全国人大常委会的部署,以人大为主导,集中开展了地方性法规清理工作。以解决不一致问题为重点,全面梳理地方性法规中存在的不适应、不一致、不协调和操作性不强的问题;以保证我国社会主义法律体系更加科学、统一、和谐为目标,力争使地方性法规更好地适应本市经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设的需要。经集体研究,对列入清理范围的135件地方性法规逐件逐条反复研究,根据不同情况,区分轻重缓急,建议废止法规5件;建议按简易程序修改法规48件;建议纳入立法规划或年度立法计划进行修改的法规39件。

同时,在工作中发现,由于法规清理工作没有常态化、制度化,对时过境迁的相关法规没有及时作出回应。如1996年制定的外来流动人口管理条例,实施至今,本市经济社会发展以及有关人口管理的理念发生了显著变化,条例中作为核心制度的“暂住证”已被取消,与之相关的房屋租赁治安许可、单位使用外地劳动力审批等许可制度已停止执行,条例中的外来流动人口收容遣送制度也被废止,但该条例尚未得到废止。又如1999年制定的涉外婚姻登记和婚姻咨询管理若干规定,其最核心的涉外婚姻咨询机构设置许可已被取消,其他有关涉外婚姻的登记机关、程序、罚则等内容也发生了新的变化,且国务院2003年婚姻登记条例对涉外婚姻的登记程序做了详尽规范,已实际涵盖该规定,但同样也没有得到及时清理。

三是法规条文很多,但往往缺少解决问题的“关键的那么几条”。在这方面,要避免操作性不强的“景观式立法”、权利义务不对等的“管制性立法”、行政管理部门主导的“部门性立法”、地方特色不足的“重复性立法”。有的条例或者实施办法,把国家法律、行政

法规照抄照搬,结合本地实际和需要作出具体化规定的条文却很少。有的法规在立法时将矛盾多、意见不统一的“关键几条”,以“由市人民政府另行规定”的方式进行“技术处理”,把矛盾推给政府部门。这类情形的存在,使得法规本身缺乏解决问题的地方特色,影响了地方立法的权威性和严肃性,使公民对法律的信仰受到影响。

此外,有些法规比较强调行政部门的管理权限,而忽视对公权力的制约和对公民权利的保障。有些法规制度的刚性不足,操作性不强。还有些法规出台后,没有抓紧督促政府部门尽快制定与法规配套的规范性文件,以至于难以做到与法规同步实施。凡此种种,都需要我们在今后的工作中努力改进。

以上海为例,随着中国特色社会主义法律体系的形成,我们已经注意到一个显著趋势就是新制定的法规数量将减少,而修改、废止法规的数量将增多。

作为国家立法重要组成部分的地方立法受制于国家立法的进程。如期形成中国特色社会主义法律体系,对地方人大立法工作必将产生诸多影响,为此,我们需要对地方立法的发展趋势作出科学研判。

就立法内容而言,保证国家法律的贯彻实施将成为地方立法的主要工作。经过多年努力,我国政治生活、经济生活和社会生活的主要方面基本做到了有法可依,作为法律体系主体的法律和行政法规渐趋完备。这就意味着国家法制建设的进程使得地方“先行性立法”的空间呈现逐渐缩小的趋势。同时,随着我国民主法制建设的日臻完善,有些领域国家法律和行政法规已经有相当明确具体的规定,条文趋向精细化,没有给地方留下更多立法的空间和余地,对于这些领域地方也就没有必要再进行立法。相应地,保证国家法律在本行政区域的实施,将成为地方人大的重要

任务。“徒法不足以自行”,法律的生命力在于实施。这不仅是宪法和法律赋予地方各级人大的职责所在,也是中国特色社会主义法律体系形成后地方各级人大面临的一项重大课题。因此,对于地方立法机关来说,落实国家法律在本行政区域的实施,将成为地方立法的主要工作。

就立法重心而言,及时修改地方性法规将成为近阶段地方立法工作的重点。首先,随着我国社会主义市场经济与社会主义民主政治的不断发展,要求法律也必须与时俱进。从这个意义上说,制定新法律、应对新情况仍是立法机关的主要任务。其次,由于法律的稳定性始终与社会的变动性之间产生着矛盾,这个矛盾的结果即表现为法律的滞后性。因此,必须及时修改已滞后的与实际社会生活不相适应的法律、法规。以上海为例,随着中国特色社会主义法律体系的形成,我们已经注意到一个显著趋势就是新制定的法规数量将减少,而修改、废止法规的数量将增多。上届市人大常委会修改的法规数占到这届立法总量的68%。在本届立法规划中,修改法规39件,占本届立法比达到55.7%。地方立法由过去强调立、改、废并重,到现在突出对法规的适时修改,反映了我国社会主义法律体系形成以及社会变革的形势下,对完善已有的法律制度提出了新的要求。

就法规体例而言,“有几条立几条、管用几条制定几条”将取代结构完整的常规形式。法律作为调整社会关系的公器,归根到底,它只能来源于社会实践,只能在社会发展提出需要用法律手段加以调整时才能制定。也就是说,立法工作从来不是从法律体系出发的,而只能根据需要与可能来进行。随着国家法律体系的不断完善,地方立法中综合性立法项目必然会越来越少。今后的地方立法,更多的应当是针对一些具体问题,由系统性立法向问题导向立法、立法解决问题方向嬗变。换言之,地方立

法重在对国家法律、行政法规的“拾遗补缺”。因此,结合本地实际,以解决核心问题为目标,“管用几条制定几条”的做法,应该成为今后地方立法的努力方向。

加强和改进地方立法工作的若干思考

中国特色社会主义法律体系形成后不可能是一成不变、一劳永逸的,必将在动态、开放的格局中不断完善。作为这一体系重要组成部分的地方立法,也必将随着社会主义民主法制建设的不断进步而相得益彰、良性互动。因此,在新的历史起点上,我们要高度重视研究并探索地方立法中的理论和实践问题,汲取世界法律制度文明成果,借鉴兄弟省市立法之长,创立上海制度建设之新,不断适应国家法律体系形成后对地方立法提出的新要求。

建立法规清理长效机制,促进法律体系科学和谐统一。与宪法和法律相比,地方性法规效力的阶段性特征更为突出,所规范的内容更加具体,因此,法规的稳定性相对较弱。抓紧对地方性法规进行清理并使清理工作常态化,及时修改、废止那些与社会发展不适应、与上位法规定不一致、与同位法规定不协调的法规,有利于增强地方性法规的时效性,维护国家法律体系的科学和谐统一。结合上海的实际情况,应当建立地方性法规清理的长效机制:确立每5年定期清理机制,每届人大常委会任期即将结束时,都要对本届的立法进行全面评估、清理;一旦有新制定的法律、行政法规出台,相关的地方性法规都应当依照上位法的规定即时清理;将立法后评估、执法检查与法规清理三者有机结合起来,将立法后评估、执法检查中发现的问题及时反馈到立法环节,适时启动相关法规的立、改、废程序。

切实发挥人大代表在立法中的作用,推进民主政治建设。法律是人民意

志的集中体现,是立法机关为广大人民提供的“公共物品”,理应成为最具民意代表性的一项公共事务。因此,立法工作应当采用回应民意型的立法模式。要突出重点,紧紧围绕本市改革发展稳定的大局,围绕人民群众普遍关心的热点难点问题,特别是将促进人的全面发展、构建社会主义和谐社会以及提高城市管理水平、发展社会主义先进文化等方面迫切需要的项目,列入立法计划。据初步分析,上海现行有效的法规中,属于经济和城市建设等方面的法规有110件,占总数的74%;涉及公共服务和民生保障领域的法规18件,占总数的12%。可见,在社会矛盾凸显的今天,社会领域立法是地方立法的“短板”,影响了法制在社会建设中的保障作用。我们应当加大向社会领域立法倾斜的力度,进一步提高社会立法在地方立法中的比重,做到经济立法、社会立法并重,有效弥补立法在社会利益平衡方面的缺陷。与此同时,要积极发挥人大代表在立法中的作用。从法理上讲,我国是人民当家作主的社会主义国家,人大代表是代表人民的利益和意志行使权力的。上海目前有864名市人大代表,其作用能不能发挥好,关系到广大市民的愿望、利益、权利能不能得到充分表达、切实维护和公平实现。因此,人大及其常委会应尊重并积极回应人大代表提出的议案,着力用立法手段解决人大代表的关切。这既是人大及其常委会依法履职的体现,也是顺应民意、集中民智,推进民主政治建设的题中应有之义。

充分发扬立法民主,实现人民利益最大化。在推进民主立法方面,我们应该进一步扩大市民参与途径和增强立法的公开性;完善各方利益交汇和博弈的机制;探索立法听证普及化和小型化的可行途径,让更多普通群众参与立法;对没有采纳的意见,应当及时反馈,避免公众参与流于形式。要

将民主立法贯穿于立法的全过程,在立法项目确定、法规起草、法规修订、法规解释、法规废止等环节均设计社会参与的相关程序,广听民意、广知民情、广汇民智,进一步体现参与性与开放性。民主立法的最终目的,还在于规范和监督公共权力,确保公民权利的维护和实现。因此,地方立法不仅要满足行政机关的管理需求,给予合法的授权,更要对行政机关依法行使权力加以控制和监督,从侧重对行政机关授权向强调对行政机控权转变。在今后地方立法中,应当进一步体现权力与责任紧密挂钩、权力与部门利益彻底脱钩的原则,确保行政机关在法定权限和法定程序的范围内正确行使权力;同时要加强法律监督工作,充分发挥人大的法定作用,实现法律效果、政治效果和社会效果三者有机统一。

一切从实际出发,增强法规的针对性、实用性和可操作性。地方立法要按照“一切从实际出发”的思想路线,体现地方特色。2002年全国人大常委会工作报告中明确指出,“地方特色”就是“从本地的具体情况和实际需要出发,需要规定什么就规定什么,使地方性法规有针对性和可操作性,真正对地方的改革发展稳定工作起到促进和保障作用”。地方立法要解决综合性问题的,可以采用章节形式的体例;要解决专门性问题的,应强调针对性,需要什么就规定什么。国家立法条件不够成熟的,或者不可能制定法律、行政法规的,地方立法可以先行一步,抓紧起草先行性、自主性法规草案,发挥法规对经济社会生活的引导作用,推进和保障本市经济和社会发。国家立法仅有原则性规定的,根据本地的具体情况和实际需要,可以起草实施性法规草案,在细化和补充上下功夫。立法技术上,我们一定不能照抄照搬上位法,不要为立法而立法,把真能解决问题的条文淹没在繁文缛节中。要着眼于解决实际问题,有的放矢,不

凑数,要管用。除了必要的衔接外,地方性法规一般不要再重复上位法的规定。实施性的法规草案,根据实际需要和立法目的,应当采取“一事一法”的体例,有几条就规定几条,着重解决问题。

进一步发挥人大在立法中的主导作用,避免部门利益倾向。立法过程中的部门利益倾向是影响立法科学性的一大弊端。防止部门利益化的关键是加强人大在立法活动中的主动性,避免相关行政机关成为立法的主导者。“政府报什么,人大审什么”是地方立法沿袭多年的“惯例”模式。囿于视野所限,许多立法动议缺乏全局观念和地方特色,染上了照抄立法、重复立法、跟风立法等问题,甚至“激情立法”或“形象立法”都可能发生。因此,人大在地方立法中的主导作用应当体现在立法的前期调研,立法项目的选择,议案的审议、修改、表决等各个环节,并使其得到切实的落实。首先,要抓好法规立项论证。选准、选好立法项目是做好地方立法工作的首要环节,确立由人大主导的法规立项论证,可以对各方提交的立法项目进行科学筛选和统筹,剔除不合理、不成熟的立法动议,将有限的立法资源用在“刀刃”上,为后面的“审议关”夯实基础。其次,在明确地方性法规起草分工的同时,对有些综合性的重要法规,可探索由常委会组织有关专门委员会直接牵头起草,还可以组织各专门委员会提前介入法规起草过程,加强立法调研、论证和协调。第三,要积极发挥立法工作者、实际工作者和理论工作者的作用。上海市人大常委会创立了立法研究所,采取立法工作者、实际工作者和理论工作者三结合的方式,通过课题研究的形式发挥研究所的平台作用,使立法各个方面提前参与,凸显了人大在立法中的主导作用,这有利于各方利益诉求在立法前期阶段就得到有效沟通,消弭分歧。■

始终保持旺盛的生机与活力

文 / 吉林省人大常委会副主任 聂文权

中国特色社会主义法律体系的形成,是我国社会主义民主法治建设史上的重要里程碑,是新中国社会主义建设的伟大成就,是三十年改革开放基本经验的总结,是依法治国的重要标志,值得全国人民庆贺。完备的法律体系,不仅是一个国家法律制度成熟的标志,也是依法治国的基本内容。

“两会”过后,“十二五”时期胜利开启,这对做好人大工作提出了新的更高



发展,促进社会和谐稳定。不断完善科学立法、民主立法的机制和措施,增强立法的针对性和可操作性;立法中防止个人利益部门化、部门利益法制化倾向;要注意法规之间的衔接与统一,防止法规相互间的冲突与矛盾;适应新形势,坚持法规的立改废并举。要把握好立法的系统性、配套性、统一性和适应性,全面提高地方立法工作水平。

在监督工作中,要紧紧围绕推动中央的重大决策部署和省委的中心工作进行。中国特色社会主义法律体系的形成,总体上解决了有法可依的问题。在这种情况下,坚持有法必依、执法必严、违法必究,就显得更加突出、更加紧迫。要通过执法检查,促进和督促“一府两院”依法行政、公正司法,保证法律、法规的正确实施,营造科学发展的良好法治环境。要按照监督法的规定,不断完善监督方式,积极探索实践专题询问等监督方式,提高监督质量。要突出监督重点,使每一项监督工作都有始有终,取得扎扎实实的成效。

在决定重大事项工作中,要与省委保持高度一致,确保党的主张和人民的意志统一起来,还要把省委的重大决策贯彻好、落实好。

在代表工作中,要始终尊重代表的主体地位,密切同代表的联系,改进代表活动方式,维护代表民主权利,保证代表活动经常化、制度化,不断提高代表依法履职的能力和水平,更好地发挥代表参与管理国家事务的作用。■

要求。我们要在原有的工作基础上,进一步抓好地方人大工作。

在立法工作中,要不断完善中国特色社会主义法律体系,坚持立法与改革发展稳定的重大决策相结合,选准立法项目,突出抓好经济发展方式转变和经济结构调整急需的立法项目,加强社会领域立法,保障和推动科学



长春一隅

在成都团110多名省人大代表中,刘明英是唯一的一位社区居民委员会主任,虽是个芝麻官,但人脉广、口碑佳、名气大。这缘于她的代表意识强、建言分量重、履职效果好,而这一切又和她的履职环境有关。

人生在为民代言中升华

——记四川省人大代表刘明英

文 / 席盘林 邱羽



摄影 / 杨道伟

刘明英(左四)和选民们在一起

刘明英的老家,四川省成都市新都区在基层民主政治建设上独树一帜,2003年以来,探索建立了以公推直选、民主评议以及区委全委会、区人大常委会、区政府常务会开放为主要内容的

基层民主政治建设制度,焕发了基层活力,并诞生了全国第一位公推直选的镇党委书记。“新都经验”在全省乃至全国得到推广。浓浓的民主氛围催生出色的人大代表。正是在2003年,扎根基层

20年、担任基层代表17年的刘明英当选省人大代表,且连选连任,7年来从基层的视角出发,民字在心,法字当头,敢为人先,履职有为,做了不少急民忧、促发展、助和谐的事。

“交通瓶颈问题,事关发展,犹豫不得”

由成都市中心驱车北出前往新都区,走108国道最近。但1986年设置的三河场收费站,使这段大约15公里长的路程产生拥堵和怨气。随着经济社会发展,人流物流迅猛增加,收费站渐成周边发展瓶颈,卡住了成都北出通道,当地群众意见很大。“交通瓶颈问题,事关发展,犹豫不得。”刘明英了解到这一情况,在深入学习研读公路法的基础上,多次到收费站开展实地调查,感觉到收费站造成交通瓶颈的问题确实比较严重,而且收费不合理。于是,在2006年1月的四川省十届人大四次会议上,领衔与21名代表提出议案,要求省人大监督省政府依法撤销三河场收费站。大会主席团将其列为第58号议案,交由省人大财政经济委员会审议。省人大财经委员会高度重视,当年2月和4月,先后召开全体会议,专题研究该议案的督办,并于2月17日和9月22日两次听取省交通厅关于三河场收费站有关情况的汇报。9月26日,省人大财经委员会负责人前往新都区,与刘明英座谈并就议案办理情况交换意见。四川省交通厅和成都市、新都区政府高度重视,多次研究解决办法。最后,成都市政府决定,由市区两级政府采取政府回购公路建设债务的形式,于2006年12月31日零时提前终止高笋塘至三河场8.65公里收费项目。从此,成都市北出通道的交通瓶颈问题终于解决了,人大代表“一纸议案废止一个收费项目”的故事也在当地流传开来,至今不衰。

“留守儿童问题,事关未来,耽误不得”

2005年,在城乡一体化过程中,刘明英所在的西北村虽然改为了社区,但涉农问题仍然较多。2006年,刘明英偶然发现社区的几个孩子,由于父母在外打工,缺乏监管,经常出入游戏厅,且谈论的是成人话题。“小孩子,最怕学坏。”刘明英心里很难过,也很着急,决心为

这些孩子做点力所能及的事。她立即着手学习未成年人保护法、妇女儿童权益保护法,并深入社区进行调研,了解到大多数留守儿童一般与自己的父亲或母亲中的一人,或者与上辈亲人,甚至父母的其他亲戚、朋友一起生活,成长中缺少父母情感上的关注和呵护,极易产生认识、价值上的偏离和个性、心理发展的异常,一些人甚至会因此而走上犯罪道路。“孩子的未来决定国家的未来。”“留守儿童的事,耽误不得。”在充分掌握情况的基础上,经过深思熟虑、精心准备,在2007年1月的四川省十届人大五次会议上,刘明英提出了关于农村留守儿童的管理和教育的建议。建议条分缕析留守儿童的现状,提出了解决的方案。此建议针对性和可行性很强,得到省政府的采纳,并在当年9月份召开了留守儿童工作会议,对解决留守儿童有关问题进行了全面研究部署,从关爱层面向政策推动迈进,逐步建立起信息管理系统,全面掌握留守儿童的状况。同时,还针对农村留守儿童存在的困难和状况,制定了农村留守儿童的生活及医疗救助、均衡教育资源调配、完善政策支撑体系、经费保障纳入财政预算等。目前,留守儿童的问题在全省都得到了比较好的解决。以新都区为例,全区共有1800余名留守儿童,区政府每年投入数十万元资金,并建立30多个服务站,配置了专门人员开展关爱工作,使留守儿童的教育管理问题得到妥善解决,切实破解了城乡发展的未来之忧。

“看病报销问题,事关民生,轻视不得”

2008年,刘明英从外出务工的农民口中了解到,根据当时医疗保险制度的某些规定,外出务工人员及子女异地就诊需全额垫付医疗费用,而且报账手续复杂,当事人要在户口所在地与就诊医院之间往返奔波,既费时费力,又要支付相当的交通费用。闻知此情,刘明英想:“政府能不能在现有的基础上建

立一种新的医疗保险制度,合理地减少群众报销的麻烦,最大程度地便民惠民呢?”“就地报销的事,也是民生问题,轻视不得。”基于这些想法,她利用下班和节假日休息时间,深入走访新都区内的医院,认真听取患者和医院方面的意见,同时大量阅读相关法律等方面书籍,积累知识,形成思路,并在2009年1月的四川省十一届人大二次会议上,提出了关于尽快建立和完善农村合作医疗保险异地跨区域报账制度的建议。建议受到省卫生厅的高度重视,并及时予以答复,积极正面回应。虽然广泛普及异地报销还需要一定的时间,但这条建议对于推进成都市范围内的就地报销仍然起到积极作用。2010年4月1日,成都市正式实施“全域结算”政策,全市19个区(市)县医疗保险信息全面联网,参保信息和医疗费用结算共享,老百姓看病可以就地报销。

近两年来,在注重向大会提出书面议案、建议的同时,刘明英也非常重视当面向负责人提意见,推动有关方面改进工作。2009年12月,省长蒋巨峰带队来到成都市,听取部分省人大代表对省政府工作的意见和建议。刘明英受邀到会,针对农村拆迁、征地中出现的重大问题大胆发言,引起重视。2010年1月省十一届人大三次会议期间,省委书记刘奇葆与成都团全体代表一起审议省政府工作报告,刘明英又就加强基层组织建设、农村公用服务设施建设,坦率建言,直陈观点,受到关注。利用开会之机,刘明英还针对新都城郊结合部的新军路道路狭窄、车流量很大导致车祸频仍的状况,直接向新都区委书记杨羽反映,促成10月25日新军路拓宽工程正式启动。“基层代表能做到这个份上,太不容易了!”别人都这么说。对于自己称不称职、优不优秀,刘明英不愿多谈,无愧于心是她最大的心愿。让自己的人生在为民代言中升华,既是刘明英的人生追求,也是堪称人大代表为民代言的最好状态吧。✘

一对穆斯林母子的感念

文 / 陈朝阳

北京人民大会堂，是我和母亲永远的骄傲，是我们宁夏穆斯林民族永远的自豪！因为我的母亲是第一批代表穆斯林民族在人民大会堂工作过的宁夏人。她在人民大会堂度过了人生最美好的十年，而我寻着母亲的足迹，也在此度过了终身难忘的四年。

1960年4月，我母亲正值十八岁的青春年华，赶上了刚刚建成不久的人民大会堂从全国各地选拔工作人员。党的民族政策之光就照在了边远落后的宁夏穆斯林地区。经过三个多月的筛选和政审，我的母亲被选中，代表宁夏百万穆斯林民族走进了人民大会堂，成为宁夏在人民大会堂的第一批工作人员。我母亲感到：只有在共和国这个民族大团结、大和谐的大家庭里，穆斯林民族才能成为真正的主人，才能在国家政治生活中占有一席之地。其实，这是我们母子两代人心灵的感受和亲身体验。

人民大会堂，是万众仰慕的地方，是党和国家制定国策的地方，是全国各族人民行使民主政治权力的地方，是党和国家领导人了解民情、解决民生、关心民意的圣地。

从记事起，母亲就不断地给我讲述人民大会堂的故事。每到此时，母亲脸上就洋溢着幸福的回忆，她说，这是我一生的幸福，永远的思念。

回忆起第一次在人民大会堂见到毛主席时的情景，母亲每次都两眼涌动着泪花。那是到人民大会堂工作时间不



江泽民等同志国是活动后，在人民大会堂一楼东大厅与大会堂部分现场工作人员合影（二排左四为本文作者）



从记事起，母亲就不断地给我讲述人民大会堂的故事。每到此时，母亲脸上就洋溢着幸福的回忆，她说，这是我一生的幸福，永远的思念（左一为作者母亲田凤梅）（本文图片由作者提供）

长，一次，毛主席会见外宾后，与工作人员交谈，看到我的母亲，微笑着说：“小鬼，是新来的吧，叫什么名字？”我母亲想不到毛主席能从众多的工作人员中认出新来的她，便赶紧回答，“姓

‘田’。”主席风趣地说，“姓田好啊，我们国家就需要田，需要粮食嘛。”二十世纪六十年代，是国家经济最困难时期，忧国忧民的一代伟人与普通工作人员、普通百姓拉家常时，谈笑风生中就将国家天下事联系在了一起。我母亲虽然文化程度不高，但还是能深深理解主席内心的忧患。

文化大革命期间，周恩来总理就在大会堂办公，白天处理国家大事、接见外宾，晚上连续接见红卫兵四十天，几乎没有吃饭、休息的时间。工作人员利用他上卫生间的时间，请他到休息厅吃上几口，总理却说：“要吃，大家一起吃。”看着天已快亮，眼含热泪的工作

人员只能在夜餐每人一包饼干的标准上,为总理多加一杯咖啡提神。非常时期,常有意想不到的事情发生,人民大会堂门口也有人贴大字报。有一张攻击党的民族政策的大字报,说民族习惯是搞封建迷信,要对少数民族实行同化改造。大字报是晚上贴上去的,第二天早上就被周总理看到。总理立即让揭下大字报,对大会堂工作人员说,“民族习惯一定要尊重,这是我们党的政策,不是封建迷信。”朱总司令在人民大会堂和工作人员交谈时,听说我母亲是宁夏人,微笑着说:“宁夏是个好地方,是回族自治区,不论发生什么事,你们一定要好好尊重本民族的习惯。我很想去宁夏看看。”事隔不久,我母亲被派到中南海为外宾服务,就餐时,单独为我母亲设了餐桌,受宠若惊的母亲看着写有“清真”两字,心情格外激动。皇城之中,天子脚下,一位普普通通的穆斯林农家女儿受到如此待遇,真是古今少有。

我的母亲出生在虔诚的穆斯林家庭。宁夏回族自治区特定的生活环境和家庭的熏陶,使她自幼就熟悉本民族的生活习惯。第一次走出家门,远离亲人和家庭,家人难免担心和牵挂,自己难免有顾虑。但身临其境后,大会堂的“清真”餐厅和专门的厨师使远离家乡和亲人的农家女儿有了在家的感觉,精神完全放松,工作热情高涨。一年后,我母亲就加入了党组织(第一批入党的女同志)。随后经过考察和观察,组织上还给了我母亲最大的信任,将毛主席、刘少奇副主席、周总理、朱总司令等在人民大会堂的生活用品指定我母亲负责保管。十年如一日,我母亲怀着对共和国领袖们的崇敬之情和对党的民族政策的感激之情,对工作兢兢业业,从未出现过任何差错。每当讲到这里,我母亲就会深深地呼吸一下,感慨万千地说:“那些年,我最担心的就是保管首长的用品。每次给首长沏茶前,都要洗好几遍。每位首长的茶

具上,我都贴上胶布,写上每位首长的代号。还有首长喝的茶叶,我都作了记号,生怕发生意外。”母亲的担心,我们最能理解。

受到一代伟人精神熏陶过的母亲,在生活中将伟人的精神和品格点点滴滴潜移默化地传输给我们,从小就对我们严格要求,使我们具有了严谨的生活作风和善良的本性。她告诉我们,在人民大会堂工作,会成就人的德性,培养人的理性。那里的党组织对每个人都非常关心,要求也非常严格,举手投足、行走坐立都要有一定的规范。在那里工作的人,都是积极上进的,工作很认真,作风很严谨,对人很谦和。出入大会堂的不仅有党和国家领导人,还有首长的夫人和国际友人。宋庆龄、邓颖超、王光美等,无论是到大会堂参加国事活动,还是陪同首长参加宴会,对工作人员总是和蔼可亲,对工作人员的服务总是谦和地说:“谢谢!”她们的一言一行,处处体现出文明之国、礼仪之邦的友善和完美。

周恩来总理经常和工作人员一起就餐。一次,他像位慈祥的父亲告知我母亲他们:“你们都是我的孩子。在大会堂工作的女同志凡二十八岁结婚的,都要通知我参加。”我母亲因本民族风俗,二十五岁时结婚了,没敢告诉总理。母亲的同事二十八岁结婚时,总理和邓妈妈亲自参加了婚礼,对此,母亲感到非常遗憾。但是,陈毅元帅得知后说:“小田,听说你和我的部下结婚了,咋不请我吃喜糖?”受宠若惊的母亲赶快到小卖部买来糖果,陈毅元帅笑呵呵地招呼大家:“快来吃喜糖啊!”我的父亲当时是个军人,陈毅元帅将所有的军人都称为他的部下,体现出元帅对士兵的亲力和亲切感。

我是听着母亲的回忆长大的。1986年10月,命运的召唤突然降临我的家中。在母亲告别人民大会堂十六年后,我幸运地被选送到人民大会堂做服务工作。11月14日,我踏上了开

往北京的列车。到大会堂管理局后的第一年,我就被评为先进工作者。几个多月的培训结束后,我被分配到一楼大厅工作。我的组长陈群宏带我去卫生间搞卫生,用手抠蹲便坑上的干巴污渍,无言的行动深深感动了我。还有,我母亲当年的同事,对工作的精益求精和认真负责精神,都使他们成为我的良师益友。半年后,我向党组织递交了入党申请书,渴望自己成为一名政治上靠得住的中共党员,以和母亲的名字一起写进人民大会堂的党员名册上。

在这里,我多次看到党和国家领导人看着腕上的手表走进大厅,边走边问引路的工作人员,“没有迟到吧。”我常常被感染,自我约束力也在不断加强。

我记忆中那是一次中央首长在大会堂会见伊朗国家的三位客人,当时客人提出不要女工作人员,一定要男穆斯林工作人员。我奉命出现在国际友人面前时,只说了一句“安色俩目尔来衣坤”的问候语。三位国际友人互相看看,异口同声地说“瓦尔来衣坤色俩目”,并热情地与我握了手。就餐时,他们看到富有民族特色的饭菜,非常高兴。全世界的穆斯林民族见面时只要互相道一句“色俩目”,就会亲如一家,没有了陌生感。

在大会堂工作了四年的我,从一个涉世不深的毛头小伙子成为了一个有专业技能的青年,各方面素质都得到了提高。我坚持每两周写一份思想汇报,不仅提高了认识问题的能力,也提高了文学水平和书写能力。大会堂严谨的工作作风、规范化的管理方式使我一生受益匪浅。

因为人民大会堂用人制度的改革,工作人员每四年换一批。我的服役期满时,只能以服从命令为天职了。但对人民大会堂,我和我的母亲都有一份难舍难忘的情,一份永不褪色的记忆。★

破解无业贫困农民就业难新举

——印度《全国农村就业保障法》的制定与实施

文 / 贺永红

就业是民生之本、收入之源。印度是世界上贫困人口最多的国家,生活在农村地区的农民,大多数依然过着原始简陋的日子。他们人多地少,许多家庭甚至无地,没有任何收入来源,难以维持最基本的生活所需,对他们来讲,如何能够吃上饭是每天都要面对的难题。因此,解决农民就业,提高家庭收入,保障他们的最基本生活要求,是印度历届政府需要解决的难题。

2006年在印度开始实施的《全国农村就业保障法》(以下简称《农村就业法》),就是印度政府通过以立法形式,旨在拓宽无业贫困农民的收入渠道,改善农村地区贫困落后状况的一次尝试。

该法自实施以来,已成为缓解印度农村问题、提高农民生活、保障社会稳定的一条有效途径。

印度《农村就业法》制定的背景

圣雄甘地曾说过,如果乡村消失了,印度也就消亡了。作为传统农业大国,农业一直是印度经济的重要组成部分,然而,农村却普遍存在着贫困落后。印度农民占全国人口70%以上,但其中85%的家庭却处于无地或只拥有小块土地的境地。毫无疑问,农村是印度无业人口最集中、生活最贫困的地方。印度只有改善农村面貌,提高农民生活,才能显示出国家的全面发展和社会进步。

20世纪90年代初,印度政府为促进全国经济发展,采取了一系列改革政策,但农村地区却收效甚微,农民生活并无大的改观。据印度计划委员会2005年统计,印度有27.5%的人口生活在贫困线以下,其中75%生活在农村。他们绝大部分是无地农民,除了有体力外,没有别的特长,属于印度社会中的弱势群体。对政府而言,大批向城镇转移农村剩余劳动力也不现实,何况城镇也无法接纳数量如此庞大的农民进入。

农村地区发展滞后,无地无业农民的大量存在,势必制约着整个国民经济发展,同时也是引起国内政局不稳和社会动荡的重要因素。解决无地贫困农民的就业问题,关系到印度社会的长治久安。这里讲的“农民就业”,其实就是依法为这些无地贫困农民提供一个劳动机会。

应该说,印度独立后,历届政府曾为改变印度贫穷落后面貌进行了不懈努力。每届政府上台后,几乎都会推出自己的一系列惠民发展计划,其中有些项目就是为帮助农民脱贫的。近20年来,这类项目主要有:以改善农村饮用水、住房、通信、电力、公路等基础设施为目标的“印度建设计划”;以村民互帮互助提高劳动技能的“50年农村自我就业计划”。这些由政府主导的项目,虽然有执政党维护自身利益的考虑,但客观上对改善印度农村贫困状态,救助

特困人群生活困难方面均收到了一定成效。

此外,历届政府还推出了一系列间接改善贫困百姓生存条件的措施,如为全国1至5年级小学生提供免费午餐的“午餐计划”;为无经济收入老人每月提供10公斤免费粮食的“粮食计划”;还有包括全国养老金项目、全国家庭救济金项目和全国产妇福利金项目在内的“全国社会救助计划”等等。应该说,这些措施在一定程度上减轻了贫困农民的负担。

本世纪初,以印度人民党为首的联盟执政后,虽然也提出了诸如以村村通公路为目标的“总理乡村公路计划”等,实现了全国经济的高速增长,但由于增长点多集中在软件业等高科技行业,金钱多被大公司赚取,实际上,广大农民并没有从中得到太多实惠。

2004年,在印度政坛已多年无所作为的国大党为争取选票,在议会选举前夕大打平民牌,出乎意料地赢得了选举,并在左翼政党的外部支持下开始执政。为兑现自己大选前的承诺,以国大党为首的执政联盟上台一年后,2005年8月,印度议会通过了旨在解决农村无地贫困农民就业的《农村就业法》。该法于同年9月5日生效,2006年2月2日起开始实施有关就业工程。



学生们等待公立小学派发免费午餐。摄影/REUTER

历届印度政府推出了一系列间接改善贫困百姓生存条件的措施,如为全国1至5年级小学生提供免费午餐的“午餐计划”。图为2009年9月4日,在印度东部城市加尔各答以西25公里处的一个小城,一名学生手捧公立小学派发的免费午餐。摄影/REUTER



摄影/韩传号

印度《农村就业法》的主要内容

该法共分为6章、34条、2个附件。其主要内容如下:

目标。依据《农村就业法》,联邦政府和地方政府将制定实施全国农村就业保障工程(简称“就业工程”,下同)。顾名思义,就业工程主要是每财年政府为农村自愿从事非技术性体力劳动的家庭,也就是出工换酬的贫困家庭,提供至少100天的工作,并支付相应的劳动报酬。该法规定自生效之日起,5年内推广到除查谟和克什米尔邦(印度宪法规定,该邦享有特别的自治权。除涉及国防、外交和通讯外,联邦议会通过的法律须经邦议会批准才能实施)以外的所有地区。

工作申请。该法规定,凡居住在农村、自愿从事非技术性体力劳动的成年人,都有资格向所属村委会提出申请工作卡。村委会在核实情况后向申请人发放工作卡并注册登记。注册后的村民就可向村委会或项目官员书面申请工作。村民一旦被选中,有关人员将会直接通知本人,人员录用名单也将在村委会办公室张贴公布。出于交通不便的考虑,

村民劳动地点主要集中在其住地5公里范围之内,超过该范围,政府须提供相当于工资10%的交通补贴。

政府在失业补贴方面,也有相关规定。村民申请工作后15天内没有分配到工作,可领取失业补贴。如果符合以下三种情况,则不得领取失业补贴:申请者不服从分配;接到通知后15天内没有报到;累计旷工超过1周。不过,这并不妨碍这些人以后重新申请工作。

需要指出的是,劳动实行男女同工同酬,因工受伤者可得到相应的医疗救助。

工程项目。该法对就业工程项目作了具体规定。这其中包括它的制定、实施、审计、修改,以及有关问题反映渠道和解决办法等。

该法规定,《农村就业法》在邦一级实施后6个月内,邦政府须安排就业工程项目,并在当地报纸上刊登公告。就业工程项目大多为农村基础设施建设,包括以下几类:农村节水、储水和雨水



在一系列惠民发展计划中一些项目是为帮助农民脱贫和就业的

收集工程;土地平整与改造工程;排洪防洪工程;乡村道路建设工程;植树造林工程;抗旱和灌渠修理工程。

由于劳动岗位有限,为尽可能多地提供就业机会,增加农民收入,该法特别要求,就业工程不能使用机械设备,也不得对外承包。

资金来源与支付。该法还规定,就

业工程所需相关资金将由联邦政府和各邦政府筹集。联邦政府负责支付有关工程项目的非技术人员的工资、工程项目内四分之三的物质消耗费用和技术、半技术人员的工资,以及工程项目中一定比例的行政费用。邦政府负责支付本邦符合条件的失业补助,工程项目内四分之一的物质消耗费用和技术、半技术人员的工资,以及邦有关委员会所需的行政开支。

根据当地实际情况,各地日工资允许有差异,但不得低于60卢比(2009年年底增加到每日100卢比。1美元约合45卢比)。递交申请后15天内或先申请者没有分配到工作的村民,可以领取失业补贴。这些补贴也有相应限制,如前30天内每天失业补贴不得少于每日工资的四分之一,之后不得少于每日工资的一半。如果申请者已被通知去工作,或申请工作的工程项目已完工,或申请者家庭成员中有人已经在本财年工作满100天,或者申请人家庭成员已领取的工资和失业补助相加等于100天的工资数额,将不得再领取失业补助。

各级执行与监督机构。为确保该法的贯彻实施,为此,联邦政府组成了由官方和非官方人员共同参加的中央就业保障委员会,负责监督该法的执行情况。

官方人员来自联邦政府和邦政府相关部门高官。非官方人员(妇女应占三分之一)每年轮换一次,各类弱势群体人员应占三分之一。该委员会的主要职责为:审查、落实、监督、评估和调整就业工程的项目,并及时向联邦政府提出改进措施和建议。该委员会每年须向议会提交工程项目的实施情况报告。

以此类推,各邦相应成立邦就业保障委员会,其人员组成和职责与中央就业保障委员会相似,负责本邦内的相关事宜。

该法还规定了区(相当于我县)、乡镇和村等三级地方自治机构,履行计划和实施有关工程项目的职责。

印度《农村就业法》的落实情况

《农村就业法》由印度联邦政府农村发展部具体负责实施。2006年,农村发展部先后制定了《全国社会就业保障(中央委员会)条例》、《全国就业保障基金条例》和《中央就业保障委员会条例》,确保该法及其就业工程在全国的贯彻落实。

中央就业保障委员会于2006年9月成立,人员构成如下:农村发展部部长任主席,成员分别来自联邦政府和地方政府。联邦政府成员包括农村发展部秘书(副部级),妇女和儿童发展部、农业部、环境与森林部、统计和项目执行部、地方自治部、部落事务部和社会公正与权力下放部各1名局长,以及计划委员会的农村事务顾问。地方成员包括6个邦政府的秘书(副局级),15名不同团体的基层代表。农村发展部1名局长任委员会秘书。

随着推广地区和工程项目的增加,联邦政府的资金投入也逐年加大。数据显示,2006—2007财年,印度联邦政府共投入1100亿卢比。到2010—2011财年时,政府预算已达到4010亿卢比,成为本财年财政预算内最大一笔支出。

印度政府还相继出台了一系列具体措施,解决该法落实过程中存在的问题。如农村发展部开通专业公共网站,公布所有工程项目详情;派出32名代表在各邦巡查有关工程项目落实情况;在中央、邦和区三级设立免费求助电话专线,听取农民反馈意见;各区设立了独立的巡视员制度,任命地方知名人士收集基层落实情况,听取群众意见并及时反馈;各村成立了审计小组,监督检查工程质量及进展,保护农民的有关权益。为便于管理,印度政府还将现行的扶贫项目统一纳入到就业工程中,并完善了农民身份登记制度。值得一提的是,相关部门还特意为所有申请工作的农民开设了银行或邮局账户,确保每位农民及时拿到工资。

印度《农村就业法》对印度社会的影响

《农村就业法》面世以来,受到广大农民尤其是贫困农民的欢迎。就业工程在全国范围内的普遍实行,不仅给印度社会带来了积极影响,也成为国大党在2009年5月议会选举中再次获胜的重要因素。

作为印度减贫工作的重要举措,该法有利于贫困农民维持最基本的生活保障。

《农村就业法》的出台,显示出印度政府对农村问题的极大关注。我们从中可以看出,就业工程的设立,主要是针对印度农村地区生活贫困、没有劳动技能的失地农民。该法保证,只要每户农民家庭每年有人自愿工作100天,就能够维持家庭的最低生活保障,这就首先解决了这些贫困农民的“吃饭”问题。印度政府推行积极的农民就业政策,千方百计增加就业岗位,使贫困农民有了些许收入,能够维持一定的生活水平,保障了他们最基本的生存权利。

统计显示,在2008—2009财年,印度有4490万个家庭领取过工资。2005年印度政府规定的贫困线标准是,农民每人每月收入低于356.35卢比,市民低于538.6卢比。这就意味着全国有数以千万计的人口,至少能够吃上饭,基本摆脱了绝对贫困。

为广大失地农民提供了就业机会,有利于整个社会的稳定。

印度无地农民本来数目就很庞大,受种姓制度职业世袭的影响,离开土地的农民,没有一技之长,在农村无所事事,在城市也很难生活下来,陷入走投无路的境地。近年来,随着农村城乡化的发展,失地农民数量又有所增加。特别是在林业和矿业资源丰富的印度中东部山区,大公司的侵入导致本不富裕的土著部落居民生活状况更加恶化,社会矛盾日益激化,这里已发展成为印度极左翼政党开展武装斗争的活动中心。

由此可见,没有工作和收入的农

草鞋没样边打边像

——立法过程是认识的不断深化过程

文 / 陈斯喜

小时候经常看人家打草鞋,后来稍大点自己也学着打过。打草鞋是不需要图纸的,从来不是先画好一个图纸,然后再按图去打。如果那样,打出来的草鞋就可能不适脚。所以,中国有句古话叫“草鞋没样边打边像”。当然,说打草鞋不用图纸,并不是说可以随心所欲想怎么打就怎么打,打成什么样就什么样,而是边打边试一试,或边打边用手比量一下大小,不断进行修正调整,最后才逐渐成形。当然,打得多了,熟能生巧,也就不需要总比比量,但他心中总是有一个脚印在指导着他。所以,打草鞋既不是照图编织,也不是信手胡编,而是手中无图,心中有样,是一种自觉的编织活动,绝不是盲目的。

3月10日,吴邦国委员长在十一届全国人大四次会议上所作的全国人大常委会工作报告郑重宣布,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。这是我国致力于依

法治国、建设社会主义法治国家所取得的一项重大成就,是一件具有里程碑意义的大事,在国内外引起了广泛关注。会后有记者和代表问我,我国是从什么时候开始规划这样一个法律体系的?对这个法律体系要有哪些法律是不是事先列有一个清单?我只能如实回答,提出到2010年形成中国特色社会主义法律体系这一任务,是1997年党的十五大报告。但从来没有对法律体系的模样进行过事先的规划,更没有过一个清单,也不可能有这么一个清单。虽然,我们在立法工作中也搞五年规划和年度计划,但这种规划和计划都是根据一定时期的实际情况而制定的,是指导性的、弹性的,在实际执行中都要根据实际情况的变化而适时调整,并不死守规划、计划不变。

那么,中国特色社会主义法律体系是怎么形成的呢?其实,它跟打草鞋一样,也是边打边像的。中国特色社会主义法律体系不是按照事先规划进行建构的,而是随着改革开放和社会主义现代化建设不断深入,

民,长此以往,将成为社会稳定和安全的隐患。就业工程的广泛实施,首先解决了农民的基本生计,可有效地减少城市盲流和失业人员犯罪。印度政府还希望通过加大在偏远地区实施就业工程的力度,以此消除极左翼政党的影响。有数据表明,2008—2009财年,就业工程共为贫困农民家庭提供216亿个工作日,其中有55%的受益者属于部落等弱势群体。

工程项目促进了农村地区基础设施建设,有利于农业的可持续发展。

就业工程大多数是为农村地区的长远发展所规划的建设项目,主要集中在植树造林、改良土壤、兴修水利、防洪

抗旱等农村基础设施建设方面。集中人力大搞农业基础建设,不仅提高了农村抗击自然灾害的能力,同时也改善了农民的生存环境,有利于提高农业产量,加强了对国土资源的开发、管理和利用。这些农村基本建设项目的完成,将有力地促进农村地区的可持续发展。

当然,《农村就业法》及其就业工程在实施过程中,不可避免地存在着许多困难和问题。比如,联邦政府与反对党执政的邦政府在工程项目冠名、分配和资金使用上存在着明争暗斗现象(为此,印度政府后来规定,从2009年12月起,该法和有关工程项目前一律冠名圣雄甘

地);各邦在制定工程项目、成立相应机构等方面行动迟缓;有关工程禁止使用机械,肯定会影响到工程速度和质量。另外,由于项目少,申请者多,有人无法申请到工作,同时也存在农民无法及时领到工资的情况;农民要求进一步增加工资和劳动天数的呼声不断;由于管理不善,存在部分资金被挪用或占用现象。

由此来看,寻求农民就业途径,让百姓安居乐业,帮助他们摆脱贫困生活的道路,对印度政府来说,仍是一项长期而艰巨复杂的工作,任重而道远,让我们拭目以待。✱

(作者系全国人大外事委驻印度使馆参赞)



全国人大内务司法委员会副主任委员陈斯喜(中)带领全国人大常委会工
法执法检查组,对江苏安惠生物科技有
限公司贯彻落实工
会法情况进行检查

社会主义民主法制建设不断发展,立法不断向前推进,法律越积累越多,越来越丰富,逐渐就形成了体系。比如,在上世纪80年代,我们从来没有考虑过要制定立法法这样一部法律,因为那时实践没有提出这样的要求。后来,随着立法活动越来越活跃,特别是地方立法和部门立法越来越多,越权立法现象越来越严重,各种法律规范之间相互冲突问题越来越突出,就提出了需要制定一部立法法来对立法活动进行必要的规范。行政处罚法、行政许可法等法律的制定也是这种情况,在80年代都没有提出这些立法要求,在90年代随着行政改革的推进和市场经济的逐渐建立,乱处罚、乱许可现象日益严重,才提出了要制定行政处罚法、行政许可法进行规范。还有像破产法、就业促进法、社会保险法、政府采购法等等,都是随着改革开放的不断深入而提出的立法要求,而不是事先规划好的。总之,中国特色社会主义法律体系不是按照事先规划然后按图填空建构起来的,而是随着改革开放和社会主义现代化建设的不断推进,为适应实践的需要而不断丰富起来的。中国特色社会主义法律体系的建构过程,就是立法不断回应实践需要的过程,也是对改革开放和社会主义现代化建设规律的认识不断深化的过程。

其实,草鞋没样边打边像,也并不只在我国法律体系的形成中体现了这样一个特点,在我们每一部法律的制定中,也是体现了这样一

个特点的。比如立法法的制定,针对当时存在的一些立法失序现象,原来只是想搞一个文件加以规范,但经过一些调研后发现,仅搞文件解决不了越权、冲突问题,就提出制定一部立法法。在立法法起草过程中,最初考虑的是在宪法和有关法律已有规定的基础上,对立法权限划分和立法程序两个方面作些进一步规定,后来随着调研讨论的不断深入,大家感到法律解释权限和程序、各种法律规范如何适用、法律规范之间发生冲突如何解决等问题,也需要加以规范,因此就扩充了立法法的内容,最后形成了现在立法法的这个样子。还有,监督法的制定也是经历了一个变化过程。在监督法制定过程中,曾经是想包括各级人民代表大会和各级人大常委会监督工作的,后来经过反复调研讨论,比较多的看法是,实践中最急需加强规范的是人大常委会的监督工作,代表大会的监督工作主要是听取和审议“一府两院”的工作报告、审查批准国民经济和社会发展规划、财政预算等,做法已经比较规范,因此,后来就把监督法的调整范围确定为规范各级人大常委会的监督工作。这种情况,在其他许多法律的制定过程中,也是经常出现的。

看来,草鞋没样边打边像,是符合我们一贯强调的实践、认识、再实践、再认识这一马克思主义认识论的,是我们改革开放的总设计师邓小平提出的“摸着石头过河”这一思想在立法工作中的具体实践,是有普遍性的。☑

李部长的厚礼

——参加十一届全国人大四次会议日记一则

文 / 全国人大代表 宋心仿



作者(左)与全国人大外事委员会李肇星主任委员在“两会”期间合影。(图片由作者提供)

2011年3月9日 星期三 晴

今天,我收到一份厚礼:叁枚国徽胸章!

事情起因是这样的,3月6日下午,我在济南读大学的儿子给我打来电话,要我为他买一枚全国人大发言人李肇星在答记者问时佩戴的那种胸章。这可给我出了道难题,我虽然在电视上看过李部长的答记者问,深深被他的睿智与诙谐所折服,却根本没注意到他佩戴的是什么式样的胸章。为此,我咨询过好几名同志,都说不清楚。打电话向儿子询问,他说是国徽式样的。我便两次到大厅商品部去找,答复:暂无货。到外面去买又没时间,这事就搁置起来,但我总感到有点心里事似的。

昨天中午在宾馆餐厅用自助餐,打菜时巧遇李肇星部长,他主动与我打招呼:“宋代表,亲自吃饭啊!”我也回应:“部长阁下,不亲自吃是吃不到自己肚子里去的。”说笑一番后,打好饭菜同桌落座。我故意瞅他的前胸,果然佩戴着一枚国徽式胸章。我追问道,“李部长,你的胸章在哪儿买的?”他看我问的认真,便回问道,“怎么,你想要?”我便将儿子的愿望说给他听。没想到,听我说完,他就放下碗筷,腾出手来将胸前徽章摘下来,双手递给我,“请

转交给您的宝贝儿子,叫他心里装着祖国。”

我一时无措,感到为难起来,说:“哎呀,无功受禄,不好意思啊!”李部长将徽章塞到我的手里,笑着纠正说:“这不是禄,这是礼,是送给大名鼎鼎的养蜂专家儿子的礼!告诉您儿子,让他一定戴国徽,唱国歌,举国旗。”同时他又问道,“今天是三·八妇女节,给您夫人送啥礼了?”我说没送啥礼。他却认真起来,“这可不行啊,尊敬女同志是美德,这份礼一定得补上。”我连忙应称,“好,我也给夫人买枚国徽胸章。我们全家都戴国徽,唱国歌,举国旗。”他朗声道:“这就对了,咱们大家都得戴国徽,唱国歌,举国旗。”

话是说了,可我忙得一直没顾得去买。今天上午我到人民大会堂办事,在电梯与李部长不期而遇,李部长指指我的前胸问:“买胸章了吗?”我坦诚相告:“尚没顾得去买。”他便从手提包里拿出两枚,说,“一枚送你夫人,一枚送你。”

我非常激动,深深为李部长的热情与认真所感动,马上打电话告诉远在山东的夫人和儿子。儿子在电话那头兴奋地又叫又跳:“太好了,爸,一定代我谢谢李部长,叫他老人家放心,我一定长期戴国徽,高声唱国歌,永远举国旗。”✕

议案跟着幸福走

文 / 廖盛芳

在十一届全国人大四次会议期间,“幸福”成了一个热词,代表们在审议会议的各项报告时,记者在报道会议时,百姓在谈论会议时,常常用到“幸福”一词。看看近期我国的报刊、广播电视以及网络媒体,“幸福”一词出现的频率极高。人们在使用“幸福”一词时往往会把它与会议的内容联系起来,这次会议突出强调了保障和改善民生的内容,体现了让人民生活幸福的主题,很容易诱发人们产生幸福的联想。人们在掂量自己的幸福前景时,常常把目光聚焦在列入大会议程的事项,却往往忽略其他的一些内容。根据相关法律的规定,一个代表团或者三十名以上代表联名,也可以提出属于全国人大职权范围内的议案。本次会议期间,由代表团或者三十名以上代表联名提出的议案共566件,这些议案虽然经大会秘书处与全国人大各专门委员会研究后,被认为不需要列入本次大会审议,但它们同样也在为我们将来的幸福生活谋划着。

代表议案以议案的形式表达出了代表们对推动我国进一步发展的希望。今年的议案,有涉及发展规划的,有涉及互联网、电子商务、电子政务、LED产业的,有涉及中国企业境外投资的,有涉及装备制造业振兴的,有涉及金融制度的,有涉及农业投入的等等,可以说,议案涉及到我国经济和社会发展的各个方面、各个领域,这些议案都希望我国从时代和国情出发,积极进取,不断向前发展。这种发展并不是GDP至上的发展。代表们的议案强调区域间的平衡发展,强调经济运行中的结构合理,强调自主创新,强调保护生态环境,强调保障和改善民生,等等,这与“十二五”规划纲要确定的目标任务是一致的。这种一致性表明,代表们衷心拥护中央的重大决策部署,希望早日全面建成小康社会。小康社会是用生活水平和生活质量来度量的社会概念,所表述的是一种生活水平和生活质量比目前更高的社会,而用来标明高质量和高水平生活的词则是“幸福”。因此,代表们的议案所关注的发展,不只是GDP的增加,而是面向生活幸福的发展,其目的在于通

过发展让人民生活得更幸福。

代表们的议案真实地反映了我们所处的时代,表达了人们对幸福的新的期盼。我国人民政权关于幸福的话题不是从今天才开始谈起的,早在新中国成立前就已唱响、并曾长时间成为“流行歌曲”的《东方红》就说到了“幸福”,有一句歌词说:“中国出了个毛泽东,他为人民谋幸福。”由毛泽东等人所缔造的中国共产党一直为中国人民的幸福谋划着。但幸福从谋划到变成现实是有很长的路要走的,通向幸福的道路是不平坦的,由于各种各样的原因,在相当长的一段时间里,中国人民的日子一直过得比较艰苦,甚至连温饱都没有可靠的保障,人们首先要解决的是生存问题。在那样的条件下,对于幸福,人们想得比较简单,并且往往是心向往之而不常挂在嘴上。党和国家实行改革开放政策后,我国经济获得快速发展,如今,我国的经济总量已经位居世界第二。经济上去了,生活更宽裕了,人们的追求相应也就提高了,“幸福”这个被许多人埋藏在心里的词语被越来越多的人喊了出来,代表们的议案真切地传达出了在新的条件下人们对于幸福生活的这种愿望。代表们深知,我国经济发展虽然取得了巨大成就,但人均拥有的物质财富仍然不容乐观,代表议案着眼于中国未来经济的发展,强调调整结构、强调科技的作用,强调科学发展、强调粮食安全,目的在于增加社会的财富,使国家发展得更好,为人民的生活提供更加有力的保障。这与温家宝总理对于幸福的解释在精神上是一致的,温家宝总理在会前与网友交流,在解释幸福时,用了“生活得舒心、安心、放心,对未来有信心”这样的表述。

通过真实反映我们所处的时代,代表议案在传达出人们对于幸福生活的新期待的同时,把幸福一词的内涵给撑大了。在代表议案中,幸福绝不仅仅意味着温饱的解决,它包含着丰富的内涵。翻开代表们的议案,我们可以找到许多与人民群众生活直接相关的议案,其中有许多关于住房保障的、关于道路交通的、关

于家庭和谐的、关于工资和劳动关系的、关于教育的、关于医疗卫生的、关于食品药品安全的,这些议案从多个侧面解释了幸福的含义,表明了幸福生活对我们的衣食住行和学习、工作、看病等方面提出的要求。代表的议案还揭示了幸福生活与国家和社会的关系,其中有关于慈善事业和社会福利的、关于个人信息和隐私的、关于弱势群体权利的、关于社会治安的、关于环境保护的、关于行政程序的、关于司法公正的,等等,这些议案向我们表明,幸福生活其实是个系统工程,它与国家和社会的方方面面联系在一起,必须综合考虑多种因素,才能找到可行的路径。

代表们提出的议案,通过赋予幸福新的内涵,实际上也参与了对我们未来幸福生活蓝图的描绘。人大代表参与描绘国家发展蓝图,这正是我国人民代表大会制度的体现。人大代表是我国国家权力机关组成人员,代表人民的利益和意志,依照宪法和法律赋予人民代表大会的各项职权,参加行使国家权力。根据宪法和法律规定的精神,描绘好人民未来生活的蓝图,“幸福着人民的幸福”,正是全国人大代表的职责所在。

党和国家对人大代表在我国国家政治生活中的作用十分重视,中共中央2005年出台了9号文件,转发了《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用,加强全国人大常委会制度建设的若干意见》,全国人大常委会加强了与代表的联系,强化了对代表的培训,扩大了代表对常委会立法和监督等工作的参与。去年,全国人大常委会还对代表法作了修改,进一步明确了代表的权利和义务。通过多方面的努力,全国人大代表的履职能力得到提升,履职积极性得到增强,代表参加调研的深度和广度逐年拓展。本次会议议案组组长何晔晖在介绍今年议案的特点时说,今年代表议案与往年相比,在会前通过专题调研、视察和座谈走访等方式提出议案的比例增加,占80%左右。本次会议副秘书长王万宾在向会议主席团作关于代表提出议案处理意见的报告时则说,今年的代表议案案由鲜明、案据充分、方案具体,质量比较高。王万宾和何晔晖的话都表明,今年代表议案的质量和水平比往年有提高,而这种提高的背后则是代表心中沉甸甸的责任。

需要尽到责任的不仅仅是代表,按法律规定,本次会议收到的566件议案已经分别交由全国人大有关专门委员会审议,其中,法律委员会审议147件,财政经济委员会审议139件,教育科学文化卫生委员会审议88件,内务司法委员会审议87件,环境与资源保护委员会审议57件,农业与农村委员会审议39件,外事委员会审议5件,民族委员会审议2件,华侨委员会审议

田/图



3月11日,十一届全国人大四次会议新闻中心举行记者会。河南省邓州市中医院院长唐祖宣(左二)就“代表建议的提出和办理”的相关问题回答中外记者提问。此次“两会”,他带来近一百份建议和议案,每年“两会”他都是带来议案最多的代表之一。

2件。各专门委员会在收到议案的同时,也收到了一份责任。在3月11日召开的议案协调会上,各专门委员会负责人已经表态,将努力办理好交到本委的议案。为了办理好这些议案,各专门委员会将展开调研,与有关部门、组织、专家和社会各界沟通,进行论证,这个过程将把人大工作与整个社会联系起来,共同为我们将来的幸福生活出谋划策,这也是我国人民代表大会制度的内在要求。

全国人大代表来自社会各个方面、各个领域、各条战线,议案中所提出的立法和监督的方案表达了一种美好的愿望,但受其工作和生活的领域和范围的影响,这些方案未必都能在现实生活中得到兑现。将议案交由各专门委员会审议,就是要让各专门委员会发挥各自的优势,将代表体现于议案中的美好愿望与我国当前的现实对接起来,修正、补充、完善我们的幸福生活蓝图。

究竟什么是幸福,这其实是个哲学问题,一两句话是难以说清楚的,但有一点几乎不存在争议,那就是,幸福可以由人们的心灵来体验。人类的心理是极其复杂、各不相同的,并且会因时间和地点的不同而发生变化。因而,提出一个完美的幸福生活蓝图并将其付诸实施,并不能保证每个人都将因此获得幸福,但我们应该坚信,人的心理是有规律可循的,只要我们的蓝图能反映绝大多数人的愿望,当我们把这个蓝图变成现实后,我们就能让更多的人体验到幸福。这就是代表议案的意义所在,也是我们办理好代表议案的意义所在。✿

青海省人大教科文卫委员会：积极探索地方立法新途径

3月18日上午,在青海省行政学院第32期县处级公务员培训班的课堂上,气氛热烈。45名公务员、4名党校教师踊跃发言,各抒己见,展开了对《青海省实施〈中华人民共和国文物保护法〉办法修订草案(稿)》的热烈讨论。这是青海省人大教科文卫委员会积极探索民主立法新途径的一次尝试。

《青海省实施〈中华人民共和国文物保护法〉办法(修订)》是青海省人大常委会2011年的立法项目。负责该法规草案初审工作的青海省人大教科文卫委员会坚持民主立法、科学立法的原则,提前介入,会同起草部门和省政府法制办进行深入调研,广泛征求意见,反复论证和修改完善,形成了修订草案稿。为进一步拓宽民主立法渠道,提高立法质量,青海省人大教科文卫委员会和省行政学院法学教研部联合,在行政学院第32期县处级公务员培训班中的《立法民主与公众参与》课程中将学习理论知识与参与地方性立法工作结合起来,组织学员和有关教师对该法规草案稿进行了研讨论证。

为保证这次民主立法的新尝试取得良好成效,他们提前半个月将法规草案印发给学员,让学员认真准备,及早研究法规草案文本,查阅有关资料。课堂中,在法学教研部的教授讲授有关民主立法的理论知识,人大教科文卫委员会办公室的同志介绍法规草案的有关情况后,进行了广泛讨论。

这种做法,较好地体现了学习民主立法理论与参与民主立法实践的有机结合,实际工作者与法学教育工作者相互探讨论证的有机结合。既达到了促进立法民主、集中广泛征求意见、不断提高立法质量的目的,也收到了普及立法知识、宣传人大立法工作、增强公务员贯彻执行地方性法规自觉性等好的效果。(青人宣)☐

安徽省芜湖市弋江区火龙岗镇人大：调研学前教育



为全面了解和掌握农村学前教育情况,3月30日,安徽省芜湖市弋江区火龙岗镇人大组织部分区、镇人大代表就全镇学前教育入园情况、学前教育内容设置、安全保障工作和收费情况等进行了调研。

在调研中,代表们发现存在一些不可忽视的办园条件粗放、学前教育内容设置不合理、办园资质不全、管理家族式、收费不统一等五个方面的问题。针对这些问题,代表们一致认为,要确保农村学前教育健康发展,须迫切解决以下几个方面的问题:1.合理布局幼教规模,规范幼教内容。2.规范审批程序,加大监督管理力度,对不具备办园条件、无证办园的应依法予以取缔。3.各级政府要加大对农村学前教育的投入,确保学前教育健康发展。实行属地管理的原则,把学前教育作为各级政府的一件大事来抓,多兴办公立幼儿园,使私立幼儿园逐步向公办幼儿园过渡,使更多的农村幼儿早日能沐浴到义务教育的阳光。(奚居辉摄影报道)☐

广西壮族自治区贺州市八步区人大常委会：加快推进教育项目建设

今年以来,广西壮族自治区贺州市八步区人大常委会高度关注辖区教育事业的发展,充分发挥监督视察职能,积极协调区政府及其有关行政部门,以“办人民群众满意教育”为目的,以项目建设为抓手,加大资金投入,快马加鞭推进教育项目建设进度,不断改善城乡中小学校办学条件,取得良好成效。

狠抓八步中心城区基础教育项目。为解决城区学校“大班额”、“择校热”等突出问题,八步区人大常委会经多次深入考察调研,积极组织协调政府教育、城建、财政等部门,合力打好八步中心城区基础教育建设项目攻坚战。首先,加快中小学校舍安全工程项目建设进度。其次,启动公益性教师周转房项目。八步区人大常委会十分关心农村教师的生活待遇。为进一步改善农村教师住房条件,在八步区人大常委会的关注与协调下,八步区政府教育部门今年2月份启动了公益性教师周转房建设项目,计划在19所农村中小学建设总面积24840平方米的公益性周转房414套。目前,项目各项前期工作正在积极进行中。(罗义)☐

江西省瑞金市人大常委会：代表建议办理情况实行“双报告”制度

江西省瑞金市人大常委会进一步理顺代表建议办理工作机制,实行代表建议办理情况“双报告”制度,即“一府两院”先向市人大常委会报告,然后向人大代表报告。过去,代表建议办理工作情况一直都是由“一府两院”(一般只涉及政府)向市人大常委会报告,而不向代表报告。这样,导致人大代表“三知三不知”:只知道承办单位的说法,而不知道政府层面的说法;只知道本条建议的办理情况,而不知道政府层面的统筹情况;只知道承办单位办理答复工作的客观情况,而不知道承办单位向上报告是否“掺水”。为提高代表建议办理工作的透明度,增强办理工作实效,该市人大常委会要求市政府不但要向常委会报告办理工作情况,还要在大会上向代表当面报告。报告的主要内容包括:建议的交办情况、办理工作的督促检查情况、办理答复情况、落实人大常委会审议意见的情况、对不满意件的二次办理情况。此外,对当年未解决落实的建议,还要求市政府向代表说明情况,明确解决落实的时间表。(钟昌发 刘青琳)☐

山东省定陶县人大常委会：县长承诺为民办好十项实事

日前，山东省定陶县召开十六届人大五次会议。县长成伟在会上承诺：新的一年，围绕进一步改善民生，全力为民办好劳动就业、社会保障、文教卫生、保障性住房、改善城乡生活条件、食品药品安全等10项实事。

具体而言，即新增城镇就业6300人以上、农村劳动力转移1.27万人以上，各项就业、职业技能培训9000人；各项社会保险新增扩面5100人，提高城乡低保和大病救助标准，双拥优抚安置工作继续加强；小学、初中生均公用经费标准分别提高到500元和700元，新建改造中小学校舍4万平方米，新建城区中小学校2所、幼儿园5所，每乡镇至少新建1所幼儿园；加快“村村通”有线电视步伐，完善乡镇综合文化站，建设农村文化大院30处、农家书屋100家，开展送文化、送电影下乡等文体活动，搞好城乡体育场所和老年活动场所建设；完善城镇医保和新农合制度，实施好9项基本和6项重大公共卫生服务项目；深化计生优质服务 and 关爱活动，为所有农村独生子女和合法生育双女绝育家庭免费办理新农合，救助计生家庭本科新生50名以上；提升改造城区东丰路、青年路北段、济阴路、陶朱公大街；新建保障性住房450套、4万平方米；实施城市燃气工程和城市生活垃圾处理工程，完善村通工程；实施食品药品放心工程和食品安全示范工程，强化食品药品管理和市场整治，预防和消除重大食品药品安全事故。

定陶县委书记、县人大常委会主任王彤宇在人大常委会上指出，各级党委、政府都要把关注民生、改善民生作为工作的出发点和落脚点，县人大常委会要把关注民生、改善民生作为依法监督的重点，确保各项计划目标落实到位，确保人民群众普遍关心的热点难点问题有效地得到解决。（万鲁岱 任志法）

河南省新乡市人大常委会：法律顾问组服务常委会工作成效显著

河南省新乡市人大常委会从本市法律专家、学者和执业律师中，选聘了5名优秀人员组成市人大常委会法律顾问组，为常委会工作提供法律咨询服务。常委会制定了《法律顾问组工作暂行办法》，对法律顾问的工作职责、工作程序等，进行了要求和规范。

一年来，法律顾问组通过列席常委会会议，参与执法检查、立法调研、信访接待、涉法事项督办等，积极为常委会工作建言献策、提供法律服务，发挥了不可替代的作用。例如：法律顾问组在跟随常委会领导深入责任单位监督执法、司法工作时，现场详解法条法理，对法律疑难问题梳理分析，为常委会领导当好参谋助手；常委会实行“法律顾问组约见信访人”制度，顾问组分别约见信访人和被反映人，对于不合理的诉求，当面释明法律规定，对合理诉求，依照法规指明解决途径、方法，促进涉法信访依法妥善解决，有效减少了缠访、重访等。新乡市人大常委会法律“智囊团”的尝试运用，有效促进了常委会法律监督水平的提高，增强了监督实效和人大常委会法律监督机关的权威性。（张云香）

四川省邻水县人大常委会：三举措加强乡镇人大工作

今年以来，四川省邻水县人大常委会把加强乡镇人大工作作为基层民主政治建设的一项重要工作来抓，采取“三举措”加强了乡镇人大工作。

一是加强阵地建设。每个乡镇均设立了专门的人大办公室，配备了两名人大干事，基本实现了办公自动化。二是规范代表活动。要求各乡镇人大在建立了代表小组活动七项制度的基础上，按照今年县人大常委会制定的工作要点，分别组织代表对本辖区或本乡镇群众关注的热点难点问题以及乡镇重点项目建设开展

视察，同时组织代表外出参观学习，并结合自己工作实际就近开展调研。三是抓好履职记录，从根本上解决了“名誉”代表问题。（谭明）

湖北省襄阳市襄州区人大常委会：人大代表视察农田水利基础设施建设并提建议

近日，湖北省襄阳市襄州区人大常委会组织区水利相关人员和部分人大代表到张家集镇视察农田水利基础设施建设等工作。视察组先后深入到滚河堤防治理工程处、现代农业示范区、官沟水库除险加固工程处等进行了实地考察。人大代表建议：一要切实管理，严把工程质量；二要加大地方财政资金投入力度，逐步建立起“政府投入、农户投入、其他投入”的多元化投入机制，把涉及农田水利建设的各项项目进行整合，统筹规划，集中建设，共同推动水利事业不断发展；三是努力提高水利设施综合效益。（余华）

湖南省衡东县人大常委会出新招，重点督办十件建议

3月29日，湖南省衡东县人大常委会召开主任会议，专题研究了县十五届人大五次会议期间代表提出的议案和建议，确定1件议案与10件代表建议、批评和意见为2011年县人大常委会重点督办件，由县人大常委会正、副主任按分工重点督办。这一改往年平均使力的做法，通过突出抓点促面，有望切实提高代表建议办理实效。

这些重点督办件内容涉及到教育、水利设施建设、城市管理、公共交通、农电网改造等方面，都是当前人民群众普遍关注的“热点”、“难点”问题。会议还强化了相关督办措施，要求建议（议案）督办负责人要采取视察、检查等多种形式，随时了解承办单位的办理进度，督促政府相关部门认真抓好落实，全力促进代表建议办理工作顺利开展。（周春华 谢志勇）

建设浙中城市群

培育新兴增长极

金华地处“长三角”南翼,位于浙江中部,是浙江省继杭、宁、温之后的第四大经济圈、省主干交通枢纽和经济发展新的重要增长极。

“十一五”时期,全市人民认真贯彻落实科学发展观,围绕“发展城市群、共建大金华”战略主线,深入实施“创业富民、创新强市”和“工业强市”战略,以浙中城市群发展、新农村建设、工业强市、文化大市建设为着力点,攻坚克难,扎实工作,科学发展迈出了坚实步伐,八婺大地焕发出蓬勃发展生机。先后荣获全国双拥模范城、国家历史文化名城、国家卫生城市、中国十佳宜居城市等称号。

——综合实力大幅提升。2010年全市实现生产总值2000亿元,人均生产总值6300美元;财政总收入和地方财政收入分别达到273亿元和156亿元;完成全社会固定资产投资778亿元,进出口总额130亿美元;社会消费品零售总额916亿元,年均增长17.3%。

——特色产业迅速壮大。形成了汽车、小商品、五金、现代医药、电子信息、食品加工、新型建材、新兴高附加值产业等优势工业产业集群,全市超百亿产业集群11个,荣获国家产业基地称号26项。服务业长足发展,浙中购物中心初具雏形,义乌小商品城已成为全球最大的日用小商品流通中心,永康五金城、东阳木雕城、横店影视城、浦江的水晶享誉海内外;电子商务发展迅猛,被命名为“中国电子商务创业示范城市”。

——基础设施加快完善。杭长客专、金温铁路扩能改造工程启动。全市实现了“县县通高速”目标,城际快速通道加快建设,市县间基本形成“一小时交通圈”。义乌机场先后开通北京、广州、汕头、厦门、深圳、武汉、郑州、南通、长沙、昆明、香港

等十多条航线。

——生态建设成效明显。认真推进环境保护三年行动计划,金华经济开发区升格为国家级开发区,12个省级开发区完成环境污染整治,城市环境空气质量不断优化,水质位居全省前茅。万元生产总值能耗及化学需氧量、二氧化硫排放量顺利完成“十一五”确定目标。义乌、磐安开展国家级生态市(县)创建。累计建成全国环境优美乡镇22个、省级生态乡镇60个、市级生态乡镇95个。市区荣获联合国人居环境范例奖。

——群众生活不断改善。每年新增财力70%以上用于民生事业。2010年全市城镇居民人均可支配收入25029元,年均增长10.2%;农村居民人均纯收入达到10201元,年均增长13.1%。五年来新增城镇就业人口32.9万,十五年教育普及率99.35%,农村乡镇卫生机构标准化率达90%以上,新农合平均参合率为93.6%。城乡居民住房条件进一步改善,实现城乡养老和医疗保障制度全覆盖。

“十二五”时期,我们将按照中央和省委部署,实施《浙中城市群规划》和《长江三角洲地区区域规划》,围绕“打造城市群,发展产业带,持续惠民生,建设经济强市、生态大市和文化名市”,以及“加快形成浙江发展新的增长极”的要求,抓住切入点、找准突破点、创造新亮点,推动我市在高起点上争创新优势、实现新跨越。一是坚持“双轮”驱动。坚持“工业强市”战略,全面贯彻落实扩大内需战略,加快经济发展方式转变。实施超千亿产业集群培育、重大项目引进、龙头骨干企业培育、战略新兴产业培育、民营企业转型升级“五项计划”,促进工业经济增量提质。大力推进“服务业兴市”,加快现代服务业和国际国内贸易综合改革,建设现代服



义乌国际商贸城享有“世界超市”美誉



村庄示范整治让农村旧貌换新颜

务业区域中心城市。二是强化“主轴”带动。要加强金华、义乌的合作与互动,进一步强化金华市区与义乌的交通联系,全力培育金—义都市圈,打造浙中地区发展的“引擎”。三是深化“三群”互动。以金华市区、义乌为核心,促进城市群统筹发展;以产业集聚区建设为重点,促进产业集群发展;以专业市场转型提升为重点,促进市场群向国际化、品牌化方向发展。四是坚持“四网”联动。实施综合交通、能源、水利、信息“四大网络”工程,提升基础设施现代化水平。重点是打造四大枢纽:即打造铁路枢纽、城际轨道枢纽、区域物流枢纽和信息枢纽,为浙中崛起奠定基础。五是重视开放推动。依托铁路枢纽,做足陆港联动文章,主动参与海洋经济试点省建设。承办好由商务部主办的中国国际商会论坛,加快建设进出口贸易创新设计中心、院士工作站、博士工作站。六是坚持创新促动。加大体制机制创新力度,发挥金华优质资源丰富的优势,打造“精品城市”。健全科技、教育、人才“三位一体”工作体系,提升浙中城市群核心竞争力,开创金华更加美好的明天。



数字扩声设备



无线数字表决设备



电子铭牌设备



多媒体信息显示设备



台式发言表决设备



会议报到设备



电子票箱设备

飞利信现拥有多项专利及核心技术，其中 PRSMBus 流媒体实时总线技术是公司自主研发的一项可用于局域网内传送实时音视频数据流的交换总线技术，公司基于 PRSMBus 流媒体实时总线技术开发的第三代全数字化的智能会议系统产品已得到广泛应用，受到一致好评。

24 小时服务电话：400-665-2209



北京飞利信湖北分公司
北京飞利信杭州分公司
北京飞利信广州分公司
北京飞利信福州分公司
北京飞利信山西分公司

北京飞利信陕西分公司
北京飞利信四川分公司
北京飞利信深圳分公司
北京飞利信贵州分公司
北京飞利信江西分公司

北京飞利信安徽分公司
北京飞利信云南分公司
北京飞利信济南分公司
北京飞利信湖南分公司
北京飞利信天津分公司

北京飞利信科技股份有限公司
地址：北京市海淀区塔院志新村 2 号金唐大厦三层
电话：010-62056593 传真：010-68435804
网址：www.philisense.com

海南西岸明珠
热带滨海东方

