

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11期

6月10日出版 总第287期

全国人大常委会机关刊物

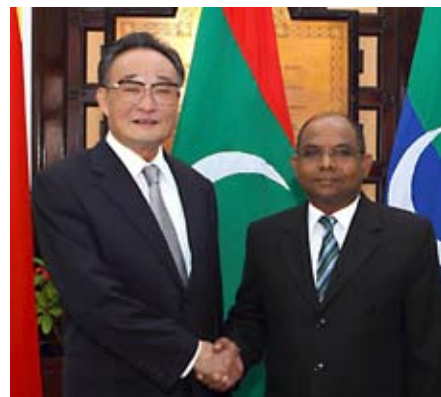


**食品安全：
如何彰显法治**

ISSN 1671-542X



9 771671 542021



▲ 5月25日，在南非进行正式友好访问的全国人大常委会委员长吴邦国与南非国民议会议长西苏鲁举行会谈。摄影 / 刘建生

▲ 5月29日，在马尔代夫进行正式友好访问的全国人大常委会委员长吴邦国与马尔代夫人民议会议长沙希德举行会谈。摄影 / 兰红光



▲ 5月29日，全国人大常委会副委员长、中国红十字会会长华建敏到台湾嘉义阿里山，实地考察“莫拉克”风灾后修建的福美吊桥。摄影 / 黄少华

▲ 5月25日，全国人大常委会副委员长蒋树声率全国人大代表团访问菲律宾众议院，并与菲众议长贝尔蒙特举行会谈。摄影 / 高奇



▲ 5月29日，全国人大常委会副委员长、农工党中央主席桑国卫在贵州省毕节市考察调研农村卫生事业。摄影 / 张一凡

▲ 6月1日，全国铁路动车正式启用实名制，火车票上打印有姓名、身份证号码等信息。摄影 / 陈文

▲ 个人所得税法修正案（草案）自4月25日开始面向全社会公开征求意见以来，截至5月31日上午已收到征求意见23万余条，创我国单项立法征求意见数之最。摄影 / 公磊



▲ 非物质文化遗产法自6月1日起正式实施。摄影 / 许丛军

▲ 5月23日至27日，全国人大常委会老年人权益保障法执法检查组到上海检查，分别听取市、区、县实施老年人权益保障情况汇报及经验介绍，并视察了老年公寓、社会福利院等。摄影 / 殷淑荣



整治食品乱象,绝非一日之功

两年前,在一轮强劲的食品安全风险中,食品安全法高调出台并实施。可以说,是一起又一起食品安全事件催生了这部法律。所以,当时就有媒体称,食品安全法的出台,将使乱象频现的食品安全形势从根本上得到扭转。

这样一种判断表达了人们对食品安全法的信赖与期待。事实上,公众也确实有理由对这部法律抱有信心。且不论内容,单就该法横跨两届全国人大常委会、经过四次审议才予通过这一点,就足以看出立法者的审慎与严谨。更为重要的是,该法通过当年,全国人大常委会就开展了执法检查,今年更是派出了由三位副委员长带队的高规格的执法检查阵容。

但是,从食品安全法实施两年来的实践看,虽然食品安全出现向好的势头,但形势依然严峻,公众的信心并没有转化成美好的现实,“瘦肉精”、“染色馒头”、“毒豆芽”、“甲醛血旺”等食品安全事件不仅一次又一次地刺痛了人们的神经,同时也引发了一场全民性的反思:食品乱象为何难以根治?食品安全究竟是法律问题、体制问题、技术问题,还是道德问题?是“治乱用重典”,还是“教育和惩戒并重”?扭转食品困局,我们还能做些什么……

就立法而言,以食品安全法为主体涉及食品安全的法律共有20多部,还有近40部行政法规、150多部部门规章,各个地方的地方性法规和规章则更是不计其数。最新生效的刑法修正案(八)也增设食品监管渎职罪,并且加重了刑罚。可以说,在维护食品安全方面,我们做到了法网密织,疏而不漏。“相关制度的缺失”,再也不能成为借口。

此外,我们的监管体制虽然尚处在调试和理顺阶段,但基本功能已经具备,足以起到防范和惩

戒作用。再加上各种技术标准和规程陆续出台。应该说,在硬件设施方面,我们已经是比较完备,其中在某些方面还处于国际领先地位。现在的问题是,所有这些硬件措施在实践中往往运转不灵,有时甚至“归零”。这显然是人的问题。

近些年来,几乎每发生一起重大的食品安全事件,都会引起一次诚信危机和公众普遍性的道德焦虑。甚至有人称,每一次食品安全事件,都是一次人性的灾难。的确,食品安全事件的频频出现,折射出价值体系的混沌、社会诚信的缺失、道德水准的下滑和底线的失守。因此,如何采取各种有效措施,提高食品行业从业人员、执法者以及其他相关人员的道德素养,就显得十分必要,而这注定是一个长期的历史过程。

道理很简单,一部法律的制定,一种制度或体制的建立,乃至一项技术标准的提出,少则几个月,多则几年,十几年;而一种能为全社会共同认可并接受的价值体系、道德水准和行为规则的形成,则需要几十年甚至上百年的涵养与培育,需要几代人的传承接引。

因此,从根本上解决食品行业中存在的各种问题,绝非一日之功。在这方面,我们固然要强调硬件设施建设,要强调法律和制度的作用,但又不能仅就法言法,就制度论制度,还要注重人的因素,因为再好的法律也是靠人来执行和遵守的。如果不解决人的问题,不从根本上提高公民的道德素质,不仅法律有被虚置的危险,食品安全也无从谈起。

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 11 期
6 月 10 日出版
总第 287 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 王聪颖
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 总编絮语

01 整治食品乱象，绝非一日之功

06 特 稿

06 深刻认识中国特色社会主义法律体系如期形成的
重大现实意义和深远历史意义

——全国人大常委会副秘书长王万宾在 2011 年
第一期全国人大代表培训班上的讲话 (摘要)

11 本期策划

11 聚焦食品安全法执法检查

15 食品安全：如何彰显法治

19 让群众吃上放心食品

——全国人大常委会食品安全法执法检查组
赴江苏检查纪实

22 求解食品安全

——全国人大常委会食品安全法执法检查组
赴吉林检查纪实

25 食品安全须长抓不懈

——全国人大常委会食品安全法执法检查组
赴内蒙古检查纪实



28 言 论

委员论坛 28 食品安全要从源头治理

28 发挥食品行业协会作用

28 食品加工生产添加物质应申报

29 理顺食品安全管理体制

29 实行食品安全大部制监管模式

代表建言 30 构建食品监管新体系 防滥用添加剂

30 建议辛亥革命武昌首义相关遗存申遗

30 建用人单位使用劳动性别最低比例制度

31 呼吁重视主副食品储备调控

31 “中医热”全球升温 亟待制定规则



5月27日,正在南非进行正式友好访问的吴邦国委员长在比勒陀利亚出席中国—南非工商界晚餐会并致辞。摄影/兰红光

- 专 论 32 光辉的历程
——话说中国特色社会主义法律体系的形成(一)
38 个税的超额累进税率

32 特别关注

- 41 地铁:振动扰民之忧
44 项目预算:听代表和群众怎么说
47 阳光照进财政预算

40 地 方

- 江 西 49 监督,让民生走进“春天里”
——九江市人大常委会加强监督工作侧记
山 东 50 倾听代表意 共搭连心桥
——济南市人大常委会代表接待日活动侧记

51 泛 读

- 往 事 51 人大议事程序的规范化建设
——原全国人大常委会副委员长王汉斌
访谈录(上)
看 世 界 54 英国议会选举制度改革何以“告吹”

综 合

- 看点 04 动作 05 新语录 05



封面图片:4月25日,在四川省南充市顺庆区一大型超市,顾客正在选购包装上标有不含增白剂的面粉。摄影/李向雨

全国人大常委会副委员长王兆国会见乌克兰最高拉达主席



全国人大常委会副委员长王兆国6月6日抵达基辅,开始对乌克兰进行正式友好访问。

6日下午,王兆国在基辅会见了乌克兰最高拉达(议会)主席利特温。

王兆国首先转达了吴邦国委员长对利特温主席的亲切问候。他说,中乌互为好朋友、好伙伴。当前,中乌关系处在新的历史起点上,面临重大发展机遇。中方愿同乌方一道,进一步加强双边政治交流,扩大各领域务实合作,密切人文交往,把两国关系提高到新水平,给两国和两国人民带来实实在在的利益。

王兆国说,议会交往是国家关系的重要组成部分。进一步加强中国全国人大与乌克兰议会的交流与合作,对增进两国人民之间的相互了解和友谊、巩固两国友好合作关系的社会基础具有重要作用。中国全国人大愿与乌议会共同努力,进一步密切两国议会各层次往来,加强双边各专门委员会、友好小组和青年议员的交往与合作,深入交流立法和监督工作经验,相互学习借鉴,为促进两国关系不断发展作出新的更大的贡献。✱

旅游法立法研讨会召开

5月26日至27日,旅游法起草组在北京召开旅游法立法研讨会。全国人大常委会副委员长周铁农到会并致辞。他指出,发展旅游业对于促进消费、转变经济发展方式、提高人民群

众生活质量具有重要意义和作用。当前我国旅游业进入了快速发展的“黄金期”,但与人民群众最满意的现代服务业的要求相比,还存在不小的差距,我们的旅游立法仍然滞后。为了向旅游者提供安全、有序的服务,规范旅游市场秩序、改善旅游环境,正确处理旅游资源保护和开发

的关系,促进旅游业的可持续发展,应当尽快制定一部综合性的旅游法,以确立我国旅游业的产业地位、发展措施,并规范涉及旅游的权利义务关系,保护旅游者的合法权益。

全国人大财经委主任委员、旅游法起草组组长石秀诗,旅游法起草组副组长、国家发改委副主任朱之鑫,旅游法起草组副组长、国家旅游局局长邵琪伟发表讲话。会议由全国人大财经委副主任委员、旅游法起草组副组长尹中卿主持。

研讨会上,15位中外专家学者、政府官员分别就国内外旅游立法现状及趋势、旅游业监管体制、旅游民事关系特殊性、旅游者权利义务、旅游规划及资源保护利用等主题进行演讲,并与参会人员进行了互动交流。(张维炜)✱

全国人大就老年人权益保障法进行执法检查

5月25日至27日,全国人大常委会副委员长严隽琪带队在安徽进行老年人权益保障法执法检查。

检查组一行分别听取安徽省、合肥市、庐阳区政府关于贯彻实施老年人权益保障法的情况汇报;先后深入合肥市瑶海区九久夕阳红老年公寓、肥西县南岗镇敬老院等地进行实地考察,并与部分养老机构以及老人代表座谈。

开展老年人权益保障法实施情况

的执法检查,是今年全国人大常委会的监督工作重点之一。根据安排,执法检查组成7个小组,于今年5月至7月分赴上海、安徽、福建、山东、云南、陕西、新疆等地开展检查。同时,委托其余各省(区、市)人大常委会分别对本行政区域内老年人权益保障法的执行情况进行检查。✱

全国人大内务司法委员会举办内务司法工作西藏专训班

经全国人大常委会领导同意,2011年5月5日至15日,全国人大内务司法委员会在广东和江西举办了内务司法工作培训班(西藏专训班)。西藏自治区县级以上三级人大内务司法工作干部69人参加了培训。全国人大内务司法委员会主任委员黄镇东、广东省人大常委会副主任邓维龙、西藏自治区人大常委会副主任马如龙参加了开班式并讲话。全国人大内务司法委员会副主任委员陈斯喜主持了开班式。5月14日在江西举行了培训班总结会,西藏7个县的人大常委会负责同志分别代表7个地(市)作了交流发言,马如龙副主任讲话。

培训班进行了《人民代表大会制度与中国特色社会主义法律体系的几个问题》、《加强社会领域立法与人大内务司法工作》、《关于人大听取和审议专项报告的几个问题》和《人大常委会对法律法规实施情况的检查》等四个专题讲座,并到广东省的广州、深圳、珠海、中山,江西省的南昌、井冈山、庐山等实地参观考察。(董洁)✱

个税法修正案民意征集创人大单项立法意见数之最

根据中国人大网公布的数据显示,个税法修正案(草案)征集意见已于5月31日正式结束,共征求意见数多达23万余条,创全国人大常委会单项立法征求意见数之最。✱

国务院常务会议决定启动城镇居民社会养老保险试点

6月1日,国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议,决定启动城镇居民社会养老保险试点。

会议决定,自2011年7月1日起,启动城镇居民社会养老保险试点工作,今年试点范围覆盖全国60%的地区,明年基本实现全覆盖。★

财政部、住建部要求各地落实保障性安居工程资金 加快预算执行进度

财政部、住建部近日联合发布《关于切实落实保障性安居工程资金加快预算执行进度的通知》,对各地加强保障性安居工程资金管理等工作提出了明确要求:一是切实加大地方公共预算用于保障性安居工程资金规模。二是确保住房公积金增值收益按规定用于保障性安居工程。三是确保土地出让收益按规定用于保障性安居工程。四是全面落实保障性安居工程建设和运营涉及的各项税费优惠政策。五是创新财政支持公共租赁住房建设和运营方式。六是加快各类保障性安居工程资金预算执行进度。★

中国推进与拉美企业合作

中国贸促会会长万季飞日前向记者透露,中国方面积极推动中国和拉美工商界开展更加积极和务实的合作。为此,将于今年11月21日至22日在秘鲁利马举办新一届“中国—拉美企业家高峰论坛”,以“包容性发展:中拉合作的新篇章”为主题,深入探讨拉美一体化、中拉贸易平衡、自贸协定等重点议题,重视具体成果,切实推动中拉务实合作,为中拉企业解读政策走向,介绍成功经验,发掘合作机遇,力争为中拉企业在新挑战和新机遇并存的新形势下提供宝贵建议和交流平台。除开展政策研讨外,还将立足务实合作,为参会企业安排对口洽谈,力争促成一批有影响的中拉经贸合作项目。(谈晓萌)★



摆脱形式主义,不能不治理“文山会海”。

全国人大代表、湖南省娄底市市委书记林武



文化是保证城乡居民生活品质、提高群众幸福指数的重要因素。

全国人大代表、山东省德州市市委书记吴翠云



现在很多干部只对“看得见的城市”感兴趣,关心自己的政绩,对老百姓的精神家园——“看不见的城市”不感兴趣。

全国人大代表、重庆市巫溪县县委书记郑向东



医生开出的第一张药方应该是关爱。

全国人大代表、山东大学齐鲁医院副院长孔北华



如果多一个有技能的盲童,就可能减少一个贫困家庭。

全国人大代表、安徽省盲人职业学校校长席蔚菁



在国学教育中,许多人没有区分精华和糟粕。

全国人大代表、武汉大学教授彭富春



相比病人全家“流动”,医生一个人“流动”消耗的社会资源要少得多。

全国人大代表、贵州省安顺市西秀区副区长姚晓英



高铁并非跑得越快越好,建议切实加强对高铁安全突发事件的风险防范和应急管理。

全国人大代表、武汉大学党委书记李健



学前教育属于政府主导的社会公益事业,应当纳入政府公共服务的范畴。

全国人大代表、北京市人大常委会原副主任索连生

深刻认识中国特色社会主义法律体系如期形成的重大现实意义和深远历史意义

——全国人大常委会副秘书长王万宾在 2011 年第一期全国人大代表培训班上的讲话（摘要）



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的立法工作目标，党的十六大重申了这一目标，党的十七大强调要坚持科学立法、民主立法，完善中国特色社会主义法律体系。在今年3月召开的十一届全国人大四次会议上，吴邦国委员长郑重宣告：中国特色社会主义法律体系如期形成。今年4月12日，中共中央发出了转发《中共全国人大常委会党组关于形成中国特色社会主义法律体系有关情况的报

告》的通知，即中发〔2011〕7号文件。在这之前，胡锦涛总书记就形成中国特色社会主义法律体系作了重要讲话，吴邦国委员长、王兆国副委员长、李建国副委员长兼秘书长在全国人大举行的三次座谈会、研讨会上分别就形成中国特色社会主义法律体系发表重要讲话。据我们所知，党中央就中国特色社会主义法律体系问题专门发出文件，党中央、全国人大常委会领导同志对形成中国特色社会主义法律体系的一系列重大问题发表讲话，这还是第一次。我们理解，在当前国内国际形势下，中央批转全国人大常委会党组的报告，是十分必要的，十分及时的。至少可以从以下三个方面加以理解。

一是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，是中国特色社会主义制度逐步走向成熟的重要标志。对于坚持中国特色社会主义道路和中国特色社会主义理论体系，全面推进中国特色社会主义事业，建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家，具有重大的现实意义和深远的历史意义。对于这个重大问题，需要全党、全国人民进一步提高

认识、统一思想。

二是贯彻落实党的十七大提出的完善中国特色社会主义法律体系的要求,适应经济社会发展和社会主义民主法制建设的需要,在新的起点上继续加强立法工作,提高立法质量,是推动科学发展、促进社会和谐、确保国家长治久安的内在要求和重要任务。在新形势下不断完善中国特色社会主义法律体系,需要全党、全社会作出更大的努力。

三是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,加强法律实施、加强普法教育的任务更加紧迫。胡锦涛总书记强调,“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、促进社会和谐的必然要求。”中央7号文件要求,要进一步在加强法律实施上下功夫,着力维护宪法和法律的权威和尊严,坚持依法行政和公正司法;要进一步在加强普法教育上下功夫,形成法律面前人人平等、人人自觉学法守法用法的社会氛围。实现上述目标,我们还有很多工作要做,真正做到有法可依、执法必严、违法必究,还需要全党同志、全国人民,尤其是各级国家机关的工作人员进一步提高认识,大力推进。

一、关于学习中国特色社会主义法律体系需要加深理解的重要问题

法律是什么?法律体系是什么?宪法是什么?中国特色社会主义法律体系是什么?有什么基本内涵?有哪些基本特征?形成中国特色社会主义法律体系有哪些重大现实意义和深远历史意义?有哪些基本经验?不断完善中国特色社会主义法律体系有哪些主要任务?通过学习中央7号文件和中央领导同志一系列重要讲话,我们都会对这些重大问题加深认识,加深理解,在提高认识的基础上统一思想,在统一思想的基础上更好地履行使命。

学习中国特色社会主义法律体系,

至少要对以下几个重要问题加深理解:

(一)深刻理解中国特色社会主义法律体系的形成是社会主义民主法制建设史上的重要里程碑。中国特色社会主义法律体系的形成,是中国共产党领导全国各族人民,立足中国实际,开创性地推进中国特色社会主义宏伟事业的结晶,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,具有重大的现实意义和深远的历史意义。

大家都知道,到2010年底,我国国内生产总值达到39.8万亿元,成为世界第二大经济体;财政收入达到8.31万亿元,是建国初期的1340倍;外贸总额2.97万亿美元,居世界第二;外汇储备2.85万亿美元,到今年一季度达到3.04万亿美元,居世界第一。去年我国钢铁、煤、水泥、肉类总产量都居世界第一。这些数据说明,我国的社会生产力、综合国力显著增强,国家面貌发生了历史性变化。同时,我们还应该看到,国家在经济建设方面取得巨大成就的同时,社会主义民主法制建设同样取得了巨大的成就。形成中国特色社会主义法律体系,是中国共产党领导亿万人民发展社会主义民主、健全社会主义法制取得的重大成果。以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体,带领全国各族人民,建立中华人民共和国,为社会主义民主法制建设和中国特色社会主义法律体系的形成奠定了根本政治前提和制度基础。以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体,深刻总结“文化大革命”的惨痛教训,把加强社会主义民主法制建设作为坚定不移的方针确定下来,开辟了社会主义民主法制建设蓬勃发展的新时期。以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体,把建设社会主义法治国家作为社会主义现代化建设的重要内容,并明确提出到2010年形成中国特色社会主义法律体系,开启了社会主义民主法制建设的新阶段。党的十六大以来,以胡锦涛同志为总书记的党中央提出科

学发展观的重大战略思想和构建社会主义和谐社会的重大战略任务,全面实施依法治国方略,开创了社会主义民主法制建设的新局面。

(二)深刻理解中国特色社会主义法律体系的基本内涵和基本特征。中国特色社会主义法律体系的形成,具有以下四个标志:涵盖社会关系各个方面的法律部门已经齐全;各个法律部门中基本的、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;法律体系内部总体做到科学和谐统一。到2010年底,我国已制定宪法和现行有效法律共237件、行政法规690多件、地方性法规8600多件,形成了以宪法为统帅、法律为主干,包括法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范在内,由宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等多个法律部门组成的有机统一整体。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,以宪法和法律的形式,确立了国家的根本制度和根本任务,确立了中国共产党的领导地位,确立了马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想的指导地位,确立了工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国体,确立了人民代表大会制度的政体,确立了国家一切权力属于人民、公民依法享有广泛的权利和自由,确立了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度,确立了公有制为主体、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、多种分配方式并存的分配制度,郑重表明我们不搞多党轮流执政,不搞指导思想多元化,不搞“三权分立”和两院制,不搞联邦制,不搞私有化。

王兆国副委员长去年11月在武汉发表的重要讲话,全面系统地阐述了中国特色社会主义法律体系的基本特征,



摄影/马占成

1997年9月12日至9月18日,党的十五大在京召开,这次会议提出了到2010年形成中国特色社会主义法律体系的立法工作目标

对我们深刻理解中国特色社会主义法律体系的本质和内涵,具有重要指导意义。他指出:中国特色社会主义法律体系,是中国特色社会主义伟大事业的重要组成部分,是全面实施依法治国基本方略、建设社会主义法治国家的基础,是新中国成立60多年特别是改革开放30多年来经济社会发展实践经验制度化、法律化的集中体现,具有十分鲜明的特征:它体现了中国特色社会主义的本质要求,体现了改革开放和社会主义现代化建设的时代要求,体现了结构内在统一而又多层次的科学要求,体现了继承中国法制文化优秀传统和借鉴人类法制文明成果的文化要求,体现了动态、开放、与时俱进的发展要求。

(三)深刻理解中国特色社会主义法律体系形成的重大意义。

第一,中国特色社会主义法律体系是中国特色社会主义永葆本色的法制根基,从制度上、法律上确保中国共产党始终成为中国特色社会主义事业的领导核心,确保国家一切权力牢牢掌握在人民手

中,确保民族独立、国家主权和领土完整,确保国家统一、社会安定和各民族大团结,确保坚持独立自主的和平外交政策、走和平发展道路,确保国家永远沿着中国特色社会主义的正确方向奋勇前进。

第二,中国特色社会主义法律体系是中国特色社会主义创新实践的法制体现。30多年来,我们始终坚持以经济建设为中心,全面推进改革开放,成功实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的伟大历史转折,极大地调动了亿万人民的积极性,极大地解放和发展了生产力,我国经济以世界上少有的速度持续快速发展。中国特色社会主义法律体系的不断充实、完善,伴随着建设社会主义市场经济体制这一人类前所未有的壮举的全过程,从推动经济发展方式转变,推动依法行政和公正司法,推动以保障和改善民生为重点的社会建设,推动社会主义文化大发展大繁荣,推动人与自然和谐相处等方面充分发挥法律的规范、引导、保障和促进作

用,从制度上、法律上保障国家始终坚持改革开放的正确方向,着力构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的体制机制,推动我国社会主义制度不断自我完善和发展。

第三,中国特色社会主义法律体系是中国特色社会主义兴旺发达的法制保障,从制度上、法律上解决了国家发展中带有根本性、全局性、稳定性和长期性的问题,为社会主义市场经济的不断完善、社会主义民主政治的深入发展、社会主义先进文化的日益繁荣、社会主义和谐社会的积极构建,确定了明确的价值取向、发展方向和根本路径,为建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴奠定坚实的法制基础。

(四)深刻理解中国特色社会主义法律体系形成的基本经验。改革开放30多年来,在党中央的领导下,我们成功走出了一条中国特色的立法路子,仅仅用几十年时间就形成了中国特色社会主义法律体系,立法任务之重世所罕见,克服困难之多前所未有,成绩来之不易,经验

弥足珍贵。这当中最重要的经验有五条：一是坚持党的领导，使党的主张经过法定程序成为国家意志，从制度上、法律上保证党的路线方针政策的贯彻落实，保证改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行；二是坚持以中国特色社会主义理论体系为指导，保证我们制定的法律法规有利于巩固和完善社会主义制度，有利于解放和发展社会生产力，有利于发挥社会主义制度的优越性；三是坚持从中国国情和实际出发，正确把握改革发展稳定的关系，妥善处理法律稳定性与实践变动性的关系，妥善处理法律前瞻性与可行性的关系，确保立法进程与改革开放和社会主义现代化建设进程相适应；四是坚持以人为本、立法为民，始终坚持把实现好、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；五是坚持社会主义法制统一，始终坚持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，同时开展法律法规集中清理工作，并加强对规范性文件的备案审查。

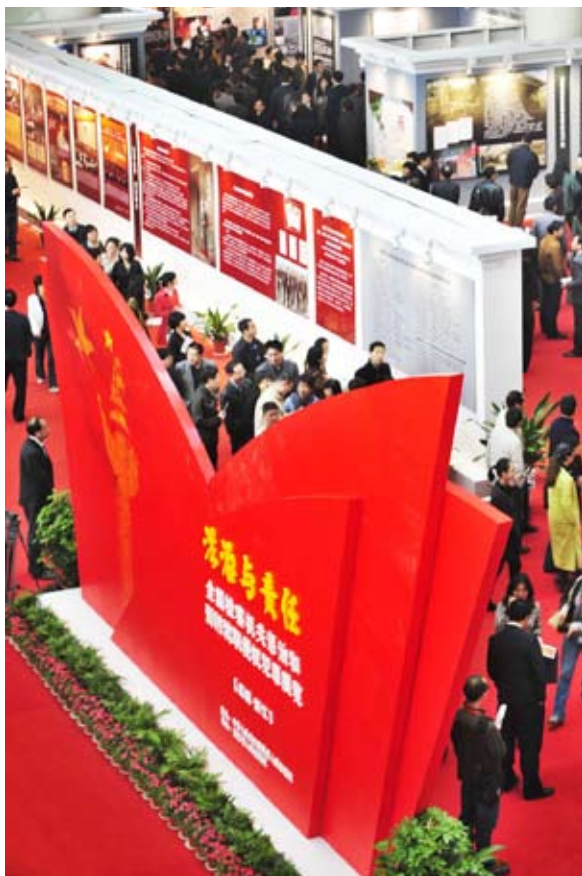
（五）深刻理解完善中国特色社会主义法律体系的新形势新任务。中国特色社会主义法律体系的形成，标志着我国立法工作站在了一个新的起点上。中国特色社会主义法律体系本身就不是静止的、封闭的、固定的，而是动态的、开放的、发展的，我们的法律体系虽然已经形成，但本身并不是完美无缺的。国内外形势的新变化，改革开放的新实践，经济社会发展的新任务，人民群众的新期待，不断对立法工作提出新课题新要求，立法任务依然艰巨而繁重，立法工作只能加强不能削弱。今后一个时期，要适应形势发展的需要，把更多的精力放到法律的修改完善上来，放到法律配套法规的制定上来，继续做好法律制定工作，深入推进科学立法、民主立法，不断提高立法质量，推动中国特色社会主义法律体系与时俱进和发展完善。

（六）深刻理解进一步加强新形势

下法律实施的工作任务。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，有法必依、执法必严、违法必究的问题就显得更为突出、更加紧迫。我们要采取积极有效措施，切实保障宪法和法律的有效实施。一要维护宪法和法律的权威和尊严。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遵守宪法和法律，任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权，一切违反宪法和法律的行为必须予以追究。二要坚持依法行政和公正司法。三要增强全社会的法律意识和法治观念。通过实施“六五”普法规划，督促党员干部认真学习和准确把握宪法、法律和法规规定，让知法守法、依法办事成为各级领导干部和国家机关工作人员的行为准则，带头遵守宪法和法律，善于运用法律解决现实生活中的实际问题；让广大人民群众懂得依法按程序表达利益诉求、解决矛盾纠纷，用法律武器维护自身的合法权益。全国人大及其常委会要依法行使监督宪法和法律实施的重要职权，地方各级人大及其常委会要依法行使保证宪法、法律、行政法规在本行政区域内得到遵守和执行的重要职权，支持和督促国家行政机关依法行政，审判机关、检察机关公正司法，确保各国家机关及其工作人员把人民赋予的权力真正用来为人民服务。

这六个方面的内容都十分丰富，十分重要，我们要认真学习、深刻领会。这里，我想就学习中央7号文件和吴邦国委员长阐述形成中国特

色社会主义法律体系重大意义时的重要观点谈点体会和认识。吴邦国委员长指出：把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合，走自己的路，建设中国特色社会主义，是我们党总结历史经验得出的基本结论，也是我们国家发展进步的唯一正确道路。坚持中国特色社会主义道路，最重要的是坚持正确的政治方向，在涉及国家根本制度等重大原则问题上不动摇。动摇了，不仅社会主义现代化建设无从谈起，已经取得的发展成果也会失去，甚至国家可能陷入内乱的深渊。为此，吴邦国委员长在报告中深刻阐述了“八个确立”、“五个不搞”和“六个确保”。中国近现代一百多年的历史反复证明了这些论断是无比正确的，是事关国家前途、人民命运的最基本的历史性结论。我们一定要深入领会、深刻理解，坚定不移地走中国特色社会主义道路，坚定不移地坚持和完善人民代表大会制度。



“法治与责任”全国巡展杭州展出

摄影/李忠

二、关于贯彻落实中央7号文件需要做好的工作

为了认真贯彻落实中央7号文件精神,全国人大各专门委员会,全国人大常委会工作委员会、办公厅各局室遵照领导同志的要求,研究起草了《全国人大机关贯彻落实7号文件分工意见》,在当前和今后一段时间按照中央7号文件作出的部署,全国人大机关将会同有关方面着重从以下几个方面扎扎实实抓好落实。

(一)对学习中国特色社会主义法律体系作出全面安排。今年计划举办6期全国人大代表专题学习班,深入学习中央7号文件和胡锦涛总书记、吴邦国委员长、王兆国副委员长、李建国副委员长兼秘书长的重要论述。同时采取多种形式组织好全国人大机关党员干部职工的学习。

(二)做好进一步完善中国特色社会主义法律体系的各项工作。一是更加注重法律法规的修改完善,及时修改不适应经济社会发展的法律,加强法律解释工作,适时对具备条件的法律进行编纂,建立健全法律清理长效机制。二是督促有关方面抓紧制定法律配套法规。三是继续做好法律制定工作,着重加强社会领域立法,继续完善市场经济领域特别是税收方面的立法,继续推进民主政

治领域立法。四是深入推进科学立法、民主立法,加强立法前论证、立法后评估工作,充分发挥人大代表在立法工作中的作用,进一步扩大公众对立法活动的有序参与。五是进一步加强对立法工作的组织协调,深入开展中国特色社会主义法律体系的理论研究,加强立法工作人才队伍建设。

(三)做好进一步加强新形势下的法律实施工作。一是把对法律实施情况的监督检查列入重要工作日程。二是加强法律监督,认真组织好执法检查活动,依法做好法规备案审查工作。三是加强工作监督,认真做好听取审议各项工作报告的服务工作。四是推动“六五”普法决议的贯彻落实,增强全社会的法律意识和法治观念。

(四)加强中国特色社会主义法律体系的舆论宣传工作。加强对中国特色社会主义法律体系的宣传和舆论引导,发布法律体系白皮书,制作或撰写有关专题片、普法读本和理论文章。

(五)做好贯彻落实中央7号文件情况的督促检查工作。在常委会秘书长领导下,建立一级抓一级、层层抓落实的工作机制,明确分工、责任到人,督促各单位抓好任务落实。

三、提几点建议

各级人大代表是国家权力机关的组成人员,是我国社会主义民主法制建设的直接参与者。积极学习宣传中国特色社会主义法律体系,是每一位人大代表的重要职责和光荣任务。这里,提几点建议供同志们参考。

第一,认真研读。认真学习中央7号文件和胡锦涛、吴邦国、王兆国、李建国等领导同志的重要讲话精神,结合学习中国共产党成立90周年的光辉历史、学习中国近现代史,结合新中国成立以来特别是改革开放以来社会主义民主法制建设的历程,深入思考,深刻领会,全面掌握形成中国特色社会主义法律体系的重大意义、基本经验和立法工作面临的新形势新任务。同时要通过专题学习和自学,熟悉中国特色社会主义法律体系的特征、构成和主要内容,掌握依法履职所需的各方面法律知识,不断增强自身法律素养,提高依法履职能力,为做好新形势下人大工作贡献力量。

第二,积极宣传。各位代表在各自工作岗位和日常生活中,要积极宣传中国特色社会主义法律体系,宣传人民代表大会制度和社会主义民主法制建设取得的巨大成就,宣传依法治国、建设社会主义法治国家的重要性和必要性,宣传中国特色社会主义法律体系对国家长治久安、人民幸福安康的重要保障作用,自觉学法、守法、用法、维护法律权威,为在全社会形成良好的法治环境贡献力量。

第三,身体力行。希望各位代表进一步增强走中国特色社会主义政治发展道路的自觉性和坚定性,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,自觉维护宪法和法律的权威,自觉围绕党和国家大局开展工作,自觉严格依法履职,自觉保持与人民群众的血肉联系,为不断完善中国特色社会主义法律体系,为坚持和完善人民代表大会制度作出新的更大的贡献。★

(2011年5月20日于成都)



2011年6月1日,安徽省亳州市在魏武广场举行2011年“江淮普法行”百场大型法律咨询服务活动暨“江淮普法行”活动启动仪式



全国人大常委会食品安全法执法检查组第一次全体会议于3月24日在北京举行,正式启动2011年食品安全法执法检查。摄影/马增科

聚焦食品安全法执法检查

文 / 本刊记者 王 萍

今年4月至5月,当“瘦肉精”、“染色馒头”、“毒豆芽”、“甲醛血旺”等食品安全事件再次成为社会舆论关注的焦点时,全国人大常委会食品安全法执

法检查组正深入到四川、湖北、上海、陕西、江苏、吉林、内蒙古等地,对食品安全法的实施情况进行检查。

“今年,全国人大常委会再次组织

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,推动法律实施中一些重点和难点问题的解决。”

“执法检查要全面深入地了解有关情况,推动有关部门毫不松懈地抓好食品安全工作。”

这是在执法检查启动前和执法检查期间,吴邦国委员长对此次执法检查专门作出的两次重要批示。充分表明了全国人大常委会对推动食品安全法贯彻实施的重视,以及积极应对食品安全问题、提高食品安全水平的决心和信心。

法律的生命力在于实施,开展食品安全法执法检查是

全国人大常委会依法行使监督法律实施的重要职权。在法律的护佑下,我国食品安全形势发生了怎样的变化?食品安全法所明确的主要制度是否得到了有效实施?应该怎样全面认识当前的食品安全问题?食品安全事件频发的症结究竟何在,究竟应该采取怎样的措施,保障食品安全?

食品安全执法检查:

人大监督工作重点

刚刚过去的6月1日是食品安全法实施两周年的日子。这次全国人大常委会开展的食品安全法执法检查,对关心我国食品安全状况、困惑“还有什么敢吃”的老百姓来说,无疑是一份用心血浇灌的及时回应。

事实上,食品安全是人民群众关心的热点,也是全国人大常委会监督工作的重点。全国人大常委会一直高度重视食品安全法的贯彻实施和食品安全工作。在跨越两届全国人大常委会、历经四次审议后,5年磨一剑的食品安全法在2009年得以颁布实施,并于当年9月



全国青少年儿童食品安全与营养科普宣传推广月活动在京启动

摄影/蓝山

在全国范围开展了食品安全法的执法检查。今年3月,全国人大常委会再次组织开展食品安全法执法检查。

“广大人民群众对制定食品安全法非常关心,对能否有效贯彻实施好这部法律、切实改善我国食品安全状况更加关注。要切实做好食品安全法执法检查的各项工作,突出重点,求真务实,增强监督工作实效,进一步推动食品安全法的贯彻实施。”3月24日,王兆国副委员长在执法检查组召开的第一次全体会议上强调。

人大工作最重要的职能之一就是监督确保法律法规的正确统一实施,切实维护人民群众利益。按照计划,全国人大常委会组成了高规格的执法检查组,检查组分为4个检查小组,分别由路甬祥、周铁农、桑国卫副委员长以及全国人大教科文卫委主任委员白克明带队,于4月至5月赴四川、湖北、上海、陕西、江苏、吉林、内蒙古等地进行检查,并委托其他所有省市区人大常委会对本行政区域内食品安全法的实施情

况进行检查。

检查组实地考察了食品生产企业、畜禽屠宰厂、蔬菜生产基地、食品集贸市场、超市、饭店、学校食堂、检验检测机构等57个单位,召开了28个座谈会,与政府及其有关部门、行业协会、消费者协会和食品生产经营者、从业人员进行了座谈,深入了解各地贯彻实施食品安全法的情况。

“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。”作为本次执法检查组组长,路甬祥副委员长在3月24日的启动会上明确指出本次执法检查五个方面的重点内容。

法律实施成效明显

食品安全形势不容乐观

参加本次执法检查的全国人大常委会委员和教科文卫委委员告诉记者,

食品安全法颁布实施以后,食品安全不论是在国家层面还是在地方,都受到了前所未有的高度重视,在各地的实地检查中都能直观感受到这一点。

5月5日,省部级领导干部加强食品安全监管专题研讨班在国家行政学院开班。研讨班由中组部、国务院食品安全委员会办公室、国家行政学院联合主办,来自各省市区政府、新疆生产建设兵团、副省级城市政府分管负责同志和食品安全办公室主任共92人参加本次研讨。这是我国首次举办省部级领导干部食品安全专题研讨班,凸显国家对食品安全的高度重视。据记者了解,今年9月还将举办地厅级领导干部食品安全专题研讨班。

5月23日,国家质检总局就新修订的《食品召回管理规定》征求意见,其中问题食品的召回程序比2007年实施的规定有所简化。同时规定对被召回的问题食品,采取无害化处理措施的,也不能重新用于食品生产和销售。

将目光投向各地方政府,记者发现,近日,上海市农委发出《关于加强植物生长调节剂经营使用管理的通知》,从5月20日开始,在全市范围内组织开展为期一周的植物生长调节剂等专项整治行动。进一步规范植物生长调节剂市场经营和使用,强化瓜果等农作物质量安全监管。据记者了解,上海启动植物生长调节剂专项整治行动是针对目前市场上出现的西瓜“爆炸”、黄瓜“顶花不谢”等反常现象推出的,将有效整治包括膨大剂在内的植物激素。

而毗邻上海的江苏省也开始行动。在5月23日举行的江苏省十一届人大常委会第二十二次会议中,江苏省人大常委会对《江苏省农产品(000061)质量安全条例(草案)》进行了第三次审议,专门新增了有关农业生产中要按规定使用生长调节剂的内容,规定农产品生产者应当按照农产品质量安全标准和有关规定合理使用农药、兽药、饲料和饲料添加剂、生长调节剂、肥料等农

业投入品,不得超范围、超剂量使用农业投入品。此前,陕西省在2009年3月就已经下发《严禁在猕猴桃生产中使用膨大剂的通知》,明令禁止猕猴桃生产中使用膨大剂。

从上海、江苏、陕西等省市的行动中我们能看到各地方政府在强化食品安全法治观念、树立监管权威方面所付出的努力。

见微知著。事实上,党和国家高度重视食品安全,国务院及其有关部门十分重视食品安全法的贯彻实施工作,各级政府近年来也不断加强食品安全工作。目前我国食品安全总体稳定向好,但同时也应清醒看到,食品安全问题仍然不少,各类食品安全事件仍时有发生,食品安全的基础比较薄弱,食品安全形势不容乐观。近期“瘦肉精”、“染色馒头”等一系列食品安全事件的接连曝光,更加深了人民群众对食品安全的担忧。

针对当前在食品生产经营中暴露出的问题,国务院食品安全委员会办公室主任张勇近日在接受记者采访时表示,食品安全事件虽时有发生,但与中国庞大的食品及生产经营者规模相比,所占比例很小,中国食品安全形势总体稳定。2010年我国蔬菜、畜产品、水产品检测合格率都在96%以上,但96%的食品合格还不是全部合格,检测出不合格食品比例虽低,算下来绝对量也不小。即使只有1%的问题,也要付出100%的努力。要清醒看到解决食品安全问题不可能毕其功于一役,需要一个较长的过程。

对食品安全现状保持客观、清醒的认识,进一步全面深入贯彻食品安全法,加大执法力度,加强检查监督也成为执法检查组成员的共识。“政府必须严格加强食品安全管理。如果政府严禁高毒农药生产及进入市场,那么就可以让想买的人买也买不到。好的食品不是监管检查出来的,是生产出来的。源头监管才是治标之策。”全国人大教科文

卫委副主任委员任茂东在吉林省进行执法检查时指出。

监管需从运动式走向长效机制

在记者对消费者的随机采访中,他们均向记者表示,全国人大常委会执法检查及时而且必要,是对食品安全法执行效果和食品安全现状的一次有力监督。但同时,他们也表达了对各地方政府综合协调能力的担心。群众认为,最近出现的“墨染粉条”、“瘦肉精”、“染色馒头”等食品安全事件都出在地方和基层,如果不理顺监管体制机制,将很难避免“整顿时候一阵风,整顿以后照样松”的情况。

的确,食品安全问题屡发,固然源于一些食品生产经营者见利忘义,挑战诚信、道德和良知的底线,但同时也暴露出食品安全监管体制机制上的诸多漏洞。

“今年要加大食品安全重点整治力度,重典治乱必须重拳出击。”5月13日,中共中央政治局常委、国务院副总理、国务院食品安全委员会主任李克强出席省部级领导干部加强食品安全监管专题研讨班结业式时这样说。而此前的4月21日,李克强同样在全国严厉打击非法添加和滥用食品添加剂专项工作电视电话会议上,再次表示要以“坚决的态度、过硬的举措、更大的力度”,“要以食品安全法为准绳,重典治乱,加大惩处力度”。电视电话会议连线省、市、县三级,各省、市、县相关部门纷纷表态,要严抓食品安全。国务院有关部门根据职责分工和国务院关于食品安全整顿工作的总体部署,分别对各个监管环节开展了专项整治。

“重典治乱”的一再宣示,释放出了党和国家大力治理食品安全问题的明确信号。

参加本次执法检查的全国人大常委会委员和教科文卫委委员向记者强调,食品安全监管需从运动式走向长效监管机制。国务院食品安全委员会一位

负责人也明确指出,“地方政府和各部门、各环节把监管落到实处,才是解决问题的根本和关键。”

食品安全法确立了管理部门分工负责与统一协调相结合的食品安全监管体制。同时明确规定了三句话:生产经营者负第一责任,地方政府负总责,质检、农业、工商等各职能部门要分工负责。目前国务院已依法成立食品安全委员会办公室,但省级和地方层面各级综合协调机构亟须明确和加强,必须形成监管合力,提高监管效率。

记者发现,各地方最近一系列举措积极回应了执法检查组在检查一线发现的这一问题。5月23日,上海市正式宣布成立上海市食品安全委员会,并出台《关于进一步加强本市食品安全工作的实施意见》。全国人大代表、上海市市长韩正在当天的成立大会上表示,上海市政府将出重拳,力争用最严厉的措施让上海成为全国食品最安全的城市之一。

“最近发生的几起食品安全事件给我们敲响了警钟,上海必须实行最严的执法、最严的监管、最严的准入、最严的处罚、最严的问责,这就叫最严的措施。只有这样我们才对得起上海人民。真正用最严的措施,来保证上海的食品是安全的,人民是放心的。”韩正说。

目前,我国的食品安全监管主要采用分段监管的模式,但是食品生产经营本身具有供应链长、涉及监管部门众多的特点,容易出现监管真空和推诿扯皮现象。上海市政府表示,成立食品安全委员会的目的就是要构建无缝衔接、消除盲点的监管格局。韩正强调,必须以对全市人民高度负责的精神,回应群众呼声、解决群众诉求,全面加强食品安全工作。用五个“最严厉”确保食品安全,正是昭示了政府决心、回应了群众期盼。

同时,上海市政府表示,将把食品安全列入各级政府绩效考核内容,

并将严查食品安全监管中的失职、渎职行为。调动社会资源,健全食品违法行为举报制度,开展有奖举报,持续形成从重打击食品安全违法行为的高压态势。

不仅仅是上海,近日包括上海在内的北京、浙江、广东等地都宣布将食品安全工作纳入领导干部政绩考核范围,推行食品安全整治区(县)长负责制,其中用“政绩考核”来应对食品安全监管不力、问责疲软的问题成为引人瞩目的亮点。评论认为其实这是通过制度性的“倒逼机制”,带来行动上的“动力机制”。

除了形成有效监管合力、问责到位外,执法检查组在检查中还强调了应朝充实基层监管力量以提升监管能力、保持监管独立以提高基层监管执法公信力这两方面努力。

国家检测标准和技术都需完善

执法检查组成员向记者坦陈,在各地的执法检查中可以看出政府部门对于治理食品安全的决心,而在食品安全工作中,最重要的、也是最基础性的工作就是食品安全标准,只有有了标准,才能进行下一步的监管工作。检查中却发现由于国家检测标准缺失、执法遭遇尴尬的情况,同时各地特别是基层普遍存在检测设备不足、技术落后的问题。

4月21日,国务院办公厅下发通知要求,严厉打击食品非法添加行为,进一步加强食品添加剂监管,切实维护人民群众身体健康和生命安全。通知要求,卫生部要从严审核、制定食品添加剂新品种国家标准,2011年年底前要制定并公布复配食品添加剂通用安全标准和食品添加剂标识标准。4月22日,卫生部汇总发布最新的一份关于食品添加剂的黑名单,包括47种违法添加的非食用物质及22种易滥用食品添加剂。

记者了解到,目前我国《食品添加

剂使用标准》和卫生部公告允许使用的食品添加剂分为23类,共2400多种,其中制定了国家或行业质量标准的只有364种。同时,在最新公布的47种违法添加的非食用物质中,有25种物质在检测方法一栏空白或者填“无”;22种易滥用食品添加剂中,也有12种在检测方法一栏空白或者填“无”。

卫生部副部长陈啸宏近日在接受采访时表示,卫生部目前已公布了新的食品安全国家标准176项,几乎涵盖了食品中所有重要安全限量规定,在31个省级、244个地市级和377个县级建立了食品安全风险检测网。对于目前尚无产品标准的添加剂,除加快标准制定进程外,为满足监管和法律实施需要,卫生部还将会同有关部门参照国际或其他国家标准制定质量要求、检验方法等。

因此,当技术和标准存在局限时,要从根本上解决食品安全问题,除了尽快完善标准、提高监管的技术支撑能力外,还需要强化社会全方位监督,动员公众广泛参与,建立起全社会监督的合力。

现在,全国人大常委会食品安全法各执法检查组都已从祖国的大江南北回到北京,带回了执法检查一线的情况、问题、意见和建议,执法检查报告也正在如火如荼的准备中。按照全国人大常委会监督工作计划,食品安全法执法检查组将在6月底召开的十一届全国人大常委会第二十一次会议上作关于检查食品安全法实施情况的报告。常委会全体会议和分组会议审议报告时,有关部门负责人和工作人员还将到会听取意见,并回答常委会委员询问。

我们期待着在人大监督与政府工作的良性互动中,中国食品安全形势能持续好转并最终实现根本好转,中国食品安全状况能得到进一步改善与提高。☒

食品安全：如何彰显法治

文 / 本刊记者 王 萍



王萍/摄影

5月31日,在陕西省西安市未央区食药监局组织下,早餐公司工作人员在生产车间为学生们讲解,实地上了一堂鲜生动听的“食品安全课”

2009年,在惩处“三鹿奶粉”事件的强大民意声中,食品安全法高调出台并实施,食品安全着实好了一阵子。然而继去年爆出“毒豇豆”事件后,今年“瘦肉精”、“染色馒头”事件又接踵而来。中国食品安全为何频频“按下葫芦浮起瓢”?

“我想买块地,自己种菜种粮食。”

在食品安全事件频发的当下,一些网友发出这样的呼声。如何让百姓吃得放心、安心?如何看待法律一边实施,一些食品安全事件又同时发生的现状?有法可依之后的食品安全如何保障?

吴邦国委员长在今年4月召开的十一届全国人大常委会第二十次会议闭幕会上的讲话中指出,当前老百姓

反映强烈的食品安全、征地拆迁、环境保护等方面的突出问题,并不是无法可依,也不能说领导干部和公职人员完全不知法,关键是在实际工作中不按法律办事,另搞一套,使得本来可以预防和化解的矛盾酿成了大问题。

全国人大常委会法律委委员、中国人民大学副校长王利明告诉本刊记者,

食品安全首先应当强调的,不是立法不健全的问题,而是执法的问题。执行的问题再次提醒我们,在社会主义法律体系建立之后,我们的工作重心应当从立法转向执法,强化对现有法律的执行,真正实现从“纸面上的法”向“行动中的法”的转变。

全国人大常委会法工委有关负责人强调指出,治理食品安全是一项系统工程,在食品安全的法制权威下,至少需要五个方面的共同努力:政府监管、企业自律、行业监督、百姓维权和新闻舆论监督。随着时间的推移,合力治理的效果将不断显现。

食品安全领域立法较为完备 加快地方性法规规章建设

“2009年全国人大常委会通过了食品安全法,随后国务院制定了食品安全法实施条例,这已经构成了有关保障食品安全制度的基本制度体系。”王利明说。

王利明告诉记者,我国社会主义法律体系已经建立,在食品安全领域的立法应当是较为完备的,包括由食品安全法、侵权责任法、产品质量法、消费者权

益保护法、刑法等多个法律部门所构建的较为完备的法律体系。尤其是应该看到我国近几年来针对食品安全中出现的问题,在立法层面做了很多工作。

“在2009年年底,全国人大常委会又制定了侵权责任法,其中专门规定了产品责任,主要内容适用于食品。”王利明说,今年刚通过的刑法修正案(八)增设了食品监管渎职罪,将食品监管方面的渎职犯罪单列出来,并规定了比滥用职权罪、玩忽职守罪更重的法定刑,将最高法定刑从7年有期徒刑提高到10年,加大了对食品监管渎职犯罪的打击力度,体现了立法对食品安全的高度重视。“这些规定都极大强化了因为食品的缺陷造成受害人损害的保护力度,保护了消费者的权益。”

王利明指出,同时应看到食品安全遇到的很多新问题和新的挑战,比如说转基因食品等引发的食品安全问题、因食品缺陷导致大规模侵权、消费者权益的保护等问题,都需要认真研究进一步完善相关法律。“我国消费者权益保护法颁布17年以来,极大地促进和唤醒了消费者的权利意识。但是该法毕竟已经颁行多年,很多情况都发生了变化,需

要及时进行修改修订。比如消费者权益保护法和侵权责任法都规定了惩罚性赔偿的条款,两者之间如何协调需要认真研究。”

“损害赔偿金可通过利益刺激的方式促进消费者积极维权,这可能某种程度上比政府监管还有作用,会起到政府监管所不具有的效果。政府监管获取信息的渠道毕竟是有限的。”王利明特别强调了损害赔偿金在鼓励社会监督食品安全中发挥的作用。他说从多年的执法效果来看,罚款固然能够起到一定的惩罚效果,但是不能完全取代损害赔偿金的功能,应更多发挥民事赔偿的功能。行政责任包括行政罚款,任意性、灵活性太大。发生了侵权案件,本来应该罚多少,但是走走这个关系、那个关系就可以大幅度地降下来。搞关系是不解决问题的,受害人遭受了损害就是要获得赔偿。

王利明强调,随着食品安全法的颁布实施,我国食品安全监管工作和食品安全状况进入了一个新的阶段,应切实保障法律有效实施。

配套法律和规章的制定,是增强法律实施效果的重要环节。全国人大常委会食品安全法执法检查组在各地检查时发现,尽管国务院有关部门和各地区已经出台一些食品安全法配套法规和规章,但仍有些重要的配套法规需要抓紧出台。配套法规规章的欠缺,影响了法律的实施和监管工作的顺利开展,难以形成长效监管机制。比如食品安全法授权各地方制定的《食品生产加工小作坊和食品摊贩管理办法》,但目前仅有极少数省市出台或正在制定。

法律实施要更有力度 拒绝“为利执法”

“‘三聚氰胺’奶粉、‘瘦肉精’猪肉等事件给我们敲响了警钟,食品安全已到了一个非常严峻的状态。”王利明告诉记者,如何从制度上保障食品安全,确实需要 we 认真加强制度建设



5月25日,北京市工商局西城分局德胜工商所与食品科对辖区市场销售的粽子进行专项抽样检测

设,完善食品安全法治,严格执法,切实保障广大人民群众的利益。

“河南‘瘦肉精’事件深刻反映了我们管理机关监管不到位的问题。‘瘦肉精’生猪从饲养到销售,很多销售者手中各种证照一应俱全,一些工作人员根本没认真检查验收就盖章发证,甚至收受贿赂。”王利明指出。



摄影/卜向东

5月17日,北京市工商局怀柔分局进行主题为“构建现代化食品检测体系”的“工商开放日”活动,市民在菜市场检测室观看“蔬菜检测”全过程的各项指标

按照我国食品安全法规定,对食品安全的监管涉及卫生、农业、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理等部门。这些部门按照从原材料到产品、市场、餐桌的顺序进行分段监管。从田间地头到餐桌,每个阶段都有相应的监管部门把关,为公众的食品安全构筑屏障。然而,这个安全屏障却屡屡被突破。在“瘦肉精”事件之后曝光的“染色馒头”事件中,生产者上海盛禄食品有限公司也是证照齐全,拥有卫生许可证、工商执照,其生产的馒头也都获得了QS标志(质量合格标志)。

全国人大常委会法工委行政法室巡视员、食品安全法起草负责人李援以“染色馒头”案为例,认为近年来发生的一些食品安全事故,屡屡暴露出我国食品检验环节存在问题。国务院食品安全委员会一位负责人也明确指出,“地方政府和各部门、各环节把监管落到实处,才是解决问题的根本和关键。”

为何食品安全事件总和监管不力相伴出现?王利明认为,从执法层面看,首先是行政执法中,管理多头、职

责不清,尤其是行政不作为的问题非常严重。一些执法机关只是把管理当做收费,收费之后就放任不管,不认真履行法律所赋予的监管职责。这可以说是目前食品安全事件的重要原因。

那么,如何督促地方政府和各部门、各环节把监管落到实处?对此,王利明认为应加大行政问责力度,对监管过程中出现的严重失职渎职甚至贪污受贿等现象,应当依法追究行政责任甚至刑事责任。

食品安全法第七十五条规定,“调查食品安全事故,除了查明事故单位的责任,还应当查明负有监督管理和认证职责的监督管理部门、认证机构的工作人员失职、渎职情况。”不久前,在最高人民法院、最高人民检察院联合下发的《关于执行〈中华人民共和国刑法〉确定罪名的补充规定(五)》中,将刑法修正案(八)增加的刑法第408条之一的行为确定为食品监管渎职罪。此举被认为是监督地方政府和各部门严格履行监管职责的一把利剑。

据《法制日报》报道,河南检察机

关在查处“瘦肉精”过程中曾出现这一情景:办案检察官前往某政府防疫部门查案时,当即发现惊慌失措神情的工作人员正在涂改一些表格数据,而这些正在被涂改的数据恰恰成为涉案罪证。而如此行为对应的是刑法中有关徇私舞弊不移交刑事案件罪,该罪是指“行政执法人员徇私情、私利,弄虚作假,或伪造案件材料,或隐瞒情况,或篡改鉴定结论等对依法应当移交司法机关追究刑事责任的刑事案件而不移交司法机关处理,情节严重的行为”。

事实上,从已曝光的食品安全事件看,一些监管部门“在办公室看样品”、“让养猪户自己取样送检”,企业和执法人员心照不宣“走过场”,规则形同虚设,甚至变成了寻租工具。权威人士评论认为,监管部门代表的是国家的公信力与执行力,质检、工商、卫生等食品监管部门有义务为企业创造一个公平的竞争环境,为消费者创造一个放心的消费环境。如果每次都“按下葫芦浮起瓢”,长此以往,监管部门必然失信于民。对食品安全事件监管部门不仅要敢

于揭丑,对违法者也决不能姑息,要用惩罚性赔偿等“拳头”严惩。同时还要对监管不力的人员“出拳”,确保执法者不要沦为“分利者”。

止住道德滑坡 应强化法治和社会监督

前段时间,温家宝总理在同国务院参事和中央文史馆员座谈时严厉指出:近年来相继发生“毒奶粉”、“瘦肉精”、“地沟油”、“染色馒头”等事件,这些恶性食品安全事件足以表明诚信的缺失、道德的滑坡已到了何等严重的地步。一个国家,如果没有国民素质的提高和道德的力量,绝不可能成为一个真正强大的国家、一个受人尊敬的国家。

5月,国务院食品安全委员会办公室印发了《食品安全宣传教育工作纲要(2011—2015年)》,要求食品从业人员每年接受食品安全法律法规、科学知识和行业道德伦理等方面的集中培训,时间不得少于40小时。

加强道德伦理培训,是我国食品安全监管的一项新举措。当食品安全频频拉响警报,企业的道德底线和政府的监管力度一道,都成为公众拷问的对象。

王利明认为,大量的食品安全问题都反映和暴露了市场经济中一些消极因素。在市场经济条件下,市场主体在利益驱使下,置法律和道德于不顾,假冒伪劣、掺杂造假,这不仅仅是违法的问题,也违反了基本的商业道德和商人的良知。在食品安全领域,尤其需要强化公司的社会责任和商业道德。公司社会责任和商业道德在本质上其实是同一个问题。

《公司法》第五条规定:“公司从事经营活动,必须遵守法律、行政法规,遵守社会公德、商业道德,诚实守信,接受政府和社会公众的监督,承担社会责任。”“这是我国立法第一次确立了公司的社会责任,具有重要意义。”王利明说,要加大宣传公司的社会责任和商业道德,让公司都明确其不应当仅仅为了

获取商业利润,还应当尽到社会公民的基本责任和义务。只追逐商业利润而不承担社会责任的公司,最终也会被消费者抛弃。

同时王利明指出,止住道德滑坡还应强化法治和社会监督。仅凭商家良心和道德约束不足以解决现在食品安全所面临的问题,食品安全还需通过法治来保障。只有强化法治权威,依法严惩食品安全违法犯罪行为,才能强化对生产经营者的外部约束力,促进其内部管理能力和道德约束的稳步提高。

据辽宁省沈阳市“毒豆芽”一案中的犯罪嫌疑人供述,他本人在一年前曾被沈阳一家媒体曝光生产有毒豆芽劣迹,当地工商部门对他仅予以简单处理,在他挪换了经营地点后继续干“老本行”。就他所知,沈阳市场上的“毒豆芽”由来已久,存在多年。

重典治乱还需重拳出击。最高人民法院副院长熊选国近日就打击危害食品安全犯罪问题在接受记者采访时表示,“我们会进一步对量刑进行规范,依法从重打击危害食品安全犯罪的累犯、惯犯、共同犯罪中的主犯,对人体健康造成严重危害、销售金额巨大的犯罪分子,以及处于生产、销售源头的犯罪分子。不断加大财产刑的处罚力度,彻底剥夺犯罪分子再次犯罪的资本。”熊选国说,人民法院还将依法从重打击收受贿赂、包庇纵容危害食品安全违法犯罪活动的腐败分子,以及在监管和查处危害食品安全违法犯罪活动中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的渎职人员。

5月23日,最高人民检察院副检察长邱学强在全国检察机关依法打击危害食品安全犯罪情况新闻发布会上也介绍说,今年以来,全国检察机关共立案侦查涉及食品安全的国家工作人员职务犯罪37件57人,其中贪污贿赂犯罪17件18人,渎职犯罪20件39人。可以说,国家对于食品安全犯罪的打击力度正不断加大,惩罚措施也日趋严厉。

权威人士认为,食品安全关系到

百姓切身利益,可以说是民生的核心内容。同时它也体现了社会公共利益,食品安全其实就是公共安全。保障食品安全需要生产者、监管者、消费者三方合力突围,任何一方都不能置身事外。监管部门需要恪尽公共责任把好安全关,企业是食品安全第一责任人,食品企业的持续健康发展需要“道德血液”的滋养,消费者需要积极支持和配合食品安全工作。

针对我国食品行业以中小型企业为主,小作坊、小摊贩、小餐饮数量巨大的现状,许多全国人大代表认为,当前建立各种平台、方便公众参与,强化社会监督,也应是完善食品安全监管体制必须解决的难题。完善的社会监管不仅能在一定程度上限制多头监管造成的推诿扯皮现象,而且能够有效填补监管力量不足留下的监管空隙。

全国人大代表、河南省鹤壁日报社社长姚菊泉今年向十一届全国人大四次会议提交的建议中特别强调了发挥社会监督在食品安全中的作用。“建议建立食品安全监管110,目前不是消费者缺乏维权意识,而是单个消费者力量太薄弱,不知道如何维权或者维权成本高。现在食品安全检测机构实行收费鉴定,一般消费者不愿去找麻烦。建议推广世博会上的食品监管经验,建设公益性质的检测机构,为消费者提供免费检测服务。”

“这样食品安全监管110可以极大方便公众监督,降低公众监督成本,实际上就等于无形中加大了违法者的违法成本。”姚菊泉说。

食品安全问题积弊已久,不可能毕其功于一役,需要规范生产经营、政府监管与社会监督等多方共同努力来彻底根除。王利明认为,惟有严格执法,用好合力,打好食品安全攻坚战和持久战,通过各方面的长期不懈努力,才能实现我国食品安全形势的持续好转、根本好转。✘

让群众吃上放心食品

——全国人大常委会食品安全法执法检查组赴江苏检查纪实

文 / 本刊记者 李小健



摄影 / 李小健

5月8日至13日,全国人大常委会副委员长路甬祥带队赴江苏省进行食品安全法执法检查

三聚氰胺、地沟油、瘦肉精、染色馒头、牛肉膏、毒豆芽……随着一起起“黑心”食品事件的曝光,其在社会上所产生的“消极效应”被迅速放大,人们之于食品安全的心理负担无形之中加重。

对于近期食品安全问题乱象频现,中央高层密集表态,势必抓好食品安全工作。基于从法律、制度层面优化食品安全问题的解决之道,自2009年6月1日食品安全法实施以来,时隔两年,全国人大常委会再次启动对该法实施情

况的执法检查。

2011年5月8日至13日,全国人大常委会副委员长路甬祥带队赴江苏省进行食品安全法执法检查。期间,检查组分别听取了江苏省、南京市、苏州市、张家港市、常州市政府贯彻实施食品安全法的情况汇报;先后深入食品检测机构、农贸市场、食品生产加工企业、餐饮企业、小杂食店等地进行现场考察,并与部分基层食品企业以及消费者代表座谈,听取基层的声音。

路甬祥副委员长在检查中多次强调,我国正处于全面建设小康社会的关键时期,改革发展稳定的任务复杂而艰巨。而食品安全直接关系到人民群众的生命健康,是人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。因此,要从深入贯彻落实科学发展观的高度、要以高度的政治责任感和对人民群众生命健康高度负责的精神,贯彻实施好食品安全法,让广大群众吃上安全、营养、放心的食品。

他表示,江苏省是我国著名的鱼米

之乡,经济、文化发达,物产丰富。全面实施食品安全法,做好食品安全工作,对于江苏省经济社会科学发展、和谐发展和可持续发展,率先全面建成小康社会,具有重要意义和促进作用。同时也为食品安全法在全国的贯彻实施提供有益的经验。

食品安全法实施成效显著

江苏省是我国经济大省、人口大省,同时也是食品产业大省。全省现有食品生产经营和餐饮服务单位48万多家,规模以上食品工业企业年销售收入超过3600亿元,有15种主要食品产量位居全国前10位,因此,食品安全监管任务非常繁重。

5月9日上午,江苏省副省长徐鸣向执法检查组作情况汇报表示,近年来,江苏省认真贯彻中央的决策部署,以全面落实食品安全法及其实施条例为抓手,紧紧围绕建设全国食品消费最安全、最放心地区的目标,加强组织领导,强化统筹协调,着力在完善食品安全监管制度机制、落实食品安全全程监管措施、解决食品安全领域突出问题等方面下功夫,食品安全形势实现持续稳步好转。

在法规制度建设方面,江苏省严格按照食品安全法及其实施条例要求,对现行法规、规章和规范性文件进行清理修订,并结合实际加快地方立法步伐。2010年9月江苏省人大常委会作出废止《江苏省食品卫生条例》的决定;《江苏省农产品质量安全条例》有望年内颁布实施;江苏省政府常务会议审议通过《江苏省餐厨废弃物管理办法》于6月1日起施行;苏州市制定出台了保健食品经营行政许可管理办法。

在体制机制建设方面,依据食品安全法,江苏省政府对省食品安全委员会进行了调整和充实,明确了成员单位工作职责及协调议事规则,增强监管合力。

据介绍,2009年—2010年,江苏省财政安排的食品安全专项整治、食品质

量抽检、农村食品“三网”建设、食品安全示范县创建经费达6000多万元。同时,大力宣传贯彻实施食品安全法,并对食品监管执法人员、食品企业负责人和从业人员进行法律法规集中培训;依托原有政府网络体系,组织监管人员和近2万名食品安全协管员信息员进学校、进乡村、进社区、进机关、进家庭,加大食品安全知识和法律法规普及力度,充分调动社会各方关心支持参与食品安全工作的主动性、积极性。2010年,江苏省农产品、加工食品和流通食品监测合格率分别提高到97.9%、95.9%、93.5%。

食品安全直接关系到人民群众身体健康和生命安全。除听取政府及其相关部门的工作汇报之外,执法检查组一行还深入基层,详细了解和掌握实际情况。

访市场,下厨房,进车间

5月10日早上,南京市进香河市场依旧是熙熙攘攘,挤满前来购买蔬菜、肉类、水果等各类食品的老百姓。

约8时40分,全国人大常委会副委员长路甬祥与检查组一行,来到了进香河市场。走进市场,可以发现门口张贴着关于严厉打击食品违法添加行为的公告,十分醒目。

“你们都卖些什么原料?掺了哪些添加剂?……”在市场内一家火锅美食的材料店铺前,路甬祥副委员长与检查组一行停住了脚步,一边仔细翻开商品目录和台账,一边向店员了解情况。

“自食品安全法实施以来,我们市场卖出去的东西都可以追溯到源头。”市场内一名管理人员向路甬祥副委员长与检查组一行介绍说。检查组一行现场看到,在一名消费者购买两斤多精瘦肉的零售终端交易凭证上面,清楚标注了食品安全追溯码。

路甬祥副委员长与检查组一行还察看了肉铺,蔬菜铺,饺子铺,及市场食品风险监控室。随后,路甬祥副委员长对进香河市场的管理给予了肯定和积

极评价,同时要求继续抓好食品安全工作,让百姓都吃上安全可靠的食品。

“你们都是持证上岗的吗?”5月11日,路甬祥副委员长与检查组一行,认真走访了苏州市李公堤餐饮一条街,并且下到厨房与一家餐饮企业的厨师交谈。“我们厨师上岗前,都要进行体检,包括对皮肤病、口腔和呼吸道疾病等项目检查,合格后才能拿到健康证上岗。”一位厨师回答说。同时,路甬祥副委员长与检查组一行仔细查看了餐饮企业蔬菜、肉类等食材的来源档案,以及厨余垃圾的处理信息。与餐饮老板交流时,路甬祥副委员长与检查组一行要求他们继续确保餐桌食品安全。

路甬祥副委员长与检查组一行还检查了生产加工型食品企业。在惠氏营养品(中国)有限公司、中国东海粮油工业(张家港)有限公司,路甬祥副委员长要求食品类企业在生产加工各个环节做好食品安全工作,并殷切希望两家企业“担负起大企业的责任,成为食品安全领域的典范。”

多头监管、标准体系等问题 被集中反映

“农产品安全管理归农业部门、生产加工型食品归质检、包装食品饮料归工商、餐饮服务归食品和药品监管局……”从田间到餐桌的食品保卫战中,这种多头监管或者说分段监管方式表面上看可以说是做到“无缝监管”,却饱受诟病。

5月12日,执法检查组在张家港市召开基层企业和消费者代表座谈会上,作为消费者代表的张家港市国瑞律师事务所张培荣律师谈到,在现实中,多头监管仍然存在职能交叉的问题。他举例说,辽宁“毒豆芽”曝光后,各个职能部门均称“不归我管”,现在辽宁省确定豆芽菜归农委管,但在浙江,豆芽菜却归质检部门管。再譬如某面包店,业主既自己生产加工面包和奶茶直接销售,又在店内放了几张桌子为消费者直

接提供餐饮服务,还在店内销售包装食品和饮料,像这种复合型食品经营主体在社会上广泛存在,如何发证和监管?

食品检验检测是食品安全执法监管的重要组成部分。在江苏省疾病预防控制中心、江苏省产品质量监督检验研究院、常州市农畜水产品质量监督检验测试中心检查时,执法检查组副组长、全国人大教科文卫委副主任委员宋法棠多次问道:“如果食品检测工作统一由一家单位负责,能做好吗?”各技术检测机构都不能明确应诺,主要原因是各技术检测机构由于职责分工有别,大多倾向和专注于某具体行政部门职能范围、某些领域的检测,对于复杂的、多方面的食品安全的检验检测,不能打包票。

一个小小问题,宋法棠副主任委员为何多次提及?背后是基于合理配置检验检测资源的考虑:由于全国省级层面大多实行多头监管体制,这样直接造成监管部门都有完善和增设食品检验检测设备和人员的强烈诉求,等于说每一个监管部门都希望拥有一个单独的检验检测体系。而实际上,各监管部门在争取加强本部门检验检测能力的同时,相互之间缺乏有效的资源共享机制。如此,食品检验检测能力重复建设、资金投入大效益低等问题将难以避免。

对于食品检验检测,还存在标准体系不完善的现实难题。常州市副市长居丽琴向检查组反映,产品标准、卫生标准、行业标准之间互相交叉、矛盾、冲突,有的产品尚无国家检测标准,或者检测标准滞后,导致问题食品无检测依据,不利食品安全监管。“卫生部门一个标准、质检部门一个标准,有些食品符合其一,就难以下结论。如果检测失误,有可能给经营者带来较大经济损失。”

执法检查期间,多头监管矛盾、食品标准体系不完善、食品检测资源分散、小作坊小摊贩管理难、配套法规不齐、食品生产经营者自律不强、食品安全违法成本低等问题被集中反映。

徐鸣也坦承,食品安全监管工作还

存在一些问题和薄弱环节。食品产业的集中度和现代化程度偏低,作坊式的生产加工比较普遍,客观上加大了食品安全监管和风险监控的难度;少数企业和一些食品从业人员法律意识不强,违法生产销售假冒伪劣食品行为时有发生;有的地方、有的领域监管不到位和职能交叉的现象依然存在,食品安全监管合力有待进一步增强;食品安全监管继承能力建设滞后,食品安全标准体系和风险监测、事故预防等制度不完善;基层食品安全监管力量薄弱,广大农村地区食品安全整顿任务仍然繁重。此外,与食品安全法及其实施条例配套的地方法规还需要进一步完善。

落实法定责任和积极引导

随行的国家食品安全委员会办公室副司长钟秀明对本刊记者说,食品安全法的出台,为全面加强和改进食品安全工作,实现全程监管、科学监管,提升食品安全水平,提供了法律制度保障。此次执法检查,对于贯彻落实好食品安全法、增强地方政府和生产经营者的食品安全责任意识具有重要意义。

他说,食品安全法用大量篇幅对政府、监管部门和企业的责任作了规定。做好食品安全工作,首要的任务就是要扎扎实实落实好政府、监管部门和企业的法定职责。随着经济社会的发展,食品产业的业态日益丰富,在分段监管体制下,为防止出现监管空白,就要更加突出落实地方政府负总责和部门联动,要营造比较好的执法环境,严格依法行政,做到执法公平、公正、公开。“一旦出现重大食品安全事故,不仅要严惩作为第一责任人的食品生产经营者,而且要严肃追究监管部门和相关人员的责任。”

其次要加强宣传和舆论引导。一方面宣传我们党和政府加强和改善食品安全的坚定决心和具体措施,宣传我们好的企业和品牌;另一方面要普及食品安全法和基本的食品安全知识,倡导理性的消费理念。同时要加大典型案件

的查处力度,通过曝光一些典型案例,起到威慑和警示作用。

沈萍作为消费者代表,是张家港市沙洲职业工学院的一名教师。她以自己及亲朋好友的经历和感受说,一些不安全的食品虽是个案,但屡屡曝光,“给我们消费者造成了一定恐慌,并对健康饮食产生了担忧。”相比而言,“引导比查处更有效。”

她认为,近年来,在菜市场、超市及一些公共场所都可以看到关于食品安全的宣传语及信息,还专门配有监督岗、投诉站、公平秤等,让人们时常能感受到监管部门的影子,增强了食品安全的意识。“广大消费者食品安全意识提高了,群防群策,食品安全问题才能取得实实在在的效果。”因此,她建议政府在宣传和引导方面可以进一步拓展和延伸,畅通咨询举报渠道,设立举报奖励机制,让更多消费者参与食品安全监管。

全国人大代表刘艺良向本刊记者表示,要发挥行业协会等社会组织作用,加强食品生产经营者的行业自律和道德诚信建设;对于违法的食品生产经营者,不仅仅停留于经济处罚层面,应严刑重罚,加大违法成本;借鉴其他国家经验,在食品领域内尽快全面推行召回制度。

“在贯彻实施食品安全法过程中,要按照依法履职、落实责任、强化监管、标本兼治的原则,坚持制度创新、管理创新和科技创新。”路雨祥副委员长认为,既要进一步依法厘清和强化政府及其有关部门的监督管理职责,落实食品生产经营者的第一责任,也要发挥好社会组织、新闻媒体和公众参与和监督的积极性。要加强食品安全方面的基础和应用研究,建立完善快速简便的现场检测手段,合理构建全国及区域性的食品安全检验检测网络,努力实现资源、信息共享,不断提高检验检测的质量和效率。要加强食品安全法律法规和相关科学知识的普及工作,为做好食品安全工作营造良好的社会环境。■

求解食品安全

——全国人大常委会食品安全法执法检查组赴吉林检查纪实

文 / 本刊记者 梁国栋



摄影 / 梁国栋

5月12日，全国人大常委会副委员长桑国卫率食品安全法执法检查组在吉林省吉林市某超市检查商户销售台账

五月的松辽大地，万物生发，生机盎然，处处都是忙碌的耕种景象。作为我国重要的商品粮生产大省、畜牧业大省和农产品加工业大省，吉林省在我国食品安全大局中的作用非同一般。

在食品安全乱象丛生的当前，带着对食品安全状况的深度思考，5月9日，由桑国卫副委员长率领的全国人大常委会食品安全法执法检查组在吉林省开始了为期五天的执法检查。在短短的几天中，检查组广泛听取了食品监管部

门、行业协会以及食品生产者、经营者、消费者的意见、建议，并深入食品车间、饭店后厨、超市柜台、质检院所详细了解情况，以求拨开迷雾重重的食品安全乱象。

检查组认为，自食品安全法颁布实施以来，我国的食品安全形势稳定向好，绝大多数食品质量是有保证的，但食品生产经营链条长、涉及面广，影响食品安全的因素非常多，当前时有发生食品安全不良事件充分说明食品安全工作还

存在着许多薄弱环节。检查组指出，要从保障民生的高度，严格按照食品安全法的要求，强化食品安全的全过程监管，建立完善食品安全风险评估体系，把食品安全法的各项规定落到实处。

分段监管如何无缝连接

作为吉林省的中心城市，长春是一座拥有近五百万人口的大型城市。由于地理位置和气候条件的限制，在一年中的大部分时间，这里的蔬菜供应完全依

赖外部,要让这五百万人吃上放心菜,市长崔杰的压力不小。

“长春的蔬菜从每年的10月份到第二年的5月份,每天都要从南方调进700万斤菜,3500吨啊,一点儿左右蔬菜质量的权利都没有,真不敢跟他们太较真,这边一紧,来的菜就少了,就卖到别的地方去了,长春市场菜价马上飞涨,马上就面临着更严重的问题。”在座谈会上,崔杰有些激动,直指现行分段监管、多头管理体制的弊端。

长期以来,我国的食品监管机构过多、互相推诿一直饱受诟病。为根治这一顽疾,食品安全法力图打造一个“无缝衔接”的食品安全监管体制,设立了食品安全委员会,由国务院卫生行政部门承担食品安全综合协调职责,国务院质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理部门依照该法和国务院规定的职责,分别对食品生产、食品流通、餐饮服务活动实施监督管理。

但这一美好的初衷屡屡被无情的现实击碎。“比如豆芽,质监部门说是农产品初级加工产品,属于农业部门管,而农业部门则表示,豆芽生产已经工厂化了,属于生产环节,不归他们管。最后,我拍板,豆芽由质监局管。”崔杰无奈地说,“长春市食安委除了主管城建的原副市长不在里面,其余的都在,全是食安委副主任。一开食安委会议,所有的副市长、大部分的局长都来了,结果等于没来。”

而肩负综合协调职责的卫生部门也是满腹苦水。“食品安全法规定卫生行政部门和食品安全委员会是一个协调机构,但没有明确的协调内容及职责。”长春市食品安全委员会办公室主任、卫生局局长齐国华在接受本刊记者采访时坦言,由于没有具体的法律依据,参与管理的部门又很多,实际协调难度大。更有受访者直言,有油水都想插手,没有利益谁都不想管。

那么,十三个食品监管部门如何管好一餐饭,实现分段监管的无缝对接?



5月12日,全国人大常委会食品安全法执法检查组在吉林市产品质量检验院检查

对此,桑国卫副委员长指出,各级政府一定要明确各个部门的职责,缩小监管部门间的缝隙;监管部门一定要和利益脱钩,使监管更加公正;还要及时解决现今监管体制可能出现的监管缝隙和模糊地带的问题,要强化综合协调机构,突出其中心决策职能。

同时,呼吁改革现行监管体制的声音也此起彼伏。“多部门监管容易出现真空和漏洞。”包括齐国华在内的多位受访者认为,食品安全监管不应分得过细,国家应从法律和体制上研究如何减少监管环节。

走出重复建设“怪圈”

在长春闹市区,坐落着两家专业的产品检测机构:吉林省产品质量监督检验院和长春市产品质量监督检验院,承担着包括食品质量检验检测在内的检测任务,为食品安全监管提供技术支撑。尽管同处一城,但两者的检测能力却不能同日而语。

作为吉林省质量技术监督局的下属单位,吉林省产品质量监督检验院在设备、人才上的优势得天独厚。该院食品部拥有原子吸收分光光度计、原子荧光分光光度计和紫外可见分光光度计等多

台国内外先进水平的检测仪器和设备,可以完成大部分微量元素含量的检测。同时,下设的微生物检验室和转基因实验室,可以完成日常的微生物检验和对转基因产品的鉴定和检测。随行的检查组成员告诉本刊记者,这些条件是长春市产品质量监督检验院无法相比的。

尽管长春市领导反复强调对食品检测设备的投入是不遗余力的,而且事实也确实如此,但由于财力等现实条件的限制,其整体检测水平还有待于加强。“一些蔬菜上的农药残留好检测,关键是瘦肉精等添加剂的检测。”在对长春市产品质量监督检验院实地检查后,检查组发现,该院在瘦肉精的检测上还有欠缺。

要弥补这样的欠缺,财力、物力、人力的大规模投入不可避免。但在现行分段监管的体制下,包括工商、农业、卫生、药监等在内的各个监管部门纷纷设立自己的检验检测机构,要求增加经费投入,购买更为快捷、先进的检验检测车辆,这样的执法成本是否贴合实际,又能否“药到病除”呢?

“食品卫生是一个专业领域,需要一个包括监督、检测、教育、科研、宣传等在内的体系。”齐国华认为,现在要在各

摄影/梁国栋

个部门重新建立这样的体系,需要一段很长的时间,行政成本不容小视。长春市工商局长王铁鹂指出,每年市财政拨付给长春市工商局的各类商品检测经费70%以上用于食品检测,尽管不断加强一线巡查监管力量,投入大量财力物力,但仍然难以达到国家规定的监管标准。

道高一尺,魔高一丈。如何走在越发先进的食品违法行为之前,避免监管流于要设备、要经费、要编制的“怪圈”?整合各部门资源,形成监管合力被各方多次提及。“要充分利用现代信息技术,探索建立部门间、地区间沟通协作机制,提高监管信息的及时传递和利用,以此提高监管效率。”桑国卫副委员长指出,还应科学规划现场检测设备配备和技术检验检测机构的设置,建立有效的资源共享机制,避免重复建设和资源浪费。

靠法律也要靠道德

“企业的购销台账情况怎么样?”“过期食品是怎么处理的呢?”“索票索证制度执行的如何?”在超市、熟食店、企业车间,执法检查组成员频频向食品生产经营者提出这样的问题。在一家超市的茶叶专柜,检查组成员仔细翻阅商家近年来的进货台账,提出问题。目标直指食品生产经营企业第一责任人制度的落实情况。

在法律专家眼中,食品安全法的一个很重要内容就是以法律的形式,明确了食品生产经营者的责任和遵守的制度,包括生产流通和餐饮服务许可制度、索票索证制度、企业的食品安全管理制度、食品召回和停止经营制度、食品添加剂生产许可制度。

“设计这些制度的目的就是为了最大限度地保障食品安全。”前来与执法检查组座谈的长春市某食品公司总经理孙仁忠告诉本刊记者,如实记录产品名称、规格、数量、供货商的联系方式、进货渠道等内容以及写明批发销售的产品品种、规格、数量、流向等,可使食

品质量有据可查,环环相扣。

作为一家严格落实企业第一责任人制度的调味品生产企业负责人,孙仁忠最不能容忍的就是一些不法企业不按规矩出牌,采用非法原料勾兑酱油,破坏市场行情。他告诉记者,一些不法企业用动物毛发、味精、色素勾兑酱油,并无限制的添加鲜味剂。“前不久,某品牌的酱油被检测出了一种高致癌物——三氯丙醇,就是这么捣鼓出来的。”

而要真正把企业第一责任人制度落到实处,就离不开法律的保障。“必须要加大处罚力度,让不法分子倾家荡产,甚至失去自由,让他们再也无法从事食品行业。”孙仁忠希望,国家进一步提高食品生产不法行为的违法成本。对此,执法检查组也指出,要重典治乱,监管部门要加大监管力度,对发现的违法行为要及时查处,对涉嫌构成犯罪的违法行为,要及时移送司法机关,防止以罚代刑。

然而,面对数以百万计的食品从业人员,区区数万人的食品监管队伍,再完善的监管体制也难免有所纰漏。“这样的数量对比靠被动的去看管是看不住的。”吉林市质量技术监督局局长沙建立认为,从长远来看,还是要在全社会提倡诚实守信的风气,在全社会加强诚信体系建设,提高全社会人员,特别是食品从业人员的道德水平,把被动监管变为主动遵守。齐国华也动情地说,当前食品安全问题与其说是法律问题不如说是道德问题,生产经营者为了追求利润而不择手段,道德缺失的程度令人发指。“不安全的东西是绝对不能成为食品,这是千百年来来的准则。不是要让法律看着大家,是要通过企业和行业组织的自律来规范,不能添加的东西不能加,食品不是造出来的。”

“当然,这不是一蹴而就的。”多位受访人士指出,这是一个长期的、系统的工程,要靠整个国家、整个社会的共同努力,花费几年、十几年,甚至几十年的时间,付出一代人的努力来实现。桑

国卫副委员长强调,企业的道德血液不是与生俱来的,必须有严格的监管和违法以后可能让他倾家荡产的惩罚,才能推进企业诚信自律。

重在落实

这次执法检查的重点之一就是配套法规体系建设情况以及风险监测评估体系和标准体系建设情况。但从实际情况来看,在全国很多地方,食品安全法要求制定的配套法规仍处于紧张的制定之中。

前不久,吴邦国委员长在十一届全国人大常委会第二十次会议闭幕会上这样说道:坦率地讲,老百姓反映强烈的食品安全、征地拆迁、环境保护等方面的突出问题,并不是无法可依,也不能说领导干部和公职人员不知法,关键是在落实实际工作中不按法律办事、另搞一套,使得本来可以预防和化解的矛盾酿成了大问题。

此话一语中的。在影响极其恶劣的双汇瘦肉精事件中,十八道检验程度都有,结果形同虚设。“每一个环节都可以被买通,进而不管,这才是病根所在。食品安全不是缺乏安全标准,而是执行环节上。标准是有的,没有执行。”桑国卫副委员长表示,我们国家在食品安全上的法律法规是非常多的,不低于国际水平的。除食品安全法外,我们涉及食品安全的法律还有20多部,近40部的行政法规和150多部部门规章。“国家在食品安全上有了规定,还需要地方强有力的队伍去落实。”他指出,食品安全法出台后,国务院出台了实施条例,以及乳品质量安全监督管理条例等,各省人大常委会应尽快完善规章,使食品安全法更加适合本地实情,更具可操作性。他进一步指出,不要因为一些企业在创造财政收入、拉动经济增长、提供就业方面的贡献就疏于监管,更不能对已经发生了的问题坐视不管,甚至包庇不管,对不作为、乱作为的监管部门负责人要严肃处理。■

食品安全须长抓不懈

——全国人大常委会食品安全法执法检查组赴内蒙古检查纪实

文 / 本刊记者 谢素芳

地处内陆中高纬的内蒙古自治区，春夏季来的较晚，5月的草原草木逐渐复生，浓浓生机随处可见。由周铁农副委员长带队，全国人大教科文卫委员会副主任委员李志坚任组长的全国人大常委会执法检查组就在这个复苏的时节来到我国农业大区内蒙古检查食品安全法实施情况，参与检查的还有部分全国人大常委会委员和全国人大代表。

检查组先后赴呼和浩特市、鄂尔多斯市、包头市听取关于食品安全法实施情况的汇报，并通过与食品经营者、专家进行座谈，深入食品生产加工企业、超市、食品质量安全检验检测中心、职工食堂等实地了解食品安全情况。

食品安全是社会问题

得天独厚的畜牧业是内蒙古的特色产业，牲畜年存栏达1亿头，是我国牛羊肉和牛奶的最大产出省区。但很多人不知道内蒙古其实还是产粮大省区，是我国13个粮食生产区之一，马铃薯的产量也居全国首位。而内蒙古地广人稀，农牧产品大部分都输送到外省：每年要向区外供应5千多万只羊，200多万头牛，商品粮150亿公斤以上，是五个粮食净调出省区之一。

这一特殊情况使得内蒙古的食品安全尤为重要。“不仅关系到内蒙古百姓的健康也关系到全国百姓的健康，甚至更广。”内蒙古自治区主席巴特尔总结说，食品安全不仅是民生问题和经济问题，更是政治问题、社会问题。早

在2004年，内蒙古就成立了自治区、盟市、旗县三级食品安全委员会，把食品安全置于政府工作重点之列。特别是经过2008年三聚氰胺事件这个惨痛的教训后，针对内蒙古畜牧业为主的特点，肉制品和奶制品的监管成为自治区各级政府食品安全工作的重中之重，并主要从两方面入手付诸行动。一方面制定和颁布了一系列法规、制度，如制定食品安全地方标准管理办法、生鲜乳管理条例等食品安全配套法规；建立禁限用高浓度农药使用制度、与食品加工企业签订质量安全责任状或承诺书等食品安全管

理制度；出台了食品安全风险监测实施方案等加强食品安全风险监测和评估体系的建设。另一方面就是集中力量开展食品安全源头整治工作。

最近两年，在呼和浩特、包头、鄂尔多斯等市出现了一种新型的奶牛养殖经营形式——奶联社或托牛所。奶农们



全国人大常委会副委员长周铁农率执法检查组到肉制品企业实地检查

把奶牛送到奶联社（托牛所）统一饲养、挤奶、检测、销售，牛的所有权仍归奶农，但奶农不需要对奶牛做任何管护，只是按照协议从奶联社（托牛所）获得收益。由于奶联社（托牛所）规模大、技术先进、正规经营，“避免了奶农、小奶站擅自添加有害物质，便于对奶源的监

管。”巴特尔告诉检查组,奶联社(托牛所)不仅实现了从源头控制乳制品质量安全,而且又保障了奶农的利益,因而受到奶农广泛欢迎,该模式也正在全区推广。对于畜禽的屠宰,内蒙古也采取了类似的建立定点屠宰场集中屠宰的做法。

眼见为实。检查组也到实地检查了乳制品企业先进的自动化挤奶、加工、包装等生产管理方式,肉制品企业采用的国际HACCP食品控制管理体系和封闭无菌的屠宰加工及熟肉制品加工生产线,大型超市的食品票证查询台及食品安全检测室,企业职工餐厅冷热菜分离烹饪,等。检查时,周铁农副委员长等检查组成员还就牛羊饲料的来源、鲜肉鲜奶的保鲜、添加剂的检测、过期食品的处理等食品安全问题仔细询问相关负责人。

当检查组了解到,2010年内蒙古生鲜乳三聚氰胺监测合格率100%,养殖环节“瘦肉精”等禁用物质监测合格率100%,畜禽产品兽药残留监测合格率达到99%以上,饲料抽检合格率达到94%以上。去年全区抽检各类食品1365个批次,合格率94%。检查组成员均对内蒙古自治区认真贯彻实施食品安全法给予高度评价。

“三小”何去何从

豆腐、豆芽、豆皮等豆制品是内蒙古家庭日常饮食中最常见的菜种,豆腐作坊、豆制品摊铺在民居小区也最为常见。但如今在包头市区,已经很少能看到豆腐坊了,市民吃得最多的是一个叫“宏兴”牌的豆制品,由宏兴豆制品集团的三个生产基地生产。

原来,豆制品小作坊一般都现做现卖,又遍布全市,难以监管,食品质量和卫生都没有保证。为解决食品安全领域这一弱点、难点,包头市从2005年开始通过土地等政策尝试扶持豆制品企业宏兴公司,把全市83家分散的豆腐小作坊集中起来建成三个豆制品加工基地,

进行集约化规模生产。这个举措为宏兴公司带来了明显的经济效益,很快就占据了包头市豆制品市场的半壁江山。更为重要的是,集中生产后的小作坊实现了原材料统一进货,使用统一的水源,使用统一的工艺,统一标识进行管理,也便于统一做质量检测,从而保证了产品质量。“走规模化经营道路是解决小作坊食品安全问题的重要办法,效益是长期的。”包头市副市长刘玉华介绍说。

“三小”(小作坊、小餐饮、小摊贩)食品安全监管难是全国普遍存在的问题。据了解,我国共有食品企业40多万家,成规模的只有不到5万家,另外35万多家以家庭作坊式生产居多,而百姓生活必需的食品如馒头、豆腐大多都是小作坊生产,成为食品安全的一大隐患。

“索证索票难。”代道林是华联超市的一名食品安全监管员,他说小作坊一般都没有经营证件,经过质量检测的更少,很难达到超市准入条件,同时也给食品安全监管工作带来困难。

“三小”食品安全无保障备受诟病,但“三小”也有苦衷。“质量检测费用高,承受压力大。”呼和浩特市金土地食品有限公司经理赵彦飞说,做一次产品质量检测的费用少则上千,小企业尤其是小作坊难以负担,导致“三小”不愿主动质检。他建议政府通过优惠贷款、减免税收、免除食品检测费用等方面鼓励“三小”生产安全食品;引导各行业成立协会,发挥协会监管食品安全的作用。

而鄂尔多斯市对此的做法是建设食品集中加工园,把分散的食品加工小作坊、小企业集中到工业园生产,并在工业园设立质量检测中心,形成“统一场所、统一管理、统一生产、统一标识、统一标准、统一认证、统一检测、统一配送”的生产模式。“从根本上强化食品安全的全程监管和质量控制。”目前,鄂尔多斯市已建成大型食品加工园区3个,另外8个正在规划建设中。

“对于百姓日常食用的食品,引导小作坊并入大产业,甚至用现代化的组

织方式生产,才能保证食品安全。”全国人大常委会委员、中科院院士许智宏对本刊记者表示,规模化生产的做法可取。但他也提出担忧,“完全取缔‘三小’也不现实,比如有些特色食品不可能大规模生产,因此怎么适用‘三小’的特点来实施食品安全法还需要相应的配套法规确定下来。”

食品安全法规定各地视自身情况制定食品小作坊、小摊贩、小餐饮的食品安全管理办法。据透露,内蒙古自治区各级人大正在积极制定该法规。

寻找最有效的监管方式

近年来层出不穷的食品安全事件暴露出了监管的薄弱,“食品安全监管体制机制建设情况”也是全国人大常委会这次执法检查的重点之一。

不久前,鄂尔多斯市鄂托克前旗政府办公室成立了一个特殊的部门,该部门的成员来自旗卫生局、农牧业局、质量技术监督局、工商局和食品药品监督管理局5个部门,新部门的领导由旗政府办公室主任亲自担任。鄂托克前旗新组建的这个如此高规格部门,其功能就是专门开展食品安全的综合治理,农畜药物的使用、食品质量检测、食品安全监测等等,凡是与食品安全相关的工作都由这个部门来开展。

鄂托克前旗的做法与中央政府以及全国其他很多地方不一样。现行主要的监管模式是“分段监管为主、品种监管为辅”——依照食品安全法和国务院规定的职责,政府成立食品安全委员会统筹指导食品安全工作,具体工作中,食用农产品生产、食品生产加工、食品流通、餐饮分别由农业、质监、工商、食品监管行政部门监管,卫生行政部门负责综合协调、标准制订。

分段监管明确了每个部门监管不同环节,设计者希望以此达到食品链条无缝监管的目的。然而在实践中,由于并不是每类食品的链条都那么清晰,因此,分段监管也暴露出了多头管理的缺陷。



执法检查组一行检查超市食品安全情况

“有的品种监管难以分段如豆芽，出现无人监管的问题；有些品种又因多部门监管，如肉、蛋、奶出现责任不清、互相推诿、监管效率低的问题。”内蒙古自治区副主席刘新乐表示。作为自治区食品安全委员会的主任，他认为目前的分段监管制度存在监管衔接不够紧密、部门间互相推卸责任等弊端，“建议完善食品无缝监管机制，在分段监管的基础上，对一些产品链条长、不易分段监管的品种明确由一个部门或以一个部门为主监管的制度。”

鄂尔多斯市副市长曹郅琛也表示，鄂托克前旗的做法就是针对分段监管的不足做的新尝试。“集中治理至少有两个优势，一是机构设在市政府办公室，由政府直接抓，强化了食品安全工作的力度；二是不会存在各部门互相推诿的可能性，提高了工作效率。”

此外，检查组还发现多部门监管导致了质量检测机构重复建设、资源浪费现象的普遍存在。

“会做的不能去做，不会做的必须去做。”呼和浩特市粮油检测中心主任姜克说。他说的是目前食品质量检测存在的重复和浪费，用语或有夸张之嫌，却真实反映了其中的问题。目前，农业、

卫生、质监等食品监管部门都设有自己的检测机构，承担不同环节的食品安全检测工作，加上原来就存在的社会检测机构，造成了交叉浪费，而人员专业水平、检测设备的参差不齐也使得有些机构效率低，“分散了投入，又不能很好地发挥作用。”许智宏委员建议集中资金和技术力量成立综合的检测中心，统一对食品进行检测。

分段监管和集中监管到底哪种监管模式更有效？由于食品种类多、涉及范围广，部分检查组成员对食品安全的集中管理模式在省市以及全国范围适用的可操作性也提出疑问。

企业是第一责任人

毒奶粉、瘦肉精、毒豆芽、染色馒头、爆炸西瓜……含有有害物质的食品总是变着花样横行在市场上，监管的“计划”总是赶不上“有毒食品”的“变化”，要从根源上止住有害食品出现，确保百姓吃得放心、安心，唯有食品生产加工者诚信经营。

周铁农副委员长在执法检查时反复强调，落实责任制是保证食品安全行之有效的办法，他说食品安全既是政府监管部门的责任更是企业的责任。“食

品安全完全依靠监管是不够的，必须发挥企业主体作用，强化企业责任，引导行业自律。”

企业作为食品安全的第一责任人，怎么引导他们诚信生产经营成为内蒙古各级政府食品安全工作的重点之一。包头市除了与食品生产加工企业签订质量责任状，农牧、卫生、质监、食品药品监管等食品监管部门还都分别建立食品生产经营企业信用档案，这些档案信息在各个监管部门可以共享，实行联合执法、综合监督。工商部门按照信用级别把食品企业分为A、B、C、D四类，实行A类远距离、B类有距离、C类近距离、D类零距离的分类监管机制，即对A类企业以支持发展为主，鼓励其做大做强；对B类企业以帮扶与督促为主，促使其规范生产；对C类企业重点加强监督；对D类企业坚决实施停业整顿。

这一做法得到检查组的一致好评。“如果想单靠监管来确保食品安全是不现实的，食品安全问题的根本是企业诚信的缺失。没有诚信，食品安全问题就防不胜防。”许智宏委员告诉记者，建立诚信有序的市场经济体制是解决食品安全问题的根本途径。

全国人大教科文卫委员会委员马力也非常赞同通过建立诚信体系促使食品企业诚信生产，她还建议对信用级别低的企业实行严格的黑名单制度，在一定期限内禁止其进入食品行业。“食品安全是全社会共同的责任，第一个方面是食品生产企业。”国家食品药品监督管理局食品安全监管司司长徐景和对记者表示，要进一步强化对企业食品安全责任意识的宣传和培训。

“食品安全工作必须长抓不懈。”周铁农副委员长在执法检查时指出，食品安全问题关系民生和经济发展，甚至影响社会稳定。目前食品安全工作虽存在诸多困难，但必须要有迎难而上的决心，保障百姓的饮食安全。✘



在食品安全事件频发、百姓呼声强烈的当前,全国人大常委会迅速行动,从4月至6月,全国人大常委会食品安全法执法检查组对内蒙古、吉林、上海、江苏、湖北、四川、陕西等省市执行食品安全法的情况进行了深入检查,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。在检查过程中,一些常委会委员对食品安全问题提出意见、建议。在此刊发,以飨读者。

食品安全要从源头治理

文/ 任茂东



食品源头治理工作对确保食品安全具有重大意义,只有从源头治理才能有效地保证食品的安全。

一是企业,包括养殖种植企业,一定要从源头来解决这个问题。也就是说,企业首先要保证不做违反规定的事情,规范农药和兽药的使用、饲料的使用,并加强行业自律,确保供应食品的安全。二是政府,

保证源头安全政府的责任重大,政府必须要依法严加监管。食品安全涉及的点多、面广、线长,但是,每一件食品都检测那是不可能的,这种成本是巨大的。我们国家每年有上亿头猪出栏,每头猪都去检验那是不可能的。但是政府可以做到的事情是,比如种植蔬菜、粮食时,政府有关部门在教育生产者科学使用低毒高效农药的同时,更要严加管理好农药,保证高毒农药、剧毒农药,例如对硫磷(1605)和甲胺磷等等,不能进入市场或者不能生产,那么蔬菜就不会有大的问题出来。作为政府部门,这是应尽的责任,这不是企业做的。政府要保证剧毒性农药绝对不能进入市场或者就不能生产。以瘦肉精为例,如果不能生产,或者生产出来不能销售,那么,想买的人买也买不到,这才是政府应该作为的。如果一个政府的管理人员不知道哪里在生产、销售瘦肉精,要保证企业不使用瘦肉精是一句空话。✘

发挥食品行业协会作用

文/ 吴忠泽

尽管在高压之下,近来食品安全事件仍然层出不穷。因

此,各级政府对食品安全绝对不能掉以轻心。在强化食品生产企业进一步落实主体责任的同时,还要充分发挥行业协会和消协的作用,继续发挥好食品相关行业协会等自律组织对推进行业诚信建设、促进和引导食品产业健康发展的积极作用。

首先,行业协会要通过制定行规行约,组织会员单位继续开展食品安全法律法规的培训。最近,国务院食品安全办下发了一个通知,要求食品相关行业的负责人和从业人员每年至少进行40个小时的培训,这是一个硬性的规定,所以,我们行业协会要协助做好这项工作。

其次,要制定行业的标准和规范,提供技术帮助和指导,增强生产经营者守法经营的责任意识,来推动行业的健康发展。

同时,还要发挥好消费者协会的监督作用,要把消费者的食品安全投诉及时移交政府相关部门,并督促有关部门及时调查处理,形成食品安全政府监管与群众监督的合力,不断提高食品安全水平。✘



食品加工生产添加物质应申报

文/ 范徐丽泰

如今往食品里添加的东西稀奇古怪,不一定是食品添加剂,也不知道食用后是否会对人体健康和生命安全造成潜在威胁。

因此,企业首先要做的是,在加工生产过程中,不管是向食品添加什么东西,都必须向政府申报。

其次,当食品从生产车间流通到市场,每一件产品都

必须加上一个标签。这个标签必须注明食品的成分与含量,让消费者看明白后,再选择买与不买。现在的问题就是很多食品看起来样子不错,却不知道里面到底都包含什么东西。

对于政府监管部门,则需要对食品进行抽检,通过化验的结果,确认食品标签内容是否真实,是否达标。不达标的,政府给予严厉处罚。

其实,食品企业的产品广销全国各地,甚至国外,因而责任更大。企业从自身环节严格做好食品安全,不仅仅是一个道德观念,同时也是一个商业方面的长远效应。作为食品企业,不要着迷短期效应,短期没意思。如果一个企业生产的食品让消费者吃得开心、放心,深受好评,这个企业必会越做越大。★

理顺食品安全管理体制

文/许智宏



食品品种、花样多,非常复杂,每一个环节出问题都会引发严重后果,这就决定了食品安全的监管是一项复杂的系统工程,如果监管、检测等管理体制不健全就更容易出问题。

据我了解,近几年我国对涉及食品安全(包括农产品)的检测设备的投入并不少,问题是目前涉及到的各个监管部门都有自己的检测机构,都要买设备,往往导致重复建设,而有些有能力的机构却不能去做这个事情。前段时间媒体报道了某省监管系统的检测机构就花了约2亿元用于购买设备,投入的几十个中心,只有一个中心运转较好,很多检测机构并没有很好地运转,说明这方面的体制还没有理顺,存在多头重复投资又没有真正很好地发挥作用。怎么来更好地发挥现有检测机构的力量,我认为从中央政府到各省都应该高度重视这个问题,我建议可考虑成立一个相对集中的检



测机构,并能统筹当地高校和科研机构的资源,这样可以更有效地承担检测工作。有些省市在这方面已经做了很好的尝试,成立一个集中的食品检验检测中心,我认为这种做法很好。

食品安全问题的出现其实与目前市场经济存在的问题是密切相关的,比如忽视环境,甚至破坏环境的事,屡见不鲜。有地方查出大米的含镉量高,这并不是农民滥用药物的问题,而是厂矿企业污染了当地的土壤所导致,这样的情况光靠食品监管部门是解决不了的,因此食品安全工作应放在整个社会发展的大环境中来看,要结合整个社会的综合治理来考虑。★

实行食品安全大部制监管模式

文/王宁生



“荤菜有激素,素菜有毒素,饮料有色素,老百姓吃什么心里没数。”当前,食品安全执法不严、多头管理现象十分突出,这反映了监管机制的问题,目前深圳和顺德已经在这方面进行了体制改革,实行食品安全大部制监管模式。顺德区政府整合了原来分属于质监、工商、卫生等部门承担的食品安全监管

职能,统一由区市场安全监管局负责,有效减少了职能交叉和缺位问题。大部制后的食品安全监管机制不仅有效提高了政府办事效率,也规避了出现问题时的职能推诿。

小作坊涉及到就业、民生和传统文化,没有办法一律取消,如何规范管理考验各地政府的智慧。在相关法律、法规还没有出台的情况下,各地政府可以自行先制定条例、办法,把什么问题由谁管理规定下来。

东莞市从2008年开始,在超市、批发部等经营户推广“信誉通”食品监管电子化平台,消费者只要把包装食品条形码一扫,就能够轻松看到有备案的食品来源。目前,“信誉通”已收录了800多万条食品信息,覆盖所有的包装食品。“信誉通”是很好的监管食品安全的现代手段,既然做了就要做好,还要用起来,不能只是给政府部门监督方便,更要让群众知道。工商部门应该要求食品企业都要安装,而不是只凭自愿,在经费上可以由食品企业、政府和电信合理分摊,其实用的企业多了,电信的成本也可以降低。工商部门一年对“信誉通”抽查两次的频率太低了,一个月抽查两次还差不多。★

构建食品监管新体系 防滥用添加剂

全国人大代表、湖北省武汉市副市长刘顺妮表示,危害民众健康和生命的重大食品安全事件近年来频频发生,这些事件大多与食品中的添加物密切相关。超范围、超量使用食品添加剂,使用非食用物质等违法行为,给食品安全带来许多负面影响。因此,完善食品添加剂监管的法律法规和标准体系,加强食品添加剂的安全管理体系建设,加大企业监管力度,建立健全风险评估体系已成当务之急。

刘顺妮说,目前,全球食品添加剂品种约有25000多种,其中80%为香料,常用的食品添加剂约有600至1000种。中国食品添加剂工业是一个年轻但发展快速的行业,2010年产量约710万吨,年产值约720亿元。有不少品种已是世界性生产大国,其中柠檬酸、苯甲酸钠、山梨酸钾、味精、糖精、木糖醇、维生素C、维生素E、香兰素和乙基麦芽酚等品种在国际贸易中有着举足轻重的作用。

随着现代食品工业的快速发展,食品添加剂已经成为现代食品工业的重要组成部分,并成为食品工业发展的重要助推力。但是,违法添加非食用物质和滥用食品添加剂对健康的危害也越来越引起人们的关注,日趋成为社会关注的焦点问题。近年来,“瘦肉精中毒事件”、“苏丹红致癌风波”、“三聚氰胺致婴儿患肾结石”、面粉增白剂过氧化苯甲酰之争、南京的“化学火锅”、“果汁伴侣(复合添加剂)调配现榨果汁”等有关食品添加剂滥用和在食品中使用非食用物质等食品安全问题,可谓一波未平一波又起。

据美国卫生基金会和国家癌症研究所公布的一份报告,在全世界每年罹患癌症的500万人中,有50%左右与食品污染有关,而其中有3%左右的人是受害于食品中的防腐剂。食品添加剂的滥用不仅成为食品安全潜在的风险,更

是直接关系到国民的身体健康、生命安全以及社会稳定。

2009年,卫生部等9部门印发了《关于加强食品添加剂监督管理的通知》,在全国范围内开展了违法添加非食用物质和滥用食品添加剂专项整治行动,截至目前取得了阶段性成效。但是,食品添加剂生产经营、食品添加剂标签标识不规范的情况依然存在,超标准、超范围使用食品添加剂的问题还没有得到有效控制。

分析中国食品添加剂使用和管理上存在的主要问题,刘顺妮认为主要是食品添加剂的新品种审核、生产许可、流通和使用的监管分属不同部门,各部门之间尚未构建有效的沟通、衔接的监管机制;食品添加剂的源头管理不严格,食品添加剂审批后的持续监测与风险评估还是空白,还未形成一套科学合理的退出机制;食品添加剂标准体系与检测能力落后;食品添加剂的销售渠道混乱,餐饮消费环节添加剂使用不规范等。

为此,她建议国家采取构建职责明晰、监管有序的食品添加剂安全监管体系,全面整治食品添加剂生产、流通和使用;严格食品添加剂审批,建立食品添加剂审批后的持续监测、风险评估和退出机制;加快食品添加剂使用标准和检测方法的制订步伐;加强宣传,提高全民对食品添加剂的认识,形成良好的监管氛围;严厉打击超标使用食品添加剂和非食用物质的行为等措施,从而切实保护人民群众的身体健康,促进食品添加剂行业的健康发展。✘

建议辛亥革命武昌首义 相关遗存申遗

叶青、秦顺全、熊德荣、刘丹丽等四名全国人大代表,建议国家支持湖北,以辛亥革命·武昌首义及相关历史文化遗产与景观为保护主题,申报“世界文化遗产”。

叶青说,1911年10月10日爆发的

辛亥革命·武昌首义,表面上看是由偶然事件引发的,实则是社会和历史发展的必然。张之洞督鄂所发起的“湖北新政”,客观上则为其成功提供了精神给养和物质基础。两湖书院、自强学堂(武汉大学前身)的教育改良与创新,无疑是其成功的思想策源地和人才培养的摇篮。

武昌首义文化与湖北新政、两湖书院、自强学堂、武汉大学、东湖湿地等历史遗存和自然景观之间,实际上存在着历史的必然联系,其所蕴含的精神追求、历史价值和文化内涵,是湖北、武汉不可再生的宝贵文化遗产和战略资源。如果能将这些资源进行整合,向联合国教科文组织申报“世界文化遗产”,必将全面彰显和提升湖北、武汉在中国和世界的影响力。

这四位代表建议,可原址或异地整体性地恢复两湖书院、自强学堂的历史原貌和文化景观,重点保护其传承者武汉大学的相关历史遗存和自然景观,保护范围涵盖整个东湖湿地生态保护区;另外,正确评价张之洞“湖北新政”的历史作用,充分肯定张之洞近代中国重要历史人物的历史地位,通过名人效应带动经济和社会的发展。

据了解,这四位代表的建议还得到杨叔子、赵梓森等6位院士以及冯天瑜等著名学者的支持。他们建议国家文物局支持湖北组建“申遗”领导机构,积极争取将首义文化申遗项目尽快列入中国世界文化遗产预备名单之中。✘

建用人单位使用 劳动性别最低比例制度

全国人大代表王萍表示,为了保障女性平等获得求职机会,建议适时推出用人单位劳动性别最低比例制度。她还建议在法律条文中增加禁止用人单位在任何招聘程序中使用有关性别信息的规定。

王萍认为,中国实行男女平等的国策,国家以法律来保护男女平等就业机

会,然而事实上的平等与法律上的平等确实存在差异。虽然中国建立了相关保护妇女平等就业的法律法规,但还有不甚完善的地方。

王萍称,由于女性在生理、婚姻、生育、劳动保护等方面有很多特殊性,出于经济因素考虑,并受到落后观念影响,一些用人单位可能会限制、排斥、减少录用女性。

她说,政府部门一定要采取行动,干预公然在招聘信息当中和实际做法中对女性的歧视。她建议在求职过程中遭遇性别歧视的女性,可以向当地政府有关负责人、当地劳动监察部门投诉,可以寻求司法救助,也可向当地妇联和工会求助。✱

呼吁重视主副食品 储备调控

全国人大代表盛亚飞表示,当前稳定物价、防止通胀的一个重要举措,是严格落实“米袋子”省长负责制和“菜篮子”市长负责制,抓好主副食品的产销衔接和储备吞吐调节,加强主副食品储备调控,确保市场供应充足平稳。

这位全国人大代表说,加强主副食品储备调控的前提是农产品生产的增长。他建议进一步加大对农业的扶持力度,保证农产品的产量和质量,进一步提升农产品档次。一是加快推进农田水利建设。各地要积极贯彻落实今年中央一号文件,加强农田水利和生态建设,提高农业抗御自然灾害的能力,减少异常气候对农作物产量的冲击。二是确保农业用地不被非法侵占。落实基本农田保护制度,支持地方开展基本农田建设和保护、土地整理和耕地开发。三是鼓励农作物规模化生产,扶植优质高效农作物新品种种子生产。

对这位全国人大代表的观点,全国政协委员郑惠强也有同感。他说,“手中有粮,心中不慌。”当前应加大主副食品储备。大型城市、中心城市要按照满足

7到10天消费量的标准,加大大米、食用油、肉、禽、蛋、蔬菜等居民主副食品的储备,加快研究绿叶菜存储技术,指导批发和零售企业适当增加商业库存。同时,还要加强主副食品的应急调控。大型城市、中心城市要选择一批配送中心、批发市场、大型超市、农贸市场和社区商店,作为应急调运集散地和供应点,建立应急投放网络,制定应急投放预案,必要时及时启动。

郑惠强委员说,完善流通机制是加强储备调控的重要方面。他建议,当前要积极培育大规模农产品生产流通企业,促进农商、农超、农菜对接,加快冷链物流建设;鼓励有条件的省市通过存量菜市场公益性改造、增量菜市场公益性建设,逐步增加公益性菜市场数量,推进大型城市社区平价菜店建设;加大督查力度,确保鲜活农产品绿色通道政策、粮食最低收购价格政策等落实到位,进一步规范和降低农贸市场摊位费和超市进场费。✱

“中医热”全球升温 亟待制定规则

全国人大代表、中国中医科学院院长、天津中医药大学校长张伯礼在接受记者专访时表示,已有160个国家和地区使用中医药和针灸,有5万个中医医疗机构,从业人员将近50万,其中洋中医占70%,并且全球有200多所正规的中医药高等院校,他们的服务对象已经从华人华裔为主到为本土居民服务为主,呈现出患者本土化、医生本土化的两大发展趋势。

“国际社会现行的健康理念是:不让人生病的医学是好医学,不让人生病的医生是好医生。中医讲究天人合一,人与自然和谐相处,讲究养生保健治未病。强调辩证论治,因人而异,正是符合现代医学发展的趋势和理念。”张伯礼如此解析国际上的中医热。

全国人大代表、浙江中医药大学教

授李大鹏在接受记者专访时也认为,海外中医热的持续升温,得益于中医的切实疗效。西方为了应对SARS大量使用激素,导致骨质疏松等后续症状出现,而中国坚持中西医结合治疗效果显著。在胰腺癌的治疗上,西医多年没有进展,但是经过临床验证,中医比西医更有效。海外慢慢体会到中医治疗的好处。

张伯礼告诉记者,以往是东南亚、东北亚国家普遍认可接受中医,现在在欧美渐成气候。“英国有2000多家中医针灸诊所,德国有3000多家,在欧洲接受过中医药治疗的占全部人口数的一半,澳大利亚正准备对中医药立法。美国有50多个被政府认可的中医药院校、专业,其中不乏哈佛等知名高校。”

记者采访发现,不少海外人士出于对中国国粹的热爱,也专程前来研习中医药。以天津中医药大学为例,在该校长期、短期学习的洋学生共2000多人,每年还有几十个访问团组。浙江中医药大学的校园里也活跃着120多名洋学生。

“中医热已在全球蔓延,制定出一套规则迫在眉睫。”李大鹏表示。张伯礼表示赞同,他说,2009年,世界中医药联合会中医药教育委员会制定了一套全球中医本科教学标准,希望借此规范培养中医人才标准,现已进入认证阶段。由中国医药专家牵头,国际技术标准化委员会(ICD)下属的中医技术委员会正着手制定中医药技术标准。世界卫生组织正在编写第11版的疾病分类名录,第一次将传统医药疾病也纳入其中。”

面对国际国内对中医药的需求不断升温,张伯礼最后建议:“政府助推包括中药农业、中药商业、中药保健品、中药食品、中药化妆品等在内的大中药产业发展。这对于调整工农业产业结构、促进中药资源可持续发展,对于培育民族医药自主创新能力,推动中国特色健康产业的发展具有重要意义。”✱

光辉的历程

——话说中国特色社会主义法律体系的形成（一）

文 / 法 言

编者按：

2011年3月10日，吴邦国委员长在第十一届全国人民代表大会第四次会议上宣布：中国特色社会主义法律体系已经形成。为了加强宣传中国特色社会主义法律体系，配合“六五”普法，本刊将连续刊载有关中国特色社会主义法律体系的系列文章，以飨读者。



摄影 / 马卓松

1949年，中华人民共和国建立，中国从此结束了半殖民地半封建的历史，中国人民在中国共产党的领导下，实现了梦寐以求的民族解放和国家独立，开始以崭新的姿态屹立于世界民族之林。1956年，对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造基本完成，社会主义基本制度在我国建立起来。新民主主义革命的胜利，社会主义基本制度的建

立，实现了中国历史上最广泛最深刻的社会变革，为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础。

新中国建立后，中国人民在中国共产党的领导下，建立了人民民主专政的国家政权，人民真正成为国家、社会和自己的主人；建立了人民代表大会制度、共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度，确立了人民

当家作主的政治制度；开展大规模经济建设，建立了独立的比较完整的工业体系和国民经济体系，为社会主义现代化建设奠定了重要的物质技术基础；大力开展社会主义思想文化建设，全社会的思想道德素质和科学文化素质显著提高；维护国家独立、主权和领土完整，积极促进世界和平与进步事业，中国的国际地位大大提高；艰辛探索社会主义

法制建设道路,制定了新中国第一部宪法和一大批适应经济社会发展的法律、法令和政令,保障和促进了社会主义事业的发展,为进一步加强社会主义法制建设奠定了重要基础。但是,由于“左”的指导思想的影响,前进的道路也出现了重大失误和曲折,甚至发生了“文化大革命”这样全局性、长时间的严重错误,付出了沉重代价。建国后,前二十九年,党领导全国人民进行社会主义革命和建设取得的巨大成就和正反两方面的经验,为新时期全面推进改革开放和社会主义现代化建设、为发展社会主义民主和健全社会主义法制,奠定了重要的实践基础和认识基础。

1979年,党的十一届三中全会认真总结建国以来正反两方面的经验,特别是“文化大革命”的教训,坚决实行拨乱反正,作出了把党和国家的工作重心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策,实现了建国以来具有深远意义的伟大转折,开启了改革开放和社会主义现代化建设的历史新时期。改革开放三十多年来,党领导全国各族人民,高举中国特色社会主义伟大旗帜,以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻科学发展观,准确把握当今世界发展形势,科学判断中国发展历史方位,向着全面实现中华民族伟大复兴的目标,以一往无前的进取精神和波澜壮阔的创新实践,把中国特色社会主义伟大事业不断推向前进,取得了举世瞩目的辉煌成就,我们的综合国力迈上新台阶,人民生活总体上达到小康水平,人民当家作主的权利得到更好保障,人们日益增长的精神文化需求得到更好满足,社会和谐稳定得到巩固和发展,国防和军队建设取得重大成就,祖国和平统一大业迈出重大步伐,全方位外交取得重大成就。中国人民在中国共产党的领导下,正在以前所未有的坚定信心和百折不挠的坚定信念,奋力开拓中国特色社会主义更为广阔的发展前景。正是

在这样一个大背景、大进程中,中国特色社会主义法律体系建设开始起步并坚定地向着既定的目标不断前进。

一、新中国建立前后到党的十一届三中全会前,我们党领导人民发展社会主义民主法制建设的艰辛探索,为中国特色社会主义法律体系的建设积累了宝贵经验

早在新民主主义革命时期,我们就领导人民进行了法制探索。在土地革命和抗日战争时期,在党的领导下,各个革命根据地,制定了许多代表人民意志和符合革命利益的政策法令,尽管它们在形式上较为简单,而且不可避免地带有地方性,但有力地保障和促进了革命事业的发展,并成为社会主义法制的萌芽。解放战争时期,我们党提出了中国土地法大纲,实行耕者有其田的土地制度,并且提出了没收官僚资本、保护民族工商业和保护人民民主权利等各项纲领;各个解放区人民政府,依据这些纲领,发布了许多比较系统的法规;1949年2月,党中央发布了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,给新中国人民民主法制的建设指明了方向。1949年9月,中国人民政治协商会议第一届全体会议,制定了具有临时宪法性质的共同纲领,把党的七大通过的毛泽东同志在《论联合政府》报告中提出的政治纲领制度化、法律化,建国初期的一切法制建设都是以它为基础的。

新中国建立初期,我们党根据共同纲领和中央人民政府组织法建立了中央国家机关和地方各级人民政府,领导了土地改革、镇压反革命、“三反”、“五反”等运动和大规模的经济建设。与此相适应开展了全国范围内的法制建设,制定了地方各级人民政府和司法机关的组织通则,制定了工会法、婚姻法、土地改革法、法院暂行组织条例、惩治反革命条例、惩治贪污条例和全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举

法以及有关劳动保护、民族区域自治和公私企业管理等法律、法令。所有这些法律、法令,对于维护革命秩序,保护人民利益,巩固民族团结,特别是摧毁一切旧制度,保障各项社会民主改革运动的胜利,促进国民经济的恢复和发展,起了重要作用。1954年9月,第一届全国人民代表大会第一次会议制定了新中国第一部宪法,同时制定了全国人民代表大会组织法、国务院组织法、地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法。这些法律的制定标志着国家的根本制度、国家生活的基本原则、公民的基本权利和义务等以宪法和法律的形式初步确立。此后,根据宪法和党的路线方针政策,国家又先后制定了一批法律、法规。截止“文化大革命”前,中央人民政府、全国人大及其常委会共制定法律130多件,还起草了刑法、刑事诉讼法、民法、民事诉讼法等一批重要法律草案;国务院制定行政措施、发布的决议或者命令(相当于国家法规)1500多件。这些法律法规为进一步推进社会主义法制建设奠定了重要基础。

但是,1957年反右运动开始后,党和国家工作中“左”倾错误指导思想不断发展和蔓延,党提出的一系列正确主张和方针政策没能一贯坚持,依领导人的看法和注意力转变而转变,社会主义法制建设陷入徘徊;特别是“文化大革命”把“左”倾严重错误推向极端,使社会主义法制遭受严重破坏,“作为国家权力机关的人大实际上被取消了;所谓‘旧政府’被造反派夺权,用‘革命委员会’取代了;公、检、法被砸烂了”,过去制定的宪法和法律实际上也成为一纸空文,教训极其深刻。党的十一届六中全会总结这段历史时指出,我们之所以犯“文化大革命”这样的错误,一个重要原因是“我们没有能把党内民主和国家政治社会生活的民主加以制度化、法律化,或者虽然制定了法律,却没有应有的权威”。

二、从十一届三中全会后到新宪法颁布,我们党恢复和重建社会主义法制的坚实脚步和显著成就,成为中国特色社会主义法律体系建设的重要开端

党的十一届三中全会深刻总结“文化大革命”的经验教训,在作出把党和国家的工作重心转移到经济建设上来、实行改革开放历史性决策的同时,把加强社会主义民主法制建设作为坚定不移的方针确定下来,强调必须使社会主义民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变,做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,开启了社会主义民主法制建设蓬勃发展的新时期。

立法工作机构的重建,为中国特色社会主义法律体系建设提供了重要的组织保障。1978年10月3日,时任中共中央副主席的邓小平在同胡乔木、邓力群、于光远谈加强法制建设和立法工作时指出,“……除了搞刑法、民法、诉讼法以外,还要搞经济立法,如工厂法。要搞立法,总得有个立法机构才行。”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。全国人大常委会法制委员会成立后,会同有关部门夜以继日地工作,在过去工作的基础上,仅用3个多月即起草了选举法、地方组织法、刑法、刑事诉讼法、中外合资经营企业法、人民法院组织法、人民检察院组织法等7部法律草案;1979年7月,五届全国人大二次会议审议通过了这7部法律,标志着新时期我国法制建设取得重大突破。

之后,全国人大及其常委会紧紧围绕改革开放和经济社会发展的急需,制定了中外合资经营企业所得税法、外国企业所得税法、个人所得税法、民事诉讼法(试行)、经济合同法、商标法、律师暂行条例、海洋环境保护法、食品卫生法(试行)等一批法律。1980年11月,全国人大常委会通过决议,明确“建国以来全国人大及其常委会制定、批准的

法律、法令,除了同五届全国人大制定的宪法、法律和五届全国人大常委会制定、批准的法令相抵触的以外,继续有效”。1981年6月,全国人大常委会通过关于加强法律解释工作的决议,重新确立了法律解释制度。1981年11月,全国人大常委会通过关于授权广东省、福建省人大及其常委会制定所属经济特区的各项单行法规的决议,开启了改革开放后授权立法的先河。这些法制建设上的重要举措,对于发展社会主义民主、保护人民民主权利,对于促进对外开放和吸引外资,对于维护社会秩序和社会稳定,对于逐步肃清十年内乱给法制建设带来的严重后果,巩固和发展安定团结的政治局面,重建社会主义法制的权威,起了重要作用。

1980年9月,五届全国人大三次会议接受中共中央建议,决定成立宪法修改委员会,开始宪法修改工作。在党的领导下,经过广泛征求和研究各地方、各部门、各方面的意见和新中国建立以来规模最大的全民讨论,宪法修改委员会先后4次召开会议对宪法草案进行研究修改,提出了宪法草案提请全国人大审议。1982年12月4日,五届全国人大五次会议通过了新宪法。新宪法是在1954年宪法的基础上,根据党的十一届三中全会确定的路线方针政策,总结新中国成立以来我国社会主义建设的长期实践经验,特别是汲取“文化大革命”的教训制定出来的,它以根本法的形式确认了我国各族人民奋斗的成果,规定了国家的根本制度、根本任务和国家的根本原则,规定了公民的基本权利和义务、国家机构的组成和行使职权的原则。新宪法是我国的根本法,是治国安邦的总章程,具有最大的权威性和最高的法律效力。与宪法颁布的同时,全国人大还制定了全国人大组织法、国务院组织法,修改了选举法和地方组织法,使国家组织和选举法律制度更加健全和完善,也标志着我国社会主义民主和法制建设开启了新篇章。

在这个阶段,行政法规和地方性法规的制定工作同时起步。为了加强行政法制建设,国务院于1980年5月成立了国务院办公厅法制局,协助领导审查国务院各部门报送国务院的法规;1981年7月成立了国务院经济法规研究中心,负责对国务院各经济部门起草、修订经济法规的工作进行规划、指导、组织和协调。这两个机构成立后,积极工作,协助国务院制定和批准了一批国家法规。1979年7月,全国人大通过的地方组织法规定,省级人大及其常委会享有制定和颁布地方性法规的权力,改变了过去立法权集中在中央,地方没有立法权的状况。从1979年下半年到1980年上半年,各省、自治区、直辖市人大陆续设立常委会。地方人大及其常委会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在同宪法、法律、行政法规、政策不抵触的前提下,陆续开展了制定地方性法规的工作。1979年11月29日,新疆维吾尔自治区五届人大常委会第二次会议通过了关于加强集贸市场管理的布告等3部地方性法规,成为全国首次省级人大常委会的立法实践,具有重要的标志性意义。从1979年11月到1982年9月,报送全国人大常委会备案的地方性法规共计355件。

总结建国以来特别是十一届三中全会以来立法经验,新宪法和地方组织法根据“在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性”的原则,初步确立了我国的统一而又分层次的立法体制。

三、从党的十二大召开到党的十四大前,立法工作取得的重大成绩,立法体制、立法程序和工作机制的不断健全完善,为中国特色社会主义法律体系建设打下了坚实基础

在这个阶段,我们党确立了“一个中心、两个基本点”的新时期党的基本路线,提出了分三步走的现代化发展战略,改革开放全面展开,从农村改革

到城市改革,从经济体制改革到科技、教育等各方面体制改革,从对内搞活到对外开放,发展进程势不可挡。适应改革开放、发展社会主义民主和健全社会主义法制的需要,我们党提出了一系列法制建设方针,并采取切实措施加以落实。党的十二大提出,我们党要领导人民继续制定和完备各种法律,要把更多的经济关系和经济活动的准则用法律的形式固定下来,使法律成为调节经济关系和经济活动的重要手段;要力争在“七五”期间建立起比较完备的经济法规体系,逐步使各项经济活动都能有法可依。十三大提出,法制建设必须贯穿于改革的全过程,必须保障建设和改革的秩序,使改革的成果得以巩固;应兴应革的事情,要尽可能用法律或制度的形式加以明确。贯彻党关于法制建设的方针政策,围绕改革开放的中心任务和总体部署,立法工作多领域展开、全方位推进,涵盖了我国经济、政治、文化、教育、军事、外交等各个方面。一是,适应经济体制改革和对外开放的需要,对宪法进行了第一次修改,明确了非公有制经济的法律地位,确立了土地使用权可以依法转让的制度;制定或者修改了一大批经济领域的法律,包括中外合资经营企业法(修正)、外资企业法、中外合作经营企业法、全民所有制工业企业法、专利法、著作权法、关于我国加入《保护知识产权巴黎公约》的决定、涉外经济合同法、技术合同法、海商法、土地管理法、税收征收管理法等,还通过了关于授权国务院改革工商税制发布有关税收条例草案试行的决定、关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例的决定。二是,适应保障公民、法人和其他组织在民事活动中的合法权益,同时适应改革开放搞活、运用法律手段管理经济的需要,制定了一批民事方面的法律,包括民法通则、民事诉讼法、继承法等。三是,为了适应推进政治体制改革、实现人民当家作主权利的需要,制定了

一批国家机构和保障公民权利方面的法律,包括制定了民族区域自治法、村民委员会组织法、城市居民委员会组织法、行政诉讼法、代表法、集会游行示威法等,修改了选举法、地方组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法等。四是,为了严厉打击严重刑事犯罪、维护经济秩序和社会稳定,在刑法、刑事诉讼法的基础上,制定了关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定和关于迅速审判严重危害社会治安的犯罪分子的程序的决定以及一批关于惩治各类犯罪的决定和刑法补充规定。五是,为适应保护人民群众权益的需要,制定了新的工会法、残疾人保障法、未成年人保护法、妇女权益保障法、矿山安全法、传染病防治法等。六是,为了适应保护环境、合理开发利用保护自然资源的需要,制定了一批环境和资源保护方面的法律,包括环境保护法、水污染防治法、大气污染防治法、矿产资源法、水法、草原法、渔业法、森林法等。七是,为了贯彻“一国两制”方针,维护国家的统一和领土完整,保持香港的繁荣和稳定,根据宪法制定了香港特别行政区基本法等。此外,还制定了一批规范经济管理、发展教育事业、推进军队现代化建设、加强社会管理等方面的法律。据统计,这个阶段全国人大及其常委会制定或者修改法律110多件,有关法律问题的决定40多件。

随着立法工作的全面展开,立法体制、立法程序和工作机制逐步完善,立法工作机构不断健全,许多具有重要指导作用的立法原则确立起来。一是,修改地方组织法,对立法体制作了进一步完善,明确规定了较大的市的立法权。二是,制定议事规则,立法程序更加明确具体,细化了法律案的提出、审议和表决等立法程序。三是,经过不断探索,逐步形成了一整套立法工作机制,包括制定立法规划(1991年第一个全国人大常委会立法规划出台),对列入立法规划的法律草案的起草实行定任务、定

班子、定时间的三落实措施;组织各方面力量参与法律的起草工作;法律案一般实行二审制,在审议法律草案时,按照民主集中制原则,展开充分讨论;对一些重要条款如果争论较大、常委会组成人员存在较多不同意见时,暂不付表决,不勉强通过;向常委会提请审议法律案的同时提供相应的参阅资料;坚持法律委员会对法律案的统一审议,同时发挥各专门委员会在审议法律中的作用;书面征求各地方、各部门、各方面意见,召开座谈会等征求各有关方面和专家学者意见;将一些重要的法律草案全文公布,公开讨论;注重立法调研特别是到基层调研,加强与地方人大常委会的联系等。四是,立法工作机构进一步健全。1983年6月7日,六届全国人大一次会议选举产生了民族委员会、法律委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外事委员会、华侨委员会等6个专门委员会,根据宪法和相关法律规定,各专门委员会在全国人大和常委会的领导下负有研究、审议和拟订法律案的职责;1983年8月25日,六届全国人大常委会第二次会议决定,将全国人大常委会法制委员会改为全国人大常委会法制工作委员会,作为常委会的立法工作机构,承担拟订有关法律案和为全国人大及其常委会审议法律案提供服务等职责。此后,全国人大各专门委员会先后建立了工作机构,为专门委员会拟订和审议法律案提供服务。

四、从邓小平南巡发表重要谈话、党的十四大召开到党的十五大召开前后,在社会主义市场经济立法等方面迈出重大步伐,中国特色社会主义法律体系的框架初步形成

1992年,邓小平视察南方发表重要谈话,深刻回答了长期束缚人们思想的许多重大认识问题,是把改革开放和现代化建设推进到新阶段的新的宣言书;党的十四大作出了抓住机遇、加快

发展和我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制的重大战略决策。从此,我国改革开放和社会主义现代化建设进入了新的发展阶段。党的十四大提出,“要高度重视法制建设,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法规,这是建立社会主义市场经济体制的迫切要求。”党的十四届三中全会进一步提出,“社会主义市场经济体制的建立和完善,必须有完备的法制来规范和保障。要高度重视法制建设,做到改革开放与法制建设的统一,学会运用法律手段管理经济”;要“遵循宪法规定的原则,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,本世纪末初步建立适应社会主义市场经济的法律体系”。

全国人大及其常委会按照党的十四大和十四届三中全会的要求,把加快经济立法作为第一位的任务,坚持立法同改革发展的进程相适应,制定了一大批促进、引导、规范和保障社会主义市场经济建设的法律。一是,八届全国人大一次会议通过了宪法修正案,对宪法进行第二次重要修改。这次修改宪法有两个方面的重点:一方面,突出了建设有中国特色社会主义的理论和党的基本路线,明确规定我国正处于社会主义初级阶段,“国家的根本任务是,根据建设有中国特色社会主义的理论,集中力量进行社会主义现代化建设”和“坚持改革开放”等,从而确立了建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线的宪法地位;另一方面,根据十多年来我国社会主义现代化建设和改革开放的新经验,对社会主义经济制度的有关规定作了修改和补充,使其更加符合现实情况和发展的需要,把“国家实行社会主义市场经济”和“国家加强经济立法,完善宏观调控”等写入宪法,为建立和发展社会主义市场经济和加强经济立法提供了宪法依据。二是,把加快经

济立法作为第一位的任务,大胆探索,勇于实践,努力建设社会主义市场经济法律体系框架。在规范市场主体和行为方面,制定了公司法、合伙企业法、商业银行法等;在确立市场规则、维护市场秩序方面,制定了反不正当竞争法、消费者权益保护法、城市房地产管理法、广告法、拍卖法、担保法、票据法、保险法、仲裁法等;在完善宏观调控方面,制定了预算法、中国人民银行法、价格法、审计法等,并对统计法、个人所得税法等法律进行了修改;在促进对外开放方面,制定了对外贸易法等;在振兴基础产业和支柱产业方面,制定了农业法、民用航空法、电力法、公路法、煤炭法、建筑法等。三是,总结刑法的实践经验,对刑法进行了全面修订,形成了一部统一的、比较完备的刑法典,专章规定的破坏社会主义市场经济秩序罪,对维护市场经济秩序有重要意义。修改了刑事诉讼法,对于准确、及时地查明犯罪事实,惩罚犯罪分子,保护公民的权利,维护社会秩序,发挥了重要作用。四是,贯彻“一国两制”的基本方针,制定了澳门特别行政区基本法和香港特别行政区驻军法等法律。五是,在社会主义政治建设和教育、科学、卫生、体育、环保、国防等方面,制定和修改了一批重要法律:为健全国家机构的组织、规范国家机关及其工作人员的行为,制定了行政处罚法、行政监察法、国家赔偿法、法官法、检察官法、人民警察法等;为保障和促进科教兴国战略的实施,制定了教育法、教师法、职业教育法、科学技术进步法、促进科技成果转化法等;为贯彻保护环境的基本国策,制定了固体废物污染环境防治法、环境噪声污染防治法,修改了大气污染防治法和水污染防治法;为了加强国防建设,制定了国防法等。在这个阶段,全国人大及其常委会共审议法律草案和有关法律问题的决定草案129件,其中通过法律85件、有关法律问题的决定33件,共计118件。这些法律的制定,填补了一些

方面法律的空缺,充实了法律体系的内容,为国家政治生活和社会生活的健康发展提供了更加全面的法律保障。经过各方面的努力,搭建起了中国特色社会主义法律体系的框架。

五、从党的十五大召开到党的十六大召开前后,不断加强立法工作、提高立法质量,初步形成中国特色社会主义法律体系

随着建立社会主义市场经济体制的不断深入、对外开放水平的不断提高、民主法制建设的不断推进和各项社会事业的全面发展,为了更好地实现人民当家作主、建设社会主义现代化国家和实现国家长治久安,适应新形势新要求,党的十五大郑重提出,“依法治国,建设社会主义法治国家”,是党领导人民治理国家的基本方略和奋斗目标。依法治国基本方略,是对邓小平民主法制建设理论的继承和发展,对推进我国社会主义民主法制建设具有重要而深远的意义。加强立法,建设中国特色社会主义法律体系,是落实依法治国基本方略的前提和基础。为此,党的十五大提出了新的立法工作目标:“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。”根据党的十五大提出的要求,全国人大及其常委会把加强和改进立法工作,提高立法质量,落实立法工作目标作为首要任务。组织力量对有中国特色社会主义法律体系进行系统研究,从理论和实践的结合上弄清中国特色社会主义法律体系的基本构成和主要特征,明确建设这个法律体系的主要任务和落实措施,以更加积极主动地做好法律体系的建设工作;制定了科学的立法规划和立法计划,强调在重视制定市场经济法律的同时,也重视其他部门法律的制定,强调把修改法律放在与制定法律同等重要的位置。

根据中共中央的建议,对宪法进行了第三次修改,通过的宪法修正案总结

我国改革和建设的新经验,把建设有中国特色社会主义的重要指导原则写入宪法:增加“邓小平理论”的内容,确立了邓小平理论在国家生活中的指导地位;将“依法治国,建设社会主义法治国家”写进宪法;明确规定社会主义初级阶段的基本经济制度和分配制度;增加规定“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”;进一步明确了个体经济、私营经济等非公有制经济在我国社会主义市场经济中的地位和作用。除修改宪法外,全国人大及其常委会还制定了一大批法律。一是,在经济建设方面,为适应促进和保障社会主义市场经济建设的需要,制定了合同法、证券法、招标投标法、信托法、个人独资企业法等,修改了中外合资经营企业法、中外合作经营企业法、外资企业法、海关法、产品质量法、会计法、税收征收管理法等;为适应加入世界贸易组织的需要,修改了专利法、商标法、著作权法等;为促进农村和农业的发展,维护农村的稳定,制定了农村土地承包法,修改了农业法等。二是,在民主政治建设方面,为坚持和完善民族区域自治制度,修改了民族区域自治法;为进一步扩大和保障了农村基层民主,修改了村民委员会组织法;为健全对行政行为的监督,促进依法行政,制定了行政复议法、政府采购法等;根据历年来全国人大代表提出的议案,依据宪法和法律的规定,总结全国人大和地方人大在监督工作方面的实践经验,起草了监督法草案,同时为进一步积累监督工作经验,及时制定了关于加强中央预算审查监督的决定和关于加强经济工作监督的决定,并对司法审判和检察工作的监督进行了深入研究。三是,在教育科学文化卫生建设方面,制定和修改了高等教育法、国防教育法、民办教育促进法、国家通用语言文字法、科学技术普及法、执业医师法、药品管理法、文物保护法等一批法律,推动了科教兴国战略的实施,促进了教育、科学、文化、卫生事业的健康发

展。四是,在社会事业方面,总结各地多年实践和实施地方性法规经验,制定了人口与计划生育法,把这一基本国策上升为法律;修改了工会法,进一步肯定了工人阶级在我国政治生活和社会生活中的主人翁地位;还制定了安全生产法、职业病防治法等,为防止和减少生产安全事故,预防、控制和消除职业危害,保护劳动者的健康安全,提供了法律保障。五是,在环境与资源保护方面,为适应保护资源和环境的需要,制定了海域使用管理法、防沙治沙法、环境影响评价法、清洁生产促进法,修改了土地管理法、水法、大气污染防治法、海洋环境保护法、草原法等,加上以往制定的资源和保护环境的法律,我国资源和环境保护方面的法律基本完备。六是,为了打击刑事犯罪、维护社会秩序,对刑法有关规定进行了修改,通过了一批刑法修正案和刑法解释,为及时打击有关犯罪,提供了有力的法律武器。七是,在诉讼和非诉讼程序方面,根据海事活动的特点,制定了海事诉讼特别程序法;还制定了引渡法,为惩治犯罪的国际合作,提供了法律依据。八是,制定了立法法,把被实践证明是行之有效的立法原则、立法体制、立法程序和立法解释、法律适用、备案等制度系统化、法律化,对规范立法工作,提高立法质量,维护国家法制统一,具有重要意义。这个阶段,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,其中,审议通过113件。经过努力,中国特色社会主义法律体系初步形成。

六、从党的十六大召开到2010年底,全面贯彻落实科学发展观,继续加强和改进立法工作,不断推进科学立法、民主立法,中国特色社会主义法律体系如期形成

党的十六大站在时代和历史的高度,科学分析党和国家面临的新形势新任务,提出了在本世纪头二十年全面建设小康社会的奋斗目标,并把“社会主

义民主更加完善,社会主义法制更加完备,依法治国基本方略得到全面落实”作为全面建设小康社会的重要指标,同时重申了到2010年形成中国特色社会主义法律体系的目标和任务。十六大以后,党中央带领全国人民紧紧围绕“实现什么样的发展、怎样发展”的重大理论和实际问题,不断进行理论创新和实践创新,着力推动科学发展、促进社会和谐,提出了科学发展观的重大战略思想。党的十七大,立足于社会主义初级阶段基本国情,结合我国发展实践,借鉴外国发展经验,适应新的发展要求,提出了全面贯彻落实科学发展观的重要战略任务,并提出“全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家”和“坚持科学立法、民主立法,完善中国特色社会主义法律体系”法治建设的总要求。全国人大及其常委会适应新形势、新任务和新要求,确定了“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,提出必须坚持解放思想、实事求是、与时俱进,按照党和国家的战略部署和重大决策,以改革开放和社会主义现代化建设伟大实践作为立法基础,根据经济社会发展的客观需要,抓紧制定在中国特色社会主义法律体系中起支架作用、现实生活迫切需要、立法条件比较成熟的立法项目,集中力量突破了一批长期没能突破的立法难点项目;在加强经济领域立法的同时着力加强社会领域立法;在制定新法律的同时注重现行法律的修改完善;坚持科学立法、民主立法,不断扩大公民对立法工作的有序参与,妥善解决立法中遇到的重点难点问题,一批重要的立法项目相继完成。

根据中共中央关于修改宪法部分内容的建议,审议通过了宪法修正案,确立了“三个代表”重要思想在国家政治和社会生活中的指导地位,将党的十六大确定的重大理论观点和重大方针政策以宪法的形式固定下来,并在宪

法中明确国家尊重和保障人权、依法保护公民的财产权和继承权,这充分体现了党的主张和人民意志的统一。除修改宪法外,立法工作主要从以下几个方面展开:一是,制定反分裂国家法,表明了全中国人民为维护国家主权和领土完整的信心和决心,为反对和遏制分裂活动、促进祖国和平统一提供了有力的法律保障;贯彻“一国两制”方针,对香港特别行政区基本法及其附件有关条款作出解释并通过相关决定,对保障香港特别行政区基本法正确实施、推进香港民主健康发展、维护香港长期繁荣稳定发挥了不可替代的作用。二是,在保障和促进社会主义民主政治方面,制定了监督法、行政许可法、公务员法,修改了选举法、地方组织法、村民委员会组织法、国家赔偿法等。三是,在保护公民民事权利、保障和促进社会主义市场经济发展方面,制定了物权法、侵权责任法、涉外民事关系法律适用法、企业破产法、反垄断法、反洗钱法、企业所得税法、农民专业合作社法、企业国有资产法、银行业监督管理法等,修改了公司法、中国人民银行法、商业银行法、合伙企业法、证券法、保险法、专利法等。四是,更加注重和着力加强社会领域立法,制定了社会保险法、劳动合同法、就业促进法、人民调解法、劳动争议调解仲裁法、食品安全法,修改了防震减灾法、义务教育法、妇女权益保障法、未成年人保护法等。五是,为深入贯彻节约资源和保护环境基本国策,促进资源节约型、环境友好型社会建设,制定了可再生能源法、循环经济促进法、海岛保护法,修改了节约能源法等。此外,还制定和修改了一大批加强社会管理、维护社会秩序、打击刑事犯罪等方面的法律。这个阶段,全国人大及其常委会共审议通过法律、法律解释共105件。与此同时,国务院抓紧制定与法律相配套的行政法规和其他行政管理方面的行政法规;有立法权的地方人大及其常委会以保障法律、行政法规实施为重点,抓紧制定实施性、配套性地方性法规,同时做好先行先试性和自主性立法。为了确保如期形成法律体系,全国人大常委会、国务院和有立法权的地方人大常委会先后开展了法律、行政法规和地方性法规的清理工作,基本解决了现行法律法规规定中存在的明显不适应、不一致、不协调等问题,使法律体系更加科学和谐统一。

改革开放三十多年来,经过各方面的不懈努力,截至2011年2月底,我国已制定现行宪法和有效法律共239件、行政法规700多件、地方性法规8600多件,在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面总体上做到了有法可依。一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的、以宪法为统帅,以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干,由法律、行政法规和地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成。■

个税的超额累进

文 / 郝如玉

此次个人所得税法修订的难点是“起征点”数额的确定,起征点提高有很大弊病,对这一弊病的研究,需要详细了解超额累进税率原理,现将有关税率问题论述如下。

税率是税额与征税对象数量之间的比例,即“税额/征税对象”数量。税率是计算税额的尺度,反映征税的深度,是税收制度的中心环节。税率有名义税率和实际税率之分。名义税率就是税法规定的税率,是应纳税额与征税对象的比例。实际税率是实纳税额与实际征税对象的比例,即“实纳税额/实际征税对象”数量。在实际征税中,由于计税依据、减免税、税率制度等不同原因,实际税率也就会与名义税率不一致。在税法上并没有实际税率的规定,但实际税率反映了纳税人的实际负担率,真实地反映了纳税人的负担。

我国现行税率分为三种,即定额税率、比例税率和累进税率。

一、定额税率和比例税率

(一) 定额税率

定额税率又称固定税额,是按单位征税对象,直接规定固定税额的一种税率形式。如原盐税,直接规定每吨盐税额多少;土地使用税,按使用土地的面积,规定每平方米税额多少;车船税对机动车原来按辆征收,明年将按“排量”大小分级规定不同税额。定额税率的计算非常简便,适用于从量计征的税种。

(二) 比例税率

比例税率是指应纳税额与征税对象数量为等比关系。这种税率,不因征税对象数量多少而变化,即对同一征税对象,不论数额大小,只规定一个比率征收的税制。如交通运输营业税的税率是3%,不论纳税人的营业额是10元,还是10000元,税率都是3%。这种税率,税额随着征税对象数量等比例增加。在一般情况下,这种税率的名义税率与实际税率相同。比例税率的优点是计算简便,并且不论征税对象大小,只规定一个比率的税率,不妨碍流转额的扩大,适合于对商品流转额的征收。

但是,比例税率的缺点是调节收入的效果不理想(见例一)。

例一:比例税率调节收入的效果不好

税率

如表1所示,对于两个年收入分别为400元(低收入群体)和50000元(高收入群体)的人来说,采用比例税率调节其收入差距的效果如下:

1. 统一采用5%的低税率,两人之间的收入差距依然很大(37200元),纳税后两人的收入比例(贫富差距“率”)依然高达1:125。

2. 统一采取50%的高税率,两人之间的收入差距虽然有一定程度的缩小(24800元),但纳税后两人的收入比例(贫富差距“率”)却根本没发生变化,仍为1:125。而且,对于低收入群体而言,较高的比例税率还使其收入大幅降低,生活更为艰难。

3. 对高收入者采取50%的高税率,对低收入者采用5%的低税率,两人之间的收入差距大幅下降(24620元),纳税后两人的收入比例(贫富差距“率”)大幅下降至1:66。其实这种税率形式就是累进税率。(见表1)

表1 税率调节收入的效果

月收入	考虑照顾低收入			考虑调节高收入		
	税率%	税额	纳税后收入	税率%	税额	纳税后收入
400 50000 收入比: 1:125	5 5	20 2500	380 47500 收入比: 1:125	50 50	20 25000	200 25000 收入比: 1:125
既照顾低收入又调节高收入						
	税率%	税额		纳税后收入		
400 50000 收入比: 1:125	5 50	20 25000		380 25000 收入比: 1:66		

结论:要采用比例税率,达不到缩小贫富差距的目的,因为比例税率不论征税对象数量大小,只规定一个税率征收,用比例税率征税后,不同收入纳税人之间收入的比例不会改变,即贫富差距的比率不会改变。因此,我们只能选择第三种方案,按照征税对象数量大小,分别制定不同税率,收入越高,税率越高。这样的税率安排使得税收调节收入的作用得以较好发挥。这种税率就是累进税率。

二、累进税率

累进税率是随征税对象数额的增大而提高的税率,即按征税对象数额大小,规定不同等级的税率,征税对象数额越

大,税率越高。累进税率税额与征税对象数量的比,表现为税额增长幅度大于征税对象数量的增长幅度。累进税率对于调节纳税人收入,有着特殊的作用,所以各种所得税一般都采用累进税率。现实中,累进税率一般又分为全额累进税率和超额累进税率两种形式。

(一)全额累进税率

全额累税率是指征税对象的全部数额都按其相应等级的累进税率计算征收。

例二:全额累进税率的计算

假设一个全额累进税率表(表2)。甲全年收入400元,乙全年收入8200元,求其分别应缴纳的税额。

甲收入为400元的人应纳税额=400×5%=20元

乙收入为8200元的人应纳税额=8000×20%=1640元(见表2)

表2 全额累进税率表

级数	收入	税率(%)
1	不超过500元的	5
2	超过500~2000元的部分	10
3	超过2000~5000元的部分	15
4	超过5000~20000元的部分	20
5	超过20000~40000元的部分	25
6	超过40000~60000元的部分	30
7	超过60000~80000元的部分	35
8	超过80000~100000元的部分	40
9	超过100000元的部分	45

例三:全额累进税率的级距临界点附近的税负极不合理

根据表2的累进税率表,甲的收入为2000元,乙的收入为2001元,他们应缴纳的税额的计算如下:

甲的应纳税额=2000×10%=200元

乙的应纳税额=2001×15%=300.15元

通过这个例子,可以明显地看出,乙取得的收入只比甲多1元钱,却要比甲多纳税100多元,税负是极不合理的。

结论:全额累进税率在调节收入方面,较之比例税率要合理,但是使用全额累进税率,在两个级距的临界部位会出现税负增加超过应税所得额增加的现象,使税收负担极不合理。这个问题,可以用超额累进税率来解决。

(二)超额累进税率

超额累进税率是把征税对象划分为若干等级,对每个等级部分分别规定相应税率,分别计算税额,各级税额之和为应纳税额。由此看来,一定数量的征税对象可以同时适用几个等级部分的税率。超额累进税率的“超”字是指征税对象数额超过某一等级时,仅就超过部分,按高一级税率计算征税。

例四：超额累进税率的计算（定义法）

假定表3的税率表为超额累进税率，则一个收入为8200元的人应缴纳的税额的计算如下：

①500元适用税率5%

$$\text{税额} = 500 \times 5\% = 25 \text{ 元}$$

②500～2000元部分适用税率10%

$$\text{税额} = (2000 \text{ 元} - 500 \text{ 元}) \times 10\% = 150 \text{ 元}$$

③2000～5000元部分适用税率15%

$$\text{税额} = (5000 \text{ 元} - 2000 \text{ 元}) \times 15\% = 450 \text{ 元}$$

④5000～8200元部分适用税率20%

$$\text{税额} = (8200 \text{ 元} - 5000 \text{ 元}) \times 20\% = 640 \text{ 元}$$

$$\text{应纳税额} = 25 \text{ 元} + 150 \text{ 元} + 450 \text{ 元} + 640 \text{ 元} = 1265 \text{ 元 (见表3)}$$

表3 超额累进税率表

级数	收入	税率 (%)	速算扣除数
1	不超过500元的	5	0
2	超过500～2000元的部分	10	25
3	超过2000～5000元的部分	15	125
4	超过5000～20000元的部分	20	375
5	超过20000～40000元的部分	25	1375
6	超过40000～60000元的部分	30	3375
7	超过60000～80000元的部分	35	6375
8	超过80000～100000元的部分	40	10375
9	超过100000元的部分	45	15375

上面的计算用图形表示如图4A：

图4A 超额累进税率的计算原理

	0	500	2000	5000	8200
所得额	500	1500	3000	3200	
适用税率	5%	10%	15%	20%	

$$\text{税额(单位: 元): } 25 + 150 + 450 + 640 = 1265$$

与全额累进税率比较：例二：按全额累进税率乙收入为8200元的人应纳税额=8000×20%=1640元

上面的计算用图形表示如图4B：

图4B 全额累进税率的计算原理

	0	8200
所得额		8200
适用税率		20%

$$\text{税额(单位: 元): } 8200 \times 20\% = 1640$$

超额累进税率定义方法计算应纳税额过于复杂，特别是所得额越大，适用税率越多，计算越复杂，给实际征税工作带来困难。在实际工作中我们使用一种简单的计算方法，叫速算扣除数法，即：

应纳税额 = 用全额累进方法计算的税额 - 速算扣除数

这种计算方法的出发点，是全额累进税率的计算方法比较简单，但是按全额累进方法计算的税额，比超额累进方法计算的税额要多征一定的数额，这个多征的数是个常数，就是速算扣除数。速算扣除数，即按全额累进方法计算的税额减去按超额累进方法计算的税额的差额。

例五：超额累进税率的计算（速算扣除数法）

采用速算扣除数法计算“例四”中收入为8200元的人应缴纳的税额：

$$\text{按全额累进计算的税额} = 8200 \text{ 元} \times 20\% = 1640 \text{ 元}$$

其对应的速算扣除数为：375元

$$\text{按全额累进计算的税额} = 1600 - 375 = 1265 \text{ 元}$$

结果与定义法计算的税额相同。

结论：与全额累进税率相比，超额累进税率更加公平合理，但是，其计算相对复杂。采用速算扣除数法，可以在一定程度上缓解超额累进税率计算的复杂程度。

综上所述，我们可以看出，提高起征点的弊病是由于累进税率是按照收入高低设计不同税率而形成的，即收入高的部分适用高税率，收入低的部分适用低税率。这样一来，对于高收入人群来说，提高起征点实际上减少了其适用较高税率的那部分收入；而对于中低收入阶层来说，提高起征点只减少了其适用较低税率的那部分收入——起征点“累退性”弊病由此产生。

正因如此，起征点的上调必须与税率的调整结合在一起进行，才能达到个人所得税的减税效果。与上调“起征点”相比，降低高税率适用的级距范围可以增加高收入阶层的税负，而提高低税率适用的级距可以降低中低收入阶层的税负。

将上述两种方法结合起来运用，则可以发挥“削高补低”的作用。可见调整超额累进税率表的税率和级距更能有效地发挥收入调节作用。

上述税收基本原理说明：此次个人所得税法修订我们应该更多地关注的，一是政府拿出多少钱来减税，从草案看政府准备减税1280亿，力度是很大的；二是减税这块大蛋糕如何科学分配，如何应该让中低收入人群多得一些，而不应过多把注意力集中在起征点上。★

地铁：振动扰民之忧

文 / 本刊记者 王 萍

开通或正在修建地铁的消息，正从北京、上海、广州、沈阳、无锡等中国许多大城市乃至中型城市陆续传来。当首都成为“首堵”，成都变身“堵城”，我们看到越来越多备受交通拥堵困扰的城市，正不约而同开始大规模发展地铁，以破解城市交通难题。在已经通过十一届全国人大四次会议审查的“十二五”规划纲要中，城市轨道交通建设也已列入未来五年中国构建综合交通运输体系的重点建设内容中。

然而不容忽视的是，在便捷、快速为关键词的地铁发展背景下，地铁振动和噪音扰民问题正在成为地铁建设大潮中的突出问题。如何彻底解决这一问题，让百姓在收获交通便利的同时也能享受安宁？

对此，一些全国人大代表已经发出呼声，建议国家予以充分关注和重视，呼吁尽快治理地铁振动和噪音等环境污染问题，莫让地铁变“地震”。

全国人大代表、首都经济贸易大学副校长郝如玉在2009年全国人代会上强调指出，应把地铁建设中的减振降噪环节纳入长远规划。

全国人大代表、中共衢州市委书记孙建国等30名代表在同一年的全国人代会上也提出了修改环境噪声污染防治法的议案，从立法的高度建议从关注民生的角度增强法律的可操作性，注重源头的预防和控制，把好规划



地铁“扰民”问题待解

这一总开关。

值得关注的是，全国人大和国务院正在逐步落实代表的建议与议案，推动地铁振动噪音扰民问题的解决。全国人大环资委在2009年开展了环境噪声污染防治相关法律后评估，并专门召开调研座谈会征求有关代表意见。并在关于十一届全国人大二次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告中指出，环保部已启动环境噪声污染防治法修改的前期准备工作，并已结合全国人大代表们提出的建议进行了调研分析。

今年1月25日，环保部新闻发言人陶德田向媒体通报，环保部、国家发

改委、科技部等国务院十一个部门已联合发布《关于加强环境噪声污染防治工作改善城乡声环境质量的指导意见》。多部门首次采取协调联动机制解决噪声扰民问题，改善城乡声环境质量，为广大居民建设安静舒适的生活环境。

地铁振动噪音扰民并非个案

“端午假期时间短？搭地铁游北京！”“五条地铁新线端午串游京城！”端午前夕，翻看北京的报纸，随处可见这样关于乘地铁出游的新闻。确实，随着2010年12月底北京地铁昌平线、顺义线、大兴线、亦庄线和房山线

五条新线的开通,北京城区和郊区的交通更便利、联系也更加紧密了。

然而,地铁大兴线高米店北站附近青岛嘉园小区居民们的安静生活却受到了来自新开通地铁振动和噪音的干扰。自从2010年11月18日地铁大兴线试运行开始,他们被地铁列车经过时发出的“轰隆隆”的震动声弄得不胜其烦,并开始担心房子能否承受。“车一过,振得心脏都跟着难受。”有居民向当地街道办事处人员反映。

“为百姓服务的好事却对一部分百姓生活造成了影响,我们确实感到遗憾。”1月7日,北京市轨道交通建设管理有限公司第六项目管理中心党委书记、副总经理刘军在接受媒体采访时表示,接到青岛嘉园小区居民投诉后,公司高度重视,组织地铁建设、运营、设计及相关的环保技术等单位进行了现场调查,各有关机构也全力以赴,查找原因。

刘军表示,北京市轨道交通建设管理公司已委托北京市劳动保护科学研究所地铁正式载客运营的条件下,对青岛嘉园的楼房和地铁再次同时进行振动检测,由铁道科学研究院进行频谱分析,研究振动产生的原因,确定减振措施,并采取行之有效的工程措施,尽最大努力将振动影响尽量减少到最小。

地铁大兴线是北京一条南北走向的城郊地铁,也是北京4号线地铁向南的延长线。北京地铁大兴线振动噪音扰民的例子并非个案。据记者了解,北京城铁13号线和地铁八通线在全线通车后也曾收到附近居民噪音扰民的投诉。

在上海、广州、深圳等地,地铁通车后也都出现过噪音扰民问题。据媒体报道,上海地铁一号线开通后,每有地铁列车开来,凤阳路上的老宅住户家碗柜里的碗碟便开始抖动,列车经过时,抖动最烈,瓷器彼此碰撞,铃铃作响,直到列车开过。

广州地铁一号线长寿路站到中山七路站的隧道线路,穿过了一座9层住宅楼的地基,虽然进行了成功的桩基础托换,有效控制了房屋的沉降变形,但列车经过时,楼内的居民仍能感到较大的振动与噪音,晚上尤为明显。

深圳地铁二号线东延线侨香路站工程被指距离居民楼过近。

事实上,随着中国轨道交通建设的高速发展,在给人民生活带来便捷的同时,噪音振动等环境污染问题也日益突出。郝如玉告诉本刊记者,目前仅北京就有近50万人生活在距离轨道不足50米的两侧,每年因振动噪音引发的投诉事件呈上升趋势。

规划需全盘考虑

“如果现在各个城市大量正在进行设计和建设的轨道里程都不把减振降噪纳入长远规划,将来对之改造的成本会是个天文数字,而且会影响正常运营。”郝如玉表示,要减少地铁扰民,除应提高标准外,还应进行科学、合理的地铁规划,将减振降噪纳入地铁建设的长远规划,以免事后弥补造成城市规划的缺憾。

郝如玉告诉记者,噪音是一种环境污染,是仅次于大气污染和水污染的第三大公害。科学研究表明,噪音可致听力损失、耳鸣、头痛、平衡障碍,而间接性影响会引起人的身体其他器官、系统的失调或异常。

郝如玉通过现场调查发现,当前我国治理振动和噪音相对滞后,并且存在误区。一是如果出现扰民问题,就在已经建好的铁路两边增设屏障及轨道下支撑橡胶扣件来达到减振降噪目的,这种事后补救措施已被国内外统一否定,原因在于增设屏障不能隔断轨道交通所产生的振动,并且会引起周围结构物的二次振动及噪声;实践证明,轨道下支撑橡胶扣件减振也没有预期明显,并且随着时间的推移,难于更换。第二个误区是在前期规划阶

段,两侧没有建筑物的地段建设铁路不设减振降噪措施,历史表明,铁路交通沿线地区在铁道铺成后五年,住宅、办公、医院、学校等建筑物的变更规划建设就在铁路沿线迅速发展起来,而运营中的轨道已无法彻底改进铁路的减振降噪措施了。

“例如2007年年底,北京地铁5号线立水桥北站至天通苑北站补装了1.5公里装隔音设备,总耗资超过500万元。”郝如玉说,这只是安装吸声板和隔音窗的成本,如果算上已安装的设备框架,成本则更高。应避免不合理不科学的总体规划带来的资源浪费以及扰民问题。

郝如玉向记者强调了在规划设计时“全线预留8分贝”的做法。“在地铁全线建设时预留8分贝的减振降噪空间。在地铁周边环境变化后可及时调整,发挥减少8分贝振动噪音污染的作用。”

孙宁认为,由于有轮轨接触的振源和传播途径存在,地铁运行产生振动和噪音是不可避免的。但依照目前的技术水平,只要严格按照规划建设,地铁防振降噪完全可控,可以降到大多数老百姓能够接受满意的水平。

城市的发展靠规划,地铁规划应放在整个城市规划中全盘考虑。与世界大多数城市“先轨道后城市”发展模式相比,中国恰恰相反,中国现在的地铁建设常常需要在城市建成区规划地铁线路。孙宁进一步向记者分析,“尽管在规划层面上存在无法规避的选线问题,同时也格外艰难,但规划如果认真考虑,可以解决大部分的扰民问题,使沿线居民不受干扰。”

孙宁表示,轨道交通在市区内不得不采取地下建设的方式,在远郊区则应该尽量考虑选择高架路的方式,不仅造价和运营费用低,也更安全,而且能够有效地减少振动污染,噪音污染也可采取措施得到有效控制。同时

一般来说地铁开凿越深,对周边环境的振动影响越小。“这种‘上天入地’的前期规划措施可以有效地减少对百姓的振动和噪音干扰。”

郝如玉指出,由于我国当初没有充分考虑到大力发展轨道交通所带来的振动和噪音,居住在轨道交通周围、饱尝噪声之苦的群众投诉一直困扰当地政府。在扩大内需、保持经济平稳较快增长的同时,营造安居环境,对构建和谐社会的意义长远。作为解决交通拥堵的重要手段,轨道交通是各大城市优先发展的公共基础设施,但对沿线居民的生活和工作产生的巨大噪音污染,必将制约轨道交通的发展。国家应充分重视整体规划,考虑交通和环境的协调发展。

对于轨道交通的飞速发展和环评标准的严重滞后所带来的振动和噪音扰民问题,郝如玉告诉记者,上海已经在进行提高环评标准的探索。2010年3月,上海市《城市轨道交通(地下段)列车运行引起的住宅建筑室内结构振动与结构噪声限值及测量方法》这一推荐性地方环境标准开始施行。据了解,这是全国首部控制地铁振动和噪声的地方标准,严格规定了列车通过时相邻住宅室内的振动量级和噪声级。未来上海的新线建设将依据这一标准,已建好的轨道交通线路也将据此进行改进。

郝如玉说,目前除上海拥有自定的标准外,国内大多数城市轨道交通建设都严格执行环境影响评价国家标准,但标准却是依据1988年颁布的《城市区域环境振动标准》和1993年颁布的《城市区域环境噪声标准》。对照可以发现,中国十多年前的噪声标准比日本在1976年制定的标准高出5分贝。日本已经五次修改了此项标准,最近一次是2001年,而中国一次也没有。

地铁时代的喜与忧

郝如玉告诉记者,地铁技术发展

摄影/远中



北京地铁昌平线沙河站

到今天,并不缺乏减振降噪的技术和手段,地铁建设不能以牺牲一部分居民的安宁来换取。国家应重视地铁振动噪音污染问题,在修改提升现有《城市区域环境振动标准》和《城市区域环境噪声标准》的同时,对正在建或规划中的轨道交通进行集中普查,采取具体措施确保减振降噪全线提高,改善居民环境。

在2011年各地方“人代会”上,修建地铁的相关话题也成为人大代表与百姓关注的热点。在北京人代会期间,北京市人大代表、北京市副市长陈刚表示,今后5年,北京将进入地铁建设规模最大、速度最快、投资最大的5年,此前制定的到2015年全市轨道交通总里程达到561公里的总体规划已进行了调整,最近在加密地铁站点,主要放在新建轨道交通的四环和五环以内的站点,进而使得轨道交通站点的布局更加合理。届时,北京轨道交通将达到19条,运营总里程将超过660公里。

事实上,地铁已经成为北京、上海

这样的中国超大型城市的交通动脉,每天快速运送着数以百万计的人流,而且,规模巨大的地铁网络正在更多的城市快速发展。目前,全国已有33个城市规划建设地铁,已有28个城市获批。纵横交错的地铁在改变城市交通轨迹的同时,也正在成为越来越多中国人每日生活的一部分,地铁与城市生活的密切度正在不断加深。

在地铁快速发展的背景下,全国人大代表们关于地铁噪音扰民的提议显得尤为重要。修建地铁是为了提高和改善人们的生活水平,如果换来的是干扰,将有悖地铁发展的初衷。人们希望看到的是地上地下的交通网络能够贯通起来,在复杂的构架中透出条理和顺畅,在延伸每个城市生活者梦想的同时,不打扰周边安静的生活。同时我们也应看到,“十二五”将是中国城镇化飞速发展的时期,在城镇化的发展道路上,中国城市的地铁建设需保持理性,并非所有的城市都需要地铁。✘

项目预算： 听代表和群众怎么说

文 / 本刊记者 谢素芳

2010年12月9日至11日，上海市闵行区人大常委会举办了2011年部分财政预算项目的初审公开听证会，这已是闵行区人大常委会第三次举办类似的听证会。



上海市闵行区人大代表、闵行区乘客管理协会秘书长钱天信在听证会上发言

摄影 / 谢素芳

闵行区人大提交了相关建议。从2008年开始，闵行区政府连续三年实施了对这些小区的物业管理共建项目的试点工作，2010年，居住小区物业共建被列入区人大五大议案之一，闵行区政府计划到2012年实现物业管理共建的全覆盖。

“自提建议开始，一直在跟踪关注这个事情解决。”钱天信对区人大常委会把物业管理共建项目列入公开听证表示非常赞同，并以代表身份积极报名参加陈述。

接受公众检验

“这个项目的资金到底是什么性质，奖励还是补贴？”“现在看来这个钱只对公司有益，体现不出员工的收益变化。”“物业公司的管理力度和管理水平的提高也应该纳入监督范围，以后代表等对这些公司可以进行监督。”“政府对物业公司管理成本应该有一个成本控制。”“考核不合格的企业除了退出，是不是应该考虑收回补贴？”“有没有具体、细化的退出机制？”……

物业管理共建项目涉及群体比较广泛，因而这场听证会公众关注度也较高，还没到会议时间，设立的三十多个旁听席位已经座无虚席，后来的旁听者只能在过道为他们增加座椅。

2010年12月9日，这天，对63岁的闵行区人大代表、区乘客管理协会秘书长钱天信来说，是忙碌而又兴奋的一天。这是上海市闵行区人大常委会2011年部分财政预算项目初审公开听证会的第一天，上午他旁听了对农民直接补贴项目的听证会，不过下午他就是作为人大代表陈述人参与物业管理共建项目的听证。

物业管理共建，是指政府为解决老旧公房和动迁房小区物业管理难题，出资补助提供物业管理服务的部分物业

企业。这是房屋管理制度改革后的历史遗留问题，由于售后公房、动迁商品房的物业管理费由政府定价（限价），导致老旧公房小区物业价格低，物业企业“收不抵支”，而混合小区因物业管理费定价执行“双轨制”造成物业缴费率低，最终的后果便是，这些小区物业管理服务水平低、小区脏乱甚至无人管理，由此也带来一系列社会矛盾。

钱天信是最早直面这一问题的人之一，作为区人大代表，多年前他就向

整个听证会共有六个环节,首先申报预算项目的政府部门即闵行区房管局作为陈述方,陈述项目申报的理由和预期的绩效目标;接着财政部门陈述对预算项目的初步评价意见;接下来分别是公众陈述人发表对预算项目的意见建议、专家陈述人评价项目、人大常委会组成人员作为听证人进行询问;最后环节是公众陈述人与项目陈述人进行辩论。其中公众陈述人包括人大代表陈述人和社会公众陈述人,物业管理共建项目听证会的人大代表陈述人和社会公众陈述人分别有5人;专家陈述人3人,他们是来自高校相关领域的专家及审计局负责人。

从物业管理共建项目的对象来看,其实该项目受益群体是有限的,只是老旧公房小区或动迁房小区,从财政使用公平、公正的角度看,该项目必然引起争议,然而在听证会上,无论是来自社会公众还是专家学者,对该项目都表现出一致的理解和宽容。

“我同意这个项目,体现了政府的历史遗留的老大难问题面前还是敢于担当的,能够有所作为的,在目前还没有更好办法的情况下,这个办法是可行的。”闵行区人大代表、上海航天设备制造总厂党委书记杨海表示,正因为这是由公共财政去补贴企业,而并非采用市场手段,为了体现公共财政的公平公正性,政府对该问题的解决应该有一个细致的、中长期的规划。

闵行区人大代表、江川路街道鹤北三居委党总支副书记段崇德认为,实行物业管理共建是目前解决历史问题的唯一办法。他建议,物业公司的考核要公开、透明,“这是人民的钱,我们应该把这笔钱用好,用在人民的身上,要让享受到服务的小区业主感谢人民,为退出机制打下基础,人民的钱应该在阳光下运行。”

对于项目资金怎么使用、怎么考核物业公司、怎么保障项目效果等等,听证会上来自不同领域的公众陈述人从

摄影/谢家兴



2010年12月9日至11日,上海市闵行区人大常委会举行2011年部分预算项目初审听证会,对农民直接补贴、物业管理共建、民办教育扶持、教育辅助服务购买、公共自行车服务5个项目的预算进行公开听证

各自的角度指出问题、提出意见建议,提问开门见山,毫不避讳,他们的敢言直言给记者留下深刻印象。

有问必“究”

物业管理共建如何退出,是听证会上的焦点问题。人大代表陈述人、社会公众陈述人、听证人以及专家都对目前的退出机制提出疑问,他们都认为共建只是暂时之举,为未来共建活动的顺利退出,退出机制必须科学合理、细致、可操作。

“由于退出机制不细致和不确定造成了现有制度的一个巨大缺陷,我们现在在这里讨论怎么建立共建机制,若干年后我们可能又要讨论怎么让他们‘出去’,我们应该避免这种局面的发生。对这个问题,应该先解决考虑好‘出’的问题,再讨论新的‘进’的问题,‘出’的体制的量化细化是有必要的。”中夏旭波律师事务所律师蒋晨直言现有退出机制的不合理。他是作为社会公众陈述人参与听证会的。

杨海代表也不满意目前项目的退出制度,并直言,“这个阶段结束后我们一定要想好退出机制,如果这个没考虑好的话,应该停下来,因为你在这笔钱怎么用并没有完全想好。”

对于公众陈述人“咄咄逼人”的问题,作为该项目执行部门负责人,闵行区房管局局长韩朝阳并不回避,一一做了回应。“退出机制在目前整个项目的机制中确实不是很完备,我们一定加强研究,尽快提出相对完善的解决办法。”

物业管理共建项目实施了三年,但列入人大常委会公开听证还是第一次。第一次代表项目执行部门参加听证会的韩朝阳,对记者坦言,“实事求是地说,来之前我也做了精心准备,做了很多功课,有些问题是在预料之中的,比如退出问题。”

而有些问题在韩朝阳的意料之外,“比如古美路街道平南一二村业委会主任陈林生建议政府把补贴的钱不要给物业公司而是直接给业主,我们没有预

料到,这个项目最终得实惠的是业主,我以为所有业主都不会有异议。”韩朝阳向记者解释物业共建资金补贴给物业公司的缘由,但他同时也表示,“我们不能说他提的不对,也是一个建议。所有代表或公众提出的问题,我都记下来了,带回去研究,同时还要继续征求多方面的意见,进一步完善这个项目。”

韩朝阳还告诉记者,他非常欢迎这种听证会,“听证会首先对我们执行部门来说,是一种促进,集思广益,可以听到不同的声音,这是对我们非常重要的,不同的声音就有利于完善项目的操作机制,可以把这个事情做得更好。他们的意见建议让我对这个工作有更新的认识,对推进我下一步的工作是非常有好处的。”

“我们参加的目的,就是通过向代表介绍项目的预算,听取他们的意见和建议,需要改进的,我们会跟项目决策单位或者实施单位一起研究,怎么把这个项目做的更完善。”闵行区财政局局长季佩坤在接受本刊记者采访时表示。

听证会结束后,闵行区人大常委会撰写了一份听证结果报告,对听证会上各方的意见建议进行汇总整理,并提出处理建议。听证结果报告向社会公布,并提交人大常委会会议审议,向区政府出具一份审议意见。

“2011年的人代会,审议了政府部门的预算报告,如果代表们对预算的意见比较大,还可以联名以议案形式提出预算修正案,督促有关部门进一步修改预算草案。”顾宏平告诉记者,这是为了保证政府的预算编制充分体现民意。

在探索中完善

实行预算项目的公开听证,是闵行区推行以结果为导向的预算编制改革的内容之一。2011年列入公开听证的项目有5个,除了物业管理共建,还有农民直接补贴、民办教育扶持、教育辅助服务购买、公共自行车服务,涉及总资金

高达2.2亿元人民币。

“对预算500万元以上的提供公共服务的项目和民生项目,首先由预算单位将项目在网上公示,听取社会公众的意见,并对项目预算绩效进行自评。在此基础上,区财政局组织有关部门和人员对2000万元以上的21个项目进行了预评估。区人大常委会从参加预评估的21个项目中,初步选择了10个在评估过程中有不同意见的项目,综合各方面的意见建议后,讨论确定了这5个项目。”闵行区人大常委会的工作人员告诉记者。

据了解,申请参加这次听证会的人大代表和社会公众共计259人次。“总的来看,今年公众参与的热情比往年更高,由于场地限制,按照我们当初的计划,每场参加旁听的人员不超过40人,但有些场次报名的人比较多,后来领导决定放宽到50人。”

这次听证会,闵行区人大常委会在总结前几年经验的基础上,也做了创新,无论在听证环节还是会场布置、时间安排等细节上都有变化。

季佩坤察觉到,“今年增加了辩论环节,我觉得特别好。”据了解,为了方便公众参与,闵行区人大常委会特意把普通群众最关心的公共自行车服务项目的听证会安排在周六举行。

“听证会的目的,一是搭建一个公众参与的平台,提高预算审查过程的民主和透明度;二是广泛集中民意,让政府的钱用得更合理,更合民意。通过公众的民主参与,来切实保障公民的知情权、表达权、参与权和监督权。”顾宏平告诉记者,预算初审听证会是闵行区人大常委会在履行预算初步审查监督职能的过程中所采取的一种新方式,需要不断完善。

人大的做法也得到政府部门的积极配合。“我们希望这么做,这是提高我们预算绩效的有力措施。公开给我们的工作会带来压力,但是压力是应该的,因为这是纳税人的钱、公共财政,我们

的目的就是想把资金安排好,这种压力完全正常。不管是财政部门还是项目主管单位,今后在考虑问题或者提出项目的时候,要能够有更多的调研,能够更多地把老百姓的意志纳入到资金使用中去。”季佩坤告诉本刊记者,人大对政府预算编制、执行的监督是对财政部门工作的支持。

“作为政府部门,我觉得这样的听证会对推动政府工作是非常有好处的,使公共资金用在刀刃上,这是人大监督政府的一个有力的抓手。”韩朝阳也向记者表示。

从试点到固定化、常态化,闵行区人大对重大项目预算的初审听证会制度也日趋成熟,“闵行区连续三年进行预算听证,公众的公共预算意识得到了提升,政府治理水平得到了改进,立法部门的监督作用也在不断加强。”作为专家陈述人全程参与听证的复旦大学公共预算与绩效评价中心主任苟燕楠如此评价。

顾宏平表示,闵行区人大常委会已经制定了预算初审听证会规则,“从这次听证会来看,公众参与度比前几年要热烈的多,但是还没有达到我们希望达到的程度。”“今后,将进一步依据人大的法定职权,扩大听证范围、内容和公共参与度。”季佩坤也表示,目前百姓关心政府财政的意识不够,需要通过扩大宣传、加强代表培训等方式提高公众参与政府财政预算管理的积极性,“让老百姓更关心财政预算。”

听证会结束后,从会场出来的钱天信高兴地对记者表示,“房管局坦诚面对问题,对陈述人提的建议和意见比较虚心接纳,观点也比较明晰,对他们的表现比较满意。”他还告诉记者,他会一直关注这个项目,今后将重点跟踪项目的综合整治和评估管理质量等方面,“这些是该项目退出的有效保障,这些方面做好了,最终也就完善了公共财政的公平性和公正性。”

阳光照进财政预算

文 / 本刊记者 谢素芳



上海市闵行区人大常委会组成人员作为听证人出席听证会

“深化预算制度改革,强化预算管理和监督”是党的十七大报告提出的要求。近年来,社会各界对财政预算的关注程度越来越高,财政预算改革的呼声在加大,步伐也在加快。

公共财政就是财政资金从预算编制、审查到执行、评估的全过程,都向社会公众公开,让群众知情。监督政府工作是人大的职能之一,随着改革的深入,随着我国民主与法制建设的推进,各级人大都在为提高预算审查监督能力积极探索。

听证会引入财政预算审查、开展以结果为导向的预算编制模式、邀请

第三方进行预算绩效评估,等等,上海市闵行区人大近些年在财政预算监督工作方面做了一系列新的探索和尝试,并取得积极效果,成为其他省市人大取经、学习的对象。

不越过法律的创新

名为改革,但闵行区人大常委会财政经济工作委员会主任顾宏平却告诉记者,“其实不能叫改革,因为我们做的事情,只是在落实法律的规定、法律的精神,而没有超越或者突破法律的规定。对政府财政预算编制进行审查监督,是人大的一项法定职权。我们

只是把法律规定人大应该做的事情尽量做细、做实,在具体方式上做了一些探索和创新。”

“首先是依法履职,人大对财政预算的监督必须是依法进行,不能脱离法律想做什么做什么。”上海市人大常委会预算工作委员会主任任连友在接受本刊记者的采访时表示,我国监督法、预算法等法律对人大审查批准和监督财政预算作了具体规定,人大监督财政预算也只能在法律范畴之内进行。

一方面在现有法律框架内开展工作,另一方面为了规范操作程序,闵行区人大也把实践效果良好的新做法上升为制度,以制度形式固定下来。“从听证会,到重大资金的调整,到财政预算修正案,每走一步,我们都及时弄一个规则出来,然后按照制度来操作,避免随意性。”顾宏平告诉记者,从2008年闵行区人大启动财政预算监督改革计划以来,先后制定了《预算审查监督办法》、《预算修正案的试行办法》、《预算初审听证规则》等系列制度。

由于财政预算的编制要求详尽、细致,每年各级人代会上,政府提交的预算报告都犹如一本厚书。因此,任连友认为,人大对财政预算的监督应该有轻重缓急之分,“突出重点、务求实效。”

上海的做法是将一些预算金额较大、关系到群众切身利益的民生项目或部门预算作为重点监督对象,在具体操作方面,市、区都探索出自己的一

套行之有效的做法。上海市人大常委会对重点财政支出、涉及民生领域的政府部门预算进行全程跟踪。2009年、2010年分别对教育委员会、城乡建设和交通委员会的预算执行情况进行了全程跟踪,并邀请代表、审计专家参与;闵行区政府在2010年则委托中介机构,对5大民生领域的28个民生项目的实施效果进行了绩效评估,由人大财经工委、人大代表等各方组成的绩效评价项目评审小组对项目进行评审,并在网站上公布了长达87页的绩效评价报告。“围绕重点抓难事,提高了审查监督实效。”

此外,引入专家智囊团作为智力支持成为许多地方的普遍做法。上海市人大聘请退休的财政审计部门老领导、高校教授专家,成立预算监督委员会;闵行区人大则成立人大工作预算决策与监督咨询专家组,成员都是来自人大、政府、学术界公共预算领域。这些智囊团的加入为提高人大的预算审查监督水平发挥了重要作用。

让代表看懂“账本”

人大代表代表着广大群众参政议政、监督“一府两院”工作,公开透明的财政预算首先必须向代表公开,让代表充分参与对财政资金的审查监督。

记者也发现,所有被采访者都一致地强调,要创造条件保障人大代表在财政预算审查监督过程中的参与权和知情权。

“很多代表因职业关系,平时不怎么接触财政数据,但每次财政部门的报告都很厚一本,很多专业术语,根本看不懂,也没有足够的时间看完。‘提交财政报告早一点、预算相关资料多一点、审议时间长一点、代表培训广一点。’”针对目前代表审查监督财政预算出现的问题,任连友呼吁“四个一点”。

为此,上海市人大和闵行区人大都采取了相同做法——让代表提前看到预算计划。上海市人大常委会在每年人

代会召开前都要组织部分人大代表参与预算编制沟通会,财政局现场解读即将提交人代会审查的预算报告草案;闵行区人大常委会则建立了预算初审制度,在人代会召开前举行预算公开听证会,代表参与听证。

在预算报告详细、透明方面,“2011年的财政预算,除了公安、安全等部门保密的特殊性领域,其他全部上人大,包括全部基金,预算外资金。”任连友告诉记者,上海市通过扩大预算编制范围保障预算透明。

而闵行区人大则专门请专家设计全新的预算编制方法,让普通百姓看懂预算报表。“现在的报表,从300多页缩减到90页,里面有全区的总体情况和各个部门的基本情况,图文并茂,并提供前后三年的数据对比,而更细的预算数据可以到电脑里去查。”顾宏平告诉记者,闵行区人代会还把政府工作报告和财政预算报告一起审议,增加半天审议的时间,2011年的人代会还安排了财政预算专场咨询会,让代表可以对预算部门的预算安排现场询问。

加大代表培训的广度和深度,提高代表履职能力,已经成为上海市人大和闵行区人大的常规工作。通过组织代表参加预算审查专题培训班、预算审查专题讲座,邀请财政部门领导、财政专家等授课,从预算编制的基本知识,到“审查什么,怎么审查”,为代表发挥预算审查监督作用、提高履职水平创造条件。

“代表履职作用要做实,不要停留在喊口号层面上。”任连友如此强调。顾宏平也表示,“几年下来,效果慢慢地出来了,我们发现,代表对预算报告的审议发言越来越多了,针对性也越来越强了。”

改革积极稳妥推进

深化财政体制改革,建立公共财政,已经成为从中央到地方的共识。同时,我们也要冷静地认识到,改革不能一蹴而就,无论是政府部门的预算管理,还是人大对财政预算的审查监督,

“必须循序渐进、积极稳妥地推进。”任连友表示。

“我们是逐步推进的,从试点再逐渐扩大范围,因为本身制度的设计就是在探索过程中,也是需要完善的。”2008年,闵行区政府开始尝试建立一种叫做以结果为导向的预算编制模式,按照该制度的设计,财政预算是否科学合理是以执行的效果来评定。作为这一新制度的实践者,闵行区财政局局长季佩坤向记者如是说。

季佩坤告诉记者,西方社会用了一两百年的探索和完善才能有今天的公开程度,而新中国成立才六十多年,所以“不可能今天说公开,明天就完善了。”他认为,由于中国长达几千年的封建君主专制统治,人们很难一时转变传统思想观念,必须结合我国国情看待财政体制改革,“建立公开透明的财政预算制度还需要诸多方面的准备,包括技术、舆论、领导觉悟、公众的观念等方面,这个准备工作需要时间。”

“财政预算制度的改革需要同政府职能的转变相配合,应该与政治体制改革和社会主义民主化进程改革相吻合。”任连友也认为,目前许多地方人大和政府都在积极探索公开透明的财政制度,是值得肯定和鼓励的,但“中国地区差异很大,预算管理制度也不能完全相同,这就是为什么很多地方到上海来学习预算审查监督,却很少有真正实施的。”

走在预算审查监督改革前沿的闵行区人大也看到,“改革是一个系统工程。闵行的改革,要同全国各级层面的改革相适应,相协调,才能持续有效地推进下去。”顾宏平说,全国人大已经把预算法的修改列入工作计划,相信预算法的修改将为建立公开透明的财政预算制度提供更坚实有效的法律支撑。

下一步,闵行区人大将预算监督改革的触角向镇级延伸。2010年闵行区七宝镇首次举办了预算听证会,引起社会强烈反响。■

监督，让民生走进“春天里”

——九江市人大常委会加强监督工作侧记

文 / 刘明洋 雷阿芳

宽阔平坦的九瑞快速通道，蜿蜒清幽的十里清流、十里画廊，美如画卷的赛城湖公园……九江百姓倍受关注的一项项“民生”，走进了绿色的春天里。近几年来，江西省九江市人大常委会围绕民生奏响了人大工作的主旋律，给浔阳江畔带来了蓬勃生机。

用好监督“助推器” 做强经济“大蛋糕”

九江市人大常委会把为经济建设服务作为依法履职的重心，在九江赶超发展进程中起到了强大的推动作用。

去年年初，在全市吹响“三年决战工业2000亿”高亢号角时刻，九江市人大常委会把工业发展、重大项目建设、国企改革、鄱阳湖生态经济区旅游开发等列入常委会会议议题，作为人大监督工作的关键点，先后听取和审议了市政府12项有关经济工作情况的报告，积极帮助政府找问题，想办法，出主意，提出了五十多条意见和建议。为督促政府加强项目资金的管理使用，防范财政风险，提高资金使用效益和效率，常委会组织专题调研组对本级城建项目资金、政府融资资金安排和使用情况进行了跟踪调研，听取和审议了政府专题工作报告，提出了进一步规范项目前期准备工作、拓宽项目资金筹集渠道、及时拨付项目资金以及严格项目资金监管的建议。

九江市人大常委会坚持把依法讨论决定重大事项作为服务和促进九江

发展的有力举措。去年，市人大常委会审查批准了市人民政府关于市城建项目进行信托融资等议案，积极支持中心城区建设和九江经济开发区基础设施建设，并加强跟踪问效，听取和审议市人民政府关于市本级城建项目资金（含政府融资资金）安排和使用情况的报告，有针对性地提出意见建议，督促市人民政府及有关部门加强项目资金的管理使用，防范财政风险，提高资金使用效益和效率。

用好监督“传感器” 亮出代表“新考卷”

为进一步提高代表意见、建议的办理实效，近几年来，九江市人大常委会着力在督办环节上想办法、下功夫。2007年推出了常委会领导重点督办制度。

针对九江2007年廉租房和经济适用房小区未设围墙，偷盗案件时有发生的情况，马玉梅代表提出了“关于加强廉租房、经济适用房安全防范措施的建议”，九江市人大常委会主任张远秀深入房产局等承办单位召开协调会，形成了在小区建设绿化隔离墙和安装监控设施的办理意见，并督促有关部门落实到位。在短短两个月的时间里，市人大常委会领导和机关干部，分期分批共深入承办单位30余次，召开座谈会30余次，开展视察调研20余次，邀请代表本人参与督办近百余人次。此外，市人大常委会又将领导督办和三家联合督办

的建议外的其余代表意见建议分门别类，归口市人大及其委员会相关委办跟踪督办，从而实现了2010年代表建议办理督办全覆盖。

用好监督“服务器” 开出民生“细处方”

去年，九江在江西全省率先推行新农村试点农村垃圾无害化处理工程，九江市人大常委会通过有效监督，切实保障这一民生工程实施。目前，九江全市1473个试点村共建垃圾池6754个，垃圾填埋场376个，“户集、村收、乡运、县处理”的农村垃圾处理模式在全省推广，通过实施新农村建设和农村清洁工程，涌现了一大批道路平坦、村容整洁、环境优美、各具特色的新型村落，让农民实现了走平坦路、喝干净水、上卫生厕、住整洁房、用洁净能源的愿望。

针对城乡办学条件不均衡、监外服刑人员的监督工作不规范等现状，市人大常委会还先后听取和审议了市人民政府关于教育均衡发展情况和试行监外服刑人员社区矫正工作的报告，并提出意见、建议。同时，开展了公路法、《省就业促进条例》、药品管理法和房地产管理法等4部涉及群众切身利益的法律、法规在九江市实施情况的检查，积极督促解决了一些侵害群众利益的问题。

现如今在九江，民生工程带给群众的“惊喜”接踵而至，一个充满魅力的城市正在崛起。☞

倾听代表意 共搭连心桥

——济南市人大常委会代表接待日活动侧记

文 / 尹相华

“雷主任,能当面跟您沟通交流,作为市人大代表我感到十分荣幸!”

“雷主任,我带来了一些群众的建议,想当面跟您反馈。”

……

“你们作为代表中的代表,能来参加今天的活动很好。今天我们畅所欲言,随便聊聊。来,快说说都有哪些意见和建议?”

以上场景是发生在山东省济南市人大常委会主任、副主任接待代表日活动中的一幕。今年以来,济南市人大常委会继续坚持主任、副主任接待代表制度,将每月的20日(如遇节假日顺延)固定为主任、副主任接待市人大代表时间,以便及时听取代表及人民群众的意见和要求。4月20日,雷建国主任在人大代表接待室接待了梁凡和刘永海两位市人大代表,听取有关意见和建议。

山东省立医院西院政工人事部部长梁凡是一名履职意识较强的代表,平时积极参加代表小组活动,认真开展调查研究,在每年人代会上都会提出很多建议,还开设博客公开征求意见,在群众中享有很高威信,被称为“百姓忠实的代言人”。本次主任接待代表活动中,梁凡先是从代表如何履行职责和如何践行科学发展观方面作了简要介绍,随后重点提出了关于加强城市生态保护等有关建议。

“梁代表刚才提到的建议很有普遍性和现实意义。”雷建国主任停下

笔,就代表所提建议进行了交流。“当前我们大兴城市建设,各项基础设施飞速发展的同时,生态系统退化等问题也悄然显现了出来。如何处理好城市发展中‘更快’和‘更好’的关系,这里面大有文章可做。应落实‘以人为本’的理念,保护好我们周围的生活环境,这也正是城市建设发展的最终目的。这一建议涉及较多部门,下一步应及时与相关部门进行联系沟通,以便尽快对代表进行答复。”

“雷主任,我是历下区文化东路街道办事处和平路社区居委会主任、党支部书记刘永海,我想跟您说说我们社区代表工作站的相关情况。”

“好啊,我正想听听基层代表履行职务、服务群众的有关情况。”

……

历下区文东街道和平路社区设立的人大代表工作站把联系选民、服务人民、发挥代表作用作为工作站的根本宗旨,不断畅通社情民意表达渠道,努力健全群众利益协调机制,在尝试中探索,在实践中创新,工作站各项工作日趋完善,在维护社会稳定、表达百姓诉求等方面发挥了积极作用。

雷建国主任认真记录下代表发言内容,略微思考后谈道:“在现行体制下为了维护社会稳定、反映基层群众的利益诉求,需要建立一个各方共同协商对话和沟通机制。在这方面,人大代表工作站的介入提供了一个新的思路。代表工作站所开创的联络员制度、首问

负责制、代表服务专线等都很有创新意义,实践证明效果很好,广大群众比较满意。下步在认真总结经验的基础上,应在全市范围内进行推广。已经开展起来的不断完善提高服务水平,还未开展的积极推行,真正将人大代表工作站打造成联系群众、为民代言的服务站!”

两位代表还就一些人民群众关心的热点问题与雷主任进行了交流。

……


“梁代表,你平时如何处理做好本职工作与参加代表活动之间的关系……”

“刘代表,你们社区代表工作站目前还有哪些实际困难……”

……

短短一上午的时间很快就过去了,代表们提了很多意见和建议。雷建国主任听得认真,记得仔细,并不时询问有关情况。大家畅所欲言,气氛融洽,接待室内不时传出阵阵笑声。

雷主任最后说道:“今天的活动效果很好,我们要积极探索与代表多渠道沟通交流方式,为代表履职创造一切必要条件。今后的主任接待代表活动应坚持下去,并不断加以完善。代表参加范围可以更广泛,活动形式也可以更活泼,要将这座常委会与代表和人民群众之间的连心桥搭建好、维护好,充分发挥其作用,为推动我市的民主法制进程做出应有的贡献。”

沟通联系的桥梁已经建造搭起,履职为民的步伐必将更加坚定有力! 

人大议事程序的规范化建设

——原全国人大常委会副委员长王汉斌访谈录（上）

文 / 本刊特约记者

题解：1982年12月，五届全国人大五次会议在通过现行宪法时，还通过了全国人大组织法。此后，总结党的十一届三中全会以来人大工作的实践经验，适应政治体制改革和社会主义民主政治建设的需要，又制定了全国人大和全国人大常委会两个议事规则，对人大议事程序作出了一系列规定。人大组织法和两个议事规则的制定，进一步健全了人大工作程序和制度，有利于代表和委员更好地依照民主的、法定的程序行使职权，提高议事作用。

一、关于全国人大会议的议事程序

（一）规范全国人大会议举行的时间和准备工作

问：汉斌同志，您主持起草了全国人大组织法和全国人大议事规则，全国人大常委会议事规则。请您谈谈党的十一届三中全会后，人大工作在制度化、法律化建设上取得哪些进展？

王汉斌：这方面可以谈的内容很多，我主要谈一下人大议事程序的规范化建设方面所取得的进展。

人大是集体行使职权，集体决定问题。它的基本活动是举行会议，通过会议行使职权。每年举行一次的全国人民代表大会会议和每两个月举行一次的全人大常委会会议，是最高国家权力机关行使职权的主要形式。不举行这两个会议，它就不能行使宪法赋予的职权。人们还记得，“文化大革命”中并没有公开宣布取消全国人大及其常委会，但长期不举行会议，实际上等于取消了，仅仅保留了一个名义。

宪法和全国人大组织法规定全国人大会议每年举行一次，没有规定会议举行的时间。所以什么时候举行会议就无约束力。从1954年到1964年，全国人大开会是在1月、2月、3月、4月、6月、7月、9月、11月、12月的都有。开会日期不固定，就使全国人大难以主动开展活动，而且可能

使人大会议必须审查批准的事项变得作用不大，甚至使宪法规定的这方面的职权形同虚设。如二届全国人大四次会议是在1963年11月17日召开的，12月3日闭幕，在这次会议上才审查批准当年的计划和预算，显然失去了实际意义。

起草1982年宪法时，对是否固定全国人大开会的日期就成为讨论的一个重要问题。许多人认为，全国人大的开会日期应固定下来，做到制度化，以便于及时审查批准预算和国民经济计划。在宪法修改委员会第二次全体会议上，荣毅仁委员说：人大开会没有固定日期，看起来主动，实际上很被动。往往通过年度国民经济计划、财政预算已经到了年终，工作不好办，对发展民主、加强法制都不利。耿飚委员说：有的外国议会每年9月到次年3月开会，到五六月份就都休假去了。休会期间搞秘书工作的做下次会议的准备。我们仍然是手工业的工作方式，想什么时候开就什么时候开。还是有些计划性好。有了固定开会日期，人大常委会委员也好安排工作和视察参观。康克清委员说：我也同意人大开会定个时间，最好是每年11月到次年1月之间。当时宪法修改委员会秘书处认真考虑了大家意见，在宪法修改草稿初稿中曾写了“在每年第一季度召集”。但也有人认为，固定会期有时难以做到，以不规定为好。彭真同志在向中央写的《关于宪法修改的几个问题的报告》中说：“不少人要求具体规定全国人代会开会的会期，原来准备定为每年第四季度或第一季度。后来考虑在宪法中规定了就要确保实行，关键是国务院能不能按期提出国民经济计划、预算和预算执行情况。事实上建国以来计划和预算很少是在第一季度或前一年第四季度提出的，写了不执行就违宪，因此草案只写了每年开会一次，未规定会期。是否具体规定会期，请中央决定。”中央讨论后确定在宪法中暂不规定人大开会的日期。

新宪法实施后,全国人大每年举行会议的时间逐步提前。从1985年到1988年都是在当年的三月份开始举行的。这样,1989年制定的全国人大议事规则,根据代表的意见和这几年的实际情况,规定全国人民代表大会会议于每年第一季度举行。我在七届全国人大二次会议上关于全国人大议事规则草案的说明中指出:“从批准国家的年度计划和预算考虑,较为合适的开会时间应为财政年度开始前的12月份,但目前实际工作安排上还有困难,建议今后在实践中争取逐步提前。”这个议事规则实施以来,每年的全国人大会议都是按规定在第一季度举行的,并且逐步提前,多次安排在3月5日举行,有的还安排在3月1日举行。这表明,全国人大每年举行会议的时间已经做到制度化。所须努力的是,争取继续提前,最好在每年的二月甚至一月举行会议。近些年来,许多地方人大都能做到在一月或二月举行会议。这是一个可喜的现象。

问:全国人大会议举行前都有哪些准备工作,对这些工作作了哪些改进?

王汉斌:全国人大议事规则规定,全国人民代表大会会议由全国人大常委会召集;并规定,全国人大常委会在全国人民代表大会举行前,进行下列准备工作:1.提出会议议程草案;2.提出主席团和秘书长名单草案;3.决定列席人员名单;4.会议的其他准备事项。

全国人大会议日程草案如何提出,过去没有规定。从六届开始,由委员长、副委员长和秘书长组成委员长会议,拟订大会议程草案,经常委会会议审议通过后提请大会预备会议通过。一般说,审议政府工作报告,审查批准计划、预算,审议全国人大常委会工作报告和最高人民法院、最高人民检察院工作报告,是每次全国人大会议都有的议程;在每届人大第一次大会上,选举和决定新一届国家机构领导人员为会议最引人注目的议程。还根据需要在一些代表大会上安排了审议法律草案的议程以及其他议程。全国人大会议主席团和秘书长名单,是按照惯例与有关方面酝酿协商,作一些必要的调整,由委员长会议从全国人大代表中提出的,经全国人大常委会审议通过后,决定提请全国人大会议预备会议选举。这个名单草案,包括各地方、各方面的代表人士。除每届全国人大第一次会议外,国务院组成人员中的全国人大代表不担任主席团成员。

问:全国人大组织法对代表资格审查作了些什么改进和规定?

王汉斌:1982年修改全国人大组织法时,我们研究认为,按照1954年制定的全国人大组织法,每届大会第一次会议开会后,才由代表选出代表资格审查委员会,

由代表资格审查委员会提出报告,确认代表资格或者宣布个别代表的当选无效。这就是说,代表资格还没确认就来行使选举代表资格审查委员会的权力,这显然是有问题的。1982年制定的全国人大组织法,改为由主持选举代表的全国人大常委会设立代表资格审查委员会,在全国人大开会前进行审查,并在每届全国人大第一次会议前公布代表名单。这样,在全国人大会议前就完成了代表资格审查工作,工作上比较顺当。

这里还要说明,代表资格审查到底审查什么?应当说,对代表资格的审查,是审查选举、补选代表的程序是否符合法律规定,如代表是否获得法定当选票数,是否采取了差额选举,是否达到了法定的差额比例,选民或代表依法联名提出的代表候选人是否列入了候选人名单进行酝酿等,而不是对代表个人进行政治审查或其他审查。1988年3月,代表资格审查委员会对各省、自治区、直辖市和中国人民解放军选出的2975名全国人大代表的资格进行了审查,认为其中2970名代表的资格有效;有5名代表得票数不足法定票数,当选无效。代表资格审查委员会主任委员廖汉生向全国人大常委会会议作了关于七届全国人大代表资格审查报告的说明,常委会会议通过了这个报告。这5名代表之所以得票数不足法定票数,是因为该选举单位把选举法第三十八条第四款适用于直接选举的规定错误地适用于间接选举,认为得票不少于选票的三分之一即可当选。设立代表资格审查委员会,对代表资格进行审查,是学习苏联的办法,西方国家没有这种做法。1982年修改宪法和全国人大组织法时,有些同志提出从法理上和实践上看都没有必要设立代表资格审查委员会。这个意见未被采纳。

问:全国人大组织法还规定,在全国人大会议举行前,代表按照选举单位组成代表团。请谈谈这是怎么考虑的?

王汉斌:这是由于全国人大代表人数较多,审议各项议案由代表团或代表小组进行,代表团的地位很重要。所以,在制定全国人大组织法时,规定代表团在全国人民代表大会的地位和作用:在全国人大正式会议举行前,讨论全国人大常委会提出的有关会议的准备事项;在会议期间,对大会各项议案进行审议,并可以由代表团团长或者由代表团推派代表,在主席团会议或者大会全体会议上,就审议的意见发表意见;对主席团提出的由选举产生的国家机构的领导人等候选人人选进行酝酿讨论,提出意见;并可以由代表团为单位向大会提出议案、罢免案和质询案。

问:对大会列席人员有些什么改进和规定?

王汉斌:全国人大组织法规定,全国人民代表大会

举行会议时,国务院的组成人员,中央军事委员会的组成人员,最高人民法院院长、最高人民检察院检察长,列席会议;其他有关机关、团体的负责人,经主席团决定,可以列席会议。同时按照惯例,全国政协委员都列席会议。

当时,由于受“文革”的影响,部队列席的人员比较多。包括部长、副部长、顾问,甚至已经退下来的部长、副部长都列席,最多时达到56人。我请示尚昆同志,建议减少部队列席人员。尚昆同志说可以,他让我给他报一个名单。我给他的名单大体保留了军队三大总部、各大兵种的负责人,以及北京军区司令员或政委,其他原来列席的同志都改为旁听,照发文件。有的同志实际上不来列席,他就是文件嘛。尚昆同志批准了这个名单,他还勾去了一些。到委员长会议研究时,彭冲同志又减了一些。从此开始,部队列席人员最少时就只有6人了。

还有,全国人大组织法规定由大会主席团决定列席人员,这就不能在开会前通知列席人员。因此,1989年制定的全国人大议事规则改为由全国人大常委会决定列席人员名单。

(二)关于专门委员会产生时间问题

问: 研究每届全国人大第一次会议日程时,都遇到一个问题,就是专门委员会是在会议开始时产生还是在会议后期才产生? 看法和做法并不一致。您对此怎么看?


王汉斌: 专门委员会是全国人大常设的工作机构,在大会期间主要管两件事:一是管议案,二是管质询案。法律委员会还负责统一审议列入大会议程的法律草案,向主席团提出审议结果的报告和草案修改稿;财经委员会负责审查关于计划、预算及执行情况的报告,向主席团提出审查结果的报告。因此,大会开始时就应根据工作需要,产生专门委员会。

从一届全国人大起,每届第一次会议都是先选举提案审查委员会和预算审查委员会,负责对代表提案和预算进行审查,提出审查结果的报告。从第六届全国人大一次会议起,不再设立提案审查委员会和预算审查委员会,而由新成立的各专门委员会负责审查代表提出的议案和预算。所以,六届全国人大一次会议于1983年6月6日开幕,6月7日会议即通过了六个专门委员会组成人员名单。七届全国人大一次会议时,彭冲同志在主席团会议上就七届全国人大设立专门委员会和人选问题所作的说明中指出:“由于各专门委员会系大会的常设机构,大会期间要进行工作(如审查预算、计划,审议法律等),需要在大会开始时设立”。大家同意这个意见,在会议开幕的第三天,即在全体会议上表决通过了七个专门委员会的组成人员名单。

在研究八届全国人大一次会议上何时产生专门委

员会时,常委会主要领导提出大会一开始就成立专门委员会不妥,要改,理由是全国人大常委会还没成立,怎么就成立专门委员会了。我解释说,专门委员会是人民代表大会的工作机构,大会闭会期间受常委会领导。代表大会开始时成立专门委员会,是因为大会期间专门委员会会有工作,比如审查预算、审议法律案、审议代表提出的议案等。根据这个需要应先成立专门委员会,不要在常委会成立后再成立。

接着,彭冲同志主持研究这个问题。时任副秘书长的曹志同志还是坚持常委会主要领导的意见,说会议先选举产生专门委员会不行,非改不可。有的专门委员会主任委员、副主任委员在选举常委会委员时落选,还当主任委员或副主任委员不合适。我重申了为什么要在大会开始时设立专门委员会的理由,并说:按照法律规定,专门委员会的组成人员是从代表中产生的,不一定必需是常委会委员。事实上有的专门委员会主任委员、副主任委员没有当选常委会委员,也仍然继续担任专门委员会主任委员或副主任委员,并未影响工作。彭冲同志也说,从法律规定和实际需要看,还是先产生专门委员会组成人员好。参加会议的其他同志也都认为,还是按照六届和七届的办法,在代表大会开始时产生专门委员会好。曹志同志提出要把讨论的意见向党组写个报告,由党组决定。结果在八届全国人大一次会议上,先通过了法律委员会和财经委员会组成人员名单,因为这两个委员会在会上要审议法律草案和预算。其他六个专门委员会组成人员名单是在会议后期才通过的。

九届全国人大一次会议之前,对专门委员会产生的时间问题又进行了研究。曹志传达领导同志意见,坚持不先产生专门委员会。他还请来一位副委员长支持他的意见。这位副委员长提出,可以考虑先设立临时的机构来代替专门委员会的工作,或者由上届的专门委员会来审议预算和法案。我说,这件事已争论多年了,本来我不想说话了,但涉及依法办事的问题,还是要说几句。宪法和全国人大组织法对设立专门委员会都有规定,怎么能成立法律规定以外的机构来代替专门委员会的工作呢? 上届专门委员会的成员到本届,有的连代表都不是,怎么能行使本届专门委员会的职权呢? 这是涉及依法办事的问题。主持会议的田纪云同志说,既然法律有规定,恐怕还是按法律办好。结果还是在大会开始时先产生财经委员会,负责审查预算、计划。由于这次大会没有法律案,未先产生法律委员会。除财经委员会外,其他八个专门委员会都是在会议后期才产生的。我认为这么做,还是有问题,在大会期间,代表团或代表依法联名提出的议案,谁来审议呢? 

英国议会选举制度改革何以“告吹”

文 / 本刊记者 王聪颖

不久前,英国就议会选举制度的改革,围绕是否将“简单多数制”改为“选择投票制”进行了全民公投。投票结果显示,只有42%的选民参加了此次公投,但仍有69%的票数反对改革议会选举制度,赞成保留现行的“简单多数”。

虽然,此次改革议会选举制度的计划“告吹”,但却是英国36年以来第一次举行全民公投。上一次全民公投是在1975年6月,当时英国选民投票支持该国继续作为欧洲共同体的成员国。因此,此次全民公投对英国政坛产生的影响与意义也不可小觑。

改革问题缘起

英国议会创建于13世纪,有“议会之母”之称。对此,一贯保守的英国人并没有裹足不前,而是不断对议会制度进行改革,使其日臻完善。

17世纪,英国通过《权利法案》确定了君主立宪制,由此议会成为英国权力中枢。除了19世纪英国议会史上三次重大的改革以外,议会制度还经历了多次调整和变动。而随着英国资产阶级力量的不断壮大,改革使议会上下院权力逐渐削弱,下院逐渐成为国家核心立法机构和各党派角逐的场所。同时,议会下院也成为了代议制民主的标志。而通常我们说的英国大选,指的就是英国议会下院议员的选举。

简单多数议会选举制度已经在英国沿用了两百多年。在“简单多数”的选举制度下,根据政党提名、社团和公民提名两种方式,650个选区分别选出若干名候选人,而每位选民从本选区数位候选人中挑出一名并进行投票,赢得选票最多的候选人,无论其获得的选票是否超过半数,都将获得这个选区的议员资格。同时,在议会中占多数议席的政党成为执政党,其领袖自动成为首相。

这种选举制的优点是简单易行,节约成本和时间,政府与议会、议员与选民有直接关联性,选举出来的政府也较为稳定、具有延续性。但这样的选举制度往往有利于多数党、大党,而对小党不利。因此,这一

制度直接导致了工党和保守党这两大主要政党长期把持英国政坛的局面。而随着英国国内一些小政党的不断壮大和发展,现行简单多数选举制度使得议会选举无法满足和体现下院应有的代表性,因此屡遭诟病。

以去年五月的英国大选为例,下院650个议席中,有近三分之二的议员在当选选区的得票数未过半;选举结果显示无一政党在议会获得绝对多数席位。卡梅伦领导的保守党获得议会下院650个议席中的307个,成为英国议会第一大党;工党获得258个席位;自民党仅获得57个席位,其他小党共获得28个席位。然而,仅有57个席位的自民党却成为保守党和工党全力争取与其联合组建政府的“关键”筹码。最终,自民党“一锤定音”,将联合执政的目标锁定于保守党,帮助保守党在大选中以微弱的优势取得政权。而此前,两党仍在政治理念上存有不少冲突,但在新一届议会大选中却丝毫没有影响两党将要联合执政的信心。

至此,“悬浮议会”再次出现,不禁使人们对选举结果的民主性和议员资格的代表性产生质疑。

改革如约启动

2011年5月5日,大选结果尘埃落定一年之际,英国正式启动了议会选举制度改革的全民公投,本次公投的焦点是是否将现行的议会选举制度从简单多数制变为选择投票制。而此番改革的挑头者正是当初在大选上“一锤定音”的关键角色——自民党。改变现行议会选举制度即以选择投票制替代简单多数制,成为自民党向保守党提出联合组阁的条件之一。

而所谓的选择投票制,就是选民可以在选票上按照自己的偏好对候选人进行排序,得票率超过50%的候选人当选该选区议员。但如果没有任何候选人取得半数以上选票,得票最少者的选票将被分配给其他候选人,直到有候选人得票超过半数。

英国一个关于研究投票制度改革的“独立委

议会”，在1998年发布的“詹金斯报告”中推荐的两种选举制度就提及了选择投票制。该独立委员会成立于1997年年底，旨在为稳定政府而推出一个既有广泛比例性、选民多选择性，又维持选区联系的选举制度，以取代不尽合理、不尽科学的简单多数制的选举方法。

随着全民公投启动时间的临近，联合政府内的主要两党对改革所秉持的态度也正式分野。一面是以副首相克莱格为首的自民党竭力主张改革。长期以来，自民党的支持者地理上较为分散，加之保守党与工党分别主导着英格兰、苏格兰和威尔士，使得自民党在选举竞争力上始终不敌两大党，受窘于“简单多数”。该党认为，现行简单多数投票制度并未真实反映某一政党所得票数与

它最终获得议席之间的关系，各政党所得票数与所得议席数不成比例。因此，自民党党魁克莱格认为改革现行议会选举制度非常必要，改革将使议会选举制度变成更公平、更好的制度；采取选择投票制将会使议员们对自己的工作更加负责。但更重要的是，自民党希望通过改革议会选举制度，增加在议会下院拥有的席位，进而增强并稳固其在英国政治格局中的地位与优势，为今后赢得议员选举、单独执政铺平道路。

另一面，作为简单多数选举制度的利益既得者，保守党被迫按照组阁前的承诺配合改革进行，但这似乎并不影响保守党大唱反调的决心与立场。保守党领袖、首相卡梅伦早在改革程序启动前在英国《每日邮报》中发文，呼吁民众反对选择投票制，同时称简单多数制是英国人经斗争和牺牲取得的成果，若遭推翻将造成“永久”伤害。

然而，作为英国三大党之一的工党，尽管其领袖爱德华·米利班德对改革表示支持，但工党党内分歧严重，赞成与反对的声音此起彼伏。

同时，从当前英国经济形势看，政府严厉削减开支，家庭财政疲弱不振，众多经济难题尚未解决……此时，改变投票制度可能带来的高投票成本，也是民众所不能接受的。公投前的民调就已显示出多数选民不看好此次改革。

由此不难看出，除了执政联盟的两党针锋相对以外，英国主要的三大党内部之间，党际之间，甚至民众之间都尚未统一认识，而没有形成社会共识的改革，



2010年5月18日，英国伦敦，英国议会下院举行大选后首次会议

不免将阻力重重。

改革计划告吹

公投结果最终显示，有近七成的选民反对修改现行简单多数议会选举制度。然而，在“反对”的声音中，也不乏有民众是“简单多数”的反对者，之所以对此次改革投反对票是因为他们认为改革力度不够，改革没有给选民真正的选择权，仅列出的选择投票制未能使他们对改革满意。

自民党原想通过改革选举制度，增加其在议会中的议席数量。但改革计划告吹，英国的执政联盟面临前所未有的尴尬。自民党不仅在全民公投中失利，而且在地方选举中也遭遇沉重打击。在野的工党于英格兰和威尔士地方选举中表现不俗，夺走原属于自民党的许多议会席位。保守党获得的地方议席总体没有太大变化。

而在苏格兰，以“苏格兰独立”为诉求的苏格兰民族党赢得议会多数议席，这也是该党第一次控制苏格兰议会。这一历史性的胜利将在五年内推动苏格兰举行独立公投。

改革议会选举制度是自民党与保守党联合组阁的基石之一，因此尽管两党在此问题上分道扬镳，但这一“不通过”的公投结果尚不会导致联合政府解体。因为去年两党达成的联合执政协议明确规定，除非下院有55%以上的议员同意解散议会重新选举，否则五年内不举行大选。☒

江苏油田

——中国南方陆上重要石油天然气生产基地



全国人大代表、江苏石油勘探局局长、江苏油田分公司总经理朱平



朱平同志深入基层检查指导工作

江苏油田隶属于中国石油化工集团，是以油气勘探开发为主，石油工程技术服务、石油炼制、盐卤盐硝生产、地质研究、技能开发、物流服务、物业管理等综合发展的大型国有企业。江苏油田组建于1975年4月，2000年1月，根据石油石化系统整体重组改制要求，江苏油田分设为江苏石油勘探局和江苏油田分公司，统称江苏油田，油田现有各类用工22500多人，总资产158.3亿元。油田主力产区分布在江苏、安徽两省的8个地区17个县76个乡镇，总部坐落于荣膺“联合国人居奖”的历史文化名城扬州，素有水乡油田、花园油田之美誉。

30多年来，江苏油田干部职工凝心聚力谋发展、众志成城铸辉煌，在地质条件异常复杂、素有“地质学家考场”之称的苏皖地区建成了我国南方陆上重要石油生产基地。截止2010年底，油田连续15年新增石油探明储量在千万吨以上，连续17年原油产量稳中有升，累计探明石油地质储量2.6亿吨，累计生产原油3460万吨。为国家能源安全和“稳定东部”石油战略实施做出了积极贡献。2010年，江苏油田年产原油171万吨，天然气5649万方，年实现收入140.96亿元，上缴利税35.88

亿元，实现税前利润15.69亿元，国有资产保值增值率124%，经济效益再创历史最好水平。

30多年来，江苏油田充分发挥技术、装备、人才、品牌等优势，不断加快“走出去”发展步伐，国内外市场呈现出以石油工程技术服务为主导，非烃类矿藏开发、生活后勤等业务多元并进的格局。物探、钻井、测录井、井下作业、油建等工程队伍先后在海南、新疆、内蒙等十多个省市从事多项业务，先后创出了一批重点工程、优质工程；油田先后有60多支队伍进入20多个国家和地区，形成了非洲、中东、中亚、南美洲四大国际市场，石油工程多项经济技术指标在同地区处于领先，受到了甲方的充分肯定。2010年，外部市场劳务收入达到25.95亿元。

30多年来，江苏油田坚持精细管理、内涵发展，大力实施“科技兴油”和“人才强企”战略，发扬“吃螃蟹”精神，在勘探上精查细找、开发上精雕细刻、经营上精打细算、管理上精益求精，形成了具有水乡油田特色的精细管理模式，被集团公司选树为上游企业精细管理样板；他们系统总结了复杂小断块地质找油理论，形成了一套具有江苏油田特色的复杂小断块油气田滚动勘探开发综合配套技术。油田先后获得国家级科技进步奖3项，省部级以上科技进步奖116项，取得国家专利128余项。油田着力构建聚才、选才、育才、用才工作机制，突出经营管理、专业技术、技能操作人员的素质能力提升和岗位实践，“三支队伍”建设得到切实加强。目前，油田教授级职称56人，高级职称1450人，29人跻身江苏省、中国石化学术技术带头人行列。油田博士后工作站建站6年来，累计进站17名博士，出站留用8人，取得了一批科研成果。油田还被6所高校确定为校企联合培养基地。

30多年来，江苏油田党建和思想政治工作卓有成效，两个文明建设协调发



采油作业认真细致、一丝不苟



科技进步加速油田发展



油田战地文化服务队走进基层一线

展，至2010年底，连续第23年荣获全国思想政治工作优秀企业、连续第22年荣获江苏省文明单位称号，连续第4次被评为江苏省先进基层党组织，并先后荣获全国厂务公开先进单位、全国五一劳动奖状、国家技能人才培育突出贡献奖、全国设备管理优秀单位、全国绿化模范单位、江苏省文明单位标兵、江苏省企业文化建设先进集体、中国石化集团纪检监察先进集体等荣誉称号。

在新的发展阶段，江苏油田将按照科学发展观的要求，切实履行国有企业的政治责任、经济责任和社会责任，全面加强精细管理和企业文化建设，积极以发展成就保障国家能源安全，以和谐稳定贡献社会惠泽职工，为实现中国石化跨越式发展和国家能源战略做出新的更大的贡献。



第十一届全国人大代表
安徽迎驾集团总裁
倪永培

安徽迎驾集团位于佛子岭水库风景区，依山傍水，风光旖旎。集团下辖白酒、饮料、彩印、塑胶、玻璃、旅游等20多个企业，占地面积100余万平方米，员工10000余人。集团建有“博士后科研工作站”，先后荣获“全国文明单位”、“全国五一劳动奖状”、“安徽省先进集体”等荣誉称号，连续12年位居六安市第一利税大户。

集团的核心企业——安徽迎驾贡酒有限公司，是中国白酒老字号企业和全国白酒行业重点骨干企业。公司依托大别山泉水，精选五粮在泥池老窖中长期发酵，生产出“迎驾”系列共100多种产品。主导产品有迎驾之星、百年迎驾、迎驾贡酒年份酒等。销售区域覆盖安徽、江苏、湖北、山东、江西、浙江、河南、河北、广东、北京、上海、天津等省市。迎驾贡酒先后荣获“国家地理标志产品”和“安徽名牌产品”等称号，“迎驾”商标为“中国驰名商标”和“中华老字号”。

“以酒为主，多元发展”是迎驾集团的发展方向。近年来，集团依托白酒主业发展彩印、塑胶、玻璃等配套产业和饮料、旅游等其他产业，成为全国知名的大型多元化企业集团。



中国·鞍山

现代化工业旅游城市

