

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12期

6月25日出版 总第288期

全国人大常委会机关刊物



老龄化疾至挑战 中国应对

ISSN 1671-542X



9 771671 542021



▲ 6月16日至19日，吴邦国委员长在新疆维吾尔自治区就中央新疆工作座谈会精神贯彻落实情况进行调研。这是和田县巴格其镇“双语”幼儿园，吴邦国欣赏维吾尔族小朋友用“双语”表演的精彩节目。摄影/庞兴雷



▲ 6月18日，吴邦国委员长在新疆昌吉州呼图壁县大丰镇的现代农业示范园玉米地详细了解滴灌技术应用等情况。摄影/庞兴雷



▲ 6月5日至18日，王兆国副委员长率团访问了乌克兰、爱尔兰、波兰三国。图为6月8日，王兆国副委员长在柏林会见爱尔兰总统麦卡利斯。摄影/熊思浩

▶ 6月17日，桑国卫副委员长在深圳会展中心参加第五届中国生物产业大会，并与参展商代表交谈。摄影/陈文



▲ 6月10日，路甬祥副委员长在“文化遗产日”主题活动现场观看非物质文化遗产项目表演。图/CFP

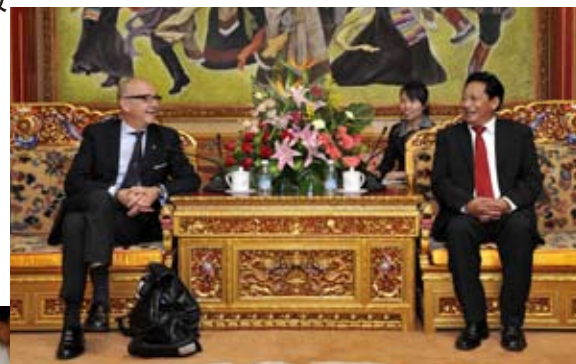


▲ 6月17日上午，严隽琪副委员长参加了寻找“最美乡村教师”公益活动启动仪式。摄影/郭俊锋



▲ “七·一”将至，各地红色旅游不断升温。图/CFP

▶ 6月18日下午，在西藏访问的意大利议会“中国之友”协会主席、参议员朱塞佩·梅纳尔迪在拉萨会见西藏自治区人大常委会副主任尼玛次仁时表示，西藏从达赖喇嘛统治的封建社会走到今天的文明社会，西藏社会发生了巨变。他希望成为西藏发展变化的见证人。摄影/李林



▲ 日前，正处于征求意见阶段的车船税法实施条例（征求意见稿）拟对纯电动汽车、燃料电池汽车和插电式混合动力汽车免征车船税。摄影/井韦



▲ 社会保险法将于7月1日起正式实施。摄影/刘君凤



▲ 6月10日，国务院法制办公布了精神卫生法草案，征求社会各界意见。摄影/胡伟鸣



警惕人口老龄化带来的“蝴蝶效应”

乍看之下,今年全国人大的老年人权益保障法执法检查,只是常规例行的监督工作,其实有着深刻背景。

近些年,中国以令人眼花缭乱的速度发展起来,也似乎一夜之间跨入了老龄社会,其后隐匿的一系列复杂的社会问题随之浮上水面,应对遭遇措手不及。

回溯到1999年,我们几乎一迈入老龄化社会就开始提速,是发展中国家速度最快的,“十二五”期间及后,将面临老龄化、高龄化、空巢综合症带来的巨大压力。中国社科院财政与贸易经济研究所去年发布的《中国财政政策报告2010/2011》透露,2011年以后的30年里,中国人口老龄化呈现加速发展态势;到2030年,65岁以上人口占比将超过日本,成为全球人口老龄化程度最高的国家;到2050年左右,将占总人口的三分之一,达到4.7亿,那时我国将进入深度老龄化阶段。

老龄化影响之深刻在于,它不仅是老年人口问题,还牵连到经济领域、社会层面,对人类生活方方面面都会产生重大后果和效应,关系到国计民生和改革、发展、稳定大局。由于每个人都会迈入老年,所以处理不当,影响的是整个的社会情绪,因此它是重要国情,是实施“十二五”规划纲要的重大课题,说它是重大的政治问题也不为过。有了这个高度,本次执法检查意义重大而深远。现行的老年人权益保障法制定于1996年,在执法检查之后,还有望迎来颁布15年后的首次修订。

先前看过一个电视片,记录了日本退休后老人通过专门为他们成立的再就业中介机构重新找到工作的情况。那些老人凭借丰富经验和熟练技术,以高出薪水数倍的努力和热情回归社会,创造了财富。但更为重要的——我认为是确立了社会对老人的认同,使他们重新看到了自己的价值。另一方面,帮助健康老人由被抚养人口转变成经济活动人口,也可减轻社会抚养的负担。

还有的国家,申请者以义工或志愿者身份在养老院工作,积累工时,老后可免费入住养老院,接受新一茬义工或志愿者的照顾和服务,形成了一个循环往复的机制。

其实,破解养老困局的办法很多,有时我们并不缺乏制度政策,缺的是好的点子,是实施者的睿智。

中国有善待老人的悠久历史,百善孝为先,人之行莫大于孝等被代代尊为做人基准,千古咏诵。现在,需社会担起更多责任,不要让重病、失能或半失能的老人连晚年安度都成为奢求,那样的话,将是对我们快速发展的莫大讽刺,也将是社会的耻辱。所幸,国家已意识到问题症结,未来的法律制定、管理模式都将向老龄化社会的现实倾斜,构建出社会预期管理体系,编织具有中国特色的养老保障制度。

应对老龄化挑战已刻不容缓,除了立法建制出政策,还要配制好各个阶层老人适用的药方,拿出解决难题的时间表。反之,由此引发的“蝴蝶效应”,并非耸人听闻。

徐燕

主办单位 全国人大常委会办公厅
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2011 年第 12 期
6 月 25 日出版
总第 288 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 刘 磊

总 编 室 010-63098140
编 辑 部 010-83084071
010-63097425
010-83084429
010-83084312 (传真)
邮箱: zgrdzz@npc.gov.cn
事业发展部 010-83084070 (广告)
010-83083036 (发行)
010-63093787 (发行、传真)
邮箱: zgrdfx@npc.gov.cn (发行)
记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)
办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)
地 址 北京市西交民巷 23 号
邮 编 100805
国 际 刊 号 ISSN1671-542X
国 内 刊 号 CN11-3442/D
印 刷 北京华联印刷有限公司
定 价 6.00 元
广告经营许可证 京西工商广字第 0188 号

目录 Contents

01 总编絮语

01 警惕人口老龄化带来的“蝴蝶效应”

08 特 稿

08 坚持党的领导, 推进中国特色社会主义法律体系
不断走向完善



14 报 道

本期策划 14 老龄化疾至挑战中国应对
17 老龄事业发展重在制度建设
——访全国人大内司委副主任委员张学忠
19 编织老龄社会的制度之网
21 如何安放你的晚年
24 一件重点督办建议的形成

25 言 论

专 论 25 判断法律体系形成的主要标志
——话说中国特色社会主义法律体系的形成 (二)
主任笔谈 33 在新的历史起点上推进法治湖北建设
35 推动代表工作再上新台阶

31 地 方

湖 北 31 武汉校园安全立法: 细节之变折射立法理念



6月16日,在北京援建的新疆和田市棚户区改造工地现场,吴邦国委员长与维吾尔族建筑工人买买吐合提亲切交谈。摄影/庞兴雷

37 人物

“新中国立法人物”寻访

- 37 雷洁琼：法学家的港澳情
代表风采 39 周家贵的“小农水”情结

42 泛读

- 往事 42 坚持和发挥思想政治优势是中国共产党的显著特征
——纪念中国共产党成立90周年
45 人大议事程序的规范化建设
——全国人大常委会原副委员长王汉斌访谈录(中)
48 心中的歌儿献给党
看世界 49 澳大利亚议会完善委员会议事功能的相关情况
随笔 51 重温党旗下的誓言

52 说说心中那个斜

综合

看点 04 动作 05 新语录 05

- 观点 06 食品安全：法律作底线，道德是上线
06 清理公路收费，信息公开最关键
07 警惕突发事件应对中的泛技术论
07 善待人大代表职务

各地动态 54



图/CFP

吴邦国会见蒙古国总理巴特包勒德

6月15日,吴邦国委员长在北京人民大会堂会见了蒙古国总理巴特包勒德。

吴邦国说,蒙古国是最早同新中国建交的国家之一。在双方共同努力下,中蒙关系经受住了国际风云变幻的考验,不断得到巩固和发展。两国高层交往频繁,政治互信不断加深,经贸合作日益深化,人文交流十分活跃,在国际和地区事务中也保持着良好沟通与协调。吴邦国表示,中方高度重视中蒙关系,愿同蒙方一道,大力深化各领域交流与合作,不断提升和丰富两国关系,更好地造福两国和两国人民。

吴邦国指出,中蒙地理相邻,经济优势互补,进一步加强经贸合作具有得天独厚的条件。希望双方结合各自国家发展战略,积极推动一批带动性强的重大项目合作,特别是在矿能开发、基础设施建设、农牧业技术交流等领域的合作,促进共同发展。

吴邦国指出,近年来,中国全国人大与蒙古国家大呼拉尔保持密切往来,合作成效显著。希望双方保持合作传统,密切议会领导人、各专门委员会和友好小组之间的合作,加强治国理政、民主法制等方面的经验交流,为国家关系发展增添新内容,注入新活力。

巴特包勒德说,与中国发展睦邻友好、互利合作的关系是蒙古国外交政策的首要方针之一。近年来,蒙中在各领域务实合作,尤其是经贸合作有了很大发展。蒙方感谢中国长期以来对蒙经济社会发展提供的宝贵支持,愿与中方保持高层往来,进一步深化在经贸、矿业、教育、科技、基础设施建设以及人文等领域交流,愿与中国全国人大加强定期协商,促进两国关系全面发展。★

王兆国与波兰众议长举行会谈

6月15日,王兆国副委员长在华沙与波兰众议院议长格热戈日·谢蒂纳举行了会谈。

王兆国说,中波建交61年来,两国关系保持平稳发展。近年来,双方确立了中波友好合作伙伴关系,两国关系步入新的发展时期。中方重视发展对波关系,视波兰为中国在欧洲的重要合作伙伴。中波合作潜力很大,前景广阔。中方愿与波方一道,保持高层交往,增进政治互信,扩大经贸务实合作,加强人文交流,密切人员友好往来,推动中波友好合作伙伴关系不断迈上新台阶。

王兆国说,议会交往与合作是国家关系的重要组成部分。长期以来,中国全国人大与波兰议会保持着良好的合作关系。中国全国人大愿与波兰议会共同努力,加强双方各个层次的友好往来,交流立法监督、治国理政等方面的经验,为中波两国友好合作伙伴关系的发展注入新的活力。

谢蒂纳说,波中双方的交流往来,有助于增进两国间的相互了解、加深两国人民间的友谊。当前,两国、两国议会间的交流往来越来越积极。波兰总统、总理、议会都希望进一步加强双方在各个领域的友好合作。波兰议会愿加强与中国全国人大在各个层次的交流合作,促进两国友好合作伙伴关系向新的高度发展。★

十一届全国人大常委会第二十一次会议将于6月27日至30日举行

十一届全国人大常委会第二十一次会议将于6月27日至30日在京举行。会议将继续审议个人所得税法修正案草案、行政强制法草案,首次审议职业病防治法修正案草案、兵役法修正案草案。

本次会议还将审议国务院关于提请审议批准《中华人民共和国和阿尔及利亚民主人民共和国关于民事和商事司法协助的条约》的议案;审议国务院关于2010年中央决算的报告,审查和批准2010年中央决算;审议国务院关于2010年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告;审议国务院关于消防工作情况的报告。

此次常委会会议还将审议全国人

大常委会执法检查组关于检查食品安全法实施情况的报告;审议全国人大常委会法制工作委员会关于立法后评估试点工作情况的报告;审议吴邦国委员长访问纳米比亚、安哥拉、南非和马尔代夫四国情况的书面报告;审议全国人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告;审议有关任免案等。★

全国人大开展军民融合促进法立法调研

6月15日,全国人大财经委调研组在四川省绵阳市开展军民融合促进法立法专题调研。

调研组指出,制定军民融合促进法,用法律的形式明确国家实施军民融合式发展的战略规划等,对于促进我国武器装备研制的发展有着重大意义,是军民融合产业健康持续发展的一个根本保障。

调研组强调,要不断完善军民统筹协调机制,健全促进军民融合的政策、法规体系,为富国与强军两大战略目标深度融合提供法律支撑;要进一步拓展军民融合的深度和广度,确保经济建设与国防建设协调发展;要加强军民优势互补,利用先进理念推进军民融合;军工企业要通过上市、兼并等多种融资方式,以科学发展、信息主导、以人为本和改革创新的理念带动优势产业,为军民融合进一步发展注入强劲动力。★

全国人大常委会“原汁原味”公布公众对个税法修正案草案意见

全国人大常委会法制工作委员会于15日通过中国人大网公布了自今年4月25日16时至5月31日24时期间,社会公众对个人所得税法修正案草案的意见,“原汁原味”地向公众梳理呈现了来自82707位网民的237684条意见、181封群众来信、11位专家和16位公众的意见。★

国务院要求地方政府将地质灾害防治纳入绩效考核

国务院日前下发关于加强地质灾害防治工作的决定,要求地方各级人民政府要把地质灾害防治工作纳入政府绩效考核,考核结果作为领导班子和领导干部综合考核评价的重要内容。

国务院要求,各地要切实加强组织领导。地方各级人民政府要把地质灾害防治工作列入重要议事日程,纳入政府绩效考核,考核结果作为领导班子和领导干部综合考核评价的重要内容。地质灾害易发区要把地质灾害防治作为市、县、乡级政府分管领导及主管部门负责人任职等谈话的重要内容,督促检查防灾责任落实情况。对在地质灾害防范和处置中玩忽职守,致使工作不到位,造成重大人员伤亡和财产损失的,要依法依规严肃追究行政领导和相关责任人的责任。✘

最高人民法院:对破坏广播电视设施等刑事案件明确定罪量刑标准

日前,最高人民法院公布司法解释,对破坏广播电视设施等刑事案件的具体应用作出规定。

解释采用列举加概括的方式,明确了破坏广播电视设施行为的种类,具体包括:拆卸、毁坏设备,剪割缆线,删除、修改、增加广播电视设备系统中存储、处理、传输的数据和应用程序,非法占用频率等。✘

审计署发布汶川地震灾后恢复重建跟踪审计结果

6月17日,审计署在其官方网站上发布了《汶川地震灾后恢复重建跟踪审计结果(第4号)》,公布了对1404个灾后恢复重建项目跟踪审计及审计调查结果。

报告显示,汶川地震灾后恢复重建进展总体较好。在跟踪审计和调查的1404个项目1130亿元规划总投资中,审计发现有36个项目、16个施工单位和11个监理单位不同程度地存在管理不合规的问题。✘



好的食品不是监管出来的,不是检查出来的,是企业生产出来的。

全国人大教科文卫委副主任委员任茂东在吉林省进行食品安全法执法检查时强调,要进一步从思想上强化食品生产加工企业是第一责任人的意识。



以最严厉的措施确保食品安全。

全国人大代表、陕西省省长赵正永就食品生产、销售、食用等环节的安全问题进行专题调研时表示,要采取最严厉的措施实行市场监管,尽一切努力做好食品安全工作。



善待民办教育。

全国人大常委会委员朱永新随民进中央调研组在江西省调研民办教育问题时说,不能借着“整顿”、“规范”的名义,让民办教育退出历史舞台——目前,已经在一些地区看到了这样的危险信号。



建立“教育特区”,以区域突破带动教育改革全局。

全国人大代表周洪宇在“教育与中国未来”论坛上指出,培育出一批区域教育突破的典型,承担起历史使命和责任,成为全国教育领域实现科学发展的示范区和排头兵。



中国培养诺奖得主,不缺苗子缺“土壤”。

全国人大代表、中国工程院院士钟南山说,教育要让孩子多问为什么,多独立思考,练好思维基本功,而这恰恰是中国的教育所缺乏的。



不融入内地的发展,就是自我边缘化。

全国人大代表、澳门特别行政区行政委员会委员梁维特就珠三角区域合作问题表示,区域合作是潮流,是必然发生的情况,澳门可在区域合作中发挥独特作用,新形势下的区域合作更广泛,粤澳合作从来没有像现在这么具体过。

食品安全：法律作底线，道德是上线

文/致远

日前，台湾52岁的食品检验员杨女士，在对一公司含益生菌的产品做例行检测时无目的的多此了一举，而就是这次意外，使得她发现了超标数百倍，不该出现在食品中的致癌物塑化剂。由此食品黑幕不断被揭开，不断有名誉昭彰的公司被卷入，最终形成一场令台湾人民谈之色变的食品安全风暴。这样的事情，恍如3年前人人喊打的三聚氰胺奶粉事件，本不应该掺入奶粉中的化学品居然能冠冕堂皇地出现在一个中国最大奶粉制造商、奶粉产销量连续15年全中国第一的奶粉大厂的婴幼儿奶粉中。

塑化剂与三聚氰胺本来风马牛不相及，但由于牵动的是百姓的饮食，一下子变得家喻户晓，从80岁到8岁无人不知。但透过这些事件，还是可以发现，无论是大陆的食品安全法还是台湾的食品卫生管理法，对于保障食品安全来说都有法可依。这不由得我们要追问，食品安全的板子到底该打到谁身上？

从法律的角度看，中国对食品安全的重视程度不但不亚于任何一个国家，甚至可以说一些检测标准还要高于国际的通用标准。从1995年颁布食品卫生法，到2009年颁布实施食品安全法；从全国人大常委会3年之内两次对食品安全法进行执法检查，再到对食品安全违法行为给予最大震慑的高层声音……应该说，从法律的层面，只要执法部门尽心尽力地维护老百姓的食品安

全，我们可以放心大胆的吃与喝，着实不应该为了这些而因噎废食。但有时食品安全的问题却往往事与愿违。梳理“塑化剂”事件的脉络，我们会发现它与“三聚氰胺”事件有着何其相似之处，二者都属于添加了不可添加在食品中的化学物质，而这种物质又

不在相关食品检测项目之列。它们能够替代其他物质掺进食品中，使常规检测项目达标，不外乎添加成本低，便于不法商家牟取暴利。

最终导致每一次食品安全问题出现后，有人将矛头指向政府监管的缺失，但实事求是地讲，现有的法律、法规可以说是无微不至了。面对食品安全危机，毫无疑问，我们必须要对食品市场和食品监管来次根本性的整顿，严惩黑心商人，重责监管不力者。

但众所周知，法律是底线，道德才是上线。正如台湾大学政治学系教授石之瑜所说，塑化剂事件不是单一事件，而是整体无人性的冰山一角。再往深了说，人无德而国家危。如果没有基本的道德底线，任何人做事只求损人利己，甚至损人不利己，那么这个社会就没有道德可言，国家在国际社会亦无立足之地。

一再发生的食品安全事件恐怕绝不仅仅是简单的作奸犯科，而是整个行业的德行问题，进而折射出当前社会的思想教育出了事。如果要杜绝这类事件的发生，还是要从学有所教入手，用道德涵养整个社会，让每一人知道，追求利益的底线是不能超越道德的底线。✘

清理公路收费，信息公开最关键

文/李非

经社会各界多年呼吁，公路收费整治迎来了政府部门实质性举动。

6月14日，国家发改委、交通运输部、财政部、监察部、国务院纠风办联合召开的全国收费公路专项清理工作电视电话会宣布，自6月20日起，将在全国范围内开展为期一年的收费公路专项清理工作，切实解决公路违规设站、超期收费、收费标准偏高等人民群众反映的突出问题。

事实上，公路作为最基本的公共基础设施，应是政府管理部门为社会运转提供的公共产品，何来收费之理？

为满足公路建设需求，20世纪80年代中期开始，在有限的国家财力投资下，政府部门普遍推行“贷款修路、收费还贷”政策，引入多方面投资主体，有银行也有社会资本，大大地缓解了公路建设所需巨大资金的压力。不可否认，公路的迅猛发展，直接改善了我国交通落后的现状，同时有力地促进了经济社会的发展。如今，公路已是我国覆盖面最广、纵深度最高、公益性最强的交通运输方式。目前，还承担着全社会75.5%的货运量。

由于公路建设资金多为借贷之故，为偿还贷款，公路上增设了收费站。然而，公路收费偿还贷款制度延至今日，收费公路规模过大、收费站点过多、收费标准过高、收费期限违规延长等问题已日益突出。据悉，在全世界收费公路14万公里中，其中10万公里在中国，占70%。而且，从我国各地公路的收费实际情况来看，违规收费、乱收费现象比比皆是。

正是这些违规违法的公路收费问题，已严重影响和波及我国物流业的发展，甚至推高物价上涨。

2011年中国物流发展报告会上传出信息，我国高速公路收费标准过高，各种过路过桥费已高达运输企业成本的三分之一。如果再加上罚款，公路运输这一块儿的费用能占到企业成本的五成以上。这些增加的物流成本即不合理的公路收费，都将反应到日常消费中，成为抬高物价的隐形因素，最终由广大消费者埋单。对此，社会公众能不有意见？

因此，公路收费中存在这些弊端，实有必要早早肃清。

此次，国家多个部门联合清理公路收费，显然是一个顺应民意、利民的举措。但是，为期一年的专项行动能否彻底解决违规违法的公路收费？之所以有这样的疑问，是因为公路收费每年聚集大量资金，是地方财政一大来源，捆绑了多个利益集团，清理难度和阻力肯定会很大。

杜绝公路不合理收费，从根本上讲，强有力的专项清理固然是必不可少，但关键还是要建立公路建设和运行信息公开

的机制,让公众知道每条公路建设投资和借款情况,了解收费中有多少比例是用于还贷?多少用于维护?收费年限几何?

倘若能做到信息公开,在无形中将引入公众广泛参与监督。一旦公众广泛参与监督,即可有效阻断公路不合理收费,还可降低政府专项清理和监管成本。✘

警惕突发事件应对中的泛技术论

文/刘可韵

矛盾的普遍性原理告诉我们:矛盾无处不在,矛盾无时不有。这也就是说,我们社会本身就是一个矛盾的综合体,它时时刻刻存在着矛盾的运动。正因为如此,任何社会都不可能完全排除有些矛盾失去控制演变成社会突发事件。要想避免突发事件进一步升级影响到社会的稳定,正确解读社会突发事件这种矛盾运动形态背后所蕴含的讯息十分重要。

纵观许多已经发生过的社会突发事件,我们发现:这些失去了平衡演变成社会突发事件的矛盾运动往往是人们利益博弈的一种激烈形式,它向社会发出的是某一种具体利益格局需要调整的明确信号。

既然社会突发事件往往体现的是激烈的利益博弈,那么政府要想从根本上解决社会突发事件维护社会和谐就得从协调矛盾各方的利益入手。根据我们以往的经验,社会突发事件只是影响社会稳定的导火索,这根导火索最终会不会着火关键还是在于应对社会突发事件的政府。而政府在协调利益的过程中坚持客观公正的立场就是防止点燃这根导火索的根本。

然而,近来许多人在讨论如何应对社会突发事件时,却有忽略这个根本的倾向。他们大谈特谈应对社会突发事件时的一些具体技巧。如,突发事件发生后多长时间是应对的黄金时间,舆论传导中的蝴蝶效应,以及如何使用“桥梁法”回答记者提问,等等。这些都是技术方面的东西。

不错,如果拥有这些知识和技巧,它

会让我们应对突发事件时显得更加从容完美,甚至增强应对的效果,但是,在应对社会突发事件的过程中,这些技巧的缺失并不是我们目前存在的主要问题。我们存在的主要问题是,坚持客观公正立场这个根本原则,在一些地方官员那里很难严格落实到应对突发事件的具体行动中去。我们经常听说一些地方官员用“封、捂、堵、压、瞒”五字诀应对社会突发事件,这未必是因为这些地方官员不懂什么“第一时间”、“蝴蝶效应”、“桥梁法”等理论和技巧,而是背后有着复杂的利益牵扯和羁绊,是利益立场让这些理论和技巧束之高阁了,甚至还会影响到政府以后应对突发事件的公信力,这才是问题的根本所在。

不敢面对社会突发事件应对中存在的主要问题,忽略保持客观公正立场这个根本原则,而大谈特谈那些技术层面的东西,其实质是逃避根本矛盾,是舍本求末的形式主义。它看起来很热闹,但事实上只是纸上谈兵、隔靴搔痒,它只会耽搁我们理顺利益关系,化解社会冲突,而于社会稳定、和谐无补。✘

善待人大代表职务

文/敏林

5月26日,湖北省鄂州市人大代表朱某因醉驾肇事被刑拘,在人大代表中属全国首例。应该说,醉驾肇事不算啥新鲜事,但须引起重视的是,朱某在面对警察执法时,拒绝配合检查,声称“我是人大代表”,舆论为之哗然。这让人不能不去探讨和关注一个人大代表所应具备的道德素质和职务水准的深层次问题。

何谓代表之德?就是人大代表所遵循、践行的准则、规范。实质是一种以民主法治为己任、国家和人民利益至上的政治品格。人大代表的道德素质要高于普通百姓,应具有良好的个人私德和人格操守。反映在行使代表职权上,要志存高远、肩负使命、胸怀全局、心系人

民、履职报国。体现在审视国家机关工作上,为肯定成绩,实事求是,不虚美;指出问题,有一说一,不隐恶;跟踪督促,一抓到底,不含糊,一切以宪法和法律以及人民是否高兴、满意、答应为标准。

所谓代表之才?就是做称职的人大代表所应具备的才干。反映民意,体现民愿,集中民智,必须具备相应能力,尤其是表达能力非常重要。表达能力分为口头、文字两种。人大代表的口头表达能力要强,以便正确表情达意,又好又快表达人民群众的诉求。同时,文字表达能力也要跟进,按照“信、达、雅”的要求,提出的书面议案、建议,最起码能做到信,也就是文通字顺、简明扼要;而撰写专题调研报告,则要求达,乃至雅,即言之有物,依之有据,层次分明,深入浅出,文采斐然,以讲明事实、摆明道理、表明观点为归宿。

代表之学,指人大代表应学有所长、学有专长,在此基础上,由专向博,由博返约。老话说,无学不可以广才,无学不可以养德,无学不可以增识。代表要把学习作为履职有为的必修课,在做到术业有专攻的前提下,尽可能深化专业知识,拓展知识面,完善知识结构,提升知识层次,最大限度地增加知识储备,以好学深思、履职到位为取向。

而代表之识,则指人大代表要具有发现问题的见识、分析问题的器识、解决问题的胆识。发现问题,要细。既要看到已存在的问题,还要见微知著查找潜在矛盾。分析问题,要全。既要分析问题存在的程度,注重现实,又要挖掘问题成因,着眼根本。解决问题,要巧。人大代表不直接处理问题,但不等于不解决问题。解决问题要讲究技巧和方法,既要敢于履职,又要善于履职,以实现、维护和发展好人民群众的根本利益为出发点和落脚点。

以“德、才、学、识”来考察,“我是人大代表”才够分量、才能服人。否则,陷于轻飘,徒留遗憾。朱某就是一个很好的例子。✘



坚持党的领导， 推进中国特色社会主义 法律体系不断走向完善

文 / 李适时

改革开放30多年来，在中国共产党领导下，经过各方面坚持不懈的努力，截至目前，已制定宪法和现行有效法律239件、行政法规690多件、地方性法规8600多件，法律部门已经齐全，各部门中主要的、基本的法律已经齐备，与法律相配套的大部分法规已经制定出来，从广义上

说，还有更多数量的规章也在社会生活中发挥重要的规范作用。与此同时，十一届全国人大以来，组织开展了对法律、行政法规、地方性法规的全面清理，集中修改、废止了一批与经济社会发展不相适应的法律法规，基本上解决了法律体系内部不适应、不一致、不协调等问题，实现了法律

体系内部的科学和谐统一。一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、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、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



摄影/JC·陈伟

特稿

们党成为执政党,是历史的必然、人民的选择。中国特色社会主义法律体系的形成,是党领导人民加强社会主义民主、健全社会主义法制、建设中国特色社会主义的必然产物,是一条规律。

(一)形成中国特色社会主义法律体系,是党的历史使命发生重大变化的客观要求。

我们党对自己历史使命的认识,是一个不断发展深化的过程。新中国的建立,标志着我们党将从领导人民闹革命的革命党,转变成成为领导人民搞建设的执政党。1954年宪法的颁布实施,为党的领导方式和执政方式的转变提供了法律基础。1956年社会主义改造的基本完成和社会主义制度的初步建立,是党领导国家和社会事务的新起点,党的八大对此进行了初步探索。遗憾的是,八大提出的转变党的领导方式和执政方式的主张,没有一以贯之地得到贯彻。特别是,“无产阶级专政下继续革命理论”的提出,直接导致了“文化大革命”的混乱局面,使党、国家和人民遭到严重挫折和损失,国民经济被推向崩溃的边缘。1978年党的十一届三中全会拨乱反正,纠正了“左”的错误,实现了历史性的伟大转折,确立了“一个中心、两个基本点”的基本路线,由此开创了改革开放的历史新时期。我们党开始了从革命党向执政党真正转变的伟大历程,先后提出了建立社会主义市场经济、建设社会主义法治国家等重大战略方针,对党的历史使命和地位的认识不断深化。江泽民同志在党的十六大报告中深刻指出,中国共产党历经革命、建设和改革的长期奋斗,发生了两大变化:一是已经从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党,成为领导人民掌握全国政权并长期执政的党;二是已经从受到外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党,成为对外开放和发展社会主义市场经济条件下领导国家建设的党。法律是以国家意志的形式所体现的最广大人民的根本利益,是党的

主张和人民意志的统一。改革开放以来,国际国内形势发生的深刻变化,社会主义市场经济发展带来的社会经济成分、社会组织形式和社会利益结构的多样化,国家与社会、政府与市场关系的深刻调整,客观上要求执政党坚持依法办事,领导和支持人民当家作主,善于通过国家机器、运用法律手段管理国家和社会,管理经济和文化事业,维护和实现人民群众的根本利益。适应这一要求,胡锦涛同志提出,要把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来,不断改革和完善党的领导方式和执政方式,坚持依法执政,领导立法,带头守法,保证执法,不断推进国家经济、政治、文化、社会生活的法制化、规范化,以法治的理念、法治的体制、法治的程序保证党领导人民有效治理国家。可以说,形成中国特色社会主义法律体系,抓紧解决有法可依的问题,是党的历史使命发生重大变化的必然要求,也是增强党的执政能力、坚持依法执政的前提和基础。

(二)形成中国特色社会主义法律体系,是党的执政理念不断发展完善的重要标志。

形成中国特色社会主义法律体系,是我们党对执政规律认识与把握的重大成果。我们党准确把握时代特征、党的根本任务和执政条件,在逐步发展和深化执政理念的同时,不断发展和深化对建设法律体系必要性与重要性的认识。党的十一届三中全会强调,要集中力量制定各种必要的法律,做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。党的十二大通过的新党章第一次明确规定“党必须在宪法和法律的范围内活动”。党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制的目标,党的十四届三中全会相应地提出,“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。”党的十五大从建设中国特色社会主义民主政治的高度,明确提出依法治国、建

体系已经形成,国家经济、政治、社会、文化生活等各方面已总体上做到有法可依。

中国特色社会主义法律体系的形成,是党的执政理念不断成熟、执政能力不断增强的集中体现

中国共产党即将迎来90华诞。我

设社会主义法治国家,并相应地提出了到2010年形成中国特色社会主义法律体系的新时期立法工作总目标。党的十六大提出了“依法执政”这一重大战略思想。党的十六届四中全会通过《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,在党的历史上第一次把“科学执政、民主执政、依法执政”作为一个有机整体明确提出来,将“领导制定和实施宪法和法律”作为党的执政能力的重要内容,指出“依法执政是新的历史条件下党执政的一个基本方式”。党的十七大强调要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平,保证党领导人民有效治理国家。总之,我们党适应经济社会发展对社会主义民主法制建设的客观要求,适时做出重大战略抉择,从提出“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”,到“党在宪法和法律范围内活动”,到“党领导人民依法治国”,再到“依法执政”,标志着我们党执政理念的深刻变化和重大发展。因此,明确提出并形成中国特色社会主义法律体系,是我们党的执政理念不断发展深化的重要标志。

(三)形成中国特色社会主义法律体系,是坚持依法执政、巩固党的执政地位、实现国家长治久安的重要条件。

从根本上说,执政党的任务就是治国理政,实现党的主张。党要总揽全局,通过总结实践经验,集中群众智慧,制定方针政策,解决国家工作中全局性、长远性、根本性的问题,而法律是实践证明是正确的、成熟的方针政策的制度化、定型化,正是解决现实生活中全局性、长远性、根本性问题的。因此,我们党的执政地位决定,党必须领导人民制定宪法和法律,并领导人民遵守、执行宪法和法律,党自己也必须也在宪法和法律的范围内活动。中国特色社会主义法律体系的形成,从总体上解决了有法可依的问题,为党领导人民全面实施依法

治国基本方略、加快建设社会主义法治国家提供了前提条件,是我们党加强执政能力建设、坚持依法执政、推进中国特色社会主义事业取得的重大历史性成就。中国特色社会主义法律体系,立足于我国国情和实际,确立了人民代表大会制度这一根本政治制度,确立了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,确立了民族区域自治制度和基层群众自治制度,确立了其他各项民主政治制度,为党领导广大人民群众当家作主,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家和社会事务,管理经济和文化事业,保证国家各项工作依法进行,提供了可靠的法制保障。中国特色社会主义法律体系的形成,有利于加强党的执政能力建设,保证党执政兴国,保证国家统一、民族团结、经济发展、社会进步和长治久安;有利于继续深化行政体制改革,加快转变政府职能,全面推进依法行政,努力建设法治政府;有利于积极推进司法体制改革,充分发挥司法制度和司法机关的作用,实现司法公正,提高司法效率,维护社会公平正义;有利于保障国家经济、政治、文化、社会生活的正常秩序,保持社会稳定,全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家。因此,中国特色社会主义法律体系的形成,是坚持依法执政、巩固党的执政地位、实现国家长治久安的重要条件。

中国共产党的坚强领导,几代中央领导集体对历史经验教训的深刻总结,从中国国情出发推进社会主义民主法制建设的正确决策,为形成这个法律体系提供了政治保证。实践证明,只有在中国共产党的领导下,坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,贯彻实施依法治国基本方略,法律体系的形成才不会偏离正确的政治方向,才不会脱离中国自己的国情和现阶段发展实际,才能保证最广大人民的根本利益得到实现。

推进中国特色社会主义法律体系不断走向完善

形成中国特色社会主义法律体系成就辉煌,完善中国特色社会主义法律体系任重道远。在新的历史起点上完善中国特色社会主义法律体系,是一项更为长期、更为艰巨的任务。立法工作只能加强不能削弱。

(一)完善法律体系面临的新形势新任务

今年是“十二五”的开局之年,我国已经进入改革发展和全面建设小康社会的关键时期。实践证明,经济要持续、健康增长,不出现大起大落;社会要保持稳定、和谐,不出现大的动荡,离不开法制保障。尤其是实现科学发展,加快转变经济发展方式,加强社会管理与创新,进一步保障和改善民生,更迫切需要法律制度予以推动和引导。利益主体多元化、利益格局复杂化的客观现实对科学立法、民主立法的要求愈来愈高,通过立法调整社会利益关系的难度愈来愈大。从国内来看,城乡之间、地区之间发展不平衡尚未从根本上改观,收入分配差距有继续拉大趋势,社会矛盾纠纷凸显。从国际上看,经济全球化趋势不断加强,西方国家从政治、经济、文化、军事等诸多方面对我进行打压、遏制、渗透的态势加剧,敌对势力西化、分化中国的政治图谋升级。所有这些,迫切需要我们采取包括法律手段在内的多种策略进行应对。

适应推动科学发展、加强社会管理与创新、全面落实依法治国基本方略的新的形势和要求,当前和今后一个时期,立法工作面临的主要任务,是根据我国经济、政治、文化、社会各方面发展的需要,不断完善法律体系,同时积极保障和促进宪法和法律的有效实施。具体说,立法工作的内容将会逐渐发生变化:将从注重制定与修改并重,逐步转向更加注重法律的修改完善;将从注重经济领域立法,逐步转向更加注重社会领域立法和其他领域立法的

均衡发展；将从注重创制新的法律规范，逐步转向更加注重保障和促进法律规范的有效实施。通过这些调整，使我们的法律体系体例更加科学、结构更加严谨、内部更加协调、规范更加全面。

（二）树立适应新形势新任务的立法理念

在新的起点上完善中国特色社会主义法律体系，必须坚持党对立法工作的领导，坚持以中国特色社会主义理论体系为指导，坚持从国情和实际出发，坚持维护以宪法为统帅的社会主义法制统一。具体工作中，要积极创新思维，树立适应新形势新任务的立法理念。

一是以人为本的立法理念。以人为本理念在立法上的体现就是立法为民。“人比天高，法比天大”，要常怀敬畏之心，始终尊重人民的主体地位，始终维护法律的权威。立法工作要坚持“问法于民”，从民意中汲取立法的动力和营养，切实把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为立法工作的出发点和落脚点，保障和改善民生，维护社会公平正义。2010年全国人大常委会审议通过的社会保险法是建立覆盖城乡居民的社会保障体系的重要法律，规定了职工基本养老保险、城镇居民养老保险和新型农村居民养老保险之间的衔接，以及基本养老保险的转移接续制度等重要制度，对坚持以人为本，保障和改善民生，促进和谐社会建设意义重大。刚刚实施的刑法修正案（八）将恶意欠薪入罪，直接针对和震慑近几年来一些用人单位恶意拖欠劳动者工资侵犯劳动者合法权益的违法行为，充分彰显了法律的民生关怀。

二是与时俱进的立法理念。要立足我国经济社会发展的实际，通过法律修改、立法解释、法律编纂等多种方式，及时对现行法律规范进行补充完善。要遵循法律体系和立法工作自身规律，妥善处理法律规范的稳定性与变动性、现实性与前瞻性、原则性和可操作性的关系，使我们的法律既适应改革开放和社

会主义现代化建设客观要求，又顺应世界法律发展趋势。比如，1953年制定的选举法，对农村和城市每一代表所代表的人口数作了不同的规定。全国人大代表的选举，各省按每80万人选代表1人，直辖市和人口在50万以上的省辖市按每10万人选代表1人。这样规定，符合我国的国体和当时的实际情况，是完全必要的。经1979年、1995年两次修改，农村与城市每一代表所代表的人口数比例，统一改为四比一。2009年启动的选举法修改工作中，我们认真学习领会党的十七大关于逐步实行城乡同比选举人大代表的重要精神，深入调研，反复测算，向中央郑重提出了一步到位实行城乡按相同人口比例选举人大代表的建议方案。主要考虑是，改革开放以来，我国经济社会快速发展，城镇化快速推进，城市人口比例上升，农村教育文化事业迅速发展，农村人口的文化素质有了很大提高，党领导的人民民主专政的阶级基础和群众基础不断巩固和扩大，一步到位实行城乡按相同人口比例选举人大代表，已具备客观条件，对内对外政治上有利。2010年3月，十一届全国人大三次会议高票通过了选举法修正案。这充分体现了与时俱进的精神，有利于更好地调动全体人民的积极性和创造性，统筹城乡发展，促进社会和谐。

三是质量第一的立法理念。要积极探索立法规律，完善立法工作机制。通过立法前论证、立法中调研、立法后评估等方式，反映客观规律，解决实际问题。要使法律规范互相衔接，协调配套，能够得到有效实施。确定立法项目，要以解决问题为导向，使法律内容更具现实针对性；在法律规范设计上，要力求明确、具体，增强法律的可操作性；在立法模式和体例上，不求大而全，需要几条就规定几条，重在管用，重在实施。比如，车船税法的制定涉及广大消费者的切身利益，社会方方面面都很关注。去年10月，车船税法草案全文公布后，

在社会上引起积极反响，短短一个月收到各方面意见近10万条，我们进行认真梳理分析，并及时向社会作出反馈。考虑到我国乘用车保有量的87%左右都是中小排量且主要由广大工薪阶层使用的实际情况，经深入分析研究测算，并根据大多数人的意见，对法律草案作了重要修改，将中小排量汽车的税额幅度适当降低或者保持不变，其中，1.0升（含）以下的，为60元至360元不变；将1.0升以上至1.6升（含）的税额幅度由草案规定的360元至660元降至300元至540元；将1.6升以上至2.0升（含）的税额幅度由草案规定的660元至960元降至360元至660元；对2.0升以上至4.0升（含）大排量汽车的税额幅度相应作适当调高，这样既减轻了广大群众的税负，又有利于引导汽车合理消费、促进节能减排。

四是重在引导的立法理念。法律规范同时具有规范、保障、惩罚、引导等多方面功能。面临新形势新情况，要综合发挥法律规范的各种功能，特别是，为了推动深化改革、扩大开放，促进经济结构战略性调整，鼓励科技进步和自主创新，建设“两型”社会，保障和改善民生，以及创新社会管理机制，更要强调发挥法律制度的引导功能，使法律成为经济可持续发展、社会全面进步的助推器。比如，近年来全国人大常委会先后制定或修改了循环经济法、可再生能源法、节能法等法律，从法律上为加快推动经济发展方式转变积极提供引导。又比如，刚刚实施的刑法修正案（八）将醉酒驾车、飙车等严重危害群众利益的行为规定为犯罪，产生了广泛的社会影响，既进一步强化了对民生的保护，又对公民的交通安全意识进行了有效引导。

（三）完善法律体系的工作措施

中国特色社会主义法律体系形成后，今后立法工作将根据我国经济社会发展的实际情况和客观需要，以提高立法质量为中心，不断完善这个法律体系，为法律有效实施提供更为坚实有力

的制度保障。

一是,更好地做好现行法律的修改完善以及新法律的制定工作。法律体系的形成,意味着我国国家和社会生活各个方面主要的、基本的法律都已经有了,今后立法工作的重心是根据实践不断发展变化提出的新要求,对现行法律进行修改完善。对与改革发展要求不适应、不协调的法律,要按照立法规划和立法工作计划,及时予以修改,使法律更好地适应改革开放和社会主义现代化建设的需要。同时,适应新形势新任务的要求,做好新法的制定工作。尤其是要紧紧围绕着力保障和改善民生,加强社会领域立法工作,不断完善劳动就业、社会保险、社会救助、社会福利以及教育医疗、公共安全等方面的法律制度。还应着重做好财税立法工作,充分发挥财税制度对于推动经济发展方式转变、合理调整收入分配关系的重要调控作用。

二是,采取各种措施维护社会主义法制统一,为法律有效实施提供制度保障。要统筹谋划,在制定新法同时,要研究考虑与新出台法律不一致、不协调的其他法律或者其他法律中有关条款的修改、废止,力争做到立、改、废同步进行。不能同步进行的,在法律特别是重要法律出台之后,也要及时进行修改、废止。加强规范性文件的备案审查工作,及时发现并纠正法规、司法解释等规范性文件中与宪法、法律相抵触的问题。继续做好立法后评估工作,为制定、修改或废止有关法律法规提供依据。要探索开展立法前论证,在充分论证的基础上合理安排立法项目,以突出立法重点,集中立法资源,保证立法质量。法律的配套法规要与法律草案同步起草,在法律通过后及时出台;个别不能及时出台的也要跟踪督促,确保及早出台。加强立法解释工作,对法律规定需要进一步明确具体含义,或者法律制定后出现新情况需要明确适用法律依据的,及时作出立法解释,赋予法律条文更加准

确、更具针对性的内涵,发挥立法解释对于保障法律有效实施的重要作用。在具备条件的领域,适时研究开展法律编纂工作,将法律系统化,以更加适应新情况、新变化。

三是,深入推进科学立法、民主立法,不断提高立法质量。完善法律体系,提高立法质量始终是重中之重。实施科学立法、民主立法,是提高立法质量的重要途径。要在科学立法、民主立法方面下更大气力。尊重人大代表主体地位,充分发挥人大代表在立法中的作用。不断探索完善立法座谈会、论证会、听证会、公布法律法规草案以及公民旁听常委会会议的做法和制度,建立健全立法过程中的意见表达机制以及对公众意见的反馈机制。加强立法调研,深入基层、深入群众、深入实际,着力提高公众参与立法的成效,使立法更加集中民智、汇聚民意、体现民情,更加符合客观实际。

自觉学法守法用法,保障和促进法律制度有效实施

建设社会主义法治国家是长期而艰巨的历史任务。从历史原因来看,中国有几千年封建专制的传统,正如邓小平同志所说:“旧中国留给我们的,封建专制传统比较多,民主法制传统很少。解放以后,我们也没有自觉地、系统地建立保障人民民主权力的各项制度,法制很不完备,也很不受重视,特权现象有时受到限制、批评和打击,有时又重新滋长。”因此,在我国这样一个有着深厚封建专制传统、人治思想根深蒂固、经济文化发展又不平衡的国家实施依法治国,需要付出更加艰辛的努力。我们应当增强信心,一步一个脚印地为全面落实依法治国基本方略而不懈努力。

“徒法不足以自行。”法律体系形成之后,有法必依、执法必严、违法必究的问题显得更为突出、更加紧迫,这也是广大人民群众普遍关注、各方面反映强烈的问题。要在继续加强立法工作的同

时,采取积极有效措施,切实保障宪法和法律的有效实施。毛泽东同志曾经深刻地指出,政治路线确定之后,干部就是决定的因素。依法治国、依法执政,领导干部是关键。各级领导干部是我们党依法执政、依法实施对国家和社会事务领导的中坚力量,其学法守法用法的能力和水平,直接决定着我们党依法执政理念的落实程度,直接关系到建设法治国家的进程,直接影响到广大人民群众的切身利益。适应这一要求,各级领导干部要高度重视以下三个方面。

一要勤于学法。我们国家历来讲究读书修身、从政立德。在中华优秀传统文化中,读书、修身、立德,不仅是立身之本,更是从政之基。我们党历来重视学习,是一个勤于学习、善于学习的马克思主义政党。因此,读书学习是领导干部加强党性修养、坚定理想信念、提升精神境界的一个重要途径,是领导干部胜任领导工作的必然要求,也是推动学习型政党、学习型社会建设的需要。中央对此提出了明确要求,并作出了一系列部署。在我们党强调依法执政、我们国家正在走向法治的大背景下,法律应当成为各级领导干部学习的一个重点。前不久,胡锦涛同志专门就弘扬社会主义法治精神发表了重要讲话,中央还批转了形成中国特色社会主义法律体系的报告和开展法制宣传教育的第六个五年规划。各级领导干部要做学法的表率,熟练掌握依法行使职权必备的法律知识,牢固树立社会主义法治理念。各级领导干部只有勤于学法,才能提高宪法意识和法治观念,并转化为守法的自觉和用法的能力;只有勤于学法,才能掌握必要的法律知识,并运用到实际工作中去。要不断强化法律学习,督促党员干部认真学习和准确掌握宪法和法律规定,努力提高领导干部队伍的法律素质和依法决策、依法办事、依法管理的能力,逐步实现注重依靠行政手段管理向注重运用法律手段管理的转变。要通过学法,让依法办事成为各级领导干部

和国家机关工作人员的广泛共识和行为规范,让“言必合法、行必守法”成为各级领导干部的自觉行动。

二要严于律己。《论语》中有句话说得好,“其身正,不令而行;其身不正,虽令不从。”各级领导干部严于律己,做守法的楷模,本身就是最好的普法,必将有力地带动广大群众学法守法,在全社会形成崇尚法律、遵守法律、维护法律的良好风尚。实际上,只要各级领导干部真正做到在法定权限范围内,遵循法定程序,履行法定职责,严格依法办事,老百姓是服气的,也是拥护的。只有这样,才能在全社会形成良好的法治氛围。法律既是用来治理社会的,也是用来规范权力的,但有一些领导干部往往习惯于用法律来管别人,不习惯于用法律来管自己,把法律简单化为治民不治官。守法不光要靠各级领导干部的自觉,还要加强对权力行使的有效监督。要大力推行依法行使权力,确保各级国家机关和国家工作人员严格依照法律规定的权限和程序行使权力,防止权力滥用。还要加强人大监督、部门内部监督和社会监督,使权力在阳光下运行。吴邦国委员长在十一届全国人大常委会第二十次会议上的讲话中特别提到,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。还有的甚至以权谋私、徇私枉法,严重损害人民群众切身利益,在社会上产生了很坏的影响。要促进各级领导干部自觉守法,严格依法办事,保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。

三要善于用法。加强党的执政能力建设和先进性建设,完成我们党提出的全面建设小康社会的战略任务,迫切需要建设一支懂法、守法、善于运用法律、严格依法办事的高素质领导干部队伍。从国际上看,随着改革开放



新选举法体现了与时俱进的精神,有利于更好地调动全体人民的积极性和创造性,统筹城乡发展,促进社会和谐。图为村民投票选举人大代表

的深入推进,我国国际交往与合作规模不断扩大,参与国际事务领域日益广泛,我国同世界的关系正在发生深刻的历史性变化,既面临积极参与规则制定、力争把握话语主导权的重大挑战,又面临根据规则广泛发展与他国经济、政治和文化关系,并根据规则切实维护自身利益的双重任务。从国内来看,一些深层次的矛盾和问题仍有待解决,经济社会发展还存在着许多不确定因素。妥善解决我国改革发展中的各种矛盾和问题,实现经济社会又好又快发展,不仅需要通过经济的、行政的手段,更需要通过法律的手段。领导干部只有不断增强依法办事能力,才能更加自觉地运用法律手段调控经济,加强社会管理,做好服务,有效应对各种复杂局面的挑战。特别是当前,我国正处于社会转型期,发展的重要战略机遇期,社会矛盾凸显,改革也进入了深水区,影响社会和谐的不稳定因素增多。与此同时,人民群众对保障自身权益的要求越来越高,对社会公平正义的呼声越来越高,对民主法制建设的期待越来越高。这些都要求各级领导干部把经济发展、社会管理和保护公民权利有机结合起

来,善于运用法律解决现实生活中的实际问题,善于引导广大人民群众依法按程序表达利益诉求、解决矛盾纠纷,在法律规则的平台维护自身的合法权益。为适应这一客观要求,要按照中央方针,把学法、守法、用法作为重要的用人标准,贯穿到培养、识别和任用干部的各个环节。各级领导干部要严格依照法定权限和程序行使权力、履行职责,着力提高依法办事的能力和水平,依法处理各种问题,做到严格、规范、公正、文明执法,保证法律得到正确实施,在法治轨道上推动国家各项工作。

随着中国特色社会主义法律体系形成,我们即将迎来中国共产党建党90周年。我们为在党的领导下社会主义民主法制建设取得的伟大成就而倍感自豪!我们要在以胡锦涛同志为总书记的党中央坚强领导下,按照全面建设小康社会、推进中国特色社会主义伟大事业的要求,奋发进取、扎实工作,为不断完善中国特色社会主义法律体系、全面落实依法治国基本方略、加快建设社会主义法治国家做出新的贡献! ★

(作者系全国人大常委会法制工作委员会主任)



老龄化疾至挑战中国应对

文 / 本刊记者 张维炜

近期,当西方欧美等国政府正为金融危机造成的养老金大幅缩水而一筹莫展之时,中国也在为一组数据的出台而陷入担忧。

据最新预测显示,我国老年人口比例在2024年将超过20%,这意味着到那时,几乎每四个人中就有一位是60岁以上的老年人。

在经历了经济高速发展奇迹后,加速袭来的老龄化浪潮正成为“十二五”期间中国面临的一大严峻挑战。

为了配合国家制定实施应对人口老

龄化战略和政策体系,全国人大常委会启动了老年人权益保障法执法检查,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,与之密切结合的还有法律的修改工作。

对此,多位业内专家向本刊记者表示,面对来势汹汹的老龄化浪潮,我国在养老保障及公共资源分配等社会管理和政策体系的构建上仍较为滞后。在整个社会适应变化的转型时期,最高国家权力机关的监督,将有助于推动人口老龄化应对策略走向制度化和体系化,并进而而在法律层面上达成共识。

老龄化浪潮快速袭来

据最新公布的第六次全国人口普查结果显示,我国60岁及以上人口突破1.77亿人,占人口总量的13.26%,与2000年第五次全国人口普查相比上升了2.93个百分点。其中65岁及以上人口接近1.2亿人,占8.87%,与2000年相比,比重上升1.91个百分点。

“其实,中国早在1999年就已进入老龄社会。”南开大学经济学院人口与发展研究所教授、博士生导师原新在接受本刊记者采访时表示,国际上通常把65岁及以上人口占总人口7%以上或60岁以上人群占总人口数的10%,作为衡量一国或地区是否进入老龄社会的标准。1999年,我国60岁以上老年人占总人口数比例达到10%,已经迈入老龄社会。

根据我国历次生育变动,全国人大教科文卫委员会委员、国务院参事马力认为,我国目前属于轻度快速人口老龄化阶段,2010年后,随着20世纪50年代第一次出生高峰人口步入60岁行列,中国将进入加速人口老龄化阶段。她对本刊记者说,随着上世纪60年代、80年代第二次、第三次出生高峰人口步入60岁,中国将逐渐进入重度老龄化社会。

不仅如此,人口老龄化加快的速度也十分惊人。据最新预测显示,我国60周岁以上的老年人口将在2014年突破2亿,2034年突破4亿,2054年前后达到

峰值4.72亿,同时老年人口的比例也将在2042年超过30%的重度人口老龄化警戒线。

“以这样的速度来看,如果说一些发达国家是‘慢步’进入老龄化,我国可以称得上是‘跑步’进入老龄化。”原新不禁感慨道,人口老龄化水平从10%提高到30%,我国仅用了40多年的时间,而英国、法国和美国等西方工业化国家则用了100年左右,甚至更长的时间。除日本外,这个速度在人口大国发展史上可谓前所未有。

现在全球许多国家,如欧洲、日本也面临着人口老龄化的困扰,但相比之下,中国面临的难题更大。原新对本刊记者说,同样是老龄人口从2亿增加到4亿,几乎所有的发达国家都已处在经济实力强、养老保障制度健全的社会高度发展阶段。而我国虽同样处于老龄化加速期,但经济距离全民富裕的目标却还有不小的差距。所以应对人口老龄化的经济实力十分有限,而且制度建设明显滞后人口老龄化。

因此,在这种复杂、艰巨的情形下,如何发展老龄事业、保障老年人权益,是我国经济社会发展需迫切解决的问题。

社会管理亟待升级

我们在总结中国过去30多年创造经济增长“奇迹”的原因时,“人口红利”的作用不容低估。

“新中国60年以来的发展,尤其是改革开放30年来的经济社会巨大发展,是在年轻型和成年型的人口类型基础之上,以劳动力资源的递增为前提,处在少年儿童人口抚养负担快速下降,老年人口抚养负担缓慢上升的人口年龄结构的‘黄金’时期(人口红利期)。”原新表示,劳动力供给丰富成为这一时期经济社会跨越式发展的巨大比较优势。

但是,随着人口老龄化加剧,长期以来支撑经济增长的“人口红利”正在逐步减少。“预期未来的人口变动将以劳动年龄人口数量递减和老年人口规模迅

速扩大为主要特征,将直接影响经济社会发展。”原新说。事实上,从近年来我国劳动力成本不断增加,出现的结构性短缺上已传递出这样的信号。

中国人口老龄化所带来的“人口红利”递减问题虽紧迫,却绝非唯一的影响。年初,老龄化程度最高的上海市已经开始为养老金的不敷出感到“头痛”。每年社保亏空超百亿新闻的曝出,触动了人们敏感的神经,也敲响了应对人口老龄化的警钟。

其实,上海的社保亏空仅是冰山一角,放眼全国范围,空巢、高龄、失能老人数量不断增加;社会养老服务发展严重滞后,机构养老亟待规范;养老设施落后,缺乏统一标准;专业人才匮乏;老龄工作管理体制机制不顺畅……面对快速发展的老龄化,我国的社会保障应对显然有些措手不及。

“人口老龄化的影响是深刻的,它会对人类生活的所有方面产生重大的后果和效应。”原新对本刊记者解释称,在经济领域,人口老龄化将对经济增长、储蓄、投资与消费、劳动力市场、老年保障、税收及代际资源配置产生冲击;在社会层面,人口老龄化必然影响医疗卫生、健康保健和长期照料服务、家庭结构及其成员关系、生活安排、住房与迁移等。

改革开放以来,我国以市场经济为目标模式的经济体制改革促进了经济的迅速增长。但是,面对急速加剧的人口老龄化,无论是养老、医疗,还是长期照料服务和公共资源分配等社会管理和政策体系,还处在“未备先老”状态。原新认为,一旦这些问题解决不好,将会危及经济发展和社会稳定。

“在经济发展水平相对落后的情况下,人口结构迅速转变导致人口老龄化潜伏着危机。”为此,原新强调,国家应及早在经济、社会制度安排上做好准备。

老龄社会呼唤全民应对

中国人讲究老来得福,意味着一个人辛苦了半辈子,希望在晚年的时候儿



5月25日至27日,由全国人大常委会副委员长严隽琪(左二)带队的执法检查组,在安徽进行老年人权益保障法执法检查(图片由全国人大常委会办公厅秘书局监督处提供)

孙满堂,衣食无忧,颐养天年。对于尊崇“百行孝为先”的中国家庭来说,家里老人的安康幸福与否事关整个家庭的和谐与稳定。

对此有专家称,放到整个社会层面来讲,任何人都老,大家对于自己的老龄生活有意无意地都会形成一个期望值。因此,养老问题始终是老龄社会无法回避的一个重要问题,一旦没有解决好,影响的将是整个社会的情绪。

老年人问题关系到“国计民生和国家长治久安”,面对老龄社会逼近所带来的种种显性和隐形危机,马力委员在接受本刊记者采访时表示,“应对老龄社会不单是老年人口问题,而是全社会需共同面对的问题。”在当前经济、社会转型和人口迅速老龄化的条件下,只有在全社会建立起公平、合理、有效的代际积累转移制度和应对机制,才能化解危机,才能在老年人口规模达到顶峰时,从容应对,变隐患为动力、挑战为机遇,保持社会的健康可持续发展。

2011年3月,全国老龄委在全体会议上提出,“十二五”期间,我国人口老龄化、高龄化、空巢化将进一步加速。要

立足当前,着眼长远,着力推进老龄事业“六个体系”建设,即老龄战略对策体系、老龄服务体系、老年经济供养体系、老年健康支持体系、老年宜居环境体系和老龄工作体系。

“经济发展的任何阶段都应有与之相适应的社会福利制度。”谈到上述诸多方面的体系构建,原新向本刊记者表示,完善的老年社会福利体系对缓解老龄社会引发的社会矛盾、稳定社会秩序、促进社会和谐发展,具有不可替代的作用。

同时,原新认为,社会福利制度也是国家运用立法手段实现社会财富再分配以缩小社会贫富差距的重要途径。“只有就贫困、福利、财富来源等一系列问题达成法律层面上的共识,社会福利措施的制订及其执行才会进展得更加得力。”

1996年,我国就颁布了老年人权益保障法,至今已实施了15年。随着我国经济社会的发展、人口老龄化的加剧以及家庭结构的变化,老年人权益保障出现了许多新情况新问题,这部法律的修改已提上日程。

据了解,此次全国人大常委会执法检查过程中,执法检查组专门召开座谈会,听取法律实施部门和专家学者对老

年人权益保障法修改的意见。

全国人大内司委内务室主任于建伟根据调查研究结果向本刊记者表示,老年人权益保障法的修改重点应该放在以下几个方面:一是要进一步完善老年人社会保障的有关规定,把养老保险、老年医疗、老年救助等方面一些成熟的做法和经验写到法律中。二是要增加老年人社会照料方面的内容,以应对家庭结构变化带来的家庭养老功能弱化问题,促进养老服务机构建设,发展社区养老服务。三是要增加社会优待方面的内容,把近些年国家和地方出台的一系列成熟的优待老年人的政策措施上升为法律,比如在医疗、廉租房、文体设施、公园、公交等方面对老人的优待。

此外,和谐的老龄社会建设离不开老年人的参与。“老年人处于人生经验最丰富的时期,无论是对社会还是家庭来说,都是一座宝库。”原新对本刊记者说,他们不仅脑力上不输给年轻人,而且在经验上以及节俭、克己、奋斗、集体观念、组织意识方面比年轻人更胜一筹。“因此,在目前绝大多数老年人平均寿命和教育水平不断提高的情况下,社会应当为老年人建立弹性工作制度,为他们发挥余热创造条件。”原新说。

“应创造条件,让健康的老年人在经验型、技能型、知识型行业充分发挥作用。”马力赞同原新的观点,在她看来,随着人类平均寿命、教育水平不断提高,代际差异逐步缩小,健康老年人由被抚养人口转变成经济活动人口,将减轻抚养负担,提高消费能力,创造“二次人口红利”期,为社会发展提供不竭动力。

目前,我国尚处于人口老龄化加速发展的初期,但老龄化态势会快速升级,愈演愈烈。“我们有必要从现在做起,建立必要的制度和措施,积极准备,也许到老龄化高潮时期还能够应对,否则将为时晚矣。”采访最后,多位专家纷纷向本刊记者强调,应对老龄问题,事不宜迟,只有早作准备,才能把握主动。■

老龄事业发展重在制度建设

——访全国人大内司委副主任委员张学忠

文 / 本刊记者 张维炜

今年5月份启动的老年人权益保障法执法检查已接近尾声,在两个月的时间里,全国人大常委会执法检查组兵分七路,深入沪、皖、闽、鲁、滇、陕、新等地进行实地检查。另外,据了解,与此相结合,老年人权益保障法的修改工作也正有条不紊地向前推进。

在“十二五”规划开局之年,我国人口老龄化不断“加速”的大背景下,这次执法检查的意义何在?重点有哪些?我国老年人权益保障法的修改思路是什么?带着这些问题,本刊记者专访了全国人大内司委副主任委员张学忠。

记者:近些年来,有关中国人口老龄化的议题一直不绝于耳,引起了社会的广泛关注,您如何看待这个问题?此外,这次启动老年人权益保障法执法检查的初衷是什么?

张学忠:当前,我国正处在全面建设小康社会的关键时期,既面临难得的发展机遇,也面对诸多重大挑战,人口老龄化就是我们面临的严峻挑战之一。

按照国际通行标准,我国早在1999年就迈入老龄社会行列。与发达国家相比,我国人口老龄化呈现出人口基数大,发展速度快,未富先老,空巢老人、高龄老人、失能半失能老人大量增加的突出特点,也愈发反映出我国老龄化问题的复杂性和艰巨性。在这种情况下,如何发展老龄事业、保障老年人权益,是我国经济社会发展面临的一个重大课题,也是近年来人大代表和社会各界普遍关注的

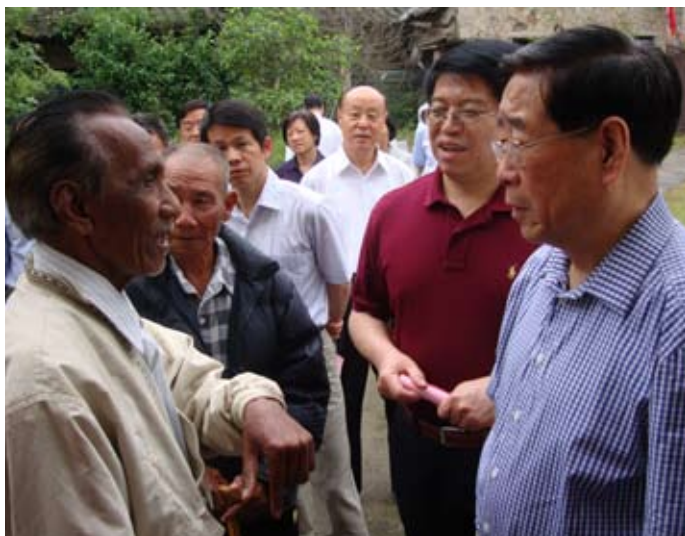
一个重要民生问题。

胡锦涛总书记在关于全面做好我国人口工作的讲话中指出:要制定实施应对人口老龄化战略和政策体系,培育壮大老龄事业和产业,建立健全以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系,发扬敬老、养老、助老的良好社会风气。中央把切实应对人口老龄化问题提高到战略

的高度。为了更好地促进老年人权益保障法以及中央相关政策措施的贯彻落实,全国人大常委会决定今年开展老年人权益保障法执法检查。通过监督检查,督促有关方面进一步重视老龄工作,发展完善老年社会保障体系和老龄服务体系,加强老龄工作体制机制建设,进一步营造敬老、养老、助老的良好社会氛围。这对于更好地贯彻落实科学发展观,坚持以人为本,保障老年人合法权益,维护社会和谐稳定,具有重要意义。

记者:老年人权益保障涉及养老保险、养老服务等多方面,请问这次检查的重点有哪些?

张学忠:老年人权益保障法规定:“保障老年人合法权益是全社会的共同责任。”老龄工作涉及方方面面,执法检查必须突出重点,增强监督工作的针对性和实效性。全国人大内务司法委员会



张学忠副主任委员(右一)在福建与老人交谈(图片由全国人大常委会办公厅秘书局监督处提供)

在调查研究的基础上,确定了此次执法检查的四个重点。

一是城乡养老保险、老年医疗和贫困老年人救助情况。在养老保险方面要关注集体企业、乡镇企业、破产合并企业职工的养老保险情况,灵活就业人员的养老保险情况,企业年金制度建立情况,城镇居民养老保险情况,新型农村养老保险实施情况,机关事业单位养老保险制度改革情况。在老年医疗方面,着重是基本医疗保险、新型农村合作医疗实施情况以及老年疾病、重大疾病医保报销情况等。贫困老年人救助主要是老年人享受低保、“五保”等情况。

二是居家养老服务和机构养老工作开展情况。党的十七届五中全会明确提出:养老服务要“注重发挥家庭和社区功能,优先发展社会养老服务,培育和壮大老龄服务事业和产业”。我国现行的养老模式基本上是,以家庭养老为基础、社

区服务为依托、机构养老为补充。随着经济社会的发展、人口老龄化的加剧以及家庭养老功能的弱化,如何引导社会力量积极参与,实行公办与民办、家庭与社会有机结合,大力发展社会化养老服务,为老年人特别是空巢、高龄、失能老年人提供优质服务,是一个亟待研究解决的重大课题,并在检查中予以重点关注。

三是老龄工作体制机制建设及运行情况。老龄工作是一项巨大的社会系统工程,涉及面广,参与的机构多,仅全国老龄委成员单位就近30个。如何进一步完善老龄工作体制机制,加强组织协调,更好地整合资源,形成合力,是做好老龄工作必须研究解决的问题。

四是老年人参与社会发展情况。老年群体是一个巨大的人力资源。老年人权益保障法设专章规定了老年人参与社会发展问题。随着老年群体的不断扩大、寿命的不断延长、整体素质的不断提高,这一问题显得越来越重要。要按照法律规定,鼓励和支持老年人开展传授科学知识、教育青少年、提供咨询服务、参与科技开发应用、办公益事业、参与社会管理和社区服务等活动,积极为老年人参与社会发展创造条件。

在执法检查过程中,我们力求围绕上述重点问题,深入调查研究,了解真实情况,抓住那些带有普遍性的经过努力可以解决的突出问题,研究提出意见,促使有关方面着力加以解决,增强执法检查工作的实效性。

记者:请您就执法检查了解到的情况,谈谈我国老龄事业发展情况,及目前面临的难点。

张学忠:执法检查中,我们看到,多年来,我国的老龄事业得到了长足发展,取得了很大成绩。老年社会保障体系不断完善,老龄服务水平不断提高,老年人基本权益得到维护,精神文化生活日益丰富,社会各界对老龄事业更加关注,社会力量参与养老服务的热情不断高涨,积极应对老龄化逐步成为社会共识。从整体上

看,各地实施老年人权益保障法的情况是好的,有效地保障了广大老年人的权益。

但当前我国老龄事业发展依然处于初期。随着老龄化加速和经济转轨、社会转型、利益格局调整,老龄工作面临诸多困难,法律的实施还存在不少问题。

首先,对人口老龄化严峻形势和老龄工作重要性认识不足。检查中我们了解到,有的地方,未把老龄工作作为整个事业的有机整体进行通盘谋划;社会的尊老、敬老、助老意识还不够强,对老龄事业参与热情不够高。由于重视不够,一些经济条件较好的地方对老龄事业的财政投入明显不足,落后于其经济发展水平。

其次,养老社会保障覆盖面不全、水平低。由于工作起步晚和制度设计的不足等,仍有相当多的人群未被养老社会保障所覆盖,保障水平较低。

第三,传统的家庭养老功能趋弱,农村养老基础更薄。第一代独生子女的父母已逐步进入老年期,家庭结构出现了高龄化、小型化趋势,一对夫妻需要赡养4至6个,甚至更多的老人;年轻人异地工作,父母与子女异地(或国)分居,空巢老人越来越多;高龄、失能老人增多,靠子女养老的传统家庭养老模式已难以满足老人的养老需要,特别是精神慰藉。尤其是农村的养老,基本上还处于以土地保障为基础的家庭养老的传统模式。农村社会保障制度起步不久,新农保覆盖面小,医疗问题突出,许多基本公共服务特别是养老服务设施普遍还是空白。因此,农村社会化养老的基础薄弱,已成为当前老龄工作的难点。

第四,社会养老服务发展严重滞后,机构养老亟待规范。一方面,由于家庭养老功能弱化,养老社会服务的需求迅速增加,另一方面,社会养老服务发展滞后,难以满足庞大老年人群的需求,养老社会服务的需求与供给矛盾突出。

最后,老龄工作资源不共享,管理体制机制不顺畅。机关事业单位老龄工作和社会老龄工作由不同的部门负责,相互之

间衔接不够,资源不共享,没有形成合力。

记者:我们了解到,为老年人权益保障法的修改工作提供充分准备,也是此次执法检查的目的之一。请问从地方反馈的意见看,法律修改将集中在哪些方面?

张学忠:我国1996年制定的老年人权益保障法,颁布实施已有15年,对于保障亿万老年人合法权益,发展老龄事业,弘扬中华民族敬老、养老、助老的传统美德,发挥了重要作用。但是,随着经济社会的发展和老龄化进程的加快,这部法律需要根据新形势新情况进行必要的修改。十一届全国人大常委会已将老年人权益保障法的修改列入立法规划中的一类项目。内司委正在组织力量研究起草修订草案。这次执法检查与老年人权益保障法的修改工作密切结合起来,通过检查,了解法律实施情况和法律本身需要修改完善的地方。各小组在赴地方检查过程中,有的召开了专题座谈会;有的请有关方面提供书面材料,听取对该法修改的意见,为该法的修改做准备。

在这次执法检查中,地方提出了许多完善法律的意见。建议从以下几个方面来修改老年人权益保障法:一是积极应对老龄化,强化政府在发展老龄事业,特别是在建立养老社会保障和服务体系方面的责任,包括加大财政投入、建设基本公共服务特别是社区居家养老服务设施等。二是理顺老龄工作体制机制,明确老龄工作机构的法律地位。三是在完善家庭赡养责任的同时,加强老年社会保障和社会服务建设,特别是要保障“三无”、失能等困难老年人的生活。鉴于社会照料、服务日益重要,可将其有关内容单独设章,包括完善和规范居家养老服务、机构养老等。四是,完善老年人优待体系,维护老年人合法权益不受侵犯。同时,加快制定社会救助法、慈善事业法等法律,修改有关法规规章,完善社会保障法律制度。☒

编织老龄社会的制度之网

文 / 本刊记者 谢素芳



5月10日至16日,由全国人大内司委主任委员黄镇东带领的老年人权益保障法执法检查组,赴陕西进行执法检查。图为在西安,黄镇东主任委员(前左一)与老人交谈

中国现有老年人口1.78亿,占总人口13.26%,未来还会增加并将在2057年达到峰值,占到总人口的34.5%!

在这些数据面前,可以说保障老年人的合法权益,不仅是遵守宪法和老年人权益保障法中的条文,也是解决一个社会问题的必要。“老龄问题涉及政治、经济、文化和社会生活等诸多领域,是关系国计民生和国家长治久安的一个重大社会问题。”就如中央在2000年作出关于加强老龄工作决定时提出,“采取措施,加强老龄工作,是一项重要而紧迫的战略任务。”

党和国家把老龄工作放到举足轻重的地位加以重视。1999年成立由来自党、政、军、群28个部门为成员单位的全国老龄工作委员会,形成了齐抓共管的“大老龄”工作格局,并逐步确立了“党

政主导、社会参与、全民关怀”的老龄工作方针,把“老有所养、老有所医、老有所教、老有所为、老有所学、老有所乐”作为国家发展的目标之一。

目前,我国制定了包括老年人权益保障法等有关法律、行政法规、地方性法规和有关政策在内的一系列老龄法律、法规和政策。中央政府先后颁布实施了三个老龄工作发展纲要或者规划。

目前,《中国老龄事业发展“十二五”规划(草案)》已经

全国老龄工作委员会第十三次会议通过,正报国务院审批。这些法律法规、政策措施编织出了具有中国特色的养老保障制度。

“养老保障本质上是老年人的自我保障,即老年人以其在劳动年龄阶段为家庭和社会的发展所付出的劳动为投资通过代际交换获得。”首都经济贸易大学社会保障研究中心副主任朱俊生教授在接受本刊记者采访时表示,老年人实现自我保障的方式和水平取决于国家养老保障制度的健全程度,而中国的养老保障制度就在党、政府、社会、个人的关切下不断建立健全,保障每位中国公民能够安度晚年。

保障生活

“吃饭”和“看病”是养老的基本问题。为保障老年人的基本生活需求,在年

老退出劳动岗位后能够有稳定可靠的生活来源,我国很早以前就开始建立基本养老保险制度。该制度遵循的原则是“社会统筹和个人账户相结合”,即养老金由政府和个人一起支付。

随着国家社会保障工作的推进,特别是2010年社会保险法的出台,为我国建立基本养老保险体系提供了法律依据和保障,更是推动基本养老保险范围迅速扩大,不断实现全覆盖。社会保险法根据我国城乡经济社会各方面还存在差异的实际,对城乡基本养老保险有不同的制度设计。

城镇职工基本养老保险起步最早,经过几十年的努力,越来越多的城镇职工参加社会养老保险,解决了他们的养老之忧。截至2010年年底,全国城镇职工基本养老保险参保人数为25673万人,比“十五”末增加8229万人。其中,参保离退休人员为6299万人,比“十五”末增加1937万人。

在中国农村,养老保险曾经是个陌生的词汇,依赖于子女养老的传统文化让农民普遍认为政府养老是遥不可及的奢望。然而,从2009年开始,“奢望”成为现实:新型农村社会养老保险试点的启动拉开了让农民走进养老保障的大门,从此,农村老年人也可以每月领取养老金。新农保从落地实践,便以迅猛之势发展。截至2010年年底,全国已有27个省、自治区的838个县和4个直辖市纳入国家新型农村养老保险试点,在北京、天津、江苏等9个省市甚至实现了新农保的全覆盖。最新数据显示,全国新农保参保人数达到1.73亿人,其中,约有4766万名



全国人大常委会副秘书长何晔晖（中）与陕西省渭南市敬老院的老人在一起（本文图片由全国人大常委会办公厅秘书局监督处提供）

60岁及以上农村老年人享受由国家财政提供的基础养老金。

今年7月1日，我国将正式启动城镇居民养老保险试点工作，这一制度的落实将填补城镇无业居民、灵活就业者等群体未能参加基本养老保险的空白点。由此，我国建立起城镇职工养老保险、新农保、城镇居民养老保险的基本养老保险体系，把社会各群体都纳入到基本保障范围。在扩大基本养老保险覆盖面的同时，制度本身也在不断完善。比如提高养老金标准，稳步推进养老保险的统筹层次，实现养老保险关系跨地区的转移接续，等等。

除了养老保险，我国还通过建立社会救助制度保障城乡贫困老人的生活，包括城乡最低生活保障、农村五保供养、医疗救助等专项救助和临时救助制度。据统计，全国城镇“三无”老人（无劳动能力、无生活来源、无赡养人和扶养人）和农村“五保”老人（保吃、保穿、保住、保医、保葬）共有700万人，得到了政府提供的无偿供养服务。分别有332万、1885万名老年人纳入城市低保和农村低保。另外，农村计划生育家庭奖励扶助、老艺术家生活补贴、80岁以上老人高龄补贴等一系列扶助和补贴政策使老年人的生活得到更多保障。

随着城镇职工基本医疗保险制度、城镇居民基本医疗保险制度、新型农村

多层次社会养老保障制度框架。

保障服务

能否提供规范、适应老年人需要的社会服务是人口老龄化对国家提出的另一个挑战，党和国家也认识到建立老年人服务体系的必要性和重要性，并于2006年颁布了《关于加快发展养老服务业的意见》，使养老服务走上有序可循的轨道。

面对我国老年人口数量庞大、国家“未富先老”、空巢和高龄老人越来越多的复杂情况，结合中国家庭养老的传统，国家指出了建立以家庭养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的养老机制的方向。如今，在《关于全面推进居家养老服务工作的意见》的指导下，许多城镇和社区成立了老年人日间照料中心、托老站等养老服务机构。这些服务机构向老年人提供日间照料和短期托养服务，从而让老人白天可以在这些养老服务机构就近得到饮食、医疗等生活照料，晚上住在家里又能够享受到亲情的关爱，同时满足了老年人生活照料和精神慰藉的需求，受到老年人的普遍欢迎。这种以社区为载体的居家养老服务将发展成为我国主要的养老模式。

与此同时，国家也积极推进养老机构的建设，包括公办养老机构和私营养老机构，以满足不同需求层次的老

年服务需要。目前，全国各类养老机构4万个，养老床位301万张。我国计划到“十二五”期末，使这一数据达到600多万张，实现每千名老年人拥有养老床位数至少达到30张。

老年人是一个特殊的群体，尤其是重病、失能老人，需要专门的护理人员进行照料，因此，国家对从事生活照料、康复护理、老年保健等家政服务员和养老服务员展开了技能培训和鉴定。通过推行专业社会工作者职业水平考试认证和社工专业技术岗位评聘工作，来提升养老服务队伍的专业素质和服务水平。截至2009年年底，全国已有3万人取得养老护理员职业资格。除此之外，老年人在医疗保健、体育健身、文化教育和法律服务等方面也能享受到优待政策。

近年来，社会养老服务呈加速发展态势，但目前包括养老服务设施、服务队伍、服务意识等各项内容的养老服务体系仍滞后于老龄化形势发展的需要。本刊记者也从民政部了解到，下一步国家还将从建立养老服务准入、监管、推出机制，为养老服务提供制度保证；加强标准化建设，制定和完善养老服务质量、服务资质、服务规范、服务设施、服务安全卫生、服务环境监测、服务产品标准；加强养老护理员职业技能培训和职业资格鉴定，实行养老护理员持证上岗制度，加快老年医学、护理、营养和心理等专业人才培养等各方面建立健全养老服务体系。

综上，养老作为我国一个将贯穿整个21世纪的社会问题，其解决必须立足制度的长期可持续发展进行规划与设计，并将应对老龄化的需要纳入国家所有保障政策制定和制度改革的议程中。“养老保障政策必须将社会看作一个整体，形成一个促进不同社会系统共同发挥作用的制度框架。”长期研究中国社会保障制度的朱俊生表示，只有这样才能切实提高老年人的物质和精神文化生活水平，最终实现老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为和老有所乐。✶

如何安放你的晚年

文 / 本刊记者 谢素芳



“老”是每个人恐慌但又不可抗拒的,除了容貌和寿命,如今则更应该担心的可能是养老问题。随着中国人口老龄化的加剧,年轻人肩上的养老负担,无论是经济上还是精力上都将是难以承受之重。况且,由于种种原因子女不能和老父母居住在一起,老人空巢现象越来越普遍,怎么满足他们的物质和精神需求?我们已经到了必须重视上一辈甚至这一辈乃至下一辈的养老问题的时候了。

谁来养老

周三泉仍然躺在医院的病床上接受

烧伤治疗,他78岁的老母亲却在他的那把火下永远离开人世。周是陕西铜川人,三位哥哥把年迈无任何财物、积蓄的母亲推给单身且只靠打工维生的他,生存的艰难压垮了这位体格健壮的年轻人,使其萌生了结束生命的绝望之举。他担心留下母亲无人照料,于是狠下心与母亲一同自焚,酿成了母亲死亡、自己重伤的悲剧。

这里暂且不去追究周的法律責任,更值得深思的问题是:除了儿子,老人的晚年生存、生活保障还能靠谁?

未雨绸缪的养老保险无疑是最好

的选择。随着我国社会保障制度的不断完善,目前,已建立起了分别针对城镇职工、农民和城镇居民的城镇职工养老保险制度、新型农村社会养老保险制度和城镇居民基本养老保险制度。这意味着我国基本养老保险制度正走向全覆盖。

然而,周三泉的悲剧显示出社会保障仍落后于现实需要。“目前基本养老保险推进的进度有限,仍有大量农民和城镇个体工商户、自由职业者等未参与养老保险。”南开大学老龄发展战略研究中心主任原新教授告诉本刊记者,目前,我国未享受职工养老保险待遇的城

乡60岁以上居民约1.4亿人,其中农村约1.2亿人,城镇约2000万人。

全国人大常委会委员、社科院人口与劳动经济研究所所长蔡昉也看到了健全养老保险制度的迫切性,“关键就是‘扩面提标’。‘扩面’就是提高城乡覆盖率,该纳入的人都尽量纳入,其中的重点又在农村人口和流动人口上。‘提标’就是在扩大覆盖面的基础上,提高养老保险的标准。”此外,全国人大教科文卫委委员、国务院参事马力还对本刊记者表示,目前,养老保险统筹层次较低,应该加快养老保险转移接续问题的解决,保护流动参保人的权益。

“我国现行城乡各项社会养老保险制度呈现分立状态,制度碎片化,建议加快改革步伐。”首都经济贸易大学社会保障研究中心副主任朱俊生教授则告诉本刊记者,必须通过横向整合,减少制度之间的分割程度,增强协调性,建立国民统一的保险制度。他认为,这样可以提高风险分担的效率,降低管理成本,促进筹资的公平性,提高社会保障制度的财务可持续性。

不过,仅靠由社会统筹和个人账户结合的养老金并不够。据了解,我国养老保险的负担系数从1989年的18.5%提高到2008年为31.9%,未来几十年中这一数据还将变大。“完全依靠现收现付的养老金制度,会给国家造成不堪重负的财政压力。基本养老保险的功能只能是‘保基本’。”原新表示。朱俊生也如此告诉本刊记者,“政府主导的养老保障不是政府保障越高越好,而应建立在个人和家庭的自我保障基础之上,不能削弱这种自我保障。”因此,发展多层次、多元化的养老金制度也成为必要,“还应该建立年金制度,包括企业补充养老金和个人储蓄性养老金等在内的多支柱养老社会保障体系。”朱俊生和马力都表示,企业年金和商业养老保险(也称个人年金)是充裕养老资金保障的有效方式。

在哪儿养老

近日,在北京房山区的一家敬老院

发生的一幕,令人心情复杂。敬老院成为临时法庭,原告是今年73岁的姜老,被告席上坐着的是他的四个女儿。姜老把女儿们告上法庭只为“回家住”,但女儿们都有种种苦衷和理由表示父亲不能住自己家。“我真的想回家啊!”姜老这句看似容易满足起来却如此艰难的要求,道出了养老的另一个重要方面——在哪儿养老?

姜老有四个女儿并生活在同一个城市尚且出现“没地儿”养老问题,随着社会人口变迁,家庭小型化、少子化现象日益普遍,比如,2009年平均家庭规模只有3.1人,如今更少,拥有约占老年人口25%的城乡空巢老人,“养儿防老”靠得住吗?

“我国有‘养儿防老’的传统观念。但当两个独生子女组成的家庭要承担四个老人的养老责任时,仅仅从经济上予以保障显然是无法解决问题的。”对此,蔡昉说,当社会变迁打破传统家庭养老模式赖以存在的基础时,养老观念和养老模式就必然随之发生变化。原新也向本刊记者表示,人们对“养儿防老”的理解应该有所变化,以前“养”主要是指经济、物质方面的供养,“我认为,现在更多的是表现在情感和亲情的维系,以及年轻人的事业发展对老年人带来的欣慰上。”他说,今后老人进养老机构即社会化养老将越来越普遍。事实上,今天社会化养老的服务对象也早已不局限于鳏寡孤独老人。“过去以敬老院为主、以‘三无’和孤寡老人为对象的养老机构已无法满足养老人群的需求。”

实际上,现有的养老机构也远远满足不了上亿人口规模并还在加速增加的老年人群体。首先数量上的“一床难求”是各地都普遍存在的现象。数据显示,全国现有各类养老机构4万家,养老床位301万张。养老床位总数仅占全国老年人口数的1.8%,不仅低于发达国家5%—7%的比例,也低于一些发展中国家2%—3%的比例。而这些养老机构的设施设备、服务水平也良莠不齐。原新认为,公

办的社会养老机构和养老服务以福利为主导,应该占主体地位,同时也需要针对不同人群需求开发多层次养老服务。“必须发挥社会力量举办养老福利服务机构,吸纳养老服务投入的多元化。”他建议,国家在政策、制度上提供优惠,吸引非政府组织、非营利组织、企业等力量进入养老事业。

虽然原新说家庭养老保障功能在萎缩,不过,他认为建立结合中国传统文化来考量的以家庭为纽带的社会化养老才最适应中国。“当然,这里的‘家庭’并不是狭义的具有血缘关系的亲人,也可能是两三个空巢家庭组成的大家庭。这些老年人共同生活、共同赡养,以互助、合作的方式养老。”他认为,居家养老、社区养老、互助养老等养老模式都属于家庭养老的范畴。

“充分发挥家庭的养老功能,不仅能够为老年人提供经济上的供养,还可以提供老年服务保障和精神慰藉,从而有效地弥补了社会养老保险制度安排在提供老年服务保障、精神慰藉方面的先天不足。”朱俊生也向本刊记者表示,家庭养老是我国养老保障体系中的重要组成部分,应该巩固家庭养老的功能,建立起中央提出的以居家为基础、社区为依托、机构为补充的养老服务体系。

真正了解老人的需求吗

网友luciferqueen最近很苦恼:今年84岁的姥姥独自生活了20年,最近突然患上了抑郁症,时常小闹大吵,逢人就哭诉子孙们不去看她,不陪她,严重的时候还离家出走。luciferqueen一家人只能轮流向工作单位请假在家看顾姥姥,为此,全家都陷入忧愁中。

本刊记者通过采访也了解到,luciferqueen姥姥的表现并不是特例。老年人从工作岗位退休后,通常都会非常不适应,从而变得异常敏感,容易产生抑郁症、孤僻症,认为自己不被重视,对社会和家人没有用处。随着年龄的增长,老人的这种敏感也越发加剧,尤其是长年

独居的老人。因此,对老年人精神和心理上的供给也被认为是与物质、经济上的保障同样重要。“老年人在物质生活相对满足的情况下,还会出现这样那样精神上、心理上的缺失。”蔡昉说。

“有尊严的活着对老年人来说更重要,无论是生活上还是精神上,要以建立社区养老服务体系为基础。”马力告诉本刊记者,目前,很多人对老年人精神和心理的重视还不够,甚至存在打骂、侮辱、歧视老人的现象。她认为,老人的精神抚慰主要来自家庭,同时也应该把精神慰藉纳入社会养老服务体系中。

“一个完整合理的社会化养老体系,应当是经济上的支持、生理上的照料、心理上的抚慰三者有机结合的统一整体。”蔡昉则表示,在社会化养老发展进程中,既要大力完善“硬件”设施,又要重视“软件”提供。养老机构不能仅仅满足于照料老人饮食起居,还应该满足他们心理上的需求,带给他们家一样的感觉。“衡量社会化养老成熟与否的标准,需要理性上的数字依据,也需要人们感性上的心理判断。”

而对老年人来说,除了情感和精神上的关爱,“老有所为”或许是另一剂能让老年人不感到“被抛弃嫌弃”的良方了。“俗话说‘家有一老就是一宝’,老人的价值体现在家庭和社会各个方面。”原新说,老年人一般都有继续参与社会发展、发挥余热的意愿,社会应该为他们提供制度安排和创造条件,使他们毕生的经历和经验能够继续为社会做贡献。比如,通过返聘、成立老年社会团体等方式,发挥他们在传授经验、教育下一代、参与社会公益事业、维护老年人自身权益和自我服务等方面的作用。而事实也证明,“老年人不是社会负担,并且他们还是经济社会建设中一支不可忽略的力量。”

不过,原新也坦承,由于老人空巢化是大趋势,未来的老年人就是生活在很寂静的环境中。老年人应该接受这个事实。“从这个角度上说,老年人要能够享

受孤独,也要有自娱自乐、主动融入社会的能力主动性地养老。”

养老问题涉及到每一位公民,保障公民安享晚年应该是国家、社会和个人共同的责任。只有建立健全由个人收入、家庭保障,基本养老保险、补充养老保险以及社会慈善等公益养老事业等构成的

链接:

部分国家养老保险制度

日本:

日本形成了三个层次的养老保险制度:第一层次为国民年金(又称基础年金),它覆盖全体国民。国民养老金的资金来源于个人缴纳的保险费和国家财政预算。但无收入的老人、单亲家庭、残疾者、5人以下小工业者的被雇佣者等特殊对象则采用非缴费型福利年金制度。

第二层次是与就业收入相关联的雇员年金制度,其中又可分为厚生年金和共济年金。覆盖5人以上私营企业职工的企业年金称为厚生年金,而国家公务员、地方公务员、国营企业职工、农林渔团体雇员、私立学校教职员参加的年金则统称为共济年金。厚生养老金和共济养老金的资金由个人和企业对半分担。

第三层次是个人可以任意加入的养老保险,主要是私人机关经营管理者的职业养老金或公司养老金,包括厚生年金基金、适格退职年金、国民年金基金等种类,加入的条件是以加入了第一、二层次养老保险为基础。

瑞士:

瑞士现行的养老保险制度建立在三个支柱上,第一个支柱是由政府对老人、遗属和残伤人支付的基本养老金;第二个支柱是企业职工养老保险基金;第三个支柱是个人投资养老保险。

养老保障体系,才能持续有效应对正加速老龄化的社会形势。此外,也应该通过加强敬老、养老、助老的中华优秀传统文化的宣传教育,形成全社会积极主动保障老年人的合法权益和为老年人服务的美好社会氛围,保证老年人物质和精神都能得到满足,让老人其实也是让自己消除养老的后顾之忧。★

基本养老保险金的宗旨是保障老人最低生活需求,具有强制性。所有20岁以上的居民和年满18岁的在职者都必须向国家缴纳养老保险金,无职业者和无财产者每年也必须缴纳养老保险金,在职者应缴纳占其收入10%的义务养老保险费。

企业职工养老保险金始于1985年。每个企业和职工都必须按工资的一定比例缴纳企业职工养老金,费用由雇主与职工各付一半,保险费占工资比例依年龄而定。

此外,每个居民(尤其是无法参加企业职工保险基金的自由职业者)都可以自愿加入个人养老保险,政府对个人投资养老保险费用实行免税。

新加坡:

新加坡的中央公积金制度于1955年7月建立,它是一项为新加坡受薪人员(包括公职人员)而设立的养老储蓄基金,是一项强制性的储蓄计划。每个就业者无论其受雇单位的性质,都在公积金拥有户口,每月要向公积金缴纳一定比例的个人工资,同时受雇单位也缴纳同等数额费用,在年满55岁或永远离开新加坡时,一次性提走全部公积金存款,存款享有与市场利率挂钩的利息。雇员的公积金储蓄由雇主根据缴交率扣除。

随着形势的不断变化,新加坡政府对公积金的内容不断加以补充和完善,如今,个人可以动用公积金储蓄来买房、看病和养老等。

一件重点督办建议的形成

文 / 全国人大代表 宋心仿

2010年的十一届全国人大三次会议上,我撰写提交的《构筑养老保障网络 完善养老保障体系》建议,有幸被全国人大常委会办公厅确定为重点督办建议。之后,由民政部牵头,发改委等八部委参加的联合调研组,对“养老保障体系建设”作了专题调研,引起国家 and 相关部门的重视。

回想这件建议的形成过程,我至今记忆犹新,感触良多。记得在几年前,我就对我们国家老年人比率越来越高而忧虑,也听到许多人对养老保障措施的议论与担心。2009年夏,我拿出一个星期的时间在山东省东营市对养老情况作了调研。之后,又利用到上海、湖南等地出差的机会,作了更深入细致的调查摸底,走访了30多家养老机构、部门,与200多位专业及相关人士进行了座谈。我发现,近几年我国的老年人所占比率正以年均3.7%的速度迅猛递增,

而青、幼年的所占比率在相应降低,人口结构正发生着质的变化,老龄化问题越来越清晰地显现出来。但我们应对老龄社会的保障体系尚未健全,养老服务水平还比较低,且发展很不平衡,许多地方尚处于起步阶段,只有约70%的老年人得到了比较好的赡养,另有约三分之一的老年人对养老状况不满意,已成为一项尤为突出的社会矛盾。通过调研我意识到,应对老龄社会是全社会的大课题,党委、政府应该引以高度重视,须加大政策推动和财力投入。但要全面解决问题,仅凭政府的力量是不够的,尚需要全社会上下共同努力。

我开始梳理材料、撰写建议文稿,将调研中了解到的情况、收集到的资料逐一分析、甄别。之后,针对当前存在的问题,提出意见和建议。撰写过程中,我查阅了大量国家、部门和部分省市出台的相关政策、法规,通过网络搜索查阅了很多相关应对养老的论文、评议及网友意见、建议,进一步对自己的建议稿进行修改,形成了建议初稿。为了进一步精确内容、精练文字,我将建议初稿打印出20份,分别交给20位相关人士和中文老师,同时又以电子邮件形式发给30多位热心并对养老事业有一定研究的人士。其中包括五位主管部门的领导干部,由他们对

我写的初稿进行审阅,并对内容(特别是建议部分)及文字提出意见和建议。非常感谢这些同志,他们对我的建议文稿很感兴趣,不仅认真作了审阅,还分别提出了修改意见和建议。

每年的春节长假,是我撰写建议的最佳时间。我利用春节休假的7天时间,对已形成的36件建议初稿作最后斟酌修改,在综合考虑、全面权衡各方修改意见的同时,谨慎把握自己的主观意见。让我不能忘记的是,在大会集合的前一天,即2010年的元宵节这天,我应邀参加一位老年人的生日午宴,到场的有老干部,也有老职工和农民。闲聊中,我提起了建议内容,从而给宴会增添了莫大兴致。大家结合自身实际,纷纷谈情况,讲感受,提建议,使我收获良多。回家后,我再一次对建议文稿进行了修改,使内容更加真实、全面、客观。

第二天即正月十六日集合时,我将建议文稿交给了小组召集人。初审后,上交山东团议案、建议组,省人大常委会有关领导审阅后,一再夸我的建议文稿选题准,内容新,事实叙述客观全面,问题分析深刻透彻,建议提得合情合理,且格式规整,文字精炼。大会开幕当天,该建议被提交到大会秘书处,经审查后很快被立案,交由国家民政部及人力资源和社会保障部办理。两个月后,两部经过会商以民政部〔民函(2010)686号〕文件形式对我回复。回复文长达8页,不仅肯定了我的建议内容,还将其列为专项调研课题,相信对养老事业及完善养老保障体系定会起到积极的促进作用。✘



2月3日,宋心仿就农村养老问题走访农民
(图片由作者提供)



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庄严宣布：中国特色社会主义法律体系已经形成



图/CFP

判断法律体系形成的主要标志

——话说中国特色社会主义法律体系的形成（二）

文 / 法 言

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庄重宣布：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。

那么，判断中国特色社会主义法律体系形成的主要标志是什么？这个问题，需要从理论角度和实践层面作出科学回答。

法律体系的概念和形成标志

所谓法律体系，一般是指一个国家的全部现行法律规范按一定的原则和方法，根据法律规范所调整的对象和调整方法的不同，划分为既相互区别又相互联系的不同法律部门而形成的内部和谐统一、有机联系的整体。它的外在表现形式是有权创制法律规范的国家机关所颁布的规范性文件。

判断法律体系的形成，一般主要有

三个方面的标准：一是，国家的政治、经济、文化、社会等各个方面，确需用法律来调整的领域已有相应的法律规范，主要是，各个法律部门中的基本的、主要的法律已经制定出来。二是，由这个法律体系内所有法律规范形成的法律制度，与国家的经济社会生活相适应，能够满足国家当前的经济社会发展的需要。三是，法律体系内部的所有法律规范之间和谐、统一，能够形成一个有

机统一整体。一个国家的法律只有同时满足这些条件,才是具有普遍意义上的法制完备的国家。

中国特色社会主义法律体系的概念和形成标志的提出

一个国家的法律体系通常是在这个国家一定的历史发展阶段所形成的,它取决于国家的社会性质和国情实际。也就是说,不同社会形态的法律体系不会相同,同一社会形态的不同国家、同一国家同一社会形态下的不同历史时期,其法律体系也不会相同。认识“中国特色社会主义法律体系”,我们必须把握三个关键词:社会主义、初级阶段、中国特色。我国是一个统一的、多民族的、单一制的社会主义国家,这必然决定我们要建立的法律体系是社会主义性质的;我国处于并将长期处于社会主义初级阶段,这必然决定我们要建立的法律体系是适应社会主义初级阶段的;我国文化源远流长,以中国特色社会主义理论体系为指导,这必然决定我们要建立的法律体系是中国特色的法律体系。中国特色社会主义法律体系,是这个前提和语境下的法律体系,是指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、集中体现中国共产党和各族人民意志的,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,包括行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范的总称。

1997年9月,党的十五大报告提出:“依法治国,建设社会主义法治国家。”同时要求:“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。”为了搞清楚中国特色社会主义法律体系的基本内涵和基本特征,明确建立这个法律体系的立法任务和主要措施,以便增强立法工作的主动性和自觉性,有计划、有步骤、有重点地做好立法工作,九届全国人大常委会成立之初就成立专题研究小组,专

门组织力量对中国特色社会主义法律体系进行研究。经认真反复研究、广泛征求意见后提出:我们要建立的中国特色社会主义法律体系,应该是适应我国社会主义初级阶段的基本国情,与社会主义的根本任务相一致,以宪法为统帅和根本依据,由部门齐全、结构严谨、内部协调、体例科学的法律及其配套法规所构成的各项法律制度的有机统一整体。同时,提出了形成中国特色社会主义法律体系的三个主要标志:第一,构成这个法律体系的法律部门应当齐全。第二,每个法律部门中调整该类社会关系的基本的、主要的法律应当制定出来,使社会生活的各个领域、各个方面都基本有法可循。第三,各法律部门之间、不同位阶和不同效力等级的法律规范之间、实体法与程序法之间,应当做到上下左右紧密配合、相互协调,使这个法律体系结构严谨、形式科学。可以说,这些研究意见,充分考虑了当时我国经济社会发展情况和法制建设实际,是有广泛共识的。

随着实践的发展,对中国特色社会主义法律体系的认识也在不断深化。在2001年3月召开的九届全国人大四次会议上,全国人大常委会工作报告提出了形成中国特色社会主义法律体系的三个基本标志:第一,涵盖各个方面的法律部门应当齐全。第二,各个法律部门中基本的、主要的法律应当制定出来。第三,以法律为主干,相应的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例,应当制定出来与之配套。之后,多年以来,判断中国特色社会主义法律体系形成的主要标志一直沿用这三个基本标志。

中国特色社会主义法律体系形成的主要标志的发展

2010年是形成中国特色社会主义法律体系的标志性一年。按照全国人大常委会的部署,在抓紧做好立法工作的同时,全国人大常委会法制工作委员会抓紧开展了中国特色社会主义法律体

系的理论研究和宣传工作。在近两年的调查研究中,多次召开专题研讨会和座谈会,广泛听取了人大、政府法制部门同志和科研院所专家学者的意见和建议。各方面专家对到2010年形成中国特色社会主义法律体系提出了很多看法,认识也逐步趋于统一。大家普遍认为,法律部门齐全、主要法律齐备、法规衔接配套,是判断中国特色社会主义法律体系形成的重要标志,基本表示赞同。同时,一些同志提出,需要根据实践的发展,对中国特色社会主义法律体系形成的标志适当进行调整和补充。比如,有的提出,法律体系的形成标准可以从两个方面看:一个是静态的、形式上的标准,即法的门类齐全,主要法律规范齐备,不同的法律部门、不同层次的法律规范之间结构合理、和谐统一。另一个是动态的、实质上的标准,即法律运行良好、法律救济具有实效等。从立法数量看,已经做到了“有法可依”,但“有法必依”、“执法必严”、“违法必究”还不甚理想。比如,有的提出,中国特色社会主义法律体系的形成应当符合法律部门相互协调、法律规范间的效力关系明确、不同效力等级的法律规范间协调一致的基本要求。

任何一个国家的法律体系的形成,都遵循事物本身的发展规律,也有符合客观实际的判断标准。中国特色社会主义法律体系的形成,既是与中国经济社会发展实践相伴而生的自然演进结果,也是中国共产党领导中国人民积极探索走符合中国国情和实际的政治发展道路取得的伟大成果。涵盖社会关系各个方面的法律部门应当齐全,各个法律部门中基本的、主要的法律应当制定出来,相应的行政法规和地方性法规比较完备,应该是我们判断中国特色社会主义法律体系形成的主要标志。这是有广泛共识的认识。同时,法律体系是由各类法律规范构成的法律制度的总和,法律体系内的所有法律规范必须构成有机统一的和谐整体,不能是法律规范的

简单堆砌,不同法律部门、不同效力层级的法律规范不能互相矛盾和冲突,而应当做到相互配套、协调一致、和谐统一,即使出现不协调、相互冲突的问题,也应当有一个有效的立法机制加以消除,这是法的和谐统一的内在要求。恩格斯曾指出:“法不仅必须适应于总的经济状况,不仅必须是它的表现,而且还必须是不因内在矛盾而自己推翻自己的内部和谐一致的表现。”彭真同志也曾指出:“立法要从实际出发,但也要有自己的法的体系,前后、左右不能自相矛盾。”因此,中国特色社会主义法律体系必须是和谐统一的,应当做到上下、左右、前后紧密配合、相互协调,以保障国家法制统一。只有同时具备这个条件,中国特色社会主义法律体系才能形成一个有机统一的整体。

据此,在原有基础上,结合各方面的意见和建议,判断中国特色社会主义法律体系形成的主要标志发展成为以下四个方面:第一,涵盖社会关系各个方面的法律部门已经齐全。第二,各个法律部门中基本的、主要的法律已经制定。第三,相应的行政法规和地方性法规比较完备。第四,法律体系内部总体做到科学和谐统一。可以说,这四个方面抓住了事物的主要矛盾,体现了与时俱进,是符合实际的,应当是判断中国特色社会主义法律体系形成的主要标志。

准确理解中国特色社会主义法律体系的形成

新中国成立以来特别是改革开放30多年来,在中国共产党的正确领导下,经过各个方面坚持不懈的共同努力,我国的立法工作取得了举世瞩目的巨大成就。截至目前,全国人大及其常委会已经制定现行宪法和现行有效法律239件、有关法律问题的决定75件、法律解释14件,国务院已经制定现行有效行政法规700件,地方人大已经制定现行有效地方性法规8600多件,其中省、自治区、直辖市人大及其常委会

已经制定现行有效地方性法规5080多件,省、市以及较大的市的人大及其常委会已经制定现行有效的地方性法规2500多件,民族自治地方的人大已经制定现行有效自治条例和单行条例780多件,经济特区所在的省、市的人大及其常委会已经制定现行有效的法规230多件。所有这些法律规范从横向和纵向方面涵盖保障社会主义民主政治的法律制度、尊重和保障人权的法律制度、规范市场经济秩序的法律制度、规范政府权力的法律制度、规范司法和准司法行为的法律制度、节约能源资源和保护生态环境的法律制度等,是对国家经济、政治、社会和文化各个方面实现了全覆盖的一个网状制度体系。可以说,由这些法律制度构筑的中国特色社会主义法律体系已经能够满足现阶段我国经济社会发展的需要。

同时,为保证中国特色社会主义法律体系科学和谐统一,按照十一届全国人大常委会工作部署,集中开展了法律法规的清理工作。一是,从2008年下半年开始,全国人大各专门委员会和常委会工作机构以及国务院、中央军委、最高人民法院、最高人民检察院等有关方面,对现行有效法律进行了全面梳理。全国人大常委会经过认真研究、反复论

证,进行了分类处理。2009年6月,全国人大常委会通过关于废止部分法律的决定,废止了华侨申请使用国有的荒山荒地条例,华侨捐资兴办学校办法,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,关于惩治偷税、抗税犯罪的补充规定,关于加强对法律实施情况检查监督的若干规定,关于严惩组织、运送他人偷越国(边)境犯罪的补充规定等8件法律和有关法律问题的决定;2009年8月,全国人大常委会通过关于修改部分法律的决定,一揽子对59件法律中的141个条文作出修改,并对清理中明确需要修改的其他法律,补充列入立法规划和年度计划,抓紧进行修改;督促国务院和有关方面抓紧法律配套法规的制定工作,并明确今后在确定立法项目、起草法律草案的同时,要拟定配套法规,争取与法律同步实施。二是,在集中开展法律清理工作取得重大阶段性成果的基础上,按照全国人大常委会工作部署,国务院和各省、自治区、直辖市以及较大的市的人大常委会自2009年以来,全面开展了行政法规和地方性法规集中清理工作。国务院和地方人大及其常委会高度重视,行政法规和地方性法规的集中清理工作顺利完成。2011年1月8日,国务院公



在税收方面,全国人大及其常委会已经制定了个人所得税法、企业所得税法、车船税法。其他方面的税收,根据全国人大的授权,国务院已经制定了相应的税收条例。图为山东省临沂市郯城县地方税务局工作人员在为群众办理纳税业务

摄影/张春雷

布《国务院关于废止和修改部分行政法规的决定》，废止了关于各地厂矿对于法定假日工资发放办法的决定、关于保护机场净空的规定、金融机构代客户办理即期和远期外汇买卖管理规定、境外投资外汇管理办法、境外金融机构管理办法、企业劳动争议处理条例、石油天然气管道保护条例等7件行政法规，一揽子对107件行政法规中的172个条文作出修改；有地方立法权的地方人大及其常委会共废止地方性法规455件，修改地方性法规1417件，其中省级人大常委会共废止271件，修改941件，较大的市的人大常委会共废止184件，修改476件。通过集中清理，基本解决了现行法律中明显不适应经济社会发展需要、相互之间不一致或者不够衔接，以及行政法规、地方性法规与上位法的规定明显不一致、不协调等问题，保证了法律体系内部的科学和谐统一。

从中国特色社会主义法律体系形成的主要标志看，目前，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已经比较完备，法律体系内部已经总体做到科学和谐统一。一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现中国共产党和各族人民意志的，以宪法为统帅，以宪法相关法、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的法律为主干，包括行政法规、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，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了有法可依。

结合中国特色社会主义法律体系形成的主要标志，准确理解中国特色社会主义法律体系的形成，我们需要注意把握以下几个方面。

第一，理解中国特色社会主义法律体系的形成，要从它的作用来判断。任

何一个国家的法律体系的形成，没有一定数量的法律是不成的，必须有涵盖经济、政治、文化和社会生活各个方面的，包括各方面的主要法律制度的法律规范。但是，法律体系的形成，从根本上讲，并不取决于法律的数量，而在于这个法律体系所包括的全部法律规范对整个社会生活的覆盖程度，看是否能满足当时社会生活的现实需求，绝不能简单以法律的多少来判断一个国家法律体系是否形成。据不完全统计，从以制定法为立法模式的法制较为完备的国家来看，比如德国、日本和法国，他们现行有效的法律也分别只有200多件、210多件和50多件（法国法律的法典化程度较高，法律数量相对少些）。目前，包括宪法在内，我国现行有效的法律有239件，还有作为中央立法的国务院制定的行政法规共700件，以及有立法权的地方人大制定的地方性法规共8600多件，中国特色社会主义法律体系内部的所有法律规范共计近10000件之多。显然，从数量上来看，我国的法律数量不但已经不少，而且是相当庞大的。目前，我国经济、政治、文化、社会等各个方面基本的、主要的特别是起支架作用的法律大体上都已经有了，中国特色社会主义法律体系已经总体上能够适应现阶段我国经济社会发展的需要。

当然，中国特色社会主义法律体系的形成，并不是说，现有的法律就已经足够，更不意味着，这个法律体系一旦形成就可以一劳永逸。由各种形式法律规范构成的法律体系，属于上层建筑，取决并服务于经济基础，它永远是对生产关系的反映，必须与当时的生产关系相适应。生产关系发展变化了，法律以及法律体系必将随之发展变化以便与之相适应，必然是动态的、发展的，而非静止的、一成不变的。一定阶段的法律体系永远只是相对的、现实的，而非绝对的、纯理想主义的终极完美体系。中国特色社会主义法律体系与我国社会主义初级阶段基本国情相适应，必将随着社会主义现代

化建设事业的实践不断发展完善。中国特色社会主义法律体系形成以后，完善这个法律体系任重道远，我们仍然需要根据发展变化了的情况及时制定新的法律，适时修改已有的法律，废止不符合社会实际、过时的法律，以适应调整变化了的社会关系的要求。

第二，理解中国特色社会主义法律体系的形成，要将它作为一个整体来审视。任何一个国家的法律体系，都是由这个国家不同的立法主体制定的规范性文件组成的统一整体。我国也不例外。与我国的立法体制相适应，中国特色社会主义法律体系在结构上表现为统一而又多层次，既有全国人大及其常委会制定的法律，也有国务院制定的行政法规，还有地方人大及其常委会依照法定权限制定的地方性法规。它们居于不同层次，具有不同效力，各个层次的法律规范在各自的领域发挥作用，各司其职，都是中国特色社会主义法律体系的有机组成部分，共同发挥调整社会关系的作用。我们不能光看全国人大及其常委会制定的法律有多少，还要看到，除了239件法律外，还有700件行政法规，还有8600多件地方性法规；我们不能光讲有些事项全国人大及其常委会没有制定法律，还需要理解，根据全国人大的授权以及立法法的规定，行政法规和地方性法规对一些事项的规定同样具有法律效力。比如，在税收方面，全国人大及其常委会已经制定了个人所得税法、企业所得税法、车船税法。其他方面的税收，根据全国人大的授权，国务院已经制定了相应的税收条例。待取得经验、时机成熟，将及时制定法律，如制定增值税法等已经列入十一届全国人大常委会立法规划和2011年立法工作计划。比如，在社会领域，全国人大常委会已经制定了劳动法、劳动合同法、社会保险法等18件法律。精神卫生法、社会救助法、慈善事业法等也已经列入十一届全国人大常委会立法规划和2011年立法工作计划。国务院和地方人大还制定了大量的行政法规和地方性法

规,补充和细化了社会领域的立法,社会领域立法呈现多层次共同推进的态势。

要将中国特色社会主义法律体系作为有机统一的整体看待,有些事项应当在宪法中作出规定的,就在宪法中予以规定;有些事项应当在法律中作出规定的,就制定法律;有些事项可以由行政法规和地方性法规规定的,就依法制定法规;属于执行法律、法规和本行政区域的具体行政管理事项的,还可以依法制定规章。对应当由法律来规范但尚不具备条件的,一方面,可以依法制定行政法规,待取得经验、条件成熟时再制定法律;另一方面,一些事项地方可以先行先试,先依法制定地方性法规。

第三,理解中国特色社会主义法律体系的形成,要从中国的国情和实际出发。世界上没有也不可能统一的法律体系判断标准。不同的国家由于国情不同,法律体系的内容和表现形式会有所不同。形成和完善中国特色社会主义法律体系,任何时候都必须立足我国国情,从实际出发。作为中国特色社会主义经济、政治、文化和社会各项制度的法律化的中国特色社会主义法律体系,不论是它所涵盖的法律制度,还是它所呈现的统一多层次、多部门的结构,都根植于我国五千多年中华文化传统、社会主义初级阶段的基本国情以及改革开放和社会主义现代化建设的伟大实践,它以中国特色社会主义理论体系为指导,具有鲜明的中国特色。比如,在经济上,我们实行社会主义公有制与市场经济相结合,搞社会主义市场经济;在政治上,我们坚持中国共产党的领导,实行人民代表大会制度,依法治国,建设社会主义法治国家,坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一。与此相适应,我们的法律体系在内容和表现形式上都呈现鲜明的中国特色,不会也不可能与别的国家相同。世界上没有统一的法律体系模式。我们不能也没有必要用西方某些国家的法律体系来套中国特色社会主义法律体系,不能

按照外国的法律体系“对号入座”。不是国外法律体系中有的法律,我们都必须有;不是国外法律体系中没有的法律,我们就不能制定。不符合我国国情和实际的,我们不搞,否则实践中也行不通;我国现实生活需要的,我们及时制定,否则会影响和阻碍我国经济社会的发展。比如,我们坚持中国共产党的领导,中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,不搞多党制和政党轮流执政,因此我们就没有必要制定政党法等。比如,人民调解是一项具有中国特色的化解矛盾、消除纷争的非诉讼纠纷解决方式,被国际社会誉为化解社会矛盾的“东方经验”。我国宪法、民事诉讼法对人民调解的性质和基本原则都作了规定。在经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、各种矛盾凸显叠加的实际情况下,为预防和减少民间纠纷、化解社会矛盾,适应构建社会主义和谐社会客观需要,我们总结新中国成立以来人民调解工作经验,及时制定了人民调解法。还比如,我们强调,立法工作要从我国国情和实际出发,立法进程要与改革开放和社会主义现代化建设进程相适应。按照这个要求,对于实践经验比较成熟的、各方面认识也比较一致的,我们依

法制定法律并尽可能规定得具体一些,以增强法律的可操作性;对于实践经验尚不成熟但现实中又需要法律进行规范的,我们先制定法律,开始可以规定得原则一些,在保障、引导、规范实践的同时,尽量为深化改革留下空间,待条件成熟后再补充修改完善;对于用法律来规范还不具备条件的,我们先不制定法律,可以制定行政法规和地方性法规,先行先试,待取得经验、条件成熟时再制定法律。在构建中国特色社会主义法律体系的过程中,我们坚持了这项原则,实行了多条腿走路的办法,坚持法律、行政法规和地方性法规等多个层次共同推进。当然,我们强调从国情和实际出发,不是要“闭门造车”,对于国外经验,我们必须客观辩证地看待,既需要借鉴,从中吸取那些对我们有益有用的东西,但绝不照搬照抄。

第四,理解中国特色社会主义法律体系的形成,要注意把握法律规范与其他社会规范的关系。法律反映并保障社会生活,它的发展根本上取决于社会生活。比如,哪些行为是违法行为甚至是犯罪,这在不同的国家、同一个国家的不同时期或者发展阶段,其范围都会有不同。这是因为社会生活变化了,人们的观念变化了,法律的内容或制度必然要作出调整。调整的结果,要么是纳入法律



人民调解是一项具有中国特色的化解矛盾、消除纷争的非诉讼纠纷解决方式,被国际社会誉为化解社会矛盾的“东方经验”

摄影/郭晨

范围予以规范,要么是剔除法律之外,转由其他社会规范进行调整。比如,在2011年刑法修正案(八)通过前,飙车以及醉酒驾驶机动车,如果没有造成其他严重后果,只以道路交通违法行为予以行政处罚,而现在,在道路上飙车,情节恶劣,或者醉酒驾驶机动车都已经是触犯刑法的犯罪行为。这种现象说明,法律不是万能的,根据经济社会的发展变化,法律总是在不断调整它的调节社会关系的范围和程度。社会生活有它自身的发展和运行规律,社会秩序通过包括法律规范在内的所有社会规范得到调整。调整社会关系的手段历来多种多样,法律规范不是解决我们所面临问题的唯一手段,除法律规范外,还有国家在一定时期出台的政策、在某一具体领域的行政措施,还有行业规范、道德规范、社会习俗等。在面对纷繁复杂的社会关系时,必须让道德的归道德,法律的归法律,不能搞法的万能主义。实行法治,并不是也不能将所有社会生活领域都纳入法律调整范围,并不是法律规范越多就越好。确实需要用法律手段来调整的,才能考虑制定法律,充分发挥法律的规范、引导、保障和促进作用;能够通过其他调整手段解决的,就没有必要制定法律,避免国家过多、过深地干预公民和社会生活,影响甚至阻碍社会的自律和有序发展。比如,在各行业,为健全社会组织,培育社会服务体系,我们发挥法律规范必要的规范、引导、保障和促进作用的同时,需要注意发挥行业协会和中介组织的作用,通过行业协会和中介组织的专门服务和自律,实现规范社会秩序,引导社会组织和公民自律、有序发展。总之,建设社会主义法治国家,我们既要充分发挥法制的作用,也要充分发挥其他社会规范的作用。

第五,理解中国特色社会主义法律体系的形成,要注意把握形成法律体系与建设法治国家的关系。形成中国特色社会主义法律体系与建设社会主义法治国家是两个既有联系又有区别的概念。中国特色社会主义法律体系,是指这个

法律体系内部所有法律规范所形成的各个方面法律制度的总和。依法治国,建设社会主义法治国家,是指广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度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。法律制度是法治的基础,形成中国特色社会主义法律体系是社会主义法治国家建设的重要先决条件。只有健全社会主义法制,才能实行依法治国,才能切实保障人民的主人翁地位,保证公民享有广泛的权利与自由;人民才能通过法律规定的程序和形式参政、议政,管理国家和社会事务,使自己的权利得以实现,使受侵犯的权益得到救济。法律体系的形成、法律制度的完备,是法治国家的重要标志,更是法治建设的首要目标。中国特色社会主义法律体系的形成,是依法治国,建设社会主义法治国家的前提和基础。中国特色社会主义法律体系并非要等到社会主义法治国家建成才能形成,中国特色社会主义法律体系的形成并不是说社会主义法治国家已经建成。据参与党的十五大报告起草工作的中国社会科学院法学研究所研究员王家福回忆,当时之所以提出到2010年形成中国特色社会主义法律体系这样一个立法工作总目标,主要考虑是,依法治国的前提,要有比较健全的法律制度,用以调整性质和内涵不同的各种社会关系,使社会生活的各个方面都做到有法可依。经过从十一届三中全会后到十五大召开前的17年多的努力,一些主要的法律都已经制定出来,一些法律部门存在的缺项,相信再经过约13年时间都能补齐,各个法律部门中的主要法律都能制定出来,到2010年形成法律体系的目标大体上能够完成。可见,形成中国特色社会主义法律体系,重点在“制”,主要解决“有法可依”的问题。建设社会主义法治国家重点在“治”,主

要解决“有法必依”、“执法必严”、“违法必究”的问题。中国特色社会主义法律体系的形成,标志着我国社会主义民主法制建设取得巨大的成就,同时我们也清醒地意识到,建设社会主义法治国家我们还面临很多挑战。正如吴邦国委员长在十一届全国人大四次会议上所指出:“法律的生命力在于实施。中国特色社会主义法律体系的形成,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。”

中国特色社会主义法律体系形成以后,全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家,我们要在继续加强立法工作的同时,采取积极有效措施,切实保障宪法和法律的有效实施。我们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。我们要坚持依法行政和公正司法。国家行政机关要严格按照法定权限和程序办事,加快建设法治政府。国家审判机关、检察机关要依法独立公正行使审判权、检察权,维护社会公平正义。我们要加强法制宣传和法律教育,增强全社会的法律意识和法治观念,树立人们对法律的信仰。各级领导干部和国家机关工作人员要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、法规在本行政区域内得到遵守和执行的重要职权,确保各国家机关把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。✶



武汉校园安全立法： 细节之变折射立法理念

文/彭劲

近日,报纸上刊登了一则关于武汉市将统一为全市中小学校安装安全视频监控系统的消息,让洪山区梨园小学的王晓婷老师感到很高兴。

“技防工作历来都是中小校园建设的重中之重,如今能由政府买单,着实为广大中小学校解决了大问题。”王晓婷老师表示,这将有利于学校腾出更多的资金和精力,投放到提高教学质量上。

事实上,王晓婷老师还不知道,要求政府负责为中小学校安装安全视频监控系统,只是刚刚表决通过的《武汉市中小学校安全条例》(以下简称《条例》)的亮点之一。

在过去的半年时间里,市十二届人大常委会对《条例》已先后进行了两次审议。常委会组成人员普遍认为,与《条例》草案稿相比,《条例》表决稿在诸多细节上的变化,都折射出了立法者的理念和智慧。

“两字之差”有深意

在5个月前的首次审议中,共有26位常委会组成人员对《条例》草案稿提出了79条意见和建议。会后,市人大常委会法规工作室会同市人大教科文卫委员会、市政府法制办、市教育局逐条研究了审议意见。

“不仅如此,我们还对江夏区和新洲

区部分学校安保情况进行了专题调研。”市人大常委会主任委员黄平壤介绍说。

而在表决稿中,细心的委员发现,几处细微的用词修改颇具深意。

比如《条例》草案稿规定:“为了保障学生的人身安全,加强中小学校安全管理,预防和处理学校安全事故,根据有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。”而在表决稿中,“加强”一词被替换成了“规范”。

尽管只是“两字之差”,但常委会还是给予了高度评价。

有组成人员认为,“加强”的含义是使之增强,其强调的是相关主管部门强

制性的权力,而“规范”则是强调了依规章标准执法,这其中,更多地体现出了主管部门所负有的责任意味。“从管理转向服务,这样的执政理念转变在如今已成为共识,法律作为政府以及职能部门依法履职的行为规范和准则,在立法过程中也应当体现出这种转变。”

无独有偶,《条例》草案稿第六条规定:“学生监护人应当依法履行监护义务。”其中,“义务”在表决稿中换成了“职责”。

有组成人员认为,虽然两者都表达了应当去做某事的必要性,但职责相比义务而言,着重强调不履行分内事务所要承担的法律后果,用于法律条文中,更能体现出法律的严肃和严谨。

“无论是加强改规范,还是义务改职责,像这样对法律条文字斟句酌的立法态度都是我们所乐于见到的。”市人大常委会委员秦前红这样评价说。

人文关怀贯穿始终

相比较在法律文字运用上的抠字眼,一种浓厚的人文关怀氛围贯穿始终可以说是《条例》的另一大亮点。

《条例》草案稿第十九条规定:“学校应当在学校门口和校内重要场所安装视频监控和入侵报警等安全防范设施,并与公安部门实施联网监控。暂不具备条件的学校,应当采取相应的安全防范措施。”



公安局特警支队队员走进学校为师生们演练擒敌技巧

而在《条例》表决稿中,这部分要求学校承担的责任被修改为“公安机关应当在学校门口安装视频设施,并实施联网监控”,“市教育部门应当制定技术规范,指导学校安装校内安全视频设施”。

“学校安装安全视频设施,是学校和家长十分关心的一件事,也是学校安全管理工作的重要内容。”黄平壤说,有组成人员认为部分条件较差的远城区学校可能无法达到这种要求,如果作为法律硬性规定,可能会导致法律缺乏严肃性和可操作性。

通过调研,市人大法制委员会了解到市政府已经将校园门口安装安全视频设施纳入了全市公共安全视频系统建设范围,由财政投资,公安机关组织实施,并接入城市图像监控报警应急处理平台。因此,才有了表决稿中的修改。

另一方面,鉴于未成年人在校内校外均易发生意外伤害事故,且责任认定比较复杂,《条例》表决稿中也吸纳了常委会组成人员提出的选择保险险种更科学更合理的建议,将《条例》草案稿第四十四条第一款中的“校方责任保险”修改为“与学生人身伤害相关的保险”,具体险种由市教育行政部门与保险公司商定。

“这也让政府及其职能部门全心全意为中小学生办好事办实事,成为该法规立法过程中最为重要的一个出发点。”黄平壤如是说。

有争议的“第五十条”

中小学校安全包不包括幼儿园安全?这是审议中常委会组成人员争论的一个焦点问题。《条例》草案稿第五十条曾规



武汉市人大常委会部分会组成人员在武昌某实验小学调研校园安全技防工作(图片由作者提供)

定,幼儿园安全工作及相关活动参照本条例执行,然而,在最后的《条例》表决稿中并未看到该条款。

事实上,在此前的两次审议过程中,常委会组成人员对该条款有过争议。

有委员认为,由于适龄儿童的不断增加和市财政对学前教育的投入不足,导致了大量私立幼儿园应需而生。这些幼儿园大多数规模小、设施简单、师资力量单薄,主要是为了满足周边大量适龄入学儿童的需求。相比较中小学校而言,这些幼儿园自我防范能力弱,但覆盖面却很大,安保工作急需加强。

对此,黄平壤解释说,由于幼儿园的儿童均无民事行为能力,他们的智力、辨别是非的能力与中小学生相比有很大差距,同时,幼儿在幼儿园的活动与中小学生在学校的活动也有很大的区别,因此,幼儿园安保工作与普通中小学校安保也存在较大差别。

“就安全保卫而言,幼儿园与中小学校在安保工作的内容、方式、方法等方面也大不相同。幼儿园的安保工作不宜参照条例执行。”法制委员会也据此在《条例》表决稿中删除了此内容。✘

在新的历史起点上推进法治湖北建设

文 / 中共湖北省委书记、省人大常委会主任 李鸿忠

中国特色社会主义法律体系的形成,是一个国家法律制度成熟的产物和重要标志,它是我国法制建设的重大成就,反映了从无法可依到有法可依再到切实保证法律实施的历史转变,体现了我国法律制度构建的时代特色。作为一个内涵丰富、结构完整、层次多级的有机统一体,中国特色社会主义法律体系蕴含了我们党科学执政、民主执政、依法执政的基本理念和政治智慧,是建设社会主义法治国家的基础和新的起点,标志着我国法治建设进入新的阶段。

吴邦国委员长将形成中国特色社会主义法律体系的经验总结为“五个方面”,即坚持中国共产党的领导,坚持以中国特色社会主义理论体系为指导,坚持从中国国情和实际出发,坚持以人为本、立法为民,坚持社会主义法制统一。湖北法制建设的实践,也印证了这五条经验的弥足珍贵。今年2月,湖北省十一届人大四次会议审查和批准了“十二五”规划纲要,描绘了未来五年湖北科学发展、跨越式发展的宏伟蓝图。实现湖北跨越式发展,关键是要营造良好的发展环境。发展环境中,法制环境作为软环境尤为重要。

湖北的地方立法,应当突出地方立法对法律、行政法规的补充、细化功能,突出地方特色,突出解决本地区经济社会发展中需要通过立法解决的实际问题,突出实用、实施、实效。不能盲目照抄照搬,不必搞大而全、小而全的重复立法。联系湖北“千湖之省”、科教大省、工农业大省、文化大省的实际,当前需要着重抓好五个方面的立法。

一是围绕“和谐湖北”建设,加强以民生为重点的社会领域立法。贯彻中央精神,把湖北已经实行的一系列惠民政政策制度化、规范化,逐步完善劳动就业、社会保险、社会救助、社会福利、教育医疗、公共安全等方面的地方性法规,合理调整收入分配关系,保障人民的经

济、政治、文化、社会权益,维护社会公平正义,保障人民共享改革发展成果,让人民生活得更加幸福、更有尊严。

二是围绕“两型社会”建设,加强节约能源资源和保护生态环境方面的立法。湖北素有“千湖之省”的美誉,水资源是湖北发展的优势战略资源,但近几十年湖泊面积锐减,水体污染比较严重,加强湖泊、湿地保护和水环境治理立法刻不容缓。湖北能源资源匮乏,又是工业大省,对能源资源需求旺盛,“缺油少煤乏气”是长期制约湖北发展的“瓶颈”。因此,加强节约能源资源和资



摄影/刘晖

源综合利用、发展清洁能源和可再生能源、促进绿色低碳产业和循环经济方面的立法,对湖北可持续发展具有紧迫而长远意义。

三是围绕“创新湖北”建设,加强鼓励自主创新和科技成果产业化方面的立法。湖北是科教大省,综合科技实力位居全国前列,但富集的科教资源并未有效转化为现实生产力和经济社会发展优势,特别是高新技术产业还不够大、不够强。因此,必须完善鼓励自主创新、科技成果产业化、科技人才创新创业、发展高新技术产业和战略性新兴产业、优

化科技资源配置、健全中介服务体系、保护知识产权等方面的立法,推进形成以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系,推进形成有利于自主创新和科技成果产业化的体制机制。

四是围绕新农村建设,加强“三农”方面的立法。湖北是农业大省,“三农”问题事关全局。围绕健全完善农村基本经营制度、农村土地管理制度、农业支持保护制度、现代农村金融制度、城乡经济社会发展一体化制度、农村民主管理制度等方面加强立法,为推进城乡统筹发展和城镇化进程、建设社会主义新农村提供法制保障。近期,我们将推进一批镇级建设,人大应从立法的角度给予支持和规范。

五是围绕“文明湖北”建设,加强文化领域立法。湖北文化资源丰富,在历史文化资源、社会科学研究、文化产业、文化设施等方面具有比较优势。围绕文化强省目标和文化体制改革要求,以培育文化市场主体、健全文化市场体系、规范文化市场秩序、完善文化宏观管理体制、加强文化投入和人才队伍建设为重点加强地方立法,推进由文化大省向文化强省的跨越。

法是社会利益的平衡仪,是社会矛盾的调节器。依法治国首先要有法可依,但更重要的是有“良法”可依。适应法律体系形成后的新形势、新任务和新要求,我们将进一步坚持科学立法、民主立法,从重视立法速度向精细化立法转变,从管理型立法向服务型立法转变,更加注重提高立法质量,更加注重配套性和实施性立法,更加注重法规的清理、修改、废止和解释工作。正确处理立法中的权利与义务、权力与责任、权力与权利、管理与服务、效率与公平之间的关系,防止“公共利益部门化”、“部门利益法制化”。

“徒法不足以自行”,法律的生命力在于实施。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,大力推进有法必依、执法必严、违法必

究,确保法律的实施,就成为法治建设的主要矛盾,这也是广大人民群众普遍关注、各方面反映强烈的问题。湖北省委、省政府认真贯彻落实依法治国的基本方略,制定并实施《法治湖北建设纲要》,不断加快依法治省进程。

一是坚持依法执政。依法执政同科学执政、民主执政一道,是我们党治国理政的基本方式。党领导人民制定宪法和法律,又领导人民贯彻实施宪法和法律,实行依法治国,建设社会主义法治国家。党的执政地位主要是通过党对国家政权机关的领导来实现,党的执政活动也主要是通过支持国家机关依法履行职能来实现。2009年,湖北省委召开了人大工作会议,要求各级党委切实加强执政能力建设,总揽全局,协调各方,支持人大、政府、政协、群团组织依法依章履行各自职责,善于把党的主张通过法定程序转变为国家和人民的意志,善于在法制轨道上推进改革发展稳定各项工作,确保中央大政方针和省委决策部署的贯彻落实。省委郑重强调:法律神圣不可侵犯,在法律面前人人平等,一切政党、团体、组织和任何个人,都必须在法律框架内活动,党员领导干部不能搞特殊。如果说有特殊,那就是有特殊的要求,应当带头依法办事,带头严格守法,带头维护法制的统一、尊严和权威,在全省上下形成贯彻执行中国特色社会主义法律体系的浓厚氛围。

二是积极推进依法行政和公正司法。法律具有强制性、必须性、他律性,法治的力量在于严格执法。我国现有的法律法规80%是由行政机关负责实施的,因此,行政执法水平的高低,直接关系到法治政府建设能否有效推进。为全面推进依法行政,贯彻落实《国务院关于加强法治政府建设的意见》,我们制定和实施了《湖北省法治政府建设指标体系》,将法治政府建设的各项工作细化成定性与定量相结合的评价与考核指标,这是湖北省整体推进法治政府建设的重要举措。一方面,加强和改

进行行政执法,严格依照法定权限和程序行使权力、履行职责,不断提升行政执法水平;另一方面,加强人大的法律监督和工作监督。今年,湖北省人大常委会将围绕食品药品安全监管、水污染治理、农产品质量安全、保障房建设、物价工作等议题开展监督。司法是维护社会公平正义的最后一道防线,社会对司法公正的期盼日益强烈。湖北省人大常委会高度重视对司法机关的监督,作出了《关于加强检察机关法律监督工作的决定》,引导和推动全省各级审判机关和检察机关忠实履行法律赋予的职责,严格规范司法行为,着力提高司法水平,坚决杜绝以情代法、以权压法现象,通过严格执法来确保依法行政和公正司法,为维护社会公平正义,促进社会和谐稳定,实现湖北跨越式发展提供有力的司法保障。

三是增强人民群众的法律意识和法治观念。良好的法律意识和守法习惯是建设法治社会的基础和保障。1985年以来,湖北省先后实施了法制宣传教育的五个五年规划,对提高全省人民的法律素养和全社会的法治化管理水平发挥了重要作用。但是也应当看到,在少数干部群众中,还存在法律知识欠缺、法律意识淡薄、法律信仰缺失,甚至信“访”不信“法”的现象。普法重在普遍、全覆盖。我们将按照中央的统一部署和要求,深入开展社会主义法治理念教育,切实做好“六五”普法工作,增强普法的针对性、实效性、广泛性,促使广大干部群众学法懂法、遵法敬法、畏法守法。重点抓好领导干部、执法人员、企业经营人员、青少年、农民工的学法用法工作。加强与人民群众生产生活密切相关的法律法规宣传,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。总之,通过法制宣传教育,进一步弘扬社会主义法治精神,提高全体公民的法律意识和法律素养,为建设社会主义法治国家奠定坚实基础。✶

推动代表工作再上新台阶

文 / 江苏省人大常委会副主任 柏苏宁

江苏省人大常委会近年来着力在增强代表工作实效上下功夫,具体来说,就是做到“四个更加注重”。

——在组织开展代表活动方面,更加注重提高活动质量,形成活动成果。一是在代表活动内容和主题的确定上,注重紧扣党的中心工作和全省工作大局。去年,组织省直单位的省人大代表围绕加强科技成果转化、推动新兴产业发展和改善民生等主题开展年中专题调研,代表提出了许多积极的意见和建议;组织各市的省人大代表分别围绕常委会将要审议的重要议题开展专题调研,形成调研报告,并邀请相关代表列席常委会会议发表意见,这样既使代表小组活动成果得到运用,也对提高常委会审议质量产生了积极的作用;年底还组织全体省人大代表,围绕全省经济社会发展和科学编制省“十二五”规划纲要开展会前集中视察,为代表审议好列入大会议程的各项议案和报告、提出高质量的议案和建议做准备。二是在代表活动的组织上,坚持以集体活动为主,以代表小组活动为基本形式。每年年初对全年代表活动提出具体意见,对年中专题调研和会前集中视察等活动及时提出明确要求。不仅强调扩大代表活动的参与面,而且要求代表深入实际,深入基层,深入群众,充分听取各方面意见,了解真实情况,不搞那些无主题、无目的、无意义的活动。去年还制定了《关于进一步加强省人大代表小组活动的意见》,对开展省人大代表小组活动的重要性,活动的内容、形式、组织和服务保障等进一步加以规范。三是在代表活



柏苏宁副主任接受记者采访

动成果的运用上,要求各代表小组在调研、视察结束后,安排专门时间组织代表对调研、视察的情况进行讨论研究,在综合分析基础上,提出情况分析透彻、问题查找准确、所提建议可行的调研、视察报告,转交有关机关、组织研究处理。对调研和视察报告中提出意见和建议的研究处理情况,有关机关、组织都向代表作了反馈。四是在代表活动形式上,根据规定和实际需要,统筹安排好专题调研、会前集中视察、执法检查、工作评议、联系选民等各项活动,形成了形式多样、生动活泼的局面。同时注意总结和推广各地的好经验好做法,尊重、支持和鼓励基层创新。如扬州市人大常委会每年5月8日开展“代表与选民统一见面日”活动,组织人大代表接待选民群众,倾听选民意见,帮助解决问题;江阴市人大常委会开展“代表活动周”活动,每年组织代表集中一周时间,采取多种形式,广泛深入联系选

民群众;南京市鼓楼区人大常委会充分利用丰富的代表资源,每年举办一次“代表论坛”,围绕全区发展问题,深入开展研讨,形成对策。对这些声势大、效果好的代表活动形式,我们都给予肯定和推广,并得到各地的效仿。

——在办理代表建议工作方面,更加注重解决实际问题,提高办成率。一是在提出建议的环节上,通过各种形式的培训、组织代表开展视察调研和联系选民、召开有关部门座谈会等活动,引导代表提出能充分反映人民群众普遍关心和经济社会发展迫切需要解决的问题,具有针对性、可行性、规范性的高质量建议。二是在建议交办的环节上,改进了代表建议交办方式。对应由政府部门办理的代表建议,统一交省政府办公厅,再由其统一交办和督办。这样做有利于加强部门之间的工作协调,加重政府办理的责任。我们还启用代表建议网上提交办理系统,促进承办单位加强与代表的沟通,提高办理工作

图/CFP

的效率。三是在承办单位办理代表建议环节上,督促建立和落实领导主抓、相关部门和人员具体负责的办理工作责任制,并强调承办单位在办理代表建议的过程中应加强与代表的联系和沟通。对于代表提出的一切合理的、可行的建议,督促承办单位认真对待,抓紧解决;对于需要跨年度落实的建议,要求进行滚动办理,务求落实;代表对答复不满意的,要求重新办理,直到代表认同办理结果。四是在督办代表建议环节上,每年都选择10件事关全省经济社会发展大局和群众切身利益的代表建议,由常委会领导和相关委员会牵头重点督办。如去年确定的加强通榆河水源保护、加大对苏北农村中小学校舍安全工程扶持等事关全局、事关人民群众切身利益的10件建议,由常委会领导和相关委员会重点督办。由于领导重视,承办单位办理认真,不但促进了具体问题的解决,也推动了部门相关工作的深入开展。去年,省人大代表反馈建议办理工作满意和基本满意率达到98.4%;交由政府系统办理的代表建议,问题的解决率达53.5%。

——在加强与代表联系方面,更加注重提高代表对常委会工作参与的广度和深度。一是建立向代表通报情况的制度,向代表寄送有关刊物和资料,组织召开有关情况通报会,通报人大常委会和“一府两院”开展的重要工作和活动,拓宽代表知情知政的渠道。二是邀请更多的代表列席人大常委会会议,争取在一届任期内确保除担任党政领导职务以外的代表都能有机会列席常委会会议。去年全年,我们共邀请了90名省人大代表、18名全国人大代表列席省人大常委会会议,会议期间还安排召开列席代表座谈会,认真听取他们的意见和建议。三是坚持人大常委会主任接待代表日制度,更多地听取在基层工作代表的意见、建议和要求。四是坚持市人大常委会组成人员联系基层代表制度,确定市人大常委会组成人员联系基层代表的具体对象,保持经常的联系。五是

吸收更多的代表参加常委会组织的有关活动,注意扩大代表的参与面,提高常委会的工作质量。六是搞好专业代表组活动,省人大8个专门委员会和工作委员会都成立了专业代表小组,在常委会组织开展执法检查、立法调研、专题视察时,注意结合活动内容,邀请相关代表参加。七是听取代表对办理代表议案、建议的意见,在办理过程中加强与提出议案、建议代表的联系和沟通。八是建立走访联系代表的制度,省人大机关的领导干部到基层考察、调研、召开座谈会时,注意联系省人大代表,或到代表所在单位进行走访,听取他们的意见和建议。九是做好人大代表来信来访工作。认真处理和接待代表的来信来访,对反映的问题及时交有关方面研究处理。总之,通过采取多样方式,力求把人大常委会与代表的联系工作做得更细、更深、更扎实,并以此来提高人大常委会的审议质量和履职水平。

——在基层人大代表履职平台建设方面,更加注重制度化和规范化建设。近年来,我们创新举措,在全省范围内着力加强“一个载体、两项制度”建设。所谓“一个载体”,就是在城市以街道为单位、在农村以县乡人大代表小组为单位建立“人大代表之家”。这是使代表活动做到有阵地、有制度、有计划、有记录、有学习资料,促进代表活动制度化、规范化、经常化的一种载体和平台。所谓“两项制度”,一项制度是在城市街道和县(市)城关镇每月或者每两个月在相对固定的时间和地点开展一次代表接待选民活动,组织本地的各级代表轮流参加接待选民,对选民提出的意见、建议归纳整理后,及时交有关方面办理。另一项制度是在全省普遍开展县乡人大代表在一届任期内就行使代表权利、履行代表义务、发挥代表作用的情况向本选区的选民作一次履职汇报。在推进“一个载体、两项制度”建设中,我们提出了“全覆盖、重规范、求实效”的总体要求,重在发挥这一平

台的作用。目前,全省已建立“人大代表之家”6000多个,全省332个街道和971个乡镇全都开展了代表接待选民日等活动。全省参加接待选民活动的代表已达78000多人次,代表接待的选民达320000多人次,收集选民意见93300多条,已解决55800多条。通过“一个载体、两项制度”建设,不仅丰富和充实了闭会期间的代表活动,促进了省基层人大代表活动的制度化、规范化和正常化,而且促进了代表与选民的联系,促使代表自觉接受人民群众的监督,提高了代表履职的积极性。以此为抓手,全省基层人大代表工作开展得有声有色、有序有效,为基层人大代表工作注入了新的活力。

在代表工作的实践中,我们感到,认真贯彻代表法,增强代表工作的实效,要把握好四条:第一,代表工作要紧紧围绕中心、服务大局。要抓住经济社会发展中的重大问题和人民群众关心关注的热点、难点问题,在推动科学发展、促进社会和谐中找准切入点和落脚点,真正把代表工作的价值体现在推动经济社会又好又快发展上。第二,要着力提高代表工作的组织程度。坚持把人大常委会联系代表与代表联系群众更好地结合起来,把代表视察调研与提出高质量议案、建议更好地结合起来,把代表履行职责与人大常委会行使职权更好地结合起来,注意有机整合各种代表活动形式,以形成集成效应和联动效应。第三,要不断完善代表工作的长效机制。建立健全畅通的联系机制、活跃的活动机制、完善的议案处理和建议督办机制、有效的激励和约束机制、有力的服务保障机制,使代表工作好的做法经常化,经常性的工作制度化,发挥持续效应。第四,注重激发人大代表自身的主观能动性。代表作用的发挥,有赖于代表自身的主动性、积极性、创造性,因此,必须进一步加强代表的履职学习和培训,加大对代表工作的宣传力度,不断激发代表依法履职的责任感和使命感。■

“新中国立法人物”寻访

雷洁琼：法学家的港澳情

文 / 本刊记者 夏莉娜

很多人都知道雷洁琼是我国著名的社会学家、教育家，是“民进”的创始人之一和卓越的领导人，实际上，她还是一位资深的法学家。建国初期，她就参加了新中国第一部婚姻法的制定和宣传工作。1982年婚姻法修订后，她为宣传新婚姻法，在中央广播电台举办的婚姻法讲座中讲了第一课，还在政法学院讲授婚姻法。从1983年起，她作为第六届全国人大常委会委员、全国人大法律委员会副主任委员参加制定法律63件，作为第七届、第八届全国人大常委会副委员长参加制定法律205件，以及宪法的修订工作。她在全国人大有着15年的立法工作经历，不仅先后参与了义务教育法、教师法、教育法等许多法律的制定，而且不顾年事已高，到全国各地进行执法检查 and 调查研究，为新中国的教育事业和法制建设忘我地奔波操劳，倾尽心血。在她从副委员长职务上退下来时已经是93岁高龄，在全国人大历史上，她是历届在位的副委员长中年纪最长的一位。特别值得一提的是，她以耄耋之年，在先后担任香港特别行政区基本法起草委员会委员和澳门特别行政区基本法起草委员会副主任委员期间，为实现香港、澳门回归祖国作出了不凡的贡献。

与香港有着一种特殊的缘分

今年1月，106岁的雷老仙逝。在此之前，记者曾多次采访过她。她生前曾对记者讲过自己与香港有着一种特殊

摄影 / 高志芬



参加中英香港政权交接仪式的中国政府代表团中的7位女代表（前排左为卓琳、右为雷洁琼）

的缘分。她说：“我生长在广东，祖父在香港也有产业。小时候经常去香港，直至19岁到外国留学为止。回国后，我在北平工作，但抗战时期又在香港短暂居住过……”

1985年4月，第六届全国人民代表大会第三次会议决定，要成立香港特别行政区基本法起草委员会。起草委员会由各方面的著名人士和专家组成，共计59人，其中，内地委员34人，香港委员25人。鉴于雷老在各方面的影响力，她被推选为香港特别行政区基本法起草委员会的委员。

谈起雷老在香港特别行政区基本法起草委员会工作的情况，在雷老身边

工作30年的秘书高志芬告诉记者：“虽然雷老那时已经80多岁，但是身体很健康，精力、记忆力都非常好。香港特别行政区基本法起草委员会下设5个专题小组，雷老是政治体制专题小组的成员，参加具体起草工作。1986年9月，雷老随政治体制小组访问香港，进行实地调查，与香港基本法咨询委员会的委员、顾问进行交流，听取各界人士对基本法起草工作的意见和建议。在香港访问的3个星期内，81岁的雷老参加各种座谈会达110多次，广泛地听取了香港各界人士对基本法草案征求意见稿的意见和反映。几年中，雷老作为政治体制专题小组成员先后在北京、广州、深圳、

厦门、昆明等地开了19次会议,研究和讨论专题小组起草的有关条款的草稿。1987年7月15日,成立香港特别行政区区旗、区徽图案评选委员会,雷老又被推选为评选委员会委员,她极其认真负责地参加了全部评选活动。香港基本法草案征求意见稿公布后,在香港和内地广泛征求意见。雷老参加了在内地征求意见的工作。她还在中国民主促进会举行的宣传香港特区基本法报告会上,报告基本法起草经过,讲解基本法的内容,并征求大家的意见。”

高秘书还特别强调说:“香港特区基本法起草委员会从1985年7月正式成立,到1990年2月基本法起草工作完成,共开过9次全体委员会议。每次会议,雷老都出席。她始终非常认真地参与全部起草工作,充分发表自己的意见和建议。”

1990年2月,香港特别行政区基本法起草委员会圆满地完成了任务。在香港特别行政区基本法经第七届全国人民代表大会第三次会议审议通过并颁布时,雷老会心地露出幸福的微笑,说:“香港特别行政区基本法的制定,应当归功于邓小平同志‘一国两制’的伟大构想,没有他的高瞻远瞩,香港特别行政区基本法的制定便不可设想。在香港特别行政区基本法起草过程中,我和委员们曾亲自到香港,征求多方面意见,充分体现了民主协商精神,有着广泛的群众基础。邓小平同志在香港特别行政区基本法通过后会见了委员们,赞扬香港特别行政区基本法是个伟大的创造,不负全国人民的委托,写出一部具有历史意义和国际意义的基本法。”

在这期间,雷老为香港特别行政区基本法的颁布曾赋诗两首。

高秘书找出当年香港特别行政区基本法起草委员会的委员们编辑的《香草诗词第二集》,翻开第9页,正是雷老写的两首诗词中的第二首:

香港基本法制定成功有感

草委成员多俊贤,香江归属宪为先。

国行两制新原则,自治分权创史篇。

逐款逐条锤炼细,每章每句构思全。

协商共识真民主,稳定繁荣人胜天。

任澳门特区基本法起草委员会

副主任委员

在雷老担任香港特别行政区基本法起草委员会的委员时,又一个喜讯传来。中葡联合声明发表了。到1999年12月20日,中国将恢复在澳门行使主权。按照我国宪法第三十一条规定,届时要设立澳门特别行政区。1988年9月5日,全国人大常委会决定成立澳门特别行政区基本法起草委员会。澳门特别行政区基本法起草委员会是在1988年10月正式成立,共有委员48人,其中内地委员26人,澳门委员22人。雷老被推选为澳门特别行政区基本法起草委员会副主任委员。

高秘书向记者介绍雷老参加澳门特别行政区基本法起草工作的情况时说:“雷老担任澳门特别行政区基本法起草委员会副主任委员时,已经83岁高龄。但她仍满怀豪情,精神抖擞地投入了这项具有重大历史意义的工作。记得1991年9月,应澳门特区基本法咨询委员会邀请,雷老率澳门特区基本法起草委员会代表团访问澳门。那年,雷老已经86岁了。在一周的访问期间,雷老率代表团与澳门特区基本法咨询委员会进行座谈,交流了意见,并参加各界人士分别举行的座谈会10多次,广泛听取澳门各界人士对基本法草案征求意见稿的意见和建议。澳门基本法草案征求意见稿公布后,她又不辞劳苦地在内地参加征求意见活动,在珠海市、广州市召开座谈会,听取广东省、广州市、珠海市负责人对澳门特区基本法草案提出的意见和建议。她还利用在北京出席全国人大常委会会议的机会,召开座谈会听取意见,并在民进中央举行了报告会和座谈会,竭尽心力地为起草好澳门基本法而奔忙。1993年3月,在第八届全国人民代表大会第一次会议上,澳门特别行政区基本法经审议通过了。”

92岁高龄到香港亲历香港回归

香港回归前,雷老曾多次说:“香港被英国强占了150年,现在像一个成熟的游子那样回到祖国的怀抱。自从中国革命博物馆门前的回归倒计时牌竖起来以后,我天天在心里计数,盼望着1997年7月1日很快到来……”

1997年7月1日,在那个永载中华民族史册的日子,雷老有幸作为中国代表团的一员,飞抵香港出席政权交接仪式,亲历这一民族盛事、世纪庆典。

说起到香港参加中英香港政权交接仪式,高秘书回忆道:“那次我陪她一同到了香港。那年雷老已经92岁了,但那几天她精力旺盛地参加了每一项活动。雷老等中国政府代表团成员6月29日下午先到达深圳,6月30日中午乘飞机到香港,晚上11:30到香港会议展览中心大礼堂出席香港政权交接仪式。中方和英国、香港官员分坐两方,雷老穿着一身浅米色的西式套裙,坐在中国代表团的第一排中间的一个位子上。23:38分,中华人民共和国政府与大不列颠及北爱尔兰联合王国政府举行的香港政权交接仪式开始。当五星红旗和香港区旗冉冉升起时,会场内响起热烈的掌声,雷老一面鼓掌,一面眼中流出了激动的泪水。到7月1日凌晨1:30分,中国政府代表团成员又出席了特区成立暨特区政府宣誓就职仪式,92岁高龄的雷老一直在代表团的行列中,直到凌晨2:15分仪式结束。代表团共有7位女代表,卓琳、雷老、刘延东、何鲁丽等。政权交接仪式之后,在休息室里,雷老看望邓小平的夫人卓琳,我给代表团7位女团员拍了一张合影。紧接着,雷老又与中国政府代表团成员一起到另外一个场地,参加中国政府代表团接见特区政府官员的活动。7月1日上午,各项议程结束后即乘飞机回北京,到1日中午12点多才到北京。回到北京当日,雷老还参加了下午5:00国家举行庆祝香港回归的招待会。那天,雷老特别高兴,始终保持着良好的精神状态。”

周家贵的“小农水”情结

文 / 本刊记者 徐燕

经过十届到现在的十一届全国人大四次会议,8年的全国人大代表生涯中,7年就小型农田水利建设持续提出建议的,恐怕只有周家贵了。现在他得偿所愿,今年中央“1号文件”《关于加快水利改革发展的决定》将这些年他提出的加强对水利投入、落实水利工程管理主体、健全水利服务体系、加强渠系建设以及小水池、小塘坝、小水渠建设等建议几乎全部囊入,关于加快水利改革发展的新政策、新举措,“针对性强、覆盖面广、含金量高”,周家贵对此难掩兴奋。

赤脚站在田里的农民手搭凉棚,望着云烟氤氲的水渠大坝,却依然要为那里丰盈的水流不到自家田里,或无法阻止过路水淹了自家田而愁肠百结。他意识到,自己选了条艰辛的履职之路。

构成“1号文件”的主要内容,包括新形势下水利的战略定位;水利改革发展的指导思想、目标任务和基本原则;突出加强农田水利等薄弱环节建设;全面加快水利基础设施建设;建立水利投入稳定增长机制;实行最严格的水资源管理制度;不断创新水利发展体制机制;切实加强对水利工作的领导等。提出了力争今后10年,全社会水利年平均投入比2010年高出一倍,10年的水利投资将达4万亿元,土地出让的收益中将有10%的资金用于农田水利建设等。

我国是农业大国,加强农田水利基础设施建设是提高农业综合能力、促进农民增收的一项关键措施,对保障国家



2010年10月28日,周家贵(右二)在列席十一届全国人大常委会第十七次会议时发言

粮食安全、促进经济社会发展具有重要意义。农民出身的周家贵认为,“1号文件”彰显了国家对发展农业理念的进一步深化,将在农民增收问题上迈出实质性步伐。

周家贵生长在湖北农村,后来创立了自己的企业。近年来,他把更多时间和精力投入到对农田水利,特别是“小农水”建设的关注上。“追溯起来,还是2003年当选全国人大代表之后。”周家贵说,那时急于给自己的履职定位,几次调研后他发现,“最后一公里”的用水难题,是当地很多农民疾苦的根源,如果把它反映上去,最终得到缓解或解决应该是一个有效的履职平台。

事实上,那时他已看到这是一个博弈,一方面国家不断斥资水利建设,支持发展的力度从未减弱,另一方面末端问题始终缓解不了,当一座座大型水利

工程建成或修复完善时,末端渠系却背道而驰,日见萎缩衰败。这仿佛是一幅心酸的画面:赤脚站在田里的农民手搭凉棚,望着云烟氤氲的水渠大坝,却依然要为那里丰盈的水流不到自家田里,或无法阻止过路水淹了自家田而愁肠百结。周家贵意识到,自己选了条艰辛的履职之路。

接过柴湖镇“心系农民疾苦,代表民情民意”的牌匾时,他心想,对粮食减产问题的追根寻源刻不容缓了。

在参加十届全国人大一次会议前夕,湖北省人大常委会组织在鄂全国人大代表深入基层调研,为在会议期间审议“一府两院”报告和提交建议做好准备。

在大柴湖的所闻所见,震撼了新当选的周家贵代表,一直沉浸于个人事业的他被惊醒,一时间更大意义上的责任



周家贵（右二）在大柴湖调研移民生活情况（本文图片由作者提供）

感被唤醒。

大柴湖是中国“第一移民大镇”，位于湖北中部、汉江中游的钟祥市境内。上世纪60年代，为支援国家重点工程丹江口水库建设，河南省淅川县4.9万移民分三批迁移至此，这里遂成为全国最大的水库外迁移民成建制集中安置区。

大柴湖芦苇丛生，近10万人聚集在6.7万平方公里的低洼湖边，打堤围建居所。此地不下雨便旱，一下雨就淹。因种种原因，当时移民先从淅川迁至青海，又迁回河南，再迁到钟祥，几番折腾耗尽了物力财力，65%的人初中以下文化，教育的贫穷导致了生活的恶劣。没有文化，打不了工，找不到媳妇，只好买痴呆傻女，人口素质恶性循环。到2003年，周家贵看到的，仍是破旧不堪的兵营式土壁房，人畜同室，450多家完全没有生活能力，全镇有1500人呆傻智障。

大柴湖的生态掀起了他心中的狂澜：移民们以大局为重，为国家舍小家，付出很多，40年过去了，生活还如此贫困，不应该呀！从这时起，周家贵就走上了为贫困农民的代言之路，继而开始对农业发展末端问题寻求解决路径。

最初，他想在大柴湖搞二次移民，在十届全国人大一次会议上，他提交了建议。之后，多次在柴考察研究后他发现，这个想法并不切合实际。有人提出

用低保来解决问题，周家贵直言：这一代低保了，下一代怎么办？给钱只能治标治不了本。他提出，移民贫困应由单项扶贫向综合扶贫转变，由输血式扶贫向造血式扶贫转变，由钱物扶贫向智力扶贫转变。这三项建议在全国人大会议上一提交便引发了反响。

湖北省政府主要领导很快到柴湖现场办公。

2004年，省政府决定实施14个项目开展扶贫开发，注入5700万元扶贫资金，确保移民在5年内整体脱贫。此时，周家贵个人公司以企校联姻方式，开展的扶贫助学活动也启动铺开，越做越有规模。移民生活得到很大改观后，他们给周家贵送来了“心系农民疾苦，代表民情民意”的牌匾，此时周家贵想，对粮食减产问题的追根寻源刻不容缓了。

大水利和“小农水”的平衡发展，关系到粮食增产，继而影响到农业的全面发展。他把目光投到了制度设计上。

2003年年末，在荆门市调研时，周家贵发现粮食产量比往年减少了40%。到田头后他基本断定，农田排灌能力的退化应是源头。他研究了国家政策，发现政府以国债资金方式支持的都是大型灌溉区续建配套与节水改造项目建设，针对“小农水”，要么强弩之末，要么甚少涉足。这么多年来，国家对水利建设的管理和投入，他完全认可，而现在问题却越来越频繁地出在“小农水”的管理和投入上。在全国人大会议上，他开始呼吁要以整治大江大河的决心和力度整治“小农水”、加大投入力度。

农田灌溉主要依靠水库和堰塘，而水库和堰塘的水流到农田又要依靠沟渠和泵站，它们构成了农村的小水利工程。这些工程大都建于上世纪六七十年代，多年来老化失修、效益衰减、利用

率下降、抗灾能力不强，加之整修资金不足、管理机制不活等，严重影响了农业用水。虽然国家投入政策一贯明确，连续6年的中央“1号文件”都把加强农田水利建设作为提高农业综合能力和保障国家粮食安全的重要措施，但事实却在基层相去甚远，钟祥就是一个反例，水利问题非但没解决还在增加，引出粮食减产等一系列问题。

这种状况还要持续多久？周家贵思考到，大水利和“小农水”的平衡发展，关系到粮食增产，继而影响到农业的全面发展。此时，他把目光投到了制度设计上。在全国人代会上，他提出改革“一事一议”制度，建立农田水利建设基金等意见建议。

村内“一事一议”筹资筹劳制度，是2000年农村税费改初期应对改革乡统筹、村提留征收使用办法，取消统一规定的农村义务工和劳动积累工的新情况而建立的新制度，是加强农村基层民主政治建设、减轻农民负担的一项重要举措。现实中，这一制度落实存在难点，并没发挥出应有作用。如果制度落实出现问题，粮食减产问题就难以解决。

周家贵的担心，来自地方财政的普遍困难，“小农水”建设只能依靠“一事一议”，这几乎是农村水利工程建设筹工的唯一运作形式。但“议而不决、决而不行”普遍而常态。“模式本身没有问题，问题出在落实缺乏配套管理，或管理不够规范、完善。”他建议修改完善这一政策，并加大政府主导的政策性财政投入力度。

建议在全国人代会上提出后，相关部委陆续有了回音。事实上这些部委也一直密切关注着政策落实情况。对于“一事一议”在实施中存在的问题，农业部列出几条：一些地方违反民主程序，平调挪用筹集的资金，变相侵害农民利益；基层干部不适应新时期通过民主方式解决农村新问题的新要求；制度还不够完善。农业部认为，周家贵提出的建议“很有针对性和启发性”，他们将据此做认真研究。

财政部答复道：中央财政设立了小型农田水利设施建设补助专项资金。中央财政将按照“民办公助”的原则，对农民自愿投工投劳开展小型农田水利设施建设予以支持。答复中还提到：目前，财政部正在研究制定具体实施方案和资金管理办法，明确小型农田水利设施建设补助专项资金支持范围和重点，规范小型农田水利设施的补助方式和标准，加强资金管理，促进小型农田水利设施建设和管理工作健康发展。文内还提到：通过财政资金补助，调动农民参与建设和管理的积极性，引导工程受益区的农民开展“一事一议”和民主议事，弥补取消“两工”（农村义务工和劳动积累工）后农田水利基本建设的缺口，加快小型农田水利工程建设。

2006年，中央“1号文件”提出了“完善村民‘一事一议’制度，健全农民自主筹资筹劳的机制和办法，引导农民自主开展农村公益性设施建设”的要求。农业部牵头会同国家发改委、国务院纠风办、财政部、国务院法制办、中农办等部门对2000年《村级范围内筹资筹劳管理暂行规定》进行了修改。翌年1月，国务院办公厅发出了《关于转发农业部村民一事一议筹资筹劳管理办法的通知》，对原则进行明确，界定了范围，严格规范了程序，补充完善了相关制度，提出了政府对“一事一议”的奖补政策。

到了2008年，国务院综改工作小组、财政部、农业部联合发出《关于开展村级公益事业建设一事一议财政奖补试点工作的通知》，中央在黑龙江、云南、河北全省范围内开展试点，很成功，为改善农村基础设施起到了积极作用。中央决定在总结这些试点经验的基础上，逐步扩大试点范围。近年来，水利部门会同有关部门积极开展末级渠系改造和农业水价综合改革试点，也取得进展。随着经验的推广，周家贵担心的问题正逐步得到缓解。

管理和制度是驱动末端灌渠改革的核心要素。周家贵指出：农民增收问

题不可能抛开“小农水”的发展来谈。

立法是打通“最后一公里”梗阻、保障长效性的关键。与决策层几番对话后，他对此信心十足。

对国家这几年在大江大河整治、病险水库加固、大渠整合上取得的成效，周家贵一向给予肯定。虽然水库有了水，农田得到不同程度的整治，但“最后一公里”难题仍岿然不动。对此他感到遗憾。

周家贵列举几条：排灌渠道淤积，渠系不配套，泵站因规模达不到国家规定的项目申报条件而长年锈死失修，加上农民承包地分散，一些水库的水放不到农田去。“以往灌溉一亩地需20元水费，现在高达近百元。”天旱时，水放不下去，大片农田歉收绝收。跑冒滴漏，使放出的水流到田里的不足一半。还有些水库，因涵闸、沟渠日久损坏，一放水便把水库下面几百亩农田淹没，农民怨声载道。为抵制水库放水，纠纷和矛盾不断，严重影响了社会和谐。

“国家管不到，集体管不好，农民管不了。这是制约发展的瓶颈。”周家贵一番话切中肯綮。他以2003年的荆门为例，当年全市粮食生产共33.6亿斤，比历史最高年份56亿斤减少了22.4亿斤，减少了40%，这中间除因种植结构调整因素外，近半数是由于排灌能力下降所造成的减少。此外，由于农田排灌工程能力下降，导致水流不畅，水循环受阻，水环境恶化，部分以沟渠塘堰为饮用水源的农村地区出现了饮水安全，荆门就有30%的农村存在不同程度的水质性人畜饮水困难。

应邀列席十一届全国人大常委会会议时，周家贵再次呼吁，农田排灌设施是农村重要生产基础设施，也是农村最主要的公益设施，对保障农民增收、农业增产、农村稳定具有重要作用，是保障新时期农村全面建设小康社会的重要基础。他建议将小型农田水利设施纳入国家专项转移支付范围，建立投入机制，加强粮食主产区农村小二型、小

三型水库和村的“当家堰”建设。

2005年10月，国务院办公厅转发了国家五部委《关于建立农田水利建设新机制的意见》，这是近10年来国家专门就农田水利建设出台的针对性最强、分量最重的文件。2005年用于小型农田水利设施建设的补助资金为3亿元，第二年6亿元，增加了100%。

2010年，对周家贵提出的《关于加大中小型水库渠系配套整治的建议》回复里，财政部提供了一组数字：小型农田水利建设资金由2005年的3亿元增加到2009年的45亿元。2008年启动了“一事一议”财政奖补试点工作，对村民开展村内水渠、堰塘、桥涵等小型水利设施及其他村级公益事业建设给予奖补，2009年中央和地方财政共投入奖补资金185亿元。

怎么整合区域内项目规划，捆绑使用好这笔资金，提高使用效益，周家贵坦言：节约和整合是实质问题，它是摆在有关部门面前的重要任务。

针对农田水利建设项目和资金使用分散，难以形成合力问题，财政部在回复周家贵的建议时列出三项措施：一是加强中央部门间的衔接，将标准农田建设与防洪抗旱工程建设、生态环境保护等项目有机结合；二是积极协调和整合省级农田水利建设资金，实行集中投入；三是推进县级农田水利规划的编制和实施，以规划为平台整合资金，推进以小型水库、末级渠系为主的小型农田水利建设。

“十二五”期间，国家农村水利工作的两项重要任务是：加快推进大中型灌区改造、抓好小型农田水利重点县建设。今年全国人大常委会确定的11项重点处理建议中，开展农村河道综合整治赫然在列。在此背景下，周家贵考虑到立法。2011年，他提出了对农田水利工程建设进行立法，制定农田水利促进法的建议。他是想通过对水利的投入、建设、管理以及用水和组织的立法，保证水利建设的长效性。在与决策层几番对话后，他对此信心十足。■

坚持和发挥思想政治优势 是共产党的显著特征

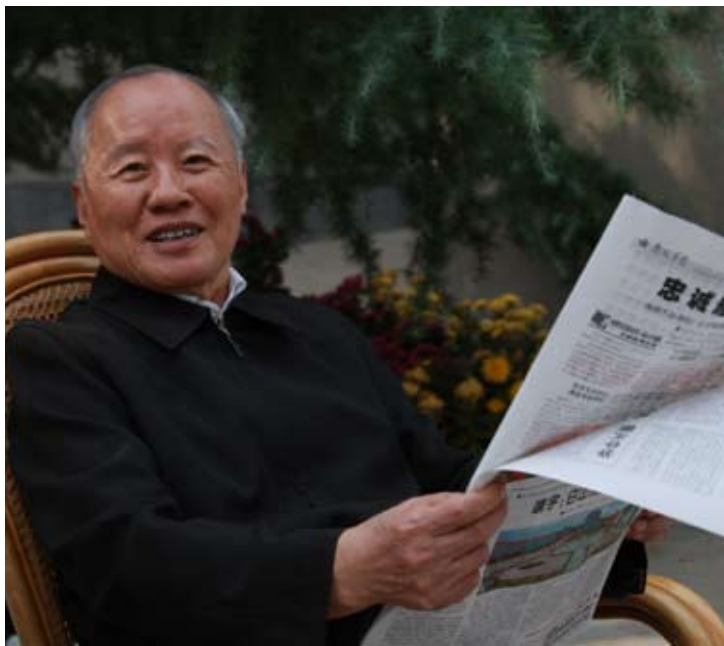
——纪念中国共产党成立 90 周年

文 / 宋清渭

1945 年,我在渤海军区第二分区机关驻地的一间小土屋里,光荣加入了中国共产党。这 60 多年来,党始终在我心中,我一步也没有离开过党。

回想起当年我走出家乡、找到八路军的时候,除了对日本鬼子的满腹仇恨外,并不懂得多少革命道理。在渤海二专署举办的青年干部训练班上,在用马兰纸印刷的《中国革命和中国共产党》、《新民主主义论》等小册子里,我第一次接触到了革命的理论。当时,作为一个刚参加革命的农家少年,领会不了那么多深奥的道理,但是小册子上那些新鲜、活泼、充满激情的文字,立刻吸引了我。那时只觉得国家破败,家乡沦陷,但不知道该怎么办,心里干着急。学习了这些理论,就像心头的一盏明灯被拨亮了,就像在山穷水尽的时候,突然有人给你指出了一条光明大道,眼前豁然开朗了。从此,确立了我坚定地跟着八路军走,跟着共产党走的人生目标。后来,我参加了解放战争的全过程,在一线连队工作和战斗。艰苦环境的磨炼,党组织的教育指引,战友和烈士们英雄事迹的激励,使我懂得了为谁扛枪、为谁打仗的革命道理。战争年代我当指导员时,陪了三任连长,他们都在战斗中牺牲了,但一个倒下去,另一个擦干身上的血迹又顶上来。这是一种什么力量?是理想信念的力量。过去,革命前辈和先烈面对敌人高官厚禄的引诱、严刑拷打的折磨,不缴械投降,不屈膝变节,不改革命初衷,这是什么力量?是理想信念的力量。雷锋、焦裕禄、孔繁森,甘当革命的“傻子”,无私奉献,鞠躬尽瘁,死而后已,这又是什么力量?这还是理想信念的力量。今天,在改革开放的新时期,每当社会发展需要攻坚克难的时候,每当发生重大灾害需要抢险救援的时候,也有许许多

仕
张
彦
摄



2009 年 10 月 22 日,宋清渭在家读报学习

多优秀人物和英雄模范,甘为党和人民的事业牺牲自己的一切,用自己的鲜血和生命谱写了一曲曲壮丽的人生赞歌,这仍是理想信念的力量。

一个人有了远大的理想,才会有崇高的思想境界和道德情操,才会有明确的奋斗目标,也才能保持旺盛的革命斗志和大无畏的革命精神。崇高的理想和坚定的信念是共产党人的政治灵魂和立身之本。对共产党人来说,理想信念的动摇是最危险的动摇。可以说,信仰是共产党人的第一道防线,一旦这道防线被突破了,后果将不堪设想。这方面的例子为数不少。在新的条件下,一些党员干部理想动摇了,信念支柱倾斜了,

革命意志衰退了,忘记了江山是怎么打下来的,把当年入党的誓言抛在了脑后,不信马列信鬼神、信关系,把追逐金钱、积累财富作为自己的奋斗目标。甚至有的高级干部贪污腐败,生活腐化,空虚堕落,丑态百出。这些现象,严重地腐蚀着我们党的肌体。我认为,不论社会怎么发展,经济怎么繁荣,即使中国成了世界上最强大的国家,如果放弃了对理想信仰的追求,同样会走向沉沦和没落。今天,我们要保持坚定的共产主义理想信念,既要靠学习、靠教育,更要靠实践。对马克思主义中国化,在革命、建设和改革开放中所取得的两大成果——毛泽东思想和中国特色社会主义理论,要做到真学、真信、真用。要把理想信念教育作为思想政治工作的重要内容,把改造主观世界和改造客观世界结合起来,把崇高理想与建设中国特色社会主义的各项任务紧密联系起来,胸怀远大目标,筑牢人生的精神支柱,以高尚的思想道德要求鞭策自己。

得民心者得天下。革命战争年代,在那么残酷的环境里,共产党人如果没有赢得民心,没有革命根据地人民的“担架”和“小推车”,没有千百万群众真心实意地跟着党走,别说夺取政权,就连立足之地都找不到。我们刚参加革命时,村里、镇里都是日伪军的据点,处处都有封锁线,吃的是老百姓的粮,住的是老百姓的房,离开老百姓,真是寸步难行。记得济南战役时,广大群众组成支前大军,冒着生命危险抢救伤员。敌机轰炸时,他们扑在伤员身上,宁肯牺牲自己也不让伤员二次负伤。淮海战场上,支援前线的群众,推着装满粮食的小车,自己饿着肚子,甚至沿途讨饭,走了几千里把粮食送到前线。那个时候,党特别重视同人民群众的血肉联系,党员干部同老百姓“吃的是一锅饭,点的是一灯油”,和人民打成一片,都是一家人。所以才得到了人民群众的衷心拥护、爱戴和支持,才得以生存和不断发展壮大,领导全国人民打败了敌人,推翻了“三座大山”,成立了新中国。

党的最大政治优势是密切联系群众,党执政后的最大危险是脱离群众。改革进入攻坚阶段,各种深层次的问题逐渐显现,新情况、新问题也会不断产生,我们应当更加自觉地增强群众观念,相信群众,依靠群众,切实做好群众工作,全心全意为人民服务。我感觉,现阶段至少有三个问题需要引起重视。一是如何代表最广大人民的根本利益。我们既要善于统筹、顾全大局,维护国家和人民的根本利益,又要实行科学决策和管理,认真考虑和兼顾不同阶层的利益。这是一个很重要的课题。就当前来说,在经济发展中,在让一部分人先富起来以后,也应逐步让大多数人富起来,真正让老百姓活得有地位、有尊严、有希望。这样做既能激发广



1948年10月,济南战役后,宋清渭随部队休整,时任华东野战军十纵队连政治指导员(图片由作者提供)

大人民群众的动力和活力,又能保持整个社会的平稳有序。二是如何面对群众利益诉求。为什么社会发展了,生活改善了,群众不满意的程度在一些地方反而有所增加?“水能载舟亦能覆舟”,面对群众利益诉求,必须认真对待,认真调查分析,妥善处理。对能够解决的问题,应及时认真、公平公正地加以解决;对一时解决不了的,应做耐心细致的说服解释工作,扩大稳定面,缩小对立面,促进社会稳定和谐。三是怎样代表人民利益。人民的信任和历史的选择把党推上了执政地位。党怎么来为人民谋利益,用什么样的作风来为人民执好政、服好务。那种靠倒卖老百姓赖以生存的土地来增加财政收入,用破坏环境资源来换取繁荣发展,靠坑民害民骗民来营造政绩工程,把为人民群众办事当成“恩赐”的错误行为,都是与党的宗旨和事业格格不入、背道而驰的。我参加八路军以来,长期在部队从事思想政治工作,担任过党的小组长、党支部书记、各级党委书记以及中央委员。我深切地体会到在军队加强党的思想建设的极端重要性,也深深感受



1998年3月,在九届全国人大第一次会议上,宋清渭当选为全国人大外事委副主任委员。图为宋清渭在会场投票

到了党的政治工作在部队建设中产生的巨大威力。

淮海战役最后阶段,我们为了围歼杜聿明集团,和敌人在陈官庄地区对峙20多个昼夜。天寒地冻,雨雪交加,村庄都成了废墟,群众早已转移,我们连队在野战工事里,不能生火做饭,没有棉衣取暖,就靠着几把稻草铺在堑壕里御寒,但大家没有说熊话的,没有叫苦叫累的,都盼着战斗打响,去夺取胜利。原因在哪里?持续不断、见缝插针的思想政治工作起到了很大的作用。记得纵队司令员宋时轮亲自到我们团,给连以上干部作动员,讲战场形势,讲敌人的处境,讲即将到来的伟大胜利,讲得部队士气高涨,信心百倍。最后,同大部队一起全歼了杜聿明集团,我们连也抓了上千名俘虏,胜利地结束了淮海战役。上世纪80年代中期,军区的一个军到老山前线轮战。前线山高坡陡,草深林密,气候恶劣,环境艰苦,但是全体官兵英勇顽强,浴血奋战,攻必克、守必固,经受住了生死考验,圆满地完成了一年的轮战任务。一支多年不打仗的部队,一旦转入战时,为什么能在短时间内取得这么显赫的战绩呢?我到前线了解到,他们充分发挥战地政治工作的威力,响亮地提出了“到猫耳洞里抓基层”的做法,把思想工作做到每一个哨位、每一名官兵,极大地激发了官兵的爱国主义和革命英雄主义精神,始终保持了高昂的士气。1985年,党中央、中央军委决定裁军百万,军区圆满完成了精简整编任务,除了严格执行命令、加强管理外,主要是靠大量艰苦细致的思想政治工作。还有很多重大艰巨任务的完成、重要时期的转折和异常困难的克服等,无不是通过强有力的思想政治工作来保证的。这些都说明,党的思想政治优势

在军队发挥得最为突出、最为有力、最有成效。我们这代人,世界观的形成,领导能力和思想理论水平的提高,大都是奠基于一九四九年。他们的非凡领导才能、决策艺术和人格魅力,对我们的一生产生了深远的影响。新中国成立后,我较长时间在福州军区机关和部队工作,有幸接触到很多老红军、老将领、老革命,像“旋风司令”韩先楚、“铁面将军”王建安,还有“军中儒将”叶飞、“皮旅旅长”皮定均、著名将领刘培善,等等。我直接接受到他们的指示、教诲和严格的批评,亲身感受到了他们的品德和风范。他们在战争年代南征北战,大智大勇,战功赫赫;他们忠于党、忠于国家、忠于军队,品德高尚;他们丰富的实践经验,卓越的领导才华,朴实的工作作风,都让我感到学习不完,受用不尽,成为我后来工作和为人的丰厚政治营养。

党的90年实践经验证明,实事求是贯穿党指导思想的一条红线,是党一脉相承的思想路线的精髓,是党的事业不断前进的光辉旗帜,也是共产党人永恒的实践课题。什么时候坚持了实事求是的原则,革命就成功,事业就发展,社会就稳定,人民就幸福;什么时候违背实事求是的原则,革命就遭受挫折,事业就停滞不前,社会就动荡,人民就遭殃。然而,实事求是这四个字,说起来容易,做起来难。实干兴邦,空谈误国。它不但是一个思想原则问题、路线问题,更是一个实践问题,是必须身体力行的追求。

上世纪五六十年代,在我国亿万人民中曾广为传唱着一首名叫《社会主义好》的歌曲,其中有一段歌词是:“共产党好,共产党好,共产党是人民的好领导,说得到,做得到,全心全意为了人民立功劳。”说得到,做得到,这是全国人民对共产党信赖、拥护、爱戴的根本原因所在。说得到,做得到,这六个字中最重要的是“做得到”三个字。这样,说话办事才有感召力、引导力和说服力,才能把群众的力量聚集起来,很好地实现党的主张。就自身而言,要永葆共产党人的政治本色,不辱使命。当一名干净的干部、可敬的官员,就要提高能力,努力做到广学博学,养成终身学习的习惯。要使自己成为一个学习型的党员干部,既要向历史学、向实践学、向群众学,也要自己学,还要带领广大群众学。特别是要教育年轻一代学习我们的党史、国史,使他们懂得,党和国家是通过艰难困苦的斗争不断壮大的,是一步步发展起来的,没有过去老一辈革命家、广大领导干部和人民群众的拼搏奋斗,就没有新中国,就没有改革开放和中国特色社会主义,也就没有美好的今天。★

(作者系第九届全国人大外事委员会副主任委员,济南军区原政委,上将)

人大议事程序的规范化建设

——全国人大常委会原副委员长王汉斌访谈录（中）

文 / 本刊特约记者

（续上期）

一、关于全国人大会议的议事程序

（三）把代表提案分为议案和建议

问：过去代表在代表大会上提出的提案统称为议案，1982年制定的全国人大组织法把代表提案分为议案与建议、批评和意见。这是怎么考虑的？

王汉斌：1954年全国人大组织法规定代表可以向大会提出议案，没有规定提出议案的程序。实际做法是代表一人提议，三人附议就可以提出议案。全国人民代表大会举行会议时成立提案审查委员会，对代表提案进行审查，提出处理意见，提请大会审议通过。五届全国人大期间，每次大会代表提案都在两千件左右。二次会议有1890件，三次会议有2300件，四次会议有2318件，五次会议有2102件。这些提案主要是对各方面工作提出的建议、批评和意见，涉及的问题很多并不属于全国人大的职权范围，大会不好通过实质性的决议，只能转交有关方面处理。1982年修改全国人大组织法时，研究决定一个代表团或者三十名以上的代表，可以向全国人民代表大会提出属于全国人民代表大会职权范围内的议案，由主席团决定是否列入大会议程，或者先交有关的专门委员会审议、提出是否列入大会议程的意见，再决定是否列入大会议程。同时规定，全国人民代表大会代表向全国人大和全国人大常委会提出的对各方面工作的建议、批评和意见，由全国人大常委会办事机构交有关机关和组织研究处理并负责答复。这种建议、批评和意见不再叫“提案”，以便同代表提出的议案加以区别。实际上，第一类的议案中也有很多是属于对各方面工作提出的建议、批评和意见，涉及的问题不属于全国人大职权的范围，只好转为建议、批评和意见处理。

1984年5月29日，我在六届全国人大二次会议主

滕国顺/摄影



王汉斌接受本刊记者采访

席团会上作了关于代表提出的议案的处理意见的报告。其中提出：这次会议收到代表团提出的议案30件，30名以上代表联合提出的议案84件，共114件。其中，属于政法方面的34件，属于财政经济方面的49件，属于教育、科学、文化、卫生方面的31件。这些议案，对我国社会主义法制建设、政权建设、经济建设、教育科学文化卫生等方面提出了很重要的意见。经大会秘书处同各专门委员会商议，建议将44件议案交有关的专门

委员会审议,提出是否列入全国人大或常委会议程的意见,由全国人大常委会审议决定。另有70件属于对各方面工作提出的批评、建议和意见,拟按全国人大组织法的规定,由全国人大常委会办公厅交有关部门研究处理,并负责答复。主席团会议通过了这个报告。此后,历次大会对议案的处理都沿袭了这个办法。把议案与批评、建议和意见(简称“建议”)区分开,是议事程序的一项重要改进。

全国人大各专门委员会对代表提出的议案很重视。他们认真调查研究,同有关部门商议,提出了处理意见,并向全国人大常委会提出了审议结果的报告。常委会会议经过审议,同意了他们的报告。1985年1月21日,我在六届全国人大常委会第九次会议上,作了关于第六届全国人大第二次会议主席团交付法律委员会审议的代表提出的议案审议结果的报告。报告对主席团交付的21件议案的处理意见一一作了报告。常委会会议通过了这个报告。

(四)把质问分为质询和询问

问:1954年宪法和全国人大组织法规定,全国人大代表有权向国务院或者国务院各部、各委员会提出质问,1982年制定的全国人大组织法将质问分为质询和询问,并规定了不同的程序。请问这是如何考虑决定的?

王汉斌:1982年修改全国人大组织法时将质问分为两种:一种是询问,即在全国人民代表大会会议审议议案的时候,代表可以向有关国家机关提出询问,由有关机关派人在代表小组或者在代表团会议上进行说明。这个程序不那么严格。再一种就是质询,规定了比较严格的程序:在全国人民代表大会会议期间,一个代表团或者三十名以上的代表,可以书面提出对国务院和国务院各部、各委员会的质询案,由主席团决定交受质询机关书面答复,或者由受质询机关的领导人在主席团会议上或者有关的专门委员会会议上或者有关的代表团会议上口头答复。在主席团会议或者专门委员会会议上答复的,提质询案的代表团团长或者提质询案的代表可以列席会议,发表意见。质询是人大监督的一种重要形式。质询案,一般是对国务院及其各部门决定的方针政策或者重大措施有意见,或者对认为有失职行为的领导人员提出质询,要求答复的。如果多数代表对质询的答复不满意,还可以提出要求进一步采取措施的意见。这是一种比较严重的事情,因而规定了比较严格的程序,与代表提出议案的程序大体相同。这里需要说明的是,“由主席团决定交受质询的机关”是一个程序规定,主席团在

处理质询案时,必须交受质询的机关答复,而不能不做处理。我记得六届全国人大会议期间,代表曾提出过两个质询案。其中一个质询文化部,为什么外国人可以在故宫拍电影、电视,中国人却不准?文化部的领导人在有关会议上对代表作了说明。1992年制定的代表法进一步规定,全国人大代表在代表大会上可以依法联名提出对最高人民法院和最高人民检察院的质询案。

(五)关于发言和表决

问:全国人大议事规则和全国人大常委会议事规则对代表或委员在人代会和人大常委会会议上的发言作了哪些规定?

王汉斌:制定两个议事规则的时候,首先要考虑人代会上要不要规定大会发言?当时,有的代表提出要有大会发言。我们研究大会发言怎么办?据了解,“文革”前人大会议审议除了小组讨论,还有大会发言,而且这些大会发言还很多。但多是各地、各部门领导汇报工作,而不是围绕会议议题发表意见。有人说,大会发言是“疲劳轰炸”,代表们不爱听;印成文件或整版登在报纸上,也基本没人看。我问过办公厅秘书局局长马伊同志,大会发言效果怎样?他说,很多代表都到休息厅喝茶、吃点心去了。所以,我们研究大会发言就应围绕大会议题发表意见。征求意见时,代表们表示,如果这样就不想在大会上发言。

问:在常委会联组会议和全体会议上的发言,是不是需要限制时间?

王汉斌:当时有的常委会委员在全体会议或联组会议上的发言时间很长,一讲就是一个多小时,影响到别人发言。所以在制定议事规则时,不少委员说,为了使大家都能有机会发言,提高会议效率,建议对发言时间作出限制。因此常委会议事规则规定:“常务委员会组成人员和列席会议的人员在全体会议上的发言,不超过十分钟;在联组会议上,第一次发言不超过十五分钟,第二次对同一问题的发言不超过十分钟。事先提出要求,经会议主持人同意的,可以延长发言时间。”为了使委员们在分组会议上能够充分发表意见,对分组会议上的发言,没有限定时间。

问:全国人大会议和全国人大常委会会议表决议案使用电子表决器,是怎样考虑的?

王汉斌:过去通过议案,常常是采取举手表决的方式,有些人有顾虑,虽然不同意也不举手反对。为了充分发扬民主,便于代表、委员按照自己的意愿投票,从六届全国人大起,在常委会会场安装了电子表决器。它是成都科学院计算所安装的。我当时担任常

委会秘书长,安装时就要求他们不能查出谁投了什么票;安装后又作了专门检查,问他们能不能查出谁投了什么票?他们肯定地说查不出来。我请各位副委员长来参观,大家看了都很赞成。使用电子表决器有利于保护投票人的民主权利,便于代表、委员按照自己的意愿来投票。同时,也提高了工作效率。过去选举时人工计票,一个人一个人地统计,一张票一张票地统计,费事费时,有时要等两三个小时才能出结果。

(六)关于会议简报和新闻报道

问:全国人大议事规则规定,全国人民代表大会会议期间,代表在各种会议上的发言,整理简报印发会议,并可根据本人要求,将发言记录或者摘要印发会议。这是怎样考虑的?

王汉斌:大会简报是印发给全体代表的,由各代表团编写。有的代表对简报提出了批评,说简报刊登的内容多是表态性的发言,没有很好地将他们提出的意见特别是比较尖锐的批评意见如实地登出来。我召集简报组和各代表团负责简报的负责人开会说:“我和丕显同志商量的,有些批评意见,哪怕是尖锐的批评意见还是要反映,不要认为讲得尖锐就删掉了。人代会就是要充分发扬民主,让代表畅所欲言,他的发言要求登简报,不能不登。”

从六届全国人大一次会议以来,每次全国人民代表大会会议,大约出简报300期左右,每期1800字左右。简报数量多,代表看不过来,领导同志更是没时间看。彭真同志说,简报太多看不过来。他让办公厅工作人员给他整理了一份手写的材料。我参照党的十二大会议的做法,在全国人大会议上也出快报。快报反映简报上代表的重要意见,以及由简报组联络员到各代表团了解的代表的意见。简报发给代表,快报送有关领导同志。记得班禅副委员长在一次会议上有个长篇发言,是批评西藏的工作太“左”。分管简报工作的一位副秘书长认为他是“打横炮”,只登了快报,不登简报。班禅很生气,在委员长会议上把简报组批了一个多小时。后来我提出,把班禅的发言全文印成白头文件和简报一块儿发,才平息了这场“风波”。

问:全国人民代表大会举行会议时,新闻报道工作是怎么做的?

王汉斌:对人大会议的新闻报道,我曾召开会议专门进行了研究和布置。强调新闻报道要体现发扬民主、生动活泼的精神,应多报道代表在审议中的不同意见和建议,特别是批评的意见,包括尖锐批评的意见。只是对敏感的问题要慎重,避免引起副作用。当时,有的报纸提出要自己写稿子,分管新闻报道的一

国基平/摄影



1984年5月29日,王汉斌在六届全国人大第二次会议主席团会上作了关于代表提出的议案的处理意见的报告。其中提出:这次会议收到代表团提出的议案30件,30名以上代表联合提出的议案84件,共114件

位副秘书长说,对代表大会和常委会的新闻报道,新华社发个通稿就行了。我说,大家都反映我们的报道千篇一律,各媒体写不同的稿子有好处。他说,我管不了。我说,你不管我管。所以,每天散了会,我一个人看稿子。一些记者,像《法制日报》的阎军,中新社的李晖、王晓辉等,我都给他们看过稿子。报道人大会议,用不同的语言,体现一种民主、活跃的气氛,对反映大会审议的作用有好处。

在新闻报道中还有一件事:委员长、副委员长都是全国人大会议常务主席,但最初报道排名却在中央政治局、书记处、中顾委、中纪委领导同志的后面。新华社记者李尚志提出,报道人大会议,把委员长、副委员长放在后面似乎不大合适。我觉得,这样对我们国家体制中人大地位和作用和形象影响不好,就把他的意见向习仲勋同志反映了。仲勋同志认为有道理,从此改为先报道大会主席团常务主席,然后是中央政治局、书记处的同志。对座位的排列也作了相应的改变,把主持会议的委员长、副委员长的座位摆在前面。我想,开会时把主持会议的人的座位摆在前面,这是正常的,并不表示地位高低。还有一件事,过去人代会的报道写的都是中华人民共和国全国人民代表大会第X届第X次会议。我考虑全国人大在北京开会,为什么还要用中华人民共和国第X届第X次会议的全名?经过两年的酝酿,大家同意在报道会议名称时只用“第X届全国人民代表大会第X次会议”,不再加上“中华人民共和国”。✘

心中的歌儿献给党

文 / 林治荣

我自幼酷爱唱歌,唱歌是我人生最大的快乐。可以说,歌声伴着我成长。这不仅是因为老天钟爱,赋予我能唱的嗓子,更重要的是一种抑制不住的对党炽热的爱。

1940年,我出生那年,父亲加入八路军,转战祖国南北,八年没有回过家。母亲参加了妇救会、识字班,做军鞋,送军粮……哥哥参加了儿童团,查路条,站岗放哨,他们经常哼唱当时流行的革命歌曲《解放区的天是明朗的天》、《歌唱二小放牛郎》等。我像个小尾巴似的跟他们转,不知不觉学会了,并唱着它们一天天长大。

高中毕业后,我面临三种选择:一是报考音乐学院,却因“音质虽美,但音域不宽”而作罢;二是被组织选拔为留苏预备生,后因中苏关系恶化而告吹;三是报考高等学府。

1960年8月,我被北京师大中文系录取。临行前,父亲语重心长地对我说:“治荣啊!咱们老林家祖祖辈辈都是种地的,因为穷上不起学,现在党培养你上大学,一定要好好读书,学好本领,将来报答党的恩情。”此话,我至今铭刻在心。

“三点一线”的五年大学生活,学习是枯燥、乏味的。但歌声伴随着我的刻苦学习。毕业前夕,当我被告知被选调到人民大会堂任文化教员时,我不敢相信这是真的。那一夜,我辗转反侧,无法入眠。

1965年8月的一天,我与兄弟系的9位应届毕业生一起到人民大会堂报到。领导召集我们开会,传达了刘少奇主席、周恩来总理对大会堂办好半工半读学校的重要指示,并提出要求。我被分配到学校办公室语文组。我根据大会堂的特点,认真查资料,写教案,备好课,向大会堂工作人员讲授语文知识和毛主席诗词。

1966年元旦前夕,领导要我们组织排练节目,准备在新年时为职工演出。我的节目是独唱。12月底一个周末的晚上,有关负责同志通知我们到山东厅去演出,说要给周总理看看。大家听后非常激动,能够见到国家的总理,并且能为总理献上一首歌,这是何等的光荣!

那天,轮到我上场了,我心脏剧烈地跳动,不知道自己是怎么走到总理面前的。在乐队的伴奏下,我唱



1975年,朱德委员长与人民大会堂部分工作人员合影(前排右二为本文作者)

了第一支歌《洪湖水,浪打浪》。由于紧张,嗓子有些发颤。只见总理听得很耐心,他随着音乐的节拍,头轻轻地晃动着,嘴唇不住地微微翕动着。这时,我心情平静了,声音顺畅了……“太阳一出闪呀么闪金光啊,共产党的恩情比那东海深……”接着又唱了《北风吹》。之后,当总理身旁的服务员告诉他“这是我们新来的教员”时,总理说,“哦,是教员。”又问,“会唱《我们是共产主义接班人》吗……”

在大会堂工作的三十多年里,我与同事克服困难,想方设法共同完成了数百名工作人员的补课任务。后来,他们有的考上了中南海业大和其他大专院校,我为他们中的一些同志指导毕业论文的写作。通过多年的办学,使同志们的文化水平和政治素质有了新的提升,实现了中央领导倡导的办学初衷。

1995年年底我退休了。全国人大常委会办公厅老干部局成立合唱团,我第一批加入并担任女中音部部长。大家从基本发声和识谱学起。经过艰苦的训练,在乐理知识和演唱技巧上得到很大提高。

1999年,为庆祝建国五十周年,全国人大常委会办公厅机关在小礼堂举行庆祝会,我们合唱团演出了《铃儿响叮当》、《五十六个民族》。演出后,李鹏委员长等领导同志接见了我们,并合影留念,给了合唱团很大的鼓舞。

如今,我已年过古稀。回首往事,虽然没有做出什么大成绩,但扪心自问,我没有辜负亲人的嘱托、党的教导、组织的培养。我是在大会堂加入中国共产党的,在这里有得天独厚的机会聆听党和国家领导人的教诲,为机关工作人员文化素质的提高尽了力。★

澳大利亚议会完善 委员会议事功能的相关情况

文 / 易 立

澳议会委员会运作的基本情况

澳议会最主要的职责是审议并通过各种议案(bills),包括法律议案、预算议案、政府事务议案等,年均180至200件,其中由政府提出的议案占总数的90%,其余由议员个人提出。鉴于澳采取议会选举产生责任内阁的政治体制,其政府各部长同时具有议员身份,政府议案亦可视为是来源于议员的动议。当某项议案提交众议院后,通常须经历全院大会的“三读”,一读为情况介绍;二读是提议案议员围绕议案目的、基本原则、效果的陈述和各方议员对具体条款的辩论,以及大会表决是否交付三读;三读为补充意见及最后决定。此后,该议案提交至参议院,经过与众议院相似的“三读”审议程序,若不通过,则交回众议院重新审议;若通过,即由总督签署颁布为正式的法案。一年之中,除1、4、12月休会外,其余各月均安排有参众两院的全院大会,每次会期4至8天不等。以2009年为例,参议院大会时长总计约520小时,众议院大会时长总计超过600小时。

通常,参众两院对议案的“三读”程序并非在连续的三次会期中完成,而需在全院大会之外进行充分研究、酝酿和修改,待成熟时才提交下一轮审议。特别是众议院的“二读”,涉及议案实质内容,一般会间隔数个会期再付表决是否进入“三读”。这期间,供议员研究议案,公开议案供社会各界讨论,并向公众征求意见和反馈。

在全院大会会期短、规模大、人数多、发言机会有限的情况下,澳议会的委员会成为议员频繁活动、收集证据和意见、审查和酝酿议案的主要场所。其中包括参众两院各自的常设委员会、特定委员会、参众议员共同组成的联合委员会和特别法规委员会,以及个别问题委员会等。委员会的功能有两个,一是为参众议员们的活动提供平台。议员以个人名义发言或辩论,表达自己对议案或政府事务的意见和观点。为使自己的发言和

米永德/摄影



澳大利亚首都堪培拉的联邦议会大厦

辩论能够言之有物、吸引公众的关注,进而影响议案的走势,议员们认真研究议案,既包括素材的调查、公众意见的收集和研究,也包括与其他议员的沟通和协调。二是为公众了解议案并参与议案修改提供渠道。委员会召开听证会,派遣议员小组到全国各地或向专家征集意见。完成这些工作后,委员会向众议院或参议院的全院大会提交咨询报告,建议政府有关部门在一定时间内(原为3个月,本届改为6个月)对议案作解释和说明。这类咨询报告对政府部门不具有法律约束力,委员会也不能据此直接修改议案。但因各委员会及其中议员的活动能引发公众对议案的关注和参与,且收集有大量第一手资料,委员会遂成为参众两院的重要咨询机构和日常工作助手。

为保障委员会活动正常开展及会议顺利进行,澳议会专门制定有议事规则(Standing Orders),规定委员会组成及成员任命和分配方式,委员会主席的职责,各种会议(如听证会、专家咨询会、委员会会议)的召开原因、召集方式,议员发言和辩论的顺序、时间及纪律,



议会大厦内景

公众证据和意见的收集程序,委员会咨询报告的表决和提交方式,议员在委员会活动的特权及豁免等事项。在完善的程序规则保障下,澳议会委员会围绕议案开展了绵密细致的研究工作,议事职能充分发挥。

发挥研究工作对委员会议事功能的支撑作用

澳议会高度重视研究工作,将其视作全院大会和委员会会议召开效果和质的基础。研究工作包括议员个人的研究和议会服务机构的研究两部分。

澳大利亚的议员专职专任,是民意代表。为争取连任、树立自身的政治影响力,他们有动力花时间去听取民意,研究议案。以众议员迪克·亚当斯为例,自1993年当选众议员并连任至今,他曾先后担任过20个委员会的成员,涉猎领域众多,每年有一半的工作时间在全国各地开展调查、收集意见,另一半工作时间用于撰写研究报告、参与拟定议案、参加议会的各种会议。

议会服务机构的研究工作则较为系统,既针对议案和有关政府事务的实质性问题进行资料搜集和专题研究并提出对策建议,也研究议会会议的各项程序性规则。

在澳议会里,主要承担研究职责的服务机构是图书馆的研究分部,其工作是应询为所有的议员、议员助手和议会官员提供服务,主要包括专家建议、书面或口头简报、事实、数据和统计结果、研究摘要和刊物摘编、议案说明等资料,涉及七大领域(经济、外交国防和安全、法律和议案摘要、政治和公共行政、科技和环境资源、社会政策、数据和制图)。该分部汇聚80余名熟悉各领域事务、具有较强写作能力和政策分析能力的研究者。实践中,图书馆成为澳议会的“智囊”,是议员在个人搜集资料和信息之外的重要公共资源库。此外,依托于图书馆的强有力支持,议院研究室(Chamber Research

Office)重点研究并更新议会全院和委员会的议事规则,各委员会的官员则围绕本委员会职责范围内的议案及配套的政府规章进行专题分析。总的看,澳议会及其委员会研究工作的突出特点是专业化、规范化、集约化,为议员提供直接、高效的咨询服务。

发挥专门议事规则对委员会议事功能的保障作用

开会议事是议会的基本功能,也是议员的最主要活动。在澳大利亚议会,各项工作都围绕参众两院的全院大会和委员会会议展开。为了把会开好,保证议员议事有规矩、有效果,作出的决策符合民主要求,澳议会很重视议事规则。经过百余年的实践,澳议会发展出统一的议事规则,目前主要包括两类,一是“常用规则”(Standing Orders,通用性质),二是“程序指南”(Guide to Procedures,特定用途)。它们同时适用于全院大会和委员会的各种会议。澳议会并没有类似“全国人大议事规则”的法律文本,而是在每一个会期出版全新的“常用规则”和“程序指南”,把该次会期内所有会议的程序依照会议议题梳理一遍,并单独成册。虽然每次会期议题繁多,参会议员的出席情况不同,但“常用规则”的基本内容非常稳定,在近20年内没有大的变化,“程序指南”则根据会议类别、议题作动态调整,二者结合成为一套成熟的议事规则,支持和保障澳议会的议事活动。

澳议会众议院还设有“程序委员会”(Procedure Committee),职责是讨论议会在程序性事项方面的重大问题。同时设立了“议院研究室”,作为该委员会的工作机构,专门起草议会所有会议的程序性文件,建立并更新历次会议的议事规则数据库,为议员提供会议程序方面的历史资料。

总之,为使议案研究和酝酿得更成熟,澳议会委员会承担信息综合和集中议事的职能,是参众两院全院大会的专业咨询机构,也是面向公众的窗口,它们的活动是议会正常运转的基础。同时,委员会依靠一套成熟的程序性规则保障议事功能的充分发挥。澳议会的这些做法使议会的议事功能落在实处,保证议事程序的规范和民主、议事结果的专业与合理,是该国实践代议制民主过程中比较成熟的经验。当然,澳议会也面临一些弊端和挑战,如去年议会选举后产生“少数派政府”问题,无党派及绿党议员地位增强、政治立场不易确定,对议会的议事效率和议事规则的稳定有一定负面影响;再如澳议会近年来的专项经费不足,限制了专业研究队伍的规模和先进信息技术的开发,影响研究工作的拓展。✘

(作者单位:全国人大外事委员会法案室法案处)

重温党旗下的誓言

文 / 任茂东

全国各族人民在以胡锦涛为总书记的党中央的领导下,坚持改革开放,以科学发展观为指导,在努力做好“十二五”的各项工作的大好形势下,迎来了党的第九十个“七一”。在这光辉的日子里,我拿着机关党委前年发给每位党员的入党宣誓词,默默地读了一遍又一遍。此时此刻眼前浮现出三十多年前的难忘场景,自己面对鲜红的党旗,庄严地把右手举起!那一刻,铿锵誓言对党来表:“拥护党的纲领,遵守党的章程,履行党员义务,执行党的决定,严守党的纪律,保守党的秘密,对党忠诚,积极工作,为共产主义奋斗终身,随时准备为党和人民牺牲一切,永不叛党。”

党旗啊,党旗,中国人民的骄傲!党的“一大”在南湖把您升起。避风雷、驱迷雾;战恶浪,荡泥污,铁锤砸烂旧世界,镰刀开辟新辉煌!您,指引着了伟大的人民革命,全国人民打败了日本侵略者,战胜了国民党反动派,搬走了“三座大山”,建立了新中国,使各族人民获得了翻身解放,进行了举世瞩目的改革开放。党旗啊,党旗,您穿越九十载风与火的日子,终于赢得今天更加扬眉吐气。红梅绿竹随您而舞,苍松翠柏伴您而立。艰难中,您更加坚强;风雨里,您更加壮丽!

党旗啊,火红的党旗!您融汇了韶山的灵气,井冈山篝火,遵义的阳光,宝塔山的韬略,天安门城楼的庄严!为了您的诞生,多少革命先烈曾抛头颅,洒热血,前赴后继;为了您的成长,无数战士曾风餐露宿,披荆斩棘;为了您的尊严,千千万万个优秀党员,慷慨悲歌,英勇就义!您的缕缕经纬,是共产党人的鲜血染红的;您那招展的雄姿,裹挟着共产主义战士的浩然正气。因此,您才这样光辉灿烂,这样勇往直前!


党旗,我们为您骄傲,更要颂扬您最近三十多年来的丰功伟绩。当苏联解体后,当国际的蓬间雀喳喳乱叫时,而您,中国共产党党旗,却依旧傲然挺立,始终前进在正确轨道上,坚持中国特色社会主义,带领全中国人民奋勇向前!

改革开放以来,国家的发展一日千里,一座座摩天大楼拔地而起,几十公里的大跨径跨海大桥建成,成功



2011年6月7日,在重庆市云阳县黄石镇老屋村,黄先春对着党旗宣誓。92岁的农民黄先春,从初次申请入党到成为一名中共党员,整整经历了60个年头,是云阳县有史以来申请入党时间最长、年龄最大的一名新党员

举办北京奥运会、上海世博会,“神舟”七号胜利上天,国内生产总值跃居世界第二,中国特色社会主义法律体系如期形成,依法治国取得巨大成就,全国人民生活得更加美好,国家到处呈现出人寿年丰家家乐,国泰民安处处春的美好气象。历史以铁的事实证明了“没有共产党就没有新中国”这一真理。

党旗,今天,我们更觉得您肩负的使命崇高无比。党的十七大以来,全面建设小康社会的奋斗目标更加明确。第十一届全国人大四次会议为我们描绘了“十二五”规划的宏伟蓝图。党旗下,我们发出钢铁的誓言:我们必须全心全意为人民服务,不惜牺牲个人的一切,为实现共产主义奋斗终身。在新的历史条件下,我们每个共产党员都要体现时代的要求,胸怀共产主义远大理想,带头执行党和国家现阶段的各项方针政策,积极进取,不怕困难,不怕挫折;诚心诚意为人民谋利益,吃苦在前,享受在后,刻苦学习文化知识,掌握做好本职工作的知识和本领,努力工作;在困难时刻挺身而出,维护国家和人民的利益,为党旗增添更多的光彩! 

(作者系全国人大教科文卫委员会副主任委员)

说说心中那个斜

文 / 廖盛芳

今年4月14日,温家宝总理在同国务院参事和中央文史研究馆馆员座谈时讲话指出:近年来相继发生“毒奶粉”、“瘦肉精”、“地沟油”、“彩色馒头”等事件,这些恶性的食品安全事件足以表明,诚信的缺失、道德的滑坡已经到了何等严重的地步。此后,关于“道德滑坡”的议论便不断见诸各种媒体。“道德滑坡”说的是道德的事,但人们的议论却早已超出了道德的范围。

道德是一种社会行为规范,与其他行为规范相比,道德更在意人们行为的目的和动机,就是说,它很看重人们的内心。“滑坡”意为顺着一个斜面往下滑,道德出现滑坡就意味着人们的内心已经不平,出现了一个斜面。常理告诉我们,平只是相对的,斜是随处可见的,但这并不会影响我们所处的这个世界的相对稳定,而道德从中滑落,就表明我们内心的倾斜已经超出了正常范围,斜得比较厉害了。人们内心的倾斜一旦变得严重,滑落的将不只是道德,那“平之如水”的法律也将随着滑落,所以即使是着眼于我国的法治,我们也应该正视人们心中那个斜。

总体上说,中国人的内心原本并无此斜,这与中国传统文化有关。中国传统文化教导人们行仁义。按照儒家思想对“仁”的理解,“二人为仁”,“仁”即为“爱人”,就是说,人不是孤立的存在,要与他人发生关系,因而要关爱他人。关于“义”,我国古代有“十义”的说法,指的是《礼记·礼运》中所说的父慈、子孝、兄良、弟悌、夫义、妇听、长惠、幼顺、君仁、臣忠。推敲一下这“十义”,可以看出“义”实际上是要求人们做好自己的本分,履行好与自己的身份地位相关的义务。将仁和义结合起来,就要求人们要带着感情去履行好自己的职责,关爱他人。中国文化极为看重仁义,视之为中国人基本的道德追求,讲究“杀身成仁,舍生取义”,就是说,为了成就仁和义,甚至连生命都可以不要。所谓“失节”就是做不仁不义的事,“饿死事小,失节事大”同样是说仁义比生命更重要。有了仁义的支撑,人们的内心就容易变得旷达,就能在自己与他人的关系中找到平衡,就不容易出斜。

摄影/董金林



人们内心的倾斜一旦变得严重,滑落的将不只是道德,那“平之如水”的法律也将随着滑落,所以即使是着眼于我国的法治,我们也应该正视人们心中那个斜

不仅如此,传统文化还为中国人量身订做了一套动态的发展目标,那就是修身齐家治国平天下,这套目标人人可以操作,并且可以随着人们的身份地位变化而相应改变,穷则独善其身,达则兼济天下,就是说,如果你孤苦无依,你就做好你自己,如果你显达了,你就该想想如何让天下太平。审视一下这套人生目标,人们很容易从其中读到仁义二字,因为它要求人们无论境遇如何都要做好自己的本分,关爱他人,越是显达,关爱的范围就越广。这套人生目标显然是鼓励人们志存高远的,所以,“身居陋室,心忧天下”,“先天下之忧而忧,后天下之乐而乐”千百年来一直为人们所称道。有这样的精神提着,让道德严重滑落的斜自然难以出现。

中国人内心那斜的出现,显然与中国传统文化的失落有关。从鸦片战争开始,西方人不断地与中国人过招,屈辱的交手记录在改变中国社会、改变中国人生活的同

时,也改变着中国人的内心,中国人心中那给中国人提精神,防止道德滑落的儒家仁义思想逐渐被其他东西占据,人们内心的平衡就开始出现动摇。尽管这样,从鸦片战争到新中国的“批林批孔”,道德滑落并没有成为太突出的问题,原因在于,中国人的价值观并未根本改变。古代中国社会是个家本位的社会,在中国古代文化中,“家”“国”是一体的,“国”只是“好大的一个家”而已,推敲一下前面所说的仁义和修齐治平的意思,可以明显看出其基础就在于家本位,反映的是一种集体主义的价值观。近代以来,中国人的内心虽然多有变化,但这个价值观并未发生根本的改变,原因在于,中国社会的生产方式和生存状况并未发生根本的改变。“大锅饭”表面上看是一种超越,但它超越的只是“小家”,它的价值计量单位是大集体,大集体只是一个更大的“家”而已。然而,在实行改革开放后,情况就不再是这样了。

问题的关键在于,个人,这个在中国文化中始终地位低下的角色,登上了历史的舞台。请看国家文件的表述:“兼顾国家、集体和个人的利益。”这话意味着,国家开始拿正眼瞧个人了,个人可以与国家、集体并列,就堂堂正正地获得了主体地位。市场经济更使个人如鱼得水,获得了充足的成长空间。伴随着个人地位的提高和个人意识的成长,在中国一直受到批判的个人主义价值观开始在中国流行开来,外语教育、西方媒体的宣传、西方产品的引入等则从不同角度助长了个人主义的价值观流行。中国人口的大流动,造成许多人长期在外打工,“家”的概念已经无法表明他们的身份,他们只能以个人的身份来面对打工时面临的一切,而所在企业也只能把他们当个人看待,这也在客观上助长了个人主义的流行。对于个人主义流行给中国社会可能带来的影响,我们显然估计不足,因而未采取足够有效的防范措施。这就导致个人主义价值观在部分人中泛滥并在一些人中滑向了极端个人主义。极端个人主义的典型特征是以自我为中心,把自我的利益当作价值判断的标准。极端个人主义一旦在人们心中扎根,人们的个人欲望就会膨胀,而他人和社会的利益就会在人们心中变得模糊不清或者微不足道,人们内心中仰赖中国传统文化建立起来的平衡就必然被打破,从而出现严重的倾斜。

只要人们的内心出现严重的倾斜,道德滑坡就是必然的。心中有斜,不仅会使道德滑落,也会使我们的法治难以安稳。“法治”中的“法”是调整人与人关系的行为规范,法能够生存的前提是“二人”,“二人”间不仅互有权利,而且互有义务。我国法律体现了公民权利义务的一致性,认为权利和义务是不可分离的,没有无义务的权利,也没有无权利的义务,任何公民不能只享有权

利而不履行义务,也不能只履行义务而不享有权利。当人们内心出现严重倾斜之后,法律规定的权利和义务就会被割裂,“二人”就变成了“一人”,法的精神就难以在人们的心中生存,违法的行为就会日益增多。“毒奶粉”、“瘦肉精”、“地沟



图为经加工处理后的地沟油

油”、“染色馒头”事件以及药家鑫杀人案等就是典型的体现。法,“平之如水”,是社会生活的平衡器,其力量的源泉在于人们内心的平衡,如果人们的内心不再平衡,法就难有力量,其作用就难以发挥。“法”与“治”结合,就是要把“法”所体现的思想意志的平衡变成社会现实中的平衡,使社会秩序井然。当人们内心出现严重倾斜之后,法律走向现实的步伐必然受阻,法律条文即使再完美,也无法换来社会的稳定。

为了社会的道德水准,也为了社会的稳定和谐,面对人们心中的斜,我们不能无动于衷,必须想办法把它正过来。首先要加强道德建设。长期以来,我们在强调法治的过程中,道德建设是有所放松的,现在必须补上这一课。同时,要纠正我们在法制宣传上的偏颇。我们以往的宣传普遍强调了法律对个人权利的保护,却淡化了个人的责任、个人对他人的义务,今后要强调对法律精神的全面理解,强调权利义务的均衡,强调每个人与他人的依存关系。

要把人们内心的斜正过来,文化建设不可或缺。加强文化建设要从人类优秀文化特别是中国传统文化中汲取营养,要在公民中大力弘扬集体主义价值观。文化建设上去了,才能“从根本上铲除滋生唯利是图、坑蒙拐骗、贪赃枉法等丑恶和腐败行为的土壤”。

此外,我们还要加强社会建设。“道德滑坡”与经济社会快速发展过程中社会建设没有跟上也是有密切关系的。为此,我们要充分培育和壮大各种社会组织,完善其功能,提高社会自我管理的水平。如果社会壮大了,社会自治水平高了,个人就能在社会中随时随地找到“家”,而社会的关心和约束也能随时随地传达到每个人。如果这一点做到了,人们的内心中就不容易出现严重的倾斜,即使出现了斜,也能及时被正过来,而不会导致道德和法治的滑落。☑

《四川省代表法实施办法修正案》 通过并施行

日前,四川省十一届人大常委会第二十三次会议表决通过《四川省〈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代表法〉实施办法修正案》。该法自公布之日起施行。

本次修改主要根据现行代表法以及选举法等有关法律,并结合省各级人大代表执行职务、开展工作和活动的实际需要进行相应修正,旨在新形势下坚持和完善人民代表大会制度,更好地发挥人大代表的作用,支持、规范和保证代表依法履行职责和行使权力。新的实施办法,更加切合实际,更加切合法律,必将进一步促进代表履职,进一步推动人民代表大会制度建设和社会主义民主政治发展。(余融)★

山东省淄博市张店区人大常委会 开展食品安全法执法检查

张店区人大常委会集中5月、6月两个月时间开展食品安全法执法检查。开展执法检查活动前,区十五届人大常委会第二十三次会议专门听取了区政府贯彻落实食品安全法情况的汇报,区委书记、区人大常委会主任出席会议,并提出了具体要求。

执法检查组重点检查政府贯彻执行食品安全法的措施及体制机制建设、食品生产经营企业管理制度建设、食品安全法的宣传普及、食品安全违法案件的查处、食品安全监管存在的问题等五个方面的内容。

执法检查组分别听取了有关部门的汇报,实地检查了蔬菜种植、食品加工、农贸市场、超市、餐饮企业、学校食堂等食品加工企业,召开各种形式的座谈会20余场,对食品安全法在全区的贯彻实施情况进行详细检查,对发现的问题及时督促整改,并就进一步做好食品安全生产工作提出了建议和意见,保证群众生命安全、身体健康。(魏德亮、王松涛)★

湖北省襄阳市:市委对加强人大工作提出指导意见

襄阳市人大常委会围绕中心、服务大局,紧紧抓住关系经济、社会发展的热点、难点问题,深入开展集中视察、专题调研、检查活动和专项工作评议,提出了许多前瞻性、针对性的意见和建议。各项工作开展得有声有色、卓有成效,有力推动了市委重大决策部署的贯彻落实。日前,中共襄阳市委就加强人大工作提出指导意见:要求各级人大及其常委会牢牢把握发展主题,紧紧围绕优化发展环境工作落实情况开展监督检查,找准影响跨越发展的薄弱环节,助力产业襄阳、都市襄阳、文化襄阳、绿色襄阳建设;要求各级人大及其常委会要充分发挥职能,把优化发展环境当成一项重大课题,在这方面有大动作、有大作为;要求各级人大及其常委会要重点加强对干部作风的监督,保障优化环境工作真正落到实处,要通过扎实有效的监督工作,力促各部门切实转变工作作风,加强队伍建设,提高依法行政水平,做到外塑形象,内聚人心。(王雪锋)★

湖北省远安县:“六措并举”筑起食品药品安全“防火墙”

为了认真落实人大代表提出的“采取切实有效措施 确保食品药品安全监管全覆盖”建议,远安县政府及其食品药品安全监管部门,以建立健全县、乡、村三级联动监管体系为突破口,筑牢食品药品安全网,全县已连续多年无等级食品药品安全事故发生,确保了人民群众用药和饮食安全。近几年来,远安县政府及其主管部门把食品药品安全监管工作摆在日常工作的突出位置,实行“六措并举”,收到了实效。一是在全县自上而下建立起了政府主要负责人牵头,分管负责人具体负责,各乡镇和相关部门各负其责、各司其职的工作机制;二是县食品药品监督管理局在全县6镇1乡聘请“食品药品安全监督管理员”,各乡镇政府分别在102个行政村和8个居委会聘请“食品药品安全监督信息员”;三是县政府与各乡镇政府、各食品安全监管部门签订《安全工作目标责任状》,由县政府督查室、县食品安全办公室跟踪督办,狠抓落实;四是每年年终对信息员进行考核、奖励。(刘建全)★

江苏省苏州市吴中区委人大常委会组织代表开展价格法执法检查活动

5月20日,吴中区人大常委会组织部分人大代表对全区贯彻实施价格法情况开展了执法检查。执法检查组检查了华润超市吴中店、月浜农贸市场贯彻执行价格法有关情况。在检查过后的执法检查情况汇报会上,检查组听取了全区《贯彻落实价格法工作情况的汇报》,并进行了讨论、审议。执法检查组认为,区政府及职能部门非常重视价格法的贯彻实施,规范市场价格行为,加强和改善宏观调控,保护消费者和经营者合法权益,为保持国民经济持续快速健康发展发挥了重要作用。执法检查组针对在贯彻实施价格法过程中存在的不足,提出审议意见如下:一要继续加大价格法学习宣传和贯彻执行力度,促进社会监督;二要认真抓好重要商品产销衔接,确保市场供应;三要进一步规范市场价格秩序,稳定市场物价;四要进一步增强价格调控针对性,改善价格环境。(袁中秋摄影报道)★



云南省沾益县人大常委会创新方式办理代表议案建议

沾益县人大常委会不断创新方式,破解代表议案、建议办理工作中“重答复、轻落实”的难题,努力提高办理质量和效果,使议案建议办理面商率、答复率、满意或基本满意率均为100%。

一是分解督办责任,形成督办合力。在人大机关内部创建人大代表议案建议督办目标责任制,把议案、建议的督办工作逐条分解到人大机关各部门,由各部门随时了解掌握议案、建议办理情况,并督促相关部门尽快办理。通过责任制分解,在机关内形成了共同参与、共同负责、共同重视,合力督办的工作局面。二是确定督办重点,定期集中检查。从群众关心、代表关注的建议中确定重点建议督办件,由常委会领导牵头督办,引起了县政府的高度重视,促使一些问题得到较好解决。办理期间,县人大常委会副主任带领相关人大代表集中检查办理工作情况,经过督办,以点带面提高了代表建议办理的整体质量。三是实行满意度测评,检验办理实效。对承办单位办理情况按照满意、基本满意、不满意三个档次进行测评。测评结果在县人大常委会会议上进行报告,对测评不满意的,一律退回承办单位重新办理、重新答复,直到代表满意为止;对测评满意率高、办理成效显著的,作为年度评选承办单位先进集体和个人的依据,并给予表彰奖励。(袁红叶)☞

浙江省兰溪市人大常委会监督催生国有资产租赁权首次拍卖

去年下半年,兰溪市人大常委会会议专题听取和审议了《兰溪市国有资产审计情况的报告》。审计发现,国有经营性资产管理缺乏统一规范,管理状况比较混乱,如资产出租未经过公开招投标,租期、租金确定存在一定的随意性,租金欠收现象较为普遍。对此,市人大常委会建议市政府要高度重视国有资产的管理工作,制定出台国有资产管理的相关办法,规范国有资产的出让、出租行为,将公有房产的出让、出租统一纳入市招投标平台。

兰溪市政府及时采纳市人大常委会的建议,在前期充分调研摸底的基础上,于6月1日首次举行了兰溪市国有资产租赁拍卖会。53处承租权被拍卖的公房成功拍出33处,年租金增长率34.2%。拍卖会结束后,市民们普遍反应,国有资产租赁权公开拍卖作为兰溪市国有资产管理的一次创新,有利于对国有资产进行规范管理,实现国有资产保值增值,防止出现国有资产擅自出租、低价出租、租期过长等现象,促进了政府廉政建设。(朱炜)☞

安徽省舒城县人大常委会推动政府对未办结的代表议案建议进行“再办理”

年初,舒城县人大常委会会议在听取和审议县政府关于2011年度代表建议交办工作情况的报告时,要求县政府适时对本届政府任期内未办结的人大代表议案和建议进行一次“再办理”,以提高办结率和代表的满意率。

根据舒城县人大常委会的这一审议意见,该县政府于近日下发通知,要求政府各职能部门对五年未办结的人大代表议案和建议进行再次办理。整个办理过程分两步走:一、盘点销号,进行“回头看”。对五年来答复代表为“正在落实或争取落实”及“因政策或条件限制暂时不能落实”的议案和建议进行一次全面梳理。对于当年年内未办理结束,现在已经办理完毕的,及时进行答复;以前不能办理,对照现行政策能够办理或办理条件成熟的,及时启动再次办理工作。二、限时办结,进行再答复。对于现在能够办理的议案和建议,要求办理部门在6月底拿出办理方案,并在年底之前办理结束;对于现在仍然不能办理的议案和建议,要在6月底集中对提案代表进行再次答复,详细说明原因,争取代表的理解和支持。(潘林锋)☞

河北省正定县人大常委会视察粮食工作

6月10日,正定县人大常委会组织代表视察了粮食生产和储备工作。

在实地察看并听取有关部门汇报后,代表们认为,由于有关部门的不懈努力,今年该县小麦长势喜人,粮食储备也大幅提高,实现了供需平衡,维护了社会的稳定。同时,代表们建议,要实行严格的耕地保护政策,并在调整种植结构的同时,确保粮食种植面积不减少;要利用当前大好天气,抓紧时间,抢收抢种,既做到夏粮丰产丰收,又为秋季农作物丰收打好基础;要加强农作物管理的技术指导,加快优良品种的研究和推广,使粮食的单产和总产有大幅度提高;要未雨绸缪,高度重视粮食的收购工作,加强存粮的防霉防虫防治,做到多储粮,储好粮,确保粮食安全。(张信涛)☞

天津市河北区人大常委会开展重温入党誓词暨专题党课教育活动

为纪念建党90周年,6月10日,河北区人大常委会机关支部组织全体党员干部开展了重温入党誓词和专题党课教育活动。

这次活动中,区人大常委会党组成员、副主任李国华以《认真学习领会胡锦涛总书记重要讲话精神,进一步树立干事创业思想,为全区发展不断做出新贡献》为题目进行了党课辅导。通过重温入党誓词和党课教育活动,区人大常委会机关干部党员回顾了入党时向党、向人民作出的庄严承诺,进一步坚定了共产党人的理想信念,牢固树立起共产党人的远大理想和不懈追求。

大家一致表示,要认真学习领会胡锦涛总书记重要讲话精神,全面贯彻市、区委全会精神,牢记宗旨,从自身做起,加强学习,认真履职,努力使人大机关各项工作再上新台阶,以优异成绩向建党90周年献礼。(王朝建)☞

金融创新助推江西“三农”发展



十一届全国人大代表、中国人民银行南昌中心支行行长高小琼



2008年12月，“金融支持鄱阳湖生态经济区建设论坛”在南昌召开

“三农”经济、县域经济在江西经济总量中占有很大比重，是推动江西全省科学发展、进位赶超、绿色崛起的重要突破口，也是加快经济发展方式转变的着力点。自2008年江西省被确定为全国农村金融产品和服务方式创新试点省份以来，人民银行南昌中心全力推动农村金融产品和服务方式创新工作，强化金融对“三农”发展的引导与推动作用。

夯实基础，构建创新激励保障机制

试点之初，人民银行南昌中心支行就积极加强与地方政府及相关部门的沟通合作，加强信贷政策与财税政策的协调配合，共同研究出台支持政策，凝聚工作合力，夯实创新基础。全省先后建立出台了农户小额信用贷款激励机制、林权抵押贷款贴息扶持政策、森林保险保费财政补贴制度、县域金融机构涉农贷款增量奖励制度等多项扶持激励措施。2010年，农村金融创新工作被正式写入了江西省政府年度工作报告，江西省也被财政部纳入第二批中央财政县域金融机构涉农贷款增量奖励试点省份；

同时，江西省政府还批转了人民银行南昌中心支行等11个厅局制定的《关于加快我省县域银行卡市场发展的指导意见》，就加大对县域金融基础设施建设政策扶持力度、推进县域银行卡市场创新明确提出了三年发展目标。

为了拓展创新维度，把试点工作中成熟、优秀的创新产品向全省推广，2010年，人民银行南昌中心支行对试点工作期间的农村金融创新产品进行了筛选，挑选了35个有市场、易推广、可复制的农村金融创新试点产品模式，汇编成册印发各金融机构参考，便于各金融机构结合当地资源、区位特点，复制或打造符合当地农村金融需求的特色产品和服务品牌。

立足当地，探索农村金融业务创新

针对农业、农村、农民不同层面的特点，江西省内各县市立足当地资源与区位特点，突破传统信贷管理模式，改变“凡贷款必抵押”，“农民贷款靠小额”的单一做法，探索出了一批各具特色的新的信贷品种，较好地满足了“三农”多层次、多元化的信贷需求。

江西省森林覆盖率60.05%，居全国第二位，78%的县（市、区）为重点林业县。为此，江西省人民银行系统立足要素禀赋，将创新林权抵押贷款作为特色产品和特色服务抓住不放。形成了“林农直接贷款”、“专业担保公司担保贷款”、“林业产业化龙头企业统借统还贷款”、“林农联保互保贷款”、“林业合作经济组织贷款”以及“林农小额信用贷款”等多种信贷模式。2010年末，全省林业贷款余额75.26亿元，比年初增加30.82亿元，增长69.37%；其中林权抵押贷款余额22.40亿元，比年初增加6.64亿元，增长42.15%。

针对农村土地承包经营权流转在农村地区逐渐增多的情况，人民银行南昌中心支行要求各地紧跟地方党政工作，在不改变土地集体所有性质、不改变土地用途和不损害农民土地承包权益的前提下，探

索开展农村土地承包经营权抵押贷款创新工作。鹰潭、万年、龙南等地人民银行分支行纷纷跟进，在制度框架下大力推动开展农村土地承包经营权抵押贷款试点，促进了农民生产资料的流转与利用。

江西省人民银行系统在担保方式创新上做文章，探索出了一批可行的贷款担保方式。九江县以国家农业综合开发项目资金、本县财政农业产业化专项扶持资金和九江博莱集团自有资金组成了“生猪标准养殖专项担保基金”，为生猪产业一体化项目提供信贷担保，带动了数十倍于专项开发资金的银行信贷资金和社会资金。

江西省金融系统还积极在信贷模式上开展创新，通过多种措施的组合作用达到降低信贷风险、扩大信贷规模的双重目标。东乡县推出以“领头人为伞干、以农户联保为伞面、以民营担保公司为伞骨”的联保贷款模式，全县已成立了7个“伞”式共同体，累计授信额度1800万元，养殖户已获得贷款520万元。遂川县开办了“村级产业发展互助基金担保+农业信贷+政府贴息”模式，财政对已建档立卡的贫困户给予每年5%的贴息。上高县依托农民专业合作社这一平台，积极探索“树形”贷款管理模式，已累计发放贷款264笔，金额7655万元。

扎根“三农”，金融惠农成效初显

经过两年多时间的不懈努力，江西省金融系统创新意识显著提升，创新工作体系逐步健全，创新业务层出不穷。农村金融产品和服务方式创新工作已在全省农村地区“开花结果”，惠农成效逐渐显现。2010年末，全省县乡镇金融服务网点数量比上年增长6.05%；金融服务机具数量比上年增长55.06%，农村金融服务状况有了明显改善。全省县（市）各项贷款余额2629.26亿元，比年初增加560.73亿元，增长27.11%，比全省平均水平高4.93个百分点；存贷比由2008年末的45.77%提升至51.48%；全省涉农贷款余额2696.73亿元，比年初增加522.91亿元，增长24.05%。

中国共产党成立90周年纪念章



产品种类：金银章套装
产品成色：99.99%（含纯金）
产品重量：10克×1枚
产品形状：圆形
产品规格：直径25毫米

产品成色：99.99%（含纯银）
产品重量：30克×9枚
产品形状：扇形
产品规格：40度
最大发行量：9000套

为纪念中国共产党成立九十周年，中国金币总公司精心策划的“中国共产党成立九十周年纪念章”隆重发行，以此献礼党的九十华诞。

金章正面图案为纪念建党九十周年的标志性图案和喜庆配图，并刊材质、重量等要素；背面图案为党徽与欢庆场景的组合图案，其中党徽、天安门与盛开的牡丹花寓意着在中国共产党的领导下新中国从无到有，并创造了当今的繁荣与昌盛。

银章套装正面图案为纪念建党九十周年的标志性图案，背面图案分别展示中国共产党成立九十年来的历程、重大事件和所取得的丰功伟业。

纪念章图案由中央有关部门审核，产品由深圳国宝造币有限公司铸造。金、银章分别采用99.99%纯金、99.99%纯银打造而成，配以精美的高浮雕与镜面、喷砂工艺及鉴定证书，均限量发行。



贵宾热线：400-630-1098

发行价：9990元/套

开户行：工商银行北京中关村支行 账号：0200095619200189774 户名：北京艺鸿堂文化发展中心

大美之域 —— 黑龙江大兴安岭

