

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13期
7月10日出版 总第289期

全国人大常委会机关刊物



**坚定不移地走中国特色
社会主义政治发展道路**

ISSN 1671-542X



9 771671 542021



▲ 7月1日，庆祝中国共产党成立90周年大会隆重举行。胡锦涛、吴邦国、温家宝、贾庆林、李长春、习近平、李克强、贺国强、周永康出席大会。摄影/鞠鹏



▲ 7月1日上午，在中国共产党成立90周年庆祝大会上，胡锦涛、吴邦国、温家宝等中央领导向全国先进基层党组织和优秀共产党员、优秀党务工作者代表颁奖。摄影/廖攀



▲ 6月29日，路甬祥副委员长向全国人大常委会作食品安全法执法检查报告。摄影/樊如钧



▲ 6月29日，国务委员、公安部部长孟建柱向全国人大常委会报告了近年来消防工作情况。摄影/樊如钧



▲ 6月30日，十一届全国人大常委会第二十一次会议表决通过了关于修改个人所得税法的决定，将个税起征点从现行的2000元提高到3500元。该决定将于2011年9月1日起施行。摄影/孙树宝



▲ 7月5日上午，全国人大常委会劳动合同法执法检查组第一次全体会议在北京举行，正式启动2011年劳动合同法执法检查。摄影/李杰



▲ 《中华人民共和国社会保险法》7月1日起正式实施。摄影/刘君凤

► 从今年上半年到明年底，全国各地县乡两级人大代表换届选举工作陆续进行。江西省是启动县乡人大代表换届选举最早的地区之一，采取了多项措施保障选举法贯彻实施。6月21日，江西省瑞金市叶坪乡104岁老人曾守琚（右）与82岁的儿子（左）在专为他们设立的流动票箱投票。摄影/高学余



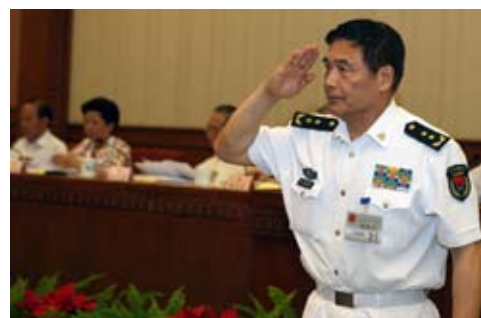
▲ 6月27日至30日，十一届全国人大常委会第二十一次会议举行。摄影/樊如钧



▲ 6月29日，吴邦国委员长会见苏丹总统巴希尔。摄影/张铎



▲ 6月27日，吴邦国委员长会见斯洛文尼亚议长甘塔尔。摄影/刘卫兵



▲ 6月27日，中国人民解放军副总参谋长孙建国在十一届全国人大常委会第二十一次会议上作兵役法修正案草案说明。摄影/任晨鸣





个税法修改的标本意义

几年前,一场立法听证会的举行,使个税法的修改成为公众关注的焦点。

几年后,由于民意的强势介入,这部法律的修改再掀民主立法新潮。

如果我们把个税法的两次修改串联起来,时间跨度虽然不大,但依然可以从中看出中国社会的发展和立法工作所呈现出的积极变化。更重要的是,公民在立法中开始扮演着越来越重要的角色。

一个多月共收到意见23万多条;将工薪所得减除费用标准由初审草案每月3000元提高至3500元;将工薪所得税率结构由9级超额累进税率修改为7级,并将第一级税率由5%降至3%。这样一组数字,从一个侧面量化了民意在立法中的作用,虽然500元的增幅尚未达到一部分网民的心里预期,但这毕竟使民意得到了回应和应有的尊重。仅就这一点而论,个税法的修改具有很强的标本意义,它必将在今后的立法工作中产生很好的示范效应。

尊崇民意,是开门立法的题中应有之义,也是实现民主立法的一条重要路径。但尊崇民意,不仅需要相应的程序设计,更重要的是要确保民意在法律的内容中得到充分体现,这也是开门立法的终极目标。从现实情况看,民意的表达有时是感性的,有时甚至还会失之偏颇,但这不应该成为我们排斥民意的理由。我们不能苛求普通百姓都具备专家式的思维,都有专业的眼光。相反,往往是一些原生态的民意表达,对一些专业性的意见起到了补充作用,从而使我们的立法能够很好地“接地气”。

当然,立法是一项专业性很强的工作,不能简单地跟着百姓的感觉走。以个税改革为例,由于这项工作涉及面广,综合性强,远非单纯提高起征点这么简单。所以,特别需要从专业的角度,进行周密的论证,从大局出发,统筹考虑。但个税改革又涉及人民群众的切身利益,所以,我们又不能不照顾百姓的关切,不能不考虑百姓的感受。因为百姓的感受不仅包含着合理的成分,同时,百姓的感受又左右着他们对一部法律的判断和评价,进而影响法律的实施效果。

令人欣慰的是,最高国家权力机关对民意作出了积极的回应,这充分展示了尊崇民意、从善如流的气度和风范。因此受到百姓的拥戴,也就理所应当。

从更深的层次说,此次个税法的修改,引出了一些新的问题,需要我们很好地面对。例如,就百姓而言,如何才能既从个人利益出发考虑问题,又能以理性、客观的态度参与立法;就专业人士而言,如何才能放下身段,从朴素、原始的民意表达中,获取合理的元素;就法律起草部门而言,如何才能既统筹大局,又充分照顾百姓的感受;就权力机关而言,如何在不断拓宽民意表达渠道的基础上,更好地研究民意、把握民意、善待民意……

如果这些问题能够在立法实践中得到很好的解决,科学立法、民主立法将会大大地向前推进。

汪融

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 13 期
7 月 10 日出版
总第 289 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 个税法修改的标本意义

06 特 稿

06 坚定不移地走中国特色社会主义政治发展道路
——吴邦国委员长在十一届全国人大常委会
第二十一次会议闭幕会上的讲话
08 中国共产党与国家根本政治制度
25 全国县乡人大换届选举工作宣传提纲 (一)

13 本期策划

13 专题询问走向常态
——写在全国人大常委会开展专题询问一周年之际
15 专题询问跨上新台阶
16 “问”出成效与担当
17 关注财政支出绩效
18 关切地方政府债务风险
19 聚焦完善财税体制
20 一场特殊的“考试”
21 专题询问周年印记



22 言 论

委员论坛 22 食品监管的重点应放在终端产品
22 加大食品安全法的宣传力度
22 鼓励消费者以民事诉讼请求赔偿
23 用创新社会管理的思维来解决食品安全问题
23 “三小”企业违规原因是检测费太高
23 理顺体制机制，严厉惩处渎职者



6月29日晚,庆祝中国共产党成立90周年文艺晚会《我们的旗帜》在北京人民大会堂隆重举行。党和国家领导人胡锦涛、吴邦国、温家宝、贾庆林、李长春、习近平、李克强、贺国强、周永康与首都各界群众欢聚一堂,共庆党的生日。摄影/李涛

- 代表建言 24 希望立法推动军民融合式发展
24 农民工子女公共教育经费应“流转”起来
24 设立国家荣典制度 表彰文艺人才

专 论 26 重大的意义
——话说中国特色社会主义法律体系的形成(三)

34 报 道

- 特别关注 34 剖析 2010 年国家账本
38 将审计发现的问题追下去
热点聚焦 42 “食”面埋伏,老百姓伤不起
45 个税法修改:“500 元”昭示的立法深意

48 地 方

- 辽 宁 48 开门立法的又一尝试
鲁 · 苏 49 代表情深 书香满园
49 创新代表活动形式

50 人 物

立法人物 50 邢亦民:情系立法 虽官亦民

53 泛 读

往 事 53 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(下)

综 合

看点 04 动作 05 新语录 05



封面图片:2011年6月30日晚8点,为迎接建党90周年,天安门广场立体花坛“红心向党”及天安门周边夜景照明按照重大节日标准开启,并一直持续至7月3日。图/CFP

社会保险法宣传周启动

吴邦国委员长作出重要批示

社会保险法于今年7月1日正式施行,全国社会保险法宣传周活动启动仪式于7月4日上午在北京人民大会堂举行。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长吴邦国作出重要批示。

吴邦国指出,我国社会保障法制建设,事关人民群众的切身利益,事关社会主义和谐社会建设。希望普法活动与法治实践活动结合起来,让用人单位树立法制观念,自觉依法办事,让广大群众知晓法律知识,善于运用法律维护自身合法权益。

全国人大常委会副委员长华建敏出席启动仪式并讲话。中宣部有关负责同志主持启动仪式,全国人大财经委、全国人大常委会法工委、人力资源和社会保障部、司法部等单位负责人,以及用人单位代表、职工代表和社会保险经办机构代表参加了启动仪式。★

十一届全国人大常委会专题讲座 关注加强和创新社会管理

十一届全国人大常委会6月30日下午在人民大会堂举行第二十二讲专题讲座,题目是《我国加强和创新社会管理的若干问题》。吴邦国委员长主持讲座。

主讲人中国社会科学院社会学研究所所长、研究员李培林,围绕我国社会管理体制基本特征及取得的成就、改革开放以来的巨大社会变迁对社会管理体制提出的挑战、当前我国社会管理面临的新情况新问题、加强和创新社会管理的主要举措等四方面作了深入讲解。★

全国人大常委会批准2010年中央决算

十一届全国人大常委会第二十一次会议听取了财政部部长谢旭人受国务院委托作的《国务院关于2010年中央决算的报告》和审计署审计长刘家义受国务院委托作的《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》。会议结合审议审计工作报告,对《2010年中央决算(草案)》和中央决算报告进行了审查。会议同意全国人民代表大会财政经济委员会提出的《关于2010年中央决算审查结果的报告》,决定批准《2010年中央决算》。★

职业病防治法修正案(草案)

面向社会公开征集意见

6月30日闭幕的十一届全国人大常委会第二十一次会议初次审议了《中华人民共和国职业病防治法修正案(草案)》。从7月1日开始,职业病防治法修正案(草案)及草案说明在中国人大网公布,向社会公开征集意见。社会各界人士可以将意见寄送全国人大常委会法制工作委员会(北京市西城区前门西大街1号,邮编100805,信封上请注明职业病防治法修正案(草案)征集意见),也可以直接登录中国人大网(<http://www.npc.gov.cn/>)提出意见。意见征集截止日期为2011年7月31日。★

全国人大常委会

首次审议立法后评估报告

去年,全国人大常委会首次开展了立法后评估试点工作,对科学技术进步法和农业机械化促进法有关制度进行了立法后评估。今年6月27日,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提交十一届全国人大常委会第二十一次会议审议,这是全国人大常委会首次审议立法后评估报告。

报告显示,通过科学技术进步法两项制度和农业机械化促进法三项制度的评估工作,达到了立法后评估试点工作的预期效果,为下一步推进这项工作打下了良好的基础。

开展立法后评估工作,是全国人大常委会加强和改进立法工作,提高立法质量,确保法律有效实施的一个新举措。★

行政强制法历经五审获表决通过

经过五次审议,十一届全国人大常委会第二十一次会议6月30日下午表决通过了行政强制法。

该法共分七章七十一条,分别为总则、行政强制的种类和设定、行政强制措施实施程序、行政机关强制执行程序、申请人民法院强制执行、法律责任、附则。根据法律规定,行政强制措施的种类有:限制公民人身自由;查封场所、设施或者财物;扣押财物;冻结存款、汇款;其他行政强制措施。

该法将于明年1月1日起实施。★

城市居民委员会组织法修订 相关工作正式启动

根据十一届全国人大常委会立法规划和国务院立法计划,民政部于今年6月正式启动城市居民委员会组织法修订相关工作。

现行城市居民委员会组织法是1989年12月26日经第七届全国人大常委会第十一次会议通过,并于1990年1月1日颁布实施,在保障基层群众自治组织建设,发颁布展城市基层民主,促进城市改革发展稳定中发挥了重要作用。但随着工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的进程加快,城市基层社会发生了深刻变化,城市居民委员会制度建设也面临许多新情况新问题,亟须通过修改相关法律,进一步把城市居民委员会制度坚持好、发展好、完善好。★

2011年上海市全国人大代表 专题调研工作正式启动

今年,上海市人大常委会受全国人大常委会办公厅的委托,组织本市全国人大代表于6月至9月围绕“食品安全管理”、“建设工程质量安全”两个专题开展调研。

6月27日下午,市人大常委会召开2011年上海市全国人大代表专题调研动员会,全面启动今年的专题调研工作,部署调研安排。(陈怡婧)★

财政部、国税总局：用地沟油生产柴油免征消费税

继去年12月底财政部、国家税务总局联合下发通知，对利用废弃动植物油脂生产的纯生物柴油免征消费税之后，财政部、国家税务总局近日再次联合下发通知，正式将包括地沟油等废弃动植物油脂生产纯生物柴油，纳入免征消费税的适用范围。（蒋彦鑫）★

人社部：社会保险个人权益记录不得用于营利活动

6月30日，人社部在其官方网站发布了《社会保险个人权益记录管理办法》。

根据《办法》，社会保险个人权益记录应遵循及时、完整、准确、安全、保密原则，任何单位和个人不得用于商业交易或者营利活动，也不得违法向他人泄露。社会保险经办机构网点应当设立专门窗口向参保人员及其用人单位提供免费查询服务。

《中华人民共和国社会保险法》自2011年7月1日起施行。这部法律规定，国家建立基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等社会保险制度，保障公民在年老、疾病、工伤、失业、生育等情况下依法从国家和社会获得物质帮助的权利。★

国家邮政局：新《邮政业消费者申诉处理办法》实施

国家邮政局6月29日公布了新修订的《邮政业消费者申诉处理办法》。按照新《办法》，邮政管理部门申诉中心应自接到消费者申诉之日起30日内答复申诉人。

《办法》规定了邮政业消费者申诉应当符合的条件。此外，申诉人应当在交寄邮、快件之日起或与邮政企业、快递企业发生服务争议之日起一年内对需申诉事件提出申诉。★



不要让鲜花掌声淹没群众意见，不要让成绩数字掩盖存在问题，不要让发展成就麻痹忧患意识。

6月29日，广东省省委书记汪洋出席广东省庆祝中国共产党成立90周年大会上强调道。



先富目标基本实现，要在共富上多下功夫。

6月24日至25日，重庆市市委书记薄熙来在渝召开的“共同富裕与中国特色社会主义理论研讨会”上说道。



党面临的考验首当其冲的就是清正廉洁的考验。

6月30日，河南省省委书记、省人大常委会主任卢展工在河南省艺术中心美术馆观看“光辉历程·浩然正气——河南省纪念中国共产党建党90周年反腐倡廉建设展览”时说道。



改革公立医院补偿机制让群众“看得起病”。

7月3日，卫生部部长陈竺在参加“医院改革与人才工程高层研讨”暨上海交通大学中国医院发展研究院、医药卫生人才工程上海培训基地挂牌仪式上，进行“中国公立医院改革的顶层设计”主旨演讲时表示。



18亿亩耕地红线是必须坚守的底线。

6月25日，国土资源部部长徐绍史在江苏省南京市举行的第21个全国“土地日”主题纪念活动上表示。



对于腐败，大家看到了就要积极举报，不要骂两句就走。

日前，广东省佛山市市委副书记、市纪委书记杨晓光就反腐问题与网民座谈时指出。



1318公里，这个距离在欧洲相当于穿越了五六个国家的版图。

6月27日，铁道部新闻发言人王勇平在京沪高铁新闻通气会上表示，京沪高铁开通运营将使我国铁路发展达到一个新的高度，意义重大而深远。

坚定不移地走中国特色社会主义政治发展道路

——吴邦国委员长在十一届全国人大常委会第二十一次会议闭幕会上的讲话

2011年7月1日是伟大的中国共产党成立90周年纪念日。90年来,中国共产党团结带领全国各族人民,在争取民族独立、人民解放和实现国家富强、人民富裕的历史征程中取得了一个又一个伟大胜利。在国家制度和民主法制建设方面,我们建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社会主义国家,建立了人民代表大会制度这一国家根本政治制度。

各位委员、各位同志:

在大家的共同努力下,本次常委会会议圆满完成了各项议程,共审议了4件法律草案,通过了其中的2件,审议了7个报告,批准了1件国际条约,还决定了人事任免等其他事项,会议开得很成功。

修改个人所得税法,是合理调整收入分配关系的重大举措,涉及人民群众切身利益,社会方方面面广泛关注。国务院在认真调查研究、反复测算论证的基础上,提出了个人所得税法修正案草案。全国人大常委会高度重视个人所得税法的修改工作,在4月份的会议上进行了初审,随后将修正案草案向社会公布征求意见,一个多月共收到意见23万多条,同时书面征求了各地方、中央有关部门和部分企业、高等院校、研究机构的意见,还专门召开座谈会直接听取专家和公众代表的意见,并在汇总分析的基础上及时向社会作出反馈。总的来看,社会各界对修改个人所得税法普遍表示赞成,认为体现了中央保障和改善民生的精神,同时也对草案提出一些修改意见和建议。在通过网络发表意见的公众中,83%的人希望在原方案基础

上适当上调工薪所得减除费用标准,这从一个侧面反映了老百姓的期待。在这次会议上,我们本着认真负责的态度,综合考虑各方面意见,积极与国务院沟通协调,经过充分审议、反复研究,对草案作了进一步修改。常委会通过的关于修改个人所得税法的决定,主要内容有两点:一是将工薪所得减除费用标准由每月2000元提高至3500元,二是将工薪所得税率结构由9级超额累进税率修改为7级,并将第一级税率由5%降至3%。这样修改后,进一步降低了中低收入者的税负,适当增加了高收入者的税负,体现了高收入者多缴税、中等收入者少缴税、低收入者不纳税的原则。下一步,要按照“十二五”规划的精神,加快推进个人所得税改革,建立健全综合与分类相结合的个人所得税制度,更好地发挥税收调节收入分配的作用。

行政强制法的制定,涉及对公民人身权的限制和公民、法人财产权的处分。在立法过程中,常委会始终强调正确处理权力与权利、权力与责任的关系,既对行政强制行为进行规范、制约和监督,避免和防止权力滥用,维护公民、法人和其他组织合法权益,又赋予

行政机关必要的强制手段,保障行政机关依法履行职责,提高行政管理效率。本次会议通过的行政强制法,确定了设定和实施行政强制必须遵循的原则,规范了行政强制的种类、设定权限、实施主体和相关程序,对于保障和监督行政机关依法履行职责,维护公共利益和社会秩序,保护公民、法人和其他组织的合法权益,具有十分重要的意义。为保障法律的有效实施,国务院和各地方要抓紧对现行法规、规章和其他规范性文件中设定的行政强制进行专项清理,对不符合行政强制法规定的作出修改或者废止。

立法后评估是加强和改进立法工作、提高立法质量、保证法律有效实施的新举措。按照常委会工作部署,法工委会同有关方面,选择科学技术进步法和农业机械化促进法等法律,通过文献研究、问卷调查、实地调研、案例分析等方法,对有关法律制度进行评估,取得了较好效果,这次会议审议了相关报告。我们要在认真总结试点经验的基础上,进一步完善立法后评估工作机制,推动这项工作经常化、规范化,不断提高科学立法、民主立法水平。

会议听取审议了2010年中央决算报告和审计工作报告,审查批准了2010年中央决算,并结合审议决算报告开展了专题询问。审议中,常委会组成人员和列席会议的同志对去年的财政和审计工作给予肯定,普遍认为2010年中央决算总体情况是好的,国务院及有关部门认真贯彻落实中央战略部署和重大决策,继续实施积极的财政政策,着力促进经济结构调整,加大保障和改善民生力度,各项工作取得明显成绩。同时大家也指出,在充分肯定2010年中央财政赤字和国债余额均控制在十一届全国人大三次会议批准的范围内的同时,对地方政府性债务余额规模较大且增长较快、举债融资不够规范、不少地区和行业偿债能力较弱等问题,必须引起高度重视。大家建议,要依法采取有效措施防范和化解地方政府性债务风险,切实保障国家经济和金融安全。一要增强财政风险意识,抓紧建立地方政府性债务规模控制和风险预警机制,对已形成的地方政府性债务要区别情况、分类处理,逐步化解地方政府性债务风险。二要坚持依法办事。预算法明确规定,地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制,不列赤字;除法律和国务院另有规定外,地方政府不得发行地方政府债券。要严格执行预算法、担保法等法律法规,进一步完善地方政府性债务管理制度,防止和制止地方政府违规担保行为,清理地方政府融资平台公司。地方政府性债务收支要纳入预算,接受同级人大审查与监督。三要继续深化财税体制改革,健全中央和地方财力与事权相匹配的财政体制,进一步提高一般性转移支付所占比重,健全县级基本财力保障机制,提高基层政府公共服务能力。对审计查出的问题,请国务院责成有关方面切实进行整改,依法追究责任,完善体制机制,并在今年年底前将整改和处理情况向全国人大常委会报告。

食品安全事关人民群众身体健康

和生命安全。常委会高度重视食品安全工作,2009年制定了食品安全法,当年就在全中国范围开展执法检查,今年又组织了新一轮执法检查,重点检查常委会所提意见和建议的整改落实情况及当前社会关注的热点问题,督促有关方面进一步加强食品安全工作。从3月至5月,路甬祥、周铁农、桑国卫等3位副委员长带队,19位常委会组成人员和教科文卫委员会委员、18位全国人大代表参加,分赴7个省区市检查法律实施情况,实地考察57个食品生产经营及检验检测单位,先后召开28个座谈会,并委托其他24个省区市人大常委会进行了自查,在充分掌握第一手材料的基础上,有针对性提出改进工作的意见和建议。审议中,常委会组成人员和列席会议的同志充分肯定执法检查组的工作,普遍赞成执法检查报告。大家指出,经过各方面的共同努力,当前我国食品安全形势总体稳定,同时也必须看到,部分领域和地区食品安全状况不容乐观,尤其是少数食品生产经营者不讲诚信道德,目无法纪、唯利是图,有些地方和部门群众观念淡薄,监管缺失、执法不严,食品安全事件时有发生,造成十分恶劣的影响,群众反映强烈。大家强调,解决食品安全方面存在的突出问题,关键是要严格依法办事,大力加强食品安全法律法规宣传教育,坚决打击食品安全违法犯罪行为,切实提高食品生产经营者的法律意识,做到严格自律、守法经营、诚信经营,切实提高食品安全监管工作的水平,做到责任明确、恪尽职守、执法到位,不断改进我国食品安全状况,让消费者放心,让老百姓满意。

会议还听取审议了国务院关于消防工作情况的报告。常委会组成人员和列席会议的同志对国务院及有关部门的工作给予充分肯定。大家强调,我国消防工作依然面临很大压力,必须警钟长鸣、常抓不懈,绝不能有丝毫麻痹大意。要加快城乡公共消防设施和装备建

设,严格落实消防工作责任制,增强公众消防安全意识,加大火灾隐患整治力度,坚决预防和遏制重特大火灾事故,切实保障人民群众生命财产安全。

会议期间,大家对有关法律草案提出的意见和建议,请法律委员会会同有关方面认真研究,进一步修改完善相关法律草案,提请以后的常委会会议审议;对有关报告提出的意见和建议,请常委会办公厅汇总整理成《审议意见》,送国务院及有关部门研究改进工作参考。

各位委员、各位同志:

2011年7月1日是伟大的中国共产党成立90周年纪念日。90年来,中国共产党团结带领全国各族人民,在争取民族独立、人民解放和实现国家富强、人民富裕的历史征程中取得了一个又一个伟大胜利。在国家制度和民主法制建设方面,我们建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社会主义国家,建立了人民代表大会制度这一国家根本政治制度。长期以来,我国各族人民在中国共产党的领导下,通过人民代表大会制度牢牢把国家和民族的前途命运掌握在自己手中,真正成为国家和社会的主人。实践证明,人民代表大会制度是符合我国国情、体现国家性质、实现和保障人民当家作主的好制度,是我们能够经得起各种风浪、克服各种困难、沿着社会主义道路前进的可靠制度保证,也是我们全面建设小康社会、实现中华民族伟大复兴的可靠制度保证。在新的历史条件下,我们要紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围,高举中国特色社会主义伟大旗帜,坚定不移地走中国特色社会主义政治发展道路,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,开拓创新,扎实工作,把人民代表大会制度坚持好完善好,为我国社会主义民主法制建设作出新的更大贡献。★

(2011年6月30日于北京)

中国共产党与国家根本政治制度

中共全国人大常委会机关党组

中国共产党在90年革命、建设和改革历程中,把马克思主义普遍原理同中国具体实际相结合,对人民民主政权和国家根本政治制度进行了长期探索和实践,形成了一系列重要思想和制度成果,为国家的发展进步作出了重大贡献。回顾人民代表大会制度建立和发展的光辉历程,领悟共和国开创者和党的历代领导人关于国家体制构想的政治智慧,对于今天我们深刻认识和把握国家根本政治制度的历史脉络和基本内涵,进一步增强坚持和完善人民代表大会制度的自觉性和坚定性,坚定不移地走中国特色社会主义政治发展道路,具有重要启示意义。

一、人民代表大会制度是中国共产党领导人民不懈奋斗的伟大创造

(一)探索和思考。一个国家实行什么样的政治制度,归根到底是由这个国家的国情和性质决定的。1840年以后,由于西方列强的侵略和封建专制统治的腐朽,国家积贫积弱,社会战乱不已,人民生灵涂炭,民族灾难深重,中国逐渐沦为半殖民地、半封建国家。从那时开始到新中国成立,中国各阶级、各阶层围绕在中国建立什么样的政治制度和实行什么样的政权形式展开了长期争论和激烈斗争,无数志士仁人为此苦苦探索。戊戌变法时提出搞君主立宪,以失败而告终;辛亥革命搞资产阶级共和国,没有站住脚;北洋军阀搞伪宪制,

造成一片混乱;国民党搞所谓国民大会,实质上是反动专制的伪装,被人民所唾弃。这些制度和形式都搞不成功,是因为它们不符合中国的国情和实际,不符合中国最广大人民的根本利益,不符合中国走向文明进步和实现中华民族伟大复兴的发展方向。

中国共产党自成立起,就肩负着实现人民解放和当家作主的历史使命。中国共产党在领导人民推翻帝国主义、封建主义和官僚资本主义反动统治的同时,创造性地把马克思主义国家学说同中国具体实际结合起来,对建立新型人民民主政权问题一直在进行探索和实践。从第一次国内革命战争时期的罢工工人代表大会和农工协会到第二次国内革命战争时期的工农兵代表苏维埃,从抗日战争时期的陕甘宁边区参议会到解放战争时期的各界人民代表会议,都是中国共产党为实现人民民主在政权制度上进行的探索和创造,形成了领导人民在局部地区执掌政权的初步经验。

我们党深刻总结中国近代政治发展的历程和建立新型人民民主政权的实践,得出一个重要结论,这就是:新民主主义革命胜利后建立的政权,只能是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政;与之相适应的政权组织形式,只能是民主集中制的人民代表大会制度。正如毛泽东所指出的,“只有这个制度,才既能表现广泛的民主,使各级人民代表会有高度的权力;

又能集中处理国事,使各级政府能集中地处理被各级人民代表大会所委托的一切事务,并保障人民的一切必要的民主活动。”

(二)新中国成立之初的实践。1948年4月,中共中央发布纪念“五一”节口号,提议:“各民主党派、各人民团体、各社会贤达迅速召开政治协商会议,讨论并实现召集人民代表大会,成立民主联合政府。”1949年9月,中国人民政治协商会议第一次全体会议通过《中国人民政治协商会议共同纲领》,对新中国的国家性质、政权体制、基本政策等重大问题作出了全面系统的规定。一是确定我国的国体,即实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政,反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义,为中国的独立、民主、和平、统一和富强而奋斗;二是确立我国的政权制度是人民代表大会制度,各级人民代表大会由人民用普选方法产生;三是确立各级政权机关一律实行民主集中制;四是确立中央和地方职权划分的基本原则,使之既利于国家统一,又利于因地制宜;五是确立人民法制原则,制定保护人民的法律、法令,建立人民司法制度;六是确定各民族一律平等,实行民族区域自治。

在新中国成立之初,由于尚不具备召开在普选基础上产生的全国人民代表大会的条件,只能采取由政协执行人大职权的过渡办法。因此,《共同

纲领》明确规定：“国家最高政权机关为全国人民代表大会。”“在普选的全国人民代表大会召开以前，由中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人民代表大会的职权。”“在普选的地方人民代表大会召开以前，由地方各界人民代表会议逐步地代行人民代表大会的职权。”在新中国宪法制定之前，《共同纲领》作为中国历史上第一个人民建国大纲，当时被称为“全国人民的大宪章”，后来被认为“起了临时宪法的作用”。

（三）正式建立人民代表大会制度。

1954年9月第一届全国人民代表大会的召开和《中华人民共和国宪法》的制定，标志着我国人民代表大会制度在全国范围内正式确立。1954年宪法明确规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”“全国人民代表大会、地方各级人民代表大会和其他国家机关，一律实行民主集中制。”1954年宪法以国家根本法的形式，对我国实行人民代表大会制度作出了系统的、全面的规定，把《共同纲领》中关于人民代表大会制度的基本精神传承下来并加以丰富发展。全国人民代表大会的成立和宪法的公布施行，开创了我国人民当家作主的新阶段。

人民代表大会制度的建立，为我国社会主义制度的建立打下了政治和制度基础，极大地调动了全国各族人民建设国家、管理国家的积极性。但是，由于随后在国家工作的指导上出现了“左”倾错误，特别是“文化大革命”的“左”倾严重错误，人民代表大会制度一度遭到严重破坏，国家政权体系遭到严重损害，党和国家的工作、社会主义民主法制建设也受到严重影响。这个教训极为深刻。

（四）新时期的伟大实践。1978年12月召开的党的十一届三中全会，实现了新中国成立以来我们党历史上具

有深远意义的伟大转折，开启了我国改革开放的历史新时期。会议作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策，并提出发展社会主义民主、健全社会主义法制。以党的十一届三中全会为标志，我国人民代表大会制度进入了一个全新发展阶段。1981年6月，党的十一届六中全会通过《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，强调：“必须根据民主集中制的原则加强各级国家机关的建设，使各级人民代表大会及其常设机构成为有权威的人民权力机关。”1982年12月公布施行的新宪法，在深刻总结历史经验的基础上，根据党的十一届三中全会以来的路线、方针和政策，对我国人民代表大会制度作出重大完善，使我国的根本政治制度在改革开放时代进一步焕发出新的生机和活力，展现出蓬勃发展的新局面。

按照我国宪法的规定和50多年的实践，人民代表大会制度的基本内容是：（1）实行人民当家作主，国家的一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关是各级人民代表大会，人民通过各种途径和形式管理国家和社会事务。（2）实行民主选举制度，各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。（3）确立国家政权组织形式，国家各级行政机关、审判机关、检察机关都由本级人民代表大会产生，对人大负责，受人大监督。（4）在人民代表大会统一行使国家权力的前提下，国家机关实行职权分工、各司其职和严格的工作责任制。（5）在中央的统一领导下，确定中央与地方的职权划分，充分发挥地方的主动性、积极性。（6）实行依法治国，维护社会主义法制的统一、尊严和权威，建设社会主义法治国家。（7）实行民族区域自治制度，保障各少数民族的合法权利和利益，巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。（8）坚持中国共产党的领导，充分发挥人民代表大会制度的特点和优势。

（五）关乎国家之根本的政治制度。

在国家政权组织体系中，人民代表大会制度集中体现国家政权的根本性质、国家发展的根本任务和国家活动的根本原则，一切国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，国家各方面制度都由人民代表大会制度派出和延伸，国家各项事业发展和各项工作开展都依照人民代表大会制定的法律法规进行。因此，人民代表大会制度在国家制度和国家生活中具有根本性质，人民代表大会在国家政权组织体系中具有根本地位。50多年的历程特别是改革开放30多年的实践充分证明，人民代表大会制度是符合中国国情、根植于人民群众之中、体现中国社会主义国家性质、保证中国人民当家作主的根本政治制度，也是党在国家政权组织中贯彻群众路线、充分发扬民主的最好实现形式。正如江泽民所指出的，“建设社会主义民主政治，最重要的是坚持和完善人民代表大会制度。人民代表大会制度是我国的根本政治制度。它是我们党长期进行人民政权建设的经验总结，也是我们党对国家事务实施领导的一大特色和优势。”

人民代表大会制度在当代中国日益显示出强大的生命力和巨大的优越性，发挥着越来越重要的作用。我国各族人民在党的领导下，通过人民代表大会制度牢牢地把国家和民族的前途命运掌握在自己手中，这是我们国家和人民能够经得起各种风浪考验、战胜各种风险挑战、沿着正确道路胜利前进的可靠制度保障，也是我们全面建设小康社会、实现中华民族伟大复兴的可靠制度保障。

二、深刻理解和准确把握中国共产党关于国家政权建设的基本思想

中国共产党在领导人民争取解放和建立人民共和国的伟大实践中，以马克思主义国家理论为指导，结合中国革

命、建设和改革的具体实际,对人民民主政权建设和国家政权建设进行了深入的思考、探索 and 大量实践,逐步形成了比较系统的具有中国特色的政权建设理论,对后来以至当今国家各项制度建设和各项事业发展都产生了重大而又深远的影响。

(一)国体与政体的统一。早在1940年1月,毛泽东在《新民主主义论》中就明确指出:“国体——各革命阶级联合专政。政体——民主集中制。”“没有适当形式的政权机关,就不能代表国家。中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统,并由各级代表大会选举政府。”1954年9月,刘少奇向第一届全国人民代表大会第一次会议作《关于中华人民共和国宪法草案的报告》,明确指出:“我们国家的政治制度是人民代表大会制度。”“我们采用这种政治制度,是同我们国家的根本性质相联系的。中国人民就是要用这样的政治制度来保证国家沿着社会主义的道路前进。”

(二)经过共产党的领导。与国体和政体紧密相联的一个重要思想就是领导力量和领导核心。1948年1月,毛泽东明确指出:“新民主主义的政权是工人阶级领导的人民大众的反帝反封建的政权。”“这个人民大众组成自己的国家(中华人民共和国)并建立代表国家的政府(中华人民共和国的中央政府),工人阶级经过自己的先锋队中国共产党实现对于人民大众的国家及其政府的领导。”1949年6月,为了阐明人民共和国的性质、国家的前途等根本问题,毛泽东发表《论人民民主专政》,明确指出:“总结我们的经验,集中到一点,就是工人阶级(经过共产党)领导的以工农联盟为基础的人民民主专政。”

(三)实行民主集中制,不搞三权鼎立。中国共产党根据自己的实践经验,将党的民主集中制原则推广运用于人

民政权建设中,作为政权组织形式和活动方式的基本原则。毛泽东早在1937年就讲过:“民主和集中之间,并没有不可越过的深沟,对于中国,二者都是必需的。”1945年4月,毛泽东在《论联合政府》中指出:“新民主主义的政权组织,应该采取民主集中制,由各级人民代表大会决定大政方针,选举政府。它是民主的,又是集中的,就是说,在民主基础上的集中,在集中指导下的民主。”1948年9月,毛泽东进一步指出:“我们采用民主集中制,而不采用资产阶级议会制。”“我看我们可以这样决定,不必搞资产阶级的议会制和三权鼎立等。”《共同纲领》规定各级政权机关一律实行民主集中制,并将民主集中制进一步具体化。周恩来指出:“从人民选举代表、召开人民代表大会、选举人民政府直到由人民政府在人民代表大会闭会期间行使国家政权的这一整个过程,都是行使国家政权的民主集中的过程”。董必武进一步指出:“民主集中制原则的提出,正是针对着旧民主主义三权分立的原则。”

(四)实行民族区域自治,不搞联邦制。在筹建新中国的过程中,党中央对国家结构形式问题进行了审慎的探讨。早在1922年,中国共产党第二次全国代表大会曾经根据苏联的经验,提出过建立中华联邦共和国的主张,其后又多次重申过。1947年5月,乌兰夫根据中共中央的指示精神,团结当地各族人民成立内蒙古自治政府,创建了党领导的第一个省级边疆少数民族自治区。1949年人民政协筹备期间,毛泽东曾就国家结构形式问题征求过时任中央统战部部长李维汉的意见。李维汉对这个问题作过深入研究,他认为中国同苏联国情不同,中国各民族在中国共产党领导下,由平等联合进行革命,到平等联合建立统一的人民共和国,并没有经过民族分离,不宜实行联邦制。因此,单一制的国家结构形式,更加符合中国的实际,在统一的国家内实行民族区域自

治,更有利于民族平等原则的实现。中央采纳了这个意见。1949年9月,周恩来在向政协代表所作的《关于人民政协的几个问题》的报告中提出:“关于国家制度方面,还有一个问题就是我们的国家是不是多民族联邦制。现在可以把起草时的想法提出来,请大家考虑。”在分析我国民族构成情况和近代统治当局民族政策之后,周恩来明确指出:“任何民族都是有自决权的,这是毫无疑问的事。但是今天帝国主义者又想分裂我们的西藏、台湾甚至新疆,在这种情况下,我们希望各民族不要听帝国主义者的挑拨。为了这一点,我们国家的名称,叫中华人民共和国,而不叫联邦。今天到会的许多人是民族代表,我们特地向大家解释,同时也希望大家能同意这个意见。我们虽然不是联邦,但却主张民族区域自治,行使民族自治的权力。”这个意见得到了政协代表的广泛赞同。

(五)坚持人民代表大会制度,不搞两院制。新中国成立之初,人民政协具有双重性质和职能:一是执行全国人民代表大会的职权,即国家权力机关的职能;二是人民民主统一战线组织。1954年9月,随着一届全国人大的召开和新中国宪法的公布施行,全国人大和地方各级人大是国家权力机关,人民政协不再执行人大的职权。1954年12月,毛泽东在全国政协二届一次会议召开前同党内外人士座谈时明确讲到:“政协的性质有别于国家权力机关——全国人民代表大会,它也不是国家的行政机关。有人说,政协全国委员会的职权要相等或大体相等于国家机关,才说明它是被重视的。如果这样说,那末共产党没有制宪之权,不能制定法律,不能下命令,只能提建议,是否也就不重要了?不能这样看。如果把政协全国委员会也搞成国家机关,那就会一国二公,是不行的。要区别各有各的职权。”“人民代表大会是权力机关,这并不妨碍我们成立政协进行政治协商。各党派、各

民族、各团体的领导人物一起来协商新中国的大事非常重要。”1980年9月，邓小平在审阅政协有关文件时作出批示：“在修改章程中，不要把政协搞成一个权力机构。政协可以讨论，提出批评和建议，但无权对政府进行质询和监督。它不同于人大，此点请注意。”改革开放以来，我们坚持和完善人民代表大会制度；同时，人民政协作为中国人民爱国统一战线的组织，中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式，在国家政治生活中发挥了独特的、重要的作用。

（六）制度问题更带有根本性。对“文化大革命”惨痛教训的深刻反思，使我们党对制度建设重要性的认识发生了根本转变。1978年12月，邓小平在总结建国以来正反两方面历史经验的基础上明确提出：“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”1980年8月，邓小平在《党和国家领导制度的改革》中进一步指出：“不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”改革开放以来，我国社会主义民主政治的发展，很重要的一个特点和重点，就是围绕制度改革、制度建设、制度创新来展开，全面贯彻依法治国基本方略，不断推进社会主义政治制度的自我完善和发展。

三、人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的重要制度载体

在新的历史条件下，党中央突出强调，发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，最根本的是要把党的领导、人民当家作主、依法治国三个方面有机统一起来，坚定不移地走中国特色

社会主义政治发展道路。坚持和完善人民代表大会制度，对于贯彻这一根本要求具有十分重要的意义。

（一）人民代表大会制度是党有效实施对国家和社会领导的正确途径。中国共产党的领导地位，是在党领导中国人民进行革命、建设和改革的长期实践中形成的。没有中国共产党就没有新中国，就没有中国特色社会主义，这是中国人民从中国近现代历史发展和当今社会现实发展中得出的基本结论。

在执政的条件下，如何正确有效实施党对国家和社会的领导，是需要认真思考和必须解决好的一个重大问题。从历史上看，我们党曾经形成过权力高度集中的一元化领导制度。实践证明，这种权力过于集中的领导制度，“必然造成官僚主义，必然要犯各种错误，必然要损害党和政府的民主生活、集体领导、民主集中制、个人分工负责制等等”，存在着严重弊端，成为发生严重错误和失误的体制性根源。党的领导制度是否正确，党的执政方式是否正确，既关系到什么是党的领导，更关系到怎样实现党的领导。没有适当的、健全的领导制度和执政方式，党的主张就无法贯彻体现，党的领导就无法顺利实现。

在当今国家政治生活中，党的领导具有多方面的含义。从性质上讲，就是领导、支持和保证人民当家作主，始终团结带领人民为崇高事业不懈奋斗。从内容上讲，主要是政治领导、思想领导和组织领导，通过制定大政方针，提出立法建议，推荐重要干部，进行思想宣传，发挥党组织和党员的作用，坚持依法执政，实施党对国家和社会的领导。从作用上来讲，就是坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，保证党对国家和社会实施有效领导，充分发挥各方面的积极性、主动性和创造性。这些方面的要求和目标，都需要通过一定形式和途径来实现，都需要在可靠有效的制度载体上来运行。在执政的条件下，党要坚持科学执政、民主执政、依法执政，

善于通过国家政权组织实施党对国家和社会的领导，善于运用国家政权力量和公共资源实现党的主张。

党执政60多年特别是改革开放30多年的实践充分表明，人民代表大会制度是中国人民当家作主的根本政治制度，也是党在国家政治生活中充分发扬民主、动员组织人民群众实现奋斗目标的最好实现形式。在人民代表大会制度运行中，各级人大及其常委会依法行使国家权力机关职能，经过法定程序，使党的主张成为国家意志，使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员；人民代表大会依法产生国家行政机关、审判机关、检察机关，国家行政机关、审判机关、检察机关依法履行职责和行使职权，开展各项工作。各级党委既要支持人大、政府、政协和审判机关、检察机关依照法律和章程独立负责、协调一致地开展工作，又要通过这些组织中的党组织和党员干部贯彻党的路线方针政策，贯彻党委的重大决策和工作部署。

（二）人民代表大会制度是中国人民当家作主的重要实现形式。人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心，是尊重人民主体地位的内在要求，是社会主义事业不断走向胜利、始终保持蓬勃旺盛生命力和创造活力的力量源泉。发展社会主义民主政治，必须始终把人民当家作主作为出发点和归宿，坚持以人为本，一切为了人民，一切依靠人民，一切工作都要致力于为人民谋利益。

民主就其本义而言，是指多数人的统治，即按照多数人的意志，通过预定程序和方式进行管理。“民主是国家形式，是国家形态的一种。”作为国家制度的民主，从来都是具体的，有其特定的内容和形式、原则和规则。国体意义上的民主，表明各阶级在国家中的政治地位，体现国家的阶级本质；政体意义上的民主，表明怎样组织、运作和实现国家权力，体现国家的治理方式和形式。我国社会主义民主是国体与政体相统

一的民主,也就是我国宪法确定的人民民主专政和人民代表大会制度。

为了切实保障人民当家作主的各项权利,必须推进社会主义民主的制度化、规范化和程序化。人民代表大会通过一系列具体的制度安排和运行规则,使实体民主与形式民主相统一,显示出强大的生命力和巨大的优越性。(1)充分保障了人民当家作主。人民通过普遍的民主选举,产生自己的代表,组成各级人民代表大会;各级人民代表大会行使国家权力机关职权,对人民负责、受人民监督,保证人民依法管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务,并依法享有广泛的权利和自由。(2)有效动员了全体人民以国家主人翁地位投身社会主义建设。广泛调动人民群众积极性、主动性、创造性,把各方面力量凝聚起来,把各方面智慧集中起来,在中国共产党领导下,团结一心,艰苦奋斗,坚定不移地朝着国家的发展目标奋勇前进。(3)切实保证了国家机关协调高效运转。实行民主集中制,统一行使国家权力;国家行政机关、审判机关、检察机关合理分工、协调一致地开展工作,保证国家统一有效地组织各项事业。(4)有力维护了国家统一、民族团结和社会和谐稳定。在中央统一领导下,充分发挥地方的积极性、主动性;实行民族区域自治制度、基层群众自治制度和特别行政区制度,巩固和发展全国各族人民的大团结。

胡锦涛总书记深刻指出:“衡量一个政治制度是不是民主的,关键要看最广大人民的意愿是否得到了充分反映,最广大人民当家作主的权利是否得到了充分实现,最广大人民的合法权益是否得到了充分保障。”人民代表大会制度之所以是最适合中国国情的人民当家作主的政治实现形式,是最能够把中国13亿人民的意志和力量凝聚起来共同奋斗的重要制度载体,关键在于它深深植根于人民群众之中,产生于中国共产党带领人民为争取

人民解放和国家富强而进行的伟大实践;关键在于它不仅具有历史必然性,而且在当今时代条件下它具有坚实的政治基础和广泛的社会认同;关键在于它做到了“三个充分”,并为“三个充分”的未来发展开辟了美好的前景和广阔的空间。

(三)人民代表大会制度是贯彻依法治国基本方略的国家制度依托。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。从加强社会主义法制到提出依法治国基本方略,这是我们党对于民主政治建设规律认识的一个重大发展。江泽民在党的十五大报告中对依法治国基本方略作出集中阐述,明确指出:“依法治国把坚持党的领导、发扬人民民主和依法办事统一起来,从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施,保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。”1999年,全国人大通过宪法修正案,明确将“实行依法治国,建设社会主义法治国家”载入国家根本法。推进依法治国,无论是对于加强和改善党的领导,还是对于保障和发展人民当家作主,都具有不可替代和至关重要的意义。

法律是由国家制定或者认可的规范人们权利义务并由国家强制力保证实施的社会规范。因而,法律同国家具有密不可分的关系,离开了国家政权组织和政权力量,法律无从谈起。我国的人民代表大会依照宪法和法律的规定行使国家权力机关职权,实行依法治国,维护社会主义法制的统一、尊严和权威。

1. 全国人大及其常委会依法行使立法权,制定宪法和法律;国务院依法制定行政法规;省、自治区、直辖市和较大的市的人大及其常委会依法制定地方性法规。依法治国的前提和基础是有法可依。人民代表大会和它产生的有关国家机关依法行使立法权,为社会成员确立行为准则规则,这是贯彻依法治国基本方略的一个关键环节。

2. 全国人大及其常委会依法监督宪法和法律的实施,地方各级人大及其常委会依法在本行政区域内保证宪法、法律、行政法规和上级人大及其常委会决议的遵守和执行。法律的生命力在于实施。人民代表大会和它产生的有关国家机关依法行使监督权,保证法律法规的有效实施,这是贯彻依法治国基本方略的又一关键环节。

3. 全国人大及其常委会、地方各级人大及其常委会依法行使决定权,就重大方针政策和法律法规实施作出相应的决议决定;依法行使选举权和任免权,通过国家机关领导人员和有关人员执行决议决定、实施法律法规。这是贯彻依法治国基本方略的一个重要制度途径。

4. 建立在民主集中制基础上、统一行使国家权力的人民代表大会制度,决定了国家政权组织体系中各机关、各地区、各方面都能够依法实行合理的职权分工,认真负责并协调一致地开展工作。正如邓小平所说的,“我们实行的就是人民代表大会一院制,这最符合中国实际。如果政策正确,方向正确,这种体制益处很大,很有助于国家的兴旺发达,避免很多牵扯。”国家政权组织体系实现科学运转,这是贯彻依法治国基本方略的又一重要制度基础。

人民代表大会制度为贯彻依法治国基本方略提供了有效可靠的国家制度依托。同时,深入贯彻落实依法治国基本方略,也对坚持和完善人民代表大会制度提出了新的更高要求。必须保证人大依法行使立法权、监督权、决定权和选举任免权,充分发挥人民代表大会作为国家权力机关的作用;保证国家各级行政机关、审判机关、检察机关都由人大产生,依法开展工作,对人大负责、受人大监督;善于使党的主张和人民意志相统一,并使之成为全社会一体遵循的原则和规则。这是人民代表大会制度作为国家根本政治制度有效贯彻依法治国基本方略的内在要求。✘

专题询问走向常态

——写在全国人大常委会开展专题询问一周年之际

文 / 本刊记者 李小健

2011年6月28日上午,十一届全国人大常委会第二十一次会议召开分组会议,再度对2010年中央决算报告进行专题询问。

至此,全国人大常委会已在过去一年时间内开展了四次专题询问。

大家还记得,2010年3月9日,在十一届全国人大三次会议上,吴邦国委员长作全国人大常委会工作报告时指出,2010年全国人大常委会将选择代表普遍关心的问题听取国务院有关部门专题汇报,根据有关法律的规定,要请国务院有关部门主要负责同志到会听取意见、回答询问、答复问题。

随着我国社会主义民主政治建设的发展,人民群众对人大的政治期望越来越强烈,因此,全国人大常委会甫一释放依法开展专题询问行使监督权的信号,即在社会上引起极大的关注和反响,公众期望也格外高。

询问是人大对“一府两院”实施监督的法定形式。监督法规定,各级人民代表大会常务委员会会议审议议案和有关报告时,本级人民政府或者有关部门、人民法院或者人民检察院应当派有关负责人员到会,听取意见,回答询问。

而专题询问作为询问的形式之一,是人大比较系统和集中地对某一问题实施有效监督,具有强烈的针对性。询问的内容选择则往往是紧扣广大人民群众普遍关注的热点焦点问题。

约三个月后,2010年6月24日上午,十一届全国人大常委会第十五次会



6月28日,在十一届全国人大常委会第二十一次会议分组会第一组会场,财政部副部长廖晓军(前左三)回答委员和代表询问

议召开分组会议,结合听取和审议国务院关于2009年中央决算报告,进行了全国人大常委会首次专题询问。以此为标志,作为人大行使监督权的形式之一,专题询问开始从幕后走向台前,从监督法的法律条文走向政治实践。

开展专题询问,全国人大常委会首开先河。外界普遍评价说,这是全国人大不断完善监督工作的重要探索和创新,丰富和拓展了人大监督的形式和渠道。

关注和解决广大群众关心的热点问题,是人大监督工作的立足点和重要内容之一。过去一年,十一届全国人大常委会还分别于8月、12月就粮食安全、医药卫生体制改革进行了两次专题询问。显然,这些问题均与民众利益密切相关。

从“问钱”,到“问粮”,再到“问医”,

这三次专题询问通过电视、网络等媒体的传播,受到了公众的广泛关注,产生了积极反响,遂成为2010年全国人大监督工作的一个亮点。

之所以能受到公众好评,关键是因为专题询问并没有停留于问,而是“问”出了实效。因为,专题询问这一监督机制要求相关政府部门的负责人必须面对面地接受询问,并给予合理的答复。由于人大监督具有公开性、透明性特点,实际上,受询政府部门负责人的答复,即相当于在解决某些问题时,除了一般意义上答疑解惑之外,更多的是就询问重点问题的解决向人大代表、社会公众作公开承诺。毫无疑问,这有利于促进“一府两院”依法行政,改进工作。

比如说,在全国人大常委会“问医”专题询问会结束时,作为应询的政府官

员之一,卫生部部长陈竺在接受采访时表示,“这次专题询问也是给我们一个沟通的机会,能够向人大报告医改工作的进展和下一步思路。”他说,对于专题询问所涉及的人民群众最为关心的难点和热点,“我们将化压力为动力,让百姓在深化医改中感受实惠。”

专题询问之后,全国人大常委会还会及时将审议意见和建议转送国务院研究处理,同时选择常委会委员关注的重点问题加强跟踪监督,推动政府有关部门改进工作,解决了一些长期存在的、关系人民群众切身利益的重点问题。

增强人大监督实效,这正是专题询问的魅力所在。

由于专题询问不是专门挑政府部门“毛病”,不是揭政府工作之短,而是通过与政府相关部门就某一主题进行深入沟通和良性互动,最终推动实际问题解决,让百姓受益,促进社会和谐发展。因而,全国人大常委会率先开展专题询问后,即在全国范围内起到模范带动作用。

据本刊不完全统计,自2010年6月24日全国人大常委会举行首次专题询问以来,专题询问便在全国范围内成“燎原”之势,“四处开花”,浙江、安徽、福建、湖南、湖北、重庆、上海、贵州、河南、四川、山东、广东、广西、陕西等全国绝大多数省份、直辖市人大常委会先后尝试专题询问,并持续多次开展。其中,截至目前,福建厦门市人大常委会已开展了三次专题询问。

地方人大,尤其是没有立法权的地市级或以下的人大及其常委会,监督工作作为其一项极其重要的工作,专题询问的运用和激活,对于推进监督工作深入开展,其意义不言而喻。例如湖南岳阳市、浙江温州市、湖北宜昌市分别对560亩湖湖面萎缩问题、珊溪水库整治、代表议案建议办理情况开展专题询问,对于这些问题的实际解决,起到了明显的加速和催化作用。

在全国人大常委会和地方人大常委会持续开展专题询问背景下,社会上关于专题询问常态化的呼声也极其高涨。事实上,经过一次或多次开展专题询问,一旦其功效和价值显现出来,这一监督机制自然而然会受到各方“追捧”和“礼遇”。

据悉,全国人大常委会在总结去年三次专题询问经验的基础上,2011年将继续选择广大人民群众普遍关心的问题,计划开展四次专题询问,询问主题分别是2010年中央决算、保障性住房建设、教育改革和发展、加强法院和检察院基层建设促进公正司法。

6月28日上午,十一届全国人大常委会第二十一次会议召开分组会议,在审议国务院关于2010年中央决算报告时进行了专题询问。受国务院委托,财政部、审计署多位负责人到会回答问题。这是今年全国人大常委会进行的首次专题询问。

由于已积累成功经验,这次全国人大常委会专题询问中央决算报告,无论是询问人,还是应询人,都显得驾轻就熟。大家在问答之间,实话实说,坦诚相对。许多看似非常敏感的问题,通过深入交流和理解之后,逐渐明晰。

比如说,外界风传地方政府债务规模达到14万亿元之多,当有委员问到地方债务真实情况时,应询官员不假思索便作了详细回答:经过几个月的统计摸底,全国各地可查地方债务达187万笔,均备案可查,规模接近10.7万亿元。其中,地方政府有偿还责任的债务为6.7万亿元,地方政府负有担保责任的债务为2.3万亿元,其他相关债务1.7万亿元;从支出来看,已有9.6万亿元支出,大部分用于市政基建和民生项目,其余1.1万亿元仍以货币形态存在。在这10.7万亿元地方债务中,其中3.2万亿元是2008年之前产生,由于项目延续性需要增加资金,于2008年后继续产生2.3万亿元,实际上,2008年后新增地方债务为7.5万亿元。

而这个问题,在2010年6月全国人大常委会专题询问中央决算报告时也有委员提及,但当场并没有得到及时、全面的答复。一年之后,这个问题再度出现,政府相关部门能够详细答复,一方面说明政府部门在改进工作方面做出了努力,另一方面,体现了专题询问的监督实效。

同样,地方政府土地财政收入去年达到2.9万亿元之巨,为何没有纳入财政预算?应询官员答复说,按照目前我国政府预算体系的划分,土地出让收入没有纳入一般公共预算,而是纳入政府性基金预算。涉及地方土地财政的掌控和管理的工作一直没有放松:2010年为2.9万亿元,2009年为1.5万亿元,2008年为0.9万亿元。其中,2.9万亿元收入中成本性支出占60%以上,其余很大一部分用于支持农业、农村、城市建设等。

在这次专题询问会上,与会的全国人大常委会委员还对加强和改进预算管理工作、优化转移支付结构、加大保障和改善民生投入、均衡和及时拨付预算资金等提出了问题,前来应询的相关政府部门负责人均认真作了回答。

与此同时,地方人大及其常委会以“专题询问”的形式开展监督工作,也一波接一波。

河北石家庄市人大常委会、山东青岛市人大常委会于6月28日开展了首次专题询问,询问重点分别为水利改革发展、浮山绿化管理和生态保护。截至28日前,今年6月份已有江苏泰州市、河南邓州市、广东广州市、广西北海市、山西运城市等地方人大常委会采用专题询问的监督形式,推动和促进各地一些群众普遍关心的问题得到解决。

从尝试到走向常态,从最初注重形式,到形式与内容并重,到倾向于内容,随着专题询问持续和广泛开展,将在不断创新和实践中,深入地融合到人大监督之中,推动人大监督工作取得巨大进步,以更好地促进改革开放与经济社会的又好又快发展。★

专题询问跨上新台阶

文 / 本刊记者 梁国栋

6月28日,北京骄阳似火。在这个火热的季节里,全国人大常委会的专题询问也如火如荼地进行着。在当日举行的十一届全国人大常委会第二十一次会议分组会上,常委会组成人员以小组审议的形式对国务院关于2010年中央决算报告进行了专题询问。受国务院委托,财政部、审计署多位负责人到会回答询问。

回想起一年前的6月24日,也是同样的议题,也在同样的地方,全国人大常委会首开专题询问之先河,问者之郑重、答者之庄重,仍让人记忆犹新。经过一年来的实践与探索,此次专题询问更显自然、成熟,在民主、和谐的氛围中,有问有答、有来有往的互动局面引人入胜,在第一小组会场——人民大会堂吉林厅,这一局面尤为生动。

上午8点30分,距离会议开始还有近半个小时的时间,财政部副部长廖晓军和审计署审计长刘家义以及部分工作人员已经早早地坐在了应询席上。就很多委员而言,对这位坐在眼前的廖晓军并不陌生,这是他第三次以应询人的身份出席这一庄重、严肃的会议了。正是因为这难得的“问答”经历,一些委员与他逐渐相识,会场中不时传来他们寒暄问候的声音。

当会议召集人李肇星委员宣布会议开始后,一切自然而然地开始了。首先发问的是列席会议的全国人大代表刘佩琼。这位来自香港的全国人大代表用粤式普通话一口气问了两个问题:

如何有效地处理诸如发债不规范等财政违法行为?如何解决税收不一致,以化解偷税漏税问题?

对此,廖晓军副部长并不回避,实事求是地指出了工作中的不足,以及今后的解决思路。随后,审计署审计长刘家义补充道,就这个国债发行中某些制度还不完善的问题已经采取了两项措施,从采取这两项措施的结果来看,效果比较好。

“我来问一个问题。”胡振鹏委员发言了,他的问题直指社会普遍关注的土地财政问题。他说,“这些年来,我们国家的土地出让收入增长速度很快,不清楚这笔土地出让收入中央财政是怎么管的,是怎么用的?”同时,他进一步问道,今年“1号文件”中规定从土地出让金中拿出10%搞农田水利建设,中央财政和地方财政怎么分摊这笔钱,分摊以后怎么把它管好、用好?

而这也正是从斌委员十分关心的话题。他提问说,“统计数字显示,2010年的土地收益比2009年是翻了一番,我记得中央在几年前就提出限制政府出让土地,保证18亿亩耕地红线,要照顾老百姓的利益、不得强制拆迁等等,这都是好几年的事了,但近两年,土地收益翻了一番,我要问为什么?”

廖晓军回答说,2010年土地出让收入确实比较大,主要是因为城镇化、工业化过程中,土地需求量比较大;土地招、拍、挂的比重上升;土地价格上

升得比较快;受征管因素影响等。他还详细介绍了土地出让金的支出方向。

听完回答后,丛斌委员继续追问道,现在是在鼓励土地收益,造成了很多社会问题,比如保障性住房压房价的问题,如果再增加土地收益,这个房价还能压下来吗?随即,一些委员也加入了谈论。现场气氛顿时活跃起来。

当前,地方政府债务危机突出,县级政府财政太弱,委员们对此十分关心,纷纷就此发问。“我国县级财政基础太弱,这是个老问题,三级政府欠债欠了10.7万亿元,相当于两年多的中央财政收入,其背后的原因实际上是地方政府没钱。财政部有没有考虑从财政体制上根本解决中国的地方政府,尤其是县级政府财政太弱的问题?”朱永新委员的问题引起了大家的共鸣,目光再次集中到了廖晓军的身上。

“去年9月份财政部发了一个文件,就是建立县级基本财力保障,实现‘保工资、保运转、保民生’的目标。”随后,他从预算编制、转移支付、财政体制改革等方面具体作了回答。

在两个多小时里,先后有八位委员以及列席会议的代表发言,围绕着关系国计民生的重大财政问题,大家有提问、有回应、有讨论、有交流。正如一位列席会议的全国人大代表所言,在积极互动的氛围中,凝聚了共识,集中了思想,将会大大促进问题的有效解决。★

“问”出成效与担当

文 / 本刊记者 张维炜

“国家账本”收支预决算情况历来是举国关注的大事。2010年首次专题询问一年之后,全国人大常委会再次将今年首次专题询问的目标“锁定”这一公众密切关注的重大问题,在分组审议国务院关于2010年中央决算报告时进行专题询问。

6月28日上午,在人民大会堂陕西厅的第二组会场,记者看到财政部副部长王军和审计署副审计长董大胜已提前在应询席入座,他们不时翻阅着手中的资料,或与身边的工作人员小声交谈着,等待接受询问。

“下面进行审议和询问,请大家发言!为了节省时间,请询问和应询的同志掌握好时间,每个人的发言大致控制在十分钟。”九点整,会议准时开始,没有客套寒暄,没有冗言赘语,本组召集人马启智委员开诚布公,直奔主题,同时为询问定下了真诚、坦率的基调。

“我来说一下。”第一个发言的达列力汗·马米汗委员话音未落,就吸引了不少媒体的镜头,伴随着“咔嚓”响起的快门声,达列力汗·马米汗委员在肯定了中央公共财政收支成绩的同时,围绕县级财政保障机制的建立和优化转移支付结构这两方面进行了“发问”。

王军接过问题,介绍了财政部近些年在解决县级财政困难,以及压缩专项转移支付,增加一般性转移支付比例方面所采取的种种措施,并详细说明了下一步在加强配套、落实资金上的工作计划。财政部国库司司长翟刚在王军回答

完后,又对一些具体的数据及时进行了补充。其间,达列力汗·马米汗委员一边凝神细听,一边记录下关键点,听完后,他点点头表示满意。

接下来,刘锡荣委员、唐天标委员相继发出询问,内容涉及财政预算的完整性和严肃性、财政监督的法律效应、财政拨付效率、预算法的修改进展等诸多触及财政体制改革关键点的重大问题。王军一一进行了认真、充分的回答。

在去年6月全国人大常委会首次进行的专题询问中,地方政府债务的规模问题是常委会组成人员询问的焦点。经过一年遍及全国的大摸底,今年的审计报告作出回应,“截至2010年底,全国省、市、县三级地方政府性债务余额共计107174.91亿元。”

虽然规模已摸清,但委员们对此的担忧却有增无减,“这些债务怎么解决?”“10万亿中有多少收不回来了?”“会不会转化为金融风险?”“今年保障住房下达了1千万套的任务,地方的债务会不会再增加?”陈佳贵委员抛出了一连串的疑问。

“这个还是我先谈谈吧,说得不对的审计长再回答。”王军再次微笑着主动接过问题,耐心解答。他表示,地方举债是发展中国家共有的一种现象,特别是在应对金融危机和经济结构调整的过程中,发挥了积极的作用。

但王军也坦言,现在的地方债务确实存在增速太快、平台太多、管理规范等问题,并表示风险尚在可控的范

围内,下一步财政部将会同有关部门一起,进一步强化规范管理,加强风险预警,控制债务规模。

“10万亿的地方债务总额,我们有基础数据支撑。”审计署副审计长董大胜紧接着对这一问题从审计方面进行了解释,他表示,从地方政府使用债务的投向上看,大部分资金用在市政建设、土地收储、民生、教育方面,形成了大量优质资产,使用还是比较合理的。

白克明委员似乎觉得上述解释并不“解渴”,他注意到,审计报告显示,一些地方政府的借贷已经超过了偿还能力,“这不正是‘爷爷花孙子的钱吗?’”白克明强调,地方债务涉及国家财税体制和金融安全,干部要杜绝急功近利思想,量财而行,量力而行。一番话引起了与会人员的普遍赞同。“这种趋势一定要遏制了。”随后,马启智委员提醒财政部等相关部门,对于地方债务的潜在风险一定要重视。

在两个多小时里,问者一针见血,直击要点;答者坦诚直言,认真耐心。整个互动过程有对以往监督效果的回应;有对未来工作中肯的建议;有理解上的共鸣与认同,又不乏观点的碰撞和交锋,热烈、轻松的民主氛围感染着会场上的每个人。

“专题询问的‘刚性’监督实效已经开始显现。”一位全程参与四次全国人大常委会专题询问报道工作的媒体同行对记者说,从财政部和审计署的应询中,我们了解到许多改进工作在监督的推动下已经取得了成效或正在提上日程。✘

关注财政支出绩效

文 / 本刊记者 王 萍

每年全国人大常委会都要审议国务院关于上一年度的中央决算报告,审查纳税人的钱都花到了哪里。6月28日上午,十一届全国人大常委会第二十一次会议以分组会的形式对2010年中央决算报告进行了审议,并在审议时对决算报告进行了专题询问,财政部、审计署多位负责人到会回答询问。

在第三组的专题询问现场——人民大会堂广西厅,记者看到财政部副部长张少春、审计署副审计长余效明等部委负责人早已在分组会议开始前来到了会场,端坐在会场一隅,不时对入场的常委会委员微笑示意。

“下面进行审议和询问。”9点整,在主持人高祀仁介绍完到会人员后,会议准时开始。记者发现,与去年先审议后询问不同的是,今年关于中央决算的审议和询问是合二为一、同时进行的,常委会组成人员和部委负责人之间的问答也因此时间更充裕、对话更具针对性、沟通也更充分深入了。

粮食补贴制度是中央惠农政策的一项重要举措,但在发放中存在种粮多的农民不一定多得补贴、种得少或没种却得到补贴的现象。蒲海清委员第一个提问,直指当前粮食补贴中存在的这一问题。随后,所有目光都转到了张少春身上,在场的常委会组成人员都屏气凝神准备聆听张少春的回答。

在媒体的长短镜头聚焦下,张少春回答说,国家在设计政策和调整完善政策时,强调各省要根据自己本省情况制

定发放补贴的办法,重点是要把国家的补贴发到真正种粮的农民手里,试了很多办法,大部分还是认为按照田亩来分比较公平,行政成本也较低。因此,现在大部分地方是按田亩补给农民,基本上能够保证是种粮农民拿到补贴。下一步要进一步加大补贴力度,完善补贴办法。

张少春话音刚落,列席本次会议的全国人大农委委员任正隆举手示意发言,在主持人点头许可后,任正隆诚恳说出了自己的建议——“作为一个种粮人,我建议国家今后在公布粮食调价信息的时候,不要在播种期定,要在收获期定。”

专题询问的第一轮问答让会场的气氛活跃起来。随后,庄先、王云龙、李传卿、庞丽娟、张美兰等五位委员发出询问,所提问题涉及如何有效提高预算的到位率和执行率、如何保证政府用于教育、“三农”等民生支出落到实处、如何管好用好教育支出、如何有效防范地方政府性债务风险、如何加强少数民族地区交通等基础设施建设等方面,张少春都一一认真作了回答。

在委员们的提问中,紧扣国家最新政策、关注财政支出的绩效性是本次常委会专题询问关注的重点。比如,针对今年中共中央1号文件提出要将土地出让金的10%用于支持水利建设的政策,庄先委员表示,“这是一个利民的事情”,并迫不及待发出询问,“我现在想了解的是,这10%的准备情况和执行情况如何?”

财政部农业司司长赵鸣骥回答说,据了解,目前地方已有二十多个省出台

了相应政策,有的提取比例还比较高。从中央财政来讲,已经起草了《财政部、水利部关于从土地出让收入当中计提农田水利建设资金有关事项的通知》,通知将在近期出台。

再比如,针对去年7月份颁布的《国家中长期教育改革发展规划纲要》中明确提出到2012年实现教育支出占GDP4%的目标,庞丽娟委员的提问有的放矢,“现在时间已过去一年,我想请问财政部,在保障实现这个目标上采取了哪些主要措施,教育支出的重点是哪些方面,如何保证教育支出的绩效?”

张少春回答时强调指出,主要采取了三个方面措施来实现这一目标,一是严格执行教育法;二是要求中央和地方都加大投入,提高教育投入占财政支出的比重;三是拓宽财政教育投入的渠道和来源。“现在国务院已同意从土地出让收益中提取10%用于教育,争取今年财政性教育支出占GDP的比重能达到3.83%或3.86%,到2012年争取能达到或超过4%的目标。”

在委员们提问之后,王金初、孙伟、赵林中、王晓东等四位全国人大代表也相继发出询问,列席会议的人大代表踊跃发问成为本次专题询问又一大亮点。整个询问过程有提问、有追问、有回答、有补充,会场始终洋溢着民主、互动、热烈的气氛。有人评价说,“专题询问在‘问’‘答’间提高了常委会会议审议质量、增强了人大监督实效,期待下一次的专题询问更精彩!”

关切地方政府债务风险

文 / 本刊记者 于浩

6月28日,十一届全国人大常委会第二十一次会议分组审议国务院关于2010年中央决算报告,国务院关于2010年中央预算执行和其他财政收支的审计报告等,并对中央决算报告进行专题询问。其中,全国省、市、县三级地方政府性债务余额共计107174.91亿元,让全国人大常委会委员们深为关切,有人甚至认为如果控制不力,或引发中国版的“次贷危机”。

与2009年审计报告披露的2.79万亿元地方政府性债务相比,地方政府债务增长速度惊人,特别是近三年,地方政府举债余额在十万多亿元中占了差不多一半。有分析人士指出,地方政府主要依靠卖地维持财政收入及还贷,随着中央不断收紧信贷,调控房地产市场,地方政府的还贷将出现困难,地方债务风险或在未来三年内集中爆发。

对于如何解决这一可能导致中国经济“硬着陆”的问题,在人民大会堂湖北厅内参加专题询问的委员们一针见血地指出了当前地方政府举债的种种不当之处。

“预算法第28条明文规定,地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制,不列赤字。就是说,地方没有举债权,不能举债。现在不但举了债,而且还举债十万多亿。”全国人大常委会委员、全国人大财政经济委员会副主任委员牟新生质疑地方性政府举债是不是合法,认为这个问题应该严肃对待。

“无论是地方政府举债,还是为贷款平台提供担保,都是违反现行规定的。”审计署副审计长石爱中没有回避当前问题,对地方政府债务问题作了定性。

“举债的各级地方政府有没有偿还能力?审计报告中指出,地方政府承诺用土地出让收入作为偿债来源的债务余额为25473.51亿元。如果这样卖下去,把子孙后代的地都卖了,怎么办?这个问题要严肃对待!”对于地方政府举债问题的忧虑,牟新生的发言连用了数个严肃对待,他的观点也代表了当前社会上很多人对这个问题的看法。

有权威经济学家就指出,对于地方政府债务,如果中央财政填补窟窿,必然要减少民生、公共事务等方面的支出,最后等于是老百姓来替政府买单。如果银行将地方债务转变成坏账,仍然是老百姓的损失,如果通过多印钞票制造通货膨胀来稀释债务,受害的依然是老百姓。

如果说还贷对于地方政府来说压力甚大,那又是什么原因促使他们去举债的呢?全国人大常委会委员、全国人大内务司法委员会副主任委员、经济学家辜胜阻认为,地方政府有三个过度依赖:一是过度依赖负债,二是过度依赖卖地,三是过度依赖转移支付,大致反映了中央和地方政府之间的关系,即大量的事权下移,财权上移,造成了这种不对称和失衡。虽然这十万多亿负债

违反预算法,但地方政府为了要完成这个事权,就必须绕道走,去建立融资平台和公司,由这个公司向银行贷款。现在有近两成的地级市债务率达到百分之百,这意味着这些政府债务管理已经进入了红灯警戒区,不容忽视。

“这么多债务怎么样管理,怎么样规范,怎么样化解,怎么样解决地方政府这种任期制造成的短期行为,进而防止这种‘击鼓传花’负债的方式?这需要尽快修订预算法,加强预算约束机制,严格监管地方政府融资行为,将债务收支纳入预算管理。各级地方政府举债、防范与化解工作要纳入预算并依法接受同级人大的监督。”辜胜阻也给出了自己的建议。

对于如何确定偿债责任,如何规范融资平台,如何建立政府行政体制内的监督机制,需要立法机构和行政机关共同来研究,委员在发言中表示了赞同。审计署副审计长石爱中对此也表示认同,认为如果赋予省级政府适当的举债权,需要上升到立法机关来决定。所以希望在这个问题上,进一步提高它的管理层次,上升到立法机关的决策层次,以决定将来我国的地方政府性债务问题如何管理。

全国人大财政经济委员会在报告中建议,依法健全地方政府举债融资管理机制,规范地方政府举债融资行为,建立债务风险预警和偿债机制。地方政府性债务应纳入预算,接受同级人大审查与监督。✘

聚焦完善财税体制

文 / 本刊记者 谢素芳

6月28日上午,全国人大常委会分组审议国务院关于2010年中央决算报告,并进行专题询问。9时许,记者来到位于人民大会堂内蒙古厅的第五组会场时,与会委员及来自财政部、审计署的应询人已基本落座。这是今年全国人大常委会进行的首次专题询问,但对委员们来说专题询问并不陌生,有了2010年参与三次专题询问的经验,记者发现委员们表现出有备而来的从容。

会场的布置与去年的分组专题询问无异,应询人坐在橄榄型会议桌的一端。到第五组回答询问的应询人有财政部部长助理王保安、审计署总审计师孙宝厚等财政部、审计署多位负责人。全国人大专门委员会和常委会工作委员会的部分组成人员和全国人大代表列席会议。

9点,当主持人汪恕诚委员宣布会议开始,与会人员立即进入状态。谁第一个发言?多位委员跃跃欲试,却没人开启麦克风,委员们面面相觑,互相礼让。见此情形,作为会议主持的汪恕诚果断点名吴晓灵委员首先发言。

吴晓灵委员“恭敬不如从命”,随即发言。“代编预算规模太大,而且很多部委都存在着‘以拨代支’的状况……这个问题在预算审议的时候多次提过,财政部能够采取什么措施减少代编的数额,怎么样能够及时把预算下达下去?”曾任中国人民银行副行长的吴晓灵委员也是著名的经济学家,对我国财政状况非常重视也非常了解,提出的问

题既实际又尖锐。财政部部长助理王保安认为吴委员的问题很具针对性,也坦承问题的存在,他从主客观方面分析了预算代编过多、执行率偏低的原因,并提出将通过细化预算编制、督促部门做好预算编制的前期工作等五项工作来解决这个问题。

第一个问题之后,委员们关切“国家账本”的积极性才充分展示出来。陈骏委员、金硕仁委员、王敏正代表等先后有9位委员和全国人大代表发言并提出询问。其中,地方基本财政如何保障是委员们最关注的问题,虽只有5位委员、代表所提问题与此相关,问答过程却引来众多委员“不断插话”,把热烈的会议推向了高潮。

地方政府财政依赖中央转移支付、土地转让、举债的情况普遍存在,尤其中西部地区财政自身保障能力差,对于这个大难题,王保安实事求是地说,“我们并不回避这些问题的存在。”王保安向委员们答道,我国五级政府、五级预算使得分税制在各预算级次之间的均衡性受到影响,再加上经济发展区域间差异很大,因此,一些地区个别县财力比较紧张,公共服务能力偏低是客观存在的。不过,他也表示,财政部将在既有的转移支付制度和“三奖一补”政策基础上,采取措施重点建立和完善县级基本财力保障机制,完善省以下的财政体制。“机制完善不是一句空话,有很多具体的政策措施。”王保安坚定地向委员们承诺。

此外,委员提出的关于如何保证教育、科技资金的使用效率,“三农”的资金保障等问题也都得到了正面、详细的回答,委员代表们纷纷表示满意。与此同时,对于委员和代表们提出的“提高对地方一般性转移支付的比例”、“将国库利息纳入决算管理”等意见、建议,应询人都虚心听取,一一作记录。

会议进行了两个多小时,在热烈、紧凑的问答往来中,委员和代表们就2010年中央决算报告中存在的疑问、公共财政预算管理制度存在的问题以及预算监督有待完善的方面等提出极具针对性的询问和意见建议令人印象深刻,甚至细致到“纠缠”报告中一个数据、一个用词不放,足见委员和代表们对国家财政的关心和重视,更体现了他们代表广大群众监督政府的责任感,我们期待这种面对面的监督推动国家公共财政预算更民主科学、公开透明。★



张世平/摄影

在专题询问2010年中央决算报告的第五组会场,委员与代表们积极踊跃发问,应询人正面详细解答,会场气氛十分热烈

一场特殊的“考试”

文 / 本刊记者 张宝山

6月28日上午9时,十一届全国人大常委会第二十一次会议举行分组会。人民大会堂海南厅,是第六组举行会议的会场。

离会议正式开始还有一刻钟,财政部部长助理胡静林已经在会场自己的位置上就座。对胡静林来说,今天是一场特殊的“考试”,他将代表财政部接受全国人大常委会委员的专题询问。

这是今年全国人大常委会进行的首次专题询问,将就2010年中央决算报告进行专题询问。

9时整,全国人大常委会副委员长周铁农和25位全国人大常委会委员,以及列席会议的8位全国人大代表和部分全国人大专委会委员、地方人大常委会负责人全都到齐,会议正式开始。

会议主持人张柏林委员介绍了来宾及专题询问规则后,会议开始。按照规则,会议采取一问一答的形式,委员和全国人大代表提问,财政部部长助理回答。为了让更多委员和代表获得提问机会,规定每个问题回答时间不超过10分钟。

郑功成委员征得主持人同意后第一个提问,“社会保险基金的预算是大家非常关注的制度问题,我知道财政部在进行试编,但是养老保险还没有实现全国统筹,医疗保险和其他保险都是地方统筹,我不知道这个预算怎么编,是国家层面的预算,还是地方的预算?目前到了到什么程度?”

胡静林对这个工作范围内的专业问题显然成竹在胸。他说,财政部从

2010年开始已经在试编社会保险基金预算,这个预算是国家层面的预算,计划到2013年正式纳入预算报告并报全国人大,这将是社会保险管理体制上的一个重大创新。

近年来,在财政部等有关部门的共同努力下,中央国有资本预算经营管理取得了成效。张中伟委员一直关注如何管好、用好国有资本经营收入问题,他认为这是预算管理面临的一个重要课题。他提出,从预算执行的情况可以看到,中央企业发展势头好、贡献大。但应清醒地看到,中央企业核心竞争力不强,在激烈的国际竞争中要取得主动权,关键要加快转变经济发展方式,着力提高自主创新能力,加大科技创新投入。“从2010年中央国有资本经营支出来看,重大科技创新支出只有32亿,所占比重太小。请问财政部如何改进国有资产经营预算的编制和执行?”

“目前用于科技创新方面的预算大概是1661亿元,主要在公共预算里面安排。同时,国有资本金预算里面安排了32亿元,也是支持国资委监管范围内企业的科技创新的要求。下一步还将继续扩大,以支持企业科技创新的需求。”胡静林回答问题的同时还简单介绍了国有资本金预算的编制情况,国有资本金预算从2007年开始试编,现在80%的独立核算中央企业已被纳入其中,目前正在进行探索和积累经验。

财政部的中央决算报告历来用大量的数据说话,用数据讲成绩,用数据

讲情况,用数据讲问题。针对数据,胡静林委员提出问题,近几年地方政府性债务增长较快,全国所有的省级政府90%的市和86%的县举债达10万多亿,很可能还不止。“我要提的问题是财政部在规范地方政府债务管理、防范债务风险方面采取了哪些措施?目前还存在什么问题?”

胡静林答道,目前债务还是在可以承受的范围之内,但是如果我们对此不加以重视,没有有效的办法加以管理和约束,这就是一件比较危险的事。所以财政部这些年一直也在加强对地方债务的分析研究。对于“健康的”举债和债务条件,可以按照规定举债融资;对于进入禁止区的,风险比较大的,不允许再通过举债的方式融资,而要求加大还款力度,把债务风险降低。“我们还要建立监督机制,要求地方各级政府的债务报同级人大,向人大报告每年的债务情况,包括每年的借用、还款,都要进行全过程管理,并向人大进行汇报。”

一问一答之间,会议不知不觉进行了两个半小时。还有一些委员的提问引起了与会人员的讨论,大家你一句我一句,一问一答的“书面考试”变成了你来我往的“论文答辩”。记者通过观察发现,这次专题询问已经不再拘泥于刻板固定的形式,更多的是一种自然随意的状态,体现了全国人大常委会专题询问这种监督方式经过去年一年的历练已经趋于成熟,专题询问在全国人大常委会会议中已经逐渐步入常态。✘

专题询问周年印记

整理 / 本刊记者 李小健

全国人大常委会首次开展专题询问一年以来,专题询问这一监督方式在社会上引起很大反响,深受各方好评。地方各级人大常委会纷纷围绕各自实际情况,先后启动专题询问。

一次又一次地被采用,专题询问监督机制正一步步走向“成熟”。这必将有力地促进各级人大与行政部门良性互动,推动一些民众关心的热点难点问题逐步解决。以下是一年来全国各级人大常委会运用“专题询问”开展监督工作的印记:

2010年6月24日,十一届全国人大常委会第十五次会议分组审议国务院关于2009年中央决算报告时进行了专题询问。这是全国人大常委会首次进行专题询问。

2010年7月30日,浙江省温岭市人大常委会首次开展专题询问,询问了市人民政府关于市级医疗机构基本建设和医疗资源整合及债务偿还情况。

2010年8月初,安徽省寿县人大常委会首次以专题询问会的形式,对该县当年财政总体运行情况进行专题询问。

2010年8月17日,湖南省岳阳市人大常委会主任会议成员和部分常委会委员对560亩湖面萎缩问题进行专题询问。

2010年8月25日,福建省莆田市人大常委会,就市政府关于2009年市本级决算和2010年上半年预算执行情况的报告,开展专题询问。

2010年8月27日,十一届全国人大

常委会第十六次会议召开联组会议,审议国务院关于国家粮食安全工作情况的报告,并进行专题询问。

2010年8月27日,浙江省温州市人大常委会就“珊溪水库整治”开展专题询问。

2010年8月31日,浙江省台州市人大常委会首次采用专题询问的方式,对传染病防治法贯彻实施情况和卫生专项工作进行监督。

2010年9月15日,围绕“建立世博后城市管理长效机制”主题,上海市人大常委会首次采用专题询问监督方式。

2010年9月27日,湖北省人大常委会围绕农村饮水安全主题首次开展专题询问。

2010年11月,福建省厦门市人大常委会围绕“优化鼓浪屿旅游环境”、“城市供水安全”主题进行了两次专题询问。

2010年11月28日,湖北省宜昌市人大常委会,结合听取和审议市政府关于市四届人大五次会议代表提出的议案、建议、批评和意见办理情况的报告,并开展首次专题询问。

2010年12月17日,安徽省人大常委会举行首次专题询问会,询问内容为深化医药卫生体制改革。

2010年12月24日,十一届全国人大常委会第十八次会议召开大联组会议,审议国务院关于深化医药卫生体制改革工作情况的报告,并进行专题询问。

2011年3月31日,甘肃省人大常委会举行首次专题询问会,询问二期天保工程建设情况。

2011年4月2日,陕西省安康市人大常委会首次开展专题询问会,询问焦点为物价问题。

2011年4月28日,江苏省南京市人大常委会结合审议市政府关于全市物价工作情况的报告,开展专题询问。

2011年4月28日至29日,江苏省徐州市人大常委会进行首次专题询问会,主题是被征地农民社会保障情况。

2011年4月29日,贵州省贵阳市人大常委会进行首次专题询问会,询问重点为推进固定资产投资和重大项目建设。

2011年5月23日,山西省人大常委会就全省城市和农村最低生活保障工作进行了首次专题询问。

2011年5月25日至26日,湖南省怀化市人大常委会专题询问食品安全。

2011年5月30日,安徽省六安市人大常委会就基层医药卫生体制综合改革工作,首次开展专题询问。

2011年6月1日,江苏省泰州市人大常委会首次启动专题询问,询问内容为如何解决目前国有资产管理中存在的问题,发挥资产最大效应?

2011年6月14日,河南省邓州市人大常委会专题询问食品安全。

2011年6月15日,广东省广州市人大常委会首次举行专题询问会,“同德国地区出行难”问题备受关注。

2011年6月17日,广西壮族自治区北海市人大常委会首次开展专题询问,焦点是学前教育。

2011年6月22日,山西省运城市人大常委会首次启动专题询问,关注食品安全工作。

2011年6月28日,十一届全国人大常委会第二十一次会议召开分组会议,对中央决算报告进行专题询问。

2011年6月28日,河北省石家庄市人大常委会对市政府水利改革发展情况进行该市人大常委会首次专题询问。

2011年6月28日,山东省青岛市人大常委会开展首次专题询问,询问重点为浮山绿化管理和生态保护问题。☒



在十一届全国人大常委会第二十一次会议上,全国人大常委会委员在分组审议全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国食品安全法》实施情况的报告时,提出了众多富有建设性的意见和建议。现本刊将委员的意见和建议实录摘编,以飨读者。

食品监管的重点应放在终端产品

文/ 陈斯喜

食品安全事件不时发生,老百姓对食品安全感到心有余悸,这是一个很严重的问题。造成这种情况的原因有监管体制机制不顺,监管力度不够大,还有企业的法律意识淡漠、道德水准滑坡等多方面。我建议,第一,首先食品安全应该把监管的重点放在终端产品,也就是餐桌前的产品监管。食品安全的战线很长,涉及面很广,涉及点很多,需要全方位地监管,但实际上很难做到。所以说,提高监管效率很重要,我们应该把监管的重点放在终端产品,也就是放在餐桌前的产品监管上,加大餐桌前产品的检查力度。这样做有两个好处,一方面是通过最终产品的检查、监督发现问题,及时要求下架,可以起到一种倒逼作用,促使生产企业加强自律。另一方面可以避免地方保护主义。因为,当生产企业和当地政府利益密切相关时,政府的监管积极性会比较低。但把监管重点放在餐桌前食品上就不一样,像出口产品那样,人家也不会到我们的生产环节监管,而是在进口处把好关,这样可以起到事半功倍的作用。第二,要推动食品生产的规模化经营。我国现在不能一刀切消灭所有的小作坊,但是要通过合作社等方式,推动规模化经营。第三,要充分发挥社会组织作用。一方面,强化食品生产行业协会的作用,通过各式各样的行业协会,加强行业自律。另一方面,消费者组成的各式各样的组织也要参与到食品安全监督过程中来。总之,政府要加强食品安全监管工作,但仅靠政府部门来抓是不够的,需要发动全社会的力量共同参与。★

加大食品安全法的宣传力度

文/ 尹成杰

食品安全问题是事关国计民生的大事,直接关系到人民群众的身体健康和生命安全,同时也关系到国家经济社会的健康发展和和谐稳定。当前,对我国食品安全状况要有一

个清醒的认识和充分的估计。从当前来看,我认为我国食品的质量卫生安全总体上还是好的,应该有这样一个基本的判断。但是还必须看到,食品质量安全的形势仍然十分严峻,有些食品安全问题还相当突出。我认为食品质量安全工作的宣传力度还应进一步加大,特别是要提高食品安全宣传的全面性、科学性和客观性。加大这些法律的宣传力度,让生产者和消费者都了解这些法律的要求,增强守法意识。把执法检查 and 经常性的法律宣传、监督和教育也结合起来,坚持不懈地把依法监管的任务真正落实到基层,落实到各个环节。应该说,我国已有了食品安全法、农产品质量安全和动物防疫法等相关的法律法规,这个体系已经基本建立起来了。现在的关键就是要依法加强监管,加大执法力度,依法严肃处理食品安全案件,推动食品安全工作深入开展。★

鼓励消费者以民事诉讼请求赔偿

文/ 任茂东

好的食品不是管理出来的,不是检测出来,是生产出来的。最近一段时间,食品安全出现的问题和事件,恰恰说明我们的监管制度四面透风,八个部门监管如同一个东西分成八个又拼成一个,有缝隙是肯定的。政府的监管也不是万能的,出了问题后,政府增加食品安全工作人员编制、经费设备,靠这样的方式,得出好的食品是不现实的。例如瘦肉精,就监管来说,查得严些,情况好些,一旦放松,马上就卷土重来。况且,我国每年约有上亿头猪和其它牲畜出栏,如果一头一头地检查,那可能吗? 第一,加大违法成本。食品安全法中有惩罚性赔偿的规定,已经很高了。但1斤猪肉10元,乘以10等于100元,应当鼓励用民事侵权的方式诉讼,请求赔偿,法院应当积极受理。如果有万人买了产品,只是一个诉讼,就可以使这个企业瓦解倒闭。如上海的有色馒头,卖了3万多个,只有1人去法院请求诉讼,就可以使企业倒闭。同时,应规定执法人员去企业检查过后有记录,出了问题,承担连带责任,即用民事诉讼,从司法的角度,必须保证消费者以较低

的代价启动司法程序。第二,要从源头上治理,例如蔬菜,如果将剧毒和高毒农药依法管好,甲胺磷等5种高毒农药禁止生产,决不能进市场,蔬菜就没有大的问题发生。食品安全问题一定要转变观念,让企业成为第一责任人,同时政府要牢固树立执法为民的思想,服务于企业,让企业有一个好的生产环境,并且让消费者通过侵权的民事责任走司法程序。✱

用创新社会管理的思维 来解决食品安全问题

文/ 徐显明

保证食品安全是最典型的社会管理问题,我们要用创新社会管理的思维来解决食品安全的问题。但是现在用了一个旧的体制、一个旧的思维来解决食品安全问题。我们的整个思维是以政府为主的管理思维,是一个自上而下的监督思维。故用的概念也叫“监管”。其实,社会结构是由三个部分组成的,第一部分来自于公共权力。第二部分被称作社会权力,即食品行业所组成的相互监管、制约、自律的行业组织应该发挥作用。我们在解决食品安全问题时,没有考虑“社会权力”的作用。最重要的第三部分是公民权利。应该用公民的权利来解决我们的食品安全问题。但是在这个领域里面,我们完全忽视和放弃了。如果这三个权力同时并用,食品安全问题才可能最终得到解决。这就涉及到了制度的整个设计。怎样发挥公民的作用?就是要诉讼。要用公民的诉讼权及索赔权来解决食品安全问题,这个方法是治本,政府监管只能治标,行业制约只治末。这样的思维才是法治思维。把司法的刑事惩处与民事赔偿两大功能同时发挥出来,才会实现公民的“食品安全权”。如果我们不创新社会管理方式,不用法治的方式维护社会安全,还把重点放在“公权力”和政府体系的加强上,我们的食品安全问题就会年年执法检查,而年年问题不断。✱

“三小”企业违规原因是检测费太高

文/ 郑奎

食品监管部门是越到基层越薄弱,现在的情况是90%以上的食品生产企业游离于监测范围之外。光餐饮就有210万家未注册,工商注册的食品生产企业只占10%至15%,大部分食品生产企业是“三小”企业,如果“三小”问题不能得到妥善解决,解决食品安全问题的措施始终是只在规模生产企业圈子里转,食品安全的问题是不能得到根本解决的。现在,我们往

往是从政府管理的角度,从上面往下看这个制度该怎么建立,那个法该怎么立。但老百姓有老百姓的看法,老百姓有老百姓的难处。我印象特别深的是在执法检查时,有一个卖豆腐的经营者,他说送检一个豆腐的样品检测费是3000元,送了两次,就没再送,这样的费用他负担不起,只能不检测了,黑着卖,这样他就在监控的范围之外。后来我在参观检测站时,特意问了一下,检测豆腐样品多少钱,工作人员说是2800元,检测周期是一个星期。这样的检测手段形同虚设,因为一个豆腐厂送来的样品不能代表所有的产品,而且做的东西跟送检的东西根本是两回事。还有一家馒头生产商告诉我,产品想进入超市卖需要很多的许可,检测一个馒头是1500元,烧饼又要1500元,他说他交不起这个钱,所以就黑着卖,超市里采取各式各样的措施让这些馒头黑着进来。这是“三小”企业的现状。我们应该好好研究合理设置“三小”企业的门槛准入,把他们拉进来加以管理,而不是把门槛提高,让他们游离在外面,这样才能有一个广泛的、有效的监管。✱

理顺体制机制, 严厉惩处渎职者

文/ 符桂花

目前,地方机构改革滞后于食品安全相关法律,致使相关职能部门依法履职存在一定的困难。比如,政府虽然设有食品安全委员会,但是未能按照职责进行经常性的协调指导,涉及食品安全管理的部门由不同的政府领导分管,给统一协调工作带来了很大的困难。相关部门已经明确了监管责任,但是由于职能调整衔接没有及时到位,导致了监管盲点和重复执法的出现。比如,对初级农产品分散生产、食品运输和储存,超市做现买现卖食品,以及有生产行为、经营行为,还能提供餐饮服务的企业、小作坊、小杂货店、流动小摊点等,监管主体责任不明。比如,卫生部门虽然继续负责餐饮环节的监管工作,但是因为担心执法程序和执法主体上的不合法而引起复议和诉讼,不敢使用强制处罚措施,监管力度不大。此外,个别部门对贯彻落实食品安全法的重要性、紧迫性的认识也很不足,加上机构改革尚未启动,还存在着消极等待的思想,少数部门负责人和执法人员责任心不够强,服务意识淡薄,对于监管的单位和环节不清,遇到问题总是片面强调人员不足、经费不够、技术落后等客观原因,不愿意从自身找原因,执法简单、粗暴。监管的技术水平不高,表现在缺乏专业技术人员、总体业务水平偏低。从调研情况来看,食品安全监管队伍中相当一部分人员的专业技术和技术水平还是比较低的,难以很好地胜任食品安全监管工作的要求。因此,我们要加大政府执法工作人员的监督和对涉案执法工作人员的处罚,情节严重的要给予党纪、国法处分。✱

希望立法推动 军民融合式发展

全国人大代表、成都军区联勤部部长张焯建议,依据国防法和国防动员法研究制定在基本建设法、企业法、社会保障法等法律中,修订补充军民融合式发展内容的相关法律条款,制定完善经济动员、国防交通、军事采购与物流、装备研发生产等配套法规,以法律法规形式明确军民融合式发展保障的范围、方式、程序和办法,确定各方的责、权、利关系,规范军民融合式发展保障中的需求贯彻、合同履行、征地补偿、纠纷仲裁、奖励惩罚等行为,为军民融合式发展保障提供政策支持 and 制度保证。

张焯代表建议在完善相关运行机制方面,建立规划约束机制,将军民融合式发展保障体系建设纳入国家经济社会发展 and 军队建设的大盘子予以通盘考虑,搞好顶层设计,在制定产业结构调整、重大基础设施建设规划时,充分考虑和兼顾军事需求;在制定军队后勤保障、装备保障建设规划计划时,充分借助国家和地方经济资源。

张焯代表还建议要在检查督导上制定管用的措施,把军民融合式发展保障体系建设纳入军地各级党委议事日程 and 年度综合考核目标,形成依法监督、科学评估的工作格局。✘

农民工子女公共教育经费 应“流转”起来

“农民工子女本就在国家九年制义务教育的公共教育经费补助范围内,可当他们离开原籍时,相应的教育经费却没有随之流转。”全国人大代表、翔宇教育集团董事长王玉芬提出了“好政策”落实中的尴尬。

从事民办教育十余年,面对农民工子女求学的种种障碍,王玉芬心急如焚。她说,虽然国家在2003年就已确

立了解决流动儿童接受义务教育“以流入地为主,以公办学校为主”的政策,但政策落实与实际情况还有很大距离,许多孩子面对着政策颁布多年后的“冷现实”。

“现在紧要的不是制定政策,而是落实好政策,要认真检查和督促各级政府不折不扣地执行国家的好政策。”作为中国民办教育协会副会长,王玉芬代表指出问题的症结所在。她说,在经费问题上,由于农民工子女离开原籍时,国家补助的公共教育经费没有随之流转,而流入地政府也没有将其教育经费纳入预算,因此接收学校很难拿到对应的补助。

她建议,尝试建立和完善农民工子女公共教育经费流转制度。“当农民工子女离开流出地时,其相应的教育经费可参照社保资金的方式流转,以减轻流入地财政和学校的负担。”

此外,她还建议由中央和省级财政设立专项资金,对接受农民工子女较多的流入地政府给予财政转移支付,多渠道减轻流入地政府的财政负担。

在制度层面,王玉芬代表建议,针对流动人口大量增加的现实,为流入地城市教育扩容,同时,还要逐步变“地方负责、分级管理”的义务教育机制为常住人口为主的教育管理体制,流入地政府要把常住人口纳入城市公共服务范围,突破户籍限制,试点开放城市职业教育、高中阶段教育和以后的升学制度,建立保障农民工子

女受教育的长效教育管理体制。✘

设立国家荣誉制度 表彰文艺人才

全国人大代表、江西省委宣传部副部长、省文化厅厅长李玉英说,中国的发展需要一批国家级优秀文艺人才,设立国家文艺荣誉制度,对为国家和社会发展作出杰出贡献的文艺人才给予充分的肯定是非常必要的。

李玉英在调研中发现,当前文艺类别荣誉体系中低层次评比过杂、过多、过滥,而国家级高层次荣誉奖项少且知名度低,很难起到应有的导向和激励作用。现行的文艺类别荣誉体系奖励客体以成果为主,缺乏对文艺工作的综合评价。她认为,有必要构建一种制度化、规范化和科学化的国家文艺荣誉制度,弥补现行奖励制度的不足。

李玉英说,世界上很多国家都建立了国家文艺荣誉制度,比如美国的国家艺术奖章、日本的文化勋章、韩国的金冠文化勋章、法国的文学艺术骑士勋章。而目前在我国还缺乏具有中国特色、能够发挥国际影响力的国家文艺奖项。她认为,随着文化发展进入新阶段,在迈向文化大发展大繁荣的征程中,设立国家文艺荣誉制度的时机已经成熟。

李玉英表示,国家文艺荣誉制度应具有法定性,制定相关法律法规,统一规范,以法律形式对荣誉制度管理的具体事项进行保障,使其具有权威性;应具有国际性,提高我国国家文艺荣誉的国际知名度和影响力,向全世界展示中国的文化形象,使之成为加强对外友好交流的文化纽带;应具有稀缺性,颁发的国家奖章要少而精,在评审过程中严格掌握评审标准,充分体现国家文艺荣誉的权威性和崇高地位。✘



全国县乡人大换届选举工作宣传提纲(一)

1. 这次县乡人大代表换届选举与往届相比有哪些不同?

答: 今年开始进行的新一轮县乡人大代表换届选举, 是1979年以来我国依法进行的第10次乡级人大代表选举、第9次县级人大代表选举, 将选举产生县乡两级人大代表200多万人, 涉及县乡两级政权2千多个、乡级政权3万多个, 这是全国人民政治生活中的一件大事, 是人民当家作主的又一次重要实践。

2010年3月14日, 十一届全国人大三次会议通过了关于修改选举法的决定。这次选举法修改的突出特点和主要精神, 可概括为“实行一个相同”、“体现三个平等”。新一轮的县乡人大换届选举应当严格按照修改后的选举法进行。

“实行一个相同”, 就是落实党的十七大提出的要求, 实行城乡按相同人口比例选举人大代表。“体现三个平等”包括: 一是人人平等, 保障公民都享有平等的选举权和被选举权; 二是地区平等, 保障各地方在国家权力机关有平等的参与权, 有关行政区域不论人口多少, 都应有相同的基本名额数, 都能选举一定数量的代表; 三是民族平等, 保障各民族都有适当数量的代表。三个平等体现了我国国体、政体的内在要求。

2. 我国人大代表选举制度的基本原则是什么?

答: 新中国成立以来, 我国于1953年制定颁布选举法, 1979年修订颁布选举法, 其后又先后进行了五次修改, 我国人大代表的选举制度不断完善, 形

成了普遍、平等、差额、直接选举与间接选举相结合、无记名投票的选举原则。

第一, 普遍性原则, 是指享有选举权和被选举权的公民具有广泛性、普遍性, 凡是达到法定年龄的公民都享有选举权和被选举权。因依法被剥夺政治权利而没有选举权和被选举权的人是极少数。第二, 平等性原则, 是指公民在选举中的地位平等, 享有同等的选举权。具体来说, 就是每一选民在一次选举中都有一个投票权, 并且每一张选票的效力相同。第三, 直接选举与间接选举相结合的原则, 直接选举是指将代表名额分配到选区, 由选区选民直接投票选举产生代表; 间接选举是指将代表名额分配到选举单位, 由选举单位召开选举会议选举产生代表。我国县乡两级人大代表由直接选举产生, 全国、省级、设区的市级的人大代表由间接选举产生。第四, 差额选举原则, 是指代表候选人的人数多于应选代表的名额。第五, 无记名投票原则, 又称秘密选举原则, 即选票上不署投票人的姓名, 投票人对代表候选人按照规定的符号表示赞成、反对、弃权, 或者另选他人。

3. 在我国哪些人享有选举权与被选举权?

答: 根据宪法和选举法的规定, 中华人民共和国年满18周岁的公民, 不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限, 都有选举权和被选举权; 但是依照法律被剥夺政治权利的人除外。这就是说, 在我国, 公民只要符合以下三

个条件就有选举权和被选举权: 一是具有中华人民共和国国籍, 二是年满18周岁, 三是依法享有政治权利。

4. 县乡人大代表换届选举由谁主持?

答: 根据选举法的规定, 县乡两级设立选举委员会, 主持本级人大代表的选举。选举委员会的组成人员由县级人大常委会任命。选举法还规定, 选举委员会的组成人员为代表候选人的, 应当辞去选举委员会的职务。

选举委员会的职责是: 划分选举本级人大代表的选区, 分配各选区应选代表的名额; 进行选民登记, 审查选民资格, 公布选民名单; 受理对于选民名单不同意见的申诉, 并作出决定; 确定选举日期; 了解核实代表候选人的情况并组织介绍代表候选人; 根据较多数选民的意见, 确定和公布正式代表候选人名单; 主持投票选举; 确定选举结果是否有效, 公布当选代表名单等。选举委员会应当及时公布选举信息。

5. 选民在哪里参加选举?

答: 选举县乡人大代表, 由选举委员会将本行政区划分为若干个选区, 代表名额分配到选区, 按选区进行选举。选区可以按居住状况划分, 也可以按生产单位、事业单位、工作单位划分。选区的大小, 按照每一选区选一名至三名代表划分。本行政区域内各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等。选民在选区进行选民登记, 参加选举, 不能在两个以上选区参加选举。每一选民在一次选举中只有一个投票权。■

重大的意义

——话说中国特色社会主义法律体系的形成（三）

文 / 法 言



1982年12月4日，五届全国人大五次会议通过了1982年宪法。八二宪法和后来一些主要法律的制定，从根本上改变了当时许多重要领域无法可依的局面

2011年3月10日，吴邦国委员长在十一届全国人大四次会议上指出，中国特色社会主义法律体系已经形成，这是我国社会主义民主法制建设史上的重要里程碑，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

如何正确认识和深入理解中国特色社会主义法律体系形成的重大意义，直接关系到我们能否自觉深入地学习、把握和运用中国特色社会主义法律体系所确立的各项法律制度，通过各种途径和形式，管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务，实现依法治国，把我国建设成为一个富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。因此，必须立足中国国情和实际，用发展的、历史的眼光来看它的重大意义。

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

中国特色社会主义法律体系，是中国特色社会主义的重要组成部分，是中国特色社会主义建设事业的应有之义，是对中国特色社会主义建设事业各个方面的规范化、制度化，为中国特色社会主义保持社会主义制度的本质和健康发展提供了法制保障。

（一）坚持走社会主义道路是中国人民的历史选择

我国宪法规定：“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。”这种规定绝不是哪个政党和个

人随心所欲的选择，而是中国共产党把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合，带领中国人民经过长期的艰难曲折的武装斗争做出的选择，是人民的选择，是历史的选择。中国社会的发展特别是近代以来的发展历史证明：只有社会主义才能救中国，只有社会主义才能发展中国。社会主义道路是中国惟一正确的选择。

1. 近代中国日渐衰落的沉重历史

中国是一个具有几千年文明历史的大国。中国人民以自己的勤劳和智慧，创造了在世界上领先的古代文明，对人类社会的发展进步作出过重大贡献。但是，当历史步入近代时，中国却落伍了。

17世纪中叶以后，西方一些国家先后爆发资产阶级革命，并相继完成工业革命，在新的生产方式推动下迅速强大起来。资产阶级经过血与火的原始积累和殖民掠夺，“在它不到一百年的阶级统治中所创造的生产力，比过去一切世代创造的全部生产力还要多，还要大”。如自然力的征服，机器的采用，化学在工业和农业中的应用，轮船的行驶，铁路的通行，电报的使用，大陆的开垦，河川的通航，等等。生产力的巨大发展，使得人类社会的物质文明和精神文明发生了历史性的改变。资产阶级为了获得更大的利益，在全球范围内加紧进行侵略扩张和殖民掠夺。幅员辽阔、资源丰富、人口众多的中国，自然成为西

方资本主义国家垂涎和争夺的市场。

清王朝统治者此时对世界大势茫然不知,仍然自诩为“天朝上国”,将中国以外的国家一概视为“夷地蛮貊”,把西方先进的科技成果斥为“奇技淫巧”,不屑一顾。自身经济、政治、军事、文化全面滞后,却又虚骄、傲慢、冥顽不化。到19世纪三四十年代,清王朝由盛而衰的颓势愈加加深,政治腐败,军备废弛,财政拮据,社会动荡,陷入危机四伏的境地。

落后就要挨打。1840年的鸦片战争,欧洲资本主义强国——英国,用炮舰轰开了中国的大门,成为中国历史的转折点。从此,几乎所有资本主义、帝国主义强国都参与了对中国的侵略和掠夺。各种不平等条约强加在中国头上,割地、赔款,丧权辱国,到20世纪初,中国已一步步沦为半殖民地、半封建的国家,面临着空前严重的民族危机。

在外国资本主义入侵之前,中国是一个独立的以农业经济为基础的封建君主专制国家,社会内部商品经济的发展已经孕育着资本主义的萌芽。如果没有外国资本主义的侵入,中国也将缓慢地发展到资本主义社会。外国资本主义的侵入,对于中国的社会经济起了很大的分解作用,一方面,逐渐破坏了中国自给自足的自然经济,破坏了城市的手工业和农民的家庭手工业;另一方面,则促进了中国城乡商品经济的发展,给中国资本主义的发展造成了某些客观条件,中国资本主义经济由此生长起来并得到初步发展。然而,西方列强侵入中国的目的,绝不是要把封建的中国变成资本主义的中国,而是要使中国成为它们商品输出和资本输出的永久性市场,以掠夺更多的资源,攫取更大的利润。为此,它们竭力维护中国的封建剥削制度和君主专制统治,勾结封建势力压迫中国民族资本主义的发展。这样一来,就给中国社会带来了两个方面的重大变化:一方面,外国商品和资本的大量输入,促进了中国封建社会的解体和

资本主义的发展,把一个封建的中国逐渐变成一个半封建的中国;另一方面,外国侵略势力又与中国封建势力相结合,采用一切军事的、政治的、经济的和文化的手段,残酷地压迫和统治中国,把一个独立的中国一步一步地变成一个半殖民地的中国。从此,中国不再是一个完全独立的主权国家,领土和主权的完整遭到严重破坏,司法和行政的统一不复存在,传统的农业经济仍然占据主要地位,整个社会生产力的发展水平十分落后,传统文化也受到西方资本主义文化空前的挑战和冲击,中国已经完全成为资本主义国家的附庸。

哪里有压迫哪里就有反抗。随着资本主义国家的入侵,帝国主义和封建主义成了压在中国人民头上的两座大山。推翻帝国主义和封建主义的统治,实现民族独立和人民的解放;彻底改变国家贫穷落后的面貌,实现国家繁荣富强和人民共同富裕,也就成为中华民族所面临的两大历史任务,也就有了近代中国人民反帝反封建的民族民主革命的蓬勃兴起。

反帝反封建斗争的主力最初是农民。据有关资料统计,鸦片战争开始后,在1841年至1849年的几年间,各地农民起义多达110次。1851年,终于爆发了洪秀全领导的太平天国农民起义,将中国旧式农民革命运动推向了巅峰。19世纪末,在帝国主义掀起瓜分中国的狂潮之际爆发了义和团运动,其矛头直指帝国主义侵略者。但是,农民并不代表新的生产方式,提不出科学的有远见的革命斗争纲领,因此不可能战胜强大的敌人。在中外反动势力的联合镇压下,他们的斗争一次又一次地以失败告终。事实证明,在半殖民地半封建的中国,没有先进阶级的领导,是不可能完成反帝反封建的历史任务的。

2. 中国资产阶级资本主义革命的失败

外国资本主义的入侵,打断了中国社会的正常发展进程。近代中国的社

会性质及由此派生的社会矛盾、阶级关系、革命性质等逐渐发生了深刻的变化。为了救亡图存,许多仁人志士上下求索、奔走呼号,各阶级、各阶层、各种社会势力围绕在中国建立什么样的政治制度和政权组织形式提出了种种主张,展开了激烈的斗争。

这一时期,先进的中国人向西方学习,经历了一个逐步演进和深化的过程。首先是以林则徐、龚自珍、魏源为代表的先驱者,开眼看世界,提出“师夷长技以制夷”的主张,即学习西方的先进军事技术以抵抗西方侵略者。其后,洋务运动鼓吹“采西学”,“制洋器”,以“自强”和“求富”为标榜,先后创办军用工业和民用工业,以图强国,来维护已经完全不适应生产力发展的腐朽的中国封建主义制度,但这种生产力与生产关系的不适应注定了其失败的必然性。清军在甲午战争中的惨败宣告了洋务运动的破产。

甲午战争中国失败以后,以康有为、梁启超、谭嗣同为代表的资产阶级维新派首先奋起,以“救亡图存”为号召,于1898年发动了一场颇具声势的变法维新运动,即戊戌变法。他们试图按照英、日等资本主义国家的模式,在中国建立君主立宪制,发展资本主义。但是,很快就以失败告终。戊戌维新运动的失败表明,在近代中国,资产阶级改良主义的道路是根本行不通的。

1911年,孙中山领导的辛亥革命,推翻了清王朝,结束了在中国延续几千年的君主专制制度,开创了完全意义上的近代民族民主革命,为中国的进步打开了闸门。但是,辛亥革命没有从根本上改变旧中国的社会性质和人民的历史命运,那时建立的资产阶级共和制没有能保障广大人民的权利,最终在各种反动势力的冲击下归于失败。自那以后,旧中国的政治制度,无论采取何种形式,都丝毫没有改变其代表帝国主义、封建主义、官僚资本主义利益的本质,中国人民仍然处于被压迫、被奴役、

被剥削的悲惨地位。历史证明,在中国,照搬西方政治体制的模式是一条走不通的路。

3. 中国共产党领导中国人民选择了社会主义道路

与资产阶级同时兴起,中国无产阶级出现并日渐壮大,并最终登上了中国革命的历史舞台。

1921年,中国共产党成立,开始改变了中国革命的命运。中国共产党从成立之日起就以实现人民当家作主为己任。以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人,创造性地把马克思主义国家学说同中国的具体实践相结合,带领人民为推翻帝国主义、封建主义和官僚资本主义三座大山的统治,经过二十八年的浴血奋战,取得新民主主义革命的伟大胜利,建立了中华人民共和国,开辟了中国社会发展的新道路。

在进行新民主主义革命的同时,中国共产党就带领中国人民对建立新型人民民主政权及其组织形式进行了长期探索和实践。从第一次国内革命战争时期的罢工工人代表大会和农民协会到第二次国内革命战争时期的工农兵代表苏维埃,从抗日战争时期的参议会到解放战争后期和建国初期各地普遍召开的各界人民代表会议,都是我们党为实现人民民主而进行的探索和创造。我们党深刻总结中国近代政治发展的历程和建立新型人民民主政权的实践,得出一个重要结论,这就是:新民主主义革命胜利后建立的政权,只能是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政;同这一国体相适应的政权组织形式只能是民主集中制的人民代表大会制度;国家的性质只能是社会主义的性质。

中华人民共和国成立以后,我国社会逐步实现了由新民主主义到社会主义的过渡。生产资料私有制的社会主义改造很快完成,人剥削人的制度已经消灭,社会主义制度得以确立和巩固。中华人民共和国的成立,标志着中国政治

实现了向人民民主的伟大跨越,开辟了中国历史上从未有过的人民当家作主的新纪元。中国人民真正掌握了国家的权力,成为国家的主人。

(二) 社会主义法律制度是中国坚持社会主义道路的法治根基

纵观人类社会发展兴衰更替的历史,任何一个新生政权的产生都必然伴随着相应的法制建设,都要用新型的法律制度来确认自身政权的合法性。新中国的成立也不例外。

1. 依法确立社会主义的国家政权和制度

1949年9月,在新中国成立前夕召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议,就通过了共同纲领。这部具有临时宪法地位的重要文献明确规定,中华人民共和国的国家政权属于人民;人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。

1953年,我国在全国范围内进行了中国历史上第一次空前规模的普选,在此基础上,自下而上逐级召开了人民代表大会,从而为全国人民代表大会的成立奠定了法律基础和组织基础。1954年9月15日,第一届全国人民代表大会第一次会议在北京召开,标志着人民代表大会制度在全国范围内建立起来。这次会议通过的宪法明确规定:中华人民共和国的一切权力属于人民;人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都实行民主集中制。全国人民代表大会的成立和宪法的公布施行,开创了我国人民民主的全新阶段。

第一届全国人民代表大会成立以后,全国人民代表大会及其常务委员会认真落实宪法关于人民代表大会制度的各项规定,制定了关于国家机构、经济建设和社会秩序方面的一批重要法律,全国人民代表大会代表视察制度、全国人民代表大会常务委员会与全国人大代表的联系制度等一些具体制度

的建立,为我国社会主义制度的建立打下了政治基础,极大地调动了全国各族人民建设国家、管理国家的积极性。但是,由于党随后在国家工作的指导思想上出现了“左”倾严重错误,人民代表大会制度一度遭到严重破坏,党和国家的工作、社会主义民主法制建设也受到严重影响,给我们留下了深刻教训。

2. 建设中国特色社会主义法律体系,进一步巩固和完善中国特色社会主义

1978年,党的十一届三中全会实现了建国以来我们党历史上具有深远意义的伟大转折,中国进入改革开放和现代化建设新的历史时期。党的十一届三中全会深刻总结“文化大革命”无法无天的惨痛教训,深刻反思民主与法制、法治与人治的关系,提出为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,就是使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。同时,对法制建设提出了“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”的十六字方针。这是我们党对社会主义民主法制建设重要性认识的一次飞跃。全国人大及其常委会也因此把立法工作提到了重要议程上来。1979年,五届全国人大二次会议一次通过选举法、地方组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、刑法、刑事诉讼法、中外合资经营企业法等7部适应恢复重建国家秩序,维护安定团结政治局局面以及改革开放需要的法律。这7部法律的同时出台,标志着我国的法制建设迈入健康发展的新时期。

1982年12月,五届全国人大五次会议通过了新宪法,明确规定了国家的根本制度和根本任务,一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程。党在新时期

领导人民制定和实施宪法,标志着我们党在治国理政上已经开始了依法执政的历史性转折。1982年宪法出台前后,一大批法律相继制定,立法工作取得重大进展。

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

1997年,党的十五大从建设中国特色社会主义民主政治、继续推进政治体制改革的高度,明确提出依法治国,建设社会主义法治国家的治国方略,并明确提出到2010年形成中国特色社会主义法律体系,表明我们党要求用较短时间主动构建法律体系、推进依法治国、建设法治国家的理论清醒,也表明我们党的领导方式和执政方式从过去的主要依靠政策向既依靠政策但主要依靠法律的深刻转变。在党的领导下,在各方面的支持下,全国人大及其常委会紧紧围绕这一目标,加强立法工作,提高立法质量,不断推进科学立法、民主立法,制定并修改完善了一大批法律,督促国务院和地方人大抓紧制定与法律配套的法规,集中清理了法律法规,如期形成中国特色社会主义法律体系,这是我们党加强执政能力建设、坚持依法执政的重大历史性成就,是我国社会主义民主法制建设的重要里程碑,是中国特色社会主义发展和完善的重要成果。

3. 坚持正确的政治方向,依法永葆中国特色社会主义的本色

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。最近20多年,世界上一些国家政权的动荡更迭,都是不能从本国国情和实际出发,放弃适合本国国情的道路,盲目崇尚以美国为首的西方国家的所谓民主自由政体的结果。回顾我国的历史,从以上立法发展的脉络我们可以清醒地看到,改革开放30多年来,我们的法律制度建设都是围绕着巩固、发展和完善中国特色社会主义制度展开的,始终坚持了从我国国情和实际出发,坚持了党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,不断深化对社会主义民主法制建设规律的认识,将依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略,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。

中国特色社会主义法律体系所包括的全部法律规范,确立的各项法律制度,为依法治国,加快建设社会主义法治国家奠定了有法可依的前提。正如吴邦国委员长所说: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。从中国国情出发,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“三权鼎立”和两院制,不搞联邦制,不搞私有化。中国特色社会主义法律体系的形成,夯实了立国兴邦、长治久安的法制根基,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。

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和保障

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和保障。中国特色社会主义法律体系对中国特色社会主义创新实践的作用表现在两个方面:一是,它反映和体现了中国特色社会主义的伟大实践,是对实践中成功经验的总结;二是,它为中国特色社会主义创新实践提供了制度保障,中国特色社会主义建设事业取得的现有成果是在这个法律体系的保障下取得的。也就是说,中国特色社会主义法律体系的形成,是建国60多年以来中国社会主义建设实践正反两方面经验的总结,是坚持走中国特色社会主义发展道路的重大成果,既体现了中国特色社会主义的创新实践,又保障了中国特色社会主义建设事业的顺利进行。

(一) 从新中国成立到改革开放前的社会主义民主法制建设

从新中国成立初期,我国的立法就充分反映了中国社会主义建设的要求,反映了广大人民当家作主的要求。以1954年宪法为标志,我国在健全民主制度、加强法制建设方面迈出了重要的一步。社会主义制度、人民当家作主、公民在法律上一律平等、以生产资料公有制为主体的生产资料所有制等宪法和法律原则得以确立,进一步适应了社会主义经济基础的建立并为之服务。

根据宪法,一届全国人大一次会议还颁布了全国人大组织法、国务院组织

法、人民法院组织法、人民检察院组织法、地方人民代表大会和地方各级人民代表大会常务委员会组织法等,对我国政权建设和制度建设具有开创性意义。此外,这个时期,还颁布了土地改革法,废除了封建土地所有制,调动了广大农民投身社会主义建设的积极性;制定了新中国的第一部婚姻法,保障了公民的婚姻自由。

宪法的通过和颁布实施,为全国人民指明了一条清晰、明确的通往社会主义的道路,调动了广大人民群众建设社会主义的积极性,有力地推动了社会主义各项事业的蓬勃发展。这是中国走向社会主义民主法制建设的一个良好开端。当然,国家的民主法制建设,不仅仅是一部宪法的制定就能够解决的。在我国经济、文化落后,民主法制观念淡薄,历史条件下,如何走出一条有中国特色的民主新路,真正在建设社会主义的过程中逐步实现人民民主、让人民当家作主的伟大目标,成功地建设一个社会主义法治国家,是中国共产党在执政道路上的一项长期而艰巨的任务。

党对在中国建设自己的社会主义道路的探索是艰辛曲折的。后来的历史表明,党对在中国这样一个幅员辽阔、人口众多、经济文化落后、地区发展不平衡的大国,怎样建设社会主义的艰巨性和复杂性估计不足,在发展道路上未能避免大的曲折。特别是十年“文化大革命”的发生,使社会主义民主法制建设遭到彻底破坏,整个国家陷入无法无天的混乱状态。由于缺乏法制的保障,国民经济的发展遭受巨大损失,社会主义建设事业遭受巨大挫折。

(二) 为中国特色社会主义的创新实践提供法制保障

1. 改革开放初期的社会主义法制建设

1978年,党的十一届三中全会从根本上纠正了指导思想上的“左”倾错误,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,实现了新中国成立以来党的

历史的伟大转折,开启了我国改革开放的历史新时期。改革开放是我们党带领全国各族人民作出的决定当代中国命运的关键抉择,也是发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的必由之路,赋予了社会主义新的生机活力。

30多年来,我们始终坚持走中国特色社会主义道路,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群众建设社会主义的积极性,极大地解放和发展了社会生产力,我国以世界上少有的速度持续快速发展向前。

伴随着改革开放30年中国特色社会主义的伟大实践,中国特色社会主义立法工作也开启了新的历史篇章。我们及时把改革开放和社会主义现代化建设的实践经验上升为法律,并与时俱进,根据改革开放中出现的新情况新问题,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制定和完善相应的法律制度,充分发挥法律的规范、引导、保障和促进作用。

从党的十一届三中全会开始,经过党的十二大、十三大、十四大,是我国立法工作恢复和发展的重要时期。“文化大革命”结束以后,适应维护安定团结政治局面,实行改革开放和社会主义现代化建设的要求,全国人大及其常委会将立法工作摆上重要日程,立法活动全面恢复并迅速展开。如前所述,1979年7月,五届全国人大二次会议一次通过了7部法律,标志着我国立法工作在停滞20多年后取得重大突破,迈出了加强我国社会主义法制建设的重要步伐。1982年12月4日,五届全国人大五次会议通过了1982年宪法,之后于1988年进行了第一次修改。民族区域自治

法、村民委员会组织法等确立国家基本政治制度的法律相继出台。1986年制定了作为民事基本法律的民法通则,同时又制定了商标法、专利法等一系列民商事方面的单行法律。不久,继刑事诉讼法之后,民事诉讼法(试行)、行政诉讼法也相继制定出来,三大基本诉讼法律制度得以建立。为推进改革开放,继中外合资经营企业法之后,又相继制定外资企业法、中外合作经营企业法,为实施以引进外资为主的对外开放战略提供了重要法律支撑。有关经济体制改革和其他领域的一些法律、行政法规、地方性法规也先后制定出来,为推动改革开放顺利进行提供了法制保障。此外,保障公民和法人合法权益及有关保护环境、维护社会秩序等一些急需的、主要的法律也陆续出台。1982年宪法和这些急需的、主要的法律的制定,从根本上改变了许多重要领域无法可依的局面,为“文革”结束后迅速恢复重建国家和社会秩序、促进经济建设和社会发展提供了强有力的法制保障。

2. 体现深入发展的中国特色社会主义创新实践的法制建设

1992年,邓小平同志在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点中明确指出,“计划多一点还是市场多一点,不是社会主义与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义,资本主义也有计划;市场经济不等于资本主义,社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。社会主义的本质,是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕。”“证券、股票,这些东西究竟好不好,有没有危险,是不是资本主义独有的东西,社会主义能不能用?允许看,但要坚决地试。”“总之,社会主义要赢得与资本主义相比较的优势,就必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果,吸收和借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代化生产规律的先进经营方式、管理方法。”

根据邓小平同志的讲话精神,我党创造性地把市场经济与社会主义制度相结合,开始了中国特色社会主义创新实践的探索。1992年党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制的目标,改革开放和社会主义现代化建设进入了创新实践的新的发展阶段,立法工作也相应进入了一个新阶段。适应建立和完善社会主义市场经济体制的改革目标要求,国家和地方先后制定了一系列引导和规范市场经济运行、维护市场经济秩序、保证国家对经济活动进行宏观调控和管理的法律法规,为建设统一开放、竞争有序的现代市场体系,完善宏观调控体制,促进经济快速健康可持续发展,提供了有效的法制保障。1993年第二次修改宪法,将“国家实行社会主义市场经济”、“国家加强经济立法,完善宏观调控”等重要内容载入宪法。1999年第三次修改宪法,将依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略载入宪法。2002年,党的十六大提出了在本世纪头20年全面建设小康社会的奋斗目标,要求加强立法工作,提高立法质量,到2010年形成中国特色社会主义法律体系。2004年第四次修改宪法,将“国家尊重和保障人权”、“公民合法的私有财产不受侵犯”等重要内容写入宪法。这一时期,为发展社会主义市场经济还先后制定了一大批重要法律,包括一批国家和社会领域的重要法律也相继颁布实施,刑事诉讼法、民事诉讼法作了重新修订,特别是对1979年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;根据宪法先后制定香港特别行政区基本法、澳门特别行政区基本法,为我国恢复对香港、澳门行使主权提供了法制保障;制定立法法,进一步完善了我国立法体制和机制。经过十多年努力,奠定了中国特色社会主义法律体系的基础。

我国的法律体系建设,是与我国的社会主义建设事业紧密相关的,是与党的改革重大决策紧密相联的,及时反

映和体现了我国经济社会的发展变化和需要,并为之提供了法制保障。以宪法的修改为例,1982年宪法制定后,总的来看是适应改革开放和社会主义现代化需要的,同时,它的部分内容又与发展了的现实生活发生了脱节。为了避免因全面修改宪法而导致对宪法权威的损害,又能够使宪法与时俱进、不断完善,保持它的适应性和稳定性,需要用宪法修正案的方式加以解决。从我国宪法修改的实际情况看,四个宪法修正案共31条,其中对宪法“序言”部分的修改有5条,对宪法条文部分的修改有26条。对宪法“序言”修改的5条中,一是对关于国家所处的历史方位、根本任务、基本原则和总目标的规定所作的修改,有3条;二是对关于统一战线的规定所作的修改,有2条。对宪法条文的26条修改中,“总纲”一章中占了16条,其中对经济制度的修改就有14条;“公民的基本权利和义务”一章有2条;“国家机构”一章有7条;“国旗、国歌、国徽、首都”一章有1条。总的来看,四次宪法修正的内容,除对国家的历史方位、根本任务、基本原则和总目标所作的补充性修正外,大多集中在对现阶段经济制度的修正上,其中对非公有制经济的地位、作用及国家相关政策的条文又不止一次地进行修正,明显地呈现了修正的渐进性。虽然从修改的面上看不算太小,但是,从实质内容上看,这些修改更多的属于具体制度和具体政策的调整,对宪法确立的国家的根本制度和根本任务、国家活动的基本原则和基本方针,并没有实质性的变动。也就是说,几次修改宪法都没有影响社会主义根本制度的稳定。至于对具体制度和具体政策的调整,则是同国家改革和发展的形势紧密相关的,充分体现了社会主义创新实践的发展需要。

再以刑法为例。我国刑法的创制和发展,经历了两次重大变革。一是,1979年中华人民共和国第一部刑法的制定。建国以后至1979年,我国根据打击犯

罪的需要,制定了一系列单行刑法,其中,最有代表性的是惩治反革命条例、惩治贪污条例。在这个时期,打击犯罪主要是以单行刑事法律、有关司法解释和刑事政策为依据,我国还没有刑法典。1976年粉碎“四人帮”之后,随着党和国家对法制工作的重视,有关方面抓紧了对刑法草案的修订。1979年7月1日,五届全国人大二次会议审议通过了刑法。我国第一部刑法典由此诞生。这部刑法是在总结我国长期以来同犯罪斗争的实践经验,认真总结“文革”教训,参考外国有益经验的基础上制定的,弥补了我国法律部门的空白,对于完善中国刑事法律制度和推进中国特色社会主义法律体系形成具有重要的意义。二是,1997年刑法的全面修订。1979年刑法制定后,伴随着改革开放和经济社会的发展,我国的社会情况发生了重大变化,犯罪的情况也发生了重大变化。为了适应打击犯罪的需要,在1981年至1995年期间,全国人大常委会陆续通过了惩治军人违反职责罪暂行条例和22个关于惩治犯罪的决定或补充规定;并在多部经济法、行政法中作出130条有关犯罪和追究刑事责任的规定,上述法律规定和1979年刑法典共同构成了我国惩治犯罪的刑法依据。为了有利于打击犯罪和统一执法,对于刑法的修改补充纳入刑法典中,1997年3月14日,八届全国人大五次会议对刑法进行了全面修订,形成了我国统一的比较完备的刑法典。修订后的刑法条文由原来的192条增加到452条。这次修订,根据党和国家的刑事政策、多年来刑法实施的经验,以及犯罪情势的变化,对一些新型犯罪作出规定。这两次刑法的制定和修改,都充分反映了我国经济社会发展变化的实际情况,都充分反映了中国的国情和我党的刑事政策,并借鉴了当代世界刑法发展中的有益经验。特别是1997年刑法施行后,根据国家经济社会发展情况变化,犯罪情况的变化,以及打击犯罪的需要,全国

人大常委会陆续对刑法作出了一个决定和八个修正案,通过对刑法的修改补充,使我国刑法得以不断适应社会发展的要求,不断得以完善。如明确规定了三个基本原则,一是罪刑法定原则。根据这一原则的要求,取消了1979年刑法关于“类推”犯罪的制度,并对于各种犯罪的罪状和刑罚作出具体、明确的规定,体现了中国刑事法律制度的重大进步。二是法律面前人人平等原则。这一原则是对宪法“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律特权”规定在刑法中的具体落实和体现。三是罪刑相适应原则。这一原则要求对刑罚的设置和适用都要同犯罪行为的社会危害程度以及犯罪人所承担的刑事责任相适应。做到重罪重罚,轻罪轻罚,罪刑相称,罚当其罪。特别是刑法修正案(八),根据构建社会主义和谐社会需要和中国特色社会主义法律体系的要求,取消13种经济性非暴力犯罪的死刑;完善非监禁刑的适用,将社区矫正制度引入刑罚执行;对于未成年人、老年人犯罪从轻处罚作出进一步规定;对于从严惩处黑恶势力犯罪作出进一步规定;将严重危害人民群众安全和利益的行为增加规定为犯罪等,是一次对于刑法重大的修改。进一步落实了国家宽严相济的刑事政策,加强了刑法对于民生的保护,使我国的刑法典更具科学性,同时,体现了社会文明的发展和国家民主法制的进步。

其他的法律也是一样。从各个法律部门的法律规范确立的各项法律制度来看,它们涵盖了法律调整社会关系的各个方面,一方面反映了中国特色社会主义创新实践在各个方面的发展要求,另一方面也把国家各项工作纳入了法治化轨道,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,为全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家提供了法制保障。总之,中国特色社会主义法律体系的形成,对于保障国家始

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,推动中国特色社会主义制度的自我完善和发展,具有重大意义。

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

实现现代化,是一代又一代中国人梦寐以求的美好愿景和矢志不渝的奋斗目标。改革开放30多年来,我们开辟了中国特色社会主义道路,形成了中国特色社会主义理论体系,这是我们取得一切成绩和进步的根本原因。回顾我党领导中国人民建设社会主义的艰难历程,这些理论来之不易,这条道路来之不易。我们必须倍加珍惜,必须始终高举中国特色社会主义伟大旗帜,不为任何风险所惧,不被任何干扰所惑,聚精会神搞建设,一心一意谋发展,努力到2020年建成惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,到本世纪中叶基本实现现代化。

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组成部分,与中国特色社会主义命运紧密相连。回顾我党领导全国人民建设中国特色社会主义法律体系的历程,我们可以看到,中国特色社会主义法律体系是与中国特色社会主义建设紧密相联的。改革开放以来,由于我党采取了适应中国经济社会发展需要的一系列正确的指导思想和路线,中国特色社会主义得以不断发展和完善,中国特色社会主义法律体系建设也得以不断发展和完善。同时,法律体系的发展和完善,又有力促进了中国特色社会主义建设事业的发展。我们已经取得的发展成就离不开法制的保障,我们奋力开创更加美好的未来也离不开法制的保障。

(一) 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

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的一个重要里程碑,体现了改革开放的重大成果,反映了建设中国特色社会主义的内在要求和现实需要,是中国共产党领导亿万人民建设中国特色社会主义所取得的重大成果,凝聚了全党和全国人民的心血和智慧。

以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体,带领全国各族人民经过长期浴血奋战,建立中华人民共和国,制定了共同纲领和新中国第一部宪法,确立国家基本制度,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,在作出把党和国家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,带领全党全国各族人民把改革开放伟大事业成功推向21世纪,不断丰富和发展了中国特色社会主义民主法制建设思想,第一次将依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略,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的立法工作目标,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继往开来、与时俱进,在全面建设小康社会实践中坚定不移

地把改革开放伟大事业继续推向前进,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,全面实施依法治国基本方略,强调发展社会主义民主政治最根本的是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,开创了社会主义民主法制建设的新局面。

(二) 中国特色社会主义法律体系是中国特色社会主义各项事业不断发展的法制保障

中国特色社会主义法律体系的形成,把国家各项事业发展纳入法制化轨道,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,为中国特色社会主义的兴旺发达提供了保障。

1. 对于坚持中国特色社会主义政治发展道路,发展社会主义民主,推进社会主义法治国家建设,具有重要意义

中国特色社会主义法律体系,牢牢立足于中国实际,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,为实现党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一提供了坚实的法律基础,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,对于保证党执政兴国、带领全国各族人民建设中国特色社会主义,保证国家统一、民族团结、经济发展、社会进步和长治久安;

对于全面推进依法行政,继续深化行政体制改革,加快转变政府职能,努力建设法治政府;对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;对于保障国家经济、政治、文化、社会生活的正常秩序,保持社会长期稳定,全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家,具有重要作用。

2. 对于坚持改革开放,建立和完善社会主义市场经济体制,推进社会主义现代化建设,具有重要意义

改革开放以来,按照进一步解放和发展生产力的要求,以及建立和完善社会主义市场经济体制的改革目标要求,国家制定了一系列引导和规范市场经济运行、维护市场经济秩序、保证国家对经济活动进行宏观调控和管理的法律法规,为建设统一开放、竞争有序的现代市场体系,完善宏观调控体制,促进经济快速健康可持续发展,提供了有效的法制保障。中国特色社会主义法律体系的形成,对于坚持改革开放,努力解决经济体制中的深层次矛盾,破除社会主义现代化建设中的各种体制机制障碍,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;对于解放和发展社会生产力,极大地调动人民群众建设中国特色社会主义的积极性,进一步促进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设,大幅度提高综合国力,全面建设小康社会,具有重要作用。

3. 对于坚持以人为本,保障和改善民生,推进社会主义和谐社会构建,具有重要意义

中国特色社会主义法律体系为坚持以人为本、尊重和保障人权、维护公民合法权益、促进人的全面发展提供了法制保障。改革开放以来,国家特别注重从制度上解决公民权利和利益保障问题。我国宪法明确规定,国家尊重和保障人权。我国法律制度从不同方面对

公民的经济权利、政治权利、文化权利、社会权利等进一步作了具体规定,从实体上和程序上切实保证公民享有广泛的、充分的、真实的自由和权利,充分体现了社会主义制度保障人权的优越性,有利于依法实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。中国特色社会主义法律体系的形成,对于党和国家不断扩大人民民主,保证人民当家作主;对于坚持走共同富裕道路,实现发展成果由人民共享;对于大力发展文化、教育等事业,加大对教育、科技、文化、卫生等领域的投入和支持力度,将公民的文化、教育等权利落到实处;对于依法保障人民各项权益,进一步保障和改善民生,构建社会主义和谐社会,具有重要作用。

4. 对于实现国家繁荣富强和中华民族的伟大复兴,具有重要意义

中国是世界上历史悠久的文明古国,曾创造了光辉灿烂的文化。近代中国因逐渐变成半殖民地、半封建的国家而日渐衰落。中国共产党领导中国人民通过艰苦斗争建立新的政权后,一直为实现国家富强和民族复兴而进行不懈努力。改革开放以来,中国特色社会主义建设事业取得了伟大成就。但是,我们依然是一个发展中大国。中国有13亿多人口,是一个有着几千年独特历史文化但民主法制建设起步较晚的古老大国,是一个正处于经济快速发展和社会急剧转型时期的新兴大国。在这样的条件下进行社会主义现代化建设十分不易。要实现国家繁荣富强和中华民族的伟大复兴,就必须有符合中国国情的完备的现代法律制度作为支撑。中国特色社会主义法律体系的形成,是中国共产党自觉运用依法执政理念指导法治实践的历史成果,对从根本上引导人们转变旧的思想观念、树立社会主义法治理念,全面推进依法治国,建设社会主义法治国家,最终实现国家的繁荣富强和中华民族的伟大复兴,具有重要作用。■

剖析 2010 年国家账本

文 / 本刊记者 谢素芳



6月27日, 财政部部长谢旭人向全国人大常委会作2010年中央决算报告

2010年中央决算的报告。

决算报告不仅是检验中央政府预算计划的合理性和可行性,也反映出政府部门执行预算的积极性和严肃性,更是内在地折射出预算管理制度科学性和完备性。会议期间,全国人大常委会的委员们就这些方面展开了深入讨论并提出许多切实的建议。

总体情况较好 执行效果明显

财政部部长谢旭人在作中央决算报告时说,2010年中央公共财政收入

42488.47亿元,完成预算的111.6%,同比增长18.3%。加上从中央预算稳定调节基金调入100亿元,使用的收入总量为42588.47亿元。收入来源中前五位是进口货物增值税、消费税和关税,国内增值税,企业所得税,国内消费税,个人所得税,分别占24.7%、20.2%、

18.3%、14.3%、6.8%。与向十一届全国人大第四次会议报告的预算执行数比较,中央公共财政收入增加17.95亿元,谢旭人解释说主要是在决算清理期间,增加了一些专项收入、行政事业性收费等非税收入。

去年中央公共财政支出48330.82亿元,完成预算的103.6%,同比增长10.3%。其中,中央本级支出15989.73亿元,完成预算的99.6%,比2009年增长4.8%;中央对地方税收返还和转移支付支出32341.09亿元,完成预算的105.7%,增长13.2%。加上用于补充中央预算稳定调节基金2257.65亿元,支出总量为50588.47亿元。与国务院在十一届全国人大第四次会议关于预算执行情况报告的这一数据比较,中央公共财政支出增加8.3亿元,谢旭人说主要是根据有关规定,增加了全国社会保障基金支出。

2010年中央财政国债余额67548.11亿元,控制在年度预算限额71208.35亿元以内。最终,2010年决算数比预算执行数增收增支相抵,净增收9.65亿元,用于补充中央预算稳定调节基金。赤字8000亿元,比预算减少500亿元。

“2010年中央决算总体情况是好的。”全国人大财经委副主任委员高强在代表全国人大财经委作关于2010年中央决算审查结果的报告时表示,这一观点也得到许多常委会委员的赞同。

在委员们看来,去年预算执行情况

按照惯例,每年6月份的全国人大常委会会议要听取并审议上一年中央决算报告,中央决算体现国家是否按照预算计划支配财政资金以及资金使用效果,因而每次都被社会高度关注。不例外,十一届全国人大常委会第二十一次会议于6月27日听取了国务院关于

良好更体现在效果上：在中央提出积极的财政政策总要求上，国家财政发挥了预期的宏观调控作用。主要体现在以下方面：

连续第六年提高了企业退休人员基本养老金水平，提高城乡低保补助标准、优抚对象等人员抚恤和生活补助标准。城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗保险的最高支付限额，分别提高到当地职工年平均工资、城镇居民可支配收入、全国农民人均纯收入的6倍以上。新农合参合人数、城镇居民基本医疗保险参保人数分别达到8.35亿人和1.95亿人，财政补助标准提高到每人每年120元。国家基本药物制度覆盖到60%的政府举办的基层医疗卫生机构。

全国1.3亿名农村义务教育阶段学生全部享受免除学杂费和免费教科书政策，中西部地区约1228万名农村义务教育阶段家庭经济困难寄宿生获得生活费补助。免除2900多万城市义务教育阶段学生的学杂费。全国保障性住房和棚户区改造住房基本建成370万套。

对1.6升及以下排量乘用车减按7.5%的税率征收车辆购置税。继续执行各项税费减免政策，严格行政事业性收费和政府性基金项目的审批管理，引导企业投资和居民消费。

支持经济欠发达地区1689户企业淘汰落后产能，支持城镇污水处理设施配套管网建设8.7万公里。在8个省份约4100个村庄推进农村环境连片整治示范工作。在14个重金属污染重点防控省份开展重金属污染治理。节能产品惠民工程实施范围进一步扩大，推广高效节能空调近3000万台、高效照明产品1.6亿只、节能汽车100多万辆。

“国务院及其财政等部门认真贯彻十一届全国人大三次会议决议，继续实施积极的财政政策，落实结构性减税和鼓励居民消费的措施，着力促进经济发展方式转变和经济结构调整，提高经济

增长质量和效益。”全国人大财经委充分肯定财政部等国务院部门2010年预算执行的效果。

支出向民生和“三农”倾斜 完善财税体制

公共财政的支出结构反映出一个国家的工作重心。“2010年中央财政用在与人民群众生活直接相关的教育、医疗卫生、社会保障和就业、保障性住房、文化方面的支出合计8920.59亿元，比去年增长20.2%。”据谢旭人介绍，2010年中央财政教育支出720.96亿元，医疗卫生支出73.56亿元，社会保障和就业支出450.3亿元，住房保障支出386.48亿元，这些与民生相关方面的支出都不同程度地高于预算，分别完成预算的118.1%、169.8%、146.2%、102.6%。此外，中央财政对地方的税收返还和一般性转移支付支出经地方统筹安排后也大部分用于保障和改善民生，总计这些方面的支出达到23864.26亿元，占到中央公共财政支出的49.4%。

“三农”是2010年中央财政主要投向的另一个领域。据统计，去年中央财政支持农业生产支出3427.3亿元，对农民的粮食直补、农资综合补贴、良种补贴、农机购置补贴支出1225.9亿元，促进农村教育、卫生等社会事业发展支出3350.3亿元，农产品储备费用和利息等支出576.2亿元。合计起来，中央财政用于“三农”的支出8579.7亿元，增长18.3%，与财政收入增长率相同。

“支出项目比较好地体现了中央经济工作会议关于调整经济结构、转变经济发展方式和关注民生的精神。”全国人大财经委副主任委员牟新生在审议中央决算报告时说。全国人大农委副主任委员刘振伟对财政实现农业法规定的“每年对农业总投入的增长幅度应当高于财政经常性收入的增长幅度”也表示欣慰。

全国人大批准的预算计划得到较好执行的同时，构建有利于科学发展的

财税体制机制，提高财政管理和使用绩效也在过去的一年里取得进展。

“改善了转移支付结构，增加一般性转移支付规模，一般性转移支付占中央对地方转移支付的比重提高0.6个百分点，归并和清理专项转移支付项目，规范专项转移支付管理办法。”谢旭人介绍说，除了扩大转移支付规模，国家财政还通过改革财税制度保障地方尤其是西部、民族地区和基层政府的财政，比如在整个西部地区推行了资源税改革试点，在27个省份970个县推行了省直管县财政管理方式改革，探索建立县级基本财力保障机制，在27个省份的21.5万个行政村开展了村级公益事业建设一事一议财政奖补试点。“基层政府公共服务保障能力有所增强。”另外，还把中央和地方政府性基金纳入公共财政预算的编制范围，国有资本经营以及社会保险基金也在逐步纳入预算。

“着力保障和改善民生，加大对‘三农’和教育、医疗卫生、社会保障等民生事业的支持力度，推动西部大开发等重点工程建设，促进经济社会协调发展；继续深化财税体制改革，推动建立县级基本财力保障机制，扩大财政省直管县改革范围。”高强认为，财政部等政府部门认真贯彻了十一届全国人大三次会议决议。

编制不够细化 执行不够严肃

近年来，在全国人大及社会各方面的推动下，我国财政预算公开得到快速推进，这是不争的事实。2010年，对外公开的中央财政预算表格从2009年的4张增加到12张，支出预算表也细化到了款级科目。有74个中央预算部门公开了部门预算。“在进一步规范预算管理，推进预算公开等方面的工作都取得了明显成绩。”国务院积极实行阳光财政得到了全国人大财经委的高度认可。

不过委员们指出，2010年中央决算也反映出预算编制和预算执行等方面仍存在问题，有的还比较突出。

主要体现在部分支出预算编制不够细化和准确、执行率偏低,有些预算的级次和项目在执行中自行作了调整。

决算报告显示,在2010年中央本级支出预算16049亿元中,有1485.75亿元是财政部代编的,需要在执行中落实到具体部门和单位;并且,年底上述代编预算中有148.67亿元未执行,占10%。“预算编制还不够规范,代编预算规模仍然较大。”高强认为。

而审计署通过审计也发现,支出预算年初到位率较低同样令人担忧。据审计署审计长刘家义透露,2010年中央本级基建支出和科技支出预算的年初到位率按规定应达到75%和97%,实际仅为7.8%和47.5%。转移支付预算25606.64亿元中有6536.58亿元未按规定在全国人大批准后的90天内下达到地方,占25%。440亿元国有资本经营预算未落实到具体项目。

此外,在预算执行过程中预算支出追加调整较多,执行进度不均衡等现象也较普遍。比如,财政部自行将215.67亿元属于专项转移支付预算上划调整为中央本级支出;中央部门项目支出预算为2779.27亿元,中央财政在执行中追加995.55亿元,相当于年初预算的36%;中央部门本级还自行调整了2.74亿元项目预算安排。审计署还发现许多项目预算执行率较低。“养殖业保险保费补贴预算43.95亿元中,当年仅执行10.56亿元,占25%。”



摄影/林剑冰

据统计,去年中央财政支持农业生产支出3427.3亿元,对农民的粮食直补、农资综合补贴、良种补贴、农机购置补贴支出1225.9亿元

一些资金的支出也存在违规操作。比如,审计发现发改委将松江流域水污染防治规划专项投资4700万元、国家天然橡胶基地建设规划专项投资2100万元,安排给了规划外的项目。

预算执行过程存在诸多问题,许多常委会委员们认为重要原由是预算编制不够具体和准确。“尽量减少国家财政部代编的预算项目。”任茂东委员说,由于各部门工作计划时有调整,导致年中调整预算较大,预算多由财政部门代编,在一定程度上影响了各单位的经费使用和预算的执行效果,也使预算脱离了全国人大的监督,同时弱化了财政部门对财政工作监督的权力。“建议对代编预算设立最高比例和限额,对列入代编预算的项目要充分征求各有关部门的意见。这样可以提高预算经费的年初到位率,也便于各单位执行,提高资金的使用效率。”

“预算编制是预算执行的基础,预算编制不细,难以提高执行力。”财政部部长助理胡静林也表示,把预算编制做

好,编细、编实、编准,一方面要尽可能减少代编预算,尤其是对有预算分配权的单位,使预留的部分能够尽快在年初分配到项目、分配到单位;二是在前期加强可行性研究和论证工作,使得项目预算可以按照计划执行。

“努力提高预算的科学性,严格执行全国人民代表大会批准的预算。”财政部部长助理王保安如是向委员们表示。

转移支付比重大 专项转移支付占67.1%

自从我国在1994年实行分税制的财政制度,中央财政对地方的转移支付为地方财政提供了一定保障,随着国家经济的发展,中央财政对地方的转移支付数额也是不断增加。2010年中央财政安排转移支付2.73万亿元,是1994年的11.45倍。

委员们肯定了转移支付对保证中央重大战略决策的落实,为推动地方经济社会发展提供资金支持的作用。

但委员们也普遍认为,“转移支付结构不够合理,专项转移支付规模偏大。”根据决算报告,2010年中央对地方的一般性转移支付为1.32万亿元,专项转移支付为1.41万亿元,如果加上一般性转移支付中有明确用途的2622.2亿元,共计有61.7%的转移支付是有规定用途的。

“现在专项转移支付分得很细,具体分配权力都到中央国务院各个部门,容易形成‘跑部钱进’的局面,甚至滋生腐败。”牟新生委员认为,转移支付应该以一般性的转移支付为主,让地方省、市、自治区一级有更多对资金的具体支配权力。“中央财政的主要职责应该放在对转移支付资金使用的监督上,而不是分配上。”

牟新生委员代表了多数委员的观点。“调整财政转移支付结构,提高一般性转移支付,特别是均衡性转移支付所占比重,压缩专项转移支付规模,有效发挥转移支付对于均衡地区间财力的作用。”全国人大财经委提出。

实际上,减少专项转移支付比重是全国人大常委会委员提了多年的建议,对于这个老问题,胡静林向委员们透露,财政部正在清理不必要的专项转移支付,2011年一般转移支付比重达到了53.8%,比2010年提高5.4个百分点,并且,以后一般不再开专项转移支付的口子。

不过,委员们并不认为中央对地方转移支付越多越好。2010年中央财政支出中56.6%是对地方的转移支付,在审计署抽查审计的90个县财政支出2630.50亿元中,上级转移支付占46%,其中50个中西部县占比甚至高达71%。“转移支付制度由分税制财政体制的修正补充制度,变成了对基层政府进行财力分配的主导机制。”刘家义把这一情况作为问题反映在中央预算执行的审计报告中。

辜胜阻委员认为这将导致一些地方政府过度依赖转移支付,是不合理的

现象。对此,华建敏副委员长提出必须改革现行的财税制度,“分税制改革是完全成功的,但是毕竟过去了18年了,情况有了很大的变化,要赶快总结,赶快提出适合现状、有利于未来的财税制度,现在有必要、也有条件做这件事。”

“国家通过改革、完善相关政策制度,在实现基本公共服务均等化方面明确中央和地方的责任,完善省级以下的财政体制。”王保安向委员们表示,财政部将进一步推进“省直管县”、“乡财县管”试点,简化预算层级,提高财政资金运行效率。同时,推动税制比如资源税的改革和完善,从税制完善角度增强地方的收入能力,增强地方财力的稳定性和基本公共服务保障能力。

规范预算管理 健全监督机制

预算管理从某种程度上影响到一个国家各项事业运行的效率,而在人民当家作主的中国,管理好国家的“钱袋子”,更是对人民负责的要求。目前,我国建立科学高效、民主透明的预算管理制度,必须从预算编制、预算执行、预算评估、监督等预算管理各环节的具体要求着手不断完善。

在预算编制管理方面,“规范预算编制,科学编制收入预算,客观反映经济发展和财政收入增长情况。细化预算支出编制内容,提高基本建设等项目的年初预算到位率,大力压缩代编预算规模。清理、归并政府性基金项目,细化政府性基金预算,完善基金预算管理制度和使用办法。进一步扩大中央国有资本经营预算实施范围,健全管理制度。”全国人大财经委建议。“要进一步规范预算编制程序,细化预算编制内容,切实减少代编预算规模,提高预算年初到位率,并严格部门预算管理。”谢旭人认为。

在预算执行管理方面,针对目前国务院在预算执行中存在的问题,全国人大财经委提出建议,“严格执行全国人大批准的预算,减少和控制预算追加与调整。加快预算下达与资金拨付,

提高预算执行的均衡性,控制结转资金数额,提高资金绩效。在预算执行中除特殊情况外,一般不出台新的增减收入或支出的政策措施。预算如有超收,除依法安排部分重点支出外,应用于减少财政赤字和补充预算稳定调节基金。完善政府收支分类科目体系,全面、准确地反映预算执行情况。严格部门预算执行的监督管理,力求做到完整真实,不得以拨作支,严禁虚报瞒报。按照监督法等法律规定,在中央决算草案中增列‘调整或变更数’栏目,并对预算调整或变更情况作出说明。”谢旭人则表示,将通过加强对预算执行的动态监控,完善预算支出执行通报机制,完善以收定支和据实结算项目支出方式,提高预算执行的均衡性。

关于预算绩效管理,谢旭人还表示要逐步建立“预算编制有目标、预算执行有监控、项目完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果要运用”的预算绩效管理模式。具体做法是,“进一步扩大绩效评价试点范围,合理确定绩效评价试点项目,将民生项目和具有较大经济社会影响的重大项目作为绩效评价的重点。逐步扩大上级对下级转移支付的绩效评价试点。建立绩效评价结果反馈制度,研究绩效评价结果与预算资金安排有机结合的机制,逐步实行绩效问责和评价结果公开,促进部门改善预算管理,优化资源配置,提高财政资金使用效益。”

对于预算监督,全国人大财经委建议加强财政专户管理,强化部门和单位银行账户管理,规范账户开设代理银行选择方式,增强公开性和透明度,健全财政资金管理监督制度,进一步细化预算公开。而谢旭人则表示,对预算的监督必须树立综合监督理念,建立财政监督机构与预算管理机构之间的工作协调机制和信息共享制度,健全覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督机制,提升财政监督合力。同时要建立完善财政监督信息披露和公告制度。■

将审计发现的问题追下去

文 / 本刊记者 王 萍

“昨天审计署审计长作了一个很辛苦的报告,反映出背后的工作也非常辛苦。从报告中可以看到预算执行中存在的很多问题,甚至是很严重的问题,而且促进了整改,也追回了一部分损失,对一些违纪违规问题开始调查或惩治,审计工作做得非常好。”全国人大常委会副委员长严隽琪说。

“近几年来,审计署的工作有非常大的改进。从审计长的报告中我们可以看到,审计署的审计工作从原来的单纯经济审计到政策执行的审计,从政策层面和制度层面提出了很多建设性的意见。”吴晓灵委员说。

“从昨天刘家义审计长的报告中可以看到审计署这一年的审计量非常大,投入非常多,工作也非常细致认真。仅仅查地方政府债务问题就动用了4万人力,工作量非常巨大,为国家管好了钱袋子。”朱永新委员说。

6月28日上午,北京人民大会堂内,十一届全国人大常委会第二十一次会议正在分组审议2010年中央决算报告、审计工作报告和全国人大财经委关于2010年中央决算的审查结果报告。就在一天前,受国务院委托,审计署审计长刘家义向十一届全国人大常委会第二十一次会议提交并宣读了关于2010年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。

近年来,每年一度的审计工作报告都会带给人们足够震撼,并成为公众热议的焦点话题。今年和往年相比更增添



6月27日,审计署审计长刘家义向全国人大常委会作2010年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告

了新意——不仅第一次公布了我国各省市县地方政府性债务10.7万亿元的底数,而且报告的很多内容更多涉及改革的深层次矛盾和问题,着力从体制机制层面分析问题、探讨原因、提出建议。

全国人大常委会组成人员在审议时对今年的审计工作报告给予了高度评价。全国人大常委会组成人员认为,今年的审计工作报告着力把握中央预算执行和其他财政收支的总体情况,着力反映突出问题和普遍性问题,宏观性和全局性进一步增强,分析原因更加注重深入透彻,提出建议更加注重制度根

本,审计质量有了进一步提高。他们同时也指出,审计之后的落实整改需跟进,下一步一定要把问题追下去,促进相关部门和地方认真整改,追回损失,调查和惩治违纪违规问题,进一步完善体制机制。要着重从体制机制层面充分发挥审计的“免疫系统”功能,保障国家经济社会又好又快发展。

10万亿:首次摸清地方政府性债务底数

今年审计工作报告中最大的亮点,莫过于首次公布了地方政府性债

务10.7万亿元的底数。6月27日,刘家义向全国人大常委会递交的审计工作报告中披露:截至2010年底,除54个县级政府没有政府性债务外,全国省、市、县三级地方政府性债务余额共计107174.91万亿元。这是我国有关地方政府性负债规模的第一个全面的摸底数据。

所谓“地方政府性债务”是指地方政府和所属机构为公益性项目建设直接借入、拖欠或因提供担保、回购等信用支持而形成的债务。据审计署有关负责人介绍,今年2月13日,国务院办公厅专门下发通知,对做好地方政府性债务审计工作作出具体部署。这次审计是党中央、国务院加强地方政府性债务管理的一项重大决策和部署。

据刘家义介绍,今年3月至5月,按照国务院的部署和要求,4万多名审计人员对37.38万个项目、187.36万笔债务,按照“见账、见人、见物”的原则,进行逐笔、逐项审核获得了这一数据。此次审计的重点是政府负有偿还责任的债务,同时为全面摸清地方政府性债务情况,对政府负有担保责任的和可能承担一定救助责任的其他相关债务也进行了审计。

报告中关于地方债务的内容并没有止步于公布底数和分清类型,还用了相当的篇幅分析了地方政府性债务产生、发展的历史背景和过程,既实事求是地肯定其发挥的积极作用,又由表及里地揭示地方政府性债务在“借、用、管、还”等方面存在的诸多问题,并有针对性地提出了进一步规范和加强管理的意见和建议。

地方政府性债务问题是关系国家经济安全的一个重大问题,也是国际舆论和社会各界非常关注的一个热点问题。由于我国地方政府性债务由来已久,但长期以来底数不清,不知道债务规模究竟有多大。国内外对债务规模充满各种猜测和担忧,有说4万亿的,有说14万亿的,有说几十万亿的,口径都

不一样。因此审计工作报告一经公布,立即引起全国人大常委会组成人员的强烈关注和热议。

牟新生委员说,审计部门这次对地方政府性债务问题审计得很认真,基本上把问题查清了,涉及多少个单位、多少个部门,查得很细。但是,地方政府举债是不是合法?有没有偿还能力?钱用在什么地方了?有没有重复建设和铺张浪费的问题?希望继续研究,把这些问题真正搞清楚。

这次地方政府性债务审计没有涉及乡村两级,刘振伟委员建议,趁热打铁,在适当的时候把这一块的工作也做起来。

对于如何规范地方政府举债行为,审计署也提出了针对性的审计建议。审计报告指出:应按照谁举债谁负责的原则,区别不同情况积极稳妥地处理存量债务。要继续推进融资平台公司的清理规范,坚决禁止地方政府违规担保行为。

审计报告还建议,可研究赋予省级政府适度举债权,逐步探索向具备条件的市级政府推开,举债计划需经国务院审批,编制地方债务预算,纳入地方预算管理,报同级人大审查和批准。

对于审计报告中关于赋予省级政府适度举债权的这一建议,6月28日,信春鹰委员在审议现场就审计署的这一建议与审计署总审计师孙宝厚进行了沟通和交流。信春鹰指出,根据预算法第28条,除法律和国务院另有规定之外,地方政府不得发行地方政府债券。第28条第1款明确规定地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制,不列赤字。从立法原意上讲,预算法对地方政府债务是严格控制的。

孙宝厚回答说,按照预算法的规定,地方政府未经批准不能举债。但事实上地方举债现象非常普遍,除54个县没有外,其他大量存在举债问题。从这些年的情况来看,举债还是取得了

不少好的效果,特别是对于应对金融危机、促进经济发展、解决建设过程中的资金短缺问题等都起到了很多积极作用。就现在的债务规模来看,总体可控,还是还得起的。特别是在现在情况下,如果一下子就不安排举债了,显然比较困难。与其说没有规矩进行举债,不如放开,适当给一些权力,让他们去举债。审计署是鉴于这种实际情况提出的此建议。

公开透明更进一步:首次系统公开中央预算各组成部分的执行情况

6月28日上午,人民大会堂各分组会现场,参加分组审议的全国人大常委会组成人员手中除了拿到一份30页的审计报告外,还有一份500多页的附件。

报告加附件,是审计署自去年开始的一项创新。今年的审计报告在延续这项创新的同时,和往年相比还是有很多不同的地方。直观上一个最大的不同就是篇幅长了,今年报告的篇幅在30页,往年都是20多页。篇幅不仅变长,内容也更加充实,其中一个重头内容就是今年对地方政府性债务进行了全面审计,这是往年报告里没有的。今年的附件篇幅也较去年长,附件中有39份审计报告,包括中央各部委预算执行情况、京沪高铁建设期的跟踪审计情况、14家央企的审计情况等。

中央各个部门的预算执行审计是每年审计的“重头戏”,也是全国人大常委会委员们非常关注的。这次除了在报告中对审计的54个中央部门预算执行情况进行归纳外,在附件中对中央各部委预算执行情况也一一进行了公布。

更值得一提的是,附件中还包含一份审计署自己的预算执行情况检查报告。记者了解到,这是审计署第一次把对自己预算执行和其他财政收支情况及决算(草案)的检查情况写入审计结果公告。

审计署有关负责人表示,这本附件囊括了过去一年审计署审计的、所有可



听取并审议国务院关于2010年中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告的现场

文晔/摄

铁、西气东输二线工程继续进行跟踪审计,对406个中央扩内需项目、76个支线机场和247个粮油仓储设施的建设管理情况进行了审计和调查。

同时,民生工程历来也是审计的重点,今年的审计工作重点选择了新型农村合作医疗基金、农业基础设施建设、政府投资保障性住房、财政就业补助等四项民生资金和项目进行了审计和调查。审计署还对汶川、玉树地震1.77万个灾后重建项目和舟曲特大山洪泥石流地质灾害救灾资金物资进行了全程跟踪审计,

以公开的项目,涵盖了审计署过去一年全部的工作成果,这样公开的深度广度前所未有。

查处大案要案一直被审计部门视为自己的基本职责之一。今年的审计报告称,已经向有关部门移送重大违法违规问题和案件线索139起。除了披露大案要案外,审计报告还分析了一些重大案件的新特点,即利用权力“设租”、“寻租”,或培植代理人侵吞财政资金或国有资产;利用公共资源“借道”若干非公单位,或在多个地区实施违法违纪行为;利用虚假注资、虚假项目、虚假合同和虚假票据等方式,将违法行为隐藏在合法外衣之下。刘家义表示,这些案件移送后,有关部门已依法查处并结案20起,其他案件正在进一步查处中,审计署将及时向社会公告查处结果。

尤其值得关注的是,今年的审计工作报告首次系统地反映了中央预算各组成部分的执行情况,把公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和国债管理等方面的情况均单独列示,还反映中央决算审计的

情况。

全国人大常委会组成人员在审议时指出,在报告中政府性基金预算、国有资本经营预算和国债管理等三方面的情况与公共财政预算执行情况分量相当、权重相衡。这4条平行反映的“线”最终编织成国家预算体系的完整“面”。这些都清晰地反映了国家预算体系的完整情况,更有利于推动和解决宏观层面的问题,推动深化改革和完善制度。

审计工作紧紧围绕主题主线展开

刘家义在审计报告中指出,2010年的审计工作紧紧围绕经济又好又快发展这个中心,紧紧围绕科学发展这个主题和加快转变经济发展方式这条主线开展工作,加大了对影响经济社会发展大局问题的揭示和反映力度,进一步巩固了经济社会发展的良好势头。

审计报告显示,在所有审计项目中2010年的审计工作都关注了中央相关政策措施的贯彻落实情况。比如,在重大投资项目审计中,审计署对京沪高

以监督救灾和灾后重建中的资金和项目在阳光下运行,确保这些资金和项目在使用和建设过程中不出问题,切实维护人民群众的根本利益。

对于今年审计工作报告的看点,审计署副审计长侯凯在接受媒体采访时表示,看点在于审计中央预算执行和履行两方面。“因为预算是政府对人大一个承诺,预算规定了政府的活动范围和方向。所以,检查预算执行情况,从根本上来讲就是看政府是否履行了对纳税人的承诺,再就是看预算履行的效果怎样。”

事实上,审计是管理财政资金的一道关口,加强对财政资金的审计,包括收入的组织征收、部门预算的执行,特别是有资金分配权部门对资金的管理情况一直是审计工作的重点。

全国人大常委会组成人员在审议时指出,今年的审计工作报告立足于国家宏观层面,视野更加开阔,不仅反映了财政、税收、地方政府性债务、重大投资、民生以及金融、企业等各领域的基本情况和取得成效,也反映了其中存在的制度性问题和深层次矛盾。审计工

作报告对问题的反映更加全面、客观，对原因的分析更加透彻、深入，提出的建议更注重促进解决体制、机制、制度方面问题，在更高层面上发挥了审计的“免疫系统”功能。

制度分析替代点名曝光

“为什么有一些单位年年榜上有名、屡审屡犯？犯错误不可怕，可怕的是犯同样的错误。关键是怎样通过管理手段，加大惩治力度，避免屡审屡犯。”朱永新委员说。

6月28日上午，听到朱永新的疑问，刘家义在审议现场回答说，从审计的结果来看，现在每年类似的问题还存在，但已逐年在减少。为什么每年审计，这个单位都有问题？一方面，旧的问题解决了，新的问题冒出来了。另一方面，确实存在屡审屡犯的问题。现在很多问题之所以年年犯，而且有的问题还带有普遍性，就是带有制度性的问题。这些制度性的问题靠某个部门解决是解决不了的，需要汇总后，建议有关部门对这些问题背后的体制机制进行完善。

刘家义强调，作为审计单位，我们的态度是，审计是法律规定的一项制度，不是说有问题才审，而是没有问题也审。如果有问题，那么我们就盯着这个问题审，直到你把这个问题解决为止，并且审计的结果要向社会公告公开。此外，积极提请相关部门对它进行处理，并建议和促进相关制度的完善。

朱永新和刘家义的对话恰恰表明，正是因为问题背后的体制机制痼疾没解决，才会屡审屡犯。审计报告上的点名曝光不是重点，追本溯源找到问题的深层次原因才是关键。只有完善问题背后的体制机制才能标本兼治，杜绝屡审屡犯现象的出现。否则有些问题即便点名，对解决矛盾也意义不大。如果制度性问题不解决，点名也会变成“隔靴搔痒”。

直指问题背后的体制机制原因

6月28日，全国人大常委会组成人员在审议时指出，在报告中央部门预算执行审计情况时，今年的审计工作报告没有具体点名罗列各部委的违规问题。同时今年的报告更多强调改革的深层次矛盾，着力从体制、机制层面分析问题、探讨原因。这一“少”一“多”成为全国人大常委会组成人员关注和热议的重点。

比如，在反映“中央部门预算执行审计情况”时，审计报告揭示了“项目支出预算编制不够完整和具体、部门本级预算未完全执行到位”等共性问题，并指出，审计发现的中央部门违规问题，80%以上发生在其所属的二三级单位。此外，还指出，“部分科技经费使用和管理不够规范，研究成果存在多头冲抵问题。”

在揭示小额担保贷款政策作用发挥不明显的问题时，指出其原因是“由于贷款门槛高、程序多、期限短，抑制了个人和企业的贷款需求”以及“放贷成本高、收益差、风险大，经办银行积极性也不高”。

在介绍财政转移支付审计情况时，审计报告就指出，转移支付过程中最主要的问题是“财政体制和转移支付结构不够科学合理”。对产生问题的原因，审计报告分析说，“转移支付在财政支出中占比较高”的原因是现行财政机制还不够完善，地方政府的财权难以满足其履行事权的基本要求；“上级转移支付资金未完整纳入地方预算”的原因是预算编报和下达时间不匹配。

一些全国人大常委会组成人员在审议时指出，今年的审计工作报告更注重揭示体制机制等深层次矛盾，不仅对相关问题的把握更加准确、到位，也更有利于促进从根本上解决问题。

将审计发现的问题追下去

全国人大常委会组成人员6月28日上午在分组审议时指出，审计反映了

中央预算执行和其他财政收支中的很多情况，发现了很多问题。审计指出体制机制上的问题，关键还得认真落实，把问题追下去，对违纪违规问题进行深入调查和严肃惩治。发挥好审计的“免疫系统”功能，进一步推进改革，促进经济社会更好地发展。

刘振伟委员建议，从审计工作报告及其附件可以看出，审计发现的问题一些已整改完成，但有些还没有整改，有些正在整改之中尚未完全到位，一定要继续跟踪，件件都要有结果，并向人大报告。

黄跃金委员也认为，要想根本解决审计发现的问题，必须从完善体制机制入手，标本兼治，治本为主。

他举例说，这次审计工作报告提到事业单位存在的问题比较多，其中一部分问题与现行体制机制不完善是有关系的。特别是现在中央机关与下属的一些二级事业单位，管人、管事、管钱、管资产不一致，这就造成了一些矛盾和问题。对此，应考虑按照精简、统一、高效的原则，把体制理顺，使责权一致，这样才有利于加强事业单位管理。

列席会议的全国人大代表何钟泰说，审计工作报告的内容比过去更加丰富和务实，反映了很多情况，发现了很多问题，希望审计机关和政府有关部门能继续跟进，特别是对发现违纪违规问题，要严厉处罚。

审计工作报告披露，从审计8个省区16个城市政府投资保障性住房情况看，一些地方保障性住房管理不完善，有4407套廉租住房被违规租售或另作他用，4247套廉租住房分给了不符合条件的家庭，4428套保障性住房长期空置。

全国人大常委会副委员长严隽琪对此十分关注。她指出，鉴于保障性住房管理存在的问题，有关部门要考虑，是不是制度设计中间出了问题。为了今后把好事做好，必须进一步提高决策的科学性，进一步完善机制设计，进一步加强监督。■

“食”面埋伏，老百姓伤不起

文 / 本刊记者 于 浩



文卿石/摄影

十一届全国人大常委会第二十二次会议听取并审议路雨祥副委员长作的食品安全法执法检查情况报告

从“染色”馒头、“爆炸”西瓜、“绝育”黄瓜、“回炉”面包等层出不穷的“新鲜食品”，再到瘦肉精、牛肉膏、地沟油、苏丹红这些“传统小吃”，食品安全恶性事件频频出现，使得老百姓高呼：监管到底缺失在哪儿？我们还能吃什么？对此，在十一届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上，全国人大常委会副委员长路雨祥认为，“当前的食品安全状况不容乐观”。全国人大代表委员会委员认为，这个问题已使广大消费者很不耐烦，甚至是忍无可忍了。

有食品行业内人士分析，当前食品安全问题多发，原因错综复杂，其中存在的三大矛盾是多发的重要原因：一是现行法律对食品犯罪量刑过轻，导致犯罪成本低威慑力不高；二是监管对象点多面广，监管能力相对薄弱；三是食品生产企业安全管理意识薄弱，主观故意行为时有发生。

食品企业如何才能对法律充满敬畏？

日前，广州一连锁面包店“甜心客”大量使用过期面包回炉再造，事件被披

露后，广州执法部门马上进行了调查和查封。然而最终对“甜心客”的处理结果是该企业自行关闭其15家门店，没收该店非法所得和生产设备，并建议市质监局吊销其生产许可证，并处以货值约11.5万元的十倍罚款。

一位食品企业资深人士认为，11.5万元的10倍也即是115万元，这样的处罚力度不够。同样，对于影响极大的“染色”馒头事件，上海市政府联合调查组公布的处理结果，给予宝山区质量技术监督局副局长邢晓金记大过处分；给予

宝山区食品生产监督所副所长王兴华撤职处分；给予宝山区食品生产监督所副所长姚志远和宝山区食品生产监督所监督科科长万广亮分别记大过处分；上海联华超市市场发展有限公司董事长、总经理汤琦受到警告处分和经济处罚；公司生鲜采购部负责人徐宏瑜受到记过处分，并被调离工作岗位。

综上所述，我国目前的相关法律法规，对食品造假、生产问题食品的处罚力度还够不上“重典”，尚未能对企业、行业起到敲山震虎的作用。

对此，曾是公安部副部长的现全国人大常委会委员白景富认为，我国现行的有关食品安全的法律在数量上够，但内容过于原则，操作性不强。比如，一个人要是偷了2000块钱的东西肯定会判刑，一个人要把另一个人打伤了，刑事拘留肯定没有问题。可是，一个饭店明明知道是地沟油，花钱买来了，还做了早点卖出去，为什么就不能追究刑事责任？因此，今后全国人大常委会修改法律时，要有可操作性，责任要非常明确，罪与非罪要规定的非常清楚。

“今年‘两会’，我和重庆市人民政府副市长兼市公安局局长王立军一起提出了一个议案：对食品安全犯罪要制定特别刑法。后来听说有400多位代表签名，要求严惩违反食品安全的犯罪。”全国人大常委会委员丛斌在分组审议时说，保证食品安全是一个系统的工作，要系统地监管，一定要加大处罚力度。

例如，美国发生因沙门氏菌污染事件后，国会法律委员会决定修改法律，新法中对犯罪者的指控将包括对生产者、上一级母公司和销售商的全面执法，无论哪一个环节导致食品、宠物食品和添加剂的污染、掺假和恶意误用，都将在惩罚之列。其中，明知故犯的企业主管和个人，将被判处最高十年监禁和不封顶数量的罚款。德国发现饲料遭致癌物质二恶英污染后，对肇事者提起刑事诉讼，同时受损农场则拟提出民事

赔偿，数额可高达每周4000万至6000万欧元。

如何让食品生产经营企业充满对法律的敬畏，重庆市人大常委会副主任王洪华认为，一是在刑法及刑法修正案（八）中，虽有“生产、销售伪劣产品罪，生产、销售假药罪，生产、销售劣药罪，生产、销售有毒、有害食品罪，生产、销售不符合安全标准食品罪”五个罪名。但是这五个罪名的立案追诉标准已经明显滞后于现实状况，建议对刑法进行修改。

二是“生产、销售假药罪，生产、销售不符合安全标准食品罪”目前没有出台与之配套的具体追诉标准，而沿用旧的标准又与现实状况不符，且语言表述含糊，不易操作。

三是对“主观明知”，立法上要求过高，导致许多危害食品安全的行为难以从构罪层面上予以认定。建议：一是立即补充完善立案追诉标准，使之具有可操作性；二是对“主观明知”进行明确界定；三是在具体追诉标准上，多做一些行为犯罪的规定，而不是所有的案件都必须依靠检验鉴定结论。

有经济学家也提出建议，中国可以借鉴美国的“吹哨法案”，用放权于民的方法实现合理监管，改变目前政府部门既是游戏规则制定者又是执行者的矛盾。“吹哨法案”又叫告密者保护法，使参与违规生产经营的知情人员能够为了公共利益而站出来，通过告密的手段来揭露内幕。告密者受到法律的保护和重奖，每个知晓内情的人都可以站出来揭露、诉讼和检举，他们将受到保护、免责和奖励。

“多龙治水”能否转型“大部制”？

说来也巧，就在全国人大常委会对食品安全法执法检查报告进行审议时，有媒体揭露出京津冀地区多家制售“地沟油”的黑窝点已经实现机械化规模生产，其日加工能力合计近百吨。更令人气愤的是，一些加工窝点顺利通过了食

品安全QS认证，天津某加工“地沟油”窝点的负责人竟公然表示“没有背景绝对不敢炼油”，这更让其中的权力寻租魅影昭然若揭。

有“深喉”亦爆料，除了权力寻租外，监管部门互相踢皮球，导致监管缺失也十分常见。有人曾对“地沟油”进行举报就遇上了这样的事情，城管局认为，其没有对餐厨垃圾违规排放的执法权；工商局表示，一般只通过索票、索据的办法检查那些进入商场、超市和批发农贸市场等区域的食用油，至于商家卖的是不是“地沟油”，需要由质监部门判断；质监局对此辩解，他们基本依靠市民投诉、举报以及各区县和街道主管食品安全的工作人员的产品抽检发现问题。有媒体这样形容食品监管部门：看见利益像打篮球，大伙争着上；遇到问题像打排球，大伙争着躲。

全国人大常委会委员朱永新在回忆2009年对食品安全进行立法时说，当时委员们在讨论时也担忧过这个问题。现在来看，卫生部门管综合监督的控制，农业部门管生产源头，商务部门和工商部门管流通和市场，质管部门管加工过程，有很多边缘地带的问题。比如前店后坊，一边是生产，一边是市场，到底由谁来管？我认为应该由一家部门来负责这方面的工作。像丹麦把食品安全放在一家政府部门来管理；美国涉及两个部门，一个是食品与药品管理局，一个是农业部下属的食品安全检验局。

通过对比同样是处在监管难的人口大国，可以看到，英国政府2000年成立了食品标准局，负责食品安全总体监管和制定各种标准，每年向国会提交工作报告。俄罗斯2004年在卫生和社会发展部下设立联邦消费者权益和公民平安保护监督局，将俄罗斯境内食品贸易、质量监督及消费者权益保护工作交由该局集中负责。

对于监管上的种种问题，国务院食品安全委员会办公室副司长钟秀明解释称，我国从2004年开始实行是分段

监管为主、品种监管为辅的模式，食品安全法出台以后，明确要求要建立综合协调和分工负责相结合的监管体制。去年2月份，国务院成立了食品安全委员会，并且单设了办公室。今年3月份的电视电话会议上，国办12号文件明确提出，县级以上人民政府在今年年底都要建立健全食品安全的综合协调机制。下一步，将督促地方政府加快建立和完善食品安全的综合协调机制。

“我认为现在到了考虑建立统一管理体制时候了。”全国人大教科文卫委员会委员马力认为，食品安全法规定的是分段管理的管理体制。通过这次执法检查，证明了分段管理体制存在较大弊端，应该建立一个统一的管理体制。因为，一个部门管一段，部门是平级的，一旦遇到问题容易造成推诿，而且资源不易整合，比如质检部门具备了相当的专业人员和设备进行检测检疫，而工商部门同样有在市场上进行快速检验的要求。再比如说说法，工商执法能力最强，执法队伍一直到乡镇一级，而其他部门的执法队伍现在基本还没形成，遇到问题难以执法。

在审议中，有相当一部分委员认为，现在国务院下面已经有一个食品安全委员会了，这个安全委员会不应该单

纯是一个协调机制，应该有一种权力，就像煤矿安监局一样，哪里出事了，马上组织调查组进去。要明确赋予食品安全委员会职权，有调查权、处理权。

商人的血液中怎样才有道德因子？

有做包子的用腐坏变质的烂肉，会说“打死都不吃自己做的包子”；有种菜的喷洒杀虫剂，会说“打死也不吃自己种的菜”，有烤面包的回炉再造，表达了“饿死都不吃自己做的面包”……

但自古以来中国不但有“做食品，就是做良心”的说法，而且是真真正正地落实到了文字上。从食字的结构我们可以看出，人的下面是良心。然而纵观最近两年“瘦肉精”、“染色”馒头等食品安全事故，无论是法律的出台，还是监管加强都没有消除人们对食品安全的疑云，使得越来越多的人都知道问题到底出在什么地方？也许从生产者不吃自己生产的食品，可以看出，他们能管住自己的嘴，却没有管住自己的良心。

究其原因是，现在社会生活中往往是失信的成本低，守信的成本高，结果是失信者占便宜，守信者吃亏，要改变这种现状，使守信者获益，让失信者受到惩罚，就要全面强化公众的诚实守信的意识。

对于道德问题，全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国食品安全法》实施情况的报告中，将其列为当前食品安全中第一个关键问题。报告指出，一些食品生产加工企业和从业人员唯利是图，置法律、道德和人民群众的生命健康于不顾，肆无忌惮地生产加工有毒有害食品，而且手段不断翻新。

像“双汇”事件，由于企业中个别员工在采购环节的玩忽职守，致使少量饲喂有“瘦肉精”的生猪流入济源工厂，使得有人高呼：“双汇”都靠不住了，我们还能相信谁？因为对消费者而言，“双汇”作为一个行业的带头大哥，不仅承受着食品行业消费者“零容忍”的风险，而且在一定程度上肩负着一个行业的形象使命。“双汇”董事长万隆自己也认为，“瘦肉精”对“双汇”的恶性影响，除了经济上的冲击，“更重要的是，‘双汇’的品牌美誉度也受到了巨大的伤害。‘双汇’用二十多年时间铸就的放心肉品牌受到质疑，损失难以估量。”

对此，全国人大常委会副委员长路甬祥认为，需要加强对食品生产经营企业员工的教育培训，使这些企业和从业人员牢固树立道德意识、法律意识和责任意识。要指导食品生产经营企业完善保障食品安全的有关制度和行为规范，加快研究制定诚信评价标准和激励引导机制。要充分发挥行业组织、农民专业合作社的作用，提高食品行业整体自律能力。

食品安全工作涉及每一个人，是一项很重要的民生工作。全国人大常委会2009年通过了新的食品安全法，当年就进行了执法检查，去年又听取了食品安全专项工作报告，今年又再次进行食品安全执法检查。当年通过的法律当年就进行执法检查，这在全国人大工作中是前所未有的。由此可见，中国自上而下将展开有史以来最强大攻势来整肃食品安全问题，以确保老百姓吃得安心。✘



恶性食品安全事件“佐料”丰富，惟独诚信与道德缺失

个税法修改：“500元”昭示的立法深意

文 / 本刊记者 梁国栋

6月30日,多云的北京依然十分燥热,与天气一样燥热的还有万千网民,他们焦急地等待着个人所得税法修正案草案的表决结果。在这之前的两个月时间内,他们就该法向立法部门提交了近24万条意见。

当天下午,十一届全国人大常委会第二十一次会议以134票赞成、6票反对、11票弃权的结果表决通过了个人所得税法修正案。修改后的个税法规定:个人所得税减除费用标准由2000元/月提高到3500元/月,同时,调整工薪所得税率结构,由9级调整为7级,取消了15%和40%两档税率,将最低的一档税率由5%降为3%。修改后的个税法将于今年9月1日起正式实施。而就在三天前,草案还维持着原先规定的3000元起征点。

这一消息一经媒体报道,犹如雨后一阵清风带给万千民众说不完的清爽。“完全赞同全国人大常委会的决定。”在国内一家大型门户网站的专题报道栏内,许多网民几乎一边倒地发出这样的赞叹。列席此次会议的全国人大代表叶青也难掩兴奋。会后,他向本刊记者表示,没想到票数会那么高,反对票只有6张,这将会大幅度减轻中低收入纳税群体的负担,适当加大对高收入者的调节力度。杨德清委员也激动地表示,虽然这次个税减除费用标准跟之前的审议稿相比只提高了500元,但这是顺应民



十一届全国人大常委会第二十一次会议通过了关于修改个人所得税法的决定,将个税起征点提高到3500元,于今年9月1日起施行

意的,是件好事。

在各方面看来,这应该仅仅是个税改革的起点。许多常委会组成人员以及多位受访专家的一致看法是:建立综合与分类相结合的个人所得税制度是今后的方向。“个税法的立法模式到了应该考虑调整的时候了。”信春鹰委员语重心长地说,单纯以提高起征点为修

法的方向和模式,已经不可持续,它的空间已极其有限。

“民主立法的又一典范”

4月25日,在中国人大网的醒目位置,一条《中华人民共和国个人所得税法修正案(草案)》征求意见的消息格外引人注目。在这一消息发布后的三天

内,共有63921位网民提交了174672条意见,占到全部意见的73%。以至于让网站的维护人员忙得不亦乐乎。

根据全国人大常委会法工委的统计,自4月25日16时至5月31日24时,中国人大网共收到82707位网民提出的237684条意见(每位网民可以对草案的4条规定分别提出意见),另有群众来信181封。

在这近24万条意见中,多数意见认为,草案贯彻了“高收入者多缴税,中等收入者少缴税,低收入者不缴税”的原则,对草案大体表示支持。但针对草案规定的3000元起征点,仅有15%的网民赞成,要求修改的有39675人,占48%;反对的有28985人,占35%;持其他意见的有1563人,占2%。

尽管各方面的意见不尽一致,但公众如此之高的参与热情让立法机关格外振奋。“这些意见令人非常感动,是出于对国家的关心、对经济社会发展的关心而提出的。”白景富委员动情地说,这几年来没有一部法律像个人所得税法这样能在社会上引起如此大的反响,没有一部法律像个人所得税法这样引起这么多人的关注,参加人数之广、提出意见之广泛、意见之深刻,可以说是史无前例的。叶青代表对此也给予了很高的评价。他认为,这把问需于民、问计于民、问效于民结合起来,体现了财政民主,是非常好的形式。

“这并不是一个特意的安排。”在全国人大常委会委员、全国人大内司委副主任委员陈斯喜看来,这是正常的工作步骤。“只是这部法律涉及人群比较多,所以各方面提的意见也比较多。”他在接受本刊记者采访时说,大范围征求意见是人大为加强民主立法、开门立法的一项重要措施,这部法律也是一样,按照常规来办。更有委员将此评价为民主立法的又一典范。

在本次常委会会议结束后举行的新闻发布会上,全国人大常委会法工委副主任李飞也这样提到,从2008年以

来,全国人大常委会为了进一步做好立法工作,加强科学立法和民主立法,凡是提请全国人大常委会审议的法律草案,都通过中国人大网全文公布,广泛征求社会的意见。

“前几个月,那时候制定车船税法的时候,全国人大常委会就把这个草案全文公布,社会各界都非常关注,提出了很多很好的意见。”李飞说,全国人大常委会高度重视来自社会公众的意见,那次经过认真的审议和不断完善,车船税法大家也比较满意,比较符合实际,切实可行。“这次个人所得税法的修改,也采取了这样的做法,公众踊跃发表意见。”

“500元的价值已超过其本身”

6月28日,是本次常委会分组审议职业病防治法修正案草案、兵役法修正案草案以及其他议程的时间。但在各个小组会场,个税法修正案草案仍然是一些委员们发言讨论的焦点。“我是一名委员,来自群众,是群众把我选出来的,我要负责任,反映民众的呼声。”杨德清委员的一席话让全场为之动容。

在委员们看来,草案二审稿将第一级税率由5%下调至3%是对民意的积极回应。郑功成委员认为,这既进一步降低了普通工薪阶层的税收负担,又维持了一定的税基。李飞副主任也表示,纳税人当中70%的人都是集中在第一级税率来交税的,也就是说,从5%降为3%,加大了对工薪所得纳税人中70%较低收入人群的减税力度,这符合这次修改个人所得税法的方向,尽量减低中低收入特别是低收入纳税人的税收负担。

面对公众深情的期盼,很多委员更是希望减税的力度能更大一些。“民意代表民情,代表不同利益群体的利益诉求,起征点的高低,都体现了社会不同阶层基于自身利益的考虑。”达列力汗·马木汗委员说,这表达了人们希望在更加合理的个人所得税政策下享受

改革发展成果的心声。

“我们工资的正常增长机制应该是CPI涨多少,就调多少,但实际上收入是没有按照CPI来调整。”经济学家出身的辜胜阻委员在深刻剖析当前经济形势后表示,现在是高房价、高物价、高生活成本,在这样“三高”的情况下,百姓对个人所得税的改革反映之所以这么强烈,是针对他们的相对收入来讲的。他希望,改革的步伐能迈得更大一些。

在委员们热烈讨论的同时,全国人大有关部门也与财政部、国家税务总局保持着紧密的沟通。一位了解情况的全人大常委会委员告诉本刊记者,委员长会议高度重视委员们提出的意见以及各界群众的呼声,并多次进行讨论研究,根据委员们的意见,立法机关对草案的内容作出了相应的调整。

“最后通过的修改决定将减除费用标准定为3500元,即在3000元的基础上又提高了500元。”回顾这一重要的修改过程,李飞副主任这样说道,立法的过程就是不断完善的过程。他更是强调,不要小看这500元。他说:“原来3000元起征点的时候,已经有4800万人不用纳税了,这次又增加了1200万人,达到了6000万人不用纳税,给中低收入者很大的减免力度。”

尽管只提高了500元,但在叶青代表看来,这一举动的含义已经超过了其本身。“把通过征求意见得来的民意落实到法律中,而不仅仅是听听而已,这为有关部门和机构在举行听证会、意见会时作了一个很好的榜样,尊重民众的意见、合理实施民众的意见,这个标榜意义是巨大的。”他告诉记者,希望此举可以有力推进财政公开民主。

“构建综合与分类结合的个税制度”

尽管个税法修正案草案已经通过,但社会各界对我国个税税制的关注仍然热度不减。在一些财税专家学者眼中,改革我国当前的个税税制已迫在眉

睫。有学者指出,在当前通胀压力下,收入分配改革呼声越来越高,个税如果再不进行大的改革,将给经济和社会稳定带来挑战。

目前,我国实行的是分类税制。即将个人各种来源不同、性质各异的所得进行分类,分别扣除不同的费用,按不同的税率课税。而从国际上看,大多数国家采用综合与分类相结合的税制。专家们认为,构建综合与分类结合的个税制度应是我国个税改革的方向,即将个人各种收入项目加总按综合税率计征、以家庭为征收单位、以年为征税时段。

在此次会议上,许多常委会组成人员也大声疾呼,要求加快构建综合与分类结合的个税税制的步伐。李连宁委员说,税制改革比较复杂,从“九五”规划时期讲到“十五”,现在讲到“十一五”,十五年了,只听楼梯响,不见人下来。方新委员表示,“十二五”规划中已经列入个税税制的改革。“我希望尽快深入研究,提出税制改革的整体方案,包括综合税和分类税相结合,包括考虑人均负担的扣除等等,而不只是不停地打补丁的方案。”

而对于未来的这个税制,吕薇委员有这样一个设想:将来的个人所得税率应该考虑到抚养人口的负担,这样才能真正的体现公平。“比如现在一个人挣1万块钱,可是要养五口人,而另一个人可能只挣三千块钱,但是只有一个人。除了抚养人口,还有教育、医疗等等支出的扣除,比如在国外,有些消费也可以抵税,我们还应该进一步加强个人所得税的体制研究,做好一些基础性工作,在实施过程中不断加以完善。”

要走上综合与分类相结合的税制改革之路并非一路平坦。多位受访专家表示,其难度之大主要体现在征管难度大、征收成本高昂、个人纳税意识尚不强等方面。因此,有关政府部门的官员进而指出,我国个税改革的条件还不成熟。

但在叶青代表看来,这个说法是站



6月30日,十一届全国人大常委会第二十一次会议高票通过了修改个人所得税法的决定

不住脚的。“我觉得成熟与不成熟不能由财政部门或税务部门说了算,因为这是最终的方向,必须去做的事情,慢慢做的话是可以做起来的。”他告诉本刊记者,这次个税调整后,国家有关部门可以将中高收入者做一个档案,要求工资最好都用银行卡来支付,不走现金渠道,虽然做不到100%,但不能因为难就不推进。

吴晓灵委员则意味深长地表示,中国的事情不在于事情有没有研究好,而在于下不下决心。“如果今年不下决心,没有实质性启动的话,明年党委换届,后年政府换届,一年多过去了,不能干,政府刚刚上台也不能干,那什么时候能改呢?”

把实惠落实给人民

在这次个税法修改中,有一种声音尽管淹没在起征点的大讨论中,但其绝对不容忽视——把税收的实惠落实给人民。

深入分析网民意见的叶青代表告诉记者,之所以网民意见反响强烈,其中一个很重要的原因就是没有处理好征税与用税的关系。“税收要取之于民、用之于民,大家都没有问题,都能接

受。”他说,发达国家都是福利比较好的国家,财政支出的大头都用于了医疗、教育等民生方面,而我们在民生上的投入还不够,比重还不高,还没有跟上社会发展的形势。也有一些受访人士表示,在目前我国监管体制下,财政转移支付的效率很低,而且在一些中间环节很容易造成流失,甚至滋生腐败等严重问题。

另外,列席会议的全国人大代表陈瑞爱 and 于晓玉也纷纷指出,公民是缴税了,但还没有真正清楚地知道税款是如何支出的,体现不到纳税人的知情权,在公共服务方面也体现不到。他们呼吁,个人所得税纳税人有权要求个人所得税征收机关出具纳税完税凭证,有权监督税务机关依法征收个人所得税,有权监督个人所得税征收的使用情况。他们希望政府有关部门能够积极完善财税相关规章制度,统筹财政收入,合理安排财政支出,为社会提供更多、更好的公共产品和公共服务,大力发展社会保障事业,确保税费取之于民、用之于民,积极提高民众的生活质量,不断促进社会和谐。☑

开门立法的又一尝试

文 / 王柏泉

2008年初,在辽宁省十一届人大一次会议上,石瑞锋等11名省人大代表联名提出了关于制定《辽宁省中介机构管理条例》的议案,引起了辽宁省人大常委会的高度重视,被纳入省十一届人大常委会五年立法规划。

代表们经过深入调研,在议案中提出:党的十一届三中全会以来,特别是十四届三中全会正式明确“发展市场中介组织”后,辽宁市场中介组织的发展很快,达到92356户。市场中介组织作为服务型的特殊经济组织,在社会经济生活中发挥着“服务、沟通、公证、监督”作用,成为市场经济中不可或缺的组成部分。但是,由于政府职能转变不到位,一些市场中介组织存在架构不规范、定位不准确、经营行为不规范、职业道德和服务质量低下等问题,个别中介组织甚至参与寻租腐败,成为一个新的社会腐败体,严重损害了尚在成长中的中介组织服务体系,削弱了中介组织的社会公信力,急需一部专门法规来加以规范。

2010年初,在辽宁省十一届人大三次会议上,尹崧励等11名省人大代表,再一次提出了关于制定《辽宁省社会中介组织管理办法》的议案。经省人大常委会主任会议决定,将这项议案列入2010年当年的省人大常委会立法计划。经过三年的酝酿,该立法议案终于步入起草阶段。为了确保该法规起草工作的科学与公正,辽宁省人大常委会决定该法规起草工作采取委托立法的形式,由具有社会中立性质的省地方立法研究会负责条例草案的起草。

这部条例草案的起草人员查阅了大量相关法律、法规、规章、文件,通过分别召开有关行政机关、专家、中介组织、行业协会等多个座谈会。经过一年的艰苦努力,2010年8月17日,省地方立法研究会正式将条例的草稿及有关立法资料移交给省人大法制委员会。

为了制定好这部法规,省人大常委会充分听取各方面意见,不仅在法规起草修改过程中反复征求相关行业主管部门的意见,专门召开专家学者论证会,还在草案初审和二审之后两次将草案在辽宁日报、辽宁人大网等当地媒体上公布,直接听取公众意见;在二审公开征求意见的同时,还向社会公开征集参加该草案征求意见座谈会的人选,通过相关程序,分别邀请了中介组织代表、行业协会代表、主管部门代表、普通公民代表等12名,面对面地听取意见。本次法规修改过程中共收集各方意见300余条,直接采纳了80余条。

为了确保代表们对立法工作的知情权,辽宁省人大常委会在这部法规的审议过程中,及时把立法工作进展情况通报给相关代表。在草案提交常委会三审之前,专门听取了提出该项法规立法议案的省人大代表的意见,由法制委将草案送给提出议案的代表,同时邀请他们旁听常委会会议,听取审议情况,还登门与代表们座谈,当面听取他们对草案的意见。

今年5月27日上午,《辽宁省市场中介组织管理条例》在辽宁省人大常委会会议上获得高票通过。✘

山东省菏泽市人大常委会开展“百万册图书进校园”活动,广泛发动全市人大系统、各级人大代表向中小学校捐赠图书,推动中小学校硬件建设和素质教育水平提高。图为启动仪式场景。摄影/程相起



代表情深

文 / 程相起 王 涛

2010年底,菏泽市人大常委会在组织人大代表视察时发现,菏泽市中小学生学习人均图书占有量仅为山东省平均水平的一半,并且各学校参差不齐,对此,参与视察的市人大常委会领导和代表们忧心忡忡。

视察座谈会上,谈到孩子们可读书

近年来,随着江苏省江都市人大代表工作的不断深化,以及“一个载体、两项制度”建设的不断推进,人大代表在闭会期间的活动范围逐步扩大,形式新颖多样,内容丰富多彩,效果日益明显。在坚持做好“统一见面周”、“代表调研周”、“代表向选民述职”、“接待选民日”这些“规定动作”的同时,还开展了许多富有特色的“自选动作”。去年组织开展了“三级代表议公正”活动,1300多名扬州市、江都市和各镇人大代表对市法院、检察院和公安机关贯彻执行“三官法”、履行法定职责情况开展综合评议,参评率达93.7%。江都市小纪镇人大组织代表深入到农村、社区、企业开展了“五走进、五围绕、五提升”剖析式调研活动,



少的现状，市人大常委会党组书记、副主任杨永昌说，2008年视察时我们提出落实“退一补一”的教师补充机制；2009年视察时我们督促解决“城乡教师工资统一发放”的问题；今年，我们要为孩子有书读、读好书办一件实实在在的事。

经过多方讨论论证，菏泽市人大常委会决定2011年在全市各级代表中开展“百万册图书进校园”活动。坚持自愿捐赠、量力而行的原则，采取人大系统与社会各界相结合、普遍号召与重点引导相结合、集体与个人相结合、捐书与捐资相结合的方式，倡议全市各级人大代表积极捐款捐书，为改善学生图书拥有状况贡献一份力量。

活动一启动就迅速在全市掀起捐助高潮，仅一次捐资达到1万元以上的就有37人。定陶县人大原来计划接受捐资30万元，实际突破72万元。其他县区也都超过了预计金额。牡丹区人大代表侯永斌说：“市人大组织的这次活动，正符合我们代表的心愿，是对代表境界的一次检验，对社会责任心的再激活。活动是空前的，但不会是绝后的，我们会一如既往地关注支持教育事业，让孩子们明天更美好。”

人大代表的行动在社会上引起强烈反响。许许多多不是代表的机关干部、民营企业、个体工商户、普通市民、离退休人员等，都积极加入到活动中来。牡丹区天邦粮油有限公司刘文法、成武县汶上集镇宏达金属制造有限

公司董事长付军都不是人大代表，但他们听说“百万册图书进校园”活动后，主动捐资1万元。

其他如一些茶社、汽车4S店、商铺、报刊亭等纷纷主动配合活动，除自己带头捐赠外，还自愿作为捐书收集点，在网站上、门面条幅上打出宣传信息，号召周围的人，只要健康有益的图书，都可以捐给孩子。菏泽信息港“牡丹茶座”栏目开展了“菏泽网友捐书活动”，广大网友踊跃捐书，有的专门从外地购书送到人大，有的直接将图书送到学校。短短两个月，就收到了37000多册各类图书。一位网友感慨：我们捐的不是书，而是孩子们的未来。

菏泽市人大组织的这次活动，吸引了一万余名代表的积极参与，捐赠图书总计110多万册，价值2600多万元，有效缓解了学校图书短缺状况。“这批图书正是教师急需和学生喜爱的，对学校来说，就像下了一场及时雨。”菏泽一中校长王可正说。受捐学校普遍建立了人大爱心书馆、书屋、人大读书角等场所，还开展了丰富多彩的活动：“人大杯”读书竞赛、“人大捐赠读书月”、“人大爱心读书会”等等。✱

创新代表活动形式

文 / 刘惠鹏

武坚镇开展了人大代表风采演讲活动，丁沟镇组织代表开展了“我为丁沟献一策活动”，吴桥镇人大组织人大代表对“七站八所”部门负责人开展了述、询、评活动，全市闭会期间代表活动呈现出生机勃勃的良好局面。

新修订的代表法明确规定，“代表在闭会期间的活动以集体活动为主，以代表小组活动为基本形式。”“人大代表之家”建设之初，江都市是以镇人大代表的选区建家，经过实践发现，这样建“家”虽然满足了就近就地就选民的原则，方便了代表联系接待本选区的选民，但是由于每个“家”的代表人数偏

少，规模偏小，代表的活动难以开展。因此，2010年江都市人大常委会对“人大代表之家”进行了一次整合重组，改以市人大代表小组、镇人大代表小组为单位分别建家。在此基础上，江都市人大常委会要求开展闭会期间代表活动时一定要注意把“人大代表之家”作为代表小组活动的载体和平台，将代表小组的活动和代表之家的活动有机融合为一体，依托“人大代表之家”这个载体，使江都市、镇两级人大代表小组活动进一步丰富起来、活跃起来。

从2006年起，江都市人大常委会连续五年在5月上旬开展了人大代表集中

接待联系选民的统一见面日周活动，通过几年来的“统一见面日周”活动，增强了代表的履职意识，密切了代表与选民的联系，推动解决了一批群众关注和迫切需要解决的问题。从2008年开始，又在每年11月中旬开展了人大代表调研周活动。

本届江都市人大常委会还制定了《关于市人大代表向选民述职工作的实施方案》，计划从2009年开始，用三年时间组织全体市、镇人大代表向选民述职一次。截至2010年底，已有229名市人大代表、932名镇人大代表向选民述职，分别占市、镇代表总数的67.6%和82.5%。✱

邢亦民：情系立法 虽官亦民

文 / 本刊记者 夏莉娜



邢亦民同志近照

不久前，记者在北京医院再次采访了今年98岁高龄的邢亦民。病床上的邢老尽管很消瘦，但眼中仍闪烁着坚毅光芒。记者走到他的病床前问：“您还记得我吗？……”邢老点了点头，紧紧地握着记者的手。

其实，记者与邢老早有交往。印象最深的是在2004年，当时为采写纪念第一届全国人民代表大会成立50周

年的文章，记者连续两次到邢老家采访。那时邢老已年过九旬，但仍然对当年参与起草及修改法律的情形都记忆深刻。

见证立法新时期发轫

邢老于1978年5月到全国人大任全国人大常委会副秘书长，1979年兼任全国人大常委会法制委员会委员，正赶上在“文革”中“瘫痪”多年的全国人民代表大会的恢复及地方各级人民代表大会的建立，恰逢中国新的“立法时期”的开始。1983年，他又当选为六届全国人大代表、任全国人大法律委员会委员。1988年当选为七届全国人大代表、任全国人大内务司法委员会委员。1993年退下来时，他已经近80岁高龄。五、六、七届全国人大常委会是为社会主义法律体系的建设打基础的三届。这期间颁行的法律数量之多在中外法制史上实属罕见。邢老于这重要时段在全国人大常委会工作了共15年。

在邢老的《我的史记》一书中，把在人大工作15年的日记做了摘录，他

称这段时间是“虽官亦民”。记者看到在这15年的日记摘录当中前5年即在五届全国人大常委会工作期间的日记共占了全部日记三分之二篇幅，而其中谈到立法工作的又占了一半多。

看得出，邢老至今对五届人大的许多事始终记忆犹新。他在书中回忆：“四届全国人大是曙光将临，阴云未散。‘文革’遗留问题甚多，残局待整。所以五届全国人大提前召开了。全国人民代表大会经过十年浩劫，可以说是百废待兴。1978年5月全国人大常委会通过中组部的推荐，任命我担任了常委会的副秘书长。此时，全国人大常委会的委员长是叶剑英，副委员长很多，有孙中山先生的夫人宋庆龄，有共和国元帅刘伯承、聂荣臻，有久任党和国家的领导成员陈云、乌兰夫、谭震林、张鼎丞、廖承志，中国妇女界的革命领袖蔡畅、邓颖超，民主党派领袖周建人、许德珩、胡厥文等等大家都很熟悉而且深受人民爱戴的人。我能够在他们领导之下，协助副委员长兼秘书长姬鹏飞做此工作，可以设想会受益匪浅，我感到十分高兴。上任不几天，邓颖超大姐就接见了我和同时任命的郑季翘，张加洛等人，她一再说明本届人大常委工作的责任重大，说它任重道远，一点也不为过。”

据邢老回忆：“我刚到全国人大时，工作的难度很大。首先是人手不足，‘文革’中一些领导干部被赶走了，很多问题还没有解决，还没有定论，不知道能用不能用，需要尽快审查、平

反。更重要的是‘文革’中把国家的法制破坏无余。我刚到人大时，姬鹏飞是副委员长兼秘书长。那时，五届人大常委会办公厅还没有建立局，部门都叫组。有秘书、政法、总务、信访、外事5个组。直到1980年才由‘组’改成‘室’。郑季翘管秘书组，我管政法和信访组，总务组是张加洛分管，外事组开始是姬鹏飞亲自管，武新宇也管一点，但新宇同志主要是管常务。事多人少，根本忙不过来。开始修订法律工作时，我们从大专院校借了一些教授，如许崇德、肖蔚云教授从头到尾参加了我们法律的起草、修订工作。开始是几个组分头进行，后来全国人大常委会法制委员会成立了，人手多了，就把刑法、民法、刑事诉讼法的起草、修订工作一并进行。”

1978年年终总结时，邢老在日记中有这样一段话：我喜欢上了这里的工作。立法和执法从工作上讲有很大的不同，我这个年龄段的人，有过29年的执法工作实践，现在用之于立法，是有用的，或者说可能更好地发挥点作用。提起五届全国人大担任副秘书长的工作，记者听邢老多次笑称自己是“跑腿”的，他说：“能在五届人大‘跑腿’，光荣之至。不仅五届全国人大常委会的委员长、副委员长都是德高望重的老领导人，三任秘书长也都是副委员长兼的，能在姬鹏飞、彭真、杨尚昆的手下‘跑腿’，没有出大的纰漏也不错了。”

参与筹建全国人大常委会法制委员会

邢老参加了全国人大常委会法制委员会最开始的筹建工作。他曾对记者讲：“在1979年初的一次常委会党组会上，提到彭真同志恢复工作了。但是

当时他还不是人大代表，当人大代表还得再等一段时间。怎么办呢？后来我们提出把全国人大常委会法制委员会恢复起来，不是人大代表也可担任这个组织的领导。那时叫全国人大常委会法制委员会，现在是全国人大常委会法制工作委员会，也是法律委员会的办事机构。开始机关党组让我协同组织部提出法制委员会的名单。经与多方商量，初步提出了80人的名单。到1979年3月，五届全国人大常委会第六次会议通过了由80人组成的全国人大常委会法制委员会名单，彭真同志任法制委员会主任，我也是委员之一。”

邢老说：“全国人大常委会法制委员会成立后，接手进行修订和起草法律的工作。我虽然主要的工作不在法制委，但法制委员会分组开会的时候，我一般还是小组召集人。我负责主持刑法、刑事诉讼法的分组讨论；参加民法小组的活动；主持地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法的修订。经彭真同志批准，把全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法修订的具体工作交给了民政

部。全国人大组织法、地方各级人大和政府组织法，由政法组牵头并借助教育部门的一些力量着手修订，我从头到尾都参加并领导了这项工作。”资料记载：当年参加修订组织法的领导成员是邢亦民和李剑飞，参加人有司徒毅生、刘仁轩、王崇明、肖蔚云、许崇德。民法起草小组领导成员是杨秀峰、陶希晋、吴克坚、邢亦民，参加人有赵中孚、林亨元和史越。

他说：“全国人大组织法修订稿中，不但保存了五四年组织法中经过实践证明正确的条款，而且总结这些年来的经验教训，根据党中央加强民主与法制的精神，加入了不少新的条款。选举法和组织法修订稿对地方政府和选举制度方面的重要修改部分主要有：全国人大常委会委员长会议、专门委员会的常设，县级以上各级人大设立常委会；省级人大可以制定和颁布地方性法规；改变等额选举办法，实行差额选举，把直接选举人大代表的范围，扩大到县级。所有这些修改，进一步发展和完善了我国的人民代表大会制度。检察院组织法的重大修改是把检察院上下级关系由原来的监督关系改为领导关系。”他把五届全国人大



邢亦民同志手写的资料卡片

摄影/夏莉静

第二次会议通过的刑法、刑事诉讼法、全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法和中外合资经营企业法7个法的特点,八二宪法的特点,有关修改宪法的背景和经过,五届全国人大召开时国内的形势和人大的任务等等,都写在了用废药盒剪成的卡片上。这一张张卡片记录着邢老对人大立法工作的奉献,体现着邢老这一代老革命始终保持不变的艰苦创业和俭朴的作风。这些卡片记者至今还保存着。

亲历八二宪法修改全过程

邢老亲历了八二宪法修改的整个过程。宪法修改委员会秘书处于1980年9月成立,人民日报曾刊出宪法修改委员会的名单,秘书长为胡乔木,副秘书长是张友渔、胡绳、吴冷西、吴茂荪、叶笃义、邢亦民、王汉斌。

我还清楚地记得,有一次采访邢老是谈修改宪法。他当时拿出几本上面用铅笔钩钩画画过的宪法对记者说:“我们可以比较一下建国以来的几部宪法,从中能看出我国政治经济发展的变化和民主法制的发展过程;可以看出现行宪法的优越性。”他接着说:“五四宪法是一部好法,直至今天仍然光芒四射。七五宪法是‘四人帮’参与搞的,把106条的五四宪法全部否了,弄出来30条。看起来冠冕堂皇,只剩一些意向性的规定。实质是搞无法无天,既无法操作,又可为所欲为。七八宪法存在的问题是为时很急,有不少地方还没有摆脱‘文化大革命’的影响。1980年五届全国人大三次会议通过成立宪法修改委员会,常委会接着通过成立以胡乔木为秘书长的秘书处,我兼任了宪法修改委员会的副秘书长。我分工宪法中国国家机构部分的修改工作。我借助了原修订组织法时的工作班底,很快提出

了这一部分的框架稿。八二宪法是以五四宪法为基础,有删、有增、有改。如在全国人大职权中,删的有‘决定大赦’,增的有‘决定特别行政区的设立及其制度’,改的有‘制定和修改刑事、民事、国家机构和其他的基本法律’(其他的法律下放全国人大常委会制定)。另外增加了‘全国人民代表大会常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务’,最重大的增加是废除了实际存在的领导职务终身制。八二宪法规定国家主席、副主席,全国人大常委会委员长、副委员长,国务院总理、副总理、国务委员,最高人民法院院长、最高人民检察院检察长,连续任职不得超过两届……”

透过邢老的日记,记者看到六届、七届全国人大期间,他以高度的热情参加了有许多法案的研究,为起草法律到过很多地方进行调研……在他75岁高龄时,为草拟行政诉讼法到过山西、内蒙古,于两周时间内在太原、大同、呼和浩特、集宁、东胜、包头等市召集十多次会议,听取了百余名各方面干部群众的意见,写就的综合报告作为全国人大内司委的第一号简报印发给有关方面参阅……

邢老虽然退下来近二十年了,但他始终对国家的民主法制建设有着执著的关注。无论平时的言谈话语,还是著书回忆,邢老经常表露出对人大工作的浓浓情意。今年3月份,住在医院的邢老还曾下意识地为开大会准备会议材料……

与病魔进行顽强的抗争


邢老曾给记者讲过,他是在1936年的秋天参加了共产党领导下的进步组织——山西牺牲救国同盟会,后被派到县里发展会员,挑选干部建立基层组织,宣传抗日,宣传党的抗日救国思想。1937年参加了八路军,在115师新成立的干校工作。1938年初到了八

路军总部随营学校。后来他到延安抗大学习,之后就留在抗大工作。在这段时间里,他还下到基层连队,当过队长兼指导员、营教导员和团政治委员。抗日战争时期和解放战争时期,他基本上是在抗大从事组织工作……邢老经历了抗日战争、解放战争,为了新中国的建立舍生忘死;新中国成立了,邢老又为民执法,曾任最高人民法院的副院长;后又在改革开放的新时期来到全国人大参与立法工作。

这次见到记者,邢老显然知道记者是来采访的,头脑十分清楚并用手势示意给他拿来写字板。他写道:总是想起战争年代的事……此刻,邢老回忆起的战争年代是抗日的烽火,还是抗大的歌声,记者不得而知。邢老的女儿告诉记者:“我爸爸从2009年10月因肺部疾病住院以来,一直与病魔进行顽强的抗争。去年4月气管切开了呼吸机后,就只能使用‘说话瓣膜’讲话。虽然这样病人会感到很费气力,但他认为交流是第一位的。他很有毅力,还很少有同类病人能像他那样一年多一直坚持使用‘说话瓣膜’。由于前几天他发烧刚刚恢复,我们担心使用‘说话瓣膜’讲话太消耗体力,所以今天没让他用。”

邢老的女儿告诉记者:“我爸爸除了使用说话瓣膜外,还每天坚持用写字板与人交流,每天都要把他脑子里想到的东西写出来。就这样悬腕写字,有时能把写字板写得满满的……”

尽管看起来邢老的精神很好,有些言犹未尽,但为了不影响邢老休息,记者还是对邢老说:“您该休息了,过些时间再来看您!”离开病房前,邢老送给记者一本他在2009年出的书——《我的史记》,并应记者的要求在书的扉页上写了赠言。

邢老大半生重任在肩,却戏称自己是“跑腿的”,把自己当成普通一份子,奉献毕生精力为了国家立好法,真可谓“情系立法、虽官亦民”。

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（下）

文 / 本刊特约记者



摄影 / 崔宝林

1988年1月11日至21日，六届全国人大常委会第二十四次会议在人民大会堂举行

（续上期）

二、关于全国人大常委会审议法律草案的程序和形式

（一）审议法律草案实行“两审制”

问：立法是全国人大及其常委会的最重要职责。根据1982年宪法的规定，全国人大和全国人大常委会共同行使国家立法权；全国人大常委会可以制定除基本法律外的其他法律，并可对全国人大制定的法律作部分修改。现行宪法实施以来，百分之八十以上的法律都是由全国人大常委会审议通过的。请您谈谈常委会审议法律程序方面有些什么规定？

王汉斌：过去全国人大常委会审议法律草案，没

有规范一定的审议程序，有些法律草案有关部门在常委会举行会议的前一天才送来，就要求该次会议通过。常委会没有时间进行认真研究与审议，这种情况一再发生。彭真同志认为，需要考虑规定审议法律草案的程序。

1983年3月，彭真同志经过考虑在委员长会议上提出，今后全国人大常委会审议法律草案，一般要采取如下程序：凡向全国人大常委会提出的法律草案，由委员长会议提出是否列入常委会会议议程的意见，经常委会同意列入议程后，先在常委会会议上听取法律草案的说明并进行初步审议，然后将法律草案交法律委员会和有关的专门委员会进行审议，提出修改建

议；同时，常委会组成人员将法律草案和有关资料带回，进行研究，在下次或者以后的常委会会议，再对法律草案进行审议。彭真同志让我记下来整理好给他看后，交由委员长会议讨论，大家表示赞成。彭真同志提出，把委员长会议通过的这一决定，作为委员长会议纪要，印发常委会会议，作为审议法律草案的程序。1987年制定常委会议事规则，写进了这一条规定。这是完善常委会审议法律草案程序的重大举措。

到了九届全国人大，常委会对法律草案的审议一般实行“三审制”，审议程序更加完善了。

（二）规定法律委员会统一审议法律草案

问：全国人大组织法和议事规则规定：法律委员会统一审议向全国人民代表大会或者全国人大常委会提出的法律草案。这是怎样考虑决定的？

王汉斌：1982年12月6日，习仲勋同志在五届全国人大五次会议上所作的关于全国人大组织法（草案）的说明中指出：为了更好地维护法制的统一，避免各项法律互相矛盾、互不衔接，草案规定：法律委员会统一审议向全国人大或者全国人大常委会提出的法律草案；其他专门委员会就有关的法律草案向法律委员会提出意见和建议。我认为，法律草案需要统一审议，除了要避免与宪法和其他法律相抵触外，还要对法律涉及的民事责任、行政处罚、刑事责任、法律与法律之间的相互衔接、法律的统一规范，并联系建立比较健全的社会主义法制的整体进行通盘考虑。这些问题如果没有对法律草案的统一审议而由各专门委员会为主分别审议是很难处理的。

六届全国人大以来，依照全国人大组织法的规定，法律委员会统一审议向全国人大或者全国人大常委会提出的法律草案；其他专门委员会就有关的法律草案提出意见，并派副主任委员或委员参加法律委员会审议法律的会议，提出意见，如果法律委员会和其他专门委员会不能取得一致意见，则提请常务副委员长主持协调解决。实践证明，这样办是可行的，有成效的，对维护法制的统一、保证建立比较健全的法律体系是必要的。

问：据说，对法律委员会统一审议法律有不同意见。您对此有何看法？

王汉斌：七届全国人大常委会一开始，一些专门委员会的同志对由法律委员会统一审议法律草案提出不同意见。理由是两条：第一，各专门委员会都要参与立法，有关专门委员会对它工作范围内的法律草案更熟悉，应由该专门委员会为主审议。第二，如果让法律委员会统一审议，就意味着法律委员会高于其他专门委员会，把专门委员会分为三六九等，这是不合适

的。我认为，由法律委员会统一审议法律草案是为了维护法制统一，如果由各专门委员会为主来审议法律草案，六七十个口子出去的语言，能够一致吗？法律委员会在立法工作方面同其他专门委员会有不同的职能。正如民族委员会审议自治区报请全国人大常委会批准的自治条例和单行条例、向全国人大常委会提出报告，财政经济委员会在审议国家计划、预决算方面，教科文卫委员会在文教工作方面同法律委员会和其他专门委员会有不同的职能一样。法律委员会统一审议法律草案，是同其他专门委员会不同的职能分工，而不是谁高谁低的问题。反对统一审议还有一条理由，说专门委员会对它工作范围内情况最熟悉。这一条有一定道理，但具体到某个法律，法律委员会和法工委也可以进行充分的调查研究。

到1993年八届全国人大，这个问题又提出来了。常委会办公厅在《全国人大机构改革中的有关问题汇报》中提出，这次机构改革主要是理顺法律委员会和其他专门委员会在审议法律案中的关系和“专门委员会办事机构同法工委之间的关系”。我当时正要出国访问，向乔石、纪云同志写了一封信。我认为这个问题实质上不是理顺关系问题，而是对“法制必须统一，因而法律草案需要统一审议”这一法律规定的的基本原则有不同意见。我在信中讲了两点意见：第一，法律案由法律委员会统一审议，提出审议结果报告是由法律规定的，如要改变，必须先修改法律；第二，法制工作委员会是依照法律规定并经党中央批准设立的，如要改为立法工作部应报党中央批准。此后，以专门委员会为主审议法律草案这件事就不了了之。

到九届全国人大，李鹏委员长问我人大是怎样工作的？都有什么问题？我说，人大工作最大争论的一个问题是法律委员会统一审议法律“很不得人心”，其他专门委员会都不赞成。规定由法律委员会统一审议法律，是为了确保法制的统一，避免制定的法律相互抵触，七八个口子出去就难免出现抵触。这是一个大问题，请您考虑怎么办才好。李鹏同志找九个专门委员会座谈征求意见，他在一次谈专门委员会工作的讲话中说：“改进和加强专门委员会的工作，还有一个很重要的问题，就是要处理好各专门委员会之间的关系，特别是法律委员会与其他专门委员会的关系。法律规定，法律委员会统一审议向全国人大及其常委会提出的法律草案；其他专门委员会就有关法律草案向法律委员会提出意见，并将意见印发会议。从程序上作出这样的规定是必要的。因为需要有一个立法综合部门对法律草案进行统一审议，使制定的法律与宪法

保持一致,与有关法律相衔接,以保持法制的统一。”2000年制定的立法法对由法律委员会统一审议法律草案作出明确规定,同时为了更充分地发挥有关专门委员会的作用,也作了一些具体规定。

(三)制定法律要广泛听取意见,实行立法工作部门、实际工作部门和专家学者三结合

问:彭真同志还认为,常委会要做好法律的审议修改工作,规定要经过常委会两次会议审议还是不够的,只由常委会组成人员进行审议也是不够的,还要在常委会两次会议审议法律草案期间,很好地进行调查研究,广泛听取意见。请谈谈在这方面形成了一些什么好的做法和经验?

王汉斌:立法主要靠两条:一是党中央的方针、政策,二是要靠实际。所以要注重立法调研。在研究法律问题时我总是提出有什么问题,请大家帮助研究。这是我们立法工作的一个很重要的方法。所以,我们研究起草或者修改法律,都要征求各方面、各有关部门的意见。征求意见,赞成的意见固然要听,但更重要的是要听不同的意见。相同的意见没有什么需要研究的,重要的是把不同意见研究清楚,尽量吸收好的、有益的内容。不能采纳的意见,也要研究清楚,我们制定的法律就可以比较完善、周到,少出纰漏。

彭真同志特别强调,立法工作要采取立法工作部门、实际工作部门和法律专家学者三结合的办法,做到集思广益,集中集体智慧。如制定民法通则时,全国人大常委会法工委到七个省、直辖市调查研究,两次把草案印发各省、自治区、直辖市、中央有关部门、法律院系、研究单位负责人和专家学者征求意见。还请民法专家江平、佟柔帮助对草案逐条研究。当时有些经济法专家提出,民法通则破坏经济法体系,不能调整经济关系。江平同志找出恩格斯在《路德维希·费尔巴哈和德国古典哲学的终结》中说过的话,罗马私法之所以作为民法的历史源头,在于其客观地反映了当时的经济关系,“是商品生产者社会的第一个世界性法律”,说明民法就是调整商品经济的法律。彭真同志认为,制定重要法律,请法律专家和实际工作者参加,大家一起讨论,共同审议修改,不是简单的技术问题,而是解决立法中理论和实际紧密结合的问题,对做好立法工作具有重大的意义。


(四)联组会是个好形式

问:全国人大常委会会议讨论法律案时,采取了一种联组会的形式。请您谈谈联组会的情况。

王汉斌:联组会是六届全国人大常委会创造的一种审议法律草案和其他议案的好形式。彭真同志

在主持人大常委会工作期间主张充分讨论议案。他在六届全国人大常委会第二十四次会议联组会上的讲话中说:“过去人大常委会开会,就是全体会和小组会,不便充分交换意见。后来,在实践中我们创造了现在这种联组会的形式,便于交流、集中意见,更好地发扬民主,是一种好办法。联组会上,常委会委员和各地、各方面列席的同志都可以就有关问题生动活泼、畅所欲言地交换意见,充分展开讨论,赞成的,怀疑的,反对的,都可以简单明了地各抒己见,平心静气地讨论、辩论,把主要问题集中讨论、辩论清楚,不管是委员长、副委员长、委员,还是列席的同志,谁的意见对,就采纳谁的意见,最后形成结论。”彭真同志这段话讲明联组会的特点和作用。和全体会比较,联组会没那么严格:不要求出席人数过半数,也不要求委员长、副委员长、委员都来,形式比较灵活;再就是可以充分讨论、辩论,有点像外国议会的辩论。

1986年8月,六届全国人大常委会第十七次会议讨论企业破产法草案,就召开过三次联组会。会上不同意见的争论很激烈。中央电视台还专门转播了会上激烈争论的实况,引起很大反响。开始央视想搞专题采访报道,找到我,我说,你们可以公开报道,人大的立法活动对人民是公开的!章瑞英、顾大椿委员,都是总工会负责人,他们非常反对出台破产法,理由是按照企业破产法草案规定的条款,因企业破产而待业的职工在生活上将没有保障,可能会引发社会的不安定。还提出,我国企业法、公司法等法律还没有制定,如果企业破产法先出台了,是本末倒置,是“孩子比母亲先出生”。会议争论的实况人民群众都看了,反响很大。听说事后顾大椿委员到武汉出差,工厂工人放鞭炮欢迎他,感谢他维护了工人的权益。同年12月六届全国人大常委会第十八次会议通过这个法的时候,把法的名称改为企业破产法(试行),还在附则中增加一条“本法自全民所有制工业企业法实施满三个月之日起试行,试行的具体部署和步骤由国务院规定”。

1987年制定全国人大常委会议事规则时,把联组会的形式肯定下来。我在六届全国人大常委会第二十三次会议上对议事规则草案所作的说明中指出:“根据这几年的经验,分组会议对各项议题进行审议和讨论,委员们可以比较充分地发表意见,是常委会审议议案的主要方式。同时,这几年常委会在分组会议审议的基础上召开联组会议,进一步对议案的主要问题进行讨论,集思广益,求得比较一致的意见。实践证明,这是一种行之有效的好做法。”

落实科学发展观 成就辉煌“十一五”

—— 张家界市



“十一五”时期,是张家界发展进程中极不平凡的五年。特大冰雪冻雨灾害、汶川大地震、甲型H1N1流感、国际金融危机等一系列巨大冲击,使张家界经历了建市以来前所未有的多重考验,但是,全市上下在市委、市政府的坚强领导下,实现了前所未有的大发展,开创了建市以来经济发展最快、城乡面貌变化最大、人民群众得实惠最多的可喜局面。

经济发展综合实力显著增强。全市生产总值由2005年的107.7亿元增至241亿元,人均GDP由902美元增至2400美元,年均分别增长13.7%和13%,比“十五”时期年均分别快3.1和1.7个百分点。多项经济指标在“十五”期末的基础上翻了一番多:财政总收入由7.13亿元增至21.15亿元,其中一般预算收入由4.84亿元增至14.31亿元,分别增长2倍;工业增加值由18.85亿元增至47亿元,第三产业增加值由65.37亿元增至151.2亿元,分别增长1.2倍和1

倍;固定资产投资由49.12亿元增至143亿元,社会消费品零售总额由36.76亿元增至83.23亿元,分别增长1.9倍和1.3倍;居民储蓄存款由58.67亿元增至167.1亿元,增长1.8倍;实际利用外资、省外内资分别增长2.2倍和2.8倍,进出口总额增长5.8倍,房地产开发投资增长5.1倍。

产业转型升级迈出坚实步伐。成功申报国家旅游综合改革试点城市,旅游转型升级强力推进,摘取了全国首批5A级旅游景区、全国文明风景区、湖南“文化强省”先进市等桂冠。全市旅游接待规模达到2350万人次,旅游总收入达到125亿元,境外游客接待量达到140万人次,均创历史新高;文化产业增加值占GDP的比重由3.2%上升到8.1%,一跃成为湖南文化旅游发展的主力军和排头兵;相继引进中旅总社等10家全国百强旅行社,建成大成山水等一批高档酒店和黄龙洞生态广场等一批旅游休闲设施,旅游转型升级基础平台正在形成;广泛开展国际国内交往、交流与合作,口岸扩大开放获得国务院批准,国际航点增至14个。新型工业快速成长,全市工业增加值占GDP的比重由17.5%上升至19.5%;工业园区建设初具规模,入园企业达到70家。农业结构加快调整,城市农业、旅游农业、品牌农业和生态农业发展亮点纷呈,全市农业增加值年均增长5.5%,高出“十五”时期2.1个百分点。

城乡基础设施建设取得重大进展。全市累计实现固定资产投资448亿元,是建市后前17年投资总和的1.5倍。五年建成城市道路109公里、绿地274公顷,扩大建成区面积6.31平方公里,全市城镇化率由32%上升到40.1%;完成荷花机场扩建一期工程和石怀铁路电气化改造,建成新火车站,新增等级公路1472公里,实现市治到区县一小时通勤,基本实现村村通公路、

乡乡通油路目标;发电装机接近百万千瓦,城市供电可靠率达到99.9%,农村电网改造面和沼气普及率分别达到59%和26%;市城区和县城实现3G网络覆盖和有线电视数字化转换,建成电子政务外网平台,农村实现村村通电话、乡乡通宽带;全面完成111个村建设扶贫和第一轮新农村建设示范村创建任务,累计减少农村贫困人口8.97万人。

社会和谐全面进步。全市累计投入为民办实事资金36.72亿元,共办成167项省定实事和17项市定实事;投入就业、社保和科教文卫发展资金79.74亿元,是“十五”时期的3.5倍,基本公共服务体系逐步建立和完善,城乡就业不断扩大,各项社会保障水平大幅提高,人民群众上学、医疗、文化等生活条件明显改善;投入环保资金4.67亿元,全面实现节能减排目标,全市森林覆盖率和城市空气质量优良率分别提高4.3和3个百分点。城乡居民收入年均增速比“十五”时期分别提高3个和5.5个百分点,人民群众生活水平不断提升。五年来,全市民主法制和精神文明建设不断加强,先后获得全国社会治安综合治理“长安杯”、全省“双拥”模范城市等殊荣。

改革创新取得新突破。这五年,市委、市政府不断创新发展理念和思路,绘就了城市发展、产业培育、新农村建设等一系列规划蓝图,发展的路子越来越清晰;不断创新体制机制,实施了财政、交通、文化、城市建管、集体林权等多项体制改革,出台了旅游经营、招商引资、征地拆迁、社会管理、政务服务等多种制度规范,发展环境得到了有效改善;不断创新投融资平台,组建5家新的投融资平台,实现建设融资70多亿元;大力实施开放引进战略,累计引进外资1.21亿美元、省外内资110.64亿元,一大批国内外大型企业和著名品牌落户张家界。



国酒茅台 | MouTai China

【酿造高品位的生活】

贵州茅台酒产于贵州省仁怀市茅台镇，原料为当地出产的有机高粱和小麦。是世界著名三大蒸馏名酒之一，是中国大曲酱香型白酒的鼻祖和典型代表，其酿造工艺列入中国首批非物质文化遗产名录，享有“国酒”之称，是绿色食品、有机食品、地理标志保护产品。



贵州茅台酒股份有限公司
KWEICHOW MOUTAI CO.,LTD
<http://www.moutaichina.com>
服务热线：4008189999

生态为归宿 创业求变迁

中国宿迁

www.suqian.gov.cn

- ◆ 联合国环保节能新型示范城市 ◆ 中国优秀旅游城市
- ◆ 中国改革开放30年优秀集体 ◆ 中国创业之城
- ◆ 全国双拥模范城 ◆ 中国浙商最佳投资城市
- ◆ 国家园林城市 ◆ 中国金融生态城市

