

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14期

7月25日出版 总第290期

全国人大常委会机关刊物



审 议
全国人大常委会
法制工作委员会关于
立法后评估试点
工作情况的报告

精耕细作
时代的又一
新举 立法

ISSN 1671-542X





▲7月17日，以国家副主席习近平为团长的中央代表团飞抵拉萨，出席西藏和平解放60周年庆祝活动。李建国副委员长兼秘书长担任中央代表团副团长随团赴西藏。摄影/兰红光

◀7月11日，吴邦国委员长在北京人民大会堂会见以最高人民会议常任委员会副委员长杨亨燮为团长的朝鲜友好代表团。摄影/饶爱民



▲7月17日，西藏拉萨至贡嘎机场高速公路通车典礼举行。前来出席西藏和平解放60周年庆祝活动的中央代表团团长习近平，率中央代表团全体成员出席典礼，并为公路通车剪彩。摄影/盛佳鹏



▲根据十一届全国人大常委会立法规划和国务院立法计划，颁行20多年的城市居民委员会组织法修订工作自今年6月起正式启动。摄影/韩传号



▲近日，著作权法第三次修订工作正式启动。据介绍，著作权法于1990年9月7日颁布并自1991年6月1日起正式实施，已分别于2001年10月和2010年2月进行过两次修订。图/CFP



◀国务院法制办、住房和城乡建设部、国土资源部近日联合下发《关于做好有关征地拆迁的规章和规范性文件专项清理工作的通知》，对有关征地拆迁的地方政府规章和规范性文件进行一次专项清理。图/CFP



▲7月19日，西藏和平解放60周年庆祝大会在拉萨举行。西藏各族各界干部、群众两万多人参加庆典。这是升国旗仪式。摄影/黄敬文



▲7月14日至15日，全国人大财经委员会举行全体会议，听取国务院有关部门关于今年上半年经济运行情况的汇报。委员们提出，应继续控制通货膨胀，积极调整经济结构。图/CFP



中国立法的又一次升级换代

随着我国进入后法律体系时代,立法工作的重心也相应地作出战略性调整,其中一个重要的变化就是从注重创制法律规范,逐步转向更加注重提高立法质量,更加注重保障和促进法律规范的有效实施。适应这一变化,全国人大常委会也开始把如何提高立法质量作为立法工作的重中之重。而立法后评估就是在这方面所采取的一项重要举措。

法律源于实践,实践是法律之母。一部法律的质量如何,只能通过实践来加以检验。对实施一段时间的法律制度进行评估,对法律制度的科学性、法律规定的可操作性、法律执行的有效性等作出客观评价,就是让实践对一部法律的优劣作出评定。这不仅为修改完善法律、改进立法工作提供参考依据,同时,也有利于进一步加强和改进立法工作,不断提高立法质量,促进法律制度的有效实施。

实际上,早在几年前,全国人大常委会就着手进行立法后评估工作的各项准备。在2010年的全国人代会上,吴邦国委员长在作常委会工作报告时提出,“结合常委会执法检查中存在的问题和法律实施中出现的新情况新问题,有针对性地选择一到两件事关群众切身利益的法律,开展立法后评估试点工作。”在今年的全国人代会上,吴邦国委员长再次提出,要把立法后评估作为加强和改进立法工作的一项新举措,在总结试点经验基础上有序展开,通过多种形式,对法律制度的科学性、法律规定的可操作性、法律执行的有效性等作出客观评价,为修改完善法律、改进立法工作提供依据。

根据吴邦国委员长的指示精神,全国人大常委会有关部门经过反复研究,确定了选择评估对象的工作思路:一是围绕社会发展关键问题选择具有关键意义的法律制度;二是突出重

点,注重现实性和可操作性;三是评估指标能够量化,以区别于执法检查和其他形式的法律监督。结合常委会监督工作计划有关科学技术进步法执法检查的安排,从2010年3月份开始,先后两次组织召开有17个地方人大、国务院有关部门以及部分国内外专家参加的立法后评估研讨会,派人参加路甬祥、陈至立副委员长率领的科学技术进步法执法检查组的活动并开展试调研工作,与科技部、农业部等单位反复进行沟通协商,最后确定对科学技术进步法中的两项制度和农业机械化促进法中的三项制度进行评估。

虽然此次立法后评估的对象仅限于科学技术进步法和农业机械化促进法,但它所产生的意义却远远超越这两部法律。一方面,它向世人昭示了最高国家权力机关为提高立法质量所作出的不懈努力;另一方面,它标明中国立法开始了又一次的升级换代。

当然,由于立法后评估工作刚开始起步,尚有一些问题还需要作进一步的研究,例如,如何整合各方资源,特别是扩大公众和有关专业人士对此项工作的参与;如何把最新的理论研究成果和科学技术手段运用到这项工作中来;如何建立具有普适性的立法后评估规则或程序;如何与执法检查、专题调研相衔接;如何为修改法律提供素材和依据……

但不管怎么说,立法后评估是继“开门立法”之后,我们在科学立法、民主立法方面所取得的又一重大进展,相信它一定会为立法工作带来新的生机和活力。

汪融昆

主办单位 全国人大常委会办公厅
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2011 年第 14 期
7 月 25 日出版
总第 290 期

编辑指导委员会

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

编辑委员会

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

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

总 编 室 010-63098140
编 辑 部 010-83084071

010-63097425

010-83084429

010-83084312 (传真)

邮箱: zgrdzz@npc.gov.cn

事业发展部 010-83084070 (广告)

010-83083036 (发行)

010-63093787 (发行、传真)

邮箱: zgrdfx@npc.gov.cn (发行)

记者通联部 010-63097970

010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354

010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷 23 号

邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

印 刷 北京华联印刷有限公司

定 价 6.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 0188 号

目录 Contents

01 总编絮语

01 中国立法的又一次升级换代

27 特 稿

27 全国县乡人大换届选举工作宣传提纲 (二)

08 本期策划

08 “精耕细作”立法时代的又一新举

12 积极稳妥开展立法后评估工作
——访全国人大常委会法制工作委员会

14 立法后评估初体验



16 提高立法工作质量的有效途径

——开展《抚顺市残疾人保障条例》立法后评估的做法和启示

18 言 论

专 论 18 形成法律体系的基本经验

——话说中国特色社会主义法律体系的形成 (四)

23 中国发展必须走能源资源节约型道路

——对“十二五”期间节能减排工作的一些思考

29 报 道

热点关注 29 “选出自己真正信任的代表”

——聚焦江西省瑞金市县乡人大换届选举



拉萨喜迎西藏和平解放60周年大庆活动。摄影 / 觉果

专题报道 33 “保证基金真正用到农民身上去”
——“新农合”立法江苏先行
39 消防之重，重在防
立法经纬 36 依法破解行政强制的“乱”和“软”
特别关注 41 用法律保护最可爱的人

43 地 方

重 庆 43 监督，在路上
——重庆市南岸区人大常委会会议
“预审制度”探析
上 海 45 网议：“和谐狗狗”
湖 北 47 三问食品安全
——湖北省宜昌市人大常委会
给力食品安全监督

49 人 物

“新中国立法人物”寻访

49 顾昂然：立法实践中成长的法学家

52 泛 读

往 事 52 80年前的中华苏维埃全国第一次代表大会
随 笔 54 由“55克煤”所想到的

综 合

看点 04 动作 05 新语录 05
观 点 06 要耕地，不要高尔夫
06 “人肉搜索”只是一种道具
07 “醉驾入刑”的立法理念值得效仿
07 为代表提供机关电话簿是个好创意



封面说明：6月27日上午，十一届全国人大常委会第二十二次会议举行第一次全体会议，审议全国人大常委会法制工作委员会关于立法后评估试点工作情况的报告。摄影 / 王新庆

吴邦国会见朝鲜友好代表团

7月11日,吴邦国委员长在北京人民大会堂会见了以最高人民会议常任委员会副委员长杨亨燮为团长的朝鲜友好代表团。

吴邦国说,50年前的今天,周恩来总理和金日成首相在北京签署了《中朝友好合作互助条约》,为两国关系发展奠定了坚实的政治和法律基础。半个世纪以来,在条约精神指引下,双方不断加强各领域交流与合作,中朝传统友谊结出了累累硕果。

吴邦国在简要介绍当前中国经济社会发展情况后指出,中朝都处在发展的关键时期。我们刚刚隆重庆祝了中国共产党成立90周年,正在深入贯彻落实科学发展观。朝鲜也在加快发展经济,努力改善民生。这为双方深化合作创造了新的机遇。中国全国人大与朝鲜最高人民会议有着密切友好交往的传统,希望双方继续发挥议会交往的特点和优势,结合各自国家发展战略,加强相互交流和借鉴,为推动国家关系向更高水平发展作出积极贡献。

杨亨燮首先祝贺中国共产党成立90周年,对中国发展取得的巨大成就表示由衷的钦佩和高兴。他表示,朝鲜党和政府始终高度重视发展与中国的友好合作关系,愿同中方一道,加强与包括中国全国人大在内的各方面的友好往来,全面深化各领域务实合作,共同推动朝中关系继续向前发展。

全国人大与美参院举行会议机制第六次会议

7月12日,中国全国人大与美国参议院会议机制第六次会议在华盛顿举行。全国人大常委会副委员长、中美议会(参院)会议机制中方主席路甬祥和美方主席默里参议员共同主持会议。

双方一致认为,中美立法机构之间的交往是两国关系的重要组成部分。机制建立7年来,经过双方共同努力,其影响逐步扩大。双方通过各种形

式的交流,增加了了解,扩大了共识,加强了互信,促进了各领域的务实合作,为两国关系发展发挥了不可或缺的作用。有必要巩固并加强这一机制,为推动中美关系健康稳定发展作出新的贡献。双方商定,机制第七次会议将于2012年在中国举行。

全国贯彻实施防震减灾法座谈会在大连召开

7月5日至6日,全国贯彻实施防震减灾法座谈会在大连召开。路甬祥副委员长出席会议并作重要讲话。全国人大教科文卫委员会主任委员白克明和中国地震局局长陈建民分别发表讲话。

《中华人民共和国防震减灾法》于1997年制定,并于2008年进行了修订。此次座谈会由全国人大教科文卫委员会和中国地震局联合举办,目的是交流各地在开展防震减灾立法、执法和法律实施监督等方面的做法和经验,探讨如何进一步贯彻实施防震减灾法,加强新时期防震减灾工作,促进防震减灾事业更好地为经济社会发展服务。来自31个省、自治区、直辖市人大的有关专门委员会领导和地震局领导160余人参加了会议。会议还首次尝试让各地代表通过在中国人大网教科文卫委子站下载“参与代表回执”进行电子报名。

全国人大财经委听取上半年经济形势汇报

7月14日至15日,全国人大财经委员会举行全体会议,听取国务院有关部门关于今年上半年经济运行情况的汇报,并进行了分析讨论。华建敏副委员长出席会议并讲话。

委员们指出,控制通货膨胀仍然是当前经济工作的首要任务,必须坚持宏观调控方向不动摇,保持宏观经济政策基本稳定,进一步提高调控的前瞻性、针对性和有效性,把握好力度和节奏。要坚持实施稳健的货币政策,继续加强流动性管理,保持社会融资

总量合理增长。着力优化信贷结构,大力发展中小金融机构,加大对结构调整特别是农业、小企业的信贷支持。财政政策应发挥更加积极的作用,目前,财政收入增幅仍然较高,可考虑减免部分商品和行业增值税、消费税,清理各种不合理收费,切实减轻企业负担。要加强对地方政府性债务监管,规范地方政府融资平台,严格控制增量,逐步消化存量,有效化解债务风险。

第五次全国省级人大常委会秘书长座谈会在青海举行

7月8日至11日,第五次全国省级人大常委会秘书长座谈会在青海省西宁市举行。全国人大常委会副秘书长韩晓武出席会议并讲话,青海省委副书记王建军出席会议并致辞,青海省委常委、省人大常委会副主任穆东升主持会议。

与会同志认为,加强人大监督工作,是发展社会主义民主、实施依法治国基本方略的重要内容,也是做好改革发展稳定工作、维护人民群众根本利益、构建社会主义和谐社会的必然要求。各省市区人大常委会应认真学习贯彻胡锦涛总书记在庆祝中国共产党成立90周年大会上的重要讲话精神,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,保证人大监督工作的正确政治方向;坚持与时俱进、改革创新,进一步深化监督内容,拓宽监督渠道,创新监督方式,不断提高人大监督工作的水平;坚持围绕中心、服务大局,以求真务实的作风,推动中央和地方党委重要决策部署的贯彻落实;坚持贴近民生、造福人民,通过人大监督,努力解决好人民群众反映强烈的突出问题;坚持敢于监督、善于监督,树立人大良好形象,彰显人大监督权威,发挥人大监督作用。

来自全国30个省市区市人大常委会秘书长或副秘书长,青海省各州市人大常委会和海东地区人大工委秘书长参加了会议。

国务院常务会议：研究生猪政策确定五大措施

7月12日，国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，研究确定促进生猪生产持续健康发展的政策措施。会议指出，近一个时期，猪肉价格涨幅较大，影响了群众生活，带动了物价上涨。会议确定了加大生猪生产扶持力度、加强生猪公共防疫体系建设、强化信贷和保险支持、妥善安排低收入群体和家庭经济困难学生生活等五大政策措施。✘

国务院法制办、住建部、国土资源部：全国专项清理征地拆迁法规

国务院法制办、住房和城乡建设部、国土资源部近日联合下发《关于做好有关征地拆迁的规章和规范性文件专项清理工作的通知》，对有关征地拆迁的地方政府规章和规范性文件进行一次专项清理。此次专项清理的重点是查找出与《国有土地上房屋征收与补偿条例》等规定相抵触、不一致的问题，并依照规定的程序进行处理。通知要求此次专项清理工作在今年10月1日前完成。✘

住房和城乡建设部：7月集中检查保障性安居工程政策落实情况

根据中央纪委、中央加快转变经济发展方式监督检查工作领导小组《关于开展加快转变经济发展方式监督检查的意见》和加快转变经济发展方式监督检查工作电视电话会议精神，住房和城乡建设部、监察部会同有关部门制定了《保障性安居工程建设政策落实情况监督检查工作方案》（简称《方案》）。

《方案》要求省级住房和城乡建设部门、监察机关在2011年7月集中组织开展保障性安居工程建设政策落实情况监督检查，并于2011年7月31日前将监督检查工作情况报住房和城乡建设部、监察部。✘



不能靠抽逃人力资源成本获得发展。

日前，全国人大代表、辽宁省委书记王珉在“全省加强和谐劳动关系建设工作会议”上说。

对领导干部的经济责任审计，不是就账查账。

7月7日，审计署审计长刘家义在全国审计工作座谈会上表示，要按照权责对等原则，深入分析各类领导干部所承担经济责任的差异，健全完善科学的审计评价体系。

作为省长，我将当好“学生”、当好“力工”、当好“服务员”，恪尽职守，永不懈怠。

7月21日，在福建省第十一届人大五次会议上，苏树林当选福建省省长时发表履新感言时说。

满堂灌、缺乏阅读是中国教育最大的问题。

全国人大常委会委员朱永新在全国优秀高中与高校衔接培养拔尖创新人才论坛上指出。

职业病防治应以预防为主、预防为主，关口必须前移。

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汪纪戎在分组审议职业病防治法修正案草案时指出。

为什么形势依然严峻？主要还是执法不严，执法主体形同虚设，法律法规没有落到实处，结果是违法者先富，越违法越易富，不顾人命者则暴富。

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郑功成在分组审议全国人大常委会执法检查组关于检查食品安全法实施情况的报告时指出。

要耕地，不要高尔夫

文/李非

全国高尔夫球场正面临清理整治。近期，国土资源部官员在2011年二季度国土资源领域违法违规形势新闻通报会上表示，针对违规高尔夫球场，目前国土资源部等11个部委已经派出两个督导组，到北京等10个省市自治区进行督导，“这一次我们要做到发现一起，查处一起。”

据媒体引用一位专家观点，截至2010年年底，全国已有近600家高尔夫球场，但正规审批通过的仅有10家左右。可见，高尔夫球场“正规军”为数并不多，大多都是“杂牌军”违规存在。

众所周知，建设高尔夫球场，需要非常多的土地和水资源作支撑。囿于资源十分紧张，国务院及相关部门于2004年就陆续出台文件，停止高尔夫球场用地审批。但这些文件和“禁令”并没有得到很好的执行——2004年后全国各地新建高尔夫球场约400家。

为何违规建设高尔夫球场屡禁不止？背后是地方政府出于政绩考虑，高尔夫球项目往往是招商引资重点内容之一，同时，高尔夫球项目可以带动周边地产项目，促进“土地财政”增收。于是，地方政府打政策“擦边球”，以发展“休闲旅游”、“体育公园”等各种名义上马高尔夫球项目。

在政绩和经济双重“引诱”下，地方政府鲜有不动心的。正如一位河南省人大代表所言，“在现实中，高尔夫球场充斥着未批先建、以罚代管、以租代征等乱象，甚至一些地方政府相关部门，在明知高尔夫建设项目已被‘叫停’的情况下，纵容项目先‘顶风上马’，建成后再象征性地罚款了事，变相地使违法占地‘合法化’，而后便是漫长无期的立案调查，将拆除违法建筑物等后续整改工作一拖再拖，直至搁置。”

大量建设高尔夫球项目，必然占用

大量土地资源和水资源，尤其是已接近18亿亩红线的耕地资源大量被圈。而随着工业化、城镇化、农业现代化同步快速推进，保障社会发展所需的土地等资源刚性上升，我国保障发展和保护资源的用地“两难”局面日益加重。据国土资源部数字显示，今年我国用地缺口达到1000万亩。

我国作为世界上的人口大国，粮食安全极为重要。目前仅处于“紧平衡”状态的粮食安全，如果耕地被“高尔夫球场”等项目一点一点地侵占，加上不可预防的天灾，粮食丰收缺乏最基本保障，必将面临威胁。

从国家粮食安全和节约集约用地的原则考虑，高尔夫球场清理整治是必须的。此次11个部委联合出击的重拳，希望在清理整治高尔夫球场过程中，不会被各个地方政府的“擦边球”化解。对于查处的违规高尔夫球场土地，亦盼能合理配置使用。★

“人肉搜索”只是一种道具

文/刘可韵

郭美美的偶然出场，让红十字会很是“闪了一下腰”。但仔细一思考，红十字会的“闪腰”与人肉搜索郭美美事件中的郭美美和“人肉搜索”，其实都没有必然的关系。

约翰·菲斯克说：“大众文化始终是一种关于冲突的文化，它总是关涉到生产社会意义的斗争，这些意义是有利于从属者的，并非主流意识形态所喜欢的那种。这场斗争的胜利，无论如何地转瞬即逝或受到限制，总能创造出大众的快乐，因为大众的快乐始终是社会性的和政治性的。”约翰·菲斯克认为，大众文化生产总会有一个社会冲突的根源。

无论怎么看，这次人肉搜索郭美美事件都好像是约翰·菲斯克所说的大众文化的生产过程中的一个片断。

事实上，不管有没有郭美美这个

人，不管有没有“人肉搜索”，引发冲突的矛盾都摆在那儿，它最终得通过一件事或一种方式表现出来。中国红十字会秘书长王汝鹏说：“我们这次成了社会情绪倾泻的一个出口。因为现在公众老百姓，对很多社会现象不满，如贪污腐败、分配不公，也包括对慈善公益组织不公开透明，运作管理不规范，甚至曝出的一些丑闻，这些东西，早有积累。”难得王汝鹏秘书长说出了这次人肉搜索事件的实质。根据约翰·菲斯克对大众文化的定义，实质上，郭美美事件就是网友向社会展示冲突创造出来的一个大众文化符号，人肉搜索成了创造这个符号的道具，意义是表达“对很多社会现象不满”。在郭美美事件中，意义是早已存在的那个意义，但道具的选择与符号的编码带有偶然性。道具、符号与意义的相遇是邂逅，意义与道具、符号的相遇是等候。

“邂逅”与“等候”的差别清晰地表明，正如王汝鹏秘书长所说，“这些东西，早有积累。”只要顺着“人肉搜索”这个道具稍稍往前回溯，我们就会发现许多有意思的事件。如，华南虎事件，张殊凡事件，林嘉祥猥亵女童事件……在这些事件中，公众与不透明、假大空、特权等的冲突十分明显。只是如今，郭美美事件的发生表明早有积累的这些冲突仍然还在继续积累。

约翰·菲斯克认为，大众文化是由居于从属地位的人们为了从那些资源中获取自己的利益而创造出来的，另一方面，这些资源也为支配者的经济利益服务。大众文化生产的社会意义的实质是利益主张和情感宣泄。如果我们对这些人肉搜索事件仍然只是就事论事、有选择性的应对，不从根本上去触动那些陋习背后顽固的制度，不从根本上消融这些人肉搜索事件背后冲突的根源，那么，老百姓主张自己利益、进行情感宣泄的冲动只会越来越强烈，我们一定还会碰到“张美美事件”、“李美美事件”。

反思郭美美事件，我们不当只

到道具和符号,最主要的是真正理解道具和符号背后的诉求。✎

“醉驾入刑”的立法理念值得效仿

文/致远

第十一届全国人大常委会十九次会议表决通过《中华人民共和国刑法修正案(八)》,把醉驾这一严重危害公共安全的行为定为刑事犯罪。自5月1日实施以来,公安机关查处酒后驾车数量、查处醉酒驾车数量、因酒后驾车造成交通事故死亡人数、因醉酒驾车造成交通事故死亡人数四项指标同比均大幅下降,下降幅度全部超过三成。

从短短三个多月的法律实施情况看,效果极佳,酒驾减少幅度之大,可谓立竿见影。应该说,这条法律条款的修改是公共安全立法领域中一个的标杆。其特点有三:一是执行标准具体量化,可操作性强。法律规定,酒后驾车指驾驶机动车每100毫升的血液中酒精含量大于或等于20毫克,并小于80毫克;醉酒驾车指每100毫升血液中酒精含量达到或超过80毫克。什么是醉驾,一台小小的酒精测试仪,就可以让交警一清二楚,让受罚者心服口服。二是醉驾一律入刑的法律严厉性,无论是对普通百姓,还是对公职人员,都震慑力极大。三是公安部门统一指挥,严格执法。有知情者说,交警会没收手机,断绝其拉关系、说情的可能,使得权力寻租、人情关系等干扰办案的现象大大减少。

然而对比同样是妨害公共安全的食品违法犯罪问题,无论是食品安全法,还是刑法对犯罪行为的量刑标准,犯罪者的惩处力度都有着难以操作的地方,与“醉驾入刑”的立法理念相差甚多。比如,刑法中涉及食品药品安全领域犯罪的罪名“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休追诉标准,沿用旧的标准又与现实状况不符。又如在检验鉴定层面,

地沟油、病死猪肉等尚无统一的检验鉴定标准,而这些模糊因素,人为地将执法者执法难度加大。最终结果是,执法部门对危害食品安全的犯罪量刑标准不一,使违法者对法律的敬畏度下降,守法者对法律的公正公平产生怀疑。

此外,当前又有很多有毒食品对人体的危害不能一下子显现出来,按照现行法律对违法者进行量刑,必然得不到应有的惩罚。比如,毒奶粉、地沟油对人身造成的伤害是一辈子,可按照现在的法律,生产销售不符合食品安全标准的食品,足以造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾病的,处三年以下有期徒刑或者拘役,并处罚金;对人体健康造成严重危害或者有其他严重情节的,处三年以上七以下有期徒刑,并处罚金;后果特别严重的,处七年以上有期徒刑或者无期徒刑,并处罚金或者没收财产。这样的规定,只说明了当时造成的后果,而无法追溯几十年之后的犯罪责任,对受害人的保护更无从谈起。

当前的食品违法犯罪,不仅危害到人民的身体健康,而且影响到中华民族的世界形象。因此,在食品安全领域中,效仿“醉驾入刑”的立法理念,施以严刑峻法,毋庸置疑是一定可以打压食品犯罪者的肆无忌惮。✎

为代表提供机关电话簿是个好创意

文/敏林

6月23日,成都市十五届人大常委会第二十四次会议期间,列席会议的市人大代表邓树人提出建议,希望市人大常委会机关为代表提供机关电话簿,为代表履职,创造更好条件。常委会领导当即表态采纳代表建议,决定将机关副处级以上干部的联系方式向全体市人大代表公开。很快,为全市645名市人大代表印制的雅致又方便携带的电话簿新鲜出炉。此事虽小,却是个好创意,在地方人大中具有借鉴意义和推广价值。

一是直接拉近了人大常委会机关与人大代表的距离。人大常委会机关是人大及其常委会的集体参谋和服务班子,也是全体人大代表的集体参谋和服务班子。因此,它与人大代表之间的关系不应相互陌生、隔膜、不理解,而应彼此熟悉、亲切、很和谐。提供机关上至常委会领导,下至副处长的联系方式,使常委会主任会议成员、各专门委员会主任委员和副主任委员、常委会办事工作机构和机关各处(室)负责人与人大代表之间的关系看得见、摸得着,便于双方沟通联络、密切联系、融洽关系、增进感情,以便心往一处想、劲往一处使,更好地形成合力促进地方国家权力机关发挥作用。

二是有助于促进人大代表履职尽责。人大代表能否有所作为,关系到人大能否有效履行职权。所以,客观而言,代表工作无小事。通过向人大代表公开人大常委会机关电话簿,举一反三,建立健全联系代表的工作制度,加大代表工作的力度,积极为代表履职建好载体、提供平台,充分发挥代表作用,可以激发人大代表的履职意识和主体意识,对于促进代表真正做到为民履职、履职为民大有裨益。

三是便于人大常委会机关接受人大代表监督。在实践中,往往对人大及其常委会的工作公开、接受监督强调多,但对人大常委会机关的履职接受监督相对强调少。而为代表提供机关电话簿,增强透明度,进一步将人大常委会机关和人大机关工作人员开展各项工作,置于人大代表的有效监督之下,有助于促进人大常委会机关自加压力,切实解决有的人大工作者存在的不合时宜、滞后的认识误区问题,与时俱进地不断加强思想建设、制度建设、作风建设,着力强化参谋、服务、保障功能,切实提高工作质量和效能,营造尽心尽力为代表服务、为民立法制建设服务、为大局服务的工作环境和氛围,以全新的面貌、姿态、思路和措施,把人大常委会机关建设成为人大代表可亲、可信、可靠的“代表之家”。✎

随着中国特色社会主义法律体系的形成,走过立法数量高速发展期,如今中国的立法迈向更加注重质量的“精耕细作”时代。顺应这一转变,立法后评估选择在法律实施一段时间后,对法律的实施效果以及面临的新问题进行量化“检测”,及时矫正其中的不足,并由此建立一套科学、合理的法律效果评定机制,无疑将提高立法质量,确保法律有效实施。

摄影/远舟



摄影/张红心

“精耕细作” 立法时代的又一新举

文 / 本刊记者 张维炜

▲十一届全国人大常委会第二十一次会议审议了一份厚达67页的立法后评估试点工作报告。其评估对象是科学技术进步法和农业机械化促进法的相关制度。这是全国人大常委会首次审议立法后评估报告。图为上海外高桥三发电公司截至目前已完成了12项世界首创和6项国内首创的重大技术创新,并获得5项发明专利和4项实用新型专利授权。安徽省淮北市小麦收获在杜集区开镰,“三夏”机收会战拉开序幕

立法质量如何,关键看实施效果。前不久,一份厚达67页的立法后评估试点工作报告提交十一届全国人大常委会第二十一次会议审议。评估对象对准的是科学技术进步法和农业机械化促进法的相关制度。据了解,这是全国人大常委会首次审议立法后评估报告。

“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。”审议中,评估所取得的成效获得了常委会组成人员的普遍认可。他们表示,这次立法后评估通过文献研究、问卷调查、实地调研、情况报告、实例分析方法对法律的实施效果进行分析,评价法律制度和措施的设计是否合理、可行,对于完善法律和法律实施机制具有重要意义。同时,提出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。

促进立法质量提升

立法后评估背后的价值取向是提升立法质量。2010年全国人代会上,吴邦国委员长在作常委会工作报告时提出,“结合常委会执法检查中发现的问题和法律实施中出现的新情况新问题,有针对性地选择一到两件事关群众切身利益的法律,开展立法后评估试点工作。”

今年的全国人代会上,吴邦国委员长再次提出,要把立法后评估作为加强和改进立法工作的一项新举措,在总结试点经验基础上有序展开,通过多种形式,对法律制度的科学性、法律规定的

可操作性、法律执行的有效性等作出客观评价,为修改完善法律、改进立法工作提供依据。

常委会工作报告如此高频率地提出立法后评估,在业内人士看来,这是继“开门立法”之后,中国立法工作重点正在从“数量立法”转向“质量立法”的又一例证。

为了落实这一决策部署,据了解,早在2009年,全国人大常委会法工委就以法规备案审查室为主力,其他各室相配合,成立了立法后评估试点工作小组。从2010年3月份开始,先后两次组织召开有17个地方人大、国务院有关部门以及部分国内外专家参加的立法后评估研讨会,派人参加路甬祥、陈至立副委员长率领的科学技术进步法执法检查组的活动并开展试调研工作。

经过与科技部、农业部等单位反复进行沟通协商,立法评估的对象最终确定为科学技术进步法第二十条、第三十三条两项制度,农业机械化促进法第二十一条、第二十七条、第二十八条三项制度。

“开展立法后评估试点工作,是本届人大常委会法制建设工作当中的一项创新举措,对提升立法质量将会产生深远的影响。”路甬祥副委员长在审议时表示,每一项政策、每一部法律制定出台后,需要定期对它实施的社会效果进行评估,在评估中发现问题,为修改法律奠定好的基础,同时也为司法解释提供根据。同时他认为,这两部法律事关创新型国家建设、提升我国科技创新能力和农业的机械化水平,与促进产业结构调整、发展方式转型密切相关。“选择它们进行评估试点,是适合的。”

信春鹰委员是这次立法后评估试点工作的牵头人。在她看来,评估和执法检查有一个区别,执法检查更倾向于定性分析,而评估是要量化,通过问卷进行量化的分析研究。她认为,这种对法律实施绩效进行的分析,对进一步促进立法工作的科学化和有效性,会起到

很大作用。同时信春鹰表示,“通过立法后评估试点工作,我们对立法的严谨、清晰、明确也有了新的认识。”

立法民主的生动典范

“科学技术进步有关制度立法后评估”——2010年10月底,中国人大网列出了一条链接,引起了人们的注意,内容是针对科技进步法第二十条关于财政性资金科技项目知识产权归属和使用、第三十三条关于鼓励企业增加研发投入两项制度的立法后评估调查问卷。同时提出,“本次问卷调查的目的是征集社会公众对科学技术进步法相关制度的意见和建议,为立法后评估试点工作提供支持。”

全国人大常委会法工委法规备案审查室相关负责人向本刊记者介绍称,对法律制度进行评估,需要按照一定的原则、程序进行,为确保评估结论的客观、科学、公正,评估针对不同调查对象,分别设计了科学技术进步法四份调查问卷和农业机械化促进法三份调查问卷,其中既有针对普通公众的问卷,又有针对专业机构和专业人员的问卷。

科学技术进步法四份调查问卷同时在全国人大、科技部、教育部、中科院、中国科协的网站上发布。科技部、教育部、中科院、中国科协、国资委、工信部等单位分别向本系统发出通知,组织实施这项活动。问卷调查活动历时近3个月,科学技术进步法共回收问卷10494份,其中有效问卷10386份,有效问卷回收比例为98.97%。

农业机械化促进法三份调查问卷由农业部、中国农业机械化协会、中国农业机械化信息网分别发函或者在网上发布问卷,组织农机户、农机企业、从事相关工作人员和公众填写,共收到有效反馈6358份。

除采取问卷调查方式之外,法工委与科技部联合组成5个调研组,于2010年11月分赴江苏、吉林、青海等9个地方开展实地调研,共召开18场、约200



◀2010年11月16日,由全国人大常委会法工委、科技部组成的科技进步立法后评估调研组,在四川科伦药业考察了直立式聚丙烯输液袋生产线

▶由全国人大常委会法工委、农业部组成的农业机械化促进法立法后评估调研组,对山西省清徐县的农机购置补贴情况和农机深松整地作业情况等进行了实地考察



家科研单位和企业参加的专题座谈会,深入10多家企业,广泛听取地方科技、财政、教育、税务等部门以及科研单位、企业、科技人员的意见和建议,形成了9份调研报告。

农业机械化促进法评估中,法工委与农业部组织了两个调研组,分赴山西、江苏等地进行实地调研,召开了4次专题座谈会,深入3家企业、5家农机合作社、1家农机大户开展实地考察,听取地方农机管理部门、农机企业、农业合作社、农机大户的意见和建议,形成了11份调研报告。

对此,常委会组成人员在审议中普遍表示,通过各种形式和途径,引导公众广泛参与评估工作,不仅为评估工作

提供了详实的第一手资料和基础数据,而且也有助于立法机关了解社会公众对法律制度的认知度、满意度。

立法后评估既是一项严肃的工作,又是一项技术性很强的工作。路甬祥副委员长建议,今后的评估除了依靠常委会组成人员、法工委以外,也可以像执法检查一样,吸收人大代表参加,委托一些省、自治区的人大常委会开展评估工作,同时还可以考虑邀请对法律比较有研究、有实践经验的第三方个人和团体(大学、研究机构等)参加评估工作。

立法后评估期待制度化

其实,对于立法后评估,人们并不

陌生。近年来,在国务院和地方人大的立法实践中时常能看到它的“身影”。迄今为止,北京、上海、福建、浙江、云南、山东等十多个省级人大常委会,杭州、太原、宁波等十多个市级人大常委会都曾经对地方性法规进行过立法后评估。

据了解,此次全国人大常委会法工委进行的立法后评估试点工作就是在借鉴国务院和地方人大常委会开展行政法规、地方性法规评估的做法及国外立法后评估经验的基础上,采用科学、规范的方法,把定性分析与定量分析相结合,通过文献研究、实地调研、问卷调查等方式收集大量信息资料,并运用专业工具进行数据分析,以此为基础作出

科学的评估结论。

地方的立法后评估大都取得了积极的成效。但是专家也表示,长期以来,地方人大常委会在评估对象的选择、选题确定上还缺乏明确的标准,比如评估类型不尽相同,有的是选取某一部地方性法规进行个案评估;有的是对现行有效的全部或若干部地方性法规实行“一揽子”评估等。

因此,在外界看来,全国人大常委会的这次立法后评估试点为今后这项工作走向制度化、规范化,作了一次有益探索,也将对地方的工作起到一定的示范作用。审议中,委员们表示,评估事先制订了详细的工作方案,建立了一套评估程序、方法、标准,保证了评估工作的科学性。提交的评估报告比较全面、准确地反映了实际情况。

与此同时,对今后进一步开展立法后评估工作,委员们也提出了中肯的建议。

程津培委员认为,今后应选择具有代表性、公众普遍关注的一些法律及条款,制定立法后评估计划,使立法后评估工作长效化、制度化。同时,他表示,要充分发挥包括执法部门在内的各个方面的积极性,通过组织好多方面的力量,持续性地把立法后评估工作开展好,为提高执法和立法的针对性、有效性,提供一个好的工作基础。

“立法后评估是一举多得的工作。”陈斯喜委员认为,每年选几部法律进行立法后评估,既丰富了人大的工作内容,又可以促进立法质量的提高,还可以促进法律的有效实施。因此建议,“今后要把立法后评估作为一项制度性工作,坚持下去。”

此外,评估之后,提出的问题怎么落实,同样不容忽视。杨邦杰委员认为,如果大家对执法当中存在的问题提出很多意见,没有回应,许多问题会越积越深,因此,有必要建立一种评估后的反馈的机制。刘振伟委员也表示,评估结论要运用好,形成共识的,要推动转化。✘

链接

国外的立法后评估经验

美国

美国的行政立法成本效益评估制度始于卡特时期,发展于里根时期,完善于克林顿时期。20世纪70年代末、80年代初,为了振兴美国经济,卡特提出要减少政府对经济活动的规制,举措之一就是规定必须对规制措施的成本效益进行评估,力求以最小的成本获取最大的效益。里根政府上台后,更加重视市场的作用,掀起了以减少规制为主要内容的行政改革浪潮。克林顿政府于1995年发布了第12866号令“管制计划与审查”(Regulation Planning and Review)(小布什以13258号行政命令进行过修改,但基本原则没有变化),2003年又制定了《规范评估成本和效益及会计报告格式指南》,为行政法规进行立法成本与效益评估提供了操作性很强的法律依据。

美国的立法成本效益评估分为立法前评估和立法后评估。其中,立法后评估是指定期对现行有效的法规进行复查,以保证法规的合理性、科学性。对不合时宜的法规,及时修改或废止。如纽约州政府规定,每5年对现行有效的法规进行一次评审,先由州政府向社会公布现行有效的法规目录,公众可以提出修改或废止某个法规的建议,然后由该法规的执行部门在收集公众意见的基础上,提出本部门修改、废止或是不予修改的意见,最后由州政府审查。

英国

1985年,英国贸易工业部通过“放松管制动议”,最先引入了以成本评估为重点的立法效果评估。1996年,英国政府内阁办公室成立由50名工作人员组成的“立法效果评估组”,负责对所有中央立法项目进行效果评估。1998年起,英国开始全面推行立法效果评估。2001年4月10日生效的《规制改革法案》与2006年11月8日生效的《立法与规制改革法案》对立法效果评估的权限、条件、程序作了详细规定。总体要求是进行初始的、跟踪的、最终的立法效果评估和全面的经济、社会、环境效果评估。根据《规制影响评估指南》的规定,评估的重点是“竞争测试”和分析法律对经济、企业的影响。要评估立法的成本和效益,并尽可能进行量化。

欧盟

2003年,欧盟引入综合评估程序,就法律对经济、社会和环境的影响进行全面分析。欧盟设有一个专门研究立法效果评估方法的工作小组。该小组编制了一部规范立法效果评估工作的手册,规定了一些重要的工作方法,如成本—效益分析、成本—效率分析等。欧盟一般由各专业部门负责各自领域的评估,但也设有一个总司负责协调和平衡各部门的立法效果评估工作,并对负责立法的官员进行定期培训。经过15年的实践,欧盟在立法效果评估方面的工作很有起色,形成了较为成熟的体系。

德国

上世纪70年代,德国在制定法律和清理、修订原有法律的过程中,引入立法效果评估制度,作为提高立法质量的重要手段,不断对现有法律的实施效果进行评判,对新的立法项目进行科学安排、评估,从而实现法律发展变迁中的平稳过渡。德国联邦政府和莱茵兰—法耳次、图林根等一些州已经建立了立法效果评估制度。

2001年,德国联邦政府内政部发布了首部《立法效果评估手册》。该手册以实践为导向,对立法效果评估三大模块的各个程序和工具都作了详尽的说明,并补充了很多实际应用的经验,以指导联邦政府各部门的评估工作。根据评价结果,建议修改或废止被考察的法律,并设计新的立法项目框架,也可以建议不予修改或废止。

(全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室提供)

积极稳妥开展立法后评估工作

——访全国人大常委会法制工作委员会

文 / 本刊记者

十一届全国人大常委会第二十一次会议审议了全国人大常委会法工委关于立法后评估试点工作情况的报告。立法后评估作为一个全新的工作方式,其目的是什么?试点工作是怎么开展的?结果怎样……为解疑这些问题,本刊记者专访了全国人大常委会法工委法规备案审查室负责人。

记者:立法后评估是这届全国人大常委会在工作方式上的又一项创新,开展立法后评估有什么意义?这次立法后评估试点选择科技进步法和农业机械化促进法,为什么选择这两部法律中的五项制度进行立法后评估?

法规备案审查室负责人: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。对实施一段时间的法律制度进行评估,对法律制度的科学性、法律规定的可操作性、法律执行的有效性等作出客观评价,为修改完善法律、改进立法工作提供参考依据,有利于进一步加强和改进立法工作,不断提高立法质量,促进法律制度的有效实施。

科学技术进步法自1993年颁布以来,对促进我国的科技进步发挥了重要作用。随着经济、社会发展,新问题的出现,2007年十届全国人大常委会第三十一次会议对这部法律进行了修订。经与有关方面沟通协商,结合全国人大常委会2010年度执法检查工作安排,围绕建设创新型国家战略,将科学技术进步法作为立法后

评估试点工作的对象。同时,紧扣鼓励自主创新、促进科技进步、推动经济结构调整与经济发展方式转变的主题,选择2007年科学技术进步法第二十条规定的财政性资金科技项目知识产权归属和使用制度以及第三十三条规定的鼓励企业增加研究开发和技术创新投入制度两项关键性制度,作为具体评估对象。

农业机械化促进法是鼓励、扶持农民和农业生产经营组织使用先进适用的农业机械,推动农业机械化,建设现代农业的一部重要法律。经与有关方面沟通协商,紧扣推动农业现代化进程、促进农业机械化的主题,将农业机械化促进法作为立法后评估试点工作的对象。同时,选择了与广大农民和农机户利益密切相关的第二十一条关于鼓励农业机械跨区域作业服务、第二十七条关于对农民和农业生产经营组织购买先进适用的农业机械给予补贴、第二十八条关于对农业机械生产作业用燃油安排财政补贴三项关键性制度,作为具体评估对象。这几项制度的实施,事关结构调整与经济转型的国家战略,具有一定的典型意义。

记者:这是全国人大常委会第一次开展立法后评估,法工委承担了主要工作,请问你们做了哪些工作?

法规备案审查室负责人:从去年3月份始,我们先后两次组织召开有17个地方人大、国务院有关部门以及部分国内外专家参加的立法后评估研讨会。派人参加路甬祥、陈至立副委员长率领的

科学技术进步法执法检查组的活动并开展试调研工作。根据各方面的意见,我们起草了科学技术进步法和农业机械化促进法有关制度立法后评估工作方案,对评估对象的选择、评估工作的原则、评估工作的组织实施、评估的方法、评估报告的撰写与应用等内容作了具体安排。

为全面准确地反映法律制度的实施情况,客观评价法律制度的科学性、可操作性和法律执行的有效性等,我们主要开展以下几方面工作:一是文献研究。通过查阅和研究立法档案资料,多渠道收集相关资料,梳理有关制度的立法背景和立法宗旨,把握立法原意。二是问卷调查。针对不同调查对象,分别设计了科学技术进步法四份调查问卷和农业机械化促进法三份调查问卷。科学技术进步法四份调查问卷同时在全国人大、科技部、教育部、中科院、中国科协网站上发布。问卷调查活动历时近3个月,科学技术进步法共回收问卷10494份,其中有效问卷10386份,有效问卷回收比例为98.97%。农业机械化促进法三份调查问卷由农业部、中国农业机械化协会、中国农业机械化信息网分别发函或者在网上发布问卷,组织农机户、农机企业、从事相关工作人员和公众填写,共收到有效反馈6358份。三是实地调研。法工委工作人员会同科技部有关人员组成5个小组,根据经济发展程度和科研资源分布情况,分赴江苏、浙江、青海、甘肃、吉林、黑龙江、四川、广东、北京等九地进行调研,召开了18场专题座谈会,深入

10多家企业,广泛听取地方科技、财政、教育、知识产权、税务等部门、单位和科研人员的意见和建议,参加座谈会的基层科研单位近200家。农业机械化促进法评估中,法工委与农业部组织了两个调研组,分赴山西、江苏等地进行实地调研,召开了4次专题座谈会,深入3家企业、5家农机合作社、1家农机大户开展实地考察,听取地方农机管理部门、农机企业、农机合作社、农机大户的意见和建议。调研后写出了11份专题调研报告。

问卷调查、实地调研等数据收集工作结束后,我们会同有关方面及时开展数据汇总、处理和分析,分别起草了科技进步法和农业机械化促进法有关制度立法后评估报告。经多次征求意见,提出了立法后评估试点工作情况报告及科技进步法和农机促进法有关制度立法后评估主要情况的报告。

记者:请问这次立法后评估试点工作遵循了哪些评估原则?

法规备案审查室负责人:1. 客观公正原则。坚持立法机关主导,法律实施主管机关配合,专业评估机构规范操作相结合。2. 科学规范原则。坚持定性分析和定量分析相结合。3. 公众参与原则。坚持社会公众参与和法律制度密切相关者参与相结合。4. 注重实效原则。坚持切实了解情况与问题和提出针对性的评估建议相结合。

记者:从2010年年初启动开始,历时一年多的立法后评估试点工作圆满结束,常委会第二十一次会议审议了评估报告。请问有哪些主要审议意见?

法规备案审查室负责人:6月30日,十一届全国人大常委会第二十一次会议书面审议了法工委提交的立法后评估试点工作情况报告及科学技术进步法和农业机械化促进法有关制度立法后评估主要情况报告。有13位常委会组成人员和1位代表发言,对立法后评估试点工作给予了充分肯定,同时就如何进一步做好

立法后评估工作提出了意见和建议。大家认为,开展立法后评估试点工作具有重要意义。立法后评估试点工作是本届人大常委会法制建设工作当中的一项创新举措,对提升立法质量将会产生深远的影响。一部法律制定以后,对它实施的社会效果定期进行评估,在评估中发现问题的,为修改法律奠定基础,也为司法解释提供根据。同时,立法后评估试点工作为以后的立法后评估工作提供了经验。

常委会组成人员对评估试点工作给予了积极评价,认为这次选择评估的两部法律是适合的,事关创新型国家建设、提升我国科技创新能力和农业的机械化水平,对于促进产业结构调整、发展方式转型是直接相关的。对这两部法律中的条文进行评估也突出了重点。评估工作比较规范,事先制订了详细的工作方案,建立了一套评估程序、方法、标准,保证了评估工作的科学性。在评估过程中做得很细致、扎实,评估报告比较全面、准确地反映实际情况。有的委员提出,评估和执法检查有一个区别,执法检查更倾向于定性分析,而评估是要量化,通过问卷、通过量化进行分析研究。这次立法后评估采取文献研究、问卷调查、实地调研、情况报告、实例分析等方法,对法律的实施绩效进行了分析。通过这些绩效分析,对进一步促进立法工作的科学化和有效性,会起到很大作用。

常委会组成人员对今后进一步开展立法后评估工作也提出了一些意见和建议。主要有以下几点:一是建议总结这次评估的经验,制定一个关于立法后评估的办法,便于其他委员会将来开展立法后评估的时候有所遵循。二是建议把立法后评估作为一项制度性工作,长期坚持下去,每年都要选几部法律进行评估,丰富人大的工作内容,促进立法质量的提高,促进法律的有效实施。三是建议逐步建立比较科学完善的评估机制,除了依靠全国人大专门委员会、常委会工作机构以外,也可以吸收人大代表参加,委托一些省、自治区的人大常委会开

展评估工作。同时还可以邀请对法律比较有研究、有实践经验的第三方个人和团体(大学、研究机构等)参加评估工作。四是建议立法后评估工作与执法检查结合起来。执法检查是发现法律或者法律实施中存在的问题,也要对法律的修改提出意见,也是对法律的评估。把两者结合起来可以更有效地集中力量,更有效地进行定量分析和定性分析,可以互补。

记者:回顾整个立法后评估过程,有哪些值得沿用的经验?下一步打算怎么做?

法规备案审查室负责人:有两点经验:一是开展立法后评估工作需要各方面协作配合和公众广泛参与。立法后评估工作涉及评估对象的选择、调查问卷的设计与组织填写、实地调研、评估数据的分析、评估报告的起草等大量工作,除了发挥立法机关的主导作用外,还需要调动各方面的积极性,发挥法律实施主管机关、地方人大以及相关专业机构的作用,取得支持和配合,协同一致地做好评估工作。同时,通过各种形式和途径,引导公众广泛参与,了解社会公众对法律制度的认知度、满意度以及相关的意见、建议。二是开展立法后评估工作的方法应当科学规范。对法律制度进行评估,需要按照一定的原则、程序进行,通过问卷调查、实地调研等多种方式收集相关信息,对评估指标进行量化处理,注重定性分析与定量分析相结合,确保各类信息与资料的真实性与客观性,准确反映法律制度的实施情况,为形成科学的评估结论提供扎实可靠的依据。

通过科技进步法两项制度和农机促进法三项制度的评估工作,达到了试点工作的预期效果,为下一步推进这项工作打下了好的基础。我们要进一步认真总结试点工作的经验和不足,按照常委会工作部署,结合法律实施中出现的新情况新问题,积极稳妥地开展立法后评估工作,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。★

立法后评估初体验

文 / 本刊记者 谢素芳

全国人大常委会首次立法后评估选择的评估对象是科学技术进步法第二十条关于财政性资金科技项目知识产权归属和使用、第三十三条关于鼓励企业增加研发投入两项制度和农业机械化促进法第二十一条关于鼓励农业机械跨区域作业服务、第二十七条关于对农民和农业生产经营组织购买先进适用的农业机械给予补贴、第二十八条关于对农业机械生产作业用燃油安排财政补贴三项制度。“这几项制度的实施,事关结构调整与经济转型的国家战略,具有一定的典型意义。”全国人大常委会法制工作委员会副主任信春鹰在作评估试点工作的报告时表示,评估对象的选取经过认真研究。

全国人大常委会试点开展的立法后评估由其工作机构法工委承担具体工作。据介绍,评估内容主要包括两方面,一是对这两部法律的五项制度的设计进行评估,二是对五项制度的执行情况进行评估。“主要目的是通过评估,加强和改进立法工作,提高立法质量,确保法律有效实施。”信春鹰表示,为实现评估目标,法工委采用了专业评估机构的评估方法,包括文献研究、问卷调查、实地调研、情况报告、实例分析等。

问卷调查是评估数据的主要来源。针对不同调查对象,法工委分别设计了科技进步法四份调查问卷和农业机械化促进法三份调查问卷。问卷调查活动历时近3个月,科技进步法共回收问卷10494份,其中有效问卷10386份。农业

机械化促进法三份调查问卷共收到有效反馈6358份。

专利申请和转化效果显著

科技进步法于1993年颁布,2007年十届全国人大常委会第三十一次会议对这部法律进行了修订。这次试点评估的第二十条和第三十三条都是2007年修订的重点内容。

在参加评估问卷调查的单位和个人中,约有80%的单位知道科技进步法第二十条规定,61%的科研单位和53%的科研人员认为该制度作用很大。关于作用很大表现在哪些方面,89%的科研单位认为主要是单位更加重视知识产权的申请和保护,76%的科研单位认为单位更加重视知识产权的实施;85%的科研人员认为该制度有利于项目成果得到知识产权保护,72%的科研人员认为有利于提高科研人员的积极性,70%的科研人员认为有利于项目成果的应用和推广。“10386份问卷调查结果表明该项制度知晓度和认同度较高。”法工委有关负责人向本刊记者表示。

而统计数据从另一方面也显示了以上制度的实施带来的变化:2009年,国家“863计划”、“973计划”、“科技支撑计划”专利申请数量是2006年的5.7倍,获得授权的专利数量是2006年的5.9倍,其中发明专利申请量和授权量分别占总量的80%和70%。2009年全国共有26104项财政性资金科技项目知识产权成果通过技术市场进行交易,成交

额574.78亿元,比2008年增长17.7%。交易额体现的是科技转化利用情况。

“专利申请量和专利数量快速增长,说明研发和保护知识产权的意识有了很大提高。”上述负责人表示。

在本次评估对15个省市调研中发现,2008年共有1.2万家企业享受加计扣除政策,2009年超过1.5万家,同比增长了24.5%。调查问卷也显示,在享受加计扣除政策的1200多家企业中,近80%表示享受政策后加大了研发投入力度。数据说明科技进步法的第三十三条规定发挥了相应作用。

“两项制度立法意图明确,条款设计合理、可行,很有必要,对于明确财政性资金科技项目形成的知识产权归属,鼓励知识产权的实施,引导企业加大研究开发和技术创新投入,增强技术创新能力,促进科技进步,起到了明显的促进作用。”信春鹰也认为,评估表明两项制度符合了设计目标,总体实施效果也是好的。

机械化水平超过52%

据悉,开展农业机械跨区作业是我国创新的做法。“我国农业规模化生产程度低,加上地域广阔,纬度经度跨度大,农作物种类和种收时间都不同。”法工委负责人告诉本刊记者,鼓励农业机械跨行政区作业既保证农业抢收抢种,又能提高农机利用效率,增加农机户收入,是颇具中国特色的一项制度。

数据显示,2009年跨区机收水稻

面积达5985.52千公顷,是农业机械促进法2004年颁布时的1.96倍;机收玉米面积达989.63千公顷,是2004年的11.58倍。由于跨区作业的推动,小麦机收水平2009年达到86.07%。此外,跨区农机插秧、机耕也迅速发展。

“2010年‘三夏’期间,高峰期日收获小麦2700万亩,麦收时间比上一年缩短4天,为夏粮丰收做出了突出贡献。”信春鹰表示,评估结果证明农业机械促进法第二十一条的实施在推动农业机械社会化服务,提高农业生产效率,保证农业的丰产丰收等方面效果明显,符合制度的设计目标。3884份针对农机户、合作社的问卷统计结果也表明,有48.43%表示国家关于农机跨区作业有关规定和政策措施“有很大作用”,有48.53%表示“有一定的作用”,两者合计占96.96%。

据了解,制定农业机械促进法第二十七条、第二十八条的目标主要是调动购买农机的积极性,优化我国农机装备结构,提升我国农业机械化水平和质量。在农业机械促进法颁布的2004年,只有16个省的66个粮食主产县的农民能够享受农机购置补贴,目前,这一补贴覆盖了全国所有农牧业县(场)。农机补贴制度从2004年实施以来至2010年,中央财政累计投入农机购置补贴资金354.7亿元,带动地方和农民投入约1187亿元,补贴购置农机具1108万台(套),直接受益农户达到925万户。直接从事农业机械作业的农民和企业生产经营组织还享受了财政的燃油补贴。

购买农业机械补贴制度和农业机械作业用燃油补贴制度极大调动和保护了农民使用农业机械的积极性,提高了农业生产的机械化水平。“据初步统计,2010年我国种植业耕种收综合机械化水平超过52%,实现了我国农业生产方式从以人力为主向以机械动力为主转变的历史性跨越。”信春鹰透露。

她总结认为,评估的农业机械化促进法三项制度立法意图明确,对完善促

进农业机械化的扶持政策,推动农业机械化和农业现代化的发展,起到了积极的促进作用,“条款设计合理、可行,很有必要,总体实施效果是好的。”

配套措施影响了有效实施

评估也发现,这五项制度的部分规定在实施中存在配套措施与工作机制不够完善,执行力度有待加强等问题。

关于科技进步法第三十三条规定的问卷调查显示,在接受调查的3505家企业中,有62%

了解研发仪器设备加速折旧制度优惠,仅有18%表示享受了该项优惠。农业机械促进法第二十八条也存在落实不到位的问题,调查的3884个农机户中有42.04%不了解有关农机作业用燃油补贴的规定,并有高达90.78%的调查对象表示没有享受到燃油补贴。

“个别条款中有关内容有待细化。”科技进步法第二十条规定项目承担者在合理期限内没有实施知识产权的,国家可以无偿实施或者许可他人实施。但调查对象对如何界定“合理期限”的看法差异很大,并且,国家无偿实施或者许可他人实施的机构、条件和程序也不够明确。

评估还发现,科技进步法两项制度和农业机械促进法三项制度与其他制度政策衔接不够。比如,国税发(2008)116号文件与财企(2007)194号文件规定的可加计扣除的企业研发费用范围不完全一致等问题,导致不少企业特

别是中小型企业难以准确归集研发费用。“影响法律制度的激励作用。”信春鹰在作报告时表示。

此外,工作机制不够完善也制约了法律的实施。近年来,随着补贴资金的大幅度提升,县级农机管理部门的工作量成倍增加,但许多市县农机管理部门没有按规定设立专项工作经费,导致“一些地方降低宣传和审核监督力度,在一定程度上影响实施效果。”信春鹰说。问卷调查也显示,65.35%的受访者



“2010年‘三夏’期间,高峰期日收获小麦2700万亩,麦收时间比上一年缩短4天,为夏粮丰收做出了突出贡献。”信春鹰表示,评估结果证明,农业机械促进法第二十一条的实施在推动农业机械社会化服务,提高农业生产效率等方面效果明显

认为工作经费缺乏影响农机购置补贴政策的有效实施。

对于通过评估发现的这些问题,法工委建议,“抓紧制定和完善相关配套措施,建立健全相关工作机制,加强法律实施的监督,加强宣传和培训力度,推动法律制度更好地贯彻实施。”

综合看来,“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。”信春鹰表示,立法后评估试点为下一步推进这项工作打下了好的基础,同时也对加强和改进今后的立法工作有促进作用。✘

图/CFP

提高立法工作质量的有效途径

——开展《抚顺市残疾人保障条例》立法后评估的做法和启示

文 / 上官惠廷

2010年7月至12月,辽宁省抚顺市人大常委会对《抚顺市残疾人保障条例》(以下简称《条例》),进行了为期半年的立法后评估,取得较好成效。

通过评估,充分肯定了《条例》颁布实施10年来,在规范残疾人工作和促进残疾人事业发展上发挥的重要作用,得出了《条例》立法目的基本实现的结论,为继续实施这件法规提供了客观依据;认真查找出《条例》文本中存在的五方面主要问题和实施中遇到的三方面主要问题,为进一步修改打下了良好基础;研究提出加大实施力度的建议,为确保修改后质量和实施效果提供了重要指导;通过公开征求社会公众意见,既强化了宣传普及,又推动了深入实施;评估的具体做法和经验,为今后开展立法后评估提供了成功范例和借鉴。总结运用这次成功经验,今年年初我们又启动了《抚顺市有线电视管理条例》的立法后评估工作。

到2009年年底,抚顺市累计制定地方性法规80余件,其中,已经修改过的近30件,废止的20余件,还有30余件亟待清理、修改和完善。2010年年初,全国人大常委会作出开展立法后评估试点工作安排,这坚定了我们开展立法后评估工作,努力探索提高立法质量新途径的信心和决心。经过深入调研,广泛征求意见,市人大常委会

选择正在实施中的《抚顺市残疾人保障条例》,进行了立法后评估。这是一项创新性工作,是一项复杂的系统工程,涉及面广,任务繁杂,各方面工作必须统筹考虑、协调推进,我们着力抓了以下五个环节。

一是围绕保障民生,选择评估对象。我们认为,选择一个恰当的评估对象,不仅有利于顺利开展评估工作,确保取得预期效果,而且有利于推广成功经验,促进立法后评估工作广泛开展,并实现制度化、常态化。我们通过市人大常委会各专委会申报、召开专题座谈会的方式听取人大代表意见、深入基层走访调研、在新闻媒体上公开向群众征集建议、开展执法检查摸底和评估小组汇总初选,市人大常委会主任会议最后决定选择《条例》作为开展立法后评估的对象。

《条例》制定实施于2000年,时间已达10年,一些政策规定与经济社会发展已经不相适应,尤其与残疾人的期待差距越来越大。残疾人群体处在社会最弱势地位,保障民生理应保障残疾人的权益;坚持立法为民,必须使地方立法工作在促进社会公平公正对待这些弱势群体方面,发挥独特的作用。因此,我们把《条例》作为首次开展立法后评估的正式对象,力求通过评估为下一步修改完善这件法规提供可靠依据。同时扩大影响,营造氛围,推动这件法

规更加扎实有效地贯彻实施。

二是围绕增强权威性和公正性,确定评估主体。我们认为,地方性法规立法后评估由地方人大及其常委会牵头主导,具有权威性、公正性和可信度,有利于提高评估工作效率,增强评估工作效果。法规的执行部门是利益相关者和被监督者,如果行使评估主导权,公正性可能要打折扣;委托独立机构开展评估工作,中立性可能会有保证,但权威性会下降。为确保抚顺市首次开展的立法后评估工作取得预期效果,我们决定整个评估工作在市人大常委会领导下进行。市人大常委会法工委同市人大有关专门委员会和法规起草部门组成评估工作组,具体负责评估工作的组织实施。评估工作组由市人大常委会分管立法工作的副主任任组长,市人大常委会秘书长、法工委主任、相关专门委员会和法规起草部门负责人任副组长,工作人员从市人大常委会法工委、市人大相关专门委员会和法规起草部门抽调。同时,邀请部分市人大法制委员会委员、相关专门委员会委员、市人大常委会法律咨询委员会的专家学者、市人大代表和社会公众参加评估工作。这个由市人大常委会牵头主导的混合模式评估主体,有效地保证了评估工作的权威性、公正性和公信力。

三是围绕确保评估工作质量,设计

标准和内容。高标准是高质量的前提,内容最优化是评估最优化的基础。我们着眼于《条例》经过立法后评估重新进行修改完善之后,是一件文本质量很高、政策规定操作性很强、平衡各方面利益关系很合理、实施效果很好的地方性法规,采取外出考察、走访调研、座谈讨论、查阅资料、专家论证等多种措施,设计确定了四条评估标准,即《条例》文本的合法性、内容的适应性、条款的操作性和实施的实效性。根据这个标准,我们又设计确定了法规文本质量和法规实施效果等方面的评估内容。评估文本质量的内容,包括是否遵循了法制统一原则,制度设置是否规范合理,是否突出了地方特色,权力配置是否合法,法规文本是否符合立法技术规范,并设定了25个评分小项,合计50分。评估法规实施效果的内容,包括法规宣传是否到位,配套制度建设是否完备,法规是否得到了社会遵守,法规施行是否收到了预期效果,法规在司法裁判中是否适用,同时设定了14个评分小项,合计50分,两方面评估内容总计100分。此外,我们明确要求在评估工作中,应重点了解法规实施过程中存在的问题,深入分析产生问题的原因,有针对性地提出完善法规文本、强化法规实施的措施。

四是围绕提高评估工作水平,采取科学的方式方法。立法后评估工作是一项系统工程,涉及立法技术、法规执行和法规实施的制度背景,以及社会环境等多个层面,技术性要求高,只有采取科学的评估方法,才能保证评估工作的高质量、高水平。我们主要采取了以下六种评估方法:一是公开征集建议。在《抚顺日报》和抚顺人大网发布公告,面向全社会公开征集对《条例》的评估意见和建议。二是进行公众问卷调查。向社会公众发放调查问卷2600份,收回2430份,评估小组逐份进行统计和汇总分析。三是开展专题走访调研。评估小组深入到县(区)、乡镇(街道)、村(社区)、残疾人就



抚顺市人大常委会副主任上官惠廷(右二)深入抚顺县石文镇开展立法后评估调研

业培训中心、残疾人家庭,分别听取汇报,查看现场,了解实情。四是召开座谈会征求意见。召开了省、市部分人大代表座谈会,县区人大常委会和政府有关部门负责人座谈会,基层残疾人工作者和社区居民座谈会,部分残疾人及其亲属代表座谈会,广泛听取意见、建议。五是专家组进行评估。组织邀请市人大常委会法制委员会委员、内务司法委员会委员和法律咨询委员会的专家学者,开展专题研究,提出专家评估意见。六是评估工作组总体评估。评估工作组根据调研、问卷等反映的情况,在专家组评估的基础上,对《条例》的文本质量和实施情况,先进行分项评分,再进行总体评估,最后形成评估报告,提交市人大常委会主任会议讨论。

五是围绕规范操作,健全评估流程。立法后评估是一种创新性的立法制度,是对立法体系的健全和完善。从设计之初就应该接受法律的调控和制约,使评估工作能始终在一个规范化的轨道上运行,这个“轨道”就是立法后评估工作流程。我们设计实施的评估工作流程,大体上分为三个阶段。第一阶段

为筹划准备。安排时间一个月左右,主要任务是确定评估对象、组建评估机构、制订评估方案、设计目标内容、选择评估方法、编制经费预算、制作评估问卷和打分表、召开专门会议进行动员部署,并提出相关要求。第二阶段为组织实施。安排时间两至三个月,主要任务是公开征集评估建议、开展问卷调查、实地走访视察、召开座谈会、组织专家论证等。第三阶段为汇总评价。安排时间两个月左右,主要任务是汇总调查资料、分析调查数据、进行量化打分、实施整体评价、形成评估报告。

对《条例》的首次评估,尽管成效仅仅是初步的,影响也是有限的,但探索是非常有益的,带给我们几点启示:一是认识充分,是做好立法后评估工作的先导;二是内容优化,是做好立法后评估工作的基础;三是方法科学,是做好立法后评估工作的关键;四是程序规范,是做好立法后评估工作的保证;五是监督有力,是做好立法后评估工作成果转化的根本。✘

(作者系辽宁省抚顺市人大常委会副主任)

形成法律体系的基本经验

——话说中国特色社会主义法律体系的形成（四）

文 / 法 言

改革开放30多年来,全国人大及其常委会和其他各级立法机关,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一,认真履行立法职责,努力探索立法规律,不断总结立法经验,着力构建中国特色社会主义法律体系,逐步积累形成了一些宝贵经验。这些经验表现为两个方面,一是带有普遍性、规律性、指导性的一些根本原则,二是体现我国立法工作实际的一些具体做法。

从指导原则来看,主要有以下一些经验。

坚持中国共产党的领导

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,也是加强民主法制建设、做好立法工作的根本保证。党的领导主要是政治、思想和组织领导,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。中国共产党代表最广大人民的根本利益,党制定的大政方针,提出的立法建议,凝聚了全党全国人民的集体智慧,体现了最广大人民的共同意愿。坚持党的领导同服从人民利益是完全一致的。

中国共产党领导和执政,本质是领导、支持和保证人民当家作主。中国共产党领导人民制定宪法和法律,带头遵

守和维护宪法和法律,坚决与一切违反宪法和法律的行为做斗争。改革开放以后,中国共产党中央领导集体深刻总结历史经验教训,准确把握时代特征、党的任务和执政条件,从中国国情出发,适应社会主义民主法制建设的要求,适时作出推进社会主义民主法制建设的正确决策,逐步提出和实践依法办事、依法治国、依法执政等执政理念,不断深化对法律体系建设的认识,对于推进法律体系形成具有全局性的重要意义。实践证明,只有在中国共产党的领导下,贯彻实施依法治国的基本方略,法律体系的形成才不会偏离正确的政治方向,才不会脱离中国自己的国情和现阶段发展实际,才能保证实现最广大人民的根本利益。

在立法工作中,各级立法机关始终坚持党的领导,使党的主张经过法定程序成为国家意志,成为全社会一体遵循的行为规范和准则,从制度上、法律上保证党的路线方针政策的贯彻落实,保证改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行。紧紧围绕党和国家中心任务统筹谋划立法工作,科学制定立法规划和立法计划,积极推进重点立法项目,保证党和国家重大决策部署的贯彻落实。对党中央提出的立法建议,及时启动立法程序,坚决贯彻中央意图。对立法中遇到的重点难点问题,向党中央报告。总之,一切法律法规都是在党的领导下制定的,制定的一切法律法规都必

须有利于加强和改善党的领导,有利于巩固和完善党的执政地位,有利于保证党领导人民有效治理国家。

坚持以中国特色社会主义理论体系为指导

法律是实践证明正确的、成熟的、需要长期执行的党的路线方针政策的制度化、规范化和程序化。坚持正确的指导思想,是加强民主法制建设、做好立法工作的根本前提。

党的十一届三中全会以来,以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体,明确提出了“加强社会主义民主,健全社会主义法制”的历史性任务,确定了“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”的社会主义法制建设方针,形成了邓小平理论中的重要法制思想。以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体,在全面推进改革开放和社会主义现代化建设、形成“三个代表”重要思想的过程中,继续推动社会主义民主法制建设的理论创新,将依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略,明确提出了到2010年形成中国特色社会主义法律体系的新时期立法工作总目标。党的十六大以来,以胡锦涛同志为总书记的党中央坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,提出了科学发展观和构建社会主义和谐社会的重要战略思想,把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一

摄影/汤孟宗



我国立法的重要经验之一，就是始终服务并服从于改革开放这个大局。比如，1979年7月五届全国人大二次会议通过了中外合资经营企业法。之后随着改革开放的不断深入，又相继制定出台了外资企业法、中外合作经营企业法等。

◀1979年6月26日，五届全国人大二次会议期间，邓小平同志参加四川省人大代表小组讨论会

▼1988年3月31日，七届全国人大一次会议举行第四次全体会议。图为外国使节旁听郑拓彬作关于《中华人民共和国中外合作经营企业法（草案）》的说明

摄影/刘建生



起来，依法治国基本方略因此有了更为坚实的理论和实践基础。中国特色社会主义理论体系是包括邓小平理论、“三个代表”重要思想以及科学发展观等重大战略思想在内的科学理论体系，是马克思主义中国化的最新成果，是我们党最可宝贵的政治和精神财富，是全国各族人民团结奋斗的共同思想基础，是必须长期坚持的指导思想，是做好一切工作的根本指针。

在立法工作中，各级立法机关始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，并以此统一思想认识、确定立法思路，在立法的指导思想，始终把坚持四项基本原则同坚持改革开放结合起来，把坚持社会主义基本制度同发展市场经济结合起来，把推动经济基础变革同推动上层建筑改革结合起来，把提高效率同促进社会公平结合起来，把促进改革发展同保持社会稳定结合起来，把坚持独立自主同参与经济全球化结合起来，保证制定的法律法规有利于巩固和完善社会主义制度，有利于解放和发展社会生产力，有利于发挥社会主义制度的优越性。

中国特色社会主义法律体系，集

中地体现了马克思列宁主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系的国家学说和法学理论。比如，在国家权力的归属上，坚持国家的一切权力属于人民；在国家政权形式上，实行按照民主集中制原则组织和运作的人民代表大会制度，而不是“三权分立”的议会制或总统制；在经济方面，坚持以公有制和按劳分配为主体、多种所有制经济共同发展和多种分配形式并存的经济制度，实行有法律规范和宏观调控的社会主义市场经济，而不是私有制和自由市场经济；在公民权利义务方面，实行权利与义务相统一原则，而不是个人自由主义，等等。这些都是我国立法始终坚持的根本指导思想，我国的法律体系正

是这些理论的具体化和制度化。

坚持从中国国情和实际出发

法律属于上层建筑，是由经济基础所决定并为经济基础服务的。坚持从我国国情和实际出发，是加强民主法制建设、做好立法工作的客观要求。我国处于并将长期处于社会主义初级阶段，改革开放和社会主义现代化建设是在人口多、底子薄的基础上进行的，随着现代化建设事业的深入发展，我国经济社会呈现一系列新的阶段性特征，我们不仅要下大气力解决长期积累的深层次矛盾和问题，还要妥善应对发展面临的新情况新课题，改革发展稳定的任务极其繁重而艰巨。在立法工作中，各级立

法机关始终坚持从我国国情和实际出发,把改革开放和社会主义现代化建设的伟大实践作为立法基础,紧紧围绕经济建设这个中心任务,紧紧围绕全面建设小康社会的奋斗目标,紧紧围绕推动科学发展和促进社会和谐开展立法工作,正确把握改革发展稳定的关系。

改革开放是当今中国的最显著特征。中国特色社会主义法律体系既是改革开放的实践经验总结,是对改革开放成果的肯定和固化,也是引导、规范、保障和促进改革开放顺利进行的法律保障。30多年来,我国立法的一条重要经验,就是始终服务并服从于改革开放这个大局,比如,为推进改革开放,1979年7月五届全国人大二次会议通过的7部法律中,就包括了中外合资经营企业法。之后又随着改革开放的不断深入,相继制定出台了外资企业法、中外合作经营企业法等。在上世纪80年代,根据当时的情况分别制定了经济合同法、涉外经济合同法、技术合同法三部合同法。随着市场经济体制逐步建立,1999年制定了统一的合同法,使之更加适应实际需要。1992年“邓小平南巡”之后,着重加强了适应建立社会主义市场经济需要的立法。党的十六大之后,为贯彻科学发展观,构建和谐社会的需要,着重加强了涉及民生的社会立法。

同时,随着改革开放的不断深入,及时对已经制定的法律进行修改,使之更加符合实际,推进改革开放更加顺利地向前发展。比如,1988年为适应外商独资企业的用地需要,专门修改了宪法关于不得出租土地的规定。又如,在以往的四次宪法修改中,有三次对宪法第十一条关于“非公有制经济”的规定进行了修改。1982年宪法颁布时,当时规定个体经济是社会主义公有制经济的补充。1988年修宪时,增加规定了私营经济是社会主义公有制经济的补充。1999年修宪又进一步规定,个体经济、私营经济等非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分。2004修宪

又增加规定国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展等内容。这些修改反映了我国非公有制经济发展的客观情况,解放了生产力,促进了经济发展。再如,1998年制定证券法时,证券市场建立时间不长,我国对证券市场的实践经验有限,因此,当时的立法具有明显的阶段性特点,对一些看不准、风险大的问题作了禁止性规定,如禁止混业经营、禁止国有企业炒股、禁止证券公司融资融券等。随着金融改革的不断深化,2005年修改的证券法修改了禁止混业经营的规定,允许国有企业和国有资产控股的企业在遵守国家有关规定的前提下买卖上市交易的股票,允许证券公司按照国务院的规定并经证券监督管理机构的批准可以提供融资融券服务。

改革的特点是“变”,是要突破原有的一些体制和规则,而法律的特点在于“定”,一旦作出规定,就要保持相对稳定,避免朝定夕改,这是法律具有权威和得到有效实施的保证。如果法律缺乏稳定性,老百姓就会无所适从,就不可能具有权威和得到真正实施。同时,社会又是不断发展变化的,特别是我国正处于改革开放过程中,社会急剧变化,法律也必须与时俱进才能有生命力,而不能抱残守缺,固守现成的条条框框不变。这就需要妥善处理法律稳定性与实践变动性的关系。所以,立法工作一方面注意及时把改革中成功的经验用法律形式固定下来,对现有法律中不适应改革开放和现实生活需要的规定及时作出修改,为改革提供可靠的法制保障;另一方面又注意为深化改革留下空间,把法律的“定”和改革的“变”有机结合起来。

此外,注意妥善处理法律前瞻性与可行性的关系,确保立法进程与改革开放和社会主义现代化建设进程相适应,确保法律体系适应建立社会主义市场经济体制、发展社会主义民主政治、推进社会建设和管理创新、推进环境友好型和资源节约型社会建设的实际需要。

改革开放以来,从修改宪法到其他法律的制定和修改,从行政法规到地方性法规的制定和修改,始终贯彻需要什么法律、法规就制定什么法律、法规,急需哪些法律、法规就优先制定这些法律、法规。对实践经验比较成熟的、各方面认识也比较一致的,规定得具体一些,增强法律的可操作性。对实践经验尚不成熟但现实中又需要法律进行规范的,先规定得原则一些,为引导实践提供规范和保障,并为深化改革留下空间,待条件成熟后再修改补充。

坚持以人为本、立法为民

体现人民共同意志、保障人民当家作主、维护人民根本利益,是中国特色社会主义法律体系的应有之义。坚持以人为本、立法为民,是加强民主法制建设、做好立法工作的根本目的。在立法工作中,各级立法机关始终坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为出发点和落脚点,无论在立法过程中还是在法律规范上都坚持以人为本,尊重人民主体地位,尊重人民首创精神,从人民的实践创造中汲取智慧,从人民的发展要求中获得动力。正确把握最广大人民根本利益、现阶段群众共同利益、不同群体特殊利益的关系,正确反映和统筹兼顾不同方面群众的利益,着力解决人民最关心最直接最现实的利益问题。特别是在大量的法律草案是由有关职能部门起草的情况下,注意正确处理权力与权利的关系、权力与责任的关系,既赋予行政机关、审判机关、检察机关必要的权力,又注意对权力的行使加以规范、制约和监督,切实维护公民、法人和其他组织的合法权益,促使行政机关、审判机关、检察机关依照法定的权限和程序正确行使权力,确保自然人、法人和其他组织的合法权利不受非法侵害。

我国是人民当家作主的社会主义国家,一切权力属于人民。我国公民的政治权利得到法律保障,人民群众享

有广泛的权利和自由。我国宪法明确规定：“国家尊重和保障人权。”在我国社会主义制度下，凡年满十八周岁的公民，除依法被剥夺政治权的人以外，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。人民在民主制度下平等享有社会发展的成果。诚然，城乡发展不平衡、地区发展不平衡、社会经济发展不平衡的问题依然存在，在有些领域还有扩大的趋势；城乡居民收入分配差距较大，部分社会成员为改革所付出的代价和获得的补偿不对称等问题在有些地方成为影响政治稳定和社会经济发展的主要因素。为从制度上解决这些问题，更好地保障人民利益，近年来，我国制定了一批保障民生的法律，逐步建立和完善与社会经济发展水平相适应的社会保障制度，并通过专门立法保障社会弱势群体和妇女、未成年人、老年人、残疾人的权利，通过法律制度的力量协调利益分配，保障社会弱势群体的权益，维护社会公平。

人民当家作主的另一个重要方面就是通过各种途径参与国家立法活动。人民群众参与立法活动，主要通过以下两个方面实现：一方面，人民群众民主选举各级人大代表，由人大代表在参与国家权力机关立法活动中，反映人民的意见和要求。另一方面，人民群众通过多种途径参与立法活动，直接表达自己的意愿。

坚持社会主义法制统一

坚持社会主义法制的统一，是加强民主法制建设、做好立法工作的内在要求。我国是统一的多民族的单一制国家。社会主义法制的统一，是维护国家统一、民族团结、社会稳定，建立统一的现代市场体系的基础。立法工作必须坚持中国特色社会主义法律体系的完整和统一，必须在全国法律体系的框架内加强立法工作。不能抛开全国统一的法律体系另搞一套，追求地方、部门所谓

的“法律体系”，既不能在每个法律部门内形成各自的“母法”和“子法”，各地方、各部门也不能搞自己的“法律体系”。同时，我们也要看到，我国地域辽阔，各地经济、文化、社会发展很不平衡，市场经济还不完善，整个国家处在改革转型的时期，法律规范之间的关系比较复杂，这就要求在坚持法制统一的前提下，建立既统一又分层次的立法制度，即在坚持全国人大及其常委会集中行使国家立法权的前提下，赋予国务院制定行政法规、省级人大及其常委会和较大市人大及其常委会制定地方性法规的权限，还赋予经济特区所在地制定经济特区法规的权限和民族自治地方制定自治条例、单行条例的权限。这样做，既维护了社会主义法制统一，又妥善照顾到各地区的特点和差异，充分调动了中央和地方两个积极性；既及时将改革开放中成熟的经验上升为法律，又为深化改革留下空间。

从具体做法来看，主要有以下一些经验。

坚持有目标、按计划、分阶段积极推进

党的十一届三中全会以后，为抓紧解决有法可依的问题，我们采取了立足现实、突出重点、精心组织、阶段推进的积极构建方式。在不同时期，围绕党和国家的工作重心，按照党中央提出的立法工作目标，适应改革开放的阶段性要求，根据需求和可能，区别轻重缓急，制定科学合理、切实可行的立法规划和年度立法工作计划，有目标、有重点、有步骤地推进立法工作。这是我国法律体系构建的一个突出特点。

我国集中精力致力于建构中国特色社会主义法律体系的工作，始于党的十一届三中全会以后。改革开放之初，百废待兴，迫切需要通过立法恢复重建国家秩序、维护安定团结政治局面、发展社会主义民主、推进改革开放和现代化建设。1979年7月，五届全国人大

二次会议审议通过了7部涉及国家政治制度、刑事制度和对外开放方面的重要法律，这是一件了不起的事情，从此拉开了大规模立法工作的序幕。从那以后，我国的立法大体经历了三个发展阶段：1979年至1992年为建构框架阶段。这个阶段的立法任务主要是为重建社会秩序和推进改革开放提供法律支撑。1992年至2002年为深化充实阶段。1992年邓小平南巡讲话和党的十四大，明确将我国改革开放的目标确立为建立社会主义市场经济体制。适应这一要求，我国的立法重点转向为建立社会主义市场经济体制提供法律支撑。2003年至2010年为形成阶段。随着科学发展观的提出，以人为本，关注民生，成为我国立法的重点。这一阶段相继制定和修改完善了一批与保障民生直接相关的社会法。同时，继续制定了一批在法律体系中起支架作用的其他方面的法律等。

从立法工作的阶段性目标来看，1997年党的十五大确立了依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略，明确提出了到2010年形成中国特色社会主义法律体系的立法工作总目标。至九届全国人大任期届满，中国特色社会主义法律体系初步形成。2002年党的十六大重申了这一目标。至十届全国人大任期届满，中国特色社会主义法律体系基本形成。2007年党的十七大提出了完善中国特色社会主义法律体系的任务。十一届全国人大提出，确保到2010年形成中国特色社会主义法律体系并不断加以完善。

从立法工作的计划性和指导性来看，为了统筹制定急需的法律，1988年七届全国人大法律委员会提出了关于五年立法规划的初步设想。1991年七届全国人大常委会制定立法规划，对其任期届满前一年多的立法工作作出安排。八届全国人大常委会首次制定了五年立法规划。此后，八届、九届、十届、十一届全国人大常委会都根据国家经

济社会发展的需要,制定五年立法规划和年度立法计划,确定立法项目,区分轻重缓急,统筹制定急需的法律,立法工作的计划性和指导性得到进一步加强,确保有计划、有步骤地开展立法工作。与此同时,还形成了将五年立法规划报请党中央批准的做法,以此作为加强党对立法工作领导的重要方面。这样,在党中央的领导下,在全国人大及其常委会主导下,经过积极探索,逐渐形成了我国有目标、按计划、有重点、分阶段推进法律体系建设的基本道路,为构建中国特色社会主义法律体系提供了十分有力的保障。

坚持不同层次立法齐头并进

我国是统一的、多民族的、单一制的社会主义国家。为维护国家法制统一,体现全体人民的共同意志和整体利益,我国实行统一而又分层次的立法体制。概括地说,就是全国人大及其常委会统一行使国家立法权的同时,赋予国务院制定行政法规,赋予省级和较大市的人大及其常委会制定地方性法规的权限,还赋予民族自治地方制定自治条例和单行条例,以及经济特区制定经济特区法规的权限。

为适应改革开放以来加快立法步伐的需要,从一开始我们就实行了多条腿走路的办法,坚持法律、行政法规、地方性法规等不同层次法律规范共同推进。实践证明,多条腿走路的办法是行之有效的,有利于照顾到了各地的差异,充分调动起各方面积极性,又通过明确不同层次法律规范的效力,实行立法监督和备案制度,维护了国家法制的统一;既保障了改革开放的顺利进行,又加快了法律体系建设的步伐。

坚持综合运用多种立法手段

建设中国特色社会主义法律体系,是一项系统工程。30多年来,我们综合运用制定、修改、废止、解释、清理等多种立法手段,确保在较短时期内建立起

科学和谐统一的法律体系。

一是,抓紧制定了一大批法律,特别是国家和社会生活中急需的、基本的、主要的法律。改革开放30多年来,到2010年年底,全国人大及其常委会已制定现行宪法和有效法律共237件,国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现了有法可依。

二是,坚持把修改旧法与制定新法放在同等重要的位置,及时对过去制定的一些不适应现实情况的法律进行修改,使法律适应我国社会发生的广泛而深刻的变化,更好地发挥法律制度对社会生活的规范作用。

三是,根据经济社会发展的实际需要,对于明显不合时宜、已无继续施行必要的法律,在认真研究的基础上及时予以废止,促进法律的新陈代谢。

四是,为保证法律的正确实施,积极行使立法解释的职权。目前,全国人大常委会对刑法、香港和澳门特别行政区基本法等法律的有关内容等共作出14次解释,取得了很好的效果。

五是,适时开展法律法规清理。改革开放以来,全国人大常委会、国务院和地方人大先后多次对法律法规进行全面清理或专项清理。通过清理工作,集中解决了法律、行政法规、地方性法规中存在的与经济社会发展和深化改革的要求明显不适应等方面的突出问题,保证了法律体系内部的科学和谐统一。

坚持在继承和借鉴的基础上不断创新

30多年来,在建设中国特色社会主义法律体系过程中,各级立法机关立足于基本国情,从实际出发,坚持将继承历史传统、借鉴国外经验和进行制度创新有机结合起来,做到古为今用、洋为中用,体现中国特色、时代特征和世界文明的融合。

一方面,继承中华法系成文法传统和中国传统法律文化的合理元素。

我国是世界上文明发达最早的国家之一,法制文明是中国古代文明的重要构成和明显标志。从历史进程上看,我国古代成文法传统从来没有中断过,最终形成了具有鲜明特色的世界公认为五大法系之一的中华法系,广泛地影响和传播到周边国家,并在相当长的时间里居于世界法制文明的前列。我国古代法制文明中一些合理因素,今天仍然值得我们继承和发扬。例如,我国法律规定的调解制度,包括诉讼中的调解、劳动争议调解、农村土地承包经营纠纷调解、民间纠纷调解,以及其他方面的调解制度,就是在继承中国传统文化的基础上,适应现代社会需要而进行的制度创新,体现了鲜明的中国特色。在我国的立法中,特别是在刑法、民法、诉讼法等领域,我们注重传承中国传统法律文化的合理元素,在对中华传统法律文化的丰富资源进行梳理和甄别的基础上,进行了现代化的改造和扬弃,把那些能够与民主法治、自由平等、公平正义、科学理性、社会和谐为内容的时代要求协调兼容的文化传统融入了社会主义法律体系之中,使我国法治的民族精神和时代精神浑然一体,实现历史传统的现代化。

另一方面,实现国外经验的中国化。充分吸收人类法制文明的成果,大胆借鉴国外的立法经验、立法成果和先进的法律制度,特别是发展市场经济方面的制度,但又不是简单地照搬照抄,而是根据我国国情和实际加以改造和创新,将国外的东西转化成我们自己的制度,为我所用。学习借鉴国外有益经验,成为30多年来我国立法工作的一个重要方面。这样做,大大加快了建设中国特色社会主义法律体系的步伐,也充分体现了这个体系的包容性和开放性。比如现代公司制度、法人制度、证券制度、信托制度、破产制度等,借鉴了其他国家的做法和经验。当然,继承、借鉴,不是照抄照搬,而是在分析批判基础上的有扬有弃。☐

“十一五”规划纲要将节能减排作为约束性指标,明确提出了单位国内生产总值能源消耗降低20%左右,主要污染物排放总量减少10%的任务。五年来,在中央的强力推动和地方政府努力下,单位国内生产总值能耗降低了19%以上,二氧化硫和化学需氧量排放总量分别下降了14%和12%。总的来看,节能减排工作虽有差距但成绩还是显著的。

中国发展必须走能源资源节约型道路

——对“十二五”期间节能减排工作的一些思考

文 / 乌日图

党的十七届五中全会提出,“十二五”时期要继续把大幅降低能源消耗强度和二氧化碳排放强度作为约束性指标,有效控制温室气体排放。在“十二五”规划纲要中,对单位国内生产总值能耗、二氧化硫和化学需氧量继续提出了约束性指标,同时还增加了对非化石能源占一次能源消费总量、单位国内生产总值二氧化碳排放、氨氮和氮氧化物排放总量的约束性指标,这充分表明了中央继续推进节能减排工作的决心,也对今后五年的节能减排工作提出了具体的要求,应该说任务十分艰巨。全国人大常委会一直高度关注节能减排工作,2006年以来,先后两次开展了节约能源法的执法检查、听取和审议了国务院节约能源和保护环境的专项报告、修订了节约能源法等一系列相关工作。结合我参与这些工作的感受,谈一些贯彻实施好“十二五”期间节能减排工作的想法。

从全局看,我国节能减排潜力很大

调研中我们了解到,现在一种较为普遍的观点认为,“十一五”期间节能减排工作已经取得很大成效,相应

的节能减排潜力较此前有大幅降低,在技术进步短期难有重大突破的情况下,如果“十二五”期间国家继续实施大幅度的降低能耗,地方感到压力较大。一些经济发展水平较低、起步较晚、产业结构重型化的地区希望中央能适当放松要求;一些经济较发达地区则认为当地节能减排的余地本来就不大,加上“十一五”期间的强力推行,“十二五”期间的节能减排指标不宜定得过高,还要区别对待。这些意见从局部反映了不同发展水平地区的实际情况,有一定道理,但从全局看,我国节能减排的潜力还是很大的,我国向国际社会作出的庄严承诺也是一定要兑现的。而且,“十二五”规划纲要有关节能减排指标已经考虑到了不同地方的实际情况,在降幅上比“十一五”有所调整,在“十二五”规划通过后的目标任务分解中也将会做到更加科学合理,同时也增加了新的考核指标,总的看,节能减排的任务没有减轻。各级政府对此要有充分的准备。必须看到,节能减排是一个长期艰巨的过程,不是一个两个五年计划就可以解决的,要抓实做好这项工作,确保节能减排任务的完成,需要进

一步提高全社会对节能减排工作重要性的认识。

一是节能减排是科学发展的必然结果。我们国家目前仍然处于工业化和城镇化发展的初期,而且还是制造业大国,这决定了今后一个时期对能源资源的需求将呈现刚性增长趋势。尽管经济全球化下,各国的能源资源可以共享,但由于我国对国际重要能源资源缺乏定价权,使用国外能源不仅成本越来越高而且风险很大。近年来,中国企业并购海外资源类企业遇到重重阻力等现象提示我们,能源资源问题正在成为制约我国经济社会发展的瓶颈,中国的发展必须走一条能源资源节约型的道路。科学发展观的基本要求就是全面协调可持续发展。要实现全面协调可持续,就要实现经济发展和资源环境相协调,就必须改变建立在能源资源极大浪费、环境严重污染基础上的粗放式经济发展道路。历史上发达国家在工业化过程中曾出现大量消耗能源或从国外输入能源资源以及先污染、后治理或输出污染的发展模式。但我国有13亿人口,在目前的国际环境下,再走这样一条发展道路显然不现实也不应该,况且我国作

为一个负责任的大国已经就降低温室气体排放向国际社会做出了承诺。与其最后被人掐着脖子改,不如自己积极主动改。在尊重经济发展规律的基础上,加强能源资源节约和生态环境保护工作,有助于我们尽早获取新的竞争优势,增强可持续发展能力。

二是节能减排是经济结构调整的应有之意。能源使用水平是现有经济结构的反映,“十一五”期间各年度节能减排工作的完成情况充分说明了这一点。2006年启动“十一五”节能减排工作,随着节能减排目标责任制的实施和“调结构”各项政策措施的落实,2007年全年单位GDP能耗水平降低了5.04%,2008年全年单位GDP能耗水平再次降低了5.2%。但随着2008年年底国家和地方为应对国际金融危机出台了一系列经济刺激方案,一些地方放松了节能减排的工作,很多高耗能项目自2009年相继投入运行,一些因不符合排放标准被关闭的企业又死灰复燃。2009年全年单位GDP能耗只降低了3.61%。2010年,国家加快工业结构调整,加大了淘汰落后产能的力度,单位GDP能耗降低了4%以上。因此,节能减排与经济结构调整密切相关。当然,我国目前的经济结构依然严重不合理。2009年,我国三次产业的GDP构成为10.3:46.3:43.4,尽管较前些年已经大有改进,但第三产业的比重较之发达国家约70%的平均水平仍然偏低,不仅难以适应我国经济社会发展的要求,也给节能减排工作造成了难度。有研究测算,我国第三产业比重每提高一个百分点,第二产业比重每降低一个百分点,万元国内生产总值能耗就可以降低一个百分点。十七届五中全会提出,要坚持把经济结构战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向,节能减排就是其中的应有之意。

三是节能减排是促进经济发展的重要抓手。目前,有些地方领导对节能减排工作存在一种误解,认为节能减排

与发展经济是对立的,似乎抓了节能减排就必然影响经济发展。笔者认为处理好了,二者不但不对立,还是相辅相成的。增加值是经济发展,节约值也是经济发展。民间俗语就有“省下就是挣下”的说法。实际上,节能减排的效益,不仅体现在所节约的资源能源可以创造新的经济效益,而且还表现在可以减少治理环境污染的成本,因此节能减排本身就是生产力。我国经历了一个较长时期的高速增长,当前面临的资源能源约束已经日益突出,下一步发展的引擎应该是什么?科技进步、劳动生产率的提高是动力,新能源、新产业的发展是动力,而节能增效同样也是动力。特别是在经济由快向好转变、质量不断提升的阶段,挖掘节能减排的潜力,在挖潜节约中增效的重要性更突出。受技术水平等因素制约,我们国家在一些主要能耗指标上仍然与国外先进水平存在较大差距,这同时也揭示了还有很大的节能改造空间。节能减排本身就是现代生产发展的过程和要求,以节能减排为抓手促进经济发展的潜力不可低估。

四是节能减排是技术进步的直接体现。节能减排水平是一国和地区技术进步的直接体现,是当地发展水平和综合实力的重要反映。想不想节能减排,是意识在起作用,能不能做到节能减排,还要依靠先进的技术做支撑,而节能本身也是推动技术进步的重要力量,这也是节能工作的一个明显特征。现阶段,我国科技水平对节能工作的支持总体还比较薄弱,节能的标准更多地迁就于现有的技术水平,在一些重要的节能领域和关键技术环节上与国外先进水平还有较大差距。如内燃机的发电水平我们总体处于世界落后水平,单位建筑面积采暖能耗要比同纬度气候条件下的国家高出1到2倍,钢铁、电解铝等生产领域的能耗也要比世界先进水平低不少。西方发达国家在这方面的技术垄断优势非常明显,对我们的制约也很突出。虽然技术进步是一个逐渐发展的

过程,但在当前全社会节能意识普遍提高,节能管理体制不断健全,节能工作对技术进步的依赖突显的情况下,节能技术的发展有条件取得突破性进展,并有望在新节能技术和节能产品的设计研发以及标准设定等方面,在国际上有越来越多的发言权。

五是节能减排是先进文化的组成部分。社会主义的先进文化是中华传统文化精华和与时俱进反映时代特征的社会核心价值观的集中体现。节能减排既包含着传统文化,又反映了经济发展模式的深刻变革,所以也是社会主义先进文化的组成部分。首先,节能减排是倡导建立资源节约型和环境友好型社会的要求。人类社会的发展始终与自然密切相关。从历史发展看,人类由最初的敬畏自然、崇拜自然到征服自然、掠夺自然,发展至今天的文明社会,我们才认识到应该尊重自然、与自然和谐相处,这是对自然认识的深化,也是人类文明进步的标志。与自然和谐相处体现在社会生活中,就是要倡导建立资源节约型和环境友好型社会,这本身就是节能减排这一先进文化思想观念的体现。其次,节能减排是现代文明生活方式的要求。科学的生活方式需要先进文化的指导,节能减排等科学生活理念体现在生活的每一个细节中。由理念转化为行动,除了倡导居民养成节约的生活习惯,还要改变社会对现代物质生活标准的认识,高楼大厦并不是现代化城市建设的必需标志,把路旁野草换成进口草坪也不代表富裕和文明进步。重要的是要树立节能减排的生活理念,养成低碳环保的生活方式。再有,节能减排也是新时代正确价值观的要求。价值观指导着人们的具体行为。节能减排除了要形成依法制约的社会环境,更需要人们的自我约束。只有全社会崇尚节能减排,才能从根本上保护好人类的资源和环境。要认识到,节约不仅是花费高低的问题,更是社会广泛认同、普遍遵守的一项原则,显然这需要节能减排的价值

观深入人心,内化为习惯。可见,在新的时代背景下,用社会主义先进文化引领风尚,理应包含节能减排的含义。

落实“十二五”规划节能减排指标 需注意几点

第一,要强化节能减排的市场约束机制和激励机制。“十一五”期间,各级政府对节能减排工作高度重视,采取了行政首长负责制和强有力的行政措施,这是完成“十一五”期间节能减排任务的重要组织保证。在肯定这一做法的同时也应该认识到,在市场经济条件下,主要靠行政手段推动节能减排的作用是有限的,应当充分发挥市场配置资源的基础性作用,更多地采取经济的宏观调控手段,建立节能减排的长效机制。要研究和建立完善资源价格杠杆的调控机制、用税收等经济利益鼓励节能减排的技术创新,遏制高能耗和环境污染。只有这样,才能实现从“要我节能减排”转变为“我要节能减排”,使节能减排工作成为市场主体的自觉行为,节能减排的根基才能扎实,效果才能持久。实际上,节约能源就是节约资金,这本是用能主体节约能源最直接的动力,但实践中资源能源的使用却没有对企业的生产形成真正约束,反而很多用能单位认为耗能越多、占便宜越多。这一现象和我国整体能源资源价格偏低以及财税政策的调节作用发挥不充分都有关系。如多晶硅是一种生产环节高耗能、高污染,消费环节低耗能、低污染的产品,由于国内的资源能源价格低,近年来多晶硅产业在全国遍地开花,产品大量出口国外,企业获得的利润也很大。这种把高能耗和污染留给自己,把节能和环保产品低价卖给国外的做法引起了人们的质疑。再比如节能灯具,近年来国内已具有相当的生产能力和产品规模,由于在国内销售价格较高,而消费环节的价格补贴政策不到位,产品大量销往国外。因此,为落实好“十二五”期间的节能减排工作,必

须按照节约能源法的要求,加快推进资源能源类产品价格改革,理顺价格形成机制,实施有利于节能的价格政策。例如对主要高耗能行业,严格实行差别电价政策;实施有利于节能减排的财税政策,对使用节能产品给予价格补贴;鼓励推广电力需求侧管理、合同能源管理、节能自愿协议等节能办法。

第二,要理顺节能减排的行政管理体制。通过“十一五”期间节能减排工作的实践,各地普遍反映,目前的行政管理体制不适应节能减排工作的开展。如当前存在比较突出的问题是,中央层面工业节能的主管部门不明确。根据节约能源法的规定,国务院将工业节能管理职能赋予了当时分管工业的行政主管部门,但在2008年工业和信息化部成立后,工业节能的职能部门并没有相应明确,造成目前工业节能多部门管理,除了国家发改委和工信部共同履行这项职能外,国资委也对所属央企的节能情况具有监督管理职能,呈现多头管理的状况。一些省市反映,地方工业节能主管部门同时要面对国家发改委和工信部两个“婆婆”,当出现两部门意见不一致时,感觉无所适从。特别是重点用能企业多数为国有大中型企业,更要向国家发改委、工信部和国资委三个部门上报能源利用状况,而三家的标准和要求并不一致。对于重点用能企业的认定标准也不同,国家发改委主抓千家企业,工信部抓年耗能万吨标准煤及以上的重点用能企业,而国资委则是抓百余家中大型企业。工业节能作为整个节能工作的重点领域,尽快理顺行政管理体制对于“十二五”期间抓好节能工作意义重大。



四川省甘孜藏族自治州丹巴县莫斯卡村牧民家中安装了“风电互补供电系统”。图为藏族姑娘央宗在擦拭太阳能板

在理顺节能管理体制中,还需要处理好政府和市场在节能行政管理和节能服务上的关系,如各地的节能管理中心与节能监察队伍的职责分工。在原有的节能管理体制下,节能中心多数挂靠各地政府的经(贸)委,主要履行节能监测和节能技术服务工作。随着节能法的修订和节能监察工作的加强,目前除西藏外,全国30个省、市、自治区都建立了节能监察机构,但隶属关系、机构设置等并不相同。其中相当一部分省份是采取了节能监察与原有的节能中心两块牌子,一个机构的做法。监察是代表政府行使行政监督权力,而节能中心则重在服务功能,如为企业提供节能的技术支持,可以向企业收取费用。两种机构的性质不同,混在一起,既监察又服务,很容易影响执法的权威和效力,也出现一些利用职权乱收费的现象,企业对此意见很大。从发展的方向看,政府的职责应该专注于制定政策和标准以及依法监督,而提供节能服务则



4月2日上午10点28分,皖铜陵发电公司对两台12.5万千瓦机组主厂房实施爆破拆除,这是铜陵市响应国家“节能减排、上大压小”政策的一项具体行动

应该更多依托社会化机构完成。因此,明确界定政府的节能行政管理、执法监督和节能服务的职责也是理顺节能管理体制迫切需要解决的一个问题。

第三,要加大节能减排技术研发和推广力度。要充分发挥科技创新对节能减排工作的引领和支撑作用,提高能源利用效率,加快新能源、新材料、新装备等节能技术和产品的研发推广利用和产业化建设。要制定切实有效的财税政策,大力推进节能产品和技术的应用,推动节能环保型产业的发展。要鼓励企业推行以节能减排为核心的技术改造,加大新工艺、新技术的应用。通过政策引导,要使重视节能减排技术研发的企业能够切实得到好处,使节能环保的研发和推广企业能够有利可图。此外,要对主要耗能行业和产品实行适度超前的、有利于推动节能减排技术进步和应用的能效标准,提高这些行业的准入门槛,形成既有严格标准要求,又有政策引导的管理制度。只有这样,节能减排技术的推广应用才可能取得实实在在的效果。从国际上看,美国、欧盟等发达国家、区域组织在节能环保技术方面积累了大量的核心技术,掌握着很多国际标准的制定权,这对我国节能环保产业的发展形成了很大的压力。要扭转这一

状况,有所突破,还需要国家有关部门更加重视节能技术研发工作,给予更多的资金投入,集中力量攻坚一些关键领域和关键环节的技术障碍。

第四,要加大能源管理人才的培训和培养力度。节能工作具有很强的技术性,无论企业还是政府,从事节能管理工作的人员都需要具备专门的知识经验。调研中了解到,当前政府部门和企业普遍缺乏节能管理方面的专业人才,而且越是在基层,问题越突出。例如,有的企业由于没有专、兼职能源管理人员,甚至都不能准确填写用能报表的数据,就随便报数,一些地方管理部门也缺少分析调查力量,只能进行简单的数字搬家,统计部门专门从事节能统计的人员也非常少。作为一项基础性工作,尽管一些地方已经意识到加强能源管理人才培育的重要性,并采取了一些措施,但就全国范围来看还十分薄弱,亟须加强。一是加强节能环保的学科教育。要在中等职业和高等院校中增加节能环保的专业设置和研究学科,为国家培养节能环保的专业人才;二是加强政府有关部门开展的节能环保技能培训工作,特别是要发挥劳动部门组织开展的职业技能培训的作用。目前,由于节能管理体制不顺,各部门开展能源管理人才的培训缺乏统筹规划和系统性,如工信部组织

开展的叫能源管理负责人培训,有的部门则侧重于培训企业能源管理师;三是发挥企业开展的岗位技能培训的作用。要通过多种方式引导用能企业和中介机构自身加大能源管理人才的培训力度。开展节能工作需要政府主导,更需要发挥市场配置资源的作用。

第五,要建立完善节能统计监测体系。无论是通过经济杠杆调节能源使用,还是通过能源紧缺硬约束减少能源使用,都离不开大量基础性节能工作的扎实开展,其中统计和监测体系的建立完善又是最为基础性的工作。统计监测体系的建立完善不仅是科学制定实施有关政策的基础,对于增强全社会节能动力也不可或缺。只有依托科学的统计和监测体系,才能准确判断节能形势,明确节能减排工作的努力方向,同时也为节能评估和节能目标责任制的评价考核提供技术支撑。当前反映较多的主要是,用能主体缺乏可以具体掌控的节能指标体系,节能的“可视化”程度比较低。例如,单位GDP能耗是宏观上衡量能源利用水平的核心指标,但对于具体企业来说,对该指标不仅无法控制,而且也无动力控制。因为在目前的统计体系下,各地最终的GDP数据需要经过从下到上层层上报,再从下到上逐层审核才能最终确定。相比于单位GDP能耗,单位产品能耗可能是企业更容易明晰的指标。再如建筑节能领域,对建筑物的节能水平多数是根据建筑材料、施工程序等得出的理论推断值,对于真实气候环境下实际的用能状况缺少一套科学的监测体系,因此不仅政府有关部门难以掌握建筑物的用能和节能情况,建筑物的使用者也对自己的用能和节能情况不清楚。特别是北方寒冷地区的集中供暖建筑由于分户热量计费改革进展缓慢,表现更为明显。因此,加强节能统计监测指标体系的建设应该是“十二五”期间的一项重点工作。✱

(作者系全国人大常委会委员、全国人大财经委员会副主任委员)

全国县乡人大换届选举工作宣传提纲（二）

（续上期）

6. 如何进行选民登记？

答：选民登记按选区进行，经登记确认的选民资格长期有效。

选民登记有两种方式：一是选举委员会派工作人员到选民住所或工作单位进行登记；二是选民自己持有效证件主动到选举委员会设立的工作机构进行登记。

选民名单应在选举日的20日以前由选举委员会公布。选民对公布的选民名单有不同意见的，可以在名单公布之日起5日内向选举委员会提出申诉。选举委员会对申诉意见，应在3日内作出处理决定。申诉人如果对处理决定不服，可以在选举日的5日以前，向选区所在地的人民法院起诉，人民法院应在选举日以前作出判决。人民法院的判决为最后决定。

7. 如何提名推荐代表候选人？

答：县乡人大代表候选人按选区提名产生。

县乡人大代表候选人的提名推荐方式有两种：一是各政党、各人民团体，可以联合或者单独推荐代表候选人；二是本选区选民10人以上联名，也可以推荐代表候选人。

政党、团体或者选民联名推荐代表候选人时，应按照代表法对代表的要求进行推荐。推荐的代表候选人应当享有选举权和被选举权；应是模范遵守宪法和法律的选民；应具有履职的素质和能力，并且能认真履职；应能与选区选民和人民群众保持密切联系，听取和反映他们的意见和要求，努力为人民服务；应能自觉遵守社会公德，廉洁自律，公道正派，勤勉尽责。各政党、各人民团体联合或者单独推荐

的代表候选人的人数，每一选民参加联名推荐的代表候选人的人数，均不得超过本选区应选代表的名额。

接受推荐的代表候选人应当向选举委员会如实提供个人身份、简历等基本情况。提供的基本情况不实的，选举委员会应当向选民通报。

8. 如何确定正式代表候选人？

答：县乡人大代表实行差额选举。根据选举法的规定，选举县乡人大代表，代表候选人的人数应多于应选代表名额三分之一至一倍。

选举委员会应当将汇总后的代表候选人名单及代表候选人的基本情况在选举日的15日以前公布，并交各该选区的选民小组讨论、协商，确定正式代表候选人名单。如果提名推荐的代表候选人的人数超过选举法规定的最高差额比例，由选举委员会交各该选区的选民小组讨论、协商，根据较多数选民的意见，确定正式代表候选人名单；对正式代表候选人不能形成较为一致意见的，进行预选，根据预选时得票多少的顺序，确定正式代表候选人名单。正式代表候选人名单及代表候选人的基本情况应当在选举日的7日以前公布。

9. 如何介绍代表候选人？

答：为了让选民充分了解代表候选人，保证选民按照自己的意愿选出代表，根据选举法的规定，介绍代表候选人要在选举委员会的统一组织下进行，具体形式有以下三种：一是推荐者向选民介绍。推荐者在提名推荐代表候选人时，应当向选举委员会介绍所推荐的代表候选人情况，并根据选举委员会的统一安排，在选民小组会议

上介绍所推荐的代表候选人情况。二是选举委员会向选民介绍。在选民讨论、协商代表候选人过程中，选举委员会要以适当的方式，积极、主动地向选民介绍代表候选人的情况。三是选举委员会组织代表候选人与选民见面。选举委员会根据选民的要求，应当组织代表候选人与选民见面，由代表候选人介绍本人的情况，回答选民的问题。代表候选人可在选举委员会组织下与选民见面，进行自我介绍。为保证选举日投票选举的顺利进行，介绍代表候选人的活动在选举日必须停止。

10. 选民如何进行投票？

答：我国县乡人大代表选举采用无记名投票的方法，选民根据选举委员会的规定，凭身份证或者选民证领取选票。选举县乡人大代表，可以设立投票站进行选举。选民居住比较集中的，可以召开选举大会进行选举，具体方式由选举委员会决定。设投票站进行选举的，选举委员会应当根据各选区选民分布状况，按照方便选民投票的原则设立投票站。选民因患有疾病等原因行动不便，或者选民居住分散并且交通不便的选民，可以在流动票箱投票。

为了保证选民依法自由行使选举权，选举时设秘密写票处。

11. 投票时应注意哪些事项？

答：投票是选民选举权利的直接体现，是一项严肃的法律行为。县乡人大代表的选举采用无记名投票的方法。投票时应注意以下问题：（1）在领到选票时，要检查选票是否清楚，是否加盖印章，如果选票不清楚或者未盖公章，应及时报告更换选票。（2）在书写



摄影/本刊记者 张维炜

6月20日,在江西省瑞金市田坞村的县、乡人大代表候选人与选民见面会现场,代表候选人正在回答选民提问

选票前,要弄清应选名额;要按规定办法写票、投票;书写选票要清楚,注意不要超过应选名额或者书写不清。(3)写票时,不应有不规范的写票行为,如进入写票处观看其他选民写票,随便替其他选民写票等。(4)如果是文盲或因残疾不能写选票的,可委托自己信任的人代写,选举委员会要提供服务。(5)对代表候选人可以投赞成票,可以投反对票,可以另选其他任何选民,也可以弃权。

选民领取选票后可以到秘密写票处写票。

12. 可否委托投票? 委托投票应符合哪些条件?

答:参加投票是公民行使民主权利的最直接形式,选民一般应在选举日携带证件亲自去参加投票活动。如果因客观情况,在选举日当天,不能亲自参加选举,可以委托他人代为投票。

委托投票应符合以下条件:第一,委托投票的原因是选民在选举日期间外出不能亲自参加选举,而不能因为其他原因。第二,委托必须以书面的方式,如果仅凭口头委托,则委托无效。第三,被委托人必须是选民,即必须是经过选民登记,确认具有选举权和被

选举权的中国公民。委托没有选民资格的人代为投票,则委托无效。第四,接受委托投票有一定的限制,即每一选民接受的委托不得超过3人,超过3人则无效。第五,委托他人代为投票,必须经选举委员会同意。另外,为保证选举的真实性,在进行委托投票时,被委托人应当按照委托人的意愿代为投票,而不能按照自己的意愿代为投票。

13. 流动人口怎样参选?

答:保障流动人口的选举权和被选举权,是县乡人大换届选举中应当予以重视和解决的问题。流动人口参选的途径有两种:一是在户口所在地参选。如果在选举期间不能回户口所在地,经选举委员会同意,可以书面委托其他选民代为投票。二是在现居住地的选区参选,但需取得原选区选民资格的证明。

选举委员会要采取措施为流动人口参选创造便利条件。户口所在地的选举委员会可以为本地外出在同一居住地的流动人口集体开具选民资格证明,可将传真委托等方式视为书面委托;现居住地的选举委员会也可以主动联系户口所在地选举机构确认流动人口的选民资格;对于已在居住地参加过上一届选举的选民,经核对资格后,可以不用再开具选民资格证明,继续在现居住地参加选举。

14. 选举结果如何确认和公布?

答:选举委员会根据选举法的规定,及时确认选举结果是否有效并予以公布。

认定选举是否有效有两个标准:一是选区全体选民的过半数参加投票,选举有效;不足半数的选民参加投票,选举无效。二是所投的票数多于投票人数的无效,等于或者少于投票人数的有效。

在有效选举中,代表候选人获得参加投票的选民过半数的选票时,始

得当选代表。当获得过半数选票的代表候选人的人数超过应选代表名额时,以得票多的当选。如果获得过半数选票的代表候选人人数超过应选代表名额,并且票数相等不能确定当选人时,应当就票数相等的代表候选人再次投票,以得票多的当选。

如获得过半数选票的当选代表的人数少于应选代表名额时,对未选出的名额另行选举。另行选举也要实行差额选举。另行选举时,根据在第一次投票时得票多少的顺序确定代表候选人名单。另行选举不重新协商讨论提出代表候选人。按第一次投票时得票多少的顺序进行排列时,应包括在原正式代表候选人之外由另选他人而获得较多选票的人。另行选举后,代表候选人以得票多的当选,但是得票数不得少于选票的三分之一。

15. 对破坏选举的行为如何查处?

答:选举法规定,对有下列行为之一,破坏选举,违反治安管理规定的,依法给予治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任:(1)以金钱或者其他财物贿赂选民,妨害选民自由行使选举权和被选举权的;(2)以暴力、威胁、欺骗或者其他非法手段妨害选民自由行使选举权和被选举权的;(3)伪造选举文件、虚报选举票数或者其他违法行为的;(4)对于控告、检举选举中违法行为的人进行压制、报复的。有上述所列违法行为的,当选无效。

根据法律规定,县级人大常委会以及县、乡两级选举委员会负责查处破坏选举的行为。在发现有破坏选举的行为或者收到对破坏选举行为的举报时,应当及时依法调查处理,必要时,可以请有关机关协助调查。经充分调查、收集事实材料后,应当及时提出认定结果,并予以公布。发现相关人员构成违法违纪以及构成犯罪的,应当及时移交有关机关依法依纪处理。★

(全国人大常委会办公厅编写组)

伴随着欢快的乐曲,江西省瑞金市叶坪乡叶坪村的祠堂前一溜长桌上,摆着三个大红色的投票箱,上方悬挂着选举大会的红色横幅显得格外醒目。

6月22日一大早,曾瑞兰背着3岁的小外孙,早早地来到祠堂外的这片空地,站在第一排的位置。不多会儿,几百名村民陆续汇集于此。这天是瑞金市县乡两级人大代表换届选举投票日。

对于要选的代表,曾瑞兰早已心中有数,“这次就是要选能为老百姓说话的人,把票投给自己信得过的人。”她向本刊记者表示,候选人情况她都了解。“假如他们当选,希望他们能为叶坪做出更大贡献,带领群众致富。”曾瑞兰说出了自己对新一届人大代表的期望。



摄影/高学东

6月21日,瑞金市叶坪乡叶坪村选区,选民们踊跃投票

“选出自己真正信任的代表”

——聚焦江西省瑞金市县乡人大换届选举

文 / 本刊记者 张维炜

2011年,对基层地方政权来说,无疑是一个火热的“选举年”,遍及全国的县乡两级人大代表换届选举正如火如荼地开展。与往届不同的是,全国选民迎来

了首次按城乡相同人口比例选举人大代表的历史性转变。

据了解,江西是全国启动最早的省份之一,于6月底完成了选举工作。“城

乡同比”将给我国的民主选举带来怎样的改变?选举法的一些新规定将如何在具体操作中加以落实?基层农村的选民都有哪些民主诉求?此前,带着这些问



张继伟
摄影/本刊记者

选区张贴的代表候选人公告

题,本刊记者赴人民代表大会制度的诞生地江西瑞金进行了采访。

落实“城乡同比例”选举

“人大代表人民选,人大代表为人民。”“珍惜民主权利,投好庄严一票!”……6月19日的瑞金骄阳似火,城镇街头巷尾随处可见的宣传横幅令刚到这里的本刊记者感觉到了红都高涨的选举热情。

热情背后不乏冷静思考。选举法的修改中,实现城乡按相同人口比例选举人大代表是其中一大核心内容,如何具体落实意义重大。

对此,江西省人大常委会选举任免联络工作委员会主任吴会清表示,“科学划分选区、合理分配代表名额是贯彻这一精神的重要保障。”

据他介绍说,江西省的县乡人大代表换届选举的选区是按照每一选区选一至三名代表来划分的,同一行政区域内各选区每一代表所代表的人口数大体相等,同时注意做到便于选民参加选举活动,便于选举活动的组织,便于选出的代表联系选民、开展活动、接受监督。

为了扭转近几届人大代表构成中“官多民少”的现象,优化代表结构,保证基层代表和妇女代表的比例比上一届有

领导干部的人数不宜过多,要保证有适当数量的基层代表,特别是工人、农民、专业技术人员代表。

选举法规定,提名代表候选人实行政党提名、人民团体提名和十名以上选民联名提名三种方式。据瑞金市人大常委会主任阮纯普介绍,瑞金市对这三种方式提名的候选人均同等对待,一起交选民小组协商酝酿,一起列入初步候选人和正式候选人名单。

动员外出务工者返乡投票

广大选民的参与程度如何,直接关系到选举工作的成败。为此,瑞金市加强了换届选举的宣传工作。在本刊记者几天的走访中,随处可见村头选区的宣传栏里张贴着选举基本知识介绍、选举办法和选举公告。

钟炳明说,除利用报刊、电视、广播、板报等常规方式宣传之外,他们还将换届工作的有关法律法规汇编成册,要求工作人员深入农村,分发到户,挨家挨户宣传换届选举的意义、程序和参选办法等。

为了做好选民登记工作,瑞金市沙洲坝镇采取了“四对四查一公榜”的做法,即对照上一届选民登记情况作基础,对照户口信息、对照新农合资料、对照

所上升,党政干部代表比例有所下降,少数民族代表、归侨代表比例按照法律规定予以保证,瑞金市要求,各政党、各人民团体推荐的代表候选人中,中共党员一般不超过65%,妇女代表一般不低于25%,少数民族代表和归侨代表数额要依法予以保证。代表中

“民情台账”补缺漏;采取召开村干部、“三送”(送温暖、送技术、送服务)干部、村民小组长会议和工作人员上户的方式进行四次核查,统一进行选民名单张榜公布,确保选民登记不漏、不错、不重。

针对以往农村人口大量外出务工、选民履行选举权意识不高、参选率不高的现象,瑞金市人大常委会要求工作人员对外出务工选民通过打一个电话、发一则短信等联络方式,动员他们积极回乡,或通过书面委托投票的方式参选。

6月20日,在叶坪乡田坞村的选民与代表候选人见面会上,本刊记者遇到了专程从外地赶回来参加投票的选民曾新年庆。他告诉本刊记者,前几天收到了乡选举委员会发给他的6月22日投票通知,急忙从广东汕头赶了回来,光来回路费就花了五六百块钱。

“我们百姓今后的好日子就寄托在这些代表身上了。”曾新年庆表示,为了能把家乡建设得更美好,为了能代表自己的心愿投上神圣的一票,所有的付出都是值得的。

曾新年庆的情况并不是个例。本刊记者了解到,瑞金市沙洲坝镇沙洲坝村共有长期外出选民180人,其中有23人返乡参加了选举。

见面会让选民心里更有数

“我想问一下钟子平,咱们村的水利设施有待完善。如果你当选人大代表,会怎样促进这个问题的解决?”

“谢谢你的提问。蔬菜种植是咱们村的主要产业,既怕涝又怕旱。如果我能当选乡人大代表,一方面,我将把这件事情作成议案,争取得到政府的重视;另一方面,可以通过‘一事一议’争取资金,尽快把水利设施完善起来……”

6月20日上午9点,叶坪乡的村庄仍然一片寂静,远处的村庄不时传来么鸡的打鸣声,但在村民小组经常集中活动的叶坪村祠堂内却是另一番场景,代表候选人与选民(代表)见面会正在热火朝天地进行着。

从道路修通到蔬菜种植,从水利建设到养殖致富,选民们把自己最关心的问题一股脑地抛向一个个代表候选人,接受提问的代表候选人一律毕恭毕敬地起身应答,将自己当选后的打算、设想一五一十地告诉选民,认真、谨慎的表情写在脸上。

按照新修改的选举法规定,选举委员会根据选民的要求,应当组织代表候选人与选民见面。不仅是叶坪村,在6月20日对沙洲坝镇沙洲坝村、上官村,以及叶坪乡田坞村的走访中,本刊记者看到这一规定在瑞金的选举实践中得到了全面落实。

“在江西的许多地方,即使选民没有提出要求,也都组织了代表候选人与选民见面活动,提前公布见面的时间、地点,邀请选民代表和愿意参加见面活动的选民参加。”吴会清主任对本刊记者介绍说,这不仅增加了选民对代表候选人的全面了解,保证选民正确行使自己的选举权,同时也有效调动了选民参政积极性。

叶坪乡田坞村村民曾海生是由十名以上选民联名推荐的代表候选人,这让他当天的见面会上格外引人注目。作为乳业养殖大户,选民们更多关心的是曾海生当选后能否带领大家共同致富。

“今年下半年,我会拿出一百头奶牛的指标分给农户,并提供技术支持和市场销路,和村民共同致富。”曾海生面

向选民信心满满地作出承诺,同时他表示,如果有幸当选乡人大代表,会更加热心公益事业,把选民的意见带到人代会上,获得有关部门对乡里更有力的支持。

“选民推荐我,是对我的信任。”会后,曾海生在接受本刊记者采访时说,面对面的交流加深了选民对他的了解,也让他感受到了选民们对他的期望,“确实责任重大。”

刘铭辉是去年9月份到瑞金市沙洲坝镇沙洲坝村的大学生“村官”,户籍也随之转到了当地。在6月20日沙洲坝村的见面会上,作为选民,他关注的是村里年轻人的创业问题,并就此向代表候选人杨海波发问。

“见面会十分有必要。”刘铭辉会后向对本刊记者说起了参加见面会的感受,“通过代表候选人的自我介绍和选民对代表的提问,可以看出代表候选人在诚恳认真地听取选民的诉求和呼声,这种互动有助于选民对候选人作出客观评价。”

除了“零距离”的面对面交流,本刊记者还注意到,每个选区都将代表候选人的个人情况及联系方式公示在选区醒目的位置,每次见面会后,主持人都会不厌其烦地一再提醒选民,如果还有问题的话,会后可以当面或者通过电话、书面邮件的方式与代表候选人继续进行交流 and 沟通。

叶坪乡党委书记邵麒向本刊记者表示,这次选举充分拓宽选民与代表候选人的沟通渠道,确保程序公开、透明,为的就是让每位选民选出自己真正信任的代表。

流动票箱便民、规范

6月21日上午,104岁的曾守琚老人在82岁儿子曾本然的陪伴下,穿戴一新,手拿选民证,早早地等候在叶坪乡田坞村曾氏祠堂。当天,工作人员将送流动票箱到这里。

这次江西省县乡人大代表换届选举为了充分保障公民的选举权,对因患有疾病等原因行动不便,居住分散并且



6月21日,瑞金市叶坪乡叶坪村选区,投票前,工作人员就选举事项征求选民意见

交通不便,以及因公不能离开岗位的特殊人群设定了流动票箱。

静静地听完工作人员程明华对选票填写规则的介绍,曾守琚老人在儿子的协助下,填好了选票,双手将选票投进了票箱。

据了解,曾守琚老人曾在1931年“一苏大”召开期间,协助临时中央政府进行创建的筹办工作,1934年1月,“二苏大”在沙洲坝召开,曾守琚老人时任云集区内务部部长,曾作为云集区五位代表之一参加了大会。

回忆起以往的光辉岁月,老人的脸上瞬间绽开了笑容,他对记者们说,那时候参加会议也要有代表证,没有代表证谁也进不来,“二苏大”开会期间,曾遭到国民党飞机的大轰炸,会上毛泽东同志代表中央工农民主政府向大会作了报告,号召大家把革命进行到底。

同样是在6月21日这天,叶坪乡光荣院(敬老院)64名老人以及沙洲坝镇双目失明的杨荣林老人,也通过选区工作人员专程登门送来的流动票箱,行使了自己的选举权。

“流动票箱的使用有严格的条件限制。”沙洲坝镇第一选区监票人曾丽华告诉本刊记者,为了加强对流动票箱的监管,每个流动票箱都设有两名以上工作人员,并设立监票人,事先必须由监票人在选举大会或投票站验箱,并封上锁,确



6月21日,瑞金市沙洲坝镇沙洲坝村选区现场,一位选民在填写选票



摄影/本刊记者 张维栋

6月20日,工作人员把流动票箱专程送到了瑞金市沙洲坝镇双目失明的杨荣林老人家中,并向老人说明选举规则

保票箱的保密性。

曾丽华还表示,等到选举大会投票结束后,流动票箱的选票要和选举大会的选票一起在监票人、计票人以及有关工作人员在场的情况下,同时开箱,一并计票。

现场投票当天公布结果

“不能推荐候选人及其近亲属作为工作人员”,“选举人对于代表候选人可以投赞成票,可以投反对票,可以另选其他任何选民,也可以弃权……”6月22日上午,在瑞金市叶坪乡叶坪村的投票现场,工作人员大声宣读着选举规则。

等候投票的曾瑞兰对本刊记者说,很多规则早在选举开始前就已经公示,选民都比较了解,“感觉今年与以往比,准备得更充分。”

将近10点钟,认真听完选票的填写细则,曾瑞兰开始填写一红一粉两张选票,红色的是投给瑞金市人大代表的;粉色的是投给叶坪乡人大代表的。

在选举现场,本刊记者看到了祠堂内两旁的房间设立了秘密写票处,方便选民保持选票填写的私密性。

这是新修改的选举法增加的一项规定,也是保障选民表达意愿的重要制度。吴会清主任表示,按照法律的规定设立秘密写票处,投票人可以到秘密写票处写票,确保选民自由、自主地表达自己的愿望。

现场选举结束后,热烈活跃的现场渐渐恢复平静,村民们三三两两地散去。刚刚投完票的张德彬坐在树下乘凉,他在接受本刊记者采访时表示,感觉今年村里人参加人大代表换届选举的热情非常高,选举的程序也更加规范。

“所有的选举结果会在今天统计出来。”现场工作人员陈明华告诉本刊记者,按照法定程序,投票结束后,监票人、计票人和选委会人员会将投票数进行仔细核对,作出记录,张榜公布。

“80年前,就是在瑞金市叶坪乡叶坪村,召开了中华苏维埃全国第一次代表大会。”吴会清主任说,当时的选举是小碗作票箱,黄豆当选票,有的是通过举手表决。正是那次会议,开启了中国共产党的领导广大群众建立全国性民主政权的首次重要尝试。

如今的选举有了另一番景象,无论是在叶坪乡叶坪村选区、象湖镇公务大楼选区,还是沙洲坝镇的沙洲坝村选区和官山村选区,本刊记者所到之处看到,当地采取多项措施确保选举法贯彻落实:统一的选票、规范的票箱,单独设立的秘密写票处,公开透明的选举程序……瑞金市的40多万名选民同全国数亿选民一样,在探索新时期民主政治建设实践中又迈出新的步伐。

结束瑞金的采访,回北京不久,曾海生来电话欣喜地告诉本刊记者,他已经成功当选叶坪乡人大代表。从瑞金市人大常委会提供的选举结果显示,此次瑞金市第五届人民代表大会选举,参选人数403956人,占总人数的91.3%,与往届相比明显增加。共选出220名市人大代表,其中,党政干部代表与往届相比减少了11人;基层工人、农民、知识分子代表增加18名。■

链接:

江西各地本次选举经验汇集

九江市人大常委会成立了13个由常委会领导和机关各委办负责人组成的县乡人大换届选举工作指导小组,对全市13个县(市、区)的县乡人大换届选举工作进行具体指导工作,并及时将各地工作进展情况汇总,向市人大常委会领导和市委组织部进行通报。

景德镇、萍乡市、新余市人大常委会积极开展宣传教育工作,编印了《致选民的一封信》、《选举公告》等宣传材料,张贴或发至选民手中,使选举工作的内容和要求基本做到家喻户晓。充分利用电视台、网站的新闻媒体,通过派出宣传车、悬挂跨街横幅、出墙报、张贴宣传标语、公共场所电子显示屏滚动宣传等多种方式,营造了浓厚的宣传氛围。并且按照法定时间和各阶段的工作,及时召开换届选举工作汇报会,分析存在的主要问题,部署下一阶段的工作。

赣州市人大常委会编制了换届选举工作流程图,统一印制发至各县(市、区)人大常委会、乡镇和村民小组,还编印了县乡人大换届选举工作专刊,便于市领导、有关单位及各县(市、区)人大常委会了解掌握全市换届工作进展,也有利于各县(市、区)相互借鉴,共同做好换届选举工作。

上饶市人大常委会在分配代表名额时,坚持城乡按相同比例分配代表名额。如德兴市选举委员会坚持以人口数为主,乡镇、街道、行政机关企事业单位等各选区选举产生的每一位代表所代表的人口数大体相同,一视同仁,不搞差别对待,改变了以往区分城乡的做法,体现了人人平等的原则。

抚州市人大常委会深入调研,解决难点,市人大常委会领导带领11个县(区)人大常委会主要负责人,先后深入到有关县(区)展开调研,共收集整理20个选举工作中的问题,市人大常委会领导在座谈会上逐条进行解答。

在党和政府的大力推动、引导和支持下,新型农村合作医疗制度(简称新农合)从试点到全面推行,只用了几年时间,几乎覆盖我国所有农村居民,成为世界上覆盖人口最多的一项保障制度,也是近年来大家广泛称赞的一项普惠性制度。

十一届全国人大常委会第十八次会议对“新医改”进行专题询问时,国家发改委主任张平作了国务院关于深化医改报告,他表示,截至2010年10月底,新农合参合率持续稳定在90%以上,参合人数达到8.35亿人。2010年,各级政府将对新农合和城镇居民医保补助标准提高到每人每年不低于120元。

新农合的广泛和纵深发展,将大大提高广大农村居民的医疗保障水平。这对于缓解农民看病难、看病贵,提高农民健康水平,构建和谐社会,具有重要意义。

可是,这一惠民的制度目前却没有资金统筹的长效保障。而全国少数地方又出现了“套合”、“骗合”现象,利用各种方法套取、挪用、贪污新农合资金。

伴随新农合基金盘子越来越大,如何管好、用好新农合基金,保障新农合可持续发展,公众意见指向立法。

于2011年6月1日正式贯彻实施的《江苏省新型农村合作医疗条例》,是我国第一部新农合地方性法规。该法规对新农合筹资机制的建立、基金的使用和监管机制、相关机构职责、参合人的范围和待遇等方面均作了详细和具体的规定。或许,这将成为我国各地逐步实现以法规范“新农合”的开始。

“保证基金真正用到农民身上去”

——“新农合”立法江苏先行

文 / 本刊记者 李小健

2003年我国开始试点推行新农合时,江苏省就抢了先。

如今8年过去了,新农合制度已广泛推行,当需要从法律的角度来审视和规范这一制度时,江苏省再次抢了先。2011年3月24日,江苏省十一届人大常委会第二十一次会议通过了《江苏省新型农村合作医疗条例》(以下简称江苏新农合条例),并于3个月后的6月1日起贯彻实施。这便成了我国第一部新农合地方性法规。

新农合涉及8亿多农民的切身利益,有利于缓解农民的看病难、看病贵,

提高农民健康水平和构建和谐社会。江苏新农合条例的出台,可以说是具有标志性意义,为全国其他地方立法保障新农合,提升农村居民医疗保障水平,开了一个好头。

江苏省人大常委会副主任赵龙表示,通过地方立法,构建了完整的新型农村合作医疗制度框架,这在全国是率先之举,为江苏省新型农村合作医疗事业的进一步发展提供了有力的法治保障。“特别是,各监管部门要依法监管新农合基金的抗风险能力,保证基金用好、用放心,真正用到农民身上去。”

从行政推行到法律规范

江苏省十分重视新农合工作,一直把这项惠民举措纳入农村实事工程加以推动落实。2003年,江苏省积极试点新农合,两年之后便在全国范围内率先基本实现“全覆盖”目标。近几年,江苏省新农合参合率一直保持在全国最前列。截至2010年年底,江苏省新农合参加人数达到4384万人,参合率稳定保持在95%以上,各级定点医疗机构两万多家(含农村社区卫生服务站)。

“但是,在新农合工作推进过程中,出现了一些新情况、新问题。”江苏省人



2月18日,居民在江苏海安县医疗保险基金管理中心办理医保结算报销业务

立法日程,加快了立法进程。2010年11月,江苏省政府提请省人大常委会会议审议《江苏省新型农村合作医疗条例(草案)》。当月17日,江苏省人大常委会第十八次会议对《江苏省新型农村合作医疗条例(草案)》进行了初审。2011年3月24日,江苏省人大常委会会议二审《江苏省新型农村合作医疗条例(草案)》后,通过该法规,定于2011年6月1日起实施。

据悉,在江苏新农合条例论证、起草以及审议过程中,江苏省人大常委会教科文卫委员会与法制工作委员会密切配合、相互合作,始终把“亲民、利民、便民”作为立法的基本原则与目标,对相关主体的权利和义务、政府责任作出了明确的规定。

同时,建立和完善相应的监督制约机制,从而真正达到切实保障广大农民群众健康权益的目的。

江苏省人大常委会委员、教科文卫委员会副主任华洪兴向本刊记者表示,“这次新农合条例的制定,最值得关注的一大突破,就是用法律规范了新农合基金‘钱从哪里来、钱应如何管、钱到哪里去’的问题。”

钱从哪里来:

建立筹资动态增长机制

新型农村合作医疗基金的筹集和稳定增长,是新型农村合作医疗制度健康发展的关键和保证。目前,江苏省新农合基金筹集执行的是非制度化调整方式,各地区的筹资水平高低不一。

为了充分保障新型农村合作医疗

基金的正常筹集和稳定增长,条例要求政府承担新型农村合作医疗筹资的主要责任,组织多渠道筹集新型农村合作医疗资金。同时,按照国家和省的规定,及地区经济社会发展水平,建立与经济社会发展相协调、与基本医疗需求相适应,以政府补助为主、参加人合理负担的筹资动态增长机制。

江苏新农合条例规定:“新农合的筹资标准不低于上年度农民人均纯收入的3%,并应当高于国家最低标准,其中个人缴费比例一般不超过筹资标准的20%,筹资标准一般每两年调整一次。”以此规定,则建立了与经济社会发展状况相适应的筹资水平与动态增长机制,明确了政府补助资金为主导的地位,减轻了农民的负担。

据悉,江苏省2003年试点新农合人均筹资30元,到2007年为76元,再到2010年,已达190元,2011年更是提高到了政府资助最低200元。

钱到哪里去: 确保农民获得实惠

为了确保基金全部用于农民的医药费用补偿上,使农民获得更多实惠,条例明确新农合基金实行收支两条线管理,专户存储、专款专用,不得用于参加人医药费用补偿以外的任何支出,不得用于任何形式的投资。

江苏新农合条例规定:“经办机构提取的风险基金累计不得超过当年筹集基金总额的10%;基金当年结余应当不超过当年总额的10%,累计结余应当不超过当年总额的20%。”如此,既保证了基金的抗风险能力,又保证了基金真正用到农民身上。

条例还规定,新农合最高支付限额不低于当地农民上一年度人均收入的8倍。此外,还确立了再补偿制度,“如果结余超标,将视结余情况,对已获得大额医药费用补偿的参加人按照国家规定进行再次补偿。”从制度上严格控制基金出现过多结余,确保农民得到更多实惠。

2003年以来,江苏省累计有3.65亿

大常委会副主任赵龙总结说,主要表现为:一是由于江苏区域经济发展的不平衡,部分地方新农合基金筹措存在一定的困难和问题;二是随着新农合资金总量日益庞大,如何管好用好基金的问题突现出来;三是存在定点医疗机构服务和水平有待提高等问题;四是新农合监管力量薄弱。

而经过多年的实践和发展,当前江苏省新农合已经从行政推行层面过渡到规范管理阶段,迫切需要通过立法手段对相关主体的权利义务、政府保障责任等作出进一步明确规定,建立和完善相应的监督制约机制,以推动新农合制度实现规范化、法制化运行,有效保障广大农民群众的健康权益。

在此背景之下,江苏省人大常委会及时调整立法计划,将新农合提上



江苏省人大常委会部分委员及工作人员到常熟沙家浜镇进行立法调研(江苏省人大常委会教科文卫委员会供图)

人次得到新农合补偿,其中得到万元以上补偿的45万人次;各地住院最高补偿限额全部达到6万元以上,最高的县达到15万元。

钱应如何管:

骗取、侵占、挪用新农合基金违法

新农合基金是专门用于广大农民群众看病就医报销的资金,加强对基金的监管,保障基金运行安全不容小视。对此,江苏新农合条例要求经办机构建立新农合信息公示告知制度,定期在村、乡、县等统筹覆盖层级公示基金筹集、使用情况,并向社会公布,接受参加人和社会公众的监督。

条例规定,统筹地区成立由有关部门和参加人代表、人大代表、政协委员、专家等组成的新型农村合作医疗监督委员会,掌握、分析新型农村合作医疗基金的收支和管理情况,对新型农村合作医疗工作提出咨询意见和建议,实施社会监督。在新农合监督委员会中,“参加人代表数不低于组成人员的三分之一。”

条例还要求审计部门建立新农合基金审计制度,对定点医疗机构应当具备的条件和定点医疗机构及其工作人员的行为规范作了规定,强化了政府及其有关部门对新农合工作的管理和监督方面的责任,“对骗取、侵占、挪用新农合基

金等违法行为设定了相应的法律责任”,以确保基金运行更安全。

让更多的农民参与, 让农民看病更方便

“让更多的农民参加进来,让农民看病更方便。”这是江苏新农合条例的另一个突破点。

基于让更多农民都能参加新农合的原则,江苏新农合条例从法律条文设计上对参合范围及对象作了符合农村实际的规定。条例将农民、居住在乡镇的城镇居民和其他人员、新生儿、农村退役士兵、农村低保户、五保户、重点优抚对象等全都纳入保障范围,做到了应保尽保。

例如,针对现实中部分困难人群因缴不起费而游离于新农合制度之外的情况,为了体现社会关怀,做到参合全覆盖,条例明确规定,农村最低生活保障对象、五保供养对象、重点优抚对象等医疗救助对象由统筹地区人民政府全部纳入新农合,其个人缴费由医疗救助基金全额给予资助。统筹地区人民政府规定的未纳入农村医疗救助对象范围的其他困难人群,参加新农合所需个人缴费部分由政府给予补贴。

事实上,这一规定,适应了农村人员流动性大的现实,为三项基本医保制度(城镇职工医保、城镇居民医保和新

型农村合作医疗)的衔接提供了法律依据,做到了“不重不漏”。

为了方便参加人看病,条例要求各地将符合条件的基层医疗卫生机构全部纳入定点医疗机构范围。条例对转诊、急诊、异地就医也作了明确规定。参加人因病情需要转到统筹地区外就医的,定点医疗机构应当及时转诊,并告知经办机构;参加人因病情急、危、重等特殊原因,在统筹地区外或者非定点医疗机构就医的,应当在就医之日起15个工作日内告知经办机构;参加人在统筹地区外居住、工作的,在统筹地区的经办机构办理异地医疗登记后,可以在居住地约定的医疗机构就医。

同时,从方便参加人及时获得医药费用补偿的角度考虑,条例要求经办机构与定点医疗机构建立直接结算关系。参加人在定点医疗机构就医只支付自付费用,其余费用由经办机构与定点医疗机构直接结算;参加人按规定在非定点医疗机构就医,先支付全部医药费用,再凭有效证明和原始票据向经办机构申请办理补偿手续,经办机构应当在收到申请之日起20个工作日内予以审核结算。

在没有全国性的上位法提供立法依据,也没有其他省市新农合地方立法经验可借鉴的情况下,江苏省新农合条例的制定和出台,困难是避免不了的。

虽有难度,但江苏省新农合条例还是先于其他省市“面世”。关键是,该地方性法规将人们十分关心的新农合资金筹集机制、使用和补偿机制、监管机制等均作了量化而具体的规定,操作性很强。这对于新农合在全国绝大多数地方法律缺位的情况下,江苏新农合条例的做法必是非常值得参考的。

而促进新农合制度持续、稳定、协调发展,有效保障和维护广大农村居民的健康权益,也正是科学发展、民生为本的具体体现。☑

依法破解行政强制的“乱”和“软”

文 / 本刊记者 彭东昱

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《中华人民共和国行政强制法》,该法将于明年1月1日起施行。至此,并称为“行政法典三部曲”的行政处罚法、行政许可法和行政强制法均已出台,标志着我国对行政权力的限制、公民权利的保障构成了完整的法律体系。

法律亮点频出

全国人大常委会法工委副主任信春鹰表示,行政强制法的立法初衷就是治“乱”、治“滥”和治“软”。

她说,中国的行政强制面临着“乱”和“软”的问题。一方面,乱设行政强制和滥用行政强制,侵害了公民、法人或者其他组织的合法权益;另一方面,一些行政机关又存在强制手段不足、执法不力的问题,对有些违法行为不能有效制止,有些行政决定不能得到及时执行。

行政强制法要赋予政府一定的行政强制权力,保障政府管理职能的实现和行政管理效率的提高,同时又必须为权力套上“枷锁”,防止权力滥用,损害公民权利。正是在这两方面的博弈中,立法者展现了高超的立法智慧,在现有国情下,实现了两者的有机平衡,许多规定切中时弊,亮点频出。

亮点一:明确五大原则

法律在总则一章中确立了五个重

要原则。

第四条规定了“法定原则”,行政强制的设定和实施,应当依照法定的权限、范围、条件和程序。

第五条规定了“适当原则”,即政府要采取的行政强制手段和行政相对人的违法行为之间应该适当。

第六条规定了教育和强制相结合的原则。

第七条规定,不得利用行政强制权为单位或者个人谋取利益。

第八条规定,法人、公民或者其他组织的权利,包括陈述权、申辩权、申请复议或者行政诉讼的权利,对因行政机关违法实施行政强制受到损害的,有依法要求赔偿的权利。

亮点二:行政强制措施由法律设定

明确行政强制的设定权,是从源头上解决行政强制“乱”的关键。对此,法律规定,行政强制措施由法律设定。尚未制定法律,且属于国务院行政管理职权事项的,行政法规可以设定除限制公民人身自由、冻结存款汇款和应当由法律规定的行政强制措施以外的其他行政强制措施。尚未制定法律、行政法规,且属于地方性事务的,地方性法规可以设定查封场所、设施或者财物和扣押财物的行政强制措施。法律、法规以外的其他规范性文件不得设定行政强制措施。

行政强制法还规定,法律对行政强制措施的对象、条件、种类作了规定的,行政法规、地方性法规不得作出扩大规定。法律中未设定行政强制措施的,行



摄影/任震鸣

6月30日下午,十一届全国人大常委会第二十一次会议表决通过了《中华人民共和国行政强制法》

政法规、地方性法规不得设定行政强制措施。但是,法律规定特定事项由行政法规规定具体管理措施的,行政法规可以设定除限制公民人身自由、冻结存款汇款和应当由法律规定的行政强制措施以外的其他行政强制措施。

亮点三:设定事前论证和事中评估程序

为了规范行政强制的设定,保障公民、法人和其他组织的合法权益,法律规定,起草法律草案、法规草案,拟设定行政强制的,起草单位应当采取听证会、论证会等形式听取意见,并向制定机关说明设定该行政强制的必要性、可能产生的影响以及听取和采纳意见的情况。

法律同时规定,行政强制的设定机关应当定期对其设定的行政强制进行评价,并对不适当的行政强制及时予以修改或者废止。行政强制的实施机关可以对已设定的行政强制的实施情况及存在的必要性适时进行评价,并将意见报告该行政强制的设定机关。公民、法人或者其他组织可以向行政强制的设定机关和实施机关就行政强制的设定和实施提出意见和建议。有关机关应当认真研究论证,并以适当方式予以反馈。

亮点四:行政强制权不得委托

为有效治理行政执法主体“多”、“乱”的问题,法律规定,行政强制措施由法律、法规规定的行政机关在法定职权范围内实施。行政强制措施权不得委托。行政强制措施应当由行政机关具备资格的行政执法人员实施,其他人员不得实施。

同时,行政强制法还规定,查封、扣押应当由法律、法规规定的行政机关实施,其他任何行政机关或者组织不得实施。冻结存款、汇款应当由法律规定的行政机关实施,不得委托给其他行政机关或者组织;其他任何行政机关或者组织不得冻结存款、汇款。

亮点五:实施限制人身自由强制

措施不得超期限

为从程序上保护公民、法人的合法权益,法律规定,实施限制人身自由的行政强制措施不得超过法定期限。实施行政强制措施的目的已经达到或者条件已经消失,应当立即解除。当场告知或者实施行政强制措施后立即通知当事人家属实施行政强制措施的行政机关、地点和期限。

情况紧急,需要当场实施行政强制措施的,行政执法人员应当在二十四小时内向行政机关负责人报告,并补办批准手续。行政机关负责人认为不应当采取行政强制措施的,应当立即解除。在紧急情况下当场实施行政强制措施的,在返回行政机关后,立即向行政机关负责人报告并补办批准手续。

另外,法律还规定了实施行政强制措施应当遵守的规定,如实施前须向行政机关负责人报告并经批准;由两名以上行政执法人员实施;出示执法身份证件;通知当事人到场;当场告知当事人采取行政强制措施的理由、依据以及当事人依法享有的权利、救济途径等。

亮点六:节假日不得实施强制执行

法律对强制执行的程序作了严格的规定,除紧急情况外,行政机关不得在夜间或者法定节假日实施行政强制执行;不得对居民生活采取停止供水、供电、供热、供燃气等方式迫使当事人履行相关行政决定。违反上述规定,由其上级行政机关或者有关部门责令改正,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

法律条文中的这种以人为本的

禁止性规定并不鲜见,比如,不得查封、扣押与违法行为无关的场所、设施或者财物;不得查封、扣押公民个人及其所扶养家属的生活必需品。当事人的场所、设施或者财物已被其他国家机关依法查封的,不得重复查封。

态度是最重要的

行政强制法出台过程之艰难,在全国人大立法史上并不多见,能够与之可比的当数物权法和监督法。行政强制法的审议时间相当长,从2005年进入立法程序,历时6年审议了5次。

对此,信春鹰表示,一般情况下,一个法律草案审议几次,主要是取决于法律调整的社会关系的复杂程度和社会共识的达成程度。在行政法领域,已经制定了行政诉讼法、行政复议法、行政处罚法、行政许可法,行政强制法因为直接涉及到规范政府的行政强制权,涉及的问题比前面几部法律更加复杂。

此外,我国正处在深刻变革的过程中,一方面,行政机关处在国家管理的第一线,担负着管理国家和社会事务、经济和文化事业的繁重责任,社会关系变化很快,而违法行为的方式也在发生变化,政府承担了有效社会管理的压力,另一方面随着经济发展和社会的进



摄影/周东瑞

行政机关要加强对行政强制法实施情况的监督检查,依法追究违反行政强制法规定的,要严格按照追究责任

步,公民的权利意识也在提高,立法过程也是在不断的探索。

在错综复杂的矛盾交织中,从1999年全国人大常委会法工委开始起草工作,经过12年时间,5次上会审议,经过不断的打磨,行政强制法才得以最终面世。在这个过程中,立法机关怀抱民主立法、科学立法的态度,广纳民意,多方沟通,在深刻的社会变革中不断探索,逐步达成了对立法必要性和关键问题的共识。

2005年行政强制法草案进入一审,争议非常大,这些争议既包括立法部门内部的意见分歧,也有行政部门“扩权”的诉求与规范、制约权力的立法目的之间的矛盾。立法部门内部的分歧主要体现在对行政强制法的认识上,有的人认为该法是规范行政强制权力运行的,支持立法,有的人则认为该法是给行政权力赋权的,因而反对立法或应另寻适当的时机立法。国家行政学院教授、全国人大内务司法委员会委员应松年表示,这种局面使当时对法律出台抱有乐观态度的行政法学界也始料未及。

由于立法思路明确指向了规范和限制行政权力的沉重主题,决定了行政强制法的出台不可能一帆风顺。对于公民而言,要防止强制措施对其权益的过度侵犯,对于行政机关而言,这些强制措施意味着权力,意味着行政管理的手段。随着相关立法的逐步完善和公民权利意识的日益觉醒,这一领域越来越呈现出一种各方博弈、尺寸必争的态势。如何平衡“公民权”和“行政权”,是立法部门最棘手的问题,不断寻求“平衡”的努力贯穿了行政强制法12年的立法过程。

近年来,社会上对野蛮执法的广泛声讨,使得行政强制法的立法进程受到越来越多的关注。2009年第三次审议后,全国人大常委会向社会公开征求对草案的意见,共收到3800多条意见和建议。

如今,行政强制法终于出台,法律对行政机关行使行政强制权,是保障多

了一些,还是限制多了一些?对于此种疑问,信春鹰的回答很明确。她说,行政强制法,法名叫“行政强制”,实际上和行政处罚法和行政许可法等法律一样,并不是要强化行政权,而是要通过健全和完善制度来限制、规范、约束权力的行使,所以准确地说是“行政强制规范法”。

良法更需善施

行政强制法在维护行政强制权威的同时,注重了对公民、法人合法权利的保护,贯穿了以人为本的法律精神,是一部限制权力、保障权利的法律,法律的制度设计不乏亮点,它的出台让我们充满了期待。但是,它究竟能否改变我国行政强制“乱”和“软”的现状,更让我们疑虑重重。毕竟,有法可依只是第一步,有法必依、执法必严才是解决问题的关键。行政强制法的出台只是保证行政强制合法有效的基础工程,并不能从根本上保证行政机关依法行政,根除行政强制权力过度使用背后的权力根源才能切中要害。

在二十一次常委会闭幕后召开的新闻发布会上,关于“为保障这部法律的实施,今后要做哪些工作”的提问,全国人大常委会法制工作委员会副主任信春鹰、国务院法制办副主任袁曙宏从不同的角度作出了回答。

信春鹰表示,从立法机关的角度,有两方面的工作是迫切需要做的,一是对现在的规范性文件中所规定的行政强制措施进行清理,二是实现观念的转变,要认真领会行政强制法的宗旨和原则,认真遵守每一个规定,这是一项长期的工作。

袁曙宏强调,行政强制法与政府的关系非常密切,对加强和改进政府工作、规范政府行为、创新行政理念都将产生深远的影响。他表示,今后一段时间,一方面各级行政机关要在学习教育、清理规范性文件等方面做出努力。另一方面,上级行政机关要加强对行政强制法实施情况的监督检查,依法追究

违反行政强制法责任,包括对国有土地上房屋征收和搬迁,违反行政强制法规定的,要严格严肃追究责任。

对于保障法律的有效实施,应松年特别强调要加强执法人员的程序意识。他说,法律第三章、第四章专门规定了行政强制措施实施程序和行政机关强制执行程序,对行政强制措施和强制执行的程序作出了明确而严格的规范。“即便有了如此严格的规范程序,也不能认为就万事大吉。关键还要靠执法人员加强程序意识。”程序正义被视为“看得见的正义”,程序正义是法律正义不可或缺的一部分。

处在深刻的社会变革之中,面对千头万绪的行政执法工作,一部行政强制法并不能穷尽所有,一些悬而未决的问题还需要在实践中逐步确认。因此,除了完善权力监督机制,还要尽快制定相关的法规及配套措施为行政强制法的实施保驾护航。比如,被公众普遍关注的行政强制执行模式问题。法律最终删除了草案四审稿“行政机关向人民法院申请强制执行的案件,裁定执行的,由人民法院执行”的规定,这意味着,在执行模式上,法律赋予了地方政府和法院更大的探索空间。袁曙宏在新闻发布会上回答记者提问时说,行政强制法对行政机关申请人民法院强制执行的条件和程序都作出了明确的规定,但法院执行的具体模式还需要有关部门进一步研究。南振中委员在审议中指出,行政强制法的一个关键问题在于行政机关和人民法院对由谁来强制执行的理是否一致,相互推诿的法律空间是否填补。“有的行政机关认为强制执行权是法院的法定权限,应由法院负责强制执行;有的法院则认为,行政机关应有所作为,不能一惹出麻烦就找法院。皮球被踢来踢去,一些案件久拖不决,难有下文。”

看来,行政强制法未来实施的路途并不平坦,还有许多工作要做,许多矛盾需要解决,良法更需善施。■

消防之重，重在防

文 / 本刊记者 梁国栋

尽管已经过去了八个月之久，但发生在上海市静安区胶州路728号的那场大火至今未了，赔偿等一些棘手的善后问题还远未妥善解决。

在寸土寸金的静安区胶州路街头，被脚手架包裹着的这栋28层高的公寓楼与周围的繁华极不相衬，犹如城市的一道黑色伤疤，提醒来往的行人那场导致58人丧生、71人受伤的特殊重大火灾事故的惨烈。

不仅是上海，从去年冬天以来，发生在吉林、沈阳、北京等地的几起重大火灾事故都提醒人们，火灾猛于虎，而且这只“虎”时刻都有可能再次破笼而出。

在前不久，十一届全国人大常委会第二十一次会议听取并审议国务院关于消防工作情况的报告时，辜胜阻委员作了一个这样的发言：国际经验表明，一个国家的火灾和国民经济发展是密切相关的，在经济快速上升期，火灾的发生频率非常高，随着科技进步，经济的进一步发展，以及消防工作的强化，火灾会相对进入平稳的发展阶段。公安部部长孟建柱也警醒地说，我国总体上仍处于火灾易发、多发期。

如何把这只伤人的“虎”牢牢地关在笼子里，委员们认为，消防工作重在防。“消防包括消与防两个方面，消防法明确规定，消防工作要贯彻预防为主，防消结合的方针。”陈斯喜委员指出，要进一步强化预防为主的观念，要化消于防之中，没有火灾是消防工作最高的境界。



摄影/吴学华

2010年11月15日，上海市静安区胶州路公寓大楼发生大火，图为“11·15”火灾营救现场

做好防患于未然的准备

6月9日，国务院事故调查组公布了对上海市静安区胶州路公寓大楼“11·15”特别重大火灾事故的调查处理意见，一批负有责任的人员相继被依法处理，但反思这场大火留给我们的教训必不可少。

一些委员在审议国务院关于消防工作情况的报告时指出，必须要有防患于未然的意识和准备。“上海静安的大楼，首先中间要有避难层，如果高层建筑的逃生避难设施设计得不好，再好的救援设备也没有办法施救。”曾实地调研消防工作情况的辜胜阻委员认为，还有一个很重要的方面就是施工问题，以及材料的使用。他指出，这些问题都是我国在城镇化、工业化建设过程中要面对的

问题，处理好这些难题，不仅要靠消防部门，也离不开好的设计及施工。

而这也正是引发上海静安这场大火的直接原因。根据国务院事故调查组的调查，该起特别重大火灾事故是因施工人员违规进行电焊作业，电焊溅落的金属熔融物引燃堆积在下方的聚氨酯保温材料碎块、碎屑以致引发大火。

其实，早在1995年，公安部等部门就制定了《高层民用建筑设计防火规范》，规定10层及10层以上居住建筑以及建筑高度超过24米的公共建筑，适用这一标准。

根据这一标准，高层建筑应采用防火墙等划分防火分区，以及自动消防系统和疏散通道；建筑高度超过100米的公共建筑，应设避难层。建筑高度越高，使用的装修材料耐火等级要求就越高，



2011年2月3日零时30分许，辽宁省沈阳市一五星级酒店——沈阳皇朝万鑫酒店突发大火

所要求的消防栓数量、消防用水量也就越多。同时，室外还要设置消防给水管道、消防水池和室外消火栓。

但在实际操作中，在寸土寸金的城市开发大潮中，一些设计施工单位并未严格执行这一标准，导致一些高层建筑存在致命的设计缺陷。

为此，委员们认为，要认真总结重特大火灾事故的教训，借鉴国内外先进经验，制定并实施更加严格的地方消防安全标准。姜兴长委员指出，要完善消防技术规范，推动社会消防技术服务机构的有序发展，加强对社会消防技术服务工作的引导和管理。陈斯喜委员建议，要加强平常的巡查检查、督促整改的力度，要保证各种设施都能够始终处以最佳运行状态。他说，平时不注意消防设施的日常维护，一旦出事就很难发挥其作用。

建立专兼职结合的消防队伍

在委员们审议国务院关于消防工作的报告时，一份由公安部提供的材料引起了他们的极大关注。这份报告显示，我国消防员占总人口的比例为0.24‰，而美国为4‰、俄罗斯是2.2‰。

“我们国家的消防员占总人口的比例差不多是全世界最低的，为什么会这

么低？”审议中，很多委员纷纷提出这样的问题。

“我们国家的专业消防人员太少，公安现役消防人员只有16万人，非现役专职消防人员16.1万人。而我们的近邻日本，职业消防人员就有15万人。更多的是志愿者，日本的志愿者有96万人，远远超过他的15万的专职人员。”朱永新委员这样认为。

为此，很多委员表示，应根据公安消防部队承担的职能任务不断增加的实际，适当增加人员编制，提高装备数量，增强实战能力，使公安消防部队与其承担的职责任务相适应。白克明委员认为，从现役武警消防部队的编制、人员、装备等各个方面来看，这支部队还远远不适应社会发展的需要。他指出，要根据社会发展的实际，适当增加消防队伍的编制，增加对消防设备的投入，同时还要特别注意提高消防人员的待遇。

同时，委员们认为，建立起一支兼职的消防力量刻不容缓。“要真正把国家的消防事业做好，仅仅靠专职人员是远远不够的，必须要像建立义务兵役制一样，建立起一个藏消防于民的体制与机制，让每个老百姓到了关键时刻都能成为消防者。”朱永新委员指出，这项工作相当紧迫也非常关键，有关部门应尽快研究出台建立消防志愿者或者是社会组织的方法，及早组建一支懂业务、能战斗的消防志愿者队伍。

提高自救意识

“铃铃……刺耳的消防警报已经拉响，广播里也播放着让大家紧急撤离的通知，但所有人无动于衷，没看见人动，也没有人跑出来。”碰巧遇到这一幕的陈斯喜委员感到格外吃惊。他说，国外的消防演练不提前通知，不论什么时间只要一拉警报，所有人都及时跑出来，而我们仅流于形式。

但当“狼真的来了”的时候，平时的演练关乎生死。“在上海静安大火中，有些人如果学会逃生，有消防安全的意识，

可能就不会在火灾当中死亡。”辜胜阻委员说，公众的自救意识是很重要的。

因而，他指出，要加强消防安全意识的教育，特别是把安全知识的教育纳入国民教育，让青少年学会逃生，学会自救。朱永新委员也认为，应在中小学加强消防教育，开设生命教育课程，教给学生一些最基本的保护生命的知识。他语重心长地说：“现在很多问题出在教育方面，因为我们的学校只关心分数，不关心生命，生命教育在学校里面是没有地位的！”

此外，及时通过传媒向民众宣传防火自救的知识也十分重要。范徐丽泰委员说，在香港，每当天气干燥、风又比较大的时候，电视台在黄金时段一定会播出一段不超过一分钟的宣传片，告诉大家火场求生的一些情况。她说，民众的关心就是提高全民防火意识的力量，是消防工作一个很重要的基础。

加强科研投入

随着城市化进程的不断加快，一栋栋高楼拔地而起，越来越多的地铁、隧道建成通车。而巨大的安全风险也如影相随。

“比如，北京的高楼大厦在100米以上的有几千座，我们的消防手段最高能够达到101米，左右晃动是3米，如果风稍微大一点就根本没有办法救援。”全国人大内司委副主任委员吴双战指出，当前针对高层建筑的有效防火手段还不多，高层建筑受火灾影响也最大。一些委员痛心指出，因为云梯升不上去，水压上不去，眼看着小火烧成中火，中火烧成大火而无能为力。

面对挑战，加强研发与投入必不可少。“应该从技术方面进行研究，实现救灾现代化。”重庆市人大常委会副主任王洪华动情地说，为什么我们的防火安全不能利用先进设备？该花的钱就要花。方新委员表示，要加强科技对消防的支撑，依托国家火灾重点实验室，采用新技术，研究不同材料引发火灾的灭火办法。齐续春委员也指出，要加大在预防火灾中的科学研究力度和投入力度。■

用法律保护最可爱的人

文 / 本刊记者 于 浩

“我部在前线轮战三年,执行大小任务二百余次,今天子夜时分将跟随我军区A集团军撤离战区,”大队长高喊,“我部全体生还将土庄严敬告各位先烈,国土寸土未失!”

战争年代,我们发出了谁是最可爱的人的呼唤?毋庸置疑,是解放军战士!他们用“我在这里吃雪,正是为了我们祖国的人民不吃雪。他们可以坐在挺豁亮的屋子里,泡上一壶茶,守住个小火炉子,想吃点什么就做点什么”的话语,捍卫了中国主权的不容侵犯。

上世纪80年代,“你下你的海哟,我趟我的河;你坐你的车,我爬我的坡……既然是来从军哟,既然是来报国,当兵的爬冰卧雪,算什么……只要是父老兄妹欢声笑语多,当兵的吃苦受累,算什么……什么也不说,祖国知道我,一颗博大心啊,愿天下都快乐……”一首歌,唱出了当兵人的心声。

斗转星移,日新月异,今天的年轻人想去念大学、出国、打工,独独缺了服兵役这个念头,因为当兵要吃苦,更要吃经济上的亏,所以解放军战士从“最可爱的人”一下子成了人们口中的“傻大兵”。

有军队高层认为,近年来出现的征兵难、军队吸引保留人才难、军人退役安置难的问题,使得兵役法修改势在必行。在2011年“两会”上,32名来自军队的全国人大代表,联合提交了一份重点议案,要求尽快修改兵役法。

6月27日,十一届全国人大常委会第二十一次会议审议兵役法修正案草案,



6月27日上午,解放军副总参谋长孙建国向十一届全国人大常委会第二十一次会议作兵役法修正案草案的说明

中国人民解放军副总参谋长孙建国在作草案说明时表示,随着社会主义市场经济的深入发展和军队现代化建设的加快推进,我国军队建设出现了一些新的情况和问题。一是亟须大量高素质兵员,以满足军队现代化建设的需要。二是军人待遇的法律保障不够明确,影响了部分青年献身国防的积极性,致使军队对人才的吸引力不高。三是现行退役军人安置制度不适应劳动用工制度的改革。

国防教育存在软肋

“抗美援朝时,我们找到了最可爱的人。这不是一句口号,它反映了党和政府,人民群众对军人的敬重、关心、爱护,这是给多少钱都比不了的。”全国人大常委会委员、全国人大财经委员会副主任委员、国防大学原政治委员赵可铭感叹之时,殊不知有媒体报道,影响数代人的《谁是最可爱的人》一文已从语文教材中删除。至于说到删除这些经典作品的理由,有教育专家称,宣传革命精神、弘扬革命传统的文章逐渐淡出课本,是出于与时代接轨的考虑。

但有军事专家指出,法国的“凡尔

登”在两次世界大战中的不同命运,使法军总司令甘末林在战后总结报告中的一段话至今无人异议:“今天的青年人,生长在两次大战之间,今天动员的兵员,不曾受到过国防教育,所以他们在对于决定国家命运的决斗中,精神上毫无准备,他们被俘和投降了。”

结合我国近三十年相对和平的安全环境,部分人的头脑中也滋长了麻痹思想,国防教育中出现了一些迫切需要重视的问题:学校注重学科教育,而忽视国防教育,把国防教育作为软指标,或形同虚设,或流于形式;适龄青年国防观念和依法服兵役意识淡化,参军热情有所下降。

有分析人士指出,如果小孩子从懂事起连自己本国及本民族的英雄都不知道的话,怎么会有参军的理想。在西方发达国家,王子也要当兵,而在我们国家,当兵成了收入中下等水平、地位不高家庭成员的一种义务,教育的缺失使全社会没有形成义务服兵役的观念。

全国人大常委会委员、河北医科大学副校长丛斌认为,服兵役本质上是价值观的问题。过去讲入伍光荣是说我们要支

持军队建设,个人参军是件很光荣的事,家庭里出个解放军也是很光荣的事,他们在这个地区的地位是高的。而近些年,我们没有注重价值观方面的根本性建设,没有用文化、理念、精神引导青年人树立正确的人生观和价值观,而往往在文化宣传上是趋利避害,过多的追逐利益,这就使得兵源动员存在很大的难度。

常委会会议上,很多委员都提出要加大对青年人的国防教育,使他们自愿服兵役。

待遇上不能让当兵的人吃亏

河南省位居中原,连接南北,承启东西,在区位和经济发展中都是全国的概略缩影。作为兵员大省,全军每征10个兵就有1个河南兵。然而回首河南省2010年冬季征兵工作,“参军热”、“指标紧”、“当兵难”等曾经耳熟能详的词汇,仿佛被一阵寒流吹得烟消云散。该省18个省辖市征兵工作首次遭遇“降温”,省党政军各界携手努力,经过二次动员、三次动员才完成兵员征集任务。

究其原因,作为劳动力输出大省的河南,很多青年都看到了进城打工赚钱要比当兵多很多。“经济上吃亏,吃亏到什么程度呢?一个青年打工一个月挣两三千块钱很普遍,而兵役津贴即便是涨了,也就是500块钱,还不及打工收入的四分之一。”全国人大内务司法委员会副主任委员、武警部队原司令员吴双战认为,吸引农村青年入伍,待遇问题是一个重要问题。如果他们在部队的待遇能够略高于打工的收入,那么他们就会踊跃应征入伍;如果他们的收入不如打工时收入的四分之一,在市场经济条件下,让他们踊跃应征入伍是不可能的。所以,修改这部法要能够力争做到战士在部队服役不要低于市民的平均收入水平。

“经济条件好、优待标准高的地区,以及油田、铁路、电力、煤炭等安置较好的行业,应征青年参军热情还是高的。比如内蒙古的乌兰察布市、鄂尔多斯等,近几年,城镇退伍安置率都达到80%以上,

当地青年参军入伍的积极性就高。”全国人大常委会委员、全国人大内务司法委员会委员、北京军区原司令员朱启认为,义务兵和12年以下士官安置政策一旦取消,退役军人就业政策得不到保证,不仅影响应征青年入伍的积极性,而且可能引发新的矛盾。建议建立以货币安置为主渠道,以计划安置为补充的格局,充分发挥地方政府的积极性,对愿意安置退伍士兵的地区和行业,结合实际进行计划安置。

朱启认为修正草案中对退役士兵的培训、学习和就业等提出了一些优惠政策,比如义务兵退出现役报考公务员的,同等条件下优先录取。再比如,机关、团体、企事业单位在招收录用工作人员时,应当优先招收录用符合条件的退役军人。但这些政策比较原则,很难实施,我国可以借鉴其他国家关于退役士兵的优惠政策。

比如:俄罗斯机关或者团体留出本单位总人数百分之二以下的空缺额,用于安排退役军人。英国限定私营企业保留5%的劳动空缺用来安置退役军人。意大利规定警察队伍优先录用退役军人。在美国,退役军人在政府部门工作享有优先权,十年内可以享受生活和教育补助。英国通常在军人退役前提供四至六周的求职培训等。

奏响知识报国的时代强音

“在这个人生的十字路口,我决定去追逐落日的光芒,到西部去,到荒芜的大漠,到人迹罕至的高原,到艰苦的地方去……‘携笔从戎,报效祖国’是我无悔的人生选择……我们年轻的肩膀到底能肩负多少责任?我们能不能在军营这片热土上奏响毕业后的第一个强音?”

这是一名大学毕业生之间,也是压在很多青年人肩上的时代之问。

“我会用我的行动见证我的决心。不论条件如何艰苦,我将会依然坚守我的信念。如果我的申请被批准,我会用我最大的工作热情和觉悟,报效国家,服务军队。”天津大学2007级通信工程专业国

防生张鑫正在申请到解放军总后勤部青藏兵站部服役。科技强军,人才先行。这是时代赋予的重任,他们把祖国的强大与个人的命运紧密相连。

“军队要站在世界军事科学的前沿,军队需要高文化、高素质人才,不然,这支军队就是愚蠢的军队、无能的军队、挨打的军队,最终毁灭的不仅仅是这支军队本身,而是它所代表的国家!”全国人大常委会委员、全国人大教科文卫委员会委员、南京军区原司令员朱文泉说,军队要吸引高素质的大学生入伍,关键是政策到位。

然而,我国大学生入伍的实际情况却是本科生很少,重点大学的本科生更少。相比于美国,美军不仅有最强大的武器装备,而且美军是由最优秀的青年来组成的。美国的军校录取的是高中考试成绩位列前三名的学生,当士兵的也是学校高中生中的前二十名,还有大学生直接当兵的。目前来看,我国有很多大学生不愿意当兵,主要是因为经济上吃亏、政治上没有光荣感、退伍后没有出路。

对此,赵可铭认为,这次修改兵役法把大学生纳入征兵对象,是修正草案中的一个亮点。建议一是要进一步明确退伍后再上学,奖学金、助学金和减免学费的费用由国家财政支出,不要由学校或者地方政府支出,出台鼓励高校支持大学生参军的政策。二是要将大学生入伍的年限作为基层工作经验,享受国家人才录用的优惠政策。三是国家招入公务员要对大学生退役士兵划取一定的比例,进行单独招考的办法录取。根据服役时间的长短给予适当的加分,要特别优先录用服役时间比较长的大学生。公安、政法队伍每年也要留出一定的比例来接收符合条件的大学生退役士兵。

“兵者,国之大事。”全国人大常委会适时审议兵役法修正案草案,不仅体现出对我国安全与发展的高度重视,而且有益于中国国防和军队建设沿着法治化轨道不断向前推进。■

监督，在路上

——重庆市南岸区人大常委会会议“预审制度”探析

文 / 张双山 廖灿勇 刘劲松

“这样的汇报材料，以前很少见到：成绩简明扼要，问题查找深入，解决问题的方案切实可行，让大家一目了然……在审议发言时，提出的意见、建议更能有的放矢……”

这是2011年6月3日，在重庆市南岸区十六届人大常委会第四十三次会议上，一位常委会组成人员对当天政府提交审议的相关专题报告的第一感受。

这一切，源于该区人大常委会探索建立的“人大常委会会议专题预审制度”，并经过实践带来的最直接效果。

据悉，作为监督工作的一种探索和创新，系统地建立常委会会议专题预审制度，重庆市南岸区人大常委会在此开了全国先河。

常委会会议预审进行式

2011年5月18日，烈日当空，炙烤着山城大地。这一天，南岸区人大常委会部分组成人员和人大代表，以及被邀请的专家、学者等视察组一行却没有闲着。

一大早，视察组成员就带着“该区第三产业发展现状如何，如何实现新的突破”等问题，马不停蹄地奔走于第三产业发展的各个现场，实地查看其发展情况。

在重庆东港集装箱码头，视察组成员一一询问建设方投资规模、经营设想、未来服务半径、建设中还有哪些困难？

土地规划如何？设计方案进展情况又怎样？今后的交通设计进展如何？怎样确保市民购买的方便？在著

名的朝天门小商品市场今后的安身之地——迎龙综合市场场址，视察组成员不断发问。

这些问题，被建设方、主管部门的负责人一一解释、回答，代表、专家非常满意，并叮嘱道：要多听听老百姓的声音，多征求他们的意见，特别是在征地拆迁工作方面，必须保证老百姓的权益，依法合理地开展各项工作。

实地视察结束后，区人大常委会随即组织他们召开了关于“南岸区第三产业发展情况报告”预审会，区发改委负责人就全区第三产业发展情况作专题报告。

会上，常委会组成人员和专家围绕第三产业发展各抒己见。

有组成人员指出，应做大南山地区的第三产业蛋糕，建立名优特产品总汇；可试行社区养老模式，在社区中发展第三产业；对每个产业确定推进计划、阶段性工作、重点解决的问题及需要完成的目标，明确主要项目及推进措施，如明确批发和零售业、金融业、物流业中哪些内容是南岸区发展的重点等。

来自重庆教育学院、重庆交通大学、重庆邮电大学等高校的专家则建议，应拓宽重点产业选择的眼界，将发展目标和思路进一步诠释，注重其成长性与竞争优势；加强与市内其他区的比较和定位，细化12个产业发展的具体措施。在此基础上，还应进一步升级过去提出的“吃在南岸、住在南岸、旅



南岸区人大常委会组成人员开展会前实地视察（图片由作者提供）

游在南岸、消费在南岸、会展在南岸”的品牌理念。

以上这一系列动作,是为在6月3日召开的南岸区十六届人大常委会第四十三次会议上,专题审议该区第三产业发展情况报告前所做的各项“热身”——专题预审。

据悉,此次常委会会议专题预审包括书面预审、会议预审、会前视察、专家咨询、区人大行业代表小组(金融商贸组)讨论,并形成书面意见,基本囊括了专题预审所有方式。其中,会议预审、会前视察、专家咨询在5月18日当天是以三合一的形式进行的。

一项监督工作的探索创新

“常委会组成人员来自各行各业,一般只熟悉自己领域的事,在常委会会议期间,只读(听)一两遍‘一府两院’及有关部门的相关报告后,就开始对此发言或表决,由于不熟悉相关工作、不了解情况,发言和表决时一般都是‘应景’,难免有失偏颇。”这是之前南岸区人大常委会多数组成人员的困惑。

如何提高常委会会议审议质量,增强监督工作实效,一直是南岸区人大常委会思考和研究的一项重要课题。为此,该区人大常委会根据监督法相关规定,以预审环节为切入点,在2010年12月23日南岸区十六届人大常委会第四十次会议上,通过了《重庆市南岸区人大常委会会议专题预审制度》。

据推进此项改革的南岸区人大常委会主任向先全介绍,常委会会议专题预审制度,是常委会组成人员对常委会审议的有关报告,在常委会举行会议前,进行的预先审议或预先审查。具体形式包括书面预审、召开预审会议、组织会前视察、专家咨询、征集意见等。

“实施专题预审,旨在提高‘一府两院’及有关部门向人大报告工作的报告质量,以及提高区人大常委会组成人员发言和行使表决权的质量,提高履职

的积极性和准确性。”向先全告诉记者,长期以来,基层人大常委会会议受时间短、议题多等因素制约,在审议相关议题时不够充分,客观上存在审议质量不高,甚至有走过场的现象,影响着常委会监督职能作用的有效发挥。

对于这一探索和创新,常委会委员谢亚江对此深有感触。他认为,有了专题预审制度,常委会组成人员在常委会会议召开之前的15天就可以“预审”相关报告。由于有了更多的时间进行思考,并参与到实地调研中,在会议召开期间的讨论,就能够“有的放矢”,发表的意见建议就可以更多地说到点子上,表决时心中也有数。

常委会组成人员、重庆工商大学法学院副院长黄文说,目前各级人大在审议一些报告中,的确存在人大代表或常委会组成人员对提交的相关审议报告所涉工作不熟悉、了解不够等问题,造成提出的意见或建议没有深度,或提不到点子上,只是在文法、语句上进行一些小的修改。“南岸区人大常委会探索创新的常委会会议专题预审制度,必将有效地增强人大常委会监督工作的实效,值得借鉴和推广。”

监督迈开实质性步伐

系统地建立常委会会议专题预审制度,南岸区人大常委会监督工作再次迈开实质性步伐。

据介绍,专题预审的定义为:常委会组成人员对常委会会议审议的有关议题,在常委会举行会议前进行的预先审议或预先审查,以及为了解事实、查明问题、征集意见,按照相应形式和程序开展的相关活动。专题预审的范围包括:听取和审议区“一府两院”专项工作报告;审查和批准决算,听取和审议国民经济和社会发展规划、预算的执行情况报告,听取和审议审计工作报告,初审预算草案;区人大常委会主任会议确定的其他常委会议题。

制度规定,在常委会举行会议的

15日前,召集相关常委会组成人员召开预审会议,对相关议题进行预审;部分区人大常委会组成人员、议题提出机关或下属部门负责人等出席或列席、旁听会议;在常委会举行会议的7日前,向相关常委会组成人员提供相关议题的事实、数据和专业术语、专业知识等材料,常委会组成人员对此再进行书面预审提出初步意见和建议等,并填写《预审签》反馈给议题提出机关或其下属部门。

据此,该制度规定了预审会议、书面预审和会前视察、专家咨询、征集意见的“2+3”专题预审模式。“在这一模式中,前两种是规定动作,后三种是可选动作。”南岸区人大常委会副主任罗志伟称。

罗志伟说,按惯例,平时常委会会议只开一天,有时候半天,除去听报告的规定时间外,留给常委会组成人员审议发言的时间有限,根本不能充分发表意见,审议及会议质量大打折扣。“提前召开预审会议和进行书面预审,相当于多开了一次会议。而根据情况组织开展的其他三种可选动作,更极大地保证了常委会组成人员的知情知政权,有利于提高审议及会议质量,增强常委会决策的权威性和监督工作实效。”

事实也是如此。通过南岸区人大常委会会议专题预审全区第三产业发展情况报告后,区发改委主任梁平收获颇多。他认为,专题预审让政府及有关部门更多更广泛地听到委员、专家们的意见和建议,增强了决策的针对性和科学性,推动了相关工作顺利开展。“报告经专题预审,多次修改后向常委会提交后,常委会组成人员的反响很能说明问题。”

“目前,该项制度正得到实践并初显成效。”罗志伟称,区人大常委会将根据情况需要和时代发展,不断完善和创新人大常委会会议专题预审方法,如利用网络、微博等形式,面向社会广泛征求意见和建议,以进一步增强监督工作实效。☐

网议：“和谐狗狗”

文 / 孙钦伟



2011年5月9日,上海市人大常委会部分组成人员及人大代表参加人大网议日,就规范养犬问题听取市民意见

《上海市养犬管理条例》(以下简称《条例》)在经历多番磨砺后于2011年2月破茧而出。立法难,执法更难。怎样才能让市民认知、从情感上认同并自觉遵守法规呢?5月9日,市人大常委会主任刘云耕等参加了上海人大网议日,以“贯彻养犬条例,建设和谐社区”为题与网民进行交流,为5月15日的贯彻实施下了一场“及时雨”。

让“一半对一半”圆融

刚上线,刘云耕就向网友打招呼,在表示感谢后直奔主题:“据我们的调查,社会上大概有一半的人是主张养犬的,还有一半的人是反对养犬,在养犬和不养犬之间经常会有些矛盾,甚至纠纷。”他还告诉网友,“西方有一位市长曾经对我说,他不愿意就养犬问题发表



2010年11月4日,上海市人大常委会组成人员在犬类经营场所视察,了解狂犬病免疫接种情况

任何意见,也不愿意去明确有关管理规定。因为用任何一种方式都会得罪一部分人而失去选票。我们要对人民群众负责,对养犬进行立法,就是回应社会呼声和人民群众愿望,不回避矛盾。”

“一半对一半”,这在立法工作中很少遇到。

市人大内司委主任委员杨全心针

对立法有没有听过养狗人意见的问题答道:养犬管理立法,可以说是上海近年来民主立法的典范。内司委在审议《条例》过程中,多次召开座谈会,当面听取养犬人、宠物协会以及部分不养犬人的意见。法工委还向社会公开征求对《条例(草案)》的意见,召开了有养犬人和不养犬人参加的立法听证会。

市人大常委会秘书长姚明宝在回答网友的问题时说,正确反映和兼顾养犬人和不养犬人的利益,妥善处理各种利益关系,是本次立法的重点和难点。不同的观点激烈碰撞,比如是限制养犬还是鼓励养犬,城市养犬管理体制如何设定,饲养犬只数量是否需要限制,养犬是否应缴纳管理服务费,等等。市人大常委会反复调研论证,一方面对违反规定的行为设定法律责任,督促养犬人规范养犬,另一方面通过明确具体的养犬规范,充分发挥法规教育引导功能,帮助提高文明养犬意识。

市人大代表洪克敏不养狗,她告诉网民,她也和养狗的网民进行过座谈,把他们的意见带给了人大。

让“爱恨情仇”化为和谐

当前,在上海,“狗患”主宰了人狗之间的“爱恨情仇”。

刘云耕指出,随着犬只数量不断增加,不规范养犬行为引发的各种社会问题也日益突出,比如犬只伤人、扰民、随地便溺,流浪狗流窜,随意丢弃死亡犬只等等。这些矛盾的主导方面在于养犬人如何依法养犬、文明养犬。制定《条例》的目的在于对养犬进行规范,平衡各方利益,形成社会和谐。

为解决矛盾,达到立法目的,《条例》又体现了哪些智慧呢?

有网友问:降低养犬登记收费是不是鼓励养犬?刘云耕说,不能简单地这么看。实践证明,单纯依靠提高收费标准来限制养犬,效果不理想。国内有些城市曾经因高收费导致登记养犬的越来越少,无证养犬的越来越多。根据国务院有关精神,政府应以服务社会为职责,本市养犬收费经有关方面研究,决定重新调整。《条例》第二十条对这些问题作了明确回答。养犬是个人行为,养犬人应当承担犬只的狂犬病免疫、电子标识成本的费用。同时,犬只也会占用一定的社会公共资源,养犬人应当承担必要的管理服务费。《条例》规定,管

理服务费的收取和使用情况应当每年向社会公布,接受监督。

应该说,除此之外,刘云耕强调的促进依法养犬、文明养犬,也抓住了问题的“牛鼻子”。

市人大常委会主任委员张凌在回答网友的问题时提出,养犬人自律是实施本《条例》一个非常重要的方面。《条例》规定,养犬人必须遵守有关法律、法规和规章,尊重社会公德,遵守公共秩序等。《条例》第二十二条到第二十九条都对养犬人自律作了具体规定。市人大常委会副主任委员、常委会法工委主任丁伟在回答有关问题时也说,1993年市政府颁布的规章名为《犬类管理办法》,意在加强犬类管理,以经济手段控制养犬总量,此次人大立法采用《上海市养犬管理条例》的名称,旨在规范养犬人的行为。

自律与处罚和教育是相辅相成的。丁伟说,《条例》法律责任部分共16条,占条例四分之一以上,其中相当大的部分是对违反条例行为的罚款。但按照最为简便的行政处罚简易程序,对公民处以五十元以下行政处罚,也必须“出示执法证件、填写预定格式、编有号码的行政决定书”。如果对轻微违法行为动辄处罚,成本未免太高了,过分依赖处罚也难以取得标本兼治的效果。解决养犬乱象应采取教育与处罚并重的方法,走出“处罚万能”的误区。

同时,养犬人权利也受到尊重。姚明宝说,养犬人养犬的权利和不养犬人不受狗骚扰的权利在《条例》中同样得到保护和尊重。

回应网友对“狗狗”的关爱,嘉宾们还对犬只收容、领养等有关规定作了解答,同时围绕狂犬病免疫接种、烈性犬只目录等问题,进行了互动。从事律师职业的市人大代表徐晓青则通过以案释法的方式,回答了有关法规适用问题。

向“亲爱的网友”呼吁

法的实施是一项系统工程。刘云耕

在开场白就说,《条例》出来以后非常希望网友和社会各方面给予关心、支持。在随后的问答中,他强调,关键在于提高社会公德,养犬人要加强自律,社会要对不文明养犬行为依法劝阻提醒。他说,亲眼看到过很多文明的养犬人,赢得了人们赞赏的眼光,得到了大家的尊重。希望文明养犬人在上海越来越多。

丁伟认为,目前不规范养犬行为大多属于不文明行为或者轻微违法行为,在这些领域,法律有时无法代替道德的作用。同时,相关违法行为具有多发性、即时性,靠执法机关第一时间到现场处罚效果有限。期待建立对不文明行为进行劝导的志愿者队伍。

姚明宝说,单纯依赖政府部门执法的管理模式,效果不理想。因此《条例》明确规定居委会、村委会、业委会以及动物保护组织、养犬协会等的协助管理职责,以弥补行政管理的不足。《条例》还规定了群众举报、投诉等社会公众监督制度。刘云耕认为,基层组织贴近居民生活,对社区养犬人的管理往往更有效。有些社区制定了“宠物契约”,养犬人和不养犬人成了好朋友,宠物也为大家所喜爱。

当然,政府部门责无旁贷。杨全心认为,更加细化了政府职能部门的管理职责,强调各司其职、相互配合,是《条例》的特色之一。刘云耕则强调,市政府及有关部门应当及时制定、修订配套规章或者规范性文件,制订具体工作方案。相关执法部门还应及时出台有关配套性规定(市公安局已制定了相关实施意见)。人大常委会可通过加强监督等推进《条例》实施。

呼吁社会各界参与,贯穿在1个小时的网议中。告别时,刘云耕再次说:“亲爱的网友,无论你是养犬的,还是不养犬的,我真诚地希望你关心和支持这个法规的实施,共同推进提高社会公德,使上海成为更文明、祥和的城市,人和自然、人和动物和谐相处。谢谢大家!”

三问食品安全

——湖北省宜昌市人大常委会给力食品安全监督

文 / 田 羊

2011年5月30日,湖北省宜昌市人大常委会就“食品安全问题”组织开展专题询问会,这是继去年11月后,再次动用的监督方式。

箭在弦上,不得不发

民以食为天,食以安为先。然而说到食品安全,如今的老百姓不但不陌生,有时甚至到了“谈虎色变”的程度。食品安全问题可谓层出不穷,一连串事件敲响了食品生产各个环节的警钟。过去国人一直强调色香味俱全,如今安全却成为了消费者选择食品时不得不首先面对的问题。老百姓越来越没有安全感,不得不时时关注每日的柴米油盐酱醋茶,陷入了不知还能吃什么的困惑。

老百姓在问,官员在问,人大代表在问,到底是哪出了问题?到底应该如何保证食品安全?食品安全已成为全民关注的共同话题,成了社会舆论的焦点,也牵动着宜昌市人大常委会每位组成人员和众多人大代表的心。

宜昌市人大常委会委员李建华揪心地说:“过去的各类食品比较环保,我们常常奉行不干不净、吃了不生病,现在呢,却反过来了,弄得干干净净,吃了还得病。如何管住动、植物食品安全的源头,值得我们大家思考。”

面对老百姓日益担心的食品安全问题,对于一直着力于加强人大监督工作的宜昌市人大常委会来说,早已是箭

在弦上,不得不发。2010、2011年,宜昌市人大常委会连续两年将食品安全作为常委会头号监督议题列入了监督工作计划,运用执法检查、专题调查、听取专项工作报告、开展专题询问等方式,实施了一系列的监督动作。

一问食品安全——执法检查

2010年4月上旬至5月中旬,宜昌市人大常委会精心制订执法检查方案,对全市实施食品安全法及相关法律法规情况进行了大规模检查。检查出了监管责任主体职责不清,存在“谁都该管,谁都没法管”和互相推诿;监管队伍建设滞后,监测检验能力有限,农产品质量安全监测站仅能检测部分有机磷农药和氯酯类农药残留,大部分项目不能检测;小作坊、小餐饮、小卖部和少数食品生产加工企业在生产、经营环节依然存在着安全隐患等诸多问题。

市人大常委会召开会议,向政府提出了改进工作、加强食品安全监管的



宜昌市人大常委会部分组成人员及人大代表开展食品安全执法检查

审议意见。要求市政府加强对食品安全工作的组织领导,完善食品安全监管机制,加大食品安全法宣传教育力度,进一步改善执法条件,突出食品安全源头监管,加大处罚打击力度。特别强调要切实抓好无公害农产品生产基地建设,着力实施和推进“放心豆制品”工程,采取切实有力措施加强餐饮监管,防止“潲水油”、“地沟油”回流餐桌,一定要让群众吃得安全、吃得放心。

宜昌有关职能部门迅速作出反应,密集行动,集中开展了七大食品安全综合整治行动,一场食品安全“保卫战”

全面打响。

一是流通领域食品安全整治专项行动,严厉打击销售假冒伪劣、有毒有害和不合格食品等违法行为;二是开展为期两个月的城区范围散装白酒质量专项整治;三是开展对农药、肥料等农业投入品的整治;四是开展农产品批发市场、生鲜超市、配送中心等综合整治;五是大力开展“地沟油”专项整治;六是开展一次性塑料餐盒专项整治;七是开展问题乳粉及乳制品清查工作。通过开展一系列综合整治活动,全市食品安全得到了有效保证。

二问食品安全——听取专项工作报告

食品安全监管必须常抓不懈、锲而不舍,不能有丝毫的放松。因为那些非法生产者往往胆大包天,监管部门前脚刚走,黑心店主就会撕掉封条,马不停蹄地开工。宜昌市人大常委会的组成人员深知其中要害,一旦放松监督和管理,食品安全形势势必反弹。

宜昌市人大常委会常务副主任张建一讲:“维护食品安全不是旦夕之功,人大监督松不得。”

基于对食品安全现状稳中有忧的担心和判断,立足于追求监督实效和监督工作常态化的工作理念,2011年年初,宜昌市人大常委会再次将食品安全列入了监督工作计划。这一次是听取和审议食品安全专项工作报告。

听取审议报告必须了解实情,没有调查就没有发言权。2011年4月到5月,宜昌市人大常委会组建调查组对该市食品安全情况进行了专题调查,最终形成了详细的调查报告,为听取食品安全专项工作报告奠定了很好的基础。

2011年5月,宜昌市人大常委会第二十九次会议重点听取和审议了副市长张正军作的《关于食品安全工作情况的专项报告》。常委会组成人员对该报告进行了认真审议。常委会组成人员指出,宜昌食品安全工作仍存在一些需要加强及解决的问题:一是违法添加

非食用物质、滥用食品添加剂、农产品源头污染、制售假冒伪劣食品及脏乱差食品生产状况等问题需要严查;二是食品安全法的宣传普及工作有待进一步加强;三是食品安全的经费投入与食品安全保障需求不相适应;四是食品安全监管能力建设不能完全适应工作需要。此次会议向政府提出要求大力开展创建全国全省食品餐饮先进县市以及“诚信宜昌”等典型示范活动,持续组织开展各监管部门联动的食品安全专项整治活动,重点严查“地沟油”去向及严防回流餐桌,严查蔬菜从基地到超市和菜市场的自检及农业监管部门抽检等法定制度的执行情况,严查违法添加非食用物质、滥用食品添加剂,依法坚决打击、查处发生的违法行为和案件,切实解决一至两个人民群众反映强烈的问题。

三问食品安全——专题询问

专题询问是宜昌市人大常委会加强食品安全监督“组合拳”中的又一动作。特别是染色馒头、瘦肉精事件爆发后所带来的震撼效应,更是坚定了宜昌市人大常委会持续加强食品安全监督的决心和恒心。2011年5月30日,话题敏感、受人关注的食品安全专题询问在宜昌城区举行。

宜昌市副市长张正军,市卫生局、农业局、质监局、工商局、药监局、商务局、粮食局、出入境检验检疫局、经信委、财政局等部门主要领导,作为询问对象到会逐一回答了常委会组成人员和列席会议的部分市人大代表的询问。

市人大代表陶三发十分关注“地沟油”问题,主持人话音刚落,他马上提问,目前宜昌市在整治餐饮企业非法使用地沟油方面,现状如何,有哪些困难?市卫生部门将如何依法进一步开展地沟油和餐厨废弃物专项整治工作?

市卫生局长董美阶表示,“地沟油”是社会热议问题,它的唯一用途是用于工业,而不得用于餐厨。近年来,宜昌市

共接到17起举报,经查证,没有发现地沟油,发现有部分是火锅油和废弃油,均进行了查处。我们重点加强对食品原材料的采购索证和购销台账制度建设,要求餐馆购油要有票据,证明其来源,票据要保存两年以上;对大型餐馆、学校、宾馆的泔水去向建立登记台账;加大打击力度,接受群众监督和举报。我们不能因为宜昌没有发现地沟油而掉以轻心,今后将强化餐饮单位是第一责任主体的责任,让他们知法懂法。对供货渠道和销售渠道的监管要常抓不懈,进一步动员广大市民监督,拓展投诉渠道,以便及时掌握情况,进行依法查处。

“当老百姓问到‘我们该吃什么’的时候,请问工商部门应如何进一步配合农业部门监督超市和菜市场严格执行蔬菜自检制度,保障人民群众吃得安全、吃得放心?”市人大常委会委员望蓉直截了当地发问。

市工商局长袁红回答说,工商行政管理机关根据农业部门抽检蔬菜的结果,可以对蔬菜经营企业和批发市场的业主进行处罚,对不建立熟菜自检制度,出现农产品食品安全问题的案件从重处罚。仅仅依靠行政处罚是不够的,还需要经营者提高自律意识,加大抽检和处罚力度。食品安全是条高压线,闯的话就严惩。

“对非法添加和滥用食品添加剂行为,将开展重点监控和抽样检测,要严格执行国家标准来添加,违法添加就要严惩!”市质监局长刘爱国在回答市人大常委会委员赵儒铭关于滥用食品添加剂的问题时,掷地有声。

专题询问不能仅止于问,更要重在落实、兑现,会后,市人大有关专门委员会将对这些询问问题及审议讨论情况综合整理,形成市人大常委会的审议意见,转交市政府研究处理。

形形色色的食品安全问题关系到每一个人的生活,而守卫食品安全依然任重而道远,这是参加专题询问会议每个人的共同心声。☐

“新中国立法人物”寻访

顾昂然从1952年起就工作在新中国立法战线,协助决策层工作,接触、参与我国的立法达五十多年。

1979年3月起,顾昂然历任全国人大常委会法制委员会委员、资料编译室主任、研究室主任、民法国家法室主任。1983年9月,全国人大常委会法制工作委员会正式成立,全国人大常委会法工委第一任主任是六届全国人大常委会秘书长王汉斌兼任,顾昂然是副主任兼秘书长。七届全国人大时,王汉斌当选为全国人大常委会副委员长继续兼任法工委主任,顾昂然协助王汉斌主持法工委的工作。1993年直至2003年的十年间,顾昂然担任全国人大常委会法制工作委员会主任,全面主持法工委工作。

顾昂然见证了新中国法律产生的整个过程,并亲身参加了许多具体法律的起草。新中国的一部部法律都清楚地印在他的脑子里,为此被称作新中国立法工作的“活字典”。

顾昂然：立法实践中成长的法学家

文 / 本刊记者 夏莉娜

不久前,记者采访了已是80高龄的全国人大常委会法工委原主任顾昂然。此前,他曾多次接受过记者采访。对于顾昂然来说,国家的立法工作仿佛已经融进他的生命。推进社会主义法治的道路时有坎坷,每当回忆起我国立法工作的艰难的历程,那些激烈的纷争,无数个不眠之夜的往事便一幕幕在他的脑海中闪过……

在实践中学习和成长

顾昂然是在党的培育下自学成才的立法工作者,是在立法工作实践中成长起来的法学家。他曾对记者说,他自己在全家学历最低。因解放前做党的地下工作,高三都没有读。1950年10月,未满20岁的顾昂然调到彭真同志办公室担任秘书。1954年到全国人大常委会工作,那时人大常委会中搞法的同志大都不是科班出身。彭真提出常委会要有自己的法律专家,要求大家用两三年的时间把基本的法律知识学好。1956



顾昂然接受本刊记者采访

摄影/本刊记者 夏莉娜

特别忙,但大家都十分珍惜这个学习机会,在不影响工作的情况下,尽量挤出时间参加学习。许崇德教授当时是顾昂然的老师。顾昂然当年在人民大学法律系的成绩册还保存完好,上面就有许崇德的签名。

主持全国人大常委会法工委的工作,对没有在学校正规学过法律的顾昂然来说,并不是容易的事。一个法就是一个领域,立法工作既要掌握法理,又要了解这领域的实际情况,不学习是不行的。法工委的同事们说,老顾工作起来废寝忘食,中午从来不休息,除了工作,他几乎没有什么爱好,常常最后离开办公室,还要带回一大包“家庭作业”,包括白天没干完的工作和急需学习的法律书;每逢节假日,他都会带着一兜书回家看……由于几十年如一日在立法工作的实践中刻苦学习、勤奋钻

年,常委会安排一些搞法的同志到人民大学法律系上函授。顾昂然那年25岁,是到人民大学法律系参加函授的三个学员之一。那时候,人大常委会的工作

研,他了解立法工作所涉及的领域,包括比较前沿的理论,熟悉七大法律门类,并能提出指导性意见。北京大学、中国政法大学、中国人民大学法学院等多所著名大学曾聘任他做法律系兼职教授和研究生兼职指导教师。

当记者称顾昂然是法学家时,他谦虚地说:“多年来,我从事立法的具体工作,深感责任重大。全国人大制定的法律,全国人人都必须遵守。立法工作是依法治国的前提,法律规定的对不对、好不好,关系重大。这一点和学术讨论不一样,学术讨论,意见讲错了不要紧,没有法律约束力。法律制定错了,后果是非常严重的,因为法律制定了就必须严格执行。制定法律与处理具体工作也有所不同,当然具体工作处理错了,也可能很严重,但仅仅是这件具体事办错了,而法律是行为规范,如果定错了,对这一类行为都要产生影响。这关系到党的方针政策能否正确地得到贯彻,关系到国家政治、经济、文化、社会等全局。同时,我也深感从事立法工作不是一件轻松的事,难度是非常大的。法律是政策的具体化和法律化,制定法律要根据党和国家的政策,但政策往往比较原则,要把政策具体化,可不简单,有一系列的问题。制定一个法,往往涉及不同的群体、不同的阶层,有不同的利益和不同的看法。法律是全国都要执行的,各地情况十分复杂,东部地区和中西部地区不同,城、乡不同,如何使法律既能够体现和代表广大人民的根本利益,又能协调好各方面的利益关系,如何能够适应不同地区的情况、如何既要符合当前实际情况,又要考虑今后的发展,都是很不容易的。”

三个月立了七个法

1979年,全国人大常委会法制委员会成立了,彭真任法制委员会的主任。顾昂然经常回忆起文革结束后,彭真同志让他回到人大的一幕:“我是3月8日到大会堂报到。过了一會兒,彭



顾昂然在九届全国人大常委会会议上作法制讲座

真来了,对我说‘目前的重点是抓立法,首先要有法可依。立法任务非常重,虽然我岁数大了,但我也不偷懒,还需要有苦力……’彭真同志还谦虚地对我说:‘小顾啊,你一直是搞法的,以后你就当我的法律顾问……’”

顾昂然回忆:“健全社会主义法制是一项重要的任务,立法又是健全社会主义法制、有法必依的前提。邓小平同志1978年就提出,‘快搞比慢搞好。’因此,我们那时对立法工作抓得很紧。一方面将实践证明成熟了的政策及时制定为法律;还不成熟的,也要积极地试验,总结经验,待成熟后及时制定为法律。另一方面,我们在立法工作中,始终保持负责的态度,对还不成熟的,一定不仓促制定为法律,否则,不能保持法律的严肃性和稳定性。全国人大常委会法制委员会从1979年3月开展工作,到6月底短短的三个多月时间内,向全国人大提出了刑法、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、中外合资经营企业法七个法律草案。”

三个多月时间立了七个法,工作的

紧张程度可想而知。顾昂然曾给记者讲过,那时无论吃饭、走路,甚至睡觉,脑子里都是法律条文;每天很晚才回家,还要带上一大包材料回家接着干。一天,他骑着自行车回家,路上被一个愣头小伙子从后面超车撞倒了。他一心想着回家还有工作,就让那小伙子走了。后来发现自行车的前叉子断了,他就自己扛着自行车走回家……

修改宪法的日子

据顾昂然回忆,在起草地方组织法时就发现1978年宪法存在问题,其中的不少问题是因为没有摆脱“文化大革命”的影响。彭真曾说,他一回到北京,小平同志就对他提到宪法重新修订的问题。七个法一通过,彭真就让顾昂然研究修改宪法的问题。

这期间,顾昂然常感觉胸部痛得厉害,后来发起了高烧。到医院一检查,医生让他住院。做了透视检查后,医生怀疑他肺里有肿瘤,并通知了家属,但没有告诉他本人。顾昂然意识到病情的严重,有可能是癌症。他当时只有一个念头,只要活着,就要抓紧为法制建设工作。他把有关宪法的材料都带到了医院。后来经确诊不是肿瘤,而是过度劳

累引起肺结核复发。

五届全国人大三次会议作出全面修改宪法的决定。开始由宪法修改委员会秘书处秘书长胡乔木具体负责宪法修改的讨论稿。他召开了一系列的座谈会,广泛征求意见。到了1981年7月,胡乔木生病了,小平同志请当时担任宪法修改委员会副主任委员的彭真主持修改宪法的工作。

1981年7月13日,彭真带项淳一、顾昂然等到北戴河了解情况,研究宪法修改。18日彭真对项淳一和顾昂然说:“你们俩人就在我这里参加修宪工作,有关问题我们议论以后再讲。”回到北京后,9月30日彭真在征求刘复之等人对修宪工作意见时说:“修宪具体工作胡绳管,实际是三个人,还有王汉斌、顾明,顾明熟悉经济。”同时说:“宪法方面,顾昂然做秘书。”

10月5日,宪法修改工作组集中在玉泉山工作。顾昂然连续几天牙疼难忍,脸都肿了。他请在友谊医院任党委书记的姐姐找了位大夫,利用晚上时间看病。正常情况需要去医院三四次。为了节省时间,他让大夫一次就把三颗牙都拔了,第二天就继续工作。这在炎症未消的情况下还是有一定危险的。

行政诉讼立法一波三折

说到立法中的艰难,顾昂然举例说:“五届全国人大常委会审议制定海洋环境保护法时,主管行政部门对于对行政处罚不服的可以向法院起诉的规定,坚决不同意。他们说,港监的帽子上有国徽,怎么能告港监?经多次交换意见,也谈不下来。为了解决问题,彭真同志亲自开会协调,陈丕显、彭冲等几位副委员长都参加了。开始,主管行政部门的同志还是不同意。彭真同志当场让我念宪法。我念了宪法第四十一条,公民‘对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告和检举的权利’。我说,宪法规定的‘任

何国家机关和国家工作人员’就包括了行政机关和行政机关工作人员,其中的‘控告’就是可以向法院起诉。这样,主管行政部门的同志就没话可说了。1982年开始建立行政诉讼制度以来,我国各方面情况有了很大的发展,法院在行政案件的审判工作中也积累了不少经验。1986年法工委把研究行政诉讼列入工作计划,并于1986年4月开始研究。民法通则制定后需要对民法进行修改补充,其中一个重要问题,就是行政诉讼。

顾昂然讲述说:“制定行诉法的阻力是很大的,特别是一些行政部门的同志当时有不同意见。1989年1月19日,国务院法制局在皇城根召集30多个省、市、自治区政府和部分较大市政府法制局、处同志开会,座谈行诉法草案,专门要我参加会议听取意见。会上反映了不少不同意见,包括对是否搞行政诉讼法都有不同意见。有的说,如果公民可以告政府,政府还有什么权威;行政机关工作人员不敢管了,会增加政府与群众的矛盾,影响稳定。有的甚至提出,这样会助长‘刁民’告状。认识很不统一,有些是颠覆性的意见。我针对提出的问题,作了回答。我说,建立行政诉讼制度,维护和监督行政机关依法行使职权,从根本上讲,可以密切政府与人民群众之间的关系,提高政府的威信。如果有的行政机关工作人员侵犯了公民的合法权益,也能通过司法程序得到及时解决,可以防止矛盾激化,避免采取过激行为,这有利于稳定政治局面和维护良好的社会秩序,有利于保障社会主义四化建设的顺利进行。”

在1989年七届全国人大二次会议通过行政诉讼法后,顾昂然怀着一种急迫的心情,向人们讲解墨迹未干的法律条文。他告诉记者:“从法律的颁布到法律的实施,还有一个艰难的过程。1990年8月,中办秘书局每日汇报反映,行政诉讼法即将实施,一个地方有2000多名乡村干部提出辞职。有人认为,‘农

村的各项工作更不好办了。对当前各项建设不利,自己搞乱自己的阵脚。’这引起了中央领导同志的重视,8月24日,当时的总理李鹏批示:各级党委要加强领导,保证基层干部能有效地执行党和政府的政策和法令。同时在遇到矛盾时要加强协调工作。政府的干部务必使自己的行为合乎法律。12月,国务院法制局专门召开全国法制局长会议,学习贯彻行政诉讼法,邀我介绍了行政诉讼法制定情况和主要精神。”

平民老部长

顾昂然一向低调,不张扬,默默地在幕后奉献。他谦和、勤恳、正直,备受大家敬重,同事们都亲切地叫他老顾。在他面前,你不会感到丝毫的拘束。他总是带着微微的笑意,他的神态与语言,都是那么平和亲切。从彭真,到王汉斌及法工委历任主任、副主任,大家都是干活儿的。最可贵的是勤奋刻苦、认真执着、不追求个人功利、甘当苦力的作风延续下来。

顾昂然任部级干部20年,正部级也已10年了。法工委的同志说,老顾要求自己非常严格。他自己坚持不要套间式的办公室;坚持不配秘书;出差也不带随员,住房一再要求住单间就行;到地方开会,坚持要和大家一起乘大轿车,开完会就马上回来,不去参观游览……

记者与顾老是多年的邻居。在邻居眼中的他是一个普通、谦和的白发老人。在职时,时常见他牵着小孙女的手,接孙女放学;提着小菜篮买菜;节假日乘公共汽车看望同事和亲友;“非典”期间,步行上下班……退下来后更是要求自己要和老百姓一样。

应该说顾昂然是一个十分有人情味、十分平民化的部长。有人说现在已很难找出如此严于律己、廉洁奉公的正部级干部了,也有人说老顾过于廉洁。记者曾问过顾老,他只是淡淡地说了一句:“部长也是老百姓,只是工作上责任大一点。”

80年前的中华苏维埃 全国第一次代表大会

文 / 谢瑞金 刘 良



摄影 / 本馆 张维树

1931年11月7日，中共苏区中央局全体委员在瑞金叶坪村合影

1931年9月初，中央苏区成功实现了第三次反“围剿”，形成拥有21个县，5万平方公里土地，250万人口和5万名红军的广大根据地。同时，国民党内部由于矛盾分化，暂时无力组织新的“围剿”，苏区获得了一段相对和平的发展时期。这给中华苏维埃共和国的创建提供了有利的客观环境。

中共中央于9月20日作出决议，成立苏维埃全国临时中央政府，各苏区届时选派代表参加中央苏区工农兵苏维埃第一次全国代表大会。

红色政权的诞生

1931年11月19日，太阳初升，朝霞笼罩着赣南东部重镇瑞金。胸前佩戴“大会代表”证章的出席第一次全国苏维埃代表大会的代表，从民房、帐篷里出来，朝叶坪村里的一座谢家祠堂走去。

谢家祠堂又高又大，始建于明朝，那木柱、木壁都已变成棕褐色，今日却热闹非凡。临时搭建的主席台

上，正中挂着一面红旗，旗上缝着一颗黄五角星和斧头镰刀图案，右侧是马克思像，左侧为列宁像。挂着的红色横幅上写着“工农炮垒”、“民主专政”。主席台前大木柱间扎着三道彩门，悬空挂着彩球，中间彩门上嵌着金色五星，上面写着“全世界无产者联合起来”的字样。左边和右边台柱上有一幅对联：“建立布尔什维克的群众工作”、“学习过去苏维埃运动的经验”。上下厅内挂满了三角彩旗，“拥护全苏大会”、“工农当家作主”的条幅标语举目可见。

这天，是第一次全国苏维埃代表大会召开的第十三天，也就是在前几天的会议中，代表们表决通过了苏维埃共和国第一部宪法、土地法、劳动法和经济政策等法令。

进入会场后，代表们依旧像往常一样，在入口处的台桌上签上自己的名字后，按序坐到厅内的木条凳上。

8时许，当日大会主席团值日主席周以栗、梁柏台、曾山、陈正人等走上主席台。片刻，大会代表资格审查委员会主任委员周以栗宣布：“今天进行大会选举。”接着，周以栗将63名中央执行委员候选人的简历逐个作了介绍。选举以举手表决的方式进行，对63名候选人逐个举手表决，用了整整一个上午的时间。

最后，周以栗宣布：63名候选人全部当选。雷鸣般的掌声顿时响起，持续了十几分钟。同时大会选举产生了中华苏维埃共和国中央执行委员会，宣告了中华苏维埃共和国成立。这个由63人组成的中华苏维埃共和国中央执行委员会，堪称最为精干的最高权力机构。

11月27日，中央执行委员会在叶坪村的樟树林中召开第一次全体会议，毛泽东以全票当选为中华苏维埃共和国临时中央政府主席。当选举结果出来后，会议主持人任弼时大声提议：“现在请毛主席讲话。”听了任弼时的提议，委员们开始一愣，片刻，大家的目光一齐

投向了毛泽东,随即爆发出一阵热烈的掌声。从此,人们开始称呼毛泽东为“毛主席”。

毛泽东站起来朝大家挥了挥手说:“同志们,我们过去握锄头把子,扛枪杆子,今天又要握起印把子。过去我们只会种田,会做工,后来学会了打仗,现在还要学会治理国家。”毛泽东接着说,我们的中华苏维埃共和国,实行的是苏维埃代表大会制。他特别强调道:“工农群众的意志,是苏维埃国家权力机关的唯一源泉。”当日,毛泽东挥笔题词:“苏维埃是工农劳苦群众自己管理自己生活的机关,是革命战争的组织者与领导者。”

当时出席第一次全国苏维埃代表大会的代表共610人,他们都是来自中央苏区、湘赣、湘鄂赣、赣东北、湘鄂西、琼崖等苏区以及红军、全总、海员总工会、朝鲜族的代表,是从基层起一级一级选举出来的。

选举的筹划与准备

其实,为使选举广泛、民主,早在1930年9月26日,全苏大会中央准备委员会就颁布了《中国工农兵会议(苏维埃)第一次全国代表大会苏维埃区域选举暂行条例》(以下简称《条例》),对选举的代表名额、选区划分、程序等作出具体规定。

关于代表比例,《条例》规定:出席全国苏维埃代表大会的代表,居民每20万人选举代表1人,红军每600人选举代表1人;省一级代表,居民10万人选举代表1人,红军每400人选举代表1人;县一级代表,居民每3000人选举代表1人,红军每100人选举代表1人。同时,《条例》对乡、市苏维埃代表的比例,也作了明确规定。

《条例》发布后,苏区各地组织了选举委员会,并很快开展了选举工作。选举分5个步骤进行,第一步是宣传动员,努力让工农大众了解《条例》的精神,认识选举权和被选举权的重要性,正确行使当家作主的权利。宣传形式除印发宣传材料外,还组织了宣传队深入乡村厂矿宣传。在这个阶段,毛泽东曾指出:“这种宣传鼓动是选举胜利的先决条件。如果群众不了解选举的目的意义,群众就不会很热心地参加苏维埃的选举,也不会使当选的分子百倍增加他们的勇气。”

第二步是划定选举单位。工人以生产企业为单位,农民以村为单位,城市划分街道选举。中共苏区中央局特别强调:选举单位尽量要小,确保大多数选民都能参加选举,并使更广大的工农群众紧密地围绕在苏维埃周围。

第三步是进行选民登记并公布选民名单。在选举开始前的两个星期,由选举委员会按选区进行登记。在选举大会前3天张榜公布名单:用红纸抄写选民名单,用白纸抄写被剥夺选举权的人的名单,群众称其为“红榜”

和“白榜”。3天的公榜,让大家检举揭发是否有“白榜”的人写到了“红榜”上。1931年秋,毛泽东将红色政权比喻为金字塔,塔基为红色政权的基层组织城乡苏维埃,选民参加城乡苏维埃的选举,选出自己信任的代表,管理苏维埃,就是用磐石建立坚固的塔基。毛泽东形象地说:“你们看,这个塔脚不都是石头筑的吗?所以这个塔是坚固的,如果掺杂一些污泥浊土进去,这个塔就不会有这样坚固了。我们要建立坚固的苏维埃,就要从不使一个地主富农资本家偷取选举权做起。”

第四步是推荐并公布代表候选人。候选人名单由党组织在集中群众意见的基础上提出并提交选举委员会。在选举前,选举委员会将候选人名单予以公布,再次征求选民的意见。候选人与应选人采取差额选举办法,如上杭县才溪乡应选代表91人,而候选人则有160人。候选人名单一村贴一张,选民在候选人名字下面打“√”或画“×”,或注“好”、“不好”,“同意”、“消极”等字样,对每个候选人进行评价和讨论。

才溪乡候选人王保子的名字下面,画了20多个“×”,被撤消了候选人资格;才溪通贤乡的选民,把乡党支部书记和乡苏主席的错误检举揭发出来,群众反映说:乡党支部书记“把13担好田留给自己”,乡苏主席“做募捐工作,没有发布清单,无数算”。这样,两人的候选人资格被取消。瑞金沙洲坝有几个对革命工作消极怠工的候选人,经多数选民的反对而否决。

第五步是选举。考虑到广大工农群众大都目不识丁,苏区的选举方式主要有举手表决和用黄豆当选票两种。选举时,主持人逐个介绍候选人情况,介绍完一个,选民就用举手或投黄豆的办法进行表决,得票多者当选。

在苏区时期,乡、市苏维埃的选举是最基本的选举。区、县、省和全国苏维埃代表大会的代表,分别由下一级苏维埃代表大会选举产生,实行间接选举。

工农群众选举产生了各级苏维埃代表,并将自己管理国家的意志通过代表予以实现。当苏维埃代表违背了大家的意愿,选民有权对其监督或召回。

“一苏大会”后,苏维埃中央政府作出规定,要求“苏维埃的代表应该经常向选民群众作工作报告,征求群众对于苏维埃工作的批评。”“凡是代表有不履行自己的职责,违背选民的意愿及违法乱纪的行为,无论是代表会议,还是原选区选民,均有权撤消其代表资格。”1932年仅瑞金一县,撤换县苏代表3人,乡代表21人,被代表会议开除7人。这一举措,确保了苏维埃代表的质量。✶

(谢瑞金系江西省瑞金市人大教科文卫办主任,刘良系江西省瑞金市市委党史办原主任)



由“55克煤”所想到的

文 / 任茂东

前不久,我们赴上海进行科技进步法实施情况及科技创新促进产业升级的有效途径的专题调研时,了解到这样一个情况:上海外高桥第三发电有限责任公司(以下简称“外三”)2010年每供一度电平均煤耗量为279.39克,而全国火电企业2010年每供1度电的平均煤耗量为335克,两者煤耗量相差约55克煤。正是这55克煤,使“外三”成为目前世界上发电耗能最少的火电企业,被誉为全球最高效的燃煤发电厂。同时也说明了企业在落实科技进步法,发挥企业在国家技术创新体系中主体作用的意义。

这55克煤,是“外三”自主创新的结晶,是科学技术向现实生产力转化的产物,彰显了科学技术对企业效益的重要贡献。燃煤紧缺、成本上涨,发电越多亏损越大是当前困扰我国许多火电企业的难题。“外三”通过科技创新提高了燃煤使用效率,减少了生产成本,有效地解决了这个难题。它作为首批投产国产百万千瓦超临界发电项目的企业,在项目投产时就开展了9项世界首创和6项国内首创项目的研发和应用,在投产后始终坚持走科技创新的发展道路,攻克了燃煤发电领域“蒸汽氧化”和“固体颗粒侵蚀”等全球性技术难题,使



▲上海外高桥三发电公司两台100万千瓦超临界发电机组在2010年负荷率仅为74.3%并包含脱硫、脱硝等烟气净化系统的情况下,实现全年供电煤耗279.39克/千瓦时,成为世界上首个冲破实际运行供电煤耗280克/千瓦时整数关口的电厂。摄影/远舟

其平均供电煤耗率——这一决定火电企业效益的关键指标逐年下降,到2010年达到279.39克/千瓦时,成为世界上发电耗能最少的火电企业,也成为第一家荣获“国家高新技术企业”称号的火电企业,在全国火电行业大面积亏损的情况下实现了赢利。这55克煤经历了基础应用研究—技术成果—现实生产力的转换磨砺,它所创造的经济效益,饱含着科技力量的贡献,承载着创新精神,说明了技术是企业发展的根本,创新是企业发展的灵魂。只要坚持自主创新,解放科技生产力,就能激发企业发展的潜能,实现经济效益。

这55克煤,使“外三”有效实现了节能减排,蕴含着科学发展的理念,体现了科技进步法的精神,凝聚了科技创新对建设资源节约型企业 and 环境友好型社会的有力支撑作用。节能减排是当前我国工业发展的一项重要任务。火电行业是我国的耗煤大户,也是经济社会发展的重要支撑。“外三”从科技创新入手,有效缓解电力供需矛盾,实现节能减排目标,有效协调了企业发展和节能减排的关系。近年来,“外三”紧紧围绕

节能减排,以坚韧不拔的精神开展了有针对性的科技创新活动,自主研发了“零能耗脱硫技术”和“广义回热技术”等国际先进技术,改变了火电企业“资源利用率低、能耗高、污染重”的状况,以低于全国火电行业标准供电煤耗量55克的骄人业绩成为行业节能降耗的标兵。这55克煤告诉我们,通过科技创新来改善生产方式、提高技术水平,是解决经济社会发展中资源浪费和环境污染等问题的有效途径。在科技创新的引领下,企业能够实现节能减排和效益增长的双赢,产业能够有效实现升级,工业发展能够与环境保护和谐发展,经济发展方式能够实现有效转变。

这55克煤所释放的热量有限,但它所蕴含的原始创新和科学发展理念对于建设创新型国家和推动经济社会可持续发展至关重要。当今世界正在进入科技创

新驱动的新时代,科学技术对于经济社会发展的支撑和引领作用越来越明显。走创新型国家发展道路,已经成为越来越多国家的选择。正处于创新型国家建设征程中的中国,只有不断提升自主创新能力,才能使经济建设和社会发展不断迈上新台阶,真正实现可持续发展。国家技术创新的主体是企业,企业的科技水平代表着国家技术创新的能力,在很大程度上决定着我国技术创新体系建设的成败。

令人感到不可思议的是,尽管科技进步法有明确规定,“国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府应当通过制定产业、财政、能源、环境保护等政策,引导、促进企业研究开发新技术、新产品、新工艺,进行技术改造和设备更新,淘汰技术落后的设备、工艺,停止生产技术落后的产品。”但是,我们现在有些政策并不是鼓励企业技术创新的。据报道说,从2011年6月1日起,山西、青海、甘肃等地上网电价平均每度涨两分钱。政府有关部门解释的理由是,调整上网电价是为了解决因煤价过高而导致的发电企业亏损问题。煤价上涨是事实,发电企业每发一度电燃煤多、耗煤高也是事实。正因为如此,更需要我们通过制定政策去给那些由于开展了技术创新而实现了少烧煤、多发电的企业上调上网电价。换句话说,应当是采取有效的激励措施,鼓励、引导、促进企业自觉进行技术改造,发奋图强,淘汰技术落后的设备和工艺,以实现少烧煤、多发电而赢利并且达到节能减排目标,这可能会收到更佳效果。毋庸讳言,这里有一个观念转变问题,我们是鼓励落后还是支持先进的问题。

总之,政府有关部门应紧紧围绕“十二五”发展的主题主线,认真贯彻落实科技进步法,制定鼓励、支持企业通过技术创新来实现节能减排的有效政策措施,使“外三”55克煤所绽放出来的自主创新精神在越来越多的企业中得以发扬光大,这对实现节能减排的目标来说也可能会收到事半功倍的效果! ■

(作者系全国人大常委会委员、全国人大教科文卫委员会副主任委员)



摄影/希冀

5月30至31日,任茂东副主任委员(中)率调研组赴上海,就“实现科技创新促进产业升级的有效途径”进行专题调研

发展民生车型 为创业者造车



全国人大代表、
郑州日产汽车有限公司 总经理 郭振甫

今年“两会”，“民生”话题位列榜首。作为国民经济重要支柱的汽车产业如何有效改善民生、发展民生也成为汽车界人大代表重点关注的话题。全国人大代表、郑州日产汽车有限公司总经理郭振甫立足民生，提出的“发展民生车型改善汽车消费结构”建议，引起了业界广泛关注。

郭振甫认为，民生车型，就是适合老百姓生活与生产的车型，它既经济又实用，功能上具备多功能特点，兼具了生活与生产双重特质的车型。它的使用主体，应该是从商农民、城市个体商户等为主体的创业者。它区别于普通的代步车，如家轿，也不同于纯粹的生产工具用车，如卡车、客车等。

郭振甫介绍，呼唤民生车型的发展，是汽车消费大趋势的需要。2010年中国汽车产销量双双突破1800万辆大关，再次刷新了全球产销量历史记录。迅猛发展的汽车产业为我国经济发展和改善民生起到了积极的促进作用，特别是随着物流、交通运输等在国民经济中的地位日益凸显，汽车已不仅是提高生活水平、满足代步需求的生活消费品，更是改善民生、发展民生的重要工具。但是，人们不正确的消费观念导致攀比成风，大排量、豪华车受追捧，不仅造成了城市交通拥堵、能源危机等问题，对环境也带来了很多不利影响。要解决这一问

题只有有效利用空间资源发展节能、环保、多功能车型。

发展民生车是扩大就业的需要。郭振甫表示，“就业”仍是民生问题中最突出的一个方面。解决好就业问题不仅是满足人们生活需求的基本保障，也关系到建设和谐社会和国家长治久安。要解决就业不能仅靠工业化与城市化，特别在广大农村地区，要在大力发展农村非农产业，促进农民就地就近转移就业。那么，汽车作为生产工具的重要性日益凸显。因为农民创业都需要汽车这一工具，同时，在城市中个体商业经营者对民生车型的需求量也非常庞大。

民生车还是区域经济结构再平衡的需要。郭振甫认为，目前我国经济区域发展很不平衡，国内一线城市聚集了过多的资源，出现了城市拥堵、环境破坏、治安管理困难等社会难题。特别是经济不发达地区人员流向一线和发达城市，使得这些地区的经济建设缺乏中坚力量，从而形成恶性循环。发展民生车型，鼓励优秀人才向中西部自主创业，不仅有助于促进东部沿海城市的产业转移，也能够带动中西部经济的发展，促进资源优化配置，形成区域经济协调发展。

郭振甫呼吁，国内车企有责任与使命开发民生车型，为社会为政府分忧，为满足更多创业车的生产需求而关注这一汽车消



郑州日产汽车有限公司总装生产线



郑州日产产品出口海外

费领域。作为郑州日产总经理，郭振甫表示：“我们愿为创业者造车，尽为社会谋利的职责。”同时，他还呼吁政府要鼓励中小企业自主创业，给予更多的优惠，对自主创业人员、中小企业主和个体工商户购买节能、环保、安全的民生车型给予政策优惠；在信贷方面，要引导商业银行加大对民生车型的优惠信贷支持；要加强舆论引导，实现人们对汽车的消费观念从“面子工程”到“民生工具”的转变等，为民生车的生产与消费助力。



郑州日产NV200 亮相2010广州国际车展

请按药品说明书或在药师指导下购买和使用 豫药广审(文)第2011010004号 国药准字Z41022128 忌辛辣食物 国药准字Z41021898 孕妇忌服
国药准字Z41021901 暴发火眼者忌用 国药准字Z41021900 忌油腻食物 国药准字Z41021904 国药准字Z41021905

OTC



中国驰名商标

药 方 凝天地之气 承医圣之源



仲景牌地黄丸系列产品 平衡阴阳 自然健康



温补肾阳

滋肾养肝

滋肾养肺

滋阴清热

滋肾明目

药材好 药才好

其它注意事项详见说明书

仲景健康网: www.zjk365.com 健康热线: 0377-63536969 河南省宛西制药股份有限公司

百年创新 百年胜利



中国石化胜利油田