

# 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15期

8月10日出版 总第291期

全国人大常委会机关刊物



**党的民族政策永放光芒**

ISSN 1671-542X



9 771671 542021





▲ 7月22日，吴邦国委员长在北京人民大会堂会见乌兹别克斯坦最高会议参议院主席萨比罗夫。摄影/李涛



▲ 7月21日，吴邦国委员长在北京人民大会堂会见喀麦隆总统比亚。摄影/马占成



▲ 7月21日，吴邦国委员长在北京人民大会堂会见韩国国会副议长郑义和。摄影/马占成



▲ 7月25日，全国人大常委会副委员长、民革中央主席周铁农在北京美术馆出席民革中央纪念辛亥革命百年书画展开幕式。摄影/杜洋



▲ 7月21日，出席西藏和平解放60周年庆祝活动的中央代表团拉萨分团在十届全国人大常委会副委员长、中央代表团副团长热地率领下到拉萨市堆龙德庆县岗德林蔬菜种植农民专业合作社考察。摄影/丁林



▲ 7月21日，海南省四届人大常委会第二十三次会议举行联组会议，采用“专题询问”方式监督海南保障性住房建设工作。图/CFP



▲ 8月2日，南方中心全球经济发展问题研讨会在菲律宾首都马尼拉举行。中国全国人大常委会外事委员会主任委员、南方中心中国董事李肇星就南南合作发言，指出要防止发达国家向其他发展中国家转嫁责任。摄影/张明



◀ 7月22日，西安地铁二号线试运行，参加省十一届人大常委会第二十四次会议的常委会组成人员及此次会议列席人员，亲临现场视察体验。图/CFP



▲ 7月20日上午，浙江苍南县岱岭畲族乡九届人大七次会议补选乡级领导，1986年出生的大学生村官陈娟娟高票当选岱岭畲族乡副乡长，成为苍南县目前最年轻的“乡官”之一。图/CFP



▲ 7月29日，绍兴市公安局充分吸收人大代表的意见，在市区及周边主要道路，每隔50米左右设立一个110快速报警定位牌，市民报警只需讲出所在地的编号，110民警就能迅速赶到。摄影/李瑞昌



▲ 7月29日，《山东省青岛保税港区条例》获得山东省人大常委会通过。从“保税区”到“保税港区”一字之差，却区别明显，“保税港区”集出口加工区、保税区、物流园区等政策于一身，将享受更多优惠政策。摄影/俞方平





# 透过真相的拷问

随着“7·23”甬温线特别重大铁路交通事故进入善后处理阶段,事故的真相也将很快浮出水面。

寻找真相,不仅是要告慰死者和抚慰家属,同时也是在检测中国高铁的安全性能;不仅是要平息人们的怀疑和不满,更是要显示出政府在事故处理和责任追究方面的诚意和魄力,并以此来修复已经受损的社会信任体系。

一般而言,给出真相和追究责任,是处理安全事故的最后一道工序。但就此次事故来论,事情绝不应止于此。因为围绕这次事故前后所发生的一些事情,需要我们作出进一步的追问。

第一,为什么被认为是最安全的动车会发生撞车的恶性事故?

第二,为什么多重可以避免事故的防御措施偏偏在这一时刻同时完全失效?

第三,为什么事发之后,不能第一时间公布有关信息并及时回应公众关切?为什么我们有的官员对百姓缺乏谦卑之意和敬畏之心,话语之中透着冷漠与傲慢?

第四,救援工作是否真正体现了以人为本?如何解答围绕“掩埋受损车头”和“小伊伊获救”这两件事公众所产生的疑虑?

第五,从最初的50万,到后来的91.5万,事故的赔偿有无明确标准?是否依法而定?

第六,能不能以此次事故为契机,建立一个公开透明、且能一视同仁的安全事故问责体系,

从而消除社会上流传已久的“安全事故处理中国人而异”的各种传闻。

……

对上述问题的解答和回应,实际上也是一种反思。无论如何,我们不能把对这次事故的处理,作为平息民怨的权宜之计和危机公关策略。而是要通过深刻的反思,找到各类安全事故频发的原因。

谈到这个话题,我们还应全面审视一下我们的发展观。作为治国理政的基本方针,科学发展观已提出了多年,但在实践中贯彻得如何呢?随着中国经济以动车般的速度向前发展,社会风险的系数也在不断提高。现代化在带给人们更多“文明的成果”时也难以避免地让“文明的风险”相伴而生。这需要有足够的风险意识,足够的应对之策,为高速发展时代系上一根牢固的“安全带”。相反,我们有些领导没有意识到这一点,为发展不计代价,一切为发展让路,片面追求速度,要速度不要命。这正是各类安全事故高频率、大范围发生的重要原因。

但愿面对一个又一个血淋淋的事故,我们的某些领导能够猛醒,我们整个国家能进行一场深刻的反思。并以此为契机,彻底告别唯速度是举的发展观,真正走上以人为本、科学发展的轨道。

汪融民

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 15 期  
8 月 10 日出版  
总第 291 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 梁国栋  
美术编辑 刘 磊

总 编 室 010-63098140  
编 辑 部 010-83084071

010-63097425

010-83084429

010-83084312 (传真)

邮箱: zgrdzz@npc.gov.cn

事业发展部 010-83084070 (广告)

010-83083036 (发行)

010-63093787 (发行、传真)

邮箱: zgrdfx@npc.gov.cn (发行)

记者通联部 010-63097970

010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354

010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷 23 号

邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

印 刷 北京华联印刷有限公司

定 价 6.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 0188 号

# 目录 | Contents

## 01 总编絮语

01 透过真相的拷问

## 06 特 稿

06 党的民族政策永放光芒



## 10 热点关注

10 着眼于确保“十二五”开好局起好步  
12 把握好宏观调控的方向和重点  
14 社会管理亟待加强与创新

## 20 言 论

委员论坛 20 修改预算法 遏制财政乱象  
20 理顺中央与地方关系 合理分配事权与财权  
20 减少代编预算项目 严格执行预算  
21 明确中央与地方责任 解决财政深层次问题  
21 稳定地方财源 强化地方财政  
21 不能过多依赖利益犒赏机制  
代表建言 22 光纤进村缩小城乡数字鸿沟  
22 艺考“高烧不退”助长艺术教育腐败  
23 建立多层次信贷供给市场 缓解中小企业融资难  
23 建议全国开展公民教育 提升“道德血液黏稠度”  
24 建议实行乞讨儿童联网公示制度  
24 破解“用工荒”先要破除“白领崇拜”



7月21日至22日,出席西藏和平解放60周年庆祝活动的中央代表团那曲、昌都、拉萨、阿里分团,带着党中央的亲切关怀和全国人民的深情厚谊,看望慰问当地各族干部群众。这是7月21日,率领那曲分团的全国人大常委会副委员长兼秘书长、中央代表团副团长李建国来到那曲镇一户藏族同胞家中慰问。摄影/ 普布扎西

专 论 25 鲜明的特征

——话说中国特色社会主义法律体系的形成(五)

47 泛 读

往 事 47 彭真话立法

31 地 方

湖 北 31 让人民群众吃得放心  
 上 海 33 牢记“民意机关”本色  
 宁 夏 35 “会闭人不闲”  
 山 东 37 春风化雨细无声  
 38 从“代言人”到“热心人”  
 39 监督,与民生同行  
 江 苏 40 让水有情  
 辽 宁 41 问责督办代表建议办理  
 43 人大“支招”破解交通拥堵

综 合

看点 04 动作 05 新语录 05  
 各地动态 53

44 人 物

立法人物 44 许崇德:见证新中国宪法变迁



封面摄影/ 金炜



## 路甬祥到黑龙江省调研时强调,增强自主创新能力、推进产业结构调整

7月25日至28日,全国人大常委会副委员长路甬祥深入黑龙江省调研。他强调,要坚持以科学发展为主线,以加快转变经济发展方式为主线,坚持改革开放,增强自主创新能力,促进黑龙江经济社会又好又快、更好更快发展。

路甬祥副委员长先后考察了哈电集团汽轮机厂、电机厂,哈尔滨飞机制造公司,九州电气、泰富电气等企业,详细了解企业生产流程、产品研发、市场占有、发展前景等情况,对企业取得的成绩给予充分肯定。他勉励企业进一步增强自主创新能力,不断提高发展的质量和效益,为地方和国家做出更大的贡献。

路甬祥希望黑龙江按照中央提出的要求,结合自身的实际情况,努力增强自主创新能力,发展具有本地特色和优势的产业,积极推进黑龙江经济结构调整和发展方式转变。

## 乌云其木格率调研组赴宁夏调研民族地区经济社会发展情况

7月26日至30日,全国人大常委会副委员长乌云其木格在全国人大常委会委员、全国人大民委主任委员马启智陪同下,率领由全国人大民委委员组成的调研组就民族地区经济社会发展情况到宁夏回族自治区调研。

乌云其木格副委员长强调,要探索建立促进民族地区经济社会发展的长效机制,从立法角度,进一步制定和完善促进民族地区经济社会发展的法律法规。民族地区要紧紧抓住机遇,开阔思路,积极争取各方面支持,努力发展当地特色优势产业,走出一条符合当地实际、具有当地特色的科学发展之路。

调研组先后深入银川、吴忠、固原等地调研,同时还考察了黄河金岸建设、吴忠市利通区古城湾塞上农民新居、宁东能源化工基地。

## 全国人大财经委到内蒙古调研

8月1日上午,全国人大财经委调研组在内蒙古自治区呼和浩特市召开座谈会,听取内蒙古自治区政府及相关部门和部分重点产煤用煤企业关于煤炭清洁生产与高效利用的情况汇报。

全国人大财经委副主任委员汪恕诚、全国人大财经委委员周坚卫、自治区人大常委会副主任罗啸天、自治区副主席赵双连出席会议。

8月1日至4日,调研组先后赴托克托电厂、鄂尔多斯市进行专题调研,实地了解区煤炭清洁生产与高效利用情况。

## 全国人大职业病防治法修改调研座谈会在太原召开

8月2日上午,由全国人大常委会委员、全国人大法律委员会副主任委员刘锡荣带领的全国人大调研组在山西省太原市召开职业病防治法修改调研座谈会。山西省人大常委会常务副主任申联彬主持会议,国家安全生产监督管理总局副局长杨元元、卫生部副部长陈啸宏等出席会议。

刘锡荣说,为适应职业病防治工作新的形势和任务要求,全国人大常委会和国务院将职业病防治法修改列为今年的一项重要立法项目。山西省作为全国重要的能源和工业基地,在职业病防治工作中既积累了许多好的经验和做法,也形成了不少好的建议和意见,此次全国人大调研组来晋调研就是要认真听取和广泛吸纳各有关方面的意见,力争将职业病防治法修改得更加完善。

## 全国人大常委会老年人权益保障法执法检查组赴昌吉进行检查

7月26日,以全国人大内司委副主任委员刘振华为组长的全国人大常委会老年人权益保障法执法检查组在新疆维吾尔自治区昌吉回族自治州召开座谈会,听取自治州政府及相关部门关于贯彻实施老年人权益保障法情况的

汇报,并就法律的修订问题与参会人员进行了深入交流。

## 新疆人大常委会首次举行专题询问

7月29日下午,新疆维吾尔自治区十一届人大常委会第三十次会议召开联组会议,就实施自治区重点项目总体情况以及安居富民、定居兴牧工程和保障性住房建设情况开展专题询问,这是自治区人大常委会第一次举行专题询问。

自治区人大常委会委员买买提·乌斯曼首先提出询问,力提甫·依明委员接着发问,代宁祥和关静等委员也相继提问。自治区发改委、住建厅、畜牧厅、水利厅等12个政府职能部门主要负责人到会应询。自治区发改委党组书记吾买尔·阿不都拉、自治区住建厅厅长张鸿、自治区畜牧厅厅长胡拜都拉·哈赛因、自治区水利厅厅长王世江等回答了询问。

自治区人大常委会主任艾力更·依明巴海主持联组会议。他最后指出,这次专题询问是自治区人大常委会工作中的首次。

## 西藏人大常委会依法询问财政决算预算情况

7月28日上午,西藏自治区九届人大常委会第二十三次会议召开联组会议,审议《关于2010年财政决算和2011年上半年财政预算执行情况的报告》,并就财政工作开展专题询问。

会上,自治区人大常委会委员围绕公共服务均等化、“十二五”中央财政补助规模、部门预算改革、分税制财政体制、人口较少民族及边境地区的发展与稳定、财政支持农牧业发展、对教育文化医疗卫生就业社会保障和科技的支持措施、财政资金结转等方面的问题进行了询问。自治区财政厅负责人对所提的问题一一作了答询。

自治区人大常委会副主任次仁在主持会议时指出,开展专题询问在自治区是第一次。

## 国务院安委会：把生命高于一切的理念落实到生产、经营、管理的全过程

日前，国务院安委会下发关于进一步加强安全生产工作的通知。

《通知》要求，要从全局和战略的高度，充分认识加强安全生产工作的极端重要性。各地区、各部门必须以对党和人民高度负责的精神，自觉坚持“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，把生命高于一切的理念落实到生产、经营、管理的全过程，坚决守住安全生产这条红线。

《通知》还强调，按照国务院常务会议的要求，各地区、各部门和各类生产经营单位要立即开展全面、系统、彻底的安全隐患排查和治理。★

## 财政部：突出支持水利改革发展重点领域

近日公布的《财政部关于全面贯彻落实中央水利工作会议精神的意见》指出，各级财政部门要把支持水利改革发展放到财政工作更加突出的位置，把加快水利改革发展作为保障和改善民生工作更加重要的领域，积极推动水利改革发展再上新台阶。

《意见》不仅提出了财政资金投入的总量和增幅要有明显提高，同时也明确了水利建设当中的重点。★

## 卫生部：医院挂号收费等候不超过10分钟

卫生部日前发布“三好一满意”活动2011年工作任务分解量化指标，要求医院合理安排门急诊服务，简化门、急诊和入、出院服务流程。挂号、划价、收费、取药等服务窗口等候时间不超过10分钟。

卫生部提出，全国所有三级甲等综合医院要实行多种方式预约诊疗，城市社区卫生服务机构转诊预约的优先诊疗。同时，将进一步扩大优质护理服务覆盖面、合理配备医院护士数量。★



解决共同富裕的问题不能等、不能拖，越往后，解决起来就越难，成本就越高，付出的代价也就越大。此事越早抓越有利，越主动。

重庆市委书记薄熙来在前不久召开的中共重庆市委三届九次全委会上说道。



老百姓餐桌上的蔬菜、肉类和米饭是天大的事情。

7月26日，上海市委副书记、市长韩正在上海市十三届人大常委会第二十八次会议扩大会议上，向全体代表报告市民群众普遍关注的稳定物价、完善社会保障和收入分配等四项重点工作时说道。



如果把湖南的现代化建设进程比作一首交响乐，那么，农民工群体的参与、奉献，就是其中最激昂、最雄浑的乐章之一。

日前，湖南省委书记周强与全省杰出（优秀）青年农民工代表进行座谈时如是说道。



领导干部旁听庭审是加强党风廉政教育较实用的一种形式，相信参加旁听的各位领导干部都会受到触动。

日前，江西省委书记苏荣针对江西省赣州市委组织该市领导干部旁听德兴市原市委书记徐跃进受贿、挪用公款案的庭审一事，作如是批示。



越是在困难的时候，各级干部越是要挺身而出、冲锋在前，千方百计为群众排忧解难。

8月1日至2日，贵州省委副书记、省长赵克志在遵义市务川仡佬族苗族自治县、凤冈县调研旱情时强调。



群众的事，是“天大的小事”，要尽心尽力去解决，否则矛盾会越积越多。民间有句话：“举头三尺有神明。”老百姓就是我们的神明。

浙江省杭州市委常委、余杭区委书记朱金坤在学习胡锦涛总书记“七一”讲话时说。

# 党的民族政策永放光芒

全国人大常委会副委员长 司马义·铁力瓦尔地

我国自古以来就是一个统一的多民族国家,民族工作关系党和国家的全局。一部中国共产党党史,就是一部中国共产党团结带领和紧紧依靠全国各族人民争取民族解放、建立新中国、建设社会主义、实行改革开放、坚持走中国特色社会主义发展道路,为中华民族伟大复兴不懈奋斗的光辉史诗;同时,也是一部各少数民族在党的民族政策的光照耀下,共同团结奋斗、共同繁荣发展的鸿篇巨著。在建党90周年之际,我们重温党的历史,特别是回顾我们党的民族政策的形成、民族法制建设的历程,总结民族事业发展成就和做好民族工作的基本经验,对进一步坚持改革开放,推动科学发展,增强民族团结,促进社会和谐,推进少数民族和民族地区跨越式发展和长治久安,具有重要意义。

## 不懈的追求

我国是一个多民族的大家庭。在漫长的社会历史进程中,我国各族人民密切交往、相互依存、交流融合、休戚与共,形成了多元一体的格局,共同谱写着中华民族发展的辉煌篇章。

1921年中国共产党成立后,中国共产党从马克思主义民族理论和中国的基本国情出发,高举民族平等大旗,在团结带领全国各族人民,共同反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的斗争中,为创造性地解决我国民族问题,实现民主科学立国进行了长期不懈的

探索 and 追求。1922年7月中共二大通过的《中国共产党第二次代表大会宣言》中,第一次鲜明地提出了解决中国民族问题的政治主张。1934年至1935年,中国共产党率领的中国工农红军在长征途中,帮助彝、藏、回等民族建立了数个带有自治性质的政权。在1938年中共六届六中全会上,毛泽东同志明确提出,“允许蒙、

藏、苗、瑶、彝、番等民族与汉族有平等权利,在共同对日原则之下,有自己管理自己事务之权,同时与汉族联合建立统一的国家。”1941年5月,经中共中央政治局批准的《陕甘宁边区施政纲领》明确规定:“依据民族平等原则,实行蒙、回民族与汉族在政治、经济、文化



全国人大常委会副委员长 司马义·铁力瓦尔地

上的平等权利,建立蒙、回民族的自治区,尊重蒙、回民族的宗教信仰与风俗习惯。”1946年4月,我们党领导下通过的《陕甘宁边区宪法原则》中明确规定,“边区各少数民族,在居住集中地区,得划成民族区,组织民族自治政权,在不与省宪抵触原则下,得订立自治法

摄影/任晨鸣



规。”1947年5月1日,在中国共产党的指引下,内蒙古自治区正式成立,为后来建立省一级民族自治地方提供了成功范例,为我们党处理其他少数民族问题积累了宝贵经验。

1949年9月,在中国共产党的领导下,中国人民政治协商会议第一次全体会议通过的具有临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》中规定,“各少数民族聚居的地区应实行民族的区域自治,按照民族聚居的人口多少和区域大小,分别建立各种民族自治机关。”至此,我们党以民族区域自治为核心的民族政策理论体系业已形成并成为一项全面实施的基本国策。

在党的民族政策指引下,根据宪法的有关规定,1955年10月新疆维吾尔自治区成立,1958年3月广西壮族自治区成立,1958年10月宁夏回族自治区成立,1965年9月西藏自治区成立。截至目前,全国共建立了155个民族自治地方,包括5个自治区、30个自治州、120个自治县(旗)。55个少数民族中,有44个建立了自治地方,实行区域自治的少数民族人口占少数民族总人口的71%,民族自治地方的面积占全国国土面积的64%。此外,我国还建立了1100多个民族乡,作为民族区域自治制度的补充。

民族区域自治制度确立和实施后,为了进一步促进民族平等、团结、进步,我们党先后制定了一整套“慎重稳进”的民族工作方针和具体政策,通过相应的民主改革和社会改造,引领处于各不同社会历史发展阶段的全国各族人民一道进入社会主义社会。

2007年10月,党的十七大进一步把我们党在整个建设中国特色社会主义时期的民族政策精髓完整地写入了党章,成为全党一体遵行的行为准则:“中国共产党维护和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系,积极培养、选拔少数民族干部,帮助少数民族和民族地区发展经济、文化和社会事

业,实现各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展。”

在全面建设小康社会的关键时期,2010年党中央先后召开西藏工作会议、新疆工作会议和西部大开发工作会议,以更大的决心、更强的力度、更有效的举措,从各个方面进一步形成了一系列力度空前的完善扶持政策,以促进少数民族和民族地区实现跨越式发展和长治久安。

事实表明,在我国实行民族区域自治,是一种长期不懈的历史探索和慎重选择,是以毛泽东、邓小平、江泽民同志为核心的三代中央领导集体和以胡锦涛同志为总书记的党中央团结带领中国各族人民进行的伟大政治实践。作为我国的一项基本政治制度,它经历了长时期的实践检验,被证明是完全符合中国国情和各族人民的根本利益。

### 光辉的历程

把实践中有助于维护民族平等、巩固民族团结、促进民族繁荣的体制机制、办法措施用法律制度的形式确定下来,形成稳定的长效机制,是我们党解决中国民族问题的一条重要途径。

1949年新中国成立之际,我们党便将实行民族区域自治,作为新中国的一项基本国策确定下来。1952年中央人民政府颁布《民族区域自治实施纲要》,对民族自治地方的建立、自治机关的组成、自治机关的自治权利等作出具体规定。1954年《中华人民共和国宪法》的制定,将民族区域自治制度载入国家根本大法。

1978年党的十一届三中全会实行拨乱反正,我国进入了改革开放和社会主义现代化建设的新时期,民族事业从此迎来了新的春天。1981年党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》强调,“必须坚持实行民族区域自治,加强民族区域自治法制建设,保障各少数民族地区根据本地区实际情况贯彻执行党和国家政

策的自主权。”1984年,在党中央的统一部署下,在总结民族区域自治历史经验的基础上,《中华人民共和国民族区域自治法》正式出台,党的民族政策第一次以国家基本法律的形式,得到了完整的体现。2001年,根据社会主义市场经济体制建立的实际和我们党帮助民族地区加快发展的总体要求,对《中华人民共和国民族区域自治法》作了相应的修改。此外,在我国现行有效的240多部法律中,共有80多部法律涉及对民族问题的特殊规定。

2005年,国务院颁发《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》,明确规定上级人民政府支持和帮助民族自治地方的职责,这是民族区域自治法颁布实施以来国务院制定的第一部贯彻实施民族区域自治法的行政法规。为了贯彻落实若干规定中关于扶持民族地区经济社会发展的各项政策措施,国务院还制定并实施了少数民族事业“十一五”规划、扶持人口较少民族发展规划和兴边富民“十一五”规划,从项目、资金、政策等多方面加大了对少数民族和民族地区的支持力度。目前,我国已初步形成以宪法关于民族区域自治的规定为核心,以民族区域自治法为主干,以国务院及其职能部门制定的关于民族区域自治的行政法规和部门规章、民族自治地方制定的自治条例和单行条例,以及自治区和辖有民族自治地方的省(市)制定的地方性法规为主要内容的具有中国特色的民族法律体系。

中国的民族法律体系是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,是我们党解决中国民族问题成功实践的法律总结,对保障我国各少数民族的平等权利和合法权益,保障民族区域自治这一国家基本政治制度的实施,维护祖国统一、增强民族团结,实现民族地区的长治久安,构建社会主义和谐社会和全面建设小康社会,起到了重要的法制保障作用。



2011年6月27日,为迎接建党90周年,新疆维吾尔自治区富蕴县哈萨克族妇女在现场刺绣中华人民共和国地图

### 伟大的实践

民族问题不仅是理论问题,也是实践问题。新中国建立以来,中国共产党始终将帮助少数民族和民族地区加快发展作为一项全局性的重大战略任务付诸实践。

“一五”计划期间,我国156个大型建设项目中有40个项目安排在了民族地区。在20世纪60年代,我国沿海和内地的一批大型工业企业搬迁到民族地区,为民族地区发展现代工业奠定了基础。改革开放以来,又在民族地区优先安排了一大批重大工程项目,从而使民族地区形成了若干重要的资源开发和深加工产业基地,初步走出了一条立足资源优势、具有自身特色的工业化道路。

2000年实施西部大开发战略后,支持少数民族和民族地区加快发展成为西部大开发的首要任务。目前,5个自治区、30个自治州、120个自治县被全部纳入西部大开发范围或者参照享

受西部大开发的有关优惠政策。西部大开发为我国广大的少数民族和民族地区带来了看得见、摸得着的实惠。

六十多年来,在党和国家的高度重视与亲切关怀下,民族地区各级党委、政府带领各族干部群众艰苦奋斗,开拓进取,经济社会发展取得显著成效。

一是经济实力大幅提升,自我发展能力明显提高。“十一五”时期,民族地区经济发展明显加快,2010年地区生产总值达到41892亿元,按可比价格计算,比2005年增长了89.2%,年均增长13.6%。地方财政一般预算收入从1330亿元增加到4098亿元,增长了240%。城镇居民收入达到15926元,增长了80.2%,农村人均纯收入4239元,增长了86.2%。民族地区的矿产资源开发、特色农牧业、民族文化旅游以及战略性新兴产业快速发展,初步形成了若干优势特色产业群。

二是基础设施建设取得突破性进展,生态建设成效显著。“十一五”期

间,民族地区重大基础设施项目建设加快推进。到2010年年底,公路总里程达到91.4万公里,铁路总营业里程达到2.59万公里,完成了乌鲁木齐、银川等20多个机场改扩建和19个新支线机场建设,开工建设了一批重大水利工程。通过实施退耕还林、退牧还草、天然林保护等重大生态工程,生态环境明显改善。

三是对外开放不断深化,外向型经济加快发展。2010年,民族地区进出口总额达到636亿美元,比2005年增长了147%;利用外资总额32.5亿美元,增长了149%。民族地区与周边国家和地区的合作取得实质性进展。

四是社会事业加快发展,基本公共服务水平稳步提高。2010年,5个民族自治区已验收达标的“两基”县达到686个,占总数的98.1%。医疗卫生服务能力不断提高,民族地区每千人拥有卫生技术人员达到3.3人,比2005年提高了22.2%。覆盖城乡的社会保障体系稳步推进。少数民族传统文化抢救和保护工作明显加强,少数民族文学、艺术、体育、广播、影视、新闻出版等各项事业不断发展。

五是扶贫工作取得显著实效。通过各方面的共同努力,特别是民族地区广大干部群众艰苦奋斗和顽强拼搏,民族地区的贫困状况得到明显缓解。2000年至2010年,8个民族省区的贫困人口从3144.1万人减少到1034万人,贫困发生率从23.01%下降到7%。少数民族重点贫困县农民人均纯收入从2001年的1219元增加到2010年的3131元,不考虑物价影响,年均递增12.5%。民族地区的生产生活条件进一步改善,群众的生活水平有了明显提高。

六是少数民族干部和人才队伍不断壮大。经过几十年的不懈努力,我国少数民族干部队伍不断发展壮大。截至2009年,我国少数民族干部已达290多万人,比1978年增长了3倍多。全国公务员队伍中,少数民族占9.6%,其中



县处级以上少数民族干部占同级干部总数的7.7%。为加快民族地区人才培养步伐,从1984年起,我国先后在一些大中城市举办内地西藏班、新疆班,2003年起,又在乌鲁木齐等新疆8个城市开办区内初中班。我国还从2006年开始实施“少数民族高层次骨干人才培养计划”,专门在民族地区招收硕士、博士研究生进行培养。国家还从中央国家机关和东部相对发达省市选派优秀青年科技人才到西部地区、革命老区和少数民族地区服务锻炼。

### 根本的保障

我们党始终注重从实际出发,坚持全国各民族一律平等,在民族地区实行民族区域自治,加快少数民族和民族地区发展,保障各少数民族合法权益,巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系,形成了一整套科学完整的民族政策体系。

民族平等是党的民族政策的理论基石。我们党在各个不同历史时期制定的各项民族政策,具体内容尽管会有所不同,但维护民族平等却如同一根红线贯穿始终。针对各民族地区不同情况、各少数民族发展程度不一的实际,我们党和国家在出台民族政策、制定相关法律时,都十分注重通过采取相应的帮扶措施,来落实民族平等原则。


民族区域自治制度是党的民族政策的核心架构。在国家统一领导下,各少数民族聚居的地方实行区域自治,设立自治机关,行使自治权,是我们党从中华民族多元一体的国情出发,科学运用马克思主义民族理论,解决中国民族问题的伟大制度创新。实践证明,这一制度符合我国国情和各族人民的根本利益,是我们党解决中国民族问题的一条不容置疑的基本经验、一项不容动摇的基本政治制度、一大不容削弱的政治优势。

“两个共同”是党的民族政策的价值中枢。各民族共同团结奋斗、共同繁

荣发展,是我们党站在历史和全局的高度,在深刻总结历史经验、正确把握处理中国民族问题的客观规律基础上提出来的。“两个共同”作为新时期民族工作的主体,与党的中心任务相一致,与国家的整体发展目标符合,抓住了“两个共同”这一主题,就抓住了新形势下正确处理民族问题、切实做好民族工作的根本。

我们党上述基本政策的制定和实施,既全面考虑了统一的多民族国家走上社会主义道路的基本事实,又全面考虑了我国56个民族在发展水平和文化风俗上存在多样性与差异性的基本事实;既深刻总结了我国历史上处理民族问题的经验教训,也积极借鉴了世界上一些国家处理民族问题的经验教训;既保持基本原则、基本理念的稳定性、一贯性,又随着工作重心的转移和实践的发展而不断充实、不断更新、不断完善,具有历史和现实的科学依据,具有强大的生命力和感召力。这些基本政策的探索和积累,凝聚了几代中国共产党人处理民族问题的智慧和心血,是党的

基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验的重要组成部分,是我国各少数民族和民族地区实现跨越式发展和长治久安的宝贵精神财富和根本政策保障。

90年风雨兼程,90年灿烂辉煌。回顾历史,中国共产党领导下的中国各民族团结进步是民族的生命所在、力量所在、希望所在。展望未来,56个民族拧成一股绳,紧密团结在中国共产党的周围,同呼吸、共命运、心连心,这是形成强大凝聚力,完成中华民族伟大复兴的可靠组织保证。当前,我们正处于“十二五”建设时期,这是我国深化改革开放,加快转变经济发展方式,全面建设小康社会的关键时期,也是少数民族和民族地区深入贯彻落实科学发展观,实现跨越式发展和长治久安的重要时期。我坚信,有以胡锦涛同志为总书记的党中央的坚强领导,有科学发展观的正确指引,有党的民族政策的光辉照耀,通过各民族干部群众的共同团结奋斗,少数民族和民族地区的人民生活一定会更加幸福安康,中华民族伟大复兴的宏伟目标一定能够早日实现! 

张彦军/摄影



2011年3月5日,来自广西的全国人大代表满怀信心走向人民大会堂。改革开放30多年来,从雅鲁藏布江畔到长白山下,从西双版纳热带雨林到呼伦贝尔大草原,我国少数民族自治地区在党的民族政策指引下,发生了广泛深刻的变革,呈现出经济繁荣、政治安定、文化发展、社会和谐、民族团结的景象

# 着眼于确保 “十二五”开好局起好步

文 / 尹中卿



全国人大财政经济委员会副主任委员尹中卿

今年上半年,国务院和地方各级政府为贯彻中央决策部署做了大量工作,我国经济发展总体保持住良好势头。现在看来,2011年是我国进入新世纪以来既困难又复杂的一年。在刚刚度过国

际金融危机之后,我国经济发展面临稳增长、调结构、治通胀等多重任务,这些任务从长期看相互依存、相互促进,从短期看则相互抵触、相互制约,迫切需要我们

把短期调控措施和长期发展政策结合起来,在宏观调控上不断做出权衡、协调和取舍。从上半年各项数据看,今年我们能否积极稳妥地处理好保持经济平稳较快发展、调整经济结构、治理通货膨胀三者之间的关系,在很大程度上决定了能否为顺利实施“十二五”规划开好局、起好步。如何检验“十二五”规划开

好局、起好步?关键要看三个方面。

**第一,检验“十二五”规划开好局、起好步,关键看经济发展是否真的又好又快。**

先说增长速度。改革开放30多年

来,我国GDP年均增长10%以上,许多人已经习惯于把这个速度看作正常。2008年国际金融危机冲击之后,我国GDP增速曾经下滑到2009年第一季度的6.1%。在一揽子计划刺激之下,2010年第一季度反弹到11.9%的短期高点后,去年二季度10.3%、三季度9.6%、四季度9.8%,今年一季度9.7%,二季度9.5%。面对增速回调,一年来所谓“二次探底”、“硬着陆”、“滞胀”的担忧此起彼伏。虽然中央宏观调控的意图很明确,“十二五”规划把预期指标调减为7%,但很多人还是难以从心理上接受这个指标,担心调控力度过大对经济增长速度造成影响。实际上,如果经济过热,就难以保持价格总水平基本稳定,各方面绷得过紧也可能贻误结构调整和发展方式转变。如果经济增长速度大幅度下滑,稳物价就会面临更大压力甚至导致经济滞胀,也容易打乱结构调整和发展方式转变的步伐。我们应当主动接受经济增速逐步回落,同时防止经济增长大起大落。

再说增长质量。从需求侧看,GDP增长主要还是靠投资拉动,1至6月固定资产投资同比增长25.6%,社会消费品零售总额同比增长16.8%,出口同比增长24%。值得关注的是,即使我们一再强调扩大内需,2010年社会消费品零售总额实际增速比上年回落2.1个





摄影/刘君凤

要保持物价总水平基本稳定,把物价涨幅控制在可承受的限度内

百分点,今年上半年实际增速比上年同期回落3.7个百分点。据有关地方提供的材料,今年上半年全社会固定资产投资,江西预计增长32%,湖北预计增长33.8%,贵州预计增长60%以上,据说达到新世纪以来同期的最高水平。投资率节节攀升、消费率持续下降的局面没有改观。从供给侧看,GDP增长主要还是依靠第二产业带动,上半年第一产业增长3.2%,第二产业增长11%,第三产业增长9.2%,照此下去,逐步提高服务业比重的任务难以完成。

再说增长效益。上半年城镇居民人均可支配收入和农民人均现金收入实际分别增长7.6%和13.7%,其中城镇居民人均可支配收入仍然低于GDP增速,如果把两者相加,按照3:1折算,城乡居民收入还是赶不上GDP增速。如果考虑到全国财政收入同比增长31.2%,规模以上工业企业实现利润同比增长27.9%,合理调整收入分配关系,努力实现居民收入 and 经济发展同步、劳动报酬和劳动生产率同步,逐步提高居民收入在国民收入分配中比重、提高劳动报酬在初次分配中比重就更显得遥遥无期。

**第二,检验“十二五”规划开好局、起好步,关键看调结构、转方式是否取得实质性进展。**

在稳增长、调结构、治通胀三者之间,调整经济结构不仅是防治通货膨胀的长远之计,对于经济平稳较快发展同

样意义重大。“十二五”规划提出把经济结构调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向。从上半年经济运行情况看,部分指标与调整经济结构不同步,甚至还在逆向发展。

从产业结构看,当前拉动工业增长相对较快的行业中不少是受投资需求拉动的“两高”行业,1至5月,水泥产量累计增长19.3%,钢材产量增长12.3%,出口产品交货值中钢铁和有色金属行业分别增长26.3%和24.9%。上半年,有色金属冶炼及压延加工业增长12%,比一季度加快1.8个百分点;黑色金属冶炼及压延加工业增长9.4%,加快0.6个百分点;非金属矿物制品业增长19.1%,加快0.5个百分点。这些行业的产能迅速释放使部分地区电力供需矛盾加剧,合理的煤、电价格形成机制亟待建立。

从节能减排看,投资拉动型需求结构必然导致产业结构和能耗的相应变化,单位国内生产总值能耗下降的情况不容乐观,完成节能减排年度目标难度很大。上半年,六大高耗能行业同比增长12.6%,能源消费同比增长9.9%。氨氮排放量同比基本持平,氮氧化物排放量同比上升6%。江西预计上半年万元GDP能耗上升1%左右,电耗上升7.4%左右。经济结构调整和发展方式转变任务艰巨。

**第三,检验“十二五”规划开好局、起好步,关键看能否保持物价水平基**

**本稳定。**

从上半年数据来看,治理物价上涨的效果并不十分理想。这一轮物价上涨从去年下半年特别是第四季度开始明显加速。去年10月CPI同比涨幅4.4%,创24个月新高;11月同比涨幅5.1%,创28个月新高。在国务院和地方各级政府采取一系列措施后,12月CPI短暂下降到4.6%,但今年1至2月很快又回升至4.9%,3月涨幅5.4%,创32个月新高。4月徘徊在5.3%,5月升至5.5%,6月爬高到6.4%,CPI涨幅创35个月新高。与此同时,工业生产者购进价格和出厂价格环比都有所上涨,价格上涨向下游传导的压力增大。现在看来,今年CPI涨幅肯定突破4%左右的预期目标,已经发生明显的通货膨胀。如果不采取更加有效的措施,全年CPI有可能超过5%,甚至达到6%左右,比较严重的通货膨胀将会对“十二五”规划顺利开好局、起好步造成重大影响。

今年政府工作报告把抑制通货膨胀作为宏观调控的首要任务是很正确的。要真正做到这一点,关键是破除“通胀无害论”,采取多项更加有效的措施进行管控和治理。实践证明,过分依靠行政手段可能治标不治本,单纯依靠数量型货币政策也可能造成许多副作用。去年以来,为应对通胀,央行连续12次上调存款准备金率(今年以来6次),流动性紧缩已经使部分企业特别是中小企业融资更加困难,地方政府融资平台也面临更多违约风险。与此同时,央行运用价格型货币政策力度还不够。尽管已先后5次加息(今年以来4次),但市场负利率的局面并没有改变。按照居民储蓄存款余额期初和期末平均值、以一年期存款基准利率平均值减去居民消费价格平均值计算实际利率,根据有的专家测算,因负利率影响,居民储蓄存款收益损失全年有可能超过6000亿元,而银行则凭借高存贷差等获取收益,广大居民特别是中低收入者利益严重受损。☒

# 把握好宏观调控的方向和重点

文 / 陈佳贵



全国人大财政经济委员会委员陈佳贵

洪社/摄影

快,供电紧张的矛盾加剧;小企业、微型企业经营环境趋紧;居民收入的增长速度大大低于财政收入的增长速度,低于企业利润的增长速度,也低于GDP的增长速度;物价上涨幅度回落的基础还不牢固,存在反弹的可能。这些问题需要认真对待,首先需要把握好宏观调控的方向、重点、力度和节奏。

## 要正确判断当前的经济形势,把握好宏观调控的方向

目前社会上对我国当前经济状况和下半年的走势有许多不同的议论:有的人认为,我国经济正在朝硬着陆的方向发展,而且认为这是必然趋势,不可阻挡;有人认为,我国经济有可能出现第二次探底;也有人认为,我国经济已经出现滞胀的征兆,出现滞胀的可能性增大,有的人甚至认为我国经济已经出现滞胀。这些意见应该引起我们的高度重视,但绝不能轻信。今年上半年,我国经济增长速度虽然有所回落,但不存在第二次探底的问题,也不存在硬着陆的问题。

在全球性金融危机的冲击下,我国2008年四季度和2009年一季度经济增长速度最低,分别是6.8%和6.1%。很显然,说第二次探底应该是指GDP的增速降到7%以下。今年上半年,我国GDP的增速达到9.5%,据不少国内外知名研究机构的预测,今年我国GDP

的增速虽然比去年有所回落,仍有望达到9.3%左右。从季度看,第一、二季度GDP的增速分别为9.7%和9.5%,预计今后两个季度GDP的增速也会保持在9%左右,不可能出现二次探底的问题。

硬着陆是一些经济学家对某个经济体的经济从过热急剧转变为过冷的一种形象说法,今年我国经济也不会出现这种现象。从年度看,去年我国GDP增速为10.3%,如果今年我国GDP的增速达到9.3%左右,只比去年回落1个百分点;从季度之间的增速看,今年一季度我国GDP同比增长9.7%,二季度增长9.5%,从去年第三季度到今年的第二季度已经连续4个季度保持在9.5%—10%之间,即便第四季度的增速降低到9%左右,回落的幅度也只在1个百分点左右。从月度看,在三次产业中对GDP贡献最大的规模以上工业企业生产净值从1月份的14.1%回落到5月份的13.3%,只回落了0.8个百分点,6月份还出现了反弹,增速达到15.1%,比上月还上升了1个百分点,从去年6月到今年6月,规模以上企业工业增加值一直保持在14%左右,预计今年下半年仍会保持这种态势。工业增加值和GDP增速的回落是缓慢的,合理的,并不会出现硬着陆的危险。

那么,是否发生了经济滞胀呢?我认为由于我国的GDP增长速度仍处于

今年上半年,我国经济平稳快速发展,夏粮增产,工业增长态势良好,服务业发展加快,财政收入大幅度增加,城乡居民收入有一定提高,物价上涨的幅度趋缓。经济运行态势总体良好。

但是经济发展中的一些深层次矛盾依然存在,而且还出现了一些值得重视的新问题。高耗能产业发展速度加



高位回落,物价上涨也属于短期波动,没有发生这种现象。

综上所述,我国经济受到国际经济形势的影响,受到资源、环境的约束,受到当前通胀上升的压力,经济增长速度适度回落是完全应该的,是可以接受的。目前经济增长速度并不低,而且经济增长的动力还很强劲,上半年固定资产投资同比增长25.6%,社会消费品零售总额同比增长16.3%,出口同比增长24%。如不注意,经济增长速度和物价上涨还有出现反弹的可能。当前宏观调控的方向不是放松调控促增长、防止二次探底和经济的硬着陆,而是使经济增长速度在适度回落中逐步趋稳,最好能保持在8%至9%之间,为治理通胀、进行结构调整、转变经济发展方式创造良好的宏观环境。我们不能再重复过去“一热就紧、一紧就叫,一叫就松,一松又热”的怪圈。过快的经济增长速度压不下来,结构调整和转变经济发展方式很难取得实质性进展,会使经济发展中的一些深层次矛盾更加尖锐,不利于深化改革,影响经济长期平稳健康发展。

### 突出宏观调控的重点,千方百计稳定物价

今年中央把治理通胀作为宏观调控的首要任务,这个决策是非常正确的,经过几个月的努力已经初见成效,物价快速上涨的势头已经得到一定程度的抑制。但是我们也应该看到,治理通货膨胀的工作虽然取得了一定进展,但是宏观调控的重点仍不能改变。治理通货膨胀,稳定物价仍然是宏观调控的首要任务。

第一,目前物价总水平仍在高位运行。上半年居民消费价格平均上涨5.4%,除1、2月份保持在4.9%的水平外,其余4个月都在5%以上,其中6月创今年6个月来的最高水平,达到6.4%。今年下半年涨幅虽然有可能趋缓,但全年仍可能达到5%以上。今年上半年,工业产品出厂价格总水平平均上涨7.0%,6月份高于平均水平,达到7.1%。

第二,物价上涨的压力还没有大的缓解,还出现了一些新的现象。在居民消费品价格方面,价格呈现普遍上涨的态势。据国家统计局公布的统计数据,纳入消费品价格指数统计的39项主要商品类别中,1至5月,月度价格环比上涨的有32项、31项、29项、33项、33项。从月环比看,消费品价格涨幅趋缓,但是6月出现反弹,比5月升高0.3个百分点,食品价格上升0.9个百分点,其中新涨价因素扩大了0.4个百分点,特别是猪肉价格上涨快,6月比5月上漲了11.4%,在食品类新涨价因素中猪肉涨价的比重占90%。说明价格上涨幅度趋缓的基础还不牢固,稍微放松就会出现反弹。而且3月到5月,非食品类价格环比上涨加快,对价格总水平的上涨影响增大。

第三,造成物价快速上涨的主要因素还没有大的变化,稳定物价还面临很多的挑战。一是流动性过剩的问题并未得到根本改变,因长期外贸顺差超发的货币和2008年、2009年大量的贷款还需要较长时间进行消化,美国实行的量化宽松的货币政策造成的全球性流动过剩对我国的影响也还在发生作用。二是我国农业的基础不牢固,农业劳动生产率低,农、畜产品的商品率低;我国人口多,对农畜产品的需求旺盛,农、畜产品的供需矛盾将长期存在,价格必然呈上升趋势;如遇大的自然灾害,这种供求矛盾更加突出,价格上涨也会加快;农业生产资料和劳动力成本的上涨也推高农、畜产品的价格。三是成本上升仍是推动价格上涨的重要因素。提高居民收入在国民收入中的比重,提高劳动者的工资收入在初次分配中的比重是国家既定的大政策,随着这一政策的逐步实施和劳动力人口增速的下降,职工工资必然呈上涨的趋势;推进价格改革,理顺不合理价格关系,也会增加部分企业的产品成本;今年上半年,受宏观调控暂缓涨价的部分商品和服务,随着经营成本的上升,下半年可能进行调价,增加新的涨

价因素。四是输入性通胀的压力仍然很大。原油、铁矿石、粮食、油料、棉花等大宗进口商品价格仍在高位波动,可能会推高国内商品的价格。

### 加强宏观调控政策的协调性,掌握好调控力度和节奏

当前我国经济发展又到了一个关键时刻。如何既要坚持宏观调控的方向、突出调控的重点,保持宏观调控的连续性,又要掌握好宏观调控的力度、节奏,需要认真研究,审慎决策。

今年以来,央行已经连续六次提高存款准备金率,三次提高银行的基准利率,力度是很大的,为抑制通货膨胀起到了很好的作用。央行出台的紧缩银根的政策,有的已经显现出效果,有的效果还要在今后几个月才显现出来。积极的财政政策对缓解世界性金融危机对我国经济的影响、促进经济结构调整、改善民生也起到了很好的作用。

目前国际经济的走势还面临许多不确定因素。因此,下半年宏观调控政策应该以稳为主。第三季度可以静观其变,在第三季度结束后再来对宏观调控政策的效果进行全面评价,并决定是否进行微调。如果经济增长速度回落到8%至9%之间,通货膨胀率降到4%左右,宏观经济政策就应该保持中性。

要加强宏观调控政策和手段的协调性。改变过去偏重需求方、忽视供给方的调控方式;财政政策和货币政策要很好地协调、配合。要改变偏重利用准备金率、忽视利用价格手段的货币政策,特别是当前仍是负利率的情况下,应推进利率市场化的改革;要改变偏重扩大政府债务、增加政府投资、忽视税制改革的积极财政政策,还应减轻企业税负;要改变在调控手段的运用上,偏重运用行政办法,忽视运用经济、法律等办法的做法。某些行政办法表面看起来见效快,实际上掩盖和积累了矛盾,会带来不良后果,不能频繁、长期采用。要加强各种宏观政策和调控手段的协调性,提高其有效性。★

# 社会管理 亟待加强与创新

文 / 李培林

社会管理通常是指以政府为主导的包括其他社会力量在内的行为主体,在法律、法规、政策的框架内,通过各种方式对社会领域的各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。

新中国成立后,在中国共产党的领导下,我国曾采取一系列的措施,迅速清除各种丑恶现象和社会顽疾,荡涤旧社会的污泥浊水,并通过平抑物价、实行充分就业、保障基本生活物品供给、加强社会治安等管理举措,建立起全国统一的社会生活秩序。改革开放以后,随着社会主义市场经济的深入发展,整个社会也发生了深刻变化。为了适应社会主义民主政治和市场经济的需要,我国在就业、收入分配、社会保障、教育、医疗、住房、城乡关系等领域,先后进行了一系列涉及社会管理体制的改革,初步形成了既充满活力、又相对有序的社会管理局面。

但是,随着经济社会的快速发展,我国在社会管理方面面临一些新情况、新问题和新的挑战,原有的政府统管一切的社会管理方式,在许多方面已经不能完全适应新的发展需要。这就要求我们深入研究社会管理规律,更新社会管理观念,整合社会管理资源,创新社会管理的体制机制,形成社会管理的新格局。在当前的新形势下,加强和创新社会管理,已经成为我国经济社会建设的

一项突出任务和经济社会改革的一个新重点。

今年2月19日,胡锦涛总书记在中央党校省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班上发表了重要讲话,号召全党正确把握国内外形势新变化新特点,针对当前社会管理中的突出问题,着重研究加强和创新社会管理、做好新形势下群众工作的思路和举措,为促进社会和谐、实现“十二五”时期经济社会发展目标任务凝聚强大力量。5月30日,胡锦涛总书记主持召开中央政治局会议,专门研究加强和创新社会管理问题。会议指出,随着实际情况的变化,我国社会管理理念思路、体制机制、法律政策、方法手段等方面还存在很多不适应的地方,解决社会管理领域存在的问题既十分紧迫又需要长期努力。加强和创新社会管理,事关巩固党的执政地位,事关国家长治久安,事关人民安居乐业。

## 我国社会管理体制的基本特征及取得的成就

### 1. 我国原有社会管理体制的主要特征

在近代历史上,我国人口众多,却一再遭受列强蹂躏和历经战乱,国家积贫积弱的根源之一,就是社会的一盘散沙。所以,新中国成立后的首要

任务,就是“组织起来”。毛泽东同志1949年9月30日在中国人民政治协商会议闭幕会上号召,“全国同胞们,我们应当进一步组织起来。我们应当将全中国绝大多数人组织在政治、军事、经济、文化及其他各种组织里,克服旧中国散漫无组织的状态。”按照这样一种思路,新中国成立后,我国在计划经济体制下,把所有的人都组织在一定的单位中,建立起高度集中的、政府包管一切的社会管理体制。这种管理体制具有以下几个主要特征。

一是政府全能的社会管理体制。政府不仅通过统一计划、统负盈亏、统购统销、统收统支,建立起高度集中的计划经济体制,也通过干部统一调配、职业身份统一确定、人员统一安置、社会事务统一部署、一切社会活动统一组织等,建立起以政府为中心的全能社会管理体制。社会本身基本上没有相对独立的发展空间。

二是以“单位”为基础的从业人员管理体制。“单位”的特点,是它不是一般的工作部门,而是按照一种全能的要求建立起来的工作组织。“单位”既是工作组织,也是我国解决各种社会事务和落实社会管理控制任务的基层组织体系。无论是行政单位、事业单位、企业单位,还是农村人民公社,都隶属于一定的政府部门,社会的各类组织,都是政



府的一个个下属“单位”。在计划经济体制下,“单位”既是中国社会的基本组织单元,也是我国社会管理的基础。在这种体制下,国家机关、企事业单位、人民公社,都成为一个个“大而全”或“小而全”的单位组织,也成为一种把各种社会问题化解在基层的机制。

三是以“街居”为基础的城市社会人员管理体制。政府通过街道一居委会体系,管理社会无工作人员、闲散人员、民政救济和社会优抚对象等。当然,由于绝大多数人都隶属于某一单位,相比较单位体制,街居体制实际上是起一种社会管理的辅助作用。

四是以单位制度、户籍制度、职业身份制度和档案制度为基础的社会流动管理体制。为了使社会高度组织化和有序化,在计划经济体制下社会管理的目标,就是使一般社会成员的就业和居住尽量固定。以单位制度、户籍制度、职业身份制度和档案制度为基础,严格限制社会成员在城乡之间、单位之间和不同职业身份之间的一切自由流动。一切国家所需要的人员流动和人口迁移,都是按照统一的计划有组织的进行。

这种在计划经济体制下形成的政府全能的社会管理体制,改变了旧中国社会一盘散沙的状态,建立起高度统一的社会秩序,极大地增强了国家对社会的组织动员能力和控制能力,为我国在非常薄弱的经济基础上调动一切资源完成工业化体系的建设,发挥了积极的作用。然而,这种社会管理体制也存在固有的弊病,一方面,政府直接管理经济和社会,成为包办一切社会事务的全能型政府,不但行政管理成本很高,而且在把一切权力集中到政府的同时,也把一切责任都集中到政府,社会自身缺乏自我组织、自我管理、自我调节的机制;另一方面,所有社会成员都被管理在一个个相对封闭的单位中,阻碍了正常的社会流动,使社会缺乏活力和创造力。

## 2. 改革开放以来我国社会管理取得的成就

改革开放以后,为了适应经济体制从计划经济到社会主义市场经济转变,我国对社会管理体制进行了一系列改革,取得了显著的成就。这些成就主要表现在以下几个方面。

一是通过对社会管理体制的一系列改革,改变了把社会成员的工作和居住固定在相对封闭的空间中的状况,极大地促进了城乡之间、单位之间和不同职业岗位之间的社会流动,调动起广大人民群众的潜能、创造力和工作积极性,人力资源的配置效率有了显著提高,整个社会充满活力。

二是通过对社会矛盾管理机制的改革,改变过去把社会矛盾政治化、人民内部矛盾敌我化的做法,在改革发展过程中注重协调各社会阶层和利益群体的利益关系,统筹考虑和准确把握最广大人民的根本利益、现阶段群众的共同利益与不同群体的特殊利益的关系,正确处理各种人民内部矛盾,维护了社会的基本和谐稳定。

三是通过户籍、就业、社会保障等制度的改革,完善了对流动人口、生活困难群体和失业者的保障体系和管理体系,提高了人民群众的生活保障水平。

四是通过对教育、医疗、文化等事业单位的改革,增强了对公共产品和公共服务的供给,基本满足人民群众在教育、医疗、文化生活等方面不断增长的生活需求。

五是通过加强食品药品安全监管、生产安全监管和社会治安综合治理,保证了我国在快速发展中的生产秩序和社会生活秩序。

六是建立起全国应急管理体系,大大提高了应急管理能力。在非典、汶川大地震、南方冰冻雪灾、奥运会、世博会等一系列重大事件中,显示了我国较强的应急能力和社会管理水平。

## 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

改革开放以后,随着社会主义市场经济的深入发展,我国社会也发生了巨大变迁。这种巨大社会变迁的规模之大、速度之快、波及之广、影响之深、势头之猛,在世界现代化历史上是罕见的。在新的形势下,我国的社会管理体制,在许多方面面临着一系列重大社会变化的挑战。

一是阶级阶层结构变化的挑战。原有的工人阶级、农民阶级、干部和知识分子的简单阶级阶层结构,现在已经转变成由许多不同利益诉求群体组成的复杂多样的阶级阶层结构,产生了个体户、私有企业主、外资企业的高管、民营企业的科技人员、各种中介组织从业人员和自由职业者等新的社会阶层,他们中许多人是从工人、农民、干部和知识分子队伍中分离出来。即便是同一社会阶层中,经济社会地位和利益诉求也有了很大差异,如在工人队伍中,有垄断行业职工、外资企业职工、一般竞争业的城市工人,还有农民工等等。如何在新的形势下整合和协调好各阶层的利益,形成既充满竞争活力、又和谐相处的秩序,成为社会管理的重要任务。

二是城乡结构变化的挑战。改革开放以来,两亿多农民离开了世代代耕作的土地,甚至离开了生活的村庄,转变为从事二、三产业的工人,这是世界上最大规模的工业化和城市化过程。巨大而快速的社会流动,给社会管理提出一系列新的问题。如何使转变了职业的农民,能够在社会体制上融入新的城市生活,形成城乡一体化统筹发展的新体制,成为当前社会管理的重大挑战。

三是收入分配结构变化的挑战。近三十多年来,我国从一个收入分配均等化程度很高的国家,转变成一个在国际比较中收入差距很大的国家。收入差距的扩大、分配不公以及与此相联系的腐败问题,成为导致干部、群众不满和引发很多社会问题的深层原因。如何调整收入分配结构、建立公平合理的收入分配秩序,成为维护社会和谐稳定需要解

决的深层问题。

四是人口结构和家庭结构变化的挑战。我国人口结构的深刻变化,加速了家庭小型化和老龄化过程。很多过去可以由家庭和代际帮助解决的问题,如养老、单亲抚养、心理障碍、残疾、代际冲突等,都逐步显化为社会问题。千百年来民间普遍实行的传统代际养老模式,也因家庭结构、代际关系和社会流动状况的变化而变得难以为继。这些都是我国社会管理面临的新任务。

五是社会组织方式变化的挑战。随着经济体制的深刻变革,我国社会生活的组织方式也发生从“单位人”到“社会人”的变化。一方面,随着在一些工作单位中普遍实行“住房自有化、就业市场化、社会保障社会化、后勤服务市场化”等改革,作为传统管理体制基础的“单位组织”,其把社会问题解决在基层的能力弱化,有些单位组织则彻底解体;另一方面,就业方式的多样化使社会流动加快,改革开放后大量新产生的就业组织都采取了“非单位”的管理体制,它们仅仅是工作场所,不再是什么都管的“单位”,越来越多的社会成员由“单位人”变成“社会人”。在城市就业总人口中,过去“单位人”占95%以上,而现在这个比例下降到25%左右。

六是社会规范和价值观念变化的挑战。市场转型促进了经济的发展,显著地改善了民生,但也带来社会行为规范和价值观念的变化。对个人利益的追求获得了正当性和合理性,但约束、监督追求个人利益的行为规范却没有建立完善;社会生活和生产行为的复杂性大大提高,适应这种复杂性的社会管理和监督监控技术却没有得到符合需求的提高;市场经济条件下人们的价值理念发生深刻变化,与这种变化相适应的社会道德和诚信体系建设却滞后于变化。

这些巨大变化对我国社会管理体制提出的挑战,迫切要求我们加强和创新社会管理,走出一条与社会主义民主

政治和市场经济相适应的社会管理的新路。

## 当前我国社会管理面临的新情况、新问题

当前我国社会管理面临的新情况、新问题,既有国际的、也有国内的,在社会生活全球化和信息传播网络化的情况下,国际国内面临的问题也相互影响和交织在一起。

从国际形势看,国际金融危机之后,2010年年底由突尼斯一个失业大学生与警察发生的冲突造成的偶发自焚事件,成为引爆的导火索,导致中东北非一系列国家的社会骚乱、政治动荡、军事内战和政权更迭,震动了全世界。这些发生政治动荡的中东北非国家,本来近十几年来经济发展速度也是比较快的,人均GDP多数也都跃居世界中上国家的水平,有的国家还比较富裕,但长期积累的贫富悬殊和青年人的高失业率等社会问题,成为引发动荡的社会深层原因。

从国内形势看,我国经过三十多年的改革开放,经济社会发展进入一个新阶段。这个新阶段经济社会形势的一个突出特征,就是经济持续快速发展、政治保持总体稳定、社会问题多发凸显。当前社会问题的多发凸显,有诸多因素的影响,从管理体制来看,其中一个重要原因,就是现有的社会管理体制在一些方面不能完全适应快速的工业化、城镇化、市场化和国际化进程,迫切要求加强和创新社会管理。我国当前社会管理面临的新情况、新问题,主要表现在以下几个方面。

### 1. 社会流动加快,管理好巨大流动人口任务繁重

改革开放后我国快速的工业化进程,形成了规模巨大的流动人口。但我国并未出现巴西、印度等一些国家工业化、城镇化过程中的严重贫民窟现象,这是我国社会管理方面的一个成就。但多数城市的农村进城的流动人口难以

真正融入城市生活体系,在户籍、就业、住房、子女教育、社会保障等诸多方面面临很多困难。进城流动人口多数聚居在城乡结合部和地下建筑,多数城市过去按照城市人口配备的社会管理和公共服务体系,也没有根据新的人口布局进行调整,往往造成流动人口聚居的城乡结合部的管理力量非常薄弱,由此而引发的偷盗、抢劫、黑社会、贩毒吸毒、卖淫嫖娼等社会问题,在一些流动人口大规模聚居的地区比较突出。管理好规模巨大流动人口,涉及社会管理体制的方方面面,任务十分繁重。

### 2. 城镇化成为经济发展新动力,土地征用、房屋拆迁引发的矛盾冲突持续增多

新世纪以来,中国城镇化进程加快,这是经济社会发展的必然趋势。继工业化之后,城镇化目前已经成为推动我国经济社会发展新的强大动力。破除城乡二元结构、实现城乡一体化发展成为各地的重要发展目标。但是,在城镇化的过程中,城镇化落后于工业化、人口城镇化又落后于土地城镇化的问题比较突出。到2010年,在GDP当中,农业的增加值所占的比重只有约10%,而农业从业人员在全国从业人员中的比例还有38%,居住在乡村的农民还有52%,这已经是把在城市居住半年以上的农村户籍人口统计为城镇常住人口。在土地增值成为地方经济重要推动力和政府可支配财政收入重要来源的刺激下,新一轮“土地置换”形成热潮,大规模圈占农地和强行拆迁问题引发的社会问题增多,由此引发的恶性事件、群体性事件频繁发生,对社会和谐稳定产生不利影响。据统计,2006至2008年,在国家要求耕地占补平衡的情况下,全国耕地实际净减少12480万亩,年均减少近4200万亩,远高于“十五”期间年均减少2260万亩的水平。如何在人口城镇化和土地非农化的过程中处理好发展和稳定的关系,防止和杜绝严重损害群众利益的事件发生,需要给



予高度的重视。

### 3. 劳动力供求关系发生变化, 非公有制劳动密集型企业劳动关系紧张问题突出

我国初级劳动力市场供求关系正在发生深刻变化, 新增劳动力数量在逐年下降, 预计到“十三五”期间将会转变为负增长。与此同时, 虽然理论上农村还有两亿多劳动力需要转移出来, 但由于农业劳动老龄化现象严重, 农村老年劳动力与初级非农劳动力市场上的青年劳动力需求难以匹配, 致使2004年以来间断出现的“招工难”问题常态化和加剧。在此背景下, 农民工的工资水平进入快速上升阶段, 新生代农民工的劳动保护意识和维权意识也明显增强, 不愿再返回农村生活和难以在城市留下成为新生代农民工面临的困境。而劳动力成本的增加、原材料价格的提升和人民币的升值, 都在压缩劳动密集型出口企业的利润空间和影响企业主的利益。在此背景下, 当前非公有制劳动密集型企业劳动关系紧张问题非常突出, 劳动关系冲突显化。2010年, 以南海本田工厂为代表的一些以加薪为目标的集体停工事件, 产生了“蝴蝶效应”, 波及到沿海其他地区, 全国先后发生数十起规模较大的集体停工事件。而富士康企业新生代农民工的连续跳楼自杀事件, 令全社会震惊。这些事件折射出新生代农民工维权意识的增强和对和谐体面劳动关系的渴望。因此, 如何在新的形势下协调好劳动关系, 把劳动关系冲突纳入法制轨道加以规范、调解和处理, 是当前亟待解决的问题。

### 4. 农村基层财政力量薄弱, 一些地方的基层干群关系需要理顺

我国自1994年实行分税制以来, 财政总体情况转好, 但全国多数地方县以下基层财政仍相对薄弱, 相当一部分乡镇财政在高额负债运行。取消农业税以后, 一些农业生产地区的基层财政主要靠转移支付, 财政状况更加困难。在一些地方, 基层事权和财权不匹配的情

况比较突出, 各种需要地方财政配套拨款的社会事务较多, 虽然中央三令五申严禁“乱收费”, 但一些地方政府在缺乏财源的情况下变换名目向群众收费的问题仍屡禁不止。加之改革开放以来一些地方历届政府积累了许多社会问题, 而基层往往容易注重当前政绩并遵行“今朝不理前朝政”规则, 致使当前涉及基层干群关系的问题较多, 甚至形成民怨。近年来关于群众对政府满意度的调查显示, 群众对政府的满意度出现从中央到基层逐级下降的现象。在一些农村地区, 出现了乡村空心化和凋敝现象, 乡村产业空了, 青年人走了, 富人到城市买房居住了, 干部也不在乡镇居住了。如何在新形势下处理好基层干群关系, 建设好社会主义新农村, 这是涉及到国家长治久安的社会管理的大问题。

### 5. 基层管理体制发生变化, 解决社会问题的机制弱化

我国社会管理的基础, 过去比较依赖于工作“单位”, “单位组织”也是过去把问题解决在基层的机制。现在, 绝大多数城镇从业人员从“单位人”变成“社会人”。在这种情况下, 造成政府往往要直接面对分散的个人, 治理的摩擦成本大量增加, 自上而下社会事务的贯彻和落实, 自下而上社会问题的调解和解决, 都受到阻碍。比如税收、治安、民政、社保、就业、卫生防疫, 以及征兵、献血这样的社会事务, 现在仅靠“单位”已很难贯彻落实; 另外基层发生的一些社会纠纷和社会矛盾, 现在无法“解决在基层”, 对老百姓来说, “打官司”成本太高, 而且相当一部分群众“信访不信法”, 而找基层政府反映诉求, 现在又强调政企分开、政社分开, 所以越级上访、到北京上访的现象越来越突出, 群众上访和地方政府拦截上访形成尖锐冲突。在一些地方, 有些社会问题由于多年积累形成普遍民怨, 很容易因意外事情造成群体性事件。所以, 如何降低社会管理的成本, 形成有效的把问题化解在基

层的社会机制, 是社会管理体制需要探索的新问题。

### 6. 收入差距扩大、分配不公问题成为引发社会问题的深层原因

现阶段收入差距的持续扩大, 已经成为影响中国发展稳定的重大问题和引发各种社会问题的深层原因。我国目前收入差距格局, 有许多不同于一般国家的特点: 一是我国是在平均计划分配制度基础上演变成收入差距较大的国家, 在这过程当中, 分配状况和政策取向变化很大, 民众对收入分配的看法分歧也很大; 二是除了市场分配的差距, 在国家财政的再分配方面也有很大差距, 如不同地区之间同级公务员的工资水平也有很大差距, 不仅民众对分配差距过大的状况有意见, 干部群体对目前的分配体制也有诸多怨言, 而且根据调查, 我国同一些收入差距客观程度相当国家和地区相比, 我国民众对收入分配状况的主观不满程度要高得多; 三是面临一些调整收入分配的两难问题, 例如一方面群众对一些国有垄断企业负责人的高额年薪问题反映强烈, 另一方面我国国有垄断企业人才又面临国际垄断企业猎头公司的争夺; 四是一些权钱交易和贪污腐败现象将贫富差距问题在人们心理上进一步扩大, 造成一些“仇富”现象。在改革发展的实践中妥善处理公平和效率关系, 理顺收入分配的秩序, 形成公平合理的分配制度, 这必然要触及既有的利益格局, 这既需要勇气和远见, 也需要智慧和社会管理的技术。但如果说改革开放以来的最大成就是经济的快速发展和人民生活水平的极大提高, 那么最大的尚未解决好的问题恐怕就是收入分配问题。

### 7. 群体性事件问题突出, 各种新型社会风险需要高度重视

近年来, 群体性事件问题在群众中引起较大反响。尽管造成这些问题的原因是多方面的, 但绝大多数上访和群体性事件, 反映的是民生和经济利益方面的诉求, 如提升劳动福利和待遇、提

高征地拆迁补偿标准、抗议企业环境污染、追究医疗事故责任等等。这些事件,有的属于侵害职工和群众利益造成的“直接利益冲突的群体性事件”,也有的属于社会普遍不满情绪的宣泄造成的“无直接利益冲突的群体性事件”。特别是“无直接利益冲突的群体性事件”,具有难以预测、扩散迅速、容易引起大规模混乱的现代风险的特点,值得特别的关注。另外,近年来频繁发生的一些食品安全和环境安全事件,也多具有难以预测和容易引起民众恐慌的现代风险特点,需要高度重视。

## 8. 社会转型加速,社会治安面临的问题日趋复杂

随着社会转型的加速,社会流动加快,各种社会治安问题也呈现多发态势,社会管理面临诸多难点。尽管各级公安机关采取了一系列措施,严厉打击各种犯罪行为,但刑事犯罪总量仍在高位运行,新型犯罪持续增多,特别是黑恶势力犯罪、严重暴力犯罪、网络诈骗犯罪以及各种侵财犯罪等,严重危害公共安全和秩序,给人民生活带来极大的危害。社会治安综合治理是社会转型期的一项长期任务。

以上社会管理面临的新情况、新问题,有的是在社会结构转型和体制转轨过程中,因结构冲突、体制摩擦、规范空白、法律法规不健全造成的,也有的是快速发展过程中因各种原因历史积累和遗留的,还有的是因我们工作缺位、方法不当或某些工作失误形成的。这些问题都需要我们在加强和创新社会管理的过程中逐步加以解决。

## 加强和创新社会管理应采取的主要举措

### 1. 完善社会管理的格局,充分发挥社会各方面的力量

加强和创新社会管理,要形成和完善党委总揽全局、政府负责实施、社会各方协同、公众广泛参与的社会管理格局。但在实际操作过程中,大家对新

的社会管理格局的理解并不一致。一些政府部门的同志认为,现在社会问题突出,加强社会管理主要是要强化政府的权力,否则政府在社会问题面前束手无策,软的措施不管用,硬的措施又不敢用。而一些学者认为,我们国家现在的特点是强政府强市场弱社会,重要的是制衡权力、驾驭市场,通过发展社会组织来发育社会,创新社会管理体制。

从中国的国情出发,我国不能走把管理权力都集中到政府、政府包管一切社会事务的老路,也不可能走一些西方国家倡导的完全依赖民间组织发育社会的道路。在构建中国特色社会主义的社会管理体制的过程中,要发挥基层党组织的作用,加快事业单位的分类改革,引导和强调企业承担社会责任,建立一批承担更多社会责任的“社会企业”,发展壮大承接政府购买社会服务的社会组织,通过加强社区建设把社区改造成新的社会管理基础。要特别注重发挥工、青、妇等人民团体和行业协会在社会管理和公共服务方面的重要作用。这些机构有自下而上的完备组织系统,有一支具有群众工作、思想政治工作和社会工作经验的人才队伍,它们不仅是党和国家联系群众的桥梁和纽带,而且能够在反映群众诉求、化解社会矛盾、提供公共服务、参与社会管理等方面发挥独特的作用。

### 2. 统筹协调各方面利益,处理好维权与维稳的关系

进一步加强和完善党和政府主导的维护群众权益机制,协调好人民群众的根本利益、现阶段群众的共同利益以及特殊群体的特殊利益之间的关系。形成科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制。要妥善处理各种人民内部矛盾,坚决纠正损害群众利益的不正之风,切实维护群众合法权益。在改革和发展的过程中,要始终坚持处理好维护群众权益和维护社会稳定的关系,既不能以“维稳”的名义压制群众“维权”

的诉求,也不能以“维权”的名义破坏社会的和谐稳定。

要下决心在建立公平合理的收入分配制度上有所突破。下大力气整顿收入分配秩序,打击各种非法谋利行为,取缔各种非法收入,从源头上治理贪污腐败现象,统筹治理一般竞争行业与垄断行业的收入差距过大问题,规范公务员的工资制度体系,协调劳动收益与资本收益的关系,坚决扭转收入分配差距的扩大趋势,维护社会公平正义,让人民群众共享改革发展的成果。

### 3. 加强基层基础建设,把城乡社区建设成社会管理新的基础

在新的社会管理格局中,要特别注意发挥社区在基层社会管理中的作用。社区是居民自治组织,但同时也肩负着基层自我管理、自我服务的任务,很多“社区服务中心”肩负着几十种服务功能,包括税收、治安、就业、社会保障、社会福利、社会救助、卫生、防疫、精神文明建设等等,群众用“社会千条线,社区一根针”来形容社区功能的广泛性。社区在基层社会管理中的作用越来越重要,随着社会主义市场经济的发展,人们维护自身权益的意识不断增强,这也会带来围绕权益保护而产生的一些权益纠纷,所以需要从社区开始,使社区工作逐步专门化和专业化,建立起“把问题解决在基层”的新机制。要妥善规范社区委员会、业主委员会和物业委员会之间的关系,形成我国基层基础建设的合力。

### 4. 发展专业化的社会管理人才队伍,做好新形势下的群众工作

党的十六届六中全会的决定提出,要“建立一支宏大的社会工作人才队伍”。我们要像十一届三中全会以后大力培养和发展经济管理人才队伍那样,大力培养和发展社会管理人才队伍。要把社会管理与社会服务联系起来,寓社会管理于社会服务之中,在社会服务中不断改进和完善社会管理。不能把社会管理简单地理解为“管、卡、压”,也不



能把社会管理简单地理解为解决上访、群体性事件以及维护社会稳定,社会管理涉及社会建设的方方面面,涉及就业、社会保障、收入分配、教育、医疗、住房等各种民生问题。要把以人为本、关注民生作为新形势下社会管理工作的职业精神和职业道德,大力提高新形势下群众工作的专业化水平,开创社会管理和群众工作的新局面。要通过大力发展志愿者队伍和开展志愿者活动,形成自助互助、奉献诚信的良好社会风气。

### 5. 建立健全公共安全体系,注重防范新型社会风险

我国用了三十多年的时间,完成了很多国家在现代化中用上百年的时间完成的发展转变过程。发展时间的压缩,也使很多不同发展阶段面临的问题压缩在同一时空。我国当前面临的社会问题,既有火灾、交通事故、矿难、旱灾涝灾、地震、劳动纠纷、贫富冲突等传统安全问题,也面临难以预测、扩展迅速、容易引起恐慌的化学污染、核污染、食品安全、不明传染病、金融危机、恐怖主义等新型社会风险。这些不同性质的安全问题有时交织在一起,增加了处理的难度。要进一步建立健全我国的公共安全体系,加强政府和民众的应急响应能力,普及公共安全教育,提高防范、抵御和治理新型社会风险的能力,完善公共安全领域的制度建设和法制建设。

### 6. 抓住当前的突出矛盾,有步骤地解决一批历史遗留的社会问题

在改革发展过程中,由于体制转变过程中的制度不衔接、不完善等原因,也由于我们急于发展而社会管理工作不到位等原因,积累了一些历史遗留的民生问题,如部分改制企业职工的补偿费用拖欠问题、部分集体企业职工的社会保障问题、部分企业离退休人员工资水平过低问题、部分失地农民的土地补偿问题、部分转退军人的妥善安置问题等等。随着我国财政状况的转好,我国解决这些历史遗

留问题的能力大大增强,我们要采取负责任的态度,下决心用十年的时间逐步解决这些历史遗留的社会问题,切忌抱有在发展过程中“大事化小、小事化了”的心态,严防社会问题的积累留下爆发的隐患。

### 7. 发展壮大社会组织,调动广大群众参与社会管理的积极性

在社会管理实践中,要充分发挥社团、行业组织和中介组织等社会组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用。要通过积极培育各类社会组织,加强和改进对各类社会组织的管理和监督,完善社会化服务网络,努力形成社会管理和社会服务的合力,不断满足人民群众日益增长的物质文化需求。当前和今后一个时期,要以社会组织服务经济社会发展为核心,以提高社会组织能力建设为重点,推进管理体制创新,建立法制健全、管理规范、分类管理、分级负责的社会组织管理体系。要适应发展社会主义市场经济和政府转变职能的需要,着力培育发展经济类、公益类、农村专业经济协会和社区民间组织,支持和引导科、教、文、卫、体以及随着人民生活水平的提高逐渐涌现的新型社会组织。同时要加强对社会组织活动的依法监管,形成社会组织自我发展、自我管理、自我教育、自我约束的运行机制,加大对非法、违法、违纪社会组织的查处力度,打击邪教组织、黑社会、非法传销组织和社会敌对组织,保证社会组织的健康发展。

### 8. 完善社会管理的法律体系建设,强化社会管理中的依法治理

改革开放以后,我国法制建设取得巨大成就,依法治国的局面基本形成。但与经济领域的立法相比,我国在社会领域的立法还相对滞后。特别是在社会管理方面,无法可依、有法不依和以行政决定代替依法治理的情况,在一些地方还相当普遍的存在。社会管理的法律法规,是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,要适应

构建社会主义和谐社会以及把社会建设摆在突出位置的需要,加快完善社会管理法律法规体系的步伐,特别是完善劳动关系纠纷、土地征用、房屋拆迁、社会治安、生产安全、食品药品安全、环境保护等方面的法律法规建设,进一步强化社会管理中的依法治理,维护社会和谐稳定。

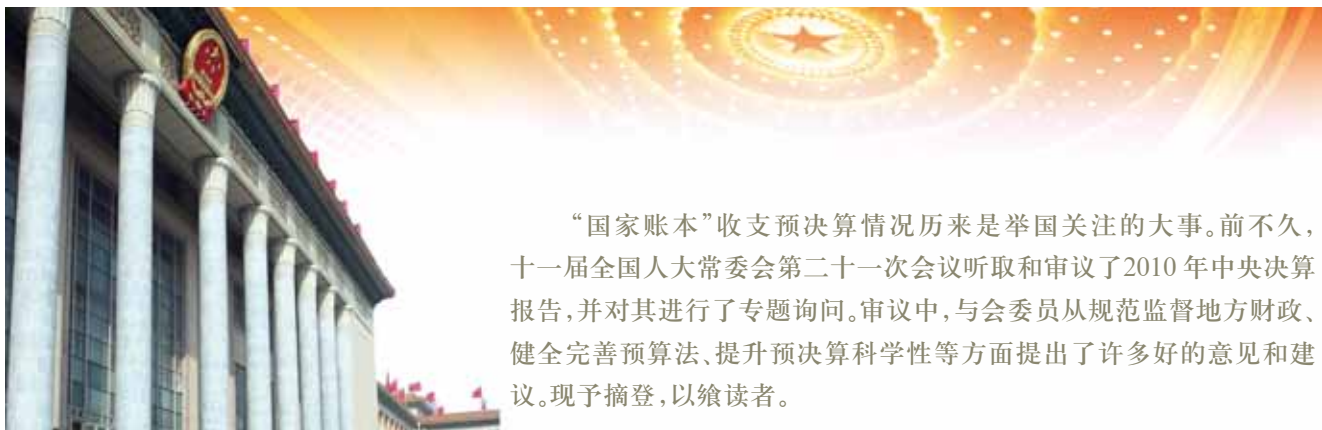
### 9. 加强道德和诚信体系建设,提升社会管理的软实力

在创新社会管理体制的过程中,不但要重视硬实力建设,也要注意软实力建设。要加强社会主义核心价值体系在民主法治、和谐正义、共同富裕等方面的价值建设,更新社会管理的理念,完善与新型社会管理体制相配合的道德秩序、诚信体系和行为规范。要加强以社会公德、职业道德和家庭美德为基本内容的公民道德建设,倡导爱国守法的传统道德、诚信敬业的职业道德和互助友爱的家庭美德。发挥道德规范和道德舆论在遏制拜金主义、享乐主义、极端个人主义、欺骗欺诈、以权谋私、腐化堕落等行为方面的作用,形成鼓励见义勇为、扶危济困、乐于奉献和维护社会公平正义的社会氛围和机制。

### 10. 认真总结地方经验,完善社会管理创新的顶层设计

我国各地情况千差万别,改革过程中被实践证明的一项成功做法,就是注重总结地方经验。现在各地在加强和创新社会管理的实践中,有许多好的经验,如北京建立社会工作委员会、构建“枢纽型”社会组织工作体系的经验,上海市加强和创新社区管理的经验,江苏省南通市建立“大调解”制度的经验,浙江杭州市以民主促民生的管理经验,辽宁省建立“民心网”为群众排忧解难、处理上访诉求的经验,等等。要通过系统总结地方经验并加以提炼,完善社会管理创新的顶层设计,走出一条中国特色社会主义的社会管理道路。★

(本文作者系中国社会科学院社会学研究所所长、研究员)



“国家账本”收支预决算情况历来是举国关注的大事。前不久，十一届全国人大常委会第二十一次会议听取和审议了2010年中央决算报告，并对其进行了专题询问。审议中，与会委员从规范监督地方财政、健全完善预算法、提升预决算科学性等方面提出了许多好的意见和建议。现予摘登，以飨读者。

## 修改预算法 遏制财政乱象

文/ 刘锡荣

经济体制改革一定要健全预算法，需要通过法律来解决财政预算完整性、科学性和严肃性的问题。财政预算的完整性是主要的，第一位的，完整性都没有就谈不上科学性和严肃性。2.9万亿的土地出让金竟然没有列入，有人说这2.9万亿是地方收的，不在汇报之列。还有人说，2.9万亿是形式的变化，原来土地是国家的，现在变为货币收上来也是国家的，没什么变化，不必汇报，不必作为财政收入。我听了以后非常惊讶，农民千百年来留下的赖以生存的土地，低价献给了国家，不要说我们18亿亩耕地红线是不是能保住，个税一年才3000多亿元，土地出让金就近3万亿，农民一年就交了这么多，居然可以不列入财政收入，用到哪里去了？当然，不否定有事权财权不匹配的问题，其中也有一部分用于民生、用于基本建设，但据我了解，相当一部分，正因为没有列入财政收入，没有财政预算的监督，很多搞了“三公”消费，包括盖了很多漂亮的宿舍楼，很便宜地卖给个人，一下子把全民的血汗钱变为个人的，不监督的话什么腐败都出来了。所以，只有在立法上明确将预算内的资金搞到预算外、该列入财政收入的不列入、乱设小金库、随便举债规定为违法行为，才能真正刹住财政工作的乱象。★

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。50个中西部的县，靠转移支付来维持运转占71%，中部的比例是46%。转移支付本来是一种修正补充的机制，现在成了基层政府进行财力分配的主导机制，对此我深有感触。我们在西部做最低生活保障的立法调研时，西部地区的同志讲，中央财政给我们多少钱，我们就把这些钱分给低保人。地方因为没有能力配套，所以中央给多少钱就做什么事。“三个高度依赖”实际上是反映了中央和地方政府之间的关系，大量的事权下移，财权上移，造成了事权、财权的不对称和失衡。虽然十万多亿元负债违反预算法，但地方政府为了完成这个事权，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20%的地级市债务率达到百分之百，进入了红灯的警示区。为了建保障房，有关部门现在正式批准地方政府融资，这也是违反预算法。对此，我认为一定要慎之又慎，很可能就是因为开了一个小口子，将来就变成了个大洞。因此，要解决地方政府这种由任期制造成的短期行为，防止“击鼓传花”式的由一届又一届政府来负债，我认为需要尽快修订预算法，将各级地方政府举债、防范与化解工作纳入预算并依法接受同级人大的监督。★

## 理顺中央与地方关系 合理分配事权与财权

文/ 辜胜阻

地方政府现在有三个高度依赖，或者说是过度依赖。一

## 减少代编预算项目 严格执行预算

文/ 任茂东

听了财政部和审计署的报告，我基本满意。提出以下两点具体建议。第一，尽量减少国家财政部代编的预算项目。近几年来财政部门代编预算过多，而各单位工作计划时有调整，导致年中调整预算较大，这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，同时也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。第二,财政部门应认真执行预算法,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。我反复翻阅了决算报告和审计报告,无论如何也无法得出2010年预算执行是不是好的结论,报告显示了决算与预算差距很大。由于项目增加概算很容易,致使各地、各单位相互攀比。基本建设项目的概算不调整白不调整,公共财政的经费不要白不要,政府的钱不花白不花,造成浪费是可想而知的。这就变相脱离了人大的监督,大大削弱了预算的严肃性。✘

## 明确中央与地方责任 解决财政深层次问题

文/ 黄丽满

地方政府大量的历史欠债和专项转移支付有一定的关系。例如曾经要求地方大办乡镇企业,现在乡镇企业都没了,欠的债却要地方政府承担。又如“普九”教育达标,为了达标就得举债,这也是很大的一部分债务。再如我们提出乡镇卫生院达标,中央给一部分,地方配套一部分,地方就是没有也要想办法把中央的钱拿到手,搞“四两拨千斤”的钓鱼政策,这又会造成历史欠债。因此,我赞成中央集中财力办大事。但是,中央和地方还是有一个事权分配问题,事权财权要统一,这是一个非常复杂的问题。我认为,应该从国家大局出发,凡是地方能干的事就交给地方,钱也给它,如果觉得干的不好,就撤职换人。中央部门要腾出时间和精力研究宏观和深层次的问题,研究一些地方说了不算的事,制定政策,然后提出要求,并进行监督,不一定什么事情都自己来操作。另外,中央部门提出的任何决策,既要在理论上研究透,又要把实际情况搞清楚,既要借鉴国外的经验,尽量地搞国际惯例,但更重要的要考虑中国的国情,我们还处在社会主义初级阶段,不能把大家的胃口吊那么高,又没有那么多钱。另外,考核干部、政绩等等都要考虑这些问题,如果说借钱搞基本建设、修路,政绩好,GDP也上去了,但是给后一届领导留下那么多的债务,这不一定就是好干部。✘

## 稳定地方财源 强化地方财政

文/ 金硕仁

目前,我国各地之所以出现“土地财政”、“土地是第

二财政”等问题,是因为这些地方没有稳定的财政来源,特别是欠发达地区、边疆地区、少数民族地区还没有真正意义上形成稳定的财源。要解决这个问题的关键是优化财政体制,调动地方发展经济、做大做强税源的积极性。按现行体制,地方上缴中央“两税”,即增值税和消费税增量的很少一部分返还地方,地方所得的比重逐年下降。在一些经济较为发达的地区出现了“财政总收入增长越多,地方财政收入所占比重就越小”的现象。而且,上划中央“企业所得税”税收返还收入,以2007年决算为基数核算,一直没有变化。

此外,欠发达地区有不少是资源性经济,大城市中的大型企业到这些地方投资办企业,因为总部设在大城市,所以有些税种资源所在的地方享受不了。出口退税也是如此:关税由中央征收,退税由中央和地方共同负担,而我国数量相当的口岸在边疆、少数民族地区和欠发达地区,修口岸等基础设施的费用全部由地方承担。总之,目前我国的财税政策出发点是强化中央财政,还没有立足地方、强化地方财政的观念和决心以及思路、措施。✘

## 不能过多依赖利益犒赏机制

文/ 丛 斌

改革开放前,我们国家的管理基本上依赖于纪律规范机制来调整社会关系,但是光靠这一机制是不行的。调整社会关系的另一大机制就是利益犒赏机制,调整社会关系要靠这两个机制。

改革开放30年,我认为,是过多地依赖了利益犒赏机制,一些部门确实增加了活力。但由于过多依赖于利益犒赏机制重来调整社会关系,也造成了一些部门、一些人追逐利益最大化,在思想意识上出现了拜金主义,一些腐败问题随之产生,财税分配不合理现象也随之产生。

近十年,中央出台的政策都很好,从理论上、实践上都是非常积极的,但为什么仍有老百姓反映中央的有些政策出不了红墙。我的理解是从中央到地方的政府部门,都有一只无形的手在干预中央方针政策的正确实施和贯彻,这只手是什么手?利益之手。为什么说干预于无形呢?因为抓不着这只手是谁伸出来的,这就是个难题,就是我们现在不得不考虑的制度层面的问题。我建议,一定要在制度上加大纪律规范机制的权重来调整社会关系。在刑法上要重惩,行政上要重罚,纪律上要重处,要实施重典,这是一个社会管理机制的问题,是一个很关键的问题。现在不能再过多地依赖于利益犒赏机制了,要加大纪律规范机制的权重。✘

## 光纤进村 缩小城乡数字鸿沟

全国人大代表、浙江省电信有限公司总经理张新建在接受记者采访时表示,中国应提高宽带普及率,缩小城乡数字鸿沟,以此作为拉动GDP增长的一种方式。

据世界银行研究表明,宽带普及率每提升10%可以直接带动GDP增加1.4%,并能新增200多万个就业机会;投资宽带能给全社会产生10倍的回报,帮助制造业提高5%、服务业提高10%的劳动生产率。

张新建表示,21世纪是信息时代,“人均带宽”和“人均信息”的占有量已成为衡量国家经济实力的核心指标之一。宽带作为承载信息的主体基础设施,已经被主要发达国家提升到国家战略层面。据国际电联统计,包括美英德日韩在内,全球已有82个国家出台或计划出台国家宽带战略。

目前,中国宽带人均普及率不到10%,远未达到发达国家30至40%的水平。“宽带的差距实际反映了整体信息基础设施的差距,抓住了宽带,也就抓住了核心,可以达到纲举目张的效果,全面带动物联网、云计算、行业信息化应用等下一代信息技术的快速发展。”张新建提到了“宽带中国”的概念。

据了解,目前中国电信全面启动“宽带中国 光网城市”工程,开启了中国新一轮宽带基础设施大提速,目标便是让网速更快,资费更低。

“我建议从战略层面认识宽带互联网,将‘宽带中国’纳入国家发展战略。”张新建表示,中国应在政府的主导支持下,举全行业之力,加快光纤宽带网络建设以及相关新技术、新应用推广,以此全面提升国家的信息化水平。

宽带的投资能直接产生经济效益、间接带动消费增长、促进社会就

业。但是,建设“宽带中国”也面临着这些困难。

张新建认为,“宽带中国”战略的重点与难点是农村宽带基础设施建设。

根据有关统计数据,目前中国有96%的乡镇通宽带,91%的行政村能上网,但实际上由于铜缆距离超长,网络质量和速度效果不佳。张新建表示,要从根本提升农村宽带的质量,最好的办法就是推进“光纤进村”。

“光纤进村”虽然能够提升农村宽带的质量,但是由于农村地区用户分散,基础设施投资规模远远大于城市。

缺少政策与资金的支持,“光纤进村”难以规模推进。因此,张新建建议,由国家出台有关针对光网进农村方面的政策,鼓励运营商加快农村光网建设,让信息化应用惠及广大农民兄弟,减少数字鸿沟。✘

## 艺考“高烧不退” 助长艺术教育腐败



许正杨/摄影

全国人大代表、山东省京剧院副院长宋昌林则发现,不少农村孩子被绑架上了艺考的“战车”,致使很多农村家庭背负了不小的债务。

他说,参加艺考的孩子中有相当一部分是被迫转型的。高中阶段学习

下滑后,匆忙拜师,试图走艺考的捷径。宋昌林希望艺考生“不要盲从,不要想抄近道”。

同时,他也告诫艺考生家长,学艺术一要有兴趣,二要看条件,“家长利用关系、金钱、赞助费给孩子换学位,到头来是害了孩子。”

“这些年,艺考热度经久不衰,且呈上升趋势。我很担忧。”64岁的全国政协委员、厦门大学教授李未明说。

在李未明委员看来,艺考热之所以“高烧不退”,病灶之一便是一些年轻人的盲目追逐,功利目的很强,“以为从事艺术工作成名快,不用通过扎扎实实的学习就能一夜成名。”

作为一名音乐教授,李未明委员很怀念他小时候学音乐的那个年代,纯粹出于喜爱,“不带功利色彩”。而眼下他发现,很多加入艺考大军的学生,占相当大比重的一部分完全出于功利考量,将之视为考大学门槛的降低。文化课学不好,便转投艺考。“事实上,没有一定的文化积淀和素养,不正确对待艺术学习的规律,是不可能成功的。”他说。

目睹艺考乱象,作为从事音乐教育36年的老教师,李未明委员十分焦急。“现在国内一些地方,音乐教育收费远超国外。在一些大城市,一堂钢琴课、声乐课收费动辄上千元,给很多家庭带来巨大的经济负担。艺术教育越来越不正常,逐渐脱离其本位,越来越贵族化。艺考热催生了艺术教育的腐败之风,一些培训机构和中介机构欺诈性、暴利性的收费坑害了很多家庭,但家长们仍盲目地跟从。”

李未明提请有关部门,尽快采取更有力的措施,引导青少年理性对待艺考。李未明还批评媒体推波助澜的负面引导作用,“很多娱乐选秀节目过分渲染一夜成名。媒体可以有自身的利益,但对年轻人的误导将会影响几代人。”

对此,全国政协委员、著名导演冯



小宁也有同感。冯小宁说：“对明星炒作、追捧，难道是一个民主社会的建设方向吗？当一些明星生活在超级享受之中时，有什么贴近人民和贴近生活可言？拿一些无知甚至无德的‘星’们去引导青年，容易导致青少年人生观、价值观混乱。不要迷信明星，也不要迷信大腕。只要你脚踏实地做务实的事情，你就最棒。”冯小宁建议，年轻人要用自己的劳动智慧，用自己的艰苦实践创造属于自己的生活。

全国人大代表、山东省聊城大学原校长宋益桥则认为，千军万马挤艺考独木桥，说明“教育制度出了问题。目前这种招生制度为招考玩猫腻儿提供了可能。几个评委就能决定一个孩子的一生吗？”✱

## 建立多层次信贷供给市场 缓解中小企业融资难

“加快建立多层次信贷供给市场，拓宽融资渠道，以缓解中小企业融资难。”全国人大代表、人行郑州中心支行行长计承江表示。

“当前我国中小企业获得的金融支持与其在国民经济中的地位还不相适应，究其原因有多方面的。”计承江认为，其中一个重要的制约因素就是我国银行业市场结构不合理，信贷供给者和需求者还不匹配。

全国人大代表、上海市经济和信息化委员会副主任邵志清则分析，中小企业融资难主要体现在资本市场直接融资缺少途径，上市的企业中中小企业数量寥寥、比例很少，同时中小企业极难取得发行债券融资的资格。而且商业银行重点支持大企业，中小企业由于缺少担保、质押、体制不够健全、信用程度相对较低等原因很难获得信贷支持。

要拓宽中小企业融资渠道，计承江建议，应通过大中型商业银行、中小金融机构以及民间金融市场的多元金融支持体系构建，形成多层次、多元化的

信贷服务体系，由不同运营成本和风险偏好的金融机构或组织为不同类型企业提供融资服务。鼓励发展面向中小企业的区域性金融机构，特别是民营中小银行。

就我国目前中小企业快速发展的现状来看，中小金融机构立足于为中小企业服务具有天然优势和合理性，与国有大型商业银行相比，中小金融机构具有管理层次少、运营成本低、机制灵活、金融服务高效的特点，适合中小企业批次多、数量少、时间急的融资需求；另一方面，中小金融机构分散在各地，扎根基层，对中小企业的经营状况、项目前景、资信状况和企业素质比较了解，能克服信息不对称产生的交易成本高的障碍。

因此，计承江建议，应继续放宽中小金融机构的准入门槛，吸引民营资本，加快设立城市商业银行、城市信用社、农村商业银行、农村合作银行、农村信用社和村镇银行等地方性中小金融机构，通过新设或改造方式设立面向个人和中小企业、限定经营区域的小型社区银行。

中小企业不仅需要产业政策和财政政策支持，也需要一个良好的信贷资金环境。监管层面和金融机构对中小企业融资极为重视。银监会专门选定了“关于解决中小企业融资难的提案”作为重点提案进行办理，并加大了相关工作力度。近日，银监会部署2011年小企业金融服务工作时要求，继续推进小企业金融服务向基层延伸，切实保证小企业信贷的投放力度，进一步完善小企业信贷评审机制，确保小企业金融服务的可持续发展，全面构建小企业信贷的风险缓释体系。

据银监会统计，截至2010年12月末，银行业金融机构小企业贷款余额达到7.27万亿元，占全部企业贷款余额的24.01%。全年小企业贷款新增18394亿元，较去年同期多增4771亿元，增速比各项贷款平均增速高10.37个百分点。

“两会”期间，来自银行机构的多名政协委员也表示，商业银行在信贷结构调整时要倾向中小企业，增加中小企业的融资比例。

要破解中小企业融资难，不少金融界人大代表建议，要加快培育“只贷不存”的贷款零售商和非吸储类信贷组织。计承江认为，目前我国小额贷款公司发展较快，但是由于在资金来源、配套政策等方面受到限制，小额贷款公司的贷款投向也出现了累大户、偏离服务“三农”宗旨的现象。建议加快组建贷款公司、农村资金互助社等新型农村金融机构，出台针对性扶持政策，允许小额贷款公司适度提高贷款额度和负债率，适当放宽其转制为村镇银行的门槛。大力发展消费金融公司、融资租赁公司、担保公司和典当行等信贷组织。

近两年民间融资趋于活跃，引起了关于引导民间资本回归实体经济、支持中小企业发展的热议。全国人大代表、东北财经大学党委书记艾洪德建议，应鼓励金融机构创新信贷产品和融资手段，引导民间资金进入中小企业融资市场和农村市场，发展中小企业和农村信用担保机构和完善信用体系，以改善中小企业和农村地区的融资环境。✱

告/图



## 建议全国开展公民教育 提升“道德血液黏稠度”

“生活越来越富裕，人与人之间的关系却变得越来越复杂。”全国人

大代表、升华集团董事长夏士林建议在全国加大公民道德建设,完善公民道德教育体系,提升“道德血液黏稠度”。

全国人大代表、富润控股集团有限公司董事局主席赵林中表示,现如今一些领域和一些地方道德失范,一些人身上没有“道德血液”,是非、善恶、美丑界限混淆,拜金主义、享乐主义、极端个人主义有所滋长,见利忘义、损公肥私行为时有发生,不讲信用、欺骗欺诈成为社会公害,以权谋私、腐化堕落现象严重存在。

“这些问题如果得不到及时有效解决,将损害正常的经济和社会秩序,损害改革发展稳定的大局。”夏士林代表说,“全国文明县城”德清县2009年成立了全国首个展示道德人物的公民道德教育馆。

据了解,近年来,德清县积极引导和利用“民间力量”,设立“正良外来人员风尚奖”、“孝敬父母奖”等20多个民间自费设奖项目,“道德血液”热流涌动。“由于展示的道德人物都在身边,展示的事都在当代,广大百姓更容易接受、易认可。”全国人大代表、湖州市市长马以说。

赵林中等代表建议,在全国开展公民道德教育,进一步加强公民道德建设。注意抓重点人群、抓重点行业,抓关键部位、抓薄弱环节,着重抓好青少年的道德教育。要坚持道德教育与社会管理相配合,广泛进行道德教育,普及道德知识和道德规范,帮助人们加强道德修养。建立健全有关法律法规和制度,把公民道德建设融于科学有效的社会管理之中。

他认为,还应该进一步完善道德教育与社会管理、自律与他律相互补充和促进的运行机制,综合运用教育、法律、行政、舆论等手段,更有效地引导人们的思想,规范人们的行为。★

## 建议实行乞讨儿童 联网公示制度

全国人大代表、富润控股集团有限公司董事局主席赵林中表示,近年来,拐卖儿童现象屡禁不止,他建议修改相关法律,严惩拐卖儿童犯罪,解救被拐儿童。

赵林中表示,“出现拐卖儿童犯罪现象,主要原因在于打拐力度不够、相关法律不完善。”因此,赵林中建议修改相关法律,有效预防和减少此类犯罪发生。例如修改现行收养法,加大对借收养名义拐卖儿童的量刑力度。同时,立法严禁带领未成年人乞讨卖艺,规定即使是父母带亲生儿女乞讨卖艺,也要追究其刑事责任。

针对目前孩子失踪二十四小时后由家长向警方报警,警方才给予立案的情况,他建议建立即时报案制度。他还建议,由公安部和民政部联合建立全国性失踪人口信息平台,实行乞讨儿童全国联网公示制度。此外,建立跨区域联合排查制度,对被拐儿童进行专项大排查。★

## 破解“用工荒” 先要破除“白领崇拜”

“农民工也向往当‘白领’,但其实,整个社会急缺的是‘蓝领’。”上海的全国人大代表、农民工朱雪芹直陈“用工荒”背后的结构性矛盾。

朱雪芹代表呼吁,应当提倡破除“白领崇拜”,才能在“十二五”期间引导农民工逐步向技能工人转型。她认为,破除“白领崇拜”,需个人和企业共同努力。她在上海打工10余年,接受较为完备的在岗职业培训,还参与过赴日研修,岗位晋升也很顺利,自己的经历就是一段典型的“蓝领”成长之路。她说:“我能在同一家企业任职10多年,没有频繁跳槽,与企业良好的培训文化很有关联。”

对此,全国人大代表、东华大学经济发展与合作研究所所长严诚忠也认为,“用工荒”不仅印证了我国正在进行的产业结构调整,也反映了职业培训本身也存在较为严重的“结构性矛盾”。

严诚忠分析,一部分渴望进入大城市发展的农民工,急需中高端技能培训,但大都市所提供的一些“蓝领班”,大多只是在“白领班”基础上“小修小改”的课程,难以满足实际需要;另一部分希望留在二三线城市、城镇就业的农民工,更找不到合适的职业培训机构。

一些全国人大代表建议,企业和社会共同来做好职业培训这块大蛋糕。全国人大代表、国家行政学院原副院长陈伟兰建议,正在进行产业结构调整的企业,将每年员工培训的固定经费受益人,从白领高管向基层蓝领倾斜,真正实现企业与工人共同“转型”。

重庆的全国人大代表汪夏说,帮助农民工成功转型成“蓝领”,还需撑起一把法制保护伞。地方劳动就业部门对举办“蓝领”培训考试和培训班的机构,应当从严审核其培训资质、软硬件设施等,为农民工培训创造良好的环境。

严诚忠代表认为,“十二五”期间,国家和地方的职业教育和继续教育资源将进一步向约2.4亿农民工倾斜。而培育、规范良好的“蓝领”培训环境,还需建立一种政、企、学等多领域的联动机制,为实现教育公平增加“助推剂”。★





# 鲜明的特征

——话说中国特色社会主义法律体系的形成（五）

文 / 法 言



李 强 / 摄影

1999年3月15日，九届全国人大二次会议通过了宪法修正案，将邓小平理论和“依法治国”写入宪法

各国的历史文化传统和具体国情不同，各国的政治制度、经济制度和发展道路不同，相应的需要建立的法律制度也不同，而法律体系是一个国家所有法律规范的系统化、体系化，这就决定了各国的法律体系必然具有不同的特征。中国特色社会主义法律体系，是中国特

色社会主义伟大事业的重要组成部分，是全面实施依法治国基本方略、建设社会主义法治国家的基础，是新中国成立六十多年特别是改革开放三十多年来经济社会发展实践经验制度化、法律化的集中体现。中国特色社会主义法律体系与中国社会主义初级阶段基本国情相适

应，与改革开放和社会主义现代化建设进程相适应，与法律体系自身发展规律相适应，具有十分显著的特征。

**一、中国特色社会主义法律体系体现了中国特色社会主义的本质要求**

坚持以人为本、尊重和保障人权、促进人的全面发展,是中国特色社会主义的本质要求。以人为本,就是以包括当代中国社会各阶层人民在内的最广大人民的根本利益为出发点、落脚点。坚持以人为本,就是要尊重人民首创精神,发挥人民的积极性、主动性、创造性;就是要不断实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益;就是要妥善协调各方面的利益关系,走共同富裕道路。

尊重和保障人权,是我国民主政治的基本要求,是社会政治文明的基本标志,是社会主义的应有之义。对人权的尊重和保障,是现代法律的一个基本特征。2004年3月14日,十届全国人大二次会议通过宪法修正案,明确规定“国家尊重和保障人权”。尊重和保障人权由党和政府文件的政策性规定,上升为国家根本大法的一项原则,获得了最高的法律效力。

促进人的全面发展,就是要切实保障人民依法享有各项权益,维护社会公平正义,满足人们的发展愿望和多样性需求,关心人的价值、权益和自由,关注人们的生活质量、发展潜能和幸福指数,体现社会主义的人道主义和人文关怀。人的全面发展是衡量社会进步的尺度和标准,是社会主义优于资本主义的本质特征。

之所以说中国特色社会主义法律体系体现了中国特色社会主义的本质要求,是由中国特色社会主义法律体系的性质所决定的。法律是统治阶级通过法定程序,把自己的意志上升为国家意志,从而实现对社会的领导的方式。国家性质不同,法律的性质也不同。一国法律体系的性质由一个国家社会制度的性质所决定。我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。在社会主义初级阶段,我国实行公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。这就决定了我们构建的必然是中国特色社

会主义性质的法律体系,它以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚持了正确的政治方向。

之所以说中国特色社会主义法律体系体现了中国特色社会主义本质要求,是因为中国特色社会主义法律体系所包括的全部法律规范、所确立的各项法律制度,都充分体现了人民的共同意志、维护了人民的根本利益、保障了人民当家作主,为落实中国特色社会主义的本质要求,提供了坚实的法制保障。我们制定哪些法律,具体法律制度的内容如何规定,都是从中国特色社会主义的本质要求出发,从人民群众的根本意志和长远利益出发。在立法过程中,我们始终关注中国特色社会主义的本质要求,并在法律规范中将中国特色社会主义的本质要求得到具体体现。

### 第一,中国特色社会主义法律体系所包含的法律规范体现了人民的共同意志。

所谓人民的共同意志,它是源于全体人民的,是关涉全体人民的,其目标是指向公共利益的。也就是说,人民的共同意志,不仅来自于作为整体的人民,而且事关那些属于全体人民的事务,并且,共同意志排除所有迎合私人利益的企图。我国的国家性质决定了中国特色社会主义法律体系是广大人民的共同意志的体现,它反映了广大人民的社会理想和价值追求。

我国宪法规定:“国家的根本任务是,沿着中国特色社会主义道路,集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国共产党领导下,在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想指引下,坚持人民民主专政,坚持社会主义道路,坚持改革开放,不断完善社会主义的各项制度,发展社会主义市场经济,发展社会主义民主,健全社会主义法制,自力更生,艰苦奋斗,逐步实现工

业、农业、国防和科学技术的现代化,推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展,把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。”宪法规定的国家根本任务就是实现以根本法形式表达的全体中国人民的共同意志。

### 第二,中国特色社会主义法律体系所包含的法律规范维护了人民的根本利益。

在不同的历史条件下,人民的根本利益是不同的。目前,我国正处于社会主义初级阶段,社会的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。大力解放和发展社会生产力,不断满足人民日益增长的物质文化需要,是现阶段全国各族人民的根本利益。

法律规范促进了社会生产力的解放和发展,满足了人民日益增长的物质文化需要。在加快经济立法的过程中,我们非常重视社会领域立法,逐步加大对百姓权益维护、劳动关系、社会保障、社会福利和特殊群体权益保障、医疗健康等方面的关注力度,一系列关系亿万人民群众切身利益的法律陆续出台,为构建社会主义和谐社会提供了有力的法律保障。例如,内容覆盖百姓生活方方面面的物权法,首次明确了对公有财产和私有财产“给予平等保护”;劳动合同法从维护劳动者权益的目的出发,加大了对试用期劳动者的保护力度,加重了用人单位违法不订立书面劳动合同的法律责任,让人们深刻感受到关怀民生的立法意图;就业促进法以关怀公民就业权利为宗旨,规定了政府在促进就业方面的责任;反垄断法针对经济社会生活中影响民生的垄断现象,在破除行业垄断中维护了百姓合法权益;个人所得税法再次修改,进一步减轻了中低收入者的纳税负担;废止农业税条例,免收农业税,直接减轻广大农民负担;劳动争议调解仲裁法为公正及时解决劳动争议,保护当事人合法权益、促进劳动关系和谐稳定起到了



积极作用；道路交通安全法，体现了以人为本、尊重生命的价值取向。我国制定的诸多法律从不同角度充分体现了培根曾经说过的“人民的幸福就是最高的法律”的立法宗旨，从不同方面为满足人民日益增长的物质文化需要提供了法律保障。

### 第三，中国特色社会主义法律体系所包含的法律规范保障了人民当家作主。

人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心，促进人民当家作主的全面实现是社会主义民主政治的发展方向。人民当家作主，就是人民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；就是人民享有政治、经济、文化、社会等各项权利；就是党和国家的一切重大决策都是为了实现、维护和发展人民的根本利益；就是在经济和社会各个领域贯彻民主原则，培育人民直接参与和自主管理的能力等等。人民当家作主的权利是中国人民最根本的人权。

中国特色社会主义法律体系不仅确认了人民当家作主的地位，对公民享有的各项权利作出具体规定，而且保障了人民各项权利的实施，对一切侵犯人民权利的行为予以严惩，从实体上和程序上保证了公民享有的自由和权利，对于保证人民当家作主起到了重要的保障作用。例如，公民享有选举权和被选举权，是人民当家作主、行使国家权力的重要标志，也是公民一项最基本的政治权利，我国宪法和选举法对此作了明确规定。再如，公民的监督权是人民当家作主的一个重要组成部分，也是公民政治权利的一项重要内容，我国宪法和监督法为公民切实行使民主监督权利提供了有效保障。

## 二、中国特色社会主义法律体系体现了改革开放和社会主义现代化建设的时代要求

中国新时期最鲜明的特点是改革

开放。改革开放作为当代中国的伟大社会实践，为法律体系的建立和完善提供了波澜壮阔的舞台。中国特色社会主义法律体系不是立法者们凭空造出来的，而是在中国特色社会主义的伟大实践中生长起来的。这个法律体系充分反映了当代中国改革开放和现代化建设的进程，具有适应并服务于改革开放和现代化建设需求的时代特征。

从1978年党的十一届三中全会开始，党和国家的工作重心转移到以经济建设为中心的社会主义现代化建设上来，“一手抓建设，一手抓法制”成为建设社会主义现代化战略布局的两个支点。自此，随着改革开放和现代化建设进程的不断深入，中国特色社会主义法律体系与改革开放和现代化建设相伴而生、相伴而行、相互促进，我国的立法工作取得了长足进步。可以说，是改革开放和现代化建设催生了法律，同时，也是法律促成了改革开放和现代化建设。

### 第一，改革开放和现代化建设为中国特色社会主义法律体系的构建提供了内在需求和动力，提供了实践基础和经验。

建立健全法律制度，是改革开放和现代化建设顺利进行的内在要求。改革开放和现代化建设越向前推进，经济社会的发展变化越深刻，对完善法律制度的要求就越迫切，法律体系构建所依赖的基础也就越扎实。我们始终坚持需要什么法律，就制定什么法律；急需哪些法律，就优先制定哪些法律。中国特色社会主义法律体系的形成和进一步完善，就是基于改革开放和现代化建设所提供的强烈的内在需求和动力，就是基于改革开放和现代化建设所提供的丰富的实践基础和经验。

在改革开放之初，为了恢复“文化大革命”给国家制度造成的严重破坏，在深刻反思民主与法制关系的基础上得出结论，为实现全国工作重心的转移，必须为社会主义现代化建设提供强

有力的组织制度保障，为此，首先要解决的是国家根本制度的建设问题。基于强烈的现实需求，全国人大先后制定了地方组织法、全国人大组织法、国务院组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法等一批关于国家机构的组织和职权的法律，为推进国家机构职责、权限、活动的制度化建设，推进中央和地方关系的制度化建设，推进基层民主生活的制度化建设提供了保障。

在市场经济体制改革全面展开后，公司、合伙企业、独资企业等不同市场经济主体的数量不断增多，对促进经济发展、保持社会稳定、促进劳动就业等起到了越来越重要的积极作用，同时，伴随着发展也出现了一些困难和问题，例如，出现了一批非现代意义的准公司，甚至还出现了皮包公司、翻牌公司等“畸形儿”。因此，为保障我国从计划经济到市场经济的顺利转型，明确各类市场主体平等的法律地位，保障各类市场主体的合法权益，维护公平的市场秩序，保障和促进社会主义市场经济的健康发展，深化企业改革，规范不同市场主体的运行规则，我国先后制定了公司法、合伙企业法、个人独资企业法、商业银行法等一大批民商事法律。这些法律的出台，为初步建立社会主义市场经济法律制度奠定了基础，为使不同市场主体持续健康发展，为社会主义现代化建设的顺利进行提供了有力的法律保障。

进入新世纪以后，实践科学发展观和建设社会主义和谐社会成为新世纪的时代主题。为适应我国社会主义初级阶段的基本国情，为全面落实深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会、全面建设小康社会的目标和要求，我们进一步建立和完善了相关制度。为保障公民权利，发展社会主义民主政治，2010年对选举法进行了修改，具体落实了党的十七大提出的要坚定不移地发展社会主义民主政治、扩大人民民主、保证人民当家作主的主张；为解决民生方面的问题，建立合理有序的社

会,我们进行了社会立法,进一步建立健全了社会保险、就业促进、劳动合同和劳动争议调解仲裁制度,使全体人民共享改革发展成果,维护社会公平正义。例如,2010年制定了社会保险法,确立了作为重要支柱性制度的我国社会保险制度的基本法律框架,重点对社会保险的原则、各险种的覆盖范围、社会保险待遇项目和享受条件、社会保险经办机构、社会保险基金监督等内容作了规范。为促进低碳经济和绿色经济,保障发展的可持续性,我们重视环境和资源保护立法,制定了一系列保护生态环境、合理开发利用资源能源的法律法规,对促进经济和社会可持续发展、人与自然和谐相处起到了积极的作用。

**第二,中国特色社会主义法律体系的构建为改革开放和现代化建设提供法制环境,积极发挥促进、规范、引导和保障作用。**

建立健全法律制度,是改革开放和现代化建设顺利进行的必要条件,否则,缺乏有效的法律规则,改革开放和现代化建设就会陷入无序状态。法律体系对改革开放和现代化建设发挥促进作用。法律规范通过调整、保护、限制等不同手段,为改革开放和现代化建设提供良好的外部环境,促进改革开放和现代化建设健康、有序、良性进行。同时,根据变化了的实际情况,法律制度作出相应变革,为改革开放和现代化建设进一步提供发展的助动力。

法律体系对改革开放和现代化建设发挥规范作用。实现改革开放和现代化建设的有序、安全、公正,没有法律规范进行规制是不可能的。要保证改革开放和现代化建设的顺利进行,除一部分由市场本身进行调节外,国家需要通过法律手段达到市场机制本身不能够实现的社会目标,达到规范经济社会秩序的目的。

法律体系对改革开放和现代化建设发挥引导作用。以法律形式调整关涉改革开放和现代化建设的各种社会关

系,逐步确立符合发展要求的各项制度,达到法律规范引导改革开放和现代化建设顺利进行的目的。改革开放以来,我国之所以取得现代化建设的巨大成就,其中最重要的原因就是法律制度对经济社会发展的需求作出了积极回应,适时调整社会关系,及时变革了不适应经济社会发展的法律制度。

法律体系对改革开放和现代化建设发挥保障作用。法律的保障作用首先体现在保障合法权利,鼓励、支持合法行为;其次体现在维护经济社会合理的正常秩序,处理各种矛盾和纠纷,谴责、惩治违法行为,为改革开放和现代化建设提供良好的法制环境。

**第三,中国特色社会主义法律体系妥善处理了立法与改革的关系。**

法律的特点是“定”,是在矛盾的焦点上划杠杠,一旦规定下来,全社会都要一体遵循。改革的特点是“变”,是变革原有的体制和规则。用特点是“定”的法律去适应特点是“变”的改革要求,就需要妥善处理二者的关系,就需要注意妥善处理法律稳定性和改革变动性的关系;对于实践经验成熟的,我们就加以深化、细化,及时肯定已有的成功做法、巩固已有的改革开放成果,在法律中作出具体规定;对于实践经验尚不成熟,又需要作出规定的,我们就要规定得原则一些,为进一步改革发展留下空间;对于缺乏实践经验,各方面意见又不一致的,我们就暂不作规定,待条件成熟时再作补充完善,或者先制定行政法规或地方性法规,先行先试,待取得经验、待条件成熟时再将具体内容上升为法律。

例如,在制定社会保险法时,就妥善处理了法律稳定性和改革变动性的关系,不仅立足当前,而且着眼长远,为改革留下了进一步发展的空间;对那些在社会保险制度改革中行之有效的制度,予以明确规定,对基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险、社会保险费征缴、社会保险基

金等基本内容作了具体规定;对于公务员以及事业单位养老制度等实践经验尚不成熟但符合改革发展方向的探索性做法,作了倡导性、指向性规定;对于社会保险费实行统一征收等某些情况比较复杂、实践经验不足,或者对于个人跨地区流动或者发生职业转换需要转移接续社会保险关系的事项等有关方面分歧较大、一时难以形成一致意见的,作了授权性规定。

**三、中国特色社会主义法律体系体现了结构内在统一而又多层次的科学要求**

中国特色社会主义法律体系内在统一而又多层次的结构,既反映了法律体系自身的构建逻辑,也适应了符合中国国情且行之有效的统一而又分层次的立法体制。

一国的法律体系由哪些不同效力层次的法律规范构成,一般取决于该国的法律传统、政治制度及立法体制等因素,其中立法体制的影响最为突出。立法体制主要涉及立法权限在中央与地方、立法机关与其他国家机关之间的划分。中国特色社会主义法律体系的纵向结构是与我国的立法体制相适应的。中华人民共和国成立后,我们建立了统一的、多民族的、单一制的社会主义国家。此外,由于历史的原因,我国各地经济、文化、社会发展很不平衡。因此,为了保证国家法制的统一,以利于维护国家的统一,同时又有利于调动各方面的积极性,以适应改革开放和社会主义法制建设的需要,在最高国家权力机关集中行使国家立法权的前提下,为了使我们的法律既能通行全国,又能适应各地方千差万别不同情况的需要,以便在实践中能行得通,遵循在中央统一领导下充分发挥地方主动性、积极性的宪法原则,我国逐步确立了统一而又分层次的立法体制。与此相适应,中国特色社会主义法律体系在层次上表现为:全国人大及其常委会制定的法律,国务院制定



的行政法规,地方人大及其常委会依据法定权限制定的地方性法规等多个层次的法律规范。在这个法律体系中,宪法是统帅,法律是主干,行政法规和地方性法规是对国家法律的细化和补充。

构成中国特色社会主义法律体系的各个部分构成一个有机的统一整体。首先,构成法律体系的法律规范是统一的。所谓统一,就是所有法律规范都必须统一于宪法,不得同宪法相抵触。宪法是国家的根本法,具有最高的法律效力,是中国特色社会主义法律体系的统帅。

其次,法律体系中不同层次法律规范的效力等级位次明确。宪法具有最高的法律效力,一切法律、法规都不得同宪法相抵触;法律的效力高于行政法规,行政法规不得同法律相抵触;法律、行政法规的效力高于地方性法规,地方性法规不得同法律、行政法规相抵触。

再次,构成法律体系的法律规范是协调的,不能互相矛盾。为保证法律规范的协调,我们确立了立法监督制度。一是我国法律规定了规范性文件备案审查制度:行政法规要向全国人大常委会备案,地方性法规要向全国人大常委会和国务院备案;全国人大有权改变或者撤销全国人大常委会制定的不适当的法律,全国人大常委会有权撤销同宪法、法律相抵触的行政法规和地方性法规,全国人大常委会有权撤销同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规;全国人大授权香港、澳门特别行政区依照特别行政区基本法的规定享有立法权,特别行政区的任何法律,均不得同特别行政区基本法相抵触。二是我国法律规定了对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的合宪性和合法性的审查程序:国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人大常委会认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向全

国人大常委会书面提出进行审查的要求;其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民也可以向全国人大常委会书面提出进行审查的建议。

#### 四、中国特色社会主义法律体系体现了继承中国法制文化优秀传统和借鉴人类法制文明成果的文化要求

中国特色社会主义法律体系是辩证地继承与借鉴中国法制文化优秀传统和人类法制文明既有成果的产物。中国特色社会主义法律体系的形成和进一步完善,在立足于中国的基本国情、从中国的实际出发的同时,始终坚持将传承历史传统、借鉴文明成果和进行制度创新有机地结合起来,做到古为今用、洋为中用、兼收并蓄。因此,中国特色社会主义法律体系不仅具有鲜明的民族特点,而且具有文化上的先进性、包容性和广泛性。

##### 第一,合理继承中华法制文化中的优秀传统,并适应改革开放和现代化建设需要进行制度创新。

基于中国古代的政治文化传统,中国历代都十分重视成文法的制定,最终成就了极具鲜明特色的中华法系。在当时特定的政治、经济、社会和文化条件下,产生了非常丰富的法学思想。很多传统法学思想作为优秀的文化遗产对于今天的法治建设仍然具有重要的意义。

例如,中国古代法律体系非常注重以人为本,追求社会和谐。这主要体现在刑法、民法、诉讼法等领域。首先,历代法律从以人为本的观点出发,表现出了慎刑、慎罚的特点,尤其是对于死刑的执行规定了严格的程序;其次,矜老恤幼,宽待妇孺,从汉朝起法律便对老幼妇孺等社会弱势群体实行恤刑;再次,注重通过调解解决纠纷,对于财产、债务等民事纠纷,一般都是根据乡规民约、风俗习惯通过调解手段进行解决。和谐思想作为一种社会价值被肯定,其注重司法的法律效果与社会效果统一

的观念也值得现代法治社会借鉴。

再如,中国传统法学中强调“以民为本”的民本思想,与强调人民至上的现代民权和民主思想有很多暗通之处。尽管古代的民本思想没有发展出民权和民主思想,但这种思想完全可以成为现代民权和民主思想的传统思想基础之一。

除此以外,还有许多值得现代法治借鉴的思想,如包含有法律面前一律平等因素的古代法治观念,倡导多管齐下、综合治理的治国方式的儒家德治思想,这些内容都是能够与民主法治、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,都是值得我们在立法中加以传承的中国传统法律文化的优秀成分,都是我们今天法治建设的宝贵文化资源。对于这些合理的传统法学思想,我们不仅应该予以吸收,而且还应发扬光大,推陈出新,使之现代化。

当然,我们并不是机械地继承,而是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,根据改革开放和现代化建设需要,进行制度创新,把那些积极的成分融入社会主义法律体系中,古为今用,使中国法治的民族精神和时代精神浑然一体。在历史性的基础上,体现时代性,取其精华,去其糟粕。对传统的法律文化在吸收消化的基础上,进行创新,创造出即能体现传统文化的精髓,又能体现时代要求的新内容。

##### 第二,充分吸收人类法律文明的既有成果,借鉴国外的有益经验,但又不是简单地照搬照抄,而是根据中国国情和实际,吸收有益之处,为我所用。

我国在立法过程中,一方面注重吸收中华法制文化中的优秀传统,另一方面还非常注重借鉴其他国家法律中的有益内容。现代公司制度、法人制度、证券制度、信托制度、破产制度、反垄断制度等,主要是在借鉴其他国家做法和

经验的基础上建立起来的。再如,对外贸易法就是一部典型的既从我国实际情况出发,又参考借鉴外国经验的一部重要法律。在草案审议过程中,涉及从事对外贸易是否需要主管部门审批这一重要问题。当时的外经贸部在该草案的说明中指出:“从改革方向和国际惯例考虑,对外贸易经营权的审批制度只是过渡的办法,今后将逐渐放宽以至取消。但是,考虑到目前我国国情,特别是加强外贸领域中央宏观调控的需要,在现阶段维持对外贸易经营权的审批制度,是必要的。从其他国家的立法实践来看,一些市场经济国家和地区在其发展初期,也都是实行审批制的,以后才逐步过渡到登记制。关税与贸易协定对此也未作硬性规定。我国对外贸易法既应照顾现实,又要为向国际通行做法靠拢留有余地。”最后,对外贸易法第九条对此作出明确规定,即:“从事货物进出口或者技术进出口的对外贸易经营者,应当向国务院对外贸易主管部门或者其委托的机构办理备案登记;但是,法律、行政法规和国务院对外贸易主管部门规定不需要备案登记的除外。备案登记的具体办法由国务院对外贸易主管部门规定。”“对外贸易经营者未按照规定办理备案登记的,海关不予办理进出口货物的报关验放手续。”

在我国立法实践中,还不乏类似这样的立法例。随着我国改革开放的不断深入、对外交往的不断广泛、全球经济一体化的不断扩大,参考借鉴国外立法成熟经验和有益做法,对于中国特色社会主义法律体系的进一步完善是非常必要的。当然,借鉴外国立法经验,并不是简单地照搬照抄,而是根据中国国情和实际,吸收有益之处,为我所用。

## 五、中国特色社会主义法律体系体现了动态、开放、与时俱进的发展要求

经过自改革开放以来三十多年的

努力,中国的经济、政治、文化、社会生活等各个方面总体上做到了有法可依。但是,建基于社会实践基础上、对实践经验进行总结与肯定的法律,必将随着社会实践的发展而不断发展。

### 第一,中国特色社会主义法律体系是动态的、开放的、与时俱进的。

社会实践是法律的基础,法律是实践经验的总结,并随着社会实践的发展而不断完善。实践没有止境,法律体系也就需要不断丰富、不断创新,它必然是动态的、开放的、发展的,而不是静止的、封闭的、固定的。中国特色社会主义法律体系不是在书斋里造出来的,也不是从别的国家照搬来的,它始终适应发展并服务于改革开放和现代化建设大局的需求,始终体现着中国特色社会主义的创新实践。中国特色社会主义法律体系的形成过程充分说明,中国特色社会主义法律体系是伴随改革开放和社会主义现代化建设不断发展而逐步形成和进一步完善的。

总之,中国特色社会主义法律体系是开放的、包容的、发展的,而不是静止的、僵化、固定不变的,一定阶段所称“法律体系”只能是相对的而不是绝对的。必将随着改革开放和社会主义现代化建设的不断深入而不断发展、丰富、完善。

### 第二,中国特色社会主义法律体系具有稳定性与变动性、阶段性与连续性、现实性与前瞻性相统一的特点。

我们所制定的法律规范是得到广大人民群众赞同认可的,并经过实践检验的成熟做法,同时我们所制定的法律规范也是伴随社会实践发展而发展,在保持稳定中与时俱进的,因此,中国特色社会主义法律体系具有稳定性与变动性、阶段性与连续性、现实性与前瞻性相统一的特点。

首先,从法律规范的内容来看,法律体系必然具有稳定性与变动性、阶

段性与连续性、现实性与前瞻性相统一的特点。目前,符合我国现阶段基本国情和实际的中国特色社会主义法律体系已经形成了,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。但是,由于中国正处于并将长期处于社会主义初级阶段,整个国家还处于体制改革和社会转型时期,社会主义制度还需要不断自我完善和发展,社会主义市场经济体制还需要逐步完善。生产力发展了,生产关系发展了,社会发展了,法也要发展,反映并规范这种制度以及社会经济发展变化的中国特色社会主义法律体系必然随之不断发展变化。

其次,中国特色社会主义法律体系通过立改废等手段不断完善。社会实际变化了,法律体系必将随之变化并与之相适应。适应现阶段中国国情和实际的中国特色社会主义法律体系,伴随实践的发展、经过实践的检验不断完善。随着经济社会的不断发展,我们需要及时制定新的法律规范,修改原有的法律规范,废止不符合社会实际、过时的法律规范。我国经济社会发展已进入“十二五”时期,中央提出要牢牢抓住和用好重要战略机遇期,确保科学发展取得新的显著进步,确保转变经济发展方式取得实质性进展,立法工作如何围绕“十二五”时期经济社会发展目标任务,从制度上、法律上推动中央重大决策部署的贯彻落实,有大量工作要做。新形势、新实践、新任务给立法工作提出了新的更高的要求,也决定了我们的立法工作只能加强不能削弱。

社会实践没有止境,立法工作永不间断,法律体系也就不断发展完善。因此,对于目前形成的适应我国基本国情和现阶段实际的中国特色社会主义法律体系,我们不能用静止的、孤立的眼光去看待,而应始终保持发展的、开放的态度。★



# 让人民群众吃得放心

文 / 王艺园

食品安全事关人民群众的身体健康和生命安全,是最大的民生问题。而农产品质量安全又是食品安全的源头和基础。

民以食为天,食以安为先。为严格实施农产品质量安全法,落实“三品一标”(无公害农产品、绿色食品、有机农产品和地理标志),监控好从田间到餐桌的每个检测环节,7月11日至15日,湖北省人大常委会结合对农产品质量安全法及省实施办法的执法检查,开展“农产品质量安全荆楚行”活动,组织13家新闻媒体记者采访团,赴黄石市、武汉市等地集中现场采访,从不同角度,采写了一批反映全省农产品质量安全监督情况的稿件和农产品质量安全产地准出、市场准入制度施行等情况的稿件,目的是提升全社会的农产品质量安全意识,推动农产品质量安全的监督工作。



湖北省人大常委会副主任罗辉(左二)率记者采访团在中南平价黄石店了解农产品质量安全检测情况

## 让老百姓吃上放心菜

7月11日上午,记者采访团来到黄石市农产品质量安全监督检测中心。检测员邱爱萍正在忙着抽检这个中心批发经销的农产品。这之前,她一个人就已抽检了53个样本,检测6个送检样本。

邱爱萍对记者说,这个检测中心是国家发改委、农业部首批定点扶持的81家大中型农产品批发市场检测中心之一,该市场日销瓜果蔬菜三十多万公斤。她作为监测中心的一名检测员,日常工作就是构筑起一道保证农产品质量安全的屏障,阻止农药残留超标的农

产品进入老百姓的菜篮子。

监测中心可不是个摆设。在这个中心从事蔬菜经销工作的张春茂还为此吃过苦头。一次,他购进一百多公斤豇豆因被测出农残超标,被全部没收销毁,损失自负,一个月工资白白赔了进去。张春茂只是个经销商,源头不在这个环节,“但这总比等到吃出人命了再后悔要好得多。”他说。

黄石市农产品质量安全监督检测中心自2002年成立以来,已在该市建立了20个监测点。全年检测叶菜类、果菜类、豆类蔬菜三十多个品种,核果

类、仁果类等水果二十多个品种。至今,该中心共抽样检测蔬菜水果样品13.9万个,仅2008年以来就扣押封存不合格农产品两万余公斤。

据省农业厅负责同志介绍,省农业厅监测农产品品种由过去的30个增加到40个,监测市州由3到5个扩大到现在全省17个市州,实现全覆盖,监测样品数量由1400多个增加到4000多个。

常态化的监测保障了农产品质量安全。去年,农业部和湖北省先后组织了8次农产品质量抽检,总体合格率达到98.5%。其中,农业部对该省监测总

体合格率达到97.6%，蔬菜、畜禽产品、水产品监测合格率分别达到95%、100%和97.5%。

### 把好农产品出基地入市场两道关

7月12日，黄石鑫东生态农业有限公司的蔬菜基地里，工作人员正在对收获的番茄、黄瓜等进行检测。“合格后，打印上‘有机蔬菜’的认可标志，然后可以直销市内大酒店，价格还比普通蔬菜高出许多。”工作人员很自豪的对记者说。

像这样施行产地准出的农产品生产企业，黄石已有鑫东公司、军垦农场、江北农场等几家，他们可对所产农产品上市前进行自检，出具检验合格证明和产地证明。

实现农产品从田头到餐桌全程质量监管，需要把住产地准出和市场准入两个重要关口，即农产品在出厂（场）销售前要检测合格，也只有检测合格的产品才准许进入市场销售。在黄石市中商平价文化宫店，卖场负责人表示，进入卖场销售的农产品必须出具产地证明、质量安全检验（检疫）合格证明等，否则不能进入卖方市场对外销售。

据悉，湖北省自2010年起实施产地准出制度，当年实行产地准出的农产品达1800万吨，产值达800多亿元，占农业产值的20%。自2009年8月起，对在市（州）政府所在城区的农产品市场销售的新鲜蔬菜和猪肉类实行市场准入；自2011年1月起，对在市（州）政府所在城区的农产品市场销售的水果、其他畜禽产品和水产品，对在县（市）政府所在城区的农产品市场销售的新鲜蔬菜和猪肉实行市场准入；于2012年1月起将对凡在本省内农产品市场销售的所有农产品全部实行市场准入制度。

### 关注农业投入品使用

“农产品质量安全不是查出来的，

而是种出来的。”这是从事农业生产及农产品检验工作的同志常说的一句话。意思是只有从种植、养殖的源头开始把关，从严格控制农业投入品的使用，才会收获安全的果实。

7月13日，省人大“农产品质量安全荆楚行”记者采访团再次走进位于黄石的湖北鑫东生态农业有限公司等企业，了解农业投入品使用监管情况。

鑫东公司采用“养殖—沼气—农产品种植”的循环种养模式：该公司存栏生猪8000头，年出栏商品猪1.6万头，他们修建了大型沼气池处理养猪产生的排泄物，发酵产出的沼气无偿供附近村民使用，而畜禽排泄物和沼气残渣则被加工成有机肥料供蔬菜基地使用，菜地杀虫则采用直流电、太阳能杀虫灯以及天敌相克等手段，确保果蔬生产无任何禁用投入品。

然而，在黄石另一家饲料生产企业，技术人员坦言，对所购原料只能检测粗蛋白、粗纤维、钙、总磷等含量，是否含有禁用添加剂则没有能力检测。另一家生猪养殖企业也表示，尚无手段检测所用饲料是否含有“瘦肉精”等禁用投入品。检测只能依靠省、市有关部门的抽测。

对此，黄石市政府有关负责人表示，他们正加强对农业投入品的监管。仅今年上半年就检查各类农资经营门店834户次，依法取缔无证经营门店7户；开展“瘦肉精”专项整治，对兽药、饲料等投入品的销售、使用情况实行全面监控。

### 探索推行农产品追溯机制

7月14日，家住武昌水果湖的刘大妈来到一家超市，拿起一盒猪肉，在超市内设置的“肉品质量安全追溯信息查询机”上，输入包装盒上的“追溯码”Z05B17E042，产地、屠宰场、户主、零售终端、摊主等信息，即刻显示出来。她放心地将其放入购物车。

超市负责人向记者展示，柜台所有猪肉商品标签上，除印有传统的条形码、单价、数量、总价、生产日期、有效日期等信息外，还有一个醒目的由十位数字和字母组成的“追溯码”，凭此，可查出猪肉产品的生产信息。自然，一旦出现食品质量安全事件，就可以立即追查出源头。

据介绍，目前，武汉市已在市区部分大型卖场部署了100台这样的查询机，部分查询机已与武汉市农产品检测中心实现了对接。武汉市还在与国家商务部等有关部委衔接，争取在更大范围内推广农产品质量安全追溯机制，将来除猪肉外，蔬菜、其他肉类产品也将实现可追溯。

省农业厅副厅长王敦胜说，湖北省自2009年起便探索建立农产品质量安全追溯机制。追溯机制可以将产地准出和市场准入连接起来，把农产品种养环节的信息保持到销售环节，实现“从田头到餐桌”的全程质量监管。

“追溯机制的推广还有赖于规模化生产。因此，实现更大范围的农产品质量安全追溯机制，还需要土地流转等诸多配套改革的支持。”王敦胜说。

湖北要助推农业大省向农业强省跨越，各级人大及其常委会就要充分发挥监督作用。要借“农产品质量安全荆楚行”活动的契机，与相关执法检查、听取和审议专项工作报告相结合，促进农产品质量安全法及省实施办法的贯彻落实，增强消费者的安全意识；促进无公害农产品、绿色食品、有机农产品的认证工作，提高农产品的质量和市场竞争力；促进农产品组织化水平的提高，严控农业投入品的管理使用；促进农产品质量安全检验检测体系的健全与完善，进一步理顺政府、检测机构与市场主体三者间的关系；促进农产品准出准入制度的全面推行，让人民群众吃上放心菜、放心粮、放心肉。☑



# 牢记“民意机关”本色

文 / 朋 来 希 言

人大常委会作为民意机关,必须始终把改善民生放在首位,把反映民意、关注民生、实现民愿,推动民生问题解决作为工作的出发点和落脚点。这是本届浦东新区人大常委会全体组成人员的共识。

近年来,浦东新区人大常委会牢记“民意机关”的本色,在代表反映、实现民意上不断探索实践,通过完善社情民意收集反馈制度、代表书面意见办理合议制、三级人大及代表联动机制,使人大实施监督有抓手、政府改进工作有依据、群众改善生活得实惠。

## 一条“工作链”

今年,浦东新区政府将在张江2号基地、康桥基地、临港社区等地新建10所配套幼儿园,对23所政府委托以招收来沪务工人员同住子女为主的民办小学教师开展全员培训。这是浦东新区人大常委会专题收集社情民意,并连续两年跟踪督办“未经审批办学点问题”所取得的可喜成效。

本届以来,浦东新区人大常委会不断完善社情民意收集反馈制度,逐渐形成了民意收集—综合分析—专题调研—报告反馈—跟踪督办的“工作链”。

早在2008年,区人大常委会就每年两次在会前广泛听取代表意见建议。2009年起,听取意见的次数增加到一年四次,并在《关于加强社情民意收集工作的实施办法》中规定,每季度形成一期社情民意报告。

“我们在收集民意上下了很大功



上海浦东高楼林立

夫,把全区老百姓想要解决的问题都收集上来了,成千上万条建议中,有被反复提出的同类问题,还有历史遗留问题等,谁来分析这些问题,谁来提出解决问题的对策,要在体制机制上换个思路。”在区人大2010年工作务虚会上,与会人员对社情民意的综合分析提出更高的要求。

为此,2010年起,区人大常委会每季度以百姓关注的热点、区委的中心工作或区政府的阶段性重点工作为主题,收集整理社情民意。对于百姓多次、多渠道反复提出的问题,区人大常委会启动专题调研,查找问题成因并探求攻克之道,形成专题调研报告作为社情民意报告的附件,一并报送区委、区政府。如2010年先后针对群众反映强烈、长期未能解决的农民建房、未经审批学

前教育办学点、“厂中村”、旧小区物业管理、菜市场建设和管理等进行了专题调研,形成的《关于浦东新区农民建房问题的调研报告》、《关于浦东新区未经审批办学点的调研报告》等7份专题调研报告均作为社情民意报告的附件。区委、区政府非常重视这些报告,主要领导相继批示,要求相关职能部门研究解决并及时反馈区人大。

区人大常委会在提交社情民意报告后,还跟踪监督区政府相关职能部门整改情况,并进行评估,遴选出难点问题作为常委会会议或主任会议审议议题。比如,今年区人大常委会主任会议将继续听取“区政府关于新区外来务工人员子女学前教育和看护情况的报告”,不遗余力一抓到底。

三年多来,这条“工作链”为老百

摄影/严大明

姓化解了许多烦心事。2011年5月,浦东新区出台《浦东新区农村村民住房建设管理实施细则》,并列入区“十二五”规划,为化解农民建房问题传来佳音。“三高”地区(高桥、高东、高行)“厂中村”改造已经形成了初步整体改造方案,确定了“多方共担、分步实施、逐年解决”的原则,并列入区“十二五”规划。2011年新区实施项目中,将新建和改建15家标准化菜场、6家临时菜场;在2家蔬菜批发市场、30家标准化菜市场建设蔬菜流通安全信息追溯体系,加强餐饮食品安全监测,保证食品安全……

### 两项“协议制”

近年来,区人大常委会始终把督促办好代表书面意见作为发挥代表主体作用的重要抓手,通过“协议”督办、“协议”评价,提高书面意见办理实效。

用区人大常委会组成人员的话说,书面意见督办就是要坚持“五个不放过”:对能解决而没有解决的不放过;对不能解决而没有解释清楚的不放过;对正在解决而没有具体办理时间推进表的不放过;对代表不满意的不放过;对答复格式不规范的不放过。

2007年,浦东新区人大常委会就开始探索“代表小组协议制”,即在每年人代会前,区人大代表对拟提出的书面意见进行协议,必要时代表小组开展调研,确保所提书面意见格式规范,文字准确,内容真实并反映本行政区域内较为突出、带有普遍性、全局性问题。近年来,区人大常委会又探索将“协议制”用于书面意见的督办和评价,丰富了代表书面意见“协议制”的内涵。

“督办协议制”是防止给书面意见轻易戴上“难以解决、留作参考”帽子而束之高阁的一道关卡,包括两个环节。其一,区人大常委会与区政府开展联合督查,联合到重点办理单位进行上门走访,对涉及面广、处理难度大的

办理件,牵头协调,推动解决。其二,对答复为“留作参考”、“难以解决”的书面意见,召开由代表、有关专家、承办部门等多方参加的座谈会,就书面意见解决的可行性进行论证。

2008年《关于妥善解决新村房屋周边架空线影响二楼楼道开窗的建议》、2009年《关于安装交通指示灯和人行道斑马线的建议》、2010年《关于锦绣东路增设临时路灯的建议》这三份书面意见,承办部门第一次的办理答复均为“难以解决”或“留作参考”。经协议督办,多方协商和挖潜,当年问题得到了比较好的解决,代表们表示很满意。

“评价协议制”则是避免代表“被满意、被解决”的一帖良方。除了承办单位在集中办理书面意见时,对代表进行满意度测评之外,自2007年起,区人大常委会还在每年下半年,分组走访提出书面意见的所有代表,并对代表满意度进行二次测评。尤其是对代表联名提出的书面意见,每个代表都参与满意度测评,通过“协议”给出评价,避免部分代表出于情面而违心“满意”。

### 三级“联动网”

浦东现在有市人大代表117名,区人大代表450名,原两区三届代表300多名,还有镇人大代表近2000名。从上海区级层面来说,浦东的人大代表数量是最多的。区委书记徐麟在浦东新区人大工作会议上强调,“这是推动浦东二次创业的一支重要力量。”

如何使得三级人大代表聚合出“1+1+1>3”优势,是区人大常委会始终在思考的问题。按照区人大常委会主任李梅的说法,2010年白龙港污水处理厂污染周边环境问题的圆满解决,使得区人大常委会在统筹代表资源方面尝到了“甜头”。

2007年,白龙港码头成为市区污水处理厂污泥的中转码头,大量无法

转运的污泥堆放在白龙港填埋场,发酵过程产生的臭气不断扩散,严重影响周边五个村一万多人的日常生活,居民投诉不断。

2010年5月24日,区人大常委会收到了合庆镇人大递交的《白龙港污水处理厂处理污水过程中散发恶臭影响周边环境的紧急报告》。时隔仅4天,区人大常委会就带领城建环保工委赴合庆镇实地调研,掌握了第一手资料。由于白龙港污水处理厂属于市管单位,7月,区人大常委会城建环保工委向市人大常委会城建环保委递交了《关于恳请市人大城建环保委督促市有关部门妥善处理白龙港污水处理厂散发恶臭影响周边环境问题的报告》。一周后,市人大常委会主任刘云耕、副主任陈豪带队赴白龙港调研,并要求各部门跨前一步,勇担责任,合力应对。经过一次次调研会商,污泥处理解决方案日臻完善。市人大城建环保委和浦东新区人大常委会城建环保工委还多次跟踪监督,及时跟进和了解落实情况。在多方合力推动下,仅仅两个多月,白龙港污水处理厂共完成了12个污泥池的覆土、覆膜处理,周边环境、空气质量有了较大改善,村民不再紧闭窗门,受恶臭影响的五个村的村民对人大常委会和政府的工作表示感谢。

这只是成功案例之一。本届以来,浦东新区人大常委会积极探索建立三级代表联系网络,在凝聚代表整体合力、发挥代表主体作用、推动民生问题解决上不断有新作为、取得新实效。

2009年,130多名市、区、镇人大代表对市容市貌开展了为期3个月的明察暗访,推动了城市顽症的解决。2010年是名副其实的“调研年”,三级人大代表联动,充分参与“十二五”规划编制等重大课题调研、代表视察活动。同年,区人大常委会出台的《关于推进浦东新区高新技术产业化的决定》得到了市人大常委会的大力支持。■



# “会闲人不闲”

文 / 高定生 南志文

去年以来，银川市在全市范围内广泛开展的人大代表联系基层组织和群众活动，使一些问题逐步得到解决。

## 精心筹划部署

### 搭好闭会期间人大代表的履职平台

银川市现有市、县、乡三级人大代表2592名，其中多数是各级领导干部、企业老板或基层组织的负责人。如何把这么多代表组织起来，让他们在做好本职工作的同时，依法履行好人大代表的职责，确实是一大难题。

在经过多次调研之后，银川市人大常委会党组的思路逐渐清晰起来：闭会期间绝大多数人大代表不是不想履职，而是缺少履职的合适氛围和平台，缺乏应有的动力和压力。要解决这些问题，首先应该为闭会期间的人大代表履职搭建一个合适的平台，让广大代表能够借助这个平台，深入基层，贴近群众，发挥好桥梁纽带作用。

于是，在全市范围内开展人大代表联系基层组织和群众活动的工作计划，逐步进入了市人大常委会党组的重要议事日程。

在全市范围内要持久地开展这样一项大型活动，不像过去组织一次传统意义上的代表活动那样简单，其涉及面之大，是前所未有的。如何才能保证市人大常委会党组的决策尽快得到落实，保证人大代表联系基层组织和群众工作扎实有效地开展起来，不流于形式，



银川街景

他们决定采用“抓点带面”的工作方法，以求在“点”上取得的经验，来指导和推动“面”上的工作。

2010年3月，经过反复权衡、筛选，银川市三级人大代表联系基层组织和群众的试点工作分别在颇具代表性的兴庆区和灵武市展开。试点期间，中共银川市委书记崔波同志亲自带队，先后多次前往兴庆区、灵武市实地考察调研，对进一步改进和完善好这一工作，提出了明确的指导意见和具体要求。

经过一年的试点，在不断总结经验的基础上，2011年2月24日，经过广泛征求意见，反复修改完善的《银川市人大代表联系选举单位的基层组织和群众办法》送审稿摆在了中共银川市委常委会会议室的桌面上，经银川市最高决策层讨论研究后以市委文件的形式印发各县（市、区）以及市属各部门、各单位贯彻执行。3月3日，中共银川市委、市人大常委会联合召开了“全市人大

代表联系选举单位的基层组织和群众工作动员大会”，对开展联系活动进行全面安排部署。

至此，全市范围内的人大代表联系基层组织和群众工作正式拉开了帷幕。

## 亮出身份“听、带、查”

### 让人大代表在闭会期间“动起来”

从2011年3月开始，市人大常委会统一制作的《人大代表联系基层组织和群众履职登记表》、《闭会期间的代表意见、建议专用纸》发放到了每位人大代表手中。同时，各市、县（区）为每一位代表制作的联系卡也以最快的速度发放到了基层组织和群众手中，代表信息公示牌，代表的联络方式在基层组织中普遍建立。全市2592名市、县、乡三级人大代表被混合编成448个小组，分别联系750个基层组织和单位的方案也已制定下发。

据银川市人大常委会代表工作委

摄影 / 张燕军

员会的陈志宏主任介绍,开展这项活动,就是让我们的各级人大代表在深入基层,密切联系群众的过程中,念好“听、带、查”三字经。所谓“听”,就是要求人大代表要坚持问政于民,问需于民,问计于民,真诚倾听群众的呼声,做到“知民情”;“带”,就是要真实地反映群众的愿望,从人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题入手,形成闭会期间的代表建议和意见,交本级人大常委会转“一府两院”及有关部门认真办理,努力为人民服务办实事、办好事,做到“解民忧”;“查”,就是在联系活动中了解掌握各级人大的决议决定、国家法律法规的贯彻执行情况,依法保障人民群众经济、政治、文化、社会等各项权益,做到“暖民心”。

活动开展以来,2000多名人大代表陆续深入田间地头、社区街道,走进工厂、学校……通过走访群众、召开座谈会、接待群众来访,以“拉家常”的方式,了解基层组织和群众的生产生活情况及存在的问题和困难,听取基层干部群众的意见和要求,掌握社情民意。特别是身为人大代表的市级领导干部和各县(区)的领导同志能够以人大代表的身份,带头深入指定的联系单位开展活动,发挥了示范表率作用。

今年6月份,银川市人大常委会及其代表工作部门对全市的联系活动进行全面检查落实,及时总结经验,发现和纠正存在的问题。6月30日,银川市人大常委会《关于市人大代表参加联系基层组织和群众活动情况的通报》印发给每一位市人大代表,对27名尚未参加联系活动的代表进行了点名通报。他们中既有各级党政领导干部,也有普通群众,在全市人大代表中引起了极大的震动和反响。宁夏浩海集团董事长王海代表深有感触地说:“过去,总认为人大代表就是一种荣誉称号。通过学习代表法和参加人大代表联系基层组织和群众活动,深切地感受到人大代表肩负的神圣使命和历史责任。如果我们

不能为人民群众做点事,就有负人民的信任和重托。”

### 尽己所能解民忧 让人大代表的威信树起来

银川市人大常委会开展人大代表联系基层组织和群众工作后,代表们通过提交意见建议等方式,尽己所能为民排忧解难成效显著,人大代表履职的积极性得到了充分调动。

截至2011年7月,各代表小组在联系活动中,共带回群众建议意见935件,已答复和解决的539件。其中,经各县(市)、区人大常委会代表工作部门整理,作为代表建议意见转交本级“一府两院”办理231件,上报银川市办理37件,上报自治区办理的1件。这些意见建议,涉及教育、环保、物业管理、道路建设、社区基础设施等方面。虽然一些问题人大代表解决不了,但通过人大常委会梳理后转交“一府两院”,责成其在3个月内将办理结果以书面形式答复代表,将会有效地促进问题的解决。

人大代表贺满明在走访自己所联系的华新社区和海宝龙幼儿园时,了解到华新社区想开办一家爱心超市但缺乏资金、海宝龙幼儿园资金不足办学困难等实际情况后,当即表示将协调5万元资金用于社区开办爱心超市,协调10万元资金用于海宝龙幼儿园更换部分设备。年近八旬的贾文永代表坚持深入选区了解群众的心声,并把建议亲自送到市人大常委会;卢苏萍、李建华两位代表发现一个老旧小区下水多年不通,当场决定捐款2.5万元加以改造;王晖代表了解到辖区一些下岗人员家庭生活困难的情况后,想方设法解决了6名下岗职工的再就业……

这些一个又一个事关人民群众切身利益问题的解决,不仅使人民群众得到实惠,也使人大代表在群众中树立了应有的威信。

尽代表之力,努力为群众办实事,办好事,是最能触动群众心灵,也是让

人民群众切身感受活动实效的最直接的途径。兴庆区游乐小区的居民在解决了久拖不决的供暖问题后高兴地逢人就说:“过去不知道我们选出的人大代表是啥样,现在不仅知道了谁是人代表,而且咱老百姓遇到了困难和问题,找人大代表还真管用。希望这样的人大代表多来几次。”

### 查找问题定对策让闭会期间 人大代表履职活动形成长效机制

在全市范围内开展人大代表联系基层组织和群众活动,是创新和发展闭会期间代表工作的一个新举措。由于涉及代表人数多,活动范围大。

市人大常委会于7月11日召开了人大代表联系基层组织和群众工作座谈会。所属6个县(市)、区人大常委会、3个代表小组组长和3名人大代表分别交流了经验。他们在认真总结了活动开展以来取得的显著成效的同时,深入查找了存在的突出问题,研究了坚持人大代表联系基层组织和群众工作长效机制的措施办法。6个县(区)人大常委会的领导一致认为:“开展人大代表联系基层组织和群众,是人大代表在闭会期间履行职责,发挥作用的一种好形式,一年多的实践证明,成效是显著的,要想深入、持久地开展下去,避免半途而废,就必须加强建章立制工作,坚持用制度来管人事。毕竟,制度更带有根本性、全局性、稳定性、长期性。”

银川市人大常委会副主任马德琴说:“联系活动能否取得实效,以及实效的大小,与我们的人大代表自身素质的高低成正比关系。因此,我们要坚持好代表的履职学习制度,继续加强代表培训工作,不断提升人大代表的履职能力。”

银川市人大常委会主任孙荣山说,要通过电视、网络、报刊等各种媒体,大力宣传代表联系基层组织和群众活动,宣传代表小组和优秀人大代表的先进模范事迹,在全市营造关心和支持人大代表依法履职的社会氛围。✶



# 春风化雨细无声

文 / 王海岑 程相起

前不久,菏泽市单县郭村镇万庄村220多户村民如愿拿到了理赔款。原来县里统一办理玉米、棉花保险时,万庄村的保险费缴到镇农业办,但没有及时上缴县保险公司,在此期间一场大风使700多亩玉米倒伏,对此损失保险公司拒赔。县人大代表张建军为此事多次到县农业局、保险公司协调,终于使群众领到赔偿款。这是菏泽市“万件社会矛盾化解”活动中,人大代表积极化解社会矛盾的一个缩影。

## 当代表

### 就要给选民办事

菏泽市人大常委会开展的“万件社会矛盾化解”活动,要求全市14400名各级人大代表,每人每年化解一件社会矛盾,让人大代表深入选区,与群众保持“零距离”的接触,帮助群众解决问题,赢得了各级人大代表的热烈响应和积极参与。代表们认为,参与社会矛盾化解,在当前构建和谐社会的时代背景下,找到了自己的位置。

不论乡邻之间发生什么大小矛盾,在第一时间里都能看到牡丹区人大代表王敏的身影,居民们有什么心里话都想对她倾诉,成为选区里传播与构建和谐和谐的使者。她深有感触地说:“当代表就要给选民办事。在化解矛盾中,我把群众当亲人,群众把我家人,给群众排忧解难,有成就感,我觉得这就是代表的价值所在。”

## 哪里有矛盾

### 哪里就有人大代表

哪里有矛盾,哪里就有代表;民有所呼,我有所应,民有所需,我有所动;履行代表职责,到群众中去化解矛盾。这是代表们作出的掷地有声的承诺。

随着一个个人大代表亮出身份走进社区乡村,一个个居民村民平时碰到的大小难题纷纷解决。牡丹区康庄服装市场15号楼没有院墙,很多居民由于距离垃圾回收站较远,向楼后倾倒垃圾,影响了经营户生活,也形成了极大的安全隐患。东城办事处人大代表康延利、康思岭闻讯此事后,积极奔波,一个新围墙很快立了起来,增设垃圾回收站也列入计划。成武县苟村集张某夫妇因家庭经济困难经常生气闹离婚,县人大代表祝庆民知悉后,进行说服劝解,并为二人联系外出打工企业,如今,月收入4800多元,夫妻和好如初。

## 化解得开

### 还要化解得好

在社会矛盾化解活动中,菏泽市各级人大注重为代表提供帮助与支持,让代表有能力化解,有条件化解,不仅使矛盾化解得开,而且还要化解得好。

他们一方面对代表进行有关社会管理、群众工作、法律法规等知识培训,一方面注重发挥代表小组的作用,通过组织小组活动交流分析问题、会诊协商、共同化解。对代表小组难以解决的矛盾,市、县、乡人大及时派人协助做

工作,齐心协力解决问题。

东明县三春集镇许某,带病退伍,但因档案遗失,未能享受优抚待遇。在听说“万件社会矛盾化解”活动后,找到一名县人大代表反映。


由于时间较久,证据收集较难,虽经代表多方奔走,未能解决,于是向市人大常委会求援。市人大常委会立即找有关人员走访座谈,并协调县人武部、民政局等有关部门认真调查,终于摸清了真实情况,按照政策给许某办理了优抚待遇,打消了他去省里上访的念头。

## 机制作保障

### 让矛盾化解成常态

“万件社会矛盾化解”活动中,菏泽市、县(区)人大都建立了领导干部负责制、人大代表对所在选区矛盾化解负责制、代表电话向选民公开制度、矛盾纠纷排查调处月分析汇报制度、矛盾纠纷排查调处与交流制度等有关制度,编制了矛盾纠纷分类统计表、代表参加情况统计表、矛盾化解进度表。

市、县区人大成立了活动督导组,全方位为代表化解矛盾服务,推动了活动的顺利开展。截至目前全市已有6624名人大代表参与了“万件社会矛盾化解”活动,共化解矛盾11553件。

“随风潜入夜,润物细无声。”代表走进千万家,联系选民解难题。广大代表积极参与化解社会矛盾,像一缕缕和煦的春风吹拂着菏泽大地,用责任和使命的音符谱写着促进社会和谐的赞歌! 

# 从“代言人”到“热心人”

文 / 李汝池 谭启梅 张学林 杜春胜

淄博市人大常委会在全市人大代表中开展了代表争做“人民意愿的代言人,履行职责的明白人,经济发展的带头人,公益事业的热心人”活动,使全市人大代表的职务意识明显增强,履职能力明显提高,代表作用得到有效发挥。

为代表依法履职、发挥作用提供了很好的依据和平台。畅通代表知情知政渠道,切实保证代表的知情权。通过规范的程序和形式,及时向代表提供政府和“两院”及其他有关机关的报告、公报和经济建设、社会事业发展等方面的统计资料。邀请代表列席常委会会议,组织安排代表参加立法调研、专题调研、执法检查 and 专项工作视察,扩大了代表参与常委会工作的途径,让代表在参加活动中学会当好代表。

同时,着力抓好代表小组建设。建立了1个全国人大代表小组、5个省代表小组、25个市代表小组、137个区县代表小组活动室,积极引导代表小组开展活动,基本保证了全国和省人大代表每年两次、市人大代表每年四次开展小组活动,通过代表小组活动室建设和活动,为代表依法履职搭建起了活动平台。

还开展了“访、听、提”活动,使人大代表为民代言的针对性明显加强、积极性明显提高。为深入开展市人大代表争做“人民意愿的代言人、履行职责的明白人、经济发展的带头人、公益事业的热心人”活动,从2010年3月起,在全市组织开展了人大代表“访选民、听意见、提建议”活动,取得了很

好的成效。一是带着“议题”访选民。为增强“访、听、提”活动的针对性,积极引导代表围绕着党委的中心工作,围绕事关经济社会发展、社会稳定、民主法制建设等人民群众关心的热点难点问题,精心选择调研的议题。然后由代表带着“议题”联系选民,2010年,近300名市代表,围绕着66个议题以代表小组活动为主要活动形式,开展了丰富多彩的调研活动,给闭会期间的代表活动带来了新的生机和活力,深受人大代表和人民群众的欢迎。二是联系选民听意见。为让代表们能够在“访、听、提”活动中真正走进选民、真正听到民声,要求代表带着责任、带着真情,深入城镇、乡村、街道社区,不拘形式的广泛联系选民。陈庆博代表为掌握基层群众对基本药物制度的意见,先后走访了400多人。郭忠和代表为摸清进城农民工的生存状况,对部分农民工家庭进行了追踪调查。代表们除了运用走访、座谈、视察等形式以外,还充分利用联系选民接待室,认真倾听来自各方面选民的意见,目前全市有291个区县以上人大代表联系选民接待室已成为代表与选民联系沟通的窗口。三是对照“意见”提建议。为充分表达和反映广大选民的意愿,代表们将访选民过程中收集到的各种意见和建议,进行认真的梳理和总结,形成了一份份高质量的代表议案和建议。在市十三届四次会议上,代表共提出代表议案38件,建议、批评和意见96件。2011年市人大代表又领衔选题65件,新一轮的“访选民、听意见、提

建议”活动正在展开。

通过开展代表争做“人民意愿的代言人,履行职责的明白人,经济发展的带头人,公益事业的热心人”活动,大大激发了广大代表依法履行代表职责的热情。

积极提出建议和意见,自开展“四争做”活动以来,代表共提出议案和建议422件,代表建议涵盖全市经济社会发展的各个方面,其中,属于完善社会保障体系、加快推进淄博市养老事业社会化、完善医疗保险体系、进一步加大新农合覆盖面等社会保障方面的68件,占总数的16%;属于落实城乡一体化统筹发展,实现城市大公交便利城乡居民、统筹规划实施全市环保综合整治活动以及加快老工矿塌陷区生态恢复等城乡建设类的160件,占总数的38%;从代表所提议案、建议的情况看,充分反映了广大人民群众的心愿,充分显示了人大代表关注科学发展、关注社会和谐、关注人民群众生活的代表职责和情结。

广大代表心系群众,成为社会公益事业的热心者和支持者。热爱公益事业的代表不胜枚举,有的捐资助学,有的扶贫解困,有的爱心助残,有的修路筑桥,每一位代表身上都有很多感人的事迹。

广大代表积极依法履行代表职责,行使代表职权,忠实为民代言,带头科学发展,努力推进和谐社会建设,在人民群众中形成了越来越广泛的影响,用实际行动诠释了人大代表这一光荣的称号。☐



# 监督，与民生同行

文 / 张春然 刘效国 张 伟 高 军

“民为邦本，本固邦宁。”如何实现好、维护好、发展好广大人民群众的利益，解决好群众最关心、最直接、最现实的问题？山东省寿光市人大常委会的回答是：人民群众关注的热点、难点，就是人大监督的重点。

医疗制度改革，事关千家万户，市人大常委会一直十分关注。2009年11月，组织对全市基层卫生站、所建设情况进行调查。2010年8月，组织对全市新型农村合作医疗工作进行了调查。2011年6月，组织对全市基本药物制度落实情况进行了调查。市政府对每次调查中发现的问题和代表们提出的建议给予了积极回应，深入实施“卫生强基”工程，不断加大基层卫生站、所投入力度，制定出台了《寿光市基层医疗卫生机构绩效考核办法》，于2010年6月16日在镇村医疗机构启动实施了国家基本药物制度。目前，寿光财政对参合农民的补助标准已达到人均200元，并且大幅度提高了住院患者的报销比例。到7月份，该市已为参合农民报销医药费9800万元，有效减轻了群众的就医负担。

随着经济高速发展，人民群众对于道路交通的要求越来越高。寿光市人大代表连续9年，在人代会上提出道路新建、拓宽、改造的议案和建议累计48件。为确保这些代表议案、建议落到实处，该市人大常委会每年都结合听取市政府专项工作报告，督促落实。在审议财政报告时，要求加大对镇村道路建设的倾斜力度，通过大统筹，实现大发展。该市已完成道路配套投入

14.3亿元，公路通车总里程达3848公里，其中农村公路通车里程3002公里，逐步构建起了县乡道路与省道、高速公路互连互通的现代化路网格局。“修路修的是群众的致富路，这钱花得值！”代表们高兴地说。

农村税费改革以后，镇村道路的管理、维护受财力所限，投入较少。随着车辆载重量和车流量的普遍提高，加上早期道路设计等级低、承载能力差等原因，部分乡级路、通村路损毁严重。“花了这么多钱，有些都不如原来的沙子路好走！”在市人大常委会组织的“双联”活动中，一名农村代表痛心地说。市人大常委会高度重视，于当月开展了专项调查，召开市、镇、村相关单位和代表座谈会，提出了“统一组织、分级管理”的建议，并在2009年人代会上将农村公路管护确定为当年的四件议案之一。市政府认真落实，召开常务会议研究制定了《农村公路养护管理暂行办法》，按照代表建议，组建了农村道路管护队伍，明确了人员工资和道路养护资金由市镇两级财政统筹统支。该市所有镇（街道）全部设立了农村公路养护管理站，配备了养护人员，将2286公里乡村道路纳入了养护范围，形成了养护机构、养护队伍、规章制度、资金保障等比较规范的农村公路养护配套管理机制。

近年来，寿光市不断加强以五保供养、社会化养老服务为重点的社会福利设施建设，初步形成了功能完善的社会救助体系。这背后，凝聚着该市人大常委会的不懈努力。

谈及五保供养，寿光市民政局局长

张新国说：“农村税费改革后，村集体收入大幅减少，五保老人供养成了难题。人大代表提出了‘关于对五保老人进行集中供养’的议案。”为了把代表议案落到实处，市长办公会进行了专题研究，会议决定突击100天，每个镇（街道）确保有一座标准化的敬老院，全面实现集中供养率80%的目标。

以议案办理为起点，寿光养老事业步入快车道。2007年7月，寿光市人大常委会组织部分委员和人大代表，对老年人权益保障法贯彻实施情况进行了执法检查。检查发现寿光市60岁以上的老年人已经占到总人口数的15%，人口老龄化成为趋势，检查组建议将社会化养老工作提上议事日程。人大常委会的建议受到市政府高度重视，建设社会福利中心和扩建老年服务中心随即写入2008年市政府工作报告。

2009年4月，建设社会福利中心和扩建老年服务中心两项工程开工建设，市委安排人大一名副主任担任筹建领导小组常务副指挥，负责协调和监督建设全过程。期间，市人大常委会组织部分代表进行了集中视察，督促有关部门紧抓工程进度和质量。如今，社会福利中心和老年服务中心扩建工程全部投入使用。

日前，该市人大常委会党组书记、副主任杨德峰在对民政工作调查中要求，“要进一步完善内部服务设施，加大护理人员培训，进一步提高服务质量和水平，切实把两个中心打造成五保老人、孤儿、空巢老人的温馨家园。”

# 让水有情

文 / 单晓红 陈立松 章彦文

2007年7月,一场突然而至的水污染给沭阳县城区带来了多日的饮水危机。消息传出,震动高层,也引来众多媒体的关注。如今,四年过去了。四年来,在沭阳县人大常委会的关注推动下,该县牢固树立“生态立县”的战略思想,努力建设一个山绿水清、水资源可持续利用,饮水环境得以根本改观,从而保障和支持经济社会可持续发展的喜人局面。历史上曾经的无情之水,在持续的有效治理下,变得有情了。

一场水污染,到底有多少教训需要汲取?为此,沭阳县人大常委会在水污染一发生之后,就立即召开主任会议,责令县人大常委会办公室和科教文卫工作委员会组织力量,对城区饮水安全工作进行专题调研。发现水源地和淮沭河流域水质安全不稳定;水源地水质监测监管体系不完善等是这次水污染的主要原因。面对这些问题,2007年10月13日,县十四届人大常委会第三十一次会议专题听取和审议了县政府关于城区饮水安全工作汇报,针对存在问题提出了具体的审议意见。审议意见书交县政府及相关部门后,县政府专题研究,认真进行水污染治理的具体实施。一是划定范围,立标管理。二是加大水质监控,增强巡查力度。根据水质变化情况,要求有关部门对保护区范围内水质实行月测、旬测、周测、日测,及时准确把好水质变化情况。同时,对饮用水源地进行每日巡查。三是部门联动,加强整治。采取由政府办牵头,环保、公安、卫

生、水务、沭城镇等部门、单位联动,拆除一级保护区范围内的民用建筑、民用小码头,取缔禽类养殖基地,关闭小化工企业等多项措施进行治理,使全县饮用水源保护工作取得了阶段性成效,取水口水质得到根本好转,自来水出厂水质基本稳定达标,县城三十多万居民饮水安全得到了保障。全县水功能区中的水质控制全部达标,达标率在全市名列前茅。农业灌溉用水的水质一年比一年好,污染的次数逐年减少,用水一般为III类水质,IV类及以下的水质极少,最好时也有II类灌溉用水的水质。

城区饮用水源安全得到控制后,沭阳县人大常委会更加关注建立保护饮用水源安全的长效机制问题。2008年,该县人大常委会在年初制定工作要点时,将督促改善饮用水源安全工作摆在更加突出位置。4月份,县人大常委会组织36名市县人大代表以及相关专业人员,划分4个视察组,深入城区和各乡镇视察饮用水源安全工作。视察组在摸清全县饮用水源安全状况后,迅速形成视察报告递交县人大常委会主任会议,主任会议决定将视察报告中提出的问题和相关建议交县政府及有关部门办理。县政府立即召集环保、卫生、建设、土地、水利、城管、规划、公安、安监等部门认真研究制定出台了包括水资源中长期供应、供水水源、节水、水资源保护等内容的水资源综合利用规划。其次,积极调整工业布局 and 产业结构,对工业企业推行清洁生产,达标排放;严格控制

入河排污,整治入河排污口;采取引水冲污、疏浚清淤等工程措施,不断加强河、渠、沟的整治,提高水环境容量和水体自净能力。第三,按照职能划分、层层签订《环保责任状》,建立了“县政府负总责,职能部门具体抓”的责任体系。加大对水源保护区内污染源的监管和项目开发管理力度,从源头上控制和防范了环境污染。通过沭阳县人大常委会的大力督促,有关部门的艰辛努力,全县的万元GDP耗水量逐渐降低,由2005年的830立方米/万元下降到现在的584立方米/万元,年平均下降了7.3%。

督促建设和治理并重,是沭阳县人大常委会在改善全县水环境的根本思路。沭阳县第十五届人大常委会第十二次会议在审议县政府2009年上半年财政预算执时,提出了要加大对改善饮水环境的投入力度,确保全县人民吃上放心水。此后,2009年8月13日,沭阳县第十五届人大常委会第十三次会议再次听取和审议了县政府关于《饮用水安全管理工作报告》。委员们针对当前工作中存在的问题,提出要把河道疏浚和村庄河塘整治作为改善农村水环境的主要手段等四条审议意见交县政府办理。县政府十分重视,结合全省大力开展县乡河道疏浚和村庄河塘整治的契机,组织乡镇和有关部门以整治脏、乱、差为抓手,扎实开展农村水利基础设施建设,促使农村的水环境和生活环境得到明显改善。

今年以来,沭阳县人大常委会加大了全县水资源、水环境的整治力度,先后组织了三次专项视察和检查活动,有力推动了全县该项工作的步伐。通过疏浚整治,昔日杂草丛生、淤塞严重的河道焕然一新,污水满地、垃圾成堆的河塘面貌大为改观,水质有了明显优化,水系引排能力得到了明显提高,农民居住环境得到了明显改善。沭水“活”了起来、沭水“清”了起来,农村环境也“美”了起来,一个城乡一体、水清岸绿、县容整洁的美好水环境,正在沭阳县铺展开来。■



# 问责督办代表建议办理

文 / 曾宪刚 张 新

代表建议年年提、反复提，可问题还是没有有效解决，怎么办？

对代表建议答复得好，但就是不按时兑现承诺，怎么办？

代表所提建议，以“难以解决”为“不解决”的借口，怎么办？

在沈阳，这些疑难和无奈的问题，将在今后依法得到有效解决。4月14日，沈阳市十四届人大常委会第四十一次主任会议上通过了《沈阳市人大代表建议办理工作问责办法》（以下简称《问责办法》）和《沈阳市人大常委会关于重点督办的代表建议办理工作绩效评估办法》（以下简称《评估办法》）。

沈阳市人大常委会主任赵长义说：“两个《办法》的出台和实施，就是通过明确‘问责’与‘评估’的制度方法，保证人大代表代表人民行使监督权，更有效地规范承办单位的办理行为，将代表反映的民意落到实处，激发广大代表的积极性，从而提高代表建议整体质量和代表工作水平。”

已经连续六届当选为市人大代表的沈阳医学院沈洲医院体检科主任任杰说：“两个《办法》的实施，是加强代表建议督办、推进代表建议办理的实际步骤与具体措施，更是让代表掌握了督办建议落到实处的主动权，让我们代表民愿、反映民意的底气更足了！”

**建议办理，用“结果”说话——明确办理单位及责任人不履行职责的问责范围。**近年来，沈阳“一府两院”对代表建议办理工作越来越重视，代表

建议办理的答复率达到100%，满意率和基本满意率在98%以上，解决率也不断提高。

但是，随着代表依法履职能力和水平的不断提高，与广大人民的期望相比，代表建议办理工作还存在着一些差距，一些人大代表建议的办理并非“一帆风顺”，一些承办单位办理代表建议时，碰到困难不去努力克服，而是敷衍搪塞，常常把主要精力用来说服代表，请求代表“理解”和“支持”上，以求蒙混过关。

“承办单位在办理人大代表建议时，确实很热情、很细致，答复得也及时。在这一点上，我确实很难说不满意。但是，代表建议提出的问题，最后有没有真正得到解决，却很难说满意。”任杰的一句心里话，道出了诸多代表的心声。

任杰举例说，自己曾建议某政府部门“采取有效措施，解决百姓去其窗口缴费难的问题”。该部门很快答复了，说“一定采取有效措施，加强管理”。可两年过去了，问题并没有得到解决。“百姓去缴费依然很困难，要排很长的队，要等很长的时间。”

“我提出的建议，是希望采取‘有效’措施，‘解决’问题。”任杰代表在“有效”和“解决”上，加重了语气。

“办理代表建议，看态度、看行动，最根本的是要看代表所提问题是否得到根本有效的解决。过去存在的‘你提的建议我们高度重视，但是……可但是……你的建议我们无法办理……’的格式语言是不行的，代表建议的办理，最

终是要用‘结果’说话的。”会上，市人大常委会主任赵长义的话掷地有声。

市人大常委会人事工委副主任孟昭贵说，两个《办法》的出台和实施，就是要解决过去代表建议办理过程中存在“重答复，轻落实；重过程，轻结果；重满意率，轻解决率”的“三重三轻”问题，解决过去存在的“为答复而答复”，没有把答复代表作为解决问题，推进工作的重要形式、手段和内容。

“对代表建议答复后不按时兑现承诺；办理代表建议时对代表态度恶劣有抵触情绪”等办理单位及责任人不履行或不正确履行法定职责，将依《问责办法》进行问责。

问责由市人大常委会主任会议决定。启动问责程序后，将由市人大有关专门委员会及常委会有关机构和市人大代表组成调查组，开展调查工作。根据被问责的情节和社会影响程度，市人大常委会将责令办理单位公开向代表道歉，市人大常委会相关工作机构对单位进行通报批评。问责将依据《辽宁省贯彻落实〈关于实行党政领导干部问责的暂行规定〉实施办法》贯彻执行。

**建议办理，明确“办结时限”——“难以解决”不能成为“不解决”的借口。**“但是……”经常出现在一些承办部门对代表建议的答复中。而“但是”、“可但是”这样词汇的后面，连接的往往是对代表建议提及的内容“难以解决”的各种解释、托词和借口。

据了解，一些涉及到民生的代表议案、建议，年年提，反复提，其中一

部分确实受客观条件限制,或者建议内容与法律、法规内容不符等无法解决;还有一部分是被承办单位办成了“半截子工程”。问题长期悬而不决,小事会拖成大事,最后会导致矛盾激化。

问责,是一剂良药,它能戳到承办部门负责人及具体办理人员的“痛处”。在《问责办法》中,对这种承办单位以“难以解决”作为不解决理由的现象做了明确规定:办理单位“应该解决,但在规定时限内难以解决的问题,应当向代表如实说明情况。”

同时,要“明确办结时限,在办结后,再向代表作出答复”,“受客观条件限制,两年内无法解决的问题,应当向代表说明原因”。

孟昭贵说:“问责的目的是警示承办部门清楚办理代表建议的重要性和紧迫性,强化责任意识,增强工作责任心,改进工作作风、提高工作效率。”

**注重实效,杜绝代表“被满意”——与代表互动,让代表建议办理工作更有放矢,赢得主动。**让人大代表很无奈的是,有时候自己会“被满意”。按照新修订的代表法,承办单位寄送答复时,应附上征求意见表,提议案或提建议者应及时填写并反馈给交办机关。提建议者对答复不满意的,交办机关有权责令承办单位进一步解释或重新办理。代表会就办理答复情况给出“满意、基本满意或者不满意”的考评。可一些代表披露:写“不满意”后,就有部门人员通过层层关系,希望代表“从大局出发”,让代表在“征求意见单”上签“满意”。

还有一种情况——文来文往。人大代表对“一府两院”提出建议、批评和意见,是法律赋予人大代表的一项重要职权。个别部门及责任人对代表建议重视不够,与代表沟通不够,代表建议的办理通常是文字来、文字去,“背对背”

式的从文字到文字的答复。代表即使不满意,多是无可奈何。

任杰说:“代表的建议、批评和意见大都涉及经济社会的发展和重大民生问题,凝聚着代表的心血,集中反映了群众的呼声。代表建议办理的效果如何,代表的评价固然重要,但不等于说,代表满意了,问题就解决了,群众也一定会满意。‘被满意’现象能否解决,关系到人大权威。”

《问责办法》对“代表建议的答复内容与事实严重不符;延误代表建议办理时限;办理代表建议不认真造成严重后果”等作出明确问责规定,将解决代表“被满意”和“文来文往”问题。

市人大代表、辽宁省东方医院院长陈春森说,办理单位及责任人应在与代表深化互动上下功夫,办理过程中要改进工作作风,主动听取代表提出建议的意愿和要求;改进联系方式,变“口对口”电话联系为“手拉手”共同办理,使代表建议办理工作更有放矢,赢得主动。

**绩效评估,代表为重点督办建议办理质量“打分”——至少50名人大代表进行测评。**代表建议重在落实。重点督办的代表建议办理得如何,对推动实际工作究竟起多大作用?《评估办法》规定,对一些关系改革发展稳定大局和人民群众切身利益、社会普遍关注,经主任会议研究确定为主任会议组成人员重点督办的代表建议进行绩效评估。

重点督办的代表建议办理工作绩效评估的内容为办理工作的实绩和效果,主要有八项:领导是否重视,责任是否明确;调研是否深入,面商是否真诚;工作程序是否规范,答复是否及时;解决问题的措施是否有力,成效是否明显。

“这些规定对评估的内容进行了‘量化处理’,将有效防止‘被满意’现象出现。”孟昭贵介绍说,绩效评估的对

象由市人大常委会主任会议组成人员和有关专门委员会在每年的8月份提出,市人大常委会主任会议研究确定,一般每年评估2—3个办理部门。市人大常委会于每年的11月份召开绩效评估会议,由市人大常委会人事工委邀请不低于50名的相关市人大代表、协调组织相关部门负责人参加会议……在参会的市人大表中组织办理工作满意率测评。

同时,被评估部门将根据市人大常委会绩效评估意见进行整改落实,并于年底前将整改落实情况书面报告市人大常委会。这条规定,是对“真诚面商”的进一步明确,可避免“文来文往”。

据孟昭贵介绍,在对代表建议办理单位问责、评估的同时,市人大常委会在开展代表“三深入”活动的基础上,进一步加强代表的培训工作,指导人大代表多深入调查研究,使提出的建议能够充分反映群众的意见和要求,更具有“含金量”,符合法律规定和实际情况,具有合理性和可操作性,实现代表依法提出建议、承办部门依法办理好建议、市人大常委会依法督办建议这三方面的有机结合,让代表建议办出“结果”,以此推动政府工作。

两个《办法》的实施,在“一府两院”所属工作部门引起强烈反响。沈阳市政府办公厅副主任王伟伟认为,以制度办法的形式,把代表建议办理工作纳入到规范化、法制化轨道,是对代表建议办理工作的深化和创新,是督促“一府两院”承办部门更加负责地对待代表提出的建议意见,更好地解决建议反映的问题,提高代表建议办理实效的有力举措。

同时,实施“问责”与“评估”办法,对“一府两院”承办部门来说,既是压力,也是动力,有效地促进承办单位及责任人把办理代表建议作为推动“一府两院”工作的动力。☑



# 人大“支招”破解交通拥堵

文 / 郑野萍

辽宁省盘锦市这座人口不过140万的小城市,随着机动车保有量以每年近2万辆的速度递增,拥堵问题同样不可避免地给人们的出行带来了不便。为破解城市交通“行车难、停车难”问题,构建和谐、有序、顺畅、便捷的交通环境,盘锦市人大常委会秉承“城市让生活更美好,交通让出行更便捷”的人本理念,在年初确定全年工作要点时,把听取和审议市政府《关于全市道路交通安全管理工作的报告》作为一项重要议题,纳入了人大监督工作的重点。

为进一步摸清全市道路交通安全管理工作情况,破解城市交通“瓶颈”,进入3月份,市人大常委会委员、市人大内务司法委员会委员和部分市人大代表到市内道路交通一线以及公安、交通、住建委等多个政府部门,通过实地调查走访、召开座谈会等形式,进行了为期近一个月的调研,摸清了全市道路交通安全隐患,形成了真实准确的调查报告,为破解道路交通安全难题支招,为常委会审议全市交通管理工作提供了重要的参考依据。

在深入调研、主任会议对调查报告进行初审的基础上,3月31日,市六届人大常委会第九次会议专题听取和审议了市政府《关于全市道路交通安全管理工作的报告》,常委会组成人员围绕全市道路交通管理工作展开了热烈讨论,提出了城市建设要考虑与经济发展相适应的规划、加快停车场建设、加强对校园周边道路安全整治、交通宣传

应常抓不懈等建议,一致要求市政府及道路交通主管部门对全市道路交通安全隐患进行一次全面排查,逐步建立健全道路交通安全管理的长效机制,常委会组成人员还对市民关注的“偷拍”处罚违章行为等问题,向市政府提出询问,政府有关部门领导当场做了答复。常委会相关部门对常委会组成人员的讨论发言进行归纳梳理,并形成了人大常委会审议意见。

为强化审议意见的落实力度,改进“文来文往”的交办方式,常委会于4月12日召开审议意见交办会议,向市政府进行了“面对面”交办,同时成立由市人大内司委、人事委,市人大常委会办公室、研究室等部门参与,邀请16名三级人大代表参加的七个督办小组,对审议意见贯彻落实情况进行督办。这是市人大常委会首次就审议意见进行面对面交办,也是首次就审议意见落实成立督办组进行督办。

督办小组按照职责分工,很快进入角色,落实和督办工作同时展开。各个督办小组的代表通过明查暗访、亲临现查进行查看等方式,了解审议意见的落实情况。为进一步了解进展情况,市人大常委会先后两次召开审议意见落实工作汇报会,市政府主管交通的副市长到会汇报了审议意见落实情况;督办小组负责人就重点地段交通安全隐患整治工作指出问题,提出意见和建议,副市长当即要求在场的市公安、交通、住建委等部门负责人向代表作出答复,并向人大代表作出了限期办理的承诺。

为落实好市人大常委会督办工作

领导小组的意见,市交通秩序整治工作领导小组于6月20日召开督办工作会议,明确了责任单位和责任人,制定了详细推进方案。为便于社会对全市道路交通安全管理存在问题整改工作的监督,还在新闻媒体和人大网站上对市政府相关工作部门承担的任务、完成时限、督办领导等内容进行了公示,并开辟了“审议意见落实情况追踪”专栏,对审议意见落实情况进行纪实追踪。

市政府认真落实市人大常委会审议意见和交办会议、督办会议精神,建立了全市道路交通管理的长效机制,通过开展专项整治、实行常态化管理、增派足够警力、延长值警时间、清理马路市场和摊贩占道经营、设置“禁止左转”标志等多种措施,使中小学校门前路交通秩序问题、重要路段商贩占道经营、卫生脏乱差、牙石以上占道乱停乱放问题、部分路段交通安全标志标线混乱、红绿灯损坏、部分公交站点设置不合理等问题得到了解决。

“道路交通管理承载着民生,凝聚着民心。群众的满意程度是重要的评判标准,人大是代表群众在监督,问题解决得好不好,监督的成效大不大,要倾听群众的呼声,听取群众的评价”。这是盘锦市人大常委会主任会议形成的共识。

近期,盘锦市人大常委会将对全市道路交通安全整治情况开展一次集中视察,并将对市政府办理市人大常委会审议意见的情况进行集体表决。☑

# 许崇德：见证新中国宪法变迁

文 / 本刊记者 张维炜

许崇德居住的时雨园隐于繁华的中关村地带，盛夏骄阳下，满目绿意。“我到门口迎接你。”挂了电话，许崇德笑呵呵地打开门，眼前的这位中国宪法学泰斗，一头银发，雪白的T恤，深蓝色的短裤，格外亲切随和。

走进宽敞的客厅，三面书架环绕，一层层的书堆摆到了天花板，茶几上铺满了书和报刊资料，整个房间看似随意却自有章法，弥漫着浓郁的书香气息。“这些书别人不能动，一动我就找不到了。”交谈中，许崇德偶尔会随手从一堆书中拿起一本，翻到其中一页，指出某个年份或人名佐证自己的话。

新中国成立以来，许崇德参与了“五四宪法”、“八二宪法”、香港特别行政区基本法、澳门特别行政区基本法四部重要法律制定的有关工作，是中国民主法制建设历程的重要亲历者和见证人。耄耋之年的他在中国中国人民大学任教五十余载，也是国内宪法学发展的奠基人和重要参与者之一。

面对无数的荣誉和炫目的光环，许崇德波澜不惊，非常淡然，“那是很久以前的事了。”在轻缓的话语声中，记忆深处的往日画卷由此徐徐展开……

## “五四宪法”：群众在抗洪堤坝上讨论草案

“1953年1月，中央启动了宪法起草工作，专门成立了宪法起草委员会。”许崇德的讲述将记者的思绪带到了五十多年前那个激情澎湃的年代。1954年初，研究生毕业不久，在中国



2007年7月1日，许崇德在香港回归十周年驻港部队阅兵庆典上

人民大学担任教员的许崇德作为宪法学“对口”的专业人才，被组织借调到宪法起草委员会秘书处的资料组，负责收集世界各国的宪法。

委员会的工作地点在中南海。许崇德回忆说，资料收集的范围非常广泛，除了有中国近代宪法，苏联、波兰、罗马尼亚等社会主义民主国家的宪法资料外，还包括美国、法国等西方资本主义国家的宪法。“当时的领导们大多从战场归来，对宪法这一事物还比较陌生的，需要拓宽知识面。”

除了资料收集外，许崇德与同事们还整理编辑了一本宪法名词解释，因为宪法毕竟较专业，这本小册子就像本宪法小百科全书，对相关的名词，解释得简要明确，很有帮助。

宪法的起草经过一稿又一稿的反复讨论，不断论证，草案日趋成熟，1954年6月，中央人民政府决定公布草案，进行全民讨论。“当时是新中国

成立不久，全国的百姓经历了长期的封建专制统治，都热切期盼这部人民当家作主的根本大法能够尽快出台，参与讨论的热情格外高涨。”

正是在那年的夏天，我国的淮河和长江流域赶上了五十年不遇的特大水灾。许崇德记得，“即使这样，基层一些地方的干部群众仍然不放松讨论宪法草案，提出意见。一边抗洪，一边在河堤上讨论。”而且令许崇德印象深刻的是，水灾阻断了路面交通，许多“意见”是由飞机专程送到北京，一捆捆的，用油纸包裹得严严实实。每次拆开油纸，看到这些千万群众讨论的成果，许崇德他们都备感珍贵，感动不已。

不到三个月的时间里，宪法修改委员共收到一百多万条的意见，许崇德和同事们日夜加班加点忙碌，依照草案的条文顺序，对意见进行分类整理，“遇到相同、重复的意见就归纳为一条，并标明提交的省份。”最终形成





2010年5月26日,许崇德(左)应邀赴澳门主讲“新形势下的依法施政”

了十六本厚厚的全民讨论意见汇编,供草案修改时参考,也供一届全国人大第一次会议期间代表们翻阅。

据许崇德回忆,在近一年的时间里,宪法起草委员会大概召开了九次会议进行集中讨论,“每次会议有时是几天,有时是一个礼拜。”除此之外,草案还经过了中央高级干部讨论和较大规模的各界人士讨论,不断修改。

1954年9月,第一届全国人大第一次会议在中南海怀仁堂召开,刘少奇作了宪法草案的报告。9月20日,新中国的第一部宪法获得全票通过。“现场,全体代表起立鼓掌欢呼,会场外,鞭炮声四起,大家尽情庆祝欢呼。”话语间,许老仿佛又回到了那激动人心的时刻,他感慨地说,“印象中为了纪念新中国第一部宪法的诞生,许多父母都给那年出生的孩子起名叫‘宪法’,足以说明群众对这部宪法热爱。”

### “八二宪法”:历时两年半,胜读十年书

1980年9月,面对国内新形势,第五届全国人大第三次会议接受中央的建议,决定成立宪法修改委员会,主持修改宪法工作。

就在此前的一年多时间,随着“文革”的结束和中国人民大学恢复招生,

许崇德从江西农村重返母校讲台。蛰伏多年,他的学术研究成果进入“井喷”期,《对我国宪法学发展的几点想法》、《论宪法规范的显明性——对我国1954年以来三部宪法的比较研究》、《论“序言”在宪法结构中的地位》等近二十篇较具影响力的文章相继发表,引起社会广泛关注。因此,许崇德再次被“点将”到“八二宪法”修改委员会秘书处,而这次,他直接参与的是宪法条文的具体起草工作。

许崇德说,秘书处是1980年9月17日成立的,胡乔木任秘书长,还有七位副秘书长:他们是胡绳、吴冷西、张友渔、邢亦民、王汉斌、叶笃义、甘祠森。“秘书处的成员起初有我、王叔文、肖蔚云、孙立、李剑飞等,后来逐步扩大。”

“最开始的几个月,秘书处每个礼拜都要召开两三次会议,地点就在人民大会堂的小天津厅。每次会后都出简报,一连发了三十多期。”许崇德回忆道。

我国“五四宪法”颁布之后,曾在1975年和1978年重新公布过两部宪法,因此,按照常规,“八二宪法”是应在“七八宪法”基础上进行修改,实际情况却并非如此。许崇德向记者介绍说,1975年宪法修改正值“文革”期间,通过的条文只有30条,很不完善;

1978年五届全国人大通过的“七八宪法”,虽然有所进步,但仍未摆脱“文革”的影响,不适应十一届三中全会后拨乱反正的新形势。再三权衡,1980年宪法修改委员会成立后,彭真专门向中央打了个报告,提出这次修宪要在1954年宪法的基础上进行,随即获得了中央的批准。

宪法面临的是一场“大修”,需要一条一条重新起草,几乎可以称得上是推倒重来,常常需要逐字逐句反复斟酌,数易其稿。“假日庭园寂,平楼卧室幽。逐行斟字句,对坐话啾啾。灯下词初定,纸间策已筹。宪章临十稿,尚欲益精求。”许崇德曾写过的这一首小诗,记录了1981年的某个星期天晚上,他看到八十岁高龄的彭真在灯下修改宪法草稿的情景,而这也正是当年立法工作者们夜以继日紧张工作的真实写照。

许崇德回忆,在起草过程中,宪法修改委员会委员之间对条文往往有不同的见解,争议交锋不断,其中有关公民宗教信仰自由条款的争议甚至持续了两三个月。但多数问题得到大家普遍认同,例如,“1982年宪法对‘五四宪法’体例作出调整,将‘公民的权利义务’单设专章,位置放在了‘国家机构’之前,同时增加条文明确提出公民的人格尊严不受侵犯。等等。”许崇德评价称,这些都是其中极具重要意义的修改,是在充分吸取“文革”教训基础上作出的理性抉择。

1982年4月,修正后的宪法草案公布,进行全民大讨论。经过十年浩劫之后,民众参与宪法修改的热情依然高涨。令许崇德印象深刻的是,这次除了有地方统一汇总寄来的意见之外,还有许多民众单独寄来自己的意见。“我记得,江西省原省委书记杨尚奎提的意见,是亲自用毛笔写的,字体工工整整,而且篇幅很长。”“还有一名东北的工人王银祥,提了四条意见,因为草案当时已经提交全国人大了,怕时间

赶不上,就花了四分之一的月工资,往宪法修改委员会打了一份近二百字的电报阐述自己的建议。”

“八二宪法”在起草过程中还曾邀请各方面专家开了多次座谈会。“比如经济问题,就请了孙冶方、薛暮桥、于光远、苏星、徐禾等几位国内知名经济学家。找哪方面的专家,要看重点解决什么问题。法学家、政治学家、经济学家,北京的、外地的都找过。费孝通、钱伟长也来参加过座谈。”

“在27个月的时间里,每个阶段,草案成熟一稿,我们就报给中央,其间中央书记处讨论了八次;中央政治局讨论了两次。无论是下面的群众还是中央的领导都非常重视这次宪法的修改。”对于当年的这些回忆,无论是具体的人名,还是发生的年份、数字等种种细节,许老至今都记忆犹新。

在许崇德的心目中,1982年宪法正确总结了历史经验,并在一定意义上规划了未来,是一部开拓进取,实事求是的好宪法。“八二宪法”公布之后,顺应社会发展变化曾作出四次部分内容的修改,每次许老都会作为资深宪法学专家受邀参加座谈。2004年修宪时,许老与其他专家学者共同提出要将“人权”入宪,获得采纳。同时,他本人一直强调的,应规定国家主席对外进行国事活动的建议,也最终被宪法修正案吸纳体现。

采访中,当记者让许老谈谈对“八二宪法”的贡献时,他不愿多言,只是谦虚地说,“通过这次伟大实践,我接触到了许多从未接触过的情况和事物。虽然为时仅两年半,却受益至巨,若以‘胜读十年书’来比喻,恐怕还远不足以说明我收获的丰硕。”

### 港、澳基本法:洗雪百年民族之耻

许崇德被香港媒体称为“四大护法”之一,而这一美誉的由来,源于他参与香港特别行政区基本法起草那段非凡的经历。

1985年4月10日,六届全国人大常委会第三次会议通过《关于成立中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会的决定》,随后,六届全国人大常委会第十一次会议公布了基本法起草委员会名单,许崇德被任命为委员。

“当时感觉真是荣幸。”回忆起这段经历,许崇德说,“之所以觉得荣幸,不仅因为‘一国两制’史无前例,而且因我自幼学史,每读到鸦片战争割地赔款,丧权辱国时,总是痛心疾首,义愤填膺。今日祖国强盛,使我得以站到收复香港、洗雪百年民族之耻的前沿,怎能不感动,兴奋不已呢?”

“一国两制”理论是我国所独创的一项政治制度,在国际上史无前例,加上基本法的制定事关国家主权尊严、“一国两制”理论精髓的落实、香港的平稳过渡以及未来的安定繁荣,意义重大。对于立法者而言,当时的压力可想而知。

为此,许崇德认真刻苦研读和掌握邓小平“一国两制”理论和一系列党的重要文件。为了解和熟悉香港的实际情况,他同其他委员前往香港,深入工厂、港口、码头、学校、商店、医院、交易所、居民家庭等许多场所实地走访考察,与工商、航运、金融、法律、劳工、宗教、文化、教育等各界人士座谈,了解历史和现实情况。

“起草委员会总共由59人组成。其中23人是香港委员。”许崇德对记者说,由于彼此成长生活的环境不同,受到不同的教育和文化熏陶,内地和香港委员之间的思维方式与看问题的角度有很大差距,要想达成统一意见绝非易事。从中央与香港关系的界定到行政长官的产生等“草案的每一条款以至每一个用词,都需要经过多次反复甚至经过激烈争论的磨合,最后草案逐条由起草委员会三分之二以上多数通过,起草历时五年之久。”许崇德至今说起来,仍为过程的细致和艰辛

感慨不已。

香港特别行政区基本法最终获得了邓小平同志的高度评价。1990年2月17日,在起草委员会最后一次会议结束时,邓小平亲切地赞扬他们“写出了一部具有历史意义和国际意义的法律”,并说,“这部法律对全人类都具有长远意义,是一个具有创造性的杰作。我对你们的劳动表示感谢!对文件的形成表示祝贺!”回首这段往事,当时的场景历历在目,许崇德动情地说,“小平讲话使我终生难忘。”

1990年4月4日,许崇德列席第七届全国人大第三次会议,目睹香港特别行政区基本法高票通过。1996年1月26日,许崇德又被全国人大常委会任命为香港特别行政区筹备委员会委员。

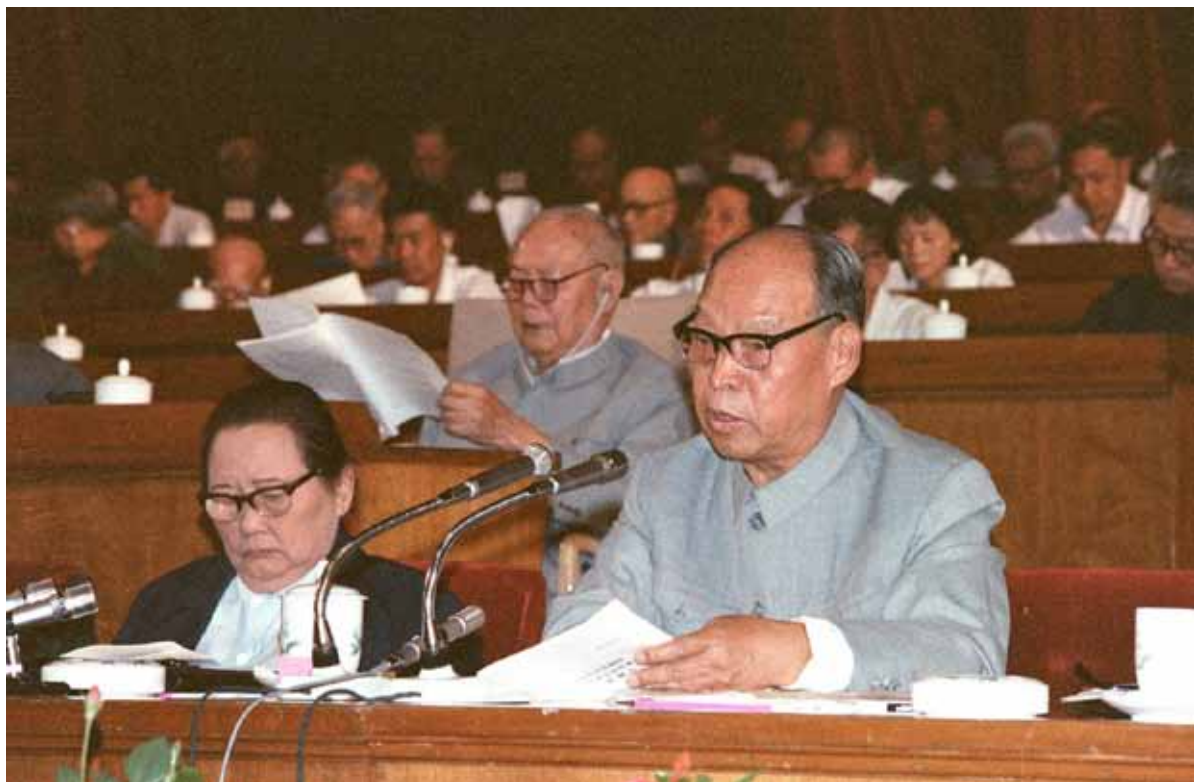
同样的经历在澳门特别行政区基本法的立法中上演。1988年9月,许崇德被全国人大常委会任命为澳门基本法起草委员会委员,于1993年3月完成了起草;1998年4月,又被任命为澳门特别行政区筹备委员会委员。

1997年7月1日和1999年12月20日的零点,许崇德作为观礼团成员,分别参加了中英对港和中葡对澳的政权交接仪式,亲眼目睹英国、葡萄牙国旗黯然落地,中国五星红旗冉冉升起,历史又掀开了新的篇章,那一刻,许崇德不禁热泪盈眶。

近年,已经退休的许老仍然潜心学术研究,仍然每年招收一名博士研究生以传道授业为己任,仍然心系中国的民主法制建设。2010年12月底,他作为法学届资深权威代表列席全国人大常委会举行的“形成中国特色社会主义法律体系座谈会”,并作了“宪法在中国法律体系中发挥统帅作用”的重要发言。“这是立法工作的伟大胜利成果,更是中国历史上的大事。”采访结束,许老语气中充满坚定,未来,法律体系还将随着社会的发展愈加完善,在法律执行上仍需更加努力。✘

# 彭真话立法

文 / 万其刚



摄影 / 李生南

1980年9月，彭真在五届全国人大三次会议上发表“论健全社会主义民主和法制”的讲话

彭真同志自建国以后长期担任党和国家的领导职务。他从1954年起，任第一、二、三届全国人大常委会副委员长。1980年任中央政法委员会书记。1979年6月在五届全国人大二次会议上被补选为全国人大常委会副委员长，同时兼任全国人大常委会法制委员会主任。1983年6月在六届全国人大一次会议上当选为全国人大常委会委员长。彭真同志长期领导、主持社会主义民主与法制建设工作，是我国社会主义法制的主要奠基人。彭真同志的民主与法制思想非常丰富，他有关立法的一些论述，如今仍有很强的启示意义。

## 立法根据论

做任何事情都要有根据，要明确其出发点。立法

也不例外。彭真明确提出了立法根据的问题。不过，他所说的立法根据至少具有三种意义。一是实践意义上的。他说：“要从中国现实的实际情况出发，这是立法的根据。”二是理论意义上的。即立法要有理论作依据。三是法的意义上的，即宪法根据。

## 从实际出发

为什么要从实际出发？实事求是，从实际出发，是马列主义毛泽东思想、邓小平理论的精髓和活的灵魂，是我们做好包括立法在内的一切工作的出发点。彭真站在马克思主义哲学的高度，对立法工作要从实际出发的问题作了深入地阐发，他说：“立法时要吸收古今中外对我们有用的好经验，要解放思想，百家争鸣，但必须从中国的实际出发，根据我国的实践经



验。社会实践是检验真理的惟一标准,从实际出发,实事求是,就是唯物论。”“立法要从中国实际出发,解决中国的实际问题,并且以我们的社会实践来检验。”他还形象地比喻说:“是法服从实际情况,还是实际情况服从法?谁是母亲,谁是儿子?实际产生法律,实际是母亲,法律、法理是儿子。”彭真的这一思想是一贯的。在他看来,社会实践既是检验立法是否科学正确的依据和标准,也是检验法学研究的标准。“社会实践是检验真理的惟一标准。从实际出发,用实践检验,就容易辨别个人的想法对不对。这样,就有了客观的标准。大家都从实际出发,都用社会实践检验,法学界的思想就容易统一。”彭真同志还进一步从经济基础与上层建筑相互关系的角度来说明法的根据问题。他说:“法是什么?是上层建筑,它是由经济基础决定的,又反过来为经济基础服务。……正像恩格斯说的,是‘经济关系反映为法原则’。不管人们承认不承认,生产力、生产关系发展了,社会发展了,实际发展了,法也要发展,法的体系也要发展。所以,立法如果脱离实际,单纯去搞法的体系,没有不犯错误或不失败的。”

那么,这个“实际”究竟指的是什么呢?包含哪些内容呢?在彭真看来,“实际”不仅是现实的,也是历史的;不仅是中国的,也是外国的。“立法必须从中国的实际出发,调查研究现实的实际和历史的实际。”而“现实情况很复杂,现在我们不仅是处在社会主义社会这个历史过渡期间,而且正处在大调整的过渡期间,政治、经济、文化等各方面的情况都在变化,面临着大量的新问题,而且有很多是根本性的问题。”他在民法座谈会上明确要求,不仅研究现实的经济关系,研究我国历史的实际,研究我国的民法史,还要研究外国的民法。

怎样了解“实际”并获得这种“实际”的情况呢?彭真认为,这必须进行调查研究,“必须对我国的实际情况进行调查,了解存在什么问题,研究怎么逐步解决”。

他还就怎样做好调查研究多次作出指示。他说:“我们不少同志过去做党的工作、政府工作,每天要繁忙地处理很多具体问题。现在到人大工作,有个好处,就是没有那么多日常工作了,应该、也有条件考虑基本的、重大的、长远的问题,进行系统的调查研究了。”他在与部分全国人大常委会委员座谈时说:“要认识事物,就得下苦功夫进行调查研究……人大常委会要真正按照宪法解决我们应该解决的问题,委员们就必须根据各自的实际情况,分别进行必要的调查研究。”

而“这里所说的调查研究,不是一般视察,而是深入、系统的了解情况,研究问题”。为此,他还对人大常委会机关提出了进一步的要求:“为了调查研究问题,秘书处就要搜集有关问题,积累、整理有关基本资料,包括基本情况、主要问题、重要意见、不同意见,提供给各位委员,便于进行研究。”

### 立法的理论依据

彭真同志强调立法要从实际出发,强调社会实践的检验,但并不意味着就轻视甚至忽视理论。恰恰相反,彭真十分重视理论的指导作用,他曾十分明确地指出:“我们立法不能没有马克思主义的理论作指导,否则,就会一会儿偏向这边,一会儿偏向那边……对马克思主义的法学理论,要学习,还要发展。把工作经验系统化,从中找出规律性的东西,就是理论。”

彭真不仅重视理论的指导作用,而且还特别注重对理论的研究。他一再指出,法律和法学都有自己独立的体系及自己的逻辑。“立法必须有理论作依据,宪法是有系统的理论作依据的,是有完整的体系的,前后一贯,体系严密。”“法律是一门科学,有自己的体系,左右、上下,特别是与宪法不能抵触,立法要有系统的理论指导。”总之,法的体系必须符合实际,必须是实际的反映。不仅如此,法学研究也要联系实际。他在中国法学会成立大会上的讲话中提出:“理论必须联系实际。社会科学其中包括法学不联系实际干什么?个人爱好,只要对人民无害,研究什么都可以。但是,法学会的研究工作应当联系实际。什么是联系实际?就是从中国的实际情况出发,总结自己的经验教训,找出中国社会自身的发展规律,同时又反过来用于实际。”

彭真进一步强调要把理论与实践结合起来。“在制定法律过程中,把各方面专家 and 实际工作同志请来,大家一起讨论,共同审议修改,可以使理论和实践密切结合,补救这方面的一些缺点。”实践证明,在立法工作中尊重各方面专家、学者以及实际工作者的意见,是理论联系实际的最有效办法之一。

### 立法的宪法依据

彭真同志不仅高度评价1982年宪法,而且明确提出要实施宪法,严格按照宪法办事。他说:“现行宪法的颁布实施,标志着我国的社会主义法制建设进入了一个新的阶段。许多重要的基本法律已经制定或者正在逐步制定。问题是要坚决执行宪法和法律,严格依照宪法和法律办事。”这里的题中之意就是,立法也要遵守宪法,要以宪法为依据。他说,我们制定法律,

不能跟宪法相矛盾。而要做到这一点,就必须学习研究宪法。彭真在关于立法工作的讲话中明确提出:“立法需要有两个根据,一是实际情况,二是宪法。”为了切实搞好立法工作,他还进一步建议:“立法是一门科学,为了搞好立法,必须学习法律,熟悉法律,特别是学习宪法、熟悉宪法。”

综上所述,虽然有三种意义上的立法根据,但在彭真看来,实践意义上的立法根据却是终极意义上的,因而也是更为根本的。道理很简单,这就是,不管宪法也好,理论也好,都要符合实际,并要随着实际情况的发展而变化。

### 立法目的论

立法目的就是立法所要达到的目标。如上所述,彭真同志强调立法要从实际出发,解决实际问题。事实上,这也是立法的目的之一。立法还有其他目的,如发展社会主义民主,健全社会主义法制;保障和促进社会主义现代化建设的顺利进行;保护广大人民群众的权利和利益等。

#### 立法是发展社会主义民主,健全社会主义法制的需要

彭真同志多次指出,发展社会主义民主,健全社会主义法制,这是党的十一届三中全会作出的重大战略决策。他指出:“发展社会主义民主,健全社会主义法制,这是党的十一届三中全会提出来的,反映了历史发展的客观要求。”为此,他还对“人大常委会和司法机关要注意法制”这一说法提出批评,指出:“这把问题看得轻了。不错,人大常委会在这个方面担负的责任多一些,责任特别重大。但是,发展社会主义民主、健全社会主义法制是根本性、全局性的问题,它决不仅是人大常委会的事情,而是全党的事情,整个国家、整个民族的事情。”彭真还从治理国家的高度、从国家战略的高度来看待法制建设,反对人治,主张实行法治。“管理国家,靠人治还是靠法制?一定要靠法制。宪法是这么规定的,党章也是这么规定的。这是总结建国以来几十年正反两方面的经验教训得出的结论。”而“健全社会主义法制,一要有法可依,二要依法办事,缺一不可”。实际上,这既是邓小平理论关于法制建设的重要组成部分,也是当今中国强调“依法治国,建设社会主义法治国家”的重要理论渊源之一。

1982年五届全国人大二次会议审议通过的现行宪法,赋予全国人大常委会更大的立法权。这也为全国人大常委会加强立法工作提供了宪法依据。1983年

3月,彭真在六届全国人大一次会议的闭幕会上发表讲话时,提出:“为了健全社会主义法制,全国人大和它的常委会要加强立法工作”,因为“还有一些重要的迫切需要的法律有待制定,立法任务还很繁重”。

#### 保障和促进社会主义现代化建设的顺利进行

早在1953年,彭真同志就在《关于政治法律工作的报告》中提出,健全人民民主的法制,保障经济建设的顺利进行。“今后我们政法工作的主要任务,就是要逐步实行比较完备的人民民主的法制,来保护和促进社会生产力的进一步发展。”党的十一届三中全会以后,我们党和国家的工作重点已经转移到社会主义现代化建设上来。在这种情况下,立法的重点也必须作相应改变。彭真说:“这种客观形势把经济立法推上了重要议事日程,要求抓紧,搞好。”根据彭真同志的意见,1979年以来,全国人大常委会坚持把制定经济方面法律作为立法工作的重点,积极而慎重地加快经济立法的步伐。

#### 立法要面向人民,为了人民

彭真明确提出,立法要考虑到农民、工人。“立法时脑子里要有农民、工人,要有十亿人民,要面向他们,为了他们。”立法为什么要面向人民呢?彭真同志着重从以下两个方面进行分析。

首先,这是我国的国家性质所决定的。他说:“我们是社会主义国家,在我国可以实行社会主义的高度民主和高度集中,因为我国生产资料私有制的社会主义改造已经完成,消灭了剥削制度;全国各族人民根本利益是一致的;无产阶级在旧社会处在被压迫被剥削的最底层,无产阶级只有解放全人类才能彻底解放自己,因此它的先锋队共产党除全心全意为人民服务之外,没有自己的特殊利益。这就是我们实行高度民主和高度集中的基础。我们立法工作也必须实行高度的民主和高度的集中。”这就要求立法必须面向人民,切实维护最广大人民的根本利益。

其次,这也是为了人民群众能够更好地遵守和执行法律。“我们的法律主要是靠广大干部、群众自觉地积极地遵守和执行的,在制定法律时取得多数人意见的一致,就更容易顺利实施。”为了达到这一目的,他进一步要求立法“也不能主观地片面地贪多求全,并且要防止过于繁琐,以致难于通行,也难于为干部、群众熟悉、掌握”。“法律第一要有,第二也不能搞得太繁琐。世界上有些国家已经在喊法律泛滥成灾了。中国历代王朝的末期,法律多是很繁琐苛杂的。我们的法律应该搞得简明扼要、解决问题,使人民容易掌握、运用。”这是因为,“法律,繁了不行。繁了,谁也记不住,

叫人怎么执行?所以,法律还是要简明扼要。一个要完备一些,一个要简明扼要。”不过,法律作为行为规范来说,它要能达到规范人们行为的目的,就必须是肯定的、明确的、可操作的。就此而言,立法时不搞烦琐哲学是对的,但也必须使法律具有可操作性。而且,立法时以人为本,尊重所有人的利益,并不等于说所有人都能或者都有必要完全了解、熟悉、掌握乃至使用这些法律,毕竟我们现在所处的乃是一个实行高度分工与合作的时代。

### 立法方法论

彭真同志在长期从事立法工作的过程中,对立法方法有许多独到的见解。比如,立法要从实际出发,要符合中国的国情;立法必须坚持四项基本原则;立法必须保护大多数人的利益,等等。为避免重复,这里只着重介绍以下几点。

#### 走群众路线

走群众路线,是我们党的优良传统和作风,也是我们党和国家从胜利走向胜利的法宝。在立法工作中坚持走群众路线,就是要充分尊重人民群众,认真听取广大人民群众的意见和建议,努力体现并保护人民群众的权利和利益。彭真在民法座谈会上的讲话中提出,要欢迎并认真考虑各种不同的意见。他说:“要征求意见,就会议论纷纷,有些意见是不同的,甚至是针锋相对的,现在与过去的看法不同、城乡、工农间的看法不同,社员之间、干部、知识分子、专家之间看法不同……要欢迎不同意见,对不同意见要很好地听取,认真地考虑。不同意见越多越好,有不同意见就可以比较,可以鉴别,民法就可以搞得更好些。不要自以为是,要实事求是,切不要以为自己的意见不管对错,都不能改变,这不是马克思主义的态度。”要打破思想僵化,必须集思广益。“要鼓励大家讲不同意见,敢于争鸣,使我们制定的法律能够避免或少出一些错误。”他在谈到民事诉讼法草案时也指出:有不同意见尽管提。“任何工作都不能搞一言堂,立法尤其不能搞一言堂,不然的话,是要出乱子的。我国历史上有一句话,叫做‘多谋善断’。多谋,就是要发扬民主,把各种意见提出来。多谋是基础,各种意见提出来了,经过比较,才谈得上集思广益,才有可能善断。”

在立法中,走群众路线,充分发扬民主,有多种方式,如召开座谈会、论证会乃至听证会,将草案交付全民讨论等。彭真高度重视全民讨论的问题,这集中体现在1982年修改宪法的过程中。他在省、自治区、直辖市人大常委会负责同志座谈会上的讲话中阐述了全

民讨论宪法修改草案的必要性和重要作用。他说:“既要全体人民来遵守,对宪法的修改就非得切实发扬社会主义民主,交付全体人民讨论不可。只有全民讨论通过了,才能最后提交五届全国人大五次会议通过。”首先,全民讨论的过程,就是全体人民反复商榷的过程,也就是党和群众反复商榷的过程。“全民讨论是不是走走形式、走走过场?不是。这是我们党和人民反复商榷的一个重要形式。我们党的意见是不是充分集中了人民群众的意见?只有同他们商榷和经过实践检验才能知道。”其次,全民讨论也是全国人民意见统一的很好的形式。“如果经过讨论,人民群众同意了,全国人民的意见进一步统一了,就证明宪法修改草案是真正符合全国最大多数人民的最大利益的。”第三,全民讨论也是十亿人民直接参加国家管理的一种重要形式。“宪法是国家的根本法,参加讨论宪法修改问题就是自己参加拟订和学习掌握宪法这个法制武器,就是管理国家大事。”的确,“这次全民讨论的规模之大、参加人数之多、影响之广,足以表明全国工人、农民、知识分子和其他各界人士管理国家事务的政治热情的高涨。通过全民讨论,发扬民主,使宪法的修改更好地集中了群众的智慧。”

总之,在彭真看来,高度民主和高度集中是辩证统一的,“在人民根本利益一致的基础上,人们之间当然也还会有这样那样的矛盾”,对这些矛盾“都要在与宪法、与各族人民的根本利益不抵触的前提下解决”。在立法过程中,既“要坚持民主集中制,在高度民主基础上高度集中”,又“要坚持群众路线,要反复从群众中来,到群众中去,反复用实践检验。不仅要集中委员们、代表们的意见,而且要听取、反映和集中各方面专家、实际工作者以及群众中的意见”。只有这样,制定出来的法律才会比较符合实际、比较周密和严谨。

#### 在矛盾的焦点上划杠杠

在我国,人民的根本利益是一致的,但也存在各种利益之间的矛盾。立法在很大程度上就是要解决这些矛盾,解决现实中的种种问题,因此,就立法工作本身来说,不能回避矛盾。否则,尽管法是立了,但不能解决问题。那么,在立法时应当如何协调这些矛盾呢?彭真指出:“在人民根本利益一致的基础上,人们之间当然也还会有这样那样的矛盾。有关的立法就是要对这些矛盾划一个合理解决的界限作为准则。根据什么标准来划?对单位、个人在社会生活、经济生活中发生的矛盾,都要在与宪法、与各族人民的根本利益不抵触的前提下解决。”法律就其本性来说,就是一种界限、限制。但这种限制应当合理,应当有助于问题



的解决,而不是相反。这就要求立法时要协调、平衡各方面的利益,特别是要抓住重点。因此,彭真说:“法是在矛盾的焦点上划杠杠,什么许做,什么不许做,令行禁止,要很明确。”这是立法工作中的辩证法,立法要解决主要问题、主要矛盾,而不是相反。

### 要采取积极、慎重进行立法的方针

彭真同志多次强调,立法要积极而慎重,以维护法的稳定性、连续性和严肃性。他说:“执法要严肃,首先立法要严肃。如果立法不严肃,究竟对人民利益怎么样,对社会主义事业怎么样,没有认真研究,考虑不周到,就否决或者通过了,怎么要求执法严肃啊?法律本身就不严肃,执法就很难严肃……所以首先是立法要严肃,要谦虚、谨慎,就是听取各种不同的意见,周密地了解实际情况,然后再立法。”

首先,法律是党和国家的方针、政策定型化的表现,是把实践证明比较成熟的党和国家的方针、政策用法律的形式固定下来。彭真认为,立法有一个从政策指导到制定法律的过程。“进行法制建设,还有一个从政策指导到制定法律的工作阶段的过渡。经验证明,凡是新的重大问题、重要改革,总要经过群众性的探索、试验,即社会实践检验的阶段。先用政策作指导,在探索、试验中,成功的,就坚持;不成功的或者不完全成功的,就修正,就是坚持真理,随时修正错误。错了,不改,小问题就可能变成大问题;改了,就会推动工作的前进。在这个基础上,经过对各种典型、各种经验的比较研究,全面权衡,制定法律。在社会主义历史阶段,伴随社会和各项事业的发展,立法工作经常存在着这种过渡。”

在这里,彭真同志实际上涉及到了法律的可行性问题。换言之,从政策到法律,有一个实践检验的过程。而检验的标准就是要看它是否可行,可行了,说明它是正确的,因而可以制定成为法律,反之,则不能制定为法律。所谓成熟一个制定一个,其标准之一就是它应具有可行性。他说:“法律规定的东西,一般总是全国都可以通行的。”但由于中国这么大,各地政治、经济、文化发展很不平衡,因此,“在立法过程中,全国人大常委会要会同国务院和省、自治区、直辖市人大常委会分工协作,密切配合。在制定法律前,中央和地方反复研究,全面权衡利弊,社会实践证明是成熟的、正确的,就用法律把它肯定下来。这样立法谨慎一点,比较符合实际,法律就可以比较稳定,法律的威信就可以慢慢地树立起来。”

其次,对新的重大问题、重要改革,一般需要一个探索、试验阶段,即实际准备过程。彭真说:“对新的

重大问题、重要改革,要制定法律,必须先有群众性的探索、试验,即社会实践检验的阶段。在这个基础上,经过对各种典型、各种经验的比较研究,全面权衡利弊,才能制定法律。”在彭真看来,这是立法的一般性经验,也可以说是规律。为此,他还举出许多例子来加以说明,如国营工业企业法,民法,宪法,远一点的,如土改法,镇压反革命条例,惩治贪污盗窃条例等。

其三,有多少经验,就立多少法。彭真强调,立法工作需要循序渐进。既然立法首先要有社会实践,那么,“经过社会实践,有了经验,有多少经验,我们就立多少法。如果经验已经证明了,还没有搞出来,说明立法工作没跟上。经验还没有,那就只好继续调查研究。”不仅如此,他还以此来作为立法工作积极不积极的判断标准。他说:“有的法一时还定不出来,不是工作不积极,而是因为经验不成熟,或意见还没有系统地集中起来。随着我们经验的蓄积和调查研究的深入,条件成熟了,法律也会日益完备起来的。”

### 借鉴古今中外的有益经验

彭真多次强调,立法工作要处理好总结本国经验与借鉴外国经验的关系。他说:“立法要把自己的经验总结起来。我们在立法时吸收一些外国的经验是必要的。古今中外好的有用的经验我们都要吸收,但是更重要的,是要从我国实际情况出发,总结我们自己的经验。”这些经验不光是历史上的,也应是现实的,民事诉讼法制定后,“执行的首先是司法机关。无论民法,还是刑法,执行机关在第一线,他们有切身的经验。不吸收这方面的经验,集思广益,把意见统一起来,这个法不容易搞得更好。”彭真所说的总结经验,还包括总结失败的教训。他在省、自治区、直辖市人大常委会负责同志座谈会上说:许多同志大多有长期工作的经验,可以一面调查现实的情况;一面回顾总结过去的经验,结合当前工作,重新学习马列主义、毛泽东思想,把理论与实际更好地结合起来,这对党和国家的工作是很必要的。“过去的经验,不论是成功的,还是失败的,只要正确地加以总结,都是宝贵的财富。没有十年内乱,现在的党章和宪法、刑法、刑事诉讼法等有些条文就写不出来。”需要特别指出的是,彭真曾语重心长地说:“不要以为中国几千年封建社会的法学没有什么东西。我国古代法有丰富的内容,从春秋战国到明、清,法很多,不过是封建的,对它们要加以研究,去其糟粕,吸收其精华。”

究竟如何借鉴古今中外的经验呢?彭真认为,首先是要认真研究这些经验,加以区别,然后做到古为

今用、洋为中用,为中国的社会主义民主、社会主义法制服务。他指出:“立法时要吸收古今中外对我们有用的好经验,要解放思想,百家争鸣,但必须从中国的实际出发,根据我国的实践经验。”他还指出:“对外国的经验,不管是社会主义国家的,还是资本主义国家的,不管是英美法系,还是大陆法系,以及对我国的历史经验,都要参考、借鉴。但是,要根据我国的实际情况,吸收其中对当前立法工作有益的好的东西,吸取精华,抛弃糟粕。”

实际上,中国特色社会主义法律体系的构建过程,就是有选择地借鉴和吸收世界法制文明成果的过程,既注意总结吸收中国传统法制文明成果,区分其精华和糟粕,又注意研究和借鉴国外立法的有益经验,但绝不照抄照搬。

### 立法技术论

彭真同志关于立法技术的论述也很多。如前所述,从立法语言的角度来说,法律要简明扼要;立法决策要实行民主集中制等。

#### 法律体系必须和谐

需要说明的是,彭真同志是我们党和国家领导人中较早论述法律体系问题的。他强调,立法必须注重法律体系的和谐。这是因为,法律作为一门科学,有自己独立的体系,自己的逻辑。他说:“在人类社会历史上,法律一旦产生,便逐渐形成了自己的体系,并且追求更多的独立性。立法,不能不考虑法自身的体系逻辑,不能这个法这么规定,那个法那么规定,互相矛盾。”“法学又有自己独立的体系,自己逻辑。立法要从实际出发,但是法也要有自己的体系,前后、左右不能自相矛盾,不能灵机一动想搞什么法就草率地搞什么法。”不过,在彭真看来,尽管“法要有自己的独立的体系,有自己的逻辑,但要从社会实际出发,受社会实践检验。如果法与实际和社会主义发展需要不适应了,就要研究修改。”

对此,他还以1982年宪法的制定为例来加以说明。他说:“宪法修改草案就是从实际来的,是我国三十几年来正反两方面经验的总结,也吸收了外国的经验,但又有自己的体系和逻辑,自身不能互相矛盾。”否则,如果法律体系不和谐,就会给法的实施带来麻烦。“我们制定法律,不能跟宪法相矛盾,也不能跟已有的法律相矛盾。法律反映社会政治经济生活,它自成体系,前后左右都不能矛盾。如果矛盾,司法机关怎么执法呀?”

如何才能使法律体系和谐一致呢?最根本的是

要对各种关系进行系统地、全面地研究,统筹兼顾国家、集体和个人的利益及其相互关系,统筹安排和恰当保护各方面的利益。可以说,这是最为根本的。“一个问题,不作系统的、全面的研究、解决,今天这样,明天那样,孤立地、片面地随便搞,势必漏洞百出,搞不好。”

当然,法律体系的和谐一致,最根本的要求是社会本身的和谐发展,因为法律体系从本质上说是对社会政治经济文化的反映。因此,一方面要注意社会的和谐发展,另一方面法律要大力促进和保障这种和谐发展。

#### 重视立法计划

1985年,彭真在关于立法工作的讲话中赞同对立法搞个计划的意见。他说:“我们这次会就是一种制定立法计划的方式,而且是搞联系实际的计划。会后,请秘书处和法工委把会上提出的问题梳梳辫子,并向有关方面通通信息,大家全面系统地研究一下,哪些是主要的先解决,也就是提出个工作计划。”

实际上,1981年,经国务院批准,制定了1982年—1986年经济立法规划。1986年,国务院又批准了“七五”期间立法规划。1988年,七届全国人大常委会第二次会议审议了《全国人民代表大会法律委员会关于五年立法规划的初步设想》。同年,全国人大常委会制定的常委会工作要点中就五年的立法作了规划,并据此对立法工作进行具体安排。此后,每届全国人大常委会都制定立法规划和立法计划。李鹏委员长还明确提出,立法工作要做到十年有纲要,五年有规划,年度有计划,增强立法工作的计划性和主动性。

当我们回望中国特色社会主义法律体系的形成,可以真切地感受到,它是有计划、有步骤地构建起来的。

#### 立法也需要监督

事实上,法律体系要能和谐一致,除了立法本身要协调以外,加强立法监督也是非常重要的。彭真强调:“订立了法实行了没有?违反了没有?有法不依等于没有法。无论是国务院,还是各省、自治区、直辖市的人大和人大常委会,他们制定的法规、作出的决定,如果与宪法和法律有抵触,那就要行使监督权,这是宪法规定得很清楚的。当然还有人大对人大常委会的监督。”宪法、地方组织法等法律对立法监督已有一些原则规定,立法法则作了进一步明确的规定。但由于监督机构不健全,监督程序不完善,目前这一工作开展得还不好。■

## 杭州市西湖区人大常委会关注水利建设

西湖区人大常委会立足城乡统筹发展的形势要求,认真履行人大职能,密切关注和助推中央一号文件在本地的落实。

西湖区人大常委会近期专门组织代表对都市精品农业精品区审议意见落实情况进行了跟踪督办,并将双浦地区农业生产高温抗旱作为关注重点。区政府高度重视,积极落实。

在对西湖区人民政府城市管理办公室开展工作评议时,西湖区人大常委会结合夏季台汛高峰频发的实际,提出要“切实加强泄洪、排涝等功能性水利设施的建设,提升区域抗台防洪能力,为安全度汛夯实基础”的建议。

该区政府城管办立即对全区所有泵站进行了摸底排查,并委托区排灌站和有专业技术经验的施工单位对排查出新沙泵站等三座泵站进行设备维护抢修,更换水泵轴等,同时在保证质量的基础上,提前完成了曹家桥闸站等三座门闸的建设改造任务,提升了西湖区在台风汛期的排涝能力,确保安全度汛。(孙炼栋)★

## 湖南省道县人大常委会力促污水处理管网工程建设

近段时间来,道县人大常委会采取多种监督方式,督促县政府及有关部门加快污水处理管网施工进度。

7月,该县人大常委会主要领导带领农环工委用半个多月的时间,采取听汇报、实地查看、查阅资料、走访群众等方式对污水处理厂及管网工程进行详细调查,找准“症结点”。

8月2日,道县十五届人大常委会举行第二十九次会议,听取和审议了县政府关于环境保护工作的报告,重点关注污水处理管网工程建设。会议要求县政府在今年年底之前,工程建设要有重大突破。

列席会议的县政府主要负责人表示,要依法排除阻力,完善工作机制,定期向社会公示进度,确保项目建设顺利进行。(何文才)★

## 呼和浩特实现气象服务有法可依

近日,内蒙古自治区第十一届人大常委会批准了《呼和浩特市气象条例》,并正式开始施行。

长期以来,呼和浩特市高度重视气象工作,不断加大对气象事业的投入,气象灾害防御能力逐渐增强。但是,在工作实践中也暴露出一些问题,比如,气象灾害预警信息接收和传播不够规范、全社会的气象灾害防御意识比较薄弱等。与此同时,随着呼和浩特市经济建设和社会发展的不断加快,对气象服务的需求也越来越高,急需制定一部符合呼和浩特市实际情况并便于操作的地方性法规。

经过为期三年的起草、调研、征求意见、反复修改,《呼和浩特市气象条例》终于出台。

在整个地方性法规的制定过程中,呼和浩特市人大常委会提前介入,呼和浩特市人大农业委员会全程参与其中,并对起草工作进展了指导,同时组织调研、座谈会征求意见,反复修改,形成了《呼和浩特市气象条例(草案)》。经过两次审议,呼和浩特市十三届人大常委会表决通过了该条例。(吕光明)★

## 牡丹江市制定城市绿地水域保护管理办法

日前,黑龙江省牡丹江市人大常委会会议通过的城市绿地水域保护管理办法规定:动一分绿地必须人大批准。

近一个时期,尤其是最近几年,牡丹江市城市建设与生态建设、招商开发与绿地保护等矛盾日益突出:城市绿地被占用、被侵害、被蚕食,湖泊被填埋,树木被砍伐,花草被践踏,园林设施被破坏的现象时有发生。对此,人大代表的呼声越来越高。在这种情况下,牡丹江市城市绿地水域保护管理办法开始起草。经过努力,这一《办法》(草案)经专家论证,牡丹江市十几个部门协调,市法制办审核,市政府常务会议讨论通过并决定向人大提请审议,列入了市人大常委会会议日程。最后,这个《办法》满票通过,并以市人大常委会的名义作出了批准这个《办法》的决定。

这个《办法》共有二十五条六十三款,对绿地保护原则、依据、目的、范围;绿地保护责任制及责任主体;保护绿地、树木的禁止性条款;保护管理许可的条件、程序;违反本规定的罚责都进行了细化。《办法》特别强调,因城市基础设施建设等公益项目需要占用城市公园绿地、防护绿地、生产绿地和湖泊绿地,改变绿地使用性质的,须由市园林绿化行政主管部门组织听证,广泛听取社会公众意见,经审核后报市人民政府同意,提请市人民代表大会常务委员会审定。(盛艳春)★

## 南京市江宁区人大常委会探索三大策略提升工作成效

近年来,南京市江宁区人大常委会围绕提升人大工作成效,不断创新思路,探索举措,积极作为。今年以来,该区人大常委会重点探索实施三大策略。

一是建立延伸带动策略。组织人大街道(开发区)工委主任、专职副主任、秘书参加各项学习交流。二是推进良性互动策略。深入推进街道工委差异化履职,督促各街道工委加强横向沟通,在选择推进议题上尽量不要重复,使全区人大工作能够在更广的面上推动基层工作。同时,积极引导各街道(开发区)工委在推进“一个载体、两项制度”等共性工作上,进行交流,提升开展活动的科学性、实效性。三是探索成效提升策略。强化常委会各工委与两院及对应政府部门之间的联系交流,及时跟进“一府两院”难点问题,按需调整监督推进重点。同时,要求常委会各工委在开展议题调研时,按照各街道发展路径与实际需求邀请相关人大街道工委负责同志参加调研,确保街道工委在推动发展思路更加“给力”。(吴坤)★



### 长沙市人大常委会机关离退休人员老有所为

几年来,长沙市人大常委会机关多措并举,为老同志知情知政提供服务,多次安排老同志参加全市形势报告会,发出各类会议通知约4600余次。同时,精心组织离退休副市级以上老同志参加市委组织的每年一次的学习考察外出活动,每年为副厅级别以上的老同志每人订阅一份《长沙晚报》,同时还为他们报销一份《人民日报》的订购费用。在机关离退休人员中成立了钓鱼协会、门球协会、象棋协会,每年开展钓鱼、门球、下棋等活动。积极支持离退休老同志参与社会活动。如原市人大常委会主任陈香成退休后在市党史办协助编写党史,原办公厅秘书长范水成退休后仍然在机关协助编写《人大志》并兼任关心下一代协会的会长职务,还有其他20多位老同志分别在市老科协、市门球协会等单位发挥余热。(陈钢)★

### 抚顺市人大代表小组联合开展活动

最近,抚顺市人大东洲代表团第一、二、六组的代表来到该市顺城区将军堡街道“取经”,学习和交流人大代表之家经验。据悉,这个街道代表之家认认真真察民情、听民意,实实在在为群众办好事、办实事、解难题,用真挚的感情把温暖送给千家万户,谱写了一曲新时期人大代表爱人民、为人民的颂歌。市人大代表张卓通过学习交流,深有感触地说:“将军堡街道人大代表之家的经验给我们很多启示,最根本的就是要把人大代表之家建成本代表学习交流的平台、代表依法履职的阵地、代表联系选民的纽带、代表接受选民监督的窗口、代表架起百姓与政府沟通的桥梁。作为一名人大代表,自己在履行代表职责时一定要认真借鉴他们的先进经验,做好人民群众的代言人。”(高彤)★

### 襄阳市人大常委会邀请旁听代表大会的公民进行座谈

日前,在襄阳市十五届人大四次会议期间,该市人大邀请13名旁听代表大会的公民旁听代表座谈,集聚一堂畅谈感受,把基层群众的意见和心声带到会上。

大家围绕教育、交通、旅游、社区管理、城市建设、企业发展、法制建设等方面提出43条建议。参加座谈会的市政府常务副市长施真强表示,虚心听取、诚恳接受、认真整改,并现场一一认真回应和答复了大家提出的每个问题及建议。市人大常委会常务副主任高全明表示,将认真督促政府及其有关部门将公民建议落到实处。(余俊)★



这是公民旁听代表梁文在座谈会上发言

### 大连市沙河口区创新代表履职学习方式

今年,大连市沙河口区人大常委会组织驻区省、市、区三级人大代表共62人,在北京大学举办了为期一周的履职学习高级研修班。邀请北京大学、中国人民大学、国防大学、中央财经大学、全国人大的资深教授和专家学者以专题讲座、案例教学等方式授课。履职学习内容包括目前中国法制的基本态势、当前世界与中国经济形势、“十二五”规划与中国经济等8个专题,使参加学习的代表增强了自身的人大意识、法律意识和履职意识,提升了自身的整体素质和创新能力,为今后履行人大代表神圣职责奠定了基础。市人大代表孙才科在学生食堂就餐时发现,有很多来自贫困地区的孩子,每餐的饭菜质量与身体所需营养成分不成比例,便主动捐出10万元设立扶贫基金。

据悉,该区人大常委会将以此为开端,依托“大学堂”,打造长期的履职学习基地,实现闭会期间代表履职学习方式的制度化、规范化,为代表依法履职积极创造条件。(张厚敏 王战敏)★

### 江门市蓬江区举办区、镇两级人大换届选举工作人员培训班

为提高换届选举工作队伍的业务素质和工作水平,熟悉掌握本次换届选举工作的有关法律和程序,确保换届选举工作顺利进行,日前,蓬江区选举办组织区、镇两级人大换届选举第一阶段工作培训班。各镇、街选举办公室负责人、选举工作人员和区选举办的全体人员参加了培训。

据了解,举办此次培训班,旨在让区、镇两级人大换届选举工作人员进一步领会和掌握选举法和广东省各级人民代表大会选举实施细则的精神实质,掌握选民登记的政策界限,保证换届选举工作的顺利进行。(林美娇)★

### 潍坊市人大常委会开展代表主题活动

潍坊市现有市、县、乡三级人大代表近一万名,遍布各行各业,具有很大的影响力和号召力。为了充分发挥人大代表的模范带头作用,打好转方式、调结构这场硬仗,该市人大常委会决定从去年5月开始到本期末,在全市各级人大代表中开展“转方式调结构,科学发展我先行”主题活动。要求围绕主题活动,每个代表小组每年至少开展1次专题活动,每位代表每年至少提出1件代表议案或建议,帮助人民群众解决1件“三最”问题,切实提高人民群众的幸福指数。目前,该市各级人大代表围绕主题活动,积极争当科技创新的先行者、绿色环保的示范者和群众致富的带头人。据不完全统计,各级人大代表围绕转方式、调结构共参加集中学习18500多人次,参加视察、调查活动16560多人次,提出合理化建议4550多条。

该市人大代表、山东红叶地毯公司董事长傅绍祐响应转方式调结构的号召,抓技改、增投入,注重产能挖潜,在省内外设立加工点1750处,为13000多名农村剩余劳动力提供了就业门路。市人大代表、潍坊金丝达实业有限公司董事长刘国田在主题活动中,带动昌邑3000多农户从事苗木种植、中介、销售、运输、服务等行业,人均年增收5000多元,苗木业也成了昌邑农民致富增收的一项主导产业。多年来他还致力于印染废水资源化利用的研究,实施城乡生活垃圾资源化利用,设计制造了日处理城乡生活垃圾300吨的具有自主知识产权的垃圾处理设备,产生了良好的环境效益和社会效益。市人大代表、昌邑山阳村党支部书记王成伦,把强村富民作为当前重要工作来抓,积极带领群众调整农业生产结构,种养加工全面发展,去年全村各类经济总收入达1.6亿元,全村群众的生活水平大大提高。(胡景东 王娜娜)★

### 临沂市人大常委会有效行使重大事项决定权

临沂市本届人大常委会讨论通过了《临沂市人大常委会讨论决定重大事项办法》,围绕党委强力推进、“一府两院”着力实施、人民群众密切关注的重大事项,依法行使决定权,作出了84项决议决定,助推了全市经济社会又好又快发展。

近年来,临沂市提出创建全国文明城市。市人大常委会积极参与了各项创建活动,通过行使重大事项决定权,配合国家园林城市创建工作,依法作出决定,命名了临沂市市花——沂州海棠;作出了《进一步加强滨河景区管理工作的决议》和《进一步加强文化事业建设决议》,并加强了跟踪监督。

针对视察调研过程中发现的旅游开发等重大问题,市人大常委会作出了关于《临沂城市旅游目的地总体规划》的决议。通过对全市新农村建设情况进行调查研究,市人大常委会发现沼气等农村可再生能源利用发展迅速,改善了农村生产生活环境,及时作出了相关决议,推动了政府部门当年把农村户用沼气建设列为“为民工程”重点项目。(张凡春 李瑞胜)★

### 湖北省南漳县人大常委会机关签订承诺书严肃换届纪律

日前,南漳县人大机关利用专题民主生活会,对中央、省委、市委、县委换届纪律进行了再宣传再教育。通过逐个谈心谈话活动,机关干部一致表示严格遵守“五个严禁、十七个不准和五个一律”等换届纪律,坚持用最高的热情参与,用最强的责任服务,用最严的纪律实践,进一步增强大局意识、协作意识、效率意识、责任意识,全力完成好人大换届选举各项任务。会后,人大党组对全体干部学习纪律的情况进行了现场试卷测试,与各室、委负责人签订了严肃换届纪律承诺书,确保换届工作有序、健康、平稳地开展。(尚宗华)★

### 宜昌市点军区人大常委会开展专项工作评议

湖北省宜昌市点军区人大常委会依据监督法和湖北省实施监督法办法,在过去执法检查、听审专项工作报告、视察调研等法律监督和工作监督的基础上,创新监督方式,在去年年末对区民政局和区供电公司两个单位开展了为期三个月的专项工作评议,收到了良好的效果。

区人大常委会专项工作评议主要是围绕四个方面的内容进行:一是贯彻实施有关法律法规的情况;二是贯彻执行人民代表大会及其常委会决议、决定情况,研究处理审议意见情况,办理区人大通过的议案和代表提出的建议、批评、意见的情况;三是依法履职的情况;四是服务中心关注民生方面的情况。两个被评议单位高度重视、积极配合,通过宣传发动、查找问题、接受评议、集中整改四个阶段的工作,使问题找得更准、整改思路更清、整改措施更实、整改效果更好。区民政局在工作评议期间,主动征求社会各个方面的意见,深受基层群众的拥护和欢迎。区供电公司在工作评议期间,从群众最不满意的事做起,从群众最需要的事做起,用实际行动和实际效果取信于民。(高发族 田济邦)★

### 河南省临颍县人大常委会检查政府采购法执行情况

日前,临颍县人大常委会主任尹好贤带领部分委员和有关委室负责人,对政府采购法贯彻执行情况进行检查。

检查组一行通过查阅资料、实地查看、听取汇报等方式,对该县政府采购宣传、执法、具体贯彻情况进行了全面了解。检查组指出,要进一步强化对政府采购法的宣传和执行力度,拓展政府采购的规模和范围,对照法律要求,严格督查检查,使政府资金纳入规范管理范围,为政府理好财,服好务。(雷召伟)★



GREE 格力

掌握核心科技

# 1赫兹 好变频

最低功率只需45瓦 让节能舒适1路领先

- 节能之选：1赫兹变频，最低功率只需45瓦
- 舒适之选：1赫兹精准控制，恒温舒适
- 实力之选：1赫兹变频技术，国际领先
- 放心之选：格力变频空调，一年免费包换
- 冠军之选：连续16年空调行业销售冠军

1赫兹



I ♥ U 引领空调时尚科技新潮流  
1赫兹变频空调全线普及

**G<sup>10</sup>** 完美变频  
完美变频·就是格力

\* 1赫兹：全面普及于U系列变频空调、睡梦宝变频卧室空调、V系列变频空调、O系列变频空调。  
一年免费包换：自2011年1月1日起，凡购买格力家用变频空调，因产品本身质量问题，在一年内免费包换。  
16年冠军：数据源自上市公司年报。



24小时服务热线：4008365315

好空调·格力造  
www.gree.com



## 智能会议系统整体解决方案提供商



无线会议讨论表决

全数字化技术  
对手机干扰的敏感度低  
高音质扬声器  
工作在2.4GHz ISM开放频段



电子铭牌

抗干扰性强  
可脱离系统主机单独使用  
感应IC卡签到功能  
接收距离可达100米

## 北京飞利信科技股份有限公司

地址: 北京市海淀区塔院志新村2号金唐大厦4层

电话: 010-62056593 400-665-2209

网址: [www.philisense.com](http://www.philisense.com)

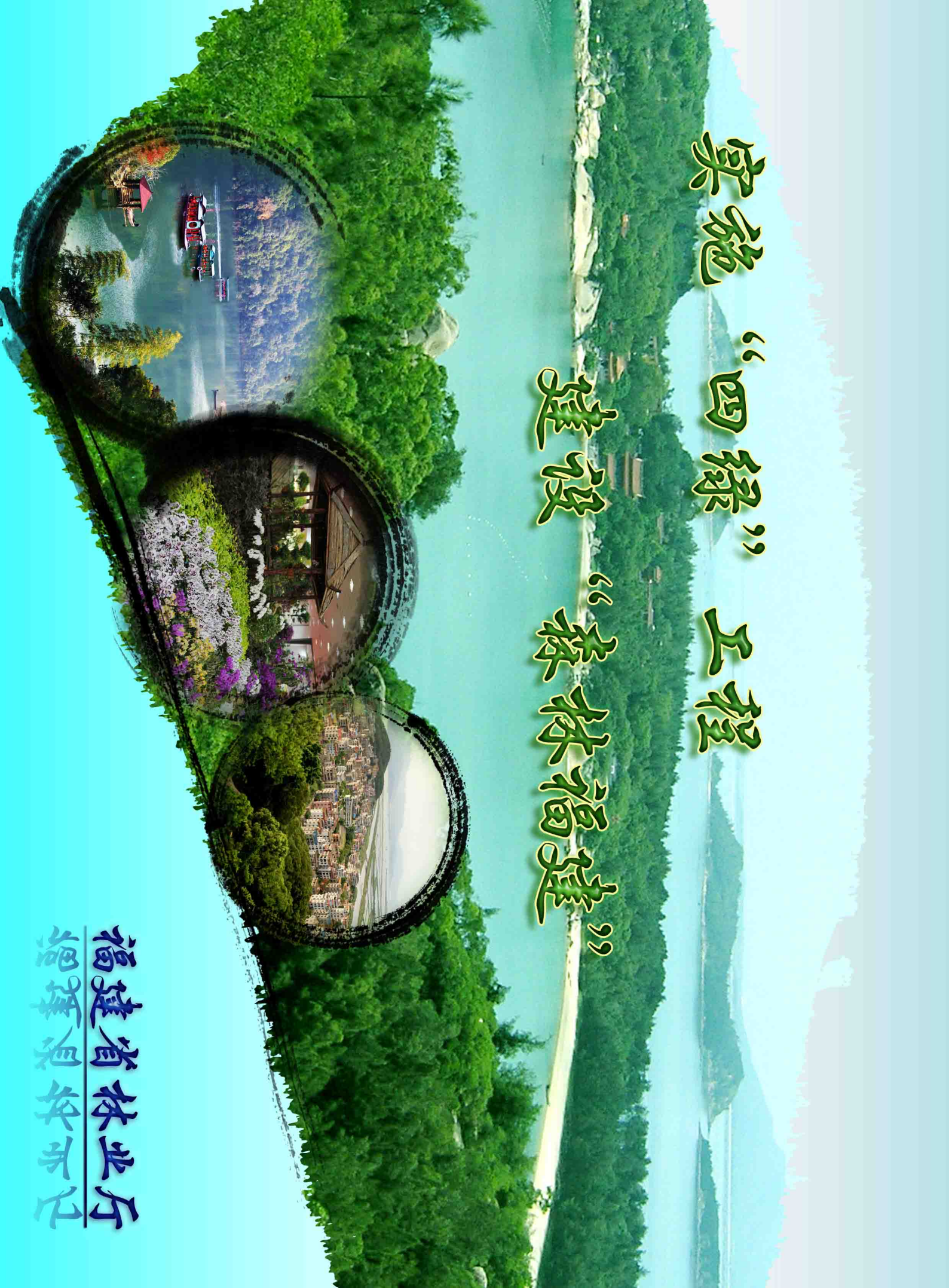


电动升降屏

12寸高对比度1024\*768  
液晶显示器  
升降单程时间小于20秒  
下降时, 液晶屏自动断电  
回到直立状态



# 实施“四绿”工程 建设“森林福建”



福建省林业厅  
福建省林业局