

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16期

8月25日出版 总第292期

全国人大常委会机关刊物



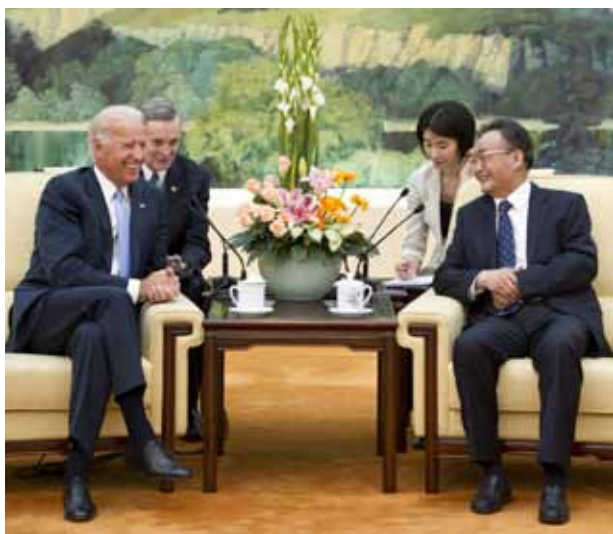
反思安全事故

隐患



ISSN 1671-542X





▲ 8月18日，吴邦国委员长在北京人民大会堂会见美国副总统拜登。摄影/黄敬文



▲ 8月15日，吴邦国委员长在北京人民大会堂会见埃塞俄比亚总理梅莱斯。摄影/李涛



▲ 8月11日，吴邦国委员长在北京人民大会堂会见玻利维亚总统莫拉莱斯。摄影/刘卫兵



▲ 8月5日，北京市法制宣传志愿者服务总队正式成立。这些志愿者和志愿者组织将广泛参与到北京市、区各级法制宣传教育活动中，开展专项普法活动和公益性法律咨询、法制讲座、法律服务等。摄影/公磊



▲ 8月5日，湖北省宜都市红花套镇周家河村举行村民委员会换届选举，选举产生了周家河村第八届村民委员会主任、副主任、治保调解委员、妇女计生委员。此次选举严格按照修订后的村民委员会组织法开展，标志湖北省村级组织换届选举拉开序幕。图/CFP



▲ 日前，上海市十三届人大常委会第二十八次会议表决通过《上海市实施〈中华人民共和国食品安全法〉办法》。摄影/严大明



◀ 8月10日，为听取广大市民的意见和建议，乌鲁木齐市人大常委会就《乌鲁木齐市机动车停车场管理条例》举行立法听证会，近百余位代表参加了听证会。摄影/江文耀

▶ 针对近期市场上销售的有些燕窝亚硝酸盐含量超标，国家工商行政管理总局要求全国工商系统开展流通环节燕窝市场专项检查。摄影/王春



▲ 修改后的《中华人民共和国个人所得税法实施条例》自2011年9月1日起实施。摄影/井韦



▲ 日前，人口计生委、公安部、卫生部等六部门将根据人口与计划生育法、母婴保健法等法律规定，开展为期8个月的集中整治“非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人工终止妊娠行为”专项行动。摄影/任卫红



打一场回暖人心的道德保卫战

经过潜伏期,一系列重大安全事故在这个夏天相继引爆。个别事故处理的匆忙草率,某些官员事外者般的冷漠,都雪上加霜,一再敲打着人们的神经,痛彻着人们的心肺。

探寻原委,自然先要严苛地审视法律,但这个领域的法律法规并不缺乏,制度也不能说是空白,倒是事故频发,导致每次都有新的机制层层追加。那么事出何因呢?

拨开重重迷雾,我们发现人性失守的线索无处不在,几乎每一桩重大安全事故都在执着地挖掘某些人内心对别人生命的漠视,并以最惨烈的方式显露出来给人们看。

这样说并非空口无凭。全国人大对食品安全执法检查时,仔细梳理了整个安全链条上的每一个环节,虽有待完善,但法律法规制度机制样样具备,而每次出事,特别是重大事故,毫无例外的都直指人心——人的道德沦丧和心灵蒙垢。应该说与天灾相比,它更具危害,更易成为发展之殇的祸因。

以牺牲生命为代价,被某些人谬误为发展中的不可避免,也据此被积累政绩的人钻了空子,抢时间争速度,早见成果早升官,至于几年后发生什么,账结在后任身上,与己无关,以至某些官员根本不害怕手里拎着几件潜伏着血案的政绩,只要极早献礼,尽快提拔,然后拍屁股走人,决不砸在手里。

应对此事,古人的做法可以仿效。比如在水坝、桥梁等关乎生命安全的工程上,除了镌刻设计者的姓名,还要刻上负责官员的大名,让它不因岁月流转而消磨,如果是“桥坚强”,百年后是一个光荣杯,假如是“楼脆脆”,不久就成为耻辱柱。在百姓眼里,前者强的并不是政绩,那是给领导看的,强的是人品素质,这是质量保证,也才真正对应的是老百姓。所以说,有提着脑袋做工程的忧患,才随时有敬畏生命,惶恐被追责问罪的历史自觉。

在安全生产与利益的天平上,一些人倒向后者,于工程中层层发包,层层盘剥,无所不用其极,甚至拉七姑八舅进来分一杯羹。这样的工程,质量肯定大打折扣,而众多纰漏累积于小,必爆发于大。

事实上,发展快并不是重大安全事故频发的过错,只是被扭曲了内涵,才驱动了过山车般刹不住闸的效应,也为发展过程中的代价论充当了口实,这是极为可耻的。而科学发展才是真正的内涵,核心正是以人为本,它是在好的基础上的快,也只有先好才能足够快。

要防止重大安全事故复萌,需解决一些体制性问题,如监管体系、问责体系的建设,这来不得半点虚和缓,且要刚性生猛,否则无法确保法律法规的有效施行。

发展绕不过去人性,营造抑恶扬善的社会氛围,也是题中之义。任命官员应提高道德门槛,政绩须与对生命安全负责挂钩。要严惩那些利令智昏,没有“流着道德血液”的奸商,坚决将他们逐出市场,还百姓一个安全放心的生活环境。

安全生产是百年大计,它不仅关系人民生命财产安全,更关系改革开放、经济发展、社会和谐稳定大局,为了保护来之不易的发展成果,规整安全事故之乱象,我们有必要打一场回暖人心的道德保卫战。

徐燕

主办单位 全国人大常委会办公厅
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2011 年第 16 期
8 月 25 日出版
总第 292 期

编辑指导委员会

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

编辑委员会

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

总 编 汪铁民
副 总 编 高 奇 徐 燕
本期执行主编 徐 燕
责 任 编 辑 朱燕红
美 术 编 辑 刘 磊

总 编 室 010-63098140
编 辑 部 010-83084071
010-63097425
010-83084429
010-83084312 (传真)
邮箱 : zgrdzz@npc.gov.cn

事业发展部 010-83084070 (广告)
010-83083036 (发行)
010-63093787 (发行、传真)
邮箱 : zgrdfx@npc.gov.cn (发行)

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷 23 号

邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

印 刷 北京华联印刷有限公司

定 价 6.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 0188 号

目 录 | Contents

01 总编絮语

01 打一场回暖人心的道德保卫战

08 本期策划

08 反思安全事故
12 社会管理不可或缺的一部分 : 事故应急管理
14 向利益呐喊尊重生命



16 言 论

专 论 16 进一步增强走中国特色社会主义政治道路的
自觉性和坚定性
——学习胡锦涛总书记“七一”重要讲话的体会
19 符合中国国情和实际的立法体制
——话说中国特色社会主义法律体系的形成 (六)

27 报 道

专题报道 27 让劳动者快乐健康工作
——全国人大常委会初审职业病防治法修正案草案

29 地 方

四 川 29 三年促变 民生大于天
——四川省人大常委会依法履职推动灾后重建纪实



8月16日至20日,陈至立副委员长率执法检查组到辽宁省对劳动合同法的执行情况进行检查。图为检查组深入鞍山钢铁集团公司实地了解劳动合同法的贯彻落实情况。摄影/本刊记者 谢素芳

- 宁夏 33 规范议事程序 提高常委会议事效率
——写在宁夏回族自治区人大常委会会议事规则
修订案审议通过之际
- 山东 35 青岛市启动立法前评估试点
37 重大事项决定权的烟台经验
- 广西 39 小村庄的大民主

40 人物

- 代表风采 40 郑代表:水旱从人 关键在治水兴水
42 将最基层的声音传上去
- “新中国立法人物”寻访
43 宋汝桢:中国经济立法见证人

45 泛读

- 往事 45 人民大会堂的生产基地与职工食堂
- 看世界 47 俄罗斯、丹麦、荷兰违宪违法审查制度相关情况
- 随笔 50 楼道说法
52 固以水土为根基

综合

- 看点 04 动作 05 新语录 05
- 观点 06 环境污染,由谁买单?
06 警惕上下权责利益关系脱节
06 达芬奇密码应当如何解码
07 慈善,如何自证清白?
- 各地动态 54



封面摄影/罗京

吴邦国会见美国副总统拜登

8月18日,吴邦国委员长在北京人民大会堂会见了美国副总统拜登。

吴邦国说,中美拥有广泛重要共同利益,互利共赢是两国关系的基本特征。两国关系远远超越双边范畴,具有深远战略意义和全球影响。今年1月,胡锦涛主席成功访美,与奥巴马总统就致力于共同努力建设中美相互尊重、互利共赢的合作伙伴关系达成重要共识,开启了中美关系新的发展阶段。中方愿与美方一道,积极落实两国领导人达成的共识,共同推动合作伙伴关系进一步发展。相信只要中美双方秉持同舟共济的精神,不断加强与对话、交流与合作,持续加强战略互信,同时尊重彼此核心利益和重大关切,妥善处理分歧和敏感问题,中美关系一定拥有光明的发展前景。

吴邦国说,中国全国人大和美国国会开展友好交流对促进两国关系发展具有不可替代的重要作用。近年来,两国立法机构保持着密切交往的良好势头。中国全国人大愿与美参众两院进一步加强友好往来,充分发挥定期交流机制的作用,密切各层次各领域的合作,共同增进中美战略互信、促进务实合作、深化人民友好,努力成为两国关系健康发展的建设性力量。

拜登表示,美中关系是当今世界最为关键的双边关系,双方的成功有利于整个世界的发展和稳定。作为世界上两个重要的经济体,在世界经济面临严峻挑战的形势下,美中合作对两国和世界经济至关重要。美方希望中国的“十二五”规划能够成功实施,认为一个繁荣、统一、强大的中国对美国有利。尽管美中两国的历史、文化、制度不同,但这种差异不应成为双方合作的障碍,而应成为双方合作的机遇。美中应抓住历史机遇,坦诚交流,加强合作,造福两国人民。★

吴邦国会见埃塞俄比亚总理梅莱斯

8月15日,吴邦国委员长在北京人民大会堂会见了埃塞俄比亚总理梅莱斯。

吴邦国祝贺梅莱斯总理访华取得圆满成功。他说,埃塞俄比亚是最早同中国开展交往的非洲国家之一,无论国际风云如何变幻,中埃友好关系顺利发展。近年来,两国政治互信不断增强,合作内涵不断丰富,合作成果显著,堪称中国与非洲国家友好关系的典范。中方对埃塞俄比亚在国家建设中取得的显著成就感到由衷高兴。中方愿同埃方携手努力,增进传统友谊,抓住两国经济发展带来的新的合作机遇,结合各自国家发展战略,不断探索新的合作方式,拓宽合作领域,推动中埃全面合作伙伴关系不断迈上新台阶。

吴邦国表示,中国全国人大和埃塞俄比亚联邦议会一直保持着密切交往和合作,双方应继续加强友好交往,促进务实合作,推动政党、地方和人员之间的往来,为国家关系不断增添新的内容、注入新的活力。

梅莱斯表示,近年来埃中政治、经贸关系得到了全面发展,合作成果丰硕,两国领导人的频繁往来为双方关系发展确定了方向。埃中在基础设施建设、农业、矿业、航空等领域的合作前景广阔,埃塞俄比亚政府欢迎更多中国企业赴埃投资兴业,支持两国议会为推动双边关系发展发挥更大作用。★

十一届全国人大常委会第二十二次会议举行

十一届全国人大常委会第二十二次会议于8月24日至26日在北京举行。

此次会议审议全国人大常委会委员长会议关于提请审议刑事诉讼法修正案草案的议案;审议全国人大常委会委员长会议关于提请审议香港特别行政区基本法第十三条第一款和第十九条的解释草案的议案。

本次会议议程还有:审议国务院关

于提请审议批准《东南亚友好合作条约第三修改议定书》的议案;审议国务院关于今年以来国民经济和社会发展规划执行情况的报告、关于今年以来预算执行情况的报告;审议全国人大常委会执法检查组关于检查老年人权益保障法实施情况的报告;审议全国人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告;审议有关任免案等。★

全国人大常委会开展劳动合同法执法检查

8月16日,由路甬祥副委员长和陈至立副委员长率领的全国人大常委会劳动合同法执法检查组分别赴河南和辽宁进行执法检查。

据了解,这次执法检查的目的是为了进一步解决法律实施中存在的问题,有效推动劳动密集型中小企业和非公有制企业落实劳动合同法规定,规范劳务派遣用工行为,推进企业建立集体协商和集体合同制度,强化劳动监察工作,保证劳动合同法得到更好实施。

执法检查期间,检查组以听取当地政府及有关部门的情况汇报、召开由各方面广泛参加的座谈会并深入有关企业实地检查的方式,详细了解有关劳动合同法贯彻实施的情况。★

全国人大环资委调研三江源生态环保与建设情况

8月8日至14日,全国人大环资委调研组赴青海就三江源生态环境保护与建设情况开展专题调研。

调研组一行深入玉树藏族自治州了解三江源生态环境保护与建设、灾后重建中的生态保护建设情况,实地考察了青海湖、贵德县、海晏县等地的生态环境保护工作。调研组认为,三江源生态环境保护工作虽然取得了一定成绩,但困难还很多,生态补偿机制、移民搬迁、后续产业发展等问题还需统筹研究,制定符合地方实际的政策措施,确保三江源移民搬得出、稳得住、能致富。★

国办：将追究未成年人流浪严重地区领导责任

国务院办公厅日前下发关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见。意见要求，地方各级政府要建立由政府分管领导牵头的流浪未成年人救助保护工作机制；要建立和完善工作责任追究机制，对工作不力、未成年人流浪现象严重的地区，追究该地区相关领导的责任。

意见指出，要进一步完善政府主导、民政牵头、部门负责、社会参与的流浪未成年人救助保护工作机制。建立民政部牵头的部际联席会议制度，研究解决突出问题和困难，制定和完善相关政策措施，指导和督促地方做好工作。★

最高法出台加强法律实施工作的意见

近日，最高人民法院出台《人民法院加强法律实施工作的意见》。《意见》要求，各级人民法院要通过履行审判执行工作职责，实施好法律，包括规范立案工作，切实解决诉讼难；加强刑事、民事、行政审判工作，正确实施刑事、民事和行政法律；加强国家赔偿工作，正确实施国家赔偿法；加强执行工作，切实维护法律尊严；加强审判监督工作，坚持依法纠错；加强调解工作，切实贯彻“调解优先、调判结合”工作原则；加强司法解释，统一法律适用等。★

国家安监总局专项治理安全培训机构

近日，国家安监总局决定开展安全培训机构监管和从业行为专项治理工作，使乱发文、乱办班、乱收费现象得到有效治理。

专项治理工作重点包括：在考核过程中弄虚作假、收受贿赂；干预安全培训机构的正常活动，利用职权向安全培训机构索要钱物、推销产品；接受安全培训机构的礼金、支付凭证，在安全培训机构报销费用或参加由安全培训机构支付费用的娱乐活动以及公务员在安全培训机构兼职、违反规定领取报酬等。★



要以“上对得起祖宗、下对得起后代”的责任感和使命感做好环保工作。

全国人大代表、广东省委书记汪洋在广东省环保厅进行专题调研时指出，要用环保倒逼转型，用执法造福群众。

扶贫必须扶志。

全国人大代表、广东省人大常委会主任欧广源在扶贫开发“双到”工作座谈会上说，扶贫对象仅仅依靠“输血”是永远“站”不起来的，在扶贫工作中要加强思想教育，从根本上解决贫困地区、贫困户的“造血”功能。

法律是有灵魂的。

全国人大常委会委员、全国人大内司委副主任委员陈斯喜日前撰文指出，法律承载着人们对美好生活的追求和期望，是一个时代的人们所追求的价值载体。

“农民上楼”模式要改。

全国人大代表、全国人大农委委员、中国社科院农村发展研究所所长张晓山实地调研后指出，农民遭遇“被上楼”的现象，在中国的东中西部普遍存在，不要违背农民利益搞城市化运动。

中医若不经从经验医学转化为循证医学这条路，将永远不能进步。

全国人大代表、中国工程院院士钟南山在日前举行的香港国际中药展上这样大声疾呼。

捆绑式参保损害农村老年人福利的实现。

针对已经试行了两年多的“新农保”，全国人大常委会委员郑功成在多地调研后认为，“新农保”在自愿参保方式下的捆绑参保，以及个人账户性质、个人缴费标准等方面，客观上均存在着不足之处。

环境污染，由谁买单？

文/致远

2011年污染事故不断，远有中海油渤海油田发生漏油事故至今近三个月，溢油仍在持续。事故责任方康菲石油公司在国家海洋局多次提出措辞严厉的批评和整改的情况下，补救工作依然进展迟缓。合作伙伴中海油也极力推脱未尽到的监管责任。

近有云南省一涉事企业17年都未对其生产出的铬渣进行任何处理，事情被媒体揭露后的三个多月里，处理只停留在刑拘两名司机和对涉事企业的调查上，对失职、渎职的监管人员问责无任何消息。

我们发现，国内的环境污染事件不仅层出不穷，而且是老子偷瓜儿盗果，老子杀人儿放火，一个更比一个坏。从海上到陆地，从重金属到石油化工，虽然污染未必在我们每一个人的身边，但污染却像慢性毒气一般四处蔓延，从富牲的嘴巴吃进，到人的鼻孔呼出，荼毒着每一个生灵。

环境污染，谁在作祟？那些黑了心的“明星企业”无疑是罪魁祸首，但他们纳着高额的税，有“先进企业”、“诚信纳税企业”、“重合同守信用单位”等一张张保护伞，人民动他们不得，只能忍气吞声。主管一方的政府官员更愿意睁一只眼闭一只眼，管你是绿色的，还是黑色的，只要能贡献来白花花的银子，为自己铺就升迁的GDP台阶，再大的污染也是拉动经济增长点，无非是利益当前死，做鬼又何妨。

环境污染，谁来买单？首先是被人民问候了无数次八辈祖宗的无良商人，他们的所作所为如果只是让自己断子绝孙也就罢了，但要是搭上无辜的人，那就是蓄意谋杀。也许在修改刑法时，需要加上一条对环境犯罪或拘役或无期的规定，大概才能赎得了他们对人与自然犯的罪。其次，对那些嘴上说的全是人民，心里想的全是官位的官员进行追责。目前，各地普遍建立了“谁决策、

谁负责”的责任追究制度，并规定重大决策要向社会公开征求意见。但客观上讲，由于公共决策失误和政府行为不当造成的损失，很少有官员受到责任追究，无疑是放纵了他们的行为，无法形成约束力和监督性，使得制度仅仅是写在纸上、挂在墙上的。第三，我国处理污染企业法律制度、环境标准滞后，责任追究机制和资金保障滞后。有的地方发生重大环境事故后，即便采取了看似对企业最严厉的关停处罚，但没有长期的、复杂的环境恢复和环境损害赔偿的相关法律条款，使得执法力度不能对违法犯罪者起到震慑作用。

由此可见，实施了22年之久的环境保护法已经不能完全适应当下，一来环境破坏日益严峻，二来人民的呼声越来越高，应该说全面修改的时机已经成熟。无论怎样，环境污染的代价绝不能让人民买单。✘

警惕上下权责利益关系脱节

文/梁朱珠

作为“十二五”规划开局之年的2011年格外重要。这一年，社会发展的怎么样、经济运行得好不好、民生问题改善的如何等等一系列重大问题，事关“十二五”开好局起好步，甚至关乎中华民族在本世纪的前途命运。如今，时间已经过半，从国家统计局发布的近几个月来主要经济指标来看，调整产业结构、治理通货膨胀等任务依然是政府当前十分紧迫和重要的工作内容。

回顾近七八年，调整产业结构的字眼频频见于政府红头文件与媒体报端，党和国家领导人在深入基层调研时，几乎都要提到转变经济发展方式、调整产业结构这个问题的重要性。但目前来看，产业结构调整步伐之缓慢、阻力之大令人愕然。前不久，媒体报道的

一些地方不顾中央政府的禁令，顶风批准建高尔夫球场的事件，就暴露出地方政府消极执行中央政令，甚至阳奉阴违的问题。而这种情况在房地产调控、保障房建设、环境保护、城市拆迁等领域也屡见不鲜。民间将此生动地概括为上有权，下有对策。这不仅导致党的好政策不能惠及黎民百姓，制约全局发展，也使得民怨不断积累，影响社会稳定。

这种情况反映出，在某种程度上，上下权责利益关系已经脱节。改革开放以来，随着社会主义市场经济的不断发展，中央逐步把一些诸如审批、放债的权力下放至地方，这使得地方政府更多地获得了在微观领域配置资源的权力。久而久之，中央与地方的关系已经不仅仅是以往那种单纯的上下级关系，逐渐形成了不同的利益主体，越来越多的省市开始与中央政府进行博弈，以求地方利益最大化。有地方政府官员无奈地说，国家要青山绿水，但地方要金山银山。

为此，中央政府必须下狠心，采取有效措施，处理好上下权责利益关系。首先，要理清中央与地方的事权分配。清楚界定中央与地方政府应该各自承担的事务，承担多少事权就获得多少财权。其次，改革税收制度。明确规定哪些税收收入由中央政府所有、哪些由地方政府支配，中央与地方共享税制度也应根据实际情况作出调整。再次，压缩政府层级。目前，我国政府层级分为中央、省、地、市、县、乡五级。一些地方官员抱怨，越是基层，财力越是紧张，事务反而最繁重。为此，要逐步压缩政府层级，推广省直管县、县直管乡。最后，修改预算法，规范各级政府的预算编制，严格执行预算。✘

达芬奇密码应当如何解码

文/刘可韵

来自上海海关检验检疫局的消息证实：标榜“100%意大利生产”的高

端家具品牌“达芬奇家居”的部分产品是从中国进口的,过程是从口岸出港,在保税区转一圈后变成进口产品。

达芬奇家居一步步被证实为“假洋鬼子”。达芬奇密码也算是露出了神秘的一角。但蒙在达芬奇密码表面的面纱相对容易揭开,隐藏在背后的编码逻辑却容易众说纷纭。

由于达芬奇密码起了一个洋名字,由于达芬奇家具面对的是高端消费者,于是有专家在寻找达芬奇骗局的原因时总不忘批评一通中国消费者的崇洋媚外、炫富等不理性的消费行为。

理性人是经济学预设的前提。其实,大多数的中国消费者也没有那些专家批评的那样浅薄不堪。中国消费者的消费倾向是中国现实消费环境的映射。中国不断发生的食品安全问题、环境污染问题、交通事故问题不断侵蚀着消费者对中国产品的信任,把中国消费者的热情推向国外品牌。盲目的崇洋媚外、肤浅的炫富当然应当批判。但当信赖国外品牌、“买贵”成为一种消费倾向时,这说明消费者在选择躲避危险,恰恰反映了消费者的理性。

吉诺·里兹服装、欧典地板、香武仕音响……近些年来,“假洋鬼子”屡次在中国行骗。这类事件每发生一次,这些专家就把这样的老调重弹一次,但是,每一次消费者都把它当成耳边风。这从反面证明了崇尚洋品牌、“买贵”行为背后有着更深刻的社会根源。

我们不用再找借口来掩饰,达芬奇骗局就是一个纯粹的中国式骗局。骗人的是中国企业,被骗的是中国消费者,利用的是中国消费环境特有的缺陷,反映的是中国问题。营销学告诉我们,厂商和消费者的信息经常处于不对称状态。中国对消费者权利的规定和监管制度的设计让这种不对称显得更加明显。达芬奇家居正是利用这种不对称设计了骗局,这和三鹿公司利用消费者不知情把三聚氰胺超标的奶粉推向市场没什么两样。

有评论说:达芬奇事件凸现的是整个中国社会的信用危机和政府监管责任的缺失。确实如此,如果没有信用危机,就不会有那么多人要躲到国外品牌里去避险,达芬奇家居也就骗不了那么多人。如果政府的监管给力,达芬奇家居也许根本就开不了门营不了业。如果消费者的权利有保障,即使达芬奇家居开了门营了业,它也会赔得倾家荡产。达芬奇骗局就是中国消费环境缺陷下的“蛋”。但问题是中国每年都产下大量这种畸形的“蛋”,而且,在一片愤怒的喊打声中,板子总是只能轻轻地落下,有时甚至打到别人的屁股蛋上去,这也许是达芬奇密码最让人费解的地方。

不过,如果跳出达芬奇骗局去思考达芬奇密码,这种费解也很快就会释然。家具行业还算是竞争比较充分的行业,行骗者至少还得蒙上一层面纱。在缺少竞争的垄断行业,把消费者圈起来赤裸裸地“宰杀”的事件几乎每天都在发生,谁能说些什么。能够想到这些,才算是真正懂得了在中国当消费者的一些“风月”。达芬奇骗局只能算是这些“风月”中并不起眼的一段。★

慈善,如何自证清白?

文/ 宁 静

6月21日,一名叫“郭美美Baby”的20岁女孩在网络上炫耀着自己的“爱马仕皮包、大别墅、玛莎拉蒂”时,怎么也不会想到其“中国红十字会商业总经理”的身份认证犹如一颗原子弹,瞬间将中国红十字会数十年苦心积累起的公信力炸得灰飞烟灭。其对各级红十字会造成的信任危机,使多地“红会”两个多月来未收到一笔捐助,哪怕是一毛钱的善款。

然而当中国红十字会的信任危机还远没结束,又有媒体曝出中华慈善总会的慈善捐赠经过操作,使得一公司可以获得中华慈善总会开具的免税发票,再一次将官办慈善机构的信任度拉至冰

点。紧接着“中非希望工程”这个不为人知的慈善项目,也因为它的“富二代”管理者卢星宇而受到普遍关注。因为网友怎么也不相信一个24岁的女孩有能力管好15亿的慈善资金,更质疑这个叫做“世界杰出华商协会”的组织是打着爱心的旗号,干着不可告人的勾当。

短短两个多月内发生的这一系列事,却对中国的慈善事业伤害至深,给善良的人们留下了慈善组织管理混乱、制度混乱、资金混乱的糟糕印象。尤其是当网友看着自己的爱心捐赠明明是冲着上不起学的孩子、看不起病的人去的,可最后变得不明不白,不知所踪,立马多疑了起来,有人甚至在中国红十字会的官方微博留言要求讨回捐过的钱款。在中国基金会发展的纪念会议上,一位基金会代表也对媒体抱怨,“郭美美事件”发生后,他们所得到的捐款数额出现明显的下跌,并向红十字会呼吁:“你们赶紧把事情解决了呀,这事儿让我们都大受影响。”

由此可见,这类有着“慈善”金字招牌的官办机构,毫无疑问地承载了人们更高的道德期许,但今时今日的境遇,中国慈善机构即便不承认,也是显而易见的,他们已经到了一个生死存亡的地步。

那慈善事业又该如何重塑形象呢?首先,应该有法律的保障。据民政部数据显示,仅2010年我国社会捐赠总额已突破1000亿元,金额如此庞大,无疑需要一部专业法律,以确保慈善事业的公信力和透明度。因此,有必要尽快出台慈善法,明确慈善组织应当享受的税收优惠和对慈善财产依法进行管理使用的权利保障机制,解决损害慈善组织和捐款人权益等问题,进而使得我国慈善事业健康发展。

其次,对各类慈善组织进行重组,该合并的合并,该撤销的撤销,彻底将那些浑水摸鱼者请出去。同时,加强对慈善机构的审计,确保专款专用,并将详细报表对公众公开,使捐赠者可以通过网页或电话查询到善款的去向。经过这样一番翻天覆地的变化,也许才能让社会各界对慈善组织重拾信心。★

反思安全事故

文 / 本刊记者 张维炜



2011年的盛夏无疑是一个“多事之夏”，一连串突如其来的安全事故纷沓而至：

7月11日，北京地铁电梯事故余波未平，深圳地铁再曝电梯事故，4名乘客摔伤。

7月19日零时40分，一辆严重超载货车在通过北京怀柔宝山寺白河桥时，该桥发生坍塌。这是9天来，中国第四座发生垮塌的桥梁，此前江苏盐城通榆河桥、福建武夷山公馆大桥、杭州钱江三桥引桥都难逃厄运。

7月23日，甬温线动车突发特别重大铁路交通事故，造成39人死亡，192人受伤。

8月13日下午3时左右，宜兴市竹海公园滑道因强风暴雨突袭致损引发安全事故，造成20多名游客伤亡……

从京珠高速客车火灾，到山东郯城县的氯气泄漏事件；从云南迪庆隧道坍塌，到哈尔滨居民楼垮塌，近年来，尽管国家对安全生产保持重部署、“三令五申”的高压态势，但频繁发生的各类安全事故却以一个个鲜活生命的逝去和血淋淋的惨痛事实，不断挑战着人们的心理承受底线，也拉响了社会风险的警报，引发了国人对事故频发深层原因的探究。

近期，本刊记者就此问题专访了多位专家。“事故频发缘于一些地方和部门无视客观条件和安全保障，片面追求生产规模扩大和经济效益提高。”专家们认为，在中国经济发展一路高歌猛进的当前，坚守安全生产红线，我们亟须打一场“观念”之战。

全国人大常委会委员、中国安全生产科学研究院总工程师张兴凯在接受本刊记者采访时表示，中国在经济高速发展的同时，需要确保法制建设、基础设施建设同步发展，特别是人的意识和理念的同步提高。

一场关于“发展观”的反思

“现代社会的事故频发与转型时期整个社会急功近利的浮躁心理关系很

大。”中国人民大学公共管理学院王宏伟副教授对本刊记者说。

高铁的中国发展轨迹十分具有代表性：2004年国内引入高铁技术；2008年京津城际列车开通；2011年，京沪高铁全线开通，486.1公里的时速刷新世界铁路试验的高速纪录……中国高铁的运行时速从250公里提高到380公里，用了不到6年时间，而发达国家用了近30年，然而“7·23”动车脱轨事故的发生，重创了高铁的“速度”梦想。

高铁项目的成功有赖于技术的先进性，但技术并非唯一保障。有专家分析称，或许技术的超越可以在短时间完成，但从业人员的专业技能、责任心的培养、应急经验的积累、科学的管理等因素绝非短时间内可以超越。

事故发生的教训告诉我们，追求产业发展速度和规模的同时，要绷紧质量、安全的弦儿。

高铁的“大跃进式”发展思路显然不是个例。在许多行业建设中，“抢工期、赶进度”现象俨然成为常态，“奋战一百天”、“大干三个月”的标语随处可见。2010年3月28日，王家岭大型国有煤矿突发透水事件，事后查明原因在于为了赶工期、赶进度，当班安排了14个掘井队同时作业，终酿成巨大安全隐患。

国家安监总局局长骆琳在前不久召开的国务院安全生产委员会全体会议上就曾指出，目前，经济持续快速增长，全国煤炭产量呈继续加速上行趋势，发电量同比大幅度增长，高危行业企业高产超产的愿望和冲动强烈，超强度、超能力、超定员生产行为极易出现。这也使我国的安全生产面临更加严峻的挑战。

采访中，多位专家向本刊记者表示，在大干快建，风风火火争抢进度的背后不乏急功近利畸形政绩观的驱动。“我们时常看到，一些重大工程的开工、竣工、通车等都与重大节日、重大活动挂钩，上级领导也常常明确指示重大工程争取在节日前完工，致使‘节日工程’、‘献礼工程’层出不穷。”骆琳直言

批评，一些地方党委、政府换届，急于出政绩的心态很容易酿成“人祸”。

不仅如此，在频发的安全事故面前，我们还亟须进行一场有关“发展观”的反思：“是否我们的发展陷入了唯速度、唯规模的误区，而忽略了发展的质量和安全？”王宏伟对本刊记者说，20世纪70年代以来，伴随着全球化和社会转型，中国进入风险社会，其中，科学技术的“双刃剑”效应也日趋显现，在给人们生活带来便捷的同时，也提高了风险系数，让不断精细化的社会结构变得异常脆弱。王宏伟说，此时我们要保持清醒的认识，“搞建设、谋发展的最终目的是让人民过上更好的生活。如果没有安全，再高速的发展都将失去意义。”

注重对“人”的管理

德国人帕布斯·海恩提出的“海恩法则”在我国的安全生产领域流传很久，它指出，每一起严重事故的背后，必然有29次轻微事故和300起未遂先兆以及1000起事故隐患。

这一法则的精髓，强调的是对事故发生前隐患的见微知著、防微杜渐，直接考量的是人的自身素质和责任心。

每年的七、八月份历来是安全生产事故的高发期。张兴凯委员曾对2001年1月1日至2011年5月17日的20819起死亡事故数据按月作了统计分析，结果显示，按照事故起数计算，一年中，8月份安全生产事故起数最多，达到2036起；其次是7月份为1913起。

前不久，在云南迪庆隧道坍塌、宜兴市竹海公园滑道失控等多起安全事故中，暴雨等外界气候因素不容忽视。

“七、八月份是我国暴雨、雷电、台风、冰雹、短时大风等多发期，这些自然灾害的影响会给设备设施带来事故隐患，而且炎热多雨的气候下，人们的情绪容易急躁，工作注意力下降，人本身的故事风险增大。”张兴凯说，在这样的情况下，更应注重监督和对人安全意识的管理，否则，如果作业人员安全意识不强、



图/新华社

8月12日,江西省湖口县金沙湾工业园一企业进行基建,浇筑车间楼板时下面支架倒塌,造成7人受伤,其中1人重伤。图为消防人员在事故现场参与救援

管理人员安全责任不落实,受气候等外界因素的影响,发生事故几率会更大。

王宏伟在帮本刊记者分析一系列重大安全事故的原因时一再强调,切忌因技术因素而忽略了管理。社会的发展需要技术、管理和人文因素的有效结合。任何制度和监管,都需要通过人的责任心才能实现。他表示,管理上的漏洞,是制造悲剧的根源。很多事故发生的原因在很大程度上都是重技术,轻管理,其实事故预防最重要的还是要加强对人的管理,推动人文素质的普遍提高。

重新审视“大整治风暴”

近期,国务院常务会议作出决定,适当降低新建高速铁路运营初期的速度,对拟建铁路项目重新组织安全评估,并于8月中旬至9月中旬开展高速铁路及其在建项目安全大检查。这项遍及北京、沈阳等10个铁路局和中国南车集团

公司、中国北方机车车辆工业集团公司、中国铁路通信信号集团公司等设备生产厂家的“行业抽检”由发改委、科技部、工信部等12个部委和有关专家参加,共设12个检查组。

此举获得了民众的普遍支持。对此,有专家表示,这是“7·23”事故发生后的一个重大抉择和决策,大检查将督促铁路系统改进技术管理,积累运行经验。

一些民众在支持赞许的同时,也表达了对这一事后纠错治理运动实施效果的担忧。一名网友留言称,有了成都的“楼歪歪”、上海的“楼脆脆”,才有了全民呼吁下的建筑安全;有了2010年的上海高楼大火,才有了全国各地的消防安全宣传热潮;一位少年的生命因地铁电梯失控而戛然而止,才有了对公共场所电梯安全的关注……“但悲剧还在继续,隐患依旧。还要多少泪和血,才能让人们意识到‘治未病’的重要性!”

此番话引起了许多人的共鸣:一次次大规模治理风暴之后,安全事故为何经常周而复始,卷土重来?如何才能把安全事故发生的几率控制在最低?

“事故频发有相当一部分原因在于我们的应对认识存有偏差,没有做到‘举一反三’,有时只是‘举一反三’。”王宏伟向本刊记者分析称,安全管理中有一则著名的“冰山理论”,讲的是重大的安全事故都是浮出水面的冰山,最为可怕的“冰山主体”是海面以下的其他

事故隐患。“而每当我们发生一起重大安全事故,有关部门都会开展一次大检查、大反思,将有限的监管力量都集中于此。”王宏伟认为,这难免会减弱对其他领域安全隐患排查的关注,加大其他事故隐患升级为安全事故的可能性。

“运动式”的整治风暴之后,我们更需要回归理性,建立一种常态下的工作程序和监督制度。全国人大常委会委员、全国人大内司委副主任委员辜胜阻在接受本刊记者采访时表示,在安全生产领域,我们的法律法规并不欠缺,但就像美国著名法学家罗斯科·庞德曾说过的,法律必须依靠某种外部手段来使其机器运转,因为法律规则是不会自动执行的。

在辜胜阻看来,我国安全生产的落实,一方面需要在行政监管方面细化各部门问责机制;另一方面,需建立起政府监管、行业自律、企业负责、社会监督

互动的立体式监管机制,将外部他律与行业自律相结合,在法律威慑力的基础上提高道德约束力。“从源头上督促安全整改,防患于未然,比‘亡羊补牢’的事

后纠错更为重要。”辜胜阻强调道。

安全是一国民众幸福生活的根基。这一目标的实现无捷径、无秘籍可循,需

要强化监督管理,做好事故预防;需要规范操作生产过程,完善安全保障;更需要一种对科学发展、以人为本治国理念的坚守。✘

链接

国外安全事故应对

日本:JR 福知山线出轨事故

2005年4月25日,日本兵库县尼崎市,一列由宝冢驶往学研都市线的快速列车,因驾驶欲追回误点时刻而来不及在弯道上减速造成出轨,列车与一辆车相撞后,冲入一座住宅大厦,造成第一车厢与第二车厢全毁。由于第一车厢为女性专用车厢,因此死亡的107人中女性占较为多数,另有555人受伤。

事故发生后20分钟,救护车就赶到现场。尼崎市消防局等部门紧急营救,并向被困者提供了饮用水。日本首相小泉纯一郎命令立即救援,首相官邸也设立了联络办公室,总体协调事故救援和处理工作。日本国土交通省也在事故现场附近建立了紧急救援中心。日本自卫队队员也赶赴现场救援。事故发生后,出事列车所属的日本铁路公司(JR)发表了公开道歉,进行了连续三天不舍昼夜的搜救工作。

事故发生后,经营这一条铁路的日本JR西日本公司社长山崎正夫等9名经营班子成员以“业务过失致死伤罪”被法院起诉。同时,已经离退的前三任公司社长也因为任期间没有很好地考虑安全问题而被受害者家属起诉,追究其经营责任,并被收缴了一部分年薪。此后,山崎社长和公司主要干部引咎辞职。

事故现场设置了献花台,让遇难者亲友和一般市民献花哀悼。鲜花台持续了两个月。除了巨额的赔偿之外,每年的这一天,JR西日本公司社长带领主要干部都要到现场举行追悼会,再次向受害者及其家属谢罪。

“福知山线脱线事故”的惨案,导致了日本政府和国会修改了《铁道事业法》,规定各铁路公司必须在铁路沿线安装“自动列车停止装置(ATS)”,以防止此类事故的再次发生。

加拿大:萨斯喀彻温省钾盐矿矿难

2006年1月,加拿大萨斯喀彻温省钾盐矿发生火灾,72名矿工被困井下,经过26小时营救,全部获救。原因在于加拿大法律规定井下必须设有密封的“避险站”,内部有充足的氧气、照明、食品和水,遇险矿工可以在内独立坚持40小时。“避险站”可以与地面通讯,随时报告井下状况,对加快救援极为有利。

此外,加拿大下井矿工随身携带的安全装置,为应对矿难也起到了积极作用:矿工携带的个人紧急情况装置,在20年前就已开发出来。这种装置能透过土壤和岩石发送危险警告信号。它在澳大利亚和加拿大的地下矿井中被广泛使用。同时,加拿大阿尔伯塔省要求煤矿贮藏氧气装置,从而使矿工在遇险后能获得额外1个小时的逃生时间。

韩国:圣水大桥垮塌事件

圣水大桥位于韩国首都首尔的汉江上,全长1160米,最初于1979年建成。1994年10月21日早上,在车流量高峰时刻,圣水大桥位于第五与第六根桥柱间的48米长混凝土桥板整体塌落入水,6辆汽车包括一辆载满学生及上班族的巴士和一辆载满准备参加庆祝会的警员的面包车跌进汉江,导致死33人死亡,伤数十人。经过长达5个月的调查,大桥坍塌的直接原因是:承建大桥工程的东亚建设公司没有按设计图纸施工,而且在施工中又偷工减料。

事发当天,时任首尔(当时称汉城)市长的李元钟职务被免;时任韩国总理的李荣德召集内阁紧急会议,会后向总统递交辞呈,以示承担圣水大桥坍塌事件的责任。韩国执法机关事后逮捕了7名汉城的建筑官员,检察官指控他们犯有“玩忽职守、引发死亡”罪。圣水大桥在发生意外后不久进行修葺,于1997年8月15日重新开放。



2005年4月25日,日本兵库县尼崎市的JR福知山线尼崎至塚口段,一列从宝塚开往同志社前站的快速电车(7节车厢)与轿车相撞,并发生脱轨翻倒事故,电车头猛地冲入路边一栋公寓楼的一楼并严重损毁

社会管理不可或缺的一部分：事故应急管理

文 / 张兴凯



张兴凯委员

当前,我国现代化建设进入新的阶段,改革和发展处于关键时期,影响公共安全因素增多,社会管理的大环境是燃烧的城市、蒸腾的社会和信息爆炸的时代,任何疏失或者纰漏,都可能被一个微小的激励所引发放大。应急管理作为社会管理的重要组成部分,针对的是事故灾难将要发生、正在发生或者已经发生的阶段,该阶段社会高度关注,任何微小的处置不当,都可能造成极其不良的社会影响。

作为中国特色社会主义法律体系

的重要组成部分,以突发事件应对法为基干法律的应急法律法规体系、以安全生产法为基干法律的安全生产法律法规体系已经形成,应急管理做到了有法可依。近年来,我国安全生产形势明显好转。但也必须清醒地认识到,我国安全生产形势依然十分严峻,各类重特大安全事故仍然频发。特别是今年7月份以来,接连发生了“7·22”山东威海市交通运输集团卧铺客车在河南信阳境内高速公路燃烧特别重大事故、“7·23”甬温线特别重大铁路交通事故,使广大人民群众生命财产造成损失,造成极其不良的社会影响。

回顾近几年发生的众多重特大安全事故,共同反映出一个突出问题,就是如何以科学的应急机制来应对和妥善处置各类重特大安全事故,这是当今我们必须面对的一个重大课题。

根据目前我国相关法律法规和国内外应急管理研究现状,我认为,重大事故应急机制主要包括:监测与预警、事故信息报告和共享、信息发布和舆论引导、应急协调联动、应急决策、社会动员、调查评估机制等。

一是监测与预警机制。监测与预警是进行科学监测、数据加工、事故及其预期应急措施预报,将科学的信息转化为公众可以理解的警报,以便在信息发布时最大限度地广泛传播,促使社会公众及时采取响应行动。监测与预警是重

大事故应急处置工作非常重要的一个环节,内容包括重大事故的紧急程度、发展态势和可能造成的危害程度以及这些信息的加工处理。在监测与预警过程中,要充分利用当前重大事故应急基础信息数据库、监测网络,对可能发生的重大事故进行监测,及时汇总分析事故隐患和预警信息,必要时组织相关部门、专业技术人员、专家学者进行会商。重大事故监测与预警重在落实重大事故隐患排查监控责任,实现对各类隐患治理的制度化、规范化,同时能够掌握重大事故发生、发展及衍生规律,建立完善的监测预警网络,提高综合监测和预警水平。

二是事故信息报告与共享机制。该机制就是进行事故信息报告并共享事故信息的制度和行为。在应急管理中,信息来源的单一往往会导致信息的匮乏、失真和扭曲,缺乏信息报告、汇总和分析就不能作出科学、有效、适应的应急决策。应急决策因缺少必要的信息来进行比较、补充,很难作出正确的判断,决策失误的可能性会增大,因此,信息报告和共享机制建设尤为重要。事故信息报告要求第一是快、第二是准,因信息报告不及时、不确切而贻误有利战机,使事故扩散,造成严重后果的案例很多。发生或者即将发生重大事故灾难,事发地省级人民政府、国务院有关部门要按规定及时、准确地向国务院报告,并向有关地方、部门和应急管理机构通报。要进一步建立健全信息报告工

作制度,明确信息报告的责任主体,对迟报、漏报甚至瞒报、谎报行为依法追究。同时,要畅通信息报告渠道,提高信息报告的及时性和准确性,加强不同部门、不同区域之间的信息交流与共享,建立信息汇总、分析制度,提高信息的利用效率,使所有应该获得信息的部门都及时获得准确、可靠、有用的信息。

三是信息发布和舆论引导机制。重大事故信息发布是向社会公众传播公共信息的行为。按照重大事故演变顺序,应急管理分为预防、准备、响应和恢复四个阶段,公众在不同阶段有不同的信息需求。因此,信息发布应贯穿应急管理的全过程,在不同阶段及时发布社会公众需要了解的信息。就应急响应阶段而言,重大事故信息发布的内容包括:重大事故的性质、程度和范围,初步判明的原因,已经和正在采取的应对措施,事态发展趋势,受影响的群体及行动建议等。信息发布主要目的就是传递权威信息,避免流言、谣言引起社会恐慌,使社会公众掌握重大事故的情况,以及采取措施避免出现更大损失的情况。当前,信息发布和舆论引导应按照及时主动、公开透明和正面宣传为主的原则,积极主动、准确及时地发布。信息发布机构和人员,要掌握信息的可靠性,对信息有准确的把握,评估信息发布可能产生的社会效应。信息发布人员,应具备与媒体互动、把握舆论的能力,避免猜测性、歪曲性的报道。做好信息发布是负责任的重要表现,对于公众了解事件真相,避免误信谣传,从而稳定人心,调动公众积极投身事故应急救援工作具有重要意义。

四是应急协调联动机制。在重大事故应急处置过程中,参与应急救援的不同部门、不同应急指挥机构、不同应急救援人员均应在统一指挥之下协调行动,强化协同配合、科学指挥、有序处置,实现优势互补、资源共享。在应急救援中,各个战斗队的任务是清楚的,不同的人员完成不同的任务,协调强调此任务与彼任务的协调,联动强调完成此任务人



8月11日,国道214线云南香德二级公路五合同段白马雪山3号隧道突发坍塌事故,造成8名施工人员被困

员与完成彼任务人员的联动,应急救援需要合作完成各项急难险重的应急救援任务。应急协调联动重在资源整合和信息共享,建立应急基础工作的联系机制,实现预案联动、信息联动、队伍联动、物资联动,实现各级各类应急指挥机构的统一指挥和协调,强化各方面之间的协同配合,形成有效处置突发事件的合力。

五是应急决策机制。应急决策就是对即将采取的处置行动的方向、目标、作用效果及其实现原则、方法、手段所进行的分析、评估和选择。由于重大事故发展具有很强的不确定性,在应急处置过程中,应急管理者需要在巨大的时间、心理压力下作出决策。应急决策属于非常规决策,它是在信息高度不确定、不完整的状态下进行的,是一种挑战大、难度高、需要全面分析思考的决策,也是必须果断的决策。正确的重大事故应急决策,必须建立在民主科学应急决策程序基础之上,要遵循特定的例程序和标准化的操作规程,在预先制定的应急预案中应充分考虑到。同时也要求应急决策者具有决断与创新能力、前瞻与推断能力以及灵活应变能力。

六是社会动员机制。应急社会动员是政府资源与非政府资源以应急管理为导向的整合,也是社会应急潜力向社会应急实力的转化。从目前世界主要国家的应急管理实践来看,为迅速、高效地应

对重大事故灾难并降低应急救援成本,政府必须进行有效的社会动员,凝聚企事业单位、非政府组织、个人的力量,形成应急合力。有效的应急社会动员,能够提高应急救援效率,克服公众的恐慌情绪,增强社会凝聚力,实现自救、互救与政府救援的结合,防止次生、衍生事故,增强社会抵御各类重大事故的能力。

七是调查评估机制。重大事故应急救援调查评估的目的是为了提高应急救援工作的效能。一起重大事故发生后,都应开展应急救援调查评估,仔细分析事故起因、性质、影响,应急救援过程中出现的问题及不足,取得的经验和教训等。当前,我国重大事故应急救援调查评估尚处于起步阶段,距离形成科学、严谨的机制还有很大距离。通过调查评估可以及时总结经验教训,弥补应急救援的缺陷和不足,完善今后应急管理的体制、机制、法制和应急预案,从而不断提高事故预防和应急能力。

应急管理关系到国家经济社会发展全局和人民群众生命财产安全,科学、有效、适应的应急机制是应急救援成功的必要条件。各级领导干部必须站在为人民服务、对人民负责的高度,依法构建重大事故应急机制,编制应急预案,健全应急救援体系,减少事故灾难损失。★

(作者系全国人大常委会委员、中国安全生产科学研究院总工程师)

向利益呐喊尊重生命

文 / 本刊记者 谢素芳



7月22日,一辆由山东威海开往湖南长沙的严重超载(核载35人,实载47人)双层大客车在京珠高速由北向南938公里又700米处突发大火燃烧,造成41人死亡,6人受伤,其中1人重伤。图为遇难者家属抱头痛哭

◎/◎

随着信息传播技术的发达,似乎每天都有事故充斥着我们的耳膜和眼球,这些事故的发生轻则造成经济损失,重则导致无辜的伤亡,尤其是那些不应该发生的责任事故,一次又一次侵蚀了人们的安全感。

追究安全生产事故的肇事原因,很多人把矛头指向企业单位速度唯上,忽视甚至无视安全这个基座。全国人大常委会早在2002年就制定出台了安全生产法,这部法律可以说是看到了经济快速发展过程中存在的隐患,以法律的形式强制生产经营单位必须履行安全第一的责任,只是,现在看来,一些企业仍然蔑视着人们的生命财产,践踏法律的尊严,以人们的生命财产为赌注豪夺经济利益。

安全事故频发的首因固然是生产单位主体对安全生产的重视不够,值得深思的是,为何那些血的教训总不足以警醒他们?在国家三令五申落实安全生产责任、相关部门频繁组织安全生产排查、一批违法违规企业就地正法的情况下,不少企业仍在铤而走险,甚至个别企业还多次发生安全事故。

在这里,不得不说的就是,在追求GDP作为政绩主要考核指标的驱使下,作为企业安全生产的监管者、公共安全的守护者的政府部门,把安全置于生产总值和税收之后,对企业生产监管不力,甚至对违法违规行为采取睁只眼闭

只眼的态度。而当事故发生,许多企业第一反映竟是尽量封锁消息,不让公众知晓。为了避免连带责任,有些官员也与企业站在同一边,对外极力“澄清谣言”,一起带血的事故就这么在政府这把“保护伞”下“低调”处理,或许有些企业也得到了或大或小的处罚。只是,这种缺乏公众监督的处理方式,只会让企业感到安全事故并不是什么严重事情,生命伤亡也是平淡无奇的,更难以自觉看到生产安全的重要性,我国每年频繁出现的煤矿瓦斯爆炸事故便是很好的证明。

如果生产单位不重视,监管单位监管不力,社会公众监督渠道不畅,那么,“安全第一、预防为主”,监管监测机制,应急机制等都是苍白无力的,生产的安全“防护衣”永远也只能停留在文字和理论上。

温家宝总理说任何企业家都应流淌有道德的血液,笔者理解认为,温总理所说“道德”一词首先就是体现在对生命的尊重、对社会的负责上。赚取利润是企业的目的,但并不是说企业可以毫无人性地攫取利润,可以以生命和血的代价换取利润,况且还有法律这条底线。生产单位落实法律规定的安全生产责任首先要树立安全理念,安全理念不只是在口号中、在文件里、在会议上,只有真正把生命安全至上融入生产经营管理当中,把保证人们的生命财产不受损害作为自己的首要任务,才不会为了多挖一车煤不顾透水的危险,不出现由于零件故障电梯便吞噬无辜的生命,不再有调度工作失误而酿成火车相撞的悲剧发生……

自律,这个防治安全生产的治本之道,既是生产单位的基本责任,又是安全生产最理想的状态,但同时也是最难以实现的理想。因此,他律——法律法规必不可少,这样就务必要严格捍卫法律尊严的执行力。

每年国家以及地方政府都会大规模地开展各生产领域的安全隐患排查工

作。预防应成为实现生产安全的主要内容,把不安全因素泯灭在未燃之前,这就要求相关的监管部门引导、督促生产单位做严格、彻底的排查,对检查出的问题、隐患无论大小都不能轻易放过,更不能疏忽,并严格责令其整改,对整改后的设施设备复检。而对通过了排查却发生安全事故的生产单位,监管部门难逃其责,并且是加倍严厉的法律追责。只有监管部门严格执法,才能真正实现安全生产法总则里写的“安全生产、预防为主”。

而在生产安全事故的处理上,积极救援和实时向社会公布真实相关数据信息同等重要。在通讯和媒体如此发达的现代,任何人都不要抱着“瞒天过海”的侥

幸心理,政府督促、指导责任单位实施科学的救援并公布对负有责任的领导干部、企业负责人和相关人员的依法处理情况,不仅是法制国家、“以人为本”政府的责任,同时也是让群众看到政府的公平正义。其实,危机中政府的态度也是其公信力重树的标杆,这是聪明政府应懂的公关之道。但是,事故的处理并没有到此结束。一次事故同样还是一次经验,有过血和痛的经历后,最重要的是深刻总结教训,有针对性地提高标准、改进技术,并落到实处,提高管理水平、安全技术水平,坚决防止类似的事故再次发生。此外,法律也要强硬,若同一家生产单位同类事故发生两次以上,同性质事故在一个地区发生两起以上,都应该加重对生产单位和监管部门的法律责任。只有加强法律处罚力度,企业和监管人员才会“以此为鉴”提高对安全的重视,强化法律的威慑力。

此外,笔者想强调的还有信息公开



8月11日晚,山东阳煤(集团)恒通化工股份有限公司化工厂发生氯气泄漏事故,造成7人轻度中毒,1人呈中度中毒状态,当地一些居民出现呼吸不畅等症状

的重要性。安全生产信息公开不仅仅是指在事故处理过程中救援进度、伤亡、赔偿、问责等重要信息应该及时、准确地告知社会,任何生产单位的安全生产信息也都应该公布出来,随时接受群众和媒体的监督,把生产单位的“安全生产”暴露在公众的眼皮下,让群众放心。而对每件安全事故的处理都应该出具一份评估报告,并向社会公布,让公众对事故调查处理情况进行再次评价,这样也可以使事故的教训、处理事故的经验得到了很好的宣传,增强全社会的安全意识。

我们不需要带血的经济数据,我们更不想看到宝贵的生命无辜逝去,经济的发展也不能违背客观规律,健康、可持续的经济发展应该依靠科学技术的进步,而不能把人们的生命置于危险当中,如果科技暂时达不到要求,那么让经济放慢点速度也无妨。因为,科技的进步无止尽,经济发展的追求也无限,而只有生命是有限而无价的。✘

进一步增强 走中国特色社会主义政治道路 的自觉性和坚定性

——学习胡锦涛总书记“七一”重要讲话的体会

文 / 窦树华

胡锦涛总书记“七一”重要讲话从历史和全局的高度,全面回顾了我们党90年的光辉历程和取得的伟大成就,系统总结了党和人民创造的宝贵经验,明确提出了新的历史条件下提高党的建设科学化水平的目标任务,深刻阐述了在新的历史起点上把中国特色社会主义伟大事业全面推向前进的大政方针,是一篇马克思主义的纲领性文献。胡锦涛总书记在讲话中对如何在新的历史起点上全面推进中国特色社会主义伟大事业作出了四个方面的重大战略部署。这就是:在前进道路上,我们要继续牢牢扭住经济建设这个中心不动摇,坚定不移走科学发展道路;继续大力推进社会主义民主政治建设,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路;继续大力推动社会主义文化大发展大繁荣,坚定不移发展社会主义先进文化;继续大力保障和改善民生,坚定不移推进社会主义和谐社会建设。深入学习、深刻领会胡锦涛总书记关于继续大力推进社会主义民主政治建设的重要论述,对于我们始终坚持正确政治方向,做好人大机关工作意义重大。

中国特色社会主义政治发展道路

摄影 / 王路亮



7月1日,南京夫子庙街道、公交总公司等单位的党员重温入党誓词,进一步加深对总书记重要讲话的理解

是历史和人民选择的唯一正确道路。90年来,我们党把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合,团结带领全国各族人民在中国这片古老的土地上,书写了人类发展史上惊天地、泣鬼神的壮丽史诗。胡锦涛总书记在讲话中精辟地概括为完成和推进了三件大事:我们党紧紧依靠人民完成了新民主主义革命,实现了民族独立、人民解放;紧紧依靠人

民完成了社会主义革命,确立了社会主义基本制度;紧紧依靠人民进行了改革开放新的伟大革命,开创、坚持、发展了中国特色社会主义。经过90年的奋斗、创造、积累,取得了三大成就:开辟了中国特色社会主义道路,形成了中国特色社会主义理论体系,确立了中国特色社会主义制度。90年来,中国社会发生的变革,中国人民命运发生的变化,其

广度和深度,其政治影响与社会意义,在人类发展史上都是十分罕见的。中国特色社会主义政治发展道路是中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系和中国特色社会主义制度的有机组成部分和重要内容,为当代中国的发展进步提供了政治制度保障。

一个国家实行什么样的政治制度,走什么样的政治发展道路,归根结底取决于这个国家最广大人民的意志,取决于这个国家的具体国情和历史文化条件。世界各国国情不同,政治发展道路和制度模式是多样化的,没有放之四海而皆准的制度模式,也没有一成不变的政治发展道路。要实现经济社会的发展,必须找到符合自身实际的发展道路。1840年以后,由于西方列强的入侵和封建统治阶级的腐败,中国逐渐沦为半殖民地半封建国家。在那个风雨如晦的年代,为改变中华民族的命运,中国人民和无数仁人志士进行了千辛万苦的探索和不屈不挠的斗争,但都归于失败。孙中山先生领导的辛亥革命虽然结束了中国几千年的君主专制制度,但试图照搬西方资本主义的道路没有走通。要完成反帝反封建的历史任务,争取民族和人民解放,必须走民主新路。历史和人民选择了中国共产党,选择了人民民主。中国共产党在领导中国人民进行新民主主义革命的艰苦斗争中,以实现和发展人民民主为己任,为建立新型人民政权进行了深入探索,积累了宝贵经验。新中国成立后,建立了人民民主专政这一国体和人民代表大会制度这一政体,建立了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度,完成了新民主主义政治制度向社会主义制度的转变,开辟了中国历史上从未有过的人民当家作主的新时代。党的十一届三中全会以来,社会主义政治制度在改革开放中不断完善和发展,社会主义民主政治展现出旺盛的生命力。实践证明,中国特色社会主义政治发展道路是中国共产

党领导中国人民选择的符合我国国情和实际的唯一正确道路。这条道路凝聚着几代人的艰辛探索,积累了近代中国百余年历史经验,顺应了时代的潮流。只有走中国特色社会主义政治发展道路,才能保证人民当家作主,万众一心地创造自己的美好生活;才能保证国家独立、社会和谐、民族振兴,使社会主义中国屹立于世界民族之林;才能保证公民的合法权益,实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。我们倍加珍惜、长期坚持、不断发展民主政治成果,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,是对历史和人类的尊重,符合我国各族人民的共同意愿和根本利益。

中国特色社会主义政治发展道路是保证人民当家作主的正确道路。胡锦涛总书记在讲话中指出:“人民民主是中国共产党始终高扬的光辉旗帜。改革开放以来,我们党总结发展社会主义民主的正反两方面经验,明确提出没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化,人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。”发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。我们党领导人民推翻剥削阶级统治、建立人民政权,就是要组织和支持人民当家作主,实现最广大人民的意志和利益,这是我们党执政的根本目的和可靠基础。

中国特色社会主义民主政治制度主要包括人民代表大会制度这一根本政治制度,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等构成的基本政治制度,以及建立在根本政治制度、基本政治制度基础上的政治体制等各项具体制度。这些民主政治制度是人民民主的主要实现形式,是马克思主义基本原理同中国国情相结合的产物,既坚持了科学社会主义关于民主理论的基本原理,又吸收了人类政治文明的有益成果,具有鲜明的特点和优势:一是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有

机统一;二是坚持国家一切权力属于人民;三是坚持民主内容和形式相统一;四是坚持以民主集中制为根本组织原则。这些民主政治制度,有利于保持党和国家活力,调动广大人民群众和社会各方面的积极性、主动性、创造性。有利于解放和发展社会生产力、推动经济社会全面发展,有利于维护和促进社会公平正义、实现全体人民共同富裕,有利于集中力量办大事,有效应对前进道路上的各种风险挑战,有利于维护民族团结、社会稳定、国家统一。

邓小平同志曾深刻指出:“我们评价一个国家的政治体制、政治结构是否正确,关键看三条:第一是看国家的政局是否稳定;第二是看能否增进人民的团结,改善人民的生活;第三是看生产力能否得到持续发展。”这一重要结论深刻揭示了经济基础和上层建筑的辩证关系。新中国成立60多年特别是改革开放30多年来,我们国家面貌发生了历史巨变,从一穷二白走向日新月异,从积贫积弱到世界第二大经济体,从曾经“火柴都要进口”到“嫦娥探月”,从“东亚病夫”到北京奥运会金牌总数第一等等,仅仅用30多年时间便走完了西方国家需要300年走完的发展历程,被赞为“中国奇迹”。事实证明:中国特色社会主义政治发展道路具有强大的生命力和巨大的优越性。

中国特色社会主义政治发展道路是充满光明和希望的道路。胡锦涛总书记在讲话中指出:“改革开放以来,我们坚持推进政治体制改革,在发展社会主义民主政治方面取得了重大进展。”并进而高度概括为七个方面的主要成就:一是废除了实际上存在的领导干部职务终身制,确保了国家政权机关和领导人员有序更替;二是不断扩大人民有序政治参与,人民实现了内容广泛的当家作主;三是坚持和完善中国共产党领导的多党合作,深入开展政治协商、民主监督、参政议政,发展最广泛的爱国统一战线;四是建立健全深入了

解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制,保证决策符合人民利益和愿望;五是建立健全广纳群贤、人尽其才、能上能下、充满活力的用人机制,为各方面优秀人才建功立业开辟了广阔渠道;六是形成了中国特色社会主义法律体系,我们党自觉在宪法和法律范围内活动,支持人大、政府、政协、司法机关等依照法律和各自章程独立负责、协调一致开展工作;七是建立健全权力运行制约和监督体系,保证党和国家机关按照法定权限和程序行使权力。

回顾改革开放30多年历史不难发现,政治体制改革作为我国全面改革的重要组成部分,始终随着经济社会的发展不断深化,始终随着人民政治参与积极性的提高不断深化,始终随着时代不断变化的主题不断深化。政治体制改革不断推进,激发了全党全国各族人民的创造性、积极性和主动性,保持了党和国家活力,扩大了社会主义民主,健全了社会主义法制,促进了我国人权事业,有力地促进了经济、政治、文化、社会的全面协调发展,为社会主义现代化事业提供了制度支撑和法治保障。政治体制改革的不断推进,汇成建设有中国特色社会主义的时代大潮,推动社会主义中国不断创造举世瞩目的发展成就。政治体制改革的不断推进,赋予社会主义制度新的生机活力,进一步发挥了社会主义制度的政治优势,九八抗洪,汶川地震,北京奥运,上海世博会,应对国际金融危机冲击等等,在关键时刻、重大时节,正是社会主义制度政治优势,催生了全国各族人民团结一心、众志成城的强大合力,使我们能够昂然战胜自然灾害的挑战,有效应对经济危机的冲击,经受住政治风波的考验,圆满组织、成功举办各种重大国际活动,在中华大地创造奇迹。中国特色社会主义政治的发展成果,为人类政治发展和政治文明提供了重要经验。中国特

色社会主义民主政治充满生机活力,中国特色社会主义政治发展道路充满光明和希望。

继续大力推进社会主义民主政治建设,坚定不移地走中国特色社会主义政治发展道路。社会主义民主政治是一个不断发展、不断完善的过程,社会主义政治文明不可能一蹴而就。我国社会主义民主政治建设同经济社会发展的新形势相比,还不完全适应,与扩大人民民主的要求还有差距,社会主义民主政治的具体制度方面还存在不完善的地方,在保障人民民主权利、发挥人民创造精神方面还存在不足。随着中国特色社会主义事业持续推进,我国社会主义民主建设需要也必然会持续向前推进。胡锦涛总书记在讲话中指出:“发展社会主义民主政治,必须坚持中国特色社会主义发展道路,关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机关统一。我们要积极稳妥推进政治体制改革,以保证人民当家作主为根本,以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标,扩大社会主义民主,建设社会主义法治国家,发展社会主义政治文明。”这是在我国发展的重大战略机遇期对民主政治建设和政治体制改革作出的新部署。

我们要在深化改革中推进中国特色社会主义政治制度的自我完善和发展,认真总结和长期坚持来自实践、符合规律的成功经验,从我国国情出发,借鉴人类政治文明的有益成果,适应经济社会发展不断深化和人民政治参与积极性不断提高的新要求,积极稳妥地推进政治体制改革。一要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。政治体制改革不是要削弱而是要加强和改善党的领导,不是要抛弃而是要有利于巩固党的领导,要使社会主义民主政治制度的完善同党的执政方式的完善同步推进,保证党领导人民有效治理国家。二要坚持一切权力属于人民,扩大公民有序政治参与。通过法制创新,健全民主制度,

丰富民主形式,拓宽民主渠道,从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主监督、民主管理。三要坚持依法治国基本方略,实现国家各项工作法制化。在全社会大力弘扬社会主义法治精神,不断推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程,保证依法治国基本方略的全面贯彻落实。四要不断推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,为党和国家兴旺发达、长治久安提供更加完善的制度保障。改革是社会主义制度的自我完善和发展,目的是进一步把我国社会主义政治制度的优越性发挥出来,保证在社会主义制度下更好地发展生产力。推进政治体制改革,必须坚持走自己的路,决不照搬西方政治体制模式,决不搞多党轮流执政和“三权分立”那一套。只要我们始终坚持正确的政治方向,从我国实际出发,循序渐进、扎实推进,中国特色社会主义政治发展道路就会越走越宽广。

胡锦涛总书记“七一”重要讲话,对继续大力推进社会主义民主政治建设作出的新部署、提出的新要求,为我们坚持和完善人民代表大会制度,做好新形势下的人大工作指明了方向。全国人大是最高国家权力机关,在新的历史起点上认真履行宪法和法律赋予的职权责任重大,任务繁重。做好新形势下人大工作,对推进社会主义民主政治建设意义重大。我们要深刻学习领会胡锦涛总书记重要讲话,把思想统一到讲话精神上来,进一步坚定中国特色社会主义道路的信念,进一步增强走中国特色社会主义政治发展道路的自觉性和坚定性,进一步增强坚持和完善人民代表大会制度的自觉性和坚定性,努力提高工作能力和水平,为不断完善中国特色社会主义法律体系、加强和改进人大监督工作当好参谋、搞好服务,为继续大力推进社会主义民主政治建设作出新贡献。✱

(作者系全国人大常委会办公厅研究室主任)

符合中国国情和实际的立法体制

——话说中国特色社会主义法律体系的形成（六）

文 / 法 言

依法治国是现代文明的产物，是国家形态由传统走向现代的标志。法是由国家制定并由其强制力保证实施的、通过规定人和社会中各种机构及组织的权利义务而对社会关系进行调整的规范。立法是一个国家最重要的政治活动之一。

立法体制的概念

立法权是国家的重要权力。在现代社会，国家主要通过立法设计制度，创制规则，以法律手段来治理国政和管理社会。

对于立法，有广义和狭义的理解。广义的立法，是指一切国家机关，即从中央到地方的各级国家权力机关和各级国家行政机关，依据法定权限和程序制定、修改和废止各种不同的规范文件的活动。狭义的立法，则仅指国家权力机关依据法定权限和程序制定、修改和废止法律的活动。在我国，根据宪法和立法法的规定，对立法理解是广义的，立法是指有权机关依照法定权限和程序制定、修改和废止法律、行政法规、地方性法规等规范性文件的活动。

立法体制是关于立法主体和立法权限划分的制度，是国家法律制度的重要组成部分。一个国家采取什么样的立法体制，受其国体、政体、国家结构形式、历史传统、民族构成乃至经济、文化等一系列因素的决定和影响。

直接决定一个国家立法体制的因素是该国的国家形式，即政体和国家结构形式。各国立法体制是在其国家形式

的框架内形成的，立法权限的划分，不可能突破政体和国家结构形式的制约。而国体、历史传统和民族构成等因素，则间接地通过政体和国家结构形式，对一个国家的立法体制发生影响。

国体是指国家的性质或阶级属性。立法权作为一种最重要的国家权力，由谁来行使，归根结底是由国家的性质所决定的。掌握国家政权的统治阶级，为维护其有效统治，必然要采取与其统治相适应的立法体制。比如，奴隶制或封建制国家，君主或国王一言九鼎，国家的立法权由其所享，是单一的一级立法体制。而在民主国家，由其民主体制所决定，立法权由民主选举产生的国家权力机关行使。

政体是指国家政权的组织形式。一个国家采取什么政体，是由国体所决定的。但是，由于每个国家立国之路和历史传统等各不相同，因此，国体相同的国家，所采取的政体并不尽相同。比如，同为资产阶级国家，美国采取的是总统制，而英国、日本却采取内阁制，其立法体制自然也互不相同。

政体决定横向立法权限的划分，即决定立法权限在立法、行政、司法三机关之间如何划分。政体不同，横向立法权限的划分也不同。当代世界各国的政权组织形式，基本可以分为两种有代表性的类型，即资本主义国家的议会制和社会主义国家的人民代表大会制。这两种类型的政体，在划分横向立法权限的理论基础和制度依据方面，既有形式上的某

些共同性，又有本质上的区别和运行上的特点。例如，资本主义国家的议会制是以分权制衡理论为基础和指导的；社会主义国家的人民代表大会制则是以议行合一原则为基础和指导的。这种不同直接导致横向立法权限划分的不同。

除国体和政体外，对立法体制产生影响的还有国家的结构形式。国家结构形式是指国家整体与其组成部分的关系的形式，是影响中央与地方立法权限划分的最直接、最重要的因素。国家结构形式决定纵向立法权限的划分，即决定在中央政权和地方政权之间立法权限如何划分。国家结构形式不同，纵向立法权限的划分也不同。当代世界各国的国家结构形式，基本上可以分为两种类型，即单一制和联邦制。这两种类型的国家结构形式，在划分纵向立法权限的考虑上和实际做法上截然不同。例如，单一制国家和联邦制国家在中央和地方立法权限划分上的一个重要区别就是，前者的地方行政区的立法权不是其本身固有的，而是中央授予的，所以地方没有立法权或相对只有较小的立法权。而后的成员在组成联邦时，将一部分主权包括某些立法权交由联邦中央行使，但联邦成员还保留其余主权包括某些立法权，所以地方不仅有立法权，而且立法权相对较大。

立法体制的模式

立法体制可以从横向和纵向来划



立法机关至上的模式,即立法机关在立法过程中,与行政机关、司法机关既不是处于平列的中心地位,也不是平列的制衡关系,其法律地位高居于行政机关和司法机关之上。我国可以看作是这种模式的典型。全国人大及其常委会是国家立法机关,享有专属立法权。图为全国人大代表在人大会上行使表决权

分。横向是指从不同国家机关的立法权限来划分,而纵向则是指从中央和地方的立法权限来划分。

一、横向立法权限划分模式

根据各国宪法和相关法律对政体的规定,可以将横向立法权限的划分从理论上分为四种模式。

1. 立法机关优越的模式。在这种模式中,立法机关在立法过程中处于中心地位。英国被认为是这种模式的典型。在英国的立法体制中,最重要的原则首推“议会至上”。根据这一原则,制定或不制定任何法律的权力属于英国议会,法律不承认任何人或机构有权超越或废除议会制定的法律。英国的有关判例解释说,这一原则意味着:议会有创制一切法律的权力;议会有创制法律的垄断权;议会制定的法律具有最高的法律效力;议会的立法权是绝对的,议

会法律按照法定程序通过、公布并生效之后,议会以外的任何机构都不能宣布其无效。这一原则还包含这样的意思:法院有义务适用议会制定的法律,即使议会法律有不适当之处,在其未被修改和废除之前,也不能宣布议会法律是无效的。

2. 行政机关优越的模式。在这种模式中,行政机关在立法过程中处于中心地位。法国被认为是这种模式的典型。法国在1958年对国家政权机构做了重大调整,加强了行政机关的权力,削弱了议会的作用和地位。法国现行宪法虽然还保留了某些传统的议会制形式,但作为议会制政体的一些基本特点,如议会拥有完全的立法主权,已基本消失。议会不再是至高无上的了,总统的地位得到前所未有的提高和加强,在国家机构中居于主导地位,成为国家权力中

心。在这种政体下,议会不再是惟一的立法机构,也不再可以对所有的事项进行立法,而只享有有限的立法权。根据法国宪法规定,国家立法权由制定法律和制定条例的权力构成,分别由议会和中央政府行使。概括地说,由国民议会和参议院组成的议会只对宪法第34条明确列举的事项,如公民权、国防、国籍、婚姻制度、税收等有立法权;该条列举以外的一切事项,都属于中央政府制定条例的范围。

3. 三机关平列制约的模式。在这种模式中,立法、行政、司法三机关在立法过程中,分别处于中心地位,相互之间的制约、平衡关系最为明显。美国被认为是这种模式的典型。美国宪法第一条将立法权力赋予了由众议院和参议院组成的国会。国会两院(除征税法案外,因为这类法案必须由众议院提出)

有权对任何问题提出立法建议；有权推翻总统对国会通过的法案的否决。美国宪法第二条将行政权力赋予了美国总统，总统由此也成为重要的立法者：总统有权向国会建议立法，发出有立法效力的行政命令、规例及章程；有权否决国会通过的任何法案，除非两院中各有三分之二的多数票推翻总统的否决，否则该法案不能成为法律。而美国宪法第三条则为联邦法院制度确立了基础，美国最高法院可以宣布国会的立法违宪；也可以宣布总统或政府的行为违宪。

4. 立法机关至上的模式。在这种模



图例

立法机关优越的模式，即立法机关在立法过程中处于中心地位。英国被认为是这种模式的典型。图为英国议会大厦



行政机关优越的模式，即行政机关在立法过程中处于中心地位。法国被认为是这种模式的典型。图为法国议会大楼



图例

三机关并列制约的模式，即立法、行政、司法三机关在立法过程中，分别处于中心地位，相互之间的制约、平衡关系最为明显。美国被认为是这种模式的典型。图为美国国会山

式中，立法机关在立法过程中，与行政机关、司法机关既不是处于并列的中心地位，也不是并列的制衡关系。作为国家最高权力机关，立法机关的法律地位高居于行政机关和司法机关之上。我国可以看作是这种模式的典型。我国宪法第二条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”这种政体是指人民按照民主集中制原则，选举代表组成全国和地方的人民代表机关，再以其为基础，组成国家机关体系。人民代表机关在国家机关体系中居于领导和监督的地位，统一行使决定和执行国家重大事务的权力，不受行政机关和司法机关的牵制，而其他机关都要服从它的领导和监督。这种政体直接决定了包括立法活动在内的许多重大决策，不仅必须通过专门的人民代表机关，按照少数服从多数的原则作出决定，而且立法机关的人民代表还对它的执行机关即行政机关和司法机关的活动，负有领导和监督之权。

中居于领导和监督的地位，统一行使决定和执行国家重大事务的权力，不受行政机关和司法机关的牵制，而其他机关都要服从它的领导和监督。这种政体直接决定了包括立法活动在内的许多重大决策，不仅必须通过专门的人民代表机关，按照少数服从多数的原则作出决定，而且立法机关的人民代表还对它的执行机关即行政机关和司法机关的活动，负有领导和监督之权。

二、纵向立法权限划分模式

根据各国宪法和有关法律对国家结构形式的规定，纵向立法权限从理论上也可以分为四种模式。

1. 中央完全集权的模式。这种模式是指在一个国家中，一切立法权为中央政权所有，地方政权没有自己的立法权。一些单一制国

家，特别是较小的单一制国家，多采取此种模式。

2. 地方完全分权的模式。这种模式是指完全的分权，即国家作为一个政治整体，中央不能立法，一切立法权归地方政府所有，地方制定的法律规范只对于国家的不同地区生效。在实践中，这种情况极为罕见，只有在国家被割据并且名存实亡的条件下，才可能出现这种模式的现实形态。这种模式通常仅只用来作为与中央完全集权模式相反的另一极，是一种理论上的推导。在各国的宪法和法律中并没有对这种模式的规定。

3. 分权—集权的模式。这种模式是指在一个国家中，立法权分别由中央和地方共同行使；在某些事项上的立法权限属于中央，在某些事项上的立法权限属于地方。联邦制国家均属于此种模式。

4. 集权—分权的模式。这种模式是指在一个国家中，立法权主要由中央行使，但是在一定的限度和条件下，地方享有中央授予的某些地方立法权。一些单一制国家特别是较大的国家多采取此种模式。

我国的立法体制

我国是统一的多民族大国，历史上长期沿袭单一制，1949年建立了人民民主专政的社会主义共和国。我国的根本政治制度是人民代表大会制度。上述因素决定了我国立法体制的特点，也决定了我国的立法体制不能简单地照搬其他国家的模式，而是必须从我国的国情和实际出发，合理划分中央与地方、权力机关与行政机关的立法权限。

一、我国立法体制的形成

建国后，我国立法体制的演变大致经过了三个阶段。

第一阶段：1949年建国到1954年。我国的人民代表大会制度于1954年正式建立，在这之前是由全国政协代行国家权力。1949年9月，中国人民政治协

商会议第一届全体会议通过了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》，纲领第十三条规定：“在普选的全国人民代表大会召开以前，由中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人民代表大会的职权，制定中华人民共和国中央人民政府组织法，选举中华人民共和国中央人民政府委员会，并付之以行使国家权力的职权。”在这次政协会议上通过的《中华人民共和国中央人民政府组织法》规定，中央人民政府委员会制定并解释国家的法律，颁布法令，并监督其执行；规定国家的施政方针；废除或修改政务院与国家的法律、法令相抵触的决议和命令。政务院颁发决议和命令，并审查其执行。1949年12月，政务院通过《大行政区人民政府组织通则》规定，大行政区人民政府委员会有权拟定与地方政务有关之暂行法令条例，报政务院批准或备案。由此可见，在这个阶段，共同纲领规定的立法体制是中央统一立法和大行政区行使部分立法权相结合。

第二阶段：1954年到1979年。1954年9月，一届全国人大一次会议通过了新中国第一部宪法，后来皆称其为1954年宪法。该宪法规定：“中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关。”“全国人民代表大会是行使国家立法权的惟一机关。”全国人民代表大会“修改宪法”；“制定法律”。全国人大常委会“解释法律”；“制定法令”。这些规定说明，当时我国的立法体制是一种高度集中的立法体制，立法权集中在全国人大，全国人大常委会也没有国家立法权，也没有赋予国务院和地方立法权。1975年和1978年宪法也都作了类似规定。全国人大常委会虽然可以制定法令，但“法令”是指国家机关在职务范围内规定的带有规范性的、法律性的个别文书，与法律不同。1982年宪法颁布时，删去了“法令”一词。

虽然1954年宪法规定全国人

大是行使国家立法权的惟一机关，但是，由于全国人大代表人数较多，不可能经常开会，每次开会的时间也不可能很长，而需要制定的法律数量很多，仅靠全国人大显然无法适应如此繁重的立法任务。因此，1955年7月，一届全国人大二次会议又专门“授权常务委员会依照宪法的精神、根据实际的需要，适时地制定部分性质的法律，即单行法规”。1959年，二届全国人大一次会议又进一步确定：“为了适应社会主义改造和社会主义建设事业发展的需要，大会授权常务委员会，在全国人民代表大会闭会期间，根据情况的发展和工作需要，对现行法律中一些已经不适用的条文，适时地加以修改，作出新的规定。”后来，由于众所周知的原因，我国的民主与法制建设逐渐停滞，全国人大常委会除通过一些决议、决定外，没有再制定法律，因此，1959年的这次授权实际上并没有得到执行。但是，这两次授权，已经赋予全国人大常委会行使部分国家立法权，从而改变了全国人大作为行使国家立法权的惟一机关的规定，这是对1954年宪法的重要补充和发展。

1954年宪法规定，国务院“根据宪法、法律和法令，规定行政措施，发布决议和命令，并且审查这些决议和命令的实施情况”；“自治区、自治州、自治县的自治机关可以依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例，报请全国人大常委会批准。”除此之外，其他一般地方都没有立法权。我国是幅员辽阔、人口众多的国家，没有中央的集中统一，全国一盘散沙是不行的；但是，由于各地情况千差万别，只靠中央，没有地方的主动性和积极性，也是不行的。1954年宪法实行一段时间后，中央发现，地方完全没有立法权，不利于地方主动性和积极性的发挥，特别是在国家法制还很不完备的情况下，没有地方的立法积极性，不利于国家的民主与法制建设的发展。因此，1956年，毛泽东同志在《论十大

关系》一文中指出：“取消大区，各省直属中央，这是正确的。但是由此走到取消地方的独立性，结果也不那么好。我们的宪法规定，立法权集中在中央。但是在不违背中央方针的条件下，按照情况和工作需要，地方可以搞章程、条例、办法，宪法并没有约束。”肯定了地方立法的必要性。毛泽东同志还说过：中国是世界文明古国之一，面积、人口同欧洲差不多，为什么欧洲发展快，中国落后了？其中一个原因是欧洲分成了许多国家，有利于充分发挥积极性。美国发展也快，因为各州有相当大的自主权。可见，赋予地方以一定的立法权，是客观的必然要求。

第三阶段：1979年以后。1978年12月，党的十一届三中全会召开，揭开了我国历史新的一页，我国社会主义现代化建设和改革开放进入新时期。为了适应新时期对立法工作提出的要求，1978年12月，邓小平同志在《解放思想，实事求是，团结一致向前看》一文中就提出：“现在立法的工作量很大……有的法规地方可以先试搞，然后总结提高，制定全国通行的法律。”按照这一精神，1979年7月，五届全国人大二次会议重新修订了地方组织法，对我国立法体制进行了重要改革。通过此次修订，赋予了省、自治区、直辖市人大及其常委会制定地方性法规权。1982年修改宪法时，又进一步赋予全国人大常委会较大的立法权，赋予国务院制定行政法规的权限，使我国的立法体制更加适应社会主义现代化建设的需要，大大加快了我国的立法步伐和依法治国的进程。

2000年，九届全国人大三次会议通过了立法法。这部法律是我国立法体制发展道路上的里程碑，它进一步从法律上确定了国家的立法体制和立法程序，确定了不同法律等级的调整范围和不同法律规范的位阶效力，使我国的立法活动有了明确具体的依据和规范。

二、我国立法体制的结构

我国是统一的、单一制的国家，各

地方的经济和社会发展很不平衡。与这一国情相适应,在最高国家权力机关集中行使立法权的前提下,为使法律既能通行全国,又能适应各地方不同情况与现实的需要,在实践中能够贯彻实施,立法法根据宪法中确定的“在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性”的原则,确立了我国的统一而又分层次的立法体制。

1. 中央的立法权

我国宪法第五十八条规定:“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。”第六十二条规定:“全国人民代表大会行使下列职权:(一)修改宪法;(二)监督宪法的实施;(三)制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。”第六十七条规定:“全国人民代表大会常务委员会行使下列职权:(一)解释宪法,监督宪法的实施;(二)制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律;(三)在全国人民代表大会闭会期间,对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改,但是不得与该法律的基本原则相抵触;(四)解释法律。”第八十九条规定:“国务院行使下列职权:根据宪法和法律,规定行政措施,制定行政法规,发布决定和命令。”

根据上述规定,我国中央一级的立法权是:国家的权力机关也即全国人大及其常委会行使国家立法权,制定法律,其中,只有全国人大有权修改宪法;国家的行政机关也即国务院根据宪法和法律制定行政法规的权限。

(1) 全国人大及其常委会的立法权

2000年制定的立法法进一步明确了全国人大及其常委会的专属立法权。立法法没有像国外一些国家的宪法那样,对中央的立法权限一一列举,而只是明确了中央的专属立法权。这些专属立法权又都有宪法依据,主要是以下四个方面的依据。

一是,宪法第六十二条明确规定,制定和修改刑事、民事、国家机构的和其

他的基本法律的权限由全国人大行使;全国人大常委会则有权制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律,并且,在全国人民代表大会闭会期间,由其对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改,但是不得同该法律的基本原则相抵触。因此,此类事项属于中央立法权范围。

二是,宪法明确规定必须由法律规定和必须依照法律规定进行的事项。比如,宪法第九十七条第二款要求地方各级人民代表大会代表名额和代表产生办法要由法律规定,第十条第三款规定国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿,等等。

三是,宪法明确规定必须由中央决定或批准的事项。比如,宪法第六十二条规定,国民经济和社会发展规划和计划执行情况的报告、国家预算和预算执行情况的报告,由全国人大审查和批准;第六十七条规定,由全国人大常委会决定全国总动员或者局部动员、决定全国或者个别省、自治区、直辖市的戒严等。

四是,涉及宪法规定的公民权利和义务的事项。比如,宪法第三十五条规定的公民的言论、出版、集会、结社、游行、示威自由;第五十六条规定的公民依法纳税的义务,等等。

根据宪法的规定,立法法总结我国改革开放以来的立法实践,进一步明确中央专属立法权为如下事项:(一)国家主权的事项;(二)各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权;(三)民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度;(四)犯罪和刑罚;(五)对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚;(六)对非国有财产的征收;(七)民事基本制度;(八)基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度;(九)诉讼和仲裁制度;(十)必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的其他事项。这些事

项涉及国家主权、基本政治制度 and 经济制度、公民的基本权利义务,由中央统一立法,有利于维护国家法制的统一和国内市场的统一。

具体来说,中央专属立法权包括以下方面:

——有关国家领土、国防、外交、国籍、中国公民出入境和外国人入出境制度等涉及国家主权方面的事项。

——普遍确立公民权利和义务以及涉及公民基本权利和义务的事项。

——刑事法律制度,公民政治权利和生命、人身自由权利的限制和剥夺。

——国家机构组织制度,各级人大及其常委会、人民政府、人民法院和人民检察院的职权和相互关系。

——国家公务员、法官、检察官制度,诉讼和执行制度,律师、公证、仲裁制度。

——基本民事法律,包括民事主体、物权、债权、民事侵权、海商、婚姻、继承、商标、专利、著作权,会计和票据制度,劳动和社会保险的基本制度等。

——国家的基本经济制度,包括企业的组织形式,财政、税收、预决算制度,海关、边境检疫制度,金融、货币、外汇、外贸制度,邮政、电信、铁路、民航、航天、核能等基本管理制度,全国统一的市场经济活动准则等。

——其他应当由全国人大及其常委会立法的事项。

对全国人大和全国人大常委会的立法权限,宪法也作出了划分。全国人大有权制定刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律;全国人大常委会有权制定除应当由全国人大制定的法律以外的其他法律。从法理上讲,全国人大作为最高国家权力机关,除不得与宪法相抵触以外,不应对其立法权作其他限制。实践中,除宪法明确规定的刑法、民法和有关国家机构组织方面的法律属基本法律外,凡属于某一部门法的基本规范的法律,应作为基本法律提交全国人大审议通过。此外,涉及全国人大权

限的法律,如预算法、全国人大议事规则等,也应由全国人大审议通过。所以,全国人大除制定基本法律外,也可以制定其他法律,但主要是制定基本法律。除应当由全国人大制定的法律外,其他法律都可以由全国人大常委会制定。

宪法对全国人大及其常委会立法权限的划分,一方面体现了全国人大不可能把制定法律的全部工作都承担起来,另一方面也体现了对全国人大常委会立法权限的限制,即全国人大常委会不能修改宪法,不能制定有关刑事、民事、国家机构等方面的基本法律,否则就超越了自己的职权。但是,根据宪法的规定,全国人大常委会在大会闭会期间,可以对全国人大制定的法律进行部分补充和修改,但不得同该法律的基本原则相抵触。按照这一规定,补充和修改大会制定的法律是有限制的:一是原则上的限制,即补充和修改不得同该法律的基本原则相抵触;二是数量上的限制,即只能是部分的补充和修改。

(2) 国务院的行政法规制定权

国务院可以制定行政法规,这是一九八二年宪法赋予国务院的一项新职权,一九五四年、一九七五年、一九七八年三部宪法都没有赋予国务院这一职权。一九八二年宪法第八十九条规定,国务院有权根据宪法和法律,规定行政措施,制定行政法规,发布决定和命令。后来,全国人大及其常委会又两次对国务院进行授权。第一次是1984年9月,六届全国人大常委会第七次会议“授权国务院在实施国营企业利改税和改革工商税制过程中,拟定有关税收条例,以草案形式发布试行,再根据试行的经验加以修订,提请全国人民代表大会常务委员会审议”。第二次是1985年4月,六届全国人大三次会议“授权国务院对于有关经济体制改革和对外开放方面的问题,必要时可以根据宪法,在同有关法律和全国人民代表大会及其常务委员会的有关决定的基本原则不相抵触的前提下,制定暂行

的规定或者条例,颁布实施,并报全国人民代表大会常务委员会备案。经过实践检验,条件成熟时由全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会制定法律”。2000年,立法法再次明确了国务院的行政法规制定权,该法规定,“行政法规可以就下列事项作出规定:(一)为执行法律的规定需要制定行政法规的事项;(二)宪法第八十九条规定的国务院行政管理职权的事项。”此外,立法法还规定,对属于全国人大及其常委会的专属立法权范围内的事项,全国人大及其常委会有权作出决定,授权国务院根据实际需要,对其中的部分事项先制定行政法规,但是有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外。授权决定应当明确授权的目的和范围,被授权机关应当严格按照授权目的和范围行使该项权力,而且不得将该项权力转授给其他机关。

根据宪法的规定,全国人大及其常委会是最高国家权力机关,行使国家立法权;国务院是全国人大及其常委会的执行机关,行使行政管理权。国务院进行行政管理的依据是宪法和法律,这也是依法行政的内在要求。因此,根据这一精神,在总结国务院制定行政法规实践经验的基础上,国务院制定行政法规的权限可以概括为:

——宪法或者法律规定由国务院作出规定的事项。比如,根据宪法第八十九条第(三)项,国务院有权规定各部和各委员会的任务。此外,法律中规定由国务院规定具体办法的事项,也属此类。

——全国人大及其常委会授权国务院制定法规的事项。如上面提到的1984年、1985年全国人大及其常委会作出的对国务院的两次授权决定等。

——国务院为执行法律的规定而需要制定行政法规的事项。对全国人大及其常委会已制定法律,但国务院为保证该法律的遵守和执行需要制定实施

办法和具体规定的事项。

——有关具体行政管理方面的事项。这里指的是纯属具体行政管理,不需要全国人大及其常委会立法的事项。

国务院制定行政法规是中央立法的组成部分,其权限范围实际上相当广泛。中央立法权限中的许多事项,除必须由全国人大和全国人大常委会以法律形式规定的以外,有许多在实践中都先由国务院制定行政法规予以规范。但是,行政法规不得同宪法和法律相抵触,并且在效力上低于法律。

2. 地方的立法权

地方的立法权可以分为一般地方立法权和特殊地方立法权。

(1) 一般地方立法权

根据宪法和立法法,省、自治区、直辖市的人大及其常委会,根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规,报全国人大常委会备案。较大的市,包括省、自治区人民政府所在地的市、经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会,根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规,报省、自治区的人大常委会批准后施行。

根据宪法和地方组织法规定,省、自治区、直辖市的人大及其常委会制定和批准地方性法规必须遵循“不抵触原则”,即不得同宪法、法律、行政法规相抵触。“不抵触原则”要求地方性法规不得侵犯全国人大及其常委会的专属立法权,不得同宪法、法律、行政法规的规定相违背,也不得同宪法、法律、行政法规的精神相违背。总结地方立法的经验,可以对地方性法规的权限范围作如下概括:

——法律、行政法规规定由省、自治区、直辖市的人大及其常委会作出规定的事项。比如,行政处罚法第十三条第二款规定,地方政府规章设定罚款的

限额,由省、自治区、直辖市人大常委会规定。

——全国人大及其常委会授权省、自治区、直辖市的人大及其常委会制定法规的事项。比如,1981年,全国人大常委会授权广东省、福建省人大及其常委会制定所属的经济特区各项单行经济法规。

——为执行法律、行政法规的规定需要制定地方性法规的事项。即中央已制定法律、行政法规,省、自治区、直辖市的人大及其常委会为保证该法律、行政法规在本行政区域内的遵守和执行,需要制定实施细则、具体规定的事项。

——全国人大及其常委会专属立法权限以外,国家尚未制定法律、行政法规,而根据本地方的具体情况需要先行制定地方性法规的事项。这些事项范围较广,教育、科学、文化、卫生、民政、资源与环境保护、市政建设等都可包括在内。

——其他属于地方性事务需要制定地方性法规的事项。这里指的是纯地方性事务,不需要国家作统一规定的事项。

对属于中央专属立法权的事项,如果省、自治区、直辖市需要先行制定地方性法规,则应由全国人大或其常委会授权。授权立法,对全国人大及其常委会而言,是立法权的一种行使方式,全国人大及其常委会可以通过加强监督来保证授权立法的正确行使,一旦发现被授权机关没有按照授权要求进行立法,可以及时收回授权。如果省、自治区、直辖市未经授权就对属于中央专属立法权限范围的事项进行立法,则构成越权。对于中央专属立法权限以外的其他事项,中央有权立法。同时,在中央未立法前,省、自治区、直辖市的人大及其常委会也可以在自己的权限范围内先制定地方性法规,但是中央有优先立法权,也就是说,中央已经立法的,地方性法规即不得同中央的法律、行政法规相抵触。

(2)特殊地方立法权

除上述一般地方立法权外,还有三种特殊地区,享有比一般地方更大的立法权限,即民族自治地方制定自治条例

和单行条例的权限;全国人大特别授予经济特区制定单行经济法规的权限;特别行政区的立法权。

第一,民族自治地方的自治条例和单行条例制定权。

宪法、民族区域自治法和立法法都规定,民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例。自治区、自治州、自治县的自治条例和单行条例,需报上一级人民代表大会常务委员会批准后方能生效。自治条例和单行条例可以依照当地民族的特点,对法律和行政法规的规定作出变通规定,但是不得违背法律或者行政法规的基本原则,不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定。

民族自治地方制定的自治条例和单行条例,因为可以变通法律的规定,所以必须报上一级人大常委会批准才能生效,这也是为了维护法制的统一。民族自治地方制定自治条例和单行条例的范围,主要在两个方面:一是国家已经有法律、行政法规的,民族自治地方可以根据当地的实际情况制定有关变通规定;二是国家尚未制定或不可能制定法律、行政法规的,民族自治地方可以根据当地实际需要制定单行条例。

自治条例和单行条例对国家法律、行政法规作出变通,并不是毫无限制的,而是必须依法进行。具体来说,下列规定不能变通:一是宪法的规定。宪法是国家的根本法,它所规定的是国家的基本政治制度 and 经济制度,以及公民的基本权利和义务,在这些问题上已经形成了全国各民族人民的共同意志,是各民族人民共同达成的作为国家统一和各民族团结的基础,因此,对宪法的规定是不能变通的。而且,民族自治地方必须依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限行使自治权,这种自治权是宪法和有关法律授予的,被

授权机关不能超越其行使权力的法律依据,否则就失去了自己行使权力的基础。二是民族区域自治法的规定。民族区域自治法是民族自治地方实行自治的基本法律依据,变通将使民族自治地方失去实行自治的基本法律依据。三是其他法律有关民族问题的专门规定。比如选举法以专章规定各少数民族的选举,已经充分照顾到各少数民族选举中的特殊情况,因此不能再作变通。四是属于中央专属立法权限范围的事项。因为中央专属立法权限是为维护国家统一和国内市场统一,保障公民基本权利所必须的最低限度的统一立法权限,不属于民族自治地方可以灵活变通的范围。五是国家法律和行政法规中适合当地民族政治、经济和文化特点的规定。

第二,经济特区的单行经济法规制定权。

1981年,全国人大常委会授权广东省、福建省人大及其常委会,根据有关的法律、法令、政策规定的原则,按照各该省经济特区的具体情况和实际需要,制定经济特区的各项单行经济法规,并报全国人大常委会和国务院备案。1988年、1992年、1994年和1996年,全国人大先后四次分别授权海南省、深圳市、厦门市、汕头市、珠海市人大及其常委会根据经济特区的具体情况和实际需要,遵循宪法的规定以及法律和行政法规的基本原则,制定法规,在各自的经济特区实施,并报全国人大常委会、国务院和所在省的人大常委会备案。

这类授权立法,是通过全国人大及其常委会作出决定的形式授予的,因此,在宪法和有关法律中没有此种立法权限的明确依据,其依据只在于授权决定。而授权决定内容比较简单,只有两点限制:一是根据授权制定的法规必须遵循宪法的规定和法律、行政法规的基本原则;二是根据授权制定的法规只能在经济特区范围内实施,因为经济特区不是一级行政区域,其法规效力只能在经济特区范围内,不能在经济特区

范围外实施。根据授权制定的法规应当是经济方面的法规,不涉及政治制度、司法制度等。这是经济特区与政治特区的根本区别。此外,国家对于相关经济领域已经制定法律、行政法规的,被授权的地方在遵循法律、行政法规原则的前提下,对不适应经济特区实行市场经济、面向国际市场要求的规定,可以作适当变通。

经济特区所在省、市的上述立法权,是全国人大及其常委会通过授权赋予的,具有明显的从属性,也即从属于中央,同时又具有代行中央在经济特区的立法权的性质,因此要报全国人大常委会和国务院备案。对不恰当的变通,全国人大常委会有权予以纠正,直至收回授权。

第三,特别行政区的立法权。

根据“一国两制”方针,香港、澳门特别行政区基本法规定,香港和澳门两个特别行政区的立法会有权制定法律,报全国人大常委会备案。香港、澳门特区除外交、国防以及其他属于中央政府管理范围的事务不能立法外,有权对特区高度自治范围内的一切事务立法。但是,两个特区的立法权是全国人大通过基本法授予的,特区行使此项权力,是否符合基本法的规定,是否超越国家的授权,应当由中央监督,因此必须报全国人大常委会备案。

综上所述,我国的立法体制,从横向来,是立法机关至上的模式,也就是说,立法机关的立法权高于行政机关;从纵向来,是集权一分权的模式,也就是说,中央的立法权高于地方,地方立法权只具有从属和补充的性质。

我国立法体制的特点

一、立法权既统一又分层次

我国是一个统一的、单一制的国家,没有社会主义法制的统一,就没有国家的统一、社会的安定。首先,坚持党对国家的领导,需要国家法制的统一,因为党对国家的领导方式之一是通过

法定程序将党的主张上升为法律,只有国家法制的统一,才能保证党对国家的集中统一领导。其次,建立社会主义市场经济体制,也需要强调社会主义法制的统一,否则,就会妨碍统一的社会主义市场经济体制的建立和完善。我国宪法第五条规定:“国家维护社会主义法制的统一和尊严。一切法律、行政法规、地方性法规都不得同宪法相抵触。”从立法体制上讲法制统一,包括三层意思:一是宪法具有最高的法律效力,一切法的形式,都不能与宪法相抵触;二是下位阶的法不能与上位阶的法相抵触;三是同位阶的法相互之间不能抵触。这三个层次结合起来,就能保证我国的法律体系的内部和谐一致,从而保证国家法制的统一。

我国的立法体制既是统一的,又是分层次的,是由国家立法权和行政法规制定权、地方性法规制定权、自治条例和单行条例制定权以及授权立法权所构成的,同时下位阶的法的规范不能和上位阶的法的规范相抵触。这样的立法体制,说明行政法规是对国家法律的补充,地方立法是对中央立法的补充,法律、行政法规、地方性法规都是国家法律体系的组成部分。这样的立法体制,也体现了以下两个精神:一是在中央与地方关系上,既坚持中央必要的集中统一,又注意充分发挥地方的主动性、积极性。二是在权力机关与行政机关的关系上,既坚持了人民代表大会制度,保证立法权掌握在由人民选举产生的、更有利于直接反映群众意愿和要求的国家权力机关手里,以保证立法的民主性,同时,又注意提高国家的管理效率,保证国家行政机关有足够的权力对社会进行有效管理。

我国的这种分层次的立法体制,主要从法律监督制度来保证法制的统一:一是宪法和立法法明确规定不同层次法律规范的效力。二是实行立法监督制度,也即法规的报批和备案制度。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。全国人大常委会有关撤销同宪法、法律相抵触的行政法规和地方性法规。

二、符合中国国情与实际

改革开放以来,我国在建立符合国情、科学有效的立法体制上不懈努力,取得了重大成就。尤其是2000年制定的立法法,根据宪法和国情,确定了统一又分层次的立法体制,既发挥了中央与地方两个方面的主动性和积极性,适应了行政管理和地方管理的实际需要,又保证了国家法制的统一。立法法对全国人大与国务院、中央与地方立法权限的划分、基本的立法程序、法的适用规则和立法监督工作,作出了统一的规范。立法法的制定与实施,标志着中国特色的社会主义立法体制已经建立起来。这是我国人民代表大会制度中一个比较完整和成熟的制度。

每个国家都是根据自己的具体国情来设计构建立法体制。我国是统一的、单一制的国家,各地方经济、社会发展又很不平衡。与这一国情相适应,我国确立了统一而又分层次的立法体制。这样的立法体制,既保证了中央国家权力机关集中行使立法权的地位,又辅之以国家行政管理机关制定行政法规的权限。考虑到我国地域辽阔,人口众多,各地经济、政治、文化的发展极不平衡,在城市与农村、沿海与内地、发达地区与老少边穷地区之间,发展程度存在差距,同时我国又是一个多民族国家,实行民族区域自治制度。针对这样的国情,为在中央的统一领导下充分发挥地方的主动性和积极性,我国的立法体制赋予了地方人大制定地方性法规的权限,赋予民族区域自治地方制定自治条例和单行条例的权限,以及经济特区的特定立法权。我国这样的独具特色的立法体制,保证了国家的法律既能通行全国,又能适应我国各个地方千差万别的不同情况,使法律在实践中能够得到贯彻实施。■

让劳动者快乐健康工作

——全国人大常委会初审职业病防治法修正案草案

文 / 本刊记者 李小健

从18128例到27240例,仅间隔一年时间,2010年我国确诊职业病就比上年增加50.3%。据此,职业病进入高发期已是不争事实。

而近年来一些职业病危害事件不断曝出,如深圳农民工尘肺门事件、河南张海超开胸验肺事件、“过劳死”、“毒苹果”、血铅超标事件等等,更是直观表明了职业病防治形势日趋严峻。

鉴于此,全国人大常委会将职业病防治法修改列入今年的一档立法项目。2011年6月28日下午,十一届全国人大常委会第二十一次会议召开分组会议,对职业病防治法修正案草案作了首次审议。常委会委员、各专委会委员与全国人大代表一起,围绕“预防为主、防治结合”原则,从不同角度、不同侧面,对职业病防治法修正案草案各项条款作了深入讨论。

大家普遍认为,现行职业病防治法于职业病的预防、治疗和待遇保障的各个环节都作了规范,自2002年5月1日施行以来,总体上对遏制职业病的蔓延发挥了积极作用。

同时,针对当前职业病不容乐观的防治形势,及时修改法律中不适合的条款非常必要。大家在审议草案时,还提出了许多中肯的建议,如明确用人单位举证责任、加大违法企业处罚力度、建立职业病防治基金、谨慎修改监管体制等等,以期从法制层面进一步保护劳动者健康,方便劳动者进行职业病诊断及及时获得救治,最大限度维护劳动者权益。

修法应对职业病高发

来自企业界的全国人大代表傅企平非常赞成职业病防治法修改。

他列席分组会议时说,浙江过去有一些民营小企业,在生产过程中基本上没有防护措施,比如装修的油漆工,还有种蔺草的席厂工人,他们每天处在粉尘污染的环境中。“由于我是全国人大代表,所以这些工人经常在开会前,到我的办公室里来,向我反映他们的职业病问题,主要是肺部有病。生了这个病,他们本人很痛苦,家庭也有很大负担,没有办法治疗。最近几年,相关部门采取了各种措施,情况要好得多了,但是老问题还没有根本解决。”

如傅企平代表所说,实际上,目前我国30多个行业近两亿劳动者不同程度地遭受职业病危害。卫生部资料显示,截至2010年年底,全国累计报告职业病749970例,其中累计报告尘肺病676541例,占比90.21%。

职业病持续高发,防治难难在哪里?孙文盛委员认为,一是用人单位没有负起责任,尤其是在职业病诊断中的责任;二是劳动者无法提供职业病诊断所需资料;三是劳动者和用人单位对诊断所需资料有争议时,诊断机构无法作出判断;四是“老工伤”问题解决不彻底。

任茂东委员认为,今后20年将成为中国职业病高发阶段,如果不对现有的职业病防治体系进行很好的修改和完善,从根子上解决职业病的制度问题,职业病有可能成为一代人甚至几代

摄影/吴芒子



据有关机构统计,中国白领工作时间世界最长。随着经济不断发展,中国人的工作时间越来越长,过劳死也呈急剧增加趋势

人的社会高利贷。

制度向劳动者倾斜,明确用人单位举证责任

在整个职业病防治工作中,职业病诊断制度居于承前启后的重要地位,对明确职业病防治责任、落实职业病待遇、保证职业病防治法全面严格实施发挥着关键性作用。

对于职业病诊断,在用人单位与劳动者之间,劳动者往往是相对弱势。为

维护劳动者权益,此次修改职业病防治法,进一步强化了用人单位在职业病诊断中的责任,简化了职业病诊断程序,通过制度设置向保护劳动者权益倾斜,有针对性地解决劳动者在职业病诊断中可能遇到的困难。

根据草案修改主要内容和条款,与修改前相比,劳动者自主选择职业病诊断机构的机会得到增加,诊断机构不得拒绝劳动者进行职业病诊断的要求。劳动者向劳动仲裁委员会申请仲裁,后者应当受理不能拒绝,并在30日内作出裁决,缩短了仲裁审理时间。仲裁过程中,劳动者无法提供由用人单位掌握管理的与仲裁主张有关的证据的,用人单位须在指定期限内提供,否则承担不利后果。用人单位对仲裁裁决不服、拟向人民法院提起诉讼的,诉讼期间,劳动者的治疗费用按照职业病待遇规定的途径支付。

同时,草案还规定了监管部门在特定情况下对有争议资料作出判定的职责,诊断机构在法定情形下应当参考劳动者的自述作出职业病诊断结论等。

哈斯巴根委员认为,现行的职业病防治法虽然也明确授权卫生部门制定具体的职业病诊断鉴定管理办法,但是举证责任并未明确规定。职业病诊断鉴定工作必须有职业接触史作为基础,同时还需要大量的现场检测资料,以及职工接触危害因素的时间、程度和方式等现场调查资料。如果用人单位不提供资料,有的将无法作出正确的诊断。因此,为切实保护劳动者的权益,使企业落实职业病防治法有关的条款,“应该明确规定,现行职业病诊断鉴定实行举证责任倒置,由用人单位承担举证责任。”

“把原告举证制变为被告举证制,可以解决劳动者对职业病举证弱势地位的问题。”傅企平代表说,比如某一个工人得了职业病,提出诉讼后,应该由被告单位提出其不构成职业病的证据。如果没有办法提供证据的,则可以判决用人单位有责任提供。

加大对无良企业处罚力度, 建立职业病防治基金

任茂东委员表示,职业病是伴随生产过程产生的人为疾病,完全可以通过控制措施预防其发生,防治关键在于消除职业危害,加强劳动者的健康管理。应通过加大民事赔偿、行政和刑事责任的科学设定,督促用人单位做好职业病防治工作,强化职业病危害的源头控制,加大对违法企业的惩治力度。

朱永新委员也认为目前对违法企业的处罚力度太轻了。比如“隐瞒技术、工艺、材料所产生的职业病危害而采用的”,明明知道是危害还隐瞒,这样罚款5万到30万元之间,处罚力度不够。很恶劣的情节,即使是处以30万元以上的罚款也都不嫌高。“如果是恶意违法的,就应该罚得他倾家荡产,就应该让他的企业关门。如果仅仅是罚款,根本不能起到威慑力,就要加大处罚力度。”

为了方便职业病患者能够及时获得救治,一些委员、代表还呼吁建立职业病防治基金。

“职业病患者对国家建设出过力,做过贡献,得病了却没有管,不公。我希望修正案草案能够解决这个问题。”孙文盛委员所说的“问题”就是指建立职业病防治基金。对于基金来源,他认为可以由企业、政府、社会力量共同承担。

接着孙文盛委员的话题,范徐丽泰委员介绍说,在香港特区,职业病患者可以向专门的基金申请医疗和生活费用。基金的来源是从所有的商业企业在申请商业牌照或更新商业牌照时缴纳的费用中抽出1%到2%,日积月累甚为可观。“劳动者发现患有职业病,可以向基金申请费用,首先进行医治,然后慢慢地诊断。”

“各地可以建立职业病预防、帮助基金,类似于农民工欠薪的保证金,在必要时可以动用这笔资金,解决治疗职业病的经费问题。”傅企平代表认为,这将给得了职业病的劳动者带来很大帮助。

监管部门不宜过多

现行职业病防治法与相关文件的规定存在较大冲突,导致执行中出现了多头管理,最后实际上造成了监管体制不顺。据悉,现行法律规定卫生部门为执法主体,修正案草案将增加两个执法主体,分别是国务院安全生产监督管理部门与人力资源和社会保障部门。

在分组审议中,监管体制成了大家热议、讨论的焦点。不过,大家的意见和建议倾向于“监管部门不宜过多”,食品安全多头监管即是一个现实参考。

“修改职业病监管体制最为关键。”宋法棠委员认为由一个部门变成了三个部门,这个修改并不是加强了对职业病的监督管理,而是削弱了对职业病的监督管理。“我参加了食品安全法执法检查,食品监管现在有多个部门负责,监管不统一,职责很难划清楚,扯皮的事情比较多。职业病的监管链条比食品安全短得多,我建议还是由卫生部门为主监管。当然,卫生部门监管也要明确职责,如果监管失职、渎职,在法律上就要加大处罚力度和责任追究。”

吴晓灵委员也表示修改监管体制要慎重。“我国食品安全法规定了多个部门,但出了事儿找不到一个部门,最好还是维持卫生行政部门作为一个全权负责的单位。从职业病的分类、目录和标准的制定、预防、诊断、治疗都由卫生部门负责,这个问题技术性很高,明确卫生部门为一个负责单位,不妨碍其他部门在职权范围之内做一些协助工作。具体来说,国务院卫生行政部门统一负责全国职业病防治的监督管理工作,制定标准、分类和目录的时候可以协商安全生产管理部门、人力资源部门。”

“多部门监管可能马上面临职能交叉、监管错位以及无缝变有缝的管理问题,况且上下拧着麻花。”任茂东委员建议对监管体制进行审慎研究,明确执法主体,科学设定监管职责,做到上下一致,权责一致,条件与监管一致。✘



图/CFP

新建的都江堰向峨棋盘村

三年促变 民生大于天

——四川省人大常委会依法履职推动灾后重建纪实

文 / 罗 英

公元2011,岁在辛卯;汶川地震,三年之奠。

三年巨变,举世惊叹。回眸那一千多个激越豪迈的日日夜夜,四川省人大常委会依法履行对人民的神圣职责,全力推进灾后重建,成为撬动灾后重建奇迹的重要支点。

让我们撷取其中几组镜头,触摸四川省民主法治建设前行的轨迹,见证这创造人间奇迹的动人力量。

再铸北川“羌魂”

【场景回放】

美丽北川,大禹故里,神奇的碉

楼,迷人的羌绣、悠扬的羌笛、欢快的羌舞……犹如阳光和水,是这片土地上世代代须臾不离的滋养。然而2008年5月12日那一刻,山摇地动中,羌碉坍塌、羌艺失人、羌笛失声、羌语失传……

一部最美丽、最特别的民族自治法规,便批准在这天崩地裂之时——

震后第9天,正值全国哀悼日,省十一届人大常委会第三次会议表决批准了《北川羌族自治县非物质文化遗产保护条例》(简称《条例》)。此时,负责起草条例的同志已在地震中罹难,《条例》成为用生命谱写的令人震撼的绝响。

《条例》详细规定了非物质文化遗产的范围、保护方式、管理方式、保障措施和法律责任,要求有关部门“对即将消失的有重要价值的非物质文化遗产,及时组织抢救。运用文字、录音、录像、数字化多媒体等先进技术按专业标准进行真实、系统和全面的记录,并完整归档,妥善保存和管理”。

【见证变化】

省人大常委会批准通过的这部《条例》在多难兴邦之期得到实施。

在《条例》的保护下,北川县文化重建的规划相继出台,9个羌族“非遗”传承所,一批幸存的文化遗产者们从废

墟中站起,自觉负起了兴灭继绝的重任。随后,紧急保护羌族文化遗产四川工作基地成立,负责对地震后的羌族文化进行调查、收集和整理,建立羌族文化档案,编写羌族文化读本。

而因灾受损的档案抢救修复工作,在省档案局等有关各方的大力支持下,先后攻克了低温冷冻、真空干燥、消毒灭菌、修复整理、数字化处理等技术难题,成为新中国成立以来规模最大、难度最大的档案抢救修复工作的成功案例。

如今,来到北川非遗保护中心陈列馆,只见羌族服饰、羌绣作品、水磨漆艺、传统乐器等各种羌族文物琳琅满目,见证着羌民族走出地震伤痛自强不息的身影;北川羌族民俗博物馆也正加紧进行重建,很快即将竣工;废墟上重新矗起的新房羌风浓郁,吉娜羌寨、卓卓羌寨……羌楼座座逶迤百里,村寨墙头上那一个个古朴而庄重的“羊”图案在阳光下熠熠生辉!

羌山巍巍,羌魂不灭,在《条例》的保护下,北川羌族的优秀文化得到了更好的传承和延续。

“重建”天伦之乐

[场景回放]

还有什么能比亲情更让人泪飞如雨!汶川地震中,那些幼小生命的仓皇离去,成为父母心中永远挥之不去的痛。据统计,震灾中全省独生子女家庭里子女死亡的3700多个,子女伤残的有3800多个;计划生育家庭里,死亡和伤残的子女有1万多个。

震后,省人大常委会在都江堰、北川、安县、绵竹、青川、汉源等重灾区调研得知,子女在地震中伤亡的父母,绝大部分有强烈的再生育愿望。

震后第74天,省人大常委会出台《关于汶川特大地震中有成员伤亡家庭再生育的决定》(简称《决定》),允许三类因地震造成成员伤亡的家庭可以再生育一个孩子:一是现存一个子女且伤残不能成为正常劳动力的,或

者符合政策生育两个子女且都伤残不能成为正常劳动力的;二是夫妻一方为三级以上伤残,家庭现存一个子女的;三是丧偶再婚夫妻,双方现存子女合计不超过两个的。

从此,全省数以万计在地震中“破碎”的家庭可以再生养一个新生命,“重建”天伦之乐。

[见证变化]

芳菲四月,在都江堰市计生局,一幅巨大的“再生育宝宝集结号”图片令人注目,图片中数百张新生婴儿的笑脸如鲜花初绽,惹人怜爱。

副局长陈之喜告诉我们,省人大常委会《决定》通过后,都江堰市统计出有853个家庭符合再生育条件,“目前已有481个家庭成功实现再生育,其中还有6个是双胞胎!”

“地震无情人间有爱,关爱无限铭记在心”——墙面上,鲜红的锦旗述说着再生育家庭的感激之情。在39岁的张建琴家中,我们见到了她快满周岁的双胞胎女儿。地震时,她正读初中的独生子双臂被砸得血肉模糊而致残,正是省人大常委会通过的《决定》,为张建琴一家带来了新的希望。

《决定》通过后,省委书记、省人大常委会主任刘奇葆,省长蒋巨峰等多次指示要全力做好再生育服务相关工作。各级人口计生系统实施“再生育全程服务行动项目”,提供“一站式、一卡通、一对一、一月一随访、一家一档案”的服务,运用中医中药、辅助生殖等传统和现代技术竭尽全力保障群众实现再生育一个孩子的愿望。

2009年7月,省十一届人大常委会第十次会议听取并审议了省政府关于《决定》实施情况的报告。

[原音重现]

甘道明副主任:“《决定》体现了民生优先,但要把工作做好不容易。对于灾区困难的育龄妇女,可否由政府协调医院只收成本费或由政府补贴一些,群众自己承担一些?”

黄克艰委员:“我到过六个极重灾区,无论什么文化程度的老百姓对这个政策都十分满意,这个政策还在世界范围内获得了舆论的支持,获得了上级领导的认同。能同时获得这三方面满意不容易,建议好好总结!”

王希龙委员:“具体执行计划生育工作的相关机构人员力量还需要进一步加强,以更好地为灾区再生育家庭服务。”

……

省人大常委会办公厅及时送达审议意见书,省政府高度重视,审议意见得到认真办理。省长蒋巨峰亲自批示,由省财政安排2900万元作为再生育服务工作经费;加强政策和科普宣传力度,人口计生部门免费为再生育家庭和基层技术服务机构发放两万份宣传资料;加强对技术服务人员和医疗卫生人员的培训,再生育服务水平得到进一步提高。

到2011年3月底,地震灾区符合再生育条件的共有3761名妇女怀孕,2864个婴儿健康出生。

规范志愿服务

[场景回放]

你可听见我的呼唤?你可看到我的牵挂?多想再握你的手,让我们从此患难与共、生死不离——汶川特大地震,“震中在人心”,地震后,一支支志愿者队伍迅速从四面八方奔赴灾区第一线,支撑灾区人民从“心”站起来,描绘出一幅幅温暖的画卷。

据共青团四川省委的不完全统计,省抗震救灾志愿服务报名人数为118万,全省参与灾后重建志愿服务人数共计6万余人。与此同时,志愿服务中的问题也逐渐暴露:如志愿服务活动缺乏专门的法律规定,内容范围未明确,活动程序不规范,保障机制不健全……

2009年9月25日,省十一届人大常委会第十一次会议通过了《四川省



摄影/川仁毅

省人大教科文卫委员会主任委员杨国安、副主任委员黄克艰深入德阳地震灾区什邡市湔氐镇和洛水镇了解再生育工作情况，看望灾后新生婴儿

志愿服务条例》(简称《条例》),并于12月1日正式实施。新法规为志愿服务提供了一系列基本保障,将所有自发提供志愿服务的自然人皆纳入法律保障范畴,对志愿服务的经费保障予以明确,为日常志愿服务中的人身安全、责任主体等问题提供了法律依据。

【见证变化】

《条例》为志愿服务提供了坚实的法制保障。

【原音重现】

共青团四川省委志工部副部长张斌:《条例》通过后,共青团四川省委从志愿者队伍、组织、资金、阵地等方面入手,强化服务保障,构建志愿服务长效机制,推动志愿服务深入持久有效开展。我们加强与社会各界合作,加大与民间社团、公益组织交流力度,通过基金支持、社会捐助、政府出资购买服务等方式为志愿服务提供经费保障。成立了“卓卓志愿者公益基金”,首批争取社会资金150万元;联合省发改委等多家单位实施“灾后重建志愿公益项目百万资助计划”,主动孵化、扶持一批有影响力、有执行力,扎根四川、服务四川的社会志愿服务团队和公益组织等。

2010年4月14日,玉树地震发生后,团省委第一时间启动应急预案,组建派遣一支应急志愿服务队连夜穿越生命禁区,赶赴玉树开展抗震救灾。为让青年志愿者更加有序有效参与救援,团省委还在玉树成立了四川青年志愿者前沿指挥站,最多时达到400多人。

有《条例》作保障,从汶川到玉树,四川省众多志愿者有力、有序、有效地开展现场救援、物资筹集、藏语翻译、医疗陪护等志愿服务工作,以更加理性、成熟的态度和科学、高效的方式投入到志愿服务中。

倾力防震减灾

【场景回放】

历经汶川地震的磨难与洗礼,防震减灾工作的重要性让人有了更深的体悟与认识。

2009年9月至12月,省人大常委会组织开展了全省防震减灾法执法检查,由常委会党组书记、副主任甘道明担任指挥,分赴各地实地检查的四个工作组均由常委会副主任带队。这是防震减灾首次列入省人大常委会的年度重点监督工作,也是防震减灾法

颁布实施10年以来,全省规格最高、规模最大、内容程序最全、推动力最强的一次防震减灾法执法检查活动。省防震减灾领导小组31个成员单位和21个市州政府均向省人大常委会提交了自查报告。省政府和13个地震重点监视防御区市州政府以及接受实地检查的25个县(区)政府均向省人大常委会执法检查组作了防震减灾法贯彻实施情况的专题汇报。

省十一届人大常委会第十二次会议审议并形成执法检查报告审议意见送交省政府。在肯定成绩的同时,检查组指出了防震减灾法在实施中还存在的突出困难和问题,如重大建设工程抗震设防要求监管还存在漏洞,防震减灾工作经费保障缺口较大等,特别是农村民居抗震能力依然十分薄弱。

报告指出,“2004年全省农村民房抗震性能调查表明,省97%的农房不具备抗震能力。尽管灾区集中统建的农房经过正规设计和施工,已经具备基本抗震能力,但这部分农房也仅占到当地农房总数的30%左右;范围更广、数量更大的其他地区农房不具备抗震能力的现状还没有得到改变。”

【见证变化】

省政府依照监督法有关要求,针对省人大常委会作出的防震减灾法执法检查报告审议意见,逐项进行了研究,提出办理意见并努力落实。

省级有关部门会同对灾区的70余项水库及重大建设工程的地震安全性评价结果进行了复核,对东方汽轮机厂异地重建、成兰铁路等60余项重大建设工程进行了地震安全性评价;对迁建、重建的县城、乡镇开展了建设用地地震安全影响评价,组织开展了青川县城地震活断层探测工作。同时,狠抓了恢复重建中的抗震设防管理。灾城镇新建建设工程、农村灾后集中统建建设工程达到抗震设防要求;学校、医院等人员密集型建设工程均适

当提高标准进行了设防。过渡性安置点所在地政府和有关部门严密组织开展了次生灾害、疫情、消防等各类安全隐患的监控与防范。

2010年7月,省人大常委会颁布实施了《关于加强农村村民住宅抗震设防管理的决定》(简称《决定》),在全国率先通过立法推动各级政府进一步加快建立提高农村村民住宅抗震设防水平的长效机制,不仅明确规定各级政府是农村抗震设防的责任主体,还明确了农村抗震设防管理的主要责任部门与职责,要求各级财政都要设立专项资金用于鼓励、引导、支持农民群众建设抗震房屋。

该《决定》的颁布实施,标志着四川省农村村民建房纳入法治轨道。

推进灾后旅游

【场景回放】

“5·12”汶川特大地震,使得旅游业是受到灾害直接破坏最大、影响波及面最广、受损程度最深的行业。其中固定资产投资达466亿元,旅游产能损失82亿元,旅游市场消费信心受到较大影响,旅游业的投资信心暂时受挫。

旅游业的兴衰与灾区人民的生活紧密相联。2009年5月,省十一届人大常委会第九次会议听取和审议了省政府关于四川省在灾后重建工作中贯彻实施《四川省旅游条例》情况的报告。常委会组成人员充分肯定政府在地震后对振兴四川旅游业所采取的积极措施,同时督促省政府及其有关部门依法组织开展以旅游市场恢复为主体的灾后重建工作,重树四川灾后旅游安全、美丽新形象。

【原音重现】

阿什老轨委员:要扎实擦亮、做强做精四川“旅游名片”,加快建设具有民族特色和地方特色的饮食街、购物街、休闲街及相配套的旅游服务设施,挖掘和弘扬民族艺术,形成多层次、多样化的旅游产品。



新建成的汶川映秀小学

邢泸生委员:灾后恢复旅游业目前还存在一些问题,如旅游景点门票价格过高,旅游经营者素质有待提高,政府对重点景点的投入要加大,特别是对交通建设的投入要加大。

张书铭委员:许多外省同志对四川的印象还停留在地震后受灾严重的画面中,要加大对四川灾后旅游业的宣传力度,展示四川的旅游优势。

……

【见证变化】

常委会组成人员的殷殷之语,在灾后旅游恢复发展中得到实现。

出都汶高速公路,沿盘山公路而下,树木葱茏中掩映着一座美丽的古城。“古镇水磨 世界汶川”,一路迎风招展的广告牌引领我们来到如世外桃源般的水磨羌城。

这就是水磨,那个曾在三年前牵动世人心的水磨。

春风阁上,一幅“羌笛何曾怨杨柳,春风吹生新汶川”的门联,体现出灾区人民昂扬向上的志气。和谐广场中央,藏族同胞的吉祥白塔矗立,东面是有着浓郁藏羌文化和生活气息的中国羌城,西面是具有川西民居风格的禅寿老街,熙来攘往的人群,碧水如镜的寿溪湖,一步一景,美仑美奂,实在不愧是“全球灾后重建最佳范例”!

新生的水磨镇是省灾后旅游恢复发展的缩影,4月19日,2011中国四川国际文化旅游节便在这里隆重开幕。灾

后重建中,四川省将文化旅游业发展作为重要内容,启动“四川旅游发展三年提升计划和新五大旅游行动”,全省文化旅游业实现了恢复性增长,成为灾后重建中增长最快的产业之一。数据显示:


2008年,四川实现旅游总收入1091.52亿元,同比下降10.3%;

2009年,四川实现旅游总收入1472.48亿元,超过震前水平,提前一年完成“十一五”规划总量目标;

2010年,实现旅游总收入1886.09亿元,增长28.1%;

2011年,随着灾区旅游基础设施和硬件设施建设的全面完成,一条条快捷通道直达景区,一座座星级宾馆笑纳宾朋,一个旅游“丰收年”正向我们款款走来……

走过风走过雨,四川依然美丽。品评省人大常委会三年来的甘辛与风雨阴晴,有太多太多的事值得记录:从全力以赴抗震救灾到以执法检查平抑灾区物价、监督灾后重建资金使用,从通过关于灾后恢复重建情况报告的决议到发挥代表作用推动灾后重建,从省委人大工作会议奋力推进“两个加快”到力促城乡环境综合治理……

三年促变,民生大于天。在依法为民履职、全力推进灾后重建的同时,四川省人大工作得到更大提升,民主法治建设步入新的境界,灾难中迸发的强大精神力量也将永存天地、光耀史册! 

规范议事程序 提高常委会议事效率

——写在宁夏回族自治区人大常委会会议事规则修订案审议通过之际

文 / 杨 瑾

5月27日,宁夏回族自治区十届人大常委会第二十四次会议审议通过了《宁夏回族自治区人民代表大会常务委员会议事规则》修订案。修订后的常委会议事规则自公布之日起施行。

自治区人大常委会会议事规则自1988年8月18日颁布实施以来,为规范自治区人大常委会议事行为和议事程序,保障常委会依法履行职权发挥了重要作用。1997年10月,依据修正后的地方组织法,自治区七届人大常委会第二十七次会议对议事规则作了修改。十四年来,随着我国社会主义民主政治建设的不断推进和自治区人大常委会履职实践的不断丰富,尤其是立法法、监督法的相继出台,地方组织法的再次修正,全国人大常委会会议事规则的修改,常委会议事规则中的有些规定与上位法的规定不相一致,有些规定已不能适应新形势下人大常委会工作的需要。对常委会议事规则重新修订,不仅能使人大的常委会议事程序得到进一步完善和规范,也可彰显自治区民主法制建设的新步伐和取得的新成就。

修订后的自治区人大常委会会议事规则,既有实践经验的总结,又有创新举措的提炼;既有条款上的调整,又有细节上的完善。综合起来,主要呈现以



公民旁听常委会会议

下几大亮点。

对人大专门委员会的工作进行了规范和明确

人大专门委员会是自治区人民代表大会的常设工作机构,由自治区人民代表大会产生,向自治区人民代表大会负责,受自治区人民代表大会领导。在自治区人民代表大会闭会期间,受自治区人大常委会领导。按照地方组织法第三十条的规定,“各专门委员会在本级人民代表大会及其常务委员会领导下,研究、审议和拟订有关议案;对属于本级人民代表大会及其常务委员会职权范围内同本委员会有关的问题,进行调查研究,提出建议。”

2000年以来,根据工作需要,自治区人民代表大会陆续设立了法制委员

会、财政经济委员会、内务司法委员会三个专门委员会。各专门委员会围绕常委会中心工作,积极履行职责,在调查研究、审议议案、提出建议等方面做了大量富有成效的工作。常委会议事规则修订案对人大专门委员会的工作进行了明确和规范,如议事规则第十五条规定:“自治区人民代表大会专门委员会可以向常务委员会提出属于常务委员会职权范围内的议案。”第十七条规定:“自治区人民政府提请常务委员会审查批准决算的议案,调整国民经济和社会发展规划、预算、民生计划、五年规划的议案,应当在常务委员会举行会议的一个月前,交自治区人民代表大会财政经济委员会审议,也可以同时交其他有关专门委员会审议或者交常务委员会有关工作委员会征求意见,由财政经济委

员会向常务委员会会议提出审查结果的报告”等,为人大专门委员会依法履职提供了保障。

重新规定了向人大常委会提出议案的主体

议案是指由法定机关或人大代表依照法定程序,提请人民代表大会会议或者人大常委会会议审议并作出决定的议事原案。自治区人大常委会议事规则规定,常委会主任会议,自治区人民政府、高级人民法院、高级人民检察院和常委会组成人员五人以上联名,可以向常委会提出属于其职权范围内的议案。但现行的2004年修正的地方组织法规定,有权向地方人大常委会提出属于地方人大常委会职权范围内的议案的主体不包括同级法院和检察院。实际上,从1979年通过的地方组织法,经过1982年、1995年两次修正,都没有赋予法院和检察院提出议案的权力。而且,2000年通过的立法法把司法制度作为全国人大专属立法权提出,也就是说,地方法院和检察院无权从司法制度方面提出议案。

为维护国家法制统一,常委会议事规则修订案对向常委会提出议案的主体重新作了规定,即主任会议、自治区人民政府、自治区人大专门委员会、常委会组成人员五人以上联名可以向常委会提出属于常委会职权范围内的议案,自治区高级人民法院、自治区人民检察院不再有向常委会提出议案的权力。

对实践中的一些好经验好做法以法规的形式予以固定

近年来,自治区人大常委会为增强工作实效,在依法履职的过程中进行了积极的探索和创新,积累了一些成熟的经验和好的做法。如为了支持、督促政府更好地关注民生、改善民生、保障民生,提高实施民生计划和为民办实事的质量,从2008年年中开始,常委会全体会议听取和审议自治区政府关于民生

计划落实情况的报告;为督促“一府两院”按照各自工作报告提出的目标任务做好工作,保证行政权、审判权和检察权得到正确行使,从2009年3月开始,有选择地对“一府两院”专项工作报告进行满意度测评;为扩大公民有序政治参与,保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权,增强人大工作的公开性,提高人大工作的透明度,从2010年7月开始邀请公民旁听常委会会议等。其中听取和审议自治区政府关于民生计划落实情况的报告、对“一府两院”专项工作报告进行满意度测评等监督方式,均开创了全国省级人大常委会监督工作的先河。这些积极的探索和成功的实践得到了全国人大常委会、自治区党委的充分肯定和社会各界的广泛赞誉。

为使这些好经验、好做法常态化、规范化、制度化,在修订议事规则时,把这些内容以地方性法规的形式进行了固定。如第二十四条规定,民生计划执行情况报告与国民经济和社会发展规划、预算报告一并作为常委会全体会议听取的工作报告。第二十七条规定:“常务委员会全体会议可以对自治区人民政府、自治区高级人民法院、自治区人民检察院的专项工作报告或者常务委员会组成人员审议意见研究处理情况的报告进行满意度测评。”第十二条规定:“常务委员会举行会议时,年满十八周岁、享有政治权利、具有完全行为能力的公民,可以申请旁听会议。”以便于更好地指导今后的工作。

对即将开展的专题询问作了原则性规定

2010年,全国人大常委会围绕国务院关于2009年中央决算报告、关于粮食安全工作情况的报告、关于深化医药卫生体制改革工作情况的报告开展了三次专题询问。这是全国人大常委会贯彻落实监督法的一个重大举措,在人大监督工作中具有里程碑意义,对地方各级人大常委会的监督工作也起到了积极的

示范作用。

为进一步增强人大常委会监督工作的针对性和实效性,从去年年底开始,自治区人大常委会就着手酝酿专题询问的相关事宜,并把开展专题询问作为改进人大常委会监督工作的重要方式之一写进了常委会工作报告和常委会监督工作计划。根据监督工作计划,今年7月常委会第二十五次会议、11月常委会第二十七次会议上,常委会将结合审议专项工作报告,对2010年全区及区本级决算和2011年预算上半年执行情况、关于深化医药卫生体制改革工作情况开展专题询问。修订后的议事规则对即将开展的专题询问作了原则性规定。如第三十条规定:“常务委员会可以对自治区人民政府、自治区高级人民法院、自治区人民检察院的工作开展专题询问”;第三十一条规定:“开展专题询问,可以结合审议各项工作报告进行,可以在分组会议、联组会议或者全体会议上进行”;第三十二条规定:“开展专题询问前,常务委员会有关的工作委员会或者办公厅应当制订实施方案,并进行必要的工作视察或者调查研究”等。

相信,在修订后的自治区人大常委会议事规则的保障下,常委会议事行为和议事程序会更加规范化、民主化、科学化,人大常委会必将为推进自治区民主法制建设和和谐富裕新宁夏进程作出新的更大的贡献。★

国晓伟/摄影



银川鼓楼

青岛市启动立法前评估试点

文 / 张桂芹 周怡萍

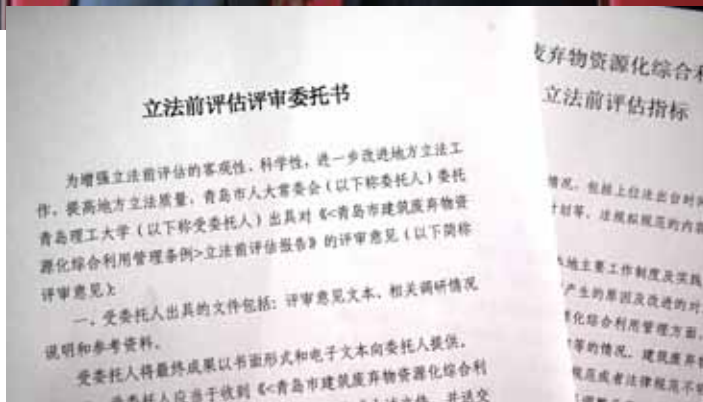
2011年5月18日上午,青岛理工大学、青岛市社科院的负责同志从青岛市人大常委会马泽副主任的手中接过了关于开展立法前评估专家评审的委托书。青岛市地方立法历史上第一次立法前评估工作就此正式启动。

评估对象

本次评估试点,从2011年的立法计划中,选择了两件调研项目:《青岛市建筑废弃物资源化综合利用管理条例》和《青岛市实施〈中华人民共和国标准化法〉办法》。建

筑废弃物资源化综合利用对于转变经济发展方式、提高资源利用率、保护生态环境具有重要、长远的意义,但是由于此项工作发展时间较短,国家也没有相应的法律规范,需要从政策、技术、市场等方面进行深入研究。实施标准化办法对于一个城市实施标准化战略、提高城市核心竞争力意义重大,但在国家相关法律法规比较

青岛理工大学校长仪垂杰接受《青岛市建筑废弃物资源化综合利用管理条例》立法前评估专家评审委托



健全且市政府无地方标准制定权的情况下,地方如何找准立法切入点,依法保障、激励、推动标准化工作开展,提高标准化水平,尚需要进一步研究论证。

评估程序

程序是实体价值的保证。为取得真实、客观、相对公正的评估结果,我们设计了以立法机关为主导、以行政主管部门为基础并引入专家评审、社会公众参

与的评估程序,具体是:1.市人大常委会法制工作机构根据法规类型的不同,有针对性地拟定立法前评估的指标;2.行政主管部门根据评估指标,对立法项目进行分析评估,提出评估报告;3.科研院校根据市人大常委会的委托,从立法、专业技术等层面,对行政主管部门的评估报告进行专家评审,提出评审意见;4.通过网上公开、座谈等方式,征求有关部门及社会公众对立法项目的意见;5.法制工作机构对评估报告、评审意见以及其他方面的意见进行汇总研究,提出综合评估报告,并向委员会主任会议报告。

主要评估方法

立法前评估要考虑对立法项目作出全面、系统的评价,因此,在评估方法的选择上,我们也考虑采用多种方法:1.系统评价法,主要运用系统方法,侧重于从整体上对立法项目进行评价,综合分析法规项目及其主要制度与国家宏观政策的协调性,与上位法、同位法之间的关系等。2.比较分析法,主要是对立法及其主要制度的可替代方案进行比较分析,从而选择出最优化、最合理的方案,包括不制订法规的方案、不同规制方式的方案等。另外,还有对国内外立法经验的分析比较。3.成本效益的方法,主要是对法规的成本与效益之间的关系进行研究,以确定法规实施所获得的效益是否超过其成本,立法方案的选择及实施是否存在正的效益性。这一方法是美国联邦政府各部门制定行政规章时最为常用的方法,其制度发展也很完善。此外,很多较为发达的国家近些年来也纷纷采用,并以法律法规的形式来使之规范化。在青岛市,这是第一次将成本效益分析方法引入地方立法领域。但是,这种成本效益的方法并不完全是经济学中的成本效益概念,毕竟立法的价值、作用并不是简单通过经济效益来衡量的,而是要考虑其综合社会效益。因此,评估指标中的效益更多

的是指其社会效益,以对社会效益的定量分析为主。

主要评估指标

根据法规类型、规范事项和调整方式的不同,不同立法项目的具体评估指标应当是不同的。工作中,我们对两件进行评估试点的法规,设计了不同的评估指标。总体来说,主要包括以下几个方面。1.立法条件:包括上位法及相关法的立法情况,本地工作情况,其他调整手段发挥作用情况,立法时机成熟情况以及法规拟确立的主要内容、主要制度等。2.立法成本:包括立法调研、论证、修改的成本,立法后法规宣传的成本以及法规实施的物质准备等。3.执法成本:以行政管理类法规为例,其执法成本分析主要包括行政机构、人员编制、职权调整的情况;涉及财政投入或者财政支出的情况;对行政主管部门及相关管理部门管理成本的影响;对设定的行政许可、处罚、强制等管理手段的必要性、可行性分析;增加的行政监督成本;保证法规实施所增加的行政成本等。4.守法成本:对行政相对人的利益的影响;对社会公众所增加的守法成本,以及对社会公众权利的限制或者对原有保护水平的降低等。5.纠纷解决成本:因法规实施所发生的行政复议案件成本、司法诉讼成本等。6.立法效益:通过立法而实现的经济、社会、生态等效益,包括因行政管理而减少的社会损失的价值,因改进制度而节约的行政成本,对社会管理秩序的改善,对社会公平的促进,对公民权益的保障,通过立法促进社会共识的建立、民众意愿的表达等。7.法规实施情况预测,主要预测立法的总体成本效益,预测法规实施后可能产生的社会影响,包括预测法规实施后既得利益受到不利影响的群体规模以及可能的反应,民众在经济成本上对行政规制的可接受程度,法规草案与社会公德、价值观等的契合度,是否符合国家、省、市政政策的

要求等。

同时,我们特别强调,在对评估指标的分析时,不是简单地对可计量的成本效益进行加减,对不可计量的成本效益比较理由多少,而是要进行全面衡量,以每个法规不同的立法价值追求为导向,结合实证调研获得的定性、定量分析结果,综合评估法规的立法目的、内容、必要性、可行性、社会影响以及法规实施的成本效益等内容,确定是否应当立法、何时立法和立什么样的法。

评估成果的使用

与北京、广东等地开展的立项论证不同,青岛市的立法前评估所针对的立法项目,是已经进入立法计划的调研项目,即已经初步立项的法规项目。这是因为,在青岛市的立法实践中,立法计划确定的项目分为两类,一类是完成项目,也就是立法条件比较成熟、各方面认识比较一致的项目,确定年内提请审议;第二类是立法调研项目,即经过各方面的初步研究,认为有一定的立法必要性,但立法条件还不够成熟尚需要进一步研究的项目。因此,青岛市的立法前评估成果,主要有两方面的作用:1.解决是否应当立法并何时立法的问题,即判断立法条件是否成熟、立法时机是否得当,能否进入下一年的立法计划完成项目并启动正式立法程序;2.解决立什么样的法的问题,即通过对相关技术、市场、政策以及成本效益、社会影响等的分析,评估法规拟规定的主要制度、措施是否合理、可行,从而明确立法项目中的主要制度和关键内容,确定法规的主体框架。

总之,再高明的理论,也需要实践的验证和支撑。目前,青岛市启动的立法前评估工作,尚处在初步研究和实践探索阶段,我们将根据实践经验作进一步的总结、完善。希望我们的探索,能够对地方立法理论的完善和地方立法实践的发展有所帮助。✶

每年决定的重大事项不宜过多,要集中力量把那些迫切需要解决的重大问题抓准、抓好、抓出成效。

市人大常委会作出的每一项决议,都有一些硬性规定和刚性要求。

人大常委会主任会议认为,要尽量把决议作得细一点、实一点,增强可操作性。

《常委会决议及意见建议处理督办办法》形成了决议落实制度机制,切实保证决议的权威性和严肃性。

重大事项决定权的烟台经验

文 / 张华山 姜文广 刘光耀 张 伟

“全票通过。”

随着会议主持人宣布投票结果的话语落地,烟台市十五届人大常委会第二次会议,审议通过了《进一步加快山区绿化工作的决议》。这是本届人大常委会主动行使重大事项决定权作出的第一个决议,时间是2008年4月29日。

这个决议的作出,标志着他们在探索决定权与监督权相结合、更好地发挥人大常委会职能作用方面,迈出新的一步。

人大作决议,万众共织一片绿

时下季节,当你驾车行进在烟台境内的干线公路上,道路两旁的黑松树林像绵延起伏的墨绿色波涛,无尽向你奔来。放眼望去,令人心旷神怡,不由得深深吸上一口气。如此景色,是烟台市实施“三年大造林工程”带来的结果。仅仅用了三年的时间,这个市累计造林69.7万亩,造林成活率和保存率分别达到95%和90%,造林投入、造林面积和造林质量,均创历史最好水平。

说起这一变化,还要回溯到2008

年。这一年的四月份,烟台市委、市政府召开了“三年大造林”动员大会,提出“到2010年再造林60万亩,实现全市林地面积800万亩以上,森林覆盖率40%以上,基本建成生态市”的目标。这对烟台来说,是一项重大举措,更是一项艰巨任务。市委要求人大常委会发挥职能作用,加强监督,合力推进。

为推进这一重大工作部署的落实,市人大常委会组织人员对全市植树造林情况进行深入调查研究。调查发现,全市共有50多万亩荒山亟待绿化。实现三年造林目标,重点在山区,难点也在山区。针对这一实际情况,常委会会议听取、审议了全市山区绿化工作情况的专项工作报告,作出《进一步加快山区绿化工作的决议》。决议对各级政府行政首长执行任期绿化目标责任制、深入持久开展全民义务植树活动和健全完善以政府为主、社会力量参与的长期投入机制等提出明确要求。

决议作出后,市委书记作出批示,要求“广泛宣传该决议,督查落

实该决议,使决议成为市民依法履行绿化家乡责任的依据”。各级政府加大对决议的贯彻执行力度,迅速掀起植树造林、绿化家园的高潮。当年,全市就投入造林资金两亿多元,造林20.1万亩。

2010年年末,烟台市人大常委会会议听取、审议了市政府对决议贯彻落实情况的报告。三年大造林期间,全市荒山造林26.9万亩,深山远山造林28.6万亩,生态公益林比重达到85%。审议中,常委会负责同志在谈到决议的作用时说,人大常委会行使决定权,就是把市委的决策和群众的意愿通过法定程序作出决议、决定,为各级政府推进工作和人大实施监督提供依据,动员广大群众上下一心共同建设美好的家园。

行使决定权“就是要找准这个结合点”

“从山区绿化决议的实施情况看,这个决议对于加大监督力度,促进工作落实,发挥了有效的助力作用,也为人

大常委会行使重大事项决定权,提供了很好的经验。”

“对市委重大决策、政府着力推进、群众强烈要求和人大职责范围内的事情,要敢于决定、善于决定。行使重大事项决定权,就是要找准这个结合点。”

“每年决定的重大事项不宜过多,要集中力量把那些迫切需要解决的重大问题抓准、抓好、抓出成效。”

这是2009年年初,烟台人大常委会一次主任会议召开时的情景。随着讨论的深入,会议对人大常委会如何行使重大事项决定权形成共识,就是“要坚持从实际出发,增强工作的主动性,每年抓住一两两直接关系全市经济社会发展和民生改善的重大问题,深入搞好调查研究,及时作出决议、决定,有效推动工作进展和实际问题的解决”。按照这一思路,2009年以来,烟台市人大常委会主动行使决定权,先后作出四项决议。

——水,是生命之本,民生之基。为保证市民饮水安全,2009年8月,市人大常委会作出《进一步加强烟台市区饮用水源地保护工作的决议》,从强化水源保护区有效管理、加强农业面源污染防治力度、加快环境基础设施建设步伐、完善资金投入和项目扶持政策等方面,对水源地保护提出要求。

——烟台历史悠久,是中国北方开埠最早的城市之一,历史遗存比较丰富。在城市建设快速发展的今天,为了保护这些历史文化的“香火”不被湮灭,2009年10月,市人大常委会作出《进一步加强历史街区与文物建筑保护管理工作的决议》。强调要加快规划编制,落实监管责任,切实保护好、管理好、利用好珍贵的城市文化遗产,使之成为城市传承文明、彰显特色、永续发展的重要资源和载体。

——针对城市交通拥堵这个世界难题,2010年上半年,市人大常委会对道路交通安全法进行了执法检查,并

作出《加强市区道路交通安全工作的决议》。提出要以治理行车难、停车难为突破口,打好“治堵”攻坚战;以方便快捷、经济实惠为目标,大力发展城市公共交通,努力为广大市民创造一个安全有序、文明和谐的城市道路交通环境。

——为进一步提高新农村建设整体水平,加快城乡一体化进程,2010年6月,市人大常委会作出《进一步加强新农村环境与基础设施建设的决议》,要求搞好水路街综合整治,加强农村基础设施建设;大力发展户用沼气,切实提高农民生活质量;加强农村社区建设,全面提升农村公共服务水平。

今年,市人大常委会采取上下联动的形式,在全市开展了食品安全法执法检查,下一步将根据执法检查的情况作出相应的决议,促进全市进一步提高食品安全工作水平。

“尽量把决议作得细一点、实一点”

“市级财政用于重点造林工程苗木补助等专项资金,要在今年投入的基础上逐年增加,每年的增长幅度不低于当年财政的增长幅度。”

“到2012年,要确保实现市区饮用水源保护区内49.3万亩耕地和果园实施测土配方施肥、14万亩果园施用有机肥、10万亩果园实施水肥一体化作业,以及5万亩果园植草、14万亩高效低毒农药推广的目标。”

“加快路网改造,力争用3年时间解决商场、医院、学校周边等交通堵点;用2年时间使城市电子监控率达到90%以上;用3年时间将市民公交出行率提高到40%以上。”

“凡涉及重要历史街区与文物建筑的改造,必须作为重大事项提请市人民代表大会常务委员会审议决定。”

“争取用3—5年时间,使农村户用沼气得到普遍推广;用2—3年时间,实现社区服务全覆盖。”

市人大常委会作出的每一项决议,都有这样一些硬性规定和刚性要求。人大常委会主任会议认为,要尽量把决议作得细一点、实一点,增强可操作性。对能够量化的工作要提出量化指标,不宜量化的也要有明确的要求、具体的措施和办法。这样,既便于各级政府贯彻执行,也便于人大常委会和广大群众搞好监督。

在决议形成过程中,市人大常委会注重搞好调查研究,通过召开座谈会、实地考察、调查问卷等形式,深入细致地了解实际情况,为决议的形成提供丰富的第一手资料,使决议的针对性更强,重点更加突出。同时,对决议中提出的一些刚性要求,及时与政府相关部门进行反复磋商,确保决议提出的要求科学合理,符合实际,切实可行。特别是对决议涉及的有关重要政策性问题和重大财政投入问题,他们都采取慎重的态度,在充分论证的基础上,与政府主管部门、分管市长直至政府主要领导沟通协商,以统一思想,达成共识。

如果说作出决议只是播种,那么落实好决议才能得到收获。市人大常委会坚持把决定权与监督权结合起来,把人大监督延伸到决议贯彻执行的全过程,采取视察检查、听取审议专项工作报告、调查研究等形式,搞好跟踪监督。2009年,他们还研究制定了《常委会决议及意见建议处理督办办法》,形成决议落实制度机制。对常委会作出的决议、决定和提出的相关意见建议,建立办理情况“台账”,实行“销号”制度。对已经得到落实的决议,市政府和相关责任部门要写出书面情况报告,经市人大有关专门委员会和常委会相关工作机构审查认可后,就给予销号;对在规定时间内没有完成的,市政府和相关责任部门要向常委会主任会议作出说明,常委会工作机构采取《督办通知书》的形式进行督办,直到决议得到落实为止,切实保证决议的权威性和严肃性。☑

小村庄的大民主

文 / 唐 晶

7月12日,是广西南明县县、乡两级人大代表选举日,而地处宁明县中心腹地的明江镇洞廊村更显得庄重和喜庆。走进村庄,当你看到一幅幅粘贴在村民房舍墙头上的宣传民主选举标语和一条条悬挂在村口的横额,定会从心底里感觉到人民当家作主、基层民主建设发展的浓郁气氛。

洞廊村选区投票选举会场设在村中心篮球场。该村一千多名选民集中在这里,以无记名投票方式,差额选举两名县人大代表和三名镇人大代表。

“明江河畔花盛开,唱起山歌搭起台;换届选举是大事,政治生活大家来。”“家家致富最根本,民主权利不能忘;选好村民‘代言人’,共同富裕才是理。”当天早上7时,村里的数对衣着民族服装的男女山歌歌手早早来到会场,在村民搭建的舞台上唱起了山歌。他们要用唱山歌的传统方式,让村民在享受民间艺术的同时,迎接投票选举时刻的到来。

近年来,洞廊村的群众依托区位和土地资源的优势,采取“公司+基地+农户”的生产方式,立足大市场,大力调整农业产业结构,实行产业化规模经营,重点发展蔬菜、马铃薯、超级稻等市场上抢手的农产品,逐步走上了致富道路。

过上幸福生活的洞廊人,也深深地感受到选好村民带头人的重要,参政议政的热情空前高涨。在这样一个特殊的日子里,他们各自放下家中的农活,纷纷赶来参与5年一次的民主政治生活。

最让人感动的是年过70的黄大妈,虽行动不便,但仍坚持拄着拐杖,一路靠

亲人搀扶,硬是步行了数公里,赶到会场参加投票。“我们要行使自己的民主权利,选出能代表我们百姓心意的人大代表。”黄大妈兴奋地对笔者说。

受县选举委员会的委派,该村53岁的村民韦建雄担任选举大会主持人。在经过介绍选区情况、宣读代表正式候选人名单、通过选举办法等一系列程序之后,上午9时许,主持人宣布开始发放选票。此时,尽管天公不作美,下起了大雨,但丝毫没有影响到选民参加投票选举的热情。他们纷纷围着工作人员领取选票,独自填写。

“我是从南宁专程赶回来参加选举投票的。我弟周冠强远在深圳,赶不回来,特委托我代为投票。”34岁的周利强领取了两人的选票,写好后投进票箱。他告诉笔者,“回家选举误了几天工,但通过自己手中的选票,能选出自己心目中的人大代表,带领村民发展集体经济是大事,比起个人几天的损失算不了什么。”

“我镇换届选举工作一启动,全镇13个选区换届选举工作队的同志就分赴村屯,挨家挨户地开展换届选举宣传、调研摸底、选民登记等一系列活动,千方百计与在外务工人员取得联系,征求他们意见,或回乡直接参加选举,或委托他人代投,保证他们民主权利的行使。”与笔者同行的明江镇人大主席韦金洋在介绍镇外出务工人员委托投票情况时说。

为方便村民投票,洞廊村选区还设立了3个流动票箱。各组工作人员抱着



洞廊村选区的群众在投票 (作者供图)

流动票箱,冒着大雨,奔向村庄的每个角落,发、收选票。

54岁的韦月霞大妈因身体残疾,无法到会场去投票,当看到一个个挥身湿透的票箱工作人员来到自家门口时,心存无限的感激:“你们没有‘遗忘’我这个残疾人啊,我要珍惜自己的民主权利,投好这一票。”填写选票后,她看了又看,几经确认后才投进票箱。其实,他们这个残疾群体企盼的是,人大代表能够为他们呼吁,得到社会更多的理解和关爱!

中午一点时分,该村投票选举工作结束。大雨过后的洞廊村显得格外清新,秀美。

“民主!”公布县、镇两级人大代表选举结果后,谈起村民投票选举的感受,主持人韦建雄脱口而出。他说,“村民们都希望自己选出来的人大代表,能够代表选民反映意见和要求,呼吁上级政府及有关部门帮助村民解决农田水利、道路交通基础设施建设,村容村貌改造等方面的问题,特别是事关百姓切身利益的问题,帮助村民共同走上致富道路,创造更加和谐美好的生活。”

“为民谋利百姓喜,心中是有一杆称;选出代表领头人,小康路上齐奔进……”回家的路上,村民的山歌声还在笔者耳边萦绕。☐

郑代表： 水旱从人 关键在治水兴水

文 / 王 勇 席盘林 邹 影

成都因水而生，因水而兴，是一座被水滋润的城市。水资源多年平均为93.26亿立方米，大小河流有40余条，水域面积700多平方公里。一直以来，特别是2010年2月成都市确立了建设世界田园城市新的历史定位和长远目标，水利问题便成为了市人大代表关注的热点。“水利乃农业命脉，关系到田园城市发展全局。要想从根本上改变靠天吃饭的局面，做到水旱从人，持续提高农业综合生产能力，首先要治水兴水、夯实农田水利这个基础。”去年10月，成都市十四届、十五届人大代表，金堂县人大常委会主任郑天奇凭借多年的履职经历，以其敏锐独到的视角，在成都市人大常委会倡导组织的“我为成都发展献一策”活动中，深入实际，充分调研，提出了《用城乡统筹的理念，加快水利基础设施建设的建议》，受到市委、市人大常委会、市政府领导的高度重视。有关部门据此改进工作，引发全市新一轮水利建设热潮。

郑代表的治水建议，并非空穴来风，而是有着深厚的工作背景支撑。他所在的成都市金堂县城是有名的“天府水城”。沙河、毗河、金河穿城而过，在境内汇为沱江，使金堂成为千里沱江第一城。“水是生命之源、生产之要、生态之基，对于水城，水的意义更重要。”“农村水利设施建设长期与城市脱节，远远落后于城市，城乡一体化的水利基础设施建设格局还未形成。”



四川省金堂县部分人大代表调研农田水利基础设施建设工作情况（右二为郑天奇代表）

到人大工作之前，在县委、政府担任领导职务的郑天奇长期分管农业，与水利结下了不解之缘，深知水利兴则农业兴、田园美的道理。近年来，全国部分地区出现了旱得吓人、涝得惊人的现象，与水利欠账较多有着千丝万缕的联系，这使他忧心忡忡。为促进水利工作，做好做活水文章，郑代表立足金堂，着眼全市，进行了专题调研。在调研中，他发现了一些问题：比如，农村水利基础设施数量不足，生产、生活缺水的问题比较突出，以金堂为例，根据2004年编制的《农村饮水现状调查评估报告》，全县饮水不安全人口为52.79万人，占全

县总人口的60%。通过近年农村饮水安全工程的实施，已解决饮水不安全人口16万人，目前仍有近40万农村人口存在饮水不安全问题。又比如，水利建设投入有限、资金压力大、重建轻管等问题，制约着农村经济社会可持续发展。基于此，郑代表有针对性地提出：在农田水利基础设施建设过程中要进一步突出重点、明确职责，以统筹城乡发展的思路和办法对全市城乡水利基础设施建设进行全域规划；通过每年从各级财政收入中，提取一定比例的建设基金，用于水利基础设施建设，逐步建立水利设施建设长效投入机制；对

公益性的水利基础设施,在群众“一事一议”民主决策的基础上,采取国家、地方财政给予一定补助的办法,引导农民投资投劳,实行公助民建民受益;对兼有经营性质的水利基础设施,在鼓励和提倡社会法人、集体组织和群众个人投资建设的同时,积极依靠融资平台吸引民间资金解决资金难题,发展民营水利等;大力推进农村饮水安全工程建设、重点水源工程建设、水环境治理等工作,形成全域水利基础设施规划、发展和建设体系。针对部分水利基础设施,尤其是公益性的农田水利基础设施因

缺乏管护资金、管护严重滞后、完好率较低等问题,应按照“谁受益,谁负责”的原则,发动农民群众和用水户协会进行管理,最终实现全市城乡水利基础设施的统筹发展。

2010年12月5日,这份建议以市人大常委会文件形式摆到了市委副书记、市长葛红林的案头。葛红林市长立即作出批示,要求市委常委文登来、副市长刘家强阅处。紧接着,文登来常委和刘家强副市长分别作出批示,责成水务部门与郑代表沟通,认真研究,积极采纳,改进工作。为了进一步了解情况,今年年初,成都市委、市政府领导先后到金堂县调研,为决策提供依据;市人大常委会对此项建议的办理也非常重视,市人大常委会副主任杨伟率市人大农业委员会组成人员专程赴金堂县进行调研,跟踪督促建议办理。市水务部门在听取意见、认真调研的前提下,认真采纳代表建议,及时完善工作方案:一是进一步抓好山丘区抗旱水源工程建设,千方百计解决干旱地区抗旱水源不足的问题。二是应较大幅度增加公共财政对农田水利建设投入力度,尤其在国家明确规定取消农民“两工”后,各级各部门更要按照城乡统筹的理念加大水利建设投入,要整合各渠道资金从分散投入到集中投入转变,加快形成以政府为主导、吸引更多社会资金投入农田水利建设的

新机制。三是建立补助引导机制,引导农民自觉参与农田水利基本建设和水利工程管理。四是创新明晰产权、民办公助机制。通过产权明晰,来明确农民群众建设和管理的主体地位,充分体现群众自主决策、群众自主实施、群众自主监督。按照这一工作方案,今年以来,全市掀起了农田水利建设的新高潮。尤为突出的是,金堂县委、县政府高度重视水利基础设施建设,多次召开专题会议研究部署水利工作。2月9日新年后上班的第一天,在县委书记王波的率领下,县“四大班子”领导及300余名干部群众参加了农田水利建设义务劳动。研究决定进一步加快水利基础设施建设步伐,2011年计划投入10.6亿元,新建微水池1335口,新建及整治人工湖17座、山平塘780口、石河堰56座、渠道368公里、堤防21公里,新建及改造机电提灌站48座,治理水土流失面积5平方公里,实现镇镇通自来水、镇镇建有生活污水处理厂的

目标。

为巩固建议办理成效,促进水利建设向纵深发展,在2011年4月初召开的成都市十五届人大四次会议上,郑代表领衔以金堂代表团的名义再次郑重提出相关建议。回顾建议的提出、办理、再提出过程,郑代表颇为感慨:“建议进入决策,并付诸实施,既是对全市发展的助推,也是对区域经济的有效拉动,让老百姓尝到甜头,真的很开心!”更让他兴奋的是,今年1月出台的中央一号文件《关于加快水利改革发展的决定》,明确指出要在水利投入机制、水资源管理制度和水利体制机制上有新突破,力争今后10年全社会水利设施建设年平均投入比2010年高出一倍。郑代表深信随着中央一号文件的贯彻落实和自己提出的建议的进一步办理,成都市将催生一项造福千秋的“惠民工程”,像当年李冰父子抓都江堰工程一样,真正实现水旱从人是能够办到的。✶



金堂县300余名干部群众参加农田水利基本建设义务劳动,在栖贤乡向前村蔬菜基地挖沟渠

将最基层的声音传上去

文 / 于长生 薛宝印 贺淑艳

孙慧颖是黑龙江省人大代表和鹤岗市人大代表，在鹤岗市原鑫塔水泥公司化验室工作。自当代表的第一天起，她就为自己定下了“将最基层的声音传上去”的目标。

四年来，她在省人代会和市人代会上共提出议案和建议70余条，其中在省人代会上提出两项议案和50余条建议，在市人代会上提出20余条建议。这些建议涉及民生、医疗、教育、环保、服务业、食品安全、交通安全、交通管理、铁路运输、煤矿安全、法律法规执行、城市基础设施建设等各个方面，部分建议和意见得到了省政府和市政府各部门的高度重视和采纳。其中她提出的《关于解决在省会哈尔滨市打出租车难的建议》，得到了黑龙江省交通厅及哈尔滨市政府的高度重视，采取投放1000台出租汽车、更新450辆公交车及开通地铁等措施，缓解了哈尔滨市打车难的现状。她提出的《关于恢复鹤岗到大连旅客列车的建议》，促使2009年11月开通了鹤岗至天津的旅客列车，使鹤岗百万人民出省难的问题得到了有效缓解，为鹤岗经济发展提供了宽松的外部环境。她提出的《关于更换哈尔滨至鹤岗旅客列车卧具的建议》、《关于在哈同公路龙运大客车中途休息处修建水冲厕所的建议》等建议也都得到了落实。

在省十一届人大四次会议上，她提出了《关于加强对我省改制企业内退员工关注度的建议》。那是她在多次调查原哈尔滨水泥厂和鹤岗市水泥厂的基础上，有针对性提出的。省政府及哈尔滨市政府在实地调研后，给出了“现正在

着手研究出台有关政策，拟对内退职工生活费标准随着哈市最低工资标准的调整进行适当调整”的答复。在这次人代会上，她还领衔提出了《关于修改黑龙江省城市供热条例的议案》，这是她通过自身及普通群众对自家供热温度的感受并采用数学中黄金分割法进行论证后所提出

的，得到了大多数代表的拥护。省人大环境教科委会后组织专家进行实地调查研究，为黑龙江省合理制定供热温度提供了理论基础。《黑龙江省城市供热条例》现已进行了修改，待在全省范围内征求意见后正式出台。

孙代表对在人代会上提出的只要具备条件应该落实而没有落实的建议，决不放弃，进行跟踪调查，直至问题解决。如在省十一届人大一次会议上提出的《关于对铁路私亡遗属工资偏低意见》，哈尔滨铁路局、省民政局、省社保局均给出了“这部分人员的工资随着当地低保工资标准的涨幅而进行调整”的答复。但2009年鹤岗市低保工资就已经从每月165元提高到192元，2010年又从每月192元提高到245元，而铁路低保标准仍然执行每月165元的标准，这种不平等的待遇始终没有得到解决，在省十一届人大四



孙慧颖代表（右三）入户与群众谈心（作者供图）

次会议召开之前仍然没有解决。因此，在这次人代会上她再次提出了同样的建议，经省社保局、民政厅及哈尔滨铁路局多方共同协商努力，该建议终于得到了有效落实，于2010年将铁路私亡遗属的工资标准按低保标准从每人165元/月，提高到现在的245元/月，并补发了一年欠款。80元的差距对工薪阶层可能不算什么，但对于这部分人员来说却是维持生计的80元，老百姓对此拍手叫好，结束了多年铁路低保人员与市政及矿务局系统低保人员工资不平等的待遇。《关于对天水湖公园重新修缮的建议》在她连续两年的督促下，天水湖公园改造建设工程被市委、市政府确定为推进城市建设的重点工程，通过聘请专家高品位规划建设、将原有被污染的水全部抽出重新注入新水等有力措施，使天水湖治理得到了彻底改善。✘

“新中国立法人物”寻访

宋汝桢：中国经济立法见证人

文 / 本刊记者 王 萍

他曾担任全国人大常委会法工委副主任、全国人大法律委副主任委员、全国人大法律委顾问,但他却始终强调自己是在立法战线上当“苦力”、干具体活儿的。对于中国当前的立法工作,他指出既不应妄自菲薄,又不宜估计过高。强调中国的立法工作虽已取得了很大成绩,但仍需根据经济体制改革、政治体制改革的发展,进一步充实完善。

这位谦和而不失棱角、年已九旬仍对中国立法工作深有感情的老人就是宋汝桢。

1981年,宋汝桢被调到全国人大常委会法制委员会工作,担任全国人大常委会法制委员会副主任、党组成员。在法制委员会由80人组成的立法“精英团队”里,宋汝桢的身份颇有些特殊。因为,来全国人大之前,宋汝桢长期从事经济方面的工作。从北京市崇文区区委书记到北京市地方工业局局长,到北京市计委、市建委、建筑公司、建筑设计院等,宋汝桢的工作都和建设计划、规划设计、施工紧密相连。

“可能因为我对基层经济情况比较了解,领导同志让我过来,搞经济立法工作。这立法一干就是十七年。”

8月10日,立秋后的北京依然炎热,记者如约来到全国人大常委会机关办公地点采访宋汝桢。宋汝桢告诉记者,工作能与立法结缘是人生意料之外的事情。彭真同志曾经说过,“你们要在立法战线上当苦力。”宋汝桢便当了十七年法制建设的“苦力”。“苦力”虽苦,也有其乐。



法工委的十六字工作机制

宋汝桢在全国人大的立法工作与全国人大常委会法工委是分不开的。宋汝桢告诉记者,1979年,全国人大常委会设立法制委员会,加强立法工作。1983年6月,全国人大根据宪法规定设立包括法律委员会在内的六个专门委员会,同年9月将全国人大常委会法制委员会取消,改为法制工作委员会,也是法律委员会的办事机构。

全国人大常委会法工委成立后,六届、七届全国人大期间,宋汝桢担任法

工委副主任、党组书记。他还是六届、七届全国人大法律委副主任委员,八届全国人大法律委顾问。

宋汝桢说,五届全国人大制定八二宪法后,开始制定大量法律,全国人大常委会法工委作为全国人大常委会的工作机构,为审议法律草案作了大量具体工作。

“可能有的同志会认为,审议法律草案,法工委主要是在召开全国人代会和全国人大常委会会议期间,把全国人大常委会委员、全国人大代表在审议法

律草案时发表了哪些意见,发生了哪些争论,法工委的同志要做好整理、归纳工作,向全国人大常委会的领导同志汇报或者提出建议。”

宋汝桢表示,实际上,法工委要做的远不止这些工作,在常委会会议或全国人代会召开之前,法工委还要做一系列工作,包括将法律草案发各地、各部门和法律专家征求意见,汇总整理;法工委内部进行集体讨论研究;研究外国有关法律;派人到工厂、矿山或农村调查研究,听取不同意见;向常委会提请审议法律案的同时提供相应的参阅资料等。几十年来,全国人大常委会逐步形成了一整套立法工作机制。

“上山下乡,寻师访友,引经据典,切磋琢磨。”宋汝桢将法工委的工作形象地用这十六个字来概括。幽默表述背后展现的是立法机关和立法者为推动中国法治进程所付出的辛勤汗水和无悔奉献。宋汝桢说,立法工作的这些经验和工作机制,伴随自己亲身经历了百余部法律的立法过程。

难忘经济立法中的争论： 民主发展的重要标志

1983年,海上交通安全法草案由于一条规定引起从未有过的激烈争论,导致草案未能在当次常委会会议上交付表决。这次争论,成为法律草案“一审制”迈向“二审制”的契机。十多年后的立法法更是确立了“三审制”。

说起这部法律草案的审议过程,宋汝桢至今仍记忆犹新。海上交通安全法草案是1983年2月由国务院提交全国人大常委会审议的。五届全国人大常委会第二十六次会议在审议这个法律草案时,对若干问题提出了不同意见。其中争论最大的一个问题是草案中规定当事人对港务监督处罚不服可以申请复议,但不能向法院起诉。对此,五届全国人大常委会有些委员认为,这一规定将复议决定当成了终局决定,剥夺了当事人向法院起诉的权利,是不妥当的。

但起草部门却坚决不同意修改,认为港务监督是“挂国徽的机构”,不应当在法庭上成为被告。

“因为这些问题需要进一步研究,会议决定暂不通过。之后1983年9月六届全国人大常委会第二次会议审议通过了这部法律。”

类似法律草案审议过程中的“不同意见”或“争论”,宋汝桢在人大的立法工作中还经历了很多。比如,从企业破产法(试行)到企业破产法的出台,期间经历二十年的困顿曲折,最终才能破“茧”而出。

“企业破产法草案从1986年3月由国务院提请全国人大常委会审议,到1986年12月由六届全国人大常委会第十八次会议审议通过,经过了三次常委会会议审议。中央电视台还曾专门播放了全国人大常委会联组会议激烈争论的场面。”宋汝桢说,这些都说明我国的立法工作是十分重视发扬民主、走群众路线的,常委会会议审议法律草案是十分严肃认真的。

宋汝桢强调说,“在起草和审议法律草案过程中发生不同意见甚至激烈争论是正常的,这是人大代表、常委会委员和各方面对立法工作越来越重视的反映,是社会主义民主进一步发展的重要标志。”

亲历中外合资经营企业法修改： 与改革开放同行

1979年,经历“文革”后的中国百废待兴,迎来中国新的“立法时期”。全国人大常委会法制委从1979年3月开展工作,同年6月召开的五届全国人大二次会议就审议通过了七部法律。我国立法者创造了三个月通过七部法律的奇迹,为恢复国家基本政治生活秩序打下基础,中外合资经营企业法便是其中的一部。

当在中国还没有中外合资企业时,中国的立法者就大胆先行,制定出中外合资经营企业法。宋汝桢说,这是我国

第一部涉外经济法律。它的颁布施行,对促进我国对外开放,加强对外经济、技术合作起了巨大的推动作用。整部法律虽只有十五条,但它宣示了我国对外开放的决心。

宋汝桢说,我国的立法始终与时俱进,既引导社会向前发展,又对不断变化的经济社会发展需要作出回应。中外合资经营企业法在实施十一年后,在1990年4月召开的七届全国人大三次会议上,进行了第一次修改。时任全国人大常委会法律委副主任委员的宋汝桢亲历了这次修改。

宋汝桢告诉记者,在审议国务院提出的修改草案过程中,不同意见集中在是否规定有的合资企业可以不约定合营期限这个问题上。最后1990年的修改将原规定中,合资企业双方都必须商定合营期限修改为按不同行业、不同情况作不同约定。有的行业可以约定,有的可以不约定,这样做有利于兴办技术密集、投资额大、回收期长的合资企业。

宋汝桢说,1990年的修改是总结十一年来引进外资的经验、考虑外国投资者的一些合理意见、参考国际上的一些习惯做法而作出的。修改字数虽不多,但其中赋予投资方的权益却很大,给予了中外合资经营企业更大的生存和发展空间。

采访结束时,谈及少年时期的理想,宋汝桢说自己只是“胸有小志”,小时候立志当小学教员,能够养活母亲。谈及自己相伴一生的爱好下围棋,宋汝桢兴致颇高、真情流露。谈及从政生涯,宋汝桢执着地认为自己做了一辈子具体工作,是“吏”不是“官”。

“1940年在十八岁入党后我做的是北平地下党的建设和学生运动的具体工作,新中国成立后做的是首都经济工作战线的具体工作,1981年以后的十七年里,做的是中国立法战线的具体工作。”

人民大会堂的生产基地与职工食堂

文 / 范息怒 冯尔义

范息怒：记忆中的石景山生产基地和文安生产基地

从1960年年初开始，全国发生了严重的自然灾害，就是后来我们常说的三年自然灾害。当时与人民生活直接相关的粮、油、蛋、肉、蔬菜等都极度匮乏。国家鼓励有条件的单位建生产基地，种粮，养猪，生产蔬菜等等，来搞好生活，补充集体伙食，渡过灾害带来的生活困难。

全国人大常委会领导和大会堂领导共同研究决定搞生产基地。1960年，经联系，北京石景山区农林局划拨给我们几十亩土地。这是农林局自己经营的果树园、苗圃用地，位于西古城往南的永定河边。这里原是沙滩地，后来我们称之为“石景山生产基地”。常委会办公厅、大会堂两个单位共派八名工作人员常驻石景山生产基地，负责日常管理，安排生产，组织安排机关轮流劳动人员的生活、劳动等事情。当年，在这里就盖了三排房子，有常驻人员的办公室、宿舍，还有临时来劳动的人员的宿舍，能容纳六七十人。后来，还建了猪圈。机关工作人员轮换着在这里劳动，种粮，种菜，养猪。生产的东西用来补充集体伙食的短缺，缓解市场供应的不足。因为这里是河滩地，石子多土层薄，生产效益低，后来又通过河北省领导，划拨给我们一块位于文安县的文安洼，我们称它为“文安生产基地”。大会堂派了路锡成科长和郑振林同志常驻文安生产基地。这里土地多，可以用机器耕种，我们就购置了一台“东方红”拖拉机，可耕，可播。这里主要是生产高粱。另外，还联系到北京市顺义县机场附近天竺苗圃，在小杨树苗的空隙里见缝插针地种上萝卜，经常派人去管理，秋天收了几卡车萝卜。

生产基地成立了，但在机关内部没有设立专门的办公室，基地有事都由人民大会堂管理科直接办理。如调拨物资，定期组织各科人员参加劳动等等。两处生产基地在常驻人员的精心管理之下，充分利用水土自然条件，又有全体职工参加劳动，加上播种管理及时，到了秋天赢得了大丰收。文安生产基地收高粱十多万斤；石景山生产基地的小麦、红薯、蔬菜也有了收成，还养



1960年，范息怒（左一）与部分大会堂工作人员合影

了几十头猪，保证了去参加劳动的同志们的吃饭问题，还对机关伙食有所补贴。文安生产的高粱在食堂吃有困难，这时候管理科科长马振峰同志为了把高粱变成在食堂吃着方便的东西，想尽办法、费尽周折地找到农垦部的局长王坦同志，把高粱换成了几万斤的东北大豆，留下一万斤大豆在食堂做豆腐、生豆芽，改善集体伙食，又用剩余的大豆到芦台农场换回大米，补贴伙食。在连续三年的自然灾害中，在生活困难、粮油极度短缺的情况下，一个食堂能弄到一两万斤大米，真可谓天大的好事。

1961年，文安生产基地又种了高粱，因为水灾颗粒没收，后来只好卖掉机器，文安生产基地就此撤销了。石景山生产基地继续存在。1964年，全国灾情缓解，供应情况有所好转。当时由于石景山炼钢厂扩建占地，我们就撤销了这个基地。生产基地虽然已经被撤销了，但在记忆中它给我们留下了深刻的印象，留下了精神财富。在生活困难、物质匮乏的年代里，它给我们雪中送



1958年,范息怒(第四排右七)和冯尔义(第三排右四)被下放到陕西省蒲城县上游人民公社劳动。下放回北京后,他们被分到人民大会堂工作(本文图片由范息怒提供)

炭般的温暖,使我们进一步懂得了劳动能创造财富、改善生活,劳动是人类的本能;土地是珍贵的,土地像母亲一样无私,供给我们乳汁、粮食,使我们有力量,增长智慧。

冯尔义:困难时期的“双蒸饭”和“人造肉汤”

提起上世纪六十年代的生产基地,我有独特的感受。1959年9月末,大会堂食堂正式开火了。领导决定由我、王礼、孙丰庭、李运河、王瑞刚、邢树林为管理人员。我们当中只有王礼曾经搞过食堂工作,其余都是新手。二十多名厨师来自南北四五个省市,对他们每个人的业务情况,我们了解不多。厨房设备是全新的,要在使用中不断地认识、试用、熟悉。人员和设备都要在工作中磨合。面临着几百人吃饭的问题,感到压力不小。大会堂的工作人员多数是从外省市来的,年轻人多,单身的多,一日三餐都要靠食堂。他们生活习惯不同,口味不同,南方人以大米为主,不吃玉米面之类的粗粮,这在当时也是很难解决的问题。

食堂开火几个月后,我作为管理人员对厨师有了一定的了解,对食堂整体工作也刚刚摸索到一点规律,在工作即将走上正轨的时候,意想不到的困难又来了。那就是从1960年开始的全国连续三年自然灾害,农作物大大减产,城乡物质供应匮乏,人民生活困难,城市居民节衣缩食,大幅度地降低了粮食定量。大会堂职工也是一样,不管是集体户口还是散居户口,每人每月粮食定量均为男二十八斤,女二十六斤。这对办集体伙食面临着严峻的考验。常言说“巧妇难为无米之炊”呀,这在计划经济时代,又是灾难压顶,粮食凭户口定量供应,而且是粗粮多、细粮少,每人每月只有三斤白面、三斤大米,其余都是粗粮。副食每人每月二两肉、二两糖、一两麻

酱、半斤食油,蔬菜供应也不足。在这样的情况下,要计划一个月的伙食、安排每周的食谱谈何容易。这时唯一的内行管理人员王礼同志调走了,新成立的食堂,在物资方面也没有什么底子,真是人走物缺,困难可想而知。

我要和全处职工共同渡过难关。一定的物质基础决定了我们的工作方法,管理人员和厨师们一起想了不少办法,如做“双蒸”米饭,做“人造肉汤”,去郊区寻购柿

子等等。所谓“双蒸饭”也叫碗蒸饭,先把大米称好重量,按照四两、二两分别放在大、小碗里,然后加水蒸一下,再加水再蒸就叫双蒸。既解决盛饭时的损耗又保证米量得准确。米饭虽软或者说烂了,但看起来涨眼(多),以满足精神上的安慰。所谓“人造肉汤”就是用植物叶子和厨房的一些汤水混合发酵而成的。王瑞刚同志去远郊区寻购来两卡车的柿子,也充当粮食给大家改善伙食。我们还在北京铁路局已经废弃的位于和平门外南城根的货场建了猪圈,利用宴会厨房的泔水等养猪。食堂派了薛恒山同志喂猪,为大家提供了猪肉,在生活困难的情况下,让全体职工在春节吃上了肉馅的饺子。

因为我们人多,尽管想了一些办法,但没有解决实质性困难。后来,我们生产基地生产的小麦、红薯、蔬菜等为搞好伙食提供了一定的物质基础,特别是文安生产基地收了十多万斤的高粱。我们用高粱换来东北大豆,在食堂做豆腐,生豆芽,改善了生活,还节省了个人粮票,又用高粱换来大米。食堂粮食多了,不用再做“双蒸饭”了。大米多了,也解决了南方来的同志不喜欢吃面食和粗粮的问题。两处生产基地合计提供了十多万斤的粮食。如果每人每年的口粮按三百六十斤计算的话,十多万斤就等于增加三百多人的口粮,为我们改善伙食、调剂花样提供了物质条件。这十多万斤的粮食如雪中的炭火、久旱的甘霖,让我们喜出望外,似乎一切问题都迎刃而解。

回忆往事,我真心感谢当年常驻生产基地的领导和同志们,感谢他们为了迎战自然灾害所付出的艰辛和汗水,感谢那些用劳动创造物质财富的人。至今我对石景山、文安生产基地都怀有一种特别的感激之情,我怀念这片土地。✿

俄罗斯、丹麦、荷兰 违宪违法审查制度相关情况

文 / 刘红越 严冬峰 王巍巍

法律草案在立法过程中的合宪性审查

(一) 俄罗斯立法过程中的合宪性审查

俄罗斯国家杜马享有立法权,负责审议和通过法律。有权提出法律草案的机关包括联邦总统、联邦委员会及其委员、国家杜马议员、联邦政府、联邦各主体立法(代表)机关、联邦宪法法院、联邦最高法院和联邦最高仲裁法院。立法过程主要包括以下几个阶段:一是法律草案的准备和提出阶段;二是国家杜马进行审议阶段;三是法律草案经国家杜马通过后,提交到联邦委员会,联邦委员会可表示赞同或否决;四是提交总统签署,总统有权签署或者拒绝签署;五是法律经公布生效。国家杜马审议法律一般经三读通过,在一读过程中重要的是审查法律是否与宪法相符合。审议法律草案的具体工作由国家杜马从事立法工作的相关委员会来完成。国家杜马有四个从事立法工作比较多的委员会,分别是宪法及国家建设委员会、刑法、民法及诉讼法和仲裁法委员会、社会立法委员会和税务委员会。这些委员会在审议法律草案中的一项重要工作是要审查草案是否与联邦宪法相符合。

俄罗斯法律草案起草过程中的合宪性审查还包括司法部在联邦政府提交法律草案过程中的合宪性审查工作。联邦政府各部门起草的法律草案在提交国家杜马审议前,都要交司法部进行初步审查。司法部的审查内容包括法律草案是否合宪,与其他联邦法律是否有矛盾和冲突;对草案的立法技术进行审查;草案是否与联邦参加的国际条约相符合。去年司法部共审查了72件法律草案,这些草案都是由政府各个部门起草的,如能源部、教育部等。经审查,如果司法部得出否定性的意见,草案须交回各有关部门,该部门经修改后再提交司法部进行审查。

(二) 丹麦立法过程中的合宪性审查

丹麦立法过程中的合宪性审查包括两个方面:一是国务委员会在法律草案起草过程中的合宪性审查。

图

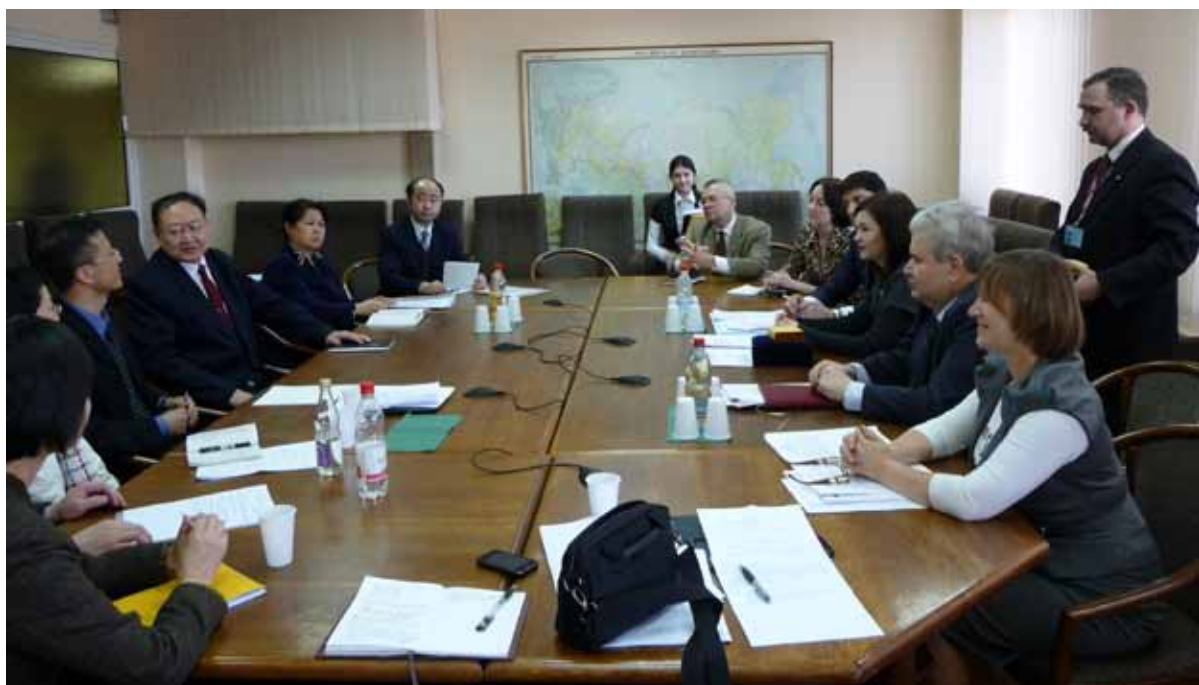


荷兰宪法规定,政府和议会都有权提出法律案。图为荷兰议会大厦

丹麦宪法规定,一切法案及政府重要措施均须经国务委员会进行讨论。国务委员会由全体大臣组成,国务委员会会议由国王主持。二是司法部在法律草案起草过程中的合宪性审查。丹麦司法部有专门办公室负责审查法律草案是否合宪。司法部专门办公室在审查中如果发现一项法律草案存在违宪的问题时,会通过告知的方式通知提交该法律草案的部门,该部门一般都会自行进行修改。但专门办公室进行的审查程序只是一个行政审查,缺乏独立性,而且也没有法律依据。

(三) 荷兰立法过程中的合宪性审查

荷兰宪法规定,政府和议会都有权提出法律案。但



王峰/摄影

2010年3月23日,全国人大常委会法工委部分工作人员与俄罗斯国家杜马议员及相关工作人员会谈

实际上,大量的法律案是由政府提出的,而议会及议员提出的法律案数量相对较少。政府在法律起草过程中对法律案的合宪性尤为重视。每一件法律案在提交议会审议前,都要在起草法律案的政府部门进行部内立法质量审查,再提交到司法部下设的立法机构进行审查,以避免可能出现违宪问题。荷兰宪法规定,凡法案、一般行政法规草案,在提交议会审议前必须征询国务委员会的意见。国务委员会在荷兰的立法和司法体制中具有特殊的地位和作用,主要有两项职能:一是对法律案以及报请议会批准的条约提出意见;二是依据法律对行政纠纷作出裁决。国务委员会既是高层次的咨询机构,同时还是荷兰的最高行政法院。通常,政府起草的法律草案在提交议会前,首先要在内阁会议上进行讨论,目的是确保各部起草的法律草案和谐统一。之后,草案会被送至国务委员会征求意见。国务委员会一般指定一名委员和一名律师对该草案从政策层面、法律层面和技术层面进行评判,提出对草案的建议初稿。对草案合宪性进行评判,主要看其是否符合宪法,是否符合民主、法治原则,是否体现了法律面前人人平等。同时也要看机构设置、程序方面的规定是否有违宪的问题。建议初稿在国务委员会各个部门进行讨论后,再提交国务委员会全体会议讨论,最后形成正式的报告。政府收到报告后,无论是否接受报告中提出的意见,都要对报告中所提的问题进行反馈。国务委员会的报告和政府的反馈意见都将印发全体议员,供议员在审议时参考。由于国务委员会设置在政府和议会之外,具有

独立性,可以对法律草案提出独立的、专业的意见,客观上起到对法律草案的合宪性进行事先评价的作用。据介绍,2008年,国务委员会对各类法律草案共提出593条建议,相关起草部门对建议研究后都进行了反馈。国务委员会对法律草案提出的意见90%都会被采纳。

规范性文件实施后的违宪违法审查

目前,三国均采用司法审查的形式,分别由宪法法院、普通法院和行政法院行使违宪审查权。同时,三国的情况又各不相同。俄罗斯以联邦宪法法院为核心,建立了比较完善的违宪审查制度。丹麦宪法没有建立违宪审查制度,对规范性文件的违宪违法审查是由普通法院通过司法实践逐步确立起来的。荷兰没有建立专门的违宪违法审查机构,行政法院在对行政诉讼案件的审理中有权对政府制定的规范性文件作出裁决。

(一)俄罗斯的做法

根据俄罗斯联邦宪法的规定,俄罗斯的司法权力体系由联邦宪法法院、最高法院和最高仲裁法院组成。宪法第125条确认了联邦宪法法院的违宪审查职能,规定联邦宪法法院负责解决各级法律文件是否符合联邦宪法的案件。1994年和1996年俄罗斯分别制定了《俄罗斯联邦宪法法院法》和《俄罗斯联邦司法体系法》,两部法律明文规定,联邦宪法法院是负责宪法监督的司法机关,也是宪法解释机关。

联邦宪法法院成立于1991年,1995年根据联邦法律进

行改选。根据俄罗斯宪法的规定,联邦宪法法院在俄罗斯三大法院系统中具有最高的法律地位,直接解决宪法管辖权问题,审理法律冲突时作出的决定具有最终的法律效力。

联邦宪法法院审查的范围主要包括四类:一是联邦法律、总统、联邦委员会、国家杜马、联邦政府制定的规范性文件;二是各共和国宪法,联邦各主体制定的相关法律和其他规范性文件;三是联邦和联邦各主体之间的条约,联邦各主体之间的条约;四是尚未生效的国际条约。提起诉讼的主体包括联邦总统、联邦委员会和国家杜马及其议员、联邦政府、联邦最高法院、联邦高等仲裁法院、联邦各主体立法和执行权力机关。如果是公民提起宪法诉讼,须符合一定的条件:一是诉求只能针对规范性法律文件;二是诉讼须涉及公民的具体权利问题,即公民只有在具体权利受到侵害时,才能向宪法法院提起诉讼,不能只针对抽象性文件提起诉讼。实践中,提交到宪法法院的案件大部分是公民提出的,多是因为其社会保障、劳动权利以及自由权利受到侵害提起的诉讼。国家机关提出的比较少,2009年只有两三件,主要涉及联邦主体的关系或者管辖问题。宪法法院平均每年接受的诉求大约有两万件,其中大多数因不符合要求而被拒绝。其原因主要是不属于宪法法院的管辖范围,或者诉求并不涉及法律文件的冲突问题。宪法法院每年选择20件左右案件进行公开审理,还有40件左右进行书面审理,由于这些案件材料和证据比较充分,只需书面审理就可以了。宪法法院审理后,只对规范性文件及其个别条款的效力作出裁定,宣布违宪的文件无效,并不对公民提出的具体问题作出裁定,具体问题还要由其他法院进行审理。

(二) 丹麦的做法

丹麦没有建立专门的违宪违法审查机构,没有宪法法院。一般由普通法院通过司法审查解决宪法冲突。有关规范性文件违宪违法审查都是通过普通法院对案件审理的形式进行,法院在行使违宪审查权时都非常谨慎。丹麦对法院是否有权对议会通过的法律进行审查是有不同意见的,因为法院的法官不是经过民主选举产生,不具有民主性,能否由法院进行违宪审查一直存在争议,1953年修改宪法时对这一问题的意见也未能统一。因此,至今丹麦宪法也没有规定法院可以对议会通过的法律进行违宪审查。实践中,丹麦的法院可以经审查判决法律、政府法令违宪失效。但这样做没有法律依据,是一种实践,这种实践是在20世纪初开始,到了20世纪末逐渐被人们接受。

宪法和法律之间的冲突、法律之间的冲突以及政府法令和法律之间的冲突都由普通法院裁定,但法院进行违宪审查非常谨慎,只有很少数的案件能被提起审查。规范性



俄罗斯国家杜马享有立法权,负责审议和通过法律。图为俄罗斯国家杜马会议

文件只有明显存在与宪法和法律不一致时才可能被推翻。法院启动违宪违法机制条件很严格,只有受到侵害的公民才有权提出诉求。启动违宪审查的条件:一是该法律纠纷是明确、具体的。二是必须有实际损害的发生。

(三) 荷兰的做法

荷兰对政府的立法,包括王室法令和部门规章,采取司法审查的模式,主要由行政法院行使审查权。

荷兰的行政法院系统分两级设置,设有一个最高行政法院和18个地区行政法院。荷兰共有12个省,地区行政法院不是按省设立的,管辖的地域范围比省略小。最高行政法院设有四个法庭负责审理行政案件,其中两个法庭负责审理经过地区行政法院审理,当事人提出上诉的案件,另两个法庭负责审理直接向最高行政法院起诉的案件,实行一审终审。

任何公民可以因其权利受到或者可能受到政府某项行政行为的侵犯而向行政法院提起诉讼。行政法院的法官在审理案件过程中有权对行政行为是否符合宪法和法律作出裁决,并有权宣布政府的某项决定、命令违反宪法或者议会法令而不予适用。法官审理案件时对政府某项规定裁决其违宪或者违法并不导致这一规定被撤销,但是由于判决对此后类似案件的影响,实际上导致了这一规定在此后的案件中不予适用。✘

(作者单位:全国人大常委会法工委法规备案审查室)

楼道说法

文 / 廖盛芳

高耸的大楼是现代都市靓丽的风景,但对许多人来说,这道风景只适合远观,而不适合靠近。一旦迈进楼中,许多人感受到的往往不是风景,而是心中的忐忑不安。大楼里面有的房间是关着门的,即使门开着,也不能轻易进入。房间里的人大都说着几乎人人能懂的普通话,却表达着让人捉摸不透的意思。这样的环境让来客感到憋屈。让人能够“出逃”的是楼道,楼道是经常属于个人的“公共空间”,在楼道里,来客虽然也难以看到风景,却可以找回自己,让自己“淡定”下来。这是楼道的好处,有人瞄上了楼道的这项好处,并把它利用起来,形成了独特的工作模式。“李红星工作法”就是这样一种模式。

“李红星工作法”的灵魂人物是李红星,李红星的身影经常出现在北京市海淀区人民法院办公大楼的楼道里,出现在楼道里的李红星不是“出逃”,因为他不是这栋楼的客人,这栋楼是他工作的地方,他了解这栋楼的情况,懂得这栋楼的意义,他是一名法官。

在许多人心目中,法官的价值和荣耀应该在法庭上体现,正像人们从电影电视中经常看到的那样。比起影视作品中的法官来,李红星的做法似乎有点“另类”,套用一句流行语,那叫“找不准自己的位置”。不过,李红星对司法的理解却一点也不“另类”,他说“当事人见我越少越好,最好是一次性解决问题,避免给他们增加不必要的诉累”,“矛盾纠纷进入诉讼,法院就要通过自身的努力架起一座桥梁,引导双方当事人理性地解决问题,使矛盾纠纷变为合作双赢”,“面对社会,解决问题,匡扶正义,赢得信任,才是司法的真正价值所在”,这些话不但不会让人觉得“另类”,甚至还会让人听后心里感觉温暖。如果我们赞同李红星对司法的理解,我们就不会对楼道里的那个身影感到不解,甚至会生出几分敬意。

和其他法官一样,李红星也能在法庭上找到自己

的位置。笔者曾经有幸进入到海淀法院的一个法庭,亲眼目睹了李红星出现在法庭上的情景。开庭时,李红星端坐审判席上,表情沉稳而透着智慧,他话语不多,却直击要害,这一点与人们在荧屏中经常看到的法官几乎毫无二致,仅从这一点就可以看出,李红星作为一名法官,他明白他的位置。李红星和其他法官一样,努力做好法官所应该做的工作,不同的是,他给封闭的法庭开了一扇门,门外就是楼道。李红星通过这扇门,频繁地从法庭走到楼道,又从楼道回到法庭。当天上午,李红星共审理了5个案件,笔者记不清他那天在法庭和楼道之间走了多少个来回,只记得他在法庭和楼道之间频繁地做着“运动”。

生命在于运动,运动可以活动筋骨,增强身体的灵巧性,提升人的生命力,但作为一名法官,李红星的上述“运动”并不是为了活动自己的筋骨。李红星走出那扇门,每次都招呼一名当事人随他到楼道上去谈话,谈完后一同回到法庭,接着把另一名当事人叫出去交谈。在谈话中,李红星总要给当事人宣讲法律规定的精神,引导当事人换位思考,设计出双方都能接受的合理的解决问题的方案。所以,李红星的“运动”实际是为了活动法律的“筋骨”,从而使法律显得更灵巧,更具适应性,更有生命力。

法律是从社会生活中抽象出来的规则,由于社会生活的多样性和“采样”的局限性,无论怎样抽象,都不可能穷尽所有的生活场景;法律一旦被抽象出来就处于相对稳定的状态,而社会生活却处在不断变化之中,因此,要把法律重新还原为生活难免会遭遇困难。这种困难在法庭上就体现为断案的困难,严格依法律条文办案有时可能导致“无解”。而让法律走出法庭,走出由枯燥条文围成的“深闺”,走到楼道,它就可以呼吸到生活语言所释放的“新鲜空气”。这些“新鲜空气”一旦进入到法律的“血液”里,法律就被“改编”,就被

当事人所提供的生活素材所“型塑”。“改编”和“型塑”实际上是一种再造,这种再造无损于法律的尊严,因为法律是利益的平衡器,在不损害公共利益和他人利益的前提下,当事人有权对自己的利益“立法”。经过“改编”和“型塑”的法律不仅可不失原有“风骨”,而且平添了生活的“风韵”,变得气血更旺,身段更柔软,其生命力和应对生活的能力自然会获得提升。

法官来到楼道,向当事人宣讲法律的规定,阐释法律的精神,向社会显示出了一种谦恭的姿态,这是中国司法应有的姿态。宪法规定,人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。这条规定的精神被称为司法独立的原则,意在使司法免遭非法干扰,使司法能够依法进行,不是说法官可以关起门来只研究法律条文,而不顾社会的沧海桑田。宪法规定,中华人民共和国的一切权力属于人民,人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会,国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。这些规定无不要求司法在人民面前保持谦恭的姿态。司法独立的前提在于依法,中国司法所依之法是人民意志的体现,依法司法本质上要求中国司法执行人民的意志,这也要求司法保持谦恭。将谦恭的姿态体现在审判工作中,要求法官充分听取当事人的意见,反映当事人的诉求,而楼道上的一对一交流,则为当事人意见和诉求的无障碍表达提供了很好的平台。

法官“屈尊”走出法庭,来到楼道说法,也体现出了中国司法的民主精神。我国的法院被称为人民法院,遵循宪法和法律关于人民法院的制度设计,必然要求在司法实践中坚持司法民主。法官来到楼道与当事人交流,避免了单纯在法庭中判案那种只认事实和法律而不认人的弊端,从而使当事人的地位得到提升。到了楼道,司法权的“符号效应”被淡化,当事人容易找到当家作主的感觉。在实际工作中,李红星通过面对面和背靠背等多种形式与当事人协商,吸纳了当事人对案件处理的参与,使案件处理结果成为法官与当事人双方合作的产物。这样的司法给当事人以充分的尊重,使其主人翁作用得到发挥,使其意愿在案件处理上得到体现,这是司法民主的很好的体现。

李红星的实践证明,楼道说法还是一种有效的普法形式。有些地方的普法工作开展得轰轰烈烈,效果却并不理想,原因在于与普法对象贴得不够近。我国有许多人受传统文化的影响,认为法律是“异物”,只要不触碰它,它就与自己无关。而楼道上的法律宣讲通过“改编”与“型塑”法律,则可以促进法律与生活的对接,

这种对接,必然会加深群众对法律的理解:其实法律始终存在于我们的生活中,是守护我们的幸福和安宁的忠诚卫士。有了这样的理解,法律在人们的眼中就会变得亲切起来,群众就会乐于接受它。法律是调整人与人的行为规范,法律的核心要求就是每个人行动时都应该考虑到“人与人”,兼顾到他人。在楼道上宣讲法律、与当事人协商案件处理结果的过程中,李红星不断唤起当事人的道德意识,要求当事人换位思考,兼顾对方当事人的利益诉求,这有助于强化当事人的“人与人”观念 and 他人意识,客观上也会增进人们对法律精神的理解。

法官频繁地在法庭和楼道间走动,看起来似乎有点散漫,在“案多人少”问题日益严重的今天,有人可能会为这种办案模式的效率捏一把汗,但李红星带给我们的是一粒“定心丸”。从2005年以来,李红星每年的结案数都在700件以上,而且他很少加班,做到了家庭事业两不误。笔者旁听的5个案件,有3个当天上午即已结案。更为难能可贵的是,李红星从未出现一起因工作不当引起的信访投诉。这其实不难理解。楼道上的活动为庭审中人、财、物以及时空等资源的统筹利用留下了空间,有助于提高司法资源的使用效率。李红星采用的是“中医疗法”,通过唤醒当事人的道德意识和社会责任感,调动当事人参与案件处理的积极性,不仅可以使案件得到快速处理,而且可以有效防止案件“回炉”和“复发”。通过在楼道的交谈,案件多采用调解方式结案,调解的结果充分体现了双方当事人的意志,容易得到当事人的自觉履行,从而有效避免执行难,这实际上也提高了司法的效率。可见,“李红星工作法”是对付“案多人少”的良方。★



李红星在楼道做调解工作

固以水土为根基

文 / 翟 勇

我国是世界上水土流失最为严重的国家之一,解决这一问题事关国家的生存与发展,事关政权和社会的稳定,是中国共产党及其领导下的立法机关、行政机关以及司法机关必须关心和解决的重大问题之一,因为国家以水土为根基。

去年,与解决水土流失问题相关的各项建议,全国人大常委会将之确立为重点处理建议,交由全国人大环境与资源保护委员会督办,具体明确在全国人大常委会办公厅致水利部的通知中,大意是:“全国人大常委会办公厅确定将十一届全国人大三次会议期间代表提出的关于尽快启动实施全国坡耕地水土流失综合治理工程的建议作为重点处理建议,交由你单位会同发改委、农业部办理,由全国人大环境与资源保护委员会负责督办。”笔者有幸参加了督办坡耕地治理、防治水土流失的代表建议这样一次重要的政治活动,由此引发了一些思考。

“两会”期间,甘肃和内蒙古代表提出的有关治理水土流失问题的建议,反映了甘肃和内蒙古人民对治理水土流失问题、加大水土保持工作力度的迫切要求。甘肃代表的建议内容显示:甘肃水土流失面积占总面积的85.66%,每年流入江河的泥沙近6亿吨。6940多万亩耕地中,5400多万亩为旱地,又主要为坡耕地。长期以来,短缺的水资源状况、严重的水土流失、薄弱的农业基础、特殊的区位环境等,在很大程度上成为制约甘肃社会经济发展的主要因素,是导致生态恶化的根本原因,也给江河中下游防洪安全造成巨大压力。内蒙古代表的建议内容显示:水土流失是内蒙古自治区头号的环境问题,不仅导致生态恶化,降低人口环境容量,而且阻断交通,淤塞水库,抬高河床,严重破坏生产和生活设施,加剧风沙洪涝等自然灾害的发生。严重的水土流失也是区域经济发展滞后和群众生产生活水平低下的重要原因。全区50个贫困旗县及228万名贫困人口,85%以上在水土流失区,严重制约了内蒙古自治

区经济社会的可持续发展。由此可以看出,水土流失问题在甘肃、内蒙古地区的严重性和治理的重要性。

多年来,经过甘肃、内蒙古两地干部、群众和科技工作者的努力,通过在25度以下坡耕地上建造梯田,使当地农业经济状况有了较好的改善。人民群众从治理坡耕地、发展梯田农业中获得了实惠,同时也使自然生态状况有了良好的改善。对此,当地人民群众十分希望国家在治理坡耕地水土流失、发展梯田农业上给予更大的政策扶持和资金投入,并通过全国人大代表反映他们的意愿。因此,由甘肃、内蒙古人大代表提出的上述建议包含着人民的诉求和渴望,反映人民群众的利益和愿望,也提出了国家发展战略中必须予以考虑的重大问题。

参与此次督办工作的最大感受,是这项工作把人民群众的愿望与人大、政府的工作紧密联系起来,反映和体现党、国家和人民的共同意志,使党和国家与人民的利益高度统一。同时,也是一项完善人民代表大会制度的政治性和法律性工作。人大代表提出建议是反映人民意志和愿望、履行神圣职责的体现;人民政府办理代表建议是为人民群众办实事的重要表现,是人民政府依法履行职责的重要举措之一,是人民政府为人民服务的重要体现,有利于树立人民政府的良好形象。全国人大专门委员会负责对重点处理建议的督办工作,是权力机关在党的领导下依法代表人民监督政府工作、履行职责的组成部分和重要措施之一,也是完善人民代表大会制度的重要举措之一。这项工作把人民的诉求、人大的工作、政府的工作有机地联系起来,体现了人民当家作主的国体特征,体现了人民代表大会制度的重要性和优越性。人民代表大会制度的不断完善,是我党治理国家经验不断成熟的标志。只有不断完善人民代表大会制度,才能使我们党的领导更加规范、稳定和持久,才能使我们的国家更加长治久安。因此,完善人民代表大会制度是保证国

家长治久安的重要举措。

从办理重点处理建议来看,笔者认为,国家机关履行职责时是非常认真和务实的。这次督办工作与代表建议办理工作共同进行,以代表建议办理工作为主。在整个过程中,水利部门的各级领导高度重视,派出了专业性较强的工作队伍,由水利部总工汪洪带队,以水保司为主,水利部多个部门派出专业工作人员,发展改革委、农业部也派出专业工作人员,组成调研组,赴甘肃省兰州市、天水市、庄浪县等地调研,实地考察了水土流失治理方法及其成果;召开了座谈会,听取全国人大代表和地方干部群众的意见。其间,甘肃省相关地方的党委、人大和政府领导高度重视,给予了有效的工作配合。参与督办工作的全国人大和甘肃省各级人大的领导、部门也给予了高度重视。全国人大环资委、全国人大常委会办公厅联络局和甘肃省相关地方人大的环资、常委会代表联络部门均派出工作人员参与工作。调研组在考察过程中认真听取有关地方开展以小流域为主,针对水土保持法规定的坡耕地开展梯田式水土流失防治和发展经济工作的汇报和业务介绍,并积极思考问题,深入调查研究,对一些问题展开讨论。

通过此次调研工作了解到,甘肃省水土流失面积38万平方公里,全省多年平均降水量仅277毫米,坡耕地面积达4600多万亩。面对恶劣的生态环境和生存条件,历届省委、省政府始终把以梯田建设为重点的水土保持工作作为促进社会进步、改善山区生产条件和生态系统、发展农业的根本性和革命性措施。截至2009年年底,全省累计初步治理水土流失面积7.8万平方公里,兴修梯田2973万亩,占全省坡耕地的64%。甘肃省的梯田建设开始于上世纪60年代,在全国学大寨的热潮中掀起了第一次梯田建设。改革开放后,通过科学规划,坚持以小流域为单元,实现梯田化目标,以村为单位,实行山、水、田、林、路综合治理,整流域推进,注重质量,突出效益。经过多年的努力,梯田建设取得了良好成效:拦蓄径流为旱地补水,节约小型水利投资,减少土壤有机质损失,控制了有限的降水资源;改善了农业基础条件,促进了粮食增产,特别是促进了农业结构调整,加快了区域经济发展;推进了水土流失治理,改善了区域生态系统。

以上这一切成绩的取得,都离不开各级政府及水利部门和其他有关部门的正确引导与各项政策、措施的扶持。人民群众从政府的努力中获得了建设和发展的正确方法,得到了经济实惠。这项工作,再一次向世人证明了我们的政府为民所想,为民所为。立法机关对于这项工作的督办,有利于保证政府更好地为人民服务。



8月3日,在甘肃省兰州召开的全国坡耕地水土流失综合治理工程会议上获悉,今后我国将加大坡耕地综合治理工程建设力度,到2020年建成1亿亩标准化、规模化高标准梯田。图为甘肃省临夏黄土高原治理的梯田

对未来工作的期盼,我和所有参加督办这条建议人员的看法是一致的。以小流域为中心,以梯田式水土保持为基础,以生态修复为保障,以发展经济、改善人民生活为目标的小流域山、水、田、林、路、沟综合治理,是我国劳动人民在长期与恶劣自然环境的搏斗中,寻求生存与发展的智慧结晶,也是水利部门和其他有关部门根据人民群众的智慧总结出的治理水土流失的科学方法。这种方法也是资源综合利用在解决农业和生态问题中的一种具体表现形式。实践证明,人民群众和各级广大干部的智慧结晶已经产生了良好的结果。但进一步的工作需要人们去总结经验,需要人们对已经取得的经验加以科学总结,确立一些科学的行为原则,形成科学的治理工程流程系统。大量有待开发利用的黄土地依然需要人们付出更大的艰辛和努力。甘肃依然贫困,水土流失问题依然严重,治理任务依然繁重,生态环境依然恶劣。此外,作为立法机关参与督办工作的人员来说,我们希望在水土保持工作已经取得成绩的基础上,进一步大量地恢复生态系统,有效管理已经获得的耕地资源,进一步科学地搞好梯田农业和梯田经济,实现梯田经济以至梯田社会全面、协调和可持续发展,这需要国务院各有关部门密切配合。同时,依法进行的代表建议办理和督办工作是稳定民心,稳定秩序的良好方,应当将《全国人大代表建议、批评和意见处理办法》尽快上升为法律或者法律性文件,由全国人大常委会在适当时机予以审议,以完善代表建议办理、督办工作的法律程序。☑

重庆市垫江县人大常委会视察水利重点项目建设工作

最近,垫江县人大常委会组织部分常委会组成人员、人大代表,视察了该县水利重点项目建设情况。视察组一行先后到盐井溪水库、紫竹湾引水工程现场、桂湖水库等地,现场走访了解工程建设进度、移民安置及补偿等相关情况。通过实地视察,检查组认为县政府及水务局要做好六个方面工作:一是要全面贯彻中央一号文件精神,大胆解放思想,敢于创新,狠抓民生水利;二是立足县情,优化资源配置,做好水利项目的前期规划、建设和管理;三是优先保障水源,落实好配套资金;四是将水利建设同移民安置、产业发展、居民新村建设有机结合起来,更好地服务民生;五是建立水利重点项目建设报告制度;六是统筹规划、科学决策,推动全县水利建设实现跨越式发展。(郭世忠)☑

山东省惠民县人大常委会视察全县农田水利基础设施建设工作

日前,惠民县人大常委会视察组对全县农田水利基础设施建设工作进行视察。视察组首先实地察看了辛店镇小型农田水利项目和李庄镇大徐村农村饮水安全工程,然后听取了县水利局负责人关于全县农田水利基础设施建设情况汇报。针对视察中存在的问题,视察组建议,要建立稳定的、长效的农田水利投入机制;强化监管,注重质量;加强宣传,提高农民的自觉意识;做好乡镇支沟清淤疏浚工作;制订农田水利建设发展规划;大力推广节水灌溉工程。检查组要求县政府要根据乡镇的实际,因地制宜,大力发展节水灌溉,尝试发展投资少、效益高的喷灌、滴灌等节水灌溉模式以及埋管管道、软管微喷等经济实用的节水灌溉模式,建立节水灌溉示范片区。(尚修国 齐延美)☑

青海省选民积极参加县乡人大换届选举

青海省县乡两级人大换届选举工作于6月开始至9月底结束。这次换届选举共涉及全省43个区县,除玉树州6县,截至目前,已有34个区县、320个乡镇,分别选出了县、乡两级人大代表。西宁市城北区大堡子镇朱北村的区、镇两级人大代表选举大会在村活动中心院内举行,选民们积极参加选举日投票活动,朱北村85岁的杨桂芳老人,不仅自己来投票,还受外出打工的儿子、儿媳委托,替儿女们行使当家作主的民主权利。(刘娟摄影报道)☑



江西省乐平市人大常委会检查农产品质量安全法实施情况

近日,乐平市人大常委会农产品质量安全法执法检查组对全市农产品质量安全情况进行了检查。

执法检查组现场抽检的蔬菜、瓜果样品中,仅有少数几个样品农产品残留超标,抽检合格率为98.4%。在乐平市蔬菜批发市场,发现有个别农药残留超标问题。检查中也发现,农产品质量安全意识、农业投入品管理、农产品质量检验检测和农产品标准化生产等方面存在的问题,是制约该市农产品质量安全的重要因素。

为此,检查组认为,要加大投入力度,根据实际情况安排农产品质量安全经费,重点用于农产品质量安全服务体系建设、标准化基地建设、科研推广和专项抽查等方面。对尚未建立农产品检测站的乡(镇)农产品生产基地,应加快基础设施建设,配备必要的仪器设备,保证工作正常开展。此外,检查组还建议,应尽快出台地方性农产品质量安全配套法律法规,加强农业执法队伍建设,构建市、乡、村三级农产品质量安全检验检测网络,推动农产品质量安全监管向纵深拓展。(吴双林)☑

安徽省肥东县人大代表调研留守儿童问题

日前,肥东县部分县人大代表深入长临、包公等乡镇和部分中小学校,对全县留守儿童之家建设情况进行调研。在听取了县教育部门和有关乡镇的情况汇报、实地察看留守儿童之家建设情况后,代表们对当前全县留守儿童之家在关爱儿童、解除家长后顾之忧、促进地方经济社会发展等方面发挥的积极作用给予了充分的肯定,同时对做好今后的工作提出了三点建议:一是要进一步提高思想认识,采取有效措施,切实抓紧抓实;二是要积极开展载体活动,充分发挥留守儿童之家作用;三是要进一步明确工作要求,结合各地各校的实际,真正把留守儿童之家建成“让留守儿童满意,让外出父母放心,让社会舆论认可”的温馨之家。(史炳志)☑

安徽省利辛县人大常委会“七举措”为代表履职提供组织保障

近几年来,利辛县人大常委会在加强和改进代表工作方面做了大量的工作,七项举措为代表履职提供了强有力的组织保障。

一是常委会年初制定常委会工作计划,分别召开基层代表和城区代表座谈会,向代表征求意见。二是定期组织代表学习。每年集中一次培训,根据宪法、代表法、地方组织法等法律编发手机短信,定期发送代表。三是邀请代表列席常委会会议。每次常委会根据会议审议议题邀请与工作有联系的5名市人大代表、10名县人大代表列席。四是常委会作出决议、决定前书面征求代表意见,有时以短信、电子邮件方式进行。五是常委会调研、视察等邀请代表参与。在专题调研前,常委会根据调研议题邀请相关代表参加,如防洪法贯彻执行情况的调研,邀请水利部门、农业部门的代表参与。六是办理代表议案、建议,要求办理单位答复代表前必须“面对面”征求代表意见,对于代表不满意的,承办单位必须重新办理。七是定期向代表发送常委会会报、工作简报。今年以来向近500名市、县人大代表发送4期会报、52期工作简报,及时通报常委会会议情况和常委会机关工作情况。(盛佳民)☞

河北省赞皇县人大常委会测评县政府组成部门上半年履职承诺进展情况

为全面贯彻落实省、市重大决策部署,站在更高的起点上实现“后发加力、赶超进位、绿色崛起”的目标要求,使全县人民群众能够更好地了解、监督政府工作,今年赞皇县开展了有史以来前所未有的履职承诺大家评活动。为使履职承诺事项落到实处,该县十四届人大常委会第四十一次会议和第四十三次会议专项听取了县人民法院、县人民检察院和县政府所属20个组成部门关于今年上半年履职承诺事项落实情况的报告。还采取无记投票的方式,对该县“两院”和县政府所属20个组成部门今年上半年履职承诺事项落实情况进行了满意度测评。活动的开展,有效地促进了赞皇各项事业的发展,突出的体现在:一是接受人大和人大代表监督的自觉性和主动性明显增强;二是履职承诺目标任务实现了时间过半任务过半;三是一些部门履职承诺目标任务不仅得到较好落实,而且有特色、有创新。(陈英凤)☞

山东省利津县人大常委会瞄准三个“着力”开展“两评一树”活动

8月份以来,利津县人大常委会机关开展以改进工作作风、推进工作落实、促进科学发展为目标的“两评一树”活动。活动按照“向群众汇报、请群众评判、让群众满意”的总体要求,坚持问政于民、问计于民、问需于民,内强素质、外树形象,推进全县人大工作再上新台阶。活动共分宣传发动、组织评议、整改提高三个阶段,结合人大常委会机关班子建设及工作推进情况,通过组织领导班子及成员自查自评、述职述德述廉、群众评议等方式,解决工作、作风中存在的突出问题,实现三个“着力”的目标。着力解决一批群众关注、社会关心的突出问题;着力提高工作效率和服务水平;着力提升境界,推进人大工作开展。(薄其伟)☞

湖北省襄阳市襄州区人大常委会换届选举宣传工作有声有色

前不久,襄阳市襄州区人大常委会通过在城区街道、区直单位门前、集镇、各村、社区等地,悬挂横幅、条幅,张贴宣传标语等形式,大力宣传人民代表大会制度、新修改的选举法、代表法和换届选举实施细则等法律法规,进一步做好区、镇两级人大换届选举宣传工作。各地工作人员深入选区、深入选民家中,发放宣传手册和《致选民的一封信》等,把有关选举的法律法规贯彻落实到每一位选民心中。(刘东)☞

江西省瑞金市代表建议实行“进位”办理制度

瑞金市人大常委会会议近日听取了市人民政府关于2010年度代表提出的B类建议“进位”为A类建议办理情况报告。A类建议,是指当年解决问题或正在解决问题的建议。B类建议是指当年没有解决并列入规划逐步解决问题的建议。该市人大常委会为切实提高代表建议的落实率,打破当年建议当年办的“常规”,实行“进位”办理制度,要求将上一年度排位靠后的B类建议,在下一年度“进位”为A类建议进行办理。市政府认真落实“进位”办理制度,协调推进建议“进位”办理工作。各承办单位摆正位置,扎实抓好“进位”办理工作。据了解,自年初“进位”办理以来,已有24件B类建议转化为A类建议,建议所涉及的问题已得到了解决,另有26件B类建议正在“进位”为A类建议,有望在年底前解决相关问题。(罗小忠 钟昌发)☞

山东省无棣县人大常委会筑牢安全生产“防火墙”

前不久,无棣县十六届人大常委会第二十七次会议听取并审议了县人大常委会执法检查组关于全县贯彻实施安全生产法情况的执法检查报告。此前,人大常委会就安全生产法进行了学法、调研和执法检查。常委会组成人员对全县安全生产工作给予了充分肯定,同时针对“一些领域的安全隐患依然存在,安全生产的监管形势依然严峻”等问题指出:要全面落实安全生产法律法规和相关政策措施,完善机制,建立科学有效的安全生产责任体系,真正筑牢安全生产“防火墙”;要进一步加大执法力度,加强检查监督,形成长效机制;要加大监管力度,规范市场行为,充分发挥政府职能作用,充分发挥生产经营企业的自律作用,充分发挥社会监督、舆论监督和群众监督的作用,努力形成全社会关注、支持和参与安全生产的强大合力和良好氛围,扎实推进全县安全生产工作,真正让人民群众满意和放心。(李荣堂 赵建文 李金萍)☞

加强代表联络工作 依法接受人大监督

江苏省人民检察院



江苏省检察院检察长徐安调研“检调对接”



检察院开通社区网站“民意直通车”

近年来,江苏检察机关坚持把自觉接受人大及其常委会监督作为做好检察工作的一条重要途径,完善联络机制,创新联络方式,主动加强与人大常委会以及人大代表的联系,确保全面正确履行法律监督职能,取得了较好的成效。

检察工作离不开社会各界的理解、支持和监督。江苏省检察机关高度重视并认真做好这项工作。省检察院党组将代表联络工作纳入重要议事日程,从落实宪法精神的高度,充分认识加强人大监督工作的重要意义,年底召开党组会专门听取代表联络工作情况汇报,每年省“两会”后都及时召开党组扩大会议,结合学习贯彻“两会”精神,研究部署代表联络工作。各市、县(区)检察院也分别通过召开党组会、检察长办公会和全院大会等形式,通报情况,进一步提高对联络工作重要性的认识,研究制定加强代表联络工作的措施。

2010年,全省各级检察院主动邀请

人大代表、政协委员视察工作380多次,召开人大代表、政协委员座谈会390多次,通报检察工作情况,征求代表意见和建议,使代表更好地了解检察工作、监督支持检察工作。2010年,省检察院邀请部分省人大代表、政协委员视察了全省反渎职侵权工作,旁听庭审、评议出庭工作,向省民主党派通报了全省检察工作情况,自觉接受监督。7月份,由50多人组成的香港全国人大代表团视察了检察工作,取得了良好效果。

针对代表委员提出的意见、建议和转交的案件,检察机关认真办理,逐项明确责任部门,确定专人进行跟踪督办,对重点案件和事项由省院领导或部门主要负责人亲自登门听取意见,答复办理情况,取得理解和支持。2010年,办理人大代表、政协委员各类建议和意见60余件,转交案件210余件,切实做到件件有落实,事事有回音。每年省“两会”后,省检察院及时将代表的建议、批评和意见分类汇总,将落实和改进的任务措施分解到各业务部门和各市检察院,并切实加强督办,保证人大代表意见和建议的有效落实。

根据高检院部署,从2010年10月份始,人民监督员制度在江苏省全面正式实行,拟撤销案件、拟不起诉等七类情形将全部纳入人民监督员监督程序,实行刚性监督;市、县两级院需要接受监督的案件和事项也将统一由上一级检察院指派人民监督员进行监督,监督的作用和效果将进一步提升。

与此同时,江苏检察机关始终坚持把强化自身监督制约摆到突出重要的位置来抓,不断提升公正廉洁执法水平。进一步健全了案件监督管理机制,强化了对执法办案过程的监督。开展案件质量集中考评,组织对全程同步录音

录像、涉案款物管理等工作以及不立案、不批捕、不起诉等重点案件进行专项检查,2010年以来共考评案件22461件,组织专项检查179次,提出案件管理方面的建议和整改通知2240份,提升了案件质量。深化职务犯罪案件审查逮捕权上提一级改革,市、县两级检察院办理的774件836人职务犯罪案件报请上一级检察院审查批捕后,决定逮捕723件778人,决定不予逮捕51件58人,加强了上级检察院对下级检察院侦查权行使的监督。全面落实讯问职务犯罪嫌疑人和询问重要证人同步录音录像制度,防止执法不规范、不文明行为的发生。坚持严格管理,2010年以来投诉检察机关办案不规范、不公正、不文明的情况同比下降了18%。

今后,全省检察机关将进一步深入贯彻落实代表法,切实提高对做好代表联络工作重要性和必要性的认识,增强各级检察机关和全体检察人员接受人大监督的自觉性、主动性,继续加强和改进代表联络工作,确保检察工作始终得到人大代表和人民群众的有效有力监督,以更好地履行检察职能,深入推进平安江苏、法治江苏建设,切实维护社会和谐稳定,维护人民根本利益,维护社会公平正义,为江苏经济社会又好又快发展提供有力的司法保障。



到社区开庭支持公诉



CASIT
中科信息

中科院成都信息技术有限公司

(原中国科学院成都计算机应用研究所)

中科信息为您提供
——**换届选举计票综合解决方案**
及现场服务



自1982年起,在**人民大会堂**历次国家换届选举中成功应用

【电子智能票箱】

国家科技成果重点推广计划

- ★适合国情:符合我国选举制度,计算机计票代替人工计票,选举流程不发生变化;
- ★稳定可靠:上千场会议成功应用,确保大会选举万无一失;
- ★实时快捷:候选人得票数,另选人得票数,无效票审核在投票过程中实时处理统计,投票结束的同时,得出选举结果。



中国科学院

CHINESE ACADEMY OF SCIENCES

■ 地址:成都市人民南路四段9号分院内
电话:028-85249933-8406/8407/8408/8409/8414/8418
028-85243738 85226537
传真:028-85249933-8416
邮编:610041
网址: <http://www.casit.com.cn>

【有线表决系统】



【无线表决系统】



【签到系统 / 高速后台选举系统、干部考评系统、文档扫描系统】



百年创新 百年胜利



中国石化胜利油田