

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17期

9月10日出版 总第293期

全国人大常委会机关刊物



农业稳则天下安

ISSN 1671-542X



9 771671 542021



▲ 8月29日下午，吴邦国委员长在人民大会堂会见塞尔维亚共和国人民议会议长斯拉维察·久基奇·德亚诺维奇。摄影/任晨鸣



▲ 9月1日，吴邦国委员长在人民大会堂会见菲律宾总统贝尼尼奥·阿基诺三世。摄影/盛佳鹏



▲ 8月26日，十一届全国人大常委会第二十二次会议在完成各项议程后在北京人民大会堂闭幕。吴邦国委员长主持闭幕会。摄影/樊如钧



▲ 8月26日下午，十一届全国人大常委会第二十二次会议第三次全体会议在人民大会堂举行，表决通过《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国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）》议案。摄影/任晨鸣



卫留成



吕祖善

十一届全国人大常委会第二十二次会议表决通过有关任免案

8月26日闭幕的十一届全国人大常委会第二十二次会议，表决通过了全国人大常委会任命全国人大专门委员会个别副主任委员的名单和其他任免案。

会议分别经过表决，任命卫留成、吕祖善为全国人大财政经济委员会副主任委员，刘振起为全国人大教育科学文化卫生委员会副主任委员，迟万春为全国人大外事委员会副主任委员，张云川、白恩培为全国人大环境与资源保护委员会副主任委员，李成玉为全国人大农业与农村委员会副主任委员。



刘振起



张云川



白恩培



李成玉



迟万春



▲ 2011年9月1日，新修订的个人所得税法及其实施条例正式施行。摄影/岳立中



▲ 财政部规定婚姻关系存续期间，房屋、土地权属原归夫妻一方所有，变更为夫妻双方共有的，免征契税。摄影/黄杰显



▲ 8月31日，安徽省合肥市瑶海区城东派出所民警在为学生们示范擒拿术。摄影/解琛



要全面理解刑诉法的修法意图

在现代社会中,实体权利总是对应于特定的诉讼程序,并以其作为最终的救济手段。因此,两者总是相伴而生,没有诉讼,便没有权利。基于这样一种逻辑关系,此次刑诉法的大修,引发了一场关于权利问题的公共大讨论。透过公众的权利话语,我们可以感受到现今中国公民权利意识的逐渐强化以及与此相呼应的权利体系和权利保护机制正不断走向完善。

众所周知,刑诉法不仅涉及到对国家权力的调整配置,更关系到公民个体权利的保障。所以,如何处理好公权力与公民个体权利的关系,是刑诉法立法和修法面临的一个最为关键的问题。从提交全民讨论的刑诉法修正案草案中,我们可以清晰地看出此次修法的意图十分明确,就是进一步保障人权、规范公权力。尤其是在正确处理惩罚犯罪与保障人权的关系方面,草案增加了不少以人为本的制度设计,修改方向与我国法制建设的方向,与公众对法治要求的方向,明显保持了一致,并充分吸收了司法改革和相关理论研究的成果。正因为如此,草案不仅得到了常委会组成人员的普遍认同,社会舆论也给予了较高的评价。

当然,也有一些人士对草案提出了不同意见,特别是对其中的“拘留通知”、“技术侦查”等条款表示了担忧。应该说,这种担忧是有一定道理的。因为作为公权力运作的密集领域,刑事诉讼活动最易产生权力滥用或失控问题,而滥用或失控的结果,

往往会使公民的个人权利遭受严重侵害。并且在现实生活中,也确有这样的事例发生。立法者显然注意到了这一点,试图通过一系列合理的程序设计,将司法权的行使纳入规范的轨道,使其保持理性与适度。虽说刑诉法修正案草案尚需进一步修改完善,但仅就现有的规定而言,对各类枉法行为的发生,也足以起到防范作用。

现在的问题是,应该通过一场具有科学精神和理性态度的公开讨论,使公众能够全面、准确地理解立法者的修法意图,并进而化解担忧情绪,重新建立对草案乃至我国司法的信心。而不是在误读草案有关条款的前提下,用一些极端化的语言,引燃公众的担忧情绪,使其成为一种普遍性的“权利焦虑”。更不应该用一些个案,来否定党和国家为推进司法公正所作出的种种努力。

所以,我们应该在科学、民主的精神指导下,通过更为公开、透明的方式,在公众中展开充分的博弈与商讨,以在打击犯罪与保障人权的双重价值目标中寻求均衡,让人权保护的理念在刑诉法中进一步彰显。

这应该是讨论各方都愿意看到的一种结果。

汪融昆

主办单位 全国人大常委会办公厅
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2011 年第 17 期
9 月 10 日出版
总第 293 期

编辑指导委员会

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

编辑委员会

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

总 编 汪铁民
副 总 编 高 奇 徐 燕
本期执行主编 金果林
责 任 编 辑 王聪颖
美 术 编 辑 陈玉叶

总 编 室 010-63098140
编 辑 部 010-83084071

010-63097425

010-83084429

010-83084312 (传真)

邮箱: zgrdzz@npc.gov.cn

事业发展部 010-83084070 (广告)

010-83083036 (发行)

010-63093787 (发行、传真)

邮箱: zgrdfx@npc.gov.cn (发行)

记者通联部 010-63097970

010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354

010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷 23 号

邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

印 刷 北京华联印刷有限公司

定 价 6.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 0188 号

目录 Contents

01 总编絮语

01 要全面理解刑诉法的修法意图

06 特 稿

06 要把稳定物价总水平作为宏观调控的首要任务
——吴邦国委员长在十一届全国人大常委会
第二十二次会议闭幕会上的讲话

08 观 察

08 中国经济态势之辨
12 “国家账本”年中盘点
16 刑诉法修正强化公民权利保障



19 言 论

委员论坛 19 农业稳则天下安
19 调控物价要有忧患意识和紧迫感
20 做好社会保障 方能拉动消费
20 发展要速度更要质量
20 治理通胀, 企业减税或可行
代表建言 21 完善植物保护立法 确保粮食安全
21 管理通胀要与政府业绩考核相挂钩
21 社会管理需精神支撑 要关注“文化精神指标”
21 建议全面启动农村学校教师周转宿舍建设
22 建立乡村建设保障长效机制
22 破解幼儿入园难入园贵 尽快制定学前教育法
专 论 23 发挥宪法的统帅作用
——话说中国特色社会主义法律体系的形成(七)



9月7日上午,第十五届中国国际投资贸易洽谈会在福建省厦门市开幕。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长吴邦国启动开馆式“金钥匙”。
摄影/王东明

31 报 道

特别关注 31 保障国家粮食安全 促进经济平稳发展
35 宏观调控要高度重视中小企业生存困境
38 创新监督方式方法 增强监督刚性实效

41 地 方

山 东 41 书写人民满意答卷
42 破茧成蝶求创新
江 西 43 构筑食品安全防线
黑 龙 江 44 问答间感受人大监督的进步
内 蒙 古 45 问答间体味人大监督的关切
福 建 46 问答间彰显人大监督的力量
湖 北 47 问答间触摸人大监督的热度
湖 南 48 问答间倾听人大监督的脉动
辽 宁 48 为法规质量体检

49 人 物

立法人物 49 杨秀峰: 一生与法律结缘

51 泛 读

看 世 界 51 事业单位监管立法的域外经验

综 合

看点 04 动作 05 新语录 05



封面图片: 2011年9月4日,湖北省宜昌市农民种植的水稻丰收。图/CFP

全国人大常委会开展农村土地承包法执法检查

全国人大常委会农村土地承包法执法检查组第一次全体会议于8月27日在京举行,正式启动农村土地承包法执法检查。

中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长吴邦国作出重要批示,农村土地承包法执法检查是今年全国人大常委会监督工作的一个重点。要通过这次检查,全面贯彻农村土地承包法和农村土地承包经营纠纷调解仲裁法,切实保障农民土地承包经营权,保持土地承包关系稳定并长久不变,加强农村土地承包经营权流转管理和服务,落实最严格的耕地保护制度,及时有效地解决农村土地承包经营纠纷,不断解放和发展农村社会生产力,推动农村经济社会全面发展。

根据安排,执法检查组将组成六个小组,于今年8月至10月分赴河北、吉林、安徽、山东、湖南、甘肃等地开展检查。同时,委托其余各省(区、市)人大常委会分别对本行政区域内农村土地承包法和农村土地承包经营纠纷调解仲裁法的实施情况进行检查。★

王兆国副委员长到甘肃调研

中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长、中华全国总工会主席王兆国在甘肃考察工作时强调,要把构建和谐劳动关系作为当前一项紧迫而重要的政治任务抓好抓实,着力研究解决当前影响劳动关系和谐与职工权益实现的一些突出问题,把做好职工群众工作贯穿于工会参与加强和创新社会管理之中。

王兆国指出,当前县乡人大代表换届选举是我国政治生活中的一件大事。要坚持党的领导,充分发扬民主,严格依法办事,扎实做好这项工作。★

全国人大常委会劳动合同法执法检查组赴浙江进行执法检查

8月30日,陈至立副委员长率全国

人大常委会劳动合同法执法检查组赴浙江进行执法检查。

陈至立强调,要有针对性地深入开展普法宣传,进一步增强全社会的劳动合同法制观念;深入推进中小企业劳动合同制度的实施,不断扩大集体协商覆盖面,努力提高集体合同签订率与履约质量;进一步完善劳务派遣管理制度,加强监督检查,依法规范劳务派遣和用工行为;进一步加强劳动争议调解仲裁和劳动保障执法监察力度,妥善化解劳动争议纠纷,切实维护劳动者合法权益;发挥工会作用,使职工合法权益得到充分的维护。★

李建国副委员长率队到江西考察调研

近日,全国人大常委会副委员长兼秘书长李建国率队在江西考察调研,围绕人民法院、人民检察院基层建设工作问题,听取各方面意见,深入了解情况。

李建国说,法院、检察院全部案件中的85%左右是由基层院办理的,抓好法院和检察院基层建设十分重要。改变基层基础工作薄弱的局面,仍然是今后较长时期的一个重点,特别是要加强队伍管理和能力建设。★

冀浙滇琼四省任命代省长 均具跨省或跨领域工作经历

近期,河北、浙江、云南、海南四省人大常委会相继通过代省长的任命决定。这四位新任代省长,均有跨省或跨领域工作经验,且拥有高学历。

夏宝龙获任浙江省副省长、代理浙江省省长。1952年出生的夏宝龙,曾任天津市委常委、常务副市长。调任浙江后,任浙江省委副书记、政法委书记等职。

蒋定之被任命为海南省代省长。今年57岁的蒋定之曾任江苏省副省长,中国银监会副主席、党委副书记,国务院三峡工程建设委员会委员等,2010年12月调任海南,任海南省委常委、副省长、省政府党组副书记。

李纪恒获任云南省代省长。李纪恒

今年54岁。曾经担任南宁市委书记、广西壮族自治区党委副书记等职务。来到云南后,担任云南省委副书记、省政府党组书记等。

有“航天少帅”之称的张庆伟已被任命为河北省代省长。张庆伟则长期在航空航天领域工作,曾任中国航天科技集团公司总经理、党组书记,国防科学技术工业委员会主任,党组书记等职。

纵观此轮代省长任命,夏宝龙、李纪恒、蒋定之均是省内官员任用,但他们亦都有在他省担任高职的经历,其中蒋定之还曾在银监会任职。此外,四位新任代省长皆有研究生及以上学历。其中,夏宝龙为经济学博士,李纪恒是博士研究生学历,蒋定之、张庆伟是工学硕士。★

刑事诉讼法修正案草案公开征集意见

中国人大网(www.npc.gov.cn)日前全文公布了《中华人民共和国刑事诉讼法修正案(草案)》,并向社会公开征集意见,意见征集截止日期为2011年9月30日。

我国现行的刑诉法是1979年制定,1996年经过一次大修。8月26日闭幕的十一届全国人大常委会第二十二次会议初审了刑事诉讼法修正案草案。这次修正案草案有99条,拟将刑诉法从原来的225条增加到285条。

除了登录网站外,社会各界人士可以将意见寄送全国人大常委会法制工作委员会(北京市西城区前门西大街1号,邮编:100805)。★

醉驾入刑后,全国查处酒驾数降低近四成

自5月1日“醉驾入刑”以来,公安机关查处酒后驾驶机动车数量、醉酒驾驶机动车数量、因酒后驾驶机动车造成交通事故死亡人数、因醉酒驾驶机动车造成交通事故死亡人数等四项数据与去年同期相比,均出现大幅下降,下降幅度全部超过三成,特别是酒驾数较去年同期下降39%。★

两高司法解释明确“黑客”定罪量刑标准

最高法、最高检日前联合发布的《关于办理危害计算机信息系统安全刑事案件应用法律若干问题的解释》，于2011年9月1日起施行。

这一司法解释针对危害计算机信息系统安全犯罪所涉及的定罪量刑标准、单位犯罪、共同犯罪、术语界定等问题，进一步明确了相关刑事案件的法律适用标准。

该解释旨在加大对危害计算机信息系统安全犯罪的打击力度，解决办理该类刑事案件所面临的法律适用疑难问题，以保障计算机信息系统安全和信息安全，促进互联网的健康发展。★

社保卡五年内普遍加载银行卡功能

人社部与央行的相关负责人介绍，力争用五年左右时间基本实现社保卡普遍具有金融功能的目标。加载金融功能以后，现在主要用于医保结算的社保卡今后可作为银行借记卡在境内使用。

社保卡加载金融功能后，将逐步把社会保险费的缴纳、就业扶持政策补贴的领取、医疗费用的支付与返还等业务都集成到社保卡加载的银行账户中办理，可依托银行遍布全国的支付结算网络，为参保人实现持卡缴费、待遇领取、费用结算支付以及异地资金划拨。★

国家林业局：借展大熊猫不得以单纯营利为目的

由国家林业局制定的《大熊猫国内借展管理规定》于2011年9月1日起施行。规定明确，借出或者借入大熊猫进行展览不得以单纯营利为目的。

申请借展大熊猫要由借出方向国家林业局提出申请。同时，国家林业局和借展双方所在地人民政府野生动物行政主管部门要对大熊猫借展活动的情况进行监督检查，督促借展双方完善应急处置机制。★



要把那些“肯干活、能出活、出好活”的干部选出来，绝不能任由一些干部占着位置享清闲。

8月30日，重庆市市委书记薄熙来在重庆市区县换届工作会议上如是说道。

我们不能允许庸者占据岗位，那是“能力席位”，只认条件不认人，只能是“椅子”选择人，而不是人去选择“椅子”。

日前，湖北省省委书记李鸿忠在湖北省直机关治庸问责动员大会上说。

要下决心打破工作上“大家都差不多”、发展结果“你好我好大家好”、使用干部“干好干坏一个样”的旧有平衡。

近日，贵州省省委书记栗战书在黔东南就少数民族地区加快发展进行调研时说道。

珍惜干事创业的大好时光。

广西壮族自治区党委书记、自治区人大常委会主任郭声琨出席在南宁举行的2011年设区市换届部分新任领导干部集体谈话会时说。

幸福就是安全、和谐、富裕和文明，只追求物质不讲道德规范不是幸福。

2011年8月，宁夏回族自治区党委书记张毅参加全区思想道德建设座谈会时说。

少用声音指挥，多用身影和行动指挥，用脚印和实效来落实上级的指示精神。

8月30日，云南省代省长李纪恒发表履新讲话时表示。

让能干事者有机会、干成事者有舞台。

8月24日，广东省佛山市市委书记李贻伟在领导干部大会上，对市领导班子换届考察工作进行动员部署时强调。

要把稳定物价总水平 作为宏观调控的首要任务

——吴邦国委员长在十一届全国人大常委会第二十二次会议闭幕会上的讲话



摄影/蔡如钧

别行政区基本法等法律的规定,提出了解释香港基本法有关条款的议案,并依照法定程序征询了全国人大常委会香港特别行政区基本法委员会的意见。会议期间,常委会组成人员经过充分审议,全票通过了解释草案。这里我要强调的是,香港特别行政区是直辖于中央人民政府的地方行政区域,基本法在赋予香港特别行政区高度自治权的同时,明确香港特别行政区的外交、国防等事务由中央人民政府负责管理,并专门规定香港特别行政区法院对国防、外交等国家行为无管辖权。这是体现国家主权所必不可少的,也是保持香港长期繁荣稳定所必不可少的。本次全国人大常委会对基本法有关条款作出的解释,充分体现了“一国两制”方针,既维护了国家主权,又保证了香港特别行政区享有包括独立的司法权和终审权在内的高度自治权,对于推动基本法全面正确实施具有重要意义。我们相信,只要坚定贯彻“一国两制”方针,严格按照基本法办事,就一定能够把香港管理、建设得更加美好。

抓紧修改与经济社会发展不相适应的法律,是完善中国特色社会主义法

各位委员、各位同志:

本次会议时间不长、内容重要,在大家的共同努力下,顺利完成了各项预定任务,共审议2件法律草案,通过了其中的1件,审议了3个报告,批准了1件国际条约,还决定了人事任免等其他事项,会议开得很成功。

本次会议的一项重要内容,是审

议通过了关于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。这是香港基本法实施以来第一次由香港特别行政区终审法院在审理有关案件的过程中就基本法有关中央人民政府管理的事务和中央与特别行政区关系的条款,提请全国人大常委会进行解释。委员长会议依照宪法和香港特

律体系的内在要求,也是今后一个时期常委会立法工作的重要任务。今年计划提请常委会初次审议的12件法律草案中,有10件是修改完善现行法律,这当中包括修改刑事诉讼法、民事诉讼法、地方组织法等一批重要法律。目前,有关方面正在抓紧立法调研和草案起草工作,以确保按期提请审议。这次会议对刑事诉讼法修正案草案进行了初次审议,常委会组成人员和列席会议的同志普遍认为,草案从我国的实际情况出发,总结法律实施和司法实践的经验,落实中央深化司法体制改革的精神,吸纳人大代表相关议案的建议,正确处理惩罚犯罪与保障人权的关系,对刑事诉讼制度作了重要补充和完善,总体上是可行的。这次修改的内容比较多,也非常重要,方方面面都很关注,下一步将广泛征求社会各界意见,在认真研究的基础上进一步修改完善草案,尽早提请以后的常委会会议审议。

今年是“十二五”时期的开局之年,大家对做好全年经济社会发展工作十分关心。这次会议听取审议了国务院关于今年以来计划执行情况、预算执行情况等两个报告。常委会组成人员和列席会议的同志,充分肯定国务院和地方政府所做的工作。大家普遍认为,当前我国经济社会发展总体保持良好态势,国民经济继续朝着宏观调控预期方向发展,各方面工作都取得新的成绩。这是中央正确领导、科学决策的结果,是全国上下扎实工作、共同努力的结果。大家指出,在看到成绩的同时,要清醒地认识到我国发展中不平衡、不协调、不可持续的矛盾仍然突出,影响经济稳定运行的不利因素仍然较多,国际环境和国内经济运行又出现一些新情况,增加了形势的复杂性和调控的艰巨性。我们要把思想和行动统一到中央对形势的分析判断和对工作的总体部署上来,坚持以科学发展为主题,以加快转变经济发展方式为主线,继续加强和改善宏观调控,正确处理速度、结构、物价三者



8月26日,十一届全国人大常委会第二十二次会议在京闭幕

关系,着力在加快转变经济发展方式上下更大功夫,努力实现“十二五”时期经济社会发展良好开局。要把稳定物价总水平作为宏观调控的首要任务,切实提高政策的前瞻性、针对性和稳定性;加快推进结构调整,大力保障和改善民生,维护社会和谐稳定;深化财税体制改革,强化财政预算管理,中央和地方财政超收收入应在保证法定支出项目的前提下,通过法定程序,重点向保障性住房建设等民生项目倾斜。

检查老年人权益保障法实施情况,是今年常委会监督工作的一项重要内容,也是这部法律颁布以来的第一次执法检查。常委会和有关专门委员会对此高度重视,周铁农、李建国、司马义·铁力瓦尔地、严隽琪等4位副委员长带队,分赴上海、安徽、新疆等7个省区市进行检查,并委托其他24个省区市人大常委会进行自查。执法检查组有意识地把执法检查与修改完善法律、办理代表议案建议有机结合起来,通过听取汇报、召开座谈会、实地考察等多种形式,深入了解情况,广泛听取意见,在掌握大量第一手材料的基础上,提出了许多

改进老龄工作和完善相关法律的建议。审议中,常委会组成人员和列席会议的同志充分肯定执法检查组的工作,普遍赞成执法检查报告。大家指出,我国是世界上老年人口最多的国家,而且正处在人口老龄化加快的进程中,积极应对人口老龄化,依法保障老年人权益,走出一条适合国情的老龄事业发展路子,事关经济社会发展全局和国家长治久安。各地区、各有关方面要从战略高度认识和谋划老龄工作,坚持立足当前、着眼长远,统筹兼顾、突出重点,不断完善老年社会保障体系,积极推进养老服务体系,建立健全老龄工作体制机制,努力拓宽老年人参与社会发展渠道,进一步营造敬老、养老、助老的良好社会氛围,切实维护老年人合法权益。要结合这次执法检查,认真研究完善老年人权益保障法的有关问题,加强沟通协调,尽早提出修改完善法律的草案。

会议期间,大家对有关报告提出的意见和建议,请常委会办公厅汇总整理成《审议意见》,送国务院及有关部门研究改进工作参考。★

(2011年8月26日于北京)

中国经济态势之辨

文 / 本刊记者 梁国栋



图 / CFP

2011年9月3日,上海市第一商业街南京路人群熙攘。数据显示,今年一、二季度,我国经济增长分别为9.7%和9.5%,经济增速稳中趋缓

盛夏已过,全球对世界经济的担忧仍未降温,依然处于经济大衰退的恐慌之中。在标准普尔以及同属国际三大评级机构之一的穆迪公司分别下调美国主权债务评级与日本国债评级的同时,欧元债务危机又卷土重来,阴云笼罩欧洲大陆。

在全球经济集体陷入低迷的同时,

中国经济无疑成为国际舞台上少有的佼佼者。“初步核算,上半年国内生产总值同比增长9.6%,其中一、二季度增幅与去年三、四季度增幅大体相当;前7个月居民消费价格同比上涨5.5%,其中,翘尾因素影响3.3个百分点。”在前不久召开的十一届全国人大常委会第二十二次会议听取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时,国家发改委主任张平这样报告道。

这组数据意味着什么?在全国人大常委会委员们看来,这意味着我国经济仍然处于较好的发展道路上,一些关于中国经济“硬着陆”或者“滞胀”的担忧被事实打消。同时,综观全球,9.6%的经济增速位居全球前列,5.4%的物价涨

幅也低于其他新兴经济体。蒲海清委员指出,7月份巴西的居民消费价格指数是6.75%,GDP增长4.1%,已经是9次加息了;印度7月份居民消费价格指数是9.22%,已经是11次加息了;俄罗斯是9%,南非低一点,为5%。

尽管中国经济一枝独秀,但委员们强调,要居安思危,更要居危思危,必须清醒地看到,发展中不平衡、不协调、不可持续的矛盾仍然突出,国际环境和国内经济运行中又出现了一些新情况、新问题、新矛盾,增加了形势的复杂性和调控的艰巨性。

为此,委员们指出,做好下半年的经济工作,必须要坚持立足国内,以我为主,继续深入贯彻落实科学发展观,加快转变经济发展方式,继续加强和改善宏观调控,实施积极的财政政策和稳健的货币政策,着力稳定物价总水平,加快推进产业结构调整和节能减排,大力保障和改善民生,促进经济平稳较快发展和社会和谐稳定,为“十二五”时期经济社会发展开好局。

经济运行总体良好

在研究经济的学者眼中,2011年是我国进入新世纪以来既困难又复杂的一年。在他们看来,国际金融危机的阴霾刚刚散去不久,我国经济又迎来了稳增长、调结构、治通胀等几大艰巨挑战。全国人大财经委副主任委员尹中卿指出,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;如果经济增速大幅度下滑,稳物价就会面临更大的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。如何在速度、结构、物价三者之间进行平衡和抉择,考验着宏观调控的智慧与艺术。

从今年上半年来看,我国经济增速出现了小幅度的回落。数据显示,今年一、二季度,我国经济增长分别为9.7%和9.5%。对此,国家发改委主任张平用经济增速稳中趋缓来概括。

而这也正是中央调控所期待的结果。委员们认为,经济增速适度回调,是主动调控的结果,是为结构调整创造必要的环境。“中国经济发展速度的下调是正常的。”吴晓灵委员指出,我国今年上半年的经济形势是平稳向好的,而且朝着国家调控的方向发展,特别好的是,政府在正视一些经济运行中的问题,并采取有效措施应对。达列力汗·马米汗委员也表示,今年上半年经济整体运行是良好的,经济增速稳中趋缓,工业稳步增长、企业经济效益明显增长。“特别是内需对经济增长的贡献率继续加大,上半年经济增长当中,最终消费和资本形成分别拉动了经济4.6个百分点和5.1个百分点,这些充分说明中央近几年所采取的拉动内需的各项政策措施是非常正确的。”

增速适度回调为我国经济的升级换代创造了条件。张平在报告中指出,在拉动经济增长的“三驾马车”中,前7个月,社会消费品零售总额增长16.8%,增幅虽然比去年同期有所回落,但高于年初预期目标0.8个百分点;在投资结构进一步优化的同时,固定资产投资总额增长25.4%,民间投资活力增强,增幅达到34.2%;对外贸易较快增长,前7个月进出口总额增长25.1%,其中进口、出口分别增长26.9%和23.4%,外贸顺差同比减少72.7亿美元。

更为喜人的是,作为百业之基的农业稳步发展。最新数据显示,今年夏粮总产量达到2525亿斤,比上年增加62亿斤。其中,冬小麦、夏收油菜籽、早稻都实现了增产;秋粮种植面积11.57亿亩,比上年增加700多万亩,长势总体好于去年;糖料、棉花生产形势较好,蔬菜、水产品产量继续增加。

全国人大农委副主任委员尹成杰指出,近些年来,中央连续下发了8个一号文件,不断地加大强农惠农政策的力度。他认为,在全球金融危机、国际形势复杂多变和宏观经济形势不断出现新情况的大背景下,我国农业和农村发展取

得重大成就,实现了粮食产量“七连增”,农民收入“七连快”,农村社会“七连稳”。

转方式有新进展

在今年的全国人代会议上,指导中国未来五年宏图大业的“十二五”规划被审查批准。规划明确指出,加快转变经济发展方式是推动科学发展的必由之路,必须抓住改造提升制造业、加快发展服务业、促进区域协调发展等战略重点,对经济结构进行全方位调整。

如今,作为“十二五”规划开局之年的2011年已经过半,转变经济发展方式的进展又是如何呢?张平在报告中指出,转方式取得积极进展。他说,各地充分运用市场环境趋紧的倒逼机制,进一步完善相关政策措施,引导企业化压力为动力,主动转方式、调结构。

报告显示,我国自主创新步伐加快,科技投入进一步增加,国家科技重大专项全面推进实施。前7个月国内发明专利受理20万件,同比增长43.9%,国内发明专利授权6.2万件,增长50.7%;产业结构进一步升级,战略性新兴产业发展势头良好,新能源汽车推广使用试点示范力度加大,下一代互联网实验网全面实施,服务业运行总体平稳;区域发展协调性进一步增强,区域发展政策体系不断完善,全国主体功能区规划发布实施,支持民族地区发展力度进一步加大。前7个月,中部地区规模以上工业增加值和投资同比分别增长18.1%和30.5%,西部地区分别增长17.3%和29.2%,均高于全国平均水平。

来自民族地区的达列力汗·马米汗委员对此深有体会。他说,前7个月,高技术产业增加值同比增长16.2%,比全部工业快1.9个百分点,这些充分说明调整经济结构的步伐在加快。他同时对中西部地区的发展感触颇深。他认为,从前7个月西部地区规模以上的工业增加值和投资的增幅来看,中西部地区的发展特别是西部地区的发展明显加快,区域经济发展势头良好,区域发展进一步

协调。

此外,常委会组成人员对上半年经济社会的协调发展,特别是涉及到民生事业的发展给予了肯定——上半年就业形势总体向好,城镇新增就业完成全年任务的73%,就业困难群体的就业完成了全年任务的93%;今年国家安排的1000万套保障性住房和棚户区改造开工率已经达到了72%。

新情况带来新挑战

在分组审议时,常委会组成人员发言最多、讨论最为集中的无疑是经济运行中不平衡、不协调、不可持续的矛盾。他们认为,当前,国际环境和国内经济运行中又出现了一些新情况、新问题、新矛盾,必须予以高度重视。

“世界经济日益变化,特别是美国信誉等级的下调、日本信用等级的调整,这些都对我们的经济环境带来很多的困难,影响我国经济发展。”达列力汗·马米汗委员的观点得到了许多委员的赞同。他们认为,世界经济复苏的进程很脆弱、很不平衡,全球经济增长出现放缓迹象,美国经济增长低于去年同期,欧元区经济增长乏力,日本经济颓势仍将持续,新兴经济体和发展中国家经济增速有所回落。此外,一些国家刺激经济复苏政策的负面影响进一步凸显,通胀压力持续加大,主权债务问题日趋严重。

而放眼国内,一些尚待解决的体制性、结构性矛盾也让委员们忧心忡忡。他们认为,我国经济发展方式依然粗放,投资与消费、工业与服务业比例关系仍不合理,资源环境约束进一步强化,科技创新能力不强,这些都严重制约着经济社会又好又快发展,需要进一步采取措施加以解决。

与此同时,一些影响当前经济运行的不利因素也逐渐显现,其中最为紧迫的便是价格总水平仍可能高位运行。有学者指出,在输入性通胀压力不减、国内要素价格仍高位运行的情况下,全年实现年初提出的4%物价上涨预期目标难

度很大。

此外,实现农业稳定增产的不确定性仍然较强、节能减排形势十分严峻、部分企业生产经营面临不少困难、一些城市房价仍然较高等都是当前需要解决的难题。

紧抓物价总体稳定

今年7月,我国居民消费价格总水平同比上涨6.5%,再创新高。而从去年10月份以来,CPI涨幅就一直成为中国经济挥之不去的“烦恼”。

那么,这一轮物价上涨的原因何在?全国人大农委委员包克辛说,有关部门在今年3月份向全国人大提交的报告中提出,这轮物价上涨的原因主要是四点:输入性通胀压力、流动性宽松、游资投机炒作、要素成本上升。他表示,应该说这四条因素都有,但要深入分析,认真总结、反思是避免以后重蹈覆辙的前提和基础。黄跃金委员也持这样的看法,他说,还应该包括两年前在面临经济危机时,加大政策支持力度,实施积极的政策所带来的一些负面影响。他认为,面对这些深层次矛盾和问题,有关部门特别是发改委应该做深度分析,要对通胀压力有一个长远的对策。

通胀猛于虎。如何把老虎关到笼子里,委员们认为,必须下大力气促进物价总水平基本稳定。“就目前来讲,要想把物价降下来,还要在物价管理中进一步发挥市场机制的作用,靠行政管理往往能够把物价暂时压下去,但不能解决根本问题。”身为全国人大财经委主任委员

的石秀诗认为,通胀问题既与金融有关,也与商品供求有很大关系。他指出,今年物价上涨主要因素是食品类的物价上涨所占比重大,而食品类产品基础在农业,所以,应进一步加大农业基础设施建设,加强对农业的投入,增加生产能力和提高产品质量。另外,他指出,还要加强流通环节的管理,尽快理顺诸如煤价、电价等一些重点产品价格不顺的问题。

哈斯巴根委员则认为,国务院和各级政府要采取积极措施,继续把稳定市场物价作为宏观调控的首要任务,毫不放松地加强价格管理,促进物价总水平基本稳定,同时指导各地尽快建立社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制。他提出,在财政收入增长较快的背景下,财政部应拿出一部分资金补贴物价,应该直补到老百姓手里,特别是补到困难群体的手中,保障低收入家庭的基本生活。

大力推进结构调整

尽管炎热的夏季已过,但发生在几个月前的一场席卷大半个中国的“电荒”仍让人记忆犹新。浙江、江苏、安徽等省在夏季还未到来之际就早早地拉闸限电,贵州、陕西、河南、山西、湖南、青海等省紧随其后。更有专家指出,今年将是自2004年大缺电以来最困难的一年。

在业内人士看来,“拉闸限电”的背后是高耗能行业产能迅速释放的结果。发改委主任张平也印证了这一说法。他在报告中指出,前7个月高耗能行业增幅达到12.8%,钢材、氧化铝、水泥、铁合金等产品产量分别增长13%、18.9%、19.2%和21.9%。“高耗能行业依然保持旺盛增长势头。”他这样评价道。

对于正处于结构调整关键时期的中国经济而言,这并不是一个好消息。据了解,在当前拉动工业增长较快的行业中,不少是受投资需求拉动的“两高”行业,1至5月,水泥、钢铁产量都有明显的增长。

“我们前30年的发展主要靠比较便



十二五开局之年全力抗通胀

宜的资源、能源环境,现在再这样做不行了,下一步应该怎么办?”蒲海清委员对此十分忧虑。他认为,一定要深化改革,尤其资源价格体制、财税体制、金融体制、分配体制的改革。

身为化工专家的谢克昌委员一口气提出了五点建议:必须尽快抑制以高投资、高消耗、高污染产业的扩张支撑GDP快速增长的势头,克服粗放大跃进式的冲动;积极借市场之力,用市场手段出台体现电价等生产要素价值的政策,推动资源型产品的价格形成机制,加大高耗能产业的发展成本;改变落后产能,淘汰“一刀切”工作模式,变“重指标”为“重标准”,在确定行业性能耗、减排标准的基础上,要针对东西部地区、能源基地实行不同标准;必须高度重视化石能源的清洁高效开发利用,通过整个产业链的清洁高效化实现高碳能源低碳利用,克服GDP至上和所谓“合理需求”的高耗能发展的不良倾向;对规划发展的国家能源基地和能源化工基地,应尽最大努力突破行政区域和行业界限,以区域内资源互补、共同发展为重点,防止出现新的产能过剩,避免走“先建设、后调整,先发展、后治理”的老路。

排解中小企业融资难

中小企业是就业的主渠道,税收的“顶梁柱”,事关国家经济发展的后劲,企业若搞不好,税收、利润和国家财政收入都会成问题。

今年以来,银根收紧,加息不断,尽管在东南沿海、长三角地区未出现中小企业大批倒闭潮,但从地下钱庄、民间高利贷横行不难看出中小企业生存之艰难。

“部分企业生产经营困难。”在张平所作的报告中,尽管并未详细展开中小企业融资难、融资贵问题,但这依然是委员们讨论热烈、发言集中的一大内容。

“今年以来,我去了十个省(市、自治区),调研了一大批中小企业,也开了20多场关于中小企业的座谈会,调研下



7月28日,安徽省淮北市一钢铁生产加工企业的职工在切割钢材。2011年前7个月,我国高耗能行业依然保持旺盛增长势头,高耗能行业增幅达到12.8%,钢材、氧化铝、水泥、铁合金等产品产量分别增长13%、18.9%、19.2%和21.9%

来,我对中小企业非常担忧。”辜胜阻委员说,因为银根紧缩,没有贷款规模,这种有限的流动性对银行来讲就是贷大、贷强、贷垄断,小企业根本拿不到贷款,中小企业融资难是前所未有的。

在这种情况下,辜胜阻委员认为,要“两减、两加”:一个是减税,上半年是31%的财政收入增长,这应该有能力来减税,最好的办法就是在积极的财政政策下减税;二是减费,我们的收费非常严重,很多商品价格超过了国外;另一个是加薪,现在我们要应对高物价,靠行政措施压物价是压不下来的,通过加薪来提高老百姓承受通胀的能力;还有一个是加息,特别是要加存款利息,现在老百姓把钱放在银行里是负利率,通胀那么高,利息那么低,怎么样通过加存款利息来解决负利率的问题。


黄跃金委员则提出,尽管现在一部分银行成立了中小企业贷款部,但总的贷款量的支持力度还是要加大。他认为,应该成立针对中小企业的银行,专门为中小企业服务。

坚定改革意志

二十一世纪头二十年是我国重要的战略机遇期,如今只剩下了最后十年。

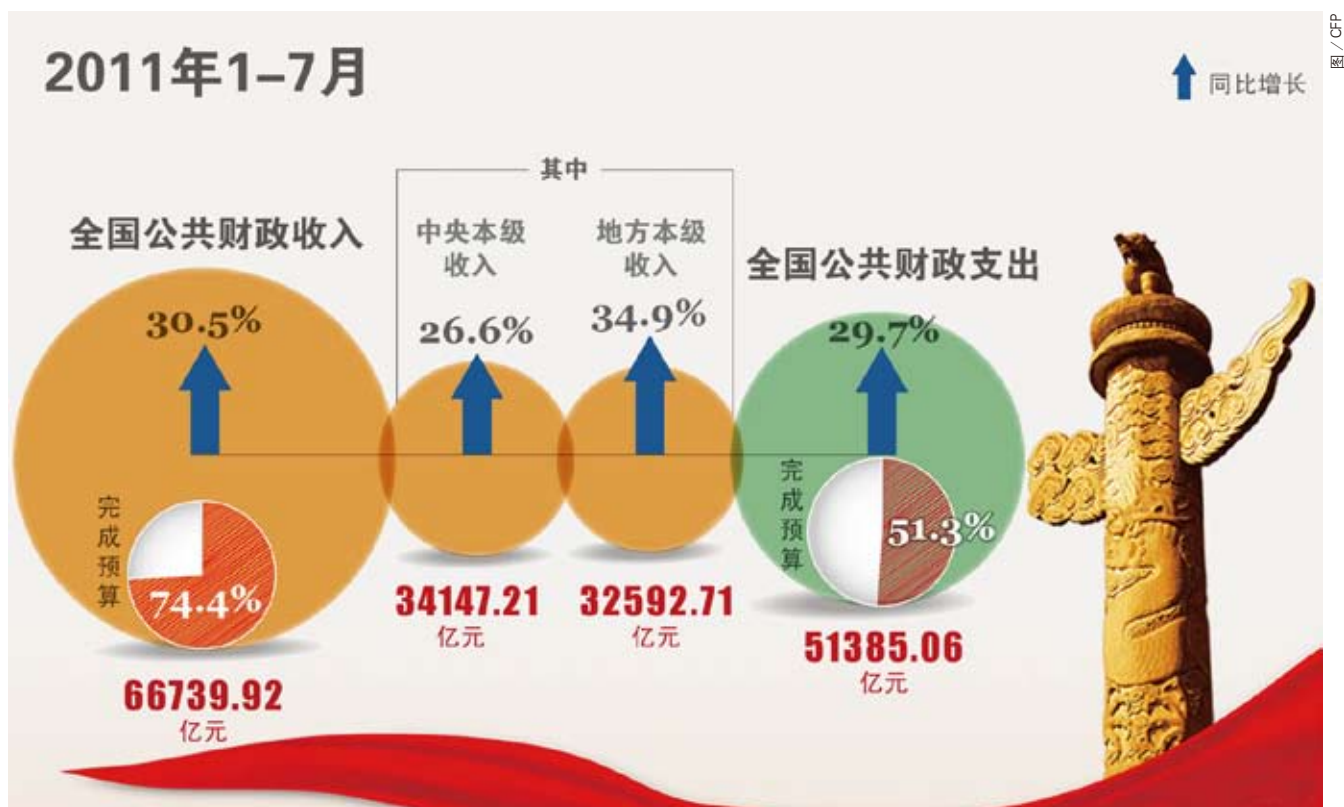
如何紧紧抓住这难得的机会,委员们认为,必须要坚定改革的意志,用改革的方法解决前进中出现的问题。

“现在我们的经济处在很关键的时候,我们30年来之所以取得这么大的成绩,是改革的结果、市场化的结果。现在经济发展遇到一些困难,尤其是在国际上出现金融危机的情况下,我们的头脑应该更清醒一些,现在的问题,应该用改革的办法来解决。”汪恕诚委员语重心长地说,最重要的是要用市场的手段、经济的手段进行调整,要深化改革、完善体制,在用行政手段调结构的同时注重用经济手段、市场手段。

周声涛委员对此也十分赞同。他表示,改革开放是我们的时代特征。“改革开放之初的时候,小平同志为了鼓励改革开放,提出了大胆地试,大胆地闯的口号,那是对的,就是现在,为了支持、保护改革,我们仍然要提倡大胆地试、大胆地闯。”他认为,改革是发展的动力,我国之所以有了现在的成绩,要归功于改革,就是既强调政府的宏观调控能力,又要让市场配置资源,这是基础性的。“现在整个发展形势很好,改革的步伐可以加快,错过了这个机会,将来再搞,可能代价更大。”

“国家账本”年中盘点

文 / 本刊记者 王 萍



今年1至7月,全国公共财政收入66739.92亿元,完成预算的74.4%,同比增长30.5%。其中,中央本级收入34147.21亿元,增长26.6%;地方本级收入32592.71亿元,增长34.9%。

“今年以来,各地区、各部门深入贯彻落实科学发展观,全面落实十一届全国人大四次会议的有关决议,紧紧围绕科学发展主题和加快转变经济发展方式主线,有针对性地加强和改善宏观调控,经济运行继续朝着宏观调控预期方向发展,经济社会发展态势总体良好。在此基础上,中央和地方预算执行情况较好,财政发展改革取得新进展。”

8月25日下午,受国务院委托,财

政部部长谢旭人向十一届全国人大常委会第二十二次会议报告今年以来预算执行情况时这样说。

审查和监督国家预算是宪法和法律赋予全国人大及其常委会的一项重要职责。全国人大常委会在年中审议今年1至7月的预算执行情况,不仅是对过去预算执行情况的一个梳理和总结,又将对今后5个月预算执行的针对性指导。全国人大及其常委会正在通过

不断增强预算监督工作实效,为13亿中国人看好“钱袋子”,以确保取之于民的钱用之于民、用到最急需的地方、用出最佳的效益,同时也确保“十二五”规划实施的第一年能开好局、起好步。

从“打破惯例”到“走向常态”

在当年专门听取预算执行情况报告,是人大监督预算的重要方式。根据宪法和法律的规定,国家预算由国务院

编制,全国人大审查批准后,由全国人大常委会对预算执行情况进行监督。

每年6月,全国人大常委会按惯例安排听取中央决算报告和当年预算执行情况报告。去年,全国人大常委会为加强对预算执行的监督力度,对听取预算执行情况报告安排作出重大改进,将审查上年决算报告与审议当年预算执行情况报告分开,安排在每年8月专门听取预算执行情况报告。

全国人大的预算监督从去年的“打破惯例”走向常态化——8月26日上午,全国人大常委会组成人员在审议预算执行情况报告时对这一点都给予了高度肯定,并表示8月份专门听取和审议今年以来预算执行情况报告在“十二五”规划开局之年显得尤为重要。全国人大常委会组成人员认为,预算不仅反映着整个国家政策,而且预算规定了政府的活动范围和方向。将听取和审议预算执行情况的报告与听取和审议国民经济和社会发展规划执行情况的报告结合在一起,有利于常委会组成人员更全面、更深入地分析国民经济运行和预算执行情况,提出审议意见和建议。

中央和地方预算执行情况较好

“今年1至7月,全国公共财政收入66739.92亿元,完成预算的74.4%,同比增长30.5%。其中,中央本级收入34147.21亿元,增长26.6%;地方本级收入32592.71亿元,增长34.9%。”8月25日,谢旭人在作预算执行情况报告时说。

“今年1至7月财政收入增长较快,是经济运行总体良好及企业效益提高的综合反映。”谢旭人还从四个方面对财政收入增长较快进行了分析:一是经济平稳较快增长;二是价格水平上涨;三是受部分上年末收入在今年初集中入库等特殊增收因素影响,进口环节税收等相关税种增幅较高;四是政策调整因素,按有关规定将原预算外资金纳入预算管理,以及部分地区探矿权采矿

权价款收入一次性入库较多,使非税收入大幅增长。

谢旭人指出,1至7月,全国公共财政支出51385.06亿元,完成预算的51.3%,同比增长29.7%。其中,中央本级支出9286.59亿元,增长12.4%,完成预算的54.5%;地方财政支出42098.47亿元,增长34.2%,完成预算的50.6%。

谢旭人在报告下一步财政工作安排时表示,随着9月1日起将个人所得税工薪所得减除费用标准提高至3500元/月,以及继续对部分小型微利企业实施所得税优惠政策等,今年后几个月财政收入增幅会有所回落,财政收入增幅将呈前高后低走势。

8月26日,达列力汗·马米汗委员在分组审议时从四个方面对预算执行情况报告的亮点进行了解读。他指出,“一是全国的公共财政收入大幅度增长,可喜的是,地方本级财政收入增幅高出中央本级财政收入增幅8.3个百分点。二是全国公共财政支出大幅度增长,而且确保重点,支出结构进一步趋于合理。中央财政的支出继续突出了民生、教育、科技、环境保护等民众普遍关注的领域。三是中央财政对地方的支持力度进一步加大,1至7月中央对地方转移支付完成预算的87.5%,比上年同期提高11.9个百分点。而且一般性转移支付增幅比专项转移支付高出11.1个百分点,充分体现中央转移支付结构进一步趋于合理、科学。四是财税改革成绩显著,特别是今年首次向社会公开中央财政2010年度行政经费支出决算总额和‘三公’经费财政拨款支出情况,以及2011年‘三公’经费财政拨款预算情况,在社会上反响很好。”这一观点也得到了许多常委会组成人员的赞同。

突出民生 践行承诺

预算执行报告中民生亮点凸显——通读预算执行情况报告全篇,常委会组成人员在审议时对报告的这一显著特征进行了热烈而深刻的讨论。早



稳定物价总水平仍然是当前宏观调控的首要任务

在今年3月十一届全国人大四次会议审查批准的预算报告中,就承诺了关于民生支出的明确占比:2011年用于民生的支出将占中央财政总支出的三分之二左右。今年3月7日,在十一届全国人大四次会议新闻中心举行的主题为“财政政策和有关问题”的记者会上,财政部部长谢旭人也曾强调:2011年国家财政预算安排中一个最重要的指导思想,就是把保障和改善民生放在最突出的位置。2011年将集中财力办几件保障和改善民生的大事,中央财政支出的三分之二将用于民生。

透过数字进行解读,不仅能有效获知中国总体良好的宏观经济走势,还可以感受到中国民生政策的步伐。常委会组成人员指出,报告中与民生相关的内容占有相当篇幅。从教育、医疗卫生,到社会保障和就业、住房保障,对于这些同百姓息息相关的具体项目,财政的支持力度不断加大。在中央对地方的专项转移支付中,教育661.47亿元、医疗卫生499.26亿元、社会保障和就业945.23亿元、住房保障991.9亿元,这四项“纯民生”项目支出合计达到3097.86亿元,占专项转移支付总额的比例达到26.07%,超过了四分之一。

根据预算执行报告提供的数据,今年以来,在中央财政本级支出中,多项涉及民生的财政支出项目执行数同比大幅增长。例如,教育支出536.01亿元,增长56.3%;社会保障和就业支出340.66亿元,增长82.6%。谢旭人说:



图/新华社

“三农”问题始终是关系党和人民事业发展的全局性、根本性问题，农业丰则基础强，农民富则国家盛，农村稳则社会安

“根据预算安排，切实加强预算支出执行管理，努力保障‘三农’、教育、医疗卫生、社会保障和就业、保障性安居工程等重点支出需要，各项社会事业发展取得新进展。”

全国人大常委会组成人员在审议时纷纷表示，今年预算执行报告显示财政资金更多向民生项目倾斜。

财政收入取之于民、用之于民，是构建公共财政体系的应有之义。预算执行报告中的一系列数据都有力凸显了公共财政属性。今年以来，国家财政着力保障重点支出，进一步改善民生。在教育方面，中央财政拨付农村义务教育经费保障机制改革资金达到787.9亿元，1.3亿名农村中小學生免除学杂费并得到免费教科书；在医改方面，中央财政拨付补助资金760亿元，促进新农合和城镇居民基本医保制度平稳运行，财政补助标准由人均120元提高到200元，基本医疗保障制度覆盖的人数超过12.8亿人。

此外，国家财政还在社保和就业方面，给8600多万困难群众发放一次性生活补贴104亿元，拨付企业职工基本养老保险补助资金1846.8亿元，确保企业退休人员基本养老金按时足额发放；在保障性住房方面，中央财政安排

资金1030亿元，加上执行中追加395亿元以及通过使用以前年度结转结余资金安排的280亿元，目前已全部下达。

谈到下一步财政工作的安排时，谢旭人将“着力保障和改善民生”作为其中的一个重点，向常委会组成人员进行了报告。谢旭人提出今后重点要具体抓好以下工作：支持中西部地区和民族地区发展农村学前教育；启动实施民族地区、贫困地区农村学生营养改善计划试点；健全城乡低保标准动态调整机制；研究完善全国统一的企业退休人员基本养老金正常调整机制；将新型农村社会养老保险试点覆盖范围扩大到60%，并同步推进城镇居民社会养老保险试点；加快建立保障性安居工程建设资金稳定来源机制，大力支持保障性安居工程建设；加快推进农村危房改造试点。

只有政府将公共财政资金加快投入到事关老百姓切身利益的教育、医疗、养老等领域，百姓才能从中越来越多地分享到中国经济发展的成果。常委会组成人员在审议时着重强调了这一点。

发挥财税政策稳定物价作用

“当前我国经济运行总体良好，但面临的国内外环境仍然错综复杂。下一

步财政工作安排在着力保障和改善民生的同时，国家还将积极发挥财税政策稳定物价的作用，大力推进经济发展方式转变。”谢旭人指出，“同时还要推进财税体制改革，加强地方政府性债务管理，强化财政管理。”

谢旭人强调的今年下一步财政工作的重点内容引起了全国人大常委会组成人员的热烈讨论。财政工作在正确处理速度、结构、物价三者关系上发挥的作用被委员们频频提起。

据预算执行情况报告显示，今年年初安排支出预算时按照积极稳妥、留有余地的原则，减少财政赤字规模，控制全年财政支出增幅，从总量上降低财政支出对物价的影响。大力支持粮食、木本油料和蔬菜生产能力建设，保障粮食、食用油和“菜篮子”产品供给和价格稳定。稳定煤炭、成品油、化肥等供应，做好粮、棉、油、糖、肉等必需商品进口，加大储备物资市场调控力度，实施政策性粮油定向销售，促进市场供求平衡和物价基本稳定。拨付资金699.4亿元，对城市公交、农村道路客运、林业、渔业等部分公益性行业给予油价补贴。

稳定物价总水平仍然是当前宏观调控的首要任务。谢旭人指出，在积极发挥财税政策稳定物价的作用方面，今年下一步要认真落实各项强农惠农财税政策，强化涉农政策衔接和资金统筹，确保实现粮食稳产增产，努力增加主要农副产品供应。加大对生猪生产的扶持力度，加强粮油、猪肉和重要商品物资储备和投放，有效发挥关税等财税政策的调控作用，扩大生活必需商品、原材料进口，促进市场供求平衡和物价基本稳定。开展农产品加工进项税额核定扣除试点，完善农产品增值税政策。指导各地尽快建立社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制，落实好对城乡低保对象、农村五保户以及大中专院校家庭经济困难学生等的补助政策，保障低收入群体的基本生活。

石秀诗委员认为，今年物价上涨的

主要因素是食品类价格涨幅比较大,而稳定食品价格的基础在农业,因此进一步加大农业基础建设,加强对农业的投入,增加生产能力和提高产品质量至关重要。

大力推进经济发展方式转变

结构调整、转变经济发展方式是事关中国经济长远的大事。全国人大常委会组成人员在审议时注意到,谢旭人将“大力推进经济发展方式转变”放在了下一步财政工作安排中第二位的重要位置。贺铿、陈述涛等多位委员指出了转变经济发展方式中扶持中小企业发展的重要性,并建议采用结构性减税等措施支持中小企业发展。

谢旭人指出,今年以来,加强重点节能工程建设,促进清洁生产、节能技术改造、节能产业以及循环经济发展,继续支持淘汰落后产能。进一步加大节能产品惠民工程实施力度,加快推进国内高效电机规模化应用。加大“以奖促治”政策实施力度,推进农村环境综合整治。拨付资金131.63亿元,在主要牧区可利用草原全面建立草原生态保护补助奖励机制。

“下一步的财政工作要大力推进经济发展方式转变。在保持适度投资规模的同时,财政工作将进一步优化投资结构,加大对保障性安居工程、教育、水利等方面的支持力度,鼓励和引导民间投资健康发展。”谢旭人强调,加快发展战略性新兴产业,支持服务业发展,积极推进产业结构调整、企业兼并重组和技术改造。研究完善支持小企业融资的财税政策措施。进一步扩大能源、先进技术、关键设备和零部件进口。完善节能环保产品政府采购政策,加大强制采购实施力度。加快节能减排重点工程建设,积极推进节能减排财政政策综合示范工作。开展重点湖泊生态环境保护试点,启动农村水电增效扩容改造。

严格控制地方政府债务规模也是下半年财政工作的重点。谢旭人说,今

年以来,规范了地方政府融资平台公司债务管理,清理核实地方政府融资平台公司债务底数。深化国债管理制度改革,合理安排国债发行规模、时间和节奏,降低国债筹资成本,不断完善国债期限结构,提高资金使用效益。

谢旭人提出,下一步将加强地方政府性债务管理,按照分类管理、区别对待的原则,妥善处理债务偿还和在建项目后续融资问题。建立规范的地方政府举债融资机制,将债务收支分类纳入预算管理,动态监控地方政府性债务。严格控制地方政府举债和担保承诺行为,继续清理规范地方政府融资平台公司。

深化财税体制改革

强化财政预算管理

对一个家庭来说,管好收支是全家的大事;对一个国家而言,审查监督好国家预算是全体国民关心的大事。为了让取之于民的钱取之有道,让用之于民的钱用出效益,需要在深化财税体制改革、强化财政预算管理方面努力向前推进。

财税改革方面,谢旭人报告说,下半年,要继续完善县级基本财力保障机制,增强基层政府提供基本公共服务的能力。将在一些生产性服务业领域推行增值税改革试点,相应减少营业税,从制度上逐步解决货物与劳务税收政策不统一的问题。完善消费税制度,合理引导消费、促进节约资源。做好新的个人所得税法实施工作。进一步推进资源税改革,促进资源节约和环境保护。

“下一步要积极推进预算法修改工作。”关于强化财政预算管理,谢旭人说,要进一步加快中央代编预算和转移支付下达进度。继续加快财政支出特别是推进经济发展方式转变、保障和改善民生、应对通货膨胀压力等方面支出的执行进度,提高财政资金使用效益。

“完善中央财政总预算会计权责发生制核算制度。研究健全转移支付提前通知办法,进一步扩大提前通知的项目

范围和资金比例,努力提高地方预算编制完整性。”谢旭人指出,要做好有利于转变经济发展方式重大财税政策实施情况的专项检查,保障政策有效落实。切实抓好调整经济结构资金、强农惠农资金和重点民生资金管理使用的监督检查。积极推进预决算公开工作。狠抓增收节支。在扎实落实结构性减税政策的基础上,依法加强税收征管,严格非税收入管理,确保财政收入稳定增长。

“下一步要保障‘三农’、民生等重点支出需要,严格控制出国(境)经费、车辆购置及运行费、公务接待费等一般性支出。”谢旭人强调。

南振中委员对近年来预决算公开方面所取得的成绩给予了充分肯定。报告中谈到预算公开范围进一步扩大,“今年首次向社会公开中央财政2010年度行政经费支出决算总额、‘三公’经费财政拨款支出以及2011年‘三公’经费财政拨款预算情况。中央各部门也陆续公开本部门2010年度决算、用财政拨款安排的‘三公’经费情况。”南振中指出这是国务院及其所属部门对公众合理诉求的积极回应。

全国人大常委会组成人员在审议时对预算执行情况报告中“深化财税体制改革、强化财政预算管理”的相关内容表示赞同,并进一步指出,将财税改革和规范预算管理工作落到实处是关键,中央和地方财政超收收入应在保证法定支出项目的前提下,通过法定程序,重点向保障性住房建设等民生项目倾斜。

预算执行关系到党和国家政策的贯彻落实,关系到财政职能发挥和财政资金使用效益。总体来看,谢旭人在报告中透露的下一步财政工作安排令人充满期待。我们相信在全国人大及其常委会不断增强预算监督力度与国务院的积极努力下,2011年预算执行将更加科学规范、公正透明,并实现“十二五”时期经济社会发展良好开局,13亿人民对国家的“钱袋子”也更加放心。★

刑事诉讼法修正强化公民权利保障

文 / 本刊记者 张维炜

8月30日,全国人大常委会于首次审议后不久,在网上公布了刑事诉讼法修正案(草案),向社会公开征求意见。

修改事关国家犯罪追诉公权力的调整,以及公民人权保障的完善,因而备受关注。在随后两天的时间里,收到的意见就已突破三万条。

这次修正案草案共99条,涉及完善证据制度、强制措施、辩护制度、侦查措施、审判程序、执行规定、特别程序等七个方面,堪称“大修”。

“修改体现了与时俱进。”采访中,多位常委会委员和诉讼学界专家向本刊记者表示,这次刑事诉讼法修改

符合宪法依法治国和保障人权的精神内涵,立足中国实际,较好地解决了当前司法实践中群众反映强烈的问题,使中国的刑事司法制度更加适应国际现代化的发展潮流。

总结“司改”成功经验

对于刑事诉讼法的修改,早在十届全国人大时就被列入立法计划,在近十年的时间里,修改工作一直在配合着司法体制改革的进程有条不紊地向前推进。

“刑事诉讼法修改的核心命题是对公权

力的合理配置和对公民权利的切实保障,举动之间涉及公检法司等机关的权力分配。”中国人民大学诉讼制度与司法改革研究中心主任陈卫东教授认为,这有赖于司法体制改革从国家全局出发对司法权力的科学调配,有赖于改革对一些体制性障碍的修理或清除。

回溯“司改”进程轨迹,法律调整的目标日渐明朗:2004年底,中共中央转发了《中央司法体制改革领导小组关于司法体制和工作机制改革的初步意见》,提出了改革和完善诉讼制度、诉讼收费

制度、检察监督体制等10个方面的35项改革任务;2007年10月,党的十七大从发展社会主义民主、全面落实依法治国基本方略、加快建设社会主义法治国家的战略高度,作出了“深化司法体制改革”的重大决策。

2008年10月,中央政法委根据十七大精神对第二轮司法改革的要求,提出了四个专题,其中无论是“在诉讼中如何优化配置侦查权、检察权和审判权”,还是“如何贯彻宽严相济的刑事政策”,乃至“如何提高政法队伍的素质以及在



这次刑事诉讼法修改使中国的刑事司法制度更加适应国际现代化的发展潮流

图/CFP

诉讼中处理问题的能力”无不直接关系刑诉制度改革的推进。

配合中央的总体部署,立法机关、公检法实务部门、学界专家相互配合,各地的司法改革实践如火如荼地开展起来,其中不乏成功的经验和有益的启示,许多改革的成果已在制度上有所突破。比如,2007年律师法对刑事诉讼中关于律师会见、阅卷、调查取证等权利条款进行修改;2010年中央政法机关联合下发了《关于办理死刑案件审查判断证据若干问题的规定》和《关于办理刑事案件排除非法证据若干问题的规定》等,都在一步步地向前推动着刑事诉讼制度的改革。

“但是,如果这些内容上升不到基本法律的层面上,改革是不能坚持到底的。”著名刑诉法学专家、中国政法大学前校长陈光中教授对本刊记者说,比如,律师法的修改虽然保障了律师的会见权、阅卷权、取证权,但是实践中涉及这方面的“三难”问题依然严重。因此,“刑事诉讼领域取得的重要成果都需要通过修改完善刑诉法来加以体现。”沈春耀委员强调道。

“司法改革的进程决定着刑诉法向前迈出的步伐大小。”中国政法大学诉讼法研究院名誉院长樊崇义教授在接受本刊记者采访时表示,在一大批司法改革成果基础上启动的修法,体现了中国的立法特色,那就是重在解决中国实际问题,总结改革的成功经验写入法典。

更加注重保障人权

刑诉法历来有“小宪法”和“应用宪法”之称,这意味着它在水权保障方面所处的重要地位。全国人大代表、香港执业大律师谭慧珠表示,在现代国家,刑诉法的这个内涵往往被视为衡量法治文明社会的一项指标。

1996年刑诉法修改后,我国宪法于1999年和2004年分别进行了两次重要的修正,“依法治国,建立社会主义法治国家”成为国家的基本治国方略;“国家

尊重和保障人权”被载入其中。陈光中对本刊记者说,对宪法反映最为敏锐的刑诉法在修改时需与时俱进,彰显上述宪法精神。

在1996年刑诉法中,突出对被告人权利的关怀,体现无罪推定精神、确立疑罪从无原则,对随后的刑事执法产生了深远影响。但其实施的十五年里,实践中一些因刑讯逼供或变相刑讯逼供造成的冤假错案不断曝出,从早前的杜培武案、余祥林案,到最近的赵作海案等,陈光中认为,这其中除有司法理念上的问题外,刑诉法在制度保障上存在的缺陷不容忽视。

因此,“这次修法进一步增强了刑诉法的公正性,进一步强化了对公民权利的保障。”郑功成委员表示,修正案草案对刑事诉讼的程序作了进一步的完善和规范,包括律师如何行使职责,司法机关如何采取技术侦查手段、对非法收集证据的处置,以及明确未成年人诉讼程序,等等,“让执法者的行为受到了更加严格的约束,从而更有利于维护司法的公正。”另外,草案对刑讯逼供有更明确的否定,对法律援助条款中的进一步细化,对证人的保护措施更加具体化,都是突出了对公民权利的保护。

辜胜阻委员赞同上述观点,他认为,这次修改在处理公权和私权的关系上,把律师法的很多内容写进来,是非常重要的。“我们保障律师的权利,实际上也是一种对私权的保障,因为律师是辩方。”他表示,在刑事诉讼中公权一直是强势,被追诉人的私权是弱势,这样规定让公权退了一步,私权进了一步,在控辩力量对等上有所进步。

同时,身临全球一体化加速的大背景,这次在水权保障上的诸多修改也体现了与国际规则的接轨。

据了解,我国于1998年签署了《经济、社会及文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》。樊崇义对本刊记者说,两个人权公约,特别是《公民权利和政治权利国际公约》中一些具体

条款,包括免受酷刑的自由,不受任意逮捕、拘役或放逐的自由,公正和公开审讯权等,都与刑诉法关系甚为密切,确立了刑事诉讼中人权保障的国际司法准则。他认为,此次修改在打击犯罪,尤其是保障人权上吸收了国际上的先进做法,很好地回应了国际社会的关切。

立足中国现实

作为一部公权力追诉犯罪的程序法,刑诉法从某种意义上讲也是一部保障任何公民免受非人道待遇和酷刑威胁的人权法。

“如果将法律理解为社会生活的形式,那么作为‘形式的法律’的程序法,则是这种形式的形式,它如同桅杆的顶尖,对船身最轻微的运动也会作出强烈的摆动。”陈光中用德国法哲学家拉德布鲁赫的一句名言向本刊记者阐释了刑事诉讼与民众生活的密切程度。

所以对于刑事执法过程中暴露出的问题,以及由此对社会生活产生的影响,民众也更为敏感。近些年,现行刑诉法在司法实践中出现了一些突出的问题,如刑讯逼供、超期羁押、申请再审难等,人民群众反映比较强烈。

“十一届全国人大以来,召开了四次代表大会,共有85件议案、2485位代表和1个代表团提出有关修改完善刑诉法的内容。”沈春耀委员表示,这次修改正是积极地回应社会各方面的关切、积极回应人大代表多年来关切的重要立法。

樊崇义对本刊记者说,这次修改立足中国现实,解决了许多人民群众关心的热点问题,比如“加强了公检法三机关的权力相互监督与制约制衡;规定不得强迫犯罪嫌疑人自证其罪;律师辩护权延伸至侦查阶段;从方便群众诉讼,提高诉讼效率出发,调整简易程序的适用范围,新增和解程序;贯彻宽严相济原则,对未成年人特别程序的设定等等”都将对促进和谐社会、维护社会稳定起到很好的推动作用。



图/CFP

“抓了放、放了抓”，这是很多人对未成年人犯罪现象最深刻的印象。针对这一现象，西安市警方率先在全国开始了拯救“迷失孩子”的行动

其中许多新增加的条文经历了司法实践的反复检验。“如为了防止实践中的刑讯逼供而增加的对讯问过程的录音录像制度就曾进行长达八九年的试验。”樊崇义一直参与制度研究，他向本刊记者介绍说，“最初是2002年在珠海检察院试行，效果很好。后来又先后到北京海淀区、河南焦作市和甘肃白银市公安局进行多次试验。”为了实践操作的规范化，立法和司法实务部门还专门就录音录像的播放、保管、移送等一系列的程序，在浙江、广东、湖北、江苏等省的公安、检察部门进行试点试验。樊崇义表示，正是经过反复试验，通过上千起案例的对比选择才确定了这项制度的可实施性，并被这次修改采纳。

为此，陈光中表示，刑法的再修改，必须立足于当今中国社会的实际，只有从司法实践和民众的实际需要出发，对当前中国社会出现的阶段性特征，作出一个正确的评价，修法才能做到有针对性，才能解决现实问题。

呈现程序价值的多元化

刑法从立法之初，到两次修改，

防止公权力的任意与膨胀，保障公民合法权益不受非法侵犯，始终是法律追求的价值目标。多位受访专家表示，作为公权力运作的密集领域，刑事诉讼活动最易产生权力滥用或失控问题，而合理的程序设计将把公权力的行使纳入规范的轨道，使其保持理性与适度，便于公民对公权力运作能够进行有效的监督。

长期以来，“重打击轻保障”、“重实体轻程序”的思想一直普遍存在，实践中，我们对程序价值重视不够。陈光中对本刊记者说，办案时，公权力机关往往更加重视案件的侦破，至于破案的程序是否合法，证据收集是否符合法律要求，有时关注得不够。

“没有程序公正，实体公正很难保证。同时程序的价值并不仅限于保护实体的实行，它有自己的独立价值，有时要保护的是民主的核心价值。”陈光中举例称，这次修改在强制出庭制度时，作了近亲属例外的规定，在一定程度上体现了程序的人性价值。

“从这次修法看，在对程序多元化价值的平衡上，比过去有了更多的体现。”陈光中说。✶



审议同期声

在法律的整体设计和条文的衔接上要处理好几个关系。一是处理好保障公民合法权益和政法机关执法工作的关系。我们既要保护公民的合法权益，又要使得一些影响社会稳定的刑事犯罪案件得到及时侦破、起诉和审判。二是处理好律师的辩护权和政法机关工作的关系。既要给予律师充分行使辩护的权利，维护被告人的合法权益，又要保证侦查、检察、审判机关正常诉讼的进行。三是要处理好公、检、法三个机关内部的关系。三机关如同工厂的三道工作程序，既要相互制约，又要相互配合，同时更应该充分发挥检察机关法律监督作用，最终保证刑诉案件的正确处理。四是处理好我国刑诉制度和外国刑诉制度的关系。既要学习国外先进的司法程序理念，同时又要考虑到我国的国情，不能完全照抄照搬。

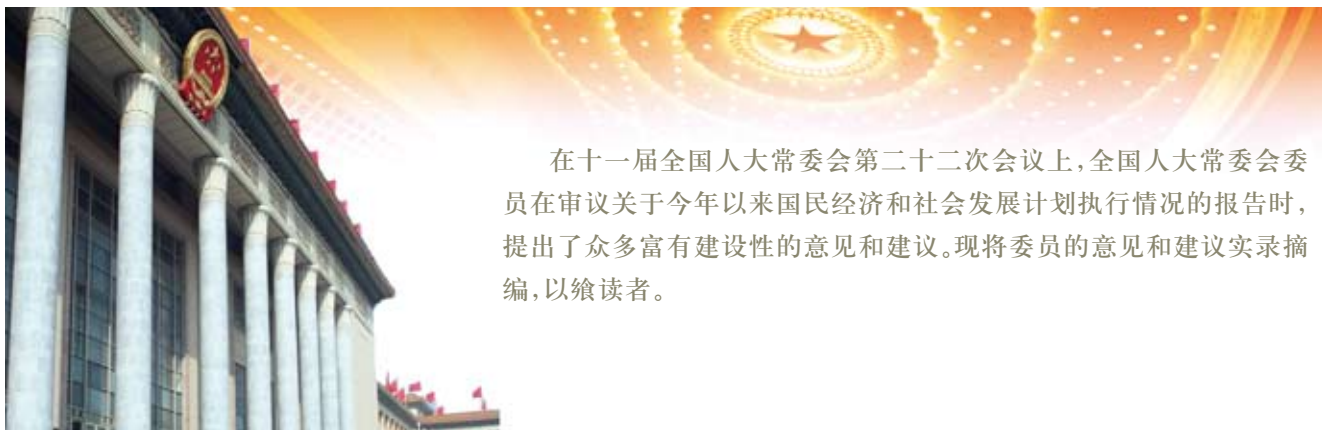
——全国人大常委会委员 何晖

惩罚犯罪与保障人权在刑事诉讼领域中是一对非常重要的关系，既要及时准确地打击犯罪，不纵容犯罪分子，又要切实尊重保障人权，不冤枉一个好人。这是一个非常高、非常严的要求，在立法上要体现，在执法上也要体现。

——全国人大常委会委员 沈春耀

这次修改的特点，一是更加注重公民权利的保障。从条文当中可以看出一系列的修改都是为了更好地保障被告人的权利。二是更加注重司法公正。修改完善了证据制度、强制措施、辩护制度等，目的都是为了更好地促进司法公正。三是更加注重司法效率。这个方面主要体现在对简易程序适用范围扩大。现在司法机关负担越来越重，人少案多的情况更加突出，在这种情况下，一方面要保障司法公正，另一方面也需要提高司法效率。我认为这一次修改通过后，一定能够对完善刑诉制度起到比较大的促进作用，对司法公正、保护公民权利等方面都能够有比较大的促进。

——全国人大常委会委员 陈斯喜



在十一届全国人大常委会第二十二次会议上,全国人大常委会委员在审议关于今年以来国民经济和社会发展计划执行情况的报告时,提出了众多富有建设性的意见和建议。现将委员的意见和建议实录摘编,以飨读者。

农业稳则天下安

文/尹成杰

在全球金融危机、国际形势复杂多变和宏观经济形势不断出现新情况的大背景下,我国实现了粮食产量“七连增”,农民收入“七连快”,农村社会“七连稳”。农业在应对金融危机、控制通胀预期、促进经济社会持续发展方面,发挥了不可替代的重大作用。但当前农业、农村的形势也不容乐观,特别是随着经济全球化推进和我国工业化、城镇化发展,国际农业竞争加剧,国际贸易领域保护主义严重,我国农业仍面临很多新情况、新问题。一是农产品的需求进入了大幅增长阶段。比如,我国的玉米不需要进口,但去年以来玉米进口的增长势头强劲,所以现在我们的粮食供求是紧平衡,而且结构性矛盾突出,不容忽视。二是农业生产进入了高成本阶段。柴油涨价、化肥涨价、农膜涨价,农业用工成本也在提高。三是农村青壮年劳动力大部分到城里务工,在家里种田的多是老人和妇女,青壮年劳动力特别是农村的科技人才明显缺乏,结构性短缺矛盾十分突出。四是农业生产进入了资源制约加剧的阶段。一些地方占用耕地搞建设,耕地大量被占用和流失。五是农业基础设施建设严重滞后,特别是农田水利设施年久失修,田间水利设施不配套,“最后一公里”的问题没有解决。六是我国农业面临严重的、激烈的国际竞争和挑战。

因此,我建议,要坚持“三化”同步推进,防止在工业化、城镇化进程中,一些地方农业现代化出现被边缘化的现象。要保持强农惠农政策的稳定性和连续性,扩大强农惠农政策领域,提高强农惠农政策水平。建立健全农产品价格形成

机制,防止谷贱伤农。要总结和吸取蔬菜价格和生猪价格波动的教训,保持农产品价格的合理水平,保护农民收益。依据市场法则,从保护和调动农民积极性出发,进一步建立完善农产品价格机制,把市场调节和宏观调控结合起来。抓紧制定耕地和淡水保护等切实可行措施,加大耕地和淡水资源保护力度,坚守18亿亩耕地红线。加强外资进入农业领域监管。对国家的一些战略性农产品,哪些外资可以进入,进入到什么程度,有关部门应制定一个目录和具体监管措施,防范国外农产品和外资进入对我国农业造成冲击。★

调控物价要有忧患意识和紧迫感

文/李祖沛

国民经济和社会发展计划执行情况的报告提出下半年要“继续把稳定物价总水平作为宏观调控的首要任务”,说明抓住了主要矛盾。物价上涨有国际输入性通胀影响因素,但老百姓关心的不是物价上涨的原因,而是自己钱袋下瘪的速度越来越快。如果物价长期居高不下,尤其是与日常生活密切相关的商品价格上涨,物价水平与民众收入水平长期不适应,就会影响到民众的信心,埋下不稳定的隐患。所以,对物价问题,要高度重视,尽快采取多种综合措施,把物价稳定下来,使物价上涨水平与收入增长的水平相适应。物价问题不是单纯的经济问题,要有忧患意识和紧迫感。

从GDP和税收的增长看,现在我们富了,中央政府富了,地方政府也富了,有财力办更多的事情,办大事情。这些年来,城市建设搞得很好,但是同时也应看到还有很多民生问题没有得到很好地解决,所以现在到了应该适当放慢

基本建设速度的时候,把更多财政收入投入到解决民生问题上,投入到支持企业科技创新、自主创新与技术改造上,投入到那些影响安全,影响稳定的软件、硬件建设上。简单地说,就是把资金投入的重点从看得见的、从振奋人心的“面子工程”上改投到那些看不见、实惠的,真正能够促进长期发展的“里子工程”上。✘

做好社会保障 方能拉动消费

文/ 汤小泉

从今年1至7月份消费情况来看,我国的消费增长是16.8%,但投资增长速度还是高于消费的增长速度,达到25.2%,特别是中部地区投资增长幅度是30.5%,西部地区涨幅是29.1%。年初温家宝总理在政府工作报告中强调了分配制度改革的问题,可是现在关于分配制度改革尚未有具体举措。这个问题若不能有效解决,通过消费来拉动经济发展的目标就实现不了。所以,要加大消费拉动经济发展的力度:一是进行分配制度的改革,二是建立社会保障的安全网。目前,无论是新农保还是城市基本医疗保险和养老保险有关部门都在做,但有些地区农村区域发展不平衡,农村的经费投入不够,所以保障程度相对来说比较低,用社会保障的安全网来衡量还相差甚远。同时,现在公共服务产业建设投入还不够,社区服务设施也需要加强。只有使公共服务产业真正得到较快的发展,使老百姓觉得没有后顾之忧,挣的钱足够自己生活,他们才会注意各方面的多元消费。希望有关部门采取一些强有力的措施,加大消费的拉动力度,什么时候消费拉动高于投资拉动,我国的经济结构调整也就比较成功了。✘

发展要速度更要质量

文/ 郑功成

今年上半年GDP增长9.6%,财政收入增长30.5%,按照往来的习惯思维,这两个高增长都是非常好的。但是在高速度增长的条件下,是不是有质量?这点令人忧虑。GDP继续保持高增长,但是经济结构优化的进展缓慢,高能耗、高污染产业还在大发展,生态环境还在继续恶化,节能减排的压力还在持续增加。“十二五”规划中讲GDP是7%的年增长率,强调的是在有质量的条件下保持较高增长率,而经济发展的任务确实是让人比较忧虑的一件事情。今年上半年财政收入增长30.5%,收入分配格局是不是有了大的改善?近十几年来,政府收入增长很快,老板的高收益也

在维持,劳动者尤其是一线劳动者的收入和普通城乡居民的收入,却还停留在低水平状态,滞后于GDP的增长。这种格局不让人乐观,也跟党中央和国家“十二五”规划中强调又好又快发展有差距。我们要速度,但现在是到了一个更要质量的时候了,在GDP继续高速增长的同时,更要看经济结构是否不断优化,环境恶化的势头是否得到了遏制,经济社会发展的不协调是否得到了改善,经济发展过程中的运行是否走向了良性,能否实现可持续发展。在看到财政收入继续大幅度增长的时候,更应该看国家整个社会分配格局是否在改善,财富分配的公正性是否在增强,财政支出的结构是否在不断优化。尤其是公共财政对欠发达地区、对农村地区、对低收入群体的转移支出是否更多、更有效,贫富差距、地区差距、城乡差距是否有较大幅度的改善。不是说只有快,还要在快中看好。国民经济和社会发展一定要按照党中央的既定方针和国家“十二五”规划纲要,从以往讲速度的条件下求质量转向从讲质量的条件下求速度。不能再走以牺牲环境为代价的经济增长之路,不能再走鼓励部分人先富起来之路,而是一定要把发展速度和发展质量的关系处理好,在讲质量的条件下求速度。✘

治理通胀,企业减税或可行

文/ 金硕仁

当前经济形势中的一个突出特点是国际金融市场急剧动荡,CPI创新高,原材料价格和劳动力成本上涨,通胀压力大。治理通胀需要采取紧缩性货币政策、加强需求和供给管理等调控手段。但是,要解决根本问题就必须加快经济结构的调整。通过减税等措施减轻企业负担,是调整经济结构重要而有效的环节。企业为获得利润,要提高其产品价格。一个产品价格上涨了,就影响与其关联的产品涨价。企业负担重了,就不能满足职工涨工资的合理要求,这不仅不利于缓解消费不足、内需不振的结构性矛盾,也不利于经济发展方式的转变。我国财政收入连年大幅增长,具备了企业减税的条件。企业减税后,负担减轻了,发展更快、更好,同时也有利于培育税源,促进财税收入的增长。建议国务院要下定决心减轻企业负担,尤其是中小企业、微型企业、个体工商户的税负。同时,加大清理整顿流通环节的工作,坚决取消高速公路、机场高速等超期收费项目,降低过高收费标准。坚决清理整顿农贸市场、超市进场费以及银行卡不合理收费。加强市场价格监管,严厉打击囤积居奇、炒作、价格垄断等违法行为。✘

完善植物保护立法 确保粮食安全

在我国粮食生产连续七年丰收的基础上,蝗虫、稻飞虱等农作物病虫害却依然肆虐,再加上外来有害生物入侵,给粮食安全带来严重影响。为此,有全国人大代表建议我国应加快植物保护立法进程。

据统计,目前我国常见农作物有害生物1600多种,造成严重危害的近100种。全国人大代表、中科院动物研究所研究员张钟宁指出,我国每年因病虫害危害,粮食损失巨大。他说,在植物保护方面,虽然花了很大力气,但每年还是损失粮食差不多500亿斤,加上经济作物,每年损失超过1500亿元。

实际上,我国早在六年前就加入了《国际植物保护公约》。但目前,我国植物保护立法明显滞后,还没有一部有效法律予以保障。据专家介绍,我们周围的国家像越南、印度都已经颁布了法律,有些国家就更早了,比如韩国1961年就有植物法,因此从国际植物保护立法背景来看,我们国家也是滞后的。

近些年,在各级政府的推动下,全国已有社会化病虫害防治服务组织20万个,但由于法规缺位,社会组织和生产者防治不力的现象日益突出。在张钟宁代表看来,完善法规可以从国家层面更有针对性地解决问题。他认为,有了法律之后,可以进行监管,包括重大病虫害预防、监测、预报,像蝗虫不起飞的话,蝗卵阶段还可以监测它,一旦起飞了就很难防止了。✘

管理通胀要与政府 业绩考核相挂钩

全国人大代表、人行哈尔滨中心支行行长周逢民说,温家宝总理在今年年初的政府工作报告中,把保持物价总水平基本稳定列为今年十项重点工作之首,再次强调要把稳定物价总水平

作为宏观调控的首要任务,努力消除输入性、结构性通胀因素的不利影响,消化要素成本上涨压力,正确引导市场预期,坚决抑制价格上涨势头。把稳定物价总水平放在更加突出的位置,这对更好地推动科学发展和改善民生具有重大意义。

他建议,一是实行管理通胀与政府业绩考核相挂钩,突出稳定物价工作的首要位置;二是加强有关部门的协调配合,形成做好稳定物价工作的合力;



三是完善价格监控机制,提高物价调控能力;四是加强舆论引导和群众监督,形成管通胀、稳物价的良好氛围。

这位代表指出,管好通胀是当前民生工作中的头等大事,是确保国民经济健康发展、惠及百姓生活和构建和谐社会的重要保障。金融部门有责任控制好市场流动性,有效消除物价过快上涨的货币因素,从而切实增强经济发展的协调性、可持续性和内生动力。✘

社会管理需精神支撑 要关注“文化精神指标”

面对社会管理中涌现的诸多新问题,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,“社会管理需要社会主义文化为其提供坚实的道德基础和给力的精神支撑。”对此,全国人大代表、中国美术学院院长许江与其不谋而合,认为社会各界应当关注GDP之外的

文化精神指标。

中国有13亿人口,经济社会快速发展,社会管理任务更显艰巨繁重。特别是中国社会已经处于多元的文化生态环境中,催生出多元化的社会思潮。

“以网络为例,它极大地开拓着民意传递和表达的渠道,但同时使所有的东西都变成一种讯息。文化的浓度被稀释,多元化思潮中甚至夹杂着猥琐化的阅读,改变了众多事件的本象。我们的许多年轻人,看不懂黄宾虹,看不懂梅兰竹菊。”作为一名文化学者,许江对此现状充满了反思与担忧。

“当前,应该建构社会主义核心价值观体系,并以此来引领多元化社会思潮,以富有深度的人文关怀来统领多层次、多元化的文化生态。”许江认为,社会应共同关注GDP以外的精神指标。

赵林中同时表示,和谐的社会管理没有精神更是万万不能的。“化解社会矛盾,创新社会管理,不但要建立有效的调处机制,还应该充分发挥精神力量的作用。”

赵林中建议,政府部门应加大对创作主旋律作品的扶持力度,“不要只造娱乐之星,要造民族之星;不要娱乐至死,要精神至上。”✘

建议全面启动农村学校 教师周转宿舍建设

“要进一步提高农村教育的发展水平,其中一项重要措施就是要全面启动农村学校教师周转宿舍建设,完善农村教师住房保障制度。”全国人大代表、湖南省教育厅厅长张放平建议,将农村学校教师周转宿舍建设纳入国家保障性安居工程计划,并作为改善民生和落实教育规划纲要的一项重要举措。

在教育领域工作了一辈子、任教育厅厅长十多年的张放平,长期关注农村教师的住房建设。从2007年开始,经济较落后的湘西土家族苗族自治州多方筹措资金,为农村教师建起了3000多

套“公转房”。张放平非常高兴,到处推介,认为教师周转宿舍建设有可行性和可操作性。

张放平在基层调研时发现,湖南27.2万名农村教师中,人均在校周转宿舍面积不足10.5平方米,成套率不足40%。他说,前几年国家实施了农村中小学危房改造、寄宿制学校建设工程,但重点是教学用房和学生宿舍、学生食堂,部分危旧住房在工程实施中被拆除后又没能及时重建,许多教师只能挤在一些简陋不配套的危旧房中居住。

2010年,教育部和国家发改委安排了5亿元专项资金,在中西部10个省份进行“农村教师周转宿舍建设”试点。张放平建议,一是将“农村教师周转宿舍建设”纳入国家保障性安居工程计划,由教育部、国家发改委、财政部和住建部负责组织实施,2011年开始在中西部地区全面启动,力争通过三年的努力,彻底解决农村学校教师周转宿舍问题。二是由国务院有关部门制定优惠政策,有关建设规费可比照廉租房优惠政策执行。三是建立有效的经费保障机制,可按照廉租房建设补助标准给予补助,省、市、县政府参照义务教育经费保障新机制的比例进行适当配套。如建设资金困难,还可采取向学校受益教师“借资建房、以息抵租、周转使用”的做法,筹措部分建房资金。四是此项目由县级政府负责统筹规划建设,产权归学校所有,不得买卖转让,教师因调离或退休退房后,学校退还所借资金。✱

建立乡村建设保障长效机制

全国人大代表、广西环江毛南族自治县县委副书记、县长蒋向明建议国家尽快组织研究,制定出一整套乡村建设保障长效机制。

蒋向明具体说,一是进一步加大对农业的财政支持力度,将国家财政用于农业的支出比重和中央财政预算内农

业基本建设投资中农业所占份额分别提高到5个百分点。同时建立高效、完善的财政投入和监管机制,坚持“引导投向,扶持重点”的原则,重点支持农业基础设施和农技推广、农业产业化、农业社会化服务体系建设等,重点向粮棉油糖丝主产区和贫困地区倾斜。

二是在“三农”问题上进一步下放权力和权利,进一步放宽地方政府的权限,允许地方为了本地的真实需要征收必要的税费来维持和管理自己,允许农民通过制度解决自己的问题、保护自己的权益。

三是重新对乡村集体和国家在农村公共建设上进行定位。乡村建设是一项系统工程,县级政府的责任在于为建设创造良好的外部大环境和重要的基础建设,在乡村建设具体细节上还需要靠农民自己,应当大力支持村集体扮演“农村物业公司”的角色。✱

破解幼儿入园难入园贵 尽快制定学前教育法

幼儿园入园难入园贵已成为群众反映强烈的民生难题之一。有全国人大

代表呼吁,尽快制定学前教育法,以法律手段破解导致入园难入园贵的深层次问题。

长期研究国内外学前教育问题的全国人大代表、北京师范大学教授庞丽娟说,2009年全国学前教育毛入学率仅50.86%,是我国各级教育中普及率最低的阶段,不仅远低于发达国家水平,而且落后于世界平均水平。

庞丽娟指出,入园难入园贵有三大深层次原因。一是政府责任不到位。各级政府投入的职责不明,投入主体不清,财政投入比例长期过低。行政管理力量严重不足。二是我国幼儿教师身份和编制长期不落实,待遇与权益缺乏保障,队伍严重流失与不稳定,学前教育资源尤其是优质教育资源严重缺乏。三是办学体制混乱。2009年,全国民办幼儿园占全部幼儿园总数的64.6%,但其质量参差不齐,办园条件、收费标准、教师资质和办园行为等缺乏应有的规范与管理。中西部地区学前教育资源更为匮乏。这些深层次问题均需靠立法解决。

全国人大代表、北京市人大常委会原副主任索连生表示,学前教育关系我国亿万儿童的健康成长,关系千家万户的利益,关系到国家和民族的未来。但现在学前教育已成为我国各级各类教育中最薄弱的环节,入园难入园贵成为群众反映最强烈的问题之一,要靠立法解决背后一系列体制机制问题。目前立法的条件已经基本具备,应抓住学前教育的性质、体制、投入等核心问题,加快立法进程。

庞丽娟代表说,发达国家学前教育在预算内教育经费中所占比例平均达到或超过7%,与我国国情较为接近的巴西、墨西哥等发展中国家这一比例达到或超过8%。建议我国通过制定学前教育法,明确规定财政性学前教育经费在同级财政性教育经费中所占比例不低于7%,以切实解决学前教育投入严重不足问题。✱



北京望京新城幼儿园门口,家长为孩子入园熬夜排队报名

发挥宪法的统帅作用

——话说中国特色社会主义法律体系的形成（七）

文 / 法 言



图 / 新华社

1982年12月4日，五届全国人大五次会议通过了现行宪法——1982年宪法

宪法是国家的根本法，具有最高的法律效力，在中国特色社会主义法律体系中居于统帅地位，是国家长治久安、民族团结、经济发展、社会进步的根本保障。在中国，各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。

一、我国宪法的历史沿革

（一）新中国第一部宪法——1954

年宪法诞生的历史背景

建国初期，大陆还没有全部解放，国内战争还在继续，敌对势力十分猖獗，一些地方的社会秩序还不够安定。在这种情况下，不可能召开全国人民代表大会，制宪条件尚不成熟。1949年9月，中国人民政治协商会议代行全国人民代表大会的职权，制定了起临时宪法作用共同纲领。到1953年，国家的政治、经济、文化生活发生了重大变化，召开全国人民代表大会并制定宪法的时机基本成熟。主要体现在以下几个方面。

第一，社会秩序基本稳定。稳定的

政治环境和社会环境是制宪的基本前提。新中国成立后，中国人民解放军遵循并贯彻共同纲领第二条关于“中华人民共和国中央人民政府必须负责将人民解放战争进行到底，解放中国全部领土，完成统一中国的事业”的规定，在短短两年时间里，以摧枯拉朽之势迅速解放了除台湾以外的中国领土，基本上完成了祖国统一。1951年10月26日，中国人民解放军进驻西藏拉萨，大陆上的重大军事行动结束。新解放区进行了多项民主改革。从1950年冬到1953年春，我国成功地进行了土地改革，彻底

摧毁了延续几千年的封建土地制度,解放了农村生产力,巩固了工农联盟和人民民主专政。从1950年10月到1953年秋,在全国范围内进行了镇压反革命运动,基本上清除了国民党逃窜后潜伏下来的特务以及土匪、恶霸、反动党团骨干和反动会道门头子,巩固了新生的人民政权,安定了社会秩序。为了抗美援朝、保家卫国,中国人民志愿军于1950年10月19日跨过鸭绿江,沉重地打击了美国的军事力量,迫使美国政府于1953年7月27日在停战协定上签字,消除了国际敌对势力对我国新生政权的重大威胁。至此,我国完全具备了制宪所需的环境条件。

第二,人民民主政权建设取得巨大成就。共同纲领颁布后,人民民主政权在全国范围内普遍建立并逐步巩固。中央人民政府、政务院、最高人民法院、最高人民检察署先后成立,地方各级人民政府陆续建立。截至1954年,除台湾尚未解放外,我国已经在25个省、3个直辖市、内蒙古自治区、西藏地区、昌都地区,163个市,821个市辖区,2216个县和相当于县的行政单位,220466个乡,建立了人民民主政权;此外,还建立了65个县级以上民族自治地方的自治机关。在人民民主政权建立过程中,各地人民通过直接或者间接选举、推选或者特邀的方式产生了自己的代表组成人民代表会议,管理国家事务和各项社会事务。至1952年底,全国各省、直辖市和三分之二以上的市,三分之一以上的县和绝大部分的乡,都是由人民代表会议代行人民代表大会的职权。全国普选的条件基本成熟。召开全国代表大会,以宪法的形式确认人民民主政权,紧迫地提上了国家议事日程。

第三,社会主义经济制度逐步建立。在宪法中确立社会主义经济制度是社会主义宪法的重要任务之一。建国后,经过努力,遭受战争破坏的国民经济迅速得到全面恢复,对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造取

得了很大的成就,全国进入了有计划的经济建设时期。1954年,我国现代工业的总产值相当于1949年的4.2倍,1952年粮食和棉花的产量都超过了解放前的最高年产量。同时,对公营、私营工商业之间的关系作了初步调整,国营经济和各种类型的合作社经济迅速发展。从1953年起,我国着手系统地、逐步地实现国家的社会主义工业化和对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。从新民主主义社会过渡到社会主义社会的道路已清晰可循。

第四,制宪理论基本成熟。早在抗日战争时期,毛泽东同志在《新民主主义论》和《新民主主义的宪政》两篇文章中就提出了民主政治和宪政理念,指出中国革命的目的就是要建立一个政治上自由、经济上繁荣和文化上文明先进的中国。中国可以实行人民代表大会制度,并通过真正普遍平等的选举制度,使政权机关包括由人民代表大会选举的政府适应各革命阶级在国家中的地位。这种制度就是民主集中制。解放战争后期,毛泽东同志发表了《论人民民主专政》,系统地论述了人民民主专政的国家制度。1954年,毛泽东同志在关于《中华人民共和国宪法草案》的报告中提出了宪法是国家的总章程的论断。他认为,宪法是国家的总章程,是根本大法。搞宪法应有科学的态度。宪法一经制定就必须实行。毛泽东同志提出的这些主张为1954年宪法的制定奠定了理论基础。

1953年1月13日,中央人民政府委员会召开会议,认为召开全国人民代表大会制定宪法的条件已经具备,并决定成立以毛泽东同志为主席的宪法起草委员会。1953年3月,毛泽东同志向宪法起草委员会提交了中共中央拟定的宪法草案初稿,以此作为宪法草案的基础。1954年9月9日,中央人民政府委员会第三十四次会议决定,将宪法起草委员会拟定的宪法草案提交即将召开的全国人民代表大会审议。1954年

9月20日,一届全国人大一次会议庄严通过了新中国的第一部宪法。

(二)1954年宪法颁布后我国宪法的发展历程

1954年宪法颁布后,宪法和宪法的实施普遍受到尊重。刘少奇同志在《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中指出:“宪法是全体人民和一切国家机关都必须遵守的。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的代表以及一切国家机关的工作人员,都是人民的勤务员,一切国家机关都是为人民服务的机关,因此,他们在遵守宪法和保证宪法实施方面,就负有特别的责任。”“中国共产党的党员必须在遵守宪法和一切其他法律中起模范作用。一切共产党员都要密切联系群众,同各民主党派、同党内的广大群众团结在一起,为宪法的实施而积极努力。”1954年宪法颁布后仅两年,我国就完成了宪法规定的过渡时期的总任务。

但是,从1966年“文化大革命”开始到1968年秋,全国29个省、自治区、直辖市相继成立了革命委员会,人民代表大会制度遭到严重破坏,宪法和法律的权威受到损害。毛泽东同志1970年3月8日提出召开第四届全国人民代表大会和修改1954年宪法的建议。为此,中共中央成立了宪法修改小组,把“无产阶级专政下继续革命的理论”作为修改宪法的指导思想。1975年1月17日,四届全国人大一次会议对1954年宪法进行了大幅度修改,这就是1975年宪法。从形式上看,1975年宪法的条文数量从1954年宪法的106条锐减到30条,各部分比例很不合理,总纲就占了15条,而公民的基本权利和义务仅有4条,全国人民代表大会有3条,国务院有2条,审判机关和检察机关各有1条。从内容上看,1975年宪法以“无产阶级专政下继续革命”的理论为指导思想,破坏了人民代表大会制度。这部宪法是在国家政治生活很不正常的情况下产生的,反映了“文化大革命”中很多错

误的观点,抛弃了1954年宪法中很多正确的内容。

“文化大革命”结束以后,国家开始在政治、思想、组织和经济方面进行全面的拨乱反正。1978年3月5日,五届全国人大一次会议通过了我国的第三部宪法。这部宪法除序言外,共4章60条,条文数量比1975年宪法增加了一倍,基本上恢复了1954年宪法关于人民代表大会制度、公民基本权利和义务的规定,但又承袭了1975年宪法关于“无产阶级专政下继续革命”的指导思想,肯定了“文化大革命”,带有明显的缺陷。

随着改革开放形势的发展,1978年宪法越来越表现出与客观实际的不适应性。五届全国人大二次会议、三次会议分别于1979年和1980年对它进行了两次部分修改。第一次修改主要集中于四个问题:(1)把地方各级革命委员会改为地方各级人民政府。(2)县级以上地方各级人大设立常委会。(3)县和县级人大代表由选民直接选举产生。(4)检察院上下级的关系由原来的监督关系改为领导关系。第二次修改取消了1978年宪法第四十五条中公民“有运用‘大鸣、大放、大辩论、大字报’的权利”的规定。

我国第四部宪法制定于1982年。党的十一届三中全会以后,党和国家领导全国人民全面清理“文化大革命”的错误,恢复并根据新形势制定了一系列正确的方针政策,1978年宪法显然不能适应当时的政治经济生活和人民群众对于建设现代化国家的需要,有必要对它进行系统修正。1982年12月4日,五届全国人大五次会议通过了现行宪法。

二、我国的现行宪法——1982年宪法

我国现行宪法是在1954年宪法的基础上,经过全民讨论,于1982年由五届全国人大五次会议通过。这部宪法总

结历史经验并汲取“文化大革命”的教训,明确了公民的各项基本权利和相应的义务,规定了国家的根本制度和根本任务,成为我国治国安邦的总章程。这部宪法根据国家机构实行民主集中制的原则和中华人民共和国成立以后政权建设的经验,对国家机构作了全面规定。人民代表大会制度是国家的根本政治制度,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。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。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。国家设立国家主席和副主席。国家设立中央军事委员会,领导全国的武装力量。关于中央与地方的关系,宪法规定,在中央的统一领导下,加强地方政权建设,中央和地方的国家机构职权的划分,遵循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。现行宪法还规定,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;在城市和农村实行基层自治;国家在必要时得设立特别行政区,在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。此后,1982年宪法作过四次修改,一共修改了31条。

(一)制定1982年宪法的历史条件

党的十一届三中全会以后,国家的政治生活、经济生活和文化生活发生了深刻的变化。

第一,在指导思想上完成了拨乱反正。新中国的制宪史表明,指导思想正确与否是能否制定一部好宪法的决定性因素。1978年宪法是在尚未拨乱反正的情况下制定的,它把“无产阶级专政下继续革命”的理论作为指导思想,把“阶级斗争”确定为国家的根本任务之一。从1978年5月开始,全国范围内展开了“实践是检验真理的唯一标准”大讨论,冲破了长期存在的教条主义和个人崇拜的束缚,重新确立了党的

实事求是的思想路线。1978年12月,党的十一届三中全会明确提出把全党工作重心转移到社会主义现代化建设上来。1979年3月,邓小平同志在理论务虚会上指出,要在中国实现四个现代化,必须在思想政治上坚持四项基本原则。1981年,党的十一届六中全会通过了《关于建国以来党的若干历史问题的决议》,实事求是地评价了毛泽东同志在中国革命和建设中的历史地位,对重大的思想理论是非和历史事件作出了正确的结论,统一了全党全国人民的思想,标志着党在指导思想上完成了拨乱反正的历史任务。党的十二大确定了党在新的历史时期的总任务,提出要继续改革和完善国家的政治体制和领导体制,社会主义民主建设必须同社会主义法制建设紧密结合。

第二,人民民主专政空前巩固。“文化大革命”结束以后,全国范围内复查和平反了大量冤假错案,纠正了许多被错划为“右派”分子的案件,宣布了原工商业者已经改造成为劳动者,并为已经改造成劳动者的绝大多数地主、富农分子摘掉了“地富”帽子。这些工作妥善解决了大量的人民内部矛盾。国家还落实了一系列正确的政策,知识分子的状况有了很大改善,平等、团结、互助的民族关系得到加强,爱国统一战线得到巩固和发展。整个社会呈现出安定团结、生动活泼的局面。

第三,社会主义建设取得新的成就。党的十一届三中全会以后,全党和全国的工作重心转移到社会主义现代化上来。1979年4月,中央工作会议提出对国民经济实行“调整、改革、整顿、提高”八字方针,清除了经济工作中长期存在的“左”的错误。1980年中共中央发布《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》的通知,恢复和扩大了农村社队的自主权,恢复了农民的自留地、家庭副业、集体副业和集市贸易,逐步推行了以家庭联产承包为主要形式的责任制。城市经济体制改革

开始进行,积极开展对外经济合作和技术交流,扩大企业自主权,加强企业的民主管理,允许个体经济的存在和适度发展。这些新的经济方针政策,需要宪法予以确认和保障。

第四,民主法制建设取得进展。在“文化大革命”期间,社会主义民主和法制遭到严重破坏,给国家和人民带来了深重灾难。党的十一届三中全会总结正反两方面的经验,把发展社会主义民主、健全社会主义法制确立为国家的重要目标之一。1981年6月27日,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》指出,应当逐步建设高度民主的社会主义政治制度。根据民主集中制原则加强各级国家政权机关的建设,使各级人民代表大会及其常设机构成为有权威的人民权力机关,在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主。巩固人民民主专政,完善国家的宪法和法律并使之成为任何人都必须严格遵守的不可侵犯的力量,使社会主义法制成为维护人民权利,保障生产秩序、工作秩序、生活秩序,制裁犯罪行为,打击阶级敌人破坏活动的强大武器。根据这些文件的精神,我国健全和发展了人民代表大会制度和选举制度,加强了各级国家政权机关建设,扩大直接选举和基层民主,使社会主义民主逐步扩展到政治、经济、文化和社会生活的各个方面。同时,最高国家权力机关的立法工作得到加强。社会主义民主的发展和社会主义法制的加强,为全面修改1978年宪法创造了条件。1980年8月30日,中共中央向五届全国人大三次会议主席团提出《关于修改宪法和成立宪法修改委员会的建议》。会议接受了中共中央的建议。1982年12月4日,五届全国人大五次会议通过了现行宪法。

(二)1982年宪法是一部好宪法

1982年宪法由序言、总纲、公民的基本权利和义务、国家机构和国旗、国徽、首都共五部分组成。它以1954年宪

法为基础,从我国的基本国情出发,科学地、全面地总结了我国各族人民长期革命和建设的经验,规定了国家的根本制度和根本任务、公民的基本权利和义务,是一部具有中国特色的、符合社会主义现代化建设需要的好宪法。

与前几部宪法相比,现行宪法有以下几个特点:1.在宪法结构上,把公民的基本权利和义务置于国家机构之前,表明国家权力来源于人民的委托和授予;恢复设立国家主席,使我国的政权组织形式更加科学;增设中央军事委员会。2.在宪法规范上,相对于1954年宪法的106条、1978年宪法的30条和1978年宪法的60条,1982年宪法的条文数量增至138条,同宪法所要实现的目标和任务相比,更为恰当。3.在宪法内容上,明确了国家的根本任务,确认了四项基本原则;把国体的表述由“无产阶级专政”修改为“人民民主专政”,增加了“民主集中制”的具体内容,增加了社会主义法制原则;根据改革开放的新情况、新要求,对经济制度和经济政策作了较大的调整;增加了社会主义精神文明的规定;增加了“公民在法律面前人人平等”、“公民的人格尊严不受侵犯”、“公民的通信自由和通信秘密受法律的护”、公民有依照法律规定取得国家赔偿的权利等规定;发展了人民代表大会制度、民族区域自治制度和司法制度,增加了基层自治制度;借鉴其他国家的经验,规定了国家领导人的任期制度,废止了国家领导人事实上的职务终身制,等等。

实践证明,1982年宪法是一部符合国情的好宪法,在1954年宪法的基础上深入总结了建国以来的历史经验,体现了党的十一届三中全会所确立的路线、方针、政策,是党的正确主张和人民共同意志的统一,反映了最广大人民的根本利益,适应了改革开放和社会主义现代化建设的需要,在国家政治、经济、文化和社会生活中发挥着极其重要的作用。1982年宪法坚持四项基本

原则,为我国各项制度的完善规定了总原则,为今后的发展指明了正确的方向。在突出体现四项基本原则的同时,1982年宪法还体现了以下几个方面的基本精神:1.集中力量进行社会主义现代化建设。1982年宪法明确规定:“今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设”,“逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化,把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家”。2.发展社会主义民主,健全社会主义法制。1982年宪法在总结我国社会主义发展的历史经验的基础上,确认了国家一切权力属于人民,坚持和完善人民代表大会制度,公民在法律面前一律平等,扩大和充分保障公民的基本权利,一切国家机关、政党、社会团体、企业事业组织和公民个人都必须遵守宪法和法律等一系列民主法制原则,并规定了各种制度和措施以保证这些原则的实现。3.维护国家统一和民族团结。为了实现国家的统一和民族的团结,1982年宪法进一步完善了民族区域自治制度,并根据“一国两制”方针规定了特别行政区制度。4.坚持改革开放,进行经济体制改革和政治体制改革。1982年宪法继承和发展了1954年宪法的基本原则,克服了1975年宪法和1978年宪法的缺陷,总计了建国三十多年来我国社会主义发展的丰富经验,集中了全国各族人民的意志,既考虑到当时的现实情况,又照顾到将来的发展前景,同时注意吸收国外的有益经验,是一部中国特色的、适应新的历史时期社会主义现代化建设需要的、长期稳定的宪法,也是建国以来最完善的一部宪法。

(三)1982年宪法的修改完善

我国社会主义的实践是不断向前发展的。随着改革不断深化,社会主义现代化建设蓬勃发展,社会生活发生了深刻的变化。因此,根据社会经济生活的变化,适当修改宪法的某些规定是完全必要的。1982年宪法通过后,根据国

家经济、社会的发展,全国人民代表大会先后四次对宪法的部分内容和条款作了修改,共计修改了31条。

1988年进行了第一次修改。主要内容是:1.国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。2.对土地不得出租的规定作了修改,规定土地的使用权可以依照法律的规定转让。

1993年进行了第二次修改。主要内容是:1.在宪法序言第七自然段中更加完整地表述党的基本路线,增加了“我国正处于社会主义初级阶段”、“建设有中国特色社会主义的理论”、“坚持改革开放”等内容。2.将宪法第十五条关于国家实行计划经济的规定修改为:“国家实行社会主义市场经济。”“国家加强经济立法,完善宏观调控。”并相应地将宪法第十六条关于“国营企业在服从国家的统一领导和全面完成国家计划的前提下,在法律规定的范围内,有经营管理的自主权”的规定修改为“国有企业在法律规定的范围内有权自主经营”,将宪法第十七条关于“集体经济组织在接受国家计划指导和遵守有关法律的前提下,有独立进行经济活动的自主权”的规定修改为“集体经济组织在遵守有关法律的前提下,有独立进行经济活动的自主权。”3.删去宪法第八条中的“农村人民公社”,增加规定家庭联产承包责任制的内容。4.将宪法有关条文中的“国营经济”改为“国有经济”。5.在宪法序言第十自然段中增加规定:“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。”6.将县级人民代表大会的任期由三年改为五年。

1999年进行了第三次修改。主要内容是:1.确立邓小平理论的指导地位。2.增加规定“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。”3.增加规定社会主义初级阶段的基本经济制度和分配制度。4.规定“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”。5.增

加规定“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济,是社会主义市场经济的重要组成部分。”6.将镇压“反革命的活动”,修改为镇压“危害国家安全的犯罪活动”。

2004年进行了第四次修改。主要内容是:1.确立“三个代表”重要思想在国家政治生活和社会生活中的指导地位;2.增加“推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展”的内容;3.在统一战线的表述中增加“社会主义事业的建设者”;4.进一步明确国家对发展非公有制经济的方针;5.完善私有财产保护制度;6.完善土地征收、征用制度;7.增加建立健全社会保障制度的规定;8.增加尊重和保障人权的規定;9.在全国人民代表大会组成的規定中增加“特别行政区”选出的代表;10.完善紧急状态制度;11.在国家主席职权的規定中增加“进行国事活动”;12.将乡镇人民代表大会的任期由三年改为五年;13.增加关于国歌的规定。

近三十年来,1982年宪法既保持了稳定,又随着改革开放和社会主义现代化建设事业的推进而与时俱进、不断完善,及时将实践证明是成熟的重要经验、原则和制度写入宪法,充分体现了三十多年来我国改革开放的突出成果,体现了中国特色社会主义建设事业的伟大成就,体现了社会主义制度的自我完善和不断发展,为改革开放和社会主义现代化建设提供了根本保障。

三、宪法是中国特色社会主义法律体系的统帅

依法治国首先是依宪治国。宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程。1982年宪法及此后的四个宪法修正案,确立了国家的根本制度和根本任务,确立了中国共产党的领导地位,确立了马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想的指导地位,确立了工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国体,确立了人

民代表大会制度的政体,确立了国家一切权力属于人民、公民依法享有广泛的权利和自由,确立了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度,确立了公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度和按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度,等等。宪法作为国家的根本法,为确保中国共产党始终成为中国特色社会主义事业的领导核心,确保国家一切权力牢牢掌握在人民手中,确保国家永远沿着中国特色社会主义的正确方向奋勇前进奠定了法制根基,在中国特色社会主义法律体系中居于统帅地位。

(一)以宪法为统帅主要表现在法律以宪法为依据而制定

中国特色社会主义法律体系以宪法为统帅,这主要表现在我国政治的、经济的、文化的、社会的等各个方面的法律都以宪法为依据而制定的。

宪法是国家的根本法,规定国家的根本制度和根本任务,具有最高的法律效力。所有的法律都必须以宪法为依据,并不得同宪法相抵触。一般说宪法是“母法”,就是从这个意义上而言的。正是因为如此,全国人大和全国人大常委会制定的法律,通常都在第一条中明确规定本法是根据宪法制定的。譬如说,刑事诉讼法第一条就规定:“为了保证刑法的正确实施,惩罚犯罪,保护人民,保障国家和社会公共安全,维护社会主义社会秩序,根据宪法,制定本法。”又如,教育法第一条规定:“为了发展教育事业,提高全民族素质,促进社会主义物质文明和精神文明建设,根据宪法,制定本法。”还有一些法律在第一条中,甚至具体规定该法是根据宪法的某个专门条款而制定的。例如,兵役法第一条就这样规定:“根据中华人民共和国宪法第五十五条‘保卫祖国、抵抗侵略是中华人民共和国每一个公民的神圣职责。依照法律服兵役和参加民兵组织是中华人民共和国公民的光

荣义务’和其他有关条款的规定,制定本法。”这些都是明显的例证。

中国特色社会主义法律体系以宪法为统帅,也表现在我国经济、政治、社会等方面的基本法律制度都是以宪法为依据确立的。例如,特别行政区制度就是根据宪法所确立的。我国宪法第三十一条规定:“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”宪法第六十二条规定,全国人民代表大会有权“决定特别行政区的设立及其制度。”这些规定,为我国设立特别行政区提供了宪法依据。根据宪法的规定,1990年4月4日七届全国人大三次会议通过了香港特别行政区基本法和关于设立香港特别行政区的决定,1993年3月31日八届全国人大一次会议通过了澳门特别行政区基本法和关于设立澳门特别行政区的决定,先后确立了香港、澳门两个特别行政区的设立,并规定了特别行政区实行的各项制度。再譬如,国家赔偿制度也是根据宪法的规定确立的。我国宪法第四十一条第三款规定:“由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人,有依照法律规定取得赔偿的权利。”1994年5月12日八届全国人大常委会第七次会议通过了国家赔偿法,正式确立了国家赔偿制度。

中国特色社会主义法律体系以宪法为统帅,还表现在宪法明确规定了立法的目标和任务。宪法作为国家的根本法,规定国家的根本制度和根本任务等涉及国家全局的根本问题,具有纲领性和原则性的特点。对于某个特定领域或者某项特定制度,只能通过制定法律的方式加以具体明确。宪法有45处对哪些事项应制定法律作出了明确规定。例如,宪法第七十八条规定:“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会的组织和工作程序由法律规定。”据此,全国人大及其常委会分别制定了全国人大组织法、全国人大议事规

则、全国人大常委会议事规则。又如,宪法第八十六条第三款规定:“国务院的组织由法律规定。”第一百二十四条第三款规定:“人民法院的组织由法律规定。”第一百三十条规定:“人民检察院的组织由法律规定。”据此,全国人大制定了国务院组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法。

中国特色社会主义法律体系以中华人民共和国宪法为统帅,我国的立法,过去如此,将来仍将如此。在中国特色社会主义法律体系形成之后,将来还要继续使这个体系日臻完善,有些新的法律需要制定,或者现行的某个法律必须适应客观实际的变化而需要修正,到了那个时候,仍然要坚持以宪法为立法依据。总之,中国特色社会主义法律体系的形成和未来的发展,都离不开宪法发挥其始终具有的统帅作用。

(二) 以宪法为统帅是由宪法的性质地位和内容决定的

中国特色社会主义法律体系的形成和发展必需以宪法为统帅,这是由宪法的性质和地位决定的。我国宪法序言明确规定,宪法“是国家的根本法,具有最高的法律效力”。我国宪法和法律都是党的主张和人民意志的统一,是在党的领导下充分发扬民主制定的,反映了党的纲领、路线和方针政策,也反映了全国各族人民的意志和利益。它们在经过法定程序进行法律化的时候,党的那些最根本、最重要的主张以及人民最根本、最重要的意志,就制定为宪法,并赋予宪法以根本法的地位,具有最高的法律效力。除此之外,党的具体的主张和人民的一般的意志则转化为具体的法律以及其他形式的规范性文件。它们虽然也有国家赋予的拘束力,但是,不同层次法律规范的效力并不相同,下位法不得抵触上位法,而且,一切法律都不能同宪法相抵触。

另一方面,中国特色社会主义法律体系必需以宪法为统帅,也是由宪法所规定的内容决定的。宪法是国家的根本

法,其重要性不言而喻。但宪法不是法律大全,不能把全部法律规范都包括无遗,更不能代替一般的立法。宪法的主要内容仅仅在于规定社会经济制度和国家政治制度等的根本原则。我国宪法序言宣布:“本宪法以法律的形式确认了中国各族人民的奋斗成果,规定了国家的根本制度和根本任务。”这里所说的根本制度就是国家制度和社会制度的基本原则,它包括国家性质、政权组织形式、国家结构形式和社会经济制度等涉及国家全局的根本性问题;这里所说的根本任务指的是宪法序言所宣布的“集中力量进行社会主义现代化建设”。同时,为了保证国家制度和社会制度的巩固与发展,促进根本任务的完成,我国宪法还规定了国家机关的组织与活动基本原则、公民的基本权利和义务。这些规定所涉及的也是国家的根本性问题。宪法所规定的这些根本原则需要其他各项单行的法律加以具体化,特别是宪法明文规定要求制定相应的法律的。例如,宪法第八条规定:农村的劳动者“有权在法律规定的范围内经营自留地”,至于在什么范围内可以经营呢?宪法并不作具体规定,而是由通常的立法去加以解决。宪法还规定:“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。”国家“可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”。正是诸如此类的一系列规定,要求有大量的相应的立法,才能使宪法的原则落到实处。这表明,宪法在我国法律体系中的统帅地位和作用是必然的和必要的。

(三) 保障社会主义法制的统一和尊严应以宪法为基础

中国特色社会主义法律体系内容极其丰富,涉及面非常广泛,但是千条万条,既然形成了体系,它就不能不是一个层次分明、结构清晰的整体。宪法第五条规定:“国家维护社会主义法制的统一和尊严。”这里强调的当然也就是保障中国特色社会主义法律体系的

统一和尊严。必须指出,统一和尊严应该有公认的共同基础。这个基础就是宪法。党的十六届三中全会明确提出:“中华人民共和国宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,是保持国家统一、民族团结、经济发展、社会进步和长治久安的法制基础。”所以,法制的统一和尊严最基本的要义是统一于宪法,服从于宪法的尊严,也只有在宪法的基础上,才能保障我国法律体系的统一和尊严。宪法序言明确规定:“全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严,保证宪法实施的职责。”因此,要保障我国社会主义法制的统一和尊严,首先必须严格遵守和执行宪法,树立和维护宪法的权威,保证宪法的贯彻实施,做到依宪治国。

我国法治建设的基本方针是实现“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”。有法可依是不可缺少的前提。假如无法,那就什么都谈不上。现在中国特色社会主义法律体系已经形成,亦即有法可依这个前提已经具备。但徒法不足以自行,假如不抓实施,那么法律制定的再多再好,也是枉然。吴邦国委员长强调指出,“法律的生命力在于实施。”所以,制定法律与实施法律必须并重。过去我们国家正是这样做的,现在和将来更应做到有法必依,执法必严,违法必究。

为保障社会主义法制的统一和尊严,我国建立了宪法监督制度。我国实行的是由全国人大及其常委会监督宪法实施的体制。之所以将宪法监督权赋予全国人大及其常委会,是与我国的根本政治制度相适应的。我国是人民当家作主的国家,国家的一切权力属于人民。人民通过选举自己的代表组成人民代表大会来行使当家作主的权力,人民代表大会制度是我国的根本政治制度。因此,在宪法监督制度的设计上,我国既不像普通法系国家那样,由司法机

关行使宪法监督权,也不同于大陆法系国家,由专门的宪法监督机构来行使宪法监督权。我国实行的是由国家权力机关监督宪法实施的体制,监督宪法实施的权力属于全国人大及其常委会。这样的制度设计,既保证了宪法监督机关是最有权威的机关,又可以经常性地监督宪法的实施,符合我国的实际情况,也体现了全国人大统一行使最高国家权力的政治体制。

我国宪法监督的内容主要包括以下几个方面:一是,保证全国人大常委会制定的法律和决定同宪法不相抵触,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和决定。二是,对国务院的行政法规、决定和命令进行监督,全国人大常委会有权撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令。三是,对省级国家权力机关制定的地方性法规和决议进行监督,全国人大常委会有权撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定和批准的同宪法、法律、行政法规相抵触的地方性法规和决议。宪法还规定,地方各级人民代表大会在本行政区域内,保证宪法的遵守和执行。

根据立法法的规定,对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的监督是通过备案审查的方式进行的。备案就是行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例在公布后的一定期限内,由制定机关报送有关国家机关存档备查。



2004年3月14日,出席十届全国人大二次会议的代表们投票表决中华人民共和国宪法修正案草案。2004年宪法修正案第一次把尊重和保障人权、保护公民合法私有财产、建立健全社会保障制度等写入宪法

备案是对上述规范性文件是否符合宪法进行监督的基础性工作。根据宪法和有关法律的规定,行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例应当在公布后的三十日内依照下列规定报有关机关备案:行政法规报全国人大常委会备案;省、自治区、直辖市的人大及其常委会制定的地方性法规,报全国人大常委会和国务院备案;较大的市的人大及其常委会制定的地方性法规,由省、自治区的人大常委会报全国人大常委会和国务院备案;自治州、自治县制定的自治条例和单行条例,由省、自治区、直辖市的人大常委会报全国人大常委会和国务院备案。

审查分为主动审查和被动审查两种。主动审查就是由全国人大常委会对报送备案的行政法规、地方性法规、自

治条例、单行条例是否同宪法或者法律相抵触进行审查。被动审查有两种启动机制。一种是国务院、中央军委、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。另一种是其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民认为行政法规、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建议。

按照我国的现行制度,全国人大常委会有权审查行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例是否抵触宪法或者法律,并作出处理。不仅如此,即使是法律,甚至是基本法律,也要接受监督审查。1990年4月,七届全国人大三次会议通过关于香港基本法的决定,指出基本法根据宪法和香港具体情况而制定,“是符合宪法的”。这可称是对基本法律作出合宪性审查的范例。

(四)宪法的发展推动了整个法律体系的完善

宪法在中国特色社会主义法律体系形成和发展的过程中,不仅发挥了统帅作用,而且宪法本身也在不断地发展和完善。1982年制定的现行宪法要比过去的几部宪法更为完善。而从1988年到2004年期间,宪法本身又经历了四次部分内容的修正,通过了31条修正案。宪法本身的发展和完善定能使宪法在社会主义法律中的统帅地位更加巩固。

党的十五大把依法治国、建设社会主义法治国家,确定为党领导人民治理国家的基本方略。1999年第十三条宪法修正案规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。”将“依法治国,建设社会主义法治国家”写入宪法,极大地推动了中国特色社会主义法律体系的形成。实行依法治国,首先要有法可依,这就要求建立部门齐

全、结构严谨、内部和谐、体例科学和协调发展的完备的法律体系。我国立法工作因此进入了全面建构中国特色社会主义法律体系的新阶段。

在新中国成立后一直实行社会主义公有制的所有制形式和计划经济体制,这种社会背景下,私人所有和商品流通被完全否定,更谈不上物权立法。自1993年第七条宪法修正案规定“国家实行社会主义市场经济”和1999年第十四条宪法修正案规定“国家在社会主义初级阶段,坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度”之后,物权立法随之加快步伐。特别是2004年第二十二条宪法修正案将宪法第十三条“国家保护公民的合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权”,“国家依照法律规定保护公民的私有财产的继承权”修改为:“公民的合法的私有财产不受侵犯”;“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权”;“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”这次修改,进一步完善和发展了私有财产保护制度,也极大推动了物权立法的进程。2007年制定的物权法第一条开宗明义规定:“为了维护国家基本经济制度,维护社会主义市场经济秩序,明确物的归属,发挥物的效用,保护权利人的物权,根据宪法,制定本法。”可见,宪法自身的发展与完善,是中国特色社会主义法律体系发展与完善的一个重要条件。

改革开放以来,我国国民经济持续快速健康发展,国家经济实力显著增强,社会主义民主和法制建设取得突出成就,人民生活总体达到小康水平。作为社会全面进步的一个重要指标,人权保障事业取得了举世瞩目的成就。正是在这一背景下,2004年第二十四条宪法修正案规定:“国家尊重和保障人

权。”将保障人权的原则写入宪法,对我国的立法起到了重要的指导作用。人权是在具体的法律中体现出来的。尊重和保障人权,意味着社会关系的调整要更加注重权力和权利的平衡、权力和责任的平衡、权利和义务的平衡。通过立法,合理配置个人与社会、个人与个人的权利义务关系,实现社会的和谐有序发展。具体到我国的立法实践,就是要坚持以人为本、立法为民,忠实于人民的利益,对人民负责。在程序上,就是要广泛听取人民群众的意见和建议,广集民意、博纳民智,做到立法决策的民主化、科学化。

我国的社会保障制度也是在宪法的推动下不断建立和发展起来的。由于我国正处于经济转轨、社会转型过程中,改革进入攻坚阶段,发展到了关键时期,各种社会矛盾日益突出。为了保障改革顺利进行、经济持续健康发展,必须进一步加强社会保障制度建设,为改革和发展创造稳定的社会环境。为此,2004年第二十三条宪法修正案增加规定:“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。”为落实宪法的这一规定,2010年10月28日,十一届全国人大常委会第十七次会议通过了社会保险法,明确了国家建立基本养老、基本医疗、工伤、失业、生育等社会保险制度。社会保险法是中国特色社会主义法律体系中起支架作用的重要法律,它的颁布实施,对于保障人民群众共享发展成果,促进社会主义和谐社会建设,具有十分重要的意义。

建设中国特色社会主义是一项长期的历史任务,完善中国特色社会主义法律体系也是一项长期的历史任务,必须随着中国特色社会主义实践的发展而发展。宪法统帅着中国特色社会主义法律体系的形成和完善,保障着社会主义民主制度的蓬勃发展,我们每一位公民尤其是国家工作人员应当认真学习宪法,更好地掌握宪法的基本精神,沿着宪法的道路前进。■

2011年7月23日,江西省德兴市农民使用收割机收割早稻。受前期旱灾和旱涝急转影响,江西早稻播种时间推迟,但因后期加强田间管理和天气晴好,早稻长势较好,预计亩产增加

图/CFP

保障国家粮食安全 促进经济平稳发展

文 / 王云龙

“民以食为天”,粮食是人类生存和发展的最基本的生活资料,是保证国家社会稳定和主权安全的战略物资。粮食的生产、流通、消费直接关系到农民、市民和国家的利益,粮食安全始终是经济发展、社会稳定和国家自立的基础,是关系全局的重大战略问题。

全国人大农业与农村委员会一直高度关注国家粮食安全问题。2007年,全国人大农委通过督办内蒙古自治区人大代表团提出的《关于对内蒙古巴彦淖尔市河套灌区中低产田进行改造的建议》(第1438号),推动了内蒙古河套灌区500万亩中低产田的改造。2009年至2010年,连续两年围绕粮食增产、

搞好农田水利建设开展了专题调研。2010年,为做好全国人大常委会听取国务院关于粮食安全报告的工作,全国人大农委组成调研组,分赴15个省、区、市进行调研,并两次召开会议听取国务院有关部门的汇报。2011年,为推动粮食法的制定工作,全国人大农委召开部分省(区、市)人大农委粮食法立法工作座谈会,并召开会议听取涉粮央企负责人和专家关于制定粮食法的建议,还先后到多省进行粮食法调研。

一、粮食生产稳定发展,供需基本平衡

(一)粮食生产稳定发展

党中央、国务院始终高度重视粮食安全,始终坚持立足国内实现粮食基本自给方针,始终坚持把解决好十几亿人口的吃饭问题作为治国安邦的头等大事。特别是近些年来,中央连续下发8个一号文件,制定和出台了一系列强农惠农政策,保护和调动了地方重农抓粮积极性,粮食生产稳定发展,生产能力不断提高。2010年,我国粮食实现了两个“七连增”,两个“创新高”,即总产、面积均“七连增”,总产、单产均“创新高”。总产达到10928亿斤,比上年增加312亿斤,增加2.9%,再创历史新高,实现了半个世纪以来首次连续七年增产。粮食产量连续四年稳定在1万

亿斤以上,粮食播种面积稳定在16亿亩以上。

（二）粮食供需基本平衡

近几年,随着人口增加和居民生活水平的提高,粮食消费不断增长。据国家粮食局粮食供需平衡调查,近些年我国粮食消费需求总量在10400亿斤左右,每年粮食消费刚性需求增长大体在90亿斤左右。从消费结构看,近几年居民口粮消费基本稳定,占消费总量的比重略有下降。其中,农村居民口粮消费下降,城镇居民口粮消费逐年增加;工业用粮与前几年迅猛增长之势相比,增速明显放缓;饲料用量持续增加,家畜饲料用粮从1980年的6800万吨增至2009年的1.2亿吨;种子用粮基本稳定。目前,我国人均占有粮食398公斤,超过世界平均水平,粮食自给率和库销比保持较高水平,远高于联合国粮农组织确定的粮食警戒线。

（三）农业科技支撑作用不断增强

近几年来,我国农业科技投入逐年增加,农业科技攻关取得较好效果,促进了农业科技成果转化和应用,坚持用现代农业科技改造传统农业,推行现代农业耕作制度,提高了科技对农业增长的贡献率。2010年,农业科技贡献率超过52%,良种覆盖率达到96%以上,农作物耕种综合机械化率达到52%。高产创建实现了技术集成、要素整合、农机农艺结合,并整乡整县建制推进,有力辐射带动了大面积均衡增产,全国4380个粮食万亩高产创建示范片平均亩产656公斤,比全国平均水平高出了320公斤。此外,新型农民科技培训等一批农民教育培训工程加快实施,农民学科技、用科技意识增强,农民科技文化素质逐步提高。

（四）优势粮食生产区域布局基本形成

积极推进农业结构战略性调整,发挥区域比较优势,大力发展优势农产品生产,形成农业区域化布局、专业化生产与产业化经营的格局。国家实行优

势农产品区域布局规划,各地不断深化农业结构调整,大力推进农业区域布局建设。扶持农业发展政策向粮食主产区倾斜,支持粮食主产区发挥优势,积极发展粮食生产和特色农业。根据优势农产品区域布局规划,目前我国已经建成13个粮食优势产业带,其中专用小麦产业带3个,优质水稻产业带3个,专用玉米产业带2个、高油大豆产业带5个。13个粮食主产区大力加强粮食综合生产能力建设,粮食生产持续稳定快速发展,保持了较高的粮食商品率。2010年,13个粮食主产区总产量是8327亿斤,产量占全国的75.4%,比上年增产了295亿斤,占全国粮食增产量的94.6%,并提供了全国80%以上的商品粮。

二、制约因素增加,面临巨大挑战

当前,我国发展粮食生产、保障国家粮食安全取得了重大成就。但是必须清醒地看到,农业仍然是国民经济的薄弱环节。随着工业化和城镇化的推进,耕地面积还有继续减少的趋势,经济作物比重的增加、人口的增长和人民消费水平的提高,对粮食的消费需求将进一步增加,将造成我国粮食产需缺口扩大,维持粮食生产稳定发展的难度增加。

（一）种粮效益下降,城乡居民收入差距拉大

近些年来,随着农业生产资料价格上涨和人工成本上升,农民种粮成本大幅增加,农业比较效益持续下降,农民在田里辛苦劳作一年不如进城打工一个月,“产粮大县、工业小县、财政穷县”的怪圈至今没有从根本上打破。与进城务工和种植经济作物相比,种粮效益明显偏低,2009年冬小麦、早稻、油菜籽亩均纯收益分别为177元、172元、45元,分别比2006年减少13%、49%和75%。许多农户种粮收入已经不是家庭主要经济来源,农民更愿意种瓜果蔬菜等效益高的经济类作物,在有的地方出

现撂荒或由种植双季粮食作物改种单季粮食作物、由种植粮食作物改种非粮食作物等现象。城乡居民年收入差绝对值由2006年的8172元增加到2010年的13190元。2009年,全国13个粮食主产区中有8个省区的农民人均纯收入低于全国平均水平,而7个粮食主销区的农民人均纯收入排名居全国前六名。

（二）粮食生产稳定发展面临较多制约因素

今后一段时间,保持粮食持续稳定增产的难度日益加大。一是农业基础设施建设滞后,特别是农田水利建设严重滞后,难以应对严重干旱和洪涝灾害的挑战。我国农田水利建设投入不足,没有建立起稳定的投入增长机制,且投入渠道分散,没有形成合力。农田水利设施和设备普遍存在老化失修的状况。据统计,大型灌区工程设施的完好率不足50%,中小型灌区工程设施的完好率不足40%,全国大型泵站急需改造的比例高达85%以上。二是土地资源的约束加大。人均耕地少是我国的基本国情,从长远看,人增地减的矛盾十分突出。目前,我国的耕地面积大约为18.26亿亩,比1997年减少了1.23亿亩,十几年间减少的耕地面积比河南省全省的耕地面积还要多,人均耕地面积由1.58亩减少到1.37亩,不足世界平均水平的40%。值得注意的是,一些地方在实施大项目、房地产开发、城区改造和建各类园区中,仍在占用耕地、城郊菜地甚至基本农田。三是淡水资源制约日益加剧。我国人均占有水资源量为2200立方米,仅为世界平均水平的四分之一,水资源时空分布不均,年内降水主要集中在6—9月,春耕和秋冬期间用水矛盾突出。水资源匹配不佳,淮河以北地区耕地面积约占全国的三分之二,水资源量不足全国的五分之一。当前,我国许多地区地下水超采严重,地下水位下降很快,且许多江河湖泊污染严重,不少水源不能用作生活生产用水。四是农业科技推广体系建设滞后,不能适应建设

现代农业和确保国家粮食安全的需要。一些地方农业科技服务体系的公益性地位没有确立,农业技术推广面临人散、线断、网破、站撤的困境。不少地方农业技术人员流失,农业生产技术推广能力弱化。我国粮食品种创新能力严重不足,原创性研究落后,种子安全面临严峻挑战。

(三)粮食区域和品种结构矛盾加剧

随着我国东南沿海城镇化工业化进程加快,耕地面积不断减少,我国粮食生产重心逐渐北移,出现了“北粮南调”。据国家粮食局统计,近年来我国三大粮食主产地中,东北产区和黄淮海产区的播种面积和产量呈逐年上升之势,而长江中下游产区逐渐减少。2008年,冀、蒙、辽、吉、黑、鲁、豫7个北方主产区,粮食产量占全国的比重由1993年的37.3%提高到2008年的44.6%。而苏、皖、赣、鄂、湘、川6个南方主产区,粮食产量占全国的比重由1993年的35.8%下降到2008年的30.9%。京、津、沪、浙、闽、粤、琼7个主销区,粮食产量占全国的比重由1993年的10.5%下降到2008年的6.1%。在目前全国13个粮食主产省区中,只剩下黑、吉、蒙、豫、皖、赣等6个省区为净调出省区。广东省的粮食自给率已降到30%以下,浙江、福建自给率也都下降到40%左右。

从粮食品种看,小麦消费需求稳中略增,供需总量基本平衡,但优质强筋小麦供应不足、品种优质率低。大米消费需求小幅增长,大米在居民口粮消费中约占60%,且比重还在逐步提高,但南方地区水田不断减少,水稻种植面积大幅下降,恢复和稳定生产的难度很大,稻谷供需总量特别是粳稻将长期偏紧。受养殖业、生物能源和深加工快速发展的影响,玉米需求将增长迅速,供需关系趋紧。粮食品种间争地及粮食作物和油料、棉花、烤烟等经济作物争地



2011年5月29日,太原市晋源区王郭村的千余亩晋祠大米进入插秧阶段。据国家粮食局统计,近年来我国三大粮食主产地中,东北产区和黄淮海产区的播种面积和产量呈逐年上升之势,长江中下游产区逐渐减少

矛盾将长期存在。

(四)农产品进口和外资进入我国农业领域的影响加大

随着经济全球化和农业国际化的推进,国外农产品和资本进入我国势头强劲,这对促进我国农业发展和缓解某种农产品供求矛盾有一定的作用。但是也使我国农业面临的市场风险日益加大。目前,我国大豆产业约70%的加工能力和80%的大豆进口被跨国公司控制,国内大豆生产严重萎缩,大豆加工企业大部分倒闭,食用油进口依存度逐年提高。2010年,我国大豆净进口量5480万吨,比上年增长28.8%,食用油净进口687万吨,我国油脂净进口折油总量已由2000年的461万吨上升到2010年的2088万吨,10年增长率约353%。我国的食用油自给率已从60%下降到37%左右,已超过国家安全预警线,包括大豆在内的我国粮食自给率已经下降到95%以下。国际资本和农业跨国公司正悄然进入我国粮食生产、储藏、加工和流通的相关环节。2010年夏粮、秋粮收获季节,在粮食主产区出现了外资加价抢购粮食的现象,国外资本对我国粮食产业的影响不断加深。

三、加强扶持力度,保障粮食安全

中央农村工作会议明确提出,稳定发展粮食生产是“三农”工作的首要任务。目前,从总体上看,我国粮食仍处于紧平衡状态,并将保持较长一段时间,但是困难和挑战依然存在。依据《国家粮食安全中长期规划纲要(2008—2020年)》,2020年全国粮食消费量将达到11450亿斤,按照保持国内粮食自给率95%测算,国内粮食产量应达到约10900亿斤,比现有的生产能力增加近900亿斤。本着确保供给、留有余地的原则,未来10年间需再增加1000亿斤生产能力。因此,对粮食生产和国家安全面临的压力不可低估。我国必须坚持立足国内实现粮食基本自给的方针,采取应对措施,化解挑战,确保国家粮食安全。

(一)加强粮食法律法规建设

制定粮食法是一项具有基础性、战略性、全局性和长远性的重要工作,也是粮食安全工作中的重要内容之一。要加快粮食法立法进程,积极开展立法研究,做好与现有法律法规衔接,争取早日颁布实施。在粮食法中要体现以下几



近几年,居民口粮消费基本稳定,占消费总量的比重略有下降。其中,农村居民口粮消费下降,城镇居民口粮消费逐年增加

完善扶持粮食生产的各项补贴政策。设立病虫害防治补贴,提高农机补贴标准。要加大金融支农力度,为粮食生产提供有力的金融支持。加快发展政策性农业保险,加大中央财政对政策性农业保险的支持力度,逐步降低县级保费配套和种

个方面:一是在法律条文中必须明确粮食和粮食安全的重要性及相应地位。二是强调粮食生产,围绕粮食生产解决好耕地(特别是稳产高产地区)、灌溉用水、品种培育、技术推广、各项惠农补贴政策落实等问题,真正让农民有利可图,提高种粮积极性。三是要加强监管,保证粮食流通和质量安全。四是制定补贴政策,鼓励农民搞好粮食储藏。五是在法律上明确规定粮食生产责任制,从国务院到省市县都要有各自的责任。六是加大社会各方面对粮食产业的支持。同时,要不断完善粮食法律法规体系,认真贯彻执行农业法、土地管理法、水法、农业技术推广法、《粮食流通管理条例》、《储备粮管理条例》等法律法规,加大执法力度,依法确保国家粮食安全。

(二)进一步加大强农惠农政策力度

党的十七届三中全会报告指出,“粮食安全任何时候都不能放松,必须长抓不懈”,“把发展粮食生产放在现代农业建设的首位”。国家要把确保国家粮食安全放在突出位置。要采取有效政策措施,真正解决粮食主产区种粮效益低、农民收入低和财政收入低的“三低”问题。要保持强农惠农政策的稳定性和连续性,并逐步扩大强农惠农政策领域,加大政策扶持力度。强农惠农政策要继续向粮食主产区倾斜,进一步

粮农户保费比例。

(三)要建立土地保护补偿机制和粮食主产区利益补偿机制

要建立粮食主产区利益补偿机制。要把补贴粮食主产区地方财政和补贴农民放在同样重要位置。建议国家财政对粮食主产区加大转移支付力度,提高对产粮大县财政补贴标准,解决“产粮大县,财政穷县”的问题,保护和调动地方政府重农抓粮的积极性。要由粮食调入省份给粮食调出省份以补偿鼓励粮食生产和调出。要建立土地保护补偿办法。要逐步降低直至取消粮食主产区农田水利建设、提高粮食生产能力等建设项目的地方配套资金,逐步完善粮食风险基金。

(四)稳定发展粮食生产,切实提高粮食综合生产能力

稳定发展粮食生产是确保国家粮食安全的基础。一是要坚决落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度。要把坚决落实“两个最严格”的耕地保护制度作为维护国家粮食安全基础性的工作,坚守18亿亩耕地红线,确保基本农田保有量不低于15.6亿亩,其中水田面积保持在4.75亿亩左右。要严格保护基本农田,稳定粮食播种面积,严禁搞耕地跨区域占补平衡、多占少补和占优补劣。二是加强主产区粮食

综合生产能力建设,优化粮食生产布局,着力打造粮食生产核心区,发挥规模效益,形成集中连片、高产稳产优质国家商品粮生产基地。三是要加强农业基础设施建设特别是农田水利设施建设。稳步提高耕地基础地力和产出能力,大规模改造中低产田。各地政府要继续加大对农田水利建设的投入,建立稳定增长的投入机制,特别是要加大对小型农田水利建设的投入,解决“最后一公里”梗阻问题。四是要加快推进农业特别是粮食社会化服务体系建设,加快粮食科技创新步伐,改善技术装备水平,提高科技贡献率。大力推广使用新技术,着力提高单产水平和改进粮食品质,大力推进粮食产业化发展,提高粮食生产组织化程度。要对潜力大的如黑龙江等省加大支持力度。

(五)大力发展多种油料作物生产

要大力推动油料作物的多元化种植,开辟食用油供给的新途径。重点扶持并培育高产量、高产值、高出油率油料品种,将花生、油菜籽、油茶等油料作物纳入粮食安全体系。落实国家对油料作物的扶持政策,对花生、油菜籽和油茶的种植给予补贴,提高食用油料中的花生、油菜和油茶种植比重,降低食用油消费中大豆产品的比重。全面实施花生种植补贴政策,降低对进口大豆的依存度,维护国家食用油供给安全。

(六)加强农产品进口和外资进入我国农业领域的调控和监管

要正确把握加强国际合作和确保国家粮食安全的关系,加强农产品进出口调控,加强对外资进入农产品领域的监管。建立外资进入粮食生产、储存、加工、流通领域的审批制度和监管机制。当前,要切实加强对大豆、玉米和婴儿奶粉进口的调控。要启动种子安全战略,理顺种子管理体制和科研体制,加强种子进口监管,保护我国种质资源。★

(作者系全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会主任委员)

宏观调控要高度重视 中小企业生存困境

文 / 辜胜阻



当前,我国中小企业面临着“用工荒”、“融资难”和高成本等生存困境

今年经济总体保持平稳较快增长,“硬着陆”和“滞涨”担忧解除,但宏观经济运行喜中有忧。正如温家宝总理在今年初的政府工作报告中所指出的,尽管当前宏观经济形势总体平稳,但仍存在许多不稳定、不协调、不可持续因素,国内外各种因素相互交织,错综复杂,给经济带来消极影响,我们应该保持忧患意识。

一、当前宏观经济运行喜中有忧

当前,我国经济面临着“内忧外患”

的考验。“外患”表现为欧债危机加重、美国经济增长疲软、中东地区社会动荡不断等,导致中国经济发展的外部环境不优,甚至可能将风险传导至中国。德意志银行分析报告甚至预测,如果欧美陷入严重衰退,中国出口会下降15%,GDP增长率会降低到7%。新加坡及中国研究机构发布的“中国宏观经济预测与分析”报告也显示,如果美国经济陷入二次衰退(2012年全年GDP增长率为零),则当年中国出口增速预计下降7.9个百分点,GDP增长率将减少0.67个百分点,

达到8.24%。“内忧”则表现为宏观经济仍然存在着一系列不平衡、不协调和不可持续的问题:消费乏力、分配不合理、钱流失衡和就业纠结,进一步考验宏观调控智慧。当前宏观调控需要正视经济运行中的以下问题:

一是投资主导增长的格局没有根本改变,消费依然乏力。“十二五”规划提出转变发展方式要使消费成为经济增长的主导力量。上半年投资增速超过消费增速9个百分点,投资对GDP增长贡献率比消费贡献率高近6个百分点,地方政

府和国企投资的冲动热情高涨,居民消费依然动力不足。而地方政府和国企主导投资的格局伴随着巨大的银行坏账风险。据国家审计署数据显示,全国地方政府性债务余额超过10.7万亿元,许多要在近期还本付息。银监会统计显示,50%的地方贷款存在第一还款源不足。地方负债虽然总体未超过地方政府的偿债能力,但在土地财政收入缩水、保障房建设又添新债的背景下短期还本付息压力依然较大,需要防范地方债务违约引发银行坏账风险。

二是居民收入增幅大大滞后财政收入和企业利润增幅。上半年全国财政收入同比增31%,大大高于8%的预算,为GDP及居民收入增速的3—4倍。全国规模以上工业企业实现利润同比增长27.9%。税赋重会推高物价,不利于企业为员工加薪,抑制了居民收入提高和消费扩大,降低了居民物价承受力。在外需减少条件下,扩大居民消费才是增长持久动力。上半年经济增速微弱回调,重要原因是消费增长减缓,汽车、建材、装修等消费下滑。当前要防范高物价、高房价和高生活成本对居民消费过度“挤出”以及投资“退出”叠加而造成经济增长速度出现大幅下降的潜在风险。

三是金融二元特性凸显,体制内金融和民间金融出现严重利率“双轨制”。当前我国金融体系呈现二元现象:政府与国企借助正规金融系统提供的廉价资金进行投资。而民营中小企业在体制内融资艰难,陷入“钱荒”,不得不用利率极高的民间借贷,融资成本极高。体制外灰色高利贷融资热火朝天,资金汹涌从体制内走向体制外,有些地区甚至出现“全民放贷”现象。有数据显示,上半年我国社会融资规模为7.76万亿元,银行体系外资金融占比超过40%以上。

四是就业结构性问题突出,“用工荒”困扰中小企业。就业市场“有人无事做和有事无人做”纠结加深:一方面大学生就业难,另一方面农民工“用工荒”。大量中小企业不仅严重缺工,用工成本

大大上升,而且企业员工流失率极高,使企业经营极不稳定。

二、宏观调控要高度重视中小企业生存困境

当前,中小企业在我国经济和社会发展中具有重要作用,已经成为发展经济、繁荣市场、改善民生的重要力量。中小企业是解决就业的主渠道、社会稳定之基、创新创业之源,关系到国民经济增长后劲,提供了全国75%以上的城镇就业岗位,全社会65%的专利、75%以上的技术创新和80%以上的新产品开发。然而,当前中小企业面临着“用工荒”、“融资难”和高成本等生存困境。政府在宏观调控过程中要高度重视中小企业生存困境。

一是前所未有的“融资难”。由于我国金融结构二元性特征凸突,银行信贷资金继续向大城市、大企业、大行业集中,国企与民企在融资可获得性和贷款利率方面差距巨大。据调查,不到10%的中小企业能从正规金融体系得到贷款,大部分融资需求依靠民间借贷解决,结果导致民间利率节节高攀。例如,武汉部分地区民间资本利率飙升到年息120%;在南京,尽管目前民间借贷的年利率已高达120%,借贷需求依旧不断增加;在一些地方,80%小企业靠民间借贷,年息最高达120—180%。民间高利贷缺乏监管,利率奇高,中小企业还本付息压力极大,蕴含着巨大的潜在债务纠纷风险,一旦民间借贷链条断裂,风险将会传导至实体经济和金融系统。

二是十分严峻的“用工荒”。当前企业不仅招不到人,留不住人,而且人工成本大大攀升。由于劳动力总量“无限供给”格局在改变,区域间务工“推”、“拉”力量发生变化,新生代农民工需求层次呈新态势,大量中小企业严重缺工,用工成本大大上升,平均成本上升20%—30%;企业员工流失率极高,大进大出的高流失率使企业极不稳定。一项《2010年中小企业生存报告》调查显示,

全国超过两成中小企业用工短缺,平均每家企业用工缺口达14人。大量企业出现了因缺工导致不敢接订单的现象。

三是全方位进入“高成本的时代”。利率、汇率、税率、费率“四率”,薪金、租金、土地出让金“三金”,原材料进价和资源环境代价“两价”,九种因素叠加推动企业成本直线上升。高成本致使企业利润比“刀片”还薄,大量微小企业甚至处于亏损状态。且中小企业“高税费”状态依然没有根本改变。长期以来,中小企业税负较重。今年一季度政府财政收入增幅达到37%,中小企业对税收的贡献高达50%。同时,非税负担已使中小企业不堪重负。尤其是路桥垄断,导致中小企业物流成本居高不下。有报道显示,当前路桥费等“买路钱”在商品价格中的占比大约为4%—10%,商品物流成本占到了物价的20%—40%。

中小企业面临的重重困境严重影响了中小企业正常生产秩序,大幅增加了企业生产成本,挤压了企业利润空间,降低了其抵御风险的能力,使中小企业面临前所未有的困难。工信部统计数据表明,今年头两个月规模以上中小企业的亏损面为15.8%,同比扩大了0.3个百分点,亏损企业亏损额同比上升了22.3%,尤其是量大面广的规模以下小企业,他们遭遇的困境可能更为严峻。中华工商联调查显示,中小企业特别是小型、微型企业的生存状况,可能比2008年金融海啸时更为艰难。在优胜劣汰的市场竞争机制下,部分体质弱的中小企业“淘汰”是不可避免的,相反在一定程度上还能推动经济结构调整。然而,经济的持续增长、就业的稳定性增加需要同样甚至更多的中小企业诞生。中小企业的新生和消亡比例必须维持在适当的规模范围之内,以保证经济、社会稳定。一旦企业死亡率超过临界点或“死”多于“生”,就必须引起政府高度重视。

当前,中小企业面临前所未有生存困境,可能导致民间借贷纠纷高发的潜在金融风险,也可能导致经济增长动力

不足使经济下行过快的潜在风险。还可能引发中小企业大量停产半停产和大量民间资本游离实体经济的潜在风险,出现民间资本热钱化、产业空心化、经济泡沫化,不仅给居民就业带来较大压力,而且会加剧通货膨胀压力,给国民经济平稳健康运行带来风险。调查表明,目前民营经济发达的典型地区60%左右的民间资本游离于实体经济。因此,必须防范多种因素叠加造成的困境引发中小企业大量停产半停产和大量民间资本游离实体经济的潜在风险。

三、缓解中小企业生存困境需政企合力

当前,缓解中小企业困境需要政府和企业联手应对。仅仅依靠企业或政府任何一方力量都无法从根本上解决问题,需要双方各司其职,协同配合、共同缓解企业发展困境。一方面,要充分发挥政府这只“有形之手”的作用,化危机为契机,推动政府职能从管制政府向服务型政府转变,积极改革和完善相应体制和机制,努力克服市场缺陷,优化中小企业的生存发展环境,缓解多重困境形成的巨大压力。另一方面,需要中小企业苦练内功,借助市场竞争淘汰机制的倒逼压力,变被动为主动,变生存压力为转型动力,提高自身素质,积极推动转型,通过内外合力摆脱发展困境。

为此,政府应采取以下对策帮助中小企业应对危机:

一要深化金融体制改革,构建平等使用信贷资源的融资环境,切实缓解中小企业融资难。要研究大型商业银行对中小企业贷款的风险补偿机制和营业税减免政策。有效实施“有保有压、区别对待”的货币政策,引导商业银行信贷向中小企业倾斜,特别向高成长性的创新型中小企业倾斜。要规范民间金融,放宽金融管制,引导民间资本回归实体经济。要建立健全与中小企业相匹配的中小金融机构,构建多层次银行、资本市场、信用担保“三大体系”,健全企业融资的综合配

套服务体系。要推进利率市场化进程,适当加息,抑制国有大企业的廉价资金需求,增加中小企业贷款可获得性。

二要加强劳动力市场规划与建设,营造良好用工环境,缓解“用工荒”。要推动东部产业升级与向中西部转移并重,东部地区要通过产业转移、产业升级以减少低端劳动力需求,中西部地区要通过承接产业转移来解决劳动密集型企业的用工需求,让更多的农民工就地就近就业。加快农业现代化建设,推动农地向种田能手的集中,进一步释放农村剩余劳动力。加大农民工职业技能培训,增加农民工的人力资本积累,提高劳动力供给和需求的协调水平,改变对农民工“取而不予,用而不养”局面,解决企业技工短缺问题。推动农民工与市民在住房保障、子女教育、医疗保险等方面的平权,加快农民工市民化进程,改变农民工特别是新生代农民工“回不去农村,融不进城市”的局面。优化农民工就业服务和劳动力市场建设,通过完善就业公共就业服务体系建设形成良好的就业环境,化解企业由于信息不对称所致的“招工难”问题。

三要减税降费切实为企业减负,使其轻装上阵以应对高成本压力。要大力实施结构性减税,对中小企业技术创新、节能减排等行为进行税收减免,切实减轻中小企业税赋,鼓励创新,扶持创业。要积极实施“化税为薪”或“减税提薪”等措施减轻企业负担,使民企轻装上阵。要进一步减少、简化行政审批,严格执行收费项目公示制度,坚决清理和取消不合理收费,治理乱罚款、滥评比、乱收费等。当前,要对企业反映强烈的损害企业利益的突出费用问题开展专项治理,如高额路桥费、进场费等,降低企业流通成本。

缓解生存困境,企业也需采取以下三项措施积极化解高成本,应对“钱荒”、“人荒”和“高成本”。

一要拓宽融资来源,完善自身财务制度、提高资信水平,增强企业融资能

力。要创新融资渠道,丰富融资手段,积极运用私募股权融资、抱团融资、供应链融资等新型融资方式。要建立和完善财务管理制度,注重企业信用积累,提高企业资信度,加强与银行等金融机构的沟通和融合,努力减少信息不对称造成的融资困难。要主动向专业服务机构咨询,寻求适合自身发展的融资方案与融资途径。

二要以人为本,构建和谐劳资关系,改变“过客”心态,形成利益共同体,减少员工流失。要实施自动化、机械化、信息化战略,通过机器“替代”人工,降低用工依赖。要优化企业价值链,加快企业转型升级,提升产品附加值,通过“增效”以应对用工高成本。要创新柔性化管理模式,拓宽员工职业发展前途,构建和谐稳定劳动关系,减少员工流失。要建立员工收入与企业效益同步增长的长效机制,逐步提高薪酬,稳步改善福利,关爱尊重员工。推出多样化用工模式,加强技能培训,规划员工“多通道”职业发展路径。

三要通过技术创新、产业链整合来降低“高成本”,通过产业转移来规避“高成本”,通过提升产品附加值来化解“高成本”。要重视技术进步,养成企业自主创新习惯,加强创新人才储备和选择合适创新模式,通过流程改造和技术革新来降低“高成本”。要积极向产业链上下游延伸、加强关联企业间沟通协作,通过产业链整合来有效降低企业采购、生产、销售等成本。要契合国家产业规划,综合考察承接地投资环境,通过向中西部地区实施产业转移来缓解东部地区劳动力、土地、资源、环境等压力,规避“高成本”。要降低多元化经营程度,将有限的资源集中于最具竞争优势的行业上或者将经营重点收缩于价值链核心环节上,把主导产业做专、做精、做优,通过产品差异化、商业模式创新来提高产品附加值,努力提升利润空间,化解“高成本”。★

(作者系全国人大常委会委员、全国人大内务司法委员会副主任委员、民建中央副主席、经济学家)

创新监督方式方法 增强监督刚性实效

文 / 张桂芳



广州市人大常委会主任张桂芳带队在广石化视察空气污染治理情况

近年来,广州市人大常委会立足经济社会发展实际,积极顺应市民和社会各方面对人大工作的新期待和新要求,着力探索创新人大监督的方式方法,深化细化监督措施,进一步增强人大监督的刚性和实效。

一、强化预算审查,增强监督实效

预算监督是人大监督的重点。广州市人大常委会着力在提高财政预算透明度和完整性方面下功夫,推动预算监督向实质性监督迈进。

(一)将所有部门的部门预算提交市人代会审议,并选择若干部门和项目进行专题审议。广州市早在2001年就率

先探索将部分部门预算提交市人代会审议,至2008年实现了将所有部门的部门预算交付市人代会审议。部门预算要求列至细项,内容完整,此举有效提高了财政预算的透明度。2008年以来,广州市人大常委会每年选择一些部门,由财经委和财经代表专业组对这些部门预算进行提前审议,预把预算关。为使审议工作更细更实,每年人代会上,市人大常委会都选择两个部门预算,安排部分人大代表进行专题审议,被审议部门的主要负责人到会回答代表提问。2011年开始,又明确每年增加一个政府投资的重要项目预算纳入专题审议。这些措施增强了预算审查的权威性,并通

过“以点带面”,有效地提高了预算单位的公共财政意识和预算安排的合理性。

(二)加强对一般预算超收收入、预算外资金和国有土地出让金的审查监督。广州市每年的一般预算超收收入和预算外资金收入数额巨大。早在2000年以前,广州市人大常委会就将一般预算超收收入安排使用纳入市人大常委会监督范围,2001年开始又要求市政府每年将预算外收入使用安排情况报市人大常委会审查,今年广州市人大常委会将超收收入使用情况审查时间提前到10月份,并计划由每年审查一次改为两次,改变过去用完再报的现象。另外,从2007年开始,广州市人大常委会将国有土地有偿出让金纳入一般预算资金管理,规定其收支情况要报市人代会审查批准,并对其超收收入安排使用情况纳入每年市政府本级新增财力安排报告内容,列出明细报市人大常委会审议。这些措施有效地增强了预算审查的力度和预算监督的完整性。

(三)加强财政专项资金的监督。从广州情况看,近年广州市切块归口发改、建设等部门的财政专项资金占到市本级财政专项资金的一半以上。以往这部分资金虽然也在市本级预算草案中列项反映,但只是一个总额数目,没有列明支出细项,不利于代表审议。为此,从2010年开始,广州市人大常委会要求市政府将统筹安排的专项资金包括市

基本建设统筹资金、城市维护建设资金和科学技术研究与开发资金编制成《政府投资项目计划草案》，列出所有安排细项，提交市人大常委会审议，使代表真正搞清楚财政专项资金的钱“花到了哪里”和“为什么花钱”。

(四)制定《广州市政府投资管理条例》，把关政府投资总盘子和重大投资项目。为避免政府投资增长过快、低水平重复建设、超财力投资以及投资项目超预算等问题，市人大常委会于2010年制定了《广州市政府投资管理条例》，对市政府投资决策程序和市政府投资管理进行严格规范和监督，明确市政府每年投资总额和重大项目须经代表大会审查批准。

(五)对预算执行率低的单位进行专题询问。针对有些部门的部门预算存在执行率低、专项预算没有支出、有关制度没有执行等问题，广州市人大常委会决定在听取和审议市政府关于2010年市本级决算（草案）报告时，选择对一至两个项目预算执行率低的单位进行专题询问，搞清楚执行率低的原因，明确有关部门的责任及整改措施，并对广州市制定的现行某些影响资金使用和工作开展的政策提出改变调整的意见，促进预算效能发挥。

二、综合运用监督方式，增强监督刚性

为了加强人大监督的力度，广州市人大常委会探索创新和综合运用各种监督方式方法，进一步增强人大监督的刚性和权威。

(一)对社会关注的重大问题开展专题询问。今年，广州市人大常委会参照全国人大常委会的做法，首次决定选择三个社会关注的重大问题开展专题询问。6月和7月，广州市人大常委会先后结合听取和审议市政府有关工作报告，对解决广州市同德围地区居民出行难问题、农民留用地落实问题开展了专题询问。这两场专题询问引起了市政府



广州市人大常委会领导在陈家祠调研

有关部门的高度重视和市民的广泛关注。专题询问会上，部分市人大常委会组成人员、人大代表、村民代表等找准问题、深入询问；市政府及有关部门负责人作为应询人认真回答，详细解释，提出了解决问题的具体措施，并作出了解决期限的承诺。

(二)组织开展专题调研监督。广州市人大常委会把专题调研监督作为人大常委会监督工作的重要方式。今年7月、8月，广州市人大常委会会议分别听取和审议了财经工委关于加快广州市低碳城市建设的专题调研报告、城建环资工委关于亚运后加强广州市城市管理、建立健全长效管理机制的专题调研报告。会后，市人大常委会将审议意见连同调研报告送市政府研究处理，并送市委作决策参考。通过实践发现，与一般的工作调研不同，专题调研监督具有主动性强、针对性强、效力性强的特点，广州市人大常委会可以自主选题调研，调研更能有的放矢、突出重点，提出的建议和措施更加务实可行，提出的审议意见具有法律效力。

三、创新监督方法，增强监督力度

广州市人大常委会根据监督工作的发展需要，从改革会议程序，调整议

程设置，完善会议制度入手，着力提升会议质量，拓宽监督层面，延伸监督触角，深化细化监督措施，强化监督力度。

(一)公开向社会征集市人大常委会年度监督议题并选择纳入工作计划。广州市人大常委会坚持开门选题，2010年9月，首次通过媒体向社会公开征集2011年监督议题建议，得到了群众积极响应。在半个月时间里，收到一大批社会各方面来信、来访、电子邮件及网上留言。广州市人大常委会认真研究群众意见，将群众提出的优先发展公交等议题列入今年监督工作计划。就居民出行难问题组织专题询问，正是来源于群众意见。

(二)在媒体公布常委会组成人员和代表出席会议情况。针对以往常委会会议缺勤人员较多、会议质量不高的问题，广州市人大常委会于2010年9月出台了《关于确保常委会会议质量的意见》，明确一系列刚性措施，包括严格会议考勤、与会人员会议出勤情况在媒体公布等。这一意见实施后，出席、列席会议人员缺勤、缺席和请假现象大为减少，会风明显好转，会议质量明显提高。今年人代会期间，广州市人大常委会继续严格实行会议考勤制度，将代表出席市人代会会议情况由内部通报改为通

摄影/胡至微



生端明/摄

广州市人大常委会就“同德国出行难问题”进行专题询问

过媒体每日向社会公开,同样取得明显成效,会风焕然一新。

(三)市人代会对代表议案直接作出决议并交由市政府实施。广州市人大常委会认为,人大会议应该充分发挥议案的重要作用。为此,今年市人代会会议召开前,广州市人大常委会高度重视议案提出的准备工作,紧紧围绕市委中心工作和民生重大问题引导人大代表合理选题,强化对人大代表提出议案的协调、指导和服务,协助部分人大代表联名提出了加快广州市北部山区镇脱贫奔康步伐和着力挖掘、保护和利用广州历史文化资源等两个议案。由于议案质量比较高,今年,市人大常委会首次将这两个议案列入市人代会会议议程,大会直接作出决议,交由市政府实施。会后市政府将这两个议案决议的实施工作作为今年市政府工作的重点,加快推进,并取得突破性进展。

(四)将人大代表在市人代会会议上的审议发言意见整理交由“一府两院”和市人大常委会研处回复。今年市人代会会议结束后,广州市人大常委会首次组织力量对市人大代表在大会期间的审议发言进行汇总梳理,整理出536条针对性、操作性较强的具体意见和建议,分别印发给“一府两院”和市人大常委会各部门,要求对代表审议意见和建议认真研究处理,并将处理情况回复代

表。“一府两院”和人大代表普遍反应,这一做法有利于提高代表履职的积极性,有利于促进“一府两院”和市人大常委会工作,有利于增强人代会的决策监督功能和权威性。

(五)对“十二五”规划的贯彻落实进行年度审议。广州市“十二五”规划及其落实情况,事关广州长远发展。去年以来,广州市人大常委会一方面积极参与“十二五”规划的制定工作,认真提出意见和建议,努力协助政府完善“十二五”规划。另一方面,市人代会会议后明确提出,今后五年要每年听取市政府关于当年实施“十二五”规划情况的报告,逐年跟踪监督“十二五”规划的落实情况,及时发现和督促解决规划实施中的问题,大力推动规划确定的发展目标的实现。

(六)适当增加市人大常委会会议召开次数。针对市人大常委会会议普遍存在议题过多、审议任务过重、会期过长的问題,广州市人大常委会从实际出发,改变每两月召开一次市人大常委会会议的惯例,适当增加市人大常委会会议的次数,由以往一年六次常委会会议增加到一年九次常委会会议(不包括因特殊需要临时召开的会议),使有关议题能够得到及时审议,又避免了因单次会议内容过多、会期过长而导致审议质量不高的问题。

四、几点体会

在推进人大监督工作创新的过程中,广州市人大常委会有以下几点体会:

一是始终坚持党的领导,积极争取市委的大力支持。广州市人大常委会正确处理人大工作与党委领导的关系,把党的领导贯穿于人大依法履职的全过程。坚持围绕市委的决策部署来制定工作计划,推进工作落实。对每一项监督工作创新,都及时向市委请示和报告,争取市委的理解、重视和支持。

二是正确处理监督与支持的关系,找准最佳结合点和切入点。广州市人大常委会坚持原则性与灵活性相结合,做到既积极顺应社会和群众对人大工作的期待,又充分考虑到“一府两院”开展工作的现实条件。通过创新监督工作,既纠错纠偏,督促政府及有关部门落实职责,又给力加油,推动解决影响政府有关部门工作开展的困难和问题。

三是准确把握宣传报道的度,努力营造良好的舆论氛围。广州市海内外媒体众多,资讯发达,有利于开展人大新闻宣传工作,但若对监督工作中的敏感问题处理不慎,就会小事炒成大事,好事炒成坏事。因此,在实际工作中,广州市人大常委会十分注意把握新闻宣传的度,做到有张有弛,有收有放。比如,在组织两次专题询问时,广州市人大常委会采取不同的宣传策略,既争取了工作主动,又避免了负面炒作。

四是充分发挥各方面积极性,特别是市人大常委会组成人员和代表的积极性。广州市人大常委会高度重视人大机关工作的基础性作用,鼓励、支持和督促各部门、各工委扎实做好各项监督议题的准备工作。同时,注重发挥人大代表和市人大常委会组成人员的主体作用,广泛听取他们对推进人大工作特别是创新人大监督工作的意见和建议,利用他们的智慧和力量,使各项工作达到预期效果。☑

(本文作者系广州市人大常委会主任)

书写人民满意答卷

文 / 王明航 李 静



龙口市的人大代表在企业视察

“结对帮扶170个行政村、1100多个贫困户，为公益事业及弱势群体捐款700多万元，群众满意率达98%。”这是山东省龙口市800多名人大代表以“两发挥、一争优”主题实践活动为平台，用实际行动书写的一份人民满意答卷。

常委会“出卷子”

为进一步激发人大代表履职积极性，充分发挥人大代表的模范带头作用，2010年，龙口市人大常委会在全市各级人大代表中组织开展了“两发挥、一争优”主题实践活动，号召全市各级人大代表在推进大发展、建设新龙口中发挥“先锋队”、“主力军”作用，在联系群众、发动群众中发挥“宣传队”、“播种机”作用，争当人民满意的优秀人大代表。

如何才能让代表们真正行动起来，认真答好这份“试卷”？市人大常委会采取了一系列行之有效的措施：召开专题会议动员部署，市人大常委会领导同志作电视讲话向社会公布，市直有关部

门代表分工联系督导落实。要求镇街人大、市直口代表组结合实际制订具体的实施方案，与代表面对面沟通，确定任务目标，并进行细化、量化，让代表人人身上有担子，按照要求“答题”。

在龙口市黄山馆镇公示栏的刊板上，可以看到这样的信息：“赵永信，市人大代表，投资20万元硬化村内所有巷道，整修改扩方塘一处，使140亩旱地变成水浇地；姜玉珍，市人大代表，资助岭西村一名困难学生完成初中学业；王刚，镇人大代表，将村西农田的排水沟挖通1000米，解决农田排水难问题……”，这是黄山馆镇人大在前期走访代表、听取意见的基础上，为驻镇的56名人大代表量身定做的任务“试卷”。

代表“答卷子”

活动开展过程中，市人大常委会每名副主任分别联系2至3个代表组，指导活动开展。其间，召开了两次调度会，总结经验，改进工作。2010年年底，市人大常委会组织代表观摩了镇街人大开展“两发挥、一争优”活动的亮点现场，有效推动了活动深入开展。

龙口市各级人大代表积极参与，在各自不同的岗位上发挥着聪明才智，以一项项卓有成效的工作书写着“答案”。2010年，市人大代表所在单位牵头或参与了全市40项“双重点”中的27项工作，纳税额占到全市总额的70%以上；在招商引资、项目建设、环境绿化等工作中挑大梁、当先进，协助党委、政府推进工作170多项；在龙口市已经开工的14个新型农村社区中，市人大代表牵头或参与

建设了11个。除了为龙口市经济发展助力，代表们还发挥了上传下达的桥梁纽带作用，及时向群众宣传各级党委、政府的决策部署和工作推进情况，反映群众的呼声和愿望，帮助化解矛盾纠纷。2010年，市各级人大代表参与化解信访案件90余件，提供稳定方面信息140多条，在维护社会和谐稳定中发挥了重要作用。

群众“批卷子”

人民满意是检验“两发挥、一争优”活动成效的标准。为此，龙口市人大常委会牵头，各镇街人大、市直口代表组分别组织开展了人大代表“两发挥、一争优”活动情况的民主测评会议，由代表面对面向所在镇街党组织和选区选民报告2010年开展主题实践活动的情况，让他们评议打分。

“出资40万元，协助镇村清运垃圾，捐款30万元用于绿化建设”、“投资5000万元，新建低温冷库、出口车间及库房，为周边农村提供就业岗位300多个”、“拿出3万元帮助社区卫生服务站修缮房屋，拿出3000元资助3名贫困女学生，资助因家庭困难面临失学的大学生1万元”……龙口市人大代表用自己“实打实”的工作，赢得了选民的“满意”票。一名代表走出“考场”后，深有感触地说，“平时还真得多做点工作，向选民汇报时才有话可说。也只有实实在在地为群众办点实事，我这个人大代表才算没白当啊！”

如今，龙口市的人大代表依然在自己的实际行动践行着“两发挥、一争优”的承诺。✘

破茧成蝶求创新

文 / 许素洋 常俊哲

山东省菏泽市人大常委会换届以来,人大工作一路在创新中前行、在开拓中发展,各项工作都取得了“蝶变”式的突破。

菏泽市人大常委会首先确立了“一三二一”总体工作布局,即围绕“一个中心”,行使好“三项职权”,突出“两个服务”(服务发展、服务代表),抓好“一项建设”(自身建设)。随后,又制定了“四高、三同、两创、一增”的工作思路(秉持“高境界、高标准、高效率、高效益”的工作标准;坚持“与党委同向、与‘一府两院’同力、与人民群众同心”;创先争优、开拓创新;增强工作实效),提出了“行职权于法律所赋、寓支持于监督之中”的理念。工作理念和思路的创新,为市人大工作实践创新开辟了广阔天地。

菏泽市人大常委会紧紧围绕市重大决策、“一府两院”着力推进、人民群众普遍关心的事项,在依法履职的原则下,大胆创新监督形式,取得了一系列创新成果。一是听取专项工作报告实行“七坏相扣法”。把学法、调研、审议、反馈、整改、督办、表决七个环节,紧密相连,环环相扣,形成了完整的监督链,增强了监督的实效性。二是执法检查实行“九步递进法”。事前调研、制订方案、精选人员、汇报座谈、查阅卷宗、随案走访、及时反馈、会议表决、跟踪检查九个步骤,步步递进,有效促进法律法规的正确实施。三是工作视察实行“六个结合法”。坚持明察与暗访相结合、好差现场相结合、视察与现场执法相结合、监

督权与决定权相结合、督办与帮办相结合、视察与回查相结合,提高了视察监督的质量。四是实行“票决问责制”。在今年年初的市人大常委会会议上,对去年监督计划涉及的6项工作监督意见办理情况进行了票决;市人代会期间,组织近百名代表,对10件代表建议办理情况进行票决,有效促进了监督意见和代表建议的落实。五是加强人大信访监督。创立了“三个一批、三级联动、六步推进”信访督办机制,开展了“千件信访积案督办”活动,2010年成功督办信访老案积案1243件,办结率达100%,促进了“一府两院”依法行政、公正司法,维护了人民群众的合法权益,使人大信访这个“小窗口”变成了人大监督的大舞台。

菏泽市人大常委会在“双基”工作创新方面,重点突出了“夯实”和“加强”。一是创新代表小组建设。出台了《关于进一步加强代表小组建设的意见》,对代表小组的软硬件建设、活动开展等作出了具体规定,并全面督促落实。目前,全市1163个人大代表小组,全部达到了“六有”标准(有场所、有器材、有制度、有计划、有活动、有档案),实现了“三个转变”(活动场所从“无”到“有”的转变、活动制度从“缺失”到“健全”的转变、活动内容从“虚功”到“实效”的转变),为代表活动搭建了良好的平台。二是创新乡镇人大工作。乡镇人大工作一直是人大工作的薄弱环节。为激活基层人大工作,该市人大积极探索,大胆创新,争取市委支持,出

台了《关于加强乡镇人大工作的意见》,实行了市人大常委会主任、委室定点联系乡镇人大机制,支持和帮助乡镇人大健全制度、创新思路,提高依法履职水平。目前,全市162个乡镇全部配齐了人大工作人员,工作条件明显改善,基层人大工作得到全面加强。

2008年以来,以促进菏泽“四大基地一大产业”建设为主题,在市各级代表中,开展“建功立业”主题活动;围绕“转方式、调结构、增效益”的主线,开展“发展低碳经济”和“环保率先行”两个专项活动。推行现场观摩、评选表彰、举办论坛等机制,鼓励和支持广大代表率先发展、引领经济发展方式转变。充分发挥市各级代表与群众联系密切的优势,创造性地开展“万件社会矛盾化解”活动,共化解社会矛盾11553件,为维护社会和谐、促进经济发展做出积极贡献。

菏泽市人大常委会以“四型”机关建设为抓手,积极创新思路,加强市人大常委会及机关自身建设。提出了创建“学习型、规范型、创新型、和谐型”机关目标;开展“机关学习年”等活动;建立和完善了56项市人大常委会及机关工作制度;开展“创先争优、开拓创新”系列活动;积极营造和谐的工作环境,机关建设水平全面提升。同时,进一步完善机构设置。在山东省17个市中率先设立预算工委,设立市人大常委会开发区工作委员会,进一步拓展人大工作的空间,使人大工作职能得以有效发挥。■

构筑食品安全防线

文 / 王炳超

最近,江西省九江市人大常委会领导分率三个执法检查组,深入浔阳区、庐山区和九江经济技术开发区食品生产加工企业、流通环节和餐饮酒店调研走访,对市食品安全法贯彻执行情况进行全面检查。

早在2009年,食品安全法颁布实施后不久,九江市人大常委会就开展了食品安全法执法检查。时隔两年,又再次开展大规模的执法检查活动,足见市人大常委会对食品安全问题的高度关注。对此,部分市人大常委会组成人员颇为感慨:“两年内两次执法检查,频率高,节奏快,前所未有。”

为搞好此次执法检查活动,市人大常委会精心制订了工作方案,对检查的职责要求、方法步骤和重点内容进行了明确和细化,并通过新闻媒体公布举报电话,最大限度动员市民参与,还专门召开了食品安全法执法检查动员会,要求“搞好执法检查,实效是关键。要不走过场,不搞形式,做到真查、真看、真检、真核,掌握真实情况,找准问题实质,对症下药保安全”。

在两天的执法检查过程中,检查组听汇报,看现场,问民情,一家企业接着一家企业跑,一个环节连着一个环节查,问得仔细,看得真切,查得认真,尽全力维护群众的食品安全。

检查组首先听取了主管副市长所作的情况汇报。掌握“面”上情况后,检查组又马不停蹄查看现场,详细了解“点”上情况。

每到一处,检查组成员都主动与群众共议食品安全话题。在塔岭北路一菜场,几十位市民对检查组的到来表示热烈欢迎,纷纷反映情况,建言献策。说起食品安全,一位市民忧心忡忡,“过去没的吃,现在有的吃,却又不知道吃什么好。”一位市民建议:“食品安全事关每家每户每个人,要天天检查,天天管。”一位正在买菜市民,拿着一根“顶花带刺”的黄瓜提醒检查组成员,“这样黄瓜不能买。瓜熟蒂落,成熟的黄瓜还戴着鲜艳的花,是打了药的缘故。”

在联盛超市,检查组成员看到,超市里食品安全制度上墙,安全监督员在岗,各类食品有明显的安全标识。

而与此形成鲜明对比的是,一些小作坊、小摊点、小餐饮店的食品安全和卫生状况,令人触目惊心。

当检查组成员出示有效证件并与从业人员进行沟通了解时,从业人员躲躲闪闪,答非所问,令人难以置信。陪同检查的有关职能部门同志对此深有感触,“小作坊脏、乱、差、散,点多面广,给监管带来了难度。”

一路走,一路看,一路议。通过明察暗访,突击检查,抽样调查,参加执法检查的市人大常委会委员和代表们既有了感性认识,也有了理性分析,纷纷直抒己见,针砭时弊,为九江市食品安全建言献策。

“近年来,我市没有发生一起重大食品安全事故,说明食品安全工作是卓有成效的。但从检查情况看,食品安全从

生产到流通再到餐饮,每个环节都或多或少存在一些不容忽视的问题,需要认真加以解决。”代表们一致认为,食品安全工作必须警钟长鸣,常抓不懈。

市人大常委会委员聂太贵坦言,一些个体摊贩用福尔马林药水保鲜食品。他建议,“要把生产加工与源头监管结合起来,狠抓源头管理;要把思想教育与严管重罚结合起来,严打不法行为;要把各司其职与协调配合结合起来,形成监管合力。”

针对小作坊、小摊点、小餐饮管理难点问题,市人大常委会委员刘爱琴建议,“对沉痾积弊,要下猛药。一方面要依法严厉制裁,用严苛的法律手段制裁那些丧心病狂、追逐非法利润的害群之马;另一方面,要有重点扶持食品生产企业,使之规模化、标准化。”

我国对于食品安全不可谓不重视,与食品监督相关的法律法规多达100多个。拥有如此细密的法律法规和众多监管机构,为什么食品问题仍然如此多发?对此,市人大常委会委员韩丰保说,“食品安全监管涉及卫生、农业、质检、药监、工商等多个部门,这种铁路警察各管一段的现行体制,使监管工作难免有缺位。按照食品安全法的要求,今年3月,市人大常委会对有关部门的职能进行了调整,职责移交了,但工作还没有完全到位,要尽快加快步伐。”市人大常委会委员吴泽荣认为,“法律虽多,但操作起来有一定难度。要向上反映,尽快出台与法律相配套的地方性法规和实施细则。”

地方人大专题询问侧记之一

问答间感受人大监督的进步

文 / 曹众

8月10日,黑龙江省人大常委会就财政决算报告召开专题询问会,这是该省人大自设立常委会32年来的首次,社会各界给予广泛的肯定:这种方式既有助于了解政府工作情况,同时加大了人大的监督力度。

今年黑龙江省人大常委会将决算专题询问列入监督工作要点,年初召开的人大与政府联席会确定了这一工作计划。4月份,专题询问前期筹备工作在以省人大常委会副主任刘海生为组长、秘书长胡世英为副组长的决算专题询问工作领导小组的带领下,进入工作状态。4月中下旬,对决算专题询问进行学习考察,形成学习考察报告;5月份,成立省人大常委会决算专题询问领导小组及办公室,起草决算专题询问实施方案并向省人大常委会党组会议汇报。

5月23日,省人大常委会党组第27次会议通过了专题询问实施方案,并与政府高层多次沟通、协商。随后决定在8月份召开的省人大常委会第二十六次会议上,在听取和审议2010年决算报告、审查决算草案同时,对省本级决算进行专题询问。力求通过询问加强和改进预算审查监督,促进财政科学化、精细化管理,增强财政预算透明度,努力推动一些重要问题的解决。

询问方为八位省人大常委会组成人员。主要答询人为省财政厅王庆江厅长,顾晚光、高大伟两位副厅长承担部分问题内容的答询;省审计厅、发改委、教育厅、建设厅、交通厅、水利厅、卫生厅等七个厅局主要负责人进行补充性、辅助

性答询。

“2010年省级财政对产业结构调整投入情况怎么样,资金是如何筹集的,重点支持了哪些产业?2010年以来安排了哪些重点项目,这些项目完成后,我省产业结构将发生哪些积极变化?”省人大常委会委员刘世佳开门见山,抛出第一个询问问题。

“2011年,我们又按照省委、省政府的决定整合了21.1亿元,用于‘十大产业’发展……”省财政厅厅长王庆江回答。

“完成三年决战资金需求巨大,工程任务繁重,作为公路决战的最后一年,目前我省公路建设取得了怎样的成果?”省人大常委会委员曲景文直入主题。

“到今年底,公路建设三年决战将交工高速公路2767公里,一级公路150公里,二级公路2251公里,农村公路62800公里……我们还严格控制造价,高速公路造价每公里2360万元,远低于全国平均水平。”省交通厅副厅长马云洲如是说。

“全省公路三年决战省级财政资金投入情况怎样,是如何筹集的?”

“当前我省水利基础设施状况如何,存在什么问题?”

“我省有哪些涉及农民的补贴政策?省级财政投入情况如何?如何确保补贴及时足额发放到农民手中?”

“中小学校舍安全问题,现在解决到了什么程度?都采取了哪些措施?”

“我省83万套保障性住房建设进展

到了什么程度?能否按期完成?”

……

这些专题询问会场上响起的发问声,恰是社会普遍关注的热点问题。

“去年,全国人大常委会针对预算、粮食安全和医改工作,首次启动了专题询问这种监督方式,我曾列席。我感到人大的专题询问不止于一般询问的释题解惑,而是在你问我答、你来我往之中实现监督机关与执行机关的互动,探讨了深层次的问题,探索了更好的解决办法。”省人大常委会党组书记、副主任刘东辉说。

对答复承诺的问题一跟到底,防止不了了之,真正使专题询问的监督起到改进、推动工作的目的。省人大常委会预工委主任李黎明说,“8月下旬至12月是反馈总结阶段。省人大常委会会议结束后,将相关决议和意见转省政府研究处理,省人大常委会办事机构和工作机构跟踪督办落实。结合省人大常委会工作报告,认真总结本次决算专题询问的做法、经验,分析存在的问题,提出改进建议,为今后开展专题询问提供借鉴。”

李黎明提出,应该考虑在“选题,询问,审议,决定、决议,督办,常态化机制形成,专题询问模式复制引导”七个环节上,加大借鉴与创新的力度,逐步形成黑龙江省地方人大专题询问的特色模式。

省人大常委会副主任刘东辉指出,今后要将专题询问这一监督方式常态化,并逐步深化,把专题询问和其他监督方式有机结合起来,以增强国家权力机关监督实效。■

地方人大专题询问侧记之二

问答间体味人大监督的关切

文 / 赵永祥

“我市城镇职工基本医疗保险制度的启动过程及资金筹集情况是怎样的？”

“我市城镇职工基本医疗保险政策体系的主要构成和实施办法有哪些？”

“参保人员如何就医购药？”

“城镇居民基本医疗保险运行情况怎么样？”……

7月8日上午，内蒙古自治区呼和浩特市人大常委会主任会议室里，吴一微主任、宋晓刚秘书长与部分市人大常委会组成人员、人大代表一起，向市人力资源和社会保障局负责人详细询问了医疗保险改革方面的情况。这是呼和浩特市人大常委会举行的关于全市医疗保险改革的专题询问会，也是该市人大常委会首次采取专题询问这种方式，就涉及群众切身利益的问题，请市政府有关部门负责人到会接受监督。

呼和浩特市人大常委会领导对这次询问非常重视，多次提出指导意见，市人大财经委员会前期做了精心准备。询问当天，这个能够容纳60余人的会议室里，竟然找不到一张空着的座椅。市属各大新闻媒体的记者们早早地抢占了最佳的采访位置。

呼和浩特市人大财经委主任委员武展云在介绍了相关情况 after，宣布了询问的开始。16位来自教育卫生、民族宗教、农牧业、财政经济、基层社区等方面的组成人员和代表先后提出16个问题，由浅入深，直击要害，重点集中在怎样优化服务便民利民、如何加大力度实现医保全覆盖、如何解决集体企业退休职工的医保问题、如何放宽医保卡资金使用

范围等方面。

市人力资源和社会保障局局长张忠厚、医保中心主任王海燕、医保科科长闫珍先后作出回答。据介绍，呼和浩特市城镇职工基本医疗保险制度实施十多年来，市政府根据医疗保险运行情况，先后5次调整了参保政策和待遇标准，扩大医保覆盖范围，逐年提高待遇水平。到2010年底，呼和浩特市历年累计征收城镇基本医疗保险费33.04亿元，支付21.19亿元。今年初，呼和浩特市政府印发1号文件，将市本级和五个旗县医保政策统一起来，统一收费标准、统一待遇水平、统一经办流程、统一信息管理，进一步方便群众。7月1日起，统筹医疗费报销比例达到84%，同比提高6个百分点。呼和浩特市城镇居民基本医疗保险从2007年10月1日启动到现在，四年中，参保人员从最初的20万人扩增至52.63万人。市政府连续3次调整城镇居民医保政策，使医疗保险待遇水平逐年提高，惠及人数逐年增加。2010年底，城镇居民基本医疗保险累计征收1.64亿元，累计支付0.6亿元。

一方庄严发问，大到政策制度的制定和完善情况，小到群众办理医保手续遇到的一个环节，直言不讳；一方既介绍成绩，也总结不足，不回避困难和问题，尽其所能解释各类问题，坦诚回答。随着询问的深入，会场里的气氛也越来越热烈，在历时三个半小时询问中，无论提问方还是回答方，都很有收获。

呼和浩特市人大常委会自2007年以来，从督办一件“关于理顺征缴体

制、加强社保基金征缴”的代表议案开始，一直把目光牢牢盯在社保工作上，市人大常委会连续两届持续推动社保全覆盖，让群众更广泛地、更高质量地沐浴到公共财政的阳光雨露。这期间，市人大常委会开展了深入的执法检查、实地视察、调查研究、走访群众，掌握了大量实际情况。针对社保征缴体制不顺、社保基金保值增值少、社保基金沉淀偏多、民营企业职工办社保难、贫困地区社保工作进展缓慢等方面的问题，先后听取审议了市政府关于城市居民最低生活保障情况的报告、社保基金征缴使用情况的报告、建立完善的社会保险体系工作情况的报告、城乡社会救助体系建设情况的报告，并就劳动法中关于社会保险方面的内容开展了执法检查，重点督办了有关的议案、建议，提出了多项整改意见、建议，同时开展了法规清理工作，废止了两件不适应的地方性法规。

对于市人大常委会的连续监督，市政府高度重视，多次召开会议，专题研究社保基金征缴问题，按照市人大常委会提出的建议，研究确定了措施，基本解决了社保经费收缴、使用中存在的问题。

2011年7月1日，《中华人民共和国社会保险法》正式开始施行。在此背景下，呼和浩特市人大常委会举行的这次专题询问，不仅是市人大常委会多年监督工作的延伸与继续，而且也是市人大常委会对人大监督工作的一次深度开掘与有力创新。■

地方人大专题询问侧记之三

问答间彰显人大监督的力量

文 / 黄元章 刘冬康

“针对旧城区脏、乱、差现象久治不愈，河道、内湖恶臭难闻等问题，政府将采取什么措施解决？请列出解决问题的时间表。”福建省宁德市人大常委会委员叶允丹发问。

“目前，内河治理资金基本落实；市贵岐污水处理厂一期已投入使用，二期正抓紧建成；垃圾焚烧处理厂进入扫尾，预计今年9月份点火试运行。”宁德市住建局、水利局等部门负责人迅速作答。

一边是宁德市人大常委会组成人员，一边是宁德市政府和市规划局、住建局、国土局、财政局、水利局、公安局、综合执法局等市直部门及蕉城区政府、东侨经济开发区管委会有关负责人。一场“问”与“答”的对话正在进行……

7月14日下午，宁德市二届人大常委会第三十四次会议举行中心城区规划建设管理工作专题询问会，这在宁德市尚属首次。

“2003年就启动了省政府于1997年批准的原县级宁德市的城市总体规划修编工作，为何新的总体规划至今还未印发实施？”宁德市人大常委会委员吴荣皋率先发问，直言中心城区规划滞后。

针对这一问题，市规划局局长陈旺玉解释说，“2007年，省政府暂停了对宁德市规划的审批。2008年9月，省政府批准了环三都澳区域发展规划，市规划局重新调整城市总体规划纲要，将子项目规划增至17项。目前，各项工作进展顺利，预计至今年12月份，将完成新一轮城市总体规划修编报批工作。”

“市人大常委会通过专题调研发

现，城区自来水管网老化、锈化严重，且管径偏小，输水能力低，如何加强管网改造？当前城区规模扩大，用水量剧增，对城区近中期供水问题有何安排？请列出具体解决时间表。”市人大常委会委员周建平围绕民生问题发问。

对此，市住建局局长周志坚回答道，中心城区供水能力现已达8万吨，今年，市第二水厂已着手技改，技改后中心城区可供水10万吨，供水能力会有较大提升，可满足当前及近期需求。自来水管网改造也在结合旧城改造和路网改造中进行，第三水厂的建设正在紧张推进中。

市人大常委会委员陈水金询问则直击政府“钱袋子”，“2008年至2010年，中心城市基础设施建设配套费累计收入6416万，请介绍一下这笔资金的使用情况。”

市财政局局长缪绍炜接下问题，“三年来，中心城市基础设施建设配套经费收入分别为1166万元、306万元、4944万；基础设施费支出分别为1212万元、1604万元、1276万元。”随后，这位局长详细介绍主要项目的支出数额。

“调研发现”、“列出具体时间表”、“政府将采取哪些措施”……在八位市人大常委会组成人员提出的10多个问题中，重复使用着这些词汇。不知不觉中，时针已转角90度，18时许，此次专题询问圆满落幕。

为使专题询问能够问到点上，宁德市人大常委会早在五个月前就开始周密准备，做足“问”前功夫。市委书记、市人大常委会主任陈荣凯两次主持召

开主任会议进行研究部署。经充分研究，市人大常委会最终决定结合今年“城市功能提升年”活动，抓住市民关注的市区规划、建设和管理这一议题，开展专题询问。

市人大常委会在借鉴其他省市的做法和经验的基础上，在3月24日正式出台了《关于开展专题询问的暂行办法》，紧接着成立了专题询问工作小组，确定了具体工作方案，对专题询问的组织方式和对象和内容、步骤和要求等方面作出明确安排。

4月初，市人大常委会专门组织四个调研组，分别由四位市人大常委会副主任带队，有针对性地深入相关部门和中心城区实地，进行长达两个月的调研。通过广泛听取情况汇报，全面收集意见和建议，6月13日，市人大常委会再次召开主任会议，把四个调研组的调研成果进行了认真研究梳理，最终精选出一批社会关注、百姓关心的热点、难点问题，将其作为此次“问”的主题。

询问会即将结束时，主持会议的市人大常委会副主任林坤华表示，开展专题询问，不能止于问和答。结合现场询问的情况，市人大常委会将向市政府提出专项工作报告审议意见，整理形成《审议意见书》，对今后中心城区规划建设管理工作的思路、重点环节以及群众普遍关注的有关问题的解决办法，提出具体的意见和建议，交由市政府办理，限期90天内将研究办理情况向市人大常委会报告。同时，市人大常委会将选择其中的重点问题，持续开展跟踪问效，绝不“问”了之。■

地方人大专题询问侧记之四

问答间触摸人大监督的热度

文 / 王 义 吴彩霞

8月2日,在湖北省宜昌市夷陵区政务信息中心会议室里,一场别开生面的会议正以一问一答的方式进行。

问题既事关长远发展、切合百姓实际,又直指时弊、火力十足。原来,这里的市人大常委会组成人员、农工委和夷陵区人大代表正在就森林法贯彻执行情况对区政府及其工作部门负责人提出询问。据悉,以询问方式监督政府工作在该区尚属首次。会议还特邀4名公民参加旁听。

近年来,夷陵区人大常委会围绕中心工作,广泛调研,创新监督方式,探索了公民旁听人大常委会、专题询问等有效监督形式,研究制定并印发了公民旁听人大常委会会议办法、人大常委会监督司法工作的若干规定、规范性文件备案审查办法等文件,从制度上规范监督行为,确保监督不摆花架子,有力推动监督工作顺利开展。

调研:贴近实际定主题

夷陵区80%的面积是农村,80%的人口是农民,80%的国土是山区,所谓的靠山吃山、靠水吃水。

为把专题询问做好做实,做到百姓心坎上,此前,区人大常委会通过夷陵人大信息网、夷陵门户网、三峡夷陵传媒网、夷陵电视台等媒体广泛征集专题询问主题。在整理意见的过程中,了解到该区林权纠纷难解决,林权制度改革难推进、森林盗伐现象严重,最后,经主任会议讨论通过,将森林法贯彻执行情况作为专题询问的主题。

准备:力求有问必答

通过听取汇报、座谈走访,收集资

料,现场查看等方式,夷陵区人大常委会详细了解了森林法贯彻执行情况,多渠道征集意见,对拟提出询问的问题进行了认真整理,并将专题询问的主题提前通知政府有关部门,要求提前做好相关准备并认真答复。

询问:直指民生热点

“国土资源局在配合贯彻执行森林法中做了那些工作?在开展国土整治、低效林改造项目时,围绕改善林业生态有什么过硬措施?”

“水利部门是如何配合抓好森林法贯彻执行的?下一步在河道河堤植绿方面有什么具体措施?”

“林业局如何从源头上控制乱砍滥伐、无证贩运、非法加工的问题?我区对木材加工企业采取了哪些有效监管措施?”

“对适宜退耕还林,却因部分干部认识和工作问题导致没有享受退耕还林政策的地方,有没有补救措施?”

……

“询问直击要害,发人深省,与百姓最直接最根本的利益问题息息相关,问题看得准,想得深,极具前瞻性。”区政府分管副区长易仁 and 说。

应询:答出真诚和承诺

“关于如何从源头上控制乱砍滥伐、无证贩运、非法加工的问题,我们已经建立了木材出入库台账对木材进出库进行适时管理;目前正在开展一系列的严打行动,依法保护森林资源;我们还将开展定期和不定期、定点和不定点排查,对违法违规行为进行查处。”针对问题,林业局从过去做了什么、现在正在做

什么、将来还怎么完善等三个方面应询。

“对于恢复乡镇林业站的问题,坦白的讲,目前还有难度,综合我区各乡镇实际情况,我们的林业站分布还是要按森林资源分布情况进行分片分布,但是针对乡镇人手不够的情况,我们将向编委会申请编制,补充人员,壮大队伍,力争做到有人干事,能把事干好。”区林业局局长曾庆泉说,“专题询问体现了人大对我们工作的关心和支持,让我们更加清醒地看到自身工作中存在的不足和问题,有利于我们找准问题,整改落实,更好履职。”

追问:现场高潮再起

区人大常委会在专题询问中要求提问时每人每次原则不超过两分钟,回答问题每次原则不超过八分钟。如果询问者对回答不尽满意,还可以对应询人进行追问。“追问”成了此次区人大常委会专题询问的一大亮点。当天,十位询问者中有一位村支部书记提出追问:“我提的问题还没有回答完全,请林业局局长回答完全。”林业局局长和分管副局长针对问题作了补充回答,直至提问者满意为止。专题询问现场,高潮不断。

落实:远远不止于问

“专题询问结束后,请农工委汇总整理审议和询问意见,经区人大常委会主任会议审定后交区人民政府研究处理。”区人大常委会常务副主任张洪表示,将进一步跟进区政府落实情况,并将选择重点问题开展专项监督。专题询问的结束并不意味着解决问题的终止,区人大常委会正在研究探索长效机制,将专题询问这一有效监督方式常态化。■

地方人大专题询问侧记之五

问答间倾听人大监督的脉动

文 / 申峰

今年,湖南省永州市祁阳县人大常委会参照全国各地的成功经验,首推专题询问就盯上了财政“钱袋子”。7月28日至29日,该县召开人大常委会第三十一次会议审查和批准2010年度财政决算,并就惠民资金落实情况安排一天的时间开展专题询问,重点抓住三个环节。

问前充分准备

为使这次专题询问的主题更加集中、监督更有深度,祁阳县人大常委会从今年6月起,重点围绕2010年度财政决算中惠民资金落实情况,将25名人大常委会组成人员分成3个工作组深入相关部门调研,走访了全县23个乡镇和街道办事处,召开各级代表及群众参加座谈会12场次,发放意见调查表

500多份,在此基础上归纳出养老保险、职工医疗保险、农村合作医疗、合格学校建设、公共卫生专项资金和涉农资金补贴等六个方面的询问主题,并提前以文件形式通知政府有关部门,要求其认真准备、认真答复。

问中有“礼”有据

由于是第一次开展专题询问工作,祁阳县人大常委会对询问的形式、时间和场合等进行了精心组织安排。县政府高度重视,常务副县长及涉及询问内容的分管副县长、县财政局局长及各股室负责人、相关部门主要负责人悉数到会,各乡镇人大主席团主席、街道人大联络组组长、部分人大代表列席了会议。

“请问公共卫生专项资金应该拨付多少,具体应该用在哪些项目,我县实际

运用如何”、“我想了解一下新农合2010年度的报账比例是如何确定的,能否保证资金正常运转”……县人大常委会组成人员们的提问开门见山、直截了当。“这个问题我来回答”、“关于这个问题我想作补充汇报”……各汇报部门回答问题积极,详细具体,整个询问现场既严肃又和谐。祁阳县电视台作了全程报道,实现了专题询问过程的公开透明。

问后跟踪督办

专题询问并不止于问,这已经成为所有开展了专题询问的地方人大常委会的一种共识。针对专题询问涉及的问题,祁阳县人大常委会提出了具体审议意见,要求县政府有关部门认真研究、及时整改,并由财政工委跟踪监督,力争尽快解决相关问题。✱

最近,辽宁省抚顺市人大常委会对《抚顺市残疾人保障条例》进行了为期半年的立法后评估,这是抚顺市人大常委会首次开展的立法后评估工作。

据了解,抚顺市人大常委会累计制定地方性法规80余件。其中,已经修改过的近30件,废止的20余件,还有30余件亟待清理、修改和完善。

为此,抚顺市人大常委会决定以启动立法后评估工作为切入点,对立法工作质量进行一次全面体检,最终决定选择正在实施中的《抚顺市残疾人保障条例》,作为首次开展立法后评估的对象。

这一评估工作在市人大常委会主任会议领导下进行,分为三个阶段展

为法规质量体检

文 / 王柏泉

开。一是准备阶段,由抚顺市人大常委会法制工作委员会起草了评估工作方案,经市人大常委会召开主任会议讨论并通过。二是调研阶段,通过信息采集、座谈听取意见和实地检查等多种形式征求意见。三是评估阶段。调研工作结束后,评估工作组召开会议,根据调研、问卷调查和社会各方面反映的情况,对《条例》的文本质量和实施情况分项进行评分并进行总体评估,在此基础上形成评估报告。

评估小组还深入到县(区)、乡镇(街道)、村(社区)、残疾人就业培训中

心、残疾人家庭,查看现场,了解实情。另外,先后召开了省、市部分人大代表座谈会;县人大常委会和政府有

关部门负责人座谈会;基层残疾人工作者和社区居民座谈会;部分残疾人及其亲属代表座谈会,广泛听取意见、建议。此外,还组织邀请市人大常委会法制工作委员会委员、市人大内务司法委员会委员和法律咨询委员会的专家学者,开展专题研究,提出专家评估意见。

经过反复征求意见之后形成的评估报告,对法规实施过程中存在的问题进行了深入分析,并有针对性地提出完善法规文本、强化法规实施的措施,有效地推进了市人大常委会为法规质量“体检”的进程。✱

杨秀峰：一生与法律结缘

文 / 本刊记者 张宝山

杨秀峰是我国著名的教育家、法学家，晚年主要从事法制建设和法学研究工作，参与制定了多部法律，及组建中国法学会，为建设具有中国特色的社会主义法律体系和法学体系贡献了全部心血。

1897年，杨秀峰出生于今河北省迁安县杨团堡村的一个书香门第。1929年赴法留学，次年在中国加入共产党。1934年回国，任北平师范大学教授，参加和指导了“一二·九”爱国运动，青年学生给他起了“红色教授”的雅号。1937年“七七”事变后，他投笔从戎，先后担任过冀西游击队司令员、晋冀鲁豫边区政府主席、华北人民政府副主席等职务。新中国成立后，杨秀峰先后担任过高教部和教育部部长、最高人民法院院长、第五届全国政协副主席等职务。1983年11月10日去世。

多想想执法者的笔杆子有多重

早在20世纪30年代，杨秀峰即开始致力于社会学、法律学、教育学的研究和马克思主义的传播，他长期从事革命政权建设与法制工作，在漫长的革命实践活动中，积累了极为丰富的经验，对我国政权建设、法制建设和法学研究，作了大量的重要论述，提出了许多有建树的意见和建议，为我们留下了宝贵财富。

1937年“七七事变”后，杨秀峰同志在根据地政权和法制的创建工作中，坚决贯彻毛主席在《抗日根据地的政权问题》一文中提出的各项指示，严格

按照“三三制”的原则组建了根据地和边区的各级抗日民主政权。他曾精辟地揭示说：“自古以来，反动势力的法律，是压迫老百姓的锁镣。而今天民主政府的法律则是老百姓用以镇压反动势力，维持社会治安，保护人民生产的有力武器。”在他的亲自主持下，边区政府制定了诸如《边区施政纲领》、《婚姻法》、《土地使用法》、《劳工保护暂行条例》、《优待抗战军人家属条例》、《统一累进税条例》、《减租减息条例》、《军事支差条令》等一系列法律和法规，以实现依法治政，安定人心，保障根据地的存在、巩固和发展。

离休前任最高人民法院副局级审判员的秦志新回忆，杨秀峰同志是1965年1月由三届全国人大一次会议选为最高人民法院第四任院长的。杨秀峰一贯强调执法人员要学法、懂法、守法，才能更好地执法。办案要认真调查研究，搞清事实，正确运用政策、法律，才能稳、准、狠地惩罚犯罪分子，切实保障人民权利。他曾教导我们说：“不管哪级法院判的，什么人批的，对案情事实都要认真调查清楚后才能定罪判刑。审判员大笔一挥判刑入狱了事，判错了一个人，这个人的全家和亲友都不安定。按叔、伯、姑、舅、姨等五家算，每家平均五口就牵涉二十多人。再如有一个罪犯应判一年，审判员不经心写成两年，这个罪犯就要在狱中多服刑三百六十五天。更重要的是，如果错杀了人，人头掉了就接不上了。同志们仔细想想执法人员的笔杆子有多重，可不能粗心大意，不



1980年9月，杨秀峰同志出席五届全国人大三次会议

负责任地去判案。”

亲历处理高法申诉信访案件进步与发展的最高人民法院原审审判员刘培勤回忆，1965年1月，高院新院长杨秀峰到任后，亲自带领工作组到全国各地调查研究，最后认为加强基层调解组织的工作是减少法院申诉上访案件的好办法，各地都大力推广。他提出了在贯彻党的人民司法工作方针、路线的过程中，必须大力做好基层基础工作的正确主张，并认为发扬根据地时期的优良传统，充分发挥群众调解组织的作用，把大量的民间纠纷解决在基层，不仅是法院工作由被动变主动的根本出路，而且也是人民司法工作贯彻党的群众路线，使人民司法工作服务于群众，服务于社会主义建设事业的根



摄影/王黎英

中国法学会成立大会于1982年7月22日在北京隆重开幕,成立大会由法学会筹委会主席杨秀峰主持。图为彭真(前排中)、彭冲(前排右)和杨秀峰同志在主席台上

本性的指导方针问题。

晚年,杨秀峰同志主持和组织了婚姻法、民法、律师暂行条例等一些重要法律的起草修订工作,同时还主持和负责中国法学会的筹建工作,并在力所能及的范围内,对我国政权建设与法制建设提出和发表了许多具有建树性的意见和建议。

“只顾工作,不会休息”

最高人民法院民事审判庭原庭长、曾在杨秀峰身边工作多年的周贤奇,与杨秀峰有着深厚的感情。他至今还清楚地记得,杨秀峰离世前的最后的一个星期六,也就是1983年11月5日。是日傍晚,彭真同志专程到北京医院病房看望病危中的杨秀峰,彭真同志噙着热泪紧紧地握着杨秀峰的手,很激动地劝慰说:“秀林同志,你是一辈子只顾工作,不会休息……”“秀林”是杨秀峰的字,彭真同志早在三十年代就与杨秀峰相识,是一起在“白区”工作的老同志、老朋友。两人见面时,彭真同志总是这样称呼杨秀峰。

“只顾工作,不会休息”,这是对杨秀峰光辉一生,对他鞠躬尽瘁为人民,俯首甘为孺子牛的革命精神的概括。“的的确确,在杨秀峰的脑海中,从来就没有什

么个人的荣辱和得失,只有两个字——工作。为人民,为革命勤奋地去工作,去战斗!”周贤奇这样评价杨秀峰。

晚年时,已经是年逾古稀老人的杨秀峰,却仍然挑起了中央交给他的组织起草诸如婚姻法、律师法、民法等我国一些重要法律的牵头工作及筹备成立中国法学会的重托,继续为国家的法制建设而操劳奔波。党的十二大以后,杨秀峰虽然主动辞去了一切职务,然而他为人民,为革命而工作的赤子之心并没有改变,在他的生活日程中仍然想的是做一些力所能及的工作。

1983年9月,重病中的杨秀峰,从报纸上看到甘肃省关于建立林牧业基地的文章和报导后,对文中提到的“林草的所有权、收益权、继承权”等很重视,感到这关系到广大农民的切身利益,政策性、法律性很强,值得认真的思考和研究。于是便立即打电话给法制工作委员会负责起草民法的有关同志和中央农林政策研究室的负责人,提出他的看法和意见,并建议他们好好研究,要用法律来规范。

杨秀峰曾多次说,“我们虽然不在其位不谋其政了,但还可以把自己的想法、建议向有关部门提出来,供他们参考。这对人民,对工作总是有益的,对有

关部门考虑问题有好处。”

品格高尚,有口皆碑

曾任全国政协副主席、最高人民法院院长的任建新回忆说,杨秀峰同志品格高尚,有口皆碑,他把国家利益、人民利益、党的利益看得高于一切。凡是党的号召,他总带头响应,身体力行。他有坚定的马克思主义信念,勇于坚持真理,按实际办事;他清正廉洁,刚正不阿,把一切献给了祖国和人民,他是共产党员和国家机关工作人员的楷模。

生活中的杨秀峰艰苦朴素,严于律己,公私分明,平易近人。1962年至1967年在教育部部长杨秀峰身边当服务员、退休前任最高人民法院副调研员的朱玉珍撰文回忆道,杨秀峰从来不用公车办私事,自己曾陪他在城内坐3个小时公共汽车去探亲。杨秀峰衣着朴素,衣服破了缝补之后仍然穿在身上。他常说,“共产党的干部,就是要为群众谋利益,吃苦在前,享受在后。”他对待工作一丝不苟,对待下属和蔼可亲。

当党中央作出废止领导干部终身制的决定后,杨秀峰认为这是关系到党的事业后继有人的大事,便主动向党中央提出辞去一切职务,同时不列入中央顾问委员会候选人名单,请求按制度退休。党中央接受了他的请求并由党的十二大主席团给他写了致敬信。

当组织上问他有什么困难和问题需要解决时,他只提出了这样的要求:请组织上撤去专车和警卫人员,保留全国政协发的那份大字版的《人民日报》,政协举办重要活动时若可能通知我参加。他还为自己的身后事留下三点遗嘱,即一不开追悼会,二不留骨灰,三把遗体献给医学事业。

1983年11月10日,杨秀峰走完了自己的人生里程。在生命垂危之际,他想到的还是党的建设,在弥留之际还断断续续地说:“一定要把党整好。”杨秀峰就是这样一位光明磊落、虚怀若谷、严于律己、一生奉献的人。✶

事业单位监管立法的域外经验

文 / 李清池



图 / 新华社 / 法新

7月26日,在美国旧金山贝维尤邮政所,一名邮局职员为顾客办理业务。美国的政府性公司虽为数不多,涵盖的类型却迥异,有规模庞大且广为人知的公司,例如美国邮政和联邦存款保险公司

事业单位历来被视为中国政治经济体制的特产,因其规模庞大、形态繁杂,难以用准确统一的标准来定义,也无法在国际上找到对应的机构。实际上,域外存在许多功能类似于事业单位的“混合型组织”(Hybrid Organizations)。上世纪80年代以来,英国、日本、美国等发达国家在市场化理念和新管理主义思潮的影响下,相信政府部门如能引入企业经营方式,可提升公共服务效率和质量,因而日益重视利用混合型组织来执行行政任务和提供公共服务。

混合型组织的经费虽多来自政府补助,却不像政府机关受制于僵化的官僚体系和公法规范,在人事和财务方面可享有相当的灵活性,能够提供更加专业、贴近社会需求的公共服务。如同中国的事业单位,混合型组织对其所在国家政府的角色发挥了补充作用,甚至有着政府机关或私营部门难以取代的地位。这些发达国家采用立法先行的方式,对混合型组织的治理结构、

预算约束、信息披露、问责机制进行全方位的规范。本文考察英国的非部委公共团体、日本的独立行政法人、美国的准政府组织和政府性公司的发展历程和立法监管经验,以资我国深入推进事业单位体制改革借鉴。

英国的非部委公共团体

非部委公共团体是介乎政府与私营部门之间的混合型组织,系由政府部委或行政机构设置的非政府组织,在政府监督下提供行政、商业、咨询或管制性的公共服务。设立非部委公共团体,意在实现下列目的: 1. 扩大公众参与,引进社会团体、个人或私营部门共同推动公共事务; 2. 强化民主决策,综合考虑各方的意见和利益; 3. 基于信托原则委任公共服务; 4. 信息公开,接受公众评议; 5. 针对特定公共事务进行监督考核。据英国官方统计,其国内目前共计有192个全国性非部委公共团体,雇用职员超过11万名,政府提供

年度补助金额超过380亿英镑。英国政府内阁办公厅(Cabinet Office)每年公布一份《公共团体报告》,详列各非部委公共团体的雇员人数、经费支出情况。

早先英国政府与民间组织之间经常共同成立一些论坛,藉以沟通或协调活动,久而久之演变成为“准自治非政府组织”(Quangos)。Quangos的数量在二战后大幅增加,上世纪70年代达到顶峰。社会和议会的质疑随之而来,认为该类组织数量泛滥、浪费资源、信息不透明、管理人员任命私相授受、问责机制不足。面对如此批评,保守党政府在1979年上台后委托Leo Pliatzky爵士专门研究Quangos的规范与监管。后者于隔年完成《非部委公共团体报告》,认为Quangos这一英文简称中的“准自治”和“非政府”无法清楚准确反映该类组织的主要特征,而应采用“非部委公共团体”(Non Departmental Public Bodies)的名称。英国政府接受该报告的建议,首度将其定义为:“在政府施政过程中发挥某种功能的组织,但却非政府部门或某一政府部门的单位,其运作与部委维持某种程度的距离。”

非部委公共团体的设立没有固定程序可循,主要是基于发起机关的政策考量,因此不同团体的权利职责各不相同。英国政府内阁办公厅负责指导部委设立非部委公共团体,并参加起草设立法案的相关条款。在法人治理结构方面,非部委公共团体大多采用董事会制。董事长领导团体并负责营运策略,确保方向及业务符合部委设定的目标。董事多为兼职,成员及酬劳标准,明列于内阁办公厅年度公共团体报告。执行长于董事会的领导下,负责团体的营运、财务及人事,通常也获相关部委任命为团体的会计主管,向议会及监督部门负责。非部委公共团体所属的职员采用市场化的聘任制,不享有公务员待遇。

非部委公共团体的立法监管强调“内外兼修”。“内功”方面,自上世纪90年代开始,英国政府高度重视改善非部委公共团体的法人治理机制,包括提升董事会管治能力、在董事会中设置审计委员会、建立内部稽核机制以及强化信息披露。

确立董事会行为准则。英国政府为强化非部委公共团体董事会的职能,制定多项指南、手册及准则,例如财政部发布的《建立有效的董事会:增进执行性非部委公共团体独立董事会之有效性》(Building Effective Board)报告、《公共团体董事会成员的最佳实务准则》、内阁办公厅公布的《公共团体新任董事指南》和《公共团体董事行为指南》,列出了合格的董事会应具有的品质。

设置审计委员会。非部委公共团体须依内阁办公

厅颁布的《公共团体实务准则指南》的规定,在其董事会中设置审计委员会,作为董事会的常设委员会,为董事会及执行长提供咨询意见。审计委员会的成员及其主席由董事会任命,主席为董事会成员,委员不得少于5人,其中1人必须具备财务、会计或审计背景。审计委员会的运作,必须遵循财政部颁布的适用于各类政府机构的审计实务准则。

建立内部稽核机制。非部委公共团体的执行长,必须依据财政部颁布的《政府内部稽核准则》建立内部稽核机制。内部稽核主管应经执行长咨询审计委员会或其主席意见后任命,所有内部稽核人员必须具有专业工作能力。

加强信息披露。根据英国议会2000年通过的《信息自由法》,民众有权获得非部委公共团体及其他各类公共团体之相关信息。自2005年1月起,所有非部委公共团体必须依规定进行信息公开。

除了法人治理机制,在“外功”方面,英国政府高度重视非部委公共团体的监督问责。非部委公共团体虽享有一定程度的独立自主性,但发起部委仍须就其享有的自主权限,是否有效执行政府政策,营运的效率与效能,及其使用公共资源的情况,向国会负责。所有非部委公共团体,无论设立时是否经过国会批准,皆须接受国会的监督和审查。同时,非部委公共团体也须就其所提供的公共服务,直接向民众负责。在制度上,非部委公共团体须接受国会、审计长、发起部委、内阁办公厅、财政部等部门的监管。

国会的监督。国会决算委员会有权要求非部委公共团体执行长列席说明,以确保公共资源得到妥善运用。国会相关委员会有权检查所有非部委公共团体的支出、行政管理、政策执行等情况。国会可通过质询发起部委的首长,了解各类非部委公共团体的运营状况。

审计长的监督。在财务方面,审计长有权进行审计或由指定会计师进行查核。同时依据法律规定,审计长有权针对非部委公共团体进行绩效审计。

发起部委的监督。政府各部委应设立工作小组,作为部委与团体之间联系、控制预算以及监督的机制。发起部委应与各类公共团体建立良好的伙伴关系,核心要素包括:双方应确立与共同目标一致的利害关系,发起部委要扮演好“看门人”(Gatekeeper)的角色,做好内外部协调沟通工作;双方应建立共同的风险管理制度,提高运行效率,发起部委对不能实现预期目标的风险负有最终责任,而非部委公共团体对其承担的目标,须负完全责任。

内阁办公厅的监督。内阁办公厅设有专门的工作小组和公职任命部门,负责制定相关准则及董事会人事任命。

此外,财政部针对各类非部委公共团体制定一般规范、人事规范及财务规范作为实务指引。

日本的独立行政法人

日本政府在上世纪90年代中期启动独立行政法人改革,推动公共服务组织体制创新。独立行政法人改革,是将既有的国家机关或机构改制成为新的独立(公)法人,赋予其与国家法人有别的法律人格,分担履行国家任务。独立行政法人制度的建立,意在将政府的“规划”职能与“实施”职能分立,依照公共事务的内容与性质,追求最适当的组织及营运模式,从而实现政府机构精简,提升行政效率、质量及透明度。此外,独立行政法人从国家行政组织独立出来,可解脱官僚体制的僵化束缚,并将市场竞争原理导入行政机关。其制度优势在于预算和人事方面的灵活性。预算虽然还是国家财政拨款,但财务上采取企业会计原则,而人事上采用“非公务员型”,故不受政府编制和工资法的限制,雇用方式可实现多样化。

日本政府在1997年12月出台的行政改革会议最终报告中,正式倡议将独立行政法人制度纳入《中央省厅等改革基本法》。1999年7月,《独立行政法人通则法》(以下简称“独通法”)、《独立行政法人通则法施行之法律整備法》及《总务省设置法》陆续公布,并于2001年正式施行。至该年4月,已有57个独立行政法人开始营运,按照计划的进程,中央行政机关所有附属机构在2004年之前全部改制为独立行政法人。

每个独立行政法人设立之前,有专门为该法人单独制定的个别设置法。独立行政法人的立法监管包括如下要点:

设立标准。独立行政法人的业务内容是国家无须亲为,但交给民间又未必能做好的事务。“独通法”第2条规定,独立行政法人基本要件为:1. 基于国民生活与社会经济安定,确有必要实施的公共事务;2. 毋须以国家为主体亲自直接实施;3. 委托民间恐难以执行,或有必要通过委托方能有效实施时,政府可设置独立行政法人。按照这一标准,其涵盖范围可区分为:造币等业务、考试研究业务、国立学校等文教研修业务、国立医院等医疗卫生业务、统计等业务。其他现由政府机关执行的业务,由各省厅分别加以检讨,如认为本质上不属于国家行政组织所应从事的业务,就应分别民营化、移转民间、由地方公共团体经营或者废止。

组织结构。“独通法”规定,独立行政法人的成立要进行设立登记,名称及其内部组织由个别法规定,至少应设立法人长与监事,由主管省厅首长任命,必须经由公开招聘方式选任。法人长代表独立行政法人并管理业务,监事监督业务。由于独立行政法人是国家之外独立存在的(公)法人,原则上不适用国家行政组织法和公务员法。领导层由法人长、监事及营运会议组成,也可设立理事会;营运委员会或理事会成员原则上由法人长任命。

业务运行。独立行政法人成立的目的、任务、工作事项、营运方式,由个别设置法明确规定。主管部委的监督和参与,限于个别法所规定的内容。这是为了扩大独立行政法人的营运裁量权,提升其业务、人事、财务的灵活性及效率。但为防止独立行政法人业务无限制膨胀,其所执行业务必须以个别法规定的范围为限。独立行政法人运行中的突出特色是“目标管理”及“业绩评价”制度。主管省厅制定目标后,交付给独立行政法人执行;各法人据以研拟工作计划,包括达成提升服务、营运效率化的必要措施、预算、收支计划、资金计划等。主管省厅按照目标及计划书内容进行评价。主管省厅对独立行政法人的监督和参与,只限于法人业务及组织营运,尽量排除涉及营运细节的事前管制,而将重点放在事后监督。

监督评鉴。独立行政法人的评价制度配合目标管理理由“第三者”进行事后考评。为确保独立行政法人评价的客观性,总务省设立专门的政策评价委员会,会同各省厅设立的独立行政法人营运评价委员会来评鉴业务绩效。各省厅的评价委员会首先考评年度营运及目标实现的程度,根据评价结果向主管省厅提出建议,作为拨付营运费用的参考依据。总务省政策评价委员会进行第二阶段评价,复审各主管省厅考评结果。计划执行完毕时,主管省厅首长通盘检讨业务继续的必要性与组织形态,提出存续、民营化、废止等建议。评价结果必须公开,并作为干部绩效考核及赏罚依据。

财务会计。政府以营运拨款、设施经费支持法人的正常运行。运营拨款的使用不受年度预算制度的限制,年度剩余的资金经评价委员会认可,可以在计划使用目的内使用。另外,捐款、手续费等独立行政法人的收入不计入政府岁入。独立行政法人采用企业会计准则,不适用行政机关的会计法、预算决算及相关会计法令。不过,考虑到其不属于以收益为目的的营利法人,而未全部适用企业会计,根据独立行政法人的特性,对企业会计准则进行适当的修订,以发挥政策性、公益性效果,同时尽量确保财务透明化。此外,尚需提供“行政

服务成本计算表”,明确反映在其执行的业务中国家所负担的全部成本。如果独立行政法人接受政府以土地、设施等有形物作为出资时,则需要制成租借对照表,以时价估算,方能无偿使用。

信息公开。“独通法”明确规定,凡法人业务、理监事的任命与解职、业务方法书、中期计划、年度计划、事业报告书、财务报表、决算报告、理监事及职员报酬标准、勤务条件等营运有关事项文件,应积极提供咨询,确保业务透明,订定独立行政法人信息公开法规相关事宜。

就制度改革成效而言,虽然日本政府在改革伊始雄心勃勃,建立了较为完善的法律监管体系。然而,由于工会反对和各方势力的抵触,2003年独立行政法人的基本体制产生方向性的改变,第一批启动的独立行政法人几乎都选择了公务员型,迫使日本政府提前于2004年重新调整组织与业务,与原本“独通法”的设计大不相同。由此,日本的独立行政法人改革因未能固守改革设想,而最终落入“虎头蛇尾”的结局。

美国的准政府机构与政府性公司

人们通常认为,美国信奉市场理念,政府部门与私人部门之间界分清楚,但实际上,美国在政府机关之外存在大量执行公共政策和履行指定给传统行政机构和机构的职责的混合型组织。在联邦政府层面上,这些混合型组织的类型和功能不尽一致,主要包括两大类:一类是“准政府”机构(Quasi Government),另一类是政府性公司(Government Corporation)。

无论是准政府机构还是政府性公司,皆难以精确定义。准政府机构是与政府有一定的法律关系,但其关系相对微弱的组织或团体,大体上包括五类机构:一是政府支持企业,例如在金融危机期间备受争议的房利美(Fannie Mae)与房地美(Freddie Mac);二是联邦政府资助的研发公司,例如鼎鼎有名的洛斯拉莫斯国家实验室和兰德公司;三是与政府相关的非营利组织,例如证券交易委员会辖下的证券投资者保护公司;四是政府支持的风险投资基金;五是国会授权的非营利组织。此外,还有一些难以归类的机构,例如著名的史密森学会。这些机构不属于《美国法典》第5篇定义的“机关”。“机关”(Agency)一词,在美国政府组织法上有特别的法律含义,意指《美国法典》第5篇(Title 5, U.S. Code)定义的政府部门。一个机构,是否属于“机关”,决定着该机构适用的法律体系。如果该机构是美国政府机关,则受公法规范,反之则不然。其法

律地位也难以用统一标准来界定,共性是兼具政府部门和私人部门的法律特征,得到联邦政府的支持。此类机构数量零散,与政府之间的关系大多因特定历史背景形成,法人治理结构也各有特点,目前并无统一的法律予以监管规范。如果此类机构属于美国税法501(c)条款下的“非营利组织”,获得联邦所得税减免待遇,那么必须遵循与之相应的法律规范。

对于政府性公司,美国法律也无一致的定义。根据《美国法典》第5篇,政府性公司是“美国政府拥有或控制的公司”;而《政府性公司控制法》(Government Corporation Control Act)的定义是“政府混合拥有的公司和政府全资拥有的公司”,并以列举的方式明确27家公司为政府性公司。然而,这两个定义没有说明政府性公司的特性。有研究者认为,政府性公司属于国会建立的政府“机关”,其使命是提供市场化的公共服务,以服务收入来满足或基本满足其支出。不过,实践中并非所有的政府性公司都有服务收入或商业功能,而必须依靠政府全额拨款,例如美国最大的法律援助机构——法律服务公司(LSC)和公共广播公司(CPB)。政府性公司虽为数不多,涵盖的类型却迥异,有规模庞大且广为人知的公司,例如美国邮政和联邦存款保险公司,也有不知名的小公司。

政府性公司作为在法律上、管理上和财务上独立于政府的机构,更易采用财务和融资的商业方式、防止政治控制、以及利用商业管理的程序。政府性公司虽然属于联邦政府“机关”,但具有独立法人资格,也因此不享有主权豁免待遇。与常规的政府机关相比,公司型机构在管理上享有更大的灵活性和自由,特别是人事和财务制度方面,可在相当程度上独立于行政与立法的政策控制。由于这些优势,政府性公司适合用于经济事务和应急服务。然而,不管其履行何种职能,或从公众或自身角度看多么的“私有化”,政府性公司都要受到所有适用于政府“机关”的法律的管辖,除非有明确的豁免条款。美国最高法院曾经裁决,政府性公司具有的内在法律特征,不因立法语言或公司法而掩蔽,其所履行职责的性质不影响其政府特征。

设立政府性公司必须经美国国会专案批准。但对于政府性公司治理结构,法律未作统一的要求。然而,政府性公司的运营受行政部门、立法机构和社会公众的监督。美国国会1945年制订《政府性公司控制法》,明确规定了政府性公司的经费、审计、债务管理等方面的法定程序。根据《政府性公司控制法》,联邦政府全资拥有的公司应该向总统提交“企业型预算”,做法类似一般的商事企业,包括前后财政年度收支情况、财务

状况、前景预测等。“企业型预算”的目的是为了让公司享有充分的财务灵活性来履行职能。总统在审核修订后与行政部门的预算一起递交国会。与受到统一的预算法律规则约束的行政部门不同,政府性公司不受政府预算程序的限制。根据《政府性公司控制法》的规定,公司有权决定其支出的性质、必要性和支付方式,可不受大多数适用于公共资金支出的管理规定和禁止性法令的管辖。这很大程度上是因为其收入来源于公司产品和服务的消费者,而非一般的纳税人。

根据1990年《首席财务官法案》(CFOA),政府性公司必须向国会提交年度管理报告,内容包括财务状况、营运状况、现金流、以及内部会计和管控体系。国会有权变更“商业型预算”的内容,限制公司资金的使用目的。根据《政府性公司控制法》,美国国会下属的政府问责署(GAO)负责政府性公司的年度财务审计。

信息披露方面,政府性公司的有关信息,除少数例外情形,均应公开。凭此透明公开机制,进行社会监督。此外,政府性公司适用行政程序法,其相关决定,须适用有关公告、听证等程序。

域外经验的启示

无论是英国的非部委公共团体、日本的独立行政法人,还是美国的政府性公司,其设立的目的无非是,政府部门希望在执行行政任务或提供公共服务时能以更加灵活的方式处理,企图跳脱出公、私二元体制的束缚,建立一种能够提升公共服务效率与质量的混合型体制。

在传统的二元体制中,公法形态上的行政组织,受到政府部门人事、财政及预算法令限制,不仅人力资源上受到公务员体制的约束,其行为必须严格符合法定程序,不得变通逾越法律确定的规矩。当社会变动发展而提出新要求时,政府部门常常无法以快速灵活的反应来解决问题。而私法形态上的行政组织,更多享有人事和财务上的灵活,能够迅速做出调整。

更何况,引入民间团体和社会公众的参与,不仅拓展公共服务的广度和深度,也可推动决策的民主化和科学化,从而改善政府部门行政服务的效率和质量。因此,探索结合公共部门和私营部门优势的体制机制成为近年来行政改革的方向。

然而,必须警惕的是,混合型组织有其潜在的弊端。公共部门和私人部门在“伙伴关系”和其他模糊的法律关系上日益混合在一起,可能引发新的问责性问题。此类组织在相当程度上依靠政府拨款来开展业务,行使的职责也常具有公权力色彩,如未受到严格监督

和管控,当其经营不善时,国家仍然必须承担最终的责任。因此,如何利用私营部门的灵活性,同时保留政府部门的问责性,是行政改革需要面对的永恒难题。

综观英国、日本、美国对混合型组织的立法监管,主要集中于四个方面:一是立法规范先行,混合型组织的设立和运作须遵循法定程序,由于接受政府委托履行职能,在数量上受到控制;二是财务预算审计,虽然在资金运用支配上享有自主性,但皆须遵循审计要求和绩效评估,甚至向国会报告;三是强调信息公开,混合型组织有法律义务披露其执行业务和使用资金的情况;四是规范法人治理和问责机制,政府发起部门必须在人事选任和日常运作方面负起监督责任。

需加以注意的是,英国、日本、美国的“事业单位”立法监管尽管追求共同的目标,但各有独特的产生背景,必须结合其政治、经济、法律因素来加以分析。英国在上世纪80年代解决非部委公共团体面临的困境时,首先通过调研厘清了问题的缘由,大量制定法律指引和确定主管部门,强化了对非部委公共团体法人治理结构的规范,完善了外部监督体系,确立了有效的信息披露机制,最终构建了一套行之有效的问责机制。日本为应对战后官僚体制一成不变的弊端,主动发起了独立行政法人制度创新,在设立要件、组织结构、业务运行、财务会计、监督评鉴等各方面形成了较为完善的配套设施,惜乎最后未能顶住既得利益集团反对改革的压力而功亏一篑。至于美国,虽然颇为重视混合型组织的功能,然而基本采取“一事一议”的方式,不追求统一监管立法,概因其市民社会高度发达,对公共部门权力资源使用历来有深入调查批判的传统。虽然说事业单位监管立法的思路和措施必须与一国的实际结合,不能依样画葫芦,但必须强调的是,无论是在哪一个国家,“事业单位”的法人治理结构、财务约束和信息披露都是监管立法的核心内容,进而通过建立绩效评鉴机制、健全内外部监督机制,来强化运营责任,追求成本的效益最大化。

从表面看,中国事业单位改革面临的挑战与上世纪80年代初的英国较为相似,但从本质上来讲,事业单位改革是行政管理体制乃至政治体制改革的重要环节,中国面临的深层次困难与日本何尝有别。事业单位的改革,不能仅仅着眼于消极的消减人员和经费上,应把目标定位在提供高效优质的公共产品和服务上。而要最终实现公共服务效率和质量提升,切入点必须是全面强化问责机制,通过完善法人治理结构和财务审计制度来实现成本的效益最大化,推行信息公开来制约不当行为,才能保证改革最终取得成功。✘

铸牢卫士忠魂 锻造燕赵劲旅

——武警河北省总队



十一届全国人大代表，总队长 王 成



总队长王成迎接新战友

河北地处京畿要地，东望渤海，西倚太行山，位于首都北京周围，并与天津毗连。素有“北京是心脏，河北是胸膛”之说。为了拱卫首都安全，维护燕赵大地的繁荣与稳定，多年来，驻守在这里的武警河北总队党委带领部队不断加强全面建设，忠实履行职责使命，以如履薄冰的忧



慰问参战官兵

患意识，以勇于奉献、不怕牺牲的实际行动，用青春和热血践行了“永远做党和人民忠诚卫士”的铮铮誓言。

砥砺忠诚之魂。武警河北省总队党委始终把思想政治建设摆在首位，着眼培养做党和人民忠诚卫士的目标，持之以恒地用党的创新理论武装官兵，用社会主义核心价值观塑造官兵，用我党我军的优良传统熏陶官兵，确保了官兵政治坚定和思想纯洁，筑牢了官兵“高举旗帜、听党指挥、履行使命”的思想根基，为圆满完成执勤处突、反恐维稳任务提供了强大的精神动力和思想保证，涌现出了“全国十大杰出青年卫士”张志刚，第十二、十三届“中国武警十大忠诚卫士”提名奖孙国威，“河北杰出青年卫士”赵鑫和“燕赵武警十佳卫士”等一大批有着重大影响的先进典型。

铸造忠诚利剑。武警河北省总队二万余名官兵遍布燕赵大地，担负着省委、省政府机关和省领导驻地重点，监狱看守所难点，国家战略储备库险点，货币金融热点等目标的安全警戒任务，每时每刻有二千余名官兵在执勤巡逻。特别是北戴河中央首长暑期警卫任务，是武警部队的重中之重，是河北总队的头等大事。作为构建和谐河北安全保障的一支重要武装力量，总队先后圆满完成了奥运安保、国庆60周年安保等重大任务，积极参加扑救山火、抢险救灾等急难险重任务，配合地方进行“严打整治”和“打黑除恶”专项斗争等临时性应急性任务，北戴河暑



深入执勤哨位

期警卫实现了连续28年万无一失，为维护河北乃至京津、华北地区的社会稳定和经济发展做出了积极贡献。

践行忠诚誓言。武警河北省总队作为河北省委、省政府领导下的一支武装力量，历来是河北省委重大决策的坚定拥护者、忠实履行者和模范实践者，历来是河北省委、省政府用得放心、使着顺手的部队，是河北7800万人民信赖的部队。总队广大官兵牢记宗旨，把建设河北作为义不容辞的责任，坚决服从河北经济建设大局，积极参加和支援河北“三年大变样”，承担了大量急难险重任务。尤其是，每当人民群众遇有危急时刻，总是冲锋在前，奋不顾身地保护人民群众的生命财产安全，谱写了一曲曲服务人民的赞歌。涌现出了“郭建伟舍己救人英雄群体”保定支队高阳县中队和“舍己救人英雄战士”郭建伟等先进集体和先进个人，有90多个单位被省委、省政府评为精神文明建设先进单位，有150多个单位被评为双拥共建先进单位。

2011年作为“十二五”开局之年，河北总队全体官兵一定紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，带领部队圆满完成以执勤处突为中心的各项任务，为实现河北的社会稳定发展，为实现省委提出的“科学发展、富民强省”的战略目标，为打造京畿安全屏障做出积极的贡献。



检查警卫目标

国酒茅台 | MouTai ChinaA

【酿造高品位的生活】

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



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



中国名城

魅力张家界

The charm of Zhangjiajie

奇山秀水聚宝盆，天上人间张家界