

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19期

10月10日出版 总第295期

全国人大常委会机关刊物



守护辛亥首义的历史记忆

ISSN 1671-542X



9 771671 542021



▲ 9月19日，在白俄罗斯进行正式友好访问的吴邦国委员长在明斯克会见白俄罗斯总统卢卡申科。摄影/谢环驰



▲ 9月22日，在乌兹别克斯坦进行正式友好访问的吴邦国委员长在塔什干会见乌总统卡里莫夫。摄影/谢环驰



▲ 9月27日，在哈萨克斯坦进行正式友好访问的吴邦国委员长会见哈总统纳扎尔巴耶夫。摄影/鞠鹏



▲ 9月20日，东盟议会联盟大会在柬埔寨首都金边开幕。全国人大常委会委员、全国人大外事委员会副主任委员查培新出席会议。摄影/披隆



▲ 9月23日，湖北省宜昌市西陵区窑湾乡茶庵村的选民在投票选举县（区）乡两级人大代表。摄影/刘君凤



▲ 根据地方组织法规定，内蒙古自治区扎兰屯市12个乡镇于9月16日分别召开新一届人民代表大会第一次会议。摄影/纪明国



▲ 日前，为迎接公证法颁布实施六周年，北京市司法局筹备了“首都公证六十年成果巡回展”等活动，并组织新任公证员参加就职宣誓。摄影/苏丹



▲ 8月19日，上海市黄浦区住房保障部门举行第一批经济适用住房摇号排序现场会，部分区人大代表、政协委员和第三方代表以及监察人员、新闻记者等对摇号排序过程进行现场监督。摄影/郭长耀



▲ 9月27日，四川省南充市开展“食品药品监督开放日”活动，邀请了南充市人大代表、政协委员、新闻媒体和社会公众代表等参观考察药品、医疗器械、餐饮服务企业和现代化食品药品检验机构。摄影/李向雨



▲ 9月1日，山东省聊城大学法学院法律援助中心的大学生来到聊城市开发区实验小学举办模拟法庭，以案说法，进一步增强孩子们的法制观念和守法意识。摄影/张振祥



为民主发展注入新的活力

根据宪法和选举法等有关法律的规定,从今年开始,县乡两级人大换届选举工作在全国各地陆续推开。到现在为止,全国已有六个省区基本完成了此项工作,有一些省区市则正在进行,还有一些地方将从明年开始。就目前的情况而言,此次换届选举可谓开局良好,进展顺利,广大选民踊跃参与,新产生的县乡两级人大代表结构更加合理,整体素质明显提高。许多从事换届选举工作的同志反映,此次换届选举不仅使亿万人民群众经历了一次重要的民主实践,同时,也使我国的人民代表大会制度得到了进一步加强。

此次换届选举之所以能够赢得“开门红”,从一些地方的经验和作法看,主要是因为加强了党的领导、充分发扬民主、严格依法办事这三个环节上做好了“文章”。

我们党是执政党。选举工作具有很强的政治性、政策性和法律性。所以,只有加强党的领导,才能保证换届选举工作在坚持正确的政治方向的基础上,依法有序地开展。坚持党的领导是换届选举工作的基本原则,也是历年来我们做好换届选举工作最重要的经验。为此,各地党组织高度重视这次换届选举工作,把它列入重要议事日程,作为当前的中心工作来抓。党委的主要领导都亲自抓,及时研究解决换届选举工作中出现的问题,从而为换届选举工作提供了坚强的政治、思想和组织保证。各级人大常委会严格按照宪法和有关法律的规定,充分发挥国家权力机关的作用,全力以赴,认真履职,精心组织,加强指导,确保换届选举各个阶段和各个环节的工作能够按照统一部署和要求顺利完成。

在我们国家,选举是人民行使国家权力的一种最重要的形式,是社会主义民主的具体体现,也是扩大公民有序政治参与的重要步骤。换届选举能否取得成功,在很大程度上取决于在选举的过

程中是否能充分发扬民主。所以,各地都把充分发扬民主作为一项重要原则,贯穿到选举的整个过程中。从主动上门进行选民登记,方便流动人口在工作地参选,到组织选区选民小组讨论、协商代表候选人的名单;从组织选民和代表候选人见面,到实行委托投票和设立流动票箱。通过采取各种措施,保障选民的知情权、参与权、表达权、监督权。为了充分调动广大选民的参选积极性,许多地方还利用报刊、广播、电视、板报、标语、宣传车、文艺演出等形式。

严格依法办事不仅是选举工作必须遵循的一项重要原则,同时也是换届选举得以顺利进行的重要保证。宪法和选举法、代表法等对选举的原则、组织、程序和方式都作了规定,各地在进行换届选举工作时,严格遵守这些规定。从选举时间的决定到选举委员会的组成,从选区划分到代表名额分配,从选民登记到推荐和确定代表候选人,每个阶段、每个环节、每个程序,都做到依法办事。为了提高选举工作的组织者和相关人员的法律素养,各地还都举办了各种形式的讲座、培训班,并印发了有关选举工作的法律读本或讲义。所有这一切,都为换届选举工作依法有序进行提供了强有力的保障。

总之,此次换届选举虽正在进行中,但已显现出良好的势头。只要我们及时地总结经验,继续坚持加强党的领导、充分发扬民主、严格依法办事这三者的有机统一,就一定能使换届选举工作取得圆满成功,从而为社会主义民主的不断发展注入新的活力。

汪融民

主办单位 全国人大常委会办公厅
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2011 年第 19 期
10 月 10 日出版
总第 295 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 为民主发展注入新的活力

06 特 稿

06 弘扬睦邻友好 促进共同发展
——吴邦国委员长访问欧亚四国综述

09 热点聚焦

09 聚焦山西省县乡人大换届选举
12 守护辛亥首义的历史记忆



14 特别关注

14 更加注重立法均衡发展
15 关注农民增收 维护社会和谐
17 积极推进农村土地管理制度改革
21 发挥好人大职能作用 加强和创新社会管理

24 言 论

委员论坛 24 政府应集中力量建公租房
24 要建立保障房筹资长效机制
25 保障房建设要做实统筹规划
25 防范保障房“凑数”达标
25 避免保障房“大锅饭”现象



10月1日上午,党和国家领导人胡锦涛、吴邦国、温家宝、贾庆林、李长春、习近平、李克强、贺国强、周永康等,与首都各界代表一起,向人民英雄纪念碑敬献花篮。摄影/饶爱民

代表建言 26 “择日剖产”有损孩子健康

代表呼吁儿童利益优先

26 用法律手段防范环境风险

26 收藏热“虚火旺盛” 建议修改拍卖法

26 地方戏曲艺术振兴要以长效机制推动

27 向社会公开对贪官判决书

27 建立金融竞争制度 保障金融消费者权益

专 论 28 符合实际需要的法律部门

——话说中国特色社会主义法律体系的形成(九)

47 泛 读

往 事 47 中国全国人大参加各国议会
联盟活动的难忘片断

52 新中国乡级政权建设的演进

综 合

看点 04 动作 05 新语录 05

39 地 方

福 建 39 做好服务于社会管理大文章

辽 宁 41 献良策 办实事 作贡献

山 东 43 让代表小组活动充满生机

上 海 44 督办试水“合议制”

湖 北 44 市长领办督办 促进代表建议落实

45 人 物

立法人物 45 陈光中与其的民主法治梦



封面图片:武昌起义门:辛亥革命首义胜利的开端。辛亥百年之际,被誉为辛亥革命“首义胜利的开端”的武昌起义门(原名中和门)修整一新。摄影/程敏

乌云其木格：稳定和完善农村土地承包制度

乌云其木格副委员长率领全国人大常委会农村土地承包法执法检查组进行执法检查。

她强调，一是要保持农村现有土地承包关系稳定并长久不变。加强土地承包经营权的物权管理。依法推进县级以上地方人民政府向承包方颁发土地承包经营权证、林权证等证书。二是要完善农村土地承包经营权的权能。土地承包经营权的流转要遵循依法自愿有偿的原则，不改变土地集体所有的性质，不改变农业用途，不得侵害农民的土地权益。继续深化征地制度改革，建立公开透明的征地秩序，逐步形成合理的土地价格体系，使农民既有生存权又有发展权。三是要推进农村土地承包经营纠纷调解仲裁法的贯彻落实。

韩启德：确保农村土地流转规范有序进行

韩启德副委员长在率全国人大常委会农村土地承包法执法检查组执法检查时指出，加强农村土地承包经营权流转和服务工作，是在保持现有土地承包关系稳定并长久不变的基础上，巩固和完善农村基本经营制度，促进农业生产经营集约化、规模化健康发展的重要保障。他强调，要确保农村土地流转规范有序进行。

全国人大常委会法工委立法调研组到青岛调研刑事诉讼法修改

全国人大常委会委员、全国人大常委会法工委副主任郎胜日前率立法调研组到山东省青岛市就刑事诉讼法修改的有关问题进行调研。

调研组召开座谈会，就刑事案件审判监督程序适用的基本情况，执行拘留、逮捕措施的情况，近三年来监视居住措施的适用和执行情况，律师会见在押的犯罪嫌疑人、被告人的情况，

详细询问了与会人员在实际操作中存在的问题，并对完善刑事诉讼法修正案（草案）相关规定，听取意见、建议。

调研组一行还前往青岛市第一看守所和城阳看守所进行了实地视察。

反家暴法立法立项论证工作将开始

“全国人大常委会法制工作委员会社会法室今年年初以来与全国妇联密切合作，共同开展了实地调研、国内外研讨会等一系列有关反家庭暴力法的立法必要性、可行性的调研论证工作。法工委立法规划室将反家暴法列入常委会首批立法立项论证试点项目，立项论证工作计划于10月份开始，年底前完成。”这是全国妇联权益部部长、全国妇联法律帮助中心主任蒋月娥日前在北京开幕的联合国多部门合作预防和应对家庭暴力项目国家级培训研讨班上致辞时介绍的。

蒋月娥说，目前，社会各界要求反家暴专门立法的呼声很高。全国妇联也多次向全国人大常委会建议出台反家庭暴力法，并且为推动国家立法做了一系列准备工作。

广西人大常委会首次专题询问关注食品安全

9月21日下午，广西壮族自治区十一届人大常委会第二十三次会议举行联组会议，就广大人民群众关注的食品安全工作开展专题询问。这是自治区人大常委会首次运用专题询问形式加强监督工作。自治区食安办、质监局等10个区直部门主要负责人到会听取意见，回答提问。

围绕进一步强化贯彻实施食品安全法的责任意识，加强食品安全监管能力建设，打击食品安全犯罪行为，建立食品安全问责机制、食品安全检测经费保障机制，开展“地沟油”、“瘦肉精”、小作坊食品加工等专项整治，加强粮油、蔬菜、米粉等的安全监管等

问题，多位自治区人大常委会组成人员进行了提问。相关部门负责人以坦诚、负责的态度，对这些问题一一作了回答。

云南省人大常委会就保障性住房建设开展专题询问

9月28日，云南省人大常委会围绕云南省城镇保障性住房建设情况开展专题询问。此次专题询问，是云南省人大常委会今年依法开展监督工作的一个重点和亮点，在云南尚属首次。云南省人大常委会研究室副主任白茫茫说，云南在保障性住房建设上虽取得了很大成绩，但是也存在不少亟待解决的问题，致使部分群众产生误解与担忧。因此，此次专题询问，对消除百姓疑虑，监督政府相关部门增强责任感将发挥重要作用。

白茫茫介绍，此次云南省首次专题询问呈现三大亮点。一是在专题询问前，省人大常委会就已经深入基层进行调研，与低收入人群亲密交流，切实了解他们对保障性住房的需要；二是在专题询问中提到的问题是政府工作报告中未提出过的，力求真实反映民情；三是所准备的问题不会提前告知相关部门，做到现问现答，体现专题询问的公正与权威。

辽阳网络视频直播市人大常委会会议

经辽阳市人大常委会领导研究决定，对辽阳市十四届人大常委会第二十七次会议听取和审议市人大常委会关于农产品质量安全法执法检查情况的报告、听取和审议市政府《关于公路建设和发展情况的报告》并进行专项工作评议的内容通过网络视频进行直播。直播从9月28日上午9时30分开始，时长约2小时30分。市民通过进入“辽阳市人民代表大会常务委员会”网站首页，点击“在线视频”观看。

民政部：民政办事机构收费标准下月起须公示

9月20日，民政部召开全国民政系统窗口单位为民服务创先争优暨行风建设动员推进会。

会议指出，从下月开始，全国婚姻登记机关、殡葬服务机构、收养登记机构、福利彩票发行机构等各个民政办事机构，均应对服务内容、服务标准、收费情况等进行公示，并接受群众监督。✘

工信部：食品工业企业失信将发“黑名单”

从工信部获悉，“国家食品工业企业诚信信息公共服务平台”(www.foodcredit.org.cn)已开通，国内食品工业企业的相关诚信和失信信息将在平台上发布。该网站开通后将发布守信的食品工业企业名单及失信的食品工业企业“黑名单”。

此外，今年工信部还将指导国内4000家食品企业建立诚信管理体系。其中，所有的婴儿配方乳粉生产企业都将建立诚信管理体系。✘

公安部：着力构建公安微博群

9月25日至26日，公安部首次召开专题研讨会，提出着力构建具有鲜明特色的公安微博群。据统计，目前全国公安机关开设的政务微博已经超过4000个，经过认证的民警个人工作微博有近5000个，全国公安微博拥有数千万的“粉丝”。特别是今年以来，公安部开通了“打四黑除四害”、“中国维和警察”、“全国打黑办”等官方微博。

研讨会后，公安部将在吸收各地公安机关和专家学者意见和建议的基础上，研究起草关于加强公安微博建设管理工作的相关文件，从而建立健全公安微博报备认证监管、联动协作、考核评估等一系列工作制度，实现公安微博运行常态化管理。✘



加大行政问责的力度，给“违法行政”戴上紧箍咒。

9月14日，中共中央政治局委员、上海市委书记俞正声出席上海深入推进依法治市工作大会时如是说道。



建设好保障性住房，多做些雪中送炭的事，真正把这项民生工程、民心工程做实、做好。

9月13日，广西壮族自治区党委书记、自治区人大常委会主任郭声琨在柳州市调研保障性住房建设工作时强调。



群众观点和群众立场，不能光在嘴上说，要体现在实际行动上和各级政府的职能转变上。

陕西省委常委、西安市委书记孙清云日前在调研西安市群众观点和群众立场主题教育和对口帮扶活动时强调。



效率就是环境，就是生产力，效率往往低在上层，提高效率就要从上层着手。

河南省委常委、郑州市新任市委书记连维良在9月1日召开的中共郑州市第十届委员会第一次全体会议上说道。



公立医院就是要破除逐利机制，使其回归公益，让老百姓满意。

国家发展和改革委员会副主任、国务院医改领导小组办公室副主任孙志刚日前在公立医院改革政策与管理培训班上说。



面对当前经济金融形势，政府该出手时就要出手，出手的目的在于规范引导，促进经济转型发展。

9月25日，浙江省副省长、温州市委书记陈德荣在温州市当前经济金融形势和民间借贷风险座谈会上强调。

弘扬睦邻友好 促进共同发展

——吴邦国委员长访问欧亚四国综述

文 / 本刊特约记者



9月22日，在乌兹别克斯坦进行正式友好访问的吴邦国委员长在乌最高会议立法院发表题为《弘扬睦邻友好 实现共同发展》的主旨演讲

吴邦国委员长
访问欧亚四国

吴邦国委员长欧亚四国之行，始终贯穿深化战略互信、加强务实合作、传承世代友好的主线，同四国总统和俄、白两国总理举行会见，与四国议会两院议长举行会谈，应邀发表主旨演讲，实地考察合作项目，出席企业家座谈会，广泛接触各界人士，进一步夯实了我与四国关系的政治基础、物质基础、社会基础和民意基础，访问取得圆满成功。

增进战略互信 传承世代友好

中俄互为最大邻国和重要战略伙伴。进入新世纪以来，双方签署中俄

总理定期互访和会晤机制，中国同白、乌、哈三国高层交往也非常密切。仅在今年，胡锦涛主席就相继对哈、俄进行国事访问，俄、哈、乌三国总统也分别来华访问。吴邦国委员长此访的重要目的，就是落实国家元首达成的共识，推动双边关系深入向前发展。

访问期间，吴邦国委员长高度评价我与往访国关系，表示双方关系正处于历史上最好的时期，希望继续保持高层交往势头，加强各层次对话，增进政治互信，加强战略互助，使国家关系基础更牢固、内涵更丰富、发展更持久。中方始终把发展中俄关系作为对外政策的优先方向，坚持从战略高度和长远角度把握两国关系，愿同俄方共同努力，推动中俄全面战略协作伙伴关系向前发展。中白是好朋友好伙伴，不断巩固和加强两国友好合作关系，是中国政府坚定不移的政策。中方愿与中亚国家在巩固政治互信的基础上提高战略协作水平，在坚持互利共赢的基础上构建更加紧密的经济联系，在加强安全合作的基础上增强抵御现实威胁能力，共同构筑全方位、高水平的睦邻友好与互利合作关系。四国领导人一致表示，中国是值得信赖的真诚朋友和合作伙伴。发展同中国的友好关系，是基于两国和两国人民共同利益作出的战略选择，也是政府、议会的坚定立场，拥有广泛的社会基础和民意基础。

在涉及彼此核心利益和重大关切

9月14日至27日，中国全国人大常委会委员长吴邦国应邀对俄罗斯、白俄罗斯、乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦进行正式友好访问，并出席中俄议会合作委员会第五次会议。这是在国际格局深入调整、欧亚局势继续演变、我同四国关系发展面临重大机遇的背景下，我国主要领导人今年对欧亚地区的又一次重大外交行动。

睦邻友好合作条约，国家关系取得前所未有的大发展，各领域合作达到前所未有的高水平。白是我在东欧地区的重要合作伙伴，两国关系进入全面发展和战略合作的新阶段。乌、哈都是中亚地区具有重要影响的国家，我同两国分别建立了友好合作伙伴关系和全面战略伙伴关系。作为高水平关系的重要体现，中俄建立了元首、议长、

问题上相互坚定支持,是我同四国关系的一大优势,也是战略互信的重要体现。吴邦国委员长重申,中方尊重各国根据本国国情选择的发展道路和奉行的内外政策,支持他们为捍卫国家主权、促进经济发展、保障改善民生、维护社会稳定所作的努力。四国领导人表示,坚定奉行一个中国政策,在涉及中国核心利益问题上坚定站在中国人民一边。吴邦国委员长还同四国领导人就当前国际和地区形势深入交换了意见,一致同意加强在国际和地区事务中的战略协作,共同打击“三股势力”、贩毒和跨国有组织犯罪,更好地维护地区安宁与世界和平。

吴邦国委员长此次访问的欧亚四国,都是我亲密友邻,在我周边外交中占有重要地位。9月22日,吴邦国委员长应邀在乌兹别克斯坦最高会议立法院发表题为《弘扬睦邻友好 实现共同发展》的主旨演讲,全面系统阐述了中国“与邻为善、以邻为伴”的周边外交方针。他指出,中国始终致力于同周边国家的睦邻友好,一是把相互尊重作为睦邻友好的政治基础,二是把和平安宁作为睦邻友好的重要保障,三是把共同发展作为睦邻友好的根本目的。他强调,坚定不移走和平发展道路,是中国基于时代发展潮流和自身根本利益作出的战略抉择,不会因为中国综合国力的增强而改变。实践已经证明并将继续证明,中国的发展对周边国家乃至世界是机遇和贡献,不是麻烦更不是威胁,中国过去是、现在是、将来永远是维护世界和地区和平、促进共同发展的积极因素和坚定力量。中国愿同周边国家一道,深化睦邻友好,扩大务实合作,促进共同发展,永做好邻居、好朋友、好伙伴,共同谱写和平、合作、发展的新篇章。

吴邦国委员长的重要演讲在乌兹别克斯坦和周边国家引起强烈反响。乌总统卡里莫夫、哈总统纳扎尔巴耶夫会晤吴邦国委员长时都表示,演讲增进了

周边国家对中国对外政策特别是睦邻友好周边外交政策的了解,演讲中提出的加强中国同中亚国家关系的建议具有建设性和操作性,让人深受启发。当地媒体认为,中国和平发展为促进周边地区乃至世界和平稳定繁荣作出了重要贡献,表示为拥有中国这样的好邻居、好朋友、好伙伴感到高兴。

推动务实合作 实现互利共赢

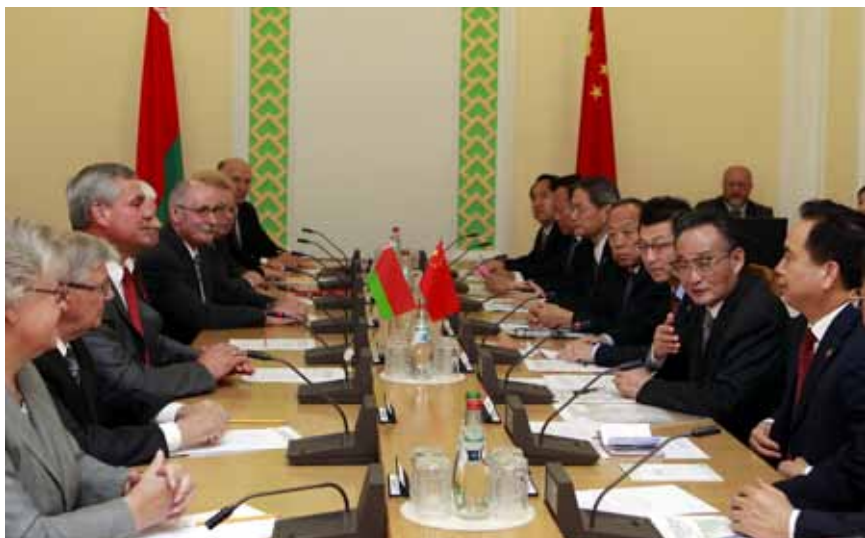
近些年来,中国与四国经贸合作发展迅速,呈现出涉及领域广、合作内容多、项目规模大的特点。无论是同领导人会见会谈,还是视察企业合作项目、同企业家见面座谈,吴邦国委员长都反复强调,双方应顺应经贸合作发展的需要,建立和完善合作机制,加强战略规划和统筹协调,努力将经济互补优势和强烈合作愿望转化为现实合作成果,共同建设紧密、长期、可持续的经贸合作关系。

吴邦国委员长十分关心我与四国能矿资源合作。他指出,俄、哈、乌等国油气资源丰富,是全球重要的能源生产国和出口国,需要有中国这样稳定的、发展的能源消费市场。深化能源资源领域互利合作,有利于发挥互补优势,符合双方共同利益。目前双方已有

良好合作基础,而且呈现广阔发展前景。建议在确保现有油气管道安全稳定运营的基础上,加快建设中国—中亚天然气管道C线、中俄天然气管道、中哈原油管道二期扩能工程,不断拓展油气、铀矿资源勘探开发合作,共同构建长期稳定的能源合作伙伴关系。

中国作为全球发展最快的新兴经济体,近年来对世界特别是周边地区经济增长的贡献日益凸显。四国均希望同中方加强在非资源领域的合作,更多地分享中国发展机遇。吴邦国委员长指出,经过改革开放三十多年的发展,中国在基础设施、工业体系建设等方面积累了丰富的经验,拥有雄厚实力。中方愿同四国拓展在化工、机电、通信、农业以及交通、电力等基础设施领域的务实合作,不断延伸合作产业链,促进双方经济结构调整和产业优化升级。

努力抢占技术制高点,发展战略性新兴产业,是国际金融危机爆发后各国关心的重大课题。吴邦国委员长在会见俄、白等国领导人时建议,鼓励双方企业和科研机构通过联合研发、建设示范工程、扩大相互投资等形式,加强科技创新合作,特别是具有引导性、前瞻性的技术合作,并依托建设科



9月17日,在白俄罗斯进行正式友好访问的吴邦国委员长与白俄罗斯国民会议代表院主席安德烈琴科、共和国院主席鲁比诺夫举行会谈

摄影/鞠鹏



9月26日,在哈萨克斯坦进行正式友好访问的吴邦国委员长在阿斯塔纳北京大厦与中哈企业家座谈交流,并发表即席讲话

技园区、工业园区,加快合作成果产业化商业化,努力培育务实合作新的增长点。

吴邦国委员长强调,企业是市场主体和投资主体,也是经贸合作的主体。中方鼓励和支持中国企业走出去,希望双方不断优化合作环境,完善促进贸易和投资便利化方面的立法,拓展融资渠道,为对方商品、投资和服务进入本国市场创造条件、提供便利。为深化我与四国地方合作,他建议,要发挥彼此相邻或相近的地缘优势,加快基础设施互联互通,打造跨境经贸合作区等新型平台,进一步拓展地方特别是边境地区合作的深度和广度。

四国领导人对吴邦国委员长的精辟分析和务实建议给予积极回应,表示愿同中方进一步深化各领域、全方位的互利合作,特别是投资和科技领域的务实合作,积极推动能矿资源等大项目合作,做好跨境经贸合作区、科技园区、工业园区建设,不断提升经贸合作的质量和水平,同时欢迎更多中国企业前来投资兴业,并愿为此创造更好条件、提供更多便利。

访问期间,中方同白、乌、哈三国政府和企业共签署19项双边合作协议,涉及工业园区、能矿资源、基础设

施、工程承包、机械制造等众多领域。

深化议会交往 提升合作水平

同外国议会建立定期交流机制,保持交往的连续性和稳定性,增强合作的针对性和实效性,是这些年来全国人大对外交往的一大亮点。2005年,在吴邦国委员长和俄议会领导人的共同推动下,中国全国人大分别同俄国家杜马、联邦委员会成立合作委员会。这是全国人大与外国议会建立的级别最高的交流机制,也是交往最为活跃、合作最有成效的交流机制之一。

访问期间,吴邦国委员长同俄议会领导人共同主持了中俄议会合作委员会第五次会议并发表致辞,系统总结了中俄议会交往的宝贵经验。一是把服务国家关系发展大局作为议会交往的根本方向。二是把促进务实合作作为议会交往的重要内容。三是把弘扬世代友好作为议会交往的首要任务。他指出,双方应在总结经验的基础上,健全工作机制,丰富交流形式,充实合作内容,把中俄议会定期交流机制坚持好完善好发展好。俄方高度评价两国议会定期交流机制建设,认为每次交流都有实质内容、取得积极成果,表示愿进一步加强同中国全国人大的友好交往与务实合作,为俄中关

系发展贡献智慧和力量。

中国全国人大同白、乌、哈三国议会合作有着良好基础。吴邦国委员长对三国的访问,是他担任中国全国人大常委会委员长以来的首次到访,开启了我同三国议会友好交往的新篇章。会谈中,吴邦国委员长和三国领导人就下一步议会合作达成重要共识,一致表示,愿进一步密切双方各层次各领域友好往来,继续在涉及彼此核心利益的重大问题上相互坚定支持,开展治国理政、发展经济、改善民生等方面的经验交流,加快双边合作文件和项目的审批程序,加强在多边议会组织中的协调与配合,努力从议会层面为国家关系发展作出积极贡献。访问期间,中国全国人大还分别同白俄罗斯国民会议、乌兹别克斯坦最高会议参议院签署合作备忘录。

中国倡导建立的上海合作组织,经过十年发展,已成为维护地区和平稳定、促进成员国发展繁荣的重要保障。今年6月,中国接任上合组织轮值主席国。吴邦国委员长此次出访的四国中,俄、哈、乌与中国同为上合组织成员国,白则是该组织的对话伙伴。他表示,中方愿在兼顾各方关切的基础上,以办好“睦邻友好年”活动为主线,进一步巩固成员国团结、凝聚各方共识,推动组织各领域合作取得更多实际成果,同时全面规划组织未来十年发展蓝图,努力把上海合作组织建设成为机制完善、协调顺畅、合作全面、开放和谐的区域合作组织。四国领导人高度赞赏中方为推动上合组织发展所作的努力,表示愿进一步加强同中方的协调与配合,推动上合组织健康快速发展。

从莫斯科红场到塔什干古城,从英雄城市明斯克到年轻首都阿斯塔纳,从连绵的东欧平原到辽阔的中亚草原,传递着增进互信的坚定承诺,谱写着深化合作的崭新篇章,回荡着巩固友谊的和谐旋律。★



聚焦山西省县乡人大换届选举

文 / 本刊记者 梁国栋 张宝山

2011年以来,全国各地基层政权陆续进入紧张、有序的“选举季”,五年一次的全国县乡人大换届选举的大幕渐渐拉开。这不仅是自2006年后第二次县乡人大同步换届,更是新选举法实施后的首次选举。

作为最早启动县乡人大换届选举的省份之一,山西省三千多万选民严格依法选举,从今年2月下旬开始到6月

底,在近四个月的时间里,完成了全省119个县(市、区),1195个乡镇的人大换届选举工作。

严格落实“城乡同比例”选举

回想一年多前,十一届全国人大三次会议通过的选举法修正案,其最大亮点便是规定城乡按相同人口比例选举人大代表。这不仅意在体现人人平等的

政治权利,更是应对城乡人口比例变化的现实之策。

为此,山西省人大常委会作出了这样的决定:修改《山西省各级人民代表大会选举实施细则》,核心是实行城乡按相同人口比例选举人大代表,与选举法保持一致。

“《山西省各级人民代表大会选举实施细则》是1989年通过的,在1995年

修正过一次。”多年来一直做人大换届选举工作的山西省人大常委会人事代表工作委员会副主任杨竞赛感慨地说,随着经济社会的发展和社会主义民主政治建设的不断推进,选举工作面临着许多新情况和新变化,特别是去年3月选举法修改后,山西的选举实施细则与上位法不一致、不协调的问题显得更加突出,因此有必要对选举实施细则进行修改和完善。

修改后的山西省选举实施细则规定:各级人民代表大会代表的名额,由本级人民代表大会常务委员会或者本级选举委员会根据本行政区域所辖的下一级各行政区域或者各选区的人口数,按照每一位代表所代表的城乡人口数相同的原则,以及保证各地区、各民族、各方面都有适当数量代表的要求进行分配;乡镇人民代表大会中,人口少的行政村,至少应当有代表一人。

这一实施细则的修改将选举法进一步细化,收到了良好的效果,位于晋南的运城市盐湖区人大对此深有体会。“城乡按相同人口比例选举人大代表非常有必要,选民拥护,参选率较以往有大幅度提高。”盐湖区人大常委会人事代表工作委员会主任张山虎对此感触颇深:“作为市辖区,上一届我们城乡比例就已经是1:1.1了,这一届很好地实行了1:1,真正做到城乡同比例。”在此次换届选举中,运城市盐湖区选举委员会将228名区人大代表名额分配到117个选区,确定345名代表候选人,共选出代表226人,包括选民十人以上联名推荐的候选人。

盐湖区人大换届选举的经历正是山西省县乡人大换届选举的一个缩影。据山西省人大常委会人事代表工作委员会全国人大代表联络处处长孙健介绍,以县级人大代表选举为例,山西按照每名代表所代表的人口数大致相同、每个选区选举1至3名代表,科学地划分了全省10061个选区,将20393个代表名额合理分配到各选区中,选举结果体现了选举法的要求。

“力求不错登、不漏登、不重登”

从4月下旬开始至5月上旬,山西省的县、乡换届选举进入了紧张的选民登记阶段。这一时期,选举委员会的工作人员或是登门拜访住户,或是电话登记选民,忙得不亦乐乎。盐湖区也是这样,该区选举委员会对选民登记工作提出具体要求:培训好选民登记人员;认真搞好选民登记;审查选民登记情况;把好年龄关、政策关、病情关、流动人员登记关,做到不错登、不漏登、不重登。

“我们运城市各区县人大常委会以及工作人员做了大量工作,有一批业务骨干辛勤工作在第一线,克服怕麻烦、图省事的思想,认真做好每一阶段、每一环节的工作。”回想起选民登记阶段的工作经历,运城市人大常委会人事代表工作委员会主任王宏铎表示,“我们做到了选民名单三榜公布以及三增三减,即在原来的选民名单的基础上增加新满十八周岁、被剥夺政治权利期满后恢复政治权利的以及新迁入本选区的选民;减去死亡和依法被剥夺政治权利及迁出本选区的人员。”

然而,选民登记并非一件易事。各地普遍反映,目前人户分离情况比较复杂,城市拆迁、企业改制、人口流动使登记工作难上加难。相关人士也指出,农民工为主体的流动人口如何参加现工作地的县乡直接选举的问题牵扯面广,比较复杂,我国户籍制度的改革正在推进过程中,现在解决这个问题的条件还不具备。

面对难题,山西省人大常委会如何依法做好选民登记,力求不错登、不漏登、不重登?

对此,孙健介绍,山西省各级选举委员会采取了摸排调查、设立登记站等多种形式,摸清选民基本情况,开展了“登一次门、寄一封信、打一个电话、发一条短信”等活动,想方设法保证选民登记不错、不漏、不重;针对流动人口的特殊性,一些地方还采取电视公告和电话、网络、信函等方式与选民联系,在

外出人员集中地派出专人为选民服务。“我们做了大量细致的工作,在进行选民登记时,我们尽量联系到每一个人,做得比较好。”孙健这样表示。

从“门外汉”到“局中人”

5月28日是运城市盐湖区第十五届人民代表大会代表选举日。这一天,盐湖区东城街道东郊社区党支部书记申建德早早地来到了投票现场。他惊讶地发现,前来参加投票的选民人数要比以往多,更有一些带病的老人特意赶来,坚持参加选举。

而在另一个选区,代表候选人赵雅娥也有同感。“当时天气很热,选举委员会通知早上8点钟开始投票,7点半人就都涌来了,里三层外三层,热情高涨。”她动情地说,选民对自己的政治权利越来越重视了,以往的“门外汉”变成了“局中人”。

选民积极的参选热情与山西省加强换届选举宣传工作密不可分。“我住的葡萄园社区有五六十块黑板,选举委员会运用这些大小黑板,出黑板报、张贴标语,把这些标语写到门口,先让大家了解选人大代表是怎么回事,让大家知道选举人大代表的重要性。”回忆起前不久的选举宣传活动,赵雅娥高兴地说,“他们还利用召开巷长、院长、楼长负责人会议的机会,向大家广泛介绍选举基本知识、选举办法和选举公告。”

除利用报刊、电视、广播、板报等传统的宣传手段外,网络平台的运用更是打开了选民了解选举活动的一扇窗。“网络新兴媒体在换届选举宣传工作中的介入,对于增强宣传效果起到了很好的作用。”据孙健介绍,山西省各级选举委员会及时将候选代表的情况在单位局域网中进行公布,不管是候选人的确定,还是投票现场的情况,都在网络上及时报道,杨竞赛副主任还参加了由中共山西省委组织部举行的网络访谈,回答选民和网民的问题,点击率达到了8万人次,效果很好。他更是肯定地表示,



山西省运城市盐湖区中银选区选民投票现场

网络媒体介入换届选举宣传的经验值得总结推广。

选民参选热情高涨使得代表候选人与选民见面会会场爆满。“我们选你当代表，你能给我们办什么事，路不好，能不能给修修？”“你要想当代表就得办实事。”在葡萄园社区，代表候选人赵雅娥不止一次地被选民问及这样的问题。她深有感触地回答道：“我也住在这个社区，晴天一身土，雨天一身泥，我要想办法修路，我竞选人大代表不是图名利，是要堂堂正正当代表，我当代表就要为大家办实事，要得到居民认可。”

“全部代表候选人与选民集中见面，不搞不平等，选民联合推荐的和组织推荐的代表候选人一样待遇。”张山虎说，由选举委员会组织的集体见面会采取固定的时间、固定的地点、有组织地进行，让代表候选人和选民面对面进行沟通，效果很好，也限制单独见面时一些非正常情况的发生。

这样的见面会在山西的其他地方也十分普遍。据杨竞赛介绍，这次换届，全省各级选举委员会按照选举法规定，应选民要求，统一组织了代表候选人与选民进行见面，同时代表候选人以不同形式就个人身份、简历等基本情况向选民作介绍，并对选民提出

的问题作出回答。他表示，全省县级人大代表名额为20390名，确定正式代表候选人30078名，其中应选民要求，选举委员会组织与选民见面的代表候选人23804名，占到代表候选人总数的79.14%，充分调动了选民的积极性，参加投票的选民占到选民总数的92.57%。

“代表结构合理，能人多、威信高”

6月28日，伴随着芮城县第十五届人代会的胜利闭幕，运城市13个县、136个乡人大换届选举工作顺利结束，共有2469人当选县人大代表，8105人当选乡人大代表。作为众多当选的妇女代表之一，赵雅娥已经开始谋划自己的履职计划了。她向选民公布了自己的电话号码，践行自己的选举承诺：“只要居民需要的，只要我能为他们办一些事的，我都要全心全意地投入，居民的点滴小事，无论是环境卫生还是家庭琐事、邻里纠纷，需要我帮忙的，我都尽力而为。”

盐湖区路家庄村党支部书记李凡狮也十分高兴，自己支持的代表候选人——宁国清，成功当选为乡人大代表。“他是我们的村主任，平时为我们做了很多实事，今年给我们村每户的院子装了大门，给村里修了路，在农业生产

方面还带领我们种植套袋黄瓜，引导我们科技致富。”他满意地说。

选举结果公布后，运城市盐湖区北城街道人大工委主任李务生指出：“我们街道是18名人大代表，7位非中共党员，6位妇女，超过了选举的要求数额。”

这些来自一线、深得民心、熟悉技术、深谙市场之道的代表们登上了基层人大的舞台。杨竞赛对此评价为，这次县乡人大换届选举，代表的知识结构和年龄结构有了明显的改善。在县级人大代表中，具有中专及高职学历以上的17865名，占代表总数的88.18%；乡级人大代表中，高中及中专学历以上的41385名，占代表总数的64.68%；县、乡两级人大代表的同学历层次人数，分别比上届增长了8.5%和6.6%。

同时，据杨竞赛介绍，此轮县乡人大换届选举产生的代表，在结构上实现了“两升一降”：基层代表特别是一线的工人、农民和专业技术人员代表的比例比上一届有所上升；妇女代表的比例比上一届有所上升；党政干部担任人大代表的比例比上一届有所降低，进一步优化了代表结构。

数据显示，在山西省选出的20260名新一届县级人大代表中，一线工人代表1010名，比上一届多16名；农民代表7075名，比上一届多16名；妇女代表4984名，占代表总数24.60%；党政领导干部4539名，比上一届减少1011名。同时，在选出的63988名新一届乡级人大代表中，一线工人代表1512名，比上一届多168名；农民代表42004名；妇女代表15754名，占代表总数24.62%。

对此，杨竞赛评价道：这次圆满完成了县乡人大换届选举的各项任务，为山西省转型跨越发展提供了坚强的组织保证。孙健也认为，这次换届选举正值“十二五”开局之年，对于再造山西必将起到关键作用。★

（本文图片由运城市人大提供）

守护辛亥首义的历史记忆

文 / 谭雅婷 蔡益人



武昌起义军政府旧址“红楼”重新开放

“辛亥革命武昌首义代表着重要的首创精神、现代意识,这是我们必须留给后人的珍贵遗产。”湖北省武汉市武昌区人大常委会副主任陈炳春如是说。正因为如此,在过去四年多的时间里,武昌区十三届人大常委会围绕推进辛亥革命百年纪念筹备工作和历史文化名城建设,认真履行监督职能,不断加强监督力度,努力提高监督实效,有力促进了经济社会全面发展。

两次人大常委会执法检查、两份人大常委会决议、两件人大会议议案……在这一切的背后,凝聚着武昌区人大常委会为辛亥革命武昌首义百年纪念和精神传承所做的全部努力以及对于武昌区经济社会全面发展的殷殷期待。

夯基础:两次人大常委会执法检查全面推进

2010年3月19日,武昌区人大常委会党组书记、副主任陈炳春带领区人大常委会检查组,视察辛亥革命博物馆建设工程、民主路西段历史风貌街区和起义门,检查区政府《武汉市文物保护若干规定》实施情况和武昌区历史风貌街区保护情况。

2010年4月2日,武汉市人大常委会执法检查组到武昌起义门和辛亥革命博物馆、辛亥革命纪念碑建设现场,检查《武汉市文物保护若干规定》执行情况以及纪念辛亥革命100周年活动筹备情况。对于起义门、楚望台军械库遗址周边部分建筑拆迁问题,市、区人大

常委会均要求加大工作力度,并对遗址遗迹周边环境整治和道路修缮等问题提出意见、建议。

以检查《武汉市文物保护若干规定》为契机,武昌区人大常委会将检查重点放在了历史文化名城建设和文物保护方面,其中,辛亥首义百年纪念筹备工作更是重中之重。省、市人大常委会领导也对筹备工作寄予高度关注。湖北省人大常委会副主任刘友凡、周洪宇,武汉市人大常委会副主任刘家栋、吕金芝先后率队而来,对加强工程建设质量监管,打造城市品牌等方面提出意见建议。

通过此次执法检查,武昌区人大常委会主任会议向区政府提出“以辛亥百年纪念为契机,加大文物依法管理保护工作力度,提升武汉城市品质”的建议。目前,省、市、区政府将武昌区20处辛亥革命历史文物遗迹列入修缮计划,对辛亥首义纪念碑、孙中山先生纪念碑、工程营旧址、三烈士亭、胜利亭、抱冰堂等进行主体修缮;对全区34条重点道路和首义文化区周边风貌、黄鹤楼俯视线及周边建筑进行城市环境综合整治,且均已完工。

其实,利用执法检查来推进辛亥首义百年纪念筹备工作在本届武昌区人大常委会已经不是首次。早在2008年,武昌区人大常委会就利用检查《武汉市旅游条例》实施情况的机会,对全区辛亥首义遗址遗迹进行了全面摸底,并积极推动相关旅游资源的整合利用。区

人大常委会提出要“提升旅游产业服务水平,加强旅游配套服务设施建设”,督促区政府加强道路交通、旅游景点景区指示路标及停车场等旅游配套服务设施建设,加强旅游市场软环境建设。近几年来,随着蛇山显山透绿工程及一系列辛亥首义遗址遗迹保护修复工程的推进,旅游资源和线路的整合次第完成,武昌城市品位得到提升。

“我们的着力点在于以法律监督方式,为辛亥首义纪念筹备工作、历史文化名城建设和文物保护工作夯实基础。”武昌区人大常委会副主任陈炳春说道。

备东风:两份人大常委会决议接连出台

在通过执法检查推进历史文化名城建设的同时,本届武昌区人大常委会两次制定出台与辛亥首义百年纪念紧密相关的决议。

2008年12月12日,武汉市武昌区十三届人大常委会第十五次会议通过《关于加快武昌古城保护与复兴工作的决议》。要求区政府及相关单位严格落实市政府明确规定的武昌古城建设资金渠道,实行动态管理,确保古城建设平衡土地收益金专款用于古城建设。

2009年11月18日,武汉市武昌区十三届人大常委会第二十一次会议通过《关于加强武昌古城历史风貌街区保护管理工作的决议》,此项决议为武昌古城历史风貌街区和辛亥革命遗址遗迹保护管理提供了有力的政策支持。

“区人大常委会先后两次专门制定武昌古城建设和保护相关决议,这在武昌区历届人大常委会工作中尚属首例。”陈炳春副主任说。

“在两个决议的出台过程中,对于投入这么大的财力、物力、人力进行辛亥首义百年纪念筹备工作和建设历史文化名城,当时其实是有着各

种声音的。但是我们区人大常委会认为应该这么做!所以区人大常委会会议作出决议,为人大的监督赋予了法定效力,确保其有效实施。”在武昌区人大常委会主任张光清、副主任陈炳春眼中,保护历史文化与旧城改造、文物保护与经济建设的关系必须处理好。“仅以首义文化区建设为例,当时涉及到的拆迁户就达到1900多户,很多人认为代价太大,表现犹豫,但是我们认为这是市、区两级重点项目,必须坚持,所以我们坚持按决议办。现在,该区域建设已经接近尾声,首义文化区的综合效应正慢慢显现,周边拆迁居民也得到了妥善安置,提高了生活质量,改善了民生,反过来也推进了旧城改造和经济发展,实现了多赢。”陈炳春说,“这不仅仅是保护文物、保护历史记忆的工作,更是转变人们思想意识,提升我们整个城市品位的努力。”

抓重点:两件人大会议议案克难突进

2011年5月5日,武昌区人大常委会部分组成人员来到正在建设中的起义门瓮城上,检查区十三届人大六次会议《关于以纪念辛亥百年为契机,加强辛亥革命遗迹保护和周边及相关重点地区环境综合整治,提高市民文明素质的议案》办理情况的最新进展。

当天,检查组还实地查看了十余处辛亥首义遗址遗迹,特别是其中的部分重点修缮工程的进展情况。大家普遍对遗址遗迹修缮工程进展情况表示满意,但对于面对目前各个遗址遗迹规模较小且分散的现实,区人大常委会组成人员和区人大代表们对加强整合资源、有效保护利用资源提出了意见和建议。

“本届以来,区人大代表和区人大常委会已经两次通过提出和督办议案的方式,瞄准突破重点难点问题,推进辛亥首义百年纪念筹备工作和武昌历

史文化名城建设并切实取得了实效。”参加本次议案督办的区人大代表、委员们对两件议案的提出和督办情况无不津津乐道。

第一件是在2007年底召开的区十三届人大三次会议上,首义路街、中华路街、黄鹤楼街、粮道街等代表组的四十多名代表,分别就纪念辛亥革命百年和建设武昌历史文化名城等提出建议和方案,最后,《关于进一步推动武昌历史文化名城建设,促进旅游产业发展的议案》被确定为大会议案。2008年,武昌区人大常委会对该议案的办理落实情况开展了为期近四个月的跟踪督办。

第二件是在2010年底,区十三届人大六次会议将首义路街、中华路街、黄鹤楼街、粮道街、水果湖街等代表组的七十余名代表联名提出的《关于以纪念辛亥百年为契机,加强辛亥革命遗迹保护和周边及相关重点地区环境综合整治,提高市民文明素质的议案》,确定为区十三届人大六次会议重点议案。今年以来,议案督办检查小组已经多次前往辛亥革命博物馆及新馆建设工地等相关地区视察督办。区政府更将纪念筹备工作、推动经济发展、促进和谐稳定作为今年全区三项重点工作,全力推进落实。

曾参与提出这两个议案的区人大代表冯佳启坦言,“如果说第一个议案的办理重点更加注重硬件建设和旅游事业以及经济发展的话,对第二个议案的办理,我们则更加注重软环境建设。”

“辛亥首义应是我们这座城市和生活在这座城市中的所有市民的骄傲,我们所有的努力都是为了守护这个城市的独家记忆,擦亮这个城市的名牌,让全体公民参与进来,为我们的子孙后代留下精神上的珍贵财富,提升整个城区城市的综合功能,推进整个地域的经济、文化、社会发展,提升我们城市的整体形象!”陈炳春表示。■

更加注重立法均衡发展

文 / 胡彦林

今年6月份,我率全国人大法律委员会代表团访问了巴西、阿根廷两国。在巴、阿两国访问期间,我们对两国的国情进行了考察。警惕拉美“中等收入陷阱”,加强和改善民生,防止贫富两极分化,是代表团考察两国国情最深的体会。

当前,我国经济快速发展,已进入中等收入阶段,因此我们要吸取拉美国家城市化进程中的教训,更加注重社会领域立法和其他领域立法均衡发展,避免掉进拉美“中等收入陷阱”。这是推进社会建设与经济建设协调发展的内在要求,也是正确处理利益关系、减少贫富差距、促进社会和谐的客观要求,还是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必然要求。

改革开放以来,我国的立法工作在全面推进的同时,一直服从服务于经济建设这个中心,经济领域立法得到大力加强,市场经济领域的法律不断得到完善。这样一个推进的思路和战略,同我国改革开放和现代化建设总体进程相适应,是完全必要和正确的。但目前,我国经济社会正发生深刻变化,处于各种矛盾多发期。我们面临压力和挑战,比较集中的表现在社会领域,有的还比较突出。这也从一个侧面反映了我国社会领域立法相对滞后的实际。更加注重社会领域立法和其他领域立法的均衡发展,不仅是缩小城乡差距、防止两极分化、促进社会公平正义的现实需要,而且是我国实现科学发展、转变经济发展方式的重要保障,更是不断完善中国特

色社会主义法律体系、保证法律内在和谐统一的重要内容。

中国特色社会主义法律体系之所以能够与时俱进,始终适应经济社会发展要求,符合社会主义现代化建设新形势需要,关键在于我们在立法工作中,坚持了立法决策与改革决策有机统一,立法进程与改革进程的有机统一。改革开放三十多年来,我国立法坚持立法为改革服务,始终把立法与改革开放的重大决策紧密结合起来,把能否巩固改革开放成果、保障改革开放顺利进行、促进改革开放顺利发展,作为衡量我们立法质量高低的一个客观标准。那么,进一步完善中国特色社会主义法律体系,从当前看,就要紧跟“十二五”规划,紧紧围绕党和国家中心工作的进行。“十二五”规划一个最大特点,就是更加关注民生,使人民共享改革开放成果。因此,更加注重社会领域立法和其他领域立法均衡发展,是完善中国特色社会主义法律体系、提高立法质量的重要途径。

同时,我们还要看到,法律体系所体现的立法复杂性,主要是反映随着一定社会的经济、政治、文化和社会结构变化以及由此产生的社会关系调整的复杂性,从而要求不断提高立法和法律调整手段的适应性,以实现法律与经济社会的协调发展。中国特色社会主义法律体系的形成,就是集中体现了我国法律对中国特色社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建



胡彦林副主任委员（前右二）在河南省就社会保险法进行立法调研

设以及生态文明建设发展需要的法律回应和法律调控。推进我国的经济、政治、文化、社会以及生态文明建设全面协调可持续发展,是科学发展观的内在要求,也是到2020年我国实现全面建设小康社会奋斗目标的客观需要。从立法的根本任务看,这就要求中国特色社会主义法律体系的完善,必须体现我国改革进程的基本特点,体现法律建设与经济、政治、文化、社会和生态文明建设协调发展的内在要求。所以说,保证我国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设各方面的法律均衡发展,是完善中国特色社会主义法律体系、维护法律体系内在和谐统一的重要内容,也可以说是保证科学发展观在我国经济社会有效落实的重要任务。✘

（作者为全国人大常委会委员、全国人大法律委员会副主任委员）

关注农民增收 维护社会和谐

文 / 符廷贵

促进农民增收,事关经济社会的和谐发展与稳定。我国13亿人口,其中8亿是农民。农民稳则社会稳,而农民的稳有赖于收入的稳定、生活的改善。近年来,中央和地方政府相继出台一系列促进农民增收的政策措施,农民收入实现了较快增长。据国家统计局公报,我国农民人均纯收入从2005年的3255元增加到2010年的5919元,年均实际增长8.9%,2010年农民收入实际增速首次超过城镇,成为历史上增长最快的时期之一。但也必须清醒地看到,我国农民收入虽然保持了持续快速的增长态势,但农民增收基础弱、渠道窄、空间小、不稳定、不均衡的问题仍不同程度地存在。城乡收入差距1995年是2.71:1,2009年逐步扩大到3.33:1,去年略有回落但仍然保持3.23:1,没有明显缩小的趋势,这一比例在不同省份有所不同,总体上西部省份的城乡差距较东部省份明显。城乡收入差距的悬殊已经成为影响社会和谐与发展的严重障碍。去年以来,结合参加全国人大常委会专题调研、外出考察等时机,通过与部分市县干部、涉农企业和基层农户座谈了解,联系平时的学习,我对当前制约农民增收的主要因素及对策建议有了一些初步思考。

探究分析制约农民增收主要因素

城乡差距,一直是困扰我国经济社会均衡发展、协调发展、可持续发展的一大难题。制约农民增收的原因何



符廷贵副主任委员（前左一）在甘肃省张家川回族自治县农户家调研

在?主要来自以下几个方面:

农业生产比较效益长期偏低不利于农民增收。这些年,我国相继实行了减免农业税、发放农业补贴和实行粮食最低收购价等一系列惠农政策,一定程度上促进了农业发展、农民增收,但农业生产比较效益长期偏低的现状还没有从根本上改变。一是农业基础设施薄弱,受自然灾害影响大。近年来,全球气候变暖、自然灾害频发,直接影响到农业生产、农民增收。二是种粮比较效益低。单位耕地种粮不如种树、不如种菜、不如种草,更不如建楼房,“产粮大县”往往也是“财政穷县”,老百姓反映“1斤大米还换不回1瓶矿泉水”,加之农资价格上涨,农民种粮实际收益少。三是我国农民户均耕地不足8亩,土地流转市场尚未完全形成,以家庭为主的小规模生产经营模式既制约农业生产效率的提高,又影响农户对农业科技的需求,从而直接影响到农业增效、农民增

收。四是农民组织化程度低,农产品价格形成机制不健全,“小农户”与“大市场”之间缺少权威灵敏的信息平台,面对充满风险的市场,农民仅凭经验、凭感觉作决定,随意性、盲目性大,增产不增收问题突出。今年三四月份,全国蔬菜价格连续下跌,许多菜农损失惨重。

农村劳动力转移就业体系不健全影响农民增收。我国农村人多地少,大量富余劳动力需要向非农产业转移,但当前转移就业面临许多困难。一是农村劳动力平均受教育程度低,文化素质和劳动技能与市场需求有明显差距,加之缺乏有组织的培训和引导,劳动力流动大多凭自发组织或典型带动进行,存在一定的无序性和盲目性,致使相当一部分富余劳动力滞留农村,无法实现转移就业。二是转移就业的进城务工人员,大多属于低端劳动力,工作在劳动强度大、收入不高的行业。特别是受国际金融危机影响,我国工业产业面临结构调整和产业升级的巨大压力,农民工就业岗位和工资增长受到一定影响。据国家统计局统计,2009年全国外出务工农民工月均工资仅为1417元。三是农民工公共服务体系不健全,在劳动合同、工作环境、薪酬待遇、社会保障等方面的权益维护有待进一步加强,农民工讨

薪难、维权难的现象还时有发生,外出务工人员因病致贫、因伤返贫的问题不容忽视。

城乡二元结构固有的制度性障碍制约农民增收。近年来,中央和地方政府在推进城乡经济社会协调发展方面做了大量工作,一些体制性的障碍正逐步消除,但由于历史原因有些方面还不到位。一是城乡公共财政投入不均衡。目前,覆盖城乡的社会保障体系尚未完全建立,特别是农村社会保障发展缓慢。现行差别化的城乡社会保障制度,在客观上扩大了收入差距。如2008年,城镇居民人均转移性收入为3928元,占总收入的23%,农民人均转移性收入仅为323.24元,占总收入的6.8%。二是城乡二元户籍制度及相关就业、福利政策制约了农民向城镇转移,农民工与相同或相似岗位城镇正式工的工资福利差别较大,同工不同酬、同城不同待遇的问题突出。三是农村金融服务发展滞后,适合农村实际的金融产品少,农户的主要资产土地和住房不能作贷款抵押,融资难、融资不足、季节性资金缺口大,限制了农村中小企业和农民扩大生产、促进增收的空间。

另外,还有一些农民生活在边远高寒的深山区、干旱缺水的石山区、资源匮乏的水库移民区、国家限制开发的生态保护区,交通不便,信息闭塞,属于国家重点扶持的特困地区。但一直以来,由于基础设施差、特色优势少、扶贫成本高,农民实际增收缓慢。

多措并举促进农民持续增收

党的十七届三中全会提出,到2020年农民人均纯收入要比2008年翻一番。“十二五”规划纲要明确提出,要努力扭转城乡收入差距扩大趋势,千方百计拓宽农民增收渠道,促进农民收入持续较快增长。

调整优化种养结构,积极推进农业产业化,巩固提高农民的家庭经营收入。在国家调整优化农业产业布局的大

背景下,鼓励农民结合当地生态和自然特点,围绕优势产业和特色产品,优化种养结构,大力发展高产、优质、高效、安全、生态的特色农业。依托地区特色,加快推进农业产业化进程,加大对农产品加工企业特别是龙头企业的扶持力度,真正使资源优势转变为经济优势,带动相关产业,促进农民增收。完善“企业+基地+农户”的发展模式,提高企业深加工水平和带动农户能力,合理调整企业与农户的利益分配,努力做到扶持一个企业,带动一个产业,富裕一方农民。大力支持农民专业合作社的发展,提高农民组织化程度,完善农产品价格形成机制,减少流通环节,让农民在产品定价上有足够的话语权,分享产品流通的增值收益。指导城镇郊区的农民因地制宜发展观光农业、休闲农业、旅游农业,让农民在农业功能拓展中获得更多收益。

大力发展非农产业,促进农村劳动力有序转移,努力增加农民的工资性收入。积极壮大县域经济,大力发展县域内的中小企业和第三产业,引导农村富余劳动力就地就近向非农产业转移,不断提高非农产业在农村经济和农民收入中的比重。着眼市场需求,统筹教育资源,大力开展多渠道、多形式的农民转移就业培训,特别是高层次的技能培训,提高农民参与岗位竞争、获取较高收入的能力。加强转移就业服务管理,采取“政府引导、经纪人带动、市场运作、农民自愿”的方式,有组织地开展劳务输出,有计划地创建劳务品牌,提高农民劳务收入。建立健全农民工公共服务体系,切实维护农民工合法权益,努力促进城乡劳动者平等就业、同工同酬。积极推进城镇化发展进程,统筹解决农民转移落户、就业援助、工资待遇、医疗住房等问题,真正让农民有序转移,融入城镇,实现增收。

加大政策扶持力度,健全再分配调节机制,努力提高农民的转移性收入。农业是基础产业,农民是弱势群体。中

央和地方政府应把增加农民收入、缩小城乡差距作为调整国民收入分配的重点,加快健全以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制。继续加大对“三农”的财政投入,逐步完善对农民的直补政策,做到补贴只增不减,并不断扩大补贴范围和规模;健全农产品价格保护制度,稳步提高主要农产品最低收购价,维护农民收益。加快发展政策性农业保险,增加农业保险费补贴品种,扩大覆盖范围,减少农户保费,提高农业抗风险能力,保护农民切身利益。加大对农村社会保障的投入,全面推行新型农村社会养老保险制度,完善社会养老与家庭养老相结合的保障体系;稳步提高新型农村合作医疗补助和报销标准,着力解决农民因病致贫返贫问题。加大扶贫开发力度,在财政投入、项目扶持、信贷支持等方面给予倾斜,促进贫困地区农民脱贫增收。

盘活农村生产要素,推动相关改革进程,努力提高农民的财产性收入。党的十七大明确提出,要创造条件让更多的群众拥有财产性收入。近年来,由于农村集体产权制度改革、农民土地流转、征地补偿等增多,农民财产性收入为农民增收开辟了新的空间。完善农村土地管理制度,积极稳妥地推进农村土地承包经营权流转,维护农民在土地经营权转包、出租、互换、转让、股份合作时的合法收益。规范农村宅基地管理,加快宅基地确权、登记、发证工作,落实农民宅基地的用益物权,使其在退出、置换时享有依法获得补偿的权利。深化征地制度改革,充分听取农村集体经济组织和农民的意见,按照土地市场价格合理确定征地补偿标准,保护农民在土地征用过程中的利益。积极推进农村集体林权制度改革,规范林木和林地经营权流转管理,确保农民在依法出租、入股、抵押和转让时的收益,增加财产性收入。☐

(作者为全国人大农业与农村委员会副主任委员)

积极推进农村土地管理制度改革

文 / 刘振伟

科学、合理配置土地资源,是协调推进工业化、城镇化和农业现代化同步发展的基础。土地问题处理好了,“三化”会同步推动,处理不好,会顾此失彼。认真分析我国土地管理制度现状,理清思路,积极推进改革,进而形成符合国情的土地管理制度,对于落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度,在快速推进的城镇化进程中维护好农民合法的土地权益,具有重要意义。

目前,土地使用中工业与农业、城市与农村争地矛盾十分突出,耕地保护形势十分严峻。然而,土地管理中存在着用途管制不严,违法违规用地经常发生;土地利用规划约束力不强,土地征占用过程中纠纷频发;土地确权、登记、颁证步伐缓慢,集体建设用地流转不够规范;农村土地利用效率不高,浪费严重;土地管理制度不够完善,法律、法规与政策规定在一些方面不够协调等问题。对土地管理中出现的新问题,需要尽快采取对策加以解决。

一、规划问题

土地利用规划、城乡总体规划和城镇体系规划,是确定我国国土、人口、产业布局的基础性规划,对国家及各地的经济社会发展走向具有重要作用。三类

规划在编制和实施中,应解决四个问题:

第一,各类规划要有机衔接,提高其科学性。土地管理法和城乡规划法中,对土地利用总体规划与城乡总体规划相衔接作了明确规定。但在编制中,由于两个规划在范围、时限、技术标准、数据来源、审批程序及管理方式等方面存在差异,两者在衔接一致方面还存在一些问题。鉴于种种原因,土地利用总体规划难以准确把握各类土地供给的最优需求量和最优顺序,难以准确把握和预测经济发展速度、城镇化发展进程与土地需求量的关系。频繁调整规划,盲目扩大城镇范围,对优化配置有限的土地资源和用地结构提出了严峻挑战,是土地管理中十分头疼的问题。

在层级上,土地利用总体规划高于城乡总体规划,前者对后者在用地规模、用地结构上具有指导作用,因此,两个规划的时限应一致;两个规划在数据来源、土地分类、人口统计等技术方面应一致;两个规划与各专项规划及各类功能区发展规划应一致;两个规划与国民经济和社会发展五年规划应一致。

第二,编制规划应公开,提高公众参与的广泛性。规划是为了有序发展,是为人民办好事,办好事应鼓励公众参与,这样会提高规划的科学性和公众的认同感。因此,上述三类规划在最终审定前,

编制机关应将草案予以公告并作出说明,采取多种方式征求公众和专家的意见。公众高度认同的规划,落实起来也会顺畅。

第三,规划应提请本级人大审议,提高其权威性。为了维护土地利用规划的权威性和约束性,需要完善规划编制和实施的约束机制。建议省、自治区、直辖市的土地利用总体规划,在报国务院批准前,报本级人大常委会审议并按审议的多数意见作出修改;省会城市和其他较大市的土地利用规划,在报省、自治区人民政府审查前,报本级人大常委会审议并按审议的多数意见作出修改;上述两种情形以外的土地利用总体规划,也应报本级人大常委会审议。土地利用年度计划的执行情况,应向本级人民代表大会报告,并按审议中形成共识的意见认真整改。上级政府对下级政府违反土地利用总体规划及土地年度计划的处理情况,也应向本级人大常委会报告。自觉接受各级人大对土地管理问题的监督,有利于改变一些地方实际存在的执法不严及执法中的“无奈”等现象,有利于遏制违法用地。

对于城市总体规划,也可以比照上述做法完善有关程序。如直辖市、省会城市以及较大城市(100万以上人口为宜)的总体规划,在省、区、市人民政府审查

同意后报本级人大常委会审议,按照审议中的多数意见对规划进行修改,再报国务院审批。按照目前的规定,是对本级人大常委会的审议意见“研究处理”,缺乏约束力。将“研究处理”改为“进行修改”,是尊重民意的体现。其他城市、镇的总体规划,也应引入人大审议机制。

对于城镇体系规划,建议在修改有关法律时作出修改:全国层面的城镇体系规划,建议由全国人大常委会审议;地方的城镇体系规划,报本级人大常委会审议,按照审议中的多数意见修改,再报上一级政府批准。对于新农村建设和村庄规划,应当经村民会议或者村民代表会议讨论同意,未经村民讨论,上级政府不要越俎代庖。

第四,严格执法,使规划真正具有约束性。规划的实施,要法律手段、行政手段和技术手段并用,确保耕地保有量、基本农田保护面积、城乡建设用地规模、新增建设占用耕地规模、整理复垦开发补充耕地量等约束性指标的落实,防止约束性指标变成概念上的东西。要严格执法,同时认真解决在土地使用权审批和出让环节中发生的腐败问题,规范土地管理中的权力运行,实施有效的监督机制,遏制“权力寻租”。

二、征地制度改革问题

我国宪法规定,“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”土地管理法规定,除农村集体兴办乡镇企业、基础设施、公益事业以及村民建设住宅外,任何单位和个人进行建设需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地,政府可行使土地征用权。同时又规定,对土地征用的补偿,包括安置补助费、土地补偿费,总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的30倍,并且是按照被征用土地的原用途补偿,未考虑土地转性后的增值收益。尽管法律有明确规定,但现实中征收集体土地,并未区分公益性还是经营性建设用地,这是征地范围难以缩小的重要原因;

未充分考虑土地转性后的增值收益,对农民的征地补偿不到位,是导致被征地者与地方政府、开发商矛盾冲突的重要原因;集体土地上的房屋拆迁补偿缺乏法律和行政法规依据,地方政府的文件层级低,政策前后不衔接,是导致拆迁难以及恶性事件频发的重要原因。

党的十六届六中全会《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出,“实行最严格的耕地保护制度,从严控制征地规模,加快征地制度改革,提高补偿标准,探索确保农民现实利益和长期稳定收益的有效办法,解决好被征地农民的就业和社会保障。”党的十七届三中全会决定指出,“改革征地制度,严格界定公益性和经营性建设用地,逐步缩小征地范围,完善征地补偿机制。依法征收农村集体土地,按照同地同价原则及时足额给农村集体组织和农民合理补偿,解决好被征地农民就业、住房、社会保障。”在完善土地管理制度时,应体现中央的上述要求。

第一,缩小征地范围。公共利益的需要,是土地征用的前置性条件。物权法第42条规定,“为了公共利益的需要,依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。”由于现行法律没有界定公共利益的范围,实践中出现了无论是公益性用地还是经营性用地,都普遍使用征地权的现象,这是征地范围难以缩小的症结所在。在修改有关土地征用的法律制度时,应认真研究解决这个问题。

从程序上解决“公共利益”的界定,是解决这一难题的一个切入点。2011年,国务院出台的《国有土地上房屋征收与补偿条例》,对公共利益的范围作了原则规定。按此规定,公共利益的需要是指为了国防设施建设的需要;国家重点扶持并纳入规划的能源、交通、水利等公共事业的需要;国家重点扶持并纳入规划的科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业的需要;为改善低收入

住房困难家庭居住条件,由政府组织实施的廉租住房、经济适用住房等建设的需要;为改善城市居民居住条件,由政府组织实施的危旧房改造的需要;国家机关办公用房建设的需要;法律、行政法规和国务院规定的其他公共利益的需要等七种情形。这是一个非常大的进步,为进一步从根本上解决这个问题打下好的基础。在实践中,除上述七种情形外,凡对征用土地是否涉及公共利益有争议的,增加听证或公示程序,在广泛听取公众意见后,再由政府作出界定。如争议较大仍无法界定,由于征地审批、管理主要在市、县两级,由政府报本级人大常委会界定。在澳大利亚,政府实施征地时,是否属于公共利益就是由议会界定。

将公共利益需要的公益性用地与非公共利益需要的经营性用地分离,可实行不同的用地方式。公益性用地,可依法征用集体土地,解决土地所有权问题。经营性用地既可使用国有土地,也可采取租赁、协约、股份制等方式使用集体建设用地,只解决使用权问题,这样将大大缩小征地范围。当然,这涉及一系列的制度衔接,需要试验。

第二,规范征地程序。现行法律规定,征用土地依照法定程序审批后,由地方政府予以公告并组织实施,安置补偿方案确定后应予公告,并听取被征地的农村集体经济组织和农民的意见。实践中,各地普遍存在征地公告不到位,不认真听取被征地农民意见的问题,集体经济组织和农民在征地中缺少话语权。解决这个问题,一是完善法律法规,对尊重和保护农民在征地中的话语权作出硬性规定;二是加大执法力度,对程序有瑕疵的用地申请暂缓审批;三是加强人大和舆论监督。

第三,提高补偿标准。现行法律规定的征地补偿标准是以土地年产值的一定倍数确定的,没有体现出土地所承载的生产资料和社会保障的双重功能,也没有反映出不同土地区位条件、人均耕地数量、区域经济发展和土地市场供求

关系等因素变化引起的土地价值变化。合理确定征地补偿标准,应按照土地对于农民既具有生产资料功能,又具有社会保障功能以及考虑土地增值收益的思路,参考土地的市场价格,确定补偿标准。土地补偿标准提高后,要防止出现另一种倾向,即村集体面对诱惑而高价违法卖地,应未雨绸缪,提前防范。《国有土地上房屋征收与补偿条例》已经出台,应结合集体土地和产权的特点,抓紧研究制定集体土地上房屋拆迁补偿的规定,明确农房拆迁的管理、程序、补偿标准和法律责任等,为农村房屋拆迁提供法律保障,保护农民合法的财产权益。

第四,落实安置政策。被征地农民失去土地后,失去了其赖以生存的基本生活资料,需要的不仅仅是货币补偿,还要安置好以后的就业、住房、社会保障等。当前,由于被征地农民的社会保障体系不够完善,被征地农民丧失土地后的长远生计问题,需要统筹考虑,否则,会形成社会隐患。有些地方落实征地安置政策,采取了多种安置方式,如通过预留发展经营用地或经营用房、部分征地补偿款作价入股参与经营等多种方式,解决被征地农民的长远生计,应认真总结。

三、集体建设用地流转问题

农村集体建设用地是指在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外,用于乡镇或集体企业、农村公共设施或公益事业及农民宅基地的用地。目前,各地探索的农村集体建设用地流转,是指在确保农村集体建设用地集体所有性质不变的基础上,以出让、租赁、转让、转租、作价入股、抵押等形式,将农村集体建设用地使用权在一定范围内,有条件、有期限地流动的行为,其中宅基地仅限于在集体经济组织内部流转。目前,已有广东、天津、湖北、河北、安徽等地以及成都市出台了农村集体建设用地流转管理办法。

党的十七届三中全会指出,“在土地利用规划确定的城镇建设用地范围

外,经批准占用农村集体土地建设非公益性项目,允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保障农民合法权益。逐步建立城乡统一的建设用地市场,对依法取得的农村集体经营性建设用地,必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权,在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益。”这一规定对于实现农村集体建设用地享有与国有土地平等的权利,实现集体建设用地的资本化和市场化具有重大意义。对此,应积极推动实施,在充分实践的基础上,进一步完善有关法律法规。目前,要做好三件事:

第一,加快农村集体建设用地确权、登记和颁证步伐。农村集体土地确权、登记和颁证,是建立明晰的农村集体土地产权制度、推进农村集体建设用地流转的基础性工作,在总结试点经验基础上积极推动。同时,政府应依法建立统一的土地登记系统,依法规范证书发放。

第二,建立城乡统一的建设用地流转市场。按照城乡统筹的思路,建立城乡统一的建设用地流转市场,发挥市场在土地资源配置中的基础性作用。对依法取得的农村集体经营性建设用地应当在土地市场采取招标、拍卖、挂牌的方式进行出让,实现“同地、同权、同价、同场交易”。依法公开规范取得的农村集体建设用地,在入股、抵押等方面,与国有土地享有平等权益。要推动发展地价评估、交易信息服务、争议调处等中介服务,完善土地出让监督机制。按照土地收益向农民倾斜的原则,规范集体建设用地流转的收益分配。

第三,设立土地制度改革试验区。2010年,国家确定了新一轮征地制度改革试点的11个城市。可考虑在其中选择1至2个城市,进一步探索农村集体建设用地流转的范围。试验主要验证四个问题:一是对城镇建设带来的影响;二是对保护农民土地权益带来的影响;三是对“土地财政”带来的影响;四是对抑制高房价带来的影响。集体建设用地入

市的前提条件是土地的用途管制,划定的农业用地、生态用地、环保用地等不能变相入市,土地用途管制不能突破。

四、宅基地流转和抵押问题

农民的宅基地属于农村集体建设用地范围,按照相关法律规定,农村宅基地实行无偿、无限期使用,并严格执行“一户一宅”制度,农村一户只能申请一处符合规定面积标准的宅基地,农民宅基地不得抵押,并禁止向集体经济组织以外流转,农民出卖、出租住房后,再申请宅基地的不予批准。

由于近些年我国城镇化进程加快以及历史遗留、管理等多方面原因,一些地方的农户宅基地面积超标、一户多宅、房屋闲置等现象较为普遍。据浙江省调查,全省81个县(市、区)农村居民点面积532.1万亩,户均用地354.7平方米,人均用地116.5平方米。全省闲置农村住宅46.29万宗,面积13.58万亩;废弃住宅23.45万宗,面积7.51万亩;私搭私建住宅24.35万宗,面积20.18万亩;多置住宅72.91万宗,面积23.72万亩。全省一户多宅的农户约有66万户,平均每十户就有一户农户是多宅的。一户多宅农户用于出租的农村住宅16.63万宗,面积3.62万亩,在城市已购房农户用于出租的4.52万宗,面积1.49万亩。

在坚持宅基地集体所有制性质的前提下,如何既体现宅基地和农房的资产价值,避免农村闲置房地产资源浪费,又不使农民失去住所,保持农村社会稳定,是需要进一步探索的问题。为此,应积极稳妥地推进宅基地抵押、流转试验,试验可围绕三个问题进行:第一,宅基地的确权、登记、发证。第二,宅基地的抵押试点。允许农村房屋抵押时宅基地一并抵押,规范宅基地抵押的申请、审批、登记等程序。第三,允许宅基地有偿退出。在城镇有稳定职业和住房且已落户的进城务工人员,或全家已迁入城镇且已享受城镇居民待遇的人员,允许其有偿退出宅基地。目前,农民取得宅基地是

福利性分配,这种分配方式导致了宅基地需求的无限扩大,不利于耕地保护和集体建设用地的节约使用。禁止宅基地在集体经济组织外流转的规定,是当时城乡二元结构大背景下的规定,现在城镇化加速推进,两亿多农民工在城镇就业,城乡生产要素互动已经常态化。禁止宅基地在集体经济组织外流转的规定,事实上已被突破,只是成为隐形的市场交易,隐形交易又产生了产权混乱和纠纷。一方面,一些宅基地闲置造成浪费;另一方面,进城农民又无足够资金获得城市住房,不利于进城农民彻底市民化。如果能赋予农民宅基地的资产属性,在严格管理的前提下允许其合理流转和有偿使用,在退出宅基地时能获得相对合理的收益,这将是农村建设用地管理上的一项建树,对农民土地权益的保护将是一次有力推动。

五、“土地财政”问题

目前,涉及土地的税费有城镇土地使用税、契税、耕地占用税、土地增值税、新增建设用地有偿使用费和土地出让收入等,土地收入已成为许多地方政府收入的重要来源。1999年,全国土地出让收入514亿元,2003年为5211亿元,2007年为11947亿元,2009年为15900亿元,2010年为2.9万亿元。土地出让收入相当于地方财政一般预算收入的比重,2001年是16.6%,2003年是55%,2010年是76.6%(2007年按照房地产管理法规定,土地出让收入要纳入地方政府基金预算管理)。征地越多,地方收入越多,土地财政成为刺激地方政府过度征地的诱因。上世纪九十年代初期开始实行的有偿使用土地制度,是土地使用制度上的一大进步,方向无疑是正确的,但具体制度需要完善。

从国内外的实践看,对于稀缺性资源,用市场化办法解决其占有和使用问题,带来的是更多的投机。若调控不力,会出现稀缺资源占有、使用上的“马太效应”,产生严重的公平失范,乃至酿成

社会问题。在我国,土地是极度稀缺的资源,耕地是13亿多人口赖以生存的基础,农村土地收益涉及数亿农民的切身利益。土地征用如何处理好城市与农村的利益关系,占用耕地如何处理好发展经济与保持国家粮食安全的关系,土地收益如何处理好在政府、企业与农民间的分配关系,以及可持续发展的城镇化推进路径等,都需要尽快完善制度。

六、“耕地红线”问题

我国是人多地少的国家,保护耕地的任务是十分艰巨的。近些年,受城镇化加速、农业结构调整、生态退耕、自然灾害损毁等因素影响,耕地数量逐年减少。耕地面积自1996年的19.5亿亩减少到2010年的18.18亿亩,平均每年减少面积千亿亩,其中生态退耕约占60%、建设用地约占20%、农业结构调整占8%、灾害损毁占6%。目前,我国人均耕地面积为1.36亩,仅相当于世界平均水平的40%左右。全国有660多个县的人均耕地面积低于联合国粮农组织划定的0.8亩警戒线。在耕地资源十分紧缺的同时,耕地质量总体偏差,中、低等地分别占全国耕地面积的50.5%和16.7%,耕地后备资源中可开垦为耕地的也仅有约7000万亩,通过开发补充耕地的潜力有限。

《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》确定了到2020年耕地保有量18.05亿亩、基本农田保护面积15.6亿亩的目标。实现这一目标,要以建立耕地保护补偿制度为核心,全面提高保护水平。

第一,建立耕地保护补偿制度。建立耕地特别是基本农田保护补偿机制,是通过经济手段保护耕地的又一有效举措。目前,四川省成都市、广东省佛山市、浙江省临海市等地,探索耕地保护经济补偿试点,建立耕地保护基金制度。从成都市的做法看,建立耕地保护基金,调动农民保护耕地的积极性,有利于遏制违法占用耕地,效果明显,应认真总结其成功经验,对耕地保护机制的定位、资金来源、补偿对

象、支付方式等加强研究,并做好制度设计工作,尽快在条件具备的地方实施。从长远看,应全面建立基本农田保护基金制度,使承担永久基本农田保护义务的农民得到经济补偿和永久保障。

建立耕地保护制度的做法,在国外一些国家较早也采用了。如美国加强耕地保护,其中一项措施是政府通过向农场主购买土地发展权的方式保护耕地,农场主自愿向政府申请出售土地发展权,联邦政府通过预算拨款向农场主支付相应的费用购买土地发展权,政府购买土地发展权后,土地所有权不变,仍为农场主所有,但政府限制其土地使用用途,不得进行非农开发,达到了保护耕地和生态的目的。自实施这项制度以来,美国已有303.5万亩耕地得到保护。

第二,耕地“占补平衡”要数量质量并举。长期以来,我国耕地“占补平衡”政策的着眼点主要是针对耕地数量,对耕地质量保护缺乏考核。在严格执行“占补平衡”的同时,应把耕地质量有提高或不下降作为重要考核指标,建立健全补充耕地质量验收和考核办法,包括耕地质量验收的技术规范及验收的操作规范等。补充耕地质量验收应由国土、农业等各方面的专家组成,不受制于行政部门,验收数据应公开,最大限度限制“腐败官员”的随意裁量空间。对达不到要求的,从土地出让收益中提取资金,专项用于项目后期管护和提高土地肥力。

第三,耕地保护要形成管理合力。目前,基本农田保护实行地方政府分级负责,国土和农业部门共同管理,但实际上农业部门很少涉及管理。水利部门农田水利建设、农业综合开发部门土地整理等,都与耕地保护、提高土地质量有直接关系。在强化地方政府分级负责的同时,应统筹各部门职能,形成以国土部门为主,农业、水利、林业、农业综合开发等部门共同参与的基本农田保护管理体系,形成管理合力。■

(作者为全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会副主任委员)

发挥好人大职能作用 加强和创新社会管理

文 / 聂文权

党中央指出,加强和创新社会管理,事关巩固党的执政地位,事关国家长治久安,事关人民安居乐业,对继续抓住和用好我国发展重要战略机遇期、推动党和国家事业发展、实现全面建设小康社会宏伟目标具有重大战略意义。胡锦涛总书记在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话强调:“要加强和创新社会管理,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,建设中国特色社会主义社会管理体系,全面提高社会管理科学化水平,确保人民安居乐业、社会和谐稳定。”落实中央的部署和要求,各级人大及其常委会肩负着重要责任,必须通过充分发挥职能作用,着力解决好立法跟进、监督促进、服务推进问题,为加强和创新社会管理奠定坚实基础、提供有力保障、创造良好环境、凝聚强大力量。

一、正确认识人大在加强和创新社会管理中的地位作用,切实增强责任感和紧迫感

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,各级人大及其常委会是代表人民管理国家事务的权力机关,而社会管理则是由权力机关授权其执行机关对社会公共事务进行统筹管理,以保证社会系统协调运转。只有把加强和创新社会管理工作纳入人大工作议程,抓

好、着实,才能够充分发挥好人大的职能作用,有效推动经济和社会事业的协调发展,全面促进社会和谐稳定。同样,也只有充分发挥好人大的职能作用,才能保证加强和创新社会管理工作迈上新台阶、提上新水平。

(一)充分发挥人大在法制建设中的职能作用,为加强和创新社会管理营造良好的法治环境。加强和创新社会管理必须建立在法治的基础上,以社会主义法治理念为指导,以法制体系、法治程序、法治规范为支撑,这也是解决源头性、根本性、基础性问题。特别是在形成中国特色社会主义法律体系的大背景下,完善各级地方立法,解决好立法跟进问题,保证社会建设和社会管理方面法律法规的贯彻实施,是当前首要问题。各级人大及其常委会必须发挥立法、监督、决定重大事项等职能作用,利用地方立法的有效空间,加大立法和执法监督力度,着力加强法治环境建设,重点解决社会建设中无法可依、有法不依、执法不严、违法不究的问题。并通过法制建设,在加强和创新社会管理中清晰界定各方利益界限,从源头预防社会矛盾的发生;在社会矛盾的处理中,提供有效的法治处理机制与措施,实现定纷止争,达到社会和谐。

(二)充分发挥人大在保障改善民生中的职能作用,为加强和创新社会管

理提供健全的动力机制。加强和创新社会管理的首要目的和原动力是要改善民生,着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,确保人民安居乐业、社会和谐稳定。近年来,各级人大始终把关注、保障和改善民生作为依法履职的出发点和落脚点,积极行使立法、监督、决定重大事项等法定职权,有力地促进了改善民生的各项工作。但同时也普遍存在着强调经济发展的保障作用,对经济建设的关注程度往往高于社会建设,比较强调和倚重经济发展硬指标,对诸如社会保障、医疗、教育、就业、住房、人口、婚姻和家庭、公民福利、社会救济等社会建设关注和强调的程度不够等问题。在以保障改善民生为目的的加强和创新社会管理工作中,人大要做到“三个更加注重”,即:在推动经济和社会协调发展时,更加注重各项社会事业的发展和环境资源的保护;在推动“一府两院”依法行政、公正司法时,更加注重社会管理的创新和民生的改善;在完善人大自身的运作机制时,更加注重发挥权力机关表达、平衡、调整社会利益关系的功能。以此提升保障改善民生的能力,增强加强和创新社会管理的原动力。

(三)充分发挥人大在联系人民群众中的职能作用,为加强和创新社会管理奠定稳定的社会基础。加强和创新社

会管理,其基本任务就是协调社会利益关系、化解社会矛盾、促进社会公正、保持社会稳定。当前,社会利益关系和矛盾比较集中地反映在两个方面,一是容易激起群众不满情绪的民生难题,比如就业、医疗、教育、住房等;二是涉及到一些特殊群体的权益保障问题,比如流动人口、低收入人群、失地农民、农民工等。对这些利益关系和矛盾,如果处理得不好,非但谈不上社会管理的创新,而且会对社会建设和社会稳定产生负面作用。人大要发挥好密切联系人民群众的优势,既要为相关利益群体提供实现“表达权”的渠道和机会,尤其是注意倾听弱势群体的利益诉求,又要通过人大职能作用的发挥,关注民心、改善民生、维护民利,为加强和创新社会管理夯实民心基础。

(四)充分发挥人大在基层民主建设中的职能作用,为加强和创新社会管理创设良好的民主氛围。加强和创新社会管理的过程,也是一个加强基层民主政治建设、扩大公民有序参与政治的过程。要把加强和创新社会管理的基础牢牢夯实在人民群众政治觉悟和民主意识的提高上,加强村民自治、居民自治和企业职工代表大会制度建设,保障人民群众有更多更切实的民主权利,实现自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,这也是实现人民当家作主最有效、最广泛的途径,是发展社会主义民主政治的基础性工程。近年来,各级人大紧紧围绕贯彻实施选举法、代表法、村民委员会组织法,以及企业民主管理等法律法规,积极推进基层民主政治建设,健全民主制度,丰富民主形式,保证人民群众依法实现民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,在法制的轨道上行使自己的民主权利,这些都为加强和创新社会管理奠定了政治基础。今后,各级人大要积极探索和认真总结基层民主政治建设的好做法、好经验,既丰富社会建设和社会管理的创新实践,又为加强和创新社会管理提供正确导向,

营造更加宽松的政治环境。

二、严格依法履行好职责,全面推进加强和创新社会管理

加强和创新社会管理的过程必然是推进良法善治的社会主义法治建设过程,人大要通过依法行使立法、监督、决定重大事项和人事任免“四权”,定“良法”、促“善治”,以社会主义法治建设的成效推进社会建设和社会管理创新。

(一)加强社会管理领域立法,进一步完善法律法规体系。一是及时充实和不断完善社会管理领域立法,使加强和创新社会管理做到有法可依。比如,流动人口管理、网络信息管理、社区矫正等方面的立法。二是加大人大其他立法项目中社会建设和保障民生方面的内容。特别是要加大以保障改善民生为目的的社会管理创新内容,在利益取舍和权力分配上,一定从严审议,坚持以人为本,不与民争利。三是坚持“立、改、废”并举,重点对已经制定的有关社会管理领域的法律法规进行及时清理,该修改的修改,该废止的废止。四是创新立法机制,大力推进民主立法。通过座谈会、听证会、论证会、登报、上网、委托起草、借助社会组织和民间机构征求意见、立法后评估等方式,不断创新立法机制,面向社会,开门立法,扩大人民群众对立法工作的有序参与,逐步增强立法的民主化、科学化水平。

(二)加大对政府行政行为的监督力度,积极推进政府依法行政。一是要高度关注社会管理领域的行政执法问题。充分利用听取和审议政府专项工作报告、开展执法检查等形式,重点监督在社会管理领域中行政权力依法授予和充分行使问题,以及行政权力越位、缺位、错位和行政乱作为现象,并加强对行政权力运行过程的监督。二是监督政府在法治的框架内创新社会管理行为。既不能违反宪法、法律的规定,也不能突破法规规章和政策的界限。法律有规定,必须严格执行,依法行政,不打折

扣;法律法规没有相关规定的,应当本着对人民负责的精神,按照兼顾公平和效率的原则,探索新的管理方式和管理模式,经过实践检验后,上升为法规或规章,进而确保创新举措的合法性。三是监督政府实行政务公开,增加行政工作的透明度。把公共财政支出、教育、医疗、城建、环保等与群众利益密切相关的领域和部门,作为政府信息公开的重点,依法进行监督。四是进一步加强对政府规范性文件的备案审查。一经发现侵犯人民群众、法人和其他组织合法权益的内容,要坚决予以撤销。

(三)加大对司法机关的监督力度,积极推进司法公正。一是积极做好同一类型案件的监督。要探索新的司法监督方式,通过对人民群众反映强烈、影响司法公正的同一类型案件的监督,了解该类型案件存在的法律问题和反映出的社会问题,以此督促解决司法领域中普遍性的问题和社会领域中的突出问题,从更宽的范围和更深的层次,加强司法监督,维护社会公平正义。二是积极探索人大监督与检察机关法律监督及司法机关内部监督相衔接的机制。要加强司法机关监督机制建设,充分发挥检察机关法律监督作用和司法机关内部监督机制作用,通过有效的监督和制约,进一步提高司法公正水平和公信力,推动社会管理的法治化建设。

(四)密切各级人大代表与人民群众的联系,贯彻党的群众路线。一是在换届选举中选好人大代表,从源头上保证代表扎根选民。今后两年各级人大都将陆续进行换届选举,要在换届选举中选好代表,打牢基础,将那些政治素质好、责任意识强、履职能力高,能够充分代表人民群众意志的人选为人大代表,并加强代表履职培训工作,保证各级人大代表具有较高素质、较强能力和较扎实的民意基础。二是建立工作规范,为代表联系人民群众提供服务保障。各级人大及其常委会要建立和完善各种规章制度,规范和要求各级人大代表必须

保持与人民群众的密切联系,听取和反映人民群众的意见和要求,特别是要重点听取和反映人民群众在社会管理方面的意见、建议和要求。同时,代表要自觉接受人民群众的监督,有条件的地方可试行代表述职制度,加强选民对代表的监督。

(五)进一步加强和改进人大信访工作,尽化解社会矛盾之职。一是要进一步畅通信访渠道。坚持把畅通信访渠道与认真做好群众息访息访工作有机结合起来,对所有来信来访都要认真对待,并按照工作职权,重点受理人大职权范围内的信访事项,该由人大办理的绝不推诿;对需要“一府两院”办理的信访件要及时转办、交办。二是要善于从信访渠道发现问题。不断拓展人大信访监督范围,善于将信访渠道反映出的问题,特别是在加强和创新社会管理方面具有典型性、普遍性、倾向性的重大问题与依法行使“四权”紧密结合起来,纳入工作内容,进入工作程序。三是加大人大信访督办力度。通过信访联席会议制度,定期沟通情况,协调解决一段时期信访突出问题。坚持实行人大常委会领导信访接待日制度。继续加大对重点、难点和带有普遍性、倾向性问题的信访件的督办工作。

三、大力加强能力建设,努力探索人大促进加强和创新社会管理工作的长效机制

加强和创新社会管理是各级人大及其常委会一项长期而艰巨的任务,需要 we 加强能力建设,努力探索出一套符合人大工作特点,适应加强和创新社会管理工作的长效机制。

(一)要进一步提高把握大局能力。一是要牢固树立大局意识。当前,大局意识来源于各级党委对重大问题的决策和对中心工作的统一部署,来源于各级人大及其常委会对如何在加强和创新社会管理工作中发挥自身职能作用的理解和认识。我们要紧紧围绕这个大

局,理清思路、找准位置,围绕中心、服务全局。二是要在抓落实上狠下功夫。要结合人大自身的工作实际和特点,紧紧围绕各级党委的统一决策和部署,发扬真抓实干精神,改进工作作风,建立健全抓工作、抓落实的责任制,切实抓出成效。三是要抓住关键环节和主要矛盾,想大事、议大事、谋大事。加强和创新社会管理工作涉及诸多领域、诸多方面,牵扯的利益主体多,社会影响面大,这要求我们透过现象看本质,善于发现影响创新社会管理的最根本问题,抓大事、议大事,促进主要矛盾和关键问题的解决。四是要统筹协调好各方面关系。加强和创新社会管理,必然会遇到社会利益冲突和社会关系平衡问题,我们要善于统筹协调好各方面利益关系,做到局部利益服从整体利益、小集团利益服从社会利益、个人利益服从集体利益。在充分保证整体利益、社会利益和集体利益的情况下,兼顾局部利益、集团利益和个人利益。

(二)要进一步提高探索创新能力。一是要创新思维方式。坚持解放思想、实事求是、与时俱进的思想路线,充分认识加强和创新社会管理的重要意义,善于用法治的理念、民主的理念、权力的理念,来谋划和探索如何发挥好人大职能作用,加强和创新社会管理的新思路、新途径、新举措。二是要创新工作方法。社会建设和社会管理有其自身的规律和特点,我们要适应这一规律和特点,在立法、监督、重大事项决定、代表工作等方面创新工作方法。三是要在法治原则下创新。创新人大工作本身就是对社会管理的创新,一方面,要在宪法和法律的主要精神和基本原则下进行创新。另一方面,还要求我们及时把创新中的成熟做法和成功经验,用法的形式固定下来,遵照执行。四是要在实践中创新。社会建设和社会管理的实践是创新的基础和目的,也是检验创新的标准。因此,要把创新融于人大推进加强和创新社会管理的工作实践,在实践中

创新,在创新中实践。

(三)要进一步提高群众工作能力。一是要维护好人民群众根本利益,切实为人民群众办实事、解难题,赢得人民群众的支持和信任。二是要扩大人民群众对人大工作的知情权、参与权、表达权和监督权,通过开门立法、人民群众参与人大监督工作、接待人民群众来信来访、人民群众旁听人大会议,以及加强基层民主建设等方式,扩大人民群众对人大工作有序政治参与的范围,使人大工作能够切实集中民智、反映民声、体现民愿、维护民利。三是要积极化解人民群众内部矛盾。善于利用人大密切联系群众的优势,及时了解和掌握矛盾动态,了解和掌握人民群众真实想法、愿望和要求,并为他们提供表达利益诉求的平台和空间,避免矛盾发生。一旦矛盾发生,要采取针对性措施,做思想沟通和教育,在法治的框架内解决合理诉求,并最终化解矛盾。

(四)要进一步提高调查研究能力。一是要重视调研工作。人大在加强和创新社会管理工作中发挥好职能作用,首先必须开展好调查研究。通过调查研究,全面了解和准确掌握在加强和创新社会管理工作中存在的问题,并采取切实措施加以解决。二是要选准调研题目。加强和创新社会管理工作的内容众多,这就需要我们找准题目,选择那些最急需解决的立法、监督等项目开展调查研究,了解真实情况,拿出解决具体问题的方案和对策,切实解决制约加强和创新社会管理工作的根本性、关键性问题。三是要增强调研的预见性。要用科学发展观统领调查研究工作,增强调查研究工作的科学性、预见性,立足当前,着眼长远发展。通过调查研究,不仅了解和掌握当前情况,及时准确地作出科学决策,而且还要对问题的趋势性、倾向性、发展性作出科学预测和判断,并提出应对对策,不断提高社会管理水平。✱

(作者为吉林省人大常委会党组书记、副主任)



8月26日上午,十一届全国人大常委会第二十二次会议分组审议国务院关于今年以来国民经济和社会发展规划执行情况的报告。会上,与会委员就保障性住房开工建设、资金筹集与政策落实等情况提出真知灼见。在此,本刊特将委员的意见和建议予以摘编,以飨读者。

政府应集中力量建公租房

文/ 马启智

现在的住房建设面临的一大困惑或者说是一大难题,就是没有清楚地认识到中国人多地少的国情。用于建设住房的土地供应量偏少、偏紧的这一状况不可能改变,今后可能会愈加严峻。保障性住房现在搞得很复杂,经济适用房、公租房、廉租房、棚户区改造、集资房等均统称为“保障性住房”。改革开放之前,城里的公务员全部没有个人的房子,全部是国家的房子,国家提供这种公租房是廉价的房子。

改革开放以后有一段时间我们完全放开了,靠市场调节,这使得住房产业一下子蓬勃发展起来,对中国经济推动很大,但是房子价格上涨过快,原因很复杂:一是消费观念。中国人喜欢讲排场,住大房子、修宽马路、修大广场,所以土地的供应现在越来越紧张,土地供应的紧缺推动了房价的上涨。二是土地资源短缺,供应不足。为解决住房供需问题,国务院采取了一系列措施,包括现在的房地产限购令,但限购从长期来看也不是一个好办法。

我建议把复杂的问题简单化,政府只建公租房,不再搞经济适用房或其他名目的房子。经济适用住房搞来搞去容易滋生腐败现象,比如住在经济适用房里的人开宝马车。这样一来,政府可以每年安排一定的土地供应,安排一定的资金建公租房。另外,公租房的面积不能太大,太大了又要出问题。对城市里的低收入者的收入划定一个标准,低于这个标准的,买不起房子的,政府为其提供一套公租房或者廉租房。

这个公租房是政府的资产,只租不售。居住的人有能力买更好的房子了就可以搬出去,再安排别人住。限定人均居住平米数,不会让住公租房的人住得很宽敞,目的是鼓励这些人想办法发展经济,提高自己的收入去买房子。今后,政府把公租房这部分的管住后,再将市场的房价放开,走市场之路,用各种税收杠杆对其进行调整就行。✘

要建立保障房筹资长效机制

文/ 韩寓群

保障性住房是社会关注度比较高的一个问题。今年,中央在保障性住房建设上都下了很大决心。我认为,保障性住房建设不仅是眼前需要抓好的问题,而且在一个较长时期内,都要把保障性住房建设当做解决民生问题的一个重大政策来对待。现在看来,对保障性住房建设各地都非常重视,但仍出现了一些问题。任务压下来以后,许多地方政府有实际困难,但为完成指标任务而采取的一些措施又造成了一些新的不良影响。

比如,地方政府接受任务以后,由于财力等各方面因素可能完成不了保障性住房建设的指标,省里就给中央驻省单位、市里就给驻市里的省属企业压任务。一般来说,这些单位盖了房子,不可能提供给市场解决保障性住房,于是就重新分给了自己单位的职工。这样一来,使真正需要解决住房的低收入阶层与保障性住房无缘,再一次造成了住房不公。

与此同时,各地政府在保障性住房的资金筹集方面也

遇到了实际困难。因此我认为,中央财政和中央各金融部门应当对保障性住房给予一些支持,向保障性住房提供低利率的资金。保障性住房政策要延续下去,就必须研究建立一个筹集资金的长效机制。✱

保障房建设要做实统筹规划

文/ 吴晓灵

房地产调控决心是好的,但是很多政策性、方向性的问题还需要考虑。

第一,保障性住房应该是制度建设重于开工率。第一步要想好给谁盖房子,怎么盖房子,如何分房子,先把这些问题分析好再加大力度推进。现在,保障性住房建设乱相丛生,这样只会损害政府的信誉。保障性住房只有建立公平分配的机制,才能够使老百姓满意。

第二,限购房制度不能再搞了,限购是对老百姓权利的侵害。可以限制投机,但不能限制投资。政府不可能把所有的出租房子包起来,也不能让所有的老百姓都买房子住,得有人投资房子才会有出租的房子,关键的问题是通过税收政策把投资和投机分开。对房产投资者要通过征收房产税来迫使投资者把房子拿出来出租;而打击投机,只能从税制上来做,而不能从限购上来做。

第三,物业税的理念不清晰。征收房产税是在保证老百姓基本住房的前提下,针对超出的面积征收房产税,征税的目的是迫使持有多余房屋的人把房子拿出来出租,这是目前房产税的功能。因此,房产税设置的目的,我认为就是对保证老百姓基本生活住房以上的持有量进行一定的调节,全国应该统筹搞房产税。

第四,必须给房地产开发商正常的融资渠道,不能够四处围追堵截。住房制度如果设计好的话,房地产商还是应该有正常的融资渠道,特别是长期出租的房子的融资渠道。所以,推动房地产投资基金是非常重要的。✱

防范保障房“凑数”达标

文/ 汤小泉

目前来看,在房地产市场限购的情况下,保障性住房是保证房地产市场健康发展、刺激经济持续稳定增长的一项重要非常重要的举措。因此,保障性住房政策要非常明确,真正解决需要保障基本住房需求的人。比如,有些地方政府对保障性住房态度十分明确,将刚毕业的大学生、农村进城务工人员、贫困户、五保人员等列为需要解决住房困难

的对象。

而在解决百姓住房问题的同时,我们也要清醒地认识到不可能人人都买房的现实。在发达国家也不是人人都可以买得起房子,如新加坡,那里70%的老百姓是租房子,而非买房子。但放眼国内,现实却是很多人买了很多套房子,如果再这样发展下去,我国18亿亩耕地红线的底线根本不能保障。同时,保障性住房发展只靠国家投入是不可能的,现在各级政府负债已非常严重,建议让民间资本介入保障性住房建设。

另外,保障性住房不要采取指令性的分配指标,各个省的情况不一样,不要一下子派下去,不能只是采取行政方法保证保障性住房完成指标。各级政府要根据自己的情况考虑市场,要使行政和市场相结合。避免各地政府为了完成保障性住房建设任务而进一步增加政府债务,造成以后更大的危险。✱

避免保障房“大锅饭”现象

文/ 甘道明

制定科学、规范的保障性住房建设规划,总的指导思想是一定要尽力而为、量力而行。现在,保障性住房在一定程度上讲,在住房困难的老百姓的潜意识里面已经形成“社会大范围的福利性分房建设马上就要开始了”,这个潜意识要正确引导。保障性住房建设要与政府的财力相匹配,保障性住房不是商品房。

某市在电视上报道一则新闻,说的是一对农民工夫妇进了城,弄到一个77平方米的住房,一个月房租费为55元钱。当然,对这对农民工夫妇来说,这属于天上掉馅饼的好事。但是,如果这种事情在全国推广,我们国家有这个财力吗?各级政府有这个财力吗?有些地方政府为了说明自己这里民生问题解决得好,把这样的事情作为标本宣传。但长此以往,我认为不仅会给分房带来问题,在老百姓的心理也会带来“吃大锅饭”的思想。

同时,保障房问题要确立各级政府的责任,对保障房具体保障到什么程度要认真研究。我认为保障性住房问题要坚决按照政府救助和市场经济的办法来解决。四川汶川地震以后,我们坚决按照市场经济的办法来解决灾民的重建住房问题,中央给一万元、四川省给一万元,就是两万元钱。灾民修多大的房子都可以,但是超过两万元钱的建房资金全部由灾民自己解决。灾区几千个村的新房建设,基本上都是灾民举债,分配很平稳,不仅没有闹事而且十分感谢党和政府。此外,对于当前保障性住房的体制、机制,发改委和有关部门要果断研究按照市场经济的办法研究制定。✱

“择日剖产”有损孩子健康 代表呼吁儿童利益优先

“为赶个好日子而非自然分娩,父母的想法虽好,但有没有考虑到婴儿呢?”全国人大代表、浙江奉化滕头村党委书记傅企平表示。

傅企平认为,有的父母为了某些原因或是为了赶个好日子,违背自然规律,随意决定子女出生时间,进行非自然分娩。这种做法,不利于子女今后的健康成长。“不仅有可能损害身体上的健康,更可能因为相应群体出生的集中性,带来上学就业等一系列问题。”

傅企平表示,目前中国保护儿童的相关法律法规以及政策方面,其实都是以成人为核心,“应该确立以儿童最大利益的优先权准则”。此外,选择生育性别的做法,看似是个人选择,但也与未确立儿童利益最大原则有关。

1959年《儿童权利宣言》和1989年《联合国儿童权利公约》等国际文献均倡导规定,在处理与儿童有关的问题时,应以儿童最大利益为首要考虑。

傅企平建议,在人口与计划生育法中增加夫妻生育权的行使应以儿童最大利益为原则,即虽然生育权是夫妻的权利,但生育权的行使除须受夫妻计划生育义务的限制,还应受“儿童利益最大优先原则”的约束。✘

用法律手段防范环境风险

“十二五”规划纲要指出,防范环境风险,加强重金属污染综合治理,提高环境与健康风险评估能力。全国人大代表、湖北省经济学院院长吕忠梅表示,中国正处于环境污染向人体转移的高发期,应尽快将环境风险管理纳入环境保护法和环境影响评价法等法律中,制订环境风险评估标准,让环境风险管理有法可依。

吕忠梅介绍说,目前虽然环境污染物排放势头有所遏制,但重金属污染、

土壤污染和化学品污染造成的人体健康受害问题日益严重。“十二五”期间,应建立一套科学的风险管理体系,对环境风险进行科学评估,选择更佳、更可行、更安全、更简单的方式对环境风险进行管理。

“十二五”期间,中国仍处于工业化、城镇化高速发展的时期,但不能再片面地追求GDP增长而忽略环境代价,要破除GDP崇拜,减少经济增长对环境的损害,发展科技含量高、资源消耗低、环境污染少的产业。吕忠梅认为,应抓紧配套推进资源要素价格改革,增加能源消耗成本,运用经济手段促使少耗能、少排放、少污染。

但是,为了避免环境污染而停止经济发展的做法也是不可取的。吕忠梅认为,环境风险管理要选择一个平衡点,既要保证发展,也要保证不会对人民群众的身体健康产生危害。这就需要作科学地调研和评估。

根据环境科学的相关研究,向环境排放的污染物经过迁移转化,对人体健康造成伤害一般要经过三十年左右的时间。一些环境污染造成的人体健康损害是不可逆转的。吕忠梅希望,切断污染物从环境向人体转移的渠道,在未出现人体健康损害时就及时处理,防止污染事件发生。

吕忠梅表示,环境损害赔偿不仅要考虑对人身、财产造成的损害,还要注重对自然环境的损害进行赔偿,应将两种环境损害赔偿制度相结合。中国现有环境损害赔偿法律法规,只对环境污染造成的人身和财产损害作了规定,但针对自然环境的损害赔偿仍是空白。✘

收藏热“虚火旺盛” 建议修改拍卖法

全国人大代表、中央文史馆书画院研究员萧玉田表示,当前收藏市场火爆可以理解,但存在着“虚火旺盛”的问题,现行的拍卖法中相关条款也应

进行修改,以保证收藏市场健康发展。

萧玉田说,当前老百姓可选择的投资渠道不多,于是很多人纷纷将目光投向收藏市场。另外,自古就有“盛世收藏”的说法,所以收藏市场热起来是很正常的。但值得注意的是,目前我们的当代艺术品收藏市场“虚火旺盛”,而古玩收藏方面诚信规则缺失、赝品横行是很大的问题。

萧玉田认为,在当代艺术品收藏市场上,很多人为提高自己作品的价格而采取人为炒作的做法,有的串通媒体,有的串通拍卖行,有的则雇“托儿”到拍卖会上推高价格。疯狂炒作的结果是“大师”满天飞,但其实他们的作品究竟是不是与拍卖的价格相符,他们心里最清楚。

而在古玩的收藏领域,萧玉田认为,我国的古玩行业从清代起形成了一种“收藏主要看眼力,买到赝品自认倒霉”的潜规则。这种潜规则发展到今天,已经达到拍卖行里公然拍卖赝品的程度。而现行的拍卖法中规定,“拍卖人、委托人在拍卖前声明不能保证拍卖标的的真伪或者品质的,不承担瑕疵担保责任”这一条款的存在更是为这种潜规则的存在提供了法律保护。

“古玩行业里这种诚信规则的缺失,与当下我们所提倡的诚信社会很不协调,拍卖法中这一条款的存在也与消费者权益保护法的规定相抵触。”萧玉田说,他已经向全国人大常委会提交了关于修改拍卖法中这一条款的建议。

萧玉田说,老百姓在火爆的收藏市场上一方面要提高自己的鉴赏能力,更重要的还应该提高自己的审美情趣,而国家最近实施“三馆”免费开放的举措则给广大人民群众提供了一个最好的机会。✘

地方戏曲艺术振兴 要以长效机制推动

来自山东省京剧院的全国人大代

表、京剧表演艺术家宋昌林表示,地方戏曲反映了一个地区文化发展的历史和当地群众的审美情趣,应该让这些民族文化遗产下去。“地方戏曲院团投入不足、设备陈旧、演出市场萎缩、人才队伍青黄不接、剧种数量不断减少,这应引起各级党委和政府的高度重视。”宋昌林说。

据调查,山东境内流行的戏曲剧种曾达39个,“文革”结束后全省还有28个。目前,山东省存留地方戏曲剧种24个,其中有专业艺术院团的地方戏曲剧种14个,已列入国家级或省级非物质文化遗产,但没有专业剧团的仍有10个。蓝关戏、东路梆子等5个剧种没有传承人,大部分地方戏已成为濒危剧种。

山东省人大代表王华莹等专家建议,制定地方戏曲近期和中、远期保护规划,建立、完善地方戏曲的经济扶持政策、社会保障政策、人才引进和培养政策,采取有力措施,推动地方戏曲艺术事业全面振兴;加强文化立法,结合地方戏曲生存现状,积极推进文化立法,把地方戏曲的管理、扶持和保护纳入法治轨道,做到有法可依,依法办事;加大地方戏曲投入力度,设立振兴地方戏曲的专项资金或地方戏曲学校,建立地方戏曲人才培养基地;加大地方戏曲传播普及力度,在主流电视广播媒体设立地方戏曲专栏,加大对地方戏曲艺术活动、精品剧目、优秀人才等方面的宣传力度;加强地方戏专业艺术院团建设,完善地方戏曲传承机制,选择有代表性的地方剧种,纳入中小学课程体系,培养地方戏曲未来的观众,为地方戏曲可持续发展奠定基础;加强地方戏曲理论研究和艺术指导,成立“地方戏曲研究会”等专门机构,为地方戏曲繁荣发展提供理论支持。

“地方戏曲的保护、传承与发展应教学和科研相结合。”全国人大代表、西安音乐学院院长赵季平表示,这是一项特殊的工作,政策性强、专业性强,对理论与实践的要求很高,需要具

备与一般戏曲人才不同的知识结构和能力,现有的戏曲教育若不做出相应调整,是无法适应这个挑战的。

全国人大代表、浙江小百花越剧团团长茅威涛表示,一些代表民族文化品格的文化艺术逐渐被边缘化了。为了改变这种状态,她建议要加大对戏曲艺术类非物质文化遗产的公益性宣传力度,同时提高对表演艺术团体公益性捐赠的税前列支比例,以鼓励更多社会资金投入戏曲艺术。

“传统戏曲传承人的待遇一直比较低。以前剧院是穷庙穷和尚,政府修建了川剧艺术中心后,我们成了富庙穷和尚。”全国人大代表、重庆市川剧院院长沈铁梅说,去年剧院招收了一批条件很好的毕业生,但都因为工资低而陆续走了,这让她很是痛心,因此,她给重庆市长黄奇帆写信如实反映了这一情况。春节刚过,黄奇帆就深入文艺界做调研,很快重庆市文艺界便接到了提高收入、保障养老的好消息。✘

向社会公开对贪官判决书

针对高法院提出推进裁判文书上网的问题,全国人大代表韩德云建议,首先公开职务犯罪案件的判决书,让社会不仅知道贪官受贿的过程,还知道行贿人是谁,这有利于遏制贿赂腐败行为的发生。

向社会公开贪官的判决书,一方面体现司法公开民主,维护司法公正,另一方面对社会也有教育警示意义。韩德云认为,职务犯罪的判决书向社会公开,能详细披露贪官受贿腐败的细节,这对在职官员,也有很强的教育警示作用。同时,判决书中也会公布行贿人的单位、姓名等,也能在一定程度上遏制行贿。

他说,一些单位和个人,在不同的案件中,存在多次反复行贿。一旦向社会公布后,可通过公众的压力,使其违法行行为受到约束。

全国人大代表、重庆大学法学院院长陈忠林对此也表示关注,他认为应率先将社会关注度高、影响面大的案件公开,不仅是裁判文书上网,连同案件相关的起诉书、抗诉书、辩护词等都要同时上网公开,“这样大家才知道判得有没有道理。”陈忠林说。✘

建立金融竞争制度 保障金融消费者权益

全国人大代表、中国人民银行南宁中心支行行长杨小平认为,作为最大的发展中国家,我国一直以来坚持改革开放,而金融竞争制度的建立和实施将有助于改革开放的不断深化,切实维护金融业“走出去”参与国际竞争的合法权益,在拓展金融业发展空间的同时,保障我国经济金融安全,进一步增强我国经济金融的国际竞争力和世界影响力。

他说,中国金融要真正“走出去”,就必须建立健全具备吸引力、执行力和创新力的金融竞争生态,在积极推动金融市场有序竞争的同时,保障金融消费者权益。一是通过金融竞争制度设计,引入新的银行、证券、保险等市场主体,向金融市场注入新的竞争元素,激活市场竞争潜力。二是完善反不正当竞争、反垄断、金融机构市场退出等法律制度体系,防范金融垄断行为,优化金融竞争环境。三是建立有效的金融消费者保护制度,明确金融消费者的知情权、救济权等具体权利,以增强金融创新动力,降低金融产品价格,提升金融服务质量,确保顺利实现金融消费者的福利。四是建立宏观审慎监管制度,从监控金融控股出发,通过调整金融市场结构以避免金融机构过度关联,防范系统性金融风险。五是设置严密的执法机制。可考虑在国务院层面建立金融竞争委员会,职责设定为维护金融市场竞争和保障金融消费者权益。✘

符合实际需要的法律部门

——话说中国特色社会主义法律体系的形成（九）

文 / 法 言

所谓法律体系，一般是指一个国家的全部法律规范，按照一定的原则和要求，根据不同法律规范的调整对象和调整方法的不同，划分为若干法律门类，并由这些法律门类及其所包括的不同法律规范形成相互有机联系的统一整体。因此，法律体系的构成必然涉及到法律的分类问题。我国在实际工作和法学研究中，一般有两种分类方法：一是按照法律所涉及的基本社会活动划分为若干方面，如分成政治的、经济的、教育科学文化卫生等方面的法律；二是按照法律调整的特定社会关系和调整方法划分，如把法律分为刑法、民法、行政法、诉讼法等法律部门。前一种分类方法，虽然比较直观，但按这种方法划分，不同性质的法律关系会相互交叉混同，很难体现法律体系的科学性和严密性。后一种分类方法，主要是按照法律部门来划分。每个法律部门都有自己特定的调整对象和方法，采用这种分类方法，符合法律自身的特点和内在的规律，也能够反映社会关系的实际状况。

我国的法律体系按照法律部门来划分，多年来法学界和立法工作部门对此进行了广泛研究和探讨，提出了多种方案。这些方案的分类标准略有不同，有的划分得粗一点，有的划分得细一点，比如：有的认为由六个部门构成（民法、民诉法、刑法、刑诉法、行政法、行诉法）；有的认为由九个部门构成（在六个部门的基础上，增加了宪法、经济法、

社会法）；有的则认为由十个部门构成（将上述分类中的三个诉讼法合并为司法程序法，另增加了商法、环境资源法、劳动法等），等等。关于法律门类划分，九届全国人大常委会经组织专题研究，按照基本上达成的共识，认为将我国的法律体系划分为以下七个门类比较合适：宪法及宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法。

2010年，在中国特色社会主义法律体系即将形成之际，十一届全国人大常委会再次组织对法律体系进行了专题研究，认为九届全国人大常委会提出的法律部门划分，较好



摄影 / 樊如钧

2001年3月9日，时任全国人大常委会委员长的李鹏在九届全国人大四次会议上作全国人大常委会工作报告时指出，关于法律部门，法学界有不同的划分方法，常委会根据立法工作的实际需要，初步将有中国特色社会主义法律体系划分为七个法律部门，即宪法及宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法

地概括了我国现有法律规范，基本上符合我国现行的立法体制以及法律自身的内在规律，也大体上符合我国的国情

以及改革开放和现代化建设的实际需要。同时指出,这种划分主要是为了立法工作的方便,不是固定不变的,可以随着经济社会的发展、立法工作的变化以及人们认识的深入进行相应调整,以体现与时俱进的精神。根据这一精神,在保持法律体系结构相对稳定的基础上,对法律体系的层次和部门划分也作出了调整:首先,为体现宪法在整个中国特色社会主义法律体系中的核心地位和统帅作用,将宪法从“宪法和法律”这个层次中分离出来,居于法律、行政法规、地方性法规等层次之上;其次,与此相适应,不宜将作为根本法的宪法作为部门法对待,将“宪法及宪法相关法”部门调整为“宪法相关法”部门,即在宪法之下,将全部现行法律规范划分为七个法律部门,即:宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法。这里需要说明,在法律体系的部门划分问题上,有些专家学者还有不同意见。比如应增加环境资源法、国防军事法等法律部门;有的建议明确国际条约在法律体系中的地位,等等。这些意见各有各的道理,都可以在实践中进一步研究。下面,按这七个法律部门分别加以说明。

一、宪法相关法

宪法相关法是与宪法相配套、直接保障宪法实施的宪法性法律规范的总和。主要包括有关国家机构的产生、组织、职权和基本工作制度的法律,有关民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度的法律,有关维护国家主权、领土完整、国家安全以及国家标志象征的法律,以及有关保障公民基本政治权利的法律。

选举法律制度。选举制度是国家机构产生的基础。我国各级人民代表大会代表由民主选举产生。选举实行普遍、平等、直接选举和间接选举相结合以及差额选举的原则。年满18周岁的公民,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、

宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限,除依法被剥夺政治权利的人外,都有选举权和被选举权。选举法规定,县、乡两级人民代表大会代表由选民直接选举产生,县级以上的各级人民代表大会代表通过间接选举产生,即由下一级人民代表大会选举产生上一级人民代表大会代表。无论直接选举还是间接选举,代表候选人的人数均应多于应选代表名额。

宪法规定,国家主席、副主席和中央军事委员会主席,全国人民代表大会常务委员会的组成人员,以及最高人民法院院长、最高人民检察院检察长,由全国人民代表大会选举。国务院总理、中央军事委员会其他组成人员的人选,分别由国家主席和中央军事委员会主席提名,由全国人民代表大会决定任命。国务院副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长、人民银行行长人选,由国务院总理提名,全国人民代表大会决定任命。地方组织法规定,地方各级人民政府的正职、副职领导人和人民法院院长、人民检察院检察长,县级以上地方各级人民代表大会常务委员会组成人员,由本级人民代表大会经差额选举产生。

国家机构的组织、职权等法律制度。在国家机构的组织、职权等方面,全国人大及其常委会先后制定了全国人大组织法、国务院组织法、地方组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法,以及全国人大议事规则、全国人大常委会议事规则等法律。这些法律确立了国家权力机关、行政机关、司法机关的基本体制、职责权限、运作方式、工作原则、议事程序等。

宪法和全国人大组织法、地方组织法规定,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会每届任期五年,每年至少举行一次会议。全国人民代表大会和县级以上地方各级人民代表大会设立常务委员会,在人民代表大会闭会期间行使部分本级国家权力机关的权力。常务

委员会的组成人员由代表大会在代表中通过差额选举产生,任期同代表大会相同。全国人民代表大会及其常务委员会行使立法权、监督权、重大事项决定权以及选举任免权。2000年,全国人民代表大会通过了立法法,对立法权限和立法程序等作了规定。2006年,全国人大常委会通过了监督法,强化和规范了各级人大常委会的监督职能。

宪法和国务院组织法、地方组织法规定,国务院是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关。国务院根据宪法和法律,规定行政措施,制定行政法规,发布决定和命令,统一领导各部和各委员会的工作,统一领导全国地方各级国家行政机关的工作。国务院实行总理负责制。各部、各委员会实行部长、主任负责制。

宪法和人民法院组织法、人民检察院组织法规定,人民法院是国家的审判机关。人民检察院是国家的法律监督机关。我国设立最高人民法院、最高人民检察院,地方各级人民法院、地方各级人民检察院,以及军事法院、军事检察院等专门人民法院、专门人民检察院。人民法院、人民检察院依照法律规定独立行使审判权、检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

民族区域自治法律制度。我国是一个统一的多民族国家,民族区域自治是我国的一项基本政治制度。1984年,全国人民代表大会通过了民族区域自治法。2005年国务院通过了《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》。此外,一些省、自治区和直辖市也制定了实施民族区域自治法的地方性法规。我国的民族自治地方分为自治区、自治州、自治县。目前,我国共建立了155个民族自治地方,其中包括5个自治区、30个自治州、120个自治县(旗)。宪法和民族区域自治法规定,民族自治地方的自治机关,是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府,它们在行使同级地方国家机关职

权的同时,拥有自治权。一是自主管理本民族、本地区的内部事务。二是享有制定自治条例和单行条例的权力。三是使用和发展本民族语言文字。四是尊重和保护少数民族宗教信仰自治。此外,国家通过各种措施帮助和支持民族自治地方发展经济社会各项事业。

特别行政区法律制度。香港、澳门自古以来就是中国的领土。为了维护国家的统一和领土完整,保持香港、澳门的繁荣和稳定,我国在对香港、澳门恢复行使主权时,按照“一个国家,两种制度”的方针,根据我国宪法的规定,设立香港特别行政区和澳门特别行政区,不在香港实行社会主义的制度和政策。根据“一国两制”方针,先后制定了香港特别行政区基本法、澳门特别行政区基本法以及香港特别行政区驻军法、澳门特别行政区驻军法等法律,为香港和澳门的顺利回归和保持长期繁荣稳定,提供了法律保障。香港特别行政区基本法和澳门特别行政区基本法规定,特别行政区是中华人民共和国的享有高度自治权的地方行政区域,直辖于中央人民政府。全国人民代表大会授权特别行政区依照两个基本法的规定实行高度自治,特别行政区享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。中央人民政府负责管理与特别行政区有关的外交事务。特别行政区法院对国防、外交等国家行为无管辖权。香港、澳门的原有法律,除同基本法相抵触或经特别行政区的立法机关作出修改者外,予以保留。

城乡基层群众自治法律制度。农村村民委员会、城市居民委员会是我国广大城乡人民实行自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。新中国成立后,即在全国各个城市普遍建立居民委员会。1989年,全国人大常委会制定了城市居民委员会组织法。1987年,全国人大常委会制定了村民委员会组织法(试行),经过十多年的实践,全国人大常委会于1998年通过了村民委

员会组织法。根据法律的规定,公民在城乡基层群众性自治组织中,依法直接行使民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的权利,对于所在基层组织的公共事务和公益事业实行民主自治。

维护国家主权和领土完整的法律制度。为了维护国家主权和领土完整,全国人大及其常委会先后通过了缔结条约程序法、领海及毗连区法、专属经济区和大陆架法、反分裂国家法等法律。此外,全国人大常委会还通过了象征国家标志的国旗法、国徽法。

维护公民基本政治权利的法律制度。选举法、集会游行示威法等法律以及有关出版、社团登记管理方面的行政法规,为公民的政治权利和自由提供了法制保障。国务院颁布的信访条例,通过强化政府信访工作责任来依法保障公民的批评、建议、申诉、控告、检举权利。国家赔偿法规定,国家机关和国家机关工作人员违法行使职权,侵犯公民、法人和其他组织合法权益并造成损害的,受害人有取得国家赔偿的权利。

二、民法商法

民法商法包含了民事活动的一般规范和市场经济的基本准则。1986年颁布的民法通则对民事商事活动的一些共同性问题作了规定,明确了民法的调整对象、基本原则、主体制度、行为制度、权利制度和责任制度,开启了我国民法商法的发展完善之路。经过多年努力,民法商法在财产权、侵权责任、婚姻家庭、知识产权、商事主体、商事行为等各个方面都建立了较为完备的法律制度。

财产权法律制度。与建立社会主义市场经济体制相适应,我国把财产权的确认、变更、行使、流转、消灭和保护规则作为民事法律制度的核心。民法通则、合同法、物权法、农村土地承包法等一系列法律,建立健全了债权制度和包括所有权、用益物权、担保物权的物权制度,确立了合同自由原则以及国家、

集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律平等保护的原则,形成了各种所有制经济合法共存、平等竞争、相互促进新格局。

2007年制定的物权法,从我国的国情和实际出发,全面准确地体现和坚持社会主义基本经济制度;依据宪法和法律规定,对国家、集体和私人的物权实行平等保护的原则,同时针对国有财产流失的情况,加强对国有财产的保护;全面准确地体现现阶段党在农村的基本政策,维护广大农民群众的利益;针对现实生活中迫切需要规范的问题,统筹协调各种利益关系,促进社会和谐。2002年制定的农村土地承包法,把多年来行之有效的农村土地承包政策上升为法律,明确土地承包经营权属于物权,从法律上赋予农民长期而有保障的土地使用权。

合同法是民法的重要组成部分,是市场经济的基本法律,与公司、企业的生产经营和人民群众的生活密切相关。改革开放后,我国先后制定了经济合同法、涉外经济合同法和技术合同法三部法律。随着改革开放的不断深入、经济社会的不断发展,这三部合同法的调整范围和有些规定不能完全适应了,需要根据发展社会主义市场经济的要求,制定统一的合同法。1999年,九届全国人大二次会议通过了统一、完备的合同法。合同法从我国实际出发,并借鉴国外的有益经验,对合同的订立、合同的效力、合同的履行、合同的变更和转让、合同的权利义务终止以及违约责任等制度作了具体的规定。此外,还对买卖、借款、承揽、运输等合同种类作了专章规定。

侵权责任法律制度。侵权责任法是保护民事主体合法权益,明确侵权责任,预防并制裁侵权行为,促进社会和谐稳定的民事基本法律。民法通则、消费者权益保护法、产品质量法、环境保护法、道路交通安全法等法律对侵权责任作了一些规定,但有些较为原则,缺

乏可操作性；不少规定分散在单行法律中，缺乏对侵权责任共性问题的规定。随着经济社会的发展，新的侵权类型不断出现，侵权案件逐年增多。2007年，我国法院受理一审侵权案件已达87万多件。为了更好地保护民事主体的合法权益，促进社会和谐稳定，需要对现实生活中亟待规范的侵权责任作出规定，制定一部较为完备的侵权责任法。2009年，全国人大常委会通过了侵权责任法，对现实生活中公民、法人受到的民事侵害，如产品缺陷、机动车交通事故、医疗损害、环境污染、网络侵权、动物致人损害等的侵权责任作出了系统规定，进一步完善了我国的侵权责任法律制度。

知识产权法律制度。上世纪80年代以来，我国颁布实施了专利法、商标法、著作权法和计算机软件保护条例、集成电路布图设计保护条例、著作权集体管理条例、音像制品管理条例、植物新品种保护条例、知识产权海关保护条例、特殊标志管理条例、奥林匹克标志保护条例等涵盖知识产权保护主要内容的法律法规，并颁布一系列相关的实施细则，使我国知识产权保护的法律制度不断趋于完善，已经建立起符合我国经济发展水平和国际规则的比较完备的知识产权制度。

婚姻家庭法律制度。新中国于1950年颁布第一部法律——婚姻法，彻底废除包办强迫、男尊女卑、漠视子女利益的封建主义婚姻制度，实行男女婚姻自由、一夫一妻、男女平等、保护妇女和子女合法利益的新的婚姻制度，并在全中国开展了大规模的宣传和贯彻婚姻法的群众运动。婚姻法的颁布、宣传和实施，使男女平等和婚姻自由的思想深入人心，大量封建婚姻得到解除，打骂、虐待妇女的现象迅速减少，有力地提高了妇女的地位。1980年制定的新的婚姻法进一步总结并巩固了三十年来的社会主义婚姻家庭制度的进步成果。除婚姻法作为婚姻家庭关系的基本准

则外，我国还制定了收养法、继承法等法律，分别从家庭生活的人身关系、财产承继等方面对婚姻家庭关系的其他内容作了明确规定。

涉外民事关系法律适用制度。涉外民事关系法律适用法是民法的重要组成部分。一般说来，发生涉外婚姻家庭、继承、物权、债权、知识产权等民事争议后，需要确定具体适用哪个国家的法律。2010年，全国人大常委会制定了涉外民事关系法律适用法，从我国实际出发，借鉴国际通行做法，适应对外开放和公民涉外交往日益扩大的需要，重点解决发生涉外民事争议较多、各方面意见又比较一致的法律适用问题，除一般规定外，对涉外民事关系主要涉及的民事主体、婚姻家庭、继承、物权、债权和知识产权等法律适用问题分章作了具体规定，为解决涉外民事争议，维护当事人合法权益提供了法律依据。

商事主体法律制度。商事主体法律制度，是从事市场经营活动的主体的设立、组织机构、治理及退出市场等方面的法律规范。我国的商事主体法律制度经历了以所有制为导向向以组织和责任形式为导向的立法转变，适应了市场经济对市场主体的基本要求。公司法、合伙企业法、个人独资企业法、商业银行法和农民专业合作社法等法律，确认各类市场主体的合法地位，保障其公平参与市场竞争。公司法确立了有限责任公司和股份有限公司等基本制度，完善了公司治理结构，为建立现代企业制度、保障公司投资者和利益相关人的合法权益奠定了制度基础。中外合资经营企业法、中外合作经营企业法、外资企业法等法律，为外国投资者在中国投资提供了多种模式或组织形式，充分保障了外国投资者在中国投资、开展经贸活动的合法权益。企业破产法建立了规范市场主体退出的破产制度。

商事行为法律制度。20世纪80年代，随着经济体制改革的深入和市场经济的发展，我国的海商、票据、保险、证

券等市场经济活动制度逐步得到恢复并迅速发展，适应市场经济发展的需要，一系列相关的商事法律陆续制定出来。1992年制定的海商法是调整海上运输当事人、船舶当事人之间关系的一部重要法律。我国每年进出口货物的85%—90%是依靠海上运输完成的，这部法律的颁布实施对于运用法律手段调整海上运输关系、船舶关系，维护当事人各方的合法权益，促进海上运输和经济贸易的发展发挥了重要作用。1995年制定的票据法是我国第一个全面规定票据事项的法律，为规范票据行为，保障票据活动中当事人的合法权益，维护社会经济秩序发挥了重要作用。1995年制定的保险法，对保险合同的制订和履行、保险业的经营管理作了规范，在防灾补损、安定生活、恢复生产、稳定社会方面起到了重要作用。为完善资本市场制度，促进资本市场健康发展和保护投资者利益，在总结经验的基础上于1998年制定了证券法，对证券的发行与交易、上市公司收购、证券公司、证券交易所、证券登记结算机构、证券服务机构等作了规范。2003年制定的证券投资基金法，明确了基金当事人之间的权利义务关系，为保护投资人的合法权益，促进我国基金业的健康规范发展发挥了积极作用。为适应社会主义市场经济条件下财产运用的要求，2001年制定了信托法，对信托关系的适用范围、信托的设立条件、信托财产的范围和独立性、信托当事人的权利义务、信托的变更与终止以及公益信托作了规定。

三、行政法

行政法是关于行政权的授予、行使以及对行政权的监督的法律规范总和，也是调整国家行政管理活动的法律规范的总和，包括有关行政管理主体、行政行为、行政程序以及行政监督等方面的法律规范。随着行政复议法、行政许可法、行政处罚法和部门行政法以及配套行政法规、地方性法规的先后出台，

为各级行政机关及其工作人员依法行政,提供了全面、坚实的法律依据。

行政行为法律制度。行政行为法律制度是有关行政权的行使和运作的法律规范,是各级政府及其部门都应当遵守,与各级政府及其工作部门都有关的法律规范,目前主要有行政处罚法、行政许可法等。

1996年行政处罚法的制定,是我国行政法制建设中的一件大事,它是我国第一部专门对一类行政行为即行政处罚行为进行规范的法律。行政处罚法确立了处罚法定、处罚适当、听取意见等基本原则;规范了行政处罚设定权,从源头上解决处罚乱的问题;规定了较为完备的行政处罚决定和执行程序,在行政程序立法方面迈出的重要一步;首次确立了行政听证制度,赋予了当事人进行申辩和提出意见的机会等。为了进一步规范行政处罚行为,依据行政处罚法中有关规定,细化行政处罚的权限与程序,国务院及有关部委出台了配套规定,细化行政处罚的权限与程序,如价格违法行为行政处罚规定、海关行政处罚实施条例、交通行政处罚程序规定、渔业行政处罚规定、海洋行政处罚实施办法、教育行政处罚暂行实施办法等。全国31个省(区、市)人大常委会都制定了关于贯彻实施行政处罚法的实施细则或规定。

党的十六大报告中提出的“减少和规范行政审批”,成为2003年制定行政许可法的主要立法指导思想。行政许可法对行政许可制度作了全面的规定,一方面明确规定了可以设定行政许可的六类事项,同时又规定这些可以设定行政许可的事项,在公民、法人或者其他组织能够自主决定、市场竞争机制能够有效调节、行业组织和中介机构能够自律管理、行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的四种情形下,不设行政许可。赋予法律制定机关在设定权上的自由裁量,大大减少了行政审批事项,切实推进政府的职能转

变。行政许可法还确立了一系列行政程序制度,包括许可标准和条件的公示、时限、听证、不得单方接触、许可结果公开和可查询、许可后续监督等法律制度,通过行政程序加强对行政机关实施许可权力的约束。为了贯彻落实行政许可法,十届全国人大常委会第十一次会议对9部法律进行了修改,取消了11项许可。同时,国务院进行了行政审批制度改革,以决定的方式分三批撤销了中央一级的许可事项1749项、改变管理方式121项、下放管理层级46项。

环境保护法律制度。1989年开始施行的环境保护法是环境保护领域的重要法律,对保护和改善生活环境与生态环境,防治污染和其他公害,保障人体健康,促进社会主义现代化建设发挥了重要作用。该法确立了一系列基本制度,包括环境质量标准制度、环境影响评价制度、排污收费制度、“规划、建设、治理三同时”制度、限期治理制度、环境污染与破坏事故的报告及处理制度等。此后,全国人大常委会进行了一系列环境保护立法,相继制定了环境影响评价法、清洁生产促进法、防沙治沙法、海洋环境保护法、大气污染防治法、固体废物污染环境防治法、水污染防治法、环境噪声污染防治法、放射性污染防治法等十余部法律。这些法律根据海洋、大气、固体废物、水、噪声、放射性污染的特点,分别规定了上述领域的污染防治措施,有力地促进了环境污染的预防工作;为了维护生态安全,遏制沙漠化扩张趋势,从规划入手,对土地沙化预防、治理和保障措施作出法律规范;要求政府与企业从源头减少资源的浪费,促进资源的循环利用,控制污染的产生,实现经济效益和环境效益的统一。国务院还出台了规划环境影响评价条例、排污费征收使用管理条例、自然保护区条例、防治船舶污染海洋环境管理条例、危险废物经营许可证管理办法等近二十余件配套行政法规。各地也出台了相应的配套地方性法规。我国环境领域

的法律制度不断完善。

教育法律制度。从20世纪80年代开始,全国人大常委会先后制定、修改了学位条例、义务教育法、教师法、教育法、职业教育法、高等教育法、民办教育促进法等七部法律。国务院先后出台了学位条例暂行实施办法、普通高等学校设置暂行条例、高等教育自学考试暂行条例、幼儿园管理条例、教师资格条例、中外合作办学条例、民办教育促进法实施条例等十余件配套行政法规。教育方面的立法对我国教育事业的发展起到了积极的推动作用,教育事业走上了法制化轨道,教育行政管理工作做到了有法可依,对确保教育在国民经济和社会发展中优先发展的战略地位,推动教育体制改革和教育事业发展,建立具有中国特色的社会主义现代教育制度,维护教育关系中有关主体的合法权益起到了重要作用。

卫生法律制度。从1984年开始,全国人大常委会先后制定、修改了药品管理法、国境卫生检疫法、母婴保健法、献血法、执业医师法、人口与计划生育法、传染病防治法、食品安全法等十余部法律。国务院先后出台了医疗器械监督管理条例、医疗事故处理条例、中医药管理条例、突发公共卫生事件应急条例等三十余件行政法规。各地也制定了一系列有关医药卫生方面的地方性法规。这些法律法规分别对预防保健、医疗救治、食品药品化妆品和医疗器械管理、传统医学保护、卫生公益事业等方面做了规定,确立了传染病预防控制、突发公共卫生事件应急、职业病防治、医疗机构及卫生技术人员管理等一系列法律制度。卫生法律制度为保障公民身体健康和生命安全、医学科学和卫生事业的发展提供了有效的法律保障。

社会管理法律制度。社会管理法律制度包括维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业,保障社会公共安全和稳定方面法律规范。有关社会管理的行政法主要有人民警察法、

居民身份证法、公民出境入境管理法、外国人入境出境管理法、治安管理处罚法、道路交通安全法、枪支管理法、消防法、禁毒法等十余部法律。国务院先后出台了公安机关组织管理条例、公安机关督察条例、看守所条例、人民警察使用警械和武器条例、公民出境入境管理法实施细则、中国公民因私事往来香港地区或者澳门地区的暂行管理办法、中国公民往来台湾地区管理办法、大型群众性活动安全管理条例、道路交通安全法实施条例等三十余件行政法规。各地也出台了相应的配套地方性法规。这些法律法规分别对警务督察、户籍管理、出入境管理、维护社会治安、交通管理、危险物品及特种行业管理、预防和扑灭火灾、禁毒工作等方面作了规定。

国防法律制度。国防是国家生存与发展的安全保障,国防法律制度是调整国防建设和军事方面关系的法律规范的总和。我国重视国防法制建设,把加强军事法制建设作为实现国防现代化和军队正规化的基本途径和重要保障。国家为适应新时期国防和军队建设的需要,确立了依法治军方针,全面加强军事法制建设,保障和推动中国的国防和军队建设沿着法制化轨道前进。全国人大及其常委会先后制定了国防法、兵役法、军事设施保护法、人民防空法、预备役军官法、现役军官服役条例、军官军衔条例等国防方面的法律。国务院、中央军事委员会制定了国防交通条例、征兵工作条例、民兵工作条例、中国人民解放军现役士兵服役条例等四十多件军事行政法规。这些法律法规依法确立和健全了从中央到地方的国防领导体制和运行机制,建立了兵役制度、国防动员制度、国防科研生产制度、国防资产管理制、军事设施保护制度以及军人抚恤优待制度等基本国防制度;在军队建设领域,依法确立了军队的性质、任务和建设方针,实行了军人衔级制度、军事训练制度、司令部工作制度、政治工作制度、后勤保障制度、警备勤

务制度、军纪奖惩制度等一系列重要制度,保障了国防活动和军队建设在法律规范和调控下有序地进行。

行政监督法律制度。行政监督法律制度是对行政行为进行监督的法律规范,包括行政复议制度和行政监察制度。行政复议既是行政机关内部自我纠正错误的监督制度,又是行政行为侵权的法律救济制度。1999年通过的行政复议法规定,公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益的,可以向行政机关申请行政复议。行政复议机关经过审理,可以依法决定撤销、变更或者确认该具体行政行为违法,可以责令行政机关在一定期限内履行法定职责或者重新作出具体行政行为。行政监察是行政机关内部的专门监督方式,通过行政监察,保证政令畅通,维护行政纪律,促进廉政建设,改善行政管理,提高行政效能。1997年通过的行政监察法规定,由监察机关对行政机关在遵守和执行法律、法规和人民政府的决定、命令中的问题进行监察。

国家公务员法律制度。公务员是行政行为的主要实施者。公务员法和行政机关公务员处分条例,规定了公务员的任职条件、义务与权利、职务与级别、录用、考核、职务任免与升降、奖惩、培训、交流与回避、工资福利保障、辞职与辞退、退休、申诉控告、职位聘任以及法律责任等,确立了公务员分类管理制度和职位聘用制度,并确定了行政机关公务员处分制度。

四、经济法

经济法是调整因国家从社会整体利益出发对经济活动实行干预、管理或调控所产生的社会经济关系的法律规范的总和。市场经济发展的基本规律表明,只有充分发挥市场配置资源的基础性作用,才能提高效率,充分竞争,经济才富有活力。与此同时,市场本身也存在着自发性、滞后性、盲目性,并不是万能的。改善宏观经济环境、合理利用公

共资源、建立公平、公正的竞争秩序,维护有效竞争,保持合理的经济结构,促进经济协调发展,单靠市场是难以解决的,还需要国家通过必要的法律手段进行适度调节。改革开放以来,根据市场经济发展的需要,不断总结经验,我国制定和完善了经济方面的法律制度。

税收法律制度。早在建国之初,我国就很重视税收立法。1950年中央人民政府政务院公布了《全国税政实施要则》。随后政务院分别公布了契税、工商业税、房产税、地产税、利息所得税等十多个税种的暂行条例或暂行办法。1958年,经全国人大常委会原则通过,国务院公布试行了工商统一税条例(草案)。1958年6月,第一届全国人大常委会第96次会议通过了农业税条例,这是新中国制定的第一部税收法律。改革开放以来,我国的税收立法工作取得了重大进展。特别是在1994年,我国进行了全面的、结构性的税制改革,初步建立了适应社会主义市场经济要求的税制体系。现行税制体系经过十多年的运行和完善,组织收入和调控经济的职能得到明显增强,对于保证财政收入稳定增长,促进国民经济健康发展发挥了重要作用。我国目前的税收法律制度主要由全国人大及其常委会制定的企业所得税法、个人所得税法、车船税法、税收征收管理法等法律以及国务院根据全国人大的授权制定的增值税暂行条例、营业税暂行条例、城市维护建设税暂行条例、征收教育费附加的暂行规定等行政法规构成。可以分为税收实体法和税收程序法两大类。在税收实体法领域,涉及二十多个税种,根据征税对象的不同,涉及的税种主要分为:流转税、所得税、财产税等类型。流转税可以进一步分为增值税、营业税、消费税和关税;所得税可以分为企业所得税和个人所得税;财产税可以分为城镇土地使用税、房产税等。目前的税收程序法主要是税收征收管理法及其实施细则。我国的税收法律制度,对于保障国家税收收

人快速稳步增长,保护纳税人权利以及实践科学发展观和推进法治国家与和谐社会建设,都起着非常重要的作用。

宏观调控和经济管理法律制度。1995年全国人大制定的中国人民银行法,是稳定币值、完善和加强国家宏观经济调控、保障金融体制改革顺利实施的一部重要法律,它以法律的形式明确了中国人民银行的性质和地位,保障中国人民银行制定和执行货币政策的科学性、权威性,保证金融体系稳健运行,以适应建立社会主义市场经济体制的需要。

改革开放以后,随着财税、金融、投资、外贸、企业等方面体制改革的深化,中央、地方、部门和企业事业组织之间的利益关系发生重大调整,需要运用法律手段健全经济监督机制,保障改革和经济建设的健康发展。为此,我国于1994年制定了审计法。近年来,随着社会主义市场经济的发展,完善预算编制、执行的制衡机制,加强审计的专门监督显得十分重要。2006年,我国进一步修改了审计法。新的法律健全了审计监督体系,强化了审计监督手段,完善了对违法的财政收支、财务收支行为的审计监督机制。

预算法是国家依法管理社会经济事务,实施宏观调控的重要法律。1994年制定了预算法,对预算级次、收支范围;预算的编制、审查、批准、执行及调整等重要问题作了规定,加强了对预算和决算的监督。

1997年制定了价格法,根据不同定价主体和价格形成途径,将价格分为由经营者自主制定的市场调节价及政府指导价和政府定价三种形式。对经营者、政府的定价行为作了规范。规定了价格总水平调控,包括重要商品储备制度、价格干预措施、价格紧急措施等。

维护市场秩序的法律制度。市场经济要求市场主体之间开展有序竞争。任何不正当竞争行为、排除或者限制市场竞争的行为,都会扰乱竞争秩序,影响

市场经济的良性发展。为了维护竞争秩序,促进市场经济健康有序发展,1993年制定了反不正当竞争法。这是我国由计划经济向市场经济转轨这段时期制定的一部重要法律。针对我国当时市场竞争中存在的问题,借鉴国际经验,规定禁止仿冒、商业贿赂、虚假宣传、侵犯商业秘密、不正当有奖销售、诋毁竞争对手等不正当竞争行为,维护经营者公平竞争的权益。2007年制定了反垄断法,对垄断协议、滥用市场支配地位、排除、限制竞争的经营者集中等垄断行为做了禁止性规定。这两部法律还结合我国实际规定禁止行政机关滥用行政权力排除、限制竞争,以维护国家统一的大市场。

行业管理和产业促进法律制度。在发展社会主义市场经济的过程中,我国十分重视关系国民经济大局的重要行业、基础产业、关键领域的统筹规划、监督管理和持续、健康、协调发展,为此先后制定了铁路法、公路法、民用航空法、港口法、电力法、煤炭法、邮政法、石油天然气管道保护法、城市房地产管理法、建筑法、中小企业促进法等行业管理和产业促进方面的法律。这些法律通过行业规划制度,保障重要行业与国民经济整体、各行业之间协调、可持续发展;通过重要基础设施保护制度,保障基础设施安全,充分发挥重要基础设施在国民经济发展中的作用;通过行业监督管理制度,维护市场经济秩序,促进市场公平竞争,维护消费者合法权益;通过财政支持、税收优惠、资金扶持等措施,促进相关行业健康发展。

农业法律制度。农业是关系国计民生的重要基础产业,我国十分重视通过法律制度促进和保护农业发展,保障国家粮食及农产品安全。先后制定了农业法、农业技术推广法、农业机械化促进法、种子法、农产品质量安全法、畜牧法、动物防疫法等法律。农业法将国家强农惠农政策上升为法律制度,强化了对农业发展的支持和保障措施,建立

了强农惠农的长效机制。农业技术推广法、农业机械化促进法、种子法为加快从传统农业向现代农业转变,促进农业科技推广、创新,发展现代农业提供了法律支持和保障。农业技术推广法对农业技术的推广应用、推广体系及保障措施作了规定。农业机械化促进法主要规定了跨行政区域开展农业机械作业服务、对农民和农业生产经营组织购买国家支持推广的先进适用的农业机械给予补贴、对农业机械的农业生产作业用燃油安排财政补贴等制度。种子法从种质资源保护、品种选育审定到种子生产经营许可、种子质量管理、种子进出口等都作了规定。农产品质量安全法、动物防疫法是保障农产品安全,维护公众健康的重要法律。农产品质量安全法规范农业初级产品,确立了农产品质量安全标准的强制实施制度。畜牧法明确畜禽遗传资源保护制度,种畜禽生产经营许可制度,规范畜禽养殖行为,建立畜禽产品责任追究制度。动物防疫法健全动物防疫体系,建立了对严重危害养殖业生产和人体健康的动物疫病的强制免疫制度以及疫情的监测预警制度。

自然资源法律制度。自然资源是人类生存和发展的重要物质基础。保护自然资源和生态环境,关系到国家经济社会可持续发展。我国十分重视自然资源保护方面的立法,制定了土地管理法、森林法、草原法、水法、渔业法、矿产资源法、海域使用管理法、海岛保护法等,分别对各类自然资源保护及合理利用的基本制度和主要措施作了规定。土地管理法确定了最严格的耕地保护制度和土地用途管制制度及节约用地机制,体现了珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策。森林法规定植树造林是公民应尽义务,国家对森林资源实行保护性措施,实行限额采伐许可,建立林业基金及森林生态效益补偿基金制度。草原法规定国家划定基本草原实行严格保护管理制度,实行以草定畜、草畜平衡制度,防止超载过牧。水法确立

了对水资源依法实行取水制度和有偿使用制度,并对水资源配置和节约使用的措施作了规定。渔业法通过对养殖、捕捞许可的规定,保障渔业资源的合理开发利用。矿产资源法确定了探矿权、采矿权有偿取得制度,从事矿产资源勘查和开采的资质准入和不同矿区矿种的审批许可制度以及对规划矿区、对国民经济有重要价值的矿区和实行保护性开采的特定矿种实行有计划开采。海域使用管理法、海岛保护法明确了海域、海岛保护的基本原则、规划,海域、无居民海岛的国家所有权、海域使用权及开发利用的基本规范,以及对特殊用途海岛的特别保护措施。

能源法律制度。我国是能源消费大国,节约能源,充分利用能源是保障国家经济社会可持续发展的又一关键因素。为此,我国制定了节约能源法、可再生能源法、循环经济法、清洁生产法等有关法律。节约能源法确立了节能标准、建设项目节能评估与审查、能效标识、重点用能单位节能等制度,以推动全社会节约能源,提高能源利用效率。可再生能源法力求促进我国风能、太阳能、水能、生物质能、地热能、海洋能等可再生能源的开发利用,以改善能源结构,保护环境,积极应对气候变化。循环经济促进法规定了促进发展循环经济的方针、原则和基本管理制度,实行主要污染物排放、建设用地和用水总量控制,建立循环经济评价指标体系,生产者责任延伸,对耗能、耗水总量大的重点企业实行重点监督管理,还对激励措施等作了规定。

产品质量法律制度。在大力发展经济,生产更多物质产品,满足人民群众不断增长的物质需求的过程中,我国始终坚持“质量第一”的方针,先后制定了产品质量法、计量法、标准化法等法律。建立质量标准和质量监督抽查制度,推行企业质量管理体系和产品质量认证制度;明确产品质量责任和生产经营单位负责人在安全生产方面的责任追

究制度,保障人民群众的生命、健康和财产安全。

企业国有资产法律制度。改革开放以来,我国国有经济日益发展壮大,积累了数量巨大的企业国有资产。为了保证企业国有资产安全、防止国有资产流失,需要通过立法建立完善的国有资产管理法律制度和监督法律制度。为此,我国制定了企业国有资产法,按照坚持社会主义基本经济制度、巩固和发展国有经济的宪法精神,针对企业国有资产管理中的突出问题,明确了监管的基本原则,健全了监管的体制机制,对关系出资人权益的重大事项,包括企业改制、与关联方交易、资产评估转让等容易造成国有资产流失的环节,规定了严格的监管程序和要求。

金融监管法律制度。国际经济活动的实践表明,国家对金融和资本市场的监管是保证经济正常运行,维护经济良性发展,防止发生经济危机的必要手段。我国于2003年制定银行业监督管理法。这部法律适应我国金融监管体制改革的需要,明确了中国银行业监督管理委员会统一监管银行、金融资产管理公司、信托投资公司等银行业金融机构,并对银行业监管机构的监管职责、监管措施等内容作了规定。随着走私、毒品、贪污贿赂等犯罪不断发生,非法转移资金活动大量存在,我国的洗钱问题日渐突出,不仅破坏我国金融秩序,而且危害到经济安全和社会稳定。为有效预防监控洗钱活动,2006年制定了反洗钱法,对反洗钱监督管理、金融机构和特定非金融机构的反洗钱义务、反洗钱调查制度以及反洗钱国际合作等事项作出了规定。

对外贸易和经济合作法律制度。1994年,为保障正常的对外贸易秩序,促进我国对外贸易和国民经济的发展,全国人大制定了对外贸易法,确立了我国社会主义市场经济下的对外贸易体制。2001年加入世界贸易组织后,修改了对外贸易法,进一步规范对外贸易经

营者的权利和义务,健全货物进出口、技术进出口和国际服务贸易管理制度,建立起符合中国特色的对外贸易调查制度和对外贸易促进体制。此外,还制定了进出口商品检验法、进出境动植物检疫法等法律,借鉴国际经验对进出口商品实施检验制度,对进出境的动植物实施检疫制度。

五、社会法

社会法是在国家干预社会生活过程中逐渐发展起来的一个法律门类,所调整的是政府与社会之间、社会不同部分之间的法律关系。社会法是调整劳动关系、社会保障、社会福利和特殊群体权益保障等方面关系的法律规范,其目的在于,从社会整体利益出发,对劳动者、失业者、丧失劳动能力的人和其他需要扶助的人的权益实行必需的、切实的保障,包括劳动用工、工资福利、职业安全卫生、社会保险、社会救济、特殊保障等方面的法律。

劳动法律制度。由于劳动关系具有非常普遍的社会意义,与社会的整体利益密切相关,劳动法律制度以谋求劳动者的整体利益为己任,具有浓厚的社会色彩,在社会法中占有非常重要的份量,是社会法的重要组成部分。1994年制定了劳动法,填补了我国法制建设的空白,结束了我国长期以来仅仅依靠劳动法规调整劳动关系的局面。劳动法将劳动关系及与劳动关系密切联系的关系均纳入到其体系中,包括劳动关系建立前的就业关系、劳动关系存续期间的关系、社会保险关系以及与劳动法的实施直接相关的劳动仲裁制度、诉讼制度、监察制度、工会制度等。此后,又陆续制定了职业病防治法、安全生产法、矿山安全法等法律,对职业病预防、安全生产等涉及劳动关系的事项进行规范。

2007年,全国人大常委会相继制定两部劳动方面的法律,即劳动合同法和就业促进法。劳动合同法完善了我国

劳动合同法律制度,强调了保护劳动者的合法权益,规范和构建和谐稳定的劳动关系,通过法律手段平衡劳动关系,体现社会公平、改善民生,使广大劳动者分享经济发展的成果。就业促进法将促进就业的各项工作纳入法制化轨道,建立社会主义市场经济条件下促进就业的长效机制,为加强和改善劳动者就业工作发挥了应有的作用。

工会法是规定工会的权利和义务,保障工会在国家政治、经济、文化和社会生活中的地位,保障工人阶级和广大劳动群众合法权益的一部重要法律。我国第一部工会法是1950年由中央人民政府颁布的,并于1992年和2001年分别经过两次修改。这部法律确定了工会在国家政治、经济和社会生活中的地位,规范了工会的权利和义务,对于工会依法开展活动,履行各项职能发挥了积极作用。

社会保险和社会福利法律制度。社会保险制度是完善社会主义市场经济体制、构建社会主义和谐社会和全面建设小康社会的重要支柱性制度。党中央、国务院高度重视社会保险制度建设,先后制定了一系列社会保险的方针、政策,国务院制定了失业保险条例、工伤保险条例和社会保险费征缴暂行条例等行政法规,对推动社会保险工作发挥了重要作用。随着我国社会主义市场经济体制的日趋完善,社会各界对制定社会保险法的呼声越来越高。2010年,全国人大常委会制定了社会保险法,实现了对全体公民社会保险制度性的全覆盖,以法律的形式确立了覆盖城乡全体居民的社会保险体系;实行由用人单位和个人缴费的社会统筹社会保险基金与政府财政补贴相结合的基本模式,体现了社会共济的核心价值观;实行基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险五项保险;明确基本养老保险逐步实行全国统筹,其他社会保险基金逐步实行省级统筹;规定了劳动者在不同统筹地区工

作养老保险关系转移接续制度。它的颁布实施,对加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民群众共享改革发展成果,促进社会主义和谐社会建设,具有十分重要的意义。

中国红十字会从事人道主义工作的社会救助团体,依法开展救灾工作,对伤病人员和其他受害者进行救助,普及卫生救护和防病知识,参与输血献血和造血干细胞捐献以及其他人道主义服务活动。自1993年全国人大常委会通过红十字会法以来,中国红十字会在全部省级和地(市)级以及99%的县级行政区划建立了红十字会组织,拥有2642万名会员、192万名志愿者,2.1万个社区公益服务站点。社会知晓率和公信力进一步提高,成为我国最具影响力的人道救援组织。

改革开放以来,我国的公益事业捐赠活动得到很快发展,对促进教育、科学、文化、卫生以及其他社会公共事业和福利事业的发展,发挥了重要作用。1999年制定的公益事业捐赠法,是一部调整捐赠行为的重要法律。其立法宗旨是鼓励捐赠,规范捐赠和受赠行为,保护捐赠人、受赠人和受益人的合法权益,促进公益事业的发展。它的公布施行,对我国公益事业的发展产生了重要影响。

特殊群体权益保障法律制度。我国社会法的立法实践首先是从制定保护弱势群体法律开始的。1990年制定残疾人保障法,1991年制定未成年人保护法,1992年制定妇女权益保障法,1996年制定老年人权益保障法,1999年制定预防未成年人犯罪法,在保护特殊群体权益方面形成了较为完备的法律规范体系。残疾人保障法以“平等”、“参与”、“共享”为宗旨,一方面规定残疾人享有与其他公民平等的权利,并保护其不受侵害;另一方面规定采取辅助方法和扶持措施,发展残疾

人事业,促进残疾人在事实上平等参与社会生活,共享社会物质文化成果。妇女权益保障法为进一步提高妇女的社会地位,保障妇女的基本权益,提供了有力的法律武器,妇女依法享有与男子平等的各项权利,包括平等的政治权利、平等的文化教育权利、平等的劳动权利、平等的财产权利、平等的人身权利、平等的婚姻家庭权利等。未成年人保护法和预防未成年人犯罪法明确了家庭、学校、社会、国家的对未成年人的保护责任,对保护未成年人身心健康,培养未成年人良好品行,保障未成年人合法权益,预防未成年人犯罪,促进未成年人全面发展发挥了重要作用。老年人权益保障法全面保障老年人的合法权益,有利于弘扬中华民族敬老、养老的传统美德,使他们老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐,安度晚年。

六、刑法

刑法是规定犯罪与刑罚的法律。我国的刑法是国家的基本法律之一,既是中国特色社会主义法律体系中重要的法律部门,也是其中起支架作用的法律。

我国刑法的创制和发展,经历了两次重大变革。一是,1979年中华人民共和国第一部刑法的制定。建国以后至1979年,我国根据打击犯罪的需要,制定了一系列单行刑法,其中,最有代表性的是惩治反革命条例、惩治贪污条例。在这个时期,打击犯罪主要是以单行刑事法律、有关司法解释和刑事政策为依据,我国还没有一部统一的刑法。1976年粉碎四人帮之后,随着党和国家对法制工作的重视,有关方面抓紧了对刑法草案的修订。1979年7月1日,五届全国人大二次会议审议通过了刑法,并于1980年1月1日起施行,我国第一部刑法由此诞生。刑法的通过和实施结束了我国在打击犯罪的一些方面无法可依的状态,弥补了法律部门的空

白,对于完善我国刑事法律制度和推进中国特色社会主义法律体系形成具有重要的意义。二是,1997年刑法的全面修订。1979年刑法制定后,伴随改革开放和经济社会的发展,我国的社会情况发生了重大变化,犯罪的情况也发生了重大变化。为了适应打击犯罪的需要,在1981年至1995年期间,全国人大常委会陆续通过了惩治军人违反职责罪暂行条例和22个关于惩治犯罪的决定或补充规定;并在多部经济法、行政法中作出130条有关犯罪和追究刑事责任的规定,上述法律规定和1979年刑法共同构成了我国惩治犯罪的刑法依据。为了有利于打击犯罪和统一执法,将对于刑法的修改补充纳入刑法中,1997年3月14日,八届全国人大五次会议对刑法进行了全面修订。修订后的刑法条文由原192条增加到452条。这次修订,根据党和国家的刑事政策以及多年来刑法实施的经验,将18年来对刑法的修改补充经研究修改,纳入刑法;将军职罪经研究修改,纳入刑法;根据犯罪情势的变化,前瞻性地对一些新型犯罪作出规定,从而形成了我国统一的、比较完备的刑法。1997年刑法施行后,根据国家经济社会发展情况变化、犯罪情况的变化以及打击犯罪的需要,全国人大常委会陆续对刑法作出了一个决定和八个修正案,通过对刑法的修改补充,使我国刑法得以适应社会发展的要求,并使刑法自身不断得以完善。

我国的刑法根据中国国情,借鉴当代世界刑法发展中的有益经验,对刑法的原则、犯罪和刑罚、个罪的犯罪构成和刑罚作出了规定:

刑法的原则。刑法明确规定了三个基本原则:1.罪刑法定原则:“法律明文规定为犯罪行为的,依照法律定罪处刑;法律没有明文规定为犯罪行为的,不得定罪处刑。”根据这一原则的要求,刑法取消了“类推”犯罪的制度,并对于各种犯罪的罪状和刑罚作出具体、明确的规定。这一原则的规定,体现了我

国刑事法律制度的重大进步。2.法律面前人人平等原则:“对任何人犯罪,在适用法律上一律平等。不允许任何人有超越法律的特权。”这一原则是宪法“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律特权”规定在刑法中的具体落实和体现。3.罪刑相适应原则:“刑罚的轻重,应当与犯罪分子所犯罪行和承担的刑事责任相适应。”要求对刑罚的设置和适用都要同犯罪行为的社会危害程度以及犯罪人所承担的刑事责任相适应。做到重罪重罚,轻罪轻罚,罪刑相称,罚当其罪。

犯罪和刑罚。刑法规定了犯罪的概念,明确以社会危害性、刑事违法性和应受刑罚惩罚性作为构成犯罪的要素。根据我国多年来打击犯罪的经验,规定了管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑、死刑五种主刑;规定了罚金、剥夺政治权利、没收财产三种附加刑,并且对于刑罚的具体运用作出具体规定,以规范统一执法,保障正确执法。

个罪和刑事责任的规定。根据犯罪侵犯的客体,刑法分则将犯罪规定为十类:危害国家安全罪,危害公共安全罪,破坏社会主义市场经济秩序罪,侵犯公民人身权利、民主权利罪,侵犯财产罪,妨害社会管理秩序罪,危害国防利益罪,贪污贿赂罪,渎职罪,军人违反职责罪。尽可能详细和具体地对各种犯罪行为作出规定。截止到目前,刑法分则规定个罪的条文由1979年刑法的103条增加到369条,规定的个罪行为由129种增加到451种(包括1997年后关于犯罪的决定和刑法修正案增加的规定)。这些个罪规定,为打击各类犯罪提供了具体的法律根据,体现了罪刑法定原则的要求,有利于严格准确执行法律。

七、诉讼与非诉讼程序法

诉讼与非诉讼程序法是规范解决社会纠纷的诉讼活动与非诉讼活动的法律规范。我国的诉讼制度分为刑事诉

讼、民事诉讼、行政诉讼三种。解决纠纷,除通过诉讼制度“打官司”外,还可以通过仲裁、调解等非诉讼的途径。

刑事诉讼法律制度。刑事诉讼法是规范刑事诉讼活动的基本法律,属于保证刑法实施的程序法。从新中国成立到1979年,我国没有制定刑事诉讼法,只在宪法和人民法院组织法、人民检察院组织法、拘留逮捕条例等单行法律中规定了刑事司法制度及若干刑事诉讼原则、程序。1979年7月1日,五届全国人大二次会议通过了刑事诉讼法,结束了刑事诉讼无“法”可依的局面。之后,全国人大常委会制定了几个法律决定,对刑事诉讼法进行了修改、补充。1996年3月17日,八届全国人大四次会议对刑事诉讼法进行了全面修改,刑事刑事诉讼法由164条增至225条。这是我国刑事诉讼制度和司法制度的一次重要改革,既强化了对犯罪的打击,又体现了对人权的保护,是民主与法制的一次重大进步。

刑事诉讼法根据宪法的有关规定,确立了刑事诉讼的基本原则,包括侦查权、检察权、审判权由专门机关依法行使的原则;人民法院、人民检察院依法独立行使职权的原则;以事实为根据,以法律为准绳的原则;对一切公民在适用法律上一律平等的原则;人民法院、人民检察院、公安机关分工负责、互相配合、互相制约的原则;保证犯罪嫌疑人、被告人获得辩护的原则;未经人民法院依法判决,对任何人不得确定有罪的原则;保障诉讼参与人的诉讼权利的原则等。这些基本原则,是人民法院、人民检察院、公安机关和诉讼参与人在刑事诉讼中必须遵循的基本准则。

刑事诉讼法规定了管辖、回避、辩护、证据、强制措施等诉讼制度,并对刑事案件侦查、起诉、审判、执行四个诉讼阶段分别规定了具体的程序规范。根据刑事诉讼法的规定,公安机关负责刑事案件的侦查。但对于贪污贿赂犯罪,国

家工作人员的渎职犯罪,国家机关工作人员利用职权侵犯公民人身、民主权利的犯罪,则由人民检察院直接立案侦查。在侦查过程中需要逮捕犯罪嫌疑人,必须经人民检察院批准或者决定,并由公安机关执行。司法工作人员应当依照法定程序收集证据,严禁刑讯逼供和以威胁、引诱、欺骗以及其他非法的方法收集证据。刑事案件侦查终结后,由人民检察院进行审查,决定起诉或者不起诉。对于刑法规定告诉才处理的案件和一些轻微的刑事案件,被害人有权向人民法院提起自诉。人民法院负责刑事案件的审判。人民法院审判案件,实行两审终审制,并依法实行公开审判。对于判处死刑立即执行和死刑缓期执行的案件,要经死刑复核程序核准后才发生法律效力,死刑立即执行的判决统一由最高人民法院核准。

引渡是国家间的司法协助行为,是指一个国家把在该国境内被他国追捕、通缉或判刑的人,根据有关国家的请求移交给请求国审判或处罚。改革开放以来,我国涉外的刑事案件越来越多,很多都涉及到引渡问题。这些犯罪活动给我国政治、经济和社会秩序带来了巨大危害,也影响了国际社会的安定。在这种情况下,为了加强国家间的刑事司法合作特别是引渡合作,2000年,全国人大常委会制定了引渡法。引渡法吸收了各国立法的优秀成果,充分考虑到了国际通行的一些基本做法,规定了外国向我国请求引渡以及我国向外国请求引渡的条件和程序,同时规定了本国国民不引渡原则、双重犯罪原则、政治犯不引渡原则等基本原则。引渡法的颁布实施,对我国加强国际司法合作,打击国际犯罪等方面发挥了重大作用。

民事诉讼法律制度。1982年,全国人大常委会制定了民事诉讼法(试行),经过九年的实践,1991年4月9日,七届全国人大四次会议审议通过了民事

诉讼法。为解决群众反映强烈的“申诉难”、“执行难”等问题,2007年,十届全国人大常委会又对民事诉讼法中的审判监督程序和执行程序作了修改。制定民事诉讼法,既是为了保护当事人的诉讼权利,保障人民法院正确、及时地审理民事案件,又是维护社会经济秩序,促进社会主义现代化建设的迫切需要。民事诉讼法确立了我国民事诉讼基本制度,对人民法院依法独立审判、当事人有平等的诉讼权利、根据自愿和合法的原则进行调解、公开审判、两审终审等民事诉讼的基本原则作了规定,明确了诉讼当事人的诉讼权利和诉讼义务,全面规定了证据制度。为规范人民法院的审判行为,保障人民法院正确依法进行审判、确保案件的公正审理,民事诉讼法系统规定了第一审普通程序、第二审程序、简易程序、特别程序、审判监督程序等民事审判程序。民事诉讼法还对执行程序特别是强制执行措施作了明确规定,为人民法院的执行工作提供了法律依据,有效地保障了民事裁判等生效法律文书的执行,提高了执行效率。民事诉讼法的制定和完善,对于保障公民、法人和其他组织的合法民事权益,维护社会稳定,促进社会主义市场经济的健康发展,都具有重要意义。

海事诉讼属民事诉讼的范畴,海事案件主要涉及船舶、运输、海洋开发利用或相关领域中的民商事纠纷,具有专业技术性、涉外性强和程序性规范特殊的特点。1999年,全国人大常委会根据海事活动的特点,制定了海事诉讼特别程序法,对于促进海运和对外经贸事业的发展发挥了重要作用。

行政诉讼法律制度。行政诉讼法是继刑事诉讼法、民事诉讼法(试行)制定后于1989年制定的司法诉讼制度方面的法律,由于它确立了“民告官”的法律救济制度,成为我国行政法制建设的一件大事,也是我国社会主义民主政治建设的一个重要步骤。行政诉讼法明确规定,公民、法人和其他组织认为自

己的合法权益被行政机关侵犯,有权依法向人民法院提起行政诉讼,人民法院依法对行政案件独立行使审判权,保障公民的合法权益。行政诉讼法实施二十多年来,平均每年受理行政案件10万余件,公民胜诉的案件达30%左右。行政诉讼法的制定,对于保障公民合法权益,对于维护和促进行政机关依法行使行政职权,改进和提高行政工作,有着重要意义。

非诉讼程序法律制度。1994年制定的仲裁法是我国第一部关于仲裁制度的单行法,是我国仲裁发展史上的重要里程碑,标志着我国仲裁制度的发展进入了一个新纪元。仲裁是解决经济纠纷的一种重要方式,具有当事人自愿、程序简便、迅速等特点。仲裁法规范了国内仲裁与涉外仲裁机构的设立,明确规定仲裁委员会独立于行政机关,从机构设置上保证了仲裁委员会的独立性。仲裁法明确将自愿原则、仲裁独立原则、一裁终局原则作为仲裁的基本原则,并系统规定了仲裁程序,促进案件的公正裁决。为树立仲裁的权威性和严肃性,保障仲裁裁决能够得到履行,仲裁法还规定仲裁裁决具有强制执行力,可以由人民法院强制执行。仲裁法的颁布实施,对于公正、及时、有效地解决民事经济纠纷,保护当事人的合法权益,维护社会经济秩序,都起到了十分积极的作用。

2010年制定的人民调解法,将人民调解工作长期积累的好经验、好做法上升为法律,从法律上完善了人民调解制度,明确人民调解与其他纠纷解决机制的关系,加强对人民调解工作的支持和保障,有利于充分发挥人民调解制度的特点和优势。2007年制定的劳动争议调解仲裁法和2009年制定的农村土地承包经营纠纷调解仲裁法,充分发挥调解和仲裁两个渠道的作用,明确规定了调解和仲裁的方式、程序,为及时化解纠纷、维护当事人合法权益提供了法律依据。★

做好服务于社会管理大文章

文 / 宋颖 谢清华

福建省各级人大常委会围绕中心,服务大局,依法履职,努力实践,在服务加强与创新社会管理工作中呈现出不少亮点。

“社会管理”是一个老问题,是任何一个形态的社会都必不可少的一项管理活动。但是,在当前这个社会剧烈转型的时期,我国社会管理理念思路、体制机制、法律政策、方法手段等方面还有很多不适应的地方,存在着重经济建设、轻社会管理,重传统管控手段、轻现代服务意识,重政府包办包揽、轻社会公众参与等倾向。因此,“加强和创新社会管理”也是一个新课题。地方各级人大常委会作为在党的领导下、代表人民行使管理国家

事务的权力机关,是党和国家联系群众的重要桥梁,也是人民群众表达意愿、实现有序政治参与的重要制度平台,在完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局中,应该充分发挥作用,作出应有贡献。

积极推进社会领域立法

在继续搞好经济立法同时,更加注重社会领域立法。福建省人大常委会、福州、厦门市人大常委会认真总结推进社会建设、创新社会管理方面的实践经验和做法,及时上升为地方性法规。近年来,省人大常委会审议通过了社会治安综合治理条例、青年志愿服务条例、奖励和保护见义勇为人员条例等社会管理领域法规;厦门市人大常委会在全



2011年,福建省人大代表在龙岩市连城县实地调研培田古民居移民安置新村建设情况

国范围内率先审议通过了社会保障性住房管理条例、基层卫生服务条例等地方性法规;福州市现行有效的57项法规中涉及社会管理的地方性法规有35项。这些法规的制定和实施,为加强和创新社会管理提供有力法治保障。

完善立法机制,扩大公民对立法的有序参与。省人大常委会坚持完善人大代表参与立法的工作机制,邀请人大代表参加论证和确定立法项目,参与立法调研、起草活动和审议法规草案,把办理代表议案、建议与加强和改进立法工作紧密结合起来,认真研究吸纳代表议案和建议中提出的相关立法意见。福州市人大常委会采取委托社会立法、立法效果评估、人大常委会直接起草法规草案等方式,扩大立法参与的范围。与

此同时,重视发挥网络等新兴媒体的作用,吸纳网民的意见、建议。

调整立法规划,提高社会立法在地方立法中的比重。厦门市人大常委会考虑以加强健全社会保障、发展社会事业、保障群众基本生活、完善对特殊群体合法权益保护、规范社会组织等方面为重点,抓紧制订“十二五”时期社会领域立法规划。福建省人大常委会拟适时调整立法规划,进行有关加强社会治安综合治理、“两新”组织管理、流动人口服务、信息网络管理等方面的立法探索,努力填补社会领域立法的空白。

着力加强社会管理的监督工作

努力化解社会矛盾,维护社会和谐稳定。福州市人大常委会认真做好群众

摄影/黄和



龙岩市人大常委会组织开展有关小溪河流域综合整治的视察工作

来信来访的办理工作,建立了与市网络信访中心12345 系统联动机制,发挥人大信访工作在促进社会管理、构建和谐社会中的作用。漳州市人大常委会关注新区城市建设征地拆迁安置工作,会同该区人大常委会开展监督,督促政府出台系列配套文件,实现零强拆、零诉讼、零信访。

积极推动政府做好管理服务,加大改善民生工作力度。食品安全事关人民群众健康和生命安全。今年,福建省人大常委会和福州、泉州、三明等市人大常委会计划就这项工作开展专题询问或组织食品安全法执法检查,以督促政府有关部门抓好食品安全工作,改进食品安全状况,让人民群众满意和放心。去年,漳州市人大常委会组织实施公安消防创建“人民满意单位”专项工作监督,促进解决监督执法自由裁量权过大与建筑工程消防设计、审核验收不规范等突出问题,使之更好地履行社会管理职能,服务发展,满意群众。去年以来,三明市人大常委会跟踪督办21 个环境污染整治重点项目,已完成整改17 个,

正在整改4 个。龙岩市人大常委会就群众普遍关注的中心城市小溪河流域综合整治问题,及时组织调研视察,专题听取汇报、组织审议,提出相关建议,有力地推动了小溪河流域综合整治工作。

切实维护社会公平正义,促进依法行政、公正司法。福建省各级人大常委会坚持以维护社会公平正义、促进社会和谐为重点,不断加强对司法工作的监督。莆田市人大常委会制定了关于加强和改善司法活动监督的若干规定,旨在进一步加强人大对司法活动的监督,发挥检察机关的法律监督作用。泉州市人大常委会积极推动人民法庭基础建设,支持基层法庭开展上门立案、预约立案、“移动法庭”、“假日法庭”等为形式的巡回办案活动,方便群众就近诉讼。漳州市人大常委会支持审判机关创新涉台司法服务,推动市、县(区)两级法院设立维护台商合法权益合议庭、涉台案件审判庭和选任台胞担任涉台案件人民陪审员,创造了涉台案件审判机制创新的三个“全国第一”,维护了在漳台商台胞的合法权益。

充分发挥人大代表作用

福建省各级人大常委会重视发挥人大代表在联系人民群众、协调社会关系、维护社会稳定中的重要作用。泉州市人大常委会组织市县两级人大代表对泉州电业局创建人民满意单位工作进行评议,推动电业局改进管理方式,提高服务质量。莆田市人大常委会组织代表参与信访接待和调解衔接工作,做正面引导、理顺情绪工作,协助化解社会矛盾。宁德市人大常委会组织各级人大代表争当“五员”(法律政策宣传员、公正执法监督员、社情民意信息员、民事纠纷调解员、为民办服务员)活动,推动各级人大代表在社会管理工作中

中发挥作用。漳州市长泰县设立了751 个“代表活动室”,每月定期选派代表定点接待选民,了解选民反映的问题和意见、建议,做好转办督办工作,在2010 年收集的329 件意见中,已解决问题的有262 件。

努力探索创新工作方法

在服务加强和创新社会管理中,地方人大积极探索改进人大工作的方式方法,增强工作实效。去年,莆田市人大常委会结合审议2009 年市本级决算和2010 年上半年预算执行检查报告,在福建省率先开展专题询问;厦门市人大常委会也开展了鼓浪屿旅游市场管理、城市供水安全、医药卫生体制改革三场专题询问,对加强和改进监督工作进行了有益探索。厦门市人大常委会发挥人大网站在畅通民意中的桥梁与平台作用,在市人大网站开设“厦门人民议政厅”,开办“主任信箱”、“建言献策”、“批评建议”、“申诉投诉”等专用电子邮箱,极大地方便了市民向市人大常委会申诉和反映问题。✘

献良策 办实事 作贡献

文 / 陈明珠 周星辰

今年初,辽阳市十四届人大四次会议,确定了“实施五大发展战略,建设特大型城市”的奋斗目标。为保证这一目标的实现,市人大常委会以“为大局尽责、为代表服务、为形象努力”为抓手,特别是在代表活动安排上,主动搭建平台,两次召开会议进行部署和调度,采取市县(市)区结合、上下联动的方式,开展了“我为建设特大型城市献良策办实事作贡献”特色主题实践活动。广大



辽阳市人大常委会召开人大代表特色主题实践活动调度会

代表积极响应,立足本职,充分发挥联系面广、接触基层多、了解群众期盼等优势,深入调研献良策、体察民情办实事、科学发展作贡献,使特色主题实践活动呈现出蓬勃生机。

献良策——精谋古城发展金点子

建言献策,是人大代表依法履职的重要形式。为推动建设特大型城市这一宏伟目标的实现,市人大代表在开展特色主题实践活动中,突出中心做“细活儿”,精谋发展金点子,共献计献策150余条。市人大代表高兵、刘文军围绕建设生态宜居新城区,建议以“老城区要有新形象、新城区要有大发展”为“支撑点”,坚持新城开发与老城改造并举,大力改善城乡生态环境和人居环境。市

人大代表陈斌、董慧玲围绕经济社会发展实现新跨越,建议以“招商引资上项目、转变方式求发展”为“着力点”,实施名牌战略,提高经济效益。市人大代表郎玉来、胡锡泽、王大任围绕营造科学发展新环境,建议以“优化发展环境、实施亮化工程”为“切入点”,整治水源地周边环境污染、园林路猪肉批发市场、城市中心区马路市场、街巷商业牌匾杂乱等现象,深度推进基础设施和公建项目建设,提升绿化、亮化、整洁化、秩序化四项工程。市人大代表李士君、刘宏俊、杨明、许金香围绕全面塑造城市新形象,建议以“创建全国文明城、提高城市文化品位”为“着眼点”,改善城市交通环境、完善老城区文化基础设

施、加强老城区连片规划和绿化、加强城区改造中公用设施建设、健全岗位文明礼仪规范、提高辽阳市行业文明创建水平。市人大代表李琳、刘宏俊围绕促进社会稳定新加强,建议以“维护社会稳定、打造平安辽阳”为“落脚点”,加强基层警力、窗口服务建设,从优待警、重点打击群众反映强烈的违法犯罪、不断创新社会管理。市人大代表王伟、王海英、张亚菊、窦会清、董富军、马悦、杜占纯等围绕群众生活得到新改善,建议以“注重改善民生、共建和谐家园”为“给力点”,切实解决失地农民的社会保障、为“弃管楼”找“家长”、为幼儿园“立家规”、让农田“喝饱水”、将污水处理厂“普及”到乡镇、解决通往回民公



辽阳市人大代表检查纺织产品质量情况

摄影/夏靖

墓“行路难”等问题。许多代表在特色主题实践活动中,自觉为提高市经济运行质量“把脉”,为推进河东新城开发建设“提气”,为提升诚实守信的社会环境“支招”,为辽阳城市精神和文化符号“定调”。其中,许多金点子被政府有关部门直接采纳,许多好建议惠及古城百姓生活。

办实事——力促百姓过上好日子

为民分忧,是人大代表义不容辞的社会责任。在开展特色主题实践活动中,许多代表关注民生动真情,心系群众办实事。市人大代表王泽润,决定建设副食品交易批发市场,总投资4500万元,建筑面积8000平方米、占地18000平方米、5000多个摊位,形成养殖、运输、储藏、加工、销售一条龙,将解决近万人就业。市人大代表黄作利,针对祁家镇等周边地区距离城区较远老百姓就医难的问题,投资3000多万元异地建设太子河区医院,并与市中心医院联合成立一个综合性康复医疗中心,届时将彻底解决铁西地区群众就医难问题。市人大代表王绍勇,时刻把群众的利益放在心上,注意改善农民生产生活环境,全力改造农民新村。2010年,村里已建高标准农民住宅小区24000平方米,村民入住240户,投资3000万元;今年又续建农民小区二

期工程,建筑面积33000平方米,入住户数340户,预计投资6000万元。二期建成后,村民可用原房屋置换楼房,不仅使村民居住环境得到改善,同时腾出土地1000亩,实现了土地集约化、产业聚集化、村民生活城镇化的目标。市人大代表杜占纯,围绕实施葛西河生态走廊建设工程,组织机关干部和各村干部共同参与,先后完成两个村的整体搬迁,建成一处标准化的回迁小区,使农民变成市民。市人大代表李恩壮,在特色主题实践活动中,关注群众行路难,带领市公路处职工,投资422万元,新铺通往回族墓地油路1.3公里,同时对3.5公里老油路实行大修,该工程已于7月15日开工修建;决定为兴胜台村新建油路1.3公里,新建砂石路3.5公里,目前该工程前期准备工作已完成,即将开工;为东京陵乡接官、丁香两个村修建了一条长3.5公里宽4米的柏油路,解决了当地交通不便、经济发展受制约的状况。此外,还为太子河区肖夹河村修建了一条长1.5公里,宽3.5米的扶贫路,已于9月底前竣工,深受村民称赞。市人大代表小组组长王泽润、胡锡泽、李玉海等在开展特色主题实践活动中,组织代表突出食品安全、农产品专项运输、辽鞍路和谐动迁等重点,将人民群众集中反映的热点难点问题及时通报,并提出具有针对性、可操作

性的意见,做到了下情上达,维护了群众的合法权益。

作贡献——催生建功立业新路子

建功立业,是人大代表发挥模范作用的生动体现。人大代表不仅是人民群众意愿的代言人,更是科学发展、建设和谐社会的实践者。辽阳市人大常委会开展的特色主题实践活动,进一步激发了市企业界人大代表为建设特大型城市建功立业的热情。辽宁中旺集团董事长刘忠田,在工业铝型材发展中强势推进,投资53亿元,进行生产线改造和项目引进,极大地提高了工业铝型材产业集群销售收入。汤河温泉假日酒店董事长高德威,积极响应辽宁省省长陈政高关于开发温泉旅游业的号召,先后投资近5亿元,建设东北地区最大的温泉、康复、理疗、度假、娱乐中心,迎来八方宾朋,有力地拉动了地区旅游业的蓬勃发展。万隆大市场总经理邵凯,近期投资近8000万元,建设二期工程,扩建3万平方米,增加1000多个摊位,新增就业2000多人,以满足市民蔬菜的供应。中国石油东北销售公司辽阳分公司经理吕海利,主动发挥工作优势,与市区领导亲赴台湾,走访客商、洽谈合作,并多次到浙江和长三角招商,为台湾联成集团投资6亿美元工业园项目,温州华峰集团投资40亿元的苯深加工项目入驻芳烃基地作出了重要贡献。辽阳鸿飞电器有限公司总经理周鸿刚,积极引进先进技术,开发了硼10同位素系列产品新兴材料产业,成立了辽宁鸿昊化学工业股份有限公司,该项目建设成功预计可增加销售收入15000万元、税后利润6000万元、上缴税金4000万元,是一个高附加值、高技术含量的产品,不仅能为企业带来较高的经济效益,而且还填补了国内空白。还有许多企业界人大代表,在特色主题实践活动中,立足本职,奋发进取,用实际行动提高参与率、增强主动性、突出针对性、注重实效性,谱写出“爱我家乡、振兴辽阳”的新篇章。★

让代表小组活动充满生机

文 / 许 前 李敏绪

代表小组是各级人大代表在闭会期间开展活动的基本组织形式,也是各级人大及其常委会密切联系人民群众的重要渠道。近几年来,山东省淄博市淄川区人大常委会把提升代表小组建设水平作为重要内容和工作目标,下大力气往实里抓、往深处做、往面上扩,突出“新、活、实、用”四字方针,使代表小组活动充满生机与活力。

活动内容 “新”字当头

根据代表小组活动要实现“四化”的思路(即选题小型化,内容中心化,形式多样化,制度规范化),淄川区人大常委会要求每个代表小组在确定活动内容上,要围绕落实科学发展观选准课题。既要做好上级要求的“规定动作”,更要突出“自选动作”。为此,区人大常委会专门下发了《关于区人大代表小组活动指导意见》,建议在全区各级人大代表中开展树立人大代表形象、争做“人民意愿的代言人,履行职责的明白人,经济发展的带头人,公益事业的热心人”主题活动。各代表小组根据代表们的职业特点,引导和组织代表在推动新农村建设、生态文明区建设等方面,开展讲求实效、特色鲜明、生动多彩的活动。市代表第一小组根据本组代表大部分来自文教卫生和政法系统的特点,围绕“优化青少年教育环境”选课题、做文章,组织代表到山东省第一劳教所、淄博监狱进行视察,并邀请团区委、区妇联、司法局、教体局等部门和单位负责人参加小组活动,探讨优化青少年

教育环境的新途径,提出了很多好的建议。根据代表建议,督促政府及有关部门对学校附近的非法网吧进行了查处,净化了学校周围的教育环境,受到社会各界的广泛好评。

活动形式 “活”字为先

在代表小组活动内容与形式的关系上,坚持做到“形式服务内容,内容寓于形式”,不断创新代表履职的新方法,增强活动实效。根据区人大常委会的统一要求,各代表小组围绕百姓普遍关注的热点问题,精心选题,认真组织,使代表小组活动生动活泼,各具特色。市代表第二小组的代表大部分从事农业和农村工作,他们紧紧围绕“争做新农村建设带头人”这一主题,成立了“淄川区人大代表新农村建设促进会”,吸纳27名人大代表身份的农村基层组织负责人为首批会员,并向全区各级人大代表发出争做新农村建设带头人的倡议书,为推动全区新农村建设的全面发展作出了积极贡献。

活动效果 “实”字为最

近几年来,淄川区委把节能减排作为工作重点之一,为此,区人大常委会紧紧围绕区委的中心工作,积极组织属于企业领域的市人大代表第三、四小组根据淄博市政府碧水蓝天行动计划要求,在深入调研的基础上,提出了召开“建设生态文明区”座谈会的活动方案。市人大代表们冒雨视察了孝妇河治理、留仙湖公园改造、锦绣花园居民区建设

和淄博建陶工业园环保治理等情况。市人大代表们查实情、讲实话、出实招,提出了许多建设性的意见和建议,并以市人大代表淄川区第三、四小组全体代表的名义,向全区各级人大代表发出倡议书,倡导保护环境,共建生态文明,推动了全区节能减排工作的开展,在淄川区引起较大反响。

搭建平台 “用”字为真

为进一步加强代表工作,增强代表活动实效性,区人大常委会积极为代表依法管理国家事务搭建履职平台。在淄博市环保治理工作中,企业界的市人大代表识大体、顾大局,与时俱进,提高境界,以新的视角对环保重新定位,树立“勇于承担社会责任、敢做环保治理排头兵”的观念,投巨资下大力气狠抓环境治理,为淄川区的节能减排工作和生态区建设作出了积极贡献。引导市、区人大代表积极投身慈善事业,几年来部分市、区人大代表在参与公益事业和汶川抗震救灾捐款活动中,共捐款捐物约1818.6万元。为更好地发挥人大代表热心慈善事业的积极性,区人大常委会还牵头成立了“淄博市淄川区爱心助教联谊会”,吸纳三十多名市、区人大代表为首批会员。

通过组织各代表小组开展丰富多彩的活动,驻淄川区的各级人大代表的个人素质和履职能力都有了较大幅度提高,无论是在本职岗位还是在代表履职方面,都积极发挥带头作用,得到了全区社会各界的广泛认同。■

在今天的上海市人代会上，浦东新区人大代表沈晨曦、张彩凤提出书面意见，反映崧山二街坊水质混浊、发黄，居民为用水安全

日日忧心等问题。半年过去了，张彩凤代表对书面意见的办理结果表示“不满意”——尽管承办单位协调改造了小区自来水“街坊管”，但由于种种原因，进入居民家的立管改造却仍未解决，小区水质改善“就差最后一公里”。

小区立管究竟能不能改造？钱从哪里来？何时能动工？8月9日，区人大常委会召集区府办、区环保局市容、建交委、发改委、洋泾街道等单位负责人及提出该书面意见的人大代表和部分居民代表，“面对面”就书面意见的办理结果进行合议。这是浦东新区人大常委会首次尝试以“督办合议制”的方法推进书面意见办理，具有探索意义。

所谓“督办合议制”，是指由区人

督办试水“合议制”

文 / 陈余泓 许忠河

大常委会牵头，对答复为“难以解决、留作参考”或者代表对办理结果表示“不满意”的办理件，邀请各方就书面意见解决的可行性进行论证的一项制度。其程序可谓严谨而细致，包括现场合议、会议合议、实地察看办理结果三个环节。

区人大常委会人事代表工作委员会副主任胡兴义坦言，既然是论证，就有“可行”和“不可行”两种结果。“倘若可行，我们希望给承办部门一点推力，把好事办得更好；倘若不可行，我们也希望各方在意见交锋中彼此理解，等条件成熟之时再行动。”

在张彩凤代表看来，“督办合议制”不仅新鲜，而且有效。以往，各承办单位都是单独上门与代表沟通，遇到职能交

叉的领域，容易出现相互推诿扯皮的现象。“督办合议制”搭建了由区人大常委会组织领导的各方协商对话平台，民意得到了充分的重视。

据悉，“督办合议制”是浦东新区人大常委会继代表书面意见“提出合议制”、“评价合议制”后，进一步丰富“合议制”内涵的又一举措。早在2007年，区人大常委会就开始探索“提出合议制”，即在每年市人代会召开前，区人大代表对拟提出的书面意见进行合议，必要时由代表小组就议题开展专题调研，从源头上提高书面意见的质量。同年，“评价合议制”也开始实行，每年下半年，区人大常委会组织办公室和人事代工委领导分组走访提出书面意见的人大代表，并对代表满意度进行测评，回访覆盖率达100%。尤其是对代表联名提出的书面意见，每个代表都参与满意度测评，“合议”给出评价，从而避免代表“被满意”、书面意见“被解决”。★

2011年8月30日上午，湖北省黄冈市人民政府市长刘雪荣率市督办组一行到白莲河水库，对方振华、柳长纯等人大代表在市三届人大六次会议上提出的关于理顺白莲河水库管理体制的建议进行现场督办。

市政府督办组一行首先察看了白莲河水库大坝、2号灌溉闸门、部分渠道小电站，随即召开建议办理现场督办会，会上分别听取了市建议承办工作专班关于办理工作进展情况和浠水、罗田、蕲春、英山等四县人民政府主要负责同志关于会办工作进展情况的汇报。

听取汇报后，方振华、柳长纯等市人大代表对市长亲自督办代表建议，多

市长领办督办促进代表建议落实

文 / 黄柏林 王立果

次沟通协商，实地调研工作给予充分肯定，并对市政府办理市人大代表重点建议工作表示满意。

会上，市长刘雪荣作重要讲话，对代表建议办理工作提出了五点要求：一是要提高认识，办理代表建议工作是法律的明确要求；二是要领导重视，亲自办理，各单位一把手要亲自抓；三是要坚持程序，依法办事；四是要创新方法，务求实效，努力提高满意率；五是

要强化督促，狠抓落实。

这次代表建议的现场督办，是继黄冈市三届人大六次会议结束后，市政府把办理代表建议作为重点工作来抓，先后召开市长办公会议和市政府常务

会议，及时将代表建议按照“谁分管、谁负责”的原则，交由各分管副市长领办，然后确定重点建议，由市长、各位副市长进行重点督办，使代表建议办理工作取得明显成效。

黄冈市人大常委会将代表建议在主要新闻媒体上公示，公布办理责任单位和督办领导，并建立代表评议办理结果见面会制度，对办理结果集中进行现场测评，反响较好。★

陈光中与他的民主法治梦

文 / 本刊记者 梁国栋

和知名刑法专家陈光中交流是一个令人非常愉快的过程。这位年过八旬的长者亲切、谦逊、睿智、和蔼，处处流露着大家的风范。要是从中国人普遍相信的命理学说的角度来看，他生来就是一副长寿相。在整个采访过程中，他几乎不用应该、可能、也许这样模棱两可的词汇。从中不难发现，“严谨”二字在这位法学大家眼中的意义。

陈光中租用的办公室位于北京市西北四环一座静谧的小区里，离他居住的地方并不远。这里绿树成荫，花草满园，鹅卵石铺路，即便是在骄阳似火的八月，小区也是青翠宜人。

他的办公室由一所普通住宅改造而成，客厅被布置成了一间小型会议室，用来指导学生进行学术研究或者举行一些学术会议。最里面的一间是他的书房兼会客室，房间朝南，光线很好。在这间面积不算太大的屋子里，不仅摆满了大量中外法律书籍，更有一些关于中国社会、经济、文化方面的书刊。他说，法学研究应面向现实，面向社会，这样方可提出有实用价值和自主创新的思想观点。

作为我国刑法学界公认的学术权威和学术带头人，陈光中与刑法的立法工作紧紧地联系在一起。1993年，他接受全国人大常委会法工委的委托，带领刑事诉讼法的专家学者，提出了共计三编329条的刑事诉讼法修改建议稿，以及多达35万字的论证稿。而这也正是那次刑法修改的蓝本。2003年，当得知全国人大常委会将刑法再修



2007年6月，陈光中出席在加拿大举行的中加合作推进刑事司法改革研讨会（图片由陈光中提供）

改列入立法规划时，他又怀着极大的热忱，召集学者成立了刑法再修改课题组，经过三年时间，完成了总计60万字的刑法再修改专家建议稿。如今，正在进行的刑法再修改工作中依然可以看见这位老人忙碌的身影。

在每次修改中，他都坚信程序法的地位是一个国家诉讼文明的重要标志，并积极主张：加强人权保障，保障控辩双方的平等对抗、法官居中裁判，同时也应赋予法官在庭审中的相对主动性和职权性；律师以辩护人身份提前介入到侦查阶段；建立相对沉默权制度等观点。

在近三个小时的访谈中，陈光中用轻松的语言回顾了自己参与立法的经历，一幅中国刑事诉讼法发展进步的图

画在老人的描述下随即打开。

主张适时修改刑法

19年前的陈光中一定不会意识到自己的名字将会和随后被世界广泛称赞的《中华人民共和国刑事诉讼法（修正案）》联系在一起。那个时候，改革开放的大潮和市场经济快速发展的实际都对刑事诉讼法提出了更高的要求。

1992年，中国改革开放进入了第14个年头，生产力发展之快、社会变革之深刻、思想观念进步的程度都前所未有。在刑事诉讼领域，一些挑战接踵而至：司法理念滞后，沿用“人犯”的旧名词，有罪推定的痕迹明显；一审程序先定后审，流于形式；疑案处理原则不明确；涉外刑事案件大幅度增加，与

外国的司法协助关系越来越成为迫切需要。

而当时身为中国政法大学校长、中国法学会诉讼法研究会总干事的陈光中正极力主张修改刑诉法。在当年召开的诉讼法研究会广州年会上,他提交了一篇论文,详细论述了修改刑诉法的必要性。“十一届三中全会召开后,小平同志讲,有法总比没有法好,哪怕简单点,首先解决有法可依的问题,所以,1979年7月1日刑诉法表决通过,主要是参考文革前的方案。”回忆起当年的情况,陈光中说,刑诉法制定的时间十分仓促,一些条文过于简单,跟不上形势发展的需要。

这次会议结束后,中国法学会通过内部简报,将这次会议的情况报给有关领导。此时,立法机关也正酝酿对刑诉法进行修改。

恰巧是这份简报让立法者注意到了陈光中不同凡响的修改刑诉法的学术主张。分管立法工作的全国人大常委会副委员长王汉斌在看过简报后,对陈光中的观点表示赞同,并专门作出批示。

1993年10月,陈光中收到了一份由全国人大常委会法工委发来的函,请他组织起草一份刑事诉讼法修改建议稿。“当时,法工委的立法任务很重且力量不足,所以,他们提出来,委托我们先拟制一个草案,供他们参考。”接到函件,陈光中既感到兴奋光荣又觉得千斤压顶。

理论研究为推动立法

收到函件后,陈光中立即着手组织刑诉法修改建议稿研究组,并开始起草工作。为了工作方便,该研究组全部由中国政法大学教授、老师组成,博士研究生也参与工作。法工委刑庭室领导和研究人员及时与研究组互相沟通。

根据法工委的要求,建议稿要尽快起草完毕。陈光中和起草小组的成员们进入了快马加鞭的战斗状态。“当时,我们在国内搞一些调研,同时与法工委刑

法室主任李福成及我校教授等五人到法国、德国、意大利等几个典型的大陆法系国家进行了考察。”陈光中这样回忆道。

欧洲之行让研究组受益匪浅。因为在二战结束后,一些欧洲大陆法系国家开始对诉讼制度进行调整,最为明显的就是意大利。“意大利在1988年的时候,吸收美国对抗式的法律制度,对他们的刑诉法作了很大的修改,实际上是重新制定。”让陈光中感触颇深的还有律师介入诉讼提前到侦查阶段,他意识到,这将是刑诉制度未来发展的趋势和方向。

在经过日日夜夜的辛勤工作和反复修改讨论后,1994年7月,陈光中率领的起草小组提前完成了刑诉法修改建议稿的编写任务。建议稿上交后,法工委刑庭室召开了一整天会议,逐章逐条问题地听取起草小组的汇报。

然而,要把理论成果转化为立法实践并非一路坦途。随后,在由立法部门、实务部门、专家学者三方参与的立法研讨会上,权利与权力的博弈异常激烈。“关于律师介入诉讼提前到侦查阶段的争论非常激烈。”说到这里,陈光中颇为感慨。根据原刑诉法规定,律师从审判阶段才开始进行辩护工作,学界认为,这不利于对侦查活动进行有效地监督和制约,不便于律师有充分的时间了解案情、搜集必要的证据;但实务部门则提出,侦查阶段正是收集证据,查明被追诉人是否犯罪,此时律师介入,会产生妨碍侦查活动进行的消极作用。“但最终在立法部门的积极协调下,还是拍板决定从侦查阶段就开始介入。”说到这里,陈光中高兴地说,不管怎么讲,律师可以在侦查阶段向犯罪嫌疑人提供帮助,这是一个很大的变化。

在辩护制度之外,类似的争论并不鲜见。

当1996年3月召开的八届全国人大四次会议通过刑诉法修正案时,陈光中十分激动。他说:“这是我人生中报

效国家的难得机会。”


当年,外界这样评价这部法律:这一次修改亮点颇多,主要体现在确认未经人民法院依法判决不得确定有罪;疑罪从无原则;辩护制度的进步,即律师介入诉讼提前到侦查阶段;审判方式的改革等。

倾情刑诉法再改

2011年,刑诉法再改,陈光中再次披挂上阵。在2011年春节前后,他先后四次参加刑诉法修改讨论会并深入一些地方调研。在讨论会上,一些主持修改工作的领导都尊称他一声“陈老先生”,对他的学术思想和精神钦佩不已。

“我非常积极地参与立法,认真准备发言,一些观点也被采纳了。”话语间,老人流露出满足与兴奋的神情。

在谈到对刑诉法再修改的意见和看法时,他明确表示,“我对草案稿总体比较满意,确实在推进民主、法治与人权的保障上,又前进了一步。”他说,“这次修改把非法证据排除规则写进去了,而以前就是一个司法解释;在证人出庭问题上,目前出庭率很低,这次重点规定了若干条保障证人出庭的措施,包括不出庭可以强制到庭,还在经费保障上也作了规定。当然有的地方还需要进一步斟酌、修改、完善。”

作为一位研究刑诉五十多年的法学大家,陈光中写下了这样一段话:“把我国建设成一个现代化的民主法治国家,这是我年轻开始学法律时梦寐以求的理想,也是我一生治学的指针。我力图通过自己的法学学术活动,促进我国的民主更加发展,法制更加健全,人权更有保障。经过反‘右’斗争和‘文化大革命’,我更深切感到中国要繁荣富强,必须加强民主法制建设,走依法治国之路,在维护人权方面下大力气。这种历史的使命感推动着我、鞭策着我不断地为改革开放、民主法制作不懈的努力。”

中国全国人大参加各国议会联盟活动的难忘片断

文/熊伟



董五程/摄影

1996年9月16日,各国议会联盟第96届大会在北京人民大会堂开幕

各国议会联盟(简称议联)是中国全国人大参加的最为重要的多边议会组织。议联成立于1889年,由主权国家议会参加,有“议会界的联合国”之称,是世界上历史最长、规模最大、影响最广的国际议会组织,截至2011年9月,共有157个成员和9个联系成员。议联作为世界上不同政治制度国家立法机构之间进行对话的中心,致力于促进和平、保护人权、加强各国议会间的合作和推动代议制机构的发展。

议联是中国全国人大开展多边交往的重要平台。自1984年4月正式加入议联以来,中国全国人大积极参与议联的各项活动,派团出席了历届议联大会。到

目前为止,中国全国人大已经派团出席了54届议联大会,其中由常委会副委员长率团出席18次。进入21世纪以来,议联会同联合国举办了三次世界议长大会议,中国全国人大常委会委员长应邀出席。

在中国全国人大加入议联的近三十年时间里,留下了许多难忘的往事。

首次登上议联讲台

时光回溯至1984年4月2日,瑞士莱蒙湖畔的日内瓦国际会议中心,议联理事会第134次会议正在这里举行。议联理事会主席、苏丹人民议会议长赛义德

宣布,议联理事会根据议联执委会的建议,一致通过中华人民共和国全国人民代表大会的申请,正式接纳中国全国人大为议联成员。全场随即响起热烈的掌声。接下来,赛义德邀请已在会场外等候的、以耿飚副委员长为团长的中国全国人大代表团参加议联理事会会议。当中国代表团进入会议大厅时,全场代表热烈鼓掌,许多国家的代表起立迎上前去同耿飚副委员长握手,祝贺中国人大代表团加入各国议会联盟。

在热烈的掌声中,耿飚副委员长登上讲台致答谢辞——这是中国全国人大的代表首次在议联讲坛上亮相。耿飚副委员长全国人大常委会委员长彭真向各国代表团表示衷心的感谢。他表示:“为了增进同各国人民的友谊,推进世界和平事业,我们十分重视发展同各国议会之间的友好合作。我们认为,各国议会之间和议员之间加强接触、了解和合作,是十分必要的。现在,代表十亿中国人民的中华人民共和国全国人民代表大会的全体代表,已被正式接纳为各国议会联盟的成员,这就为加强同各国议员的接触,与新老朋友们交换意见和交流经验,提供了新的极为可贵的途径。”他还表示:“我们赞同并愿意遵守各国议会联盟的章程,并同大家一起,为实现‘联盟’的崇高宗旨,为推进国际和平与合作,作出自己的努力。”

中国正式加入议联为世界各国所瞩目,各方反响积极。正如赛义德主席在欢迎辞中所说的那样,中国代表团加入议联并参加活动将起重要作用。有评论说,中国加入议联,一是标志着中国内外政策的稳定性和连续性,二是说明中国将持久地实行对外开放。第三世界的议员对中国加入议联尤为高兴。许多议员说,在当前所有重大国际问题上,听到中国人民的声音是很重要的。由于中国的加入,议联这个国际组织所包括的人口增加到了四十亿,这对于实现议联宗旨,对于维护世界和平具有重大意义。

中国全国人大加入议联经历了一个十分曲折的过程。中华人民共和国建国初期,议联每年将其大会决议寄送中国。1955年,中国全国人大组成“中华人民共和国参加各国议会联盟的人民代表团”,申请参加议联,并准备出席当年召开的议联第44届大会。由于个别国家的阻挠,议联拖延讨论中国参加议联问题。1971年中华人民共和国在联合国的合法席位恢复后,1973年至1983年期间,议联秘书长多次与中国联系,希望中国全国人大参加议联,并表示如中国全国人大作出参加议联的决定,将被认为是对实现议联普遍性目标的重要贡献。1983年12月8日,第六届全国人大常委会第三次会议通过了中国全国人大加入各国议

会联盟的决定。1984年3月6日,第六届全国人大常委会第四次会议通过了《中华人民共和国全国人民代表大会代表参加各国议会联盟代表团章程》,组成中国全国人大代表团。

中国全国人大代表团在议联理事会第134次会议亮相后又出席了随即举行的议联第71届大会。虽然这是中国全国人大代表团初次参加国际性多边议会活动,对各方面情况了解不多,但由于中方思想重视,准备充分,代表团组成人员又多是具有丰富的外事和国际活动经验的同志,很好地完成了与会任务。中国代表团在大会上就裁军、人口、中东等各项议题作了发言,着重阐明了中国一贯坚持的维护和平,反对霸权主义的原则立场,受到各方的好评。不少议员说,中国的发言“富于建设性”、“得人心”、“很适度”。代表团还广泛地结交朋友,耿飚副委员长专门为与会各国议员代表团举行招待会,同与会85个国家中的50多个国家的议员进行了接触,同其中的29个国家的议员进行了双边会晤,从而增进了中国全国人大代表同各国议员的相互了解。中国全国人大首次在议联讲坛上亮相取得了圆满成功。

挫败反华提案

议联大会是反映国际形势的重要风向标,有时是和风细雨,也有时是狂风暴雨。虽然议联大会的主流是友谊与合作,但也经常出现不同意见和声音,甚至非常激烈的争吵。

1989年9月,在英国首都伦敦举行的议联第82届大会期间,中国全国人大代表团就曾进行过一场非常尖锐的斗争。其时中国刚刚经历了“八九风波”,西方敌对势力趁机掀起了一股反华浪潮,加上这次大会又在西方国家召开,形势格外严峻。在大会召开前两个月,当时的西德,即联邦德国议员团向议联秘书处提交了一个攻击中国的补充议题,企图利用这一大型国际会议向中国施加压力,而且这一补充议题要在大会开幕时即付诸表决。因此,中国全国人大代表团出席这次会议,首先就要进行一场维护中国主权、反对干涉中国内政的严峻斗争。

这次中国全国人大代表团的团长由全国人大常委会委员、全国人大外事委员会副主任委员符浩担任。符浩同志长期从事外交工作,是一位资深外交家。他曾经担任外交部副部长,驻越南、驻日本大使,外交部顾问等职务,有着丰富的外交工作经验。代表团对所面临的复杂局势和艰巨的斗争任务进行了反复的研究和充分的准备,明确工作重点是打掉联邦德国的提案。

9月4日,议联第82届大会在英国伦敦正式开幕。

按照议联章程,每次大会只接受一个补充议题,而且这一议题必须获得三分之二多数票才可通过。这次会议除联邦德国提出的补充议题外,还有3个代表团提出了补充议题,即:伊拉克的关于交换两伊战俘问题,土耳其的关于土与保加利亚民族纠纷问题,西班牙的关于支持纳米比亚独立进程问题。大会表决前,伊、土分别撤回其补充议题。在唱名表决联邦德国补充议题前,符浩团长走上主席台发言,指出联邦德国的补充议题是对中国内政的粗暴干涉,也是完全违背议联宗旨的。对此,中国全国人大代表团表示极大的愤慨和坚决的反对,并希望各国议员团共同反对这个补充议题。大会随后进行了唱名表决,各国代表团按照国名英文字母排序表明立场。这是一次引人关注的投票,是不同价值观和不同意识形态之间的较量。当时,会场上座无虚席,还挤满了来自世界各大新闻机构的记者。投票的最后结果是335票赞成,393票反对,509票弃权。联邦德国的补充议题被大会否决,再次印证了中国那句“得道者多助,失道者寡助”的古话,会场上响起热烈的掌声。大会接着以鼓掌方式通过了西班牙的补充议题。

“树欲静而风不止。”尽管联邦德国在这次大会上制造反华决议的图谋被挫败了,但仍有个别西方国家的议员在发言中对中国进行攻击。对此,符浩团长作了有针对性的发言。他强调,每个国家人民都有权选择适合本国国情的社会制度和发展道路,任何外国无权指手画脚,说三道四,进行干涉,更不允许把自己的社会制度和价值观念强加于人。在国际关系中应该实行国际公认的互相尊重主权和领土完整、互不侵犯,互不干涉内政,平等互利,和平共处五项原则。只有在这些原则基础上,不同社会制度,不同发展程度的国家才能友好相处,国际上才能建立新的政治秩序,世界和平才能得以维护。中方铿锵有力、掷地有声的发言得到大多数支持正义国家的议员的积极回应。

庆祝议联成立一百周年

在中国全国人大参与议联活动的历史上,1989年是一个不平凡的年份。这一年是议联成立一百周年,也是中国全国人大参加议联五周年。议联决定会同各成员国议会举行庆祝活动。中方决定予以积极回应,并以纪念活动为契机,积极宣传中国全国人大在国际和国内事务中所起的重要作用,表明中国全国人大支持议联为世界和平与发展事业发挥的积极作用。

这一年春季,在布达佩斯举行的议联第81届大会上,中国全国人大代表团团长、全国人大外事委员会副主任委员曾涛专门在发言中对议联成立一百周

年表示祝贺。他指出,“今天的世界,同一百年前各国议会联盟诞生的时代相比,发生了极为深刻的变化。值得庆幸的是,各国议会联盟随着历史的前进在进步、在发展。在纪念议联成立一百周年的时候,请允许我借用中国的一句古话来祝愿它:百尺竿头,更进一步。希望议联在新的历史时期里,不辜负世界人民的期望与重托,在维护世界和平和促进社会发展方面更有所作为。”他的讲话在会议上引起了各国代表的积极反响。

这一年秋季,在伦敦举行的议联第82届大会期间,英国开展了隆重的纪念活动。中方以国家主席杨尚昆的名义向英国议员团专门发了贺电。议联和英国方面均对中方的大力支持和积极表态表示感谢。

除了政治上的宣示外,中国还开展了一些有声有色的具体庆祝活动,主要包括为议联历史展览提供展品、选送中国儿童绘画作品参加议联举办的国际儿童绘画展览,以及为纪念议联一百周年发行一枚纪念邮票等。1989年3月,在匈牙利布达佩斯举行的为纪念议联成立一百周年国际儿童绘画展上,中国送展的四十七幅画中,有十八幅中选作为永久展品,其中五幅获特别奖,二幅获年龄奖,十一幅获证书奖。中国儿童的作品紧密结合绘画展的主题,从孩子的特有视角展现对世界和平的热爱和追求,体现了东方中国的特色,具有较高的艺术水准,受到观众的普遍好评。

特别值得一提的是,中国邮政为纪念议联成立一百周年还专门发行一枚纪念邮票。邮票的画面由银灰色的议联讲坛、蓝色的地球以及三只白色的和平鸽组成,画面简洁明了,构图别具新意,寓意深刻,象征议联在维护世界和平、预防冲突等方面发挥的积极作用。为了一个国际组织专门发行邮票,这样的事情在中国邮政史上并不多见。1996年,为了庆祝议联第96届大会在中国北京举行,中国再次发行了一枚纪念邮票,此为后话。

用现在的话来说,中方开展的关于庆祝议联成立一百周年和中国全国人大加入议联五周年的纪念活动是一次很好的公共外交活动。纪念活动一方面体现了中国对于议联宗旨和目标的坚定支持,另一方面也增进了中国国内公众对于议联的认知和了解,收到了良好的效果。

成功主办议联大会

议联大会由会员国邀请,在不同国家举行。中国全国人大加入议联后,议联领导机构一再向中国代表团提出,议联十分希望中国这一在世界上有重大影响、议员人数最多的大国能承办一次议联大会。1993

年9月,在议联第90届大会期间召开的议联理事会第154次会议决定,接受中国全国人大代表团的邀请,议联第96届大会在中国北京举行。

这是议联首次在中国举行大会。金秋时节,清风送爽,正是北京一年中最美的季节。盛装的北京迎来了来自世界各国的贵宾。1996年9月16日,议联第96届大会在北京人民大会堂隆重开幕了。包括124个国家近70位正副议长、600多位议员在内的1400多名代表和来宾出席会议。这届议联大会的与会人员之多,层次之高在当时都是创纪录的。

议联第96届大会是中国对外活动中的一件大事。中方对此高度重视,江泽民主席、乔石委员长出席大会开幕式并致辞,李鹏总理在大会全体会议上发表演讲。会议期间,中国充分利用东道国的有利条件,通过各种形式,向与会者阐述中国对内对外的方针政策,宣传中国改革开放和现代化建设的显著成就,介绍中国人权保障,特别是妇女、儿童权利的保障状况;积极开展议会外交,增进中国全国人大与外国议会及议会国际组织的交往和合作;利用各种机会和场合介绍中国人民代表大会制度,宣传中国民主法制建设的成就。

中国举办议联第96届大会取得了巨大的成功。各国代表目睹了改革开放以来中国发生的巨大变化,加深了对中国真实情况的了解,减少或消除了误解和偏见,扩大了中国的国际影响。一些国家的代表表示,中国领导人的讲话和演讲不仅介绍了中国的情况,使他们对中国更加了解,而且也强调了各国之间要平等相处、相互尊重,改变不公正、不合理的国际政治经济秩序,说出了发展中国家的心理话。各国代表还对中国人民代表大会制度有了更多的了解。许多国家的代表赞扬中国人大制度,认为西方议会制并不是普遍适用的唯一模式。

议联第96届大会被议联领导人和各国代表称为“有史以来组织得最好的一次大会”。出席这次大会的多数外国代表此前并没有到过中国。为了向与会者全面展示一个真实的中国,中国全国人大还牵头,精心组织、周到安排了10项大型活动,并组织各国代表和随行人员参观游览。融五千年悠久文明和高速发展于一身的中国令外国代表们惊叹和难忘。大会的各项组织工作也无懈可击,中国同事的敬业、务实和高效令他们钦佩。许多外国代表异口同声地用“好极了”来表达他们对大会组织工作的赞誉。他们认为大会的接待工作热情周到,会场内外井然有序,组织水准很高,纷纷表示感谢北京,感谢中国。

出席三次世界议长大大会

进入21世纪以来,国际形势发生了很大变化,议联进行了深入改革。议联与联合国密切合作,于2000年、2005年和2010年,先后举行了三次世界议长大大会。这几次大会紧扣时代主题,每次都有来自140余个国家的150多位参众议长与会,引起了国际社会的广泛关注。中国全国人大对于议联事务的参与更加深入,而标志性的事件就是全国人大常委会委员长应邀出席了这三次议长大大会。

第一次世界议长大大会也称千年议长大大会,于2000年8月30日至9月1日在纽约联合国总部举行。这次大会是为了配合联合国千年首脑会议而召开的,大会主题为“第三个千年来临之际各国议会对国际合作的展望”。这是议联成立一百多年来首次举办议长大大会,是议联成立以来举行的规模最大、层次最高的一次国际盛会。李鹏委员长亲自出席这次会议,是中国加入议联以来全国人大常委会委员长首次到国外参加议联举办的会议。

历史聚焦于2000年8月30日,纽约联合国总部会议大厅。李鹏委员长在大会第一次全体会议上发表了重要讲话,他重点强调:一是国家不分大小,都是国际社会平等的成员;二是在经济上坚持互利互惠,共同发展;三是尊重各国人民自由选择发展道路的神圣权利。与会各国议长对李鹏委员长的讲话报以热烈的掌声。第二天,也就是8月31日上午,李鹏委员长作为大会副主席主持了大会第二次全体会议。他在主持开始时表示:“千年议长大大会的举行是各国议会联盟的一次历史性盛会,我对能够主持这次盛会深感荣幸。我相信经过大家的努力,大会一定会取得成功。”他还手握主席槌提请议长们注意,“鉴于发言者很多,希望诸位遵守时间规定,每位不得超过5分钟,不然,我只能行使主席的权力了。”他诙谐幽默的话语在场上引起一片笑声。大会期间,李鹏委员长还广泛接触各国议长,同30多个国家的议长举行了会谈和会晤,取得良好成效。



2010年7月19日,第三次世界议长大大会在瑞士日内瓦万国宫开幕

关于出席千年议长大会的这段经历,李鹏委员长在他后来出版的《李鹏外事日记》中进行了详尽的记述。

千年议长大会后,第二次世界议长大会议于五年后的2005年9月7日至9日在纽约联合国总部举行。这次会议以“议会和多边合作:应对21世纪的挑战”为主题,探讨新形势下加强多边合作、应对人类社会面临的新挑战等重大问题,是联合国成立60周年之际召开的一次重要国际会议。吴邦国委员长应邀与会,并在全体会议上作了题为《加强多边合作,促进共同发展》的重要演讲。他在发言中深刻分析了战后60年来的国际形势,明确提出加强多边合作应当相互尊重、建立互信、共同发展的三点建议,重申中国坚定不移地走和平发展道路。吴邦国委员长还在发言中高度评价议联的作用,并对议联的未来发展方向提出了建设性的意见,指出:“各国议会联盟是当今世界规模最大、最具影响力的国际议会组织,是各国议会开展多边合作的重要舞台。各国议会联盟应进一步加强与联合国的实质性互动与协调,建立更加紧密的工作联系,开辟更加广阔的合作领域;应进一步加强与各区域性议会组织的联系,共同提高议会多边合作的效能和水平;应进一步加强与各国议会的联系,为促进各国议会间的交流与合作创造条件,提供支持和服

务。”吴邦国委员长的重要发言对加强多边合作,特别是议会多边合作具有重大而深远的影响,得到了与会各国议长尤其是发展中国家议会领导人的普遍赞赏。

时光荏苒,又是五年过去了,议联再次与联合国合作,于2010年7月19日至21日共同举办了第三次世界议长大会议。这次大会是在联合国千年发展目标提出十周年之际召开的一次重要国际会议,主题为“危机世界中的议会:保证全球民主问责,实现普惠”。和前两次议长大会议不同的是,这次大会不是在纽约联合国总部,而是在联合国驻日内瓦办事处万国宫举行的。万国宫是联合国的前身“国际联盟”的总部所在地,曾见证过历史上许多重要的事件。这是吴邦国委员长以中国全国人大常委会委员长身份第二次参加世界议长大会议,他在大会上发表题为《实现千年发展目标国际社



2010年7月19日,全国人大常委会委员长吴邦国出席在瑞士日内瓦举行的第三次世界议长大会议开幕式,并在大会上作题为《实现千年发展目标国际社

会主义不容辞》的重要发言

中国为大会的成功举行作出了积极贡献。

在第二次和第三次世界议长大会议中,中国全国人大均是筹备委员会的成员,全程参与了大会的筹备和组织工作,在宣言起草和磋商过程中与各方广泛沟通协商,就文件的指导思想、主要内容和具体表述及时提出中肯的意见和建议,使中方的主张在宣言中得到较好的体现。吴邦国委员长在这两次议长大会议上都担任第一副主席,主持了两次大会期间的全体会议。吴邦国委员长还充分利用议长大会议这一平台广交朋友,积极开展双边活动,广泛接触各国议长,促进中国全国人大与有关国家议会的交流与合作。以第三次世界议长大会议为例,在短短两天的与会时间里,吴邦国委员长会见了联合国秘书长、议联主席和秘书长、世界卫生组织总干事和世界经济论坛主席,就加快千年发展目标实现进程、促进世界经济复苏、支持联合国等国际组织发挥作用等问题深入交换意见;与法国、南非、朝鲜、哈萨克斯坦等国议长进行会谈,还为巴基斯坦、韩国、日本、印度、印度尼西亚、越南、马拉维等国议长举行早餐会,就加强议会间交流与合作、完善议会定期交流机制、促进国家关系发展等达成共识。因此,在出席世界议长大会议期间,吴邦国委员长的日程安排得十分紧凑,活动一场接着一场。当镁光灯一次又一次地聚焦于吴邦国委员长时,中国全国人大与议联的关系已经掀开了一个新的篇章。

新中国乡级政权建设的演进

文 / 万其刚 李晓霞

我国,乡或乡制可谓源远流长。早在周朝的地方行政区划中就有“邑”(居民点),相当于村镇。西周的地方行政系统采用的是“五家为比,五比为闾,四闾为族,五族为党,五党为州,五州为乡”的“乡制”(另有“乡遂制度”)。春秋战国时期,地方由采邑制逐渐变为郡县制,地方行政体制由此发生了较大变化。当时各国按居住地的邑(村镇)、聚(村落)设立基层组织,或称乡、里,或称连、闾。商鞅变法,“令民为什伍,以相收司连坐”,乡里什伍组织进一步得以确立。秦汉时期,县分成若干乡,乡下有里,里下有什伍组织。隋唐时期,县以下设有乡里,其划分标准主要是户口多少。宋代,县以下设有乡都和村社,王安石变法,实行保甲制度,以加强兵政和财赋收入,但变法失败后,乡里或行保甲或行坊里制度。总之,作为一级行政区划,乡的设置,自唐、宋至明清,均指县以下的行政区划。

民国时期,基层政权建置略有变化,县的下级自治机关为区公所、村里公所,县下为区、区设区公所,区下为乡(镇)、乡(镇)置乡(镇)公所,乡(镇)以下为闾、邻,五户为邻、五邻为闾。1939年9月,国民政府公布的《县各级组织纲要》规定,区的划分以15—30个乡(镇)为原则,区署为县政府的辅助机关;乡(镇)以10保为原则,不得少于6保、多于15保,设乡(镇)公所;保的编制以10甲为原则,不得少于6甲、多于15甲,保设保办公处,分置保长和副保长。

中国共产党对农村乡级政权建设的探索和实践,可以追溯至20世纪20年代。第二次国内革命战争时期,党在农村革命根据地建立的苏维埃政权中,就有作为基层政权的乡(市)级建制。苏维埃全体代表会议是全乡(市区或市)最高政权机关。在全体代表会议闭会期间,由代表会议选出的主席团主持全乡政府机关的日常工作。抗日战争时期,党领导建立的边区抗日民主政权一般分为边区、县、乡三级,乡级政权是农村的基层政权,包括乡参议会和乡政府委员会。解放战争时期,老解放区的政权机构和抗日战争时期大体相同;新解放区则陆续召开区、村(乡)两级人民代表会议,村(乡)人民代表会议是村(乡)最高政权机关,其执行机构为村(乡)行政委员会。

新中国成立以后,乡镇政权体制处于不断变化之中,乡镇政权建设也经历曲折的发展,直到20世纪80年代,特

别是1982年宪法颁行后,才趋于定型,并不断发展完善。现将其沿革与发展综述如下。

建国初期的乡村政权

1949年9月,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《共同纲领》规定:中华人民共和国的国家政权属于人民,人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府;但未对乡级政权机关作出明确规定。

新中国的成立为在全国范围内建立统一的农村基层政权体制提供了根本政治保障。在老解放区已建立了人民政权,而新解放区在经过军事管制建立必要的社会秩序之后,也开始对城乡基层政权进行系统的改造。各地主要是通过农民协会等群众组织,采取广泛发动广大群众,普遍召开群众大会,开展清匪反霸、减租减息以及土地改革等运动,逐步废除“具结联保连坐”的保甲制度,同时初步建立乡、村基层政权。因而,这一时期是乡、村政权并存。

关于农民协会,1950年6月,中央人民政府委员会通过的土地改革法第29条规定:“乡村农民大会,农民代表会及其选出的农民协会委员会,区、县、省各级农民代表大会及其选出的农民协会委员会,为改革土地制度的合法执行机关。”农会的职权是根据政府法令和上级农民协会指示及当地农民要求,决定农民运动的方针和计划,审查农民协会委员会的工作报告,选举农民协会委员会。其任务是团结雇农、贫农、中农及农村中的一切反封建的分子,遵照人民政府的政策法令,有步骤地实行反封建的社会改革,保护农民利益;组织农民生产,举办农村合作社,发展农业和副业,改善农民生活;保障农民的政治和文化水平,参加人民民主政权的建设工作。确切地说,这一时期的农民协会,在许多方面实际上行使着基层政权的职能,带有半政权性质,同时建立民兵、自卫队组织,协助人民政府进行防土匪、防特务的治安工作等。

为规范农村基层政权组织的建立,1950年12月,政务院颁布《乡(行政村)人民代表会议组织通则》和《乡(行政村)人民政府组织通则》。据此,乡被确定为我国最基层的政权,它和行政村并存,同为农村基层行政区域,其范围由一个村或数个自然村组成,户数在100—500户之间,人

口在500—3000人不等。这是乡制建设历程中的“小乡制”阶段。乡(行政村)设人民代表会议和人民政府。乡(行政村)人民代表会议由乡人民政府召开,一般代行乡人民代表大会职权。对于土地改革未完成的地区,在乡人民代表会议召开前,则由乡农民代表大会或乡农民代表会议执行乡人民代表会议的职权。

这一时期,我国农村基层政权设置有两种情况:1. 实行区、乡两级政权,对农村地区实施行政管理。1950年12月,政务院通过的《区各界人民代表会议组织通则》规定“凡需作为一级政权的区,设区各界人民代表会议,由区人民政府召开”,并明确了区各界人民代表会议的职权以及经县人民政府批准并得代行区人民代表大会的职权。行政村人民代表会议选举产生行政村政府。2. 实行区乡建制,即在县以下设区公所,作为县的派出机构,在区公所之下设立乡政权,召开乡人民代表大会,选举产生乡人民政府,在村一级不再设立村政权。在当时,建立村级政权的地区分布在华北、东北各省及内蒙古自治区。在华东、中南、西南各省建立的则是乡政权。

1951年4月,政务院发布《关于人民民主政权建设的指示》,要求“已完成土地改革的地区,酌量调整区、乡(行政村)行政区划,缩小区、乡行政范围,以便利人民管理政权,密切政府与人民群众的联系,充分发挥人民政权的基层组织的作用,并提高行政效率”。据此,一些实行大乡制的地方适当把乡划小,同时把一些行政村建制改为乡建制。此后,农村基层政权建制逐步趋向统一,即实行乡建制。

1952年8月,中央人民政府委员会会议批准了《民族区域自治实施纲要》。这是贯彻实施《共同纲领》关于实行民族区域自治制度的一项重要法规。《实施纲要》第4条规定各少数民族聚居的地区,依据当地民族关系,经济发展条件,并参酌历史情况,得分别建立各种自治区。第7条规定:“各少数民族的行政地位,即相当于乡(村)、区、县、专区或专区以上的行政地位,依其人口多少及区域大小等条件区分之。”当时,将民族自治地方统称为自治区。

1954年宪法确立的乡级建制

1954年初,内务部发布了《关于健全乡政权组织的指示》,对调整、加强乡政权作了新的规定,即乡人民政府一般应按生产合作、文教卫生、治安保卫、人民武装、民政、财粮、调解等方面的工作,分设各种委员会。行政村以下按自然村划定居民组进行工作。村设代表主任,由乡人民代表互推产生;居民组设组长,由代表担任。

1954年9月,一届全国人大一次会议审议通过了我国第一部社会主义性质的宪法。该宪法对我国乡级政权作了调整,主要是撤销区公所,实行“乡、民族乡、镇”的建制。

其中,第53条规定“县、自治县分为乡、民族乡、镇”;第54条规定“乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民委员会”,人民委员会即人民政府,是人民代表大会的执行机关,是国家行政机关;第57条规定“乡、民族乡、镇的人民代表大会每届任期两年”。这是第一次以根本大法的形式把“乡、民族乡、镇”明确为我国最基层的政权组织,标志着我国农村基层政权的初步定型。同时,“乡、民族乡、镇”的称谓和建制也延续至今。

同次会议通过的地方组织法,进一步明确了乡、民族乡、镇人民代表大会和人民委员会的任期等。其中,第9条规定“地方各级人民代表大会会议由本级人民委员会召集”。由于此时地方各级人民代表大会不设常务委员会,实际上实行的就是议行合一的体制。第10条还规定“乡、民族乡、镇的人民代表大会会议每三个月举行一次”。

这一时期,在宪法规定的基础上,加强了镇和民族乡的政权建设。1955年11月,国务院颁发《关于城乡划分标准的规定》,对镇建制及镇级政权组织设置作出了规定。由此,镇级政权建设得到一定发展。1955年12月,国务院发布《关于建立民族乡若干问题的指示》,要求在相当于乡的少数民族聚居地方,建立民族乡,凡是过去建立的相当于乡的民族自治区,应该改建为民族乡。

需要指出的是,在乡级政权建设中,还有一件大事:1955年,国家机关建设走上正轨,开始实行货币工资制。由此,乡级政府工作人员改变了半官半民性质,由半脱产改为全脱产,成为专职行政官员。这一改革同时也增强了乡级干部的流动性,打破了历来由乡人治乡的政治格局。

但是,上述规定在实践中未得到很好的落实,特别是自农业合作化运动开始之后,我国的乡级政权建设经历了曲折发展的历程。1955年7月,毛泽东同志在中共中央召集的省、市、自治区党委书记会议上指出,农业合作化“是五亿多农村人口的大规模的社会主义的革命运动”,这就使得农村合作社不仅是经济单位,同时也带有政治性色彩。中央认为,乡的区域应当适当扩大。1955年冬季,全国许多地区都进行了并乡撤区工作。

人民公社制度下的乡级政权

随着农业合作化运动在全国范围内展开,人民公社的出现成为形势发展的必然趋势。1958年8月,中共中央作出《关于在农村建立人民公社问题的决议》,强调“人民公社是形势发展的必然趋势”,“几十户、几百户的单一的农业生产合作社已不能适应形势发展的要求。在目前形势下,建立农林牧副渔全面发展、工农商学兵互相结合的人民公社,是指导农民加速社会主义建设,提前建成社会主义并逐步过渡到共产主义所必须采取的基本方针。”该决

议指出：“要实行政社合一，乡党委就是社党委，乡人民委员会就是社务委员会。”各地纷纷撤乡建社，人民公社化运动在各地迅速推进。

1958年12月，中共八届六中全会通过《关于人民公社若干问题的决议》。该决议进一步明确了人民公社制度的一些大的政策界限，规定：“人民公社应当实现统一领导、分级管理的制度。公社的管理机构，一般可以分为公社管理委员会、管理区（或生产大队）、生产队三级。管理区（或生产大队）一般分片管理工农商学兵、自行经济核算的单位，盈亏由公社统一负责。生产队是组织劳动的基本单位。”

1962年9月，党的八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》（即“六十条”）规定：农村人民公社是政社合一的组织，是我国社会主义社会在农村中的基层单位，又是我国社会主义政权在农村中的基层单位。人民公社的结构比较简单，一般只有党、政、群三大部分，实行党政合一、政社合一。人民公社的组织，可以是两级（即公社和生产队），也可以是三级（即公社、生产大队和生产队）。人民公社的各级权力机关，是公社社员代表大会、生产大队社员代表大会和生产队社员大会。公社社员代表大会就是乡人民代表大会。公社社员的代表就是乡人民代表大会的代表。公社社员代表大会要定期开会，每年至少开会两次。公社管理委员会就是乡人民委员会（即乡人民政府），受县人民委员会和其派出机关的领导，在管理生产建设、财政、粮食、贸易、民政、文教卫生、治安、民兵和调解民事纠纷等项工作方面，行使乡人民委员会的职权。公社的社长就是乡长。

1966年底至1967年，“文化大革命”在全国范围内爆发，革命委员会普遍成立。公社管理委员会、镇人民委员会均改称为革命委员会，履行乡政府职权，实行党政一元化领导。

1975年宪法第21条规定，地方各级人民代表大会都是地方国家权力机关。农村人民公社、镇的人民代表大会每届任期两年。第22条规定，地方各级革命委员会是地方各级人民代表大会的常设机关，同时又是地方各级人民政府。地方各级革命委员会都对本级人民代表大会和上一级国家机关负责并报告工作。

1978年，宪法第33条规定，人民公社、镇设立人民代表大会和革命委员会。人民公社的人民代表大会和革命委员会是基层政权组织，又是集体经济的领导机构。第35条规定，人民公社、镇的人民代表大会每届任期两年；人民代表大会会议每年至少举行一次，由本级革命委员会召集。第37条还规定，人民公社、镇革命委员会，即乡级人民政府，是其人民代表大会的执行机关，是国家行政机关。

人民公社与镇并存的时期

1978年，党的十一届三中全会确立了全党要集中精力

尽快把农业搞上去的农村工作方针。此后，以家庭联产承包责任制为主要内容的农村经济体制改革在全国范围内铺开。这是我国农村经济体制一次划时代的变革或“飞跃”，这一变革使得政社合一的体制显得很不适应，迫切需要农村基层政权组织进行相应的变革。

1979年7月，五届全国人大二次会议通过的《关于修正〈中华人民共和国宪法〉若干规定的决议》，将地方各级革命委员会改为地方各级人民政府。镇设立人民代表大会和人民政府，人民公社设立人民代表大会和管理委员会。人民公社的人民代表大会和管理委员会“既是基层政权组织，又是集体经济的领导机构”的性质仍然没有改变。但是，我国乡级政权建设从此进入了新的历史时期。

同时，根据宪法修改的精神，制定了新的地方组织法，进一步明确了人民公社、镇人民代表大会以及人民公社管理委员会、镇人民政府的任期、职权等。其中，第5条规定“人民公社、镇的人民代表大会每届任期两年”，第34条规定“人民公社管理委员会、镇人民政府每届任期两年”。第10条规定“人民公社、镇的人民代表大会会议由人民公社管理委员会、镇人民政府召集”。第33条规定“镇人民政府设镇长、副镇长。人民公社管理委员会由主任、副主任和委员若干人组成”。

地方组织法第8条赋予人民公社、镇的人民代表大会行使下列职权：1. 在本行政区域内，保证宪法、法律、政策、法令、政令和上级人民代表大会决议的遵守和执行；2. 在职权范围内通过和发布决议；3. 根据国家计划，决定本行政区域的经济、文化事业和公共事业的建设计划；4. 决定本行政区域民政工作的实施计划；5. 选举人民公社主任、副主任、管理委员会委员，决定镇长、副镇长的人选；6. 听取和审查人民公社管理委员会、镇人民政府的工作报告；7. 改变或者撤销人民公社管理委员会、镇人民政府的不适当的决议和命令；8. 保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，维护社会秩序，保障公民的人身权利、民主权利和其他权利；9. 保障人民公社基本核算单位应有的自主权；10. 保障少数民族的权利；11. 保障妇女同男子有平等的政治权利、劳动权利、同工同酬和其他权利。少数民族聚居的人民公社、镇的人民代表大会在行使职权的时候，应当采取适合民族特点的具体措施。同时，地方组织法第36条对人民公社管理委员会、镇人民政府的职权也作出了明确规定。

值得注意的是，1979年地方组织法并没有提及民族乡，主要是因为人民公社包括了乡和民族乡，到1982年修改地方组织法时，人民公社被改为“乡、民族乡”。

1979年至1981年底，四川、吉林和甘肃省的几个县，率先开始了将人民公社改为乡人民政府的实践。

1982年宪法重新确立的乡级政权体制

1982年12月4日,五届全国人大五次会议通过宪法。其中,第95条规定,“乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。”这是按照政社分开原则,对乡级政权进行的调整,一方面设立乡政权,另一方面保留人民公社作为集体经济组织。政社分开,只是把政权那一部分职权分出去,公社、大队、生产队的企业和其他一切财产的所有权,仍然不变。宪法第96条规定:“地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。”就是说,乡、民族乡、镇人民代表大会是乡一级的国家权力机关,其每届任期为三年。宪法还对乡、民族乡、镇人民代表大会的职权作了原则规定:1. 在本行政区域内,保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行;2. 依照法律规定的权限,通过和发布决议;3. 审查和决定地方的经济建设、文化建设和公共事业建设的计划;4. 选举并有权罢免乡长和副乡长、镇长和副镇长。民族乡的人大可以依照法律规定的权限采取适合民族特点的具体措施。同时,还规定乡、民族乡、镇人民政府是本级国家权力机关的执行机关,是本级国家行政机关,实行乡长、镇长负责制,执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令,管理本行政区域内的行政工作。宪法的规定,否定了人民公社作为基层政权的性质,意味着人民公社不再作为一级基层政权单位,标志着我国乡镇基层政权建设迈入新的历史时期。

1982年12月10日,五届全国人大五次会议同时对地方组织法作了修改。1. 条文中的“人民公社”改为“乡、民族乡”;“人民公社管理委员会”改为“乡、民族乡人民政府”;“人民公社主任、副主任和委员若干人”改为“乡长、副乡长”;“人民公社基本核算单位”改为“农村集体经济组织”,并对有关条文作相应的修改。2. 将第5条改为“乡、民族乡、镇的人民代表大会每届任期三年”。3. 将第34条改为“乡、民族乡、镇的人民政府每届任期三年”。4. 第37条增加规定实行“乡长、镇长负责制”。

1983年10月,中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,指出:当前的首要任务是把政社分开,建立乡政府,同时按乡建立乡党委,并根据生产的需要和群众的意愿逐步建立经济组织。要尽快改变党不管党、政不管政和政企不分的状况。要求把政社分开、建立乡政府的工作与选举乡人民代表大会代表的工作结合进行,在1984年底以前完成。乡的规模一般以原有公社的管辖范围为基础,如原有公社范围过大的也可以适当划小。要求在建乡中,要重视集镇的建设,对具有一定条件的集镇,可以成立镇政府,以促进农村经济、文化事业的发展。此后,全国各地陆续恢复了乡政府的建制。

人民公社政社分开、建立乡政府是我国农村政治领域内一项具有深远意义的改革。这项改革开始改变了党政不分、

政企不分的状况,加强了党的领导和基层政权建设,适应了农村经济体制改革的新形势,促进了农村经济的发展。但在改革初期,由于一些配套改革还没有跟上,农村基层政权建设中党、政、企关系还没有完全理顺,有些地方党政不分、政企不分的现象依然存在,少数地方的乡政府还没有完全起到一级政权的作用。为此,1986年9月,中共中央、国务院联合发出《关于加强农村基层政权建设工作的通知》。《通知》要求:1. 明确党政分工,理顺党政关系;2. 实行政企分开,促进农村经济进一步发展;3. 简政放权,健全和完善乡政府的职能;4. 切实搞好乡政权的自身建设;5. 努力提高干部素质,认真改进工作作风;6. 搞好村(居)民委员会的建设;7. 加强对农村基层政权建设工作的领导。目的就是要进一步巩固和发展已取得的改革成果,真正把农村基层政权建设成为密切联系群众、全心全意为人民服务,并且能够有效地领导和管理本行政区域的政治、经济、文化和各项事务的有活力、有权威、高效能的一级政权。

乡级政权体制的进一步发展和完善

随着我国经济社会的迅速发展,乡级政权建设也有了新的进展。1986年修改地方组织法,明确规定“乡、民族乡、镇的人民代表大会举行会议的时候,选举主席团。由主席团主持会议,并负责召集下一次的本级人民代表大会会议”。这就改变了多年以来由乡、镇人民政府召集本级人民代表大会的做法。

1995年修改地方组织法的过程中,许多地方人大常委会提出,要求明确赋予乡级人大主席团一定职权。为了健全乡镇人大的制度建设和组织建设,根据地方的实践经验,地方组织法增加关于乡镇人大设主席、副主席的规定。即:“乡、民族乡、镇的人民代表大会设主席,并可以设副主席一人至二人。主席、副主席由本级人民代表大会从代表中选出,任期同本级人民代表大会每届任期相同。”“乡、民族乡、镇的人民代表大会主席、副主席在本级人民代表大会闭会期间负责联系本级人民代表大会代表,组织代表开展活动,并反映代表和群众对本级人民政府工作的建议、批评和意见。”

2004年3月14日,十届全国人大二次会议审议通过的宪法修正案,将宪法第98条“省、直辖市、县、市、市辖区的人民代表大会每届任期五年。乡、民族乡、镇的人民代表大会每届任期三年”修改为“地方各级人民代表大会每届任期五年”。2004年10月27日,修改地方组织法,将第6条修改为“地方各级人民代表大会每届任期五年”,将第58条修改为“地方各级人民政府每届任期五年”。就是把乡镇人大和乡镇人民政府每届任期改为五年,与各级人大、政府的任期相同。

上述修改使乡镇人大、人民政府的组织、职权、任期等不断得到完善,同时,在实践中,乡级政权建设也取得了新的进展,在经济社会发展中发挥了积极作用。✶

在科学发展的轨道上迈出坚实的步伐

十一届全国人大代表 中共铜川市委书记 冯新柱



铜川城市风貌



华能铜川电厂



陕甘边照金红色革命根据地纪念馆

铜川因煤而兴、先矿后市，曾是西北乃至全国重要的煤炭生产基地和西北最大的水泥生产基地。但长期以资源性产业为主的高消耗、高排放、低效率的粗放型发展模式，也给铜川带来了环境污染严重、产业结构单一、城市功能不完善等诸多突出问题，严重制约着铜川的持续健康快速发展。近年来，我们以科学发展、富民强市为主题，以加快转变经济发展方式、推进资源型城市转型为主线，以保障和改善民生为出发点和落脚点，大力实施项目带动、工业强市和可持续发展战略，经济社会发展呈现出速度加快、效益提高、民生改善、社会和谐的良好局面。主要经济指标增幅连续八年位居全省前列，2010年实现生产总值187.73亿元；财政总收入和

地方财政收入分别达到28.28亿元和13.75亿元；固定资产投资完成117.23亿元；城镇居民人均可支配收入达到15884元，农民人均纯收入达到4789元。

加快转变经济发展方式，产业结构日趋合理。着力改造提升煤炭、水泥、铝业、陶瓷、果业五大传统产业，大力培育发展电力电源、装备制造、医药、食品、旅游五大接续产业，煤炭产能由800多万吨提高到2000万吨，电解铝产能由5.5万吨提高到25万吨，建筑陶瓷产能达780万平方米。建成了华能铜川电厂一期2×60万千瓦工程，发电能力达66亿度，以煤发电、用电炼铝、煤渣全部用于水泥生产的煤电铝水泥联产联营循环经济产业链已经形成。建成了以苹果、大樱桃、核桃为主的鲜干果经济林202万亩。陕汽铜川零部件加工基地、科达化工设备、安川机电等装备制造项目建成投产，经济发展后劲不断增强。集中力量建设了照金香山、玉华宫、药王山、陈炉四大景区，旅游产业发展势头强劲。

努力提升城市品位，人居环境显著改善。铜川老市区地处狭长的川道地带，城市建设用地严重饱和，1992年开发建设铜川新区，目前，15平方公里启动区已具城市雏形，新区已成为扩大开放的窗口，经济发展的高地，宜商宜居的热土。按照“下山出沟、控建增绿、综合改造、提高品位”的思路，大力实施老市区改造提升。以推进西（安）铜（川）同城化、构建大城市格局为目标，规划建设了4个市级工业园区，城市规划区面积由55平方公里扩大到110平方公里。主动承接西安国际化大都市的辐射，推动产业对接，实现优势互补、错位发展。2011年将建成西铜高速第二通道，开通西铜城市公交，尽快开工西铜轻轨，实现西铜交通便利化、一体化。

吸引西安及周边地区人口特别是各类高级人才落户铜川，延大西安创新学院铜川校区、陕西体育专修学院等高等院校建设项目正在加速建设。加大城市环境综合治理力度，狠抓水泥粉尘污染治理，先后淘汰了51条水泥落后生产线，关闭了100多个小水泥、小石灰、小电石、小造纸等污染企业；加大煤烟治理，大力推广清洁能源，城市气化率达73%，大气污染得到了有效治理。大力实施造林绿化工程，森林覆盖率达到44.8%。“十一五”时期，市区空气质量二级和二级以上天数平均314天，最高达334天，成功创建为省级卫生城市和省级绿化模范城市，国家卫生城市、国家绿化模范城市和省级园林城市创建工作正在深入开展。

着力保障和改善民生，群众生活质量大幅提升。坚持把保障和改善民生作为经济发展的根本目的，2008年民生工程实施以来，用于民生的支出达44亿元。“十一五”期间，每年新增就业岗位1.5万个以上，劳务输出7.5万人次以上，累计开发公益性岗位1.3万个，基本消除了城镇“零就业”家庭。全面开展了新型农村养老保险工作，在全省率先实现了新型农村合作医疗、城镇职工医疗保险市级统筹、社区卫生服务机构和规范化村卫生室全覆盖的目标，生育保险被列为全国试点市。妥善解决了集体企业参保超龄人员的生活费问题和国有困难企业离退休人员的医疗保险问题，对全市所有农村义务教育阶段寄宿生实施了“蛋奶工程”。2003年，在全省率先实施了棚户区改造和沉陷区滑塌区居民整体搬迁，累计建成经济适用房和廉租房192万平方米，2.57万户、9万人迁入新居，计划2至3年内将全面完成沉陷区滑塌区治理和棚户区改造任务。

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

OTC



中国驰名商标

药 方 凝天地之气 承医圣之源



仲景牌地黄丸系列产品 平衡阴阳 自然健康



温补肾阳



滋肾养肝



滋肾养肺



滋阴清热



滋肾明目

药材好 药才好

其它注意事项详见说明书

仲景健康网: www.zjjk365.com 健康热线: 0377-63536969 河南省宛西制药股份有限公司

水乡园歌

中国游江

清江位于湖北省中南部、江汉平原腹地，是连接湖北东西部的桥梁城市，是武汉城市圈的成员单位。自公元960年（宋乾德三年）建县，迄今已有一千多年的历史。全市国土面积1004平方公里，总人口100万，境内有全国十大油田之一的江汉油田，辖11个省级经济开发区、6个县级国有农场、111个镇场办事处。

