

总第 132 期

12  
2012

国内统一刊号  
CN33-1282/D

# 浙江人大

浙江省人大常委会机关刊物

www.zjrd.net

## “八二宪法”三十功名

从“共同纲领”到“八二宪法”  
四次修改,给现行宪法注入活力  
宪法精神落地生根

## 社会救助

保障公民有尊严的生活

## 中国式法律清理

“被精神病”能否杜绝

剑指公墓乱象

履职如科研 代言不业余  
虐童事件的反思



# 海盐县人民检察院

## 横向创先争优 纵向实现跨越



最高人民检察院副检察长张常韧  
在海盐县人民检察院指导工作

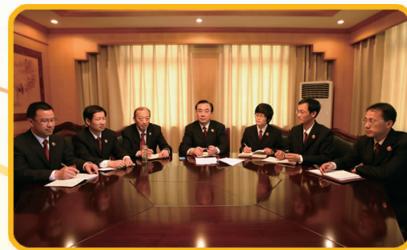


海盐县人民检察院大力弘扬“忠诚、为民、公正、廉洁”政法干警核心价值观，高标准履行检察职责，高起点推动检察工作，在维护社会和谐稳定、促进经济社会发展中作出了突出贡献。先后获得全国检察机关“人民满意的检察院”、“全国先进检察院”、“全国精神文明建设工作先进单位”、全国优秀“青少年维权岗”、全国“巾帼文明岗”、全国检察机关“文明接待室”、浙江省“文明单位”等多项荣誉。2008年以来，连续4年被评为全省先进基层检察院，连续5年被嘉兴市检察院记集体三等功。2011年，被评为“全国先进基层检察院”。2012年，被确定为全省基层检察院“四化”建设示范院。院党总支获得了“全省政法系统先进基层党组织”、“省学习型党组织建设工作先进单位”和“县级先进基层党组织”等称号，并被海盐县委授予“潮源先锋”荣誉称号。



高检院基层检察室建设抽样评估组  
浙江组组长张建军一行在海盐县人民检察院进行基层检察院建设抽样评估工作

海盐县人民检察院全体党员在嘉兴南湖革命纪念馆重温入党誓言



海盐县人民检察院党组班子成员

**始终坚持高标准严要求，自我激励，不断争先。**始终坚持高标准与严要求为工作标准，保持和发扬“有奖必争，有旗必夺，有牌必获”的敢于争先、善于争先、奋力争先的时代精神，建立健全“创先进、争优秀”的常态工作机制，以“全国模范检察院”和“全国文明单位”为争创目标，争创新优势，创造新辉煌，以一流的业绩、一流的队伍、一流的班子实现“全国模范检察院”、“全国文明单位”的争创目标。

**始终坚持以科学发展观为指导，服务地方经济发展。**以围绕中心、服务大局为首要任务，把检察业务、检察事业的发展定位在如何有利于社会经济发展上，积极贯彻落实省院《关于检察机关服务经济平稳增长支持中小企业健康发展的十九条意见》和《海盐县人民检察院关于支持中小微企业健康发展的意见》，不断深化“四进四送”进村入企大走访活动，提高服务大局的意识和能力。

**始终坚持以执法办案为中心，全面履行检察职责。**牢固树立“五个意识”，自觉做到“六个并重”和“六观”、“六个有机统

一”，不断增强正确的检察发展理念和检察执法理念。依法履行检察职能，进一步加强诉讼法律监督，认真贯彻落实省人大常委会关于加强检察机关法律监督工作的决定。

**始终坚持以精细化管理加强基层基础建设。**着力在规范治检、能力提检、科技强检、形象树检上下功夫，努力实现精细化管理、精准化操作，全面提升海盐检察的整体水平。出台执法办案精准化指导意见，推进精细化办案，切实做到理性、平和、文明、规范执法。在办文、办事、办会等环节建立瑕疵问题责任追究制度，实现每一个岗位都做到尽职尽责，每一个事项都做到尽善尽美。

**始终坚持以教育实践活动为抓手，抓班子，带队伍。**坚持抓党建就是抓关键的理念，切实发挥院党组的领导核心作用、党总支的战斗堡垒作用和党员干部的先锋模范作用，始终保持党员干部队伍的纯洁性。按照“一岗双责”要求，落实党建工作责任制。建立党员党性定期分析制度，加强对党员的教育管理，坚持党内民主生活制度，着力提高组织生活质量。





# 吴兴区织里镇

织里镇位于浙江省北部，湖州市吴兴区东部，北依太湖，南靠 318 国道和长湖申航道，历史上织里镇因织造业兴盛而得名，史料中就有“遍闻机杼声”的记载。全镇区域面积 135.8 平方公里，辖 46 个行政村、15 个居委会，总人口 30 多万人，其中本地人口 10 万人，外来人口 20 多万人。1995 年，被列入全国小城镇综合改革试点镇；2004 年，被建设部等六部委确认为全国重点镇；2010 年，被浙江省列入小城市培育试点镇。



**织里是中国童装名镇。**现有童装类企业 13000 多家，从业人员 25 万人，其中外来人员 20 万人，年产童装 4.2 亿件套，销售额超 300 亿元，约占国内市场的 30%，拥有中国童装商标（织里）重点培育基地、童装检测中心、设计中心、信息中心、童装博物馆等公共服务平台，童装生产、加工、市场、销售产业链完整。

**织里是中国品牌羊绒服装名镇。**全国十大羊绒服装品牌中拥有珍贝、米皇、帕罗、金丽杉等 4 个，珍贝位列全国第二，在北京市场的销售额超过鄂尔多斯，位居第一。羊绒服饰产业装备能力较强，技术创新领先，销售市场覆盖全国，并延伸到美国、欧洲、日本及东南亚等国家。

**织里是浙江省市场重镇。**拥有国内最大的童装市场和浙江省最大的棉坯布集散交易市场。已形成了以童装和棉坯布两大市场为主体，床上用品、家居用品、服装辅料、小五金、联托运等市场相配套的较为健全的市场体系。织里一号家居世博园是浙江地区最大的高档家居购物中心，总面积达 12 万平方米，内设七大馆区，拥有知名家具建材品牌 400 余个。

**织里是浙江省经济强镇。**民营经济发达，初步形成了特色童装、金属新材料两大百亿支柱产业，装备制造、新型纺织两大特色优势产业，四大主导产业规模占比达 90%。光伏新能源等高新产业正在快速成长，高新技术产业产值年增长 20% 以上。2011 年，织里镇生产总值 109 亿元，财政总收入 12.6 亿元，其中预算内财政收入 7.6 亿元，工业生产总值 580 亿元，销售收入 2000 万元以上规模企业 100 家，其中亿元企业 33 家，上市企业 1 家。



# 改革中崛起的 龙湾永强供电公司



温州市龙湾永强供电公司位于瓯江口南岸，成立于 1958 年，前身为白水电站。上世纪 50 年代，曾是全国社会主义建设的先进单位。该公司现承担着龙湾区 5 个街道 83 个村的供电任务。用电人口 25 万，直属 6 个供电所。现有职工 700 人。2007 年，以永强供电公司、永强水电站为母体的永电控股集团组建成立，旗下拥有森脉特钢、森脉太空水、森脉电力设备、电力安装(修、试)、房地产开发等 11 家控股子公司。

董事长 王建华

改革开放后，永强供电公司不断开拓创新，企业面貌日新月异，综合实力全面加强，电网建设日臻完善，经济效益显著增长，年供电量达 16 亿千瓦时。2012 年，公司成立龙湾区首个企业文学艺术界联合会，企业文化建设跃上新台阶。公司先后被评为全国农村水电行业文明服务示范单位、浙江省文明单位、温州市百强企业和市纳税百强和龙湾区功勋企业等多项荣誉。



龙湾区首个企业文学艺术界联合会成立授牌仪式

永电控股集团有限公司董事长、永强供电公司党委书记、总经理王建华，系温州市第十、十一届人大代表，龙湾区第五届、六届、七届人大代表，区人大常委会委员。作为一名人大代表，心怀民意民生，认真履职，在历次人代会上，领衔提出议案、建议 40 多件，件件事关民生，数量之多，质量之高，深得选民的充分肯定。



# 人民至上 百姓为天

今年是现行宪法公布施行 30 周年。回顾和重温宪法发展历程，一个重要方面就是人民至上的宪政理念不断深入人心。不久前闭幕的中共十八大，同样传递出人民至上的信号：报告中，“人民”二字频频亮相，共出现 145 次之多；在与中外记者见面会上，新当选的中共中央总书记习近平的讲话中，“人民”二字一共出现了 19 次。

这一切，无不传承着我党厚重如一的民本情怀，传递出新一届中央领导集体“向人民承诺、为人民履责”的执政理念。

人民至上，首先要敞开心扉倾听民意。

民意似水，民情如风。执政党和政府的一切工作，归根到底就是要符合人民的利益，满足人民的需要。在带领人民追求幸福生活的道路上，首先要知道人民向往什么。这就要求我们各级政府和党员干部，俯下身子听一听群众想的是什么，敞开心扉问一问群众盼的是什么。尊重民意、敬畏民意，问需于民、问计于民。只有这样，才能将好事办到人们心坎上。

当前，一些地方在对待民意方面摆样子“作秀”者有之；“叶公好龙”者有之；听归听、做归做者有之；迫于压力，敷衍应付者有之。更有的罔顾民意乱作为，践踏民生、侵犯民众权益，从而引发民愤民怨。所有这些，都与人民至上的理念背道而驰，应该竭力避免。

人民至上，就要切实保障人民的知情权和参与权。

知情和参与的权利是人民当家作主的应有之义。参与的前提，就是要知情。人民只有知道政府是怎样花纳税人的钱的，知道政府是怎样作出决策和实施政务的，知道政府制定各种法规、政策的内容、理由和依据，才会相信政府，支持和配合政府的管理，从而减少不必要的摩擦和冲突。

人民群众只有真正拥有知情权，才能在参与政治、经济、文化、社会活动中作出属于自己的选择，他所表达的诉求和意愿才能得以实现。

人民至上，还要创制条件让人民群众来监督政府。

历史已经反复证明，没有监督和制约的权力必然导致滥用和腐败。宪法开宗明义，中华人民共和国的一切权力属于人民。让人民监督权力，让权力在阳光下运行，这是拒腐防变的必由之路。在我们共产党人的心目中，人民就是太阳。我们没有任何理由不让人民来批评和监督政府。只有不断疏通人民监督权力的渠道，让人民监督的阳光照亮权力运行的每一个角落，方能使干部更加清正、政府更加清廉、政治更加清明。

人们欣喜地看到，一些地方在“创造条件让人民监督政府”方面做了有益的探索，在处理被媒体曝光的不法官员方面，也开始“升档提速”，初显成效。然而，难题依然不少。一些地方，一些好的做法常被异化为“摆设”：新闻发言人制度演化成为“阻碍”新闻采访制度；向社会公布的监督电话形同虚设……

站在新的历史起点上，习近平总书记代表新一届中央领导集体，将“人民对美好生活的向往”设定为“奋斗目标”的承诺掷地有声。当务之急，我们须认真学习、深入领会十八大精神，把智慧和力量凝聚到为人民谋福祉上来，为开启国强民富的新生活锐意进取，交上合格答卷。

**“我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”**

11月15日上午，中国共产党第十八届中央委员会召开第一次全体会议，选举产生了新一届中央政治局常委。在同中外记者见面时，新当选的中共中央总书记习近平同志作讲话。

“在新的起点上要全面建成小康社会，加快转变经济发展方式，让群众过上更好生活，依然要靠改革开放。这是我国发展的最大‘红利’。但也要看到，当前改革进入了‘攻坚区’和‘深水区’，改革如逆水行舟，不进则退，不干可能不犯错，但要承担历史责任。”

11月21日，中共中央政治局常委、国务院副总理李克强主持召开全国综合配套改革试点工作座谈会并作重要讲话。

“我个人每年都按中纪委的规定申报财产，不仅是我，中央管的上海干部每年都要填重大事项申报报告，包括财产状况以及财产的变动情况、子女就业情况，经同级党委书记签字后上报中央。”

11月6日，中共十八大上海代表团开放日上，时任中共中央政治局委员、上海市委书记俞正声就“裸官”问题回答记者提问。对于是否会带头公开财产的问题，俞正声表示，只

要中央决定，自己很容易公开，“因为我没有多少财产”。

“市场经济的冲击余波未了，全球化、民主化、信息化的浪潮又不期叠加。分配焦虑、环境恐慌，拼爹时代、屌丝心态，极端事件、群体抗议，百姓、社会、市场、政府的关系进入‘敏感期’。”

11月3日，《人民日报》十八大特刊刊发的《激发中国前行的最大力量》一文认为，“回望10年历程，中国社会结构变化之深、利益格局调整之大、遭遇的外部环境之复杂，实属罕见”。

“国家统计局的民意调查显示，人民群众对反腐败工作成效满意和比较满意的比例，2003年为51.9%，2011年达到72.7%；人民群众认为消极腐败现象得到不同程度遏制的比例，2003年为68.1%，2010年达到83.8%，均呈逐年上升趋势。”

11月4日，新华社发表题为《常怀忧党之心，恪尽兴党之责——写在第十七届中央纪委第八次全会闭幕之际》的长篇通讯，盘点党的十六大以来反腐倡廉工作。

“政治体制改革必须从中国的国情出发，要毫不动摇地走党和人民在长期实践中开辟出来的正确道路，不为任何风险所惧，不为任何干扰所惑。”

11月7日，中国共产党第十八次全国代表大会新闻中心在北京举行首次新闻发布会。新闻发言人蔡名照回答记者提问时说。

“人民参与了、机制透明了、权力制衡了、党带头了，依法治国就能有效推进，腐败就能从根本上得到遏制，党的执政地位就将更加牢固。”

11月9日，十八大代表、公益律师佟丽华

在接受媒体采访时表示，网络反腐、微博反腐，暴露了现实反腐机制中存在的问题。从这个角度来说，要进一步改革现实社会的反腐机制，就要让程序透明有效。

“在跌宕起伏的社会变革浪潮中，无论是确立‘实践是检验真理的唯一标准’，还是建立多种所有制共同发展的社会主义市场经济体制，改革的每一次突破都有一个凝聚共识的过程作为思想准备。”

11月11日，中央党校副校长陈宝生在接受媒体采访时表示，当前最该形成改革开放共识、社会和谐共识、科学发展共识和中国特色共识。

“即便是骂娘，他发泄了，这个信箱的作用还是正面的。”

11月12日，四川省雅安市委书记徐孟加在人民网做客时表示，他每天都会到当地的“书记信箱”里处理二三十封网友来信，“书记信箱”不仅是了解百姓生活最直接快捷的窗口，同时也是疏导百姓情绪的通道。

“人文教育的目的是要让受教育者去严肃地思考未来的世界应该是什么样子，怎样的未来世界才是我们所期待的；社会科学与自然科学一样，应是本着这样的期待去研究通向这个更为美好的世界的可能途径。”

近日，接受《人民日报》记者专访时，复旦大学校长杨玉良如此讲述他眼中的高校人文教育。

“在农村，我调研发现，农民的诉求更多是为生活而不是为选票。在城市，社会泄愤事件群发，更多是反贪官，而不是反社会主义制度，绝大部分的社会矛盾都是争利而不是争权。”

《人民日报》原副总编辑周瑞金接受《新京报》记者采访时认为，中国的当务之急在于

解决社会问题，解决民生问题。

“这10年，我最大的感受是有法律不等于有法治；要把纸面上的法律，变成生活中的法治，需要老百姓的力量，需要广大社会公众的参与。”

北京大学法学院教授、博士生导师姜明安谈法治国家建设。

“行贿人都是见不到我的，他们通过中间人来行贿，这些中间人都是有头有脸的人，这些人我得罪不起。我收钱是不想成为他们的敌人，不想让他们以为是我要故意为难他们。”

11月15日，广州市城管局白云分局太和镇执法队原队长王宝林在广州中院受审。检方指控他放纵违建，并收受违建当事人贿赂432万元、黄金制品500克。庭上，王宝林把自己受贿一事说得颇为“无奈”。

“在市场经济条件下，我国公立医院政府财政投入严重不足。在此背景下，医疗行为扭曲，传统医患间的信任关系转变为利益博弈关系。表现在患者看病难、看病贵，医生工作时间长、收入和付出不成比例、社会地位降低等，导致医患矛盾紧张。”

11月17日举行的2012医院院长武汉高峰论坛上，中华医学学会党委书记饶克勤认为，医患冲突根源在于公立医院公益性“灵魂”的缺失。



11月8日，胡锦涛同志在中国共产党第十八次全国代表大会上作了题为《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗》的报告。报告指出——

# 坚持走中国特色政治发展道路 不断推进政治体制改革



报告指出，人民民主是我们党始终高扬的光辉旗帜。改革开放以来，我们总结发展社会主义民主正反两方面经验，强调人民民主是社会主义的生命，坚持国家一切权力属于人民，不断推进政治体制改革，社会主义民主政治建设取得重大进展，成功开辟和坚持了中国特色社会主义政治发展道路，为实现最广泛的人民民主确立了正确方向。

政治体制改革是我国全面改革的重要组成部分。必须继续积极稳妥推进政治体制改革，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。必

须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，扩大社会主义民主，加快建设社会主义法治国家，发展社会主义政治文明。要更加注重改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家；更加注重健全民主制度、丰富民主形式，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督；更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，维护国家法制统一、尊严、权威，保证人民依法享有广泛权利和自由。要把制度建设摆在突出位置，充分发挥我国社会主义政治制度优越性，积极借鉴人类政治文明有益成果，绝不照搬西方政治制度模式。

## 支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力

人民代表大会制度是保证人民当家作主的根本政治制度。要善于使

党的主张通过法定程序成为国家意志，支持人大及其常委会充分发挥国家权力机关作用，依法行使立法、监督、决定、任免等职权，加强立法工作组织协调，加强对“一府两院”的监督，加强对政府全口径预算决算的审查和监督。提高基层人大代表特别是一线工人、农民、知识分子代表比例，降低党政领导干部代表比例。在人大设立代表联络机构，完善代表联系群众制度。健全国家权力机关组织制度，优化常委会、专委会组成人员知识和年龄结构，提高专职委员比例，增强依法履职能力。

## 健全社会主义协商民主制度

社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式。要完善协商民主制度和工作机制，推进协商民主广泛、多层、制度化发展。通过国家政权机关、政协组织、党派团体等渠道，就经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题广泛协商，广纳群言、广集民智，增进共识、增强合力。坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用，围绕团结和民主两大主题，推进政治协商、民主监督、参政议政制度建设，更好协调关系、汇聚力量、建言献策、服务大局。

## 完善基层民主制度

在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，是人民依法直接行使民主权利的重要方式。要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点，拓宽范围和途径，丰富内容和形式，保障人民享有更多更切实的民主权利。

## 全面推进依法治国

法治是治国理政的基本方式。要推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，坚持法律面前人人平等，保证有法必依、执法必严、违法必究。完善中国特色社会主义法律体系，加强重点领域立法，拓展人民有序参与立法途径。推进依法行政，切实做到严格规范公正文明执法。进一步深化司法体制改革，坚持和完善中国特色社会主义司法制度，确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权。深入开展法制宣传教育，弘

扬社会主义法治精神，树立社会主义法治理念，增强全社会学法尊法守法用法意识。提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。党领导人民制定宪法和法律，党必须在宪法和法律范围内活动。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。

## 深化行政体制改革

行政体制改革是推动上层建筑适应经济基础的必然要求。要按照建立中国特色社会主义行政体制目标，深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。深化行政审批制度改革，继续简政放权，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。稳步推进大部门制改革，健全部门职责体系。

## 健全权力运行制约和监督体系

坚持用制度管权管事管人，保障

人民知情权、参与权、表达权、监督权，是权力正确运行的重要保证。要确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调，确保国家机关按照法定权限和程序行使权力。坚持科学决策、民主决策、依法决策，健全决策机制和程序，发挥思想库作用，建立健全决策问责和纠错制度。凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意见，凡是损害群众利益的做法都要坚决防止和纠正。推进权力运行公开化、规范化，完善党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度，健全质询、问责、经济责任审计、引咎辞职、罢免等制度，加强党内监督、民主监督、法律监督、舆论监督，让人民监督权力，让权力在阳光下运行。

## 巩固和发展最广泛的爱国统一战线

统一战线是凝聚各方面力量，促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系的和谐，夺取中国特色社会主义新胜利的重要法宝。要高举爱国主义、社会主义旗帜，巩固统一战线的思想政治基础，正确处理一致性和多样性的关系。

# 为建设“两富”现代化浙江提供法治保障

11月17日下午，省人大常委会举行党组学习会，学习党的十八大精神。

大家认为，党的十八大是在我国进入全面建成小康社会决定性阶段召开的一次十分重要的会议。我们要把思想和认识统一到十八大精神上来，自觉与以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致，推动中国特色社会主义在我省的

生动实践。

大家表示，要以十八大精神为指导，认真做好新形势下人大工作。始终把握正确政治方向，坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路；始终坚持依法治国基本方略，加强立法和监督工作，不断提高立法质量和监督实效，充分发挥法治在国家治理

和社会管理中的重要作用；始终发展人民民主，支持和保障代表依法履职，密切代表与人民群众的联系，充分反映人民群众利益诉求；始终加强自身建设，不断提高履职能力和水平，充分发挥人大职能作用，为加快建设物质富裕精神富有的现代化浙江提供有力的法治保障。

（洪开开）

12月4日，在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上，中共中央总书记习近平发表重要讲话。习近平指出——

## 一切违宪行为都必须予以追究



习近平说，宪法与国家前途、人民命运息息相关。维护宪法权威，就是维护党和人民共同意志的权威。捍卫宪法尊严，就是捍卫党和人民共同意志的尊严。保证宪法实施，就是保证人民根本利益的实现。我们要更加自觉地恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命。

在充分肯定成绩的同时，我们也要看到存在的不足，主要表现在：保证宪法实施的监督机制和具体制度还不健全，有法不依、执法不严、违法不究现象在一些地方和部门依然存在；关系人民群众切身利益的执法司法问题还比较突出；一些公职人员滥

用职权、失职渎职、执法犯法甚至徇私枉法严重损害国家法制权威；公民包括一些领导干部的宪法意识还有待进一步提高。对这些问题，我们必须高度重视，切实加以解决。

全面贯彻实施宪法，是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力，具有根本性、全局性、稳定性、长期性。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。任何组织或者个人，都不得有超越宪法和法律的特权。一切违反宪法和法律的行为，都必须予以追究。

宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。我们要坚持不懈抓好宪法实施工作，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。

### 坚持正确政治方向，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路

坚持中国特色社会主义政治发展道路，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，扩大社会主义民主，发展社会主义政治文明。我们要坚持国家一切权力属于人民的宪法理念，最广泛地动员和组织人民依照宪法和法律规定，通过各级人民代表大会行使国家权力，通过各种途径和形式管理国家和社会事务、管理经济和文化事业，共同建设，共同享有，共同发展，成为国家、社会和自己命运的主人。我们要按照宪法确立的民主集中制原则、国家政权体制和活动准则，实行人民代表大会统一行使国家权力，实行决策权、执行权、监督权既有合理分工又有相互协调，保证国家机关依照法定权限和程序行使职权、履行职责，保证国家机关统一有效组织各项事业。我们要根据宪法确立的体制和原则，正确处理中央和地方关系，正确处理民族关系，正确处理各方面利益关系，调动一切积极因素，巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。我们要适应扩大人民民主、促进经济社会发展的新要求，积极稳妥推进政治体制改革，发展更加广

泛、更加充分、更加健全的人民民主，充分发挥我国社会主义政治制度优越性，不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。

## 落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家

宪法确立了社会主义法制的基本原则，明确规定中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家，国家维护社会主义法制的统一和尊严。落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家，必须全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程。

我们要以宪法为最高法律规范，继续完善以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系，把国家各项事业和各项工作纳入法制轨道，实行有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，维护社会公平正义，实现国家和社会生活制度化、法制化。全国人大及其常委会要加强重点领域立法，拓展人民有序参与立法途径，通过完备的法律推动宪法实施，保证宪法确立的制度和原则得到落实。国务院和有立法权的地方人大及其常委会要抓紧制定和修改与法律相配套的行政法规和地方性法规，保证宪法和法律得到有效实施。各级国家行政机关、审判机关、检察机关要坚持依法行政、公正司法，加快推进法治政府建设，不断提高司法公信力。国务院和地方政府作为国家权力机关的执行机关，作为国家行政机关，负有严格贯彻实施宪法和法律的重要职责，要规范政府行为，切实做到严格规范公正文明执法。我们要深化司法体制改革，保证依法独立公正行使审判权、检察权。全国人大及其常委会和国家有关监督机关要担负起宪法和法律监督职责，加强对宪法和

法律实施情况的监督检查，健全监督机制和程序，坚决纠正违宪违法行为。地方各级人大及其常委会要依法行使职权，保证宪法和法律在本行政区域内得到遵守和执行。

## 坚持人民主体地位，切实保障公民享有权利和履行义务

公民的基本权利和义务是宪法的核心内容，宪法是每个公民享有权利、履行义务的根本保证。宪法的根基在于人民发自内心的拥护，宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰。只有保证公民在法律面前一律平等，尊重和保障人权，保证人民依法享有广泛的权利和自由，宪法才能深入人心，走入人民群众，宪法实施才能真正成为全体人民的自觉行动。

我们要依法保障全体公民享有广泛的权利，保障公民的人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保证公民的经济、文化、社会等各方面权利得到落实，努力维护最广大人民根本利益，保障人民群众对美好生活的向往和追求。我们要依法公正对待人民群众的诉求，努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义，决不能让不公正的审判伤害人民群众感情、损害人民群众权益。我们要在全社会加强宪法宣传教育，提高全体人民特别是各级领导干部和国家机关工作人员的宪法意识和法制观念，弘扬社会主义法治精神，努力培育社会主义法治文化，让宪法家喻户晓，在全社会形成学法尊法守法用法的良好氛围。我们要通过不懈努力，在全社会牢固树立宪法和法律的权威，让广大人民群众充分相信法律、自觉运用法律，使广大人民群众认识到宪法不仅是全体公民必须遵循的行为规范，而且是保障公民权利的法律武器。我们要把宪法教育

作为党员干部教育的重要内容，使各级领导干部和国家机关工作人员掌握宪法的基本知识，树立忠于宪法、遵守宪法、维护宪法的自觉意识。法律是成文的道德，道德是内心的法律。我们要坚持把依法治国和以德治国结合起来，高度重视道德对公民行为的规范作用，引导公民既依法维护合法权益，又自觉履行法定义务，做到享有权利和履行义务相一致。

## 坚持党的领导，更加注重改进党的领导方式和执政方式

依法治国，首先是依宪治国；依法执政，关键是依宪执政。新形势下，我们党要履行好执政兴国的重大职责，必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政。

我们要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，坚持依法治国基本方略和依法执政基本方式，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，支持国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关依照宪法和法律独立负责、协调一致地开展工作。各级党组织和党员领导干部要带头厉行法治，不断提高依法执政能力和水平，不断推进各项治国理政活动的制度化、法律化。各级领导干部要提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力，努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，在法治轨道上推动各项工作。我们要健全权力运行制约和监督体系，有权必有责，用权受监督，失职要问责，违法要追究，保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。

12月3日，浙江省纪念现行宪法公布施行30周年座谈会  
在杭州召开。省委副书记、省长夏宝龙到会讲话——

# 增强宪法意识 加强人大工作

夏宝龙说，三十年的实践充分证明，现行宪法是一部符合我国国情的好宪法，是全国各族人民在党的领导下坚持和发展中国特色社会主义的根本法制保证，也是我省推动经济社会又好又快发展和建设现代化浙江的根本法制保证。

党的十八大就坚持走中国特色社会主义政治发展道路和推进政治体制改革作出了重要部署，为我们发展社会主义民主政治和贯彻实施宪法法律进一步指明了方向。我们要认真学习贯彻党的十八大精神，全面落实省第十三次党代会关于加快建设法治浙江的部署和要求，坚定道路自信、理论自信、制度自信，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，不断发展社会主义民主政治，全面落实依法治国基本方略，全面贯彻实施宪法和法律，进一步强化社会主义法治理念，维护社会公平正义，不断提高社会法治化水平，为建设物质富裕精神富有的现代化浙江提供有力的法治保障。

## 坚持以社会主义法治理念为指导，增强全社会宪法意识和法治观念

社会主义法治理念是我们党对建设社会主义法治国家的系统认识和把握，是引领社会主义法治实践的行动指南。树立社会主义法治理念，弘扬社会主义法治精神，首先，必须增强宪法意识，坚持宪法至上，维护



宪法权威。我们要通过各种形式和渠道，尤其要充分发挥新兴媒体的优势，在全省上下广泛宣传宪法，引导全体公民学习知晓宪法、自觉遵守宪法、积极维护宪法，使宪法家喻户晓、深入人心，使广大人民群众真正认识到宪法是党和人民意志高度一致的集中体现，真正认识到宪法不仅是必须遵循的行为规范，而且是维护自身权利、保障人人平等的法律武器。其次，要深入开展我省“六五”普法，进一步增强法制宣传教育的针对性有效性，提高全省各方面各阶层各群体的法律意识和素养。特别要加强对党员领导干部的宪法和法律教育，教育领导干部自觉遵守、贯彻、维护宪法和法律，努力使宪法和法律真正成为推进依法执政、依法治国的依据，成为促进依法行政、公正司法的

准绳，成为全社会遵循的行为规范，努力提高我省各项工作的法治化水平。同时，要准确把握法治是社会主义核心价值观的重要内容，坚持依法治国和以德治国相结合，加强公民思想道德建设，树立以遵纪守法为荣、以违法乱纪为耻的观念，倡导形成自觉守法的良好社会风尚。

## 切实保障公民的基本权利，促进人的全面发展

维护和保障公民的基本权利，是宪法作为根本大法的重要使命。我国现行宪法对公民的基本权利和义务作了全面规定，涉及经济、政治、文化、社会等各个方面，为广大人民群众共享各项权利，在国家生活中充分发挥积极性、主动性、创造性提供了

可靠的法律保障。新形势下，广大人民群众期待享有更加广泛的权利，期盼过上更加幸福的生活。我们要坚持以人为本、执政为民，适应人民群众的新期望和新要求，把人民对美好生活的向往作为我们的奋斗目标，深入贯彻实施宪法，使宪法规定的公民基本权利得到全面落实。要充分保障人民当家作主权利，始终坚持人民主体地位，坚持国家一切权力属于人民，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，健全社会主义协商民主制度，扩大公民有序政治参与，加强对权力运行的制约和监督，推进权力运行公开化、规范化，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权，真正做到让权力在阳光下运行，在人民的监督之下运行。要充分保障基层群众民主权利，根据宪法、法律和我省相关法规的规定，认真总结我省各地开展村务监督、民主恳谈、议事协商等好做法好经验，完善基层群众自治机制，依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，保证基层群众依法直接行使民主权利，进一步扩大基层民主。要充分保障人民群众的经济、社会、文化、生态权益，在推进经济持续平稳较快发展的同时，进一步加强以改善民生为重点的社会建设，让全省人民享有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，让孩子们成长得更好、工作得更好、生活得更好，实现全省人民物质富裕、精神富有，促进人的全面发展。

## 积极推进人大制度实践， 进一步加强新形势下人大工 作

党的十八大对中国特色社会主

义制度进行了系统阐述。人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，与人民民主专政的国体相适应，体现着国家性质和中国特色社会主义制度的本质，在中国特色社会主义制度中起决定性作用。改革开放以来尤其是近年来，省委始终坚持人民代表大会制度，高度重视加强和改进人大工作，先后两次召开全省人大工作会议，出台关于加强人大工作的文件，帮助人大解决实际问题，推进全省人大工作和建设。我们要以党的十八大精神为指导，进一步加强新形势下人大工作，积极探索做好人大工作的新形式、新方法，支持人大及其常委会充分发挥国家权力机关作用，依法行使立法、监督、决定、任免等职权。适应中国特色社会主义法律体系形成之后的新要求，进一步转变地方立法理念和思路，注重发挥立法的引领和推动作用。以提高监督实效为核心、以加强对政府全口径预算决算的审查和监督为重点、以扩大代表和公民参与为途径，健全人大监督机制，着力推进人大监督工作。切实尊重代表主体地位，完善代表联系群众制度，密切代表与人民群众的广泛联系，支持和保障代表依法履行职责。加强人大常委会建设，健全组织制度，优化常委会、专委会组成人员知识和年龄结构，提高专职委员比例，增强依法履职能力。

## 充分发挥各方面职能作 用，形成依宪办事和依法办 事的良好氛围

这些年来，宪法和法律在我省的实施状况不断改善，同时我们也要清醒地看到，在经济转轨、社会转型、观念转变的大背景下，由于体制机制不健全等原因，有法不依、执法不严、违法不究的问题还时有发生。

我们必须把保证宪法贯彻实施放到更加突出的位置，深入推进法治浙江建设，更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，更加注重依靠法律手段调整和平衡利益关系、调处和化解社会矛盾，形成保障宪法和法律实施的强大合力，健全法治建设长效机制，进一步提高依宪办事、依法办事的能力和水平，使宪法和法律规定更好地得到落实，切实推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，努力实现人民民主、法治完善、政治清明、社会和谐。全省各级党组织和广大党员干部要积极适应党的领导方式和执政方式不断改进的要求，切实增强依宪执政、依法执政的观念，模范地遵守宪法和法律，严格按照宪法和法律办事，自觉地在宪法和法律范围内活动，绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。各级人大要强化执法监督和法律监督，开展执法检查和备案审查，切实保证宪法和法律在本区域内得到遵守和执行，使所有法规、规章、规范性文件都不与宪法相抵触，不与上位法相冲突，维护社会主义法制的统一、尊严、权威。有地方立法权的人大要通过地方立法，科学规范权力与责任、权利与义务、管理与服务的关系，注重对公民权利的保障，依宪依法规范公权力的行使。各级行政机关要牢固树立依宪行政、依法行政理念，进一步转变政府职能，提高执法人员的素质和能力，增强政府公信力和执行力，加快建设法治政府。各级司法机关要全面贯彻中央推进司法体制机制改革的举措，狠抓队伍建设，促进执法规范化，依法履职尽责，实现公正高效权威的司法。各组织各团体各单位都要恪守宪法最高尊严，注重发挥各自的特点和优势，推动宪法和法律的贯彻实施。



在采荷社区开展法律咨询活动



公诉科干警帮教新疆籍未成年犯罪嫌疑人



开展书记员岗位练兵活动

# 杭州市江干区人民检察院 打造钱塘江边的一道检察风景

2012年,对于杭州市江干区人民检察院来说,是彰显成效的一年。这一年,在检察长余国利的带领下,江干区人民检察院按照“履行检察职能、服务工作大局、创新社会管理、维护和谐稳定”的工作思路,围绕“策”、“稳”、“质”、“新”,推进江检品牌化建设,各项检察工作都取得了新的突破,呈现出了新的亮点。

**着眼于“策”,建立社会稳定形势研判平台。**以办案实践为立足点,为党委、政府建言献策,是江干区人民检察院的传统做法。今年为强化社会管理创新,专门制定出台了《关于建立社会稳定形势研判机制的意见》,其中结合丁桥卖肾案件撰写的案件分析,被中共中央办公厅采用;撰写的《渎职侵权案件查处和预防对策综合报告》,被评为“全省检察机关优秀年度报告”;反映有毒化学原料购买、运输、处理环节隐患和商品批发零售市场治安隐患的材料分别被《杭州政法》、《杭州政务》采用,切实提高了检察工作与服务大局的贴合度。

**突出于“稳”,构筑“钱江时代”的安全堤坝。**立足检察职能,加大打击犯罪的力度,深化反腐倡廉建设,是江干区人民检察院的工作重点。全面履行刑检职能,先后查办了杭州邦家租赁原市场总监非法吸收公众存款案、倒卖伪造演唱会门票案等一批有社会影响力的案件。坚持职务犯罪打防并举,重点查处了涉农惠民领域、高校领域职务犯罪窝串案,并在全市率先开展“预防进党校”活动,全方位保障了社会环境、经济环境和政务环境的健康发展。

**立足于“质”,树立一流的检察队伍形象。**重视以人为本,打造高精尖、专深全的综合性人才,是江干区人民检察院的工作亮点。以本院观摩庭评议、检察官与律师抗辩赛、职务犯罪“模拟审讯”录像观摩学习等多样的岗位练兵形式与参加上级院组织的业务竞赛相结合,加大培养考核的力度,2012年,共有9名干警在全国和省市院组织的岗位

练兵中,相继获得了全国检察机关“优秀侦查能手”,全省检察机关预防岗位技能练兵“优秀能手”,全市检察机关“侦查监督十佳检察官”、“十佳检察公文写作能手”等称号,进一步提升了“江检人”的形象。

**强化于“新”,创新创优工作多点开花。**以创新创优工作为动力,带动检察工作实现新跨越,是江干区人民检察院打出的一张新名片。2012年初,制定出台《创新创优工作奖励办法》和《创新创优工作实施重点》两项激励、培育机制,经过实践,检察工作硕果累累:对国家工作人员违法处置被拆迁直管公房牟利的案件分析获得高检院领导批示,并转报中共中央办公厅;零口供查办沈林桥案的工作经验被高检院《反贪污贿赂工作情况》和《治理工程建设领域突出问题专项工作简报》采用;查办直管公房拆迁安置领域渎职犯罪、侦查信息化、简易程序案件办理、执行检察监督4项工作分别在全省业务线工作会议上作经验交流,全面树立了“江检”品牌。



举办“检察开放日”活动

要情通报

- 6 胡锦涛：坚持走中国特色政治发展道路 不断推进政治体制改革  
8 习近平：一切违宪行为都必须予以追究  
10 夏宝龙：增强宪法意识 加强人大工作

特别关注

# “八二宪法”三十功名



P16

强国必须立宪。1982年12月4日，五届全国人大五次会议通过了新的宪法，这部宪法典和此后四次宪法修正案共同构成的我国现行宪法，现已进入其实施的第30个年头。

30年筚路褴褛，30年上下求索。30年里，现行宪法回应人民的诉求，与时代同频共振。“八二宪法”的“三十而立”，不仅是宪法发展的一个重要节点，也是“依法治国”方略稳固推进的重要体现，更是国家和社会走上稳定有序的重要表征。

- 17 从“共同纲领”到“八二宪法” / 申欣旺 林 龙  
20 四次修改，给现行宪法注入活力 / 哲 生  
24 宪法精神落地生根 / 叶 坚  
27 规范公权 保障民权 / 陈柳裕等

权力殿堂

- 30 调研笔记 社会救助：保障公民有尊严的生活 / 石 奈  
33 本期聚焦 代表建议解民生之忧 / 王带连

钱塘人语

- 3 人民至上 百姓为天

浙江人大

2012年12月总第132期

主办 浙江省人大常委会办公厅  
浙江省人大常委会研究室

编辑指导委员会

主任 王永明  
副主任 姚民声 王敏奇 王 强  
委员 周晓峰 宋建勋 阮重晖  
施孝国 陈伟民 朱金富  
柴根初 孙志祥 吴晓华  
柴伊玲 郑耿德 萧诗跃  
卢朝升 杜方文

社 长 杜方文

副总编辑 黄 震

责任编辑 林 龙 史巧云 蔡荣章  
徐 戎 陈 波 崔 艳

编辑出版 《浙江人大》杂志社

本刊地址 浙江·杭州·仁和路1号

邮政编码 310025

电 话 (0571)87056370  
87053421

传 真 (0571)87057955

网 址 www.zjrd.net

投稿平台 www.zjrd.net/tgpt

国内统一刊号 CN33-1282/D

国际标准刊号 ISSN1672-6707

广告经营许可证 3300004000071

出版日期 2012年12月5日

每本定价 8.00元

本刊合作媒体



承 印 浙江广育爱多印务有限公司

## 法治聚焦

### 热点追踪 中国式法律清理 / 伟 民

P38

2012年10月底,随着全国人大常委会对监狱法等7部法律的个别条款作出修改,“法律清理”这一概念再次进入公共视野。在构建和完善现代法制的时代语境下,“法律清理”已成为事关当下法制建设的核心议题,需要方方面面予以更深刻的体认、更有力的推动。

- 42 立法背景 “被精神病”能否杜绝? / 张 琴
- 44 前沿视点 整修城市应急管理的“短板” / 宋道雷 韩福国
- 46 新法点击 立法守护蓝色国土 / 吴恩玉
- 47 法苑杂谈 常识的力量 /傅达林
- 48 民主漫议 “三公”公开岂能“内外有别”等(3则)

## 人大视野

### 市县巡视 剑指公墓乱象 / 陈海瑾 郑必荣

P52



面对墓价超房价、一墓难求的尴尬境况,不少玉环百姓开始为自己的“身后事”发愁。为深化殡改工作,让百姓安心走完人生的最后一程,玉环县人大代表和人大常委会就此展开了一系列有力的监督。

- 55 代表星座 为爱搭桥 / 林红卫
- 56 履职如科研 代言不业余 / 王克珍
- 58 “归雁”代表倾情桑梓等(2则)
- 59 代表工作 点亮“蓬莱仙岛” / 於义杰
- 60 八面来风 广东:审计违规“匿名”惯例受质疑等(3则)
- 61 建议办理 高速噪音严重扰民 十年未果群众闹心 / 张正阳
- 62 热门话题 审议人事事项相涉的常委会组成人员要回避吗?
- 64 新论集萃 全面推进依法治国必须走宪政之路等(7则)

## 封面人物



岳姚祥,嘉兴市第六届、七届人大代表,海宁市第十三届、十四届人大代表,海宁蒙努集团董事长。

在中国皮革行业,岳姚祥属于后来者。1993年7月,他创办海宁蒙努皮件厂时,比第一批皮革企业迟了整整10年。可在中国皮革行业,岳姚祥又是领先者。10多年来,除了企业被国家有关部门授予“中国十大真皮衣王”、“中国名牌”和“国家免检产品”称号外,他个人也先后获得了“浙商创新奖”、“浙江省优秀企业经营者”、“嘉兴市优秀共产党员”等50多项荣誉称号。

作为一名企业界的人大代表,岳姚祥除了积极履行代表职责,在文教体育事业、老年事业等方面提交意见建议外,还不忘关注弱势群体。作为浙江省慈善总会的创始会员之一,这些年企业已累计捐款800多万元,创办了海宁市第一家以治疗精神残疾人为主的工疗站,还成立了蒙努集团公益基金自助会。

王晓圆 撰文 蔡荣章 摄影

**社会广角**

新闻观察 虐童事件的反思 / 程 濚 王梦婕



P68

最近一段时间，各地频频曝光幼儿园虐童事件，引发公众对师德的考问。但实际上，在屡禁不止的虐童事件背后，幼教资源不足、超前教育泛滥、虐童罪入刑等更多问题亟待解决。

- 71 微观中国 “裸宴”限敛财，可以一试等(3则)
- 72 文化时空 百年窑墩 / 王芯克
- 74 阅读视界 觉醒的民意更需敬畏 /朱韦懋
- 76 法在身边 开虚假收入证明 单位易“引火上身”/ 胡勇军

**4 话语新闻**

- 77 每月快递 省人大出台决定推进义乌国际贸易综合改革等(11则)
- 79 一月要事

**协 办 单 位**

浙江省国税局

中国电信浙江公司

中国移动通信集团浙江有限公司

太子龙控股集团有限公司

中国工商银行浙江省分行

杉杉控股有限公司

浙江医药股份有限公司

浙江海正药业股份有限公司

西子联合控股有限公司

中天发展控股集团有限公司

浙商证券有限公司

杭州银行股份有限公司

世包集团有限公司

# 天天来益

## 健康美丽



保护皮肤 ○ 延缓衰老 ○ 年轻血管

请按说明书使用或在药师指导下购买和使用

**来益**  
—维生素E胶丸(天然型)—

浙江医药股份有限公司新昌制药厂  
ZHEJIANG MEDICINE CO.,LTD. XINCHANG PHARMACEUTICAL FACTORY



# “八二宪法”三十功名

强国必须立宪。1982年12月4日，五届全国人大五次会议通过了新宪法。这部宪法典和此后4次宪法修正案共同构成的我国现行宪法，现已进入其实施的第30个年头。

30年筚路褴褛，30年上下求索。30年里，现行宪法回应人民的诉求，与时代同频共振。“八二宪法”的“三十而立”，不仅是宪法发展的一个重要节点，也是“依法治国”方略稳固推进的重要体现，更是国家和社会走上稳定有序的重要表征。

站在历史长河当中眺望，我们坚信，中华人民共和国的宪法必定能为中华民族的伟大复兴，为人民的幸福美好生活奠定坚实的宪政根基。

# 从“共同纲领”到“八二宪法”

/ 申欣旺 林 龙

宪法，国之重器。从 100 年前，第一部《中华民国临时约法》颁布实施开始，无数仁人志士孜孜不倦地探寻宪政治国之路。然而自 1908 年到 1949 年，真真假假的宪法先后有 10 部之多，却从未给国人带来真正的宪政。新中国成立后，人民曾经拥有真正属于自己的宪法，但专制主义幽灵的复活，却使共和国宪法成了一张废纸……直到“八二宪法”诞生后，中国的宪政建设才真正踏上希望之路，从此改变了历史宿命。

## 历经曲折之路

中华人民共和国成立前夕，中国革命进入根本性的历史转折时期，随着辽沈、平津、淮海三大战役的胜利，国民党政权的灭亡已成定局。革命胜利后将建立什么样的国家，如何将革命成果以法律的形式确认巩固下来，并将制定哪些大政方针作为全国人民的共同行为准则等，这些都迫切需要制定出一部具有根本法律效力的文件。

1949 年 9 月 29 日，凝聚了中国共产党人和同盟者建国理想的伟大文本《共同纲领》在中国人民政治协商会议第一届全体会议上正式通过。《共同纲领》是新中国历史上的建国大纲，是具有根本法性质的临时宪法，“充分反映了一个新政府建立之初的民主、蓬勃向上，富有包容性精神”。

“1949 年，胜利来临之快令人目瞪口呆。”《剑桥中华人民共和国史》叙述了中华人民共和国让人振奋的开局。而更令人目不暇接的胜利，则是与开国齐头并进的民主架构。《共同纲领》规定的机构、组织，无不在名称上冠以“人民”二字，诸如人民共和国、人民政协、人民代表大会、人民政府、人民广播、人民出版事业等等，“这是中国数千年历史上从来没有过的”。

1953 年，中国共产党取得了政治、经济、军事和思想文化各方面的胜利，国内形势发

生了巨大变化。这时，新的发展形势客观上要求新中国制定一部比《共同纲领》更完备的宪法。1954 年，新中国第一部宪法应运而生。

1954 年 9 月召开的第一届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法》，是为新中国的第一部正式宪法。它的主要内容包括：规定国家的性质，国家的组织形式和政治制度的原则；过渡时期的经济制度以及改造非社会主义经济的方法和步骤；公民广泛的权利和自由。

“五四宪法”吸收了苏联 1936 年宪法的精华，同时也汲取了中国立宪史上较好的内容以及某些世界宪法惯例。著名宪法学者许崇德感慨地说，“印象中为了纪念新中国第一部宪法的诞生，许多父母都给那年出生的孩子起名叫‘宪法’，足以说明群众对这部宪法的热爱。”

然而好景不长。1966 年的“文化大革命”，严重破坏了正常的法律秩序和社会秩序，践踏了公民的基本权利和自由，宪法实质上已形同虚设。在“文革”背景下制定的“七五宪法”自然成了一部“左”的政治宣言，许多规定都违背了宪政的基本精神。

谈及这部宪法制定的背景，许崇德认为：“‘文革’使得民主与法制荡然无存，这样的乱局，即使是对于‘文革’的发动者来说，恐怕在主观上也是始料不及的。”当时提出召开四届人大和修改宪法的意见，以便把局势重新纳入正常秩序的轨道。但事与愿违，这部宪法却将“文革”的产物固定下来。

1976 年，“四人帮”倒台，“文革”结束。痛定思痛，人们普遍认识到法制建设的重要以及“七五宪法”的荒唐。为清除“七五宪法”的流毒，恢复被破坏的民主法制原则，1978 年 3 月，第五届全国人民代表大会第一次会议通过了第三部宪法。

“七八宪法”一定程度上纠正了“七五宪法”的极左倾向，继承了“五四宪法”规定的公

从《共同纲领》到“五四宪法”再到“八二宪法”，中华人民共和国的宪法经历坎坷，深深地烙上了时代的印记。



“五四宪法”所蕴含的宪法理念和国家基本制度，成为之后历次制宪的蓝本。图为毛泽东在杭州起草、修改“五四宪法”草案。

民基本权利等原则。但受到当时政治环境的影响，“七八宪法”尚带有“左”的痕迹，肯定了“无产阶级文化大革命”，是一部具有鲜明过渡性特色的宪法。

经过 1979 年和 1980 年的两次部分修改，“七八宪法”依然未能摆脱“左”的影响，越来越不能适应改革开放和社会主义现代化建设的需要，其全面修改势在必行。

### 宪法“拨乱反正”

1978 年 12 月 28 日，受迫害 13 年的彭真携家人从陕西回到北京，被任命为全国人大常委会法制委员会主任，全面主持新时期立法工作，他和其他老同志形成共识：一定要确立宪法和法律的最高权威，以防止个人专断。

这种共识在 1978 年 12 月召开的中共十一届三中全会上上升为执政党的意志。在会前召开的中央工作会议上，邓小平发表讲话：“为了保障人民民主，必须加强法制，必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”不久，彭真受命主持宪法修改。

1980 年 8 月 18 日，邓小平在中共中央政治局扩大会议上作了《党和国家领导制度的改革》的重要讲话，明确指出：要使我们的宪法更加完备、周密、准确，能够切实保证人民真正享有管理国家各级组织和各项企业事业

的权利，享有充分的公民权利，要使各民族真正实行民族区域自治，要改善各级人民代表大会制度。从这一刻开始，宪法的“拨乱反正”之路正式开启。

1980 年 9 月，五届全国人大三次会议决定全面修改 1978 年宪法，并成立宪法修改委员会。全国人大常委会委员长叶剑英为主任委员，副委员长宋庆龄和彭真为副主任委员，委员共 103 名。

时任中国人民大学法律系宪法教研室主任的许崇德就是在这个时候进入秘书处的，全程参与了长达 27 个月的修宪工作。30 年后，82 岁高龄、白发苍苍的许崇德回忆起当年修宪工作，仍记得很多细节。“那个时候，思想氛围空前活跃。宪法要不要写序言、实行什么样的民族区域自治、要不要搞司法独立和法官终身制、要不要取消检察机关等重大问题，都被提了出来。”

经过两年的努力，1982 年 4 月 21 日，宪法修改委员会第三次全体会议通过了宪法修改草案，将之提交全国人大常委会审议。4 月 26 日，全国人大常委会决定：公布宪法修改草案，交付全国各族人民讨论。

这次全民讨论，有几亿人参加，持续的时间比“五四宪法”草案的全民讨论还长了 1 个月，达 4 个月之久，规模之大、群众参与热情之高，前所未有。据许崇德回忆，仅在西南边陲的贵州省，就组织了 2286 次讨论。

其中有一个小插曲，许崇德印象很深。呼和浩特制锁厂有位叫王银祥的工人给全国人大写信，提出了有关土地利用问题的 4 点建议。信寄出之后，他又怕邮递行程太慢，错过时间，第二天便赶到邮局，用月工资的四分之一发了一封近 200 字的电报阐述自己的建议。

全国人大宪法工作小组收到王银祥的建议后，决定采纳他意见中的一点，把宪法草案的“国家保障自然资源的合理利用”修改为“国家保障自然资源和土地的合理利用”。

经过充分审议，1982 年 12 月 4 日，五届全国人大五次会议听取了彭真所作的宪法修改草案的报告，并以无记名投票方式表决通过了宪法。到会代表 3040 人，赞成票 3037

张，弃权票 3 张，反对票 0 张。当天，这一表决结果即向社会公布。据悉，这是全国人大会议第一次公布通过宪法和法律的票数。这一天，后来成为全国普法日。

“八二宪法”的颁布，标志着我国开始正式迈入建设社会主义法治国家的轨道。

## 国家是手段，公民是目的

“八二宪法”在国家体制的设计上，首先否定了西方国家的“三权分立”模式，规定我国是人民民主专政的社会主义国家，这一根本性质决定了国家的一切权力属于人民，而人民行使权力的最高机关是全国人民代表大会。

许崇德认为，这次宪法修改，一个重要的成果就是规定国家主席、副主席等重要职务连续任职不得超过两届，史无前例地废除了领导人终身制。

人大常委会本身也得到了改革。彭真主张，人大常委会组成人员不能兼职。过去人大常委会委员大都是兼职，所以不可能把全部精力集中到人大常委会的工作上来。因此，宪法做出规定：“全国人民代表大会常务委员会组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务。”

全国人大常委会法制委员会原秘书长岳祥曾回忆：“彭真强调宪法是根本大法，任何人不能超越。宪法草案写完后，他又加进去了这方面的内容。”这一规定实际上就是中国的宪政原则，奠定了中国的宪政基础。在党要守法的问题上，彭真讲得非常透彻，大体上就是三句话：党领导人民制定宪法和法律，党也领导人民遵守宪法和法律，党自己也在宪法和法律范围之内活动。

一言以蔽之，就是法律面前人人平等。

“法律面前人人平等”这一原则曾被写入“五四宪法”，但在“七五宪法”和“七八宪法”中都被去除了。“文化大革命”的惨痛教训，让人们重新认识到了公民权利的重要性。1982 年修改宪法时，公民在法律面前一律平等的原则又被重新写入宪法。

“八二宪法”还有一个重大修改，即在文本结构上作了调整，把公民的基本权利和义务这一章调到国家机构一章之前。宪法学者

郭道晖说，当时主要考虑有两点：一是国家的一切权力属于人民。先有公民权利，如选举权，才产生和授予国家机构权力，公民权是国家权力的渊源；二是这样调整可以更好地体现国家尊重和保障公民权利。

“这虽然只是章节前后顺序的调整，却体现了一个重要理念：国家是手段，公民是目的，权力是公民赋予的，国家机关要为公民权利服务。”郭道晖说。

“八二宪法”通过之后，彭真主持全国人大常委会会议时，作为开场白，常常翻开宪法，郑重宣读第 57 条和第 5 条：

“全国人民代表大会是最高国家权力机关……一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律……任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”

总之，“八二宪法”是新中国宪法史上一个重要的里程碑，它在继承“五四宪法”精神和原则的基础上，结合改革开放初期的社会实际，进行了重大改革，是一部公认的比较好的、具有中国特色社会主义的宪法，为中国 30 年来发展的良好局面奠定了坚实的宪政基石。

“八二宪法”的颁布，标志着我国开始正式迈入建设社会主义法治国家的轨道。



# 四次修改， 给现行宪法注入活力

/ 哲 生



依法治国已经深深融入到中国法治的骨髓之中，也必将流淌在每个人的血液当中。

中新社 图

宪法修改的历程，实际上就是我国改革开放事业的发展轨迹，是中国社会变迁的历史证明，也是中国宪法制度不断完善、宪政事业持续进步、宪法作用逐渐增强的真实记录。

## 助推经济体制改革

20世纪80年代初，安徽芜湖“傻子瓜子”创办人年广久，因为请了12个待业青年做雇工，突破了当时雇用8个人即为资本家的标准，而波澜骤起。

而当时在浙江东南面，以温州“八大王事件”（八位个体户被举国通缉）为代表的经济整顿搅动得大半个温州城噤若寒蝉，个体户与私营老板，人人提心吊胆，无不担心“八大王”的悲剧在自己身上上演。温州市工业在1980年增速为31.5%，到1982年却下滑到-1.7%，其后3年一直徘徊不前。

改革开放初期，中国正在不断推进经济体制改革，私营经济发展迅速。在一些地区，私营经济实际上已经成为当地经济发展最具活力的有生力量。如何确定私营企业的性质，让它在发展生产力、繁荣经济方面发挥更大的作用？按照当时的认识，私营经济是带有剥削性质的资本主义经济，它是在个体经济的基础上发展起来的，在整个国民经济的发展中对公有经济起着重要的补充作用。如果限制其发展甚至取缔它，不但私营经济本身会逐渐萎缩，个体经济的发展也会受到影响，国民经济和体制改革的发展必然减缓，所以必须通过修改现行宪法，给私营经济以恰当的生存地位。

“让他经营一段，怕什么？伤害了社会主义吗？”邓小平听说“傻子瓜子”后明确表态。1984年中央一号文件中明确提出，鼓励农民向各种企业投资入股，兴办各种企业，国家要保护投资者的合法权益。不久，“温州八大王”得以平反。

顺应时代潮流，引领私营经济发展，宪法修改势在必行。1988年现行宪法第一次修正，第十一条增加规定：“私营经济是社会主义公有制经济的补充”。这是一个重大突破。这次修宪，肯定私营经济的法律地位。在土地所有权问题上，这次修宪肯定了“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。

1992年春天，邓小平的“南方谈话”有力地推动了中国改革开放的进程。1993年修宪，

继“私营经济”之后再为“市场经济”正名，明确了社会主义也可以搞市场经济，还将农村家庭联产承包制写入宪法。1999年修宪，又把非公经济提升为社会主义市场经济的“重要组成部分”。这意味着将私营经济等非公经济平等地纳入到了国家经济的体系中。2004年第四次修宪一口气提出14条意见，将第十一条修改为：“国家鼓励、支持和引导非公有经济的发展”，并对其“依法实行监督和管理”。

正是在宪法的确认与指引下，我国的经济体制改革不断突破思想禁区，社会主义市场经济的发展不断深化，修宪成为推动经济发展最有力的制度保障。

## 勾画国家发展宏图

宪法不仅描述了当下的社会现实，更勾画了国家发展的伟大宏图。无论是“共同纲领”、“五四宪法”，还是改革开放背景下制定的“八二宪法”，都在某种意义上成为指引国家建设未来方向的航标。

1993年第二次修宪，国家根本任务又一次修正方向，从而开启了中国“富强”之路。中国正处于社会主义初级阶段被明确写入宪法，这是对国情的科学判断，也是现代化建设的理论基础。在此大背景下，宪法规定，国家将在建设有中国特色社会主义理论指导下，集中力量进行社会主义现代化建设。

国家的奋斗目标，则由建设“高度文明、高度民主的社会主义国家”变为建设“富强、民主、文明的社会主义国家”。两个字的增加、两个词顺序的变化，看似微小，却寓意深刻。在宪法的普照下，“富强民主”成了时代中国最强音。

当历史的车轮进入21世纪，全面建设惠及全国人民的小康社会，成为党领导下的华夏儿女激情澎湃的奋斗目标。2004年修宪，明确指出“推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展”，增加了“社会主义事业的建设者”，同时规定“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”，从而为全面建设小康社会提供了更为清晰的路径和更为光明

的图景。

中国特色社会主义的伟大实践，在共和国的宪法上留下了辉煌的足迹。从“我国将长期处于社会主义初级阶段”到“沿着建设有中国特色社会主义道路，进行现代化建设”，再到坚持改革开放载入宪法，回答了“社会主义初级阶段究竟多长”、“改革道路会不会变”等疑虑，四次修宪，一脉相承，与时俱进，与时代同频共振，强力地推动着中华民族迈向伟大复兴的辉煌未来。

## 保障人权与私产

“人权”在中国曾经是一个禁区。在新中国成立后相当长时期内，我们不仅在宪法和法律上不使用人权概念，而且在思想理论上将人权问题视为“西方产物”。特别是“文革”时期，受极“左”思潮的影响，人权被当成资产阶级的东西加以批判，在实践中也导致了对人权的漠视和侵犯。直到改革开放初期，一些重要报刊还以“人权是资产阶级的口号”、“人权不是无产阶级的口号”等为题，发表过一大批文章，把人权看作资产阶级的“专利”，强调“无产阶级历来对人权口号持批判的态度”。

改革开放以后，我们党对社会主义进行了再认识，提出了建设中国特色社会主义的理论，为我们正确认识人权问题提供了理论依据。1991年11月1日，国务院新闻办公室发

四次宪法修改为非公经济的生存和发展注入了活力。



表《中国的人权状况》白皮书，这是中国政府向世界公布的第一份以人权为主题的官方文件。

1997年9月，党的十五大首次将人权概念写入报告，明确指出：“共产党执政就是领导和支持人民掌握管理国家的权力，实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，保证人民依法享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权。”

2002年11月，党的十六大再次在主题报告中将“尊重和保障人权”确立为新世纪

同票同权，体现了对农民参政权利的尊重。



新阶段党和国家发展的重要目标，重申在“政治建设和政治体制改革”中，要“健全民主制度，丰富民主形式，扩大公民有序的政治参与”。

在这一背景下，2004年修宪时，“国家尊重和保障人权”成为最为耀眼的条款，人权这个政治概念首次被提升为宪法概念，上升为人民和国家的意志。这次修宪还明确规定：“公民的合法的私有财产不受侵犯。”这表明，我国在宪法中首次确认私有财产权的地位，确立私有财产权为公民的基本权利，成为了人权的一项重要内容。

人权入宪带动了中国法治理念的全面更新。在2012年3月，当尊重和保障人权条款再度出现在素有“小宪法”之称的刑诉法修正案中，人们发现从“人权入宪”到“人权入法”，人权价值已经深深融入到中国法治的骨髓之中，也将流淌在每个人的血液之中。

### 从刀“制”到水“治”

从古至今，统治阶级治理国家的基本方法大体有两种：一种是依法办事、依法治理的方法，即依法治国（或称法治）；另一种是以

## 相关链接

### “八二宪法”历次修改概况

#### 一、1988年宪法修正案

1988年4月12日，七届全国人大第一次会议通过宪法修正案，对“八二宪法”作出第一次修改，这也是我国首度采用宪法修正案的形式修宪。该宪法修正案共有2条，内容如下：

1、将“私营经济”首次载入宪法，增加规定“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展”；

2、将有关条款修改为“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。

#### 二、1993年宪法修正案

1993年3月29日，八届全国人大第一次会议通过宪法修正案，对现行宪法作出第二次修改。该宪法修正案共有9条，其主要内容如下：

1、在宪法序言中确认“社会主义初级阶段”，确认“建设有中国特色社会主义理论”的指导地位，以及“坚持改革开放”、“建设富强、民主、文明的社会主义国家”等目标；

2、将国家经济体制由计划经济改为社会主义市场经济，并规定“国

家加强经济立法”；

3、取消“人民公社”的有关规定，将农村家庭联产承包责任制写入宪法；

4、将县级人大任期改为五年。

#### 三、1999年宪法修正案

1999年3月15日，九届全国人大第二次会议通过宪法修正案，对现行宪法作出第三次修改。该宪法修正案共有6条，主要内容如下：

1、将“邓小平理论”写入宪法序言；

2、明确规定“实行依法治国，建

言代法、依人而治的方法，即以人治国（或称人治）。要法治还是要人治，这是任何政治体制必须首先要解决的问题。

法律的至高无上的权威是法治国家的显著特征。1999年修宪中，一个非常耀眼的亮点，就是把“依法治国”正式写入了宪法。这是一个重大的历史性决定，从此，“法治”成为了国家意志，在我国民主法治建设史上树起了一座崭新的丰碑。

2011年3月，全国人大常委会委员长吴邦国在十一届全国人大四次会议第二次全体会议上宣布“以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成”。依法治国基本方略的实施由此进入一个新的阶段。

回顾中国法治建设的历程，我们不难发现，在很长一段时间，我国正式文件中提的都是“法制”而非“法治”。1996年的八届人大四次会议将“依法治国，建设社会主义法制国家”确定为治国方略，但一年多以后，1997年9月党的十五大报告中提出的却是“依法治国，建设社会主义法治国家”，虽只改动了一

个字，却立刻引起巨大反响。

“制”与“治”虽是一字之差，却是治国思想的一次重大突破。法制强调的是法律制度，而法治不仅强调要有法律制度，还强调宪法和法律要处于至上的地位。法治的精髓保障人民权利和自由的同时，限制公权力的滥用。

“人类千万年的历史，最为珍贵的不是令人炫目的科技，不是浩瀚的大师们的经典著作，不是政客们天花乱坠的演讲，而是实现了对统治者的驯服，实现了把他们关在笼子里的梦想。”依法规范和制约国家机关的权力，确保其严格按照宪法和法律的规定行使职权，“依法治国”的入宪，正是为国家权力依法行使打造了一具坚固的“笼子”，同时也为公民权利的有效保障提供了一道坚实屏障。

“党领导人民制定宪法和法律，党必须在宪法和法律范围内活动。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。”在党的十八大报告中，全面推进依法治国，是其中浓墨重彩的一笔，并将引领中国法治建设迈向新征程。

摄影 蔡荣章

人类千万年的历史，最为珍贵的是实现了对统治者的驯服，实现了把他们关在笼子里的梦想。

设社会主义法治国家”；

3、完善社会主义初级阶段的基本经济制度和分配制度，确认公有制为主体、多种所有制共同发展；

4、修改和完善农村生产经营制度；

5、提高非公有制经济的法律地位，将非公经济是社会主义公有制经济的“补充”修改为是社会主义市场经济的“重要组成部分”；

6、用“危害国家安全的犯罪”的法律用语置换“反革命活动”的政治术语。

#### 四、2004年宪法修正案

2004年3月14日，十届全国人大第二次会议通过宪法修正案，对现

行宪法作出第四次修改。该宪法修正案共有14条，涉及13个方面的修改，主要内容如下：

- 1、将“三个代表”写入宪法序言；
- 2、在宪法序言中增加“推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展”的内容；
- 3、在宪法序言有关统一战线的表述中增加“社会主义事业的建设者”；
- 4、将土地征用制度细化为土地征用、征收制度；

- 5、明确规定国家鼓励、支持和引导非公经济的发展；
- 6、明确规定“公民的合法的私有财产不受侵犯”，并完善保护私有财

产的相关规定；

7、增加建立健全社会保障制度的规定；

8、增加规定“国家尊重和保障人权”；

9、完善全国人民代表大会代表组成的规定；

10、将全国人大常委会有关决定“戒严”的职权，修改为决定“进入紧急状态”；

11、完善有关国家主席职权的相关规定；

12、将包括乡级人大在内的地方各级人大任期统一修改为五年；

13、增加对国歌的规定。

# 宪法精神落地生根 / 叶 坚

1982 年宪法公布施行后，宪法精神逐步落地生根、发芽长枝。30 年里，发生了不少引人瞩目的“宪法性事例”。

生活中的宪法性事件或大或小，有悲有喜，但在点滴之间所闪耀的宪法精神和公民的宪法诉求，却对我国的法治进程影响深刻。

## “孙志刚事件”:以生命代价换人身自由

2003 年 3 月 17 日晚 10 时许，任职于广州某公司的湖北青年孙志刚在外出上网时，遇到广州市天河区黄村街派出所民警核查身份，因没有暂住证，被警察带回派出所。

3 月 18 日，孙志刚作为“三无”人员被送至广州市“三无”人员收容遣送站，次日被收容站送往一家收容人员救治站。在这里，孙志刚受到救治站工作人员以及其他收容人员的野蛮殴打，于 3 月 20 日死亡。

2003 年 4 月 25 日，《南方都市报》以《被收容者孙志刚之死》为题率先披露了该事件，引发社会舆论哗然，掀起了对收容遣送制度的大讨论。

2003 年 5 月 14 日，俞江、滕彪、许志永 3 名法学博士向全国人大常委会递交审查《城市

流浪乞讨人员收容遣送办法》的建议书，认为收容遣送办法中限制公民人身自由的规定，与宪法和有关法律相抵触，应予以改变或撤销。这是中国公民首次行使违宪审查建议权。

2003 年 5 月 23 日，贺卫方、盛洪、沈岿、萧瀚、何海波 5 位法学家以中国公民名义，联合上书全国人大常委会，就孙志刚案及收容遣送制度实施状况提请启动特别调查程序。

2003 年 6 月 20 日，温家宝总理签署国务院令，公布《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，这也标志着《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》的废止。

孙志刚，以生命换来了收容遣送制度的终结，但这折射出的宪法关于基本人权的保护问题令人深思。

宪法第 37 条规定，公民享有人身自由权，若限制公民人身自由，须经正当的法律程序。根据宪法这一精神，我国行政处罚法第 9 条规定，限制人身自由的行政处罚，只能由法律设定；立法法第 8 条和第 9 条规定，对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚，只能制定法律。

因此，收容遣送制度所包含的限制人身自由的权力属性已经超越了宪法和法律的授权。

也许用一个生命换取一个制度的废止太过沉重，但欣慰的是，此后我们的法律更多的体现出“以人为本”的色彩。

2004 年，新的宪法修正案通过，将“尊重和保障人权”写入宪法。

## “最牛钉子户”:对合法私有财产的坚守

回顾 2007 年最具新闻价值事件，重庆“史上最牛钉子户”必定榜上有名。当年的重庆市九龙坡区杨家坪鹤兴路 17 号，一个被挖

“钉子户”现象成为城市拆迁过程中突出的关涉社会与法律的复杂问题。



成 10 米深大坑的楼盘地基正中央，孤零零地立着一栋二层小楼，犹如大海中的一叶孤舟。

产权人杨武和妻子吴苹拒绝强拆，往屋里搬运液化气钢瓶和其他生活用品，准备与小楼共存亡。“问题没解决，我肯定不会搬”，吴苹当时随身带了一本《中华人民共和国宪法》。

在与开发商苦苦对峙两年半之后，这座小楼的主人选择了妥协，并于 2007 年 4 月 2 日签署了新的安置协议。

相比唐富珍，吴苹和杨武是幸运的。2009 年 11 月 13 日，成都市金牛区天回镇金华村村民唐福珍因未能阻止政府组织的拆迁队，点燃汽油在楼顶天台自焚，后抢救无效死亡。

宪法规定：“公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”

法学家普遍认为，造就“钉子户”问题的根源在于拆迁制度本身存在有悖于宪政原理的瑕疵。城市房屋的拆迁，在本质上是一种政府征收行为，是动用公权力对私人房屋所有权的征收，因此必须严格依法限定：首先拆迁必须符合公共利益目的，这是立宪主义的基本要求；其次必须程序正当，这是立宪主义的核心；再则要给予公正补偿，给予私人公正的补偿是对征收的重要的法律限制方式。

唐福珍事件发生后的 2009 年 12 月 7 日，北京大学沈岿、姜明安、王锡锌、钱明星和陈端洪 5 位学者向全国人大常委会建议对《城市房屋拆迁管理条例》进行审查，要求撤销该条例。

2009 年 12 月 10 日，《人民日报》发表人民时评《为拆迁注入法治文明基因》称，这是继 2003 年“孙志刚事件”法律学者上书之后，学者又一次就行政法规上书国家最高权力机关。人们期待这一次能够像 6 年前一样，悲剧性的个案最终能推动制度的进步。

2011 年 1 月 21 日，国务院总理温家宝签署国务院第 590 号令，公布了《国有土地上房屋征收与补偿条例》。条例对公共利益的范围、征收补偿标准等做出了明确规定，为政府

征收行为注入了更多现代法治基因。

依法治国的核心是依宪治国，宪法是国家的根本大法，一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。“拆迁条例的修改，本身就是要进一步落实宪法、物权法对公民所有的合法财产权的保护。”北京大学教授王锡锌评论说。

## “赵作海案”：“死而复生”引发的国家赔偿

“赵作海案”戏剧性地发生在全国人大常委会通过《关于修改〈中华人民共和国国家赔偿法〉的决定》的第二天。

2010 年 5 月 9 日，“杀害”同村人在监狱已服刑多年的河南商丘村民赵作海，因“被害人”赵振裳的突然回家，被宣告无罪释放。

2010 年 5 月 13 日上午，河南省高院召开新闻发布会宣布：给予赵作海国家赔偿及生活困难补助共计 65 万元。

对于“赵作海案”，社会各界评论纷纭，关注焦点之一便是国家赔偿问题。

国家赔偿是一种国家责任，该项制度的创设，有丰富的宪政理论的支撑，如人民主权理论、法律面前人人平等的思想、法律拟制学说、公共负担平等学说、国家危险责任学说以及社会保险学说等等。

宪法第 41 条明确规定，由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利。

可以说，1994 年 5 月 12 日根据宪法制定的《中华人民共和国赔偿法》的颁布，是我国宪政发展和法治化进程中的一件大事。这标志着我国从“权力政府”到“责任政府”的转变。

但 1994 年的国家赔偿法的实施效果并不理想。如赔偿程序的规定比较原则，对赔偿义务机关约束不够；有的地方赔偿经费保障不到位，赔偿金支付机制不尽合理；赔偿项目的规定难以适应变化了的情况等等。

基于上述问题，2010 年 4 月 29 日，国家赔偿法修改。修改后的国家赔偿法，畅通赔偿请求渠道，降低了申请门槛，完善赔偿办理程

“八二宪法”施行 30 年来，尽管取得了巨大成绩，但我们不能忽视，目前全社会尚未形成“宪法至上”的自觉意识和行动。一些宪法性事件透射出的是一些公权力部门所残留着的“以权压宪”、“以令越宪”的人治思想。



2010年修改的国家赔偿法，充分体现了宪法“尊重和保障人权”精神。图为当地有关领导对赵作海（左）进行慰问。

序，引入举证责任倒置，明确精神损害赔偿并立法保障赔偿费用的支付，这些都是国家赔偿制度不断完善、进步的标志。

当然，也有学者认为，我国修改后的国家赔偿法适用的是抚慰性赔偿标准与补偿性赔偿标准相结合的模式，对像赵作海案件这样的严重侵犯人身自由权的赔偿，适用补偿性赔偿标准并不合理，法律应当增加针对再审改判无罪的案件进行惩罚性赔偿的规定，适用更高的赔偿额度标准。

在赵作海案中，河南省有关部门在其宣告无罪后，主动上门赔礼道歉，并及时支付65万元赔偿金，在赵作海表示不满意的情况下，又及时制定新的赔偿方案，最终获得赵作海的认可。

“河南省有关部门的这种做法是有过错，勇于承担责任的一种体现，是值得肯定的。”最高人民检察院刑事赔偿办公室赵景川说。

### 同票同权：亿万农民获得平等话语权

选举权是公民的基本政治权利，也是实现其他基本权利的重要基础。一个国家的选举制度设计，往往成为观察一个国家政治民主化程度的重要窗口。

我国宪法规定，中华人民共和国年满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，都有选举权和被选举权；但是依照法律被剥夺政治权利的人除外。

1953年我国第一部选举法规定，城乡人大代表可以代表不同的选民人数，全国为8:1，省为5:1，县为4:1。1995年，选举法将原来全国和省、自治区这两级人大代表中农村与城市每一代表所代表的人口数的比例，从原来的8:1,5:1,统一改为4:1。有人将此形象地称为“四个农民等于一个城里人”。1997年选举法重新修订，其后经过4次修改，但对城乡不同比例的规定没有改变。

2010年3月14日，十一届全国人民代表大会通过关于修改《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》的决定》规定：“全国人民代表大会代表名额，由全国人民代表大会常务委员会根据各省、自治区、直辖市的人口数，按照每一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。”

这开启了城乡居民选举“同票同权”的时代，充分落实了我国宪法第33条“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”的规定。

其实，早在2007年，胡锦涛总书记在党的十七大报告中就明确提出，要坚定不移地发展社会主义民主政治，扩大人民民主，保证人民当家作主，建议逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表。

城乡按相同人口比例选举人大代表，是我国选举制度一次深刻变革，彰显了宪法平等权观念的重要价值，即一人一票，同票同权。原全国人大常委会法工委副主任、全国人大法律委员会委员张春生认为，这一变革有利于扩大人民民主，将为坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治提供更好的制度保障。

有媒体进一步认为，选举法的修改，是中国民主进程向前迈出的坚实一步。“积跬步以至千里”，中国正以实际行动向外界回应：突变式政治体制改革不符合中国国情，中国的民主发展是一个渐进的过程，但渐进式民主也绝非只是“碎步走”，一步到位实现“同票同权”即是明证。

# 规范公权 保障民权

12月3日上午，在浙江省纪念现行宪法公布施行30周年座谈会上，4位同志联系自身工作，就浙江省贯彻实施宪法和法律谈了认识与体会。同时，本刊还组织了有关专家学者关于如何进一步落实宪法精神，规范公权，保障民权，阐发观点。

## 结合浙江省情推动宪法实施

陈柳裕（浙江省社会科学院副院长）

加强宪法实施，总体上需要把握以下三个方面：

第一，切实加强宪法实施工作的总体规划。建设“法治浙江”战略是浙江省有效贯彻实施宪法的总纲领，要按照党的十八大对“全面推进依法治国”、“加快建设社会主义法治国家”所明确的新任务、新要求，所提出的一系列民主法治建设的新思想、新观点和新论断，不断予以完善和深化。在这方面，省委能够在条件成熟时，作出一个全面深化“法治浙江”建设的决定。

第二，准确把握宪法实施的维度。宪法实施总体上可以从以下四个维度展开：一是如何使社会主义民主更加完善；二是如何使社会主义法制更加完备；三是如何使公共权力得到更加有效的制约；四是如何使人民权益得到更加充分的保障。

第三，抓住宪法实施的核心环节。结合浙江实际，当前在宪法实施方面应重点抓好以下五项工作：一是以科学立法为中心，加强地方立法；二是以规范行政程序为中心，推进法治政府建设；三是以推进公正廉洁司法为中心，确保司法公正；四是以推进社会矛盾化解为中心，促进社会稳定；五是以推进领导干部学法用法工作为中心，切实提高依法执政能力。

## 建立健全行政权力运行制约体系

孙志丹（浙江省人民政府法制办公室主任）

政府的一切权力来自于人民，来源于宪法和法律。确保行政权力正确运行，不违背人

民的意志，不损害群众利益，不违反宪法和法律，核心是要建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的制度、体制和机制，保障人民群众的知情权、参与权、表达权和监督权。

一是进一步推进健全行政决策机制，实现科学决策、民主决策、依法决策。推动落实重大行政决策公众参与、专家论证、合法性审查、风险评估和集体讨论等法定程序，建立重大行政决策实施情况跟踪反馈和后评估机制，健全行政决策问责和纠错制度，防止和避免因决策违法或者不当而损害群众利益、影响经济社会发展和引发社会矛盾纠纷。

二是进一步推动政府信息公开，推进权力运行公开化、规范化。认真贯彻落实国务院政府信息公开条例等法律规章，拓宽政府信息公开范围，创新政府信息公开方式，提高主动公开政府信息的广度和深度，完善依申请公开政府信息的程序和机制，最大程度地促进和保障人民群众依法及时便捷地获取政府信息。

## 切实维护社会公平正义

陈云龙（浙江省人民检察院检察长）

检察机关在依法开展各项法律监督工作中要更加注重围绕大局发挥法治对于国家经济社会生活的规制和引导作用，更加注重维护人民群众权益、回应人民群众期盼，实现执法办案法律效果、政治效果、社会效果的有机统一。

要加强对妨碍改革发展稳定违法犯罪的法律监督。当前，要紧紧围绕党的十八大关于“五位一体”的现代化建设总体布局，加大对

有人认为，宪法的一些规定是原则性条款，和老百姓关系不大；也有人说，宪法明确了公民的基本权利和义务，与每一个人息息相关。宪法离我们究竟有多远？专家表示，宪法的本质在于保障公民的权利，规范国家权力。

严重危害社会治安、侵犯知识产权、破坏市场经济秩序、破坏生态文明等违法犯罪行为的法律监督力度，在依法打击的同时，切实监督纠正有案不立、有罪不究、以罚代刑等行为，切实监督纠正执法不公的问题，切实监督纠正致使国家和社会公共利益遭受侵害的行为，保障和促进经济社会在法治轨道上健康发展。另外，要加强对群众反映强烈问题的法律监督。检察机关要紧紧抓住人民群众反映强烈的问题，增强法律监督工作的针对性和效果，争取每年真正解决几个重点问题，切实维护人民合法权益，切实维护社会公平正义。

此外，检察机关要把促进依法行政、公正司法作为法律监督的重点，敢于监督，善于监督，努力取得良好的监督效果。要加大对渎职犯罪这种“不落腰包”腐败的查处力度，促进公务人员廉政勤政、规范履职。要切实查处司法不公背后的腐败案件，促进公正司法。要加强对行政“不作为”、“乱作为”的监督，并且要抓住典型案件，一查到底，严肃处理徇私枉法、贪赃枉法以及失职渎职等违法犯罪行为。

### 充分反映人民群众的利益诉求

**孙玲玲**（杭州电子科技大学副校长、浙江省第十一届人大代表）

人大代表是国家权力机关的组成人员，是人民和国家机关之间的桥梁和纽带，做好人大工作，实现和保障人民当家作主，必须充分发挥人大代表的主体作用，维护群众的合法权益。

模范遵守宪法和法律，在自己参加的工作和社会活动中，推动宪法和法律的实施，是代表的一项重要法定职责。作为一名人大代表，就要带头学习宪法和法律知识，增强宪法意识和法治观念，积极参加和推动本部门本单位的依法治理工作，为提高全社会的法治化水平作出自己应有的贡献。

履行好代表职责，发挥好代表作用，一方面要积极参加人代会，审议好各项报告，积极建言献策；另一方面还要积极参与同级人大常委会的相关工作，提出工作建议，为推进人大立法、监督等工作作出自己的努力。

这些年，我先后参加了浙江省人大常委

会组织的代表履职培训，参加了视察、调研、“检察院开放日”、“接待代表日”等活动，参加了残疾人权益保障法、道路交通安全法等法律法规的执法检查，参加了省政府科技专项资金使用情况专题审议，列席省人大常委会会议、旁听了省高院知识产权保护庭审等。这些活动不仅使我更好地了解省情、民情，倾听群众的呼声，及时反映人民群众利益诉求，也为推进省人大常委会相关工作，促进我省“法治浙江”建设贡献了自己的力量。

### 激活人大权力

**傅达林**（中国人民解放军西安政治学院军法教研室副主任）

党的十八大报告，将支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，作为推进政治建设和政治体制改革要抓好的首要任务。

作为政治体制改革绕不开的国家权力枢纽，各级人大及其常委会职权的“落地”，无疑是完善中国根本政治制度的必然要求。然而目前，宪法和法律赋予人大的诸如“监督宪法的实施”、“解释宪法”以及质询、特定问题调查等职权，一直处于“休眠状态”，长期备而不用，使得许多问题无法在人大的框架内以合法的方式迅速解决。

经验表明，在政治生活中，有些问题不一定非要通过修宪来解决，而可以采取宪法解释的形式，这样既适应了社会发展需要，也维护了宪法的权威与稳定性。因此，全国人大及其常委会运用好宪法解释权，具有深远意义。

关于人大的特别调查制度，实际上，早在2003年5月，法学界就有学者致书全国人大常委会，就孙志刚案及收容遣送制度实施状况提请启动特别调查程序，无果而终。在后来的“7·23”动车事故中，舆论期待的组成特别调查委员会调查的机制也未能激活。目前社会上腐败蔓延、群体性事件增加、形象工程泛滥……民众对人大行使特定问题调查权更是翘首期盼。回应民意，坐实监督职权，人大需要的不仅仅是工作技术，更需要的是勇气和决心。

质询是人大行使监督权的一柄利器。现行宪法以及监督法等对于人大质询权都有明

确规定。要让人大有效地“批评和监督政府”，必须完善质询制度，对质询的程序、方式、效力、被质询者未通过的责任等细节进行系统设计，增强可操作性和权威性。

充分行使人大对预算的监督权，能有效控制政府的“钱袋子”，防范政府权力的膨胀和肆意妄为，并能在很大程度上防止腐败。虽然这些年人大对预算的审议监督有进步，但实践中呈现出的形式化、表面化倾向仍未得到根本性改变，对预算的实质性审议和刚性监督尚有较大改进空间。如何从政府预算编制的强制性要求，人大审议的程序、时间，人大代表审议预算的能力素质，以及对预算执行的监督与问责等方面，进一步落实人大对预算的监督权，无疑是人大制度建设和完善的重要内容。

## 宪法走向宪政

阿计（《民主与法制》杂志社编辑）

历史经验告诉我们，有宪法，未必有宪政。“八二宪法”行进至今，中国宪政道路所面临的，正是这样一个更关键、也更艰巨的历史关口。

要实现从宪法到宪政的跨越，首先就需要完善宪法制度本身。一方面，宪法设计应当进一步契合“保障人权”、“限制公权”的现代宪政理念，同时强化相关的具体立法，尤其是加快制订和完善选举法、立法法、新闻法等支撑宪政建设的法律。另一方面，久滞不前的违宪审查等宪法监督机制也亟待破题，只有宪

## 本刊启事

来稿凡经本刊使用，如无特殊声明，即视作投稿者同意授权本刊及本刊合作媒体进行信息网络传播及发行。同时，本刊支付的稿费也包括上述所有使用方式的稿费。  
特此告知。 本刊编辑部

法真正“长出牙齿”，违宪现象才能得以遏制。

宪政建设成功的根基，还在于培育一个具有宪政意识的公民社会。只有当宪政文化扎根于社会土壤，只有当宪法成为公民的集体信仰，只有当公民懂得以宪法、法律来守护自己的权利和自由，才能真正彰显保障人权的宪法效应，真正形成制约公权的外部压力。

立宪法易，行宪政难。保障宪法实施、维护宪法尊严，既是当下中国必须解决的现实问题，也是达致宪政理想的必由路径。只有全社会投身宪政实践，肩负起历史使命，才能冲破历史三峡，从宪法走向宪政，开创一个更加美好的宪政时代。

## 宪法要刻在公民心上

焦洪昌（中国政法大学法学院副院长）

当前，大家对宪法的感受模糊、认识不清，和很多因素有关系。

第一，我国宪法不像民法和刑法一样，和纷繁复杂的日常生活、社会活动如此接近。

第二，我国宪法的作用更多体现在作为法律制定的依据。普通老百姓参与立法的机会比较少，对宪法起法律规制的作用无从感知。

第三，当下，一些机关能否时刻把宪法作为最高的权威、共同遵守的行为准则，还是一个存疑的问题。在宪法实施的监督方面，如制裁一些违反宪法的法规、规章或其他规范性法律文件，相关的制度、工作机制并不完善，还有改善的空间。宪法的价值不能完全体现出来，于是，普通公民对宪法的认识也就模糊不清了。

“领会宪法精神、树立宪法意识”，执政党应身先表率，人大、政府等国家机关应成为楷模和典范。宪法和法律要真正成为人大机关、政府机构等国家机关的“紧箍咒”，约束政府的行为，使其依法行政。

监督国家机关是公民的一个宪法权利，公民应该通过各种合法途径行使这项权利。如果公民漠视参与管理，这个国家将是没有活力和生机的，也就很难成为一个真正的法治国家。宪法意识、法治精神，需要每个公民根植于心并外化于行。



副省长陈加元代表省政府作《关于全省社会救助工作情况的报告》。

## 社会救助： 保障公民有尊严的生活 /石 奈

11月27日，省十一届人大常委会第三十六次会议听取了省政府关于社会救助工作情况的报告。之前，为配合省人大常委会审议好该项报告，省人大内司委在省人大常委会副主任厉志海带领下，赴宁波、绍兴、衢州、台州等地就社会救助工作展开调研。

中华民族素来有扶贫济困、雪中送炭的优良传统。对依靠自身努力难以维持基本生活的公民提供物质帮助和服务，让他们能够有尊严的生活，是政府应当履行的法定职责；从政府获得救济和帮助，是公民享有的权利。社会救助事关民生保障，事关社会稳定，事关经济社会和谐发展。

时至今日，浙江的社会救助工作创下多个全国率先，走在全国前列：1996年在全国率先建立城乡统筹的最低生活保障制度；2004年在全国率先建立城乡统筹的医疗救助制度；同年，在全国率先建立困难群众基本生活消费品价格上涨动态补贴机制；2005年在全国率先建立与最低工资标准挂钩的低保标准动态调整机制；2006年在全国率先实施普惠的义务教育免费政策……

### 最低生活保障制度完善

多年来，各级政府不断加大投入，建立健全

全与经济发展和物价上涨水平相适应的正常增长机制，稳步提高保障水平，城乡低保基本实现了“应保尽保、应补尽补、应退尽退”。

2001年省政府制定了《浙江省最低生活保障办法》，对最低生活保障的资金来源、认定标准、申请程序等，作了明确规定，使我省的低保工作有了制度性保障。原则上，城镇居民最低生活保障标准按照不低于当地最低工资标准的40%确定，农村居民最低生活保障标准按照不低于城镇居民最低生活保障标准的60%确定。

据省财政厅提供的数据，2003年至2011年，全省各级财政安排支出低保金76.41亿元，其中2011年支出15.5亿元，比2003年增长3.4倍。据省民政厅介绍，目前城镇居民低保标准平均464.09元/月，农村居民低保标准平均329.02元/月，平均补差分别为332.02元/月和197.09元/月。各地普遍开展了个人申请、村（居）委会审查、乡镇（街

道)审核、民政审批及村、乡镇、民政局三级公示的做法,尽量保证低保工作公开、公正。

## 医疗救助水平逐步提高

我省形成了职工医疗保险、城镇居民医疗保险、新型农村合作医疗和医疗救助相配套的“3+1”医疗保障体系。各地通过资助困难群众参加新型合作医疗、大病医疗救助、医疗机构惠民便民服务等方式,积极做好医疗救助工作。2004年至2011年,全省各级财政安排医疗救助专项资金33.56亿元,其中2011年安排6.81亿元,比2004年增长2.4倍。2012年各市、县(市、区)安排医疗救助资金5.75亿元,全省人均筹资12.11元。大病救助的人员范围、救助病种和救助水平较以往都有明显扩大和提升。尿毒症、儿童白血病等8类大病全面纳入救助范围,住院救助水平不低于50%,有条件的地区还将肺癌等12类大病和恶性肿瘤门诊化疗、尿毒症透析等特殊门诊费用纳入救助范围。同时各地结合实际,推行医疗救助定点机构即时结报制度,救助对象可在医院刷卡即时结报,提高了救助效率,方便了困难群众,目前全省77个县(市、区)已实现医疗救助与城镇居民医疗保险、新农合报销一站式服务。我省还针对重点人群开展重大公共卫生服务项目,实施了“百万贫困白内障患者复明工程”、农村妇女住院分娩补助和增补叶酸、农村妇女宫颈癌和乳腺癌定期检查工作。

## 确保每一个学生不因贫困辍学

2003年,我省开始实施家庭困难学生教育救助政策,建立了从学前教育到小学、中学、大学等各类学校全覆盖的救助体系,基本实现了“确保每一个学生不因贫困辍学”的目标。学前教育阶段,对在教育部门审批设立的各类幼儿园就读的低保家庭幼儿、五保供养幼儿及残疾幼儿,资助保育费,每生每年600元;义务教育阶段,我省于2006年在全国率先实施普惠的义务教育免费政策,全面免除城乡义务教育学生学杂费、教科书费和农村学校住宿费,同时实施爱心营养餐工程,对全省农村义务教育段的家庭困难学生提供营养

餐,每生每年350元;高中教育阶段,对家庭困难学生免学费、代管费,提供助学金,中职学校家庭困难学生还提供生活补助;高等教育阶段,通过国家奖学金、国家助学贷款、勤工助学、减免学费、困难补助等方式,保证学生一律先入学、有困难再救助。

## 法律援助工作深入开展

近年来,全省各级司法行政机关和法律援助机构充分发挥职能作用,积极为困难群众提供法律援助,使得我省的法律援助工作快速发展。全省依托乡镇司法所建立法律援助工作站,建成率100%,同时在工、青、妇、老龄委、残联、消费者协会等行业领域和部队、村居、劳动力市场、企业等地方设立法律援助工作站、联络点3万多个,方便群众申请法律援助。针对低保户、下岗工人、残疾人、农村“五保”、城镇“三无”人员等社会救助对象,发放了30多万张法律援助卡,凭卡可直接申请获得法律援助,不再审查其经济状况。对社会救助对象的法律援助申请优先受理、优先审批、优先指派,有的还实行上门服务。除了请求给予社会保险待遇、请求发放抚恤金救济金、请求支付赡养费、请求支付劳动报酬、请求医疗交通工伤事故赔偿等常规性法律援助事由外,还将伪劣农药种子化肥坑农事件、环境污染损害、家庭暴力等涉及民生的事项,列入法律援助范围。

2003年开始实施的家庭困难学生教育救助政策,旨在确保每一个学生不因贫困辍学。



## 织好社会保障最后一道安全网

不可否认,面对经济社会发展的新情况、新形势,面对人民群众的新期待、新要求,浙江省的社会救助工作还存在着一些问题和困难,需要进一步改进、完善和加强。

社会救助是社会保障体系的最后一道安全网。省人大内司委的调研报告指出,要进一步完善社会救助体系,加大社会救助力度,提高社会救助水平,充分发挥好社会救助在保障和改善民生中的保底作用,促进社会和谐稳定,促进经济社会持续健康发展。

一是要进一步增强政府社会救助责任意识,从保障公民基本权利,履行政府应尽职责,体现社会公平正义的要求出发,增强政府责任意识,使全社会公民、特别是生活困难的弱势群体,共享经济社会发展的成果。

二是要进一步深化新型社会救助体系内容。深入研究社会救助在大社保体系中的地位和作用,科学界定和划分社会救助与社会保险、社会福利、社会慈善等其他社会保障工作的职能,完善社会救助功能。健全完善分层

分类救助机制,提高救助针对性、有效性。加快推进城乡社会救助工作一体化步伐,逐步统一救助标准,稳步提高救助水平,努力实现城乡同标准、区域同待遇。推动建立政府救助与社会各界救助有机结合的救助制度,形成政府主导、社会支持、民间参与的社会救助多元化投资格局,让真正有困难的家庭得到及时、有效、适当的救助。

三是进一步完善社会救助工作机制。积极构建政府主导、民政主管、部门协作、社会力量参与的社会救助管理格局。加快建立社会救助信息网络体系,实现资源共享,优化资源使用绩效。加强基层社会救助工作力量建设,建立一支与社会救助工作发展相适应、相匹配的工作队伍,确保社会救助工作落到实处。四是加快社会救助地方立法。随着社会救助工作的不断推进,法制化要求越来越高,有必要通过地方立法,总结经验,巩固成果,把现有行之有效的做法提炼上升为地方性法规,为健全和完善科学、公平、合理、有效的社会救助体系提供法制保障。

蔡荣章 摄

### 议事语录

## 加快社会救助立法 不断提高救助水平

11月29日上午,浙江省十一届人大常委会第三十六次会议分组审议省政府关于全省社会救助工作情况的报告。与会常委会组成人员就如何进一步提高浙江的社会救助水平,让人人共享改革发展的成果,提出了很多真知灼见。

### 加快社会救助立法

**王玉根委员:** 社会救助工作非常重要,特殊困难群体需要救助来改善生活,这也是建设和谐社会的重要方面。省政府及其有关部门做了大量有成效的工作,工作走在全国前列。社会救助要进一步提高工作效率。建议:一是加快社会救助

地方立法,从法律层面来规范各项工作;二是增强社会救助工作的透明度,有利社会监督,哪些钱用在哪些领域,救助哪些人,都要明明白白,不应该让一些不符合救助条件的人得到好处;三是结合浙江省的实际情况,研究不同需要救助人群的要求,提高救助水平,使浙江省的救助工作上一个新的台阶,使有限的救助资金能够发挥更好的效果,并研究不同阶段救助工作的不同工作内容,与时俱进。

### 要稳步提高救助水平

**钱宝荣委员:** 现阶段低收入群体状况还没有得到明显改善,社会贫富

差距比较大。省政府在报告当中讲了要稳步提高救助水平,建议要大力推进宁波已经实施的城乡一体、标准一致的最低生活保障标准的做法。

### 要整合社会救助力量

**傅祖培委员:** 进一步加强社会援助工作。浙江这几年也做了很多工作,社会的慈善机构和一些志愿者组织开展了各种服务等。我认为社会援助体现了社会的文明程度,浙江人善于和乐于做社会慈善工作,政府要搭建多种平台,吸引更多的社会援助和参与。同时,加强对援助慈善机构的监管,把这项工作做得更好。

# 代表建议解民生之忧 / 王带连

省十一届人大五次会议代表共提出建议、批评和意见 681 件，其中交由省政府系统承办 642 件，占总数的 94.2%。目前，所有的代表建议都已办理完毕并答复代表。

11月27日，浙江省十一届人大常委会第三十六次会议听取了省政府关于省十一届人大五次会议代表建议、批评和意见办理工作情况的报告。

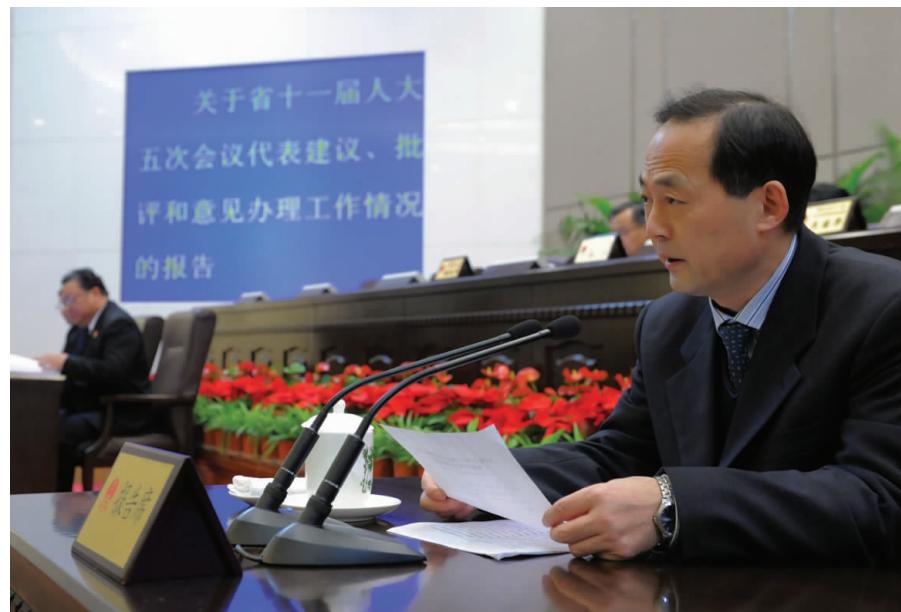
据统计，在今年省政府系统所办的 642 件建议中，问题得到解决和基本解决的 347 件，占 54%；问题部分解决或已列入解决计划的 263 件，占 41%；问题因受条件限制，留作参考的 32 件，占 5%。

## 全民共享绿道网络体系

近年来，省内部分城市开始通过建设绿道系统为市民提供更多的休闲游憩和慢行空间。温州市今年已启动市区绿道建设，计划三年内，建设 208.82 公里绿道，将全市 26 个森林公园、23 个县级以上风景区以及多个古村落等旅游资源基本连接在一起。

为了更好促进全省各地绿道网建设，张晓斌等代表联合提出《关于大力加快建设浙江省省域绿道网的建议》。建议提出：在全省范围内大力加快建设省域绿道网络，有利于维护区域生态安全，提高居民生活质量，保护历史文化旅游资源和转变经济增长方式，是一项集民生、环境、生态、经济于一体的利国利民工程。要统一规划，设定标准。同时要落实政策支持。

该建议由省建设厅主办。今年 7 月 6 日，省建设厅在嘉兴市召开了全省绿道网建设现场会，全面部署推动绿道网建设工作，明确了“一年启动推进，两年初见规模，三年形成网络”的建设目标，提出要通过绿道网的建设，将我省城市公园绿地、风景名胜区、自然保护区、郊野公园、历史文化街区、古村落等串联



起来，形成全省人民共享品质生活的绿道网络体系，促进城乡人居环境和生活品质的全面提升。

为了更好地全面推动我省绿道网建设，下一步建设厅还将督促各地抓紧开展市县绿道网规划编制工作，并重点抓好一批试点项目，通过试点总结经验。积极引导、鼓励社会各界参与绿道网建设，采用无偿捐助、企业认建、出资命名、工程捆绑等方式推进绿道网建设工作。此外，还将探索利用市场机制，共赢合作，灵活拓展绿道建设的资金渠道。

## 向灰霾天气宣战

现在浙江大多城市都出现了灰霾天气，2010 年浙江省平均灰霾天数为 50.4 天。杭州市尤为严重，从 2008 年到 2010 年，每年的灰



省建设厅全面部署  
推动绿道网建设工作，  
让全民共享品质生活。

霾天数分别为 158 天、160 天和 129 天。

灰霾天气主要是由空气中的大量微细颗粒物(PM2.5)造成的。为切实保障人民的身体健康，对 PM2.5 进行有效的治理是一项刻不容缓的任务。

为此，姚宇平等 4 位代表联合提出《关于加强我省 PM2.5 治理工作的建议》，建议提出：加强监测，及时发布测试数据。组织力量，解析 PM2.5 组分来源。制订规划，切实落实治理目标。抓住重点，治理汽车尾气排放。

该建议由省环保厅主办。2012 年，省政府印发了《浙江省大气复合污染防治实施方案》，从工业、交通、生活及农业等领域明确了各地各部门的职责任务、重点工程和完成时限等。推进机动车污染防治。严格机动车准入，提升油品质量。从 2011 年 7 月 1 日起，轻型汽油车新车全面执行国Ⅳ 标准，对未达标准的车辆公安部门一律不予登记注册。环保部门积极施行高污染车辆区域限行、高污染车淘汰等制度，杭州、温州、嘉兴、绍兴等地划定了高污染车辆区域限行区，全年全省注销报废机动车近 15 万辆。

下一步，有关部门还将严格限制钢铁、水泥、石化、化工、有色等高污染项目，认真开展规划环评，引导区域内重点产业合理化布局，加快实施“腾笼换鸟”。强化机动车污染

防治。严格新车与转入车辆准入，加快推进机动车排气定期检测，2012 年底前，实现全省县以上城市机动车环保定期检测和信息管理体系全覆盖，在用机动车排气定期检测与车辆安全技术检验同步检测率 100%。全面提高车用油品质量。制定油品提升工作方案，确定浙Ⅳ 车用柴油地方标准，2012 年底前，杭州、宁波等重点城市市区供应符合国Ⅳ 标准的车用汽油。

## 省长领办建议关注餐桌安全

近年来，食品安全问题一直是老百姓关注的焦点问题。为此，唐小敏等 8 位代表提出《关于加强食品质量安全的建议》。

建议提出：在食品安全多头管理的现状难以改变的情况下，制定统一的食品安全检测标准，食品质量抽查要定时抽检，采用异地交叉抽检，聘用社会力量进行监督举报，对制售有害食品的企业和个人，应依法严惩。

该建议得到省领导的高度重视和肯定，由夏宝龙省长亲自领办，由卫生厅主办。

7 月 11 日，夏宝龙省长主持召开省政府专题会议，果断决定，在前期大排查、大清理食品安全隐患的基础上，于 7 月 15 日至 10 月 25 日在全省范围内开展食品安全大整治百日行动。百日行动重点针对前期排查清理出的非法添加工业染料、工业明胶冒充食用明胶、病死猪等 13 个突出问题进行整治。截至 8 月 21 日，全省共出动执法人员 17.84 万人次，检查 23.08 万户次，查处各类违法行为 3661 起，责令整改 9367 家，行政立案 1570 起，公安机关刑事立案 345 起，追究刑事责任 157 人，取缔无证无照 938 家，罚没款 235.97 万元，涉及总货值 953.36 万元，百日行动取得了阶段性战果。

针对建议中提及的食品抽查工作可实行异地交叉抽检，目前我省有关监管部门已在不同程度上开展类似工作。如省农业厅、省海洋与渔业局等部门开展农产品、初级水产品食品安全监督抽查时，均按规定实行随机定点、官方抽样、第三方异地检测。省食药局对省级餐饮服务环节监督抽检任务，也实行第

三方异地检测形式，以达到监督抽查的科学性、公正性、代表性和规范化。下一步，还将继续加大推行力度，开展不同地域、不同环节、不同层级等多种形式的交叉抽检，提高食品安全检验检测公信度，切实推动食品质量安全工作。

## 让乡村学堂重现读书声

回溯中国历史，历来重视乡村教育。一些大村落从古到今都有尊师重教传统，从书院年代至民国至共和国前五十年，这些乡村所办教育在当地享有盛誉，一代代人才从乡村学堂里走出。

近十多年来，浙江大面积裁撤乡村小学，大批热心人士捐建的希望小学也被裁撤了。由于家门口学校的撤并，学生上下学花在路上的时间更长，路上带来的安全隐患也更多。为此，沈小玲代表提出《关于重视乡村教育的建议》。该建议提出：慎重对待学校的撤并，尤其是山区中小学，要充分考虑小学低段时段学生上下学的方便程度、交通安全、寄宿学

校软硬件条件等涉及儿童安全的各项因素，严格学校撤并工作程序。要建立布局调整的求证公示制度，不具备相关条件的不撤或缓撤。不求所学校是品牌学校，但求所学校拥有品质教育。

该建议由省教育厅主办。

教育厅坚持既积极又稳妥的方针，特别是充分考虑到部分边远山区海岛学生的交通安全、寄宿学校软硬件条件建设等，考虑到一些边远山区海岛群众的实际困难和孩子就地入学的需要，指导各地保留了一批小规模学校，并采取措施，加强管理，保证质量。从2007年开始，全省用3年时间、投资1.1亿元实施了小规模学校改造工程，对难以调整的280所6个班以下的中小学（教学点）进行了改造，有效改善了办学条件，得到当地群众的充分肯定。

今后，将进一步加强对各地学校布局调整的指导，要求各地原则上不再进行集中的大规模大范围的学校布局调整，防止因调整造成学生流失、辍学和上学难问题。

## 议事语录

# 提高建议办理质量 大力解决民生难题

11月28日下午，浙江省十一届人大常委会第三十六次会议分组审议6个代表议案审议结果报告和省政府、省高院关于代表建议办理工作情况等2个报告。与会常委会组成人员围绕代表议案和建议办理情况展开热议。

### 要在答复意见抓落实上下功夫

**厉志海副主任：**听了省政府关于意见建议办理报告后，总体感觉是近年来省政府及有关部门对代表意见建议办理工作领导重视，与代表沟通充分，办理态度积极，答复认真，质量逐步提高。但还需要进一步提高办理质量，在答复意见抓落实上下功夫。特别要形成进一

步督促、落实的机制，增强督查的刚性、约束性，建议政府制定完善相关的制度。

### 要提高代表建议办理的实效

**顾秀秀委员：**两点建议：一是要提高代表建议办理的质量，办理过程要面对面与代表沟通，了解情况，使建议办理更有针对性。二是要提高代表建议办理的实效，已办理的建议要做好跟踪，采取措施，抓好答复意见落实解决，真正取得实效。

### 要花大力气解决事关民生的建议意见

**王小玲委员：**希望办理建议过

程中要抓重点，促平衡，对部分建议还需提高办理质量。一方面代表需要提高建议本身的针对性和质量，另一方面，各级政府和相关部门也需要提高办理水平，要花大力气解决一些事关民生的建议意见。如部分代表在十一届三次、四次会议上提出的有关省肿瘤医院周边道路及交通状况整治的建议，虽然各级领导也比较重视，但是因为体制等方面的一些原因，至今尚未得到妥善解决。

**陈燕萍委员：**建议人大代表本身要广泛收集意见，提出的建议要反映民意，建议本身要有针对性，提出的措施要有可操作性。

# 秦山核电 清洁核能助力“两富浙江”

秦山核电基地目前共有 7 台运行机组，装机容量 430 万千瓦。2 台机组在建，全部建成后，总装机容量将超过 630 万千瓦。自秦山核电站 1991 年发电以来，至 2012 年 7 月，秦山核电基地累计发电 2492.26 亿千瓦时。2011 年，海盐县地方财政收入已提高到 50 多亿元。核电系统的贡献占了全县 GDP 的 25% 以上。

## 核电助力，海盐实现“五个动”的进步

近年来，随着国家产业战略结构调整，核电不断发展壮大时，也在助力海盐的社会经济发展，在各方面取得了较大的进步。简单可概括为“五个动”。

●**经济上的驱动。**核电的建设、投入及产出，带动了海盐县经济综合实力的大提高。据不完全统计，从 80 年代初期核电进入海盐县起，到现在，秦山核电一期、二期、三期的各项建设投入资金，累计达到了约 500 多亿元，直接拉动了县固定资产投资的快速增长。2008 年，核电的销售收入占全县生产总值的 28%。

核电为海盐县教育作出突出贡献。仅 2008 年核电系统教育附加贡献约占全县教育附加总额的 57%。此外，在核电应急道路建设、城市建设、市政设施建设等工作中，核电系统也为地方财政提供了大量的资金支持。

●**名声上的拉动。**秦山核电在我国核电发展史上具有不可替代的历史地位，所以一直以来都受到党中央、国务院和社会各界的高度关注。曾先后有多位党和国家领导人莅临秦山视察指导工作，国内外新闻媒体也时常报道秦山核电站的运行情况，慕名来秦山核电站参观的人更是络绎不绝，这让海盐的知名度得到了很大的提升。

●**城建上的推动。**大批核电人的到来，催生了大规模的核电住宅小区落户海盐，有力推动了县城的建设。据不完全统计，海盐县现有核电系统职工及其家属约 1.3 万人，约占县城常住人口的 7%。核电系统的生活区占地约 50 多万平方米，各种设施也相对完善。核电小区还成为浙江省首批 118 家省级“绿色社区”之一。

●**旅游上的互动。**秦山核电基地作为我国国家级的工业旅游项目，不仅是核电工业的基地，同时也



秦山核电基地



是爱国主义教育基地，成为第二批国家级红色旅游经典项目，接纳游客观光游览。目前，秦山核电站每年接待国内外游客数万人，已经成为海盐县重要的特色旅游项目。

●人文上的促动。作为高新技术产业的现代企业，核电系统职工的言行文明、行为规范也潜移默化影响了海盐本地居民，带动他们养成良好的言行习惯。核电的到来也壮大了海盐的科技人才队伍。目前，全县有中级职称以上技术人员 6100 多人，其中核电系统占了 30%；高级职称技术人员 900 多人，其中核电系统占 60%。海盐的企业也大力借助核电的人才和知识力量，不断加快自身的自主创新进程。

### 依托核电，助推产业转型升级

发展核电产业，靠拢核电，成为海盐发展地方经济的不二选择。积极发展核电关联产业，为核电建设及运行提供配套产品和配套服务，是海盐县从产业上支持核电发展的一大举措。

在海盐，秦山核电基地催生了我国首个核电关联产业园，海盐县以“中国核电城”建设为载体，加快核心区域基础设施建设，加大核电关联产业引进培育力度，积极引导相关企业与核电无缝对接，推动产业转型升级，着力打造在全国具有较大影响的核电关联产业集聚区。

核电关联产业涉及核电设备制造、技术研发、工程设计、运行维护、教育培训、建设安装及核技术应用等相关产业领域，是海盐县“415”工程加快推进转

型升级的十大产业之一，也是浙江省加快培育和发展的九大战略性新兴产业之一。2011 年 1 月，《浙江省核电关联产业发展规划》正式发布，明确提出以中国核电城建设为主平台，建成国内重要的核电服务基地和核电设备制造基地。

### 秦山核电积极履行社会责任，构建和谐公共关系

在支持地方发展的同时，秦山核电积极履行社会责任，构建和谐公共关系。一直以来，秦山核电站把普及核电科普知识、提高公众参与度作为一项重要工作来抓，大力宣扬“绿色核电”。将环保贯穿于工作始末，树立健康、积极、负责的社会形象。坚持做好核电科普宣传教育，出版核电科普读物。

秦山核电始终坚持诚信透明的原则，提高核安全信息的透明度，保障公众对核安全信息的知情权。建立有效的核电信息发布平台，确保公众能够随时查阅核电机组的运行、辐射防护等信息，接受社会监督。

秦山核电注重与公众的互动协调，发挥公众在核应急处理中的作用。积极支持社会公益事业发展，高度关注民生，扶贫济困，向社会奉献爱心，致力于实现公司与社会的和谐发展。



中国大陆第一座自主建设运行的 30 万千瓦核电机组

# 中国式法律清理 / 伟 民

2012年10月底，随着全国人大常委会对监狱法等7部法律的个别条款作出修改，“法律清理”这一概念再次进入公共视野。在构建和完善现代法制的时代语境下，“法律清理”已成为事关当下法制建设的核心议题，需要方方面面予以更深刻的体认、更有力的推动。



法律清理日益演变成中国法制建设的重心。  
蔡荣章 摄

## 法律清理大踏步走来

2012年10月26日，十一届全国人大常委会第二十九次会议对7部法律的18个与新刑诉法不一致、不衔接的条款进行清理，新刑诉法从“纸面之法”变成“行动之法”，由此迈出了关键一步。

法律清理直接关涉法制肌体的健康活力，以及法律体系的统一权威。但在相当长的历史时期内，法律清理的价值并未完全呈现，在立法实践中也并不显眼。

改革开放后的30多年，正是中国立法的高速发展期。而在法律数量与日俱增的同时，因法律清理的相对沉寂，导致法律滞后、“打架”等弊端丛生。尤其是改革开放初期所制定的一些法律，因与急剧变迁的社会现实相脱节，直接引发了大量学界所称的“合理却不合

法”的“良性违法”现象。

时至2008年4月，随着“到2010年形成中国特色社会主义法律体系”的法制建设目标逐渐步入倒计时，为保证法律体系的和谐统一，诸多法律“硬伤”已到了必须解决的关键时刻，“一手抓法律制定，一手抓法律清理”就此成为立法机关的主基调。经过一年多的孕育，最终催生了建国后最大规模的法律清理行动。

2009年6月，全国人大常委会通过决定，废止8件时过境迁的法律。其中就包括制定于20世纪50年代、几乎被人遗忘的《公安派出所组织条例》等等。在这些“古董法律”中，甚至还存有“镇压反革命分子”、“提高革命警惕”等充满历史荒诞感的表述。两个月后，全国人大常委会再次通过决定，对59部法律中的141个条文做出一揽子修改。大量的立法冲突在这波修法潮中得以调谐，其典

型一例是，因 1997 年刑法修订后废除了“投机倒把罪”，计量法、野生动物保护法、铁路法、烟草专卖法等 4 部法律也随之取消了追究“投机倒把”或“投机倒把罪”刑事责任的规定。

2009 年的法律清理，废止和修改的法律达 67 件，几近法律总量的 30%，法律滞后、抵触等积弊得以全面“大扫除”。从 2010 年初起，在全国人大常委会的敦促下，行政法规、地方性法规在此前多次清理的基础上，也启动了新一轮清理步伐。到 2011 年 1 月，当时有效的 691 件行政法规中，废止了 7 件，并修改了 107 件中的 172 个条款。在地方性法规方面，废止 455 件，修改 1417 件。

此后，法律清理的频率明显加快。最近这次由新刑诉法所引领的监狱法等 7 部法律的修改，则奏响了法律清理的最新音符。

种种信号表明，法律清理正在大踏步走出边缘，日益演变成中国立法的重心，拓展为完善法制的基本路径，并将深刻影响中国法制建设的未来。

## 纠结的清理难题

尽管法律清理在很大程度上是一种技术性立法活动，但在中国的现实语境下，法律清理还往往纠结于一些现实因素，不得不遗留一些无法完成的清理难题。

2009 年的史上最大规模法律清理，尽管剔除、修改了大量不合时宜的法律，但已经明显滞后的户口登记条例、中外合资经营企业法、外资企业法、中外合作经营企业法、环境保护法等 5 件法律，因“目前修改或者废止的时机、条件尚不成熟”、“认识尚不一致”等原因，被暂缓清理。其后，它们命运各异。

早在 1958 年就已制定的户口登记条例，将城乡居民划分为“农村户口”和“非农村户口”，进而筑起了影响至今的城乡二元分割藩篱。经历半个多世纪的世事变迁后，户口登记条例其实早已脱节于现实生活。比如该法规定，“公民因私事离开常住地外出、暂住的时间超过三个月的，应当向户口登记机关申请延长时间或者办理迁移手续”，在人口流动规

模不断扩大的当下，倘若较真执行该条例，不知有多少人将变成“违法公民”，这类有悖常理的规定事实上早已名存实亡。

近年来，随着户籍制度改革日益成为社会性议题，户口登记条例饱受坊间批评，要求废除的社会呼声日益高涨。然而城乡统一的户籍制度改革何其艰难，短期内难有实质性突破。

其实这种困境颇符合中国当下的立法现状，伴随着改革渐渐步入深水区，一些亟须废改的法律，往往触及改革难点和矛盾焦点，进而演变成“废不成、改不了”的难题。与户籍制度处于同样困境的还有劳动教养制度。1957 年，全国人大常委会批准了《国务院关于劳动教养问题的决定》，成为劳教制度立法化的起点，其后，国务院、公安部等出台的相关“决定”、“办法”等等，又不断强化了劳教制度。但随着行政处罚法、立法法等法律的颁布实施，劳教制度的合法性实际上已失去了支撑，而包括最近的唐慧案在内的一系列侵犯公民人身权的劳教事件，又不断引发社会对劳教制度的口诛笔伐。但由于种种原因，劳教制度的存废之争一直未有定论，替代性立法也长期“难产”，导致劳教制度依然处于风口浪尖，与此相关的法律清理也就无从谈起。

可见，诸如此类的清理难题，已非单纯的技术性废改所能解决，而是必须借助深层的制度性变革方能突破，这正是中国式法律清理迥异于许多国家的一大特质。

## 成本与效率之辩

随着法律体系形成后进一步转向“完善”的新目标，频繁修法必将成为中国“后立法时



清理难题，已非单纯的技术性废改所能解决，而是必须借助深层的制度性变革方能突破，这正是中国式法律清理迥异于许多国家的一大特质。

近年来，户口登记条例饱受批评，要求废除的社会呼声日益高涨。

代”的主要特征，其中，既包括以解决立法不衔接、不一致等为主的法律清理，也包括对滞后法律的实质性、创新性修改。

节约立法资源、降低清理成本的一条关键路径是改进立法技术、提高清理效率。而近年来最重要的突破，莫过于在法律清理中引入了“包裹立法”技术。

所谓“包裹立法”，是指为了达到一个整体的立法目的，立法机关在一个法律性文件中对散布在多部法律内的有关规定，一次性地作出“打包”修改。

2009年的法律清理，首次采用了“包裹立法”技术，立法机关将59件拟修改的法律，以一揽子“打包”的方式，在一个议案中提



目前，一些亟需废改的法律，往往触及改革难点和矛盾焦点，进而演变成“废不成、改不了”的难题。劳动教养制度就是一个典型。

出，最终又以一个“修改决定”的形式出台。而倘若固守以往的传统模式，将59件拟修改的法律单独成案、逐一审议、分别表决，其成本之高、效率之低可想而知。也正因此，“包裹立法”技术首度亮相中国立法实践，引发了广泛关注和赞誉，成为此次法律清理的最大亮点。

“包裹立法”的效率优势显而易见，但对其适用的边界也有必要合理限制。在许多国家，“包裹立法”只是运用于预算立法、经济立法等领域。就我国而言，“包裹立法”应该仅限于对相关法律的技术性修改，主要解决“不适应”、“不协调”之类的法律“硬伤”。而“操作性不强”之类的“软伤”，因可能关涉法律的实质性修改，并不宜以“打包”方式予以清理。尤其是在一些行政部门参与清理的情

形下，更应警惕“自我清理”的弊端，防止其借助“包裹立法”鱼目混珠，扩张部门利益，或对公民权利造成损害。

尤其需要指出的是，“包裹立法”目前在我国还只是一种立法技术实验，尚未得到制度化的规范和确认。因而有必要通过修改立法法或制订其实施细则，明确“包裹立法”的具体定义、适用范围、操作要求、运行程序等等，进而推动这一立法技术，真正上升为废改立法的制度化工作机制。

## 从“运动式”清理走向日常式清理

尽管法律清理逐渐成为法制建设的一大重心，但总体而言，我国法律清理频率过低、次数过少。真正针对所有法律的全盘式集中清理仅有2009年那一次，专项清理屈指可数，而定期清理几乎空白。

回顾历史上的历次立法清理，其动因大多是为了配合某部重要法律、呼应某个重大事件。以法规规章等下位法清理为例，1996年和2003年的两次清理分别是基于实施行政处罚法、行政许可法所需，2000年的清理则是为了满足“入世”要求。这种带有浓厚“革命”色彩的“运动式”清理模式，虽然具有解决突出问题的规模效应，却无法及时、彻底地清除“问题”立法，虽然能解除一时的积弊，却随时可能衍生新的法律滞后和冲突，而且难以避免地方、部门利益的掣肘，清理成本也过于昂贵。

正因此，如何构建起常态、长效的法律清理机制，摆脱“运动式”清理的怪圈，走向日常式清理的正轨，是中国式法律清理必须考量的议题。

首要的一点，是建立定期清理机制。就法律而言，可以依据全国人大每5年进行换届的特点，设定5年一清理的期限，由每一届人大定期实施一次法律清理；对于法规、规章、司法解释等下位法而言，也应设定相应的定期清理期限，并在行政机关、司法机关内部设立随时受理清理要求的机构；而对于处于“下位法”末梢的红头文件而言，由于其最易出现“滞后”、“侵权”等偏差，应当对其设定不超

过5年的有效期，除非有必要延长，超期后应自动废止。

作为定期清理的配套机制，有必要同时推行立法后评估制度，在法律、法规、规章等实施一定期限后，对其立法质量、实施效果等“回头看”，进而为及时清理提供依据。

另一方面，当新的立法行为可能引发立法冲突等问题，尤其是制定或修改一些基本法律、重要法律或上位法时，应当同步启动法律清理，尽快完成立法体系的内部调适。事实上，2009年法律清理后，全国人大常委会已经明确了这一理念，因新刑事诉讼法而引发的监狱法等7部法律的修改，正是实践这一理念的最新标本。

而更为理想的图景是，从目前的事后清理转向事前清理。在许多法治发达国家，普遍的做法是在拟制定某项法案时，就对相关立法提前进行清理，在通过该法案时，也一并对与该法案相抵触的法律草案条款予以废止或修改。

事前清理实际上是一种即时清理机制，它使每次立法行为都自动附随相应的法律清理，能快速消解立法冲突等问题，使法律实施之初便通畅无阻。同时，事前清理也能产生“倒逼效应”，促使立法机关在立法之初就全面检视、梳理相关法律，通盘考虑法律内部的协调、衔接

问题，将可能的立法缺陷制止于萌芽状态。

在法律清理经常、良好运作的国家，无不具备议员专职化、议会会期长、辅助性专业立法力量强大等基础性机制，而我国与之有很大差别。此种情形下，我国要真正推进日常式的法律清理，就必须尽快加强相应的机构建设、人员配置，以充足的人力、智力等资源应对清理压力。这，或许也是未来法律清理所面临的最大挑战。

从更深的层面而言，目前在立法法等相关法律中，都缺乏针对立法清理的具体规范。法律清理目前实际上是参照立法程序的规定进行，而法规、规章等下位法清理，则基本上处于无法可依的状态。制度的缺失，既无法保证立法清理在科学、法治的轨道上运行，也无法督促相关的权力主体肩负起应尽的清理职责。

有鉴于此，应当尽快通过修改立法法或制订其实施细则等方式，以立法形式明确规范法律清理的一系列关键问题，比如如何确定清理主体、如何启动清理、如何设定清理时限、如何设计尊重法治的清理程序、如何确立民主参与机制、如何评估清理效果、高位级的法律清理如何与下位法清理相衔接、人大如何介入法规规章清理等等，以真正建立起科学有序、高效常态的立法清理机制。



## 真心缔造美好家园 CREATE SWEET HOME WITH SINCERE HEARTS

中天发展控股集团有限公司(简称“中天集团”)是一家以土木建筑、房产开发、化工新材料、投资为主要经营业务的全国500强大型企业集团。公司下辖中天建设集团有限公司、浙江中天房产集团有限公司、浙江中天氟硅材料有限公司等10多家成员企业。

2011年，中天集团继续位列中国企业500

强，中国民营企业50强，浙江省百强企业等。中天集团一直坚持诚信为本、质量兴业，以“诚信、务实、创新、领先”为核心理念，以“真心缔造美好家园”为企业使命，倡导“以人为本”的企业文化。公司先后荣获全国质量奖单位、全国文明单位、全国守合同重信用单位、中国优秀企业公民、中华慈善奖企业等荣誉称号。



# “被精神病”能否杜绝?

/ 张 琴

自 1985 年开始起草，跌宕 27 年的精神卫生法终于在 2012 年 10 月 26 日经全国人大常委会审议通过。“自愿原则”能否杜绝“被精神病”现象？精神病患者的财产安全如何保障？……诸多焦点问题，备受社会关注。



专家指出，精神障碍患者的收治，有其特殊性，让医生同时肩负伦理判断和司法判断，必然会出现问题。

## “自愿原则”能否杜绝“被精神病”？

2008 年，有媒体披露了孙法武事件——山东新泰农民孙法武赴京上访时，被镇政府抓回，送进精神病院 20 多天，签下保证书后才离开。

到 2010 年，“被精神病”一语开始流传，这一年，有媒体披露了因为状告乡政府，河南漯河农民徐林东被关精神病院 6 年半的新闻。而 2011 年 4 月，真实版“飞越疯人院”在武汉上演：被精神病院监护治疗 4 年多的徐武从医院逃到广州，试图证明自己没有病。据徐武介绍，他与单位打了两三年官司被莫名其妙送进精神病院。

类似事件的不断上演，让公众对于“被精神病”一语格外敏感。“非自愿住院治疗”成

为了这部法律的巨大争议点。

精神卫生法规定，精神障碍的住院治疗实行自愿原则。自愿住院治疗的精神障碍患者可以随时要求出院，医疗机构应当同意。

中国政法大学副校长马怀德教授说，在“强制收治”中补充“自愿原则”，明确了界限，至少可以大幅减少“被精神病”的可能性，但法律的制定与实施肯定有差距，关键是要出台具体的实施办法和条例。

西南政法大学法学院副教授韦锋指出，“自愿原则”这个表达很含混，为现实中不规范的做法提供了空间。如果是本人的意愿，精神障碍患者在法律上是无行为能力人或限制行为能力人，其自我意愿表达是否清楚？如果是亲属意愿，则又容易发生亲属“绑架”本人意愿的情况。

四川大学华西医学院精神病学教授刘协和则认为：“‘被精神病’是极小概率的事件。我这么多年都没有碰到过，如果真的发生了，那就是迫害了，那些是需要宪法、刑法去保障的，精神卫生法的重点应该是维护精神病患者的合法权益。”

## “有病”，谁说了算？

在引发关注的众多典型案例中，有一部分“被精神病”者是由其家人因为财产纠纷等家庭事务和经济原因被其家人强制送到精神病院的，导致这些人遭受了巨大的财产损失和精神伤害。

据悉，江苏朱金红因与母亲发生房产纠纷，被家人“绑架”后送到精神病院治疗半年；福建金店老板陈国明被妻子迷昏后强制送入

精神病院后，价值数百万元的股票和珠宝黄金被一卷而空；广东省鞋材行业协会常务副会长、皮革大王王敏因为家庭财产纠纷，被亲弟弟送到温州精神病医院……

精神卫生法规定，精神障碍患者的人格尊严、人身和财产安全不容侵犯。精神障碍患者的教育、劳动、医疗以及从国家和社会获得物质帮助等方面合法权益受法律保护。

那么，是不是“精神病”究竟由谁说了算？法律规定，精神障碍患者或者其监护人、近亲属认为行政机关、医疗机构或者其他有关单位和个人违反本法规定侵害患者合法权益的，可以依法提起诉讼。

马怀德指出，精神病的认定是问题的核心和关键所在。如入院前的诊断鉴定，必须出台程序性规定和办法，不能由一方单独做出，要有严格认定程序和相互制约的机制，以及出错的责任追溯制度。此外，救济的途径有申诉和诉讼多种方式，但这需要细则解释，比如是民事诉讼还是行政诉讼？几日内提出、主管部门几日内回复、是否可复议？

刘协和表示，精神科医生不能僭越法律，成为决定一个人有无行为能力的主体。精神障碍患者的收治，有其特殊性，让医生同时肩负着伦理判断和司法判断，必然会出现问题。

“划清诊断和收治的权限是我认为的理想状态，一个人是否患有精神障碍，应该由医生从专业的医学角度进行诊断，而非自愿接受治疗的患者，至于是否收治入院，则由法律裁定。”刘协和说。

## 患者治疗与暴力防范

据中国疾病预防控制中心精神卫生中心2009年公布的数据，我国各类精神疾病患者人数已经超过一亿，其中重性精神病患者人数已超过1600万，急需接受治疗。

有媒体曾报道江西少年讨钱不成挥刀弑母、广州男青年因药瘾吃死父亲……近年来，因重症精神病患者没有收治导致的悲剧频发。

精神病人暴力犯罪后，一面是需要治疗的病人，一面是愤怒的受害者及家属、公众的质疑，法律应该保护谁？

法律规定，诊断结论、病情评估表明，就诊者为严重精神障碍患者并已经发生危害他人安全的行为，或者有危害他人安全的危险的，应当对其实施住院治疗。其监护人应当同意对患者实施住院治疗。

马怀德指出，对可能危害自身和他人的严重精神障碍患者实行“强制收治”是必须的，因为其损害自我和他人生存、健康的风险很大，如果片面强调“自愿”就会威胁社会。但是，前提是这些严重精神障碍患者是通过严格、合法程序界定的。

精神障碍患者对自己的症状无法控制。普通人因为不理解、未知，产生了恐惧，由恐惧而产生了歧视，由歧视而打击，这样的事件时有发生。刘协和认为，虽然相比2009的草案，现在的法律对精神障碍患者又多了一重保护：非法限制精神障碍患者的人身自由要承担刑事责任。但这不仅是法律问题，更是一个社会问题。

“如果公众因为惧怕，就将精神病人隔离起来。这不仅有违法律的公允，也是社会道德和责任的缺失。”刘协和表示，只有先保护好病人，才能更好地保护公众。精神病人是弱者，因病犯罪首要的是接受治疗，而不是刑罚。

在刘协和看来，中国精神病学研究依然有很长的路要走，社会对精神疾病的理解，仍需要相当长的一段时间才能实现。他说：“专业人员的素质提升了，设施更好了，社会意识转变了，精神病人的处境才会更好。”

专家指出，一个人是否患有精神障碍，应该由医生从专业的医学角度进行诊断，而非自愿接受治疗的患者，至于是否收治入院，则由法律裁定。

社会意识的提高，专业人员素质的提升，精神病人的处境才会更好。



# 整修城市应急管理的“短板”

中国正处在急剧的社会转型期，各种利益关系错综复杂，社会深层次矛盾累积，群体性事件时常发生，其应对的艰巨性、复杂性日益严峻。在中国各级政府管理体系中，应急管理是一块需要加速整修的“短板”，也是中国官员的一门“必修课”。

■ 特约记者  
特邀嘉宾

宋道雷 复旦大学国际关系与公共事务学院博士生  
韩福国 复旦大学城市治理比较研究中心主任  
复旦大学城市治理比较研究中心主任

## 公共危机过度泛化

□在中国城市化进程突飞猛进的今天，城市中的危机事件频频发生，造成社会的恐慌与政府的应对困境。那么，究竟什么是应急管理？

■国际上，公共应急管理也被称为“公共危机管理”，是指在影响社会公共利益的突发性事件发生后，从预警、处置到后续建设等一系列步骤。与日常的社会管理不同的是，公共危机管理面对的必须是大规模的突发事件，比如传染性疾病的大规模暴发，洪水或者飓风等自然灾害，大规模的骚乱等等。相对于乡村而言，公共危机管理是现代城市发展的必然需求。

清晰地界定公共危机的内涵和范围，是建立一个有效的、可以良性循环的城市应急管理机制的前提和基础。例如，在全国多个地方均引起社会强烈反应的PX事件中，如果PX项目在建成后发生泄漏等事件，那就是公共危机事件，需要启动城市应急管理机制；而关于是否需要建设这个项目上，所引发的不同意见和表达形式，就属于民主决策方面的问题，即使有群众上街抗议，也不属于公共危机。

□目前，中国城市应急管理水平如何？

■2003年“非典”事件促使中国应急管理体系建设开始起步。同年11月，国务院办公厅应急预案工作小组正式成立。中国以各级政府成立“应急管理办公室”并强化其“综合协调职能”为标志，现已基本形成了“统一领导、综合协同、分类管理、分级负责、属地管理为主”的应急管理体制架构。2007年8

月，《中华人民共和国突发事件应对法》发布，被视为中国应急管理建设的一大飞跃。

□应急管理中，存在的主要问题是什么？

■我们在城市应急管理方面还存在着很多认知误区。比如有人认为“当前公共事件仍处于高发态势”，把石首事件、瓮安事件、三鹿奶粉事件等当成公共危机事件，提到了应急管理的层面。以上这些事件，基本都是公共管理不当所引发的社会矛盾冲突，和国际上在应急管理领域内的界定不相吻合。比如瓮安事件是对政府的不信任而引起民愤，后续的地方政府也通过社会关系的重建，来修补政府与民众的关系；比如三鹿奶粉事件就是食品监督的公共管理，不同于大规模的食品突然中毒等公共事件。

因此，这种意识就导致一个基本判断，那就是“能有效预防和化解危机，是各级官员执政能力的具体体现”。各级管理的考核标准，就以能否处理突发事件为一个基本标准。这样就偷换了一个概念，把公共危机过度泛化，将公共应急机制的压力强化。这就造成我们目前运用处置公共危机的方式，来应对政府的日常管理。

目前产生了一种很不合理的现象，那就是举全国之力，或者举一地之力，来解决一个公共事件。这样虽然能在短时间内应付问题，但存在的一个严重不足是：当这些事件在不同区域同时发生的时候，政府怎么办？某种程度上看，“坐等风险”的城市应急管理困境，是我们自己陷进去的。

从这个意义上讲，我们目前处置公共危机的应急管理体制的水平，在处置能力、应对

机制、危机政策、管理技能等方面效率很低，并且没有制度化，或者说制度只停留在纸面上，唯一进步的就是我们在应对的硬件和人力在大规模提升和增加。

## 加快城市民主治理的步伐

□您认为造成这些问题的原因有哪些？

■中国当前在应对公共危机方面，呈现的一个典型特征就是以“维稳”代替“公共危机”，从而导致危机泛化，各级政府在社会治理中高度紧张，大量的人力和物力都投入到维护社会稳定当中，导致了一些社会管理创新的举措，变成了社会维稳的措施。真正的社会公共危机反而被忽略了，比如前面谈到的公共疾病控制、自然灾害预防等。

□应该如何矫正城市应急管理中的这些偏颇？

■随着人口大规模地积聚在有限的城市空间当中，尤其是一些大中城市，现代城市的管理变得越来越脆弱和敏感。这也是城市管理与乡村治理之间的根本区别。因此，我们必须转变旧的城市管理思维和模式，具体而言可以从以下几个方面进行改革：

首先，我们在理念上要明确城市治理的观念。城市治理就是要跳出原有的城市管理包打天下的思维，充分动员社会各个层面的力量，通过主动参与、民主自治和有序互动的方式，形成与政府力量的合理互动。尤其是要发挥基层的自治能力，这样的话，在城市公共卫生、公共安全等方面，才能分解政府的压力。

其次，对官员的考核模式要改变。城市的治理，如同一个人的生长和维持，总是有不同的问题产生，这属于正常的反应。因此，公共危机的问题会经常产生，尤其是中国这样一个超大规模的国家，人口数量超乎想象。如果过度地对城市管理者提出超越管理常识的要求，会造成他们对很多问题的泛政治化，而缺乏轻重缓急之分，统统都重要，实际上就没有了城市治理的重心。

□在处理城市突发事件的应急机制方面，我国与一些发达国家相比，还存在一定的差距，请您介绍一些国外值得我们借鉴的先进经验。

■国外发达城市在处理公共危机方面，

注重专业人士的功能，这一点很突出。事实上，西方城市都是自治的城市，他们城市的日常管理，所谓的市政府，都是类似于公司和社会组织的机构。政治机构就是进行决策和筹划，而日常的管理和危机处理所需要的应急机制，都是由专业人士在操作。这和国内有很大的不同。比如美国新奥尔良的飓风处理中，我们许多专家认为美国军队等救援力量不如中国军队那么迅速，事实上，美国军队不能随便进入一个州，除非应州长或者州议会的请求。

对此，我们可以通过政府理念的更新将我们的制度优势和专家治理结合起来。党的十八大提出的社会管理创新与政治体制改革的方向，也给我们在城市应急管理机制的探索方面，提供了一个更加民主、开放和创新的空间，我们的确需要更加认真积极地探索这方面的问题。

□建立健全城市突发事件应急机制，可行的路径有哪些？

■我们认为要走出“坐等风险”的城市应急管理困境，必须从几个方面入手，逐步理顺我们的理念、机制和措施。

首先，清晰地划分公共危机管理和日常管理的范围。其中核心的一点就是把政府日常的管理工作与公共危机区分开来，避免使用公共危机的处置方式来应付日常的管理问题。其次，树立现代城市治理的理念。现代城市治理需要一种宏观的视野和微观的技术措施相结合的思维方式，需要政府与社会互动的合理方式，需要政治民主与社会民主有机发展的方式。再则，掌握现代公共危机的应急管理的技术措施。现代城市的管理，需要一个具有前瞻性的危机预警机制，需要从战略的高度重视现代城市的治理技术和措施。

特别要强调的是，当下亟须建立一种城乡合理互动的中国社会结构。中国特定的国情是人口众多，如果大量人口集聚在城市里面，这会带来前所未有的社会压力，也是任何城市应急管理机制都无法承受的。如何建立城乡一体化的发展路径，使得乡村的发展具备现代化的水平，而又不会带来城市大规模膨胀的压力，是中国当下亟须破解的问题。

世界上任何一个国家或者城市区域所面临的公共危机的应急机制，都无法完全拷贝到中国当下的城市发展当中，我们需要运用中国特有的社会智慧，在借鉴的基础上，进行创造性的转换和提升。

# 立法守护蓝色国土 / 吴恩玉

2012年11月，省十一届人大常委会第三十六次会议审议通过了《浙江省海域使用管理条例》(以下简称条例)，并将于2013年3月1日起施行。条例对加强海域使用管理，促进海域的合理开发和可持续利用，维护国家海域所有权和海域使用权人的合法权益，保障海洋经济发展战略的实施提供了法律保障。

## 完善海洋功能区划

我国海域使用管理法对海洋功能区划的编制、审批等作了明确规定。条例在上位法的基础上对海洋功能区划的内容以及海洋功能区划与相关规划的衔接作了进一步的要求：一是要求海洋功能区划确定渔业养殖海域最低保有面积；二是要求确定生态保护海域最低保有面积和填海、围海规模，划定可围填区、限围填区和禁围填区；三是要求明确红树林、滨海湿地、海湾、入海河口、重要渔业水域等具有典型性、代表性的海洋生态系统的保护措施，此外，条例还要求已经明确的填海造地的范围纳入土地利用总体规划和城乡规划。

## 细化填海项目的海域使用权

海域使用管理法对海域使用权证换发国有土地使用权证制度作了规定，但由于规定过于原则，实践中难以操作。为了保障该制度的有效实施，明确海洋、国土资源和城乡规划主管部门的工作职责和相互衔接，保护海域使用权人的合法权益，条例规定，填海项目的海域使用权招标、拍卖、挂牌出让方案，由海洋主管部门会同国土资源主管部门、城乡规划主管部门共同制订，经批准后共同实施；填海项目的海域使用权招标、拍卖、挂牌完成后，由海洋主管部门、国土资源主管部门与中标人或者买受人签订海域使用权（国有土地使用权）出让合同。同时规定，以招标、拍卖、挂牌出让方式取得海域使用权的填海项目形成土地后，海域使用权人可以凭海域使用权证书、海域使用权（国有土地使用权）出让合同等材料，换发国有土地使用权证书，并不再

收取土地使用权出让金。以审批方式取得海域使用权的填海项目，填海形成的土地用途符合划拨用地目录或者属于协议出让土地范围的，可以凭海域使用权证书等，办理划拨土地或者协议出让土地相关手续，换发国有土地使用权证书。其中，办理协议出让土地手续的，应当按照土地市场评估价格扣除海域使用权金和实际投入的填海成本后的价格收取土地使用权出让金。

## 建立“海域直通车”制度

按照城乡规划、建筑等法律、法规的规定，建设工程的规划许可、施工许可、房产登记等手续需要凭土地使用权证书办理。但在填海形成的土地上进行建设的，往往需要在填海完成之前进行打桩等施工，若等待填海完成并换发土地使用权证后再去凭土地使用权证书办理规划许可、施工许可手续，会增加建设成本，也会拉长建设周期。为此，条例建立了海域直通车制度，规定：用海项目依法需要凭国有土地使用权证书办理建设工程的规划许可、施工许可、房屋产权登记等手续的，海域使用权人可以凭海域使用权证书办理。同时，考虑到海域使用管理法规定，海域使用权人应当自填海项目竣工之日起三个月内凭海域使用权证书换发国有土地使用权证书。且本法规在上位法的基础上已对换证制度作了细化、可操作的规定，再凭海域使用权证书办理房屋产权登记，容易导致上位法规定的换证制度形同虚设，也容易造成管理上的混乱，在国家出台相关规定前，地方性法规不宜肯定此种做法。为此，条例规定：实施填海形成的土地上的房屋产权登记按照国家有关规定执行。

敬畏常识的勇气与能力，是我们打开理性之门的关键力量。

# 常识的力量

/ 傅达林

有一个流传甚广的故事，说是把青蛙扔进沸水里，它立即就能跳出来，但如果是放在温水里慢慢煮，青蛙反倒因为开始时水温的舒适而悠然自得，直至发现水温升高危及生命时，已经心有余而力不足，丧失了逃生的力气。这个寓意深刻的故事，被父辈们反复拿来教育我们：人最容易在安逸享乐中被周围的环境所迷惑，最终导致消沉、放纵和失去斗志，消磨“跳出来”的勇气和力量。

此言不虚。如官场上的贪者，一开始便送上足够判其死刑的财物，或许能推之不沾；但倘若是从小恩小惠开始，在渐渐笑纳之中不知不觉胃口大开，及至被推上“断头台”，悔之已晚。人容易在渐进式的变化中导致蜕变，这不正是绝佳的“温水效应”？

一直以来，我都用青蛙的故事警醒自己，以防斗志懈怠。然而一次偶然的机会，当我读到韩寒的《1988 我想和这个世界谈谈》后，分明有一种上当受骗的感觉。小说中“我”和女友一起“煮青蛙”的场景，如针刺般挑出了我对自己常识判断能力的怀疑。上网搜索，很多网友特地做了实验，用温水来煮青蛙。真实的情况是：青蛙刚开始在水面上散懒地浮着，但过一会儿就明显感到不安，随着水温的逐渐升高，青蛙警觉性地跳了出来。那一刻，我真切地触摸到自己习惯性思维的盲点：为什么以前从未怀疑过？是自己失去了反思的能力，还是过于相信父辈的教导？

如此完美的故事突然坍塌，犹如美丽的青瓷花瓶碎落一地。回顾成长道路上那一个个发人深省的寓言，很多时候“大人们”是在一个美丽的叙事理由下，刻意安装一个这样的故事。故事成了深刻哲理的无穷富矿，然而事实本身反倒无人关心。

哲理需要借由常识阐发，价值更需要凭借事实来传递。可是生活中，我们习惯于用哲

理来裁剪常识，用价值来拼接事实。根据教育的需要，人们选择性的将哲理添附在一些故事上，哪怕故事本身是否违背常识法则，就如同月球上能看到长城的传言，虚拟的事实构建目的是为了实现爱国主义教育。我不知道良好的愿望下这算不算欺骗，但缺乏常识或对常识缺乏基本的尊重，则会导致我们对日常生活缺乏基本的理性判断。

一些故事表面上看起来合情合理，无懈可击，然而却经不起常识的简单推敲。由此，我想到了法律与事实之间的“鸿沟”。从原理上讲，法律是经过事实的抽象而形成的规范，符合事实是其本质要求。但很多法律与事实相隔甚远，究其原因是法律条文并不全然出于对事实的归纳总结，而是掺杂了立法者的价值诉求或自身利益，导致有的法律条文甚至与常识相悖。在立法者的一厢情愿或盲目冲动下，法律规则可能与事实理念相悖，也与普通百姓的生活相离。

世界充满了利益与博弈，也就充满了形形色色的谎言和欺骗，所以才让事实更显珍贵、常识更显力量。其实很多时候，看似宏阔高深的理论，最后都可以归结到常识层面。美国独立战争期间，极大鼓舞了北美人民争取独立的决心和信心的，并非多么精湛的民主宏论，而是潘恩撰写的一本名叫《常识》的小册子，谈论的是北美大陆脱离英国而独立的一些“常识”性问题。

恰如梁文道先生所言，此乃一个常识稀缺的时代。公共决策需要剔除部门利益干扰是常识，从纳税人口袋掏钱需要征得同意是常识，作出不利于他人的决定要听取他人意见是常识，基于监督的网民发言不受“跨省追捕”是常识，官员个人财产公开是常识，公开“三公消费”是常识……很多时候，这种回归常识、敬畏常识的勇气与能力，恰是我们打开理性之门的关键力量。

# 「内外有别」 「三公」公开岂能

文/邢晶

# 人大代表的 角色错位

文/陈华乾  
陈招远

日前，广州市人大公布了市农业局等4部门的决算分析报告。其中，市农业局发布了两个版本的2010年“三公”数据，差额高达544.26万元。一个是作为内部信息参考提供给广州市人大的，数额超过1000万元。而在官方网站公布的版本，则降到只有不到500万元。对此，广州市农业局相关负责人解释，数据差异的原因是两次统计的口径不同，低数额版本未包含下属各单位的业务用车经费支出。

广州市农业局的解释，难以消除公众疑问。

疑问一，“三公”经费的统计，应是同一拨人的工作，何以会出现口径不同的情况？采取不同口径，岂非徒增统计成本？此前的“三公”经费公开，“口径不同”的解释也不少见，但多因不同部门对于同类支出的理解差异造成。有的部门对外事务多一些，有的部门对外事务少一些，造成了统计口径的不同。同一部门也口径不同，难以

人大代表作用发挥得如何，关系到人大工作的质量和水平。在具体实践中，部分代表在履行职务中存在着一些与代表法要求不相符的角色错位和误区。

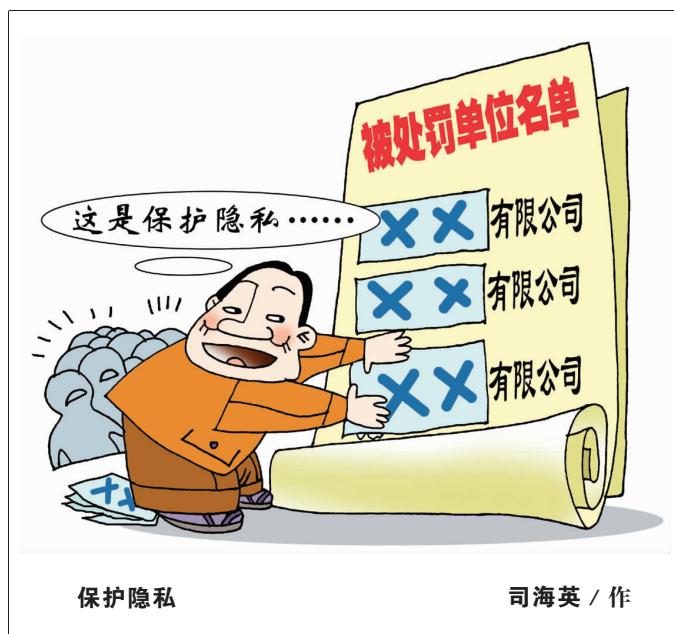
代表意识不强，存在“名誉代表”现象。个别代表误认为当选代表是自己工作出色、对社会贡献大而应有的回报，是组织给予的一种荣誉。参加活动不多，存在“挂名代表”现象。有些代表认为代表活动比较“枯燥、乏味”，意义不大，于是找理由推托请假，成为了“挂名代表”。讨论沉默寡言，存在“哑巴代表”现象。部分代表参加人大各种会议仅仅是“听报告、画画圈、举举手、鼓鼓掌”，审议讨论时一言不发，成为“哑巴代表”。审议多唱赞歌，存在“好人代表”现象。有些代表在审议讨论时说好话、戴高帽，为政府及部门相关工作唱赞歌和表达感激谢恩之情，“老好人”思想严重。脱离选区选民，存在“隐身代

令人信服。

疑问二，下属单位的“三公”支出是否该包含到统计中来？事实上，近年来从中央部委到地方政府部门，在公开“三公”经费时将下属部门支出包含进来，已渐成惯例，有的部门甚至细化到了“人头”。广州属于政务信息公开较早、落实较好的地区，对如何统计“三公”经费相信不会不了解。

疑问三，广州市农业局的两个版本，偏偏是向公众交底的官方网站平台，使用了低数额版本，向人大提供的，则是高数额版本。这样的“巧合”，难免让公众猜疑：低数额版本旨在向公众展示“三公”经费压缩的成绩，高数额版本则是为了确保人大审议通过后的预算可以合法开支。显然，一个只是作为“花瓶”给公众观望一番的，而另一个则是实实在在要贯彻执行的。这种疑问，不是“口径不同”就可解释清楚的。

表”现象。实践中，多数选民对本选区人大代表缺乏了解，有些代表选举结束后就“隐身”了，缺乏主动联系选民的积极性。履职能力欠缺，存在“举手代表”现象。由于代表整体素质参差不齐，有些代表履职的愿望和热情高，但能力欠缺，成为“画画圆圈，举举拳头”的“举手代表”。也有些代表不关心社会经济发



公开的“三公”经费打架，以及广州市农业局不够清晰的解释，无疑在提示：作为政务公开重要组成部分的“三公”经费公开，仍然需要进一步规范化、制度化。

同一部门公开的“三公”经费打架只是一个多少有些戏剧化的个案，更多时候公众看到的是，公开的“三公”经费陈述艰涩难懂，对于列出项目随意解读，统计口径倾向于选择有利自己的。这些现象的存在，多少消解了“三公”经费公开的意义，也让本应公开透明的政务公开蒙上了一层面纱。

不同部门因为职能不同，因此难以建立统一的“三公”经费标准，这是事实。但是，从利于公众监督的目标出发，尽快建立内外无别、口径统一的“三公”经费公开的基本规范，已是当务之急。公众面对“三公”经费，需要收获的是对公信力的信任，而不是疑问。

---

展状况和民生问题，到开会时，提不出议案、建议，成了一个“零建议代表”。责任义务不履行，存在“特权代表”现象。部分代表注重代表执行职务时的特殊保护权，把代表当成一张金名片，视为个人的政治地位，一种特权，当作自己的护身符，把自己当作特殊公民。

人大代表角色错位，究其原因是一些代表对人大制度性质、地位和作用的认识不足，对法律赋予人大代表的权利和义务的认识模糊，履职意识不强，履职能力有限。一些代表平时不深入基层，不倾听民众呼声，不了解经济社会和各项事业发展的现状，也就难以就国计民生问题发表自己的真知灼见；有些代表觉得自己人微言轻，说了白说；也有些代表患得患失，缺乏发言的勇气，担心得罪领导，等等。

因此，要使人大代表角色“归位”，就需要通过培训等途径加强代表履职的意识和能力；同时要改进当前选举工作的方式和方法，把好入口关，使得一批履职能力强的公民能够脱颖而出，为民代言。此外，在相关法律对代表履职缺乏刚性约束的背景下，地方人大切不可畏手畏脚，而应大胆探索，建立健全激励约束机制，为代表履职创造良好环境。

自2012年5月开始，北京市丰台区马家堡地区开展社区环境大整治，街道办将西里三社区作为试点，推行以社区居委会、居民为主体的社区自治拆违模式，通过举行社区居民、党员广泛参与，违建责任者“旁听”的听证会，最终确认向违建户发放通知，选择自愿拆除或由社区帮拆，逾期不拆则联合拆除。在街道办、城管部门的配合下，通过社区自治模式一天拆掉了13处私搭乱建的门店。

自治、听证、参与，彰显出公民在公共事务中的主体地位，是当前社会管理创新的努力方向。但是，自治不是万能，也并非没有边界。经过听证、参与等正当程序的过滤，形成多数人的意见，绝不意味着得出的结果一定公平、正当，相反，许多时候，我们当警惕“多数人的暴政”。

这就是说，自治可用听证会的方式，广泛听取社区居民、代表和违建者的意见，通过对话、沟通、辩论，说服涉嫌违建的居民自拆，而不能在责任人反对的情况下，对违建实施强拆。

要知道，违法建设强制拆除已超越了社区自治的边界，法律早已将其剥离居民可以自力救济的范围，纳入了国家公权范畴。行政强制法明确规定对违法建设等需要强制拆除的，应当由行政机关予以公告，限期当事人自行拆除；当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不拆除的，行政机关可以依法强制拆除。

违法建设固然无合法性，责任人也应承担法律责任，但违法建设之上并不一定没有合法的利益，这个利益，以及违建责任人在查处和强拆过程中陈述、申辩、提起复议或诉讼的权利，同样需要法律的尊重和保护。假如“社区自治”的结果，简单以多数人的意见剥夺个人的权益为代价，显然不具有法律和情理上的正当性。

其实，在现代纷繁复杂的社会中，自治和法治是相辅相成的关系，二者一样都不能少，自治一旦脱离法治框架，变成了权力强制，其性质就异化了，应当引起警惕。若想推广“自治拆违”，有关部门应当先厘清其中自治和法治的界限，有效衔接自治和法治、社区和政府主管部门在拆除违法建设中的职责和作用范围，在法律范围内将好事办好。

# 『拆违自治』不能逾越法律边界

文 / 刘行

教育之乡 建筑之乡  
工艺美术之乡 影视名城

东阳

东阳市地处浙江省中部,甬金高速、诸永高速在境内交叉而过,市域总面积 1739 平方公里,辖有 6 个街道、11 个镇和 1 个乡,总人口 82 万。东阳历史悠久,公元 195 年(东汉兴平二年)建县,1988 年撤县建市,迄今已有 1800 多年的历史。



东阳城市新景

改革开放以来，东阳经济社会持续快速发展，成为首批旅游经济强市，全国县域经济百强县市、全国优秀旅游城市，被誉为“教育之乡、建筑之乡、工艺美术之乡和影视名城”。近年来，东阳市委、市政府深入实施经济强市、文化兴市、生态立市发展战略，打造实力东阳、文化东阳、生态东阳、幸福东阳，全面实施“五中心两集群”工程，着力建设“现代工业强市、文化影视名城”的现代化东阳。2011年，东阳全市实现地区生产总值337.06亿元；实现财政总收入40.98亿元，其中地方财政收入23.95亿元；城镇和农村居民人均可支配收入分别达到27256元和13403元；各类金融机构存款余额535.4亿元，贷款余额367.8亿元。

**东阳以“教育之乡”著称于世。**东阳人文荟萃，英才辈出，自古以来就有“兴学重教、勤耕苦读”的传统，朱熹、吕祖谦、陆游等曾到东阳“石洞书院”讲学传道，明代开国文臣宋濂所撰写的《送东阳马生序》，数百年来脍炙人口。历史上，东阳进士题名共有305人。早在1989年，东阳就被《人民日报》誉为“百名博士汇一市、千位教授同故乡”。到2011年底，在国内外具有高级职称的东阳籍人士达9000多人，博士和博士后1100余人，东阳籍院士11人。东阳是省首批教育强市，现有浙江广厦建设职业技术学院和浙江横店影视职业学院2所全日制高等院校。

**东阳以“建筑之乡”闻名全国。**东阳建筑发端于秦汉，成熟于唐宋，鼎盛于明清。改革开放后，东阳10万建筑大军遍布大江南北。东阳古民居建筑融木雕、竹编、石雕、砖雕、堆雕等装饰艺术为一体，形成了独具儒家文化特色的民居建筑体系，其中卢宅肃雍堂纵深320米，堪称“中国民间第一宅”，有“北有故宫、南有肃雍”之说。改革开放以来，东阳建筑再创辉煌，1994年被命名为“建筑之乡”。全市现有特级资质总承包企业4家、一级37家，累计创鲁班奖26次。2011年，实现建筑业总产值1200亿元，连续第3年位居全国县级市第一，被省政府命名为省首批建筑强市。

**东阳以“工艺美术之乡”扬名天下。**东阳木雕、东阳竹编是东阳工艺美术百花园中的两朵奇葩。东阳木雕为全国四大木雕之首，是首批国家级非物质文化遗产保护项目。东阳竹编巧夺天工，是省首批非物质文化遗产代表作。东阳现有亚太地区手工艺大师1人，国家级工艺美术大师6人、省级25人，国家非遗代表作传承人3人、省级5人，省民族民间艺术家10人。东阳先后被命名为“中国民间艺术之乡”、“中国木雕



横店影视城秦王宫景



东阳中国木雕城



中国十大名村——东阳花园村

之乡”、“中国木雕之都”、“全球木雕产业合作基地”。全市现有木雕、竹编等工艺美术企业2700多家，年产值超过100亿元。中国木雕城已成为全国木制工艺品集散中心，2011年交易额突破100亿元。2011年，投资30多亿元的中国木雕文化博览城、中国木雕博物馆已落户东阳。

**东阳以“影视名城”蜚声海内外。**横店影视城是全球规模最大的影视拍摄基地，先后投资几十亿元建成了秦王宫、清明上河图等28个大型实景基地和11座大型室内摄影棚，累计拍摄影视剧达到30000多部（集），被誉为“中国好莱坞”。2004年，批准设立的浙江横店影视产业实验区规划总面积365平方公里，是国家广电总局批准设立的第一个国家级影视产业实验区。2012年，省委、省政府批准设立浙江横店影视文化产业实验区，全力培育打造中国影视产业中心和全省文化产业发展的主要引擎。横店影视产业实验区目前已吸引华谊兄弟、唐人电影等470多家影视文化知名入驻。2011年，横店影视产业实验区实现营业收入33.71亿元，同比增长28.6%，上缴税费3.66亿元，同比增长67%，接待国内外游客1200万人次。

# 剑指公墓乱象 / 陈海瑾 郑必荣

面对墓价超房价、一墓难求的尴尬境况，不少玉环百姓开始为自己的“身后事”发愁。为深化殡改工作，让百姓安心走完人生的最后一程，玉环县人大代表和人大常委会就此展开了系列有力的监督。



面对高企的墓价，百姓渴求早日买到“经济适用墓”。

日前，玉环县十五届人大常委会第二次会议对该县公墓建设与管理工作进行了一次满意度测评。26位常委会组成人员，11票满意、12票基本满意、2票不满意、1票弃权，最终测评结果为“基本满意”。

为了让玉环百姓不再为“身后事”发愁，玉环县人大近两年频频发力。这次测评是继30位人大代表强烈建议、常委会首次启用询问权后，玉环县人大常委会推出的又一重磅措施。

## 代表痛指公墓乱象

一块占地两平方米不到的墓穴，要价高达5万多元，便宜的也要2万元左右，玉环县一些百姓戏言“死不起”。

玉环坎门花岩礁的一位居民表示，由于

人多墓少，他们那儿的墓价一般要每对18000元，而且得交预付款才买得到。他担心这样的情况今后会愈演愈烈，因为坎门是个人多地少的海岛小镇，目前周边山地已布满各类墓园18座，现有存量仅4300多穴，还不够未来10年的需求量。这意味着，再过几年，除了“死不起”，还将面临“死人跟活人争地”的尴尬境遇。

面对玉环百姓“死不起”、“无地葬身”的顾虑，在2011年初召开的玉环县十四届人大五次会议期间，30多位玉环县人大代表发出了强烈的呼声：彻底解决一墓难求的问题，不要让百姓望“墓”兴叹，让百姓安心走完人生的最后一程。其中，余贤平等13位代表联名提交的《关于加强公墓建设与管理的建议》，被玉环县人大常委会列入重点督办件。

“沙门瑶坑一处公墓，建得十分豪华，一对墓穴占地两平方米不到，竟要价 51800 元，这比当下商品房的价格还要高。”说起高价公墓，余贤平义愤填膺。他认为，这些都是公墓经营主体混乱，管理长期处于无序状态，个别单位过分追求经济利益所致。据他了解，全县共有 81 座公墓，其中 95.2% 的公墓定价未经物价主管部门审核，近一半公墓建设未经有关部门审批。

除了墓地价格高，玉环县还有一个“怪”现象：在当地买不到墓地。余贤平说，他们在走访调研时发现，由于玉环县的公墓建设缺乏规划，导致很多新公墓都建在港南片，主要集中在玉城、坎门、大麦屿 3 个街道，所以一些港北百姓只能到温岭市黄湾、城南等地买墓穴。

为此，余贤平等代表建议玉环县政府加强公墓建设与管理，逐步破解公墓规划布局不合理、管理工作不到位、公墓价格紊乱等问题。同时，黄根生等代表也建议，有关部门应深化殡葬改革，改变当地群众一些不良丧葬风俗习惯，加强公墓建设和管理。

### 首次专题询问剑指公墓管理

代表们的建议引起了玉环县人大常委会的高度重视，公墓建设和管理工作被列入 2011 年度常委会重点监督议题。

人代会结束后，为了全面掌握全县公墓建设、管理现状，玉环县人大常委会组织部分常委会组成人员先后 4 次赶赴有关部门、乡镇进行了一次全面的摸底调研。

“沙门瑶坑村房价不及县城的三分之一，墓价却比县城高出三倍之多，高居全县之首。”来自沙门的一位县人大代表向调研组反映，这些墓地的定价根本没有经过物价主管部门的审批。

通过座谈、走访，调研组发现玉环县的公墓建设、管理存在地区间布局不平衡、公墓建设缺乏管控、执法机制不完善等诸多问题。

2011 年 9 月 29 日上午 8 点 30 分，玉环国际大酒店七楼会议室，玉环县人大常委会首次举行专题询问，剑指政府公墓管理工作。时任玉环县副县长陈明迪带领民政、发改、建设规划、国土、环保、林特等县政府组成部门

负责人，前来“应询”。

“全县有 81 处公墓，只有 3 处通过价格审批，县政府及价格主管部门如何加强监管？”县人大常委会组成人员苏耕云发问。

玉环县发改局局长车建军表示：“我们将先对全县公墓建设和管理情况进行摸底调查，然后再会同民政等部门，制定公益性公墓价格管理办法，规范公墓价格管理，并加大对违规行为的打击力度。”

“我县目前的公墓建设普遍存在未批先建、少批多建现象，该如何监管？如何遏制？”县人大常委会组成人员洪丽燕抛出的这个问题，也是与会常委会组成人员和人大代表关注的焦点之一。据了解，近 5 年来，玉环县共查处各类公墓建设违规行为 200 多起，其中仅 2011 年上半年就处理了各类违规举报 20 多起。然而，由于该县的公墓管理尚未形成各职能部门联合执法、上下联动的工作机制，使得殡管部门的执法仅仅停留在“发放整改通知”的状态，致使违规违法现象得不到彻底遏制。

“这个现象是比较突出。”县民政局局长陈毅法坦诚地说，今后将严把审批关，加强骨灰跟踪管理和公墓使用管理，并会同各方联合执法，将一些违规行为制止于萌芽状态，对硬化严重、绿化率低的公墓进行植树补绿改造。

“应该如何控制公墓价格，以保证公墓的公益性？”“如何加强公墓规划编制，确保公墓布局的合理性？”……围绕公墓建设和管理中的热点、难点问题，冯光龙、陈素丽等县人大常委会组成人员穷追不舍。

“为确保公墓的公益性，我们将根据实际情况，按需建设不同层次的公墓，以确保困难群众的殡葬需求。同时，坚决制止倒买倒卖、变相经营行为，以防止公墓价格虚高。此外，我们将推进和引导滞后地区的公墓建设，以方便群众就近选择墓地。”县民政局局长陈毅法答道。

.....

为进一步增强监督针对性，询问会结束后，县人大常委会结合此前视察调研情况，梳理了询问会的主要意见，专门作出“审议意见书”交县政府办理。玉环县人大常委会负责人表示，这不仅是常委会对专题询问这一监督

方式的有益尝试，更表达了常委会督促政府破解百姓“墓葬难”问题的决心。

## 监督催生公墓整治战

收到县人大常委会的审议意见书后，玉环县政府在深入调研的基础上，于2012年5月出台了《玉环县加强公墓建设和管理工作实施方案》，明确了“集中整治和日常监管、源头防治和事中检查相结合”的工作思路。



为使墓地管理有序、墓价回归合理，玉环人大紧盯墓地建设管理的每一个环节。

与此同时，县政府还成立了由分管副县长为组长的公墓建设与管理工作领导小组，在县民政局下设办公室，负责全县公墓建设与管理的组织、协调、督查等相关工作。此外，各乡镇（街道）也成立了相应的组织机构，以强化属地管理，落实各项工作任务。

自此，一场公墓整治战在海岛玉环拉开了帷幕。

针对“未批先建、少批多建”现象，玉环县政府按照“排查先行、问题切入、分类管理、合力整治”的思路，先后整治墓地31处，其中限期绿化整治21处、责令停建超规格墓穴5处、暂停发放墓穴证2处、限制违规扩建3处、补办相关手续9处。

针对“公墓价格紊乱”问题，玉环县政府一方面要求公墓建设单位按照“限高限低”原则分类分区建设，其中高档墓区不得超过1/3，低档墓穴价格每穴不得超过4000元。同时，要求每个墓地设置信息公示牌，详细公布墓地面积和墓穴数量、类型、价格等内容，并

设立举报电话方便群众监督。另一方面，有关部门制定出台了墓地核价的具体操作办法，明确其申报材料、程序和价格组成，新扩建公墓和群众反映强烈的公墓均被列入首批核价范围。

2012年6月20日，玉环县第十五届人大常委会第二次会议听取审议了县政府关于公墓管理工作审议意见落实情况的报告，并就公墓价格核查、规划建设、执法力度等内容进行了满意度测评。从投票结果来看，常委会组成人员对县政府这次提交的“答卷”基本满意。不过，他们还向县政府有关部门提出了“围绕公墓管理的总目标，对港北、港南公墓进行科学规划；既要明确近期公墓整治的目标任务，也要加强公墓常态化管理”等建议。

会上，玉环县人大常委会主任吴柏青表示，专题询问始于“问”，但绝不止于“答”。此次会议虽然通过了公墓管理工作审议意见落实情况的报告，但常委会对公墓问题的监督远没有结束，下阶段，还将运用各种监督方式进行持续监督，推进全县公墓建设与管理法制化、规范化。

2012年10月，玉环县人大常委会再次组织部分常委会组成人员、人大代表赴玉城街道、清港镇等地，就审议意见落实情况进行了跟踪视察。

顺着两排葱郁的冬青树拾级而上，800多对整齐的墓穴在苍松翠柏间若隐若现，错落有致，与对面的玉峰山和谐地融为一体。在玉城街道西山村的西山陵园入口处，视察组看到了新设的公示牌，上面墓园规模、墓穴售价等信息一目了然。“有了这漂亮的公墓，我们村再也没有发生过私建墓地的事。”西山村党支部书记吴丁法高兴地说。

指着正在施工建设的清港公墓扩建工程，清港村村民黄华平说：“现在清港公墓的墓穴预售价一般控制在1万元左右，这样的价位我们还是能够接受的，如果确实家中有困难还能向政府申请减免。”清港镇的公墓建设负责人方剑说：“这项工程不仅改变了墓价过高的现状，也解决了清港地区人多墓少的矛盾，当地群众再也不用跑到温岭黄湾买墓地了。”听到这些，视察组成员也终于会心地笑了。

# 为爱搭桥

■ 林红卫 摄影 撰文

谢壮红，杭州市第十一届、十二届人大代表，临安市红十字会专职副会长。

在她的努力下，临安市红十字会先后为孤儿建立了鑫富博爱孤儿救助基金，为贫困尿毒症患者建立了万马电缆博爱救助基金，为1000名贫困大学生筹集到社会爱心捐款300万元，让无数困难家庭得到了关心和救助。她个人也因此连续4年被评为杭州市红十字会系统先进个人。

当选杭州市人大代表后，谢壮红经常走访一些偏远农村和困难家庭，先后提出了《加强农村改水改厕工作控制肠道传染病流行》、《关于改革乡村医生培养模式，推进农村卫生人才队伍建设的建议》等，力促困难群体的生活品质进一步得到提升。



当选代表后，谢壮红积极参加各类调研和视察活动。



每逢节假日，当别人回家尽孝时，谢壮红却去敬老院看望那些孤寡老人。



“六一”儿童节，当别人环抱自己的孩子时，谢壮红却拿着礼物走进了民工子弟幼儿园。

# 履职如科研 代言不业余

/ 王克珍

金丽琴，一位连任4届的温州市人大代表，却始终保持着刚当选代表时的履职热情。

初识金丽琴，感觉她儒雅、自信、热情。可与她深入交流后，又发现她自信却不自负，坚持却不顽固，热情却不张扬。



## 发扬科研精神，当个认真代表

“我是温州医学院的一名普通教师，1998年第一次当选为温州市和鹿城区两级人大代表。对于选民的信任和重托，我既感到自豪，又觉得责任重大。”金丽琴说，“人大代表”这一职务对于像她这样的普通教师来说，来之不易，所以从当选那天起，她就下定决心要像搞科研一样用心当好代表，做个能代表群众的认真代表。

第一次参加人代会时，金丽琴发现，她身边很多代表不仅议案建议提得有理有据，会议发言也是掷地有声，常能引起大家的共鸣。为此，每次参加人代会或其他代表活动时，她常暗自找榜样求经验，认真琢磨，不断总结。

功夫不负有心人。通过刻苦学习、深入

调研，她先后就温州市的老年事业、教育、科技、环保、医疗卫生、交通、食品安全等方面的问题，提出了《关于减少和消除废旧电池环境污染的建议》、《关于改进城市盲道设置和管理的建议》、《关于乳品中非蛋白氮含量检测的建议》等数十条有建设性意义的意见建议。

这其中，关于缓解道路交通堵塞的一件建议令人印象深刻。这些年来，每次人代会上交通问题都是代表们关注度极高的热门话题，但真正能提出可行建议的却不多。为此，金丽琴除了积极参加代表小组就此开展的视察、调研活动，还针对群众反映的情况，经常深入一线收集资料、分析数据。结果她发现，之所以造成交通堵塞，除了道路资源不足等硬件制约外，制度设计不合理和管理不到位也是很重要的原因，它使本来就紧张的道路资源造成了严重的浪费。在温州市第十一届人大一次会议上，金丽琴向大会提交了《关于提高车道利用率缓解城市道路拥挤的建议》。

在该建议中，金丽琴详细分析了目前城市交通设计的诸多不合理之处。首先是车道划分不合理。当前的城市行车道是按照全封闭的高速公路车道划分方式进行划分的，即左边为快车道、中间为次快车道、右边为慢车道。可城市道路毕竟不同于高速公路，不仅左车道经常要用作左转弯，很多车辆也不会严格按照车速分道行驶，结果迫使一些司机为了超慢车而频繁跨越车道。金丽琴曾经做过试验：在20多分钟的行车过程中，为了

超越慢车至少需要变道 10 多次。这样一来，既严重影响通行效率，还造成交通秩序混乱，极易引发交通事故。其次是十字路口出口增加车道数、进口减少车道数的设计不当。她认为，这样的设置从理论上似乎有其合理性，但从实际操作情况看，不仅很难加快十字路口的车流，还会因出口车道数增加车辆快速占位、进口收窄时车辆抢占车道，极易发生交通事故，使原本就拥堵的城市道路雪上加霜。

领办该建议后，温州市公安局根据金丽琴的建议，合理调整市区交通组织，在有限道路资源上挖掘最大的通行效益。同时，公安局专门聘请国家级城市道路专家，对温州市区道路交通进行综合调研、评价，并制定了《温州市区道路交通管理规划》，对近期的交通管理措施和远期的交通发展战略，进行了细致的分析和阐述，明确了符合温州实际的道路交通管理原则。其间，交通部门还委托有资质的专业设计单位对新建道路的交通工程进行设计；针对不同的道路状况和区域空间，对道路标线、标志、隔离栏等交通设施进行科学调整和完善；严格按照道路交通安全法及有关规定，对市区道路的车道进行科学、规范划分。

### **找准问题症结，做个“远虑”代表**

“提建议不可忽视数量，更要注重质量。”

谈及自己这些年的履职体会时，金丽琴深有感触地说，要想提出高质量的建议，除了要经常深入实地调研，还要有解决问题的关键对策。她说，只有这样建议才有可能引起共鸣和关注，才有可能得到有效办理，老百姓才能真正从中受益。

数字化城市管理是“数字城市”的一个重要组成部分，是城市管理的新模式，提高城市管理水平的必由之路。在温州市十一届人大五次会议上，金丽琴向大会

提出了《关于加快温州市数字化城市管理建设的建议》。她建议由市政府主要领导亲自挂帅组织开展“数字城管”工作，通过改革和创新城市管理体制、机制和手段，不断提高城市管理效率，着力解决人民群众关心的热点、难点问题，并逐步实现从管理城市向服务城市转变。比如，推进“12319”城建服务热线与城市数字化管理联动，解决市民对温州市规划建设系统涵盖的市政、环卫、园林绿化、城市规划、建筑、城市管理等领域的政策咨询、问题投诉、抢险保修等事项。

领办建议后，温州市政府立即确定分管副市长亲自挂帅抓数字化城管建设，顺利完成了《关于推进温州市数字化城市管理工作的实施意见》方案的编制、项目立项等工作。根据实施意见，有关部门统一规划、整合资源、分步实施，逐步构筑覆盖市、区两级城市管理相关部门的“数字城管”综合管理平台，实现对温州城区（包括城乡接合部）街面和地面进行快速、精确、高效的现代化管理，促使温州市的城市管理从被动向主动转变，从粗放向精细转变，从突击向常态转变。

14 年来，金丽琴始终以饱满的热情为民履职，虽然未曾因此获得过金奖、银奖，但她心里却无比高兴，因为“金杯银杯不如老百姓的口碑”，连续 4 届连任便是选民对她最大的信任和最好的回报。

### **金丽琴小档案**

金丽琴，温州市第九、十、十一、十二届人大代表，温州医学院图书馆馆长、教授，致公党温州市委会副主委。

身为一名科技工作者，金丽琴系统地研究了蜂花粉、玉米花粉、拟青霉类及其多糖的免疫调节作用，并从营养生化、抗衰老及调节造血功能等角度揭示了免疫调节作用的机理，其中多项课题研究成果获得了省、市科技进步奖。

身为一名图书馆管理人员，金丽

琴实现了从行政管理向专业化管理的转变。她说，随着网络、信息等技术的融入与运用，现在的图书馆早已不是以往单纯的图书馆藏功能，它还是师生们课题立项、鉴定查新、资料搜索的便捷途径。

除此之外，金丽琴还担任了温州市中级人民法院特邀监督员和特邀陪审员、行政管理局特邀监督员等职务，积极参加各类座谈会和情况通报会，通过各种途径替民行权，为民解难。

# “归雁”代表倾情桑梓

“选民投给我的每一票都是对我的鼓舞和信任，我要在人大代表这个平台发挥所长，为家乡和选民带来实绩，对得起民众投给我的选票。”章利民，年仅十几岁便走出大山闯荡商海的传奇人物，2009年应家乡召唤从台湾回青田投资，2011年当选青田县第十五届人大代表。

2011年底，刚当选人大代表的章利民便满腔热情地投入到走访选民和调研中。当他得知该县多家企业人才流失严重时，便针对企业人难招、才难留问题，先后多次走访当地企业、职工家庭，深入了解人才流失的真正原因。“孩子上学户口不在这边，

进校门就犯愁。”“企业没有职工宿舍，自己租房子，每月租金开支不少。”这些苦衷不仅难倒了外来务工人员，也难倒了很多企业主。从商几十年的章利民深知，人才才是一家企业发展的根本。

“引进、留住人才，需要企业投入，更需要政府的鼓励和扶持，建议政府尽快出台相应措施和办法，让更多的人才精英来到青田，把家安在青田。”在县十五届人大一次会议上，章利民向大会提交了《关于政府帮扶企业引进人才的建议》，引起了政府部门的高度重视。“章利民代表的建议不是泛泛而谈，他明确指出了人才流

失的原因，同时也提出了建立重点企业管理库、以工业用地同等价值配备一定比例商业用地建设员工宿舍等非常有操作性的解决办法。”有关承办单位负责人如此评价章利民的建议。在他的建议下，青田县委、县政府将今年确定为“优化发展环境”年，并针对企业存在的困难，出台了系列帮扶措施。

同一次人代会上，章利民还向大会提交了《关于进一步推进我县企业上市工作的建议》，催生了青田县政府“企业上市实施方案”，使该县企业上市工作正式提上日程。

夏文花

# 平民代表专管百姓身边事

去年底，象山县丹东街道桥头林村的陈丽丽当选该县第十七届人大代表。得知这一消息后，乡亲们碰见她时，常指着大碶头菜场边上杂乱无章的环境说：“你当代表了，该管管这些了！”

大碶头菜场历史悠久，周边20多个村庄的百姓都在那里买菜，附近还有百余家企业，租住着近万名外来务工人员。可由于菜场东、北出口紧挨交通要道，出租车乱停、早餐摊占道情况严重，再加上菜场边两个垃圾中转仓每天汇集了整个市场及周边村庄的生活垃圾，菜场附近经常污水横流臭气熏天，途经此地的居民都得捂鼻经过。

对此，县十五届、十六届人大代表曾多次建议改造市场，县市场中

心、丹东街道也先后投资建造了楼内交易大厅、楼外停车场，并集中整治外围交通、卫生秩序。市场环境虽有所改观，但离当地百姓的要求仍有不小距离。

陈丽丽一心想为民代言，可她也深知眼前这个问题是个“烫手山芋”，为此她先后拜访了老代表陆文光、余宝祥、陆福根、蒋福定等，向他们虚心求教解决之道。在深入调研、反复斟酌的基础上，她向县十七届人大一次会议提交了《关于整治大碶头街交通卫生环境的建议》。

建议交办后，陈丽丽没有就此了事，而是隔三岔五跟其他代表一起到大碶头菜场附近转转，看看承办单位有没有采取举措，听听当地群众还有什么要求。看着她这股认真劲，一

些人便劝她：“农村环境面广量大，管不胜管，你是新代表不要忒顶真。”

不负众望的是，在陈丽丽和其他代表的不懈努力下，该县开展“两城”创建活动时，终于将大碶头菜场整治列入工作重点。今年5月份，丹东街道追加投入30多万元，购置了600只大型垃圾桶，在大碶头街周边13个村全面推行生活垃圾桶装化，并砌墙封闭了两个垃圾仓，安排环卫车及时清运。与此同时，有关部门还拓宽附近停车场，增加了32个泊位。

看到大碶头菜场周边日新月异的变化，陈丽丽颇感欣慰。但她表示，今后仍将对菜场周边环境进行跟踪监督，防止占道经营等现象死灰复燃。

陈斌国

# 点亮“蓬莱仙岛”

/ 於义杰

每当夜幕降临，远眺岱山，灯火通明的环岛公路成了海空间一道亮丽的风景线，使夜幕中的“蓬莱仙岛”变得更加美丽。

而这一切，离不开岱山县人大代表和人大常委会的有力监督。

## **一级公路成“黑道” 当地群众不便多**

多年来，岱山县的经济发展重心都在岱山岛的南部，北部地区的市政道路建设明显滞后，涉及8万群众出行的环岛北线直至2009年才建成通车。

环岛北线公路贯穿岱山岛北部，是连接县城、4个乡镇、4个工业开发区和鹿栏晴沙、双合石壁等风景名胜区的交通主干道。该路段通车后，不仅给沿线居民带来了便利，也对当地经济发展起到了很大的推动作用。

可令当地百姓不满的是，已建成两年多的环岛北线始终未装路灯，一到晚上就变成了黑灯瞎火的“黑道”，给当地群众夜间出行带来了极大的不便。2011年初冬的一个清晨，天还没亮，一位蔬菜种植户便骑着三轮车赶往县农贸市场卖菜。途经环岛北线时，由于没有路灯照明，该菜农竟连人带车撞上了路边的花坛，结果人仰车翻，菜农因受重伤住进了医院。当地菜农说起这事，至今仍心有余悸，他们都盼望着环岛北线的路灯能早日亮起来。

群众夜间出行难问题也一直牵动着岱山县数十位人大代表的心，他们几乎年年提建议，要求解决环岛北线两侧的路灯照明问题。2010年，县人大代表余成表向大会提出了《要求

为环岛北线东沙段安装太阳能路灯的建议》；2011年，夏永祥等7位县人大代表提出了《关于要求在环岛北线公路安装风能路灯的建议》；2012年於元君等代表又提出了《关于要求浪丰线路段安装路灯的建议》和《关于要求在板黄线两侧安装路灯的建议》。代表们认为，作为一条标准一级公路，夜间无照明，不仅给当地群众夜间出行带来不便，也与其漂亮的沿线景观极不相称。为此，他们要求县政府在改造城区主干道公共设施的同时，尽快解决环岛北线两侧的路灯安装问题。

## **盏盏路灯暖人心 “蓬莱”夜景无限好**

面对代表们的强烈呼声，岱山县人大常委会近几年将其列入重点督办建议，组织常委会组成人员和部分代表开展视察、调研，并将其列入代表活动周的重要内容，全力推进建议办理和落实。

岱山县人大的持续监督，引起了县政府的高度重视，环岛北线的路灯安装工程终于被列入2010年度政府为民办实事工程之一，决定逐年实施环岛北线路灯安装工程。当年，有关部门便在环岛北线各主要路口安装了指向警示灯，并投入300多万元安装了4.6公里的路灯。

2010年9月，岱山县人大常委会组织了15位市、县两级人大代表专题视察该县交通建设工作，实地察看环岛北线工程建设后，又听取了县交通局的情况汇报。其间，代表们对全县交通建设所取得的成绩给予了充分肯定，并就视察情况提出了加快安装环岛北线路灯等意见建议。

2011年5月的代表活动周期间，岱山县人大常委会召开了部分代表建议现场办理会，承办部门就《关于要求在环岛北线公路安装路灯的建议》等5件建议办理情况，跟与会代表进行深入沟通、交流。会上，代表们提出，路灯安装事关千家万户出行安全，政府部门必须把它当作重要民生工程尽快实施。

在代表们的持续推动下，县政府积极采纳代表建议，决定在环岛公路13.5公里的无路灯路段分步安装以太阳能和风能作为照明能源的节能环保路灯。

今年10月，103盏带风机和太阳能电池板的路灯终于让环岛北线公路全线亮了起来，橘黄色的灯光使宁静悠远的海岛夜景变得更加温馨动人。

看着路灯下一派祥和的景象，县人大代表余成表激动地说：“自从有了路灯，我们心里就特别踏实，晚上不用去接送孩子了，出门也不用拿手电筒了，前来观光旅游的游客也多了。”

## 广东：审计违规“匿名”惯例受质疑

受广东省惠州市政府委托，惠州市审计局局长冯起忠日前向该市十一届人大常委会第五次会议作了《关于 2011 年度惠州市本级预算执行和其他财政收支审计工作的报告》。

与往年一样，审计报告并未对违规单位及其负责人点名，只是说：“从审计情况看，有些单位领导和财务人员财经法纪观念淡薄，违纪违

规行为屡查屡犯，有些问题性质较为严重。”

对此，一些常委会组成人员提出质疑：这些“屡查屡犯”的人到底是什么人，是有背景，有靠山，还是手法高明？能不能抓一些“屡查屡犯”的典型在媒体上曝光，给老百姓一个交待？惠州市人大常委会教科文卫工委主任黄赞基直言：“如果一边审计，一边

违纪违规，那我们在这里审来审去还有什么意义？”

据了解，这已经不是惠州市人大常委会组成人员第一次对这种情况表示不满，去年 9 月份审议上一年度审计报告时，就有多名委员对审计报告的匿名处理方式表示不满。

来源：南都新闻网

## 深圳：审议条例前先请专家来解读

日前，深圳市人大常委会举行了一场法规解读会，邀请专家对正在审议的专业性较强的《深圳经济特区技术转移条例(草案)》进行解读。

该条例对深圳技术转移保障、技术转移促进等内容作出了一些创新规定。本次会议是对该条例进行二审，可事实上两次审议时大部分常委会组成人员都没有发言。“确实不太

懂，没什么研究，不知道说什么。”一位常委会组成人员表示，技术转移的事太过专业，作为外行来说，表达意见要慎重，“不发表意见也是负责任，总比瞎说好。”

对于专业性很强的立法，很多常委会组成人员认为举办法规解读会有助于大家更好地理解草案、审议草案，并希望法规解读会能够常态化，

“常委会组成人员大多没有法律专业背景，法律知识比较欠缺，立法前能够充分解读，是科学立法的体现。”

不过，也有委员提出，仅仅举办法规解读会并不够，因为在这么短的时间内很难将一部法律说清楚，要实现科学立法，还应引入第三方专业机构，比如高校、社科院等专门的科研机构等。 来源：《民主与法制时报》

## 湖南：一次会议列席部门三换人马

日前，湖南省永州市第四届人大常委会第七次会议因 4 位常委会组成人员、5 位政府及其有关部门列席人员没有准时到会，延时 7 分钟召开。该次会上，列席会议的永州市食品药品监督管理局更是三换列席人员，从刚开始一名科长列席，到一名分管副局长列席，再到局长带着一名负责发言记录的科长列席。

“按照议事规则，市人大常委会会前一个月就下发了预告通知，会前一周又专门下发正式通知，非特殊情况，不能有缺席或者请假的现象。否

则政府列席人员缺位，人大常委会会议就变成了自己唱戏给自己看。”会议刚开始，主持会议的该市人大常委会主任高建华义正辞严地重申了会议纪律和要求。

“每次人大常委会会议我都根据会议议题进行了调研，并且认真发言，提出了许多建设性的意见和建议，但没有得到相关部门的任何办理和反馈，发言白讲了。”刘志强委员很不满意地说，“政府有的部门列席人大常委会会议很随意，随便来一个人，不作记录，不作研究，不作反馈，

这不只是法律意识淡漠问题，更是工作作风问题！”

该次会议决定，永州市人大常委会将进一步修订市人大常委会议事规则，要求年终时通报组成人员会议出席和发言情况，并要求“一府两院”及政府有关部门对人大常委会会议发言要有记录有反馈，必要时由常委会再交办，如果再交办不通过的，将启动特定问题调查或罢免等刚性监督手段。

来源：《检察日报》

# 高速噪音严重扰民 十年未果群众闹心

## ◎代表建议

近年来,我省高速公路发展十分迅速,其中途经海宁市的就有沪杭高速、杭浦高速、杭州绕城高速和在建的嘉绍高速等。高速公路的快速发展虽给百姓出行带来了便利,却给沿线居民生活带来了诸多影响,其中包括噪音扰民问题。

在2012年初的海宁市十四届人大一次会议上,来自海宁许村的市人大代表张国新向大会提交了《要求解决杭浦高速接杭州绕城高速拓宽后噪音扰民问题的建议》。建议指出,为了与新修建的杭浦高速公路接轨,杭州绕城高速公路于2003年进行了拓宽,为不影响拓宽路段沿线居民生活,有关部门曾承诺待公路通车后在拓宽路段两侧安装隔音板。

可事实上,该路段通车已有近十年,有关部门却始终未能兑现承诺。为此,当地百姓经常到所在的许村镇巷东村村委会反映,村委会也多次向镇政府和市高速公路指挥部反映该问题。其间,有关部门也曾派人进行了实地察看,但事后一直没有下文,扰民近10年的噪音问题始终未能得到有效解决。

为此,张国新代表建议,有关部门应尽快对该路段进行噪音监测,并将监测结果以书面报告形式向当地居民进行反馈。如果监测结果显示该路段噪音确实超标,有关部门应及时安装隔音板,尽快减少对沿线居民生活的影响;如果噪音不超标,也应向当地居民作出详细说明。

## ◎办理结果

# 多番协调终达共识 年内建起隔音屏障

领办建议后,海宁市发改局及时会同市交通运输局、市环保局和有关村镇负责人赴现场进行实地察看。

随后,市发改局要求嘉兴市嘉通高速公路管理公司(杭浦公司)和杭州绕城高速公路管理公司(杭州市国益路桥经营管理有限公司)及时解决高速噪音扰民问题。但由于该路段是两条高速公路的衔接路段,公路产权、管理权不明晰,处理问题时两家单位经常相互推诿。而这,也正是该问题迟迟得不到解决的根本原因。

为使该建议得到有效办理,海宁市人大常委会不断加大建议督办力度,多次与有关部门进行沟通,要求尽快对该路段噪音进行监测,并根据

情况进行处理。最后,在市政府分管领导与承办部门的多次沟通、协调下,两条高速公路的经营管理单位终于达成共识:先委托海宁市环境监测站按照国家有关规定对该路段进行噪声监测,再根据监测结果作出相应的处置。

今年7月4日,海宁市环境监测站对该路段的3个检测点进行了昼、夜间噪声监测。报告显示,该路段的昼夜噪声值均超过GB3096—2008《声环境质量标准》表1中的4类标准,需设置声屏障来降低噪音。

日前,两条高速公路管理单位终于商定处理方案:拓宽路段因路产权属于杭浦公司,路政安全管理属于杭

州市国益路桥经营管理有限公司,设置声屏障的资金由两家公司共同承担,声屏障的安装由杭州市国益路桥经营管理有限公司负责实施。此外,杭浦匝道(长安红色村)段距农户房屋也较近,同样存有噪音扰民问题,也由杭浦公司同步设置声屏障。

其间,由市发改局、交通运输局负责协调与督促两家公司排出前期准备(计划、设计、招投标)、施工等各个阶段的具体时间表,并跟踪该路段声屏障设置的进展情况,直至该项工程完工。

据悉,目前有关单位已正式进场施工,有望在2012年11月底前完工。

张正阳

某地人大常委会会议审议人事事项时，有两位常委会组成人员拟任命有关职务，主持人请他们离开会场回避。有人认为，这样做虽有利于常委会组成人员发表意见，但却剥夺了这两位组成人员行使审议人事任免的权力，于法无据。

## 审议人事事项相涉的常委会组成人员要回避吗？

松阳县人大常委会法工委 钱明龙

### 回避，没有必要

笔者认为，人大常委会会议审议人事事项时，主持人请相涉的常委会组成人员离开会场回避，是没有必要的。

人大常委会组成人员已先后经过了人大代表选举，再拟任命某一职务也已经过组织上的全面考察，因此，人大常委会会议在审议任命其职务时，一般来说，是没有什么意见的，至多提点希望和要求。让其在会议审议时在场听取，反而更加有利于鞭策其在今后的工作中更勤勉地履行职责。

众所周知，人大常委会会议审议表决任免案，并非是由某人的审议发言所决定，而是由常委会组成人员集体行使职权即投票表决权最终决定的。相关人员是不是在场，并不影响常委会组成人员投票表决权的行使，更何况其本身也是常委会组成人员之一，与其他常委会组成人员一样依法享有审议权、投票权等同等权利。按地方组织法规定，人大常委会组成人员即使被提出罢免案时，也还享有在人代会主席团或者大会全体会议上提出申辩意见的权利，无需回避，可见，人大常委会会议对拟任命有关职务的常委会组成人员，允许其在场听取审议发言，甚至允许其提出申辩意见，都是完全符合法律精神的，也是符合民主法制建设进步走向的。请其回避，是没有必要的。

桐乡市人大常委会 吕春燕

### 回避没有实际意义

笔者认为，人大常委会会议审议的人事

事项涉及常委会组成人员时，没有依据和必要让相关人员回避。

首先，于法无据。现行法律没有规定涉及常委会组成人员的人事任免事项需要回避。法律没有规定，说明不回避不构成违法。其次，这种“回避”不符合回避制度的意义。回避制度是为了确保行政公平和司法公平。常委会组成人员审议人事事项，最后还要进行无记名投票才能决定相关人员是否依法通过，法律上也没有常委会组成人员对涉及自己的人事任免不能投票的规定，因此，会议审议时基本不涉及行政公平，回避的意义不大。再次，常委会组成人员审议人事任免的权力是法律赋予的，有权力审议是每一位常委会组成人员的法定职责，是于法有据的。事实上，在实践中，审议时候让相关人员在场，既鼓励审议说真话，也是对相关人的一种鞭策和促进。我们桐乡市人大常委会在审议人事任免事项时，也没有要求回避，让大家畅所欲言的同时，也让相涉的组成人员更好地认清自己的优势和不足。

江苏东海县人大常委会 孙轩柏

### 不必回避

笔者认为，人大常委会在审议人事事项涉及到常委会组成人员时，没有必要让其回避。

第一，剥夺了拟任组成人员行使审议人事任免的权力。人大常委会组成人员来自人大代表，只要没有被暂停执行代表职务或代表资格终止的法定情形，就有参加常委会审议相关事项的权利。如果仅仅因为其拟任的

是需经人大常委会审议表决的职务就要回避,这就剥夺了他行使审议人事任免的权利,于法无据,于理不通。

第二,有利于提高拟任人员的综合素质。让拟任新职的常委会组成人员当面听听其他常委会组成人员的审议意见和建议,可让其更好地认识自己,寻求努力的方向,更好为人民服务。

第三,能增加人事任免的透明性。让拟任新职的常委会组成人员参加会议,对任职后的工作设想、工作目标、工作思路及如何接受人大监督等方面作些说明,也有助于其他组成人员更全面了解拟任人员的情况,知人知情,可更清楚、明白行使人事表决权。

那种认为回避更有利于常委会其他组成人员发表意见,其实是忘记了作为常委会组成人员自己的重大责任,光荣使命。因为连当面评价他人的勇气都没有,还如何替人民说话,代民用权?还如何塑造人大常委会依法、为民、公平的形象?

安徽省凤阳县人大常委会 崔厚元

### 回避合乎常理法理

笔者以为,人大常委会会议在审议人事事项时,要求拟任命职务的相关常委会组成人员回避,合乎常理也合乎法理,有利于推进人大人事任免工作的公平公正。

首先,回避合乎常理。从当事人角度来说,作为常委会组成人员,在审议发言时,该如何评价自己,必然面临尴尬局面。从常委会其他组成人员角度来说,当事人回避,有利于审议发言的客观性、真实性,有助于人大任免表决权的充分行使;如果当事人不回避,在审议时很难畅所欲言,无法保证对当事人做出客观公正的评价,有悖于人大议事原则。

其次,回避合乎法理。虽然相关法律没有对人大常委会会议审议人事程序回避做出具体规定,但依据《中华人民共和国公务员法》第六十八条至第七十二条、《党政领导干部选拔任用工作条例》第五十四条有关规定,凡是涉及人事任免事项都要进行回避,人大常委

会在审议人事任免事项时要求当事人回避的做法,就完全符合法律精神,以确保人事任免的公平公正。

湖南省郴州市苏仙区人大常委会 刘家华

### 回避审议发言,不回避投票表决

回避制度是防止国家公务人员利用职权徇私而对其任职和执行公务有所限制的人事行政制度。人大常委会会议审议人事事项时,请拟任命的常委会组成人员离开会场是符合回避制度这一要求的,也与现行法律规定不相冲突。这样做可以让常委会组成人员全面地发表自己的意见,有利于常委会组成人员审议该人事议案。这一做法在许多地方早已形成制度。例如湖南省郴州市苏仙区人大常委会的人事任免办法就有相应的规定:被任命人员作任前发言后则要求被离开会场,直到无记名投票完后再让被任命人员进入会场。

常委会组成人员为拟任命人员时,涉及到回避制度与常委会组成人员职务两者之间的冲突。对此,只要在细节上再改一改,就可以解决:被任命的常委会组成人员作任前发言后离开会场,由其他常委会组成人员进行审议发言,最后全体常委会组成人员无记名投票。这样做,既坚持了回避制度,同时又没有剥夺拟任命的常委会组成人员行使审议人事任免的权力。

### 下期话题

地方各级人大代表因故不能担任代表职务时,由原选举单位或者原选区选民补选,补选由谁主持,法律没有规定。目前,间接选举的人大代表补选一般由县级以上人大常委会主持,而直接选举的县乡两级人大代表的补选,鉴于选举委员会换届选举结束后即行解散,有的由县级人大常委会主持补选,有的则由乡镇人大主席团主持补选,而乡镇人大主席团不是常设机构,于法无据。

### 县乡两级人大代表出缺由谁主持补选?

欢迎来稿或进入投稿平台(<http://www.zjrd.net/tgpt>)参加讨论

## 全面推进依法治国必须走宪政之路

党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，是中国共产党对执政规律认识的深化，要实现三者的有机统一，必须走宪政之路：党必须在宪法和法律的范围内活动，任何组织和个人都不得有超越宪法和法律的特权；党应当通过宪政路径吸纳、整合、表达民意，并通过立法程序将党的意志和政策变成国家意志和法律；要使党的领

导融入人民代表大会制度这一根本政治制度之中，并通过权力机关的立法权、人事选举罢免权、重大事项的决定权和监督权实现党对国家的领导；要使党对国家的领导方式与宪法所规定的国家权力运行方式协调、统一起来，确保行政机关依法行政、司法机关依法独立公正地行使职权。

作者：江必新 来源：《人民论坛》

## 问责没有“半衰期”

半衰期套用到社会舆情上，表示人们对某个事件的关注度往往在一定时间里衰减一半。

对于在社会事件中暴露出的种种问题，舆论压力往往就是问责的动力。因此，人们也就更倾向于诉诸舆论来推动一些难题的解决，舆情开始成为推动社会发展进程的重要力量。然而，舆情的“半衰期”在一些情况下成了舆论监督的“软肋”。在一次舆情高潮过后，舆论压力迅速减轻，在“半衰期”前后，新的舆情热点就会“替补上场”。没有舆论压力的后续问责往往不了了之。

舆情有“半衰期”，而问责不应有“半衰期”。客观地讲，舆情反映的是民意，体现出人们解决问题的诉求，指望靠舆论监督解决多数问题恐怕都不现实。面对人民群众的不满、解决某些社会问题的迫切要求，有关部门应当将对舆情的监测和分析看作改善自身工作的帮手，而非视舆情为大敌。

在建立舆情监测机制的同时，我们也需要建立相应的舆情解决和问责机制，并将其纳入相关单位绩效考核体系，建立一个舆论主客体间良性互动的机制。

作者：陈昊 来源：《中国经济导报》

## 协商民主减少内耗凝聚共识

党的十八大报告站在协商民主的高度，对实践中出现的一些问题作出了系统性回答。协商民主制度的健全，将会导引公民直接参与的有序。从大势看，这种协商民主将是公众民主生活的重要形式，将会更多更广泛地存在和影响我们的生活。

协商民主，不仅凸显了公民这个主体，更凸显了人民利益这个价值，要求治理者对那些关系群众重大利益问题的决策事项，必须与民众商

量，把情况问题和民众说清楚，能不能做，得经民众同意。正反两方面的经验教训深刻表明，事前和百姓商量好了，党心与民意就会共振，形成共识。反之，没有商量想干就干，群众往往就会有意见，反应就会比较强烈。协商民主优势正在于减少前进力量的内耗，凝聚各方意见形成共识与合力。协商越早，越有利于决策实施。

作者：吴乔 来源：《京华时报》

调查显示，网友们普遍认为幸福的成本包括财富基础、社会保障、情感归属等，其中住房、医疗、教育和养老更成为网友心目中与幸福感最直接相关的“关键词”。

百姓的“幸福成本”，是政府的“民生指南”。它明白无误地告诉政府，今后应该着重解决什么问题，今后的用力方向又在哪里。如果脱离了这份“民生指南”，政府也许确实付出了很多努力，但是最终却未必会得到百姓的肯定和理解。

当然，要获得幸福，离不开每一个个体的努力，但仅有个体的努力，而没有政府为他们创造一个公平公正的社会环境，没有政府在公民权利保障、法治环境养成等方面的重视和倾斜，则个体的努力要么事倍功半，要么徒劳无功。

作者：苑广阔 来源：《北京青年报》

**百姓的『幸福成本』是政府的『民生指南』**

## 农村民主法制建设面临三大问题

### 专题询问的实质在于“答”

如何使人大专题询问“答”出精彩，“答”出实效，笔者认为，在“答”这个环节，重点要抓好以下几个方面：

及时梳理“问”。询问会后，人大常委会应落实工作机构，对询问中常委会组成人员或参会代表关注的重点事项及工作建议，以及对专题询问涉及的问题，连同被询问人的答复意见，及时进行汇集整理，提出具体的办理意见，经过表决通过，形成人大常委会的审议意见，以函件等书面形式，提交“一府两院”及其职能部门研究办理。

善于跟踪“办”。人大常委会要加强跟踪问效，制定跟踪监督计划与方案，综合运用多种监督形式，对“一府两院”落实整改情况，定期督查询问交办事项进展情况。人大常委会对办理不满意的，应该再次听取和审议该方面的专项工作报告，进行第二次询问，甚至依法启动更为刚性的手段，把问题抓到底、抓出成效，确保询问事项真

正落实到位，维护好专题询问的严肃性，切实提高人大监督的实效。

引入量化“评”。如何评价、兑现询问权行使后的监督效果，这是专题询问的关键。首先，可引入量化评价机制，将回答问题的内容和态度分别分为“好”、“一般”、“差”；将办理问题的方式和方法分别分为“好”、“中”、“一般”；将办理问题的结果和反响分别分为“好”、“中”、“差”，由参与询问的人大常委会组成人员和人大代表进行评议。其次，要将办理和整改落实的情况如实向社会公布，将评议结果通过媒体向公众公告，全面宣传和展示专题询问的成效。再者，要探索建立将专题询问纳入综合目标考核等机制，激励“一府两院”及其职能部门更加重视专题询问事项办理工作，更好地发挥专题询问助推工作的作用。

作者：陈松来 来源：作者赐稿

一是农村社会治理面临诸多挑战。随着农村文化教育事业和信息网络技术的快速发展，群众了解知识、政策、信息的渠道越来越广，诉求也越来越多，这些因素都使得当前既是农村群众得到实惠最多的时期，也是社会矛盾和问题相对较多的时期。

二是制度体系不健全，执行难以到位。我国现有的法律体系还不够完善，不少的农村、农业问题没有相应的法律法规来规范和调整，农民权利缺乏保护、法律难以得到普遍认同、法律法规呈现明显漏洞，造成法治进入农村难。

三是基层干部民主理事意识不够，依法办事能力欠缺。由于多方面原因，农村干部的法律素养和民主理事能力显得不足，部分村干部在处理村里事务中用传统习惯方法解决问题的多，用法律手段解决问题的少，个别的甚至搞家长制或一言堂。另一方面，群众中存在着政治冷漠现象，选举中随意放弃提名权和选举权，或者让别人随便填一下，对村务民主管理和民主决策不积极，讨论和决策村务时，时常因为人数达不到要求而不能实施。

作者：何菊花 来源：作者赐稿

### 实现“全口径预算监督”应多方面努力

党的十八大报告提出要“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”，这是中央对公众加强“钱袋子”管理吁求的积极回应，也是进一步加强预算审查监督的郑重承诺。针对现行预算管理和监督实际，今后，预算审查监督应当重点在以下几个方面努力：

一是尽快建立和完善制度，将全部政府收入和支出都纳入预算管理，将政府预

算管理覆盖到政府全部公共服务活动。二是建立和完善“绩效预算管理制度”，实现对财政资金从“注重投入”转向“注重效果”的管理，要求政府在编制预算时先明确追求的“结果”，根据“结果”来编制预算，投入资金。三是完善人大审查和监督程序。四是努力扩大预算公开和公众参与。

作者：朱恒顺 来源：《新京报》



# 杭州市江干区红十字会

## 乘势而上 有所作为 夯实阵地 博爱钱塘

杭州市江干区红十字会认真学习贯彻《国务院关于进一步促进红十字事业发展的意见》文件精神,依法积极拓展红十字服务领域,全力构筑红十字服务平台,全面打造与“国内一流现代化中心区”相匹配的“三新四优”的红十字工作格局。

### “三新”成效全面拓展事业发展 “大舞台”。

●组织建设迈上新台阶。在区委、区政府和上级红十字会的关心支持下,理顺管理体制,实现了“人、财、物、办公场所”的独立运行。2012年经区红十字会五届二次理事会通过,确定了区红十字会“十二五”发展的总体思路和具体任务。成立了杭州市首家青年企业家联合会红十字工作委员会,形成教育、卫生、机关、志愿者、企业家五

个工作委员会协同运作的红十字工作“大平台”,增强区红十字会的人道救助能力。

●救护培训取得新成绩。在全区开展了“急救知识进万家”活动,编印了《江干区家庭急救手册》2万册。收到了良好的社会效益。建立了覆盖全区各街镇的红十字现场救护培训网络,开展了对区属卫生系统全员及社区工作者红十字现场救护员培训、领证工作,进一步健全了基层的院前急救网络。累计举办公益性急救培训班



省红十字会党组书记、常务副会长王冬梅专程调研我区社区红十字工作开展情况



副区长、区红十字会会长楼玉宇(右二)  
调研学校红十字工作



区红十字会常务副会长张秋萍专程  
看望造血干细胞捐赠志愿者



112期,受益群众2.8万人,红十字现场救护员发证1823人。

●**公益性捐献取得新突破**。组织开展“全区造血干细胞知识竞赛”活动,辖区68个机关、企事业单位的3652人参加答题,取得了良好的宣传效果。累计入库628人,成功完成捐献2人。2012年11月,完成首例人体器官志愿捐献,成功为温州患者捐献眼角膜,为他们送去了光明的希望。

## “四优”举措着力构建人道救助“大平台”

●**社区红十字工作“优实效”**。以开展“区级红十字示范社区”创建为载体,推进“红十字爱心中转站”的建设,建立了“便民、惠民”的社区红十字工作服务网络。目前累计完成爱心中转400余次,中转物资价值9万余元,在热心居民和困难群众之间搭建起爱心的桥梁。

●**宣传工作“优平台”**。今年首次在庆春东路、钱江新城等繁华地段的公共自行车租车点投放了20块红十字事业公益宣传广告。精选公益性项目,发放《江干区红十字会公益项目邀请信》,目前已收到爱心企业捐赠42万元。同时,通过区红十字会网站和微博互动平台,宣传红十字精神及工作动态。

●**青少年工作“优德育”**。在学校中开展以“人道、博爱、奉献”的红十字精神为主题的“红十字模范学校”创建工作,通过人道主义、自救互救

知识的宣讲,培养青少年“向善向美”的思想,助力学校德育教育,全年累计开展校园公益性培训24场次,参与师生2000余人。目前成功创建省级红十字示范、达标学校3家,市级红十字示范学校7所。

●**帮扶救困“优品牌”**。“守望候鸟”系列活动:通过组织“解困、成长、暖巢、助教、守望、救护培训”的“六位一体”的系列志愿服务,全方位助力“小候鸟”健康成长,首批12万元善款全部用于外来务工子弟学习、返乡、生活的资助。“钱塘护航行动”:组织区红十字志愿者多次赴省爱福医院,看望慰问接受治疗的孤残儿童,送去慰问物资8000余元。“红十字博爱送温暖”:定期对意外灾害家庭和外来务工困难家庭进行人道救助,发放救助金20万元。“捐献关爱行动”:做好了对捐献志愿者的前期联络登记、捐献过程保障、后期跟踪随访等人道关爱工作,2006—2012年,累计募集善款2206万余元,为支持灾区重建、关爱易损人群贡献自己的力量。



救护培训



公益性广告



HANG ZHOU JIANGGANG

# 虐童事件的反思

/ 程 濂 王梦婕

最近一段时间，各地频频曝光幼儿园虐童事件，引发公众对师德的考问。但实际上，在屡禁不止的虐童事件背后，幼教资源不足、超前教育泛滥、虐童罪入刑等更多问题亟待解决。



孩子是祖国的未来，他们的健康成长，离不开社会的呵护和法律的保护。

2012年10月24日上午，网友“@将讲090080”通过微博发布的一张照片引起网民愤慨。照片中，一名女子强行揪住一名幼童双耳向上提起，被揪耳幼童双脚离地近20厘米，表情痛苦，号啕不止。相反，女子却开心地笑着。

经网友“人肉”搜索，证实该名女子为浙江省温岭市蓝孔雀幼儿园教师颜艳红。随后其更多虐待幼童的照片被曝光：往孩子的嘴巴上贴胶纸，把水桶、垃圾斗套在孩子头上，更有甚者，直接将孩子扔在了垃圾桶中。

而这只是近期进入公众视野的虐童事件中的一例。

## 谁制造了虐童“冲动”？

20岁的颜艳红万万没有想到，她会以这种方式一夜成名。

只是为了“好玩”，她双手捏住班上男童的耳朵，把他拎了起来。为了留下这个“好玩”

的瞬间，她还叫正在班上实习的童老师帮她拍照。

本来这张照片也会同其他的多张照片一样，安静地待在这个“90后”女孩的QQ空间，而现在，这张照片宣告了她教师生涯的终止。

因算不出10加1等于几，山西太原一5岁女童10分钟内被老师连续抽打70多个耳光；因为操没做好，陕西4岁男孩的手被老师用锯条割出血……

在安徽省合肥市金星幼儿园园长李华看来，此类事件的发生，首先是师德教育的缺失。

“这一点上教育主管部门的督查、幼儿园管理者的责任心至关重要。”

“园长如果从老师入职到教学过程中的考查严格把关的话，不会出现这样的情况。干这项工作，爱孩子是前提，而这种爱是能够在日常教学中看出来的：对孩子的热情回应，给孩子的拥抱等等，这些细节，都可以反映一个老师的品行。目前很多投资集团看中了幼教市场这块大蛋糕开始办幼儿园，但对师德培养却参差不齐。”李华说。

北京市青少年法律与心理咨询服务中心资深心理咨询专家杨梦华认为，涉案教师做出此类举动，或因没有很好地管理自我情绪。

杨梦华说，现在的“80后”甚至“90后”年轻教师，他们情绪失控的原因来自两点：一是他们多数作为独生子女长大，备受家长呵护，自我中心是他们的成长标签；二是他们生长的环境，包括物质的宽裕和思想的开放，导致他们社会化的状态相对弱，个性化状态比

较强，社会责任和社会规范在他们身上表现得不如父辈甚至更上一代那样强。

“但他们的主观意识并非真想伤害别人，不是那种跟你有多大仇恨采取报复行为，仅是为了满足自我情绪的冲动，由此造成对孩子的伤害。然而，这种伤害对7岁以下孩子的人格成长影响非常严重。”杨梦华说。

有舆论指出，一些虐童现象的产生也反映出应试教育指挥棒下，中国学前教育过于功利。

据了解，山西老师“打70多个耳光”的直接原因竟只是孩子做不出一道算术题；2011年，陕西省旬阳县磨沟幼儿园代课老师薛同霞因小朋友不能完全背诵课文，便用火钳将孩子们的手烫伤。在中国家长“不能输在起跑线”的情绪下，农村地区中小学体罚现象更为普遍，有的家长依然信奉“不打不成才”的荒诞逻辑，甚至嘱咐老师，“孩子不听话就打，都是为了孩子好”。

幼儿园小学的东西，小学上中学的课，有评论指出，超前教育受到家长追捧成为了幼儿园出现体罚现象的温床。

### 公共幼教资源匮乏成“诱因”

在温岭幼儿园虐童事件中，颜艳红没有教师资格证被媒体反复提及。据了解，在蓝孔雀幼儿园的16名教师当中，包括园长在内，也只有3位老师具备教师资格证。

“考虑到现实问题，持证上岗的幼师远远满足不了幼儿教育的需求，先上岗后考证的问题普遍存在，目前幼师队伍中持证上岗的比例是40%。”温岭市教育局副局长滕林华表示。

10月26日浙江省教育厅召开的新闻发布会上公布的一个数字，透露出浙江省幼儿教师队伍的隐忧——目前没有教师资格证的幼儿教师有4万多人。

虐童事件由此引发了人们对公共幼教资源缺乏的反思。实际上，这种现象全国各地普遍存在。

此前，山东省教育厅也公布了他们对全省17个地市，194所幼儿园的抽查结果。抽查显示，53%的幼儿教师没有取得教育部认可的教师资格证书，17%的园长没有取得园长任职资格培训证书。其中德州市取得教师资

格证的幼儿教师比例为零，莱芜市的这一数据是3.2%。

一边是民办幼儿园爆发式增长下管理不到位、幼师资源严重不足，另一边则是公办幼儿园供不应求的无奈格局。

随机采访的家长，绝大多数都希望自己的孩子上公办幼儿园，因为它经费充足、硬件好、师资条件好。但是把孩子送进数量有限的公办幼儿园不是一件容易的事。

一位长期从事幼教工作、不愿提及姓名的人士告诉记者，在很多民办幼儿园，老师没有编制，前几年连劳动合同都不签，说开除就开除。相当一部分人每月工资只有1000多元，甚至还没有保姆收入高。

“目前，幼师可以说是最需要人才却最留不住人才的岗位，要求老师会弹、会跳、会写、会画，但是收入却和付出不成正比，长此以往，越是有能力的人越不会在这个领域干很久。园方招人标准也只能随之降低。”她说。

长期关注留守儿童研究的安徽省知名社会学家王开玉指出，尤其是进城务工人员的随迁子女和留守儿童的入园需求无法得到满足，他们中很多人都在“黑户”幼儿园上学。

“如果教育资源长期得不到平衡，行政监



对温岭虐童事件，公众表示愤慨的同时也在思考：保护孩子，我们应该做什么？

管经常缺位，法制的阳光照射不到，缺少教育公平的幼教体系内就有可能产生虐童行为。”王开玉说。

### 如何避免悲剧重演

“我一看到儿子被拎耳朵的照片，就浑身发抖起鸡皮疙瘩，颜艳红怎么还能笑得出来？”

接受媒体采访时，温岭虐童事件中被拎耳男童的母亲君燕泣不成声。“儿子现在在家，耳朵还有淤血，一听说去学校就害怕。”

专家指出，幼儿园教育是奠定一个人人格成长的基础。三五岁的孩子受到伤害，影响可能在10多年以后，所以受伤害程度很难量化。就算是十几年以后，量化之前伤害造成的影响也是个难题。因而，当务之急应是如何避免悲剧的重复上演。

王开玉认为，中国学前教育必须尽早摆脱“应试”影响，加强对生命尊重和敬畏的教育。同时加强师德建设，并从职业规范、法律与制度层面解决幼师队伍的建设和管理问题，政府则要加大投入，保障和提高幼师的收入待遇。

11月13日，以“寻衅滋事罪”被批捕的颜艳红，被当地检察机关做出“暂不批捕决定，案件退回警方重新侦查”，11月16日，颜艳红无罪释放。尽管如此，关于虐童罪是否应该入刑的讨论并没有停止。

目前，我国刑法并无“虐童罪”，已有的虐待罪仅限于虐待家庭成员，且量刑一般不超过两年。中国政法大学青少年犯罪与少年司法研究中心研究员张星水接受《中国青年报》记者采访时认为，我国将虐童行为入刑，“条件已经成熟”。

“我国未成年人的比例约占总人口1/4，城镇居民又多是独生子女，避免虐待事关儿童最基本的生存权利，无论从家长的期待还是国家的未来角度，法律对未成年人的保护力度都应该优于成人，实行‘特殊人群、特殊保护’。”张星水说。

“我国原则禁止虐待儿童的法律法规很多，比如宪法、义务教育法、未成年人保护法等，但大多是倡导性的，不足以保护儿童免遭伤害。”中国政法大学青少年犯罪教研室主任

皮艺军表示，从虐童行为本身的内涵看，它其实包括了所有对未成年人的侵害，不止幼师进行肢体伤害那么简单。

皮艺军说，未成年人保护法里有类似规定，但不具可操作性。“更重要的是，未成年人保护法缺乏一套可落实的司法程序。儿童是没有社会化的群体，依赖性非常强，一旦受害，没有独立表达诉求的能力。儿童有什么样的诉求，向谁起诉，谁来控诉，谁来负责，都没有相关规定。”

中国预防青少年犯罪研究会常务理事、上海市未成年人法研究会会长姚建龙对媒体表示，不可操作性首先是现有法律对“什么是虐待儿童”定性不清，以致很多人不知道虐待儿童的边界，也不认为取乐、侮辱、忽视儿童的行为属于虐待。

在北京青少年法律援助与研究中心著名律师刘晓颖看来，虐童行为入刑，是放宽虐待儿童的入罪标准，“将没有造成死伤但是性质恶劣的，或者有可能对儿童造成伤害的行为予以定罪，这是法治社会发展的必然趋势。”

不过，华东政法大学教授刘宪权撰文指出，不应过度受舆论与民意的影响，在刑法中增设所谓的“虐童罪”。

“现在真的已经到了防止‘刑事立法狂躁症’的时候了，即我们应该纠正一有风吹草动就增设刑法新罪名予以应对的错误理念。”他说，“事实上，我国现有的刑法条文中有关故意伤害罪、侮辱罪等的规定，已经足以调整相关虐童行为。”

刘宪权在文章中说，时下大量存在的虐童行为并不构成犯罪，也没有必要一定要运用刑法对当事人追究刑事责任。现代法治社会中没有刑法是万万不能的，但是，刑法也绝非是万能的。

“刑法作为最后一道防线，只有在其他法律尽其效用而不足以调整时才能动用。建立和完善全方位、多层次的举报和监督机制，形成体系化的、成熟的儿童保护法律体系，建立专门的儿童保护福利机构才是我们应当关注的焦点和着手解决问题的出发点，这样才能切实有效地保护儿童的身心健康，实现儿童利益的最大化。”刘宪权说。

## “裸宴”限敛财，可以一试

给孩子办满月酒、结婚宴请，要先打报告；一场婚礼，宴请亲朋人数一般要控制在200人以内……温州市近日出台《关于严格规范领导干部操办婚丧喜庆事宜的暂行规定》，从2013年1月1日开始，当地领导干部操办红白喜事，头上要多一道“紧箍咒”。

**网民“晴川”：**礼尚往来乃人与人之间的正常交往，从如今的家庭关系网看，一个家族超过200人的，并不少见。为了避嫌，难道还要亲朋好友申请排队，抢个先来后到？果真有人去了，一旦超过人数，是不是要立即喊停，乃至劝回呢？

**网民“黄齐超”：**看到温州出台的这个规定，众多网

友会摇头，认为这个暂行规定有诸多漏洞，结果会和其他地方类似的规定一样——竹篮打水一场空。不过，笔者倒是觉得制度没有完美与否的区别，贵在落实。在预防惩治腐败问题上，任何努力都应该肯定，哪怕一个细微的制度，都是进步。

**网民“孙青青”：**权力为何可以沦落为敛财的工具？问题就在于权力不受制约和监督。绝对的权力必然导致绝对的腐败。要想彻底阻断权力寻租行为，必须让其受到严格的制约和严密的监督。所以，规定在一定程度上可能对借办酒席敛财的行为起到遏制作用，却解决不了腐败的根本问题。

## 政绩在民心，PS博不来口碑

在云南省昭通市政法委主办的昭通政法网上，一条讲述该市威信县公安局帮助失主追回被盗摩托，失主赠送锦旗致谢的新闻中，配图居然有明显的PS痕迹。调查发现，这幅图的原始出处为昭通公安网，只不过昭通政法网一个多月后再次发布这一新闻时，将事发时间延后了2个月，图片也作了PS处理。

**网民“于文军”：**出现PS处理图片这件事，只缘现在一些官方部门对宣传工作太重视了。它们频频催促下级向上级报送“工作业绩”材料。通常，一项工作业绩的取得往往需要一定的时间过程，哪有工作刚布置就“立竿见影”的事？没有“工作业绩”上报，基层单位就改头换面、弄

虚作假，出现PS处理图片这类“造假”的行径。

**网民“佟彤”：**“金杯银杯不如百姓的口碑”，口碑这个东西不是挂在政府墙上的，而是埋在民众心里的。挂在墙上的可以更改，作假，埋在心里却很难改变，很难掺入杂质。我始终记得周恩来去世时，百里长街的送行人群，那种民众不能作假的真情，佐证了为官者一生的业绩。

**网民“汪娅”：**弄虚作假不是官德，勤政为民才是官德。成绩，靠的是实实在在的业；业绩，靠的是真刀真枪的干。有心为民办实事，人民自会感受得到，虚假与欺骗只会挫伤人民的期待，失去人民的信任。政绩不能伪造，民心不能欺骗。

## 拿什么保护你，流浪儿童

11月16日清晨，贵州省毕节市发生一起不该发生的悲剧，5名10岁左右的男童被发现死于城区一处垃圾箱内。经初步调查，5名男童是因为在垃圾箱内生火取暖导致一氧化碳中毒而死亡。目前，孩子的身份已经确认，相关责任人也受到了严肃处理。

**网民“李泓冰”：**这个类似现代版“卖火柴的小女孩”的故事，让无数人的心为之一颤。2011年末，曾有过一份给流浪儿的温暖的“红包”——民政部、公安部等八部委联合通知，开展“接送流浪孩子回家”专项行动，提出到2012年底，我国城市街面力争基本实现无流浪

的未成年人。那么，毕节这5个“街面上”的流浪儿，怎么就没有进入有关部门的救助视线？

**网民“不好起名”：**说到底这些孩子的生命在我们现有的制度下，完全可以得到保护。家长的监护没有到位，实质是遗弃罪。民政局巡查没有到位，救助失责。义务教育阶段的孩子没有到校，教育局监察没有到位，孩子学籍所在的学校有没有尽责。其实，只要有一方面做好工作，这个悲剧就不会发生。

**网民“背后的真相”：**一个社会的未来，必须由城乡孩子的人生幸福共同来奠定。亏欠了孩子，就是亏欠民族的未来与国家的前途，就是对这个国家的不负责任。



走近古窑，就被窑工们娴熟的制砖和烧窑工艺所吸引。传统的劳作和古窑构成的老古野性美让人震撼。

# 百年窑墩

■ 王芯克 摄影撰文

2012年10月19日，一场以“品鉴窑乡文韵 共创美好家园”为主题的江南窑文化节在浙江省嘉善县干窑镇举行。在清代咸丰年间建造的古窑墩下，干窑人还原了一场源于千年的烧窑点火场景。

干窑镇地处江、浙、沪交会处，是典型的江南小镇，史称“千窑之镇”，是江南窑文化的发源地和传承地。据史料记载，干窑在唐代就开始生产砖瓦，南宋建都临安所用砖瓦均出自干窑，干窑在“清咸丰十年(1860)后，窑业迅速发展，民国时期，窑业鼎盛”，最多时有800余座窑，烧窑的烟火昼夜不息，运送砖瓦的船舶往来相接于水上。

干窑出产的细料方砖，曾专为官方烧制，然后运“京仓”供皇宫专用，故称“京砖”；又因方砖的颗粒细腻，质地密实，相传一两黄金造一块砖，又被称为“金砖”。2009年，京砖烧制技艺成为了浙江省“十大非物质文化遗产十大新发现”之一，列入省非遗名录，并申报国家级非遗名录。



江南窑文化节上推出一系列讲述窑业发展故事的画刻京砖。



2012年  
10月19日，  
第120炉京  
砖的炉火被点  
燃。



人们载歌载舞，祈福窑业兴旺。



2011年3月23日，重约700公斤的国内最大“巨无霸”京砖出炉。



保护古窑的  
最好办法就是不  
断地使用和维  
护。2009年12  
月，古窑开始历  
时半年的大修。

# 觉醒的民意更需敬畏

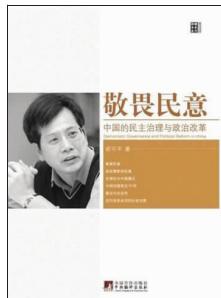
/ 朱韦懋

著名政治学者俞可平教授当年曾以《民主是个好东西》一文引起人们关注,其中的很多话语发人深省。民主很美,然而现实问题是,官员追逐的往往是权力和官位,而非民意,“向上负责,而不向下负责”,一些官员甚至把民主当作其夺取权力的工具,上演“民意已经过河,干部还在假装摸石头”的丑剧,来敷衍民意,这不能不说是一种巨大的缺憾。

为什么会出现这种虚妄的民主?在《敬畏民意》一书中,俞可平给出了清晰的答案——“谁是人民?人民将权力授给谁?人民如何将权力授予政府?这些都是民主政治的基本问题,其中的任何一个问题没有解决好,民主就会成为一句空话。而每一个问题的解答,都须臾离不开民意。”

民意是执政合法性的基础。权力源于人民授予,所以为人民服务不是一句空泛的政治口号,而是公共权力的根本价值追求,这其实就是民主政治的实质。民意不可欺,民意关乎世道人心,《尚书》中说“民为邦本,本固邦宁”,民意不仅影响政治实践的成效,而且也决定政治实践的成败。现代民主政治条件下,选举制度、代表制度、罢免制度本来是民意最重要的授权制度和控权制度,只有真正让民意的向背成为执政者权力去留的决定性因素,才是民意价值的实现,才能让人民群众切实找到当家作主的感觉。

所以敬畏民意,是对执政者的一种提醒,也是对党政领导干部的忠告。任何政权的衰落,归根到底都源于对民意的漠视。书中除了对民主法治的现实意义、中国政治改革的合理路径等内容的着力描述,还论及了中国模式、善治与合法性、公民社会与社会治理等等。但无论是对于民主法治进程的呼吁,或是对中国模式以及善治与合法性问题的讨论,实际上都反映出中国改革已经行进到一个至



《敬畏民意》集中关注中国的民主治理与政治改革问题,所探讨的问题对当今中国政治发展具有重大的理论和实践意义,是一本对党政领导干部进行思想启蒙的好书。

为关键的阶段。

党的十八大报告做出了要“坚持走中国特色社会主义政治发展道路和推进政治体制改革”的重大部署,提出要“以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点,拓宽范围和途径,丰富内容和形式,保障人民享有更多更切实的民主权利”,敬畏民意,正当其时。

从尊重民意到敬畏民意,不仅是政治口号的转变,也体现了执政理念的提升。政治设计和政治制度安排,要以民意为出发点。执政者对民意的敬畏,既是吸取历史教训的结果,也是人类政治文明的成果。

唯有敬畏民意,执政者才会谨慎用权,防止权力滥用。正如俞可平在书中所说:“敬畏民意,就要敬畏公民权利,敬畏法律制度,敬畏公众舆论,敬畏公共责任,敬畏社会评价。敬畏民意,首先就要倾听民意,畅通民意渠道,广开自由言路,虚心听取公众对政府的意见。敬畏民意,更要认真对待民意,要有科学的决策机制,善于将公民的需求转变成政府的政策。简而言之,敬畏民意,就要大力推进民主法治!”推行民主政治不可能一蹴而就,培育民主法治的基本共识就显得非常迫切。

在这个民意与权力进行深度博弈的年代,只有充分尊重民意,政府才能真正实现善治,权力才能真正拥有公信力。这就要求,权力必须真正放下身段,倾听民意,为民做实事,才能最快速度、最大程度地获得民意拥戴。越是民意集中的地方,权力越应该有勇气直接面对,只有让觉醒的民意得到充分尊重,得到最大支持,才能为改革提供最大的动力源泉。

(《敬畏民意》,俞可平著,中央编译出版社2012年3月版)

**同创·同享·同成长**



**新书推荐**

**《国家的中国开始：一场革命》**

李鸿谷 著

生活·读书·新知三联书店

2012年7月版

本书讲述了清末民初中国政治发生的剧烈变化。作为记者，作者以新闻方法写史，记录这场冲突中的人与事，以新闻的方法论观察这场革命。全书包括慈禧爱新觉罗家族的国家危机、康有为王朝权力的结构崩裂、戊戌变法与晚清政治生态、孙中山现代中国的革命路径等内容。



**《大变局下的民生：近代中国再认识》**

戴鞍钢 著

上海人民出版社

2012年8月版

全书史论结合，分为新旧经济因素的调适、新的贸易和交通格局、社会变迁与农村经济等三编，着重考察了近代中国百余年间，在城乡社会经济结构深层次演进的历史进程中，芸芸众生的日常生活所承受的冲击，以及因此而发生的一系列变化，其中特别关注众多农村人口的遭遇和回应，视角独特，诸多内容为以往研究所未见。



**《世界各国宪法》**

本书编辑委员会 编

中国检察出版社

2012年10月版

该书在最高人民检察院直接推动下，由中国法学会宪法学研究会、中国检察出版社合作，历经2年多时间完成。共分为“亚洲卷”、“欧洲卷”、“非洲卷”、“美洲大洋洲卷”等4卷，集联合国193个成员国的宪法文本译成约1280万字，为宪法学研究提供了重要的基础资料。



**《政治秩序的起源》**

[美]弗朗西斯·福山 著

广西师范大学出版社

2012年10月版

成功的现代民主制将国家、法治和政府负责制3种机制结合在稳定的平衡中。那么，这3种机制最初来自何方？是什么力量驱使它们诞生？又在何种条件下得到发展？彼此间有何关系？哈佛大学政治学博士、斯坦福大学高级研究员弗朗西斯·福山为我们提供了一幅今日政治秩序是如何从历史中发展出来的全面画卷。



**六大核心业务**

**证券经纪**

**投资银行**

**资产管理**

**固定收益**

**研究咨询**

**期货IB**

**全方位打造综合性融资平台**



**浙商证券有限责任公司**  
ZHESHANG SECURITIES CO. LTD.

# 开虚假收入证明 单位易“引火上身”

为方便员工贷款买房，公司为离职员工开具虚假收入证明，却不想遭员工起诉。

小刘曾是张先生开办的商业咨询公司的一名员工，月薪3000元，没有签订劳动合同。2010年1月，小刘辞职，离开公司前，他希望公司为他出具一份月收入2万元的证明以便他办理贷款买房。张先生觉得不会有啥风险，便嘱咐会计给开了证明。

令张先生想不到的是，2011年初，公司接到了劳动争议仲裁委的传票，原来是小刘提起仲裁要求公司支付2009年2月至2010年1月

的双倍工资24万元。为此，双方打起了官司。

当地法院审理认为，劳动者与用人单位建立劳动关系的，应当签订劳动合同，否则用人单位须向劳动者每月支付两倍的工资。银行的收入证明中虽写明小刘每月工资2万元，但其中也写明小刘与公司签订了劳动合同。但小刘却以未签劳动合同为由要求两倍工资，因此相互矛盾，所以法院没有认定收入证明的证明力。但因公司没有与小刘签劳动合同，所以法院判决公司向小刘支付任职期间的两倍工资共计3万余元。

## 点评

◎ 胡勇军(浙江聚点律师事务所律师)

随着社会经济发展，收入证明的作用越来越大，比如房屋按揭贷款、信用卡办理、人身损害赔偿诉讼、消费信贷、社会福利救济以及保险理赔等，都有可能用到收入证明。一些人出于不同目的和需求，在利益驱使下，想尽各种方法获取一份与事实不符的收入证明。

事实上，出具虚假收入证明不仅扰乱了社会经济秩序，对于出具证明的单位来说，还存在很大的法律风险。本案就是一起因开具虚假收入证明而引发的劳动争议案件。

为避免一些企业企图利用不订立劳动合同方式来逃避法律责任，2008年1月1日起施行的劳动合同法规定：“用人单位自用工之日起即与劳动者建立劳动关系。建立劳动关系，应当订立书面劳动合同。用人单位应当自用工之日起一个月内订立书面劳动合同，自用工之日起超过一个月但不满一年未与劳动者订立书面劳动合同的，应当向劳动者每月支付两倍工资。”

也就是说，不订劳动合同，就意味着单位每月必须向员工付出双倍的工资。支付双倍工资的时间起止点，根据《中华人民共和国劳动合同法实施条例》第七条规定：“用人单位自用工之日起满一年未与劳动者订立书面劳动合同的，自用工之日起满一个月的次日至满一年的前一日应当依照劳动合同法第八十二条的规定向劳动者每月支付两倍的工资。”张先生的公司未与小刘签订劳动合同，违反了劳动合同法的强制性规定，应支付小刘双倍工资。小刘提起诉讼要求公司支付2009年2月至2010年1月的双倍工资，符合法律的规定，法院应予支持。

本案主要争议在于，小刘的双倍工资是按实际月薪3000元，还是按虚假收入证明中写明的每月2万元来确定工资标准。用人单位在收入证明上加盖公章，此证明即具有法律效力，不仅对第三人产生法律效力，对用人单位自身也具有法律效力。因此，劳动者和用人单位一旦产生争议，如果用人单位没有相反并有效的证据证明收入证明是虚假的，收入证明就有可能会成为认定工资标准的证据。

本案中，小刘的收入证明中虽写明每月工资2万元，但其中也写明小刘与公司签订了劳动合同。但小刘却以未签劳动合同为由要求支付两倍工资，证据与诉讼请求自相矛盾，使得该证据的真实性大打折扣，所以法院没有认定该收入证明的证明力。最终，法院以小刘的实际月薪3000元为标准，判决公司向小刘支付任职期间的两倍工资共计3万余元。



# 省人大出台决定推进义乌国际贸易综合改革

11月29日，省十一届人大常委会第三十六次会议审议通过了《浙江省人民代表大会常务委员会关于保障和促进义乌市国际贸易综合改革试点工作的决定》(以下简称《决定》)，进一步推动我省各级政府及有关部门不断加大改革试点工作的统筹和协调力度，确保各项改革措施落实到位。

2011年3月，国务院批复同意在义乌市开展国际贸易综合改革试点。但义乌市作为一个县级市，改革试点工作涉及一些体制机制上的障碍和实际困难，亟需通过各方努力予以推动解决。为此，省人大常委会根据国务院有关义乌市开展国际贸易综合改革试点工作的要求，针对义乌市改革试点工作中遇到的难题和实际需要，适时地作出了该决定。

《决定》根据实际情况，要求省政府及其有关部

门全面有效地贯彻有关文件精神，督促各项改革措施落实到位，力争在贸易管理和服务、现代商贸流通体系建设、开放型经济体系建设、政府职能转变等方面取得实质性的进展。《决定》还提出，在法律框架内应给国家综合改革试点更多管理权限，在明确深入推进行政管理体制改革，下放审批权限，简化审批程序的基础上，进一步规定“对省人大常委会设定的有关经济事务的行政许可，省人民政府可以在义乌市停止实施或者进行调整，并报省人大常委会备案”。

同时，省人大常委会可根据改革试点工作的具体情况和实际需要，通过开展地方性法规专项清理、在地方性法规中作出特别规定等形式，依法保障和促进改革试点工作的深入开展。 吴江

## 青田：出台办法向视察问“效”

为避免代表视察出现“赶场子”、“察而无果”等情况，青田县人大常委会日前审议通过了《青田县人民代表大会代表视察办法（试行）》，从活动组织、视察程序、意见落实等方面对代表视察活动进行了规范。

办法明确规定，代表在集中视察或专题视察时，可要求相关单位负责人陪同，也可要求约见本级或下级国家机关和有关单位负责人。代表在视察中提出的建议、批评和意见，可以书面视察意见的形式统一由县人大办交有关单位研究处理；代表持证视察后提出的意见和建议，可以闭会期间代表建议的形式提出，承办单位应在三个月内对办理落实情况作出答复。 夏文花

## 下城区：力促事业单位阳光招聘

日前，杭州市下城区人大常委会对区人力资源和社会保障局进行行政执法评议时，明确要求其从严修订事业单位招聘办法，确保招聘工作在“阳光下运行”。

为全面落实人大意见，规范事业单位公

开招聘工作，下城区政府重新修订了事业单位公开招聘实施办法，取消了特定群体加分、限定内部人员报考等有违制度公平的规定，禁止以各种形式规避制度擅自招聘人员。

为确保招聘工作公开、公平、公正，新办法还规定，有关招聘单位至少提前7个工作日，在市级新闻媒体和区级相关网站发布招聘公告，招聘结束后的拟聘用人员基本情况公示也应不少于7个工作日。 陈逸闻

## 绍兴：助推工业强县建设

自绍兴县被省政府列入首批工业强县试点县(市、区)以来，绍兴县人大常委会积极助推该项工作，专题听取、审议了县政府工业强县建设情况报告，并提出了把握工业发展重点、强化工业发展保障等五方面意见。

县政府积极落实人大意见，日前制定出台了《关于加快建设工业强县的实施意见》、《绍兴县工业强县建设行动计划》、《关于加快经济转型升级的若干政策意见》、《关于加快培育创新型成长企业的实施意见》等一系列配套政策。同时，“十二五”期间县财政每年投

## 我省各地召开人代会选举新一届省人大代表



11月27日至29日，宁波市召开第十四届人大二次会议，依法选举出浙江省第十二届人大代表。

近期，我省各设区的市陆续召开人代会，依法选举产生新一届省人大代表。

陈建安 摄 王井才 文

入7亿元用于工业建设，其中每年1亿元专项扶持培育高端纺织机械装备制造产业和新型化纤材料制造产业等。除此之外，按照提升发展纺织产业、培育壮大新兴产业的思路，县政府有关部门还大力实施“六大工程”、“三大计划”，切实抓好“双百亿”重大项目建设。

倪华丰

## 西湖区：开启便民诉讼“e时代”

今年，杭州市西湖区人大常委会在对法院工作进行审议、视察、调研时，提出了要以现代信息技术为依托，打造司法便民网络新平台等建议。

区法院认真落实人大意见，积极探索网络办案新模式，构建了从立案到执行全方位的司法便民网络平台，集立案、咨询、案件查询、在线调解、执行举报等功能为一体，开启了便民诉讼的“网络时代”。

自网上立案系统建成后，当事人足不出户便可完成诉讼申请，简易案件仅需几分钟，递交诉状不受白天、晚上和双休日等时间限制，而且是否立案当事人上网一查便可知晓。

此外，新启用的网络法庭已开庭审理案件9件，目前均已成功调解结案。

黄卫国 李翠芳

## 龙游：力促政府投资公开、公平

年初，龙游县人大常委会审议通过了《龙游县人大常委会关于重大政府投资项目监督暂行办法》，要求加强对招投标市场的监督管理，确保政府投资性项目在阳光下运行。

在县人大常委会的推动下，县政府围绕招投标、标后管理、竣工结算三个环节，构建了政府投资项目“阳光监管”体系。其中针对招投标环节，县政府建立了电子化评标机制，可通过电子辅助评标系统对标书编制、报价、现场开标、评标等方面进行全程在线监控，既缩短了招投标时间，又有效遏制了围标、串标现象。

此外，县政府还出台了《政府投资项目标后考核管理办法》，将考核结果与不良行为记录、市场准入机制挂钩，其中考核不合格的在招投标评标时将作减分处理，有不良行为记录的限制其进入本县建设市场。余政清

## 奉化：实事工程上会前先公示

日前，奉化市人大常委会决定在人代会召开之前，通过媒体公布2013年度政府重点实事工程项目预选名单，向社会公开征求意见、建议。

公示结束后，奉化市人大常委会办公室与政府相关部门将根据征集到的意见、建议，确定2013年度政府重点实事工程项目初选名单，并通过媒体进行公示。然后再根据第二次征求意见情况，最终确定提交人代会审议的2013年度政府重点实事工程项目名单。

为了让代表审得更细、更透，奉化市人大常委会还决定在人代会召开前，将政府重点实事工程项目名单提前发放给各代表小组，广泛听取人大代表的意见、建议。原杰

## 泰顺：首推建议办理“双测评”

继根据领衔代表意见反馈进行个案测评后，泰顺县人大常委会日前又组织召开了建

议办理工作评议会，对各建议承办单位的代表建议办理情况进行了集中测评。

据介绍，泰顺县人大常委会推出的“双测评”制度，在对每件建议进行个案测评的基础上，召开代表建议办理工作评议会，再次进行集中测评，并按个案测评占60%、集中测评占40%的比例计算各承办单位的综合满意度。有关负责人表示，这样测得的“满意度”更加科学，可以更加全面地了解代表对各建议承办单位办理工作情况的真实满意度，有利于常委会督促有关承办单位进一步提高建议办理质量。

林 可

### 椒江区：破解民工子女“上学难”

今年，台州市椒江区所有外来务工人员子女都被安排在29所指定公办学校和民工子弟学校就读。到2015年，椒江区的每个街道将至少办一所公办民工子弟学校，从根本上解决民工子女接受优质义务教育的难题。

这是椒江区政府和教育部门积极落实人大意见推出的系列举措。与此同时，教育部门还将通过城区名校与民工子弟学校进行结对、由副校长带薪到各民工子弟学校进行管理、以“导师带徒”的形式组织骨干教师和民工子弟学校教师进行交流等形式，实现公办、民办学校之间的资源共享，从根本上提高民工子弟学校的教育质量。

张德木

### 桐乡：政府自查建议办理情况

近日，桐乡市政府专门下发文件，详细列出了正在解决的73件建议和尚未解决的118件建议，要求各承办单位12月底前全面自查建议办理情况。

该文件要求，自查期间各承办单位必须做到“三真”：“真看”、“真查”、“真解决”，切实改变“重答复，轻落实”、“已答复，未落实”的状况。其中，对目前尚未完全解决、落实的建议，要逐件分析原因，采取有力措施，使问题得到有效解决；对答复中已承诺事项目前仍未落实到位的，要明确专人进行跟踪落实，并将落实情况及时向代表进行反馈。此外，对确实因政策、现有条件等原因无法完全解决、落实的，要逐件向代表说明原因。

吕春燕

# 一月要事

(2012年11月1日—11月30日)

★10月30日至11月2日，全国人大常委会法制工作委员会副主任阚珂，率全国人大常委会老年人权益保障法修订草案立法调研组，来我省对老年人权益保障法贯彻实施工作进行调研。省人大常委会副主任王永明陪同。

★10月31日至11月2日，全省人大环境与资源保护工作座谈会在湖州召开，省人大环资委全体成员和11个地市人大常委会有关负责人参加了会议。省人大常委会副主任程渭山出席会议并讲话。

★11月2日，省人大财经委召开全体会议研究代表议案审议结果报告等事项，省人大常委会副主任冯明参加了会议。

★11月8日，全省人大农业农村工作座谈会在仙居县召开，11个设区市人大农委负责人交流了2012年的工作情况和对2013年的工作打算。省人大常委会副主任程渭山出席会议并讲话。

★11月20日，省选举工作委员会举行第二次会议。省人大常委会副主任、省选举工作委员会主任徐宏俊主持会议并讲话。

★11月22日，省人大内司委赴临安就《浙江省企业民主管理条例》和《浙江省集体合同管理条例》执行情况开展调研，省人大常委会副主任厉志海参加了调研。

★11月27日至29日，省十一届人大常委会第三十六次会议在杭州举行。会议表决通过了省人大法委、内司委、财经委、教科文卫委、农委、环资委关于省十一届人大五次会议主席团交付审议的代表议案审议结果的报告；表决通过了省政府、省法院关于省十一届人大五次会议代表建议、批评和意见办理工作情况的报告；表决通过了《浙江省人民代表大会常务委员会关于保障和促进义乌市国际贸易综合改革试点工作的决定》；表决通过了《浙江省海域使用管理条例》、《浙江省沿海船舶边防治安管理条例》；表决通过了有关人事任免事项。同时，会议批准了杭州、宁波两市报批的法规。此外，会议还听取审议了省政府关于全省社会救助工作情况的报告；审议了省人大民侨委关于归侨侨眷权益保护法律法规执行情况的调研报告。



# 杭州地铁全球率先覆盖 4G 信号

## 下载一部 800M 的电影只需两分多钟

2012 年 11 月 24 日,备受杭州市民瞩目的杭州地铁正式开通试运营。

与此同时,杭州地铁全程覆盖了 TD-LTE 的 4G 网络,  
这在全球尚属首次。

目前,中国移动已完成杭州地铁全线 4G 通信系统的全部安装优化工作,乘客将可以在地铁内自由享受移动高速上网的乐趣。地铁车厢与站点内,经测试最高速率超过 40Mbps, 是其他通信系统实际速率的 10 倍以上。今后用户无论是在地铁站台上,还是在飞驰的地铁车厢里,都可以通过各类 4G 终端方便快捷地连接上 4G 网络,享受飞一般的网速。在实际测试过程中,在杭州地铁里下载一部 800M 的电影,一般只需要两分多钟。

作为中国移动 4G(TD-LTE)网络首批规模试验网建设城市,杭州现已基

本完成了 4G 网络的全城覆盖。目前已开通的 2000 多个 4G 基站,覆盖人口超过 500 万,覆盖面积达 500 平方公里。

2012 年 3 月 30 日,中国移动浙江公司在杭州首开 4G 体验,杭州客流最频密、穿越核心商区的 B1 快速公交线路上率先覆盖了中国移动的 4G 网络,B1 快速公交车的乘客可凭手机、平板电脑或笔记本电脑等终端,体验 4G 网络的飞速感觉。

6 月 5 日,中国移动浙江公司在杭州开启“4G 全城体验”活动,首批招募了 5000 名体验用户,用户通过 4G 高速网关(CPE),从而轻松实现了手机、平

板电脑和笔记本电脑等终端与 4G 网络的自由互联。近期,一种更小巧、更便捷的 4G 上网伴侣(MiFi)又亮相杭州,杭州市民到移动营业厅即可办理开通 4G 业务。

随着杭州市民与移动 4G 的亲密感与日俱增,4G 受到了越来越多手机网民的青睐。据统计,目前杭州每天约有万人使用 4G 网络,流量超过 600G,相当于下载 100 多部高清电视剧。

4G 是第四代移动通信技术的简称,TD-LTE 是由我国主导的国际两大通用 4G 标准之一,最高网速超过 100Mbps。

# 平湖市林埭镇

# 倾力实践“阳光发展”战略

平湖九彩龙

近年来,平湖市林埭镇党委、人大、政府围绕实施“阳光发展”战略思路,传承发扬“厚德务实、龙腾图强”林埭精神,倾力打造活力党委、民声人大和特色政府,让权力在阳光下运行,让阳光为权力发挥作用添彩。

## 倾力打造活力党委

以“挖潜显党员活力、设制显党组织张力、建谐显党建实力”为重点,让各级党员、党组织充分发挥积极性、主动性和创造性,营造务实勤奋、严谨活泼的工作氛围,永驻党的青春活力在基层。

**分类管理发挥党员个体鲜活特色。**以分类管理为特色,实践党员挖潜增活力工作,探索村(社区)“学分考评、差额推选、全程记录”发展党员工作新机制,建立企业党员“五好”百分制考核,探索机关事业党员“一员多岗”制度,通过重个性分领域的党员发展、培育和再教育,发挥好个体的先锋模范作用。

**创新模式发挥党组织集体先进特点。**以创新模式为特点,夯实基层基础。树立“书记抓、抓书记”的党组织建设理念,建立基层党组织书记“双向述职、立体考评”,推行“领雁论坛”,建立全市首个新居民党建工作站,让各级党组织在建章立制的基础上彰显组织张力。

**弘扬精神发挥党建促和谐引领特性。**大力弘扬“林埭精神”,以“厚德务实”为基础带领全镇干部群众踏实奋斗、积极进取,以“龙腾图强”为目标引领党员干部创业创新促发展、创优争先促和谐。创新“党团群立体服务式”社会

管理服务新模式,实现管服一体,让全镇人民在共同实践中共享改革发展的成果。

## 倾力打造民声人大

坚持“深入基层、反映民生、创新举措、助推发展”为重点,以探索扩大民众知情面、反映社会民情的新渠道为工作突破口,将社会夙愿、基层社情传达好,促进政府办好实事,倾力打造“民声人大”。

**重规范建民声反映系列制度。**突出人大制度建设重点,重点加强了主席团联系代表、代表联系选民、代表座谈、代表述职、代表手记等系列制度,通过制度促进代表收集基层舆情、反映基层需求,促进工作落实。

**搭平台拓民声反映网络畅通。**以拓宽民意征集渠道为抓手,探索开创了全市首个“人大在线互动平台”,通过网络和手机互动、代表和政府部门互动,使代表(群众)及时知晓人大动态、即时反映社情民意、手机提交和在线办理议案建议,进一步完善了对民声的快速响应机制。

**想办法强民声反映监督力度。**以助发展为根本,积极探索重大项目“代表跟踪微声”工作,选择重点项目,主动将项目进展情况推送至添加关注的代表(群众)的手机上,接受代表(群众)的监督,实现政府阳光工作。

## 倾力打造特色政府

围绕“工业新镇、水产强镇、文化名镇”建设目标,积极打造极具水乡特色的现代化新兴镇,GDP持续保持快速增长,2011年实现工农业总产值35.3亿元,比2006年增长71.1%,农民人均纯收入和地方财政收入分别比2006年增长90.4%和154.5%。

**突出产业优势打造特色工业。**以建设现代五金机械特色园区为契机,持续开展经济建设系列年活动,着力打造汽车零部件和机械制造中心,近3年工业总产值以11%的年平均增速持续发展,全力打造“工业新镇”。

**借力基础优势发展特色农业。**以省级现代农业(渔业)综合区建设为重点,探索实践“公司+合作社+基地+农户”的工作模式,打造了四季鲜、阿奴等一批中国具有影响力的合作社产品品牌,并荣获省级农业(水产)强镇称号。

**发挥区位优势搞活特色服务业。**利用毗邻主城区区位优势,积极做好主城区配套服务产业规划发展,先后引进多个物流项目,招商一批综合旅游项目。2012年重点加快商贸功能区平台开发,为吸引金融、酒店、创意产业等行业落户发展创造了条件。

农业丰收景象



崛起的林埭工业



美丽的新农村





# 宽带中国光网城市

天翼宽带百兆光纤入户 4.5亿网民的选择



中国电信  
CHINA TELECOM  
世界触手可及