哈尔滨人大

Haerbin Renda

哈尔滨市人民代表大会常务委员会主办

封面人物 市人大常委会主任 王颖 在哈尔滨市十四届人大三次会议上作《哈尔滨市人大常委会工作报告》

2014.1

哈尔滨市十四届人大三次会议隆重开幕

2014 年 1 月 10 日,市十四届人大三次会议在哈尔滨国际会议中心环球剧场隆重开幕。566 名市人大代表出席会议。

这次会议的主要任务是，听取和审议市人民政府工作报告;审议市政府关于民生工作情况的报告;审查批准《关于 2013 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2014 年国民经济和社会发展计划（草案）的报告》、《关于哈尔滨市 2013 年预算执行情况和 2014 年预算(草案)的报告》;听取和审议市人大常委会、市中级人民法院、市人民检察院工作报告;依照法律规定补选市人大常委会组成人员,表决市人大部分专门委员会组成人员调整名单。

大会执行主席林铎、王颖、朴逸、王维绪、才殿国、王洪斌、顾福林、谢沛海、丁顺、刘若辉、孙钢、李大庆、吴国禄、顾剑英、高福仁在主席台前排就座。

省、市领导盖如垠、宋希斌、姜明、姜国文、聂云凌、王铁强、曲磊、王小溪、石嘉兴、张丽欣、丛科明、赵清阳、张显友、魏伟、任锐忱、张万平、张桂华、葛喜东、张郑婴、解应龙、纪效民、唐春发、李志恒、杨晓萍,市中级人民法院院长步延胜,市人民检察院检察长王克伦,离岗未退休领导邹新生,市级退休干部王宗璋,市政府党组成员,市政府、市政协秘书长和其他大会主席团成员在主席台就座。

副市级离退休干部陈凤翠、许德生、李培福、叶文成、李宗有、赵文彬、赵国胜、陈云来、薛恩华、张振藩、于洪保、盛祖宏、李进、董启来、王永生、隋景山、宋恒永、谢英梅、杨亚光参加会议。

市长宋希斌在会上作《政府工作报告》。报告分三个部分,即 2013 年工作简要回顾,2014 年主要任务,加强政府自身建设。

市政府首次以书面形式向大会提交了《民生工作报告》。报告全面总结了 2013 年市政府在住有所居、劳有所得、病有所医、老有所养、学有所教等方面取得的新进展，并从九大方面部署了 2014 年保障和改善民生的主要任务。

市政府还以书面形式向大会提交了《关于 2013 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2014 年国民经济和社会发展计划(草案）的报告》、《关于哈尔滨市 2013 年预算执行情况和 2014 年预算(草案)的报告》。

会议表决通过了《大会选举和表决办法》、市十四届人大议案审查委员会名单。

大会执行主席王颖主持开幕式。

出席市政协十二届三次会议的市政协委员列席了会议。

市委、市政府有关部门,市属部分企事业单位,各区、县(市)及市政府驻外地办事处负责人,兄弟城市驻哈办事处负责人列席会议。

31 名本市公民旁听会议。

图片 报道

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

卷首语

坚持解放思想

◆金 石

解放思想，是党的思想路线的本质要求，是我们应对前进道路上各种新情况新问题，不断开创事业新局面的一大法宝。事物在不断发展变化，而人的思想意识并不天然地与客观事物的发展变化同步，而是具有相对独立性。一种思想或观念形成之后，容易在头脑中形成固定模式或框框，造成思维滞后或不合时宜。今天思想解放了，明天不随“世移事异”而变，就可能“刻舟求剑”；在这个问题上思想解放了，在那个问题上不与时俱进，就可能“守株待兔”。从这个意义上看，改革发展没有止境，解放思想未有穷期。

当前，我国建设与改革已经站在一个新的历史起点上，面临的发展机遇前所未有，面对的挑战也前所未有。不继续解放思想，就不能拓展思路，破解难题，在新的形势任务面前就会束手无策。历史经验充分证明，要继续推进中国特色社会主义伟大事业，照搬以往的经验不行，到过去的本本中也找不到现成答案，只有在党的创新理论指导下，根据实践的需要和时代的要求，自觉地把思想认识从那些不合时宜的观点、做法和体制中解放出来，从对马克思主义的错误和教条式的理解中解放出来，从主观主义和形而上学的桎梏中解放出来，才能毫不动摇地坚持和发展中国特色社会主义，把党的十八大和十八届三中全会精神落到实处。

解放思想就是使思想和实际相符合，使主观和客观相符合；就是实事求是，按照客观规律办事。时代不同，背景不同，环境不同，对象不同，解放思想的内涵和要求也有所不同。人大工作涉及经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各个方面，特别是在行使立法权、决定权、监督权、任免权的实践中和为人代会议、常委会议和主任会议服务的过程中，如果不能解放思想，更新观念，我们提出的审议意见和作出的决定决议就很难具有全局性、前瞻性和可操作性。有的同志认为人大工作程序性多，灵活性少，只能按部就班；有的同志认为人大工作务虚的多，务实的少，很难开拓创新。凡此种种，成为困扰和制约人大工作向前发展的内在桎梏。要开创人大工作新局面，解放思想已是当务之急。

我们必须认识到，人大及其常委会处于民主政治建设的前沿，肩负着保证人民当家作主，把党的意图通过法定程序，变为国家意志的重任。要积极顺应时代潮流，自觉破除因循守旧的思想痼疾，自觉破除难有作为的落后观念，在坚持党的领导、人民当家作主、依法办事等基本原则的前提下，敢于突破固有的思维模式、工作方式，做到敢为、愿为，以思想大解放促进人大工作大发展。要行好促进发展之权，抓住经济社会中带全局性、根本性的重大问题，围绕发展和建设的重点难点问题、围绕群众最关心最现实最直接的利益问题，一抓到底，抓出实效。要献好促进发展之策，引导、带领人大代表多讲有利发展的话，多做促进发展的事，多提有关发展的议案和批评意见建议，在重点项目建设方面出谋划策、献计出力，在招商引资方面牵线搭桥，在制定发展战略、产业政策方面深入调研，为市委提供科学决策依据。要凝聚促进发展之力，充分发挥职能优势，充分调动方方面面的积极性和创造性，同心同德，群策群力，为全面深化改革开放，开创哈尔滨科学发展新局面做出新的贡献。

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

宣传人大制度
反映人民心声
聚焦人大工作
推进民主法治

2014 1 (总第78期)单月刊

目 录

哈尔滨市人民代表大会常务委员会 主办

HAERBINRENDA

卷 首 语

01 坚持解放思想 / 金 石

特 稿

04 哈尔滨市人民代表大会常务委员会工作报告
——2014年1月11日在哈尔滨市第十四届人民代表大会第三次会议上 / 王 颖

聚焦人代会

12 转变作风从改变会风做起 / 丁克俊
13 市长与代表阳光对话 绘制民生崭新画卷
——哈尔滨市十四届人大三次会议召开联组会议专题审议《民生工作报告》侧记 / 言 实

法制经纬

14 加强立法参与多元化的路径研究 / 杨 健
17 民主选举离不开法治保障 / 傅达林
20 地方立法中法律责任条款的设定 / 陈立虎
22 中国法治主要历史形态的考察 / 刘金祥

监督纵横

24 再谈公共权力阳光运行与人大监督 / 徐蔚然
26 实现三大转变 提高监督实效 / 罗英杰

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

编委会组成人员

主　　任：王维绪

副 主 任：谢沛海　张　臣　刘根成　曹文斌　王元国

编　　委：（按姓氏笔画为序）

王志民　王建华　王静维　刘慧娟　刘金成
孙燕荣　杨子春　盛洪军　管伟平　薛　堤

总　　编：王元国

副 总 编：盛洪军

编辑部主任：柳万昌

责任编辑：汪延君

编辑出版：《哈尔滨人大》编辑部

版式·摄影：汪延君

地　　址：哈尔滨市道里区友谊路 307 号

电　　话：0451-84633560

邮　　编：150018

E - mail: hebrdok@163.com

准印证号：黑新出印字 2301064 号

承　　印：哈尔滨报达印务股份有限公司

出版日期：2014 年 1 月 20 日

内部资料　免费交流

时政漫议

28 大局·起势 / 众　君

29 信仰法治 坚守法治 / 李　勤

41 透视“全票当选”现象的背后 / 崔厚元

基层人大

30 关于加强和改进代表工作的思考 / 苏东成

32 创新形式 活化内容 努力提升地方人大监督工作水平 / 邹建华

34 开展专项工作评议的几点思考 / 么有才

36 进一步加强乡镇人大工作 / 孙哲勇

人大文苑

38 春节之后话过年 / 曹凤凯

39 钟学志硬笔书法

40 乡 村 / 费　城

域外采风

42 泰红·泰黄 / 曹　众

他山之石

44 他国“以房养老”借鉴 / 新　华

46 宁波拆迁：将“暗箱”变“阳光” / 黄柯杰　哲　生

封面：哈尔滨市人大常委会主任王颖在市十四届人大三次会议上作《哈尔滨市人大常委会工作报告》

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

哈尔滨市人民代表大会常务委

——2014年1月11日在哈尔滨市第十四届人民代表大会第

市人大常委会主任 王颖

各位代表：

我受市第十四届人大常委会的委托，向大会报告工作，请予审议，并请列席人员提出意见。

2013年的工作回顾

一年来，常委会在市委的正确领导下，深入贯彻落实党的十八大、十八届三中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，围绕中心、服务大局，依法履职、开拓创新，圆满完成了市十四届人大二次会议确定的各项任务。全年审议法规案6件，开展专题询问2次，听取和审议“一府两院”专项工作和计划、预算、审计等报告8个，对3部法律法规实施情况进行了执法检查，开展工作视

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

察 6 次，组织专题调查 14 项，形成调研考察报告 23 篇，对 13 件规范性文件进行了备案审查，重点督办代表建议 13 件，任免国家机关工作人员 56 人（次），为推进哈尔滨经济社会发展和民主法制建设作出了积极贡献。

一、注重质量、体现特色，进一步加强立法工作

常委会立足服务发展、促进改革、保障民生，坚持科学立法、民主立法，着力提高立法质量，充分发挥立法的引领和推动作用。

一是加强组织协调。深入开展立法工作组织协调课题调研，形成《常委会党组关于加强立法工作组织协调的意见》，建立和完善立法工作协调机制，增强人大在立法工作中的主导作用。建立“地方立法项目储备库”，征集入库立法建议项目 72 项，为立法调研、制定立法规划及年度计划提供项目参考。围绕“学前教育”和“养老服务发展”开展立法调研，对立法的必要性及可行性进行论证。就《户外广告管理条例》、《城市房地产市场管理条例》开展立法后评估，并提出对法规的初步清理意见，保障了地方立法时效性和可执行性的和谐统一。

二是坚持立改废相结合。组织起草了《哈尔滨市妇女权益保障条例（草案）》，在提倡性别平等理念，建立社会性别统计制度、保障妇女政治文化劳动财产和人身权利等方面都作出了具体规定，该条例已经常委会一审程序。为顺应改善城市生态环境，提高城市环境质量的迫切需求，常委会对《哈尔滨市城市绿化条例（草案）》进行了一审，就绿线管制、绿色图章、绿化建设标准、绿化成果保护等进行了明确规制，为我市创建“国家园林城市”提供法制保障。针对我市汽车保有量快速增长、城市道路交通压力日益加大的实际，常委会及时审议修订了《哈尔滨市城市道路管理条例》，进一步理顺了城市道路管理体制，明确了城市道路管理的主体、职责及相关法律责任。修订《哈尔滨市民体育健身条例》，对鼓励民间资本投资建设公共体育设施，调动社会力量加快改善全民体育健身环境和条件，维护市民合理健身空间，加强对公共体育设施的日常维护和管理作出了明确规范。修订《哈尔滨市新型墙体材料发展应用和建筑节能管理条例》及《哈尔滨市粉煤灰综合利用管理条例》，对新型墙体材料、粉煤灰的生产、建筑施工过程中的使用和管理等加以规范，促进了资源节约和环境保护。同时，在法规修订过程中，本着进一步简政放权，消除行政审批壁垒，减轻社会负担的原则，废除了“粉煤灰

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

综合利用证明”、“粉煤灰运输证明”等涉及行政审批许可的条款12项。

三是拓展公民参与途径。利用报纸、网站、热线电话和立法官方微博发布信息，广泛征集立法建议。增强法规草案调研的深度和广度，广泛听取不同利益群体、人大代表、基层组织的意见。立法工作联系点由25个发展到100个，形成了全方位、多层次的立法联系网络体系。成立哈尔滨市地方立法研究会，搭建了立法工作者、业务工作者和专家学者深层次交流合作平台，为做好立法工作提供智力支撑。

四是开展法制综合工作。对市政府报送的《哈尔滨市西客站站前地区管理办法》等13件规范性文件进行了备案审查；完成《商标法（修正案草案）》、《黑龙江省水上搜寻救助条例（草案修改稿草稿）》等6部法律、法规草案征求意见及综合工作。

二、围绕中心、聚焦民生，不断提高监督工作实效

常委会坚持把事关全局、事关长远、事关人民群众根本利益的问题作为监督重点，依法行使监督职权。

一是组织开展专题询问。常委会先后围绕我市“三沟”环境治理和保障性住房政府投入及绩效情况开展了两次专题询问。在对“三沟”环境治理工作的专题询问中，围绕城市内河综合整治的规划目标、资金筹措、景观设计、后续管护责任等问题，特别是老百姓关注关心的“三沟”沿岸私搭乱建、废水排放、水体污染、垃圾堵塞河道等突出问题有针对性地发问和追问，提出了加强沿岸绿化和抚育管理，建立精细化、专业化、常态化的长效清理机制等意见建议，政府相关部门对这些问题积极整改，加快推进征地征收、污水处理、河道清淤、森林式绿化工作，并建立起长效管护机制，“三沟”沿岸景观和居民生活环境有了明显改善。在对保障性住房政府投入及绩效情况的专题询问中，进一步创新询问方式，把听、问、答、测、议有机结合起来，重点询问保障性住房建设模式、资金筹措、分配制度、管理服务等问题，提出了进一步规范资金使用和管理、严格申请资格审核、加强后续管护等具体措施，督促政府把这件事关全市广大中低收入群体切身利益的好事办好办实。

二是听取和审议工作报告。一年来，常委会先后听取和审议了2013年上半年国民经济和社会发展计划执行情况、上半年财政预算执行情况、2013年市本级预算调整方案、2012年度市本级预算执行和其他财政收支的审计报告以及全市重点产业项目发展、备春耕生产、加强和创新社会管理“强基工程”建设等专项工作报告，为我市经济社会发展把脉问诊、出谋划策。常委会着眼于国内外经济发展大势和我市经济发展实际，针对我市经济运行中存在的产业结构、税收结构、债务结构等关键性问题，建议政府制定符合实际的年度经济发展目标，引起市委、市政府的高度重视。为增强审议意见办理的实效性，常委会重新修订了《审议意见办理工作程序》，由过去一次常委会会议审议，改为现在一次常委会会议审议、隔次常委会会议听取审议意见办理情况报告，并进行满意度书面测评，有效提升了审议意见办理的速度和质量。

三是深入开展执法检查。常委会对“一法两例”的贯彻实施情况开展了执法检查。通过对《职业教育法》的执法检查，提出“双师型”教师培养、校企合作制度保障、职业教育社会环境优化等建议，支持政府构建以政府办学为主体、行业办学为支撑、社会力量办学为补充的多元化职业教育投入机制和办学机制，推动相关部门加大工作力度，促进全市职业教育蓬勃发展。拓展执法检查的广度和深度，邀请部分人大代表参加《黑龙江省城市供热条例》的执法检查，提出了加速撤并小锅炉、加快老旧供热管网改造、提高停

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

热维护费用、稳步推进用热计量收费等改进意见，推动政府加快供热项目和供热管网改造建设，集中供热程度由2012年的84.5%提升到87%，有效提高了我市供热效率和供热质量，保障了城市供热安全。注重将执法检查与立法工作相结合，对《哈尔滨市劳动保障监察条例》检查中发现的赔偿及处罚款项的自由裁量缺乏细化规定等问题，提出了明确赔偿及处罚款项的分类标准等具体建议，使这部事关劳动者权益保护的地方性法规更具可操作性。

四是认真开展工作视察和专题调研。常委会围绕全市重点工作开展工作视察和专题调研，进一步扩大了影响，推动了工作。聚焦民生难点，着力推进医疗卫生服务体系建设和学前教育工作。对我市医疗卫生服务体系建设情况进行视察，针对地方财政投入不到位、医疗卫生人才短缺、“新农合”保障水平有待提高等问题，提出了整合城乡医疗卫生资源，提高配置效率，加强基层卫生队伍建设，加大“新农合”资金使用监管力度等对策建议，推动政府进一步完善公共服务职能，提高基本医疗卫生保障水平；连续三年对我市“学前教育三年行动计划”执行情况进行跟踪监督，针对学前教育经费投入落实不到位、发展不均衡、小区配套幼儿园管理不规范等问题，提出了落实资金投入、整合现有资源、加强培训和管理等建议，推动政府破解幼儿“入园难”问题。聚焦发展重点，着力推进城市基础设施、小城镇、林业生态建设和旅游产业发展。对城建重点工程建设情况进行视察，推动政府部门科学谋划项目，强化工程质量监控，建立长效管理机制；对小城镇建设情况进行视察，提出加强小城镇规划和配套基础设施建设，拓宽农民就业渠道等意见，推动政府统筹城乡发展，加快城乡一体化建设步伐；对林业生态建设情况进行视察，推动政府部门改造提高现有森林资源质量，积极发展绿色生态产业，提升城市绿化品位，美化绿化城乡居民生活环境；对旅游产业发展情况进行视察，推动政府部门进一步把旅游业作为战略性支柱产业进行培育，做强做大冰雪品牌，加强重点旅游景区建设，促进旅游业发展提速、水平提升。聚焦社会热点，着力推进依法治市进程。对我市“六五”普法开

展情况进行视察，建议市政府将普法和法治工作融入“五位一体”建设各个方面和全过程，切实增强公民守法用法意识，促进全市各级国家机关严格依法办事。一年来常委会还围绕我市经济运行、流通领域电子商务发展、职业教育发展、医药卫生体制改革、科技成果转化、政府投资项目评审、城市管网改造及养护管理、城市背街背巷环境综合整治、国际友好城市建设、“两院”基层建设等内容开展专题调研，形成了一批高质量的调研成果，多篇调研报告得到市委主要领导批示或批转，部分建议转化为管理决策和工作措施。

同时，常委会紧紧围绕全市工作大局，坚持认真调研、科学论证、集体决策，依法对涉及全市经济社会发展的重大事项适时作出相关决议、决定。对市政府“关于提请审议撤销双城市设立双城区的议案”、“关于提请审议哈尔滨冰上训练基地占用一级保护地块建设多功能综合楼的议案”、市政府提请的关于哈尔滨哈西老工业区改造建设投资有限公司、哈尔滨合力投资控股有限公司、哈尔滨好民居建设投资发展有限公司发行债券等重大事项，及时审议并作出决议决定，为我市经济社会发展提供有力支持。

三、心系代表、改进服务，积极推进人事和代表工作

常委会坚持把保障代表依法行使职权作为实现人民当家做主的重要形式，充分发挥代表主体作用。

一是加强对代表的联系和培训。常委会组成人员带头执行与选举单位和人大代表联系制度，通过参加选举单位组织的代表“三查（察）”、小组活动，定期或不定期开展调研、走访等方式，

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

问政于民、问需于民、问计于民，及时了解并协调解决代表在执行职务过程中遇到的困难和问题，为人民群众送法律、送政策、送文化、送服务。扩大代表培训范围，组织1100余名全国、省、市、区（县、市）和乡（镇）五级人大代表参加省人大常委会举办的“远程视频”集中培训；组织300余名市、区人大代表参加各种辅导讲座、培训会议，为代表更好履职奠定了基础。

二是搭建代表履职平台。组织5300余名市、区（县、市）、乡（镇）三级人大代表深入基层走访调研，开展以助力发展、改善民生为主题的“百名代表问民生”专题活动，邀请代表列席常委会会议，组织代表参加执法检查、工作视察、专题调研等活动100余人次，拓展代表了解市情和

常委会工作的渠道；在《哈尔滨日报》等市属媒体开设专栏，宣传人大代表履职先进事迹；采取集中明查方式，围绕创建全国文明城市开展巡查督导活动；探索开展市人大代表向选举单位述职接受评议活动，并接受群众测评；组织代表围绕经济社会发展开展调研活动，努力为代表履行职责搭建平台、创建条件。

三是督办落实代表意见建议。高度重视代表意见建议办理工作，对市十四届人大二次会议期间收到的1025件代表建议和10件议事原案进行整理、分类，将“加快发展松江湿地旅游”、“加大对社区医院扶持力度”等13件意见建议列为年度重点建议。通过会议交办、听取汇报、实地检查等方式推进建议办理工作，并对“解决基层劳动保障从业人员待遇低”、“加强满族文化保护和挖掘”等建议进行跟踪督办。首次开展对代表建议办理工作的满意度测评，推动一批代表关注、群众关心的难点、热点问题得到妥善解决。首次在人代会上对年度代表优秀建议、建议承办先进单位及先进个人进行表彰奖励，充分调动广大代表和承办单位履职积极性。为进一步提高代表议案办理工作质量，在这次人代会上成立十四届人民代表大会议案审查委员会，在会议期间对代表议案进行集体审核，并提出议案处理意见。

四是进一步规范人事任免工作程序。坚持党管干部和常委会依法任免干部相统一的原则，认真贯彻地方组织法，强化对政府组成人员和“两院”法职人员的任前考察，实行了拟任职人员与常委会组成人员见面制度。进一步规范和改进人事任免工作程序，在任职提请、任前考法、供职发言的基础上，增加新任命人员面向国徽就职宣誓环节，进一步增强被任命人员的法律意识、责任意识和接受监督意识。

进一步规范代表出缺补选工作程序，完成了闭会期间15名市人大代表出缺和17名市人大代表的补选工作。经常委会表决通过，3名涉案涉法的市人大代表被许可采取强制措施，暂时停止执行代表职务。

四、教育引领、立改立行，全面加强常委会和机关自身建设

常委会坚持将“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”的总要求贯穿始终，将领导干部带头、党员干部广泛参与贯穿始终，将开门搞活动、全程求实效贯穿始终，将围绕人大职能履职尽责贯穿始终，深入扎实地开展党的群众路线教育实践活动。党组成员率先以“讲述一个密切联系群众的真实感人故事、剖析一起脱离人民群众的反面典型案例、结合分管工作查摆一个‘四风’方面存在的突出问题、提出一项在作风建设方面的合理化建议”的“四个一”为主要内容交流学习心得，带头查找问题、带头剖析原因和制定整改措施。常委会党组和机关各支部分别召开了专题民主生活会，严肃认真地开展批评和自我批评。常委会党组制定了包括自身建设13项措施、专项治理4项任务、制订完善10项制度的详细整改方

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

案。为了提高法规案审议质量，常委会建立了法律助理制度，为每位组成人员配备了兼职法律助理。针对《哈尔滨市养犬管理条例》实施不力的问题，3 次组织政府相关部门召开座谈会和推进会议，并对条例实施情况进行视察，听取专项工作汇报，提出具体的工作意见和建议，推动这部法规的贯彻实施。针对常委会与人大代表和基层联系不够密切的问题，分别制定出台了常委会组成人员联系代表制度、常委会主任会议成员和驻会委员与选举单位联系制度。严格办公用房使用标准，调整腾退超标准占用办公用房 300 余平方米。密切与群众的联系沟通，从本次会议起，增加专题审议政府民生工作报告的内容，政府领导参加代表专题审议联组会议，面对面听取代表的意见和建议，展开互动和交流。严格落实公民旁听制度，进一步畅通民意沟通渠道。

常委会大力加强自身建设和机关建设。通过召开常委会会议、中心组学习会议、主任会议等，深入学习贯彻党的十八大、十八届三中全会、习近平总书记系列重要讲话精神和省、市委的重大决策部署，不断增强政治意识、大局意识和责任意识。通过学习与人大工作相关的法律法规和业务知识，不断提高组成人员的理论水平和业务能力。围绕全市中心工作和常委会重点工作，采取课题制方式开展调查研究，常委会决策水平明显提高。制定出台《哈尔滨市人大常委会及其机关改进工作作风的意见》，深入开展“争先优、强素质、转作风，创建首善机关”和“机关作风建设年”主题实践活动，常委会工作机制更加规范，工作效率进一步提升，工作作风明显改进。积极参与创建全国文明城市工作，常委会机关再次荣获省级文明单位标兵称号。加大干部选拔任用工作力度，一批年富力强、具有进取精神的年轻干部得到任用。加强人民代表大会制度和人大工作宣传，改版升级人大网站，机关信息化建设进一步加强。宪法和人大建设理论研究取得新成果。认真做好信访工作，全年受理信访事项 665 件次。加强对区、县（市）人大工作的联系指导，开展了对市委人大工作推进会议精神落实情况的检查。

常委会机关积极响应市委全市产业项目大招商号召，充分发挥人大工作优势，广泛调动各方面积极性，自加压力、深挖潜力、凝聚合力，全力开展招商洽谈、项目服务。全年累计联系各类项目 57 个，联系境内外客商 400 余人。全年引资签约额 59 亿元，3 个项目已落地开工，当年到位资金 2.3 亿元。常委会机关被评为全市产业项目大招商工作先进单位。

各位代表，回首过去一年，人大各项工作都取得了长足进步。成绩的取得，是市委正确领导、大力支持的结果，是“一府两院”和各级人大密切配合、协同奋斗的结果，是常委会组成人员、专委会组成人员、人大代表和机关工作人员辛勤工作、共同努力的结果。在此，我谨代表市人大常委会，向全体人大代表和所有关心、帮助、支持人大工作的领导、同志和朋友，表示衷心的感

谢和崇高的敬意！

回顾过去一年的工作，我们深深体会到：做好人大工作，必须坚持正确的政治方向，把党的领导、人民当家做主和依法治国有机统一起来；必须坚持围绕中心、服务大局，根据哈尔滨科学发展新跨越的实际需要开展工作；必须坚持人民主体地位，努力实现和维护好人民群众的根本利益；必须坚持遵循人大工作的特点和规律，充分发挥人大的职能优势和作用；必须坚持理论创新和实践创新，努力在宪法和法律范围内探索加强和改进人大工作的新举措。回顾一年工作，我们也清醒认识到，时代发展对人大工作提出了越来越高的标准，今天的人大工作距离党的要求和人民的期望还有不小差距，科学立法、民主立法的

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

途径有待进一步拓展，监督工作的实效性有待进一步提高，公民广泛参与人大工作的制度落实得还不够到位，自身建设仍存在一些薄弱环节。这些问题需要在今后的工作中认真加以解决。

2014 年的主要任务

2014 年，是全市上下深入贯彻落实党的十八届三中全会精神，全面深化改革的开局之年。党的十八届三中全会提出了“推动人民代表大会制度与时俱进”的新要求，做好新时期人大工作，发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，推进人民代表大会制度理论和实践创新，是加强社会主义民主政治制度建设的重要内容，也是新的历史条件下党和人民赋予我们的政治责任和光荣使命。

今年常委会工作的指导思想是：深入学习贯彻党的十八大、十八届三中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，毫不动摇地坚持好、完善好、发展好人民代表大会制度，按照中央和省委、市委的战略部署，紧紧围绕全市科学发展的主题和加快转变经济发展方式的主线，坚持解放思想、坚持改革创新、坚持依法履职、坚持改善民生，积极回应社会关切，为在全面深化改革中奋力开创哈尔滨科学发展新局面提供重要保障。

（一）坚持正确政治方向。坚持用党的十八大和十八届三中全会精神统一思想和行动，按照中央关于全面深化改革的总体要求和部署，不断解放思想，更新观念，确保人大及其常委会在行使立法、监督、决定重大事项和人事任免等职权时，充分体现党的执政意志。时刻做到与党委思想同心、目标同向、行动同行。加强对事关全局、事关改革发展、事关人民群众切身利益重大问题的调查研究，着力围绕调结构转方式、加快城乡发展一体化、提高保障和改善民生水平、完善城市承载功能、提升城市文化软实力、建设生态文明城市等重大课题，为党委科学决策提供建议和依据。充分发挥代表的主体作用，最大程度增强改革信心，凝聚改革共识，激发改革正能量，努力推进各方面改革创新，形成科学发展、攻坚克难的强大合力。

（二）着力提高立法质量。根据切实转变政府职能，深化行政体制改革的要求，以及上位法

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

清理工作进程，及时对地方性法规进行全面梳理，做好相关地方性法规的修改、废止工作，充分发挥立法对改革的引领和推动作用。强化人大及其常委会的立法主导作用，围绕加快城市建设、发展社会事业、保护生态环境等重点领域，制定《哈尔滨市旅游业促进条例》、《哈尔滨市学前教育条例》、《哈尔滨市城市绿化条例》、《哈尔滨市妇女权益保障条例》4部法规；修改《哈尔滨市节约用水条例》等12部法规；废止《哈尔滨市户外广告管理条例》等4部法规。建立完善立法工作组织协调相关制度，密切各专委会、常委会法制工作机构、市政府及相关部门的工作协调联系。进一步健全代表参与立法、群众意见采纳反馈、法规草案征求意见等工作机制，发挥立法工作联系点作用，不断增强公民有序参与立法的广度和深度。

(三)切实增强监督实效。以促进经济发展、保障公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，紧紧围绕改革发展稳定的重大问题，创新监督方式，增强监督实效，推动“一府两院”把深化改革、加快发展的目标任务落到实处。围绕事关全市经济社会发展的重大问题，听取和审议加快政府职能转变情况、“十二五”规划实施情况中期评估、城市绿化工作情况、2014年财政预算及部分部门2013年决算和2014年预算执行情况等专项工作报告。就关系人民群众切身利益的“菜篮子”工程和社区建设工作情况开展专题询问，并对询问过的“三沟”环境治理等工作的审议意见落实情况进行跟踪问效。对《中华人民共和国企业国有资产法》、《中华人民共和国未成年人保护法》、《哈尔滨市防止二手烟草烟雾危害条例》实施情况进行执法检查，促进“一府两院”依法行政、公正司法。完善立法后评估机制，加强对地方性法规贯彻实施情况的跟踪检查。围绕人民群众关心的热点难点问题，就城市建设重点工程、农业基础设施建设、文化重点工程建设、药品监督管理、大气污染防治工作等方面情况，开展视察、调查、检查。继续拓展公民有序参与渠道，通过媒体发布公告，面向社会广泛征求监督议题。探索创新监督方式，丰富监督手段，加强对常委会审议意见落实情况的跟踪问效。

(四)充分发挥代表作用。创新代表培训方式，结合代表“三查(察)”活动，采取集中培训、委托培训、“走出去、请进来”等多种方式，利用远程视频、网络平台等开展灵活多样、小型化、专业化的代表培训，提高代表履职能力和审议质量。建立完善常委会组成人员、各专门委员会、办事机构与代表的沟通联络机制，及时了解和解决代表在执行职务中遇到的困难和问题，畅通代表意见建议表达渠道，为代表履职提供便利条件，密切与代表的联系。组织开展“深入基层访民情·人大代表在行动”主题活动，让人大代表成为民情民意的代言人、民生民利的维护者。完善代表建议协同办理系统，加大代表议案、建议征集力度，提高代表议案、建议提出质量。发挥好人大各专门委员会在代表议案、建议办理工作中的联系沟通、对口督办等作用，继续采取“回头看”、“进位”办理等方式，开展市人大代表优秀议案、建议的评选表彰工作，加大议案、建议办理工作宣传力度。

(五)努力加强自身建设。坚持开展人大业务知识特别是法律知识、预算审查专业知识学习讲座、培训，不断提升常委会组成人员、机关干部的整体素质和履职能力。充分发挥法律助理的专业优势和积极作用，进一步提高常委会会议的审议质量。坚持“三严四不五个一流”工作标准，以深化和巩固党的群众路线教育实践活动成果为契机，创新理念、拓宽视野、改进作风、主动作为，努力适应新形势下人大工作需要。严格遵守中央和省、市委党风廉政建设有关规定，引导教育人大干部严守红线、心存敬畏、廉洁自律、慎权慎微。进一步完善立法、监督、重大事项决定及人事任免等方面的工作制度和工作机制，加快推动重要领域和关键环节的改革步伐。深入推进市委人大工作会议精神的贯彻落实，加强对区、县(市)人大工作的联系和指导，进一步夯实人大工作基础。

各位代表，党的十八届三中全会吹响了全面深化改革的进军号角。改革发展，人人有责。在新的历史起点上，让我们高举中国特色社会主义伟大旗帜，以高度的政治责任感和历史使命感，认真履行宪法和法律赋予的职权，求真务实、改革创新，团结一心、奋力拼搏，为全面深化改革开放，开创哈尔滨科学发展新局面作出新的更大的贡献！

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

转变作风 从改变会风做起

◆丁克俊

“对不起，我刚才已经说过：对这几个报告肯定方面的评价，重复的就不用再说了。请你直接说意见建议。”

这是在哈尔滨市十四届人大三次会议主席团第三次会议上，大会主席团常务主席王颖打断某代表团团长汇报的一个小插曲。会后，一位代表团团长感慨道：我参加了多年的人代会，头一次见到主席团主席直接打断汇报人对报告赞扬、好评的发言，要求直奔主题的情况，会风真的变了。

1月10日至12日召开的市十四届人大三次会议，会期3天。为了在有限的会期内，高质量地完成各项议程，充分履行人代会的职能，市人大常委会在会前进行了认真周密的研究和安排。常委会党组把召开好本次会议作为落实中央八项规定，体现党的群众路线教育成果的契机，按照简形式、重实质的原则，通过改革办会方式，创新会议形式，突出节俭办会、高效开会，达到改会风、转作风的目的。

为了更好地回应社会和人民群众对民生工作的关切，增强代表与政府之间的沟通交流，在本次会议上，首次增设了审议市政府《民生工作报告》的内容，并采取联组审议的方式，8位市政府班子成员分别参加由各代表团联合组成的8个审议组，直接听取代表提出的意见、建议，并现场回答提问。这种新颖的审议方式，极大激发了代表的热情，审议现场气氛热烈，代表踊跃发言，市政府市长、各位副市长认真倾听，诚恳作答。从城市交通到生态保护，从教育卫生到养老事业，从城市规划到保障房建设，代表们反映的意见建议涉及十分广泛，也都是群众最关心、最现实的话题。在宋希斌市长参加的南岗区代表团审议现场，原定90分钟的审议，被延长了30分钟。道外区代表团团长金凤英说：“联组审议《民生工作报告》虽是首次进行，但效果好、交流深，建议以后大会要继续坚持这样的交流活动。”

针对以往会议期间存在的一些形式主义问题，这次会议专门出台一系列务实举措：改变审议情况汇报方式，由秘书长统一向主席团汇报变为由各代表团团长直接汇报本团审议情况，要求少说、不说肯定、赞扬的话，但汇报意见建议不受时间限制；改革简报编辑方式，杜绝空话、套话，突出报道代表的意见建议；强化代表与“一府两院”间的互动交流，要求“一府两院”人员严格落实列席制度，全程参加各代表团审议讨论活动。

在办会方式上，摒弃以往的一些铺张做法，突出节俭、朴实、高效，尽力压缩经费支出，体现廉洁高效的会风。这次大会通过调整参会人员，减少非必要参会人数，使原来需要安排两处会议驻地变为一处驻地，不但为代表参会创造了便利条件，而且压缩了食宿、交通经费。会议筹备期间，不断有企业和个人申请为大会作赞助，均被一一谢绝。会议期间，没有安排任何宴请，所有参会人员均吃自助餐；不安排与会议无关的任何经营性服务活动；会场及代表驻地不摆放花卉、水果，不设置烘托气氛的一切设施；会议只为代表提供简易的笔、本和文件袋。大会秘书处还实行了减员增效，工作人员比上次会议减少了30%。同时，按照“全市办会，委托负责”的原则，将大会宣传、信访、保卫等工作交由宣传、信访、公安等部门直接负责。

彩虹门不见了，鲜花绿植不见了，会场却更显庄重严肃；业余时间的联谊聚餐没有了，却丝毫没有影响代表们交流、建言的热烈气氛。代表们反映，今年的人代会轰轰烈烈的修饰没了，繁文缛节少了，但提供给代表行使权利的机会多了，建言渠道更畅通了，这会开得好，好在实实在在。

“转变作风，从改变会风做起。”市人大常委会用实际行动诠释了“为民务实清廉”，拉开了新一年转变作风的序幕。

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

市长与代表阳光对话 绘制民生崭新画卷

——哈尔滨市十四届人大三次会议召开联组会议专题审议《民生工作报告》侧记

◆言 实

室外温度零下31度，这是哈尔滨一年中最冷的气温。

市人大代表与市长们热议民生话题，使哈尔滨会展中心八个会议室变得温暖如春。

1月12日，哈尔滨市十四届人大三次会议举行联组会议，19个代表团分成8个联组，专题审议市政府《民生工作报告》。这是哈尔滨市人大常委会创新会议形式，召开联组会议审议市政府递交的首个《民生工作报告》。

“今年出现的罕见雾霾天气引起了全社会的广泛关注。哈尔滨供热单位各自为战，不同区域的供热管线也相对独立，可不可以把区域供热管网连接起来，从而提升集中供热水平，对于不能集中供热的使用清洁能源，把二环、甚至三环以内小烟囱全部拆除？建议政府加强汽车尾气管理。”“我市很多大型商业设施附近停车泊位严重短缺，是否可以取缔占道停车场，在道路地下建设停车泊位，从而解决停车基础设施不足的问题” “现在农村留守的几乎都是老年人，养老难问题日益突出。政府在农村养老方面将出台哪些政策和举措”“在我市一些新区中，由于公交线路少，给居民出行带来诸多不便，新区的居民们何时出行不再难”……

对于民生这个事关百姓福祉问题，不少代表都有一腔话要说，从交通出行、食品安全、居家养老、医疗卫生服务等百姓生活的方方面面，频频向市长们坦陈对《民生工作报告》的意见建议。

真情互动，坦诚交流。话筒就成了“香饽饽”，摄影记者们争相拍下这不停发生的一幕：前一个发言者话音刚落，立马就有好几只手高高举起。

省委常委、市委书记林铎，市人大常委会主任王颖，副主任朴逸、王维绪、才殿国、王洪斌、顾福林，秘书长谢沛海等参加联组审议。市委副书记、市长宋希斌率领7位副市长、市政府党组成员虚心接招，开门见山，直奔主题，简洁明快，坦诚务实，回应代表意见建议。

在市长宋希斌所在的由南岗区代表团所组成的第三联组，市人大代表刘家滨一个人连珠炮般提出5个问题，从扶持中小企业成长壮大，到加快食品产业发展；从均衡教育资源配置，到文化资源共享……宋希斌边听边记，不时插话与刘家滨互动交流。刘家滨建议把大型物流企业迁出二环以外改善交通，宋希斌马上接过话头：“这件事政府正在下大力气推进，物流企业至少要迁到三环以外，希望你的企业带头搬迁，政府肯定会提供优惠条件。”话音未落，会场中传出会心的笑声。

百姓心声，声声入耳。代表们问得直接、市长们答得实在；代表们问在了点子上，市长们答在了要害上；代表们问出了关切，市长们答出了承诺。

对话、沟通，倾听、共鸣。不知不觉时钟的指针已经指向了十点整，代表们发言依然踊跃，不得不加时。10点20分，还有下一项会议议程，联组会不得不在市长们与代表们的“言”犹未尽中结束。

市人大常委会主任王颖在审议时表示，对此次会议上代表们提出的意见建议落实情况，市人大常委会将跟踪问效，为政府“打分”。

走出会场，代表们对这次联组审议市政府《民生工作报告》方式的新颖、高效称赞不已。“市领导正面回应问题的坦诚，以及着力解决问题的认真态度，给我留下了深刻印象。”一位代表走出会场时深有感触地说。与会代表纷纷表示，这是哈尔滨人大历史上第一次市长与代表面对面交流回复代表建议与意见，这不仅体现了政府对代表建议与意见的重视，还是政府拓宽民主渠道、转变工作作风的有力体现，希望这样的形式要长期坚持下去，让代表们有更多的同市长交流、表达代表的心声的机会。

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

多元化的路径研究加强立法参与

◆杨健

一、立法参与多元化的重要意义

立法是整个法律运行的最初环节，拓宽参与立法的渠道，是加强社会主义政治文明、法治文明建设的重要体现。参与立法过程的多元化可以体现多方主体的利益诉求，可以增强立法的公信力，既是民主政治的标志之一，也是培育“良法善治”的重要体现。随着我国民主法治进程的不断深入，立法中的公众参与问题日益得到人们关注，“开门立法”常常被大家提及。而立法的好与坏，直接关系到法治精神彰显的。法治这一字眼儿，不仅首先作为国内法术语在学理上为人们所讨论，在晚近的相关国际组织文件及一国立法中也有所体现，人们常常将其上升为一个重要的原则高度。如《中华人们共和国宪法》第五条的规定：“中华人民共和国实行依法治国、建设社会主义法治国家。”

“法乃公器”，立法实质上是对各种利益关系的界定、分配和协调，而法律要实现多元利益的均衡协调，最重要的是构建完善的利益表达机制，使各种利益诉求都能上升到利益协商和对话的平台。

无论是在国外还是国内，在地方立法工作中，公众“理性”介入的价值获得了立法部门越来越多的认同，这些来自“民间”的声音成为立法的重要资源。同时，在立法部门的引导下，公众在参与中所表现出的主动精神和理性思考，正是民主法治建设的生动实践。但是，综观我国现阶段的立法参与，仍存在诸多问题：第一，公众参与仅是立法部门的资源裁量权。法律过于原则性的规定，使得哪些立法应该适用公众参与机制，适用何种形式的公众参与机制，各种参与方式彼此的区分定位……众多纷繁复杂的问题皆无标准可依，各种立法参与的形式目前都停留在实验阶段，并未形成可循的固定制度。第二，尚没有建立一套完善的确保公民有效参与的程序机制。公众参与主体的选择、公众参与立法的程序、公众参与立法的行为规则、参与中所提出的意见能否被吸纳等问题，最终仍由立法部门掌控，导致公民有立

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

法参与的权利，却没有相应的制度来保障这些权利的实现。

改革开放以来，在中国社会显示了的蓬勃生机，逐渐形成了多元社会利益的并存格局，且各种利益关系错综复杂，不同社会主体间利益是否平衡、协调，直接关系到我国经济是否能保持健康、平稳的可持续发展，关系到社会是否稳定、和谐。

二、立法参与的多元化与法治的具体要求

新世纪以来，中国进入了一个崭新的时代，经济、政治和社会生活前所未有地丰富与活跃，公众的参与欲望与热情高涨。由于现代社会利益的多元化、公众需求的差异性、人们认识的多样性等原因，民主立法必然面对公众多种意见和不同利益寻求立法机关承认和保护的立法诉求，需要建立理性的利益表达机制，探索建立不同利益群体权益诉求的整合、协调和平衡机制。

立法透明和社会公众的参与，增强了法律本身的科学性、民主性，而且有利于健全民主制度，丰富民主形式，扩大公民有序的政治参与，为最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务，管理经济和文化事业，打开了一条新的路径。立法作为人大的一项重要的工作，也需要考虑到法治的具体要求。

法治是一个古老且经久不衰的话题。古希腊先哲亚里士多德曾描述过法治，但也没有对法治给出一个明确的界定，不过却给出了法治的两个必备的要素。他认为法治应包含两重意义："已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该本身是制定良好的法律"。这种界定为人们认识法治提供了一个前后不可分的逻辑线索，即对法律本身的良好要求和法律在现实中被遵行的效果这两个层面的理解，二者既是各自独立的，也是紧密相联的。现实中，"很少有口号像法治这样引人瞩目。"但是，我们清晰地知晓，法治不仅仅是一个口号，人们对其关注是实实在在的。

张文显教授则提出了法治社会应具备的六项基本标志，它们是：社会生活的基本方面接受公正的法律的治理；宪法和法律高于任何个人、群体、政党的意志；国家的一切权力根源于法律并依法行使；公民在法律面前一律平等；凡是法律没有禁止的都是合法或准许的；公民权利非经法定程序不得剥夺。这六项标志为法治社会确定了一个具体的标准。在此基础上，张文显教授进一步概括了法治的要素和机制，如社会治理和整合应主要由法来完成，立法需要能体现民主性，法须关注人权的尊重和保障，法须具有权威性和稳定性、以及连续性，法的价值须能体现正当性，法在制约权力上应保证有效，法要关注社会价值的平衡。这一概括更加详实和具体，深刻解读了法治所蕴含的要素和作用机制。

改革开放和社会主义现代化建设的成功表明：深入群众、关注民情、民意是非常重要的，发展社会主义民主政治，建设高度发达的社会主义政治文明，同样离不开人民群众的主体能动性和创造性。推进科学立法、民主立法，提高立法质量是一个良性要求。要逐步扩大公民对立法工作的有序参与，广泛听取意见，提高立法的民主化水平。立法透明和社会公众的参与，增强了法律本身的科学性、民主性，而且有利于健全民主制度，丰富民主形式，扩大公民有序的政治参与，为最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务，管理经济和文化事业，打开了一条新的路径。在"十二五"期间，推进经济、社会的协调发展，离不开在立法、决策、管理等各环节的公众有序参与，需要不断完善和创新我国的立法参与制度。

三、法治要求下立法参与多元化的路径选择

1、从人大方面，要加强人大的主导地位

无论是在立法上，还是法律运行的监督环节，人大的主导地位都是不可忽视的。在法治的要求下，立法参与的多元化更离不开人大的积极协调，更多地发挥人大的主导作用，人大要充分听取各方面的意见，接受良好的建议，主动转变消极的工作作风，克服不同团体和部门利益的局限，降低各种不良和影响和不良倾向。人大在立法中的主导地位关系立法本身的公正，法律的起草应该完全由人大掌握主导权，但是这种召集或主动带头并非是完全人大包办一切，而是尽量重视多元化的需求，充分关注各方主体的意见，关注利益的多元化。所以，在立法上参与多元下，需要加强人大在立法当中的主

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

动权，充分发挥人大的监督作用，对公权力有了有力地制衡，公民权利才会有更好的保障。

2、从实体方面，加强与完善公众参与立法

立法本身的不足与缺陷是一个亟待解决的问题。首先要完善现有公众立法参与的法律规定，我国《立法法》、《行政法规制定程序条例》等和一些地方规章都规定了公众立法参与，但是立法语言的模糊性和原则性导致了立法部门的随意性，一定程度上使得立法参与陷入了只具有象征意义的尴尬境地，甚至成为某些立法部门的形式主义的问题。应当完善现有法律规定，将公众参与作为地方立法的必经程序，切实保障公众参与地方立法的权利。另外，应充分发挥现有公众参与途径和形式的作用，将一些行之有效的做法固定下来，成为可反复使用的行为规范。

3、从程序方面，建立完善立法参与制度规定

在某种程度上讲，程序更为重要。从立法的角度讲，参与程序可操作性的强弱，直接决定了公众参与能否有效实现。我国目前地方立法公众参与中比较突出的问题是有关操作性的规定不足。我国在《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》中，明确了在法律、法规和规章起草过程中采取听证会形式听取意见的规定。不少地方的立法条例中也有关于公众参与程序的相关条文：列入人大常委会会议议程与人民群众利益相关的法律案，经主任会议决定，可以向公众公布草案，征求社会意见。

4、从机制方面，设立公众立法参与的诉求机制与评估机制

机制是一个不可忽视的问题。我们一方面要充分利用和挖掘现有的利益团体，如工会、妇联、企业家协会、消费者权益保护协会及各类中介组织的积极性，发挥它们在社会与行业中的自律管理作用，在政府立法中充分表达相关利益群体的意见和建议；另一方面，要探索建立不同利益群体权益诉求表达的新机制和新平台。要进一步加强社会组织的培育和发展，畅通各方的表达渠道，使多方利益主体能够真正产生碰撞和交锋，从而提高现有的公众参与水平。

对采纳或未采纳的重大意见应当适当进行反馈，有利于提高公众意见采纳的公正性和公开性，使公众感受到自身在立法活动中的价值，进而激发公众持续参与立法、关注立法、自觉遵守法律的热情和意识。可通过专门的机构，对各种渠道的公众意见进行汇总、甄别、归类，建立客观科学的公众意见评价机制，对于征集回来的公众意见或建议应有科学和客观的处理标准，对采纳的公众意见或建议做出必要的反馈，包括反馈方式的选择、建立反馈时效制度等。

5、从平台方面，积极创新立法参与的平台

立法参与的多元化需要积极实施，这就需要一个好的平台。公众参与事务纷繁复杂，工作量巨大，又涉及法学、社会学、经济学等多门学科领域，因此，不能单靠立法机关完全统揽、统包公众参与工作。面对庞大的公众参与事务，立法机关限于自身力量，在公众参与方式选择上，首先考虑的是“人手和时间”问题，而不是首先考虑公众的参与实效。在国外，各种民间立法咨询机构如火如荼，议会购买民间的立法咨询服务已经成为常态。因此，随着中国社会组织不断成熟，立法公众参与在人大主导的前提下，适度选择社会化甚至市场化的道路，通过招标方式，将部分公众参与事务交由各种市场化的社会机构去完成。

实践证明，公权与私权常常处于利益博弈当中，而立法过程则体现的更为明显。在公民权利与国家权力的博弈中，公民的组织化程度是一个重要的变量。公民组织化程度过低，权利易受侵犯，公民组织化程度较高，权利就不易受侵犯。与西方国家相比，我国的非政府组织（NGO）发育尚不健全，无法作为一个有效的载体来聚合公众的利益诉求。经济的迅速发展促成了我国社会结构的急剧变化，利益群体愈来愈趋向多元化，公众的主体意识和政治参与意识逐渐增强。民众的法治意识在不断提高，立法的民主性、科学性是人们的普遍要求，应该尽快建立和完善公众参与立法制度，增加立法中法治精神的体现，创造一个良好的法治环境、增强法治文明建设。

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

民主选举离不开法治保障

◆傅达林

在发展民主政治、建设法治中国的大背景下，湖南衡阳的贿选事件是一个“样本”。从中我们能够看出民主选举在中国的种种症候，分析这种病灶的体制性原因和深层文化根源，并藉此找到通往民主选举的法治化通道。

贿选背后的民选生态

2012 年 12 月 28 日至 2013 年 1 月 3 日，湖南省衡阳市召开第十四届人民代表大会第一次会议，共有 527 名市人大代表出席会议。在差额选举湖南省人大代表的过程中，发生了严重的以贿赂手段破坏选举的违纪违法案件。初步查明，共有 56 名当选的省人大代表存在送钱拉票行为，涉案金额人民币 1.1 亿余元，有 518 名衡阳市人大代表和 68 名大会工作人员收受钱物。

在省一级人大代表的选举中，发生如此大面积贿选案件，且涉案人员之多，涉案金额之大，社会影响之恶劣，史所罕见。对此，湖南省纪委已对涉案的 431 名党员和国家工作人员进行党纪政纪立案；湖南省人民检察院也已依法对衡阳破坏选举案立案调查。法纪责任的严格追究，旨在肃清人大选举制度中的弊病，重塑我国选举法的权威。而从深层次剖析，出现这样的贿选大案，折射出当地民选生态堪忧，背后还有着更为普遍性的根源。

现代国家，经由民主选举产生的代表（议员）进入政治生活，本质上乃是基于选民的利益，而不能为了追求个人私利。我国并未实行人大代表专职制度，当初就是为了保持人大代表的广泛代表性。遗憾的是，由于缺乏足够的制度安排让选民对代表形成实质性约束，使得现实中不少人将人大代表视作一种身份资格，而不是代表人民参政议政的公共义务。一个显著的例证是，近年来很多民营企业家都对人大代表表现出强烈兴趣，这样的身份被看作是一种快速得到“回报”的“投资”。因为人大代表在融资、纳税上有诸多好处，在工商、公安面前也有“保护”作用，且“最大的好处是有利于争取项目”。

完全扭曲的功利性目的，让人大代表的选举成为一场利益争夺战。早在 2007 年，衡阳就发生过大面积的贿选事件，从县选市代表开始就如此。对祁东县民营企业家的贿选过程，《瞭望东方周刊》曾经做过专门的报道，其中一位竞选者向 309 名县代表中的 280 位送出了红包，每个 500 元。然而，投票的结果是依然没能当选。2006 年，中纪委、中组部公开通报了云南省德宏州梁河县 153 名人大代表中，竟有三分之二、百名人大代表卷入贿选案；2009 年巢湖市委书记周光全因收受贿赂判处无期徒刑，一大批官员受牵连，众多企业主涉嫌因全国人大代表资格行

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

贿。

从这些案件信息来看，贿选中有很大一部分是民营企业家。一些省市人大代表构成上，民营企业家往往占据20%-30%的名额，仅次于官员群体。有的地方甚至超过了官员群体。这种结构现象，本身透露出令人不安的隐忧。当人大代表变成一种特殊身份的象征，一种特权的享有资格，或是一种接近资源的便利条件，而不是一种公共议政的责任体，不是一种真正向选民负责的代表人，那么对资源与利益的竞夺必然会产生腐败，选民也会对选举失去兴趣，任由代表们设计自己的一套游戏规则，在利益勾兑中把玩着自己的头衔与名号。

对民主政治的源头性败坏

选举是民主政治的源头。在代议制国家，人民代表的品德、素质与责任，直接影响着民主政治的实质状况。很难想象，经过贿赂当选的人大代表，能够真正“代表”人民。所以说，贿选乃是对民主政治的源头性败坏，因为其污染的是民主政治的“水源”。

在制度设计上，人大代表的层级选举，是在中国这样一个人口众多的国家，实现民意的层层代表。这决定了最为基层的直选至关重要，因为只有基层直选的代表真正负有公共责任，才有资格代表选民去选举更高层级的人大代表。在这每一个链条当中，选举都不能出现不正当利益的干扰，否则就难以确保最高层级的人大代表能够胜任职责。

但是，就是在基层选举领域，直选的效果并不是很好，一些地方的百姓对这种选举的事宜并不是很感兴趣。在学术的视野中，无论是讨论公民不履行选举权的问题，还是讨论由公民选举懈怠产生的悲哀，都已经没有什么新意可言。很早的时候，亚历山大•汉密尔顿就注意到，“在行使如此宝贵的公民权利时出现了令人惊讶的冷漠”。美国学者茱迪•史珂拉在其著作《美国公民权：寻求接纳》更直言不讳：“许多人觉得政治制度与自己的利害关系无关紧要，或者认为参加对自己的生活毫无影响的仪式没有意义，对这些人而言，投票仅仅是一个没有任何意义的姿态而已。”

这种与自身利益联系不紧而导致的“冷漠”，使得基层直选很容易出现“卖选票”的事情，从而构成对国家民主政治的基础性损毁。反过来，大面积贿选现象的发生，又直接伤害了选民对于选举的积极性，甚至促使人们将选举当做一种“有钱人的游戏”，将真正有志于参政议政的优秀公民阻挡在外，加剧选举中的“冷漠症”。这种对选民心理造成的恶劣影响，直接败坏民主政治的根基。

在更宏观的层面上，间接选举中的链条上一旦出现贿选，挑战的是公民选举权与被选举权的基本政治权利，动摇的是我国人民代表大会这一根本制度，冲击的宪法和选举法的权威与尊严。在我国的民主政治运行体系中，宪法规定的选举权与被选举权构成国家权力的政治基础，由此组成的全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，是人民行使国家权力、进行重大公共决策的制度枢纽。而贿选的发生，不仅使金钱利益左右了选举人的意志，侵犯了公民平等自由的选举权和被选举权，破坏了国家选举制度的公平与公正性；更严重的是，它腐蚀了权力机关的纯洁性，影响到人民代表大会制度的正常运作，打乱了民主政治的常态秩序。

民主选举亦需法治护航

如何防范民选中的失范现象？如何避免民主选举中的“冷漠症”？这是我们在分析湖南衡阳“贿选门”背后的生态、危害与根源之后，必须回答的问题。而这一问题的答案，直接关系到国家民主政治的健康发展。

无论是在政治理论的预设当中，还是基于对政治实践的运作观察，民主选举都不可能脱离法治的保障。分析所有民

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

主选举出现的种种失范现象，包括最为败坏的贿选，最终要么是在选举制度中缺乏足够的法律规制，要么是在选举制度之外缺乏配套的法治机制。就中国当下而言，良性的民主选举不是争论在多大范围内推行直选，而是如何将现有的选举机制纳入法治化轨道。

首先，应当健全民主选举的程序规范。程序法治是防范行为失范的最重要机制，也是确保民主选举有序开展的前提，对中国这种层级式的选举更是如此。美国学者洛伊(Theodore J.Lowi)在《自由主义的终结：美国的第二共和国》一书中，针对利益集团无视正式的程序要件而作出的种种破坏民主的弊病，提出了“依法的民主主义(juridical democracy)”概念。这带给我们的启示是，应当通过各种法律手段明确选举各个环节的规范和责任，以防范特权性利益团体妨碍多元社会中的民意输出，实现人民代表选举的真正广泛性、代表性。只有在程序完善并得到严格遵照的情况下，才能保证权力的角逐者遵守基本的游戏规则，使民主选举过程得以和平、健康、稳定地进行下去。

其次，应当从法律上确立代表受选民监督的有效机制。民主政治需要的不是人们单纯的默认，而是积极的参加，其中包含了对代表的有效监督。茱迪·史珂拉指出：“选票一直是社会正式成员的一纸证书，其主要价值在于它能将最低限度的社会尊严赋予人们。”但如果一纸选票并不能承载起赋予最低尊严的功能，其在实际生活中就可能变成一张废纸，与其浪费不如出售换几个零花钱。我们无法坐待支持民主习惯和宪法秩序的好公民出现，却可以为提高选票的含金量做些事情。其中重要的一点，就是确保“我能把你选上去，也能把你拉下来”。因此，在完善各级人大代表自下而上选举的正当程序同时，还必须建立起一整套人大代表自上而下的负责机制，明确各级代表向谁负责、如何负责，保障选民能够自下而上的实施监督。

另外，还应着力形成民主选举制度的内在凝聚力。民主政治的关键在于民心，健全民主选举制度最重要的，是考虑在利益多元的背景下如何凝聚人心，让公众在忙于奔波的同时能够积极参与“众人之事”。勒尼德·汉德大法官曾经说过：“我当然知道，自己的选票将会决定一些事情这一信念是多么虚幻；但是，不管怎么说，每当我走向投票站的时候，我都有一种我们大家都在参与公共事业的满足感。”从某种程度上说，良性的选举制度就是要保障选民从中得到这种“满足感”。为此，不仅要让选民能够监督代表，更要在民主政治生活的各个层面，构建起充分而畅通的表达机制，从制度上打通选民与人大代表、人大代表与公共决策之间的沟通障碍，使得选民意见能够顺畅进入决策程序，公共决策能够充分借助人大代表尊重并吸收到选民意见。

总之，民主与法制是这个时代的世界潮流，二者虽然可能发生冲突，但根本上是相辅相成的。法治须以民主为基础，民主也须以法治为前提。法治对保障民主选举过程的合法性、正当性、程序完整性发挥至关重要的作用。综观域外良性民主的经验，无不基于法治的框架，在其中可以允许竞选营销，但却绝对不能贿选拉票。可以说，正是法治的权威与严密，保障了民主的健康与有序。

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

地方立法中法律责任条款的设定

◆陈立虎

随着国家法律体系的形成,我们需要就地方立法考虑和采取符合时代要求的政治举措、科学举措和技术举措,进一步提升地方立法的质量。这方面可以探讨的问题很多,本文基于作者多年以专家学者身份参与地方立法工作的体会,试就地方立法中法律责任条款的设定谈谈个人的看法。

一

法律责任是法律、法规及规章必不可少的重要组成部分,在地方立法中占有重要的地位。任何一项完整的法律规范,都应当包括适用条件、行为模式以及违反行为模式的法律责任三个要素,其中,法律责任的规定是体现法律规范的国家强制力的核心部分。

按违法行为违反法律规范的性质的不同,法律责任可以分为刑事责任、行政责任和民事责任三大类。其具体承担方式,又可分为人身责任、财产责任、行为(能力)责任等等。究竟采取哪一种或哪几种法律责任形式,应当根据法律调整违法行为人所侵害的社会关系的性质、特点以及侵害的程度等多种因素来确定。随着社会的进步和文明的发展,国家的法律责任体系和布局在发生着积极的变化,民事和行政责任的适用更为常见。对地方立法来说,不仅要顺应法律责任制度发展的趋势,还要受到国家法律所规定的限制。因此,在法律责任方面,地方立法主要是设定行政责任,一般不专门考虑刑事责任和民事责任。地方立法工作者应熟知行政责任的目的、特征、种类、立法原则和设置技术,以便按宪法、立法法和地方社会发展实际起草地方法规。

二

法律责任是地方性法规的重要组成部分。地方性法规中法律责任的科学设置,对于进一步提高地方性法规质量,保证地方性法规有效实施具有十分重要的意义。那么,我们应按哪些原则来设定地方性法规中的法律责任呢?基于一般立法原理、中国国情之下的法治特色和地方立法实践经验,我们认为,我国地方性法规中法律责任的设置主要应遵循合法与一致原则、对应原则、平衡原则、惩罚与纠违相结合原则以及明晰原则。

合法与一致原则

合法原则指地方性法规作为国家法律法规的下位法,其法律责任规定必须符合上位法规定精神。该原则的内涵有以下三个方面:首先,设定权限应当合法。根据立法法规定,属国家专属立法权的法律行为和法律责任,地方性法规无权设定。地方性法规设定法律责任必须符合法律规定的权限,否则就是违法的、无效的。其次,地方性法规法律责任内容必须符合上位法的精神和要求,以维护国家法制的统一。法律责任的方式要符合法定责任方式,具有时代性和先进性,不可设置那些带有污辱人格的、已被时代所抛弃的责任方式。第三、种类和幅度应当合法。根据行政处罚法规定,法律、行政法规对违法行为已经作出行政处罚规定,地方性法规需要作出具体规定的,必须在法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内规定。超出法律、行政法规已规定的行为、种类和幅度就是违法的、无效的。

一致原则的内涵是,应注意同一部法律中法律责任条款是否协调一致。某地方法规规定,利用营业执照从事非法经营,应当没收非法所得。而对未经登记无证经营的,该法反而不规定没收非法所得。我们应该避免这种出现在同一部立法中的不协调。

对应原则

对应原则的基本要求是,应当坚持法定义务与法律责任相对应。

按对应原则,法律责任条款应当与法律条文中的义务性条款对应起来,不能出现义务性条款与法律责任的脱节现象,不能出现法律中义务性条款严厉有余,而法律责任条款宽泛和缺漏的现象。另外,在地方立法过程中,还要考虑地方立法中的义务条款与上位法之中的责任条款之间的关系,对那些上位法已经有法律责任规定的,应当考虑如何进行量化;对那些上位法尚

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

无规定的,要考虑如何设定法律责任。只有这样,立法者才能全面而合理地制定出立法所需要的不履行法律义务的法律责任条款。

平衡原则

平衡原则意味着法律责任不可以专门为行政相对人而设,政府机关及其工作人员在违法行政和行政不作为时,也应承担相应的法律责任。这也是法治思维和法治国家的重要表现。

为保障行政机关依法行政,规范行政机关和执法人员的执法行为,避免行政权力的滥用,就必须在立法中严格、明确规定行政主体行政违法和不作为行为的法律责任,并尽可能细化和量化,使行政主管部门及执法人员不仅有职权,还应承担责任,使管理者与被管理者的权利、义务和责任平衡。目前,地方立法应适时增加行政管理机构的义务性规范,体现政府的服务职能。对于行政机构应当审批而不审批、应当登记而不登记等未履行义务的行为,地方立法应规定行政管理相对人可提出行政诉讼,造成损失的,可要求赔偿。这既有利于保护相对人的利益,也便于全社会监督政府依法行政。

惩罚与纠违相结合原则

法律责任是多元的。同种性质的法律责任也具有多种形式。拿行政责任来说,它包含行政主体、国家工作人员和行政相对人的行政责任。行政相对人的行政责任则有赔礼道歉、行政处罚(包括罚款)、责令履行义务、恢复原状和赔偿损失等。

从地方立法实践来看,罚款条款过多是地方性法规法律责任设置中的一个突出问题,针对违反地方法规规定的行为,大多数地方立法中都设有较多的罚款条文。有的制定不久的地方性法规在追究行政相对人的行政责任时,仍然只采取罚款这种责任形式。我们认为这种做法是不科学的。

在某种意义上说,以获得非法经济利益为目的的违法行为,除采用其他必要的处罚手段外,罚款是理所当然的。但对于不以获取非法经济利益为主要目的的、对社会危害不大的一般行政违法行为或者违反了一定的法定程序的行为等,如果能通过其他处罚措施就可以取得纠正效果的话,完全可以不采取罚款这一措施。因此,在设置处罚前应当根据违法行为的危害性,适当设定责令改正或限期改正以及责令履行法定义务等要求。若违法者未能及时改正或不改,则再采取罚款等处罚手段。

另外,一部立法如过多地采用罚款这种责任形式,不符合惩罚与纠违相结合和防治结合的立法目的和立法原则,还有可能产生“花钱买合法”、“罚款当创收”和“以罚代管”等法治乱象。

明晰原则

根据这一原则,在设计地方性法规的法律责任条款时,应当明确而具体地规定法律责任的类别、幅度和承担者,否则地方立法就缺乏其应有的科学性、威慑性和严肃性。有些地方立法规定,“对负有领导责任的人员依法给予行政处分”。我以为,这样的表述也不科学,也不是得当的立法表述。在执法主体方面,同样需要有明晰的安排。有一部地方法规规定,“违反本条例规定,有下列行为之一的,由规划、文化和建设等主管部门依照有关法律、法规的规定追究法律责任,(一)、(二)、(三)、(四)……。”在此条款之下,何种违法行为由哪一个部门负责处理,追究何种法律责任,都是不明确的。此类的条款的设置,不利于法律的理解,也不利于法律的实施,很有必要改进。

三

根据笔者多年参与地方立法起草咨询的经历,我认为,除重视上述原则外,地方立法中法律责任条款设定的技术也应有所改进。首先,法律责任条款要有合理的结构和位置安排,责任条款和奖励条款不宜放在一章。如立法中,采用章、节、条、款和项的架构,法律责任一章可称为罚则。以往有的地方立法将“奖励与处罚”作为一章。我认为,除了一些专门推进某项社会事业发展的立法,奖励条款在立法中通常并不会占多大比例。将“奖励与处罚”作为一章并不十分科学合理。某地方法规第五章的标题是“奖励和处罚”,一共八条,只有一条涉及奖励,且未规定奖励的决定机构、奖励额度和奖励评定程序。这样的奖励条款一是需要细化,二是可移到总则部分,不宜和处罚内容放在一章。这是立法体系严谨的要求和体现。如立法中,不采用章、节、条、款和项的架构,奖励条款则应前置,作为调整某社会关系解决某社会问题的基本政策。还有,法律责任条款的表述应符合逻辑规则。我们的不少地方立法将行政部门及其工作人员的法律责任的承担放在一个条文笼统地规定,这种立法不合乎逻辑,内容不清晰,可操作性当然也不强。对于被处罚对象,不应不加区别地多头并列。对不同的处罚对象,法律责任应分别规定。否则,会使执法人员无所适从。

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

中国法治主要历史形态的考察

◆刘金祥

德国著名法学家萨维尼认为，法律的任何部分都不是一成不变的，法律只能是在历史中存在的、在历史中展开的法律。所以，法治的形成与发展贯穿人类文明的始终，无论哪一个国家的哪一部法律都是占主流地位的法律思想的衍生品和派生物。我国古代的“法治”与西方 Rule of Law 的法治虽然形态有别，但这并不意味着与中国古代社会法治没有丝毫干系。

我国法治的历史从周代的贵族法治到现代的民主法治，期间大体经历了君主法治、帝制法治、专制法治、官僚法治四个阶段。贵族法治的实质是别亲疏、殊贵贱、断于礼。周礼是贵族的行为规范，礼治的核心是维护宗法等级制，用血缘关系维系君王统治，用族权建设支撑政权运行，体现了用礼法和道德约束权力的精神，这是法治的初始形态。在宗法制和分封制的社会制度背景下，礼就是必须遵循的规则，是权力运作的依据。我国现代著名政治学家萨孟武先生说：“古代之所谓‘礼’乃包括‘法’在内。”可见，政治学和法学研究者大可不必讳言礼治。礼治作为中国法治的起始阶段，是建立在土地国有制基础上的我国最早的法治，对于维护西周王朝近三百年的国祚发挥了重要作用。在礼崩乐坏的春秋战国时期，以孔子为代表的儒家通过纳仁入礼，以寻求新的治国之道。孔子并没有用礼治排斥或取代法治，在他看来，礼治是法治的前提：“礼乐不兴，则刑罚不中。刑罚不中，则民无所措手足。”儒家仁学思想强调执政者的政治道德、执政艺术对于实施法治既是必要的又是必需的，正如孟子所云：“徒善不足以为政，徒法不能以自行。”儒家将礼治与法治结合并用，主张二者不能分离，互为因果，“法者，治之端也；君子者，法之原也。”在从分封制向郡县制过渡的时代，礼法并用无疑是一种符合当时世情的高超的政治治理智慧，这种礼法并用的治理模式也构成了我国法治最初的书写形态和精神格局。

历史进入战国时期，注重法律规制功能而否定道德教化作用的法家思想被秦国等一些诸侯国奉为圭臬，礼法并用逐步让位于帝治一元。法家弃绝了西周以来的天命神权、君权神授思想，认为法律应当体现平民的意志，主张打破贵族对土地对权力的世袭垄断，反对贵族擅权专权，倡导“不别亲疏，不殊贵贱，一断于法。”在法家那里，法律如同度量衡，具有平衡利益、规范行为、统一尺度、定纷止争的功效，“吏民规矩绳

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

墨”，法律是富国强兵、维护秩序的统治工具。法家重视法律的强制力，而否定道德教化的作用，认为“贤人之治”、“圣人之治”是靠不住的，“其人存则其政举，其人亡则其政息”。法家虽然正视人性中“好利恶害”、“趋利避害”的一面，但是将法治与礼治、德治对立起来，主张“以力服人”、“不务德而务法”，贬抑道德教化的作用，这实质上抽空了法治的道德基础。仅仅靠严刑峻法树立法令的绝对权威是缺乏精神资源支持的。法家的法治主张是对分封和贵族宗法世袭制的修正和改造，也是郡县制和官僚委任制发展的必然结果，是贵族法治逐步解体的表现。韩非的“法不阿贵”思想闪烁着平民法治的光芒。但是，法家思想坚持法律工具论，将法、术、势三者并论，过于强调国君的权势，所谓“人主者不操术，则威势轻而臣擅名”，从而忽略了法治的独立价值。靠权术而维持政治权威，难以夯实政治根基。法家法治的重心是治吏治官，但是治官的目的是为了更好地治民。质而言之，法家的法治只治臣民，不治君主，其理论不仅难以回答政权的合法性问题，而且为大泽乡起义埋下了种子。

秦汉以降以文治武功为旨归的官僚法治日趋形成，与先前的贵族法治相比较，秦汉以后的帝制法治是一种相对进步的秩序构建。著名史学家钱穆先生曾言：“中国政治，实在一向是偏重于法治的，即制度化的，而西方近代政治，则比较偏重在人治事实化。何以呢？因为他们一切政制，均决定于选举，选举出来的多数党，就可决定一切了。我们的传统政治，往往一个制度经历几百年不变，这当然只说是法治，是制度化。”虽然钱穆先生的观点颇多争议，但今天看来也有一定道理。我国古代社会的官僚法治包括官员的选任、监督等都有闪光之处，并非乏善可陈，也不能简单地以“法律儒家化”予以概括。法家的治吏传统一直覆盖秦汉以来的社会治理，维持着庞大中华帝国的权力运转。不加分析地把君主专制与人治画上等号显然是掩盖了我国古代社会运用法律治理国家的经验。台湾学者许倬云在《万古江河》一书中指出：“秦始皇统一中国，将秦国已实行的制度施行于全国，汉承秦制，大体未改，但是经过三四代的逐渐改革，专业的文官构成统治机构的主体。从此以后，中国的皇帝不得不与庞大的文官集团共治天下，内廷与外朝的区分，颇同今日企业组织董事会与公司抗衡相似。”法治作为一种社会实践，是历史发展的产物，而不是逻辑演绎的结果。考察中国法治历程，要把法治作为历史现象、历史事实加以审视、发掘和剖解。正如萨维尼所言，法律是民族精神的体现，法治演变的过程也是一个民族自我发展的理性过程。

历史变迁常常从细微之处开始。中华帝国的官僚法治进入明清之际已经显露出不合时宜的窘态，于是乎“经世致用”思想也在法治层面开始发酵萌生。黄宗羲将批判的焦点对准君主专制，期冀用“天下之法”取代“一家之法”，以使得天下人“各得其私，各得其利”。王夫之则认为皇帝视天下为一己一姓之私，只能陷入专制的怪圈，对官吏的管制也难以真正实现：“法愈密，吏权愈重；死刑愈繁，贿赂愈章。”要想真正管住权力，就必须把帝国变为立宪国。这种用历史眼光看待和理解法治，将法治理想建构在厚实的中国历史和中华民族日常生活之上，显示出现代法治意识在中国的启蒙和觉醒，从这个意义上讲，近年来一些中外政治学家和法学家将法治的源头归为西方的观点是站不住脚的，换言之，法治绝非西方国家的专利，而是西方在对传统进行反省、批判和改造的结果。美国著名政治学者弗朗西斯?福山一方面说：“古代帝制中国没有法治”，一方面又说：“在某种意义上说，中国人发明了好政府。他们设计的行政机构是理性的，按照功能而组织起来，以非人格化标准进行招聘和晋升，这绝对是世界第一。”可见，中国古代政治运作中限制权力的方式与西方思维迥异，彰显出政治的复杂面貌和法治的深彻渊源。因此，在建设法治中国的道路上，吸纳思想、引进概念、移植法条并不是根本路径。如何整合融汇中西法治思想，培植建构中国法治的思想体系，是一个目前亟待正视和解答的问题。在建设法治中国的今天，确有必要认真梳理和系统盘点中国法治的思想资源，从历史角度了解和认知法治思维，以历史素养把握和运用法治规律，将法治中国的的愿景建构在坚实而厚重的中国古代历史和中华民族日常生活之上。

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

再谈公共权力阳光运行与人大监督

◆徐蔚然

党的十八大报告明确指出，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。并再次强调，“建立健全权力运行制约和监督体系。推进权力运行公开化、规范化。让人民监督权力，让权力在阳光下运行”。

一、从实践层面探索完善公共权力阳光运行与人大监督的顶层制度设计。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是实行人民当家作主的主要政治平台和根本实现途径，充分发挥人民代表大会制度的功能，保证公共权力阳光运行，必须从顶层制度的层面设计人大监督，使人大真正发挥国家权力机关的作用。我理解就是要加大改革力度，进一步完善人民代表大会制度建设，使人大监督在国家政治生活中切实有效地发挥最高、最权威、最有效力的监督，使人大监督真正成为公共权力阳光运行首当其冲的监督，改变人大大牌子、老爷子，橡皮图章，说了不算的制度缺陷。党的十八大提出：“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。”这应该说是我们党清晰地从顶层、最高层为人大监督公共权力阳光运行作出的明确要求和制度设计，在具体工作实践中，需要我们从事人大工作的专职工作者进一步从操作层面上逐一开始立题、立项进行广泛深入地研究探索和完善，寻求人大监督与公共权力运行的制度化规范化的最佳结合点，力争尽快破题，取得理论和实践成果，应用于人大监督工作实践，指导工作实践，检验理论成果，并依法定形式加以确认。

二、坚持党的领导，保证公共权力阳光运行。坚持党的领导是办好中国事情的关键。党的领导是历史的选择、人民的选择。党总览全局、协调各方的领导核心作用是中国特色社会主义的根本政治原则，具有鲜明的正确的政治导向，可以使我们避免在改革开放、经济和社会建设上改旗易帜、迷失方向。人大监督工作必须坚定不移地坚持党的领导，使党委领导、人大监督、一府两院执行的制度设计细化、具体化，并在人大工作中认真加以实施，形成有中国特色的权力运行监督机制，确保决策权、执行权、

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

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，保证公权为民为公谋利，防止公权私用和滥用。一方面，党委要支持和保证人大及其常委会依法行使国家权力，对人大监督公共权力阳光运行加担子、给动力、明权力，使人大监督理直气壮，敢于监督、善于监督，树立人大监督至高无上的法律权威，真正发挥国家权力机关的作用。另一方面，人大及其常委会要更加自觉地主动地接受党的领导。党的十八大明确地把支持和保证人民通过人民代表大会行使权力作为推进民主政治建设的首要任务，表明党中央高度重视人大监督工作，在国家权力运行体系中，人大监督职能日益为公众所关注、为社会所认同、为党委给予大力支持。因此，人大监督公共权力运行要更加注重服从服务于党的工作大局和中心工作，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志；更加注重关系解决人民群众切身利益的民生问题，代表人民的利益和愿望，保证公共权力按照党的意志、人民的意愿运行，防止公权运行失控偏离轨道。

三、加快立法进程，规范公共权力阳光运行。法治是治国理政的有效方式，也是防止公共权力滥用的有效武器。党的十八大报告提出加快建设社会主义法治国家，更加注重发挥法治在国家治理和管理中的重要作用，实现各项工作法制化。人大及其常委会要通过行使立法权，加强公共权力运行立法，以法律为保障和准绳，最大限度地规范公权运行，抑制权力膨胀、权力冲动，坚持依法管权、管事、管人，防止违背科学发展规律、脱离客观实际的个人专断，减少公权拍脑门决策，避免公权决策失误给党和人民、社会造成的危害。提高领导干部运用法治思维和法治方式，推进依法行政的能力和水平。当前，公共权力运行立法有两个突破点：一是应该抓紧组织对重大事项立法，使宪法对重大事项的原则规定进一步明确和具体化，规范重大事项的范围、决策程序、执行情况、民主监督情况等具体内容，使人大监督有抓手、有依据。重大事项决策立法对于公权运行是挑战，对人大工作是考验，应该直面立法的难题，使公权运行纳入法制轨道，让权力在阳光下运行，为人民群众创造更多知情权、参与权、表达权、监督权。人大依法加大监督力度，使公权从决策、执行到结果各个环节都处于人民的监督之下，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益，防止权力腐败。二是抓紧制定惩治腐败法。惩治腐败是党心所向、民心所向。新时期新形势新阶段，党中央惩治腐败的坚定信心让人民看到了希望，“老虎和苍蝇一起打”的高压态势，制定出台惩治腐败法的必要性、紧迫性时机成熟。与之相适应其他相关规范公权运行的法律法规也要及早纳入计划，使权力装在制度的笼子里，人大监督成为常态，把监督贯穿于公权设置、运行和结果的全过程，保证公共权力始终健康运行，在全社会营造不敢腐败、不能腐败的公共权力阳光运行机制。

四、创新工作方式方法，监督公共权力阳光运行。党的十八大报告在谈全面深化经济体制改革时指出，要坚持走中国特色自主创新道路，以全球视野谋划和推动创新，提高原始创新、集成创新和引进消化吸收的创新能力，更加注重协调创新。这虽然是对经济体制改革的要求，但是经济和政治从来就是相伴而生的，引入到政治体制改革也适用。人大监督工作也要以全新的视野，推动人大监督工作创新，在原有监督工作的基础上，积极研究借鉴探索新的监督方式方法。当务之急，我们要做好四项工作，监督公共权力阳光运行。一是研究探索对政府全口径预算决算的审查和监督的方式方法。特别是要消化吸收国外议会的一些可以借鉴的成功经验，结合国情实际，创新方式方法，为我所用，保证人民的钱人民管，晒政府账单，增强政府支出的透明度、资金的使用效率和收益率。二是进一步完善人大常委会审议的相关制度，扩大公民的有序政治参与，提高审议质量，促进推动公共权力阳光运行。三是研究探索推进专题询问的监督方式方法，使人大代表专题询问“一府两院”工作常态化，让人民监督公共权力运行。人民群众对“一府两院”工作有意见，通过人大组织人大代表开展专题询问得到及时解决，化解社会矛盾，发挥人大代表的桥梁纽带作用。四是强化对政府组成人员和“两院”被任命干部的监督，实行述职述廉和重大事项报告制度，保证执政执法骨干队伍清正清廉。

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

实现三大转变 提高监督实效

◆罗英杰

依法监督“一府两院”工作，是宪法和法律赋予人大常委会的重要职权，是人大常委会工作的重中之中。

一、实现从被动监督向主动监督的转变，进一步增强监督意识。社会主义民主政治建设的不断推进，既为人大工作创造了良好的环境，也对人大工作提出了更高的要求。我们必须保持良好的精神状态，以强烈的工作责任感，超前的工作意识，饱满的工作热情，务实的工作作风，积极主动地开展监督工作，推动人大工作不断迈上新台阶。我认为我们要树立三种意识：

责任意识。当前，我们正处在经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的重要转型时期，各种矛盾日益凸显，不同社会阶层、不同利益群体、不同社会成员之间的利益关系错综复杂，公民的民主意识、维权意识日益增强，有关土地征用、房屋拆迁、环境污染等热点、难点问题比较突出。而人大及其常委会是代表人民管理国家和社会事务、经济和文化事业的国家权力机关，有责任在社会转型过程中找准自己的立足点，找准工作的着力点，推动经济社会全面协调发展，推动人民关注的热点难点问题的解决，推动民主法制的健全。所以我们特别强调增强做好人大工作的责任感和使命感，增强工作的积极性和主动性，立足实际，抓住机遇，充分发挥监督职能，在监督工作上有所为、有突破、有成效。如：近年来，我们围绕推进经济发展方式转变、富民强区的战略目标，选择招商引资大项目建设、节能减排、科技成果转化、现代农业发展等方面工作作为监督重点，加强监督，一抓到底，推动了全区经济的平稳较快发展。针对我区污染企业较多的现状，我们每年选择两三个环保议题重点督促，通过作出决议、组织代表专题活动、专题审议、明查暗访等形式，监督各种污染行业专项整治、污水处理厂建设和污水管网建设等工作，持续推进河道治理，促使我区水环境质量明显改善。

学习意识。加强学习，成为内行，是提高监督工作质量的前提，也是提高工作主动性的前提。在人大工作的同志来自各个部门、各个系统，大多只熟悉某方面工作。而人大工作综合性强，法律要求高。为适应人大工作，使审议发言时提出的意见建议具有较高的质量，使监督工作更具针对性，我们十分注重法律法规的学习，重视业务知识的学习，努力成为相关工作的行家里手，避免被接受监督的单位牵着鼻子走。加强对相关法律法规的学习，了解法律法规内容，领会法律精神，在执法检查过程中，有针对性地对某些方面进行重点检查，提出了切中要害的意见和建议，让被监督单位心服口服。当然学习也是一个持之以恒的过程，在日常工作中，要始终坚持不懈地学习理论知识、中央文件和领导讲话精神、法律法规及经济社会发展中的各种新知识、新技能，才能不断提高自己的理论水平、知识水平、专业素养，不断适应新形势下人大工作的新要求，提高人大监督工作实效。

超前意识。要把握发展机遇，争取工作的主动，就要具备一定的超前意识。这种超前意识来自于平时学习的积累，来自对中央以及省市政策的把握和对社会各项事业发展的敏感、对社情民意的关注。社会保障关系到人民群众的切身利益，针对我区企业职工众多、被征地农民数快速增长的情况，我们及时了解情况，加强调研，把社会保障工作作为监督重点，并针对每个发展阶段的社保工作中的突出问题，把社会保障工作列为监督议题，采用作决议、专题审议、视察、督办代表建议等形式，大力推进企业社保扩面、企事业单位养老保险全覆盖、农村劳动力就业和社会保障、被征地农民基本生活保障、劳动保障监察网格化管理等工作。通过有效的监督，推动了这项工作的开展，劳动保障监察网格化覆盖率达 100%。

二、实现从一般性监督向制度化监督转变，进一步探索有效的监督方式。有良好的工作愿望，还必须有良好的工作方法，只有这样才能取得良好的工作效果。人大工作都是依法进行，程序性强，这就要求我们在工作中按照《监督法》的要求，不断探索各种监督方式，增强监督效果，我认为要做到以下几点：

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

选题求准。我们一般在确定议题时常常围绕“三个点”,即将党委工作的重点、“一府两院”工作的难点、群众关注的热点问题，作为人大监督工作的内容。然而在确定年度工作要点的时候,我们不但要考虑以上“三个点”,还应特别注意考虑第四个点,即“一府两院” 工作的弱点。因为前面 “三个点”,党委和“一府两院”都很重视,一般都能做好。而这个“弱点”,常常是尚未引起重视而应该重视的问题，通过人大的监督,使该项工作得到加强,恰恰能够体现人大监督的价值。近年来,我们将物业管理等工作列入监督议题,就是抓住了我区的“弱点”,较好地推进了这些工作的开展。其实人大监督工作就是要少一点 “锦上添花”,多一点“查漏补缺”,这也是为了更好地推进“一府两院”工作,促进全区和谐发展,不断满足人民群众的迫切需要。

调研求深。没有调研就没有发言权,越是全面掌握实际情况,越能够提出针对性强的意见，也就越能够得到落实,取得工作的实效。我们把调查研究作为监督工作的重要环节，紧紧围绕工作重点和经济社会发展中的热点难点问题,坚持事前调研、自主调研和调研报告发言制度，努力提高调研工作的质量和水平，为人大常委会科学决策、有效监督奠定基础。但在调研过程中,还是存在浮光掠影、以偏概全、缺乏深度等问题。因此,我们在调研中要十分注意把握几点:一是吃透上面,就是掌握法律法规、党和国家的方针政策,加强调研前的学习;二是了解下面，就是摸透本区域的经济社会发展实际,深入基层了解情况,掌握第一手资料;三是可以借鉴外面,就是走出去学习外地工作的经验，从书本上学习国外经验;四是要着眼里面,就是把解决本区域的问题，提出符合本区域实际的建议作为调研的落脚点。通过把握以上几点,并综合运用走访、座谈、调查问卷、明查暗访等多种调研方式,深入全面地开展调查研究，提出切实可行的意见和建议，才能保证监督工作落到实处。

沟通求细。加强与被监督者之间的沟通，能够使人大常委会更好地了解工作的困难和问题，也能够使对方了解人大常委会的工作意图，有利于对有关问题达成共识，为监督意见的提出和落实打下基础。然而在实际工作中,由于沟通还不够深入细致,有些重大事项人大不能做到提前介入,已经在实施了，人大只能进行被动的监督和推进，难以将一些问题防患于未然。有时对一些工作的进展情况了解不充分，提出的意见和建议没有针对性。为此,我们应将沟通工作贯穿于监督工作的全过程,在安排年度工作前,要向“一府两院”领导、相关职能部门征求意见,确定监督重点,也使他们心中有数，便于他们对此项工作提前作出安排;在调查研究阶段,我们要经常听取“一府两院”及职能部门的意见,一起分析问题,商量解决问题的措施、步骤; 监督意见提出后，仍然需要沟通，了解工作进展情况以及遇到的困难和问题。通过深入细致的沟通,进一步统一思想认识,清楚存在的问题,明确努力的目标,找到解决问题的方法,推动工作顺利开展。

程序求严。程序合法，监督才有效。近年来,我们按照监督法规定,不断完善工作程序。制作、印发了“区人大常委会会议听取和审议‘一府两院’专项工作报告流程图”,规范了材料报送程序、“法定人”报告制度、列席会议制度和审议意见落实反馈制度。制订了《执法检查办法》,从执法检查的选题、年度计划的制订,到执法检查负责机构、人员组成、检查报告的审议和审议意见的交办、督办、落实都进行了规范。但在实际操作中,依然存在常委会会议材料未按规定时间报送，执法检查未严格按程序进行,混同于视察,一定程度上影响了常委会审议质量和执法检查实效。因此,我们在常委会审议和执法检查过程中，要严格按照制订的工作程序进行，每一个环节都不能缺失。

三、实现从注重监督形式向注重监督结果转变,进一步强化监督实效。要取得监督工作的实效，除了探索各种监督方式,注重监督过程,更要重视监督结果。

一是提出的意见和建议要科学合理。人大常委会提出的监督意见,必须符合法律规定,要有针对性,有实质内容,有可操作性,坚决避免夸夸其谈的套话、内容空洞的口号、不合法律的外行话。只有这样,被监督者才能用实实在在的工作而不是用文字落实监督意见,才能体现出人大监督的成效。坚决避免谈成绩多、讲问题少或回避问题,提出的意见和建议不痛不痒，一带而过。只有这样，被监督者才能正视问题,研究改进工作,切实解决问题,树立人大的监督权威。

二是加强跟踪问效。一般我们在听取和审议专题汇报、执法检查、视察过后,都向“一府两院”印发审议、检查、视察意见和主任会议纪要,提出审议、检查、视察意见和建议,并要求相关工作委员会就意见和建议的落实情况进行跟踪督查。尽管在审议、检查、视察意见书中,我们常常要求“一府两院”就研究和改进工作措施、意见落实情况适时向区人大常委会汇报，但实际很少有被监督对象主动向常委会汇报,这就要求我们进一步加强督查,一抓到底,推动意见的最终落实。同时由于人大常委会监督的事项一般来说事关全局的、长远的重大事项,或者是前面提到的具有“重点、难点、热点、弱点”性质的事项,监督意见落实起来不可能一蹴而就,有时周期长、见效慢。所以我们比较注重工作的连续性,“打持久战”。比如,我们连续几年就物业管理工作、招商引资和大项目建设工作等进行持续关注，对不同阶段的进展情况提出不同的意见和建议，有效推动了这些工作的开展。

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

大局·起势

◆众君

2013，注定要在中国民主法制建设史上落下铿锵一笔：

从党的十八大提出全面落实依法治国的“时间表”，到十八届三中全会“推动人民代表大会制度与时俱进”，提纲挈领性地指引，为国家根本政治制度不断践行、不断反思、不断深入、不断成熟的发展现实，注入了科学进取的内涵与逻辑。

战略笃定，则大局在握，则风起势在。

为了人民，依靠人民，我们不断奋发：

哈尔滨市人大常委会全年审议法规案6件，开展专题询问2次，听取和审议“一府两院”专项工作和计划、预算、审计等报告8个，对3部法律法规实施情况进行执法检查，工作视察6次，专题调查14项，形成调研考察报告23篇，对13件规范性文件进行备案审查，重点督办代表建议13件，任免国家机关工作人员56人(次)……

任务圆满，成效显著。然而，“与时俱进”指引了不断攀升的工作水准，庆贺之余我们仍需拥有更为高远的认知与作为：科学立法、民主立法的途径有待进一步拓展，监督工作有待进一步务实，公民广泛参与的制度有待进一步落实，自身建设有待进一步提高……

1月11日，王颖主任在常委会工作报告中这般总结，令我们愈发从容、坚定，愈发自励、自省，更为2014年的更加“与时俱进”，诞下了扎实的基础与基调：

立法方面。我们还是要强化主导作用，计划制定《哈尔滨市旅游业促进条例》、《哈尔滨市学前教育条例》、《哈尔滨市城市绿化条例》、《哈尔滨市妇女权益保障条例》4部法规；修改《哈尔滨市节约用水条例》等12部法规；废止《哈尔滨市户外广告管理条例》等4部法规；完善立法工作的组织协调等制度；健全代表参与立法、群众意见采纳反馈、法规草案征求意见等工作机制。

监督方面。要听取和审议加快政府职能转变情况、“十二五”规划实施情况中期评估、城市绿化工作情况、2014年财政预算及部分部门2013年决算和2014年预算执行情况等专项工作报告；就“菜篮子”工程和社区建设工作开展专题询问，对询问过的“三沟”环境治理等工作的审议意见落实情况进行跟踪问效；对《中华人民共和国企业国有资产法》、《中华人民共和国未成年人保护法》、《哈尔滨市防止二手烟草烟雾危害条例》实施情况进行执法检查；完善立法后评估机制；就城建重点工程、文化重点工程、农业基础设施、药品监督管理、大气污染防治等方面工作开展视察、检查与调查；广泛征求监督议题，创新监督方式，加强对常委会审议意见落实情况的跟踪问效。

代表工作方面。要应用远程视频、网络平台等科技方式，组织代表开展灵活多样的履职培训；更加畅通常委会组成人员、各专门委员会、办事机构与代表的交流途径；开展“深入基层访民情·人大代表在行动”主题活动；完善代表建议协同办理系统，继续采取“回头看”、“进位”办理等方式，加大建议、议案办理的督办和宣传力度。

自身建设方面。要养浩学以致用的学习风尚；充分发挥法律助理的专业优势和积极作用；坚持“三严四不五个一流”工作标准，改进作风，主动作为；引导与教育干部廉洁自律、慎权慎微；完善各方面的工作制度和机制；加强对区、县(市)人大工作的联系和指导。

总之，每一人、每一节点、每一言行都必须紧紧围绕“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”，坚持“一切权力属于人民”，忠实履行宪法赋予的职责，恪尽职守，夙夜在公，坚持与完善好、巩固与创新好我们国家的根本政治制度。

2014年，是全市上下深入贯彻中共十八大及三中全会精神，全面深化改革的开局之年，“我们具备有利条件，具备实践基础，具备理论准备，也具备良好氛围，要把握大局、审时度势、统筹兼顾、科学实施，充分调动各方面积极性，坚定不移朝着全面深化改革目标前进。”

潮平岸阔，风正帆悬。2014，我们起航！

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

信仰法治 坚守法治

◆李 勤

社会失去法治，国家将会怎样？无人敢想，不堪设想。有学者断言：“无法治之国，终难成大国。”

中共十八大上，“法治”是贯穿报告的主题词之一。报告提出，2020年中国全面建成小康社会之时，要实现下述法治目标——“依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成，司法公信力不断提高，人权得到切实尊重和保障”。

这是全面落实依法治国的“时间表”。一些法学界人士认为，今后中国法治发展的主要方向，将从“法律体系”形成，向形成“法治体系”转变。

1月7日，习近平同志在中央政法工作会议上指出：“要信仰法治、坚守法治”。

法治有两个最重要环节：立法与执行。

自宣告“中国特色社会主义法律体系形成”以来，从扩大数量到提高质量，从有法可依到良法可依，已经成为国家立法层面自上而下的广泛共识。实际上，各级权力机关早已在为之努力：一方面“攻坚克难”，一方面“精雕细琢”。两者志同道合，那就是铸造良法。

“法者，公天下持平之器”，强调的是法律的公平性。三中全会指出：“完善中国特色社会主义法律体系，健全立法起草、论证、协调、审议机制，提高立法质量，防止地方保护和部门利益法制化。”这意味着，对于立法者而言，专业水平高低固然重要，但是立场必须要客观公平。

“法律的价值，首先是指正义”。正义不但要实现，而且要以看得见的方式实现。正义针锋相对于非正义，如一枚硬币的双面，永远不可能相交。法律迷失于正义，人类会怎样？某些地方钓鱼执法的“行政法规”，某些地方城管野蛮执法的“土政策”，都曾遭到媒体与民众“正义”攸关的诟病。

良法的基本境界究竟如何？一如习近平同志所言，“把促进社会公平正义作为核心价值追求”。

“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”百姓戏言，不能被实施，无非一张废纸。法学家、山东大学校长徐显明曾指出，某些官员头脑中仍存三大根深蒂固的人治思维，一是“特权观念”，二是“法律只是手段”，三是“权大于法”。他直言：“这是中国法治建设的‘老大难’问题。”十八大代表、电子科技大学党委书记王志强认为，处理不好法治与人治的关系，也就处理不好社会矛盾问题。

总而言之，衡量一个国家的法治化水平，不仅要看法律能否真正代表公平正义，为广大民众所信仰；还要看能否为政府奉为圭臬，为全社会普遍遵从。

习近平同志在中央政法工作会议上的讲话言犹在耳：“各级领导干部要带头依法办事，带头遵守法律，牢固确立法律红线不能触碰、法律底线不能逾越的观念，不要去行使依法不该由自己行使的权力，更不能以言代法、以权压法、徇私枉法。”

中国政法大学副校长马怀德认为，改革开放成果需要用法律和法治来固化，否则不仅未来全面小康社会难以建成，已有成果也很可能“得而复失”。徐显明校长指出：就是要把领导干部已习惯的行政思维、领导思维、管理思维转变为法治思维。

“中国建设法治国家已进入攻坚时期”，信仰法治，坚守法治，没有回旋，没有退路。

如此，中兴之道，大势端倪。

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

关于加强和改进代表工作的思考

◆苏东成

人大代表是人民代表大会的主体，是人大各项工作的基石和依托。没有代表积极热情参与，没有代表作用的积极发挥，人大及其常委会要想有效行使各项职权，推进社会主义民主法制建设将成无源之水、无本之木。因此，代表工作做得好不好关系坚持和完善人民代表大会制度，关乎推进社会主义民主法制建设。笔者结合党的十八届三中全会提出的关于推进人民代表大会制度与时俱进的精神要求和多年人大工作的实践，就新时期如何加强和改进代表工作谈点肤浅的思考。

一、代表工作存在的主要问题

一是代表队伍整体素质不高，缺乏履职能力。人大代表素质高低，直接关系到国家权力机关的决策水平和工作质量，关系到国家权力机关的权威。从近几届代表文化程度看，虽然代表学历一届比一届高，人大代表发挥作用也越来越大，但是代表的整体素质还不高，代表作用发挥的还不够好。从工作实践中看部分代表受文化水平等因素的限制，在审议“一府两院”工作报告、参加“三查（察）”活动中，提不出有针对性的意见，基本上是审议不语、监督不会、建议不提，难以高效地监督和推进“一府两院”工作。

二是部分代表职务意识不强，缺乏履职责任。一些代表主观上缺乏履职的积极性和主动性，把代表身份当作“荣誉称号”、“政治待遇”，甚至当成“特别护身符”，对自己来自人民、服务于人民的重要使命认识不足，联系选民不经常，调查研究不深入，反映民意不及时，参政议政不积极，更没有意识到代表是一种职务、一份责任、一项法定职责。特别是有相当比例的党政领导代表，由于兼有监督者与被监督者的双重身份，常忙于本职工作和应付各种“中心工作”，履行代表职责不够，也有的是以种种借口推脱职责，只当挂名代表。

三是代表监督激励机制不全，缺乏履职热情。

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

《代表法》中关天加强代表监督方面的规定过于笼统和原则，对代表履职情况缺乏约束，导致监督激励机制的不到位，造成代表吃“大锅饭”现象--“干与不干一样、干好干坏一样”。工作实践中除迁出或者调离本行政区域的人大代表、违法犯罪的人大代表的代表资格终止外，极少有代表因履职不到位、不称职的被罢免，机制不全导致代表缺乏履职压力和动力。

四是依法接受监督氛围不浓，缺乏履职环境。工作实践中看代表的知情知政渠道不畅通，尽管《代表法》对保障代表闭会期间的活动进行了规定，各级人大及其常委会尽力畅通代表知情知政渠道，但代表知情知政有限的状况依然不同程度地存在，有的代表没有知政的条件和时间，导致代表对“一府两院”工作缺乏了解，评议工作、审议报告时发言“无的放失”、“言之无物”，只能谈感受，只能讲建议，发现不了问题，提出不了针砭时弊的见解，起不到监督和促进工作的作用。别外，代表建议重答复、轻落实现象突出，严重挫伤了代表发挥作用的积极性。

二、加强和改进代表工作的建议与对策

针对上述代表工作存在的问题，要结合党的十八大和十八届三中全会精神，要不断加强和改进代表工作，才能充分挥人大代表作用，密切与人民群众联系，才能推动人大工作不断与时俱进。

一要强化代表培训，提高履职能力。要提高人大代表的素质和履职能力，最便捷和有效的方法就是进行系统的、有效的培训。通过培训，使代表不但增强履职意识，而且能切实掌握履职方式，了解履职程序，更好地履职行权。要搞好代表的“岗前”培训，使当选代表尽快转换角色配置、增强角色意识，也是学习和获得履行代表职责必备的知识和技能的重要途径。要对代表开展好年度培训，突出培训阶段性和重点，明确培训目的，使代表们能及时了解新形势、新情况，学习新的政策和法律、法规，交流和研究履行代表职务的经验，促进代表履职水平不断提高。要注重培训质效，因材施教，采取集中培训、代表组培训与自学相结合，系统培训与专题培训相结合，理论培训与实践相结合等多种有效措施，开阔代表履职视野，提高代表学习培训的质量和效果。

二要拓展代表活动方式，提高履职热情。针对代表活动方式机械、内容枯燥乏味、效果差强人意等问题，要根据新时期代表工作的新特点，紧紧围绕党的中心工作，不断创新代表活动形式，灵活多样地组织代表开展“三查(察)”活动等，要建立重要情况通报、政务活动情况发布、代表接待和走访、代表列席人大常委会会议和参与评议活动等制度，坚持为代表订阅各类人大刊物，并寄送有关资料，让代表广泛知晓政务。同时，要设立代表联系信箱和热线电话，要利用现代网络技术开设代表与选民互动平台等，广泛听取人民群众意见和建议，开拓代表活动新领域，激发代表履职热情。

三要健全激励机制，提高履职意识。如果不及时解决“代表干好干坏一个样”的问题，代表之间就会产生消极影响，代表的组织程度、凝聚力和战斗力就会削弱，那么地方人大及其常委会的各项工作就必然失去依托和基础。要完善选民对代表罢免制度，要通过定期述职评议，强化选民对代表的了解和监督，真正使不作为、无作为的“挂名代表”增强责任意识、危机意识，从而监督代表正确行使代表权力，真正实现“人民选我当代表，我当代表为人民”。同时，要对不积极行使代表职权、辜负选民委托的代表，人大常委会应支持选民提出批评或建议，直至依法将其罢免。要建立健全代表工作目标管理责任制，对代表工作进行量化考评，奖优罚劣，既有利于对代表的监督，又能够激发代表的履职热情，调动代表更好地履行代表职责、发挥代表作用。

四要优化法制环境，提高履职效能。社会各界都要牢固树立坚持和完善人民代表大会制度、支持人民当家作主的理念，尊重代表地位和权利，支持代表依法履行职责。要落实代表活动时间保障，努力实现代表和本职工作两促进、两不误；要强化代表活动经费保障，对无固定收入的代表，组织代表履行职务时应给予补贴；要严厉查处和打击侵犯代表合法权益的人和事，让人大代表知无不言、言无不尽、有话敢说。要建立健全常委会领导联系代表小组、常委会组成人员联系代表、代表列席常委会会议等制度。常委会主要领导及其他组成人员要定期不定期地走访代表或召开代表座谈会，帮助代表解决生产生活上的困难，热心为代表排忧解难，为代表履行职务创造条件，提供方便。

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

创新形式 活化内容

努力提升地方人大监督工作水平

◆邹建华

本届以来，南岗区人大及其常委会以科学发展观为指导，以监督法为依据，立足实际，创新监督方式，有效提高了监督质量。

一、改进常委会审议模式，做足会前文章

针对常委提出的以往常委会会议存在的审议模式单一、常委表达意见不充分的问题，我们从改进常委会会议审议模式入手，加大了会前调研、会前初审力度，使常委会能够较为全面地了解政府的专项工作，常委的意见得到充分表达，审议质量明显提高。

——加强会前调研，打牢审议基础。我们把调查研究作为开展工作的基本原则、推动工作落实的根本方法和提高工作水平的重要途径，要求凡是上会的议题必须在会前由人大相关工作部门组织代表进行专题调研，并提交调研报告，为常委会审议提供依据。例如2013年，我们还从满足人民群众最现实、最迫切、最关心的需求出发，紧紧抓住征收拆违、庭院道路建设、特色农业发展等工作，进行专项审议，大力促进。通过视察，代表们对我区特色农业发展方向准、规模大、效益好给予较高评价；对庭院建设力争两年完成全部改造的目标，更加便民，更加适用，居民居住环境得到根本改善，居民群众幸福指数普遍提高表示满意。代表和职能部门互动交流，常委会汇集代表建议，为相关工作把脉问诊、出谋划策，提出可行性建议。按照常委会审议报告提出的意见建议，区政府把民生福祉放在首位，下大力气抓好惠民工程，助推我区重点工作顺利开展。

——加大会前初审力度，审议质量向深度扩展。2013年8月，常委会在全市八区人大中率先制定实施了《人大常委会对财政预算决算审查监督规则》，成立了由专家代表组成的闭会期间财政审查委员会，对政府提交的财政预决算（草案）报告中关于2013年财政预算安排的可行性及2012年财政支出分配与使用的合理性、合规性，在广泛征求意见的基础上，提前作出全面系统的分析，形成科学的初审报告，为常委会批准区政府财政决算（草案）和人代会批准财政预算（草案）提供了审议依据，常委会据此作出了《关于批准区政府2013年预算调整的决议》、《关于批准区政府2012年度区本级财政决算的决议》，强化对政府财政预决算的审查和监督。

二、精心筹备组织，深化会中审议

会中审议是常委会行使职权的中心环节，是提高常委会审议质量的关键。我们从会议筹备、专业发言、扩大参与面等方面积极探索，创造条件，进一步提高了监督质量。

——充分准备会议材料。一方面，我们在常委会会议召开前一个月先发常委会预备通知，要求常委会组成人员和“一府两院”围绕议题做好准备。在常委会会议举行一周前，将专项工作报告电子版发至常委会组成人员电子邮箱，并以手机短信告知，保证常委会组成人员有充足的时间仔细审阅，认真分析思考，做好审议发言的充分准备；另一方面，我们还根据议题的具体内容和实际情况，通过电子邮箱等方式提供与议题相关的法规政策、背景资料、有关文献等，作为会议审议的补充材料，供常委会组成人员审议参考。

——跟踪开展专题询问。专题询问是人大常委会加强监督力度、增强监督实效的有效途径。为防止专题询问流于形式、防止走过场，常委会依据

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

2012年询问时制定的落实专题询问跟踪督查办法,2013年对群众依然关注、反映强烈的物业管理工作的整改情况进行更深入的视察调研,督查询问交办事项进展情况。区政府积极整改,认真办结回告,维护了询问的严肃性,增强了询问的权威性,提高了人大监督的实效性。

——深入开展执法检查。常委会对区政府贯彻实施"两法"情况进行执法检查。通过对《中华人民共和国食品卫生法》的执法检查,提出加强各行政执法部门的协调合作、强化对食品生产经营企业的管理、加大经费和人员投入、加强对食品安全的宣传和学校周边餐饮卫生的管理等建议,政府相关部门加大工作力度,修订完善监管机制,尽最大努力保障群众的食品安全。通过对《中华人民共和国劳动法》的执法检查,提出加强宣传、千方百计为就业创造条件、促进劳动关系和谐稳定的建议,督促区政府为缓解劳动者和用工单位的矛盾,构建和发展和谐稳定的劳动关系,促进社会稳定发挥应有的职能作用。

——加强司法工作监督。以《组织法》、《监督法》等法律和省市有关文件为依据,在全市区县人大中率先制定实施了《人大常委会监督法职人员履职工作程序》,通过常委会"三查(察)",群众申诉、控告、举报的涉法涉诉案件中以及日常工作中掌握的有关法职人员履行审判、检察职责等方面的情况,对拟任免法职人员进行系统考察,严格把关,按照程序依法任免。2013年对5名拟任法职人员依照程序进行了认真审查,加强了对法职人员的任前监督。此项工作在市人大召开的区县人大司法监督工作经验交流会上作了典型发言。

三、狠抓会后跟踪,提高监督实效

会后跟踪监督落实,是提高常委会会议审议质量,保证监督成果转化为工作实践的重要举措和途径。近年来,我们以监督法为依据,从跟踪程序、沟通联系、跟踪方法上狠抓会后跟踪督办工作,切实将常委会的意见建议融入"一府两院"工作之中,促进了"一府两院"工作,提高了审议监督实效。

——在程序上更加规范。换届以来,我们严格以监督法为依据,紧密结合我区实际,在办理时限、文件格式、审查核实等方面逐步规范和理顺了常委会审议意见的交办、督办、反馈和公布等各个环节,明确时间节点,使会后监督工作更加规范化、制度化。我们对常委会审议意见采取了专文交办的模式,即在常委会会议结束后,由人大相关工作部门认真梳理常委会审议意见建议,形成《审议意见书》,以常委会文件的形式交"一府两院"研究处理,既增强了"一府两院"研究处理的责任感,又为被监督部门的操作实施和人大常委会的跟踪督办提供了有力依据。

——在协调上更加主动。跟踪监督离不开与"一府两院"及职能部门间的协调与沟通,我们抓住审议意见办理的时间节点,将被动听取汇报转变为主动沟通协调,通过常委会办公室及相关部门与"一府两院"的"对口"协调和督促落实,及时了解"一府两院"在整改工作中存在的困难和矛盾,并通过座谈会、联席会等方式帮助协调,统一思想认识,明确工作责任,既促进了问题的解决,又协调了人大与"一府两院"的关系,做到了在监督工作中互相配合支持。2012年通过听取政府的专题汇报、参加残联组织的重要会议和活动等形式,对区政府落实2011年常委会审议意见情况进行了跟踪问效,并再次组织代表深入到社区残协专职委员中,详细调查社区专协委员推进和保障残疾人事业的工作情况,有效地促进我区残疾人工作和《残疾人保障法》的落实。

——在模式上更加灵活。灵活运用多种跟踪监督模式,能够增强人大监督的整体效能。常委会根据议题的具体内容,结合"一府两院"的处理意见,采取经常性督查、阶段性抽查、重点督办相结合的方式,提出督办意见,推进办理工作顺利进行。2012年,我们把群众和人大代表十分关注的政府贯彻《中人民共和国律师法》情况作为监督重点,常委会听取审议了区政府工作情况汇报,并作出决议,一年来,我们,通过回访有关人员、实地察看、查阅有关资料、召开座谈会、网上调查等途径,及时了解决议办理的进度和效果,有效地促进我区《律师法》的贯彻落实。

通过近年来的工作实践,我们认识体会到,只有努力打牢会前调研的坚实基础,精心筹划会中审议的各个环节,切实抓好会后跟踪的各项举措,才能不断提高常委会会议审议质量,真正做到"议而有决,决而有行,行而有果"。

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

开展专项工作评议的几点思考

◆么有才

对“一府两院”进行专项工作评议，是近年来地方人大及其常委会在依法行使监督权的实践中探索、总结出来的一种行之有效的监督形式。专项工作评议，既是监督形式的创新，也是人大监督向实质性推进的深化，显示出了良好的生机和活力。通过开展专项工作评议，既拓宽了人大监督渠道，改进了被评部门的工作，增强了“一府两院”接受人大监督的自觉性，又树立了人大的权威和形象。

一、专项工作评议有充分的法理依据

人大工作必须坚持依法依程序办事的原则。人大及其常委会对“一府两院”进行专项工作评议这一监督形式，虽然在现有法律中尚未有明确具体的规定，但从其实质看，符合宪法和法律精神，也就是说有充分的法理依据。

（一）开展专项工作评议符合宪法原则和法律基本精神。宪法第三条明确规定：“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。”地方组织法规定：“在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行”，“监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作”是县级以上地方各级人大常委会的重要职责之一。“一府两院”向人大常委会报告工作，接受工作评议，是将人民赋予的权力行使情况向人民汇报，受人民监督的一种有效载体，也是人大依法履行职责，实施法律监督和工作监督的有效形式。

（二）开展专项工作评议是贯彻依法治国方略、建设法治社会的现实需要。人大的监督从本质上讲是一种与支持统一起来的监督。人大及其常委会对“一府两院”进行专项工作评议，主要是看执法，看是否依法行政、公正司法；看在执法过程中是否符合立法本义，是否越位，是否有不作为；看执法行为的后果。专项工作评议监督的目的，是为了促进“一府两院”依法行政、公正司法，保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。

（三）开展专项工作评议是人大常委会行使监督职权的创新。人大及其常委会对“一府两院”进行专项工作评议，是在实践中探索和创造出来的加强监督的好形式，是人大常委会认真贯彻实施宪法和法律有关原则性规定的结果。实践证明，它有利于提高人大监督的效能，有利于推动各项工作和国家机关工作人员队伍建设，符合实际需要，符合法律原则，符合人民群众的利益。个人认为，监督法最终未将“专项工作评议”列为人大常委会的一种监督形式，主要是鉴于地方人大常委会还处于探索、试验阶段，在法律中作出统一规定的条件尚不成熟，故未作规定。

二、专项工作评议必须依法规范和完善

从地方人大实践看，各地开展评议的名称各异，做法不一，尤其在程序上亟待规范和完善。个人认为，依法规范专项工作评议，应明确以下几点：

（一）关于专项工作评议的对

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

象。按照宪法和监督法的规定，评议对象为国家行政机关、审判机关、检察机关，同时包括政府直属机构和在本行政区域内的上级垂直工作机构。由于“一府两院”肩负着领导一个地方经济和社会发展的重任，发展经济的思路是否正确，司法是否公正，措施是否得力，直接关系到经济社会的稳定和发展，关系到人民群众物质文化生活水平的提高。因此，将其作为评议对象置于人民群众的监督之下，将会有力促进其依法办事、增强服务意识，提高工作质量和效率。

（二）关于专项工作评议的主体。工作评议的主体只能是人大及其常委会。与此相适应，专项工作评议的方式就应当安排在人大常委会会议上进行，或人大常委会举行专门的评议大会进行评议。根据委员、代表发言而形成的评议意见，必须以常委会名义方可提交被评单位进行整改，这样才能使人大的评议工作更具权威、更为有效。

（三）关于专项工作评议的内容。依据宪法和有关法律的规定，人大常委会应当着重监督“一府两院”及其部门执行宪法、法律、法规的情况，执行上一级和本级人民代表大会及其常务委员会决议、决定的情况，执行国家方针、政策，依法履行职责的情况，接受人大及其常委会监督及办理人民代表大会提出的议案、建议批评和意见的情况，人民来信来访集中反映的或社会普遍关注的问题，以及人大常委会认为应当评议的其他事项。

（四）关于专项工作评议的原则和程序。专项工作评议是一项法律性、政策性、权威性很强的工作，应当坚持依法办事、实事求是、客观公正、民主公开、讲求实效的原则。要处理好简化评议程序与确保评议质量的关系。整个评议过程应力求方式简化又不草率从事，减少环节又不降低标准。在确保评议质量的前提下，可适当简化程序，科学安排时间，从而提高效率。从各地开展评议的做法看，主要有四个必要程序。一是准备程序。主要是做好思想、组织准备工作。二是调查程序。人大常委会根据评议内容，组成调研组，深入被评单位和基层，运用走访座谈、问卷调查、个别谈话等多种方法，听取各方面意见。三是评议程序。包括三个主要环节：一是召开评议大会，由被评单位主要负责人作专项工作报告，然后由常委会组成人员和人大代表进行评议；二是采取无记名投票方式，对被评部门的工作状况进行满意度测评；三是人大常委会当场公布测评结果，并对下一步的整改工作提出具体要求。四是整改程序。专项工作评议必须注重督查整改，以增强评议效果，达到评议的目的。

三、专项工作评议应正确处理好几个关系

（一）处理好专项工作评议与坚持党的领导的关系。专项工作评议活动，要坚持和依靠党的领导。评议前，人大常委会应及时向同级党委请示报告，要紧紧围绕党的工作中心确定评议内容，使评议工作与党的中心工作有机结合。在评议工作中遇到的重大问题，要及时向党委汇报。人大专项工作评议要从法律角度了解、监督干部在任期内履行职责、完成工作任务及思想作风情况，但也不可避免地会涉及到一些敏感性问题，在此情况下要及时向党委汇报，以争取党委的重视和支持。对评议结果及整改情况要向党委部门转达，以作为考核部门和干部的依据，从而起到评议一处、教育一片、震动一方，推动全局的效果。

（二）处理好评议者与被评议者的关系。专项工作评议是单向监督，但涉及评议方和被评议方两个方面。如果被评单位和干部对人大评议工作的积极意图不理解，对评议操作过程不清楚，容易产生精神上的压力、情绪上的抵触；同样，如果人大常委会组成人员和代表思想上有顾虑，担心“得罪人、伤感情”，那么评议就起不到作用。因此，评议要始终注重统一思想，密切配合，形成合力。人大工作评议，不同于偏重讲成绩的“总结评比”，也不同于“行风评议”。要防止评议走过场，对部门的工作中存在的问题要“稳、准、狠”地进行评说。

（三）处理好专项工作评议与其他监督形式的关系。评议是手段，促进工作是出发点和落脚点。人大常委会要加强对“评议意见”的落实和整改。对整改不力的人或单位，要敢于和善于综合运用多种监督形式，以增强评议工作的力度，必要时运用质询、罢免等刚性监督手段，确保评议工作达到促进工作的目的，使评议工作有力度、有深度、有震动、有效果。

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

进一步加强乡镇人大工作

◆孙哲勇

乡镇人大机关是我国国家权力机关系统中组成人员最多、离广大人民群众最近、最了解并最能反映民意的最基层的地方国家权力机关，是人民代表大会制度的重要组成部分。做好乡镇人大工作，强化基层政权建设，对于推动基层组织管理、稳定农村社会秩序、保障人民群众权益具有重要的意义。我们在总结近几年乡镇人大工作经验的基础上，加大对这项工作的研究探讨，并努力付诸实践，粗浅认为做好乡镇人大工作，要着力处理好四个关系。

一、处理好乡镇人大与党委政府的关系

坚持党的领导是做好乡镇人大工作的根本保证。只有在党的领导下，才能使乡镇人大工作保持正确的政治方向。乡镇人大无论是组织代表活动还是开展监督工作，都要与党委的工作部署保持一致。开展视察、检查以及各项重大活动，要及时向党委汇报，争取党委的大力支持，要通过召开乡人代会以及乡人民代表和选民代表座谈会例会等形式，把乡镇党委的各项重大主张通过法定程序形成决议、决定，努力使党委的主张变成人民群众的自觉行动，保障和推动党委、政府各项工作的顺利开展。乡镇人大主席的工作不同于党委书记的宏观决策和乡镇长的首长负责制，它是一项法律性、规范性和程序性很强的工作。在党委的领导下，人大与政府的工作目标是一致的，都是为人民谋利益。人大在对政府工作的监督中，要出于公心，坚持依法监督，坚持人民利益至上，讲求实效，结合实际，做到“在监督中支持，在支持中监督”。人大工作与党委、政府工作的地位、性质和作用不同，它们的工作方式方法自然就各有其特点和规律，只有处理好了乡镇人大与乡镇党委、政府的关系，才能在依法治国，推进基层民主政治建设中更好地开展乡镇人大工作。

二、处理好乡镇人大工作与乡镇中心工作的关系

开展乡镇人大工作要严格依法办事，规范工作程序。要根据法律和法规的有关规定，结合本乡镇工作实际，进一步建立和完善各项工作制度。重点是要在会议制度、联系代表制度、办理人民群众来信来访制度、向党委和上级人大定期汇报工作制度、办理人大代表意见和建议制度、组织代表执法检查制度等方面的建

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

立健全，特别是要对乡镇人大行使决定权的范围和程序作出明确规定，增强可操作性，使人大工作更加科学化、制度化、合理化。必须围绕乡镇中心工作，才能切实搞好乡镇人大工作。乡镇人大依法行使职权并独立开展工作，并不是要脱离中心工作搞特权，乡镇人大在开展工作中，一定要本着“围绕中心工作、服从和服务于经济工作”的原则，也就是人大要与党委、政府政治上同向、思想上同心、工作上同步、发展上同力。要紧紧围绕经济建设这个中心，结合当前建设社会主义新农村的发展战略，集中精力搞建设，一心一意谋发展，在舆论上没有“杂音”，在工作上消除“分歧”，在行动上不设“障碍”，使人大工作与中心工作统筹兼顾、相辅相成。努力做到与党委合拍，把发展作为第一要务；与政府合力，把监督作为第一要事；与代表合心，把服务作为第一要求。

三、处理好乡镇人大主席本职工作与分管工作的关系

党委、人大、乃至政府职能虽然不同，但根本目标是一致的。根据现行体制，有些地方乡镇人大主席还兼任一些党委职务，分管一些政府的工作是正常的，但不宜从事过多的具体工作。乡镇人大主席既要善于做好党委的中心工作，更要善于做好人大的本职工作，做到党委与人大兼顾，专职工作与兼职工作两不误。要找准位置，耕自己的责任田。要强化监督职能，加强对政府的工作监督和法律监督，决定好本区域内的重大事项。要提高认识，增强人大工作事业心。《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》对乡镇人大职权进行了明确规定。各乡镇人大主席应当正确认识乡镇人大工作的重要性，认清肩负的重任，增强自信心和责任心，通过扎实有效的工作树立人大工作威信。在积极完成好党委其他工作的同时，坚持每年召开一次乡镇人代会例会，每季度举行一次主席团会议，组织专职人员做好法律、法规规定的各项工作，把人大工作与分管工作有机结合，成为人大代表的主心骨，人民群众的贴心人。

四、处理好乡镇人大主席与乡镇人大代表的关系

乡镇人大如何组织好代表活动十分关键，要围绕党委、政府的工作重点，群众普遍关心的问题，将带有共性的问题提交代表大会讨论，作出决议、决定。乡镇人大主席首先也是人大代表。其法律地位，各项权利与代表是平等的，而与其职务相适应的义务却比代表多，即联系人大代表，组织代表开展活动，为代表履行职务服务等。人大主席的位置，不是凌驾于代表之上，不是光指挥，发号施令，而是为代表执行职务服务。因此，乡镇人大主席一是要认真制定好各项工作制度，拟定代表活动计划，组织代表开展视察、调查活动以及评议政府工作，督促政府有关单位认真办理代表建议、批评和意见。二是要组织代表向本区域传达好本级和上级人代会精神，贯彻好本级和上级人大的决议、决定等。三是要加强指导，建立联系群众机制，要根据乡镇人大工作安排，指导代表小组拟定全年活动计划，规定深入群众和联系群众的次数和人数，使代表活动有计划、有目标；上级人大常委会和乡镇人大主席要加强与代表小组和代表的联系，做好代表履职活动的协调工作，帮助解决代表联系选民工作的一切困难和问题，有针对性地开展指导帮助。四是要引导和督促代表注意同自己所处区域的群众联系，自觉接受人民群众的监督，努力履行法定职责，在促进改革、发展和稳定中起骨干和带头作用。

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

春节之后话过年

◆曹凤凯

马年春节耳闻目睹引发遐思,记下这美好思绪,算以文会友,为大家助兴。

春节亦称大年,起源于殷商时期年头岁尾祭神拜祖活动,逐渐演变成中华民族最重要、最隆重、最喜庆的传统节日。唯有春节,人们才能集情感、伦理、心愿酣畅淋漓地表达出来,这成为一种民族的文化象征与凝聚民族认同感的主要纽带。国家十分重视春节,已将它列入国家级非物质文化遗产名录。

传承春节文化传统,体现了中华民族除旧布新,移风易俗,以民为本的高尚品质。从顶层讲,往昔,君王在春节无视黎民,只祭祀天皇、祭奠祖先。新时代,临近春节,习总书记带头到基层慰问,实质上是给群众拜早年。总书记在哨所与士兵一起用餐,让人想起他掷地有声的承诺:“人民对美好生活的向往, 就是我们的奋斗目标。”这像和暖的春风在人间鼓荡,增添了春节欢庆劲,让人们对明年,对未来充满了美好的希望。

老百姓讲现在天天过年,现吃现买,不用囤聚年货。党的八项规定,禁止了公款搞福利,尤其是向上边送年货。老百姓不囤年货,不许公款采购年货,年根几大商圈周边少了人流如织,公车云集的场面,交通秩序井然。春节的序曲办年货,呈现出风清气正,节俭朴实的新气象。

有钱没钱回家过年,这是民族优良传统。除夕夜又叫团圆夜。除夕夜,老习俗,全家人围坐在一起包饺子,吃饺子,这饱含文化情趣。和面的“和”就是“合”的意思;饺子的“饺”与“交”谐音,“合”和“交”有相聚之意,包饺子就象征了全家人团聚合欢。全家人吃饺子,是由于饺子形似元宝,自然就象征“招财进宝”的吉祥含义。这些,无非寓意人们对家人融洽、明天生活美好的心愿。

正吃着年夜饭,拜年的电话来了,拜年的短信来了! 拜年最早盛行于明朝京都,老百姓走家串户,给至亲师长好友登门拜年,互相祝福。现在有人还觉得发短信拜年虚情假意。其实,明朝至民国,上层人物和有文化的人,就不登门拜年,使用名贴相互投贺。明代文征明的诗《拜年》为证,“不求见面惟通谒,名纸朝来满敝庐。我亦随人投数纸,世情嫌简不嫌虚。”短信是名帖科技化的演变,用短信拜年挺好。

春节有什么习俗,宋代王安石《元日》诗讲得明白。诗讲:“爆竹声中一岁除,春风送暖入屠苏,千门万户曈曈日,总把新桃换旧符。”习俗,首先是在爆竹声中辞旧迎新。春节放鞭炮始于汉代,意在驱鬼辟邪,祈盼吉祥幸福。不过,汉代人放爆竹而不是放鞭炮,是用热水灌注竹筒,使竹筒膨胀爆裂出声。随着火药推广使用,唐朝至今由爆竹改成鞭炮。放鞭炮现已成灾:引发火灾、大气污染、噪音污染,时有伤人之祸。好在人们认识到放鞭炮的危害,放鞭炮的少了。报载,“哈市鞭炮销量不及去年一半,燃放量大幅下降,空气质量明显改善。”这是人们对春节习俗改革的进步。

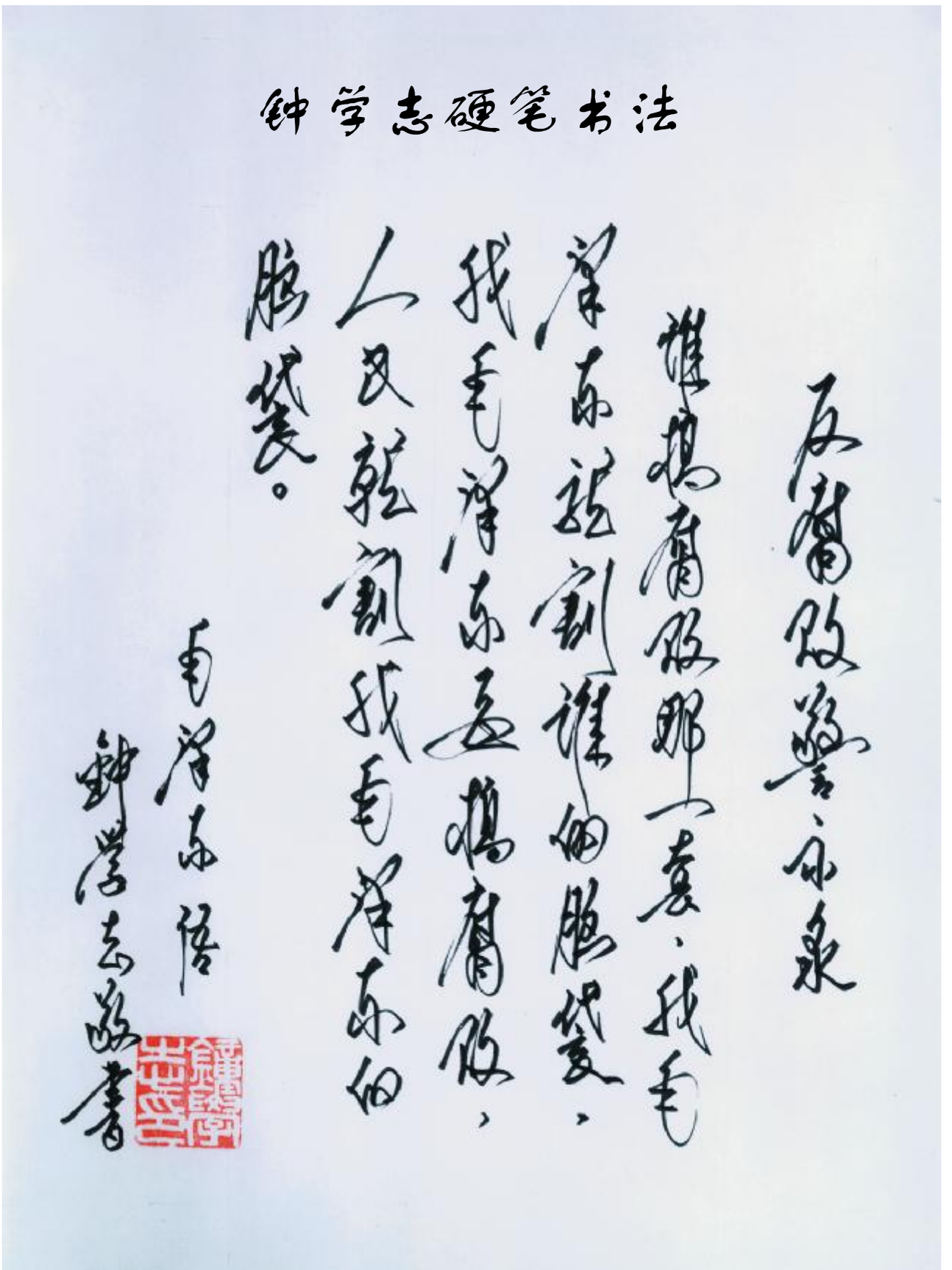
“天地纳余庆,佳节号长春。”但,我们不要沉醉于春节的平安祥和氛围中,有些势力对中国崛起不舒坦,虎视眈眈,要警惕。好在,《新闻联播》天天谴责日本强化右翼势力。近年来,美国“重返亚太”,也是剑指中国。国内,新疆、西藏的分裂势力始终在伺机制造暴力恐怖事件。国内外这些恶势力,都妄图毁掉中国人春节所祈盼的“岁岁平安,年年有余,吉祥富贵”。

承平日久就忘记内忧外患可怕。居安思危,不放鞭炮驱鬼辟邪,要在中央领导下,精诚团结,加快发展,改善民生,保持稳定。国富民强,众志成城,还怕螳臂当车?

春节是民族的传统节日,还应当是全民爱国的盛典,共祝愿祖国好。

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

钟学志硬笔书法



PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

乡 村

◆费 城

晨雾,一早就散了
暖的风和潮味
在牛马的鼻翼下
闪闪发亮
犁铧的喘息声里
野草纷纷伏倒
露水点亮所有的
绿叶和花朵

久经修饰的阳光
温润了脚下的泥土
我在这里寄存
一季的雨水和阳光
在每一粒种子
深入到泥土之前
我无法说出
一个农人的幸福
而土地的广博与幽深
让我在深夜流泪

野花环绕的故乡
乡村爱情次第拔节
当轻快的马车
运来天边的落日
我用染满土香的双手
握住,紧紧握住
这一粒粒
坚实、饱满的日子

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

透视“全票当选”现象的背后

◆崔厚元

按照常理，地方各级人代会选举时，实行的是差额选举和无记名投票，加上代表人数众多，候选人“全票当选”纯属小概率事件，可遇而不可求。但近年来，一些地方人代会选举时，候选人“全票当选”的情况时有发生，概率如此之高，大大超出常理。究其原因主要有以下几点：

一是组织者认识上的误区。一些地方人代会组织者，把“全票当选”作为衡量全体代表思想高度统一，民主团结和谐，选举成功圆满的重要标志。要求代表讲政治，讲和谐，顾大局，不添乱，与组织上保持步调一致，确保组织意图的顺利实现。因此，代表为了让组织意图能够得到充分体现，都非常配合地投了赞成票，从而达到了组织者想要的“全票当选”效果。

二是代表认识上的误区。一些代表认为，既然候选人是组织上推荐的，那就肯定没错，应该相信组织。即便是自己对候选人并不了解，或者并不喜欢候选人，但出于大局考虑，也还是违心地投了赞成票，以显示自己的政治觉悟高。还有一些代表认为，与其投反对票并不能改变选举结果，何不成人之美，送个顺手人情，于是就很随意地投了赞成票。

三是选举程序不合理。按地方组织法第 22 条和第 25 条规定，在选举国家机关领导人员正职或补选国家机关领导相关人员时，一般应进行差额选举，如果候选人只有一人也可以等额选举。实践中，地方人代会在制定选举办法时，绝大多数都是等额选举，很少有差额选举，在一定程度上引导了代表不要投反对票、弃权票或者另选他人。在这种情况下，由于是等额选举，代表们别无选择，出现“全票当选”选举结果也就不足为奇了。

四是候选人的全票情结。一些候选人尤其是国家机关主要领导人员候选人，认为只有全票当选，才能体现出自己的优秀，才能得到全体代表的一致认可和高度评价，没有反对票才有面子，才算完美无缺。因此，往往利用自己特殊身份，对选举予以暗示和施加影响，以确保自己能够“全票当选”。

采取各种手段，刻意追求“全票当选”效应，与社会主义民主选举精神相违背，主要危害为：

一是有悖于民主选举精神。选举法第 34 条明确规定，“任何组织或者个人都不得以任何方式干预选民或者代表自由行使选举权”。民主选举就是要充分发挥民主，也就是代表完全按自己的意愿进行投票，不论代表投赞成票、反对票、弃权，或者另选他人，都符合法律规定和民主选举精神。

二是对代表选举权的侵犯。地方组织法第 23 条规定，“代表对于确定的候选人，可以投赞成票，可以投反对票，可以另选其他任何代表或者选民，也可以弃权。”由于代表来自社会各界，文化观念不同，价值取向不同，评价视角不同，对候选人有的赞成，有的反对，都属正常。为了确保候选人“全票当选”，强求代表违背主观意愿，违心投赞成票，就是对代表选举权的不尊重，就是把代表看成举手机器，是对代表依法行使管理国家权力活动的严重干涉。

三是不利于当选者的法治意识。候选人轻而易举就能“全票当选”，会使他们对人大选举制度缺乏敬畏之情，把人大当成橡皮图章，视选举为走过场，极大地损害人民代表大会制度的权威。从而助长他们的优越感，以为得到了所有人的支持和拥护，会失去人大意识、监督意识和忧患意识，不利于今后成长和工作。

从法律效力上说，候选人获得法定过半赞成票数和全票当选并没有多大区别，只不过是证明候选人依法当选而已。要理性辩证地看待得票多少，充分尊重代表的选举权和选择权。能否“全票当选”要顺其自然，尊重民意。如果一味盲目追求“全票当选”效应，不仅有强迫民意之嫌，更有悖于民主选举制度的核心精神。

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

泰国旅游界资深人士张宝仁先生讲了一句有趣的话:“红衫军与黄衫军之争，好似夫妻两口子,就是吵闹到天亮也不会大打出手,双方其实谁也离不开谁。我们最怕的是‘第三者’。”

泰红·泰黄

◆曹　众

1月16日,从中国哈尔滨到泰国曼谷，从东北亚中心到东南亚中南半岛,从零下三十度到零上三十度,当波音767跨越七千公里，降落在春武里机场时，我们不仅感受到了热浪与热情,还有红衫军与黄衫军之间的“意乱情迷”。

媒体渲染有些过火

此时，正是红衫军与黄衫军闹得举世关注、沸沸扬扬之际。曼谷街头的摩托车和公交车、旅游巴士,以及来来往往的人流，依旧不急不缓、秩序井然,看不到争吵,看不到汽车违章,看不到交通肇事,游客如织,商业活动正常,更没有令人生厌的PM2.5,很难感受到世界诸多媒体渲染的那种“不确定性”或者“重蹈覆辙”。

尽管四十多个国家和地区向在曼谷的民众发出旅游警告，美国大使馆甚至提醒在泰国的美国人“格外小心”。但是,所谓“封锁曼谷”也只不过是让两三条街、固定的几个政治区域“乱套”而已。旅游车司机PP表示,原本经常塞车的曼谷,近日却很是通畅。“这其实影响不大,我们的旅游线路绕开这些游行的线路就好了。”

爷爷辈就在泰国居住的吴英豪先生表示，在泰国做生意的中国商人已经习惯了这种政治上的不稳定，骚乱并未对其生产或经营产生影响，政治乱象吓退的只是那些未真正走进泰国的人。

一位在泰国投资的台湾商人明确表示，当前政局对农业以及房地产业影响不大。

泰国温州商会的一名工作人员介绍,泰国的政治和公务是分离的,公务员系统不因内阁和政府变换而变动。国家公务员负责政策的具体制定和操作,从而保证政策的有效性和延续性,较为完善的法律体系也使得人们对经济发展抱有信心。

泰国旅游协会认为，按照以往1月份泰国通常会迎来250万外国旅客，今年游客锐减40万人，损失达180亿泰铢(约5.46亿美元)。有业内人士表示，泰国旅游业自我恢复能力较强,即便遭遇政局动荡,也能在稍微稳定后较快恢复“元气”。广州一家旅行社经理表示，近两月接待的赴泰游客与往年持平，春节黄金周的旅游团名额已经提前报满。

1月17日,曼谷一个集会地点的游行队伍发生爆炸,1人身亡,30多人受伤。19日,示威者营地又发生爆炸及枪击事件,28人受伤。

“这就是第三者干的！世界上总有个别国家或者个别势力唯恐天下不乱。”从事旅游行业32年的张宝仁先生这样认为。“集会从2013年11月初持续至今,估计能有数万人参与,这是一场和平集会，一些政府机构大楼被参与的民众包围，有点像中国的逛庙会，并没有大家想象得那样剑拔弩张。”

泰国本身就有通过集会占领政府部门、机场等重要地点的前例。“这次集会实际上是2006年9月泰国发生政变以来，混乱局势的一种延续。2008年,黄衫军曾经占领总理府和曼谷两大机场。2009年,红衫军也曾占领过财政部。这一次的反政府集会者

实际上是在复制以前集会的模式。”张宝仁先生介绍。“一些集会人员并非真心,不少是收人钱财捧人场。”

来自广东佛山的苏姓留学生说，我的学校就在总理府旁边，没觉得有什么不安全的,就是交通不方便而已，暂时没有什么恐慌的啦！生活和以前没啥两样。

“他”动了别人的奶酪

“只要他信问题没有解决,这样的集会游行就还会出现。”一位不愿具名的泰国华裔商人指出。“这表面上是反对他信制度、反对他信家族,实际上深

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

层次矛盾在于2001年他信上台后推行的一种草根惠民政策。他信把国家资源分配到不发达地区，使得泰国不同阶层对立更加严重。他的政策赢得城市中下层和农村等草根阶层欢迎，但是引起中产阶级、精英阶层的反感，社会矛盾加剧。”

2006年9月，时任总理的他信因军事政变下台。尽管他一直流亡海外，仍然是泰国政治舞台上的焦点人物。自此以后，支持他信的组织和反对他信的组织便一直进行角力。由于两个组织的成员在示威游行时分别穿着红色上衣和黄色上衣，因此也被称为“红衫军”和“黄衫军”。红衫军对抗黄衫军实际上是社会两大阶层的对抗，或许这正是泰国民主政治的软肋。

此番反政府浪潮的导火索，正是一份有助于他信回国的“大赦法案”。这项法案最终遭到国会否决，并让反对派加强了英拉政府是他信“傀儡”的观点，找到了发起反政府示威集会的

契机。集会主要领导人、前民主党议员素贴称，他信是泰国贪污腐败及社会分裂的源头，只有彻底铲除“他信政权”，才能实现真正的民主。

从经济上看，他信的政绩无疑是举世瞩目的。他信上台第一年，泰国的GDP就增长了5.2%，出口和国内消费欣欣向荣，慢慢摆脱1997年亚洲金融危机的阴影，股票市场在2003年初上涨了67%，城市房地产业逐步繁荣。

他信执政期间的亲民作风也颇受争议。有人认为他是“泰国历史上惟一走进贫民窟跟人们会面的总理”，也有人认为他是政治作秀过了头。

在执政的5年中，他信获得了他的22名前任都不曾完成的两大成就：成为泰国第一个任满四年的总理；是第一名通过选举连任的总理，在广大农村地区的支持率高达70%。

用“霄壤之别”来评价这个泰国最有争议的政治人物毫不为过，孰是孰非难以一言以蔽之。反对派给他打上“贪腐”的烙印，一些泰国人不接受他，认为他藐视国王，这在实行君主立宪制的国家是很难容忍的。还有民众认为，他的“贪腐”真的无所谓，谁上台都是贪，能贪也能让民众吃饱、吃好，也就够了！

他信的支持者则质问反对派：“想想在泰国历史上，哪一位总理三天两头往农村跑？哪一位总理想过要出台廉价医疗政策帮助穷人？又是哪一位总理帮助泰国走出金融危机？”

作为一名中国的平民百姓，不得不羡慕泰国的“30泰铢就医计划”(30泰铢约合6元人民币)。这是他信2001年上台之初开始推广的。该计划使得泰国的医疗健康服务实现了高覆盖和低价位目标。目前全国参加“30泰铢计划”的约为4800万人，占总人口的70%以上。参加该计划的人通过经济状况审查后将领到一张卡片，到定点医疗机构就诊时，无论是门诊还是住院，每诊次只需支付30泰铢挂号费。无论私立或公立医疗机构，只要与政府签约，服务提供者都可以得到政府的财政补助，政府采用按人头拨款的形式对签约的各类医院进行财政补助。

不论是他信野心多大，还是能力太强引人妒恨，显然他在主政期间将能得罪的和不该得罪的，都得罪了。归根结底，他动了别人的奶酪！

国王掌控红黄火候

红衫军是在2006年他信被政变推翻后成立的。他们虽然人数众多声势浩大，但主要是农村和城市的穷人，人多地广，文化水平低。

黄衫军较为复杂，来自四方面：皇家与其亲信，军警，司法人员及贵族等保守势力，中产阶级和专业人士。他们人虽不多，却有钱、有权、有枪。

他信下台后，红衫军组织了多次大型反政府示威，直到2007年底，亲他信的沙马上台担任总理。此后，黄衫军又开始持续举行大规模反政府集会，指责政府是他信的代理，要求政府下台。2008年8月，黄衫军控制了总理府。2008年12月底，反对党民主党领导人阿披实上台，黄衫军的行动才暂告停止。2009年4月，红衫军的示威活动又开始，导致当月举行的东盟峰会被迫取消，在与警方的冲突中还造成人员伤亡。2010年2月，泰国最高法院判决他信在任时以权谋私、损害国家利益，没收他的14亿美元财产，红衫军示威浪潮再次掀起……

如此局势，全世界都在关注：泰国国王普密蓬会在什么时候表态或者调停。因为不论红黄派别，都必须要给国王面子。

普密蓬国王被尊称为拉玛九世，在位已68年，是当今世界上在位时间最长、权威最高的君主，在泰国人的政治生活中拥有无可比拟的影响力。泰国人对国王的感情，有出于对国王的信任、热爱、钦佩或者感恩之情，也有泰国社会特有的文化价值观和现、当代历史的特定原因。

有人说，普密蓬是泰国最“厉害”的政治家，这是因为他一直老练地把握着火候，塑造了具有超社会、超现实特征“王”的形象。

1月21日，当我们离开泰国的时候，泰国看守政府副总理素拉蓬宣布，从22日开始在曼谷及其周边地区实施紧急状态法，为期60天。暨南大学东南亚研究所副所长陈建荣指出，泰国当前的政治危机肯定会给经济带来负面影响，但是应该暂时不大，但政治危机如得不到尽快解决，后续大的影响将不期而至。

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

他国“以房养老”借鉴

◆新　华

新加坡：可以一次性抵押

在新加坡，55岁以上的老年人被称为乐龄人。这些乐龄老人可以从公积金账户中领取养老金度日，也可以将自己的房产出租，以租金养老。对于一些住房面积较大又无成年子女同住的老人，政府鼓励他们以大房换小房，将换房的净收入用作老年日常开支，或是购买保障型投资产品。

新加坡政府还专门为独居或只和老伴居住的老人提供一种乐龄公寓，这类公寓通常面积在40平方米左右，价格低廉，一般只需五六万新元即可购买。公寓楼由政府建造，共有176套小面积公寓，公寓以低廉的价格销售给55岁以上符合条件的老人。此类公寓使用权一般为30年，可延长使用期但不能转让和继承。

此外，新加坡以房养老还有一种形式：60岁以上的老年人可以申请将房子抵押给有政府背景的公益性机构或金融机构，由这些机构一次性或分期支付养老金。老人仍居住在自己的住房内，待其去世后，房屋产权由这些机构处置，进行抵押变现并结算利息，剩余的钱则交给其继承人。

英国：房子无使用年限

去年，一份以欧洲12个国家1000名成年人为调查对象的报告披露，英国人正因经济衰退而重新审视自己的退休计划。调查发现，超过1/3英国人打算利用房产筹集养老金。有一成退休者被迫出售房产或换成较小房子来维持生计。英国的“以房养老”主要有两种形式，

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

一是把房产抵押给银行、保险公司等机构，每月取得贷款作为养老金，老人继续在原房屋居住，直至去世或搬进养老院后用该住房归还贷款。据调查，大约有20%左右50岁以上的老年人打算采用这种方式。另一种方式就是出售大房，换购小房，用差价款养老。此外，还有老人将房产出售后搬到其他物价水平较低的国家去养老。

由于英国的住房养老模式更多地借助于保险公司的力量，即老人将房子抵押给银行所获得的贷款须充当保费用来购买年金，住房反向抵押贷款在英国又被称作“逆向年金”。由于英国的房子不存在使用年限的问题，而且相关金融服务机构在这一领域运作了很多年，操作规范，因此老年人的权益还是有保障的。

加拿大：倒按揭极其个性化

风景如画的加拿大有福利之国之称，是移民的首选国度之一，也是老年人的乐园。大部分加拿大人年老后，都会选择把住房卖掉，然后住进各种有福利补贴的养老机构。加拿大是倒按揭贷款业务发展比较快的国家之一。超过62岁的老人可将居住房屋抵押给银行，贷款数额在1.5万到30万加元之间，只要不搬家不卖房，房产主权不变，可以一直住到生命的最后，在后人处理房产时折还贷款。比如一位老人将所住的房产抵押给银行，贷款10万加元，该老人在15年后去世，银行将其房产处置后获20万加元，减去10万加元贷款，再减去15年的贷款利息后，剩余的钱就由其子女或其他继承人所得。

加拿大“以房养老”的倒按揭极其个性化，即根据贷款人的不同需求，制定不同的贷款方案。个性化的设计使倒按揭在加拿大赢得了成功。值得一提的是，在加拿大以房养老之所以能够顺利开展，是有一系列的制度环境作为保障的。比如加拿大有遗产税或个人资产增值税制度，假如房屋等财产由子女继承，那么就需要交纳不菲的税费，这就使得部分民众愿意以房养老。

德国：用房租住高端养老院

目前德国的老龄化程度已列欧洲第一，而人口老龄化给养老保险体制带来极大冲击。“老年人如何养老”已成为德国社会关注的焦点。在德国养老的形式有许多，在家中居住靠社会养老金度日的形式最普遍。

此外，“以房养老”的方式也深受欢迎。有的德国老人把房子出租给年轻人，利用房租来维持自己的退休生活。由于德国人支出的房租约占个人全部支出的1/4-1/3，因此通过出租房子养老也是一种很有效的方式。也有的老年人出租一部分房子收小部分费用，年轻人则帮助老年人干些家务，也缓解了“空巢”而产生的孤独感。

此外，很多老人都选择把房子倒按揭给银行，然后用这些钱过质量较高的生活。比如老年人可以离开现有住宅到外地居住养老，包括旅游养老、度假养老、回原居住地养老等。也可以用倒按揭拿到的贷款住进一些涵盖护理保健、文化娱乐等多种功能的高端养老院。

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

宁波拆迁:将“暗箱”变“阳光”

◆黄柯杰 哲 生

在素有“天下第一难事”之称的拆迁工作中,暗箱操作、暴力强拆、补偿过低等问题时有发生,饱受各方诟病。近年来,宁波市鄞州区转变以往的“协议拆迁”模式,开始探索“阳光拆迁”。人们关心:“阳光拆迁”如何让各环节信息披露由“暗箱”变为“阳光”?利益补偿,如何换位思考、及时到位?

得益于“阳光征迁”

2013年9月12日中午,鄞州区姜山拆迁地块的现场办公区,这里显得冷清,只有几个拆迁户正在咨询政策,拆迁工作人员对着电脑,微笑着向这些拆迁户解释,顺手递上一瓶瓶矿泉水。“只有13户了。”姜山镇“阳光征收”项目副总指挥陈良拿着表格核对,此时整个拆迁工作已近尾声。

据悉,东光新村,是一个建于20世纪80年代的老小区,位于宁波市鄞州区姜山镇,随着经济的发展,曾经的水乡变成了城郊接合部。这些房屋普遍存在一定的质量问题,加上年久失修,外墙脱落、房屋渗水现象严重。与此同时,由于小区周边路灯照明、交通配套、雨污水排放等市政设

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

施不够完善,给居民生活造成诸多不便,因此居民要求拆迁的愿望十分强烈。

2013 年,鄞州区将该地块列入拆迁计划,包括东光新村所在的姜山核心一号地块 A 项目,共有被征收对象 644 户,涉及建筑面积约 4.6 万平方米,是鄞州区规模最大的国有土地上的房屋拆迁项目。

“以前一提到拆迁,乡镇街道干部就头疼,想着逃避,不知所措。”姜山镇房屋拆迁办原主任孙正海说。“前几年的拆迁都是协议拆迁,协议拆迁就是和拆迁户签订拆迁协议,进行谈判。既然是谈判,那么就有一些‘小糖果’分,谁会谈,谁分到的‘糖果’就多,这么一来,越拆越贵,一开始分‘糖果’,到后来的拆迁户就要求分‘巧克力’了。”孙正海将协议拆迁比喻成分糖果的游戏,他认为,这样的游戏到最后无异于鼓励拆迁户变成钉子户。

鄞州区邱隘镇负责拆迁工作的副镇长姚波也深有同感:“以往的协议拆迁,拆迁办与拆迁户之间是‘一对一’谈价格,拆迁户之间是‘背靠背’的关系,这种做法,拆迁到最后变成一个加价的游戏,一个地块拆迁到最后,同样的房子,价格越来越高,拆迁工作也变成难以打开的死结。”

据悉,自 2007 年鄞州区启动大规模新城建设起,鄞州每年面临着大量拆迁任务。由于涉及区域大,鄞州区各地征拆标准五花八门,造成征迁对象心理预期改变,征拆工作开展越来越难。2012 年,宁波市在总结了多年拆迁经验基础上出台国有土地房屋“阳光征收”政策,为破解各地的征拆难题提供了新模式。

如今,情况大为改观。“项目签约速度大大超过预期,这完全得益于‘阳光征迁’模式的推行,随着签约的不断推进,所有被征迁对象打消了‘先签吃亏,后签得益’的顾虑。”陈良欣慰地说,从签订协议的数字结果来看,这一尝试取得了成功。

“前面的工作才是重头”

在 2013 年 7 月 15 日正式签协议之前,姜山镇房屋拆迁办的工作人员已经忙碌了近半年。2013 年 2 月,姜山镇政府申请对该地块实行房屋征收,专门成立房屋征收工作领导小组,并着手研究详细的拆迁工作方案。

“如果等到要签订协议的时候,才想到去做拆迁户的工作,那有一些工作就难做了。”鄞州区征迁办主任李建东这样总结拆迁工作。据他介绍,在姜山核心一号地块 A 项目的“阳光拆迁”工作还未开始之前,区征迁办对该项目全方位、全过程进行了政策制定和指导工作。

姚波在接受采访时也表示,与以往协议拆迁相比,“阳光拆迁”最大的特点是前期压力大,后期压力小;协议拆迁则是前期压力小,后期压力会越来越大。

据调查获悉,在近 6 个月的时间内,姜山拆迁办完成了项目审批备案、入户调查、政策公开等程序。完成大部分准备工作后,2013 年 6 月 18 日,鄞州区政府对此项目作出了房屋征收决定,按国有土地上房屋征收相关规定,完成了评估机构选择、评估核对、结果公示等程序。

“要真正做到‘阳光拆迁’,前面的工作才是重头,在拆迁之前,必须先和拆迁群众打成一片,从群众中来,到群众中去,要依靠拆迁户来制定政策,由拆迁户选择评估机构,让群众提前参与到拆迁工作中来,集中民间智慧,提前消化可能存在的不稳定因素。”李建东说。

“阳光拆迁”成功的其中一个秘方就是前期充分的准备工作,“并从拆迁一开始就让拆迁户知道拆迁的所有政策。”陈良说。“拆人家的房子,怎么能不去和人家沟通好?”陈良说,拆迁办工作人员先跑到拆迁户家里,询问拆迁户的要求,并听取他们的意见,通过倾听意见后,双方协商制定合理的补偿标准,并将初步设定的补偿标准公开张贴,征求意见 30 天。

“东光新村是老小区,居住环境不是很好,群众有着朴素的想法,他们表示愿意拆迁,但希望各家的补偿标准能够公开公正。”陈良直言,“老百姓就是担心有人暗箱操作,一定要把阳光政策推行好。”

姜山地块的补偿标准不算低,以东光新村 68 平方米的房子为例,如选择调产安置,在享受到扩户等政策后,可以拿到一套 98 平方米的中高层安置房,但是安置小区内没有 98 平方米的房子,只有 105 平方米

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

的房子，因此再继续往上靠。当然，也可以选择货币补偿，68平方米的房子，可以得到货币补偿款约80万元左右。

这样的补偿标准，让拆迁工作的推行有了较好的“物质基础”。“决策民主、程序规范、结果透明”，李建东用这12个字概括“阳光拆迁”的好处。他认为，与拆迁的结果相比，拆迁的过程更为重要，这个过程也是体现政府在群众中的威信，取信于民的过程。

公正、合理是法宝

拆迁工作的出发点和落脚点是什么？是为了征得一块土地建起高楼大厦往脸上贴金，还是为了进一步改善和提高人民群众的居住条件和生活水平？

中央党校“三农”问题研究专家曾业松指出，拆迁征地这个所谓“天下第一难事”，如果尊重群众意愿，把群众利益放在首位，绝大多数老百姓都不会“为难”拆迁方。相反，如果只顾征地，不管群众利益，各种形式的冲突和矛盾自然会在所难免。以失去民心为代价的征地拆迁，不可持续。

“我们应当扪心自问，假如拆的是我家的房子，这样的补偿标准我会满意吗？该给群众的利益能否及时到位？”一位从事拆迁工作多年的同志如此说。

“公道在人心，我们将问题公开，让所有的拆迁户讨论，集体利益，就集体想办法来解决，我们把工作做到位，所有的事情都摊开来讲，绝大多数村民都是非常讲道理的。”王孝嗣这样总结。

据悉，在姜山地块的拆迁中，一位拆迁户最后一天来到拆迁现场办，到电脑前查询邻居各家的补偿标准，与拆迁工作人员吵闹一番，然后扬长离去。拆迁工作人员捏了一把汗，等走出洽谈室，发现他在签约大厅已经签好了拆迁协议。

“吵与不吵一个样，看到大家政策标准都一样，他觉得再不签就真吃亏了。”陈良说。

如何处理与到期未签订协议的拆迁户的关系，成为“阳光拆迁”的焦点。

李建东认为，对最后那些未签协议的少数拆迁户，还是要以做工作为主，相信对一个人人得益的项目，对这些拆迁户也能说清楚道理，如果还未签订协议，那么就将寻求司法途径。

在邱隘镇明湖地块的拆迁过程中，106户中还有3户未签订协议。因未按时签订协议，这3户人家被取消拆迁奖励。2013年8月9日，鄞州区房屋拆迁办公室向区政府提出申请，要求作出房屋征收补偿决定。处理期间，3户人家提出愿意签约，但是要求仍享受原先的奖励政策。

“这个条件我们无法答应，否则，对先签订协议的拆迁户就是不公平。”姚波直言。

“在拆迁时高喊一碗水端平，已经签订协议的群众都盯着我们，如果政策松动，将最后几户的补偿标准擅自提高，这就是失信于民，前面所有的工作和信誉都毁于一旦。我们宁可拖时间、耗精力，也要将最后一步走好，相信法院能够秉公办案。”李建东说。

据悉，宁波鄞州区将进一步加大“阳光征收”推广力度，鄞州区人民政府分管城建工作的副区长蒋明良表示：“虽然阳光拆迁还处于实施探索阶段，但无论从成效来看，还是从发展趋势来分析，阳光拆迁将是必然趋势，我们必须加快推广，逐步实现全区国有土地和集体土地上房屋征迁的阳光全覆盖”。

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn

全面深化改革 奋力谱写哈尔滨科学发展新跨越宏伟篇章

——哈尔滨市十四届人大三次会议剪影

图片报道

PDF 文件使用 "pdfFactory Pro" 试用版本创建 www.fineprint.com.cn