

社會責任民生情懷

社
会
责
任

民
生
情
怀

Shehui Zeren

Minsheng Qinghuai

人大建议·行政理念·实践创新

● 刘顺妮 / 著

人大代表是怎么履职的？人大代表的建议是怎样形成的？政府部门是如何答复的？建议又是如何办理的？这些问题对于不少人来说，可能还是一个模糊的映像。本书展现了人大代表的建议或议案背后的故事，读者或可从不同侧面找到自己所关心的问题答案。



人民出版社

社會責任 民生情懷

Shehui Zeren

Minsheng Qinghuai

人大建议·行政理念·实践创新

◎ 刘顺妮 / 著

 人民出版社

责任编辑:吴继平

装帧设计:徐 晖

责任校对:周 昕

图书在版编目(CIP)数据

社会责任 民生情怀:人大建议·行政理念·实践创新/刘顺妮著.
—北京:人民出版社,2010.12

ISBN 978-7-01-009419-9

I. ①社… II. ①刘… III. ①全国人民代表大会—提案—工作—研究
IV. ①D622

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 213780 号

社会责任 民生情怀:人大建议·行政理念·实践创新

SHEHUI ZEREN MINSHENG QINGHUAI

RENDA JIANYI XINGZHENG LINIAN SHIJIAN CHUANGXIN

刘顺妮 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

环球印刷(北京)有限公司印刷 新华书店经销

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:22.25

字数:210 千字 印数:0,001-8,000 册

ISBN 978-7-01-009419-9 定价:39.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539



作者简介

刘顺妮，女，湖北麻城人。毕业于武汉工业大学无机非金属材料专业，工学博士，教授。1987年6月至1999年7月，在武汉工业大学从事教学、科研和管理工作，先后任材料科学系副主任、材料学院副院长和教务处处长。1999年7月至今，历任武汉市洪山区人民政府副区长、武汉市环保局局长、武汉市人民政府副市长，第十一届全国人大代表。

序

全国人大代表、中国人民大学校长 纪宝成

人大代表是怎么履职的，人大代表的建议案是怎样形成的，政府部门是如何答复的，建议案又是如何的办理？这些问题对于不少人来说，可能还是一个模糊的映像。刘顺妮同志的这本新书，展现了人大建议或议案背后的故事，读者或可从不同侧面找到自己所关心问题的答案。

人民代表大会制度是我们国家的根本政治制度。人大代表依照法律规定的程序向本级人民代表大会提出属于本级人民代表大会职权范围内的建议或议案，是人大代表的神圣职责，也是“人大代表，代表人民”的生动体现。

本书作者既是全国人大代表，也是地方政府官员，这种“双重角色”的实践和体悟，给了她更多议政的实践空间和思想空间。难能可贵的是，置身“双重角色”之中，作者恰当地处理“代表意识”与“官员意识”的关系，以所提的人大建议案为基础和主线，将“议政思考”、“议政实践”



与“行政思考”、“行政实践”相结合，较为系统地总结了地方行政理念和行政实践，生动地体现了地方政府贯彻落实科学发展观，权为民所赋，权为民所用，以人为本，执政为民的思考和实践。

我赞赏这本书所表露出的“社会责任”和“民生情怀”。从建议加快药医分开，到建议取消新农合中的农民个人缴费；从建议加快旅游立法，到建议放开新设网吧行政审批；从建议修改刑法打击非医学需要的胎儿性别鉴定和非法终止妊娠，到建议实行流动人口服务管理“一盘棋”格局，都体现着作者对国计民生的关注。书中多次出现的“善待”、“尊严”、“关注”等充满感情色彩的字眼，体现了以人为本的感情色彩，体现了执政为民的理性思考。书中多次提到“你、我、他”，说明作者之情不是“一己之情”，作者所思并非“一己之利”，而是站在整个社会环境之中，站在社会管理的前沿思考社会问题，体现了社会责任感和大局意识的结合。当然，由于各种原因，有的建议尚未实现，有的则可能是意愿之表达，但这些建议本身给我们提供了丰富的启示。

我欣赏这本书体现出来的勇气。作为全国人大代表履职三年，提出了十多份分量颇重的建议。这些建议直面现实，直面问题，提出这些建议是需要勇气的。能不能代表人民利益，敢不敢为人民讲真话，善不善于科学地表达人民意愿，这是对人大代表的重大考验。而将这些建议作为案例集中写进书中，展现在读者面前，也需要勇气。建议的针对性如何，

质量怎样，是虚有其职，逶迤其责，还是言真意切，情理交融，都可以由读者评判。这也是对作者的一种考验。在本书“后记”中，原本工科出身、尔后从政多年的作者，徜徉于人文社会科学领域，率真地提出了自己工作的准则：认真做事，认真做人。殷殷之情，溢于言表。这不仅是她的心迹剖白，更是她面向社会的一种真情的呼吁，一种真诚的期待。

这本书也是对一些“中国问题”的科学表达。比如对科学技术的功能和作用辩证的认识。科学技术是推动社会前进的强大动力。但它同样是一把“双刃剑”，对社会的发展造成危害，B超技术使性别鉴定成为可能，为着医学的需要，它是“福音”；用于胎儿性别选择，则就可能遗祸社会了。同样，食品添加剂的适量使用，可以有益健康，但不加节制地使用就会酿成食品安全事件。在落实科学发展观，构建和谐社会的进程中，我们不仅要紧抓经济建设，更要注重社会建设和社会改革。我赞同关注民生问题，解决民生问题本身就是发展经济的理念。

据我所知，以人代会建议和人大代表为题材的专著这不是第一本。但是，以建议案为主线，将议政、行政的基本实践和重要理念结合起来，这可能还是第一本。既然是第一本，就代表着创新中的探索，就难免有兼顾不及的地方。就本书而言，如能以更宽阔的视野，在全国范围乃至在世界范围进行典型思考，进而在这方面加重笔墨，所叙所论将更为精当。

是为序。

自序

古语云：“一叶落知天下秋”，说明事物的发展和趋势可以从某些个别的、细微的迹象来预测和获知。我很喜欢这句古语，尽管今天的我们早已知道亚洲的叶落并不能代表澳洲秋天的到来，但这种见微知著的观察方法充满哲理，其启示和意义十分深远。

我们已经进入科学技术高度发达的社会，信息海量增加，交流方式也日趋多元，但时代飞速前行中的忙碌与浮躁却使这样富有哲理性的语言显得越来越珍贵。从政十余年来，和大多数的同僚一样，虽在工作中常有感触和思考，却总因事务缠身而来不及仔细回顾和系统整理，虽常有表达体会的想法和愿望，却总感到千头万绪不知从何理起。

如果不是作为全国人大代表，如果不是代表履职的需要，这诸多感想和思索也只是零碎片段，散落各处，没有系统梳理的动力和压力。议政和建言是人大代表的重要职能，理性地思考、分析和总结，从而提出有价值的建议案，则是一个代表履职最根本的要求。从这份责任感出发，为了宣传

武汉，也为了我和同志们多年的行政实践成果能为国家层面的决策提供参考，从2008年十一届全国人大一次会议开始，我就组织同事们系统地对分管领域的工作进行分析研究，对有一定创新性和对国家政策制订可能有参考价值的问题进行总结，形成了一个个向全国人大的建议案。这其中有许多都获得了国家相关部门的重视和媒体的广泛关注，也正是以这些建议案为基础和脉络，形成了此书的基本思路和素材。

如果说多年的行政工作是一片茂盛的森林，那么，这些建议案就是一片片知秋的树叶，希望以作者在全国人大提出的这些建议案，以及这些建议案产生的背景和在武汉相关的行政实践为线索，表达出在以人为本和科学发展观指导下，我和同事们在各自岗位上的行政理念和现实思考。它未必面面俱到，但背后却凝结着对武汉发展实际的理性分析，凝结着详实、细致的调查和研究，体现着以人为本的主旨之下作出的取舍和选择，也呈现着行政理念与行政实践之间的艰难磨合和对接。本书的许多内容实际上在政府的各种会议上讲过，但是系统地用比较轻松和感性的方式写出来，对我来说虽是一种尝试和探索，但很大程度上却是内心深处最原始、最真实的表达。

作为武汉市政府的领导成员，在武汉我是行政者，作为一名全国人大代表，在全国层面我又是参政议政者。双重角色，双重体验，我深感议事不易，做事更难，特别是做几件对人民有利、让人民满意的事更难。

在议政层面，参加全国“两会”，作为人大代表来审议政府工作无疑是一件很有意义、相对轻松的事情。比如我们可以看着最高人民法院的报告发出质询：为什么最高法院办理的案件2008年还只有3000多件，2009年就到了13000多件？这些案件是如何送到高院的？高院有必要亲自办理这么多的案件吗？看着财政预算报告，我们可以发现专项转移支付太高而一般转移支付偏少，为什么不能提高一般转移支付？财政收入增幅总是高于居民收入的增加？为什么不调整收入分配结构等等。

议政是慷慨的，它只需要及时充分地发现问题，直接明白地提出问题，它最大的特点是就事论事第一，现实操作和可行性第二，很多时候也不一定要求答案。但做事则不同，对这些具体部门来说，现实的改变乃至问题的解决却可能是非常困难的。因为在行政系统是一个相互联结的整体，任何一项改变都可能牵一发而动全身，既受文化传统、体制惯性的内在影响，也受现实情境和客观条件的外在制约，需要调动和协调的内容非常之多。在行政层面，我深刻体会到，做事之所以比议事更难，就在于仅有先进的理念和美好愿望远远不足以导致理想的结果，没有大量的调查研究和对现实的深切了解，没有对各部门任务的科学安排，没有相应的协调和组织能力，没有身体力行的工作实践，再美好的想法也只是空中楼阁，无法在现实实践中铺展开来，开花结果。认真做事者肩负的压力和风险之所以更大，“多一事不如少一事”



之所以成为一个常见的官场准则，就在于不做事永远就是这一个错，而做一件事则可能会引起许多意想不到的问题、质疑和不满，如何能够坚持以人为本和科学发展观的根本原则，又如何去协调各方达致目标，减少不必要的震荡和代价，是对做事者最大、最艰巨的考验。

因此，对于一个有一定的政治经验的领导者而言，在工作中，他关注的重点应该在于你做了什么，而不仅仅是你说了一些什么。因为在当下中国，做事最需要的就是勇气和决心，而把好事做好则不仅仅需要勇气，而且还需要智慧、能力和大家的齐心协力，包括领导和同志们的支持。

在我的行政经历中，在洪山区政府任副区长的5年分管过科技、教育、民营经济和工业园区建设；在市政府近8年，分管社会类的卫生、计划生育和食品药品监督，经济类的旅游和工商管理，还有文化、体育等部门。其涉及的人大建议案和相关工作成效在后面的各章会有详细的叙述。

在这里，我想说的是，无论是对新型农村合作医疗制度的探索，还是建议建立流动人口服务管理“一盘棋”，无论是对网吧实行“放开审批”和“内容分级”，还是加强旅游立法和体制创新，其核心都是一个“人”字，是政府的公共管理为人做出改变，而不是让人为方便政府的管理作出改变。在一个城市的管理中，尤其是像武汉这样一个千万人口的特大城市的公共管理中，我们首要的目标，是尊重人的生活，顺应社会前行的潮流和方向，从而提升公共管理的质量

和人的生活幸福感。

因此，我们在网吧的管理上，不是因为其存在的问题就单纯在网吧设置的总量上进行控制，而是既对进入人群和浏览内容严格把关，但也尊重信息社会和网络时代人们对互联网的强烈需求，不能因噎废食，一刀切下，不顾其他。在时代发展的潮流面前，我们还关注到社会发展进程中人口流动日益频密的趋势，让计划生育和计划免疫等公共服务能够覆盖到流动人口，而不是将他们隔离和排除在城市的边缘。在旅游休闲已经成为一种普遍生活方式和发展方式的现实之下，我们必须将旅游作为人的一项基本权利来看待和认识，通过综合立法来充分规范旅游业的发展，保护消费者的基本权益。在国家中部崛起战略的大背景下，敏锐地捕捉到武汉的优势和机遇，意识到提升武汉城市定位和功能，提升武汉在全国经济版图中的地位和作用，对促进武汉又好又快发展的重要意义。

时代的发展，社会的发育，需要政府与社会发展一起转型，实现从管制型政府向服务型政府、民生型政府的根本变革。这不仅要求政府所提供的公共服务要不断去满足人的生存和发展的需要，也要求政府的行政行为恪守边界，在规范的轨道上运行。不仅要求政府具备为民服务的意识，也要求政府具备摒弃简单化的管理模式，从以人为本出发，提高管理的艺术和水平。这是议事者应当看清的方向，也是行政者的难点所在。



行政工作从本质上说是为人民服务，通俗地讲就是为人民做事。做事是行政的一部分，但行政又不仅仅是做事，还包括行政者理念形成、思想决策、检查督办以及政策研究和制订，但是不管行政的哪一个步骤，都可以细分为一个一个的动作，一件一件的事情。从这个意义上讲，行政就是由一个一个在做的事组合而成的，做事是行政行为的最直接体现。

我国著名哲学家冯友兰先生把做人或者说人生追求的境界按由低到高依次归结为自然境界、功利境界、道德境界和天地境界这四类。由于人们所处环境不同、受教育程度不同、经历不同、社会地位不同，对宇宙人生的感知和领悟肯定不同，所达到的精神境界必然有异。在我看来，每个人都在主观上希望追求超脱自然和功利的最高境界，尽可能达到道德和天地合一的至高境界。但是在现实生活中，在各种条件和原因的束缚和制约之下，大部分人的生存状态只能处于自然和功利境界，道德和天地境界只能是一种应然之物。

做人是如此，做事亦如此。即使谁都想为别人多做好事，谁都想把事做好，但是由于各种客观、主观的原因所限，并非总是都能如人所愿。按照冯先生关于做人的境界理论，我认为按照付出与最终的结果或功效之间的关系，可以把做事也划分为三种情形或者也称为境况。第一种境况是劳而无功，即自己付出许多努力但最终不被组织、社会和人民认可、认同，有时连自己都不想承认其功效，这是做事中最

可悲的境界，也是政府工作中必须面对的无奈，尽管它经常发生却又没有改变的迹象。第二种境况是事倍功半，即付出了辛苦的劳动但所取得的功效即组织、人民和自己的满意度只有付出辛勤劳动的一半，或更少。这是政府实际工作中比较好的一种结果，很普遍、很经常，大家也都习以为常。第三种境况是事半功倍。这是行政工作中最幸运，最具价值感的一种境况，具体说来，就是工作中付出的努力获得了社会和人民的认可，还有组织给予的荣誉和奖励。处在行政工作中的每个人可能都会经历这个境界，只是次数多少不同而已。而正是这种境界，激励着不少公务人员勤勉工作，忠于职守，无私奉献，从中体现自身的价值。但这种理想状态并非纯属偶然，也并非能够轻易达到。它一方面需要环境和机遇；另一方面也需要有时刻准备着的思想和能力，对每一个行政者来说，都是可遇不可求，非常珍贵，非常难得的。

说起劳而无功，我们从事行政工作的人往往会联想到一些会议、文件、活动和讲话等，劳神费力，但功效不大，这种情况在政界并不少见。对于具有几千年封建历史的中国而言，这种情形正在逐步改进，但要彻底扭转还尚需时日。这种境况每天都存在，每个人都会碰到，也占用了很多时间和资源，是劳而无功的一种最常见的境况。

还有一种劳而无功，即决策违背规律造成的劳而无功，付出代价就更为高昂。比如 20 世纪 90 年代，单纯按照经济规律在卫生系统进行的甩包袱式的市场化改革，把许多乡镇



卫生院、村卫生室，甚至县卫生院都卖给企业经营，基层公共卫生系统几乎荡然无存，公共性和公益性也几乎被完全抛弃。到了“非典”防治过后，提出坚持科学发展观，建设和谐社会，人们才重新发现公共卫生服务系统的重要性，才意识到公共卫生系统建设是政府对公民应尽的责任。于是许多城市又从企业手中高价把卫生院等买回来。这种劳而无功就是违背科学规律的瞎折腾，瞎决策，造成的损失和教训都是巨大的。

当然还有另一种更不能容忍的劳而无功，就是那些贪官利用手中的权力为自己，为亲属，为小集团牟取利益，像重庆司法局前局长文强之流，不惜损害国家和公众的利益来达到自身利益的最大化。这种官员的劳动越多，对国家和人民的损害就越大，这不仅是“劳而无功”，更是“劳而有罪”，是政界和行政行为中最恶劣的行径。与此同时，这也是许多正直、清廉的官员感到悲观和痛心的地方，看似他们很忙，其实他们每天的应酬、每天的忙碌都是在为自己的私利打算。他们“做事”越多，对国家和人民的损害和浪费越大，他们“做事”越积极，我们的人民越遭殃。这类人的劳动不是本书的论及对象，但在行政队伍中，又确实有这么一些人存在着、“劳动着”，代表着一种政治生态。对这么一些人，我们姑且称其为“异类”，这样才不至于玷污了干部队伍中的大多数正直的、善良的人群。

如果把行政看成做事，自然就会有不同的结果。现实的

情况是，结果往往不一定与你做事的辛苦程度和主观愿望相一致，不是说某件事你做得越多、越辛苦，群众或领导对你的政绩满意度越高，这两者之间没有一一对应的关系，而主要取决于你所从事的事情的难易，是否具有天时、地利、人和，当然还有自己的能力和各种条件的保障。当前中国的改革现实已经说明，增量改革往往阻力较小，用钱就能解决的问题显得相对容易，存量改革则更为艰难，尤其是涉及体制机制的改革或者需要全社会的理解和支持的事情最难。干这样的事情很容易劳而无功或事倍功半。比如，2008年的武汉奥运火炬传递活动，就是一个典型的事倍功半的行政实例。从政府的角度而言，最大的压力是公共安全，从群众的角度而言，最关心的则是能否就近参与火炬传递。如果仅仅考虑政府工作的方便和稳妥，像某些城市，纯粹从安全出发临时调整线路，或者在两边没人的立交桥上传递、或干脆在车上传递，不考虑群众的热情，安全是实现了，但群众肯定是不满意的。为了这次火炬传递，省市政府和相关部门都做了大量的艰苦细致的长达半年多的准备，作为一项重大的政治任务进行部署和安排。从线路的选择、车辆的安排、人员的培训、沿途每一个路段责任人的选定和动员、沿线立面和气氛的营造、表演节目的遴选等等，工作量巨大、压力巨大，但由于汉口江滩车行道太窄，部分地段人流聚集太多占了车行道，火炬车辆无法正常进入，最后的几棒火炬没有按原定方案在路上跑步交接，而是在广场集中交接，留下了一

丝遗憾。在当时没有获得国家相关部门的肯定，但有一点我和同志们是心安的，武汉的观众都很热情和快乐地参与了这次活动，活动既是安全的，也是热烈的。

做事的工作量与做事的最终结果之间的关系还有一个境界就是事半功倍。比如汶川地震后的红十字会募捐工作，当时的情形是只要红十字会开门，捐款的市民就川流不息，大家都沉浸在如何表达自己的悲痛和爱心的时刻。记得当时作为市红十字会会长的我去红十字会看望工作人员的时候，他们已经是日夜连续工作几天没有休息。看着他们如此劳累和疲惫，我感动地说：“我代表受灾的群众和热心的市民感谢你们，当全社会都想付出、都想为灾难中的同胞献一份爱心，表达一份真情的时候，你们坚守岗位，代表红十字会接受捐赠实际上就是大爱，也是奉献和慈善的一部分。”那一年市红十字会顺利地募集到了历史上最多的捐款，接近2.1亿元人民币的捐款和物资，多么骄人的业绩。

还比如，“非典”过后的公共卫生服务体系的建立。“非典”给新世纪中国人带来的冲击是空前的，带来的反思也是空前的，突然一下子，街道没人了，所有的经济活动变得毫无意义，健康一下子成了大家共同追求的目标。这种突如其来的事件让全社会突然明白，卫生防疫是如此重要，否则小小的病毒就能让我们不明不白地死亡。市委、市政府提出：能否抓紧建设全市的防疫体系？我们抢抓机遇，很快建起了完善的卫生防疫武汉网络，又建成了最现代化的传染病