◆观 点

确保立法质量的关键

立法本身既是一门技术，也是一门科学，更是关涉国计民生的国家权力行使活动，这就要求立法反映人民的意愿，实现民主立法和科学立法的有机结合。从两者的关系上看，民主立法是主导，科学立法是关键。

科学立法是确保立法质量的关键，注重科学立法，还应该注意如下几个问题。

一是立法既要保持其适度抽象，又要保持其可操作性。中国幅员辽阔、人口众多，各地差异很大，法律如果规定得过于具体化，就有可能影响其在一些地区的实际效果。但是如果仍然奉行“宜粗不宜细”的做法，法律就会缺乏可操作性，不能发挥其实际的效果。

二是在矛盾冲突中善于作出决断。现在立法普遍会存在一种“搁置争议”的做法，凡是争议较大的问题，就采取了回避的态度，认为对这些问题的规范时机尚不成熟，在立法中应予回避。我认为立法不能回避社会矛盾，正像彭真同志所指出的，立法就是要在矛盾焦点上“打杠杠”。在一个利益多元化的时代，立法机关要勇于和善于对社会生活中的利益冲突作出妥当的决断。

三是要解决好法律的前瞻性和稳定性的问题。立法既要注重时效，不能脱离现实，总结现实的经验，同时，立法也要有一定的超前性。我们强调，法律必须是经验的反映，但是，法律是对实践的经验总结，而不能完全等同于实践做法。在我国的转型阶段，立法没有前瞻性，就容易导致法律的滞后性，这必然要求不断进行法律的废、改工作，从而有损法律的权威。

四是立法既要注重本土性，又要注重国际性。立法应当总结人类社会的规律，吸收国外的先进立法经验。在经济全球化的时代，对有关经济领域的法律规则，我们不可能游离于国际通行规则之外，我们要积极参与国际立法并努力争取在国际规则制定中的话语权。同时，我们对经济领域中的一些先进规则应大胆借鉴。当然，对一些婚姻家庭等固有法领域的规则，仍需保持我们的优良传统和生活习惯做法。

五是应当注重立法之后的实效评估。法律的出台并不意味着立法工作的结束，还要关注法律在社会生活中的实效。要充分关注有些法律没有发挥实效的真正原因，有的法律出台后就很快被束之高阁，没法有效发挥对社会生活的规范作用，这就需要我们认真评估并找出问题所在。同时，这也为以后的立法积累经验、总结教训。（2014年9月15日《理论周刊》王利明）

行政也是一种服务业

面对公权力，个人不再是处于“从属状态”，而是处于“对话状态”。比如，过去到政府部门办事，还有求人的感觉；而现在，更多人已经把办理证件、手续，视为公民权利的一部分，去办事是去“接受服务”。这也是为什么办一个准生证要盖40多个章会引起广泛关注、社保金入市激起了巨大争议的原因所在。

不过，便民热线服务质量合格率不足一半，却也说明政府的服务意识，还没有随着社会和公众认识水平的变化而水涨船高。或是传来三遍语音提示就自动挂断，或是打了多次也无人接听，或是打通了也不能解决问题。这些不热的热线，背后正是服务质量的低下、服务意识的欠缺。说到底，是一种权力意识的扭曲。

在某种意义上说，行政也是一种“服务业”。在这一点上，便民热线提供的服务，与银行客服、通讯公司热线、企业售后，甚至是淘宝小妹，都有几分相似。如果政府部门能够摆正自己的位置，不把自己当成权力机构，而是把自己当成服务机构，不把自己当成管理者，而把自己当成公共服务的提供者，恐怕便民热线的服务质量合格率，就能高出很多。

建立服务型政府，是现代政治的必然要求，也是我们一直以来的追求。面对高涨的权利意识，需要提上议事日程的，可能更得是服务质量。毕竟，服务不是姿态，而是权力的本质属性；服务也不是形式，而是现代政府的根本职能。这不仅体现在便民热线上，更应该贯穿于行政过程的方方面面。能不能让群众办事简单点、方便点，能不能提高公众的安全感、幸福感，甚至是能不能让公众有话语权、监督权，都决定着公权力的服务质量。

马克思主义哲学中，有从量变到质变的基本原理。各种便民热线已经很多了，各种便民利民政策也很多了，现在看来，正该完成从量到质的转变，让公众获得更好的“行政服务”。（2014年9月23日《京华时报》舒天烈）

为公民参与慈善事业提供保障

公民的公益意识觉醒是近年来才有的现象，就此而言，中国公益事业接下来需要解决的问题并非局限于政策或机制环节，与公益相关的现代观念也亟待孕育。笔者以为，建立、完善公民慈善荣誉制度和志愿服务登记等制度，让善心得到褒扬与激励，即是重要一环。

有资料显示，在慈善氛围比较浓厚的美国，每年捐赠到各类慈善公益事业的资金占美国GDP的9%。其中，最多的则是来自于国民个人的捐赠。究其原因，除了美国优秀的基督教慈善文化传统，亦与完备的激励机制有关。比如捐款享受减税甚至免税优惠的激励，美国就有120万家以上免税慈善基金组织。而在我国，许多民间慈善组织却很难申请到捐赠收入免税和“公益性捐赠税前扣除”资格。使其无法利用国家已有政策来进行劝募，尤其不利于吸引来自企业的大额捐赠。

“股神”巴菲特2010年9月30日在北京表示，“平民慈善更值得尊敬”。“每个个体对慈善的态度将推动建立一个更好的社会。当更多人投身到一个社区的微小慈善事业中时，这个进程所蕴含的精神力量是巨大的，而且随着时间的推移，这种精神力量也将改变整个社会的行为风尚。”慈善显然不单是有钱人的事业，也不只是企业法人的事，而是全社会每个人的共同事业。而要调动起亿万民众的参与热忱，目前亟待建立国家公民慈善的荣誉制度。政府应尽早出台完善慈善事业法、义工服务条例等法规，进一步明确民间慈善组织地位职能，统一减免税收政策，简化减免程序，为公民参与慈善提供制度性保障。（2014年9月23日《南方都市报》刘效仁）

◆纵 横

清王朝：从骡子列车到蒸汽列车

洋务运动是清廷学习西方器物以图自强的一场自救运动，但是清政府有心理障碍，觉得夷狄的东西我们不能用。

李鸿章1872年第一次正式提出来，跟恭亲王说要修铁路，他觉得修了铁路对运兵很有好处。恭亲王也觉得应该修，但是阻力太大了，不敢提出来，后来李鸿章提了，结果一片反对之声，谴责他的说他是“汉奸”。

但李鸿章有经验，他在他的势力范围之内建了北洋水师，北洋水师需要煤，朝廷同意他挖煤。李鸿章后来也没打报告，他挖了煤之后修了一段9.8公里长的铁路。他在上报给朝廷的时候用一些中国人最熟悉的词来报告，说修了新马路，因为确实没有规定这种东西必须叫做铁路，朝廷也没有介意。

李鸿章也没有用蒸汽机拉煤，而是用几匹骡子拉一个车厢，车厢里有煤，在铁轨上拉了9.8公里，完了再卸下来。他想有个适应过程。但是负责修唐山煤矿和小铁路的英国工程师一看觉得太荒诞了，你修了铁轨，却用骡子拉着车皮。正好唐山煤矿有个锅炉，当时没有用，他没有报告给李鸿章，把它改装成一个蒸汽机车弄到铁轨上了，铁轨上拉了长长的车皮，还装满了煤，这是1880年的事。但蒸汽机会响，把大多数人吓得魂飞魄散，觉得这是妖魔鬼怪，马上就报告给了朝廷。这下朝廷知道了，原来你李鸿章是修了一个铁路用来运煤，就让李鸿章把铁路拆了。李鸿章打马虎眼，他知道政府最忌讳的就是蒸汽机车，他就把蒸汽机车撤掉，又恢复到用骡子拉车皮。

转机发生在1884年马尾海战，一个福建水师的失利就暴露出没有一个统一的指挥机构的问题，因为没法增援。这时候左宗棠、李鸿章抓紧这个机会跟朝廷打奏折，说一定要建海军衙门，朝廷到现在才知道建海军衙门的重要性方才同意。

海军大臣相当于现在的海军司令，慈禧当然用了她最信任的醇亲王奕譞来当海军大臣。他一上任，李鸿章就对他说，我的北洋水师很强大，请你到天津来视察北洋水师。奕譞一视察北洋水师，他没想到现代化的军舰这么厉害，大炮打得又很准，海浪那么大，他觉得站在军舰上非常威风。李鸿章就借这个机会说，为什么军舰能在海上跑那么快，就因为他要靠锅炉的动力来推进。但是我们这一次检阅用的煤靠骡车，你要打起仗来，还用骡子拉煤吗？跟不上的话，这些军舰在港口就等着挨打。

奕譞曾经也是反对修铁路的，这时候他才明白修铁路运煤的重要，李鸿章就跟他建议说，你应该用海军的名义给朝廷打报告，中国应该大规模修铁路。奕譞说，我现在提了，反对的力量会很大，现在不是时候，但是我支持你，你先把到唐山的铁路抓紧时间修。有他的支持，李鸿章也不用打报告，大张旗鼓就这么修起来了，把这一段铁路就修到了天津北洋水师的码头。1888年醇亲王奕譞觉得时机成熟了，他用海军司令部的名义给朝廷打了报告，说军队有个军舰，有了码头，需要修铁路运到码头。这个奏折就到了朝廷上，慈禧让各位大臣讨论，应不应该修铁路。因为奕譞权力很大，这时候反对的和赞成的意见就半对半了。

这时候地方大臣张之洞就出来表态了，他觉得应该修铁路。在诸多大臣的赞成下，慈禧在1889年下令全国修铁路。从李鸿章1872年提出来到慈禧1889年同意，中间经过了17年。清王朝始终坚持自己天朝上国的面子，总是要付出巨大的代价之后，才愿意做一点点改变。（2014年8月11日《北京日报》雷颐）

◆史海钩沉

甲午前后的张之洞

甲午战败后，李鸿章赴日谈判而处处受挫，心急如焚的张之洞为此“三次电奏，力阻和议”，并主张与日本彻底决裂，重新再战。《马关条约》签订后，张之洞痛斥李鸿章妥协卖国，竟而要求清廷对其“明正典刑，以谢天下”。对此，李鸿章暂隐忍不发。庚子年后，张之洞再次对李鸿章的议和大加指斥，后者遂回敬称：“香涛做官数十年，犹是书生之见也。”谓其不谙大局。张之洞听后勃然大怒，随后回电讥讽：“少荃议和两三次，乃以前辈自居乎？”时人目为天然对偶。

积极备战，支援前方

同为少年得志，但与早年驰骋疆场的李鸿章相比，后起者张之洞走得更平更顺。从其幼年开始，张之洞即显示出与众不同的禀赋，其博闻多识，文才出众，14岁中秀才，16岁又在顺天府乡试中一举夺得“解元”（即举人第一名），天资之高，可想而知。同治二年（1863年）会试中，慈禧太后钦点其为探花郎，一时声名鹊起，并进而成为清流党中的中坚人物。

京中为官十余年后，张之洞被外放为山西巡抚；3年后，因中法战争爆发而调任两广总督。尽管之前未尝与闻军事，但张之洞在这次战争中仍展现了很强的识人用人之才，其先后举荐刘永福、唐景崧、冯子材等将，并由广东提供大批军饷粮械供给前线，最终清军在镇南关与临洮大败法军，取得晚清对外战争中一场难得的胜利。

或因如此，正在湖广总督任上的张之洞在甲午年也是极为活跃，其认为“朝鲜乱作，日本与中国将失和”，因而主张在朝鲜采取主动、对日本采取强硬态度。战争爆发后，张之洞更是热情高涨，他几乎每天都要向清廷电奏自己对战情的看法和建议，有时甚至一天连发三四电。当然，张之洞的积极并不仅仅表现在嘴上，其在后方也确实做了不少扎扎实实的工作，如筹兵筹款、筹械筹运等等，均给予前方大力支持。

具体而言，湖北在甲午年共调遣一万多人北上参战，其中包括襄阳马队七营、熊铁生马步十营、副将吴元凯炮队四营，由提督吴凤柱亲自率往。至于其他取道湖北北上的外省部队，张之洞也尽力给予饷械援助，如刘树元部、魏光焘部各两万两银等。调任两江总督后，张之洞更是不遗余力，其在扬州、清江、宿迁至山海关、锦州沿线设“江南转运局”十二处，江南“调北上诸军共五十余营”，其饷械均由张之洞方面供给。

战争后期，在京畿危急之时，张之洞主动承担了十营湘勇的军饷，以作“入卫之师”。山东威海危急时，张之洞又主动送去新购的快枪一千枝、子弹一百万发。山东巡抚李秉衡为此大为感激，其回电称：“我公统筹全局，谋国之忠，与人之厚，诸深钦佩！”

可惜的是，这一切努力终究未能挽回战败的结局。议和期间，张之洞多次要求清廷将“饬知北洋大臣之事一并电饬南洋知之”，但未能得到回应。和约签订后，张之洞“痛恨发指”，其屡向清廷电奏沥陈，要求“迁都太原、废约再战”。为寻找毁约借口，张之洞甚至不惜天真地提出，条约乃李鸿章“伤重昏迷之际，李经方等冒昧应允”，理应视为无效。在所有努力均告无效后，张之洞愤而指斥清廷“坐视赤县神州，自我而沦为异域，皇太后、皇上将如后世史书何？”。如此愤激之语，换到平时恐怕就得冒撤职乃至杀头的风险，但最终仍于事无补。

试图保台，半途而废

中法战争时，正在两广总督任上的张之洞即对海南岛的战略地位给予了高度重视，并在岛上修建了炮台。也正因为如此，其对日本割去中国的另一大岛台湾感到万分痛心。在致总理衙门的电奏中，张之洞表示，“台湾极关紧要，逼近闽浙，若为敌踞，南洋永远事事掣肘；且虽在海外，实力精华，地广物著，公家进款每年二百余万，商民所人数十倍于此，未开之利更不待言”。

由于台湾巡抚唐景崧、守将刘永福（原黑旗军统领）均为昔日旧部，张之洞在电阻换约的同时，也在暗中鼓励并支持台湾军民抵制割台。为增强台湾军民的抗日力量，张之洞不顾清廷禁令，先后向台湾拨去30万两白银并运去大量枪械弹药，以求台民能够自保。

1895年5月，在唐景崧宣布成立“台湾民主国”并担任“大总统”后，张之洞为解除其后顾之忧而派人将唐母接到南京，赡养备至。事后，张之洞又电告唐景崧：“君为国尽忠，吾为若尽孝，勿以老母为虑。”可惜的是，在日军大举进逼之下，唐景崧的局面仅维持了十余天即告瓦解。

唐景崧逃回大陆后，台南绅民公举刘永福继为“台湾民主国”总统。为此，张之洞继续给他们打气说：“俄国已认台自主，问黑旗尚在否？究竟能支持两月否？似此外援已结，速宜将此事遍谕军民，死守勿去，不日救兵即至也。”原来，张之洞之前曾向清廷提议，“与其失地赔费求和于倭，不如设法乞援于英俄，饵以商务利益”；条约签订后，他甚至提出，“朝廷若以回疆数城让俄，以后藏让英，以云南极边地让法，三国同助，则不唯台湾可保，且约竟可全废，断无战事”。

当然，“割边地以求外援”的说法只是张之洞万般无奈下的一种提议，其非智者之所为，也被清廷完全忽视。事后证明，就连最可能也最为期盼的“俄国干涉”也只是一厢情愿，何逞英法出手相救。之后，在清廷的严令之下，内地督抚们都相继停止了济台举动。

此时，李鸿章在得知张之洞仍在背后支持台湾军民后，其随即电奏清廷，指斥“台民叛拒者为张之洞”。为此，清廷特别电谕张之洞：“台事无从过问，饷械等自不宜再解。”朝廷严诘之下，原本积极的张之洞也不得不停止了援台活动。不过在私下里，他仍希望刘永福等“杀倭寇数千，断不能令倭寇垂手而得全台”。

守台的最后时刻，身处绝境的刘永福不断向张之洞求救。3天后，张之洞复电刘永福：“朝廷不得已割台，曾有旨召各官内渡，阁下自在其内。”意在劝刘永福放弃台湾，内渡回大陆。在这种情况下，刘永福坚持至10月后不得不撤回厦门，台湾就此全部沦陷。

痛定思痛，大练新军

战后，张之洞对这场战争进行了深刻的反省，其在军事上总结败因时认为，中国军队在剿灭太平军、捻军后，一度军威颇振，但这次却以惨败而告终，其原因是，发、捻虽然猛悍但终究是流寇，这与日本近代陆军完全是两个概念。日本军队效法西洋，训练有素，饷厚械精，在参谋、后勤乃至侦探各方面无不周备；而我军却是仓卒召募，心不齐、械不足，又无充分训练，以致溃败千里；加上近年以来，师老兵疲，昔日猛将大多步入高龄，暮气已深，几无复起之可能性。因此，国内军队要想重振军威，除效法西洋之外，别无他途。

在张之洞看来，“陆军以德国为第一，德国营制，每一军必兼有步队、炮队、马队、工程队，数种合之，始成一军”。由此，自强军也是参照德国军制编练而成，其全军分步、骑、炮、工程兵共13营：步兵8营，每营250人；马队2营，每营180人；炮兵2营，每营200人；工程兵1营100人。全军共计2860人。从编制上看，自强军实际上是介于湘军营建制（每营500人）及德军的连建制之间，其近代化色彩稍逊于新建陆军。自强军建立不久，张之洞调任湖广总督，其军由刘坤一续办。1901年，自强军调往山东，划归袁世凯节制操练，成为了北洋军的一部分。

回湖广后，张之洞以随带的五百护军（原自强军的一部分）为基础，继续以西法编练新军。经过近十年的努力，湖北新军陆续编成陆军第八镇和暂编第二十一混成协（协统即甲午年后弃海登岸的黎元洪），兵力约16000人。由于编练较早，湖北新军的规模及战斗力在全国新军中大概仅次于袁世凯的北洋新军。（2014年9月8日《北京广播电视报》金满楼）

◆评 论

国防教育应该渗透到每一天

2001年8月31日，第九届全国人大常委会第二十三次会议依据《国防教育法》相关内容，将每年9月的第三个星期六定为全民国防教育日。这是中国第一个以法律形式明确规定对公民实施国防教育的主题节日。

国防教育的意义不言而喻。国防最根本的要义就是国民之防卫，只有每一个公民都能自觉地保卫国家，捍卫主权，国家才能建立起强大的国防。设立全民国防教育日，有助于弘扬爱国主义精神，提高全民国防观念，使其掌握必要的国防知识和军事技能，自觉履行国防义务，关心、支持和参与国防建设。

为了更好地开展教育，每年的全民国防教育日都设立了主题。例如2001年的主题是“关注国防，就是关心自己的家园”，2006年恰逢长征胜利70周年，主题则定为“弘扬长征精神，共建钢铁长城”，今年全民国防教育日的主题是“关心国家安全，维护海洋权益”。

除《国防教育法》外，国家还陆续颁发了《全民国防教育大纲》《国防教育基地命名管理办法》等具体的法规文件，以保障全民国防教育各项工作的落实，各省普遍出台了国防教育条例或国防教育法实施细则，基本形成了上下衔接的国防教育法规体系。

国家和各省市都建立了国防教育基地，据了解，全国省级以上政府命名的国防教育基地已有几千个。全国还有350多个城市建起了国防教育一条街，一些城市建立了国防教育主题公园、广场，不少社区还设立国防教育室和宣传橱窗，宣传普及国防知识。

即便如此，国防教育在当下仍面临着许多挑战和问题。有记者在国家一级博物馆、全国国防教育基地——中国人民抗日战争纪念馆内采访，接受采访的20位游客中，有一多半之前不知道有这个纪念馆，只有一名游客知道全民国防教育日的具体日期。

国防教育不应该仅仅在每年9月的第三个星期六才被提及，不应该是“一日游”，它应该润物细无声地渗透到一年365天的每一天。这要求全民国防教育活动必须低下身段近距离地走进民众。比如，在全民国防教育日开放军舰、战机或军营供普通民众自愿参观，在群众中举办具有国防性质的军事体育竞赛，这些方式都有利于民众在愉悦身心的活动中接受国防教育。

青少年是国防建设的主体，也是国家的未来，全民国防教育不妨更加生动活泼些，在影院上映军事题材的电影大片，推出爱国题材的网游和手游，利用新媒体发布吸引眼球的新鲜国防话题，这些都是吸引年轻人关注国防的重要途径。

此外，如何将国防教育“高大上”的宣传主题更加“接地气”地融入普通群众的生活中，也值得我们认真思考。

英国没有专门建立全民国防教育日，但在每年的11月11日英国民众都会自发地以佩戴红花的方式纪念“阵亡将士纪念日”。红花成为怀念阵亡将士的寄托物，熏陶着民众的国防意识。

美国将阵亡将士纪念日定为联邦假日，但许多美国人都会自发去公墓或纪念馆参加纪念活动，美国总统那一天也会在国家公墓敬献花圈。

而在乌克兰，青年男女结婚时都要向民族英雄纪念碑敬献鲜花，当新人们将自己婚礼用的鲜花献给为国牺牲的烈士时，国防教育就以民俗的方式毫无间隙地融入了普通人的生活。

激发被教育者自愿地接受知识和思想的熏陶是教育的最高境界，国防教育也应遵循这个规律。全民国防教育需要全民共同参与，用看似简单的形式将国家与公民连为一体，用民众喜欢的方法开展国防教育，将国防意识融入到普通群众的生活中，激发民众的自觉爱国报国行为，这样才能够实现全民国防教育的目标。（2014年9月20日《中国青年报》房永智）

社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 总编辑：钟国兴 社长：王金龙 广告部电话：62805980 62806380 发行部电话：62806227兼传真 总编室电话：62805368 62806234 电子信箱：xuexishibao@126.com
定价：全年180元 邮发代号：1—267 国外发行代号：W3970 开户银行：建行北京中关村分行 户名：中共中央党校报刊社 账号：2613000456 广告经营许可证号：京海工商广字0301号 承印：人民日报社印刷厂