本版编辑：澹 雅
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62805118

议政论法

从制度源头全面推进依法治国

现行的选举制度、代表制度以及地方人大制度作为人民代表大会制度的重要内容，必须在全面推进依法治国的框架下不断加以完善。其中，依法保障选举活动的有效进行、依法保护代表的合法权益、依法完善地方人大制度，等等，都是从源头推进依法治国的重要举措。人大“三法”的修改，对于推动选举制度改革、强化代表履职能力和发挥地方人大的作用具有非常重要的意义。

□ 莫纪宏

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》第一次以党的文件形式对执政党依法执政问题作了全面的战略部署，其中一个中心思想就是要实现“全面”依法治国，并且要将党的领导“贯彻落实到全面推进依法治国的全过程和各方面”。该决定提出的190项法治改革措施涉及立法、执法、司法和守法等法治活动的各个领域和各个方面，仅仅关注法治的某几个要素或是某几个环节的改革是无法适应全面推进依法治国要求的。当下，必须采取切实有效的措施，既要抓重点，又要全面铺开，坚持点线面立体推进。当然，从源头抓起，应当是全面推进依法治国的重中之重。

从我国法治建设的过程和环节来看，现行宪法所确立的根本政治制度是人民代表大会制度，故全面推进依法治国也要从依法完善人大制度入手。具体说，现行的选举制度、代表制度以及地方人大制度作为人民代表大会制度的重要内容，必须在全面推进依法治国的框架下不断加以完善。其中，依法保障选举活动的有效进行、依法保护代表的合法权益、依法完善地方人大制度，等等，都是从源头推进依法治国的重要举措。2015年3月，张德江委员长在其所作的全国人大常委会工作报告中就明确提出，为适应全面推进依法治国的要求，要用法治来保障和促进社会主义民主政治的发展，拟在今年修改现行选举法、地方组织法和代表法，通过对“三法”的修改为健全和完善我国人民代表大会制度夯实法律基础。

8月29日，十二届全国人大常委会第16次会议通过了《关于修改＜中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法＞、＜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＞、＜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代表法＞的决定》（以下简称“《决定》”）。根据《决定》的规定，现行选举法、地方组织法和代表法都有了不同程度的修改，增加了一些重要的法律程序和法律制度，对于推动选举制度改革，强化代表履职能力和发挥地方人大的作用具有非常重要的意义。



《决定》对选举法的完善

《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》是中国人大制定的由广大人民群众选举人民代表参政议政的法律。该法律制定于1953年，1979年重新修订，其后经历1982年、1986年、1995年、2004年、2010年和今年的6次修改，各项选举制度已得到完善。本次选举法的修改重点是对以贿选等方式破坏选举行为以及利用境外资金参加选举行为做了明确的限制，主要事项包括：（1）公民参加各级人民代表大会代表的选举，不得直接或者间接接受境外机构、组织、个人提供的与选举有关的任何形式的资助。违反上述规定的，不列入代表候选人名单；已经列入代表候选人名单的，从名单中除名；已经当选的，其当选无效。（2）代表资格审查委员会依法对当选代表是否符合宪法、法律规定的代表的基本条件，选举是否符合法律规定的程序，以及是否存在破坏选举和其他当选无效的违法行为进行审查，提出代表当选是否有效的意见，向本级人民代表大会常务委员会或者乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团报告。

《决定》对地方组织法的完善

《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》1979年7月1日由第五届全国人民代表大会第二次会议通过，此后经过了1982年、1986年、1995年、2004年和今年共5次修改，进一步完善了地方人民代表大会制度，扩大了地方权力机关的职权。本次修改主要集中在如何发挥乡镇人大主席团在闭会期间的作用以及如何在基层人大中设立专门委员会和街道人大工作机构来推动基层人大工作，具体内容包括：（1）乡镇人大主席团在本级人民代表大会闭会期间，每年选择若干关系本地区群众切身利益和社会普遍关注的问题，有计划地安排代表听取和讨论本级人民政府的专项工作报告，对法律、法规实施情况进行检查，开展视察、调研等活动；听取和反映代表和群众对本级人民政府工作的建议、批评和意见。主席团在闭会期间的工作，向本级人民代表大会报告。（2）省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会根据需要，可以设法制委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会等专门委员会；县、自治县、不设区的市、市辖区的人民代表大会根据需要，可以设法制委员会、财政经济委员会等专门委员会。各专门委员会受本级人民代表大会领导；在大会闭会期间，受本级人民代表大会常务委员会领导。（3）市辖区、不设区的市的人民代表大会常务委员会可以在街道设立工作机构。工作机构负责联系街道辖区内的人民代表大会代表，组织代表开展活动，反映代表和群众的建议、批评和意见，办理常务委员会交办的监督、选举以及其他工作，并向常务委员会报告工作。

《决定》对代表法的完善

《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代表法》1992年4月3日由第七届全国人民代表大会第五次会议通过并公布实施。2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》修正文中的“治安管理处罚条例”为“治安管理处罚法”。2010年10月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议对该法进行了全面修改。根据《决定》，代表法进行了第三次修改。本次修法的关注点在于增加人大代表履职活动的权利及责任，进一步强化代表意识，主要事项有：（1）代表在本级人民代表大会闭会期间，有权向本级人民代表大会常务委员会或者乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团提出对各方面工作的建议、批评和意见。建议、批评和意见应当明确具体，注重反映实际情况和问题。（2）由选民直接选举的代表应当以多种方式向原选区选民报告履职情况。县级人民代表大会常务委员会和乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团应当定期组织本级人民代表大会代表向原选区选民报告履职情况。

总之，“三法”修正的最大意义就是解决了当下人民代表大会制度实践中最突出的问题，包括使选举不受非法势力的操控、地方人大特别是乡镇人大主席团应当更好发挥自身权力机关的职能、人大代表应更加主动积极地履职并依法承担代表职责等。“三法”的修正从法律上弥补了空白，有助于完善人民代表大会制度，推动人民代表大会制度的规范化和法律化，是全面推进依法治国从制度源头抓起的重要举措。可以预见，修正的“三法”在实施中必然会推动人大工作的法治化，为社会主义民主政治的健康发展注入法治的活力。

（上接3版）

我想，香炉或许就是这当中的哪位阿婆送的。于是，悄声问黄馆长：“这些老人还健在吗？我方便去拜访她们吗？”黄馆长告诉我：“现在村里还有六七位健在的阿婆，但她们都年事已高，记忆也都模糊了。”我明白了，我不忍心再去打搅老人们归于平静的生活。

香炉的线索又断了。

黄馆长把我带到了工作室，按家乡的风俗，热情地请我喝功夫茶。我们边喝茶，边继续聊着。黄馆长不经意中向我谈起了一件事情：“谷书记去世以后，他的妻子史英萍曾经两次来到铜钵村，关心着兵灾家属的命运。她每次都是自己掏钱买车票从漳州坐公交车来的。听说，她还用离休金先后救助过六个贫困大学生。谷书记家风好啊！”

六个贫困大学生？黄馆长的话使我想起了二十年前曾经在《闽南日报》看到的一篇通讯。

五

这里介绍的是我市一位不愿意让人知道姓名的离休女干部的感人事迹。这位老大娘过去曾以自己的绵薄之力，资助一位山区学生上福建林学院读完4年书；去年又每月寄赠200元帮助一位在厦门鹭江大学就读的女学生；今年再拿出离休金长期资助福建师大六位特困生。她以共产党员的宽广胸怀，以一颗纯朴的母爱之心，谱写了一曲催人泪下的精神文明赞歌。

这是1996年12月26日发表在《闽南日报》一篇通讯的编者按。记者饱含深情地记叙了一个感人至深的故事。

那年夏天，福建师大美术教育专业来自贵州省平坝县的布依族学生刘兴彪，把自己精心创作的一幅《慈祥的母亲》油画，邮寄给漳州一位离休老大娘。那位大学生和漳州这位老大娘远距千里，素不相识，为何要为她作画，称她为“慈祥的母亲”？

大娘是漳州一位已故地专级干部的遗孀，离休已十几年了。一天，她在家翻阅报纸，看到一篇《清苦不减求学志——福建师大几位特困生纪实》的通讯报道，文章记述了六位特困生有的因父亲病故、母亲生病，有的因家里太穷，没办法供他们上学的生活费，每餐仅4角饭钱、一小碟青菜。大娘看了报道，一阵阵心酸。这年3月，这位老大娘把自己省吃俭用节余的1000元，寄给写那篇报道的记者，请他转给福师大六位特困学生，并从4月份开始，每月寄300元补贴这六位特困生的伙食费。

当记者得知这位老大娘的真名实姓和住址登门拜访她时，老大娘那纯朴爱心和坦荡胸怀更令人感动。她家住的房子，是当年龙溪地委分给他们住的旧房，一直没有装修；家具也是六七十年代的；她穿的还是当年“解放牌”衣裤。原先她每天买一瓶牛奶，为了资助特困生，把牛奶也停了，一日三餐粗菜淡饭。她说现在这样的生活已经很好很满足了。

在这篇通讯的最后，记者写道“请原谅，读到这里，你们还不知道这位年过七旬、德高望重的老大娘叫什么名字，因为我向她作了‘必须保密’的承诺。”

多么干净的思想，多么美好的心灵，多么可敬的母亲啊！我想，我已经猜到了这位老人是谁。为了证实，也为了追寻，我走访了当年采写这篇通讯的记者，他已退休多年，名字叫许崇安。

老许向我详细介绍了采访这位母亲的经过，最后，他告诉我，这位母亲就是谷文昌的妻子史英萍。史英萍当时再三交代不要透露她的名字，她说：“老谷在，一定会支持我这样做的。”

我不由想起之前采写谷文昌的通讯时了解到的几个感人细节。

谷文昌在东山担任县委书记时，有一次女儿谷哲芬看电影回家，高兴地向家人介绍电影有多么好看，说得兴致正浓，谁知谷文昌冷不丁问了一句：“谁给你买的票？”谷哲芬一愣，照实说：“我没钱，收票的叔叔知道我是你的女儿，放我进去。”谷文昌生气了：“看电影怎么可以不买票呢？县委书记的孩子也得按规矩买票。”随即拿出1角钱让谷哲芬去补票。有一回，长子谷豫闽趁谷文昌不在家，把公家配给谷文昌的自行车推出去骑着玩，在街上被谷文昌看到了，平时疼爱孩子的谷文昌这回非常生气，严肃批评了谷豫闽：“这车是公家配给我工作用的，你怎么可以动？怎么能公私不分呢？”



当年给谷文昌带来绿色希望的九棵木麻黄树如今已长成参天大树

1964年，谷文昌调任省林业厅副厅长时，县里有关部门提议，把在县财政局当临时工的大女儿谷哲慧转正后一起到省城去，被谷文昌一口回绝：“组织上调的是我，不是我的孩子，还是让她留在东山锻炼吧。”

史英萍是南下干部，解放初即任东山县民政科科长，1952年转薪时定为行政18级，此后其职务和工资都未提升过，直到谷文昌去世后的第三年即1984年才按政策升为行政17级，也就是32年才晋一级。史英萍当了多年的妇联主任，又有相当的文化程度，可每次县领导班子有人提出给史英萍提职、提级，都让谷文昌给压下来了。

谷文昌带领东山人民种下了成千上万亩的木麻黄，可一家子吃饭用的桌子还是一张小石桌，坐的还是竹子做的椅子。一位林业干部实在看不下去，就到林场，捡了一些木头边角废料，给谷文昌做了一张小木桌。当他把小木桌送到谷文昌家里时，被谷文昌坚决退掉了。过后他对史英萍说：“如果我做一张木桌子，下面就会做几十张、几百张，我犯小错误，下面就会犯大错误。”人们还记得，谷文昌来到东山工作的时候，带着一只随身南下的旧皮箱，14年后调离东山时，带走的还是那只旧皮箱，还有两罐史英萍亲手腌制的咸菜。

1980年12月，谷文昌身体每况愈下，此时癌细胞已经扩散，他在东山时的通讯员朱才茂前往探望，忍不住哭了出来，谷文昌倒过来安慰他：“别难过，我的情况还好。”谷文昌让史英萍在背后垫了一个枕头，支撑着坐起来，吃力地叮嘱朱才茂：“我这次到上海看病，得知木麻黄寿命只有七八十年。你回东山后一定要让林业部门想办法，抓好更新换代，否则将来东山百姓要再受风沙之苦了。”这是他临终前的最后牵挂。

一个月之后，谷文昌的心脏停止了跳动。在生命弥留之际，当家人俯在他耳旁问他有什么交代时，他眼里噙着泪水，断断续续地说：“我想……回东山去……”

根据谷文昌生前遗愿和东山百姓要求，1987年7月，东山县委县政府把谷文昌的骨灰接回东山，安放在位于山口村的赤山林场一个山丘上，这是当年他带领东山人民植树造林锁住风口的地方。

谷文昌去世时，身边只留下700元。史英萍在谷文昌去世后一周内就拆除了家中的电话，连同自行车一并上交，“这是老谷生前的交代”。史英萍去世后，子女们恳求领导春节不要再来家里慰问，认为“没有资格再享受了”。除此之外，全家人未向组织提出过一件要求照顾的事项。

人们正是从这样一件件的“细节”“小事”，看到了谷文昌“不带私心搞革命，一心一意为人民”的内心世界和崇高品格。这样的好官，百姓由衷地信服和爱戴。

我的思绪回到了史英萍生前最后帮助的六位大学生。我询问老许：“谷书记坟前有一个用花岗岩雕刻的香炉，那个香炉会不会是这六位大学生中的哪位家长敬献的呢？”老许沉默片刻，告诉我：“不太可能，因为这些学生都来自外地，而且，他们根本不知道这位母亲的身份，更不知道她是谷文昌的妻子。”

我明白了。我忽然觉着，有没有找到香炉的捐献者，已经不重要，重要的是，我找寻到香炉背后更为珍贵的东西。

六

当年，白埕沙丘上那九株给谷文昌带来绿色希望的木麻黄，现在已是苍劲的大树，50多年栉风沐雨，依然枝繁叶茂、郁郁葱葱。它见证了谷文昌带领东山人民植树造林、治服风沙的艰辛历程，见证了东山岛的巨变。



谷文昌在坑北村参加生产劳动

九棵大树的背后，是浩瀚的林海。一排排木麻黄像战士一样，肩挨着肩，手挽着手，形成一道道迎击风沙的绿色屏障。我仰望着斑驳而粗壮的木麻黄，感受着它的可贵气质和品格。它扎根沙丘荒滩，汲取着大地水分和营养，在艰苦的环境中顽强地生长；它不惧风沙，不惧盐碱，不惧干旱，成为挡风固沙的先锋树种；它朴实无华，正直而挺拔，默默地奉献着一生。这不正是谷文昌的品格吗？

我从一棵树，走近一个人，走进一个共产党人磊落而无私的精神世界。

记得一位哲人说过，人不能决定生命的长度，但可以增加生命的厚度。生命的意义在于创造比生命更为久远的东西。谷文昌的生命是有厚度、有热度的，他在东山一干就是14年，没有丝毫的短期行为，没有丝毫的表面文章，没有丝毫的浮躁心态。他锲而不舍，带领东山人民彻底埋葬了风沙灾害，使昔日的荒岛、死岛、苦岛变成了东海绿洲，人民过上幸福的生活。然而他始终用权以廉、持身以正，不仅严于律己，还严于律家。

“政声人去后，丰碑在民间”。在谷文昌身上，体现了党性和人民性的高度统一，优良传统和时代精神的高度契合。他不仅留下了巨大的物质财富，而且留下了宝贵的精神财富。

诗人臧克家说过：“有的人活着，他已经死了；有的人死了，他还活着。”谷文昌永远活在东山人民的心中。他的事业得到永续，他的精神得到永续。

我来到谷文昌坟前，烧了一炷香，轻轻插在那花岗岩香炉上。我又点上一根烟，放在香炉旁，谷书记生前爱吸烟。

伫立在谷文昌塑像跟前，我看到他正倾听着万顷松涛，深情地守望着心灵的故乡。

谷书记你可看到，宝岛风沙静，玉蝶焕异彩；叠翠拥层峦，林涛接碧海；五洲宾朋聚，美景胜蓬莱。

谷书记你可看到，今之东山，气势如虹；长桥跨海，路衢畅通；巨轮交汇，港湾繁荣；物阜民康，百业兴隆。

我仰望着谷文昌塑像，从心底流淌出一道道炽热的诗行：

谷书记你没有离开东山，
东山百姓把你放在心坎。
你是那挺拔的木麻黄，
扎根荒滩翠染山岗。
你是那绿色的长城，
把美丽蝶岛悉心护防。

谷书记你没有离开东山，
东山百姓把你放在心坎。
你立下了无悔的誓言，
不制服风沙就让风沙把我埋葬。
你践行了庄严的承诺，
共产党人要救民于苦难！

谷书记你没有离开东山，
东山百姓把你放在心坎。
你是一面无私的明镜，
照清每个人的衣冠。
你的精神穿越时空，
化作催人奋进的能量。

谷书记你没有离开东山，
东山百姓把你放在心坎。
你那无限眷恋的双眸，
把心灵故乡深情守望。
你永远和我们在一起，
依然穿着那件褪色的军装。

（作者系中央党校特约研究员、福建省人大常委会委员）