

# 2012年“两会”公共卫生议案提案 观察报告



**北京爱知行研究所**  
BEIJING AIZHIXING INSTITUTE

北京爱知行研究所

2012年6月

# 目录

一、问题的提出和研究目的.....	3
二、资料收集及研究方法.....	4
三、相关议案提案分析： .....	4
（一）分类和数量： .....	4
（二）具体内容简介.....	5
（三）议案提案所涉内容分析 .....	6
四、两会制度和议案提案： .....	11
五、建议： .....	13
附表： .....	14
1、地方各省市 2012 年两会召开时间 .....	14
2、资料来源 .....	15
附件 .....	17
一、基于公民“知情权”要求人大政协公开议案提案内容，以及相关办理过程、 结果情况的建议信.....	17
二、爱知行关于两会的工作小结和建议 .....	20
三、就参与两会议题致民间组织的建议 .....	21

## 机构简介

北京爱知行研究所由原北京爱知行动项目（1994年3月）发展而来，主要从事非盈利性社会工作。研究所致力于通过教育、关怀、研究和呼吁，维护我国的艾滋病病毒感染者、艾滋病人和性少数人群及其它弱势群体的权益，消除对于他们的歧视，推动促进艾滋病的预防、治疗、关怀和支持，有利于感染者权益和公共健康的公共政策的出台，支持各地艾滋病组织及其它弱势人群支持性的发展。

欢迎捐助我们：

支付宝帐号：chineseaizhixing@gmail.com

Paypal 账号：chineseaizhixing@gmail.com

联系电话：010-88142132

北京爱知行研究所  
BEIJING AIZHIXING INSTITUTE

联系方式：

艾滋法律咨询热线：010-88142132

网址：www.aizhi.co

E-mail: aizhixing2010@gmail.com

微博：<http://weibo.com/aidslaw>

<http://weibo.com/lawhotline>

Twitter: @azxing

# 2012年“两会”公共卫生议案提案观察报告

## 一、问题的提出和研究目的

什么是公共卫生？我国至今尚无统一认识和明确定义。美国城乡卫生行政人员委员会对公共卫生定义是——公共卫生是通过评价、政策发展和保障措施来预防疾病、延长人寿命和促进人的身心健康的一门科学和艺术。由此可见，公共卫生就是预防疾病，延长寿命，通过有组织的社会共同努力来改善环境卫生，促进身体健康，提高工作效率，控制传染病流行，教育个人养成良好卫生习惯，组织医护人员对疾病进行早期诊断和预防性治疗。

公共卫生服务的实质是一种公共产品、一种公共政策，它是一种成本低、效果好的服务，但又是一种社会效益回报周期相对较长的服务。现代社会的公共卫生服务通常由以下三个层面的组织来提供：一、国际政府间公共卫生组织。二、政府公共卫生组织。三、民间非政府组织。国际卫生组织通过参加组织、加入协约与公约等形式，指导、监督、协调各个国家与地区的公共卫生工作。政府公共卫生组织作为政府行政管理机构，代表政府提供公共卫生服务，共同发挥支柱作用。随着政府从全能政府向有限政府的转变，民间非政府组织作为第三方力量，也在公共卫生服务的提供中起着重要的作用。各国政府在公共卫生服务中起着举足轻重的作用，并且政府的干预作用在公共卫生工作中是不可替代的。许多国家对各级政府公共卫生中的责任都有明确的规定和限制，以有利于更好地发挥各级政府的作用，并有利于监督和评估。而在我（一些）国，行政决策者受经济利益驱动，更重视一些可以短期收益的项目，削弱了政府对于公共卫生的重视程度和行政干预力度。政府对于公共卫生并没有十分明确的分工和职责范围。因此，如何通过有组织的社会共同努力来促进公共卫生服务就成为我国公共卫生问题的一个重要环节。

根据我国宪法规定，人民代表大会制度是我国的根本政治制度，而中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，是中国的一项基本政治制度。人大议案和政协提案是全国和各级人大代表和政协委员参政议政的一种主要途径和形式。结合上述公共卫生服务组织的划分，两会议案提案的提出就成为我国民间从国家政治层面来促进公共卫生政策的制定、改革与发展的一个重要途径。

本报告的目的就在于通过 2012 年全国两会和地方省级两会中涉及公共卫生的议案提案的观察与及对两会制度的运行程序的分析, 结合我国政府在公共卫生领域的政策现状, 为非政府组织在以后的公共卫生服务工作的展开提供一种参照和建议。

## 二、 资料收集及研究方法

目前全国和各级人大和政协都没有完全开放其议案和提案系统, 全国政协也只是在其网站<sup>1</sup>上选登了部分提案。鉴于这种情况, 为了尽可能全面的掌握两会的议案和提案, 本研究采取了通过在全国和各级人大和政协门户网站收集和通过各大门户网站两会专题网站相结合的办法来收集议案和提案。但是, 由于没有官方的权威数据, 这种收集方法仍然无法避免资料收集掌握不全面的情况出现, 只能做到在现有的条件下, 尽可能的收录在网络上的议案和提案。另外特别需要指出的是, 通过各网站(包括政府网站和商业门户网站)收集的议案和提案大多以媒体报道和评论的形式呈现, 本研究也正是通过这些报道来还原其本貌, 并在此基础上展开相关分析。研究方法为资料分析和政策研究, 者为分析具体议案提案内容和反应的问题, 后者为我国政府公共卫生政策现状的探讨。

## 三、 相关议案提案分析:

### (一) 分类和数量:

在医学上当代公共卫生问题按健康问题一般划分为:

- 1、传染病: SARS、禽流感、流感、疯牛症、艾滋病、登革热等
- 2、慢性非传染性疾病: 肿瘤、糖尿病、高血压等
- 3、意外伤害: 如: 车祸
- 4、不良健康行为: 吸烟、酗酒、吸毒、不安全的性行为等
- 5、精神及心理卫生: 如: 忧郁症、孤独症。

但鉴于议案提案搜集的途径的局限, 以及相关议案提案内容难见全貌, 大多数都以新闻稿件的形式报道。只好按照提及的内容进行如下分类:

---

<sup>1</sup> 即“中国人民政治协商会议全国委员会门户网站”网址: <http://www.cppcc.gov.cn/>

医疗体制改革和药物管理相关共 29 个（其中农村医疗体制问题占 13 个、药物管理 3 个）；血液安全相关共 13 个；食品安全相关共 10 个；烟草相关共 7 个；儿童疾病共 4 个；精神及心理卫生共 3 个；小学生健康与安全 3 个；慈善制度及 NGO 政策 5 个；传染性疾病 7 个（艾滋病相关有 6 个）；毒品问题 1 个；职业病 1 个；性教育 1 个；计划生育 2 个。其中有两个建议是内容相关联的，上述共计议案提案 84 个。

## （二）具体内容简介

**1、医疗改革：**内容涉及医疗保障体系、城乡居民基本医疗保险并轨、财政补偿机制、解决医患关系紧张、改善医护人员待遇津贴、医药分离、建立新的收付费机制、农村卫生人才建设、完善新型农村合作医疗理赔制、老年人医疗保险制度、“大病救助”、基本药物制、遏制滥用抗生素现象、职业病、卫生信息资源共享等，林林总总。其中医疗保障体制改革尤其是农村的医疗保障体制改革是重点内容。

**2、血液安全：**包括血库的运转对公众公开透明、建立区域间联动调血机制、建立无偿献血及受血相关保险救助机制、献血者适当补贴、建议自体输血纳入医保报销，其中值得特别一提的是有三个建议是将无偿献血率纳入精神文明考核、文明城市、文明单位考核内容来推动无偿献血事业持续发展。

**3、食品安全：**包括健全市场检测体系、建立食品追溯和召回制度、建议食品安全犯罪纳入危害公共安全罪、农村小学生免费午餐的食品安全等。

**4、烟草相关：**建议严厉处罚违规吸烟行为、加强执法预防青少年吸烟、制定处罚向未成年人售烟商家的控烟条例、建议领导干部公共场所禁止吸烟、全面禁止烟草广告、促销和赞助、建议提高烟草税率 60%以到达控烟目的。

**5、儿童疾病：**建议关注和改善孤独症儿童生存状况、将儿童自闭症纳入医疗报销范围、加快特殊教育学校的发展。

**6、精神及心理卫生：**健全精神障碍预防、治疗和康复服务体系、建立精神（心理）专科或门诊、加强学生心理健康教育。

**7、小学生健康与安全：**立法解决校车安全问题、重新检视“撤点并校”、建议自治区制定出台《农村义务教育阶段小学生免费午餐管理办法》。

**8、慈善制度及 NGO 政策：**建议尽快健全完善慈善制度、呼唤慈善法尽早出台、建议国家民政部给予民间公益组织注册、创新体制，推动防艾社会组织登记注册、关于公益慈善组织信息公开的建议案。

9、传染性疾病（艾滋病相关有 6 个）：**加强乡村社区医疗站对传染性疾病的预防工作、在新生代农民工群体中加强预防艾滋病知识普及宣传、艾滋病检测分阶段，兼顾隐私与追踪治疗、充分运用 WTO 规则，对抗艾药物“替诺福韦”实施专利强制许可、加快政策及支持体系建设，防止因全球基金退出带来的艾滋病防治失控、政府购买防艾社会组织公共服务、创新体制，推动防艾社会组织登记注册。**

**10、毒品问题：**建议“毒驾”入刑

**11、性教育：**台盟福建省委员会建议针对不同年龄段的学生分别编写、出版性教育教材、读本等。教材不仅要从性道德角度出发，更要针对青少年生理、心理特征，编制生理知识教育、性卫生教育、性健康教育、避孕、性病防范等方面的内容，促使性教育规范化、系列化。

**12、计划生育：**放宽二胎；停止一胎化、尽快调整我国人口政策。

**13、**这里要说明的是同性恋和性工作相关的议案和提案，前者是李银河教授一直在提的同性恋婚姻问题，后者是迟夙生律师今年提的性工作者合法化问题。迟夙生律师是人大代表，李银河是委托后者提出的，但东北团的领导不同意提这两个提案，这两个议案没有在人大上提出来讨论，更没有被通过，故未列入统计。但是这两个议案在社会上却引起了广泛的关注和讨论。

### （三）议案提案所涉内容分析

#### 1、相关议案提案具体内容分析

##### （1）、医疗制度改革

我国医疗制度缺陷的原因主要是：第一，医疗卫生事业发展不均衡。医疗资源过分集中在大城市、大医院，不仅让社区和农村没有能力承担起基本的医疗功能，而且也让以“高药价、高耗材”为特征的过度医疗愈演愈烈。第二，财政投入严重不足，并且呈逐年下降趋势。政府投入的缺失造成了公共卫生领域和百姓的基本医疗得不到有效保障。第三，医疗保险发展缓慢。据统计，2005 年，医疗保险覆盖的城镇职工数为 1.3 亿，再加上 5000 万享受公费医疗的公务员和事业单位职工，只有不到两亿的城镇居民有医疗保障。第四，药品和医疗器械生产流通秩序混乱。第五，公立医院运行机制不合理，存在逐利倾向。一方面是目前

政府投入很少，大部分都是靠医院自己组织医疗服务得来；另一方面，政府对医院的收支又不管，任凭医院自由收费和分配。第六，政府对医疗市场的监管不力。当下职能部门对医疗服务缺少强有力的监管手段，对医疗机构的规模、大型仪器的购置和新技术的采用都没有特别“管用”的监督办法。议案提案基本上都涉及到上述问题，并且都直指要害的提出了问题的源头所在。但医疗改革的关键在于社会经济发展不平衡，城乡二元发展和贫富差距过大，医改的关键并不能是单独的对医疗系统进行改革建议，背后归根结底是社会发展利益分配不均衡所致。

## **(2) 血液安全**

源于长久以来血液使用有偿和献血的无偿，血液问题背后有巨大的非法利益链条。公众对血库的运转公开透明化提出了要求。但代表和委员们关于血液安全的议案和提案大都只着眼在血液供需不足上，希望通过鼓励政策，如献血补贴、献血保险等，甚至是通过行政考核等手段来扩大献血源头，这种“精神疗法”的建议表明，建议者并不能认识到我国血液安全背后的主要问题。虽然也有人提出建立全国统一的住处管理系统来协调解决近年来四处血荒的问题，但是，鲜有建议能够从血液管理的角度来提出建议，更没有人从传染疾病防治的角度来建议对血液的检测进行更有效的规定，以及对违规使用血液带来的事故(如艾滋病传染)的责任进行有效的惩处。

**(3) 食品安全：**染色馒头、地沟油、三鹿事件等等今年一系列食品安全时间触动所有人的神经，因此在两会中，这一问题必然成为焦点。所有的建议其实都只是在迎合这种趋势，实际上如果国家相关行政机构能够严格按照食品安全法和刑法来把关和惩处相关行为，食品安全完全不会是一个问题。所以食品安全的建议完全找错了切入点，一个国家食品安全的沦陷，完全可以说就是政府失职，所以食品安全应该更多的是从追究相关行政机关及其负责人的角度来进行建议。

## **(4) 烟草问题：**

中国政府在 2003 年签署了《烟草控制框架公约》，这个公约于 2006 年 2 月正式在国内生效。但“控烟”进展比较缓慢，“控烟”效果令人尴尬。中国在 2008 年的南非德班国际控烟大会上被授予“脏烟灰缸奖”；烟盒警示标志被批不明显；烟草院士遭受广泛质疑；降焦减害受到误读，烟草增税再次提起。烟草人士都能够感受到，世卫组织、社会舆论普遍认为国内目前的“控烟”工作与《框架公约》



的要求有明显的差距。所收集到的控烟的建议看似有效，其实基本属于隔靴搔痒，最高程度就是建议以上海广州等地为标，立法禁烟。但这些法令因为本身没有实际操作的可能，最终多成为一纸空文。烟草的问题关键在于我国是目前世界上为数不多的几个实行烟草专卖的国家，政府只看到烟草行业带来的巨额利润，而对公民的健康和卫生资源的浪费视而不见。尽管建议中提到的青少年戒烟问题确实应该进行规制，但是仍旧属于治标不治本的做法。我国没有违宪审查制度，但是完全可以通过《中华人民共和国反垄断法》对过时陈旧的《中华人民共和国烟草专卖法》进行修订，废除烟草专卖制度，对公益诉讼和集体诉讼进行立法，使得广大烟草受害者可以对烟草巨头进行索赔，才能从根本上改变我国烟草危害的现状。

**(5)、慈善制度及 NGO 政策:**慈善立法的建议之所以能够传开来很大程度是因为近年来“郭美美事件”等一系列事件，引发的社会对红十字会等组织的质疑。所以发出要求透明公开的声音。而 NGO 注册的呼声是一大亮点，这表明中国公民社会的逐步成长，但在稳定压倒一切的政策下，只有政府进一步的转换职能，进一步向有限政府转变，才能给第三方力量以良好的发展空间。从另外一个角度来看，也只有公民社会的力量逐渐的成长，才能逐步推动这一进程。这两者是一个互生共进的历程。

**(6)、计划生育:**此政策被捧为国策实行多年，弊端人尽可知：首先、制约人口素质，经济落后地方超生严重，罚款导致经济负担重，教育上不去。制约了人口素质的提高。其次、增加行政成本，反而容易滋生腐败。再次、不利于抵御家庭风险。独生子女家庭不论是老人或子女出现意外，都会给家庭带来毁灭性打击。并且老龄化问题凸显，后患不断。第四、选择性生育现象严重，性别比严重失调，带来了严重的社会问题。纪宝成代表已经连续五年提“放宽二胎”。对于这个问题，只能说拭目以待，更多的呼吁终究能逐步推倒这个违背自然的国策。

**(7) 艾滋病**（新生代农民工中的知识普及和宣传、检测分阶段，兼顾隐私与追踪治疗、充分运用 WTO 规则，对抗艾药物“替诺福韦”实施专利强制许可、加快政策及支持体系建设，防止因全球基金退出带来的艾滋病防治失控、政府购买防艾社会组织公共服务、创新体制，推动防艾社会组织登记注册。）有关艾滋病防治的提案大部分是由清华大学公共管理学院 NGO 研究所所长王名提出来的：第

一、以上海青艾组织为例，肯定了 NGO 为我国的艾滋病防治做出的突出贡献论证了体制创新的实践成果。建议总结推广 NGO 登记注册的经验。第二、以长沙市和青岛市政府向 NGO 购买服务的实践成果为依据，建议政府积极探索通过购买服务发挥防艾社会组织的作用，并提出相应的购买服务原则。第三、描述全球基金推出带来的艾滋病防治失控的可能威胁，建议政府加快政策及支持体系建设，应对防艾工作后全球基金时代的来临。第四、在抗艾滋病药物方面充分利用《TRIPS 协议》的灵活性条款，通过实施专利的强制许可来提高本国基本药物的可及性，降低国民医药费用负担，保证社会医疗保障体系的安全性和促进本国制药行业的发展。进而呼吁：尽快对抗艾药物“替诺福韦”实施专利强制许可，通过国内生产提高其对于广大感染者的可及性并降低医药费用负担。由上可见，艾滋病防控的问题，已经确实的得到了国家与社会的重视，现在最为关键的是管理技术问题，如何通过处理政府部分和社会组织之间的关系，通过在防艾领域的有效分工与协作来达到艾滋病防控的最佳效果，必然成为我国下一步艾滋病防控的主要问题。

**(8) 关于性工作者的议题：**之所以叫做议题，是因为虽然说迟夙生代表提出了在东北团征得了 30 个人的支持提出来了“卖淫合法化”的议案，但最后这个议案还是胎死腹中了。但这个话题确实的引起了公众的广泛关注与讨论，闾丘露薇的《走读大中华》栏目也对此议题进行了报道。不论是李银河教授基于女权主义提出的“卖淫非罪化”，还是迟夙生律师基于社会犯罪问题，人权保护提出的“卖淫合法化”，其前提都是基于这样一个事实，那就是对于卖淫嫖娼问题现行政策的完全无效：第一、卖淫嫖娼的普遍存在是一个不争事实，但现行政策使得这些社会现象转入地下之后，造成大量的黑社会控制。黑社会保护伞应运而生，然后造成了警察腐败，官员腐败。第二、现行政策造成的问题比它能解决的问题多得多。而且它造成大量的案件无法侦破，妓女被抢劫，被杀害，被强奸的非常多。第三、卖淫嫖娼在现行的政策法律下，不能更好的纳入到疾病防控的监管之内，导致大量的疾病（如，性病、艾滋病）的恶性传播。第四、经济因素的考虑，现行的扫黄打非政策造成大量的资源浪费，而如果纳入监管，则可以带来巨大的税收利润。第五、人权因素，卖淫者受到剥削、迫害、危胁，他们的人身权利和财产权利得不到合法的救济。但在另一面，是社会传统道德观念的反对，这里不一

一列举。本报告对性工作者的问题，从疾病防控和人权的角度，持“非罪化”的态度。

(9) 儿童疾病（自闭症、孤独症）、精神及心理卫生、小学生健康与安全（校车安全、营养午餐）、毒品问题（毒驾入刑）、性教育、同性恋问题（包括上述性工作者）：

上述多个问题不具体展开每一个建议的分析，仅就一个共同点进行理论分析即：所涉及的都是少数群体。对于这些群体的歧视或者漠视基本上都是基于边沁所说的“最大多数人的最大快乐”理论，即一个行为（或者政策）的正当结果就是使最大多数人获得最大幸福。这导致在社会生活中权利冲突时以多数人的最大幸福为借口，而牺牲或奴役少数人的权利，这实质上是对人权的侵犯。

随着人权的发展，对于少数人不仅应当在形式上给予平等的对待和机会，而且还必须通过国家或社会给予其特殊的保护或优待，使得他们有更多的机会参与社会合作、分享社会进步成果，实现真正的公平竞争。首先，在国家立法层面，立法机关制定的法律不得任意歧视、剥夺少数人基本权利，对于遭受不公平偏见、歧视、对待，甚至权利被无理剥夺，在各相关领域处于长期的从属地位的少数人，应该给予立法上的合理的特殊照顾，并最终制定出我国的反歧视法给予保障。其次，在国家行政层面，行政机关在制定行政法规、政策，执行公务、落实政策时，不得歧视、剥夺及践踏少数人的基本权利。行政机关在选任、考核公务员及行政领导时应该秉持公平合理的原则，不能对少数人持有偏见，歧视。行政机关在制定行政法规、政策，执行公务、落实政策时，应当在合理适当的范围内给予遭受不公平偏见、歧视、对待，甚至权利被无理剥夺，在各相关领域处于长期的从属地位的少数人以特殊优惠，特别要注意从财政、教育、生产和生活各方面给予倾斜和帮助。最后，在社会组织和社会团体层面，应组织各种社会组织和社会团体给予少数人尽可能的帮助，利用社会的力量支持少数人，使其改变不利的现状。

综上，两会公共卫生领域的议案提案的提出，内容基本上还停留在一个较浅的层面，一些专业人士，尤其是医学界的专家学者的议案提案能够实质性的指出问题所在，但很大一部分代表和委员自身提出议案和提案的能力是有待提高的，这也给从事相关工作的社会组织提供了一条很好的合作途径，可以为代表委员们提供专业的确实可行的一些方案建议。最好的例子就是关于农村中小學生营养午

餐的提案，正是以邓飞等人为首的 NGO 组织发起的“免费午餐”活动的存在，才有了参政议政者们的关注。

## 2、相关议案提案在整体中的比重

因为官方并不公布数据，这里仅列出能在部分会议的工作报告中搜集到零碎的数据，以窥一斑。

(1) 十一届全国政协五次会议共提交提案 6069 件，经审查立案 5651 件，涉及医药卫生体育事业的提案 402 件。

(2) 十一届全国人大五次会议共提交 8189 件建议、批评和意见。

(3) 河北省政协十届五次会议共收到提案 377 件，教科文卫体方面的 90 件，占 24.1%；民政、人事、劳动和社会保障方面的 64 件，占 17.1%。

(4) 湖北省政协十届五次会议共收到提案 592 件，经审查立案 558 件。

(5) 陕西省政协第十届第五次会议共收到 795 件提案，保障和改善民生、教育、就业、医疗卫生、食品安全、人居环境、社会保障等方面的有 300 多件

(6) 重庆市政协三届五次会议共收到提案 1097 件，经审查立案 720 件，

(7) 云南省省政协十届五次会议经审查立案 614 件。

现行并没有把所有的议案提案内容公布出来的制度安排，新闻媒体报道中与公共卫生相关的内容目前只能搜集到 78 件，其中医疗改革的有 29 件，约占 37.2%。全国政协会议医药卫生体育事业的议案提案占约总提案的 7%。其他数据并不能得出具体的比重，但总体可以看出来，公共卫生相关的议案提案在所有议案提案中的比例是比较低的。提案议案的主要内容还是以经济发展为主。这也表明整个社会对公共卫生为题的重视度还有待提高。

## 3、议案提案的结果

除吉林省会在吉林省人民政府网公布一些议案提案的答复文本之外，其他所有的会议关于提案议案的办理都只有一句话：“送交有关承办单位办理。”故目前无法对相关议案提案的结果进行评估。

## 四、两会制度和议案提案：

“两会”是“全国人民代表大会”和“中国人民政治协商会议”的简称。每年3月份“两会”先后召开全体会议一次，每5年称为一届，每年会议称X届X次会议。“两会”召开将“两会”代表和委员从人民中得来的信息和要求进行收集及整理，传达给党中央，“两会”代表是代表着广大选民的一种利益的，代表着选民在召开两会期间，向政府有关部门提出选民们自己的意见和要求。地方每年召开的人大和政协也称为两会，通常召开的时间比全国“两会”时间要早。

（2012年“两会”时间：第十一届全国人民代表大会第五会议，2012年3月5日至3月14日；全国政协十一届五次会议，2012年3月3日至3月13日。地方：见附表）。

## （一）、议案

### 1、什么是议案？

指人大代表议案，是各级人大在举行会议的时候，法定的代表人数在规定的期限内提出的属于本级人大职权范围内的重大事项。议案必须有案由、案据和解决问题的方案。议案是具备提议案的法定资格或符合法定联名人数的代表人大代表向国家权力机关即人民代表大会提出的议事原案，也可以说，议案是讨论、解决某一问题的办法、措施、意见和方案。

### 2、全国人民代表大会会议提出议案的一般程序

根据《全国人大组织法》和《全国人大议事规则》的规定，全国人民代表大会主席团、全国人大常委会、全国人大各专门委员会、国务院、中央军委、最高人民法院、最高人民检察院，可以向全国人民代表大会提出属于全国人民代表大会职权范围内的议案，由主席团决定列入会议议程。一个代表团或者30名以上的代表联名，可以向全国人民代表大会提出属于全国人民代表大会职权范围内的议案，由主席团决定是否列入会议议程，或者先交有关的专门委员会审议，提出是否列入会议议程的意见，再决定是否列入会议议程。全国人民代表大会会议审议议案的一般程序为：提案人向会议提出关于议案的说明；各代表团全体会议、代表小组会议对议案进行审议；主席团可以将议案交有关专门委员会进行审议、提出报告，由主席团审议决定提请大会全体会议表决。会议表决议案采取投票方式、举手方式或者其它方式，由主席团决定。经表决，议案由全体代表的过半数通过。表决结果由会议主持人当场宣布。宪法的修改需由全国人民代表大会常务委员会

或者 1/5 以上的全国人民代表大会代表提议，采取投票方式表决，由全体代表的 2/3 以上的多数通过。各代表团审议议案和有关报告的时候，有关机关应当派负责人员到会，听取意见，回答代表提出的询问。

## **(二)、提案**

### **1、什么是提案？**

提案是参加政协的民主党派、团体和政协委员向政协全体会议或常务委员会提出的，经提案委员会审查立案后交付有关单位办理的书面意见和建议。只有参加政协的单位(民主党派、工商联，人民团体，专门委员会)和政协委员才有资格提出提案。

### **2、提出提案的程序：**

第一、提出：政协提案是向政协全体会议或常务委员会提出的，表明提案是参加政协的单位和政协委员行使民主权利的一种有组织有领导的行为，而不是单位和个人直接面对承办单位的行为。根据政协全国委员会提案工作条例的规定，提出提案一般有四种形式：一是政协委员可以个人或者联名方式提出提案。二是政协全体委员会议期间可以小组或者联组名义提出提案。三是参加政协的各党派和人民团体，可以本党派、团体名义提出提案。四是政协各专门委员会可以本专门委员会名义提出提案。

第二、审查：政协提案须经提案委员会审查立案后，才能成为正式提案，不是一提出就是提案。政协大会和常务委员会授权于提案委员会，行使审查提案职责的工作机构，是代表政协大会或常务委员会受理审查提案的工作机构。

第三、办理：政协提案审查立案后交付有关部门办理(党政部门是办理主体)，而不能不经提案委员会审查立案直接送给有关部门。

第四、效力：政协提案是书面的意见或建议。政协提案不同于政协会议中的即席发言和来信来访。也就是说，政协提案是必须办理的，必须保证件件有答复，事事有交待，但不是必须采纳或执行的决议，仅仅是书面的意见和建议。

## **五、建议：**

(一)、给人大政协的，要求公开议案提案，以及相关办理结果的情况。

(二)、爱知行工作的开展策略。

(三)、给其他民间组织的，说明以后提出建议的方法途径等。

(见附件)

**附表：**

**1、地方各省市 2012 年两会召开时间**

辽宁省政协十届五次次会议：1.11-1.15

辽宁省十一届人大五次次会议：1.12-1.16

浙江省政协十届五次次会议：1.11-

浙江省十一届人大五次次会议：1.12-

广东省政协十届五次次会议：1.11-1.15

广东省十一届人大五次次会议：1.13-

天津市十五届人大五次次会议：1.9-1.13

天津市政协十二届六次次会议：1.7-1.10

湖北省政协十届五次次会议：1.10-

湖北省十一届人大五次次会议：1.11-

山西省政协十届五次次会议：1.10-1.14

山西省十一届人大六次次会议：1.11-1.15

湖南省十一届人大六次次会议：1.11-1.16

湖南省政协十届五次次会议：1.9-1.13

福建省政协十届五次次会议：1.10-

福建省十一届人大六次次会议：1.12-

黑龙江省政协十届五次次会议：1.8-1.11

黑龙江省十一届人大七次次会议：1.9-1.13

宁夏政协九届五次次会议：1.10-1.14

宁夏十届人大六次次会议：1.11-1.15

甘肃省政协十届五次次会议：1.8-

甘肃省十一届人大五次次会议：1.9-

四川省政协第十届五次次会议：1.8-1.12

四川省人大十届五次次会议：1.10-1.15

贵州省政协十届五次会议：1.8-1.13  
贵州省十一届人大六次会议：1.10-1.14  
陕西省政协十届五次会议：1.11-1.15  
陕西省十一届人大五次会议：1.12-  
新疆政协十届五次会议：1.9-  
新疆十一届人大五次会议：1.10-  
上海市政协十一届五次会议：1.10-1.15  
上海市十三届人大五次会议：1.11-1.16  
河南省政协十届五次会议：1.6-1.12  
河南省十一届人大五次会议：1.8-1.13  
广西政协十届五次会议：1.7-1.11  
广西十一届人大五次会议：1.8-1.12  
河北省政协十届五次会议：1.5-1.9  
河北省十一届人大五次会议：1.6-1.10  
重庆市政协第三届五次会议：1.7-1.11  
重庆市三届人大五次会议：1.8-1.13  
北京市政协十一届五次会议：1.10-1.15  
北京市十三届人大五次会议：1.11-1.17

## 2、资料来源

<http://fj.sina.com.cn/news/zt/taya/>

<http://hn.focus.cn/fztdir/hainanlianghui/>

<http://www.hb.xinhuanet.com/zhuanti/12hblh/taya.html>

<http://www.jiangsu.gov.cn/shouye/rdzt/2012jslh/taya/>

<http://liaoning.nen.com.cn/2012lnlh/yata/index.shtml>

<http://www.peoplegx.com.cn/spezhibo/2012gxlh/newslist.asp?tid=49>

<http://yanzhao.yzdsb.com.cn/system/2012/01/10/011562465.shtml>



<http://www.ha.xinhuanet.com/xhzt/2012zt/zlzh/taya.htm>

<http://www.nxnews.net/zt/sz/2012lh/index.html>

<http://www.jl.gov.cn/rdzt/zwtz/lhzt2012/dbjy/>

<http://news.jschina.com.cn/zt/2012jslianghui/daibiaoweyuanreyi/>

<http://www.nanjing.gov.cn/12lh/jyta/>

<http://www.qhnews.com/2012zt/lh/yata/>

<http://www.chinanews.com/scroll/4/695/1414/more.shtml>

<http://sx.sina.com.cn/zt/news/2012lh/>

<http://sh.sina.com.cn/news/z/2012shlianghui/3.shtml>

<http://yn.people.com.cn/GB/zt/336926/336927/#>

<http://yn.people.com.cn/GB/zt/336926/336927/336960/index.html>

<http://fj.qq.com/a/20120110/000080.htm>

[http://gzdaily.dayoo.com/html/2012-01/15/content\\_1588846.htm](http://gzdaily.dayoo.com/html/2012-01/15/content_1588846.htm)

[http://zhuanti.hebnews.cn/2012/node\\_35740.htm](http://zhuanti.hebnews.cn/2012/node_35740.htm)

<http://www.hunan.gov.cn/zhuanti/2012lh/>

<http://www.cjxtv.com/news/newslst.aspx?id=712>

<http://www.gs.chinanews.com/lh2012/jcta.html>

[http://dalian.runsky.com/node\\_79880.htm](http://dalian.runsky.com/node_79880.htm)

<http://www.chinanews.com/scroll/4/684/1359/more.shtml>

[http://mdm.shyouth.net/show\\_col.aspx?cid=5&node=MNODE\\_35405d77-30ae-4720-8b11-36a5244celf2](http://mdm.shyouth.net/show_col.aspx?cid=5&node=MNODE_35405d77-30ae-4720-8b11-36a5244celf2)

<http://special.sxrb.com/xwzt/2012sxlh/104581/list.html>

[http://www.tianshannet.com.cn/special/2012\\_xjlh/node\\_97301.htm](http://www.tianshannet.com.cn/special/2012_xjlh/node_97301.htm)

<http://www.ah.xinhuanet.com/2012zt/201201181/taya.htm>

[http://www.xmnn.cn/zt11/2012xm2h/m3\\_5/](http://www.xmnn.cn/zt11/2012xm2h/m3_5/)

[http://cq.qq.com/l/13250424802/list\\_13250424802.htm](http://cq.qq.com/l/13250424802/list_13250424802.htm)

<http://www.gzbs.cn/zt12/lh/taya/>

<http://www.tyjk.net/Info.asp?id=142226>

[http://www.xmnn.cn/zt11/2012xmlh/zj12\\_23/201201/t20120105\\_2133785.htm](http://www.xmnn.cn/zt11/2012xmlh/zj12_23/201201/t20120105_2133785.htm)

<http://news.dahe.cn/2011/3933/101023972/index.html>

[http://news.cnwest.com/node\\_6747.htm](http://news.cnwest.com/node_6747.htm)

3、《中国人民政治协商会议全国委员会提案工作条例》

<http://baike.baidu.com/view/3966612.htm>

4、全国人民代表大会代表议案处理办法

[http://www.yichang.gov.cn/art/2008/7/3/art\\_8561\\_47779.html](http://www.yichang.gov.cn/art/2008/7/3/art_8561_47779.html)

5、《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》

<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/rdzd/646528.htm>

## 附件

### 一、基于公民“知情权”要求人大政协公开议案提案内容，以及相关办理过程、结果情况的建议信

XXXX 人大\政协：

#### 一、公民的知情权的理论依据

首先，列宁曾谈到“人民应当有权为自己选择负责的领导者；应当有权撤换他们；应当有权了解和检查他们活动的每一个细小步骤”这里的“有权了解”，应当理解为“知情权”。虽然这里的“知情权”列宁仅仅表述为对人民“自己选择负责的领导者”的活动的“每一细小步骤”的知悉，但笔者认为这都是至关重要的，应当视为无产阶级或社会主义民主政治的初始起点之一。其次、知情权的重要基础也即民主的公开性。马克思在批判德国书报检查制度中指出：“是一个江湖医生，为了不看见疹子，就使疹子憋在体内，至于疹子是否将伤害体内纤弱的器官，它是毫不在意的。”压制甚至剥夺人民的“知情权”，在某种情况下只会使事态向着更糟的方向发展。笔者在开篇之时已举例证明。古人有云“养痍之患”意即如此。列宁也曾予以阐述：“没有公开性而谈民主是可笑的”，民主与“公开性”如人随影，不可分割。民众对政事不知情，就无法奢谈其主张，也就无所谓“民主”。“公开”是保证民众知情权的前提，没有“公开”，“知

情权”就是“无源之水”、“无本之木”，更何谈民主。“只有当群众知道一切，能判断一切，并自觉地从一切的时候，国家才有力量”，列宁把“知情权”上升到了国家力量源泉的地位，可谓意味深远。可惜，在国际共运的实践中，执政者更多关注的是“专政”，一些政府对民众不诚实，甚至是欺瞒民众。此举与马列主义原旨背离甚远。三是作为中国的先辈们也提出了民主公开性的重要性和必要性。毛泽东在《对晋绥日报编辑人员的谈话》中讲到：“党的有关政策，“都应当在报上发表，在电台广播，使广大群众知道”，只有这样，才能“使群众认识到自己的利益，并且团结起来，为自己的利益奋斗。”同时周恩来在《党的政策必须适时向群众公开》一文中也指出：任何政策的决策和改变，任何政策中正确的部分或错误的部分，必须适时地不但向干部而且向群众公开指出，才能得到群众的了解和拥护而成为力量。

## 二、公民知情权的宪法依据

我国现行宪法虽然没有明确规定公民拥有知情权，但是宪法规定的人民主权原则及宪法赋予公民的基本自由和政治权利的规定，为公民知情权制度的建立提供了法律依据。一是宪法规定了公民参政权利的内容。我国宪法第2条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民”，“人民通过各种途径和行使管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”宪法第34条规定的选举权和被选举权，规定公民通过选举，选出自己的代表组成各级人民代表大会来行使国家权力，选举国家机关的组成人员来治理国家；二是宪法赋予了公民监督权利的内容。宪法第27条规定：“一切国家机关和工作人员必须依靠人民的支持，经常同人民保持密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”第27条规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有权向国家机关提出申述、控告或者检举的权利。”三是宪法规定了公民的基本自由。宪法第35条规定：“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”第40条规定：“公民的通信自由和通信秘密受到法律保护。”四是宪法规定了公民在行使自由和权利的时候，有限制性规定。宪法第51条规定：“中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家、社会、集体的利益和其他利益。”上述规定以根本法的形式为确立我国的知情权制度奠定了宪法基础。

综上所述，知情权对于维护基本人权、实现国家民主宪政、防止政府专制独裁等，无疑是必不可少的和十分重要的。因此，每届两会的议案和提案的内容和相关办理的结果，除涉及国家秘密等不适宜公开的内容，都应该公诸于众。

### 三、议案提案的公开现状的不足（以提案为例）

每年全国政协委员都会提交数千个提案，其中主要集中在“两会”期间，但受限于时间因素，不仅民众无法了解全部提案内容，就连参加“两会”的委员代表也无从掌握。事实上只有少数影响力较大的提案，比如关系到民生的房价、教育、医疗等问题，才会受到舆论和民众的广泛关注，其余绝大多数提案都乏人知晓。而且，这些提案的最终办理结果如何？相关部门答复情况如何？问题有没有得到解决？详细情况都很难查询得到，对此不仅民众难以接受，甚至连政协委员也很不满意。

据全国政协副主席林文漪介绍，政协十一届四次会议以来共提交提案 6076 件。其中，全体会议期间提案 5762 件，闭会期间提案 314 件。经审查，立案 5603 件。截至 2012 年 2 月 20 日，提案已办理答复 5583 件，占立案总数的 99.64%。其中，已经解决或采纳的占 28.26%，列入计划拟解决或拟采纳的占 58.69%，用作参考的占 13.05%。从数据来看，提案答复率非常高，但是实际已经解决和采纳的才占四分之一，大部分提案仍然没有结果。如此看来，过了一年才有相关统计数据出台，效率实在太低。而且提案的办理过程和结果并不透明，提案解决率也不高，委员和民众都无法掌握具体情况，难以实现监督权利。提案答复效果太差，造成无效提案太多。表面上看提案数量逐年增长，但年年都有委员不断重复提案，却又得不到解决，实则是在浪费资源。因此，有必要在媒体和网络上公开提案，让民众了解提案内容，随时可以查询到办理过程，从而可以监督相关部门，以提高提案的解决率。

事实上，全国政协提案委员会办公室副主任刘晓冰在接受采访时，即表示“从本届政协开始，我们除了选择一部分在网上公开以外，在大会期间也就是本次大会委员提交的提案也会选择一部分在网上公开。”由此可见，对于提案公开化已形成共识，就看什么时候实施了。而与其选择性公开部分提案，倒不如将所有提案都公开，也好让民众检阅下，哪些提案更有价值，哪些则是在浪费资源，

哪些部门是在敷衍，从而实现优胜劣汰，将不合格的提案、不称职的委员清理出去，让懈怠的部门行动起来。

综上所述，议案提案的公开，可以一方面可以促进人大代表和政协委员们认真负责的提出高质量的议案提案，从而接受人民的监督，更好的履行法定职责。另一方面，议案提案的处理过程和结果的透明公开，使得政府部门在人大政协和人民的监督之下，更加确实有效的履行政府职责，更好的管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。

#### 四、建议

（一）建议各级人大和政协，建立相应网站，将每届会议除涉及国家秘密意外的议案和提案的内容全部公诸于众，将议案提案之所以能够成立进入法定程序或者不能成立的具体原因公诸于众。

（二）相关承办单位将提出的议案提案的处理结果，与及通过的提案议案的处理过程和结果在议案提案的内容之后在法定时间之内跟紧公诸于众。

（三）在上述工作的基础上，结合我国政府信息公开方面的法律，制定关于议案提案公开长期有效可行的法律制度。

## 二、爱知行关于两会的工作小结和建议

一、展开的工作：第一、向代表和委员提出议案和提案的建议信，具体内容见邮件组。第二、建立两会观察微博，结合个人工作微博对涉及公共卫生议题的议案提案的内容展开讨论。第三、在全国两会结束之后，搜集地方省市和全国两会中涉及公共卫生议题的议案和提案，撰写观察报告。

二、产生的影响：第一、在具体的议案提案上，联系迟凤生人大代表，提出了性工作者合法化的建议。第二、微博的讨论发起与参与，一定程度上对相关提案议案涉及的内容的扩散与探索起到了促进作用，第三、期待观察报告和相关建议信的撰写，能够对我国公共卫生事业的工作起到一定促进作用。

三、不足之处：第一、事前没有统一规划，工作开展迟缓无序，导致成果较少。第二、我们的工作是从2012年02月开始的，而地方省市的两会基本在一月中旬便全部结束。在提出议案和提案的建议这一块，对地方两会没有产生任何影

响。同时，因为全国两会的议案提案很多是以地方两会为基础提出来的，所以，我们在提出建议时基本都错过了良好时机。第三、囿于议案提案内容和处理结果的情况并没有全部完整的公开，在撰写两会报告时资料搜集不足，报告质量降低。

四、下一步的策略：第一、对两会工作要有全面的规划和合理的进度安排。第二、对提起的建议要进行专业严谨的研究，建议内容要有确实可行的解决方案，而不是停留于一个建议的态度。第三、加强与人大代表和政协委员的联系，帮助其提出高质量的议案提案。第四、加强与其他 NGO 的联系，联合各组织发起对两会议案提案的建议活动。第五、加强和媒体的联系，扩大建议的社会影响力。第六、在提出公开两会议案提案建议信之后，跟紧此事，实现信息公开，并进而再此基础上撰写成功的两会观察报告。

### 三、就参与两会议题致民间组织的建议

XXX 组织：

诸多 NGO 与政府间缺乏一个有效的沟通渠道和交流机制，从而限制了 NGO 对社会事务的参与和政府决策的影响力。而全国人民代表大会代表，是最高国家权力机关组成人员。地方各级人民代表大会代表，是地方各级国家权力机关组成人员，参与管国家事务，为人民当家作主。人大代表提写议案、建议、批评和意见，是代表依法履行职责的重要形式之一。基于此，本研究所建议 NGO 以提出两会议案提案的建议的方式发出自己的声音，参与社会事务，影响政府决策。这里以提出人大代表议案的内容写作为为主，说明提出建议的方法和流程

#### 一、议案的写作

##### 第一、议案

议案是指由法定机关和法定人员依照法定程序提请本级人民代表大会会议或人大常委会会议进行审议并作出决定的议事原案。

议案提出有两类，一类是法定机关议案，另一类是法定人员议案。

法定机关议案：主要是指由法律规定的有权制作议案的法定机关主体（如各级人大会议主席团、人大常委会、人大常委会主任会议、人大专委会、各级政府、各级法院和检察院），依照法定程序提请本级人大会议或人大常委会会议进行审议并作出决定的议事原案。法定机关议案的提出有两种情况：一种情况是人大会议主席团、人大常委会、人大专委会、本级“一府两院”向本级人大会议提出；另一种情况是人大常委会的主任会议、本级政府和两院、本级人大专委会向本级人大常委会提出。

法定人员议案（也叫代表议案或常委会组成人员议案）：即指由法律规定的有权制作议案的法定人员主体，向本级人大会议或人大常委会提出的议事原案。这也有两种情况。一种情况是，全国或地方各级人大会议召开时的某一个代表团，或30人以上全国人大代表联名，县以上地方各级人大代表10人以上联名，乡镇人大代表5人以上联名，依照法定程序向本级人大会议提出供人大会议审议并作出决定的议事原案。这就是代表议案。另一种情况是，省、自治区、直辖市和自治州，设区的市人大常委会组成人员5人以上联名，县级人大常委会组成人员3人以上联名，在人大会议闭会期间，向本级人大常委会提出的供本级人大常委会审议并作出决定的议事原案。这就是常委会组成人员议案。

## 第二、议案的特点、内容

### 议案的特点

一是问题的特定性。根据《宪法》、《地方组织法》等法律法规的规定，议案所涉及的问题必须是属于本级人大法定职权范围或者人大常委会法定职权范围内的事项。地方人大的法定职权范围，就是地方组织法第八条规定的县以上各级人大的15项职权范围和地方组织法第九条规定的乡镇人大的13项职权范围；地方人大常委会的职权范围，就是地方组织法第四十四条规定的哪14项职权范围。依法应当由各级人民政府及其所属部门、人民法院、人民检察院等机关，或其他组织处理的问题，就不能作为议案提出。如提议政府制定什么规范性文件，争取什么项目，以及属“一府两院”制定行政规章、调整机构编制、增加劳动工资、解决某项专款等事项，就不宜作为议案提出，而只能作为建议、批评和意见提出。

二是提出的时效性。代表议案必须在规定的时间内提出。各级人民代表大会

主席团的第一次会议，都要对本次代表会议提出的代表议案的截止日期作出决定。法定的提案机关，如人大常委会和本级“一府两院”，向本级人大会议提出议案；以及法定的提案人员，如本级人大代表，可以在人大会议举行前，制作准备提出的议案，也可以在大会期间制作议案。但是，必须是在主席团决定的代表提出议案截止日期以前提出，否则就不能列为议案。

议案的内容。

代表议案的内容，必须是属于本级人大的职权范围的内容，必须符合法律关于各级人大职权的规定，否则就不能列为议案。议案一经会议审议通过，即具有法律效力。人大代表议案范围和内容主要有以下四点：

- (1) 制定、修改地方性法规的事项。
- (2) 听取和审议本级人民代表大会各项议案和报告的事项。
- (3) 本级人民代表大会讨论、决定本行政区域内的重大事项。
- (4) 人民群众普遍关心的事项。

### 第三、撰写议案的注意事项

撰写议案时，应注意以下问题：

(1) 一事一案提出案由、案据和方案。所谓“案由”就是撰写议案的理由；“案据”就是提出议案的根据；“方案”就是解决问题的具体办法和意见。不得把多个问题并列到一个议案中提出。

(2) 严谨的调研活动。要结合自身平时的调查广泛收集提议案的素材，以事实为依据提出建议。

(3) 前应认真学习有关法律法规，了解党和国家的方针政策和有关法律规定，以便于使自己所提议案具有政策和法律依据，能为本级人大及其常委会或“一府两院”所参考和采纳。

(4) 内容应该是针对本级人大及其常委会或“一府两院”各方面的工作。

(5) 把握“四性”提出高质量的建议。即：合法性、科学性、众多性、可行性。

合法性：是指提出的建议要符合国家宪法、法律和省人大常委会、省人民政府制定的法规及行政规章。

科学性：是指提出的建议遵循事物发展的客观规律，因地制宜，实事求是的



提出改善民生的建议。

众多性：是指要从全局和全局出发，注重众多群体最关心、最直接、最现实的利益问题，事关本地经济社会发展的重大事项，使所提建议产生的受益群体和社会效益最大化。

可行性：是指提出的建议切合实际，在近阶段经过承办单位和社会力量的共同努力能够办到，提出办理的方式方法具有可操作性，而且切实可行。

## 二、向代表委员提出议案和提案

在两会开始之前一两个月的时间内，主动联系参会代表与委员，将经过调研撰写好的议案提案内容提交给相关人员。一般这些人员都有微博帐号，可以通过私信或者直接邮寄的方式送达建议信。或者在建立联系之后和相关的代表委员一起撰写议案提案的内容。（后附全国近百名代表委员微博帐号）

## 三、在议和提案被接受之后，跟进调研该议案的办理过程和结果。

希望贵组织能在今后的工作中能通过对代表委员的建议，扩大社会影响力，更多的参与社会事务管理和影响政府决策，进而给自己组织相关领域的事业发展带来长足的发展！

北京爱知行研究所