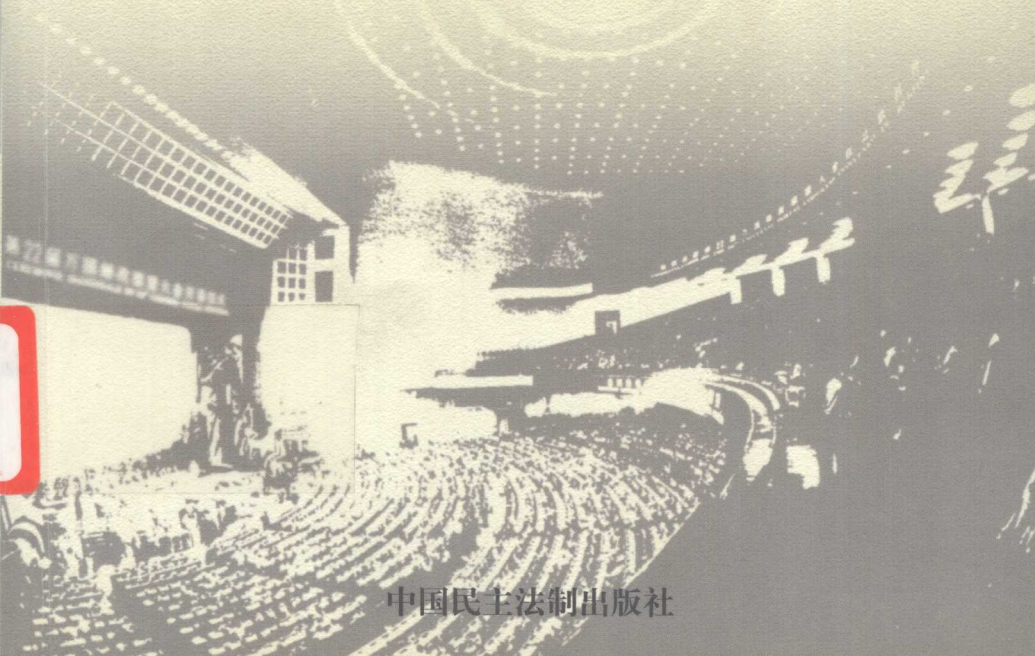


我在人大十年

柳随年 / 著



中国民主法制出版社

8622-53
1

D622-53

1

我在 人大十年

邓晓年



中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我在人大十年/柳随年著. —北京: 中国民主法制出版社, 2003.3

ISBN 7-80078-756-7

I. 我... II. 柳... III. ①经济法-立法-中国-文集
②全国人民代表大会-工作-文集 IV. D922. 290. 4-53
②D622-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 016072 号

书名/我在人大十年

WO ZAI RENDA SHINIAN

作者/柳随年 著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号 (100054)

电话/63292534 (发行部) 63056977 (编辑部)

传真/63056975 63056983

经销/新华书店

开本/32 开 850 毫米×1168 毫米

印张/17.125 字数/342 千字

印数/1-3000 册

版本/2003 年 4 月第 1 版 2003 年 4 月第 1 次印刷

印刷/北京才智印刷厂

书号/ISBN 7-80078-756-7/D·647

定价/36.00 元

出版声明/版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

作者简介

柳随年，1929年10月29日生于陕西省绥德县。1942年至1944年在陕西省绥德师范学校学习。1945年2月在陕甘宁边区银行延安货币交换所参加革命工作。1946年9月至1947年11月在陕甘宁边区银行陇东分行西华池办事处任出纳。1947年12月至1951年9月在西北财政经济委员会担任机要秘书，在西安军管会秘书处任科长。1951年9月至1952年8月在中国人民大学专修科学习。1952年8月至1954年10月在西北行政委员会计划局任科长。1954年10月调国家计委工作，1955年任综合局综合处副处长。1969年10月至1971年1月下放国家计委襄北干校劳动。1978年10月至1981年在国家计委计划经济研究所任室主任、副所长，1980年获得研究员学术职称。1981年4月任国家计委综合局副局长。1982年10月任国家计委委员兼计划经济研究所所长、国家体改委委员、国务院研究中心常务干事、计划研究中心副总干事。1983年10月任国家计委副主任、党组成员。1985年8月任国务院副秘书长、国务院机关党组副书记，主持日常工作。1985年4月至1988年期间兼任国务院经济调节办公室主任。1986年1月任国家计委副主任、党组副书记。1988年4月任物资部部长、党组书记。1993年3月选任第八届全国人大常委

会委员、全国人大财政经济委员会主任委员。1998年选任第九届全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会副主任委员。此外，还兼任中国投资协会会长、中国宏观经济协会副会长、中国物流与采购联合会名誉会长、中国信息协会顾问、北京大学光华管理学院客座教授等职务。

柳随年因病于2002年11月8日在京逝世，享年73岁。

主要著作：

《柳随年选集》；《物资工作与物资体制改革》；《物资流通产业的改革与发展》；《中国经济计划学》（主编）；《中国社会主义经济简史》（主编）；《中华人民共和国经济史简明教程》（主编）；《计划工作手册》（副主编）；《中华人民共和国经济大事记》（副主编）

序 言

党的十一届三中全会公报明确指出：“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依、执法必严、违法必究。”作出这样的决定既是对建国以来社会主义建设经验的总结，更是在新时期为实现国家长治久安、保障社会主义现代化建设顺利进行的重大举措。为加强民主法制建设，邓小平同志和江泽民总书记都作出过一系列重要指示。党的十一届三中全会以来，我国的民主法制建设有了很大的发展。1982年，五届全国人大五次会议修改了国家的根本大法宪法，确立了我国的基本制度和根本任务，体现了党在社会主义的初级阶段的基本路线，对国家的政治体制、经济制度和改革开放作出了一系列重要规定。1999年，又将依法治国写入宪法。人民代表大会及其常委会在贯彻依法治国方略，建设社会主义法治国家方面肩负着极为重要的责任。江泽民总书记指出：“建设社会主义民主政治，最重要的是坚持和完善人民代表大会制度。”这些年经过历届人大的努力，人大的各项工作都有很大的进展，特别在立法方面，已经审议通过近四百部法律和有关法律问题的决定，基本上改变了我国无法可依的状况。通过的法律总结了我国社会主

义建设和改革开放的实践经验，有力地促进了社会的全面、健康、协调发展。我国正向社会主义法治国家迈进。

我在人大工作十年，亲身经历了人大工作取得的巨大成就和进步，同时也得到了锻炼，学到了很多東西，深切地感到人大工作的重要。江泽民总书记指出：“要进一步坚持和完善人民代表大会的各项制度，加强人民代表大会的立法工作、法律监督和工作监督。”为改进人大工作，根据我在人大两个专门委员会近十年工作的经历，提出以下建议。

要从思想上重视人大的作用，进一步加强党对人大的领导。党领导人民通过国家权力机关制定宪法和法律，把党的主张变为国家意志；依法治国方略的实施，从法律制度上保证了党的基本路线、基本方针的贯彻和落实。因此，加强党的领导和发挥人大作用是相辅相成的，不是相互对立的。各部门领导要支持人大的工作，纠正一些同志认为人大工作是添乱、找麻烦，是对实际工作中的困难不理解等糊涂认识。人大的同志也应当大胆工作，认真履行宪法赋予自己的职责。

从人大工作讲，我的意见是：第一，要加快立法进度，提高立法质量。主要是要抓一些重点法律的制定，现在市场经济的一些基本法还没有，如物权法、破产法、国有资产法、税法、社会保障法、期货法、反垄断法等，要抓紧制定。在制定这些法的过程中，会有矛盾和分歧。这些矛盾和分歧不要回避，要有领导来出面协调，不能因此而贻误立法进程。另外，专门委员会要牵头起草一些法

律，从我在财经委和农委的实践看，一届专委会起草五到十部法律是完全可能的，专委会的组成人员一般都不太忙，有时间，也有这个能力，比较超脱，看问题比较全面。同时要发挥专门委员会在审议法律方面的作用，一些专业法的审议应当由专门委员会来负责，他们比较了解实际情况，而法律是要解决实际问题的。法律委、法工委可以把手工作重点放在一些大法上，如民法、刑法、国家法等。当然，这涉及到现行立法程序的改变，如果不能统一思想，可明确专业法凡是专委会不同意的不提交常委会。第二，对预算和计划的审查，要在程序性审查的基础上逐步增加一些实质性的审查内容，包括对一些不合理的收入、支出项目要提出意见。从实践看，我们的预算问题很多，收入、支出打埋伏，该保不保、该减不减的情况是有的，有些话财政部门不好说，由人大提出来可能更好一些。对计划的审查，要把重点放在对经济运行中的一些突出问题上，比如货币政策、财政政策、就业政策及其他重大的改革，包括住房、粮食、税制、社会保障的改革等。在这些方面通过人大的审议可以使有关问题的处理更完善，而且有利于政策的执行、落实。第三，工作监督要增加一些新内容，每年除了要求一些重点部门向人大常委会作报告以外，是否可以在每次常委会期间安排半天到一天的大会发言，并形成制度，让常委们把想说的话说出来，同时，建议请国务院的主要领导或委员们关心的部门领导参加。这样会听到一些好的意见，而且常委们会认真准备。第四，加强专门委员会的建设。每个委员会要增加

一个专职的副部级秘书长，负责领导、协调各个室的工作。同时要赋予专门委员会独立的人事权、财权，像现在这样全统到办公厅不是个好办法。

这本书主要收集了我在八届人大财经委和九届人大农委工作期间的发言、调查报告和在报刊上发表的文章，反映了我对经济发展、经济立法及预算、计划审查等方面的看法。在书的前面写了一篇《我在人大十年》，概述了我这十年工作的内容、过程和体会。对我来说出这本书也是十年来工作的一个交代，同时也希望能给以后在人大专门委员会工作的同志和有志于研究人大历史的同志提供一些参考。因为水平有限，不足和错误在所难免，请予批评指正。

这本书是在很多同志和朋友的鼓励和支持下编辑整理出来的，在此一并表示感谢。

柳随年

(2002年11月7日修改定稿)

人大十年回顾

1993年我离开政府工作岗位，被选为八届全国人大常委会委员、全国人大财经委员会主任委员。1998年换届，改任九届全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会副主任委员。光阴似箭，一晃已经十年了。回顾过去的十年，工作是充实的、愉快的，自认为是努力的。按照宪法规定，人大专门委员会的职责主要是从事立法、监督和调研等工作，现就几个主要方面的工作作一简要回顾，谈点认识和体会。

一、关于立法工作

社会主义市场经济是法治经济。要依法治国，做到有法可依，首先必须有完备的法律。计划经济时期我国的法律很少。改革开放以后，全国人大陆续制定了一些法律，但要适应建立社会主义市场经济的需要，还有很大差距。到人大后，领导告诉我们，人大的首要任务是立法，在这方面是可以有所作为的。按照要求，八届人大立法的任务是要大体形成社会主义市场经济法律体系框架，九届人大要初步形成社会主义市场经济法律体系。所以，我们首先研究市场经济法律体系框架应当包括什么内容。经过讨

论，形成的共识是，市场经济法律体系由市场主体、市场管理、宏观管理和其他等四大类七十六部法律组成。当时全国人大正式制定的只是其中的一小部分，市场经济的主要法律许多还是空白。经中央批准的《八届全国人大常委会立法规划》确定，财经委承担十部法律的起草任务，包括证券法、独资企业法、合伙企业法、信托法、期货法、乡镇企业法、外汇管理法、税法、国有资产法、破产法。后来经过研究，感到税法很具体，由政府部门起草好一些，为此经报告委员长，将税法转国务院交由财政部起草。其他九部法律，经过努力，所有法律草案和说明在1996年12月之前都上报了常委会。其中乡镇企业法、合伙企业法经常委会审议通过，公布实施；证券法、信托法提交常委会审议，由于各方面分歧大，这两部法律常委会审议的时间间隔较长，到九届人大才获通过。一届人大一个专门委员会起草这么多且难度较大的法律是过去所没有的。由国务院起草提请人大审议的经济方面的法律有三十多部，包括公司法、农业法、农业技术推广法、动物防疫法、预算法、票据法、个人所得税法修正案、税收征管法修正案、会计法修正案、注册会计师法、审计法、对外贸易法、人民银行法、商业银行法、保险法、劳动法、消费者权益保护法、台湾同胞投资保护法、城市房地产管理法、节能法、电力法、煤炭法、民用航空法、统计法、矿产资源法、公路法、价格法、广告法、反不正当竞争法、拍卖法等，对这些法律草案，财经委都提出了审议意见。九届人大任期内由农委负责起草的法律有五部，包括种子

法、农业法修改、农村土地承包法、农业机械化促进法、畜牧法。农委与环资委共同负责起草了防沙治沙法。种子法、农村土地承包法、防沙治沙法已经常委会审议通过，农业法修订草案正在审议过程中，农业机械化促进法和畜牧法已有草案稿。由国务院起草修改提交常委会审议的有关农业或涉及农业方面的法律有近十部，包括土地管理法修改、草原法修改、水法修改、森林法修改、渔业法修改、村民委员会组织法修改、公路法修改、道路交通安全法等。对这些法律草案，农委也都提出了审议意见。在上述法律中，我直接负责的有农村土地承包法和农业机械化促进法。立法在财经委内部由李灏副主任委员分管，他长期在深圳担任领导，改革开放意识强，有特区早期的立法经验。我主要是主持委员会进行讨论。证券法和农村土地承包法是我向常委会作的说明。

十年回首，深深感到立法工作很艰巨。在制定和审议每部法律时，都要弄清立法背景、所要解决的问题，既要从现实出发，又不能只顾眼前，要有超前性，必须有改革的精神，符合建立市场经济这个总要求，同时要考虑各方面的承受能力。现在看，八届、九届人大通过的有关财经、农业方面的法律，不能说件件都满意，但总的看质量是高的。之所以说立法艰巨，还因为每部法律从起草到通过都充满了不同立法思路和经济观点的交锋。这些交锋或分歧主要反映在以下几个方面：一是，对市场主体是实行规范的准入还是继续沿用审批。审批是计划经济的特点，长期以来，我们习惯于用这种办法，而对准入登记制总是

不太放心。比如，起草种子法时，有的同志就主张，对种子种植面积、种子使用区域，都要审批，其实，这些都是种子公司自己的事，把种子公司的行为规范好，问题就解决了。有些同志认为审批的内容和登记规范的内容差不多，没有必要放弃审批制，其实两者有很大的不同。首先是责任不同，既然你审批了，你就得负责任；其次办事效率不同，审批需要时间，登记只要符合条件即可；同时审批的质量和结果取决于人的素质，而且容易产生腐败。二是，要不要坚持权利和义务统一的原则。每部法都有保护有关方面权益的内容，但有些法律草案特别是部门起草的草案，对本部门的权益往往写的很多很细，过多地设置一些许可权、收费权、处罚权等等，对自己的义务和责任则往往一笔带过，强调管理，忽视服务。对一些实际工作中长期争议的问题，有的部门企图通过立法使自己的权益合法化。这是在立法过程中经常碰到的问题。三是，对于一部法律的基本内容要不要在法律中作出具体规定。有些法律草案授权条款太多，有的多达一、二十个“具体办法由国务院制定”，而有些内容属于法律的基本内容，是不应该授权的。比如预算法对中央、地方财权事权的划分，人民银行法关于货币政策委员会的组成、职责和工作程序，都交由国务院规定就不一定合适。四是，法律草案是细点好还是粗点好。有些同志强调法律宜粗不宜细，从而使一些法律内容空洞，很像政策宣言，不好操作。法律颁布后任由司法部门解释。上述问题的争议直接关系到立法质量，有的关系到是否符合建立社会主义市场经济总的要求。

这期间我们也积累了一些经验，主要有：第一，不论是专门委员会起草法律草案，还是审议国务院提出的法律草案，首先要明确立法指导思想，明确每部法律要解决什么问题，这是判断一部法律质量高低的关键。所以我们在起草法律的时候，要首先讨论这个问题，然后再考虑具体条文。比如，在起草农村土地承包法时，经过反复讨论，明确这部法主要是解决如何赋予农民长期且有保障的土地使用权，如何在稳定家庭承包的基础上允许承包方依法、自愿、有偿地进行土地承包经营权流转。解决了这两个问题，就可以使农民定下心来，从长远考虑，增加对土地的投入，使土地逐步走向规模经营，适应农业现代化的需要。这两条是法的核心，在起草审议中，要坚定不移。第二，由专门委员会组织各方面的人士，包括国务院有关部门、法学界、科研院校等共同组成起草领导小组，下设工作班子。领导小组组长由专门委员会主任委员或副主任委员担任。实践证明，这样可以集思广益，使矛盾得以充分暴露，使法律草案不至于发生大的问题。第三，对国务院提交的法律草案，专门委员会要提前介入，尽早与起草部门交换意见，对一些重要问题及早取得共识。这样在提交常委会审议时，就可以避免一些不必要的争议和反复。以上三点有利于提高法律的质量，有利于加快法律起草进度。

但也有几个问题需要研究。一是，专门委员会同法律委、法工委的关系。这些年的实际做法是，由专门委员会起草的法律提交常委会审议后，修改权就交给法律委、法

工委了，怎么修改基本上由他们说了算，有时一些原则性的修改报党组甚至报中央都不告诉有关专门委员会。例如农村土地承包法，在一审后，法工委将原草案规定的承包期内不得调整和不得收回承包地，要支持农民依法、自愿、有偿进行土地承包经营权流转等重大原则性条文做了比较大的改动，不征求农委意见就上报了。还有证券法，这个法是七届人大财经委厉以宁同志牵头起草的，转到八届人大以后，根据委员长的批示，要我来协调有关这部法律的几个分歧问题。在我开会征求有关方面的意见，大家表示一致以后，草案于1993年8月正式提交八届人大常委会审议。常委会讨论后，根据法工委整理的意见认为问题不大，多数委员表示赞同。但一审结束以后，法工委又另组班子重新起草，直到第七稿出来后要财经委同他们一起召开座谈会征求意见时我们才知道，而这个稿子从结构到条文全部作了修改。

国务院提交人大审议的法律，也是专门委员会就有关的法律提出审议意见，交法律委、法工委，对这些意见他们同样是想采纳就采纳，不采纳也不说任何理由。为此，我们于1995年向法工委提出，一个委员会的意见若不采纳，希望作出正式解释，要承认专门委员会的立法地位。此后有所改进。应当说法律委、法工委的同志很辛苦，工作是认真负责的，他们的长处是法律方面知识比较丰富，法律用语比较规范，但专门委员会也有长处，他们中的大多数同志来自实际部门，一部法律要解决什么问题一般比较清楚，而立法是要解决实际问题的。我曾经多次提议，

不要把立法神秘化，不要搞立法权威，要调动专门委员会立法的积极性，专门委员会和法律委员会、法工委要合理分工。法律委、法工委主要负责民事、刑事、国家法等大法的起草，专门法律的起草和审议应由各专门委员会负责，但法律委、法工委仍可就与宪法和有关法律衔接及法律用语进行把关。这样不仅可以提高立法效率，省去许多不必要的重复劳动，降低立法成本，而且可以提高立法质量。但认识一直不统一，甚至把这种做法写入立法法，迫使有些地方改变了原来行之有效的做法，仿效全国人大。希望下届人大能研究解决这个问题。二是，人大专门委员会与法律委员会及其他部门发生了分歧如何协调。一部法律中总会有很多争议，这是正常的。过去的经验，首先大家尽量协商，取得共识。比如，在审议节能法时，财经委员会认为，草案规定的太原则不好操作，根据王汉斌副委员长的意见，由黄毅诚副主任委员牵头提出一个修改草案。草案提出后，经财经委员会讨论一致表示赞成。上报委员长会议后，法工委有不同意见，财经委要求将法工委的修改稿和财经委的草案同时印发常委会，由常委们来讨论，没有同意，就这样拖了下来。两年后八届人大任期即将届满时，我们主动向法工委建议，对黄毅诚牵头起草的草案中的六条意见希望采纳，其他可以不坚持，争取早日通过。经商议取得一致意见，结果顺利通过。所以，主动协商，大家相互做一些让步是非常必要的。但是，在法律中有一些重大的原则性的分歧在互不相让的情况下怎么办？过去的情况是凡有副委员长出面协调的就好办。比如

乡镇企业法，与银行、财政税务部门的分歧，就是由田纪云副委员长主持协调的。其他不少法由于没有权威的人出面协调，常被搁置。比如前面所说的证券法，还有财经委员会起草的其他几部法律，这一类问题的协调，需要有高层领导出面，仅有委员会主任委员的努力是不行的。要提高立法质量，加快立法进度，这个问题必须解决。三是，人大要不要抓市场经济发展急需的一些主要法律。人大是立法的主体，过去两届人大常委会虽然也抓了一些主要法律，但是仍有不少急需的法律没有起草或审议，比如物权法、税法、社会保障法、反垄断法、国有资产法、破产法、期货法、外汇管理法、农业合作经济组织法以及有关城市建设的法律等。现在各部门要求起草和审议的法律很多，有些是急需的，有些并非急需，需要统筹安排。否则到头来，一般的法律通过不少，重要的法律通过不多，势必影响经济发展。

二、关于监督工作

监督是宪法赋予人大的又一项重要职责，包括工作监督，主要是对一府两院的监督，还有执法监督，主要是对人大制定的法律进行执法检查。对政府工作的监督，人大财经委的主要任务是，对国家预算和计划进行审查，并提出审查报告。

（一）预算的审查

外国议会审查批准预算，是最重要的职能。有关专门