

人民代表大会 那些事

阚珂 著

by Kan Ke

「十三五」国家重点出版物出版规划项目

阚珂 著

人民代表大会那些事



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

人民代表大会那些事 / 阚珂著. —北京: 法律出版社, 2017. 1

(国家治理法治化研究文丛 / 孟庆瑜主编)

ISBN 978 - 7 - 5197 - 0394 - 3

I. ①人… II. ①阚… III. ①人民代表大会制—研究—中国 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 313967 号

人民代表大会那些事

阚 珂 著

编辑统筹 财经出版分社

策划编辑 陈 妮

责任编辑 陈 妮

装帧设计 马 帅

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

责任印制 吕亚莉

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

印张 22.25

字数 350 千

版本 2017 年 2 月第 1 版

印次 2017 年 2 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071010/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 0394 - 3

定价: 69.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

总 序

“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”是党的十八届三中全会确立的全面深化改革的总目标。在达致这一总目标的过程中,法治发挥着至关重要的作用。中共中央《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》进一步深刻指出,“依法治国,是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求”。因此,如何将国家治理的现代化目标与全面推进依法治国的战略布局相结合,实现国家治理的法治化,不仅是党和政府需要全面推进的重大改革任务,而且是广大社会公众,特别是广大法律法学工作者必须积极参与的重大系统工程。正是在这样一个特定的时代背景下,河北大学国家治理法治化研究中心适时成立和运行,并成功获批为河北省高等学校人文社会科学重点研究基地。

河北大学国家治理法治化研究中心是依托河北大学人大制度与地方立法研究中心、河北省政府法治研究中心等学术机构,整合法学、政治学、经济学、社会学等多方面的科研力量创建的,与河北省人大常委会法制工作委员会、河北省人民政府法制办公室、河北省人民检察院和河北省高级人民法院等国家机关和法律实务部门之间已建立交流与合作长效机制。中心拥有一支政治素质高、业务能力强、富有团队协作和创新精神的专兼职相结合的学术队伍,主要围绕人大制度与地方立法、政府法治与政府执行力、社会治理与法治创新、京津冀协同发展与地方法治等方向开展科学研究、人才培养和社会服务等工作。迄今,中心在课题研究方面,承担国家社会科学基金项目近10项,其中,中心负责人孟庆瑜教授主持承担的国家社会科学基金项目

目《京津冀区域生态环境协同治理政策法律问题研究》填补了河北省在该领域的空白;在决策咨询与服务方面,接受省人大法制工作委员会、省政府法制办公室、省人民检察院等部门委托,承担委托起草、专家论证、立法后评估、检察公信力测评等工作 40 余项;在学术交流方面,承办或协办第三届海峡两岸能源经济与能源法学术交流会、第六届中国农村法治论坛、第九届中国财税法前沿高端论坛、中国经济法学会 2015 年年会等多次全国性学术会议。

《国家治理法治化研究文丛》是河北大学国家治理法治化研究中心创设的,由法律出版社负责的研究成果转化平台,着力对在国家治理及其法治化方面具有创新性、应用性的学术研究成果予以资助出版,以期能为推进国家治理体系和治理能力现代化这一总目标的实现做出应有的贡献。

河北大学国家治理法治化研究中心
《国家治理法治化研究文丛》编辑委员会
2015 年 12 月



本书作者在全国政协小组会议上
(《法制日报》记者王建军 摄)

阚珂：为人大激情燃烧 30 年

《法制日报》记者 李 想

人物简介

阚珂,吉林人,法学硕士,第十二届全国政协委员、全国人大常委会法制工作委员会原副主任。长期研究中国政治制度和立法制度,是人民代表大会制度研究专家。

时间都去哪儿了?对于全国政协委员阚珂来说,这个令很多人都困惑的问题,他能够给出一个清晰的答案:他的所有时间和精力都投入全国人大及其常委会的工作中,投入中国民主法治建设的事业里。至今,他参加了第六届至第十二届共 7 届全国人大的 30 次全国人大会议工作、174 次全国人大常委会会议工作。人大承载着他 30 年奋斗的激情和梦想。

“人民代表大会制度研究专家、人大工作‘活字典’,这两个评价我当仁不让。”阚珂说,“30 年来,我有幸经历了国家重大发展阶段,是波澜壮阔改革进程的参与者和受益者。我脑袋里装的都是故事,我愿意把中国法治建设和中国人大好故事分享给大家”。

知青岁月点燃家国梦

在媒体和大众的眼中,阚珂儒雅谦和,口才出众。他曾担任全国人大常

委会办公厅的新闻发言人,对媒体“来势汹汹”的尖锐问题,他都能潇洒自如地应对。他还5次担任全国人大会议期间总理记者会的新闻官。

很少有人知道,其实阚珂小时候是一个非常内向的人。而性格的改变,始于他的中学时期。阚珂现在仍清楚地记得,自己1970年7月1日加入共青团,是当时学校里最早一批入团的学生。在中学,他担任班长、团支部书记,管理组织能力受到老师和同学的一致认可。正是这段当学生干部的经历,让阚珂得到了极大锻炼,性格也慢慢变得开朗外向,在任何场合都不会怯场。

中学毕业后,阚珂来到吉林敦化农村,成为一名“知青”。在村里,他和农民结下了深厚的情缘。春节时,他和老乡们一起扭大秧歌,还给农民写对联。

这段知青岁月给阚珂的人生记忆打下了深刻烙印,也点燃了他修身齐家治国平天下的家国梦想。回首那段岁月,阚珂动情地说:“我们是有理想、有信仰、有抱负的一代,我们曾经历激情燃烧的岁月,见证了共和国的挫折与辉煌。我们人生虽坎坷,但对祖国和人民的忠诚‘痴心’不改。”

后来,阚珂在敦化农村当中学教员,又到城里工厂做工人,还曾在吉林省延吉市轻工业局担任干部。用阚珂的话来说,这一时期他经历了“社会大课堂”的历练。恢复高考后,他以优异的成绩考入吉林大学哲学系,毕业后接着攻读政治学硕士学位,师从我国著名政治学家、法学家杜若君和王惠岩。1986年硕士研究生毕业后,阚珂如愿进入全国人大工作,这一干就是30年。

“我的女儿是‘90后’,她常常问我,爸爸你一件工作做了几十年,觉得有意思吗?”阚珂说,每次他面对女儿的疑惑,都会告诉她,自己选择了一个完美的职业。

“人民代表大会制度是综合的政治制度,而这个制度不是悬空的,是由一个个法律规范构成的。政治学和法学完美结合起来,和我学习的专业完全对口,我实在是太幸运了。”他说。

人生赛场“长跑运动员”

到全国人大后,阚珂先后在常委会研究室、秘书处秘书组、新闻局、法制工作委员会等多个岗位工作。在30年的全国人大会议期间,他担任过大会

秘书处秘书组副组长、简报组副组长、新闻组副组长、法案组副组长和议案组组长,可以说他把全国人大的主要工作都经历遍了。回顾起全国人大30年的工作,阚珂用了一个很生动的词来形容自己:人生跑程的“长跑运动员”。

“长跑运动员要求有持久的耐力,始终保持一个节奏向前跑,没有耐力跑不到终点。而短跑运动员需要的是爆发力,一起跑就要达到很高的速度,很快也就到达了终点。”阚珂说,“很多人刚认识我时会对我没有太深刻的印象,但是经过时间检验,他们会发现我是一个很丰富的人,无论交给我什么工作,我都会踏踏实实做好”。

在与阚珂交谈的两个半小时里,记者一直在试图探寻他这本人大工作的“活字典”是如何炼成的。最终,记者找到了答案,那就是他对这份事业的热爱和专注。

刚进入阚珂办公室时,记者暗自吃了一惊,因为整个办公室仿佛一个书屋,不仅贴墙的一面书柜摆满了书,而且茶几上、沙发上、办公桌都堆满了大部头的书籍。在办公室一角的地上,摆放着好几摞用编织绳捆扎的笔记本,这些是阚珂到人大工作后的一部分工作笔记。至今,他都保存着每天记录工作笔记和日记的习惯。

在阚珂办公桌上,有两本被他称为人大工作必备的案头书。这是两本比英汉大字典还要厚的书。一本是《中华人民共和国人民代表大会文献资料汇编》;另一本是《中华人民共和国法律》。书页由于经常翻动已泛黄,里面贴满了五颜六色的便笺纸。第一本书的主要编纂人就是阚珂自己。

在当年的条件下,编纂这样一本书非常不容易。阚珂打开办公室的柜子,搬出了一摞八开泛黄的稿纸,这些都是当年没有被这本书收录进去的草稿。“书中的资料部分当时都是我自己手写的。”阚珂翻开书向记者展示,书中密密麻麻的小字是全国人大及其常委会历次会议的主要议程,而这个议程的来源就是阚珂摘录的历史档案和他自己的工作笔记。

从1986年开始搜集资料到最后成书,阚珂用了整整4年。“当时我爱人还没有调到北京来,我就一个人住在办公室里,白天工作,晚上都在编这本书。”阚珂说。多年来,他一直保持着极简的生活方式,每天工作十几个小时,家里、办公室、单位食堂三点一线。

“我对什么事情都非常用心,是一个生活中的有心人。虽然累,但是值

得。”阚珂这样评价自己。他告诉记者,他从小就非常细心地观察周围事物,而且有很强的学习能力。阚珂举例说:“比如,我会做木匠活儿,是自己看别人做学会的。我姐姐结婚的时候我还亲手做了一个折叠饭桌和两把椅子送给她。我还会手工扞裤脚,这也是我看别人做学会的。”

阚珂细心的观察能力和思考力,让他在工作和研究中经常有意外收获。进入全国人大工作后,一个现象引起了他的注意,每届全国人大代表的名额并没有随全国人口数变化而有规律地变化,这说明每届全国人大代表名额的确定是不规范的。据此,他经过长时间深入研究,提出了全国人大代表名额分配“人人平等、地区平等、民族平等”的“三平等”原则,并撰写文章发表在1987年《政治学研究》第5期。

“2010年修改选举法,确定了全国人大代表名额分配的这三个原则。没有想到,这三个原则在23年后用上了!”阚珂欣慰地说。

立法领域“大龄新兵”

2011年年底,阚珂到全国人大常委会法制工作委员会任副主任,分管社会领域立法工作。那一年他57岁。阚珂笑称,自己是立法领域的一个“大龄新兵”。

“我虽然年龄大,但是没有直接搞过立法。于是我边工作边学习,力争把立法涉及的每一个具体问题都弄懂弄透。”他说。

在法制工作委员会工作4年零2个月的时间里,阚珂对立法有了不少心得:“法律本身是一个形式,每部法律的内容都是所调整的社会关系。所以制定每一部法律,最重要的是先搞清楚所要调整的社会关系,要在实践中进行调查研究的。”

阚珂把立法分为三种类型:第一种是“未雨绸缪式的立法”,立法具有前瞻性,最典型的例子就是制定《中外合资经营企业法》,体现了法律的预见性和包容性;第二种是“亡羊补牢式立法”,也就是,社会上出现问题了再加以调整规制;第三种是“无病呻吟式立法”,他解释道:“我到一些地方调研发现,有些不需要立法的事项,地方领导提出一定要立法,地方人大常委会法制工作委员会的一些同志把这个叫作‘领导工程’‘条子工程’,搞得他们非常苦恼。”

对于某些地方的“无病呻吟式立法”，阚珂深恶痛绝。“现在地方上非常重视法治建设，立法积极性很高，但是究竟哪些事项需要立法，还没有从理论上完全搞清楚。法律不是万能的，法律不能过度干预社会生活，不能扰民。”

哪些社会关系需要法律调整？阚珂认为，可以从三个方面考虑：第一，不立法不足以规范（规制）该领域的问题。也就是说，对那些社会生活中带有普遍性、反复出现、靠其他手段难以解决、最终需要靠国家强制力解决的问题需要立法。第二，立法一定能解决问题，如果某一社会关系必须用法律调整，但现实立法也不能解决问题，就不要急于立法。第三，立法后的综合效益超过立法、执法成本。

“在很多人看来，法律条文比较枯燥。而立法者需要对法律条文字斟句酌，您觉得立法人是不是需要一种坐得住冷板凳的精神？”记者问道。

面对记者的提问，阚珂笑着回答说：“立法其实一点都不枯燥，因为立法不是闭门造车，而是与实践密切相连。法律本身就是对火热生活的归纳、概括、总结和提炼，要把五彩缤纷的社会现象都装到脑袋里，然后提炼加工，遇到新问题再调研解决，这个过程其乐无穷。”

（原载2016年3月11日《法制日报》，第5版，题目为《一位委员的三十载痴心》）

Contents

目 录

综合制度篇

人民代表大会制度的内涵是什么 / 003

《宪法》规定:国家的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人大和地方各级人大。这个规定和宪法其他条文的一些规定,表明我们国家的政治制度是人民代表大会制度。

人民代表大会制度确立于何时 / 009

1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》确立了人民代表大会制度,1954年9月制定的宪法对这一政治制度作了更加完备的规定。

全国人民代表大会的雏形在哪里 / 021

1948年8月在河北石家庄召开的华北临时人民代表大会是一个临时性的,是华北一个地区的,但它是全国人民代表大会的前奏和雏形。

“根本政治制度”话从何来 / 025

“人民代表大会制既规定为国家的根本政治制度,一切重大问题就都应当经过人民代表大会讨论,并作出决定。”

人大及其常委会“四权”表述由来 / 037

在人大工作中，一般把人大及其常委会的职权概括地表述为：立法权、决定权、任免权、监督权。

全国人大与地方人大是什么关系 / 045

法律上的监督关系，选举上的指导关系，工作上的联系关系。

在乡镇人大认识人民代表大会制度 / 049

四川省自贡市一位姓宋的镇人大主席，工作努力，也很有活力。但镇人大只有她一人专职，没有其他工作人员。她说自己总是“单打独斗”，感到工作很“孤独”。

1954 年制宪篇

毛泽东把全国人大比作“如来佛” / 053

“我们的主席、总理，都是由全国人民代表大会产生出来的，一定要服从全国人民代表大会，不能跳出如来佛的手掌。”

中央人民政府委员会“转身”为全国人大常委会 / 055

“中华人民共和国主席绝不是中央人民政府主席，中央人民政府委员会不相当于国务院，而相当于全国人大常委会。”

“委员长”名称是怎么来的 / 063

“为什么全国人大常委会的负责人称‘委员长’、县级以上地方人大常委会的负责人称‘主任’、乡镇人大设‘主席’？可否把这三个名称统一起来？”

推敲“质问”和“询问” / 067

“‘质问’和‘询问’为什么要分开？……‘质问’和‘询问’是不同的，但界限难分。”

民族自治地方建制的确定 / 071

“其实哪一个民族都是自治，比如，汉族，难道不是‘自治’，而是被别人治？”

不能不要被告人获得辩护的权利 / 079

“我们条件不够，没有律师。……困难是有的，但不能因有困难，这项权利就不要了。”

会议制度篇

“两会”的提法从何而来 / 085

1978年2月28日《人民日报》刊发《醉春风·庆祝人大政协两会同开》一文，比较早地把全国人大会议和全国政协会议合称为“两会”。

全国人大会议制度是这样形成的 / 091

1989年4月,第七届全国人大第二次会议制定了《全国人民代表大会议事规则》,至此,全国人大会议制度实现了系统化、规范化、法制化。

全国人大会议程序的几个细节 / 101

万里说:“我的任务已经完成。我预祝八届全国人大一次会议圆满成功!现在,请常务主席主持主席团会议。我就告退了。”

全国人大会议主席团的一天有多忙 / 105

一天中,召开了两次主席团常务主席会议、两次主席团会议……民主就不能怕麻烦,民主需要时间。

全国人大会议3月5日开幕的由来 / 107

在全国人大同一次会议上,既审查批准当年的预算,又审查批准上一年预算执行情况,这需要确定一个既有利于工作又能行得通的每年全国人大会议召开的合适时间。

全国人大常委会的三次表决 / 111

全国人大和全国人大常委会表决每一项议案,无论是通过还是没有通过,都是人民当家作主、人民管理国家的具体体现。

乡镇人代会如何由每月一次演变为每年一次 / 119

有的乡镇人大每年一次会议的会期只有短短的半天,没有深入审议报告,有人把这种情况戏称为“吃馒头、举拳头”。

我的 30 张全国人大会议工作证 / 125

我一直珍藏着我的 30 张全国人大会议工作证。这些证件见证了这几十年来发生在全国人大会议上的国家重大事件,见证了国家的发展,见证了我国民主法治的进步。

“全国人大常委会 0001”号证件 / 127

2015 年我的全国人大会议列席证号为“全国人大常委会 0001”。

立法监督篇

回望全国人大常委会的立法规划工作 / 137

实行计划立法,能够增强立法工作的主动性;有利于防止立法工作中的重复、分散现象;有助于提高立法质量和立法效率。

税法立法规划 35 年 / 149

在立法规划中,对单行税法立法项目,从作概括性、原则性的表述,到将具体的立法项目确定下来,经历了整整 27 年。

国家宪法日为何定在 12 月 4 日 / 157

设立国家宪法日,不仅是纪念《中华人民共和国宪法》的诞生,更重要的是为了增强全社会的宪法意识。

立法法修改的“税率之争” / 163

“谁立法?是代表立法!修改是太正常的,而且是应该的。”

监督法草案出台的前前后后 / 169

李鹏说：“监督法是一部非常重要的法律，起草的工作量很大，有一定难度，出台要有一个过程。但即使有难度，也必须努力去做。”

小平同志不当元帅 / 175

小平同志提出不当元帅，是从大局上，从根本性、稳定性、长期性上来考虑国家的军官军衔制度建设。

慈善法立法的 139 天 / 179

参加制定慈善法，是我职业生涯中负责的最后一项立法。

深圳“一市两法”的终结 / 191

“特区是中国的特区，只是在广东办，如果没有经过全国人大通过，我们就不肯办了。”

乘自动扶梯你“扶”了吗 / 197

在欧美国家，许多企业的安全生产规范有这样一个细节：规定员工上下楼时必须扶着楼梯的扶手，不扶就是违反操作规程。

反家庭暴力立法调研在女子监狱 / 211

反家庭暴力法应成为避免家庭发生极端不幸的法律制度——这是立法的初衷。