

亲历中国民主立法

在全国人大常委会发言实录

南振中 著

新 华 出 版 社



亲历中国民主立法

在全国人大常委会发言实录

南振中 著

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

亲历中国民主立法：在全国人大常委会发言实录 / 南振中著

北京：新华出版社，2011.3

ISBN 978-7-5011-9560-2

I. ①亲… II. ①南… III. ①立法—中国—文集

IV. ①D920.0-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 021399 号

亲历中国民主立法

作 者：南振中

责任编辑：黄春峰

装帧设计：陈卫东

出版发行：新华出版社

地 址：北京石景山区京原路 8 号

网 址：<http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

邮 编：100040

经 销：新华书店

照 排：新华出版社照排中心

印 刷：北京新魏印刷厂印刷

开 本：710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张：25

字 数：320 千字

版 次：2011 年 3 月第一版

印 次：2011 年 3 月北京第一次印刷

书 号：ISBN 978-7-5011-9560-2

定 价：46.00 元

购书热线：010-63077122 中国新闻书店购书热线：010-63072012

图书如有印装问题请与出版社联系调换：010-63073969

序

《亲历中国民主立法》一书，是我参加全国人大常委会审议法律等议案时的发言实录。

刚刚过去的2010年，是形成中国特色社会主义法律体系的标志性一年。中国特色社会主义法律体系的形成，是我国社会主义民主法制建设史上的重要里程碑，具有重大现实意义和深远历史意义。这本书是我向“2010”这一标志性年份献上的一份薄礼。

2003年3月15日，在第十届全国人民代表大会第一次会议上，我被选为全国人大常委会委员；五年之后，在第十一届全国人民代表大会第一次会议上，我再次当选全国人大常委会委员。

我忘不了2003年3月19日在人民大会堂举行十届全国人大常委会第一次会议时的情景。吴邦国委员长诚恳地对大家说，十届全国人大常委会的一个显著特点是新人多。常委会组成人员要尽快转换角色、转变工作方式。要抓紧学习宪法和法律，熟悉议事规则和议事程序，以便尽快适应工作的需要，更好地开展人大工作。

为了履行职责，我重新学习了《中华人民共和国宪法》。宪法赋予全国人大常委会21项职权，其中7项属于立法范畴，包括制定法律、修改法律、解释法律、撤销行政法规、监督宪法实施。全国人大常委会每两个月召开一次会议，重要议程也是审议关于立法和修订法律的议案。职责要求常委会组成人员必须具备渊博的法律知识，而在我的知识结构中，法律知识是相对薄弱的一环。尽管当时已“年逾花甲”，我还

是下决心要补上法律知识这一课。

年纪大了，学习法律不能像法学院的年轻人那样，从头至尾地精读。我采用的方法是“为用而学、以用促学、学以致用”。还有一个方法，就是把人民群众关注的法律问题作为学习和研究的重点。2007年8月24日，全国人大常委会分组审议反垄断法草案。在此之前，世界拉面协会中国分会多次组织、协调企业商议方便面涨价幅度和时间，损害消费者的合法权益，人民群众对此议论纷纷。围绕这一社会热点，我认真研究了反垄断法草案，发现草案第54条虽有“行业协会等组织实施的排除、限制竞争的行为，适用本法”这样的表述，但不太具体，难以操作；第45条和第46条虽然规定对有垄断行为的经营者应停止违法行为，没收违法所得，并处上一年度销售额百分之一以上百分之十以下的罚款，但一些行业协会并不一定有“违法所得”，也无法计算其上一年度的“销售额”，这将导致反垄断法草案对行业协会失去约束力。从维护消费者的利益出发，我建议反垄断法草案将行业协会应负的法律 responsibility 具体化，明确规定行业协会等组织实施排除、限制竞争行为的，由反垄断执法机构责令停止违法行为，并处罚款。全国人大法律委员会采纳了这一建议，在常委会审议通过的反垄断法第46条中增加了一款，明确规定“行业协会违反本法规定，组织本行业的经营者达成垄断协议的，反垄断执法机构可以处五十万元以下的罚款”。人民群众的意愿在法律条款中得到体现，我感到欣慰。

全国人大常委会组成人员中有不少法学专家，他们从法理层面提出的许多宝贵意见令人叹服。像我这样没有受过系统法学教育的人，在审议法律草案时有没有优势，怎样才能不辜负人民的重托，在常委会中发挥一点作用？经过一番思考，我认识到，我在新华通讯社工作40多年，与人民群众的联系比较密切，懂得人民群众最满意的是什么，最不满意的是什么，比较了解他们的愿望和合理诉求。为了发挥这一优势，在全国人大常委会审议法律等议案时，我把关注点放在以下几个方面：

——我们党和国家的宗旨是全心全意为人民服务，除了忠实地代表

最广大人民群众的根本利益，没有其他任何特殊利益。提请全国人大常委会审议的各项法律草案，其立法宗旨同党和国家的根本宗旨是否一致，是否把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为立法工作的出发点和落脚点？

——“国家立法部门化、部门利益法律化”，是科学立法、民主立法的大忌。提请全国人大常委会审议的各项法律草案，在立项、起草、审议、修改各个环节，是否留下了部门利益的色彩和印记，是否因此而损害了国家的全局利益和最广大人民的根本利益？

——提请全国人大常委会审议的法律草案，条款中有没有偏重眼前利益而损害长远利益的现象，法律草案的有关规定是否符合科学发展观的要求，有没有“短视行为”，会不会因为决策不当而殃及子孙后代？

——提请全国人大常委会审议的法律草案是否体现了平等保护原则，是否妥善处理了各类利益关系，城市与农村、东中西部不同地域、不同社会群体的利益诉求是否得到尊重，能否确保公民、法人和其他组织的合法权益不受侵害？

——提请全国人大常委会审议的法律草案有没有与宪法相违背之处，与上位法有没有不一致的地方，与同类法、相邻法的有关规定有无明显差异，在中国特色社会主义法律体系内部，是否做到了上下统一、左右协调，确保体系的一致性？

——提请全国人大常委会审议的法律草案，权力和责任、权利和义务关系的配置是否平衡，违犯法律规定应该承担的法律 responsibility 是否适当，有无过轻或者过重的规定？

——提请全国人大常委会审议的法律草案，从总则、分则到附则，语法、修辞是否符合《中华人民共和国国家通用语言文字法》的有关规定，逻辑是否严谨，有无欠妥之处？

收入《亲历中国民主立法》一书中的 176 篇文稿，就是围绕上述问题学习和思考的成果。

有三点需要说明：

第一，全国人大常委会审议通过的每一部法律，都是集体智慧的结晶。文稿之前的“背景链接”，主要介绍法律草案酝酿、起草、修改的过程。从中我们可以看出，全国人大常委会在审议法律草案过程中经常召开研讨会、听证会、论证会、座谈会，不断扩大人民群众对立法活动的有序参与，力求做到科学立法、民主立法。

第二，全国人大常委会组成人员审议法律议案过程中经常听取群众意见。在审议道路交通安全法草案之前，我听取了汽车司机、车队调度和车队队长的意见；在审议妇女权益保障法修正案草案之前，听取了部分妇女干部的意见；在审议治安管理处罚法草案之前，又听取了基层公安干警的意见。从这个意义上说，全国人大常委会组成人员的发言不是“个人作品”，只不过是转达或者反映了人民群众的意见、建议和要求。没有人民群众的智慧，常委会组成人员的审议就会成为“无源之水”“无本之木”。

第三，近年来全国人大常委会审议法律草案的分组会议、联组会议都向新闻媒体开放。常委会组成人员在会议上的发言，记者均可自主引用，向海内外报道。这种全方位的开放，等于把全国人大常委会组成人员置于媒体和人民群众的监督之下。这种民主、开放和严格监督的环境，使我对人民群众产生了一种“敬畏感”，只能尽心尽力，不敢稍有懈怠。我把《亲历中国民主立法——在全国人大常委会发言实录》一书奉献给读者，可以说是向选民作了一次“书面汇报”。

由于提请全国人大常委会审议的法律草案涉及方方面面，受眼界和知识积累的局限，“发言实录”难免有不当之处，敬请各位朋友帮助指正。

南振中

2011年2月9日

目 录

CONTENTS

序 / 1

第一辑 (2003 年)

要帮助县乡解决“非典”过后的财政困难 / 3

保护环境关系到国家强弱和民族兴衰 / 6

车辆正常行驶应受法律保护 / 8

查处证券投资基金活动中的违法行为要及时公告 / 10

有限公共资源配置无论有效与否均可设定行政许可 / 13

银行行长不得在事业单位和社会团体兼职 / 15

商业银行应及时准确地披露相关信息 / 17

建议尽快修订传染病防治法 / 18

听汽车司机细说道路交通安全法 / 20

各级政府要把就业看作“民生之本” / 22

依法解决建筑业的“两大公害” / 25

南水北调绝不能搞成“污水大串联” / 27

建立中国特色对农民直接补贴的制度 / 29

第二辑 (2004 年)

- 全国人大常委会的工作体现了“以人为本” / 33
- 农业机械化要考虑资源和生态环境承载能力 / 35
- 增强对外贸易信息的透明度 / 38
- 在重大原则问题上不退让是一种政治品格 / 40
- 对传染病疫情不得隐瞒、缓报、谎报 / 42
- 打击欺诈行为，营造施行电子签名法的良好环境 / 44
- 增强法制宣传的吸引力和有效性 / 46
- 防止实验室感染的法律条款符合民意 / 48
- 不及时公布疫情应承担相应的法律责任 / 50
- 人民陪审员参加审判活动的言论应受法律保护 / 52
- 因监督不力而造成混乱应追究主管部门的责任 / 54
- 监督法要触及民主制度建设中的重大课题 / 56
- 让农民从优惠政策中直接受益 / 58
- 为选民提供信息实现“权责对称” / 60
- 因建筑物修缮而受到损害的应获补偿 / 62
- 建立和谐社会需要支付“和谐成本” / 64
- 对伪造信用卡犯罪的应没收其违法所得 / 66
- 没有监督的权力容易滋生腐败 / 68
- 出具虚假公证书的理应失去“执业人员资格” / 70
- 要重视对洪水资源的开发和利用 / 72

第三辑 (2005 年)

- 不应把建筑物质量责任推给住户 / 75
- 发展社会主义民主政治，切实保障公民权利 / 76

- 制定《反分裂国家法》是人民意志的体现 / 78
- 为解释基本法奠定良好的舆论氛围 / 80
- 批准国际公约和发表“保留性声明”的主体应一致 / 82
- 建议把“知情权”写进公务员法 / 84
- 物权法草案向社会公示的三大好处 / 86
- 对询问时间的规定不应“走极端” / 88
- 对实施家庭暴力者的法律责任应作明确规定 / 90
- “上学贵、看病贵”已经成为两大社会公害 / 92
- 税务机关应向纳税人提供个人完税凭证 / 94
- 必须强调律师的执业操守 / 95
- 用法律阻止贪婪之徒开采“带血的煤” / 96
- 个人所得税减除费用标准与群众期望值仍有距离 / 98
- 经理不宜成为公司的法定代表人 / 100
- 要提高发布虚假信息责任人的“违法成本” / 101
- “将来拥有的物”必须具有确定性 / 103
- 农产品质量安全状况信息应定期向社会发布 / 105
- 被调查单位阻碍检查应依法惩处 / 107
- 我国已到了“以工促农、以城带乡”的发展阶段 / 109
- 畜禽养殖场污染环境应承担双重责任 / 111
- 将不同罪名的刑罚合并不符合立法体例 / 113
- 行政机关如有过错应主动承担补偿义务 / 115
- 法律条款的表述应有明确的“时间节点” / 117
- 全面保护劳动者和用人单位的合法权益 / 118

第四辑 (2006 年)

- 农产品质量安全法不是一部维护城里人利益的法律 / 123
- 法制宣传的着力点是揭示法律同群众利益的联系 / 125

- 对审计中发现的问题应给人民一个交代 / 127
- 对教育法的修订应坚持城乡统筹原则 / 129
- 要加大对重大伤亡事故责任人的惩处力度 / 131
- 防止合伙企业逃避债务、转嫁风险 / 133
- 让以身试法的黑心矿主感受到法律的威严 / 135
- 组织特定问题调查委员会要于法有据 / 137
- 重大突发事件是法制建设的助推器 / 139
- 要让人民群众感受到人大监督是有力的和有效的 / 142
- 欺上瞒下之风绝不可长 / 144
- 破产企业职工在债权人会议中应享有表决权 / 146
- 有限合伙人的权利和责任均应适当 / 148
- 引导业主选用调解和诉讼方式解决利益受损问题 / 150
- 法律对制造、贩运毒品的量刑尺度应该一致 / 152
- 增强人大常委会执法检查的有效性 / 154
- 贪污、洗钱、外逃成为一些贪官的三部曲 / 156
- “授权”应体现“权责对等”和“可回收”原则 / 158
- 要重视对农村留守儿童的法律保护 / 160
- 对“物”和“物权”的界定要有前瞻性 / 162
- 支农资金投入不宜过于分散 / 164
- 绝不能让一部分群众“衣食无着” / 166

第五辑 (2007 年)

- 拖欠农民工工资应依法支付利息并加付赔偿金 / 171
- 严防变相修改土地利用规划和建设规划 / 173
- 在透明度的问题上不能倒退 / 175
- 让人民群众了解与垄断行为有关的信息 / 178
- 应追究隐瞒传染病疫情责任人的法律责任 / 180

- 申诉难、执行难是司法领域的两大顽症 / 183
- 对高耗能单位降低能耗的比率应作出规定 / 186
- 停征或者减征利息税符合人民群众的心愿 / 188
- 行业协会扰乱市场秩序应受法律制裁 / 190
- 在饲料中不得违规使用添加剂和致病生物制剂 / 193
- 就业促进法关系到人民群众的生存权和发展权 / 195
- 要保障公众知情权和人大常委会的监督权 / 196
- 律师法要体现“平等保护”原则 / 198
- 不能把循环经济法写成“城市循环经济法” / 200
- 用法律武器阻击“科技骗子” / 202
- 水污染事故信息应及时发布 / 205
- “污水大串联”将毁我中华、殃及子孙 / 207
- 严防一些地方为了政绩盲目扩大建设规模 / 209
- 房地产开发企业不履行告知义务应受重罚 / 211
- 道交法应兼顾过错推定原则和公平原则 / 213
- 禁毒法体现了教育与惩处相结合的原则 / 215
- 总结推广“劳动争议仲裁院”的经验 / 217
- “工作报告”的通病是讲成绩的篇幅过大 / 218
- 建议全面修订国境卫生检疫法 / 220
- 个人所得税工薪所得减除费用标准应进一步调高 / 222
- 我国国有资产流失的五种表现 / 224
- 把改进“专项报告”文风当作一件大事来抓 / 226

第六辑 (2008 年)

- 批准条约和重要协定是人大立法工作的组成部分 / 231
- 维护城乡居民的环境权 / 233
- 要追究挪用私分应急救灾钱物者的刑事责任 / 235

- 谨防国企高管以不合理价格将企业财产转让或折股 / 238
- 发展循环经济应发挥政府的引导作用 / 241
- 巨额财产来源不明罪应予严惩的四点理由 / 243
- 不能眼睁睁看着食品生产经营者违法害人 / 245
- 必须对保险公司高管的薪酬作出约束性规定 / 247
- 专利法应增加实质性审查条款 / 250
- 中国不具备大手大脚挥霍浪费的物质条件 / 253
- 国企高管获得非法利益的应当受到惩处 / 255
- 为什么六份“火灾隐患通知书”挡不住一场大火 / 257
- 三鹿牌婴儿奶粉事件呼唤进一步健全法制 / 259
- 建议将国家赔偿法修正案草案向社会公布 / 261
- 修订防震减灾法符合国情顺乎民意 / 264
- 金融机构不能偏爱房地产大亨和炒房者 / 266
- 被吊销经营许可证的快递企业投资股东应担责 / 268
- 执法检查要防止“雷声大、雨点小” / 270
- 同一类型专利权纠纷不宜授权两个部门审理或处理 / 272
- 不能将有价值的地震预测意见当“废纸” / 274
- 要重视对人格权的保护 / 277
- 巨额财产来源不明罪不能成为贪官的“避风洞” / 279
- 保险公司高管“超高薪”到了令人难以容忍的地步 / 281
- 防止“上一批项目、倒一批干部” / 283
- 用法律武器抑制“圈地风” / 285
- 从法律上堵住欺上瞒下干部的升迁之路 / 288

第七辑 (2009 年)

- 依法扭转“九龙不治水”的被动局面 / 293
- 对“保险单的现金价值”应作出明确界定 / 295

- 把人民群众的关注点作为常委会工作报告的重点 / 296
- 因违法乱纪被解聘的仲裁员不应“再聘” / 298
- 依法遏制“数字出官、官出数字”现象 / 300
- 从事审计工作的同志不能过于温柔 / 302
- 建设高素质、专业化的驻外外交人员队伍 / 304
- “红头文件”损害公民合法权益应负法律责任 / 306
- 对关系国家安全的违法行为采用罚款方式不太严肃 / 308
- 依法制止海岛沙滩建筑物对海域生态的破坏 / 310
- 把人民武装警察置于公民的监督之下 / 312
- 可再生能源领域要防止“一拥而上”的苗头 / 315
- 防止以“情况紧急”为由滥用行政强制权 / 317
- 法律文本的语言要符合汉语规范 / 318
- 让毫无过失的人负赔偿责任不合情理 / 320
- 监督工作计划的改变应遵循法定程序 / 322
- 海岛保护法立法宗旨是保护海岛及其周边海域的生态系统 / 324
- 关于饲养的动物造成他人损害的相关责任问题 / 326
- 建议实行严格的选举回避制度 / 328
- 应具体规定违反海岛保护法承担的法律后果 / 330
- 权责分明才便于检查和监督 / 332
- 国防产品研发应享受优惠政策 / 334
- 罢免程序应体现公正、公平原则 / 336
- 建议将 1.5 亿生活在贫困线以下的人口作为扶贫攻坚目标 / 338

第八辑 (2010 年)

- 向著作权登记机构办理登记应依法进行 / 343
- 对民用资源的征收也应作出规定 / 344
- 延长保密期限不能侵犯公民合法知情权 / 346

把中国特色社会主义法律体系形成的标志讲清楚 / 348

对涉密信息系统应作出准确界定 / 350

应当给予赔偿请求人最后一道程序性公正 / 352

阻碍管道企业进行作业的应当承担法律责任 / 354

依法治理醉酒驾驶和飙车两大“马路杀手” / 356

违法成本过低会弱化法律的约束力 / 358

匿名举报人的合法权益也应依法予以保护 / 360

法律同行政法规冲突容易导致“执行难” / 362

把政府可公开的“账本”摊开来 / 363

两部法律关于接到征召通知后的规定应该一致 / 366

人民调解委员会应当有妇女委员 / 368

把人大代表职业道德建设上升为国家意志 / 370

行政执法应强调事前预防和治理 / 372

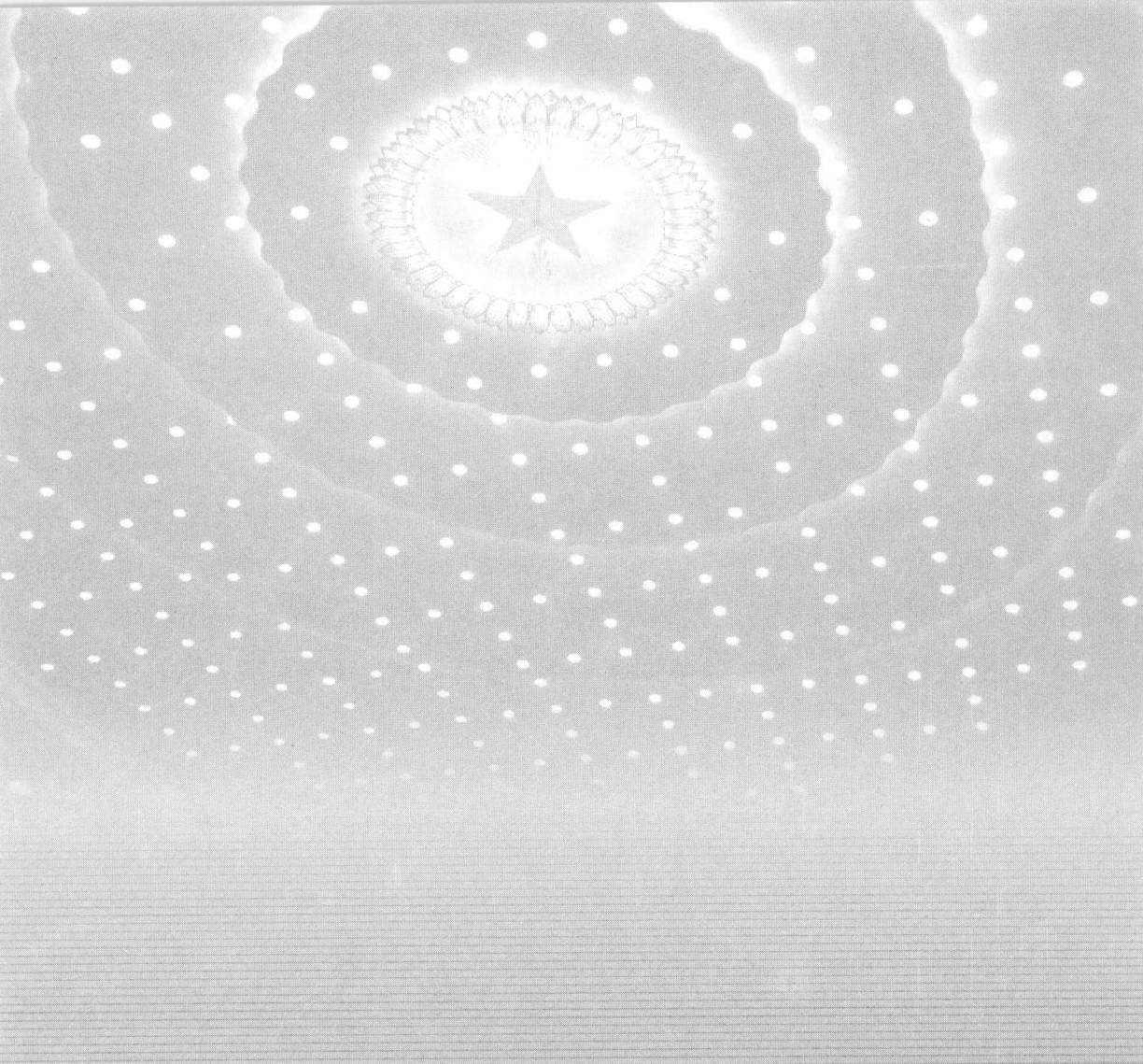
禁止可能造成水土流失的生产建设活动 / 374

在非物质文化遗产法中强调“保护”的三个好处 / 376

被捕后如实供述如从轻处罚需增补从轻理由 / 378

附录 年逾花甲学法律 / 380

后记 / 385



第一辑
(2003年)

