

顾昂然 著

立法札记

——关于我国部分法律制定情况的介绍（1982—2004年）

1979年以来，我国法制建设取得了显著成绩，我参加了宪法、国家机构、民事、刑事、诉讼以及行政、经济等方面一些基本法的起草和制定。对宪法和一些基本法的制定过程、主要精神和研究过的一些重大问题，是比较了解的。现将我在这个时期的一些文稿，包括应邀对宪法和一些基本法的介绍讲稿、有关法律草案的说明，在立法工作会议上的讲话和对一些法起草研究过程中的发言，汇集成册加以出版，希望对读者了解新中国法制建设情况，了解宪法和一些基本法的起草过程、主要精神和问题，能够有所帮助。

顾昂然 著

立法札记

——关于我国部分法律制定情况的介绍（1982—2004年）

图书在版编目(CIP)数据

立法札记:关于我国部分法律制定情况的介绍:1982 ~
2004 年/ 顾昂然著. —北京:法律出版社,2006. 7
ISBN 7-5036-6442-8

I. 立… II. 顾… III. 立法—中国—1982 ~2004
IV. D92

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 062913 号

©法律出版社·中国

责任编辑/刘伟俊 李 群

装帧设计/张 晨

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/787×960 毫米 1/16

印张/38.75 字数/718 千

版本/2006 年 8 月第 1 版

印次/2006 年 8 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)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

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、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-6442-8/D·6159

定价:56.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)



作者的近照



1981年作者与彭真同志的合影



1959年在一届全国人大常委会办公地点留影



1981 年 11 月修改宪法工作班子合影



1986 年 1 月全国《民法通则》座谈会



2003年6月6日修宪座谈会上的发言



1996年3月12日八届全国人民代表大会第四次会议上，作《关于中华人民共和国刑事诉讼法修正案（草案）的说明》报告



2004 年 4 月一届全国人大机关部分老同志合影



2001 年地方人大贯彻立法法工作会议

前 言

新中国成立后不久,我从1950年起就接触和具体从事法律工作。1954年召开第一届全国人民代表大会第一次会议,产生了全国人大常委会。这时,我被调到人大常委会法律室工作。“文革”期间受迫害。1978年党的十一届三中全会后,为了加强立法工作,人大常委会成立了法制委员会,我又回到法制委员会,后改为法制工作委员会,一直工作到2003年离休。可以说,因工作关系,我亲身经历了新中国法制建设的全部历程,对此是深有感触的。

1979年以来,我国法制建设取得了显著成绩,我参加了宪法、国家机构、民事、刑事、诉讼以及行政、经济等方面一些基本法的起草和制定。对宪法和一些基本法的制定过程、主要精神和研究过的一些重大问题,是比较了解的。现将我在这个时期的一些文稿,包括应邀对宪法和一些基本法的介绍讲稿、有关法律草案的说明、在立法工作会议上的讲话和对一些法起草研究过程中的发言,汇集成册加以出版。希望对读者了解新中国法制建设情况,了解宪法和一些基本法的起草过程、主要精神和问题,能够有所帮助。

同时,要声明两点:第一,这是我个人在起草制定有关法时了解的情况和个人的理解,仅供参考。第二,实践证明,这些年来制定的宪法和法律是好的,对巩固人民民主专政政权,保护公民权益,维护社会和经济秩序,促进改革开放,保障社会主义现代化建设事业的顺利进行,发挥了重要作用。同时,随着情况的发展,对一些法的某些规定,进行了修改、补充和完善。而我的介绍稿,是根据当时起草制定时的情况讲的,有些具体规定,后来做了修改、补充和进一步完善。

顾昂然

新中国立法工作的活字典*

——记全国人大常委会法工委原主任顾昂然

顾昂然同志 1954 年就在全国人大常委会工作,今年刚办离休手续,全国人民代表大会成立 50 周年,他也在人大工作了 50 年,在立法战线奋斗了 50 年。他的个人经历反映了人大老一代法律工作者的成长过程,也折射出全国人大 50 年来的艰辛历程。

顾昂然一向低调,不张扬,是默默地在幕后奉献的那种人。在此之前他从未接受过“个人化”的采访。顾昂然谦和、勤恳、正直,备受同事们的敬重,同事们都亲切地叫他老顾。在他面前,你不会感到丝毫的拘束。他总是带着微微的笑意,他的一切——神态、衣着与语言,都是那么平和亲切。但谈起立法工作,他滔滔不绝,如数家珍。他在新中国立法战线接触决策层,协助决策层工作,他了解新中国法律产生的整个过程,参加了许多具体法律起草的全过程。特别是 1979 年以后,他一直工作在立法的核心层。一个人接触、参与整个国家的立法达 50 多年,在我国是独此一人。新中国的一部部法律都清楚地印在他的脑子里,人称新中国立法工作的“活字典”。

做地下交通 深知废除旧法重要

1946 年,顾昂然在北京师大男附中读初三时秘密加入中国共产党,高中在校期间从事地下工作。北平解放前夕为了加强地下电台,他的姐姐从解放区回到北平搞译电工作。为了方便掩护,组织上让顾昂然做地下电台的交通员。

解放前国民党专门制定“特种刑事审判厅条例”,是专门针对共产党的,不按照刑事诉讼一般的程序办。在 1949 年 1 月,蒋介石发表所谓“求和声明”提出,保存国民党制定的宪法,保存他的所谓“法统”。1 月 14 日,毛主席在关于时局的声明中严正指出:只有废除伪法统和伪宪法,才能和平谈判。那时,顾昂然年纪虽小,就已经认识到废除国民党的法律的重要。

* 摘自全国人大常委会办公厅主办的《中国人大》(2004 年第 11 期,作者夏莉娜)。

汇报案情 第一次接触法律

1949年5月,顾昂然以北京市教育局辅导组成员的身份,查处一个天主教会学校的外国神甫污辱中国女学生的案子。

当时中央领导对这个涉外案子非常重视。顾昂然为此到彭真同志住地台基厂7号汇报。

彭真仔细地听汇报,不断地提问、研究处理意见,还对他的秘书王汉斌说:“小王,你去查一查,国民党的法律对这种案例是怎么定罪?”王汉斌拿出国民党的刑法,把相关的条款读给彭真听……顾昂然对此事印象很深,这是他第一次接触法律。

通过共同纲领 当日到大会祝贺

1949年9月29日,在北京召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了具有重要意义的《中国人民政治协商会议共同纲领》。这一天,对顾昂然来说,也是一个终身难忘的日子。他接到通知,在那一天到政协全体会议上祝贺共同纲领的诞生。顾昂然作为团市委中学委员会唯一的代表和一些中小学的师生代表们一起来到了中南海。

共同纲领刚一通过,他们20多个祝贺的代表进了怀仁堂会场,其中的几名小学生到主席台上向毛主席和其他党和国家领导人献了鲜花。大家当时都非常激动,欢呼着,拼命地鼓掌。这是顾昂然第一次这么近距离地见到毛主席、周总理和其他党和国家领导人。

给彭真做秘书 接触法制工作

1950年10月,未满20岁的顾昂然调到彭真同志办公室担任秘书。当时,彭真同志担任北京市市委书记,同时兼政务院政法委员会第一副主任。政法委员会主任是董必武,董老因为年龄和身体的原因给中央写了一个报告,希望由彭真来主持管理日常的工作。

彭真很喜欢这个话不多、勤奋好学的年轻人,每次到政法委开会都带着顾昂然。彭真经常工作到深夜,做秘书当然也要工作到很晚。那时顾昂然住在彭真家里,除了负责收发文件,还要在文件上画出重点或写出摘要;还负责校对打印后的彭真的讲话稿;在政法委开会要做记录;有时彭真审查法律时,让顾昂然拿着草案一条一条地念,彭真一条一条地研究、推敲……在彭真身边工作的那段时间,顾昂然开始接触法制工作,学到了不少东西。

参加土改 亲历土地改革法实践

1950年6月,中央人民政府委员会制定土地改革法。这是涉及整个农村,关系

到广大农民翻身解放问题的重要法律。1951年10月至1952年3月,顾昂然经彭真同志同意,参加全国政协组织的土改工作团,在四川内江开展工作。土改工作不仅艰难,清匪反霸还有危险,有的同志在土改工作中献出了宝贵的生命。

老顾回忆,那时制定的土地改革法比较原则,各个大区还有具体的规定。将近5个月时间,顾昂然亲历了土地改革法的实践。

不久前,全国人大常委会办公厅联络局请顾昂然到四川讲人民代表大会制度。一向工作完了就走的老顾,这次去内江看了看。到了那里,他看望了几个当时参加过土改的老农民。让老顾感动的是,半个多世纪过去了,有的老农民还记得他,认识他。这一趟他专程到烈士陵园祭奠在土改工作中牺牲的同志。

调政法委 从事具体立法工作

1952年,经彭真同意,顾昂然调到政法委员会研究室工作。由于彭真分管政法工作,有许多事情还经常找顾昂然。

到政法委不久,顾昂然与后来任北京市高级人民法院院长的刘云峰同志一起对铁路法院和水运法院的问题进行专门调研,同时对刑事诉讼程序,从侦查、起诉到审判也作了调查研究。调查中,他们遇到一起铁路责任事故案:由于调度员的不负责任,造成了人身伤亡的重大事故。那是新中国第一个重大责任事故案。如果说他以前只是接触立法工作的话,到政法委以后就是具体从事立法工作了。

参加一届一次会议会务工作 首批调到人大

1954年9月召开第一届全国人民代表大会第一次会议。这次大会通过了新中国第一部宪法,还通过了全国人大组织法、国务院组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、地方人大和地方人民委员会组织法五部重要法律,从而使我国既有了作为根本法的宪法,而且又有了有关国家机构的五个基本法。

顾昂然参加了全国人大一届一次会议的会务工作,主要负责出简报。那时候,中央领导同志很重视大会代表们的意见。为了尽快把意见反映上去,会议一结束就要根据记录连夜整理编出简报。

全国人大常委会一成立,顾昂然就从政法委调了过来。从那时起,就准备一辈子献身祖国的法制建设事业。

一届全国人大的前三年,是我国人民代表大会制度建设和人大工作比较活跃的三年。那个时期,国家对立法工作都非常重视。时任副委员长兼秘书长的彭真在第一次常委会机关工作人员大会上就提出,常委会的一个重要任务就是立法。可以分为起草法律、审查制定法律和法律解释。同时提出现在就起草刑法、民法、刑事诉讼法、民事诉讼法等基本法……

顾昂然那时在法律室法案组工作。每次的常委会会议他都作为工作人员参

加,了解委员们审议法律案的意见,根据委员意见研究修改方案。每年的人民代表大会会议,他都参加简报工作,并把各方面的意见反映给彭真副委员长。顾昂然还根据彭真要求起草了法律解释问题的决定,参与了法律解释的工作。应当说,那一时期是为新中国立法奠定基础的、非常重要的三年。

参加人民大学法律系函授

顾昂然因解放前做党的地下工作,高三都没有读。那时人大常委会中搞法的同志也都不是科班出身。彭真提出常委会要有自己的法律专家,要求大家用两三年的时间把基本的法律知识学好。1956年,常委会安排一些搞法的同志到人民大学法律系上函授。顾昂然那年25岁,是到人民大学法律系参加函授的三个学员之一。

那时候,人大常委会的工作特别忙。但大家都十分珍惜这个学习机会,在不影响工作的情况下,尽量挤出时间进行学习。许崇德教授当时是顾昂然的老师。顾昂然当年在人民大学法律系的成绩册还保存完好,上面就有许崇德的签名。

1958年2月,常委会的大批干部下放劳动锻炼。顾昂然也下放到了陕西,这一去将近一年的时间。所以人民大学法律系的函授也没能继续学下去。

“文革”中扫厕所、陪斗

1966年“文化大革命”一开始,彭真就被打倒了,他的两个“黑据点”——北京市委和全国人大常委会被造反派查抄。在人民大会堂里,首先被查封的就是顾昂然的办公室。顾昂然有记工作笔记的习惯。他从1950年至1966年的所有工作笔记本和立法的原始资料都在那次查抄以后丢失了,这件事令他最为痛心。

尽管那时顾昂然不是“当权派”,因为他跟彭真的联系比较密切,还当过彭真的秘书,红卫兵造反派说他是彭真的“狗崽子”。办公室被查抄以后,顾昂然被勒令上班在机关打扫卫生,扫厕所,节假日不准离开家门。有一次彭真在全国政协礼堂被红卫兵批斗,他也被拉上台陪斗……

从1966年一直到1975年,全国人大停止了一切活动,常委会机关除了十几人留守外,大部分人都到外地“劳动锻炼”了。顾昂然先后到吉林舒兰、湖北沙洋、北京沙河等地劳动,直到1975年11月才调到教育部工作。

彭真要他当“法律顾问”

1978年的12月下旬,顾昂然、项淳一等在彭真身边工作过的老同志得知彭真同志回北京的消息后,都自发去机场迎接。十多年未见,彭真虽然消瘦了许多,但精神挺好。他走下飞机和大家一一握手,见到顾昂然还风趣地说:“小顾,你还这么年轻呀!”顾昂然连忙回答:“不年轻了。”顾昂然刚到彭真办公室时不到20岁,此时已

经近48岁,彭真那时已经77岁高龄了。

那一年春节,顾昂然到彭真临时住处前门饭店看望他。没想到一见面彭真就询问法制方面的情况。当知道顾昂然已经调到教育部工作时,当即表示希望他回来。后来,彭真又叫他的夫人张洁清专门给顾昂然写信,希望他回来工作。

1979年3月,全国人大常委会法制委员会成立了,彭真任法制委员会的主任。顾昂然3月8日到大会堂报到,见到王汉斌、项淳一、岳祥等人都在。王汉斌根据彭真的意见,正在起草发给驻外使馆收集外国法律的电文。过了一会彭真来了,就和顾昂然谈话,他说“目前的重点是抓立法,首先要有法可依。立法任务非常重,我岁数大了,但我也不能偷懒,还要有苦力……”接着彭真谦虚地说:“小顾啊,你一直是搞法的,以后你就当我的法律顾问……”

抢时间 三个月立了7个法

全国人大常委会法制委员会从1979年3月开展工作,到6月底短短三个多月时间内,向全国人大提出了刑法、刑事诉讼法、全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、中外合资经营企业法7个法律草案。

三个多月时间立了7个法,工作紧张可想而知。顾昂然记得,那时无论吃饭、走路,甚至睡觉,脑子里都是法律条文;每天很晚才骑车回家,还要带上一大包材料回家接着干。一天,回家路上被一个愣头小伙子从后面超车时撞倒了,他一心想着回家还有工作,让那小伙子走了,由于自行车前叉子断了,就自己扛着自行车走回家……

当修改宪法的秘书

顾昂然回忆说,在起草地方组织法时就已发现1978年宪法存在的问题,其中有不少地方没有摆脱“文化大革命”的影响。彭真也说,他一回到北京,小平同志就对他提到宪法重新修订的问题。7个法一通过,彭真就让顾昂然研究修改宪法的问题。

这期间,顾昂然常感觉胸部痛得厉害,后来发起高烧。到医院一检查,医生让他住院。做了透视检查后,医生怀疑他肺里有肿瘤,并通知了家属,但没有告诉他本人。顾昂然意识到病情的严重,有可能是癌症。他当时只有一个念头,只要活着,就要抓紧为法制建设工作。他把有关宪法的材料都带到了医院。后来经确诊不是肿瘤,而是过度劳累引起肺结核复发。

五届全国人大三次会议作出全面修改宪法的决定。开始由胡乔木具体负责抓宪法的修改工作。他召开了一系列的座谈会,广泛征求意见。到了1981年7月,胡乔木生病了,小平同志请当时担任宪法修改委员会副主任委员的彭真主持修改宪

法的工作。

1981年7月13日,彭真带项淳一、顾昂然等到北戴河了解情况,研究宪法修改。18日彭真把项淳一和顾昂然找去,说:“你们两人在我这里参加修宪工作,有关问题我们议论以后再讲。”回到北京后的9月3日,彭真找刘复之等人征求对修宪工作意见时说:“修宪胡绳管,实际是三个人,王汉斌一个,顾明熟悉经济。”同时说:“宪法方面顾昂然做秘书。”10月5日,宪法修改工作组集中在玉泉山进行宪法修改工作。顾昂然连续几天牙疼难忍,脸都肿了。他请在友谊医院任党委书记的姐姐找了位大夫,利用晚上看病。要拔掉三颗后牙,正常情况需要去医院三四次。为了节省时间,他让大夫一次就把三颗牙都拔了,这在炎症未消的情况下还是有一定危险的。

带领立法“国家队”20年

从1983年全国人大常委会法制委员会改成全国人大常委会法制工作委员会,有两个副主任高西江和顾昂然是新增加的。彭真说:“小顾和高西江是人大常委会搞法时间最长的,那时,他们不说是娃娃,应该说是青年。”那时起顾昂然任法工委副主任兼秘书长,分管民法室和国家法室,1986年9月又增加分管刑法室。1988年8月,王汉斌在法工委委务会上宣布:“经请示彭冲副委员长同意,顾昂然协助我主持法工委工作。”

从1993年直至他离休,老顾一直担任法工委主任。这一时期,他把主要精力用来考虑大事,把握大原则。

同事们都说,别看他平常很随和,但在原则问题上从来不含糊;他在立法工作中特别注意听取不同意见,无论人家的态度如何,讲的是否有道理,他都能静静地听人家说完;他十分关心年轻干部,言传身教,鼓励他们“要多看,多思考,多学习,假以时日就能看出差别”;他总是把青年人推在前面锻炼,多年来为法工委培养了一批年轻骨干,带出了一支有刻苦学习风气、勤奋工作的队伍。

立法实践中成长起来的法学家

老顾是在党的培育下自学成才的立法工作者,是在立法工作实践中成长起来的法学家。

他说自己在全家学历最低。主持全国人大常委会法工委的工作,对没有在学校正规学过法律的老顾来说,并不是容易的事。一个法就是一个领域,立法工作既要了解实际情况,又要掌握法理,不学习是不行的。

法工委的同事们说,老顾工作起来废寝忘食,中午从来不休息,吃完午饭就坐在那写报告或稿子;除了工作他几乎没有什么爱好,常常最后离开办公室,还要带回一大包“家庭作业”,包括白天没干完的工作和急需学习的法律书;每逢节假日,

他都会带着一兜书回家看……

由于几十年如一日在立法工作的实践中刻苦学习、勤奋钻研,他对立法工作所涉及的领域,包括比较前沿的理论,七大法律门类都能掌握,并提出指导性意见。自1989年以来,北京大学、中国政法大学、中国人民大学等多所著名大学聘任他做法律系兼职教授和研究生兼职指导教师。

一位平民老部长

老顾任部级干部已经20余年,正部级也有10年以上。法工委的同志说,老顾要求自己非常严格。他自己坚持不要套间式的办公室;坚持不配秘书,出差也不带随员,住房一再要求住单间就行;到地方开会,坚持要和大家一起乘大轿车,开完会就马上回来,不去参观游览……

邻居眼中的老顾是一个普通、谦和的白发老人。牵着小孙女的手,接孙女放学;提着小菜篮买菜;节假日乘公共汽车看望同事和亲友;“非典”期间,步行上下班……

有人说现在已很难找出如此严于律己、廉洁奉公的正部级干部了;也有人说老顾过于廉洁。我问老顾,他只是淡淡地说了一句:“部长也是老百姓,只是工作上责任大一点。”