

# 文津法札

部风涛

著

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

文  
津  
法  
札

邵风涛

著

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

**图书在版编目 (CIP) 数据**

文津法札 / 郜风涛著. —北京: 中国法制出版社,  
2011. 3

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2650 - 3

I. ①文… II. ①郜… III. ①社会主义法制 - 建设 -  
中国 - 文集 IV. ①D920.0 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 023988 号

责任编辑 郭善珊

封面设计 李宁

---

**文津法札**

WENJIN FAZHA

著者/郜风涛

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/787 × 1092 毫米 16

版次/2011 年 4 月第 1 版

印张/33 字数/375 千

2011 年 4 月第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2650 - 3

定价: 96.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66026587

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288



郜风涛 生于1959年5月，河南省西平县人，经济学博士。现任国务院法制办公室副主任、党组成员、机关党委书记；中华全国总工会第十五届全国代表大会主席团委员；中国法学会行政法学研究会副会长，中国法学会立法学研究会副会长；北京师范大学、华中科技大学兼职教授。代表著作有：《行政法制监督通论》、《中国经济转型期就业制度研究》、《弦柱集》等。

## 写在前面的话

记得朋友与我聊天时曾戏言：序言乃书籍之赘肉，当时我对此颇有同感。然时值本书即将付梓之际，我却也难脱窠臼，还是要冒赘肉之讥，在读者面前置喙数语。

首先说说本书的书名。本书名曰《文津法札》，盖基于三点考虑：一是，清代乾隆皇帝曾在《文津阁记》中写道：“欲从支脉寻流，以溯其源，必先在乎知其津。”并有文津阁题诗曰：“渊源如欲问，应自此寻津。”由此得知，文津者，乃于文化长河中由此岸到达彼岸之津渡是也。当下，中国特色社会主义法治之船正由此岸到达彼岸，我辈必须深入探寻中国社会主义法治大发展、大繁荣的“津渡”。二是，我与文津街有着特殊的感情，自大学毕业至今近三十年中，一直在这一带工作和学习，我深知文津街文化之厚重，文津街即因北京图书馆收藏着原藏于承德“文津阁”的《四库全书》而得名，故总想借这个“津渡”畅游知识的海洋。三是，收录于本书中的文章，大多都是我对法治诸方面的一些思考、心得体会或者说是所感所悟，篇章之间没有多少逻辑联系，故而称之为“法札”。

其次谈谈本书的内容。本书收录了1986年以来我在国务院法制办公室（局）工作过程中所撰写的与法治建设有关的部分论述，有报刊上发表过的论文或者述评，也有参加各种会议的发言，还有在报告会上的演讲，等等。在所收录的文章中，我虽然不敢说自己有什么真知灼见，但是，可以说这些篇什记录了我对政府法制工作的探索经历，是我钟情于政府法制工作的真实写照。如果本书能给读者以些微启发的话，我心即足矣。

再次聊聊本书的编排。本书将所收录的文章分为“法治综论”、“法的制定”、“法的实施”、“行政复议”、“法治述评”以及“余论”共六部分，每部分按照时间顺序编排。这样编排，并不一定科学严谨，比如，行政复议的功能定位之一应为政府内部层级监督，当属法的实施范畴，而本书将其单列为一部分，主要是基于新形势下行政复议在化解行政争议中的特殊地位和作用之考虑。至于个别篇什归类是否适当，在此亦姑且不论了。

最后，我要特别感谢国务院法制办公室政法人力资源社会保障法制司、农林城建资源环保法制司、行政复议司的同事们和中国法制出版社祝立明社长为本书的付梓所给予的支持和帮助！

郝風濤

庚寅年腊月于北海文津阁

# 目 录

写在前面的话 .....	(1)
--------------	-----

## 法治综论

国务院依法管理经济活动八年记略 .....	(3)
新中国法制建设的黄金岁月 .....	(8)
实行依法治国应注意的几个关系 .....	(14)
依法保障劳动者的合法权益 .....	(22)
依法推进公安工作和公安队伍建设正规化 .....	(24)
制度建设与和谐社会 .....	(26)
用法治夯实祖国边海防建设的基础 .....	(31)
以贯彻落实《纲要》为主线 进一步提升政府法制水平 .....	(34)
加强政府法制工作 促进社会和谐稳定 .....	(47)
新型工业化与制度创新初探 .....	(51)
中国法治建设的现状与展望 .....	(68)
全面做好新形势下的政府法制工作 .....	(77)
以科学发展观为统领 进一步加强科技法制建设 .....	(83)
法治应对国际金融危机的现实选择 .....	(87)

转变经济发展方式需要法治引领和保障 .....	(93)
制度创新：转变经济发展方式的基石 .....	(101)

## 法的制定

政府立法要有政治意识 .....	(111)
关于法律制度设计若干问题的思考 .....	(114)
制定《宗教事务条例》中的几个问题 .....	(130)
关于《宗教事务条例》中法律责任的设定 .....	(138)
关于《妇女权益保障法》的修订 .....	(147)
关于民族区域自治立法问题 .....	(160)
俄罗斯就业立法情况考察 .....	(163)
完善老年人权益保障法律制度 .....	(168)
关于加强民政立法的几个问题 .....	(170)
印度促进就业的措施及一些启示 .....	(178)
加快制定《社会保险法》 .....	(183)
加强以民生为重点的社会立法工作 .....	(186)
关于《劳动合同法》的若干问题 .....	(193)
《职工带薪年休假条例》立法简释 .....	(215)
完善法律制度 强化行政执法 .....	(226)
《湖南省行政程序规定》对完善我国行政程序立法的意义 .....	(228)
关于修订《村民委员会组织法》若干问题的思考 .....	(233)
我国农村土地制度的现状、问题及其完善对策 .....	(241)
坚持殡葬改革方向 完善殡葬管理制度 .....	(246)
关于提高政府立法质量的几点认识 .....	(251)
完善婚姻制度 构建和谐社会 .....	(257)
关于中国慈善立法的几点思考 .....	(259)



关于加强军队信息化制度建设的思考 .....	(264)
加强“十二五”时期的民生和社会立法 .....	(270)

## 法的实施

完善行政执法责任制的路径选择 .....	(277)
关于贯彻实施《行政机关公务员处分条例》的问题 .....	(287)
依法保障残疾人的劳动权利 .....	(289)
切实保护劳动者的合法权益 .....	(292)
认真贯彻实施《就业促进法》 .....	(295)
深入贯彻实施《测绘法》 .....	(297)
依法加强风景名胜区的保护和管理 .....	(300)
行政裁量权及其规制研究 .....	(303)
深刻认识法律意义 积极做好贯彻实施工作 .....	(314)
努力使气象法制建设再上新台阶 .....	(317)
积极做好《海岛保护法》实施的准备工作 .....	(320)
宗教法制建设史上的里程碑 .....	(323)

## 行政复议

加强基层行政复议工作 促进社会和谐稳定 .....	(329)
行政复议工作需要创新 .....	(337)
狠抓落实 开拓创新 全面推进新形势下市县政府的行政 复议工作 .....	(339)
加强行政复议理论研究 进一步做好新形势下的行政复 议工作 .....	(355)
切实做好国务院部门的行政复议工作 .....	(358)

以科学发展观为统领 全面提升国务院部门行政复议工 作水平 .....	(364)
深入开展行政复议理论与实务研究 .....	(368)
积极主动做好金融危机下的行政复议应诉工作 .....	(373)
找准行政复议工作创新发展的着力点 .....	(376)
关于行政复议在化解行政争议中的重要地位和作用 .....	(381)
构建多元化的行政争议解决机制 .....	(386)
大力推动行政复议工作规范化建设 .....	(392)
加强行政复议理论研究 不断创新和完善行政复议制度 .....	(397)
创新行政复议体制机制 推动行政复议委员会试点工作 深入开展 .....	(403)
认真做好行政应诉工作 努力实现行政复议与行政诉讼 的良性互动 .....	(412)
加强和改进国务院部门的行政复议工作 .....	(415)
行政复议要围绕主题主线做好服务 .....	(419)

## 法治述评

听讼不可不慎 .....	(427)
信访工作要逐步纳入法制轨道 .....	(429)
依法治国与以德治国并举 .....	(432)
法律援助 助益和谐 .....	(434)
“权力”必须服从于法律 .....	(436)
如何做到“案结事能了” .....	(438)
警惕以创新为名随意突破法律禁区 .....	(440)
法治生态重塑：谨防法律资源浪费 .....	(442)

## 余 论

- 要高度重视来自民间的信息 ..... (447)
- 对加快青海文化事业发展的认识和思考 ..... (452)
- 生态经济：西部大发展的理性选择 ..... (463)
- 政府法制干部要有崇高的情怀 ..... (479)
- 学习实践科学发展观要在贯穿结合转化上下功夫 ..... (483)
- 深切的缅怀 永远的丰碑 ..... (488)
- 经济转型国家就业制度简析 ..... (492)
- 乐观与悲观：20 世纪西方关于科技进步对就业影响的争论 ..... (498)
- 中国经济转型期就业制度的回顾与评析 ..... (504)
- 实施更加积极的就业政策 ..... (511)
- 我的“麦子”与“袋子” ..... (514)

# 法治综论



国家以法制为先  
法制以遵行为要

清末·洪仁环



# 国务院依法管理经济活动八年记略\*

1980年至1987年，国务院以改革统揽全局，坚持依法行政，放手履行职责，积累了丰富的政府工作经验，为实现政府管理经济职能的转变，奠定了良好的基础。

## 一、让法制为建设和改革保驾护航

在新旧体制交替时期，经济生活中出现的种种矛盾和问题，必将引起社会各方面利益关系深刻的调整。要平稳地实现改革的目标，就必须把法律手段引入政府管理经济的活动中去，让法制为改革和建设保驾护航。

在改革的过程中，国务院领导对改革中已经成熟的经验和成果，都要求及时用法律或法规的形式加以确认。并对一些重要法律、法规的制定提出具体意见，指出方向。国务院围绕搞活全民所有制企业，制定了若干个企业扩权的规定，接着又制定《厂长条例》、《企业党组织条例》、《职代会条例》，经过试行后又加以修订。在修订时，国务院领导根据实践的经验教训明确指出，厂长是企业的法人代表，对企业全面负责，在企业处于中心地位，党组织对企业起保证监督作用。这一经验以法律形式被固定下来。随着企业改革的不断深化，对法制建设的要求也不断提高。在去年北戴河研究改革的会议上，国务院领导指出，全民所有制企业实行两权分离，要理顺企业所有者、经营者和生产者的关系，

---

\* 本文系与王世荣先生合写，原载于1988年3月21日《瞭望周刊》第12期，此处作了个别文字修改。

使企业真正做到自主经营，自负盈亏，就要尽快制定承包、租赁、股份制法规；为保障企业合法权益和自由竞争，就要制定禁止向企业摊派、反垄断等方面的法规。现在，有关部门正在加紧起草这些法规，很快就会出台。国务院领导还曾就《全民所有制工业企业法（草案）》的修改指示说，十三大以后，很多东西都明确了。大的原则应反映到企业法中去，当然不成熟的不要写进去。要反映企业承包发展的新情况，所有权与经营权分离的思想必须写进企业法总则，如果不明确这一条，企业法就失去了灵魂。一定要体现承包制，体现厂长负责制。

对改革和开放中出现的一些问题，国务院领导非常重视用法律手段去解决。在对外开放政策的实施中，一些外国投资者认为我国投资环境不够理想，投资的吸引力不大，已经投资的企业也遇到了一些问题。对此，国务院领导提出，不要限于解决一个一个具体项目或企业的问题，要通过制定相应的法规，创造一个更加宽松的环境，让外国人来投资。国务委员谷牧亲自抓鼓励外商投资法规的制定工作。很快，法规就公诸于世。而后，又陆续制定了一系列配套规定。这些规定出台后，大大推动了我国的吸引外资工作，产生了良好的社会效果和经济效益。又如，新华社的一个简报上，反映温州农村一批私营企业主患有“百万恐惧症”的情况，国务院领导立即批示说，迫切需要拟定私营企业管理条例，以便有所遵循，而私营企业主也可以放心依法经营。目前，有关部门正抓紧调查研究，制定《私营企业暂行条例》。

国务院还一直很重视经济法规体系的建立。全面负责国务院法制行政工作的国务院法制局，在广泛调查研究和总结经验的基础上，根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》的总要求，编制了《国务院“七五”期间立法规划》。这个规划已经国务院批准，于1987年4月20日由国务院办公厅印发国务院各部门和各省、自治区、直辖市人民政府研究执行。

几年来，我国的经济法制建设取得突飞猛进的发展。据统计，在近年来国务院发布的570多项法规中，经济法规占70%。其中深化企业

改革，完善各种经营责任制的经济法规占有相当大的比重。此外，关于科技、教育、交通管理、资源管理等方面的法规也相继出台。上述各项骨干法规的出台，标志着我国经济法规体系的初步形成。

## 二、立法决策民主化、科学化

对一些重要法规的制定，国务院注意广泛听取各方面的意见。有些征求各有关部门和各地区的意见，有些听取从事实际工作的同志以及法学界、理论界人士的意见，还有些听取政协委员和国务院参事们的意见。比如前不久起草的《全民所有制企业承包经营责任制暂行条例》，交中央党校体改干部班进行讨论，他们提出了很好的修改意见。再如厂长负责制等三个条例、劳动制度改革的四个规定，经国务院常务会议讨论后，又将这七个法规提到1986年召开的省长会议上讨论。开省长会议重点讨论法规，这是第一次。

为了促进法制建设与体制改革的密切结合，1986年9月，国务院还批准在经济体制改革综合试点，城市进行法制建设工作试点。在试点中，体改部门与法制部门积极配合，通力合作，注意在研究改革决策时，研究制定相应的改革规章；在调查分析改革形势的同时，检查分析法规执行的情况；在纠正、解决改革中出现的某些倾向和问题时，补充、完善有关出台的规章；在总结前一段改革情况，部署下一步改革内容时，出台一批相应的法规和规章，从而保证了每项改革措施出台，基本都有一个相应的法规、规章相配合。目前，试点城市为全国的法制建设积累了一定经验，初步显示出法制建设试验基地的作用。

## 三、自觉接受人大监督

八年来，国务院及其各部门，严格按照宪法的规定办事，对人民代表大会负责并自觉及时汇报工作，认真接受和处理人民代表提出的建议、批评和意见。据统计，自1983年6月至1987年11月，国务院总理代表国务院向全国人大作政府工作报告4次，国务院各部委、直属机



构作专项工作报告 20 次，关于增设和调整国家机构的报告 5 次，关于人事任免的报告 46 次，关于法律草案说明的报告 23 次。国务院受理六届人大一次会议至六届人大五次会议代表提出的建议、批评和意见 12082 件，占全国人大接受和处理的建议、批评和意见的 85%。

国务院在受理人大代表提出的建议、批评和意见时，以高度负责的态度认真对待。特别是对改革中亟需解决的问题，更是抓紧予以办理。如在六届全国人大四次会议上，代表冯宏章、张荫锡、朱二祯等 11 人分别提出了尽快制定《土地管理法》、《企业破产法》和修改《治安管理处罚条例》的建议，国务院有关部门立即组织人员进行起草或修订工作，经国务院常务会议讨论后，提交全国人大。六届全国人大常委会第十六、十七、十八次会议分别审议通过了《土地管理法》、《企业破产法》和《治安管理处罚条例》。

对于人大代表提出的有关加强法制建设的建议，国务院及有关部门积极采取措施予以落实。如六届全国人大三次会议期间，李惇谊、王家恒、文明铤等 14 名代表提出了加强社会主义法制宣传教育工作的建议，司法部会同中宣部，于 1985 年 6 月联合召开了全国法制宣传教育工作会议，认真研究、部署在全国普及法律常识的工作。1985 年 11 月，六届全国人大常委会第十三次会议根据国务院提出的议案，做出了《关于在公民中基本普及法律常识的决议》。决定有计划、有步骤地在一切有接受教育能力的公民中，进行普及法律常识的教育。通过两年多的工作，我国公民的法律意识有了很大增强。

六届全国人大三次会议期间，刘光锐、黄德馨、常香玉、曲啸等 20 名代表分别提出了取缔不健康小报、淫秽书画及录像片的建议。中共中央办公厅、国务院办公厅转发了中宣部《关于整顿内容不健康报刊的请示》，国家工商行政管理局会同文化部、公安部联合发出了《关于加强报刊出版管理工作的通知》，各地据此对内容不健康的小报认真进行了清理和整顿。关于取缔黄色录像和加强对录像放映管理的问题，国务院于 1985 年 4 月发布了《关于严禁淫秽物品的规定》。据此，有关