

蓝全普 著

立法工作 初论

法律出版社

立法工作初论

蓝全普 著

法律出版社

立法工作初论

蓝全普 著

法律出版社出版 新华书店发行

法律出版社印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 2.625印张 55,000字

1988年8月第一版 1988年8月第一次印刷

印数0,001—2,500

ISBN 7-5036-0328-3/D·238

定价 0.89 元

目 录

引 言.....	(1)
一、我国社会主义立法的基本原则.....	(5)
(一) 马克思列宁主义、毛泽东思想是我国立法的理论基础	(6)
(二) 党的政策是社会主义法的灵魂.....	(9)
(三) 从实际出发, 总结我国革命和建设的经验.....	(13)
(四) 走群众路线, 领导和群众相结合.....	(15)
二、立法实践中的几个关系问题.....	(17)
(一) 原则性和灵活性相结合.....	(17)
(二) 稳定性、连续性与法律的修改.....	(20)
(三) 规范性和纲领性.....	(21)
(四) 法律之间的关系.....	(22)
(五) 法律和道德.....	(24)
三、我国行使国家立法权的机关是全国人民代表大会 和它的常务委员会	(29)
(一) 人民代表大会制度是我国的根本政治制度.....	(29)
(二) 我国宪法关于立法权的规定.....	(32)
四、制定法律程序.....	(36)
(一) 提出法律草案.....	(36)
(二) 讨论法律草案.....	(38)
(三) 通过法律.....	(40)

(四) 公布法律.....	(41)
(五) 修改法律.....	(43)
五、法律规范和法律条文	(47)
(一) 法律规范和法律条文的关系.....	(47)
(二) 章节结构.....	(49)
(三) 条文内容.....	(51)
(四) 科学、严谨的法律用语.....	(64)
六、法律、法规整理和汇编.....	(67)
(一) 整理法律、法规.....	(67)
(二) 法律、法规汇编.....	(74)
七、结束语	(76)

引 言

无产阶级在夺取政权以后，必须彻底摧毁旧法制，并创立自己的法制，以巩固无产阶级专政的政权，建立和维护社会主义公有制经济制度，确认社会各阶级在无产阶级专政国家中的地位，规定国家的各项制度及国家机关的组成和活动，维护社会主义的革命秩序。恩格斯说：“一个积极的社会主义政党，如同一般任何政党那样，不提出这样的要求是不可能的。从某一阶级的共同利益中产生的要求，只有通过下述办法才能实现，即由这一阶级夺取政权，并用法律的形式赋予这些要求以普遍的效力。”^①列宁也曾指出：“现代俄国社会运动的主要形式依旧是广大人民群众的直接革命运动，它要打破旧法律，摧毁压迫人民的机关，夺取政权，创立新法制。”^②我国的社会主义法制是在废除国民党反动政府的反动法制的基础上，为适应社会主义革命和社会主义建设需要逐步建立起来的，它反映了工人阶级和广大人民的意志和利益。在中华人民共和国成立前夕，一九四九年一月十四日，中共中央主席毛泽东在《关于时局的声明》中，提出废除伪宪法、废除伪法统，作为同国民党进行国内和平谈判的八项条件中的两项条件。一九四九年二月，中共中央又发

① 《马克思恩格斯全集》第二十一卷，第567—568页。

② 《列宁全集》第十卷，第245页。

布了《关于废除国民党的“六法全书”与确定解放区的司法原则的指示》，明确宣布：“在无产阶级领导的工农联盟为主体的人民民主专政的政权下，国民党的六法全书应该废除。人民的司法工作不能再以国民党六法全书为依据，而应该以人民的新法律作依据。”同时指出：“在人民的新法律还没有系统地颁布以前，应该以共产党的政策，以及人民政府与人民解放军发布的各种纲领、法律、条例、决议作依据。”给中华人民共和国成立后的法制建设指出了明确的方向。一九四九年九月二十九日中国人民政治协商会议第一次全体会议通过的、起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》又规定：“废除国民党反动政府一切压迫人民的法律、法令和司法制度，制定保护人民的法律、法令，建立人民司法制度。”中华人民共和国成立后，我国逐步建立起社会主义法制。一九五四年，颁布了我国第一部宪法，这一时期还制定了全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法、全国人民代表大会组织法、国务院组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法以及婚姻法、土地改革法、惩治反革命条例、惩治贪污条例等重要法律。一九五六年我国社会主义改造基本完成，中国共产党第八次全国代表大会强调指出：“由于社会主义革命已经基本完成，国家的主要任务已经由解放生产力变为保护和发展生产力，我们必须进一步加强人民民主的法制，巩固社会主义建设的秩序。国家必须根据需要，逐步地系统地制定完备的法律。”但是党的八大的这一决定没有得到贯彻。特别是在十年内乱中，社会主义法制被林彪、江青两个反革命集团肆意践踏，遭到了严重的破

坏，惨痛的教训教育了我们，使我们加深了加强社会主义法制重要意义的认识。

党的十一届三中全会总结了我国建国以来社会主义法制建设正反两个方面的历史经验，强调指出：“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，有法必依，执法必严，违法必究。”并指出：“从现在起，应当把立法工作提到全国人民代表大会及其常务委员会的重要议事日程上来。”一九八〇年九月十日，五届全国人大三次会议关于全国人大常委会工作报告的决议指出：

“为了进一步发展社会主义民主，健全社会主义法制，保障和促进社会主义现代化建设，必须继续加强立法工作，特别是经济立法和民族立法工作。”近几年来党和国家领导人多次指出，要加强社会主义法制建设，在党的十一届三中全会前夕，邓小平同志就指出：“应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律，例如工厂法、人民公社法、森林法、草原法、环境保护法、劳动法、外国人投资法等，经过一定的民主程序讨论通过，并且加强检察机关和司法机关，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。国家和企业、企业和企业、企业和个人等等之间的关系，也要用法律的形式来确定；它们之间的矛盾，也有不少要通过法律来解决。”^①叶剑英同志一九七九年六月十八日在五届全国人大二次会议开幕词中说：“广大人民群众要求加强和完善我国的社会主义法制。有了完善的法制，就能使宪法所

① 《邓小平文选》（一九七五——一九八二年）第136—137页。

规定的人民的民主权利得到有效的保障，就能不断地发展安定团结、生动活泼的政治局面，以利于社会主义建设的进行。随着经济建设的发展，我们还需要有各种经济法。全国人民代表大会一定要经过认真的调查研究和慎重的讨论，陆续制定各项必要的法律。”^①一九七九年六月二十六日彭真同志在五届全国人大二次会议上，关于七个法律草案的说明中指出：“要充分实现社会主义民主，必须逐步健全社会主义法制，使九亿人民办事有章可循，坏人干坏事有个约束和制裁。因此，人心思法，全国人民都迫切要求有健全的法制。”^②

党的十一届三中全会，强调发展社会主义民主、健全社会主义法制有重大意义。在社会主义法制建设的指导思想上实现了拨乱反正，开始了我国社会主义法制史上的伟大转折。我们必须坚持一手抓建设和改革，一手抓法制。把法制建设贯串于改革的全过程，使我国社会主义民主政治一步一步走向制度化、法律化。

① 见《中华人民共和国第五届全国人民代表大会第二次会议文件》第2页。

② 见《中华人民共和国第五届全国人民代表大会第二次会议文件》，第107—108页。

一、我国社会主义立法 的基本原则

法律，有狭义上和广义上的涵义。从狭义上讲，法律是专指国家立法机关依照一定的立法程序制定的行为规则，在我国，根据宪法规定，只有全国人民代表大会和它的常务委员会才有权制定法律，如全国人民代表大会通过颁布的刑法、刑事诉讼法、民事诉讼法（试行）、选举法、婚姻法、兵役法、经济合同法；全国人民代表大会常务委员会通过制定的商标法、统计法、食品卫生法、文物保护法、专利法等，都称为法律。从广义上讲，法律是泛指所有国家机关制定并具有强制力的行为规则，包括法律、条例、规则、决定和命令等。建国以来，国家机构的演变和宪法、法律的修改，我国法律以及从属于法律的规范性文件称谓不尽相同，有法律、法令、单行法规、行政法规、地方性法规等，现在我们应按一九八二年宪法的规定统一称谓，即：（一）法律，由全国人民代表大会和它的常务委员会制定，法律又可分为根本法（宪法）、基本法律和其他法律，根本法只有全国人民代表大会才有权修改，基本法律，如刑事、民事、国家机构等法律由全国人民代表大会制定，其他法律由全国人大常委会制定；（二）行政法规，由国务院制定；（三）地方性法规，由省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委

员会制定，民族自治地方按照法定程序，可制定自治条例和单行条例。

根据我国社会主义法制建设的经验，我国社会主义立法的基本原则是：

（一）马克思列宁主义、毛泽东思想是我国立法的理论基础

马克思列宁主义、毛泽东思想是我们党和国家的指导思想和理论基础。在立法上，要运用马克思列宁主义毛泽东思想的立场、观点和方法，分析研究我国政治上、经济上、社会上和文化上等各方面的实际情况，制定具有中国特色的社会主义法律，要把马克思列宁主义、毛泽东思想的基本原理，特别是关于国家和法的学说，作为立法的理论根据。

从马克思主义观点来看，国家和法是一定历史阶段的产物，不是从来就有的，也不是永世长存的，国家和法是随着阶级的产生而产生，也随着阶级的消灭而消亡，它们是阶级矛盾不可调和的产物。在原始社会里，虽然部落内有共同规则（即习惯），但是那时没有私有制，没有阶级，因而也就没有国家，没有法律。由于生产力的发展，出现了私有制，原始社会逐渐解体，进入阶级社会——奴隶社会，奴隶主为了维护自己的统治和社会秩序，就产生了国家和法律。恩格斯指出：“在社会发展某个很早的阶段，产生了这样的一种需要：把每天重复着的生产、分配和交换产品的行为用一个共同规则概括起来，设法使个人服从生产和交换的一般条件。这个规则首先表现为习惯，后来便成了法律。随着法律的产生，就必然产生出以维护法律为职责的机关——公共权力，即国家。在社会进一步发展的进程中，法律便发展成

或多或少广泛的立法。”^①

从马克思主义观点看来，法同经济的发展有着密切的联系，它是生产力发展到一定阶段的必然结果，法律是上层建筑，是由经济基础决定的，它不能违背经济发展的规律，违背了经济发展的规律的法律，只能是一纸空文。同时法律又反作用于经济基础，并积极为经济基础服务。因此，法律必须随着生产关系的变动而变动。马克思指出，法律必须基于社会，必须成为由物质生产方式而产生的，不是个人意志而产生的公共利益及共同要求的表现。为此，马克思指出：

“立法者应该把自己看做一个自然科学家。他不是在制造法律，不是在发明法律，而仅仅是在表述法律，他把精神关系的内在规律表现在有意识的现行法律之中。”^②马克思强调法律不能“制造”和“发明”，而只能表述，也就是说，人们在制定法律时，不能随心所欲，必须正确认识和反映外界客观规律，这样，制定的法律，才能符合社会经济和文化发展的客观要求，促进社会经济和文化的发展。毛泽东同志也曾指出：“法律是上层建筑。我们的法律，是劳动人民自己制定的。它是维护革命秩序，保护劳动人民利益，保护社会主义经济基础，保护生产力的”。^③

从马克思主义观点看来，法律是统治阶级意志的反映，是巩固统治阶级利益的工具。马克思、恩格斯在批判资产阶级意识形态时指出：“你们的观念本身是资产阶级的生产关

① 恩格斯：《论住宅问题》，见《马克思恩格斯选集》第二卷，第538—539页。

② 马克思：《论离婚法草案》，《马克思恩格斯全集》第一卷，第183页。

③ 毛泽东：《毛泽东选集》第五卷，第358—359页。

系和所有制关系的产物，正象你们的法不过是被奉为法律的你们这个阶级的意志一样，而这种意志的内容是由你们这个阶级的物质生活条件来决定的。”^①马克思恩格斯的这一分析，不仅深刻地揭示了资产阶级法的本质，而且也揭示了一切法的本质，科学地回答了什么是法的问题。法是“被奉为法律的”统治阶级的意志，由于统治阶级掌握着国家政权，在政治上和经济上居于支配地位，法律所体现的统治阶级的意志是以国家意志形式出现的，正如列宁所指出的：“法律就是取得胜利，掌握国家政权的阶级的意志的表现”。^②“意志如果是国家的，就应该表现为政权机关所制定的法律，否则‘意志’这两个字只是毫无意义的空气震动而已”。^③

马克思主义关于法的产生、发展和消亡的观点；法是由经济基础决定并为经济基础服务的观点；法是统治阶级意志的反映，是巩固统治阶级利益的工具的观点，是我们立法的理论基础。

三十多年来，特别是党的十一届三中全会以来，我们运用马克思列宁主义、毛泽东思想关于国家和法的理论为指导，制定了一系列的法律、法规，是坚定不移的。彭真同志在《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中指出：“宪法修改草案的总的指导思想是四项基本原则，这就是坚持社会主义道路，坚持人民民主专政，坚持中国共产党的领导，坚持马克思列宁主义、毛泽东思想。”我国《刑法》、《刑

① 马克思、恩格斯：《共产党宣言》，《马克思恩格斯选集》第一卷，第268页。

② 《列宁全集》第十三卷，第304页。

③ 《列宁全集》第二十五卷，第75页。

民事诉讼法》等基本法律也明确规定，它以马克思列宁主义、毛泽东思想为指针。

我国的法律是新型的社会主义法律，它反映了广大人民的利益和意志，是巩固人民民主专政的工具，它保护社会主义的经济关系，促进社会主义经济建设的发展。实践证明，只有在马克思列宁主义、毛泽东思想指导下，才能制定出适应我国新的历史时期社会主义现代化建设需要的法律来，并逐步完备我国的社会主义法制。

（二）党的政策是社会主义法的灵魂

我国社会主义法律的制定，必须坚持四项基本原则，即坚持社会主义道路，坚持人民民主专政，坚持中国共产党的领导，坚持马克思列宁主义、毛泽东思想。四项基本原则是中国人民革命历史经验的基本总结，是我国社会主义现代化经济建设顺利进行的根本保证，是全国各族人民团结前进的共同的政治基础。前面阐述了我们制定法律必须以马克思列宁主义、毛泽东思想为理论基础，下面着重谈我国法律必须体现党的方针政策。

我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。工人阶级对国家政权的领导是经过它的先锋队共产党实现的，党的领导首先是通过制定正确的、体现工人阶级和广大人民意志的方针、政策的领导，是思想政治上的领导。列宁指出：“无产阶级专政就是无产阶级政策的领导。无产阶级作为一个领导的统治的阶级，应当善于指导政策，以便首先去解决最迫切而又最棘手的任务”。^①因此，

^① 《列宁选集》第四卷，第515—516页。

国家制定法律，必须体现党的政策和主张。

党的政策，是根据政治经济发展的需要，在调查研究、总结经验的基础上制定的，也就是说党的政策来源于革命实践，因而党能够制定出正确的政策，当然，政策制定后，还要经受实践的检验。经过实践检验的政策，国家就把它加以条文化，制订为法律。新的重大问题，有个探索、试验阶段，实践证明是正确的、成熟的，才能用法律形式固定下来。因此，先是用政策作指导，然后经过实践检验，再制定为法律。党的政策有总的政策，也有某一方面工作的具体政策，有的政策是长期的，有的政策则是某一个革命时期的，例如统一战线团结大多数的政策，是我国人民革命的三大法宝之一，是在新民主主义革命时期就提出并实行的，也是现在和将来还要坚持的；婚姻自主、男女平等的婚姻政策，我们已经实行了半个多世纪，今后还仍然是这一婚姻政策；在对敌斗争中同刑事犯罪斗争中，“坦白从宽，抗拒从严”政策，从新民主主义革命时期开始执行，到现在仍然有效。但是，政策总不能一成不变，它必须随着政治经济形势发展变化而发展变化。法律体现党的方针政策，因而它也必须随着政治经济形势的变化，随时按照法定程序，及时地加以修改、补充或废止。当然，法律要有稳定性，不能朝令夕改。

法律必须体现党的政策和主张，从新民主主义革命时期到现在立法工作所遵循的原则，具体表现为：

1. 党根据自己的政策提出法律草案，由国家立法机关按照法定程序认可为法律。如一九四七年九月十三日中国共产党土地会议通过的同年十月十日由中国共产党中央委员会公布的《中国土地法大纲》，中共中央在公布这个土地法大

纲时指出，中国共产党全国土地会议，详细地研究了中国土地制度的情况，土地改革的经验，制定了中国土地法大纲，作为向各地民主政府、各地农民大会、农民代表会及其委员会的建议。《中国土地法大纲》公布后，各解放区民主政权均予以接受，成为各解放区的土地法，加以贯彻执行。建国以来，也有这种做法，如一九五七年中共中央公布了《1956年到1967年全国农业发展纲要》修正草案，指出“这个纲要草案是中国共产党中央委员会在一九五六年一月间提出的，在实际生活中已经起了积极作用。现在根据两年来的一些事实的变化和工作经验，作了一些必要的修改和补充，提交农民和全体人民展开讨论，再作修改，准备提交中国共产党全国代表大会通过，然后提交国务院讨论通过，最后提交全国人民代表大会讨论通过，作为正式文件公布”。一九六〇年四月十日，第二届全国人民代表大会第二次会议通过了中共中央提出的1956年到1967年全国农业发展纲要，使它成为法律。全国人民代表大会通过的全国农业发展纲要，除对原修正草案第二十七条作了修改外，其余各条均未修改。又如一九八〇年二月中国共产党第十一届中央委员会第五次全体会议建议全国人民代表大会修改宪法第四十五条，取消该条中所谓“有运用大鸣、大放、大辩论、大字报的权利”的规定。一九八〇年九月十日第五届全国人民代表大会第三次会议，通过了关于修改《中华人民共和国宪法》第四十五条的决议，接受了党中央的建议。党声请提出法律草案，经过国家立法机关认可成为国家法律，一般法律草案须经国家立法机关认可成为国家法律，一般法律草案须经国家立法机关认可成为国家法律。

2. 党根据自己的政策提出法律草案，经国家立法机关公布，而是直接提交国家立法机关讨论通过成为法律，如

一九三四年一月中华苏维埃第二次全国代表大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》，原草案就是由中共中央拟定提出的。一九五四年《中华人民共和国宪法》，最初的草案也是由中共中央提出的，一九五四年三月，中华人民共和国宪法起草委员会，接受了中共中央提出的宪法草案，并随即组织有关人士对这个宪法草案进行讨论修改，其后交付全国人民讨论。

3. 但党不可能也没有必要都由自己提出每一项法律草案，由国家立法机关直接认可为国家法律。党的政策一般地说比较原则，因此，大量的的是国家在制定法律的时候，体现党的政策和主张。政策是制定法律依据，法律的渊源为党的方针政策，在现阶段，党的具有长远意义的指导方针是：

(1) 集中力量进行现代化建设。(2) 坚持全面改革。(3) 坚持对外开放。(4) 以公有制为主体，大力发展有计划的商品经济。(5) 以安定团结为前提，努力建设民主政治。(6) 以马克思主义为指导，努力建设精神文明。因此现阶段的法律必须体现这些指导方针。法律既要体现党的总政策，也要体现有关的具体政策。中国共产党是我国各族人民利益的忠实代表，是我国社会主义事业的领导核心。党的政策是在马克思列宁主义、毛泽东思想的指导下，为适应革命和建设的发展需要，并在总结革命和建设经验的基础上制定的，它体现了无产阶级和广大人民的意志，代表了广大人民的利益，深得人民群众的拥护。因此，制定法律绝不能离开党的政策，法律一经国家立法机关制定，党组织和党员就必须切实遵守执行，在执法和守法方面起模范带头作用。我们的法律是在党的领导下，在广泛发扬民主的基础