

图书在版编目 (CIP) 数据

法治备忘：共和国立法、执法实录/阿计著．—北京：
法律出版社，1999．2

（走向法治丛书）

ISBN 7-5036-2697-6

I. 法… II. 阿… III. 新闻—作品集—中国—当代
IV.1253

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 38187 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/外文印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/15 125 字数/370 千

版本/1999 年 3 月第 1 版 1999 年 3 月第 1 次印刷

印数/0,001—8,000

社址/北京市广外六里桥北里甲 1 号八一厂干休所 (100073)

电话/63266794 63266796

出版声明/版权所有，侵权必究

书号：ISBN7-5036-2697-6/D·2404

定价：25.00 元

（如有缺页或倒装，本社负责退换）

序言：

法治需要备忘

一年多前，当我应邀为阿计的《大立法——一个记者眼中的中国立法进程》一书作序时，我有一种预感，那就是，阿计不会停下他手中的笔，也不会停下探索的脚步。一年后的今天，当我再次看到阿计送来的厚厚一叠新书稿时，我欣慰于我的预感已变成了现实。

更加令我欣慰的是，与《大立法》一书相比，在阿计的这本新作中，除了一如既往地关注立法问题，也开始对执法领域的种种问题进行了深入的反思，从而呈现出一种更为开阔的视野。

多年研治法学的经验告诉我，再好的立法如果得不到严格的执行，也只能是一种制度的空想，是法律的悲哀。近年来，纷纷出台的法律足以令国人感到由衷的自豪，但执法过程中所暴露出来的有法不依、执法不严、违法不究等种种痼疾，也已经成了令人痛心疾首的一大社会问题。事实上，在立法的同时肩负起法律监督的使命，是全国人大及其常委会的双重职责，这些年来全国人大常委会不时开展的执法检查，就是法律监督的一种具体实践。作为一名长期追踪采访最高国家权力机关的记者，阿计对立法和执法问题的全面介入，可以说是忠实地履行了他的职责，也说明了他写作方向的进一步拓展和思考方式的进一步成熟。我相信，这些剖析执法现状的篇章，将和那些阐述立法进程的作品一

起，为读者展示一幅更为完整的国家法制生活画卷。

阿计的这部新作题名为《法治备忘》，我认为它十分贴切地表达了我们这个时代的特征。的确，在如今这样一个崇尚民主法治的时代里，应当有人忠实地记录立法和执法的艰难坎坷，从而推动人们投入那波澜壮阔的高尚事业，并为历史留下真实的经验和永久的纪念。几年前，阿计就投入了这一富于意义的工作，而且至今仍在孜孜不倦地进行着，我相信阿计所做的工作，不仅在今天，也会在将来呈现其独特的价值。

在这本新作中，阿计仍然继承了他在《大立法》一书中的写作风格，这种写作风格是新闻的、写实的，它使经常以学术化的语言来阐述的法律有了一种新的表达方式，从而使一种严肃而又容易使人敬而远之的主题变得生机勃勃，走向了社会大众。这种令人耳目一新的写作风格，使得阿计的作品在为历史留下记载、在为法律工作者提供一批丰富史料的同时，也在积极地向普通百姓传送法律知识和民主法治的观念。

我认为，对每一位知识分子来说，最好的人生选择就是在发挥自己才能的同时，为社会作出应有的贡献。阿计作为一名年轻的知识分子，已经作出了这样的选择。1985年至1989年，他在当时我任校长的中国政法大学求学，在学校所接受的良好法学教育为他今天的事业打下了坚实的基础。但可以肯定的是，大学毕业后近十年来，他并没有放弃学习和思考，也没有在知识上固步自封，而是付出了更为可贵的艰苦努力，透过眼下的这本新作就不难发现，如果没有对诸多法律问题的细致考察和深入思考，是不可能勇气涉足如此宏大庄严的主题的，也不可能将这些繁复的脉络阐述得如此清晰严谨。也正是由于这种不间断的学习和思考，使得阿计的不少作品在充满新闻性、史实性的同时，也具备了相当的学理性，他所提出的一些见解，即使从法律研究的角度看，也是颇为新颖的。以本书为例，对《乡镇企业法》立法模

式的探讨，对《国家赔偿法》所作的法律批评等等，都体现出了难得的研究视角和思维勇气。

我真切地希望，阿计能进一步发挥法律知识上的长处，在忠实记录民主法治历史的同时，继续张开思想的翅膀，不仅成为一名普通意义上的记者，也成为一名知识型的记者。我相信，以阿计的才智和勤勉，他一定能达到这样一种境界。



1998年9月22日

目 录

序言：法治需要备忘	江 平
作者前言：心声	阿 计

重铸正义之剑

——《刑法》修订纪事	3
------------------	---

通向正义之路

——《刑事诉讼法》修订、执法纪实	63
------------------------	----

乡镇企业，法律扶你走好路

——《乡镇企业法》出台背景透视	113
-----------------------	-----

能源危机，离中国还有多远

——《节约能源法》立法警示录	147
----------------------	-----

“法”到山前必有路

——《公路法》立法备忘录	163
--------------------	-----

欲说价格好困惑

——《价格法》立法纪要	197
-------------------	-----

食以法为准

- 《食品卫生法》立法、执法回眸 223

老百姓，能不能吃上“放心肉”

- 《动物防疫法》诞生记 256

危哉！屋宇

- 《建筑法》立法透析 275

法律，对灾害说“不”

- 《防洪法》、《防震减灾法》、《消防法》

相继出台记 307

血祸

- 《献血法》立法背景分析 379

公仆，请接受监督

- 《行政监察法》立法展望 397

公民，你有权向国家索赔

- 《国家赔偿法》立法、执法反思 435

作者补白：历史是一种责任 阿 计

跋：命运的篇章 王俊秀

刑事法律——人类法律精神的火种，人类法律长河的源头。

人类对于正义最真挚的追求，人类对于罪恶最严厉的谴责，都忠实地铭刻在刑事法律的长卷中，从而宣告了人类法律制度的原始理念。

历史将永远记住 1996 年和 1997 年的两个春天，对两部基本的刑事大法的修订，掀起了 90 年代以来中国最为壮观的变法运动。正义，以及由此而带来的自由、民主、人权、理性和公正……这些现代法治的高贵元素，从此深深地融入了古老中国的法制血脉。

重铸正义之剑

——《刑法》修订纪事

1997年的春天，中国最高国家权力机关一年一度的盛会又在首都北京召开。此次会议是八届全国人大第5次会议，也是该届人大最后一次全体会议。

任何关心中国现代化命运的人们都会永远铭记八届全国人大的辉煌贡献。因为正是这届人大，顺应推进民主、完善法制的历史潮流，致力于全面创设法律体系的理想追求，投身于民主地、科学地、理性地构建现代法制的神圣使命，创下了历届人大立法数量最多的历史记录，也结束了中国无法可依的历史困境！

毫无疑问，立法，已经成了八届全国人大每次大会及其常委会历次会议的主题曲，在走完本届人大光荣历程的最后一次全体会议上，它奉献的又是一颗举世瞩目的“法律硕果”——《中华人民共和国刑法修正案》。

1. 呼唤变法

在人类法制史上，没有任何一种法律像刑法这样源渊流长、历史悠久。

起源于4000多年前的中国古代法制是世界上最古老、最持

久的法制之一，曾留下过“夏有乱政，而作禹刑；商有乱政，而作汤刑；周有乱政，而作九刑”的历史记载。从中国古代的成文法典看，无论是战国时的《法经》，还是唐朝时的《唐律》，乃至清朝时的《大清律例》，无一不是刑法典。

不仅中国如此，刑法在世界各国法制史上无一例外地充当着法制先锋。公元前 18 世纪，古巴比伦王国刻在黑色石柱上的《汉谟拉比法典》，绝大部分是刑法。

穿越历史的长河，人们不难发现：刑法，点燃了人类法制的最初火种。刑法，推动着人类法制走向深入。如果说，在过去的岁月里，刑法曾经是帝王手中的专制工具，那么在现代国家里，刑法已经日益成为社会的稳定器、公民的保护神、正义的高贵象征。毫无疑问，只要社会还存在罪恶，只要人类还需要正义，刑法，就不会从法制的舞台上消失。

回首话沧桑

各派法律学说尽管分歧各异，却普遍认定：作为铲除犯罪、惩罚邪恶的一种专门法律，刑法捍卫的是一个国家政权和制度的稳定，保障的是一个社会政治、经济等各种生活的正常运转，维护的是公民的人身权、财产权等最基本的权利。和许多普通法律相比，作为国家基本大法的刑法，和宪法、民法等大法一起，奠定了人类法律制度的根基。

从法律效力而言，刑法在法理上通常被称作“法律的后盾法”，这意味着，任何法律调整的领域中，一旦出现严重违规现象，而行政的、经济的、民事的手段又不足以遏制，民事、经济、行政法律已无能为力时，就必须使用刑法的手段。换言之，刑法是惩治违法行为的最后途径，是一切邪恶的终结者！

正是由于刑法的特殊地位和作用，共和国建国之初，制订刑法就成为开国大业之一，当时的中央人民政府法制委员会已经紧

锣密鼓地酝酿刑法。1954年，共和国一届全国人大常委会法案委员会进一步投入了刑法起草工作。3年后的1957年6月，全国人大常委会法案委员会已经完成了刑法草案第22稿，并提交一届全国人大4次会议审议。1962年后，刑法草案经多次修改，写出了第33稿。眼看共和国即将迎来刑法的最终诞生，命运却和中国开了个残酷的玩笑，随着“四清”运动和“文化大革命”的接踵而至，刑法草案就此被无限期地“冷藏”起来，长达10多年的立法进程令人痛心地夭折了。

这是共和国历史上不堪回首的一页，刑法立法事业的早期挫折深深地刻下了共和国法制建设史上的伤痕，在将近30年的岁月中，中国饱尝了没有刑法、没有法制的苦果。正是因为有过这般令人遗憾而痛心的昨天，人们不难理解，本世纪70年代末期，当共和国从无法无天的荒诞岁月中蓦然觉醒、在一片废墟上开拓重建法制的艰难事业时，以最快速度恢复刑法的立法工作就成为历史的必然。五届全国人大常委会法制委员会打开了“冻结”了10多年的刑法草案第33稿，再次进行修改后，迅速提交五届全国人大第2次会议审议。

在中国法制建设史上，1979年7月1日是一个具有特殊意义的日子，这一天，共和国艰难而漫长的刑法立法之路终于开花结果，迎来了第一部《刑法》的诞生，迎来了不可或缺的“法律的后盾法”，并于1980年1月1日起正式实施。《刑法》，光荣地进入了中国重建法制以来制定和实施的第一批法律的行列。从某种意义上而言，《刑法》不仅是一部普通的基本大法，更是一把在那个特殊的年代里、开启了中国现代法制大门的伟大钥匙。17年来，它除暴安良，惩恶扬善，护佑着共和国及其人民对抗犯罪的侵袭，在共和国法制史上留下了永志纪念的业绩。

面对罪恶的挑战

随着岁月的流逝，任何一种法律都需要进一步走向完善，而对中国的《刑法》而言，这种变革的需要显得尤为突出。

翻开共和国的治安史册，人们在阅读一部铲除罪恶的正义史的同时，也会看到一部令人震惊的犯罪变迁史。

据统计，1949年共和国成立至1978年的30年间，中国刑事犯罪案件立案数每年都在50万起以下，发案最少的年份不足20万起。

自本世纪70年代末中国踏上改革开放的道路以来，中国就迎来了前所未有的社会变革期，无论是政治、经济、文化、法律、道德、社会等各个层面上，都出现了急剧的解构和重建现象。这既意味着中国全面转入现代化的进程，同时也意味着诸多社会问题的凸现，因社会规范和价值观念的迷乱所导致的一个最直接的后果就是——犯罪浪潮的到来。

正是在这样的社会大背景下，中国自70年代末以来出现了两次犯罪高峰。

第一次高峰出现于70年代末到80年代初，1977年，中国刑事案件立案数为近55万起，1981年则跳跃到89万多起。这次犯罪高峰明显地带有十年动乱的后遗症，经1983年夏天开展的“严打”后得到了有效遏制。

第二次犯罪高峰则始于1988年，至今尚未消退。1987年，中国刑事案件立案数为57万多起，1988年一下子上升到近83万起，1991年，更是达到了236万多起的历史最高纪录。此后，虽然由于提高了盗窃罪案的刑事立案标准，使立案数有所下降，但总体上仍然居高不下。1992年，中国刑事案件立案数为158万多起，1993年为161万多起，1994年为166万多起，1995年为169万多起……善良的人们看到的，就是这样一条焦灼人心的上升曲线。

然而令人忧虑的焦点还不仅仅在于犯罪数量的上升，更在于犯罪质量的“提高”。如果说第一次犯罪浪潮明显地带有社会转型初期的特点，那么，第二次犯罪浪潮的出现正值中国社会全面进入深层的转型期，因而造就了更为复杂、更为严重的犯罪趋势。

一系列已经绝迹的犯罪类型死灰复燃，以令人震惊的速度扑进了我们的生活：制造贩卖枪支、武装抢劫银行、盗抢机动车、绑架人质、拐卖人口、引诱容留强迫妇女卖淫、种植贩卖毒品、黑社会性质的犯罪……这些在建国后经打击已经消失的犯罪活动，在80年代后期又卷土重来，至90年代则呈蔓延之势。以毒品犯罪为例，1991年底，全国登记吸食海洛因、鸦片成瘾者还不足15万人，至1995年底则已经突破了52万人。

除了传统型犯罪外，处于经济体制的剧变旋涡以及高科技、智能化、信息化时代浪潮中的中国，同世界上所有进入现代化的国家一样，经受着新型犯罪的挑战。计算机犯罪、信用卡犯罪、严重侵犯知识产权的犯罪、盗用移动电话、商业金融诈骗犯罪……这一切，已不再是西方国家的犯罪“专利”，也频频刺痛着中国的治安神经。

与急剧变化、日趋复杂的犯罪趋势相比，共和国《刑法》作为与犯罪作斗争的最主要的法律武器，因种种历史和现实的因素，显得“落伍”了、窘迫了，其“威力”和“锐利”都大大打上了折扣。

诞生于本世纪70年代末期的共和国《刑法》，是在中国刚刚吹响改革开放的号角时就呱呱落地的，在创建这样一部前所未有的基本大法时，立法者们还缺乏经验，缺乏司法实践的依托，无法深入研究各种犯罪行为，也不可能预见未来中国的社会变迁和犯罪趋势，因而奉行的是“宜粗不宜细”、“宁疏勿密”的创制原则，这就不可避免地给今后的执法实践带来了许多尴尬。首先是一些法律规定显得比较原则，执法时难以操作，随意性较大；其

次是随着中国政治、经济、社会等生活的发展变化，走私犯罪、毒品犯罪等一些犯罪行为已经日趋严重，而《刑法》原来所规定的惩罚机制已经不足以予以有效的遏制。至于那些新出现的犯罪类型、尤其是金融犯罪、证券犯罪、利用增值税专用发票犯罪等经济犯罪，以及黑社会性质的有组织犯罪、计算机犯罪等等，《刑法》更是缺乏应有的法律对策。

历史就这样把一个无情的事实摆到了当代中国的面前：急剧变迁的犯罪状况已经构成了对《刑法》的最大挑战，共和国的《刑法》，已经到了必须修订、必须变革、必须完善、必须回应罪恶的挑战的严峻关口。

共和国第一部法典的诞生

事实上，1979年共和国《刑法》诞生不久，就涌现了修改《刑法》的呼声。早在1982年，国家立法机关就决定要研究修改《刑法》。1988年前后，全国人大法制工作委员会就提出了初步修改草案。因立法条件还不够成熟，这个方案又进行了一段时间的“搁浅”。八届全国人大运作以后，修订《刑法》被正式提上议事日程，列入了立法规划。

在这长达15年的策划、酝酿过程中，针对刑事司法实践中不断产生的困惑，国家立法机关不间断地对刑事法律进行着拾遗补缺的应急立法实践。全国人大常委会陆续对《刑法》作出了《关于严惩严重破坏经济的罪犯的决定》、《关于惩治贪污贿赂罪的补充规定》等22个修改决定和补充规定。此外，在一些民事、经济、行政法律中运用了“附属刑法”的立法方式，即在这些法律中规定了一些“依照”、“比照”《刑法》有关规定追究刑事责任的法律条款，据统计，这样的“附属刑法”一共有130条。

如此众多的修改决定、补充规定和“附属刑法”，证明了在共和国的立法史上，《刑法》的立法实践是最丰富的，而如此丰

富的立法实践，又为重新制定一部统一的、完备的刑法提供了充实的养分。

随着司法实践中经验的不断积累和立法实践的不断前行，修订《刑法》的时机终于成熟了。1996年年底召开的八届全国人大常委会第23次会议上，刑法修订草案被正式提交审议。1997年2月下旬召开的八届全国人大常委会第24次会议对刑法修订草案再次进行了审议和修改。1997年3月，这部法律草案又走进了八届全国人大第五次会议的神圣殿堂，接受来自全国各地2720名人民代表的检阅。

1997年3月14日，共和国立法史终于写下了众望所归的一笔，一柄对抗犯罪的崭新法律利器——《中华人民共和国刑法修正案》破土而出，宣告了正义对罪恶的一次历史性胜利！

修订后的《刑法》，确立了一系列新的法律原则，并把这些年来有关《刑法》的修改决定、补充规定和各种“附属刑法”进行了科学的清理、调整、归纳和统一，对一些原来比较笼统、原则的规定，以及一些原来未曾规定的新出现的犯罪现象，尽量在研究清楚犯罪行为的基础上，制定出详尽的、可操作性强的具体规定，并取消了一些不合时宜的罪名。

这样的修改，不是“敲敲打打”的“小修补”，而是“拆筋动骨”的“大手术”，因此，修订后的《刑法》成为中国所有已经修订过的法律中改动最大、变革最深刻的一部法律也就不足为奇了。和原来的《刑法》相比，修改后的《刑法》由13章增加到15章，取消了妨害婚姻、家庭罪一章，将反革命罪一章改为危害国家安全罪，并增加了贪污贿赂罪、危害国防利益罪、军人违反职责罪3章。

作为一部“法律的后盾法”，修订后的《刑法》把正义的触角深入到了政治、经济、文化、社会等生活的方方面面，这就决定了它是一部内容庞大、条文众多的法律。同原来的《刑法》相

比，修订后的《刑法》由192条增加到452条，字数由2.2万字上升到6.7万字，均增加了两倍多。这不仅意味着，修订后的《刑法》成为目前中国法律体系中条文最多、内容最丰富的一部法律，而且也意味着，修订后的《刑法》成为中国立法史上第一部法典——刑法典，意味着中国的立法技术、立法水平走向了一个前所未有的高度！

修改后的《刑法》，从1997年10月1日起正式实施，它对中国司法实践所产生的影响将是最直接、也是最重大的，尤其是对于执法者而言，意味着法律准绳的更新、法律观念的变革。正是从这个意义而言，执法者们如何看待刑法修改，决定了法律能否由纸面上的智慧转化成实践中的智慧，决定了法律能否从沉默着的正义转化为活生生的正义。

共和国最高审判机关——最高人民法院的一位法官由衷地评价说：修改后的《刑法》，首先就有助于审判人员进一步增强严格依法办案的观念，依法保护公民的合法权益。其次，“工欲善其事，必先利其器”，修改后的《刑法》对许多犯罪行为的构成要件规定得更加具体明确，对一些原来缺乏定罪处罚依据的新型犯罪行为也作了明确的界定，这就为法院、为审判人员提供了更加严谨的法律准绳，有助于精确划分罪与非罪、此罪与彼罪，正确适用法律定罪量刑，从而提高办案质量。

未来的历史将证明：在中国与犯罪的世纪之战中，共和国的刑法典将为正义战胜邪恶提供无穷的智慧和力量！

2. 走向进步

如同一个没有灵魂的生命谈不上是真正的生命，一部缺乏思想的法律也称不上是真正的法律。而从另一个角度而言，一部法律的立法精神，就是这部法律的思想，一部法律的基本原则，就