

参加立法工作琐记

宋汝芬 著

中国法制出版社

参加立法工作琐记

宋汝芳

上册

中国法制出版社

(京)新登字 059 号

责任编辑:彭恩刚

封面设计:龚景秋

参加立法工作琐记

CANJIA LIFA GONGZUO SUOJI

著者/宋汝芬

经销/新华书店

印刷/北京第二新华印刷厂

开本/875×1270毫米 32 印张/10.75 字数/226千

版次/1994年3月北京第1版 1994年3月北京第1次印刷

印数/0,001—5,000

中国法制出版社出版

书号 ISBN7-80083-163-9/D·156

(北京西城太平桥大街4号 邮政编码100810) 定价:9.80元

自序

我国的立法工作，一向十分重视发扬民主，在每一部法律的制定过程中，都广泛征求各省、自治区、直辖市、较大城市、中央有关部门、基层单位和专家学者的意见，认真研究其中的不同意见。

作者参加立法工作十几年来，深感起草和审议法律草案时，如果不虚心听取各方面的意见，不依靠广大干部、群众的智慧和经验，闭目塞听，孤芳自赏，就一定寸步难行，一事无成。他山之石，可以攻玉，认真听取并且采纳各方面的意见，制定的法律才能够更好地体现宪法和党的基本路线的要求，符合全国最大多数人民的根本利益，才能够适应改革开放和发展社会主义市场经济的需要。

在起草和审议法律草案过程中发生不同意见甚至激烈争论是正常的，这是人大代表、常委委员和各方面对立法工作越来越重视的反映，是社会主义民主进一步发展的重要标志。

《参加立法工作琐记》一书，是作者对改革开放以来部分法律（主要是经济法律）在立法过程中的争论问题及其审议结果的简要介绍。通过本书的介绍，可以使读者进一步了解法律中的一些重要规定的来龙去脉，有助于读者更加准确地理解这些法律规定；对从事立法、司法、执法工作和法律教学、法律研究的同志可能有一定

的参考价值;对这些法律今后的修改工作可能有一定的参考作用。由于篇幅有限,每一部法律只能将作者认为是主要的问题作概括的叙述,未能一一罗列。限于作者的水平,这些介绍很可能有不准确或者不恰当之处,务请读者不吝赐教,予以指正。

本书的编著、出版得到全国人大常委会法制工作委员会办公室、中国法制出版社的同志的帮助,在此,谨表衷心的感谢。

作 者

1993年12月

目 录

自序	1
法律规定应当体现改革方针	1—3
——审议森林法草案时的不同意见	
附 1:	
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国森林法(修 改草案)》审议结果的报告	4—9
附 2:	
最高人民法院、最高人民检察院关于盗伐、滥伐林木案件 几个问题的解答	10—13
是否规定有的中外合资企业可以不约定合营期限	14—17
——审议中外合资经营企业法修正案草案时的不 同意见	
附 1:	
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国中外合资经营 企业法修正案(草案)》审议结果的报告	18—21
附 2:	
一些国家和台湾地区的法律对合营企业经营期限的规定	22—24
行政机关的行政处罚决定能否成为终局决定	25—26
——审议海上交通安全法草案时的不同意见	

附：

全国人大常委会法制委员会关于《中华人民共和国海上交

通安全法(草案)》修改的说明 27—29

统计人员违反统计法,要不要处以罚款 30—32

——审议统计法草案时的不同意见

附：

全国人大法律委员会关于《中华人民共和国统计法(草案)》的

审查报告 33—35

促进改革开放和科技发展的专利法 36—40

——审议专利法草案时的不同意见

附：

全国人大法律委员会对《中华人民共和国专利法(草案)》审议

结果的报告 41—45

如何规定环境保护部门的管理职能 46—47

——审议水污染防治法草案时的不同意见

附 1：

全国人大法律委员会对《中华人民共和国水污染防治法(草

案)》的审议结果的报告 48—51

附 2：

一些国家及台湾地区关于水污染防治的一些法律规定 52—54

涉外经济合同法应当符合国际惯例 55—58

——审议涉外经济合同法草案时的不同意见

附 1：

全国人大法律委员会对《中华人民共和国涉外经济合同法

(草案)》审议结果的报告 59—63

附 2：

一些法学专家对涉外经济合同适用法律问题的意见 64—67

全民所有的草原是否可以划归集体所有 68—70

——审议草原法草案时的不同意见

附：

全国人大法律委员会对《中华人民共和国草原法(草案)》

审议结果的报告	71—75
关于计量监督管理的规定应当体现改革方针	76—78
——审议计量法草案时的不同意见	

附 1:

全国人大法律委员会对《中华人民共和国计量法(草案)》审

议结果的报告	79—81
--------------	-------

附 2:

一些国家有关计量管理监督的法律规定	82—85
渔业法应当立足于鼓励、扶持渔业的发展	86—88
——审议渔业法草案时的不同意见	

附:

全国人大法律委员会对《中华人民共和国渔业法(草案)》

审议结果的报告	89—93
经过激烈争论、反复修改的矿产资源法	94—97
——审议矿产资源法草案时的一些争论	

附 1:

全国人大法律委员会对《中华人民共和国矿产资源法(草案)》

审议结果的报告	98—102
---------------	--------

附 2:

山西、云南两省矿产资源开采中存在的一些问题	103—106
外资企业法应当进一步体现对外开放方针	107—109
——审议外资企业法草案时的不同意见	

附 1:

全国人大法律委员会对《中华人民共和国外资经营企业法

(草案)》审议结果的报告	110—113
--------------------	---------

附 2:

关于对外国投资实行征收和国有化问题简介	114—119
对集体所有的土地的所有权应当如何规定	120—125
——审议土地管理法草案时的不同意见	

附：

全国人大法律委员会对《中华人民共和国土地法(草案)》

审议结果的报告 126—129

关于企业破产法的出台时机问题的一场争论 130—134

——审议企业破产法草案时的争论

附 1：

全国人大法律委员会对《中华人民共和国企业破产法(草案)》

审议结果的报告 135—137

附 2：

企业破产法也是促进法

——全国人大常委会法制工作委员会负责人就《企业破产法

(试行)》答中国法制报记者问 138—141

附 3：

英国、法国、意大利等七国破产法比较 142—146

应当明确规定保护通信自由和通信秘密 147—151

——审议邮政法草案时的不同意见

附 1：

全国人大法律委员会对《中华人民共和国邮政法(草案)》

审议结果的报告 152—154

附 2：

一些国家的邮政法关于邮件损失赔偿问题的规定 155—156

应当对走私罪作出明确的界定 157—161

——审议海关法草案时的不同意见

附 1：

全国人大法律委员会对《中华人民共和国海关法(草案)》

审议结果的报告 162—164

附 2：

全国人民代表大会常务委员会关于惩治走私罪的补充规定 165—169

职务技术成果和非职务技术成果的使用权、转让权

应当划分清楚 170—172

——审议技术合同法草案时的不同意见

附 1:

全国人大法律委员会对《中华人民共和国技术合同法(草案)》

审议结果的报告 173—176

附 2:

沈阳、上海、无锡等市有关部门和基层单位对职务技术成果

和非职务技术成果的规定问题的意见 177—179

将实行用水许可制度修改为实行取水许可制度 180—183

——审议水法草案时的不同意见

附 1:

全国人大法律委员会对《中华人民共和国水法(草案)》

审议结果的报告 184—186

附 2:

中央有关部门和北京、天津两市对《水法(草案)》的意见 187—191

开展反腐败斗争的重要法律武器 192—197

——起草、审议关于惩治贪污罪贿赂罪的补充规定

草案时的不同意见

附 1:

全国人民代表大会常务委员会关于惩治贪污罪贿赂罪的补

充规定 198—201

附 2:

最高人民法院、最高人民检察院关于执行《关于惩治贪污罪

贿赂罪的补充规定》若干问题的解答 202—208

如何规定中外合作经营企业法的调整范围 209—214

——审议中外合作经营企业法草案时的不同意见

附 1:

全国人大法律委员会关于《中华人民共和国中外合作经营

企业法(草案)》的修改建议的说明 215—217

附 2:

广东、福建两省对《中外合作经营企业法(草案)》几项规定的

意见	218—220
标准化法应当适应发展社会主义市场经济的需要	221—225
——审议标准化法草案时的不同意见	
附 1:	
全国人大法律委员会对《中华人民共和国标准化法(草案)》	
审议情况的汇报	226—229
附 2:	
一些国家标准化法的有关规定	230—233
不应允许地方增加进出口商品检验的种类	234—237
——审议进出口商品检验法草案时的不同意见	
附:	
一些法律专家对《进出口商品检验法(草案)》的意见	238—242
审理行政诉讼案件是否以规章为依据	243—248
——起草、审议行政诉讼法草案时的一些争论	
附:	
全国人大常委会法制工作委员会关于《中华人民共和国行政	
诉讼法(草案)》的说明	249—255
城市规划应当处理好近期建设和远景发展的关系	256—258
——审议城市规划法草案时的不同意见	
附 1:	
全国人大法律委员会对《中华人民共和国城市规划法(草案)》	
审议结果的报告	259—261
附 2:	
一些国家和台湾地区关于城市规划的法律规定	262—265
是否规定国家铁路实行政企合一的管理体制	266—272
——审议铁路法草案时的不同意见	
附:	
六省、市座谈会对铁路法(草案)的意见	273—276
变更法律规定的减免税优惠应当报全国人大常委会	
批准	277—280

——审议外商投资企业和外国企业所得税法草案时的争论

附 1:

全国人大法律委员会关于外商投资企业和外国企业所得税法(草案)的修改意见的汇报	281—284
--	---------

附 2:

六个亚洲国家、地区关于公司所得税的法律规定	285—288
烟草专卖法应当体现大的方面管住、小的方面搞活的原则	289—293
——审议烟草专卖法草案时的不同意见	

附 1:

云南省委书记普朝柱同志对制定烟草专卖法的意见	294—296
------------------------------	---------

附 2:

湖南省人大常委会副主任黄道奇同志对烟草专卖法(草案)的意见	297—298
-------------------------------------	---------

附 3:

上海市人大常委会副主任王崇基同志对烟草专卖法(草案)的意见	299—300
是否规定税务机关有权采取税收保全措施和强制执行措施	301—305
——审议税收征收管理法草案时的不同意见	

附 1:

全国人大法律委员会关于《中华人民共和国税收征收管理法(草案)》审议意见的汇报	306—309
--	---------

附 2:

一些国家和地区关于税收征收管理的法律规定	310—316
----------------------------	---------

附 3:

美、英、法、德、日及台湾、香港地区关于征税强制执行措施的有关规定及逃骗税数额、比例是否法定犯罪构成要件的问题	317—320
要不要对偷税罪规定数额标准	321—326

——起草、审议关于惩治偷税、抗税犯罪的补充规定
草案时的争论

附 1:

全国人民代表大会常务委员会关于惩治偷税、抗税犯罪的补
充规定 327—328

附 2:

最高人民法院、最高人民检察院关于办理偷税、抗税刑事案
件具体应用法律的若干问题的解释 329—332

法律规定应当体现改革方针

——审议森林法草案时的不同意见

1984年9月六届全国人大常委会第七次会议审议通过的森林法(1979年2月五届全国人大常委会第六次会议审议通过森林法〈试行〉)是我国第一部保护自然资源的法律。它的制定,对保护、培育和利用森林资源,起了重要作用。

在审议这个法律草案过程中,常委委员和各方面的意见主要集中在如何规定木材的生产(采伐)计划和木材经营流通的管理这两个问题上。

一、关于木材生产的计划管理问题

草案规定:“国家实行统一的木材生产计划。禁止计划外采伐。”

有些地方、部门认为,我国森林资源很少,多年来,我国的森林过量采伐严重,使自然生态环境恶化,必须切实改变这种局面。草案中规定了加强造林,对森林实行限额采伐,规定了实行采伐许可证制度,是必要的。但是上述规定需要推敲。

国家计委、国家物资局等部门认为,1984年国家下达的木材生产计划是6000多万立方米,而实际上近几年每年的林木采伐量约为2亿立方米,木材生产计划只占实

际采伐量的三分之一。同时,国家下达的木材生产计划的范围也需要研究改进:用于农民盖房、农民烧柴、地方的小型基建项目的木材,多数未纳入木材生产计划之内。如果这样规定,凡是国家下达的木材生产计划(6000万立方米)之外的林木采伐都是计划外采伐,都必须禁止,就会把多数人置于违法地位,实际上行不通,影响法律的严肃性。

经法律委员会建议,并经全国人大常委会审议通过,将上述规定修改为:“国家制定统一的年度木材生产计划。年度木材生产计划不得超过批准的年采伐限额。计划管理的范围由国务院规定。”(森林法第二十六条)

这些意见实际上涉及到我国的计划工作问题。我国的有些经济计划,在实践中早已暴露出来不少问题,木材生产计划即是其中之一例。森林法中写上了“计划管理的范围由国务院规定”,是为了给计划工作的改革留有余地。今天看来,这样修改是必要的。

二、关于木材经营流通的管理问题

草案规定:“林区生产的木材,由林业部门集中统一管理和经营。其他任何单位和个人不得在林区进行收购。”

国家计委、国家体改委、商业部、国家物资局和有些地方不同意上述规定。他们认为,林木的采伐应当从严管理,但木材和林副产品的流通不宜限制过死。当前经济体制改革正在进行,法律不应当束缚经济体制改革的手脚。他们还指出,上述规定与当时国务院和林业部发布的一些文件的规定不一致(列举了一些文件)。

最后,将上述规定修改为:“林区木材的经营和监督

管理办法,由国务院另行规定。”(森林法第三十二条)

读者可能会觉得,森林法中对一些重要问题,左一个由国务院规定,右一个由国务院规定,实在太不具体,缺乏规范性。这是因为当时经济体制改革正在进行,照老办法规定不行,而新的办法又还没有把握。作者衷心希望,随着改革的深入,今后在修改这个法律时,能够作出具体而又切实可行的规定来。

此外,在审议、修改森林法草案时:

1. 针对有些地方不认真贯彻以营林为基础的方针,重采伐、轻造林,增加了采伐林木的单位或者个人,必须在规定的期限内更新造林的规定。

2. 根据有些地方和最高人民法院、最高人民检察院的意见,在法律责任一章中增加规定:“盗伐林木据为己有,数额巨大的,依照《刑法》第一百五十二条的规定(盗窃罪)追究刑事责任。”(森林法第三十四条第三款)之所以这样规定,是考虑:盗伐生长着的林木比盗窃已经采伐的木材对国家的危害更大,刑法规定的盗窃罪处罚严,盗伐罪处罚比较宽,因此,增加规定,盗伐林木据为己有,数额巨大的,依照盗窃罪处罚。

附 1:

全国人大法律委员会关于《中华人民共和国森林法(修改草案)》 审议结果的报告

(1984年9月6日)

全国人民代表大会常务委员会:

全国人大法律委员会于1984年8、9月先后召开四次会议,结合全国人大常委会部分委员以及部分省、自治区、直辖市和中央有关部门的意见,审议了《森林法(修改草案)》。会议认为,草案基本上是可行的。同时,提出以下主要修改意见:

一、关于林木、林地权属争议的处理问题

草案第十六条规定,对林木、林地权属有争议的,“由当地县级人民政府主持协商解决。协商解决不了的,可向当地人民法院起诉”,“县级以上行政区域之间的林木、林地权属争议,由其上一级人民政府组织协商解决。协商解决不了的,由组织协商的人民政府作出决定,争议双方必须执行。”最高人民法院、最高人民检察院、民政部、农牧渔业部提出,按照草案规定,林木、林地权属争议有的可以向法院起诉,有的不能向法院起诉,不够恰当。因此,建议将这一条修改为:

“全民所有制单位之间、集体所有制单位之间以及全民所有制