

20年沧桑回眸丛书

混沌大消散

中国法制建设 20 年透析

唐自斌 著
王 涛

混沌大消散

——中国法制建设 20 年透析

唐自斌、王涛 著

湖南师范大学出版社

混沌大消散——中国法制建设 20 年透析

唐自斌 王 涛 著

责任编辑 蒋先福

责任校对 杨遵民 刘琼琳

湖南师范大学出版社出版发行

(长沙市岳麓山)

湖南省新华书店经销 长沙交通学院印刷厂印刷

850×1168 32 开 9.625 印张 241 千字

2000 年 3 月第 1 版 2000 年 3 月第 1 次印刷

印数: 1—1000 册

ISBN7—81031—846—2/D·065

定价: 12.50 元

目 录

第一章 立法进步 成绩斐然	(1)
一 符合中国国情的立法体制的建立	(3)
(一) 提出了促进改革的立法指导思想	(3)
(二) 建立了符合国情的立法体制	(5)
(三) 制定了切实可行的立法规划和程序	(7)
二 20 年来我国立法的巨大成就及特点	(8)
(一) 立法的巨大成就	(8)
(二) 特点显著 有目共睹	(17)
三 加强立法工作 提高立法质量	(25)
(一) 我国当前立法的不足	(25)
(二) 提高立法质量是我国的当务之急	(34)
第二章 改进执法 完善司法	(47)
一 拨乱反正 健全法制	(47)
(一) 解放思想 拨乱反正	(47)
(二) 加强设施 重建制度	(52)
(三) 从重从快 打击犯罪	(55)
(四) 律师服务 朝阳产业	(57)
二 司法实践 摸索前进	(65)
(一) 执法混乱 问题严重	(65)
(二) 司法公正 可望难及	(74)

三 改进执法 完善司法	(83)
(一) 转变观念 改进执法	(83)
(二) 完善司法 实现独立	(89)
第三章 观念转型 确立法治	(97)
一 冲破禁区 研究人权	(97)
(一) 人权问题 时代热门	(97)
(二) 《人权状况》石破天惊	(98)
(三) 保障人权 无罪推定	(103)
(四) 冤狱错案 国家赔偿	(104)
二 观念转型 不断创新	(106)
(一) 法的作用 两种职能	(106)
(二) 指导思想 屡有争论	(108)
(三) 权力分立 制约平衡	(111)
(四) 法学理论 适时更新	(111)
(五) 商品经济 要求转型	(112)
三 走出文件 面向社会	(114)
(一) 企业经营 放权自主	(114)
(二) 资不抵债 依法破产	(116)
(三) 县级选举 直接举行	(118)
(四) 居民身份 凭证确认	(120)
(五) 行政诉讼 民可告官	(120)
(六) 王海打假 众说纷纭	(123)
(七) 法律援助 前景看好	(125)
(八) 148 台 电话服务	(126)
四 举行讲座 高层学法	(127)
(一) 领导学法 率先垂范	(127)
(二) 干部学法 蔚然成风	(130)

五 依法治国 水到渠成	(132)
(一) 理论倡导 依法治国	(132)
(二) 法治国家 宏伟目标	(134)

第四章 法学理论 体系形成 (138)

一 法学体系 趋向完整	(138)
(一) 理论法学	(138)
(二) 历史法学	(139)
(三) 宪法学	(140)
(四) 行政法学	(141)
(五) 刑法学	(142)
(六) 诉讼法学	(143)
(七) 民法学	(145)
(八) 经济法学	(148)
(九) 婚姻家庭法学	(149)
(十) 劳动法学	(150)
(十一) 环境法学	(150)
(十二) 国际法学	(150)
二 法学研究 走出幼稚	(152)
(一) 传统法学 批判继承	(152)
(二) 走出注释 指导决策	(153)
(三) 多维多元 方法创新	(154)
(四) 宏观微观 紧密结合	(156)
(五) 研究范围 不断扩展	(157)
三 若干论争 中国特色	(158)
(一) 两权分离 明确关系	(158)
(二) 人治法治 理论交锋	(159)
(三) 两大问题 进展显著	(162)

(四) 经济法学 地位明确	(165)
四 法学教育 方兴未艾	(169)
(一) 法学教育 恢复发展	(169)
(二) 法学社团 景象新鲜	(170)
(三) 三五普法 成绩明显	(171)
第五章 一国两制 构筑未来	(173)
一 “一国两制”理论的形成和法制化	(173)
(一) “一国两制”理论形成的两个阶段	(173)
(二) “一国两制”理论的成熟和法制化	(176)
二 法律保障“一国两制”的实施	(177)
(一) 香港回归 举世瞩目	(177)
(二) 澳门回归 普天同庆	(183)
三 两部基本法的异同	(184)
(一) 相同点	(184)
(二) 实质性的差异	(185)
四 “一国两制”法制创新	(188)
(一) 港澳回归 两制并存	(188)
(二) 法制变化 点多面广	(189)
五 “一国两制”意义重大	(194)
(一) 它为和平统一祖国开辟了道路	(194)
(二) 它将极大地促进我国现代化建设目标的实现	(195)
(三) “一国两制”是对马列主义的新贡献	(197)
(四) 具有重大的国际意义	(197)
第六章 对外开放 充满生机	(199)
一 法律保护 引进外资	(201)

(一) 利用外资的概念和主要方式	(201)
(二) 对外商投资的法律保护	(202)
(三) 我国保护外商投资立法的特点	(205)
(四) 指导外商投资方向的法律规定	(209)
(五) 外商投资企业的外汇管理制度	(212)
(六) 给予外商投资企业优惠待遇的法律规定	(215)
(七) 引进外资 成效显著	(217)
二 对外贸易 法制规范	(219)
(一) 外贸立法 初具规模	(219)
(二) 对外贸易 长足发展	(220)
(三) 涉外仲裁 日臻完善	(221)
三 对外开放 多元格局	(225)
(一) 经济特区 异军突起	(225)
(二) 竞相开放 多元格局	(228)
(三) 中国的经济特区、经济技术开发区与海外出口 加工区的法律比较	(230)
 第七章 反腐倡廉 任重道远	(232)
一 腐败种种特征扫描	(233)
(一) 钱欲色欲 竞相膨胀	(233)
(二) 群体腐败 窝案众多	(237)
(三) 金钱“黄昏恋”导致“夕阳黑”	(239)
(四) 徇私办案 司法腐败	(242)
(五) 官场旧习 阴魂不散	(246)
(六) 案件攀升 手段复杂	(250)
(七) “狡兔三窟”预留后路	(251)
(八) 制造假象 “贪官装廉”	(253)
二 腐败缘何能加速“繁殖”	(258)

- (一) 产生腐败的土壤还相当肥沃…………… (258)
- (二) 相当一批干部自身素质低劣, 不符合国家公务
员的基本要求…………… (262)
- (三) 疏于教育, 放松改造, 一些党员干部的人生观
发生畸变…………… (267)
- (四) 缺少约束, 权力失控, 行之有效的监督制约机
制尚未形成…………… (268)
- (五) 姑息迁就, 打击不力, 致使腐败分子心存侥幸,
频频作案…………… (269)
- 三 如何遏制腐败…………… (276)
- (一) 通过深化改革, 扩大开放, 逐步铲除滋生腐败
的土壤…………… (278)
- (二) 加强对党员干部的教育, 使其增强党性, 严于
律己…………… (279)
- (三) 强化约束, 建立健全防范干部滥用职权的监督
机制…………… (281)
- (四) 开展综合治理, 遏制司法腐败…………… (288)
- (五) 健全法制, 加大打击腐败的力度, 让腐败分子
无处藏身…………… (292)
- (六) 反腐倡廉, 攸关政权, 任重道远…………… (297)

第一章 立法进步 成绩斐然

160多年前，法兰西第一帝国皇帝拿破仑谈到中国时说：“那里躺着一个沉睡的巨人，让他睡去吧！因为他一旦醒来，就将震惊这个世界。”拿破仑的“预言”并非完全是梦呓，改革开放极大地改变了中国的面貌，中国这头睡狮终于被浩荡的世界潮声所唤醒。

改革开放20年来，中国不仅在经济上取得了举世瞩目的成就，综合国力有很大的增强，而且在民主法制建设方面也有重大突破，它集中表现在两个方面：一是初步构成了以社会主义市场经济法律为中心的社会主义法律体系的框架，二是确立了依法治国的治国方略和建设社会主义法治国家的伟大目标，从而使我国终于摆脱“人治”的羁绊，开始迈上“法治”的坦途。这些成就的取得确实来之不易，党和人民为此付出了沉重的代价。

解放之初，我国的民主法制建设虽不够理想，但毕竟迈出了可喜的一步。从1954年到1957年反右之前，一批重要法律和法令相继出台。1954年一届全国人大一次会议通过了《中华人民共和国宪法》，并以它为依据制定了《全国人民代表大会组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》、《国务院组织法》、《人民法院组织法》、《人民检察院组织法》等基本法律。在此期间，全国人大及其常委会、国务院制定的法规和国务院各部委制定的较重要的法规性文件共731件。此外，一些重要的基本法律正在或准备草拟：《刑法》草案形成了第22

稿,《刑事诉讼法》初稿起草工作也已完成,并准备起草民法。^①

然而好景不长。在1957年反右运动之后,党的最高领导人对阶级斗争形势认识的严重失误,“阶级斗争”被人为地扩大化。在“左”的思想指导下,1956年党的“八大”决议提出“国家必须根据需要,逐步地系统地制定完备的法律”的主张被废之不用,从1957年反右斗争到1965年,我国的民主法制进程虽未完全中断,但却经历了停滞、削弱和走下坡路的过程。立法无进展,重要的基本法的创制严重受阻,连有相当基础的重要法典如刑法、刑诉法等制定工作也被搁浅。初步建立的司法体制不断削弱。^②党的最高领导人更提出了肯定人治排斥法治的鲜明主张,“我们基本上不靠那些(法律),主要靠决议、开会”,“不靠民法、刑法来维护秩序”,“不能靠法律治多数人,民法刑法那么多条谁记得了”^③,更为可怕的是,党的最高领导人的意志被等同于党的意志,等同于国家意志,等同于法律,加上领导制度、组织制度的不健全,民主法制被破坏殆尽,终于导致了十年“文革”的一场浩劫。从1965年2月起,全国人大长达10年未开会,除制定了一部较1954年宪法明显倒退的1975年宪法外,国家未出台过一部新法律,原有法律虽未被明文宣布废除,但实际上已成为一纸空文,连毛泽东也反对的“无法无天”局面终难幸免,使大批干部和群众遭受迫害,出现了大量的冤假错案,仅被林彪、江青两个反革命集团诬陷、迫害的干部和群众就达70多万人,迫害致死的达3万多人。

物极必反。1978年12月党的十一届三中全会实现了历史的

①② 参看曹建民、鄒铁川:《依法治国,建设社会主义法治国家》,上海人民出版社,1998年9月版,第14~15页;第17页。

③ 转引自李龙主编:《依法治国论》,武汉大学出版社1997年8月版,第35页。

伟大转折。以邓小平为核心的第二代党中央领导集体认真总结了建国以来，特别是“文革”的经验教训，解放思想，拨乱反正，果断作出把工作重点转移到经济建设上来的战略决策，提出了发展社会主义民主，健全社会主义法制，使民主制度化、法律化的基本方针，确立了“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”的法制建设基本原则。从此我国法制走上了健康发展的道路。加强立法成了新时期社会主义法制建设的基本前提和首要任务，为此，党和国家对于立法工作给予了前所未有的高度重视，解决了关于立法工作的一系列重大问题，为立法工作的顺利开展创造了条件。

一 符合中国国情的立法体制的建立

（一）提出了促进改革的立法指导思想

立法是国家的一项重要活动。从法理上来说，立法就是掌握政权的统治阶级经过一定的程序，把自己的意志上升为国家意志，使之成为具有国家强制力和普遍约束力的行为规范的活动，即法定的国家机关通过一定的程序制定、认可、修改或废止法律规范的活动。1978年以前，我国立法工作落后，仅有宪法、婚姻法等寥寥几部法律，且内容也很不完善。在政治、经济、文化和社会生活的绝大部分领域里的立法可以说是一片空白。因此，如何迅速扭转立法落后的局面，对于国家的政治、经济和社会生活均至关重要。

鉴于原有立法极度薄弱，根本无法适应改革开放的新形势，党中央在立法指导思想上提出了“有法比无法好，快制定比慢制定好”的原则，同时为了解决急需立法的现实与立法难度的矛盾，党中央提出了允许国务院和地方先行制定一些经济法规，取

得实践经验，条件具备时再上升为法律的立法思路。如《公司法》的制定就是按此思路进行的，该法从酝酿到通过历经数年，几度难产，而沿海经济发展较快的地方又急切盼望此法。在这种情况下，全国人大作出了授权深圳市先行制定股份有限公司和有限公司两个条例的决定，然后在吸收这两个条例的立法和实施经验的基础上，终于在 1993 年 12 月通过了全国性的“不失为一部确立新型企业形态，适应国际发展潮流，规范公司组织和行为的杰出立法之作”^①——《中华人民共和国公司法》。

进入 90 年代以后，随着改革开放向纵深发展，国家对立法工作提出了更高的要求。1992 年党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制的总体改革目标。江泽民同志在十四大报告中指出：“高度重视法律建设，加强立法工作，特别是抓紧制定与完善保障改革开放、加强宏观经济管理、规范微观经济行为的法律和法规，这是社会主义市场经济体制的迫切要求。”党的十四届三中全会《决议》进一步提出：“改革决策要与立法决策紧密结合。立法要体现改革精神，用法律引导、推进和保障改革顺利进行。”为此，“要适时修改和废止与建立市场经济体制不相适应的法律和法规”。江泽民同志对于立法工作的重要性有着深刻而独到的见解，他认为：“坚持党的政治领导，一个基本方面就是要坚持党的主张经过法定程序变成国家意志。”^②他所说的把党的主张经过法定程序变成国家意志，就是通过立法把党的主张变为法律，而这是坚持党的领导的一个“基本方面”。足见立法是何等重要，意义多么巨大！在上述一系列正确立法思想与原则的指

^① 见江平：《贯彻实施〈公司法〉的当务之举》，《法制日报》1995 年 7 月 10 日。

^② 转引自任建新主编：《社会主义法律建设基本知识》，法制出版社 1996 年版，第 2 页。

导下,1993年到1998年,八届全国人大及其常委会制定的法律和有关法律问题的决定共118件,成为我国新时期法制建设发展最快的时期,也是经济立法工作发展最快的时期,从而较好地完成了建立社会主义市场经济法律体系框架的重大任务。

(二) 建立了符合国情的立法体制

从1954年宪法颁布以后至1979年以前,我国实行中央集权的立法体制,全国人大是行使国家立法权的唯一机关,地方除民族自治地方以外,不享有立法权,国家行政机关也无此项权力。党的十一届三中全会以后,为了适应发展社会主义民主、健全社会主义法制的需要,国家对立法体制进行了必要的改革。自1979年五届全国人大二次会议以后,国家采用集权的分权模式,即在中央对立法的集中统一领导的前提下,国家适当赋予部分地方有限的立法权,以作为中央立法的补充和具体化。^①立法体制上的具体变化表现在:

1. 扩大全国人大常委会的立法权限。以前,全国人大常委会只能制定法令,不能制定法律,修改后的1982年新宪法扩大了人大常委会的权力,它可以制定和修改除应当由全国人大制定的基本法律以外的其他法律,从而确立了全国人大及其常委会在新的立法体制中的核心地位。全国人大常委会立法权限的扩大,为迅速扭转我国立法落后的局面发挥了至关重要的作用,截至目前,我国制定的法律80%以上是由全国人大常委会审议并通过的。^②

2. 国务院可根据宪法和法律的规定,在职权范围内制定行政法规,亦可根据全国人大及其常委会的特别授权,制定有关经济体制改革、对外开放和改革工商税制等方面的法规。

① 李步云主编:《立法法研究》,湖南人民出版社1998年9月版,第309页。

② 见《法制日报》1998年10月30日。

3. 确立了地方有关国家机关一定的立法权。1982 年新宪法确立了省级地方人大及其常委会可以制定地方性法规的地位。后来,在修改有关组织法时,又将制定地方性法规的权力扩大到省级人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市的人大及其常委会。上述三类地方的人民政府均可制定地方规章。当然这些地方性法规、规章均不得与宪法、法律、行政法规相抵触。此外,民族区域自治地方的人大则可制定灵活性更大的自治条例和单行条例。

4. 采用授权立法方式。顾名思义,授权立法是指根据授权而进行的立法。由于授权立法具有灵活、方便的特点,可及时对法律进行修改补充,故自 1504 年英国首创授权立法制度以来,授权立法长盛不衰,已成了世界各国普遍采用的一种立法方式。在我国,授权立法是相对于职权立法而言的一种立法,它指有关国家机关和非国家机关根据法律、法规、规章或专门决定等的授权而实施的次级立法活动。^①通常将根据法律、法规或规章等的授权而实施的立法叫普通授权立法,根据专门授权决定而进行的立法则称为特别授权立法。在实践中,早在 50 年代,我国就有过授权立法的先例;60 年代以后,由于众所周知的原因,我国授权立法一度沉寂了 20 年之久。进入 80 年代以后,面对改革开放的新形势,为避免法律滞后,全国人大再次采用了授权立法的方式:1981 年,常委会根据人大授权,通过和公布《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》,同年,常委会授权广东、福建可制定适合特区情况的单行经济法规;1984 年常委会授权国务院为改革工商税制发布有关税收条例草案试行;1985 年,全国人大作出授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例的决定;1988 年,全国人大授权海南省人大及其

① 参见金伟峰:《关于完善我国授权立法的探讨》,《法律科学》1996 年第 5 期。

常委会制定法规，在海南经济特区实施；90年代以后，全国人大又先后授权深圳、厦门、汕头、珠海四市的人大及其常委会和市政府分别制定法规和规章，在各自的经济特区内施行，根据全国人大及常委会的授权，上述“三省四市”在制定经济特区法规时，享有较大的自主权。

5. 实行“一国两制”的立法原则。根据《香港特别行政区基本法》和《澳门特别行政区基本法》的规定，两个特别行政区均享有广泛的立法权限，由两地的立法会依照法定程序制定、修改和废除法律。台湾回归以后，亦将适用这一立法模式。

总之，我国现行的立法体制包括国家立法（全国人大及其常委会的立法），行政法规立法、地方性法规立法、自治条例和单行条例立法，行政规章立法、授权立法以及特别行政区立法等。这种以全国人大及其常委会为核心的多层次立法体制的确立，既保证了法制的统一，有利于维护法律的权威，又有利于合理划分中央与地方、权力机关与行政机关的立法权限，调动各方面的积极性，适应复杂国情对立法的需要，既坚持了高度的原则性，又表现了必要的灵活性。

（三）制定了切实可行的立法规划和程序

为了保证立法工作的实效，实现中央用法律引导、推进和保障改革开放顺利进行的正确方针，作为国家立法机关的全国人大及其常委会，在每届任期中，均制定了五年立法规划和分解的年度立法计划，加强了立法的计划性和科学性，力求避免立法的盲目性。同时，通过全国人大《议事规则》、全国人大常委会《议事规则》等法律文件，建立了一整套从法律草案的起草、送审、说明、审议修改、征求意见、调查研究、提出修改报告、审议通过、公布的切实可行的立法程序，由全国人大常委会及其立法专门机构具体操作、实行，以保证立法的质量。国务院还制定了《行政法规制定程序暂行条例》、《法规、规章备案规定》，对行政

法规、规章的制定程序作了规定。

二 20 年来我国立法的巨大成就及特点

(一) 立法的巨大成就

十一届三中全会以来,我国立法机关把立法工作放在法制建设的首要位置来抓,取得了巨大的成就。据统计,20 年来,除了修改颁布 1982 年宪法及三个修正案之外,全国人大及其常委会制定通过的法律和带法律性质的文件共计 338 件,^① 年均立法 16 件。如果按全国人大的任期来计算,则五届、六届、七届、八届全国人大任期内通过的法律和有关法律问题的决定分别是:60 件、63 件、87 件、118 件。国务院制定行政法规 1000 多件,年均制定行政法规 50 余件。^② 地方人大及其常委会制定了 6000 余件地方性法规,年均立法 300 余件。国务院部委和省市地方政府制定行政规章 30000 余件,年均制定行政规章 1500 件。从 1980—1995 年底,全国 159 个民族自治地方业经所在的省或自治区人大常委会批准生效的自治条例 129 件,单行条例 195 件,变通规定 59 件,年均立法约 18.5 件。^③ 经过 20 年的不懈努力,我国在政治、经济、社会和其他主要领域,基本上实现了有法可依,以宪法为核心的社会主义法律体系的框架已经基本形成,具体表现在:^④

① 《法制日报》1998 年 10 月 30 日。

② 许马华、于吉主编:《中国法制建设 20 年》,中州古籍出版社 1998 年 12 月版,第 7 页。

③ 刘瀚、李林:《我国法制建设 20 年成就与展望》,《求是》1998 年第 23 期。

④ 以下内容主要根据前揭曹建明、郝铁川书中有关内容概括。