参加立法工作琐記

宋汝棼　著

中国法制出版社

参加立法工作琐记

宋汝棼

下册

中国法制出版社

(京)新登字 059 号

责任编辑:宋 进

参加立法工作琐记

CANJIA LIFA GONGZUO SUOJI

著者/宋汝棼

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/13.875　　字数/300 千

版次/1995 年 3 月北京第 1 版　　1995 年 3 月北京第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-220-1/D·204

(北京西城文津街 11 号　邮政编码 100017)　　定价:21.00 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

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

目　录

自序 …… 1
对违反食品卫生法的犯罪行为如何规定刑罚 …… 1—5
——审议食品卫生法草案时的不同意见
附：日本、美国、联邦德国和罗马尼亚食品卫生法的一些规定 …… 6—9
对生产、销售假药、劣药的违法行为必须严惩 …… 10—14
——审议药政法草案时提出的修改意见
附1：一些国家和台湾地区关于药品管理的一些法律规定 …… 15—18
附2：宋汝棼同志在全国贯彻实施药品管理法会议上的讲话 …… 19—21
制定民法通则的时机是否成熟 …… 22—27
——审议民法通则草案时的一场争论
附：发达资本主义国家调整商品经济的主要法律 …… 28—32
既要严格要求又要切实可行 …… 33—37
——审议大气污染防治法草案时提出的修改意见
附1：六届全国人大常委会第二十一次会议审议大气污染防治法草案的意见 …… 38—41
附2：桂林、武汉、重庆有关部门和基层单位对大气污染防治法草案的意见 …… 42—44
附3：有关部门和基层单位对大气污染防治法草案中有关防治机动船舶污染大气的规定的意见 …… 45—46

对国有企业的内部领导体制如何规定 …… 47—51
——审议全民所有制工业企业法草案时的一场争论
附 1:关于检查全民所有制工业企业法执行情况的报告 …… 52—59
附 2:英国、法国、联邦德国国家企业的法律地位与责任 …… 60—61
是否规定实行排污许可证制度 …… 62—65
——审议环境保护法修改草案时的争论
附 1:北京市八个大中型企业对规定排污许可证制度和征收排污费问题的意见 …… 66—68
附 2:一些国家和地区关于环境保护的立法情况和法律规定 …… 69—71
如何规定职务作品的著作权 …… 72—77
——难产的著作权法
附 1:六省市和一些法律专家对著作权法草案的意见 …… 78—81
附 2:一些国家和台湾地区关于著作权的规定 …… 82—86
附 3:大陆法系、英美法系和前苏联东欧关于职务作品版权归属的规定 …… 87—89
应当明确规定哪种违法行为由哪个行政部门行使行政处罚权 …… 90—94
——审议文物保护法修正案草案时提出的修改意见
附 1:全国人民代表大会常务委员会关于惩治盗掘古文化遗址古墓葬犯罪的补充规定 …… 95
附 2:中央和北京市有关部门对文物保护法修正案草案的意见 … 96—98
对已有的禁垦坡度以上的耕地如何规定 …… 99—103
——审议水土保持法草案时的不同意见
附 1:山西、陕西、内蒙古有关部门对水土保持法草案的意见 … 104—107
附 2:一些部门和部分专家对水土保持法草案的意见 …… 108—112

附3:国外水土保持的一些情况 …… 113—117
是否规定建立收养关系必须办理公证 …… 118—122
——审议收养法草案时提出的修改意见
附1:七届全国人大常委会第二十次会议审议收养法草案的意见 …… 123—127
附2:地方人大、有关部门和法律专家对收养法草案的意见 …… 128—133
附3:贩卖婴幼儿55名　牟利近10万元主犯庞德英、陈耀珍被处决 …… 134—135
海商法应当尽量采用国际公约的规定 …… 136—139
——审议海商法草案时的不同意见
附1:国际海事组织和英国法律专家对我海商法草案征求意见稿的主要意见 …… 140—150
附2:有关国际公约、一些国家和台湾地区的法律及海运轮船公司的提单关于海上货物运输承运人对货物损失赔偿限额的规定 …… 151—153
附3:关于海上货物运输的三个国际公约的产生背景及其对各国海运立法的影响 …… 154—158
不应降低对乡镇矿山的安全要求 …… 159—161
——审议矿山安全法草案时提出的修改意见
附1:各省、自治区、直辖市和中央有关部门对矿山安全法草案的意见 …… 162—165
附2:美国、日本、印度和台湾地区法律关于矿山安全的规定 … 166—168
测绘管理机构的设置应当体现精简原则 …… 169—171
——审议测绘法草案时提出的修改意见
附1:中央、北京市有关部门和专家对测绘法草案的意见 …… 172—175

附2:各省、自治区、直辖市和中央有关部门对测绘法草案的意见 …… 176—181
对惩治假冒注册商标犯罪如何规定 …… 182—186
——审议商标法修正案草案时提出的修改意见
附1:各省、自治区、直辖市及有关部门对商标法修正案草案的意见 …… 187—191
附2:一些国家和地区对假冒、伪造注册商标行为的处罚规定 …… 192—194
产品质量法是否应规定实行生产许可证制度 …… 195—199
——审议产品质量法草案时的一场争论
附1:对产品质量法中是否规定实行生产许可证制度有不同意见 …… 200—202
附2:各类许可证和专项审批规定过多过繁 …… 203
应当对制止乱收费、乱罚款、摊派、强制集资作出明确规定 …… 204—208
——审议农业基本法草案时提出的修改意见
附1:关于农民负担的一些情况 …… 209—211
附2:关于农产品收购中给农民"打白条"的一些情况 …… 212—213
经济合同法的几项重要修改 …… 214—221
——起草、审议经济合同法修正案草案时提出的修改意见
附1:各省、自治区、直辖市和中央有关部门对经济合同法修订草案的意见 …… 222—228
附2:北京市有关部门和单位对经济合同法修订草案的意见 … 229—231
回扣是当前突出的不正当竞争行为 …… 232—235

——审议反不正当竞争法草案时提出的修改意见

附1：地方人大和中央有关部门对反不正当竞争法草案的意见 …… 236—244

附2：关于回扣问题 …… 245—249

附3：美国、德国、日本、韩国、匈牙利和台湾地区反不正当竞争法的有关规定 …… 250—259

应当明确规定商品质量有问题由谁负责赔偿 …… 260—264

——审议消费者权益保护法草案时提出的修改意见

附1：有关部门、法律专家、部分企业和投诉消费者对消费者权益保护法草案的意见 …… 265—272

附2：一些国家和地区关于保护消费者权益的主要法律规定 … 273—279

既要参考借鉴外国法律，又要从我国的实际情况出发 …… 280—285

——起草、审议公司法草案时提出的不同意见

附：一些国家和地区关于公司法的主要内容 …… 286—316

预算审批体制应如何规定 …… 317—319

——审议预算法草案时的不同意见

附1：各省、自治区、直辖市和中央有关部门对预算法草案的意见 …… 320—323

附2：一些国家和台湾地区预算法的有关规定 …… 324—326

是否应当规定对进出口配额实行招标、拍卖 …… 327—331

——审议对外贸易法草案时提出的修改意见

附1：北京市有关部门和企业对对外贸易法草案的意见 …… 332—334

附2：关贸总协定关于限制进口或出口的规定 …… 335—337

如何规定劳动法的调整范围 …… 338—341

——审议劳动法草案时提出的修改意见

附1:有关专家、部分企业和中央有关部门对劳动法草案的意见 …… 342—351

附2:关于劳动法调整范围的研究意见 …… 352—357

附3:一些国家和地区关于劳动合同的法律规定 …… 358—365

如何规定城市房地产管理体制 …… 366—370

——审议城市房地产管理法草案时提出的修改意见

附1:八届全国人大常委会第七次会议审议城市房地产管理法草案的意见 …… 371—375

附2:各省、自治区、直辖市和中央有关部门对城市房地产管理法草案的意见 …… 376—382

附3:深圳市有关部门、房地产公司对城市房地产管理法草案的意见 …… 383—387

附4:香港土地批租制度简介 …… 388—391

对申请撤销裁决应当如何规定 …… 392—395

——起草、审议仲裁法草案时的不同意见

附1:地方人大、中央有关部门、仲裁组织和法律专家对仲裁法草案的意见 …… 396—405

附2:荷兰、瑞士、瑞典、日本和台湾地区以及国际商事仲裁示范法对撤销和不予执行仲裁裁决的规定 …… 406—409

审计机关的主要职责是对各级财政收支实行审计监督 …… 410—413

——审议审计法草案时提出的修改意见

附1:一些国家和台湾地区关于审计机关的设置和审计监督职权的法律规定 …… 414—418

此为试读,需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

附 2：各省、自治区、直辖市和中央有关部门对审计法草案的意见 …… 419－422
附 3：我国审计工作的基本情况和存在的有关问题 …… 423－427
后记 …… 428－429

对违反食品卫生法的犯罪行为如何规定刑罚

——审议食品卫生法草案时的不同意见

1982年11月五届全国人大常委会第二十五次会议通过的食品卫生法(试行),已经施行十几年了。这部法律对保护人民身体健康,加强对食品生产者和销售者的监督管理起了重要作用。

在审议食品卫生法草案的过程中,各方面的不同意见集中在以下两个问题上。

一、对违反食品卫生法的犯罪行为如何规定刑事处罚

在全国人大常委会法制委员会(法制工作委员会的前身)会议上,对这个问题有两种不同意见:一部分委员不同意在食品卫生法中规定刑罚条款;一部分委员认为可以在食品卫生法中规定刑罚条款。

法制委员会认为,鉴于目前各地发生的重大食物中毒事故都未能追究刑事责任,各方面反映强烈,可以在食品卫生法中规定依照刑法有关条款处罚。

经法制委员会建议，常委会议审议通过，在食品卫生法（试行）的法律责任一章的第四十一条中规定："违反本法，造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾患，致人死亡或者致人残疾因而丧失劳动能力的，根据不同情节，对直接责任人员分别依照中华人民共和国刑法第一百八十七条（玩忽职守罪）、第一百一十四条（重大责任事故罪）或者第一百六十四条（制造、贩卖假药罪）的规定，追究刑事责任。情节轻微、依照中华人民共和国刑法规定可以免予刑事处分的，由主管部门酌情给予行政处分。"

食品卫生法（试行）施行之后，卫生部和有些地方对第四十一条的规定提出了意见：

（一）认为第四十一条规定的刑罚偏轻，缺乏威慑作用。有的食品生产者、经营者违反本法规定，造成严重食物中毒，致人死亡（甚至多人死亡），最高刑仅为7年徒刑，确实不足以平民愤。特别是有的生产者、销售者在食品中掺入有毒有害物质（如在酒中掺大量乙醇），致人死亡（甚至多人死亡），更应当严加惩处。

（二）认为第四十一条中只规定了对"造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾患，致人死亡或者致人残疾因而丧失劳动能力的"，才追究刑事责任。对当时尚未造成严重食物中毒事故的或者未查出造成食源性疾患的，就不能追究刑事责任了，实际上这些食品对人体造成了潜在性危害，对这些生产者、销售者违法所得数额较大的，也应当追究刑事责任。

1993年7月八届全国人大常委会第二次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于惩治生产、销售伪劣商品犯罪的决定》考虑了上述意见，这个决定的第三条、第一条实际上是对食品卫生法(试行)第四十一条作了修改。

这个决定的第三条第一款规定："生产、销售不符合卫生标准的食品，造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾患，对人体健康造成严重危害的，处七年以下有期徒刑，并处罚金；后果特别严重的，处七年以上有期徒刑或者无期徒刑，并处罚金或者没收财产。"

这里把食品卫生法(试行)第四十一条规定的最高刑7年徒刑提高到无期徒刑(后果特别严重的)。

决定的第三条第二款规定："在生产、销售的食品中掺入有毒、有害的非食品原料的，处五年以下有期徒刑或者拘役，可以并处或者单处罚金；造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾患，对人体健康造成严重危害的，处五年以上十年以下有期徒刑，并处罚金；致人死亡或者对人体健康造成其他特别严重危害的，处十年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑，并处罚金或者没收财产。"

这里把"在食品中掺入有毒、有害的非食品原料"(例如在酒中掺入乙醇)的刑罚也提高了，对其中"致人死亡或者对人体健康造成其他特别严重危害的"，可以判处死刑。

决定第一条规定："生产者、销售者在产品中掺杂、掺

假，以假充真，以次充好或者以不合格产品冒充合格产品，违法所得数额二万元以上不满十万元的，处二年以下有期徒刑或者拘役，可以并处罚金，情节较轻的，可以给予行政处罚；违法所得数额十万元以上不满三十万元的，处二年以上七年以下有期徒刑，并处罚金；违法所得数额三十万元以上不满一百万元的，处七年以上有期徒刑，并处罚金或者没收财产；违法所得数额一百万元以上的，处十五年有期徒刑或者无期徒刑，并处没收财产。”

这一条中的产品是包括食品的，也就是说，生产、销售不符合卫生标准的食品，虽然没有造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾患，但是违法所得在 2 万元以上的，也应判处徒刑；违法所得在 100 万元以上的，最高刑可以判处无期徒刑。这里规定的按违法所得的数额大小来决定是否判处刑罚，比规定“造成潜在性危害”要好一些，因为要判断是否“造成潜在性危害”在实践中确实很难掌握。严格地讲，吃了不符合卫生标准的食品，都会“造成潜在性危害”。

二、建议对不符合我国实际情况的规定加以修改

有些委员提出，草案中有些条款对卫生要求的规定过高，不符合我国当前的实际情况，在实践中难以行得通，应当本着实事求是的原则，加以修改。例如，草案第六条第一项规定，食品生产经营过程必须符合下列卫生要求：“(一)保持内外环境整洁，消除苍蝇、老鼠、蟑螂和其它有害昆虫及其孳生条件，与有毒、有害场所保持规定的

距离；”有的委员提出，要求在食品工厂、食品商店中必须清除苍蝇、老鼠、蟑螂，实际上做不到，法律作此规定，不够严肃。

最后，将这一项修改为：“（一）保持内外环境整洁，采取消除苍蝇、老鼠、蟑螂和其他有害昆虫及其孳生条件的措施，与有毒、有害场所保持规定的距离；”（食品卫生法〈试行〉第六条第一款第一项）。

又如，食品卫生法草案规定，凡在中华人民共和国管辖范围内，从事食品生产经营的，都必须遵守本法。也就是说，不论食品工厂、食品商店，还是食品摊贩、城乡集市贸易食品经营者都必须依照本法规定的卫生要求办事。但是草案第六条对食品生产经营过程必须符合的卫生要求中规定，必须有食品原料处理、加工、包装、贮存等车间，必须有消毒、更衣等设施。有些委员和地方提出，上述要求食品摊贩和集市贸易食品经营者根本做不到，如果这样要求，几乎所有食品摊贩和集市贸易的食品经营都得关闭。

最后，在食品卫生法（试行）第六条中增加了一款（第二款）：“对食品商贩和城乡集市贸易食品经营者在食品生产经营过程中的卫生要求，由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会参照本条另行规定。”

在五届全国人大常委会第二十五次会议上，有些委员认为，这个法在若干条款上意见比较分歧，以规定试行为好，因此，通过的是食品卫生法（试行）。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com