



立法

——一个记者眼中的中国立法进程

阿计著

四川人民出版社

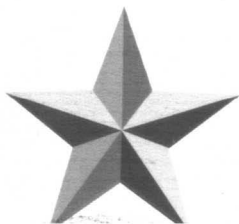
I25/514



大立法

——一个记者眼中的中国立法进程

阿计著



四川人民出版社



序 言

江 平

我从 50 年代起就从事法律研究和法律教学，经历过我国从砸烂公检法到重建现代法制的坎坷过程，对那无法无天、陷国家和人民于深重灾难的昨天，至今心中作痛，不堪回首。

建立一个现代法制国家，目前已经是全体中国公民的共同理想。要实现这一理想，离不开艰苦卓绝的立法工作，健全的立法将为整个法制大厦打下坚实的基础。

在我国重建现代法制之初，我国实际上没有法，我们的社会因此陷入无法可依的窘境。特别是随着体制和经济的变革，暴露了许多新的矛盾，出现了各种无序状态，如果再靠人治的手段加以解决，我们就容易重蹈悲剧的覆辙。幸好，经过十多年的探索和建设，特别是最近几年来立法机关作了大量的努力，使我国的法律以惊人的速度增长起来，并不断趋于完善，称它为一个“立法的时代”是恰如其分的。

这些年来，我也参加过一些法律的起草和研讨工作，耳闻目睹过在立法过程中的争论，探讨过新生的法律本身所应医治的社



会问题、所应担起的历史使命。我常常想，应该把这些立法的历史记录下来，因为它记录的实际上也是我国法制建设的历史。

现在，《大立法——一个记者眼中的中国立法进程》这本书所作的就是这样的工作，正如书名所提示的那样，这是一个记者所写下的立法史。这就不同于公文式的历史记录，不同于学术理论研究式的记载，而且也不同于一般的比较单薄的新闻式报道。它的语言是通俗生动的，它的容量是丰富厚重的，它所反映的主题是宏大严肃的。总的看来，这本书不仅介绍了十多部法律的立法背景、立法过程、立法争论等等，披露了我们社会的许多矛盾、冲突和忧患，而且把不少重要的具体法律规定融化其中。它非常有助于普通公民学习法律知识，学会运用法律武器维护自己的合法权益，而且丰富的史料对一些从事专业工作的人士来说，也可能会有所帮助。

当一名记者，也曾是我的理想，是我最初选择的人生之路；1948年我考进了北京燕京大学新闻系学习，但种种原因，我最终还是走上了法学的治学道路。但我一直认为，作为“无冕之王”的记者职业是一个崇高的职业，在我们的社会，记者肩负着神圣的历史使命。特别是在这样一个民主与法制的潮流不可阻挡的年代里，专门从事法制方面写作的记者的历史使命就是：勇敢地针砭社会时弊，忠实地记录法制进程，真诚地颂扬民主精神。我长期从事法学的学术研究和教学，我的体会是，法学学术研究和教学工作是直接为法制决策提供理论依据，培养的是高层次的法律人才，这自然是很重要的，但如何把相对来说比较艰深难懂的法律普及给广大公民，是绝对不容忽视的问题。我想，记者在这方面就有很重要的职责，通过他们的工作，可以使法律的智慧



转化成大众的智慧，从而推动我国法制建设的进程。因为，一个国家法制的最终完善，要靠立法，也要靠执法，更要靠公民树立起崇尚法制的理念。

据我了解，目前用文学的、新闻的、纪实的手法来写作反映立法的系列作品的，这本书还是始作俑者。反映法制问题的纪实文章，弄得不好，就很容易走入肤浅的境地，但这本书比较好地避免了这种危险，在不少篇章中，时时闪现出富于新意的思想，洋溢着对民主和法制的热情和呼唤。我想这恐怕与作者是一位法律院校的毕业生有关，和他写作时的严肃态度有关，也和他内心深处的人生理想和追求有关。

这本书涉及了 18 部法律的，记录的主要是近两年的立法进程，但既然是“系列作品”，现在有了一个很好的开头，应该会有更好的发展，会有更多的“系列作品”跟读者见面，我对这一点充满了信心。

作者阿计真名叫计伟民，是我熟悉的学生，为从事记者工作曾经历过曲折的过程。他 1989 年毕业于当时我任校长的中国政法大学，在学生时代，他显示出的锋芒就已经不仅局限于法律，也在于新闻写作。他曾是学校学生会刊物的主要人物，那时我就很欣赏他的才华。后来在特定的环境下，我更了解了他一腔爱国热诚和执着追求真理、敢于抨击社会流弊的勇敢精神。勇气和正气是新闻工作者和法律工作者同样必须具备的可贵品质，阿计身上也体现了这种品质。我真诚地希望他的作品能不断问世，而且都具有鲜明的时代性、尖锐性和正义性。

1996 年 11 月

（注：江平先生，著名法学家，原任中国政法大学校长。）



“立法时代”的梦想和见证

(作者前言)

1994年10月一个阳光灿烂的上午，怀着虔诚而兴奋的心情，沿着人民大会堂南大门那庄严肃穆的高高台阶，我走进了共和国最高立法机关。那里，正在召开八届全国人大常委会第十次会议，审议着《中华人民共和国广告法》等新法律草案。

从那一天起，我掀开了记者生涯中的崭新一页；从那一天起，我开始目睹一部又一部新法律草案从酝酿、讨论、修改到最终诞生的激动人心的过程，我开始聆听立法者们为塑造一个法制社会而奉献的思想和智慧；也就是从那一天起，我开始明白，我走进的，是催生法律的神圣摇篮，是“生产”制度的伟大工厂，是一个无与伦比的“立法时代”！

才识浅陋的我想不出比“立法时代”更贴切的用语来比喻我们的时代。作为“文革”爆发当年出生的一代，那专制权贵强奸民意、颠覆正义的可耻暴行，于我只是一种朦胧而残酷的记忆，然而亿万民众在法制废墟上追寻民主、呼唤法治的崇高理想，对



我却是一道鲜活而蔚然的风景。

让人民的权力取代个人的意志，用正义的规则筑起社会的制度堤坝，是一切有良知、有理性民族的必然选择，也是全世界不可阻挡的历史潮流。尤其是对于一个在昔日的疯狂和混沌中付出过巨大代价的民族而言，这样的选择更是时不我待。中国的民族文化需要法律文明的支撑，中国的国家生活呼唤民主精神的浸润。这，就是当代中国重大的价值目标，这，就是当代中国人灼热的梦想。

毫无疑问，立法是整个法制的基础。今天，当我们回忆起1978年以前的中国竟是一个实际上没有法律的国度，似乎有点不可思议，但那确实是抹不去的惨痛历史一页。也许正是有过这般遗憾而沉重的昨天，我们的人民、我们的立法者们才奋起直追，创造出了世界立法史上的奇迹。从中国恢复和重建法制起，18年的时光弹指一挥间，到1996年8月29日《中华人民共和国老年人权益保障法》等三部法律诞生为止，共和国最高权力机关——全国人大及其常委会审议通过的法律和有关法律问题的决定，已经达到了整整300个！一座以宪法为基石，以民事的、刑事的、经济的、国家机构和诉讼等方面的基本法律为骨架的现代法律大厦正节节拔高，耸立在共和国的晴空之下。

作为采访八届全国人大常委会的记者，我经历过共和国历史上最迅捷、最高效、最辉煌的立法进程。八届全国人大的立法目标是：全面构建起适应市场经济的现代法律框架。到1996年年底，八届全国人大及其常委会已经审议通过的90多个法律和法律问题的决定中，涉及经济领域的几近半数，深层次、专门化的立法理想正在走向现实。特别是在1995年2月28日的八届全国



人大常委会第十二次会议上，伴随着《中华人民共和国法官法》等七部法律和法律决定出世的宏亮啼声，创下了一次性立法数量最多的划时代记录。

面对这样一个伟大的“立法时代”，谁能够无动于衷？！

作为一个普通的中国公民，我置身于一个变革的时代中，我听到了国家在现代化道路上努力进步的隆隆足音，我也感受到了我们的社会不可避免的困惑和矛盾。而作为一名记者，当我一次次地走进那神圣的立法殿堂，目睹着一部部新法律呱呱落地，成为疗救人间忧患、割除社会病瘤的制度“良药”，心中升起的是新一轮又一轮崭新的希望和信心。

我常常有这样奇妙的感受，湛蓝的天空下，独自一人伫立在人民大会堂高高的台阶上，手捧着刚刚通过的新法律文本，凝望着远处悠闲或忙碌的人们，为亲爱的祖国又增添了一块法制基石而默默感动，为真诚的人民正在渐渐梦想成真而默默祈祷。这时，冥冥中会飘来一种声音：“你是幸运的，因为，你是一个伟大的‘立法时代’的见证人！”

这声音，深深地撼动着我的灵魂和心扉，是的，无论是出于一个公民的良知还是出于一个记者的使命，我都有责任履行一个见证人的职责，我都有义务记录下这一切。这，就是这一代的梦想和见证，这，就是这本稚嫩的作品由来，它期待着人们的真诚批评。

自然，这部作品记载的主要是近两年的立法进程，然而，法制的道路是漫长的，我们的“立法时代”也不会是一蹴而就的短暂历程。在这辉煌而艰难的前行中，我愿意继续充当一个忠实记录者，可靠见证人，希冀有更多的作品奉献给我们这样一个变革



的时代，纪念我们这样一个“立法的时代”。尽管才智平平的我也许不称职，但我永不会轻易放弃，因为，无论是作为一个公民、一个记者抑或一个见证人，我都会时时为自己的角色而庆幸、而自省、而深感沉甸甸的责任！

阿 计

1996年12月21日于北京刘家窑



目 录

序 言	江 平 (1)
“立法时代”的梦想和见证 (作者前言)	(1)
乱处罚, 面临末日审判 ——《行政处罚法》立法纪事	(1)
广告, 你不能再无法无天 ——《广告法》出台背景分析	(28)
中国, 法律奏响平安声 ——《担保法》、《保险法》立法展望	(59)
法律, 为拍卖业“一槌定音” ——《拍卖法》诞生前后	(77)
“电”的困惑 ——《电力法》出台记	(86)



天 殇

——《大气污染防治法》修订纪要…………… (108)

中国公民，呼唤宁静生活的权利

——写在《环境噪声污染防治法》实施之际…………… (143)

“水数字”：“真实的谎言”何时休

——《统计法》修订记…………… (177)

档案王国的忧思

——《档案法》修订纪事…………… (200)

枪患，开始惊扰中国

——《枪支管理法》立法背景分析…………… (224)

保卫智慧

——《著作权法》立法回顾…………… (245)

师 殇

——《教师法》立法背景透视…………… (295)

21 世纪，谁来赡养中国老人

——《老年人权益保障法》立法纪要…………… (334)

谁来掌管达摩克利斯之剑

——《法官法》、《检察官法》、《人民警察法》

联袂出台记…………… (373)

谁来为正义作“最好的辩护”

——《律师法》立法警示录…………… (391)

后 记…………… (432)



乱处罚，面临末日审判

——《行政处罚法》立法纪事

1、小老百姓呼唤大“王法”

一辆出租车循规蹈矩地行驶着，突然，路边闪出一位警察，大手一挥，出租车“吱溜”一声停下了。

懵头懵脑的司机刚下了车，一张 50 元的罚款单已经递了上来。

司机壮起胆子：“师傅，我哪儿不对啦？您弄错了吧！”

“警察师傅”眼皮也不抬，顺手又在罚款单上加了一笔：“态度不好，罚 60！”

傻了眼的司机这回学了乖，满脸堆笑、服服贴贴地递上罚款，转身却暗骂一句：“真他妈的没有王法了……”

清晨，城市的马路拐角处，几个外地来的小贩架起油锅，大声吆喝，正热火朝天地出售油饼。他们不知道，一支由工商、税务、卫生等部门的人员组成的综合执法队已经从四面八方悄悄围



拢过来。随着一声断喝，“天兵”掩杀而来，兵分两路七手八脚齐心协力，一拨人不由分说地踢翻饼筐，推倒油锅，浇灭火炉，另一拨人擒住拼死拼活的小贩们。

“我们刚从外地来，我们不知道这儿不让摆摊啊！我们再也不敢了！”小贩们哀求道。

执法者们充耳不闻，动作迅速，把油锅、火炉，连同小贩们收钱的票款箱，一股脑儿地扔上车，扬长而去。

眼看吃饭家伙被抄，挽救无望，小贩们嚎啕起来：“还有没有王法啊！”

……

这些场景，想必人们在生活中时有遇见。应该承认，警察未必罚错，“扫荡”油饼摊也是城市管理的需要，可如此执法，如此处罚，总让人感到味道不对，心气难平。老百姓们呼唤“王法”，正是对这种滥施处罚、野蛮执法的控诉。

犯规就要负责，就要受到惩处，这是法制社会对公民的基本要求。按照犯规严重程度的不同，一个国家的法律责任制度分为刑事责任、民事责任和行政责任。犯了杀人盗窃等大罪，自然要负刑事责任，赔上个脑袋或班房里蹲着去；做买卖欠债不还、损坏邻里财物等等，要承担的是民事责任，法律上早有赔偿道歉等等的规矩。至于那些违反法律或者行政管理的规定，但又达不到犯罪的程度的，就要进行行政处罚，追究行政责任。

经过多年的法制建设，中国的刑事责任和民事责任制度已经基本完备，运行良好，唯有行政处罚由于牵涉面广，行政责任制度一直未能统一规范。没有规矩，不成方圆，行政处罚犹如脱缰的野马，一些地方和部门大刀阔斧，随心所欲，“潇洒”罚一回，



一事几次罚、几个部门罚，真是花样百出，并且直接结出了成为社会公害的“乱摊派、乱集资、乱罚款”的“三乱”恶果。与此同时，尽管各种处罚过多过滥，可各种违法乱纪现象仍然制止不住，这证明了执法过程中存在着严重的腐败现象和徇私舞弊行为。

行政处罚既要治“乱”，也必须治“软”。

乱，使各级行政机关无法依法行政，无法有效地行使行政管理职权，乱，也疏远了老百姓和政府的感情，积起了民怨。

有识之士指出：在市场经济条件下，再靠上下级关系、内部关系、纪律等手段，已经解决不了利益主体多元化所带来的新问题，尤其是解决不了滥用处罚所造成的“三乱”问题。同时，缺乏公正和公开的处罚程序，只能为执法人员犯罪提供方便，为执法者的贪污腐败开绿灯！

行政处罚要有“王法”，既是老百姓的呼唤，也是国家行政管理的必需！

从1990年起，国务院法制局就开始研究起草行政处罚条例。1991年，全国人大法制工作委员会进一步进行行政处罚法的调研起草工作。1995年10月和1996年2月，八届全国人大常委会第十六次会议和第十八次会议又两次审议了行政处罚法草案。

1996年3月，八届全国人大第四次会议，来自全国各地的数千名人大代表云集首都，对关系到国家行政管理和老百姓切身利益的行政处罚法草案，他们慷慨激昂，畅所欲言，给予了最深切的关怀。法律草案伴随着人民的呼声和建议一改再改、日趋完善。

1996年3月17日，人民大会堂，随着表决结果的宣布，人



民的意志催生出了《中华人民共和国行政处罚法》，中国的法律
责任制度终于划上了一个完整的句号！

让我们沿着这部新“王法”诞生的轨迹，回溯法律智慧的纷
争和探索，品尝法律良药对社会弊病的疗救，体味法律利器对民
众利益的捍卫……

2、处罚何其多，处罚猛于虎

一段时间以来，滥罚款、乱处罚已经成了中国社会的一大公
害。处罚种类繁多，处罚手段各异，处罚理由千奇百怪。有规定
的罚，没规定的自己立个名堂也罚，态度好的少罚点，态度不好
的往死里罚。一些行政机关把罚款当作一项创收手段，一些执法
人员作风霸道、欺压群众，甚至敲诈勒索当事人，已经有群众称
之为“处罚猛于虎”。

中央电视台《东方时空》节目曾经制作过一个“行路难”的
特别节目，摄制组坐车从北京出发，一直开到深圳，摄像机就暗
藏在车内跟踪拍摄，一路上所遇到的形形色色的路卡，莫明其妙
的处罚，肆无忌惮的刁难，甚至明目张胆的勒索，全都被忠实地
记录下来，令人啼笑皆非又令人气愤难平。

计划生育工作是天下第一难，对超生的处罚标准，不少地方
省、地、县、乡镇各级政府各有一套，越到下边越走样，有的只
知罚款不知教育，只要收了钱，哪管超生游击队逍遥自在？也有
的擅自创新处罚手段，拉粮食，拖耕牛，弄得鸡犬不宁，不但没
有达到贯彻计生国策的目的，反而激起老百姓的反感。

在一些农村地区，农民没有开会要罚款，没有及时交纳集资



款要罚款，完不成粮食、棉花交售任务也要罚款……罚款，成了悬在农民头上明晃晃的大刀。

在一些城市的交通管理中，发明出一种奇特的处罚手段：你若是违反了交通规则，交警既不对你教育，也不对你罚款，而是把你扣押起来，并让你暂行其职，过一把“警察瘾”，直到你找到下一个违反交规的“替死鬼”来接班，你方能重获自由。你若是眼神不济或者不走运，那就一直呆着去吧，十多个小时别想挪窝！这奇特的处罚方法真把不少人给治“毛”了，没有人想过也没有人敢问过这种处罚究竟于法何据？

限制人身自由的人身罚是行政处罚中最重的一种，在无法无天的文革期间，专案组召开“学习班”，一年半载地扣留“牛鬼蛇神”们是家常便饭，中国公民的人权因此惨遭蹂躏。时至今日，这类早就应扔进历史博物馆的恶习竟又在某些地方死灰复燃，特别是在“乱集资、乱摊派、乱罚款”的“三乱”中，一旦前两乱无法得逞，便会以乱罚款来进行惩处，甚至施以限制人身自由的乱处罚，以致酿成恶性事故。

1994年12月，河南省滑县慈周寨乡政府擅自向农民收取修路集资、挖河集资、教育集资和棉花押金款，农民人均负担120至145元，而且必须在三天内交完。如果完不成，就要接受处罚：学生停课，家长上“学习班”，不得回家。如此苛刻处罚之下，近千名被逼无奈的农民冲击了乡政府。

几乎在同一时间，河南省镇平县寺山乡响水河村村民难以交纳过重的摊派，乡政府领导就带着派出所、司法所、银行的人，开着警车，鸣着警笛，冲进村子，一片“有钱交钱，无钱抓人”的叫喊声中，吓得村民们东藏西躲，一位70多岁的老人当场厨



了裤子。事后，800多名不堪摊派和处罚的村民愤而提起了集团诉讼。

邓州市徐楼村村民陈重申因多次向上级反映农民负担和乱处罚问题，竟然被几名乡干部合伙谋杀！

行政处罚的混乱和滥用也影响了整个社会风气。一些群众团体、宗族、乡村也一哄而上，制订的宗族章程和乡规民约中到处是处罚条款，早就超出了法律、法规允许的范围。一些部门、机关、单位纷纷仿效，自订规章，罚字当头，很多罚则既无道理又无依据，完全是头脑发昏的杰作。

某小学给学生们设立了诸多罚则，上课做小动作罚款、完不成作业罚款、随手不关灯罚款……细数之下，罚款种类竟多达36种！至于学生放学后被教师强行扣押不让回家更是家常便饭。

某新闻单位向各部门强行摊派拉赞助指标，并设立处罚规则，对完不成指标者要加以处罚。如此高压之下，免不了结出一颗颗有偿新闻的恶果。

一个处处布满处罚陷阱的社会怎会是一个具有安全感的社会？一个事事靠处罚来维持的社会怎会是一个民意通畅的社会？一个处罚名目繁多、处罚手段滥用的社会又怎会是一个真正意义上的法制社会？

在法制发达国家，行政处罚的种类都是精而又精，不会超过十种，意大利的行政处罚只有三种：罚款、吊销许可证和执照、没收财物；德国的行政处罚也只有三种：罚款、警告、没收非法所得。

相比之下，中国的行政处罚种类真是名堂繁复，“海了去了！”什么“责令清除垃圾”、“责令拆除”、“责令清退”……还