



见证

世纪之交的共和国立法、
执法报告

阿 计◎ 著

人 民 出 版 社

见证

世纪之交的共和国立法、
执法报告

阿 计 著

人民出版社

责任编辑:吴学金

装帧设计:肖 辉

版式设计:朱启环

责任校对:智福和

图书在版编目(CIP)数据

见证:世纪之交的共和国立法、执法报告/阿计著. -北京:
人民出版社,2002.2

ISBN 7-01-003584-9

I. 见… II. 阿… III. ①立法-中国-史料 ②法律-注释
-中国 IV. D920.5

见证——世纪之交的共和国立法、执法报告

JIANZHENG—SHIJI ZHUIJIAO DE
GONGHEGUO LIFA ZHIFA BAOGAO

阿 计 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2002 年 2 月第 1 版 2002 年 2 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:20.5

字数:458 千 印数:0,001-5,000 册

ISBN 7-01-003584-9/D·990 定价:36.00 元

自序

历史，就在你的凝视中

我以世界的变迁作为我的故事

萨克斯

自序
历史，就在你的凝视中

80年代初期，准确地说，是上个世纪80年代初期，我所生活的这个国家已经早早喊出了“走向21世纪”一类的口号。那时的我，还不明白这是一个隐喻：一场深入骨髓的变革已经上路了，一个曲折探索的时代已经开始了。那时的我，还只是上海一所中学里混沌初开的少年，像所有的同龄人一样有着一双清澈好奇的眼睛，对悠久的成长富于幻想，对遥远的21世纪充满向往。

那时候，我还不知道离乡背井对自己的一生意味着什么，但一颗渴望飞翔的心却让我漂泊到了北京、决定了一生的旅程；那时候，我不理解法律的魅力究竟何在，但一次极富冲动的偶然选择却使它成为我大学时代的知识圣殿、日后人生的信仰情结。80年代过去了，90年代过去了，千禧年过去了，光阴的脚步，不由分说就走进了21世纪。从一名寒窗苦读的学子，我变成行吟课堂的教师，再变成以笔为生的记者，似水流年裹挟着无边风尘，漫过无常多蹇的生活道路，恍如隔世间，我已积攒了一大束悲喜交加的记忆，那里安放着一段浪漫的青

春、激情的岁月，也存留了忧伤的破碎、无奈的庸碌。

个体生命的变幻，固然离不开命运之手的无形安排，又何尝能摆脱社会进程的冥冥牵引？上世纪80年代以来的中国历史，烙下了两个最鲜明的时代标记——“法治”和“市场经济”。中国社会近20年的沧桑巨变，实际上都发源于这两条最强劲的精神线索。这些人类文明史所积淀的智慧启示，不仅打开了积弊已久的思想囚笼，也为一场风雨激荡的变革实践指明了路径。这些制度现代化所内含的基本诉求，不仅转换了一个国家的历史走向，也改变了生存在这片土地上的亿万人民的命运。

生活在这个时代的中国人是艰辛的，也是幸福的，恰如莎士比亚在《辛白林》中写下的台词：“这是我们命该遇到的时代。”作为遭遇这个时代的一分子，我发现，正是在这条充满变数的时代之路上，我唤回了在人生之路上流浪的灵魂，我找到了精神的故乡。

如果不是我，会有另一个人来到这里，试图理解 他的时代

——波兰作家：切斯拉夫·米沃什

本书是记录中国立法、执法进程的作品集，新旧世纪交替前后的主要立法事件构成了本书的基本骨架。书中所论及的立法背景、立法争议、立法批评、执法困惑以及对重点法律条文的解析，大多是在这条时间之河上航行的。

一位名叫詹姆斯·贝克的美国司法官曾经说过：“法律是人类的微缩历史。”在当代中国的具体语境中，立法史实际上也是一部微缩的改革史，立法的不断创制、修订，立法总目标的不断变迁、提升，使得中国的立法事业一直处于进行时态

中，从宏观层面描述立法的时机显然并未成熟，因此，迄今为止我更多记录的是具体立法。但在本书中，我开始尝试打开一个新的观察视角，本书开卷所收入的《命运转折——改造中国的十大经典立法》，是对改革开放后至20世纪末中国立法史的一次总结性思考。在收入本书前，我曾请立法机关、法学界、新闻界的一些良师益友对该文进行了讨论和评阅，并收获了宝贵的意见和支持，这令我在欣慰之余，也鼓起了更大的勇气。在未来的写作生涯中，我希望，在“立法”这一共同的母题下，除了继续跟踪具体立法外，对立法进程宏观线索的理清，也将成为一个重要的分支。

本书正卷所收入的16篇作品，是对16部具体立法的描述，主要涉及宪政民主、权力制约、民商制度、行政执法、环境资源等领域。由于本书篇幅所限，已经完成的一些涉及市场经济等领域重要立法的篇什，只能留待收入下一本有关作品集，但我希望本书已经能大致勾勒出世纪之交的中国立法道路。在每篇作品的最后，注明了文中所引用的权威统计数据 and 宏观史实的来源。

追溯起来，本书是我继《大立法：一个记者眼中的中国立法进程》（四川人民出版社，1997年7月版）、《法治备忘：共和国立法、执法实录》（法律出版社，1999年3月版）后的第三本追踪立法、执法轨迹的作品集，它们可以看作是1994年我采访国家立法机关以来所交出的3份作业。这3本拙著所收作品涉及了50多部立法。本书附录按照这些立法各自的法律部门属性，重新归类后列出了作品总目录，并注明收入何书以及相关出版社的联络方式和购买渠道，有兴趣的读者可以按图索骥、各取所需。

对“法治”这一宏大时代主题的解读方式有许多种，我试

图提供的是一种新闻的、写实的抒情文本。我的挚友王俊秀曾不无幽默地将之归结为“形而中”写作，以区别于“形而上”的法学学术论文和“形而下”的“法制地摊文学”。我真切地希望，这些“形而中”的作品，能够如我所尊敬的师长、著名法学家江平先生所期望的那样：“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。”

我知道，与众多优秀的诵唱者相比，我只是一只笨拙的嗓子，但聊以自慰的是，我以自己的真诚和努力，表达了对所处时代的理解和热爱。

只有经历了光明与黑暗、和平与战争、兴盛与衰败的人，他才算真正生活过

——奥地利作家：斯蒂芬·茨威格

友谊，作为心灵深处最珍贵的血脉，既赋予我生活的温情，也赐给我工作的动力。接下来，我要向帮助本书问世的朋友们表达由衷的敬意。

“人民时空”网站的负责人许剑秋是高我一届的大学师兄，多年来一直致力于出版和网站建设工作。正是由于剑秋兄的热心牵线，我结识了人民出版社编辑吴学金先生，和善而智慧的老吴虽然比我年长了不少，但我惊喜于我们之间竟然有如此之多的共同语言。我想，多少年后，我依然会清晰地追忆起这样一幅难忘的人生场景：在北京和平东街那家叫“露雨轩”的茶艺馆里，我和老吴倚在二楼临窗处，字斟句酌地讨论、修改书稿，淋漓尽致地畅谈、交流思想，共同分享着心灵相互碰撞的欢愉和无法自由言说的痛楚……

自然，我还要向遍布于立法机关、司法机关、行政机关、法

学界、新闻界以及大专院校中的师长和朋友们致敬！对法治理想的共同信念，使我们筑起了一个心心相印的情感平台，数年来的采访、请教和交流，令我从他们身上，收获了关爱和鼓励，收获了勇气和信心，更收获了智慧和思想。我希望，我的这些作品不至于辱没他们无私坦诚的贡献。

最后，我要说说本书书名——《见证》的来历。在本书书稿完成后，我曾初拟了包括“见证”在内的十多个书名，通过电子邮件的方式向数十位朋友征求意见，最后，绝大部分朋友选中了《见证》。

原本这是一次带有半游戏性质的“网上民主投票活动”，但当我接到朋友们几近一致的选择后，我渐渐意识到，“见证”这个词，已经超越了为一本书命名的意义，实际上也折射了朋友们对当下时代和生存处境的切身体味。对这种来自心灵深处的最真实的声音，我无法不尊重、无法不感动、也无法不产生深深的共鸣。

是的，我们没有如俄罗斯女作家茨维塔耶娃所怨艾的那样：“我和我的时代失之交臂”，我们被安排在一个令人百感交集的时代，这是一个不断变革、求索的时代，一个饱含希望和梦想的时代；这也是一个时常徘徊、挫折的时代，一个索取代价和血泪的时代。但不管怎样，历史，就在你的凝视中，而且历史，还将由我们的人民继续书写下去！

阿 计

2001年10月15日



作者简介

阿 计 本名计伟民，1966年生于上海，1989年毕业于中国政法大学。曾从事过教师工作，现为中央人民广播电台主任记者、中国法学会会员。在海内外媒体发表报告文学、散文、随笔、诗歌、译文等各类作品200多万字，获各种新闻奖、文学奖数十项。

自1994年起，专职采访国家立法机关——全国人大常委会，以新闻纪实手法写作描述中国立法进程和执法现状的系列作品，已出版有关作品集《大立法：一个记者眼中的中国立法进程》、《法治备忘：共和国立法、执法实录》，本书为第3本相关作品集。

11041/03



历史，就在你的凝视中，而且历史，
还将由我们的人民继续书写下去！

——
阿计

- 责任编辑：吴学金
- 封面设计：肖辉
- 版式设计：朱启环
- 人像速写：丁德武

目 录

目 录

自序

历史,就在你的凝视中 (1)

开卷

命运转折 (1)

——改造中国的十大经典立法

正卷

修宪,重谱共和国命运之歌 (31)

——'99《宪法》修订纪事

走向“良法之治” (52)

——《立法法》出台记

天字第 1 号“民主试验” (105)

——《村民委员会组织法》执法、修订纪实

谁来把守司法大门 (157)

——《法官法》、《检察官法》修订背景分析

围城法则 (177)

——解读新《婚姻法》

契约精神,离中国还有多远	(251)
——《合同法》立法纪要	
谁来拯救中国股市	(302)
——《证券法》立法备忘录	
告别“豆腐渣”	(338)
——《招标投标法》立法剖析	
打假!会计业在行动	(366)
——《会计法》执法、修订实录	
“民告官”,又有“新公堂”	(385)
——《行政复议法》出台背景透视	
救救孩子!法律在呼唤	(427)
——《预防未成年人犯罪法》立法警示录	
保卫汉语	(470)
——《国家通用语言文字法》立法思辨	
“白衣天使”,还是“白眼狼”	(493)
——《执业医师法》立法启示录	
新世纪第一法:关注药品	(533)
——《药品管理法》修订记	
地殇	(575)
——《土地管理法》执法、修订反思	
愤怒的海洋	(613)
——《海洋环境保护法》执法、修订回顾	

附录

作者已出版的“立法、执法系列作品”

分类总目录	(645)
-------------	-------

开 卷

命 运 转 折

——改造中国的十大经典立法

华夏文明,上下五千年,在岁月的长河中,究竟以何种方式治国安邦、改造中华,曾是无数仁人志士苦苦思考的命题。共和国诞生半个多世纪以来,更是为此走过了一条“人治”还是“法治”的坎坷探索之路。在经历了建国之初启动法制却又不幸夭折的波折后,在承受了封建专制一统天下的十年苦痛后,中华民族徘徊在一片法制废墟上。教训沉痛,伤痕犹在,泱泱大国,何去何从?

在这严峻的历史关口,现代法治的召唤终于征服了中华民族迷惘的心灵。自 20 世纪 70 年代末期起,随着共和国重新恢复法制建设,一个国家从此发生翻天覆地的命运转折,一个民族开始走出饱经磨难的历史宿命。而在这场波澜壮阔的法治潮流中,作为法治源头的立法事业更是涛声激越,开拓了一个史无前例的“立法时代”,创造出了世界立法史上的奇迹。

据统计:自 1979 年起,截至 2000 年年底,除 1982 年出台

的新宪法外，全国人大及其常委会共审议通过了 273 件法律、114 件有关法律问题的决定。此外，国务院颁布了 800 多件行政法规，各地出台了约 7000 件地方性法规，国务院各部委和地方政府还发布了 3 万多件规章。

经过漫漫 20 年的立法努力，一座以宪法为基石，以民事的、刑事的、行政的、国家机构和诉讼等基本法律为骨架，以各种不同层级的法律法规规章为血肉的现代法制大厦，终于耸立在共和国的晴空之下。法制中国、法治天下的追求，终于渐渐从理想走向现实。

从社会学的意义而言，每一部立法都有其独特的立法功效，也不同程度地反映了法制文明的价值，但总有一些立法，或因其在立法史上所闪烁的里程碑光芒，或因其所蕴含的卓尔不群的法制理性，或因其所折射的民主法治精神，或因其对社会和民众所产生的巨大影响力，深刻地改变了一个国家、一个民族的命运，从而成为经典的立法之作。当 20 世纪最后的钟声即将鸣响、21 世纪的第一道曙光即将照亮之时，我们不妨循着时间的轨迹，重走共和国 20 年来的立法道路，并从中梳理出十大经典立法，以铭记共和国最为耀眼的立法成就。

1

1981 年，《经济合同法》

多年以前，一家报纸曾经刊发报道：一位江苏农民踏进上海表叔的家门，希望借用表叔一处邻街的空闲私房做布匹买卖，年届 70 高龄的上海表叔却颇为严肃地提出：必须订一个合同。

在今天的中国人看来,这则报道已毫无新闻价值可言,因为类似的事情早已司空见惯。但把时光往前推移 20 多年,“合同”在中国还是一个时髦而新潮的词汇,而这种似乎不近人情的合同,在中国更是稀罕之极,甚至是闻所未闻。

合同,又称“契约”,它是现代经济生活中最重要的一种行为方式。然而 20 世纪 80 年代初期,对绝大多数中国企业而言,长期习惯的还只是计划经济体制下的行政性合同,经济交往中爆发的纠纷,往往由上级行政部门抹平了事。而对几乎所有的中国人而言,“合同”更是一个陌生的字眼,迷恋的只是“拍着胸脯”之类的信誓旦旦。1981 年 12 月 13 日由五届全国人大第 4 次会议通过的《经济合同法》,则从根本上改变了这一切。

作为共和国历史上第一部规范合同的专门法律,《经济合同法》率先确立了现代经济学和法律学意义上的合同概念。自此之后,中国的企业之间、单位之间,企业、单位与个体户、农村社员之间进行经济交易时,签订经济合同成为基本的行为模式。管理企业的各级政府部门开始一年一度评选“重信用、守合同单位”。由于这一荣誉称号将成为经济交往中的重要砝码,因而成为诸多企业拼命逐取的目标,赢得这一殊荣的企业无不骄傲地将有关证书悬挂于厂长办公室之类的显眼位置。与此同时,越来越多的经济合同纠纷频频走上公堂。为了区别于其他性质的诉讼,经济案件开始以独立的案件类型浮出水面,中国的各级法院为此专门设立了处理这类案件的经济法庭。而在中国各大法学院的课堂上,《经济合同法》则成为学生们最为重视、最为用功的法学课之一,因为对这部法律的领悟程度,直接决定了他们走上社会后的职业素养和谋生能力。

《经济合同法》的出台,同时也打开了中国合同法制建设的大门。1986年出台的《民法通则》,将法律保护的视野扩大到一切法人和公民的合同行为;分别于1985年和1987年出台的《涉外经济合同法》和《技术合同法》,则与《经济合同法》共同构成了对中国经济生活产生重大影响的“三大合同法”。1999年3月15日由九届全国人大第2次会议通过的统一《合同法》,最终全面完善了共和国的合同法制。这一切的一切,都可以追溯到《经济合同法》所绽开的最初立法萌芽。

由于历史的原因,《经济合同法》还带有明显的计划经济痕迹等天然缺陷,随着统一《合同法》的出台,《经济合同法》已经废止,各级法院经济庭亦已并入民事法庭。但由《经济合同法》所首次引进的现代合同概念,却已成长为中国社会最重要、最根本的经济行为方式。今天,大到企业的生产营销,小到普通人的衣食住行,已全面进入了“合同化”。据中国国家工商局1998年的估计:该年中国签订的书面合同约为40亿份,口头合同更是不计其数。这种经济行为方式的根本转变,正是市场经济顺利推进的基本前提。更重要的是,合同观念作为现代法治社会最精髓的要素之一,如今在中国已深入人心。今天,几乎所有的中国人都已或多或少地实践了合同行为,“照合同办事”则成为许多普通公民崇尚的日常思维,而由契约精神所引发的自由、平等、公正、公平、诚实、信用等道德理想,更是潜移默化于中国人的日常生活中,成为影响中国人精神世界的重要法则。

正是这些深刻的历史变迁,使得已经退出历史舞台的《经济合同法》留下了永恒的立法魅力,堪称改造社会经济和生活观念的经典立法。

毫无疑问,在各种立法中,作为国家根本大法的宪法具有至高无上的地位。有“母法”之称的宪法,是国家基本制度的奠定者,也是社会主要规则的设计师。正是从这个意义而言,宪法的思想内涵直接决定了一个国家的前途和命运,在立法功能和影响力方面,没有任何其他立法能与宪法相提并论。

回望半个世纪的岁月长河,共和国历史上先后出现过 1 个宪法性文件和 4 部宪法,走过了一条曲折坎坷的立宪之路:

1949 年 9 月共和国成立前夜诞生的《中国人民政治协商会议共同纲领》,在改朝换代的特殊时期起到了“临时宪法”的历史作用,为共和国播下了第一颗立宪的种子。

1954 年由初始运作的一届全国人大通过的《宪法》,是共和国历史上第一部正式《宪法》。虽然由于当年的历史条件所限,这部《宪法》还不能全面反映现代宪政的精神,但它所确定的许多基本国家制度,经受住了时间的考验,至今仍为现行宪法所继承,因而赢得了“1954 年《宪法》是历史上一部好宪法”的崇高评价。

替代 1954 年《宪法》的 1975 年《宪法》,是暗无天日的“文革”时期的产物。在那民主法治惨遭践踏、国家制度几近崩溃、社会生活极端混乱的历史背景下,1975 年《宪法》肯定了“文革”中的许多荒谬理论和荒诞做法,比如,取消 1954 年《宪法》确立的“公民在法律上一律平等”的原则、取消检察机关的设置等等,甚至将许多幼稚可笑的极左政治术语写入宪