

党的十一届三中全会公报指出,“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威性”。从此,中国特色社会主义民主法治建设起航,并与改革开放一路同行。本报约请几位亲历者,为读者讲述这段波澜壮阔历史中的精彩片段。

从民法通则到民法典

□ 十一届全国人大法律委员会主任委员 胡康生

新中国成立后,制定民法经历民法—民法通则—民法总则—民法典,曲折坎坷,渐行渐进。民法起草工作先后启动五次。第一次是1954年,新中国第一部“五四宪法”通过不久,即组织民法起草。此后,由于反右斗争扩大化,被搁置。第二次是1962年,民法起草工作再次被提上议程,并于1964年完成了草案(试拟稿),后因“文化大革命”而停止。第三次是1979年11月,全国人大常委会法制委员会重新启动,至1982年形成民法草案第四稿(465条)。当时,制定一部完备的民法典条件还不具备,先制定了民法通则。第四次是2001年,九届全国人大常委会再次启动,2002年12月提交常委会第三十一次会议审议民法草案(1209条)。经讨论,仍确定继续采取分别制定单行法的办法。第五次是2014年10月,党的十八届四中全会明确提出编纂民法典的立法任务。2017年3月十二届全国人大五次会议通过了民法总则。按目前工作安排,加快编纂民法典各分编,已于2018年8月整体提请全国人大常委会审议,经常委会分阶段审议后,争取2020年将民法典各分编一并提请全国人民代表大会会议审议通过,从而形成统一的民法典。

制定民法通则首先遇到民法与经济法立法方向、定位之争。当初,民法与经济法争论的焦点是民法的调整

范围,在民法通则通过前的4个月内集中交锋了三个回合。第一个回合是1985年12月。12月4日至11日,全国人大法律委、全国人大常委会法工委联合召开座谈会,征求对民法通则草案的意见。与此同时,1985年12月10日至15日,国务院经济法规研究中心和中国经济法学研究会联合召开全国第二次经济法理论工作会议。1986年1月21日至30日,法工委在北京召开座谈会,听取包括经济法专家在内的各方面专家 and 实际工作者对民法通则草案的意见。

第二个回合是1986年2月。2月3日,《关于对民法通则草案的意见和急需制定单行法规的建议》中说,从民法通则草案的结构、内容看,不能全面、系统地反映有计划商品经济的客观要求,不能科学地解决对有计划商品经济关系的法律调整问题,我们希望民法问题稍稍从容从事,不要急于通过民法通则。对此,彭真说,民法通则的制定不能因为有人反对就停止,但是,应当允许和欢迎别人提反对意见。

第三个回合是1986年3月。3月12日,《经济参考》报第一版刊登出“经济法纲要起草大纲制定完毕”的消息。同日,新华社《国内动态清样》刊登了题为“经济法专家呼吁《民法通则》和《经济法纲要》应协调同步制定”的文章。彭真提出,召开一次

委员长会议,讨论经济法专家呼吁现在不要马上制定民法通则,民法通则和经济法纲要应协调同步进行的意见。

为什么当时不是制定民法或民法总则,而是制定民法通则。这里有“先零售后批发”“先制定民法通则后制定民法总则”的故事。一为“先零售后批发”的故事。彭真说,民事活动与经济活动互相联系,我们的经济体制正处于改革中,制定完整的民法典恐怕还有困难,条件不成熟。恐怕需要采取“零售”的方法,根据实际需要,成熟一个制定一个。

二为“先制定民法通则后制定民法总则”的故事。到1983年,从民事实体法看,单行民事法律已经有了一些,但只有单行法还不够,还需要有统一的民法原则。彭真提出:对于统一的民法究竟冠以什么名称,需要考虑一下。要把民法的所有内容都规定下来,恐怕一时还有困难,但把民法的原则性内容先规定下来,是可以的。因此,这个法的名义,不妨称为民法总则。1984年起草组同志到北京两个基层法院调研。他们提出,法院审判中的很多问题比传统的民法总则要宽得多。彭真说,既然这里面不仅包括总则的内容,而且也包括分则的一些内容,叫总则不合适,那就叫通则吧,总则和分则都通起来了。

科学立法、民主立法。在科学立

法方面,彭真1981年5月在民法座谈会上说,我国的民法从哪里产生?要中国的实际产生。如果说什么是民法的母亲的话,就法律体系本身来说是宪法,但归根到底,还是中国的实际是母亲,960万平方公里的10亿人民是母亲。在民主立法方面,彭真强调,我们在立法过程中讨论时讲的话,要又算数、又不算数;对的算数,不对的不算数;大家赞成的算数;大家赞成了,人大没通过,也不能算数。要鼓励大家讲不同意见,敢于争鸣,使我们制定的法律能够避免或少犯一些错误。这段话被喻为彭真对立法民主的“又算数又不算数”的名言,实际是海纳百川、多谋善断的民主立法、科学立法的方法。

在立法方法上开创了实行立法工作者与专家和实际工作者三结合的方式。彭真在1985年的全国民法通则(草案)座谈会上说,现在,搞立法、司法实际工作的同志,有丰富的实践经验,对实际情况比较了解,但多半没有时间很好学习理论,而法律院校和科研部门搞理论研究和教学的同志又多半对实践不那么熟悉。怎么办?在制定法律的过程中,把各方面专家和实际工作同志请来,大家一起讨论,共同审议修改,可以使理论和实践密切结合,补救这方面的一些缺点。民法通则制定的实践证明,采取这样的立法方法是正确的、行之有效的。

两部从争议到共识的法律

□ 全国人大常委会法工委原副主任 张春生

党的十一届三中全会以后,从计划经济走向市场经济是有一条路线图的,1982年宪法规定国家在公有制基础上实行计划经济,并要发挥市场调节的辅助作用。1984年中央十三届四中全会关于经济体制改革的决定,提出“有计划的商品经济”,1987年十三大提出了一个重要方针“国家调控市场,市场引导企业”,到1992年邓小平南方谈话和党的十四大明确提出了改革目标是建立社会主义市场经济。这个路线图不是事先画出来的,它是实践探索的结果。如果仔细回顾从1979年以后经济体制改革的立法,可以这样说,是紧贴这个走向进行的。

专利法和商标法是工业产权的两个法律。1979年7月1日制定了合资法,8月份法制委员会听合资法的实施情况的汇报,并研究配套法律。合资法规定可以用专利、商标投资,这两个法律势必列入议程,它既是一个逻辑演进的结果,也是实践发展的必然。

商标法的制定相对容易一点,这个法的主要争论是规定企业自愿注册

还是强制注册。在计划经济时期,国务院有一个商标注册条例,这个条例的基本精神要求企业的全部产品都必须注册,在注册书上要保证商品质量。推进商品经济,是强制注册还是自愿注册,这在法制委员会内部也有争论。这需要回到商标的原点,商标是商品的标志,计划经济之下作用不大,市场经济为什么用商标,因为同一种商品会有不同厂家生产,大家都生产一种产品就有竞争,胜出者就要提高技术含量,为了使自己的商品与其他商品严加区分,就要申请一个商标,这个商标是专用的。商标就是这么产生的。所以法制委员会内部和社会上的争论,最后还是自愿注册占了上风,因为注册不注册商标,创不创品牌是企业的自主行为,别人不应干预。你只要注册,国家就保护你的商标专用权。习仲勋主持法制委员会确定了这个原则,把稿子提到常委会。1982年8月23日在常委会通过。

专利法制定起来就相对难一点。中国要不要搞这个法,当时有较大争

论。现在回顾专利法的制定,曾经迈过了三个门槛。

第一个门槛,中国要不要实行专利制度。这个有大争论。工业主管部门,国家经委的一部分同志反对制定这个法。他们认为,第一技术成本低。第二可以“一家引进,百家使用”。我记得经委有一位同志写了很长的论证文章,立论就是不搞专利法。另一部分科技界的同志,还有科技主管部门坚持要搞专利法,最后是彭真和邓小平商量,召开了委员长会,提出:专利法主要是对外,对内也要有相应的规定,同时也要有利于推广先进技术,当然也不能吃大锅饭。这样专利法就被列入议程。

第二个门槛是搞几种专利,发明、实用新型、外观设计,是搞一种还是搞三种?专利局倾向于搞三种。有的同志倾向于搞一种,顶多两种。搞一种的同志的理由是就是只搞发明专利,发明才重要。最后争论的结果,是认同搞三种专利。所以最初的专利法草案是三种专利,提到常委会来了。

第三个门槛很有意思,经过常委

会会议审议,专利法做了几个大的修改,最后涉及专利法的条文结构行不行。这个问题本来不算大问题,我记得1984年旧历年三十的下午,法律委员会在小甘肃厅开会,过了春节专利法草案要提会审议表决了。有人说我们的专利法在结构上不合理,什么意思呢?这种结构把专利分三章写,发明、实用新型、外观设计,把发明从申请到批准到异议程序、无效程序、专利的实施以及强制许可都写完了。第二章、第三章用了很多准用条款。有人就讲这个写法,用起来不方便,提出要改造这个结构。那时候法律委员会主任是彭冲副委员长兼任,彭冲重视这个事儿,说我们还是要改一改,让这个法既好看,又好用。后来还是决定改,杨景宇和我商量了一个新路子,当时没有电脑,采取了一个笨办法,一条一条的把条文剪出来,重新组合,把三种专利合并在一起写,属共同性的规定不重复写,区别性的规定分开写。这样调整,条目清楚,又减少了十几个条文。后来法律委员会接受了这个方案。

社会主义协商民主制度的本质与发展

□ 全国政协原副秘书长、原文史和学习委员会驻会副主任 卞晋平

中国社会主义协商民主制度,是马克思主义基本原理与中国具体实践相结合的产物。这种中国特有的政治制度,形式独特优势突出,适合我国国情,也是中华民族对人类政治文明的一大贡献。

中国社会主义协商民主的作用与本质。中国协商民主制度源于党领导的统一战线。在中国人民革命斗争即将取得全国性胜利的大转折关头,党中央把党的统一战线政策和战争年代同各民主党派、无党派民主人士合作协商的优良传统,及时转变为新中国的基本政治制度,以团结一切可以团结的力量,调动一切积极因素,努力化消极因素为积极因素,为实现党和国家的总任务总目标服务。协商民主的要旨,一是通过广泛的民主协商来保证和支持人民当家做主;二是通过人民民主统一战线各方面的团结合作来促进全国人民的大团结、大联合。团结和民主是人民政协工作的主题。

中国协商民主制度的基础是新型的社会主义政党关系。中国共产党作为社会主义事业的领导核心和执政

党,对各民主党派实行“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的方针。我们这种多党合作和政治协商制度,相对于西方社会那种非赢既输、零和博弈的单一票决制民主,相对于那种投票前漫天许愿投票后无法兑现的竞选民主,相对于那种相互攻击撕裂社会的选举斗争,相对于那种通过一次投票简单多数决定国家命运的决策方式,更具有民主的真实性、持续性和科学性。

中国协商民主制度是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势。人民是否享有民主权利,要看人民是否在选举时有投票的权利,也要看人民在日常政治生活中是否有持续参与

的权利;要看人民有没有进行民主选举的权利,也要看人民有没有进行民主决策、民主管理、民主监督的权利。在我国社会主义制度下,人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商,尽可能就共同性问题取得一致意见,是中国社会主义民主的两种重要形式。这两种民主形式相互补充、相得益彰,共同构成了中国社会主义民主政治的制度特点和优势。中国的协商民主与选举民主是同步设计、同时产生的。新中国成立伊始,老一辈无产阶级革命家就创造性地将统一战线

的民主协商与人民代表大会制度一起作为相辅相成的制度设计,畅通了人民依法选举参与国事决策与管理的渠道,也畅通了人民在选举以外以协商方式参与国事和管理的渠道。

新时代协商民主的新发展。党的十八大以来,中国特色社会主义事业进入新时代。以习近平同志为核心的党中央大力推动协商民主广泛、多层、制度化发展,要求构建程序合理、环节完整的协商民主体系,把我中国社会主义协商民主发展到一个新阶段,呈现出一种新格局。

新发展、新格局主要表现在以下几个方面。其一,在全社会广泛开展协商。把一个以多党合作和政治协商为主要内容的政党制度和统一战线

的协商民主,发展成为一个覆盖全社

会、全体人民和所有各个层次的协商民主。坚持广泛参与、多元多层,更好保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权。这种协商范围的扩大不仅是一种量的增加,更是一种质的发展。它不仅仅是政策和策略层面治国理政的需要,它的根本意义和着眼点在于更广泛更充分地实现人民当家做主。其二,广泛拓展协商民主的渠道,实现了协商形式多样化。民主协商不再是专门机构的专有职责。党中央把民主协商的形式扩大为3种类型7条渠道,即重点加强政党协商、政府协商、政协协商;积极开展人大协商、人民团体协商、基层协商;逐步探索社会组织协商。要求发挥各协

商渠道自身优势,做好衔接配合,不断健全和完善社会主义协商民主制度。其三,民主协商的内容进一步延伸,群众利益成为协商重点。在继续坚持围绕国计民生重大问题开展政治协商的同时,把民主协商内容进一步扩大到涉及群众切身利益的实际问题。

新时代协商民主的大发展,显著地推进了我国政治、经济、社会、文化等事业的整体进程。它不仅影响到我们治国理政和重大决策的思路与程序,也影响着我们处理社会问题的基本方法和作风。现在,人大立法、政府决策的重大事项通常要在人民群众中大范围征求意见,人民政协协商是、民主监督的力度、密度和有效性空前增强,人民团体参与专项协商日益增多,司法机构民事矛盾多元化解机制形成,基层群众利益协商普遍展开等。民主协商已经成为领导机关决策的一个程序,政府部门处理问题的一种原则,社会协调利益关系的一个重要方法,人民群众解决纠纷的一种新的理念。

1986年3月9日,国务院向全国人大常委会提请审议企业破产法草案的议案。各地方、各方面对当时要不要、能不能制定企业破产法,有不同的意见:一种意见认为制定这部法律很有必要,有利于企业优胜劣汰;另一种意见认为当时出台这部法律的条件尚不成熟,建议暂缓立法。

赞成当时制定企业破产法的意见认为,制定这部法律是经济体制改革的一项重大措施,没有这部法律,许多相关的制度也建不起来。为解决企业吃国家“大锅饭”、职工吃企业“大锅饭”的问题,使企业真正能实行自主经营、自负盈亏、优胜劣汰,有必要尽快制定。

不赞成当时制定企业破产法的主要理由:一是当前上级机关对企业的干预过多,企业的自主权尚未很好落实;二是价格机制尚未理顺,企业间的平等竞争条件还不具备;三是职工因企业破产而待业的社会保险制度尚未建立,破产企业职工如果不能得到妥善的对待和安置,难免引起社会的不安定;四是企业法、公司法等法律尚未制定。企业法还没有出台,就先出台企业破产法,这是本末倒置,好比“孩子比母亲先出生”。

9月26日,中央电视台专题报道了全国人大常委会审议企业破产法草案纪实,引起全社会的广泛关注,众多企业和企业职工

的反映尤为强烈。

在这种情况下,六届全国人大常委会第十七次会议决定:组织常委委员和有关部门的同志到基层去,就实施企业破产法的有关条件和问题听取意见、进行研究。法律委员会对草案反复进行修改,特别是对这部法律的可行性问题经过认真慎重研究,改了两点:一是缩小本法的适用范围,将草案规定的本法适用国营企业、中外合资经营企业、中外合作经营企业、外资企业、集体所有制企业和其他企业的破产处理,修改为仅适用于国营企业;二是将本法作为试行法,名称改为国有企业破产法(试行)。六届全国人大常委会第十八次会议议程再次审议。在审议过程中,仍有一些不同意见,主要集中在企业破产法与企业法的关系上,建议企业破产法与企业法同步出台或者稍后于企业法实施。

针对这些情况,彭真提出:“关于破产法的通过问题,国务院提请审议、人大常委会正式列入日程审议,当然希望通过。但通过这样一个法律,总要大体能够解决有关问题,不能颁布一个在常委会审议过程中还议论纷纷,认识未能真正统一,带着许多漏洞的或自己无把握的法,那样可能引起有关单位经济秩序和职工情绪的混乱。”

11月25日,经法律委员会会议讨论,同意一些常委委员提出

一波三折的企业破产法

□ 十届全国人大法律委员会主任委员 杨景宇

的意见,建议将本法的名称修改为企业破产法(试行),并将草案最后一条修改为:“本法自全民所有制工业企业法实施满三个月之日起试行,试行的具体部署和步骤由国务院规定。”

11月26日、29日,这次常委会会议开了两天联组会,讨论法律委员会提出的企业破产法(试行)修改草案。彭真在会上发言,他说:“同志们在讨论(企业)破产法(草案)时,虽然争论得很激烈,大家在必须有(企业)破产法这点上意见还是一致的。讲条件不成熟,法律不配套,有人讲企业法制定不出来就会促出来吗?(企业)破产法实际上会起到促进作用,是一个促进法。”他最后对(企业)破产法为什么要先试行作解释说:“关于国营企业因无力偿还债务实行破产的经验,建国以来我们还没有。但由于实际需要又不能不制定(企业破产法),这就是常委会第十七次、第十八次会议遇到的难题,也是我们面临的课题,不能解决也要解决。因此,搞(企业)破产法也应该先试点。试行所要达到的目的,就是为最后制定(企业)破产法作准备。”

在充分发扬民主、在重大问题上达成共识的基础上,常委会第十八次会议于12月2日举行全体会议,出席110人,会议以101票赞成、9票弃权的表决结果,通过了企业破产法(试行)。

商渠道自身优势,做好衔接配合,不断健全和完善社会主义协商民主制度。其三,民主协商的内容进一步延伸,群众利益成为协商重点。在继续坚持围绕国计民生重大问题开展政治协商的同时,把民主协商内容进一步扩大到涉及群众切身利益的实际问题。

新时代协商民主的大发展,显著地推进了我国政治、经济、社会、文化等事业的整体进程。它不仅影响到我们治国理政和重大决策的思路与程序,也影响着我们处理社会问题的基本方法和作风。现在,人大立法、政府决策的重大事项通常要在人民群众中大范围征求意见,人民政协协商是、民主监督的力度、密度和有效性空前增强,人民团体参与专项协商日益增多,司法机构民事矛盾多元化解机制形成,基层群众利益协商普遍展开等。民主协商已经成为领导机关决策的一个程序,政府部门处理问题的一种原则,社会协调利益关系的一个重要方法,人民群众解决纠纷的一种新的理念。