多位立法工作亲历者回忆：

40年，那些难以忘怀的立法往事

经济日报·中国经济网记者　张　雪

回顾与展望

40年前，党的十一届三中全会召开。这次被历史铭记的会议，不仅作出了实行改革开放的伟大决策，还提出了发展社会主义民主，健全社会主义法制的方针，开启了新时期法制工作的新篇章。

改革开放40年来，我国法律体系建设经历了从不健全不完善到逐步健全、逐步完善的过程。实践证明，中国特色社会主义法律体系为改革开放和社会主义现代化建设提供了有力法治保障。4位改革开放以来立法工作的亲历者——第十届全国人大法律委员会主任委员杨景宇、第十一届全国人大法律委员会主任委员胡康生、第十二届全国人大法律委员会主任委员乔晓阳、全国人大常委会法工委原副主任张春生，回忆了他们经历的那些难以忘怀的立法往事。

新时期开局：三个月七部法律

“党的十一届三中全会提出，为了保障人民民主，必须加强社会主义法制。从现在起，应当把立法工作摆到全国人大及其常委会的重要议程上来。”杨景宇回忆，第五届全国人大常委会第六次会议决定设立全国人大常委会法制委员会，由80人组成，协助常委会加强法制工作。“法制委员会一成立，立刻组织工作班子，夜以继日地干起来。”

对于干什么的问题，杨景宇说，经过研究商议，确定先抓条件比较成熟的、急需的七部法律。

其中，国家机构的基本法律有四部，即：选举法、地方组织法、法院组织法、检察院组织法。“这四部法律都是以1954年人民代表大会制度正式建立时制定的原有法律为基础，总结20多年来正反两方面的经验，根据党的十一届三中全会精神，适应新形势、新要求，加以完善，重新修订的。”

刑法和刑事诉讼法，是两部法典化的基本法律，起草工作原来就有一定的基础。杨景宇说，刑法草案1957年就有了第22稿，1963年又有了第33稿，此次提出的刑法草案是以第33稿为基础，总结实践经验和教训，根据新情况、新问题拟订的。与刑法相配套的刑事诉讼法草案也是在此前多次修改稿的基础上拟订的。

最后一部是中外合资经营企业法，这是第一部对外开放的法律，旨在引进外国资金、先进技术和管理经验。“起草这部法律时，我国还没有实践经验。怎么办？”杨景宇回忆，一是打破传统观念束缚，整理了一份《列宁关于用租让制利用外资的一些论述》；二是借鉴国外成功经验，整理了《一些国家和地区办合资企业的规定》《关于合资企业的一些情况》等十几份资料；三是规定不宜过细，只有15条。

“这部法律可以说具有破冰的重大意义。”杨景宇说，它引进市场法则，规定合资双方的权利和义务由协议、合同、章程规定；开启现代企业制度，规定合资企业的形式是有限责任公司，设立董事会决定重大问题；引进知识产权概念，规定合资双方可以“工业产权”作为投资；为设立外商独资企业开了大门，规定外商投资比例不封顶，但不得低于25%。

“七部法律的出台，迈出了新时期社会主义法制具有奠基意义的关键一步。”杨景宇回忆。

编纂民法典：先后启动五次

民法，被称为社会生活的百科全书，每个人的生老病死、衣食住行、经济交往等活动都离不开民法的保护和规范。编纂一部真正属于中国人民的民法典，是新中国几代人的夙愿。

谈起新中国民法典的编纂历史，胡康生用了“曲折坎坷，渐行渐近”来概括。编纂工作先后启动5次，直到1979年，全国人大常委会法制委员会重新启动，到1982年形成民法草案第四稿，但由于我国刚刚进入改革开放新时期，制定一部完备的民法典条件还不具备，因此先制定了民法通则。

“民法通则作为新中国历史上第一部正式颁行的民事基本法律，有人质疑民法通则是计划经济的产物，其实不然，它恰恰是适应改革开放和经济社会转型，为服务改革、发展经济、保护公民权利提供法制保障。”胡康生说。

胡康生表示，民法通则首次从立法上确立了我国民法调整平等主体的公民之间、法人之间、公民和法人之间的财产关系和人身关系，这种规定与大陆法系国家有关民法调整对象的规定基本一致，为新中国民法找到了一个合适的地位和领域，为以后的民事立法和民法学的发展奠定了基础。

“1986年前后，我国经济生活中，商品交换、市场调节的成分明显增加，但在总体上仍属于计划体制范畴，经济运行以纵向控制和计划调拨为主。这种情况下要不要在民法中确立计划原则，国家财产神圣不可侵犯原则，国家、集体、个人利益兼顾原则，是当时的争论热点。”胡康生表示，民法通则抓住“平等”这一民法的根本特征，确立了平等、自愿、等价有偿、公平、诚实信用14字原则，这些原则反映了现代民法的基本精神，符合现代市场经济的基本要求，对于建立社会主义市场经济的法律制度，具有重要指导意义。

2001年，第九届全国人大常委会再次启动民法典编纂工作，2002年12月份，草案提交常委会第三十一次会议审议。经过讨论，仍确定继续采取分别制定单行法的办法，此后先后制定了物权法、侵权责任法、涉外民事关系法律适用法等，逐步形成了比较完备的民事法律规范体系，为编纂民法典奠定了较好的法律基础和实践基础。

2014年，党的十八届四中全会明确提出编纂民法典的立法任务，第5次民法典编纂工作由此启动，至2017年3月份，十二届全国人大五次会议通过了民法总则，民法典各分编也于今年8月份整体提请全国人大常委会审议。到2020年3月份，民法典各分编将与民法总则合并为一部完整的民法典草案，提请十三届全国人大三次会议审议。

立法和改革开放：相伴而生相伴而行

“党的十一届三中全会决定实行改革开放的同时，全面恢复并且加强立法工作。可以说，40年来我国的立法工作和改革开放是相伴而生、相伴而行，这一路行来一直在处理这两者的关系。”乔晓阳说。

为什么要处理这两者的关系？“因为这是一对矛盾。”乔晓阳说，立法是把稳定的、成熟的社会关系上升为法，立法的特点是“定”，改革恰恰是对不适应经济社会发展的制度和做法加以改变，改革的特点是“变”。“用‘定’的立法来适应‘变’的改革，应该说是改革开放40年来立法工作的一条主线，这其中经历了先改革后立法、边改革边立法，到凡属重大改革必须于法有据几个阶段。”

乔晓阳回顾，改革开放初期的一段时间里只制定了有限的法律，这个时期改革触及的法律问题并不多。

“现在与改革开放早期的情况大不相同，中国特色社会主义法律体系已经形成并不断完善，立法的内容越来越具体，也越来越全面。”乔晓阳说，细化和详尽是现阶段提高立法质量的一条基本要求。“法律数量增加了，条文更全面、详尽了，带来的问题是什么呢？几乎每一项重大改革都涉及与现行法律规定的关系。”

因此，立法与改革的关系这个老生常谈的话题又有了新的时代特点。“我体会这个新的时代特点就是立法要发挥引领和推动作用。要发挥好作用，关键是要实现立法与改革决策相衔接，立法决策要与改革决策相一致，立法要适应改革的需要，服务于改革。”乔晓阳说，立法决策与改革决策相一致，这句话体现了党的领导。从国家层面来讲，重大改革决策都是党中央作出的，所以立法决策对改革决策实际上是处于“适应”“服务”的地位。“党中央作出的改革决策与现行法律规定不一致的，应当修改法律适应改革需要，有些改革需要法律授权，法律应当予以授权，我认为这才是‘先立后破，有序进行’的‘立法原意’。”

乔晓阳说，立法决策与改革决策相一致，绝不意味着立法仅仅是简单的、单纯的符合改革决策就行了，而是要通过整个立法程序使改革决策更加完善、更加周到。“在这个过程中实现了坚持在法治框架内推进改革，从而也就实现了立法的引领和推动作用。实际上，立法决策与改革决策相一致恰恰体现了党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。”

制定专利法：迈过了三个门槛

“党的十一届三中全会以后，从计划经济走向市场经济有一条路线图——从‘八二宪法’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，到后来提出‘有计划的商品经济’‘国家调控市场，市场引导企业’，再到‘改革目标是建立社会主义市场经济’的提出，这个路线图不是事先画出来的，它是实践探索的结果。”张春生说。

张春生回顾了专利法的立法过程。“我们公有制计划经济要不要搞专利？当时整个社会都有争论。”张春生说，专利法的制定，迈过了三个门槛。

第一个门槛，中国要不要实行专利制度？“有些人反对制定这部法，认为不立专利法有好处，第一用外国技术不花钱，拿来就可以仿制，第二可以‘一家花钱引进，百家使用’。另外一些人则坚持要搞专利法。”张春生回忆，“争论的结果，还是认为应该有这个法律制度”。

第二个门槛，搞几种专利，发明、实用新型、外观设计，是搞一种还是搞三种？“专利局的同志倾向于搞三种，其他同志倾向于搞一种。最后争论的结果，三种专利都搞。”张春生说。

第三个门槛，涉及专利法的条文结构问题。张春生回忆，1984年农历大年三十的前一天下午召开会议，有人提出要修改条文结构。“当时的草案把专利分三章写，第一章把发明从申请到批准到异议程序以及强制许可都写完了，第二章、第三章用了很多准用条款。有人提出，这种写法用起来不方便，也有人认为这一结构没有实质性偏差。”张春生说，争论的结果是决定修改，让这部法既好看，又好用。

“当时没有电脑，我们采取了一个笨办法，一条一条地把条文剪出来重新组合，把三种专利合并在一起写，属于共性的规定不重复写，区别性的规定分开写。大家感到这样调整，条目清楚，又减少了十几个条文。”张春生说，最终拿出的方案得到了多方认可。

张春生回忆，后来见到世界知识产权总干事鲍格胥，“他说‘中文真奇妙，用六十几个条文把三个专利说清楚了’。国际上认可了我们这部法律”。这部法律实施的第一天，国内外专利申请就达3455件。“当年专利法和商标法的制定，鼓励了产品和技术创新，把有计划的商品经济、市场竞争又推进了一步。”张春生说。

权威发布

最高法知识产权庭将挂牌

明年起统一审理知识产权上诉案件

本报讯　记者李万祥近日从最高法获悉：即将挂牌成立的最高人民法院知识产权法庭将从2019年1月1日起统一审理全国范围内专利等专业技术性较强的知识产权上诉案件，从机制上根本解决统一和规范裁判尺度等问题，进一步激励和保护科技创新，营造良好营商环境。

2014年底，北京、上海、广州知识产权法院相继设立，旨在探索一条中国特色知识产权专门化审判道路。从2017年起，南京、苏州、武汉等18个中心城市先后设立知识产权法庭，集中优势审判资源，跨区域管辖专利等技术类案件，知识产权案件管辖布局不断优化。

人民法院依法公正高效审理各类知识产权案件，司法保护知识产权的主导作用更加凸显，知识产权法律适用标准更加明确统一。2017年，人民法院共新收一审知识产权案件213480件，结案202970件，分别比上年增加46%和43%。中国法院已经成为世界上审理知识产权案件尤其是专利案件最多的法院。

面对新时代对知识产权司法保护提出的诸多新课题，人民法院继续健全知识产权专门化审判体系。2018年2月份，《关于加强知识产权审判领域改革创新若干问题的意见》发布，这是中国首个针对特定审判领域改革创新的纲领性文件。在发展完善既有的3家知识产权法院、18家知识产权法庭的基础上，稳步推进建立国家层面知识产权案件上诉审理机制的相关改革。根据知识产权无形性、时间性、地域性等特点，建立符合知识产权案件特点的诉讼证据规则，着力解决权利人“举证难”问题。加大知识产权侵权违法行为惩治力度，建立并不断完善惩罚性赔偿制度，遏制和威慑知识产权侵权行为。完善技术调查官制度，不断提高专利等技术类知识产权案件的审判质量和效率。

据悉，到2020年，覆盖全国的知识产权法院体系将基本建成，人民法院知识产权审判工作将迎来新的发展机遇。到本世纪中叶，人民法院将全面实现知识产权审判体系和审判能力现代化，成为国际知识产权司法保护的示范者和引领者。

缉私一线

海外代购走私案高发

本报记者　顾　阳

日前，天津海关查获一宗利用伪报品名方式走私代购化妆品大案，涉案商品包括韩国产化妆品、日用品共31万余件，案值1600余万元。

据介绍，天津海关隶属新港海关在对一票自韩国进口的集装箱随机查验时发现，货物申报品名为化纤布，机检扫描应呈现整齐成卷状图像，但实际却是纸箱包装、瓶瓶罐罐的阴影图像，明显与申报不符。海关关员当即实施人工查验，箱门打开，实际货物竟是韩国各种品牌的化妆品，涉嫌伪报品名走私，海关缉私部门马上介入立案侦查。

经过海关缉私警察调查，一个专门从事走私代购韩国产化妆品的团伙浮出水面。经查，涉案国内货主从韩国代购化妆品和日用品后，以每公斤30元到50元的“包税包通关包运输”费用将货物委托给专门做物流的韩国揽货人，韩国揽货人待多个货主的货物凑够一个集装箱后，再委托给许某从天津口岸以伪报品名的方式伺机走私进口。

据海关办案人员清查，涉案货物涉及雪花秀、后、兰芝等多个韩国化妆品品牌，涉及润肤乳液、爽肤水、面膜、精华、眼霜等化妆品品类以及各种韩国日用品。目前，涉案走私团伙8名成员已全部被海关缉私部门采取刑事强制措施，其中5名犯罪嫌疑人已被检察机关批准逮捕，案件进入审查起诉阶段。

“涉案走私化妆品未经国家检验检疫，其来源、品质、安全均得不到保障，一旦流入市场发生产品质量问题，消费者也得不到任何来自品牌官方的售后服务。”天津海关缉私局负责人表示，走私代购日化品普遍存在伪报品名报关、盗用身份信息、冒用免税额度等以达到逃避监管的行为，直接损害国家及消费者的切身权益。

据悉，从2019年1月1日起，跨境电子商务零售进口商品的单次交易限值将从目前的2000元调整为5000元，个人年度交易限值也将从目前的2万元调整为2.6万元，超出年度交易限值部分需按照一般贸易进口来缴税。海关建议，随着跨境电商零售新政的调整，消费者完全可通过正常的跨境电商零售方式购买所需消费品。

广州海关关员对跨境电商产品实行监管。　韩建全摄

执法一线

严防P2P网络借贷刑事风险

本报记者　李万祥

平台停业、清盘、法人跑路失联……今年6月份以来，P2P平台“暴雷”不断。8月初，上海市公安局下辖黄浦等10个分局共通报了44起P2P平台“暴雷”立案侦查案件，立案理由为涉嫌非法吸收公众存款或集资诈骗。针对这一现象，互联网金融风险专项整治工作领导小组办公室部署行业检查和企业自查，条件成熟的机构按要求申请备案。新一轮P2P网贷平台合规检查序幕随即拉开。

据统计，2017年全国公安机关共立案侦办非法集资案件8600余起，涉案金额超亿元的案件达50起。

“从已爆发的案件看，许多网贷平台名义上是网络借贷，实际上是非法集资。”12月9日，在“P2P网络借贷的刑事风险防范”高端论坛上，公安部法制局局长孙茂利介绍，很多案件到了发案阶段，涉案企业和人员、资金链早已断裂，广大集资参与人损失很难挽回。

近年来，在金融犯罪发案率下降的同时，涉众型金融犯罪案件持续高发。2017年，检察机关就非法集资类金融犯罪案件（含集资诈骗罪和非法吸收公众存款罪）提起公诉8252件17144人，同比分别上升6.18%和4.50%。

最高法统计显示，2015年至2017年全国法院新收非法集资犯罪案件同比分别上升108.23%、36.7%、6.13%；2015年至2017年审结非法集资犯罪案件同比分别上升70.1%、76.2%、22.2%。

“目前是非法集资案件高发期。‘e租宝’‘泛亚’等跨省份大案要案不断出现，涉案数额不断攀升。”最高人民法院刑三庭审判长陈学勇说，人民法院始终坚持从严惩处的方针，依法严厉打击非法集资犯罪，确保刑罚效果。

据了解，2015年至2017年，集资诈骗犯罪案件的重刑率连续3年均超过70%，监禁刑率连续3年均超过90%，均远高于同期全部金融犯罪案件的重刑率和监禁刑率。

孙茂利表示，公安机关高度重视非法集资的监测预警工作，建设并运行经济犯罪风险预警监测平台，充分利用现代信息技术，不断提升发现预警处置风险的能力。同时，运用经济、行政、法律等综合手段疏导化解各类风险，防控化解风险隐患，最大程度地减少对市场秩序和社会稳定带来的影响。

本版编辑　许跃芝　向　萌

社址：北京市西城区白纸坊东街2号　读者服务：13911270606（同微信号）　查号台：58392088　邮编：100054　传真：58392840　零售每份：1.00元　广告许可证：京西工商广登字20170090号　广告热线：58392178　发行热线：58392172　昨日（北京）开印时间：3:15　印完时间：4:25　本报印刷厂印刷