

立法必精 執法必嚴 以法治國

(在討論八屆人大常委工作報告及兩院工作報告時的發言提綱)

香港特區人大代表 王英偉

1998年3月

各位代表:

聽取了田紀雲先生作的關於第八屆全國人民代表大會常務委員會工作報告後，感到上一屆人大常委會的工作非常紮實、全面，成效顯著，尤其是在建立和健全國家經濟法律體系上，取得了突破性進展。

1993年以來的幾年間，正是國家經濟體制改革深入發展的重要時期，新問題、新事物不斷湧現，對國家法律體系的相應發展提出了越來越高的要求。為此，人大常委會能夠把加快經濟立法作為首要任務，大膽探索，勇於實踐，以改革的精神對待和解決立法中遇到的問題及難點，圍繞市場經濟體制的主要環節，努力構築法律體系框架，其中特別注意加強了規範市場主體、維護市場秩序、完善宏觀調控、加強行業管理等方面的立法工作，初步構成了具有我國特色的市場經濟法律體系，為市場經濟的培育和發展提供了重要的法制條件。

但是，最高人民法院和最高人民檢察院在工作報告中提到的問題，也令人十分擔憂，有法不依、執法不嚴、違法不究、濫用職權、地方和部門保護主義等問題還非常嚴重。這些問題的存在，不僅在當時、當地造成了十分惡劣的影響，更重要的是損害了政治在民眾心目中的形象，降低了國家法律的崇高威望，敗壞了社會風氣，進而形成了社會的不安定因素，干擾了社會經濟的正常發展。

法律問題不是我的專長，但當我從政府部門的執法者，轉變為一名經濟活動中的守法者後，對應如何立法和執法，有了更深刻的體會。

一. 立法的作用是建立“市場遊戲規則”，保證公平競爭

法是行為的規範，複雜的社會形態，需要完善的法律體系保障。我們只要看一下世界各國的情況，就會發現，越是經濟發達的國家，越有一套系統完整、內容詳盡、便於操作的法律體系。當然，由於意識形態的不同，法律的傾向性是不同的，但也不是說外國的東西就一定不好，有些地方還是值得我們借鑒的。例如，由於經濟活動的複雜性，其他國家在立法時就十分重視與市場經濟規律相協調，處理好以下問題:

1. 法律是政府管理經濟的主要手段

經濟活動異常複雜，政府在什麼情況下該管、該如何管，便是一個非常實際的問題。我認為，政府職能轉變後，法律就是政府管理經濟的主要手段，它的目的不是限制、約束社會各方的經濟行為，而是為其訂立一個“遊戲規則”，使他們在不侵犯他人利益、不違反社會公德的前

提下，可以公平競爭。只說“不可以如何”，而不說“應該如何”，這兩句話實際上表明了兩種截然不同的立法觀念。前者限制的意義是，除了說到的，都可以做，給你充分發揮的空間；而後者的指導意義則是，沒說到的都不能做，只給留下了有限的一點活動空間。不難想像，在哪種情況下，市場經濟會更有活力。而政府也由於立法的嚴謹性，保證了政府行為的公正、廉明，有利於社會的監督。

2. 經濟立法保護的是公平競爭

法律面前人人平等，但在立法時，是否已經考慮了法律對人人平等呢？我很高興地注意到，田紀雲先生在報告中強調了，在制定規範市場主體的法律時，已“按照企業的責任形式而不是按所有制形式”來考慮的，這有利於不同所有制企業公平競爭，共同發展。不要怕這樣會影響國有企業的發展，實際上，有壓力才有動力，你把它推上市場，優勝劣汰是自然法則，這樣反而增強了企業的活力，有助於企業走向世界。不僅如此，對不同資本構成、不同資金規模、不同地域的企業經營活動，在法律上也應體現公平競爭的原則。一方面，這樣可以減弱地方保護主義的影響，制約地域壟斷、行業壟斷的形成；另一方面，則可充分調動各種社會力量參與社會經濟建設的積極性。在維護經濟秩序的前提下，應盡可能從法的角度為企業提供發展的機會，企業有了活力，整個社會經濟自然得到發展。

二. 只有保持法律實施的穩定性，才能維護市場的穩定

法律實施的變更往往會有巨大的經濟影響。而法律是通過相關的條例、規定來落實，因此這些條例、規定的變化，必將引起經濟環境的變化。舉一個最近的例子。國家關於外商投資企業自用進口設備免關稅的規定，在一段時間內停止實行了。隨之就帶來外商直接投資額的明顯下降，有的項目合同都簽好了，但就是因為政策的變化，增加了企業負擔，使一部分外資撤出。這一行為造成的直接影響可以計算出來，但帶來的長遠負面效應，卻不是可以在短時期內消除的。它反映了國家投資環境的變化，挫傷了外商投資的積極性。外商考慮的不僅是當前企業利益的一點損失，而是擔心國家政策可能還會有其他變化，增加了投資風險。試想一下，我在國內投資的基礎設施項目，合作期都在二、三十年，如果國家政策很容易就變了，我還敢把錢放進來嗎？最近國家又恢復了進口設備免稅的政策，在海外影響很大。雖然像 98 年財政預算報告中指出那樣，國家會減少約一百億的稅收收入，但從長遠看，其帶來的正面國際影響則是不可估量的。

造成法律不穩定的原因，無非是兩方面，一是制定考慮不夠全面，執行中出現了難以解決的矛盾；二是客觀情況發生了較大的變化，原法律內容已不適用。為此，建議在制定法律時，一方面應盡可能廣泛地聽取各方面的意見，增加立法的透明度。不僅要從執法角度考慮，更重要的是要從守法角度考慮。只有民眾能夠理解並接受的法律，才可能被認真的執行。另一方面要處理好主法與實施細則的關係，主法要有一定的超前性、預見性，進而保證它的穩定性；而相關的實施細則突出的是可操作性、現實性。這樣，就可用微調的方法，通過對實施細則個別條款的修改，保證了法律的適用性。

三. 執法的關鍵，重在提高全民法律意識

我們常說，要執法嚴明，但要真正做到，談何容易。在有的國家，為保證法律的落實，制定了極為嚴厲的懲戒措施。例如，在大街上隨地吐痰可能會被罰幾千元。之所以要這樣做，決不是僅僅為了培養市民的環保意識，更深一層的含意，是通過這一舉措，以小見大，培養公民的守法意識，這個作用要深遠得多。因為他們很清楚，再詳盡的法律條文如果不能被不折不扣地執行也是沒有用的。而法律的貫徹效果，在很大程度上取決於執法者和守法者的法律意識。我們經常可以看到有關“執法不嚴、裁判不公、甚至徇私枉法、貪贓賣法”的案例，其中當事人有相當一部分沒有意識到法律的權威性。像造假販假，在個別地方甚至得到了當地政府的保護！他們為了一點蠅頭小利，而置國家的利益於不顧。從現象上看，不過是“借”用了一下“牌子”而已，但從法律角度看，這是侵犯知識產權。由於這種情況的漫延，許多企業不願意投資開發新技術、不捨得樹立自己的名牌產品，拖了國家發展的後腿，給外國品牌占領國內市場造成可乘之機。我國名牌產品一個一個倒下去，對國家造成的長遠經濟損失，無可估量。尤為甚者國內盜版電子音像出版物的泛濫，甚至已對國家正規音像出版行業的生存造成了威脅。不僅如此，也嚴重損害了我國的國際形象。美國為什麼老在保護知識產權方面攻擊我國，是因為我國沒有相關的法律？不是。就是因為執法力度和認識程度等方面存在的問題給對方留下了把柄。

為此，一定要通過提高全民法律意識，來保證執法、守法成爲一種自覺的行爲。

一是要從上而下地貫徹守法意識。立法者必須首先是守法者，一旦法律制定，就必須施行“法律面前人人平等”的原則，法律不承認特權；

二是要認識到“依法執法”本身就是守法的表現。行政管理部門，既是法律的代言人，又必須是守法的公民。只有如此，才能保證執法的公正廉明；

三是要使民眾認識到，守法不是一種約束，而是對自身利益最好的保護。就好像國內汽車是靠右行，而香港汽車是靠左行，違反了這個規定，無疑就是自殺！

一個國家的法治程度，從一個側面反映了國家的現代化程度，我相信，第九屆全國人民代表大會將會在國家法治的軌道上取得更大的進展。