

改革开放 30 年中国立法的主要经验

李 林

2008 年是中国改革开放 30 周年。回顾 30 年来的中国立法史，可以看到，中国立法记载了改革开放曲折发展的足迹，确认并体现了 30 年来中国经济、政治、文化、社会进步的成果。伴随着改革开放的成功推进，中国立法也得到不断发展，取得了举世瞩目的成就，初步形成了立法的中国特色和中国经验。

一、改革开放以来中国立法的历史回顾

1978 年以来，中国立法大致经历了四个发展阶段：1978 年至 1982 年，立法的全面恢复和发展；1982 年至 1992 年，有计划商品经济背景下的立法；1993 年至 2002 年，建立社会主义市场经济体制背景下的立法；2003 年至今，全面贯彻落实科学发展观背景下的立法。

（一）立法的全面恢复和发展（1978—1982）

1976 年“文化大革命”结束。1978 年，中国在提出改革开放的同时，明确提出，必须加强社会主义法制……做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。有法可依，应当把立法工作摆到全国人民代表大会及其常务委员会的重要议程上来。

邓小平先生在 1978 年说过：中国“现在的问题是法律很不完备，很多法律还没有制定出来……所以，应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律，例如工厂法、人民公社法、森林法、草原法、环境保护法、劳动法、外国人投资法等等，经过一定的民主程序讨论通过……做到有法可依……国家和企业、企业和企业、企业和个人等等之间的关系，也要用法律的形式来确定；它们之间的矛盾，也有不少要通过法律来解决。现在立法的工作量很大，人力很不够，因此法律条文开始可以粗一点，逐步完善。有的法规地方可以先试搞，然后经过总结提高，制定全国通行的法律。修改补充法律，成熟一条就修改补充一条，不要等待‘成套设备’。总之，有比没有好，快搞比慢搞好。”¹“法律条文开始可以粗一点”，“成熟一条制定一条”，不要等待“成套设备”，“快搞比慢搞好”等思想，符合当时实际，成为

¹邓小平：《解放思想，实事求是，团结一致向前看》，《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 146-147 页。

1978 年以后一段时间内中国立法的指导方针，对于加快立法速度、及时解决“无法可依”的问题具有重要意义。

为了适应经济体制改革和对外开放的需要，全国人大和常委会一直把制定有关经济方面的法律，作为立法工作的重点。1980 年全国人大常委会的工作报告提出，“随着四个现代化建设事业的发展，经济立法工作已越来越需要，……今后随着经济的调整和经济体制改革工作的进展，需要进一步加强经济立法。”以经济建设为中心进行立法，始终是改革开放 30 年以来中国立法工作的主线和特色。

1982 年 12 月 4 日全国人大通过了全面修改的现行宪法。这部宪法确立了中央和地方适当分权的立法体制，是新中国立法史上的重要里程碑。

这一时期，除全国人大全面修改颁布了 1982 年宪法外，全国人大和常委会还制定颁布了现行有效的法律 22 件²，它们是宪法及宪法相关法 7 件，民商法 3 件，经济法 2 件，社会法 2 件，刑法 1 件，诉讼与非诉讼程序法 1 件。

（二）有计划商品经济背景下的立法（1983—1992）

在 1982 年宪法的基础上，中国立法进入了快速发展时期。立法以经济建设为中心，就必须适应并作用于经济体制改革的需要。执政党十二届三中全会做出了关于经济体制改革的决定，强调随着“经济体制的改革和国民经济的发展，使越来越多的经济关系和经济活动准则需要用法律形式固定下来。”为此，“国家立法机关要加快经济立法。”

这一时期，中国立法沿着两条背景性的主线展开：一是大力推进经济体制、政治体制改革，加强民主法治建设和精神文明建设，这是中国立法工作面临的总体的历史任务和时代背景；二是以经济建设为中心，建立适应有计划商品经济发展的计划经济与市场调节相结合的经济体制。在这一时期，除全国人大于 1988 年对宪法做了个别修改外，全国人大及其常委会还制定颁布了现行有效的法律 70 件，它们是宪法及宪法相关法 16 件，民商法 9 件，行政法 19 件，经济法 18 件，社会法 5 件，诉讼与非诉讼程序法 3 件。

²根据国务院新闻办公室 2008 年 2 月 29 日发布的《中国的法治建设》白皮书，截至该白皮书发布时，全国人大及其常委会共制定现行有效的法律 229 件，其中有 6 件是 1978 年以前制定的，它们是：城市街道办事处组织条例（1954 年）、公安派出所组织条例（1954 年），全国人大常委会批准国务院关于劳动教养问题的决定的决议（1957 年），全国人大常委会批准国务院关于华侨捐资兴办学校办法的决议（1957 年），户口登记条例（1958 年），华侨申请使用国有的荒山荒地条例（1955 年）。

（三）建立社会主义市场经济体制背景下的立法（1993-2002）

1992年，执政党提出中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。与此相适应，要高度重视法治建设，加强立法工作，建立和完善社会主义市场经济的法律体系，特别是抓紧制订与完善保障改革开放、加强宏观经济管理、规范微观经济行为的法律和法规。加强社会主义市场经济立法，这是建立社会主义市场经济体制的迫切要求。

1993年八届全国人大通过宪法修正案明确规定，“国家实行社会主义市场经济”，“国家加强经济立法，完善宏观调控”。1997年中国把依法治国确立为治国基本方略，强调要加强立法工作，提高立法质量，到2010年形成有中国特色社会主义法律体系。

这一时期，除全国人大于1993年、1999年对宪法做了两次修改外，全国人大及其常委会还制定颁布了现行有效的法律98件，它们是宪法及宪法相关法11件，民商法15件，行政法38件，经济法24件，社会法7件，诉讼与非诉讼程序法3件。

（四）全面贯彻落实科学发展观背景下的立法（2003—今）

科学发展观，就是要统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放，“坚持以人为本，全面、协调、可持续发展”。

以法律的方式体现和落实科学发展观的要求，是2003年以来中国立法工作的指导思想和中心任务。这一时期，除全国人大于2004年对1982年宪法做了必要修改外，全国人大及其常委会还制定颁布了现行有效的法律32件，它们是宪法及宪法相关法3件，行政法12件，经济法9件，社会法3件。

2008年3月，全国人大常委会吴邦国委员长指出，中国特色社会主义法律体系，是以宪法为核心、法律为主干，由宪法及宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法七个法律部门和法律、行政法规、地方性法规三个层次规范构成的统一整体。经过不懈努力，目前中国现行有效的法律229件，加上现行有效的行政法规约600件、地方性法规7000多件，构成中国特色社会主义法律体系的各个法律部门已经齐全，各个法律部门中基本的、主要的法律及配套规定已经制定出来，中国特色社会主义法律体系已经基本形成，国家经济、政治、文化、社会生活的各个方面基本实现了有法可依。

二、30年来立法的中国经验

反思30年来的中国立法，大致可以总结出以下七条立法基本经验。

（一）坚持立法体制的中国特色

1、中央与地方分享立法职权的多元立法体制

1982年宪法和立法法、组织法等法律，构建了现行中国特色的中央与地方分享立法职权的多元立法体制。中国特色的立法体制主要有两个特点：

首先，中国立法体制表现为“一个国家、两种制度、三个法系、四个域”。“一个国家是指中国；两种制度是指社会主义制度与资本主义；三个法系是指大陆属于社会主义法系，香港属于普通法系，澳门和台湾属于大陆法系；四个域包括中国大陆、香港、澳门、台湾”。

其次，中国立法体制表现为多元（层次）的立法主体结构，包括：全国人大行使修改宪法、制定基本法律的职权；全国人大常委会行使制定和修改法律的职权；国务院行使制定行政法规的职权；省、省会市、较大市的人大及其常委会行使制定地方法规的职权；经济特区的人大及其常委会根据全国人大及其常委会的特别授权行使制定经济特区法规的职权；民族自治地方人大行使制定自治条例和单行条例的职权，可以变通法律和法规；特别行政区行使特区的立法权。参见下表。

中国中央与地方分享立法职权的多元立法体制

序号	立法主体	立法职权
1	全国人大	修改宪法并监督宪法实施，制定和修改刑事、民事、国家机构和其他的基本法律，改变或者撤销全国人大常委会不适当的决定。
2	全国人大常委会	解释宪法、监督宪法的实施，制定和修改除基本法律以外的其他法律，对全国人大制定的法律进行部分补充和修改（但补充和修改不得同该法律的基本原则相抵触），解释法律，撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令，撤销地方国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议。
3	国务院	制定和修改行政法规。
4	省、省会市、较大市的人大及其常委会	制定和修改地方性法规，报上级立法机关备案。
5	经济特区人大及其常委会	制定和修改特区法规并在本特区范围内实施。
6	民族自治地方人大	制定自治条例和单行条例，可变通法律和法规。
7	香港和澳门特别行政区	行使特别行政区立法权。

多元立法体制适应中国地方大、经济社会发展不平衡的实际情况，有利于调动中央和地方两个方面的立法积极性，同时也面临着如何维护法制统一的问题。

2、立法参与和立法博弈的中国特色

(1) 中国不实行两党制、多党制，也没有“议会党团”制度，因此不存在以多党制为前提的各种利益群体的立法博弈。但中国实行的是共产党领导的多党合作和政治协商的政党制度，作为执政党的中国共产党通过做出重大决策、提出重要立法建议、批准立法规划、通过人大内部的共产党组织及其共产党员，实现对立法的领导。民主党派通过提出提案、议案，通过参加政治协商，通过以个人身份参加人大立法过程等方式，参与立法和立法博弈过程，但其作用比较有限。

(2) 中国不实行立法游说集团制度，没有（Lobby），因此不同利益群体要表达自己的利益诉求，影响立法过程，其直接作用较弱小，而是主要通过专家学者、工会、妇联、共青团等群体和组织、通过媒体来间接实现自己的利益诉求。尤其是，立法法规定专家学者参与立法听证会、座谈会、咨询会等制度，是专家参与立法的制度化安排。

(3) 中国公民参与立法，日益成为中国公民和以公民个人身份表现出来的利益群体参与立法博弈的重要形式，但目前还处在初级水平。

（二）坚持法律体系的中国特色

中国特色社会主义法律体系有两个主要参照系：一是与西方法律体系相比，中国强调其法律体系的社会主义性质；二是与前苏联东欧的传统社会主义法律体系相比，中国强调其法律体系是中国特色的社会主义法律体系。

世界上多数国家将法律体系分为公法、私法和“社会法”，但是在中国，由于受到前苏联的深刻影响，不以公法、私法为划分标准，因为革命导师列宁曾经说过，“我们不承认任何‘私法’，在我们看来，经济领域中的一切都属于公法范围，而不属于私法范围。”前苏联学者根据列宁的这个教导，否定了公法和私法的划分，主张把法律体系分为十个法律部门，即国家法、行政法、劳动法、土地法、集体农庄法、财政预算法、家庭法、民法、刑法和诉讼法。

中国接受了前苏联的经验，又根据自己的实际情况做了调整。目前，中国特色社会主义法律体系划分为七个法律部门，它们是宪法及宪法相关法，民法商法，行政法，经济法，社会法，刑法，诉讼与非诉讼程序法。参见下表。

前苏联、新中国、旧中国法律体系构成比较

序号	前苏联	新中国	旧中国
1	国家法	宪法与宪法相关法	宪法
2	行政法	行政法	行政法
3	劳动法	社会法	
4	土地法	经济法	
5	集体农庄法		
6	财政预算法		
7	家庭法		
8	民法	民法商法	民法
9	刑法	刑法	刑法
10	诉讼法	诉讼与非诉讼法	民事诉讼法、刑事诉讼法

（三）立法必须以经济建设为中心，与改革发展紧密结合

以经济建设为中心、坚持改革开放，是30年来中国经济社会发展的主旋律。立法要适应并服务于经济社会发展和改革开放的需要，是中国30年立法的又一基本经验。

1986年，国务院在《关于第七个五年计划的报告》中就指出，“经济体制改革的深入进行和国民经济的进一步发展，越来越要求把更多的经济关系和经济活动的准则用法律的形式固定下来，使法律成为调解经济关系和经济活动的重要手段。”

1987年，执政党的十三大报告明确提出：必须一手抓建设和改革，一手抓法制。法制建设必须贯串于改革的全过程……法制建设必须保障建设和改革的秩序，使改革的成果得以巩固。应兴应革的事情，要尽可能用法律或制度的形式加以明确。

1992年，执政党的十四大报告要求：必须“加强立法工作，特别是抓紧制订与完善保障改革开放、加强宏观经济管理、规范微观经济行为的法律和法规，这是建立社会主义市场经济体制的迫切要求。”1994年，执政党提出：“改革决策要与立法决策紧密结合。立法要体现改革精神，用法律引导、推进和保障改革顺利进行。”1995年，执政党进一步要求：“坚持改革开放和法制建设的统一，做到改革决策、发展决策与立法决策紧密结合。”1997年和2002年，执政党又明确提出：“要把改革和发展的重大决策同立法结合起来”，要“适应社会主义市场经济发展、社会全面进步和加入世贸组织的新形势，加强立法工作，提高立法质量，到二〇一〇年形成中国特色社会主义法律体系。”立法与改革发展紧密结合，也可以从全国人大常委会的工作报告中体现出来。详见下表。

从全国人大常委会工作报告看立法与改革发展相结合的内容

年份	关于立法与改革发展相结合的主要内容
1980	集中力量去制定那些当前最急需、而过去又没有的法规，特别是经济方面的法规。适应四个现代化建设的需要，加强经济立法等工作。
1981	我们国家大，民族多，各地的政治、经济、文化的发展是不平衡的。立法应当注意到全国千差万别的具体情况，避免一刀切。当前经济立法的重点，是围绕经济调整和体制改革来进行，以保障调整任务的顺利实现，巩固经济改革的成果。民法本身十分复杂，加上体制正在改革，短时期内难以制订出来。现在一方面起草民法，一方面制订单行民事法规，单行法规成熟了，再吸收到民法中来。
1983	今后要继续根据需求和可能抓紧制定一些必要的法律，另一方面法律又不能太多、太烦琐，并且努力做到使我们制定的法律能够比较周到，能够行得通，能够解决实际问题。
1985	六届全国人大二次会议以来，常委会进一步加强了经济立法工作。常委会正在会同国务院抓紧研究草拟中外合作经营企业法、外商独资经营企业法、海关法、海商法、公司法以及矿产资源法、劳动法、土地法等重要法律。其中，多数经过几年的工作，已起草了草案；有些由于体制改革，还处于探索试验、积累经验的阶段，制定法律可能还要费些时间。我们这样一个大国，各地政治、经济、文化发展很不平衡。因此，法律只能解决最基本的问题，不能规定太细，太细就难以适用全国。各地把对外开放、城市经济体制改革中需要解决的法律问题，要立哪些法，提了出来。常委会将分别轻重缓急，有计划地根据具体情况努力加快经济立法工作。
1986	为了适应经济体制改革和社会主义现代化建设的需要，必须根据轻重缓急和具体条件，积极负责地加快经济立法的步伐。由于全面的经济体制改革和教育、科技体制改革和教育、科技体制改革正在开展，一些重要的改革还在实践和积累经验的过程中，因此这些法律还需要根据条件逐步制定，在总结经验的基础上，成熟一个制定一个。一些条件还不成熟的，涉及经济体制改革和对外开放方面的立法，国务院还可以根据全国人大授权的决定制定暂行规定或者条例。同时，各省、自治区、直辖市也正在加强制定地方性法规的工作。国家还没有制定的一些法律，可以先制定地方性法规，这也利于加快国家立法工作的步伐。
1988	六届全国人大及其常委会任期五年内，审议通过了37件法律，10件补充修改法律的决定，16件有关法律问题的决定，共63件。立法工作的重大进展，使我国在国家政治生活、经济生活、社会生活的基本方面，已经有法可依。以宪法为基础的社会主义法律体系已经初步形成。适应社会主义四化建设、经济体制改革和对外开放的需要，常委会一直把制定有关经济方面的法律作为立法工作的重点。在已经制定的37件法律中，有关经济方面的法律22件，有关对外开放的法律10件。
1990	立法必须以宪法为依据，保障和促进社会主义现代化建设和改革开放有序地进行。要把经过实践证明是正确的并长期适用的政策，通过法定程序转变为国家法律，要认真研究改革开放中出现的各种新情况、新问题，及时地把改革开放的成功经验用法律形式肯定下来。
1994	经济立法放在第一位，逐步建立适应社会主义市场经济的法律体系。制定社会主义市场经济方面的法律，是一项紧迫而艰巨的任务。在立法工作中，要以建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线为指导，以宪法为依据，以改革的精神对待和解决立法工作中遇到的问题和难点。
1995	常委会继续把立法工作放在首位，加快经济立法，在形成社会主义市场经济法律体系框架方面迈出了重要步伐。常委会按照立法决策和改革决策紧密结合的要求，把制定保障和促进改革开放、加快建立社会主义市场经济体制方面的法律作为立法的重点。
1996	我们要认真总结立法工作的经验，进一步加快立法步伐，提高立法工作水平。立法要同改革和发展的实际紧密结合。要把实践证明是正确的东西，用法律形式肯定下来，巩固改革开放的成果，用法律引导、推进、保障改革和发展。
1997	要继续把经济立法放在重要位置，抓紧制定有关市场经济方面的法律，如国有资产法、证券法、期货交易法等。抓紧制定其他方面急需的法律，加快立法法和监督法的起草工作。
1998	加快立法步伐，抓紧制定社会主义市场经济方面的法律。常委会在立法工作中，始终注意坚持立法同改革、发展的重大决策相结合。从我国社会主义初级阶段的实际出发，认真总结改革开放和现代化建设的经验，把实践证明是正确的经验用法律肯定下来，巩固改革开放的成果，推进和保障改革开放和现代化建设的健康发展。

2000	常委会要把立法工作与国家改革、发展、稳定的重大决策更加紧密地结合起来，通过建立和完善有关法律制度，保障和促进各项事业的发展。
2001	改革开放以来，全国人大及其常委会已经制定了 390 多件法律和有关法律问题的决定，国务院制定了 800 多件行政法规，地方人大制定了 8000 多件地方性法规。要继续围绕国家的中心工作，坚持立法与改革、发展、稳定的重大决策紧密结合，通过立法，把党的主张转变为国家意志，使立法工作更好地服务于国家工作的大局。
2002	根据改革开放和建立社会主义市场经济体制的要求，适时制定、修改有关法律。把经过各地实践的成功做法和实施地方性法规的经验，上升为法律。
2003	本届常委会不断加强和改进立法工作，坚持把立法与国家改革、发展、稳定的重大决策更加紧密地结合起来。紧紧围绕国家的中心工作开展立法，集中力量，保证急需制定和修改的法律，以及形成法律体系必不可少的重要法律适时出台，使立法工作服从和服务于国家工作的大局。既着眼于通过立法肯定改革成果，又注意为深化改革留有空间和余地。
2004	立法工作思路是坚持围绕党和国家工作大局，为改革发展服务。既注意及时把改革中取得的成功经验用法律形式确定下来，对现有法律中不适应实践发展的规定进行修改，为改革发展提供坚实的法制保障；又注意为继续深化改革留下空间。要坚持从我国的国情出发，始终把改革开放和现代化建设的伟大实践作为立法的基础。
2005	一年来，常委会共审议了 33 件法律、法律解释和有关法律问题决定的草案，通过了 25 件，为经济社会发展进一步提供了法律保障，向实现本届任期内基本形成中国特色社会主义法律体系的立法目标迈出了坚实的步伐。
2007	立法要准确把握改革开放和现代化建设的客观规律，深刻认识我国经济社会发展的阶段性特征，统筹兼顾最广大人民的根本利益、现阶段群众的共同利益和不同群体的特殊利益。要着重解决现实生活中迫切需要规范的问题，妥善处理法律的稳定性和变动性、前瞻性和可操作性的关系，充分发挥法律在构建和谐社会中的规范、引导和保障作用。
2008	要按照国家的战略部署和重大决策，以改革开放和现代化建设伟大实践作为立法基础，根据经济社会发展的客观需要，把在中国特色法律体系中起支架作用、现实生活迫切需要、立法条件比较成熟的立法项目作为立法重点，将改革开放和现代化建设的成功经验以法律形式固定下来。要紧紧围绕全面建设小康社会的奋斗目标，紧紧围绕改革发展稳定的重大问题，紧紧围绕人民群众普遍关心的热点难点问题，全面部署和统筹安排立法工作。

坚持立法与改革发展和现代化建设相适应，把实践证明是正确的经验用法律肯定下来，巩固改革开放和现代化建设的积极成果，保障和促进经济社会又好又快地发展，为改革发展和现代化建设创造良好的法治环境，是 30 年改革开放的一条基本经验。

当然，立法与改革发展紧密结合也面临一些内在矛盾难以解决：一是法律应当具有统一性和协调性，但改革发展的不平衡性使改革时期的立法难以统一和协调；二是法律应当准确、具体，但改革发展的渐进性使改革时期的立法难以准确、具体；三是法律应当具有稳定性，但改革发展措施的探索性使改革时期的立法难以固定不变；四是法律应当具有国家强制性，但改革发展的复杂情况使立法难以相应做出强制规定。³

（四）逐步走向开门立法、民主立法

加强民主立法是中国立法机关的一向秉持的基本方针，但由于主客观多种原因，中国立法机关开门立法却是在 20 世纪 90 年代中后期逐步实行和推广的。2000 年 3 月全国人大通

³李培传主编：《中国社会主义立法的理论与实践》，中国法制出版社 1991 年出版，第 328—331 页。

过的立法法第 5 条规定，“立法应当体现人民的意志，发扬社会主义民主，保障人民通过多种途径参与立法活动。”第 34 条规定，“列入常务委员会会议议程的法律案，法律委员会、有关的专门委员会和常务委员会工作机构应当听取各方面的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式。”第 35 条规定“列入常务委员会会议议程的重要的法律案，经委员长会议决定，可以将法律草案公布，征求意见。”

2008 年 3 月，吴邦国委员长在十一届全国人大一次会议上指出：立法工作“要坚持国家一切权力属于人民，健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与，保障人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利。”2008 年 4 月，全国人大常委会委员长会议决定，今后全国人大常委会审议的法律草案，一般都予以公开，向社会广泛征求意见。

1954 年以来，全国人大及其常委会共有 16 部法律（宪法）草案向社会征求意见，其中，2000-2008 年 4 月，公布 6 部法律草案，占公布总数的 37.50%，平均每年公布 0.75 部；1990-1999 年 12 月，公布 4 部法律草案，占公布总数的 25%，平均每年公布 0.40 部；1978-1989 年 12 月，公布 5 部法律草案，占公布总数的 31.25%，平均每年公布 0.41 部。1954 年公布宪法草案 1 部，占公布总数的 6.25%。详见下表。

全国人大及其常委会的 16 部向社会征求意见的法律草案

名 称	公布日期	征求意见的时间	收到意见	通过日期
食品安全法(草案)	2008 年 4 月 20 日	至 2008 年 5 月 20 日		
水污染防治法	2007 年 9 月 5 日	至当年 10 月 10 日	2400 多条群众意见，67 件群众来信	2008 年 2 月 28 日，十届全国人大常委会第三十二次会议通过
就业促进法	2007 年 3 月 25 日	至当年 4 月 25 日	11020 件意见，约 70% 来自基层群众	2007 年 8 月 30 日，十届全国人大常委会第二十九次会议通过
劳动合同法	2006 年 3 月 20 日	至当年 4 月 20 日	191849 件，创人大立法史新纪录	2007 年 6 月 29 日，十届全国人大常委会第二十八次会议通过
物权法	2005 年 7 月 10 日	至当年 8 月 20 日	11543 件意见，很多都得以吸纳	2007 年 3 月 16 日，十届全国人大五次会议通过
婚姻法	2001 年 1 月 11 日	至当年 2 月 28 日	草案根据征求意见作了许多修改	2001 年 4 月 28 日，九届全国人大常委会第二十一次会议修正
合同法	1998 年 9 月 4 日	至当年 10 月 15 日	草案根据征求意见作了修改	1999 年 3 月 15 日，九届全国人大二次会议通过
村民委员会组织法	1998 年 6 月 26 日	至当年 8 月 1 日	草案根据征求意见作了修改	1998 年 11 月 4 日，九届全国人大常委会第五次会议通过
土地管理法	1998 年 4 月 29 日	至当年 6 月 1 日	草案根据征求意见作	1998 年 8 月 29 日，九届全国人

		日	了许多修改	大常委会第四次会议修订
澳门特别行政区基本法	1991年7月9日 1992年3月16日	征求意见稿， 4个月；基本 法草案，4个 月	仅第一次就作了100 多处修改和补充	1993年3月31日，八届全国人大一次会议通过
香港特别行政区基本法	1988年4月1989 年2月	征求意见稿， 5个月；基本 法草案，8个 月	仅第一次就作了100 多处修改	1990年4月4日，七届全国人大三次会议通过
集会游行示威法	1989年7月6日	至当年8月 10日	根据各方意见进行了 修改	1989年10月31日，七届全国人大常委会第十次会议通过
行政诉讼法	1988年11月9日	至当年12月 底	根据各方意见作了较 多修改和补充	1989年4月4日，七届全国人大二次会议通过
全民所有制工业企业法	1988年1月12日	至当年2月 25日	提出的许多意见和建 议被吸收	1988年4月13日，七届全国人大一次会议通过
1982年宪法	1982年4月26日	至当年8月底	许多意见被采纳，近 百处补充修改	1982年12月4日，五届全国人大五次会议通过
1954年宪法	1954年6月15日	历时2个多月	对原来的草案再度作 了修改	1954年9月20日，一届全国人大一次会议通过

立法听证是开门立法的又一种重要形式。2005年9月，在全国人大常委会初次审议的个人所得税法修正案草案规定个人所得税工资、薪金所得减除费用标准为1500元之前，全国人大常委会法律委员会、财政经济委员会和全国人大常委会法制工作委员会在北京举行听证会，对这一减除费用标准是否适当，进一步广泛听取包括广大工薪收入者在内的社会各方面的意见和建议。这是国家立法机关第一次就立法问题举行立法听证会。

在地方立法机关层面上，立法听证的实践探索和制度建构早已展开。⁴1999年9月，广东省人大常委会就《广东省建设工程招标投标管理条例》（修订草案）举行听证会，开创了全国地方立法听证之先河。据不完全统计，截至到2001年底，中国先后有19个省、市举行立法听证活动29次，共听证了29个法规、规章草案。另据不完全统计，自2000年至2004年底，省级人大常委会共对38件地方性法规草案举行了立法听证会。

尽管立法听证制度在充分征求民意、完善立法等方面，发挥了重要作用，但它也存在着听证人员代表性不够，听证程序设置不够合理，听证过程形同演戏，听证结果不受重视等问题。这些问题在不同程度上影响了人民参与开门立法的民主质量。

⁴参见汪全胜《立法听证研究》，北京大学出版社2003年版。

（五）制定法律与修改法律并重

改革开放以来，由于经济社会关系不断变迁，加之法律观念的转变和立法技术的提高，导致法律修改的任务越来越重，制定法律与修改法律并重，成为30年立法的主要做法和基本经验。在全国人大及其常委会制定的现行有效的229件法律中，有71件法律被修改，占现行有效法律总数的31%。按照七个法律部门进行统计，其修改多寡的排序情况是：**刑法**1件，修改1件，修改率100%；**民法商法**32件，修改15件，修改率46.8%；**经济法**54件，修改21件，修改率28.8%；**诉讼与非诉讼程序法**7件，修改2件，修改率28.5%；**行政法**79件，修改22件，修改率27.8%；**宪法及宪法相关法**39件，修改7件，修改率17.9%；**社会法**17件，修改3件，修改率17.6%。

从年份来看，现行有效法律的修改情况是：1978-1982年制定法律22件，没有修改法律，制定与修改之比率为0；1983-1992年制定70件，修改1件，制定与修改之比率为1.42%；1993-2002年制定98件，修改33件，制定与修改之比率为33.67%；2003-2008年32件，修改37件，制定与修改之比率为115.62%。详见下表。

现行有效法律修改数量排序统计（71件）

排 序		1978— 1982	1983— 1992	1993—2002	2003—2008
7	宪法及宪法相关法39件，修改7件，修改率17.9%		人民检察院组织法（1983、1986）（1件）	民族区域自治法（2001），法官法（2001），检察官法（2001）（3件）	地方各级人大和地方政府组织法（1982、1986、1995、2004），全国人大和地方各级人大选举法（1982、1986、1995、2004），人民法院组织法（1983、1986、2006）（3件）
2	民法商法32件，修改15件，修改率46.8%			中外合资经营企法（1990、2001），婚姻法（2001），商标法（1993、2001），专利法（1992、2000），外资企法（2000），中外合作经营企法（2000），著作权法（2001），收养法（1998），保险法（2002）（9件）	公司法（1999、2004、2005），商业银行法（2003），票据法（1995、2004），拍卖法（2004），合伙企业法（2006），证券法（2004、2005）（6件）
5	行政法79件，修改22件，修改率27.8%			兵役法（1998），药品管理法（2001），海关法（2000），大气污染防治法（1995、2000），档案法（1996），中国人民解放军军官军衔条例（1994），归侨侨眷权益保护法（2000），测绘法（2002），现役军官法（1994、2000）（9件）	义务教育法（2006），国境卫生检疫法（2007），学位条例（2004），海洋环境保护法（1999），文物保护法（1991、2002、2007），水污染防治法（1996、2008），野生动物保护法（2004），传染病防治法（2004），科学技术进步法（2007），城市房地产管理法（2007），固体废物污染环

					境防治法(2004), 律师法(2001、2007), 道路交通安全法(2007)(13件)
3	经济法54件, 修改21件, 修改率28.8%			统计法(1996), 森林法(1998), 会计法(1993、1999), 草原法(2002), 水法(2002), 进出口商品检验法(2002), 税收征收管理法(1995、2001), 产品质量法(2000), 农业法(2002)(9件)	对外贸易法(2004), 审计法(2006), 中国人民银行法(2003), 公路法(1999、2004), 动物防疫法(2007), 节约能源法(2007), 种子法(2004), 银行业监督管理法(2006), 渔业法(2000、2004), 矿产资源法(1996), 土地管理法(1988、1998、2004), 个人所得税法(1993、1999、2005、2007)(12件)
6	社会法17件, 修改3件, 修改率17.6%			工会法(2001)(1件)	未成年人保护法(2006), 妇女权益保障法(2005)(2件)
1	刑法1件, 修改1件, 修改率100%			刑法(1997)、全国人民代表大会常务委员会关于惩治骗购外汇、逃汇和非法买卖外汇犯罪的决定(1998), 刑法修正案(1999), 刑法修正案(二)(2001), 刑法修正案(三)(2001), 刑法修正案(四)(2002)(1件)	刑法修正案(五)(2005), 刑法修正案(六)(2006)
4	诉讼与非诉讼程序法7件, 修改2件, 修改率28.5%			刑事诉讼法(1996)(1件)	民事诉讼法(2007)(1件)
总计	229件中有71件修改, 修改率31%	无	1件	33件	37件

由上统计可以看出, 1978年以来, 中国修改法律的数量越来越多。进入21世纪后, 修改法律的数量, 明显超过了制定法律的数量, 表明中国的立法进入了一个大调整的时期。

从对现行有效法律的修改次数来看, 1978年以来, 修改五次及五次以上的法律有2件, 占修改总数的2.8%; 修改四次的有2件, 占修改总数的2.8%; 修改三次的有4件, 占修改总数的5.6%; 修改两次的有14件, 占修改总数的19.7%; 修改一次的有49件, 占修改总数的69%。

如果对七个部门法的修改情况分别进行统计, 可以进一步看出法律修改的内容、时间和频率: (1) 宪法及宪法相关法共修改7件, 其中修改五次及以上的无; 修改四次的2件, 修改率为28.57%; 修改三次的1件, 修改率为14.28%; 修改两次的1件, 修改率为14.28%;

修改一次的 3 件，修改率为 42.80%。(2) 民法商法共修改 15 件，其中修改五次及以上的无；修改四次的无；修改三次的 1 件，修改率为 6.66%；修改两次的 5 件，修改率为 33.33%；修改一次的 9 件，修改率为 60%。(3) 行政法共修改 22 件，其中修改五次及以上的无；修改四次的无；修改三次的 1 件，修改率为 4.54%；修改两次的 4 件，修改率为 18.18%；修改一次的 17 件，修改率为 77.27%。(4) 经济法共修改 21 件，其中修改五次及以上的 1 件，修改率为 4.76%；修改四次的无；修改三次的 1 件，修改率为 4.76%；修改两次的 4 件，修改率为 19.04%；修改一次的 15 件，修改率为 71.42%。(5) 社会法共修改 3 件，诉讼与非诉讼程序法共修改 2 件，它们均为修改一次。(6) 刑法修改五次以上。

由上可见，中国对法律总体上是修改一次者居大多数，这表明立法机关对修改法律持比较谨慎的态度。

(六) 经济立法与社会立法向平衡方向发展

全国人大及其常委会制定的现行有效法律共计 229 件，依照各门类立法数量的多少来排序，可以看出它们的百分比分别是：行政法 79 件，占全国人大及其常委会立法总数的 34.49%；经济法 54 件，占 23.58%；宪法及宪法相关法 39 件，占 17.03%；民商法 32 件，占 13.97%；社会法 17 件，占 7.42%；诉讼与非诉讼程序法 7 件，占 3.0%；刑法 1 件，占 0.43%。

改革开放以来，经济立法始终是中国立法工作的重点，而社会立法则处于相对滞后状态。截至 2008 年的统计⁵，详见下表。

全国人大及其常委会经济立法与社会立法比较统计表

全国人大及其常委会 (25 年)	立法总数 (件)	经济立法 (件)	占立法总数的%	社会立法 (件)	占立法总数的%
第六届全国人大 (1983.03—1988.03)	37	22	59.5%	1	3.7%
第七届全国人大 (1988.03—1993.03)	62	21	33.8%	5	8.0%
第八届全国人大 (1993.03—1998.03)	118	35	29.6%	6	5.0%
第九届全国人大 (1998.03—2003.03)	124	29	23.3%	4	3.1%
第十届全国人大	100	23	23%	7	7%

⁵该统计含已被废除和被修改的全部法律，而不是仅指现行有效的法律。

(2003.03—2008.03)					
总 计	441	130	29.47%	23	5.21%

事实上，“十一届三中全会以来，全国人大常委会共制定 300 多部法律和有关法律问题的决定，其中三分之一以上是经济法律。”⁶在地方立法中，重视经济立法、轻视社会立法的现象依然存在。例如，江苏省人大常委会 1993 年至 1997 年共制定和批准了 76 件经济法规，占立法总数的 55%；安徽省九届人大制定、修改、批准经济类法规 70 件，占立法总数的 54.7%。

2003 年十届全国人大以来，社会立法的比重越来越大，经济立法与社会立法不协调、不平衡的问题，正在以人为本的科学发展观指导下逐步得到解决。

（七）坚持中国国情和特色，充分借鉴外国立法经验

中国是一个发展中大国，正处于并将长期处于社会主义初级阶段，因此中国必须经历一个相当长的历史阶段，才能实现工业化和现代化。中国的立法从这一基本国情出发，总结自己的实践经验，同时认真研究和借鉴国外立法的有益经验。在制定各项法律时，大胆地吸收和借鉴外国和国际上的立法经验，例如，在民商法领域，民法通则、物权法、合同法等法律，兼采普通法系和大陆法系国家的诸多基本制度，吸收了国际通行的私法精神与立法原则。在行政法领域，吸收了现代行政法治中通行的比例原则、信赖保护等原则。在刑事法领域，刑法和刑事诉讼法借鉴和吸收了国外罪刑法定和公开审判等现代刑事法治的基本原则和精神。针对近年来刑事犯罪中出现的新情况，参照国外刑事立法经验，在刑事法律中规定了资助恐怖活动罪、洗钱罪、内幕交易罪、操纵证券期货交易价格罪、妨害信用卡管理罪等新罪名。在知识产权保护和环境保护的立法方面，也吸收了不少国外的立法经验。⁷全国人大及其常委会在立法过程中学习、借鉴、吸收外国立法经验的情况，请参见下表。

22 部法律在立法过程中吸收借鉴外国法经验的情况

序号	中国法律名称	立法时间	立法借鉴外国法经验涉及的国家	借鉴外国立法经验涉及的主要内容
1	食品卫生法	1982 年 11 月	日本、美国、德国、罗马尼亚。	本法的适用范围，食品卫生监督，禁止销售的食品，营业场所和设施的卫生要求，行政处理和处罚，刑事处罚。
	水污染防治	1984 年 5	美国、日本、苏联、罗马	主管机关，各类水质标准和污染物排放标准的制

⁶郭道晖总主编：《当代中国立法》（上），中国民主法制出版社 1998 年版，第 603 页。

⁷国务院新闻办公室：《中国的法治建设》白皮书，2008 年 2 月 28 日发表。

2	治法	月	尼亚。	定,对超标排污和造成水污染危害的企业、设施实行限期改进及停工、停产的决定权,法律责任。
3	药政法	1984年6月	苏联、日本、美国、英国、新加坡。	药品管理的主管机关,药品生产、销售许可证或执照及其有效期限,进口药品的管理,新药的管理,违法药品问题。
4	民法通则	1986年4月	美国、英国、德国、法国、日本。	调整商品经济的主要法律——性质和作用:民法、商法、经济法,劳动法、社会法。
5	企业破产法(试行)	1986年12月	英国、法国、意大利、荷兰、比利时、德国、爱尔兰。	破产的条件,破产程序的提出,破产程序的分类,破产诉讼的司法管辖权。
6	标准化法	1988年12月	波兰、匈牙利、捷克斯洛伐克、日本、法国、南斯拉夫。	标准体系和标准的制定,标准的执行,产品质量认证,标准实施的监督检查,法律责任。
7	环境保护法	1989年12月	美国、日本、苏联、罗马尼亚、韩国、德国。	环境保护立法模式,关于“环境”的定义,污染物排放许可证制度,排污费,环境污染损害赔偿的诉讼时效,等等。
8	中外合资经营企业法(修正案)	1990年4月	美国、日本、德国、荷兰、卢森堡、法国、意大利、苏联、罗马尼亚、波兰、埃及、智利、印度尼西亚、韩国、泰国、新加坡、马来西亚。	公司法或民法中关于公司期限的规定,外国投资法中关于合营企业经营期限的规定。
9	著作权法	1990年9月	美国、法国、德国、日本、苏联、意大利、英国、巴西、罗马尼亚、南斯拉夫、保加利亚、大陆法系、英美法系。	著作权法保护的作品,作者,著作权的内容,著作权的归属,邻接权,对著作权的限制,著作权合同,侵权责任,职务作品著作权归属,等等。
10	水土保持法	1991年6月	美国、印度、日本、苏联、澳大利亚、新西兰。	水土流失情况,水土保持治理经验,水土保持治理措施,等等。
11	税收征收管理法	1992年9月	美国、英国、法国、印度、荷兰、加拿大、日本、德国。	查询纳税人银行账户,纳税人离境管理,对欠税人财产和欠税人在银行存款的强制执行,对逃避纳税嫌疑人实施强制措施,征税强制执行措施,偷税逃税构成犯罪的条件,等等。
12	海商法	1992年11月	国际海事组织和英国法律专家	国际海上货运合同,提单运输中合同成立时间问题,国际海上运输与国内沿海运输的法律适用问题,船舶所有权和抵押权登记的效力,提单运输承运人的基本义务海上拖航中发生的损害赔偿,船舶优先权,对油轮救助的特别补偿,等等。
13	矿山安全法	1992年11月	美国、日本、印度。中国台湾	矿山安全的执法机关及其职权,矿山建设的安全保障,矿山事故的报告与处理,法律责任。
14	商标法(修正案)	1993年2月	美国、法国、德国、日本、意大利、泰国。	对假冒他人注册商标行为的处罚,对伪造他人注册商标识别标志行为的处罚,对销售假冒他人注册商标的商品行为的处罚,对法人假冒、伪造注册商标行为的处罚,对假冒注册商标的商品的处理。

15	反不正当竞争法	1993年9月	美国、德国、日本、韩国、匈牙利。	立法体例：分别立法、统一立法和分散立法，主管机关及其职权，不正当竞争行为，民事、行政和刑事法律责任，等等。
16	公司法	1993年12月	德国、日本、韩国、法国、英国、挪威、瑞典、意大利、瑞士、奥地利、美国、比利时、荷兰、丹麦等国家。	股份有限公司、有限责任公司与无限责任公司的主要区别，公司的设立，股份、股票和公司债，股权转让，公司的机构，股东会，董事会，监事会，公司的会计，年度会计报表及其审计，公积金，股息、控股公司和参与公司，公司的转化、合并、解散与清算，外国公司，法律中关于公司的罚则等。
17	预算法	1994年3月	苏联、罗马尼亚、西班牙、日本、德国、泰国、英国、韩国。	预算的收支平衡和赤字问题，预算的审批，预算的调整，对预算执行情况和决算的监督，等等。
18	劳动法	1994年7月	美国、加拿大、英国、法国、日本、罗马尼亚、俄罗斯、保加利亚、波兰、匈牙利、蒙古、伊拉克等国家。	劳动合同的内容，劳动合同的期限，劳动合同的形式，劳动合同的变更，劳动合同的终止，终止劳动合同的补偿等。
19	仲裁法	1994年8月	荷兰、瑞士、瑞典、日本、国际商事仲裁示范法。	撤销裁决，不予执行裁决等。
20	审计法	1994年8月	美国、奥地利、西班牙、加拿大、土耳其、德国、法国、新加坡、日本、印度、瑞典、约旦、沙特阿拉伯等国家。	审计机关的设置，审计监督范围，审计调查的权限等。
21	合同法	1999年3月	美国、加拿大、澳大利亚、德国、英国、意大利、西班牙、日本、法国、韩国等国家。	合同法的发展情况，合同自由原则，合同效力，商务代理人，情势变更，公益捐赠，赠与合同，借款合同，租赁合同，承揽制度，货物运输合同，旅游合同物的瑕疵担保，托收信贷合同，销售特许经营合同，委托合同，等等。
22	立法法	2000年3月	美国、德国、英国、法国、日本、意大利、俄罗斯、白俄罗斯。	立法权限划分，立法制度，地方立法，立法程序，宪法关于立法制度的规定，立法体制，立法指导思想，立法基本原则，授权立法，立法技术，等等。

改革开放 30 年中国的立法发展，充分学习借鉴了包括西方立法经验在内的一切人类立法文明的有益成果，不仅大量学习借鉴了西方经济立法、民商事立法、环境保护和能源立法、社会立法等的经验，而且适量学习借鉴了西方民主政治立法、行政立法等的经验；不仅学习借鉴了西方大陆法系的立法经验，而且学习借鉴了普通法系和其他法系的立法经验；不仅学习借鉴了外国的立法经验，而且学习借鉴了中国香港、澳门和台湾的立法经验。如果立法的中国经验能够成立，那么，这种经验应当是中国国情与世界立法文明成果相结合的产物，它既是中国的，也是世界的。