



目 录

上 册

导论 中国立法 60 年：轨迹、法律体系和立法体制	1
第一节 中国立法 60 年：历史轨迹	1
第二节 中国立法 60 年：法律体系	26
第三节 中国立法 60 年：立法体制	35
第四节 中国立法 60 年：立法的专业化和民主化	42
第一章 全国人大及其常委会立法	52
概述	52
第一节 机构设置	53
第二节 全国人民代表大会代表	95
第三节 立法程序	113
第四节 法律的制定、修改、废止与解释	120
第五节 法律的体系与部门	160
第二章 国务院及所属各部委的立法	209
概述	209



第一节	行政法规·····	219
第二节	部委规章·····	274
第三节	国务院所属若干其他部门的行政规章·····	361
第四节	军事法规和军事规章·····	425



导论 中国立法 60 年： 轨迹、法律体系和立法体制

第一节 中国立法 60 年：历史轨迹

一、中国立法 60 年的历史分期和分析框架

中华人民共和国已经走过 60 年，如何划分我国立法的发展阶段，学者们见仁见智，有不同的观点。特别是考虑到各个部门法发展的不同步性，其历史阶段上的差异，我们确定以时间顺序，每 10 年一个阶段。考虑到全国人民代表大会五年一届，国家领导人的任期一般不超过两届，我国长期以来一直有五年计划的传统，在新中国 60 年的历史上以 10 年为一周期的划分，可以比较充分显示政治、经济、社会等各种因素的影响，改革开放前后 30 年以及其中的不同时段的变化。这样，我们把中国特色社会主义法律体系的形成分为六个阶段，即 1949—1959 年，1960—1969 年，1970—1979 年，1980—1989 年，1990—1999 年，2000—2009 年。这六个阶段又可以分为前 30 年和后 30 年。前 30 年指 20 世纪 50 年代（包括 1949 年）、60 年代和 70



年代,1978年年底召开的十一届三中全会是分水岭,从1979年进入后30年,包括20世纪80、90年代和21世纪第一个10年。^①

本研究主要以全国人大及其常委会(1954年第一届全国人大召开前中央人民政府)所制定的法律为中心,同时参考不同时期的行政法规、部委规章、地方法规、最高人民法院和最高人民检察院的相关规范性文件以及中共中央文件。一是由于全国人大及其常委会所制定的法律材料齐全,法律在整个法律体系中的基础地位;二是由于在缺乏法律的情况下行政法规、部委规章、地方法规以及最高人民法院和最高人民检察院所颁布的规范性文件起到重要的作用,但是数量巨大,一时难以进行恰当的分类;三是由于中央文件一直在我国各项立法中起着指导作用,在法律不完备的情况下作用更为明显。

我们对各个阶段中国立法的研究从两个维度进行,第一,立法数量,包括制定的法律、有关法律问题的决定和法律解释的数量;第二,标志性的立法成果。

二、中华人民共和国立法的前30年

1. 1949—1959年中国立法

(1) 立法数量

在中华人民共和国建立的头十年,共制定法律及有关法律的决定114件,其中1954年第一届全国人民代表大会召开以前制定的法律和有关法律问题的决定29件,平均每年5.8件;全国人大召开以后制定85件,平均每年14.2件。很明显,全国人大作为专职的最高立法机构的建立对20世纪50年代立法的发展起了重要的推动作用。20世纪50年代立法的另一个值得注意的现象是,1954年以后到1958年的立法数量一直保持在十几件的水平上,1957年达到峰值24件,但是1959年有了明显的下滑,只有3件(参见图0—1),这种立法机关不作为的状况一直延续到70年代末,每年立法的数量只有二三件,在“文化大革命”期间立法数量为0,直到改革开放。

^① 1979年在我国法律体系形成的历史上是有重要意义的一年,共制定了刑法、刑事诉讼法等重要法律12件,但是考虑到这些法律大多是在1980年实施的,因此可以把它们看成是后30年的成就。

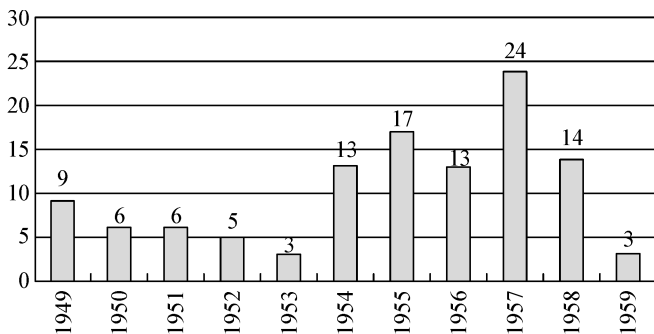


图 0—1 中国制定法律和有关法律问题决定的数量（1949—1959）

（2）标志性立法

从法律体系的整体看，20 世纪 50 年代具有标志性的法律是宪法、婚姻法、土地改革法、工会法和惩治反革命条例。

● 由于新中国成立初期的特点，以 1954 年《宪法》为标志的宪政建设占有十分突出的地位，我国社会主义制度的基本框架，如共产党领导的多党合作和政治协商制度，人民代表大会制度，民族区域自治制度，公有制占主导多种经济成分共同发展的社会主义经济制度^①等都是在那时初具雏形，反映到宪法中。

● 在刑法方面，《惩治反革命条例》适应了当时阶级斗争的需要，在镇压反革命运动中起了重要作用。

● 在经济法领域，制定了《土地改革法》和《农业生产合作社示范章程》、《高级社示范章程》，同时也对过渡时期工业、商业和财政税收体制的改革进行探索。

● 在民法商法领域，《婚姻法》的制定具有里程碑意义，废除了包办强迫、男尊女卑、漠视子女利益的封建主义的婚姻制度，实行男女婚姻自由、一夫一妻、男女权利平等、保护妇女和子女合法利益的新民主主义婚姻制度。

^① 1954 年《宪法》对我国所有制的具体表述是：“中华人民共和国的生产资料所有制现在主要有下列各种：国家所有制，即全民所有制；合作社所有制，即劳动群众集体所有制；个体劳动者所有制；资本家所有制。”其中，国营经济是全民所有制的社会主义经济，是国民经济中的领导力量和国家实现社会主义改造的物质基础。集体所有制经济是半社会主义性质的经济；国家依照法律保护农民、个体工商业者和其他非农业个体劳动者的生产资料所有权；国家依照法律保护资本家的生产资料所有权和其他资本所有权。国家对资本主义工商业采取利用、限制和改造的政策。



● 而在社会法领域,《工会法》的制定体现出 20 世纪 50 年代工人阶级当家做主的特点。

但是与宪法及其相关法以及治安管理方面的行政法相比,其他领域的立法除了在个别方面大部分还没有提到议事日程。正像这个时期的中国社会主义建设还在探索一样,法律不过是相应领域实际经验的规范化和制度化,社会主义法律体系不可能凭空产生。另外,还有相当多的领域不是通过法律的形式,而是通过党的政策对社会关系进行调整。比如在经济领域,过渡时期对农业、手工业、资本主义工商业的改造,在农业领域除了土地改革法和农业合作社、高级社示范章程之外,从互助组到初级社、高级社到人民公社的建立都是通过中共中央的决议的形式实现的。

2. 1960—1969 年中国立法

(1) 立法数量

在新中国建立的第二个十年,共制定法律及有关法律的决定 14 件。20 世纪 60 年代继续 1959 年以来的立法机关不作为的状态,平均每年的立法数量只有 1.4 件。“文化大革命”期间 1967 年、1968 年、1969 年的立法数量为 0。

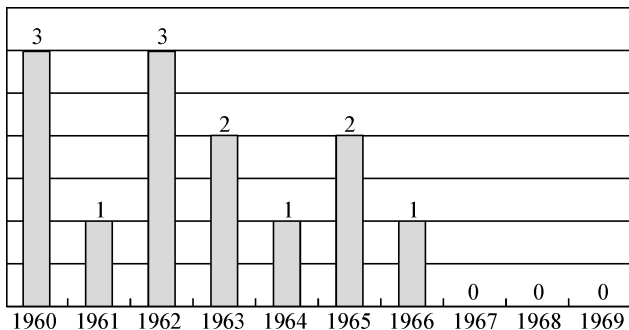


图 0—2 中国制定法律和有关法律问题的决定的数量 (1960—1969)

(2) 标志性立法

从整个法律体系看,20 世纪 60 年代是我国法制建设停滞和受到严重破坏时期,与 50 年代相比,立法数量出现明显下滑,从 114 件下降到 14 件,减少了 100 件。60 年代初期和中期每年只制定几部法律,而 1967—1969 年“文化大革命”期间没有一部法律出台。各个法律领域的建设几乎没有进展,宪法相关法、行政法、刑法、民商法、经济法领域只制定了很少的法律,社会法和程序法领域没制定一件法律。

当然，60年代我国社会的调整模式不是以法律为主，党的政策在当时起着至关重要的作用，60年代是形成计划经济制度的关键时期，也形成了以党的政策表现出来的规范性文件，在这一时期我国计划经济制度基本形成，但是它们多半不是以法律的形式而是以党的政策表现出来，如“农业60条”，“工业60条”。在工业上形成了被称为“鞍钢宪法”的、体现“两参一改三结合”（工人参加管理，干部参加劳动，改革不合理的规章制度，工人、知识分子、管理人员三结合）的国有企业的管理制度。在农业上则形成了三级所有以生产队为基础的人民公社管理体制。

3. 1970—1979年中国立法

(1) 立法数量

20世纪70年代我国共制定法律和有关法律的决定23件，其中1975年2件，1978年7件，1979年14件（法律12件），“文化大革命”期间从1966年到1976年共制定法律3件。70年代所制定的法律主要集中在1978年和1979年。

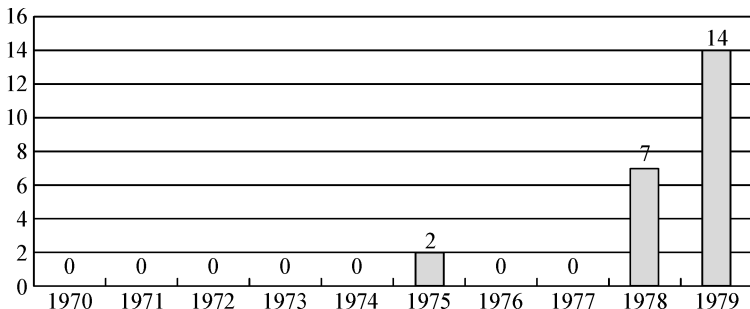


图0—3 中国制定法律和有关法律问题的决定的数量（1970—1979）

(2) 标志性立法

就法律体系总体而言，20世纪70年代经历了“文化大革命”、结束“文化大革命”和启动改革开放三个历史阶段，它们不能不对这个时期的法律体系发生重要的影响，首当其冲的仍然是宪法领域，1975年《宪法》、1978年《宪法》和1979年的宪法修正案就是这三个阶段的典型代表。这个阶段的标志性立法还包括1979年制定的《刑法》、《刑事诉讼法》和《中外合资经营企业法》。

● 1975年《宪法》是“文化大革命”这一特殊历史时期的产物，在国家性质方面强调“全面专政”；在民主权利方面，确认“大鸣、大放、大辩



论、大字报”四大自由；在经济制度方面否定个体经济的存在，取消公民私有财产的继承权；在国家机构方面取消国家主席建制，把革命委员会确认为国家权力机关和行政机关，取消检察机关，将其职能并入公安机关；在基层政权建设方面，把政社合一的人民公社取代乡镇作为农村的基层政权组织；在公民基本权利义务方面，取消了公民在法律面前一律平等的规定。

● 1978年《宪法》是在“文化大革命”之后制定的，在一定程度上纠正了1975年宪法的“左”的规定。这部宪法在结构上与1954年宪法、1975年宪法相同。主要内容继承了1954年宪法的一些基本原则，增加了实现四个现代化的任务。强调要发扬社会主义民主、大力发展科学和教育事业。序言部分回顾了中国革命的历史进程，规定了“在本世纪内把我国建设成为农业、工业、国防和科学技术现代化的伟大的社会主义强国”。第一章总纲部分，规定了国家制度和社会制度的基本原则，特别规定了发扬社会主义民主、保障人民参加国家管理和各项经济、文化事业的原则和具体措施。第二章国家机构，规定得比1975年宪法完备和具体，恢复了检察机关，取消了其职权交由公安机关行使的规定；恢复了审判公开和辩护制度。第三章公民的基本权利和义务，作了大量补充，由1975年宪法的4条增加到16条。由于当时历史条件的限制，这部宪法未能彻底清理“文化大革命”期间“左”的思想影响，以至还存在一些不正确的政治理论观念和不适应客观实际情况的条文规定。例如，序言中仍然保留了“坚持无产阶级专政下的继续革命”的错误提法，对“文化大革命”仍然采取肯定态度；在国家机构中，仍然保留地方各级革命委员会的名称；在公民的基本权利和义务中，仍然规定公民“有运用‘大鸣、大放、大辩论、大字报’的权利”，等等。

● 1979年《修改宪法若干规定的决议》，重新恢复人民代表大会制度，改地方各级革命委员会为各级人民政府，将县级人大代表由间接选举改为直接选举，将上下级检察机关之间的监督关系改为领导关系，为冲破“文化大革命”的影响和改革开放后国家机构的建设作了初步的准备。

● 在中国特色社会主义法律体系建设中值得大书一笔的是1979年颁布的《刑法》和《刑事诉讼法》，它们是中国建立30年后第一部刑法典和刑事诉讼法典。由于它们的制定使相应的刑法部门和刑事诉讼法部门初步形成。1979年9月，中共中央发出《关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》（中发〔1979〕64号文件）。《指示》对党委如何领导司法工作提出了明确要求：（1）严格按照刑法和刑事诉讼法办事，坚决改变和纠正一切



违反刑法、刑事诉讼法的错误思想和做法。(2)党对司法工作的领导，主要是方针、政策的领导。加强党的领导，最重要的一条，就是切实保证人民检察院独立行使检察权，人民法院独立行使审判权，使之不受行政机关、团体和个人的干涉。(3)党的各级组织，领导干部和全体党员，都要带头遵守法律。必须坚持法律面前人人平等的原则，绝不允许有不受法律约束的公民，绝不允许有凌驾于法律之上的特权。“中央64号文件”被认为是中国社会主义法制建设进入新阶段的重要标志。

●1979年制定的《中外合资经营企业法》是新时期所制定的第一部有关对外开放的法律。在改革开放初期，利用外国资金、技术以及合资办企业，遇到的首要的技术性难题在于没有法律保障，外商根本不敢来投资。该法草案曾提出，限制外资投资的份额不超过49%，决定重大问题要2/3以上多数通过，邓小平和彭真同志在听取了荣毅仁等人的意见后，拍板定案：“我看很有道理，49和2/3都可不写。”邓小平十分关心这部法律的起草工作。1979年6月28日，他会见日本公明党委员长竹入义胜，在谈到这部即将由全国人大通过的法律时，很透彻地说：“这个法是不完备的，因为我们还没有经验。与其说是法，不如说是我们政治意向的声明。”^①可见，《中外合资经营企业法》对改革开放的重要意义。

在70年代末，我国法律体系相对成型的部门是宪法、刑法和刑事诉讼法。在民商法领域，改革开放刚刚起步，传统的计划经济体制还没有打破，主要靠调整纵向关系的经济法、行政法调整，这个领域只制定了《中外合资经营企业法》。社会法领域制定了职工退休、退职的规定。由于我国正处在社会转型期，特别是从计划经济到市场经济的转型，民商法、经济法、社会法、行政法和民事诉讼法的立法严重短缺，而社会转型所要求的不仅是立法数量，更重要的是与社会转型相适应的新的类型的立法。

4. 改革开放前中国立法的特点

截至1978年年底，我国共制定法律和有关法律问题的决定135件，经过废改立，我国有效法律共53件，其中宪法及其相关法13件，行政法19件，刑法1件，民商法2件，经济法11件，社会法6件，程序法1件（见表0—5）。从数量可以看出，当时的法律体系主要集中在宪法及宪法相关法、行政法和经济法领域，在内容上主要反映当时社会政治制度、国家机

^① 李岚清：《国门初开的岁月：突围》，北京，中央文献出版社，2009。



构、社会治安管理和计划经济的特点。应该看到，当时的法律体系在全国人大及其常委会（1954年以前中央人民政府）所制定的法律的层面上，虽然很有限，但是国务院及其所属各部委，最高人民法院和最高人民检察院也制定了不少规范性文件，在一定程度上弥补了法律的不足，中共中央文件在调整社会生活的各个领域都起着重要的作用。

表 0—1 中国社会主义法律体系的结构（1978）

	法律数量	法律名称
宪法及其相关法	13	宪法，全国人民代表大会组织法，国务院组织法，地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法，人民法院组织法，人民检察院组织法，城市居民委员会组织条例，全国人民代表大会及地方各级人民代表大会代表选举法，关于中华人民共和国国都、纪年、国歌、国旗的决议，关于中华人民共和国国庆日的决议，民族区域自治实施纲要，关于同外国缔结条约的批准手续的决定，关于授权全国人民代表大会常务委员会制定单行法规的决定
行政法	19	治安管理处罚条例，关于劳动教养问题的决定，城市街道办事处组织条例，公安派出所组织条例，户口登记条例，惩治贪污条例，保守国家机密暂行条例，安置老弱病残干部的暂行办法，消防监督条例，关于处理违法的图书杂志的规定，关于兵役制问题的决定，中国人民解放军干部服役条例的决议，关于取消军衔制度的决定，民兵组织暂行条例，人民警察条例，华侨捐资兴办学校办法，国家行政机关人员的奖惩暂行规定，外国人入境、出境、过境居留旅行管理条例，国境卫生检疫条例
刑法	1	惩治反革命条例
民商法	2	婚姻法，商标管理条例
经济法	11	国务院关于改进工业管理体制的规定的决议，国务院关于改进商业管理体制的规定的决议，国务院关于改进财政管理体制的规定的决议，国家建设征用土地办法，农业税条例，文化娱乐税条例，改进税收管理体制的决定，民族自治地方财政管理暂行办法，地方经济建设公债条例，华侨申请使用国有的荒山荒地条例，华侨投资于国营华侨投资公司的优待办法
社会法	6	工会法，工人退休退职的暂行办法，工人、职员回家探亲的假期和工资待遇的暂行规定，企业、事业单位和国家机关中普通工人和勤杂工的工资待遇的暂行规定，工人、职员退休处理的暂行规定，国营、公私合营、合作经营的企业和事业单位的学徒的学习期限和生活补贴的暂行规定
程序法	1	逮捕拘留条例

资料来源：全国人大常委会法工委立法规划室：《中华人民共和国立法统计》，北京，中国民主法制出版社，2008。



宪法经历了共同纲领、1954年宪法、1975年宪法和1978年宪法四个发展阶段，反映了新中国成立初期、过渡时期、“文化大革命”以及结束“文化大革命”初期几个不同历史阶段的特点；作为宪法相关法的国家机构（人民代表大会、人民政府、人民法院、人民检察院）组织法、选举法几经修订。

行政法主要集中在社会治安管理、军事行政管理等领域，与此同时建立了城市街道办事处、公安派出所、户口登记等行政管理机构和制度，直到现在，它们仍然是我国社会治安管理渗透到基层的基本机构和制度。

刑法适应解放初期阶级斗争的特点，制定了《惩治反革命条例》，但没有随着社会形势的转变制定刑法典，刑法草案经过几十稿迟迟没有出台。对于刑事责任、犯罪构成、刑事责任年龄、刑罚种类、量刑原则等涉及刑法总则的内容，有关中央国家机关通过批复、指示、解释等方式作出了规定，弥补了立法的不足，但很分散，也不系统；20世纪50年代以来陆续制定出一些单行刑事法律和刑事政策等，单行刑事法律、其他法律、法规中的处刑规定以及大量的有关司法解释、批复等，都是司法机关办案的依据，同时也为1979年制定统一的刑法典奠定了基础。

民商法除了《婚姻法》和《商标管理条例》之外，主要是最高人民法院所颁布的一些处理民事关系的司法解释和政策，财产关系不发达，不可能有有关私权方面的法律规定。

在计划经济时代，经济法主要是国务院有关工业、商业、财政、税收管理体制方面的规定。

社会法制定了《工会法》，此外主要是国有企业职工福利待遇方面的一些规定，其他企业、事业单位，农民的福利待遇和社会保障问题，国家没有能力解决，主要由相应单位通过公益金自行解决。

程序法正式颁布的只有《逮捕拘留条例》，规定刑事诉讼的原则和制度；公安机关、人民检察院、人民法院依法独立行使侦查权、检察权和审判权；公、检、法三机关实行分工负责、相互配合、相互制约的原则；对一切公民在法律适用上一律平等；人民法院在审判案件时必须实行公开审判、辩护制度、人民陪审员制度、回避制度以及死刑复核制度、两审终审制度、审判监督制度等。程序法从1950年开始起草，但一直没有正式出台，相当长的时期靠人民法院组织法和人民检察院组织法填补空白，最高人民法院和最高人民检察院所颁布的有关刑事诉讼和民事诉讼的司法解释和规范性文件实际起着



程序法的作用。

总之，改革开放前的中国立法有以下特点：

第一，改革开放前的立法反映了当时中国社会占主流的理论、思想、方针、政策。这包括两方面含义，一方面，在指导思想上，坚持马列主义、毛泽东思想，坚持共产党领导，坚持无产阶级专政，坚持社会主义道路，这集中表现在 1978 年《宪法》，和人民共和国建立以来历次宪法的基本精神中，它确定中国共产党领导是全中国人民的领导核心；中华人民共和国的指导思想是马克思主义、列宁主义和毛泽东思想；中华人民共和国的一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关，是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会；中华人民共和国的生产资料所有制现阶段主要有两种：社会主义全民所有制和社会主义劳动群众集体所有制。尽管中国走过了曲折的道路，但中国始终是共产党领导的、人民民主当家作主的社会主义国家，中国的基本社会制度是社会主义，而不是什么其他主义。

另一方面，对于什么是社会主义，什么是无产阶级专政，如何既坚持党的领导又改善党的领导，如何全面准确地把握马列主义、毛泽东思想，由于时代的原因和长期以来“左”的思想的影响，还存在着很大的局限性，尤其是对于社会主义的理解往往和计划经济和高度集中的管理体制相联系，对无产阶级专政的理解和“以阶级斗争为纲”相联系，对党的领导的理解和以党代政、缺乏监督、高度集权的领导体制相联系，而对马列主义、毛泽东思想的理解有时又局限在经典作家某些过时了的个别结论上，不能与时俱进。这些思想在刑法、经济法、行政法中明显地表现出来，把法律特别是刑法仅仅理解为阶级斗争的工具，经济法是实现计划经济的工具，行政法只是行政管理的工具，而缺乏对国家权力、对管理者滥用权力的限制和监督，而民商法的不发达恰恰和对社会主义的理解，和“消灭私有制”有着直接的关系。对社会主义的崭新认识是在改革开放以后才逐渐形成的，但是改革开放前 30 年的探索，为后 30 年对社会主义的崭新认识，为中国特色社会主义的形成，为在中国特色社会主义理论体系指导下形成的法律体系积累了宝贵的经验和教训。

第二，就法律自身而言，极其简单，在当时的情况下除了宪法和有关国家机构、选举的法律之外，构成一个国家法律体系的基本法，如刑法、民法、刑事诉讼法、民事诉讼法都没有制定出来，行政法主要集中在具体行政管理领域，如社会治安和军事管理，作为行政法基础的一般行政法，如行政



许可法、行政处罚法、行政监督法、行政程序法等一个也没有。社会法主要集中在国营企业职工的劳保待遇方面，对于集体企业、农村人民公社的劳动和社会保障问题则不在社会法调整的范围之内，而属于它们依靠自身力量，通过公益金的形式所解决的问题。

第三，由于法律虚无主义的影响，即便是制定的法律，它们在社会生活中的地位也是很有限的。邓小平同志反对的，“以领导人的改变而改变，以领导人注意力的改变而改变”，即人治正是那个时代法律地位的写照。当然，法律地位也和一个国家传统的解决纠纷方式有关，改革开放前居民委员会、村民委员会或人们所工作的单位的调解、“做思想工作”是解决纠纷的主要方式，它们所依据的是传统的或现实的道德或政策，是为人民服务的理念，人们对法律并不熟悉。当今天制定了越来越多的法律，人们拿起法律武器，大量的纠纷都涌向法院，甚至要通过律师的代理和辩护的时候，过去那种靠自己解决争端，“息讼”、“无讼”的情景又成为人们怀念的黄金时代。

三、中华人民共和国立法的后30年

1. 1980—1989年中国立法

(1) 立法数量

20世纪80年代是我国改革开放的最初十年，民主法制建设伴随着整个改革开放的过程，共制定法律84件，有关法律的决定64件，共148件，平均每年14.8件，不仅大大超过60年代和70年代的年均立法数量，而且也超过了50年代的平均水平，和1954年全国人大召开以后的年均立法数量大体持平。80年代在中国法学界和法律界有一种说法，1982年宪法继承了1954年宪法的优良传统，改革开放后的全国人民代表大会的立法工作在彭真同志的主持下也继承了第一届全国人大的传统。

(2) 标志性立法

20世纪80年代是我国立法取得重大成就的时期，其标志性立法主要有1980年宪法修正案，1982年《宪法》，1988年宪法修正案，1980年《婚姻法》，1981年《经济合同法》，1986年《民法通则》，1982年《民事诉讼法（试行）》，1989年《行政诉讼法》。

● 1980年的宪法修正案取消了1978年《宪法》的“大鸣、大放、大字报、大辩论”的规定，为改革开放创造稳定的政治局面奠定法律基础。

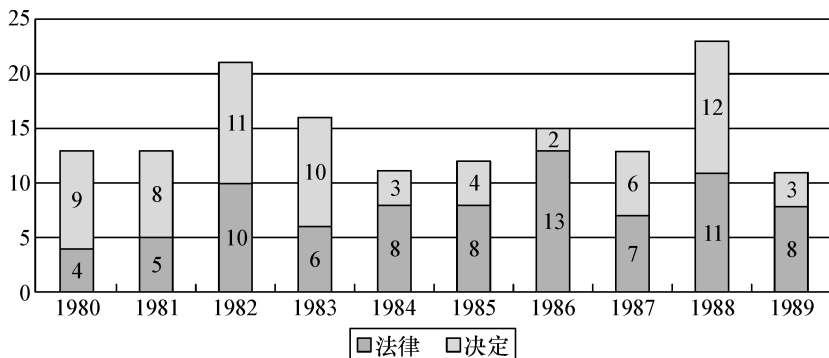


图 0—4 中国制定法律和有关法律问题的决定的数量 (1980—1989)

● 1982 年《宪法》是我国新时期社会主义建设的总章程。它继承了 1954 年《宪法》的主要精神，重申我国社会主义时期必须长期坚持的四项基本原则，即坚持党的领导，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，坚持马列主义毛泽东思想；在政治制度方面确定了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，人民代表大会制度，民族区域自治制度；在经济制度方面确定了公有制为基础的、多种经济形式共同发展的社会主义所有制，按劳分配为主体、多种分配形式并存的分配制度，计划经济为主、市场调节为辅的经济体制；在精神文明建设方面，既规定了有关发展教育、科学、医疗卫生、体育、文化事业等文化建设的内容，又规定了思想建设的目标，提出进行爱国主义、集体主义和国际主义、共产主义的教育，反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想。这样就把中国特色社会主义政治、经济、文化各个领域的建设纳入到宪法范围内，使之成为一部真正具有中国特色的社会主义宪法。

● 1988 年宪法修正案根据 80 年代我国经济体制改革的新经验，一是确定私营经济是社会主义公有制经济的补充，国家保护私营经济的合法的权利和利益，对私营经济实行引导、监督和管理；二是修改土地政策，一方面重申不得侵占、买卖或以任何其他形式非法转让土地，另一方面规定土地的使用权可以依法转让。

● 1980 年的《婚姻法》的重点是稳定、保障和发展家庭婚姻关系。一是增加了实行计划生育的基本原则；二是提高了法定婚龄，将男女的法定婚龄各提高了两岁；三是扩大了对亲属关系的法律调整，将实行计划生育列为夫妻双方的一项共同义务。



● 1986年的《民法通则》在整个民商法律体系中具有重要意义，它将平等、公平、诚信和公序良俗确定为民法的基本原则，规定了民事主体、客体与民事法律关系内容的制度。

● 1981年的《经济合同法》规定了十种有名合同，与1987年的《技术合同法》、1985年的《涉外经济合同法》构成合同法领域三足鼎立。

● 1982年的《民事诉讼法（试行）》是新中国成立以后的第一部民事诉讼法典，包括总则、一审程序、二审程序、执行程序、涉外民事诉讼程序的特别规定，共205条。该法规定，人民法院审理民事案件，应当着重进行调解；调解无效的，应当及时判决。

● 1989年的《行政诉讼法》被称为中国第一部“民告官”的法律，它的制定标志着我国三大诉讼程序法的雏形初步形成。但是，《民事诉讼法》有待进一步从试行中总结经验，宪法诉讼还缺乏经验，包括调解和仲裁在内的非诉讼程序法仍然缺位。当然，当时的三大诉讼法并非成熟，以后的实践表明，它们都需要与时俱进，不断地丰富和完善自己的内容。

在短短十年内取得这样大的成就，在世界立法史上也是值得骄傲的。在这十年，经济立法和民商立法明显加速，但是环境立法和社会立法滞后，如何使法律的各个部门随着经济和社会建设协调发展，是20世纪90年代和21世纪立法的重要问题。

2. 1990—1999年中国立法

(1) 立法数量

20世纪90年代我国共制定法律138件，有关法律的决定81件，法律解释1件，共220件，平均每年22件，是我国60年立法最多的十年，比立法迅速发展的80年代增加了62%。除了1991年和1992年立法数量在20件以下，其余的年份都在20件以上，1993年立法数量达到34件，其中制定法律18件，有关法律问题的决定16件。

(2) 标志性立法

20世纪90年代中国立法在各个领域都取得了重大进展，这个阶段的标志性成果丰硕，包括1993年和1999年两个宪法修正案，1990年《香港特别行政区基本法》，1993年《澳门特别行政区基本法》，1997年《刑法》，1991年《民事诉讼法》，1999年《合同法》的统一，以及社会法的发展，行政法体系、知识产权法体系的初步形成。

● 1993年和1999年两次修宪反映和巩固了我国经济体制改革的成果。

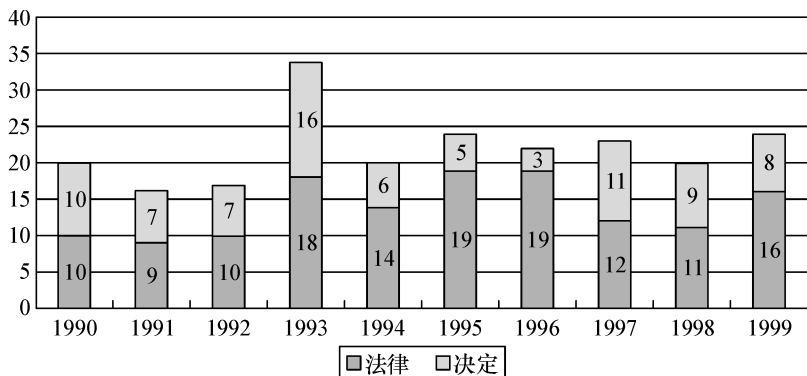


图 0—5 中国制定法律和有关法律问题的决定的数量 (1990—1999)

1993 年的修正案集中在经济体制改革方面，“把国营经济”修改为“国有经济”，根据我国农村改革的实践，将我国农村集体所有制的合作经济的主要形式从人民公社修改为“家庭联产承包为主的责任制”，修正案第一次提出“国家实行社会主义市场经济”，取代了“计划经济为主，市场调节为辅”的经济体制。1999 年的修正案第一次提出“实行依法治国，建设社会主义法治国家”的治国方略，从而使依法治国成为中国特色社会主义政治制度的重要特征；修正案确定农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制；提出在法律范围内的个体经济、私营经济是社会主义市场经济的重要组成部分，反映了改革开放以来非公有制经济的发展。

- 1990 年《香港特别行政区基本法》和 1993 年《澳门特别行政区基本法》的制定是中国特色社会主义法律体系的创举，为实现“一国两制，港人治港，澳人治澳，高度自治”奠定法律基础，同时也是《宪法》第 31 条的落实。

- 由于《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政监察法》以及 1989 年《行政诉讼法》的制定使行政法体系的构架逐步清晰。

- 1997 年《刑法》是对 1979 年《刑法》的一次系统的修改，明确规定了刑法的基本原则，废除类推制度，修改刑法的适用范围，刑罚执行制度，裁量制度中的部分内容，调整犯罪的分类，修改部分犯罪的罪状和法定刑，增加了大量罪名，从而使我国的刑法典更加成熟，更加适应改革开放的新形势。

- 包括《专利法》、《商标法》和《著作权法》在内的知识产权法基本



形成。

● 20世纪80年代制定的《经济合同法》、《技术合同法》和《涉外经济合同法》合而为一，制定了统一的《合同法》，将鼓励交易、意思自治、合同正义和诚实守信确定为我国《合同法》的基本原则。

● 20世纪80、90年代经济的高速发展，也带来社会的贫富差距拉大，社会和劳动保障法的制定已经成为迫在眉睫的事。《劳动法》、《工会法》以及不同群体社会保障法的制定或修订是社会法领域取得的重要进展。

● 1991年的《民事诉讼法》由总则、审判程序、执行程序 and 涉外民事诉讼程序的特别规定组成，共270条。与《民事诉讼法（试行）》相比，在财产保全和先予执行、调解的地位、特别程序、督促程序、公示催告程序和企业法人破产还债程序方面都有较大的改进，增加了协议管辖的规定，增加了代表人诉讼、集团诉讼的规定等。但是它删除了“着重调解”、“巡回审理、就地办案”等内容。

但是，总体来讲，20世纪90年代我国法律体系除了《宪法》、《刑法》相对完善，程序法的框架初步形成之外，作为民商法基础的《合同法》刚刚出炉，《物权法》还没有制定，侵权责任只是在《民法通则》中作出一般规定；行政法和经济法体系需要进一步清晰和发展，社会法刚刚起步。作为宪法相关法的政治法，当然不能照搬西方三权分立和多党制的模式，而必须坚持中国特色社会主义的政治制度，但它们也有赖于政治体制改革的深化，需要进一步研究。就各个部门法之间的关系而言，与80年代相比，宪法及其相关法的比重明显下降，占整个法律体系法律数量的15%，降低了一半。而在50年代和70年代，宪法及其相关法的比重甚至高达40%以上。宪法及其相关法比重的降低、其他部门法比重的增加，意味着法律调整的进步，过去靠宪法一般性原则所调整的社会关系随着部门立法的进展由各个部门法的具体规则所调整。

3. 2000—2009年中国立法

(1) 立法数量

2000年以来，我国共制定法律140件，有关法律问题的决定40件，法律解释11件，共计191件，平均每年19.1件，比90年代下降了29件，但是就制定的法律数量而言，仍然比90年代多2件，其中立法最多的年份是2002年，制定法律和有关法律问题决定的28件，其中法律16件，有关法律的决定8件，法律解释4件；最少的年份是2008年，制定法律7件。