

中国人民大学
中国法律
发展报告 2010
中国立法60年
——体制、机构、立法者、立法数量



RENMIN UNIVERSITY OF CHINA
REPORT ON CHINA LAW DEVELOPMENT 2010

CHINA LAW-MAKING 60 YEARS—LEGISLATURE,
MECHANISM, LAWMAKER, AND QUANTITY

(上册)



主编 朱景文

中国人民大学
**中国法律
发展报告 2010**
中国立法 60 年
——体制、机构、立法者、立法数量



RENMIN UNIVERSITY OF CHINA
REPORT ON CHINA LAW DEVELOPMENT 2010

主编 朱景文

中国人民大学出版社
· 北京 ·

中国人民大学发展研究报告

编 委 会

主 任 纪宝成

副主任 袁 卫 林 岗 冯惠玲

委 员 (按姓氏笔画为序)

冯惠玲 纪宝成 刘大椿 杜 鹏

杨瑞龙 杨慧林 吴晓求 林 岗

郑杭生 周蔚华 胡乃武 洪大用

贺耀敏 袁 卫 董克用 曾宪义



前 言

中国立法从 1949 年算起到 2009 年经过了 60 年的历程。本报告沿用《中国法律发展报告》的一贯风格，用事实说话，用数据说话，试图对 60 年我国立法制度的变迁、立法机构的设置、立法人员的构成、立法程序、立法种类和数量作全面的研究。

一、研究框架

本报告对中国立法从四个层次进行分析，即全国人大及其常委会所制定的法律，国务院及所属各部委所制定的行政法规和部门规章（包括中央军委各总部、军兵种、军区发布的军事法规、规章），各省、自治区、直辖市所制定的地方法规和地方政府规章（包括国务院确定的较大的市所制定的地方法规和政府规章），最高人民法院和最高人民检察院所发布的司法解释（包括两高、司法部、公安部等联合发布的司法解释）。每个层次又分为立法机构、立法人员、立法程序、立法数量和立法种类五个方面。本报告对中国立法制度的研究框架如下：



表 1

中国立法制度研究的框架 (1949—2009)

	立法机构	立法人员	立法程序	立法数量	立法种类
法律	全国人大及其常委会	全国人大代表, 全国人大常委会委员, 各专门委员会委员	《立法法》; 法律制定程序	立法总量, 现行有效、废止、修改法律数量, 立法解释数量, 各类法律数量	宪法及其相关法、行政法、刑法、民商法、经济法、社会法、程序法 7 个部门
行政法规、部门规章	国务院及其所属部委 (中央军委及各总部、军兵种、军区)	国务院常务会议组成人员	行政法规和行政规章制定程序	行政法规、部委规章总量, 现行有效、废止、修改数量, 各类法规、规章数量	按法律类别划分
地方法规、政府规章, 自治条例、单行条例	省一级人大、政府, 较大的市人大、政府, 自治地方人大、政府	地方人大及其常委会组成人员	地方法规制定程序	地方法规、政府规章、自治条例、单行条例总量、现行有效、废止、修改数量, 各类法规、规章数量	按法律类别划分; 创制性立法和实施性立法
司法解释	最高人民法院、最高人民检察院等	最高人民法院审判委员会, 最高人民检察院检察委员会等	司法解释程序	司法解释总量, 现行有效、废止、修改数量, 各类司法解释数量	刑法、民商法、诉讼法方面的司法解释; 政策性解释, 规范性解释, 批复性解释

二、法律部门、立法体制划分

本报告各部门法律的分类主要依据全国人大常委会关于中国特色社会主义法律体系由宪法及其相关法、行政法、刑法、民法商法、经济法、社会法、诉讼和非诉讼程序法七个法律部门组成的分类。尽管这种分类在许多方面是值得进一步探讨的。首先, 全国人大常委会关于七个法律部门的划分的根据是规范性法律文件, 而某一法律文件究竟属于哪一个部门本身就是有争论的, 从不同角度完全可以有不同的划分, 如行政许可法、行政处罚法、行政诉讼法究竟属于行政法还是程序法, 在许多情况下一个法律文件可能包括



不同法律部门的规范在内；其次，七个法律部门的分类是否恰当，在此之外是否还有其他的部门，如环境资源法、军事法等。但是，七个部门的划分的说法毕竟是来自立法机关，属于权威根据，所以我们把它作为本报告法律部门划分的主要依据。

关于立法体制的划分，我们基本的思路是根据《立法法》，分为法律、行政法规、地方法规和规章，具体包括：

法律，包括全国人大制定的基本法律和全国人大常委会制定的基本法律之外的其他法律；

行政法规，包括国务院所制定的行政法规和中央军委所制定的军事法规；

部门规章，包括国务院所属各部委的部门规章和中央军委各总部、军种和各大军区所制定的军事规章；

地方法规，包括省、直辖市的人大及其常委会制定的行政法规，自治区制定的自治条例和单行条例，较大的市^①人大及其常委会所制定的地方法规；

地方政府规章，包括省一级的地方政府和较大的市的地方政府所制定的地方政府规章。

最后，增加最高人民法院、最高人民检察院以及其他机构的司法解释，它们是我国相关立法的必要延伸，在司法实践中起着不可或缺的作用，尽管司法解释是否属于我国的法律渊源是有争论的。

三、阶段划分

本报告的时间跨度为 60 年，即 1949 年至 2009 年。60 年中国立法发展如何划分阶段，学者们见仁见智，不仅不同法律领域，宪法、刑法、行政法、民商法、经济法、社会法、程序法的发展阶段的划分不同，而且各个层级的立法，法律、行政法规、地方法规和规章的发展阶段也不同，其中地方法规大多是在改革开放以后才发展起来的，因此本报告没有硬性统一阶段划分，而是根据各章作者自己的意见。如果做粗线条的划分，大体可以分为两个阶段，即以改革开放为界，前 30 年和后 30 年；当然，前 30 年，还可以

^① 根据《立法法》，较大的市指省、自治区的人民政府所在地的市，经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市。



继续划分,以 1957 年为界;后 30 年也可继续划分,如以 1997 年中央提出依法治国的方略和形成中国特色社会主义法律体系的目标为界。但我们更主张根据研究问题的性质不同作出具体的划分。为了解决上述矛盾,本报告导论部分提出以十年为一个阶段的分期,这可以大体反映出改革开放前 30 年和后 30 年立法的基本状况,同时也为进一步的划分提供基本素材。

四、资料来源及困难

本报告的资料来源主要包括中国人大网法律法规信息库 (<http://law.npc.gov.cn>) 和国务院法制办法律法规全文检索系统 (<http://search.chinalaw.gov.cn/search2.html>), 其中中国人大网收录的法律、法规、规章和司法解释共 40 550 件,包括法律及有关法律问题的决定 1 093 件,行政法规及规范性文件 1 164 件,司法解释及司法文件 3 349 件,部委规章及规范性文件 5 009 件,地方法规、政府规章 29 935 件;国务院法制办所收录的法规共 17 056 项,其中法律 599 项,行政法规 1 243 项,法规性文件 2 797 项,地方性法规 4 136 项,地方政府规章 0 项,部门规章 4 493 项,司法解释 2 533 项,司法文件 315 项,案例 940 项(最后访问日期为 2010 年 11 月 1 日)。二者的权威性是毋庸置疑的,因为根据我国有关立法,我国各类行政法规、地方法规以及司法解释都需要到全国人大常委会备案,而行政法规、行政规章、地方法规、政府规章到国务院备案。但它们所包括的内容和统计标准显然有很大的差距。如果二者发生矛盾,我们以中国人大网为准。

还应该注意,虽然全国人大常委会、国务院和省一级地方人大都有法规、规章备案的制度,但是备案要有一个时间,它们报到全国人大常委会和国务院有一个过程,这些备案的法律法规进入信息库也有一个过程。法律法规信息库的数量是不断变动的,这不仅由于要不断补充新的法律、法规、规章,而且以往的法律、法规、规章也有一个不断的整理过程。

影响立法统计的另一个因素是,在两个法律法规库中都没有区分法律法规和相应的规范性文件。中国人大网没有把法律和有关法律问题的决定分开,把行政法规和规范性文件分开,把司法解释和司法文件分开,把部委规章和规范性文件分开,把地方法规、政府规章和规范性文件分开。因此,即便是上述数字都是准确的,要计算出我国到目前为止到底制定了多少法律、行政法规、部门规章、地方法规、政府规章和司法解释也绝非易事。

表 2 中国人大网法律法规信息库和国务院法制办法律法规全文检索系统文件对比

中国人大网		国务院法制办网	
法律类别	件数	法律类别	件数
法律及有关法律问题决定	1 093	法律	599
行政法规及规范性文件	1 164	行政法规	1 243
部委规章和规范性文件	5 009	法规性文件	2 797
地方法规和政府规章	29 935	部门规章	4 493
司法解释	3 349	地方性法规	4 136
		地方政府规章	0
		司法解释	2 533
		司法文件	315
		案例	940
文件总计	40 550	文件总计	17 056

资料来源：中国人大网法律法规信息库（<http://law.npc.gov.cn>）和国务院法制办法律法规全文检索系统（<http://search.chinalaw.gov.cn/search2.html>），最后访问日期：2010年11月1日。

本报告另一主要资料来源是全国人大法工委立法规划室编辑的《中华人民共和国立法统计》（中国民主法制出版社，2008年版），这是继2005年版后修订的立法统计，包括全国人大（1954年第一届全国人民代表大会召开之前的全国政协、中央人民政府）及其常委会所制定的法律的统计，特别是对1979年以来全国人大的立法情况，法律的立改废的情况，并对法律和有关法律问题的决定作出了不同的统计。时间从1949年到2008年2月28日第十届全国人大常委会第三十二次会议闭幕。但这个立法统计没有给我们提供改革开放前全国人大立法中哪些属于法律，哪些属于有关法律问题的决定，因此仍然不能准确地说明新中国成立以来我国最高国家权力机关究竟制定了多少法律。另外，在附录部分，该报告提供了国务院所制定的各类行政法规的情况，但是也只限于现行有效的行政法规，而不包括废止和修改的数量。

本报告地方立法的资料来源除了中国人大网和国务院法制办法律法规全文检索系统之外，还包括各地的《地方志》、《地方年鉴》，地方人大、政府的网站，尤其是有关地方立法机构的立法人员部分。应该看到，全国人大网站对全国人大代表和人大常委会委员的信息披露远远高于地方人大网站，这也使我们对地方一级立法人员构成的分析远远不如全国人大一级。



本报告中最高人民法院的司法解释的资料来源是最高人民法院院长王胜俊主编、最高人民法院审判委员会编辑和审定的《中华人民共和国最高人民法院司法解释全编》一书。该书 2009 年 8 月由人民法院出版社出版。对于该书未能收录的 2009 年下半年的数据,则采纳最高人民法院官方网站所公布的资料。最高人民检察院的司法解释资料来源为《中国检察年鉴》(中国检察出版社 1991—2009 年版);梁国庆主编《新中国司法解释大全》(中国检察出版社 1990 年版);国务院法制办公室编《新编中华人民共和国司法解释全书》(中国法制出版社 2009 年版);以及最高人民检察院官方网站、北大法宝网站等。

本报告是洪范法律和经济研究所项目,从 2010 年起纳入中国人民大学发展报告系列,受到洪范法律和经济研究所、中国人民大学科学研究基金(中央高校基本科研业务费专项资金资助)和中国人民大学法学院重点标志性项目的资助。

本报告各章的作者如下:

导论:朱景文(中国人民大学法学院教授,博士生导师);

第一章:王立峰(法学博士,中共中央党校政法部副教授),王莉君(法学博士,中国青年政治学院法律系副教授);

第二章:周静(法学博士,北京师范大学法学院副教授),周望(法学博士,上海浦东干部学院讲师),孟涛(法学博士,中国社会科学院法学所博士后),李雅琴(中国人民大学法学院博士生),刘宝坤(中国人民大学法学院博士生),齐崇文(中国人民大学法学院博士生);

第三章:韩旭(中国人民大学法学院博士生,中国社会科学院政治学研究所副研究员),李正斌(法学硕士,北京市人大常委会办公厅处长),李媛(法学博士,北京市人大常委会法制办副处长),刘玲(法学博士,中国社会科学院民族所助理研究员),谢冬慧(法学博士,中国人民大学法学院博士后,南京审计学院法学院教授),郭辉(中国人民大学法学院博士生),龚波(中国人民大学法学院博士生),强梅梅(中国人民大学法学院博士生),张伟明(中国人民大学法学院博士生,国家博物馆工作人员),周望,张建肖(中国人民大学法学院博士生);

第四章:叶传星(法学博士,中国人民大学法学院副教授),周少青(法学博士,中国社会科学院民族所副研究员)。

附录:齐崇文,朱景文。



全书由朱景文主编，负责全报告统稿和导论部分。王立峰、周静、韩旭、叶传星分主编，分别负责第一、二、三、四章统稿。

编者

2010年11月



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



Contents

Volume I

Introduction	China Law-making 60 Years: Path, Legal System, and Legislative Institution	1
Section 1	China Law-making 60Years; Historical Path	1
Section 2	China Law-making 60Years; Legal System	26
Section 3	China Law-making 60Years; Legialative Institution	35
Section 4	China Law-making 60Years; Professionalization and Democratization	42
Chapter 1	The NPC and its Standing Committee's Law-making	52
Introduction		52
Section 1	Organization Structuring	53
Section 2	Deputies to the NPC	95
Section 3	Legislative Procedure	113
Section 4	Law's Formulation, Amendment, Abolishment and Interpretation	120



Section 5	Legal System and Branches	160
Chapter 2 The State Council and its Ministries and Committees'		
	Law-making	209
	Introduction	209
Section 1	Administrative Rules and Regulations enacted by the State Council	219
Section 2	Administrative Rules and Regulations enacted by the Ministries and Committees under the State Council	274
Section 3	Administrative Rules and Regulations enacted by other Departments under the State Council	361
Section 4	Military Rules and Regulations enacted by the Central Military Commission and other Military Organizations	425



图表目录

导 论

图 0—1	中国制定法律和有关法律问题决定的数量 (1949—1959)	3
图 0—2	中国制定法律和有关法律问题的决定的数量 (1960—1969)	4
图 0—3	中国制定法律和有关法律问题的决定的数量 (1970—1979)	5
图 0—4	中国制定法律和有关法律问题的决定的数量 (1980—1989)	12
图 0—5	中国制定法律和有关法律问题的决定的数量 (1990—1999)	14
图 0—6	中国制定法律、有关法律问题的决定和法律解释的数量 (2000—2009)	16
图 0—7	中国制定法律和有关法律问题的决定的数量和趋势 (1949—2009)	24
图 0—8	中国制定法律的数量和趋势 (1979—2009)	25



图 0—9	中国各阶段制定的法律和有关法律问题的决定的数量和比例 (1949—2009)	25
图 0—10	改革开放以来各阶段制定的法律数量和比例 (1979—2009)	26
图 0—11	中国现行法律体系的结构 (2009)	27
图 0—12	全国人大及其常委会制定和修改法律的数量与比例 (五届至十届全国人大)	44
图 0—13	全国人民代表大会代表大专以上学历的百分比 (六届至十一届全国人大)	45
图 0—14	全国人大常委会委员学历构成 (六届至十一届全国人大)	45
表 0—1	中国社会主义法律体系的结构 (1978)	8
表 0—2	五届到十届全国人大期间制定和修改法律的数量和比例	17
表 0—3	中国现行法律的分类 (2009)	19
表 0—4	改革开放前后中国制定法律、有关法律问题的决定和法律 解释的数量	21
表 0—5	全国人大和全国人大常委会所制定的法律数量对比 (1979—2009)	36
表 0—6	中国各类法律、法规、规章和司法解释的数量 (1949—2009)	40
表 0—7	全国人大及其常委会通过法律时所审议的次数 (1979—2009)	44
表 0—8	全国人大已经结束征求意见的法律草案 (2005—2009)	51

第一章 全国人大及其常委会立法

图 1—1	全国人大组织结构图	55
图 1—2	全国人大常委会组成人数的变迁 (一届到十一届全国人大)	64
图 1—3	全国人大常委会组成人员的年龄构成 (六届到十一届)	66
图 1—4	全国人大常委会专兼职委员对比 (六届到十一届)	67
图 1—5	全国人大常委会委员的学历构成 (六届到十一届)	69
图 1—6	全国人大常委会委员的性别构成 (六届到十一届)	69



图 1—7	全国人大常委会委员的层级构成	70
图 1—8	全国人大代表的人数变迁（一届至十一届）	96
图 1—9	立法活动数量统计表（1949. 9. 21—1959. 12. 31）	124
图 1—10	立法活动总量变化表（1949. 9. 21—2009）	124
图 1—11	批准国际条约、协定和公约的数量变化表 （1949. 9. 21—2009）	124
图 1—12	全国人大立法数量与全国人大常委会立法数量统计表 （1954—1959）	127
图 1—13	全国人大立法数量与全国人大常委会立法数量统计表 （1960—1966）	128
图 1—14	全国人大立法数量与全国人大常委会立法数量统计表 （1975—1979）	130
图 1—15	全国人大立法数量与全国人大常委会立法数量统计表 （1980—1989）	132
图 1—16	全国人大立法数量与全国人大常委会立法数量统计表 （1990—1999）	135
图 1—17	全国人大立法数量与全国人大常委会立法数量统计表 （2000—2009）	139
表 1—1	历届历次全国人大会议情况变迁表	55
表 1—2	历届人大历次会议召开时间情况表	57
表 1—3	历届人大历次会议会期情况	59
表 1—4	历届人大的任期情况	60
表 1—5	历届全国人大常委会组成人员构成情况表	63
表 1—6	六届至十一届全国人大常委会委员构成情况表	65
表 1—7	五届至十一届全国人大常委会会期及审议法律议案情况 变迁表	71
表 1—8	十一届全国人大常委会委员长会议	72
表 1—9	五届至十一届全国人大专门委员会组成人数情况表	78
表 1—10	六届至十一届全国人大专门委员会组成人员文化程度	79
表 1—11	六届至十一届全国人大专门委员会组成人员年龄结构	80
表 1—12	十届全国人大各专门委员会人员年龄和学历构成 情况表	80