

# 立法与改革： 以法律修改为重心的考察

付子堂 胡夏枫\*

---

**内容提要：**1978年以来，中国逐步从“创法时代”迈向“修法时代”。1978—1993年，是中国改革启动及社会开始转折的艰难阶段，立法工作的重心放在对“政治屋顶”的修缮甚至重构上。1993—1998年，立法理念总体上注重与改革发展的决策相结合，市场经济法治化初现端倪。1998—2008年，法律创制步伐放缓，法律修改力度加大，市场经济法治化全面铺开。2008—2014年，立法进入引领全面深化改革的新阶段。梳理与总结1978—2014年改革进程中法律修改的基本经验，分析立法工作重心逐步向法律修改转移的特点，有助于准确理解全面推进依法治国进程中立法与改革关系的规律，更好地观察和把握中国社会的发展轨迹和未来趋势。

**关键词：**依法治国 法律修改 法律体系 立法与改革

---

## 引言

改革开放以来，中国特色社会主义法律体系逐步形成并日臻完善。2011年3月，十一届全国人大四次会议宣布中国特色社会主义法律体系已经形成。“中国特色社会主义法律体系，是以宪法为统帅，以法律为主干，以行政法规、地方性法规为重要组成部分，由宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等多个法律部

---

\* 付子堂，西南政法大学行政法学院教授；胡夏枫，西南政法大学行政法学院博士生。

本文为国家社会科学基金重点项目“马克思主义法学理论中国化、时代化、大众化研究”（10AFX001）成果之一。在本文的研究与写作过程中，得到了重庆市人大常委会研究室吴卫国主任以及西南政法大学张永和教授、宋玉波教授、周祖成教授、郭忠教授、张建文教授、周尚君教授、胡兴建副教授、张志航博士不同程度的指点和帮助，并获益于博士生尚海明、朱林方、肖武、曾巍、杨惠琪、喻崇峰、卫霄远、汪岳、温元杰、杨永纯、程新平、彭卫民等参加的课堂讨论，特此说明并衷心致谢。

门组成的有机统一整体。”〔1〕中国特色法律体系的成长具有两个鲜明的特征：法律修改步伐渐趋加速与法律创制步伐逐步放缓。截止2014年11月1日，〔2〕包括宪法在内的现行有效法律共计241件，〔3〕其中被修改的法律共计138件，总修改率为57.26%。各部门法律修改总次数共计241次。详见表1与表2。

从法律创制的角度来看，1978—2014年间的法律创制数轨迹呈现为一个倒“U”型曲线。1978—1988年为创法成长期（1978—1983年创法22件，1983—1988年创法29件），1988—1998年为创法高峰期（1988—1993年创法40件，1993—1998年创法63件），1998—2008年为创法稳定期（1998—2003年创法35件，2003—2008年创法30件），2008—2014年为创法消落期（合计21件），见表3。

对上列这些数字及其背后所反映的立法与改革之间关系的考察，有助于更好地认识社会变迁的基本轨迹与面貌，也能为从“创法时代”迈向“修法时代”的立法事业提供借鉴。

表1 各部门现行有效法律件数与修改件次统计表

法律部门	现行有效数(件)	修改件数(件)	修改次数(次)	从未修改数(件)	修改率(%)
宪法及宪法相关法	39	17	33	22	43.59
民法商法	33	20	35	13	60.61
行政法	77	44	66	33	57.14
经济法	60	39	73	21	65.00
社会法	21	13	18	8	61.90
刑法	1	1	10	0	100.00
诉讼与非诉程序法	10	4	6	6	40.00
合计	241	138	241	103	57.26

截止时间：2014年11月1日

资料来源：据中国法律法规数据库信息系统统计制作

- 〔1〕 中华人民共和国国务院办公厅：《中国特色社会主义法律体系》（白皮书）第二章，2011年10月27日。
- 〔2〕 本文统计的截止时间为2014年11月1日。所采用的时间分段参照相应的全国人大任期的分段标准。1978—1993年，实际指1978年2月26日至1993年3月14日（五至七届全国人大任期）；1993—1998年，实际指1993年3月15日至1998年3月4日（八届全国人大任期）；1998—2008年，实际指1998年3月5日至2008年3月4日（九至十届全国人大任期）；2008—2014年，则指2008年3月5日至2014年11月1日。
- 〔3〕 本文参照全国人大常委会法工委立法规划室所编《中华人民共和国立法统计（2013年版）》的数据进行统计。该版《立法统计》截止时间为2013年2月27日，共登录现行有效法律243件（含宪法）。2013年2月27日至2014年11月1日间，创制了旅游法、特种设备安全法，废止了外国人入境出境管理法、公民出境入境管理法、《全国人大常委会批准国务院关于劳教问题的决定的决议》以及《全国人大常委会关于批准国务院关于劳教的补充决定的决议》。考虑到反间谍法在国家安全法基础上修订并更名，国家安全法相应废止，统计时将反间谍法归入法律修改。因此，截止2014年11月1日，现行有效法律为241件。本文统计时，将上述新创制的两件法律分别归入行政法部门与社会法部门。特别说明的是，《立法统计（2013年版）》在开篇的编辑说明中强调，这243件法律包括于2013年7月1日生效的出境入境管理法，以及同时失效的外国人入境出境管理法和公民出境入境管理法。随着出境入境管理法的实施，外国人入境出境管理法和公民出境入境管理法应被排除在现行有效法律之外。另外，现行有效法律计数中含五届全国人大以前制定的户口登记条例（1958年1月9日通过）。参见全国人大常委会法工委立法规划室编：《中华人民共和国立法统计（2013年版）》，中国民主法制出版社2013年版，第1页，第92页以下。

表2 五届全国人大以来各部门法律修改次数统计表（单位：次）

历届任期 法律部门	五届 (1978— 1983)	六届 (1983— 1988)	七届 (1988— 1993)	八届 (1993— 1998)	九届 (1998— 2003)	十届 (2003— 2008)	十一届 (2008— 2013)	十二届至今 (2013— 2014)	合计
宪法及宪法相关法	2	6	1	4	4	4	12	0	33
民法商法	0	0	3	0	10	8	8	6	35
行政法	0	0	1	5	9	11	28	12	66
经济法	0	0	1	5	12	14	29	12	73
社会法	0	0	0	0	2	2	13	1	18
刑法	0	0	0	1	4	2	3	0	10
诉讼与非诉讼程序法	0	0	0	1	0	1	3	1	6
合计	2	6	6	16	41	42	96	32	241

起止时间：1978年2月26日至2014年11月1日

资料来源：据中国法律法规数据库信息系统统计制作

表3 五届全国人大以来各部门法律创制件数统计表（单位：件）

历届任期 法律部门	五届 (1978— 1983)	六届 (1983— 1988)	七届 (1988— 1993)	八届 (1993— 1998)	九届 (1998— 2003)	十届 (2003— 2008)	十一届 (2008— 2013)	十二届至今 (2013— 2014)	合计
宪法及宪法相关法	9	4	11	8	4	3	0	0	39
民法商法	3	4	5	9	6	4	2	0	33
行政法	5	9	9	19	14	11	8	1	76
经济法	2	11	7	22	5	9	4	0	60
社会法	2	0	6	3	4	2	3	1	21
刑法	0	0	0	1	0	0	0	0	1
诉讼与非诉讼程序法	1	1	2	1	2	1	2	0	10
合计	22	29	40	63	35	30	19	2	240

起止时间：1978年2月26日至2014年11月1日

资料来源：据中国法律法规数据库信息系统统计制作

## 一、1978—1993年：通过修宪和立法启动改革事业

1978年12月18日至22日召开的中共十一届三中全会以及之前于11月10日至12月15日召开的中央工作会议，标志着新中国历史上具有深远意义的伟大转折。此间关于法律与改革之间关系的论述，是改革开放初期国家立法工作的基本指导。比如，“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。修改补充法律，成熟一条

就修改一条,不要等待‘成套设备’。总之,有比没有好,快搞比慢搞好”,〔4〕“应兴应革的事情,要尽可能用法律和制度的形式加以明确……应当通过改革,使我国社会主义民主政治一步一步走向制度化、法律化”。〔5〕这一思路虽然是“粗线条”的,但正是当时法制建设的理论基础。1979年7月1日,五届全国人大二次会议一次性通过了刑法、刑事诉讼法、选举法、地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、中外合资经营企业法等7件重要法律,拉开了我国改革开放时期大规模立法工作的序幕,标志着中国逐步进入立法快车道。

为了适应拨乱反正工作,五届全国人大曾分别在1979年7月1日与1980年9月10日以决议的形式对“七八宪法”作过两次修改,〔6〕但“七八宪法”的许多条文仍与改革开放、社会主义现代化建设理念格格不入。有鉴于此,在废止“七八宪法”的基础上,1982年12月4日五届全国人大五次会议通过了新的宪法,〔7〕后称为“八二宪法”。“八二宪法”有效地确认和保障公民基本权利,稳固地确立和完善人民代表大会制度、民族区域自治等重要政治制度,并且为“一国两制”提供了宪法依据。随着宪法的全面修订,最高立法机关围绕政治体制改革(民主政治)以及经济体制改革(对外开放)两个重点领域,新制定了一批法律。1978—1988年间,宪法及宪法相关法与行政法部门创法最多。其中,宪法及宪法相关法部门创法13件,占该时段创法总件数的25.00%,占该部门现行有效法律件数的33.33%。行政法部门创法14件,占该时段创法总件数的27.45%,占该部门现行有效法律件数的18.19%。这在启动改革事业的道路上,可谓迈出了艰难而有力的第一步。

1978—1988年是法律修改的初步尝试阶段,修法重心集中在宪法相关法。这一阶段修改的4件宪法相关法,分别为地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法、人民法院组织法以及人民检察院组织法。这4件法律每件均被修改2次,占历届宪法相关法修改总次数的25.00%。1978—1988年的法律修改之所以全部集中在宪法相关法,是因为这一阶段国家法制建设的当务之急,是尽快确立新的政治架构。“实践证明,要使我们的国民经济高速度地向前发展,就要保持必要的社会政治安定。”〔8〕尽管依照新宪法的原则,修改了上述4件相关法,但这些法律“由于当

〔4〕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147页。

〔5〕中共中央文献研究室编:《十三大以来重要文献选编》上册,中央文献出版社2011年版,第40页。

〔6〕1979年的修改决议,决定在县和县级以上各级人大设立常委会,县级人大代表的产生方式由间接选举改为直接选举,地方各级“革命委员会”的名称恢复为地方各级“人民政府”,上下级人民检察院之间的关系由监督与被监督的关系改为领导与被领导的关系。1980年的修改决议,删除了公民基本权利中关于“大鸣、大放、大辩论、大字报”的条款。

〔7〕1982年11月26日,宪法修改委员会副主任委员彭真在第五届全国人民代表大会第五次会议上指出:“现行宪法是1978年3月第五届全国人民代表大会第一次会议通过的。从那时以来的几年,正是我们国家处在历史性转变的重要时期。1978年12月中国共产党十一届三中全会以后,党和国家领导全国人民全面清理‘文化大革命’的错误,深入总结建国以来的历史经验,恢复并根据新情况制订一系列正确的方针和政策,使国家的政治生活、经济生活和文化生活发生了巨大的变化。现行宪法在许多方面已经同现实的情况和国家生活的需要不相适应,有必要对它进行全面的修改。中国共产党去年召开的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》和今年召开的第十二次全国代表大会的文件,得到全国人民的拥护,为宪法修改提供了重要的依据。”参见彭真:《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》(1982年11月26日),载彭真:《论新时期的社会主义民主与法制建设》,中央文献出版社1989年版,第141页以下。

〔8〕叶剑英:《人大常委会着手研究健全法制》(1979年2月14日),载《人民代表大会工作全书》,中国法制出版社1999年版,第1001页。

时对一些问题的看法还不清楚，意见也不大一致，只根据宪法作了一些必要的修改”。〔9〕

法律修改在此阶段呈现两个特点。一方面，“如果社会主义法律朝令夕改，不具有一定的稳定性，就不能与要求巩固社会主义经济基础相适应”；〔10〕另一方面，“有缺点，有不足，怎么办？坚持真理，随时修正错误。修改，补充就是了……对的就坚持，错的就修正，不是无根据地固执己见”。〔11〕这两个特点也反映了改革开放初期法律修改在政治经济体制改革中的地位和功能。当时，最高立法机关对于修法应当遵循的原则已经有了十分清醒的认识：“第一，在没改以前，谁也得遵守。第二，要改也得经过法定程序。全国人大或人大常委会制定的法律，只有全国人大或人大常委会才能修改，其他任何机关、任何个人都无权修改。即使中共中央认为需要修改，也是要提交全国人大或人大常委会审议通过修改才能成为法律。”〔12〕

1988—1993年间，国家进入由计划经济体制向市场经济体制艰难转轨的关键阶段。国际上的苏联解体、东欧剧变及国内政治风波，都无疑对国家的立法工作造成了一定影响。〔13〕在法律创制方面，此阶段的立法重心放在宪法及宪法相关法与行政法部门上。其中，宪法及宪法相关法部门创法11件，占该时段创法总件数的27.50%，占该部门现行有效法律件数的28.21%。至此，该部门的重要法律多已经制定，国家的“政治屋顶”在此阶段大体搭建完成。行政法部门创法9件，占该时段创法总件数的22.50%，占该部门现行有效法律件数的11.69%。因为受到政治风波的影响，法律创制重在维护社会稳定、保障公民权利和惩治犯罪、促进廉政建设，即“国内稳定压倒一切是民主、法制建设的前提”。〔14〕经济法、民法商法部门法律创制速度也开始加快，但公司法、证券法等市场经济的标志性法律尚未出台。

在法律修改方面，1988—1993年间合计修改法律6次。除1988年4月12日七届全国人大一次会议通过的第一个宪法修正案，经济法部门修改了土地管理法（1988年12月），行政法部门修改了文物保护法（1991年6月），民法商法部门修改了中外合资经营企业法（1990年4月）、专利法（1992年9月）、商标法（1993年2月）。

经济法、民法商法与行政法类法律的修改，仍受计划经济体制的固化思维影响。以土地管理法为例，该法是经济法部门现行有效法律中第一件被修改的法律（1986年6月制定，1988年12月首次修改），制定时具有浓重的计划经济色彩，〔15〕因为仓促立法，创制两年后就不得不进行修改。而此次修改只涉及了少数条款，并非对该法的全面修订。例如，该法对于破坏耕地行为的法律责任规定并不明确，修改之后也只增加了“破坏耕地，构成犯罪

〔9〕 王汉斌：《关于修改〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法〉和〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的说明》（1986年11月15日第六届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议）。

〔10〕 张友渔：《关于社会主义法制的若干问题》，法律出版社1982年版，第119页。

〔11〕 前引〔7〕，彭真书，第376页，第377页。

〔12〕 同上书，第23页。

〔13〕 相关论述见江平口述、陈夏红整理：《沉浮与枯荣：八十自述》，法律出版社2010年版，第321页，第324页以下。

〔14〕 万里：《发挥人大作用，搞好民主法制建设（1990年7月18日）》，载《人民代表大会工作全书》，第1051页。

〔15〕 参见陈小君：《我国〈土地管理法〉修订：历史、原则与制度——以该法第四次修订中的土地权利制度为重点》，《政治与法律》2012年第5期。

的,依法追究刑事责任”。而根据统计,1986—1995年十年时间里,农业结构调整占用耕地和灾害损毁耕地七千多万亩,非农业建设占用耕地2960万亩,城镇外延扩张、村庄分散建设占用耕地严重,人地矛盾十分紧张,<sup>[16]</sup>以至九届全国人大常委会不得不对该法再进行全面修订。此阶段,立法机关虽然制定、修改了一批民商与经济类的法律,但国家在究竟是继续施行计划经济还是抛弃计划经济全面转向市场经济的抉择上,仍旧举棋不定。<sup>[17]</sup>到90年代,最高立法机关清楚地意识到,“摒弃高度集中的计划经济模式,发展社会主义市场经济,是我们国家经济体制改革的主要趋势”。<sup>[18]</sup>转变经济体制的思维,加快经济立法的步伐,成为1992年后中国立法与改革的关键词。

## 二、1993—1998年:确立市场经济体制与加强经济立法

1992年1月18日至2月21日邓小平的“南方谈话”以及同年10月12日至18日召开的中共十四大,标志着中国的改革开放与现代化建设事业迈进又一个历史新阶段。1993年3月29日,八届全国人大一次会议通过第二个宪法修正案,明确规定“国家实行社会主义市场经济”。在正式确立社会主义市场经济体制改革目标的大背景下,时任全国人大常委会委员长乔石明确提出,要“以改革的精神加快立法步伐,特别是要把经济立法放在最重要的位置。……对以往制定的某些不适应社会主义市场经济要求的法律,要及时修改或废止”。<sup>[19]</sup>他强调:“当前摆在我们面前的一个迫切任务,就是要认真研究在社会主义市场经济的总框架里加强立法,加快经济立法的工作”;<sup>[20]</sup>“我们是从计划经济向市场经济体制转轨的。过去制定的法律有的已不适应社会主义市场经济发展的要求,有必要进行认真清理,该修改的修改,该废止的废止。这样才能保证社会主义市场经济法律体系的统一性和协调性”;<sup>[21]</sup>力争在第八届全国人大任期内大体形成社会主义市场经济法律体系的框架,为此“制定了五年立法规划,其中规范市场主体、维护市场秩序、加强宏观调控、完善社会保障等方面的立法项目,是立法工作的重点”。<sup>[22]</sup>

1993—1998年是社会主义市场经济体制的初步建设期,也是法律修改适应市场经济体制改革目标的磨合期。尽管立法仍旧以法律创制为主,但是法律修改次数较前几届人大明显增多,合计修改法律16次。经济法部门5次,占该时段各部门修改总次数的31.25%,占该部门历届修改总次数的6.85%。行政法部门5次,占该时段各部门修改总次数的31.25%,

[16] 见1998年4月26日第九届全国人民代表大会常务委员会第二次会议关于《中华人民共和国土地管理法(修订草案)》的说明。

[17] 参见刘松山:《国家立法三十年的回顾与展望》,《中国法学》2009年第1期。

[18] 万里:《加快经济立法,保障社会主义市场经济发展(1992年7月1日)》,载《人民代表大会工作全书》,第1052页。

[19] 乔石:《全面履行宪法和法律赋予的职责 推进社会主义民主政治建设》(1993年3月31日),载《乔石谈民主与法制》下册,人民出版社、中国长安出版社2012年版,第333页。

[20] 乔石:《加强经济立法工作》(1993年4月13—19日),载《乔石谈民主与法制》下册,第346页。

[21] 乔石:《通过法律来规范和指导改革开放的发展》(1993年7月2日),载《乔石谈民主与法制》下册,第356页。

[22] 乔石:《在首都各界纪念人民代表大会成立四十周年大会上的讲话》(1994年9月15日),载《乔石谈民主与法制》下册,第411页。

占该部门历届修改总次数的7.58%。宪法及宪法相关法部门4次，占该时段各部门修改总次数的25.00%，占该部门历届修改总次数的12.50%。诉讼与非诉讼程序法部门1次，占该时段各部门修改总次数的6.25%，占该部门历届修改总次数的16.67%。

从横向上看，行政法与经济法是所有部门法律修改的重点领域。<sup>[23]</sup>从纵向上看，1978—1993年间全国人大及其常委会将主要精力集中在宪法及宪法相关法的修改上，而1993—1998年间法律修改开始转向适应市场经济体制改革。

与轰轰烈烈的社会主义市场经济体制改革相比较，这一阶段的法律修改总体上仍显迟滞。就经济类的法律而言，尽管其修改次数占该时段各法律部门修改总次数的比重最大，但总体数量却较少，且有几个共同点：修改时间距离创制时间较远，有些是施行了十年以上才开始修改；均属于首次修改；修改幅度大多很小。比如，个人所得税法的修改，“尽量保留了现行的一些行之有效、已被普遍接受的规定，基本保持现有的税收政策，能不改的尽量不改，能小改的不作大的变动”。<sup>[24]</sup>会计法的修改，“只是就部分内容的修改和补充，不是全面修改，原来的框架和结构不变，可改可不改的未作修改”。<sup>[25]</sup>税收征收管理法只对第14条第1款作了调整，属于个别条款的修改。其修正后暴露出许多问题，如税收征管的基础管理存在漏洞、不足，税收征管工作面临的新情况未在法律上做出回应，税务机关的征税行为和执法措施不够规范、完善等，这些问题导致该法在2001年大面积修订。

当然，在这一时期，法律修改适应社会主义市场经济体制改革意识已经初现，社会主义市场经济法治化已初见端倪。1993年3月29日，八届全国人大一次会议对“八二宪法”的第二次修正，将“坚持改革开放”、“国家实行社会主义市场经济”、“加强经济立法，完善宏观调控”以及“集体经济有独立进行经济活动的自主权”等内容明确写入宪法。1996年3月17日，八届全国人大四次会议批准了《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》。《纲要》强调“依法治国，建设社会主义法制国家”，提出要在“九五”计划期间初步形成社会主义市场经济法治化。这在建设社会主义法治国家的道路上具有承前启后、里程碑式的意义。

1993—1998年间的法律修改，整体上契合了社会主义市场经济目标的确立。也正是在这一阶段，立法适应改革的方针明确地确立下来：“以改革的精神对待和解决立法中遇到的问题和难点”，“立法要同改革开放进程相适应。立法要总结改革开放的经验，把实践证明是正确的东西用法律的形式肯定下来，使改革开放的成果得以巩固。但仅仅这样做还不够。还必须充分认识法律对社会经济发展的指导作用。应当通过法律来规范和指导改革开放的发展，依靠国家的力量排除改革开放中遇到的阻力，有力地推动社会主义市场经济体制的建立”。<sup>[26]</sup>也正是得益于八届全国人大将立法改革与市场经济进行有效衔接，有关市场经

[23] 法律创制在此时期也体现出对行政类与经济类法律的偏重。1993—1998年间法律创制63件，仅这两类法律就占据41件，其中行政法部门创制19件，经济法部门法律22件。

[24] 刘仲黎：《关于〈中华人民共和国个人所得税法修正案（草案）〉的说明》（1993年8月25日第八届全国人民代表大会常务委员会第三次会议）。

[25] 刘仲黎：《关于〈中华人民共和国会计法修正案（草案）〉的说明》（1993年10月22日第八届全国人民代表大会常务委员会第四次会议）。

[26] 乔石：《通过法律来规范和指导改革开放的发展（1993年7月2日）》，载《乔石谈民主与法制》下册，第356页。

济法律在1998年以后开始了大面积、大规模的修改。

### 三、1998—2008年：市场经济法治化全面铺开

1997年9月12日，中共十五大正式做出“继续推进政治体制改革，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，依法治国，建设社会主义法治国家”的战略决策，明确提出“加强立法工作，提高立法质量，到2010年形成有中国特色的社会主义法律体系”的具体任务。在这一背景之下考察1998年之后的法律修改，不难发现，1998—2008年间法律修改有了量和质的飞跃。

从量上来看，1998—2003年间九届全国人大及其常委会修改法律41次。其中，经济法部门12次，占该时段修改总次数的29.27%，占该部门历届修改总次数的16.44%。行政法部门11次，占该时段修改总次数的26.19%，占该部门历届修改总次数的16.67%。民法商法部门10次，占该时段修改总次数的24.39%，占该部门历届修改总次数的28.57%，为该部门历届修改次数之最。宪法及宪法相关法部门4次，占该时段修改总次数的9.76%，占该部门历届修改总次数的12.50%。刑法部门4次，占该时段修改总次数的9.76%，占该部门历届修改总次数的40.00%，为该部门历届修改次数之最。社会法部门2次，占该时段修改总次数的4.88%，占该部门历届修改总次数的11.11%。

2003—2008年间十届全国人大及其常委会修改法律42次。其中，经济法部门14次，占该时段修改总次数的33.33%，占该部门历届修改总次数的19.18%。行政法部门11次，占该时段修改总次数的26.19%，占该部门历届修改总次数的16.67%。民法商法部门8次，占该时段修改总次数的19.05%，占该部门历届修改总次数的22.86%。宪法及宪法相关法部门4次，占该时段修改总次数的9.52%，占该部门历届修改总次数的12.50%。社会法部门2次，占该时段修改总次数的4.76%，占该部门历届修改总次数的11.11%。刑法部门2次，占该时段修改总次数的4.76%，占该部门历届修改总次数的20.00%。诉讼与非诉讼程序法部门1次，占该时段修改总次数的2.38%，占该部门历届修改总次数的16.67%。九届与十届全国人大法律修改次数均超过了五至八届全国人大法律修改次数之和（30次）。

法律修改由过去的辅助地位，转变为与法律创制并重，甚至成为立法的重心。<sup>[27]</sup>与法律修改的盛况相反，法律创制脚步逐步放缓，1998—2003年间九届全国人大及其常委会创法35件，2003—2008年间十届全国人大及其常委会创法30件。与前几届人大法律创制数递增相比（五至八届全国人大分别创法23件、29件、40件、63件），此阶段法律创制数开始回落。法律创制数的逐步减少，说明法律体系以及“有法可依”的局面正在逐步形成。

具体来说，1998—2008年间的法律修改基本形成了以经济法与行政法部门为主，其他法律部门齐头并进的趋势。这也是民法商法部门法律修改的鼎盛阶段。在1978—1998年

[27] 2002年3月，时任全国人大常委会委员长李鹏指出：“把修改法律放在与制定法律同等重要的位置上。为使立法工作同变化发展的形势相适应，常委会十分重视法律的修改，全年通过的16件法律中，有10件属于修改法律。”参见李鹏：《全国人民代表大会常务委员会工作报告》（2002年3月9日），载《十五大以来重要文献选编》下册，中央文献出版社2011年版，第489页。



间，民法商法部门总计修改法律3次，<sup>[28]</sup>而1998—2008年间则骤增至18次（1998—2003年10次，2003—2008年8次）。而且，公司法、专利法、外资企业法、中外合资经营企业法、商标法、著作权法、证券法等标志性法律，分别得到了1次甚至多次修改。改革开放后从未有修改的社会法部门，也开始得到立法机关的关注。1998—2008年间社会法修改法律4次（归侨侨眷权益保护法、工会法、妇女权益保障法、未成年人保护法各1次），尤其是工会法的修改，对于完善市场经济体制下的劳动关系与职工的合法权益，具有重要意义。为了应对市场经济发展导致的犯罪种类、方式多样化，刑法在此阶段也被大面积、反复修改，形成了6个修正案。法律修改的这种态势，构成了“进一步功能分殊的多向均衡型法律变迁”。<sup>[29]</sup>

首先，法治、人权、程序正义等原则在此一阶段得到进一步确认。如1999年3月15日第九届全国人民代表大会第二次会议通过的第三个宪法修正案，正式确立“依法治国、建设社会主义法治国家”的基本方略，使执政党的主张经过法定程序成为国家意志，为巩固改革、发展、稳定的成果，进一步推进改革开放和社会主义现代化建设提供了宪法保障。2001年2月民族区域自治法的修改，对坚持和完善民族区域自治制度，维护民族区域治理体系与治理能力具有重要作用。2004年3月14日第十届全国人民代表大会第二次会议通过的第四个宪法修正案，将“国家尊重与保障人权”写入宪法。宪法为人民群众更加充分地享有民主权利，在国家生活中发挥积极性、主动性、创造性提供了可靠的法律保障，宪法保障公民权利的意识开始显现。同年10月，第四次修改的选举法进一步保障选民的提名权，增进选民对候选人的了解，对罢免代表作了更为实际的程序性规范。

其次，公务员法、行政许可法等重要法律的制定，使行政法部门得到了进一步壮大。同时，行政法部门修改了22次。立法机关开始意识到公权力的规范运行是建设法治政府的重要前提，也是确保公民权利不受政府公权侵害的前提。“行使权力的方式和程序进一步规范、法制化，行政复议、行政诉讼和国家赔偿的法律制度已经建立”，<sup>[30]</sup>以建设法治政府为目标的公权力法治化趋势日益显现。

再次，市场经济类法律迎来了修改、完善的高峰，并体现出内容上与国际接轨、体系上更加注重相互协调的特点。2001年11月10日，世界贸易组织第四届部长级会议通过了中国加入世贸组织的法律文件。为了使我国有关货物贸易、服务贸易、知识产权、投资措施的法律与世贸组织规则相一致，进一步完善我国对外开放的法律环境，九届全国人大及其常委会对专利法、商标法、著作权法、中外合资经营企业法、中外合作经营企业法、外资企业法、海关法、进出口商品检验法、企业破产法、企业所得税法等一大批相关法律进行了修改。

1998—2008年间的立法工作，开始把法律修改与法律创制放在同等重要的位置。法律修改既着眼于可行性，又注意其前瞻性；既着眼于通过立法肯定改革成果，又注重为深化改革留有空间和余地。尤其是，这一期间对立法与改革、发展、稳定关系的认知与处理有

[28] 这3次法律修改全部在七届全国人大任期内完成，分别是1990年4月4日七届全国人大三次会议修订的中外合资经营企业法，1992年9月4日七届全国人大二十七次会议修正的专利法以及1993年2月22日七届全国人大三十次会议修正的商标法。

[29] 参见于堂主编：《文本与实践之间：马克思主义法律思想中国化问题研究》，法律出版社2009年版，第191页。

[30] 胡锦涛：《在首都各界纪念中华人民共和国宪法公布施行二十周年大会上的讲话》（2002年12月4日），载《十六大以来重要文献选编》上册，中央文献出版社2011年版，第71页。

了明显的进步。“改革的重点也是立法的重点。”<sup>[31]</sup>立法工作服从和服务于大局，要求把全国人大及其常委会的立法工作与中央对改革、发展、稳定的重大决策结合起来，将改革的重点、难点与立法的重点、难点结合起来。立法与改革均指向建立和完善适应社会主义市场经济体制的法律体系，特别着力于对规范市场经济条件下的财产关系、信用关系和契约关系以及维护市场秩序、保护公平竞争、健全社会保障制度、加快国民经济和社会信息化等领域的法律进行修改。

#### 四、2008—2014年：立法引领和推动全面深化改革

2011年1月24日，时任全国人大常委会委员长吴邦国在“中国特色社会主义法律体系座谈会”上强调，法律体系形成后应当把更多的精力放到法律的修改完善上来，完善中国特色社会主义法律体系必须继续深入推进科学立法、民主立法。<sup>[32]</sup>2013年11月12日，中共十八届三中全会通过关于全面深化改革的决定，强调要“推进法治中国建设”。从十一届与十二届全国人大及其常委会的立法工作实践来看，其重心明显偏向法律修改。法律修改涉及社会关系的各个方面，国家的各项制度与公民的各项权利在法律修改中得到进一步完善和保障。法律修改工作迎来了自1978年以来最热的时段，越来越受到立法机关和全社会的高度重视。中国特色社会主义法律体系的形成，作为新中国立法史上的重要转折点，意味着法治建设新阶段立法的重心由法律创制转为法律修改，中国立法步入了引领、助推改革的新时代。

2008—2014年间创制法律21件，创下了历届全国人大任期内创法的最低数，法律创制的脚步进一步放缓。同时，法律修改脚步却明显加快，合计修改法律128次。其中，经济部门41次，占该时段修改总次数的32.54%，占该部门历届修改总次数的56.16%，为该部门历届修改次数之最。行政法部门40次，占该时段修改总次数的31.25%，占该部门历届修改总次数的60.61%，为该部门历届修改次数之最。民法商法部门14次，占该时段修改总次数的11.11%，占该部门历届修改总次数的40.00%。社会法部门14次，占该时段修改总次数的11.11%，占该部门历届修改总次数的77.78%，为该部门历届修改次数之最。宪法及宪法相关法部门12次，占该时段修改总次数的9.52%，占该部门历届修改总次数的37.50%，为该部门历届修改次数之最。刑法部门3次，占该时段修改总次数的2.38%，占该部门历届修改总次数的30.00%。诉讼与非诉讼程序法部门4次，占该时段修改总次数的3.15%，占该部门历届修改总次数的66.67%，为该部门历届修改次数之最。

法律修改涵盖了所有的法律部门，行政、经济仍继续成为重点修法领域，社会法部门法律修改幅度开始加大。<sup>[33]</sup>在保持经济持续平稳、确保公权力规范行使之余，改善民生、

[31] 李鹏：《进一步搞好立法和监督工作》（1998年4月29日），载《十五大以来重要文献选编》上册，中央文献出版社2011年版，第279页。

[32] 见吴邦国：《在形成中国特色社会主义法律体系座谈会上的讲话》（2011年1月24日），《中国人大》2011年第2期。

[33] 社会法部门合计修改法律14次。其中，安全生产法与老年人权益保障法各2次，残疾人保障法、归侨侨眷权益保障法、工会法、矿山安全法、红十字会法、劳动法、职业病防治法、预防未成年人犯罪法、未成年人保护法、劳动合同法各1次。

倡导社会关爱、保障弱势群体基本人权、促进社会公平正义、和谐发展，也开始成为立法机关关注的方向。

作为一种先进科学的立法技术，“包裹立法”在此阶段被频繁运用于法律修改。2009年8月27日通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改部分法律的决定》，被誉为中国法律修改史上的第一次“包裹立法”。<sup>[34]</sup>随后，2012年10月26日对监狱法等7件法律进行统一条文清理，以主动适应此前刑法与刑事诉讼法修改条文的要求；2013年6月29日对文物保护法等12件法律进行统一修改；2013年12月18日对海洋环境法等7件法律进行统一修改；2014年8月31日对保险法等5件法律进行统一修改。数次“包裹立法”，每年度着力于不同的重点，坚持以问题为导向，将需要修改的法律串联起来，有利于实现国家法制的统一，有利于法律条文的表述与国家的形势政策和改革方针保持一致，有利于提高立法的水平和质量。

强调法律修改与改革之间的互动关系，将全面深化改革作为立法目的，通过立法引领、推动全面深化改革，成为法律修改的重要导向。据不完全统计，老年人权益保障法、商标法、刑事诉讼法、民事诉讼法、农业技术推广法等十余件法律的修改条文都在10条以上。法律修改的目的与某些重大改革的目标是一致的。如农业技术推广法的修改是为了促进“农村改革的深化和现代农业发展”，兵役法的修改是为了“适应军队现代化建设的需要以及促进劳动用工制度的改革”，刑事诉讼法的修改对司法体制改革也有一定的助推作用。某些大幅度修改的法律，都将改革作为重要动因或指导思想。如选举法的修改，是贯彻中共十七大要求的“要坚定不移地发展社会主义民主政治，扩大人民民主，保证人民当家作主”，<sup>[35]</sup>确立城乡居民选举权平等的原则。代表法的修改，是按照中共十七大提出的“保障人大代表依法行使职权，密切人大代表同人民的联系”的改革要求，深入总结实践经验，突出支持、规范以及保障各级人大代表依法履行职责这个重点，统筹兼顾，充分发挥人大代表作用，增强人民代表大会的生机和活力，坚持和完善人民代表大会制度。<sup>[36]</sup>

正确处理立法决策与改革决策之间的关系，必须努力做到以立法引领改革，以改革促进立法。一方面，改革必须依法而行，“凡属重大改革要于法有据，需要修改法律的可以先修改法律，先立后破，有序进行”；<sup>[37]</sup>另一方面，改革的经验与成果应当及时地以法律制度的形式固定下来。在一定意义上，立法与改革的关系反映了法律适应性与法律稳定性之间的关系。也就是说，法律要适应改革的变动性，才能释放法治的功能；改革要依循法律的稳定性，才能保障社会良性发展。

法律修改对于人权保障问题越来越表现出更加深入的关切，最具有代表性的是对刑事

[34] “所谓的包裹立法，是指将法案适用对象相同，涵盖面广的相关事项合并为一个法案处理。”参见杨斐：《法律修改研究：原则·模式·技术》，法律出版社2008年版，第230页。尽管1987年11月24日第六届全国人大常委会第23次会议决定一次性批准废止了111件法律，但当时的程序非常简单，只是由全国人大法工委出具一份法律清理报告，并未严格依照法律修改与废止的立法程序进行。因此，在严格意义上，我国直到2009年才真正开始进行“包裹立法”。

[35] 王兆国：《关于〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法修正案（草案）〉的说明》，《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2010年第3期。

[36] 见李适时：《关于〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法修正案（草案）〉的说明》，《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2010年第7期。

[37] 习近平在中央全面深化改革领导小组第二次会议上的讲话（2014年2月28日）。

诉讼法的大面积修改。该法于1979年7月五届全国人大二次会议通过,1996年3月八届人大四次会议首次修正,2012年3月十一届全国人大五次会议进行第二次修改。与上次修改相比,这件草案耗时4年、涉及条文修改110处、新增条文65条的修正案,将统筹处理惩治犯罪与保障人权的关系作为修改的基本思路,“公众已不再被诸如‘打击犯罪’、‘控制犯罪’之类的政治语句所迷惑,而直接追问‘公民权利是否得到尊重和保障’这一核心问题”。<sup>[38]</sup>具体来说,本次修改将“尊重与保障人权”写入新刑诉法,增加规定特别程序,在证据制度、强制措施、辩护制度、侦查措施、审判程序以及执行程序方面,都充分遵照人权保障与程序正当性原则予以修改,最大限度地保证准确及时地查明犯罪事实,正确应用法律,惩罚犯罪分子,保障无罪者不受刑事追究,尊重和保障人权,保护公民的诉讼权利和其他合法权利。在人权话语已然渗入社会各个角落的大背景下,刑事司法观念由传统报应式、惩罚式向恢复性司法理念转向,犯罪嫌疑人的人权保障得到了社会更深层次的关切。

法律修改还涉及人权保障的方方面面。如2012年12月28日修订的老年人权益保障法,对老年人精神慰藉、服务保障、社会优待平等化以及宜居环境建设等方面做出了特别规定。在对未成年人的权益保护方面,修改后的刑事诉讼法设专章规定了“未成年人刑事案件诉讼程序”,使得对未成年人犯罪处罚过程中“教育为主、惩罚为辅、特殊保护”的原则得以具体化;考虑到未成年人特殊保护的需要,新的刑事诉讼法设置了附条件不起诉、犯罪记录封存等新制度;考虑到未成年人刑事案件的特殊性,还对办理未成年人刑事案件的总体要求、各个诉讼环节的特别程序作出了全面规定。关于对公民人身权益的保护问题,2012年8月31日修改的民事诉讼法体现了近年来对于重大环境污染损害公众利益诉求的回应,该法明确规定了对因破坏环境导致环境污染引发的纠纷,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。这一制度的确立,对于环境权的司法保障是一个重大突破,对于环境保护法的修改也无疑具有先导意义。在保护劳动工作权利方面,2012年12月28日修改的劳动合同法体现了对劳务派遣工人工作权的保护,更加精细和严格地界定劳务派遣用工范围,尤其是保证他们享受同工同酬待遇的权利。关于保护消费者权益,2013年10月25日修订的消费者权益保护法,以“新权益、新责任”为核心理念,扩大了消费者协会的公益性职责,突出了对消费者个人信息、人格、人身权益方面的保护,其内容体现了在消费过程中对公平和效率的维护,以及对经营者和消费者同等的善待和对消费者的合理和适度倾斜。

## 五、法律修改与法制改革

### (一) 在条文与目的之间体现法律的价值

对法律条文的修改,必须注重体现该法律所调整事项的客观规律。任何一件成文法都有其特定的法律目的及内在价值。随着改革的全面深化,公平正义、人权保障、生态保护等日益成为法律修改的重要目的。法律修改要适时回应相关社会需求。例如,2013年8月

<sup>[38]</sup> 陈瑞华:《刑诉法:一部民法法,而非治民法》,《南方周末》2011年9月9日。

30日通过的商标法，其核心理念就是要求实现公平正义，加大商标法维护诚实信用的力度，保护生产者和消费者合法利益。历经两届人大四审程序最终于2014年4月24日通过的环境保护法，其修法宗旨是“为保护和改善环境，防治污染和其他公害，保障人体健康，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展”，由此确立了“环保优先”等环境治理现代化和环境治理法治化的新理念和新制度。

对法律条文的修改，必须注重法律与法律之间、法律与相关制度和政策之间的衔接、协调与自洽。法律体系之所以稳定，是因为不同的法律渊源、不同位阶的法律价值以及不同的法律规范能够彼此调适、相互佐证，从而彰显更高的价值和更规范的秩序。法律修改不仅不能打破这种平衡，还必须使修改后的法律更加稳定，更能有效地促进建设与改革事业。比如，2010年2月26日修订著作权法，旨在保证著作权法中有关作品出版、传播监督管理的原则与此前出台的同类法律法规相协调。2011年4月2日修订煤炭法与建筑法，对有关强制保险的条文进行了统一修改，以确保二者在社会保险法施行前与之相协调。2012年12月26日修订监狱法等7件法律，是为了与修改后的刑法相协调。2014年4月24日修改环境保护法的相关内容，则是为了与民事诉讼法所确立的“环境公益诉讼”制度相协调。

## （二）在稳定与适应之间延续法律的生命

法律是实现社会控制的一种手段。法律必须稳定，但又不能静止不变。因此，应当达成法律确定性与适应性的统一并促进其成长。<sup>[39]</sup>一方面，法律的稳定性确保人们能够拥有一致的规则和安宁的社会生活秩序；另一方面，人们也时常希望法律能够灵活变通以确保公平、正义等价值的实现。<sup>[40]</sup>现代法治国家要通过立法设定行为规范，立法一旦启动，某些法律条文与社会诉求之间产生脱节就只是时间上的问题。这是法律修改的直接动因。通过法律修改，法律的适应性缺失可以得到有效弥补。“法律的修改不只是补漏拾遗，而是给法律注入新的生命，使之适应形势发展的需要，而能继续站得住，行得通。”<sup>[41]</sup>在此意义上，法律修改不仅是立法的一种表现形式，更是法律生命的延续和再造。

从宏观角度看，法律修改的动因至少包括：法律规制的对象即社会关系发生了变动，世界结构变局下的法律变化，法律自身的活力以及适应性需求，法学理论导致法律发生变化等。从微观角度看，以有限的规范去应对纷繁复杂的社会问题，因“法有限而事无穷”，法律无法绝对与社会同步。法律只能采取类型化的规范方式，而不能针对特定对象一人一事地制定个别规范。立法者无法完全预见未来可能发生的情况，甚至连当下的社会生活也无法绝对准确地把握，因而具有片面性与主观性。法律语言具有多义性、模糊性与变动性。这些都要求法律修改予以及时回应。<sup>[42]</sup>

法律修改必须紧跟改革步伐，对社会改革的要求及时做出良性回应。“社会不是以法律为基础的。那是法学家们的幻想。相反地，法律应该以社会为基础。法律应该是社会共同

[39] 参见[美]本杰明·N.卡多佐：《法律的成长·法律科学的悖论》，董炯、彭冰译，中国法制出版社2002年版，第4页以下；[美]罗斯科·庞德：《法律史解释》，曹玉堂、杨知译，华夏出版社1989年版，第1页；[美]诺内特、塞尔兹尼克：《转变中的法律与社会》，张志铭译，中国政法大学出版社1994年版，第7页。

[40] 参见周少华：《法律之道：在确定性与灵活性之间》，《法律科学》2011年第4期。

[41] 郭道晖：《法律修改方略述评》，《中国法学》1989年第6期。

[42] 参见周少华：《适应性：变动社会中的法律命题》，《法制与社会发展》2010年第6期。

的、由一定物质生产方式所产生的利益和需要的表现，而不是单个的个人恣意横行。”<sup>[43]</sup>显然，只有不断地追随社会的进步，法律才能永葆活力。同时，也正是在法制改革的进程中，社会制度才得以不断地进行自我修正。所以，法律制度决不能僵化，而应不断地成长。法律的颁布意味着稳定性的确立，而在法律实施过程中，必须随着社会生活的变化而及时反馈法律修改的需求。近年来，改革不断深化，不仅要通过法律修改对既有的价值理念加以巩固，改革取得的制度成果也需要及时地反映在新修改的法律之中。比如，2012年12月28日修改证券投资基金法，拓展了基金组织形式，优化了基金管理公司治理结构，实现对基金老鼠仓的预防与规制，加大对公募基金投资者的保护力度等，都是对近年来资本市场的快速发展及经济和金融体制改革不断深化的积极回应，都是对市场发展新形势和基金监管所取得的相关经验与成果的总结与确认。

### （三）在改革与“变法”之间促进法律的成长

在我国改革开放初期，立法的重心是改变“无法可依”的局面，即创制新法。虽然中国特色社会主义法律体系已经宣告形成，但仍有许多法律规范不尽合理，还有一些高难度的骨干法律，如被称为“社会生活的百科全书”的市场经济基本法、市民生活基本准则的民法典，迄今尚未制定出来。<sup>[44]</sup>尤其是，我国还处于社会主义初级阶段，经济、文化、政治体制需要进一步深化改革，与之对应的法律制度体系需要进一步完善。上世纪80年代，法律修改主要集中在宪法及宪法相关法部门。90年代，随着社会主义市场经济体系的确立，经济法与行政法成为法律修改的主要部门。最近几年，法律修改不仅步伐越来越快，涉及的领域也更加全面。可以说，中国特色社会主义法律体系的建立与完善，伴随着法律修改的不断推进和立法实践的不断成熟。<sup>[45]</sup>法制改革的本质就是“变法”，就是要将改革的成果通过法律修改的形式确定下来。同时，改革也必须要依法而行，不符合法治理念的法律必须及时修正。社会的全面改革与法律的修改一样，看似变动不居，实际上都是要寻求稳定中的再造。改革的目的之一是实现社会的长治久安，必须在有序和稳定的社会环境中进行，而修法的宗旨之一是确保法制的稳定统一，也同样呼唤安定的社会秩序。

中国正处在一个社会深度变革的转型期，社会转型必然要求法律转型。<sup>[46]</sup>学术界对我国法律变迁或法制改革的认识，比较主流的观点认为，是由国家自上而下推进的建构式改革，法律立、改、废的进度受国家意志的主导，因而具有鲜明的国家主义色彩。<sup>[47]</sup>也有学者强调，除了国家之外，还需要将市场、社会与法律体系视为当代中国法律变迁的变量，即“法律变迁的结构制约”。<sup>[48]</sup>当前，我国法制改革已经超越“大跃进”阶段，进入了“技术化”的微调时代或“法治精细化阶段”。<sup>[49]</sup>

[43] 《马克思恩格斯全集》第6卷，人民出版社1961年版，第291页以下。

[44] 见王利明：《法治现代化需要一部“百科全书”》，《人民日报》2014年9月25日。

[45] 见朱景文：《提高立法质量与科学立法民主立法》，《光明日报》2011年2月24日。

[46] 参见付子堂：《转型时期中国的法律与社会论纲》，《现代法学》2003年第2期。

[47] 参见周永坤：《法律国家主义评析》，《云南法学》1997年第1期；张志铭：《转型中国的法律体系建构》，《中国法学》2009年第2期；蒋立山：《中国转型秩序与法治发展战略》，载《中国法治论丛》2008年卷，知识产权出版社2009年版。

[48] 参见程金华、李学尧：《法律变迁的结构制约——国家、市场与社会互动中的中国律师职业》，《中国社会科学》2012年第7期。

[49] 参见刘振宇：《将法治进行到底——“法治与改革”学术研讨会综述》，《环球法律评论》2014年第4期。

全面深化改革需要全面“变法”，频繁的法律修改也可能带来一系列弊端，诸如影响法制的权威性和严肃性，耗费大量的立法资源，增加立法成本，法律效果“打折”等等。为了解决这些问题，法律修改工作必须更加强调贯彻科学立法理念，增强立法的科学性，从而不断地使法律的生命得到再造。<sup>[50]</sup>

## 结 语

推进国家治理法治化是推进国家治理现代化的题中应有之义。对法律的修改，也是国家治理现代化和法治化水平不断提升的表现。通过对1978—2014年法律修改实践的基本梳理和初步分析，可以看出，如果说在改革开放初期提出“一手抓改革，一手抓法制，两手都要硬”，着重强调的是立法对于改革的保障功能，立法工作主要是适应改革进程的需要，那么随着我国发展进入新阶段，改革进入攻坚期和深水区，则应更加注重发挥法治对于全面深化改革的引领、规范和推进功能。

1978—1993年是中国改革启动及社会开始转折的艰难阶段，立法工作的重心放在对“政治屋顶”的修缮甚至重构上，此一阶段的立法实践为日后的法治建设和法制改革奠定了坚实的基础。1993—1998年，立法理念总体来说比较注重与改革发展的决策相结合，市场经济法治化初现端倪，但法律修改并没有真正跟上改革步调，仍旧显现出滞后状态。1998—2008年，随着改革事业逐步走上正轨，经济、民商、行政等法律部门开始大规模修改，法治建设追随改革的脚步愈发匆忙，立法工作致力于寻找改革、发展与稳定之间的平衡点。2008—2014年的一系列法律修改工作，逐步实现向“科学立法”、“民主立法”的转型升级。立法目的指向完善和发展中国特色社会主义法律体系，更多强调法治引领、推动改革，并最终实现法治与改革之间的良性互动关系。法律修改在条文增删之间，体现了法治对社会改革和国家治理现代化进程的积极参与、主动引领，体现了贯穿于法律再造过程中的正当程序、人权保障、公权限制、生态文明保护等现代法治精神。

透过法律修改实践，可以更加具体而深刻地理解和把握法治与改革之间的基本关系。一方面，改革是法律修改的基础和动因，即改革是“激活”并“延续”法律生命的“手术刀”，使其展现出外在的适应性与内在的稳定性，法制变革必须依照社会发展的基本逻辑和内在规律展开。改革力度的加大，意味着法律修改的幅度也应当与之相平衡，法律的全面、深入修改应当顺“势”而为。法律修改的总体增幅，各法律部门在修法实践中的地位与影响，具体社会问题与法律条文之间的关系，以及每一件法律在社会适应性问题上的自身脉络，都应保持前后连贯性。另一方面，全面深化改革的设计与行动，必须注重运用法治思维与法治方式，必须严格遵循法治原则，尤其是必须符合正当程序。凡属重大改革必须于法有据，改革成果要经过法定程序予以确立，这就要求法律修改要紧跟改革的步调，要充分发挥立法对改革的引领、规范、推进和保障功能。同时，改革的推动者必须依法行事，存敬畏法律之心，自觉接受法律的监督。只有法律体系具备内在的连贯性，改革才有稳定的基础；只有改革能稳步、有序推进，法律才能因“时”而动、随“时”而转。

[50] 参见欧修权：《试论科学立法的含义及其实现途径》，《人大研究》2009年第1期。

法律修改的实践经验以及立法与改革的关系启示我们,随着改革开放的日益推进,社会的高速发展很容易把立法诉求远远地甩在后面。因此,对于未来的法律修改事业而言,必须从前瞻的视角与全局的高度进行把握:法律必须具备针对性,要加强重点领域立法,及时围绕社会重大问题进行修改,方不至于使法律与社会脱节;法律修改必须具备前瞻性,突破“等米下锅”的困境而做到“选米下锅”,方能在稳定性与适应性之间达成平衡;法律修改必须具备及时性,主动回应改革重点环节,方能将“疏堵式”修法转为“引导式”修法;法律修改必须具备可执行性,方能有效协调社会主体的利益关系。

1978—2014年的法律修改事业,是共和国法制改革与国家治理现代化进程的缩影。梳理与总结中国改革进程中法律修改的基本经验,有助于更好地观察和把握中国社会的发展轨迹和未来趋势。三十多年来的立法实践表明,社会转型必然伴随着国家治理体系深层次、全方位的变革,法律规范体系日益完备,法治精神日益深入人心。

---

---

**Abstract:** Since 1978, China is gradually moving from the “Law-creating Age” towards the “Law-revising Age”. The basic development path of the revision of law in the past thirty years and more reflects the relationship between legislation and reform in China. During the period between 1978 and 1993, which was a difficult period for China in which the reform and social transition had just begun, the focus of legislative work was on renovating, even reconstructing, the “political roof”. Between 1993 and 1998, the legislative organs began to attach importance to combining legislation with the decision-making on reform and development and bringing the market economy into the orbit of law. Between 1998 and 2008, the pace of law-creation began to slow down, greater efforts had been made in the revision of law, and the construction of a legal system of market economy had been carried out an all-round way. And between 2008 and 2014, legislation entered into a new phase of providing guidance to the deepening the reform in a comprehensive way. The promotion of reform through the revision of law is an indication that state governance is gradually modernized and brought into the orbit of the rule of law. Summarizing the basic experience of revision of law in the process of reform between 1978 and 2014 and analyzing the characteristics of the gradual shift of the emphasis of legislative work towards the revision of law is conducive to the correct understanding of the relationship between legislation and reform in the process of comprehensively promoting the rule of law and to better observing and grasping the historical path and the future trend of the development of Chinese society.

**Key Words:** rule of law, revision of law, legal system, legislation and reform

---

---