

## 从简略式立法到精细化立法

——以《公司法》和《证券法》为例

邢会强\*

**摘要:**通过对比中外公司法、证券法可知,我国简略的立法风格无法使法律具有可操作性,只能由下位法(即政策)来弥补。尽管在我国改革开放和法制建设初期,简略式立法和“政策之治”的盛行有其产生的必然性和存在的相对合理性,但其缺陷和弊端也在实践中逐渐凸显。法律应主要是明线规则的集合,而不能成为有关部门的职能分工清单。从简略式立法到精细化立法是我国在社会主义法律体系初步建成之后进一步提升立法工作的必然选择。建议以《公司法》、《证券法》修订为契机,进行一次大规模的法律编纂,首次制定出我国十万字级的单行法律,为我国的其他立法树立榜样。

**关键词:**法律精细化 简略式立法 授权立法  
政策之治 明线规则

法律的精细化是立法技术成熟的标志,也是立法应该追求的目标。法律的精细化,一要看字数,二要看内容。值得注意的是,2005年我国《公司

---

\* 中央财经大学法学院副教授。

法》的修改与日本《公司法》的修改几乎同步。此次我国《公司法》中新引进的制度,绝大部分均可在日本《公司法》中找到影子。而论详尽周延程度,则我国《公司法》远逊于日本《公司法》。我国《公司法》寥寥13章219条共计2.5万字,而日本《公司法》则有8编34章979条,译成中文则约30万字。<sup>①</sup>二者的差距在10倍之上。我国的《公司法》相比于日本的《公司法》,不但在字数上有差距,在内容(即法律规范的周延性、精细化程度)上也有不少差距。在《公司法》、《证券法》(以下合称“两法”)正在酝酿新一轮修订之际,以“两法”为例,对国内外的若干法律文本进行了对比分析,以探究立法技术差异,具有十分重要的意义。

## 一、中外法律文本字数之比较

大致地讲,法律文本的字数越多,法律的精确程度就越高。这一命题虽然并不绝对,但在大部分情况下还是为真。

除了日本的《公司法》外,是不是国外的公司法都比我国的《公司法》字数多呢?差距有多少呢?国外的证券法是不是也比我国的《证券法》字数多呢?差距有多少呢?带着这一问题,笔者检索了部分国家的公司法和证券法以及其相关法律。

由于不少国家的金融法已进入混业时代,其证券法不复存在,因此,笔者以其相应的金融法作为统计样本。但是,对于国外的一些著名法律,如美国1933年《证券法》和1934年《证券交易法》、英国1986年《金融服务法》等,尽管其已经失效,但其体现的立法技术仍可为我借鉴,因此,笔者也将其统计进本样本中。需要说明的是,境外的公司法和证券法的文本是相当多的,笔者仅仅将其中一部分统计进来,尤其是知名国家——主要是美国、英国、日本、德国等的相应法律文本。尽管从统计学的角度看,这样的样本选取存在缺陷,样本数量也较少,其结果在统计意义上或许不够“理直气壮”。但样本中选取的国家及其法律却一直是

---

<sup>①</sup> 参见吴建斌、刘惠明、李涛译:《日本公司法典》,中国法制出版社2006年版,代序,第1页。该中文译本30.7万字,减去序言,约有30万字。

国《公司法》和《证券法》模仿、学习的榜样,因此,在法律移植的意义上讲,这样的统计和对比分析还是很有必要,很有意义的。

统计结果如表 1 所示。

表 1 中外法律文本字数差异

国外法律文本(汉字字数)	国内法律文本(汉字字数)	差距倍数
英国 2006 年《公司法》(46 万)	中国《公司法》(2.5 万)	17
美国《标准商事公司法》(38 万)		14
日本《公司法》(30 万)		11
俄罗斯《公司法》(19 万)		7
美国 1933 年《证券法》(4 万) + 1934 年《证券交易法》(25 万) + 1940 年《投资顾问法》(2 万) + 1940 年《投资公司法》(8 万) + 2002 年《萨班斯法》(6 万)[合计 45 万字]	中国《证券法》(2.8 万) + 《证券投资基金法》(1.3 万)[合计 4.1 万字]	10
美国 2010 年《华尔街改革和消费者保护法》(90 万)	中国《证券法》(2.8 万) + 《商业银行法》(1 万) + 《银行业监督管理法》(0.6 万) + 《中国人民银行法》(0.4 万) + 《保险法》(2.2 万) + 《证券投资基金法》(1.3 万) + 《信托法》(0.6 万) [合计 8.9 万字]	9
美国 1999 年《金融服务现代化法》(25 万)		2
英国 1986 年《金融服务法》(38 万)		3
英国 2000 年《金融服务与市场法》(20 万)		1
韩国 2009 年《金融投资服务和资本市场法》(25 万)		2
德国《有价证券交易法》+《有价证券保管法》+《交易所法》+《招股说明书法》[合计 8 万字]		中国《证券法》(2.8 万) + 《证券投资基金法》(1.3 万) [合计 4.1 万字]
平均	—	7

注:1. 差距倍数 = 国外法律文本字数 ÷ 国内法律文本字数 - 1。

2. 字数按四舍五入计算,境外法律文本精确到万,中国大陆法律文本精确到千,差距倍数精确到个位数。

3. 境外法律有汉译本的,其字数以汉译本的字数为准;没有汉译本的,按照英文单词数乘以 1.5 倍匡算汉字字数。

4. 美国《标准商事公司法》由全美律师协会商法部的公司法委员会负责起草和修订,

虽非正式立法,但却是一部可供美国各州立法机构选择使用的立法范本,反映了美国的立法技术,因此,选进本样本进行比较。

显而易见,在字数上,中外法律文本差距较大,少则1倍,多则10余倍,平均差距在7倍左右。这么大的差距在内容上体现为什么呢?有必要从法律规范上进行对比分析。

## 二、中外法律文本法律规范之比较

### (一)关于“定义”的规定

我国《公司法》对“定义”的处理有两种方式:一是“专门定义方式”,即用专门的条文来下定义,该条文除了定义外,不规定其他内容。用这一方式共下了7个定义。二是“附带定义方式”,即在规定了其他的内容之后,另列一款下定义。用这一方式共下了9个定义。两种方式共下了16个定义。日本《公司法》采用的“专门定义方式”,即在其第2条下了34个定义。如表2所示。

表2 中日公司法关于“定义”的规定之比较

	中国《公司法》的被定义项	日本《公司法》的被定义项
专门定义方式	公司(2)、上市公司(121)、外国公司(192)、高级管理人员(217)、控股股东(217)、实际控制人(217)、关联关系(217)	公司(2,下皆同,故省略)、外国公司、子公司、母公司、开放式公司、大型公司、设置董事会公司、设置外聘会计公司、设置监事公司、设置监事会公司、设置审计员公司、设置委员会公司、种类股份发行公司、种类股东大会、外部独立董事、外部独立监事、限制转让股份、附取得请求权股份、附取得条款股份、单元股份数、新股预约权、附新股预约权公司债、公司债、最终会计年度、可分配财产、组织变更、吸收合并、新设合并、吸收分立、股份交换、股份转移、公告方法、电子公告

续表

	中国《公司法》的被定义项	日本《公司法》的被定义项
小计	7个	34个
附带定义方式	一人有限责任公司(58)、国有独资公司(65)、发起设立(78)、募集设立(78)、累积投票制(106)、股票(126)、公司债券(154)、吸收合并(173)、新设合并(173)	—
小计	9个	0个
合计	16个	34个

注:括号内为条文序号。

根据表2,日本《公司法》的定义数是我国《公司法》的1倍以上。在表2中的“被定义项”中,一些“被定义项”是我国公司法中所没有的,如“大型公司”、“设置外聘会计公司”、“设置审计员公司”等,这说明日本《公司法》远比我国《公司法》复杂。但大部分“被定义项”,尽管我国未必也这样称谓,但我国《公司法》还是有相关规定的,如“母公司”、“设置董事会公司”、“设置监事公司”、“设置监事会公司”、“外部独立董事”等,可能是因为我国《公司法》的起草者认为法律已经很清楚了,因此没有必要下定义。也有一些在日本《公司法》中的“被定义项”,尽管我国《公司法》中没有,但实践中还是存在的,如“外部独立监事”。此种类型,要么属于法律粗疏,遗漏了规定,要么属于法律俭省,认为情形不多见,没有必要规定。此外,我国《公司法》认为将定义项放在“总则”部分,置于一部法律的最前端有点不妥,因此,除了第2条下了一个定义之外,将4个定义置于该部法律的最后,即“附则”一章,且是倒数第3条,而将其余定义融入了法律正文之中。但日本《公司法》则将其放在了“总则”部分,该部法律的最前端,正数第2条。而境外的法律条文都是按照后一种立法技术进行书写的,我国的立法技术可谓“中国特色”。

总之,表2反映出我国《公司法》的起草技术和理念与日本《公司法》有不同,我国不求面面俱到,精确细致,但以必要为限、言简而意不赅。

(二)关于“证券”的定义

美国证券法所规范的证券,范围之广为许多人所熟知。本文不比较美国证券法与我国《证券法》关于其所规范的证券范围的规定,而是拿韩国法律与我国《证券法》相比较。如表3。

表3 中韩证券法律关于“证券”定义之比较

中国 2005 年 《证券法》第 2 条	韩国 2009 年《金融投资服务与资本市场法》 第 4 条
<p>在中华人民共和国境内,股票、公司债券和国务院依法认定的其他证券的发行和交易,适用本法;本法未规定的,适用《中华人民共和国公司法》和其他法律、行政法规的规定。</p> <p>政府债券、证券投资基金份额的上市交易,适用本法;其他法律、行政法规另有规定的,适用其规定。</p> <p>证券衍生品种发行、交易的管理办法,由国务院依照本法的原则规定。</p> <p>[共 154 个汉字]</p>	<p>(1)本法所称“证券”是指由国内或国外的发行人发行的金融投资产品,该产品除了在获得之时需要支付金钱外,在任何情况下都不对投资者产生任何支付义务(但投资者在行权完成基础资产的购买与出售时例外)。</p> <p>(2)前段所说的“证券”分为:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 债务证券 (debt securities);</li> <li>2. 股本证券 (equity securities);</li> <li>3. 受益凭证 (beneficiary certificates);</li> <li>4. 投资合同证券 (investment contract securities);</li> <li>5. 衍生金融工具挂钩证券 (derivatives linked securities);</li> <li>6. 证券存托凭证 (securities deposit receipts)。</li> </ol> <p>(3)本法所称“债务证券”系指政府债券,市政债券,特别债券(指依据法律及附属法规的规定成立的公司发行的债券,下同),公司债券,商业票据(指符合总统令的规定,为商业活动筹集资金而发行的票据,下同)及其他含有类似权利要求的债券。</p> <p>(4)本法所称“股本证券”系指股票,代表优先购买权的证书,按照法律和附属法规成立的公司发行的缴款证书,有限合伙企业的投资份额,有限责任公司的股权,《商法》规定的隐名组织 (undisclosed associations) 的投资份额,《民法》规定的组织的投资权益和含有类似权利要求的投资份额。</p> <p>(5)本法所称“受益凭证”系指本法第 110 条和第 189 条规定的受益凭证及其他类似的信托受益权益。</p>

续表

中国 2005 年 《证券法》第 2 条	韩国 2009 年《金融投资服务与资本市场法》 第 4 条
	<p>(6)本法所称“投资合同证券”系指投资者与他人(包括其他投资者,此后在本段中,含义相同)共同投资于一家普通企业的合同权利证书,该企业主要由他人经营,盈利或亏损取决于他人,投资者有分红权。</p> <p>(7)本法所称“衍生金融工具挂钩证券”系指根据预先确定的价格、利率、指标、基础资产的单位及其指数变动来决定获得或支付特定金额的投资工具。</p> <p>(8)本法所称“证券存托凭证”系指包含有本条第 2 段第 1 至 5 分段中所列的证券的权利的一种投资工具,该投资工具由国外发行人发行且被托管。</p> <p>(9)即使尚未发行,包含或即将包含有本条第 2 段第 1 至 5 分段中所列的证券权利的权利工具,亦被视为证券。</p> <p>(10) 本法所称“基础资产”(underlying asset)是指有下列情形之一的资产:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 金融投资工具;</li> <li>2. 现金,包括外汇;</li> <li>3. 商品(指农产品、畜牧产品、渔业产品、林业产品、矿产品、能源产品,以及利用上述产品或类似产品为原材料加工制作的产品);</li> <li>4. 信用风险(因有关当事人或第三方的信用评级、破产或者债务重组而产生的信用波动);</li> <li>5. 源于其总体价格、利率、指数以及能被合理有效计量或评估的单位的与自然、环境、经济现象有关的其他风险。</li> </ol> <p>[共 902 个汉字]</p>

由表 3 可知,韩国 2009 年《金融投资服务与资本市场法》(以下简称“韩国法”)规范了 6 种证券,即债务证券(debt securities)、股本证券(equity securities)、受益凭证(beneficiary certificates)、投资合同证券(investment contract securities)、衍生金融工具挂钩证券(derivatives

linked securities) 和证券存托凭证 (securities deposit receipts), 我国《证券法》也规范了 6 种证券, 即股票、公司债券、政府债券、证券投资基金份额、证券衍生品种和国务院依法认定的其他证券。我国《证券法》规范的“股票”属于“韩国法”上的“股本证券”, 我国《证券法》规范的“公司债券”和“政府债券”属于“韩国法”上的“债务证券”, 我国《证券法》规范的“证券投资基金份额”属于“韩国法”上的“债务证券”, 我国《证券法》规范的“证券衍生品种”属于“韩国法”上的“衍生金融工具挂钩证券”。“韩国法”上的“投资合同证券”、“证券存托凭证”目前在我国《证券法》中没有规定。可见, 我国《证券法》规范的“证券”范围是比较小的。此外, 我国《证券法》对其所规范的证券, 除了“股票”、“公司债券”的规定比较多, 以及《证券投资基金法》专门规定了“证券投资基金份额”之外, 其他证券在法律(狭义)上的规定是比较少的, 且很多“证券”不属于我国证券法规制的内容, 如有限合伙投资份额等。我国《证券法》第 2 条仅 154 个字, “韩国法”相应的条文(即第 4 条)译成中文就有 902 字, 后者是前者的 6 倍左右。我国《证券法》的规定简单而不明了, “韩国法”的规定则细致周严。

### (三) 关于股票种类的规定

“股票”是公司法和证券法的关键词, 法律文本对股票规定的详细程度是衡量立法技术的关键指标之一。为此, 笔者比较了我国的《公司法》和美国的《标准商事公司法》。通过统计发现, 美国《标准商事公司法》对股票的规定有 21 项之多, 相比起来, 我国仅规定了 6 项, 有 15 项属于空白规定。参见表 4。

表 4 中美公司法关于股票的规定

法律规范事项	中国《公司法》 条文序号	美国《标准商事 公司法》条文 序号
1. 股票的定义	第 126 条	§ 1.40
2. 授权股票的定义	无	§ 1.40
3. 公司章程规定股票的种类、条件、权利	无	§ 6.01
4. 各个类别或系列股票的条件	无	§ 6.02
5. 发行的和发行在外的股票	无	§ 6.01



续表

法律规范事项	中国《公司法》 条文序号	美国《标准商事 公司法》条文 序号
6. 无股票证书的股票	第 130 条、 第 140 条	§ 6.26
7. 股票证书的格式和内容	第 129 条	§ 6.25
8. 股票的对价	无	§ 6.21
9. 不足一股的股票	无	§ 6.04
10. 无投票权股票的投票	无	§ 10.04
11. 投票团体股票的投票	无	§ 1.40、§ 7.25、 § 7.26
12. 股票的撤销	无	§ 6.21
13. 股票的重新获得	无	§ 6.31
14. 股票的回赎	无	§ 6.10、§ 6.31
15. 作为股利的股票	无	§ 6.23
16. 股票的发行	第 127 条	§ 6.21
17. 票面值	第 128 条	§ 2.02
18. 股票购买选择权	无	§ 6.24
19. 股票转让的限制	第 142 条	§ 6.27
20. 股票发行费用	无	§ 6.28
21. 优先股	无*	§ 6.02

注：\* 尽管我国《公司法》第 132 条规定：“国务院可以对公司发行本法规定以外的其他种类的股份，另行作出规定。”但由于目前国务院还没有作出关于这方面的规定，优先股的优先清算权在现实中无法充分实现，因此，视同我国《公司法》对优先股没有规定。

此外，通过搜索发现，我国《公司法》中“股票”字样出现了 48 次，而在美国《标准商事公司法》，相应的“shares”就出现了 1461 次，相差 30 倍左右。可见，美国的立法技术是面面俱到，唯恐遗漏和表达不周，以确保其操作性；而我国则是能省则省，唯恐重复和表达赘余，至于其操作性，则不予顾及。

#### (四) 关于证券监管机构设置的规定

中国证监会以美国证监会为蓝本，那么，二者在法律规定上有何不同呢？为此，笔者将我国《证券法》(2005 年修订)与美国 1934 年《证券交易法》的相关规定进行了比较，参见表 5。

表5 中美证券法关于证券监管机构设置的规定之比较

法律规范事项	中国《证券法》(2005)条文序号	美国《1934年证券交易法》条文序号
1. 成员构成	无	§ 4
2. 对委员的限制	187、43	§ 4
3. 任期	无	§ 4
4. 委员会成员的任命	无	§ 4
5. 委员会成员的报酬	无	§ 4
6. 其他差旅补助	无	§ 4
7. 员工组成	无	§ 4
8. 费用支付	无	§ 4
9. 职能	178、179	§ 4
10. 人事任命权	无	§ 4

由表5可知,美国1934年《证券交易法》关于美国证监会的规定事项有10项之多,但我国《证券法》仅规定了其中的2项,且侧重于对中国证监会的授权。美国不厌其烦地规定了美国证监会的组成、对委员的限制、任期、成员的任命、报酬、差旅补助、员工组成、费用支付、人事任命权等。但在我国的立法者看来,这是国务院的“三定方案”的任务,而非立法机关的任务。之所以如此,一方面是因为美国的证监会是“独立管制机构”,不属于行政部门,因此,美国总统无权干涉其人事权,而需要在法律中详细规定。而我国证监会是“事业单位”,实际上是国务院的下属部门,谓之曰“国务院证券监督管理机构”,不具有独立性,人事权在国务院。另一方面,在我国立法者的观念中,法律是相对稳定的,是规定“大事”的,诸如人事之类的“小事”是不屑规定的。而实际上,我国的法律也并非特具稳定性,《证券法》自1998年制定以来,已经修订过两次了(2004年一次,2005年一次),而现在还拟再次修订。

#### (五)关于招股说明书的规定

招股说明书是公司信息披露的重要文件。德国有专门的《招股说明书法》,我国对招股说明书的规定主要体现在中国证监会的《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第1号——招股说明书》中。为了对比招股说明书的相关规定,笔者以英国2000年《金融服务与市场法》为参照系进行比较。见表6。

表6 中美证券法关于证券监管机构设置的规定之比较

法律规范事项	中国《证券法》 条文序号	英国2000年 《金融服务与市场法》 条文序号
1. 关于招股说明书的定义	无	84 - (3)
2. 招股说明书的公布	无	85
3. 招股说明书的批准	无	87
4. 非上市招股说明书	无	87
5. 上市时提交招股说明书	第52条	79
6. 招股说明书的内容	第87条	无

“招股说明书”这一字眼在我国《证券法》中出现了18次,除了表6中的两项内容外,其余大部分都是关于何时需要提交招股说明书的规定,还有一小部分规定是对招股说明书存在虚假记载时的处罚。相应地,“prospectus”在英国2000年《金融服务与市场法》中出现了49次,对招股说明书的定义、非上市招股说明书的定义、招股说明书公布、招股说明书批准等事项有比较详细的规定。根据表6中所列的有关招股说明书的事项,英国规定了5项,我国仅规定了2项,我国的规定是比较简略的,这同样体现了一种简略的立法风格。

#### (六)关于投资者保护的规定

投资者保护是《证券法》的目标,是中国证监会工作的“重中之重”,比较中外证券法上关于投资者保护的规定具有特别重大的意义。本文选择美国2010年《华尔街改革和消费者保护法》(以下简称“美国法”)为比较对象,比较中美证券法关于投资者保护的直接规定。见表7。

表7 中美证券法律关于投资者保护的比较

法律规范事项	中国《证券法》 条文序号	美国2010年《华尔街 改革和消费者保护法》 条文序号
1. 投资者顾问委员会及其宗旨、成员资格、组成、工作人员、会议频率、经费、报酬及差旅费,投资者顾问委员会与证监会的关系	无	§ 911

续表

法律规范事项	中国《证券法》 条文序号	美国 2010 年《华尔街 改革和消费者保护法》 条文序号
2. 投资者测试	无	§ 912
3. 对经纪人、交易商及投资顾问义务的研究	无	§ 913
4. 对零售客户的定义	无	§ 913
5. 对消费者的定义	无	§ 1002
6. 证监会向议会有关专门委员会的报告	无	§ 913
7. 证监会关于投资者保护的规则的制定权	第 179 条	§ 913
8. 证监会确立经纪人和交易商的受义务权力的权力	无	§ 913
9. 经纪人和交易商行为准则	无	§ 913
10. 加强对投资顾问的检查的研究	无	§ 914
11. 投资者维权律师办公室、投资者维权律师及其职能、任职限制、报酬、报告	无	§ 915
12. 对投资者金融知识的研究	无	§ 917
13. 对年长投资者的保护	无	§ 989A
14. 对共同基金宣传的研究	无	§ 918
15. 申诉专员	无	§ 919D
16. 对检举人的保护、奖励举报制	无	§ 922
17. 罚款归公平基金	无	§ 929B
18. 对上市公司高级职员薪酬的限制、错误薪酬奖励的追回	无	§ 951、§ 954
19. 审计机关对证监会离职人员到被监管机构任职的研究	无	§ 968

“美国法”第 9 章被称为“2010 年投资者保护及证券改革法案”，加强对投资者的保护是本次制定新法、修改旧法的重要目标。据粗略统计，其加强投资者保护的措施有 19 项之多，而我国《证券法》仅在第 179 条有对中国证监会授权立法的间接保护措施。“美国法”对这 19 项措施的规定是非常具体的，看不到我国法律中经常出现的此类宣示性立法和

授权性条款:“国家加强对投资者的保护。投资者保护是证券监管的核心。投资者保护的具体规则由国务院证券监督管理机构制定。”毕竟,法律是有具体权利、义务和责任内容的,可以为当事人提供具体而明确的行为规范指引的规范性文件,而不是政治宣言,也不是施政大纲或工作计划,更不应被当成有关部门的职能分工单。

### 三、中国简略立法风格之形成

我国《公司法》、《证券法》的立法风格,可以称为“简略的立法风格”或“简略式立法”。其实,不仅《公司法》、《证券法》如此,其他法律,除《刑法》、《民法通则》、《合同法》、《物权法》、《侵权责任法》、《海商法》等之外,也大抵如此。但《合同法》、《物权法》中也有不少授权条文,法律仅提供法律框架,如相关部门不制定政策,则很多法律条文根本无法实施。笔者选取了我国现行最新有效的32部法律,对其中的授权条文进行逐条排查发现:民商事类法律中的授权条文的占比最小,“法律空洞化”程度最低;其次是与之较为接近的市场管理类法律;再次是科教文卫类法律及其他管理类法律,金融、环保和税收类法律中的授权条文的占比最大,“法律空洞化”程度最高。(参见表8)无怪乎有的学者感叹:“在中国社会中,主导力量是行政权,而非法律”;<sup>②</sup>“现实的法律实施,只是提供了一个基本的规范框架。在这些法律调整的基础上真正发挥作用的,往往是政策”。<sup>③</sup>

表8 我国部分法律中的授权条文

类别	序号	法律名称	授权条文数	法条总数	授权条文占比
民商事	1	《合同法》	14	428	3.27%
	2	《物权法》	20	247	8.10%
	3	《侵权责任法》	0	92	0.00%
	4	《公司法》	17	219	7.76%

② 彭冰:《中国证券法学》,高等教育出版社2007年版,原版前言,第1页。

③ 张守文:《经济法理论的重构》,人民出版社2004年版,第132页。

续表

类别	序号	法律名称	授权条文数	法条总数	授权条文占比
民商事	5	《合伙企业法》	6	109	5.50%
		小计/平均	57	1095	4.93%
市场 管理	6	《消费者权益保护法》	4	55	7.27%
	7	《反不正当竞争法》	1	33	3.03%
	8	《反垄断法》	7	57	12.28%
		小计/平均	12	145	7.53%
科教 文卫	9	《科学技术进步法》	10	75	13.3%
	10	《义务教育法》	10	63	15.87%
	11	《教育法》	13	84	15.48%
	12	《未成年人保护法》	7	72	9.72%
	13	《文物保护法》	6	80	7.5%
	14	《食品安全法》	10	104	9.62%
		小计/平均	56	478	11.92%
其他 管理	15	《就业促进法》	14	69	20.29%
	16	《中小企业促进法》	8	45	17.78%
	17	《保守秘密法》	11	53	20.75%
	18	《邮政法》	18	87	20.69%
	19	《护照法》	5	26	19.23%
	20	《海岛保护法》	5	58	8.62%
		小计/平均	61	338	17.89%
金融	21	《中国人民银行法》	11	53	20.75%
	22	《银行业监督管理法》	16	50	32.00%
	23	《商业银行法》	24	95	25.26%
	24	《保险法》	35	187	18.72%
	25	《证券法》	46	240	19.17%
	26	《信托法》	5	74	6.76%
		小计/平均	137	699	20.44%
环保	27	《循环经济促进法》	19	58	32.76%
	28	《水污染防治法》	18	92	19.57%
	29	《节约能源法》	13	87	14.94%
		小计/平均	50	237	22.42%
税收	30	《税收征收管理法》	29	94	30.85%
	31	《个人所得税法》	7	15	46.67%
	32	《企业所得税法》	23	60	38.33%
		小计/平均	59	169	38.62%
合计/平均			432	3161	10.24%

“简略的立法风格”不同于“简约的立法风格”。“简约而不简单”，它在现实中能发挥作用，如刘邦的“约法三章”——“杀人者死，伤人及盗抵罪”，10个字中蕴含了3个法律规范，每个法律规范的“行为模式”和“行为后果”都是明确的。但简略就往往失之于简单了，其规定的有的不是法律规范，有的法律规范是残缺不全的，在现实中往往很难发挥什么作用。

中国简略的立法风格何以形成？这是一个值得追问的问题，否则就无从扭转这一现状。

有学者从信息视角进行了解读。如黄文艺认为，我国立法中的“法律不宜太细”、授权立法、依靠职能部门立法等现象，都是源于立法信息不充分。<sup>④</sup>由于我国的法学刚刚起步，法律的起草技术还不发达，立法者所掌握的信息不充分，因此，一时难以起草、制定出精细化的法律来。如果由外国人来主笔起草法律，尽管可以使法律精细化，但难免会出现西方法律刚刚被引进日本时那样“食洋不化”。这样的解释虽然有一定道理，但这还不是问题的全部，更不是问题的本质。值得注意的另一个现象是，我国在改革开放之初，个人所得税、外商投资企业和外国企业所得税等税制先制定法律，<sup>⑤</sup>而其他税制则以国务院的“暂行条例”的形式出现。为什么同样是税收立法，有的制定了法律，有的则制定了行政法规，这是不能从立法技术或立法者信息不足的角度来解释的。

有学者从不完全合同的视角进行了解读。不完全合同理论由Grossman和Hart首创。所谓不完全合同，是指对未来可能的状态及行为没有明确规定的合同。<sup>⑥</sup>从广义上看，法律也是一种合同。因此，许成钢等在此基础上发展出“法律的不完备理论”。该理论认为，法律天生是不完备的。当社会变化很快的时候，许多老的法律就会变得不适用

<sup>④</sup> 参见黄文艺：“信息不充分条件下的立法策略”，载《中国法学》2009年第3期。

<sup>⑤</sup> 1980年9月10日，第五届全国人民代表大会第三次会议通过了《中华人民共和国中外合资经营企业所得税法》和《中华人民共和国个人所得税法》。1981年12月13日，第五届全国人民代表大会第四次会议通过了《中华人民共和国外国企业所得税法》。1991年4月9日七届全国人大第四次会议通过了把《中外合资经营企业所得税法》和《外国企业所得税法》合并为《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法》。

<sup>⑥</sup> 参见张维迎：“法律：通过第三方实施的社会规范”，载《读书》2000年第11期。

了,这时候法律就会变得更不完备。如果法律是不完备的,那后果是什么呢?违法者对自己违法收益和成本的计算就有可能与法律设计者所设想的不一樣。法律设计完以后,违法者就觉得有漏洞可以钻。很多人都可以钻法律的漏洞,那法律的威慑作用就没有了。这时候就需要一个主动执法机制——监管机制来制定细则,弥补法律漏洞,查处违法,惩罚钻漏洞者,矫正违法成本。<sup>⑦</sup>该理论确立了监管者“制定细则,弥补法律漏洞”的正当性,成为授权立法正当性的一个根据。但该理论没有进一步说明:既然法律是不完备的,为什么不由立法者自行纠正或法官在判案时根据法律解释的原则予以纠正,而必须由监管者来纠正呢?在上述三种纠正机制中,哪一种“交易费用”<sup>⑧</sup>或“制度费用”<sup>⑨</sup>最低呢?我们应该选择哪一种呢?

因此,必须跳出这两种思路另寻答案。在法律经济学看来,立法是一项“投入—产出”的活动,是否进行立法取决于投入与产出的函数关系。理查德·波斯纳(Richard A. Posner)指出:“经济进步是可以在缺少法律,甚至根本没有法律的情况下发生的。随着一个正在实现现代化的国家日益繁荣,它将会有额外的资源来改善它的法律制度。在一开始对法制改革的投入过于巨大,反倒可能会消耗过多的经济资源,进而扼杀整个改革。谨慎的选择应该是推迟进行那些代价昂贵而又雄心勃勃的法制工程,而代之以一个比较适度的开端。”<sup>⑩</sup>我国在法制建设初期之所以采取“宜粗不宜细”的简略的立法风格,或者在某些领域根本不去立法,即是这一效率取向的理性所致。不过,波斯纳的语言是很严谨的,“比较适度的开端”并不意味着可以无限期地推迟法制工程。迪克西特

<sup>⑦</sup> 参见许成钢:“法律、执法与金融监管——介绍‘法律的不完备性理论’”,载《经济社会体制比较》2001年第5期。

<sup>⑧</sup> “交易费用”或“交易成本”(transaction costs)是科斯经济学的核心概念。在科斯于1960年发表的“社会成本问题”一文中,则正式使用了“交易费用”(transaction costs)的概念,但科斯对何谓“交易费用”却没有界定。See Ronald H. Coase, The problem of social cost, *Journal of Law & Economics*, 3 (1960), pp. 1-44.

<sup>⑨</sup> 张五常则将科斯所称的“交易费用”称为“制度费用”(institution costs),即是“只有社会才能出现的费用”,或“涵盖鲁宾逊一人世界中不存在的所有费用”。参见张五常:《中国的经济制度》,中信出版社2009年版,第131页。

<sup>⑩</sup> Richard A. Posner, *Creating a Legal Framework for Economic Development*, World Bank Research Observer, Vol. 13(1), London: Oxford University Press, 1998, p. 3.



(Avinash K. Dixit)的研究也表明:法律制度及其执法机构的构建及其良好运转,是一个缓慢而又昂贵的过程。发展中国家照抄照搬西方法律模式并不必要,而可以利用其他可供替代的制度,并推进它们的建设和发展。<sup>①</sup>在中国,这一替代的制度即是不断得到强化的政策。在这里,政策是指国务院的行政法规和其他文件、部门规章及其他规范性文件,以及地方法规、团体规定、行业规定等,总之,笔者采用狭义的法律的概念,仅将狭义的法律称为“法律”,而非法律形式、体现国家意志的各种法规、规章、规范和文件,都被称为“政策”。

既然在法律经济学看来,“法律”和“政策”是一对可以相互替代的工具或制度安排,而根据科斯的交易费用理论,“法律”和“政策”都是有其“交易费用”的,是选择“法律”还是“政策”,取决于其各自交易费用的高低。在我国改革开放和法制建设初期,“政策”因其程序简单、灵活性而获得了“交易费用”较低的优势,因而广泛得以应用。这应该是我国简略的立法风格形成的经济根源。为什么有的税法以法律的形式出现,有的则以行政法规的形式出现呢?这是因为以法律形式出现的税法是具有涉外因素的税法,这样做是为了满足外商对于“税收法定”的期望和需求,因而交易费用高些,但对于那些不具有涉外因素的税法,为了节约交易费用,遂以行政法规的形式出现。当然,简略的立法风格也受“部门保护主义”、利益集团的推波助澜。不过,后者仍可以以交易费用的角度得以解释,因为通过政策植入部门利益比利用法律植入部门利益交易费用为低。

总之,只有从交易费用的视角才能对简略立法风格的形式作出透彻的解读。不过,本文后面将证明,同样是从交易费用的视角,我们进而发现,政策的交易费用越来越高了,以至于超过了法律,解决现实中存在的诸多问题,还得主要依靠法律。

---

<sup>①</sup> Avinash K. Dixit, *Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Governance*, Princeton: Princeton University Press, 2004. p. 4.

#### 四、简略立法风格的弊端

简略的立法风格,大量授权性条款的存在,以及依赖政策来治理社会的“政策之治”,是由于国家试图在改革、转轨时期获得灵活性所致。中国的改革是“摸着石头过河”,因此,改革过程中充满了探索和试错。简略的立法风格,既满足了人们对“法律之治”的渴求——因为表面上看起来有“法”,又满足了改革者的灵活性需求。用经济学的术语来讲,承诺和灵活性都是可欲的经济物品(goods),假设存在一簇承诺或灵活性之间权衡的无差异曲线,那么,在改革开放初期,坚守承诺的代价或价格较高,灵活性的价格较低,所以,最优的选择是更少的有效承诺,更多的灵活性。<sup>⑩</sup>这是符合交易费用原理的。

但是,可操作性毕竟是法律的天生欲求,简略式立法无法使法律具有可操作性,只能由下位法(即政策)来弥补。尽管简略式立法有其产生的必然性和存在的相对合理性,但其缺陷和弊端也在实践中逐渐凸显。“两法”的简略式立法主要弊端有四:

##### (一) 法律被植入部门利益

法律是民主的象征,其制定过程需体现少数服从多数的原则。但政策却是快捷、灵活的象征,其制定过程无须少数服从多数,而是体现了首长的意见和意志。简略式立法使得法律通过授权条款将立法权委托给了执法机关甚至还有司法机关。在监督费用不为零的情况下,法律极有可能因此而被植入部门利益。尽管立法中也难免存在部门立法现象,法律被植入部门利益(局部利益),但政策中被植入部门利益的成本更低,尤其是在司法审查制度尚未建立的前提下。电脑因被植入“木马程序”而成为任人摆布的“肉机”,法律和政策也会因被植入部门利益而成为少数人牟取私利的工具。

没有哪个国家的证券市场像我国这样“群雄割据”的了。企业债、公司债、金融债券、非金融企业融资工具等等债权证券适用的法律规范、

<sup>⑩</sup> 参见戴志勇:“选择性执法”,载《法学研究》2008年第4期。

市场和监管者各不相同,还有诸如有限合伙投资份额、艺术品交易份额等尚未纳入监管体系的“证券”。在“证券”的定义中,我国证券法与国外的证券法差异很大,前者存在诸多“但书”条款即是简略式立法酿成的苦果。倘若没有授权条款,而是将所有的常见证券种类的主要规范事项都纳入到一部证券法中,再设定该部证券法的目标字数是30万字左右,恐怕不会存在如此相互割裂的部门规章以及彼此不同的审核程序、信息披露要求。基于法律编纂和相同规则“合并同类项”的要求,中国的债券市场的规则会走向统一,监管也将趋于统一。

## (二) 法律解释的科学性欠缺

法律规定的粗疏之弊由政策来予以解释、细化和弥补,但政策虽具有灵活性,但有时难免短视。头绪杂,决策过程快,加之民主性缺乏,没有进行成本收益分析和影响评估,因此,政策有时“头痛医头,脚痛医脚”,难免缺乏慎重和长远的考虑。“大量的政策制定是通过惯性、类推或直觉进行的,”而“每个人都有其喜欢的傻规则”,<sup>⑬</sup>因此,很多政策的科学性欠缺,无法执行或执行起来效果有时会适得其反。例如,《公司法》第142条规定:“公司董事、监事、高级管理人员……在任职期间每年转让的股份不得超过其所持有本公司股份总数的百分之二十五。”中国证监会证监公司字[2007]56号《上市公司董事、监事和高级管理人员所持本公司股票及其变动管理规则》和上海证券交易所《关于重申上市公司董监高管转让所持本公司股份的通知》、《上市公司董事、监事、高级管理人员、股东股份交易行为规范问答》却将这一规定解释为:上市公司董事、监事和高级管理人员每年可转让股份数量的基本计算公式为:在当年没有新增股份的情况下,按照“可减持股份数量=上年末持有股份数量×25%”的公式计算;不超过1000股的,可一次全部转让,不受25%比例之限制。以此推算,一个高管如持股100万股,则需要25年以上才

---

<sup>⑬</sup> [美]盖伊·彼得斯:《美国的公共政策——承诺与执行》,顾丽梅、姚建华等译,复旦大学出版社2008年版,第47页。

能转让完毕。很多高管为了规避这一政策,采取了离职套现的策略。<sup>⑭</sup>本来是为了留住人才的股权激励政策却“激励”了其早日离职。《公司法》第142条的立法原意果真如此吗?倘若我欠你100万元,借条上写“每年还款25%”,之后双方在还款方式上发生争议诉至法院,法官是解释我分4年还清呢,还是要我分20多年才还清呢?“证监公司字[2007]56号文”的解释逻辑是典型的具有诡辩性质的“芝诺逻辑”。<sup>⑮</sup>

### (三) 忽视对投资者的保护

由于法律的简略、空洞,倘若没有相应的司法解释细则出台,投资者若想维权,极有可能在司法实践中无法操作。此时,如果法院出于其他目的不出台相应的司法解释,或者出台的司法解释违背了立法的初衷,则投资者更是告状无门,或许只能上访了。例如,对于虚假陈述的民事赔偿诉讼,1999年7月1日《证券法》生效,股民原以为可以通过诉讼进行索赔,不料,2001年9月最高人民法院发出了暂不受理涉及虚假陈述、内幕交易、操纵市场三类民事赔偿案件的“406号通知”,严令各地法院暂不受理新案,对已受理的则中止审理。最高人民法院解释“406号通知”的理由是:“在立法方面,证券法对民事责任规定得相当抽象,不够具体,法院操作起来有一定的困难。司法方面,审判人员素质还难堪其

<sup>⑭</sup> 据统计,创业板开通一周年以来,共有22名持股高管辞职,不排除个别高管趁机辞职套现。参见杨毅沉:“创业板变身‘创富板’,公司高管辞职套现”,载《国际金融报》2010年9月23日;胡学文:“深交所:创业板高管辞职效应被放大”,载《江南时报》2010年9月22日。

<sup>⑮</sup> 即芝诺悖论(Zeno's paradoxes),是古希腊数学家芝诺提出的一系列关于运动的不可分性的哲学悖论。其一是“阿基里斯跑不过乌龟”的“阿基里斯悖论”。阿基里斯是善跑的英雄。在他和乌龟的比赛中,他的速度为乌龟的10倍,乌龟在前面100米跑,他在后面追,但他不可能追上乌龟。因为在竞赛中,追者首先必须到达被追者的出发点,当阿基里斯追到100米时,乌龟已经又向前爬了10米,于是,一个新的起点产生了;阿基里斯必须继续追,而当他追到乌龟爬的这10米时,乌龟又已经向前爬了1米,阿基里斯只能再追向那个1米。就这样,乌龟会制造出无穷个起点,它总能在起点与自己之间制造出一个距离,不管这个距离有多小,但只要乌龟不停地奋力向前爬,阿基里斯就永远也追不上乌龟!另一个悖论是“两分法悖论”:一个人想要从A点走到B点是永远不可能的,因为一个人从A点走到B点要先走完路程的1/2,再走完剩下总路程的1/2,再走完剩下的1/2……如此循环下去,永远不能到终点。

任。”<sup>⑩</sup>但3个月后即2002年1月15日,最高人民法院发布《关于受理虚假陈述引发的民事侵权纠纷案件有关问题的通知》(简称《1·15通知》),则宣布敞开索赔大门。对红光实业、大庆联谊等上市公司的索赔诉讼陆续被送到相关法院。但是依靠《证券法》和《1·15通知》,全国各地法院仍然一筹莫展,虚假陈述与投资者损失间的因果关系、损失的计算方法、诉讼程序等方面还存在诸多空白,需要新一轮的司法解释。2003年1月9日,最高人民法院公布了《关于审理证券市场因虚假陈述引发的民事赔偿案件的若干规定》,在对因果关系、归责原则、赔偿范围和损失计算等诸多细节进行规定的同时,也为虚假陈述民事索赔加上了行政处罚或刑事处理前置的程序。这一前置程序的存在被众多学者批评为司法对投资者保护不力。

再如,我国尽管通过修订《公司法》引入了股东代表诉讼制度,但相关规定则只有一条,即第152条,规定得过于简单。而在此前,王保树等曾在其修改草案建议稿中曾专辟一节,在第168~172条比较详细地规定了股东代表诉讼的提起资格、前置条件、诉讼担保、结果、费用分担等事项,<sup>⑪</sup>但最后通过的《公司法》却力求简略,惜墨如金,对于很多细节问题以及保障、鼓励和促进措施不予规定。但在其他国家和地区,对公司诉讼的规定以及保障、鼓励和促进措施却是非常详细的。例如,美国《标准商事公司法》在第D分章专门用了8节来规定派生诉讼。<sup>⑫</sup>日本《公司法》则在第7编第2章用40个条文对诉讼进行了规定。<sup>⑬</sup>或许,立法者认为,股东代表诉讼的提起资格、前置条件、诉讼担保、结果、费用分担等事项属于司法解释的任务,而不是法律的任务,然而其结果将重蹈虚假陈述民事索赔的覆辙。或许,立法者认为,规定这些细节的条件仍不成熟,若任由法院探索则失去了监督和控制,其结果将是投资者的权利得不到保障,法律的权威性得不到尊重。

---

<sup>⑩</sup> 宋魏李:“证券民诉的十年艰难足迹”,载沃华传媒网,<http://www.wowa.cn/Reporter/Article/72053.html>,2011年8月6日最后访问。

<sup>⑪</sup> 参见王保树主编:《中国公司法修改草案建议稿》,社会科学文献出版社2004年版,第217页。

<sup>⑫</sup> 参见沈四宝编译:《最新美国标准公司法》,法律出版社2006年版,第83~87页。

<sup>⑬</sup> 参见于敏、杨东译:《最新日本公司法》,法律出版社2006年版,第447~464页。

#### (四) 导致管制主义

2005年我国修订《公司法》时,更加重视公司章程的作用,赋予了当事人更多的选择空间,体现了企业自治的精神。但遗憾的是,由于部分授权条款的存在,使得《公司法》的部分规定形同具文,在现实中无法操作。例如优先股。在2006年以前,由于我国《公司法》中强制性条款比较多,优先股的合法性存在问题。2006年1月1日施行的新《公司法》第35条和第43条允许股东协商约定不按照出资比例分取红利,也可以约定不按照出资比例行使表决权。这就意味着可以模拟优先股。而事实上,优先股条款中通行的优先分红权(dividends preference)、认购优先权(preemption rights)、优先购买权(right of first offer)可以在我国目前的公司法框架下进行模拟,但优先清算权(liquidation preference)却无法实现,因为《公司法》第187条强制性地规定了清算后剩余财产的分配次序,“有限责任公司按照股东的出资比例分配(剩余财产),股份有限公司按照股东持有的股份比例分配(剩余财产)”,没有留下“优先股东”优先于“普通股东”分配剩余财产的约定空间。而《公司法》修订之时,还是为“优先股”预留了一定的法律空间的。《公司法》第132条规定“国务院可以对公司发行本法规定以外的其他种类股份,另行作出规定”。发改委等十部委于2005年11月15日联合发布的《创业投资企业管理暂行办法》第15条规定:“经与被投资企业签订投资协议,创业投资企业可以以股权和优先股、可转换优先股等准股权方式对未上市企业进行投资。”但此规定只是部门规章,还没有上升到“国务院的规定”的层面,而且也没有关于优先股的具体规定。目前,国务院仍未利用《公司法》第132条的授权,对其他种类股份另作规定,因此,优先股在我国仍是不完全的优先股。而在美国,是否设置优先股,属于企业自治的内容,法律不加干涉。但在我国,《公司法》第132条的授权使得其他种类的股份的开禁取决于行政机关,这在客观上导致了管制主义,违背了《公司法》修订时的提倡企业自治的初衷。

## 五、从立法简略到立法精细化

简略的立法风格和授权立法的有效实现,要求大公无私的、无所不知的被授权者在实践中明察市场的冷暖,探索使法律精确化的有效途径。然而,这在现实中是无法满足的。因为被授权者在现实中都是在约束条件下追求自己的最大化利益,他们也同样存在信息能力不足的问题,任何决策都是有限理性人在信息不对称条件下的风险决策。在监督费用不为零的情况下,授权立法的结果还可能大大偏离立法者的初衷。

在任何时候,政府总会面对一些未曾面对的突发事件和全新问题,利益格局也从来都是不稳定的,如果以此为由不要法律而仅凭政策相机抉择的话,难免会导致随意、多变、专断和滥用自由裁量权。政策反复,且替代了法律,会损害了人们对法治的信仰,政策的“社会成本”巨大。政策的不稳定,严重影响了人们的预期,这将会导致相对人决策的短期化。“如果政府完全无视自己恣意行为的后果,对任何案件都灵活处理,即趋于无穷,这时,法律将形同虚设,总成本也将趋于无穷。”<sup>②</sup>中国股市之所以成为“政策市”,价值投资、理性投资缺乏,跟风炒作盛行,非理性波动严重,原因之一即在于政府政策随意干预太多,法律的基础建设不足,导致投资者对中国股市的健康发展缺乏信心,其结果,社会福利损失是非常巨大的。

尽管在改革初期政策较法律的价格低,但是改革的过程同时也是二者相对价格变化的过程,有效承诺的价格越来越低,或者说交易费用越来越低,而灵活性的价格,或者说交易费用则越来越高,因此,目前应该选择更多、更有效的承诺,更少的灵活性即简略的立法风格。从简略式立法到精细化立法是我国在“社会主义法律体系初步建成”之后进一步提升立法工作的必然选择。

法律,尤其是法典化的法律,其目标是提供明线规则(bright line

---

<sup>②</sup> 戴治勇、杨晓维:“间接执法成本、间接损害与选择性执法”,《经济研究》2006年第9期。

rule),而不是提供宽泛的法律原则(broad legal principles)或“标准”(standards)。与法律原则相比,明线规则明确规定哪些行为是禁止的。例如,法律可以禁止危险驾驶(“标准”),也可以施加一个速度限制(明线规则);法律可以禁止内部人利用非公开信息买卖本企业股票(“标准”),也可以规定“禁止内部人在信息公开前N天内买卖本企业的股票”(明线规则);法律可以禁止高管与公司“自己交易”(self-dealing)(“标准”),也可以规定凡是此类交易须经非利害关系董事以多数决规则批准同意(明线规则)。<sup>②</sup>显然,在明线规则下比在“标准”下执法者更容易得到有效监督,因而贪赃枉法的可能性更小。没有一部法律是全部由明线规则构成的,但是,法律基本上、主要部分应该是明线规则的集合。时下,我国在规章层面不缺乏“明线规则”,但在《公司法》、《证券法》层面却是非常缺乏的。美国学者埃尔金说:“法律必须精确表达立法者希望做到的事,以及履行的方式。”<sup>③</sup>在美国,作为对法规泛滥的反击,国会的应对策略之一是:国会可使制定的法律精确完整到无须制定法规以实现法律目标的程度。<sup>④</sup>这种做法非常值得我国借鉴。

当我们看到国外的法律往往数百页、几十万字,而我国的法律往往数页、数十页、几千字、几万字的时候(参见表1),这十倍级的差距正是我国立法工作下一步努力的方向。以“两法”的本次修订为契机,大力推进法律的精细化工作,进行一次大规模的《公司法》、《证券法》编纂,将证监会和交易所成立以来在规范性文件制定过程中所取得的成功经验写进“两法”之中,首次制定出我国十万字级的单行法律,<sup>⑤</sup>能为我国的其他立法树立榜样。

<sup>②</sup> See Edward L. Glaeser & Andrei Shleifer, *Legal Origins*, *The Quarterly Journal of Economics*, (November 2002), p. 1211.

<sup>③</sup> [美]斯蒂芬·L. 埃尔金、卡罗尔·爱德华·索乌坦:《新宪政论》,周叶谦译,生活·读书·新知三联书店1997年版,第30页。

<sup>④</sup> 参见[美]科尼利厄斯·M. 克温:《规则制定——政府部门如何制定法规和政策》,刘琛、张辉、丁洁译,复旦大学出版社2007年版,第233页。

<sup>⑤</sup> 截至目前,我国法律文本中字数最多的是《刑法》,有6万字,还未出现超过10万字以上的法律。