

第一章 中国特色社会主义法律 体系的形成历程

新中国成立以来特别是改革开放 30 多年来，在中国共产党的正确领导下，经过各方面坚持不懈的共同努力，我国立法工作取得了举世瞩目的巨大成就。1982 年通过现行宪法，此后又根据客观形势的发展需要，先后通过四个宪法修正案。到 2011 年 2 月底，我国已制定现行宪法和有效法律 239 件、有关法律问题的决定 75 件、法律解释 14 件，行政法规 700 多件，省、自治区、直辖市共制定现行有效法规 5079 件，较大的市共制定现行有效法规 2500 件，民族自治地方共制定现行有效自治条例和单行条例 786 件，经济特区共制定现行有效法规 237 件，并全面完成对现行法律、行政法规和地方性法规的集中清理工作。目前，涵盖社会关系各个方面的法律部门已经齐全，各个法律部门中基本的、主要的法律已经制定，相应的行政法规和地方性法规比较完备，法律体系内部总体做到科学和谐统一。一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的，以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干，包括行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主

义法律体系已经形成，国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现有法可依。

回顾新中国成立 60 多年来的法制建设，中国特色社会主义法律体系的形成，经历了一个波澜壮阔的伟大历程。

第一节 艰辛探索 宝贵经验

新中国建立后到党的十一届三中全会，我国社会主义民主法制的艰辛探索，为构建中国特色社会主义法律体系积累了宝贵经验。

建国前夕，我们宣布废除国民党的旧法统，制定具有临时宪法性质的“共同纲领”，新中国的法制建设开始起步。1949 年 10 月 1 日，新中国宣告成立，人民成为国家的主人。根据共同纲领和中央人民政府组织法，党领导人民迅速组建中央和地方国家机关，进行土地改革和“三反”、“五反”等运动和经济建设，制定了地方各级人民政府和司法机关的组织通则、工会法、婚姻法、土地改革法、法院暂行组织条例、惩治贪污条例和选举法等一批法律、法令，开启了新中国的法制建设的光辉第一页。

1954 年 9 月，第一届全国人民代表大会第一次会议召开，制定了新中国第一部宪法、全国人大组织法、国务院组织法、地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法，国家的根本制度、国家政治生活的基本原则、公民的基本权利和义务等制度得以确立。其

后，国家先后制定了100多部法律、法令和有关法律问题的决议、决定，为维护社会秩序，保护人民利益，恢复和发展经济发挥了重要作用。

但由于五十年代后期国家工作指导思想上“左”的倾向，立法工作停滞不前。特别是“文化大革命”期间，社会主义民主法制建设遭受严重挫折，作为国家权力机关的人大实际上被取消，公、检、法被砸烂，社会陷入“无法无天”的状况。党的十一届六中全会总结这段历史时指出，我们之所以犯“文化大革命”这样的错误，一个重要原因是“我们没有能把党内民主和国家政治社会生活的民主加以制度化，法律化，或者虽然制定了法律，却没有应有的权威。”

第二节 恢复重建 筑牢根基

党的十一届三中全会召开特别是1982年宪法的颁布，社会主义法制建设得以恢复，为构建中国特色社会主义法律体系筑牢了坚实的根基。

1978年底，党召开十一届三中全会，深刻总结“文化大革命”的惨痛教训，作出把党和国家工作重心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策，把加强社会主义民主法制建设作为坚定不移的方针确定下来，强调必须加强法制，使社会主义民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变，并提出了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的社会

主义法制建设方针，开启了社会主义民主法制建设的历史新时期。

按照党的十一届三中全会“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”的要求，全国人大及其常委会将立法工作摆上重要日程，立法工作迅速展开。不久，五届全国人大常委会成立法制工作机构，抓紧起草有关法律草案。1979年7月，五届全国人大二次会议审议通过了选举法、地方组织法、刑法、刑事诉讼法、中外合资经营企业法、人民法院组织法、人民检察院组织法等这7部法律。在短短的几个月内完成7部法律的起草并在一次大会上通过，显示了“文化大革命”后“人心思法”的急迫，这标志着我国法制建设取得重大突破，迈出了加强和健全社会主义法制的一大步。之后，全国人大及其常委会又制定了中外合资经营企业所得税法、外国企业所得税法、个人所得税法、民事诉讼法（试行）、经济合同法、商标法等一批法律。

特别是，为从根本上为国家“拨乱反正”和改革开放提供宪法上的保障，1980年9月五届全国人大三次会议决定成立宪法修改委员会，着手修改在指导思想上存在根本错误的1978年宪法。经过两年零四个月的努力工作，1982年12月4日，五届全国人大五次会议通过了新宪法，以根本法的形式确认了我国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度、根本任务和国家生活中最重要的原则，规定了公民的基本权利和义务、国家机构的组成和行使职权的原则。

1982年新宪法的颁布和一些重要法律的出台，标志着我国

社会主义民主法制建设从根本上得以恢复，为构建中国特色社会主义法律体系筑牢了坚实的根基。

第三节 全面推进 夯实基础

党的十二大召开到党的十四大前，立法工作取得了重大成绩，为构建中国特色社会主义法律体系打下了坚实基础。

这个阶段，党确立了“一个中心、两个基本点”的基本路线，改革开放全面展开，进展迅速。适应改革开放和健全社会主义法制的需要，立法工作取得重大成绩。党的十二大提出，我们党要领导人民继续制订和完备各种法律，要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，使法律成为调节经济关系和经济活动的重要手段；要力争在“七五”期间建立起比较完备的经济法规体系，逐步使各项经济活动都能有法可依。十三大提出，法制建设必须贯穿于改革的全过程，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。

按照这一精神，立法工作全方位推进：一是1988年对宪法进行第一次修改，明确了非公有制经济的法律地位，明确了土地使用权可以依法转让；制定、修改了中外合资经营企业法、外资企业法、中外合作经营企业法、全民所有制工业企业法，专利法、著作权法、涉外经济合同法、技术合同法、海商法，土地管理法等一大批经济领域的法律，还授权国务院改革工商税制发布有关税收条例草案试行和在经济体制改革和对外开放

方面可以制定暂行的规定或者条例。

二是制定了民法通则、民事诉讼法、继承法等一批民事方面的法律。

三是制定、修改了民族区域自治法、村民委员会组织法、城市居民委员会组织法、行政诉讼法、代表法、选举法、地方组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法等一批国家机构和保障公民权利方面的法律。

四是制定了关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定以及一批关于惩治各类犯罪的决定和补充规定。

五是为适应保护人民群众权益的需要，制定了工会法、残疾人保障法、未成年人保护法、妇女权益保障法、矿山安全法、传染病防治法等。

六是制定了环境保护法、水污染防治法、大气污染防治法、矿产资源法、水法、草原法、渔业法、森林法等一批保护环境资源的法律。

七是为贯彻“一国两制”方针，保持香港的繁荣稳定，制定了香港特别行政区基本法。

此外，还制定了一批规范经济管理、发展教育事业、推进军队建设、加强社会管理等方面的法律。据统计，这个阶段，全国人大及其常委会制定、修改法律 110 多件，有关法律问题的决定 40 多件，为中国特色社会主义法律体系打下了坚实的基础。

第四节 经济立法 快速发展

党的十四大召开到党的十五大召开前，社会主义市场经济

立法迅速推进，取得重大成绩，为形成中国特色社会主义法律体系奠定了基础。

1992 年春天，邓小平视察南方并发表谈话，深刻回答了长期束缚人们思想的许多重大认识问题，将改革开放和现代化建设继续坚定地推向前进。同年召开的党的十四大抓住机遇，作出了建立社会主义市场经济体制的重大战略决策。与此同时，党的十四大提出，“要高度重视法制建设，加强立法工作，特别是抓紧制定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法规，这是建立社会主义市场经济体制的迫切要求。”党的十四届三中全会进一步提出，“社会主义市场经济体制的建立和完善，必须有完备的法制来规范和保障。要高度重视法制建设，做到改革开放与法制建设的统一，学会运用法律手段管理经济”，要“遵循宪法规定的原则，加快经济立法，本世纪末初步建立适应社会主义市场经济的法律体系”。

按照党的十四大和十四届三中全会的要求，全国人大及其常委会加快经济立法。首先是 1993 年对宪法进行第二次修改，“国家实行社会主义市场经济”和“国家加强经济立法，完善宏观调控”等重要内容写进宪法。其次是制定了一大批法律，社会主义市场经济立法拔得头筹，比如公司法、合伙企业法、商业银行法、反不正当竞争法、消费者权益保护法、城市房地产管理法、广告法、拍卖法、担保法、票据法、保险法、仲裁法、预算法、中国人民银行法、价格法、审计法、对外贸易法、农业法、民用航空法、电力法、公路法、煤炭法、建筑法等等都是这个时期制定的。此外修改了一批法律，比如修订了刑

法，形成了一部统一的、比较完备的刑法典，并专章规定了破坏社会主义市场经济秩序罪，对维护市场经济秩序意义重大。

据统计，这个阶段，全国人大及其常委会共审议法律和有关法律问题的决定草案 129 件，通过法律 85 件、有关法律问题的决定 33 件。立法不仅数量多，质量也有所提高，为形成中国特色社会主义法律体系奠定了基础。

第五节 全力推进 如期形成

一、党的十五大召开到党的十六大召开前夕，立法工作进一步加强，中国特色社会主义法律体系初步形成

经过 18 年轰轰烈烈的改革开放实践，市场经济体制改革不断深入，对外开放水平不断提高，民主法制建设不断推进，社会主义各项事业获得全面发展。1997 年，临近世纪之交，党的十五大召开，提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”基本方略，并明确要“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”。根据党的十五大提出的立法工作总目标，全国人大及其常委会把加强立法工作，提高立法质量，落实立法工作总目标作为首要任务。1999 年，全国人大对宪法进行了第三次修改，将“依法治国，建设社会主义法治国家”基本方略写进宪法，并进一步明确了个体经济、私营经济等非公有制经济在我国社会主义市场经济中的地位和作用。全国人大及其常委会制定了一大批法律，比如合同法、证券法、招标投标法、信托法、个人独资企业法、农村土地承

包法、行政复议法等等，修改了一大批法律，比如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、产品质量法、会计法、税收征收管理法、专利法、商标法、著作权法、农业法、民族区域自治法、村民委员会组织法、药品管理法、文物保护法、土地管理法、水法、大气污染防治法、海洋环境保护法、草原法等，此外还制定了几个刑法修正案等。据统计，这个阶段，全国人大及其常委会共审议了 124 件法律、法律解释和有关法律问题的决定草案，审议通过 113 件。至九届全国人大任期届满时，中国特色社会主义法律体系初步形成。

二、党的十六大召开到 2010 年底，围绕“一个目标、一个重点”，坚持“两手抓”，立法工作取得重大成绩，中国特色社会主义法律体系如期形成

2002 年，党的十六大召开，提出了在本世纪头 20 年全面建设小康社会的奋斗目标，并把“社会主义民主更加完善，社会主义法制更加完备，依法治国基本方略得到全面落实”作为全面建设小康社会的重要指标，同时重申“到 2010 年形成中国特色社会主义法律体系”。按照这个要求，十届全国人大常委会从一开始就明确提出任期内“以基本形成中国特色社会主义法律体系为目标、以提高立法质量为重点”的立法工作思路，并以此指导立法工作。首先是 2004 年，全国人大对宪法进行了第四次修改，将“国家尊重和保障人权”、“公民合法的私有财产不受侵犯”等重要内容写进宪法。其次是抓紧制定了在法律体系中起支架作用、现实生活迫切需要、立法条件比较

成熟的法律，制定和修改了一大批重要法律。据统计，十届全国人大任期内共审议宪法修正案草案、法律草案、法律解释草案和有关法律问题的决定草案 106 件，通过了其中的 100 件，比如制定了银行业监督管理法、行政许可法、公务员法、可再生能源法、监督法、企业破产法、劳动合同法、物权法、企业所得税法、反垄断法、劳动争议调解仲裁法等，修改了公司法、证券法、义务教育法、审计法等。至十届全国人大任期届满时，中国特色社会主义法律体系基本形成。

2007 年党的十七大提出了全面贯彻落实科学发展观的重要战略任务，并提出“全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家”的总要求，并明确提出要“坚持科学立法、民主立法，完善中国特色社会主义法律体系”的立法工作任务。十一届全国人大及其常委会适应新形势、新任务和新要求，围绕确保到 2010 年形成中国特色社会主义法律体系这一目标任务，确定了“两手抓”的立法工作思路，即一方面是抓紧制定在法律体系中起支架作用的法律，制定了侵权责任法、食品安全法、涉外民事关系法律适用法、企业国有资产法、海岛保护法、人民调解法、社会保险法等，修改了选举法、代表法、村民委员会组织法、国家赔偿法、防震减灾法等。另一方面是着手清理现行法律法规，全国人大常委会、国务院和有立法权的地方人大常委会先后开展了法律、行政法规和地方性法规的清理工作，基本解决了现行法律法规规定中存在的明显不适应、不一致、不协调等问题，使法律体系更加科学和谐统一。与此同时，还督促有关方面抓紧出台了一些法律的配套法

规。立法工作成绩斐然。

2011年3月10日，吴邦国委员长在第十一届全国人民代表大会第四次会议上郑重宣布：中国特色社会主义法律体系已经形成。

第二章 中国特色社会主义法律体系形成的主要标志

2011年3月10日，吴邦国委员长在第十一届全国人民代表大会第四次会议上郑重宣布：中国特色社会主义法律体系已经形成，国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现有法可依。

对此，需要深刻理解中国特色社会主义法律体系的形成，准确把握中国特色社会主义法律体系形成的主要标志。

第一节 形成标志的提出

所谓法律体系，一般是指一个国家的全部现行法律规范按一定的原则和方法，根据法律规范所调整的对象和调整方法的不同，划分为既相互区别又相互联系的不同法律部门而形成的内部和谐统一、有机联系的整体。它的外在表现形式是由有权创制法律规范的不同国家机关所颁布的规范性文件。判断法律体系的形成，一般主要有三个方面的标准：一是，国家的政治、经济、文化、社会等各个方面，确需用法律来调整的领域已有相应的法律规范，主要是，各个法律部门中的基本的、主

要的法律已经制定出来。二是，由这个法律体系内所有法律规范形成的法律制度，与国家的经济社会生活相适应，能够满足国家当前的经济社会发展的需要。三是，法律体系内部的所有法律规范之间和谐、统一，能够形成一个有机统一整体。一个国家的法律只有同时满足这些条件，才是具有普遍意义上的法制完备的国家。

通常，一个国家的法律体系是由这个国家在一定的历史发展阶段所形成的，它取决于国家的社会性质和国情实际。也就是说，不同社会形态的法律体系不会相同，同一社会形态的不同国家、同一国家同一社会形态在不同历史时期，其法律体系也就不同。认识“中国特色社会主义法律体系”，必须要把握三个关键词：社会主义、初级阶段、中国特色。我国是一个统一的、多民族的、单一制的社会主义国家，这必然决定我们要建立的法律体系是社会主义性质的；我国处于并将长期处于社会主义初级阶段，这必然决定我们要建立的法律体系是适应社会主义初级阶段的；我国文化源远流长，以中国特色社会主义理论体系为指导，这必然决定我们要建立的法律体系是中国特色的法律体系。这个前提和语境下，中国特色社会主义法律体系，是指立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和各族人民意志的，以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干，包括行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范的总称。

1997年9月，党的十五大报告提出：“依法治国，建设社

会主义法治国家。”同时要求：“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。”为了搞清中国特色社会主义法律体系的基本内涵和基本特征，明确建立这个法律体系的立法任务和主要措施，以便增强立法工作的主动性和自觉性，有计划、有步骤、有重点地做好立法工作，九届全国人大常委会成立之初就专门组织力量对中国特色社会主义法律体系进行了研究。经反复研究、广泛征求意见后指出：中国特色社会主义法律体系应该是适应我国社会主义初级阶段的基本国情，与社会主义的根本任务相一致，以宪法为统帅和根本依据，由部门齐全、结构严谨、内部协调、体例科学的法律及其配套法规所构成的各项法律制度的有机统一整体。同时提出了形成中国特色社会主义法律体系的三个主要标志：第一，构成这个法律体系的法律部门应当齐全。第二，每个法律部门中调整该类社会关系的基本的、主要的法律应当制定出来，使社会生活的各个领域、各个方面都基本有法可循。第三，各法律部门之间、不同位阶和不同效力等级的法律规范之间、实体法与程序法之间，应当做到上下左右紧密配合、相互协调，使这个法律体系结构严谨、形式科学。这些研究意见，充分考虑了当时我国经济社会发展情况和法制建设实际，有广泛共识。当然，随着实践的发展，对中国特色社会主义法律体系的认识也在不断深化。2001年3月，在九届全国人大四次会议上，全国人大常委会工作报告提出了形成中国特色社会主义法律体系的三个基本标志：第一，涵盖各个方面的法律部门应当齐全。第二，各个法律部门中基本的、主要的法律应当制定

出来。第三，以法律为主干，相应的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例，应当制定出来与之配套。近10年来，判断中国特色社会主义法律体系形成的主要标志一直沿用了这三个基本标志。

第二节 形成标志的发展

2010年是形成中国特色社会主义法律体系的标志性一年。为确保到2010年中国特色社会主义法律体系的形成，做好立法工作，全国人大常委会有关部门从2009年初又抓紧开展了中国特色社会主义法律体系的理论研究和宣传工作，进行了大量深入的调研，广泛征求各有关方面意见。从近两年的调查研究来看，各方面对到2010年形成中国特色社会主义法律体系提出了很多看法，认识也逐步趋于统一。大家普遍认为，法律部门齐全、主要法律齐备、法规衔接配套，应该是判断中国特色社会主义法律体系形成的重要标志。同时，也有一些同志提出，需要根据实践发展，对形成的标志适当进行调整和补充。比如，有的提出，法律体系的形成标准应该从两个方面看：一个是静态的、形式上的标准，即法的门类齐全，主要法律规范齐备，不同的法律部门、不同层次的法律规范之间结构合理、和谐统一。另一个是动态的、实质上的标准，即法律运行良好、法律救济具有实效等。从立法数量看，已经做到了“有法可依”，但“有法必依”、“执法必严”、“违法必究”还不甚理想。比如，有的提出，中国特色社会主义法律体系的形成应当符合法

律部门相互协调、法律规范间的效力关系明确、不同效力等级的法律规范间协调一致的基本要求。

从我国社会主义法制建设的伟大历程看，中国特色社会主义法律体系的形成，既是与中国经济社会发展实践相伴而生的自然演进结果，也是中国共产党领导中国人民积极探索走符合中国国情和实际的政治发展道路取得的伟大成果。任何一个国家的法律体系的形成，都遵循事物本身的发展规律，也应该有符合客观实际的判断标准。涵盖社会关系各个方面的法律部门应当齐全，各个法律部门中基本的、主要的法律应当制定出来，相应的行政法规和地方性法规比较完备，应该是我们判断中国特色社会主义法律体系形成的主要标志。这已形成广泛共识。同时，法律体系是由各类法律规范构成的法律制度的总和，所有法律规范必须构成有机统一和谐的整体，不能是法律规范的简单堆砌，不同法律部门、不同效力层级的法律规范不能相互矛盾，必须做到相互配套、协调一致、和谐统一，这是法的和谐统一的内在要求。恩格斯曾指出：“法不仅必须适应于总的经济状况，不仅必须是它的表现，而且还必须是不因内在矛盾而自己推翻自己的内部和谐一致的表现。”彭真同志也曾指出：“立法要从实际出发，但也要有自己的法的体系，前后、左右不能自相矛盾。”可见，中国特色社会主义法律体系必须是和谐统一的，应当做到上下、左右、前后紧密配合、相互协调，以保障国家法制统一。只有同时具备了这些条件，中国特色社会主义法律体系才能形成一个有机统一整体。因此，中国特色社会主义法律体系形成的主要标志发展为以下四个：

第一，涵盖社会关系各个方面的法律部门已经齐全。第二，各个法律部门中基本的、主要的法律已经制定。第三，相应的行政法规和地方性法规比较完备。第四，法律体系内部总体做到科学和谐统一。可以说，这四个方面抓住了事物的主要矛盾，也符合实际，应当成为判断中国特色社会主义法律体系形成的主要标志。

第三节 准确理解法律体系的形成

新中国成立以来特别是改革开放 30 多年来，在中国共产党的正确领导下，经过各个方面坚持不懈的共同努力，我国的立法工作取得了举世瞩目的巨大成就。截至 2011 年 2 月底，全国人大及其常委会已制定现行宪法和现行有效法律 239 件、有关法律问题的决定 75 件、法律解释 14 件，国务院已经制定现行有效行政法规 700 件，地方人大已经制定现行有效地方性法规 8600 多件，所有这些法律规范包括了横向和纵向、相互交融的，内容涵盖保障社会主义民主政治的法律制度、尊重和保障人权的法律制度、规范市场经济秩序的法律制度、规范政府权力的法律制度、规范司法和准司法行为的法律制度、节约能源资源和保护生态环境的法律制度等，是对国家经济、政治、社会和文化各个方面实现了全覆盖的一个网状制度体系。可以说，由这些法律制度构筑的中国特色社会主义法律体系已经能够满足现阶段我国经济社会发展的需要。同时，为保证中国特色社会主义法律体系科学和谐统一，十一届全国人大常委会、