

马克思主义理论研究和建设工程重点课题

完善 中国特色社会主义 法律体系问题研究

本书编写组



中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位

马克思主义理论研究和建设工程重点课题

完善中国特色社会主义 法律体系问题研究

本书编写组



中国民主法制出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

完善中国特色社会主义法律体系问题研究 / 《完善
中国特色社会主义法律体系问题研究》编写组著. —北
京: 中国民主法制出版社, 2015. 5
ISBN 978-7-5162-0787-1

I. ①完… II. ①完… III. ①法律体系—研究—中国
IV. ①D909.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 073968 号

图书出品人: 刘海涛
图 书 策 划: 陈晗雨
责 任 编 辑: 胡玉莹

书 名 / 完善中国特色社会主义法律体系问题研究
编 著 / 本书编写组

出 版 · 发 行 / 中国民主法制出版社
地 址 / 北京市丰台区玉林里 7 号 (100069)
电 话 / 63055259 (总编室) 63057714 (发行部)
传 真 / 63055259

http: // www. npcub. com

E-mail: mzfz@npcub. com

经 销 / 新华书店

开 本 / 16 开 710 毫米 × 1000 毫米

印 张 / 23.25 字 数 / 358 千字

版 本 / 2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷

印 刷 / 北京盛源印刷有限公司

书 号 / ISBN 978-7-5162-0787-1

定 价 / 46.50 元

出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

编写组成员

李适时	信春鹰	郎 胜	阚 珂	张荣顺
郑淑娜	许安标	王瑞贺	王爱立	贾东明
王超英	武 增	袁 杰	滕 炜	杨明仑
梁 鹰	孙镇平	王尚新	童卫东	杜 涛
曾 萍	王 清	诸政红	李文阁	李 菊
刘运龙	严冬峰	许永安	王 翔	蔡人俊
侯晓光	谭 喻	黄海华	胡 健	王正斌
陈希文	赵 光	曲 楠	刘 斌	刘泽巍
何成军	蔡巧萍	朱大旗		

前 言

中国特色社会主义法律体系的形成，把国家各项事业发展纳入法制化轨道，从制度上、法律上解决了国家发展中带有根本性、全局性、稳定性和长期性的问题，使国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设各个方面实现了有法可依，这是我国社会主义民主法治建设历史上的重要里程碑，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

社会在发展，改革在不断深入。新形势、新实践、新任务给立法工作提出了更高的要求。适应经济社会发展和社会主义民主法治建设的需要，加强立法工作，提高立法质量，不断完善这个法律体系，是摆在我们面前的永恒课题。

党的十八届四中全会决定提出，要完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。为深入研究完善中国特色社会主义法律体系的相关问题，全国人大常委会法制工作委员会组织编写了《完善中国特色社会主义法律体系问题研究》，就充分发挥立法在国家治理现代化中的引领和推动作用，完善刑事制度、物权制度、公共财政法律制度、行政诉讼制度，深入推进科学立法和民主立法、规范性文件备案审查制度、立法后评估等问题进行了深入探讨，希望本书能够为读者了解相关法律制度及其发展完善提供有价值的帮助。

本书是马克思主义理论研究和建设工程重点研究项目，在编写过程中，得到了马克思主义理论研究和建设工程咨询委员会的指导和有关专家学者的帮助和支持，在此一并表示感谢。

本书编写组

2015年3月

目 录

前 言	1
充分发挥立法在国家治理现代化中的引领和推动作用	1
良法善治 推进国家治理体系现代化	31
完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系	49
立法规划：立法的时间表和路线图	73
深入推进科学立法、民主立法的思考	100
论宽严相济刑事政策及在刑法立法中的体现	130
中国特色社会主义物权制度的完善	155
健全我国公共财政法律制度	187
国家机关组织法制化研究	217
行政诉讼制度的完善	245
加强社会领域立法 完善保障民生的法律制度	268
社会救助立法研究	294
人大规范性文件备案审查制度研究	317
立法后评估探索	335

充分发挥立法在国家治理 现代化中的引领和推动作用

党的十八届三中全会提出，“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。十八届四中全会进一步提出，“依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求”，“全面推进依法治国，建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用”。国家治理现代化是建设社会主义法治国家的重要内容。完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，必须不断加强立法工作，把完善中国特色社会主义法律体系作为重要抓手。

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央高度重视立法在治国理政中的作用，他曾多次就发挥立法的引领和推动作用发表重要讲话。2013年2月23日，中央政治局专门就全面推进依法治国举行集体学习，习近平总书记在讲话中首次强调，要全面推进科学立法，使法律准确反映经济社会发展要求，更好协

调利益关系，发挥立法的引领和推动作用。2014年2月28日，在中央全面深化改革领导小组第二次会议上，他强调：“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用。”9月5日，在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上，他再次强调加强和改进立法工作，“要坚持问题导向，提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性，发挥立法的引领和推动作用。”十二届全国人大常委会成立以来，张德江委员长也多次强调，要高度重视立法在做好改革顶层设计方面的重要作用，充分发挥立法的引领和推动作用，为全面建成小康社会提供完备的法制保障。党的十八届四中全会明确提出：“实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。实践证明行之有效的，要及时上升为法律。实践条件还不成熟、需要先行先试的，要按照法定程序作出授权。对不适应改革要求的法律法规，要及时修改和废止。”发挥立法引领和推动作用重大命题的提出，是党对依法治国理论的丰富发展，是新形势下党对立法工作提出的新要求，为新时期的立法工作指明了方向，对于不断加强和改进立法工作，提高立法质量，完善中国特色社会主义法律体系，全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家，具有重要意义。

一、立法引领和推动作用的内涵

十八届四中全会突出强调：“维护宪法法律权威就是维护党

和人民共同意志的权威，捍卫宪法法律尊严就是捍卫党和人民共同意志的尊严，保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现。”发挥立法的引领和推动作用，就是强调执政党要以法律为载体，使自己的主张通过法定程序成为国家意志，从制度上、法律上保证执政党的路线方针政策的贯彻实施。这是我们党总结自身执政经验、针对我国法治现状提出来的，是今后一个时期我国立法工作重要的指导方针。从党的政策与国家法律的关系看，一方面，党的政策和主张是立法的先导和指引，另一方面，又要通过国家法律的制定和执行，保障党的政策有效实施，确保党发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。党的政策成为国家法律后，实施法律就是贯彻党的意志，依法办事就是执行党的政策。发挥立法的引领和推动作用，要注重运用法律手段调整利益关系、推动改革发展，做到立法决策和改革决策协调同步，确保党的路线方针政策成为社会一体遵循的法律规则，真正将法治作为治国理政的基本方式，实现国家各项工作法治化。换句话说，就是党要注重运用法律手段调整利益关系、推动改革发展，努力做到立法和改革决策相衔接，通过法定程序实现党的主张和人民意志的有机统一，实现党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。

法律由经济基础决定，同时对其产生反作用。正如马克思在《资本论》中指出的，“工厂法的制定，是社会对生产过程自发形成的第一次有意识、有计划的反作用。”恩格斯坚决驳斥一些学者矢口否认法对经济发展的巨大的反作用的荒谬，他说：“看

看《资本论》，例如关于工作日的那一篇，那里表明，肯定是政治行动的立法起着多么重大的作用。”实践证明，这种立法活动不但是对现有经济社会发展秩序的规范，而且在经济社会发展中起到了积极的引导和推动作用。发挥立法的引领和推动作用，并不否认法律来源于实践，而是更加注重法律对实践发展的能动性。充分发挥立法的引领和推动作用，实际是人类社会发展规律的内在要求。

发挥立法的引领和推动作用，不是要超越社会发展的历史阶段，进行跨越式立法。法治建设是一个与经济社会发展阶段相联系、不断向前推进的历史过程，只有进行时，没有完成时。我国革命、建设和改革的历史进程证明，在不同历史时期和发展阶段，立法发挥作用的重心和方式会相应调整。新中国成立之初，立法工作的主要任务是巩固新生的国家政权，建立和维护新的国家及社会秩序。改革开放之初，立法工作的重要任务是恢复和重建国家及社会秩序，构建良好的对外开放法制环境，保障各方面改革顺利推进。市场经济发展初期，立法工作的重心是尽快构建适应社会主义市场经济需要的法律制度框架，促进社会主义市场经济体制的建立健全。当前，我国已进入改革攻坚阶段和发展关键时期，在问题复杂、矛盾凸显、挑战深刻的新形势下，更加需要通过立法凝聚改革共识、推动制度创新、引领改革发展。这就对立法工作提出了新要求。充分发挥立法的引领和推动作用重大命题的提出，正是适应我国改革开放变化的新形势对法治建设的新要求提出的。

我们党高度重视法治建设。党的十一届三中全会总结我国社会主义法治建设的成功经验和深刻教训，明确要求加强社会主义民主法制建设，提出了“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”的法制建设十六字方针，其中“有法可依”就强调了立法的重要性和紧迫性。党的十五大更加明确要求，要把改革和发展的重大决策同立法结合起来，运用法律规范引导经济社会的发展。改革开放三十多年来，特别是党的十五大提出建设中国特色社会主义法律体系的目标后，经过各方面的努力，我国社会主义民主法制建设取得辉煌成就，形成了以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法等多个部门法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次法律规范构成的中国特色社会主义法律体系，国家和社会生活的各方面总体上实现有法可依，社会主义法治建设取得历史性成就。中国特色社会主义法律体系的形成，为建设社会主义法治国家奠定了坚实的基础。在新的历史起点上，提出发挥立法的引领和推动作用，是我们党对立法在治国理政中作用认识的进一步升华，是对新形势下不断加强和改进立法工作的明确要求，就是要在治国理政中更加重视发挥法律对经济社会发展的重要作用，充分发挥法律对社会关系的调节功能，更加注重通过立法引领实践、推动改革、促进发展。

二、发挥立法引领和推动作用的必要性

发挥立法的引领和推动作用，是在新的历史条件下，立法工作的与时俱进，具有很强的现实性、必要性和紧迫性。

第一，全面建成小康社会的迫切要求。党的十八大报告突出强调，全面建成小康社会的目标，涵盖经济、政治、社会、文化、生态文明各个领域。要实现经济持续健康发展、人民民主不断扩大、文化软实力显著增强、人民生活水平全面提高、资源节约型环境友好型社会建设取得重大进展的新要求，任务十分艰巨，必须全面落实依法治国基本方略，基本建成法治政府，不断提高司法公信力，使人权得到切实尊重和保障；必须依靠广大人民，切实调动广大人民的积极性、主动性和创造性，更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用；必须不断推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，不断完善中国特色社会主义法律体系；必须以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革，坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型。这就要依靠立法来保障，通过立法来推动。特别是当前，我国正面临复杂多变的外部环境，仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，社会主义市场经济体制有待完善，发展中不平衡、不协调、不可持续的问题依然突出，影响社会和谐稳定的因素大量存在，制约科学发展的体制机制问题亟须解决。与此同时，随着社会主义民主法治建设的不断推进，广大人民群众的政治参与意识不断增强，保障自身合法权益的意识不断增强，对促进社会公平正义的呼声日益高涨。这就要求立法必须直面挑战，充分发挥引领和推动作用，为全面建成小康社会提供制度动力和法律保障。

第二，全面深化改革的重要保障。党的十八届三中、四中全会对全面深化改革、全面推进依法治国作出了重大战略部署，提出了各领域的改革任务。当前，我国已经进入深化改革的攻坚时期，改革已经进入了“深水区”和“瓶颈期”，教育、医疗、住房、养老、就业、环境、资源、收入分配、城乡统筹等不少改革领域牵涉的利益格局十分复杂，可以说是牵一发而动全身，迫切需要从体制机制上寻找问题的根源和解决方式。立法作为法治建设的重要环节，既是调节社会利益关系的重要方式，也是凝聚社会共识、分担改革风险、推动改革深化的有效途径。改革越深入，越要强调法治，通过立法来引领改革方向、推动改革进程、保障改革成果，让全体人民共享改革红利、法治红利。立法是实现党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的重要途径，可以集中政治资源、民意基础和专家智慧，应当而且能够在改革发展稳定中发挥更为突出的引领和推动作用。这就必须增强立法解决改革问题的针对性，从体制机制上寻找问题的根源和解决办法，进行系统谋划、顶层设计和综合配套。为此，立法必须找准深化改革的突破口，坚持立法决策和改革决策同步，注重通过立法引领和推动各领域改革，特别是重要领域和关键环节的改革，为深化改革注入强劲动力，为科学发展提供有力保障；必须把握客观规律，做好制度设计，提高立法的前瞻性，使法律制度能够更加充分、更加及时地反映经济社会发展的客观要求，努力为经济可持续发展、社会全面进步提供法律依据和保障。这方面，我国在改革开放初期就有过很好的探索和成功的经验。比如，1979

年7月，五届全国人大二次会议审议通过了七部法律，中外合资经营企业法就是其中的一部。而在当时，改革开放的大幕尚未全面拉开，计划经济体制坚冰尚未解冻，社会上有些人还将外国资本视为“洪水猛兽”。面对实践经验匮乏、意识形态束缚等诸多困难，全国人大全面贯彻中央精神，经过学习借鉴和理性比较，制定了中外合资经营企业法。这部法律的出台，为我国打开国门、引进外资提供了可靠的法制保障，也向全世界发出了一个明确的信号，标志着中国对外开放迈出了实质性步伐。此后，立法机关又相继制定了中外合作经营企业法、外资企业法等，中国利用外资的法律从无到有，不断发展完善，为进一步深化改革、扩大开放创造了良好法制环境，发挥了积极引领和推动作用。

第三，全面推进依法治国的有效途径。树立法律权威，坚持有法必依，是当前和今后一个时期全面推进依法治国的重要任务和攻坚环节。法律是治国之重器。中国古代思想家韩非把法律看成“御悍马”之“警策”，能“兴功惧暴，定分止争”。法律的权威、执政党的权威、国家的权威是一个整体。忽视法律权威，有令不行、有禁不止，执政党和国家的权威也会受到损害，国家和人民的利益也终将受到损害。我国正处于全面建成小康社会和全面深化改革的关键时期，社会矛盾复杂凸显，问题千头万绪，更要强调运用立法手段，通过法定程序广泛听取意见，在充分讨论、沟通协商的基础上，必须以法律作为社会认同的最大公约数，使法律成为全社会一体遵行的规则。实践证明，越重视发挥立法的引领和推动作用，党的主张就越能够反映人民的真实意

愿，法律就越容易被社会认同，就越有权威。比如，2010年修改刑法，对“醉驾”是否入刑，是有争论的。一种意见是，法不责众，执法成本高，管不了也管不好。后来根据多数意见，对“醉驾”规定了刑事责任，实践证明效果是好的。据有关方面统计，截至2014年5月1日，刑法修正案（八）实施三年来，三年的酒驾总数、醉驾总数比刑法修正案（八）实施前三年都有大幅下降。三年来，酒驾造成的交通事故和死亡人数也比前三年有大幅下降。“醉驾”入刑不仅对保护人民群众的生命财产安全起到了重要作用，而且引导公民逐渐形成了“喝酒不开车、开车不喝酒”的风气，取得良好的法律效果和社会效果。

第四，推进国家治理体系和治理能力现代化的可靠保证。国家治理体系现代化的核心是形成完备的法律制度体系，国家治理能力现代化的核心是实现国家和社会各项工作的法治化。当前，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。立法的任务是建章立制，既为国家生活和社会生活订章程，又为依法执政、严格执法、公正司法、全民守法立规矩。应当看到，改革开放以来，我国的民主法治建设取得了举世瞩目的成就，中国特色社会主义法律体系的形成，使得中国特色社会主义制度更加特色鲜明、富有效率。中国特色社会主义事业不断发展，中国特色社会主义法律体系同样需要不断完善，中国特色社会主义制度同样需要不断完善。邓小平同志1992年在视察南方重要谈话中指出：“恐怕再有三十年的时间，我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制

度。”现在，距小平同志所讲的时间还有不足八年，时间紧、任务重，迫切 need 加强和改进立法工作。目前，我国已进入全面深化改革的重要时期，立法的功能应从注重总结实践、提炼经验转变为重视引领、增强前瞻。发挥立法的引领和推动作用，就是强调注重运用法律手段调整利益关系，确保党的政策主张成为全社会一体遵循的法律规则；就是强调注重从制度上、法律上解决改革发展中带有根本性、全局性和长期性的问题，把做好顶层设计同先行先试、探索创新有机结合起来，通过立法凝聚社会共识、推动制度创新、引领改革发展。党的十八大强调，要把制度建设摆在突出位置，充分发挥我国社会主义政治制度优越性。因此，立法工作要坚持以实践基础上的理论创新推动制度创新，坚持和完善现有制度，从实际出发，及时制定所需要的新的法律制度，不断完善和发展中国特色社会主义制度，为推进国家治理体系和治理能力现代化改革目标的顺利实现提供制度保障。

三、发挥立法引领和推动作用要处理好两个关系

（一）法律与实践的关系

法律与实践的关系是立法工作的一个老话题。彭真同志就曾经说过：“是法服从实际情况，还是实际情况服从法？谁是母亲，谁是儿子？实际产生法律，实际是母亲，法律是儿子。”法律源于实践，立法从来都是从客观实际出发、根据需求和可能进行的。只有这样，制定出来的法律才能正确反映实际，得到人民拥护，才能立得住、行得通、真管用。