

中国特色社会主义  
法学理论体系丛书

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

# 完善以宪法为核心的 中国特色社会主义法律体系研究

(上册)

冯玉军 主编

*Research on Perfecting the Constitution-Centered  
Socialist Legal System with Chinese Characteristics*

“十三五”

规划项目

中国特色社会主义法学理论体系丛书

# 完善以宪法为核心的 中国特色社会主义法律体系研究

(上册)

冯玉军 主编

中国人民大学出版社

· 北京 ·

## 编 委 会

主任委员：张苏军

副主任委员：张文显 朱孝清 周成奎  
黄 进 李 林

委 员（按姓氏笔画排序）：

|     |      |     |     |
|-----|------|-----|-----|
| 马怀德 | 王利明  | 王振民 | 卞建林 |
| 刘春田 | 伍晓梅  | 吴志攀 | 应松年 |
| 沈四宝 | 张卫平  | 林 嘉 | 赵旭东 |
| 赵秉志 | 诸葛平平 | 韩大元 | 蔡守秋 |

本书系 2014 年国家社科基金重大项目（第三批）“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系研究”（14ZDC008）和 2015 年北京市社科基金重大项目（15ZDA03）最终成果。

# 总 序

党的十八大以来，党中央高度重视中国特色社会主义法治建设理论构建与实践发展。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出：“中国特色社会主义道路、理论体系、制度是全面推进依法治国的根本遵循。必须从我国基本国情出发，同改革开放不断深化相适应，总结和运用党领导人民实行法治的成功经验，围绕社会主义法治建设重大理论和实践问题，推进法治理论创新，发展符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法治理论，为依法治国提供理论指导和学理支撑。”党的十九大报告再次强调，要坚定不移走中国特色社会主义法治道路，要发展中国特色社会主义法治理论。在这样的背景下，中国法学会组织撰写“中国特色社会主义法学理论体系丛书”，全面总结、梳理中国特色社会主义法治建设的实践经验和理论研究成果，提炼出一套具有中国特色的社会主义法学理论并逐步形成相应体系。这对于推进中国特色社会主义法治理论创新，无疑具有重要的理论价值和实践意义。

首先，有助于发展和完善中国特色社会主义理论体系的研究。中华人民共和国成立以来，我们党领导人民在治国理政方面开始了艰辛的探索和实践，特别是在改革开放新时期，不断推进马克思主义中国化进程，并逐步形成了内涵丰富、思想深刻的中国特色社会主义理论体系，成功地开辟了中国特色社会主义道路，取得举世瞩目的成就。这些历史无一不证明，中国特色社会主义事业要不断进步和繁荣，就必须始终坚持和发展中国特色社会主义道路和中国特色社会主义理论体系。“中国特色社会主义理论体系”是指包括邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想在内的科学理论体系。这个理论体系是包容的、开放的、与时俱进的，是对马克思主

义、毛泽东思想的继承和发展,是马克思主义中国化的最新成果,是党和人民实践经验和集体智慧的结晶,是全党和全国人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的行动指南,必须长期坚持并不断发展。究其具体内容,中国特色社会主义理论体系应是涵盖了历史、经济、政治、文化、法律、社会、生态、军事、党建等各个领域的一系列重大思想理论。其中,中国特色社会主义法学理论体系毫无疑问是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分,总结、归纳、提炼、升华中华人民共和国成立以来特别是改革开放后中国特色社会主义法治建设的实践成果以及在这个过程中形成的法律思想与法学理论成就,并将其体系化,诚然有助于发展和完善中国特色社会主义理论体系的研究。

其次,有助于推动中国特色社会主义法学理论体系的构建。回顾我国社会主义法治建设的发展历程,我们可以看到党和国家提出了一系列具有鲜明中国特色和时代特征的法治思想与方针政策,人民群众进行了诸多实践创新,法学、法律界开展了丰富深入的研究。正是这些党和国家本土化的依法治国方针政策、人民群众鲜活的法治实践、学者们深厚的理论积淀,构成了中国特色社会主义法学理论体系最为重要、最为基础和全面的内涵。然而现阶段这些资源和智慧还是零散的、片段化的,迫切需要我们将其系统地总结、梳理、整合、升华,构建一套外在框架完整、内在逻辑结构严谨的法学理论体系。

再次,有助于推动中国特色社会主义法治建设实践进程。所有的理论都来源于实践,并反过来为实践服务。长期以来,法学界以繁荣法学研究、推动法治建设为己任,把握正确方向,立足中国实际,破解现实问题,开展了卓有成效的研究工作,取得了一大批优秀研究成果,为法治实践提供了可靠的指导。当前,全面建成小康社会进入决胜阶段,中国特色社会主义进入新时代。党和国家面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有,必然需要更加切实有效的理论来引领实践。通过系统地总结、梳理我国在法治建设过程中积累的实践经验和形成的法学理论,同时合理借鉴国外法学理论成果,提炼出一套符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法治理论,进而指引实践,必将有力推动其发展进程。

最后,有助于向世界展示中国法学研究的理论成就,提升中国的法治文化自信。没有高度的文化自信,没有文化的繁荣兴盛,就没有中华民族伟大复兴。党的十九大报告指出:“坚定文化自信……深化马克思主义理论研究和建设,加快构建中国特色哲学社会科学,加强中国特色新型智库建设。”我国是哲学社会科学大国,研究队伍、论文数量、政府投入等在世界上都是排在前面的,但是

目前在学术命题、学术思想、学术观点、学术标准和学术话语上的能力和水平同我国综合国力和国际地位还不太相称。作为哲学社会科学中具有支撑作用的法学学科,在发展过程中,也面临着上述问题,民族特色彰显不够,在国际上的声音还比较小,还处在有理说不出、说了传不开的境地,对世界法学的贡献还极为有限。针对这个问题,中国法学法律界应该加强对传统法律文化资源的理论发掘,加强对社会主义法治建设实践经验的理论研究,致力于总结出一批真正富有中国特色、中国气派、中国风格的法学理论成果,为世界法治贡献中国法学智慧,提升中国的法治文化自信。

中华人民共和国成立以来,中国特色社会主义法治建设取得了丰硕的成果。中国法学学者在中国特色社会主义法律制度、法律体系、法治实践等方面的阐释研究也积累了相当丰富的经验。撰写“中国特色社会主义法学理论体系丛书”最为重要和最为根本的任务就是总结、归纳、概括和提炼出符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法学理论。从其内涵来看,这套理论应该包括中国特色社会主义法治基本理论、各部门法理论以及阐释社会主义法治实践中重大问题的专门理论。正是基于这样的考虑,本套丛书收录了三个方面的选题:一是从宏观上阐释中国特色社会主义法治基本理论的著述,二是从不同部门法及其制度角度分别阐释相应部门法理论发展与创新的著述,三是从专题视角阐释社会主义法治建设中重大理论与实践问题的著述。这三个角度的著述,既有理论研究的深厚积淀,也有对实践问题的有力回应,从理论到实践,再从实践到理论,有机结合,互为补充,共同构成一套较为完整的“中国特色社会主义法学理论体系丛书”。

新时代开启新征程,新征程呼唤新作为。置身于中国特色社会主义法治建设的历史进程中,广大法学、法律工作者天地广阔、大有可为。中国法学会组织撰写“中国特色社会主义法学理论体系丛书”,是希望更多的法学、法律工作者积极投身于中国特色社会主义法治理论研究,并能够立足中国、借鉴国外,挖掘历史、把握当代,关怀人类、面向未来,研究形成一套真正具有中国特色、中国风格、中国气派的法学理论体系,为深化依法治国实践提供指引,为统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局、实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴作出应有贡献。

张其成

## 序

# 深化法律体系研究 全面推进依法治国

孙国华\*

—

完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系是全面依法治国的基本内容，也是中国特色社会主义法治理论的重要组成，具有突出的现实意义和深远的历史意义。以此作为国家哲学社会科学研究的重重大攻关课题，因其范围宏阔、头绪繁多，必须坚持马克思主义法学研究立场，坚持理论与实践相结合、历史与逻辑相结合，守正笃实、久久为功开展研究。

中华人民共和国成立前夕，党中央发布了废除国民党《六法全书》和确定解放区司法原则的指示文件，学者们对新民主主义和社会主义政权应该建立何种法律体系做了初步研究。改革开放以后，在积极回应“有法可依”这一法治命题和持续推进立法工作当中，我们对建设中国特色社会主义法律体系的研究愈加深入，出版了涵盖“法律创制”“法律体系”“法律渊源”等章节的通用教材，发表了一系列关于法律体系的理论与实践问题的专项研究成果。仅就中国人民大学法学院的研究工作而言，除了我主编的《社会主义法

---

\* 孙国华（1925—2017），河北阳原人，中国人民大学荣誉一级教授，著名法学家、法理学家。

治论》《法的形成与运作原理》和《法理学》教材对法律体系问题有专门论述外,我得到2003年国家社科重点项目支持,在冯玉军同志协助下主编了《中国特色社会主义法律体系前沿问题研究》(中国民主法制出版社2005年版)和《中国特色社会主义法律体系研究——概念、理论、结构》(中国民主法制出版社2009年版)两部著作。2010年,在中央宣布中国特色社会主义法律体系形成前夕,朱景文教授和韩大元教授集合法学院各分支学科的专家学者,编辑出版了《中国特色社会主义法律体系研究报告》(中国人民大学出版社2010年版);朱景文教授还在中国法学会专项研究课题的支持下,主持完成了“完善中国特色社会主义法律体系研究”。其后,冯玉军教授获得国家社科2011年重点项目支持,出版了近百万字的《完善和发展中国特色社会主义法律体系的理论与实践研究》(上下册,北京师范大学出版集团2016年版),全书立足于法律体系本体论、认识论、价值论和方法论的创新,系统地梳理并讨论了中国特色的社会主义法律体系自身的理论架构,颇为引人注目。

现在,冯玉军同志又在以往研究成果的基础上,以完善中国特色社会主义法律体系基础理论研究和加强宪法实施问题研究为根基,以六大重点领域立法研究和立法实践创新为主体内容,全面开展高水平系统研究,团结法学界数十位精研律例、学有所长的专家学者共同完成《完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系研究》一百余万字的鸿篇巨制,在国家权威、核心期刊上共发表三十余篇论文,在主要报刊和智库刊物上发表二十余篇重要作品,并提出一系列重要的咨政建言,为党的十九大胜利召开献礼。可喜可贺,殊值褒奖!

这个研究成果坚持党的十八大以来四个全面战略布局,遵循习近平治国理政新理念新思想新战略,运用马克思主义法学观和中国特色社会主义法治理论,系统梳理了改革开放近四十年来中国法治建设尤其是中国特色社会主义法律体系建设成就,全面总结了从中华法系到中国特色社会主义法律体系的历史经验,借鉴国际社会法治建设的思维逻辑和制度实践。体现出历史与现实相结合、理论与实际相结合、基本理论与部门法制相结合、中国特色与世界规律相结合的特点。在研究框架上分为完善法律体系的基础理论研究、加强宪法实施完善社会主义民主政治法律体系、完善市场经济法律制度、完善先进文化与社会治理法律体系、完善生态文明法律体系、完善程序法律体

系和完善法律体系的实践创新等七编。其既有对法律体系理论的创新思考与建构,又有法律实践各个方面保障与完善体制机制的创新研究,还有对基于重点领域视角对法律体系的完善研究;坚持问题导向和理论创新精神,凝聚众智、大力创新,结合对完善法律体系主题的历史、实践、规范、组织、关系、运行、评估考察,提出了法律体系理论创新的一系列建设性观点,形成优化和完善相关部门法的诸多立法建议;结构完整、逻辑清晰,重点突出,要言不烦,体现了很好的现实法理论研究功底,看到马克思主义法学理论特别是法律体系主题研究后继有人,我感到十分欣慰。

## 二

以下结合我之前的相关研究,从理论上对“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系”这一研究命题作简要解析,提出我的基本认识。

第一,关于“法律体系”的认识问题。

在我国无论是在党和政府的文件还是在法学著作中,对“法律体系”这个术语的使用往往包含其他语言,如英语和俄语法学著作中的三个含义,这三个含义分别是 legal system (俄语为 Правовая система); system of the law (俄语为 система права); system of laws 或 system of legislation (俄语为 Система законодательство)。以上三个词虽然都讲的是法律现象的体系(system),但却指的是含义有所不同的法律现象的体系。按照系统论的理解,任何事物都是一个系统(“系统”和“体系”同义),一国或一地区的法律制度,就是一个系统,legal system 一词就是把一国或一地区的整个法律制度描述为系统而使用的一个术语;而一国或一地区的法律制度的系统,按照苏联和俄罗斯法学家的理解,并不仅指现行法律规范的系统,其中还应包括法律意识、法律文化和从事法律工作的有组织的机构和人员,指一国或一地区整个法律上层建筑的体系,我们认为这种理解符合马克思主义关于经济基础决定法律上层建筑、法律上层建筑各因素相互联系相互制约的原理,很有道理;system of the law 这个术语则仅仅是用来描述一国一地区现行法律规范的总和,即法这个系统的,这个系统只是前边讲的 legal system 那个更大系统的核心部分,而不是其全部:可是一国或一地区的法律规范必然有其外在的表现形式,即表现为规范性法律文件、先例、习惯等法的形式渊源,system of laws 或者 system of legislation 这个术语就是用来描述体现法律规范

的形式渊源系统的，在成文法国家就指的是规范性法律文件的系统。法的形式渊源（规范性法律文件）的系统，可以按不同的标准排列，所以是多种多样的，如：可以按法律、法规发布时间的前后排列，或按规范性文件第一个字的笔画的多少排列，也可以按不同的发布的机关排列，当然也可以按照法的内在结构，即按照法的部门划分来排列。只有在按照法的内在结构，即按照法的部门划分来排列法的形式渊源时，这种系统才与法的体系（法的系统 system of the law）相符，但就在这种情况下，法的形式渊源（规范性法律文件）系统（如编纂良好的法律全书）也只是法的内在结构（法的体系）的外在表现，而不是同一的现象，不是法的体系本身。

我们研究中国特色社会主义法律体系及其完善问题时，这个“法律体系”是在上述三种含义中的哪一种含义上使用的？是第一种、第二种，还是第三种？或者是第二种、第三种含义兼有？或者三种含义兼有？必须予以澄清、阐明，以免误导或产生歧义。

第二，关于“中国特色社会主义”的认识问题。

“中国特色社会主义”是在“中国特色社会主义法律体系”这个词组中界定“法律体系”性质的定语，由于“法律体系”可以包含前述三种含义，“中国特色社会主义法律体系”也就可以有三种含义，但不管是哪种含义，其根本性质都是“中国特色社会主义”，所以在此无须区分三种含义，重要的是要讲清楚什么是“中国特色社会主义”，这在党的文件和当代中国马克思主义的理论著作，特别是在党的十七大、十八大文件中已有系统、明确的论述。我们认为：中国特色社会主义法律体系就其根本性质来说，属于社会主义历史类型的法律体系；就其发展的历史阶段来说，它是处在社会主义初级阶段的法律体系；就其与人类主要法律文化传统的联系来看，它属于大陆法系，兼有中华法系的优良传统；就其与中国国情和中国文化传统的内在联系来看，它是中国特色的社会主义法律体系；它是在马克思主义与中国革命和建设的实践相结合的过程中逐渐形成的；它以中国特色社会主义理论为指导，有自己一系列基本特点和基本原则，既体现了人类法律发展的普遍规律，也体现了中国历史和现状的基本要求。

第三，关于“完善”法律体系的认识问题。

完备而良善的法律体系是法治国家的基本标志，是政权稳定和社会发展的基本保障。新中国成立 60 多年来，特别是改革开放近 40 年来，中国共产

党领导中国人民经过坚持不懈的努力,到2010年年底,形成了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、集中体现中国共产党和中国人民意志,以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。我国国家和社会各方面总体上实现了有法可依。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,由宪法及宪法相关法、民商法、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门组成的有机统一整体。它的形成,体现了中国特色社会主义的本质要求,体现了改革开放和社会主义现代化建设的时代要求,体现了结构内在统一而又多层次的国情要求,体现了继承中国法制文化优秀传统文化和借鉴人类法制文明成果的文化要求,体现了动态、开放、与时俱进的发展要求,是中国社会主义民主法制建设的一个重要里程碑。

然而,法律体系的形成并不等于法律体系的完备,社会实践是法律的基础,法律是实践经验的总结、提炼。社会实践永无止境,法律体系必将随着社会关系的变化、改革开放的进程以及中国特色社会主义实践的发展不断完善和发展。事实上,我国现有法律体系中不协调、相互冲突的问题依然突出,使执法者和司法者无所适从;立法中,地方立法缺乏应有的科学性与合理性,有些法存在适用漏洞,有些法过于笼统、没有针对性和可执行性,有些法的规定已经过时而未能及时修改或废除,部分法的规定过分超前而未能反映客观规律和人民意愿;部门利益和地方保护主义法律化以及争权诿责现象较为突出。面对党和国家未来更为艰巨的使命,习近平强调要进一步加强和改进立法工作。他指出:形势在发展,时代在前进,法律体系必须随着时代和实践发展而不断发展。<sup>①</sup>要完善立法规划,突出立法重点,坚持立改废并举,提高立法科学化、民主化水平,提高法律的针对性、及时性、系统性。要完善立法工作机制和程序,扩大公众有序参与,充分听取各方面意见,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。完善以宪法为核心的法律体系,有助于夯实中国特色社会主义永葆本色的法制根基,推进社会主义法治国家和现代化建设,为实现国家繁荣富强和中华民族伟大复兴提供科学系统的法制保障。

正如课题成果所展示的那样,从改革开放和现代化建设的新形势新任务

<sup>①</sup> 习近平,在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话,2014-09-05。

出发,有必要摒弃“为完善而完善”和“为立法而立法”的陈旧理念,本着从实际出发的指导思想和创新立法理念的精神,从经济社会发展的实际问题和人民群众的重大关切出发,改变既有研究因因相袭的“拼盘子”的做法。不贪大、不求全,针对国家遇到的新问题、新挑战,以经济、政治、文化、社会和生态建设的重点领域和关键环节改革为中心,根据党中央的战略部署,把完善中国特色社会主义法律体系的研究重点放在对经济社会发展有重大影响的立法事项上,放在积极回应人民群众的重大关切上。

第四,关于“以宪法为核心”的认识问题。

宪法是国家的根本大法,党的十八届四中全会决定提出依宪治国、健全宪法实施和监督的重大要求。依宪治国,就是要坚持人民的主体地位,保障人民的基本权利,同时用宪法约束公权力,把公权力关进宪法制度的笼子。为此,加强宪法核心地位,促进宪法实施,就成为完善法律体系的核心任务和基本要求。要将宪法真正当作法律,主要运用规范解释的、概念的、逻辑的和体系化的思维建构实施宪法的规则体系,注重对于宪法在中国特色社会主义法律体系中核心地位的具体内涵的深入分析,确保宪法真正成为我们国家法秩序乃至整个社会秩序的基础和边界。

完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系研究,是一个庞大的课题,这个结项成果在前人研究的基础上作了更进一步的系统探索,提出了体现时代精神和现实需要的新观点、新看法,必将为建设中国特色社会主义法治体系、我国法学研究的进一步发展和全面依法治国新征程作出贡献。

谨为序。

## 序

# 站在新的历史起点上做好 立法工作的几点思考

杨景宇\*

党的十八届四中全会在我们党执政 65 年的历史上，第一次以全面推进依法治国为主题作出全面部署，意义重大、深远。习近平总书记在党的十九大报告中指出：“必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。”“推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治。”立法活动是国家的重要政治活动，关系党和国家事业发展全局。当前的立法工作必须准确理解、认真贯彻四中全会决定、十九大报告精神和习近平新时代中国特色社会主义思想，站在新的历史起点上抓紧做好。

### 一、严肃认真地立良法

党的十五大确立依法治国基本方略以来，特别是随着立法权的扩大、下移（依据最近修订的《立法法》，省辖市的人大及其常委会全都有了“半立

---

\* 杨景宇，1936 年生，河南荥阳人，曾任彭真同志秘书，国务院法制办主任、第十届全国人大法律委员会主任委员，著名立法专家。

法权”），我经常想一个问题：是不是有了立法权，制定出了法律法规，自然而然就会实现法治，就可以称得上法治国家？我看，不一定。

党的十八届四中全会决定对这个问题作了明确回答，提出：“法律是治国之重器，良法是善治之前提。”这就是说，治国要有法律，善治要靠良法。可见，法有良恶之分。拿良法来治国，国家才能长治久安、兴旺发达；拿恶法来治国，只会误国，甚至害国。良法、恶法之间，我看还有一种无用之法，中看不中用，不解决问题。如今，中国特色社会主义法律体系已经形成，现行的法律有244部、地方性法规有上万部，用实践来检验，其中有没有恶法？我看，可以说没有。是不是每一部法律法规都称得上良法？我看，难以这样说。无用之法有没有？我看，肯定是有的。有人把有些法律法规条款叫作“残疾条款”（有瑕疵）或者“僵尸条款”（不管用），话虽尖刻，细想起来，恐怕不无道理。因此，党的十八届四中全会决定明确要求“抓住提高立法质量这个关键”，“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系”。

提高立法质量，就是要立良法，不立无用之法，更不能立恶法。何为良法？衡量的标准是什么？我以为可以概括为这样“四个符合”：符合中国基本国情，符合客观规律，符合人民的共同意志，符合可操作、能管事的要求。这四条说起来容易做到难。这是因为，改革开放以来，我国的社会关系、社会利益格局已经发生并且还在继续发生深刻变化，目前我们面临的就是一个过去不曾有过的各种社会矛盾多发、集中和交织叠加的矛盾凸显期。法律的基本功能是调整社会关系，说到底调整社会利益关系。通俗地说，法就是在社会矛盾的焦点上砍一刀，什么是合法、什么是非法，什么允许做、什么不许做，一刀下去，令行禁止。这一刀砍准了，就是良法；砍歪了，就是恶法；砍空了，就是无用之法。而要砍准，谈何容易！

正因为法很重要，立良法又很难，我们才更应该知难而上，勇于担当。严肃立法是严肃执法的前提。立法如果不严肃，漫不经心，马马虎虎，所定规矩差之毫厘，执法就会谬以千里。因此，做立法工作，为国家建章立制，责任重如泰山，必须如履薄冰，如临深渊，兢兢业业，一丝不苟。严肃认真地立良法，立真正能用来治国安邦的法，最根本、最重要的就是要把坚持党的领导与尊重人民主体地位融为一体，把党的领导贯彻立法活动全过程，以党的方针政策、政治决策为法的灵魂，通过法定程序，充分发扬民主，反复

进行协商，把党的主张与人民意志统一起来，成为国家意志。这样，才能坚持对党负责与对人民负责的一致性。

## 二、处理好立法与改革的相互关系

党的十八届三中全会指出：“改革开放是党在新的时代条件下带领全国各族人民进行的新的伟大革命，是当代中国最鲜明的特色。”因此，做好新时期的立法工作，首要的问题就是要处理好立法与改革（开放也是改革）的相互关系。这个问题，也是说起来容易做到难。为什么说起来容易？因为，实践经验是立法的基础，立法是实践经验的总结，这是常识，谁都懂得。改革开放以来，立法与改革一直都是同步进行的，改革为立法提供实践经验，立法为改革保驾护航。为什么做到难？因为，法律法规的特点是“定”，是方针政策的制度化、定型化，一旦规定下来，全社会都必须遵守，任何组织和个人都不得以任何借口、包括借口“改革”违法；而改革的特点是“变”，是改变现行的体制和规则。用特点是“定”的法律法规去适应特点是“变”的改革要求，难度可想而知。总结多年立法实践经验，破解这个难题的成功做法是：（1）立法要体现党的改革决策精神，不能因循守旧。（2）立法要着重把实践证明正确的、成熟的改革成果肯定下来；实践经验尚不成熟，又迫切需要立法的，那就先把改革的原则确定下来，并为进一步改革留下必要的空间；尚无实践经验，意见又不一致的，暂不作规定，待条件成熟时再作补充。（3）如果实践证明现行的法律法规有些规定已经不能适应改革和经济社会发展需要，甚至成为改革的障碍，那就及时启动法定程序予以修改或者废止。

党的十八届四中全会决定站在新的历史起点上，要求“做到重大改革于法有据”。有人认为，十八届四中全会提出的这个新举措、新要求意味着，从今以后，要改革先立法。我看，这样的理解不一定全面、准确。我想的问题是，重大改革要于法有据，那么，法又是以什么为据？问题又回到了原点：法只能是实践经验的总结，实践经验是法的基础。经过实践检验，经验成熟的、能行得通的，至少是有科学的而不是主观臆造的典型经验，才能定成法，成熟一部制定一部，成熟几条规定几条。党的十八届四中全会决定为实现全面推进依法治国总目标所确定的五条原则，其中一条就是“坚持从中

国实际出发”。由此可见，以往多年积累的成功立法经验并没有过时。

那么，要求“做到重大改革于法有据”，现实意义何在？回答这个问题，先要明确，这个新举措、新要求是在中国特色社会主义法律体系已经形成，国家和社会生活的各个方面总体上实现了有法可依的前提下提出的。有了这个前提，处理立法与改革的相互关系，就会遇到下面两种新的情况：

一种情况是：改革涉及的问题，现行的法律法规已经作了规定，但不能适应进一步改革的要求。在这种情况下，怎样做到“于法有据”？党的十八届四中全会决定正是按照“坚持从中国实际出发”这一条原则，明确提出了解决问题的办法，就是：“完善立法体制机制，坚持立改废释并举，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性”，做到“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”。这两年，全国人大常委会已经在这样做了。

另一种情况：我国的法律体系如今还只是“总体上”覆盖了国家和社会生活的各个方面，这就表明，有些方面至今还是无法可依。这种情况往往说明，这些方面涉及的问题，要么是从改革发展趋势看，会有立法需求，但实践经验还不够；要么是问题本身很敏感，如何处理尚无经验，甚至先行先试的时机也可能尚未到来，总而言之，立法条件尚不具备，却又不能放任不管。怎么办？我们早有这样一条立法经验：凡是重大问题、重要改革，要制定法律法规，一般需要先用品策来指导，经过群众性的探索试验，即实践检验的阶段。在此基础上，经过对各种典型、各种经验的比较研究，全面权衡利弊，才能立法。我看，在全面深化改革的新形势下，这一条立法的一般性经验仍然值得重视。

### 三、践行科学立法、民主立法

科学立法、民主立法既是完善中国特色社会主义法律体系的内在要求，又是提高立法质量的根本途径。二者的内涵有区别，相互之间又有联系。

科学立法是党的思想路线（实事求是）在立法中的体现，处理的是立法过程中主观与客观的关系，核心在于尊重和体现客观规律。法是人制定的，法律法规是主观意志的产物，集体意志、共同意志也是主观意志。这个主观