

“一带一路”

营商环境法治保障系列

赵旭东 总主编

中国法律制度概览

胡利玲 主编 张 晶 副主编

● 总序

习近平总书记在2013年提出建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的构想，五年多来，在各参与方的共同努力下，“一带一路”倡议从理念转化为行动，从愿景转变为现实，构建起了各自优势互补、彼此互联互通的国际合作平台。

党的十九大报告指出，要以“一带一路”建设为重点，坚持“引进来”和“走出去”并重，加强创新能力开放合作，形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局。同时，党的十九大通过修改的党章明确指出：遵循共商共建共享原则，推进“一带一路”建设。推进“一带一路”建设写入党章，必将为新时代共建“一带一路”，共建人类命运共同体进一步指明方向，注入强劲动力。

随着我国“一带一路”建设的深入推进，营造互信互通的法治营商环境，为投资贸易合作方提供全面周到的法律支持，切实维护中外当事人的合法权益便提上了日程。因此，为了增进“一带一路”建设沿线各国的彼此沟通，积极建立成员方统一认知和公正高效的司法保障体系，切实保障“一带一路”建设成果的不断扩大，我们推出了《“一带一路”营商环境法治保障系列》图书。

本系列图书构建了“一带一路”法治保障服务体系，主要介绍了投资贸易、产业合作、公正司法、纠纷解决、劳工保护等领域的法律制度，从而以保护中外当事人合法权益，维护公平竞争、诚实守信、和谐共赢的区域合作大环境。本系列图书体例科学，通俗易懂，旨在加强中国与“一带一路”沿线国家的“政策沟通”和“法治互信”，通过向国际社会展示我国法律制度的建设成就，以此提升我国法律的国际影响力。

《“一带一路”营商环境法治保障系列》图书作为“一带一路”建设的法治保障参考适用读物，旨在为沿线各国加强法律制度的交流互鉴，旨在全面落实我国“一带一路”建设的任务要求，全面构建“一带一路”建设中的法治保障体系，以便全球共享“一带一路”的建设成果。

赵旭东*
2019年8月

* 赵旭东，中国法学会商法学研究会会长，中国政法大学教授。

目 录

第一章 中国法律制度概述	001
第一节 中国的立法体制	001
一、立法体制	001
二、法律渊源	004
第二节 中国的法律体系	009
一、法律体系	009
二、中国法律体系的特色	010
三、中国法律体系的构成	010
第二章 中国的宪法制度	017
第一节 中国宪法的制定和发展	017
一、宪法的发展	017
二、宪法修正案	019
第二节 中国宪法的基本原则	024
一、人民主权原则	024
二、基本人权原则	025
三、法治原则	026
四、权力制约原则	027
第三节 国家基本制度	028
一、经济制度	028
二、政治制度	031
三、文化制度	039
第四节 公民的基本权利和义务	042
一、基本权利	043

二、中国公民的基本义务	054
第五节 国家机构	057
一、中央国家机关	058
二、地方国家机关	065
第三章 行政法律制度	070
第一节 行政法律制度概述	070
第二节 行政法律制度的基本原则	071
一、依法行政原则	072
二、合理行政原则	072
三、程序正当原则	073
四、高效便民原则	073
五、诚实守信原则	074
第三节 行政主体法律制度	076
一、行政组织法	076
二、公务员法	076
第四节 行政行为法律制度	081
一、抽象行政行为	081
二、具体行政行为	082
第五节 行政救济的法律制度	092
一、行政复议	092
二、行政诉讼	093
第四章 民商事法律制度	096
第一节 民商事法律制度的体系	096
第二节 民商事法律制度的基本原则	097
一、民事法律制度基本原则	097
二、商事法律制度基本原则	097
第三节 民商事主体制度	099
一、自然人制度	100
二、法人制度	101

三、非法人组织	103
第四节 民商事权利制度	108
一、物权制度	108
二、债权制度	113
三、知识产权制度	115
第五章 经济法律制度	120
第一节 经济法的基本原则	120
一、平衡协调原则	120
二、维护公平竞争原则	121
三、责任权利相统一原则	121
第二节 竞争法	122
一、反不正当竞争	122
二、反垄断	125
第三节 消费者法	129
一、消费者权益保护法	129
二、产品质量法	133
三、食品安全法	134
第四节 银行法律制度	138
第五节 财税法律制度	141
一、税收的基本原则	142
二、税收征收管理制度	143
三、税收实体法律制度	145
第六章 社会法律制度	151
第一节 社会法的基本原则	151
一、权利保障普遍原则	152
二、适度保障原则	152
三、平等性原则	152
四、向社会弱势群体倾斜原则	153
第二节 劳动法律制度	155

一、劳动法概述	155
二、劳动法的基本内容	156
三、劳动者的权利及其义务	156
四、劳动争议的处理制度	157
第三节 社会保障法律制度	160
一、社会保障法概述	161
二、养老保险法律制度	162
三、医疗保险法律制度	165
四、工伤保险法律制度	166
五、失业保险法律制度	168
六、生育保险法律制度	169
七、社会福利法律制度	170
第七章 刑事法律制度	175
第一节 刑法概述	175
一、刑法的概念及特征	175
二、刑法的体系和解释	176
三、刑法的基本原则	176
四、刑法的效力范围	177
第二节 犯罪的主要内容	180
一、犯罪的构成	180
二、故意犯罪的停止形态	183
三、一罪与数罪	184
四、共同犯罪	185
五、正当防卫与紧急避险	187
第三节 刑罚的基本内容	189
一、刑罚种类	189
二、量刑	191
三、刑罚执行制度	193
四、刑罚消灭制度	194
第四节 刑法分论	196

一、危害国家安全罪	197
二、危害公共安全罪	197
三、破坏社会主义市场经济秩序罪	197
四、侵犯公民人身权利、民主权利罪	198
五、侵犯财产罪	198
六、妨害社会管理秩序罪	198
七、贪污贿赂罪	198
八、渎职罪	199
第八章 司法制度	202
第一节 人民法院	202
一、人民法院的性质	202
二、人民法院的组织系统	203
三、人民法院的职权	204
四、人民法院的领导体制	205
五、人民法院的工作原则和基本制度	205
第二节 人民检察院	210
一、人民检察院的性质	210
二、人民检察院的组织系统	211
三、人民检察院的职权	211
四、人民检察院的领导体制	212
五、人民检察院的工作原则	214
第三节 人民法院、人民检察院和公安机关的关系	216

中国法律制度概述

第一节 中国的立法体制

【规则要点】

立法权是一定的国家机关依法享有的创制、认可、修改或者废止规范性法律文件的权力，是国家权力体系中的最重要、最核心的权力。根据中国宪法“遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”，《中华人民共和国立法法》确立了中国统一的、分层次的立法体制。

【理解与适用】

一、立法体制

立法体制是关于立法权限配置方面的组织制度，其核心是立法权限的划分问题，即一个国家关于立法主体及其立法权限划分的制度。它既包括中央国家机关和地方国家机关关于立法权限划分的制度，也包括中央国家机关之间以及地方各级国家机关之间关于法律制定权限划分的制度。

中国现行的立法体制既不同于联邦国家的二元或者多元结构立法体制，也不同于单一国家的一元立法体制，而是既统一又分层次的立法体制。

中国是统一的、单一制的国家，同时地域大、各地方的经济社会发展不平衡。与这一国情相适应，在最高国家权力机关集中行使立法权的前提下，为了使中国法律既能通行全国，又能适应各地方不同情况的需要，根据宪法“遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”，《中华人民共和国立法法》确立了中国统一的、分层次的立法体制。

（一）全国人大及其常委会行使国家立法权

根据宪法，全国人民代表大会负责修改宪法。修宪权是最高的立法权，只能由全国人民代表大会行使；全国人民代表大会还行使制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律的职权。全国人大常委会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，但不得同该法律的基本原则相抵触。

关于全国人大及其常委会的专属立法权，根据宪法规定和多年立法实践，立法法第8条规定了11个方面的事项只能制定法律，涉及国家主权、基本政治制度、经济制度、公民的基本权利义务等方面。

（二）国务院根据宪法和法律，制定行政法规

作为最高国家行政机关，国务院可以“根据宪法和法律规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令。”根据立法法第9条规定：“本法第八条规定的事项尚未制定法律的，全国人民代表大会及其常务委员会有权作出决定，授权国务院可以根据实际需要，对其中的部分事项先制定行政法规，但是有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外。”应当由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的事项，国务院根据全国人民代表大会及其常务委员会的授权决定先制定的行政法规，经过实践检验，制定法律的条件成熟时，国务院应当及时提请全国人民代表大会及其常务委员会制定法律。

（三）地方人大及其常委会制定地方性法规

一是省、自治区、直辖市的人大及其常委会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。

二是设区的市、自治州的人大及其常委会根据本市、州的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方

性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规，报省、自治区的人大常委会批准后施行。

（四）民族自治地方制定自治条例和单行条例

自治区、自治州、自治县的人大有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例并经批准生效。自治条例和单行条例可以依照当地民族的特点，对法律和行政法规的规定作出变通规定，但不得违背法律或者行政法规的基本原则，不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通。目前，中国 155 个民族自治地方共制定了 130 多件自治条例、700 多件单行条例、60 多件变通和补充规定。

（五）经济特区经授权制定经济特区法规

经济特区所在地的省、市的人大及其常委会根据全国人大的授权决定，可以制定经济特区法规，在经济特区范围内实施。全国人大及其常委会于 1988 年至 1996 年分别通过了对海南省、深圳市、厦门市、汕头市和珠海市制定经济特区法规的授权决定。

（六）国务院部委及地方政府制定规章

国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构，可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内，制定规章。省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章。2015 年修改立法法，第 80 条对规章的权限作了进一步规范，其中规定：“没有法律或者国务院的行政法规、决定、命令的依据，部门规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范，不得增加本部门的权力或者减少本部门的法定职责。”制定地方政府规章，没有法律、行政法规、地方性法规依据，不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。

概括来说，即在全国人民代表大会及其常委会统一行使立法权的同时，还赋予其他国家机关相应的立法权；从性质上说，行政法规是对国家法律的补充，地方立法是对中央立法的补充，都是中国特色社会主义法律体系的组成部分。

二、法律渊源

当代中国的法律渊源主要是以宪法为核心，以制定法为主。包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、行政规章、特别行政区的法律、国际条约和国际惯例。

（一）宪法

宪法是中国的根本法，是中国特色社会主义法律体系的核心和统帅。宪法具有最高的法律地位和效力，一切法律、法规和其他规范性文件都不能和宪法的规定相抵触。

同普通法律相比，宪法规定的是国家最基本、最重要的问题，其内容包括基本制度、原则、方针政策，公民的基本权利和义务，国家机关的职权、组成等内容；普通法律则只规定了社会或者国家生活中某一特定领域的问题。宪法的制定和修改也区别于普通法律：宪法是由中国的最高权力机关——全国人民代表大会制定和修改的。相较于普通法律，宪法的修改程序也更加严格：宪法的修改必须由全国人大常委会或1/5以上的全国人大代表提议，并由全国人大代表的2/3以上多数通过。在中国，宪法的实施监督由全国人大常委会进行，全国人大常委会同时也行使对宪法的解释职权。

（二）法律

法律在中国有广义和狭义两种理解。广义上的法律包括一切有权国家机关创制的一切规范性文件；狭义上的法律仅指全国人大及其常委会制定的规范性文件。此处的法律是在狭义的，即指全国人大及其常委会制定的法律。法律在地位和效力上是仅次于宪法的。

根据现行宪法的规定，法律可以分为基本法律和基本法律以外的法律。基本法律是由全国人民代表大会制定和修改的，比较全面地规定和调整国家及社会生活某一方面的基本社会关系的法律，包括有关刑事、民事、国家机构和其他方面的基本法律；基本法律以外的法律是指由全国人大常委会制定和修改，规定和调整基本法律调整以外的、关于国家和社会生活某一方面的具体问题的关系的法律。此外，全国人民代表大会及其常委会发布的具有规范性内容的决定和决议，也属于法律渊源。在全国人民代表大会闭会期间，全国人大常委会有权在不同该法律基本原则相抵触的

情况下对全国人大制定的法律进行部分补充和修改。

但是，我们需要特别注意的是有些事项只能由法律进行规定。中国立法法第8条规定，下列事项只能由法律加以规定：国家主权的事项；各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权；民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度；犯罪和刑罚；对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚；税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度；对非国有财产的征收、征用；民事基本制度；基本经济制度以及财政、海关、金融和外贸的基本制度；诉讼和仲裁制度；必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的其他事项。

（三）行政法规

作为法律渊源的行政法规是指由国家最高行政机关——国务院在法定职权范围内制定有关国家行政管理的规范性文件，其效力仅次于宪法和法律。此外，国务院发布的命令和决定中具有规范性内容的，也是法律渊源。在中国，行政法规的数量超过全国人大及其全国人大常委会制定的法律数量。

国务院制定的行政法规不得与宪法、法律相抵触，否则全国人大常委会会有权对该行政法规予以撤销。

我们同时还要注意行政法规的名称问题，《行政法规制定程序条例》第5条明确规定：“行政法规的名称一般称‘条例’，也可以称‘规定’、‘办法’等。国务院根据全国人民代表大会及其常务委员会的授权决定制定的行政法规，称‘暂行条例’或者‘暂行规定’。国务院各部门和地方人民政府制定的规章不得称‘条例’。”

（四）地方性法规

地方性法规是指省、自治区和直辖市的人民代表大会及其常委会根据本地区的具体情况和实际需要，在法定权限范围内制定发布的适用于本地区的规范性文件。根据宪法、立法法和有关法律的规定，省、自治区和直辖市的人民代表大会及其常委会在不同宪法、法律和行政法规相抵触的前提下，可以制定和发布适用于本地区的地方性法规，但要报全国人大常委会和国务院备案。设区市的人民代表大会及其常委会，也可以制定地方性法规，经省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行，并由省、自

治区人大常委会报全国人大常委会备案。

地方性法规可以规定的具体事项包括：为执行法律、行政法规的规定，需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项；属于地方性事务需要制定地方性法规的事项。

设区的市的人民代表大会及其常务委员会可以制定地方性法规的范围为：城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项；但法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定。

（五）自治条例和单行条例

民族区域自治是中国的一项基本政治制度。民族自治地方的自治机关与一般地方国家机关实行同样的组织原则和领导制度的同时，还拥有一定的自治权。自治权是民族区域自治制度的核心，是自治机关管理本地方、本民族内部事务的自主权。自治权重要的表现之一是制定自治条例和单行条例。

自治条例是由民族自治地方的人大制定的、有关本地区实行民族区域自治的基本组织原则、机构设置、自治机关的职权、活动原则、工作制度以及其他的各种有关重大问题的规范性文件。单行条例是由民族自治地方的人大在自治权的范围内根据当地民族的政治、经济、文化等各方面的特点，针对某一方面的具体问题而制定的，在本区域内实施的规范性文件。自治区的自治条例和单行条例，报全国人大常委会批准后生效；自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省、自治区、直辖市的人大常委会批准后生效，并报全国人大常委会和国务院备案。

（六）行政规章

行政规章是行政性法律文件，从制定机关角度可以分为两类：一是部门规章，即国务院所属各部委、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构在自己的职权范围内发布的规章；二是省、自治区、直辖市和设市的人民政府根据行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规制定的规章。

（七）特别行政区的法律

《中华人民共和国宪法》第31条规定：“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”特别行政区制度是中国“一国两制”理论的具体化和法律化。

1990年通过的《中华人民共和国香港特别行政区基本法》和1993年通过的《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》是以一国两制为指导方针的。特别行政区依然是中国一级地方行政区域，直辖于中央人民政府，受中央人民政府统一管辖。

除此之外，同民族区域的自治权类似，特别行政区也拥有一定的自治权：特别行政区享有立法权、行政管理权、独立的司法权和终审权；保留原有的资本主义制度和生活方式50年不变；由当地人管理；特别行政区原有的法律不变。

但是，特别行政区的自治权是有一定的限度的，并非绝对的自治。依据上述两个基本法的规定，中央对特别行政区行使的权力有：负责管理与特别行政区有关的外交事务，负责管理特别行政区的防务，任命特别行政区的行政长官和行政机关的主要官员，决定特别行政区进入紧急状态，解释、修改特别行政区的基本法等。

（八）国际条约和国际惯例

国际条约是两个或两个以上国家就政治、经济、贸易、军事、法律、文化等方面的问题确定其相互权利义务关系的协议。国际条约是国际法的重要渊源，但是中国签订或者加入的国际条约，具有与国内法一样的约束力，也是中国重要的法律渊源之一。除条约外，国际条约的名称还包括公约、协定、合约、盟约、换文、宣言、声明或者公报等。

《中华人民共和国缔结条约程序法》规定，国务院同外国缔结条约和协定；全国人大常委会决定同外国缔结的条约和重要协定的批准和废除；中华人民共和国主席根据全国人大常委会决定，批准和废除外国缔结的条约和协定。同时还规定加入多边条约和协定，分别由全国人大或国务院决定；接受多边条约和协定由国务院决定。

国际惯例是在国际交往中逐渐形成的一些习惯做法和先例，通常是不成文的。国际惯例是对国际条约的补充。

【法律风险】

各立法机构需要在权限范围内进行立法活动，否则超越立法权限、违反上位法制定的法律规范会被改变或撤销。由国家机关依照一定的程序制定和颁布，通常以条文形式表现的规范性法律文件构成中国法律的正式渊源。

【法条指引】

中华人民共和国立法法（节录）

第七条 全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。

全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。

全国人民代表大会常务委员会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触。

第六十五条 国务院根据宪法和法律，制定行政法规。

行政法规可以就下列事项作出规定：

- （一）为执行法律的规定需要制定行政法规的事项；
- （二）宪法第八十九条规定的国务院行政管理职权的事项。

应当由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的事项，国务院根据全国人民代表大会及其常务委员会的授权决定先制定的行政法规，经过实践检验，制定法律的条件成熟时，国务院应当及时提请全国人民代表大会及其常务委员会制定法律。

第七十二条第一款 省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。

第八十七条 宪法具有最高的法律效力，一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触。

第八十八条 法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章。

行政法规的效力高于地方性法规、规章。

第八十九条 地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章。

省、自治区的人民政府制定的规章的效力高于本行政区域内的设区的市、自治州的人民政府制定的规章。

第九十条 自治条例和单行条例依法对法律、行政法规、地方性法规

作变通规定的，在本自治地方适用自治条例和单行条例的规定。

经济特区法规根据授权对法律、行政法规、地方性法规作变通规定的，在本经济特区适用经济特区法规的规定。

第九十一条 部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力，在各自的权限范围内施行。

第九十二条 同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定；新的规定与旧的规定不一致的，适用新的规定。

第二节 中国的法律体系

【规则要点】

法律体系是由部门法构成的，而部门法是同类法律规范的总称。二者是体系与要素之间的关系，部门法的变化会影响中国法律体系的稳定。2010年形成了以宪法为统帅，宪法相关法、行政法、民商法、经济法、社会法、刑法和诉讼与非诉讼程序法等法律部门组成的中国特色社会主义法律体系，在新时代，中国特色社会主义法律体系必将继续发展和完善。

【理解与适用】

一、法律体系

法律体系是指一国的部门法体系。它是将一国现行的全部法律规范根据一定的原则和标准划分成不同的法律部门，并由这些法律部门所构成的具有内在联系的统一整体。法律体系是指由一国现行法律规范构成的体系，即不包括具有完整意义的国际法范畴，也不包括已经宣布废止的法律和尚未制定或者虽然制定颁布但是还尚未生效的法律。

在法律体系的概念中，涉及一个新的概念——部门法。部门法又称法律部门，是指根据一定的原则和标准划分的本国同类法律规范的总称。法