



我国改革开放40年 立法成就概述

WOGUO GAIGE KAIFANG 40NIAN
LIFA CHENGJIU GAISHU

全国人大常委会法制工作委员会研究室 编



法律出版社 LAW PRESS



我国改革开放40年 立法成就概述

WOGUO GAIGE KAIFANG 40NIAN
LIFA CHENGJIU GAISHU

全国人大常委会法制工作委员会研究室 编



法律出版社 | LAW PRESS

图书在版编目(CIP)数据

我国改革开放40年立法成就概述 / 全国人大常委会法制工作委员会研究室编. -- 北京: 法律出版社, 2019
ISBN 978-7-5197-3412-1

I. ①我… II. ①全… III. ①立法—工作—中国
IV. ①D920.0

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第071766号

我国改革开放40年立法成就概述
WOGUO GAIGE KAIFANG 40 NIAN
LIFA CHENGJIU GAISHU

全国人大常委会
法制工作委员会研究室 编

策划编辑 李群
责任编辑 李群
装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 固安华明印业有限公司
责任印制 吕亚莉

编辑统筹 法规出版社
开本 710毫米×1000毫米 1/16
印张 22.75
字数 298千
版本 2019年5月第1版
印次 2019年5月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-83938336

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-83938334/8335

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5197-3412-1

定价:88.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

本书编写人员

(以姓氏笔画为序)

王历磊	王爱立	王超英	王瑞贺	母光栋
达吉	曲楠	朱涛	朱书龙	刘斌
刘运龙	刘泽巍	刘俊臣	刘海涛	闫然
许永安	许安标	孙镇平	李宁	李克锋
李恩正	李慎秋	杨合庆	沈春耀	张勇
张义健	张桂龙	陈远鑫	陈国刚	武增
罗焕星	岳仲明	郑淑娜	胡健	侯晓光
施春风	贺佐琪	袁杰	徐潇枫	高飞
郭林茂	黄永	黄薇	黄宇菲	黄海华
梁鹰	童卫东	蔡人俊	臧铁伟	

出版说明

2018年是改革开放40周年。40年来，在党中央的坚强领导下，我国的立法工作立足中国特色社会主义事业伟大实践，坚持从国情和实际出发，形成并不断完善中国特色社会主义法律体系，取得辉煌成就，为深入推进国家治理体系和治理能力现代化、深入推进改革开放和社会主义现代化建设提供了坚强有力的法治保障。

在改革开放40周年之际，全国人大常委会法工委举全委之力，聚焦改革开放40周年法治建设成就特别是立法成就，开展理论研究，形成一批研究成果。这些研究成果充分展示了改革开放40年来我们党领导人民在社会主义法治建设中取得的历史性成就，深入总结新时期法治建设的特点、经验，特别是回顾阐释党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央推进全面依法治国取得的新的重大成就和创新成果。

我们将这批研究成果汇集出版，希望能为读者全面了解改革开放以来我国立法发展进程和成就提供有益帮助。

全国人大常委会法制工作委员会研究室

2019年4月1日

目 录

- 1 改革开放 40 年党领导立法的创新实践
- 26 中国特色社会主义法律体系的形成和完善
- 57 改革开放 40 年来我国立法体制的发展变化及实践分析
- 69 改革开放 40 年来我国民主政治立法的主要成就和基本经验
- 101 改革开放 40 年来我国人权保障立法成就
- 117 改革开放 40 年的宪法发展与宪法实施
- 144 改革开放 40 年来立法规划制度的发展与完善
- 166 改革开放 40 年我国刑法的发展
- 187 改革开放 40 年我国刑事诉讼法的发展
- 211 民事立法的法典化之路
——改革开放 40 年我国民事立法成就
- 226 民事诉讼法立法 40 年
- 238 我国对外开放的法治保障
- 250 坚持党的领导 尊重农民的主体地位和首创精神
——改革开放 40 年来农业农村立法

- 263 | 立法引领、推动中国的可持续发展
- 277 | 行政立法 40 年
- 297 | 改革开放 40 年生态环境保护立法回顾和体会
- 313 | 坚持以人民为中心 着力保障和改善民生
——改革开放 40 年我国社会立法成就与经验总结
- 322 | 中国特色社会法的发展与完善
——改革开放 40 年我国社会法发展历程回顾
- 333 | 改革开放 40 年备案审查制度的发展成就和经验
- 347 | 践行依法立法，维护法制统一

改革开放 40 年党领导立法的创新实践

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是改革开放 40 年来伟大实践的历史总结，已载入党的十九大修改的《中国共产党章程》和 2018 年宪法修正案。以党的总规矩和国家根本法作出规定，有利于增强全党和全国各族人民对中国共产党执政的认识，有利于维护和巩固党的执政地位，有利于发挥党的领导核心作用，有利于全党全国人民思想上统一、政治上团结、行动上一致，确保党总览全局、协调各方，在实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴征程上，为做好党和国家各项工作提供根本保证。

在当代中国，中国共产党是最高政治领导力量。坚持党领导立法，是中国特色社会主义制度的一大优势，是党依法执政、依法治国的根本政治要求。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，是我国社会主义法治建设的一条基本经验。改革开放 40 年来，我国立法工作取得了历史性成就，归根结底在于坚持党的领导，在于我们党团结、带领中国人民坚持和发展中国特色社会主义，开辟了中国特色社会主义法治道路，形成了中国特色社会主义法治理论体系，形成和发展了中国特色社会主义法律体系以确立、巩固中国特色社会主义制度，发展了中国特色社会主义法治文化。

习近平总书记指出，党和法的关系是一个根本问题，法是党的主张

和人民意愿的统一体现。坚持党领导立法，就是坚持一切立法工作由党统领，以实现党的宗旨和使命。党领导改革开放40年的立法史，是形成并不断完善以宪法为核心、与国家治理体系和治理能力相适应的中国特色社会主义法律体系，开辟中国特色社会主义法治道路的创业史；是发挥立法服务保障和引领推动改革开放、坚持和发展中国特色社会主义的发展史；是党不忘初心、牢记使命，实现人民对美好生活向往的奋斗史。党领导立法取得理论创新、制度创新和实践创新累累硕果。

一、坚持党领导立法是无产阶级政党的政治责任

（一）坚持党领导立法，确保立法为无产阶级政权服务

革命的根本问题是政权问题。无产阶级政党掌握立法权，是为了维护和巩固革命政权需要。这是马克思主义国家政权学说的重要内容，是无产阶级政党的建政原则。《共产党宣言》中指出，共产党人的历史使命是推翻资产阶级统治，消灭私有制，实现社会主义并逐步过渡到共产主义。共产党人要实现历史使命，必须掌握立法权。恩格斯指出，“一个积极的社会主义政党，如同一般任何政党那样，不提出这样的要求是不可能的。从某一阶级的共同利益中产生的要求，只有通过下述办法才能实现，即由这一阶级夺取政权，并用法律的形式赋予这些要求以普遍的效力”。列宁的革命经验是，“工人阶级夺取政权之后，像任何阶级一样，要通过改变同所有制的关系和实行新宪法来掌握和保持政权，巩固政权”。

中国共产党一大就确立了党的历史使命和责任，即推翻资本家阶级的政权，承认无产阶级专政，由劳动阶级重建国家，消灭资本家私有制，没收机器、土地、厂房和半成品等生产资料，归社会公有。为实现这一目的，我们党在大革命、土地革命直到解放战争时期，始终领导革命政

权建立属于自己的革命法制。在新中国成立前夕，党中央发布的《关于废除国民党的六法全书与确立解放区的司法原则的指示》，中国人民政治协商会议第一次会议通过的具有临时宪法性质的《共同纲领》，先后宣布废除国民党的伪宪法和伪法统，废除国民党反动政府一切压迫人民的法律、法令和司法制度，制定保护人民的法律、法令，建立人民司法制度。这为彻底推翻反动政权提供了法律依据，为新中国国家政权建设提供了法制保障。1954 年宪法颁布实施，以国家根本法的形式确立了中国共产党的执政地位、在国家政治和社会生活中的领导地位、在宪法秩序中的合法地位，同时把人民民主和社会主义原则固定下来。党的八大进一步强调“我们必须进一步加强人民民主的法制，巩固社会主义建设的秩序。国家必须根据需要，逐步地系统地制定完备的法律”。新中国成立初期的制宪立法，对建立和巩固我国社会主义制度和人民民主专政的国家政权发挥了至关重要的作用。

改革开放新时期，立法在党的领导下，推动了社会主义制度更加成熟、更加定型。以党的十一届三中全会为标志，我们党深刻总结“文化大革命”历史教训，毅然决然实现从“以阶级斗争为纲”向“以经济建设为中心”的历史转折，实现从“人治”向“法制”的历史转折。邓小平同志强调“制度是决定因素”，“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视”。“要认真建立社会主义的民主制度和社会主义法制。只有这样，才能解决问题”。1982 年宪法将“四项基本原则”作为一项根本性的制度载入国家根本法，夯实了中国特色社会主义制度根基，进一步巩固了改革开放新时期国家政权，保障了中国特色社会主义建设。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央励精图治，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，推动改革开放向更宽的领域、更深的层次拓展。党的十八届三中、四中全会先后

明确了全面深化改革、全面依法治国的总目标。对于实现总目标，习近平总书记指出，“摆在我们面前的一项重大历史任务，就是推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型，为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系”。这一整套制度体系，集中体现为建设中国特色社会主义法治体系，实现国家治理体系和治理能力现代化。习近平总书记在总体国家安全观中强调，以政治安全为根本。政治安全的核心是政权安全和制度安全。政权安全靠制度安全来保障，制度安全靠党规国法贯彻落实党中央的集中统一领导来确保正确的政治方向。我们坚信，在以习近平总书记为核心的党中央集中统一领导下，到2020年一定能够实现“形成系统完备、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”的奋斗目标。

（二）坚持党领导立法，确保立法为人民幸福、为中华民族伟大复兴服务

习近平总书记指出：“中国共产党人的初心和使命，就是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。”中国近代以来，各种政治力量角逐的历史证明，没有共产党就没有新中国。只有中国共产党是实心实意担负实现人民幸福、国家富强、民族复兴历史重任的政治力量。

全心全意为人民服务是中国共产党的根本宗旨，立法为民是党领导立法的根本价值取向和奋斗目标。中国共产党植根于人民、来源于人民，是人民的组成部分，代表最广大人民的根本利益。正如毛泽东同志所说，“共产党是为民族、为人民谋利益的政党，它本身绝无私利可图”“因此他们就能获得广大人民群众衷心拥护，这就是他们的事业必然获得胜利的根据”。因此，只有坚持党领导立法，才能保证立法始终为人民服务、为中华民族伟大复兴服务，始终以实现人民群众对美好生活的向往

作为奋斗目标，始终以实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益为最高标准，通过完备的法律制度让改革发展成果更多更公平惠及全体人民。

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，党领导立法有深厚的力量根基。正如党的十五大报告所指出的，“中国共产党是全国各族人民的领导核心。党的领导地位是由党的工人阶级先锋队性质决定的，是经过长期斗争考验形成的。在中国，从来没有任何一个政治组织像我们党这样集中了那么多先进分子，组织得那么严密和广泛，为中华民族作出了那么多牺牲，同人民保持着密切的联系，在前进中善于总结经验、郑重对待自己的失误，以形成并坚持正确的理论和路线”。在中国，正是有中国共产党的领导，我们的各项事业才能够披荆斩棘、砥砺奋进，历经磨难、越挫越奋，始终向着实现中华民族伟大复兴的目标奋勇前进。党的领导核心地位不是自封的，而是历史和人民的选择。党的领导坚如磐石，根本的伟力在于人民。回首1945年党的七大，那个时候毛泽东同志就断言：“不论什么政党或社会集团，也不论是中国人或外国人，在有关中国的问题上，如果采取不尊重中国共产党的意见的态度，那是极其错误而且必然要失败的……不是别的，就是因为我们的意见，符合于最广大的中国人民的利益，中国共产党是中国人民的最忠实的代言人，谁要是不尊重中国共产党，谁就是在实际上不尊重最广大的中国人民，谁就一定要失败。”

在当代中国，中国共产党是最高政治领导力量，是中国特色社会主义事业的坚强领导核心。坚持党领导立法，才能保证立法实现党的主张和人民意志的有机统一，才能保证立法得到最广大人民的拥护、遵守和执行，才能成为人人捍卫的不可侵犯的力量。改革开放40年来，正是坚定不移地坚持党领导立法，我国法治建设才实现了从“无法无天”到“有法可依”，从“有法可依、有法必依”到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”，从“法制”到“法治”，从“科学执政、民主执

政”到“科学执政、民主执政、依法执政”，从“依法治国”到“依法治国和以德治国相结合”，从形成“中国特色社会主义法律体系”到建设“中国特色社会主义法治体系”等历史性转变，为党领导中国人民实现从站起来、富起来到强起来的三次伟大飞跃提供了坚强法治保障。站在新时代的历史起点上，中华民族伟大复兴已经门楣在望。

（三）坚持党领导立法，确保立法为党治国理政服务

习近平总书记指出，“法治是治国理政的基本方式”。这是改革开放 40 年来，我们党从长期依法治国、依法执政实践中得出的基本结论和基本经验，其核心要义是“党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治”“新形势下，我们党要履行好执政兴国的重大职责，必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政；党领导人民制定宪法和法律，党领导人民执行宪法和法律，党自身必须在宪法和法律范围内活动，真正做到党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法”。“依法治国是我们党提出来的，把依法治国上升为党领导人民治理国家的基本方略也是我们党提出来的，而且党一直带领人民在实践中推进依法治国。”党的十八届四中全会决定指出，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。这是我们党第一次在党的全会文件中确立了立法在治国理政中的先导作用、基础作用和保障作用，进而确立了全面依法治国对全面建成小康社会、全面深化改革、全面从严治党的战略支撑地位，对于党实现对国家和社会事务的全面领导，具有重要意义。

坚持党领导立法，是党加强执政能力建设的高度政治自觉。党的十五大报告提出，依法治国，建设社会主义法治国家；强调依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。党的十六大报告提出，发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机

统一起来。党的十七大报告强调要全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央在全面实施依法治国基本方略接续奋斗中，强调更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用。对此，习近平总书记指出，“全面推进依法治国，是我们党在治国理政上的自我完善、自我提高，不是在别人压力下做的”，“全面推进依法治国，要有利于加强和改善党的领导，有利于巩固党的执政地位、完成党的执政使命，决不是要削弱党的领导”。

党对依法执政认识的深化，凸显出党领导立法不能缺位。习近平总书记指出，增强依法执政意识，坚持以法治的理念、法治的体制、法治的程序开展工作，改进党的领导方式和执政方式；并强调，要坚持党总览全局、协调各方的领导核心作用，坚持依法治国基本方略和依法执政基本方式，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制原则维护党和国家权威、维护全党全国团结统一。从立法角度强调，党领导立法，领导人民制定宪法和法律，通过制定完备的法律保证宪法实施，不断推进各项治国理政活动的制度化、法律化；要适应时代变化，既改革不适应实践发展要求的法律法规，又不断谋划制定新的法律法规，使各方面制度更加科学、更加完善，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是党领导人民治国理政的有效载体和实现形式，是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。在毫不动摇坚持党的全面领导下，通过人民代表大会制度保证和发展人民当家作主，使党的主张通过法定程序成为国家意志、形成法律，依照人民代表大会及其常委会制定的法律来开展和推进国家各项事业和各项工作，保证党的路线方针政策和决策部署的全面贯彻与有效执行。

二、立法在党的领导下取得历史性成就

改革开放以来的立法，最鲜明的时代特点，就是在党的领导下，紧紧围绕改革开放、坚持和发展中国特色社会主义，发挥立法的服务保障和引领推动作用，以党的旗帜为旗帜，以党的意志为意志，以党的决定为决定，一边破除阻碍改革开放的体制机制和制度，一边调适和确立发展中国特色社会主义的新制度，有计划、有步骤、有重点推进立法，逐步形成并不断完善以宪法为核心、与国家治理体系和治理能力现代化相适应的中国特色社会主义法律体系，向着建设中国特色社会主义法治体系的目标奋勇前进。

（一）党和国家指导思想的与时俱进，发展完善了中国特色社会主义法治理论

科学的理论是行动指南。习近平总书记指出，没有科学的法治理论，就不会有正确的法治实践。改革开放以来，中国共产党人立足中国实际，开辟了中国特色社会主义伟大事业，这是改革开放以来党的全部理论和实践的主题。在这场亘古未有的伟大实践中，我们党依靠集体智慧，先后创立了邓小平理论，形成了“三个代表”重要思想，形成了科学发展观，创立了习近平新时代中国特色社会主义思想，在继往开来中形成和发展了中国特色社会主义理论体系，指引党和国家各项事业发生了历史性变革、取得了历史性成就。在渐次形成马克思主义中国化的理论成果中，与时俱进地形成和发展了中国特色社会主义法治理论。习近平总书记指出，“中国特色社会主义法治理论是中国特色社会主义法治体系的理论指导和学理支撑，是全面推进依法治国的行动指南”。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持全面依法治国，

厉行法治，开创了中国特色社会主义法治道路，明确了建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的目标任务和举措要求，丰富和发展了中国特色社会主义法治理论，为新时代法治中国建设指明了正确方向。党的十九大把“全面依法治国”作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。在中央全面依法治国委员会第一次会议上，习近平总书记系统阐述了依法治国新理念新思想新战略，为当代中国法治文明发展作出了原创性贡献。归结起来就是“十个坚持”，即坚持加强党对依法治国的领导；坚持人民主体地位；坚持中国特色社会主义法治道路；坚持建设中国特色社会主义法治体系；坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设；坚持依宪治国、依宪执政；坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法；坚持处理好全面依法治国的辩证关系；坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍；坚持抓住领导干部这个“关键少数”。

习近平总书记在深刻阐述全面依法治国新理念、新思想、新战略的同时，还对立法工作提出了一系列新要求，主要有：

一是关于完善宪法和加强宪法实施。（1）我们党高度重视发挥宪法在治国理政中的重要作用，坚定维护宪法尊严和权威，推动宪法完善和发展，这是我国宪法保持生机活力的根本原因所在。（2）修改宪法，是事关全局的重大政治活动和重大立法活动，必须在中共中央集中统一领导下进行。（3）宪法是人民的宪法，宪法修改要广察民情、广纳民意、广聚民智，充分体现人民的意志。（4）宪法修改，既要顺应党和人民事业发展要求，又要遵循宪法法律发展规律。（5）要以宪法为最高法律规范，继续完善以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系，把国家各项事业和各项工作纳入法制轨道，实行有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，维护社会公平正义，实现国家和社会生活制度化、法制化。（6）通过完备的法律推动宪法实施，保证宪法确立的制度和原则得到落实。

二是关于发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。要健全立法起草、论证、协调、审议机制；要完善立法规划，突出立法重点；要加强重点领域立法，及时反映党和国家事业发展要求、人民群众关切期待。

三是关于立法的重要论述。要坚持立法先行，坚持立改废释并举，加快完善法律、行政法规、地方性法规体系；要抓住提高立法质量这个关键，推进科学立法、民主立法、依法立法，扩大公众有序参与；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；要实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革发展需要；要尊重和体现规律的要求，努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护，以良法促进发展、保障善治。

（二）适应法治建设新发展新需要，不断完善立法体制

1954年宪法规定，全国人大是行使国家立法权的唯一机关，有权修改宪法、制定法律；全国人大常委会有权解释法律、制定法令；国务院根据宪法、法律和法令，规定行政措施，发布决议和命令。在地方，只有民族自治地方有权制定自治条例、单行条例。

1979年五届全国人大二次会议以来多次修改地方组织法，特别是通过1982年修改宪法、2000年制定立法法，基本确立了我国现行统一而又分层次的立法体制。宪法和立法法等法律规定全国人大及其常委会行使国家立法权。国务院根据宪法和法律，制定行政法规。省级和较大的市地方人大及其常委会享有地方性法规制定权，省级人民政府、较大的市人民政府享有规章制定权。自治区、自治州、自治县的人大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。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