

# 第一章 当代中国社会主义法律制度概论

依法治国是中国共产党领导中国人民治理国家的基本方略,特别是自1999年在《宪法》中明确规定“依法治国,建设社会主义法治国家”后,中国的社会主义法制建设进入了新的发展阶段。国家重视和加强立法工作,积极开展法律制定活动,并不断健全立法体制,完善立法程序,注重立法技术,提高立法质量,当代中国社会主义法律制度不断完善,基本形成了以宪法为核心的具有中国特色的社会主义法律体系。同时,我国重视法律实施,法律在社会中发挥着越来越重要的作用。

## 第一节 依法治国,建设社会主义法治国家

中国具有悠久的历史,在长期的社会发展中形成了自己的法律文明和法律传统。中国的法律传统有其自身的特点,如以儒家思想作为法律的指导思想,重视道德教化的作用,主张“德教”与“法治”相结合,强调人的作用,礼有较高的地位;注重等级,以家族为本位;以和谐作为法律的核心目标;司法与行政基本上合二为一,行政兼理司法;制定法发达,法律形式多样;重视调解在解决纠纷中的作用等。以唐律为代表的中华法系曾产生了极为深远的影响。中国固有法律传统在我国当今的社会生活中仍然发挥着潜在的影响。

从进入近代社会以来,伴随着中国对外开放、参与世界文化交流的进程,中国也在固有法制的基础上变法修律,开始了法制现代化的历程。从清末的法制改革、辛亥革命的法制实践、北洋军阀时期的法律活动、中华民国南京国民政府的法制发展到新民主主义革命根据地的法制、1949年以后的社会主义法制的建立和发展,中国的法制现代化经历了一条艰难曲折的发展道路。中国的法制现代化的特点为:由被动接受到主动选择;由模仿欧洲民法法系到建立中国特色社会主义法律制度;法律现代化的启动形式是立法主导型;法律制度变革在前,法律观念更新在后;功利倾向明显。

当代中国社会主义法律的发展经历了一个曲折的发展过程,1949—1954年《宪法》的颁布为奠定基础阶段,作为过渡由政协、中央人民政府行使立法权。1954年9月15—28日,第一届全国人大第一次会议在北京隆重召开。9月20日,会议通过了《宪法》,这次会议还通过了《全国人民代表大会组织法》《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》《检察院组

织法》等一系列重要的宪法性法律,并通过了《第一届全国人民代表大会第一次会议关于中华人民共和国现行法律、法令继续有效的决议》。1979年第五届人大第二次会议召开后,立法进入了新的发展阶段,一元多层次立法体制逐渐确立,法律制定工作逐渐得到重视。改革开放40多年来,在中国共产党的领导下,经过各方面坚持不懈的共同努力,我国立法工作取得了积极的成果。1982年通过了现行宪法,此后又根据客观形势的发展需要,先后四次对宪法部分内容作了修改。

1999年3月15日第九届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国宪法》第13条修正案,在《宪法》第5条增加一款,明确规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。”这就以根本大法的形式把依法治国的治国方略上升为一项基本的法律原则。这表明,中国将依靠政府的推进,辅之以社会(民间)的力量,走向法制现代化(法治化)的道路。

2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。这就是,在中国共产党领导下,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论,形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系,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,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化。

2017年10月18日,习近平代表第十八届中央委员会向中国共产党第十九次全国代表大会所作的报告中提出坚持全面依法治国。全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。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,发展中国特色社会主义法治理论,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,坚持依法治国和以德治国相结合,依法治国和依规治党有机统一,深化司法体制改革,提高全民族法治素养和道德素质。

当代中国的法律制度是在我国社会主义建设过程中建设起来的。我国把法制建设与经济、政治及思想文化建设相联系,使其协调发展的战略,党对法制建设统一领导与协调的措施,全心全意为人民服务、法律工作服务于人民、便于人民的思想,预防犯罪和改造犯罪、对社会治安实行综合治理等,集中体现了有中国特色的社会主义法律制度的性质。但是,也应该看到,在一个相当长的时期,由于我国实行的是计划经济和高度集中统一的国家领导体制,在当代中国的法律制度和观念中还有许多与此相伴随的东西,法治建设还存在许多不适应、不符合的问题,主要表现为:有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿,针对性、可操作性不

强,立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出;有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重,执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法现象仍然存在,执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象较为突出,群众对执法司法不公和腐败问题反映强烈;部分社会成员尊法信法守法用法、依法维权意识不强,一些国家工作人员特别是领导干部依法办事观念不强、能力不足,知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法现象依然存在。

当代中国的法律制度的建立和完善过程,是一个中国固有的法律文化、法律传统与外来法律文化的冲突与融合的过程,也是传统的法律文化迎接挑战、实现创造性转换的过程。我们应当注意总结中国自己的实践经验,注意保持中国自己优秀的法律传统;同时把中国法律文化放在世界法律文化的整体中去观察和研究,注意从外国法律文化的现代化过程中吸取经验和教训。

法治既是指一种治国的方略、社会调控方式,又是指一种依法办事而形成的法律秩序,还是指一种法律价值、法律精神,一种社会理想。法治强调通过法律对权力进行控制,保障公民的权利。就治理主体而言,法治是多数人之治;就治理对象而言,法治是管制公权之治;就治理工具而言,法治是良法之治;就治理手段而言,法治是规则之治;就治理形式而言,法治是客观之治;就治理目标而言,法治是保障自由之治。与神治、人治不同,法治是一种共治、自治。

我们应当看到当代中国进行法律制度的完善、法治建设的具体背景,我们的法治建设主要是由外部力量引发的,内在需求不足。同时,我国的法治建设是在经济并不很发达的社会里进行的,物质力量不很雄厚。因此,当代中国的法治建设面临着国情与理想、继承与移植、本土化与国际化、地方性与普适性、变革法制与守成法制等诸多关系的处理,面临着深层的文化、价值的冲突等难以避免的问题。当代中国的法治建设是一个长期的过程。

同时,我国需要坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,提高社会治理法治化水平。深入开展多层次多形式法治创建活动,深化基层组织和部门、行业依法治理,支持各类社会主体自我约束、自我管理。发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。

## 第二节 当代中国的法律制定

### 一、当代中国的法律制定

法律制定即立法,是指一定的国家机关依照法定职权和程序,制定、修改和废止法律和其他规范性法律文件及认可法律的活动,是将一定阶级的意志上升为国家意志的活动,是对社会资源、社会利益进行第一次分配的活动。

立法是国家机关的专有活动和基本职能,是随着国家的产生和发展而出现和发展起来的,并且日益完善和制度化。在社会主义制度下,国家的一切权力属于人民,立法是广大人民群众通过自己的国家机关,按照自己的要求和愿望进行的活动,具有广泛的民主性。

立法原则是指导立法主体进行立法活动的基本准则,是立法过程中应当遵循的指导思想。(1)法治原则。立法的法治原则要求一切立法活动都必须以宪法为依据,符合宪法的精神;立法活动都要有法律根据,立法主体、立法权限、立法内容、立法程序都应符合法律的规定,立法机关必须严格按照法律规范的要求行使职权,履行职责。(2)民主原则。立法应当体现广大人民的意志和要求,确认和保障人民的利益;应当通过法律规定,保障人民通过各种途径参与立法活动,表达自己的意见;立法过程和立法程序应具有开放性、透明度,立法过程中要坚持群众路线。(3)科学原则。立法应当实事求是、从实际出发,尊重社会的客观实际状况,根据客观需要反映客观规律的要求;要以理性的态度对待立法工作,注意总结立法现象背后的普遍联系,揭示立法的内在规律;立法应该合理;应十分重视立法的技术、方法,提高立法的质量。

随着国家立法和地方立法的快速发展,面临的问题日渐增多,2000年3月15日第九届全国人民代表大会第三次会议通过了《立法法》,自2000年7月1日起施行。《立法法》的内容包括总则、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章、适用与备案、附则等,对立法原则、立法权限、立法程序、法律解释等进行了较为全面的规定,为立法的科学化、规范化提供了制度保障。2015年3月15日,第十二届全国人民代表大会第三次会议通过了关于修改《立法法》的决定,为授权立法设限制,制定规章不得限制公民权利,明确税收必须法定,规定设区的市可以对“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,建立了立法评估机制。

## 二、当代中国的立法体制

当代中国是单一制国家,根据我国《宪法》的规定,中国的立法体制是一元性的立法体制,全国只有一个立法体系;同时又是多层次的。在我国,根据《宪法》的规定,全国人民代表大会及其常委会行使国家立法权,制定法律;国务院根据宪法和法律制定行政法规;国家监察委员会根据宪法和法律,制定监察法规;省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常委会在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规;设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市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,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;设区的市的地方性法规须报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行;民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族地区的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例;经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会根据全国人民代表大会的授权决定,制定法规,在经济特区范围内实施;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。此外,按照“一国两制”的原则,特别行政区实行的制度(包括立法制度),由全国人民代表大会以法律规定。

我国《立法法》第8条规定,下列事项只能制定法律:国家主权的事项;各级人民代表大会、人民政府、人民法院、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、税收、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等。

法律渊源是指一定的国家机关依照法定职权和程序制定或认可的具有不同法律效力和地位的法律的不同表现形式,即根据法律的效力来源不同,而划分的法律的不同形式。当代中国的法律渊源主要为以宪法为核心的各种制定法,包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区的规范性文件、特别行政区的法律法规、国际条约和国际惯例等。

### 三、当代中国的法律体系

法律体系,也称为部门法体系,是指一国的全部现行法律规范,按照一定的标准和原则,划分为不同的法律部门而形成的内部和谐一致、有机联系的整体。法律体系是一国国内法构成的体系,不包括完整意义的国际法即国际公法。法律体系是一国现行法构成的体系,反映一国法律的现实状况,它不包括历史上废止的已经不再有效的法律,一般也不包括尚待制定、还没有制定生效的法律。

当代中国的法律体系通常包括宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等七方面法律部门。

到2020年5月底,我国已制定现行有效宪法和法律280多件、行政法规700多件、地方性法规12000多件,并全面完成了对现行法律和行政法规、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,由法律、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。这是我国社会主义民主法制建设史上的重要里程碑,具有重大的现实意义和深远的历史意义。

形成中国特色社会主义法律体系的基本经验最重要的有五条:一是坚持党的领导。这是人民当家做主和依法治国的根本保证,也是加强民主法制建设、做好立法工作的根本保证。二是坚持以中国特色社会主义理论体系为指导。这是加强民主法制建设、做好立法工作的根本前提。三是坚持从中国国情和实际出发。这是加强民主法制建设、做好立法工作的客观要求。四是坚持以人为本、立法为民。这是加强民主法制建设、做好立法工作的根本目的。五是坚持社会主义法制统一。这是加强民主法制建设、做好立法工作的内在要求。

### 第三节 当代中国的法律实施

法律发挥作用的前提为法律创制;但有了法典,法律并不必然具有意义,法律唯有通过守法、执法、司法、法律监督等方式,在社会生活中实施,才能真正规范人们行为、调整社会关系、保障公民权利、实现社会正义。

#### 一、守法

守法即法律遵守,是指一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织、全体公民都必须遵守法律,严格依法办事。守法既要求国家机关、社会组织和公民根据法律的规定承担义务、自觉履行义务(职责),更包含国家机关、社会组织和公民依法享有权利、行使权利。守法并不仅仅是消极的、被动的,而是行使权利和履行义务两个方面的结合。

守法是法律实施的一种重要形式,也是法治的基本内容和要求。立法者制定了法律,除了依靠国家机关执行法律、适用法律以外,主要依靠全社会公民积极遵守。

守法是现代法治的基本原则之一。亚里士多德曾经指出:“邦国虽有良法,要是人民不能全遵循,仍然不能实现法治。”守法是基于秩序的需要,是保障利益的需要,也是法律规律性和科学性的必然要求。我国社会主义市场经济体制的提出和建立,为中国实现法治提供了前提条件,但是,长期的封建专制统治的影响、权力

过分集中的政治体制、商品经济不发达、缺乏民主与法制传统,以及义务本位观都是阻碍人们守法、贯彻普遍守法原则的障碍。因此,强调人们守法,特别是强调一切社会主体普遍平等守法对今天中国法治建设,对中国早日实现法治,无疑具有重大的现实意义和深远的历史意义。

我国重视开展多层次多形式法治创建活动,深化基层组织和部门、行业依法治理,支持各类社会主体自我约束、自我管理。发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。

## 二、执法

执法即法律执行,是指国家行政机关、法律授权、委托组织及其公职人员在行使行政管理权的过程中,依照法定职权和程序,贯彻实施法律的活动。

执法作为国家行政机关独立的职能,是近代民主政治制度的产物。在古代社会,国家的立法、司法、行政权均由最高统治者一人掌握,君主可以一言兴法,也可以一言废法,国家行政机关根据最高统治者的个人意志进行行政事务管理。资产阶级革命后,建构了立法、司法、行政三权分立的国家制度,确立了依法行政的法制原则,民主政治消除了个人对社会享有至高无上统治权的现象,避免了个人的独断专行。国家行政机关执行法律是人类制度文明进步的结果。

法律的生命力在于它在社会生活中的具体实施。法律执行是法律实施的重要组成部分。法律执行是广泛的普遍的实施法律的活动,是法律实现的主要途径。因此,法律执行在我国法制建设中占有十分重要的地位,对实现现代法治国家、建设法治社会具有重要意义。

执法是实现政府职能的最主要、最重要的手段。随着我国市场经济体制的建立和逐步完善,政府行为从本质上讲都是一种法律行为,除了某些行政立法行为以外,其他的都与执法有密切联系,都属于执法行为。政府从过去主要采取行政手段直接管理经济、管理社会转变为通过法律宏观间接管理为主的宏观、微观相结合的管理,政府职能也从传统的计划、审批、许可、指挥、组织产供销、命令向规划、制定法规、运用经济杠杆、指导、协调、服务转变。在现代法治国家,政府职能要通过有效的执法活动来实现。因此,执法对于转变政府职能、规范政府权力、调整政府与市场主体的关系、促进经济社会发展是非常必要的。国家行政机关通过执法管理国家事务社会公共事务,通过依法行政实现政府职能。

执法在分配社会资源、维护社会秩序、保障公民权利、推动社会进步方面起着重要的作用。特别是在现代社会,国家行政机关的职能膨胀,行政事务日趋庞杂,行政管理的范围日益广泛,法律执行在社会生活中的重要性更加突出。由于社会发展的迅速、社会问题的复杂,现代国家的立法机关为适应社会的变化而广泛授权

给行政机关,行政机关的权限和职能有了极大的扩张,往往集立法、司法、行政职能于一身,分权、依法行政管理原则的解释与运用日益朝宽泛方向发展。国家行政机关在社会发展中处于主导地位,行政机关通过法律执行调整社会关系,干预社会生活,影响社会成员,引领社会变化。

### 三、司法

司法即法律适用,通常是指国家司法机关根据法定职权和法定程序,具体应用法律处理案件的专门活动。司法是实施法律的一种方式,对实现立法目的、发挥法律的功能、维持社会秩序具有重要的意义。在许多情况下,只要公民和社会组织依照法律行使权利并履行义务,法律就能够在社会实际生活中得以实现。但是,当公民、社会组织和国家机关在相互关系中发生了自己无法解决的争议,致使法律规定的权利义务无法实现时,或者当公民、社会组织和国家机关在其活动中遇到违法、违约或侵权行为时,就需要司法机关适用法律,即运用法律裁决纠纷,解决争端,制裁违法、犯罪行为,恢复权利。

一般认为,司法具有被动性、中立性、终极性、交涉性、公正优先性的特点。

为了保证法正确、合法、及时的适用,根据我国的实际情况和司法实践,在《宪法》《人民法院组织法》《人民检察院组织法》《刑事诉讼法》《民事诉讼法》以及其他法律中确定了一系列法律适用原则,主要有公民在法律适用上一律平等原则、司法机关依法独立行使职权原则、以事实为根据以法律为准绳原则、司法公正原则等。

### 四、法律监督

法律监督是指由所有国家机关、社会组织和公民依法对国家的经济、政治、文化、社会等方面的各种法律活动进行的监察和督促。

法律监督是维护法制的统一和尊严的重要制度,是制约权力、防止权力滥用和腐败、保护公民合法权益的重要手段。有效的法律监督是完善权力制约机制,保证司法机关、执法机关严格依法办事的关键。同时,有效的法律监督对于监察、督促所有国家机关、社会组织和公民遵守宪法和法律,依法办事,也具有十分重要的意义。

根据监督主体的不同,可以将当代中国的法律监督体系分为两大类:国家监督和社会监督。国家监督是指国家机关的监督,包括国家权力机关、行政机关和司法机关的监督。我国宪法和有关法律明确规定了国家监督的权限和范围。这类监督都是依照一定的法律程序,以国家的名义进行,具有国家强制性和法律效力,是我国法律监督体系的核心。社会监督即非国家机关的监督,是指各政党、各社会组



织、公民以多种形式、多种手段和多种途径广泛地、积极主动地参与法律实施的一种监督。社会监督主体广泛、方式灵活、没有严格的程序规定,在宪法和法律上的依据也多带有原则性。社会监督在我国法律监督体系中占有重要的地位,是人民群众当家做主、参与国家事务管理的重要手段。