

法律与法学

中国特色社会主义法律体系的形成：内涵与走向*

陈俊

【摘要】在中国共产党的领导下，经过各方面共同努力，中国特色社会主义法律体系已经形成，党的十五大提出到2010年形成中国特色社会主义法律体系的目标如期完成。中国特色社会主义法律体系的形成，具有重大意义。中国特色社会主义法律体系形成后的走向：扩大法律体系的规模、提高法律体系的质量、平衡法律体系的立改废、加快社会立法的步伐、呼应开门立法的需求。

【关键词】中国特色 社会主义法律体系

〔中图分类号〕D911 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2011)06-0068-06

一、中国特色社会主义法律体系形成的历程与意义

到2010年形成中国特色社会主义法律体系，是1997年党的十五大提出的新时期立法工作总目标。到达这一目标的进程，大致可分为三个阶段：即九届全国人大期间，“初步形成中国特色社会主义法律体系”；十届全国人大期间，“基本形成中国特色社会主义法律体系”；十一届全国人大到2010年，“形成中国特色社会主义法律体系”。其意义十分重大：

其一，该法律体系的形成，是我国民主法治建设的一个重要里程碑，反映了建设中国特色社会主义的内在要求和现实需要，体现了改革开放和现代化建设的重大成果，标志着我国法治建设进入了一个新的历史阶段。

该法律体系的形成是对党领导人民进行现代化建设和改革开放的基本路线方针政策法律确认，是对中国特色社会主义理论与实践的法律化概括和肯定。

其二，该法律体系的形成是全面落实依法治国基本方略的重要标志。众所周知，依法治国的前提是有法可依。经过各方面的不懈努力，法律体系已经形成，我国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文

明建设均有法可依，依法治国具有了更高的平台。

其三，中国特色社会主义法律体系的形成，将在更高的起点上推进我国的立法工作走向科学化、民主化。

二、中国特色社会主义法律体系形成的内涵

(一) 中国特色社会主义法律体系的形成标准

通常，一国法律体系形成有三个方面的判断标准：一是该国的政治、经济、文化、社会等领域都有相应的法律规范；二是该国现行的法律能够适应经济社会发展需要；三是该国的法律规范整体和谐，结构合理，彼此协调，相辅相成。在此基础上，评判一国法律体系的形成，还要从该国的国情出发，作出整体判断。

鉴于此，说中国特色社会主义法律体系已经形成，可以从以下几个标准作以分析。

其一，调整社会关系各个方面的法律部门齐全，不同社会关系能够被这些法律部门所涵盖。目前，我国已

* 论文系作者主持的国家社科基金项目(10BFX027)的阶段性成果。

形成以宪法为统帅、法律为主干，包括行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例等，由宪法相关法、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法律部门组成的中国特色社会主义法律体系的统一整体，调整社会关系各个方面的法律部门齐全。

其二，各个法律部门中基本的、主要的法律已经制定出来。目前，我国宪法、民法、刑法、经济法等各个法律部门中基本的、主要的法律大体上都已制定，这些法律纲举目张，框架有形。

其三，以法律为主干，以相应的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例为配套的法律规范，已经制定出来，相辅相成。我国社会关系各主要方面，当前基本上都有法律可依。“有些需要用法律调整的社会关系，虽然没有相应的法律，但已有相应的行政法规或者是地方性法规，就不能认为法律规范缺失，也应当认为已有相应的法律规范。”^①

其四，法律体系内部基本上做到了协调有序与和谐统一。

其五，法律体系整体上与我国经济社会发展相适应。各种现行立法总体上能够适应当前我国经济社会发展的需要，发挥着规范、指引、促进、保障作用。

（二）中国特色社会主义法律体系的特征

1. 该法律体系体现了中国特色社会主义的本质要求。一个国家法律体系的性质是由该国社会制度的性质决定的。我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。这就决定了我国的法律体系是中国特色社会主义性质的法律体系，它以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导，贯彻科学发展观，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，体现人民共同意志、维护人民根本利益、保障人民当家作主。这是该法律体系与其他法律体系的本质区别。

2. 该法律体系体现了改革开放和社会主义现代化建设的时代要求。“新时期最鲜明的特点是改革开放。”^②该法律体系成长于改革开放和现代化建设的时代大潮中，具有鲜明的时代特征。该法律体系的形成和发展，为改革开放和现代化建设保驾护航，发挥了不可替代的规范、指引、促进、保障作用。

3. 该法律体系体现了发挥两个积极性和既统一又分层的国情要求。我国是统一的、多民族的社会主义国家。在我国最高国家权力机关集中行使国家立法权的前提下，为了适应各地方差别大、发展不平衡的现实，在立法上遵循中央统一领导下充分发挥地方主动性、积极性的原则，逐步确立了统一而又分层次的立

法体制。与这一立法体制相适应，该法律体系在结构上表现为既统一又分层次的特征。宪法是统帅，法律是主干，行政法规和地方性法规是对国家法律的细化和补充。

4. 该法律体系体现了动态构建、发展开放、与时俱进的发展要求。在党的领导下，经过有意识的动态的构建，目前，我国经济、政治、文化、社会生活的各个方面总体上做到了有法可依。这一法律体系是动态的、开放的、发展的，而不是停滞不前、固步自封的。随着经济社会的不断发展，我们需要不断制定新的法律规范，及时修改原有的法律规范，适时废止不符合社会实际、落后时代发展的法律规范，与时代同行。

（三）中国特色社会主义法律体系形成的保障

“从整个过程来看，中国社会主义法律体系是事先设计、主动构建的。这种推进式的法律体系形成方式，完全不同于西方的自然演进方式。”^③中国社会主义法律体系是在党的积极倡导、正确领导和努力推动之下构建的，党的领导是法律体系得以形成的根本保障。

党的领导，是中国特色社会主义法律体系形成的应有内涵，也是推进中国特色社会主义法律体系发展的根本保证。质言之，“共产党的领导是人民当家作主和民主立法、科学立法、高质立法的根本保证”。^④

三、中国特色社会主义法律体系形成后的走向

（一）扩大法律体系的规模

中国特色社会主义法律体系形成后，我国的立法数量具有了一定的规模。“截至2011年4月，我国已制定现行宪法和现行有效法律239件、行政法规700多件、地方性法规8600多件。如期实现党的十五大提出的目标，标志着我国实施依法治国的基本方略、建立社会主义法治国家进入一个崭新的阶段。”^⑤

但是，我国经济社会的发展变化很快。这种社会经

^{①③} 李林主编《依法治国与法律体系形成》，中国法制出版社2010年版，第80、81页。

^② 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2007年10月25日。

^④ 李林：《新中国立法60年》，李林主编《新中国法治建设与法学发展60年》，社会科学文献出版社2010年版，第19页。

^⑤ 裴智勇：《法治护航民族复兴》，《人民日报》2011年7月1日。

济基础的变化,必然要反映到作为上层建筑的立法制度中来。过去制定的相当一部分法律法规,随着社会经济基础的变化,或是失去了存在的条件,或是滞后于社会发展,或是与改革开放脱节,如果不根据实际情况推陈出新,扩大法律体系的规模,立法与经济社会发展之间就会存在矛盾,进而影响法律发挥应有作用。

不过,有很多人认为目前我国立法太多太滥,不必加快立法工作。这实际上是忽视了我国生产力和经济基础进一步发展的根本要求及社会各方面对法的调整需求。因为,凡是我国经济社会发展需要的立法,就应及时制定,并且,这里的法,“是包括了法律、行政法规、地方性法规等在内的通常意义上的法律规范。”^①

法律体系的规模,有别于法律体系的结构。“法律体系强调的仅仅是结构问题,无法解决规模问题。而扩大规模,恰恰是中国法律制度建设的当务之急。”^② 该法律体系的形成,对于在新的更高起点上加强立法工作、全面落实依法治国基本方略,提出了时代挑战。

虽然,我国整体上已实现有法可依,但未来经济社会发展中需要立法调整的社会关系只会增加而不会减少,对需要立法解决的问题只会积累而不会消失。根据经济社会发展要求,加强立法,根据实践需要扩大法律体系规模,仍是当前和未来面临的一个挑战。

以地方立法为例。自1979年我国地方组织法赋予省级人大及其常委会制定地方性法规立法权以来,地方立法得到长足发展。就目前地方立法而言,包括一般地方、民族自治地方和经济特区三种地方立法。这三种地方立法在因地制宜解决各种地方问题,促进地方经济社会发展的进程中,逐渐形成了各具特色的地方性法律体系,适应了我国地方多元化社会关系发展的需要。可以说,“用好用足地方立法权乃地方所需,国家所望。”^③

从走向看,推进地方立法,需要根据各地经济社会发展需要扩大地方性法律体系的规模。长期以来我国地方权力机关与其常设机构立法权行使的失衡,不利于地方立法的整体协调发展,也不利于中国特色社会主义法律体系的和谐发展。就目前地方立法的实践看,绝大多数地方性法规是由地方人大常委会制定的,为数很少的地方性法规是由地方人大制定的。其实,各级地方人大立法权的行使,特别是涉及各地政治、经济、社会、文化发展中重大问题的立法,各级地方人大行使立法权需要加强,这更有利于地方立法积极性的发挥。

以点见面,今后,扩大中国特色法律体系的规模,

是时代需求使然。

(二) 提高法律体系的质量

在我国整体上实现有法可依之后,今后对法律体系的立法质量提出了更高的要求。而提高立法质量的重要途径,就是大力推进科学立法和民主立法。

尽管在某些情况下,科学立法和民主立法会存在矛盾甚至冲突,但要提高法律体系的质量,就要努力追求科学立法和民主立法的统一,就要遵循这样的走向:既要创造条件让多数人参与立法,经历民主的步骤和过程制定法律;同时也要采用科学的方法、遵循科学的程序、尊重立法发展本身应有的规律,使得立法的主观与客观能够协调统一,推进法律体系质量的提升。

关于科学立法,主张立法科学化,主张立法相互间不冲突,互相协调,已渐成共识。但需要指出的是,人们往往容易忽视国内立法与国际条约、国际公约等国际法的科学衔接问题。以WTO规则为例。我国入世已有十年,我国立法部门在起草可能涉及国际条约包括WTO协议的相关法律、法规时,需要尽早考虑这些法律、法规与国际法的协调统一,注意立法上的衔接。

例如2009年世界贸易组织就“美国诉中国知识产权保护和执行相关措施”一案公布了专家组报告。该专家组报告对我国著作权法进行了审查,认定其中的一些规定或是含义不清、或是不符合知识产权国际公约和WTO相关协定条款的含义,裁决中国部分败诉。而在2008年,中国已经在“汽车零部件案”中被专家组裁决败诉,认为中国制定的相关行政法规、规章的条款含义与WTO相关条款的含义相异。根据WTO的规定,作为败诉方的中国,需要更改相关国内立法和政策。这些败诉,对我国国内立法对接国际条约提出了约束性要求。

世界贸易组织对于其他成员国在争端中起诉我国的案件中涉及的我国法律、行政法规、司法解释等,均会进行全面审查并做出相应裁决。如果专家组报告裁决我国败诉,就意味着我国相关立法在争端案件中没有被接受,立法不被认可,需要更改相关立法。

① 李林主编《依法治国与法律体系形成》,中国法制出版社2010年版,第81页。

② 周旺生:《没有完善的法律制度就没有现代法治国家》,《文汇报》2011年3月11日。

③ 李步云主编《立法法研究》,湖南人民出版社1998年版,第101页。

为此，我国立法机构在起草可能涉及国际条约、协议的相关法律法规时，需加强对国际条约等的研究，追求立法的科学性，使国内立法与国际条约等保持协调，以免被动。从科学立法的要求出发，需尽可能避免所起草的法律、法规条款语意不清或与可能涉及的国际条约的规定相冲突，保证国内立法符合我国签署的国际公约的要求，这是我国应尽的国际法义务。

为使国内立法与国际条约保持协调，需要合理借鉴国际上先进的立法技术，提高科学立法水平。在2008年和2009年我国败诉的案件中，WTO专家组对我国的相关法律、法规、规章、司法解释等规范性法文件的相关用词、条款设置、不同部门做出的解释等都做了详细审查，结果发现了一批技术性问题。而这些技术问题又成为专家组裁决我国败诉的重要证据。相较之下，WTO成员中的一些发达国家在立法技术上有可供借鉴的经验，需要开展比较研究并酌情运用到我国的立法工作中，提升我国立法的科学化水平。

其次，科学立法也要求吸取近年我国在WTO争端中败诉的教训，不同立法部门之间就某一具体法律条款做出的解释、就同类事项制定的实施条例或办法，不能各自为政、差异明显，甚至相互矛盾。例如，2009年“美国诉中国知识产权保护和执行相关措施”一案，WTO专家组对我国的著作权法、最高人民法院、最高人民检察院的司法解释、国家知识产权局制定的规章等均予以全面、详尽的审查，从中找到了诸多不统一、不协调之处。我国遭败诉的结果也就不足为怪了。

（三）平衡法律体系的立改废

法律体系的形成，对今后法律法规的制定、修改、废止提出了动态平衡的要求。如果说，改革开放以来的三十多年，我们的立法建设和法律体系建构主要是依靠不断制定各方面法律规范的话，那么，今后，法律体系建设应朝着制定、修改、废止动态平衡的方向发展。换言之，今后修改法律的任务将更加繁重，更加常态化，法律体系将在立改废的动态平衡中得到有序发展。

“随着经济社会的深入发展，现行法律的一些规定可能难以适应新形势，甚至可能阻碍经济社会的发展，需要及时修改完善。有的法律规定，当时搞得比较原则，实施一段时间后，经验不断积累，认识不断深化，有条件修改得更具体明确一些、操作性更强一些。还有，不同时期制定的法律所调整的社会关系可能相同或相近，需要在通盘研究的基础上对这些法律进行整合。因此，我们要高度重视法律的修改完善工作，这既是完善法律体系的内在要求，也是今后一个

时期立法工作的重要任务。”^①我们不仅要适应经济社会发展不断制定新法，还要顺应时代发展不断修改和完善旧法，以保证法律体系的协调有序和和谐统一。

例如，2009年，全国人大常委会一揽子对59件法律的141个条文做出修改。这是近年为适应经济社会发展而对法律修改作出的一个方法尝试。例如，截至2011年上半年，我国各地“修改地方性法规1419件”。^②2010年在修订村委会组织法时，“全国人大常委会调研的足迹遍及北京、辽宁、河北、山东、广东、陕西等六个省市，覆盖东西南北中部地区，从省到市直至县、乡、村一线，走访了30多个村、200余位村党支部成员、村委会成员、村民小组长、村民代表、部分村民，听取不同层次、不同群体的意见，对村委会的任期、村民资格界定等群众关心的问题作了专题研究。”^③

今后修改法律的任务将更加繁重，将更加重视调查，将更加重视探索多元化方法，法律体系将在立新法和改旧法并重的平衡发展中有序前行。

（四）加快社会立法的步伐

中国特色社会主义法律体系是由宪法及相关法律、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法律部门组成的统一整体。其中，社会领域的法律规范是构成法律体系的重要组成部分。

长期以来，我国经济立法和社会立法的比例不均衡、不适当。社会立法明显滞后于经济立法。例如，截至上世纪末，全国人大常委会总计立法341件，其中经济立法107件，占36.5%；社会立法16件，仅占4.7%。其中的重要原因，很大程度上在于，在过去的几十年，“以经济建设为中心”成了主导思想，贯彻这一主导思想，在立法领域必然体现为经济立法多而社会立法少。即使相较其他作为法律体系组成部分的法律部门的立法，社会立法也几乎是最弱最少的。为此，《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》对社会立法作出了强调，要求：“完善发展民主政治、保障公民权利、推进社会事业、健全社会保障、规范社会组织、加强社会管理等方面的法律法规。”^④

^① 吴邦国：《在形成中国特色社会主义法律体系座谈会上的讲话》，《人民日报》2011年1月27日。

^{②③} 廖文根：《中国立法从有法可依迈向良法可依》，《人民日报》2011年7月20日。

^④ 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，《人民日报》2006年10月19日。

加强社会领域立法,是推进社会建设与经济建设、政治建设、文化建设协调发展的客观需要,是妥善解决利益矛盾、促进社会和谐的内在规定。据此,今后要加快社会领域的立法,不断完善维护社会公平、健全社会保障、加强社会管理和公共事业方面的法律制度。

从走向看,今后的社会立法应遵循以下方向:坚持以人为本,始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为立法工作的出发点和落脚点;以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点,以实现社会公平正义为目标,推进社会立法;从我国国情地情出发,依法有序,有重点、有步骤地加强社会立法;推进健全社会保障、发展社会事业、保障群众基本生活、加强对特殊群体合法权益保护、规范社会组织、加强社会管理等方面的立法。

具体说,在当前社会利益诉求多元化的走势下,亟需加强社会领域立法,扭转社会立法比例偏低,社会立法滞后社会发展的态势。加强社会领域立法,不仅包括中央立法,也包括地方立法。要从以经济立法为主逐步向经济立法、社会立法和其他立法均衡发展转变。以上海为例,“上海目前147件现行有效的地方性法规中,74%是有关经济领域和城市建设方面的,公共服务和民生方面的立法只占12%。”^①以点见面,今后,我国各地要加强社会领域的立法,对不同社会群体的利益进行平衡、协调,加强社会管理,促进社会和谐。

(五) 呼应开门立法的需求

要在党的领导下,推动广大人民群众积极参与开门立法。开门立法,就是在立法过程中坚持走群众路线,广开言路,广纳民意,让人民群众通过各种渠道参与立法,是体现人民当家作主的一种重要途径和方式。从作用和功能看,开门立法旨在使立法能够体现民智、汇集民意、符合民心,落实以人为本,从而有助于扩大公民有序的政治参与,有助于落实人民当家作主的时代要求。

“由于主客观多种原因,中国立法机关开门立法却是在20世纪90年代中后期逐步实行和推广的。”^②近年来我国最高国家权力机关实行开门立法,力度不断加强,对其他国家机关和地方实行开门立法产生了积极的示范效应。2008年4月20日全国人大常委会办公厅宣布,今后全国人大常委会审议的法律草案一般都予以公开,广泛征求各方面意见。此后,公开征求对法律草案的意见成为常态。“婚姻法修正案、食品安全法、物权法、劳动合同法、社会保险法、车船税法、

个人所得税法修正案……国家最高立法机关向社会公众敞开大门,听取意见。仅2008年以来,已经有30多部法律草案向社会公开,广泛征求人民群众意见。今天,问计于民、问法于民已经成为中国立法的规定动作。”^③

开门立法须以立法公开为前提。开门立法是人民当家作主的内在要求,作为民意代表机关的立法机关,有义务面向公众公开有关立法活动的信息,并且接受公众的监督。因此,从制度完善看,完善立法公开相关制度,有助于推进开门立法,促进法律体系完善。今后,具体的改革走向应包括以下内容。

1. 立法规划、立法计划应公开。拟定、起草立法规划和立法计划,须开门纳言,广求民意,将经济社会发展需要、与人民群众切身利益关系密切的立法项目,纳入立法规划和立法计划中。并且,这些立法规划和立法计划,应向全社会公开,形成制度化的做法。

2. 立法草案的起草应公开。为防止“立法部门化,部门利益法制化”等立法弊端,在立法草案的起草阶段,就应引入公开化制度,作出制度性约束,广泛征求民意,实行开门立法。

3. 立法草案的审议应公开。立法机关特别是省级以上人大有关专门委员会审议立法草案的会议,应酌情向新闻媒体开放;全体或者分组会议审议立法草案,也应选择一些社会公众普遍关心的问题,通过电视、网络等渠道进行直播,使立法公开走向公众。

4. 立法文件和资料应公开。除依法需要保密的以外,人大常委会审议的立法草案、常委会委员对立法的发言记录、有关部门的意见以及相关的立法资料等,应公开,且要以公开为原则。从走向看,只有立法信息的公开,才能保障和促进开门立法。

5. 人大代表作用的发挥应充分体现。充分发挥人大代表的作用,是立法公开的重要内容。例如,应当高度重视代表们提出的议案,作为确定立法规划、立法项目的基础和依据;又如,审议立法草案,应将草案发给有关代表征求意见。人大代表们的这些作用,应在制度化层面得到充分体现。

从走向上看,开门立法要形成常态化机制,应将其制度化、法律化,不仅要有原则性规定,而且要有系

^① 钱蓓:《上海要努力加强社会领域立法》,《文汇报》2011年3月12日。

^② 李林主编《依法治国与法律体系形成》,中国法制出版社2010年版,第30页。

^③ 廖文根:《奠基法治中国》,《人民日报》2011年7月1日。

列具体的操作性制度规定。只有这样，开门立法对中国特色社会主义法律体系的积极作用才会不断显现，并且展现出美好的前景。

本文作者：华东政法大学教授，博士生导师，中国社会科学院法学研究所博士后
责任编辑：赵 俊

Formation of the Socialist Legal System with Chinese Characteristics: Connation and Tendency

Chen Jun

Abstract: Under the leadership of communist party of China, through concerted efforts, the socialist legal system with Chinese Characteristics has been established, which realizes the objective of forming a socialist legal system with Chinese Characteristics put forward by the 15th congress of communist party of China. This paper explores the significance of developing a legal system with Chinese characteristics, its criterion, characteristics and safeguards. The paper emphasizes the direction of the socialist legal system with Chinese characteristics: expanding the scale of legal system, upgrading its quality, balancing legal system's making, modifying and abolishing, accelerating the pace of social legislation, and responding the requirements of open legislation.

Key words: Chinese characteristics; a socialist legal system; formation

观点选萃

台湾师范院校转型及其启示

王 晓

福建师范大学闽台区域研究中心研究助理王晓在来稿中指出：

以“师资培育法”的颁布为界点，打开了台湾师范教育市场化的阀门。师范院校在优势尽失的情况下，又面临着“供需失衡、教师流浪”的新困境。为此，各师范院校无不亟思突破，纷纷透过内外调整因应转型。在此过程中，台湾师范院校取得了一定的成效，也积累了丰富的经验。台湾师范教育出现了前所未有的变革：法制上，“师范教育”为“师资培育”所取代；精神上，从一元化走向多元化。具体而微的是由公费制走向自费制，由计划式走向储备式，由分发制走向市场制，由分流培育走向合流培育。一言以蔽之，即师范教育完全市场化。师资培育市场的开放，犹如一颗威力无比的炸弹，粉碎了师范院校培育中小学及幼稚园师资的原有优势，并带给师范院校前所未有的冲击和挑战。自此，师范院校如何因应转型，成为了台湾师资培育发展的主旋律。

反观大陆方面，也于千禧年前后明确了师范教育市场化的发展方向，海峡两岸师范院校面临着共同的发展课题。台湾师范院校的因应转型可作为大陆师范教育改革之镜鉴。我国大陆师范院校的处境，虽说没有像台湾师范院校面临的冲击那样来得“轰轰烈烈”，但苗头已经显现。为此，我国大陆教育行政机关应当正视师范教育市场化给师范院校带来的冲击，在建立师资培育多元化的同时，宜大力资助与维持师范院校办学效果及教育品质，并适时引导各级师范院校转型发展，防患于未萌。

(赵俊 摘编)