



国家工作人员学法用法推荐读本
“七五”普法领导干部实用教程



领导干部学法读本

四川省人民政府常务会议学法（一）

四川省人民政府法制办公室 / 编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



国家工作人员学法用法推荐读本

“七五”普法领导干部实用教程



领导干部学法读本

四川省人民政府常务会议学法（一）

四川省人民政府法制办公室 / 编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

领导干部学法读本. 1 / 四川省人民政府法制办公室
编. —北京: 中国法制出版社, 2016. 4

ISBN 978-7-5093-7299-9

I. ①领… II. ①四… III. ①法律—中国—干部教育—
学习参考资料 IV. ①D92

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 044142 号

策划编辑 李小草 (lixiaocao2008@sina.cn)

责任编辑 王熹 (wx2015hi@sina.com)

封面设计 李宁

领导干部学法读本 (一)

LINGDAO GANBU XUEFA DUBEN (YI)

编著 / 四川省人民政府法制办公室

经销 / 新华书店

印刷 / 涿州市新华印刷有限公司

开本 / 880 毫米 × 1230 毫米 32

版次 / 2016 年 4 月第 1 版

印张 / 10 字数 / 191 千

2016 年 4 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-7299-9

定价: 38.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码: 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66010493

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

编委会



编委会主任

张渝田

编委会副主任

王 彬

编委会委员

张渝田 王 彬 文 军 刘昕杰 黄雨翼

前 言

法治能力是领导干部执政能力的重要方面。党的十八大提出“要提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”。习近平总书记指出“各级领导干部在推进依法治国方面肩负着重要责任，全面依法治国必须抓住领导干部这个‘关键少数’，领导干部要做尊法、学法、守法、用法的模范。”

塑造法治精神，培养法治思维，提高法治能力，必须从学习法律开始。从2013年2月至2015年底，四川省政府开展了78次学法活动。从学习《宪法》开始，逐步将学法范围扩展到行政、刑事、民商事、经济、对外开放等方面的法律。讲法人员中既有省政府法制办和省级有关部门主要负责同志，也有省内知名的专家学者和律师。2014年底，四川省人民政府下发了《关于深化政府常务会议学法活动的意见》（川府发〔2014〕71号），对推进学法活动常态化提出了具体要求。目前，四川省各级政府和部门开展学法活动已蔚然成风。

为最大限度发挥四川省人民政府常务会议学法讲稿的作用，我们将三年来的讲稿编辑出版。在编辑过程中，为方便读者阅读，我们没有按照讲法的时间顺序依次排列，而是将相关法律领域的讲稿适当集中，同时，为了保持讲稿原貌，我们没有对讲稿

内容作新的修改。

本书收录了2013年至2014年四川省人民政府常务会议学法的讲稿。今后的讲稿也将陆续结集出版。

编者

2016年3月

目录

第一章 宪法理论与权利保障

- 第一节 宪法是行政机关履行职责的根本准则 / 003
- 第二节 提高和保障立法质量的重要制度——《立法法》/ 008
- 第三节 《民族区域自治法》与民族自治地方社会治理创新 / 013
- 第四节 《治安管理处罚法》的权利保障机制 / 018
- 第五节 公民权利、国家责任与政府职责
——国务院《社会救助暂行办法》解读 / 023
- 第六节 增加农民财产性收入涉及的法律问题 / 028

第二章 行政管理与法治政府

- 第一节 《行政强制法》的几个主要特点 / 035

第二节 规范保证监督具体行政行为的重要法律——《行政处罚法》/ 040

第三节 《行政许可法》是调整规范政府行为的重要法律 / 045

第四节 《行政诉讼法》简介 / 050

第五节 新《行政诉讼法》的主要特点 / 055

第六节 《国有土地上房屋征收与补偿条例》几个主要问题 / 060

第七节 规范政府统计活动的基本法律——《统计法》/ 065

第八节 《突发事件应对法》的主要内容 / 070

第九节 《城乡规划法》的主要精神 / 075

第十节 《农民专业合作社法》的主要内容 / 080

第十一节 政府信息公开与法治政府建设 / 085

第十二节 《档案法》的主要内容和特点 / 090

第十三节 《国家赔偿法》的主要内容 / 095

第十四节 教育法律制度介绍 / 100

第十五节 贯彻学习新《预算法》深入推进依法治国 / 105

第三章 民商法律与经济发展

第一节 民法基本原则与政府管理 / 115

第二节 合同自由原则及其限制 / 120

第三节 侵权责任的构成与责任方式 / 124

第四节 《专利法》的主要内容 / 129

第五节 《反垄断法》与依法行政 / 134

第六节 《土地管理法》有关制度介绍 / 139

- 第七节 《物权法》的主要内容和特点 / 144
- 第八节 《循环经济促进法》与生态文明建设 / 149
- 第九节 《公司法》的主要内容 / 154
- 第十节 《中国人民银行法》与金融调控 / 159
- 第十一节 我国的法定金融监管体制与“影子银行” / 166
- 第十二节 《保险法》的核心要点 / 173
- 第十三节 《城市房地产管理法》与房地产业健康发展 / 180
- 第十四节 不动产登记制度与房地产规范发展 / 187
- 第十五节 当前我省企业债务危机及政府在化解危机中的角色与作用 / 194

第四章 社会协调与劳动保障

- 第一节 《防震减灾法》的主要内容 / 207
- 第二节 《安全生产法》的主要精神 / 212
- 第三节 贯彻落实新《安全生产法》全面提升安全生产法治水平 / 217
- 第四节 《征信业管理条例》的主要内容 / 223
- 第五节 《消费者权益保护法》的主要内容 / 228
- 第六节 《旅游法》的主要精神 / 233
- 第七节 《社会保险法》的主要内容 / 238
- 第八节 《就业促进法》的主要内容和特点 / 243
- 第九节 《劳动合同法》的主要内容 / 248
- 第十节 环境保护法律制度 / 253

第十一节 新《环境保护法》的几个主要特点 / 258

第五章 刑事法制与纠纷解决

第一节 《刑事诉讼法》的主要内容与特点 / 265

第二节 《刑法》主要内容与犯罪预防 / 270

第三节 《民事诉讼法》的功能定位与社会治理意义 / 275

第四节 《人民调解法》的主要内容和特点 / 279

第六章 对外开放与国际规则

第一节 《里约宣言》与可持续发展战略 / 287

第二节 我国外商投资管理法律改革与“负面清单” / 292

第三节 《残疾人权利公约》的主要精神 / 300

第四节 《多边投资担保机构公约》与吸引外资 / 306

第一章



宪法理论与权利保障

领导干部学法读本

四川省人民政府常务会议学法（一）

第一节 宪法是行政机关 履行职责的根本准则^{*}

2012年12月4日，习近平总书记在现行宪法颁布实施30周年纪念大会上指出：“宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力，具有根本性、全局性、稳定性、长期性。”作为具有最高法律效力的根本法，宪法明确了人民政府的权力来源和基础，规定共和国的一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关是人民代表大会，国家行政机关由人民代表大会产生，对它负责，受它监督；宪法明确了人民政府的宗旨，要求一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务；宪法按照民主集中制的原则，规定了各级人民政府的领导体制和相互关系；宪法赋予了人民政府管理经济社会各项事务的职权，是各级行政机关履行职责的根本准则。

^{*} 张渝田，四川省人民政府法制办公室主任。2013年2月4日四川省人民政府第2次常务会议。

宪法体现了党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。宪法以根本法的形式，确立了中国特色社会主义道路、理论体系和制度的发展成果，反映了全国各族人民的共同意志和根本利益，是党和国家中心工作、基本原则、重大方针、重要政策在国家法制上的最高体现。“保证宪法的实施，就是保证人民根本利益的实现。只要我们切实尊重和有效实施宪法，人民当家作主就有保证，党和国家事业就能顺利发展。”“要更加自觉恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命。”（习近平在宪法颁布实施30周年纪念大会上的讲话）

依法行政，最根本的是依宪行政。宪法确立了社会主义法治原则，明确国家维护社会主义法制的统一和尊严，要求一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企事业单位都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为必须予以追究。作为根本法的宪法只有一个。但是，与宪法相关的法在法律的分类上是一大类。这些法律是宪法相关内容的延伸和细化。主要有：立法法、组织法、选举法、代表法、监督法、民族区域自治法、游行示威法、国家赔偿法等。

依法行政的本质是坚持人民的主体地位。按照宪法确立的人民主权原则，行政机关必须以保护公民、法人和其他组织的合法权益为己任，建设民生政府和人民满意政府。人民政府负有尊重和保障人权，维护人民依法享有的各项权利、自由和社会公平正义的宪法责任，是遵守、实施和维护宪法的具体体现。由此推

论，因行政机关违法行使职权，给公民、法人和其他组织合法权益造成损害的，要依法给予赔偿。为了公共利益，依法实施行政行为致使当事人合法财产受到损失的，要依法给予补偿。

依法行政的关键，是实现行政权力的规范、制约和监督。依法行政的基本含义是治官治权，而不是治民治事。治官治权，就是让行政权的行使在宪法和法律的框架下进行，实现把行政权力规范在法律和制度的笼子里。行政权力是把双刃剑，既可以成为维护公共利益最有效的工具，又可能成为侵害公民个人利益最严重的利器。行政权力本应是一种非人格化的权力，但其运作过程中，又必须靠有意识、有利益取向的人来行使。因此，只能用反映多数人意志的法律，才能实现对行政权力的规范和约束。现行宪法公布实施 30 年来，国家的法律体系已经建立，行政权力的行使在多数领域已经有法可依。一批规范共同行政行为的法律，如行政诉讼法、行政复议法、行政监察法、行政处罚法、行政许可法、行政强制法等陆续出台。“职权法授、程序法定、行为法限、责任法究”已成必然（李克强，2012 年 11 月 21 日《人民日报》署名文章）。

依法行政的基本要求是，“合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一”。合法行政就是依宪依法实施行政管理，法无授权即为禁止。合理行政就是行政管理要公平、公正对待每一个人，规范自由裁量权，措施和手段必要、适当，尽量避免损害当事人权益。程序正当就是要严格遵循法定程序，

权力公开运行，依法保障当事人的知情权、参与权和救济权。高效便民就是行政机关应当遵守法定时限，履行法定职责，提高行政效率，提供优质服务。诚实守信就是行政机关公布的信息应当全面、准确、真实，作出的决定承诺不得朝令夕改。权责统一就是行政机关有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿。

依法行政涉及的内容十分丰富，要求已十分明确。在宪法赋予各个国家机关的公权力中，行政权涉及的领域最广泛，对社会各方面的影响最直接，行政裁量的弹性最大，也最容易发生权力腐败。因此，依法行政的意义最深远，任务最艰巨。2004年，国务院依据宪法制定了《全面推进依法行政实施纲要》，作出了一系列重要部署。党的十八大对宪法原则作了再次宣示，进一步提出“要提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力”，“实现国家各项工作法治化”。

法治政府基本建成是全面建成小康社会的新任务。十八大提出，到2020年全面建成小康社会之时，法治政府要基本建成。未来这几年是实现这一目标的关键时期。依法行政、建设法治政府的根本要务是保障和促进科学发展，既是五位一体整体布局的有机部分，又服务于五位一体整体布局；既是政府自身建设的重要内容，又是政府行使权力的必然要求；既有现实的针对性，更具长远的基础性和必然性。习总书记强调，宪法的全面实施“是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作”，“宪法的生命

在于实施，宪法的权威也在于实施”（在宪法颁布实施 30 周年纪念大会上的讲话）。地方人民政府负有保证宪法、法律、行政法规在本行政区域内得到遵守和执行的重要职责。因此，本届政府伊始之际以此破题，体现了时代的精神。把宪法作为行政机关履行职责的根本准则，把依宪行政落实到依法行政之中，必将使执政、管理和发展更加科学、文明、成熟和可持续。