

法治概论和实务

FAZHI GAILUN HE SHIWU

主编 陈锐

编写单位 / 重庆市普法办 中共重庆市委组织部 中共重庆市委宣传部



重庆大学出版社

<http://www.cqup.com.cn>

法治概论和实务

FAZHI GAILUN HE SHIWU

主编 陈锐

编写单位 / 重庆市普法办 中共重庆市委组织部 中共重庆市委宣传部

重庆大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

法治概论和实务/陈锐主编.—重庆:重庆大学出版社,2015.10(2015.10重印)

ISBN 978-7-5624-9509-3

I. ①法… II. ①陈… III. ①社会主义法制—中国—通俗读物 IV. ①D920.0-49

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第243385号

法治概论和实务

Fazhi Gailun he Shiwu

陈锐 主编

责任编辑:敬京 张家钧 版式设计:原豆设计
责任校对:贾梅 责任印制:赵晟

*

重庆大学出版社出版发行

出版人:邓晓益

社址:重庆市沙坪坝区大学城西路21号

邮编:401331

电话:(023) 88617190 88617185(中小学)

传真:(023) 88617186 88617166

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn(营销中心)

全国新华书店经销

重庆川渝彩色印务有限公司印刷

*

开本:710×1020 1/16 印张:18 字数:286千
2015年10月第1版 2015年10月第2次印刷
ISBN 978-7-5624-9509-3 定价:29.00元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换
版权所有,请勿擅自翻印和用本书
制作各类出版物及配套用书,违者必究

《法治概论和实务》编委会

主 任:林育均

副主任:李如元 万相兰 陈明辉

委 员:张义德 何 浩 冉光忠 李 勇

林剑波 程 桢

主 编:陈 锐

撰稿人:赵树坤 唐 尧 谢撼澜 童 彬

赵兴洪 徐 恒

编写说明

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出,“坚持把领导干部带头学法、模范守法作为树立法治意识的关键,完善国家工作人员学法用法制度”。各级领导干部在依法治市中肩负着重要责任,全面推进依法治市,必须抓住领导干部这个“关键少数”。要通过建立完善学法制度,加强法治培训,使各级领导干部系统学习中国特色社会主义法治理论,学习宪法和基本法律,牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治观念,真正使法治成为各级领导干部的思维方式和行为方式,切实提高各级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,做尊法学法守法用法的模范。

为便于各级领导干部系统学习法治理论,强化实践运用,我们组织西南大学、西南政法大学、重庆市委党校的专家教授,编写了《法治概论和实务》。该书的主要内容包括:中国特色社会主义法治理论、依法治国树立宪法权威、依法行政建设法治政府、划定红线预防职务犯罪、依规依纪实现从严治党、科学发展推进生态文明建设、规范公务员管理培养领导干部法治意识。

该书是我市各级领导干部增强法治意识、培养法治思维、学习法律常识的指导用书,也是对领导干部进行法治理论考试的参阅书目。在编写中,我们始终坚持需求导向和问题导向,既讲基本理论,也讲操作实务,既讲现实问题,也讲发展导向,适当增加了典型案例解析和拓展阅读,增强内容的针对性、指导性和可读性,重在引导各级领导干部养成法治思维。

本书在编写过程中,市委法治办给予了大力指导,市级相关部门提出了很好的建议意见,在此表示衷心感谢!

由于时间紧,任务重,难免存在疏漏和不足之处,真诚希望大家提出宝贵意见,以便不断完善和改进。

编写组

2015 年 10 月

目录

CONTENTS

第一章 中国特色社会主义法治理论

第一节 中国特色社会主义法治道路的探索历程	2
一、革命时期的初步探索(1949年以前)	3
二、从法制初具雏形到挫折(1949—1978年)	4
三、从法制到法治的飞跃(1978年至今)	6
第二节 社会主义法治建设面临的问题	11
一、法律质量需提高,立法任务仍繁重	11
二、法律实施不规范,反腐力度需加大	13
三、领导干部守法意识与法治观念亟待提升	15
第三节 如何全面推进依法治国	16
一、完善中国特色社会主义法律体系	16
二、推进依法行政,加快建设法治政府	19
三、保证公正司法,提高司法公信力	20
四、增强全民法治观念,建设法治社会	22

第二章 依宪治国,树立宪法权威

第一节 宪法的一般知识	26
一、宪法概念的阐释	26
二、宪法起源的探寻	28
三、我国宪法的历史	30
四、宪法的主要特征	32
五、宪法的主要作用	34
第二节 我国宪法的主要内容	35
一、宪法规定的国家基本制度	35
二、宪法确立的国家结构形式	40
三、宪法保障的公民权利与义务	41

第三节 维护宪法尊严,保证宪法实施	43
一、尊重宪法,树立依宪执政意识	43
二、遵守宪法,做到科学民主决策	45
三、强化宪法意识,运用宪法思维	46
四、健全宪法监督,保证宪法实施	47

第三章 依法行政,建设法治政府

第一节 深入推进依法行政	53
一、依法行政的提出	53
二、依法行政的目标	56
三、依法行政的基本要求	57
四、依法行政的具体举措	62
第二节 加快建设法治政府	66
一、依法行政与法治政府的关系	66
二、加快建设法治政府的重要性	67
三、建设法治政府的目标	68
四、建设法治政府的举措	73
第三节 严格规范公正文明执法	76
一、深化行政审批改革	76
二、加大行政处罚力度	81
三、依法实施行政强制	85
第四节 多渠道化解行政争议,多路径实施权利救济	97
一、多渠道化解行政争议	97
二、多路径实施权利救济	98

第四章 划定红线,预防职务犯罪

第一节 职务犯罪及预防理论	120
一、职务犯罪的概念及范围	120
二、职务犯罪产生的原因	122
三、预防职务犯罪的方法	126
第二节 常见职务犯罪类型与罪名	137
一、常见职务犯罪类型	137

二、常见职务犯罪罪名	139
第三节 有关职务犯罪的其他法律	151
一、《刑事诉讼法》有关职务犯罪的规定	151
二、《行政监察法》预防职务犯罪的措施	154

第五章 依规依纪,实现从严治党

第一节 党内法规的一般知识	157
一、党内法规的分类与层级	157
二、党内法规制订的依据与过程	159
三、党内法规的实施与执行	160
四、党内法规的清理与规划	160
第二节 《中国共产党章程》	162
一、有关党章的一般知识	162
二、《中国共产党章程》的历史沿革	164
三、《中国共产党章程》的主要精神	166
第三节 党内主要法规简介	168
一、《党政领导干部选拔任用工作条例》	168
二、《推进领导干部能上能下若干规定(试行)》	172
三、《中国共产党纪律处分条例》	175
四、《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》	178
五、《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》	184

第六章 科学发展,推进生态文明建设

第一节 加强城乡规划管理,促进城乡可持续发展	189
一、城乡规划管理的特征概述	190
二、我国城乡规划的法律法规体系	193
三、违反城乡规划的法律責任	197
第二节 依法保护环境资源,推进生态文明建设	200
一、我国环境资源保护的法律法规体系	201
二、环境与资源保护的基本法律制度	206
三、政府在环境保护方面的法律責任	212

第三节 强化安全生产管理,保护生命财产安全	215
一、安全生产及其重要性	215
二、我国安全生产法律法规体系	217
三、安全生产的基本法律制度	219
四、政府对安全生产的监督管理	224
五、安全生产违法责任追究	226

第七章 规范公务员管理,培养领导干部法治意识

第一节 公务员管理法治化	230
一、公务员制度在我国的确立过程	230
二、我国公务员法体系及基本原则	233
三、有关公务员权利与义务的规定	237
四、违反《公务员法》的法律责任	242
第二节 领导干部法治意识及养成(一)	245
一、法治意识的内涵、层次及内容	245
二、尊法学法守法用法意识及养成	249
三、规则意识及养成	253
四、程序意识及养成	256
第三节 领导干部法治意识及养成(二)	258
一、权利义务意识及养成	258
二、权力边界意识及养成	260
三、责任意识及养成	263
四、服务意识及养成	267

主要参考资料

编后语

第一章 中国特色社会主义法治理论

“国无常强,无常弱。奉法者强则国强,奉法者弱则国弱。”经过长期努力,中国特色社会主义法律体系已经形成,我们国家和社会生活各方面总体上实现了有法可依,这是我们取得的重大成就,也是我们继续前进的新起点。

——习近平在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话

什么样的社会治理方式才是最好的方式?法治!早在两千多年前,古希腊的哲人就给出了答案。直至今日,人们仍经常提起亚里士多德有关“法治”的经典论述:“已成立的法律获得普遍服从,而大家服从的法律是制定得良好的法律。”亚里士多德的“法治”思想包含了两重含义:一是良法之治;二是法律至上。随着时代的进步,后人对亚里士多德的“法治”思想多有演绎、发展,乃至形成了这样一些共识:所谓法治,就是指依照法律治理国家的治国思想、治国方式和社会秩序的一种理想状态,它包含五层含义:(1)法治是一种宏观的治国方略。亦即一个国家在寻求治理的手段时,会选择以法律为主的社会治理手段。(2)法治是一种理性的办事原则。它常常被理解为“依法办事”,即在法律被制定之后,任何人和组织的社会活动均应受既定法律规则的约束。(3)法治是一种民主的法制模式,也就是说,法治必须以民主为社会条件和正当基础。(4)法治还经常被作为一种文明的法的精神,与理念、原则、观念等词连用。比如,我们常常听到“法治理念”、“法治原则”、“法治观念”之类的说法。离开了法治精神的法律好比失去了灵魂的工具。(5)法治是一种理性的社会状态和理想的社会秩序。在这种状态下,人们运用法律约束国家、政

府的权力,合理地分配利益,保障社会公共利益不受权力的侵犯。因此,法治是一种政府权力与公民权利得到了合理配置的社会理想状态。

第一节 中国特色社会主义法治道路的探索历程

我国是一个具有五千年文明史的古国,中华法系源远流长。早在公元前 21 世纪,我国就产生了奴隶制的习惯法。春秋战国时期(公元前 770 年—公元前 221 年),我国开始制定成文法,出现了自成体系的成文法典。唐朝(618—907 年)时,我国形成了较为完备的封建法典,并为以后历代封建王朝所传承和发展。中华法系成为在世界上独树一帜的法系,古老的中国为人类法治文明作出了重要贡献。

【小资料】韩非的“以法治国”智慧

中国古代即不乏强调“以法治国”者,战国时期的韩非就有大量关于“以法治国”的经典论述。韩非很早就认识到“以法治国”的重要性,认为它事关国家的安危:“危道:一曰斫削于绳之内;二曰斫割于法之外;……”“安术:一曰赏罚随是非;二曰祸福随善恶;三曰死生随法度;……”(《韩非子·安危》)他强调,“以法治国”的最高境界是严格按照法律办事:“故至治之国,有赏罚,而无喜怒,故圣人极;有刑法而死,无螫毒,故奸人服。”(《韩非子·用人》)在比较诸子百家鼓吹的各种治理方法之后,韩非认为,“以法治国”是最好的治理国家的方式,即“一民之轨,莫如法。”(《韩非子·有度》)因为法具有如下特点:第一,法具有公平性。“法不阿贵,绳不挠曲。法之所加,智者弗能辞,勇者弗敢争。刑过不避大臣,赏善不遗匹夫。”(《韩非子·有度》)第二,法具有公开性。“法者,编著之图籍,设之于官府,而布之于百姓者也。……故法莫如显。”(《韩非子·难三》)第三,法具有强制性。“主施其法,大虎将怯;主施其刑,大虎将宁。”(《韩非子·扬权》)虽然韩非所说的“以法治国”与今天强调的“法治”有较大差距,但对于我们仍有一定的启示意义。

1840 年鸦片战争后,中国逐渐沦为半殖民地半封建社会。为了改变国家和民族的苦难命运,一些仁人志士试图将近代西方国家的法治模式移植到中国,以实现变法图强的梦想。但由于各种历史原因,他们的努力

最终归于失败。只有在中国共产党的领导下,中国人民经过革命、建设、改革和发展,才逐步走上了建设社会主义法治国家的道路。

中国共产党自诞生时起就重视探索适合中国发展的道路,但我党对于社会治理模式、方式的探索并不是一帆风顺的,而是经历了一个漫长的过程。

一、革命时期的初步探索(1949年以前)

早在井冈山时期,毛泽东就提出,要“通过有效的政治民主制度,依靠群众的监督力量,来保证人民政权的纯洁性”。1931年11月7日,在江西瑞金召开中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会,通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》,确定了民主集中制的代表大会制度,规定了工农群众的基本权利。

在抗日战争时期,我党在陕甘宁边区逐步实施了普选制、参议会制,充分落实陕甘宁边区人民的选举权、知情权、参与决策权。陕甘宁边区政府高等法院院长董必武曾多次强调:“党决不容许在社会上有特权阶级。党员毫无例外,而且要加重治罪,这更表示党所要求于党员的比起非党员的要严格得多。”

在解放战争时期,我党在解放区制定了一系列规范性文件,如《陕甘宁边区宪法原则》、《华北人民政府施政方针》,等等。这一系列规范文件的制定使得我党在革命时期初步做到了有章可循。

【小资料】任何人都没有超越法律之上的特权——“黄克功案”

我党在革命战争年代即强调从严治党,反对特权,追求法律面前人人平等,这使得我党的一些方针、政策乃至做法具备了“法治”的某些特质。最著名的莫过于“黄克功案”。黄克功(1911—1937年),江西南康人,红军师团级干部。1937年10月5日,黄克功因逼婚未遂在延河畔枪杀了陕北公学女学员刘茜,由一个革命的功臣堕落为杀人犯。事件发生后,中共中央高度重视,中共中央在毛泽东的主持下召开会议,经过慎重讨论,决定将黄克功交付公审。1937年10月12日,陕甘宁边区高等法院判决黄克功死刑立即执行。“黄克功案”的处理结果得到了人民的拥护。在审判过程中,边区高等法院面临着很大的压力。为表明我党态度,毛泽东

同志曾给本案的审判长雷经天同志写了一封信,内容如下:

雷经天同志:

你的及黄克功的信均收阅。

黄克功过去斗争历史是光荣的,今天处以极刑,我及党中央的同志都是为之惋惜的。但他犯了不容赦免的大罪,一个共产党员、红军干部而有如此卑鄙的,残忍的,失掉党的立场的,失掉革命立场的,失掉人的立场的行为,如为赦免,便无以教育党,无以教育红军,无以教育革命者,并无以教育做一个普通的人,因此中央与军委便不得不根据他的罪恶行为,根据党与红军的纪律,处他以极刑。正因为黄克功不同于一个普通人,正因为他是一个多年的共产党员,是一个多年的红军,所以不能不这样办。共产党与红军,对于自己的党员与红军成员不能不执行比较一般平民更加严格的纪律。当此国家危急革命紧张之时,黄克功卑鄙无耻残忍自私至如此程度,他之处死,是他自己的行为决定的。一切共产党员,一切红军指战员,一切革命分子,都要以黄克功为前车之戒。请你在公审会上,当着黄克功及到会群众,除宣布法庭判决外,并宣布我这封信。对刘茜同志之家属,应给以安慰与抚恤。

毛泽东

1937年10月10日

二、从法制初具雏形到挫折(1949—1978年)

在革命年代,我党对于法治的重要性并没有特别深刻的认识,因为当时的主要任务是“砸烂旧世界”。随着中华人民共和国成立的临近,第一代领导人认识到法制建设对于建设社会主义新世界的重要性,因此,在1949年9月29日召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议上,即与各民主党派一道,通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》,这一纲领在建国初期起到了临时宪法的作用。1950年4月,新中国通过了第一部基本法律——《婚姻法》,确立了男女平等、婚姻自由等原则,实现了妇女解放。1954年,我国第一部社会主义宪法正式诞生。它明确宣告“中华人民共和国的一切权力属于人民”,确立了新中国的根本政治制度、经济制度以及立法、行政、司法体制。在这一宪法基础上,在之后的两三年里,我国相继制定了731部法律、法令和法规,使得我国的社会主义法律体系初具雏形,为我国的法制建设奠定了一定的基础。

在这期间,不仅立法工作取得了显著成效,而且党和国家领导人对社会主义法制问题更加重视。比如,1949年初,谢觉哉同志说过:“我们不要资产阶级的法治,但我们确要我们的法治。”1954年6月,毛泽东同志

在关于中华人民共和国宪法草案的讲话中指出：“一个团体要有一个章程，一个国家也要有一个章程，宪法就是一个总章程，是根本大法。用宪法这样一个根本大法的形式，把人民民主和社会主义原则固定下来，使全国人民有一条清楚的轨道，使全国人民感到有一条清楚的明确的和正确的道路可走，就可以提高全国人民的积极性。”1957年1月，毛泽东同志在省、市、自治区党委书记会议上还专门就法制问题发表了意见：“一定要守法，不要破坏革命的法制。法律是上层建筑。我们的法律，是劳动人民自己制定的。它是维护革命秩序，保护劳动人民利益，保护社会主义经济基础，保护生产力的。我们要求所有的人都遵守革命法制”。1956年9月，董必武同志在党的八大上深刻地阐述了“依法办事”的重要性：“现在无论就国家法制建设的需要来说，或者是就客观的可能性来说，法制都应该逐渐完备起来。法制不完备的现象如果再让它继续存在，甚至拖得过久，无论如何不能不说是一个严重的问题。”“党中央号召公安、检察、法院和一切国家机关，都必须依法办事。我认为依法办事，是我们进一步加强人民民主法制的中心环节。”“依法办事就是清除不重视和不遵守国家法制现象的主要方法之一。”可以说，董必武同志的这一讲话确立了“法制”的核心是“依法办事”这一基调。

【小资料】“法治”与“法制”有何区别？

“法制”与“法治”是日常社会生活中常见的两个词，人们经常不加区分地使用它们。实际上，“法制”与“法治”是有一定内在联系但内涵并不完全相同的词。“法制”与“法治”都是法律文化的重要内容，都是人类文明发展到一定阶段的产物。其中，“法制”是法律制度的简称，“法治”则是一种与“人治”相对应的治理社会的理论、原则、理念和方法。简而言之，法制是一种社会制度，属于法律文化的器物层面；法治是一种社会意识，属于法律文化的观念层面。

“法制”和“法治”既有区别又有联系，不容混淆。二者的主要区别在于：（1）法制是法律制度的简称，属于制度的范畴，是一种实际存在的东西；而法治是法律统治的简称，是一种治国原则和方法，是相对于“人治”而言的，是对法制这种实际存在东西的完善和改造。（2）法制的产生和发展与所有国家直接联系，在任何国家都存在法制；而法治的产生和发展

却不与所有国家直接联系,只有民主制国家才存在法治。(3)法制的基本要求是各项工作都法律化、制度化,并做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究;而法治的基本要求是严格依法办事,法律在各种社会调整措施中具有至上性、权威性和强制性。(4)实行法制的主要标志是一个国家从立法、执法、司法、守法到法律监督等方面,都有比较完备的法律和制度;而实行法治的主要标志,是一个国家的任何机关、团体和个人,包括国家最高领导人在内,都严格遵守法律和依法办事。

当然,二者之间也有联系,即法制是法治的基础和前提条件,要实行法治,必须具有完备的法制;法治是法制的立足点和归宿,法制的发展前途最终必然是实现法治。

由于建设社会主义法制需要大量法律人才,因此,在建国之初,国家就花大力气建立起了一批法学教育、研究机构。从1949年到1957年的8年间,共建立起10所高等政法院系,这些院系的毕业生达13 000多人,研究生近300人,轮训了10多万名司法干部。这些措施为我国社会主义法制建设提供了基本的人力保障,造就了一批法学人才。

但从1956年下半年开始,“左”倾思想和法律虚无主义日渐抬头,不仅法制建设出现了大滑坡、大倒退,进入低谷,而且人治逐步占据上风,尤其是十年“文化大革命”,我国社会主义法制更是遭到了严重破坏,初具雏形的社会主义法制发展道路遭遇到了挫折。

三、从法制到法治的飞跃(1978年至今)

自1978年始,鉴于“文化大革命”带来的灾难,我党开始反思社会的治理机制,寻求新的路径。其间虽经历过一些波折,但最终还是走上了法治之路。虽然法治不是万能的,但如果没有法治,中国的稳定、发展与繁荣却是万万不能的。当然,这一过程是一个循序渐进的过程。

(一)“依法治国”十六字方针的初步提出

1978年召开的十一届三中全会是我党历史上的一次重要会议。在这次会议上,我党总结历史经验,汲取“文化大革命”的惨痛教训,作出“把国家工作中心转移到社会主义现代化建设上来”这一重大决策。从此,我国的民主法制建设步入新的历史时期。

在这一时期,党的第二代领导人对于法治的重要性、迫切性有了全新

的认识。邓小平指出：“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”在1980年的《党和国家领导制度的改革》讲话中，邓小平明确地提出，要加强制度建设：“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性，必须引起全党的高度重视。”在谈到宪法修改时，他指出：“要使宪法更加完备、周密、准确，能够切实保证人民真正享有管理国家各级组织和各项企业事业的权利，享有充分的公民权利，要使各民族真正实行民族区域自治，要改善各级人民代表大会制度。”

邓小平的这一重要思想为全党所接受，集中体现在党的十一届三中全会公报之中。我党明确指出：“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。从现在起，应当把立法工作摆到全国人民代表大会及其常务委员会的重要议程上来……要保证人民在自己的法律面前人人平等，不允许任何人有超于法律之上的特权。”从这一表述可以看出，“社会主义法制”的内涵得到进一步完善：第一，它强调了法制建设与人民民主之间的紧密联系。即社会主义法制与人民民主须臾不可分，实现法制的手段要靠人民民主，同时，建设社会主义法制的目的是为了保障人民民主。第二，它对董必武阐述的“依法办事”的含义作了进一步的扩充与完善，明确提出了“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”十六字方针，这一方针最终成为了指导新时期法制建设的基本方针。第三，它强调：法律面前人人平等，任何人不得享受法外特权。

随着思想认识的不断深入，在制度建设方面，我们取得了更大的进步。一是“八二宪法”的通过，二是《刑法》、《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》、《民法通则》、《行政诉讼法》等一批基本法律的出台。这使得以宪法为核心、以法律为主干，包括行政法规、地方性法规等规范性文件在内的社会主义法律体系初具规模，从而使得国家在经济、政治、文化、社会生活等方面基本能够做到有法可依。

（二）“依法治国，建设社会主义法治国家”正式入宪

我国的法治进程中，20世纪80年代的主要工作是从“拨乱反正”到“走上正轨”。到了20世纪90年代，我国的法治进程开始提速。

这首先表现在党和国家领导人对“依法治国”的内涵有了更全面的