

第一部领导干部法治思维研究专著
领导干部法治教育培训的理想教材

领导干部 法治思维十讲

刘锐◎著

第三版

- ◎ 十年国家行政学院领导干部法治讲坛耕耘积淀
- ◎ 新近海南省五指山市政府挂职副市长亲历实践
- ◎ 百场部委地方领导干部法治思维报告释疑凝炼

领导干部 法治思维十讲

刘锐◎著

第三版

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

领导干部法治思维十讲 / 刘锐著. —北京: 中国法制出版社, 2015.8

ISBN 978-7-5093-6633-2

I. ①领… II. ①刘… III. ①法制教育—中国—干部教育—学习
参考资料 IV. ① D920.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 196323 号

责任编辑: 戴蕊 (dora6322@sina.com)

封面设计: 杨泽江

领导干部法治思维十讲

LINGDAO GANBU FAZHI SIWEI SHIJIANG

著者 / 刘锐

经销 / 新华书店

印刷 / 三河市紫恒印装有限公司

开本 / 710 毫米 × 1000 毫米 16

版次 / 2015 年 9 月第 1 版

印张 / 19.75 字数 / 298 千

2015 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-6633-2

定价: 48.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 010-66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010-66065921

市场营销部电话: 010-66033393

邮购部电话: 010-66033288

依法治国就是要高举法治的理念

纵观新中国 60 多年的法律发展，可以概括为四个阶段：法律工具主义、虚无主义、经验主义和理念主义。建国初到 1966 年是法律工具主义，也叫法律实用主义阶段，基本特点是通过了几部法律，但不要求法律完备、有体系、太复杂，从而约束、捆绑自己的手脚。治理国家主要靠人、靠会议和文件，法律只是在需要的时候作为办事的参考。从文化大革命到改革开放，是法律虚无主义阶段，法律被推翻，宪法被践踏，公检法被砸烂。最高指示成为最高的权威。从改革开放到 20 世纪 90 年代后期是法律经验主义阶段，我们党提出依法治国。与先立法再改革的法律理想主义不同，我们是“摸着石头过河”，走过了一段很长的道路。通过实践摸索，逐渐积累了经验，法律制度建立起来了，但也走了一些弯路，产生了新的问题。我们进一步的改革开放，还能不能在经验主义上完成？法律不仅仅是一个制度的设计，还需要理念的设计。第四个阶段就是法律的理念主义，从依法治国被提出、“入宪”开始。这一阶段先是描画了蓝图，制定了纲领。到党的十八大、十八届四中全会，就依法治国目标提出具体的、详细的路线图，这在我们党的历史上是第一次，取得了很大成就。在改革和立法的关系上，明确了先立法后改革的基本方向。

就法治而言，法治不仅仅是制度、方法，更是文化、理念，是这四者的结合。法治不仅仅是靠法律制度，法治作为一种方法也很重要，领导干部学习法律，就是要学习法律的方法。法律文化体现着法律的历史传统，中国法律的传统就是法律的文化。法律既然有继承性，就应当作为文化来继承。法

治最重要的是理念。依法治国很重要的思想，就是要有法治的理念。没有法治的理念，就没有法治的存在。

依法治国就是要高举法治的理念，把几千年人治的传统改为法治的方式、法治的理念。这一过程才刚刚起步，任重道远，需要认真贯彻十八届四中全会精神，全面推进依法治国，建立健全法治体系，尤其是要强化宪法的实施和监督。

江平

法治的力量与法律人的使命

(第三版序)

2012年年初《无规矩不成方圆——领导干部决策必备的法律思维》一书出版，2013年该书的修订版《领导干部决策必备的法治思维》问世，今天的第三版又要交付出版，三年之内两度修订，直接动因是十八大和十八届四中全会。前者提出“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”，使得原书名在形式上略显“落伍”。而后者奏响的“全面依法治国”号角及作出的重大战略部署，则使修订版在内容上明显“滞后于”时代要求。可以说，正是十八大，尤其是十八届四中全会所开启的全面依法治国新时代，给本书的两次修订带来了机遇，也提出了新的要求。当然，真正支撑起本书修订的，是本人对制度力量、法治力量的笃信不疑和对法律人时代使命的些许感知。

首先，对制度力量和法治力量的坚信是修订本书的基本动力源。近年来，网络上、微信朋友圈广为流传“制度的力量”的五则小故事，分别是“二战”期间美国空军对降落伞合格率的检查制度，17、18世纪英国运送犯人到澳洲的付款方式改变，日本高级酒店检查抽水马桶的清洁标准，粥的分配制度，以及互助和共赢的天堂。^①其实，诠释制度力量的故事、名言、事例还有很多。马克思曾认为股份有限公司的制度设计不亚于蒸汽机和电力的发明。美国哥伦比亚大学原校长尼古拉斯·巴特勒曾说：“有限责任公司是近代最伟大的

^① 故事具体内容见 <http://mt.sohu.com/20150324/n410236573.shtml>，2015年6月10日访问。

发明。少了它，就是蒸汽机和电力的重要性也会降低！”人类 97% 的财富是在近 250 年里，也就是在人类诞生以来的 0.01% 的时间里创造的。创造这些财富的主角就是公司。从 17 世纪到 20 世纪 70 年代的 160 种主要创新中，80% 以上是由公司完成的。今天，全世界 70% 的专利和 2/3 研发经费出自跨国公司。我国政府自 2014 年 3 月 1 日实施以工商登记为核心的商事制度改革，到 2015 年 2 月底，全国新登记注册市场主体 1340.7 万户，同比增长 18.3%；特别是新登记企业 383.2 万户，增长了 49.8%。人们常说，好的制度可以使坏人变为好人，而坏的制度将使好人变为坏人。李克强总理多次强调“改革是中国最大的红利”，这里讲的改革红利某种程度上讲就是制度改革的红利。相信制度的力量，法律的力量，就是相信法治的力量，因为法治是规则之治、法律之治。我们相信法治，是因为法治是人类社会迄今为止最不坏的社会治理方式，也可以说是迄今为止人们所发现的和平时期最好的治理机制。正是对制度力量、法治力量的确信甚至“迷信”，使得本书的修订被赋予了重要意义。

其次，一而再地对本书进行修订，也是法律人的使命使然。有人说，十八届四中全会开启了法律人的新时代。其实，对于法律人来说，与其说这是时代的恩赐，不如说这是时代的重托。全面推进依法治国，法律人不能缺位，不能只是旁观者、见证者，更要做推进者、践行者、呐喊者。身为国家行政学院这所国家中高级公务员培训的最高学府的一名法学教师，提高领导干部这一“关键少数”的法治思维能力，这是应有的使命和担当。一方面，国家行政学院的平台给了我们更多的与各级领导干部充分接触、交流的机会和通道，从而能够真正了解领导干部之所思所想、所需所缺，理解领导干部的所作所为、“良苦用心”，甚至难处。尤其是 2013 年 12 月，我作为中组部、团中央第 14 批博士服务团成员，来到了风景如画、四季如春的海南五指山市，在那里挂职一年，担任市人民政府副市长。一年挂职期间，我参与处理了大量历史遗留问题，接待了不少上访群众，透过历史遗留问题 and 上访反映问题，真真切切地感受到了改革开放 30 多年所积累问题的规模之大和程度之严重，以及中国推行依法治国的迫切性和艰巨性，尤其是提高领导干部这一“关键少数”的法治思维能力的必要性、迫切性。另一方面，多年的领导

干部法治培训教学实践，长期对领导干部法治思维能力提升的关注、思考、积累，以及本书前两版取得的初步成功，都使得我有足够的信心完成好本书的修订任务。近年来，在国家行政学院、中组部干教学院及其他部委、地方的干部教育培训机构主讲《领导干部的法治思维》课程超过50次，完成相关课题报告2份，在中宣部时事报告杂志社《党委中心组学习》（2015年第1期）、中共中央国家机关工作委员会主管的《紫光阁》（2015年第1期）以及《行政管理改革》《学习时报》等报纸杂志发表了5篇领导干部法治思维的文章。尤其值得一提的是，本书第一版出版后，市场反响良好，再版问世后，市场反映更好，有些地方直接将其确定为领导干部培训教材，《检察日报》以《国家行政学院教授的法治公开课》为题对本书专门推介，对于一名学者来说，这无疑是莫大的褒奖和鼓励。

与前两版相比，此次修订更加注重逻辑性、体系性，更加突出针对性和实践性，尤其是尽可能地体现领导干部教育培训的基本规律。为此，此次修订采用干部教育培训讲坛的形式，突出问题导向，区分法治思维基础和法治思维能力提升篇（上篇基础篇，下篇提升篇），根据逻辑和实践中的重大问题分讲布局。上篇主要解决领导干部为什么应当具备法治思维以及领导干部应当具备什么样的法治思维这一基本问题，在第一讲“什么样的思维是法治思维”，第二讲“领导干部法治思维概论”之后，用5讲分别阐述了领导干部应当具备的规则性思维、合法性思维、程序性思维、权义性思维和权责性思维。下篇主要围绕如何提高领导干部法治思维这一主题，分析现状、找准问题、提出对策，尤其是就如何处理改革、发展、稳定与法治的关系等重大问题给予了力所能及的回答。为了增强可读性，使读者更容易理解基本法律知识、法律原则、法学原理，此次修订结合本人挂职锻炼经历体会，增补了典型案例，并在形式上增加了“要点提示”、“案例讨论”、“案例点评”等内容。本书最后的附录部分收录了中外法律名言、格言、谚语。

本书的出版得到了中国法制出版社的大力支持，初版、再版张岩女士费心不少，此次修订戴蕊女士、薛强先生付出良多，在此表示衷心感谢！本书的写作直接受益于国家行政学院的三尺讲台和海南五指山市的挂职锻炼，感谢国家行政学院，以及中组部、团中央、海南省委组织部、团省委、五指山

市的各位领导及广大同事！国家行政学院 2013 年院级重大课题“用法治思维和法治方式履行政府职能研究”（13ZBZD010）、国家行政学院 2015 年院级重大课题“中国特色社会主义法治道路研究”也对本书二次修订给予了一定支持，在此一并表示感谢！感谢我尊敬的博士导师江平先生持续的关心、鼓励、呵护、提醒、教诲，先生在 85 岁高龄时依然爽快答应为本书作序，可晚辈三思之后觉得不应过多挤占先生宝贵的晚年闲暇时光，于是将先生新近为国家行政学院《行政管理改革》杂志撰写的卷首语收录本书，以免先生作序之苦。最后，感谢我的母亲、妻子及儿子，正是他（她）们给了我一个温暖的家。

刘 锐

2015 年 7 月于国家行政学院

目 录

依法治国就是要高举法治的理念 江平 // 001

法治的力量与法律人的使命——第三版序 // 001

上篇 领导干部法治思维基础 // 001

第一讲 什么样的思维是法治思维 // 003

一、法是什么 // 005

(一) 一般意义上的法 // 005

(二) “软法”是法吗 // 009

二、什么是法治 // 010

(一) 法治的基本界定 // 010

(二) 法治的标准 // 011

(三) 法治的内在矛盾冲突 // 015

三、为什么要法治，不要人治 // 016

四、什么是法治思维 // 019

(一) 关于法治思维的主要界定 // 019

(二) 其他主要思维方式 // 020

(三) 法治思维与其他思维方式的关系 // 023

(四) 法治思维与法治方式 // 024

第二讲 领导干部法治思维概论 // 025

一、领导干部为什么要具备法治思维 // 026

- (一) 法治时代要求领导干部要有法治思维 // 026
- (二) 中国特色的法治化道路要求领导干部应当有法治思维 // 029
- (三) 领导干部的法律素养现状决定了其应当树立法治思维 // 030
- 二、领导干部法治思维的主要表现 // 038
 - (一) 规则性思维 // 038
 - (二) 合法性思维 // 039
 - (三) 程序性思维 // 040
 - (四) 权义性思维 // 040
 - (五) 权责性思维 // 041

第三讲 规则性思维 // 042

- 一、规则性思维的基本要义 // 049
 - (一) 先立规矩后办事 // 049
 - (二) 立好规矩再办事 // 050
- 二、党规国法基础知识、制度 // 054
 - (一) 党内法规 // 054
 - (二) 法律体系 // 055
 - (三) 主要法律制度 // 059
- 三、现行立法存在的主要问题及其原因 // 067
 - (一) 主要问题 // 067
 - (二) 原因分析 // 070
- 四、制度建设需要提速提质 // 073
 - (一) 为什么要提速提质 // 073
 - (二) 如何提速提质 // 075

第四讲 合法性思维 // 091

- 一、合法性思维的基本要义 // 101
 - (一) 合乎法律文本的具体规定 // 101
 - (二) 合乎立法目的、法律原则和法治精神 // 102
- 二、正确对待不良之法 // 102
- 三、基本法律原则 // 109

(一) 法律原则的概念、功能及分类 // 110

(二) 宪法基本原则 // 112

(三) 行政法基本原则 // 115

(四) 民法基本原则 // 117

(五) 刑法基本原则 // 120

(六) 世界贸易组织 (WTO) 法基本原则 // 121

四、核心法治精神 // 123

(一) 何为法治精神 // 123

(二) 核心法治精神 // 124

(三) 法治精神在我国 // 131

第五讲 程序性思维 // 141

一、程序性思维的基本要义 // 145

(一) 权力需要程序 // 145

(二) 程序应正当 // 149

二、有关程序的几个问题 // 152

(一) 三大诉讼法的主要区别及行政诉讼法修改 // 152

(二) 三类仲裁的主要区别 // 156

(三) 时效制度 // 158

第六讲 权义性思维 // 166

一、权义性思维的基本要义 // 172

(一) 认真对待权利, 切实履行义务 // 172

(二) 以权利、义务为线索调整社会关系、处理社会矛盾 // 173

二、民事权利体系 // 174

(一) 人格权 // 174

(二) 身份权 // 176

(三) 物权 // 176

(四) 债权 // 177

(五) 知识产权 // 179

(六) 社员权 // 180

三、实践中坚持权义性思维应当关注的几个问题 // 181

(一) 权利的滥用及其防治 // 181

(二) 领导干部的权利及其保障 // 181

(三) 隐私权保护的几个问题 // 182

第七讲 权责性思维 // 190

一、权责性思维的基本要义 // 197

(一) 有权必有责 // 197

(二) 权责要相当 // 200

二、现代责任制度 // 201

(一) 现代政治责任 // 201

(二) 现代法律责任 // 204

(三) 政治责任与法律责任的区别 // 206

下篇 领导干部法治思维提升 // 213

第八讲 提升领导干部法治思维的主要制约因素 // 215

一、传统的人治思维 // 218

(一) 权力至上而非权利至上 // 218

(二) 重伦理道德轻普遍规则 // 220

二、法治实践现状 // 221

(一) 法治实践的问题 // 221

(二) 问题背后的原因 // 226

三、法治环境 // 228

(一) 领导干部的考核、选拔、任用机制 // 228

(二) 历史遗留问题与维稳形势 // 229

(三) 社会心态与公众舆论 // 230

第九讲 提升领导干部法治思维需要处理好的关系 // 233

一、党的领导与依法治国 // 239

二、依法治国与以德治国 // 241

三、法治思维与大局思维 // 243

(一) 嘉禾之痛：法治之痛 //	243
(二) 什么是大局 //	247
(三) 正确处理二者的关系 //	248
四、法治思维与应急思维 //	254
(一) 领导干部树立应急法治思维的必要性 //	254
(二) 领导干部应急应当遵循的基本法律原则 //	260
(三) 当前领导干部应急中应着重解决的几个问题 //	263
五、改革、发展、稳定与法治 //	265
(一) 改革与法治 //	265
(二) 发展与法治 //	266
(三) 稳定与法治 //	267
第十讲 提升领导干部法治思维的着力点 //	271
一、优化法治环境 //	275
(一) 优化制度、执法和司法环境 //	275
(二) 优化领导干部依法办事的考核、晋升环境 //	278
(三) 优化领导干部依法办事的舆论环境 //	279
二、强化领导干部法学教育培训 //	280
三、利用好领导干部的法治实践 //	284
附录：中外法律格言、名言、谚语 //	287
参考文献 //	294



——上——篇——

领导干部法治思维基础

法治是人类文明进步的重要标志，法治是治国理政的基本方式。领导干部要带头尊法学法守法用法，提高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。

我们面对的改革发展稳定任务之重前所未有，矛盾风险挑战之多前所未有，依法治国历史使命更加光荣艰巨，领导干部必须高度重视、自觉加强法治思维训练，努力成为法治的忠实崇尚者、自觉遵守者和坚定捍卫者。

法治是什么？看那条河就法就是河道，看那棵树就法就是数量、质量、间距、引水是否合法，这就是法律。法治思维就是运用法律规范、法律原则、法律程序来分析和解决问题的思维方式。

法律是治国之重器，良法是善治之前提。领导干部要带头尊法学法守法用法，提高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。

法治思维就是运用法律规范、法律原则、法律程序来分析和解决问题的思维方式。领导干部要带头尊法学法守法用法，提高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。

第一讲 什么样的思维是法治思维

在民主的国家里，法律就是国王；在专制的国家里，国王就是法律。

——【德】马克思

国无常强，无常弱。奉法者强，则国强；奉法者弱，则国弱。

——韩非

法治是人类文明进步的重要标志。法治是以和平理性的方式解决社会矛盾的最佳途径。

——胡锦涛

我们面对的改革发展稳定任务之重前所未有，矛盾风险挑战之多前所未有，依法治国地位更加突出、作用更加重大。

——习近平

法律是什么？最形象的说法就是准绳。用法律的准绳去衡量、规范、引导社会生活，这就是法治。

——习近平

法律是治国之重器，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。

——习近平