

党员干部 法治教程

DANGYUAN GANBU FAZHIZHIJIAOCHENG

主 编◎姜明安

副主编◎毕雁英

各级领导机关和领导干部要提高运用法治思维和法治方式的能力，努力以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，促进经济社会持续健康发展。

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

党员干部法治教程

主 编 姜明安

副主编 毕雁英

编 委 (按其担任编写任务的章节顺序排列)

毕雁英 姜小蕾 李洪雷 姜明安 刘 刚

田飞龙 成协中 陈国栋 林 华 步 超

刘国乾 杨尚东 高大应

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

党员干部法治教程 / 姜明安主编. —北京: 中国法制出版社, 2014. 3

ISBN 978 - 7 - 5093 - 5224 - 3

I. ①党… II. ①姜… III. ①法律 - 中国 - 干部教育 - 教材 IV. ①D92

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 036211 号

责任编辑 谢玲玉

封面设计 李 宁

党员干部法治教程

DANGYUAN GANBU FAZHI JIAOCHENG

主编/姜明安

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/710 × 1000 毫米 16

印张/18.5 字数/294 千

版次/2014 年 4 月第 1 版

2014 年 4 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 5224 - 3

定价: 49.00 元

值班电话: 010 - 66026508

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 - 66066324

市场营销部电话: 010 - 66033393

邮购部电话: 010 - 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)

前 言

习近平同志在 2013 年首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话中指出，“党的十八大强调，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，法治是治国理政的基本方式，要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家”。为此，“各级党组织和党员领导干部要带头厉行法治，不断提高依法执政能力和水平，不断推进各项治国理政活动的制度化、法律化。各级领导干部要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，努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，在法治轨道上推动各项工作。我们要建立权力运行制约和监督体系，有权必有责，用权受监督，失职要问责，违法要追究，保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益”。

为落实党的十八大确定的上述治国理政的基本方略和习近平同志代表新一届党的领导集体对全党，特别是党的各级领导干部提出的厉行法治，提高依法执政能力和水平的要求，我们编写了这本《党员干部法治教程》（以下简称《教程》）。我们希望通过这本《教程》，向广大党员干部阐释法治的一般原理和社会主义法治的基本理念；解读、分析我国法治建设的目标和途径；介绍我国社会主义法律体系以及我国立法机关、行政机关、司法机关的基本构成与运行模式；讲解、剖析党的执政行为法治化的路径与方式，以使我们的广大党员干部对依法治国、依法执政、依法行政的基本原理、原则有一个宏观的和整体的认识，对我们党在法治国家、法治政府、法治社会一体建设中的地位和作用有一个明晰的和准确的把握，对中国特色社会主义法律、法治的主要内容、规范、制度有一个全面、深入的了解，以增强其法治观念，丰富其法律知识，提高其在领导、组织、管理

国家经济、政治、文化、社会和生态文明建设的过程中依法办事，依法行政，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。

整个《教程》共设四编十六章。

第一编研究和阐释法治的基础理念。本编分两章：第一章讲解法治的一般原理，说明和阐述什么是法律，什么是法治，法律和法治是怎么产生和怎样形成的，法治为什么优于人治，形式法治与实质法治有什么联系和区别，孰优孰劣，法治有哪些重要的原则，等等。第二章讲解社会主义法治理念，分别介绍和解释目前学界和实务界较有共识的六项理念，即保障人权理念、人民民主理念、依法行政理念、公正司法理念、自觉守法理念和党的领导理念。

第二编探讨和阐述我国法治建设的目标与途径。本编包括第三、四、五章，共三章。第三章讲解和分析法治中国的概念、主要内容和基本要素，说明法治中国与法治国家、法治政府、法治社会的相互关系，建设法治国家与建设法治政府、建设法治社会的相互促进作用。第四章研究法治与发展、改革、创新的辩证统一关系，探讨在发展、改革、创新过程中坚持法治，推进法治，以法治指导、规范发展、改革、创新的途径。第五章阐释法治、法治思维与法治方式，探讨此三者的涵义和相互作用，阐述和分析法治思维的要求与法治方式的运用规则，探究培养运用法治思维与法治方式能力的途径和方法。

第三编研究国家权力的法治化。本编包括第六至十章，共五章。第六章介绍和讲解我国社会主义法律体系，首先阐释法律体系的概念与划分标准，回顾我国社会主义法律体系形成的历史，然后介绍和分析我国社会主义法律体系的层次和部门，继而探讨进一步完善我国社会主义法律体系的途径。第七章研究公民权利的类型与功能，本章首先通过若干实际案例分析说明我国公民权利意识不断提高和增强的时代特色，然后讲述权利的一般概念与历史发展，并从平等权、自由权、社会权三个方面分析公民宪法权利的基本类型和主要内容，最后探讨我国公民权利的实际运作现状和未来发展趋势。第八章研究我国的基本政治制度——人民代表大会制度，介绍和讲述我国人民代表大会制度的产生和发展情况，探讨人民代表大会制度的性质与特征，讲解和阐释各级人民代表大会的组织、职权及职权的

行使规则。第九章研究行政权的运行与制约机制，分别探讨行政权的类别、行政权的运行规则和制约行政权的主要原则，包括依法行政原则、比例原则、民主行政原则、责任行政原则、尊重人权原则和正当法律程序原则。第十章研究司法权的构成与运行，分别探讨人民法院、人民检察院的审判、检察体制，司法的基本制度、基本流程，司法权运行的基本原则，包括司法公正原则、司法独立原则、司法效率原则、司法责任原则和司法民主原则，并阐述推进我国司法改革的途径。

第四编探讨中国共产党执政行为的法治化。本编包括第十一至十六章，共六章。第十一章研究党内法规的性质与作用，本章介绍和分析党内法规制度运作的现状，阐述中国共产党党内法规的特殊法律性质和地位，说明党内法规姓“法”（软法）的理由和根据，同时探究保障党内法规姓“法”必须为之创设的条件，进而揭示党内法规在公共治理和社会管理创新中发挥的重要作用。第十二章研究和介绍党内法规的体系，分别从党内法规的发展历史层面，揭示党内法规走向体系化的途径；从党内法规的形式角度，探讨党内法规的渊源；从党内法规的内容角度，探讨党内法规规范的事项。第十三章研究党内组织规则，分别从党内法规对党员、党的各级组织、党的领导干部规范三个层面探讨党内组织规则的主要内容、具体要求及其功能、作用。第十四章具体研究党员行为规范，本章重点探讨和讲解党员行为规范的渊源和内容。关于党员行为规范的渊源，着重介绍和讲解相应的党内法规，同时对大量的相应党内规范性文件也一并予以介绍；关于党员行为规范的内容，则依义务性规范、禁止性规范和授权性规范三大类别对其具体内容进行阐述和讲解。第十五章研究党内干部问责制度，分别探讨问责制的意义、作用和历史发展，着重阐述党内干部问责的程序，包括程序的启动，问责主体和问责对象的确定，调查取证、责任追究，以及对问责对象的救济程序。第十六章研究党员党内责任的形式，分别介绍和阐释各种党内法规和党内规范性文件规定的各种责任形式，包括诫勉谈话、批评、纪律处分（包括警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍等），以及改革开放以来特别是近十年来党内创制和发展的其他各种问责形式，如责令公开道歉、停职检查、调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职、降职和对违纪的党组织的解组和解散等。本章还分析了党员党内责任的形式与其他责任形式的异同。

本《教程》适用于各级各类党校、干校的法治课程教学，也适用于各部门各单位组织的党员干部法治培训。普通党员或党员领导干部在自学法律理论和法律知识时也可以此《教程》作为工具书或参考书使用。

编写党内干部法治教程对于我们是初次尝试，加之某些问题目前学界和实务界尚未完全达成共识，特别是对于我们党如何依法执政的问题，全党都还处在探索过程中，因此，本《教程》的内容一定存在很多不足甚至错误之处。广大读者在使用本《教程》过程中，如发现本《教程》有任何错误或缺陷，恳请不吝指教，以便我们在下次再版时予以修正。为此，我们全体编写组成员向大家表示衷心的感谢。

姜明安

2014年3月

目 录

第一编 法治基础理念

第一章 法治的一般原理	3
一、法律是被发现的，还是被创造的？	4
二、法治为什么优于人治？	12
三、形式法治与实质法治	16
四、法治的原则	21
五、新中国的法治探索与实践	25
第二章 社会主义法治理念	31
一、社会主义法治理念概述	32
二、保障人权理念	33
三、人民民主理念	35
四、依法行政理念	37
五、公正司法理念	39
六、自觉守法理念	41
七、党的领导理念	42

第二编 我国法治建设的目标与途径

第三章 法治中国的全方位建设	47
一、对“法治中国”的多层面、多角度解读	48

二、法治国家、法治政府、法治社会三概念的辨析·····	52
三、建设法治国家与建设法治政府的关系·····	56
四、建设法治国家与建设法治社会的关系·····	57
五、建设法治政府与建设法治社会的关系·····	59
六、让法治成为国民的信仰·····	61
第四章 法治与发展、改革、创新·····	72
一、目前人们对发展、改革、创新与法治关系认识的若干误区·····	72
二、法治与发展、改革、创新的适当关系·····	75
三、在发展、改革、创新中坚持法治、推进法治的途径·····	79
第五章 法治、法治思维与法治方式·····	83
一、法治、法治思维与法治方式的涵义与相互关系·····	85
二、法治思维的要求与法治方式的运用规则·····	92
三、法治思维与法治方式运用能力的培养·····	99

第三编 国家权力的法治化

第六章 社会主义国家法律体系·····	105
一、法律体系的概念与划分标准·····	105
二、我国社会主义法律体系形成的历史·····	108
三、我国社会主义法律体系的层次·····	110
四、我国社会主义法律体系的部门·····	113
五、我国社会主义法律体系的完善·····	116
第七章 公民权利的类型与功能·····	118
一、权利的时代：现象与本质·····	119
二、权利的概念与历史发展·····	121
三、公民权利的宪法类型·····	124
四、我国公民权利实践的重点与发展趋势·····	131

第八章 人民代表大会制度的组织与运行	134
一、人民代表大会制度概述	134
二、人民代表大会制度是我国的根本政治制度	134
三、人民代表大会的组织	136
四、人民代表大会的职权及其行使	140
第九章 行政权的运行与制约	153
一、行政权的分类	153
二、行政权的运行	158
三、行政权的制约	161
第十章 司法权的构成与运行	167
一、司法权的构成	168
二、司法权运行的基本原则	172
三、司法权运行的主要内容	177
四、深化司法体制改革的目标与途径	179
结语	183

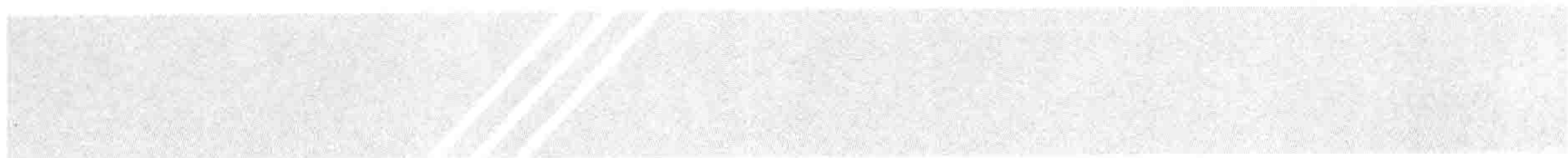
第四编 中国共产党执政行为的法治化

第十一章 党内法规的性质与作用	187
一、中国共产党党内法规的现状	189
二、中国共产党党内法规的特殊法律性质	192
三、对党内法规姓“法”质疑的释疑解惑	196
四、保障党内法规“法”的性质的条件	200
五、党内法规在公共治理和社会管理创新中的作用	205
第十二章 党内法规体系	209
一、引论：党内法规应是党的组织和党员行为的依据	209
二、党内法规的历史体系：在发展中走向体系化	210
三、《中央党内法规制定工作五年规划纲要》发布的意义和特点	214
四、党内法规的形式体系：党内法规的渊源	217

五、党内法规的内容体系：党内法规规范的事项	222
第十三章 党内组织规则	226
一、引论：政治实践与政党组织规则	226
二、关于党内组织的基础——党员——的规则	227
三、关于党内组织的支点——党的各级工作组织——的规则	228
四、关于党内组织的关键——领导干部队伍——的规则	231
第十四章 党员行为规范	239
一、党员行为规范概述	239
二、党员行为规范的主要渊源	240
三、共产党员行为规范的内容	242
第十五章 党内干部问责程序	262
一、党内干部问责程序概述	262
二、党内干部问责的程序	264
三、党内干部问责程序的完善	269
第十六章 党员的党内责任形式	273
一、党员党内责任概述	274
二、党员党内责任的主要形式	276
三、党员党内责任形式与其他责任形式的异同	282
后 记	285

第一编

法治基础理念



第一章

法治的一般原理

“故以法治国，举措而已矣。法不阿贵，绳不绕曲。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》

尽管我国古时亦曾在工具层面体现了对法的客观性、平等性和普遍性的重视，其中蕴涵的古代法文化体现了当时的统治阶层及普通百姓对法治状态的美好希冀。但是其内涵仍然欠缺现代法治理念中的关键要素，应属“以法治国”的立场，尚未达致“依法治国”之较为彻底的法治认识。总体看，现代法治理念更多地源自于西方。当然，近现代社会主义的理论和实践，特别是中国特色社会主义的理论和实践，对法治理念的丰富和发展也作出了重要贡献。

研究法治的内涵，一个很有价值的问题是：法律究竟是被发现的，还是被创造的？举世公认的法学大师，德国法律思想家、政治活动家拉德布鲁赫简练、深邃地阐述了他的观点：“法律作为一种文化现象，是人类的杰作，它既带有尘世的重负，也具有天堂的引力。”^① 他的法哲学观点赢得了众多读者，影响了世界法学流派的发展。本章主要就法的内涵、法治的内涵、形式法治与实质法治之辩、法治的原则等内容展开分析。

^① [德] 拉德布鲁赫著：《法学导论》，米健、朱林译，中国大百科全书出版社 1997 年版，第 3 页。

一、法律是被发现的，还是被创造的？

（一）法概念的界定

说起法的概念^①，也许令人灰心，与现实生活中人们对法的鲜明的、确定的印象差距甚大，学术领域对法的概念至今很难达成统一意见。古今中外，探索法的概念的书籍浩如烟海，但法的概念始终仍是个不断探索着的问题，并且不同的时代、不同的视角得出的是不同的结论。故理解法的概念，最好与法的发展史结合起来，方能取得较好的效果。尽管这些定义并不令人十分满意，但我们仍须对它们进行一些分析和解释，在解析的过程中，我们将会距离法的本质和内涵更进一步。

留心观察就会发现，“只要一定数量的人的行为以特定的关系形式互动，这群人就构成了一个社会。”显然，人的行为并不完全受“基因程序”的支配，每个或大或小的社会或者群体，都需要采用某种方法来解决争端和执行基本的准则，在这个意义上说，每个群体或社会都有指引行为的规则——法律，尽管其形式或来源可能很不相同。在一个规模很小的、人们每天可以面对面的、形式简单的社会里，没有正式的机构，如法院、法官等，来专门从事争端解决事务和制定规则，也可以顺利地运转。因其社会生活简单，即使没有正式的规则，社会秩序依靠最简单的非正式规则也是可控制的。随着社会生活被人们创造得更加复杂，非正式规则及非正式机构在社会秩序的维持中显得无能为力时，正式的规则和机构的产生就成为一种必然。所以，从社会学的视角考察，社会利益群体的多元化、人口规模的增大和流动性的增强，冲突和竞争的出现解释了法律产生的原因，即“不同或冲突的存在”或者利益的多元化，是法律产生的背景条件。

让我们看看德国法学家拉德布鲁赫在其宽广的视野下对法律规则的解释，他举例说，“所有人必然要死亡”和“你不应杀人”，分别表述了两个

^① “法”与“法律”存在差异，法是对具体的法律制度在抽象意义上的概括，法律是法的具体体现。也有观点认为“法”是指“应然法”，及事物的客观规律和人类普遍的理性要求；“法律”是指“实在法”，及国家制定的具体的法律规则。出于写作目的和篇幅的考虑，文中未对二者作严格界分。

不同法则：“必然法则和应然法则。前者是要说明事物不可避免地将要实现，后者则要安排事物尽可能不要实现；前者因与客观存在的实际性相一致而发生作用，后者则无视与客观存在的实际性不一致而发生作用；前者刻画出客观现实世界的大体面貌，后者则表明了一个较好世界的建设方案。”他还分析说，“人类灵魂的每一种基本活动都适用一种特定的应然法则：有关思维的正确性、实际性、科学性的法则由逻辑阐述，有关正确形式、艺术和美感体验的法则由美学阐述。至于规定我们的意愿和行为的伦理上的应然法则乃有三种：道德、习惯以及法律，它们相应提供了善良的、应有的、公正的行为标准。在历史上，首先产生的是其中的习惯，然后才由习惯分离出法律，最后又出现了道德。”^① 所以，习惯规则的要求是平常人的正常标准，而法律则对人提出了应然的要求。法律的出现是对人们行为的公正性提出的要求。

关于“法律究竟是被发现的，还是被创造的”疑问的回答分歧巨大。在自然法学的观念中，法是被发现的，在人的自然本性中，存在着一个理性的秩序，或称法的本质，这个秩序提供一个独立于人（国家立法者）的意志之外的客观价值立场，以此立场来评价实定法的正当性；在立法者眼中，或者在判例法国家的法官眼中，法来自于他们创制的制定法或法官通过审判创造的实在法。今天，在现代法治国家的现实治理结构中，这两者不再截然对立，它们相互补充，共同构成法律要素的来源。在大部分国家，法律既应体现人类历史中发现的那些自成一体的正义学说和传统，也自然地纳入了现实社会中由特定民族、社会的独特秉性所创造的规则。前者就是“天堂的引力”，后者便是“尘世的重负”，它们仿佛纵横交织的线，织就了法律之网。至于二者的影响和比重孰强孰弱，尚难定论。在法律制度的发展中，总有一些建立在人性基础上的深思熟虑的法则，例如正义、平等、为自己的行为负责、诚实信用、罪刑法定等，构成不容忽视的法律原则的基础内容；但是，在不同实定法制度中，法律规则的形式、内容都有着鲜明的地方的、传统的、民族的，尤其是意识形态的印记。马克思早年认为体现事物本质的法要素要比实在法制度更为重要，他曾经提

^① [德] 拉德布鲁赫著：《法学导论》，米健、朱林译，中国大百科全书出版社1997年版，第1页。

出：“事物的法的本质不应该去迁就法律，恰恰相反，法律只是事物的法的本质的表现形式。”^① 专制的法律仅仅是形式上的法律，是任性与专横的体现，并不是法律，而是非法。“发现的法”与“创造的法”共同构成的法律制度，具有相对的稳定性，但不是静止不变的，其内容随着社会结构的变迁被相应地修改。美国大法官庞德曾感叹：“法律这一术语的模棱两可性，要求我们一方面用它来指特定时空下法院实际认可和适用的法定规则，另一方面用它来指更一般的学说与传统，法定规则主要由这些学说与传统引申而来，我们对法定规则的批评也是依赖这些学说与传统。”^②

马克思主义法学理论对法概念的界定实际上也体现了法律的社会学视角，马克思主义法学认为从社会的物质生活条件出发，才能准确把握法的内涵，正确地认识法律。因此，法律是人的行为规则的总和，是特定社会生产关系的体现，它表达了统治阶级的意志，反映了国家的经济基础，其效力由国家强制力予以保障。考察法的发展史，我们可以得出的明确结论：一个社会是在对能够以行为规范加以调整的人类行为制定规则的基础上形成的，法律则是用以调整社会中人的行为的规则。

在现代汉语中，“法律”一词，有广义与狭义两种用法。广义的法律是从抽象的意义上而言，指法的整体。在目前的中国正式法源中法律包括由国家制定的宪法、法律、法规和规章以及具有法律效力的法律解释等规范性文件。狭义的法律则仅指拥有国家立法权的国家最高权力机关依照立法程序制定的规范性文件。

（二）法的本质：法律规范与其他社会规则的区分

社会中的人们需要遵守的行为规则并不仅仅是法律，法律只构成那些形塑我们共同生活的行为规则的一部分，人们也需要遵循一些其他的行为规则，例如习俗、道德、礼仪或某些游戏规则。实际上，“社会制度的良好运转在很大程度上取决于这些非法律的社会规则”^③ 被普遍尊重的程度，

^① 《马克思恩格斯全集》（第1卷），人民出版社1956年版，第139页。

^② [美] 本杰明·N. 卡多佐著：《法律的成长 法律科学的悖论》，董炯、彭冰译，中国法制出版社2002年版，第20页。

^③ [德] 莱茵荷德·齐柏里乌斯著：《法学导论》，金振豹译，中国政法大学出版社2007年版，第12页。