



领导干部的法治思维 与法治方式

江必新
◎ 著

LING DAO GAN BU DE FA ZHI SI WEI XU FA ZHI FANG SHI

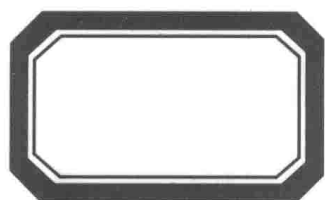
“十八大与法治国家建设”丛书

SHI BA DA YU FA ZHI GUO JIA JIAN SHE CONG SHU

深入学习宣传贯彻党的十八大精神主题出版重点选题
“十二五”国家重点图书出版规划项目
国家出版基金资助项目



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

LING DAO GAN BU DE FA ZHI SI WEI YU FA ZHI FANG SHI

领导干部的法治思维

与法治方式

江必新◎著



“十八大与法治国家建设”丛书

SHI BA DA YU FA ZHI GUO JIA JIAN SHE CONG SHU

深入学习宣传贯彻党的十八大精神主题出版重点选题
“十二五”国家重点图书出版规划项目
国家出版基金资助项目

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

领导干部的法治思维与法治方式/江必新著. —北京: 中国法制出版社, 2014. 6

(十八大与法治国家建设)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 5456 - 8

I. ①领… II. ①江… III. ①法制管理 - 研究 - 中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 127054 号

策划编辑 马 颖

责任编辑 黄丹丹

封面设计 李 宁

领导干部的法治思维与法治方式

LINGDAO GANBU DE FAZHI SIWEI YU FAZHI FANGSHI

著者/江必新

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

版次/2014 年 6 月第 1 版

印张/12.5 字数/187 千

2014 年 6 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 5456 - 8

定价: 47.00 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: 010 - 66033393

(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)

值班电话: 010 - 66026508

传真: 010 - 66031119

编辑部电话: 010 - 66010678

邮购部电话: 010 - 66033288



江必新

湖北枝江人，西南政法大学法学学士、法学硕士，北京大学法学博士。最高人民法院副院长，兼任中国法学会副会长、中国行为法学会会长、中南大学教授等职务。荣获第二届中国十大青年法学家、首届当代中国法学名家等称号。出版《国家治理现代化——十八届三中全会〈决定〉重大问题研究》《行政法制的基本类型——行政与法的关系发展史》《中国法文化的渊源与流变》《行政诉讼问题研究》《民事诉讼的制度逻辑与理性构建》等专著五十余部。在《中国社会科学》《求是》《人民日报》《光明日报》《中国法学》《法学研究》等报刊发表文章二百余篇。承担国家社科基金重大项目“加快建设法治中国研究”等多项重要课题。

“十八大与法治国家建设”丛书



法治国家的制度逻辑与理性构建
978-7-5093-5372-1

法治政府的制度逻辑与理性构建
978-7-5093-5458-2

法治社会的制度逻辑与理性构建
978-7-5093-5459-9

法治中国的制度逻辑与理性构建
978-7-5093-5460-5

良善司法的制度逻辑与理性构建
978-7-5093-5290-8

程序法治的制度逻辑与理性构建
978-7-5093-5455-1

领导干部的法治思维与法治方式
978-7-5093-5456-8

辩证司法观及其应用
978-7-5093-5292-2

总 序

人类很早就意识到法治与国家治乱兴亡之间的规律性关联。秦商鞅说，“以治法者强，以治政者削。”汉王符说，“法令行则国治，法令弛则国乱。”古希腊柏拉图也观察到，现实中的那些统治者能不能服从法律乃是决定城邦兴衰成败的关键问题。数以千计的历史年轮已经充分展现了这样一个规律：法治是迄今为止人类所能找到的治国理政的最好方式。然而，历经时空层层打磨后的“法治”二字，其内涵绝不仅限于字面。作为“规则之治”，法治塑造着人类生活的规范性、制度性和程序性；作为“法之统治”，法治要求法律规则的权威性、统一性和至上性；作为“良法之治”，法治内含了公平正义自由秩序等诸种价值；作为“程序之治”，法治强调程序的合法性、正当性以及程序相较于实体的优先性；作为“理性之治”，法治要求奉法者执中守正、辩证施治、莫走极端。法治所蕴含的从人类日常生活和历史实践中所积累出来的智识、思维、价值、信仰、模式、程序，深远而现实地影响着每一个人的生命和生活，左右着每一个国度以及民族的盛衰和荣辱，揖别人类的过往并祈祷着人类社会的未来。

党的十八大是中国法治建设的重要里程碑。以习近平为总书记的新一届中央领导集体，举“法治中国”为纲，张“法治

国家、法治政府、法治社会与依法治国、依法执政、依法行政”为目，法治成为治国理政的基本方式，法治思维和法治方式成为新时期领导干部的基本准则，依法办事成为举国上下的第一遵循，科学立法、严格执法、公正司法、全民守法成为推进法治中国建设的宏伟阶梯，维护宪法法律权威、深化行政执法体制改革、确保依法独立公正行使审判权检察权、健全司法权力运行机制、完善人权司法保障制度成为法治改革的五大重心，法治理念、法治精神、法治思维、法治方式、法治文化、法治环境编织起法治中国的立体网络。这份决心和担当所诠释的共同体认是：法治是建设中国特色社会主义的重要内容，是党领导人民治国理政的基本方略，是实现中华民族伟大复兴的重要支撑，是如期建成小康社会的捷径快道。

毫无疑问，一个通过全方位法治化而实现国家治理现代化的中国正在熔炉中锻造。笔者以为，法治中国这一宏大命题比依法治国、依法行政等命题拥有更加丰富的内涵：“法治中国”是人类法治文明成果的“继承版”，是法治国家建设的“中国版”，是中国法治建设的“升级版”。从依法治国到法治中国，是中国法治建设的一次极为重要的升级，是中国共产党探索治国理政规律的一个极为重要的成果，是中国政治文明进一步提升的一个极为重要的契机。佐证这个结论的是这样一些正在发生的细节性事实：中国正在经历从有法可依向科学立法、民主立法的提升，从强调法律体系和规则体系向强调理念、体制、制度、机制四位一体的提升，从倡行法律面前人人平等到力求权利平等、机会平等、起点平等的提升，从依法管理向依法治理的提升，从简单地强调政府严格执法向强调公正文明执法的提升，从规范执法行为向从行为到程序、从内容到形式、从决

策到执行一体规范的提升，从事前授权、事后纠错的控权方式向建立权力运行的监督制约体系的提升，从注重私法权利向不仅注重私法权利而且注重公法上的权利保障的提升，从严格司法向公正司法的提升，从强调执法司法队伍建设向强调所有法治环境和法治条件改善的提升……据此必可期待，未来之治理必定滋养于法治，未来之中国必定享誉于法治的成就，未来之人民必定受益于法治中国建设的红利。

建设法治中国，仍需在规则治理上完成未竟事业，尤需在中国特色上凝心聚力，更要在制度建设上大展宏图；既要在“加快建设”上争速度，又要在“全面推进”上“舒广袖”，还要在有效治理上见成效。这无疑是一项重大而艰巨的时代任务。笔者深感，于法治中国建设方兴未艾之际，亟待进行系统研究和深挖细嚼，以彰显法治中国之精义，描绘法治中国之图谱，拓展法治中国之路径。有鉴于此，笔者搜几十年法学研究之思虑，索数十载政法工作之体验，不揣浅薄，于工作之余，梳理法治国家、法治政府、法治社会之宏旨，阐释良善司法、辩证司法、程序法治之大要，研究法治思维与法治方式之运用，探求法治中国之制度逻辑与构建方式，拢此八本为“十八大与法治国家建设”丛书一套，愿能藉此弘扬法治之精神，略陈法治建设之己见，以陋砖而引真玉，以个人短视而发方家之真言。

还记得儿时的夏夜，每当在屋外稻场纳凉的时候，祖母总是指着遥远的星空，让我辨识一个又一个的星座。从那时起，我就感到宇宙之宏大无穷，而个人之渺小不足道；人类对于真理的认识和接近太过于艰难。而此时，耳边又似响起祖母的教诲：“好好学习吧，将来做一个对公家有用的人。”谨以此丛书

献给我敬爱的、伟大的祖母——易诗秀老人！

本丛书入选国家新闻出版广电总局“深入学习贯彻党的十八大精神主题出版重点选题”、“‘十二五’国家重点图书出版规划项目”，并获得国家出版基金支持。邹雅竹、蒋惠等帮助整理了部分文稿；我的博士后、博士生李春燕、刘润发、杨科雄、何君、王红霞、鞠成伟、张宝、刘耀辉、郑雅方、罗英、廖希飞、杨省庭、兰燕卓、郑礼华、刘琼、石毅鹏、蒋清华、曹实、贺译葶、张雨、邵长茂以及最高法院的梁凤云、李纬华、阎巍、周觅同志、北京高院的程琥同志、重庆高院的王彦同志、江苏高院的杨志刚同志、江西财经大学的方颀琳老师帮助整理了部分讲座录音稿，个别章节也有他们的合作参与（程琥、李春燕、王红霞、邵长茂等）。中国法制出版社总编辑刘时山、编辑马颖等同志在项目申报、文字审校和最终出版方面付出了辛勤劳动。没有这些深情支持和热心帮助，就不能有这套书的面世，在此谨致以衷心感谢！

是为序。

江必新

甲午仲夏于地坛寓所

目 录 CONTENTS

绪 论 / 1

第一编

第一章 法治思维与法治方式的内涵与特征 / 5

- 一、法治思维的内涵与特征 5
- 二、法治方式的内涵与特征 6
- 三、法治思维与法治方式的辩证关系 7

第二章 强调法治思维与法治方式的背景与意义 / 8

- 一、强调法治思维与法治方式的背景 8
- 二、强调法治思维与法治方式的意义 10

第三章 法治思维与法治方式的构建与运用 / 12

- 一、构建和运用法治思维与法治方式的基本要求 12
- 二、构建和运用法治思维与法治方式需要注意的问题 15

第二编

第四章 法治思维的基本问题 / 21

- 一、法治思维的特性 21
- 二、法治思维的内容 23
- 三、法治思维的要求 27

四、法治思维的价值	31
五、法治思维的养成	35
第五章 法治的原点思维 / 39	
一、法治的形式要素	40
二、法治的实质要素	45
第六章 法治的规则思维 / 49	
一、规则思维的基本特点	50
二、规则思维的基本范畴与内容	52
第七章 法治的辩证思维 / 62	
一、法治观的类型	62
二、辩证法治观的基本内容	66
三、辩证法治观的优越性	75
四、结 语	80
第八章 法治的理性思维 / 82	
一、合理性的两种形态以及法律制度的理性化	82
二、冲突情景下的模式选择	87
三、实质合理性与形式合理性的统一	91

第三编

第九章 法治方式的基本问题 / 99	
一、法治方式的特性	99
二、法治方式的要求	103
三、法治方式的保障	109

第十章 法治方式的种类及其选择适用原则 / 114

- 一、法治方式的种类 114
- 二、法治方式选择适用的原则 121

第十一章 几类常见法治方式的运用 / 126

- 一、规定类方式及其运用 126
- 二、决定类方式及其运用 130
- 三、辅助类方式及其运用 135
- 四、合同类方式及其运用 136
- 五、柔性类方式及其运用 141
- 六、解纷类方式及其运用 144

第十二章 运用法治方式需要注意的问题 / 148

- 一、在决策过程中应当注意的问题 148
- 二、在执行过程中应当注意的问题 151
- 三、在与其他手段配合使用的过程中需要注意的问题 155

第四编**第十三章 运用法治思维与法治方式深化改革 / 161**

- 一、深化改革的过程即是变法的过程 162
- 二、改革未行，先求宪法和法律根据 163
- 三、改革需要顶层设计、高端立法 164
- 四、通过法律程序谋求改革共识、整合改革意志 164
- 五、科学设置法律后果破旧立新 165
- 六、以法治化方式贯彻落实《中共中央关于全面深化改革
若干重大问题的决定》 166

第十四章 运用法治思维与法治方式推动发展 / 167

- 一、履行第一要务也要依法办事 167

二、运用法律程序凝聚发展共识	167
三、运用法律方式建构发展平台	168
四、运用法律机制激活发展动力	169
五、运用法治手段扫除发展障碍	170

第十五章 运用法治思维与法治方式化解矛盾 / 171

一、公平对待每一个国民是化解矛盾的根本	171
二、通过广泛而有效的参与对话和沟通形成共识	172
三、程序正当是化解矛盾的重要途径	173
四、化解矛盾必须要有规则思维，并让显规则战胜潜规则 ...	173
五、赏善罚恶、兑现承诺，树立法律和司法的权威	174

第十六章 运用法治思维与法治方式维护稳定 / 175

一、科学配置权力和权利以建构稳固的国体与政体	176
二、建构科学的制度与机制以保持执政的可持续性	176
三、建立周密的防控措施以应对突发事件和风险	177
四、依法惩治和防控各种违法犯罪活动以优化社会治安 ...	178
五、及时依法化解各类纠纷以防止矛盾的激化	178

第十七章 运用法治思维与法治方式解决重大疑难敏感问题 / 180

一、何谓重大疑难敏感问题	180
二、运用法治思维和法治方式解决重大疑难敏感问题的 内涵	182
三、运用法治思维和法治方式解决重大疑难敏感问题的 基本要求	184

绪 论

遍览古今中外之任一国家，莫不处于“存”“亡”“治”“乱”四种状态中。治国者，其目标在于求“存”、求“治”，并设法避开“乱”、“亡”的下行通道。经过几千年的探索，现代人已坚定地相信，只有依靠法治这种“最不坏”的治国方式，才有可能走向“大治”。1978年，党的十一届三中全会总结我国民主法制建设正反两方面经验，特别是“文革”中法制遭到严重破坏的沉重教训，提出了发展社会主义民主、健全社会主义法制的重大方针。邓小平同志在这次会上强调，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。1997年，党的十五大把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略，把建设社会主义法治国家确定为社会主义现代化建设的重要目标。2010年，我国形成了以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系。总的看，我国为争取民主、自由、平等，建设法治国家，进行了长期不懈的奋斗，虽经诸多险阻而或有摇摆，但仍阔步于正途。

党的十八大报告提出：“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。”党的十八大以来，以习近平为总书记的新一届中央领导集体明确要求领导干部要学会运用法治思维和法治方式。2012年12月4日，习近平同志在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中提出：“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。”2013年2月23日，习近平同志在中共中央政治局第四次集体学习时指出，“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，努力以法治凝聚改革共识、规范发展行为、促进矛盾化解、保障社会和谐”。党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》再次强调，要“坚持依法治理，加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾”。2014年2月28日，习近平在主持召开中央全面深化改革领导小组第二次会议时强调，凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革。

法治的大义在于使人皆受治于良法，其中之关键是享有公权力的领导干部和公职人员能否受治于法。运用法治思维和法治方式治国理政是一个全新的命题，尽管我们过去对法律思维、法律手段讨论较多，但对法治思维和法治方式则鲜有触及。本书拟就法治思维、法治方式的内涵与运用进行探讨，以期引起大家的兴趣来参与讨论，将这一命题的研究推向深入。

法治之重，重在关乎党和国家的生死存亡，关乎人民群众的福祉和切身利益；法治之难，难在历史的羁绊、现实的约束和改革所面临的诸多障碍；法治之要，要在领导干部和公职人员能够首先厉行法治。我们欣喜地看到，中央重申走法治道路的决心，领导干部和公职人员必须也只能“自我革命”，因为改革大势浩浩汤汤，法治时代的到来毋庸置疑而且指日可待。

我们期待这一日早日到来。

第一编

第一章 法治思维与法治方式的内涵与特征

第二章 强调法治思维与法治方式的背景与意义

第三章 法治思维与法治方式的构建与运用

一、法治思维的内涵与特征

