



全国“七五”普法统编教材

领导干部 法治读本

全国“七五”普法统编教材编写组 编





全国“七五”普法统编教材

领导干部 法治读本

全国“七五”普法统编教材编写组 编



 法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

领导干部法治读本 / 全国“七五”普法统编教材编写组编. -- 北京:法律出版社,2017.4(2017.12重印)

ISBN 978-7-5197-0326-4

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

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第294456号

领导干部法治读本
LINGDAO GANBU FAZHI DUBEN

全国“七五”普法统编
教材编写组 编

策划编辑 李莉 肖越
责任编辑 肖越
装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 天津嘉恒印务有限公司
责任校对 杨锦华
责任印制 沙磊

编辑统筹 综合出版分社
开本 710毫米×1000毫米 1/16
印张 17.75
字数 230千
版本 2017年4月第1版
印次 2017年12月第5次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5197-0326-4

定价:35.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

撰稿人：卓泽渊 韩大元 梁 鹰 姜明安
马怀德 应松年 张立伟 王振民
韩春晖 张小明 侯佳儒 赵大光
龙卫球 赵精武

编写说明

2016年3月25日,中共中央、国务院印发了《中共中央、国务院转发〈中央宣传部、司法部关于在公民中开展法治宣传教育的第七个五年规划(2016-2020年)〉的通知》(中发〔2016〕11号)。4月28日,第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于开展第七个五年法治宣传教育的决议》,“七五”普法工作全面展开。

“七五”普法规划明确提出:“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,切实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。”为全面贯彻党的十八大和十八届四中、五中、六中全会精神,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和对法治宣传教育工作的重要指示,全面贯彻落实“七五”普法规划和全国人大常委会决议,切实抓好普法学习宣传,推动全民法治宣传教育工作深入开展,全国“七五”普法统编教材编写组编写了《领导干部法治读本》。

由于水平有限,时间仓促,书中如有疏漏,敬请批评指正。

《领导干部法治读本》

编写组

2016年11月

目 录

Contents

上 篇

习近平总书记关于依法治国的重要论述	/ 3
树立宪法权威	/ 27
中国特色社会主义法律体系	/ 37
中国特色社会主义法治体系	/ 63
提高领导干部运用法治思维与法治方式的能力	/ 87
法治政府建设的要义	/ 108
党内法规概要	/ 119

下 篇

以行政审批为突破口 依法简政放权	/ 153
维护国家安全	/ 163
社会管理创新与法治建设	/ 180
依法维护公共安全	/ 199
法治与生态文明建设	/ 223
行政机关负责人出庭应诉	/ 240
依法维护网络安全	/ 258



上 篇

习近平总书记关于 依法治国的重要论述

习近平总书记有许多关于依法治国的论述。为什么习近平总书记会有那么多关于法治的论述呢？是因为现在这个时代，是一个走向法治的时代，不仅中国处于一个走向法治的时代，其实当今世界也是一个走向法治的世界。最近的几百年以来，人类社会进入了资本主义时代，资本主义创造了资本主义的法治，在资本主义法治开始发展的时候，无产阶级也开始了自己的革命斗争，继而创立了社会主义法治。所以在资本主义法治和社会主义法治两大潮流推动下，全世界的法治建设迅猛发展。打开联合国网站，我们可以看到一个非常重要的栏目——促进法治。在这个栏目的最核心位置，有这样一段话：

促进国家和国际各级法治是联合国使命的核心。建立对法治的尊重是冲突后实现持久和平、有效保护人权以及持续的经济进步和发展的根本所在。所有个人乃至国家本身都有责任遵守公开发布、平等实行和独立裁决的法律，这一原则是推动联合国大部分工作的基本概念。

在全世界的法治化浪潮中，中国也开始了自己的法治建设，尤其是从我们党的十五大以来，经十六大、十七大、十八大一直到我们党的十八届四中全会全面推进依法治国，中国法治取得了前所未有的重大成就。十八大以来，习近平总书记就法治问题和依法治国作出了非常多的论述。我们认为至少包括六个方面：（1）法治是治国理政的基本方式；（2）全面推进依法治国的总体构想；（3）全面贯彻实施《中华人民共和国宪法》（以

下简称宪法);(4)完善立法体制;(5)加快建设法治政府;(6)深化司法体制改革,提高司法公信力。

这六个方面,并不是习近平总书记关于法治的所有论述,只是他关于依法治国的重要论述。至于他讲到的法治与一国两制的关系、法治与依法治军的关系、法治与依法治党的关系,这些问题由于不是覆盖整个法治的,因此本书将不做论述。

一、法治是治国理政的基本方式

宋朝大词人辛弃疾填过一首《清平乐·村居》:“茅檐低小,溪上青青草。醉里吴音相媚好,白发谁家翁媪。大儿锄豆溪东,中儿正织鸡笼。最喜小儿亡赖,溪头卧剥莲蓬。”低矮的房檐下,放眼望去,绿草青青,芳草遍地。这家人有三个儿子,大儿子在溪沟的东边锄豆地,二儿子正在砍竹子来编养鸡的笼子,调皮捣蛋的小儿子躺到溪沟边,剥着莲子时不时往嘴里送。多么美好的生活画面啊,真的是“采菊东篱下,悠然见南山”。

在这样的生活场景中,传统的习惯、道德、家族规则以及一些基本的、主要的法律,就可以把整个国家、整个社会治理得很好。

但是这种模式在今天就不可行了,当今的经济是市场经济,政治上是民主政治,社会是多元化的现代社会。在这样的社会背景中,我们治国理政的方式不可以再是人治。我们必须坚持法治,所以法治是治国理政的基本方式。那么在论述法治这个问题的时候,习近平总书记首先想到的是什么呢?

(一)党的领导和依法治国的关系

党和法治的关系是法治建设的核心问题。

具体讲就是要坚持党的领导,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国

特色社会主义法治理论。

——习近平关于《中共中央关于全面推进
依法治国若干重大问题的决定》的说明

讲坚持党的领导，是坚持谁的领导？习近平总书记回答得非常好。

坚持党的领导，首先是要坚持党中央的集中统一领导。

——习近平在中共中央政治局常务委员会，听取全国
人大常委会、国务院、全国政协、最高人民法院、
最高人民检察院党组工作汇报上的讲话

党和法的关系问题是法治的重要问题，甚至在中国是最首要的问题，我们必须对此问题有清晰的认识。习近平总书记在阐述党的领导和法治的关系的时候，进一步指出：

坚持党的领导，就是要支持人民当家作主，实施好依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略。

——2014年习近平在中央政法工作会议上的讲话

那么，一个问题就出现了：在党和法的关系中，是党大还是法大？在习近平总书记看来，党大或者法大是一个伪命题。习近平总书记认为：

我们党的政策和国家法律都是人民根本意志的反映，在本质上是一致的。党既领导人民制定宪法法律，也领导人民执行宪法法律，做到党领导立法、保证执法、带头守法。

——2014年习近平在中央政法工作会议上的讲话

由于党和法是高度一致的，法律确认了党的领导，而党自身又是一个要求实行法治的党，因此二者不矛盾，高度一致，所以习近平总书记说单独地讲是党大还是法大的问题就是一个伪命题，这个问题不成立、不存在。

(二) 坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一

把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来是我国社会主义法治建设的一条基本经验。

——习近平关于《中共中央关于全面推进
依法治国若干重大问题的决定》的说明

我们党对“三统一”的认识,经历了一个发展的过程。党的十五大以后,江泽民同志提出,党的领导、人民当家作主、依法治国三者统一问题,是我们党面对的一个重大难题。胡锦涛同志对党的领导、人民当家作主、依法治国做出了他的论述。他认为在三者之间,能否有机统一是一个重大的课题。习近平总书记提出党的领导、人民当家作主、依法治国是一条基本经验,我们党从难题到课题再到经验,走过了二十多年的历程。作为难题我们是要回答的,作为课题我们是要完成的,作为经验我们是要总结和发扬的。在习近平总书记看来:

坚持党的领导,是社会主义法治的根本要求,是党和国家的根本所在、命脉所在,是全国各族人民的利益所系、幸福所系,是全面推进依法治国的题中应有之义;

——习近平关于《中共中央关于全面推进
依法治国若干重大问题的决定》的说明

习近平总书记这些论述,对于我们认识“三统一”是非常有价值的,习近平总书记对三个有机统一的论述并没有止步在这里。他明确指出:

在中国,发展社会主义民主政治,保证人民当家作主,保证国家政治生活既充满活力又安定有序,关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依

法治国有机统一的根本制度安排。

——2014年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

可以认为,习近平总书记这一认识,大大深化了我们对三者有机统一的认知,找到了一个制度平台——人民代表大会制度。

(三)党要在宪法法律范围内活动

任何组织或者个人都必须在宪法和法律范围内活动,任何公民、社会组织和国家机关都要以宪法和法律为行为准则,依照宪法和法律行使权利或权力、履行义务或职责。

——习近平在2013年中央政治局就全面推进
依法治国进行第四次集体学习时的讲话

当我们重温习近平总书记这段话的时候,不难想到,在党的十一届三中全会以后,尤其是在1982年宪法中,明确确认党必须在宪法法律范围内活动,党的领导人、每个党员必须在宪法法律范围内活动,这已经成为我们党的共同认识。其实谈到在宪法法律范围内活动,每个党员都需要如此,每个公民都需要如此,不但执政的中国共产党要做到,其他民主党派也要做到。那作为执政的中国共产党,要担负的责任是什么?习近平总书记指出,各级党委不仅自己要守法,要带头依法办事,支持人民法院、人民检察院依法独立公正行使审判权、检察权,支持政法各单位依照宪法法律开展工作,为整个法治建设创造环境。

2015年10月29日,党的十八届五中全会闭幕,五中全会提出全面放开“二孩”政策,当天晚上新闻联播一播,群情振奋,大江南北为之欢呼雀跃,但是法学家警告,目前生“二孩”尚是党的政策还未成为法律规定,在《中华人民共和国人口与计划生育法》未修改之前,生“二孩”的行为,涉嫌违法,可能被追究法律责任。10月30日,湖南省卫计委立即召开记者

会宣布,在湖南省范围内,所有的在《中华人民共和国人口与计划生育法》未修改之前的生“二孩”行为,不做事实追究。该消息也惊动了国家卫计委,在11月1日,国家卫计委召开新闻发布会,明确宣布各省市不得自行其是,在相关法律未做修改前,所有的生“二孩”行为,都应该依法追究。大家从这里可以看到,我们党也在逐步地学会在宪法法律范围内活动,并将其落实到具体的行动中。

(四)提高党员干部运用法治思维的能力

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……

——习近平在2012年首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话

习近平总书记特别强调,各级领导干部,要提升自己的运用法治思维和法治方式能力。2013年2月23日,中央政治局举行第四次集体学习,在这次学习中,习近平总书记又一次强调,各级领导机关、各级领导干部必须要提高运用法治思维和法治方式的能力。2015年年初,习近平总书记在中央省部级主要领导干部学习十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班的开班式上做了第一个讲座,又一次特别强调法治思维法治方式能力的提高。

领导干部要把对法治的尊崇、对法律的敬畏转化成思维方式和行为方式,做到在法治之下、而不是法治之外、更不是法治之上想问题、作决策、办事情。

——习近平在2015年省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神 全面推进依法治国专题研讨班开班式上的讲话

法治思维和法治方式的运用,必须贯彻落实在党员、党的干部身上,提升党员、党的干部的法治思维能力。

以上阐述的是第一个习近平总书记的基本观点——法治是治国理政的基本方式。

二、全面推进依法治国的总体构想

习近平总书记对于依法治国有怎样的构想与整体设计呢？我们一起来思考，沿着习近平总书记的论述，来把握总体思路。

（一）建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家

这是一个总的目标。建设中国特色社会主义法治体系，这个体系是一个庞大的体系，它包含五个子体系，其中四个体系为：完备的法律规范体系，高效的法治实施体系，严密的法治监督体系，有力的法治保障体系。严格地说，国法层面的中国特色社会主义法治体系是这四个体系。如果延伸出来说，应该是“4+1”，这里的“1”就是指第五个子体系，即完善的党内法规体系。

由于党内的法规体系，主要是指党规，党规和国法比，这两者还是分属两个不同的系统。但是依法治国要建设一套法治体系，当然得有法律本身的体系；中国共产党作为执政党还得遵守自己的规章制度，我们在后面就党规和国法的关系，还会进一步分析，习近平总书记还有更多的论述。那么我们要建构这么一个体系，通常就会问这个体系和社会主义法治国家是什么关系。其实二者根本上是一致的，社会主义法治体系是支撑法治国家的体系，法治国家是包括法治体系在内的法治国家。

提出这个总目标，既明确了全面推进依法治国的性质和方向，又突出了全面推进依法治国的工作重点和总抓手。

——习近平关于《中共中央关于全面推进
依法治国若干重大问题的决定》的说明

所以说,我们要牢牢地抓住这个总目标,围绕这个总目标,全面部署依法治国。

(二) 坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进

习近平总书记还不止一次这样强调:2012年12月4日他出席首都各界纪念现行宪法公布施行30周年纪念会就强调了三个共同推进。2013年2月的政治局集体学习,他再一次强调。之后多次强调这三者要共同推进。依法治国的主体是谁?是人民。谁治国?人民治国。从最严格意义上讲,治国的主体是人民,而且只能是人民。因为人民是国家的主人。那么党在依法治国中是什么地位,党是依法治国的领导力量,所以准确的表述是,人民依法治国,或者是人民在党的领导下依法治国。依法执政的主体是谁呢?当然是中国共产党。中国共产党是执政党,执政党必须依法执政。

依法行政的主体是谁呢?国务院与地方各级人民政府。

依法治国、依法执政、依法行政共同推进的含义是什么,其实就是把人民的力量、中国共产党的力量、各级人民政府的力量,加在一起,形成合力,心往一处想,劲儿往一处使,推进法治以更快的速度向前发展。

(三) 坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设

提到法治化,我们会想到,是我们生活的这块土地,是我们工作的这个领域内的法治化,也包括国家公权力法治化,这就是法治国家。

那么法治政府不就是法治国家的构成部分吗?对的,法治政府是法治国家的构成部分,但是法治政府有它的独特内容。政府拥有整个国家最多、最大的权力,我们的交通、能源、卫生、国防、科技、航天、地矿、环保等,政府无所不管。这么广泛的行政权力,如果不受法律的约束,不法法治化,这个国家有法治吗?当然没有。

所以说,在强调法治国家之后,必然会强调法治政府。国家法治化

了,政府法治化了,但社会公众、社会组织不法化,公权力都依法办事了,但是民众不依法办事,社会不依法,那么国家会法治化?能建立起法治的中国?当然不行,所以提出了法治国家、法治政府之后必然会提出法治社会。习近平总书记的思路是什么?坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,不断开创依法治国新局面。在建设法治国家的时候,不要忘记法治政府、法治社会的建设。

(四) 实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法

这四句话我们很熟悉,但是更熟悉的是另外四句话——党在1978年十一届三中全会提出来的——有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。这四句话当时很了不起,从“文革”中走来的中国社会,法治一片荒芜,全社会呈现出一片混乱,法律几乎荡然无存,在这样的背景下,中国怎么走向未来,中国共产党认识到必须先要有法可依,先得把法律制定出来。抓紧立法,法律有了,有法就必依,要遵守执行。而且遵守执行中执法也必须得严,不能放水,那违法怎么办,违法必须追究。这四句话对当时恢复法治建设是十分重要的。

但是三十多年过去了,今天反观这四句话,会发现这四句话已经落后了。第一句,有法可依:仅仅是“可依”,至于那个法好不好,善良不善良,公正不公正,是进步还是倒退,是文明还是野蛮,是保障人权还是伤害权利,来不及考虑。我们有法可依的要求还是很低,没有考虑它科学不科学,是不是良法。随着时代发展,这个要求太低了。第二句,有法必依,什么叫依,就是遵守执行,但是第三句又来一个“执法必严”,逻辑上是否重复呢?第四句,违法必究,违法必究不就是有法必依吗?逻辑含混。党的十八大把它升级更新为科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,立法、执法、司法、守法四个环节很严谨,每个环节最根本的要求:立法要科学、执法要严格、司法讲公正、守法是全民,每个人都得遵守。