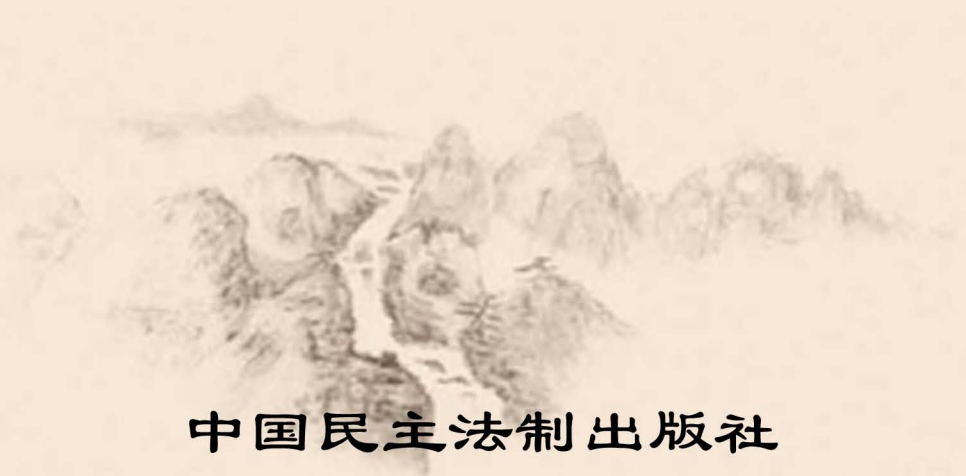


新时期普法骨干培训教材

陈百顺，严月仙 主编



中国民主法制出版社



· 新时期法治宣传教育工作理论与实务丛书

结合本轮普法要求
把握热点 宣讲要点
普法讲师团成员
村（居）委法治副主任
学习法律知识



着力突出重点
彰显特点 普法骨干
法治副校长
普法志愿者和法律明白人
交流普法经验

普法骨干 培训教材

中国社会科学院法学研究所法治宣传教育与公法研究中心◎组织编写

总顾问：张苏军 总主编：陈 甦

本册主编：陈百顺 严月仙



中国出版集团 | 全国百佳图书
中国民主法制出版社 | 出版单位

图书在版编目(CIP)数据

新时期普法骨干培训教材 / 中国社会科学院法学研究所法治宣传教育与公法研究中心组织编写. — 北京 : 中国民主法制出版社, 2016. 10

(新时期法治宣传教育工作理论与实务丛书)

ISBN 978-7-5162-1321-6

I. ①新… II. ①中… III. ①法制教育—宣传工作—中国—培训—教材
IV. ①D920.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第241874号

所有权利保留。

未经许可, 不得以任何方式使用。

责任编辑 / 郭瑾桢

装帧设计 / 郑文娟

书 名 / 新时期普法骨干培训教材

作 者 / 陈百顺 严月仙

出版·发行 / 中国民主法制出版社

社 址 / 北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)

电 话 / 010-62152088

传 真 / 010-62168123

经 销 / 新华书店

开 本 / 16开 710mm×1000mm

印 张 / 20.125

字 数 / 355千字

版 本 / 2016年10月第1版 2016年10月第1次印刷

印 刷 / 北京精乐翔印刷有限公司

书 号 / ISBN 978-7-5162-1321-6

定 价 / 48.00元

出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

丛书编委会名单

总 顾 问：张苏军

主 任：李 林 刘海涛

委 员：李 林 陈 甦 陈泽宪 孙宪忠 刘作翔 李明德

王敏远 周汉华 邹海林 莫纪宏 田 禾 熊秋红

张 生 沈 涓 刘海涛 赵卜慧 陈百顺 沙崇凡

艾其来 丛文胜 吴丽华 宋玉珍 陈禄强

办公室主任：莫纪宏 陈百顺

办公室成员：谢增毅 廖 凡 李 忠 李洪雷 陈欣新 陈根发

翟国强 刘小妹 李 霞 戴瑞君 聂秀时 李长涛

邵 波 赵 波 胡俊平 陈 娟 严月仙 罗 卉

张静西 杨 文 刘佳迪 郭瑾桢 熊林林 肖术芹

序

加强队伍建设 深化普法宣传

自1986年起，我国已连续开展了六个五年一轮的普法活动。2016年是我国“六五”普法收官之年、“七五”普法的启动之年。新一轮法治宣传教育工作的主要目标是：普法宣传教育机制进一步健全，法治宣传教育实效性进一步增强，依法治理进一步深化，全民法治观念和全体党员党章党规意识明显增强，全社会厉行法治的积极性和主动性明显提高，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围。

为深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神，以及中共中央、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）》，扎实推进“七五”普法工作，中国社会科学院法学研究所联合中国民主法制出版社，组织国内有关方面的专家学者，在新一轮的五年普法规划实施期间，郑重推出“全面推进依法治国精品书库（六大系列）”，即《全国“七五”普法系列教材（以案释法版，25册）》《青少年法治教育系列教材（法治实践版，30册）》《新时期法治宣传教育工作理论与实务丛书（30册）》《“谁执法谁普法”系列丛书（以案释法版，72册）》《“七五”普法书架——以案释法系列丛书（60册）》和《“谁执法谁普法”系列宣传册（漫画故事版，82册）》。

其中《新时期法治宣传教育工作理论与实务丛书（30册）》是为了系统总结1985年以来全民普法三十多年的理论研究和实践经验，切实推进“七五”普

法工作创新规范开展，分别从法治宣传教育立法、国家公职人员、青少年、农村、社区、行业的法治宣传教育以及区域法治创建、网络时代法治宣传教育、法治文化建设等方面进行精心组织编辑，力求对各地法治宣传教育一线工作者的实际工作有一定的帮助。为增强可操作性，该套丛书特别推出了培训教材共6册，分别为《新时期普法骨干培训教材》《新时期普法讲师团成员培训教材》《新时期法治副校长培训教材》《新时期村（居）委法治副主任、一村（居）一法律顾问培训教材》《新时期普法志愿者培训教材》《新时期法律明白人培训教材》先行出版。该6册培训教材着力突出重点、把握热点、围绕难点、宣讲要点、彰显特点，是普法骨干、普法讲师团成员、法治副校长、村（居）委法治副主任以及一村（居）一法律顾问、普法志愿者和法律明白人的专用培训用书。

衷心希望这套丛书的出版，能够在学习法律知识、交流普法经验、提升能力素质方面，对广大普法工作者有所帮助。

本书编委会
2016年10月

目 录

第一章 全面推进依法治国	1
第一节 习近平总书记关于全面依法治国的重要论述	1
第二节 推进科学立法 加强严格执法	5
第三节 保证公正司法 推进全民守法	13
第四节 建设高素质法治工作者队伍	23
第二章 突出学习宣传宪法	31
第一节 治国安邦的总章程	31
第二节 宪法概述	34
第三节 国家性质及其制度	40
第四节 公民的基本权利和义务	48
第五节 国家机构	51
第六节 国家宪法日和宪法宣誓制度	64
第三章 深入宣传中国特色社会主义法律体系	67
第一节 概述	67
第二节 宪法相关法	83
第三节 民商法	99
第四节 行政法	125
第五节 经济法	141
第六节 社会法	160
第七节 刑法	170
第八节 诉讼与非诉讼程序法	180

第四章 推进多层次多领域依法治理	205
第一节 推动行业普法 贯彻普法责任制	205
第二节 贯彻落实“法律六进”普及相关法律知识	209
第三节 社会规范和行业约束	266
第四节 党内法规	272
第五章 推动社会法治文明建设	278
第一节 坚持依法治国和以德治国相结合	278
第二节 大力弘扬社会主义核心价值观	283
第三节 把家风建设摆在重要位置	291
第四节 促进和谐社会建设	293
第六章 提升普法骨干履职能力	295
第一节 提升普法骨干能力素质	295
第二节 加强督导评估工作	298
第三节 创新普法工作方式	300
附录	303
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	303
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	311

内容提要

依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过法定形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现民主制度化、法律化，建设社会主义法治国家。全面推进依法治国，是我们党从坚持和发展中国特色社会主义，实现国家治理体系和治理能力现代化，提高党的执政能力和执政水平出发，总结历史经验、顺应人民愿望和时代发展要求作出的重大战略布局。



第一节 习近平总书记关于全面依法治国的重要论述

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央围绕着“四个全面”的战略布局，将法治作为治国理政的基本方式，提出了全面推进依法治国的指导思想、总目标、基本原则、重要任务和具体法治改革措施，全面和系统地回答了与中国特色社会主义法治实践相关的重大理论问题，明确了中国特色社会主义法治道路的前进方向，为建设具有中国特色社会主义法治体系、全面推进法治中国建设提供了新的思想源泉和丰富的理论依据。

一、社会主义法治建设的基本原则

党的十一届三中全会明确提出了新时期社会主义法制建设的“十六字方针”，即“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。“十六字方针”适应改革开放初期拨乱反正、恢复社会主义法制传统的需要，有力地推动了立法、执法、司法、法律监督、法学教育以及守法等各项工作的有序进行，取得了丰硕的成果。党的十五大报告将“依

依法治国，建设社会主义法治国家”作为治国方略第一次明确地写进党的重要文件，“依法治国”开始纳入执政党的执政纲领。1999年对宪法作第三次修改时，将“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”作为治国方略正式入宪，成为宪法所确立的一项治国理政的基本国策。党的十八大报告在总结既往中国特色社会主义法治实践经验的基础上，正式提出了“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的“全面推进依法治国”的新理念，对党的十一届三中全会提出的新时期社会主义法制建设的“十六字方针”——“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”，作了全新的阐述，丰富了社会主义法治建设基本原则的内涵，体现了社会主义法治建设各项基本原则和与时俱进的内在要求。党的十八大以来，习近平同志面对新世纪我国法治建设出现的新情况和新问题，在多次重要讲话中创造性地运用了重点论、系统论和辩证法等马克思主义的基本立场、观点和方法，对社会主义法治建设基本原则的各项要求作了符合当下中国实际的深入细致的分析和论述，进一步丰富和完善了社会主义法治建设基本原则的内涵。习近平将法治建设与治国理政紧密地结合起来，指出“法治是治国理政的基本方式”；与此同时，习近平还揭示了中国特色社会主义法治建设各项工作之间的有机联系，着重强调“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”的“全面推进依法治国”的新思想、新理念。关于全面推进依法治国在国家治理中的作用，习近平明确指出：“全面推进依法治国，必须从我国实际出发，同推进国家治理体系和治理能力现代化相适应，既不能罔顾国情、超越阶段，也不能因循守旧、墨守成规。”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。全面推进依法治国，是解决党和国家事业发展面临的一系列重大问题、解放和增强社会活力、促进社会公平正义、维护社会和谐稳定、确保党和国家长治久安的根本要求。习近平关于社会主义法治建设基本原则的论述，对立法、执法、司法和守法等法治工作的各个环节提出了更加科学合理和符合时代特点的高标准和新要求，对于建设法治中国设计了更为切实可行的实现路径，丰富了中国特色社会主义法治理论的思想内涵，提升了中国特色社会主义法治实践的目标期待。

二、全面推进依法治国是治国理政的重要战略举措

党的十八大提出了“确保到2020年实现全面建成小康社会宏伟目标”的时间表和路线图。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央围绕着“全面建成小康社会”的宏伟目标，全面统筹小康社会建设、深化改革、法治建设和执政党自身建设之间的辩证关系，提出了“四个全面”的战略布局，从理论上明确了今后一段时间内

执政党的大政方针和政策走向。2014年底，习近平在江苏调研时首次提出“全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党”的“四个全面”的论述。如何科学地认识“四个全面”之间的辩证关系，涉及执政党指导国家和社会建设的大政方针和政策的走向问题，事关重大。对此，2015年2月2日，习近平在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中，全面系统和创造性地集中论述了“四个全面”战略布局的逻辑关系，深刻地阐明了全面推进依法治国在“四个全面”中的重要地位和作用。习近平在论述四者之间的关系时指出，全面建成小康社会是我们的战略目标，全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党是三大战略举措。要把全面推进依法治国放在“四个全面”的战略布局中来把握，深刻认识全面推进依法治国同其他“三个全面”的关系，努力做到“四个全面”相辅相成、相互促进、相得益彰。

由此可见，“四个全面”中的“全面推进依法治国”是治国理政的重要战略举措，相对于“全面建成小康社会”“全面深化改革”和“全面从严治党”来说，“全面推进依法治国”是其他“三个全面”所依托的制度平台和保障。全面建成小康社会不仅仅是物质文明的大发展，更是制度文明的繁荣昌盛。现代社会治理的一条基本规律就是，只有法治才能造就可持续发展的制度文明。小康社会需要建立在高度文明的法治基础之上，“法治小康”是小康社会的重要标志。全面深化改革是要改革和清除那些不适应社会生产力发展的制度障碍，为改革不断提供制度的合法性。全面推进依法治国可以为全面深化改革适时提供制度的合法性，使得改革获得源源不断的制度活力。全面从严治党是执政党管党治党的基本要求，执政党依据党内法规管党治党，更需要确保“党自身必须在宪法和法律范围内活动”，要实现“把权力关进制度的笼子”的反腐倡廉目标，首要的任务就是应当把权力关进宪法和法律的笼子，通过有序推进依法治国各项法治工作，防止权力不受制度的监督，确保任何组织和个人都不得享有超越宪法法律的特权。与此同时，其他“三个全面”对于全面推进依法治国也具有相辅相成的促进作用。当然，全面推进依法治国解决的是国家治理和社会治理的根本问题，涉及方方面面，不依靠法律绝对不行，但仅仅“就法治论法治”，脱离具体的实际情况，也不可能有效地解决实际生活中存在的各种复杂的社会问题和国家治理难题。因此，全面建成小康社会、全面深化改革和全面从严治党都可以从不同角度和侧面来为全面推进依法治国提供良好的内外部环境和发展条件。

三、全面推进依法治国的总抓手是建设中国特色社会主义法治体系

全面推进依法治国涉及很多方面，在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手，这个总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系。依法治国各项工作都要围绕这个总抓手来谋划、来推进。习近平在《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》中指出，提出建设中国特色社会主义法治体系这个总目标，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。所谓“抓手”就是政策的制度落脚点。将“建设中国特色社会主义法治体系”形容为全面推进依法治国的总抓手，对于认识党的十八届四中全会《全面推进依法治国的决定》首次明确“建设中国特色社会主义法治体系”作为全面推进依法治国总目标的意义非常重要。“建设中国特色社会主义法治体系”这个总抓手可以从两个方面来理解：

一是从依法治国的角度来看。党的十五大报告指出，依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、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。党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《全面推进依法治国的决定》）从理论体系、实践体系和具体法治体系三个角度明确了中国特色社会主义法治体系的内涵。全面和有效地按照要求将法治体系建设落到实处，必须采取一系列制度措施。这些制度措施必然应体现依法治国的要求。建设中国特色社会主义法治体系的各项具体要求就是落实依法治国的各项制度措施。因此，建设中国特色社会主义法治体系成了全面推进依法治国的制度抓手。

二是从建设社会主义法治国家的角度来看。“建设中国特色社会主义法治体系”从理论和实践、抽象与具体相结合的角度对建设社会主义法治国家进行了制度构建。如果中国特色社会主义法治体系在制度上基本建成，即形成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以及完善的党内法规体系，那么，社会主义法治国家的制度表现形式也就基本上完成了。

所以，在形式意义上，中国特色社会主义法治体系的建成可以视为制度上判断是否建成了法治国家的具体标准，是法治国家是否在制度上得以实现的抓手。因此，习近平提出建设中国特色社会主义法治体系作为全面推进依法治国的总抓手的思想，使得依法治国基本方略在路径与目标两个方面的制度内涵都更加清晰，使得我们坚持走中国特色社会主义道路更有信心。只要抓好建设中国特色社会主义法治体系各项工作，

抓出具体成效，就能够充分体现中国特色社会主义法治理论的指导意义，形成中国特色社会主义法治实践的主要特征，全面推进依法治国的各项措施也就能够得到有效贯彻落实，社会主义法治国家的实现程度和状况也就有了制度上的最有效的判断标准。



第二节 推进科学立法 加强严格执法

党的十八届四中全会对全面推进依法治国作出战略部署，明确提出建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。这就为新形势下国家立法工作确定了方向和目标，提出了任务和要求。我们必须全面贯彻党的十八届四中全会精神，在新的起点上加强和改进立法工作，推动以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系完善发展，为坚持和发展中国特色社会主义提供更加有力的法治保障。

一、推进科学立法

（一）全面贯彻实施宪法，宪法的生命在于实施

全面贯彻实施宪法，是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力，具有根本性、全局性、稳定性、长期性。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企事业单位，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。任何组织或者个人，都不得有超越宪法和法律的特权。一切违反宪法和法律的行为，都必须予以追究。习近平总书记指出，要坚持不懈抓好宪法实施工作，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，在中国特色社会主义法律体系中居于核心地位。在立法工作中，应当坚持宪法的核心地位，通过完备的法律推动宪法实施。宪法是法律法规的总依据，同时宪法又通过法律法规予以贯彻和体现。宪法所确立的国家根本制度和根本任务、基本原则、方针政策、活动准则等，需要通过一系列行之有效、相互衔接和配套的法律法规来贯彻落实。通过立法实施宪法，一要遵循宪法确立的制度和原则，从党和国家事业全局出发，从人民根本利益出发，严格依照法定权限和程序开展立法活动，维护国家法制的统一、尊严和权威；二是要通过不断完善法律法规和配套的规范性文件，

贯彻落实宪法确立的制度和原则，推动宪法实施，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。

（二）完善立法体制

立法体制是关于立法机关的设置、立法权限的划分以及立法权运行的基本原则和基本制度的总称。我国是统一的、多民族的、单一制的社会主义国家，但各地方经济社会发展又很不平衡，从这一基本国情出发，我国1982年宪法确立了统一又分层次的立法体制。2000年3月15日，九届全国人大三次会议通过立法法，对全国人大与国务院、中央与地方的立法权限划分、立法程序、法的适用规范和备案审查作出了全面规范。随着经济社会的发展和全面深化改革的推进，现行立法体制也存在一些不相适应的问题，需要加以完善，2015年3月15日，十二届全国人大三次会议对立法法作了修正。经过30多年来的实践，我国的立法已经形成了行之有效的制度机制，包括制订立法规划、法律草案起草和审议中的重大问题、修改宪法、提请大会审议法律、保证重大举措于法有据等，应当继续坚持和不断完善。凡立法涉及重大体制和重大政策调整的，必须报党中央讨论决定。党中央向全国人大提出宪法修改建议，依照宪法规定的程序进行宪法修改。法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告，全国人大常委会依法将有关法律案列入立法程序。要充分发挥人大在立法工作中的主导作用。这是完善法律体系、加强和改进新形势下立法工作的重要举措。立法是宪法赋予人大及其常委会的一项重要职权。完善立法体制要把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，明确立法权力边界，从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化。对部门间争议较大的重要立法事项，由决策机关引入第三方评估，充分听取各方意见，协调决定，不能久拖不决。加强法律解释工作，及时明确法律规定含义和适用法律依据。明确地方立法权限和范围，依法赋予设区的市地方立法权。

（三）深入推进科学立法、民主立法

建设中国特色社会主义法律体系是一个系统工程，在这个系统工程中，完备的法律规范体系是法治实施、法治监督、法治保障的前提。立法质量直接关系到法治的质量。建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键，深入推进科学立法、民主立法，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。科学立法、民主立法，简洁明了地回答了新形势下我们“立什么样的法、怎样立法”这一重大命题。科学立法的核心是立法要尊重和体现社会发展的客观规律、尊重和体现法律所调整的社会关系的客观规律以及法律体系的内在规律。首先，立法要体现我国社会主义国家性质，顺应时代发展要

求，推动国家发展进步，保障人民各项权利。其次，立法要从国情和实际出发。习近平总书记指出，不是什么法都能治国，不是什么法都能治好国。要立良善之法，立管用之法，建立科学的立法体制机制，使每一项立法都能科学合理地规范国家机关的权力和责任，规范公民、法人和其他组织的权利与义务，使法律符合经济社会发展的需求。最后，法律是治国理政的科学依据，立法必须遵循法律体系的内在规律和立法工作规律，遵循立法程序，注重立法技术，努力实现立法过程的科学化。

（四）加强重点领域立法

加强重点领域立法，就是要依法保障公民权利，加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度，保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实，实现公民权利保障法治化。增强全社会尊重和保障人权意识，健全公民权利救济渠道和方式。当前，要紧紧围绕中国特色社会主义事业五位一体总体布局，加强和改进新形势下立法工作，推动法律体系完善发展。社会主义市场经济法律制度是中国特色社会主义法治体系的重要任务。全面落实这一重要任务，既关系到社会主义市场经济的持续健康发展，也关系到全面深化改革目标的实现，必须全力以赴地抓紧抓好。十八届四中全会决定指出，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，必须以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，完善社会主义市场经济法律制度，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。编纂民法典，制定和完善发展规划、投资管理、土地管理、能源和矿产资源、农业、财政税收、金融等方面法律法规，加强企业社会责任立法，完善激励创新的产权制度、知识产权保护制度和促进科技成果转化的体制机制。推进社会主义民主政治法治化对于我们坚持中国特色社会主义政治发展道路，发展社会主义民主政治，建设社会主义法治国家，具有重要指导意义。

（五）正确处理改革与法治关系

全面深化改革和全面推进依法治国，二者密切关联。实现全面深化改革总目标，必须全面推进依法治国，不断提高国家治理法治化水平。推进各领域各方面改革，都要坚持依法治国，这是一个破与立辩证统一的过程。古人讲：“治国无法则乱，守法而弗变则悖，悖乱不可以持国。”从一定意义上讲，全面推进依法治国也是对全面深化改革战略部署的深化。在全面贯彻依法治国方略的背景下，任何改革创新都必须在法治轨道内进行。而且，现有的法律体系不是僵化的条文，而是具备一定灵活实施的空间，因此，必须正确处理改革创新与依法治国的关系，不能简单地将法律理解为改

革创新的障碍和绊脚石。实际上，法律对改革的规范不是刚性的规范，而是包含了内在的弹性机制。法律体系本身也设定了改变法律的程序，如果改革创新遇到法律上的障碍，完全可以通过法律规定的程序进行化解。如果一般法律层面不容易解决的问题，可以提高到宪法层面进行解决。但是一般的改革创新实践，应当用足现有体制内有效的法律资源，依法、有序、稳步推进改革创新实践。从改革的终极目标来看，法治本身就是改革创新所要实现的目标和价值。依法治国是我国宪法所确认的基本治国方略，任何改革创新都需要在法治的轨道内进行，不能突破国家法律设定的界限。必须正确处理改革创新与依法治国的关系，不能简单地将法律理解为改革的障碍。而且，我国作为单一制国家，任何局部或者地方的改革都必须兼顾国家整体的制度格局，改革创新不能与宪法和法律的基本原则相抵触，这是改革的界限所在。

习近平总书记指出：“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。”在立法工作中，认真贯彻习近平总书记重要指示精神，努力把改革决策和立法决策更好地结合起来，正确处理法律的稳定性与变动性、现实性与前瞻性、原则性与可操作性的关系，努力做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。对实践证明行之有效的，要及时上升为法律；对实践条件还不成熟、需要先行先试的，要按照法定程序作出授权；对不适应改革要求的法律法规，要及时修改和废止。

二、加强严格执法

（一）完善依法决策机制

随着我国经济社会的快速发展，社会利益日趋多元，社会矛盾高发频发，社会情绪更加复杂，决策中妥善处理各方利益诉求的挑战和困难明显加大，这就要求党委、政府决策不管是“做蛋糕”，还是“分蛋糕”，都要把维护人民权益和实现公平正义摆在更加突出的位置，保证决策能够得到广大人民群众普遍认同和支持，保证改革发展成果能够公平惠及人民群众。要做到这一点，必须健全依法决策机制。科学合理的决策制度，能够把政府决策与做好群众工作紧密结合起来，开门让人民群众参与决策，公开决策事项、决策依据、决策过程、决策信息、决策结果，真心实意倾听民意、汇聚民智，实事求是权衡利弊、兼顾各方，保证合理的意见和诉求充分体现到决策之中，真正使人民权益最大化、公平正义法治化。党的十八届四中全会提出“把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序”，

这是对健全依法决策机制主要内容提出的明确要求。要通过制定重大行政决策程序法律法规，明确规范五项程序的重点内容和步骤，把重大行政决策纳入法治化轨道。

（二）深化执法体制改革

行政执法是行政机关的基本职能，深化行政执法体制改革，直接关系到政府依法全面履行职能，关系到国家治理体系和治理能力现代化，关系到经济社会持续健康发展。习近平总书记指出，行政机关是实施法律法规的重要主体，要带头严格执法，维护公共利益、人民权益和社会秩序。这些年来，随着政治体制改革和民主法治建设的推进，行政机关执行法律、依法行政的状况有了很大改善，但仍然存在不少问题，突出表现是：有的有法不依、执法不严、违法不究甚至执法犯法、贪赃枉法；有的执法不作为、以罚代刑、降格处理；也有的执法乱作为、变通执法、选择执法、人情执法、钓鱼执法，以及以罚款创收为目的的利益驱动执法，行政执法自由裁量权过大、同事不同罚的情况比较普遍。这些问题的存在，严重影响了法律的公正和权威，严重损害了党和政府的形象，已经成为行政执法领域中群众普遍关注、各方面反映强烈的突出问题。执法者不能严格执法甚至执法犯法，又如何保证大众守法？因此，“正人先正己”，必须深化行政执法体制改革，着力规范职责配置和执法行为，强化权力监督和责任追究，促进严格规范公正文明执法，保证法律有效实施。当前，深化行政执法体制改革要坚持减少层次、整合队伍、提高效率的原则，着力抓好以下重点改革：首先，要加快推进执法重心和执法力量向市县下移，清除多层、多重执法；其次，要大幅减少市县执法队伍种类，推进综合执法，形成监管合力，提高整体执法效能；再次，要加强行政执法队伍建设，坚持高标准严要求，提高执法人员素质；最后，健全行政执法和刑事司法衔接机制，理顺行政强制执行体制，切实维护法律的权威和尊严。

要坚持所有行政监管事项都必须以充分发挥市场在资源配置中的决定性作用为前提，以法律规定的授权为依据。要坚持运用法治思维和法治方式履行行政执法职能，严格依法监管，自觉和善于运用法治办法解决矛盾和问题，这要成为政府履行职能的基本方式。要坚持精简统一效能原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求，结合机构改革，完善行政执法体系，提高行政执法机构相对独立性和权威性。要适应改革和管理需要，抓紧修订完善相关法律法规，具备条件的地方也可授权先行先试，妥善解决改革和管理于法有据的问题。

（三）坚持严格规范公正文明执法

坚持严格规范公正文明执法，是全面推进依法治国的基本要求，是维护社会公平正义的重大举措，是提升执法公信力的重要途径。当前，我国正处于社会主义初级阶