

全国“七五”普法统编教材
QUANGUO QIWU PUFA TONGBIAN JIAOCAI

以案释法版



领导干部 法治思维和法治方式读本

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：李 林 本册主编：莫纪宏 赵 波



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



全国“七五”普法统编教材
QUANGUO QIWU PUFA TONGBIAN JIAOCAI

以案释法版



领导干部 法治思维和法治方式读本

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：李 林 本册主编：莫纪宏 赵 波



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

领导干部法治思维和法治方式读本：以案释法版 / 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，2016.6
全国“七五”普法统编教材

ISBN 978-7-5162-1227-1

I. ①领… II. ①中… 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144262号

所有权利保留。

未经许可，不得以任何方式使用。

责任编辑 / 刘佳迪

装帧设计 / 郑文娟 张照雷

书 名 / 领导干部法治思维和法治方式读本（以案释法版）
作 者 / 莫纪宏 赵 波

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 / 010-62155988
传 真 / 010-62151293
经 销 / 新华书店
开 本 / 16开 710mm×1000mm
印 张 / 10.25
字 数 / 165千字
版 本 / 2016年6月第1版 2016年6月第1次印刷
印 刷 / 北京精乐翔印刷有限公司

书 号 / ISBN 978-7-5162-1227-1
定 价 / 28.00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 陈晗雨 陈百顺

沙崇凡 艾其来 吴丽华 宋玉珍 陈禄强 栾兆安

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 马凤燕 杨 文 刘佳迪 郭瑾桢

总 序

搞好法治宣传教育 营造良好法治氛围

全面推进依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义，努力建设法治中国的必然要求和重要保障，事关党执政兴国、人民幸福安康、国家长治久安。

我们党长期重视依法治国，特别是党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央对全面依法治国作出了重要部署，对法治宣传教育提出了新的更高要求，明确了法治宣传教育的基本定位、重大任务和重要措施。十八届三中全会要求“健全社会普法教育机制”；十八届四中全会要求“坚持把全民普法和守法作为依法治国的长期基础性工作，深入开展法治宣传教育”；十八届五中全会要求“弘扬社会主义法治精神，增强全社会特别是公职人员尊法学法守法用法观念，在全社会形成良好法治氛围和法治习惯”。习近平总书记多次强调，领导干部要做尊法学法守法用法的模范。法治宣传教育要创新形式、注重实效，为我们做好工作提供了基本遵循。

当前，我国正处于全面建成小康社会的决定性阶段，依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出，严格执法、公正司法的要求越来越高，维护社会公平正义的责任越来越大。按照全面依法治国新要求，深入开展法治宣传教育，充分发挥法治宣传教育在全面依法治国中的基础作用，推动全社会树立法治意识，为“十三五”时期经济社会发展营造良好法治环境，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦作出新贡献，责任重大、意义重大。

为深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神特别是依法治国重要思想，深入扎实地做好“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，经过反复研究、精心准备，特组织国内从事法律教学、研究和实务的专家学者，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”普法统编教材（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系列丛书（30册）》《“谁执法谁普法”系列丛书（以案释法版，70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，70册）》。六套丛书均注重采取宣讲要点、以案释法、图文并茂、通俗易懂的形式，紧紧围绕普法宣传的重点、法律规定的要点、群众关注的焦点、社会关注的热点、司法实践的难点，结合普法学习、法律运用和司法实践进行了全面阐释。丛书涵盖了中国特色社会主义法律体系的方方面面，系统收录了各类法律法规和规章，筛选了涉及经济、政治、文化、社会和生态文明建设的各类典型案例，清晰展现了法律教学研究和司法工作的生动实践，同时兼顾了领导干部、青少年学生、工人和农民等不同普法对象的学习需求，具有很强的实用性和操作性，对于普法学习、法学研究和司法实务均具有较好的参考价值。

丛书的出版，有助于广大公民深入学习中央关于全面推进依法治国的战略布局，系统掌握宪法和法律规定，学会运用多样的权利救济途径表达诉求、维护合法权益；有助于广大行政执法人员和法律工作者进一步优化知识结构，丰富相关法律知识储备，强化能力素质和提高工作水平；有助于广大司法实务工作者准确把握法律应用方面的最新进展，解决实际工作中存在的司法疑难问题。

诚然，中国特色社会主义的建设日新月异，依法治国的实践也在不断丰富和发展。丛书出版后，还需要结合普法实践新进展，立法工作新动态和执法司法新需求，及时进行修订完善和内容更新，以确保读者及时、准确掌握中央全面推进依法治国的新要求、立法执法的新进展，使丛书的社会应用价值不断提升。

全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，必须全面推进依法治国；落实依法治国基本方略，必须不断提高全社会的法律应用水平。衷心希望这六套丛书的出版，能够在普法学习宣传、法学理论研究和教学、法律工作实务方面起到应有作用，切实有助于广大公务人员能够更好地运用法治思维和法治方式推动工作，带头在宪法法律范围内活动；有助于执法司法工作人员始终坚持严格执法、公正司法，不断提升执法司法能力；有助于广大干部群众坚持依法治理，加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾，更好地营造学法尊法守法用法的良好氛围。

本书编委会
2016年5月

目 录

第一章 全面推进依法治国战略	1
第一节 全面推进依法治国战略概述	1
以案释法01 让人民群众在司法案件中感受到公平正义	12
第二节 宪法及行政法相关规定	13
以案释法02 换届选举的法律严肃性不容挑战	21
以案释法03 行政不作为被判败诉	28
以案释法04 行政机关对不属于本机关办理职责的事项应依法移送 有关机关	29
第三节 “七五”普法规划	32
以案释法05 领导干部腐败不能以“不懂法”为借口	36
第二章 法治思维和法治方式	41
第一节 法治思维和法治方式的提出背景	41
以案释法06 化解矛盾终究须靠法	44
第二节 法治思维和法治方式的基本属性	44
第三节 培养法治思维和法治方式的基本途径	47
以案释法07 权力不能越出制度的笼子	48
以案释法08 公平竞争权益受法律保护	49
第三章 领导干部应备基本法治常识	51
第一节 国家政治制度概述	51
以案释法09 选举办法不得与法律相违背	57
以案释法10 街道办党工委能否罢免村委会主任	58
第二节 法律基础知识	59
以案释法11 计生主任收费违法办理准生证	66
第三节 法治体系与法治国家建设目标	67
以案释法12 擅自使用警用服装与器材违法	69
第四章 领导干部法治思维提升	71
第一节 领导干部法治思维制约因素	71
以案释法13 李某被误判故意杀人罪获国家赔偿案	73

第二节 领导干部法治思维的重要性	74
以案释法14 钱某诉某镇人民政府案	76
以案释法15 何某诉某区人民政府房屋征收补偿决定案	77
第三节 领导干部法治思维的主要类型	78
以案释法16 廖某诉某县人民政府房屋强制拆迁案	80
第四节 领导干部法治思维提升路径	81
以案释法17 党委决议将不符合条件的罪犯保外就医违法	84
第五章 领导干部法治方式培养	85
第一节 领导干部法治方式概念与基本特征	85
以案释法18 省人大代表干预司法独立被依法追究法律责任	87
第二节 领导干部运用法治方式的必要性及存在的问题	88
以案释法19 拆迁引发刑事案件，政府发函求法院轻判	90
第三节 提高领导干部运用法治方式能力的主要对策	90
以案释法20 某市市委要求部分公务员提前离岗事件	92
第六章 构建提高领导干部法治思维和法治方式能力的法治环境	94
第一节 完善国家工作人员学法用法制度	94
以案释法21 法律面前没有特殊公民	98
第二节 建设社会主义法治文化	99
第七章 法治思维与法治方式的实践推广	102
第一节 运用法治思维提高领导干部自身修养	102
以案释法22 安监局超出了其法定职权范围进行行政处罚被撤销	104
第二节 运用法治思维与法治方式化解矛盾	104
第三节 运用法治思维与法治方式应对突发事件	108
以案释法23 孔某诉某县人民政府房屋征收决定案	111
以案释法24 王某诉某市人民政府行政不作为案	111
附 录	113
中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定	113
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	129
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	137

第一章 全面推进依法治国战略

重点提示

党的十八届四中全会通过的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，对加强中国特色社会主义法治体系建设，全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家，具有十分重要的现实意义。作为党政机关的领导干部要深刻领会全面推进依法治国战略的精髓，同时，也要对我国的宪法及行政法体系有一个全面的认识。2016年是国家“七五”普法规划的开局之年，作为各级党政机关的领导干部也要深入了解“七五”普法规划的内容与举措，扎实地做好“七五”普法的具体落实工作。

第一节 全面推进依法治国战略概述

为贯彻落实党的十八大作出的战略部署，加快建设社会主义法治国家，党的十八届四中全会作出了全面推进依法治国的重要决定。

我们党高度重视法治建设。长期以来，特别是党的十一届三中全会以来，十分注重总结国家社会主义法治建设的成功经验和深刻教训，提出为了保障人民民主，必须加强法治，必须使民主制度化、法律化，把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略，把依法执政确定为党治国理政的基本方式，把依法行政作为政府行政权运行的基本原则，社会主义法治建设不断取得历史性成就。当前，我国正处于社会主义初级阶段，全面建成小康社会进入决定性阶段，改革进入攻坚期和深水区，国际形势复杂多变，我们党面临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，



依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。正是在这样的关键时刻，党中央作出了全面推进依法治国的重大战略布局。深入了解依法治国方略的形成与发展过程，深刻领会全面推进依法治国的重大意义，系统把握全面推进依法治国必须坚持的基本原则，认真落实全面推进依法治国的总体要求，对进一步推进依法行政、建设法治政府具有重要意义。

一、全面推进依法治国的总目标

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出全面推进依法治国的总目标，即建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。习近平总书记指出：“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。”

准确把握总目标，就要坚定不移地走中国特色社会主义法治道路。实践已经证明，中国特色社会主义法治道路是社会主义法治建设成就和经验的集中体现，是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。现在，我们建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，都是对中国特色社会主义法治道路的坚持和拓展。在这一根本性问题上，我们必须树立自信、保持定力，坚持走中国特色社会主义法治道路，去实现全面推进依法治国的总目标。

准确把握总目标，就要明确全面推进依法治国的总抓手。全面依法治国各项工作都要围绕总目标来部署和展开，其中涉及很多方面，在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手，这就是建设中国特色社会主义法治体系。法治体系是国家治理体系的骨干工程，也是社会主义法治建设的基础工程。只有加快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，形成完善的党内法规体系，才能不断为法治建设提供动力、激发活力，切实把全会部署落到实处。

准确把握总目标，就要深刻认识建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的重大意义。“奉法者强则国强，奉法者弱则国弱”，我们正处于全面深化改革的攻坚时期、处于实现国家治理体系和治理能力现代化的关键阶段，只有在法治轨道上全面深化改革和推进现代化治理，才能在具有许多新的历史特点的伟大斗争中赢得新胜利，确保国家长治久安，不断开拓中国特色社会主义更加广阔的发展前景。

这个总目标对全面推进依法治国具有纲举目张的重大意义。

（一）明确了全面推进依法治国的正确方向

当今世界，由于各国历史、文化和发展道路的不同，存在着不同的法律制度模式和法治体系。我们党和国家提出这个总目标，就是要明确宣示，我们全面推进依法治国，将坚定不移建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家，就是要沿着中国特色社会主义法治道路前进。

坚持我国法治的社会主义性质，最根本的是坚持党的领导、坚持中国特色社会主义制度、坚持中国特色社会主义理论体系指导。明确这一根本性问题，有利于明确全面推进依法治国的根本目的和历史任务，有利于统一思想、凝聚全党全国各族人民在法治上的共识，排除和澄清各种模糊认识，保障依法治国沿着正确的方向推进。

（二）规划了全面推进依法治国的总体布局

全面推进依法治国是一个系统工程，涉及立法、执法、司法、守法等各个方面，涉及中国特色社会主义事业五位一体总体布局的各个领域，必须加强顶层设计、统筹谋划，在实际工作中必须有一个总揽全局、协调各方的总抓手，围绕这个总抓手来谋划和推进依法治国各项工作。这个总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系。

决定针对我国法治建设面临的突出矛盾和问题，体现推进各领域改革发展对提高法治水平的迫切要求，从法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系和党内法规体系等方面对法治体系建设提出目标要求，从依法治国、依法执政、依法行政共同推进和法治国家、法治政府、法治社会一体建设方面对法治中国建设作出战略部署和总体安排。

（三）反映了我们党治国理政思想的重大创新

随着党和国家事业不断发展，我们党对法治地位和作用的认识也在不断深化。“十年动乱”结束后，邓小平同志就深刻指出，制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性，为了保障人民民主，必须加强法制。为适应这一要求，党的十一届三中全会开启了民主法制建设的新征程。党的十五大确立了依法治国基本方略，党的十六大、十七大重申了这一方略。党的十八届四中全会将依法执政确立为新的历史条件下我们党执政的一个基本方式。党的十八大明确提出法治是治国理政的基本方式。党的十八届三中全会进一步强调建设法治中国。在这些历史性成就的基础上，党的十八届四中全会又根据新的实践和时代发展，与时俱进地提出了全面推进依法治国的总目标。总目标的提出，特别是中国特色社会主义法治体系的提出，不仅在党的历史上是第一次，在世界范围内也具有独创性，是党的治国理政思想的重大创新，标志着我们党对法治发展规律、社会主义建设规律和共产党执政规律的认识达到了一个新的高度。

（四）体现了与全面深化改革总目标的内在联系

党的十八届三中全会确定了全面深化改革的总目标，这就是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。治理一个国家、一个社会，关键是要立规矩、讲规矩、守规矩。法律是国家最大的规矩，法治是国家治理最基本的手段。提出全面推进依法治国总目标，就是考虑这个总目标与全面深化改革总目标的内在联系和相互衔接，在全面深化改革总体框架内全面推进依法治国各项工作，在法

治轨道上不断深化改革，更好发挥法治的引领和规范作用。建设中国特色社会主义法治体系，加快建设社会主义法治国家，本身就是全面深化改革的重要内容，而依法治国的全面推进，必将使中国特色社会主义制度更加完善、更加有效地推进国家治理体系和治理能力现代化。全面深化改革总目标和全面推进依法治国总目标，可以说是党的十八大作出的总体战略部署在时间轴上的顺序展开，全面深化改革、全面依法治国就像两个轮子一样协同驱动，为实现全面建成小康社会提供制度动力和保障。

二、全面推进依法治国的基本原则

全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命，需要付出长期艰苦努力，这一过程中，既要避免不作为，又要防范乱作为。为此，党的十八届四中全会明确提出，全面推进依法治国必须要坚持的基本原则，即坚持中国共产党的领导、坚持人民主体地位、坚持法律面前人人平等、坚持依法治国和以德治国相结合、坚持从中国实际出发。

（一）党的领导原则

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，是我国社会主义法治建设的一条基本经验。我国宪法确立了中国共产党的领导地位。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。党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。只有在党的领导下依法治国、厉行法治，人民当家作主才能充分实现，国家和社会生活法治化才能有序推进。依法执政，既要求党依法治国理政，也要求党依据党内法规管党治党。

实践证明，只有把依法治国基本方略的贯彻实施同依法执政的基本方式统一起来，把党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法统一起来，把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来，把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来，才能确保法治中国的建设有序推进、深入开展。

（二）人民主体原则

在我国，人民是依法治国的主体和力量源泉，法治建设以保障人民根本权益为出发点和落脚点。法治建设的宗旨是为了人民、依靠人民、保护人民、造福人民。因此，全面推进依法治国，必须要保证人民依法享有广泛的权利和自由、承担应尽的义务，维护社会公平正义，促进共同富裕。

全面推进依法治国，就是为了更好地实现人民在党的领导下，依照法律规定，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。法律既是保障公民权利的有力武器，也是全体公民必须一致遵循的行为规范，因此全面推行

依法治国，必须要坚持人民主体原则，切实增强全社会学法尊法守法用法意识，使法律为人民所掌握、所遵守、所运用。

（三）法律面前人人平等原则

平等是社会主义法律的基本属性。法律面前人人平等要求任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威，都必须在宪法法律范围内活动，都必须依照宪法法律行使权力或权利、履行职责或义务，都不得有超越宪法法律的特权。全面推行依法治国，必须维护国家法制统一、尊严和权威，切实保证宪法法律有效实施，任何



人都不得以任何借口任何形式以言代法、以权压法、徇私枉法。必须规范和约束公权力，加大监督力度，做到有权必有责、用权受监督、违法必追究，坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究行为。

（四）依法治国和以德治国相结合原则

法律和道德同为社会行为规范，在支撑社会交往、维护社会稳定、促进社会发展方面发挥着各自不同的且不可替代的交互作用。全面推进依法治国，既要重视发挥法律的规范作用，又要重视发挥道德的教化作用，要坚持一手抓法治、一手抓德治，大力弘扬社会主义核心价值观，弘扬中华传统美德，培育社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德。法治要体现道德理念、强化对道德建设的促进作用，道德要滋养法治精神、强化对法治文化的支撑作用，以实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。

（五）从中国实际出发原则

全面推进依法治国是中国特色社会主义道路、理论、制度实践的必然选择。建设法治中国，必须要从我国基本国情出发，同改革开放不断深化相适应，总结和运用党领导人民实行法治的成功经验，围绕社会主义法治建设重大理论和实践问题，深入开展法治建设，推进法治理论创新。

三、全面推进依法治国的具体要求

十八届四中全会是我党历史上第一次通过全会的形式专题研究部署全面推进依法治国问题。全会在对全面推进依法治国的重要意义、重大作用、指导思想和基本原则作了系统阐述的基础上，站在总揽全局、协调各方的高度，对全面推进依法治国进程中的人大、政府、政协、审判、检察等各项工作提出了工作要求。

（一）加强立法工作，完善中国特色社会主义法律体系建设和以宪法为核心的法律制度实施

1. 建设中国特色社会主义法治体系必须坚持立法先行

立法是实现法治的前提，要充分发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质

量这个关键。立法工作要恪守以民为本、立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观，要符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。要把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，完善立法体制机制，坚持立改废释并举，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性。坚持依法治国首先要坚持依宪治国、坚持依宪执政。一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正。加强备案审查制度和能力建设，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，禁止地方制发带有立法性质的文件。每年12月4日定为国家宪法日。在全社会普遍开展宪法教育，弘扬宪法精神。建立宪法宣誓制度，凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。

2. 完善党对立法工作中重大问题决策的程序

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。

健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制。建立由全国人大相关专门委员会、全国人大常委会法制工作委员会组织有关部门参与起草综合性、全局性、基础性等重要法律草案制度。增加有法治实践经验的专职常委比例。依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。

加强和改进政府立法制度建设，完善行政法规、规章制定程序，完善公众参与政府立法机制。重要行政管理法律法规由政府法制机构组织起草。

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。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。

3. 深入推进科学立法、民主立法

加强人大对立法工作的组织协调，健全立法起草、论证、协调、审议机制，健全向下级人大征询立法意见机制，建立基层立法联系点制度，推进立法精细化。健全法律法规规章起草征求人大代表意见制度，更多发挥人大代表参与起草和修改法律作用。完善立法项目征集和论证制度。健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式。探索委托第三方起草法律法规草案。



健全立法机关和社会公众沟通机制，开展立法协商，充分发挥政协委员、民主

党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用，探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制。拓宽公民有序参与立法途径，健全法律法规规章草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制，广泛凝聚社会共识。

4. 加强重点领域立法

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。

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。加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护，清理有违公平的法律法规条款。加强对国有、集体资产所有权、经营权和各类企业法人财产权的保护。企业有权拒绝任何组织和个人无法律依据的要求。

加快推进反腐败国家立法，完善惩治和预防腐败体系，形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制，坚决遏制和预防腐败现象。完善惩治贪污贿赂犯罪法律制度，把贿赂犯罪对象由财物扩大为财物和其他财产性利益。

加快保障和改善民生、推进社会治理体制创新法律制度建设。依法加强和规范公共服务，完善教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、食品安全、扶贫、慈善、社会救助和妇女儿童、老年人、残疾人合法权益保护等方面的法律法规。加强社会组织立法，规范和引导各类社会组织健康发展。制定社区矫正法。

用严格的法律制度保护生态环境，加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度，强化生产者环境保护的法律责任，大幅度提高违法成本。建立健全自然资源产权法律制度，完善国土空间开发保护方面的法律制度，制定完善生态补偿和土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等法律法规，促进生态文明建设。

实现立法和改革决策相衔接，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。

（二）深入推进依法行政，加快建设法治政府

各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，创新执法体制，完善执法程序，推进综合执法，严格执法责任，建立权责统一、权威高效的依法行政体制，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

1. 依法全面履行政府职能

完善行政组织和行政程序法律制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。

行政机关要坚持法定职责必须为、法无授权不可为，勇于负责、敢于担当，坚决纠正不作为、乱作为，坚决克服懒政、怠政，坚决惩处失职、渎职。行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。

2. 健全依法决策机制

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，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。

建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，对决策严重失误或者依法应当及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。

3. 深化行政执法体制改革

根据不同层级政府的事权和职能，按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则，合理配置执法力量。

推进综合执法，大幅减少市县两级政府执法队伍种类，重点在食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、海洋渔业等领域内推行综合执法，有条件的领域可以推行跨部门综合执法。

严格实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度，未经执法资格考试合格，不得授予执法资格，不得从事执法活动。严格执行罚缴分离和收支两条线管理制度，严禁收费罚没收入同部门利益直接或者变相挂钩。

4. 坚持严格规范公正文明执法

依法惩处各类违法行为，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度。完善执法程序，建立执法全过程记录制度。明确具体操作流程，重点规范行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为。严格执行重大执法决定法制审核制度。

全面落实行政执法责任制，严格确定不同部门及机构、岗位执法人员执法责任和责任追究机制，加强执法监督，坚决排除对执法活动的干预，防止和克服地方和部门保护主义，惩治执法腐败现象。

5. 强化对行政权力的制约和监督

加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设，努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系，增强监督合力和实效。

加强对政府内部权力的制约，对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用。改进上级机

关对下级机关的监督，建立常态化监督制度。完善纠错问责机制，健全责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等问责方式和程序。

完善审计制度，保障依法独立行使审计监督权。对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖。

6. 全面推进政务公开

坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。各级政府及其工作部门依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项。重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。

涉及公民、法人或其他组织权利和义务的规范性文件，按照政府信息公开要求和程序予以公布。推行行政执法公示制度。推进政务公开信息化，加强互联网政务信息数据服务平台和便民服务平台建设。

（三）保证公正司法，提高司法公信力

必须完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

1. 完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度

建立领导干部非法干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。任何党政机关和领导干部都不得让司法机关做违反法定职责、有碍司法公正的事情，任何司法机关都不得执行党政机关和领导干部违法干预司法活动的要求。对干预司法机关办案的，给予党纪政纪处分；造成冤假错案或者其他严重后果的，依法追究刑事责任。

健全行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判的制度。完善惩戒妨碍司法机关依法行使职权、拒不执行生效裁判和决定、藐视法庭权威等违法犯罪行为的法律规定。

建立健全司法人员履行法定职责保护机制。非因法定事由，非经法定程序，不得将法官、检察官调离、辞退或者作出免职、降级等处分。

2. 优化司法职权配置

健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职，侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制。

完善司法体制，推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点。完善刑罚执行制度，统一刑罚执行体制。改革司法机关人财物管理体制，探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离。

最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域重大行政和民商事案件。探索设