

全国“六五”普法统编教材

全国普法办公室 组织编写

领导干部学法用法读本

主 编 吴爱英

副主编 申维辰 张苏军



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

全国“六五”普法统编教材

全国普法办公室 组织编写

领导干部学法用法读本

主 编 吴爱英

副主编 申维辰 张苏军



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

领导干部学法用法读本 / 吴爱英主编. —北京:
法律出版社, 2011. 4 (2012. 8 重印)
ISBN 978 - 7 - 5118 - 1985 - 7

I. ①领… II. ①吴… III. ①法律—基本知识—中国—
干部教育—自学参考资料 IV. ①D92

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 052358 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/李莉 齐梓伊

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/综合出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/固安华明印刷厂

责任印制/张宇东

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/19.75 字数/286 千

版本/2011 年 7 月第 1 版

印次/2012 年 8 月第 4 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

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、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 1985 - 7

定价:34.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

上 篇

第1讲	全面落实依法治国基本方略	3
第2讲	树立宪法权威	17
第3讲	中国特色社会主义法律体系	31
第4讲	社会主义法治理念	47
第5讲	依法行政与依法治国	66
第6讲	强化行政监督与问责	80
第7讲	突发事件应对与公共应急	95
第8讲	预防和化解社会纠纷	107
第9讲	公正司法与司法改革	123
第10讲	党的领导与法治建设	138

下 篇

第11讲	环境保护法律专题	155
第12讲	知识产权法律专题	171
第13讲	食品安全法律专题	186
第14讲	安全生产法律专题	202
第15讲	财税金融法律专题	218
第16讲	城市化进程与拆迁法律专题	231
第17讲	国家赔偿法律专题	242
第18讲	信访专题	258
第19讲	新农村法治建设专题	275
第20讲	法治文化建设专题	292
编后语		306

上
篇

第 1 讲

全面落实依法治国 基本方略

◆本讲导引 依法治国溯源

◆事件回放 两千七百多年前的春秋时期,齐国政治家管仲提出了“以法治国”的思想;约两千四百年前,古希腊思想家柏拉图描绘了“法治国”的政治构想。在音信隔绝的古代,东西方哲人不约而同地提出法治思想,这绝非巧合,因为,对规则的尊重和追求,自古就存在于人类的思想意识之中。斗转星移,东方和西方,人类社会在对社会治理模式的探索之中走过了两千多年。1997年,中国共产党第十五次全国代表大会把“依法治国”确立为党治国理政的基本方略;1999年,九届全国人大二次会议将“依法治国,建设社会主义法治国家”写入宪法修正案;2007年,党的十七大提出“全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家”的目标。改革开放以来的实践证明,中国共产党和中国人民义无反顾地选择了法治道路,正在朝着建设社会主义法治国家的奋斗目标不断迈进。



在新的历史起点上深入推进依法治国的重大意义

2011年1月24日,全国人大常委会委员长吴邦国同志在形成中国特色社会主义法律体系座谈会上发表讲话,正式宣告中国特色社会主义法律体系形成。以中国特色社会主义法律体系形成为标志,我国社会主义法治建设进入了一个新的历史时期。在新的历史起点上深入推进依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家,具有重大的现实意义和深远的历史意义。

巩固党的执政地位需要深入推进依法治国

依法治国,是我们党领导人民治理国家的基本方略。我们党是执政党,坚持依法执政,是为改革和完善党的领导方式和执政方式而提出的一个具有重大政治意义的要求。胡锦涛总书记深刻指出,党的执政地位不是与生俱来的,也不是一劳永逸的。我们必须树立强烈的忧患意识、责任意识,切实增强危机感、使命感,采取有效措施,不断巩固党的执政地位。贯彻落实依法治国基本方略,是巩固党的执政地位的重要途径。宪法是国家根本大法。依法治国,首先是依宪治国;依法执政,首先是依宪执政。我国宪法明确规定了中国共产党在国家政治生活中的领导地位。贯彻落实依法治国方略,就要树立宪法的权威,使宪法得到全面实施,这对于坚持和加强党的领导,坚决同一切违反宪法、反对党的领导的行为作斗争,具有重要意义。贯彻落实依法治国方略,就要坚持党的领导、人民当家做主和依法治国的有机统一,把党的主张与人民的意志结合起来上升为国家意志,形成法律,并且领导人民实施和执行法律,这对于我们党不断完善领导方式和执政方式、坚持依法执政,从而巩固和完善党的领导,具有重要意义。

贯彻落实科学发展观需要深入推进依法治国

科学发展观是我国经济社会发展的重要指导思想,是发展中国特色社会主

义必须长期坚持和贯彻的重大战略思想。我国是拥有 13 亿人口的发展中大国,仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,发展仍是解决我国所有问题的关键。在当代中国,坚持发展是硬道理的本质要求,就是要深入贯彻落实科学发展观,坚持以科学发展为主题,以加快转变经济发展方式为主线,努力实现经济社会又好又快发展。社会主义现代化建设的科学发展,只有通过具体的制度、规则、程序、措施才能得到有效落实。法律是制度和规则的权威和成熟的表现形式。深入推进依法治国基本方略,把那些推动科学发展的政策措施和方式方法以法律的形式确立下来,实现经济政治文化社会生活各个方面的规范化、制度化、法治化,有利于防止和纠正片面的、不可持续的发展理念和行为,有利于保障和促进经济社会全面协调可持续发展,对于为科学发展观的深入贯彻落实提供良好的制度供给和法治保障,具有重要意义。

发展完善社会主义市场经济需要深入推进依法治国

我国实行的是社会主义市场经济体制。市场经济从一定意义上讲就是法治经济。市场主体需要法律确认,市场规则需要法律确立,市场行为需要法律调整,市场秩序需要法律维护。因此,市场经济对法治有着内在的、必然的要求。自十一届三中全会开始改革开放、党的十四大确定社会主义市场经济体制改革目标以及十四届三中全会作出相关决定以来,经过坚持不懈的努力,我国社会主义市场经济体制初步建立,极大地促进了社会生产力、综合国力和人民生活水平的提高。然而,我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,特别是长期实行计划经济体制造成的制度和观念上根深蒂固的影响,使我国的社会主义市场经济体制还不完善,现代产权制度尚不健全,政府在市场经济中的角色和职能定位有待进一步明确和规范,市场秩序还存在许多问题,特别是市场分割、垄断、不正当竞争、诚信缺失、假冒伪劣猖獗,等等,都迫切需要加以有效解决。深入推进依法治国基本方略,通过进一步加强和完善市场经济法治建设,用健全的法律来确立和保护现代产权制度,规范政府依法履行职责、防止对市场经济活动的过度或不当干预,依法规范市场秩序,制裁扰乱市场秩序、侵害市场主体和消费者合法权益的行为,对于健全完善社会主义市场经济体制,保障

和促进市场经济健康发展,具有重要意义。

发展社会主义民主政治需要深入推进依法治国

我国是人民当家做主的社会主义国家。发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是人民当家做主的必然要求,是全面建设小康社会的重要目标。发展社会主义民主,就必须加强社会主义法制。邓小平同志早就指出:“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法制化,使这种制度和法律不因领导人改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。”只有使民主制度化、法律化,才能使广大人民群众在法制的轨道上正确行使自己的民主权利,才能保障社会主义民主的健康发展。深入推进依法治国基本方略,把社会主义民主与社会主义法制紧密结合起来,不断推进社会主义民主的制度化、法律化,监督和促进政府依法行使公共权力,保障人民依法享有公民权利和自由,依法行使管理国家和社会事务的权利,对于不断发展中国特色的社会主义民主政治,具有重要意义。

实现国家长治久安需要深入推进依法治国

国家长治久安,是建设中国特色社会主义事业的前提和基础,是13亿中国人民最大利益之所在。没有稳定,什么事也干不成;如果社会动荡不安,已经取得的成果也要丧失。怎样才能保持社会持续稳定呢?要搞法制,实行依法治国,才能保持国家的长治久安。小平同志指出“还是要靠法制,搞法制靠得住些。”为什么搞法制才能保持国家稳定、社会稳定?因为法律制定后必须公布,这样人们对自己的行为就会有一个合理的预期,有了矛盾纠纷,或者权益受到侵害,人们能够通过法律途径去化解,去讨回正义和公道,而不是没完没了地相互争执,或者不断找组织、找政府、找领导……而且法律一旦制定颁布后,就有一段相对稳定的有效期,法律所规范和社会关系和社会秩序自然也就处于相对稳定状态。改革开放以来,我们党和国家大力加强法制建设,社会主义民主法制建设不断发展,有力地保障了我国社会的持续稳定,为社会主义现代化建设创造了长期稳定和谐的社会环境。实践充分证明,法治是实现国家长治

久安的必由之路。深入推进依法治国基本方略,进一步健全完善法制,把国家生活各个方面、各项事业发展纳入法制化轨道,切实做到政府依法决策、依法行政,公民和社会组织依法表达诉求、依法维护权益,对于维护社会和谐稳定、实现国家长治久安,具有重要意义。

小资料

依法治国的基本要求可以用 16 个字来概括,即“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。有法可依就是制定出完备的法律,使国家和社会生活的各个方面都有章可循。有法必依就是法律制定出来后,必须遵守和执行。执法必严就是严格执法,它要求执法机关和执法人员严格按照法律规定,行使国家行政执法权和司法权。违法必究就是对一切违法犯罪行为都要遵照“以事实为根据,以法律为准绳”的原则,给予惩处。



全面落实依法治国基本方略面临的新形势

当前,我国仍处于发展的重要战略机遇期。经过改革开放三十多年的发展,我国社会生产力快速发展,2010 年我国 GDP 总量超过日本,居世界第二位,综合国力大幅提升,人民生活明显改善,国际地位和影响力显著提高。当前,全国人民正在党的领导下,为实现全面建设小康社会宏伟目标而努力奋斗。经济社会越是发展,越离不开法治的发展和完善。历史和时代对法治建设提出了新的更高要求,全面落实依法治国基本方略面临着新形势新任务。

中国特色社会主义法律体系已经形成,立法工作任务依然艰巨繁重

健全完善的法律体系是依法治国的基本前提。新中国成立以来特别是改革开放三十多年来,在中国共产党的正确领导下,经过各方面坚持不懈的共同努力,我国立法工作取得了举世瞩目的巨大成就。到2010年年底,我国已制定现行有效法律236件、行政法规690多件、地方性法规8600多件,涵盖社会关系各个方面的法律部门已经齐全,各法律部门中基本的、主要的法律已经制定,一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的,以宪法为统帅,以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干,由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成,国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现有法可依。这是依法治国基本方略得到落实的一个重要标志,是社会主义法治建设的一个重要里程碑。然而,在看到立法工作取得重大成就的同时,也要看到,完善中国特色社会主义法律体系是一项长期的历史任务。一方面,我国社会正处在转型时期,社会发展变化十分迅速,新情况新问题层出不穷,相应地不断产生新的法律需求,需要及时制定新的法律;另一方面,随着社会的发展特别是公民法律素质和权利意识的提高,对法律的民主性、科学性提出了更高要求,同时,社会情势变迁也使许多原有法律显得与社会现实不相适应,需要对原有法律及时作出修改或废止。这一切,都对进一步加强立法工作,提高立法质量和效率,提出了新的更高要求,立法工作任务依然艰巨而繁重。

法治政府建设取得重大进展,依法行政工作任务依然艰巨繁重

依法行政是依法治国的核心和关键。2004年3月,国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》(以下简称《纲要》),明确提出建设法治政府的奋斗目标。《纲要》实施7年来,各级人民政府对依法行政工作高度重视,加强领导、狠抓落

实,法治政府建设取得了重要进展,公务员依法办事的意识和各级政府依法行政的水平明显提高。同时也必须清醒地认识到,当前,我国经济社会发展进入新阶段,国内外环境更为复杂,挑战增多。转变经济发展方式和调整经济结构的任务更加紧迫和艰巨,城乡之间、地区之间发展不平衡,收入分配不公平和差距扩大,社会结构和利益格局深刻调整,部分地区和一些领域社会矛盾有所增加,群体性事件时有发生,一些领域腐败现象仍然易发多发,这一切都对政府的管治能力提出了新的挑战。而目前我国推进依法行政的体制和机制尚不健全,一些行政机关工作人员特别是领导干部依法行政的意识和能力还不够强,执法不公、行政不作为或乱作为等问题比较突出。解决这些突出问题,要求我们必须进一步深化改革,加强制度建设,强化对行政权力运行的监督和制约。全面推进依法行政、建设法治政府的任务依然艰巨而繁重。

司法公正水平不断提高,维护社会公平正义任务依然艰巨繁重

司法公正既是社会公平正义的重要组成部分,也是社会公平正义的最后一道防线。在推进依法治国的进程中,我们党和国家一直致力于维护司法公正,促进社会公平正义。总的来说,我国司法机关依法独立行使司法权,依法维护当事人诉讼权利和合法权益,总体上做到了公正司法。但是,应当看到,随着经济社会发展和全民法律意识的提高,人民群众对社会公平正义的追求更加强烈,对司法公正提出了更高要求。人们不仅要求总体上的社会公正和司法公正,而且要求感受得到的个案公正;不仅要求实体公正,而且要求程序公正。与此同时,一些地方还存在权力对司法的不正当干预;一些司法人员素质不高,执法不严、司法不公的现象依然存在,有的甚至滥用职权、徇私枉法,等等。这些尽管是个别现象,但对于人民群众对司法公正和社会公平正义的观感却是严重的伤害。正如英国思想家弗兰西斯·培根所言:“一次不公正的裁判,其恶果甚至超过十次犯罪。因为犯罪虽是无视法律——好比污染了水流,而不公正的审判则是毁坏法律——好比污染了水源。”解决这些问题,迫切需要我们进一步加强法治,维护司法权威,加强法律监督,保证司法机关依法独立行使司法权。维

护司法公正、促进社会公平正义的任务依然艰巨繁重。

全民法律素质明显提高,法制宣传教育任务依然艰巨繁重

法制宣传教育是依法治国的基础性工作。从1986年开始,我国开始在全体公民中实施法制宣传教育的五年普法规划,到2010年,已经成功实施了5个五年普法规划。通过二十多年坚持不懈的法制宣传教育,特别是“五五”普法期间,坚持以宪法为核心进行法制宣传,深入开展社会主义法治理念教育,紧紧围绕党和国家工作大局开展主题法制宣传活动,坚持以领导干部、公务员、青少年、企业经营管理者和农民为重点开展法制宣传教育,深入开展法律进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位的“法律六进”活动,广泛深入地开展多种形式、多种层次的依法治理。法制宣传教育取得了显著成效,数以亿计的群众受到了普法教育,以宪法为核心的法律知识得到广泛普及,全民法律素质显著提升,全社会法治化管理水平显著提高,法制宣传教育在促进经济社会发展、维护社会稳定、推进依法治国基本方略实施中发挥了独特作用,作出了积极贡献。同时,也要看到,由于各种原因,特别是两千多年的封建人治传统和新中国成立后长期“左”的影响,我国社会法治的思想基础和实践基础还不牢固。一方面,有的国家机关及其工作人员法制观念不强,带头守法、依法办事的意识和能力有待进一步提高;另一方面,有的群众对法治的认识存在片面性,依法理性表达诉求、依法维护自身合法权益的意识有待进一步增强。深入开展法制宣传教育、进一步提高全民法律素质的任务依然艰巨繁重。

小资料

依法治国作为我国一项基本制度,有其形成的标志:(1)完备的社会主义法律体系;(2)健全的民主制度和监督制度;(3)严格的行政执法制度与公正的司法制度;(4)高素质的执法队伍;(5)全民法制意识的提高。



全面落实依法治国基本方略的历史任务

在我们这样一个有着13亿人口、两千多年封建社会历史的发展中大国建设社会主义法治国家,是一项长期而艰巨的历史任务。党的十七大提出,全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家,这是以胡锦涛同志为总书记的党中央在新的历史时期站在经济社会发展和中华民族复兴的战略高度提出的重要目标。在新的历史起点上全面落实依法治国基本方略,需要从以下几个方面扎实推进。

不断健全完善中国特色社会主义法律体系

中国特色社会主义法律体系的形成,为建设社会主义法治国家打下了坚实的基础;深入推进依法治国基本方略,需要进一步健全完善法制。为此,一要更加注重法律的修改完善工作。对那些已经不适应经济社会发展的甚至可能阻碍经济社会发展的法律,及时修改补充完善;对那些原来带有试验性、规定得比较原则的法律,在实践经验和认识深化的基础上,修改得更具体明确一些、可操作性更强一些;对那些在不同时期制定、所调整的社会关系可能相同或相近的法律,在通盘研究的基础上进行整合。这既是完善法律体系的内在要求,也是今后一个时期立法工作的重要任务。二要抓紧法律配套法规的制定工作。按照法律规定的原则,在法规集中清理的基础上,抓紧制定现行法律的配套法规;对于新制定和新修改的法律,努力做到其配套法规与法律草案同步起草,力争在法律通过后及时出台,以更好地保障法律的有效实施。三要继续做好法律制定工作。适应经济社会发展的需要,抓紧研究制定推进转变经济发展方式、保障和改善民生、维护社会和谐稳定、促进可持续发展等方面的法律,将那些应当用法律规范来调整、立法条件比较成熟、各方面意见比较一致的行政法规,及时上升为法律。四要进一步加强科学立法与民主立法。积极探索公众有序参与立法的途径和形式,充分发挥听证会、论证会、座谈会的作用,广泛征求社会各

方面尤其是基层群众的意见和建议,认真听取专家学者的意见和建议;完善立法技术,统一法律的体例、结构、用语,使法律规定更加准确、精练、规范,着力提高立法质量。

树立和维护宪法权威

宪法是国家的根本大法,是治国安邦的总章程,是保持国家统一、民族团结、经济发展、社会进步和长治久安的法律基础,是中国共产党执政兴国、团结带领全国各族人民建设中国特色社会主义的法制保证。胡锦涛总书记指出,实行依法治国的基本方略,首先要全面贯彻实施宪法。要树立宪法意识。大力加强宪法宣传教育,使宪法家喻户晓、深入人心,切实提高全体人民特别是各级领导干部和国家工作人员的宪法观念,牢固树立忠于宪法、遵守宪法和维护宪法的自觉意识。要维护宪法和法律权威。一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律,任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权,一切违犯宪法和法律的行为必须予以追究。要确保宪法实施,健全宪法保障制度,加强宪法实施监督,使宪法在全社会得到一体遵行,使一切违犯宪法的行为及时得到纠正。

牢固树立社会主义法治理念

法治理念是理性化了的法治观念。社会主义法治理念,是在建设中国特色社会主义历史进程中形成的法治理念,它以中国化的马克思主义法律思想为指导,立足我国国情,以新中国民主法治实践为基础,继承和发扬我国传统法律文化的优秀成果,吸收和借鉴世界法治文明的合理因素。社会主义法治理念反映了社会主义法治的性质、功能、价值取向,是我国立法、执法、司法、守法和法律监督的指导思想。社会主义法治理念由依法治国、执法为民、公平正义、服务大局、党的领导五个方面的主要内容组成。依法治国是社会主义法治的核心内容,是党领导人民治理国家的基本方略。依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律的规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济、文化事务,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,不因领导人看法和注意力的改变而改变。执法为民是党的宗旨在法治领域的具体贯彻,是社会主义法治的根本要求。执法为民,就是立法、行政执法、司法活动必须以广大人民的根本利益为出发点和落脚点,反映广大人民的意志和愿望,体现广大人民的情感与要求,保障和维护广大人民的合法权益。公平正义是人类社会的共同理想,是社会主义法治的价值追求。公平正义,是指社会全体成员能够按照宪法和法律规定的方式公平地实现权利、履行义务,并受到法律的平等保护。服务大局是中国特色社会主义对法治的独特要求,是社会主义法治的重要使命。服务大局,要求社会主义法治建设必须紧紧围绕党和国家的中心工作来开展,必须服从和服务于党和国家的工作大局,必须保障和促进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设。党的领导是中国特色社会主义法治建设的重要特色,是社会主义法治的根本保证。党的领导,包括党对法治建设的思想领导、政治领导和组织领导,最根本的就是坚持党的领导、人民当家做主和依法治国的有机统一,坚持依法执政,切实做到党领导人民制定法律、实施法律,并在宪法法律范围内活动。要在全党、全社会和全体人民中广泛深入地开展社会主义法治理念教育,使社会主义法治理念深入人心,贯彻落实到社会主义法治建设的全过程中,为全面落实依法治国、加快建设社会主义法治国家奠定理论基础和思想基础。

全面推进依法行政,加快建设法治政府

实行依法行政、建设法治政府,是深入推进依法治国的重要目标和重大任务。为了进一步推进实施2004年国务院发布的《纲要》,确保实现到2014年建成法治政府的目标,2010年10月,国务院制定了《关于加强法治政府建设的意见》(以下简称《意见》),对加快推进法治政府建设作出了具体部署,提出了明确要求。落实国务院《纲要》和《意见》,实行依法行政,一是要坚持合法行政,行政职权的行使应当依据法律的明确授权,行政管理活动应当严格依照法律、法规、规章的规定进行,符合社会主义法律原则和法治精神;行政机关违法或者不当行使职权以及不作为造成行政相对人利益或者公共利益损害的,应当依法