

根据十八届四中全会决定中提出的
国家机关“谁执法谁普法”精神最新编写

国土资源管理 法律知识读本

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：陈泽宪
本册主编：王乐兵 朱白清 赵 波



以案释法版



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

谁
执
法

谁
普
法

根据十八届四中全会决定中提出的
国家机关“谁执法谁普法”精神最新编写

国土资源管理 法律知识读本

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：陈泽宪

本册主编：王乐兵 朱自清 赵波



以案



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

谁执法
谁普法

图书在版编目(CIP)数据

国土资源管理法律知识读本：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，2016.11

(谁执法谁普法系列丛书)

ISBN 978-7-5162-1371-1

I. ①国… II. ①中… III. ①国土资源—资源管理—法规—基本知识—中国
IV. ①D922.334

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第280211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

书 名 / 国土资源管理法律知识读本(以案释法版)

作 者 / 王乐兵 朱自清 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 / 010-62152088

传 真 / 010-62168123

经 销 / 新华书店

开 本 / 16开 710mm×1000mm

印 张 / 10.5

字 数 / 185千字

版 本 / 2017年1月第1版 2017年1月第1次印刷

印 刷 / 北京精乐翔印刷有限公司

书 号 / ISBN 978-7-5162-1371-1

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

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，以习近平同志为核心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、意义深远。

为深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六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(主管)谁普法”系列丛书(以案释法版,80册)》《“七五”普法书架——以案释法系列丛书(60册)》和《“谁执法(主管)谁普法”系列宣传册(漫画故事版,100册)》。

其中“谁执法谁普法,谁主管谁负责”工作是一项涉及面广、工作要求高的系统工程。它以法律所调整的不同社会关系为基础,以行业监管或主管所涉及的法律法规为主体,充分发挥行业优势和主导作用,在抓好部门、行业内部法治宣传教育的同时,面向普法对象,普及该专属领域所涉及的法律法规的一种创新性普法方式。

实行“谁执法谁普法,谁主管谁负责”是贯彻落实中央精神、贯彻实施“七五”普法规划、深入推进新一轮全国法治宣传教育活动的重要举措。这一重要举措的切实实施,有利于充分发挥执法部门、行业主管的职能优势和主导作用,扩大普法依法治理工作覆盖面,增强法治宣传教育的针对性、专业性,促进执法与普法工作的有机结合,有利于各部门、各行业分工负责、各司其职、齐抓共管的大普法工作格局的形成。

为了深入地做好“谁执法谁普法,谁主管谁负责”工作,我们组织编写了这套《“谁执法(主管)谁普法”系列丛书(以案释法版,80册)》。该丛书内容包括全面推进依法治国重大战略布局、宪法、行政法以及行业管理所涉及的法律法规制度。全书采取宣讲要点、以案释法的形式,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全面阐释,深入浅出,通俗易懂,具有较强的实用性和操作性,对于提高行业行政执法和业务管理人员能力水平,增强管理对象的法治意识具有积极意义。

衷心希望丛书的出版,能够为深入推进行业普法起到应有作用,更好地营造尊法学法守法用法的良好氛围。

本书编委会

2016年10月

目 录

第一章 全面推进依法治国的重大战略布局	1
第一节 全面推进依法治国方略	1
以案释法01 严格依法办事、坚持从严治党	3
以案释法02 让人民群众在司法案件中感受到公平正义	11
第二节 建设中国特色社会主义法治体系	12
第三节 提高运用法治思维和法治方式的能力	15
以案释法03 化解矛盾终究须靠法	18
以案释法04 权力不能越出制度的笼子	20
第四节 “谁执法谁普法”的普法责任制	21
第二章 宪法	25
第一节 概述	25
以案释法05 一切违反宪法和法律的行为都必须予以追究	27
第二节 我国的基本政治经济制度	28
第三节 公民的基本权利和义务	32
第四节 国家机构的设置及功能	35
第五节 国家宪法日和宪法宣誓制度	38
第三章 我国行政法律制度	41
第一节 我国依法行政的发展历程	41
第二节 行政组织法	43
第三节 行政行为法	45
以案释法06 违法行政决定被撤销	49
第四节 行政监督法	50
以案释法07 行政不作为被判败诉	57
第四章 我国国土资源管理法律制度	59
第一节 国土资源管理法律制度的历史沿革	59
第二节 国土资源管理法律制度的现状	61

第三节 国土资源管理法律制度的发展与完善·····	62
第五章 土地管理法律制度 ·····	63
第一节 土地管理·····	63
以案释法08 耕地改养殖水面要办理农转用吗? ·····	65
第二节 城市房地产管理·····	66
以案释法09 土地闲置纠纷·····	70
第三节 基本农田保护·····	70
以案释法10 胡某非法占用农用地案·····	73
第四节 土地测绘与地图管理·····	73
第五节 土地复垦·····	77
第六节 土地执法与监察·····	80
以案释法11 王某非法占用农用地刑事附带民事诉讼案·····	84
第六章 矿产资源保护管理法律制度 ·····	85
第一节 矿产资源利用与保护·····	85
以案释法12 采矿权抵押权如何才能实现·····	87
第二节 矿产资源监督管理·····	88
以案释法13 采矿权的取得必须履行登记和行政许可手续·····	90
第三节 地质资料管理·····	91
以案释法14 安某等三人不服B省国土资源厅政府信息公开答复案 ·····	92
第四节 地质环境监测管理·····	94
第五节 地质灾害防治管理·····	96
以案释法15 违规建设引起地质灾害不能免责·····	101
第七章 海洋管理法律制度 ·····	103
第一节 海洋资源保护·····	103
以案释法16 某公司非法倾倒海洋疏浚物被行政处罚案·····	110
第二节 海域使用·····	111
以案释法17 A市滩涂海域使用权争议 ·····	114
第三节 海岛保护·····	115
以案释法18 查处非法海岛开发·····	119
第四节 涉外海洋科学研究管理·····	120
第五节 海洋行政处罚·····	121
以案释法19 某公司无证倾废行政处罚案·····	124

第八章 国土资源相关法律规定..... 126

第一节 国土资源行政复议..... 126

以案释法20 土地权属争议，复议终局裁决 130

第二节 自然灾害救助监管..... 132

以案释法21 旦某贪污案..... 136

第三节 不动产登记争议处理..... 137

以案释法22 周某诉刘某等不动产登记纠纷案..... 140

第四节 退耕还林政策落实..... 141

以案释法23 郎某诉某区人民政府退耕还林行政给付案..... 146

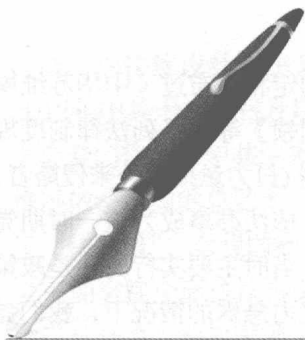
第五节 探矿权、采矿权转让管理..... 147

第六节 地质勘查资质管理..... 149

附 录 153

国土资源管理系统开展法治宣传教育的第七个五年规划

(2016—2020年) 153



第一章

全面推进依法治国的重大战略布局

导 读

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。全面推进依法治国，必须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。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，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。

1

第一节 全面推进依法治国方略

依法治国，从根本上讲，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。

一、全面推进依法治国的形成与发展过程

全面推进依法治国的提出，是对我们党严格执法执纪优良传统作风的传承，是对党的十五大报告提出的“依法治国，建设社会主义法治国家”的深化。历史地看，我们党依法治国基本方略的形成和发展，经历了一个长期的探索发展过程。早在革

革命战争年代，我党领导下的革命根据地红色政权就陆续制定和颁布过《中华苏维埃共和国宪法大纲》《中国土地法大纲》《陕甘宁边区施政纲领》等一系列法律制度规定，为新生红色政权的依法产生和依法办事，为调动一切抗日力量抵御外来侵略者，为解放全中国提供了宪法性依据和法律遵循。遵守法纪、依法办事成为这一时期党政工作的一大特色。尽管从总体上看，为适应战时需要，当时主要实行的还是政策为主、法律为辅，但在战争年代，尤其是军事力量对比实力悬殊的情况下，我们党依然能够在革命根据地和解放区坚持探索和实践法制建设，充分显示了一个无产阶级政党领导人民翻身解放、当家作主的博大胸怀。1949年中华人民共和国成立，开启了中国法治建设的新纪元。从1949年到20世纪50年代中期，是中国社会主义法制的初创时期。这一时期中国制定了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》和其他一系列法律、法令，对巩固新生的共和国政权，维护社会秩序和恢复国民经济，起到了重要作用。1954年第一届全国人民代表大会第一次会议制定的《中华人民共和国宪法》以及随后制定的有关法律，规定了国家的政治制度、经济制度和公民的权利与自由，规范了国家机关的组织和职权，确立了国家法制的基本原则，初步奠定了中国法治建设的基础。20世纪50年代后期至70年代初，特别是“文化大革命”的十年，中国社会主义法制遭到严重破坏。20世纪70年代末，中国共产党总结历史经验，特别是汲取“文化大革命”的惨痛教训，作出把“党和国家的工作重心转移到社会主义现代化建设上来”的重大决策，实行改革开放政策，明确了一定要靠法治治理国家的原则。为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和权威性，使之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，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究，成为改革开放新时期法治建设的基本理念。在发展社会主义民主、健全社会主义法制的基本方针指引下，现行宪法以及刑法、刑事诉讼法、民事诉讼法、民法通则、行政诉讼法等一批基本法律出台，中国的法治建设进入了全新发展阶段。20世纪90年代，中国开始全面推进社会主义市场经济建设，由此进一步奠定了法治建设的经济基础，法治建设面临新的更高要求。1997年召开的中国共产党第十五次全国代表大会，将“依法治国”确立为治国基本方略，将“建设社会主义法治国家”确定为社会主义现代化的重要目标，并提出了建设中国特色社会主义法律体系的重大任务。1999年修宪，“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”载入宪法，中国的法治建设开启了新篇章。进入21世纪，中国的法治建设继续向前推进。2002年召开的中国共产党第十六次全国代表大会，将“社会主义民主更加完善，社会主义法制更加完备，依法治国基本方略得到全面落实”作为全面建设小康社会的重要目标。2004年修宪，“国家尊重和保障人权”载入宪法。2007年召开的中国共产党第十七次全国代表大会，明确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,并对加强社会主义法治建设作出了全面部署。2012年中共十八大召开以来,党中央高度重视依法治国。2014年10月,十八届四中全会专门作出《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,描绘了全面推进依法治国的总蓝图、路线图、施工图,标志着依法治国按下了“快进键”、进入了“快车道”,对我国社会主义法治建设具有里程碑意义。在新的历史起点上,我们党更加重视全面依法治国和社会主义法治建设,强调落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家,全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程,强调坚持党的领导,更加注重改进党的领导方式和执政方式;依法治国,首先是依宪治国;依法执政,关键是依宪执政;新形势下,我们党要履行好执政兴国的重大职责,必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政;党领导人民制定宪法和法律,党领导人民执行宪法和法律,党自身必须在宪法和法律范围内活动,真正做到党领导立法、保证执法、带头守法。当前,我国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。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。全面推进依法治国是关系我们党执政兴国、关系人民幸福安康、关系党和国家长治久安的重大战略问题,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的重要方面。我们要实现党的十八大和十八届三中、四中、五中全会作出的一系列战略部署,全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦,全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度,就必须在全面推进依法治国上作出总体部署、采取切实措施、迈出坚实步伐。



以案释法 01

严格依法办事、坚持从严治党

2015年5月22日,天津市第一中级人民法院鉴于周永康案中一些犯罪事实证据涉及国家秘密,依法对周永康案进行不公开审理。天津市第一中级人民法院经审理认为,周永康受贿数额特别巨大,但其归案后能如实供述自己的罪行,认罪悔罪,绝大部分贿赂系其亲属收受且其系事后知情,案发后主动要求亲属退赃且受贿款物全部追缴,具有法定、酌定从轻处罚情节;滥用职权,犯罪情节特别严重;故意泄露国家秘密,犯罪情节特别严重,但未造成特别严重的后果。根据周永康犯罪的事实、性质、情节和对于社会的危害程度,天津市第一中级人民法院于2015年6月11日宣判,周永康犯受贿罪,判处无期徒刑,剥夺政治权利终身,并处没收个人财产;犯滥用职权罪,判处有期徒刑七年;犯故意泄露国家秘密罪,判处有期徒刑四年,三罪并罚,决定执行无期徒刑,剥夺政治权利终身,并处没收个人财产。周永康在庭审最后陈

国土资源管理法律知识读本
4
(以案释法版)

述时说：“我接受检方指控，基本事实清楚，我表示认罪悔罪；有关人员对我家人的贿赂，实际上是冲着我的权力来的，我应负主要责任；自己不断为私情而违法违纪，违法犯罪的事实是客观存在的，给党和国家造成了重大损失；对我问题的依纪依法处理，体现了中国共产党全面从严治党、全面依法治国的决心。”



释解

周永康一案涉及新中国成立以来第一例因贪腐被中纪委立案审查的正国级领导干部。周永康的落马充分反映了我们党全面从严治党、全面依法治国的坚定决心。说明反腐没有“天花板”，无论任何人，不管位有多高，权有多大，只要违法乱纪，一样要严惩不贷。周永康一案的宣判表明，无论是位高权重之人，还是基层党员干部，都应始终敬畏党纪、敬畏国法，不以权谋私，切忌把权力当成自家的“后花园”。通过办案机关依法办案、文明执法，讲事实、讲道理，周永康也认识到自己违法犯罪的事实给党的事业造成的损失，给社会造成了严重影响，并多次表示认罪悔罪。综观周永康一案从侦办、审理到宣判，整个过程都坚持依法按程序办案，很好地体现了“以法治思维和法治方式反对腐败”的基本理念。这充分说明，我们党敢于直面问题、纠正错误，勇于从严治党、依法治国。周永康案件再次表明，党纪国法绝不是“橡皮泥”“稻草人”，无论是因为“法盲”导致违纪违法，还是故意违规违法，都要受到追究，否则就会形成“破窗效应”。法治之下，任何人都不能心存侥幸，也不能指望法外施恩，没有免罪的“丹书铁券”，也没有“铁帽子王”。

二、全面推进依法治国必须坚持的基本原则

全面推进依法治国是一项系统工程，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了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。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体遵循的行为规范，因此全面推行依法治国，必须坚持人民主体原则，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，国家和社会治理离不开法律和道德共同发挥作用。全面推进依法治国，必须要既重视发挥法律的规范作用，又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。

国土资源管理法律知识读本
6
(以案释法版)

三、全面推进依法治国的总体要求

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,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

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。为了强化宪法意识,党和国家还确定,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。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。更多发挥人大代表参与起草和修改法律的作用。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,拓宽公民有序参与立

法途径，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。

（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，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作出的法定程序，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该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，未通过执法资格考试，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，任何司法机关都必须执行党政机关和领导干部不得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。

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、