

权依法使  
提高领导干部法治思维和依法办事能力读本

QUAN YI FA SHI  
TIGAO LINGDAO GANBU FAZHI SIWEI  
HE YIFA BANSHI NENGLI DUBEN

# 权依法使

提高领导干部法治思维和依法办事能力读本

宁夏司法厅 中共宁夏区委党校  
宁夏社会科学院 宁夏依法治区协调小组办公室

编

宁夏司法厅  
中共宁夏区委党校  
宁夏社会科学院  
宁夏依法治区协调小组办公室

编

黄河出版传媒集团  
宁夏人民出版社



黄河出版传媒集团  
宁夏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

权依法使:提高领导干部法治思维和依法办事能力读本 / 宁夏司法厅等编. — 银川:宁夏人民出版社,2016.8

ISBN 978-7-227-06408-4

I. ①权… II. ①宁… III. ①社会主义法制—法制教育—干部教育—中国—学习参考资料 IV. ①D920.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 191617 号

权依法使:提高领导干部法治思维和依法办事能力读本

宁夏司法厅 中共宁夏区委党校 编  
宁夏社会科学院 宁夏依法治国协调小组办公室

责任编辑 丁佳 闫金萍

封面设计 张宁

责任印制 肖艳



黄河出版传媒集团  
宁夏人民出版社

出版发行

出版人 王杨宝

地址 宁夏银川市北京东路 139 号出版大厦(750001)

网址 <http://www.nxpph.com>

<http://www.yrpubm.com>

网上书店 <http://shop126547358.taobao.com>

<http://www.hh-book.com>

电子信箱 [nxrmcbs@126.com](mailto:nxrmcbs@126.com)

[renminshe@yrpubm.com](mailto:renminshe@yrpubm.com)

邮购电话 0951-5019391 5052104

经销 全国新华书店

印刷装订 宁夏凤鸣彩印广告有限公司

印刷委托书号 (宁) 0001995

开本 720mm×980mm 1/16

印张 11.75 字数 200 千字

印数 36200 册

版次 2016 年 8 月第 1 版

印次 2016 年 8 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-227-06408-4/D·451

定价 20.00 元

版权所有 侵权必究

因编纂时间有限,对于书中所引用的图片和文字的著作权人未能逐一注明。恳请相关著作权人看到后与出版社联系。联系电话:0951-5014142

# 前 言

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的要求，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，增强全民法治观念”；十八届四中全会要求“推动全社会树立法治宣传，深入开展法治教育纳入国民教育体系和精神文明创建内容”。十八大报告指出“弘扬社会主义法治精神，树立社会主义法治观念，增强全社会尊法学法守法用法观念”。2015年2月2日，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”开班仪式上，习近平总书记立足“四个全面”的战略布局，强调各级领导干部在推进依法治国方面肩负着重要的责任，全面依法治国必须抓住领导干部这个“关键少数”，这为中国特色社会主义法治体系和法治国家建设提供了重要的遵循。作为法治建设的“责任人”，作为党的执政权和国家立法权、行政权、司法权的“执行人”，“各级领导干部的信念、决心、行动，对全面推进依法治国具有十分重要的意义”。各级领导干部的示范和引领作用，决定着全面依法治国的方向、道路、进度。因此，在全面推进依法治国的进程中，各级领导干部要做尊法、学法、守法、用法的模范。“做尊法的模范，就要带头尊崇法治、敬畏法律；

做学法的模范，就要带头了解法律、掌握法律；做守法的模范，就要带头遵纪守法、捍卫法治；做用法的模范，就要带头厉行法治、依法办事。”

各级领导干部要做尊法学法守法用法的模范，不仅要牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治观念，切实做到心中高悬法律的明镜，手中紧握法律的戒尺，知晓为官做事的尺度；而且要牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰，带头遵守法律、执行法律，带头营造办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境，不断提高运用法治思维和依法办事的能力。“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。”

第一，领导干部要善于运用法治思维和法治方式用权履职、推动工作。在全面推进依法治国大背景下，法治思维已成为领导干部依法执政的新常态。而法治思维本质上是一种规则意识、规则思维，法治方式实质上就是遵守规则、按规则办事。法治思维同政治、道德、经济、改革等思维构成现代治理思维。当前，一些领导干部法治意识和法治能力不强，运用法治思维和法治方式管理经济社会事务水平不高，决策不依法、遇事不讲法、办事不懂法、自己不守法，严重的甚至以言代法、以权压法、徇私枉法。“风成于上，俗化于下”，用法治思维用权履职，既是转变执政理念和执政方式的迫切要求，也是新时期党情、国情、社情、民意的殷切呼唤。作为党员领导干部，理应在法治轨道上想问题、作决策、办事情、解难题，努力依靠法治思维提高执政履职能力。无论面对多么大的风险、困难和挑战，各级领导干部在作出决策、制定方针政策、开展各项工作时都要善于从法治的视角思考和解决问题，全面审视其行为是否符合法律的规定和要求，即行为的目的、行为的权限、行为的内容、

行为的手段、行为的程序是否合法等。严格按照法律规定的权限和程序用权履职，使权力行使不偏离法治轨道、不逾越法律红线。

第二，领导干部要善于运用法治思维和法治方式深化改革、促进发展。法治既是一个国家走向现代文明的标志，也是改革取得成功的关键。改革已进入攻坚期、深水区，各种深层次的矛盾和问题增多，各种风险和挑战增多。改革能不能健康有序、行稳致远，越来越取决于法治体系是否健全，取决于厉行法治是否有力。“法治为改革的有序展开提供了基础性的规则和程序性的规范，避免改革可能出现的进退失据；法治为改革提供了合法性保证，争取到了最大公约数；法治固化改革成果，让成熟的改革经验经由法律程序上升为法律法规，真正成为可复制可推广的制度。”可以说，在法治轨道上推进改革，更加重视发挥法治的引领和规范作用，是新形势下全面深化改革的鲜明特点。这就要求各级领导干部深刻认识法治对于全面深化改革的特殊重要意义，自觉在法治基础上凝聚改革共识，善于用法治方式化解改革风险，使各项改革举措做到于法有据。走出“突破现有法律”、“绕道而行”等认识误区，坚持立法先行，有序推进，对实践证明行之有效的改革成果，要及时以法律形式固定下来；对实践条件还不成熟、需要先行先试的改革举措，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，确保改革在法治框架内运行。

第三，领导干部要善于运用法治思维和法治方式化解矛盾、维护稳定。当前，我国经济社会正处在深刻变革中，一方面，利益主体越来越多元，平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为的难度越来越大；另一方面，人们的公平意识、民主意识、权利意识不断增强，对各项工作公正性、透明度的要求越来越高。而法治具有明确性、公正性、稳定性、权威性的特点，对维护和促进社会和谐稳定具有基础性、长久性作用。实践证明，偏离法治轨道、用简单的办法解决纠纷和社会矛盾，暂

时可能会取得一定效果，但从长远看会积累更多更大的风险，陷入“越维越不稳”的怪圈。因此，领导干部应善于运用法治思维谋划平安建设各项工作，运用法治方式解决综治维稳面临的具体问题，不断提高社会治理法治化水平；善于运用法治手段构筑协调和解决社会冲突、维护社会稳定的机制；善于引导群众以法律为依据理性合法地表达利益诉求，妥善处理涉及个人切身利益的问题。始终坚持依法办事，切实解决好“花钱买平安”、息事宁人的问题，解决好信“访”不信法、信“闹”不信法、信“钱”不信法、信“权”不信法的问题。

第四，领导干部要善于运用法治思维和法治方式从严管党治党。治国必先治党，治党务必从严，从严必有法度。党的十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称党的十八届四中全会《决定》）明确提出：“党内法规既是管党治党的重要依据，也是建设社会主义法治国家的有力保障。”这既是对党内法规在全面推进依法治国中重要地位的准确定位，也是我们党对依据党内法规管党治党与依法治国之间关系的科学把握。依法执政既要求党依据宪法法律治国理政，也要求党依据党规党纪管党治党。我们党是一个拥有 8800 多万党员的大党，又处在治国理政的领导核心地位，只有自身确立起严格的制度、严明的纪律，才能把党建设好、管理好，也才能引导全社会遵守规范、践行法治。这就需要进一步强化依规依纪管党治党的意识，坚持以党章为根本，注重与国家法律相衔接，完善党内法规制度体系，提高党内法规执行力，切实解决好管党治党“失之于宽、失之于软”的问题。“法先自治以治人，先治近以及远。”各级党组织和广大党员干部是治国理政的主体力量，在立法、执法、司法、守法的各个环节中发挥着中坚力量的作用。因此，党规党纪要严于国家法律，对党员干部的要求要严于普通公民，领导干部应带头执行法律，更加严格要求自己，在遵纪守法上作出表率，并同违法乱纪行为作坚决的斗争，才能真正发挥模范带头作用，

为实现全民守法发挥积极有力的作用。同时，只有坚持依据党内法规从严管党治党，才能不断巩固党的执政地位，提升党的执政能力，使党始终成为总揽全局、协调各方的坚强领导核心。

《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）》明确要求：“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，把宪法法律和党内法规列入党委（党组）中心组学习内容，列为党校、行政学院、干部学院、社会主义学院必修课；把法治教育纳入干部教育培训总体规划，纳入国家工作人员初任培训、任职培训的必训内容，在其他各类培训课程中融入法治教育内容，保证法治培训课的数量和培训质量，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，切实增强国家工作人员自觉守法、依法办事的意识和能力。”

“奉法者强则国强，奉法者弱则国弱。”各级领导干部要增强使命感和紧迫感，树立法治思维，掌握法治方式，不断增强依法办事的能力，带动全党全国上下一起努力，以法治中国建设的新成效，助推中华民族伟大复兴的中国梦。

# | 目 录 |

## 法治思维

|                  |     |
|------------------|-----|
| 1. 依宪执政思维 .....  | 003 |
| 2. 权利义务思维 .....  | 009 |
| 3. 法律至上思维 .....  | 016 |
| 4. 职权法定思维 .....  | 023 |
| 5. 权责一致思维 .....  | 029 |
| 6. 公平正义思维 .....  | 035 |
| 7. 诚实守信思维 .....  | 041 |
| 8. 廉洁从政思维 .....  | 047 |
| 9. 执法为民思维 .....  | 054 |
| 10. 程序正当思维 ..... | 061 |
| 11. 权利救济思维 ..... | 068 |

## 法治方式

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 1. 政府信息公开 ..... | 077 |
| 2. 行政许可 .....   | 084 |
| 3. 行政指导 .....   | 090 |
| 4. 行政处罚 .....   | 096 |
| 5. 行政强制 .....   | 101 |
| 6. 行政调解 .....   | 107 |
| 7. 行政裁决 .....   | 113 |
| 8. 行政复议 .....   | 119 |
| 9. 行政诉讼 .....   | 125 |
| 10. 国家赔偿 .....  | 131 |

## 依法办事能力

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 1. 依法决策能力 .....     | 139 |
| 2. 依法应对突发事件能力 ..... | 145 |
| 3. 依法维护群众权益能力 ..... | 152 |
| 4. 依法化解社会矛盾能力 ..... | 157 |
| 5. 依法应诉能力 .....     | 163 |
| 6. 依法保障民生能力 .....   | 169 |
| 7. 依法推动改革能力 .....   | 174 |
| 后 记 .....           | 179 |

# 法治思维



## 依宪执政思维

2014年12月4日，13亿多中国人迎来了第一个国家宪法日。在这一天，全国上下都开展了各种形式的宣传教育活动，使人们进一步加深了对《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）的认识，普遍增强了宪法意识和宪法思维。作为国家根本大法的《宪法》，其重要功能就在于规范国家权力，尊重和保障人权。依宪执政是依法执政和依法治国的基本前提和重要基础，因此，在全面推进依法治国进程中要落实依宪执政思维。

### 【理论阐释】

党的十八届四中全会《决定》指出：“坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。”《宪法》是党和人民意志的集中体现，是通过科学民主程序形成的根本法。

一、《宪法》既具有法律的共同特点，又具有其特殊性。

特殊性主要包括：一是《宪法》的内容不同于一般法律。《宪法》的内容涉及国家和社会生活的根本问题，它规定国家的根本制度和根本任务、公民的基本权利和基本义务等。一般法律的内容只

涉及社会生活的某一个方面、某一个领域。二是《宪法》是制定一般法律的依据。一切法律都要以《宪法》为依据。《宪法》是母法,其他法律是子法。三是《宪法》具有最高的法律效力,一切法律、法规都不得同《宪法》相抵触。

## 二、依宪治国是全面推进依法治国的本质要求。

依宪治国,必须要使全党、全民不断增强依宪治国的意识。很重要的一点,就是要进一步树立《宪法》至上的思想,真正维护《宪法》的权威,让依宪治国成为全党的意识、全民的意识,使这种意识深入人心。对公民基本权利的确认和保障,是《宪法》的重要内容和价值取向,也是社会主义政治文明发展的重要标志。依宪治国要更加尊重《宪法》赋予公民的各项基本权利,要完善对国家机关权力的制约和监督机制。权力的制约和监督是《宪法》对国家权力运行的基本要求。我国是社会主义国家,《宪法》明确规定各级国家机关在行使权力的时候都要受到制约和监督。宪法之治还是民主政治,必须坚持社会主义法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民,以保障人民群众基本权益为出发点和落脚点,保证人民群众依法享有广泛的权利和自由,维护社会公平正义。

## 三、依宪执政是全面推进依法治国的重要保障。

依宪执政是实现国家治理体系和治理能力现代化的内在要求,关系我们党执政兴国,关系人民群众幸福安康,关系党和国家的长治久安。依宪执政是我们党在吸收借鉴国内外执政经验教训的基础上,郑重提出的一个重要的执政理念,是依法执政的内在要求。依法执政要求党依据宪法法律治国理政,同时要求党依据党内法规管党治党。依宪执政是依宪治国的重要组成部分,是加强法治建设对执政党的特殊要求。现代法治的精髓是宪法之治,法治首先意味着《宪法》具有至高无上的地位。宪法之治是规则之治,而不是权力之治。对于执政党来说,就是要带头

学习《宪法》、贯彻《宪法》、尊崇《宪法》、敬畏《宪法》，就是要坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，坚决维护《宪法》法律至高无上的权威。

## 【典型案例】

### 孙志刚案件

孙志刚于 2001 年毕业于武汉科技学院艺术设计专业，案发前任职于广州达奇服装公司。2003 年 3 月 17 日晚上，孙志刚在前往网吧的路上，因未携带任何证件被广州市天河区黄村街派出所民警李耀辉带回派出所，对其是否为“三无”人员进行甄别。孙志刚被带回派出所后，辩解自己有正当职业、固定住所和身份证，并打电话叫朋友成先生把他的身份证带到派出所来，但李耀辉却没有对孙的说法进行核实，也未将情况向派出所值班领导报告，导致孙被错误地作为拟收容人员送至广州市公安局天河区公安分局待遣所。3 月 18 日晚，孙志刚称有病被送往广州市卫生部门负责的收容人员救治站诊治。3 月 19 日晚至 3 月 20 日凌晨，孙志刚在该救治站 206 房遭连续殴打致重伤，而当晚值班护士曾伟林、邹丽萍没有如实将孙志刚被调入 206 房及被殴打的情况报告值班医生和通报接班护士，邹丽萍甚至在值班护理记录上作了孙志刚“本班睡眠六小时”的虚假记录，导致孙志刚未能得到及时救治，3 月 20 日，孙志刚死于这家收容人员救治站。法医事后鉴定其因大面积软组织损伤致创伤性休克死亡。后经广州市中级人民法院、广州市白云区人民法院和广州市天河区人民法院三地同时审理，涉案的 18 名被告人受到法律制裁。



孙志刚收容致死案触痛了俞江、腾彪、许志永三位法学博士的心，2003年5月14日，他们以普通公民的身份向全国人民代表大会常务委员会提出审查《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》的建议。建议对国务院1982年5月12日颁布的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》进行违宪审查，这在我国历史上还是第一次。



“上书”集中在三点：一是收容遣送制度有违法治精神，应予废除；二是《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》违反了《宪法》和《立法法》的有关规定，应予改变或撤销；三是全国人民代表大会常务委员会应尽快启动违宪审查机制。

此后，五位著名法学家提请全国人民代表大会启动特别程序调查孙志刚案，推动全国人民代表大会常务委员会对收容遣送制度进行违宪审查进入实质性法律操作层面。2003年6月20日，时任国务院总理温家宝签署国务院第381号令，公布施行《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，该办法自2003年8月1日起施行。1982年5月12日国务院发布的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》同时废止。

## 【法律规制】

本案中，当时适用的有重大制度缺陷的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》是导致孙志刚之死的根源。《宪法》是诸法之首，在百法之上。习近平总书记强调：“坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。”要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚定不移地走中国特色社会主义法治道路，坚决维护《宪法》

法律的权威，弘扬宪法精神，提高依宪执政能力。

### 一、依宪执政在依法治国中具有重要地位。

坚持依法执政首先要坚持依宪执政这个重要论断，明确了《宪法》在法治中国建设中的重要地位，阐明了依法治国和依宪治国、依法执政和依宪执政之间的辩证关系。依法执政首先要依宪执政，这是由《宪法》的独特地位和作用决定的。对一个国家的治理来说，《宪法》是根本法。《宪法》规定：“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、各企业事业组织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。”依宪执政，首先要使全党、全民增强依宪治国的意识。关键是要真正树立《宪法》至上的思想，进一步树立《宪法》的权威。让依宪治国成为全党的意识和全民的意识，使得这种意识深入人心。

### 二、依宪执政必须要健全《宪法》的实施和监督制度。

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。因此，要维护《宪法》尊严、加强《宪法》实施，使一切违反《宪法》的行为都得以追究和纠正。一要完善《宪法》监督制度。没有监督制度，《宪法》就是“没有牙齿的老虎”。我国《宪法》规定，全国人大及其常委会负责监督《宪法》的实施。要进一步健全监督机制和程序，进一步明确全国人大及其常委会进行《宪法》监督的对象、范围、方式等，将原则性要求具体化、程序化，使《宪法》监督更规范、更有效。二要强化备案审查机制。对行政法规、地方性法规等进行备案审查，是《宪法》监督的重要内容和环节。要加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，禁止没有立法权的地方制发带有立法性质的文件，维护《宪法》和法律的统一。

### 三、依宪执政必须要培养领导干部和人民群众的宪法意识。

当前，要把领导干部和人民群众的宪法意识培养起来，让《宪

法》真正步入我们的生活。要正确引导广大党员干部特别是领导干部带头树立宪法意识，培养宪法思维；带头严格依《宪法》办事，增强依宪观察、分析和解决现实问题的能力；带头推动《宪法》实施，认真履行《宪法》赋予的职责，使《宪法》真正成为国家治理的最高规则和开展工作必须遵循的根本准则。卢梭说：“这种法律不是铭刻在大理石上，也不是铭刻在铜表上，而是铭刻在公民的内心里，它形成了国家的真正宪法。”让庄严的《宪法》走进和融入百姓生活，需要将宪法意识真正植入百姓心中。“法律必须被信仰，否则将形同虚设。”所以，要让每一位公民，特别是公职人员树立牢固的宪法观念，要把《宪法》的原则落实到各项法律制度当中，从而让《宪法》真正保障好人民的权利。宣传《宪法》，需要通过各种途径，让宪法精神根植于每一个公民的心中。习近平总书记在纪念现行《宪法》公布施行30周年大会上的讲话中指出：“我们要更加自觉地恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命。”弘扬宪法精神是《宪法》实践的重要组成部分，宪法精神是国家和人民对国家治理、人民权益、公平正义的看法，包括执政为民的理念、依法保障公民权利的意识以及依法规范制约国家权力的价值选择。

(周晓军)