

FAZHISIWEI

领导干部 法治思维能力提升

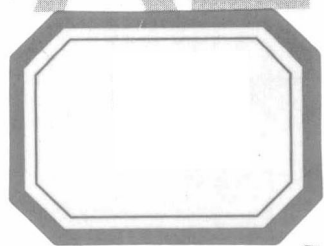
LINGDAOGANBUFAZHISIWEINENGLITISHENG

欧黎明 于建荣 © 编著



国家行政学院出版社

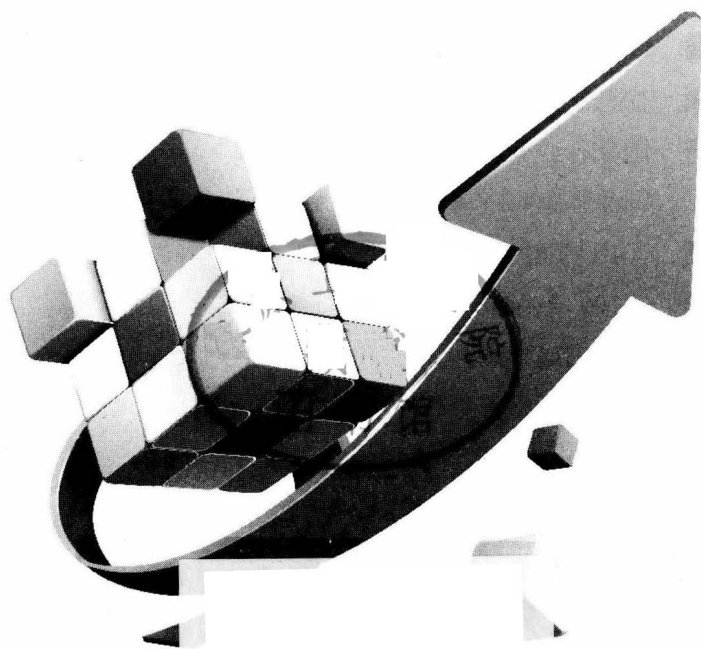
FAZHISIWEI



领导干部 法治思维能力提升

LINGDAOGANBUFAZHISIWEINENGLITISHENG

欧黎明 于建荣 ©编著



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

领导干部法治思维能力提升 / 欧黎明, 于建荣编著. —北京: 国家行政学院出版社, 2015.2

ISBN 978-7-5150-1426-5

I. ①领… II. ①欧… ②于… III. ①法制教育—中国—干部教育—学习参考资料 IV. ① D920.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 029398 号

书 名 领导干部法治思维能力提升

编 著 欧黎明 于建荣

责任编辑 徐铁忠

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路6号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68928873

经 销 新华书店

印 刷 北京市昌平开拓印刷厂

版 次 2015年2月北京第1版

印 次 2015年2月北京第1次印刷

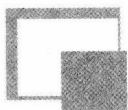
开 本 787毫米×1092毫米 1/16

印 张 11.5

字 数 180千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1426-5

定 价 28.00元



撰 稿 人

欧黎明 于建荣 蒋 健

彭红波 孟秋燕 吴洪敏

于浩文

序 言

提高领导干部法治思维能力，是党的十八大首次提出的重大课题，凝聚着几代中国共产党人的探索和智慧。

以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人，把马克思主义法治思想与中国实际相结合，提出了法律面前人人平等，法律的“原则基本上是两个：民主原则和社会主义原则”，“一个团体要有一个章程，一个国家也要有一个章程，宪法就是一个总章程，是根本大法”，“我们的宪法是属于社会主义宪法类型的”，宪法“通过以后，全国人民每一个人都要实行，特别是国家机关工作人员要带头实行，首先在座的各位要实行。不实行就是违反宪法”，“一切国家机关和国家工作人员必须严格遵守国家的法律，使人民的民主权利充分地受到国家的保护”，“法律是上层建筑。我们的法律，是劳动人民自己制定的。它是维护革命秩序，保护劳动人民利益，保护社会主义经济基础，保护生产力的”，“法制要遵守。按照法律办事，不等于束手束脚”，“要按照法律放手放脚”，“严格地遵守党章和国家的法律，遵守共产主义道德，

一切党员不管他们的功劳和职位如何，都没有例外”等重要思想，并制定了中华人民共和国宪法、选举法、婚姻法、兵役法、工会法、劳动保险条例、土地改革法、农业合作社示范章程、民族区域自治实施纲要、惩治反革命条例、惩治贪污条例、逮捕拘留条例等等，奠定了提高领导干部法治思维能力的基础。

以邓小平同志为主要代表的中国共产党人，在总结“文化大革命”法治遭到破坏的基础上，明确地提出“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、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”，“应该集中力量制定各种必要的法律，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”，“要通过改革，处理好法治和人治的关系，处理好党和政府的关系”，“共产党员一定要严格遵守党的纪律。无论是不是党员，都要遵守国家的法律，对于共产党员来说，党的纪律里就包括这一条。遵守纪律的最高标准，是真正维护和坚决执行党的政策、国家的政策”，“纠正不正之风、打击犯罪活动中属于法律范围的问题，要用法制来解决，由党直接管不合适”，“法制观念与人们的文化素质有关”，“加强法制重要的是要进行教育，根本问题是教育人。法制教育要从娃娃开始，小学、中学都要进行这个教育，社会上也要进行这个教育”，“要按照法律办事”，“消除机构臃肿，加强法制，这些都是改革”，“对干部和共产党员来说，廉政建设要作为大事来抓。还是要靠法制，搞法制靠得住些”等重要观点，制定了中华人民共和国组织法、中华人民共和国安全法、中华人民共和国国籍法、中华人民共和国集会游行示威法、国家公务员暂行条例等一系列法律法规，开辟

了提高领导干部法治思维能力的新途径。

以江泽民同志为主要代表的中国共产党人,面对苏东剧变、社会主义运动处于低潮,以及建立社会主义市场经济体制的新要求,提出“依法治国和以德治国相辅相成”,“没有民主和法制就没有社会主义,就没有社会主义的现代化”,“依法治国是社会进步、社会文明的一个重要标志,是我们建设社会主义现代化国家的必然要求”,“实行和坚持依法治国,就是使国家各项工作逐步走上法制化的轨道,实现国家政治生活、经济生活、社会生活的法制化、规范化;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,管理经济和文化事业,管理社会事务;就是逐步实现社会主义民主的制度化、法律化”,“适应社会主义市场经济发展、社会全面进步和加入世贸组织的新形势,加强立法工作,提高立法质量,到二〇一〇年形成中国特色社会主义法律体系”,“加强法制宣传教育,提高全民法律素质,尤其要增强公职人员的法制观念和依法办事能力”,“政府对社会经济活动的管理职能,主要是统筹规划、掌握政策、组织协调、提供服务和检查监督,运用经济手段、法律手段和必要的行政手段,保证经济总量平衡和重大经济结构与布局的协调”,“干部依法决策、依法行政是依法治国的重要环节。公民自觉守法、依法维护国家利益和自身权益是依法治国的重要基础”,“要把民主法制实践和民主法制教育结合起来,不断增强广大干部群众的民主意识和法制观念”,“各级领导干部务必加强对法律和法学知识的学习,努力掌握和提高运用法律手段管理经济社会事务的本领,以自身的实际行动带动广大干部群众,在全

社会形成学法、用法的良好风气，为坚持依法治国打下坚实的思想基础”，“加强法制宣传教育，提高全民法律素质，尤其要增强公职人员的法制观念和依法办事能力”等重要观点，出台了中华人民共和国民族区域自治法、中华人民共和国立法法、中华人民共和国仲裁法、国家公务员辞职辞退暂行规定等法律法规，初步形成了以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，推进了领导干部法治思维能力的提高。

以胡锦涛同志为主要代表的中国共产党人，在全面建设小康社会的道路上，提出“党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。正确认识 and 处理好这三者之间的关系，才能把全党和全国各族人民的意志和力量进一步凝聚起来，意气风发、团结一致地去实现党的十六大提出的全面建设小康社会的奋斗目标，落实党的十六大对我国经济、政治、文化等各方面工作作出的部署”，“党领导人民制定宪法和法律，并在宪法和法律范围内活动。党员和干部特别是领导干部，都要成为遵守宪法和法律的模范”，全党同志特别是领导干部要“不断增强科学判断形势的能力、驾驭市场经济的能力、应对复杂局面的能力、依法执政的能力和总揽全局的能力”，“越是工作重要，越是事情紧急，越是矛盾突出，越要坚持依法办事”，“各级领导干部要带头学法、懂法、用法，支持和督促有关部门严格执法、秉公执法。要进一步加大法制宣传教育力度，深入开展‘四五’普法活动，把宣传法律法规和维护群众利益结合起来，充分调动广大人民群众学习法律法规的主动性，增强全民法制意识，提高全民法律素质，在全社会形成良好的法制氛围”，要“深入开展

法制宣传教育，弘扬社会主义法治精神，树立社会主义法治理念，增强全社会学法尊法守法用法意识。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、维护稳定能力”等重要观点，出台了反分裂国家法、中华人民共和国选举法、国家公务员录用暂行规定、公务员考核规定等法律法规，形成了中国特色社会主义法律体系，锻炼和提升了领导干部的法治思维能力。

党的十八大以来，在全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的道路上，针对法治建设中存在的有法不依、执法不严、违法不究，部分社会成员尊法信法守法用法、依法维权意识不强，一些国家工作人员特别是领导干部依法办事观念不强、能力不足，知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法等不良现象，以习近平为总书记的党中央提出“各级领导干部要提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力，努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，在法治轨道上推动各项工作”，“紧紧围绕坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一深化政治体制改革，加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，建设社会主义法治国家，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主”，“建设法治中国，必须坚持依法治国、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”，“建立健全全社会忠于、遵守、维护、运用宪法法律的制度。坚持法律面前人人平等，任何组织或者个人都不得有超越宪法法律的特权，一切违反宪法法律的行为都必须予以追究”，“必须弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化，增强全社会厉行法治的积极性和主动性，形成守法光荣、违法可

耻的社会氛围，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者”，“各级领导干部要对法律怀有敬畏之心，牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰，带头遵守法律，带头依法办事，不得违法行使权力，更不能以言代法、以权压法、徇私枉法”，“提高党员干部法治思维和依法办事能力”等重要观点，对提高领导干部法治思维能力提出了新的要求。

提高领导干部法治思维能力，是提高党的执政能力、巩固党的执政地位的应有之义，是建设法治国家、法治政府、法治社会的内在要求，也是全面建成小康社会、实现社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的中国梦的客观需要。

本书探讨了法治思维能力的概念、内涵和特点，提高领导干部法治思维能力的价值和意义，提高领导干部运用法治思维深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力，把依法办事纳入干部工作全过程，营造提高领导干部法治思维能力的法治环境等重大问题，以期对提高领导干部法治思维能力、依法执政有所帮助。

目录

CONTENTS

序 言 / 1

|第一章| 领导干部法治思维能力的概念、内涵和特点 / 1

一、领导干部法治思维能力的概念 / 2

二、领导干部法治思维能力的内涵 / 7

三、领导干部法治思维能力的特点 / 14

|第二章| 提高领导干部法治思维能力的价值和意义 / 17

一、巩固党的执政地位的应有之义 / 18

二、全面深化改革的客观需要 / 21

三、建设法治中国的内在要求 / 23

四、实现“两个一百年”奋斗目标的迫切需要 / 27

五、实现中华民族伟大复兴的中国梦的长远之计 / 32

| 第三章 | 提高领导干部运用法治思维深化改革的能力 / 35

一、法治思维是深化改革的精神武器 / 36

二、用法治思维搞好深化改革顶层设计 / 40

三、用法治方式啃掉深化改革“硬骨头” / 44

四、用法律法规保驾深化改革 / 48

| 第四章 | 提高领导干部运用法治思维推动发展的能力 / 53

一、法治思维是推动发展的重要引领 / 54

二、用法治思维谋划发展 / 57

三、用法治方式推动发展 / 59

四、用法律法规护航发展 / 63

| 第五章 | 提高领导干部运用法治思维化解矛盾的能力 / 67

一、法治思维是化解矛盾的重要思路 / 68

二、用法治思维分析矛盾 / 71

三、用法治方式化解矛盾 / 73

四、用法律法规预防矛盾 / 78

第六章 | 提高领导干部运用法治思维维护稳定的能力 / 87

一、法治思维是维护稳定的重要方法 / 88

二、用法治思维谋划稳定工作 / 92

三、用法治方式破解稳定难题 / 94

四、用法律法规巩固社会稳定 / 98

第七章 | 把依法办事纳入干部工作全过程 / 103

一、纳入干部工作实绩 / 104

二、纳入干部考察 / 109

三、纳入干部提拔使用 / 112

第八章 | 把权力关进制度的笼子里 / 119

一、坚持为民用权 / 120

二、做到依法用权 / 125

三、自觉接受对权力运行的监督 / 128

第九章 | 营造提高领导干部法治思维能力的法治环境 / 133

一、弘扬社会主义法治精神 / 134

二、建设社会主义法治文化 / 140

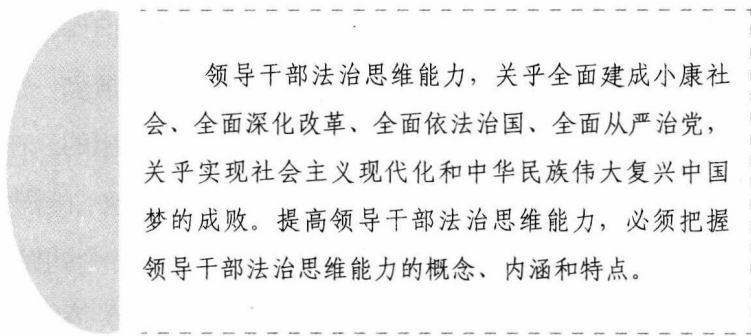
三、培育社会主义法治信仰 / 146

附录 |

中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定 / 151

第一章 <<<

领导干部法治思维能力的 概念、内涵和特点



领导干部法治思维能力，关乎全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党，关乎实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴中国梦的成败。提高领导干部法治思维能力，必须把握领导干部法治思维能力的概念、内涵和特点。

一、领导干部法治思维能力的概念

法治思维能力首先是“法”，即法律。“法”的概念渊源于“刑”。在我国的春秋战国时期，各国变法之前，多用“刑”；变法之后，各国多用“法”。商鞅改“法”为“律”，秦统一六国直至晚清，“律”一直是普遍使用的范畴，如《大清律例》。近代以来，帝国主义侵略，我国被迫打开国门，开始向西方和日本学习，“法律”范畴也就在这个时候从日本引入我国。

法律是治国之重器，表现着统治阶级的意志，但作为人类文明的重要标志，法律不是从来就有的，而是人类社会发展到一定历史阶段的产物，是伴随着私有制、阶级和国家的出现而产生的。在我国，法律源于礼和刑，夏朝开始制定，后经商、西周、春秋、战国、秦、汉、三国、两晋、南北朝、隋、唐、宋、元、明、清等各个朝代不断完善，如《魏律》，《武德律》、《贞观律》、《永徽律》等都是中华法系的构成要素和瑰宝。法律的基本特征在于：由国家专门机构制定，以国家强制力作保证，以权利义务规定为机制，调节人们的行为关系。我国现有法律，是在新中国成立之后逐步发展完善起来的，是“以宪法为统帅，法律为主干，包括行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例等规范性文件在内的，由七个法律部门、三个层次的法律规范组成的协调统一整体”^[1]，体现的是人民的意志。从理论上来看，这

[1] 中共中央文献研究室编：《十六大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2011年版，第561页。

些法律，应该是在民主基础之上的法律，是良法，是保障人民权力的法律。

法治作为范畴，人们使用的也较早。在我国，战国时期，晏子就针对齐景公想赏赐翟王子羨的车驾问题说：“不乐治人，而乐治马，不厚禄贤人，而厚禄御夫，昔者先君桓公之地狭于今，修法治，广政教，以霸诸侯。今君，一诸侯无能亲也，岁凶年饥，道途死者相望也。君不此忧耻，而惟图耳目之乐，不修先君之功烈，而惟饰驾御之伎，则公不顾民而忘国甚矣。”^[1]但古代中国，没有民主，更没有民主的法治，有的只是人治，是人治之下的法律，因此，这种法治也不是现代意义上的法治。在西方，古希腊哲学家亚里士多德也探讨过法治问题，他说，“深究王制的末一种，这里存在‘人治还是法治’的问题。两者各有所胜：人治能随机应付世事的万变而法治可免于人情的偏徇。”

“我们应该注意到邦国虽有良法，要是人民不能全都遵循，仍然不能实现法治。法治应包含两重意义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该本身是制订得良好的法律。人民可以服从良法也可以服从恶法。就服从良法而言，还得分别为两类：或乐于服从最好而又可能订立的法律，或宁愿服从绝对良好的法律。”^[2]

在一个相当长的时期内，尽管一些学者敏锐地区别使用法治与法制两个范畴，开始探讨法治问题，但多数人是混用的，更多的人、更多的时候用的是法制范畴，其弊端正如郭道晖所说，“只讲法制而不讲法治，就有可能重复‘人治底下的法制’。”从我们党来看，革命、建设和改革初期时期的文献都使用过法治范畴。随着社会主义市场经

[1] 参见李万涛译注：《晏子春秋全译》（修订版），贵州人民出版社2009年版，第17-18页。

[2] 参见（古希腊）亚里士多德著，吴寿彭译：《政治学》，商务印书馆1965年版，第444，199页。