

新时代

党员干部的法治思维

胡锦涛
著

新时代 党员干部的法治思维

胡锦涛 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

新时代党员干部的法治思维/胡锦涛著. —北京: 中国人民大学出版社, 2018. 5

ISBN 978-7-300-25042-7

I. ①新… II. ①胡… III. ①法制教育-干部教育-研究-中国
IV. ①D920. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 237498 号

新时代党员干部的法治思维

胡锦涛 著

Xinshidai Dangyuan Ganbu de Fazhi Siwei

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 148 mm×210 mm 32 开本

版 次 2018 年 5 月第 1 版

印 张 9.5 插页 1

印 次 2018 年 5 月第 1 次印刷

字 数 151 000

定 价 35.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

前

言

经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展的新的历史方位。中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。同时，发展不平衡不充分的一些突出问题尚未解决，发展质量和效益还不高，创新能力不够强，实体经济水平有待提高，生态环境保护任重道远；民生领域还有不少短板，脱贫攻坚任务艰巨，城乡区域发展和收入分配差距依然较

大，群众在就业、教育、医疗、居住、养老等方面面临不少难题；社会文明水平尚需提高；社会矛盾和问题交织叠加，全面依法治国任务依然繁重，国家治理体系和治理能力有待加强。^①

十九大报告对我国现阶段社会主要矛盾的新判断，是党和国家未来很长一个时期内作出战略部署、制定方针政策、提出发展方向的客观依据。这一判断已经成为所有国家机关、企业事业组织及全体人民的行动指南和共识。

新时代的我国社会必然有着与以往发展阶段不同的社会主要矛盾和社会问题，也呈现出不同的社会特征。党的十八届四中全会决定认为，我们党面对的改革稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有。十九大报告也清晰地指出，新时代我国的社会矛盾和问题交织叠加。

对于如何解决和应对中国社会在新时代的主要矛盾、问题，党的十八届三中全会决定提出，必须通过全面深化改革，实现国家治理现代化。国家治理现代

^① 参见习近平总书记在中国共产党第十九次全国代表大会上作的题为《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》的报告。

化首先是国家治理理念的现代化，即尊重和保障人权；国家治理现代化还必须是国家治理方式的现代化，即实行法治、建设社会主义法治国家，把法治作为治国理政的基本方式。而实行法治的目的就在于尊重和保障人权。因此，两者是完全一致的。国家治理现代化包括国家治理体系和治理能力的现代化。国家治理体系包括国家与个人的关系、国家与社会的关系、国家机关之间的关系、政党与国家机关的关系，这些关系的核心是权力与权力、权力与权利的关系。国家治理体系现代化就是以宪法和法律来处理与解决好这些关系。国家治理能力现代化包括尊重和保障人权的能力、维持各类秩序的能力（在利益多元化的社会，本质上是协调不同利益关系的能力）、提供公共产品和公共服务的能力。

那么，如何才能实现国家治理现代化？党的十八届四中全会决定指出，依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，事关我们党执政兴国，事关人民幸福安康，事关党和国家长治久安。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，提高党的执政能力和执政水平，必须全面推进依法治国。面对新形势新任务，我们党要更好统筹国内国际两个大局，更好维护和运用我国发展的重要战略机遇期，更好统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，使我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序，实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好，实现我国和平发展的战略目标，必须更好发挥法治的引领和规范作用。

如何才能真正实现依法治国、建设社会主义法治国家的目标，实现规则之治和良法之治？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。习近平总书记也指出，依法治国，首先是依宪治国；依法执政，首先是依宪执政。所谓依宪治国，就是全面实施宪法。制宪的目的在于行宪。宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。可见，宪法在社会主义法治国家建设中居于核心的地位和作用。第一，必须形成以宪法为核心的具有中国特色的社会主义法律体系。第二，树立宪法至上，运用宪法思维推进改革和发展。第三，

宪法的核心价值是人权保障，宪法的基本功能是控制公权力，宪法是不同政治力量对比关系的集中表现，宪法是人性之法，所有的国家治理规则都必须符合宪法的这些精神、原则、理念和规范内涵，保证良法之治的实现。可以说，没有依宪治国就没有依法治国。

如何才能确保宪法的全面有效实施？必须建立监督宪法实施的制度。这一制度就是合宪性审查。党的十九大报告指出，加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法的权威。如何推进合宪性审查工作，是我国国家治理现代化中必须解决的一个重大课题。

党的十八大以来，几次中央全会通过了若干个决定，特别是党的十九大报告，实际上形成了新时代国家治理的逻辑。其基本逻辑是：新时代我国社会主要矛盾和基本特征，决定了必须通过实现国家治理现代化来解决和适应；要实现国家治理现代化就必须全面依法治国；依法治国的关键是依宪治国；依宪治国就必须全面有效地实施宪法；要保证宪法全面有效地获得实施，就必须建立实效性的合宪性审查机制。

国家治理现代化、全面依法治国、依宪治国和依

宪执政、推进合宪性审查工作，归根结底，实质上就是党员干部必须运用法治思维和法治方式行使权力、处理问题。

十九大报告指出，增强政治领导本领，坚持战略思维、创新思维、辩证思维、法治思维、底线思维，科学制定和坚决执行党的路线方针政策，把党总揽全局、协调各方落到实处。十九大报告虽然只有一处明确提到“法治思维”，但对法治思维的具体内涵，提出了非常丰富的、明确的要求。

1. 人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。

2. 新时代的社会矛盾和问题交织叠加，全面依法治国任务依然繁重，国家治理体系和治理能力有待加强。

3. 维护国家法制统一、尊严、权威，加强人权法治保障，保证人民依法享有广泛权利和自由。

4. 全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障，必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面，坚定不移走中国特色社会主义法治

道路。

5. 完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，发展中国特色社会主义法治理论。

6. 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。

7. 坚持依法治国和以德治国相结合，依法治国和依规治党有机统一，深化司法体制改革，提高全民族法治素养和道德素质。

8. 坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一。党的领导是人民当家做主和依法治国的根本保证，人民当家做主是社会主义民主政治的本质特征，依法治国是党领导人民治理国家的基本方式，三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践中。

9. 成立中央全面依法治国领导小组，加强对法治中国建设的统一领导。

10. 加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。

11. 推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治。

12. 建设法治政府，推进依法行政，严格规范公正文明执法。

13. 深化司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

14. 加大全民普法力度，建设社会主义法治文化。

15. 树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念。

16. 各级党组织和全体党员要带头尊法学法守法用法，任何组织和个人都不得有超越宪法法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、逐利违法、徇私枉法。

目

录

第一讲 导论	001
一、新时代为什么需要法治思维?	007
二、法治思维与法制思维	034
三、法治思维与人治思维	038
四、依法治国与以德治国	041
第二讲 人权思维	049
一、人权入宪及其意义	051
二、人权思维的基本要求	056
第三讲 宪法和法律至上思维	073
一、统一权威的规则体系是国家治理现代化 的首要要求	077

二、宪法至上：宪法实施	085
三、宪法至上：合宪性审查	132
四、宪法至上：健全宪法解释程序机制	167
五、法律至上：合法性审查	172
六、法律至上：审判独立	178
第四讲 有限政府思维	187
一、政府权力的法律边界	192
二、以行为是否具有社会危害性为标准	199
三、政府只处理社会公共事务	202
四、政府是处理社会公共事务的最后选择	205
第五讲 控权思维	209
一、法治对国家权力的基本功能	211
二、为什么需要制度控权？	232
三、制度是如何控权的？	242
第六讲 正当程序思维	257
一、正当程序的价值	261
二、正当程序的基本原则	273
三、正当程序的基本制度	278

第一讲

导论

习近平总书记指出，我们提出全面推进依法治国，坚定不移厉行法治，一个重要意图就是为子孙万代计、为长远发展谋。

党的十八届四中全会决定指出，必须清醒看到，同党和国家事业发展要求相比，同人民群众期待相比，同推进国家治理体系和治理能力现代化目标相比，法治建设还存在许多不适应、不符合的问题，主要表现为：有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿，针对性、可操作性不强，立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出；有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重，执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法现象仍然存在，执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象较为突出，群众对执法司法不公和腐败问题反映强烈；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、徇私枉法现象依然存在。这些问题，违背社会主义法治原则，损害人民群众利益，妨碍党和国家事业发展，必须下大气力加以解决。

党的十八大报告提出，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。这是党中央第一次明确提出领导干部要运用法治思维和法治方式处理问题的要求。此后，党的十八届三中全会决定提出，要坚持依法治国，加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾；党的十八届四中全会决定提出，要提高党员干部法治思维和依法办事能力；党的十八届五中全会决定提出，要运用法治思维和法治方式推动发展，全面提高党依据宪法法律治国理政、依据党内法规管党治党的能力和水平。其中，党的十八届四中全会决定的基本内容是全面推进依法治国。全面推进依法治国的总目标是要把我国建设成为社会主义法治国家、把法治作为治国理政的基本方式，而法治国家的基本标志就是运用法治思维和法治方式处理问题。

2014年2月，习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第二次会议上强调，凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，