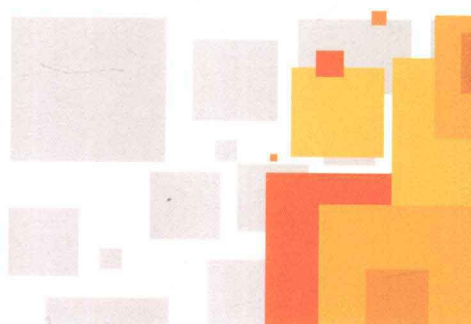




领导干部运用法治思维和法治方式 培训教程

LING DAO GAN BU
YUN YONG FA ZHI SI WEI HE FA ZHI FANG SHI
PEI XUN JIAO CHENG

张 越 著



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

领导干部运用法治思维和法治方式 培训教程

LING DAO GAN BU
YUN YONG FA ZHI SI WEI HE FA ZHI FANG SHI
PEI XUN JIAO CHENG

张 越 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

领导干部运用法治思维和法治方式培训教程/张越著. —北京: 中国法制出版社, 2013. 5

ISBN 978 - 7 - 5093 - 4595 - 5

I. ①领… II. ①张… III. ①法制教育 - 中国 - 干部 - 教育 - 教材
IV. ①D920. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 106172 号

责任编辑 黄丹丹

封面设计 李 宁

领导干部运用法治思维和法治方式培训教程

LINGDAOGANBU YUNYONG FAZHISIWEI HE FAZHIFANGSHI PEIXUNJIAOCHENG

著/张越

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/710 × 1000 毫米 16

版次/2013 年 6 月第 1 版

印张/21.5 字数/298 千

2013 年 6 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 4595 - 5

定价: 49.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 010 - 66033296

传真: 010 - 66031119

编辑部电话: 010 - 66010678

邮购部电话: 010 - 66033288

全面提高领导干部运用法治思维和法治方式 推进工作的能力

改革开放的三十余年，是我国政治、经济、文化、社会各方面，取得前所未有巨大成就的三十余年，是中华民族历史上法制建设成果最多、成效最大的三十余年，也是党的领导干部，特别是高级领导干部，法治意识和法治思维不断丰富、持续深化的三十余年。

早在改革开放之初，党的第二代领导集体就在十一届三中全会上，对法制问题进行了认真讨论，总结出一系列重要原则，开创了中国法治国家建设的先河，奠定了近三十多年来中国民主法治建设的基础。十三大强调，必须一手抓建设和改革，一手抓法制，法制建设必须贯串于改革的全过程。十五大总结历史经验，号召全党、全国各族人民“依法治国，建设社会主义法治国家”；依法治国基本方略随后载入宪法。十八大系统总结、全面概括了社会主义法治思维及依法治国的完整理论体系，对全面推进依法治国作出重大部署，郑重提出到 2020 年全面建成小康社会时，要基本建成法治政府；特别强调法治是治国理政的基本方式，要“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”。

2012 年 12 月 4 日，习近平在纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上，将推进依法治国、依法执政、依法行政与法治国家、法治政府、法治社会建设紧密联系在一起，并将此举作为全面建成小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的重要举措，体现了新的中央领导集体实施

依法治国方略的决心和智慧。

2013年2月23日下午，中共中央政治局就全面推进依法治国进行第四次集体学习，邀请五位法律工作一线的省部级领导介绍各自的法治实践和体会，为全党各级领导干部提高法治意识和法治能力带头示范。中共中央总书记习近平在主持学习时强调，全面建成小康社会对依法治国提出了更高要求，要坚持依法治国、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，不断开创依法治国新局面。新的中央领导集体在十八大之后的一系列举措标志着我国依法治国基本方略正在加快实施。

经过三十余年持续不断的努力，我国形成了以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系，国家和社会生活各方面总体上实现了有法可依。中央几代领导集体，用宪法和法律，为全国人民描绘了一条清楚、明确、正确的道路，这就是中国特色社会主义道路。以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系，是中国特色社会主义制度的制度载体和法制保障，确保了党和国家的路线方向、根本制度、重大决策，不因领导人改变而改变、不因领导人关注点改变而改变；确保了过去三十余年，历经苦难和沧桑的中国人民，在中国共产党的领导下，在宪法法律规定的道路上，取得了举世公认的伟大成就，中华民族的伟大复兴正如“光芒四射喷薄欲出的一轮朝日”。我们坚信，在以习近平总书记为总书记的党中央坚强领导下，沿着这条正确的道路再艰苦奋斗三十年，我们一定能够把我们的国家建设成富强、民主、文明、开放的现代化强国，近代以来中华民族“最伟大的中国梦”就一定能够早日实现！

这种局面的形成和这些共识的凝聚，非一日之功。这是十一届三中全会以来，党中央、国务院始终高度重视依法治国、依法行政的结果；是改革开放三十余年来，我国社会主义民主与法制建设不断取得显著成绩的结果；是将依法治国作为治国理政的基本准则，写入宪法、载入党章，对依法治国认识不断深化的结果。

十八大之后，一大批具有法学教育背景的高级领导干部，进入中央

及地方政府的关键岗位，标志着新一届领导集体的法治意识和法治思维，更加深化、更加务实、更加自觉，也对各级领导干部提高法治意识和法治水平提出了更为具体、紧迫的要求。

各级领导干部是实现国家复兴、推进依法行政、建设法治国家的中坚，其法治意识和法治水平，直接关系法治政府建设的进程和成败。十八大报告以大量的篇幅、在几乎所有主要工作方面，都谈到了运用法治思维和法治方式的问题。加强法律知识的学习，增强法治意识和法治思维，是学习领会十八大报告的一个重要方面。随着各级党委、政府新一届领导班子全面就位，今后一个时期，是全党、全国人民学习十八大精神，领会新一届中央领导集体建设小康社会的总体思路和战略部署的关键时期。

张越同志是我们办的第一位行政法学博士。二十年来一直从事依法行政理论与实务的研究和实践工作，在行政法学理论及依法行政实践方面，写了不少东西。他撰写的这本教程，比较全面地汇集了依法行政的基本知识、原理、制度和要求，比较系统地介绍了建设法治政府要了解 and 掌握的常识和原则。同时，着眼从中国实际出发，解决中国实际问题，充分吸收依法行政领域的研究成果，在尽可能搞清楚现实、历史和国外情况的基础上，就当前国际国内备受关注、最为紧要的十个全局问题、七个重点问题，运用法治思维和法治方式，提出了系统、全面的解决思路和具体方案。对于这些全国上下普遍关注的热点、焦点、难点问题，各方面的专家，在各自研究的领域，都曾提出过各自的构想。但运用法治思维和法治方式，全面、系统地研究提出整套改革方案，确实是不小的创新，更是巨大的挑战。

“实践是法律的基础”。张越同志所做的研究和得出的结论，只是他本人的一家之言、一管之见，可能会有许多同志不完全认同；是否能够解决当前的实际问题、是否符合客观规律和社会发展要求、是否能够满足和维护最广大人民群众的希望及利益，还需要实践的检验、人民的检验、历史的检验。但张越同志运用法治思维和法治方式解决问题的出

发点、思路和方法，对于阅读本书的领导干部肯定会有所启发。在举国上下掀起学习十八大报告、努力提高法治思维的大背景下，本书的出版，相信会对社会主义法治思维的宣传教育活动，对各级机关和领导干部提高运用法治思维和法治方式的能力，努力以法治凝聚改革共识、规范发展行为、促进矛盾化解、保障社会和谐，起到积极的促进作用。

国务院法制办公室副主任、党组成员，机关党委书记 甘藏春

2013年3月

前 言

依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，法治是治国理政的基本方式，要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家。这是党的十八大对依法治国理念的最新、最权威表述。

中国共产党第十八次全国代表大会，是在我国进入全面建成小康社会决定性阶段召开的一次十分重要的大会。大会高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，坚持解放思想，改革开放，提出了一套新表述、新论断、新要求，确定了一系列新方位、新目标、新部署，为今后十年乃至更为长远的未来，全党凝聚力量、攻坚克难，坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，全面建成小康社会，奠定了扎实的理论基础、思想基础、组织基础和政治基础。

胡锦涛代表第十七届中央委员会所作报告，系统总结、全面概括了社会主义法治思维及依法治国的完整理论体系，其中特别强调，要“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”。因为“法治是治国理政的基本方式”；“党领导人民制定宪法和法律，党必须在宪法和法律范围内活动”；“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法”。为此，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”；“要推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，坚持法律面前人人平等，保证有法必依、执法必严、违法必究”；“推进依法行政，切实做到严格规范公正文明执法”。而“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”是实现这一切的必要条件和保障。

2012年12月4日，习近平在纪念现行宪法公布施行30周年大会上，将推进依法治国、依法执政、依法行政与法治国家、法治政府、法治社会建设紧密联系在一起，并将此举作为全面建成小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的根本举措，这预示着新一届领导班子将在依法治国、依法行政方面大有作为。

上述共识的形成，非一日之功。这是十一届三中全会以来，党中央、国务院始终高度重视依法治国、依法行政的结果；是改革开放三十余年来，我国社会主义民主与法制建设不断取得显著成绩的结果；是近年来进一步将依法行政作为治国理政的基本准则，写入宪法、载入党章，对依法行政认识不断加深的结果。

依法行政，是现代法治理念的一个重要组成部分，是现代行政管理和行政法的基本原则，包含了非常丰富的价值和内容，是人类文明的共同财富。同时，依法行政具有很强的实践性，全面推进依法行政是一个极其复杂的历史过程，新问题层出不穷。在我国当前政治经济条件下，推进政府依法行政，是一项前无古人的伟大事业。这一切决定了我国的依法行政理论要从国情出发，以现实的行政管理实践为主要对象，从中探求其规律性，形成符合时代要求的、有中国特点的理论成果。

习近平在纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中重申，各级党组织和党员领导干部要带头厉行法治，不断提高依法执政能力和水平，不断推进各项治国理政活动的制度化、法律化。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。

各级领导干部是推进依法行政的主体，其多了解一些依法行政的原理、制度和知识并在实际工作中运用，是构建法治政府的必然选择，对构建社会主义和谐社会具有重要意义，同时也是加强政府自身改革和建设的需要。

编写本书的目的，是给广大领导干部提供一个学习和掌握我国依法行政的基本要求、基本制度和基本知识的简明读本，结合我国行政法理论与实践的最新成果，深入浅出，努力提高针对性、指导性和实用性。

本书共分两大部分。本书的前半部的六章，是基础理论部分，分别介绍法治的基本概念、基本内容、基本要求等，重点是介绍领导干部需要树立的九大法治意识、需要了解的法治常识和需要掌握的十四种法治方式，以及培养法治思维的具体方法。

本书后半部的两章，即第七章和第八章，是实践应用部分。分两个层次探讨了运用法治思维和法治方式解决当前国家面临的诸多重大问题的思路。其中，第七章主要探讨全局性问题，如深化改革、促进发展、繁荣文化、保障民生、健全民主、生态文明、社会建设、维护稳定、反腐倡廉、敦睦和平等十个方面。第八章则关注一些更为具体、更为深入的重点问题，如医疗体制改革、教育体制改革、分配体制改革、行政体制改革、食品安全、能源资源安全、三农问题等。上述问题，都是当前国内各界关注的热点，许多专家也提出了各自的解决方案和思路。但从法治思维和法治方式的角度，全面、系统地研究提出整套改革方案，确实是一个创新。但囿于水平、眼界及对国内问题复杂性的认识不足，有些想法可能过于理想化，这正是我们需要在改革创新的时代不断深化完善的。希望这些“不切实际”的想法，能够给读者以启发，为提高党员领导干部运用法治思维和法治方式解决改革、发展中的问题有所裨益。

目 录 CONTENTS

第一章 法治概述 / 1

- 第一节 法治的基本内涵..... 1
- 第二节 法治的基本框架..... 8
- 第三节 树立法治意识与运用法治方式的关系..... 14
- 第四节 厉行法治必先依法行政..... 17
- 第五节 运用法治思维和法治方式的重要意义..... 20

第二章 领导干部需要树立的九大法治意识 / 26

- 第一节 人民主体意识..... 27
- 第二节 公平正义意识..... 29
- 第三节 民生优先意识..... 30
- 第四节 勤政为民意识..... 32
- 第五节 权利本位意识..... 39
- 第六节 职权法定意识..... 41
- 第七节 权力监督意识..... 44
- 第八节 权责统一意识..... 48
- 第九节 为政清廉意识..... 49

第三章 领导干部需要了解的法治常识 / 51

- 第一节 法律的基本概念..... 51

第二节 重要的法律原则..... 65

第三节 国家的基本结构..... 72

第四章 领导干部需要熟悉的十六个依法行政常识 / 75

第一节 行政立法..... 75

第二节 行政调查..... 77

第三节 行政指导..... 78

第四节 行政奖励..... 79

第五节 信息公开..... 80

第六节 行政许可..... 81

第七节 行政强制..... 82

第八节 行政征收..... 83

第九节 行政合同..... 84

第十节 行政处罚..... 85

第十一节 行政程序..... 86

第十二节 行政调解..... 89

第十三节 行政裁决..... 90

第十四节 行政复议..... 91

第十五节 行政诉讼..... 92

第十六节 国家赔偿..... 94

第五章 领导干部需要掌握的十四种法治方式 / 97

第一节 理顺行政管理体制..... 98

第二节 立法巩固改革成果..... 99

第三节 科学界定行政职权..... 100

第四节 科学量化执法依据..... 101

第五节 完善财政保障机制..... 102

第六节 实行科学民主决策..... 103

第七节 严格遵循法定程序.....	105
第八节 加大信息公开力度.....	106
第九节 认真听取各方意见.....	108
第十节 实行事先合法审查.....	110
第十一节 严格规范行政执法.....	111
第十二节 及时化解矛盾纠纷.....	112
第十三节 从严加强监督检查.....	113
第十四节 切实追究违法责任.....	114

第六章 怎样培养法治思维 / 118

第一节 健全学法制度.....	119
第二节 养成学法习惯.....	121
第三节 制定年度计划.....	122
第四节 加强任职培训.....	123
第五节 做强执法队伍.....	124
第六节 定期听取汇报.....	125
第七节 积极出庭应诉.....	127
第八节 办理复议案件.....	128
第九节 明确考核责任.....	129
第十节 加强队伍建设.....	130

第七章 当前需要运用法治方式解决的十大全局问题 / 132

第一节 深化改革.....	132
第二节 促进发展.....	141
第三节 繁荣文化.....	153
第四节 保障民生.....	166
第五节 健全民主.....	172
第六节 生态文明.....	186

第七节 社会建设..... 201

第八节 维护稳定..... 215

第九节 反腐倡廉..... 222

第十节 敦睦和平..... 229

第八章 当前需要运用法治方式解决的七大重点问题 / 235

第一节 医疗体制改革..... 235

第二节 教育体制改革..... 252

第三节 分配体制改革..... 263

第四节 行政体制改革..... 282

第五节 食品安全..... 307

第六节 能源资源安全..... 312

第七节 三农问题..... 320

第一章 法治概述

习近平在纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话中强调，“宪法确立了社会主义法制的基本原则，明确规定中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家，国家维护社会主义法制的统一和尊严。落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家，必须全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程”。

第一节 法治的基本内涵

法治的核心理念，是公平正义。

法治的伦理基础，是人人平等。

法治的道德底线，是人人守法。

法治的政治前提，是人民主权。

法治的最佳效果，是理性自治。

法治的实现路径，是人民民主。

法治的实现前提，是民主立法。

法治的实现手段，是严格执法。

法治的威慑力量，是法律责任。

法治的最大敌人，是法外人情。

法治，英语中称“rule of law”，直译就是“法律的治理”，即按照

事先约定处理所有事务，实现法律自治。

《布莱克法律辞典》对“法治”一词的解释是：法治是由最高权威认可、颁布的，通常以准则形式或逻辑命题形式表现出来的，具有普遍适用性的法律原则。在《牛津法律大辞典》中，法治则被看做是“一个无比重要的、但未被定义、也不能被随便定义的概念”。

在人类历史上，法治概念提出的时间很早，中国的法家、古希腊的亚里士多德，都曾提出过法治方面的部分思想。真正把法治思想系统化的，是英国的洛克。切实将法治在国家层面展开试验的，是美国。法治在全世界范围内的大规模推行，是在二战之后。

亚里士多德认为，法治应包含两层含义：一是已经制定出来的法律得到普遍的服从，二是该法律本身是良好的法律。亚里士多德的法治理论对西方法治传统产生了深刻而久远的影响。

近代意义上的法治理论是由英国的哈林顿、洛克、戴雪，法国的卢梭、孟德斯鸠，德国的康德、黑格尔以及美国的潘恩、杰弗逊共同丰富发展起来的。其中影响最大的是戴雪提出的法治三原则：除非明确违反国家一般法院以惯常方式所确立的法律，任何人不受惩罚，其人身和财产不受侵害；任何人不得凌驾于法律之上，且所有人，不论地位条件如何，都要服从国家的一般法律，服从一般法院的审判管辖权；个人的权利由一般法院提起的特定案件决定。

一般认为，法治是现代宪政国家的基本特征，其核心价值主要体现在法律对公共权力的支配，被称为迄今为止限制公共权力最先进的方式。法治原则强调权力的制约与限制，当法律与个人的意志发生冲突时，法律的权威高于个人意志，不允许存在凌驾于法律之上的个人意志。

法治原则是与下列基本常识相联系的：法律面前人人平等，任何人都不享有超越法律的特权；政府应该服从法律并在法律明确授予的权力范围内活动；非经正当法律程序，不得剥夺任何人的生命、自由和财产。

法治原则在实践中最直接、最有力的体现是宪法，大致有以下几种形式：一是在宪法序言中明确宣布自己为法治国家；二是在宪法正文中规定自己为法治国家；三是不直接使用法治字样，但从宪法内容可以看出其以法治为基本原则。

法治的本质是：没有人在法律之上，没有人在法律之外。这里面有四层意思：一是法治是依规则办事；二是法律有最高的权威；三是法治涵盖所有事务；四是法治是制衡的机制。

一、法治是依规则办事

这就是法治与人治的区别。人治的本质，是个人或者一定范围的群体依其自身的意志（很多情况下甚至是一时兴起），在基本不考虑被统治者意愿的情况下，实施统治。人治有多种形式，如君主独裁统治、寡头集团统治，实行“言出法随”。人治是专断的、没有承诺的、无法预计的，因此也是残酷无情的。

与人治截然不同，法治强调“规则在先”。这体现在三方面：

（一）国家依法建立

国家的正式成立始于基本规则体制的建立。这就是为什么现代国家在建国之初，首先要立宪的原因。宪法是国家的根本大法，它确立了国家治理的基本结构、国家与人民的关系、国家的基本制度等。

（二）领袖依法产生

国家的治理者要按事先制定的规则产生。有了宪法，再根据宪法产生国家的治理机关，形成一国完整的治理体系。由此产生的国家的治理者，不再是统治者，而是全体国民确认的国家公共事务的经理人。

（三）办事遵循规则

按照既有规则组织并处理国内各项事务。国家的治理者必须按事先