

甘肃省领导干部 学法用法培训辅导教材



《甘肃省领导干部学法用法培训辅导教材》编审委员会 编著

甘肃省领导干部 学法用法培训辅导教材



《甘肃省领导干部学法用法培训辅导教材》编审委员会 编著

 甘肃人民出版社

图书在版编目（CIP）数据

甘肃省领导干部学法用法培训辅导教材 / 甘肃省领导干部学法用法培训辅导教材编审委员会编著. -- 兰州：甘肃人民出版社，2016.12
ISBN 978-7-226-05106-1

I. ①甘… II. ①甘… III. ①法律—中国—干部教育—学习参考资料 IV. ①D92

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第326944号

出版人：王永生
责任编辑：王建华
装帧设计：陈欣

甘肃省领导干部学法用法培训辅导教材
《甘肃省领导干部学法用法培训辅导教材》编审委员会 编著
甘肃人民出版社出版发行
(730030 兰州市读者大道568号)
甘肃新亚印务有限公司
开本710毫米×1020毫米 1/16 印张23.5 字数424千
2017年4月第1版 2017年4月第1次印刷
印数：1~50,000
ISBN 978-7-226-05106-1

甘肃省领导干部学法用法培训辅导教材

编审委员会

主任

泽巴足 原省委常委、省委政法委书记

马世忠 省委常委、省委政法委书记

常务副主任

杨景海 省司法厅党委书记、厅长

副主任

楚才元 省委政法委副书记、省维稳办主任

马晓峰 省司法厅党委委员、副厅长

刘志坚 兰州大学法学院院长、教授

委员

夏志娟 省委全面推进依法治省工作领导小组办公室专职副主任

韦玉成 西北民族大学法学院党总支书记、教授

杜睿哲 西北师大法学院院长、教授

魏清沂 甘肃政法学院法学院院长、教授

包哲钰 兰州财经大学法学院教授

张佳仁 甘肃省委党校法学教研部主任、副教授

黄梅兰 甘肃行政学院法学教研部主任、教授

孙治强 省委政法委研究室主任

席小鸿 省法院研究室主任

金石 省检察院研究室主任

张武功 省公安厅法制预审处处长

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

马晓峰	韦玉成	王存河	牛绿花	冯之东
史玉成	孙丽君	孙燕飞	刘志坚	刘 明
齐建辉	迟方旭	李玉基	李玉璧	李高协
李 莉	李 智	张旭春	张佺仁	张武功
杜睿哲	金 石	拜荣静	席小鸿	曹建民
黄梅兰	曾施霖	楚才元	魏清沂	

担负起全面依法治国的政治责任 自觉做尊法学法守法用法的模范

——《甘肃省领导干部学法用法培训辅导教材》序

法律是治国之重器，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发，从实现国家治理体系和治理能力现代化的高度，做出了全面依法治国这一重大战略部署，开启了中国法治的新时代。

落实全面依法治国这一基本方略，关键在各级领导干部。习近平总书记深刻指出，各级领导干部在推进依法治国方面肩负着重要责任，要做尊法学法守法用法的模范，带动全党全国一起努力。尊法学法守法用法是紧密联系、相互贯通的有机整体，其中学法是前提、是基础。全省各级领导干部是推进依法治省的重要组织者、推动者和实践者，只有认真学法，才能真正做到知法懂法、尊法信法、守法用法，影响和带动全社会形成一个尊崇法治权威、恪守法律规则的法治环境。

在思想上打牢法治信仰的基石。“法律必须被信仰，否则将形同虚设。”法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。只有铭刻在人们心中的法治，才是真正牢不可破的法治。对法律的尊崇、对法治的信

仰从哪里来？从学习中来。各级领导干部要通过认真学习法律法规，系统掌握社会主义法治理论，牢固树立社会主义法治理念，矢志不渝走社会主义法治道路；要不断激发内心深处对法律的尊崇和对法治的认同，做到对法治信仰坚定不移、真信不疑，让法治精神融入血液、融入灵魂，使法治理念内化于心、外践于行。

在言行上钉紧遵守法律的界桩。“善禁者，先禁其身而后人；不善禁者，先禁人而后身。”中国人有以吏为师的传统，老百姓总是以领导干部为榜样和示范。正人者先正己，律人者先律己。让人民群众遵守法律、崇尚法治，各级领导干部就必须以身作则、率先垂范。我们身边个别领导干部违法犯罪的案例一再证明，领导干部不学法、不懂法、不守法，不仅会使自己的言行偏离法治的轨道，最终酿下难以挽回的祸端，而且会破坏整个社会的规则意识，损害党和政府的声誉，影响群众对法治建设的信心，危害党和人民的事业。各级领导干部要通过认真学习法律法规，牢记法律红线不可逾越、法律底线不容触碰，带头遵守法律、执行法律，做到知行合一、身体力行，让守法成为一种思想自觉和行为习惯，成为工作和生活不可分割的一部分；带头普及法治文化，努力营造一种办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境，在陇原大地上形成浓厚的法治氛围、法治土壤、法治空气。

在工作上标定依法办事的准线。依法用权、依法办事是对各级领导干部最经常、最直接、最现实的考验。当前，我们正处在全面建成小康社会的决胜阶段，全省转型发展、脱贫攻坚、深化改革、扩大开放、从严治党的任务艰巨而繁重。越是在这种时候，各级领导干部越要绷紧法律这根弦，做到任务再紧不能少法、工作再忙不能忘法、事情再急不

能违法。各级领导干部要通过学习法律法规,真正像习总书记要求的那样,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,不断提高运用法治思维和法治方式抓改革、谋发展、解民忧、保稳定的能力,做到在法治之下,而不是在法治之外,更不是法治之上想问题、做决策、办事情。

学习法律,首先要有一套简明扼要、内容丰富、科学实用的培训教材。由省委依法治省办公室、省司法厅组织编写的全省领导干部学法用法培训辅导教材,聚焦法治甘肃建设,以专题讲座的形式,将法治理论与法治实践紧密结合,深入浅出、生动形象地阐释和解读了经济、政治、文化、社会等方面的相关法律法规,这既是我省法治建设的一项重要成果,也是加强干部法治学习培训的重要载体。

全省各级领导干部都要学好用好这套教材,深入学习贯彻党中央关于推进全面依法治国的基本方略,深入学习贯彻习总书记系列重要讲话精神特别是关于加强法治建设的重要论述,深入学习贯彻省委关于推进法治甘肃建设的决策部署,进一步增强法治意识,提高法治素养,养成法治习惯,自觉运用法律这一治国重器,更好地依法办事、履职尽责,为建设法治甘肃、全面建成小康社会做出积极的贡献。

是为序。



2016年8月

目 录

上 编

第1讲	洞悉法治理性 科学推进依法治国·····	003
第2讲	新中国法治建设的成就与启示·····	015
第3讲	加强宪法实施和监督 全面推进依宪治国·····	025
第4讲	加强党的领导 推进依法治国·····	036
第5讲	党内法规严于国家法律·····	049
第6讲	推进反腐败法治化·····	058
第7讲	高度重视立法对法治国家建设的引领和推动作用·····	070
第8讲	我国立法制度和甘肃地方立法实践·····	079
第9讲	提升依法决策能力 规范权力运行流程·····	092
第10讲	新时期如何抓好法治政府建设工作·····	103
第11讲	强化行政法律责任 推动依法行政·····	115
第12讲	提高领导干部运用法治思维和法治方式的能力·····	127
第13讲	公正司法与正当程序·····	139
第14讲	强化检察机关法律监督职责·····	153
第15讲	推进全民守法 筑牢全面依法治国基础·····	164

下 编

第16讲	推进公共法律服务体系建设的实践与思考·····	179
------	-------------------------	-----

第17讲	“一带一路”建设的法治保障	190
第18讲	“一带一路”背景下文化产业法治化的策略和路径	202
第19讲	华夏文明传承创新立法保障	214
第20讲	我国循环经济法制反思与完善	225
第21讲	侵犯知识产权犯罪及法制应对	239
第22讲	环境保护的多元共治模式	252
第23讲	大气污染治理的“兰州经验”及其环境法治启示	264
第24讲	我国国家安全面临的形势及国家安全法律	276
第25讲	努力把握预防化解社会矛盾的主动权	289
第26讲	加强新常态下的维稳工作规范化建设	298
第27讲	突发事件的应对和处置	311
第28讲	持续推进我省涉法涉诉信访工作法治化	323
第29讲	依法做好新时期的民族宗教工作	336
第30讲	落实“七五”普法规划 推进民族地区法治宣传	349
编后语		359

上 编

第1讲

洞悉法治理性 科学推进依法治国

【内容提要】任何国家、任何时代法律制度的生成和发展都必须遵循法治进步与社会发展的内在规律性,符合法治理性。全面推进依法治国,必须要树立科学法治发展观,深刻理解和把握法治文明进步的规律性,坚持正确的政治方向与原则,坚定不移走符合法治规律与中国国情的法治发展道路,全面贯彻落实党的十八届三中、四中全会《决定》精神。

20世纪末,以邓小平为代表的老一辈无产阶级革命家以卓越的政治气派、智慧与勇气,实行改革开放,选择了依法治国的道路,并致力于伟大的社会实践,在短短的30多年使中国这个贫弱的传统人口大国发生了翻天覆地的变化,创造了撼动世界政治经济格局的社会进步与发展的中国速度、中国奇迹。就法治而言可谓成就巨大、在世界法制发达史上绝无仅有。但由于中国毕竟是一个正在发展中的大国还远不是一个已经发达了的大国,是一个处于由传统向现代深度转型的国家,因多种因素的制约或影响,在法治建设领域曾凸显了诸如执法不严、司法不公、公权力运行严重腐化、社会不公不断加剧等为广大人民群众强烈不满的突出问题。这些问题,又因为人们对国外民主法治的感性认识、对中外法治发展现状等的非理性比较而进一步被放大,以至于越来越多的社会成员对我们的法治建设产生了强烈的怀疑、困惑、不满、失望等情绪,关于法治一度在意识形态内产生了认识乱象。正是在这个背景下,党的十八大尤其是十八届三中、四中全会前所未有地对法治问题进行了科学回应与部署。我认为要深刻领会党的十八届三中尤其是四中全会及其决定的精神要义,全面推进依法治国、依法治省,必须首先要树立科学法治发展观,必须深刻理解法治文明进步的规律性,学会用科学、理性、客观的态度思考、评价中外法治建设及其成败得失。只有这样才有可能统一思想,为法治发展奠定良好的社会心理基础。

一、为什么要实行法治

法治是一种源远流长的意识形态、治国方略和文化社会现象,不同国度、不

同时代和不同文化背景下的人们对其有不同的理解。从人类进入国家生活时代开始,中外无数代政治思想家就开始了对治国理政规律、方略、路径与方法的艰辛探索,逐步形成了以法治优越于人治、众人之治优于个人之治、普遍性统一规则的治理优越于当政者个体命令性规则的治理为基本认识的依法治国思想。

人对事物的认知、对行为的驱动有理性和非理性两种基本状态。理性是指人们能够理智地运用自己的思想,从理智上控制自己行为的能力,主要表现为主体能够对事物做出符合规律的思考、判断与分析,并选择比较理智、适当的行为路径和方式,而非简单基于自然人的动物性、凭喜怒好恶去决策与行为。理性是相对于感性、非理性而言的,理性与非理性的冲突构成了人类社会永恒的矛盾。在认识论范畴里,感性只解决现象、形式、外观问题,理性才解决本质问题。理性的认知与行为,是人通过调动自身的记忆,在排除个人主观情感、欲望影响的基础上,运用分析、判断、综合的方式认识事物的本质并对自身行为予以理智驱动及控制,这样一来,其认知与行为的结果,通常是正确而合理的。而非理性的认知和行为,通常是以人的本能、情感和欲望为基础的,往往会导致人们认知上的偏差或行为上的失当。因此,西方历史上许多著名的思想家都极为推崇理性的认知与行为方式。同时,我们也知道历代的思想家之所以倡导法治、反对人治,是因为唯有国家的全体公民或大多数公民同意的法律而不是君主、个别领袖或少数统治者的意志或情感创制的法律,才能最大限度地避免执政者的随心所欲和残暴专制,才能使国家始终把维护全体公民的利益和增进全体公民的福祉作为目的。可见,法治优于人治的主要原因,就在于法律更能表现理性、保持理性,从而使国家的目的不因个人一时的情感、欲望而与全体公民的福祉相背离。理性是法治的力量源泉,是人类控制恶性,发扬善性的思想调节器。人既有理性的一面,也有非理性的一面,即人既是理性的,又是感性的。西方近现代社会实行法治,实际上就是运用法律这种深具理性的社会调整器来规范社会行为、调节各种利益关系、用公知的普遍性规则治国理政。中国传统社会除了严格的等级尊卑外,是一个注重感情的社会,而感情是非理性的。中国的法治建设需要以理性为基础。换言之,法律中所展现的理性,是法治优于人治而被无数法学家赞誉的重要原因。因此,人们之所以主张实行法治,与其说是看到了法治的优越性,毋宁说是看到了人类理性的优越性。

在西方,早在2000多年的古希腊罗马时代,就形成了职业的法学者阶层,对古典民主法治进行了深入研究,创造了对近代资本主义法学理论与制度产生了

重大影响的罗马法典及罗马法学。其中古希腊的亚里士多德是西方政治学史上第一个对法治进行明确定义的思想家,在其传世之作《政治学》中集中论述了关于法治的思想,对近代资产阶级法治思想及其制度形成产生了重大影响。亚里士多德认为法治优于人治,法治是最优良的治国方略。法治应当是良法之治,法应当具有高度权威性、善良正义性、稳定性、适时性、普遍遵从性等特性。他指出:“所谓法治,应包含两重意义:已成立的法律获得普遍的遵从,而大家服从的又应该是本身制定的良好的法律”;他认为“法治之所以优于人治,原因在于法治代表理性的统治,而人治则难免使政治混入兽性的因素,因为即使最好的贤人也不能消除兽欲、热忱和私人感情”“人在达到完美境界时,是最优秀的动物,然而一旦离开了法律和正义,他就是最恶劣的动物”。因此,只有“法律是免于一切情欲影响的神祇和合理性的体现”。简言之,在亚氏看来,法治之所以优越于人治,是因为:第一,法律可以克服人性的弱点,法律没有感情,具有公正性,不会像人会存在偏私;第二,法律不会说话,不能像人那样有时会不负责任地信口开河;第三,法律规范具有公开性、普遍性与确定性,不像人那样善变;第四,法治是集合了众人之智、众人之力的治理,而非一人之智、一人之力的治理。因为,即便最优秀的君王,实行一人之治也较为困难,毕竟其作为个体的知识、水平、能力、精力都是有限的。马克思也有类似的论述,他说:“法律是肯定的、明确的、普遍的规范,在这些规范中自由的存在具有普遍的、理性的、不取决于个别人的任性的性质。”同时,思想家们还清楚地认识到,基于人性的缺点等因素的影响,任何权力都先天具有腐化或滥用的可能性。例如,法国资产阶级启蒙思想家孟德斯鸠即说,一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不移的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇到有界限的地方才休止。权力应该被用来限制权力。18世纪爱尔兰政治思想家伯克说,权力越大,滥用起来就越危险。因而政治思想家们认为,要保证权力运行的正当性,必须借助理性形成的法律规则与制度管控权力,并提出了以权力制约权力、以权利制约权力、以法律制约权力的思想。资本主义国家近现代法治形成与发展就深刻体现了这些思想。

在中国古代,同样在2000多年前的先秦时期,儒法两家就围绕法治与人治展开了激烈论证,以商鞅、韩非为代表的法家思想家基于人性恶的判断,提出了依法治国,并阐发了系统的法治思想。法家人物认为人都有“好利恶害”的本性,只有实行法治,采用赏罚两手并用的方法,才能满足人们“好利”的本性,抑制人们“恶害”的本性。因此,他们认为“法者,所以齐天下之动,至公大定之制也”

“治国无其法则乱”，要“事断于法”。即便是先秦儒家，在论证其人治观的时候，也并没有否定法的作用。到了西汉时期，开始在诸子百家思想融合的基础上逐渐形成了德法并用、礼法合治、德主刑辅的正统政治法律思想。

不论是从古代哲人对治国理政的理论认知，还是从治国理政的基本历史经验来看，法律的确是治理国家不可或缺的重要手段和工具。国家兴旺、繁荣的时期肯定是政治比较清明、法治比较健全、法律制度执行较好的时期。近代资产阶级政权建立前后，适应资本主义政治经济发展的需要，人们在总结以往人类政治文明和法律文明经验与治国理政优劣得失的基础上，逐步形成了资产阶级的法治思想与法治制度，且伴随着人类社会走向现代化的潮流，全世界绝大多数国家都接受了法治是人类社会迄今为止所能够选择到的最佳治国理政方式的理念。法治现代化日益成为现代各国建设与发展的必由之路。因此，古往今来国家治理实践明确验证了法治或者依法治国对于国家的重要性与作用，故而才会有诸如“国无常强，无常弱。奉法者强，则国强；奉法者弱，则国弱”“国无常治，国无长乱。法令行则国治，法令弛则国乱”“法治兴，则国兴”的断言。

二、如何正确看待法治

回顾人类法治文明发展史，我们可以得出以下几个基本结论：第一，依法治国、实行法治是政治国家共同的话题，法治是一个古老的治国理念与经验，并非资本主义政权建立后的独创。第二，依法治国、实行法治是一个伴随着人类文明演进过程而不断发展的概念范畴，不同的社会发展阶段、不同的社会形态，法治的性质、理念、价值、目标、制度、体制机制以及水平当然会相应有所不同。资本主义法治从理论到实践当然会与古代传统社会的法治有较大区别（资本主义法治是基于近代民主制度基础上的法治，是从传统社会的法制即法律制度的治理向严格意义上的法治治理的转变），但实质上也是对古代法治的继承、改革与发展的结果，并无什么神秘可言，资本主义法治的建立是人类社会进步与文明的必然要求，也是其重要表现。

回顾人类法治文明生成与发展的漫长历史，我们同样会得出这样一个基本结论：法治是遵循科学规律渐进生成与发展的治国方略。法治是理性的，推行法治当然更要理性，法治建设须符合理性，遵循法治文明演进的内在规律性。这就是说，法治发展有其内在规律性与诸多外在条件的制约或影响，任何国家、任何

时代法律制度的生成、发展与完善都必须遵循法律现象的内在规律性,否则就有可能出问题。世界法治文明发展尤其是近现代以来法治建设的经验教训能够给我们一些重要的规律性启示:

(一)法治是一条漫长且艰辛的逐步演进之路,法治的生成与发展是一个漫长的历史过程

人类依法治国的实践告诉我们,从一个国家整体的法制建设,到部门法法制建设,再到比较微观的具体法律制度建设,均不可避免要经历一个从无到有、从不成熟走向成熟、从不够完善走向相对完善的过程,且这个过程往往是一个漫长的探索过程。以近代文官制度或公务员制度的演进过程为例,17世纪初英国资产阶级革命取得胜利,但用人行政依旧恩赐官爵;1688年以后英国议会取得最高权力,官员任用实际为议会中的多数党所控制即所谓政党分肥。直到1848年的英国才开创性地开始建立以选贤任能、统一管理、依法管理为特征的常任文官制度,并历经百余年的发展才逐步达于详备、成熟,历史不可谓不长。因此,很难想象一项法律制度的创建、一个国家法治文明的进步可以不经过漫长的艰辛探索而很快达于成熟。我国搞现代法治仅仅30多年,如果忘却了法治建设的复杂性、艰巨性、长期性,只在平面上比较我国法治与西方发展了几百年的法治,甚至借西方法治非理性地批评我们正在推进的法治,显然是不科学、不合理、不公正的。

(二)法治深刻受制于一个国家或地区的历史文化传统与经济社会发展的质量限定性

法治文明的演进总是与一个国家或地区经济社会发展程度、水平相适应的,法治的生成与发展不但脱离不开经济社会发展的质量限定性,而且也不可能脱离特定国家或地区的国情或实际而取得成功。这就是说,任何国家的法律制度都不可避免要反映其民族特征、民族精神、民族价值观、民族心理与民族传统,与此同时法律制度的建设与发展又会不可避免受到一个国家经济社会发展水平以及历史文化传统等因素的深刻影响。法律即如马克思所言,“法根源于一定的经济基础”“每种生产方式都产生它特有的法权关系、统治形式”,也如黑格尔、萨维尼等思想家所言“法是民族精神的体现”。因此,没有一个国家可以超越社会发展阶段与水平而搞法治并取得成功,更没有一个国家可以纯粹不管不顾本国国情、本国实际而照搬他国法律制度而取得成功。从世界范围来看,资本主义世界有两大法系的不同法制传统,即使是同一法系国家,其制度设计也因国情之不