

2019<sup>年</sup>

国家统一法律职业资格考试  
辅导用书

第一卷

国家统一法律职业资格考试辅导用书编辑委员会



中国特色社会主义法治理论·法理学  
宪法·司法制度和法律职业道德



图书在版编目(CIP)数据

2019年

国家统一法律职业资格考试

辅导用书

第一卷

国家统一法律职业资格考试辅导用书编辑委员会

中国特色社会主义法治理论·法理学

宪法·司法制度和法律职业道德



法律出版社  
LAW PRESS·CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

2019年国家统一法律职业资格考试辅导用书：全4册/  
国家统一法律职业资格考试辅导用书编辑委员会编. —  
北京：法律出版社，2019  
ISBN 978-7-5197-3384-1

I. ①2… II. ①国… III. ①法律工作者—资格考试  
—中国—自学参考资料 IV. ①D92

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第067883号

2019年国家统一法律职业资格考试辅导用书  
2019 NIAN GUOJIA TONGYI FALÜ ZHIYE ZIGE  
KAOSHI FUDAO YONGSHU

国家统一法律职业资格  
考试辅导用书编辑委员会 编

责任编辑 宋杰鹏 陈睿 田亚飞  
装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社  
总发行 中国法律图书有限公司  
经销 新华书店  
印刷 固安华明印业有限公司  
责任校对 编校部  
责任印制 沙磊

编辑统筹 法律考试·职业教育分社  
开本 787毫米×1092毫米 1/16  
印张 159  
字数 4494千  
版本 2019年5月第1版  
印次 2019年5月第1次印刷

法律出版社 / 北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

网址 / [www.lawpress.com.cn](http://www.lawpress.com.cn)

投稿邮箱 / [info@lawpress.com.cn](mailto:info@lawpress.com.cn)

举报维权邮箱 / [jbwq@lawpress.com.cn](mailto:jbwq@lawpress.com.cn)

销售热线 / 010-83938336

咨询电话 / 010-63939796

中国法律图书有限公司 / 北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话：

统一销售客服 / 400-660-6393

第一法律书店 / 010-83938334/8335 西安分公司 / 029-85330678 重庆分公司 / 023-67453036

上海分公司 / 021-62071639/1636 深圳分公司 / 0755-83072995

书号：ISBN 978-7-5197-3384-1

定价(全4册)：380.00元

(如有缺页或倒装，中国法律图书有限公司负责退换)

# 国家统一法律职业资格考试辅导用书

## 编辑委员会

各科编写人员

### 主任委员

伍彪 谢愚妮

### 委员 (按姓氏笔画为序)

马怀德 王卫国 尹树东 付子堂 刘凯湘 刘茂林  
许身健 伍彪 李立众 杨伟东 张耕 张丽英  
张明楷 宋英辉 宋功德 陈卫东 陈兴良 陈泽宪  
赵晓耕 查庆九 秦晓程 钱明星 高其才 唐力  
黄进 韩大元 舒国滢 温世扬 谢愚妮 潘剑锋

### 学科统稿人

马怀德 王卫国 刘凯湘 张耕 张丽英 陈卫东  
陈泽宪 查庆九 赵晓耕 高其才 温世扬 秦晓程  
黄进 韩大元 舒国滢 潘剑锋

### 专家咨询委员

应松年 杜国兴 张文显 陈国庆 胡云腾

### 编审办公室

吴玲 刘晔 刘欣 王西光



# 国家统一法律职业资格考试辅导用书

## 第一卷

### 各科编写人员

#### 中国特色社会主义法治理论

##### 编写

查庆九 宋功德 付子堂（执笔）

#### 法理学

##### 主编

舒国滢

##### 撰稿人

王夏昊（第一章第一、二、八节，第二章第四节）

舒国滢（第一章第三、七节，第二章第三节）

梁迎修（第一章第四、五、六节，第二章第一、二节）

雷磊（第二章第五、六节，第四章）

李红勃（第三章）

#### 宪法

##### 主编

韩大元 刘茂林 周叶中

##### 撰稿人

于文豪 秦小建 蔡武进

#### 司法制度和法律职业道德

##### 主编

高其才 许身健

##### 撰稿人

高其才（第一章至第五章）

许身健（第六章）

# 出版说明

为了适应国家统一法律职业资格考试的需要，应广大应试人员的要求，我们组织编写了《2019年国家统一法律职业资格考试辅导用书》。

本套辅导用书根据司法部制定颁布的《2019年国家统一法律职业资格考试大纲》编写，是国家统一法律职业资格考试工作的重要参考资料，可以作为广大应试人员系统复习及应考的必用书。

本套用书在撰写时力求反映和体现国家统一法律职业资格考试的特点，在注意学科科学性、系统性的同时，注重法学基本理论、法律实务与考试需求的结合，对应试人员应当掌握的各学科基本理论结合实际进行了系统阐释，有较强的指导性和适用性。在内容和体例编排上，为更加方便应试人员复习考试，本套用书结合备考规律，归纳提炼重要、疑难知识点及易错易混知识点和核心法条，进一步充实完善各学科每章的助考性提示内容和主要法律规定，同时增加了有关重要、疑难知识点的案例（实例）阐释，并将新增或调整较大部分内容在目录中加以标示，以方便应试人员对比复习。

本套用书根据国家统一法律职业资格考试的试卷内容范围分为4册，包括：中国特色社会主义法治理论、法理学、中国法律史、宪法、经济法、劳动与社会保障法、环境资源法、国际法、国际私法、国际经济法、司法制度和法律职业道德、刑法、刑事诉讼法、行政法与行政诉讼法、民法、知识产权法、商法、民事诉讼法与仲裁制度，共计18门学科。《2019年国家统一法律职业资格考试法律法规汇编》（截止日期为2019年3月31日）作为辅导用书的配套部分，与本套辅导用书同时发行。

在本书出版之际，我们向参加2019年新版辅导用书编写工作的专家学者表示衷心的感谢！向参与以上用书编写、审稿及修订工作，特别是曾经参与并为本书奠定基本框架的法学院校、专家学者表示衷心的感谢！向最高人民法院、最高人民检察院、司法部有关部门及单位给予的精心指导和大力支持帮助，表示衷心的感谢！

由于时间仓促，本书疏漏或不当之处，敬请广大应试人员和读者批评指正。

国家统一法律职业资格考试辅导用书编辑委员会

2019年4月

# 目 录

## 中国特色社会主义法治理论

### 第一章 中国特色社会主义法治建设基本原理 / 001

- 第一节 全面依法治国的重大意义 / 001
- 第二节 全面依法治国的指导思想和总目标 / 002
- 第三节 全面依法治国的基本原则 / 002
- 第四节 新时代深化依法治国实践的主要任务 / 004

### 第二章 法治工作的基本格局 / 005

- 第一节 完善中国特色社会主义法律体系, 加强宪法实施 / 005
- 第二节 深入推进依法行政, 加快建设法治政府 / 007
- 第三节 保证公正司法, 提高司法公信力 / 009
- 第四节 增强全民法治观念, 推进法治社会建设 / 010

### 第三章 法治工作的重要保障 / 013

- 第一节 加强法治工作队伍建设 / 013
- 第二节 加强和改进党对全面依法治国的领导★ / 014

## 法理学

### 第一章 法的本体 / 019

- 第一节 法的概念 / 019
- 第二节 法的价值 / 025
- 第三节 法的要素★ / 029
- 第四节 法的渊源 / 037
- 第五节 法的效力 / 041
- 第六节 法律部门与法律体系 / 042
- 第七节 法律关系 / 046
- 第八节 法律责任 / 051

### 第二章 法的运行 / 054

- 第一节 立法 / 054
- 第二节 法的实施 / 058
- 第三节 法适用的一般原理 / 062
- 第四节 法律解释 / 067
- 第五节 法律推理 / 070

## 宪法

- 第六节 法律漏洞的填补 / 073
- 第三章 法的演进 / 076
  - 第一节 法的起源与历史类型 / 076
  - 第二节 法的传统与法律文化 / 078
  - 第三节 法 系 / 080
  - 第四节 法的现代化 / 082
  - 第五节 法治理论 / 084
- 第四章 法与社会 / 088
  - 第一节 法与社会的一般理论 / 088
  - 第二节 法与经济 / 089
  - 第三节 法与政治 / 091
  - 第四节 法与道德 / 093
  - 第五节 法与宗教 / 094
- 第一章 宪法基本理论 / 097
  - 第一节 宪法的概念 / 097
  - 第二节 宪法的历史★ / 102
  - 第三节 宪法的基本原则 / 105
  - 第四节 宪法的基本功能 / 108
  - 第五节 宪法的渊源与结构 / 110
  - 第六节 宪法规范 / 112
  - 第七节 宪法效力 / 113
- 第二章 国家的基本制度(上) / 116
  - 第一节 人民民主专政制度★ / 116
  - 第二节 国家的基本经济制度 / 118
  - 第三节 国家的基本文化制度 / 122
  - 第四节 国家的基本社会制度 / 123
- 第三章 国家的基本制度(下) / 126
  - 第一节 人民代表大会制度 / 126
  - 第二节 选举制度 / 129
  - 第三节 国家结构形式 / 136
  - 第四节 国家标志 / 138
  - 第五节 民族区域自治制度 / 139
  - 第六节 特别行政区制度★ / 141
  - 第七节 基层群众自治制度 / 145
- 第四章 公民的基本权利和义务 / 148
  - 第一节 公民基本权利和义务概述 / 148
  - 第二节 我国公民的基本权利 / 153
  - 第三节 我国公民的基本义务 / 162

**第五章 国家机构 / 165**

- 第一节 国家机构概述 / 165
- 第二节 全国人民代表大会 / 167
- 第三节 中华人民共和国主席 / 175
- 第四节 国务院 / 176
- 第五节 中央军事委员会 / 179
- 第六节 地方各级人民代表大会和地方各级人民政府 / 179
- 第七节 监察委员会 / 185
- 第八节 人民法院和人民检察院★ / 187

**第六章 宪法的实施与监督 / 193**

- 第一节 宪法实施概述 / 193
- 第二节 宪法解释 / 195
- 第三节 宪法修改 / 197
- 第四节 宪法监督★ / 198
- 第五节 宪法宣誓制度 / 203

**司法制度和  
法律职业道德****第一章 中国特色社会主义司法制度 / 205**

- 第一节 中国特色社会主义司法制度概述 / 206
- 第二节 审判制度★ / 222
- 第三节 检察制度★ / 231
- 第四节 律师制度 / 240
- 第五节 公证制度 / 265

**第二章 法官职业道德★ / 281**

- 第一节 法官职业道德概述 / 281
- 第二节 法官职业责任 / 289

**第三章 检察官职业道德★ / 296**

- 第一节 检察官职业道德概述 / 296
- 第二节 检察官职业责任 / 300

**第四章 律师职业道德 / 303**

- 第一节 律师职业道德概述 / 303
- 第二节 律师执业行为规范 / 306
- 第三节 律师职业责任 / 312

**第五章 公证员职业道德 / 316**

- 第一节 公证员职业道德概述 / 316
- 第二节 公证职业责任 / 319

**第六章 其他法律职业人员职业道德 / 324**

- 第一节 法律顾问职业道德 / 324
- 第二节 仲裁员职业道德 / 327
- 第三节 行政机关中从事行政处罚决定审核、行政复议、行政裁决的公务员职业道德 / 329

# 中国特色社会主义法治理论

## 第一章

### 中国特色社会主义法治建设基本原理

#### 第一节 全面依法治国的重大意义

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，必须全面依法治国。

我国正处于社会主义初级阶段，党的十九大报告提出“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”。我国当前的社会主要矛盾，一方面表现为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；另一方面表现为我国社会生产力水平总体上显著提高，社会生产能力在很多方面进入世界前列，更加突出的问题是发展不平衡不充分，这已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。同时，全面建成小康社会进入决定性阶段，改革进入攻坚期和深水区，国际形势复杂多变，我们党面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有，依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。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。

我们党高度重视法治建设。党的十一届三中全会以来，我们党深刻总结我国社会主义法治建设的成功经验和深刻教训，提出为了保障人民民主，必须加强法治，必须使民主制度化、法律化，把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略，把依法执政确定为党治国理政的基本方式，积极建设社会主义法治，取得历史性成就。目前，中国特色社会主义法律体系已经形

成,法治政府建设稳步推进,司法体制不断完善,全社会法治观念明显增强。

特别是党的十八大以来,民主法治建设迈出重大步伐。积极发展社会主义民主政治,推进全面依法治国,党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的制度建设全面加强,党的领导体制机制不断完善,社会主义民主不断发展,党内民主更加广泛,社会主义协商民主全面展开,爱国统一战线巩固发展,民族宗教工作创新推进。科学立法、严格执法、公正司法、全民守法深入推进,法治国家、法治政府、法治社会建设相互促进,中国特色社会主义法治体系日益完善,全社会法治观念明显增强。国家监察体制改革试点取得实效,行政体制改革、司法体制改革、权力运行制约和监督体系建设有效实施。

同时,必须认识到,新时代我国社会主要矛盾的变化是关系全局的历史性变化,对党和国家工作提出了许多新要求。正如党的十九大报告所指出的: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。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。

## 第二节 全面依法治国的指导思想和总目标

全面依法治国,必须贯彻落实党的十九大精神,高举中国特色社会主义伟大旗帜,以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚定不移走中国特色社会主义法治道路,坚决维护宪法法律权威,依法维护人民权益、维护社会公平正义、维护国家安全稳定,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。

党的十九大报告指出,新时代中国特色社会主义思想“明确全面推进依法治国总目标是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家”。具体就是,在中国共产党领导下,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论,形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系,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,促进国家治理体系和治理能力现代化。

## 第三节 全面依法治国的基本原则

实现这个总目标,必须坚持以下原则。

——坚持中国共产党的领导。习近平总书记在党的十九大报告中强调:“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。必须增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,自觉维护

党中央权威和集中统一领导,自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致,完善坚持党的领导的体制机制,坚持稳中求进工作总基调,统筹推进‘五位一体’总体布局,协调推进‘四个全面’战略布局,提高党把方向、谋大局、

定政策、促改革的能力和定力,确保党始终总揽全局、协调各方。”中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义法治最根本的保证。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面,是我国社会主义法治建设的一条基本经验。我国宪法确立了中国共产党的领导地位。坚持党的领导,是社会主义法治的根本要求,是党和国家的根本所在、命脉所在,是全国各族人民的利益所系、幸福所系,是全面依法治国的题中应有之义。党的领导和社会主义法治是一致的,社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治。只有在党的领导下依法治国、厉行法治,人民当家作主才能充分实现,国家和社会生活法治化才能有序推进。依法执政,既要求党依据宪法法律治国理政,也要求党依据党内法规管党治党。必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来,把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来,把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员,善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导,善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一。

——坚持人民主体地位。“人民是历史的创造者,是决定党和国家前途命运的根本力量。必须坚持人民主体地位,坚持立党为公、执政为民,践行全心全意为人民服务的根本宗旨,把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中,把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,依靠人民创造历史伟业。”人民是依法治国的主体和力量源泉,人民代表大会制度是保证人民当家作主的根本政治制度。必须坚持法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民,以保障人民根本权益为出发点和落脚点,保证人民依法享有广泛的权利和自由、承担应尽的义务,维护社会公平正义,促进共同富裕。必须保证人民

在党的领导下,依照法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务。必须使人民认识到法律既是保障自身权利的有力武器,也是必须遵守的行为规范,增强全社会学法尊法守法用法意识,使法律为人民所掌握、所遵守、所运用。

——坚持法律面前人人平等。平等是社会主义法律的基本属性。任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威,都必须在宪法法律范围内活动,都必须依照宪法法律行使权力或权利、履行职责或义务,都不得有超越宪法法律的特权。必须维护国家法制统一、尊严、权威,切实保证宪法法律有效实施,绝不允许任何人以任何借口任何形式以言代法、以权压法、徇私枉法。必须以规范和约束公权力为重点,加大监督力度,做到有权必有责、用权受监督、违法必追究,坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究行为。

——坚持依法治国和以德治国相结合。国家和社会治理需要法律和道德共同发挥作用。必须坚持一手抓法治、一手抓德治,大力弘扬社会主义核心价值观,弘扬中华传统美德,培育社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德,既重视发挥法律的规范作用,又重视发挥道德的教化作用,以法治体现道德理念、强化法律对道德建设的促进作用,以道德滋养法治精神、强化道德对法治文化的支撑作用,实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。

——坚持从中国实际出发。中国特色社会主义道路、理论体系、制度是全面依法治国的根本遵循。必须坚持中国特色社会主义法治的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,从我国基本国情出发,同改革开放不断深化相适应,总结和运用党领导人民实行法治的成功经验,围绕社会主义法治建设重大理论和实践问题,推进法治理论创新,发展符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法治理论,为依法治国提供理论指导和学理支撑。汲取中华法律文化精华,借鉴国外法治有益经验,但决不照搬外国法治理念和模式。

全面依法治国是一个系统工程,是国家治理领域一场广泛而深刻的革命,需要付出长期

中国特色社会主义法治体系

第一编 中国特色社会主义法治体系

艰苦努力。全党同志必须更加自觉地坚持依法治国、更加扎实地推进依法治国,努力实现

#### 第四节 新时代深化依法治国实践的主要任务

党的十八届四中全会和党的十九大明确提出,全面推进依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家。党的十八届四中全会明确建设中国特色社会主义法治体系的具体任务,即形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系。

习近平总书记党的十九大报告中强调,要深化依法治国实践。全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,必须坚持厉行法治,推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。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。加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。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。建设法治政府,推进依法行政,严格规范公正文明执法。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。加大全民普法力度,建设社会主义法治文化,树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念。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。

党的十九届三中全会提出《中国共产党中央委员会关于修改宪法部分内容的建议》。第十三届全国人民代表大会第一次会议审议通过《中华人民共和国宪法修正案》,对我国现行宪法作出重要修改,把党的十九大确定的重大理

国家各项工作法治化,向着建设法治中国不断前进。

论观点和重大方针政策特别是习近平新时代中国特色社会主义思想载入国家根本法,确立科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想在国家政治和社会生活中的指导地位,调整充实中国特色社会主义事业总体布局和第二个百年奋斗目标的内容,完善依法治国和宪法实施举措,充实完善我国革命和建设发展历程的内容,充实完善爱国统一战线和民族关系的内容,充实和平外交政策方面的内容,充实坚持和加强中国共产党全面领导的内容,增加倡导社会主义核心价值观的内容,修改国家主席任职方面的有关规定,增加设区的市制定地方性法规的内容,增加有关监察委员会的各项规定,体现了党和国家事业发展的新成就新经验新要求,在总体保持我国宪法连续性、稳定性、权威性的基础上推动了宪法与时俱进、完善发展,为新时代坚持和发展中国特色社会主义、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供了有力宪法保障。

习近平总书记强调,宪法是国家根本法,是国家各种制度和法律法规的总依据。宪法具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。宪法法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰,加强宪法学习宣传教育是实施宪法的重要基础。要在全社会广泛开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的宣传教育,弘扬宪法精神,弘扬社会主义法治意识,增强广大干部群众的宪法意识,使全体人民成为宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

## 第二章 法治工作的基本格局

### 第一节 完善中国特色社会主义法律体系， 加强宪法实施

依法治国是党领导人民治理国家的基本方式。法律是治国之重器，良法是善治之前提。建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键。要恪守以民为本、立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。要把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，完善立法体制机制，坚持立改废释并举，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性。

党的十九大报告指出，要长期坚持、不断发展我国社会主义民主政治，积极稳妥推进政治体制改革，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，保证人民依法通过各种途径和形式管理国家事务。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。扩大人民有序政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督；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。巩固基层政权，完善基层民主制度，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权。健全依法决策机制，构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制。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。

（一）健全宪法实施和监督制度。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。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。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。一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正。

完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制。党的十九大报告明确提出：“加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。”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,禁止地方制发带有立法性质的文件。

将每年十二月四日定为国家宪法日。在全社会普遍开展宪法教育,弘扬宪法精神。建立宪法宣誓制度,凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。

(二)完善立法体制。加强党对立法工作的领导,完善党对立法工作中重大问题决策的程序。凡立法涉及重大体制和重大政策调整的,必须报党中央讨论决定。党中央向全国人大提出宪法修改建议,依照宪法规定的程序进行宪法修改。法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告。

健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。建立由全国人大相关专门委员会、全国人大常委会法制工作委员会组织有关部门参与起草综合性、全局性、基础性等重要法律草案制度。增加有法治实践经验的专职常委比例。依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。

加强和改进政府立法制度建设,完善行政法规、规章制定程序,完善公众参与政府立法机制。重要行政管理法律法规由政府法制机构组织起草。

明确立法权力边界,从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化。对部门间争议较大的重要立法事项,由决策机关引入第三方评估,充分听取各方意见,协调决定,不能久拖不决。加强法律解释工作,及时明确法律规定含义和适用法律依据。明确地方立法权限和范围,依法赋予设区的市地方立法权。

(三)深入推进科学立法、民主立法、依法立法。加强人大对立法工作的组织协调,健全立法起草、论证、协调、审议机制,健全向下级人大征询立法意见机制,建立基层立法联系点制度,推进立法精细化。健全法律法规规章起草征求人大代表意见制度,增加人大代表列席人大常委会会议人数,更多发挥人大代表参与起

草和修改法律作用。完善立法项目征集和论证制度。健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式。探索委托第三方起草法律法规草案。

健全立法机关和社会公众沟通机制,开展立法协商,充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用,探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制。拓宽公民有序参与立法途径,健全法律法规规章草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制,广泛凝聚社会共识。

完善法律草案表决程序,对重要条款可以单独表决。

严格依照法定权限和程序立法,明确立法权力边界,完善立法工作程序,注意克服立法部门化、地方化倾向,维护社会主义法制的统一和尊严。

(四)加强重点领域立法。依法保障公民权利,加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度,保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯,保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实,实现公民权利保障法治化。增强全社会尊重和保障人权意识,健全公民权利救济渠道和方式。

社会主义市场经济本质上是法治经济。使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,必须以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向,完善社会主义市场经济法律制度。健全以公平为核心原则的产权保护制度,加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护,清理有违公平的法律法规条款。创新适应公有制多种实现形式的产权保护制度,加强对国有、集体资产所有权、经营权和各类企业法人财产权的保护。国家保护企业以法人财产权依法自主经营、自负盈亏,企业有权拒绝任何组织和个人无法律依据的要求。加强企业社会责任立法。完善激励创新的产权制度、知识产权保护制度和促进科技成果转化的体制机制。加强市场法律制度建设,编纂民法典,制定和完善发展规划、

投资管理、土地管理、能源和矿产资源、农业、财政税收、金融等方面法律法规,促进商品和要素自由流动、公平交易、平等使用。依法加强和改善宏观调控、市场监管,反对垄断,促进合理竞争,维护公平竞争的市场秩序。加强军民融合深度发展法治保障。

制度化、规范化、程序化是社会主义民主政治的根本保障。以保障人民当家作主为核心,坚持和完善人民代表大会制度,坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度,推进社会主义民主政治法治化。加强社会主义协商民主制度建设,推进协商民主广泛多层制度化发展,构建程序合理、环节完整的协商民主体系。完善和发展基层民主制度,依法推进基层民主和行业自律,实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。完善国家机构组织法,完善选举制度和工作机制。加快推进反腐败国家立法,完善惩治和预防腐败体系,形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制,坚决遏制和预防腐败现象。完善惩治贪污贿赂犯罪法律制度,把贿赂犯罪对象由财物扩大为财物和其他财产性利益。

建立健全坚持社会主义先进文化前进方向、遵循文化发展规律、有利于激发文化创造活力、保障人民基本文化权益的文化法律制度。制定公共文化服务保障法,促进基本公共文化服务标准化、均等化。制定文化产业促进法,把行之有效的文化经济政策法定化,健全促进社

会效益和经济效益有机统一的制度规范。制定国家勋章和国家荣誉称号法,表彰有突出贡献的杰出人士。加强互联网领域立法,完善网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理等方面的法律法规,依法规范网络行为。

加快保障和改善民生、推进社会治理体制创新法律制度建设。依法加强和规范公共服务,完善教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、食品安全、扶贫、慈善、社会救助和妇女儿童、老年人、残疾人合法权益保护等方面的法律法规。加强社会组织立法,规范和引导各类社会组织健康发展。制定社区矫正法。

贯彻落实总体国家安全观,加快国家安全法治建设,抓紧出台反恐怖等一批急需法律,推进公共安全法治化,构建国家安全法律制度体系。

用严格的法律制度保护生态环境,加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度,强化生产者环境保护的法律责任,大幅度提高违法成本。建立健全自然资源产权法律制度,完善国土空间开发保护方面的法律制度,制定完善生态补偿和土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等法律法规,促进生态文明建设。

实现立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。实践证明行之有效的,要及时上升为法律。实践条件还不成熟、需要先行先试的,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。

## 第二节 深入推进依法行政,加快建设法治政府

党的十九大要求,建设法治政府,推进依法行政,严格规范公正文明执法。法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作,创新执法体制,完善执法程序,推进综合执法,严格执法责任,建立权责统一、权威高效的依法行政体制,加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

(一)依法全面履行政府职能。完善行政组织和行政程序法律制度,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。行政机关要坚持法定职责必须为、法无授权不可为,勇于负责、敢于担当,坚决纠正不作为、乱作为,坚决克服懒政、怠政,坚决惩处失职、渎职。行政机关不得法外设定权力,没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。推行政府权力清单制度,坚决消除权

力设租寻租空间。

推进各级政府事权规范化、法律化,完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度,强化中央政府宏观管理、制度设定职责和必要的执法权,强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责,强化市县 governments 执行职责。

(二)健全依法决策机制。把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序,确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。建立行政机关内部重大决策合法性审查机制,未经合法性审查或经审查不合法的,不得提交讨论。

积极推行政府法律顾问制度,建立政府法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的法律顾问队伍,保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用。

建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制,对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的,严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。

(三)深化行政执法体制改革。根据不同层级政府的事权和职能,按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则,合理配置执法力量。

推进综合执法,大幅减少市县两级政府执法队伍种类,重点在食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、海洋渔业等领域内推行综合执法,有条件的领域可以推行跨部门综合执法。

完善市县两级政府行政执法管理,加强统一领导和协调。理顺行政强制执行体制。理顺城管执法体制,加强城市管理综合执法机构建设,提高执法和服务水平。

严格实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度,未经执法资格考试合格,不得授予执法资格,不得从事执法活动。严格执行罚缴分离和收支两条线管理制度,严禁收费罚没收入同部门利益直接或者变相挂钩。

健全行政执法和刑事司法衔接机制,完善

案件移送标准和程序,建立行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度,坚决克服有案不移、有案难移、以罚代刑现象,实现行政处罚和刑事处罚无缝对接。

(四)坚持严格规范公正文明执法。依法惩处各类违法行为,加大关系群众切身利益的重点领域执法力度。完善执法程序,建立执法全过程记录制度。明确具体操作流程,重点规范行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为。严格执行重大执法决定法制审核制度。

建立健全行政裁量权基准制度,细化、量化行政裁量标准,规范裁量范围、种类、幅度。加强行政执法信息化建设和信息共享,提高执法效率和规范化水平。

全面落实行政执法责任制,严格确定不同部门及机构、岗位执法人员执法责任和追究机制,加强执法监督,坚决排除对执法活动的干预,防止和克服地方和部门保护主义,惩治执法腐败现象。

(五)强化对行政权力的制约和监督。加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设,努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系,增强监督合力和实效。

加强对政府内部权力的制约,是强化对行政权力制约的重点。对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权,定期轮岗,强化内部流程控制,防止权力滥用。完善政府内部层级监督和专门监督,改进上级机关对下级机关的监督,建立常态化监督制度。完善纠错问责机制,健全责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等问责方式和程序。

完善审计制度,保障依法独立行使审计监督权。对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖。强化上级审计机关对下级审计机关的领导。探索省以下地方审计机关人财物统一管理。推进审计