

# 国家治理视域下领导者法治思维能力的提升路径

□ 梁太波

(中共广西区委党校, 广西 南宁 530021)

**摘要:** 建设法治中国是推动国家治理体系和治理能力现代化的重要举措, 要把法治作为治理体系和治理能力的核心来抓。“运用法治思维和法治方式的能力”是迄今为止国家治理视域下, 对具体从事治理活动的领导者基本素质的高度概括和要求。治理能力的关键是人的素质, 特别是领导者素质。必须大力提升领导者的法治思维能力, 以法治思维能力的提升助推国家治理能力的飞跃。提升法治思维能力的路径包括: 一是以履行做全社会学法守法用法表率法定义务为动力, 强化提升法治思维能力重要性的认识; 二是以完善学法用法守法的制度建设和教育力度; 三是以推进法治文化建设、创建法治环境为目标, 形成提升法治思维能力的制度保障和社会氛围。

**关键词:** 国家治理; 法治中国; 领导者; 思维能力; 提升路径

**中图分类号:** D920.0

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1004-1494(2014)05-0122-05

习近平总书记指出:“推进国家治理体系和治理能力现代化, 就是要主动适应时代变化, 既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规, 又不断构建新的体制机制、法律法规, 使各方面制度更加科学、更加完善, 实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。要更加注重治理能力建设, 增强按制度办事、依法办事意识, 善于运用制度和法律治理国家, 把各方面制度优势转化为管理国家的效能, 提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。”这一论述深刻解释了推进国家治理体系和治理能力现代化与法治的关系。“运用法治思维和法治方式的能力”, 是迄今为止国家治理视域下对具体从事治理活动的领导者基本素质的高度概括和要求。法治思维是一种观念, 观念的改变必然是一场深刻的思想革命。必须大力提升领导者的法治思维能力, 以助推国家治理能力的飞跃。本文就领导者提升法治思维对提高治国理政能力的重要性及如何提升领导者法治思维能力的路径问题进行探讨。

## 一、以法治思维和法治方式提升执政者的治理能力是时代的要求

十八届三中全会强调要推进国家治理体系和治理

能力的现代化, 说明我们现行的治理体系和治理能力尚存许多不足, 不能满足人民日益增长的政治经济等需求。如果不采取突破性的改革举措来解决国家治理中存在的紧迫问题, 深化改革的任务就很难完成, 两个基本建成的目标就会落空。法治作为治国理政的基本方式, 具有可预期性、可操作性、可救济性等优势, 法治是国家治理体系和治理能力现代化的必要条件和重要特征。国家治理体系和治理能力的现代化必然要表现为法治现代化, 表现为法治作为治国理政的基本方式。十八届三中全会的《决定》已将“推进法治中国建设”作为全面深化改革的重大问题之一进行部署, 意味着法治是改革内在的内容, 而不只是外在的保障; 法治本身就处于时代主题的中心, 而不是被忽略的边缘; 法治是开展各项工作的轨道, 而不是可以随意突破的条条框框, 这就从根本上树立起法治的极大权威, 从根本上改变人们对法治与改革发展稳定关系的传统认识<sup>[1]</sup>。建设法治中国是推动国家治理体系和治理能力现代化的重要举措, 推进法治中国建设, 就要把法治作为治理体系和治理能力的核心来抓。

1. 从逻辑上看, 法治思维和法治方式是法治能力的基本内容。法治思维, 顾名思义就是根据法律规则来进行思维, 是指执政者在法律意识的基础上, 运用

收稿日期: 2014-06-08

作者简介: 梁太波, 男, 中共广西区委党校法学部教研副教授, 主要从事行政法学、宪法学研究。

法律规范、法律原则、法律精神和法律逻辑对所遇到或所要处理的问题进行分析、综合、判断、推理和形成结论、决定的思想认识活动与过程<sup>[2]</sup>。从思维逻辑上看,法治思维就是按照法治的逻辑来观察、分析和解决社会问题的思维方式。法律意识是法治思维的核心要素,法治思维基于法律意识而产生,如果没有法律意识的正确引导,执政者不可能形成正确的法治思维。如果执政者在执法过程中,不懂得法律的规范,不理解法律的精神,或者是缺乏法律人的逻辑,其很难形成正确的法治思维。形成正确的法治思维必须要具备良好的法律素养、倚赖于科学分析、全面判断和推理。法治思维强调尊重法律权威、遵循法治原则、体现法律理性;法治方式强调按照法律规则协调利益关系、解决冲突纠纷,遵循法治规律行使权力、治理社会;运用法治思维和法治方式治理国家和社会,有利于全社会形成理性共识,实现国家长治久安和社会和谐稳定。只有以法治思维和法治方式进行国家治理、政府治理、社会治理,以法治能力提升治理能力,方能在转型时期凝聚改革共识,使不同利益主体求同存异,依法追求和实现自身利益最大化。

2. 提升法治思维和法治方式能力是时代要求。依法治国主要是依法治权、依法治官,使公权力受到法律的规范和制约,把权力关进制度的笼子里,以确保公民和法人、其他组织的合法权利。但实践中“有法制、缺法治”现象仍然存在,少数执政者习惯于依靠权力发号施令,习惯于以人治的思维和方式处理各类问题,甚至出现以言代法、以权压法、徇私枉法。当前我国的一些法律法规得不到有效贯彻执行,这是国家法治进程受阻的一种严重现象,其深层次的原因与某些执政者的法治思维能力不高密切相关。当前一些执政者法律意识淡薄,心中无法,办事情总是从利己观点出发,不考虑国家的法律法规,为了获得个人利益,什么事情都敢做,不惜损害国家和人民群众的根本利益。这是导致一些地区和部门违法行政和矛盾频发的重要原因。对此,强调运用法治思维和法治方式深化改革、促进发展、化解矛盾、维护稳定,尤为紧迫和重要!

3. 规则意识是法治思维的显著特征。从不同思维的重心来比较,政治思维的重心在于利与弊的权衡,经济思维的重心在于成本和收益的比较,道德思维的重心在于善与恶的评价,法治思维的重心在于依据法律来进行合法与非法的预判<sup>[3]</sup>,即把合法性当作思考问题的前提。法治,追根溯源是追求公平、公正、公开,在法治国家里,法治思维的基本要求就是运用法律至上、权力制约、公平正义和以人为本的理念来思考和评判一切涉法性的社会争议问题。法治思维在本

质上区别于人治思维和权力思维,其实质就是执政者想问题、做决策、办事情,必须时刻牢记人民授权和职权法定,坚持法律面前人人平等,严格遵循法律规则和法定程序,切实保护人民权利和尊重保障人权,自觉接受监督和承担法律责任。我们强调法治思维,就是要着力改变一些人长期存在的重权力轻权利的传统思维和超越宪法和法律的特权思想,引导和要求执政者认真学习宪法和法律,带头遵守宪法和法律,依法执政,依法办事,切实维护法制的权威。

4. 执政者具备和运用法治思维是由其引领和示范作用决定的。现实表明,不仅是法律学者、法律工作者需要具备法治思维,执政者也是法治思维的重要主体。党中央、国务院多次提出和强调要提高运用法治思维的能力。在2010年国务院发布的《关于加强法治政府建设的意见》中,要求行政机关工作人员,特别是领导干部要“切实提高运用法治思维和法律手段解决经济社会发展中突出矛盾和问题的能力”。从国务院发布的《意见》到党的十八大《报告》,接着到习近平总书记的一系列讲话,再到三中全会《决定》提出的要求来看,“法治思维”已经到了有文必述、有话必讲的程度<sup>[4]</sup>,非常值得关注!这也表明了“法治思维”和“法治方式”观念有一个不断强化和推进的过程,而二者正是我国将依法治国方略具体贯彻和落实的重要手段和方式。法治思维和法治方式分别从思想和行为两个层面为实现依法治国指明了具体路径。在法治思维与法治方式的关系上,法治思维支配法治方式,突出党对法治的理念态度,在思想层面提出了明确要求;法治方式是法治思维的行为实践,突出党对法治的执行态度,在操作层面提出了明确要求。二者相辅相成,共同为实现法治中国指明了路径,共同统一于法治建设的生动实践。

## 二、国家治理视域下提升法治思维能力的主要路径

推进国家治理体系和治理能力的现代化,这是一项伟大社会工程。“运用法治思维和法治方式的能力”是迄今为止在国家治理语境下,对具体从事治理活动的执政者基本素质的高度概括和要求。而法治建设方面“知行不一”现象不彻底解决,实现建设法治中国的目标将会是很艰难的。法治思维是一种观念,观念的改变必然是一场深刻的思想革命。因此,当务之急是努力提升执政者的法治思维能力,以法治思维能力的提升助推国家治理能力的飞跃。

(一) 以履行表率义务为动力,强化提升法治思维能力重要性的认识

1. 2011年4月22日通过的《全国人民代表大会

常务委员会关于进一步加强法制宣传教育的决议》第二项规定：“广大公务员尤其是各级领导干部要带头学习宪法和法律，系统学习和熟练掌握与履行职责相关的法律法规，不断提高自身法律素质和法治观念，……做全社会学法守法用法的表率。”可见，做全社会学法守法用法的表率是当前每位执政者的基本义务，意味着执政者要把法律意识融入到经济社会发展的宏观决策之中，把依法办事的原则贯穿于具体问题的解决之中，把遵纪守法贯穿于全部工作和生活中。

2. 强化法治思维能力的重要性是履行好这一基本义务的前提。必须强化法治思维能力重要性的认识，把有效提高法律意识作为一项重要的学习任务来抓落实，将提高能力的压力变为学习的动力。只有认识提高了，才能有助于执政者牢固树立社会主义法治理念、在宪法和法律范围内活动的观念、国家一切权力属于人民的观念以及尊重和保障人权的观念；做到善于运用法治方式管理经济和社会事务，正确行使人民赋予的权力。法治思维的形成需要法治权威的树立，树立权威的关键是违法能否得到追究。对此，我们要注意以行政问责制为抓手强化法治思维的重要性，不断增强其治理能力。

3. 练好增强法治素养的内功。一是强化法治理念。平时具备法治理念的执政者，遇到问题才可能运用法治思维。要从治国理政基本方式的高度来认识法治作用，旗帜鲜明地反对“权大于法”的人治思维，真正把宪法和法律作为开展工作、解决问题的基本规则，真正把依法办事作为一种思维方式和行动自觉，在法治轨道上推动各项工作。二是熟悉法律知识。执政者在法律知识基础上形成的法律信仰、自愿守法和自觉用法，是法律实现其自身价值的重要途径。这就需要主动学习宪法和法律，对于职责范围密切相关的法律制度要稔熟于心，知道哪些是应该做和不应该做的，应该做的要做到什么程度，进而为提高法治思维能力奠定认知基础。三是善用法治方式。执政者在面临多种解决问题方式、手段时，首先要把合法性作为优先选项，研判解决问题的方式手段是否符合法律规定、法治精神，自觉运用法治方式开展工作，在不断学习、思考和实践是提高法治素养。四是接受法治监督。主动接受法治监督既是对法律的尊重，也是对自身的一种保护。要纠正“监督就是不信任”的观念，增强主动接受监督意识，自觉置身于党和人民事业所要求的各种监督之下。

(二) 以制度建设为契机，加强法治思维的教育和培训力度

1. 注重培养和提高法治思维的精神内核。以法治思维的精神内涵为指导，注重培养和提高以下五个方

面的意识和能力。一是注重程序意识，西方的法律谚语指出：“程序决定了法治与恣意人治之间的基本区别”<sup>[5]</sup>、“没有程序的正义就没有实体的正义”、“正义不仅应得到实现，而且要以人们能看得见的方式得到实现”，因此执政者在行使国家公权力时，无论是决策还是执行时必须着重考虑其过程是否遵守了法定程序。二是目的正当和法定权限的意识（合称公正意识），即应着重考虑行政行为的目的是否正当和自身法定权限的界限在哪里，不能滥用行政权力和失职。三是公开的意识，即在对待涉及相对人切身利益或者行政争议较大的事项时，应着重考虑公开听取有关各方的不同意见并进行社会风险稳定评估。四是公平意识，即在需依法撤销或者改变行政行为时，应着重考虑如何对权益受到损害的相对人采取补救措施或者给予相应的赔偿或补偿。五是救济意识，即在发现违法或者不当行政行为时，应着重考虑如何为相对人提供畅通的救济渠道，防止行政争议演变为社会不稳定因素。

2. 提升法治思维能力的核心基础是法律教育、基本途径是法治实训。2012年12月4日，习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中指出：“我们要把宪法教育作为党员干部教育的重要内容，使各级领导干部和国家机关工作人员掌握宪法的基本知识，树立忠于宪法、遵守宪法、维护宪法的自觉意识。”推而广之，执政者要加强学习法学基本理论，掌握宪法及其相关法、刑法、行政法、民法、诉讼法等与履行职责相关的法律法规，增强诚信守法、依法管理、依法决策、依法经营的理念。柯克法官曾感言：“法律是一门艺术，在一个人能够获得对它的认识之前，需要长期的学习和实践。”<sup>[6]</sup>要按照理论联系实际、学用结合的要求，通过各种制度建设，推进法制教育的制度化、规范化。如坚持和完善党委（党组）理论学习中心组集体学法、领导干部法制讲座、领导干部法律培训、重大事项决策法律咨询等一系列制度。通过实践，让执政者收获法治实践的巨大收益、增强法治的信心。

3. 培养执政者的法治思维，是当前各级党校和行政学院的法定职责和重要任务。各级党校和行政学院应当将相关法律知识、法律意识和法治思维的提升作为培训的必修课，加大法治培训在培训课程中的份量，着重提高广大学员科学民主决策和法治思维、行为方式的能力。当然学习重在实践和讲究实效，切忌走形式，因此，必须加强党校和行政学院培训、轮训学员的针对性和实效性。通过培训，力求学员满足法治思维的基本要求：一是不断丰富法律知识，把握法律技术，训练规则意识；二是学会从正义的角度思考

问题，坚守法治思维的逻辑底线；三是学会从规范入手，从行为着眼展开法治思维；四是学会运用法治方式来处理日常工作，养成习惯。

4. 积极推进政府购买专项或者综合法律服务工作。十八届三中全会的《决定》在第九部分“推进法治中国建设”之“维护宪法法律权威”要求普遍建立法律顾问制度。笔者认为，在提升法治思维和法治方式的过程中，不妨考虑从深化政府购买法律服务着手，推动法治政府建设。善于运用法治思维和法治方式，这不但需要执政者加强自身的法律修养，也需要学会接受法律专业人员的协助和建议。尽管不少政府聘请律师和法学专家担任法律顾问在我国已成常态，但法律顾问的参与程度参差不齐，一些地方开展的效果并不理想。因此，政府部门及各级机关应深化购买法律服务，规范购买行为和法律服务秩序。法学专家和律师为政府服务的范围，应包括提供社区法律服务、法律援助；协助政府处理有关民商事法律问题，依法维护政府的合法权益；协助政府依法处理突发事件及群体事件，维护社会的和谐稳定；参与国有企业的兼并及重组，避免国有资产流失；为政府决策提供合法性、可行性论证；为政府制定相关的行政法规提供立法建议等。

（三）以文化建设为目标，创建提升法治思维能力的制度保障和社会氛围

1. 建立科学的政绩考核和干部选拔任用机制，将法治指标纳入政绩考核体系。现实中一些执政者对待法治的态度诸如“讲起来重要，做起来次要，遇到问题干脆不要”、“领导的看法是最大的法”等，法治被视为阻碍经济发展的力量了。这种法治建设中“知行不一”的形式主义对法治建设的负面影响和损害是非常严重的。究其根源，很大程度上与当前对执政者的评价激励机制缺乏法治指标密切相关。现实表明，善用法治思维、法治方式治国理政，是党在新时期、新形势下对执政者基本素质提出的新要求，理应成为各级领导干部思想建设、能力建设的重要组织部分，理应成为选拔任用干部的重要标准。对此，2010年国务院《关于加强法治政府建设的意见》要求各地、各部门“要重视提拔使用依法行政意识强，善于用法律手段解决问题、推动发展的优秀干部”；2013年2月23日，习近平总书记在主持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时强调：各级组织部门要把能不能依法办事、遵守法律作为考察识别干部的重要条件。十八届三中全会的《决定》在第九部分“推进法治中国建设”中指出要“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”，这是从组织路线上对法治建设的保障。前述工作必须落到实处，才能形成提

高法治思维的激励机制。在这方面，除了正面典型的引导作用外，反面典型的警示、警戒作用也是不可忽视的，对于那些坚持人治思维，在决策、执法和其他行使公权力过程中有法不依，滥用职权，给国家、社会公共利益和公民合法权益造成重大损害、损失的，要依法问责、追责。只有这样，在组织、人事管理领域坚持给人治亮“红灯”，给法治开“绿灯”，才能不断引导和激励执政者主动自觉运用法治思维和法治方式治国理政。

2. 善用《公务员法》第五十四条，破解公务员执法困境。如何正确对待上级违法的决定或者命令，这是长期困扰各级公务员执法时的主要困境。对此，我国《公务员法》第五十四条规定：“公务员执行公务时，认为上级的决定或者命令有错误的，可以向上级提出改正或者撤销该决定或者命令的意见；上级不改变该决定或者命令，或者要求立即执行的，公务员应当执行该决定或者命令。执行的后果由上级负责，公务员不承担责任。但是，公务员执行明显违法的决定或者命令的，应当依法承担相应的责任”。笔者认为该法律条文具有以下几层含义：一是认为上级的决定或者命令有错误，可以向上级提出意见和建议，也就是享有抗辩权。二是上级不改变决定或者命令，或者要求立即执行的，公务员应当执行该决定或者命令。三是对于明显违法的决定命令，享有拒绝执行权。如刑讯逼供、做假账、走私，公务员当然有权拒绝执行。什么是明显违法，就是一个普通公民或者从业人员都可以判断出的违法行为。例如上级的决定或者命令将导致刑事犯罪，或者上级的决定或者命令严重违反从业规则等。四是执行明显违法的决定或者命令，要承担相应的责任。对于明显违法的决定命令，公务员没有加以抵制，而是盲目执行，这时不得以执行命令为由而免责，而是要依法承担相应的责任。第五十四条虽然只有短短百余字，却昭示着一个新的公务员权利和义务时代的来临：即从“绝对服从”到“相对服从”。法律条文背后蕴涵着理念的变迁，而法治的进步对于破解公务员执法的困境不言而喻。第五十四条关于“违法命令不执行”的条款将成为行政机关对其他行政规范性文件进行选择适用的法律依据和法理基础，并且在很大程度上可以为可导致犯罪或侵害人身尊严的违法命令设置了一道防火墙，防止在上级行政机关的强令下被执行的可能，彰显了人文精神和人本主义，这正是良好法治文化的精髓所在。

3. 大力推进法治文化建设，不断改善法治环境，形成法治环境与法治思维、法治方式相互促进的良性循环。十八大报告指出：“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”。如何营造全社会与法相伴、与法同行，法行天下的社会氛围呢？一是要经常性开展法制宣传教育，增强群众的法治意识。把法律交给群众，让群众逐渐树立知法懂法、遵法守法、依法办事的意识。法律制度的完善和群众法治意识的养成，是创造和谐社会两个不可或缺的部分。二是要激发群众的积极性，让他们意识到自己也是国家法治建设的主角。每一个公民都应该积极培养和树立法治思维，将法治思维作为规范自己言行举止的内在指引，从而努力形成法治中国人人共建、法治秩序人人共享的社会格局。三是执政者要积极参与立法、关注法律的发展和变化，尊重并善待法律。对公众参与立法的问题，美国法律学者科恩提出：“我是构成社会的成员之一，社会的法律就是我的法律，制定法律时我出过力。如果法律是公正的，我可以引以为荣；如果法律是不公正的，我继续有义务为其改善而努力。”所以，在立法时，有了执政者这一群体的参与，其对参与结果的尊重、对参与制定法律的服从也就成了这一群体应有的、默认的义务。实践中，参与立法对于推动法律信仰意义重大。习近平总书记强调：“宪法的根基在于人民发自内心的拥护，宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰”。卢梭曾经说过：“法律既不是铭刻在大理石上，也不是铭刻在铜表上，而是铭刻在公民们的内心里。”<sup>[7]</sup>伯尔曼也曾说过：“法律必须被信仰，否则它将形同虚设。”<sup>[8]</sup>没有对法律信仰的心理基础，任何社会都不能迈进法治社会的门槛。只有大力推进法治文化建设，才能在潜移默化中熏陶影响各级党政官员；而当全社会学法守法用法成为一种习惯时，法律的信仰也就成为自然！

总之，党的十八大、十八届三中全会和习近平总书记的系列重要讲话，不仅从认识层面提升了党要依法执政的目标追求，而且从实践层面规范了执政者要

依法理政的行为准则，表明了我们党对执政规律的深刻把握、对执政使命的勇于担当、对执政能力建设的高度自觉，必将对领导干部的执政理念、执政方式和执政行为产生深远影响。随着法治中国的全面推进，对于执政者的法治能力，人们的期待和要求也更高。而强化法治思维、运用法治方式必将成为执政者所必须铭记和遵循的行为模式。依法治国是推进国家治理体系和治理能力现代化的基本要求和基本方式，只有运用法治思维和法治方式推动全面深化改革，才能更好地实现全面深化改革这一总目标！

#### 参考文献：

- [1]江必新.以法治思维和方式推进法治中国建设[EB/OL].(2014-01-21)[http://paper.people.com.cn/rmlt/html/2013-11/22/content\\_1328697.htm](http://paper.people.com.cn/rmlt/html/2013-11/22/content_1328697.htm).
- [2]姜明安.法治思维与新行政法[M].北京:北京大学出版社,2013:24.
- [3]董节英.法治思维从哪里来[N].学习时报,2012-12-10(5).
- [4]胡建森.十八届三中全会的法治亮点[N].学习时报,2013-11-25(5).
- [5]道格拉斯.程序法论[M].北京:中国政法大学教务处印:1.
- [6]贺卫方.柯克与国王的对话[EB/OL].(2013-11-02)<http://news.sina.com.cn/o/2008-06-01/104813955451s.shtml>.
- [7]搜狗百科.不成文宪法[EB/OL].(2014-02-25)<http://baike.sogou.com/v111792.htm>.
- [8]搜狗百科.哈罗德·伯尔曼[EB/OL].(2014-02-25)<http://baike.sogou.com/v56274540.htm>.

责任编辑 陆莹