

依法治国为实践“三个代表” 提供制度保障

党的十六大把“三个代表”重要思想明确作为我们必须坚持的指导思想,从而进一步丰富和深化了中国共产党对执政规律和社会主义建设规律的认识,这是对马列主义、毛泽东思想、邓小平理论民主法制思想的继承和发展。始终做到“三个代表”是我们党的立党之本、执政之基、力量之源,是贯彻实施依法治国方略、发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明的强大思想武器。努力使“三个代表”的要求制度化、法律化,是实施依法治国方略的重要内容。围绕这一点,笔者从三个方面谈点体会。

一、“三个代表”是社会主义法治理论的创新发展

党的十一届三中全会以来,我们的党在认真反思历史特别是新中国成立以来治国理论的同时提出:“为了保障民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的政变而政变,不因领导人的看法和注意力的政变而改变。”要“做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。”^①1996年2月,江泽民同志在全面总结我国社会主义市场经济建设实践经验的基础上,结合人类社会法治文明的发展规律,首次提出了在我国也要实行“依法

治国”的新要求。在党的十五大报告中,他又明确地提出把“依法治国,建设社会主义法制国家”作为党领导人民治理国家的基本方略。在党的十六大上进一步指出:“发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明是全面建设小康社会的重要目标。”^②必须在坚持四项基本原则的前提下,继续积极稳妥地推进政治体制改革,扩大社会主义民主,健全社会主义法制,建设社会主义法治国家,巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。这是对马列主义、毛泽东思想、邓小平理论有关治国理论的一个历史性的决策,也是我们推进社会主义政治文明建设的必然选择。党的十六大报告有关全面建设小康社会的总目标中,对社会主义民主政治的内涵、社会主义政治文明建设、改革和完善党的领导方式和执政方式、社会主义民主法制建设的进一步发展、达到在全社会实现公平和正义等新内容、新要求,对我们深化法治保障中的理论支持,实践“三个代表”提出了重大的法学理论研究课题。

全面实践“三个代表”,必须坚持依法治国。社会主义法治理论的核心是实现人民民主、党的领导与依法治国的有机统一,就是“党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。”^③党的十六大同时把社会主义民主更加完善,社会主义法制更加完备,依法治国基本方略得到全面落实,人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障等作为全面建设小康社会的重要目标,列入我们要在本世纪头二十年的奋斗目标。而全面坚持宪法至上、民主平等、依法办事等法治原则,是实践“三个

代表”重要思想的具体体现。因此,坚持依法治国必须注意这样几个方面:

一是增强宪法至上观念。宪法是国家的根本大法,具有最高的法律效力。它在架构一国法治和法律体系中处于核心地位,特别是设定政府、公民的权利义务时具有至上性。无论从立法、执法还是守法来看,没有符合公认的社会正义的宪法,就不会有现代社会法治和法律体系,市场经济也就难以建立起来。“宪法具有最高权威,这已成为公认的法治和法律之上性原则的根本标志。”^④因此,党的十六大要求全党进一步增强法治观念,自觉地宪法和法律范围内活动,因为宪法和法律是党的主张和人民意志相统一的体现。要求对广大干部尤其是各级领导干部进行宪法教育,使他们真正懂得自己的权力是人民赋予的,必须当好人民的公仆,更好地为人民服务。只有这样,才能全面贯彻和实践“三个代表”,保证党的路统方针政策全面反映人民的根本利益和时代发展的要求。

二是保障人民民主、平等和自由。社会主义法治的基本特点至少要涵盖人民民主、法律平等和保障人权(公民自由和政治权利)等内容,其核心是民主、正义和权利,当代中国的依法治国方略,正是对民主、平等和人权的高度概括。邓小平曾说:“没有民主就没有社会主义。”^⑤这里的民主是真正大多数所享有的民主,平等既是民主内在的自发倾向,也是民主定向完善、人权保障的社会条件。党的十六大强调“健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民有序的政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权。”^⑥从而把坚持依法

治国方略置于社会主义民主政治的大环境里,正如《共产党宣言》里所说的:“每个人的自由发展是一切人的自由的条件。”^⑦通过保护人民群众的权利和自由,把人民当家作主作为社会主义法治的出发点和归宿,才能使建设社会主义政治文明最大限度地体现最广大人民的根本利益。

三是必须做到依法办事。随着社会主义市场经济的不断完善和发展,江泽民同志在总结我国执政经验,继承邓小平发扬人民民主、健全社会主义法制思想的基础上,进一步提出了依法治国,建设社会主义法治国家的治国基本方略,这使长期困扰社会主义国家如何制约国家权力的问题取得了重大理论上的突破,也是中国共产党的治国理论有了一次重要意义的创新发展。党的十六大明确提出了“依法执政”的新概念,强调“必须严格依法办事,任何组织和个人都不允许有超越宪法和法律的特权。”^⑧这在新时期必将促进党的领导方式和执政方式的改革和完善,提高党的执政水平和执政能力。为实施依法治国方略,江泽民同志在首次提出“三个代表”思想时就指出:“要把中国的事情办好,关键取决于我们党,取决于党的思想、作风、组织、纪律状况和战斗力、领导水平。”^⑨要求全党同志正确认识党的执政地位和新时期、新环境对执政的考验,强调了“依法行使权力”的问题,并于2000年12月26日在中纪委第五次全会上的讲话中说:“各级政府要进一步转变职能,凡是能通过法律、法规、政策、经济方法解决的问题,应尽量避免或减少行政手段来解决;就是需要采取行政手段来解决的问题,也必须有公开公正的秩序。”^⑩总之,党必须适应形势的发展和情况的变化,完善领导体制,改进领导方式,做到依法执政,增

强执政能力。

二、实践“三个代表”必须加强制度建设

依法治国基本方略的提出,是基于我国社会主义初级阶段及政治文明建设的现实。过去,我国法律不能有效地严格遵守和执行,其原因是多样的,但忽视制度建设是重要的因素。为此,党的十六大在深刻分析我国社会主义政治制度发展进程的基础上提出:“要着重加强制度建设,实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化。”^①

制度文明既是人类法治文明的核心内容,又是现代文明的时代特征。在社会主义社会政治文明建设道路上把制度建设(或制度文明建设)作为重点,是中国共产党作为执政党趋向成熟、不断完善执政方式的重要表现。新中国成立后的一段时间内,我们党内的工作制度等未能完全制度化、法制化,或者虽然有一些法律制度(如宪法、婚姻法等),但没有很好的执行,从而导致了十年“文革”。为此,邓小平总结说:“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。”^②江泽民同志从制度文明作为建设社会主义政治文明的当务之急再次强调,“制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”^③因此,从制度建设入手,是不断推进依法治国进程,努力实践“三个代表”的重要途径。在具体操作上,发挥社会主义制度优势,总结改革开放实践经验,借鉴人类政治文明的有益成果,创新发展具有中国社会主义特色的制度文明。

第一、加强党内制度建设。现代社会把民主、正义和权利作为法制文明的基础。作为执政党,党内的各项制度建设对国家的政治、经济、文化生活将产生深远的影响。党内制度是制度文明的核心,它包含了党的思想建设、组织建设、作风建设等方面的制度,但党内民主制度建设是推进党内制度建设中十分重要的内容。我们党之所以能够领导人民建立新中国,并领导和支持人民当家作主,最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务,管理经济和文化事业,维护和实现人民群众的根本利益,靠的是党内民主、政内民主和人民民主。因为“党内民主是党的生命,对人民民主具有重要的示范和带动作用。”^④从面把发展人民民主、发展党内民主提到前所未有的高度。当前最重要的是广大党员特别是党的领导干部树立民主理念,发扬党内民主和实现党内民主的制度化、法律化和规范化,以维护社会正义,保障公民权利,实现制度文明,推进依法治国。

第二、不断完善人民民主制度。人类文明进程昭示,宪法和法律是人类最伟大的制度文明。社会主义民主的基本制度包括国家制度、政治制度、政党制度和民族区域自治制度。我国宪法明确规定,中华人民共和国的一切权力属于人民。实践证明,这些制度具有极大的优越性,我们必须坚持。党的十六大报告对完善和发展社会主义民主政治除强调坚持上述制度外,又提出要求扩大基层民主制度,这是从实践“三个代表”,全面实施依法治国方略的高度提出的。按照全面贯彻“三个代表”的要求,基层民主建设既要实施《宪法》和《村民委员会组织法》、《居民委员会组织法》及选举法等法律法规,总结开展民主政治的实践经验,又要把发

展先进生产力、先进文化和提高人的素质放在重要的位置。没有发达的经济基础和较高素质的劳动者,建立完善基层民主和民主政治难以达到理想的要求。只有在大力发展经济、为政治文明发展提供经济基础的同时,做到宪法和法律的内容更加符合科学和民主精神,才能不断地完善人民民主制度;也只有在经济文化加快发展的基础上,才能提高民众参与政治的积极性,并在自我管理、自我教育、自我服务中健全社会主义的基层民主制度,尤其是加强公开办事、民主监督以及社情民意反映、重大事项社会公示等制度,以全面建立广泛的人民民主制度。

第三、建立健全权力制约机制。党的十六大报告提出:“建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制,从决策和执行等环节加强对权力的监督,保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。”^⑥其实“社会主义制度的自我完善和发展,说到底是一个体制创新问题。”^⑦这里的体制创新包含了国家权力机制在内的一个综合的系统工程,它既需要在依法治国方略指导下加强法律制度建设,确立“正义”、“人权”和“自由”的价值观念,实现文明时代的法律精神;又需要增强全社会“民主与自由”的创新能力,也就是对国家权力制约的机制创新,使全体人民群众牢固树立现代民主、法制意识,使法律真正成为管理国家与社会、经济与文化事业的根据。在权力制约和监督时,要大力推进制度创新,包括政革和完善党的纪律检查体制,建立完善巡视制度,实行领导干部述职述廉制度、重大事故报告制度、质询制度和民主评议制度等,推进依法行政,提高执法水平。特别要认真搞好自下而上的民主监督,保证各级党

政干部把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益,用制度来防止不正之风的发生,杜绝腐败。

三、依法治国是实践“三个代表”的制度保障

政治文明是一定社会的物质文明和精神文明建设的制度化、规范化、程序化的标志,先进的政治文明必须要有完善的政治法律制度,为发展生产力、促进先进文化和维护广大人民的根本利益提供制度保障。社会主义法律制度就是通过调整社会主义社会的生产关系,推进社会先进生产力的发展,促进先进文化和维护广大人民根本利益的。现代社会的生产力,包括人、科学技术和劳动对象,这些都是由一定的法律制度作为保护神和推进器的。江泽民同志曾提出:“依法治国把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来,从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施,保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。”^⑥党的领导、民主政治和法治国家是政治文明的三个层次。加强党的领导必须增强党内民主,必须建立完善党内议事、决策、选举和情况通报、反映等制度。民主政治,说到底就是充分体现人民当家作主,发展社会主义民主政治,最根本的是要坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机的结合。依法治国,建设社会主义法治国家是追求国家政治、经济、社会等各项生活步入法制化轨道,依法维护和保障广大人民的根本利益。党的十六大对这三个关系作出的理论判断,就是党的领导人民实行依法治国基本方略的科学概括。

坚持依法治国方略,提高党的领导和执政水平,推进社会主义民主政治,建设社会主义政治文明过程中,要按照全面贯彻“三个代表”重要思想的要求,必须把握以下几个方面的工作。

一是从依靠政策办事向主要靠法律办事的转变。在我党确立全面建设小康社会为总目标的前提下,我们党的领导方式和执政方式必然进行着重大的改变。不论从法律的发展着,还是从党的方针政策的实施看,社会主义法制比政策规定更稳定、更可靠,它容纳了更多的人民意志。今后,要按照“三个代表”的要求,在经济、社会、文化生活中不仅要靠政策办事,而且要把党的主张和方针政策变成国家意志,上升为国家法律,要依靠法律办事,并通过领导人民依法管理国家和社会事务、管理经济和文化事业,维护和实现最广大人民的政治、文化和经济权利。

二是加强法制建设和推进依法行政结合起来。为通应社会主义市场经济发展和社会全面进步,我国已经确立了依法治国方略,并初步形成了以宪法和宪法相关法为核心,以民商法、经济法、行政法、社会法、刑法、诉讼和非诉讼程序法为基本法的具有中国特色的社会主义法律体系。据统计,仅第九届全国人大及其常委会通过的法律、法律解释、有关法律问题的决定就达113件,进行执法检查项目22个,听取专题工作报告40项。尽管我们制定了数百件法律和法规,但是“有法律不等于有法治,就像有宪法不一定有宪政一样。”^⑩当前要按照“三个代表”的要求,以不断提高党和政府的执政水平和执法水平为目的,继续制定《监督法》、《民法典》等法律,不断提高立法质量;坚持法律面前人人平等,有力地推动法律的实施,促进政府

的依法行政和依法办事的能力。

三是实现社会主义民主与法制的结合。民主法制领域是一个特殊敏感的领域,在各种法律文化背景下,对民主、自由、人权等方面的理解也是不一样的。我国这样一个地域辽阔、传统文化底蕴深厚的国度里,除了加快建立完备的社会主义法律体系,强有力的行政执法和公正司法体制外,发扬社会主义民主与健全社会主义法制的结合,是全面实践“三个代表”的重要一环。加大维护人民的民主权利、保证国家法制统一和维护法律尊严的力度,更好地制约国家权力,防止和克服地方或者部门保护主义的关键。为此,江泽民同志曾指出:“坚持民主与健全法制结合起来,把党内监督、法律监督和群众监督结合起来,并发挥舆论监督的作用,建立健全依法行使权力制约机制。”^⑨当前我国在党的领导下,在依法治国的道路上已经迈出了坚实的步伐,这就是一个适应转变政府职能、严格依法行政的变革正在加速推进,一个围绕公正与效率的司法制度改革正在不断深化,一个崇尚法治、捍卫法治的社会氛围正在逐步形成中。

四是把依法治国和以德治国相结合。“法治属于效治建设、属于政治文明,德治属于思想、属于精神文明。二者范畴不同,但其地位和功能都是非常重要的。”^⑩目前我们要看到,我国一方面法律还不健全,制度上也有很多漏洞;另一方面虽然有一个适应社会主义市场经济的法律体系正在发育成熟中,但人们的法律意识和思想道德素质还不高,甚至有些法律制度因得不到遵守而形同虚设。这就要求我们要按照“三个代表”的要求,把法律和道德在内容上相互衔接、相互协调,在作用上相辅相成、相互促进。要建立与

社会主义市场经济相适应,与社会主义法律规范相协调,与中华民族传统美德相承接的社会主义思想道德体系,为社会保护良好的秩序和风尚营造高尚的思想道德基础。

五是拓展法律服务和提高公民法律素质相结合。党的十六大精神有一个鲜明的特色,就是强调拓宽和规范法律服务问题,以依法治国、促进政治文明建设创造良好的社会基础。当前,要紧密配合推进普法依法治理这一社会工程,建立和完善与全面建设小康社会相适应的律师、公证和基层法律服务等为内容的法律服务工作体系。同时,要按照“加快法制宣传教育,提高全民法律素质,尤其要增强公职人员的法制观念和依法办事能力”^{①⑤②}的要求,增强全民的宪法意识和法制观念,使他们懂得有关宪法和法律的一般常识,了解公民的基本权利和义务,在全社会形成守法光荣、违法可耻、严格依法办事的风尚,为全面建设小康社会培养并创造一个良好的法治环境。为此,首先要对广大干部尤其是各级领导干部进行法制宣传教育,增强他们的法律意识,使他们真正懂得自己的权力是人民赋予的,改变“权力至上”的传统思想观念,树立法律至上的思维理念。因此,各级领导干部要带头学习宪法和法律,模范地遵守宪法,真正按法律办事。只有国家机关及其各级领导干部树立法制观念,才能更好地维护公民的权利,保障公民的民主与自由。

(本文参加2003年省委宣传部等8家单位联合组织的“青海省学习贯彻‘三个代表’重要思想理论研讨会”,获入选优秀论文奖,并作大会重点交流发言。)

注释:

①⑤②《邓小平文选》第2卷,第136页,第168页,第293页。

②③⑥⑧⑪⑭⑮⑰江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》(2002年11月8日),人民出版社2002年11月第1版。

④王人博 程燎原:《治法论》,山东人民出版社1998年版,第177页。

⑦《马克思恩格斯选集》,人民出版社1972年1月版第1卷,第273页。

⑨⑩⑬⑯⑱⑳江泽民:《论三个代表》,中央文献出版社2001年8月第1版,第1页,第116页,第172页,第66页,第101页,第135页。

⑰江泽民:《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》(1997年9月12日),人民出版社1997年9月第1版。

⑳江 平 吴敬琏:《关于法治与市场经济的对话》,转引自《新年文摘》2003年第3期。

西部大开发与青海法治建设问题

西部大开发的战略决策,是关系到我国东西部地区协调发展和最终实现共同富裕,也关系到社会稳定、民族团结和边防巩固的重大问题。西部大开发为我国的民主法治建设确立了新的目标,提出了新的任务和要求,也为西部地区的法治实践带来了难得的历史机遇。法治建设,既是我国建立完善民主政治制度的重要前提,也是促进西部大开发的重要保障,应引起我们的高度重视。

一、法治建设在西部大开发中的地位和作用

政治、经济和社会协调发展,是西部大开发的整体目标。党的十五大把建设有中国特色社会主义的政治、经济、文化及社会作为有机统一的基本纲领,提出了依法治国、建设社会主义法治国家的治国方略。江泽民同志从执政党的建设的要求出发提出“三个代表”的重要思想,中央《关于制定国民经济和社会发展第五个五年计划的建议》等文件把加强社会主义民主法制建设,推进依法治国进程列为重要的任务。这些进一步明确规定了法治建设是我国新世纪奋斗目标的重要内容,在社会主义现代化建设及实施西部大开发战略中占有重要的地位。

其实,法治是相对于人治而言的,是“同人治相对立的

一种治国的理论和若干原则”^①，是一个能够统摄社会全部法律价值的综合性概念，其中法律至上、权利平等和意思自治是它的三个基础性信条，而法制的基本精神是公平、正义、自由和权利。法治作为一种治国的方法，是人类文明进步的必然选择。加强法治建设，就是按照依法治国，建设社会主义法治国家的目标，建立起完备的社会主义市场经济法律体系和民主政治制度、崇高的法律意识和有序的法治秩序，以及坚强而靠得住的执法队伍。

在我国社会主义市场经济条件下，西部大开发为法治建设摄出了众多急需解决的现实问题，而法制建设能为西部大开发提供健康有序的法治环境。改革的顺利进行，经济的有序发展，社会的持续稳定，直接关系到促进和完善我国法治建设问题。西部大开发，既是前无古人的壮举，也是涉及我国占国土总面积57%、人口23%的一项巨大的系统工程和长期的宏伟事业，需要强有力的法治支持。搞好西部地区的法治建设，在依法治国方略的具体实践中，用法治规范、引导、调解和保障西部大开发，是社会主义市场经济的内在要求，也是我们今天继续推进现代化建设、完成祖国统一、维护世界和平与促进共同发展的必然选择。

实施西部大开发，将是一个全新的事业。而对这一事业，我们必须树立全新的观念，这就是法治观念、法律意识和法制规范。只要加强法治建设，其规范、引导、调解和指导作用将日见凸现。因此，正确把握西部大开发法治建设的规律和特点，切实有效地搞好西部大开发的法治建设，是我们立法、司法、执法、普法机关及广大法学工作者、法律工作者的重要职责，需要我们结合国家改革开放的实践，以推

进依法治国为内容,努力实现社会主义法治现代化。在新形势下,法的价值存在主要包括观念、理论和制度等形式^②。加强法学研究特别是法学理论研究,不仅有利于指导和推进法治建设,而且有利于引导和保障西部大开发,也是实现法的价值的重要方面。

在西部大开发中加强法治建设,必须高度重视社会主义现代法律文化和法律的价值取向问题。法律文化反映了人们对法律的性质、法律在社会生活中的地位和作用以及其他各种法律问题的价值评判,并表现在人们从事法律活动的思维方式和实际行为模式中。西部大开发的法治建设问题,还包括以何种法律文化价值观去参与西部开发,促进西部地区经济发展。从当代市场经济法律价值观看,“秩序、公平、自由”是法律的三个基本原则,改变公民传统的法律意识和法治文化,只有进一步建立完善现代市场经济。新形势要求我们以可持续发展的法律价值取向,树立起当代人与后代人、人与自然公平协调发展的法律文化观念。因为,“法律乃是现代化或工业化之前提这一论断揭示了现代化与法治之间的内在关连,反映了现代化进程的基本原则,体现了作为现代化前提的法治之价值意义。”^③

充分认识西部大开发中法治建设的重要性,就是要进一步加强和改进西部大开发的立法;监督执法,促进依法行政、公正司法;深入开展法制宣传教育,进一步扩大基层民主,加强城乡基层政权组织建设和群众自治组织建设;强化法治理论研究,全力维护社会稳定。我国现有法律、法规为西部大开发提供了基本的法律保障,同时西部大开发也提出了进一步完善立法、公正司法和依法执法的要求,特别是

在充分发挥西部地区资源优势、加强基础设施建设、调整优化产业结构、加快引进资金、技术和人才、保护和优化生态环境、实现可持续发展等方西,还需提供强有力的法治保障。

二、青海法治建设发展的条件和模式

实施西部大开发战略,为西部地区提供了良好的发展机遇,也为西部地区法治建设提出了更高的要求。西部地区的法治文明,是中华文明的重要组成部分,存有丰厚的中国传统法治文化历史底蕴和鲜明的民族习惯法特征,同时也反映了中国现代革命和建设丰富的历史经验。这些为西部大开发中加强西部地区法治建设,打下了坚实的法治文化基础。同时,中国法治史提供的历史经验告诉我们,“法律对经济的调整,必须遵循经济发展的客观规律。”^④加强西部地区法治建设,必须接受和吸取我国古代法治经验和东部地区成功做法及教训。对西部地区一部分人意识中存在的离开本地实际,照抄照搬东部地区做法的教条主义和脱离实际、抽象拔高西部地区社会经济发展水平等现象,值得引起我们的重视。

身处青藏高原腹地的青海,可以说是西部地区中的西部。虽然也曾经历过新旧民主主义革命时期追求立宪法、行民主、要自由到冲破法律虚无主义、实施依法治国方略、推进依法治省进程的发展过程,但青海地区法治建设的任务,在西部大开发中尤为艰巨。同时还要充分吸收和考虑青海法治建设的历史经验,包括吸收少数民族之间和睦相

处、团结互助、保护生态资源等方面的习惯,建设青海现代法治文明和加快发展所需的特殊财政税收、基础设施建设、资源开发和生态环境保护等方面的法律制度,以及国家法治统一原则下的变通规范等,都要进行整理、制定以及合理利用,以建立良好的法治保障和新型的法治文化环境。

当前我省法治建设进程中尚存在着一些显见和潜在的困难与矛盾,严重制约着西部大开发中青海大发展的进程。这些有:一是基础设施落后和投资相对缓慢。相对西言,青海地理海拔高,铁路、公路里程少,城镇、水利设施落后,开发难度大等是制约社会经济等综合发展的首要因素。二是在市场经济条件下青海的社会发展水平已明显落后于东部地区乃至全国平均水平。主要有劳动力素质低和人才资源匮乏等,如全省 518 万人口平均受教青程度仅为 5 年,尚有 25 个县区市未实现“两基”目标,青壮年文盲率比例还很高,以及各类专业人才包括法治等特殊岗位学科带头人缺乏,用人机制不活和社会治安等方面的矛盾,已经成为制约经济、法治发展的主要因素。三是人们的机通意识不强,创新观念较弱,尤其是青海法治建设投入少,法学教育研究不发达和青海普遍存在的政法部门经费少、装备差,县级公检法司等部门除人头费外办案经费很少,培养高层次法律人才条件差,以及公民科学文化素质较低的限制,使一些人尚缺乏市场经济条件下的竞争意识,西部大开发中的机遇意识,依法治国中的法律意识和法制观念,而“法治与一个民族的文化素质息息相关”^⑤。这些成为严重困扰青海法治建设进程的重要因素。

加强青海法治建设进程,其条件和模式而言,已经发生