

筑 梦

云南省依法治省研究会成立暨云南省第七届社科学术年会依法行政专场活动文集

(2014年度)



主 编 李 涛
副 主 编 刘 树 聚 邓 从 兰



云南大学出版社

筑 梦

云南省依法治省研究会成立暨云南省第七届社科学术年会依法行政专场活动文集

(2014年度)



主 编 李 涛
副 主 编 刘 树 聚 邓 从 兰



云南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

筑梦 : 云南省依法治省研究会成立暨云南省第七届社科学术年会依法行政专场活动文集 / 李涛主编. — 昆明 : 云南大学出版社, 2014
ISBN 978-7-5482-2145-6

I. ①筑… II. ①李… III. ①社会主义法制—云南省—文集②行政执法—云南省—文集 IV. ①D927.74-53

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第271287号

策划编辑: 赵红梅 / 责任编辑: 蒋丽杰 / 封面设计: 刘文娟

筑 梦

云南省依法治省研究会成立暨云南省第七届社科学术年会依法行政专场活动文集
(2014年度)

主 编 李 涛
副主编 刘树聚 邓从兰

出版发行: 云南大学出版社

印 装: 昆明市研汇印刷有限责任公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 22.25

字 数: 424千

版 次: 2014年12月第1版

印 次: 2014年12月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5482-2145-6

定 价: 42.00元

社 址: 昆明市翠湖北路2号云南大学英华园内

邮 编: 650091

电 话: (0871) 65033244 65031071

网 址: <http://www.ynup.com>

E-mail: market@ynup.com

目 录

主题研讨

- 002 | 如何发挥党委政法委在法治建设中的作用 (李 涛)
- 007 | 论领导干部法治思维的培养 (蒋云松)
- 017 | 昆明市司法行政机关服务经济社会发展路径和长效机制研究 (马松华)
- 032 | 服务型政府视角下的行政审批制度改革 (李思韵)
- 039 | 依法行政视角下的律师作用探究 (刘 湖)
- 043 | 司法行政机关推进法治昆明建设作用刍议 (何勇强)
- 053 | 劳动保障监察行政执法在法治云南建设中的作用发挥 (张云梅)
- 060 | 浅谈如何运用法治思维和法治方式化解矛盾、维护稳定 (尹艳秋)
- 065 | 论司法公开透明在法治中国建设中的重要性 (毛虹入)
- 073 | 新形势下怒江州农村法治建设的思考 (李红枣)

学术探究

- 082 | 突发公共事件中的公共利益与私权的冲突及其法律平衡 (刘树聚)
- 095 | 论劳动教养制度的废止 (刘丽丽)
- 104 | 论刑事附带民事诉讼中的私权保护 (刘全会)
- 111 | 存款遗失之银行的民事责任研究 (代 晨)
- 117 | 浅析危险驾驶罪 (孙家昌)
- 127 | 拓展刑事司法缓刑制度之构想 (徐朝飞)
- 135 | 浅谈未成年人犯罪记录封存制度的实务困境及未来走向 (邵成瀚)
- 142 | 隐私权保护中的权利冲突 (周 艳)
- 147 | 浅谈劳动合同中的“试用期” (尹亚萍)

153 | 论《蝴蝶君》对东方主义的三重解读（吴 悠）

司法实践

164 | 试析司法鉴定的内涵（王书娴）

171 | 论云南省社区矫正风险评估（陈 晖）

179 | 能动司法：人民法院参与社会管理创新的路径选择（朱 蓉）

187 | 浅议律师执业危机（黄 静）

法制宣传

192 | “六五”普法创新模式的思考（夏静瑜）

197 | 新媒体时代法院司法宣传的体系建设（唐时华）

207 | 增强法制宣传教育工作针对性、实效性的几点探索与思考（徐妮娟）

社会问题与执法研究

214 | 简论农村土地承包经营权纠纷的起因与对策（李丽玲）

220 | 浅议和谐社会构建过程中的经济法制保障（孙雪莲）

225 | 公安机关艾滋病个人信息保护、管理制度研究（马靖然）

234 | 应对虚拟群体性事件的警务研究（潘 娟）

243 | 对我国软件反向工程法制现状的评析与建议（阎玲娟）

250 | 中小学生人格特征与校园暴力经历的关系研究（符明弘 王良纯）

260 | 关于青少年校园暴力的思考（杨舒雯）

269 | 以执法能力素质为视角探析公安边防执法规范化建设（陈 何）

274 | 爱民固边战略现实意义实证探析（杨春林 王传磊）

281 | 公安边防派出所推进执法规范化建设探析（杨春林 王传磊）

285 | 对边防派出所开展爱民固边战略的思考（王传磊）

校园拾贝

- 292 | 学校教师专业发展激励机制研究（邓从兰）
- 301 | 对云南省司法学校教学改革思考（姜旭春）
- 307 | 中职学校“四位一体”校园法治文化建设浅探（李爱华）
- 311 | 学校气氛研究现状（嵇 雯）
- 319 | 中小学教师继续教育的实践与思考（陈克勤）

社会观察

- 330 | 景颇族文化中的审美追求（陈巧英）
- 336 | 将“小我”融入“大我”之中（李自学）
- 341 | 文化形塑性别关系的思考（付照荣）

主题研讨

如何发挥党委政法委在法治建设中的作用

李 涛

摘 要：十八届三中全会确定的任务就是坚持以经济建设为中心，坚持改革开放，坚持发展是第一要务。在全面深化改革的进程中，党委政法委是党委领导和管理政法工作的职能部门，是实现党对政法工作领导的重要组织形式，肩负着法治建设的重任。政法部门面临的国际国内形势只会更加复杂，政法部门的任务只会越来越重。党委政法委职能定位的关键词在于“领导”和“管理”。党委政法委在法治建设中发挥着不可替代的作用，其职能只能加强，不能削弱。

关键词：党委政法委 法治建设 职能定位 作用

十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，吹响了全面深化改革的号角。全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。全面深化改革的重点是“经济体制改革，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。而为了确保改革目标的实现和突出重点积极稳妥推进改革，全会明确提出了保障措施：“建设法治中国，必须深化司法体制改革，加快建设公正、高效、权威的社会主义司法制度，维护人民权益。维护宪法法律权威，深化行政执法体制改革，确保依法、独立、公正行使审判权、检察权、健全司法权力运行机制，完善人权司法保障制度”。“创新社会治理，要改进社会治理方式，激发社会组织活力，创新有效预防和化解社会矛盾体制”。

十八届三中全会确定的任务就是坚持以经济建设为中心，坚持改革开放，坚持发展是第一要务。会议同时将“推进法治建设，建设法治中国”确定为当前和今后一个时期全国政法机关的重要奋斗目标之一。习近平总书记强调：“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”。为此，在全面深化改革的进程中，政法部门面临的国际国内形势只会更加复杂，政法部门的任务只会越来越重。党委政法委的职能只能加强，不能削弱，其作用只能发挥，且要依法发挥好。

一、党委政法委的职能定位

党委是党对地方政权的领导者，担负着保证党的路线、方针、政策和国家的法律、法规得到贯彻执行的重要使命，在党的组织体系中居于承上启下的关键环节，是中国共产党依法执政的基础，是党的生机和活力之源。党委的依法执政能力，直接体现着中国共产党的依法执政能力，直接影响依法治国基本方略的实现。

党委政法委是党委领导和管理政法工作的职能部门，是实现党对政法工作领导的重要组织形式。肩负着法治建设的重任，是中国特色社会主义宪政体制的重要组成部分，是中国特色社会主义制度的重要体现，是中国特色社会主义政法关系的重要特征，对推进法治建设具有重要意义。党委政法委职能定位的关键词在于“领导”和“管理”。当然，从政法委的历史沿革以及职能演进来看，经历了一个不断调整、健全、完善的过程。

政法委的历史大体以八二宪法的颁布分为两个阶段，具体又分为“五个时期”：政法委前身时期（1949.10—1956.7）（政府设立法律委员会时期），政法领导小组时期（1956.7—1980.1），探索发展时期（1980.1—1988.5），短暂撤销时期（1988.5—1990.3），健全完善时期（1990.3至今）。其角色不断变化，职能不断完善，定位不断调整，作用不断凸显。历史的经验证明，政法委的历史变迁，是建设中国特色社会主义的客观需要，反映了维护社会政治稳定，推进依法治国，建设社会主义法治国家的必然要求，其职能只能加强，不能削弱。

二、党委政法委在法治建设中如何发挥作用？

（一）坚持党的领导是政法工作的根本政治原则

习近平总书记在中共中央政治局第四次集体学习时强调：“要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，把党的领导贯彻到依法治国全过程。”坚持党对政法工作的绝对领导，既是我国司法体制的重要特征和政治优势，也是政法工作不可动摇的根本政治原则。否则，政法委要发挥作用无疑是空中楼阁。政法工作坚持党的领导是宪法的基本要求。依法执政的合法性、正当性毋庸置疑。政法工作坚持党的领导是法治建设的内在要求。政法工作政治性很强，是中国特色社会主义的重要组成部分，坚持党对政法工作的绝对领导，坚持正确的政治方向，对于贯彻依法治国方略，具有重要的意义。政法委的特殊地位决定其成为坚持党的领导的组织载体。政法工作既相对独立又密切联系。政法系统包括公安、检察、法院、司法行政、国家安全等部门，具有维护社会政治稳定、国家安全、社会秩序、社会治安，为改革开放和经济建设提供法律保障和法律服务等重要职能。实践中各政法部门在依法各司其职，但同时，必然要有一个部门从总体、宏观、全局的高度上统一领导，组织协调，而政法委正是这样一个职能部门。

（二）提高政法工作法治化水平，是法治建设的必然要求

1. 强化全体政法干警的法治思维

依法执政，是党在正确判断新变化、新挑战、新考验的基础上，对执政方式作出的必然选择。这就要求全体政法干警必须具备法律至上、权力有限、程序优先等法治思维。我们的干部队伍是社会大业的领导者、组织者、推动者和维护者，法治思维养成与否直接关系到改革的成败。法治思维是深化的基本要求，是推动发展的内在动力，是化解矛盾的最佳路径，是维护稳定的根本保障。因此，我们必须从强化全体干警的法治思维入手，切实加强组织领导，大力推进制度建设，积极推进政法干警学法用法工作创新，全面提高政法工作的法治化水平。

2. 善于运用法治方式

当前，我国已进入改革发展的“深水区”，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，群众内部利益主体、利益诉求、利益表达和维护方式都发生了巨大变化。面对“深水区”改革必然带来的诸多挑战，这就要求广大政法干警提升运用法治方式的能力，善于运用法治方式研究、解决平安建设面临的问题，有效地协调各种利益关系、化解各类矛盾，最大限度地赢得社会各阶层群众的拥护和支持。广泛联系群众、宣传群众，鼓励和引导群众通过合法的方式表达诉求、解决矛盾纠纷，实现定纷止争，努力形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好氛围。

3. 提升执法司法公信力，促进司法公正

孟建柱指出，全国政法机关和政法各部门要积极适应人民群众对社会公平正义的新期待，全面推进法治建设，坚持把严格执法、公正司法作为基本前提，坚持把公平正义、群众满意作为价值追求，着力提升执法司法公信力，让人民群众感受到公平正义就在身边。

严格执法、公正司法是党对政法工作要求，是政法部门践行党的宗旨的具体表现，是政法部门完成新时期的新使命新任务的客观需要。只有严格执法、公正司法，才能取得人民群众和全社会的信任。新时期政法工作的本质属性是人民性。这一本质属性决定了政法部门必须维护最广大人民群众的根本利益，着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，把维护好人民权益作为首要任务来抓，才能取信于民，才能提升执法司法公信力。

（三）完善政法委工作机制，是坚决履行职能的客观需要

工作实践证明，政法委在加强党对政法工作的领导，保证正确的政治方向，贯彻依法治国方略，加强队伍建设，组织领导政法部门依法严厉打击刑事犯罪活动，维护社会治安等方面，发挥了至关重要的作用。虽然在具体工作实践中存在

一些不足，但这并不是这一体制和制度设计本身的问题，而只是在局部极少数，甚至极个别案例中出现，并不是已经形成普遍化、制度化、常态化，不能以偏概全，以点带面，全盘否定这一制度的合法性、正当性和必要性。例如政法委在协调改造各部门重大业务问题和有争议的重大疑难案件时，案件的办理可能会受到政法委等部门一把手的风格、经历、资历、气质的影响，进而影响个案的办理。不能将具体的个案完全归咎于制度设计本身，有些具体问题的处理结果与政法委这一制度本身并没有必然联系。

我们应该从如何加强党的领导，维护社会稳定、保障司法独立、促进司法公正方面探索完善工作机制的途径。政法委加强领导和管理与保障司法独立并不矛盾，两者是有机统一的整体。把否定政法委的领导作为保障司法独立的必要条件，是不科学、不依法也是不客观的，甚至是荒谬的。

（四）强化政法队伍建设，是平安法治中国建设的坚强保证

党的十八大立足中国特色社会主义事业全局，对新时期党的建设和队伍建设作出全面部署，特别强调要加强和改进党对政法工作的领导，加强政法队伍建设，切实肩负起中国特色社会主义事业建设者、捍卫者的职责使命。习近平总书记对做好新形势下政法工作和队伍建设作出了一系列重要指示，明确指出要顺应人民对公共安全、司法公正、权益保障的新期待，全力推进平安中国、法治中国、过硬队伍建设。这些重要精神和指示，为新时期政法队伍建设指明了前进方向。因此，要紧紧围绕加强党的执政能力建设、先进性和纯洁性建设这条主线，以提高政法部门专业化、职业化、正规化水平为重点，以提升创造力、凝聚力、战斗力为目标，全面加强政法队伍党的建设和领导班子建设，着力在思想政治建设、人才队伍建设和纪律作风建设上下功夫。打造一支忠诚可靠、执法为民、务实进取、公正廉洁的高素质政法队伍，为全力推进平安中国、法治中国建设提供坚实的思想保证、组织人才支撑和纪律作风保障。

三、党委政法委在法治建设中发挥不可替代的作用

（一）领导和管理

党委政法委是党领导和管理政法工作的职能部门和重要组织形式。政法委把握政治方向、政治原则、政治责任，服务经济社会发展大局，确保国家安全，保障人民权益，维护社会稳定，是党的执政地位的捍卫者、社会主义政权的保护者、中国特色社会主义的建设者和公平正义、社会稳定的维护者。新形势下，政法工作的复杂性与艰巨性，拓宽了政法工作领域，给政法工作带来了新的机遇与挑战。新的机遇和挑战面前，我们必须始终把党的领导是政法工作的生命线这一永恒主题，因此，只有不断加强和改进政法委对政法工作的领导和管理，坚持科学执

政、民主执政、依法执政，才能保证政法机关全面发挥好维护国家安全、化解矛盾纠纷、打击预防犯罪、管理社会秩序、维护公平正义、服务改革发展的职能，为全面建设社会主义法治国家发挥更加积极的作用。

（二）组织和协调

政法部门是维护稳定的专门机关，党委政法委员会对整个维护稳定工作、综治工作担负着组织、协调、指导的重大责任。治安问题是社会上各种消极因素的综合反映，是影响社会稳定的主要因素之一。因此，解决我国社会治安问题的根本出路在于实行综合治理方针，在党委的统一领导下，组织发动全党全社会的力量，采用打击、防范、教育、管理、建设、改造等多种综合手段，才能逐步从根本上扭转局面。但是，这项工作涉及很多党政部门和企事业单位以及街道、乡村等基层组织。所以必须充分发挥党委政法委的牵头作用，统一组织、协调各部门各单位齐抓共管，共同搞好社会治安综合治理工作，维护社会稳定。

（三）监督和维护

党委政法委有一项十分重要的职能，就是对政法部门执法情况进行检查和监督，这是维护法律统一正确实施，维护社会公平正义，推进依法治国进程的必然要求，也是加强党对政法工作领导的重要价值取向。党委政法委在大力支持政法部门依法独立负责地行使自己的职权的同时，要充分发挥对政法部门检查和监督的作用，一方面总结推广经验，运用先进典型的榜样进行正面宣传引导；另一方面及时发现和解决存在的问题，纠正有法不依、执法不严、违法不纠的现象。

论领导干部法治思维的培养

蒋云松

摘 要：十八大以来习近平总书记曾多次讲话中深刻阐述了全面推进依法治国的一系列重大问题，积极回应了人民群众对法治中国的关注和期待，明确提出了加强法治建设的新要求，表明了党中央加快建设社会主义法治国家的坚定决心和信心。而现实生活中，法治权威不够、有法不依、违法不究、司法不公、徇私枉法以及信访不信法等现象依然存在，究其原因，主要是各级领导干部法治思维能力不足。本文针对领导干部法治思维的现状，提出如何培养和提高领导干部法治思维的思考。

关键词：依法治国 法治思维 培养

十八大报告提出，“法治是治国理政的基本方式”，要求“提高领导干部运用法治思维与法治方式深化改革，推动发展，化解矛盾，维护稳定能力”。报告从思想和行动两个方面为全面实施依法治国方略指明了具体路径，是一个由思维到实践的完整统一的领导干部践行法治的治国理政体系，体现了加强领导干部执政能力建设的时代性和必要性。

一、什么是法治思维？

要搞清楚什么是法治思维，先要搞清楚什么是法治，什么是思维。

“法治”一词最早出现在《管子·明法》中：“威不两措，政不二门，以法治国，则举措而已。”从管仲、李悝开始，经历慎到、申不害、商鞅，最后到法家的集大成者韩非，先秦时期法家的法治思想，在发展中经历了一定的变化，内容也不尽一致，但基本精神没有改变，其主要的思想内容可以表述为“以法治国”，即“法治”。“法治”是先秦时期法家的政治哲学思想，它强调法律制度在国家治理中的权威地位。现代意义的“法治”，即法的统治，强调法律作为一种社会治理工具在社会生活中的至上地位，并且以民主、人权、自由等为价值目标。其基本特征是“法律至上”，核心价值是“权力制约”和“保障自由”，实质是一种新的社会组织机构。

按马克思主义哲学的观点，思维主体主要指人，思维客体指主体思维的对象，包括人自己。思维是人类在表象、概念的基础上进行分析、综合、判断、推理等认识活动的过程，是人类特有的一种精神活动，是人对客观现实的一种间接反映形式，是人根据已有的知识经验，对当前事物或现象进行观察，并以此为媒介，从而推导出前因后果或内部规律特征的表现形式。思维方式是人们大脑活动的内在程式，它对人们的言行起决定性作用。

综合法治与思维的概念，笔者认为，所谓法治思维，就是人们根据已有的法律知识和经验，在法治理念的基础上，运用法律规则、法律原则、法律精神、法律逻辑等对有关事物或现象进行分析、综合、判断、推理的认识过程。法治思维是将法律知识、法律规范、法治理念付诸实施的认识过程。法律知识是领导干部法治思维之基，法律规范是领导干部法治思维之纲，法治理念是领导干部法治思维之魂。

二、领导干部为什么需要法治思维？

人类任何一种思维方式的产生都离不开我们赖以生存的自然环境和社会环境，并且与一定的历史条件相联系，法治思维方式也不例外。党的十七大以来的5年，中国特色社会主义法律体系已经形成，社会主义法治国家建设成绩显著。党的十八大提出了“依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成，司法公信力不断提高，人权得到切实尊重和保障”的法治建设新目标。全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家已成为时代的最强音。正是社会主义法治国家建设呼唤法治思维，法治思维体现了加强领导干部执政能力建设的重要性。

（一）法治思维是执政理念的重要体现

我们党在长期执政的实践过程中，“法治”不断得到重视。从党的十五大“依法治国”基本方略的确立，到党的十八大“全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家”要求的提出，都体现了我们党作为执政党，在不断总结历史经验教训的基础上，对治国理政规律的深刻把握，对治国理政使命的勇于担当，对治国理政能力的自觉提高，这也意味着党要依法执政，政府要依法行政，领导干部要做到宪法至上、法律优先。法治思维正是法治国家的必然选择，是贯彻落实依法治国基本方略的基本要素，应当成为各级领导干部与党中央保持一致、提升执政水平、加强执政能力建设的重要内容。要求领导干部培养法治思维，符合建设社会主义法治国家的基本要求，有利于提高执政者的执政水平，实现社会公平正义。

（二）法治思维是深化改革的基本要求

新中国成立后，特别是改革开放以来的实践证明，经济社会的又好又快发展离不开法治的保驾护航。十八大报告明确了“全面建成小康社会和全面深化改革

开放”的奋斗目标，深化改革成为我国加快发展的迫切要求。同时，十八大报告强调的全面推进依法治国为深化改革设计了一条最优路径——法治。改革需要敢为人先，大胆求变，但这并不等于无法无天、毫无底线。认为敢为人先就是要打破条条框框，大胆求变就是要突破法律底线，是极其错误的。改革必须在法律框架内推进，绝不能以破坏法制为代价。只有遵循法治这一最优路径，以法治思维和法治方式深化改革，才能积极稳妥推进改革、维护稳定、推动发展。当前，我国仍然处在加快发展的重要机遇期和攻坚期，要实现十八大报告明确的奋斗目标，必须坚决贯彻落实依法治国基本方略。领导干部是社会大业的领导者、组织者和推动者，领导干部法治思维养成与否直接关系到改革的成败。因此，法治思维的培养应当成为领导干部能力建设的必然要求。

（三）法治思维是维护稳定的根本保障

改革开放以来社会群体间利益的失衡，特别是因城乡差别、贫富差距、劳动就业、社会保障等问题引发的社会矛盾大量凸显。有法不依、执法不公、执法不严、违法不究的现象加剧了公众对法律价值的质疑，使之形成“有法无法一个样”的法律虚无主义观念，导致对法律的公正性产生怀疑，动摇了人们对法律的普遍性这一绝对真理的信仰，削弱了法律的权威性和至上性，成为引发群体性事件的主要诱因。实现公平正义是社会稳定的根本。要真正做到人民利益至上、维护群众合法权益，将利益诉求、纠纷解决纳入法治轨道，为改革发展营造和谐稳定的社会环境，法治具有无可替代的重要作用。法治思维是以合法性为判断起点、以公平正义为重点的一种逻辑推理方式。运用法治思维和法治方式化解矛盾、维护稳定，是有效化解各种社会矛盾的最佳路径，是领导干部在加强和创新社会管理中必须具备的首要能力，更是实现十八大提出的加快形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理体制的基础保障，强化这方面的能力建设，显得更加紧迫和必要。

（四）法治思维是任职履职的必要前提

《党政领导干部选拔任用工作条例》第六条第（五）项规定把“正确行使人民赋予的权力，依法办事，清正廉洁，勤政为民，以身作则，艰苦朴素，密切联系群众，坚持党的群众路线，自觉接受党和群众的批评和监督，做到自重、自省、自警、自励，反对官僚主义，反对任何滥用职权、谋求私利的不正之风”作为党政领导干部应当具备的基本条件之一。2010年10月国务院印发的《关于加强法治政府建设的意见》首次提出了行政机关工作人员特别是领导干部“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”的要求。

行使权力是党政领导干部履行职责的基本行为方式。要正确行使权力，关键

在于提高领导干部运用法治思维与法治方式的能力。领导干部是我们党执政的骨干，是各条战线上的领导者、组织者和决策者，处于核心的地位，因此领导干部必须具备法律至上的现代法治思维，把权力关进法律的笼子里，在宪法和法律的范围内行使权力。实践表明，少数领导干部之所以走上违法违纪甚至是犯罪的道路，根本原因在于把自己凌驾于宪法和法律之上，淡化了党的宗旨，最终导致权力观发生了扭曲。现代社会是法治的社会，领导干部的一切活动必须在法律范围内，任何人不能践踏法律。领导干部必须树立法治意识，树立依法办事的思想，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，做到执法有依据、有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿。

三、领导干部运用法治思维亟待解决的问题

1986年以来，5年一轮的法制宣传教育活动，即“一五”“二五”“三五”“四五”“五五”“六五”普法，始终把领导干部作为普法对象的重点放在了首位。20余年的普法实践，使各级领导干部的法律规则意识、法治思维能力逐步得到了提高，一些政府机构还聘请了法律顾问，重大决策都必须经过法制部门的合法性审查。如2011年6月3日昆明市人民政府聘请了28名法律专家、律师为市政府法律顾问和法律专家咨询委员会委员，参与政府重大决策、重要活动、重要合同的法律审查，参与立法论证，投融资，市政建设，国有企业产权交易、改制，涉法信访、突发事件处理、群体事件信访接待，执法监督、法律培训，行政诉讼案件代理工作以及其他法律事务工作。但不可否认的是，各级领导干部的法治观念、法治思维能力还不能适应经济快速发展的国情，主要表现在：

1. 法治思维意识淡薄

“法治思维意识和能力由上而下呈现递减的趋势，基层领导干部的法治思维能力成为决策中的短板。”各地党委、政府领导干部因法治思维、意识和能力的差别，存在对法治重视程度不一的现象，从依法治理机构设置、人员配备、经费保障上足以看出当地对法治的重视程度，有的地方甚至在政府工作报告中对“法治”只字未提。这种局面如果长期持续下去，法治国家的理想断难实现。

思维具有规范性的特征，法治思维也不例外。法治思维的规范性既包括法律规范，也包括法律观念和价值的约束性。它不仅要求要具备与法治要求相适应的法律至上的观念，而且要求行使权力的全部思维过程应该在法律规范的约束下进行。行政长官的法治思维可以让每一项决策科学、可行并行之有效，检察官和法官的法治思维可以让每一个案件得到依法、公正的办理和裁决。法治思维意识淡薄的典型表现就是知法犯法、有法不依，违反法律规定制定规范性文件、作出行

政行为以及司法裁决。2013年9月24日，云南省大关县法院采纳了大关县检察院“判处有期徒刑3~5年”的量刑建议，对大关县机构编制委员会办公室原主任郭玉驰强奸4岁幼女案作出一审判决，判处郭玉驰有期徒刑5年，不承担民事赔偿责任，受害人家属申请检方抗诉，10月8日被答复拒绝。舆论一片哗然！撇开案外因素，奸淫不满14周岁的幼女的，按我国刑法有关规定，应从重处罚，即在强奸罪的法定最高刑期10年以上进行量刑，何况本案中犯罪行为人还具有国家机关工作人员的身份。案件本身充分反映出了基层领导干部、司法官员法治思维意识淡薄。近年来，有的地方时有因决策失误给当地经济文化发展造成损失的教训：明明属于贫困县，硬是要打造“天字号工程”，追求“世界最大”；明明没必要修建机场，硬是花巨资倾力兴建，结果每年亏损数千万元；明明文物保护专家和广大市民极力反对，却置若罔闻，打着“旧城改造”的名义拆毁古城搞商品房开发……这些事例表明，与法治相适应的法律至上、司法公正、程序优先等法律原则和价值还没有成为领导干部思维方式的组成部分，一些领导干部知法犯法，有法不依，对法治冲击和消解的现象仍然存在。

2. 法治思维能力不足

20余年的普法实践，始终把领导干部作为普法对象的重点放在了首位。一方面，说明领导干部在法治国家建设过程中扮演了极其重要的角色，另一方面，也反映出领导干部法治思维能力的不足，缺乏运用法律规则、法律原则、法律精神、法律逻辑等解决实际问题的能力。普法教育、法律培训仍然停留在对具体部门法条文的宣讲与学习上，而与法律思维养成紧密关联的法理学、法律思想史学、法律逻辑学、法律社会学等理论学科却被排除在外。在全国各地的普法教材中最常见的就是《领导干部学法用法读本》，大多以“法律条文+案例”“法律制度汇编+案例”的形式来灌输法律知识，真正系统阐释法律原理、法律思想、法律逻辑的教材少之又少。类似读本用在公众法制宣传教育上可以说实用性很强，但对领导干部而言，这样的层次要求未免过低，缺乏针对性。一些法学类成人学历教育未把法律逻辑学列入教学计划。法律逻辑学是培养法律思维能力的重要工具，“成为法律人的要求不在于掌握一定的法律知识，而在于具有法律思维，具有运用法律逻辑观察、思考、判断与解决问题的能力”。我国现任各级领导干部中，有相当一部分人通过法学类成人教育实现了学历提升，但是由于未系统学习法律逻辑学，法律思维能力普遍偏低。上述情况导致有的领导干部忽视甚至违背法律原则和法律精神进行决策，死扣法律条文，机械地按章办事；有的领导干部有选择地适用法律，有利的就办，不利的就避。机械性执法、选择性执法现象的出现，就是由于领导干部法律知识水平仅停留在应用法学的学习和掌握上，忽略了对理论