



房山政法文化

FANGSHANZHENGFAWENHUA

论文集

LUNWENJI

中共北京市房山区委政法委员会

房山政法文化论文集

中共北京市房山区委政法委 编

弘扬先进政法文化

打造房山政法品牌

聂玉藻

中共房山区委书记聂玉藻题词

法 拂
平 法
如 如
水 山
祁
紅

房山区委副书记、代区长祁红题词

弘扬政法文化
建设过硬队伍

郭先英

2015年5月8日

房山区人大常委会主任郭先英题词

政治強警
文化精兵

范文彦

弘扬先进文化. 造就一支过硬
的政法队伍

张继增 2005.5

序

段桂青

见到房山区委政法委编辑、即将印发的《房山政法文化论文集》清样稿，打开这部收入数十篇反映房山政法文化理念与思考、成果与实绩、开拓与创新的厚重的先进政法文化建设硕果汇编，让人几多鼓舞、几多暇思、几多欣慰。记得前年，房山区委政法委也报来一本小册子，册子的名称是《弘扬先进政法文化，打造房山政法品牌》，作者是区委常委、政法委书记孙新军同志。当时，我就为全市政法战线有这样一位执着于政法文化研究的区县委政法委领导干部而感动。感动他在繁忙的工作之余潜心思考、深入调研、创新创造。论文集在首篇位置也收入了孙新军同志的那篇论文。我想，房山区政法系统的文化建设之所以百花齐放、蓬勃发展，与领导重视、领导同志带头研究探讨政法文化建设是密不可分的。在此，我对房山区委政法委编辑的这部论文集表示祝贺。

翻开论文集，章章篇篇反映出房山政法文化建设鲜明的特点和丰富的内涵。如《塑造新时期警察文化应实现三个转变》、《弘扬先进检察文化，打造房山检察品牌》、《浅谈先进法院的文化建设》、《试论民政文化的基本特征》，以及《关于社区文化的思考》、《警察文化、山高水长》、《浅论法庭审判文化》等文章，对推动房山乃至全市政法文化建设的理论研究、成果运用不无裨益，具有一定的现实意义。

近年来，首都政法文化建设百舸争流、方兴未艾、成果丰硕。房山区的政法文化建设只是全市政法文化建设的一个亮点。我相信，随着全市政法文化研究与运用的深入发展，全市政法文化建设必将在推动首都政法队伍建设中发挥更加积极的作用，将有更多的政法文化建设成果在全市政法系统开花结果。

（作者系中共北京市委政法委副书记）

目 录

序	段桂青	■	1
弘扬先进政法文化 打造房山政法品牌	孙新军	■	1
塑造新时期警察文化应实现三个转变	孙 钊	■	16
充分发挥公安机关职能 构建社会主义和谐社会	刘群立	■	21
警察文化 山高水长	孙宝清	■	29
坚持“三个代表”重要思想 大力加强警察文化建设	田爱军	■	34
基层派出所是政法文化建设的重要基础	师永祥	■	43
建高质特色警察文化 塑现代文明警察形象	任海燕	■	50
基层组织警察文化建设初探	刘文华	■	56
弘扬先进检察文化 打造房山检察品牌	申志法	■	61
小议检察文化的功能	常 旋	■	69
浅析中国法律传统对检察文化发展的制约	王晓光	■	73
试论先进检察网络文化的营造	向 兵	■	79
如何加强基层检察文化建设	赵海莉	■	85
弘扬先进检察文化的途径	王春梅	■	90
构筑检察文化不可忽视人本思想	郭文新	■	94
关于先进检察文化与文化的思考	牟 智	■	98
浅论中国传统文化与检察监督权的关系	景宏晨	■	102
倡行先进检察文化 提升检察工作水平	刘爱军	■	107

履行职责 公正司法 以实际行动促进法院文化建设	吉罗洪	■113
浅谈先进法院文化的建设	李长生 刘恋砚	■120
法院文化浅谈	王 宁	■127
建造文化丰碑 增强品牌意识	华立民	■133
始终坚持司法公正 努力打造房山政法品牌	吕 婷	■139
论法制建设中政法干部行为的法制化	黄艳霞	■142
浅论法院审判文化	方希存	■146
弘扬司法行政文化 促进经济快速发展	孙玉成	■151
关于加强司法行政文化研究的三点意见	谭德茂 吕守元	■157
履行司法行政宣传职能 借助法制文化教育人民	肖红云	■164
试论民政文化的基本特征	刘胜国	■169
关于社区文化的思考	杨秀东	■173
关于弘扬先进民政文化的探讨	任全悦	■177
关于军休文化的初步探讨	曹志红 崔文生	■181
全力建设具有房山特色的残联文化	赵国先	■185
后 记		■192

弘扬先进政法文化 打造房山政法品牌

孙新军

江泽民同志提出中国共产党要代表“中国先进文化的前进方向”，将党的前途命运与文化联系起来，是大有新意和深意的。这标志着党在新的历史条件下的文化自觉，标志着党的文化使命感的增强，也标志着党的执政思想的成熟。文化意识是一种超越一时一地具体政治经济问题的远虑，它与长治久安，泽被后世的执政理念联系在一起，与延续中华民族文明和传统的历史感联系在一起，与探求人类完善与人类解放的终极关怀连在一起，内涵十分丰富。

一个政党是否先进，不仅在于它的阶级基础是否先进，而且在于它所赖以存在的文化根基是否先进，文化越来越成为经济社会发展的战略资源。一个政党要牢牢掌握政权，就要牢牢掌握先进文化发展的主导权。

政法文化作为社会文化的重要组成部分，承担着特定的政治使命和政治目的，它是一种能够带来实际社会效果的调整性文化，可以对社会政治、经济、文化生活进行现实的调控。

这种调控机制和法律的“全社会一体遵行”的效力是其它任何文化体系所不具有的属性特征。因此，政法文化的个性也就是政法文化的重要性所在。

政法文化根植于人类在漫长的文明进步过程中从事的政法实践，是实践所创造的智慧结晶和精神财富，属于政法领域的上层建筑。弘扬先进的政法文化，对指导、优化整个政法的队伍建设、作风建设、制度建设等一系列工作有着标本兼容的作用，这就是我们做这一系统工程出发点。

一、政法文化的理论探讨和实践借鉴

（一）政法文化的内涵

文化是人类社会在实践和发展过程所创造的物质文明和精神文明的总和。人类社会弃劣从优、吐故纳新的本能，又使文化从野蛮走向文明，从落后走向先进。一旦某种先进文化逐渐形成，就会成为社会发展的一种潜在力量，通过知识体系、价值观念、思想信仰和行为规范，教化生活于其中的社会成员，保持社会的认同，凝聚社会的共识，集约社会发展的特色和方向，从而成为人类社会发展的灵魂。这是大文化的概念。

文化又是分领域的，缩小视窗，它又可用以表述以一个团体或组织的功能为特征的占支配地位的态度和行为 (The predominating attitudes and behavior that characterize the functioning of a group or organization)。这是我们要研究的范畴。政法文化是社会文化的一个子文化，属于组织内部文化，它有大众文化的共性，又有具体文化的个性，我们的研究是侧重后者进行的。

在诺思 (D.North) 的框架中，文化优于制度尤为受到重视，他指出文化作为秩序的伦理基础，是一种意识形态，从经济发展史的高度，“意识形态是人力资本”。组织内部的文化，是一种巨大的组织资本，它除了通过知识、观念和意识形态对决策产生影响，更对人们相互关系提供一个框架 (它可以通过向人们提供一个日常生活结构来减少其不确定性)。文化作为一级“通过教育和模仿而传承下来的行为习惯”，对于各种制度安排的成本产生影响。一个有共同理想信念、明确的价值指向、高尚道德境界的工作体，可以换得监督、遵从的费

用减少。因此，文化作为一种心理约束，必定可以作为正规约束的替代。

此外，一个组织的文化可在组织内部形成一定的思维框架和评价参照系，也可谓心灵结构 (mental structure)，成为一种集体无意识的机制，促进和制约管理活动的发展，保证组织发展的连贯性。如不会因为领导的变迁而引起组织行为的起落，能削弱甚至取代个人影响力在组织内的过分存在。同时，一个组织的文化可在组织中形成某种“道德认同”，这种体系相信和赋予每个成员一组选择和行动的“权利”，实现组织资源的最优配置。

(二) 政法文化的借鉴依据——企业文化

法律具有稳定和保守的特点，政法文化的形成也相应滞后于经济领域的文化。企业作为活跃的市场竞争的主体，已初步完成由自然状态的企业文化向自觉的系统的企业文化的进化，先期取得了经验和教训，这为政法文化的建设提供了有类比价值的参考依据。也可以这样说，要研究政法文化，就必须从企业文化中汲取灵感。

企业文化是指企业员工在从事商品经营活动中所形成的共有的理想信念、价值取向和行为准则，是外显于厂风厂貌、内存于员工心灵的以价值观为核心的一种意识形态。克莱帕斯用博弈论的“焦点”假设来解释企业文化：他认为在大量的情况下，由于不完全信息的影响，企业作为人们合作的场所无法把所有可能发生的事件明确地写在契约中，为使“最优解”更容易出现，企业需要形成某种“文化”即“决策”环境，使企业的人们可以在不确定性的情况下更容易找到“决策”的“焦点”，形成一种默契和一种微妙的暗示。也可以说，“焦点”的存在减少了人们选择行为中的不确定性和机会主义倾向。

经济学家科斯 (R.Coase) 则把交易费用引入企业文化。他提出企业作为一种制度存在，必须最大减少其内部的交易费用 (管理成本)，这就要求企业家把自己的经营理念、价值观念等整合到员工中去，利用文化来加以管理。如日本企业“内协外争，亲和一致”的“家”的意识和氛围，使老板的意志贯彻障碍降到最低。

阿尔钦 (A.Alchain) 提出：“一个团队向市场提供的是整个团队的产品，而不是每个成员的边际产品”，从而引出了以合作性为基础的“团队精神”和忠诚的重要性。他把企业文化作为企业在经营中的一种“团队精神”，认为能有效制约生产中的各种道德风险。

许多经济学家还认为，由于不完全信息的客观存在，企业文化还能发挥“信号”功能，向市场传递信息。优秀的企业文化能使在市场中选择的消费者增进信赖，从而赢得“货币选票”。

二、政法文化建设的现实意义

（一）制度的局限和文化的包容

任何一个组织都有制度，制度为一个组织的运作提供了一个规则，许多组织因此都提出“制度是保障”。为什么还要提出文化的概念呢？下面阐述一下两者的辩证关系。

从广义角度界定的组织文化，无疑把制度包含在内，即制度也是一种文化。如果从狭义角度研究，制度只是文化的载体之一，制度与文化属于两个不同的管理层次和两种不同的管理方式。

1、文化管理高于制度管理。制度更多地强调外在监督与控制，是要求员工必须做到的，是“文化底限”；文化更多地强调价值观、信念和道德的力量，强调内在自觉，是“文化高境”。

2、制度与文化的表现形态不同，前者是有形的，往往以责任制、规章、纪律、指标等形式表现出来，是一种硬性的调节。后者是无形的，存在于人的头脑中，通过有形的事物、活动反映和折射出来，是内在的文化自律与软性的文化引导。

3、文化是制度被充分认同后的产物。当制度内涵未被成员心理认同时，制度只是管理者的“局部文化”，对员工只是外在约束。当制度内涵已被员工心理接受，并自觉遵守时，制度就变成了一种“全员文化”，这时，制度变成躯壳，留下的是参与文化。

4、文化优劣决定着制度的成本。当一个组织倡导的文化优秀且认同度较高时，它的制度成本就低，反之就高。文化可以部分地代替命令和严密监督的专门方法，既能提高工作效率，又能发展工作中的支持关系。例如：如果遵守交通规则的制度已内化在司机心中，交通管理的成本就会成倍下降，警察和司机的关系也会变得更加融洽。

5、制度和文化的互动。文化对制度有无缝弥补的功用。制度最周密也不可能凡事都有规定（制度盲区），但文化时时处处都能对人的行为起约束作用。由于文化不可能达到完美的理想程度，制度建设

又是不可缺少，所以两者永远是并存的，是刚柔相济的。当管理者认为某种文化需要倡导时，往往可以先制定制度，即把“文化装进制度”，再演变成文化。制度的演进是“跳跃式”，而文化的演进则是“渐进式”，两者交互攀升，使管理臻于完美。

由于制度和文化的不可割裂的关系，把制度作为文化的内容之一，即制度文化，是较为可取的选择。著名的“海尔定律”（斜坡球体论）就是把两者有机结合：即企业如同一个爬坡的球，没有“止动力”球就会下滑，没有“牵引力”球就不会上升。这个止动力就是制度管理，这个牵引力就是文化管理。任何一个组织要生存和发展，都离不开这两者。因此，我们认为，政法工作光有制度不行，还必须对新时期政法文化进行研究探讨。

（二）自由裁量权的存在对政法文化的呼唤

司法、行政的自由裁量权是指国家司法、行政机关在法律、法规规定的原则和范围内有选择余地的处置权力。这不是故意留法律空子，而是基于两方面的考虑：1、确保司法、行政效率，使司法、行政机关能灵活果断地解决问题。2、立法技术的限制。立法的普遍性和事件的个别性是自由裁量权存在的又一决定因素。从法学意义上讲，自由裁量权是法律、法规授予的职权。

自由裁量权可归纳为以下几种形式：1、处罚幅度内的自由裁量权；2、选择行为方式的自由裁量权；3、作出具体行为时限的自由裁量权；4、对事实性质认定的自由裁量权；5、对情节轻重认定的自由裁量权。可以说，自由裁量权的范围是很广泛的，几乎渗透到执法的全过程。而不正确行使自由裁量权，就会导致滥用职权，处罚显失公正，拖延履行职责等严重后果。

和违反法律、制度不一样，自由裁量权本来就是法律法规赋予你的权力。在这一“合法”范围内的违法（制度内失灵），确实很难界定，很难取证。因此有人就会把它当成一种含糊不清，捉摸不定的权力，凭个人感情、好恶做事，假公济私或以权谋私，违背了立法的初衷，甚至堂而皇之地为目的违法辩护，丧失执法的公正尺度，使法律、法规的权威受到动摇，更重要的是使人民群众对依法治国的方略失去了信心。

鉴于对自由裁量权滥用的客观存在，我国已建立了一系列的监督

体系，有党、国家机关、社会团体、公民的监督，还有司法审查。在立法方面，尽量做到减少弹性、明确具体，这些都取得了积极的成果。目前，留下的可作为的空间就是提高执法人员的素质了，我们建设政法文化的目的之一就是造就这样一支队伍：他们的自由在法律约束之内还有一种“文化场”的约束，他们的行为必须由合法的内驱力来推动，事前事后经常有扪心自问的反思和“良心”的评判。这样，即使在无法可依的条件下，也能符合法治的精神。

三、政法文化的内容、结构和功能

政法文化主要关心政法实践的总体性宏观性的特征，这种特征分为政法实践活动的精神内核和这个内核的外化过程和方式。作为一种文化现象，它不但能够用来解决问题同时也能传达意义，不能简单归结为解决纠纷的手段和技术。单纯功能主义的立场是实质意义上的反文化。对政法文化的诠释也要超越各种孤立的和机械的本位，要强调与其他社会现象的互动和关联，要保持视野的开放和对自身的不断反省。

（一）政法文化的内容

政法文化的内容十分丰富，它包括政法哲学、政法价值、政法精神、政法道德、政法形象、政法制度、政法礼仪等无形的意识形态及与之相适应的文化结构、物质条件等。

1、政法哲学：政法哲学是从政法工作的内在规律出发，通过对世界观和方法论的概括性的研究和总结，揭示政法本质和政法辩证发展的观念体系。上世纪80年代以后，行为科学理论使“物本主义”向“人本主义”转化，形成了以人为本、以文化为手段的激发自觉性的新理念，实践证明是极富生命力的。政法人本主义有两层含义：一是对管理对象即社会大众，要从人性出发，研究需求层次理论，不能生硬简单地要求“自由服从秩序”；二是内部管理，要研究干警队伍的心理，侧重激发潜能和能动性，使其智慧、能力充分发挥。

2、政法价值：是对政法工作存在意义的认识与评价，它有强烈的目标指向，即政法工作是为谁服务、为谁用权的问题。政法价值在政法文化中居于核心地位，其它都是派生的、从属的、源后的。没有对

政法价值的正确定位，政法工作就不可能源清本正，就像 DNA 有缺陷，生物体必定畸形一样。我们通常所说的“从群众所希望处做起，从群众不满意处改起”，就是对政法价值的动态定位和矫正。

3、政法精神:是指政法队伍的共同心理定势和价值取向。它是政法哲学、政法价值的综合体现和高度概括，反映队伍的共同认识 and 追求。如果把政法工作比做“形”，政法精神就是“神”，只有形神兼备，才能构成生机勃勃的政法工作局面。这种精神表现为鲜明的社会责任感、强烈的团体意识、健康的进取心和科学的价值观、方法论等。

4、政法道德:政法道德又称政法伦理，是从伦理上调整政法队伍内部、政法队伍与社会的各种关系所提供的行为规范的总和。通过教育和舆论的力量，使干警深领善与恶、光荣与耻辱、正义和邪恶之分，并逐渐形成一种习惯和传统，以指导和控制自己的行为。政法道德虽不具有法律制度的强制性，但具有积极的示范效应和强烈的感染力，有软约束的效果。政法道德是一种职业道德，又超越一般职业道德，它的起点是履行政法职责的惩恶扬善、匡扶正义的份内，往上延伸有急人所难、助贫济困的份外，关键时刻还要有大义灭亲、舍生忘死的无私和不惧权势、挺身护法的无畏。我国在“依法治国”之上又提出“以德治国”，对道德的力量寄予了很高的期望，“以德治警”应该走在前头。特权思想是政法道德的大敌。

5、政法制度:政法制度是政法工作实践中所形成的带有强制性的义务，并能保障一定权利的规定。它包括政法干警必须遵守的办事规程、管理标准和行为准则。它是一种硬性的规定，出头即为犯规，是保障政法工作正常运行的基础性措施和手段。任何组织都可制定相应制度来确保目标实现，但不得与法律法规相抵触。可以说制度建设是文化建设的骨架，文化建设是制度建设丰满后的成果。

6、政法礼仪:政法礼仪是干警在工作中表现出的仪表、礼节、态度、风范，是观念的外在展示，同时也包括一些政法工作所特有的活动、仪式。它能强化干警作为法律代言人和正义化身的角色意识，培养法律职业人员对法治的信仰和职业自豪感，还能表达“程序正义”的价值内涵，通过鲜明的符号意象和强烈的心理暗示，唤起人们对法律的尊重和法官的信任。政法礼仪使正义呈现出生动、庄严的外表，