

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2015.01.015

法治中国建设中的公务员法治思维^①

李云霖,胡正昌,陈欢

(湖南科技大学 法学院,湖南 湘潭 411201)

摘要:基于合法性、公平正义与正当程序之上的公务员法治思维既要关注由外在学理模式变成内在思维模式即内化于心的过程,更要强调由内在思维模式转化为外在行为模式即外化于行的过程。内化于心的过程需要加强法律教育推广法律语言运用、在实践中强化法治思维以及在社会主义法治理念、法治文化中的涵养等来促成;外化于行的实现需要以法治思维引导中国治理、激励依照法治思维运行的权力行为以及依照法治思维监督权力行使等来支撑。

关键词:公务员;法治思维;内化于心;外化于行;法治中国

中图分类号:D921 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2015)01-0074-06

On Civil Servants' Legal Thinking in Construction of China's Rule of Law

LI Yun-lin, HU Zheng-chang & CHEN Huan

(School of Law, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China)

Abstract: Grounded on legality, fairness and justice, and due process of law, legal thinking of civil servants should pay attention not only to the mode of thinking from externally dominant mode of thinking to become internalized in the heart of the process, but also to lay emphasis on the dominant mode of thinking into the external behavior. Internalization in the heart of the process needs to strengthen legal education to promote the use of legal language, intensify the rule of law in practice, establish socialist rule of law and its culture, etc; externalization process needs to guide national governance of rule of law, to encourage actions in accordance with the rule of law, and to support the supervision of the exercise of power, etc.

Key words: civil servants; legal thinking; internalization in the heart; externalization in the action; rule of law in China

随着中国特色社会主义法律体系的形成,我国总体上结束了无法可依的历史,但综观我国的现实,“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的秩序还远没有建立。“快速建立”的法律制度与“缓慢生长”的法律秩序之间的矛盾,固然涉及激励、监督、惩戒等诸多因素,不过法治思维肯定是关键环节之一。只有法律规范转化为法治思维指导下的行为,法律制度才能变成现实的法治。正是在此意义上,继国务院《关于加强法治政府建设的意见》、党的十八大报告、中共中央政治局第四次集体学习、十八届三中全会之后,十八届四中全会再次强调,提高党员干部法治思维和依法办事能力^[1]。根据公务员法规定,各级行政机关领导干部和工作人员主体部分均为公务员,且我国80%以上的法律法规由公务员执

① 收稿日期:2014-04-13

基金项目:司法部法治建设与法学理论研究部级科研项目(13SFB2011);中国法学会部级课题[CLS(2014)C06];湖南省教育厅2013年度大学生研究性学习和创新性实验计划项目

作者简介:李云霖(1973-),男,湖南武冈人,博士,副教授,硕士研究生导师,主要从事宪法与行政法研究。

注:学生代新新、王晓蓉等搜集了部分资料,在此致谢!

行;同时,全面深化改革需要法治保障,全面推进依法治国也需要深化改革^[2]。因此,政府推进型模式下的法治中国建设中,掌握了最重要公共权力的公务员群体法治思维的强弱和运用法治思维能力的高低,直接决定着依法治国、依法执政与依法行政水平的高低,也决定了法治国家、法治政府与法治社会一体建设、全面深化改革能否顺利进行。本文从法治思维的内涵出发探讨公务员法治思维如何内化于心、外化于行,进而提出应使法治思维能真正融于生活、融于行动之中以提高法治实践能力成为新常态,从而为全面改革背景下的法治中国建设注入内在的灵魂与动力。

1 公务员法治思维的内涵

关于法治思维的内涵,姜明安提出由目的合法、权限合法、内容合法、手段合法与程序合法组成^[3],马怀德认为包括法治权威、公权力法定、程序正当、责任思维、规则意识等^[4],陈金钊则认为包括受规范和程序约束指引、限制约束权力任意行使、实现公平正义保护权利自由的理性思维^[5];袁曙宏认为法治思维的实质是各级领导干部想问题、作决策、办事情时,必须牢记人民授权和职权法定,严格遵循法律规则和法律程序,切实保护人民和尊重保护人权,始终坚持法律面前人人平等,必须自觉接受法律监督和承担法律责任^[6]。综合上述学者观点,我们认为公务员法治思维是指公务员群体在社会主义法治理念的基础上,运用法律规范、原则、概念以及法律精神和逻辑来观察、分析和解决问题而体现出合法性、公平正义性与程序正当性的思维方式。

1.1 公务员法治思维是一种合法性思维

1.1.1 法治思维坚持法律至上

法律至上是指在整个社会调控系统中,与其他社会规范比较,法律理念、法律规范、法律原则、法律精神和法律逻辑等所组成的整体性法律应当成为社会生活的至上规则。法律至上是法治思维所必备的内涵,因为法律是通过民主程序产生的规则,是社会共识的最大公约数。遵循法律规范相对于政治规范、道德规范、技术规范的底线性、约束性的法治思维也是法治发达国家的共同特征,贯穿于人类法治事业的起源与发展过程。由于我国法律是国家意志与人民意志的集中体现,坚持法律至上的思维也就是遵循普遍行为规范和共同行为准则的规则思维。

1.1.2 法治思维要求依法实施法律

法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施^[1]。但目前我国法律实施的现状却不容乐观。中国法学网的调查显示,认为我国法律实施状况很差的占比60%、认为较差的占比20%、认为一般的为13%、认为较好的为4%、认为很好的占比仅为3%^[7]。法律实施是一个动态过程,需要法治思维的指引与支持,为法律实施框定基本原则与价值取向。同时,法治思维有助于公务员处理社会问题时回归到现有法律本身,在现行法律范围内寻找解决办法,保证法的原则、目的、价值与法律规范的一致性。

1.2 公务员法治思维是一种公平正义思维

1.2.1 法治思维倡导体现正义的良法之治

法律是治国之重器,良法是善治之前提^[1]。法律是社会公平与正义的结构化体现与制度化安排,法治思维要求至上的法律须为“良法”。亚里士多德所倡导的“大家所服从的法律应该本身是制订得良好的法律”就已经蕴含应以体现、实现正义为根本目的的法治思维。现今,法治思维所内涵的民主、文明、平等、自由、人权等理念,能够让社会中所有群体的合理利益以及个体权利受到严格保护。

1.2.2 法治思维坚持法律面前人人平等

法律面前人人平等是宪法的基本原则,也是法治国家基本的原则,自然也是法治思维的要义。不过,我国的平等原则仅仅包括司法平等与守法平等。因此,强调着眼于保护效果公平性的同等保护应成为法治思维的要义,实现权利公平、机会公平、规则公平,这样才能使不同处境的人切实受到公平保护,特别是使处于弱者地位的人受到法律的充分保护。

1.3 公务员法治思维是一种正当程序思维

1.3.1 法治思维要求树立正当程序观念

法治思维需要正当程序的支撑,正当程序也是法治思维必需的组成部分。即法治思维肯定正当法

律程序本体价值的同时,应赋予其功能性的导向。肯定法治思维中的本体价值,使其不至于沦为民主政治的操作工具;强调正当法律程序的功能,有助于避免因程序内容而致权利保障、人性尊严维护等作用丧失。所以,谷口安平认为:“民主主义的政治正是以程序的正义为基础。经过充分讨论后以多数表决方式作出的决定就是程序的正义所支持的正当结果。”^{[8]6}

1.3.2 法治思维要求形成惯性程序思维

惯性法治思维是无数次运用法治思维后形成的生理与心理反应机制,不仅可以强化法治思维运用,也可以提高运用效率。惯常的自觉依法决策、依法管理、依法办事就是法治思维养成、提升的过程;法治思维不断发展并形成惯性法治思维,借助思维潜能力量使法治模式化成长。依照程序形成的惯性法治思维,可以使惯性所指的方向与价值有迹可循,促进法治思维在职权行使中的复制与提高。

2 公务员法治思维如何内化于心

公务员善于利用法治思维行使职权处理问题的前提是公务员内心真正接受法治思维,即在诸如人治、道德、伦理、权力等众多思维模式中,法治思维模式成为主导思维模式,并将这种外在的主导思维模式转化为公务员内在的主导思维模式。这需要加强法律教育推广法律语言运用、在实践中强化法治思维以及在社会主义法治理念、法治文化中涵养等来促成。

2.1 加强法律教育、推广法律语言运用

2.1.1 法律教育普及法治思维

法律教育将法律知识普及给广大接受者,这是法治思维非常重要的培植方式。法律知识为法治思维提供思维运转的依据,使法治思维更符合社会发展与时代要求。熟练掌握依法行使职权必备的法律知识是提高依法决策、依法管理的能力的必需途径。因此,法律教育应作为领导干部法制培训基本内容,并使之常态化、规范化与多样化以产生更好的效果。具体来说,可采取导向型、参与型和渗透型相结合法律教育方式,如领导干部法制讲座、领导干部法律培训、党委(党组)集体学法、重大事项决策法律咨询等。如十八届四中全会提出,完善国家工作人员学法用法制度,把宪法法律列入党委(党组)中心组学习内容,列为党校、行政学院、干部学院、社会主义学院必修课^[1]。

2.1.2 法律语言传播法治思维

法律活动中法律主体、参与人为实现法律活动的目标,运用语言所形成的完整的表义系统或表义单元可称为法律语言^[9]。法律语言除了具有法律活动交流工具的功能,对思维方式也有重要作用。法律语言的准确运用和表达可以清晰的表达法律内涵,关乎法治思维的正确阐述。法律语言的频繁运用,可以促进法律以及隐藏在其后面的法治思维的传播。例如,美国历届总统就职演说中对于宪法条文的引用与阐释有力地促进了美国宪法以及宪法中的法治理想在社会中的传播与认同;而我国领导人在不同场合对于法治的阐述诸如“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”、“对政府,法无授权不可为;对公民,法无禁止皆自由”成为推动公务员认识、认同法治的重要力量,可以强化法治思维的培养。

2.2 实践中强化领导干部、重点事项治理中的法治思维

2.2.1 实践中强化公务员中领导干部的法治思维

公务员尤其是领导干部在具体工作中强化法治思维具有举足轻重的作用,是实施依法治国基本方略、加快社会主义法治国家建设的重要保证,其原因在于公务员作为权力的行使者,一举一动都会影响到政府的权威和公信力。“高级干部尤其要以身作则、以上率下”^[1]是实践中强化公务员中领导干部法治思维的最好阐释。一方面,领导干部在公务员群体中极具权威性,其一言一行有上行下效的模仿效应。公务员中的领导干部主动、自觉和善于运用法治思维,通过典型带动的方式促进了相应部门的法治实践。另一方面,领导干部在决策、执行中利用法治思维发现、解决问题,有助于法治思维在公务员群体中的浸润、传播与扩散,形成相应部门公务员群体更主动、自觉运用法治思维的动力。

2.2.2 实践中强化重点事项治理中的法治思维

公务员在重点事项的执法中都涉及分配社会利益、调整社会关系、规范社会行为、维系社会秩序、解

决社会矛盾,如能坚持依法行政、依法决策、依法管理,将有力地促进法治思维的形成。因为,公务员结合岗位工作严格按照法律规定管理经济社会事务,严格按照法定程序处理各种矛盾和问题,把学习法律与运用法律解决实际问题紧密结合起来,就是法治思维循序渐进的上升过程。十八大报告中“提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”就是强调重点事项治理中的法治思维。“要以法治思维和法治方法抓作风建设,实现作风建设制度化、规范化、常态化”^[10],就是在群众路线教育实践活动中,以法治思维作为指导作风建设的思维模式与行为模式的运用。

2.3 在社会主义法治理念、法治文化中培养

2.3.1 法治理念内化法治思维

法治理念是人对法治治理性精神和法治意识的抽象认识与总结,是法治国家、法治政府、法治社会世界观的体现。社会主义法治理念不仅能够指引国家法治化方向,还能够为公务员发展指引道路。即法治理念不仅助力于法治思维的产生,更帮助法治思维内化于心,使法治不仅成为一种规范,更成为一种信仰。法治理念中的指引功能、秩序功能、裁判功能和保障功能有助于公务员成为法治的忠实崇尚者、自觉遵守者和坚定捍卫者,促使公务员形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治思维。

2.3.2 法治文化升华法治思维

急剧转型时代,社会群体化,群体利益化,利益多元化,法治思维受到人治思维、官本位思维、权力思维的侵扰自不待言,保障公务员法治思维一以贯之得以坚持的困境需要社会主义法治文化来化解。法治文化是社会主义法治的观念体系,尤其是“全社会宪法至上、守法光荣的良好氛围”^[11]有助于将法治思维所包含的法治精神、法治意识、法治观念等体系化进而熔铸进公务员的头脑之中。法治文化通过在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设中将法治思维升华为公务员的一种内心确定、一种行为准则,并且使根据法治的观念和逻辑来观察、分析和解决问题成为一种生活方式,从而使法治思维获得持久的思维定势。

3 公务员法治思维如何外化于行

思维的最终目的是指引行动,培养公务员法治思维就是为了使公务员在各项工作中有明确的指引,让法治的思维模式转变为法治的行为模式。即,在法律规定权力产生的基础上,还必须形成法律思维支配权力运行的机制。这需要注意法治思维的基础性作用,在法律知识、法治实践以及法治自信循环往复和不断攀升的过程中,构成一个实践-思维-实践更为完整的法治外化体系:运用法治思维引导中国治理、激励依照法治思维运行的权力行为与依照法治思维监督权力行使是公务员法治思维外化于行的三大着力点。

3.1 法治思维引导社会、政府与国家治理

3.1.1 以法治思维引导社会治理

社会治理是以政府为主导的社会力量等各种社会主体在法律、法规与政策的体系内,根据社会发展需要通过各种方式对社会领域所进行的有目的、有计划、有组织地协调、服务、监督和控制的社会行为和过程^[12]。法治思维要求不断丰富党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制内容,引导公务员群体在处理人民的实际生活问题中,尤其是劳动就业、社会保障、医疗卫生、教育收费、收入分配、土地征用、房屋拆迁、库区移民、企业改制、安全生产、环境污染和社会治安等方面的突出问题中,使法律成为指引社会行为、建构社会秩序的规范和规则,裁决社会纠纷、实现社会公正的准绳和保障。

3.1.2 以法治思维引导政府治理

政府治理的过程是各种权力博弈的过程,对政府的科学管理是法治国家的一个标志。法治思维能发挥内在功效,使博弈结果符合各方利益,并优化政府治理过程中权力行使,改善政府治理方式,促进依法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一等行政法基本原则的落实^[13]。就政府内部来说,加强服务型政府的行政决策法治化、行政执法规范化建设以及纠纷解决中政府能动作用的发挥就

是法治思维的展现。就政府与市场关系来说,切实推进政企分开、政资分开、政事分开,从制度上发挥市场在资源配置中的基础性作用就是法治思维展示。

3.1.3 以法治思维引导国家治理

国家治理是对包括社会治理、政府治理在内的国家大小事务的处理,是对各项权力与利益的分配,而法治思维则会梳理这些关系并分配权力与利益,将社会个体与政府主体以及国家整体结合起来^[14]。在党的领导、人民当家作主和依法治国相统一的原则下,运用法治思维就是坚持宪法法律至上,确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调,确保国家机关按照法定权限和程序行使权力,着力推进依法执政。全国人大常委会授权国务院在上海自贸区暂时调整有关法律、授权司法机关在北京、上海、长沙等18城市进行刑事速裁程序试点,废止劳动教养制度,调整完善生育政策,修改预算法、行政诉讼法等重点领域法律,颁布实施《党内法规制定程序暂行条例》与《党内法规和规范性文件备案规定》等都是法治思维运用的具体体现。

3.2 激励依据法治思维运行的权力

3.2.1 激励法治思维指导下的公权力机关行为

十八届四中全会指出,把法治建设成效作为衡量各级领导班子工作实绩重要内容,纳入政绩考核指标体系^[1]。建立公务机关法治建设指标体系并进行考评,将考评结果作为公务机关政绩的有机组成部分,这会有力地促进公务机关将法治思维运用于公权力机关的各类行为中。由于立法、行政与司法机关的性质不同,具体的指标会有所差异,但保障基本权利、限制公共权力的法治原理应是共同的。以行政机关为例,2014年政府工作报告指出,深入贯彻依法治国基本方略,把政府工作全面纳入法治轨道,用法治思维和法治方式履行职责^[15]。政府法治建设指标体系可以分解为制度建设、行政决策、行政执法、政府信息公开、社会矛盾防范和化解、行政监督、依法行政能力建设、依法行政保障等几个方面的一级指标,在每个一级指标下面可以设立若干二级指标;综合各二级指标得分作为评价法治政府建设的主要依据。总之,通过法治指标体系的科学建立与考评,必将促进各级公权力机关在深化改革、推动发展、化解矛盾等方面运用法治思维。

3.2.2 激励法治思维指导下的公务员行为

广纳天下英才,是保证党和人民事业发展的根本之举^[16]。在更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中重要作用的背景下,英才的考核评价机制就需要强调法治思维的运用。十八届四中全会指出,要把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要内容,在相同条件下优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部,并特别指出“把善于运用法治思维和法治方式推动工作的人选拔到领导岗位上来”^[1]。此前,《国务院关于加强法治政府建设的意见》也提出,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。通过激励善于运用法治思维的公务员就可以促使法治从“思维”走向“能力”,从“能力”变成“用法治方式推动工作”的实践。

3.3 依照法治思维完善对权力行使的监督

3.3.1 发挥人民民主对权力的制约与监督

“有权必有责、用权受监督”是法治思维内涵的要义。完善对权力行使的监督,人民民主是第一站,也是关键的一站。邓小平指出:我们是人民当家作主的国家,我们的国家政权属于人民,全体人民都有权利选派自己的代表去管理国家的事务,而人民自己则有权利并有各种机会去经常地监督国家机关的工作^[17]。十八届三中全会指出,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,是把权力关进制度笼子的根本之策^[18]。因此,赋予各级人大及政协真正的权力和更多的监督途径,赋予公民对于国家事务更多的参与权,这样才能发挥人民民主对权力的制约与监督,就能促进公务员法律思维能力的运用。

3.3.2 强化公务员自我约束与监督

法治思维强调外部的监督,也注重行为主体的自我约束。权力的行使最终都要归于主体的行为,而行为是受到主体的意识支配的^[19]。因此,公务员自我约束也是法治思维内在监督的关键点。法治思维要求公务员从内心认同并运用法律规范、原则、理论分析判断社会事物的性质与是非,以法治方式断事

评案、定分止争进而规范各种权力行为。在内心的这种自我约束与认同下,把解决各种利益矛盾纳入法治框架内的行为模式成为惯性思维方式和工作方法,这也是权力行使受监督的自觉方式。

4 结语

作为执掌国家立法权、行政权、司法权和党的执政权等公权力的特殊群体,公务员必须具备法治思维水平和能力。习近平总书记在十八届四中全会前与党外人士座谈时指出,要善于运用法治思维和法治方式想问题、作判断、出措施。在中央深改组第六次会议中,习总书记再次强调,要切实提高运用法治思维和法治方式推进改革的能力和水平^[2]。公务员把严格遵守法律、捍卫法律尊严的法治思维内化于心、运用法律思维思考和解决问题外化于行既是法治中国建设的有力保障、也是全面深化改革的客观需要与有力抓手。公务员群体坚持运用法治思维和法治方式解决矛盾和问题,有利于在全面深化改革总体框架内全面推进依法治国各项工作,有利于在法治轨道上不断深化改革,有利于在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。

参考文献:

- [1] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N]. 人民日报,2014-10-29(1).
- [2] 学习贯彻党的十八届四中全会精神运用法治思维和法治方式推进改革[N]. 人民日报,2014-10-28(1).
- [3] 姜明安. 政府官员应具备法治思维[N]. 人民日报,2012-03-21(17).
- [4] 王新友. 破除“人治思维”才能实现法治梦想[N]. 检察日报,2012-12-19(2).
- [5] 陈金钊. 对“法治思维和法治方式”的诠释[J]. 国家检察官学院学报,2013(2):77-96.
- [6] 袁曙宏. 全面推进依法治国[N]. 光明日报,2012-11-22(2).
- [7] 李林. 完善中国特色社会主义法律体系任重道远[N]. 中国社会科学报,2011-03-29(8).
- [8] 谷口安平. 程序的正义与诉讼[M]. 王亚新,译. 北京:中国政法大学出版社,1996.
- [9] 黄闽. 法律语言研究和运用的若干基本问题[J]. 中国司法,2010(4):100-101.
- [10] 对照检查中央八项规定落实情况讨论研究深化改进作风举措[N]. 人民日报,2013-06-26(1).
- [11] 充分发挥我国社会主义政治制度优越性[N]. 人民日报,2014-07-08(9).
- [12] 李云霖. 人民主体地位:社会治理创新的基石[J]. 中国法学,2012(社会治理创新专刊1):79-83.
- [13] 李伟恒. 新型城镇化背景下的行政法治建设[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2014(2):67-72.
- [14] 辛向阳. 推进国家治理体系和治理能力现代化的三大路径[J]. 江西社会科学,2014(2):5-9.
- [15] 李克强. 政府工作报告——2014年3月5日在第十二届全国人民代表大会第二次会议上[N]. 光明日报,2014-03-15(1).
- [16] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2012-11-18(1).
- [17] 邓小平. 关于《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法草案》的说明[J]. 山西政报,1953(6):7-14.
- [18] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报,2013-11-16(1).
- [19] 田湘波. 政治理论视野下的廉洁政府研究[J]. 湖南大学学报(社会科学版),2014(1):134-137.

(责任校对 游星雅)