

【党建热点】

新时代党员领导干部法治能力提升问题探讨^{*}

何 森

摘 要:党员领导干部是全面推进依法治国的重要组织者、推动者、实践者,是推进国家治理体系和治理能力现代化的“关键少数”。提升党员领导干部法治能力既是党的十九届四中全会的具体要求,也是党提高依法执政本领的关键举措,直接关系到法治中国的建成和国家治理现代化的实现。近年来,党员领导干部的法治思维和法治能力得到了显著提升,但是受诸多主客观因素的影响,有的党员领导干部仍存在法治思维淡薄、法律知识欠缺、用法能力不足等问题。应通过加强法治教育、培育法治思维、提高用法能力、优化制度建设、营造法治环境等途径,提升党员领导干部的法治能力。

关键词:党员领导干部;法治能力;提升路径

中图分类号:DD262.6

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)01-0028-05

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视党员领导干部法治能力建设,相继提出一系列要求。党员领导干部法治能力对于全民族法治素养的提高具有导向和引领作用,对法治生态具有形塑作用。党员领导干部自觉遵纪守法、带头依法办事,是对法治理念的最好诠释、法治规范的最好传播,也是对依法治国方略的有力推动。近些年来,党员领导干部的法治思维和法治能力得到了显著提升,然而也要看到,当前仍然有少数党员领导干部存在法治能力不足的问题,不能适应新时代坚持和发展中国特色社会主义的法治需求。有鉴于此,本文着重分析党员领导干部法治能力不足的表现及其原因,探讨党员领导干部法治能力提升的路径。

一、提升党员领导干部法治能力的重要性

提升党员领导干部法治能力是顺应世情、国情、党情、民情的必然选择,是建设法治中国、实现国家治理现代化、永葆党的长期执政地位的有效途径。

1.提升党员领导干部法治能力是全面推进依法治国的内在要求

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发,从实现国家治理体系和治理能力现代化的高度,作出了全面依法治国的重大战略部署。全面依法治国,需坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进。全面依法治国是关系党执政兴国、人民幸福安康、党和国家长治久安的重大战略问题。党员领导干部是全面依法治国的重要组织者、推动者、践行者,承担着带领人民群众将依法治国战略部署落到实处的重任。党的十九届四中全会强调,各级领导干部应带头尊法学法守法用法,提高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、应对风险的能力。党员领导干部法治能力的高低关系到全面推进依法治国的成效。提升党员领导干部的法治能力是深化全面依法治国实践的重要举措,是促使中国从法律大国转变为法治强国的有力保障。

收稿日期:2019-10-11

^{*}基金项目:国家社会科学基金规划专项工程项目“十八大以来党中央治国理政党建思想的科学内涵与创新发展研究”(16ZZD043);教育部人文社会科学研究青年基金项目“法治中国视域下中国共产党法治能力建设研究”(16YJC810007)。

作者简介:何森,女,山东大学政治学与公共管理学院博士生(青岛 266237)。

2.提升党员领导干部法治能力是实现国家治理现代化的有力支撑

纵观中国共产党的历史,法治对于我们党治国理政、管党治党的重要性不言而喻。历史经验表明:再高明的领导者,如果仅凭个人意志和智慧去决策,会不可避免地出现失误,给党和国家造成损失。法治体系和法治能力是国家治理体系和治理能力现代化的关键指标,国家治理体系现代化离不开中国特色社会主义法治体系的优化,国家治理能力现代化离不开党员领导干部法治能力的提升。法治能力是国家治理能力的核心能力,是法律制度执行力的体现。倘若缺乏法治能力,再好的法律制度也难以发挥作用。党员领导干部能否依法实现好、维护好、发展好人民群众根本利益,是国家治理有效性的体现。提升党员领导干部法治能力,是国家治理现代化的有效支撑,也是将我国的制度优势转化为国家治理效能的有效方式。

3.提升党员领导干部法治能力是增强党的执政本领的有效方式

当前,党所处的执政环境愈发复杂,面临的执政风险和执政考验愈发严峻。为化解执政风险、应对执政考验、巩固长期执政地位,必须着力提升党的执政能力。党员领导干部具体行使党的执政权,提高党员领导干部的法治能力,有助于增强党的执政本领,提高党依法执政、科学执政、民主执政的水平。随着新时代中国社会的主要矛盾转变为人民日益增长的美好生活需要同不平衡不充分的发展之间的矛盾,人民对于民主法治、公平正义、依法行政、从严治党的诉求日渐增多。面对社会主要矛盾变化,要有效整合社会各阶层群体的利益诉求,有效化解阶层群体间的利益矛盾和冲突,必须更好地依靠法治。因此,唯有不断提高党员领导干部依法化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力,方能更好地满足新时代人民日益增多的法治需求。

二、党员领导干部法治能力不足的表现

近些年来,我国法治建设取得显著成效,党员领导干部法治能力得到进一步提升。然而,受诸多因素的影响,有的党员领导干部仍然存在法治能力不足的问题,主要表现在以下三个方面。

1.少数党员领导干部法治思维淡薄

法治思维以法治理念和法治精神为导向,包括

法律思维、规则思维、逻辑思维、平衡思维、正当程序思维,是将法治要求运用于认识、分析、处理问题的思维过程。当前,国家法律、党内法规日渐完善,普法教育也在大力开展,但少数党员领导干部的法治思维却依然淡薄,尚未摆脱人治和“官本位”思想的影响。现实中,有的党员领导干部在遇到社会问题和矛盾纠纷时,习惯性沿用传统经验和行政命令来解决问题,而非诉诸法律途径和法治程序;对重大问题进行讨论时,不严格遵循法治程序和规则。由于“官本位”思想严重,有的党员领导干部“重个人权威,轻法治权威;重行政手段,轻法治手段;重政策应用,轻法治规则的制定与实施”^①。现实中,权大于法、以言代法、以权压法、徇私枉法等情况仍然存在,削弱了法治效力,影响了社会公平公正。

2.少数党员领导干部法律知识欠缺

知法是守法的前提,然而有的党员领导干部不学法、不知法、不懂法,更枉谈尊法、守法、用法。随着我国市场经济的发展,社会经济活动日趋复杂,党员干部违法犯罪的概率有所增加。究其原因,既有知法犯法,也有不知法而违法。比如,由于不学法,有的党员领导干部将受贿所得视为应得的好处费,将私设小金库美化为为职工谋福利,将滥用职权理解为正当用权。这些违法不自知的行为,极易酿成严重后果。有的党员领导干部忽视了理论学习,对法律知识的学习不够深入,对与本职工作相关的法律也知之甚少。因而,很容易在工作中遇到问题和障碍,也难免出现违法违纪、破坏法治的严重后果。

3.少数党员领导干部的用法能力不强

一是依法行政能力不强。依法行政是党员领导干部的切身职责,就是要求领导干部用好自己手中的行政管理权,最大限度地维护社会的公平正义。然而近些年来,有的党员领导干部未能遵循依法行政原则,违法行政。比如,在征地、拆迁问题上,有的地方政策不透明,标准不统一,非法批准、征用、占用土地。有的领导干部甚至以权谋私,挪用、侵吞公共资产,损害了群众利益。

二是依法决策能力不强。依法决策能力是指党员领导干部为实现特定目标,按照一定原则,在系统分析众多条件的基础上进行方案设计、选择、评价的能力。在行政实践中,决策失误会导致巨大的资源浪费。随着社会发展,影响决策的不确定性因素增多,领导者仅凭主观意志和个人经验进行决策具有

局限性。然而,有的党员领导干部无视法治程序,只习惯于凭经验进行决策,甚至存在“拍脑袋决策、拍胸脯执行、拍屁股走人”的现象。少数党员领导干部在作关于城市道路、交通、住宅等公共设施建设方面的决策时,无视城市建设规划的严肃性、统一性和权威性,不遵循严密规范的论证、评议程序,忽视人民的诉求和利益,只是出于地方财政利益、政绩工程、形象工程需要或者个人私利的需要,作出不负责任的决策,由此造成资产闲置或资金浪费。

三是依法处理社会矛盾能力不强。改革开放以来,在我国经济社会快速发展的同时,社会领域的矛盾与问题也愈发凸显,而党员领导干部依法化解社会矛盾、维护社会稳定、应对突发事件的能力仍存在不足。比如,处理拆迁问题时,有的党员领导干部罔顾程序和公平,简单粗暴地运用行政命令强制拆迁,加剧了拆迁户与政府的对立;处理社会矛盾时,有的党员领导干部不擅用法或用法不当,致使小问题拖成大问题。

四是依法用权能力不强。“纵观人类政治文明史,权力是一把双刃剑,在法治轨道上行使可以造福人民,在法律之外行使则必然祸害国家和人民。”^②党员领导干部是国家公共权力的实际拥有者和行使者,但少数党员领导干部在行使权力时,未能妥善处理公与私、情与法、权与法的关系。比如,个别领导干部将个人意志凌驾于法律之上,目无法纪、以权压法、贪赃枉法,习惯于用权力“摆平问题”。这些违法用权问题在一定程度上消解了法律的权威,侵蚀了社会的公平正义,挥霍着人民对党的信任,损害了人民对法治的信仰。

三、党员领导干部法治能力不足的原因

少数党员领导干部法治能力不足甚至缺失的原因,既有党员领导干部缺乏法律知识学习和法治思维训练的主观因素,也有传统文化的消极影响、法治环境不够完善、法规制度不够健全等客观因素。

1. 人治思维和“官本位”思想根深蒂固

尽管数千年的中华优秀传统文化中蕴含着法治观念,但缺乏法治传统却是客观存在的事实。传统中国政府强控的社会结构、农耕文明的生活方式、“家国同构”的生活格局造成了根深蒂固的小农意识、对待权力的迷恋崇拜以及熟人社会的“潜规则”。中国传统文化中的消极因素在很大程度上妨碍了法

治思维的生成。纵观历史与现实,传统中国集权官僚专制统治造成的人治思维和“官本位”思想,深深地嵌人民族文化和民众心理,迄今仍具有严重的现实危害性。有的党员领导干部在处理问题时,极易受人治思维和“官本位”思想的影响,重行政命令、轻法治程序。

2. 知识欠缺制约了用法能力的提升

其一,法律知识积淀不足。学法知法是守法用法的前提。近年来,党员领导干部对宪法法律和党内法规的学习程度较之以往有了显著提升,但仍存在学习法律不够深入、法律知识掌握不足等问题。有的党员领导干部对法律知识的学习看似面面俱到,但多是浅尝辄止,往往只局限于对宪法、法律、党内法规的概念层面,知其然却不知其所以然,缺乏对法治内在机理和运作方式的理解。

其二,学法与用法存在脱节现象。部分党员领导干部对法律知识、法治方式、法治程序的理解有限,未能结合自身所处的具体工作岗位,有针对性地掌握工作所需的政治、经济、文化、医疗、社会保障等专业领域的法律知识,难以有效地将法律知识转换为法治思维和用法能力。

3. 法治氛围不够浓厚影响了法治能力的提升

其一,基层社会环境与风俗习惯的制约。随着全面依法治国的推进,基层社会的法治化建设也开始起步,但是基层社会的法治环境、法治文化、法治风气还没有完全形成,对基层党员干部工作产生一定的负面影响。普通民众存在敬官畏官的心理,缺乏遇事找法、解决问题靠法的自觉性,遇到问题时不懂如何依法维权,容易诉诸非理性的渠道。中国是人情社会,人们遇事首先想到是否有熟人,是否可以讲人情,习惯通过找门路、托关系、请客送礼等方式来解决问题,而人情一旦介入法律和权力领域,可能带来严重问题。

其二,党内政治生态仍需优化。在现实生活中,一些不良的社会潜规则的存在,严重腐蚀了党员干部,败坏了党内风气。少数党员领导干部没能树立正确的价值观、利益观和权力观,个人私欲膨胀,难以抵制利益诱惑,将本应为人民谋福祉的领导职权当作谋求私利的手段,严重破坏了社会公平与正义,侵蚀了党的肌体健康,恶化了党内政治生态。

4. 制度建设不够完善阻滞了法治能力的提升

其一,干部考评任用体制不够完善。干部选用

的标准和依据直接影响着干部的奋斗取向和从政理念,党历来重视对党员领导干部的政绩考核,相继确立政治、经济、生态、文化建设等指标,却疏于对法治能力和法治绩效的考评。有的党员领导干部为了政绩和升迁,在开展工作时,往往急于求成,违背客观实际,片面强调速度和当下,忽视质量和远景。其二,党内监督、考评、奖惩机制不够健全。监督机制不健全,缺乏对权力运作的监督与制约。党员领导干部法治能力存在的诸多问题,都是由于公私关系没有摆正,权力运作偏离法治轨道导致的。

四、党员领导干部法治能力提升路径

1. 加强法治教育,提升党员领导干部的法治思维能力

其一,确立法律信仰,增强法治认同。“法律必须被信仰,否则它将形同虚设。”^③崇高的法律信仰既是法治能力的观念支持,也是知、认、行的最高表现,更是影响法治成败的关键。唯有发自内心的尊崇、敬畏、信仰法律,才能捍卫法律权威。“规则必须适用于那些制定规则的人和适用规则的人,而且任何人都没有权利赋予例外。”^④党员领导干部应自觉尊崇宪法和法律,维护法律的至高权威,确立根植于心的法治信仰和认同。

其二,加强法治教育,培育法治思维。学法、懂法、知法、守法是各级党员领导干部面临的紧要任务。针对法律知识和法治思维欠缺的问题,相关职能部门应重视对党员领导干部的法律知识教育和法治思维训练,增强他们学法、守法、用法的自觉性,加深他们对宪法、法律、党内法规的理解,促使他们熟练运用法律知识、原理和方法开展工作。应将党纪国法教育常态化、日常化,通过系统的党课培训、参观革命圣地、开展党建活动、加强法律知识教育等方式,将法律知识转化为党员领导干部的法治思维和行动自觉。为使枯燥的法律条文变得通俗易懂,可借助新媒体等载体开展具有较强针对性、实用性的法治教育。针对党员领导干部的违法违纪问题,可通过使用真实的案例,以案讲法,以案释法,既能帮助干部明晰党纪国法的底线,形成震慑和警示效应,也能教会干部运用法律知识分析现实问题的方法。

2. 重视法治实践,提升党员领导干部的用法能力

其一,提高依法行政的能力。法律的生命力在

于实施,党员领导干部不仅要理解静态的法律条文,更要熟悉法治方式的应用规则,增强厉行法治的本领。党员领导干部需增强自身法治素养,以法治思维和法治方式认识和处理问题,自觉做到有法必依、执法必严。党员领导干部应把依法行政、规范办事作为基本准则,作为履职用权的基本底线,确保行政活动在法治轨道开展。

其二,提高依法决策的能力。党员领导干部应遵循法治规则和程序,将科学决策、民主决策、依法决策常态化,以最大限度地凝聚共识。党员领导干部应将公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定纳入重大决策法定程序,确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确,确保各项决策经得起历史和法律的检验。同时,党员领导干部应坚持有权必有责、违法必追责,始终对其所作出的决策负责,从根本上减少决策失误以及由此造成的损失。

其三,提高依法处理社会矛盾的能力。党员领导干部应善于运用法治思维和法治方式调整利益关系,依据法治原则和法治程序调解社会矛盾、解决社会问题。党员领导干部要引导人民群众依法表达诉求,避免出现“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”的现象。

其四,提高依法用权的能力。党员领导干部作为公权力的执掌者,必须依法行使权力,在法治的前提下谨慎用权、秉公用权、廉洁用权,在法治框架内积极作为,确保所掌握的公共权力始终用来为公共利益服务,体现公共意志、反映公共诉求。

3. 营造法治环境,促进党员领导干部法治能力提升

其一,优化政治生态。政治生态是一种整体性、系统性、联动性的生态圈,提升党员领导干部法治能力既需要干部主体的自觉,也需要政治生态的优化,故应坚持制度生态、法治生态、权力生态、反腐生态并重,依法治党、依法治吏,着力营造法治生态,祛除“官本位”滋生的土壤。

其二,构建良好的社会法治环境。人是环境的产物,提升党员领导干部法治能力既需要法治生态的构建,也需要社会法治环境的优化。应营造守法光荣、违法可耻的社会氛围,使社会全体成员成为法治中国建设的主力军,成为社会主义法治的崇尚者、遵守者和捍卫者。应从文化根源入手,增强法治的

文化底蕴,树立社会法治信仰、培育社会主义法治文化,发挥法治文化的渗透力、吸引力和感染力;应加大全民普法工作力度,增强全民法治观念,完善公共法律服务体系,夯实依法治国群众基础。^⑤应不断提高人民的法治素养,增强人民对法治的认同、信仰和信赖,促使他们养成遇事找法而非遇事找熟人的行为习惯。党员领导干部应做尊法学法守法用法的模范,自觉尊崇法律、践行法治,真正地将法治理念内化于心、外化于行,并以实际行动带动社会尊法学法守法用法,以此来推动法治中国建设。

4. 健全制度体系,推进党员领导干部法治能力提升

其一,加强制度建设,提升制度的执行力。应加强党的程序性、具体性和保障性制度建设,使党内的选举、决策、管理、监督有法规可循、有程序可依,减少领导干部主观因素的影响,从制度层面促使党员领导干部养成运用法治方式处理问题的习惯。应完善利益表达和政治参与机制,加强组织监管和社会监督,保障普通党员和广大民众的监督权利;应完善权力运行机制,将权力行使置于严格监督之下,防止权力失控和私欲膨胀。同时,坚持奖惩结合,完善表彰、预防、惩处、纠错机制,用法治标准来规范党员领导干部履职决策用权行为。

其二,重视法治考核,将法治能力作为干部选用的重要指标。要巩固党的执政地位,必须着力推进

干部选拔任用的规范化、程序化、制度化,完善干部选任制度、改进干部考察方式、提升领导干部选任质量。^⑥应“把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容,纳入政绩考核指标体系”^⑦;应将法治能力与法治绩效作为干部选拔、录用、考核的重要指标;将是否遵守法律、依法办事、依法行政、依法用权、依法决策作为干部考核的重要内容。同时,还应优化考核的方法、内容与技术,将法治指标细化为可观测、可评估的具体内容,落实到干部考核的全过程,融入到干部选、用、管、退的各个方面。此外,法治考核方式应从“自上而下”的考核发展为“自上而下+同级考核+自下而上”的综合考核。

注释

①舒小庆:《法治方式“常态化”:全面推依法治国的必由之路》,《求实》2013年第11期。②中共中央文献研究室:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社,2015年,第37页。③[美]伯尔曼:《法律与宗教》,梁治平译,中国政法大学出版社,2003年,第3页。④[英]哈耶克:《自由秩序原理》(上),邓正来译,三联书店,1997年,第192页。⑤《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》,《人民日报》2019年11月6日。⑥程波辉、彭向刚:《完善领导干部选拔任用制度的若干思考》,《中州学刊》2015年第12期。⑦《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,人民出版社,2014年,第36页。

责任编辑:浩 森 文 武

On the Improvement of the Ability of CCP's Leading Cadres to Rule by Law in the New Era

He Miao

Abstract: The leading cadres of Chinese Communist Party are the important organizers, promoters, and practitioners who comprehensively promote the rule of law. They are the "key minorities" who promote the modernization of the national governance system and capacity. To improve the ability of CCP's leading cadres to rule by law is not only the specific requirement of the Fourth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee, but also the key measure for CCP to improve its ability of ruling by law, which is directly related to the completion of China's rule of law and the realization of the modernization of national governance. In recent years, the thinking and ability of ruling by law of Party's leading cadres have been significantly improved, but influenced by many subjective and objective factors, some Party members and leading cadres still have problems such as lack of rule of law thinking, lack of legal knowledge, and lack of ability to use the law. We should enhance the ability of Party's leading cadres to rule of law by strengthening the education of rule of law, cultivating the thinking of rule of law, improving the ability of usage, optimizing the system construction and creating the environment of rule of law.

Key words: leading cadres of CCP; legal capacity; promotion path