

以法治思维推动云南治理体系和治理能力现代化¹

李婉琳

（昆明理工大学地方立法研究院，云南昆明 650500）

摘要：本文基于法学的视角，对治理体系和治理能力现代化的概念及内容进行了梳理和论述。在此基础上，本文认为法治思维与治理体系和治理能力现代化之间不仅具有目标上的一致性，还具有功能上的互补性，并结合云南省地方治理的现实需求和法治运行的客观规律，具体探讨了如何以法治思维推动云南治理体系和治理能力的现代化。

关键词：法治思维；治理体系；治理能力；现代化

中图分类号：D927 **文献标识码：**A **文章编号：**1006 — 723X（2016）06 — 0065 — 07

党和国家领导人提出的“推进国家治理体系和治理能力现代化”不仅是我国从传统管理转向现代治理的重要标志，也意味着我国的国家治理将进入一个新的历史阶段。这也是党和国家领导人在把握国家和社会大势的基础上审时度势而提出的顶层设计。改革开放以来，伴随着经济体制的改革，经济结构的转型也带来了利益分配格局的变化。在转型过程中，出现了政府和市场在某种程度上的“失灵”，这也正是治理理论兴起重要的社会背景，需要充分整合各类资源，发挥各类主体的能动性，满足现实社会治理的需求。法治作为现代民主国家治国理政的基本方式，无疑具有重要的作用，这在一定程度上也激发了广大从事法律实务和法学理论研究的学者深入思考二者的关系，从而以法治思维推进国家治理体系和治理能力的现代化。云南作为边疆民族地区，不仅对于维护国家安全等方面具有特殊的意义，对于如何实现自身治理体系和治理能力的现代化也有其特殊的现实问题需要思考。

一、治理体系和治理能力的现代语义

（一）治理的概念

基于研究的主题和治理目标的不同，学界对治理的概念有着不同的解释。从国外的研究情况来看，斯托克对于治理要点的总结和归纳较具代表性，他的归纳更强调在解决公共问题时注重社会性主体的作用。具体内容为：第一，治理的主体包括政府、社会公共机构和其他行为者，与传统的主体而言，并不仅只局限于政府；第二，治理能够有效避免某些概念的模糊之争，为不同社会主体所担负的责任进行界定，为社会和经济问题的解决寻求答案；第三，治理强调各个社会公共机构之间事实上存在某种权力依赖，特别是在涉及集体行为时；第四，治理从外延和方式而言，还可包括行为者在网络的自治空间；第五，治理的手段不仅包括来自于政府的权力，也包括依靠新的工具和技术来控制 and 指引。^[1] (P20-21)

¹**基金项目：**云南省哲学社会科学重大项目“以法治思维和法治方式治理云南的思路对策及实施方案研究”

作者简介：李婉琳（1979 —），女，云南昆明人，昆明理工大学地方立法研究院副教授，博士，硕士生导师，主要从事法学基础理论研究。

从国内关于治理问题的研究来看，俞可平教授的观点较具代表性，他认为：“治理的含义是指官方或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序，满足公众需要的各种活动。”在治理的过程中包括了必要的治理机制和治理方式等内容，以最大限度地增进公共利益为目的。^{〔2〕}（P42）在党的十八届三中、四中、五中全会召开以后，切合新的中国语境下，学者们对于“治理”的理解也更加精细化。有学者认为应从运用的场域来区分治理的类型，基本可分为公共领域和非公共领域，公共领域的治理主要指以公共事务为对象，且在公共领域内实施的一种活动，典型的如国家和地方治理；而公司治理就属于非公共领域的治理。从适用的范围来看，可将治理进行一定范围的限定，大至全球治理问题，小则一个城市社区或村落，同时还特别强调了治理范围的相对确定性，因为有时治理过程中也会涉及国际或区域交叉的问题。此外，从实施主体来看，治理运用场域的多样性决定了治理过程必然会涉及多种权力类型和权力关系。因此，治理反对单一、单向的权力支配，强调应当包括且不限于政府的多中心共治。^{〔3〕}（P22）这些解释都非常适合于当下改革开放和中国社会发展之需。

（二）治理体系和治理能力的概念及关系

“体系”在汉语词典中的解释为“若干事物或某些意识互相关联而构成的整体”；“能力”一词在词典中的解释为“能胜任某项任务的条件、才能、力量”，具体应用到治理当中，有学者认为治理体系是指所有参与治理的主体活动的相互结合所形成的总体状态。治理能力则是指各个治理主体，在治理行为和治理过程中所显示出的质量。^{〔4〕}（P57—62）也有学者从法学的角度特别关注了国家治理体系和治理能力的概念，比较具有代表性的如莫纪宏教授的观点，他认为：“国家治理体系是在党的领导下有关国家经济、政治、文化、社会、生态文明等领域的体制机制及法律法规安排；国家治理能力则是指运用国家制度管理改革发展稳定、治党治国治军、内政外交国防等事务的能力。”^{〔5〕}（P21—28）

综上所述，治理体系和治理能力二者相辅相成、密切相连。治理体系更加偏重于强调各种规章制度的建立及由此而形成的相互支撑关系；治理能力更偏重于强调治理主体依靠治理体系而表现出来的一种能力和由此而体现的成效与质量。可以说，科学的治理体系是治理能力的基础和外部载体，随着治理能力的提升也必将反哺治理体系的进一步完善，切不可将二者割裂开来看待。

二、治理体系和治理力现代化的内容

什么是现代化？目前尚无一致公认的标准，但需要明确的是现代化虽然肇始于欧美等西方社会，但并不能因此而等同于“西方化”，现代化有其自身的内涵与标准。在我国，现代化也是一个不断完善的过程，其内涵和外延都随着社会经济和社会发展之需要不断充实。在提出治理体系和治理能力现代化之前，我国已提出工业现代化、农业现代化、国防现代化和科学技术现代化。应松年教授认为：“追求现代化的核心就是人的解放、人权的实现和人们的福祉。其中，人的解放在当下就是贯彻实践和实现以人为本、促进人的全面发展。”^{〔6〕}（P75）这在我们厘清什么是治理体系和治理能力现代化标准的问题上是有启示性的。

具体针对国家治理体系的现代化标准，俞可平教授的研究成果具有较强的指导意义。他提出了五个标准：一是民主化标准，即公共治理和制度安排都必须体现主权在民或人民当家做主的理念，保障人民的主体地位。二是制度化和规范化标准，即存在于社会治理和市场治理过程中的公共权力运行都要有完善的制度安排，进而形成规范的公共秩序。三是效率标准，即现代化的治理体系不仅有能力维护稳定的社会秩序，还要在此基础上提高行政效率。四是法治标准，指宪法应当成为公共治理的最高准则，法律具有至上权威，不允许有超越法律之上的权力。五是协调标准，即治理体系本身就是一个综合的有机协调的整体，无论从中央还是到地方，从政府到社会，各种类和各层级的主体都应注意整体的统一和一致。^{〔7〕}（P17）俞教授的标准从治理体系构成的各个环节进行了归纳，具有较强的启示性。但本文的研究对象主要是把治理体系和治理能力作为一个有机联系的整体来看待，因此，还不具有完全的借鉴意义。结合习近平总书记指出的“推进国家治理体系和治理能力现代化，必须完整理解和把握全面深化改革的总目标”的要求，本文试图从以下几个方面来进行归纳。

（一）科学定位政府角色

国家和地方治理是以公共权力的运行为主轴展开的，其间政府的功能发挥至关重要。需要明确的是，政府是国家和地方治理过程中重要的权力行使者和责任承担者，但并不是唯一的治理主体。无论在何种场域下，事实上都存在着多元的权力类型和由此而形成的权力关系。只关注或过于强调政府在设计治理过程中的作用，不仅将政府的功能绝对化而导致权力的膨胀，还容易压抑其他社会主体的积极性和能动性。因此，科学界定政府在治理过程中的角色定位非常重要。政府必然要发挥主导作用，但也要组织协调其他社会力量，以通过对公共权力的有效行使来实现善治。因为要实现国家和地方经济社会不断发展、社会和谐、人类福祉不断提高，需要政府、市场、公民甚至第三部门的合作，积极动员各类社会主体的参与，实现更大程度的开放、实现政府和非政府部门及社会的协同治理。

（二）理顺政府与市场的关系

传统的行政管理当中，更倾向于把政府与市场、公民的关系界定为统治与被统治的关系。这在一定程度上造成了“强政府、弱社会”的格局。治理体系和能力的现代化需要把这种关系转化为平等合作的友好关系。为此，在 2014 夏季达沃斯论坛开幕式上，李克强总理曾就政府要拿出的“三张施政清单”进行了精辟的表述。第一张清单是“权力清单”，设定权力清单的依据在于“法无授权不可为”的法治理念，目的是明确政府应该做什么，为行政权力的行使划定边界，防止权力被滥用和权力寻租的现象发生；第二张清单是“负面清单”，设定负面清单的依据在于“法无禁止皆可为”的法治理念，目的是让作为市场关系中最重要主体之一的企业明白可以做什么、不该做什么，以形成公开透明、健康稳定的市场秩序，为培育繁荣的市场环境提供条件。第三张清单是“责任清单”，设定责任清单的依据在于“法定职责必须为”的法治理念，目的是明确政府该怎么管市场，实现有权必有责、用权受监督。总之，三张清单合理构建了一个立体化的、综合的权力运行和监督机制，明确了在改革过程中，政府和市场的关系，有利于营造出公平竞争的市场环境。

（三）构建合理的治理要素

合理配置治理要素，不仅有助于提升治理体系的综合性，也有助于提升治理能力的协调性。根据治理机制的运行状况，治理要素包括但不限于以下四个方面：即政府资源整合能力、组织协调能力、经济发展能力和社会管理及服务能力。政府资源整合能力是指政府不但能有效规划、合理利用本地资源，还能调动各方社会主体的活力发掘民间资本等社会资源参与治理。组织协调能力既包括纵向也包括横向两个方面，纵向的组织协调能力是指上下级政府间的关系协调，横向的组织协调能力是指同级政府和政府各组成部门之间的亲密合作关系。经济发展能力则需要建立起高效的政府和健康的市场，首先就要立足于政府根据本地特色和优势，科学规划发展方向和策略。社会管理和服务能力是指政府维护本地安定团结的社会秩序和提供公共服务的能力。秩序是发展的前提，只有在安定良好的社会秩序中，发展也才具有了现实的可能性。另一方面，政府不但是提供公共服务的主要力量，还应注重对社会组织的培育，引导他们积极发挥在提供公共服务方面的作用，形成善治的格局。

（四）治理目标符合人民群众的价值诉求

治理的目标不仅应顺应社会发展的客观规律，更应反映出人们对于自身和社会发展的美好愿景。人们之所以愿意参与到治理的过程中来，甚至为之付出辛劳、恪守己身的义务、在一定程度上让渡出自己的自由，就因为有着正能量的价值支撑。因此，治理的目标不仅应符合公平、民主、自由、幸福等基本的价值观，还应符合人民群众的价值诉求，这样才能充分调动社会主体的参与。民主力量的科学调动是治理能否真正走向成功的一个重要因素，治理能力的提升离不开群众。正如有学者所深刻揭示的那样治理能力提升的着力点在于“用科学理论武装群众、用正确思想引导群众、用有效形式组织群众及用多样化服务满足群众”。^{[8] (P20—22)}

（五）治理方式的多元化

习近平总书记在讲话中曾强调：“坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，发动全社会一起来做好维护社会稳定工作。”这给我们的启示是在治理过程中要注意治理方式的综合运用，多类型、多渠道相结合，不能偏向一隅。这对于提升国家和地方治理体系和治理能力的现代化有着很好的方法论上的借鉴意义，也符合不同社会主体的多元化诉求。系统治理就是要发挥好党委的领导作用、政府的主导作用、社会组织的参与作用；依法治理就是要在法治的理念下，严格法的执行、适用和遵守；综合治理就是要把法律、道德、纪律等社会控制方式使用好；源头治理就是要标本兼治、重在治本，并注重风险防控。

三、法治思维与治理体系和治理能力现代化的关系

以法治思维推动国家或地方治理体系和治理能力的现代化，其核心就在于如何理解二者间的关系。首先，二者之间具有一致性；其次，法治思维为治理体系和治理能力现代化提供了智力支持；最后，治理体系和治理能力现代化促进法治思维的提升。以下就上述三个方面进行论述。

（一）二者之间具有一致性

无论是治理体系和治理能力的现代化问题还是法治建设问题，其关注点都聚焦于社会秩序和社会发展的核心命题。而当前对于社会秩序和发展过程中面临的最大困扰即在于社会利益分配格局的失衡。这从贫富差距的悬殊、社会纠纷特别是群体性事件的爆发等社会现象上都能找到印证。究其原因，主要是由于国家和地方的治理能力明显滞后于经济社会的发展速度，原来的结构已被打破，新的格局尚未完全确立，在这样的转型期，对于社会公正的追求更加强烈。再加上进入新世纪以来，随着人们普遍教育文化程度的提升，权利意识也在不断加强，单纯的经济增长已难以获得民众足够的认同，正是印证了古人“不患寡而患不均，不患贫而患不安”的忧虑。随着改革普惠式的色彩逐渐消退，社会分配不公而引发的利益争斗问题也不断显现，这不仅危及社会的稳定，也增加了治理的难度。

因此，可以说治理体系和治理能力现代化的核心要义就是调整和优化利益格局，实现社会可持续发展。法治之所以能成为治国理政的基本方式，即在于法律与其他社会规范不同的是，具有规范性、普遍性、强制性等特征，既强调权利也讲究义务，追求的是公平与公正，能够相对合理地分配权利与义务、职权与职责。具体到当前全面深化改革开放的语境之下，运用法治思维有利于调整利益格局，充分发挥政府、市场、社会在资源配置中的积极作用。因为，虽然市场在资源配置中起着基础性作用，但同时受供求关系、消费者的消费行为和习惯等的影响，又存在着自发性和盲目性等本身无法克服的缺陷。在出现市场“失灵”的时候，政府需要起到弥补公共需求，引导市场运行的作用，而为了保证这种引导的效率和公正性，则需要依赖于法治思维。

（二）法治思维为治理体系和治理能力现代化提供了智力支持

法治在诸多社会控制的方式中之所以可以成为治国理政的基本方式，在于它本身所具有的优越性，能为治理体系和治理能力现代化的实现提供硬性的制度保障。法治的优越性，正是在法治思维的运用过程中显现的。首先体现在法治具有规范性。法的规范功能也是法的首要功能，这不仅体现在法通过事先对人们的行为做出安排，使人们的行为具有可预期性，还在于可以为人们提供一个价值判断的标准，做到是非清楚。从法的结构而言，法具有清晰的逻辑结构，从法适用的前提要件、行为模式和法律后果等方面为人们的行为提供指引。法的规范性可以保证在治理的过程中，包括政府在内的各主体能够各司其职，按照既定的分工履行好自己的权利和义务，并承担由此而可能产生的法律责任，以保证社会的有序发展。

其次是强制性。法发生强制性的实施机制与其他社会控制方式不同，它主要是以国家暴力机关为后盾来保证法的实施，保证法治所追求的公平正义得到实现。这种借助国家强制力的他律方式虽然也有其一定的局限性。但对于特别复杂和重要的社会关系，其优越性也是不言而喻的。十八届四中全会的报告中，习主席指出目前我们已进入到了改革开放的攻坚期和深水区，面临的很多社会矛盾是前所未有的。在这样的背景下，治理的难度也是前所未有的，法治作为一种硬性的保障无疑具有无法替代的优越性。

最后是程序性。法追求正义的实现，并且通常把正义区分为实体正义和程序正义；也就是说，法不仅要实现结果上的正义，也要以看得见的方式追求过程的正义。治理体系和治理能力的现代化有一个逐渐完善和提升的过程，除了有总的目标之外，在每一个阶段还应有每一个阶段的目标，法治思维能够保证在治理过程中每一阶段活动的步骤和效率。

（三）治理体系和治理能力现代化促进法治思维的提升

法律的功能在于不仅确立了权利和义务的对立统一关系，在权力一权利的关系上同样起到重要的调节作用，并且对于二者的态度也体现了法治本身的立场和法治思维的方向，简言之，就是对权力的限制和对权利的保障，防止权力对权利的侵蚀。正如前所述的那样，治理其实也就是对各种利益深层次结构的分配。亨廷顿说：“个人利益必然是短期的。制度的利益则会与世长存。… 企图把眼前的权力和利益扩大到顶峰的官员们，从长远来看恰恰是削弱了他们的制度。”^{[9] (P20)} 亨廷顿这一观点的启示性在于：一是与个人利益相比，制度所产生的利益更具长期性和可持续性；二是虽然制度的形成依赖于掌权者，但掌权者如果不慎用手中的权力，反而会因权力的过度膨胀而损害制度本身。这从某种程度上而言也印证了制度在实施的过程中也会激发权力主体法治思维的养成及提升。这种权力的运用和制度的实施本身就是治理方式和治理能力的一种体现，其警示意义在于制度必须对掌权者的权力进行有效的制约或限制，使制度能够真正地反映出一种合理的关于秩序的分类，从而促进良法之治的实现。所以，治理体系和治理能力现代化的实现其实也促进了法治思维能力在原有基础上的反思与进步。

四、如何以法治思维推动云南治理体系和治理能力的现代化

改革开放三十多年来，我省的经济取得了飞速的发展，但治理体系和治理能力还相对落后于社会的发展和人民的需求。以法治思维和法治方式来推动我省治理体系和治理能力的现代化，不仅需要立足于云南的省情和实际发展状况，还需要领导干部以法治的思维、运用法治的方式来推动云南治理的现代化。

（一）立足云南省情，符合云南治理的现实需求

云南作为我国边疆多民族省份，虽然近年来经济取得了飞速的发展，但与沿海和内陆地区相比，还存在着较大差异。在社会治理过程中，也面临着与其他地区不同的特殊性问题。因此，新的形势下，以法治思维和法治方式推动云南治理体系和治理能力现代化的重要意义不言而喻。从云南治理的综合性角度而言，我们可把治理的领域分为经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设五个主要领域，这五位一体的建设，要相互协调而不能顾此失彼，最终形成云南经济社会全面发展的良好格局。

1. 经济建设领域的现实需求

近几年来，虽然云南的经济总体上也取得了较快发展。如 2013 年，云南全省生产总值达 11720.91 亿元，三大产业产值比为 16.2 : 42.0 : 41.8，并且现代服务业已成为云南经济发展新的增长点。^{[10] (P2)} 但另一方面，不容忽视的客观事实是云南省的贫困地方数量仍然庞大，国家重点扶持贫困县的数量居全国之首。为此，在推动云南经济建设领域治理体系和治理能力现代化的过程中，要着重完善现代市场体系、宏观调控体系，推动经济的可持续发展。其核心问题就是处理好政府和市场的关系，既要发挥市场在资源配置中的决定性作用，又要避免发生政府监管不到位的情形。从经济增长方式来看，要从传统的追赶型、粗放型、资源依赖型向创新型、集约型、资源整合型转变；从效益来看，要从片面强调单纯的经济效益，向追求经济效益、社会效益、生态效益多元的方向转变。此外，面对云南省底子薄、人才缺乏等困难，要充分利用国家面向西南开放桥头堡战略、一路一带战略以及新一轮西部大开发战略、发挥云南省独特的地缘优势，运用法治思维用好国家给予的优惠政策，不断积累在人、财、物方面的后发优势，实现跨越发展。^{[11] (P29-35)} 法治思维应当在经济发展的治理过程中得到充分显现，使经济活动能够在法治的框架下进行，为经济建设保驾护航，防止出现为了片面追求经济效益而有损市场秩序的违法行为。

2 . 政治建设领域的现实需求

随着十八大以来廉政风暴的展开，云南成了重灾区，如何实现“干部清正、政府清廉、政治清明”的局面，是云南政治建设领域必须重点思考的问题。另外，由于特殊的地理区位，云南国境线长 4061 公里，与缅甸等国家接壤，25 个边境县市中，少数民族人口占 60 %，其中跨境民族占到 90 % 以上。边境地区往往成为境外敌对势力进行分裂活动的敏感区域。因此，防止敌对势力的破坏和渗透，维护国家稳定与安全是云南政治建设领域又一特殊的任务。

为此，加快云南政治建设领域治理体系和治理能力的现代化就是要以法治的思维深化政治体制改革，加快推进民主政治制度的规范化。其中，特别要注意惩治和预防腐败体系的构建，对权力的运行体系形成有效地监督，从而实现廉洁政治。另一方面，还要注意加强领导干部的法治意识和国家安全意识，将维护国家安全和边疆稳定作为一项长期的治理任务。

3 . 文化建设领域的现实需求

云南多民族省份的特点也必然带来文化多元和宗教多元并存的现象。此外，跨境民族虽然在居住空间上分属于不同的国家管辖，但是基于文化、语言、生活方式和习俗的同质性特征，长期保持着密切的交往与联系，加之大杂居小聚居的居住格局，使以身份认同为基础的文化认同更加牢固，这不仅与其他省份的情况不同，也在一定程度上加大了治理的难度。

与此同时，我们要清楚地意识到文化的生成不仅是长期日积月累的结果，而且具有惯性和潜移默化的作用。因此，在文化建设的领域，首先要尊重文化多元的客观事实，尊重并保护民族文化的多样性；其次，围绕社会主义核心价值观体系，加强社会主义先进文化的宣传，促进社会主义文化与民族文化的互动与交流，增强我省的文化实力；最后，还要注意运用法治的思维和法治的方式保护非物质文化遗产，特别是非物质文化遗产，可以运用知识产权进行保护，这就亟待加强治理主体运用法治思维治理文化领域的的能力。

4 . 社会建设领域的现实需求同其他地区一样，云南在社会建设过程中也面临城乡公共服务发展差异，居民收入分配差距，道德失范，诚信缺失等问题。除此之外，云南作为边疆民族省份，社会治理中的跨国婚姻问题、毒品问题、艾滋病问题、难民安置问题等又相互交织，使云南的边疆社会治理环境更为复杂。社会领域的问题事关民生，一旦得不到正确的处理，就会发生纠纷，严重的甚至引发群体性事件。

要解决这些难题，预防和减少纠纷的发生，维持稳定和谐的社会秩序，更需要运用法治思维。一方面，要培养党政领导干部的法治思维，运用法治的方式来处理社会矛盾。另一方面也凸显出了云南本地社会治理的能力明显不足，特别是基层自治组织的自我发展能力相对较弱，其他社会组织力量又尚未形成。为此，这就需要政府在法治的框架下培育社会治理的基层组织和民间力量，给他们更多的指导和帮助，使他们在公益事业和社会公共服务中发挥更大的能量。

5 . 生态文明建设领域的现实需求

习近平总书记到云南考察时，对云南的发展提出了深切的希望，希望云南能够成为全国生态文明建设的排头兵。生物多样性和民族文化多样性是云南的两张名片。我省作为生物多样性的宝库和全国西南生态安全屏障，生态文明建设的任务特别艰巨。陈豪省长也强调要把“生态文明建设作为云南的生命线，作为云南的根本来抓”，守护好云南的青山绿水。为此，云南省确立了“生态立省、环境优先”发展战略，这不仅需要各级领导和每个有责任感的公民高度重视，更需要在行动中守护。正如陈豪省长指出的那样，要以“等不起”的紧迫感、“慢不得”的危机感、“坐不住”的责任感抓好生态文明建设。运用法治思维推动云南生态文明建设，就应从环境立法、环境执法、环境守法、环境法律监督等领域得到显现，包括从源头上建立起完整的生态文明制度体系，生态补偿制度、源头保护制度、损害赔偿制度，从而有效地保护生态环境。

总之，以法治思维和法治方式推动云南治理体系和治理能力现代化，首先就要弄清楚云南社会发展的实际需求，并且要注意综合发展、全面发展。同时，要清楚地意识到这五位一体的发展并不是相互割裂，而是有机统一、全面推进的。如何去实现这些需求，关键在于不但要为这些不同领域的发展提供法治思维下的制度供给，更重要的是以法律的刚性手段保证制度执行的效率和效果。因此，我们不仅要实现云南治理体系和治理能力的现代化，更要以法治的思维和法治的方式来实现这种治理的现代化。

（二）符合法治运行的规律

党的十八届四中全会旗帜鲜明地提出：“实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化！”这不仅是我国对以往法治实践的总结和反思，符合社会发展的客观趋势，也为我国的法治建设和社会发展指明了方向。对于地方治理而言，意义更加重大，因为地方治理体系和能力的现代化，既是国家治理体系和能力现代化的基础，又是重要组成部分。如何以法治的思维和方式来推动云南发展，其核心就是要符合法治运行的规律，只有在满足这个前提要件的基础之上，法治的效果才会显现。同时，尊重法治运行的规律，也有助于我们把目光从单一关注制度建设本身扩展到制度实施过程中的生命力问题上，更体现了法治的价值。通常来讲，法治运行的核心环节包括法的制定和法的实施。其中，法的实施又包括法的执行、法的适用和法的遵守。

1．着力推动科学立法

在云南实现治理体系和治理能力现代化的过程中，一是要注意健全立法重大问题向党委报告制度。二是建立健全立法工作机制，建立立项论证，立法后评估制度，健全公开征集法规草案，进一步完善立法起草、论证、协调、审议和表决机制，探索引入第三方评估争议较大的重要立法事项，委托第三方起草法规草案等机制，防止立法过程中的部门利益固化。三是加强经济发展方式转变、保障和改善民生、创新社会管理、生态环境保护等重点领域立法。四是增加有法治实践经验的专职常委比例，加强立法工作人员的培养、交流、选拔使用。立法是法治运行的首要环节，也是使制度规范化的过程，因此，无论是何领域的治理，都需将科学立法的思想贯穿其中。用制度来规范权力，这本身就是云南治理体系现代化的应有之义。

2．着力推动严格执法

执法是体现治理能力的综合过程，执法效果的好坏往往也体现了治理能力的高低。为此，以法治思维推动执法：一是要推行政府权力清单和责任清单并进行网上公示，目前云南省人民政府已通过门户网站向社会公开，这既有利于保障政府权力的行使，又有利于保障公民权利，防止权力滥用或消极不作为的情形发生。但是对于州市一级还应尽快完善。二是确立公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定行政重大决策程序，特别是涉及少数民族权益的，应当多听取本民族的意见。特别是云南作为边疆民族省份，在许多民族地方形成了固有的传统和风俗习惯，只有在深入了解的基础之上做出的决策才能得到遵守。三是推进食品药品安全、工商质检等重点领域的综合执法，减少市县两级政府执法队伍种类。四是按照公布的权力清单和责任清单，规范行政执法行为，加强执法监督，严格责任追究机制。由于行政职权与公民的联系最为直接，因此可以说是提升云南治理能力的关键。

3．着力推动公正司法

司法是法治思维运用最直接的体现，甚至被人们称为“维护社会公正的最后一道屏障”。运用法治思维维护公正司法首先要有制度的保障。如：建立司法人员履行法定职责的保护机制，改革司法机关人财物管理体制，实行省级以下法院、检察院人财物统一管理。其次是要提高司法人员的专业素质和道德水平，能真正成为正义的化身，维护社会的公正与秩序。最后是要健全法官、检察官逐级遴选制度，特别还要完善云南边疆民族地区法官、检察官定向培养和招录机制，集聚人才。

4. 着力推动全民守法

全民守法的主体包括一切国家机关、社会组织和公民个人。只有在全社会形成了自觉守法的社会风尚，才会为治理体系和治理能力的现代化提供氛围。这其中有两个问题要注意，一是针对不同的主体，对于守法的层次和要求是不同的，对于领导干部而言首先要带头守法、以身作则，支持其他各类社会主体自我约束、自我管理。二是要做好民族地区的普法工作，云南是我国少数民族人口最多的省份，维系当地社会秩序的，除了国家法之外，还有大量的习惯法，特别是遇到习惯法与国家法相冲突的时候，要做好释法说理工作。

综上所述，以法治思维推动云南治理体系和治理能力现代化的效果并不是独立显现的，它在具体的建设领域和法治运行的过程中以不同方式呈现，甚至是交叉运行。也就是说，在经济、政治、文化、社会、生态文明建设过程中，其发展都要符合法治运行的规律，都要在各领域的立法、执法、司法、守法、法律监督、保障等环节体现出效果。二者是相互贯通、有机融合的，可以说，没有法治思维的运用就不会必然实现治理体系和治理能力的现代化。随着党的十八大提出的法治是治国理政的基本方式，运用法治思维和法治方式治理云南不仅是云南发展的内在的、必然的要求，也是云南实现治理体系和治理能力现代化的必然选择，是云南实现科学发展、和谐发展、跨越发展的可靠保证。

参考文献

- [1] 格里·斯托克. 作为理论的治理：五个论点[J]. 华夏风译. 国际社会科学杂志（中文版），1999，（1）.
- [2] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京：社会科学文献出版社，2004 .
- [3] 杨博. 分配改革领域视域下的国家治理建设能力研究[D]. 长春：吉林大学，2014 .
- [4] 李景鹏. 关于推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 天津社会科学，2014，（2）.
- [5] 莫纪宏. 国家治理体系和治理能力现代化与法治化[J]. 法学杂志，2014，（4）.
- [6] 应松年. 加快法治建设促进国家治理形式和治理能力现代化[J]. 中国法学，2014，（6）.
- [7] 俞可平. 衡量国家治理体系现代化的基本标准[N]. 北京日报，2013—12—09 .
- [8] 左安嵩. 提升社会治理能力的四个着力点[J]. 社会主义论坛，2014，（7）.
- [9] 塞缪尔·亨廷顿. 变革社会中的政治秩序[M]. 王冠华，等译. 上海：上海人民出版社，2008 .
- [10] 严峻，于飞. 对云南省16州市治理能力的测评和排名[J]. 国家治理，2015，（1）.
- [11] 叶红，李诚. 提升边疆民族地区政府的社会治理能力[J]. 学术探索，2015，（4）.