# 依靠法治思维提高执政履职能力

□于 勇

党的十八届四中全会明确提出，要自觉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、维护稳定能力。法治思维是以法治的观点、原则和精神作为判断是非和处理问题标准的思维，是法治社会最基本的思维形式。用法治思维履职用权，既是转变执政理念和方式的迫切要求，也是新时期党情国情社情民意的殷切呼唤。作为党员领导干部，理应在法治轨道上想问题、作决策、办事情、解难题，努力依靠法治思维提高执政履职能力。

**善于运用法治的理念想问题，使之成为一种信仰。**四中全会决定指出，法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。信仰是行为的动力，有什么样的信仰，就有什么样的行动。用法治的理念想问题，就是在想问题过程中时刻把法律作为准绳，把工作思路放在法律的框架内谋划。党员干部只有把法治理念内化于心、根植于头脑，把法治思维作为执政履职的行为准则和办事依据，法治信仰才能形成，依法治国才能成为新常态。当前，我们改革发展面临着比以往更复杂的情况，需要解决更深层次的问题，纵观包括近年来各级查处的违纪违法党员干部，其根源多是在行使手中权力的过程中缺失法律意识，无视法律权威。新时期、新形势，党员领导干部更需勤于学法、提升能力，从古今中外法治文化中吸取营养，在提高自身修齐治平修为的同时，常怀对法律权威的戒惧之心，涉猎多领域、各层面的法律法规，真正明白哪些能做，哪些不能做，让思路方法于法有据。率先垂范、引领风尚，在自己学法懂法的同时，引导身边的人遵纪守法，切实把法律观念和法治思维内化为全体民众的风尚追求和精神信仰。

**善于运用法治的逻辑作决策，使之成为一种常态。**领导干部的工作，主要是做决策和指导决策的执行。在依法治国成为国家治国方略的大背景下，努力提高科学决策、民主决策尤其是依法决策的水平，是摆在各级领导干部面前的重大课题。由于国家的法律法规和规章制度具有全局性、稳定性和长期性的特点，科学决策、民主决策必然要求通过依法决策来体现，而依法决策则为科学决策、民主决策提供制度基础和法律保障。所谓依法决策，就是指通过宪法、法律和法规来规范和约束决策主体、决策行为、决策程序，实现决策于法有据，决策行为依法进行，决策违法依法追究责任。领导干部只有充分认识到手中握有的决策权力的权源在民，责任在己，边界在法律，让运用法治的逻辑行使决策权力成为一种常态，才能提高决策的合法性和公信力、保障人民群众的根本利益。然而，现实恰恰是，有些领导干部在政治活动中缺乏进行依法决策的政治眼光和战略思维，在行政管理和社会事业管理方面缺乏进行依法行政、依法管理的决策能力，导致决策失误，国家、社会、人民利益损失惨重，后患无穷，老百姓深恶痛绝。特别是那些所谓的“拍脑袋做决定，拍胸脯做保证，拍屁股走人”的“三拍”干部，就是他们中的典型代表。这就要求我们各级领导干部必须充分认识依法决策的极端重要性，自觉遵守党的路线方针政策、国家法律和各项规章制度，严格按照法定权力和法定程序履行职责，真正把依法决策作为一种习惯和常态，贯穿于领导活动始终，努力提高依法决策的水平。进一步改革和完善决策机制，带头贯彻党的民主集中制，落实一把手末位表态制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。决策前深入调研、广纳贤言，决策过程严格把关、严格审查、全程监督，决策方案实事求是、量力而行。实行决策风险责任制和风险评估制度，层层订立决策风险契约，重大决策应有多个方案比较，多方反复评估论证，坚决杜绝随心所欲，滥用职权。落实重大决策法律论证制度，充分发挥有关法制部门、法学研究机构、法律界专业人士的作用，进行相应的法律论证。实行重大决策公开化制度，充分发动人民群众行使参政议政的民主权力，促进依法决策、科学决策。

**善于运用法治的手段办事情，使之成为一种自觉。**加强和创新社会管理，是党中央面对新形势作出的一项重大决策，也是各级政府承担的一项重要任务。它的基本内容包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定等等。解决这些问题的途径和方式多种多样，有物质给付手段，有思想教育手段，有经济调节手段，有行政命令手段，但这些手段往往只能起到解决一时一事的作用，不能从根本上消除隐患、解决问题。国内外的成功经验都证明，只有把社会管理彻底纳入法制化轨道，充分运用法律手段来面对和解决问题，才是真正加强社会管理的治本之策。十八届四中全会顺应新的形势、立足新的起点突出强调，要提高党员干部法治思维和依法办事能力，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，把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要内容。但在一些领导干部头脑中，权大于法、信权不信法等观念始终根深蒂固，在工作中无视法律和民意，动辄以言代法、以权压法，甚至还有人把这些当成工作魄力和个人魅力的表现。不解决这个问题，政府权力就不可能受到约束，民众合法权益就难以保障，依法行政、法治政府的目标就无法实现。各级领导干部须切实增强依法控权、依法行政的自觉，坚决杜绝权力滥用、长官意志、一言堂现象，从思想上真正信仰法治，从行动上带头践行法治，让权力在法治的轨道上运行，当好“依法办事”的“带头人”。在推动发展、深化改革、惠及民生的过程中，第一原则就是按法律办事，有法律规定的，遵循法律规定；没有法律规定的，遵循法治原则、法治原理。牢固树立合法性思维，坚持职权法定原则，法无授权即禁止，在行使公权力时，无论是决策，还是执行，或者是解决社会矛盾、纠纷，推动改革发展都应不断审视其行为是否符合法律的规定和要求。

**善于运用法治的效力解难题，使之成为一种能力。**法律有至高无上的尊严，法治的权威来自法律内在的力量。在市场经济条件下，人们的思想观念多元多样多变，各种利益分歧、矛盾冲突相互交织，只有法治才能有效整合各种张力、化解各种冲突。习近平总书记日前就深入推进平安中国建设作出重要指示强调，发挥法治的引领和保障作用，坚持运用法治思维和法治方式解决矛盾和问题。当前，我们正处于改革发展的深水区，各种矛盾利益诉求错综复杂，经济社会发展面临着诸多挑战和难题。在这种新形势下，有的干部缺乏法治思维能力，老办法不管用，新办法不会用，本领恐慌，能力危机，创新社会治理时，前后受阻、左右为难。个别领导法治意识淡薄，经常采取无序性的非法治手段解决现实中的矛盾和问题，缺乏规范性和可预测性，造成处理社会问题和维护社会稳定的成本越来越高。面对日益多元的群众利益诉求，需要把群众路线和法治思维结合起来，密织法律之网、强化法治之力，切实解决人民群众最关心的教育、就业、社会保障、医药卫生、住房等方面的突出问题，提高运用法治做好群众工作的本领。

（作者系中共阜阳市委书记）

# 土地流转中农民权益的司法保护

□侯建军

随着我国城镇化进程和城乡发展一体化的不断推进，越来越多的农村土地通过流转方式转化为城镇建设和工业用地。加强土地流转中的农民权益保护，成为人民法院贯彻落实党的十八届三中和四中全会精神、保障人民安居乐业的重要职责。笔者以人民法院近年来办理的相关案件为视角，对我国农村土地流转存在的问题进行探析，着眼加强农民权益司法保护提出相应对策和建议。

## 存在的主要问题及其原因

当前，农村土地流转正处于由政府主导向市场化交易的过渡阶段，还没有完全步入制度化、规范化、市场化轨道，在农民权益保障方面还存在不少问题和不足。

从人民法院办理的相关案件看，主要存在以下五个问题。一是农民的主体权利得不到保障。在土地流转中，农村集体经济组织、村民自治组织，擅自代行农民主体权利。二是土地流转的公开民主度不高。三是村、镇组织违规流转土地。有的农村集体经济组织为了追求经济利益，以假入股、联营，真出让、出租的形式，将农村土地转让给企业使用；有的乡镇政府擅自变更土地用途，采取“以租代征”方式自建产业园，违规占用农村土地。四是政府征收不规范。近年来，地方政府为推动城镇化发展，强力实施“旧城改造”“城中村改造”工程，大量征收农村土地，但由于很多地方征收补偿标准过低，征收程序不规范，被征收人抗拒情绪激烈，有的甚至酿成群体性事件。五是司法保护渠道不畅通。农村土地流转具有较强的政策性，由于当前国家实行鼓励探索的弹性土地流转政策，各地土地流转政策差别较大，给司法介入造成了很大困难。许多法院因对土地流转的政策标准难以把握，对因此形成的纠纷一般不予受理。

农村土地流转中出现的诸多问题，有特定的体制政策与社会背景原因，也有具体的制度机制因素。一是集体土地所有制下的土地权利主体多元。我国实行农村土地集体所有制，土地所有权、使用权、管理权分属集体组织、农民、政府三方主体，农民处于弱势地位，在土地流转中主动参与少，被动接受多，致使主体权利行使不充分，自身权益难以保障。二是法律法规不健全造成农村土地流转失序。当前，虽然从政策层面允许土地流转进行市场化运作，但配套法律制度还未及时跟进，相关管理法规缺失，农村土地市场化运作仍停留在探索阶段，没有建立起规范完善的流转程序与管理制度，致使流转随意性大、隐蔽性强。三是土地快速增值形成利益驱动。在城镇化、工业化乃至城乡一体化的推动下，农村土地价格快速攀升，受价值激增的利益驱动，村集体、乡镇及上级政府采取出租、征用等方式积极推动土地流转，使大量农村土地转变用途。四是政绩考核指标设置不科学加剧农村土地不当流转。一些地区以GDP为政绩考核主要指标，导致地方政府片面追求经济增长速度，把土地流转作为经济增长支点，擅自扩大建设用地规模，违规进行土地流转。

## 加强司法保护的对策措施

加强农民土地权益的司法保护，是建立健康有序的土地流转秩序，促进农业增效、农民增收和城乡一体化发展的重要条件。当前，司法机关应当认真贯彻落实新形势下的土地流转政策，依法调整土地流转利益关系，确保农民土地权益得到有效维护。

司法保护坚持三项原则。其一，保护农民合法土地权益原则。土地是农民最重要的生产生活资料，是农民安居乐业的基本条件。在土地流转的各方主体中，作为个体的农民处于弱势地位，人民法院必须坚持公平、公正和平等保护，准确适用法律政策，充分保障农民诉权行使，依法确认农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保、入股等权能，切实维护农民公平分享土地增值和流转收益。其二，维护土地流转合法有序原则。慎重对待地方性土地流转政策下产生的矛盾纠纷，平衡处理推进城乡发展一体化与保障农民权益之间的关系，依法保护合法流转，坚决制裁违法流转，促进形成积极稳健的土地流转秩序。其三，注重协调和解原则。土地流转纠纷涉及人员多，现实因素与历史遗留问题交织，权利义务关系复杂。人民法院应当尽可能采取协调、调解、和解方式，促使矛盾纠纷实质化解，实现法律效果与社会效果有机统一。

依法稳妥处理农村土地流转中的重大问题。农村土地流转中的很多问题涉及国家法律的实施，事关经济政策的推行和社会稳定大局，既要严格执法，也要平衡各方利益，确保妥善处理。第一，严格执行集体土地与国有土地的法律认定标准。城市规划区内的集体土地，在没有经过合法征收程序，没有给农民必要、合理的补偿之前，不能因城市规划而发生土地性质转变与所有权人的变更。人民法院必须始终坚持这一标准，有效制约、及时纠正侵犯农民土地权益行为。第二，正确认定宅基地流转的效力。同一集体经济组织成员之间的宅基地买卖行为，应认定有效。非同一集体经济组织成员之间的宅基地买卖，一般应认定无效。但是，农民在外村购房主要用于自住，并且已融入房屋所在村生活，如与当地村民形成姻亲关系，取得该村承包土地，在村内从事个体经营或办企业等，无论是否办理户籍转入或者宅基地审批手续，也应认定有效。农村集体经济组织全部成员转为城镇居民的，如果土地性质未转为国有，该范围内的房屋和宅基地买卖合同效力，应当参照农村宅基地、房屋买卖的有关规定予以认定。第三，合理确定农村土地流转收益分配范围。根据法律规定，农村土地流转收益应当在集体经济组织成员之间分配。农村集体经济组织成员资格的认定，应当以是否具有依法登记的集体经济组织所在地常住户口，是否形成较为固定的生产、生活关系等进行综合判断，不能单纯以户籍标准加以认定。

加强对农村土地征收的司法审查与监督。根据法律规定和土地征收实际，人民法院可以将以下行为纳入行政诉讼或非诉执行案件受理范围：人民政府对有争议的补偿标准作出的行政裁决；人民政府批准的征地补偿、安置方案；人民政府作出的责令交出土地决定；人民政府在行政征收中的消极不作为。如对应收回土地不予收回、对非法占用土地行为不予处理等；无权、越权批准征收、使用土地等行为；强制执行土地征收决定的申请。受理此类申请时，应当严格审查行政决定的合法性、行政程序的恰当性以及法律效果与社会效果的协同性，慎重使用强制执行措施。

健全完善相关配套制度措施。实现农民土地流转权益的有效司法保护，还需要相关配套制度措施的及时跟进。一是健全农村土地流转法律制度，将宅基地和经营性建设用地流转纳入村民自治范畴，落实土地流转中农民主体地位，规范农村土地流转条件和程序，明确流转收益分配原则和标准，保障农村土地“依法、自愿、有偿”流转。二是完善监管服务制度，明晰村民委员会、乡镇政府及相关部门的管理服务职责，实行对农村土地流转全过程、全方位监督，确保土地流转依法规范有序进行。三是改进地方政府政绩考核办法，取消GDP考核指标或降低GDP考核权重，消除地方政府对农村土地流转利益追求的不当预期，规范农村土地流转使用。四是完善农村户籍、就业、教育、医疗、养老等管理制度，加快建设城乡一体化的社会保障体系，为农民安居乐业提供长效保障。

（作者系山东省高级人民法院党组副书记、副院长）

# 我国智慧城市的发展之路

□刘浩瀛

随着城镇化进程的不断深入，人们的生产和消费日益集中化、规模化和社会化，同时也面临着更大的城市资源需求和更复杂的城市管理。当前全球信息化已经拓展了城市的功能，对城市的评价不再以城市硬件设施状况作为主要标准甚至唯一标准，而更注重城市软实力，例如城市人口的教育程度和素质状况、城市居民的资讯网络便捷程度、城市生态可持续发展状况等。基于此，“智慧城市”的概念应运而生，成为全球城市发展的新主题和新动力。

## “智慧城市”是推进新型城镇化建设的重要抓手

“智慧城市”是一种新型的城市发展模式。通过信息智能技术的广泛使用，实现信息化和城市化高度融合，提高城市基础设施和公共服务的智能化和便捷化，促进城市智慧运行，更好地满足城市居民的各方面需要。在积极稳妥推进新型城镇化的过程中，迫切需要建立城市综合管理机制。只有更加系统化和智能化的城市综合管理机制才能满足当前城镇化发展的需要。智能化的城市综合管理机制对城市“共享协同”和“长效管理”等能力提出了更高的要求，从而迫使我们加快智慧城市的建设步伐。可以说，智慧城市的建设对提高城市信息化水平、促进政府管理创新和提升城市竞争力等都具有十分重要的意义，“智慧城市”建设是通往城市现代化的必经之路。目前，我国由于现代信息技术发展相对滞后，城市建设时间较短，智慧城市建设还比较滞后，与城镇化发展的要求不相适应。因此，大力推进“智慧城市”建设是我国新型城镇化发展的必然要求。

## 发达国家城镇化过程中智慧城市的发展情况

西方发达国家智慧城市的发展大致经历了四个阶段：起步阶段，这个阶段主要是加强城市信息基础设施建设。发展阶段，这个阶段以各种电子信息技术在城市中的广泛应用为主。融合阶段，这个阶段重在将各种城市服务功能整合和协同。成熟阶段，这个阶段则是政府决策过程和信息服务活动趋向自动化和智能化。美国、法国等发达国家智慧城市建设起步较早，其经验对我国智慧城市的发展具有重要启示与借鉴意义。

计划先行是智慧城市建设的前提。发达国家在智慧城市建设过程中，几乎都制定了较合理的计划。美国纽约市于2009年提出“城市互联”行动计划，通过完善移动通信、网络热线服务等，增加政府、民众和企业之间的联系。法国巴黎市为快速发展城市光纤网络、推广WiFi和全民共享网络，于2006年提出了“数字巴黎”计划。日本东京市为使城市实现无论谁在何时何地都可利用“电脑终端电子向导社会”获得所需信息，提出了基于智能卡技术的“东京泛在计划”。新加坡欲将其发展成为由信息通信所驱动的智慧国家与全球都市，于2006年提出了第六个信息通信产业发展蓝图，即“智慧国家2015”规划。

“以人为本”是智慧城市建设的核心。发达国家在智慧城市的建设过程中注重对人的服务，强调人的互动参与。法国巴黎市成立由市长、议员和信息技术专家组成的领导小组，并在领导小组内设城市、农村、企业和电子政务四个项目推动组，负责各自领域宽带网络和其他应用服务项目的推广工作，要求行政管理部门的窗口服务加入互联网，并通过一系列信息服务项目的推广鼓励更多企业和市民应用城市信息服务。如新加坡制定的“智慧国家2015”中，向人们展示了信息技术将如何改变人们的生活、工作和交流方式。

“绿色、低碳”是智慧城市建设的重点。西方发达国家在建设智慧城市的过程中，普遍重视绿色和低碳发展。日本城市层面的智慧城市工程项目就是以清洁能源和降低碳排放为主要目标，以能源、建筑、交通运输几个领域为重点，通过引入新技术等方式降低碳排放。瑞典斯德哥尔摩市将信息技术广泛应用于城市管理的各个方面，为寻找减少二氧化碳排放量的可靠途径，实现绿色交通，通过建立“智能交通系统”收集并分析运输系统、交通流量传感器、污染检测和天气等数据信息。美国芝加哥市积极推行绿色城市计划，通过降低建筑物、交通运输工具的碳排放量，达到建设绿色芝加哥的目的。

政府合理引导是智慧城市建设的保障。从发达国家智慧城市的发展中可以看到，政府发挥了重要的引导作用。与我国国内智慧城市如火如荼的急速推进不同，发达国家智慧城市建设往往是平稳有序地开展。在国家统一规划的前提下，各级政府根据辖区内具体情况，对智慧城市的建设进行合理引导，避免了盲目投资和重复建设。韩国政府U-City计划就是由政府引导，吸引民间投资，使现代信息技术在城市公共管理中得以广泛应用。新加坡政府专门成立了资讯通信发展管理局（IDA），负责推动通信技术产业的发展与电子政务应用。

## 我国“智慧城市”建设与发展的思路

智慧城市建设是未来城市发展的趋势和方向，通过学习和借鉴西方发达国家智慧城市建设的经验，结合我国城市发展的实地情况，制定切实可行的发展目标，有利于加快我国特色、宜居的智慧城市建设步伐。

着力加强智慧城市战略规划。发达国家智慧城市建设中“计划先行”的经验告诉我们，智慧城市的建设要进行合理和充分的战略规划。智慧城市建设不是以城市硬件基础设施投入为主的旧城改造工程，而是借助先进信息技术提升城市服务功能的再造工程，是在深化信息技术应用的基础上促进城市转型，激发城市活力，让城市居民享受到城市服务的便捷、体会到城市生活的幸福。完成这项系统工程，必须发挥政府的引导和带动作用，从整体上做好建设的战略规划，推动智慧城市科学合理有序的发展。

注重突出智慧城市建设特色。中央城镇化工作会议指出：“要传承文化，发展有历史记忆、地域特色、民族特点的美丽城镇。”西方发达国家智慧城市的建设也是因地制宜，各具特色。目前我国已经兴起智慧城市的建设热潮，智慧城市建设正在各地如火如荼地进行。很多地方政府将智慧城市建设作为重要的发展机遇，直接照搬国外建设经验，盲目推进智慧城市建设。我们应清醒地认识到，智慧城市的建设不能搞一刀切，须结合不同城市历史、文化和资源等方面的特点，走差异化的建设之路。因此，需要充分考虑城市所处地理位置、规模大小以及发展定位等，通过合理部署智慧应用，突出智慧城市的建设特色。

始终坚持智慧城市宜居发展。西方发达国家智慧城市建设的方向体现为“绿色低碳”。目前我国面临着资源短缺危机，理应坚持可持续发展道路。智慧城市建设需要紧紧围绕绿色城市建设，始终坚持宜居发展的理念，合理利用绿色能源，积极贯彻城市生态文明的理念。在智慧城市建设中，加强城市碳排放监管，保护原有的城市生态环境和自然环境。积极改善居民居住环境，应用现代信息技术不断创造新的绿色低碳生产生活方式，推动智慧城市的良性发展。

稳妥推进智慧城市有序建设。国外智慧城市的建设不是一蹴而就的，大都经历了一个建设和发展周期。当前我国工业化和城镇化发展水平不高，智慧城市建设需进行合理规划，通过政府引导创造良好的发展环境，循序渐进，分阶段有重点地有序推进。可以借鉴欧盟经验，从完善各项城市基础设施和提高智能化城市服务入手，健全信息网络，促进信息资源共享。近期优先发展智慧交通、智慧医疗、智慧教育等民生项目，满足社会公众的基本公共需求。长期陆续将信息智能技术应用到城市管理、城市商务、城市生活和城市环境保护等各个方面。

（作者单位：中国人民银行拉萨中心支行）