

# 试论司法公正的执法保障

刘家玟

(中共成都市委 政法委, 四川 成都 610012)

**[摘要]**依法治国的重点和难点是执法。政法部门必须进一步转变观念,端正执法指导思想。要努力提高人员素质,加大队伍正规化、法制化建设,强化管理。要积极创造良好的执法环境,健全和完善监督制约机制,以确保严肃公正执法,防止司法腐败。

**[关键词]**司法公正;执法;司法腐败

**[中图分类号]**DF8

**[文献标识码]**A

**[文章编号]**1000—5315(2000)02—0026—04

党的十五大第一次把依法治国、建设社会主义法治国家作为党领导人民治理国家的基本方略,这是我国从人治走向法治的伟大转折。依法治国的涵义是:“广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理文化经济事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主制度化、法律化,使各种制度和法律不因领导人的改变而改变。”依法治国的本质是党领导人民当家作主管理国家;依法治国的主体是人民,客体是国家事务和经济、社会生活;依法治国的重点是“依法治权”、“依法治官”,防止权力滥用;依法治国的目的是发展社会主义民主政治,保障人民充分行使民主权利,实现当家作主。各级国家行政机关和司法机关是实现这种管理的重要“途径”,尤其是各级司法机关,肩负着打击敌人、惩治犯罪、保护人民、服务四化的重任,是维护国家安全、社会安宁和人民利益的重要力量,是社会矛盾的调节者和裁判者。因此,确保严肃公正执法,防止

司法腐败,在依法治国方略中占有及其重要的地位。

## 一 司法公正是实现依法治国的关键

司法公正不仅是人民群众的强烈呼声,也是社会主义法制的基本要求。依法治国的重点和难点是执法,“法令行则国治,法令弛则国乱”,这是历史经验的反复证明。依法治国、建设社会主义法治国家是一项庞大的系统工程,司法公正则处于中心环节。司法机关行使着法律赋予的特殊权力,执行着具体实施法律的职能,因此,司法活动比一般的行政执法活动更具有权威性和约束力。司法活动事关公民的财产权、人身权甚至生命权,司法不公,将直接侵害人民群众的合法权益,严重损坏党和政府在人民群众中的威信和形象,严重损害法律的尊严,影响依法治国方略的实施。公正执法是党和人民对政法工作的根本要求,是政法工作的生命线。司法机关作为打击犯罪、保护人民的专门机关,作为实施依法治国方略的重要部门,必须防止司法腐败,确保严肃公正执法,全

**[收稿日期]**1999—09—17

**[作者简介]**刘家玟(1948—),女,四川成都人,中共成都市委政法委研究室副主任,副教授。

力维护法律的权威和尊严。只有这样,依法治国的方略才能得到实实在在的贯彻和落实。

## 二 当前影响严肃公正执法的主要表现及原因

近年来,政法机关以维护司法公正为主题,坚持不懈地开展了队伍教育整顿、执法检查、执法监督、建章立制、审判方式改革等一系列活动,执法形象不断好转。但是,形势仍不容乐观,违法违纪、执法不公等司法腐败现象仍然存在,有的问题还相当严重,甚至屡整屡犯、边查边犯,成了顽症。主要表现为:徇私枉法,办人情案、关系案、金钱案等;执法不严、执法不公、打击不力,该立案的不立案,该侦破的不侦破,该查处的不查处,该从重处罚的从轻处罚,甚至不了了之;违法办案、违法行政、以拘代刑、以罚代刑、超期羁押、滥用强制措施;不按法定程序办事,随意侵犯公民的人身、财产权利,乱关乱押、刑讯逼供;办案水平不高、作风简单粗暴、接待群众冷硬横推、吃拿卡要;工作中的浮夸风、报喜不报忧、立案不实、偏私护短、欺上瞒下。因此,我们要从维护社会政治稳定,巩固国家政权、实施依法治国方略的高度,充分认识上述问题的严重危害性,深入剖析其产生根源,增强严肃公正执法、防止司法腐败的使命感和责任心。

执法不严、执法不公、执法犯法、偏私护短等现象,实际上就是司法腐败的具体表现形式,究其原因是多方面的。

一是执法指导思想错位,主仆关系颠倒。由于我国历史上长期实行人治,缺乏民主法治传统,导致一些为官者、执法者特权思想严重,颠倒了主仆关系。一方面,觉得手中掌握一定的权力就可以高人一等,甚至随心所欲、滥用权力,未能意识到自己是受人民委托,代表人民行使职权,未能意识到在法律赋予权力的同时,也必须承担相应的义务,必须受到法律的制约和监督。另一方面,一些司法人员对惩罚犯罪与保护人民的辩证关系认识不清。由于长期以来强调专政职能,在司法人员执法观念上,打击敌人、惩罚犯罪的意识很强,但对新时期保护和尊重公民的合法权益、服务经济建设的职能缺乏深刻的认识。当前执法面对的绝大多数是群众,调节的是人民内部矛盾,如果与打击和惩治犯罪采取同样的态度、同样的手段,那

么,侵犯公民、法人合法权益,引起群众不满之事就难以避免。

二是队伍素质参差不齐,总体水平仍然不高。执法是非常严肃的活动,对执法者的选择应该有严格的要求和条件。但由于长期以来沿用的进人、用人机制,使得现有的政法队伍人员结构复杂,良莠不齐,难以适应形势的需要。当前政法队伍的来源大致有以下几个方面。一部分是大中专毕业生。这部分人员一般具有较为系统的专业知识,但政治素质和实际工作能力略为欠缺。一部分是转业军人。这部分人一般具有较高的政治素质和实际工作能力,但不少人面对专业性强、要求严格的执法工作,无论是在法制观念、法律意识,还是在法律知识等方面仍有缺陷。还有一部分是通过招干、招聘、调动等渠道进入的人员。由于我国司法机关长期以来进口不严、出口不畅,再加之法律职业与法律教育相分离,不少人缺乏应具备的从业资格,未经严格系统培训,仓促上岗,执法能力和执法水平必然不高,难以确保严肃公正执法。

三是复杂的执法环境和不良社会风气的影响。当前,民事、经济纠纷案件大量增加,执法环境复杂,外来因素包括行政权力(如地方保护主义、部门保护主义)干预执法,关系、人情影响执法,已不是个别现象,“案子一进门,两边都托人”,不少当事人调动金钱、亲情、社会关系向执法人员施加影响。同时金钱至上、享乐主义、极端个人主义等社会不良风气蔓延,有的干警经不起考验,让市场经济中的利益原则侵入到执法工作中,有法不依,执法不严,执法不公,吃拿卡要,办“关系案”、“人情案”、“金钱案”,个别人甚至索贿受贿、贪赃枉法、执法犯法。

四是监督体系不完善,监督机制运作不力。缺乏监督制约的权力,必然走向腐败。当前,我国对司法和行政执法的监督体系虽已初步形成,但还不够完善缜密,监督管理的各项规章制度落实不够。从司法机关的内部监督网络系统来看,公、检、法相互监督和制约的一些具体操作问题至今尚未很好解决。公安机关的内部执法监督机制还没理顺,监督工作尚不规范,监督范围不广,监督力度不强;检察院作为法律监督机关,目前主要表

现为个案监督,监督范围和力度都有限,同时,对于检察机关自身执法活动的监督,目前也还是薄弱环节;法院内部的监督体制也尚待健全和完善,执法责任制、错案追究制等制度的可操作性不强,几乎没能得到真正落实。从外部监督体系来看,党对执法工作的监督无论从监督的范围、监督的方法和监督的实效上都不够理想;人大监督目前在程序上和操作上都显得较为宏观、笼统,缺乏个案监督,监督和制约作用还未到位。在增强执法工作透明度,主动接受社会组织、社会舆论和人民群众监督的渠道和方法上也还不够畅通和完善。

### 三 确保严肃公正执法,防止司法腐败的对策措施

依法治国的重心在于保证宪法和法律切实得到遵守和执行,但是法律不会自己施加于人,而是靠执法者的操作去发挥作用。依法治国首先要依法治官、依法治权。这就要求执法者必须依法办事,依照法定权限、法定程序来操作,违者必须受到党纪、政纪和法律的追究。因此,政法部门必须以严肃公正执法为出发点和落脚点。

当前,实现公正执法应采取的对策和措施主要有以下四点。

一是进一步转换观念,端正执法指导思想。要坚持不懈地在政法队伍中进行全心全意为人民服务的宗旨的教育,理顺当家作主与为民作主的关系,明确政法队伍中的每一个成员既是人民的一员,又受人民委托,代表人民依法行事,是人民的公仆。要消除特权思想,坚持把人民满意作为工作的根本出发点和归宿。同时,还必须明确,在建立社会主义市场经济条件下,执法意识、执法态度、执法手段和技巧都应该侧重于保护人民、服务人民、服从于改革开放和现代化建设的大局,按照“严格执法、热情服务”的要求,忠实履行党和人民赋予的职责。

二是提高人员素质,加强队伍正规化、法制化建设。确保严肃公正执法,人的因素是最根本的。目前我们基本上具备了有法可依,而急需的是熟悉法律、忠于法律的司法人员。当前要在认真执行《中华人民共和国法官法》、《中华人民共和国检察官法》、《中华人民共和国人民警察法》、《中华人民共和国律师法》的同时,制定相关配套的、可操

作性强的实施细则,落实依靠法律制度管理队伍的措施。要通过进一步深化干部人事制度改革,创造公开、平等、竞争择优的用人环境。要严格把好政法队伍入口关,进入一律实行严格的考试考核和审批审核。要优先考录政法院校毕业生;转业干部必须经过培训,考试合格方能进入;新进人员,必经培训合格、试用期满方可正式上岗。要拓宽用人渠道,逐步推行部分领导职务和非领导职务竞争上岗制度,使能者上、平者让、庸者下,形成良性循环的用人机制和争先创优的良好氛围。要加强对现有政法工作人员的培训,尽快提高其政治觉悟、法律理论素养和法律专业操作技术水平,以适应新形势的需要。要进一步疏通政法队伍出口。对不适合从事政法工作的人员,要坚决调出;对各类不合格人员,要坚决予以辞退,以优化队伍人员结构,提高队伍的整体素质。

三是努力创造良好的执法环境和条件。司法作为国家公共权力的一部分,既应该相对独立,又应该有严格的自律。各级党委政府,要支持政法机关独立行使审判权、检察权,支持政法部门依法办案,坚决纠正和克服地方保护主义和部门保护主义。尤其是各级党政领导干部,要不断增强法制观念,坚持在宪法和法律的范围内活动,带头维护法律的尊严和统一,坚决纠正和克服以权压法、以言代法现象。任何单位和个人都不得非法干涉、干预和影响政法机关依法行使职权,不得干预和影响政法干警依法执行公务。要从根本上解决政法部门的经费保障问题,确保“吃皇粮不吃杂粮”。为此,建立与国民经济和社会发展相协调,与现行财政管理体制相符合,有利于政法机关职能作用充分发挥的经费保障制度势在必行。各级政法部门都要严格执行中央关于政法部门不再从事经商活动的决定,严格实行行政性收费和罚没款收入“收支两条线”的规定,严禁拉赞助和接受捐款,严禁用当事人或单位的钱物办案。要认真落实“从优待警”的政策,逐步提高政法人员的工资待遇和津贴标准,尽快建立政法人员保险制度,切实解决政法人员医疗、住房等实际困难,以免除其后顾之忧。

四是健全和完善监督制约机制,强化监督管理。司法权的行使,必须受到有效的制约和监督,

方能保障权力行使依照法定原则、程序进行,防止和纠正可能发生的错误和偏差,实现司法公正。当前,要尽快完善执法监督机制,形成全方位的执法监督网络。第一,健全政法机关的内部监督机制,要通过立法,进一步补充和完善公、检、法之间的监督制约关系,并强化检察监督力度。要完善现有的执法责任制、错案追究制和有关执法纪律规定,增强可操作性,把严格执法、秉公办案落实到人,确保对错案及责任人的严肃追究。要健全政法各部门内部监督机构,加强纪检、监察机关力量,充实公安督察部门,完善各项内部监督工作的程序化、制度化建设,发挥律师对司法权的监督作用,努力拓展监督内容,变事后监督为事前、事中监督,变结果监督为过程监督,变部分监督为全面监督。第二,强化党对执法工作的监督。各级党委、政法委要认真履行监督职能,加强执法监督,宏观抓共性,微观抓典型,把全面指导与个案监督结合起来,切实解决执法活动中的违法问题。第三,健全和完善社会监督体系。首先,要强化人大及其常委会的监督。当前,除了进一步完善各级人大常委会对司法机关监督权中的质询、罢免、撤职、专案督察等监督手段外,还须对重大典型违法案件的查处工作进行监督,以实现宏观监督与个

案监督的结合。要尽快制定监督法,使人大对个案监督有法可依,通过个案监督,督促和支持司法机关改进工作、完善制度、建好队伍、公正执法。其次,政法部门要进一步健全“公开”制度。公正执法必须以“公开”为前提,避免“暗箱操作”。要进一步完善警务公开、检务公开、审判公开等制度,除必须保密的工作,各司法机关要尽可能地将自己的工作职责、工作规程、办案纪律以及当事人的权利义务等公之于众,并建立健全社会监督网络,聘请人大代表、政协委员、民主党派人士、律师和普通群众作为执法监督员,随时听取他们的意见,以改进工作。事实证明,“公开”是司法机关联系群众的桥梁和纽带,是保证司法队伍廉洁自律的有效手段,是推进司法民主化,实施依法治国方略的重要条件。再次,要充分发挥舆论监督的作用。舆论监督具有其它监督手段不可替代的作用,执法不公、违法违纪案件一经媒体曝光,会引起社会普遍关注并造成强大舆论压力。在当前,政法机关要主动争取和配合舆论部门对自身的执法活动进行监督,如对案件公开审理和执行情况进行报道宣传等,以检验执法工作质量,促进严肃公正执法。

## Attempt at Law Enforcement Assurance of Judicature Impartiality

LIU Jia-bin

(Chengdu Municipal Committee of the CCP PLC, Sichuan Chengdu 610012 China)

**Abstract:** The focal point and difficult point of administering our country according to law is law enforcement. To assure seriousness and impartiality of law enforcement and prevent judicial corruption, judicial departments must update their sense, take a correct guiding ideology of law enforcement, improve judicial personnel's qualities, enhance regularization and legalization of judicial forces, intensify administration, create favourable environment for law enforcement, and set up and perfect supervisory and restricting system.

**Key words:** judicature impartiality; law enforcement; judicial corruption