

加大执法监督力度

提高执法监督水平

莫纪宏

执法监督是执法工作的重要环节,也是保证执法行为合法性必要的约束手段。加强执法监督对于健全社会主义执法体制,保证法律的贯彻实施,具有非常重要的意义。

一、加强执法监督的重要性

改革开放以来,国家立法机关抓紧制定了一系列法律、法规,我国以宪法为基础的社会主义法律体系已经基本形成。但是,无庸讳言,当前,在我国政治生活、经济生活和社会生活中,有法不依、执法不严、违法不究的现象还大量存在,有些方面还相当严重。造成这种现象的原因是多方面的,但对法律实施缺乏强有力的有效的执法监督,则是一个十分重要的原因。

执法监督是对执法活动的法律依据进行审查,对执法行为的合法性进行评价,对违反宪法、法律和法规的执法行为予以惩处,并在此基础上对执法活动的各方面工作加以正确的合法性指导。加强执法监督,有利于宪法、法律和法规的贯彻实施,有利于保证执法行为的合法性,有利于维护执法工作的权威,有利于推动执法的制度建设和提高执法活动的效率。当前,在我国加大执法监督的力度尤为重要。

我国的执法监督体制是一个由多层次、多形式的执法监督构成的有机统一体。其中,人民对人民代表大会及其常设机构执法活动的监督,选民对人民代表执法活动的监督,人民代表大会对国家行政机关、审判机关和检察机关执法活动的监督,国家行政监察机关对国家行政机关执法活动的内部监督,检察机关对公安机关和审判机关执法活动的监督,人民群众对国家机关执法活动的监督,中国共产党和各民主党派以及各社会团体、社会舆论对国家机关执法活动的监督等是我国执法监督的主要形式。上述各项执法监督相互作用、相互配合,构成了我国执法监督的主要特色。

虽然目前我国在执法监督实践中已经取得了一定的成绩,但是,由于我国执法监督体制尚未制度化、法律化,因此,执法监督工作的效率还有待进一步提高。就执法监督本身具有的规范调控功能而言,我国执法监督工作尚存在下列亟待解决的问题。

一是执法监督主体缺乏合力。我国目前执法监督的主体种类很多,各类执法监督主体的性质也不一样,并且,不同执法监督主体之间的法律关系错综复杂。因此,在执法监督实践中很难把各种不同的执法监督主体有

机地组成一个统一的执法监督主体队伍。由于执法监督主体之间缺乏合力,因而常常是执法监督主体的执法监督效力互相抵消或者是无法真正地发挥其应有的监控执法活动的功能。

二是执法监督对象范围不清。执法监督工作要卓有成效,执法监督的对象明确或者执法监督对象的范围界定清楚是首要前提。由于我国目前执法监督体制并未制度化,因此,除了法律规定的执法监督形式之外,其他执法监督的对象泛化现象很严重。例如,我国现行宪法第129条规定:“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。”根据此条规定,人民检察院是我国专门的执法监督机关,它应当有权对任何执法主体的执法活动进行法律监督,因此,人民检察院执法监督的对象的范围应当包括除了各级国家权力机关之外的所有国家机关。但是,由于我国目前法律体制上的限制,故在实践中,人民检察院除了对公安机关和审判机关的执法活动可以依照法律规定进行有关的法律监督之外,其他方面的执法监督工作则较为难以开展。

三是执法监督目标不够稳定。执法监督的目标是执法监督的基础。只有执法监督的目标明确、具体,执法监督活动才能有针对性地开展。根据我国宪法、法律和法规的有关规定,国家权力机关对国家行政机关、审判机关和检察机关执法活动的监督制度是比较健全的。检察机关和国家行政监察机关依法分别有权对国家审判机关和行政机关的执法活动进行法律监督。但是,在法律上尚未制度化的执法监督形式,在实践中其执法监督目标就不够具体、明确和稳定。例如,在我国,各民主党派、各人民团体和各群众组织对国家机关的执法活动的法律监督的目标相对而言就显得比较模糊,执法监督目标泛化现象尤为突出。各种新闻传播媒介对国家机关执

法活动的监督目标也并不是十分具体,新闻监督焦点的集中性不强,新闻监督的任务也不够明确。

四是执法监督权威难以树立。当前,我国执法监督工作中一个比较严重的问题就是执法监督缺乏权威性,许多执法监督工作是认真做了,但是,对纠正执法活动中的违法行为并未起到很好的威慑作用。例如,当前,在行政执法工作中存在着执法不严、不公、不文明的“三不”现象,巧立名目乱收费、乱罚款、乱摊派的“三乱”现象,某些行政执法部门强行借款、强行收取保证金、强行有偿服务的“三强”现象,以及随意干预企业自主权的正常行使等现象时有发生。更为严重的是还存在着行政自由裁量权过大导致“权力寻租”现象。对于国家行政机关执法中出现的各种越权和滥用职权的不正之风,各级国家权力机关以及各级国家行政机关的行政监察部门并不是没有认真地行使执法监督的职权,而是由于目前一些地方和一些部门的地方保护主义和部门保护主义现象很严重,因此,在实践中就出现了一些执法监督机构对各种违反宪法、法律和法规规定的执法活动不敢动真格,有时甚至有消极应付或者是睁只眼闭只眼的态度和情绪产生。由于执法监督机构本身对执法监督工作所产生的效果缺乏信心,故实践中也降低了人们对执法监督机构执法监督作用的期待值。

五是执法监督效果评价弱化。应该说目前我国执法监督工作开展的规模和深度都是卓有成效的,但是,多年来,执法监督工作并未取得理想的效果,其中一个主要的原因就是执法监督工作做是做了,执法监督的效果并没有得到认真的对待,执法监督对执法活动的约束并没有得到强化。有些执法监督的效果仅仅停留于宣传和教育上。由于至今尚未建立执法监督效果的评价制度,执法监督工作做得好与坏对执法监督活动本身影响不

大,在一些人的心目中,执法监督做了是工作有政绩;执法监督工作未做或者是未做好也没有什么责任。正是这种消极执法监督思想和情绪的支配,致使执法监督工作效果的评价弱化,执法监督工作本身缺乏良好的自我调节和自我约束机制。

上述问题,影响着执法监督功能的发挥和执法监督效率的提高。因此,为了搞好执法监督,需要认真分析存在上述问题的原因,研究有关对策,以加大执法监督的力度,从而保证宪法和法律的贯彻实施。

二、执法监督中存在问题的原因剖析

造成执法监督工作中的问题的原因,大致有以下几点:

(一)执法监督制度建设不健全。当前,我国执法监督工作中之所以会出现监督力度不够的现象,重要原因之一就是执法监督制度不健全。例如,执法监督权限划分不清,执法监督非程序化和执法监督效力不强等严重地影响了执法监督功能的发挥。根据我国宪法和组织法的有关规定,我国各级人民代表大会常设机构可以通过组织特定问题调查委员会的方式来对国家行政机关、审判机关和检察机关的执法活动进行具有正式法律效力的监督。但是,由于目前在我国司法审判活动中只有公安机关、检察机关和审判机关所收集的证据才具有正式的法律确认力,国家权力机关常设机构在对特定问题进行调查时所收集的证据在司法审判活动中并不具有当然的法律约束力。这样,国家权力机关常设机构对司法审判活动的法律监督就可能因为国家审判机关拒不接受由国家权力机关常设机构所收集的证据而落空,国家审判机关也可借此逃避国家权力机关常设机构对司法审判活动所实行的法律监督。

(二)执法监督队伍素质跟不上。当前,求是杂志

执法监督者素质明显不符合执法监督工作要求的主要表现是:人民代表的执法监督素质与人民代表所担负的执法监督的职责还远远地不相适应。由于目前我国各级人民代表大会中的大多数人民代表并不是业务专家,有些人民代表还缺乏基本的法律知识,因此,尽管各级人民代表大会常设机构经常组织各种形式的执法监督活动,然而,由于许多人民代表对执法监督的内容不熟悉、不了解,致使在实际执法监督中无法对被监督的对象和被监督的事项提出有针对性的建议或者见解,大大地降低了执法监督工作的效力和执法监督活动本身所具有的意义。再如,各级人民代表大会常设机构对各级国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关负有执法监督责任,但是,由于各级人民代表大会常设机构的组成人员整体素质还不是很高的,故各级国家权力机关对国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关执法活动的法律监督的效力并不是尽如人意。

(三)执法监督方式缺乏规范性。我国执法监督形式广泛,执法监督的方式也是多种多样。但是,从总体上来说,执法监督的方式尚未规范化。在实践中,各级人民代表大会常设机构对国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关执法活动的监督方式形式很多,如执法大检查、询问、质询、述职、评议、汇报以及介入等,这些执法监督方式确实产生了很好的作用,有很多值得推广的经验。但是,在这些执法监督方式中,除了少数几种监督方式是依法而进行的之外,绝大多数监督方式虽然形式很好,但是,并不规范。

(四)执法监督保障没有制度化。我国目前执法监督工作之所以存在着力度不够的情况,一个重要原因就是执法监督对象对执法监督主体的权威性不太尊重。例如,宪法、法律和法规规定国家权力机关常设机构有权

对国家行政机关的执法活动进行监督。但是,在实践中,一方面,国家权力机关常设机构并不享有事实上的财政和人事权,这就使得国家权力机关常设机构在监督国家行政机关执法活动时心有余悸;另一方面,目前我国各级国家权力机关常设机构的主要负责人往往并未进入同级党委的核心决策层,而同级国家行政机关的主要负责人则是同级党委的主要成员,这样,就容易形成执法监督者对被监督对象的执法活动不能进行全程评价和跟踪评价,致使执法监督工作常常难以开展。

三、加大执法监督力度的重要措施

加大执法监督的力度应该做好以下方面的工作。

——**加强执法监督立法。**执法监督要能够发挥出应有的对国家机关执法活动的合法性的调控作用,执法监督的法制化是最基本的前提条件。我国目前尚未制定统一的执法活动监督法,各种不同类型的执法监督还未组成有机的执法监督网络。在众多的执法监督形式中,人大监督、行政监察机关的监督和检察机关的监督是对执法活动所进行的具有法律效力的监督。但是,由于我国迄今为止没有专门的监督法,人大监督、行政监察机关的监督和检察机关的监督也只是依据宪法、法律和法规的有关规定来实施的,这些关于执法监督的法律规范的规定从形式到内容并不十分系统,有时还存在模糊不清、互相矛盾之处。这就给执法监督工作带来不少困难。尤其是一些地方受地方保护主义利益驱动的影响,常常出台一些跟国家宪法、法律和法规规定不相吻合的土政策、土法规,在实践中给执法监督工作造成重大阻碍,严重影响了执法监督的权威性。另外,人民群众、社会团体以及社会舆论对国家机关

的执法活动的监督在法律上长期停留在抽象的肯定上,具体的制度规范方面的落实显得不够,故而就大大地影响了这几种执法监督形式的执法监督功能的发挥。所以,加大执法监督的力度,当务之急就是要加强执法监督方面的立法工作,尤其是要制定各级人民代表大会及其常设机构对国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关执法活动的监督法律和法规,充分发挥执法监督主渠道的重要作用。此外,也应该加紧出台行政监察法和检察机关监督法,从而使执法监督各方面的工作都做到有法可依,有章可循。

——**明确执法监督权限。**执法监督的权限不清往往会导致不同的执法监督主体之间就各自的监督对象、监督范围和监督职责发生扯皮现象,另外,也容易给执法监督工作留下死角。原则上讲,根据我国现行宪法的有关规定,各级人民代表大会及其常设机构有权对国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关的执法活动进行总体和各方面的监督。但是,各级国家行政机关、国家审判机关和检察机关依照宪法、法律和法规的规定可以独立地行使行政权、审判权和检察权。并且,根据宪法、法律和法规的有关规定,上级国家行政机关和检察机关对其下级机关的执法活动具有监督权,上级国家审判机关对其下级机关的司法审判活动也有监督职能。因此,我国现行执法监督体制是上下和左右纵横交错的,要理顺执法监督工作中的各种法律关系,明确执法监督权限是首要前提条件。

——**健全执法监督体制。**我国现行的执法监督体制是非常复杂的,诸多的执法监督形式交织在一起,势必会造成执法监督体制上的混乱。当前在执法监督体制上一个最突出的问题就是如何确定执法监督制度的组织和领导体系。在建立健全社会主义市场经济体制的同时,应该不失时机地进行政治体制

方面的改革,尤其是要对政府在对企业和全社会经济活动进行宏观调控方面的行为进行有效的执法监督,从而确保政府管理体制的转变,强化政府在社会主义市场经济条件下的宏观管理职能。在各种执法监督形式中,应该突出各级人民代表大会及其常设机构对国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关执法活动的监督作用,树立人民代表大会作为我国国家权力机关应有的法律权威。

——**完善执法监督程序。**执法监督要想取得事半功倍的效果,必须遵循一定的执法监督程序。目前,我国宪法、法律和法规中虽然规定了国家权力机关、行政监察机关和国家检察机关执法监督的权限,但是,对于上述国家执法监督机关行使执法监督的程序并没有详细加以规定,故而在实践中,执法监督机关行使执法监督权的方式、程序就极不统一。因此,为了提高执法监督工作的效力,有必要对执法监督机关的执法监督程序作出一定的要求。

——**强化执法监督手段。**目前,在我国执法监督工作中一个突出的问题就是执法监督手段软化。不仅具有正式法律效力的执法监督是这种状况,人民群众、社会团体和社会舆论所进行的执法监督手段也存在监督不力的问题。例如,一些地方人大在从事执法监督工作中,往往热衷于审审计报告、听听汇报、写写材料和走走跑跑,对于在执法活动中出现的非常棘手的问题缺少实质性对策,结果是往往解决了一些不太重要的问题,而人民群众反映强烈的执法违法的问题和执法舞弊等现象始终得不到有效解决。反映我国社会主义民主特征的人民群众和社会舆论监督在实践中也是常常出现手段不力的问题。因此,加大执法监督工作的力度,必须强化执法监督主体的执法手段。

——**净化执法监督环境。**执法监督开展得好坏,很大程度上与执法监督的环境分

不开。执法监督主体要对各类执法监督对象的执法活动进行有效的监督,除了要有执法监督权的保障之外,执法监督的决心和胆识也是非常重要的因素。因此,应该在全社会形成一个反腐倡廉的良好环境,为执法监督工作扫除各种不应有的障碍,增强执法监督者维护社会主义法制尊严的坚定信念。唯其如此,才能保障执法监督工作的顺利进行。

——**提高执法监督素质。**执法监督工作要做得好,执法监督者本身就必须具有较高的执法监督素质。目前,在我国执法监督工作中,提高执法监督人员的执法监督素质,首先,要强调执法监督人员进行依法办事的观念;其次,应当对执法监督人员进行专门和必要的执法监督知识和技能的培训。此外,还应该加强执法监督人员的实际工作能力的培养。在这一点上,尤其是要对各级人民代表大会常设机构的工作部门的国家干部进行必要的执法监督能力的定期培训制度,从而提高我国各级人民代表大会常设机构对国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关执法活动进行依法监督的能力和水平。

——**确立执法监督责任。**执法监督要成为执法监督者经常性的自觉行为,建立执法监督责任制度是非常必要的。国外许多国家都规定,国家机关依法所行使的法律监督权是国家权力的重要组成部分,作为一种国家权力,如果在实践中得不到很好地行使,那么,同样会破坏国家法制的统一。因此,法律监督权作为法律所规定的一种国家权力,如果不行使,就应该承担相应的法律责任。在我国执法监督制度建设过程中也应该建立执法监督责任制度,对于宪法、法律和法规所规定的执法监督职责,如果执法监督者不认真履行,从而使执法活动失去应有的法律秩序,就应该依法追究有关执法监督者的执法监督责任。

(作者单位:中国社会科学院法学所)