

## “规范执法”专项活动 如何取得长期效果

吴玉章\*



2005年,中央政法委决定在全国政法系统开展“规范执法行为,促进执法公正”的专项整改活动,这是政法系统改进执法工作、加强队伍建设的一项全局性战略部署,要扎扎实实、坚持不懈地抓下去,抓出成效。这一活动的目的是,在为期三年的规范执法行为活动中,在集中进行社会主义法治理念教育的同时,在容易发生执法问题的重点岗位和环节建立起比较完善的执法规范化体系;基本实现执法办案的信息化;建立起经常性的干警培训体系。通过三年的努力,力争使政法机关的执法水平和效率有明显提高。检察机关作为宪法规定的法律监督机关,通过依法履行对诉讼活动的法律监督职责,在保障司法公正中发挥十分关键的作用。

规范执法行为就是要强调坚持实体与程序并重的原则,严格按照法定权限、法定程序和法定职

责行使执法权,并以此为基础,实现执法公正。按照通俗的理解,规范执法行为实际上就是要求执法人员严格按照既定的、统一的标准执法,并承担与其不规范执法行为相适应的责任。执法当然要遵守法律和规范,这本来是执法行为题中应有之意,但是,在我国推进依法治国,建设社会主义法治国家方略已有数年的情况下,规范执法行为为什么还显得如此迫切呢?我认为,这其中当然有群众的呼吁和目前执法行为的不规范等因素,有群众对于司法不公等现象的深恶痛绝等。另外,还有一些更深层次的原因,那就是,开展“规范执法行为,促进执法公正”专项整改活动,是构建社会主义和谐社会的必然要求,是从源头上减少涉法、涉诉信访的治本之策,是司法体制和工作机制改革的重要内容。

在其他法治较为发达国家,规范执法目前已经

检察理论  
研究专题

策水平。法治或者法律的统治是人类迄今为止所能寻求到的最佳治理方式——当然也许称为次优治理方式更为恰当,但是由于法律(尤其是制定法)本身的局限和不足,如法律用语的简约、条文结构的限制、法律制定的耗时费力、法律实施的成本开支、法律调整手段的刚性制约等等,注定了法律的统治不是全能的。为此需要德治的补充。高于刑法的政治考虑和抉择,在我看来就是刑事政策。法治的不足需要刑事政策或者刑事政治来弥补,而刑事政策又必须在法治的轨道上推行。政策先行,法律跟进;政策是法律的灵魂核心,法律是政策的体现。而当法律落后于社会发展时,需要政策的灵活性并通过

改革加以弥补,政治或者政策给予改革的正当性和合理性依据才能充足。改革的经验做法经过实践证明有效后再体现为法律。法律与政策互动,相辅相成,这是古往今来人类在治理犯罪现象、维护社会稳定方面取得的宝贵经验。要使法治不断推进,我们的司法官不仅必须是好的司法官,还应该拥有政治家的头脑和智慧。

### 【参考文献】

[1][德]李斯特,德国刑法教科书[M],北京:法律出版社,2000.13.

[编辑:尹铮]

\*《中国社会科学》杂志副主编、研究员。

基本得到解决,并且其执法规范化程度还比较高。然而,不容回避的是,执法不规范等问题在当前我国社会中还比较严重,这就使得解决这方面问题具有了现实迫切性。正是这种横向比较,才使得我们自己有积极解决这些问题的愿望。另外,从某种意义上说,不规范执法行为的存在恰恰就是我们这里法治建设的现实和起点。在这个问题上,唱高调是没用的,重要的是,实事求是地确定我们所面临的问题,并且脚踏实地地解决问题。当前,重要的问题是,如何才能使“规范执法行为,促进执法公正”专项整治不断深化,并为整个国家的法治建设奠定坚实的基础?在我看来,以下几个方面的问题应当引起足够的关注:

首先,建立健全诉讼参与人申诉机制,这是确保规范执法行为专项活动取得实效的要件之一。因为,来自当事人、参与人的监督是最直接的监督,如果没有来自对方的、外部的监督,仅凭执法机关自身的“内部规定”是很难真正实现监督目的的。

其次,法律自身还有某些不完全依赖于制度的因素。例如,人们常说,“法律是一种艺术”,<sup>①</sup>因此,执法人员的执法也应该表现出某些“艺术性”,否则法律的艺术性就无法体现。在某些业内专家那里,这些艺术因素是比较明显的,包括对于法律本身的合理解释,以及自信的、有说服力的意见,甚至包括检察官不怒自威的仪表,对于诉讼参与人的亲和力与影响等。这些因素对于检察人员的执法活动,对于实现公正目标都是不可缺少的。因此,在规范执法行为,促进执法公正的专项活动中,如何使执法活动中的制度性规范与人性的、艺术的因素结合起来,是一个值得注意的问题。

第三,不管怎么说,“规范执法行为,促进执法公正”只是一次专项活动,因此,它同已经开展过的别的专项活动一样,都有时间限制。时过之后,如何保持这一专项活动的成果值得关注。过去的经验告诉人们,以往的专项活动在取得很大成绩的同时,也往往会留下若干遗憾。因此,我们特别需要把专项活动的成果保留下来,并通过确定的方式使其扎根在整个检察活动的所有业务之中。

第四,无论是规范执法行为,还是别的什么专

项活动,一定要紧密联系检察理论深入研究。否则,就可能会出现这样的情况,即我们可以把各种专项活动搞得轰轰烈烈,但结果还是不能在个别检察理论问题上更进一步。比如,从逻辑上看,目前,学界对于检察权的解释,多是一些理论上的代替和转移。例如,在解释检察权时,有的就说它属于行政权与司法权的某种统一,认为从检察机关的建制和它的某些权力看,它具有行政权属性;从检察机关行使的另外一些权力看,它又具有司法权属性。甚至,有人认为,检察权是一种启动纠错机制的权力,它本身并不能作出最终决定,等等。如此界定检察权就容易使其处于一种交叉地带,很难全面揭示其真正的特点。所以,可以从权力行使的实践方面来分析,达到实践推动理论进步的目的。

第五,执法规范距离执法公正还有一段距离。长期以来,实践中有一种简单化倾向,往往将某一具体措施与远大理想直接相互联系。不是说不需要这种联系,当然需要,如果没有这样的联系,人们就很容易陷入“就事论事”的范围。但是,这种联系不能是简单的,不是“这边一拉闸,那边灯就亮了”这么简单,它有许多中间环节,甚至还有一定的偶然性。因此,要适应复杂社会事件,并要有复杂的意识,否则,简单的联系可能最终不利于更好地开展工作。实际上,执法公正绝不仅仅要求规范执法,它可能还需要对于复杂案件的精心把握,需要人性化执法,需要以人为本等。同时,仅仅执法公正也是很难孤立存在的,执法公正的存在和深入发展还需要立法公正的配合,还需要整个社会的共同努力奋斗。

第六,还应该注意使规范执法措施与国际人权文件等重要公约相互结合。比如,联合国《关于检察官作用的准则》规定:“检察官应始终一贯迅速而公平地依法办事,尊重和保护区人的尊严,维护人权,从而有助于确保法定诉讼程序和刑事司法系统的职能顺利运行。”<sup>②</sup>因此,我建议,如果有可能,而且也不违背公正执法的定性和使命,还是应该将整改措施与之相互联系,这将有利于增强规范执法行为的科学性。

[编辑:王金贵]

①最新的断语来自于波斯纳:《超越法律》,苏力译,中国政法大学出版社,2001年版,第66页。

②转引自张智辉主编《中国检察》,第8卷,第213页。