

# 论完善民族地区执法、司法环境

龚卫东

(西昌学院 四川西昌 615013)

摘要:在中国加入WTO,国家实施西部大开发的历史背景下,民族地区迎来了良好的发展机遇,如何完善民族地区执法、司法环境,对民族地区的经济建设,实现跨越式发展起着举足轻重的作用。

关键词:民族地区;执法环境;司法环境

中图分类号:D927.71

文献标识码:A

文章编号:1008-4169(2004)03-0068-03

我国是一个多民族的国家,共有56个民族。在长期的历史发展中,我国各族人民用自己辛勤的劳动共同发展了中国的经济,创造了中国悠久的历史 and 灿烂的文化,对中国作出了巨大的贡献。新中国成立后,我国各族人民在中国共产党的领导下,废除了民族压迫制度,实行了民族区域自治,进入了社会主义社会。但是,我国少数民族地区的社会主义制度,很多是在奴隶制度的废墟上建立起来的,既没有封建社会的发展,更没有资本主义的进程,其社会形态的发展,生产力发展是极不成熟的。因此,对当今民族地区发展阶段的判断,绝不能离开民族地区社会进程的客观事实。应当说我国民族地区正处于社会主义初级阶段的低级阶段,其主要任务是以经济建设为中心,大力解放生产力、发展生产力。要坚持以经济建设为中心,大力解放生产力、发展生产力,就必须有一个良好的法制环境来支撑。执法、司法对民族地区经济发展起着十分重要的作用,如何健全、完善、优化民族地区执法、司法环境,是一项亟待解决的艰巨任务。

## 一、民族地区执法、司法环境现状分析

### 1、公民的法律意识不强,法律价值认识模糊。

由于不少民族地区是从奴隶制社会形态直接过渡到社会主义社会,实现了社会历史形态的跨越式的发展,而这些地区的公民还保留着许多在奴隶制社会形成的传统观念,人身依附性较强,现代法治理念并没有系统的形成,维权、护权的意识极为淡薄。

### 2、法律赋予的权力运作状况不理想。

(1)行政执法不完善。主要表现为:①执法主体素质不高,一些人员职业道德素质低,修养差,执法方法简单、粗暴,以个人情绪来执法,因此,在行政执法上产生很大的随意性、任意性。②执法机构人员参差不齐。在条件好,收入高,交通便利的行政执法部门人满为患,机构臃肿。而地处偏远,效益收入不好的行政执法部门则严重缺人。③执法责任不明确,制度不健全。由于没有建立明确的,完善的岗位责任制,工作相互推诿、相互扯皮,执法不依法,给执法工作带来很多负面影响,从而影响整个执法队伍的整体形象。

(2)司法制度不健全。①司法尚未完全独立。司法在一定程度上受制于地方党委政府,甚至是地方民族宗教家支。由于他们的干涉,使法院、检察院不能依法办案,秉公处理。②司法人员业务素质低,职业道德水平不高。据不完全统计,在民族地区的司法系统中,政法大学本科毕业人员仅占5%左右,专科毕业占40%左右,还有大量的非法律专业人员占据着法官、检察官的位置,而这些人在办理案件时,更多的是凭自己的工作经验,而不是依靠法律专业知识。

### 3、法律监督机制不健全。

在民族地区的执法、司法监督中,权力机关的监督太原则,不便操作。党的监督变成了一种权力干预。由于政务公开缺乏,公民知情权不够,因此人民群众监督、新闻监督受到严重的限制,再加上外部监督渠道封闭,信息来源不够,监督作用得不到应有发挥和保障。

### 4、法制教育不够深入有效,法律人才匮乏。

在民族地区,专业的法律人才非常奇缺,给法制队伍

收稿日期:2004-07-06

作者简介:龚卫东(1964—),男,政史系副教授,主要从事法学及“两课”教学与研究。

建设带来巨大压力,尽管当地党委政府采取了很多吸引人才的优惠政策、措施,但由于使用人才的优惠政策难以落实。同时,地方政府对人才的培训缺乏系统性和实用性,形式主义严重。律师、公证人员、基层法律人员职业道德、职业纪律和业务水平尚待提高。<sup>①</sup>

5、腐败及严重的官僚现象,极大的束缚了民族地区的发展。

(1)行政执法队伍存在的腐败问题。<sup>①</sup>权钱交易:在现实生活中,普遍存在着不给好处不办事,给了好处乱办事,给多少好处办多少事的现象。其主要表现为:利用监管权索取钱财、物品或以压价购买被监管对象的商品;利用办证、办照、年检等权力进行索贿受贿;利用查处违法、违章案件等处罚权进行贪污受贿。<sup>②</sup>滥用职权,执法犯法。为某种利益故意颠倒黑白,歪曲事实,作枉法裁判;利用职务之便以罚代刑,从中收受贿赂,甚至包庇窝藏犯罪分子,越权办案,非法插手经济纠纷和民事纠纷案件,甚至以扣压人质的手段为企业讨债追款;随意使用警具、械具,办案方法简单、粗暴甚至刑讯逼供。<sup>③</sup>玩忽职守,失职渎职。<sup>④</sup>敲诈勒索。一些执法人员利用管理特种行业职务之便,强行搭股经营发廊、酒楼等,充当“保护伞”。<sup>⑤</sup>吃喝玩乐,腐化堕落。有的借办案之机接受发案单位、当事人及其亲友、代理人、委托人提供的吃请、旅游、度假服务或到营业性娱乐场所进行免费娱乐活动。有的甚至参与赌博、嫖娼。<sup>⑥</sup>作风霸道,打架斗殴。一些执法人员以执法权势逞威,甚至随意打人,在社会上造成极坏的影响。

(2)司法部门存在的腐败及官僚现象问题。司法腐败是最严重的腐败,它存在着更广泛,更严重的问题,这里我们重点谈谈地方保护主义。前国务院总理朱镕基同志在谈到这个问题时说:“地方保护主义实质上就是个人保护主义”。目前,民族地区地方保护主义表现为以下几种方式:<sup>①</sup>少数党政领导机关和领导干部指令、支持、怂恿有关部门和人员采用不正当手段保护本地、本部门利益。<sup>②</sup>有些执法机关之间,相互争夺办案权,其目的大多是为了保护本地当事人利益,有的还为了获取更多的诉讼费和财产返还。<sup>③</sup>少数审判机关在案件审判中钻法律的空子,甚至公然违反法律,保护本地利益。<sup>④</sup>异地办案、协查、特别是执行判决困难重重。<sup>⑤</sup>有些公、检、法机关,为了保护本部门的利益,违反法律滥用强制措施。<sup>⑥</sup>有的律师及公证机关违反职业道

德,提供不公正的法律服务。<sup>②</sup>

## 二、地区执法、司法亟待解决的问题

1、深化人事体制改革,为民族地区塑造一个良好的执法、司法环境。

必须在坚持民族平等,实行民族区域自治,实现各民族共同繁荣的基本原则前提下,大力培养、使用各类人才,而培养、使用包括党政干部在内的高素质少数民族各级各类人才是顺利实施民族区域自治,实现民族平等和民族共同繁荣,解决中国民族问题的关键。<sup>③</sup>必须建立有效的人才使用和激励机制,不拘一格降人才,拓宽识人用人渠道。实践证明,用好一个人带动一大片,用错一个人,带坏一群人,挫伤一大片。

2、建立完善的制度,严格执法管理。

(1)提高执法人员素质,树立依法行政理念和服务行政理念。对执法人员要进行严格筛选,清除那些不懂法、乱执法、执法犯法和职业道德差的人员;同时对在职人员进行政治思想教育,树立起正确的人生观、世界观、价值观,对执法人员进行定期培训,提高业务能力,定期聘请有关专家、学者讲课,提高其理论水平。(2)建立执法责任制,对每一职位应包含的责任种类、大小、履行方式、程序、法律后果等诸方面进行细致的规定,并与在岗人员签定责任书,对各个执法人员定期或不定期地进行严格考核,考核时应制定严格的标准和科学的方法,利于操作的程序,对事不对人,公开、公平、公正的考核,并将考核的结果及时反馈给本人,以补缺修正,然后交由有关主管部门进行相应奖惩。(3)定期不定期对执法人员进行交流,派人到经济发达地区进行挂职锻炼。(4)整合行政执法环境,优化制度设计。笔者认为,在民族地区行政实施过程中应建立问责制、政务公开制、听证制、行政领导干部个人财产申报制度、离任前的审计制度、公示制度、定期述职报告制度、服务对象考评制、竞争上岗制和公开办事程序制度,作到行政执法公开化、权力运作透明化、规范化和法律化,通过阳光下的操作,避免暗箱操作,遏止腐败现象的蔓延。

3、构建公正的司法环境。

司法环境建设的核心问题是充分保证司法公正,为民族地区发展培育公正的司法环境。一方面能够公正的审判有关在经济发展中出现的各类案件,从而保护各类当事人的合法权益。另一方面可以树立良好的司法形象,从而为民族地区的经济发展提供各种司法保障。在构建公正的司法环境中应作到

(1)转变党对司法工作的领导方式,实行政治领导和组织领导。坚持党对司法工作的领导是社会主义国家不可动摇的基本原则,也是社会主义司法的一大特色,坚持党对司法工作的政治领导,不搞个案干预。(2)明确人民代表大会与司法机关的关系。根据我国的宪法规定,人民代表大会是我国的权力机关,国家的行政机关、审判机关、检察机关都是由它产生,对它负责并受其监督。因此,审判机关、检察机关不具有与国家的权力机关相等的法律地位,而是处于它的派生地位,从这个意义来说,人大作为人民行使权力的机关,有权对其他任何国家机关进行监督。因而,它也理所当然可以监督法院、检察院的工作。在长期的实践中,人大的确享有对法院、检察院工作报告的审议通过权,对法院、检察院主要领导人的任免权,对法院、检察院工作的质询权、视察权等。这种监督工作主要是整体的对司法工作的监督,它有利于保障和促进司法工作的健康发展。但是如果人大对法院的法官、检察院的检察官所办个案直接干预,则会有损司法的独立,导致权力失衡。(3)建立主审法官、主办案件检察官负责制。认真落实错案追究制,追查到底,决不手软。(4)设立法官、检察官的聘任制。(5)实行法官、检察官岗位轮换制和竞争上岗制。

#### 4、优化民族地区的执法、司法环境。

民族地区的经济发展必须有一个良好的执法、司法环境,要打造民族地区良好的执法、司法环境,笔者认为应作好以下工作。(1)造就一支业务精通的

队伍,严把执法、司法部门入口关,保证执法、司法人员的质量,提高法官、检察官、行政执法人员、律师、公证人员的业务水平,定期进行轮训,使他们的知识能跟上时代的发展步伐,特别注意培养少数民族的优秀法律人才,建立优胜劣汰的竞争机制,严格考核,提高法官、检察官、行政执法人员的职业道德,纠正不正之风,惩治执法、司法腐败。(2)加大综合治理的力度,坚决依法惩治违法犯罪分子,创造良好的社会环境,以维护国家的安全,民族团结和社会稳定。保护广大人民群众和非公有制经济者的合法权益。严格执法、公正司法,建立、健全监督机制,强化执法监督,促进行政部门依法行政、司法部门公正司法,努力营造一个有利于招商引资、吸引人才、促进市场秩序化等各方面协作发展的执法、司法环境。从而将民族地区的资源优势转化为经济优势。(3)加强普法教育,进一步提高民族地区公民的法律意识,培养公民的法律精神。在大力进行社会主义市场经济和民主政治建设的同时,还要在公民中进行现代法律理念的教育和现代法律观念、意识的培养,从而夯实执法司法的基础。

#### 参考文献:

- [1] 吴大华. 营造西部大开发良好的法治环境.《中国法学》2004年第一期  
 [2] 洪伟.《中国反腐大举措》.中国城市出版社  
 [3] 郝文明.加强人才培养促进西部大开发.《民族团结》1999年12期

## Perfecting the Environment of Enforcing Laws and Justice in Minority Areas

Gong Wei-dong

(Xichang college, Xichang, Sichuan 615013)

**Abstract:** After entering WTO, we are faced with many opportunities in minority areas in the great tide to develop the West. It's important to perfect the environment of enforcing laws and justice to construct the economy and achieve leap-forward development in minority areas.

**Key Words:** Minority Areas; Environment of Enforcing Laws; Environment of Justice