

加强西部大开发执法工作研究

曾文革

(重庆大学法学院,重庆 400030)

摘要:西部大开发是我国社会经济发展的重大战略决策。西部大开发的法制建设对于依法开发、使开发活动有序进行至关重要。在西部大开发法制建设中,人们往往注重立法问题,而实际上执法问题同样重要。西部大开发中的,执法问题实际上是国家在西部大开发中的法律实施问题,包括国家司法机关、行政机关及其公职人员的执法活动。本文在探讨西部大开发执法含义和意义的基础上分析西部开发执法中存在的主要现实问题,并提出加强和完善西部大开发执法的对策和措施。

关键词:西部大开发;执法;对策措施

中图分类号:OF81

文献标识码:A

文章编号:1008-5831(2004)01-0030-06

Several Thoughts on Enhancing the Work of Executing the Law in Western Development

ZENG Wen-ge

(College of Law, Chongqing University, Chongqing 400030, China)

Abstract: Western development is the great strategy of our country's social economic development. The legal construction of the western development is very important for the exploiting by law and keeping the exploitation in order. In the cause of the western development, actually the problems of executing the law are the problems of putting the law in effect, including the legal activities of national judicial organs and administrative organs. On the base of discussing the meaning and significance of executing the law in the western development, this paper analyzes some actual problems in executing the law, moreover it advances the measures and countermeasures about perfecting the execution in the western development.

Key words: western development; executing the law; countermeasure

一、加强西部大开发执法工作的重要意义

(一) 执法与西部大开发执法

执法有广义和狭义两种理解和含义。广义的执法是一切执行法律的活动,包括国家行政机关、司法机关及其公职人员,依照法定职权和程序,贯彻执行实施法律的活动。狭义的执法概念,仅指国家行政机关及其公职人员依照法定职权和程序,贯彻执行实施法律的活动。^[1]

西部大开发的执法问题,实际上是国家在西部大开发中的法律实施问题,包括国家司法机关、行政机关及其公职人员的执法活动。因此,西部大开发的执法应作广义的理解,即西部大开发执法是国家司法机关、行政机关及其公职人员在西部大开发中贯彻执行法律、法规及规章的法律实施活动。西部大开发中的执法机关包括司法机关和行政机关及

其公职人员。在西部,一部分地方由于公职人员人数过少,司法、行政机关往往委托社会组织、非公职人员从事某些执法活动,从广义上也应将此类组织和人员纳入执法主体的范围。在所执行的法律上,应当不仅包括执行国家在西部大开发中的专项法律法规和规章,而且还应包括宪法在内的国家其他法律、法规和规章。

(二) 加强执法在西部大开发中的重要意义

首先,加强执法是西部开发法律法规和国家其他法律法规得以实施的必然要求。西部大开发是一项浩大的社会工程,同时也是一项浩大的法律工程。为保障西部大开发的顺利进行,国家和西部地方必然要颁布大量的西部开发法律法规,形成西部开发的法律体系。这一法律体系的实现必须通过执法来进行,只有通过执法,才能将制度上的法转化为现

收稿日期:2003-10-20

作者简介:曾文革(1966-),男,重庆人,重庆大学法学院副教授,硕士生导师,西南政法大学博士研究生,主要从事经济法、环境资源法研究。

实的法,从而实现立法的目标。同时,在西部开发中,国家其他法律法规的实施也需要执法来完成。西部的法律实施有赖于执法工作的进展和质量。如果没有执法工作的进行,西部开发的法律规范和国家其他法律法规将是一纸空文,西部大开发的法治保障也无从谈起。因此,加强执法是实现西部开发法律规范的关键。

其次,加强执法是实现西部大开发依法开发、开发法治化的必然要求。西部开发要改善投资环境、实现可持续发展,都需要法治保障。在西部大开发中,只有进行依法开发、将开发行为法治化才能保持投资环境的稳定和不断改善吸引资金、人才进入西部,同时也才能保护生态、资源和环境,实现西部的可持续发展。依法开发必然要求依法保护投资者的利益、依法决策、依法行政、依法监督权力的行使。所有这些都与执法有着密切联系。只有通过有效执法活动,才能创造良好法律环境,保护投资者利益。依法决策也是实施法律的重要环节,而依法行政、依法监督权力的行使本身就是在执法中需要解决的问题。因此,加强执法也是实现西部大开发依法开发的重要保证。

其三,加强执法是改善西部执法环境、克服地方保护主义的必然要求。由于历史与现实的诸多原因,西部地区与东部地区相比,在社会经济的发展上较为落后,同时在执法环境与东部还存在较大差距。西部地区经济落后、封建习惯意识较浓、法治意识较为淡薄、执法人员受教育程度较低,加之地方政府急于发展地方经济、过分追求地方经济利益,导致执法环境较差,地方保护主义盛行。这对于西部开发改善投资环境和长期持续、稳定发展十分不利。要改变这一现状,就必须切实加强执法工作,从法律意识、管理体制、制度保障等多方面进行执法建设,才能从根本上改善西部的执法环境、克服地方保护主义,实现东部、中部和西部的全国统一大市场,实现西部的可持续发展。

二、西部开发执法中存在的主要问题及其成因

(一)西部开发执法中存在的主要问题

一是执法中存在法律失灵的现象。所谓法律失灵,是指在执法中,对发生的法律问题不采用法律法规依法处理,而是采用与法律法规相冲突的乡规民约来处理。这在西部处理日常纠纷的治安管理中表现得尤为突出。如贵州省麻江县某山村有一个“四个一百”的奇特规定:凡滥伐树木一棵者,罚一百斤米、一百斤肉、一百斤酒、一百元钱,以儆众乡邻。该乡规民约本身令人奇怪,但更让人奇怪的是该乡规民约的颁布比以前法律的宣扬所收到的效果更好。法律犹如“春风不渡玉门关”,而于法律有悖的乡规民约反而大行其道。^[2]这使执法失去了法律依据,也使国家法律成为一纸空文。

二是执法中地方保护主义较为严重。西部执法机关在司法裁判和行政执法过程中地方保护主义都较为严重。如在全国引起轰动的1995年四川省夹江彩虹驱蚊药片包装盒

打假案就是典型的一例。某些地方司法机关公然违反司法基本原则和要求,有法不依、执法不严、合法不护、违法不究,造成当事人合法权益得不到保障,外地当事人打官司步履艰难。在经济案件审判中,就存在下列地方保护主义倾向:(1)在案件受理上,具有明显倾向性;(2)经济审判机关屈服于某些单位和个人非法干预;(3)滥用调解原则;(4)以刑罚代赔偿;(5)不顾事实、枉法裁判;(6)消极对待法官判决和裁定的执行。^[3]在行政执法上也存在过度保护本地当事人、歧视外来投资者、阻碍上级和外地行政执法机关到本地执法等问题。特别是在跨地区行政执法上,因地方保护主义导致执法难的问题尤为严重。此问题在水利行政、环保行政、工商行政等领域特别突出。例如在黄河、长江等大水系都存在上游污染下游受罪、上游滥伐下游遭殃的问题;由于上游的西部污染大户、砍伐大户往往是当地重点企业、财政大户或特困企业而受到地方重点“保护”,所以下游环保、水利部门跨行政区域执法往往受阻,执法协调非常困难^[4]。地方保护主义导致司法不公正、行政执法机关滥用权力、损害了外地投资者或当事人的利益,阻碍上级和外地行政机关到本地行使行政权力、不当保护本地投资者或当事人的利益、甚至可能庇护犯罪行为。

三是执法主体权限不明、政出多门,职责混乱。在行政执法方面,各级政府的执法权力分散于政府各部门中。由于政府职能未得到合理界定,政府各部门的执法权力政出多门,较为混乱。各政府部门出于部门利益的考虑对有利的事务通过部门规章争夺行政执法权,使执法权力交差重叠;对于不利的事务则相互推诿,形成执法权力的空白。在执法机构的设置上,没有法律依据就设立监督、执法机构或联合执法机构的现象大量存在。某些政府部门无法律依据就授权事业单位、企业单位行使执法权或与其联合执法。同时对于某些法律法规规定应当设立的执法机构,政府不予设立,或虽在形式上设立但执法人员过少,组织结构不健全而无法正常开展执法工作。

四是执法水平不高,执法趋利现象较为严重。(1)执法不严与越权执法并存。一方面某些执法机关对应当执行的国家法律不予认真执行,使法律不能得以有效实施,造成执法不严,使违法行为得不到追究、公民利益难以得到保护。另一方面有的执法机关越权执法,对于法律、法规规定的收费条文任意越权,大量收费、罚款以满足部门利益。(2)某些执法机关执法方式和措施随意性大,不讲执法程序、不注意对证据的收集和保存,想怎么执法就怎么执法,使执法程序和措施的法律规定成为摆设,不能保证执法办案的质量,也使群众在守法上无所适从。(3)在执法上,经常性执法制度建设不够,常搞突击式、运动式检查整治,平时执法不严,一旦问题成堆时则集中执法,使大量违法行为在平常执法时逃脱了法律制裁,在集中执法时往往又执法过严,裁决畸重,执

法达不到公正的效果。除上述执法水平不高的问题外,不少行政机关在执法时采用收费执法的方式,趋利现象较为严重。长期以来,不少执法机构实行自收自支,收费和罚没收入作为经费来源,被称为收费执法。收费执法的结果是,执法趋利现象突出。一个部门执法权力大、利益就大、收入就高。在执法中一些执法机关不得好处不办事,得了好处可以违规办事。一些执法机关执法重心不是放在纠正违法行为、教育违法者、防止违法行为的发生上,而是放在收费和罚没款上,更有甚者放任、希望当事人违法以图有费可收、有钱可罚,国家行政权力成了这些执法机关的敛财工具。近年来,西部部分地区虽然建立了罚没款收入和支出两条线的制度,但财政部门仍往往根据行政部门罚没收入确定拨款数额的方法,或采用明不返还暗返还的方式,使执法机关收费执法、执法趋利性的问题未得到根本解决。

(二)西部大开发中执法存在问题的主要成因

其一,西部开发法律体系及国家相关法律体系不健全。西部大开发仍处于起步阶段,国家为西部开发制定了一系列政策措施,但对西部开发的基本法律(西部开发法和专门法律)如西部自然资源法等未能及时立法。使西部开发专门法律问题的调整缺乏执法依据,西部开发中急需解决的一些专门法律问题难以得到解决。同时,由于我国相关法律的不健全也引起执法依据不足,如我国现在仍无一部《人才流动法》,使西部大量人才流动管理缺乏相应的法律依据。同时,我国在执法违法救济制度方面,虽然制定了行政诉讼法、国家赔偿法、行政复议法等法律、创设了多种救济形式,但各种救济形式不够完善,实行起来效果不尽人意。人民群众受到不当执法行为损害时难以得到真正救济和保护。由于立法的不足,在西部开发中对某些问题的法律调整缺乏执法的依据,使这些问题的执法工作无法顺利开展。

其二,现行法律规定的科学性造成执法困难。西部大开发的区域是在西部,西部社会、政治、经济、文化具有自身的特点。西部是一个经济文化较为落后的地区,又是一个少数民族聚居的地区,社会经济文化具有特殊性,因此,国家制定的西部的法律除了维护法制的统一外,还必须符合当地群众的利益和社会生活习俗才能得到有效的执行。由于我国处于计划经济体制向市场经济体制的转型期,一些法律的规定仍带有计划经济体制的色彩,特别是西部地区某些地方立法未通过科学论证就匆忙出台,在法律规定中部门利益严重,如擅自设立许多行政许可和审批项目,执法部门审批、发证项目过多,办事手续繁琐。西部某些地区一个建设项目需要经过十几道甚至几十道审批手续、盖几十个公章。这加重了老百姓负担,使干群关系恶化,这样的法律规定执行起来十分困难。

其三,执法体制改革滞后,执法体系设置不合理、缺乏保障执法体系正常运行的配套措施。在执法体制方面,执法部

门缺乏应有的独立性,特别是法院、检察院在财政上受制于地方政府,地方政府出于地方利益干预司法的情况较多,使司法部门的执法公正难以保证。在执法体系的设置上,行政执法部门交叉、职能重复、缺乏相应的执法部门协调机制,使执法工作政出多门、程序复杂、效率低下,提高了执法成本,加重了群众负担。在执法体系保障方面,由于西部地区多实行财政包干制,执法部门经费多少和公务员待遇高低基本取决于当地经济发展状况。在西部普遍存在政法各部门经费少、装备差,有的县级法院除了人头费外,没有办案经费。基层公检法机关没有办案经费,无钱出差,实在要出差就由干警垫钱,等到单位有钱时才报销。^[5]同时,干部超编严重,公务员待遇较低,很多公务员不安心执法部门工作,有的甚至辞职到东部地区打工挣钱,影响了执法队伍的稳定。此外,在执法配套措施方面,法律服务水平普遍较差,法律服务机构经费不足、人员素质偏低的情况大量存在。在西部地区,基层司法所、法律服务所建所率远远低于全国平均水平,很多的律师事务所没有实现“四自”,律师仍然是国家机关工作人员。因为业务收入很少,业务收入不够支付律师的工资。在云南迪庆藏族自治州维西县律师事务所每年业务收入仅3000元左右,连一个律师的工资都不够。如果改为合伙制律师事务所就只能关门。^[6]法律服务机构不健全不仅使群众在执法中权利难以得到保障,也使执法工作在开展时难于取得群众的谅解与信任,法律服务机构的公务员化也增加了国家财政负担。

其四,执法人员素质不高。在西部,由于法学院系少,法学教育的条件较差,执法队伍特别是基层执法队伍中法律专门人才缺乏。许多执法人员未经过专门的法律培训,不具备执法者的法律素质、文化素质和道德素质,加之一些地方没有严把执法人员招聘的入口关,甚至一些有劣迹的人也混入了执法队伍。群众对这些基层执法人员的评价是:执法不懂法;执法随意性太大,滥施处罚;以权谋私,不正之风严重,执法不文明,态度蛮横。^[6]执法队伍的素质和水平严重影响了执法队伍的形象,也使法律不能在这些执法者手中得到正确实施。

其五,人们法律意识淡薄,封建主义的观念和认识对法律实施具有不良影响。一些执法者对执法工作存在错误的认识。缺乏执法工作是实施法律和为人民服务的观念。认为执法工作仅是行使权力而不是履行职责。由于存在封建主义的认识,认为权高于法、利重于法、情大于法,以至产生了实施行政执法行为后不复议、不当被告、不担责任的“三不主义”^[12]这些执法者认识和观念上的错误导致执法工作出现偏差,不顾执法程序、不依法执法、乱执法的现象大量存在,丧失了执法的公正性。同时,由于对法律法规的宣传力度不够,群众的守法意识也较为淡薄。以云南省为例,近年来该省已经制定的120件地方性法规和333件地方政府规章,

但因缺乏必须的宣传教育机制,人们(包括执法人员、司法人员和法律教学研究员)对这些法规、规章的认识都十分有限,甚至根本不知道。^[7]这些都使执法行为缺乏思想和观念的基础,使执法工作难于与人们思想意识达到共识,阻碍了法律顺利实施。

其六,法律监督机制不健全。在执法内部监督方面,西部地区一些部门内部监督未制度化、经常化,并且行政权力与责任相脱节。一旦出现腐败和渎职行为则大搞突击检查,忙于补救,事情处理完毕内部监督则依然如故,使上述行为一而再再而三反复出现。在内部监督机制上由于行政权力与责任相脱节,在现行行政执法体制中的机关和个人,一般只有政治责任,而无法律责任。在法律责任中,只有机关责任,而无个人责任;只有一般执法人员的责任而无领导的责任。在所有执法责任中,原则性的规定多,具体规则少;一般性说教多,动真格的少。^[6]造成一但出现执法中的违法行为无人查究、无法查究的怪现象。在外部监督方面,人大的监督和社会监督力度不够。在西部某些地区,人大对执法部门的监督力度不够,未形成制度化、规范化的法律监督机制,监督手段缺乏、监督效果不明显。在社会监督上,群众监督举报的渠道不畅通,群众对执法部门的监督未得到充分实现,使部分群众对监督举报丧失了积极性。同时,新闻舆论监督的保障力度也不够,新闻采访工作缺乏安全感,新闻工作者受到围攻殴打的事情时有发生,有关案件的报道时效性不强,往往成为了事后报道和简要报道,未能充分发挥新闻舆论监督的应有作用。

三、完善西部大开发执法工作的若干对策措施

(一)完善西部大开发执法工作需要处理的几个关系

首先,西部执法工作与西部执法环境的关系。法律的实施不仅依赖于对实体法和程序法的正确理解,依法执法,而且依赖于对执法社会环境的准确把握,才能通过适当的方法在相应的社会环境中顺利实施法律。在西部执法中,执法的地域范围广,执法数量大、任务重、执法依据多、程序弹性较大,执法结果不够稳定,而且该地区少数民族众多,全国5个民族自治区全都处在西部地区,民族习俗的影响大。因此,完善西部执法工作必须与西部执法环境相联系,研究和了解西部的社会经济环境,在执法观念、执法方式、执法环节等多方面符合西部的实际情况,特别是在执法中应当尊重当地少数民族的风俗习惯、保护少数民族的利益,才能使西部执法工作真正得以有效实现。

其次,西部立法与西部执法的关系。在西部执法中,应当正确处理与西部立法的关系。首先西部立法是西部执法的基础,完备的西部立法可以为执法提供较为完善的执法依据。在西部执法问题上,应当从执法源头抓起,在西部大开发中,建立和完善西部开发的法律体系。在西部立法中必须注意执法的实现问题,在法律规定上具有可操作性。同时,

西部执法工作必须遵循立法所规定的法律规范,依法执法,实现立法的目的和要求,并在西部执法中不断探索西部执法工作的新经验、解决新问题,为立法的进一步完善提供实践依据。

其三,全国执法工作与西部执法工作的关系。西部执法工作是全国执法工作的重要组成部分,西部执法工作必须与全国执法工作的基本制度、基本程序一致,不能自行其是,各搞一套,这是国家法制统一的要求。当前,我国的执法体制改革已逐次展开,西部执法体制的改革必须符合我国执法体制改革的整体趋势,按照全国改革的思路如司法独立、依法行政推进西部的执法体制改革。同时,由于西部处于特殊的社会经济环境,其执法工作基本制度、基本程序相一致的情况下还必须探索西部执法工作的特殊方法与经验,以使西部执法工作与当地社会经济环境相协调。此外,西部大开发的创新性也为西部执法工作提供了执法改革的新的机遇和挑战,为了解决西部大开发中出现的新法律问题,西部可以在中央授权的基础上进行某些执法改革的试点,推动西部执法改革,也为全国执法改革创造经验。

其四,西部执法完善与配套措施完善的关系。西部执法完善不能通过单项的改革取得成效,执法工作的完善需要相应的配套措施才能真正得以实现。在西部执法完善中,需要完善相应干部人事制度为执法提供组织保障、需要完善财政制度为执法工作提供财政保障、需要完善各种监督机制为执法工作提供监督保障、需要完善法律培训制度为执法工作提供教育保障、需要完善法律服务制度为执法工作提供服务保障、需要完善法律宣传制度为执法工作提供守法保障。所有这些配套措施的完善都是执法工作得以顺利开展基础和前提。因此,在改进西部的执法工作时,要将执法工作的保障配套措施放在极其重要的地位,提高对这些工作的认识,切实完善上述执法工作的配套措施,为西部执法工作的开展和完善奠定坚实的基础。

(二)完善西部开发执法工作的具体措施

第一,完善西部大开发有关立法,为西部开发执法提供执法依据。国家在西部开发过程中,不仅要重视政策的制定,更要注重法律的制定,实现西部开发的法制化,为西部执法提供执法依据。在立法中,一方面要建立和健全西部开发法律体系及国家相关法律法规,制定西部开发法、西部开发专门法律和相关国家法律法规,使西部开发执法真正有法可依,避免出现法律真空地带。另一方面对西部地区现行法律法规进行修订和完善,使之符合西部大开发和市场经济的要求。特别是对现行地方法规和规章进行清理,修改和废除不符合西部大开发和市场经济要求的法律规定,尤其对于行政审批、许可、收费的规定要重点加以清理,明确确实需要审批、许可、收费的项目,并规定审批、许可、收费的条件、程序和责任。使法律规范真正代表广大人民群众的利益,使执法

具有群众基础,保证社会的稳定和法律的有效实施。

第二,改革执法体制,完善执法体系。西部的执法体系改革包括司法体制改革和行政体制改革。在司法体制改革方面,主要应当强调司法机关的独立性,保证法院独立行使审判权。最高人民法院要加强对西部跨省区案件的审理,在条件成熟的情况下可以考虑在西部率先设立跨省区的大区法院或巡回法院,割断司法机关与地方政府的关系,克服地方保护主义。同时加强司法机关内部管理制度改革,加强和完善合议庭、独任庭的职能,从院长庭长审批案件转变为合议庭、独任庭依法独立审判,进一步推进审判长选任制度,实现真正的审判责任制,作到审与判的统一、权与责的统一。在行政执法体制改革方面,要加强行政机关法制建设,适应国家经济职能由直接管理向间接管理转变的要求,转变政府职能,实现政企分开,针对西部地区收费执法较为严重的实际情况,停止批准成立新的自筹经费的执法机构,对现有以收费或罚没收入作为主要经费来源的执法队伍要进行清理,对其中需要履行执法职责的机构由财政解决经费问题。同时,按照精简、统一、效能的原则,集中行政权力、精简执法机构、控制人员编制,减轻西部财政负担,使行政机构高效运作。在执法机构内部设置上,要贯彻分权原则,作出罚没、收费决定的部门与收缴罚款收费的部门分开,作出处罚决定的部门与处罚强制执行的部门分开,以实现执法机构内部的权力制衡。在职能权责不明、权力交叉的行政管理领域,则通过职能的界定和部门权力的调整,明确各行政机构的具体职责,具备专职管理条件的,应明确专职管理者及其权责,其他行政机构相应退出该领域。总之,行政执法体制的改革应当改变执法体制观念,与政府职能转变和机构改革同步,适应西部大开发和市场经济的内在要求,才能取得好的效果。

第三,完善执法程序、完善和落实执法违法行为的救济措施。执法的依据不仅包括实体法也包括程序法,遵守法律程序规定是依法执法的重要保障。因此,在执法程序上应当进一步完善现有的《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政复议法》等重要法律,进一步扩大行政复议的范围,建立行政决策方面程序规定,在行政执法中建立行政执法依据和程序公开制度。同时,结合西部地区实际情况在地方立法中增加执法程序的规定,在适用全国性统一的执法程序法外,西部地方可以根据立法法规定结合本地实际情况制定本地的执法程序法规,作为本行政区域内执法机关和执法人员实施执法行为的补充性程序规范。为保证公民的合法权益不受侵害和及时得到补偿,在完善执法程序的同时,还必须进一步完善和落实执法违法行为的救济措施。为推进我国依法执法,我国对执法违法行为先后创设了司法救济、国家赔偿救济、行政救济、信访救济等救济形式,但由于各种救济形式不够完善,运行效果不令人满意。因此,在西部开发中应进一步完善和规范上述救济形式,并开拓新的救济方式和渠道,如试

行公开电话、执法机构和监督机关负责人接待日、人大代表定期走访选民等新的制度。结合西部实际拓宽救济的沟通渠道和救济方式,如加强派出法庭的司法救济、加强到地方的走访工作,使人民群众下情上达,使救济制度真正简便、高效地实现,保护人民群众不受执法违法行为的侵害,受到侵害后也能得到及时救济。

第四,提高执法人员素质,建设一支高素质的执法队伍。执法人员的素质关系着执法工作成败,应加以高度重视。由于西部专门法律人才较为缺乏,应当加大对西部法学教育的政策倾斜,采取特殊措施,创造条件在西部培养较多的高层法律专门人才。在保证质量的前提下,在西部地区多设一些硕士和博士授权点,为执法队伍提供人才储备。在执法人员的招聘上坚持德才兼备的原则,在招考中注重对法律知识的考试,严把执法人员的进口关,严格按照条件和考试程序对执法人员择优录用。在西部执法人员招考中特别要坚持公开、公平、公正招聘的原则,避免某些人利用宗族关系、裙带关系进入执法者队伍,杜绝任人唯亲的现象。同时对现有执法人员定期进行经常性业务培训,培训经费由财政给予保障。严格执法者责任制度,使执法行为与执法者责任挂钩,建立健全执法者惩戒制度,如在司法机关进一步推行错案追究制,对违法的执法人员从严查处,纯洁执法队伍。确定执法人员的定期综合测评和考核制度,对不合格者坚决予以清退,保证执法者队伍的素质。

第五,实施财政改革,为执法工作提供物质基础。财政预算体制的改革是执法工作的物质基础,对执法工作具有十分重要的保证作用。这一改革分为两方面:一是司法机关的经费预算由国家财政单独编列预算,由中央财政支付。割断司法机关与地方政府的人、财、物关系,摆脱司法机关办案受制于地方政府的局面,保证司法独立和司法公正。在经费拨款时,考虑西部经济发展水平、物价水平确定经费数额,同时保证经费给付渠道畅通,保证西部司法机关的经费及时到位。二是行政执法机关的财政改革重点是加强地方政府的财政、资金管理,健全执法财务制度。目前西部贫困地区基层行政执法机关普遍存在经费不足和管理不当的问题。因此必须坚决实行收支两条线、所有罚没收入和收费上缴财政,执法经费由财政拨款,杜绝收费执法。对财政资金科学管理,实行财政预算和审批的公示制度,资金的批准管理、使用权相分离,加强帐目管理,定期进行审计核对。对行政执法机关负责人及执法人员实行财产申报制度和离任审计制度。同时精简行政执法机关,减少财政负担。

第六,加强法律服务工作。为保证西部执法工作的顺利高效进行,必须要法律服务工作的配合。由于西部法律服务水平远较全国平均水平低,因此应特别加强这一工作,大力发展法律服务中介组织,健全法律服务机制。首先,按照我国法律服务机构作为中介服务组织的改革方向,进一步明确

法律服务机构是有偿服务的中介机构的性质,使法律服务机构与政府机关脱钩,实行自收自支。特别是西部的律师事务所要从政府机构中独立出来,通过开展法律服务工作获取收益、自我积累、自我发展,减轻财政负担并理顺关系。其次,针对西部较为贫困、经济不发达的现实,在法律服务机构的建设上重点发展司法所、法律服务所等基层法律服务机构,在收费上适当定价,便利群众运用法律服务,同时使群众能够支付得起法律服务费用。对于特殊困难的群体,还可以按国家规定进行法律援助。再次,司法行政机关应适当重视对法律服务工作的指导协调和人才培养,针对西部开发中新出现的涉外业务等法律问题,采取相应对策措施给予法律服务机构适当指导和协调,加强法律服务机构人才培训,不仅进行法律业务培训而且进行职业道德教育,促使其强化服务意识、改进服务工作、提高服务质量,努力建设一支高素质的法律服务队伍。

第七,加强法制宣传教育、更新执法观念、提高法律意识。法制宣传教育是树立执法人员正确执法观念、培养公民法律意识的有力武器。特别是西部地区民族众多、社会形态趋于传统、社会交往更重人情,干部群众和执法人员法律意识较淡薄,执法者对执法工作存在一些错误认识,群众守法意识较差。这都需要加大推进法制宣传教育的力度,将法制教育提高到作为西部大开发战略任务的一部分的高度加以认识。国家执法机关工作人员是人民的公务员,应当通过法制教育的学习和实践树立正确的执法观念,克服错误思想的干扰。执法人员应当克服人治的错误思想,树立法治观念;正确处理主人与公仆的关系,树立人民是国家主人的观念,严防反仆为主的情况发生;树立权利义务统一的正确观念,克服义务本位和权利虚无主义的错误观念;树立法律面前人人平等的正确观念,克服等级特权的错误思想;树立依法办事的正确观念,克服权大于法、情重于法、以权压法、以钱买法、为钱卖法的错误思想。^[9]对于人民群众应当搞好普法宣传,特别是执法方面的法律宣传。在西部要送法下乡,采用案例、图片、演讲等群众喜闻乐见的形式宣传法律、教育群众,使群众知法、守法。同时,在西部特别要注意对乡规民约的清理改造,使之符合法律的要求,使执法工作真正具有群众基础,保障执法工作在基层的正确和顺利实施。

第八,建立、健全执法监督机制。没有监督的权力会导致腐败,健全的法律监督机制是执法工作依法进行和防止执法人员违法执法、滥用职权的重要保证。法律监督机制是西部地区实现民主和法治的根本保证。由于西部地区法律监

督机制不健全,既有内部监督的问题又有外部监督的问题,同时监督的力度也不够。因此,西部法律监督机制的健全和完善需要在监督体系和监督力度上下功夫。在监督体系上,要建立内外结合的监督体系,将内部监督与外部监督结合起来,形成监督的合力。在内部监督方面,应当按照分权原则建立执法的权力制约机制、实行执法责任制、使执法行为与执法责任联系起来,强化执法者的责任意识,同时使内部监督制度化、经常化,防止出现执法违法行为,一旦发现问题及时查处。在外部监督方面,充分发挥党的监督、人大监督、新闻舆论监督、群众监督等综合手段,使执法工作置于各种外部监督之下,及时发现问题、纠正错误。在监督力度上,对于内部监督,要克服监督工作软弱无力的状况,上级机关对下级机关工作要随时检查,发现违法行为坚决查处,对于外部监督,要着重于建立健全监督措施,通过这些措施去增加监督力度。党的监督要特别注意发挥基层党组织的战斗堡垒作用,克服西部某些党组织的涣散状况,对基层执法工作要大胆监督,保证党的方针政策和法律的实施。人大监督可以探索设置地方人大专门监督委员会和全国人大监督专员体制,加强人大对执法工作的监督。新闻监督应进一步保护新闻工作者的安全和权利,保护其对执法违法行为的报道,发挥新闻舆论监督的作用。群众监督应当进一步拓宽监督渠道,使投诉、申诉渠道畅通,并完善投诉、申诉、信访回复制度,及时给予回复,保护群众监督的积极性,使执法工作置于群众的监督之下。

参考文献:

- [1] 应松年. 法学专题讲座[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 1999.
- [2] 王海军, 周佑勇. 西部地区行政执法问题探讨——贵州省麻江县行政执法状况调研[J]. 政治与法律, 2001, (1): 63-65.
- [3] 李昌麒. 经济法——国家干预法的基本形式[M]. 成都: 四川人民出版社, 1999.
- [4] 黎国智, 莫于川. 完善监督机制: 行政执法行为法治化的重要选择[J]. 云南法学, 2000, (1): 5-8.
- [5] 徐中起. 西部大开发中的法律问题探讨[A]. 中国法学会西部大开发法律研讨会论文集[C]. 昆明: 2000.
- [6] 汪永清. 对改革现行行政执法体制的几点思考[J]. 中国法学, 2000, (1): 66-69.
- [7] 杨临宏. 优化法治环境 确保西部战略的稳定、有效实施[A]. 中国法学会西部大开发法律研讨会论文集[C]. 昆明: 2000.