

坚持依法治国方针切实加强 宪法和法律的有效实施

(代序)

曹 志

我国各族人民，正在建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线指引下，积极推进经济体制和经济增长方式的转变，为实现“九五”计划和 2010 年远景目标而奋斗。经济的持续、快速、健康发展，社会的全面进步，国家的长治久安，都离不开健全法制的保障。在新的历史时期，中央进一步明确提出，实行和坚持依法治国、建设社会主义法制国家，并把它作为治国的基本方略和建设有中国特色社会主义的根本大计。这就对我国法制建设提出了更高的要求，同时也为我国法制建设注入了新的活力。

前不久，全国人大常委会办公厅研究室、河北省人大常委会办公厅和中国法学会宪法学研究会石家庄联合召开了人民代表大会制度理论研讨会。会议的主要议题是从理论和实践的结合上，研讨如何加强工作，确保宪法和法律的有效实施问题。这个问题确实是当前我国社会主义法制建设中一个突出问题。法律实施的状况如何，对促进依法治国，建设社会主义法制国家关系重大。大家围绕如何改进和加强宪法和法律的有效实施，提出了许多好的意见和建议。我就此谈几点看法。

一、新形势下改进和加强法律实施的紧迫性和重要性

党的十一届三中全会以来 我们党和国家总结了建国以来的

历史经验，尤其是“文化大革命”的沉痛教训，强调在把工作重点转移到经济建设上来的同时，充分重视发展社会主义民主，健全社会主义法制，要在国家的政治生活、经济生活和社会生活的各个方面，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。改革开放 17 年来，我国社会主义法制建设取得了重大成就。首先，立法工作取得长足的进步。除了制定了现行宪法和两个宪法修正案外，全国人大及其常委会还先后制定了 280 多个法律和关于法律问题的决定；国务院颁布了 700 多个行政法规；地方人大及其常委会制定了 4200 多个地方性法规。尤其是党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的目标之后，八届全国人大常委会把市场经济立法放在重要位置，立法步伐明显加快。在最近两年多时间里，全国人大及其常委会先后审议通过了 72 个法律和关于法律问题的决定，一大批有关规范市场经济主体、市场秩序、宏观调控和社会保障等方面的法律相继出台，社会主义市场经济法律体系的框架已经开始初具雏形。其次，法律实施工作取得了一定的成绩。我们重建或者新设立了审判、检察、监督、审计、司法行政等执法机关，逐步健全了实施法律的各项制度，从组织上和制度上为法律实施提供了基本保障。经过各级执法机关和执法人员的共同努力，法律实施状况有了较大的改善。第三，法制宣传教育取得了一定的成效。从 1985 年起，我们先后制定了两个五年普法规划，全国人大常委会作出了相应的决议。经过 10 年来的普法宣传教育工作，各级干部和广大群众的法律意识和法制观念正在不断增强，依法办事的能力有所提高。社会主义民主和法制的进展，维护了社会稳定，保障和促进了我国改革开放和社会主义现代化建设事业的顺利进行。

在肯定成就的同时，我们也应当清醒地认识到法制建设中有待进一步完善的方面。当前，我国的法制建设特别是法律实施工作同改革开放和现代化建设的进程还不完全适应，在我国的法制建设中，法律实施工作仍然是法制建设的一个薄弱环节。有法不

依、执法不严、违法不究，甚至以言代法、以权压法、徇私枉法、执法犯法等现象，在一些地方和部门还相当严重。这种状况损害了宪法和法律的尊严，影响了国家的权威，给改革开放和社会主义现代化建设事业带来了危害，广大人民群众强烈要求改变这种状况。

我们党和国家一贯重视法律实施工作。邓小平同志早就指出：“要在全中国坚决实行这样一些原则：有法必依，执法必严，违法必究，在法律面前人人平等。”江泽民同志指出：“经济的发展，社会的进步，都离不开法制的健全。经济和社会的发展，呼唤着法制的完善；反过来，法制的完善又会进一步促进经济繁荣和社会进步。建设符合本国国情的完备的法制，是一个国家繁荣昌盛的重要保证。”乔石同志说：“立法不是最终目的，制定法律的目的就是为了实行。法律只有在现实生活中得到切实实施，才能规范社会成员的行为，防止国家机关人员滥用权力，维护国家政治、经济和社会生活的秩序，保障公民的合法权益。”这是我们在新形势下改进和加强法律实施的指导思想。宪法和法律作为我们党、国家和人民意志的集中体现，是所有国家机关、政党、团体、组织和个人必须遵守的行为规范。宪法和法律的实施过程，就是实现国家政治、经济和社会生活有序发展的过程，就是实现各级国家政权机关各项工作法制化和规范化的过程，就是实现公民的权利与自由的过程。实质就是实行依法治国，建设社会主义法制国家。从这个意义上可以说，没有法律的有效实施，就没有社会主义现代化，就不会有我们国家和民族的繁荣昌盛。

党的十四届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》提出了今后 15 年我国国民经济和社会发展的奋斗目标和基本方针，为我国胜利迈向 21 世纪确定了正确的纲领。《建议》提出，要积极推进社会主义民主和法制建设，加强立法、司法、执法、普法工作，特别是要加强经济法制建设，建立和完善与社会主义市场经济体制

相适应的法律体系，进一步推进经济管理体制和运行机制的规范化、法制化。我们要实现经济体制和经济增长方式的根本转变，必须按照市场的一般规则和我们的国情，全面建立起社会主义市场经济和集约型经济所必需的法律体系，并且坚决贯彻实施各项法律、法规。这样，才能用法律来引导和规范市场经济的正常运行，才能保障和促进社会主义现代化建设事业的顺利发展。可见，在建立社会主义市场经济体制的新形势下，抓好法律实施工作尤其迫切和重要。

二、当前法律实施工作需要着重研究解决的几个问题

影响我国法律实施的原因是多方面的。既有历史的原因，我国封建社会历史比较长，缺乏民主法制传统；也有现实的原因，在新旧体制转换时期，适应改革开放和社会主义市场经济需要的制度还没有完全建立起来。法律实施作为一项复杂的系统工程，是我国社会主义现代化建设面临的一项长期任务，需要全党、全社会，各地方、各部门的共同努力，需要几代人坚持不懈地工作。当前需要研究解决的问题很多，我这里着重谈以下四个问题。

（一）如何进一步提高各级领导干部依法治国的观念，切实树立宪法和法律的权威。宪法和法律是我们治国安邦的基础。现在宪法和法律实施中遇到的一个问题是，一些干部的法律意识淡薄，轻视法律制度的作用。要在整个社会切实树立宪法和法律的权威，关键是提高干部特别是各级领导干部的法制观念和依法办事的能力。江泽民同志指出，学习和掌握必要的法律知识，努力提高各级领导运用法律手段管理经济、管理社会的本领，这是新时期党对各级领导干部坚持党的基本路线、保证深化改革开放、维护社会稳定的重要要求。在新的历史时期，我们要从思想认识上真正重视法制，树立法制观念，正确认识和处理权力与法律、政策与法律、经济建设与法制建设之间的关系，模范地遵守宪法和法律，

加强对法律实施工作的组织领导，坚定不移地走依法治国的道路。各级领导干部加强对法律的学习，掌握和提高运用法律手段管理经济和社会事务的本领，就会带动广大干部和群众，在全社会形成学法、用法的良好风气，为坚持依法治国打下坚实的思想基础。

（二 如何进一步改革和完善行政执法和司法机制 提高执法人员素质。行政机关和司法机关都是执行法律的国家机关，行政执法和司法的机制、行政执法和司法人员的素质对法律实施的质量具有决定意义。随着社会主义市场经济的发展，国家的经济职能正由直接行政管理向依法监控转变，执行法律日益成为主要的管理方式，承担法律实施的国家机关所担负的责任也越来越大。党的十四届三中、五中全会提出，要改革、完善司法制度和行政执法机制，加强司法、执法队伍建设，提高司法和行政执法水平，加强和改善司法、行政执法和执法监督，建立对执法违法的追究制度和赔偿制度。这方面有大量的工作要做。在我国的现行体制下，行政机关、审判机关、检察机关都有一定的分工，但还存在着某些职责权限没有完全划清，关系没有完全理顺等问题。很多事情，谁主管谁协管，哪个部门管到哪一步，越权了怎么办，失职了怎么办，还缺乏明确的界定。这就需要逐步建立健全公正、合理、高效的行政执法、司法机制，明确划分各个执法部门和各级执法机关的职责，建立严格的执法责任制，健全行政执法和司法程序，完善各种规章制度，科学规范各级国家机关及其工作人员的职能行为，保证法律得到全面正确的实施，做到疏而不漏，密而不叠。这个问题涉及到条条块块，方方面面，需要深入系统的研究和探讨。执法人员的素质对搞好法律实施工作也有很大影响。中国有句古话叫作“徒法不能以自行”。这就是说 即使制定了再好的法律，也要靠执法者来执行，靠执法者来查处违法犯罪行为。良法与廉吏，都是搞好法律实施的条件。我们只有拥有一支执法意识强、执法水平高的执法队伍，才能排除各种干扰，严格公正地执行法律，使法律得到正确实施。全国人大常委会已经制定了法官法、检察

官法、人民警察法，国务院制定了公务员条例，对公务员特别是法官、检察官、人民警察等行政执法人员和司法人员都提出了一系列的要求。应当认真贯彻落实这些法律法规，真正把对执法人员的管理纳入法制化、科学化的轨道。

（三）如何进一步健全执法监督机制 加大监督力度。行政执法权和司法权是一种国家权力，它是由人民和国家赋予的。这些国家机关必须对人民负责，对国家负责；受人民监督，受国家权力机关的监督。古今中外的经验教训都证明，掌握权力而不接受监督，就容易滥用权力，导致腐败。在监督法律实施方面，我国已经建立一些制度，但现在的主要问题是具体监督的制度不完善，监督工作不够有力。要从根本上解决这一问题还有赖于我国政治体制改革的深化。不论是国家权力机关的监督，还是检察机关的法律监督，行政机关特别是审计、监察机关的监督和执法机关内部的监督，以及人民群众的监督和社会舆论的监督，都需要不断总结经验，使其规范化、制度化。目前，健全监督机制、加大监督力度、保证法律实施，要注意研究解决这样几个问题：其一，监督机构之间要分工合作，既要划分监督权限和范围，又要做好协调工作。其二，监督者要依法监督，既不能失职，又不能越权。其三，监督工作要注重实效，对法律实施中的不法、不当行为，要敢抓敢管，查处到底，直至追究直接责任人和负责人的法律责任。

（四）如何进一步深入开展普法宣传教育 增强全民族的法律意识和法制观念。法律如果不被全体公民所信仰，整个民族法律意识和法制观念淡薄，法律终将形同虚设；法律如果不被社会所知道，公民不懂法，也难以很好守法，更谈不上运用法律武器同违法犯罪行为作斗争，维护国家的、集体的和个人的权益。加强法制建设，保证法律实施，重要的是进行教育，通过对全体公民进行普法宣传教育，提高全民族的法律意识和法制观念，在全社会树立学法、懂法、守法的好风尚。随着社会主义市场经济的发展，制定出来的法律越来越多，整个社会对法律的依赖越来越大，

要求人们的法律意识和法制观念有一个较大的提高。我们要研究如何使普法宣传教育在制度化、规范化方面取得突破性进展；如何针对不同对象，采取不同形式，开展生动活泼的法制宣传教育；如何充分发挥各个部门、单位，特别是新闻媒介的作用，形成强大的宣传声势。根据十年普法教育的经验和市场经济发展的需要，当前应特别重视对邓小平同志关于社会主义民主法制建设理论和市场经济法律的宣传，全面推进依法管理。普法宣传教育的重点一是各级领导干部，二是国家机关工作人员特别是行政执法人员和司法人员，三是青少年。实践证明，领导干部和执法人员的法律意识、法制观念和依法管理能力，制约着我们行使公务的水平，制约着我们所领导的地区、部门和单位法律实施的状况。一定要有计划、有重点地对国家工作人员进行法律知识的培训，提高其依法管理各项事业的能力。要按照小平同志“法制教育要从娃娃抓起”的思想，继续加强对青少年的普法教育。同时还要注意对广大个体户、私营企业经营者和企业法人代表普法教育。我们要通过多种媒体和人民群众喜闻乐见的形式，进行深入、广泛的普法教育，开展多种形式、富有成效的依法治理活动，促进全民族法律意识和法律水平的提高。

三、充分发挥各级人大及其常委会在 法律实施工作中的重要作用

维护法制的尊严，保证法律的实施，需要各级党组织、国家机关、各个社会组织和广大干部群众的共同努力，各级人大及其常委会负有重要的责任。为此，一定要充分发挥人大在法律实施工作中的作用。

第一，要高度重视宪法和法律实施工作，把保证宪法和法律实施放在与立法同等重要的地位。宪法和组织法明确规定，全国人大及其常委会监督宪法的实施。地方各级人大及其常委会保证宪法和法律在本行政区域内的实施。就全国人大及其常委会和享

有制定地方性法规权力的人大及其常委会来说，不仅要抓立法，还要切实抓紧抓好对法律法规实施的检查监督。就市、县人大及其常委会和乡镇人大来说，要把主要精力放在做好法律和法规实施的检查监督工作上。人大的专门委员会要积极协助常委会作好监督工作。各级人大及其常委会的办事机构也要加强调查研究，为解决宪法和法律实施中存在的问题提供服务。

第二，要采取有效措施，切实搞好对法律实施情况的检查监督。执法检查，是人大保证法律实施的一种重要方式。八届全国人大常委会专门制定了《关于加强对法律实施情况检查监督的若干规定》。这几年来，全国人大常委会按照这个规定，不断改进和加强执法检查工作，取得了一定的成效。地方人大及其常委会在执法检查方面也进行了有益的探索，创造了一些行之有效的方式和方法。一些地方把执法检查同代表评议、述职评议、实行执法责任制和错案责任追究制结合起来，效果比较好。应当很好地总结交流经验，扩大成果，推进对法律实施的监督工作。从这几年的实际工作来看，搞好执法检查，关键是强化力度，增强实效，防止走形式。一要抓住重点，选准题目，针对改革开放和人民群众反映强烈的重大问题，有计划有重点地检查监督有关法律的实施情况。二要注意处理好点和面的关系，加强全国人大与地方人大、上级人大和下级人大的配合。三要采取有力的措施，依法督促有关部门和单位认真解决执法检查中发现的问题。不能仅停留在听取汇报上，要一查到底，督促有关部门和执法机关改进工作。

第三，要搞好立法工作，提高立法质量。不论是全国人大及其常委会制定法律，还是地方人大及其常委会制定地方性法规，都要注重提高立法质量，使制定的法律、法规尽可能科学、合理，切实可行。为了保证法制的统一，全国人大常委会要加强对法规的备案审查工作，及时纠正法规同法律以及法规之间的抵触、矛盾状况。还要加强对已经过时的法律和法规的修改、废止工作；在法律出台后，要督促有关机关尽快制定配套的实施细则和实施办

法，以便于法律的贯彻实施。

第四，要加强对宪法和法律的学习，造就一支熟悉宪法和法律、作风严谨、工作扎实、充满活力的人大干部队伍。各级人大代表和常委会组成人员、各级人大机关的工作人员，都应当认真地学习宪法和法律，模范地遵守宪法和法律，严格地执行宪法和法律，坚决地捍卫宪法和法律。建立社会主义市场经济体制和相应的法律体系，是一个崭新的课题。需要我们不断地学习新知识，研究现实中出现的新情况、新问题。这样才能搞好立法和监督工作。如果不熟悉宪法和法律，不熟悉社会主义市场经济的知识，就没有办法制定出高质量的法律，也难以做好宪法和法律实施的监督工作。我们应该采取多种方式对干部进行培训，组织干部努力学习邓小平同志建设有中国特色社会主义理论，特别是有关民主和法律建设的论述，学习宪法和法律，学习有关的业务知识，切实提高干部的思想理论水平和业务素质，把人大工作做得更好。

发展社会主义民主，健全社会主义法制，坚持和实行依法治国，这是党和国家确定的一项坚定不移的基本方针。我们要在这个方针指导下，深入研究和探讨法律实施过程中出现的各种情况和问题，有针对性地提出对策，促进法律的实施，为建设社会主义法制国家而努力奋斗。

关于我国当前法律实施的问题和对策的研究报告

全国人大常委会办公厅研究室
法律实施问题研究课题组

党的十一届三中全会以来，我们党总结了建国以来的历史经验，尤其是“文化大革命”的沉痛教训，在把国家工作重点转移到经济建设上来的同时，明确提出把社会主义法制建设作为社会主义现代化建设的重要组成部分，列入党和国家的重要议事日程。邓小平同志对加强社会主义法制建设提出了一系列重要论述。他指出：“为了保障人民民主，必须加强法制。”做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”在整个改革过程中，都要“坚持一手抓建设，一手抓法制。”江泽民同志也指出：“经济的发展，社会的进步，都离不开法制的健全。经济和社会的发展，呼唤法制的完善；反过来，法制的完善又会进一步促进经济繁荣和社会进步。建设符合中国国情的完备的法制，是一个国家繁荣昌盛的重要保证。”这就把加强社会主义法制建设提到了战略性全局的高度。

改革开放 17 年来，在党的领导下，经过国家权力机关、行政机关、司法机关和全国各族人民的共同努力，我国社会主义法制建设取得了重大成就。首先，立法工作取得了长足的进步。全国人大 1982 年制定了现行宪法，随后适应国家政治、经济和社会发展的要求，于 1988 年和 1993 年通过了两个宪法修正案；全国人大及其常委会制定了 202 个法律，通过了 80 个有关法律问题的决

定。党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的目标以后，八届全国人大及其常委会加快了立法，特别是经济立法的步伐，确立了本届内大体形成社会主义市场经济法律体系框架的任务，一批规范市场主体、维护市场秩序、加强宏观调控和建立、健全社会保障制度等市场经济方面的法律相继出台。与此同时，国务院颁布了 700 多个行政法规；地方人大及其常委制定了 4000 多个地方性法规。这些法律、法规涉及国家政治、经济、文化和社会生活的各个方面，基本上改变了无法可依的局面。一个以宪法为核心，适应社会主义市场经济需要的社会主义法律体系正在形成。其次，法律实施工作取得了一定的成绩。我们重建或者新设立了审判、检察、监察、审计、司法行政等一些执法机关，逐步健全了法律实施的行政执法制度和司法制度，执法监督得到加强，依法治理活动广泛开展，宪法和法律的实施有了较大的改善。第三，法制宣传教育取得了一定的成效。从 1985 年起，我们先后制定了两个五年普法规划，全国人大常委会还作出了相应的决议。经过 10 年来的法制宣传教育工作，在一定程度上提高了广大干部和群众的法制观念和依法办事的能力。立法、行政执法和司法机关认真履行职责，广大立法、行政执法和司法人员勤勤恳恳工作，推动我国法制建设不断发展，为保障改革开放和现代化建设的顺利进行，维护社会稳定，作出了积极贡献。

在肯定我国法制建设取得重大成绩的同时，也要清醒地看到当前法制建设中有待进一步完善的方面。当前，我国的法制建设特别是法律实施工作同改革开放和现代化建设的进程还不完全适应，与立法相比，法律实施仍然是法制建设的一个薄弱环节。有法不依，执法不严，违法不究，甚至执法犯法、徇私枉法等现象在有些地方和部门还相当普遍。群众反映说，现在是“立法不少，执法不好”；“立法如林，执法无人”。

第一，不少国家机关工作人员特别是领导干部法制观念淡薄，不能正确地处理党的政策和国家法律的关系，不能正确认识法制

建设对经济发展的作用，不了解市场经济条件下依法办事的重要性，把党的政策和国家法律对立起来，把法制建设和经济发展对立起来，把依法办事看成束缚手脚的条条框框，公然提出“闯法律的禁区”，“经济要上，法律要让”的错误口号。有的习惯于用行政命令的方法开展工作，采取封建的“家长制”工作作风，搞“一言堂”，以言代法，以权压法，有的存在着严重的地方和部门保护主义，置法律于不顾，以行政命令参与市场封锁，以种种借口干扰行政执法机关执法和司法机关办案，纵容包庇本地企业从事制假贩假、走私贩私等违法犯罪活动，强迫行政执法和司法机关作出偏袒本地或者本部门的不公正裁决，对异地申请执行的案件，指使行政执法和司法机关不支持、不协助，甚至怂恿当地群众围攻异地司法人员；有的不习惯行政诉讼中当被告，在人民法院的审理中不应诉、不到庭，或者利用职权胁迫原告撤诉，甚至不惜采取强制措施扣押、拘捕原告，严重干扰了行政执法和司法。

第二，部分行政执法、司法人员缺少全心全意为人民服务的坚定信念和刚正不阿的执法精神，缺乏代表国家认真执法的工作热情和责任心，不严格履行执法责任。有的不关心人民群众的疾苦，对社会中存在的许多违法现象视而不见、充耳不闻，对人民群众反映的一些违法行为和纠纷案件不立案、相互推诿不办理或者久拖不决，在执行公证、调解、复议、审批、许可等项公务中，对公民和法人的申请无正当理由拒不办理或者逾期迟延履行；有的对执行法律采取实用主义的态度，有选择地执法，对自己有利的就执行，无利的不执行；有的执法不严肃，凭个人的好恶随意执法，想执行就执行，想怎么执行就怎么执行；有的对违法犯罪打击不力，在侦查、起诉、审判、执行各个环节都不同程度地存在依法该立案的不立案，该批捕的不批捕，该采取拘留、逮捕等强制措施的，故意拖延不采取强制措施，有罪不究，重罪轻判，不该撤案的撤案，不该免诉的免诉，在刑罚执行过程中违法办理减刑、假释、保外就医，等等。

第三，一些行政执法、司法人员特权思想严重，执法中滥用职权，甚至为了私利超越职权。有的执法不公，迫于领导压力、碍于人情关系或者为了小团体和个人私利，违反行政执法和司法原则滥用自由裁量权，任意减免或者加重处罚，违背法律、法规规定擅自减免税收，乱批土地，乱罚款、乱收费、乱摊派、乱处罚，使办案、征税、贷款、发照、批证、收费等执法活动，都带有浓厚的人情关系色彩；有的随意下放或者转让执法权，使一些不拥有法定权力的机关或者不具有执法权限的单位越权执法，导致执法混乱；有的擅自扩张法定权力，扩大管辖范围，越权提高或者降低征税、收费标准，越权办理审批、许可等事项，甚至超越职权直接插手经济纠纷，争办经济案件，滥用强制措施，参与非法绑架、扣押、拘禁人质，甚至非法拘禁人大代表；有的工作野蛮、粗暴，对当事人特别是嫌疑人或者人犯滥用警具，体罚虐待，刑讯逼供，造成冤假错案及其它严重后果。

第四，少数行政执法和司法人员缺乏职业道德，腐败堕落，不择手段地牟取个人私利，执法犯法，甚至贪赃枉法。有的把执法权力当作谋取私利的手段，本应履行的法定职责却变相收取服务费，甚至不给好处不办事，给了好处乱办事；有的借工作和职务之便，吃拿卡要，敲诈勒索，索贿受贿，贪赃卖法；有的与犯罪分子沆瀣一气，充当违法犯罪分子的保护伞，甚至直接参与违法犯罪。

出现上述问题的原因是多方面的：从历史上来看，由于我国封建社会历史比较长，封建专制主义传统和人治、特权等思想根深蒂固，缺乏民主和法制传统；在建国以后的相当长时期内，由于“左”的思想的影响，社会主义法制建设遭受了严重的挫折，加上几十年不变的计划经济管理体制，国家的管理主要凭政策、靠行政，使我们一些同志法律意识和法制观念淡薄，不懂得或者不习惯依法管理。从执法体制来看，我国目前正处在新旧体制转换时期，适应改革开放和社会主义市场经济需要的新的行政执法和

司法制度还未完全建立起来，管理机制和手段不完善，在一定程度上影响了法律的有效实施。由于政府职能转变还不彻底，国家行政机关仍管了许多不该管的事情；由于机构改革对理顺执法体制顾及不够，有些机构设置重复，并且权限、职责不清，结果是同一事务多头管，同一法律多部门执行，在一定程度上造成交叉执法，或者相互扯皮，或者无人执法。虽然我国宪法规定，检察和审判机关独立行使检察权和审判权，但是现行的司法体制还不够完备，在相当程度上受制于地方政府，对新形势下出现的地方和部门保护主义等问题，显得软弱无力。从法律实施监督来看，我国已经建立了一套国家监督制度，有国家权力机关对行政机关和司法机关的监督，又有检察机关的法律监督和审判机关上级对下级的监督，还有政府系统内部的审计、监察等部门的监督。但是由于体制不够合理，关系还没有完全理顺，工作程序尚欠明确，监督工作缺乏力度，不能有效地督促行政执法和司法机关认真地履行职责，使法律的实施缺少强有力的推动力量。此外，法砸制宣传教育不深入，全社会还没有真正树立起知法、懂法、守法、护法的社会主义法律意识和法制观念；有些法律规定不完备或者过分原则，难以适应现实的需要和执法的要求，这些不利因素在一定程度上影响了法律实施。

法律实施不力，破坏了我国社会主义法制的统一和尊严，损害了法律的权威，败坏了国家声誉，影响了社会稳定，侵害了公民的合法权益，阻碍着我国改革开放和现代化建设事业的顺利发展。立法不是最终目的，制定法律的目的就是为了实行。法律只有在现实社会生活中得到切实实施，才能发挥法律确认、调整社会关系的功能，才能规范社会成员行为，维护社会秩序，促进经济发展，保护公民的合法权益。市场经济体制建立和完善的过程，实质上就是经济法制化的过程。没有法律的有效实施，就谈不上社会主义市场经济体制的建立。市场经济对法制的呼唤，不仅要求继续加快立法步伐，抓紧制定市场经济方面的法律，更要求法

律在社会中的有效实施。可以说，我国法律实施的状况如何，直接关系到社会主义现代化事业的成败。如何切实保障法律的有效实施，就成为我国社会主义法制建设的迫切任务。

从根本上改善法律实施状况，是一项巨大的社会系统工程，不可能“毕其功于一役”，需要全社会长期不懈的努力。我们认为，当前应当着重解决好以下几个问题。

（一）增强各级领导干部的法制观念，树立宪法和法律的权威

法律有效实施的前提是法律具有权威，因此，从法律实施不力走向有法必依、执法必严、违法必究，首先必须是全社会特别是各级领导干部从思想认识上真正重视法制，改变重人治、轻法治，重政策、轻法律的倾向，正确处理好权力与法律、政策与法律、经济建设与法制建设的关系，坚定不移地走依法治国的道路。

第一，正确处理权力与法律的关系，坚持法律神圣不可侵犯和法律面前人人平等的原则。我们的权力是人民给的，法律是人民意志的体现，具有至高无上的权威，权力应当服从法律。如果不用法律对权力进行限制和规范，就不可能建立正常的法制秩序。只有当法律约束了权力，法律才具有权威，法制秩序才能够维持。因此，必须重申宪法的规定：“公民在法律面前一律平等”；“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”。任何人，不分民族、种族、性别、职业、社会出身、教育程度、宗教信仰和财产状况等的不同，不管职务、级别、地位的高低，都平等地享有宪法和法律规定的权利，平等地履行宪法和法律所规定的义务。决不允许有凌驾于宪法和法律之上、超越宪法和法律之外的特殊公民。不管是谁，如果违法都要依法受到追究。各级领导干部手中握有一定的权力，更要严于律己，率先垂范，遵纪守法。

第二，正确处理政策与法律的关系，树立不仅依靠政策，更要依法办事的思想。现在，我国正处在从依靠政策办事，逐步过

渡到不仅靠政策，还要建立、健全法制，依法办事。市场经济是法治经济，法律制度是发展社会主义市场经济的保障，是治国安邦的根本。“搞法制靠得住些。”因此，当法律有规定时，政策必须符合法律，按法律的规定办；当法律虽有规定，但这些规定已显得滞后时，应按照法定程序作出修改，不得“闯法律禁区”；当法律没有明确规定时，则应遵照有利于发展社会生产力，有利于增强国家的综合国力，有利于提高人民生活水平的原则，严格按国家政策办事。各级领导干部在决策时一定要牢记上述原则，使作出的决定符合宪法原则和法律宗旨，符合党的路线、方针、政策。要改进各级领导机关的决策方式，健全决策制度，不仅要作到决策的科学化、民主化，而且要作到决策的法制化。要建立领导机关的法律顾问制度。在管理经济和处理社会矛盾时，要主动听取法律顾问的意见，发挥法律顾问的作用。目前，已有一些国家机关聘请了专门的法律顾问，为领导干部依法决策提供法律服务，效果不错。要认真总结这方面的经验，促使其日趋完善。

第三，正确处理经济建设与法制建设的关系，做到改革决策、发展决策与立法决策紧密结合。历史唯物主义原理告诉我们，一定的经济基础必须有相应的上层建筑与之相适应，经济建设与法制建设相辅相成，经济的发展需要法制的引导、规范和保障。在改革开放全过程中，都要一手抓经济建设，一手抓法制建设，两手都要硬，两手相互促进。那种借口发展经济，声称“经济要上去，法律要休克”；“经济要发展，法律要松绑，红灯要敢闯”把经济发展与法制建设对立起来的种种言行是非常错误的，它割裂了经济建设与法制建设辩证统一关系，不仅干扰了法制建设，也必定会妨碍经济建设的健康发展。因此，我们应当统一全社会特别是各级领导干部对经济建设与法制建设关系的认识，正确处理改革的变动性与法律的相对稳定性的矛盾，“坚持改革开放和法制建设的统一，做到改革决策、发展决策与立法决策紧密结合”。

（二）改革和完善司法制度和行政执法机制

解决法律的有效实施，要从制度方面解决问题。制度建设，更带有根本性、全面性、稳定性和长期性。党的十四届三中全会《决定》提出，要“改革、完善司法制度和行政执法机制，提高司法和行政执法水平”，这就抓住了法律实施问题的关键。行政执法机关和司法机关作为执行法律的国家机关，它们的职责是否明确，它们之间及各自内部关系是否明晰，执法程序是否规范完善，执法方式是否科学合理，对执法质量具有决定性意义。

从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，相应地要求政府转变职能，实行政企分开，运用法律手段管理经济、社会事务，作到依法行政。在计划经济体制下根据计划经济需要而设立的各种职能部门要进行改革，机构不改革，职能就很难转变，因为只要这些机构还在，计划经济的管理方式就会借助它而发挥影响，多头管理、到处插手的现象就难以改变。要适应社会主义市场经济发展的需要，对计划经济体制下设立的机构该撤的一定撤掉，该合并的要坚决合并，以完善行政执法机制。要适应市场经济的发展，用法律明确规定各行政部门的职责，规范行政行为。行政程序是行政机关实施行政行为的基本步骤，行政行为的程序化，是依法行政的必要条件，要进一步规范和完善。行政处罚是国家法律责任制度的重要组成部分，是行政机关依法行政的重要手段之一。在我国，行政处罚几乎涉及行政管理的各个领域，行政处罚种类多达数百种，但实践中存在不少问题，应尽快作出规范。

社会主义市场经济的建立和发展，对司法工作提出了更高的要求。一方面，在社会主义市场经济建设迅速推进，国家宏观调控不断加强，重大改革措施接连出台的情况下，需要依法调节的经济关系越来越多，对司法保障的要求越来越高；另一方面，随着社会的发展，公民的法律意识正在不断增强，越来越多的公民和法人将主要通过法律途径维护自己的合法权益。司法机关承担