

假如在法律职业人身上每时每刻不再充分思考其职业生涯，同时也不再迫切地思考其职业的迫切的问题性，那么一个较好的法律职业人就将不再是一个较好的法律职业人了。

——阿图尔·考夫曼

张穹/著

司法路上的思考

THE REFLECTIONS IN THE COURSE OF JUSTICE

- 论毛泽东的刑事法律思想
- 论邓小平的法制建设思想
- 论“三个代表”重要思想与检察理论研究
- 中国检察制度研究中的理性思考
- 中国检察制度改革专论
- 论刑法的主客观相统一原则
- 西方刑事政策历史沿革探究
- 职务犯罪专论

法律出版社



西南政法大學 學子學術文庫

司法路上的思考

THE REFLECTIONS IN THE COURSE OF JUSTICE

张 穹/著



法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

司法路上的思考/张穹著. —北京:法律出版社, 2003. 8
(西南政法大学学子学术文库)
ISBN 7-5036-4418-4

I. 司… II. 张… III. ①刑法—中国—文集②刑事诉讼
法—中国—文集③检察机关—工作—中国—文集
IV. ①D924-53②D926.3-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 068144 号

法律出版社·中国

责任编辑/李连捷

装帧设计/曹铀 胡欣

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/莱芜市圣龙印务书刊有限责任公司

编辑/法学学术出版中心
经销/新华书店
责任印制/张宇东

开本/A5
版本/2003年9月第1版

印张/13.5 字数/352千
印次/2003年9月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)
电子邮件/info@lawpress.com.cn
网址/www.lawpress.com.cn

电话/010-63939796
传真/010-63939622

法学学术出版中心/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)
电子邮件/xueshu@lawpress.com.cn
读者热线/010-63939703

传真/010-63939701

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777

中法图第一法律书店/010-63939781/9782

客服热线/010-63939792

中法图北京分公司/010-62534456

网址/www.chinalawbook.com

中法图上海公司/021-62071010/1636

电子邮件/service@chinalawbook.com

中法图苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-4418-4/D·4136

定价:26.00元

西南政法大学 学子学术文库

司法路上的思考

西南政法大学学子学术文库编委会

主 任：梁慧星 龙宗智

委 员（以姓氏笔画为序）：

方 向 王卫国 尹 田 江必新

李 林 李连宁 张广兴 张建田

张新宝 张智辉 青 锋 卓泽渊

贺卫方 顾培东 黄松有 夏 勇

梁治平 景汉朝

秘 书 长：方 向 茅院生

总 序

西南政法大学建校至今已历 50 寒暑,中间虽遭遇“文革”之乱,停办近 10 年,但仍有 10 万之众的莘莘学子前后就学于此,歌乐山魂培育浩然正气,嘉陵江水滋养人文精神。10 万毕业生活跃于神州大地,为国家法治大厦之建设添砖加瓦,贡献才智,已形成法律界广受关注的西南法律人群体,造就了西南法律教育与这里的毕业生独特的品格与精神。

在校庆 50 周年到来之际,西南政法大学北京校友联谊会与法律出版社联合推出“西南政法大学学子学术文库”,这是对我们的母校 50 华诞的献礼,是对这所中国法律教育与学术研究重镇所取得成就的一次检阅,同时,我们也希望这 50 部著作能够成为后来者在法学研究和法律教育的道路上继续跋涉的阶梯,此外,还希望通过这些著作,能够向读者昭示西南政法大学的传统与精神。

体现在西南教育过程中以及学子著述里和行为上的品格与精神首先是强烈的忧患意识。忧患意识是中国知识分子的一种生生不息的传统。“士不可以不弘毅,任重而道远。仁以为己任,不亦重乎?死而后已,不亦远乎?”曾参的话最能够表现中国知识人的那种强烈的忧患意识和责任感。不过,近代以降,由于引进了西方的学术与教育制度,知识人有了不同的专业,因此在忧国济世与专业追求之间会有某种紧张关系。但是,对于一种在这个国家的历史上未曾存在过的新专业人士的法律人,他们与其他领域的人相比,在当今的中国注

定要遭遇更多的坎坷。在人民共和国成立之后,法律教育很快就处在受抑制的状态。实际上,20世纪50年代前期如西南政法学院等政法学院的成立与其说是对法律教育发展的起点,不如说是限制法律教育的举措。因为每一所政法学院都是在合并若干所综合性大学法律系的基础上而建立的;政法学院的出现其实大大缩小了中国法律教育的整体规模。比规模更重要的变化是,“政法”这样的概念所预示的法律教育内容与目标与既有传统的断裂。

因此,在政法学院里的人,无论是教师,还是学生,一开始就处在一种压抑的心态之中。我们看当时涉及法律教育的主流话语,完全是排斥法治的。到了20世纪60年代,这种排斥愈演愈烈,终于导致法律教育的完全停滞。教师下放劳动,学校纷纷解散。在这样的情况下,法律界知识分子的忧患真正是刻骨铭心,难以排解。文革浩劫之后,法律教育虽然恢复,法治建设也逐渐提上日程,但是书本上法律理论与社会中的实际状况之间的巨大反差仍然是法律人经常面临的巨大痛苦。尽管位居西南,多少有些“处江湖之远”,但是这种由于专业的特殊性而加剧了的忧患意识却没有须臾少缓,甚至正因为与政治中心距离的遥远而更有所强化。

在法律教育以及法学研究方面,这种忧患意识与理性和开放的精神相结合,形成了西南法律人好学深思、平等讨论的尚智风气和不自盲从、不迷信的学术品格。尤其是复办后的一段时间,校园里面百家争鸣,学术墙报放言无忌,新论叠出,一些观点或论证,今天读来,或不免稚嫩,但是,在当时的舆论环境下,却颇有石破天惊之感。正是这样的校园风气,培育了西南法律人那可贵的怀疑和批判精神。

怀疑和批判不是一种情绪化的表达,而是建立在广阔而深邃的知识积累基础上的理性论证。最初,设置单科型政法学院的目标正是为了培养偏于技术化或工匠型的法科人员;不在一个综合性大学里,学生以及教师的知识视野就必然受到限制,批判精神便无从发育。然而,西南法律人的独特之处在于,他们意识到了这种教育体制的局限性,并且付出极大的努力,力求突破这样的局限性。图书馆里

的手不释卷,山荫道上的玄思妙想,宿舍卧谈中的唇枪舌剑,无不显示出这所专业略嫌单一的大学中的师生们不拘泥于法学一科、寻求超越的努力。这样的追求在我们的毕业生身上已经有多样化的体现:除了那些从事法律教育和法学研究的人们经常在作品中显示出他们多学科的知识修养之外,不少校友进入政坛,或从事着法律之外的业务而且胜任愉快,一些人甚至成为戏剧作家、旅行(作)家、诗人、哲学家。相信随着母校向综合性大学的不断迈进,我们的毕业生在这个特色方面将更加令人瞩目。

对于人而言,50岁已经是“知天命”的年龄。但是,就大学而言,50岁只能说是世界大学之林中的一颗幼树。尽管我们的母校已经形成了一种独特的精神和传统,在人才培养方面也取得了巨大的成就,但是,我们还需要为建设一所伟大的大学而作出艰巨的努力。作为校友,在献礼的同时,我们也表达对母校美好前景的衷心祝福,祝愿母校的优良传统不断发扬光大,祝愿我们的校园永远桃李芬芳,祝愿我们的校友人才辈出,在不断提升母校地位的同时,也为整个国家法治大业的成就作出更多的贡献。

邈邈学府,在蜀山中。孜孜弘道,惟我学子。

《西南政法大学学子学术文库》编委会

2003年8月6日

我的司法之路

张 穹

—

《司法路上的思考》一书,是献给我的母校——西南政法大学的
一份答卷,借此庆祝母校的50周年生日。我于1982年毕业于西南
政法学院,转瞬21年过去,我已人到中年。今日回忆在校之日,恰逢
“文革”后百废待兴,法制建设方兴未艾,同学们经常为法治问题以
及其他治国方略进行各种讨论和争议,学术气氛之浓烈,血气方刚之
直言,真是受益匪浅。母校有一批具有渊博的法学知识的知名教授,
他们对我的写作风格和理论研究方式都有很大影响。过去的21年,
我都是在最高人民检察院工作,期间虽然到河南省检察院、南京市委
工作了五年,但这都是接受实践锻炼,行政关系仍在高检院。我曾想
这一辈子就干这个活了,但峰回路转,2003年6月,中央调我到国务
院法制办公室工作。这真是个很大的变化。当其时,集我的主要论
文出版,略纪本末,并志前瞻,也是对我的司法生涯的一个小结。当
我走在司法路上时,适逢国家逐渐兴盛、法制逐渐健全、经济迅速发展
的年代,幸处其间,效力于司法工作,效力于检察事业,虽然劳筋骨之
事有之,伤肺腑之事有之,但我的灵魂在法治的泥土里蠕动,陶醉于检

察事业,心灵似乎那么轻松。当我离开司法战线,又别有一番滋味。回首往事,留下许多遗憾,该干的事没去干,该干好的事没干好,静寂之下,常发出痛心、忏悔之声。此亦正是时势造就人,时势比人强。

二

在我的司法之路上,始终是检察官和学者二位一体。我写了十几本书,主编了十几本书,发表了几十篇论文。这些著述所表达的观念也许早已由法学家思虑过、表达过;所论述的道理也许都已陈旧平常了。但它们总是我的观念;它们已经变成自我的一部分。它们所以能在我的生命里生根,是因为它们表现出一些我自己所创造的东西,是我心灵协调的产物。本书收集的论文主要集中在我国社会主义法制建设的理论和实践、检察工作和检察改革、刑事法律和刑事政策三个方面。由于篇幅所限,有些论文是节选。这些论文中,发表在20世纪80年代初期的多数是刑事基础理论;发表在20世纪80年代中后期以及90年代初期的多数是刑法、刑事诉讼法方面的应用理论;发表在20世纪后期以及21世纪初的多数是检察工作的应用理论。这都是职是之故。我的所有这些文章追求的目的都是一致的,即研究法治,指导工作。因此,研究的动力来源于对知识的渴求,来源于实践的需要。

“淡泊名利、丰富知识”,一直是我生活的信条。20多年来,我笔耕不辍、砥学励行,总想不要有官气,要有一点书生气。我认为知识胜于权力,知识胜于财富,知识比什么都重要。中国有句古话,积财千万,无过读书。名利、地位、金钱均为身外之物,惟有知识才能创造智慧,使人生更丰富,使事业得以无限的延伸。有位哲人说,作为读书的人大都有两条致命的弱点,一是忍耐的功力不到家,二是自负与谦恭不协调。这样的人从政,仕途之路崎岖,风雨伴行。其实,这对读书人来说是一种锤炼。“谨慎是从政之道”,“敏于事慎于言”。有才不显才,有功不争功,主动不妄动,自豪不自满,昂扬不张扬,务实

不浮躁。伸缩有度,进退有节,该隐则隐,该显则显。这种气节和风度是我应该身体力行的。

三

我是一个法律职业人(Jurist)。对我们这些法律职业人而言,最难做到的事情是:既要对我们的法治有所信仰,但同时又要在法治本质的深层次上不断地加以审问。因为只有那些具有内疚之心的法律职业人,才能够成为好的法律职业人。作为法律职业人,我过去从事的是司法工作,现在从事的是立法工作。法不仅是职守,而且也是生活之需,更是一种精神。我的人生之旅正在进行角色转换。即从一个检察官把法律当作准绳,在划定的界线内处理案件,转变到作为一个立法者通过起草条文,用概念的条分缕析来调整混乱模糊的利益关系、人际关系。半生求知路,积墨渐成书。司法路上的思考已成昨天,过去的让它过去,能留下的墨迹但愿愈久愈增意味。今天的思考又开始了,作为学者的法律职业人不能什么都想当然。德国著名法哲学家阿图尔·考夫曼(Arthur Kaufmann, 1923—2001)说:“假如在法律职业人身上每时每刻不再充分思考其职业生涯,同时也不再迫切地思考其职业的迫切的问题性,那么一个较好的法律职业人就将不再是一个较好的法律职业人了。”这也是我为什么把本书定名为《司法路上的思考》的缘故。

当我结束这篇自序时,必须认真地说,本书如有优点的话,大部分应归功于法学界我的合作者,至于一切错误、缺点和不正确的见解,应由我自己完全负责。我要向法学博士但伟先生致谢,谢谢他对我的论文进行的梳理工作。我也得感谢法律出版社李连捷先生,帮助我做本书的编辑、付印工作。

2003年7月28日深夜写于北京

我的学术观点

张 穹

我的学术观点,从以下三个方面作摘要介绍:

一、法制建设

国运兴,法制兴。这是建国以来我国法制建设筚路蓝缕、艰难前行的历史所给予我们的最宝贵的经验。对于我来说,有幸在青年时代选择了法学专业,并在20余年的工作经历中倾力投入国家改革开放之后的法制重建工作中,我对国家法制建设成败得失的经验和教训可谓感同身受。

我认为,从概括的意义上说,在一切现代法治国中,国家对社会的治理功能都可以划分为立法和执法两个方面,国家通过制定和执行法律,来实现对社会的管理和控制,为社会提供公共服务。而在我国社会主义法制建设的基本要求——“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”中,同样贯彻和体现了上述的现代法治精神。具体来看,随着“依法治国、建设社会主义法治国家”宏伟目标的确立,我国在立法工作中取得了重大的、长足的进步,尤其是适应建立和完善社会主义市场经济的需要,制定了许多调整市场经济下各种法律关系的法律法规,这为我们尽早达致“有法可依”的境界打下了坚实的基础。与静态的立法工作的较快完善相比,执法问题的重要性和复杂性则更为突出,成为我国社会主义法制建设的主要课题。

邓小平同志关于法制建设的论述中,多次强调了“执法必严”,这是他在总结我国革命和建设几十年经验教训、同时又深刻体察当今国际国内现实的基础上得出的真知灼见。在认真学习邓小平理论之后,结合自身多年从事检察工作的实践,我也对此颇有同感,认识到执法问题在国家整个法制建设体系中所处的中心地位。1996年,我在《求是》杂志中以《严格执法,推进依法治国——学习邓小平同志关于法制建设的论述》为题撰文集中论证了小平同志以“严格执法”为核心的法制思想。我在文中指出,在我国社会主义法制建设的整个体系中,有法必依、执法必严是其中心环节,是衡量是否依法治国的重要标志之一。尤其是社会主义法律体系初步建立和完善、“有法可依”初步实现之后,坚持执法必严、执法公正,就成为我国法制建设的当务之急,刻不容缓。但是在我国社会主义法制建设初创和起步阶段,一个不容否认的现实是执法不严甚至执法犯法现象的大量存在和蔓延。这些问题的社会危害性体现在有形的和隐形的两个方面。前者是指执法不严、执法犯法行为对国家、社会和公民合法权益造成的具体的、有形的损害,这种损害是为人民群众所有目共睹的;相比之下,后者则是指执法不公所引起的社会价值观念失衡和全社会法律意识的紊乱,这种损害虽然是隐形的,非直接的,但是它所造成的影响同样是重大的,必须看到,全社会范围内的对国家法制的担忧和疑虑,一旦长期郁积和蔓延,则不仅会让群众生出司法不公之叹,更有可能影响到整个政府的公信力,为社会埋下不安定因素。

具体来说,执法不严、执法犯法的危害主要在于:一是妨害国家法律的正确实施,导致社会无序化的局面,并极大地妨害社会主义市场经济体制的确立与发展;二是破坏法制的尊严和权威,弱化普遍守法的社会心理;三是侵害法律精神的根基——公平与正义。一次不公正的审判,其恶果甚至超过10次犯罪。因为个人的犯罪行为好比是污染了水流,而国家的不公正审判、不公正执法则不啻于是污染了水源,因而其危害更为剧烈。当前我国执法必严方针在贯彻上之所以不尽如人意,主要归咎于以下几方面的原因:首先,受数千年封建

统治的潜在影响,法制在我国社会中缺乏应有的权威。尽管我国在改革开放之后的20余年间,法制建设取得了很大进展,但是“冰冻三尺,非一日之寒”,漫长的专制历史所铸成的积弊深深融入国民心里,“权大于法”的传统观念仍然是很多人在判断和选择其行为方式时的价值预判,所以,在我国真正树立法制的权威,需要广大干部群众付出更多的努力,逐渐养成以法律为规矩的行为习惯。其次,少数执法人员的政治和业务素质不高,是妨害执法必严方针落实的另一重要原因。“徒善不足以为政,徒法不足以自行”,法律的生命在于它的实行。那么,执行法律的人的素质,就成为“纸面上”的法律条文能否化为人们行为规范的重要先决条件。在现代法治国家中,司法精英化是公认的必行之举。其他行政执法机关也应当通过系统的职业素质考核和培训制度,打造高素质的执法人员队伍,惟此才能确保执法水平的严格和公正。客观分析我国目前的状况,执法机关长期以来在人员选拔、任用、晋升、调动方面存在着把关不严、考核不全、程序粗疏紊乱等问题,由此导致相当一部分的执法人员政治和业务素质不符合要求,少数执法者不熟悉国家的法律、法规和有关政策,对执法工作自然难以胜任。再次,司法体制不完善,难以有效地保障严格执法。我国宪法确立了“一府两院”的政治体制,人民法院和人民检察院应当对人民代表大会负责、接受其监督,行政机关不应非法干预司法机关独立行使审判权和检察权。但是在实践中,许多地方的司法机关和执法机关往往受到部门利益和地方利益的纵向、横向的不当干预,难以严格执法。有的地方利用在人、财、物各方面对当地执法机关的管理权力,在许多方面采取卡、压的方式,迫使其遵从自己的意旨,这无疑是对我国社会主义法制原则的严重违反。最终的解决办法,只能是在我国政治体制改革的进程中,逐步改革现行司法体制,理顺各种关系。

法学是实践的科学,法制也是实践的事业。客观、深入地分析体察我国社会主义法制建设中执法环节所存在的问题,最终目的还是为了对症下药,全面、深入地求得合理的解决。为了科学地解决我国

目前存在的执法不严、执法不公的问题,我提出了几个观点:第一,树立法制权威,建立依法治国的社会环境。必须真正认识到,在现代法治国家里,人们行动所信守的依据是法律而非权力。坚持严格执法,必须维护宪法所确定的法制的尊严和权威,任何个人和组织都必须在宪法和法律的范围内活动。第二,增强法律意识,提高全民族文化素质。坚持依法治国,一个重要的前提是不断提高全体社会成员的法律意识和法制观念。在理想的法制社会里,人们应该是能够自觉地遵守法律规范的,能够在法律规制的社会空间中游刃有余,而法律在事后对违法者的惩戒和责罚永远都只应是其次要的方面。达到这种状态,有赖于我们不辍努力,使全社会成员的法律和人文素质不断提高,造就理性的人、守法的人。第三,构建完善的执法监督体系,通过权力制约权力、规范权力。权力本身存在着自我膨胀的倾向,这是一条公认的规律。因此,把权力的合理行使、法律的严格执行完全寄希望于执法者的内省和自觉永远是不可靠的。只有在执法者的头顶始终悬持一柄“达摩克利斯之剑”,才能督促其奉公守法。而完善的法律监督体系,就正能够起到这种外在的控制作用。我国目前对执法人员的监督已经有权力机关监督、党纪监督、行政监督、舆论监督、社会监督等多种方式,但是与依法治国的方略相适应,今后更应该通过改革将监督制度化、程序化、法制化,这就要求我们大力完善和强化国家法律监督机关——检察机关——的专门监督,使检察监督真正具有制度刚性,足以督促执法人员依法行事。第四,以培养现代法律人的职业素质为基点,创造良好的执法环境,加快执法体制改革。结合目前我国统一司法考试制度的创建和逐步完善,司法机关和行政执法机关要严格把好进人关、用人关,依法任免、考核、培训执法人员,以期打造品行和技能均能胜任其职责的执法人员。同时,作为外部保障措施,还需理顺有关司法机关、行政执法机关的人、财、物管理、调配关系,使其能够保持相对独立、超然的地位,始终坚持法律的公正立场,不至于“为五斗米折腰”。

在我国社会主义法制建设的理论体系中,还有一个问题颇为令

人瞩目,那就是党的领导与法治的关系问题。尤其是在我国宪法和党内文件都明确确立了“依法治国”基本方略之后,如何理解、把握进而正确处理党的领导和依法治国之间的关系就显得更为迫切、更见必要。首先,必须确认一个前提性的认识,即依法治国是现代法治国家中任何政党执政的基本方式。而在我国,中国共产党作为执政党历经长期的实践和探索,不断总结历史经验,最终也坚定地确立了“依法治国,建设社会主义法治国家”的治国方略,从而为中国的法治进程郑重地奠定了制度基础。自此,在国家的政治、经济、文化、社会生活中,法治都成为了人们奉行和遵守的首要、基本的原则。其次,在理解法治与党的领导之间的关系时,应该深入理解,辩证分析,把握二者之间在本质上的一致性。二者在国家的治理模式中形成了有机的结合。一方面,依法治国是中国共产党顺应人类政治文明的基本趋势和我国社会主义现代化建设的要求而适时提出的科学、文明的治国方略。法治的推行需要以相对稳定的社会政治、经济、思想环境为前提。而党的政治、思想、组织保证下建设的安定团结的社会局面,正是为法治的推行所必需的。另一方面,依法治国之于党的领导,则可以称为是党的执政方式的重大变革。中国共产党在总结数十年执政的经验教训的基础上,理智地选择了依法执政这一富于现代法治精神的执政方式,这正是我们党走向成熟的标志,反映了我党由一个特定时期的革命政党向和平时期的现代执政党成功转型的历史性进步。第三,具体来说,新时期党的执政方式转型之后,是要按照“依法执政”的要求,在党的领导权和国家权力之间划定界限。党不是直接管理社会事务,而是通过法定的程序将党的意志上升为国家意志,进而落实为具有执行效力的规范,从而扭转了党政不分的局面。要确保党组织和任何党员个人都在宪法和法律的范围内活动。最后,应当强调的一点是,宪法作为国家的根本大法,是在党的直接领导下制定的,我党在新时期的重大的观念变革,也都已经通过法定程序融入了宪法之中。由此可见,树立和维护宪法的权威,从制度上切实保证宪法和法律的统一、正确实施,就是加强党的领导、落实和

贯彻党的政策。结合我国目前法治实践,应当探索建立违宪审查制度,促进宪法的司法化、制度化;逐步扩大行政行为司法审查的范围,实现对行政执法机关的有效监督;进一步完善诉讼制度改革,创建文明、人道、理性的诉讼程序,使公民权利得到法律的充分保护和及时救济。

地方和部门保护主义是近年来困扰我国法制建设的一个顽症。剖析这种现象的成因,提出相应的对策,对我国社会主义建设的顺利进行极为必要,极为紧迫。我为此撰写了《论预防、消除执法中的地方和部门保护主义》的文章。在文中,我把地方和部门保护主义界定为从本地区、本部门的局部利益出发,不公正执法或者干扰公正执法的活动。对其本质,我认为这种现象早已有之,并不是什么新东西,它是本位主义、宗派主义、小团体主义的变形,是这些曾经危害党的统一和战斗力的积习在新时期的表现。具体来说,地方和部门保护主义的危害主要是:(1)破坏和践踏了社会主义法制的尊严和统一;(2)干扰了社会主义市场经济秩序,损害人们对跨地区、跨部门经济活动的安全感;(3)破坏了党政的统一,使这样的政令被打折扣,上级的指示不能贯彻,影响了行政的高效;(4)腐蚀了干部队伍,使部分干部出于利益驱动,与中央离心离德,将人民所授予的权力视为己有,执法偏私,干涉司法公正,甚至违法犯罪。那么,面对改革开放以来地方和部门保护主义的恶性膨胀,深入了解其产生原因就颇为重要,这是我们对症下药的前提。我认为,形成地方和部门保护主义的原因主要在于:(1)政治上的幼稚性、短视性。上述地方和部门领导人狭隘地理解“为官一任,造福一方”,没有正确认识自身工作与国家利益的关系,眼界局限于本地区、本部门的“一井”之地;(2)宗派主义、个人主义的外化;(3)个人、小团体利益的驱动;(4)腐败现象的影响;(5)法制观念偏差,法律监督机制受干扰。查明了地方和部门保护主义的原因,还需指出预防和清除这一痼疾的具体对策和途径:(1)加强对地方和部门领导人的政治思想教育和法制教育;(2)调整干部、人事制度,严肃组织纪律;(3)整顿执法队伍,加强执