

法律实施观念的革新 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/485/2021\\_2022\\_\\_E6\\_B3\\_95\\_E5\\_BE\\_8B\\_E5\\_AE\\_9E\\_E6\\_c122\\_485116.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/485/2021_2022__E6_B3_95_E5_BE_8B_E5_AE_9E_E6_c122_485116.htm) 立法的目的在于实施。

法律不能得到很好的实施，不仅影响法律的效力，更损害法律的权威。“法立而不行，与无法等，世未有无法之国而长治久安者也。”经过二十多年的法制建设，中国特色社会主义法律体系已经初步形成。但是，法律实施状况仍然不容乐观。提高法律实施水平，亟需反思并革新传统的法律实施观念。具体而言，就是要按照以人为本理念的要求，改变行政机关、司法机关是主要的法律实施主体的传统观念，更加重视并充分发挥公众在法律实施中的主体地位和作用，并据此指导立法工作，提高立法质量。法律是有关权利和义务的规则，法律实施也就是法律关系主体依法行使权利(权力)、履行义务的过程。因此，法律关系的主体都是法律实施的主体。例如，在行政法律关系中，行政机关和行政相对人都是法律实施主体。再进一步分析，公民、法人和其他组织等其他社会主体是比行政机关、司法机关更为普遍、更为重要的法律实施主体。因为，在行政机关、司法机关作为法律实施主体的情况下，通常都有其他社会主体的参与。例如，在行政许可法律关系中，行政许可机关执行法律，但前提是公民、法人或者其他组织提出行政许可申请，并参与行政机关实施许可的过程。而在其他社会主体作为法律实施主体的许多情况下，并不需要行政机关、司法机关的介入。例如，合同法的实施主体主要是公民、法人和其他组织。据此，笔者认为，法律实施应当包括公民、法人和其他组织运用法律、行

政执法和司法，无论何种方式，都应当依法进行。受国家垄断法律思想的影响，我国学界一直存在着把法律实施简单化为国家机关实施法律的倾向。学界通常认为，法律实施主要包括两个方面：一方面是国家执法机关、司法机关及其公职人员严格执行法律、适用法律，保证法律的实现；另一方面是一切国家机关、社会组织和个人都要遵守法律。也就是说，法律实施包括执法、司法和守法。按照这样的理解，作为法律实施主体的行政机关“执行法律”，司法机关“适用法律”，而行政机关、司法机关之外的其他社会主体在法律实施中的作用则仅仅是“守法”。尽管“守法”也包含了运用法律之义，但显然这一认识客观上认可了行政机关、司法机关在法律实施中的主导地位，在一定程度上把公民、法人和其他组织视为执法、司法活动的被动承受者，忽视甚至排斥了其他社会主体在法律实施中的积极作用。这一认识反馈到立法中，强化了行政机关对公共事务管理的垄断以及公民、法人和其他组织在法律实施中的从属地位。体现在：一是，公民、法人和其他组织没有被有意识地作为实现法律目的参与者，他们的积极性、自主性受到挤压，而行政机关则承担了过多的公共事务管理责任。社会治安、安全生产、环境整治、产品质量、食品安全、知识产权保护……行政权力进入越来越多的领域，担负了越来越细的具体管理职责。与此同时，在诸多领域，行政机关渐显力不从心。各种各样的“运动式执法”以及大量“协管员”的出现就是证明。二是，其他社会主体通常被作为法律制度的管理对象，行政机关习惯于采用审批、收费、罚款等命令式、强制式管理方式，一些行政权运行的程序不够明确、公开透明度不强，公民、法人

和其他组织依法办事(实施法律)很难。三是，对通过从制度上保障权利平衡，为权利弱势者提供对抗强势者、依法维护自身合法权益关注不够。例如，公益诉讼制度还不够健全等。解决上述问题，要求我们要从确保法律实施的角度出发，在立法中须始终贯彻正确的法律实施观，切实尊重公民、法人和其他组织在公共事务管理中的主体地位。为此：一要淡化“管理”观念，强化“治理”理念。随着人类社会的发展，公共事务的范围和种类不断扩大，对国家和社会事务管理提出了新的要求。20世纪90年代以来治理理论在全球的兴起，表明仅仅依靠政府来管理公共事务已经不可能实现。在治理理念下，对公民、法人和其他组织能够自主决定的事项，市场竞争机制能够有效调节的事项，行业组织或者中介机构能够自律管理的事项，行政机关一般不要介入。对确实需要由行政机关管理的事项，行政机关要善于与公民、法人和其他组织合作共事。在设定行政机关权力的同时，要赋予公民、法人和其他必要的权利，给它们实现自我管理留下必要的空间，支持、鼓励、指导它们自主实现公共事务管理目标。例如，有的地方在制定养犬的规定时，要求养犬必须征得有关邻居的同意，这就是一种行政权力和公民权利结合的有益探索。当然，在治理理念下，行政权力仍然是核心，是不可或缺的元素。二要正确处理权力和权利之间的关系。行政机关要创新管理方式，更多地运用间接、选择、协商的方式，形成权力和权利之间的良性互动。在设定公民、法人和其他组织的权利时，要尽可能明确权利的实现方式和途径。三要合理地加强权利弱势者实施法律的能力，使无力者有力。(作者系中国人民大学公共管理学院博士后研究人员) 100Test 下

载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问  
[www.100test.com](http://www.100test.com)