

『有事好商量』有效激发基层治理活力

□ 刘 强

终进入协商议程，协商议事机构需要去粗取精、去伪存真，对收集的需求信息进行再加工，以“小切口”服务大民生，以小举措推动大发展，找到全社会意愿和要求的最大公约数。

在“面对面商量”中解决治理难题。收集民意是第一步，在此基础上还应开展跟进式调研，全面了解协商议题的实践情境，推动协商议事有序开展，定向突破民生议题和治理难题。

一是通过调查研究深挖“问题之源”。随着我国城镇化进程的不断推进，人口流动日益活跃，由于历史传统、发展差异、人群结构等各方面原因，基层社会出现了一些治理难度较大的“痛点”“堵点”问题，如社区物业纠纷投诉多、私家车乱停乱放、治理电动自行车“上楼入户”难、医养养老服务供给不足等。面对群众最关心的急难愁盼问题，要进一步强化基层治理公共性和民主议事开放性，搭建分领域、全覆盖的利益表达渠道，铺设自下而上的民生议题设置机制，引导群众客观理性反映情况、表达诉求，深度挖掘症结所在、关键所在、根源所在，促进精准施策和精细服务。比如，一些地区针对社区老人行动不便、参与困难的情况，推出“移动办公桌”服务，把服务触角延伸到居民家门口，广泛征询群众治理意见，有效拓展人民群众参与公共事务的广度、深度和效度，为听清民意、察准民情、解实民忧开辟新渠道。

二是推进基层协商议事的制度化、规范化、程序化运行。固定基层民主协商议事的场所、时间、人员等，让群众自己的规则由自己制定。例如，为确保村级协商议事实效，有的地方按照“提出问题、讨论问题、解决问题”的思路，逐步总结出了“五定”工作法，即定主事、定议题、定议程、定会纪、定结果，引导群众通过协商议事表达诉求、化解矛盾，真正实现群众自我管理、自我决策、自我服务、自我监督。有的社区以打造协商示范点为契机，探索形成了“六步协商工作法”，即广泛征集知事、深入调查明事、多元参与议事、集体研究决事、分层分类办事、公示办理结果，社区协商议事越来越规范化、常态化，解决了以往社区协商临时性、松散性等问题。

在群策群力中增强治理的协同性。基层治理不是基层党组织和政府的“独角戏”，而是依靠多方力量普遍、有序、深度参与的“大合唱”，需要以构建共识与激励机制支撑保障。具体而言，基层党组织要强化党建引领，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，将村（居）、群众、物业、社会组织的智慧和力量凝聚起来。村（居）党组织要搭建好桥梁与纽带，承担好“领头雁”“排头兵”的责任，搭建“商量”平台、制定协商规范，引导人民群众积极表达自身意愿和诉求。基层群众要提高主体意识，以主人翁姿态参与公共事务和公共管理，在议题设定、资源链接等全过程获取更大的话语权。社会主体要积极承接部分政府职能，发挥引导公众参与、提供多元化服务等作用，减轻政府的社会服务负担，破解基层治理资源有限和社会资源流动不均衡的现实困境。

群众参与是基层治理有效运转的核心动能，尤其需要在基层村居建设、综合治理、文化宣传等领域，有效激发群众共建共治的积极性。针对在高度流动性、离散化的现代城乡社会中，群众协同治理意识较为薄弱的情况，要创新基层治理参与机制，不断动员、吸纳、培育不同群体参与协商，提升人民群众的民主素养。

在评估反馈中做好协商“后半篇文章”。自治是基层善治的基石，其目的是保障城乡基层群众充分行使民主权利，实现民事民管、民事民议、民事民办。组织发动群众深度参与基层公共事务治理，充分保障群众对协商民主运行的监督权，有效聚合治理要素，扩容公共服务资源，让人民群众能够在民生建设中切身感受到基层治理的实惠、实效、实绩。

聚焦民生议题、办好民生实事，重在落地见效，贵在持之以恒。一方面，完善协商成果的采纳、落实、反馈机制，防止协商民主所形成的重要共识被“束之高阁”。坚持有效协商、科学协商、制度协商，做到协商后“问效”与协商前“问需”、协商中“问计”并重，将涉及人民切身利益的相关协商信息及时反馈给群众，多听群众声音，多让群众评判，让“群众觉得”成为衡量民生服务的重要“标尺”。另一方面，建立民生议题的跟踪督查工作机制，开列协商成果转化运用清单，深入收集群众意见，精准识别群众需求，将评估发现的新情况作为新的民生议题，构成解决基层治理问题的闭环，切实通过高质量的协商和服务，实现人民群众幸福指数和满意度不断提升。

高度重视并依法纠治违规异地执法

□ 韩春晖

近来，个别执法部门的违规异地行政执法行为引发社会广泛关注。2024年12月16日，国务院第十一次专题学习强调“要强化执法监督，关注罚没收入异常增长、大量异地执法、大额顶格处罚等情况，审查核实相关执法行为，有问题的要及时纠正”。违规异地执法违背了行政执法的基本原理，严重侵害企业和公民的合法权益，是对法治的破坏，也是对营商环境的污染。

从广义来看，“异地执法”包含异地行政执法、刑事侦查异地执法、司法判决异地执行等内容，主要有以下表现形式。一是针对重大案件的跨区域刑事和行政综合执法。比如，为了打击和整治黑恶势力，中央抽调工作人员组成专案组或督导组，到某一地区开展相关的执法活动。它既可能包含对相关犯罪嫌疑人的刑事执法活动，又可能包含对相关涉案企业和普通公民的行政执法。二是单纯的刑事侦查过程中的异地执法。这种情况通常适用于犯罪嫌疑人异地实施犯罪行为后逃避，或者案件涉及多个地区需要调查取证和抓捕工作。三是司法案件的异地审理。这种情况通常适用于当地司法机关可能存在不能依法公正办理案件的情况。四是民事司法裁判的异地执行。这种情况通常适用于民事裁判的被执行人或者被执行财产不在受理案件的法院所在地的情形。五是地方行政执法部门对外地企业行政违法行为进行合并管辖的异地执法。这种情况是个别地方行政执法部门依据“违法行为发生地”对外地企业进行立案管辖，将该企业在所有地区的违法行为合并进行全案管辖，进而对外地企业采取查封、扣押和冻结等强制措施或者给予高额罚款。六是个别地方行政执法部门对外地企业行政违法行为进行刑事化处理的异地执法。这种情形主要是个别地方行政执法部门为利益所驱动，将外地企业的行政

违法行为定性为刑事犯罪，进而违法违规采取异地抓捕、查封、冻结等非正常执法活动。

我国是单一制国家，司法权从根本上说是中央事权。各地法院不是地方的法院，而是国家设在地方代表国家行使审判权的法院。从这个角度看，司法机关是可以依法实行异地管辖的。但行政权则不同，在原则上，行政机关的职权止于其管辖的地域范围，逾越地域就是逾越职权。上述前四类形态的异地执法往往与司法权直接关联，有相关的法律依据，可以依法依规、正当开展；而后两类形态的异地执法往往与行政权直接关联，缺乏充分的法律依据，且其中不少异化为逐利执法，需要及时纠偏。其违法性主要体现在两个方面。一是与宪法的基本精神不一致。我国宪法明确规定了我国的行政区划划分制度，实际上是对地方行政权力行使区域的划分，构成了地方行政权力行使的地理边界。行政执法部门的违规异地执法实际上是一种“权力越界”。二是与地方各级人大和地方各级政府组织法的相关规定和精神相抵触。根据该法的规定，地方各级人民政府管理本行政区域内行政工作。地方行政执法部门将本行政区域内有限的执法力量、执法成本 and 执法资源投入到“本行政区域”以外进行异地执法，实际上违背了地方事权与财权相统一的原则。

治理违规异地执法，要在深入分析其产生机制的基础上，结合现行法律法规的规定和行政法原理，及时健全有关制度，依靠法治精准施策。

依法严格限制关于指定异地管辖的授权性规定。目前，为了提升执法力度、探索执法策略，实现严格公正执法，有些行政法规、部门规章或者其他规范性文件作出授权，规定上级行政执法部门可以指定下级行政执法部门对特定的行政违法案件异地执

法。但此类规定应当严格依法作出，有明确的限制，不宜过多，更不能滥用。指定异地管辖只有在满足如下条件时才能作出授权：一是垂直管理部门的执法。垂直管理的行政组织形式本身就是为了发挥“条条”之利以防范“块块”之弊，可以突破行政执法的地域范围。二是应急处置和特殊情况下需要进行异地执法。如遇交通事故处理、紧急救援等任务，应急管理和相关执法部门可以依法进行异地执法。这种异地执法必须取得法律和行政法规的授权，且应与当地执法部门协调和沟通，以确保合法性和必要性。

进一步明确行政执法地域管辖的相关规则。行政处罚法规定，“行政处罚由违法行为发生地的行政机关管辖。法律、行政法规、部门规章另有规定的，从其规定”。这确定了行政处罚地域管辖的一般原则，非因法定事由，不能以扩大解释的方式突破地域管辖规定。但当前，个别行政执法部门存在对“违法行为发生地”作任意扩张解释的情况，这也是导致违规异地执法的重要原因之一。因此，应尽快出台有关执法管辖的行政解释，对“违法行为发生地”的内涵作出明确界定。

严格执行关于向法院申请财产保全和强制执行的有关规定。目前，个别行政机关在对违法企业立案调查之初就向法院申请采取查封、扣押、冻结措施进行财产保全，或者申请法院强制执行。为避免财产保全和强制执行的滥用，法院在行使保全措施的裁定权时，应当进一步做到合法、规范。根据法理和相关法律规定，当事人提出财产保全的申请，应当是在法律文书生效后且进入执行程序前；没有当事人提出财产保全申请时，人民法院要严格审查是否必要，进而裁定是否采取保全措施。行政执法部门向人民法院申请强制执行，必须在行政处罚决定书正式生效后且经

过了行政复议和行政诉讼申请时限后方可提出。

严格规范、切实遵守执法程序要求。合法的行政执法行为，既要求做到执法行为实体上的合法性，同时要求做到程序上的合法性。违规异地执法往往存在违反一般行政执法的程序性制度和要求的情况，比如未全面执行行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核制度等。因此，应进一步严格执行这些程序制度，通过强化制度约束和监督问责，提升执法公正性和透明度。

完善遏制逐利执法的动力机制。从现有案例来看，违规异地执法的背后，常常有逐利执法的动机。行政执法人员是法律的捍卫者和执行者，而逐利执法意味着执法人员或者行政机关背离了为人民服务的根本宗旨和执法为民的根本要求，将执法作为牟取不当之利的手段，公权私用，从而造成行政执法权力行使的异化。对此，必须建立健全综合执法责任制来保证行政执法部门的廉洁性。一是对行政执法人员履职的“正当利益”予以保障，提高行政执法人员运用法治思维和法治方式解决执法中突出矛盾和问题的能力。二是对行政执法过程中可能产生的“非法利益”予以防范。行政执法要严格执行罚缴分离和收支两条线管理制度，严禁下达或者变相下达罚没指标，严禁将罚没收入同部门利益和个人利益直接或者变相挂钩。三是对行政执法工作中的“不当谋利”予以惩戒。加快建立统一的执法监督网络平台，建立健全投诉举报、情况通报等制度，对逐利性异地行政执法予以严厉查处。



依法治国

（上接1版）解放思想的关键是摆脱束缚、放开手脚，需要健全完善改革激励和舆论引导机制，把崇尚改革的工作导向鲜明树立起来，坚持为担当者担当、为负责者负责，把干部干事创业、改革创新积极性引导好、发挥好、保护好，更好凝心聚力、鼓舞士气，切实推动广大党员干部全力以赴投身改革实践，自觉做改革的促进派、实干家。

完善改革激励和舆论引导机制，是释放基层一线、人民群众改革潜力的重要举措。基层是改革的源头活水，人民是改革的主力军。改革事业在认识和实践上的每一次突破和发展，无不来自人民群众的实践和智慧。习近平总书记强调，“要尊重人民主体地位和首创精神，人民有所呼、改革有所应”。我们要把加强顶层设计和坚持问计于民有机统一起来，不折不扣把党中央确定的原则、明确的举措、提出的要求贯彻落实好，同时也要因地制宜、主动作为，充分尊重支持基层和人民群众的改革实践探索，积极出台更多支持激励基层的政策，打造更加宽容的改革创新环境，把蕴藏在基层和群众中的改革精神、创新精神充分激发出来、调动起来，更好地汇集民智、凝聚民心，紧紧依靠人民把改革推向前进。

完善改革激励和舆论引导机制，是营造改革氛围、凝聚改革共识的重要途径。做好舆论引导工作，事关人心和士气。必须牢

牢掌握舆论工作主动权，把正确舆论导向贯穿经济社会发展全过程、各方面。进一步全面深化改革涉及面广、头绪多、任务重，对增强正面宣传吸引力感染力、不断提高舆论引导能力，提出了新的更高要求。我们要准确把握好舆论宣传工作“时度效”，把党中央关于东北地区的改革部署传达好、解读好、阐释好，把党的十八大以来东北地区的改革创新的奋斗历程、取得的重要成果、发生的重大转变讲深讲透，用生动的小故事讲好改革的大道理，打好舆论宣传主动仗，筑牢共抓改革的思想基础、群众基础，进一步坚定推动改革实现更大突破的信心决心。

以完善改革激励和舆论引导机制营造良好改革氛围

当前，既是改革发展的关键期、攻坚期，也是大有可为、大有作为的重要战略机遇期，要以更昂扬的斗志、更饱满的热情、更旺盛的干劲纵深推进全面深化改革，努力形成更多标志性引领性改革成果。我们要深刻领悟“两个确立”的决定性意义，坚决做到“两个维护”，进一步提高党对全面深化改革的领导水平，完善改革激励和舆论引导机制，始终保持统一的思想、坚定的意

力，努力开创进一步全面深化改革事业的新局面，以进一步全面深化改革引领东北全面振兴。

强化示范引领，牢固树立鲜明导向。落实好新时代好干部标准，树立敢于担当、攻坚克难的选人用人导向，把想改革、谋改革、善改革的干部用起来，推动干部能上能下、能进能出成为常态，以鲜明导向激励干部勇担改革重任。建立健全干部激励评价机制，以改革的实效、成果、贡献作为评价标准，及时对改革中的先进单位和个人进行表彰，在全社会营造崇尚改革、支持改革、投身改革的浓厚氛围。进一步向基层放权赋能，鼓励先行先试、探索创新、重点突破，充分发挥群众首创精神，推动更多社会资源、管理权限以及人力物力财力等投放到基层，为基层改革创新提供有力保障。

精准容错纠错，鼓励大胆试、大胆闯。进一步把“三个区分开来”落到实处，科学界定容错条件情形，从问题性质、主观动机、客观条件、决策程序、后果影响、纠错处置等方面着手细化标准、厘清边界，完善分级分类、动态调整的容错清单，划定红线和底线，宽容干部在改革创新中的失误错误，让干部在改革事业上下卸包袱、轻装上阵。健全常态化澄清保护机制，及时查处、打击制造谣言、诬告陷害和干扰改革创新的行为，为受到不实举报的干部澄清正名、消除顾虑、撑腰鼓劲。

加强正面宣传，为全面深化改革鼓劲造势。加强对党的二十届三中全会《决定》提出的系列重大理论观点的研究阐释，特别是围绕教育、医疗、养老、住房等民生领域深化改革，面向基层和群众做好政策解读和信息发布，让群众用好改革政策、知晓改革进展、分享改革红利。推动各类媒体共同构建全媒体改革宣传机制，积极打造媒体专栏、专题报道、综述述评等相辅相成的全方位改革宣传报道新格局。大力挖掘宣传新时代敢于改革的先进个人和典型案例，积极展示改革成果，以更加生动形象的方式讲好改革故事，激发全社会的创造活力和改革热情。

强化舆论引导，营造有利于改革的思想舆论氛围。坚持客观公正报道改革进展成效，确保信息的准确性和权威性，防止过度渲染和片面解读，科学合理引导改革预期。及时了解掌握社会各界对改革的意见和建议，积极回应社会关切和群众诉求，消除社会疑虑、化解改革阻力，引导干部、群众增强大局意识，正确看待改革中的利益关系调整和个人利害得失。健全完善全面深化改革重要舆情信息报告制度、舆情风险评估制度，加强对舆情的收集、分析和研判，及时发现和处置负面舆情信息，有力维护社会大局稳定。

〔作者系辽宁省委常委、秘书长，省委财经办（改革办）主任〕

发展全过程人民民主