



□ 熊文钊

行政执法监督是行政执法监督机关对行政执法机关及其工作人员行政执法活动实施的监督，是纠正违规范行政执法行为的重要途径，主要目的在于保证法律法规、规章的正确实施。习近平总书记在民营企业座谈会上强调：“要强化执法监督，集中整治乱收费、乱罚款、乱检查、乱查封，切实依法保护民营企业和民营企业合法权益。”中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强行政执法协调监督工作体系建设的意见》明确要求“强化涉企行政执法监督”。现实中存在的乱收费、乱罚款、乱检查、乱查封等问题，严重影响了企业的正常经营和市场竞争，群众反映比较强烈，需要加以重点整治。

行政执法工作点多、线长、面广、量大，与人民群众的生产生活息息相关，涉企行政执法是否严格公正，直接影响人民群众切身利益和营商环境。近年来，我国行政执法监督体制机制得到强化，尤其是涉企行政执法监督取得了一定成效。2024年9月，中央政治局会议指出，“要帮助企业渡过难关，进一步规范涉企执法、监管行为”。2024年11月，司法部发布第一批行政执法监督典型案例，从不同方面反映了行政执法监督的内容、方式和具体做法，体现了行政执法监督职责的职能任务和工作特点，对指导地方各级行政执法监督机关和监督机构依法开展监督工作具有积极的示范意义。但总体而言，行政执法监督仍然是法治政府建设中较为薄弱的环节，对行政执法的保障和促进作用还有待进一步发挥。当前，强化行政执法监督，尤其是涉企执法监督，应当抓住以下重点。

第一，严格规范涉企行政执法检查。行政执法检查是政府履行监管职责的重要手段，目的是确保企业遵

守法，维护市场秩序，保护消费者权益。但长期以来，一些地方和部门依然存在重复检查、随意检查、程序失范等问题，不仅与构建市场化、法治化、国际化营商环境的目标相悖，也与减轻企业负担、激发市场活力的政策导向背道而驰，是困扰民营企业生产经营的现实痛点。行政检查与行政处罚、行政强制等具体行政行为不同，它并不直接影响行政相对人权利义务，企业难以通过行政复议、行政诉讼等方式维权，也未得到行政机关应有的重视。如何让涉企检查既不过度干预企业正常运营，又不因为监督缺失而导致市场秩序混乱，是行政执法监督要解决的一道难题。

对此，应当持续从制度约束层面构建全流程规范化检查体系。一是做到检查清单法定化。通过制定涉企行政检查事项清单，明确检查主体、依据、频次和程序，对现有检查事项进行清理，该调整的调整、该取消的取消，着力提高涉企行政检查的精准度，切实从源头上遏制乱检查。二是推进检查程序标准化。推行“检查前备案—检查中记录—检查后反馈”闭环管理，及时将检查结果反馈给企业，并根据企业反馈意见改进检查工作。三是推进联合检查规范化。打破部门壁垒，实行“进一次门、查多项事”。多年来，我国历经数次行政执法体制改革，“九龙治水”“多头执法”问题得到一定程度的遏制，但涉企行政检查的不规范现象仍然存在。一些地方探索“综合查一次”改革，将多个领域检查事项整合，企业受检频次大幅度下降。同时，探索建立跨部门检查协调平台，通过数据共享避免多头重复检查，这些经验可以总结推广。

第二，重点监督行政收费、罚款类执法行为。行政收费、罚款等执法行为直接关系企业的经济利益，备受

公众和相关社会主体关注。其中，涉企收费类型多样，有行政事业性收费、政府性基金，还有政府定价的涉企经营服务性收费，以及一些机构、行业协会商会等的收费，等等；行政处罚则是我国行政执法中最常运用的行政处罚措施之一。近年来，涉企违规收费问题整治工作持续开展，规范和监督罚款设定与实施的政策文件陆续出台，收费、罚款项目越来越科学、行为越来越规范，一些涉嫌乱收费、乱罚款的行政执法行为受到严肃查处。但乱收费、乱罚款的行为仍未根治。乱收费主要表现在擅自设立收费项目、扩大收费范围、提高收费标准，将政府职责范围内的事项违法违规交由事业单位或中介机构承担并收费，行业协会商会向企业违法违规收费等方面；乱罚款主要表现在错误适用收费、罚款依据，以罚增收、以罚代管、逐利罚款，滥用行政裁量权，类案不同罚、过罚不当、畸轻畸重等方面。

对此，有必要聚焦社会反映强烈、问题突出的领域进行重点治理。一是持续提高行政执法透明度，规范行政收费、罚款等行为。执法行为越公开透明，违规现象就越难以遁形。行政执法部门应依法公开收费标准、罚款依据和程序，让公民和企业明确自己的权利和义务。二是加强对行政执法人员的培训和教育，提高其法治观念和业务水平，减少行政执法过程中的随意性和盲目性。同时，强化责任追究，对于乱收费、乱罚款等违法行为，严肃追究法律责任，形成有力的震慑。三是强化监督合力。涉企收费、罚款问题较为复杂，领域、环节、形态较多，有的还很隐蔽，需要行政执法部门切实转变作风，通过各有关监管部门密切合作，形成执法监督合力，否则容易出现“按下葫芦浮起瓢”的情况。行政执法内部监督和

外部监督的范围、阶段等方面各有侧重又相互统一，应当持续完善监督体系，既要充分发挥人大、政协、民主党派、社会团体和新闻媒体等外部监督作用，构建多元化、全方位的监督网络，也要建立健全内部监督机制，确保行政执法部门依法履职。

第三，坚决遏制行政乱查封执法行为。习近平总书记指出，“对滥用查封、扣押、冻结财产等强制措施，把民事纠纷刑事化，搞选择性执法、偏向性司法的，要严肃追责问责”。财产查封作为典型的行政强制措施，应当严格遵循行政强制法确立的比例原则与正当程序。但实务中，个别行政机关存在“重管制轻服务”的执法倾向，表现为查封范围任意扩大化、查封程序形式化、查封期限无限延长等异化现象。这种权力失范既源于个别执法人员法治意识淡薄，更反映出现行监督机制在一定程度上系统性缺陷。

针对乱查封问题，构建全过程动态监督机制是破解困境的关键。一方面，完善执法过程留痕机制，通过执法记录仪、电子签章等技术手段实现查封措施全程可追溯。另一方面，在完善程序性规制的同时，应当构建多维度的民营企业权利救济体系。探索建立涉企行政强制措施听证前置程序，允许企业在查封决定作出前进行陈述申辩。除此之外，要建立责任倒查机制，对随意查封行为实行“行为纠正+责任追究+损害赔偿”三位一体的问责体系，使法治真正成为企业发展的制度护甲。



以高质量提案进一步提升政协履职水平

□ 王姬鑫

政协提案承载的是人民意愿，反映的是人民诉求。政协提案工作是人民政协一项基础性、常态化、全局性的工作，是人民政协履行职能最直接、最广泛、最有效的方式之一。《中国人民政治协商会议全国委员会提案工作条例》（以下简称《条例》）指出，提案是政协委员，参加政协的各党派、各人民团体，政协各专门委员会，政协全体会议期间的界别、委员小组，向政协全体会议或者常务委员会提出并交提案审查委员会或者提案委员会审查的书面意见和建议。经审查立案的提案，交承办单位办理并作出书面答复。提案工作的全流程包括提案的提出、提案的审查和处理、提案的办理、提案的督办和提案工作的表彰等环节。

当前，各级政协结合自身实际不断创新提案工作方式，探索健全深度协商互动、意见充分表达、广泛凝聚共识的机制，持续推动两会提案工作与平时提案工作的流程衔接和成果协同，着力实现“集中突破”与“常态推进”的有效融合。通过各承办单位办理提案，许多意见建议被采纳，并体现到党和国家相关政策、发展规划和部门工作中，发挥了提案工作在建言资政、凝聚共识中的重要作用。总体来看，人民政协提案工作取得了显著成效，但也还存在一些需要加强和改进的方面。比如，提案质量仍有待提升，提案办理协商有待深化，平时提案立案和办理机制有待完善等。针对提案工作中的不足之处，未来需继续抓好《条例》的实施，跟进完善提案审查、分办、办理协商、重点提案遴选与督办、成果转化、好提案评

选等工作规范，进一步增强人民政协提案工作实效。

注重提高提案质量，充分反映社情民意。习近平总书记强调，政协提案不在多而在精，提出提案要更加注重质量，反映情况要准确，分析问题要深入，提出建议要具体。关于提高提案质量，《政协全国委员会提案委员会关于提高提案质量的意见》这一专门文件作出了具体要求。一是找准选题，坚持问题导向。紧扣国家重大决策部署和人民群众普遍关心的民生实事等确定选题，形成靶向准、切口小的精准提案，以前瞻性思维助推科学决策。二是深入调研，发挥专业优势。调查研究是做好提案工作的基础，既要注重了解以往相关的提案情况，主要是相关提案的数量、内容、提出的建议以及办理单位的解决情况等，又要深入基层调研获取第一手资料，了解最真实的情况，听取最真实的反馈，同时发挥提案者自身的专业和行业背景优势，在熟悉的领域内提出专业提案。三是完善建议，细化解决方案。建议是提案的核心内容，是体现提案水平的主要方面，应当明确具体、实事求是、科学可行，有可操作的具体措施，同时有综合考量，在办法和步骤上分出主次先后。四是把控标准，严格立案审查。立案审查是保障提案质量的关键环节，提案审查委员会应对提案内容的有效性和格式的规范性进行严格审查，通过初审和复审等审查环节逐级筛选出高质量提案。

全面改进提案方式，提升提案工作效能。2024年3月4日，《中国人民政治协商会议全国委员会常务委员会关于政协十四届一次会议以来提案工

作情况的报告》指出，要发挥专门委员会协调作用，完善平时提案工作机制，推进提案工作更加常态化、长效化。一是完善提案工作制度，促进提案工作规范化。及时完善欠缺的制度内容，对提案工作的具体流程、相关部门的职责分工以及相应的文件格式等进行更为明确的规定，确保提案工作规范有序进行。二是增加联合提案，汇集多方智慧。在不同界别的政协委员间、党派间、团体间等定期组织交流活动，开展专题讨论，共同提出涉及多个领域或部门的联合提案，同时简化联合提案的相关手续，提高联合提案的效率。三是整合同类提案，形成系统性工作建议。充分发挥政协专门委员会的作用，对同一主题的提案进行整合，集中资源和精力对共性问题进行统一研究和处理，并形成关于该主题的系统性工作建议，符合条件的，依规定将其纳入国家和地方治理规划中。四是运用信息化手段，创新提案工作方式。积极推动包括电子提案系统、在线协商平台等在内的智慧政协系统建设，提案主体可以通过信息化平台更便捷地查阅往届提案情况、征集提案线索、不受时间和空间限制高效提交提案，相关承办单位可以在信息化平台内对提案办理进展和结果进行实时反馈，提案者可以通过信息化平台全程跟进提案办理情况。

优化提案办理机制，确保提案落实到位。办理提案是提案工作不容忽视的环节，应通过完善提案交办工作机制、改进提案办理双向评议工作、加强提案办理全过程管理跟踪等方式，推动提案办理由“答复满意”向

“结果满意”转变，真正做到办理一件、推动一片，实现提案效能最大化。一是完善领办督办机制，规范办理流程。发挥重点提案引领作用，对于涉及经济社会发展大局、人民群众普遍关心的重点提案，建立党委、政府和政协领导领办督办重点提案制度，对于重点提案的案由、主要内容、承办单位等信息，通过提案办理系统向全体委员公开，通过新闻媒体向社会进行公示，形成公开透明的开放式督办格局；对于常规提案，政协各专门委员会应结合工作职能，对其进行分工督办，推动提案督办“无死角、全覆盖”；对于跨年度提案要持续跟进，将有些当年无法办结的提案列为跨年度提案，持续跟踪督办，确保提案办理见实效。二是完善办理协商机制，畅通办理渠道。提案办理既是承办单位与提案者在交流中接受监督、在沟通中增进理解、在协商中达成共识的过程，也是提案者与党政部门开展对话协商、建言资政的过程，应将协商民主贯穿提案办理的全过程，在提案交办阶段，政协组织与相关承办单位充分协商，确保所有提案交办对口、分办合理。在正式办理阶段，承办单位与提案者保持沟通，共同协商解决办理过程中的痛点难点，主办和协办单位之间也加强联系、做好配合，共同寻求最优的办理方案。三是完善评议反馈机制，助推办理成效。完善政协常委会通报、评议重点提案制度，定期专题通报提案督办情况，听取承办单位办理报告，组织委员开展评议，并对重点提案办理情况和承办单位进行满意度测评，确保提案得到有效落实。

如何打通最高国家权力机关与最基层百姓保持密切联系的“最后一公里”？调查研究是一个重要方式，是做好人大工作的基本要求，也是人大代表“接地气”的重要途径。两会前夕，全国人大代表深入基层调研走访、听取意见建议，并把来自基层一线的声音带到两会现场。《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》明确规定，人大代表应“积极参加统一组织的视察、专题调研、执法检查等履职活动”，“围绕经济社会发展和关系人民群众切身利益、社会普遍关注的重大问题，开展专题调研”。对于人大代表而言，其开展调查研究的角度、效果直接关系到代表作用的发挥，关系到人大工作的成效，既是执行代表职务、反映社意见情的法定要求，也是提出意见建议、充分发挥作用的必要环节。

完善立法过程中的调查研究机制，助力高质量立法。在立法工作中，民主立法是基本原则，调查研究是基本方法。人大代表作为国家权力机关的组成人员，代表人民的利益和意志行使立法权。人大及其常委会要依托人大代表做好立法调查研究，深入人民群众，搞清楚基层面临的实际问题，进而找准立法的切入点和着力点，抓住立法所要调整的社会关系和要解决问题的症结所在，助力人大及其常委会回应群众需求，制定出务实管用的法。在立法过程中完善调查研究机制，可以采取以下具体举措。第一，立法工作启动时，在代表深入调查研究的基础上确定立法规划计划，科学立项。立法规划计划是立法工作的“施工图”“任务表”，是立法准备中的一环。现行法律法规对保障代表参与立法规划计划编制作了具体规定。立法法第五十六条规定，“编制立法规划和立法计划，应当认真研究代表议案和建议，广泛征集意见，科学论证评估”。人大代表要通过调查研究把老百姓急难愁盼的问题优先反馈到立法计划环节，使人大立法工作在启动时便能积极回应民意。第二，立法工作进行过程中，围绕人大及其常委会立法程序，在法律起草、调研、征求意见、论证、听证、表决前评估等各环节，人大代表应积极提出意见建议，同时根据具体立法项目的性质，有针对性地邀请有相关行业或者专业背景的代表重点或全程参与，扩大代表参与广度和深度。同时，依托基层立法联系点把立法草案征求意见稿工作放到“人民群众家门口”进行，在法律条文的酝酿和修改过程中充分吸纳民意。第三，立法效果的评估中，通过人大代表的调查研究，了解立法是否能真正回应人民群众的实际需求，发现、梳理法律法规中与改革原则、改革方向不一致的情况，为法律的进一步修改完善提供依据。

完善决策过程中的调查研究机制，助力民主决策。没有调查，就没有发言权，更没有决策权。出席本级人民代表大会会议、围绕会议议题发表意见、提出议案、审议各项议案和报告、参加各项表决都是人大代表参与民主决策的重要体现。但是当前，人大代表参与民主决策时仍存在不少问题：个别代表把代表身份仅仅看作一种荣誉待遇，在会议期间不知道怎么发言、发什么言；有的代表对要审议的各项工作报告特别是财政预算等专业性较强的报告事先没有进行充分调研和了解，即便发言也抓不住关键问题。科学合理的决策，需要大量客观、真实、有效的信息，需要扎实的调查研究作为基础。第一，建立健全代表精准联系机制。代表与群众之间真实有效的联系是代表做好民意调查的第一步。过去，代表与群众的联系一定程度上存在泛化、走过场和形式化的现象。应探索建立人大代表与所在选区、行业或社区特定群众的精准联系机制，有助于代表深入了解自己对口联系的群众在生产生活中遇到的真实困难。例如，每位人大代表固定联系特定范围的群众，定期通过网络、座谈、调研等方式，常态化开展听民声活动，了解群众所期所盼。又如，建立健全行业人大代表联络机制，让人大代表发挥各自专业特长，精准联系所在行业群众，深入了解特定行业群众生产生活的真实情况，在此基础上参与人大决策工作。第二，建立健全代表精准走访机制。通过精准联系机制，代表可以对群众生产生活中的困难定期形成直观感受，在此基础上进行更有针对性的调研走访，

调查研究是人大代表依法履职的基础

□ 付宇程

避免形式化。通过精准调研机制，人大代表可以深挖问题原因，思考对策建议并与群众交流，在参与决策时提出真正管用的对策建议，帮助解决群众和企业的现实困难。第三，探索决策事项精准筛选机制。精准联系机制和走访机制可以让人大代表在参与民主决策前对民情有更加贴合实际的了解。在此基础上，为了更加精准地将民生实事纳入决策环节，有的地方探索建立了代表票决制度，即把群众建议作为筛选确定民生实事项目初选名单，并在此基础上由人大代表投票，选择关注度最高的民生问题，列入年度民生实事项目范围，推动地方决策精准回应群众关切。这种关于决策事项的精准筛选机制，通过代表把群众的心声变成现实，让人民群众真正成为民生实事项目的决策者、受益者，实现政府决策与群众需求的精准对接、高度融合，是一种提升民主决策质量的有益尝试。

完善监督过程中的调查研究机制，助力有效监督。人大代表依法提出质询、询问，提出对各方面工作的建议、批评和意见是行使监督职能的重要方式。在民主监督中，完善调查研究机制至关重要。人大代表的批评建议不应夹杂个人偏见和私心，而是要站稳人民立场，以解决群众急难愁盼的问题为目的。这就要求各级人大代表在监督工作中要做好调查研究，真正将基层人民的心声传递出来。第一，建立健全监督议题调研产生机制。确定监督议题，是人大民主监督工作的首要环节。在监督议题产生环节就引入调研机制，及时吸收民意，在了解情况、发现问题的过程中，发现那些带有普遍性、共性、典型性的问题，在此基础上形成监督议题，有利于人大监督工作更好回应群众关切。例如，有的地区积极探索年度监督议题向人大代表征集产生机制或人大代表票决机制等，通过代表履职平台面向全体人大代表征集的形式产生人大常委会的年度监督议题。第二，建立健全代表全流程监督机制。监督议题产生后，应完善人大代表全程监督机制。例如，在代表履职平台上设立年度监督议题专栏，人大代表可以随时就所列事项上传意见建议，也可以上传图片和文字说明等反映实际情况，形成人大代表对年度监督事项的全程监督机制。第三，建立健全群众意见高质量办理机制。一次成功的监督活动，应该是有头有尾、善始善终的，应该是既重过程更重结果，直至取得让人民满意的实际效果才算一段落的。在监督意见的高质量办理机制方面，可以进行更多探索。例如，有的地区建立“约请共商会”机制，以市、区两级人大代表的名义，邀约市、区两级政府的相关部门到监督现场召开共商会，回应群众关切，推动监督议题的进展。

