

把事前事中事后监督更好贯通起来

□ 徐东涛

过定期检查、专项调研等方式，及时发现政策执行中的偏差。事后监督要着重评估整改成效，既要看具体问题的解决情况，更要分析制度性缺陷，推动建立长效机制。目前，我国有的地方人大在地方性法规制定过程中，采取了“立法前评估+执法中检查+实施后评价”的全链条监督模式，取得了显著成效。这种以问题为牵引、以效果为目标的监督方式，能有效确保监督工作始终目标明确、重点突出。

制定全面的事前事中事后监督计划，保障监督环环相扣。监督工作要避免碎片化、随意性，必须在计划制定时做好系统设计。首先，建立监督议题遴选机制，通过广泛征求意见、深入调查研究，确定关系改革发展稳定大局和群众切身利益的重大监督事项。其次，统筹安排监督时序，对重点监督事项要制定中长期监督规划，明确各阶段的目标任务和工作重点。再次，优化监督资源配置，根据监督事项的特点和难易程度，合理确定监督方式和力量配备。最后，完善监督工作流程，细化各环节的操作规范和质量标准。特别要注重监督环节的有机衔接：事前监督重在把好入口关，通过深入调研和充分论证，为后续监督奠定基础；事中监督重在过程管控，通过动态跟踪和及时反馈，确保监督不脱节；事后监督重在结果运用，通过效果评估和经验总结，形成监督闭环。这种系统化的监督设计，能够有效提升监督工作的整体效能。

健全信息公开、共享和协作机制，促进监督资源优化配置。在当前信息化时代背景下，监督工作面临着信息碎片化、资源分散化的现实挑战。人大监督需要与其他监督形式相互配合、形成合力。为此要着力完善以下机制。一是信息共享机制。建立健全监督大数据平台，整合立法、执法、司法等各类监督信息，实现数据互联互通。二是工作协调机制。建立与“一府一委两院”的定期沟通制度，就监督重点、工作安排等加强协调配合。三是公众参与机制。完善代表联络站、基层立法联系点等平台功能，拓宽群众参与监督渠道。在具体实施中，事前阶段要注重信息收集和分析研判，为监督决策提供依据；事中阶段要加强各方沟通协调，及时解决监督过程中出现的问题；事后阶段要做好信息公开和结果反馈，接受社会监督。这种协同化的监督模式，能够有效整合监督资源，提升监督整体效能。

强化监督执行和责任落实，保证监督环节前后呼应。当前少数地方人大监督工作中存在的整改不力等问题，很大程度上源于监督刚性不足、约束力不强。解决这一问题，必须建立覆盖监督全过程的刚性约束机制。在事前环节，通过明确监督标准和问责情形，强化制度约束。在事中环节，建立问题发现和反馈机制，确保监督不走过场。在事后环节，完善整改评估和问责追责制度，要求整改对象列出办理和落实清单，根据具体工作规范、按照明确的时间表逐步推进。对短期能够解决的，立行立改、马上就办；对一时难以解决、需要持续推进的，要紧盯不放，持续跟踪监督。通过“监督—落实—再监督—再落实”形成闭环，必要时可依法启动质询、特定问题调查等刚性监督程序，通过多种形式强化督促落实和协调推动，确保整改落实到位。

提升监督本领和专业化水平，夯实监督工作能力基础。人大代表和各级人大常委会组成人员是人大监督的主体，需构建与监督链条相适应的人才支撑体系，既注重事前风险研判能力的培养，又强化事中问题发现能力的提升，还要加强事后制度完善能力的建设。一是加强人大自身建设。加强人大常委会机关及干部队伍建设，进一步增强履职尽责感、使命感，提高能力水平，为人大常委会行使监督权做好保障；优化常委会和专门委员会人员结构、知识结构，进一步充实专门委员会和工作委员会力量，注重将财经、法律方面的专业人才吸收到常委会中来，为监督能力的提升提供人才保障。二是强化代表作用，充分保障人大代表的监督权。为人大代表收集问题、反映问题、提出建议创造更好条件，不断扩大人大监督的广泛性，增加监督的实效性；注重培训人大代表的监督履职能力，提高人大代表的综合素质和履职水平，建设一支专业结构合理、知识层次多元化、年龄结构梯次化、具有广泛代表性的人大代表队伍。三是注重借助外力，提升监督能力。充分发挥社会专业力量的作用，在监督过程中运用第三方评估并推动其成果转化；建立健全人大智库，充分发挥专家的参谋助手和专业支撑作用。

以法治方式破解中小企业账款拖欠难题

□ 乔博娟

中小企业是创造就业、改善民生、推动创新的重要力量，是促进经济转型、实现经济高质量发展的坚实基础，其生存与发展状况，直接关系到国民经济肌体的健康程度与社会的和谐稳定。保障中小企业款项支付，事关广大经营主体的切身利益，影响中小企业资金周转和市场活力，有必要进一步强化法治保障，促进各类经营主体诚实守信、公平竞争，维护正常的市场交易秩序，营造良好的营商环境。党的十八大以来，党中央、国务院高度重视解决拖欠企业账款问题。党的二十届三中全会明确指出，健全拖欠企业账款清偿法律法规体系。

今年2月，习近平总书记在民营企业座谈会上强调，要着力解决拖欠民营企业账款问题。6月1日起，新修订的《保障中小企业款项支付条例》（以下简称《条例》）正式实施，通过构建权责明晰的监管体制、科学合理的支付规则、高效便民的投诉机制以及刚性约束的惩戒措施，为治理拖欠中小企业账款问题提供了法治化解决方案。

近年来，经党中央、国务院统一部署，我国组织开展了多次清理拖欠企业账款专项行动，集中力量攻坚克难，取得了积极成效，清偿了大量历史欠账，有效缓解了部分企业的燃眉之急。然而，随着国内外经济环境的深刻变化和不确定性因素的叠加影响，特别是受复杂严峻的国际经济形势和国内经济转型压力传导，中小企业面临的账款拖欠难题呈现出新的特点，如应收账款规模增长、账期拉长，“连环欠”现象仍然较为突出。此次《条例》修订结合实施过程中发现的新情况、新问题，从立法层面进一步压实各方责任，强化协同治理的体制机制，以法治“硬约束”破解中小企业“要账难”。

法律的生命力在于实施，《条

例》如何从纸面走向现实，其实施效果直接关系到中小企业的生存发展和市场经济的法治根基。让《条例》真正发挥实效，关键在于抓好制度落实，重点在以下方面持续发力，有效保障中小企业血脉畅通。

加强执法监督，压实各方责任。《条例》明确国家和地方层面负责中小企业促进工作综合管理的部门以及发展改革、财政、住房城乡建设、交通运输、水利、金融管理、国有资产监管、市场监督管理等有关部门的工作职责，解决了以往“多头管理、无人负责”的监管难题，强调省、自治区、直辖市人民政府对本行政区域内保障中小企业款项支付工作负总责，夯实地方政府的属地管理责任，构建了权责对应、分工协作的治理框架。同时，加强监督管理、完善投诉处理。一方面，建立定期工作汇报制度和约谈通报制度，要求地方政府部门、事业单位、国有大型企业应当每年定期报告拖欠中小企业款项情况，规定县级以上人民政府及其有关部门采取监督检查、函询约谈、督办通报等措施，强化对拖欠中小企业款项的监督管理。另一方面，建立全国统一的拖欠中小企业款项投诉平台，明确规定投诉处理时限，细化规定受理投诉部门、处理投诉部门、投诉人、被投诉人等各主体的权利义务。

在明晰上述职责的基础上，应进一步加强依法行政。一是加强重点领域和重点行业的精细化监管，运用大数据分析等手段有效识别工程建设、政府采购、大型企业供应链等拖欠行为的“重灾区”，有针对性地开展专项执法检查 and 集中整治行动，实现精准打击。例如，工信部于7月9日开通了“重点企业践账期承诺线上问题（建议）反映窗口”，正是瞄准汽车产业链这一重点领域，旨在强力推动重点企业切实

履行60天付款账期承诺，并同步监督落实《条例》相关强制性规定。二是将及时、足额支付中小企业款项纳入法治政府建设核心评价指标，推动各级政府和领导干部深刻认识到拖欠账款不仅是一个经济诚信问题，更是一个严肃的法治原则问题，将尊重契约精神、恪守支付义务作为衡量依法行政水平的重要内容，切实发挥机关、事业单位和国有大型企业在全社会法治建设和诚信体系建设中的关键示范引领作用。

强化司法保障，畅通救济渠道。对于中小企业而言，“赢了官司却拿不到钱”是对法治信心和市场公平最沉重的打击，极大损害司法权威。《条例》修订的一大亮点就是为司法实践提供了更为明确、更具可操作性的法律武器。例如，明确禁止在合同中设置“背靠背”付款条款，即不得以收到第三方款项作为自身支付前提来不合理转嫁风险，禁止强制中小企业接受商业汇票等实质上变相延长支付账期、增加融资成本的行为，并进一步压实了支付主体对无争议到期款项的刚性支付义务，极大地压缩了拖欠方的操作空间。

在明确上述适用规则的前提下，还应从如下方面提升司法救济的效率和质量。一是建立办理拖欠中小企业账款案件“绿色通道”，通过快立快审快执快机确保中小企业及时回笼账款。对符合条件的案件，应依法及时采取财产保全、强制执行等措施，最大限度防止债务人转移资产，确保生效判决能够迅速执行到位，让中小企业真正感受到司法的力量和温度。二是加强对《条例》立法精神和具体条款的深入理解与准确适用，通过发布指导性案例、召开审判业务会议等方式统一裁判尺度，确保法律适用的一致性。例如，《条例》规定“日利率万

分之五”的逾期利息明显高于最高人民法院相关司法解释和批复确立的标准，应当根据“特别法优于普通法”的原则，优先适用《条例》的规定，进一步增加支付主体违约成本，发挥司法裁判导向作用。

加大惩处力度，强化实施保障。《条例》规定了一套较为严厉的惩处机制。例如，开展失信联合惩戒，对拖欠中小企业款项情节严重或者造成严重不良社会影响的机关、事业单位和大型企业分别采取相应的限制措施，大幅提高其失信成本。强化相关人员问责，对国有大型企业拖欠中小企业款项造成不良后果或者影响的，以及机关、事业单位和大型企业及其工作人员存在的违法行为，补充完善了相关法律责任等。

在此基础上，应进一步强化协同共治，持续优化营商环境。其一，进一步强化支付主体责任，要求机关、事业单位严格按照批准的预算执行，不得无预算、超预算采购；大型企业应将支付情况纳入企业风险控制与合规管理体系，并且督促其全资或控制子公司及时支付中小企业款项，从源头预防拖欠行为。其二，加强行业自律，鼓励行业协会制定行业支付规范，推行采购合同范本，规范货款支付流程，培育守法重信、合作共赢的市场生态。其三，加强信息披露与社会监督，要求支付主体定期披露逾期未支付中小企业款项信息，接受社会监督；鼓励新闻媒体定期发布正反两方面典型案例，加强舆论监督，发挥规则的指引作用和案例的警示教育功能。



依法治国

“观俗立法”：法律与民情的良性互动

□ 明 辉

中华优秀传统文化文化中，“观俗立法”是一项颇具特色的治理理念与实践。其核心在于立法与法律体察、理性尊重 and 有效引导之上，使法律更契合社会实际、利于国家治理。

这一理念的形成为发展有着深厚的历史渊源。西周时期，中央政权设置大司徒一职，其职责在《周礼·地官司徒》中有“以俗教民，则民不偷”的明确记载，即利用地方固有的风俗习惯来教化民众，以达到社会安定的效果。在诸侯国的治理层面，齐太公受封于营丘后，采取“修政，因其俗，简其礼，通商工之业，便鱼盐之利”的策略，尊重当地习俗，简化繁琐礼仪，便利经济民生，取得“人民多归齐”的成效。春秋时期，管仲在齐国推行改革时，将“入州里，观习俗，听民之所以化其上”作为国家治理的重要方法，追求法令与风俗的协调统一。战国时期，商鞅辅佐秦孝公变法，在《商君书·算地》中阐述，“圣人之为国也，观俗立法则治，察国事本则宜。不观时俗，不察国本，则其法立而民乱”。商鞅将“时俗”视为立法的重要基础和检验标准，即通过民间歌谣、谚语和街谈巷议，来体察民众的情绪和意见；通过“纳市贾观其好恶”，即观察市场交易动态和商品流通偏好，来洞察民众的实际需求和消费风尚；通过“讯簿书考其争讼”，即查阅地方官府的诉讼案卷，分析纠纷的类型、数量和根源，从而把握社会矛盾的焦点；通过“览车服及其俗奢”，即考察民众在车马、服饰等日常用品上的状况，来判断社会的生活水平和风尚的奢侈程度；通过“省作业察其趣舍”，即审视百姓生产劳作的状态和取向，

为治国理政的有效力量，需要依托于稳定可靠的制度机制。汉代曾“遣太中大夫强等十二人循行天下，存问鳏寡，览观风俗，察吏治得失”。此次派遣具有明确的目的性：体恤民生、考察风俗、监督吏治。北魏太祖拓跋珪时期，继续沿用并发展了这一制度，于春正月“分命诸官循行州郡，观民风俗，察举不法”，并赋予巡行使者“听察辞讼，纠劾不法”的权力，将风俗考察与司法监察紧密结合。至唐代，遣使“观省风俗”的制度发展得更为成熟和完善，中央御史台定期按季节派遣御史巡行全国各道。春季出使者称为“风俗使”，秋季出使者称为“廉察使”，其职责明文规定包含“观察风俗得失”。这种定期的由专门监察机构负责的巡查制度，成为唐代中央政权了解基层民情、评估政策得失的重要制度化渠道，为调整法律和政策提供了持续的信息来源。

关于如何进行有效的风俗考察，唐代积累了丰富的经验。唐德宗时期的大臣陆贽提出的“五术”考察法，具有较高的系统性和代表性。这套方法具体包括：通过“听谣谚审其哀乐”，即通过民间歌谣、谚语和街谈巷议，来体察民众的情绪和意见；通过“纳市贾观其好恶”，即观察市场交易动态和商品流通偏好，来洞察民众的实际需求和消费风尚；通过“讯簿书考其争讼”，即查阅地方官府的诉讼案卷，分析纠纷的类型、数量和根源，从而把握社会矛盾的焦点；通过“览车服及其俗奢”，即考察民众在车马、服饰等日常用品上的状况，来判断社会的生活水平和风尚的奢侈程度；通过“省作业察其趣舍”，即审视百姓生产劳作的状态和取向，

了解经济发展的实际状况和民生疾苦。陆贽的“五术”是一个多维度、立体化的社会调查体系，为立法和调整国家政策提供了基于社会深层肌理的、比较全面可靠的现实依据。

“观俗立法”并不是法律对社会风俗的被动迁就或简单记录，而是对风俗进行理性辨识、积极引导与必要规范。一方面，传统治理高度重视教育教化的作用，将其视为“化民成俗”的重要途径。《礼记·学记》指出，“君子如欲化民成俗，其必由学”，“建国君民，教学为先”。国家通过建立教育体系，弘扬良善、贬斥邪恶，在社会成员中培育普遍认同的行为规范和价值观念。这种普遍的道德共识和社会风尚，为法律的顺畅施行创造了有力的社会心理环境和道德支撑，是“观俗立法”得以成功的重要前提。

另一方面，法律本身也是塑造和改变风俗的强有力工具。当某些风俗习惯对社会秩序、民生福祉或国家利益造成显著负面影响时，国家会通过立法手段进行干预和规范。唐代开元初年，针对民间厚葬成风、导致民众“饥渴家产”的严重社会问题，朝廷颁布制书进行严格限制。该法令明确规定丧葬器具“不得以金银为饰”，违者将受到“决杖一百”的刑罚，地方官员如果失察不报，则会被“贬授远官”。这一立法举措直接运用国家强制力遏制不良习俗，旨在减轻民众负担，引导社会风气向俭朴务实转变。唐德宗在制定朝廷礼仪制度时，也遵循“王者制事，在于因人，酌其情而用中，顺其俗以为礼”的原则。这表明，即使是在制定最高层级的国家礼仪时，也要充分考虑并尊重既有的社会习俗基础，进行理性规

范。这些实践清晰地表明，在“观俗立法”的框架下，法律不仅是社会风俗的反映者和记录者，更是其积极的引导者与塑造者，两者在实践中相互影响、相互调适，共同服务于社会秩序的构建。

同时，古代的法学家也认识到，“法而不行，则修令者不审也”，因此，法律颁布施行后，其实际效果如何、对社会风气产生了何种影响、是否达到了预期目标，也是反思和完善法律的重要环节。这种对法律实施效果和社会反馈的持续关注，实际上也是“观俗立法”理念在法律实施阶段的延伸与实践，从而确保法律能够与社会基础保持动态的适应关系。

“观俗立法”作为中华优秀传统文化法律文化的重要组成部分，其核心实践逻辑在于：立法者高度重视、深入体察、理性辨识民间风俗，将其作为制定法律、修正法律以及检验法律实效的重要参照。在这一过程中，既注重教育教化引导风俗向善，为法治奠定坚实的道德土壤；也运用法律的权威和力量，对不合时宜或有害于社会整体利益的风俗进行必要的规范与矫治，追求法律规则与社会土壤之间的深度契合与良性互动。“观俗立法”所蕴含的尊重社会内生秩序、寻求法律与民情良性互动、注重实效反馈与动态调整的治理智慧，给我们提供了宝贵的历史启示。

