



让行政执法既有力度又有温度

□ 张步峰

《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》提出，要创新行政执法方式，让执法既有力度又有温度。所谓“力度”，是指违法必究、执法必严，这是维护行政法秩序的稳定、保障公共利益和国家利益不受侵犯以及保护公民、法人和其他组织合法权益的必然要求。所谓“温度”，是指执法人员

以改革为契机，多渠道促进行政执法方式创新

一个既有力度又有温度的执法体系，应当是权责清晰、运转顺畅、保障有力、廉洁高效的。这也是当前深化行政法体制改革的目标。行政法体制改革主要从两个维度上推进：一是横向上整合行政法权力，在城市管理、市场监管、生态环境、文化市场、交通运输、应急管理、农业等领域推行建立综合行政执法制度，相对集中行政处罚权和行政许可权。二是纵向上下沉行政法权力，省、自治区、直辖市根据当地实际情况，可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政法权力交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使。

在改革过程中，应当立足提升效率、服务群众，多渠道促进执法方式创新。首先，在相对集中行政处罚权、行政许可改革中，健全审批、监管、处罚衔接机制，防止出现脱节和空白；实现一个窗口对外，文书材料在行政机关内部流转，程序节点环节相扣；充分保障相对人的程序权利，利用现代通信技术尽快及时履行告知义务，行政决定作出之前尽可能听取当事人的意见，符合听证条件的应该公开举行听证，行政决定应该遵循案卷排他原则，根据听证笔录作

出。其次，在下沉行政法权力改革之后，执法机关和执法人员更贴近基层，对人民群众的执法需求响应更为迅速，接诉即办成为常态，应当进一步健全街乡政府与上一级相关部门行政法案件移送及协调协作机制，推进跨领域跨部门联合执法，实现违法线索互联、执法标准互通、处理结果互认。再次，在执法信息化改革中强化信息平台建设，推进各部门监管信息、行政执法信息、行刑衔接信息的互联互通，实现案件网上移送的标准和程序规范化。最后，在综合行政执法改革中推进执法检查的一体化开展。比如，北京亦庄经济开发区综合执法局全面梳理了建筑施工领域涉及的执法事项，将安全生产、环境保护、水务、城管、食品卫生、劳动监察等执法领域的480多个执法项目归集到一张执法清单上，同时将执法事项、查处流程、处罚标准、法律依据列入清单中，以一次执法检查替代了过去若干次执法检查，不仅减少了对企业的打扰，也提升了执法效率与透明度。

以法律为保障，多角度引领行政执法方式创新

既有力度又有温度，要求为了提升执法的质效、满足人民的要求，执法方式可以不断创新，但这种创新必须在法律规定的范围之内进行，法律也要及时以条文形式将执法方式创新予以固化。

第一，执法方式创新必须依法进行，不能突破法律的界限。比如，某地疫情防控期间有人聚众打牌，民警为了处罚教育“顶风作案”者，带着他们游街示众。这种游街示众法虽然颇具执法效果，但侵犯当事人的人格尊严，于法无据。第二，执法方式创新可以在法律的引领下多角度开展。例如，可以在执法措施上创新，比如

一些监管领域引入信用监管，将行政违法行为人纳入不良信用名录，有的领域还进行失信联合惩戒，加大了惩戒力度，增强了监管效果；可以在执法程序上创新，比如一些部门和地方建立了告知承诺制，行政执法机关在办理有关许可登记等事项时，以书面形式将法律法规规定当事人应该承担的义务或应当具备的条件一次性告知当事人，由申请人书面进行承诺已经符合这些条件、标准和要求，同时也愿意承担承诺不实的法律责任时，行政机关就直接予以办理，这大大缩减了当事人的事前程序负担，同时以责任后置的方式强化了监管效果；可以在取证方式上创新，利用固定电子眼和移动电子眼进行取证，已经成为执法中的常态，一些地方的交通部门还创造了鼓励民众“随手拍”这种新型的取证方式，大大提高了治理交通违法行为的效率。第三，执法方式创新成熟之后及时上升为法律。比如执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定的法制审核制度这三项行政执法制度创新在实施了几年之后，被行政处罚法所吸收，已经成为正式的法律制度。

以人民为中心，多方面开展行政执法方式创新

以人民为中心是现代法治理念的内在要求，执法为民是新时代行政执法的核心宗旨。行政执法机关及执法人员应该秉持人文精神，保障执法质量和公正性，才能满足人民群众对社会公共安全的新要求、对维护自身权益的新期待、对高品质公共服务的新需要。

首先，应该坚持比例原则在行政执法中的运用，实现过罚相当。行政机关在执法时应该充分考虑当事人的权益保护，尽量选择对相对人权益损害最小的方式进行。其次，坚持处罚与教育相结合的原则。处罚不是行政

执法的目的，而应通过处罚来教育当事人改正违法行为，预防其将来再次违法，同时警示其他人不要违反行政法秩序。因此，在执法活动中应该将教育当事人作为必经程序，同时应该杜绝处罚的异化，禁止以罚款为目的的执法。再次，坚持执法方式的刚柔并济。一方面，对食品药品、公共卫生、自然资源、生态环境、安全生产、劳动保障、城市管理、交通运输、金融服务、教育培训等关系群众切身利益的重点领域加大执法力度，对群众反映强烈的突出问题开展集中专项执法，对潜在风险大、可能造成严重后果不良后果的加强日常监管和执法巡查，对严重违法者敢于亮剑、严惩不贷，大力提高行政执法的执行力、公信力，切实维护法律权威和尊严。另一方面，对非重点领域、群众反映不强烈的问题，尤其是对一些社会弱势人群的轻微违法行为，广泛运用说服教育、劝导示范、警示告诫、斡旋调谈等柔性方式，多层次多维度多频率地开展耐心的行政指导，多一些人文关怀，尽可能将潜在违法行为化解于无形。最后，利用信息技术减少现场执法，拓展非现场执法的空间，实现执法模式的创新。比如，有的地区发展改革部门通过运用“互联网+监管”方式，逐步推行以远程监管、移动监管、预警防控为特征的非现场监管模式创新，通过在线自主检查、互动检查等方式，完成制发送达检查通知、责令改正通知、调取材料、审查审核、录入现场检查结果等，实现行政执法全过程留痕和可回溯管理，切实保障履职行为的合法性，这有效提升了执法监督效率，强化了事中事后监管能力，减少了干扰项目单位经营活动。



明确监察官权力与责任的边界

□ 尤 茜

推进反腐败工作规范化、法治化，前提是纪检监察工作自身运行要规范化、法治化。8月20日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过了《中华人民共和国监察官法》，自2022年1月1日起施行，明确规定“国家实行监察官制度”。这是继监察法和公职人员政务处分法出台之后，我国在深化纪检监察体制改革的立法上又迈出的重要一步。

监察官属于国家工作人员，那么，在我国已有公务员法的情况下，为什么还要制定一部专门的监察官法呢？这是因为，监察官作为特定的监察人员，具有较大的特殊性，在专业化方面有更高的要求，其职责的行使直接关系到监察权的运行与规范，需要合理、明确的规定，来界定其权力及其边界。而公务员法的许多规定则比较笼统。比如，根据公务员法第16条的规定，对于职位具有特殊性的，可以在公务员法的规定范围外增设类别，而且各职位类别的范围由其他法律另行规定。换言之，即使遵照公务员法的规定，同样需要在公务员法的基础上予以进一步的细化，仅仅靠公务员法并不能完全明确专业人员的职业类别、适用范围与特定条件，无法满足监察官队伍建设的现实需要。

确保监察官依法履职。监察官法是监察法的配套性法律，其制定的核心目的在于保障监察法内容的贯彻落实。要确保这一点，监察官法的重要内容就是确保监察官依法正确履职。具体而言，一是围绕提升监察官的政治素质和专业能力，高标准设立监察官条件，强调严格准入、择优选用，

规范等级设置、评定晋升、培训交流等制度，为建设政治过硬、本领高强的监察官队伍提供法律遵循。法律还明确了监察官的范围，那就是包括各级监察委员会的主任、副主任、委员；各级监察委员会机关中的监察人员；各级监察委员会派驻或者派出到中国共产党机关、国家机关、法律法规授权或者委托管理公共事务的组织和单位以及所管辖的行政区域等监察机构中的监察人员、监察专员；其他依法行使监察权的监察机构中的监察人员。对各级监察委员会派驻到国有企业的监察机构工作人员、监察专员，以及国有企业中其他依法行使监察权的监察机构工作人员的监督管理，参照执行监察官法的有关规定。二是将监察法规定的监察机关职责予以细化具体化，明确规定监察官的六项职责，即对公职人员开展廉政教育；对公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政从业以及道德操守情况进行监督检查；对法律规定由监察机关管辖的职务违法和职务犯罪进行调查；根据监督、调查的结果，对办理

的监察事项提出处置意见；开展反腐败国际合作方面的工作；法律规定的其他职责。同时，还强调监察官在任职范围内对所办理的监察事项负责，确保监察机关的各项职责落实落地。三是规定了监察官的职业保障，明确了履职保障、人身保护、对诬告陷害的澄清正名、工资福利待遇、权利救济等内容。职业尊严保障、物质保障有了法律层面的支撑，能促进监察官更有底气依法行使权力，不易被外界的力量所干扰。

强化对监督者的监督。制度赋权，更要限权。党的十八大以来，习近平总书记多次谈到“谁来监督纪委监委”的问题，并指出纪检监察机关不是天然的保险箱，监察权也要关进制度的笼子，严格依纪依法行使。在十九届中央纪委五次全会上，他强调，纪检监察机关要接受最严格的约束和监督，加大严管严治、自我净化力度，针对自身权力运行机制和管理监督体系的薄弱环节，扎紧织密制度笼子，坚决防止“灯下黑”，努力建设一支政治素质高、忠诚干净担当、专业化能力强、敢于善于斗争的纪检监察铁军。监察法、《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》《监察机关监督执法工作规定》等一系列法规制度，对纪检监察机关的监督管理都作出明确规定，要求纪检监察机关应当严格依照党内法规和国家法律，确保权力受到严格约束。因此，强化对监察官的严格监督，是监察官法的中中之重。监察官法充分总结提炼现行有关党内法规、国家法律中对纪检监察干部的监督要求，吸收纪检监察体制改革成功经验，强调对监察官的严格监督。一是在总则部分，对监察官依法履职提出了一系列原则要求。比如，要求监察官应当忠诚坚定、担当尽责、清正廉洁，做严格自律、作风优良、拒腐防变的表率，监察官应当维护宪法和法律的尊严和权威，以事实为根据，以法律为准绳，客观公正地履行职责，保障当事人的合法权益等。同时，强调监察官应当自觉接受法定监督和民主监督、社会监督、舆论监督，确保权力受到严格

约束。二是对监察官的监督和惩戒作出了专章规定，强调监察机关应当规范工作流程，加强内部监督制约机制建设，依法处理对监察官的检举、控告，及时调查处理审判机关、检察机关、执法部门等移送的监察官违纪违法履行职责的问题线索，充分发挥特约监察员的监督作用；规定了打听案情、过问案件、说情干预登记备案和工作回避、保密、离任回避、规范亲属从业等具体监督措施；具体规定了监察官违纪违法应当承担的法律责任。强调对监察官的严格监督，是从法律层面构建起防止监察官权力滥用的铜墙铁壁，使其抵御被腐蚀、围猎的风险。

法律的生命在于实施。监察官法明确了监督执纪执法权力有哪些、什么必须为、什么不可为。在具体的实施过程中，还需要各级纪检监察部门狠抓制度落实，规范工作流程，做实做细日常监督，严格自我约束，真正实现权力、责任、义务、担当相统一。此外，尽管监察官法适用的对象是监察官，但在法律的实施过程中，还要关注监察官与相关辅助人员的协同性，处理好办案人员与非办案人员之间的分工合作与相互关系，确保运行的科学性、规范性与实效性。



全过程人民民主是对中国特色社会主义民主实践的最新概括，体现了中国式民主的鲜明特征、显著优势和强大生机活力，极大地丰富和发展了马克思主义关于人民民主的思想，为人类政治文明贡献了中国智慧。全过程人民民主是在中国共产党领导下形成、发展、实现的，党的领导是发展全过程人民民主的根本政治保证。

人民民主是中国共产党始终高举的旗帜。我们党自成立之日起，就把实现人民当家作主镌刻在自己的旗帜上，团结带领中国人民进行了艰苦卓绝的斗争。土地革命时期，《中华苏维埃共和国宪法大纲》规定：“苏维埃全政权是属于工人、农民、红军兵士及一切劳苦民众的。”“在苏维埃政权下，所有工人、农民、红军兵士及一切劳苦民众都有权选派代表掌握政权的管理。”我们党深刻认识到，只有建立起社会主义民主政治制度，保证和支持人民当家作主，让人民真正成为国家、社会和自己命运的主人，才能真正实现民族独立、人民解放和国家富强、人民幸福。回顾历史，从中华苏维埃代表大会到陕甘宁边区参议会，从解放战争时期的人民代表会议到人民代表大会制度的正式确立，一条主线清晰可见，那就是中国共产党始终立足中国实际、满足人民意愿，不断探索人民当家作主的新型政治制度。这些探索充分体现了我们党的性质宗旨和初心使命。中国共产党没有任何自己特殊的利益，从来不代表任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层的利益，而是始终代表最广大人民的根本利益。坚持中国共产党的领导，就能够始终支持和保证人民实现当家作主。

党的领导确保全过程人民民主的真实性。民主作为人类政治文明发展的产物，是全人类的共同价值。民主不能只是一句口号、一个标签，必须落实到国家政治生活和社会生活之中，真正发挥制度功效，让人民享有实实在在的权利。在我国，人民民主具有极大的广泛性和真实性。在党的领导下，我们建立起一系列保障人民当家作主的制度和法律，并且随着经济社会发展，广大人民的民主权利得到日益充分的实现。习近平总书记强调：“在中国共产党领导的社会主义国家，一切权力属于人民，决不能依据地位、财富、关系分配政治权力！”在第十三届全国人大代表中，一线工人、农民代表占15.7%，专业技术人员占20.57%，都比上一届有所提高。生活在西藏的珞巴族只有几千人，也有一名全国人大代表。这在很多西方国家是不可想象的。全过程人民民主不仅关乎权力如何产生，更关乎权力如何使用。在党的领导下，人民不仅有民主选举的权利，而且有民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的权利；不仅在选举时有投票的权利，而且有广泛持续深入参与日常政治生活的权利，有效防止了西方民主选举时漫天许诺、选举后无人过问的现象。

我们党通过制度体系保障人民当家作主真正落到实处。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。在党的领导下，我们建立起人民代表大会的根本政治制度，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度等基本政治制度，形成了人民当家作主制度体系，为全过程人民民主的实现提供了可靠的制度保障。我国宪法规定，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。在社会主义民主实践中，通过依法选举、让人民的代表来参与国家生活和社会生活的管理是十分重要的，通过选举以外的制度和方式让人民参与国家生活和社会生活

全过程人民民主的根本政治保证

□ 杨学博 何民捷

的管理也是十分重要的。我们党既强调选举民主的作用，又注重发挥协商民主的优势。选举民主与协商民主这两种方式相互补充、相得益彰，保证了过程民主和结果民主、形式民主和实质民主、直接民主和间接民主的统一，避免了一些西方国家“选时有民主，选完没民主”的弊病。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，不断加强人民当家作主的制度保障，不断提升社会主义民主政治的制度化、规范化、程序化水平。在人民当家作主制度体系中，民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督贯穿其中、环环相扣，保证民主更加广泛、更加充分、更加健全。

始终着眼于“解决人民要解决的问题”，不断提升全过程人民民主的效能。评价一个国家的治理状况，不仅要看民主形式，还要看民主效能。在我国的民主实践中，民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是用来解决人民需要解决的问题的。中国式民主是真实保障人民权益的民主，能够充分尊重人民主体地位，及时回应人民需求和呼声。我们党把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，通过具体的民主制度、民主形式、民主手段，把人民当家作主具体体现到国家政治生活和社会生活的方方面面。党的领导确保人民当家作主具体地、现实地体现到中国共产党执政和国家治理上来，具体地、现实地体现到中国共产党党和国家机关各个方面、各个层级的工作上来，具体地、现实地体现到人民对自身利益的实现和发展上来，不断增强人民的获得感、幸福感、安全感。

历史和现实已经充分证明：在中国，只有中国共产党才有能力、有威望把各方面力量组织起来，形成人民普遍参与的生动实践，避免各自为政的散乱局面；只有中国共产党才能自觉践行群众路线，真正了解民情、反映民意、集中民智、珍惜民力，代表最广大人民的根本利益；只有中国共产党才能充分协调各种利益诉求，广泛凝聚社会共识，最大限度照顾各方面利益；只有中国共产党才能形成高效决策机制，既充分发扬民主又有效集中，体现民主与法治、民主与效率的统一，避免议而不决、决而不行的局面。正是因为有中国共产党的坚强领导，全过程人民民主不断深入，人民群众才能持续享有和提升民主权利。