

打通行政执法『最后一公里』

□ 梁 亮

行政执法是行政机关履行职能的重要方式，也是法治政府建设的中心环节。完善基层行政执法体制机制是打通行政执法“最后一公里”、提升基层治理能力和水平的重要举措。当前，我国不少地区正在开展基层行政执法体制改革的探索与试点，在构建权责统一的行政执法责任体系、统一的行政执法队伍体系、科学规范的执法方式方法体系、有力有效的行政执法制约监督体系方面积累了宝贵经验，但也暴露出一些不完善、不均衡的问题。基层行政执法体制改革是系统性、整体性、重构性的集成变革，需要坚持问题导向，运用系统思维，在精准赋权、力量下沉、能力提升、行为规范、监督有效的行政执法新格局。

围绕“精准赋权”，以更实举措科学动态调整赋权事项

足够的执法权限是基层治理高效运行的必要条件，精准赋权是改革能否取得实效的关键因素。权限不足，可能导致基层执法需求与实际权力配置之间存在较大张力，让基层治理陷入“看得见的管不着”等低效治理困境，但权限如果过度下放，又可能出现“接不住、管不好”现象。改革实践中，个别地方依然存在片面追求赋权事项数量现象，没有充分考虑“基层管理迫切需要”和“基层承接能力”等因素，部分专业性较强的执法事项划转，需要专业知识、专用设备、专业人才等，还需进行更为科学的评估。

因此，一方面，需要进一步完善执法目录动态调整机制和制度，对执法目录进行清单化、体系化、动态化、标准化管理，确保执法职能精准划转、行政职权科学配置。另一方面，加快完善基层执法事项基准库，建立完善基层执法事项指导目录，充分考虑基层的承接力，结合区域高频事项、迫切需求事项以及实际处罚领域的占比情况，精准下放、动态调整，因地制宜拓展综合执法事项范围，打造基层执法“作战单元”，确保执法事项在基层供需精准对接、有效贯通执行、全面落实落细。

突出“力量下沉”，以更大力度打造基层执法队伍

一直以来，“镇街看得见管不着，执法部门管得着看不见”是基层执法的一大困局。推动执法力量下沉是破解这一困局的有效举措，有利于提高基层执法效率、及时高效解决基层群众难题，但在推动执法力量下沉的同时，有的地

区出现了执法人员下沉结构不合理、融合不充分等问题，对进驻、常驻和随叫随驻三种形式人员分类不够明确，部分下沉人员对联合执法等联勤联动活动参与度不高、归属感不强，甚至出现“两头管”或“两不管”现象。

因此，需要进一步推进部门执法力量向基层集中下沉，从当地基层执法的实际需求出发，在遵循中央文件与行政处罚法等立法制度框架的基础上，坚持科学决策、民主决策，通过实地调研、专家评估、公众参与等多种方式，精准把握基层社会治理需求。一方面，优化下沉形式和结构，规范下沉执法人员管理。根据基层区域特点、产业特色，因地制宜、实事求是区分进驻、常驻和随叫随驻等情形，对于三种下沉情形进行具体化、规范化管理。另一方面，因地制宜研究完善基层下沉人员的薪酬待遇等配套细化政策及考核激励制度。充分发挥考核导向作用，结合日常勤务履职、执法协同配合、急难险重担当等参数指标，区分不同类型下沉人员，进行不同的考核激励。

加快“能力提档”，以更宽渠道不断提升基层执法水平

习近平总书记指出，完成组织架构重建、实现机构职能调整，只是解决了“面”上的问题，真正要发生“化学反应”，还有大量工作要做。在建立良好的基层行政执法改革制度框架基础上，还要从实质上考虑如何提升执法能力。《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》要求，“增强乡镇（街道）行政执法能力”。提升执行力，关键在人。综合执法改革使基层执法队员普遍面临从“专科医生”向“全科医生”的转变，对现有执法人员执法办案能力提出更高要求，不少执法人员离“一岗多能、一人多能”的目标还有差距。如何提高基层执法人员执法能力和基层执法水平是关系改革成效的重要因素。

一是要建立基层合法性审查指导中心，配备专职法治审查工作人员，健全执法队法制员、司法所、驻队律师（法律顾问）等为核心的案审机制，做好基层大案要案、疑难案件、跨街道跨部门跨层级的法制审核保障。二是要推进公职律师队伍建设，鼓励执法人员参加国家统一法律职业资格考试，推进重大复杂疑难案件律师全过程参与跟办制度。三是持续组织开展执法人员“全科型骨干”业务培训，不断深化教科书式执法，建立律师驻队、公职律师跟队服务机制，探索线上法制审核，推进基层法制审核全覆盖。

深化“数字赋能”，以更新理念推进治理场景创新

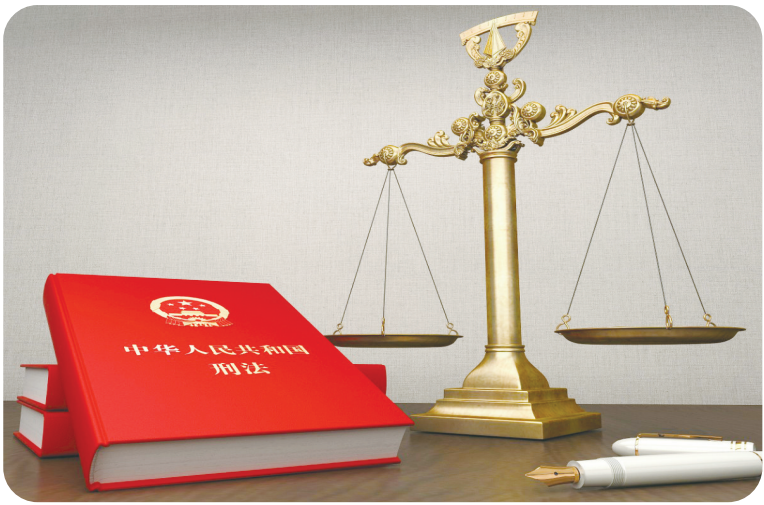
数字化改革是全面深化改革的总抓手，也是基层行政执法改革落地见效的总引擎。目前，许多地区的执法监管数字系统平台建设取得了积极成效，各类智慧平台的建立已经为基层执法工作提供了明显助益，但在数字化平台的设计理念上，有的地方仍是从单一部门的执法需求出发，在具体内容上仅仅是对既有执法内容的简单网络化，在信息交流上还需要依靠部门之间的额外沟通，没有充分发挥智慧平台满足多元主体需求、实现执法流程再造和打破信息壁垒的作用。此外，一些部门执法办案系统权限设置不一，多条线、多平台数据不能有效流通，各部门之间审批、监管、服务、执法系统尚未实现横向贯通，案件移送、信息共享、证据互认、行刑衔接等数字化流转渠道尚未健全。

对此，数字化平台建设应坚持整体化、系统化的思路，将平台打造为一个公民可与政府实现便利互动，获取各种政务信息与服务的窗口。一方面，需要创新智慧执法监管，积极运用大数据、物联网等技术，开展远程监管、非现场执法等智慧执法监管，实现自动预警、自动发现、自动分析、自动研判，不断提升规范执法、精准执法、高效执法水平，同时将公共服务的可及性与回应性放在首要位置，充分考虑公众的使用体验。另一方面，探索重大应用融合贯通，推进跨部门数据共享、证据互认，强化数字化平台在问题发现、线索移送、成果运用等方面全过程贯通数字化留痕，推进基层监管和执法无缝衔接，构建“审批—监管—处罚—监督评价”的全流程监管体系。



构建轻罪治理体系做到“治罪”与“治理”并重

□ 刘 晖



统筹推进轻罪治理领域立法、司法与执法

提升立法、司法与执法的能动应对能力。重罪治理关乎生死，社会关注度高，而轻罪治理则往往关乎罪与非罪，既要防止刑法过度干预社会生活，又涉及诸多的法律交叉，关涉自由和财产，其复杂程度和难度都很大。面对社会结构转型尤其是刑事犯罪结构新的变化，应当以积极回应的姿态，统筹推进立法、司法与执法的能动应对。从实体层面讲，应当坚持罪刑相适应原则、责任原则与比例原则，继续完善轻罪归责机制；科学规范对轻罪的资格刑、财产刑适用比例；完善轻罪犯罪记录制度，明确轻罪犯罪记录制度动态适用的范围与条件，探索建立轻罪犯罪记录消灭机制，通过上述举措完善轻罪治理的配套制度供给，从而建立更为合理的罪刑关系，在制度上做到犯罪分层、轻重兼顾。

从程序层面讲，习近平总书记强调，“要深化诉讼制度改革，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道”。这是推进轻罪程序治理的重要遵循。简易程序、速裁程序均是法定审判程序，程序适用的决定权在法院。但目前，轻罪案件存在流转不畅、证据标准不统一、文书送达困难等问题，严重消耗着有限的司法资源，也不利于刑罰教育、改造功能的实现。因此轻罪治理过程中，我们应注重诉讼各阶段的流程加速，特别是审前程序的高

效快速运行、审前程序与审判程序的有机衔接，需要相关机制作为配套保障。具体而言，应当逐步推动构建轻罪不起诉程序，在充分保障犯罪嫌疑人、被告人权利的基础上，推进刑事诉讼全流程程序简化，并以此集约司法资源，强化惩治重罪，在更高层次上实现轻罪治理的公正与效率相统一，促进社会安全稳定。

全面准确贯彻宽严相济刑事政策。宽严相济刑事政策既要求对刑事犯罪、犯罪人区分情形、区别对待，当宽则宽、该严则严，同时要求宽严互补，宽严相济。我们既要坚持从严惩治严重暴力犯罪，依法宽宥处理轻微刑事犯罪案件，也要防止一宽了之、一放了之，以免降低违法成本及权益侵害得不到应有补偿。因此，应当综合犯罪行为性质、社会危害、行为人主观恶性等情况，在遵循罪刑法定、罪刑相适应和法律面前人人平等的原则下，区分情形对包括轻罪在内的犯罪进行分层分类处理，综合运用刑事、民事、行政等手段，深挖刑事案件背后蕴含的社会治理方面深层次问题，通过检察建议等方式，最大限度预防和减少犯罪发生。

借助企业合规改革提升涉单位轻罪治理水平

涉单位轻罪治理是轻罪治理的重要组成部分。平等保护民营企业，体现在刑事司法中，一个重要方面就是从制度构建和实体认定上对涉民企轻罪案件作分层分类处理，对犯罪情节较轻且认罪认罚的涉罪民企，应当依法从宽处理。2020年3月实行涉案企业合规改革以来，历经局部试点、全国全面推开至审判机关、检察

机关共同推进刑事诉讼全流程适用等探索阶段，涉案企业合规第三方监督评估机制基本建立并实质化运行，为涉单位轻罪治理提供了新的机遇。

建立健全合规附条件不起诉制度。推动轻罪不起诉程序运行改革的实践经验制度化、法律化，从法律制度层面建立单位合规特别诉讼程序。具体而言，坚持需求导向，在明确单位合规诉讼程序的适用对象、原则、条件以及附条件不起诉的决定、监督考察、法律后果等改革实践探索诸要素基础上，进一步推动健全中国特色涉案企业合规司法制度，为涉单位轻罪治理体系化提供制度保障。

完善分案处置机制。涉单位轻罪案件处理是一项系统工程，需从制度构建和实体认定上对相关轻罪案件作分层分类处理，从侦查、审查起诉等多个诉讼环节作分流处置，以实现司法办案政治效果、社会效果、法律效果有机统一。根据案件具体情况，检察机关可以对涉案单位和相关人员进行分类处理。对此，应当全面总结改革创新经验，并通过完善立法进一步明确检察机关分案处理的案件种类，如根据涉案对象合规整改的表现，依法提出量刑建议，借此为重塑单位犯罪治理机制留出空间，同时对涉单位轻罪案件实行繁简分流，进而为提升司法效率提供机制支撑。

有效贯通行政合规。涉案企业合规具有行政与刑事衔接等特殊性，审判机关、检察机关在协同推进行政合规实践中，应当积极探索行政执法、行政公益诉讼、行政执法等领域合规整改适用与程序衔接，既确保合规整改当严则严，防止纸面合规、虚假合规，形成威慑和警示，又注重避免刑事合规约定从宽、行政处罚过于严厉等问题发生，防止刑

事司法的激励功能打折扣。为此，应当统筹推进刑事诉讼法与行政诉讼法的有机衔接，对案件事实简单、证据链条清晰的涉单位轻罪案件，检察机关可以在涉案企业合规的检察意见中，对行政处罚种类、强度、履行方式等提出明确具体的意见，推进刑事激励与行政激励功能落地，为企业依法合规经营发展提供有力保障。

通过数字化手段强化轻罪治理效能

轻罪治理数字化智能化，是推动轻罪治理的“引擎”和“发动机”。所谓轻罪治理数字化，就是通过对大数据、区块链、人工智能等的融合运用，以数字治理、数字执法司法、数字监督制约等为基本治理形态，推动轻罪治理理念、治理手段、治理结构和治理方式等要素的数字化重构。积极探索轻罪治理数字化智能化，应当重点把握以下环节。

确立轻罪治理机制数字化改革目标。通过积极探索轻罪治理机制数字化运行，推动建设执法司法权力运行体系，进而推动算力一体调度、安全一体监控、应用一体集成以及监督办案程序、规则的系统性数字化构建，实行由刑法积极应对的“去中心化”，进而实现刑事司法与行政执法的“再中心化”。

构建轻罪治理机器学习系统。针对执法司法数据模式探索实际，增强轻罪治理机器的学习意识和能力，切实让机器通过样本来独立探索和发现轻型、微型、新型违法犯罪规律，精准判断、表示特征，以及比对、推送案件线索，推动轻罪治理数字化智能化。

健全轻罪治理算法模型。立足轻罪治理领域叠加、主体多元、客体多样等实际，以算法模型为主体，综合发挥执法司法算法模型的功能，纵深推进数据共享、流程再造、制度重塑，深度融合大数据、人工智能等现代信息技术，统筹轻罪风险评估模型、深度学习机制的迭代升级、融合发展，从而探索建设功能强大、支撑有力、贯通一体的执法司法综合信息监督平台，有效提升轻罪治理质效。

（作者系最高人民法院法律政策研究室副主任）



（上接1版）

夯实“一体联动”根基,在新起点上推动国防动员高质量发展迈上新台阶

“国安才能国治，治国必先治安。”国防动员因战而生、为战而建，作为支撑部队打赢的强大后盾，新时代国防动员工作必须军地一条心、上下一盘棋、千群一股劲，在国家战略体系和能力一体化上下功夫，不断夯实新时代国防动员高质量发展根基。

坚持党的集中统一领导，夯实国防动员思想政治基础。国防动员工作事关打胜仗，必须始终坚持各级党委对国防动员工作的集中统一领导，建立完善党委领导国防动员工作制度机制。将习近平强军思想融入全民国防教育各领域、全过程，有针对性地加强人民战争思想和国防动员光荣传统、职能使命、形势战备教育以及战斗精神培育，使关心国防、热爱国防、建设国防、保卫国防成为全社会思想共识和自觉行动。

积极适应角色转变，高效推动国防动员工作落实。国防动员体制改革调整了国动委办事机构，以各级人防办为基础组建了国动办，新的国动办面临着从行业主管部门向综合协调部门的转变。面对职责使命的变化，各级要尽快转换角色，适应新形势新任务新要求，自觉破除思维定式、行为惯性和路径依赖，聚焦备战打赢，主动思考研究新时代国防动员建设抓建思路、指挥运用方式、军地协调机制等，把国防动员的职责使命放在心上、扛在肩上、抓在手上，练就过硬本领、锤炼过硬作风，高效推动工作落实。

坚持平战结合导向，全面统筹经济与国动协调发展。在经济不断发展、国家对安全的要求越来越高的形势下，重视加强国防动员建设、提高安全保障能力，也是国家经济社会发展的客观需要。因此，各级国动系统要进一步加强军地战略规划统筹、政策制度衔接、资源要素共享，推动民用项目、设施、设备等贯彻国防要求，合理利用好现有的经济基础，科学处理好军与民的关系，推动经济建设和国防动员建设协调发展、平衡发展、兼容

发展，努力形成全要素、多领域、高效益的军民融合深度发展格局。

积极完善联动机制，有效凝聚军地工作合力。军地之间重在联合、贵在联合，要把联合的理念体现到工作的方方面面，做到军地信息及时沟通、认识及时对接、工作及时衔接，联合开展规划编制、政策制定、项目推进、问题研究等重要工作，真正做到“1+1>2”。进一步厘清军地职责，通过开展信息沟通和工作对接，切实让军队了解地方拥有什么资源，让地方知道军队需要什么资源。各级国动办要发挥好综合协调职能，敢于协调、善于协调，既要做好服务保障，帮助地方部门与军队方面加强沟通对接，又要抓好督促落实，对于重点任务要及时跟进推动，为国防动员需求侧和供给侧双轮驱动、精准对接、联合发力提供支撑平台。

强化改革创新驱动，着力解决壁垒梗阻问题。民间蕴含着大量新质领域的科学技术力量，能够助力作战能力的建设生成，各级国动办要积极借助地方科技力量助推国防动员高质量发展，聚焦基础设施共建共享、军民科技协同创新、保障

要素融合发展等，畅通军地创新联络渠道，促进需求精准对接。充分调动优势民营企业积极性，聚焦专精特新企业加大政策支持力度，完善“民参军”企业敏感信息披露豁免制度，解除企业参与国防动员建设的后顾之忧。

紧贴援战任务需要，加强国防动员能力建设。面对新的职责使命，各级国动部门要结合国防动员体系重塑之初的实际情况，通过组织多层次业务培训，主动学习掌握经济动员、人民武装、交通战备、装备动员等各领域理论和业务，有针对性地加强对国防动员基础理论的学习把握。按照系统设计、满足急需、逐步完善的原则，分步骤有重点地建立健全国防动员法规制度体系，不断提升依法行政的刚性约束力。同时要持续优化后备力量结构布局，挖掘新域新质力量，强化专业队伍训练演练，帮助加快补齐知识短板、能力弱项，加快职能转型，加快提升综合业务能力，着力培养和储备一批复合型国动队伍，切实为打赢战争提供人才保障。

（作者系江苏省国防动员办公室党组书记、主任）