

接访下访要『一杆子插到底』

□ 王素娟

“知屋漏者在宇下，知政失者在草野”。习近平总书记指出：“变群众的路线方针政策、法律法规与社会实际有效结合的过程，有利于拓宽人民群众基层民主政治直接参与的有效途径，弥补间接民主发挥作用的不足，丰富全过程人民民主的形式和渠道，是中国特色社会主义基层民主政治的有机组成部分。

随着人民群众民主意识、自我维权意识的不断增强，做好群众工作，关键是转变做群众工作的方法，不能把领导接访下访仅仅看作集中解决具体问题的应急之需和权宜之计，必须建章立制，制定出一套规范有序、行之有效的制度，将其置于制度化框架中加以解决，推进基层直接民主制度化、规范化、程序化，进一步完善密切联系群众的制度载体。接访下访是一项系统工程，完整的流程应包括事前、事中、事后三个环节，形成长效机制，重在理清工作流程、明确责任机制。

计划筹备是接访下访的基础环节和首要环节，是保证基层民主“有效管用”的前提和基础。完备的计划筹备是保证接访下访能够深入到矛盾尖锐地方去的基础和前提，有利于推动下访直奔问题、直面群众。一是全面掌握下访地区社情民意，建立接访下访前全面摸底、全面排查会商制度，完善联席会议制度，对下访地区和下访群众做到底数清、情况明。二是制定具体明确、切实可行的计划，包括时间、地点、内容、目的、组织引导、参与机构与人员、保障力量等要素，确保下访时间提前公示、接访场所安全便民、人员配备精准精干。三是建立重点约访、专题接待、带案下访工作制度，聚焦群众呼声高、基层意见大、社会反映强烈，具有代表性的积案难案，推动接访下访能够深入到“矛盾窝”“问题堆”中，确保工作不走形

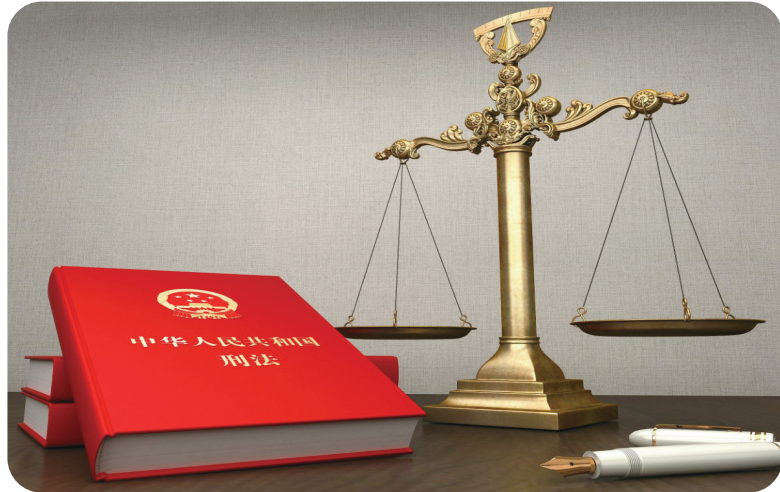
式、不走过场、不摆花架子。四是建立下访公告制度，通过新闻发布会、微博、微信公众号、政务服务平台主动公开下访信息，通过网络、广播电视、报纸等多种渠道，在相关区域内公布接访下访时间、场所、内容、接访范围、联系方式等基本要素，最大限度地保障人民群众的知情权。五是制定完善应急处置预案，充分考虑各种风险隐患，保障相关人员的工作条件和人民群众生命健康安全，依法处置缠访、闹访、串访等可能触犯国家法律的行为，确保接访下访有制可依、有规可守、有章可循、有序可遵。

组织实施是接访下访的核心环节，是发展基层民主、保障人民享有切实民主权利的具体体现。组织实施是将计划转化为行动的过程，决定着接访下访工作的成败。在这个环节中，需要明确分工、规范流程、压实责任。当前，大部分地方和部门对接访下访的重视程度有较大提高，作出了工作安排，但对组织实施方面还不到位，领导干部“挂名不上阵”“挂帅不出征”的情况仍然存在。对此，一是实施“党建+下访”的融合工作模式，推动党员干部亮身份、亮职责、亮承诺，接受群众监督，将接访下访作为党员干部改进作风和服务群众的试金石。二是推动接访下访日常化、制度化，建立完善各级各类领导干部带头访、定期访、开门访、随时访、上门访机制，增强制度的刚性约束。三是丰富拓展下访组织形式，因地制宜采取集中畅谈、专题座谈、多方恳谈、入户访谈、定点接谈等多种形式，探索“云上”下访，广泛收集社情民意，让干部“沉”得下去、问题“浮”得上来。四是坚持“来访必录，有诉必理”，建立接访下访事项备案登记制度，通过清单化管理、台账式推进，以目标倒逼责任、以时限倒逼进度，确保“事事有去处、件件有回音”，推行“小事立即办、大事联合办、难事专题办”的分类处置机制，把问题解决在萌芽状态、解决在基层。五是建立完善内控机制，建立完善访中相关单位会商研究制度，对久拖不决、涉及面广、群众反映强烈、社会关注度高的重大疑难信访突出问题，明确牵头领导、形成工作专班、提出化解方案。

督查督办是接访下访工作形成闭环的关键环节，是保障人民当家作主落到实处的必要手段。有部署就有督查，紧紧扭住“督、察、评、考”全过程，实时跟进、动态跟踪、全程督办，“督”与“办”才能形成合力，打通抓落实“最后一公里”，确保工作落到实处。当前，少数领导干部满足于到岗、接听、交办，但缺乏“一竿子插到底”的劲头，忽视接访下访后的协调、督办、化解，使问题“接而不解”。对此，具体而言，一是实施销账式督查，运用“督查清单化、清单具体化”的思路，依据下访工作台账形成权责明确的督查清单，将责任细化到人、量化到事，倒排节点，倒逼责任落实。二是建立重点领域、重点问题专项督查清单，盯紧推进中的难点、引发分歧的难事、久拖未解的难题，采取“实时提醒+每周督办+月度通报”等方式，向承办部门口头提醒、电话催办、书面通报，明确整改方向、限定整改期限。三是充分运用大数据、信息化、智能化手段开展督查。互联网是群众办事的大平台，也是记载民情民意的数据。推行数字化督查督办工作模式，通过一键督办、一键流转、数据赋能，实现每个案件进展可视、过程可控、责任可追，重视互联网在监督检查、督查督导上的作用，全面客观评价整体工作。四是建立健全回访机制，通过上门走访、电话回访、实地走访等形式跟踪检查，建立回访意见登记制度、反馈制度，坚持“一事一回访，一案一评析”，有效避免重复访、越级访等问题的发生。五是注重督查督办结果运用，完善结果反馈制度、容错纠错制度、公开制度、奖惩制度，把督查结果作为考核评价领导班子和领导干部工作实绩的重要依据，奖勤罚懒、奖优罚劣，持续推进接访下访更加科学、精准、务实。

“罪责自负”是法治建设不能突破的底线

□ 武晓雯



及无辜，严重伤害公平正义，扰乱整个社会的生产生活秩序，也会使人民群众质疑立法的权威性、司法活动的准确性。

罪责自负原则，又称罪及个人原则或个人责任原则，是指任何人不因他人的不法行为受处罚。它意味着国家在进行刑事责任追究时，不能将犯罪人应承担的责任转嫁给第三人，不能搞“捆绑式处罚”。与罪责自负相反的是团体责任，这是古代刑法的特点，是实行君主专制的附属品。在西方古代刑法史上，曾盛行团体责任，如日耳曼法长期保留血亲复仇制度、亲属代偿制度，行为人侵害他人后，侵害者的亲属往往因此付出金钱乃至生命的代价，古巴比伦王国《汉谟拉比法典》、古罗马《十二铜表法》、古印度《摩奴法典》中也有大量类似规定。

在古代中国，因为家国一体、伦理本位的思想及宗法制度，个人行为与家庭、家族紧密相连，它是团体责任存在的社会基础，族诛、缘坐、连坐、籍没等均团体责任的体现，如隋朝《开皇律》规定“大逆谋反叛者，父子兄弟皆斩，家口没官”。《唐律》对“谋反”“大逆”两罪适用族诛，诛杀范围为“父子年十六以上一同处死”。1910年公布施行的《大清现行刑律》和1911年公布的《大清新刑律》明确废除了族诛、连坐等体现团体责任的制度。团体责任罪

不管是在刑法理论上还是在司法实践中，罪责自负早已成为共识。但是，随着犯罪的形式趋于复杂，罪责自负原则的贯彻面临一些新的要求，需要在法治实践中予以关注。

第一，必须恪守宪法规定，摒弃任何形式的株连。在某人实施犯罪行为后，不仅不能对其没有责任的亲属、乡邻、朋友判处刑罚，而且也不得对他们实施其他任何强制措施以及对其不利的行为。近年来，个别地方有关部门出台的政策存在此种现象，如有的地方发布涉诈重点人员惩戒措施，规定其配偶、父母、子女暂停享受大病保险补助政策和医保财政补贴，并且要

严审其子女就学资格，一律不得就读城区学校。这是违反法治精神和原则的。即便是被法律认定的罪犯，国家也要保障其基本权利，如在出狱后为其提供基本的就业、教育、医疗等保障，这是让其顺利回归社会、走向正途的必要帮扶措施。对于犯罪人员的家人和亲属，更没有理由剥夺其就业、教育、社保等基本权利。但需要说明的是，人民法院依法限制老赖子女就读高收费私立学校并非违反罪责自负原则，因为这是依照民事诉讼法的规定限制老赖随意转移、挥霍自己的财产，而非限制老赖子女的财产权利，并未侵犯子女接受正常教育的权利。

第二，必须根据刑法规定认定共同犯罪，不能任意扩大处罚范围。罪责自负原则在刑事责任归属中，典型地体现在共同犯罪中。实际上，共同犯罪就是两个以上的主体，通过一定分工配合共同完成犯罪。其犯罪能量和社会危害性往往远大于个人犯罪。如何根据共同犯罪中各犯罪人所起的作用，确定其各自刑事责任的大小，是罪责自负原则在刑法中得以贯彻实现的一个关键问题。根据这一原则精神，我国刑法规定，对组织、领导犯罪集团的首要分子，按照集团所犯的全部罪行处罚。这里是“集团”所犯的全部罪行而不是“全体成员”所犯的全部罪行处罚。也就是说，成员

任极其重大、不容丝毫懈怠，必须以“时时放心不下”的责任感、“事事不容有失”的紧迫感、“人人责任在肩”的使命感，下最大力气抓紧抓实抓好。

近年来，我们着力构建末端发力、终端见效的市场监管领域安全责任体系，不断完善责任落实机制，持续加大监督检查和抽检监测力度，切实把压力传递到管理末梢，把责任落实到最小单元，市场监管领域安全状况总体稳定向好。新征程上，市场监管部门要进一步树牢底线思维、强化风险管理、狠抓责任落实，健全食品安全风险防控体系，完善风险会商、重大事故和舆情事件应急处置工作机制，扎实开展校园食品安全集中整治行动，加强临床检验管理，强化高风险产品监管。要狠抓工业产品质量安全源头治理，发挥好行政许可、强制性认证、强制性标准作用，强化关口前移、防范风险隐患。要压实特种设备生产单位、使用单位主体责任和属地监管责任，科学调整特种设备监管范围，牢牢守住安全底线。

围绕加强党对经济工作的全面领导，切实完善落实党中央决策部署的工作机制

中央经济工作会议强调，要坚持和加强党的全面领导，深入

犯罪行为，不属于集团所犯的罪行，首要分子对此不承担责任。

第三，对于部分刑种的适用与执行，应尤为关注罪责自负原则的贯彻。我国现行刑法与1979年刑法在这方面均有体现，由于没收财产这一刑罚比较容易祸及无辜，所以刑法作了特别规定。如1979年刑法第55条第2款规定：“在判处没收财产的时候，不得没收属于犯罪分子家属所有或者应有的财产。”这条规定充分体现了罪责自负原则。现行刑法第59条除了保留这一规定外，还特别规定：“没收全部财产的，应当对犯罪分子个人及其扶养的家属保留必需的生活费用。”这条规定又有所发展：不仅不株连无辜，而且尽量使无辜者的生活不受影响。但也要注意，只要对犯罪人判处刑罚，总会在一定程度上影响其家庭成员的生活，特别是在家庭成员的生活对犯罪人或其财产具有较大依赖性的情况下。但这没有违反罪责自负原则，不应因此而放弃刑罚的依法适用。

第四，对于犯罪的单位适用刑罚时，应特别注意罪责自负精神的体现。我国现行刑法规定了大量的单位犯罪，对单位的处罚是判处罚金，并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员判处刑罚。在单位犯罪的情况下，一方面应当依据相关司法解释准确认定刑事责任；另一方面不能因为是单位犯罪就判处高额罚金，而应当根据犯罪情节与单位的经营状况作出适当判决，不能因为判处罚金而影响单位成员的日常收入。需要注意的是，在民法上，雇主对雇员的侵权行为负责，但在刑法上，如果不是单位犯罪，单位的负责人不能对单位成员的个人犯罪承担刑事责任。



（上接1版）要加强竞争领域国际交流合作，主动对接、积极吸纳高标准国际经贸规则，加快构建多双边自贸协定竞争政策体系，不断增强我国反垄断国际影响力和话语权，维护国家安全和发

围绕打造市场化法治化国际化营商环境，进一步创新监管方式，全面推进严格规范公正文明执法

中央经济工作会议强调，要持续建设市场化、法治化、国际化一流营商环境，在市场准入、要素获取、公平执法、权益保护等方面落实一批举措。法治是最好的营商环境，只有将行政行为全面纳入法治轨道，严格依法履行职责、行使权力，才能为广大经营主体营造更加稳定、透明、规范、可预期的发展空间。市场监管部门贴近经营主体、贴近消费者，监管任务重、执法事项多，能否在监管执法中更好统筹法理情、把握时度效，实现法律效果、社会效果、政治效果的有机统一，事关广大经营主体的切身利益，是营商环境最直接、最具体的体现。

近年来，我们着力提升市场监管标准化规范化数字化水平，持续完善市场监管法规制度，充分发挥信用约束激励作用，加快推进智慧监管赋能，动态优化市场监管执法事项清单，及时查处

一批侵害群众利益、破坏市场秩序的典型案件，为经营主体发展提供了良好市场环境。新征程上，市场监管部门要进一步转变执法理念、优化执法方式、提高执法能力，加快构建市场监管行政处罚裁量基准制度体系，建立和推行案例指导制度，防止“小过重罚”“类案不同罚”等问题。要健全市场监管“三书一函”制度，综合运用挂牌督办、责任约谈、立案调查、行政建议、责令整改、提醒敦促等多种方式，强化监管权威，提升监管效能。要积极推动反不正当竞争法、产品质量法等法律法规制修订，完善严重违法失信名单管理制度，健全信用修复机制，提高智慧监管能力，以更加高效便利、更为公平公正的监管执法推动营商环境持续改善。

围绕防范化解重点领域安全风险和保障改善民生，坚决守住食品、药品、工业产品、特种设备安全底线

中央经济工作会议指出，要持续有效防范化解重点领域风险，切实保障和改善民生，守护好人民群众生命财产安全和身体健康。食品、药品、工业产品、特种设备安全，直接关系到人民群众身体健康、生命安全和

发展 全过程人民民主