

加强行政执法协调监督体系建设主题笔会

编者按：

作为法治政府建设各环节的重中之重，一头连着各级政府，一头连着群众切身利益的行政执法，从来都是社会关注焦点。2024年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强行政执法协调监督工作体系建设的意见》，明确要求到2024年年底，基本建成省市县乡四级全覆盖的比较完善的行政执法监督工作体系。执法为民，监督为要。本期邀请三位专家为加强行政执法协调监督体系建设建言献策。

完善行政执法监督体系 补强法治政府建设弱项

马怀德（中国政法大学校长、中国法学会副会长）

行政执法监督是上级行政机关对下级行政机关行政执法工作的内部层级监督，是党和国家监督体系的重要组成部分，是各级党委和政府统筹行政执法工作的基本方式。党的二十大明确提出了“强化行政执法监督机制和能力建设”的要求。为落实这一精神，中共中央办公厅、国务院办公厅于2024年2月发布了《关于加强行政执法协调监督工作体系建设的意见》（以下简称《意见》）。《意见》在充分吸收近年来一些部门和地方行政执法监督工作实践经验的基础上，从健全行政执法监督工作体制机制、完善行政执法监督法规制度体系、严格履行行政执法监督职能、充分运用行政执法监督结果等多个方面对加强新时代行政执法协调监督作出了系统部署，为行政执法监督工作指明了方向。行政执法监督机制的进一

步完善，能够充分弥补既有监督机制的不足，强化对行政权的全方位监督，有效提升依法行政水平，加快法治政府建设进程。

一、完善行政执法监督体系，形成法治监督合力

建设中国特色社会主义法治体系，必须形成严密的法治监督体系，通过有效的监督机制，充分发挥预防、纠正、惩戒、教育、评价、预测、引导等功能作用，确保法治系统的正确有效运行。鉴于行政执法在全面提升依法行政水平、加快法治政府建设中的重要性，构建全面完善的行政执法监督制度体系，实现对行政执法工作的全方位、全流程、常态化、长效化监督十分重要。

从外部视角出发，在人大监督、纪检监察监督、检察监督、司法监督、社会监督等监督渠道

和方式逐渐完善的情况下，应当进一步突出行政监督专业、高效、贴近执法过程、具备信息优势等特点，强化行政自制，形成更加行之有效的行政监督制度体系。2024年3月新修订的《中华人民共和国国务院组织法》第十七条明确规定“国务院健全行政监督制度，加强行政复议、备案审查、行政执法监督、政府督查等工作”，充分凸显了完善行政监督制度的重要性。从行政监督制度体系的内部视角出发，在行政复议、备案审查等较为传统的行政监督制度之外，也需要进一步完善行政监督的方式，丰富行政监督的手段，推动行政监督体系更加严密和完备。行政执法监督可进一步聚焦行政执法领域的系统性、结构性问题，通过有针对性的制度供给发挥好对行政执法的统筹协调、规范管理、指导监督、激励保障等作用，织细织密织牢行政监督的网络，真正实现对行政执法的多层次、全方位监督。

未来还可以进一步强化行政执法监督机制与其他行政监督机制的贯通衔接，真正实现各类监督机制的有机融合，形成最大监督合力。例如，行政执法监督可以与法治政府建设督察有机结合，根据行政执法监督过程中所掌握的信息，对具有普遍性、典型性、趋势性的问题加强监督和督察整改，有效破解系统性难题；或与备案审查相结合，对于由行政立法和规范性文件不合法不适当导致的执法问题进行源头性整治，推动相关立法或规范性文件的修改完善。除此之外，行政执法监督还可以与社会监督等外部监督机制相结合，通过建立行政执法监督与社会监督渠道信息共享合作机制、推行行政执法社会监督员制度等方式，既确保行政执法监督始终在民主、公开的轨道上进行，也使得执法监督能够有的放矢、直达要害，更好践行全过程人民民主，彰显中国特色社会主义制度的优越性。

二、破解行政执法顽疾，确保法律得到正确实施

法律的生命在于实施。在中国特色社会主义法律体系已经基本形成的时代背景下，确保法律高效实施成为推进法治中国建设的战略重点。我国行政机关承担着重要的法律实施职责，大量的法律法规主要是由行政机关来执行。能否实现严格规范公正文明执法，事关政府职能能否得到全面正确履行，事关中国特色社会主义法律体系能否从“纸面上的法”真正变为“行动中的法”。尤其是行政执法工作面广量大，一头连着政府，一头连着群众，直接关系到群众对党和政府的信任、对法治的信心，往往成为公众观察法治政府建设情况的窗口。因此，加强对行政执法的监督，确保各级行政机关正确实施法律十分重要。

近年来，党中央、国务院高度重视行政执法质效的提升，制定出台了《提升行政执法质量三年行动计划（2023—2025年）》等一系列制度文件，推动行政执法规范化水平不断提升。但也需要认识到，法治政府建设是一个长期过程。从当前实践来看，各领域各地方还不同程度地存在执法不作为、乱作为，以及运动式执法、选择性执法、过度执法、逐利执法等执法异化现象，严重制约了法治政府建设的步伐，也影响了社会公众对于法治的信任度。这些长期困扰法治政府建设的顽瘴痼疾需要有更具针对性的举措来回应和解决。通过完善行政执法监督体制机制，明确由各级司法行政部门作为政府行政执法监督机构，代表本级政府承担行政执法监督具体事务，能够建立起具备权威性、专业性的常态化监督机制。一方面，各级政府可以基于执法监督机制加强对各领域各部门行政执法工作的统筹协调，依托行政执法监督这一有力抓手，切实推进严格规范公正文明执

法；另一方面，承担行政执法监督具体事务的司法行政机关可以充分发挥在法治政府建设和行政执法工作上的专业优势、信息优势，更加准确有效地识别和破解行政执法中的疑难问题，提升法律实施的效果。尤其是在现有技术条件下，司法行政机关可以充分利用平台化、智能化的信息技术手段，有效打破“信息孤岛”，全方位收集各部门各领域的行政执法信息，提高行政执法监督质量和效率。同时，智能化的监督方式也有助于探索通过事前事中的智能化检测实现预警式监督，推动行政执法监督从侧重事后督导向全流程监督全面转型，实现对重大执法风险的预先防控。

三、提升行政执法质效，回应经济社会高质量发展需求

监督行政执法，并不是要求行政机关机械地实施和执行法律。行政执法与各级政府推动经济社会发展、管理社会事务、服务人民群众的重要职责紧密相连，是各级政府及其工作部门将凝结在法律法规中的治理要求付诸实践的过程。因此，各级政府应当坚持把法治政府建设与经济社会发展同谋划、同部署、同推进，通过不断提高政府依法行政和依法开展治理的水平，在法治轨道上推动经济社会发展各项目标得以实现。

党的二十大报告提出“全面推进严格规范公正文明执法，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度”，表明行政执法必须充分回应人民群众的关注和期待。通过完善行政执法监督机制强化对行政执法的监督，能够更好确保行政执法始终服务于经济社会发展大局，始终立足于人民群众的需求和关切。例如，《意见》就行政执法监督工作进行部署时明确提出，“可根据需要对重要法律、法规、规章的执行情况组织开展行政执法检查”“强化涉企行政执法监督”。《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》也提出了“推进投资领域行政执法监督”“围绕中心工作部署开展行政执法监督专项行动”等具体要求。行政执法监督工作应当紧扣现代政府治理体系的目标任务，重点关注事关经济社会发展大局和人民群众切身利益的执法领域和事项，更好服务于党和国家中心工作；应当统筹考虑终端的执法监督如何与前端的政府职能转变等改革措施相统一相协调，使监督与治理始终环环相扣，同频共振，从而为营造优化市场化、法治化、国际化一流营商环境，促进经济社会高质量发展提供法治保障。16

（责任编辑：张文静）