



守牢行为边界 推动行政执法人员行为准则落到实处



□ 刘波

行政执法是行政机关履行政府职能、管理经济社会事务的重要方式，是法律实施的关键环节。为规范行政执法人员权力边界和行为边界，司法部发布《行政执法人员行为准则》(以下简称《行为准则》)，进一步明确了行政执法人员在执法过程中应当遵守的执法要求和承担的执法责任。

一、充分认识《行为准则》的重要意义

行政执法工作面广量大，一头连着政府，一头连着群众，直接关系群众对党和政府的信任、对法治的信心。行政执法质量的高低，关乎法治政府建设成效。制定出台《行为准则》对于规范执法行为、提升执法公信力、推进法治政府建设具有重要意义。

(一)有利于进一步推进行政执法重要法规制度的落实。党中央、国务院高度重视行政执法工作，围绕全面推进严格规范公正文明执法、完善行政执法程序等出台了一系列制度规范，行政执法领域法规制度体系基本建成。今年3月以来，党中央从战略和全局高度部署开展规范涉企执法专项行动。根据国务院有关方案，司法部统筹组织政府行政系统的规范涉企行政执法专项行动，督促指导各地各部门，紧盯企业和群众反映强烈的行政执法突出问题开展集中纠治，取得明显成效。但同时，影响行政执法的一些深层次问题还未从根本上加以解决。为巩固深化规范涉企行政执法专项行动成果，促进“当下治”与“长久治”相结合，推动专项行动进一步走深走实，《行为准则》在总结提炼现有法规制度基础上，集中规定了行政执法人员应当遵守的行为规范，为执法人员列出行为指引、划定行为红线。

(二)有利于进一步推进严格规范公正文明执法。目前，全国有320多万名行政执法人员，每年执法量达到20多亿次。可以说，行政执法人员能力素质是决定执法质量高低的关键。《行为准则》将抽象的执法要求转化为具象的行为规范，细化为“十个严格”的清单化要求，以“严格做到积极履行法定职责”的要求落实“严格执法”，以“严格按照法律规定和客观事实执法”推进“规范执法”，以规范行使行政裁量权履行“公正执法”，以“执法仪表率止文明得休”落实“文明执法”，让执法人员有了清晰的行动标尺。通过严格落实《行为准则》，可以让执法者清晰知晓“可为”与“不可

为”，在内心真正建立起对法治的信仰，认真落实“让人民群众在每一个执法行为中都看到风清气正、从每一项执法决定中都能感受到公平正义”的要求。

(三)有利于进一步解决行政执法突出问题。专项行动中，全国共查处涉企行政执法突出问题5万多件(次)，司法行政部门充分发挥行政执法监督作用，制发督办函5300多个，监督意见书7900多个，监督决定书440多个，有力纠治一批行政执法突出问题，清理了一批不符合执法资格条件的人员。对这些突出问题进行分析，有相当一部分是因为行政执法人员行为不规范、边界不清晰造成的。《行为准则》对规范行政执法主体、人员和行为作出明确规定，严禁无权执法、越权执法，无证执法、借证执法，严禁第三方服务机构、辅助人员、网格员、临时工等执法，严禁该查不查、有案不立、压案不办、超期办案、拖延执行等消极履职行为，严禁乱收费、乱罚款、乱检查、乱查封，严禁违规异地执法和趋利性执法等。

(四)有利于进一步营造稳定、公平、透明、可预期的营商环境。行政执法既要促进形成公平竞争的市场秩序，也要解决企业和群众的急难愁盼。《行为准则》坚持将“监管刚性”与“服务温度”有机融合，彰显执法力度与温度相济的执法理念，通过实体规范与程序要求双覆盖，构建全链条闭环规范体系，生动诠释了“法治是最好的营商环境”。一方面，强调行政执法人员要严格履行法定职责，遵守法定程序，创新执法方式，遵守各项纪律，通过规范行政执法行为，避免“选择性执法”“任性执法”，减少市场主体合规成本和经营干扰，降低制度性交易成本。另一方面，要求严格遵守法定程序，保障当事人的知情权、参与权、陈述权、申辩权、听证权、申请回避权，获得救济和依法获得国家赔偿等权益，确保执法过程公正透明，避免“暗箱操作”。

二、准确把握《行为准则》的主要内容

《行为准则》的主要内容，集中体现在其制定过程中的“一个总体要求”“两个规范维度”“三条贯穿主线”。

(一)“一个总体要求”。《行为准则》集中归纳，整理了目前法律法规和有关制度文件中关于执法人员行为规范的最重要、最基本要求，认真贯彻落实习近平法治思想，体现坚持党的领导、贯彻党中央、国务院有关决策部署，督促行政执法人员树牢法治为民的宗旨意识，确保规范行政执法工作的正确政治方向。同时，落实中央八项规定及其实施细则精神，明确执法的纪律要求，将廉洁执法的纪

律约束贯穿始终，强化执法人员纪律意识，在法治轨道推进行政执法规范化，为巩固拓展经济回升向好势头提供有力支撑。

(二)“两个规范维度”。《行为准则》进一步厘清行政执法人员权力边界和行为边界，重申行政执法人员禁止性行为和纪律要求，从正面引导和负面禁令两个维度，以“十个严格”“二十六个严禁”逐条作了规定。一方面，聚焦规范行政执法行为，明确行政执法人员履职的正向标准，引导树立正确执法理念。要求严格遵循职权法定和积极履行法定职责，做到“法无授权不可为”“法定职责必须为”；严格做到公正执法，平等对待当事人，行使行政裁量权应当符合法律目的；严格遵守法定程序，全面落实行政执法三项制度，保障当事人合法权益；坚持精准执法，更多采用说服教育等方式实现执法与服务相结合；此外还要求严格遵守案卷归档保存和保密规定等。另一方面，划定行政执法行为红线，严禁各类违规执法行为。明确严禁不作为、慢作为和有案不立、超期办案等消极履职行为；严禁乱收费，乱罚款等权力滥用行为，以及违规异地执法、趋利性执法；严禁执法中刻意差别对待、过度执法、“一刀切”执法；严禁以权谋私、故意刁难等违纪行为，同时也严禁态度蛮横、语言侮辱、行为粗暴等不文明执法行为。

(三)“三条贯穿主线”。《行为准则》围绕破解行政执法突出问题，优化法治化营商环境，推进全国统一大市场建设三条主线进行规范。一是聚焦企业和群众反映强烈的行政执法突出问题，围绕专项行动明确的四类重点问题，作出有针对性的制度安排。《行为准则》直指乱收费、乱罚款、乱检查、乱查封“四乱”问题，同时明令禁止违规异地执法、趋利性执法，以及下达或变相下达罚没指标、截留挪用罚没财物等逐利式执法行为。《行为准则》破解执法标准不一致、要求不统一等问题，通过规范行政裁量权，避免机械执法、“一刀切”执法。《行为准则》还特别关注到执法法律风险等问题，严禁执法中的故意刁难、弄虚作假、打击报复等违规行为；还要求执法用语规范文明，杜绝语言暴力、行为粗暴等损害群众合法权益的执法行为，同时推进执法与服务相结合，改变重管理轻服务的错误执法理念，让执法行为有章可循。二是聚焦营造稳定、公平、透明、可预期的营商环境的实践需要，厘清行政执法人员行为规范的最重要、最基本要求，认真贯彻落实习近平法治思想，体现坚持党的领导、贯彻党中央、国务院有关决策部署，督促行政执法人员树牢法治为民的宗旨意识，确保规范行政执法工作的正确政治方向。同时，落实中央八项规定及其实施细则精神，明确执法的纪律要求，将廉洁执法的纪

会管理秩序，激发投资创业信心，为各类市场主体公平竞争提供坚实法治保障。三是聚焦全国统一大市场建设，坚持监管与服务并重、执法与纾困结合，明确规定行使行政裁量权应当符合法律目的，严禁机械适用行政裁量权基准，坚持精准执法，严格做到执法与服务相结合，助力高质量发展。

三、加快推动《行为准则》落地见效

制度的生命力在于执行。《行为准则》规范具体、要求明确，但能否有效发挥规范行政执法的作用，重点在于《行为准则》规定的内容能否落实到位。为了避免《行为准则》的规定“悬空”“虚化”，需要通过全维度保障确保从“纸上”落到“事上”，转化为实际成效。关键就是强监督、抓落实、见成效。

(一)加大宣传培训力度，形成落实《行为准则》的良好氛围。各级司法行政部门要拓宽宣传渠道，创新宣传方式，综合运用官网、公众号、政务新媒体等线上平台，结合宣传栏、宣传册等线下载体，构建全方位、广覆盖、多层次的宣传矩阵，并通过案例问答、动漫短片等通俗化表达，使公民、法人和其他组织广泛知晓和充分了解《行为准则》，积极参与监督行政执法行为。各级行政执法机关要完善行政执法人员常态化培训机制，通过专题培训、案例教学、模拟执法演练等，将“十个严格”转化为实操指南，推动行政执法人员熟练掌握并规范运用《行为准则》，全面提升行政执法队伍素养。

(二)完善督促落实机制，确保《行为准则》各项要求落实到位。各级行政执法机关要充分发挥人工智能、大数据、云计算、区块链等技术手段，推行远程监管等非现场监管，实现全程在线监督与风险预警，督促行政执法人员依法履行执法职责，自觉按照《行为准则》规范执法言行，营造良好经济社会秩序。同时，要强化执法纪律作风建设，引导行政执法人员将行政执法规范要求内化于心、外化于行，主动加强自我约束，筑牢严格规范公正文明执法的“防火墙”，不断提升行政执法质量和效能。

(三)强化行政执法监督，实现对行政执法的全过程全流程监督。各级司法行政部门要持续健全完善行政执法监督体系，强化行政执法监督制度刚性，让行政执法监督“长牙带刺”。要加强对《行为准则》执行情况的监督，发现执法人员违反《行为准则》的执法行为，要及时提出处理建议，涉嫌违法违纪的，要及时移送纪检监察部门，形成整体监督合力。

(作者系司法部行政执法协调监督局局长)



江苏省淮安市公安局洪泽分局交警大队民警近日走进辖区幼儿园，开展“文明交通 礼让天下”主题活动。民警通过讲解交通安全知识、开展互动游戏、展示警用装备等，提高小朋友知险避险能力。图为交警向小朋友讲解如何正确佩戴头盔。

本报记者 罗莎莎 本报通讯员 殷潮 摄

合力开创法治中国建设新局面

要。要坚持在法治基础上推进高水平对外开放，加快形成系统完备的涉外法律法规体系，建设协同高效的涉外法治实施体系，更好维护国家主权、安全、发展利益。要抓住领导干部这个“关键少数”，不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力。

合力开创法治中国建设新局面，各部门各领域必须严格依法办事。随着中国特色社会主义法律体系日趋完善，国家和社会生活各方面总体实现有法可依。全面依法治国需要各方面社会同心同向、共同努力。要全面提升

习近平法治思想基层模范践行者

□ 本报记者 张晨 鲍静

在陕西省宝鸡市凤翔区，区社会治安综合治理中心办公室主任赵五一始终扎根基层，活跃在为群众排忧解难的第一线。

“丁零零……”3月7日上午，凤翔区社会治安综合治理中心办公室内，一阵急促的电话铃声响起。正理头处理文件的赵五一接起电话，电话那头传来焦急的声音：“赵主任，我给邻居盖房时受了重伤，到现在还拿不到赔偿款，您能帮帮我吗？”赵五一回答道：“老哥你别急，先把事情说清楚，我帮你想办法……”

这样的场景，对赵五一来说已是常态。矛盾纠纷调解是件既考验智慧又考验耐心的“麻烦事”。2020年，赵五一创建了凤翔区“和凤调解工作室”，搭建起区级矛盾纠纷多元化解平台。在柳林镇屯头村驻村时，赵五一又在这里建起全区首个村级“和凤调解工作室”，采用“调解员+村委会干部+特邀调解员”工作模式破解乡村平安建设难题，为群众提供了在家门口解决法律问题的便利。

今年6月，“和凤调解工作室”受理了一起人身损害赔偿纠纷。陈佳(化名)在宝鸡市高新第五小学上体育课时，不慎用跳绳手柄致同学白建国(化名)门牙受损。事发后，双方因赔偿问题僵持不下，甚至因陈佳转学导致矛盾升级。白建国的法定代理人通过信访渠道反映问题。赵五一作为首席调解员，及时组织双方对面调解，他从情理法入手，引导双方平等协商、互谅互让，最终促成协议：除已付1000元外，陈佳法定代理人一次性赔偿白建国法定代理人各项费用15000元。协议当场履行完毕，双方握手言和，并申请了司法确认，一起可能激化的矛盾成功化解。

宅基地纠纷在农村地区尤为常见。2025年1月受理的晋某科与晋某利叔侄宅基地纠纷案中，双方同宅居住30年，积怨已久。晋某科常年在外务工，其母在案由晋某利照料。晋某利叔侄宅基地但未建房也未腾退老宅，晋某科返乡欲建房引发激烈冲突。赵五一多次亲临现场调解，既考虑到晋某利家徒四壁、建房能力不足的实际情况，也顾及晋某科的合法权益以及晋某利多年来对老人的照顾和宅基修缮的投入。最终，双方达成协议：晋某利补偿晋某利相关费用两万元，晋某利按时腾退老宅，协议现场履行，维系了宝贵的亲情关系。

近4年来，“和凤调解工作室”作为凤翔区综治中心规范化建设的品牌不断推广，累计调处民生类纠纷230余件，协议履行610余万元，挽回经济损失120余万元，调解成功率达100%。

赵五一在扎实做好“和凤调解工作室”的同时，积极参与推进区综治中心规范化建设。他深刻认识到，规范化是提升综治中心实战效能，夯实平安建设根基的关键。工作中，他牵头制定一系列涵盖岗位职责、运行流程、管理考核的制度规范，推动中心工作由“经验化”向“标准化”转变。他着力优化内部功能设置，明确窗口服务、矛盾调解、指挥调度等区域职责，确保各项工作衔接顺畅、高效运转。通过他的持续努力，凤翔区综治中心的组织架构更清晰，运行机制更健全，服务管理更精细，整体工作规范化水平显著提升，为维护区域和谐稳定提供了更加坚实的平台支撑。

“区综治中心以‘提升矛盾纠纷预防化解法治化水平’和‘强化社会治安综合治理规范化水平’为目标，创新构建工作体系，推动群众诉求办理提质增效，实现‘诉求受理零延迟、矛盾化解全闭环、服务群众无盲区’。”赵五一说。

如今，区综治中心构建区、镇、村三级联动治理体系，整合法院、司法行政、信访、人社等12个部门职能，形成“一厅四区十室”综合服务矩阵，实现群众诉求“只进一扇门，解决全流程”。在村级前端“初访”阶段，依托党群服务中心，发挥网格员、乡贤调解员作用，就地化解简单矛盾，2024年村级自主化解纠纷占比达85%，实现“小事不出村”。在镇级中端“分访”环节，由司法所牵头，推行“一般事项直交办、复杂事项承诺办、跨域事项联合办”，建立纠纷分类流转机制，镇级调解成功率达92%。区级终端“会诊”阶段，整合律师、退休法官等110名专家成立“法律智库”，针对征地拆迁、劳动争议等10类疑难问题，实行“专家点单+部门联调”，近3年化解历史遗留问题37件。

赵五一开展“订单式、互动式”“法治微讲堂”普法宣传活动，主动对接社区、企业开展线下宣讲，累计受众达16万人次。他以区法学会官方抖音号为平台，精心策划和组织宣讲团成员开展“关爱明天 普法先行”防校园欺凌、禁毒知识青少年法治宣讲活动69场次，运用个人抖音、美篇和凤翔区法学会“微信公众号”等网络媒体平台开展线上普法，主动对接社区、企业开展线下宣讲，累计开展“法治教育微讲堂—学民法促和谐”和婚姻家庭法律宣传暨调解员培训19场次，法治宣讲受众达46万人。

为推动中越命运共同体建设贡献司法力量

上接第一版 为维护两国社会的公平正义、保障两国人民的合法利益、推动两国友好关系的持续发展作出更大贡献。

双方围绕数字法治建设，法院参与国家治理、深化司法改革、法官教育培训等共同感兴趣的话题深入交换意见。

在会见裴文康、周丽红时，张军回顾了近年来两国法院尤其是边界省份法院开展友好交流合作的务实举措和取得的成效，并表示，希望进一步深化交流互鉴，共同谱写边界省份法院司法交流合作新篇章，为推动中越命运共同体建设、为地区和平稳定和繁荣发展贡献更多司法力量。

裴文康、周丽红表示，广西省、凉山省作为越南北部的重要省份，拥有得天独厚的自然条件和丰富的人文资源。衷心希望此次会见能够成为两国边界省份司法合作的新起点，为双方的友好关系和共同发展开辟新的道路。

张军在研讨会开幕式致辞中表示，中越边界省份法院研讨会为两国地方司法合作搭建了坚实平台。本次研讨会既是中越司法界传承友谊、深化合作的重要延续，也是司法服务深化中越命运共同体建设的生动实践。双方应增进司法互信，秉持开放精

神深入交流，推动中越司法交流合作在传承友好中实现新突破，迈上新台阶；持续拓展司法合作的广度与深度，与时俱进回应时代之变，更好满足双方司法实践需求；把合作倡议转化为实际行动，把合作共识转化为务实成果，更好服务发展大局，惠及两国人民。

阮文广在致辞中表示，面对当前国际性、跨国性违法和犯罪形势复杂多变的演变，两国法院比以往任何时候都更需要进一步加强紧密协调，共同圆满完成自身重任，为两国特殊关系的发展作出贡献。本次研讨会是两国法院系统合作关系向更深更广发展的里程碑，必将把两国司法合作推向新高度，为具有新内涵、新定位的两国关系注入新动力。

会议回顾了中越两国边界省份法院合作情况，并围绕防范打击跨境走私与人口贩运、多元纠纷解决、民商事案件证据收集互助等议题进行了深入研讨。

研讨结束后，张军和阮文广共同签署了《第二届中越边界省份法院研讨会联合声明》。

中华人民共和国二级大法官、最高法院院长李勇、广西高院院长黄海龙、云南高院院长张宏伟参加相关活动。中国驻越南大使何炜陪同参加相关活动。

单位依法治理，广泛开展行业依法治理，使尊法学法守法用法成为全社会的共同追求和自觉行动。

法治兴则民族兴，法治强则国家强。全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，关系党执政兴国、关系人民幸福安康、关系党和国家长治久安。我们要深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，以习近平法治思想为根本遵循和行动指南，以更强的决心、更大的力度、更实的举措，凝心聚力、锐意进取，不断把法治中国建设推向深入，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业筑牢坚实法治根基。