



# 《行政执法监督条例》实施的几个重点问题



□ 刘波

《行政执法监督条例》(以下简称《条例》)于今年2月1日起正式施行,这是新中国成立以来首部关于行政执法监督的行政法规,在行政执法监督工作发展过程中具有里程碑意义。《条例》共7章44条,将近年来行政执法监督工作特别是规范涉企行政执法专项行动(以下简称专项行动)的实践经验上升为法律制度,既是专项行动的制度性成果,又是下一步健全规范涉企执法长效机制的重要抓手。

《条例》明确了行政执法监督的性质、定位、范围、方式等重点内容。一是明确了性质定位。规定行政执法监督是党和国家监督体系的重要组成部分,是统筹行政执法工作的基本方式。明确县级以上人民政府司法行政部门是本级人民政府的行政执法监督机构,代表本级政府承担行政执法监督具体事务。二是明确了监督范围。规定对贯彻落实党中央、国务院关于行政执法工作重大决策部署,落实行政执法各项制度,依法开展行政执法等进行监督;强化行政执法主体和人员资格管理;加强对是否存在违规异地执法、趋利性执法以及乱收费、乱罚款、乱查封等执法不作为、乱作为行为的监督。三是完善了监督方式。规定日常监督、重点监督、专项监督等方式;明确日常挂牌督办、提级监督等方式对企业和群众反映强烈、产生重大社会影响的执法突出问题进行重点监督;要求省级以上政府行政执法监督机构对关系发展大局和群众切身利益的特定领域、特定问

题开展专项监督。四是规范了监督处理。明确采取制发督办函、意见书或者决定书方式督促纠正执法问题;稳妥加大公开力度;要求将执法监督结果作为法治政府建设成效评价重要内容;加强与监察监督贯通协同,与政府督查、行政复议等建立健全沟通和信息共享机制。五是健全了保障措施。规定加强行政执法监督队伍建设、规范化建设和信息化建设。

《条例》公布后,社会各界高度关注,普遍认为《条例》的出台,对促进严格规范公正文明执法,提升依法行政水平,促进法治政府建设具有重要意义。同时,有一些地方和部门提出,作为一项新的法律规范,社会对《条例》还不是特别了解,有必要及时答疑解惑,回应基层关切与需求。比如,司法行政部门是政府的行政执法监督机构,代表本级政府开展监督,与部门监督是何种关系?行政执法监督是政府内部监督,能否有效监督行政执法?行政执法监督与行政执法是何种关系?现在已经有很多监督制度了,这些监督制度之间怎么衔接,形成合力?行政执法监督与行政复议、行政诉讼是什么关系?等等。这些问题都关系到行政执法监督制度能否落地见效,需要各级司法行政部门加强宣传解读,正面引导,有所回应。笔者就如何理解和贯彻落实好《条例》,围绕几个重点问题做简要阐释。

——正确理解行政执法监督制度的性质、地位、特征和作用。行政执法监督是县级以上人民政府依法对本级人民政府所属部门、派出机关和下级人民政府以及法律法规授权具有管理公共事务职能的组织和代行行政工作开展的系统内部监督,其制度基础来源于我国宪法、地方各级人民代表大会和地方政府组织法、国务院组织法、地方各级人民代表大会组织法等法律,是行政系统内部监督,是行政系统内部基于上下级领导关系进行的监督。《条例》在正文部分规定了政府及行政执法监督机构的监督职责,明确了司法行政部门是政府的行政执法监督机构,代表本级政府承担具体行政执法监督事务。在附则部分规定了部门的监督职责,明确政府部门基于领导关系,可以对其所属机构、派出机构的行政执法工作进行监督检查;明确上级政府部门基于业务指导关系,可以在本级政府行政执法监督机构的指导下,对下级政府部门的行政执法工作进行督促指导。政府监督与部门监督共同构成完备的行政执法监督体系,要立足各自监督职能,充分发挥执法监督作用,确保法律、法规和规章的正确实施,维护国家法治统一。

——处理好行政执法监督与纪检监察、司法监督等外部监督之间的关系。行政执法监督是各级党委和政府统筹行政执法工作的基本方式,是行政机关系统的内部纠错机制,相对来讲,其他监督则具有专门性、补充性作用。《条例》第三十三条,对行政执法监督与其他监督制度之间的关系作了明确规定。从履行监督职责的角度看,行政执法监督与其他监督制度之间是工作协同关系,应当立足各自监督职能,恪守监督职责边界,形成监督合力。比如,在这次规范涉企执法专项行动中,纪检监察部门提供纪法保障,

的《关于加强行政执法协调监督工作体系建设的意见》中,第一次明确规定,行政执法监督制度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。对行政执法具有统筹协调、规范管理、指导监督、激励保障作用,具有全方位、全流程、常态化、长效化等特征。

——准确把握行政执法监督的体制机制。行政执法监督属于行政监督的重要内容,是行政系统内部基于上下级领导关系进行的监督。《条例》在正文部分规定了政府及行政执法监督机构的监督职责,明确了司法行政部门是政府的行政执法监督机构,代表本级政府承担具体行政执法监督事务。在附则部分规定了部门的监督职责,明确政府部门基于领导关系,可以对其所属机构、派出机构的行政执法工作进行监督检查;明确上级政府部门基于业务指导关系,可以在本级政府行政执法监督机构的指导下,对下级政府部门的行政执法工作进行督促指导。政府监督与部门监督共同构成完备的行政执法监督体系,要立足各自监督职能,充分发挥执法监督作用,确保法律、法规和规章的正确实施,维护国家法治统一。

——处理好行政执法监督与纪检监察、司法监督等外部监督之间的关系。行政执法监督是各级党委和政府统筹行政执法工作的基本方式,是行政机关系统的内部纠错机制,相对来讲,其他监督则具有专门性、补充性作用。《条例》第三十三条,对行政执法监督与其他监督制度之间的关系作了明确规定。从履行监督职责的角度看,行政执法监督与其他监督制度之间是工作协同关系,应当立足各自监督职能,恪守监督职责边界,形成监督合力。比如,在这次规范涉企执法专项行动中,纪检监察部门提供纪法保障,

司法行政机关发现违法违纪线索后,依法依规向纪检监察机关移送。

——正确理解行政执法监督与行政复议、行政诉讼的区别与联系。行政执法监督是行政执法监督机构依照法定职权,主动对行政执法机关开展的内部监督。行政复议和行政诉讼是基于当事人的请求权而启动的,属于对公民、法人和其他组织的救济制度。在复议和诉讼过程中,复议机关和审判机关对行政机关不当或者违法行政行为也可以进行监督。按照《条例》规定,对符合行政复议、行政诉讼受理案件的行政争议,行政执法监督机构应当引导当事人依法申请行政复议、提起行政诉讼;对已经进入行政复议、行政诉讼程序的行政争议,行政执法监督机构不重复监督。12345政务服务便民热线等渠道是行政执法监督机构发现行政执法问题的重要来源,对这些渠道反映的行政执法机关明显不当或者违法的执法行为,行政执法监督机构可以根据实际情况,责令行政执法机关自行纠正。

——准确把握行政执法监督与行政执法的关系。行政执法监督是对行政机关执法监督行为的监督,不能包办、代替行政执法。行政执法监督必须严格依法履行监督职责,遵循监督程序,防止随意监督,不得干涉正常的执法活动。行政执法监督机构要与行政执法机关加强沟通联系,通过精准监督、有效监督,推进行政执法机关严格规范公正文明执法。《条例》对此也专门作出规定。

《条例》的学习贯彻落实是当前一个时期的重要任务,要通过广泛宣传、组织培训、加强解读、编写案例等方式,打好贯彻实施“组合拳”,为促进严格规范公正文明执法、优化营商环境提供坚实的法治保障。

(作者系司法部行政执法协调监督局局长)

## 《平安中国年鉴》2025卷出版发行

本报北京2月2日讯 记者蔡长春 为深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想和总体国家安全观,助力政法工作现代化,推进更高水平平安中国、法治中国建设,中央政法委员会组织编写的《平安中国年鉴》2025卷,近日已由中国长安出版传媒有限公司出版,在全国发行。

据了解,《平安中国年鉴》2025卷收录了习近平总书记关于政法工作和平安建设的重要讲话和重要指示批示以及党中央关于政法工作的重大决策部署,汇编了中央政法委、中央政法单位本年度重点工作情况及地方政法工作情况。全书共七个部分,与往年相比,新增“特载”和“重点专项”两部分,具有系统、翔实、权威的特点,是深入学习领会习近平总

书记重要讲话和重要指示批示精神,学懂弄通党中央重大决策部署,做好政法工作和平安建设的案头必备工具书和权威教材。

《平安中国年鉴》汇聚政法智慧,展现辉煌成就,指导平安建设,映照法治征程,是承载政法资料的历史文献。中央政法委办公厅近日发出通知,要求各地把《平安中国年鉴》工作作为平安建设的重要组成部分,立足长效机制,主动谋划,统筹安排,不断提高《平安中国年鉴》的覆盖面和影响力;利用多种形式开展交流研讨,提高学习实效,不断提高政法站位,提升业务能力,让《平安中国年鉴》在平安中国、法治中国建设工作中发挥更大作用,以更高水平平安中国保障中国式现代化行稳致远。

## 行政执法监督系列培训教材出版发行

本报北京2月2日讯 记者刘欣 2月1日起,《行政执法监督条例》(以下简称《条例》)正式施行。《条例》是深入贯彻落实习近平法治思想的重要举措,对于强化行政执法监督机制和能力建设,保障法律法规正确实施,促进严格规范公正文明执法,推进法治政府建设率先突破具有重要意义。

为帮助各级行政执法监督人员和执法人员准确理解《条例》精神,掌握核心内容,提供权威指导,司法部行政执法协调监督局组织编写了《行政执法监督条例释义》《行政执

监督案例汇编》《行政执法监督百题百练》系列培训教材。

培训教材的编写与应用,是推动《条例》落地见效的重要举措,系列培训教材立足于行政执法监督工作实际,充分吸收了理论研究成果和各地实践经验,系统阐释条文精髓,深入剖析典型案例,精准澄清知识误区,有助于广大执法监督人员和执法人员准确理解和贯彻落实《条例》,提升行政执法监督人员和行政执法人员能力素质,推动行政执法权力始终在法治轨道上运行。

### 中央政法工作会议精神解读

2026年中央政法工作会议高度重视网络空间综合治理,并提出了清晰的工作思路。具体包括推进“净网”专项行动,依法打击治理网络谣言、网络暴力、网络水军、网络黑客等乱象,依法打击侵犯公民个人信息等违法犯罪;协同推动网络生态治理,压实主体责任、监管责任;加强对新技术的研究,严防利用区块链等加密技术逃避监管,依法打击利用人工智能技术生成、发布虚假信息等行为。理论上,大致可以从三个方面来理解上述治理思路:强化行政法

首先,推进“净网”专项行动,治理网络有害信息。此类专项行动属于典型的行政执法活动,在中国网络空间治理体系中一直扮演重要角色,覆盖范围很广,具有鲜明的中国特色。在网络空间强化行政执法,符合网络行业的发展趋势。众所周知,网络技术飞速发展,不断提升公众传播信息的能力。当社会个体滥用这一传播能力,传播违法信息侵害他人合法权益时,权利人通过司法或社会机制发现和制止侵权行为成本很高,很容易超出自身因侵权而遭受的损失。以个人信息保护为例,对于权利人而言,侵权者每次违法处理和传播行为给权利人带来的实际损害可能有限,权利人未必有动力通过司法程序将侵权者绳之以法,侵权者因此肆无忌惮,导致网络侵权泛滥。为解决个人维权难题,强化行政执法是最重要的选项。因此,会议明确提出推进“净网”专项行动,抓住网络空间治理的关键,这也应该是政法机关抓不懈的行政执法工作。

其次,压实网络主体责任,提升网络治理效率。无论是个人维权,还是行政执法,包括“净网”专项行动在内,如果只是针对分散在全球网络角落的直接侵权人(网络用户)展开,都会因缺乏规模效应而成本高昂。强化平台责任,调动平台预防用户侵权的积极性,则可以有效降低上述成本。依据现有法律,平台通常是在明知或应知用户侵害他人合法权益时,有义务采取合理措施阻止该侵权行为。但是,在具体个案中,执法者如何确定平台的主观过错,以及它所采取措施的合理性,并不容易。因此,在压实平台主体责任、监管责任时,执法机关要不断积累经验,通过一些代表性案例逐步明确执法标准。

最后,加强研究新技术,及时调整执法策略。技术与商业模式的变化,随时会打破现有法律所建立起来的利益平衡关系,改变各方在阻止和清除网络侵权信息方面的成本。无论是立法、司法还是行政执法领域的决策者,都要及时回应新技术和新商业模式挑战。理论上,执法者可以等立法者明确规则后再行动。比如,会议提及正在考虑之中的“网络犯罪防治法”就属于此类专门立法,能明确一些具体的网络犯罪的认定规则,对执法者迎接网络执法的挑战有很大帮助。不过,具体案件常常在具体立法出台前就摆到执法者面前,需要执法者依据相对原则的法律条款即刻作出回应。为此,会议强调要加强对新技术的研究。执法者应该及时对网络、大数据和人工智能等前沿领域技术和商业模式开展前瞻性的研究,准确理解各类平台主体责任和监管责任的边界,以确保执法活动能够有效维护公众、权利人与平台之间的利益平衡。

总之,网络空间的综合治理对于法治中国建设至关重要,其中,行政执法扮演着关键角色。期待政法机关从上述三个方面着手,不断取得新的成绩。

(作者系清华大学法学院院长)

### 以高质效履职促进提升社会治理效能

上接第一版 新就业群体等新领域新问题的研究,积极参与社会治安综合治理中心规范化建设,协同有效防范化解矛盾风险,促进提升社会治理效能,夯实党的执政根基。要带着对人民群众的深厚感情深入推进检察信访工作法治化。坚持严格依法办案、公正司法,做到办案质量、效率、效果有机统一于公平正义,从源头上减少和防范涉检信访发生,认真落实《信访工作条例》和《人民检察院信访工作

规定》,持续推进预防、受理、办理、监督追责、维护秩序“五个法治化”,确保群众的每一项诉求都有人办理,每一项诉求都依法推进,深化一体履职,综合履责,扎实推进检察听证、群众信访件件有回复,领导干部接访下访和包案化解等工作,打好矛盾纠纷化解“组合拳”,更重质效、务求实效,切实维护社会和谐稳定,保障人民安居乐业。

会议还研究了其他事项。

### 合力戳破虚假广告泡沫

上接第一版 让消费者在不知不觉中陷入骗局。更有甚者,部分商家不惜假冒知名医疗机构分构,虚构“诺贝尔奖得主证实”等所谓权威背书,令公众难辨真伪,防不胜防。

违法广告的危害不容小觑。尤其在食品、医药领域,夸大功效的宣传可能误导患者延误正规治疗,造成不可逆的健康损害。从市场角度看,此类行为会破坏公平竞争环境,挤压诚信企业的生存空间。长此以往,还会引发“劣币驱逐良币”的恶性循环,既阻碍行业健康发展,也损害广大消费者的切身利益。

整治违法广告,守护民生安全,亟须构建全方位、多层次的治理防线。监管部门要持续加大执法力度,并借助大数据、人工智能等技术,强

化对新兴传播平台的动态监测,做到早发现、早处置;同时,应提高违法成本,让违法者付出沉重代价,形成有效震慑。相关平台也须切实履行主体责任,完善广告识别机制,及时阻断虚假内容的传播链条。此外,消费者也应增强辨别能力与维权意识,对“一吃就灵”“根治百病”等活米保持警惕,主动核实产品信息,通过正规渠道消费,遇到虚假宣传及时举报。

民生无小事,消费安全是不可逾越的底线。唯有监管部门严格执法、平台扛起主体责任、企业坚守诚信底线、消费者理性消费并勇于维权,多方协同形成共治合力,才能戳破虚假广告的泡沫,共同营造诚实守信、安全放心的消费环境,切实守护好人民群众的福祉。

上接第一版 增强首都都市圈核心竞争力。推动北京中心城区与城市副中心主副结合、天津“津城”与“滨城”协同发展,河北雄安新区与保定中心城区联动发展,培育京津雄地区创新三角。将京津走廊建设成为智力资源密集、高水平对外开放、联通国内国际双循环的综合创新走廊。将京雄走廊建设成为功能疏解与承接、科技创新、制度创新的高质量发展走廊。产业协同圈要深入实施主体功能区战略,强化分工协作,促进城乡要素双向流动,构建面向全国乃至全球的多层次协同开放格局。

六、创新规划组织实施。京津冀三省市委和政府要认真履行主体责任,北京市要发挥好牵头作用,以钉钉子精神抓好《规划》组织实施。统筹制定工作方案和年度计划,纳入京津冀三地协同发展工作体系推动深化落实。坚决维护规划的严肃性和权威性,做好规划实施体检评估。自然资源部、国家发展改革委等有关部门要根据职责分工,加强指导支持,密切协同配合,共同推动《规划》各项目标任务落地落地。涉及首都规划实施的重大事项纳入首都规划建设委员会工作体系。

《规划》实施中遇有重大事项,及时按程序向党中央、国务院请示报告。

中共中央

国务院

2026年1月22日

新华社北京2月2日电

### 春运首日反诈禁毒宣传进列车

上接第一版 “喷雾类物品至多携带多少毫升?”“150毫升!”又是刚才那个小女孩第一个回答。

两个小朋友都获得了警察小熊,车厢里响起阵阵掌声和欢笑声。“孩子学到了知识,寓教于乐,这样的宣传有效且有意义。”来自北京的吴女士说,她此次出行是带女儿到哈尔滨旅游。

两节车厢的连接器处,北京铁路公安处联合北京市天康戒毒康复所正在开展禁毒宣传。张鹏飞拿出VR眼镜吸引了大家的注意,几名旅客正在排队等待体验。

第一名体验者是来自河北承德的程先生,他告诉记者,在VR眼镜里看到的内容非常震撼:“我看到了一个人吸毒2年,5年甚至10年的身体变化,真是触目惊心。”

据了解,为期40天的春运2月2日正式开始,3月13日结束。据国铁北京局预测,春运期间,北京地区铁路发送旅客1994.7万人次,较2025年增加39.2万人次,增幅2%,2月14日(腊月廿七)预计迎来客流峰值。

### 记者手记

记者在采访中了解到,今年春运,北京铁路公安处以站车线为重点,根据管内客流、售票变化情况,依托网格化布警,最大限度提升防控“见警率”和“管事率”。北京铁路警方还将强化反诈宣传警示提醒工作,关注各类民生小案办理,切实保障群众的合法权益。

春运第一天,北京各大火车站同步开展“铁警相伴 平安相随”安全宣传系列活动,“一站一特色”,通过现场讲解、答疑解惑、提示提醒等形式提高群众的安全防范意识。今年主题宣传活动,呈现路地警企联合、宣传内容多样的特点。

本报北京2月2日讯



近日,江苏省滨海县公安局交通管理大队民警走进辖区小学开展交通安全宣传活动,快乐迎寒假,安全不放假。图为民警为学生试戴安全头盔。

本报记者 罗莎莎 本报通讯员 欧阳夏天 摄

### 2025年山东政法机关让平安底色更亮

上接第一版 通过选拔优秀年轻干部挂职锻炼、组织青年成长沙龙等提升干部素质。举办全省政法英模先进事迹报告会,政法英模研修班,开展“齐鲁最美法治人物”宣传选树活动,推动政法干警树立和践行正确政绩观,激发队伍干事创业精气神。同时,纵深推进全面从严管党治警,扎实开展深入贯彻中央八项规定精神学习教育,制定防止干预司法规定,严禁违规宴请饮酒规定等铁规禁令,让忠诚干净担当成为新时代齐鲁政法队伍最鲜明的底色。

#### 点亮平安坐标护一方安宁

在泰山脚下,泰安市泰山区上高街道岔河村村民感受到了党组织统筹下专业巡逻队与义警队每日守护里的平安,全村10余年未发生偷盗事件。在黄河流域,对东营市东营区的李女士来说,安全感藏在民警与诈骗分子争分夺秒的“拦截速度”里,从报警到16万元诈骗款被拦截只用了10分钟。

2025年,山东政法机关加大“黄赌毒”“盗抢骗”“食药环”等犯罪专项打击力度,共破获刑事案件10.7万起,抓获犯罪嫌疑人14.9万名,逃犯2.1万名,电信网络诈骗立案数、损失数同比分别下降16.8%、15.1%。全省刑事、治安警情同比分别下降10.5%、13.4%。同时,深化社会治安整体防控体系和能力现代化建设,推动公共安全治理模式向事前预防转型。

平安的背后有基层基础建设的强大支撑,山东常态化开展社会安全稳定风险隐患排查整治,扎实推进综治中心规范化建设,妥善化解各种矛盾纠纷。目前,山东省、市、县、乡四级综治中心基本实现“五有”“五个规范化”建设目标,有力推动了矛盾纠纷按法治化“路线图”分类化解。

线下说理评理有地方,线上化解纷争有

平台。2025年7月,菏泽市巨野县的毕先生因私搭铁皮围栏,与邻居付女士产生纠纷,毕先生通过“山东解纷码”求助,经过诉求流转,综治中心联合司法所等部门现场调解,最终双方达成和解。数据显示,2025年山东建成贯通省、市、县、乡、村五级的矛盾纠纷多元化化解线上平台,“山东解纷码”共受理群众诉求40.66万件。

#### 立足发展坐标服务经济发展

在肉牛产业大县阳信县,2025年全县429家肉牛行业企业都收到了一份由政法干警送上门的《阳信县肉牛行业企业预防性合规指引》。这份合规指引,是县委政法委、县司法局联合法学专家系统梳理肉牛产业全链条后,针对食品安全、动物防疫、环境保护等60个关键风险点提出的精准指引,让企业经营有了“操作手册”。2025年,全县肉牛产业总产值达660亿元,“阳信牛肉”品牌价值突破210多亿元。

持续优化法治化营商环境,积极服务保障高质量发展。2025年,山东开展法治化营商环境创新提升行动,组织省政法各单位开展拖欠企业账款案件专项执行,违规异地执法和趋利性执法司法专项监督,防范打击侵犯商业秘密和招投标领域犯罪,深化行政争议化解护航企业高质量发展,海外企业风险防范化解5个专项行动,办理相关涉企案件321万件。

为着力解决涉企执法司法突出问题,山东省委政法委向社会公布全省政法机关惠企为民实事清单,开展全省政法机关领导干部联系服务民营企业活动,为企业解决困难3万余个。推动修订出台优化营商环境条例、民营经济发展促进条例,出台护航全省民营经济高质量发展18条措施,司法护航科技创新10项措施等,依法打击破坏市场经济秩序犯罪,共立经济犯罪案件

9536起,挽回和避免经济损失1.8亿元。发挥破产审判“挽救”和“出清”作用,审结破产案件560件,盘活存量资产1985.2亿元。

同时,山东不断加强涉外法治建设,出台加强涉外法治工作的若干措施,上合示范区扩能提质,高标准建设济南中央商务区涉外法律服务中心、青岛中央商务区涉外法务区,办理涉外案件600余件,涉外法律服务18万余件。

#### 校准公平正义坐标守住为民初心

2025年12月,聊城市古运河沿岸两侧石板路面将改为沥青路面的消息,成为市民热议和点赞的话题。此前3个月,聊城市东昌府区人民法院接到市民反映,运河沿线石板路面雨雪天湿滑行人容易滑倒。检察官查阅市民热线和交警部门数据并实地勘察,发现大运河河两侧道路石板常年磨损、破损严重,雨雪冰冻等恶劣天气时交通事故易多发。东昌府区检察院充分发挥公益诉讼职能,通过制发检察建议,督促相关部门加强石板路质量提升工作,依法消除道路交通安全隐患。目前,这一改造工程已列为重点民生项目,正有序推进。

2025年,山东政法机关以守护公平正义为价值坐标,深入推进政法改革。出台进一步全面深化政法改革具体举措,推进重点改革任务落地落地。深化以审判为中心的刑事诉讼制度改革,完善法律适用分歧解决机制、专业法官会议工作规则,认罪认罚从宽适用率达92.8%,全省法院收案281.5万件,结案272.8万件。深化员额法官检察官遴选、惩戒工作,推动办案力量向一线倾斜。深化数字法治和政法大脑平台建设,汇聚14个省直部门和16市2984个数据项,9.82亿条数据,日均汇聚共享数据超90万条。

站在“十五五”新起点,山东全面发力攀新高。2026年,山东政法机关将扎实做好防风险,保安全,护稳定,促发展各项工作,为齐鲁大地实现“十五五”良好开局提供有力保障。

## 网络空间综合治理思路的理论解读