

记者在江苏、山东、河南、陕西等地探访

纠治乱作为，这样靶向施策

——着力解决干部乱作为、不作为、不敢为、不善为问题观察之一

记者 高炳 方敏 白光迪 李蕊

每月行政处罚案件不少于2件、罚款金额不少于2000元……为推动消防隐患排查工作，河南省滑县消防救援大队以罚代管，向基层摊派硬性罚款指标，被有关部门及时发现。2025年4月，滑县行政执法协调监督局向县消防救援大队出具行政执法监督意见书对有关行为予以纠正。

司法部公布的数据显示：2025年，各级行政复议机关通过变更、撤销、确认违法、责令履行等方式，纠正违法或不当行政行为7.2万件。

近年来，各地各部门在纠治干部乱作为方面做了大量工作。但也要看到，个别干部易患“政绩冲动症”，有的铆足劲头求政绩，有的脱离实际太浮躁，热衷于“政绩工程”“形象工程”。如何靶向施策纠治？记者近日在江苏、山东、河南、陕西等地探访。

坚持问题导向

整治乱收费、乱罚款、乱检查、乱查封，开展规范涉企行政执法专项行动

不少乡镇、街道人少事杂，对消防隐患排查工作积极性不高，咋办？

2024年底，滑县消防救援大队想了个“办法”——给基层下达任务指标，建立微信群，要求各乡镇、街道“接龙打卡”，并在月末通报。

效果咋样？基层干部工作热情仍然不高，大多按最低标准完成任务，导致处罚案件数量和金额“整齐化”。

2024年底，国务院办公厅《关于严格规范涉企行政检查的意见》，提出“严禁下达检查指标”“加大对乱检查的查处力度”。

滑县消防救援大队的做法和上述文件要求“打了架”。意识到错误，他们迅即取消考核要求，解散了微信群。

然而，紧急叫停不等于深入整改。2025年4月，滑县行政执法协调监督局工作人员孔令欣常态化走访时发现异常：部分乡镇的消防处罚案件数量每月稳定在2至3件，罚款金额集中在2000至2500元。

“以罚款为目的的执法导向，本质是政绩观出了偏差。”孔令欣立即约谈县消防救援大队负责人，要求限期彻底整改。

“做工作不能靠任务摊派，必须看到基层人手不足、专业水平不够的问题。”滑县消防救援大队办公室主任王海涛介绍，结合基层减负工作，大刀刀刃向内，将整改乱罚款问题与改进工作方法结合起来，优化机关人力资源配置，推动工作人员向基层倾斜。2025年5月至今，大队干部赴一线帮扶指导时间增加30%以上。

基层消防工作面广、事多，光靠消防部门也不行。滑县消防救援大队创新行政执法方式，将消防安全纳入基层“党建+网格+大数据”治理体系。跟随大队工作人员杨露去道口镇，记者看到，与她同行的还有电工、网格员。“以前是安排任务让别人干，现在是大家一起干。”杨露介绍，对不同地方消防检查更有针对性，有时还会与有关部门工作人员、镇村干部等协作完成。

依托基层治理，群众力量也发动起来了。“目前，滑县23个乡镇（街道）均成立了由3至5人组成的消防安全服务中心，所有社区及建制村组建了志愿消防队，常态化开展排查、宣传等工作。”王海涛说。

2025年10月，司法部发布的规范涉企行政执法专项行动第二批典型案例收录了此案，并点评指出，“各级政府行政执法监督机构坚持‘纠错问责+制度补漏’双管齐下”“彰显行政执法监督主动纠治执法乱象、规范执法行为的作用”。

去年以来，河南省持续深化规范涉企行政执法工作，累计抽查案件2.89万余件，纠正违规涉企执法1612起，通报典型案例123件。

坚持问题导向，各地积极探索新举措。陕西省西安市收集“过度检查”等问题线索788条，查办问题435件，推广“扫码入企”智慧监管。截至2025年底，西安市亮码检查7626次，现场检查频次同比下降30%以上。

2025年3月起，全国开展规范涉企行政执法专项行动，截至同年底，共查处涉企行政执法突出问题5.7万件次，为企业挽回经济损失289.7亿元，涉企行政检查总量同比下降33%。

规范自由裁量

完善行政裁量权基准制度，确保行政执法一把尺子量到底

“按货值金额1.8倍罚款，我心服口服。”林正荣是西安一家电动自行车销售店的经营者。2025年9月，西安市市场监管综合执法支队执法人员苏胜在店里检查时，从林正

荣的销售记录里发现，两辆已售出的电动车存在违规改装电池组问题。

如何处罚？苏胜坦言，搁以往会比较困惑。

为啥？按相关规定，该行为应处“货值金额等值以上三倍以下”罚款。苏胜举例，假设货值金额10万元，“等值”到“三倍”之间，相差20万元，“看似‘自由裁量’，往往‘很难裁量’。”

裁量边界模糊，同案不同罚等“任性裁量”乱象时有发生。如何破题？关键在执法标准一致，裁量适当、过罚相当。

如今处理这类案件，苏胜手里多了一把“带刻度的尺子”。

党的二十届三中全会《决定》提出，“完善行政处罚等领域行政裁量权基准制度”。2024年8月，依托陕西省市场监管局2022年发布的裁量基准，西安市市场监管局出台行政处罚裁量指南，将省级标准的“从轻、一般、从重”3个裁量“阶次”细化为9个裁量“档次”，覆盖269种具体违法行为。

“法律条文中的‘弹性幅度’，转化成更易遵循的‘刻度表’。”西安市市场监管综合执法支队法制与督察大队大队长邵鹏飞说，执法人员执法时，可先根据省级标准判断行政处罚属于“从轻、一般、从重”里的哪个“阶次”，再根据市级指南判断属于该阶次“一档、二档、三档”里的哪个“档次”。

以林正荣的违法行为为例，“从轻”“一般”“从重”这3个“阶次”的罚款金额，分别为货值金额“等值以上1.6倍以下”“1.6倍以上2.4倍以下”“2.4倍以上3倍以下”。

对林正荣的罚款为何是1.8倍？苏胜解释，2025年上半年，市里多次宣介整治电动自行车安全隐患，对相关销售门店负责人开展培训。林正荣知晓“改装电池组”的行为违法，因此不属于“从轻”范畴。

“但是，林正荣并非为谋求利益主动改装，而是应客户要求，且案值不大，未造成严重危害，不属于‘从重’范畴。”苏胜说，因此对林正荣按“一般一档”标准，处1.8倍罚款。

翻阅案卷，精准裁量体现在每个案件中。2024年9月至10月，苏胜分别发现两家电动自行车门店销售的产品不符合相关标准。其中，个体户王海波购进不合格产品62辆，经销商张楠销售不合格产品54辆。

经调查，二人均对“所售车辆不符合标准”不知情，案发后还主动召回车辆。此时，王海波以家庭生活困难为由，提交减轻处罚申请书。

是否属实？苏胜来到王海波居住地暗访，社区工作人员证实：王海波租房生活，家中父母年迈，妻子无固定工作，孩子正在读小学。苏胜敲开门探访，两位老人在家，桌上摆着药品。

王海波作为个体工商户，其主体也与企业不同，符合相关裁量规则中“从轻”的情形，按“从轻一档”标准，处“等值”罚款；对张楠按“从轻二档”标准，处1.2倍罚款。

虽是类案，处罚各有轻重，3名当事人都心服口服。

裁量权有了基准，行政执法有了“准星”。2025年，西安市市场监管系统共登记案源1.2万余件，因行政处罚裁量不当导致的败诉、改判数量为0。截至2025年底，陕西省累计制定、修订行政裁量权基准7107项。

提升决策水平

拧紧合法性审查“阀门”，促进决策科学化民主法治化

2019年至2021年，耗费财政资金249.62万元，对21个建制村共计40多万平方米墙体喷漆刷白，这竟是为应付人居环境治理工作检查打造的所谓“经典观摩路线”……河南省纪委监委去年3月公开通报6起违反中央八项规定精神典型问题，其中就包括商丘市宁陵县原副县长王东霞任柘

城县胡襄镇党委书记时，搞劳民伤财的“形象工程”问题。

“不补民生‘里子’，却把资金浪费在‘面子’上，这是典型的乱作为。”郑州大学政治与公共管理学院教授孙远太表示，“涂脂抹粉”的“形象工程”看似“遮丑”，实则是徒有其表的“盆景”。王东霞还存在其他严重违法违纪问题，2024年7月被开除党籍、开除公职。

“乱作为的本质是任性用权。”孙远太说，一些干部惯于拍脑袋决策、拍胸脯表态、拍屁股走人，严重违法决策程序。为避免一把手花钱“一支笔”、用人“一句话”、项目“一手抓”等决策“一言堂”现象，促进决策科学化民主法治化是关键。

2023年5月，商丘市出台重大行政决策事项目录管理办法，规定列入重大行政决策事项目录的决策事项，要依法履行公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等法定程序。未履行重大行政决策相关程序的，不得提请审议。

“弄清楚什么能干、什么不能干、应该怎么干，才能树立和践行正确政绩观。”河南省委组织部副部长郭跃军表示，将着眼解决乱作为问题，继续健全有效防范和纠治政绩观偏差工作机制。

让权力在阳光下运行，山东等地结合群众急难愁盼，探索重大行政决策全过程公开路径。

同在一个市辖区，居民自来水价格却在2.6元至3.8元不等。这件怪事就曾发生在山东省临沂市罗庄区。“村里的水价每立方米3元多，而邻村只要2元多。”罗庄区东店子村村民王峰皱着眉头回忆。

乡亲们的抱怨，道出收费乱象背后的决策“糊涂账”。因历史原因，罗庄区农村供水由多个小型水厂分散运营，物价部门放任水厂随意定价，12345热线平均一年接到水价相关投诉3000多件。

农村水价调整涉及千家万户，岂能拍脑袋决策？2023年8月，临沂市出台重大行政决策事项目录管理办法，“农村水价调整”被列入年度重大行政决策事项目录，先期通过政府网站等多个渠道征集意见建议318条。

一场专业核算也在同步进行——罗庄区发展和改革局聘请第三方机构，对农村供水成本进行严格监管。“精准测算成本账、民生账，并与供水企业开展多轮磋商。”罗庄区发展和改革局一级主任科员陈学峰说，30名专家和20名法律顾问为决策提供了专业支撑。

初步方案形成后，罗庄区举行听证会，王峰作为村民代表参加，参会者还有企业代表、人大代表和政协委员。每人桌前都摆放着成本审计报告、专家意见等材料。水价调整方案形成后，交由区政府法律顾问、区司法局把关，提交区政府常务会议讨论决定。

“最终，罗庄区农村供水价格被确定为每立方米2元。”王峰算了笔账：他家每月用水约10立方米，调价后每月能省近20元，一年省200多元。

开门作决策。2021年以来，临沂市已有人大代表、政协委员、市民代表等236人列席市政府常务会议。

拧紧合法性审查“阀门”，临沂市重大行政决策合法性审查率、法律顾问参与率均达100%。根据山东省重大行政决策后评估办法，罗庄区农村水价调整这一决策还被纳入跟踪评估范围，定期检验实施效果。目前，临沂市已对166件市、县（区）两级决策事项开展跟踪评估。

2025年10月，临沂市“构建‘整链条’机制，推进重大行政决策法治化的创新实践”入选第三批全国法治政府建设示范项目。

“靶向施策纠治乱作为，制度建设管根本、管长远。”山东省司法厅厅长杨增胜表示。

建立长效机制

举一反三，以案促改，推广行政行为自我纠正制度

“前一天还在协调沟通拆除时间，第二天就遭遇强拆。”江苏省宿迁市东方逸品花苑小区某涉案企业负责人张猛无奈地说。2024年6月的一天，几台挖掘机开进东方逸品花苑小区，对张猛所在企业违章搭建的一处建筑开展拆除作业。

“还没收到书面行政决定，怎么叫人服气？”对于这处违建，张猛并非不同意拆除整改，只是不接受强拆。城管部门工作人员则表示，拆除是为了尽快消除安全隐患。

双方对“该不该拆”并无异议，分歧在于程序合不合规。

张猛决定诉诸法律。庭审中，争议焦点集中在执法程序：是否履行催告程序？是否保障当事人的陈述申辩权？是否依法作出强制执行决定？法院逐项审查后认定，在未履行法定程序情况下强制拆除属违法行为。后来，当事双方经沟通调解，妥善解决了争议。

“重效率、轻程序，本质上是乱作为。”宿迁市司法局行政应诉处一级主任科员朱倩倩说，这类案件共性强，举一反三、主动纠正才能避免同类问题再次发生。

经宿迁市司法局推动，该案件被纳入“以案促改”专题培训，向行政执法人员逐项讲解相关程序要求、风险节点和执法边界。城管部门以此为契机，对重大行政强制事项流程再梳理，增加法制审核前置、风险评估等环节，并要求全过程留痕。

从一次被确认违法的强制拆除，到一次系统性的执法流程重塑——这正是江苏探索推广行政行为自我纠正制度的初衷。2022年7月通过的《江苏省行政程序条例》，将行政行为自我纠正制度写入地方立法，全省13个设区市均已出台配套实施意见。

“从‘等着法院判’到‘自己主动改’，解铃还须系铃人。”江苏省司法厅行政复议与应诉一处处长范富强介绍，司法机关通过向涉诉行政机关发送《行政案件败诉风险提示函》，促使行政机关主动变更、撤销明显违法或不当的行政行为。

已办理停保手续，为何还要支付工伤保险？

2023年4月，宿迁市某企业员工王某某工作期间突发疾病离世。企业负责人李建因不熟悉政策条款，当天为王某某办理了停保手续。虽然人社部门认定了王某某的工伤，但社保中心以“当月已停保”为由拒付工伤保险待遇。企业提起诉讼，一审败诉。“当时真觉得冤。”李建回忆。

二审时，宿迁市中级人民法院指出，企业不存在主观逃避缴费行为，如机械适用规定，有悖制度设计初衷，便向相关部门发出司法建议书和败诉风险提示函。该县社保中心负责人坦言压力大，“不改，可能会输官司；乱改，又担心被追责。”

反复研究司法建议书后，县社保中心启动行政行为自我纠正程序。一方面通过调解依法支付王某某工伤保险待遇给其家属，企业撤回诉讼；另一方面将“风险提示”反馈给省级平台，助推退保、停保业务风险提示功能上线，类似情况将在用户操作时进行提示。“引导行政诉讼和行政复议案件的涉诉行政机关自我纠错，源头治理方能杜绝乱作为。”宿迁市中级人民法院审判庭庭长魏良军说。

据不完全统计，2025年江苏省各级法院受理的逾2200件案件采取了行政行为自我纠正模式。

“建立纠治乱作为的长效机制，确保行政行为始终在法治的轨道上运行。”江苏省高级人民法院审判委员会专职委员汤茂仁表示。

（应采访对象要求，文中林正荣、王海波、张楠、张猛均为化名）

（来源：人民日报）