聚焦行政执法三项制度

广州构建行政执法监督审核机制

为规范公正文明执法加装“保险锁”

□ 本报记者 章宁旦 文/图

因为违法行为被信用系统公示,无法参加相关资质评选,企业急忙找到执法机关,主动纠正了自己的违法行为并缴纳罚款;检查疑似违法运营出租车,敬礼、亮身份、出示执法证件,一气呵成,被查司机从拦停一刻开始,就感受到了执法人员既规范又文明的执法行为;一宗肉类走私案,由于法制审核制度的严格落实,使得法律法规得以正确适用,不法分子的违法行为得到了应有的惩戒……

这一幕幕,发生在广州市推行行政执法三项制度试点以来。

《法制日报》记者了解到,广州通过推行执法全过程记录制度,实现执法全过程留痕和可回溯管理,为监督规范行政执法行为提供了客观基础;推行重大行政执法决定法制审核制度,构建内部监督审核机制,为规范公正文明执法加上了“保险锁”;推行执法公示制度,破除了信息藩篱,向社会敞开了监督的大门,将外部监督不断内化为提升行政执法水平的动力,真正实现“把权力放在阳光下”,让人民群众在每一个执法行为中切实感受到公平正义。

图为广州市交委执法人员在现场执法中出示证件并记录执法过程。

首“晒”行政执法数据

今年3月29日至31日,广州全市40个行政执法部门陆续在政府门户网站公布了2017年度的行政执法数据。

记者了解到,广州是全国最早探索行政执法公示制度的城市:2013年,在全国率先公布了行政执法权力清单;2017年3月,广州各级执法部门公布2016年全部行政执法数据,成为全国首“晒”该数据的城市。

记者登录广州市政府门户网站首页,点击“行政执法数据公开”,市直40个部门两个年度的行政执法数据一览无遗。

记者注意到,广州的“晒法”采用统一的《行政执法数据公开模板》和数据格式填写,执法部门按执法行为的类别,把次数、金额等数据一一填进四个表格,并需要说明被申请行政复议和提起行政诉讼的情况。以行政罚款为例,执法部门一年中警告、罚款、责令停产停业多少次,总数量和罚没金额多少,均要一一明确。

“我们就是通过这一举措将外部监督转化成内部压力,促使行政执法部门积极履行法定执法职责。”广州市政府法制办执法监督处处长桂锦波介绍说,与此同时,广州着力破解行政处罚结果公开与信息保护之间的矛盾。

桂锦波认为,公开行政处罚结果的目的是让社会监督行政执法机关作出的行政处罚决定是否合法、公正。公开内容太少,起不到监督的目的;不加区分的全文公开行政处罚决定书,则又可能泄露行政相对人的隐私信息。

广州要求,对于行政相对人为非自然人的,全文公开行政处罚决定书;对于行政相对人为自然人的,全文公开行政处罚决定书时则应当采取技术措施隐去姓名、身份证号码、住址等个人信息。

不久前,广州市交通委员会综合行政执法局收到了来自某大型国企的函件,请求该局撤下行政处罚公示信息。

广州市交委执法局政策法规科科长李浪中告诉记者,该公司在广深沿江高速模拟桥下擅自占用、挖掘公路用地施工而被查处。但公司一直未对行政罚款作出回应,也不修复被挖掘的地块。

该公司在向执法局陈情的同时,立刻处理了处罚决定书项下的处罚条款。鉴于该公司实际需求合理及处理态度良好,执法局协助该公司办理了信用修复。

据统计,自2017年1月至今年4月,广州市工商系统和市场监管部门通过市工商局网站、“信用信息双公示平台”等,公开行政许可决定153万余项,公开行政处罚6235项。实践中,行政执法公示大大加快了案件办结速度,有效督促行政相对人作出积极回应,增进了企业的诚信经营行为。

区分视听资料与音像记录

“这个出租车司机未穿统一的制服,有‘非编’(未取得出租车从业营运资格证)的嫌疑。”日前,记者跟随李浪中来到广州白云国际机场交通执法点,刚下汽车,执法点的工作人员就发现了疑似违法车辆。

示意拦停出租车靠边,驾驶员下车后,执法人员首先向其敬礼、表明自己的身份,并主动出示挂在胸前的执法证件。与此同时,另一名执法人员启动了胸前佩戴的执法记录仪,并举起手中的摄像机对执法过程进行全程记录。

经查,该司机承认了自己违法营运的事实,当场在违法行为处罚告知书上签上了自己的名字。

“执法过程中,我们经常碰到无理取闹妨碍正常取证的当事人,甚至还有侮辱谩骂、恶意攻击中伤执法人员的,这时候执法记录仪就能发挥作用了。”交通执法人员告诉记者,执法记录仪的使用不仅监督执法者规范执法,还能很好约束违法当事人的不良举动。

有一线执法人员回忆,有一次遭遇暴力抗法,正是由于他们将整个事件全部用执法记录仪纪录了下来,给公安机关提供了关键证据,最终制裁了抗法人员。

“推行执法全过程记录制度,其难点在于音像记录,”桂锦波说,“视听资料是行政执法证据的一种,而音像记录是记录执法人员的执法过程,其作用是监督和保障行政执法人员依法履行职责。两者的性质和作用明显不同,因此,我们采取针对性地推行音像记录。”

广州明确要求:对执法活动进行音像记录,应当对执法过程进行全程不间断记录,自开展执法活动时开始,至执法活动结束时停止。在指定场所使用摄像头、摄像机等固定音像记录设备对听证、询问当事人或者证人等执法活动进行音像记录的,从当事人或者证人进入指定场所开始,至当事人或者证人离开指定场所时结束,全程不间断记录。

明确重大执法决定范围

近日,一宗冻肉走私案的案卷放在了广州市食药监管局直属的食品监管执法分局行政处罚案件审查委员会的案头。

原来,食药监部门检查发现,某公司销售的进口肉类竟然没有出入境检验检疫部门核发的进境货物检验检疫证明。此后,该案被提交给分局案审科进行法制审核。但是,审核后发现,经办人员对该案处罚适用的是《广东省反走私综合治理条例》。而案件审查人员认为,该案依法应当适用食品安全法,但如果适用后者,罚款额将是此前处罚决定的百倍。

为此,该案被提交到分局案审委讨论。通过案审委充分讨论,最后一致认为,无论从依法行政角度还是保护公众食品安全角度,该案均应适用食品安全法。

“通过推行重大行政执法决定法制审核制度,以内部监督促进行政执法的合法合规。这是推行此项制度的要点所在。”桂锦波告诉记者,最大的难点在于确定重大执法决定的范围。

桂锦波举例说,行政执法决定是否属于“重大”,是相对某个具体的行政执法机关而言的。比如同样是罚款5000元,在区属执法部门可能属于较大数额罚款,因而是重大行政处罚决定,而在市属执法部门可能仅仅是罚款的起点。

针对上述实际情况,《广州市重大行政执法决定法制审核办法》明确由各行政执法机关根据本部门的具体情况,结合执法层级、所属领域、涉案金额、社会影响等因素,具体确定本部门各类重大执法决定的范围。根据该办法,各级执法机关制订了本部门重大执法决定审核目录,在市公安局、市工商局等部分单位,还做到了除简易程序外的所有执法决定全部进行法制审核。

广州市食药监管局政策法规处麦德华告诉记者,根据自身执法实际情况,该局按照拟罚没金额或拟没收非法财物标的金额等条件,对行政处罚案件制定了由分局案审科审核后,分局负责人审查决定;分局案审科审核后,提交分局案审委审查决定;分局案审委合议、交市局法规处审核后,由市局案审委审查决定等不同层级的审核制度。

记者了解到,通过层层把关,2017年至2018年4月,广州市食品药品监督管理局经过法制审核的重大行政处罚案件共236宗,重大行政许可决定共100多宗,行政强制措施1宗。通过审核,有效把住了执法决定合法性的最后关口。

商务部:中方谈判的大门始终是敞开的

本报北京5月31日讯 记者**万静** 商务部今天召开新闻发布会,针对美国白宫29日发布声明,美国将对500亿美元中国商品征收25%关税的问题,商务部新闻发言人高峰回应称:美方此时出台针对中国的贸易投资限制措施,既出乎中方意料,又在我们预料之中。中方始终坚持互利共赢理念,努力维护中美经贸关系健康稳定发展,维护世界经济复苏势头。希望中美经贸合作能够造福两国人民,不愿看到中美经贸摩擦升级,同时也有信心、有能力、有经验捍卫中国人民利益和国家核心利益。

高峰说,中方谈判的大门始终是敞开的。目前,美方工作团队已于30日下午抵达北京。未来几天,美方约50人的工作团队将与中方团队就具体落实中美双方联合声明共识进行磋商。

高峰认为,中美在经贸领域有着广泛的共同利益和广阔的合作空间,应该求同存异,合作共赢。希望美方能够与中方相向而行,积极推动落实联合声明的有关共识,使中美两国业界、消费者、中美两国经济能真正受益,造福两国人民和世界人民。

针对声明中提出的美方要从6月30日起对华实施投资限制和出口管制,高峰表示:美方这些措施不符合世贸组织基本原则和精神。中方将对美方举措的影响进行认真评估,并保留采取相应措施的权利。

2591县域开展生态环境质量监测

生态环境部:优良面积不足半数

本报北京5月31日讯 记者**郝建荣** 生态环境部监测司司长刘志全今天就即将发布的《2017中国生态环境状况公报》向媒体作了介绍。他说,全国338个地级及以上城市中,有99个城市环境空气质量达标,占全部城市数的29.3%。同时,我国对2591个县域开展监测,生态环境质量“优”和“良”的县域面积占国土面积的42%。

刘志全说,338个地级及以上城市平均优良天数比例为78.0%,细颗粒物(PM2.5)、可吸入颗粒物(PM10)平均浓度均在下降;相比水等环境要素,大气问题仍然是突出软肋。2017年空气质量“十差”城市包括石家庄、邯郸、邢台、保定、唐山、太原、西安、衡水、郑州和济南,主要集中于京津冀及周边区域。

刘志全说,水环境质量方面,全国地表水1940个国控水质断面中,优良水质断面(Ⅰ~Ⅲ类)比例为67.9%,大江大河干流水质稳步改善。

但是,地下水的状况不容乐观,据刘志全介绍,地下水5100个水质监测点位中,较差级点位占51.8%,超过半数;长江、黄河、珠江、松花江、淮河、海河、辽河七大流域中,黄河、松花江、淮河和辽河流域为轻度污染,海河流域为中度污染;112个重要湖泊(水库)中,劣Ⅴ类12个,占10.7%。太湖、巢湖和滇池湖体分别为轻度、中度和重度污染;地级及以上城市898个在用集中式生活饮用水水源水质监测断面(点位)中,有813个全年水质均达标,占90.5%。

刘志全说,9个重要河口海湾中,胶州湾和北部湾水质良好,辽东湾水质一般,渤海湾、黄河口和闽江口水质差,长江口、杭州湾和珠江口水质极差。

据刘志全介绍,2017年,我国对2591个县域开展监测,其中,生态环境质量“优”和“良”主要分布在秦岭—淮河以南及东北大小兴安岭和长白山地区;“一般”的县域主要分布在华北平原、黄淮海平原、东北平原中西部和内蒙古中部;“较差”和“差”的县域主要分布在内蒙古西部、甘肃中西部、西藏西部和新疆大部。

“动+静”让权力运行更公开

访广州市政府法制办主任邢翔

□ 本报记者 章宁旦

“行政执法一直是舆论关注的焦点,一旦出现粗暴、野蛮、不规范等字眼,可能就会掀起一场舆论风暴。为了避免误读、减少争议,近年来也出现了不少‘下跪执法’‘眼神执法’等无奈之举。”接受《法制日报》记者采访时,广州市政府法制办主任邢翔给出了这样的开场白。

邢翔告诉记者,当前,执法人员素质参差不齐,不文明执法现象确实存在,并不断侵蚀着执法机关的公信力。广州采取“动+静”结合的方式,就是为了让权力更清晰完整地在阳光下公开运行,既从内部严格规范行政执法行为,又为外部提供合理的监督渠道。

率先实施两个办法

记者:*在试点“三项制度”之前,广州在规范行政执法方面做了哪些探索?*

邢翔:早在2013年,广州就在全国率先向社会公布了权力清单。但是,我们认为,这仅仅是从“静”的方面向社会展示行政执法机关有哪些执法职权和责任,只有进一步公开行政执法数据,才能从“动”的方面展示各部门实际履职状况,让权力运行的链条更加清晰完整地“晒”在阳光下。2016年9月出台的《广州市行政执法数据公开办法》要求,全市所有行政执法单位每年3月31日前在市、区政府门户网站和本部门网站上公开上年度全部行政执法数据。

为指引和规范各行政执法机关严格执行重大执法决定法制审核制度,广州于2016年制定并印发了《广州市重大行政执法决定法制审核办法》,对重大行政执法决定范围的界定作出具体的指引,明确法制审核机构、法制审核内容、法制审核程序、法制审核意见等内容。这两个《办法》,是广州在推行“三项制度”试点工作之前,在规范行政执法方面进行的较具代表性的探索,也是广州在全国的首创。

“1+2+5”模式推进试点

记者:*广州是如何布局推行“三项制度”试点工作的?*

邢翔:广州的总体布局采取“1+2+5”模式。1是“1张蓝图”,指《试点工作方案》;2是“2个系统”,指搭建市区两级政府的统一执法信息公示平台和具备全过程电子记录功能的“广州市行政执法监督系统”;5是指“5个文件”,即出台《广州市行政执法公示办法》《广州市行政执法数据公开办法》《广州市行政执法全过程记录办法》《广州市行政执法案卷标准指引》《广州市重大行政执法决定法制审核办法》5个配套制度。

记者:*广州在推行行政执法公示制度方面采取了哪些措施?*

邢翔:我市编制并公布了市、区两级权责清单,并建立动态调整机制;各行政执法机关主动公开了机构职能、执法流程、办事指南、办事流程等执法信息;市区两级价格部门向社会公开了行政收费主体、收费项目和收费依据。同时,要求行政执法人员从事行政执法活动,一律佩戴或者出示执法证件。此外,还将市、区政府门户网站作为执法信息统一公示平台,实现行政执法信息互联互通。

规范行政执法文书

记者:*广州在强化执法全过程记录方面有哪些举措?*

邢翔:广州在推动此项制度试点工作中,通过规范文字记录,将行政执法文书的规范作为执法全过程记录的基本形式。2015年,市政府印发《广州市2015年依法行政工作要点和责任分工》,要求市级行政执法机关制定统一的行政执法文书格式文本;2016年,市法制办制定了《行政强制常用执法文书参考样式》和《行政强制档案资料参考目录》,进一步规范了行政强制案卷标准;2017年,市法制办制定《广州市行政执法案卷标准指引》,制作执法文书参考样式77个,进一步规范行政处罚、行政许可、行政强制和行政检查执法流程和案卷制订标准。

记者:*在推行重大执法决定法制审核制度中,广州采取了哪些措施?*

邢翔:除重大执法决定范围的确定,推行此项制度的难点还在于基层部门法制审核机构不健全、法制审核人员不足。为此,广州采取未设置法规处(科)的行政执法机关,明确一个内设机构承担法制机构的职能;安排具有法学学习经历的工作人员担任专职或兼职的法制员;聘请外部法律顾问或法律专业专门人才从事法制审核;充分利用基层司法所的法制力量,协助街镇开展法制审核工作。

维护网络安全 建设网络强国

□ 周鸿祎

在全国网络安全和信息化工作会议上,习近平总书记系统阐释了网络强国战略思想,为加快推进网络强国建设明确了前进方向,提供了根本遵循。

当前,网络安全威胁持续蔓延,网络安全挑战空前。有效应对网络安全威胁和挑战,建设网络强国,必须坚持用习近平网络强国战略思想全面指导网络安全实践。

网络安全成新威胁、大挑战,没有网络安全就没有国家安全

习近平网络强国战略思想高屋建瓴、内涵丰富。习近平总书记特别强调,没有网络安全就没有国家安全,就没有经济社会稳定运行,广大人民群众利益也难以得到保障。

当前我国经济、社会的运行,老百姓的吃喝玩乐、衣食住行都建立在互联网之上,网络攻击已经成为国家安全的新威胁。对国防安全来讲,网络攻击已经成为国际冲突的常见形式,网络战时时刻刻都在发生。对关键信息基础设施来讲,物联网、工业互联网、车联网把虚拟世界和现实世界打通,所有原来对虚拟世界的攻击都可以传送到现实世界,通过网络攻击就可以破坏水、电、气、交通、能源等关键基础设施。对经济安全来讲,近年来对智能制造、金融系统的网络攻击时有发生,层出不穷。此外,网络攻击也给用户隐私安全、财产安全和人身安全带来严重危害。

新威胁带来了大挑战,网络安全防御越来越困难。一方面,整个世界都构建在软件之上,是软件就会有漏洞。另一方面,人是最薄弱的环节,成为网络攻击的短板。可以看到,网络安全已从网络空间扩展到国防安全、关键信息基础设施安全、社会安全、经济安全和个人安全,网络安全从“信息安全”时代进入了“大安全”时代。没有网络安全就没有国家安全,更无法建成网络强国。

把握网络安全形势,积极采用新策略

当前,网络安全形势复杂严峻。习近平总书记指出,要树立正确的网络安全观。

我们必须采用新策略,积极应对新威胁和大挑战。一是从各自为战转向统一防御。网络是一个互联的整体,任何一个脆弱的节点都可能成为整个国家网络安全的短板。目前,很多部门和行业的网络安全体系建设各自为战,没有形成合力,必须加强网络安全顶层设计,统一规划、统一部署、协同联动,明确各地各部门的权、责、利,提升我国网络安全的整体防护能力。二是从边界拦截转向快速响应。大安全时代,网络攻击更加强大高超。特别是随着IoT技术的发展,网络攻击点不断增多,传统的网络边界正在消失,不能再幻想仅依靠几台防火墙和入侵检测设备就能御敌于门外。我们必须看到,网络一定有着会被攻破的巨大风险,要将防御重点从边界拦截转向快速发现、及时阻断、清除和修复,并对攻击进行追踪溯源。

网络安全没有银弹,安全运营最为关键。网络安全不是靠购买并部署一批网络安全设备、产品就能解决问题的。如果没有人进行持续的维护,这些设备基本起不到应有的作用。要对系统软硬件和安全软硬件及时进行版本更新,及时修复已知漏洞。同时,要建立7×24小时的安全运营中心,对安全日志、事件信息和网络流量大数据进行持续的采集、存储,及时监控、处置威胁和异常行为。

厘清责任、注重实战,加强信息基础设施网络安全防护

金融、能源、电力、通信、交通等领域的关键信息基础设施是经济社会运行的中枢。近年来,乌克兰电网攻击、美国东部大面积断网等事件表明,网络攻击正在向基础设施蔓延,其威力不亚于传统战争,对关键信息基础设施的保护必须尽早提上日程。

习近平总书记指出,要落实关键信息基础设施防护责任,行业、企业作为关键信息基础设施运营者承担主体防护责任,主管部门履行好监管责任。这对关键信息基础设施防护责任进行了厘清,并对分工进行了明确,为做好我国关键信息基础设施保护工作指明了方向。

去年全球爆发的WannaCry勒索病毒事件表明,网络安全防护没有“马奇诺防线”,不能迷信隔离网的能力。对关键信息基础设施的防护,日常网络安全运营和基础工作至关重要。

为了落实好主体防护责任,关键信息基础设施运营者应建立自己的网络安全技术运维团队,提高网络安全运营能力和网络安全事件应急响应能力。同时,应加大对专业网络安全服务的采购力度,弥充网络安保力量的不足。

此外,网络安全讲百遍不如打一遍。以前合规式的安全检查需要向重实战演练转变,要尽快实现关键信息基础设施网络攻防演习制度化、常态化,要在接近网络攻防的真实环境下发现问题、补齐短板,确保关键信息基础设施的长治久安。

打造“安全大脑”,加速推动网络安全核心技术突破

网络安全的本质在于对抗,对抗的本质在于攻防两端能力较量。虽然我国在云查杀、人工智能杀毒引擎等核心技术上取得了一些成果,但在整体上仍与国外存在较大差距。习近平总书记强调,要加速推动信息领域核心技术突破。

大安全时代,各种新威胁层出不穷,网络安全面临大挑战,亟需综合利用IoT、移动通信、人工智能、区块链、云计算、大数据等新技术,构建强健有力的“安全大脑”,为大安全时代提供完整的安全解决方案。

“安全大脑”是把所有的传感器、获取的数据,到大数据的存储、人工智能的算法,再加上人工积累的专家知识融合在一起,构成一套解决网络安全问题的分布式智能安全系统。

“安全大脑”的各种传感器就像人的眼睛、耳朵、鼻子一样,采集一切与安全有关的数据。在此基础上,“安全大脑”采用人工智能的方法进行分析和计算,实时感知网络运行状况和安全态势,监测和发现正在发生的攻击,预测可能要发生的攻击,并协同分布在网络中的安全设备和软件,对攻击进行响应处置,支撑网络安全应急指挥。

出台促进性政策,做大做强网络安全产业

维护网络安全,建设网络强国,除了靠国家意志,还需要强大网络安全产业的支撑。

我国网络安全产业与建设网络强国的要求存在较大差距,投入少,产业规模小,创新力不强。据统计,我国政府部门的网络安全投入仅为美国的1/10,企业的网络安全投入仅为美国的1/20。2017年,中国网络安全市场规模只有450亿元人民币,不足美国的1/7,与我国网络大国的地位极不相称。习近平总书记强调,要积极发展网络安全产业。

我们要制定和出台网络安全产业综合性促进性政策,引导政企单位加大网络安全投入,加大对网络安全企业的税收、人才、研发等扶持力度,改变网络安全企业收入少,利润薄、创新投入不足、难以吸引优秀人才的局面。

网络安全对抗的关键是人的对抗。网络安全在未来将是智力密集型的服务业。当前,我国网络安全人才缺口达70万,到2020年将急剧增加到140万。面对当前的人才短缺问题,除了加强高校学历教育外,还应鼓励网络安全企业开展职业教育,提高人才培养的数量和质量。

发挥民间企业独特优势,加快网络安全军民融合

民间网络安全公司、互联网公司等民间企业有着独特优势。病毒木马样本、网址域名、网络流量等网络安全大数据,漏洞挖掘、大数据分析、人工智能等技术多在民间企业。网络安全亟需的偏才、怪才主要聚集在民间网络安全企业。网络安全领域的军民融合具有很强的必要性和紧迫性,大有可为。

习近平总书记指出,网信军民融合是军民融合的重点领域和前沿领域,也是军民融合最具活力和潜力的领域。

我们要积极建立网络安全军民融合国家智库,发挥民间企业对于军队网络安全规划和战略的促进作用。要在安全产品、网络靶场、网络空间安全态势感知等领域,联合开展预先研究和型号研制,突破网络安全关键技术。要积极开展网络安全联合演练,联合培养军地网络安全人才。要藏兵于民,加快推进网络安全预备役建设,加强网络国防意识和技能培养,共同提高国家网络安全整体实力。

(作者系360集团董事长兼CEO)