



# 法治政府

LEGAL DAILY

主编:徐伟  
编辑:侯建斌  
美编:李晓军  
责校:邓春兰  
信箱:jingjubu666@163.com

2021年1月8日  
星期五

## 编者按

法令行则国治,法令弛则国乱。法律得到有效实施和执行,对于施治国具有至关重要的意义。

党的十八大以来,各级政府依法全面履行职能,坚持法定职责必须为,法无授权不可为,完善执法程序,严格执法责任,深入推进行政执法体制改革,全面推行行政执法“三项制度”,不断加强行政执法规范化建设,行政执法日趋严格规范公正文明。

这些成绩的取得,凝聚着无数行政执法协调监督人的努力与付出。本报从即日起,在“法治先锋”专栏,对全国法治政府建设行政执法和监管先进典型、先进事迹进行专题报道,让我们走近他们,倾听他们的故事,也从中间见证我国法治政府建设的坚实足迹。

## 法治先锋

□ 本报记者 张维

“一方小小的天地,集聚了大大的精彩”,以此来形容浙江省湖州市吴兴区综合行政执法局在太湖南岸一隅的作为及成效,并不为过。

在这里,不乏光环:作为全国法治政府建设先进单位,拥有省县乡法治政府建设“最佳实践”案例,是浙江省“互联网+监管”统一办案系统建设试点;在这里,智慧执法走在前列,从视频监控发现到现场处理违法行为不过3分钟的时间,“零口供”的“非现场”执法方式等创新频出;在这里,执法改革更加深化,“综合行政执法+部门专业执法+联合执法”执法体系,“一支队伍管执法”,常态化开展“综合查一次”联合执法行动,打造全国首个驻执法中队人民调解室,让执法更规范、少冲突;在这里,执法更是一种服务,“城管义工”“爱心送考车”“蓝精灵服务队”“菰城驿站”等,将执法与服务结合起来,着

## 推行非现场执法 组建执法娘子军 着力解决民生“关键小事”

# 湖州吴兴综合执法局以创新促执法高效规范少冲突

力解决民生“关键小事”“揪心事”,组建爱山中队女子分队,更是充分发挥柔性执法力量……

2021年开启,踏上法治政府建设新征程之际,吴兴区综合行政执法局为自己制定的新规划中日程满满:全面推动行政执法数字化建设,加快打造数字执法全生态系统,构建监管执法“数字大脑”;构建“审批一监管一处罚一监督评价”的全流程“大执法闭环”和“检查一调查一处罚决定一权利救济(复议诉讼)”的全流程闭环,深化跨部门跨领域执法改革;此外,全面推广“教科书式”执法,扩展“社会服务折抵罚款”,持续创新“非接触性”执法,“信用+执法监管”等方式等。

吴兴区综合行政执法局局长邹德明告诉《法治日报》记者,他们希望在2021年实现四个“率先”:率先推动“大综合、一体化”行政执法改革;率先建成“整体智治、唯实惟先”的现代治理体系;率先形成党建引领的自治、法治、德治、智治融合的基层治理体系;率先形成全域大美格局。

### 3分钟完成执法全流程

整个违法案件的处理过程,只用3分钟这样高效的执法就发生在吴兴区。

2020年7月14日,在熙熙攘攘的红旗路上,一家手机大卖场出现占道经营行为,吴兴区综合行政执法局爱山中队通过视频监控,快速捕捉到这一行为,并将现场情况实时派发到周边执法人员接到指令立刻赶到现场劝导,前后不过3分钟的时间,搞定。

其中的奥妙是什么?邹德明解释说:“以往执法要靠队员不间断巡查,难免会遇到死角、盲区,现在我们打造了由AI智能监控、无人机、车载视频等组成的智能视频采集系统



图为湖州市吴兴区综合行政执法局爱山中队女子分队队员。

和工程车、餐饮油烟等在线监测系统,通过特征识别、深度学习等人工智能技术,第一时间对违法情况自动识别和告警,自动派遣问题至各辖区单位限时处理,目前这项技术已经逐步延伸到各执法中队,我们可以做到对重要区域24小时不间断监管,及时响应处置,城市精细化管理水平不断提升。”

数字技术应用赋能执法,让执法更加高效、规范,还体现在“非现场”执法上。前不久,吴兴区综合行政执法局飞鹰中队队员在日常巡查时发现一起随意倾倒生活垃圾的行为,但无法现场锁定当事人,执法人员便对现场进行调查勘验,通过翻拣垃圾查到商家经营发票,调取路面视频监控,成功锁定事发点附近的两个商家。

随后,执法人员依据浙江省综合执法平台人口库查明当事人的基本情况,并依据智能抓拍相机抓拍现场截图、现场勘验笔录、现场照片及说明,湖州华信公证处“易公正”平台的现场视频及电子数据存证公证函等证据,由驻队律师告知其法律风险后,分别对当

事人作出人民币100元的行政处罚决定。

“技术创新,为我们探索推出‘非现场’执法提供了可能。”邹德明说,所谓“非现场”执法,是指在执法过程中,执法人员遇到当事人调查环节、送达环节、执行环节拒不配合等情况,通过信息技术手段取得办案需要的证据资料完成案件调查,并运用执法过程全记录方式保障相关法律文书送达,申请法院强制执行实现行政处罚实施的“零口供”执法方式。

据介绍,这种全新的执法模式,打破了城市管理执法中诸多瓶颈,不仅有利于进一步规范执法行为,提高执法效率,还能减少执法冲突。

### 执法不扰民还可解民忧

减少执法冲突,在吴兴区综合行政执法局看来,首先要做到“执法不扰民”。

2019年10月,针对执法过程中存在的效能不高、边界不清、“扰民”等问题,吴兴区综合执法局就联合住建局、市场监管局、生态环境分局等部门,开展了首次“综合查一次”

联合执法行动。这次行动在职能范围内对检查对象进行“全面式”“清单式”体检,检查范围涉及到安全生产、规划建设、环境环保、食品安全等多个领域,并由司法局现场监督指导确保执法规范,真正实现对同一个检查对象“综合查一次”,执法监管“一次到位”,有效杜绝了执法“扰民”的问题。

不扰民,还要解民忧。安装雨棚影响楼下住户的晾晒;狗咬坏了邻居的鞋;噪音未超标分贝,但却影响了楼下住户的正常休息……邻里纠纷逐渐成为城市管理中的一大难题。为有效解决城市管理中所面临的大量邻里纠纷,吴兴区综合行政执法局创新“综合执法+人民调解”模式,打造全国首个驻执法中队人民调解室,推动基层矛盾纠纷化解“最多跑一地”“只进一扇门”。

这个调解室即2019年10月挂牌成立的八里店镇人民调解委员会驻执法中队调解工作室。工作室建立“1+N”工作模式,由执法中队确定一名专职调解员,负责调解案件受理,由执法队员、驻队律师、属地调委会调解员等组成兼职调解员队伍,协助参与重大疑难纠纷的调解工作。目前这一模式已经推广至吴兴区综合行政执法局各中队。

“全区执法系统每年接到投诉4000多起,其中20%是邻里纠纷,我们想通过‘综合执法+人民调解’这个模式,为群众搭建一个高效化解矛盾纠纷的新平台,使它成为为民服务的心理疏导窗口、为民纾困的服务窗口。”邹德明说。

### 执法有力度更要有温度

执法不仅仅是执法,更将服务蕴于其中,这样一种意识是极为可贵的。在吴兴区综合行政执法局,记者看到,其很多保留品牌项目都与服务有关。

“城管义工”。自2013年起,吴兴区综合行政执法局爱山中队发起夏日送清凉公益活动,即每年夏天在中心城区、核心商贸区为过往群众、环卫工人等高温一线工作者送上消暑解渴凉茶和应急解暑药品,为期1个月。

“爱心送考车”。自2016年起,为方便考生顺利“赶考”,给考生营造良好的考试环境,吴兴区城市管理行政执法支队执法中队“爱心送考车”等车队,守候在湖州各考场附近,为考生提供“招手即停”爱心服务。

“蓝精灵服务队”。自2020年4月起,吴兴区综合行政执法局织里分局精心组建“蓝精灵服务队”,常态化开展“护校安园”行动,依照定人、定岗、定责、定位的“四定”原则,安排执法人员每天上午7点和下午3点,在学校周边进行严格管控,为学生上下学保驾护航。

爱山中队女子分队,2020年3月8日,组建吴兴区首支女子分队,队伍由10人组成,清一色都是女性,用吴兴区综合行政执法局爱山中队女子分队队长费晓倩的话来说,“我们希望通过女性柔情温和的一面,给城市管理带来亲和力,深化三服务理念,为民服务”。

常态化开展社会服务折抵罚款活动,也是一大亮点。据了解,一改过去“执法即处罚,处罚即罚款”做法,实现由管理向服务转变,吴兴区综合行政执法局于2019年9月对初次违反《湖州市文明行为促进条例》的4种情形,违法情节轻微、罚款金额在200元以下的市民,创新开展了社会服务折抵罚款活动,该模式区别于“以工代罚”,摒弃了“罚款”本质,以服务为重点,让当事人能够对综合执法工作的不易感同身受,让执法有尺度有力度更有温度。

“我们希望,以推动基层治理体系和治理能力现代化为引导,以在创优基层社会治理中争当‘重要窗口’示范样本为目标,‘治’出社会活力,‘治’出和谐有序。”邹德明说。

# 许昌以法治政府建设引领优化营商环境

## 服务型行政执法效能不断显现

□ 本报记者 张亮 马维博

“我从颍陵县过来,想办一家果木花卉销售公司,能不能帮我看看一下这些材料怎么填?”在河南省许昌市政务服务中心,年近六旬的陈先生看着手中的表格犯了难。

“您可以到扶梯口的便民服务区,那里有工作人员可以帮您解决问题。”在综合窗口工作人员的温柔细语中,陈先生找到便民服务区,在与工作人员交流了业务事项和具体要求后,陈先生将所需材料交给工作人员,并被带到休息区。

半小时后,工作人员来到休息区,将材料还给陈先生,并告知他一应证照将在下午四点左右办结。

接受《法治日报》记者采访时,陈先生用惊喜一词概括了他此次办证经历。

“像陈先生这样年龄较大的办证者,由于所填写表格较为繁琐,我们会有专门的工作人员帮助代办,这也是我们这里便民举措的一张名片。”许昌市政务服务和大数据局政务服务科科长朱召强告诉记者,把服务群众的工作做到极致就是最大的创新。

一站式服务、一窗受理、一次性办结、一日拿证……推进法治政府建设以来,许昌市委、市政府秉承打造法治型、服务型政府理念,当地群众正经历着日新月异的变化。

### 99.2%政务服务事项一天办结

2020年12月25日上午,政务服务中心人头攒动,在综合服务窗口前,前来办理不动产过户的市民刘先生被告知其文字表述需要

修改。

刘先生驱车来到自助区电脑前按照规范修改后,重新将材料递交到窗口。“来这里办事就是高效,会遇到的问题工作人员都帮你想到了。”刘先生笑着为政务服务中心点赞。

推行一窗受理、一次性办结只是许昌打造便民政务服务的一个缩影。在这里,99.2%的政务服务事项可以实现一天办结。

近年来,许昌围绕“放管服”改革,不断优化办理流程,全面精简申报材料,新梳理出了138项凭身份证就可以办理的“一证通办”事项,并逐项编制了标准化工作规程和办事指南,率先将项目备案权限全部下放至县(市、区)和产业集聚区,全面落实告知性备案,备案办理时间缩短至3天。

### 服务型行政执法效能显现

“仅用两天时间,我们公司就取得了医用口罩和防护服的生产许可证并顺利投产,现在我公司每天能生产4万只口罩和近千套防护服,有力地缓解了我市医疗防护用品短缺的现状。”谈起疫情期间复工复产时的企业经历,振德医疗的行政副总张瑞杰深有感触。

疫情防控期间,振德医疗虽具备医用口罩和防护服的生产条件,但由于没有办理生产许可证,导致医用口罩和防护服无法生产。

得知这一情况后,许昌市市场监督管理局局长田德海要求市场监管人员为公司开辟绿色通道,快速审批,确保在第一时间获证。

此举使得许昌市在群众个人防护措施

上做到自给自足,大大缓解了全市疫情防控压力。

田德海说,服务一家企业,造福一方百姓,这正是政府部门要做的。

这只是许昌打造服务型行政理念的一个缩影。

以许昌市综合执法局为例,该局以“721”工作法,即70%的问题用服务手段解决,20%的问题用管理手段解决,10%的问题用执法手段解决,在此行政宗旨的引领下,该局蝉联三届“全国文明城市”。

在先进做法的带动下,许昌市域各行政单位纷纷效仿,企业主迎来前所未有的投资和营商环境。

数据显示,许昌市2020年招商引资全年实际到位市外资金650亿元。

市商务局开放办主任赵晓刚说,做好了梧桐树,只等凤凰来。

“从去年开始,我们对全市各县(市、区)、市直各部门200余名法治部门工作人员及全市1万余名行政执法人员分批次进行服务型执法专题培训。”许昌市法治政府建设领导小组办公室、许昌市司法局局长董克俭说,依托全面依法治市委员会职能,许昌市司法局逐层梯次开展法治用法讲座、专题培训,培育行政执法责任示范单位等,行政执法机关和执法人员提升、服务理念、执法方式得到全方位提升,服务型行政执法效能不断显现。

### 将权力装进制度的笼子

2020年12月25日下午,许昌市委三号楼大

会议室内座无虚席,市直各局委、各县区班子成员140余人聆听法治课,现场气氛热烈,听到精彩处,课堂上众人不时埋头做笔记。

“调动领导干部学法用法积极性只是基础,规范依法行政,建设法治政府也需制度引导。”董克俭说。

《重大行政决策程序暂行条例》《许昌市重大行政决策实施情况跟踪反馈和后评估办法》等一系列规章制度的加持下,政府决策工作体系把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审核、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序,全力推进政府工作部门机构、职能、权限、程序、责任法定化,实现政府机构设置更加科学,职能更加优化,权责更加明确。

针对权力运行的关键点、薄弱点和风险点,建立健全日常监督管理、责任风险防控、重大决策内部审查等制度,做到用制度管权、管事、管人。

依托全面依法治市委员会职能,许昌市司法局按照“统一安排部署、分级组织实施、部门共同参与”的原则,组织开展行政执法证件换发前审核清理工作,全市共梳理行政执法主体330个,审定行政执法人员10824人,行政执法监督员491人,清理行政执法人员1000余人。

顶层设计中,许昌市以依法行政网络督导一平台,服务型行政执法和行政执法责任制为抓手,依法行政示范单位典型带动和依法行政考核引领“1211”法治政府建设推进机制,形成执法、监督、考核闭环,真正将权力关进制度的笼子里。

## 慧眼观察

□ 章剑生

对于今天的许多人尤其是党政机关的各级领导干部来说,对“法治政府”并不陌生,但与法治政府有关的几个基本观念却未必已经深入人心。如果没有法治政府的基本观念作指引,那么即使努力推进法治政府建设,其结果可能会与我们预定的法治政府建设目标背道而驰。因此,重温法治政府的几个基本观念,对于正确推进法治政府建设进程具有十分重要的引领意义。

首先,法治是政府之本。无法治即无政府,如果把政府比拟为一个人的话,那么对法治政府而言,法律如同人的手脚,而不是人手中的一种工具。所以,人若缺少手脚,则不能称其为一个完整的人;政府若无法律,则不成为一个完整的政府,法律是政府内不可或缺有机组成部分,法律不是从外部粘到政府外表上的一个标签,所以,政府不可以随意弃舍法律。其实,在今天不少党政领导干部的思想观念中,“法律工具论”的认识依然存在。在行动上表现为,如果法律妨碍了当前所谓的“要务”,他们就会用临时制定的“土政策”(如会议纪要等)甚至自己的意志代替法律行事,将法律与政府割裂开,甚至将法律置于政府的对立面,这都是错误的法治观念。法治是政府之本,依法行政是政府做事的本份,它意味着政府任何对外行使权力的行为都需要有法律的支撑,若无法,则不是政府。

其次,法治是规则之治。法治不是任意之治,它是政府在服从规则的前提下进行的社会治理。规则之治大致可以分为两种模式:一是用规则治理人的法治,如中国帝制时代一元化权力结构中政府,它并不缺少法律,但在他们看来,法律都是政府用来治别人的规则,政府是有法律的,但总有一些人不可以受制于法律。在这种法治模式中,法律是政府手中众多管理社会的工具之一,它可以被舍去,或者用其他工具替代的。所以,我们只能称之为法制政府,与现代法治政府大异其趣。二是人人都在规则之下法治,这是现代法治政府的核心要义。在这种法治模式之下,人人依法律行事,但法律重心在于对政府权力的控制;人人都在法律之下,故不允许政府凌驾于法

# 法治政府建设应秉持的基本观念

律之上。这就是我们今天所要建设的法治政府的理想模式:个人若不遵守法律,在水平关系的民事争议中,可以由一方诉诸法院解决;在垂直关系的行政争议中,可以由政府依法作出决定来解决;若政府不依法作出决定来解决,则由一方可以诉诸法院解决。因此,法治政府的重心不在于政府用法律去管理个人,而在于要依法去管理个人。

再次,法治是程序之治。法律可分为实体法和程序法。对于政府来说,行政实体法是告诉政府有什么权力,行政程序法则规定政府如何行使权力。在相当程度上,行政程序法比行政实体法更为重要。为此,行政程序立法一直是国家法治建设的一个重点。比如,政府决策是一项十分重要的权力,如果政府决策错误的,其后果有时相当严重。为此,国务院颁布重大行政决策程序暂行条例。程序之治大致有以下三点意义:一是吸收不满,如行政机关作出一个行政处罚决定,受处罚人本上是不满的,如果不让受处罚人这种“不满”有一个通道可以释放,那么在行政机关作出处罚决定之后,政府可能会面临受处罚人申请行政复议,提起行政诉讼“论”的认识依然存在。在行动上表现为,如果法律妨碍了当前所谓的“要务”,他们就会用临时制定的“土政策”(如会议纪要等)甚至自己的意志代替法律行事,将法律与政府割裂开,甚至将法律置于政府的对立面,这都是错误的法治观念。法治是政府之本,依法行政是政府做事的本份,它意味着政府任何对外行使权力的行为都需要有法律的支撑,若无法,则不是政府。

(作者系浙江大学光华法学院教授)

## 我国包裹快递市场规模稳居世界第一

本报讯 记者徐伟 见习记者刘欣 记者从2021年全国邮政管理工作会议获悉,2020年快递业务量和业务收入分别完成830亿件和18750亿元,新增社会就业20万人以上。国家邮政局局长马军胜指出,“十三五”期间我国包裹快递市场规模连年稳居世界第一,预计2021年(快)件业务量完成1219亿件。此外,国家邮政局坚持依法治邮,推动出台快递暂行条例。

马军胜指出,2021年,国家邮政局将推进通用寄递地址编码项目试点,推广应用大数据、云计算、区块链等关键共性技术以

及北斗导航系统等先进技术装备以加强科技赋能;将出台邮件快件包装管理办法和邮政快递业绿色发展行动计划,推动实施快递包装产品绿色认证。

马军胜强调,要强化顶层设计,围绕快递员权益保障、反垄断和反不正当竞争等关键问题,加强可操作、易见效的法规标准政策建设,为行业提质量、防风险、调结构、增效益提供制度保障;要强化制度执行刚性,强化企业主体责任,部门监管责任和属地管理责任,鼓励规范寄递平台企业发展,用严格执法带动更好普法,推动各项制度落地生根见效。

## 北京出台社区养老服务驿站管理办法

本报讯 记者王斌 实习生陈一文 为贯彻落实北京市政府办公厅《关于加快推进养老服务发展的实施方案》,促进驿站建设运营管理规范化、制度化,北京市民政局、市财政局、市卫生健康委、市市场监督管理局、市消防救援总队等部门日前联合出台《北京市社区养老服务驿站管理办法》(以下简称《办法》)。

《办法》要求,按照养老服务区域无缝衔接、服务人群全覆盖的原则,综合考虑区域内老年人分布密度、驿站及养老照料中心分布等因素,科学划分每所驿站服务的

责任片区,明确驿站基本养老服务责任及服务对象。

驿站只要不违反管理负面清单,可依法自主开展各类市场化养老服务。《办法》提出,解除各级各方束缚在驿站上的不适应市场的管制行为,只要驿站聚焦老年人依法组织服务,且不违反驿站管理负面清单,均予以支持,以更好满足社会上普通老年群体个性化、多样化的养老服务需求。参照品牌连锁便利店发展模式、监管模式,发挥街道(乡镇)对居家养老服务统筹作用,支持驿站连锁品牌运营。