



如何给顽瘴痼疾戴上“智能的镣铐”

山西运用智能化手段推进顽瘴痼疾常治长效调查

□ 本报记者 马超 王志堂

“以前,把涉诉信访当作一个信访事项进行处置,主要是通过释法说理、调解等方式把信访人劝走。现在,我们把每一起涉诉信访当作案件进行办理,有时间节点、有程序把控,有案件终结告知书、有无理访告知,实现了每一起涉诉信访均进行案件化处理和流程化管理。”山西省高级人民法院信访局局长葛郅博近日接受《法治日报》记者采访时说。

据统计,今年7月以来,山西全省法院案件化办理涉诉信访400余件,通过甄别、释法明理、救助、终结,实质性化解信访事项300余件,有效降低了涉诉重复信访占比,提高了涉诉信访化解率。

山西有力破解涉诉信访这一老大难问题,得益于山西省高院研发了全国法院系统首个涉诉信访处控平台,该平台设置了45个案件办理节点,每个节点都有办理期限,其中,进入初查、甄别、审判监督、案件终结、无理信访认定等5个节点时,办案人员主动与涉诉信访人进行沟通告知。

这也是政法队伍教育整顿期间,山西运用智能化手段整治顽瘴痼疾的一个缩影。

“运用智能化手段整治顽瘴痼疾,山西最大的特点是突出顶层设计,省政法队伍教育整顿领导小组、省委政法委统筹协调,科学指导;省级政法各单位坚持问题导向,精准施策,研发出多个务实管用的智能化系统平台,给顽瘴痼疾戴上了“智能的镣铐”,取得了显著成效。”山西省委政法委主持日常工作的副书记、省教整办常务副主任马作忠说。

研发动态监管平台 可跨部门层级报送

2021年1月,侯马市人民法院某执行干警在办案中接受当事人、律师宴请,受到诫勉谈话;5月,太原市中级人民法院某员额法官受其老乡委托,向本院法官了解案情,受到党内严重警告处分;6月,介休市人民法院某干警未如实申报近亲属从事律师行业,受到诫勉谈话……

防止干预司法“三个规定”出台后,一段时间以来,政法干警因存在各种思想顾虑,如实记录及时报告的积极性不高,违反“三个规定”的情况时有发生。

“积极性之所以不高,主要是因为不愿填报、不敢填报、不会填报,特别是在基层县区,一些干警总觉得地方小,人又熟,低头不见抬头见,怕填了以后得罪人;一些干警因不知道哪些情形该填哪些情形不该填而不会填,导致一些法院出现甚至连续出现“无填报”“零报告”现象。”山西省高院审务督察局政委鲁宝祺告诉记者。

为有效解决这一顽瘴痼疾,山西省高院更新管理理念,加强“三个规定”记录报告信息化、智能化建设,研发出了全国法院系统首个“三个规定”动态监管平台。

该平台将省、市、县三级法院的全体在编在职人员、长期借调及返聘人员全部纳入填报范围,着眼落实“三个规定”实时情况填报、信息整合、数据分析、研判处置等,全流程、全条线动态监督管理,设置了填报类、报表台账类、报告类、通知类等4类17种系统功能。

其中,填报类功能包括“三个规定”记录报告、近亲属从事律师职业报告和人大代表、政协委员关注案件报告3种功能,主要实现外部领导干部过问案件,内部人员干部过问案件,与当事人、律师、特殊关系人、中介组织交往的线上填报功能。

“以前都是人工填报、逐级汇报,这样存在两个问题:一是干警填报的内容很可能被很多人知道,很大程度上降低了干警填报的积极性;二是各级法院、各级部门的整体情况,全省无法在第一时间准确掌握,并进行分析研判。”鲁宝祺说。

鲁宝祺告诉记者,在这个平台按照不同层级法院和人员的使用管理职责,对录入、查看、统计、分析等权限进行科学设置,严格控制记录信息的知悉范围,非因工作需要,任何人不得查看接触相关信息,因泄露记录信息和报告内容造成不良影响的,将进行追究,并对打击报复、故意刁难等行为进行严肃处理。

为进一步消除干警记录报告的后顾之忧,该平台开通了直报功能,即填报人可以跨部门、跨单位、跨层级,直接将记录事项报送县法院、市法院、省高院,直至最高人民法院。

“比如一个县法院的一名普通干警,可以通过这个平台一键将记录事项直接报送至最高法,报送的具体内容我们省高院也不掌握。只有最高法反馈回来要求核查时,我们才会知道,即便如此,填报人的具体信息也不会透露给我们。”鲁宝祺举例道。

截至目前,全省133家法院1.8万余名干警及工作人员全员进行了填报,主动记录报告内外部人员过问案件及与当事人、特殊关系人交往信息近20万条。其中,全省三级法院累计收到直报本院、上级法院记录报告600余件次。政法队伍教育整顿以来,全省法院共查处违反“三个规定”干警400余人。

设置集约化管理热线 具备三方通话功能

12309检察服务热线是全国检察机关统一对外的服务热线,具体运行模式是由各级检察院单独设立并受理。山西在运行过程中,一度存在群众诉求管辖有级别、服务态度有差别、热线占线、无人接听,联系不上办案检察官等问题,且该热线主要聚焦控告申诉、信访举报、法律咨询、案件信息公开、意见建议等服务功能,内部监督功能较少。

为彻底解决上述问题,提高法律监督水平,山西省人民检察院取消了省、市、县三级检察院原来设立的12309检察服务热线,率先在全国省级检察院建立统一的集约化管理的12309检察服务热线话务中心,由省检察院统一负责接听受理热线。

“我们现在这个12309检察服务热线最大的特点是具备三方通话功能,如果一名案件当事人拨打这个热线,联系某个县检察院的办案检察官,话务专员通过全省检察机关人员联系方式数据库,可以一键直接转接,从而实现案件当事人、办案检察官、话务专员三方通话,整个通话过程全程同步录音。”山西省检察院第十检察部主任杨现超说。

办案过程中,办案检察官如果需要联系或约见案件当事人、辩护人、诉讼代理人以及其他诉讼参与人,按照相关规定,必须通过服务热线进行联系。无正当理由,未通过服务热线联系的,则视为违规办案,由检察督察部门根据违规情节,造成后果等启动督察程序。

如果案件当事人、辩护人等未通过12309检察服务热线,而是直接电话联系办案检察官的,办案检察官必须告知其通过热线联系,否则亦视为违规。

“如果因非工作时间或线路忙,而没有及时接听来电,我们会及时回拨来电或回复短信

调查动机

前不久,《法治日报》记者对山西深化政法队伍教育整顿突出问题专项整治,标本兼治顽瘴痼疾进行了调查采访,刊发了相关稿件。采访中,多位受访者提出,山西给顽瘴痼疾戴上了“智能的镣铐”,开发、使用、推广了一批智能化系统平台,对顽瘴痼疾进行“靶向治疗”,成效很明显,感触非常深。

山西开发运用了哪些智能化系统平台,有何特色?顽瘴痼疾为何在信息化面前敢下来?带着这些问题,记者近日再次深入山西政法系统进行调查采访。

主动提供服务,确保不落下一任来电。”杨现超说,按照规定,办理群众来电时,对于违反《规范》规定的,将视情况给予通报批评、停止执行职务;造成不良影响和后果的,给予纪律处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

截至目前,山西全省路面一线执勤执法、事故处理、车驾管、违法处理窗口民警辅警,共配发4G执法记录仪1.7万余台,正式民警配备率达100%,辅警配备率达82.71%。其中,太原市交警支队累计核查执法数据1.5万余起,发现执勤执法不规范和不按规定使用执法记录仪等问题150件。

配发4G执法记录仪 连线查看实时监督

公安交警路面执法点多、线长、面广且执法频次较高,由于缺乏有效抓手,监督存在死角,容易出现不及时的情况,容易发生执法不规范等问题,损害了人民群众利益和公安交警队伍形象。

为进一步规范全省交警路面执勤执法行为,切实解决执勤执法中存在的顽瘴痼疾,今年10月,山西省公安厅印发了《山西公安交警路面执勤执法工作规范(试行)》(以下简称《规范》)。

“在《规范》中,我们重点突出对智能化手段的运用,采取配发4G执法记录仪,建设4G执法记录仪管理平台等措施,加强对民警路面执勤执法行为的实时全程监督。”山西省公安厅党委委员、交警局局长李安林告诉记者。

李安林介绍,山西公安交警配备的4G执法记录仪具备实时自动上传功能,可以把民警执法全过程的音视频,第一时间自动上传至4G执法记录仪管理平台,从而实现执法活动全过程留痕、可回溯管理。

记者在山西省公安厅交警局指挥中心看到,通过4G执法记录仪管理平台,可以随时查看每一台4G执法记录仪的当前位置,佩戴民警的姓名和警号,并可实时连线查看现场情况,进行调度指挥和监督。

“如果没有4G执法记录仪管理平台,4G执法记录仪就是一个单机版的摄像机。”山西省公安厅交警局政委武小彪坦言,以前民警执勤结束回到单位后,要手动把执法记录仪里的音视频上传到电脑上,时常出现记录仪没电,太忙忘记上传,上传后不能妥善保管等导致音视频缺失的情形,现在实现了执法记录仪自动充电、实时自动上传、平台自动保管贮存。

武小彪告诉记者,以前,一些民警不习惯佩戴执法记录仪,存在不愿意被监督的思想。比如执勤执法过程中,有人打招呼说情等,不希望被记录下来。针对这一问题,《规范》专设章节明确,民警在执勤执法工作中必须佩戴、

● 针对“无填报”“零报告”现象,山西省高院更新管理理念,加强“三个规定”记录报告信息化、智能化建设,研发出了全国法院系统首个“三个规定”动态监管平台

● 为提高法律监督水平,山西省检察院率先在全国省级检察院建立统一的集约化管理的12309检察服务热线话务中心,由省检察院统一负责接听受理热线

● 山西公安交警重点突出对智能化手段的运用,采取配发4G执法记录仪、建设4G执法记录仪管理平台等措施,加强对民警路面执勤执法行为的实时全程监督

● 山西省司法厅通过研发“智慧司鉴”信息系统,实现了司法鉴定案件的全流程办理、全过程留痕、全流程监管,让所有司法鉴定数据在平台中实时汇聚,自动化流转

使用4G执法记录仪,并完整记录执勤执法活动全过程。不佩戴或佩戴后不开启执法记录仪,不得开展执勤执法活动。完成当日执勤执法活动后,必须将执法记录仪交回记录仪管理员统一集中保管。

“现在,我们要求民警在路面执勤执法时下达的每一份处罚决定书,都必须有对应的现场执法音视频,否则视为违规。”山西省公安厅交警局法制处处长董董说,对于违反《规范》规定的,将视情况给予通报批评、停止执行职务;造成不良影响和后果的,给予纪律处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

截至目前,山西全省路面一线执勤执法、事故处理、车驾管、违法处理窗口民警辅警,共配发4G执法记录仪1.7万余台,正式民警配备率达100%,辅警配备率达82.71%。其中,太原市交警支队累计核查执法数据1.5万余起,发现执勤执法不规范和不按规定使用执法记录仪等问题150件。

重复鉴定实时预警 防止篡改和乱收费

山西现有运行的法医类、物证类、声像资料、环境损害司法鉴定机构86家,司法鉴定人1142名,全省每年办理司法鉴定案件约3万件,为服务诉讼活动、化解矛盾纠纷、维护平安山西建设发挥了重要作用。

同时,山西司法鉴定机构也一定程度存在小而散、年业务量低、内部管理不规范等问题,司法鉴定行业存在不严格遵守技术标准,内部有效复核不到位,司法鉴定文书不规范等顽瘴痼疾。

“由于司法鉴定管理对象复杂,管理制度多为原则性制度,监管手段有限等原因,加之省市司法鉴定监管力量普遍较弱,以前对司法鉴定机构的监管书面指导多,实地监督检查少,导致司法鉴定监管难度大,监督不到位。”山西省司法厅司法鉴定管理处副处长赵亚娟坦言。

针对上述问题,山西省司法厅研发了“智慧司鉴”信息系统,实现了司法鉴定案件登记、受理、接受鉴定材料、实施鉴定,出具司法鉴定意见书的全流程办理、全过程留痕、全流程监管,让所有司法鉴定数据在平台中实时汇聚,自动化流转。

“该系统具备重复鉴定案件实时预警功能,有效防止重复鉴定乱象;鉴定报告每一页自动赋予独一无二的二维码功能,有效防止篡改鉴定结果。同时,系统还嵌入了物价局收费标准,有效防止鉴定机构乱收费现象。”赵亚娟介绍,司法鉴定管理干部通过该系统可以对全省司法鉴定机构、鉴定人、业务等进行实时动态监管。

山西省委政法委政治部主任、省教整办副主任马俊表示,下一步,全省政法机关将加强统筹协调,注重协同配合,聚焦人民群众反映强烈的执法司法突出问题,深化信息共享和智能科技应用,推进顽瘴痼疾常治长效,为全方位推动全省高质量发展保驾护航。

制图/李晓军

□ 本报记者 赵丽
□ 本报实习生 盛洁

大街上,多名身着“市容”制服的工作人员围着一辆自行车,把车上的甘蔗一捆一捆搬到同样印有“市容”字样的小皮卡里。待到车筐被清空后,卖甘蔗老人呆站在街上,号啕大哭……

近日,江苏省南通市三星镇“粗暴对待卖甘蔗老人”一事引发社会高度关注。三星镇政府通报称,身着“市容”制服的三星镇购买服务的第三方市容公司人员,随后,南通市海门区纪委介入调查,三星镇政府多人被处分。

伴随着此事的不断发酵,人们对执法工作能否委托给第三方公司、第三方人员执法是否合法、如何规范这一问题展开了热烈讨论。《法治日报》记者就此采访了3位行政法学专家,专家一致认为:执法外包及第三方公司派遣人员上街执法是违法行为。

“南通第三方公司派遣人员的粗暴野蛮行为,给当地政府造成不良影响。”“外包”要严格按照政府购买服务的运转机制原则来实施,严防变形走样。”中央党校(国家行政学院)教授汪玉凯说,上述事件中,虽然“围抢”甘蔗的是第三方公司派遣人员,但应视为职务行为,属于扣押财产,为行政强制措施规定的行政强制措施。

“第三方公司派遣人员作为行政执法人员的助手,不是执法主体,不能独立执法。”汪玉凯说,2017年住房和城乡建设部印发的《城市管理执法办法》规定,城市管理执法主管部门可以配置城市管理执法协管人员,配合执法人员从事执法辅助事务;协管人员从事执法辅助事务产生的法律后果,由本级城市管理执法主管部门承担。

“按照行政强制法的规定,要么是行政机关,要么是法律、行政法规授权的非行政机关的单位,才能采取强制措施,而南通第三方公司从事当地政府提供市容管理的外包工作,这是一种委托,而非授权,因此该公司员工扣押甘蔗,采取行政强制措施是违反行政强制法的。”中央党校(国家行政学院)政治和法律教研部教授杨小军说。

杨小军告诉记者,能够上街执法的人员必须要获得由主管部门通过考试考核颁发的执法资格证,南通第三方公司派遣人员没有执法权,但可以做一些类似打扫卫生、摆小广告、清洗乱写乱画的工作。

汪玉凯认为,“粗暴对待卖甘蔗老人”事件暴露出第三方公司及公共服务购买方存在的一些问题:

第一,外包服务是有严格规范的,不能随心所欲。上述事件暴露出购买服务这种模式,在执行过程中出现了问题,购买服务的基层政府部门需要承担责任;

第二,第三方公司要保证人员的基本素质素养,包括人员培训、运转机制和原则规范。在这方面,上述事件中第三方公司肯定是有责任的,招募的人员和要履行的职责不匹配;

第三,该事件并非个案,基层政府在购买服务时,一定要严格把关,明确哪些事项可以向社会购买服务,哪些事项不能购买服务。目前,法律对此规定得很清晰,即有执法权的事务,是不宜通过购买服务的方式来治理的。国家政策允许通过第三方购买服务的,也要制定严格的规范和运行机制。

记者查阅公开资料发现,近年来,开展服务外包被视为解决城市管理难题的一项举措。目前,上海、广东深圳、山东青岛等城市都采用了这种市场化运作方式。今年6月,青岛本地媒体发文介绍,当地已建成128支“外包服务队”,共计4900余人。

在汪玉凯看来,首先,肯定政府购买服务在整个公共服务过程中的作用,不能因为一个偶然事件,就把整个服务模式和处理模式从根本上否定。通过第三方外包的政务服务是改革开放之后行政管理的一种创新模式,这种模式实行后,好处还是很明显的,比如减少了政府的行政编制,节约了政府的开支,提高了政务服务的效率。一些非执法性、事务性的工作通过政府购买服务,让社会第三方服务机构承担,这也是全球的一种趋势。

其次,在购买服务过程中,国家是有严格规定的,对一些有执法权力的事务,一般不能直接委托给第三方,即便是受公安部门或城市管理等部门聘用的,通过第三方公司派遣的协管,也只能在协助执法过程中发挥作用,执法权仍由正式的公安民警或城管人员来执行。在第三方公司派遣的过程中,派遣人员需要根据政府部门的要求,具备一定的素养,能够满足岗位的需求,这是最起码的条件。

“一般来讲,政府对外购买服务通常是事务性或技术性的。一些专业性技术性很强的工作,比如数字政府建设中平台和系统的建设,政府本身没有或缺乏这种技术人员,只能找专业公司来帮忙做。”清华大学法学院教授余凌云说。

据介绍,为避免执法权被滥用,行政强制法、行政处罚法等法律均对执法主体作出严格限定,行政强制措施由法律、法规规定的行政机关在法定职权范围内实施,行政强制措施权不得委托。行政机关之外的任何主体,均不得对公民采取行政强制措施。

受访专家认为,行政处罚法虽为委托执法留了一个“口子”,但对受委托的组织条件作了严格限定,包括“依法成立并具有管理公共事务职能”“有熟悉有关法律、法规、规章和业务并取得行政执法资格的工作人员”等,从执法主体方面确保执法不跑偏。

“即便适合外包的服务,地方政府也应该进行有效约束。首先政府要制定严格的标准和规范,包括购买的服务内容,如何服务,要符合哪些条件才有资格承包。对提供服务公司的资质要有明确严格的把关,特别是对人员素质和人员培训要严格把关。”汪玉凯说,有关政府部门要动态检查,监督第三方提供服务的行为和过程,不符合条件的及时解除合同或追究责任,让第三方服务机构规范有序提供服务。

“不适合外包的服务应该马上收回,由地方政府部门来提供服务。我认为各地有必要梳理一下,在服务外包名义下到底都外包了什么,里面有没有管理权和执法权。”杨小军建议,对于适合外包的服务,地方政府要对外发布公告,对外包要有监督的标准和机制,并对外包公司派遣人员进行培训、教育、规范,“不能付了钱就不管了,那叫甩包,不叫外包”。

江苏南通三星镇「粗暴对待卖甘蔗老人」一事引发关注 专家分析指出 外包不能甩包,对外包服务要加强监管

江苏南通三星镇「粗暴对待卖甘蔗老人」一事引发关注 专家分析指出