



法治日报

星期五
2022年5月6日

法治政府

05
专刊

主编/徐维
编辑/张维
美编/李晓军
校对/邓春兰

LEGAL DAILY

住建部部署全国自建房安全专项整治工作 专家建议

健全完善农村自建房建筑要求细则明确监管责任

热点关注

□ 本报记者 万静

4月29日12时24分,湖南省长沙市望城区金山桥街道一栋当地居民自建房坍塌,造成多人伤亡失联。5月1日下午,住房和城乡建设部在长沙设主会场召开视频会议,要求各地认真吸取湖南长沙居民自建房倒塌事故教训,对房屋市政工程施工安全生产工作再督促、再落实,切实防范和遏制安全生产重特大事故发生,各地要继续按要求做好农村房屋安全隐患排查整治,细化分类整治措施,彻底消除安全隐患。

“4·29”长沙楼房坍塌事故,迅速引发社会各界对于农村、城中村等人口密集区域居民自建房安全问题的担忧。业内专家认为,目前对农村自建房转经营的法律规范相对空缺,应该加强对居民自建房的安全监管。

存在严重隐患要立即停业

“4·29”长沙楼房坍塌事故发生后,长沙公安机关持续推进专案侦办。5月3日,长沙市公安局发布警情通报:“经查,吴某某、凌某某参与该自建房违规改造,涉嫌重大责任事故罪。公安机关依法对上述两人予以刑事拘留,目前案件正在进一步办理中。”这份警情通报证实了出事的楼房系“自建房违规改造”。

当地民众拍摄的视频显示,事故发生后,现场升起巨大灰尘,原本6层半的砖混结构的独栋楼只剩下两层高的废墟。附近街道上堆积了大量建筑钢材,紧邻的楼

核心阅读

住建部要求加快研究完善房屋建筑安全管理各项制度;研究建立房屋体检制度,强化房屋全生命周期的安全保障;研究建立房屋养老金制度,更好解决既有房屋维修资金来源问题;研究建立房屋质量保险制度,以市场化手段完善工程质量安全监管机制。



房也有部分受损。坍塌的楼房系房东在自有住房上面又加盖了一层房屋及楼阁,该楼房下面几层出租给商户进行餐饮娱乐经营等。

在视频会议上,住建部部署全国自建房安全专项整治工作。会议要求,各地要继续按要求做好农村房屋安全隐患排查整治,细化分类整治措施,彻底消除安全隐患。要主动作为,对本地区城市范围自建房进行摸底研判,借鉴农村房屋安全隐患排查整治工作经验做法,结合“两违清查”成果,研究制定排查整治方案,特别是

对经营性自建房及此前农村房屋安全隐患排查整治范围之外的自建房,要进行全面彻查,做到不留死角、不留盲区。对存在严重安全隐患的经营性自建房,要立即停业,并及时采取有效管控和整治措施,坚决防止倒塌等事故发生。

事故频发源于监管跟不上

这一事故并非个例,近年来农村、城市居民违法违规建设、改造、加建等行为引发的安全事故屡屡见诸报端。

2020年3月7日,福建省泉州市欣佳酒店发生坍塌事故,造成29人死亡。国务院事故调查组认定,该事故因违法违规建设、改建和加固施工导致建筑物坍塌。

2020年8月29日,山西省临汾市聚仙饭店发生坍塌事故,造成29人死亡、28人受伤,直接经济损失1164.35万元。经调查认定,该事故是一起因违法违规占地建设,且在无专业设计、无资质施工的情形下,多次盲目改造扩建,建筑物工程质量存在严重缺陷,导致在经营活动中部分建筑物坍塌的生产安全责任事故。

2021年7月12日,江苏省苏州市四季开源酒店辅房发生坍塌事故,造成17人死亡、5人受伤,直接经济损失约2615万元。事故调查组认定,该事故是一起建筑主体和承重结构变动的装修工程非法委托与承揽,错误的改造设计,混乱的施工管理及临时拼凑的拆墙作业人员等多重因素叠加在一起导致的房屋坍塌重大生产安全责任事故。

梳理上述房屋建筑安全事故原因不难发现,这些房屋坍塌的主要原因都是自行“乱改乱建”所致,比如

房屋建筑设计随意,数据要求马虎虎,施工队伍不专业一般都是无相关资质的“泥瓦匠”,甚至就是亲戚邻居相互帮忙,凭经验干活,对房屋质量、承重、消防等问题缺乏充分考虑。

据中国人民大学法学院教授刘俊海介绍,目前在一些城市流动人口多、管理混乱的“城中村”地区,自建房、自住房加盖等现象比较集中。由于历史、拆迁等复杂原因,这些自建房大多还保留着当地农村集体土地或是农民宅基地的性质,很多房屋设计都是随着地形、空间等尽可能多地多盖房,安全等问题考虑不周全。最近几年有部分农村自建房用做经营,比如,有的改成民宿,有的改成小型宾馆或饭店等。针对这些变化,我国相关的监管措施却未能有效跟进,相关的法律法规也存在空白地带。

刘俊海分析指出,自建房难治理的成因有很多,但最主要的原因在于基层监管力量实在薄弱。对于农村房屋的违规自建和改扩建,除非有当地村民或村干部举报,否则很难被及时发现。县乡两级执法力量有限,本应村委会村干部负起监管责任,但很多时候村干部顾虑乡里乡亲的,情面上抹不开。而且农民对自建房改扩建一般多是在原房屋上进行,不需要办理房产证等手续,客观上增加了发现和治理违规改扩建的难度。因此应当强化对占用耕地建房的巡查力度,完善基层综合执法队伍建设,增加“回头看”的抽查频率。

“此外,目前对农村自建房转经营的法律法规限制性条款相对空缺,应着重就此健全安全监管制度,健全完善农村自建房建筑要求细则,明确建筑主体责任和监管责任,强化监管的执行力。”刘俊海说。

自建房安全治理步伐加快

近年来,国家相关职能部门加快了对农村自建房安全问题的治理步伐。

2014年,住房和城乡建设部印发的《乡村建设规划许可实施意见》提出,进行农村村民住宅建设的,村民应向乡、镇人民政府提出乡村建设规划许可的书面申请。

2020年9月,针对农村自建房基层监管弱的问题,住建部推出三个治理机制:完善法律法规制度,把原来在制度上有缺失的地方,从制度层面、标准层面补短板补齐,特别是对用作经营性用房的自建房要进行全面监管;健全管理队伍,要强化管理薄弱环节,夯实地方的管理力量,下沉监管力量,压实监管责任;加强宣传和培训,提高产权人的安全意识,强化责任意识。

2020年、2021年,住建部多次召开推进房屋安全排查整治工作视频会议,推进农村房屋安全隐患排查整治,违法建设和违法违规审批专项整治工作,坚决防范和遏制房屋安全事故。

住建部在上述视频会议上还提出,要加快研究完善房屋建筑安全管理各项制度,专门针对本地区房屋建筑安全突出问题的解决,同时还要研究建立房屋体检制度,强化房屋全生命周期的安全保障,研究建立房屋养老金制度,更好解决既有房屋维修资金来源问题。研究建立房屋质量保险制度,以市场化手段完善工程质量安全监管机制。

房屋是满足户有所居的根本所在,其安全问题不容忽视,因此房屋建设要以安全为前提,并且符合法律法规、符合规划标准,不能随意建设、肆意建设,不然不仅会损害国家利益,更会造成个人的生命财产损失。

数字法治政府建设的法律平衡机制

慧眼观察

□ 韩春晖

中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》提出,健全法治政府建设科技保障体系,全面建设数字法治政府。“数字法治政府”是一个非常具有创新性的概念,它是“对数字政府”概念的反思与升级,强调在数字政府建设中应将技术维度与法治维度并重,运用法治思维和法治方式来应对和解决数字政府建设可能遭遇的“数字专制主义”的法治风险。技术隐藏着风险,法律维护着安全。在数字法治政府建设中,努力保持技术维度和法治维度同频共振、同步推进、均衡发展,是确保新时代政府治理体系和治理能力现代化转型的关键所在。

在政府治理中,算法是一种数字技术,更是一种权力运用,存在“算法黑箱”“算法歧视”“算法滥用”和“算法未知”等法治风险。因此,应当建立有效的法律平衡机制,对算法背后的“权力—权利”关系进行调整,防止政府权力与公民权利的失衡。

一方面,应当通过及时精准的立法赋予公民更多的数据权利和算法权利,实现公民与政府之间的“平等武装”。其一,应确立公民的“个人数据保护权”。2021年6月10日通过的数据安全法重点规定了政务数据,旨在保障政府数据权力,以维护公共安全和国家安全。与“政府数据权力”相对应的范畴是“个人数据权利”,这是一个能够在一定程度上抵制政府数据收集权力的概念,但是尚无相关法律法规对此进行有效的制度保障。个人信息保护法明确了个人信息范围与保护方式,但并未确立“个人数据保护权”。而以隐私权保护公民个

人信息则力有不逮,因为,隐私权是一种消极的防御性权利,保护个人隐私信息不被打扰,必然造成对信息自由流通的限制。“个人信息保护权”则兼具积极权利与消极权利,在对个人信息进行保护的同时还要考虑其流通性与交易性。所以,要从立法高度将“个人数据保护权”规定为一类“个人信息保护权”,与隐私权一起构成更加完备的个人信息权益保护谱系。

其二,应赋予公民个人信息的“被遗忘权”,在大数据时代,每个人都成了记录者与被记录者,正如有学者指出的那样:“往事正像刺青一样在我们的数字皮肤上,遗忘已经变成了例外,而记忆却成了常态”,如果公民摆脱不了对自己的所有信息将会被永久保留的担忧与恐惧,将产生一种“寒蝉效应”,使得公民不敢尝试任何探索性行为。因此,及时删除、清理个人数据信息对公民隐私权益保护,避免算法监测至关重要。比如,各地因防控疫情推出的健康码,应该在疫情防控趋于稳定以后将收集到的个人信息,特别是敏感信息予以删除。

其三,应赋予公民个人“技术性正当程序权”。个人信息保护法规定,公民个人有权拒绝完全通过自动化决策方式作出的决定,但并没有完整地规定公民的技术性正当程序权。在数字政府建设中,应当阶梯性地规定公民个人对于政府数字监管系统的程序权利,包括原理公开、充分告知、全程参与、有效交流、人工审查和留存记录。其中,特别是要探索和完善的到场处理、人工客服和上门服务等人工介入交流流程,提高监管执法的交流有效性,防止因交流无效导致出现极端状况。

另一方面,应当通过具体贯彻行政法治原则来规制政府治理系统中的算法滥用和算法风险,促进政府与公民之间的“合作治理”。其一,应贯彻政务公开原则。政府算法公开是保障公众知情权、补强政府自动化决策合法性的重要举措,是公民在政府算法治理中

行使技术性正当程序原则的首要前提。政府等公共部门应该主动公开将要或者已经采取算法进行辅助决策或自动化决策的事项清单,说明建立该系统的法律依据、监管目的以及算法的多种变量取舍,以便社会公众可以及时行使免于自动化决策的权利。

其二,应贯彻平等保护原则。在美国,联邦法院将搜索引擎的算法视为“言论”,算法中关于性别、种族等不当变量的设定构成“歧视性言论”,违反了平等保护原则。在我国,政府治理系统中的算法也要尽量避免以性别、地域、学历来设定变量,防止形成“算法歧视”。

其三,应贯彻风险预防原则。“算法未知”是由于科学技术的不确定性导致的风险,必须建立健全风险防控机制,运用制度威力应对风险挑战的冲击。比如,可以考虑强制规定作为算法载体而存在的政府治理系统的所有者或者运营者购买一定份额的保险或者建立一定算法风险补偿基金,以分担“算法未知”的安全风险对企业造成的损失。

其四,应贯彻司法救济原则。政府治理系统中算法的每一次运用,实质就是行政权的行使,是一种行政行为。比如,在我国智慧交通体系的建设中,算法可以直接对监控查获的交通违法行为处以罚款,这种行政行为可能因“算法滥用”导致行政纠纷,应当允许公民个人通过司法救济的方式来保护自己的合法权益。

技术维度追求效率,法治维度重在公平,建设数字法治政府,核心意义在于促进政府治理信息化与法治化的深度融合,是效率与公正的考量与均衡,是创新与传承的交融与共存。它既体现了技术对政府发展的推动,又彰显了法治对政府变革的保障,是在法治轨道上推进政府治理体系和治理能力现代化的必由之路。

(作者系中共中央党校(国家行政学院)教授、博士生导师)



海南发布2022年度法治政府建设工作要点

本报讯 记者邢东伟 翟小功 近日,海南省政府办公厅印发《2022年度法治政府建设工作要点》(以下简称《工作要点》),明确了健全政府机构职能体系等7个方面27项工作任务,进一步推进依法行政,不断提升政府治理体系和治理能力现代化水平。《工作要点》紧密结合党中央、国务院以及省委省政府关于法治建设的工作要求,力求突出重点、压实责任,强化落实。尤其是,结合中央、省委省政府关于2022年海南自贸港建设的部署要求,在健全政府机构职能体系、优化营商环境,加强立法创新,深化综合行政执法改革,优化法律服务等方面作出具体

安排,针对全岛封关运作准备阶段提出降低市场准入门槛,推进“诚信海南”建设,健全公平竞争审查机制,优化风险防控机制等法治化保障措施。

《工作要点》聚焦2022年海南法治政府建设需完成的任务目标,提出推行权力清单管理制度,建立健全全省统一的证明事项清单,构建诚信积分体系等具体措施。同时,对健全行政监督体系,强化内部监督、人大监督、民主监督和法律监督等提出了具体要求,并通过政府数字化转型,政府法治人才建设,法治督察考核具体措施进一步强化法治政府建设保障。

云南法治建设群众满意率创历史新高

本报讯 记者石飞 记者从云南省人民政府新闻办公室近日召开的新闻发布会上获悉,去年以来,云南省统筹推进法治云南、法治政府、法治社会一体建设,从群众最关心、最直接、最现实、最期待的问题入手,不断制定新政策,推出新举措,展现新作为,把反映人民愿望,维护人民权益,增进人民福祉落实到

实际工作中,让法治政府建设成为群众真正参与、真诚评价、真心认可的民心工程,确保法治政府建设的成效能够让人民群众看得见、摸得着、感受到,切实增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。2021年度人民群众对全省法治建设综合满意率达97.6%,创历史新高。

行政执法规范化程度进一步提高

宁夏6部门执法人员统一换发服装标志

法治政府建设纵深行

□ 本报记者 申东

近日,在宁夏回族自治区党委全面依法治区委员会执法协调小组举行的全区综合行政执法制式服装和标志换发仪式上,自治区生态环境厅、应急管理厅等6个综合行政执法部门统一换发了制式服装和标志。

这是宁夏行政执法规范化程度进一步提高的一个表现。此外,去年以来,宁夏还审核公布了自治区本级81家行政执法主体,组织开展机构改革以来全区首次行政处罚案卷评查工作,编印首本《宁夏行政执法案例汇编》,完成全区6个综合执法领域执法人员首批4439个国家统一行政执法证件发放……在全面完成各项工作的同时,全区行政执法社会满意度得到较大提升,各类违法行政行为明显减少。

公布行政执法主体名单

4月11日,中卫市全面依法治市委员会执法协调小组向社会公布了中卫市本级和驻中卫市行政执法主体,其中,市本级具有行政执法主体资格的行政机关有34个,中央、自治区驻中卫市具有行政执法主体资格的部门有8个。

中卫市司法局有关负责人告诉记者,公布行政执

法主体名单,主要是为了加强行政执法主体资格管理,规范、保障和监督行政执法部门依法履职,同时,按照《宁夏全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度实施方案》要求,进一步推进权责清单标准化规范化建设,不断完善权责清单动态管理机制,积极加强和发挥行政执法社会监督作用。

去年9月6日,宁夏回族自治区司法厅将审核确定的81个自治区级行政执法主体名单,以公告方式向社会公布。

宁夏回族自治区司法厅行政执法协调监督局局长王宏告诉记者,此次公布的行政主体是在机构改革后各单位自查的基础上,宁夏司法厅对照机构改革后政府工作部门“三定”规定,结合“权责清单”,全面梳理自治区本级机构性质、执法主体类别和执法领域类型等基本情况,重点审核行使的行政执法权是否具有法定依据,依据的法律、法规、规章是否现行有效,委托执法手续是否完备,权限是否清晰。经过梳理审核通过自治区本级具有行政执法主体资格的行政机关44个、自治区本级法律法规授权具有行政执法主体资格的组23个、中央驻宁具有行政执法主体资格的部门14个。

发放统一行政执法证件

近日,6个综合行政执法部门统一换发了制式服装和标志。事实上,统一换发的不仅这些,去年11月25日,

宁夏回族自治区党委全面依法治区委员会执法协调小组对自治区生态环境厅、交通运输厅等6个执法领域首批4439个行政执法主体集体进行了颁发。

第一时间拿到执法证的自治区市场监管厅政策法规处副处长刘晓康告诉记者:“执法证件赋予我们的不仅仅是一份权力、一份荣誉,更是一份光荣的使命和沉甸甸的责任。”

王宏告诉记者,按照司法部安排部署,去年6月30日,宁夏就全面启动全国统一行政执法证件样式更换工作,此项工作涉及全区893个行政执法主体,近3万人。

“新式行政执法证件严格按照国家统一编码规范执法编号,增设电子二维码,增加辨识度,通过二维码识别即可查验执法人员身份和证件有效期。做到了一人一证、一号一证。”王宏说,行政执法人员在开展执法检查,或实施行政处罚,行政强制等执法行为时,必须主动出示证件,表明身份,做到“持证上岗,亮证执法”,这既是依法行政的需要,也是法律法规的“刚性”要求。

同时,出台印发《宁夏综合行政执法制式服装和标志管理实施办法》,为宁夏行政执法人员统一服装做好制度保障,经费保障和措施保障,积极推进宁夏地区行政执法服装换发工作。行政执法人员证件、服装的统一,有利于进一步加强执法人员规范管理,强化社会监督,切实提高行政执法公信力,也标志着宁夏行政执法迈上新台阶。

“完成全区执法人员综合执法改革后,首次申领换



图为在近日举行的宁夏回族自治区综合行政执法制式服装和标志换发仪式上,行政执法人员代表正在行政执法承诺。

宁夏司法厅供图

证和执法人员着装配发工作,实现全区统一执法证件,统一执法标识,统一执法制式服装,做到执法人员着装配整洁,仪表端庄,以良好的精神风貌投入到生态环保各项工作中。”在全区综合行政执法制式服装和标志换发仪式上,宁夏生态环境厅总工程师尚静告诉记者。

集中评查行政处罚案卷

4月13日,由宁夏回族自治区司法厅行政执法协调监督局历时3个月编印的《宁夏行政执法案例汇编》正式发布,这也是自2019年机构改革以来,宁夏首次编印的行政执法案例汇编。

该汇编从去年全区评查出的25本优秀案卷中,精选了来自基层执法实践的4宗各具代表性的案卷,并结合各案卷的特点及现实意义,从基础标准和规范标准两个部分,编写了案例指导说明,内容简洁明了,评议通俗易懂,具有较强的指导性和针对性。

去年,宁夏回族自治区司法厅行政执法协调监督

局开展行政处罚案卷集中评查,对全区2019年6月以来的27万余件行政处罚案卷,开展“交叉互评、集中评审”式的评查,集中评选优秀案例和不合格案例,公布26个优秀执法案卷,通过以案促改,有效改变了以往行政处罚“重实体、轻程序、重处罚、轻案卷”的观念,有力促进了行政执法规范化建设。

同时,宁夏回族自治区司法厅还升级整合宁夏行政执法监督平台的行政执法信息、行政执法监督、行政执法服务和基础信息数据平台,现已接入各级检察院28家,为全区提供更高效率便捷的网上办案平台,实现对行政执法行为的全过程留痕,可回溯管理。通过增设链接,打通行政执法证件管理系统与行政执法监督平台间的“壁垒”,实现执法人员网上培训、网上考试、网上发证等功能,切实发挥平台线上实时录人案件,线上开展执法监督及执法证件线上办理等功能优势。今年3月中下旬,与自治区政府办公厅“互联网+监管”平台联合深入各县市调研摸底全区执法办案平台建设使用情况,目前正在积极对接,拟实现全区各县市自建执法办案平台与宁夏执法监督平台执法数据互联互通,切实为基层减负。

宁夏回族自治区司法厅还积极对接自治区检察院,增设行政执法监督平台接入端口,权限,推进行政执法与刑事司法衔接工作,现已接入各级检察院28家。全面推广行政执法监督平台运用,积极开发移动端执法App,在全区4个地区6个部门试点使用行政执法终端App,以点带面在全区推广使用,有效提升行政执法监督信息化水平。截至目前,宁夏行政执法监督平台累计接入行政执法主体891家(含接入的检察院),录入执法人员12490人,执法案件19454件。通过监督平台的不断优化完善,进一步加强对各级执法机关执法行为的即时性、过程性、系统性管理,促进执法效能提升。