



□ 本报记者 章宁旦 □ 本报通讯员 杨潇锋

华灯初上,广东省江门市长堤风貌街逐渐热闹起来,在斑斓夜色中,整个街区显得古朴淡雅,闹中有序。

“门前三包、诚信经营,参与历史建筑保护,这些已成为我们商户的自觉行动。”经营工艺品的梁女士告诉《法治日报》记者,往年这一带流动摊贩很多,街面脏乱差,这些年经过白沙街道综合执法治理,环境发生了巨大变化。

长堤历史文化街区的蜕变,折射出江门镇街综合行政执法改革的显著成效。

据了解,江门镇街综合行政执法改革工作于2020年下半年全面推开,经过4年实践,已初步实现“放得下、接得住、管得好、有监督”。

江门市司法局局长苟晓彤说,作为全国开展省市县乡四级行政执法协调监督工作体系建设试点,以及广东省唯一的推进镇街综合行政执法规范化建设示范市,江门坚持谋变革,求突破,推动“江门经验”“江门样本”上升为“广东标准”,争创“全国标准”。

建立健全制度机制 厘清镇街执法边界

“地块平整后,改造成停车场,为村集体增加了收入,真是一举多得。”前不久,鹤山市鹤城镇政府执法人员到某村进行案件回访时,该村集体有关负责人高兴地说。

事情要从去年2月24日起。当天,鹤城镇政府执法人员巡查到某村村口时发现一个很大的深坑,坑内有不少建筑垃圾。执法人员立即进村调查,初步了解到该村为增加集体收入,违规设置建筑垃圾弃置场,收纳建筑垃圾,涉嫌违反《城市建筑垃圾管理规定》。

“经过深入调查,确认违法行为是村集体做出,而非个人行为,遂依法对该村集体作出警告、罚款1万元,责令改正违法行为的行政处罚;同时阐述法律适用、普及相关法律知识。”鹤城镇政府执法办主任李建明介绍,在责令村集体合法处置建筑垃圾后,镇政府又协调某工地将急需外运的山泥运至深坑回填,然后指导村集体将平整好的地块发包改造为经营性停车场。

推进执法规范化,离不开制度建设与引领。

“改革之初,我们完全是摸着石头过河。将部分县级行政执法权下放给镇街,首先要破解‘九龙治水’‘小马拉大车’等难题。”苟晓彤告诉记者,为探索构建规范化治理格局,江门建立健全制度机制,配套出台了《江门市乡镇(街道)综合行政执法规范化建设指引》等镇街综合行政执法工作制度,统筹协调工作规程等多份制度文件,厘清县级行政执法部门与镇街的执法边界,有效减少基层执法“揽权”或“推诿”现象。

2023年5月,国家标准化委员会、司法部将《广东江门市乡镇(街道)综合行政执法管理和服务标准化试点》列为该年度社会管理和公共服务综合标准化试点项目,“江门指引”正式上升为“国家标准”试点,以开展“国家标准”试点为契机,持续出台联合执法、案件移送、集体讨论、执法队伍建设等18个地方标准和规范性文件,搭建镇街综合行政执法管理和服务标准化体系。

除了制度“软件”方面的探索创新,江门还不断加强“硬件”建设,因地制宜,分类选取城市街道办、工业园区和偏远农村镇等16个不同类型的镇街作为试点,以执法需求为导向,统一综合执法功能室设置,上墙制度和外观标志标识,推动该市成为全省率先实现镇街综合行政执法规范化建设全覆盖的地市,相关经验做法被全省复制推广。

精细办案过罚相当 执法有力度有温度

沿着蓬江边的堤西路,记者来到江礼大桥脚下。此时已过晚餐的时间,江边有三三两两的行人在悠闲地散步,有的在夜跑。

“三四年前,这一带是跳蚤市场,别说跑步,就是散步也难。路边挤满了流动摊贩,不但造成交通拥堵,而且环境嘈杂,路面脏乱差。”家住白沙街道迦南社区的陈先生介绍,自从跳蚤市场搬离后,江边一带就成了市民休闲放松的好去处。

蓬江区白沙街道是兼具中心城区与老旧小区特性的复杂区域,过去占道经营,乱摆乱放问题突出,屡禁不止。综合执法改革后,白沙街道通过整合辖区内的市场资源,引导流动摊贩到便民服务点规范经营,让执法既有力度,又有温度。

“为了精准施策,我们通过前期摸底排查,了解流动摊贩的所思所想,然后在辖区挑选既不影响交通秩序,人流量又比较大的市场作为摊贩规范经营场所,最终选定乐丰中药材交易市场作为便民服务点。”白沙街道党工委委员林东兴介绍。

“镇街执法还有一个好处是可以将治理与服务相结合,让执法更加精细化。镇街作为基层政府,本身职能就包括综合治理与服务群众。”林东兴举例说,今年白沙街道在治理噪声扰民问题时,摸排发现一名在广场播放音响的摊主是残疾人,执法人员便联系江门市残联,为其找到一份稳定的工作。

在江门,镇街精准执法来自精细化的办案手段,通过对案件的细致调查与深入剖析,并依照法

五百多项职权事项下放镇街效果如何

记者实地探访江门镇街综合行政执法改革

律法规,作出过罚相当的处罚决定。

今年7月,新会区一栋占地面积约600平方米、建筑面积超过2000平方米的超大型违法建筑,由新会区人民政府责成会城街道办事处依法强制拆除。

“在办理该案过程中,街道综合行政执法办全过程严格落实法制审核制度和集体讨论制度,多次约谈执法相对人和租赁经营主体,开展普法教育,听取诉求,最终获得当事人对执法结果的认同。”分管行政综合执法工作的会城街道办副主任何谊贺说。

该案中,违法建筑涉及未取得建设工程规划许可证擅自建设,多次转让,权属人及违建行为人不清等问题,在违法事实认定上存在较大困难。为此,会城街道综合行政执法办还联动新会区自然资源局共同执法,找到多次转让的权属人进行询问取证,最终确认行政执法相对人并认定违建事实,依法作出行政处罚决定。

何谊贺介绍,会城街道办以办理此案为契机,针对辖区未批先建,老旧小区违建等违法建设行为,持续开展集中整治行动,通过动员自拆与协助拆除相结合,严格规范公正文明执法,进一步引导群众树立依法依规建设的法治意识。

应用下沉数据上云 信息助力高效执法

走进江海区礼乐街道综合行政执法大楼,只见一楼大厅宽敞明亮,各功能区域错落有致。这里设置了群众服务大厅、询问室、行政调解室、培训室、法制审核室等,让高频执法事项“上墙”。据悉,礼乐街道承接了城市管理、农业农村、卫生健康、自然资源等四大职权事项。

记者来到三楼,一面大型电子屏让人眼前一亮。三楼是综合治理数字化指挥中心,电子屏上正“直播”辖区主干道、农贸市场、农田、工地等重点区域的实时状况,执法队员在指挥中心可以“一屏观全城”。

“执法人员通过指挥中心可以发现问题,处理问题,还可以开展案件研讨、远程指挥执法。”礼乐街道执法办副主任赵鹤略说。

江门市司法局相关负责人介绍,在“数字政府”改革建设框架下,江门按照“应用下沉,数据上云”要求,通过先行先试,推动行政执法行为“全过程网上办理”和“执法在线智能化监督”。

2020年4月,江门率先在全省启动“粤执法”本地化部署,通过与政府大数据中心、“12345”热线平台、“信用江门”等系统数据互通共享,于当年11月率先实现市县镇三级“粤执法”办案全覆盖。

在白沙街道办,通过手机操作演示,记者注意到,“粤执法”移动办案系统可自动指引执法步骤,包括扫码认证身份、索引执法依据,生成执法判定,给出智能文书模板等环节,不仅操作简单,还能避免因执法知识和经验欠缺而造成执法失当。

截至2024年9月底,江门全市73个镇街通过“粤执法”累计办理行政案件138万宗,其中仅20宗被申请行政复议,5宗被提起行政诉讼,行政执法质量和效能持续提升。

动态评估精准赋权 执法行为合法规范

2024年上半年,第三方评估机构对江门已下放的552项以及第二批下放的事项,进行全面评估。这是江门第二次聘请第三方机构对镇街综合行政执法事项进行评估。

“动态评估是对执法实践的‘体检’与总结,摸清镇街职权事项使用现状和发展需求,做好‘加法’,让镇街更精准地为基层提供服务。”江门市司法局相关负责人说,动态评估有助于精准赋权,实现“镇街点菜,区县放权”。

为确保权力“放得下、接得住、管得好、有监督”,江门建立健全镇街党委统一领导的协同高效运作机制,全市73个镇街统一设立执法委员会,明确委员会主任由各镇街党(工)委书记担任,全面整合镇街资源,不断提升基层综合行政执法效能。

在《江门市乡镇(街道)综合行政执法管理和服务标准化体系》架构图上,记者注意到,“执法业务标准”“执法监督和评估标准”“综合保障标准”等一目了然,环环相扣。

在执法监督方面,江门不断健全市、县、镇三级全覆盖的行政执法协调监督工作体系,镇街执法委员会由各镇街党(工)委书记担任,全面整合镇街资源,不断提升基层综合行政执法效能。

在执法业务水平建设方面,江门建立常态化、多元化、全覆盖的业务培训与提升机制,每年举办一届江门镇街综合行政执法队伍“大比武”活动,以赛促学;针对基层行政执法人员迫切需求,开设“主体班”专题培训,建立“导师制”,组建下放职权部门的专职导师和律师、检察官等“特邀导师团”开展多元化实训;对市、县、镇三级进行一对一及订单式“驻点培训”。

“接下来,我市将全力做好改革后半篇文章,在巩固规范化建设成效的同时,主动对标全国、省内先进地区,紧盯提升行政执法质量和效能这个目标,健全职权事项定期评估、动态调整机制,进一步推进赋权强镇和强镇赋权,扎实完成‘国家标准’试点项目验收。”江门市司法局相关负责人说。

调查动机

近日,来自浙江省杭州市的李女士向《法治日报》记者反映:她拿着两张价值共500元的不记名兑换券到某连锁水果店提货时,被告知兑换券过期了不能使用。

“水果兑换券是花钱买的,相当于预付费消费,即使超过商家规定的使用期限,兑换券就作废了吗?”对此,她很不解。预付式卡券能否设置使用期限?卡券到期后,消费者能否继续使用?带着这些问题,《法治日报》记者进行了调查采访。

蟹券蛋糕卡,凭啥过期作废?

专家:预付卡过有效期商家应提供激活换卡等服务



□ 本报记者 陈磊 □ 本报见习记者 丁一

“朋友花钱给我买的兑换券,竟然因为过期了不能使用。”浙江杭州居民李女士提起近日的经历,仍是一脸困惑。

前段时间,她从家里翻出两张总价值500元的全国通用不记名兑换券,到某连锁水果店挑选水果,结账时出示兑换券,却被告知过期了。她这时才发现,兑换券背面竟然有一行小字:“兑换日期为2024年5月31日前”。

李女士希望商家能够更换兑换券以延长使用期限,但商家以没有延期服务为由拒绝。

记者在采访中发现,许多消费者在使用充值卡、兑换券时都遇到过商家设置使用期限的问题,甚至有不少商家为预付式卡设置使用期限。

受访专家认为,消费者持充值卡、兑换券消费时,属于持单用途预付卡,根据商务部相关规定,记名卡不得设有有效期;不记名卡有效期不得少于3年;发卡企业或售卡企业对超过有效期尚有资金余额的不记名卡应提供激活、换卡等配套服务。因此,商家无权规定充值卡、兑换券“过期作废”或“过期不予退换”,否则侵犯了消费者的财产所有权。

过期卡商家不让用 规则提示并不醒目

家住北京市东城区的张荣前不久拿着一张蟹券去提货时,被商家告知“此卡已经超过使用期限,无法提货”。

据张荣介绍,3年前,朋友送给他一张蟹券,他从当年开始多次找商家提货,但因申请提货时蟹券被预订完了或错过季节蟹券还没有上市等原因,未能成功提货。今年入秋以来,他眼看着螃蟹上市,再联系商家时却被告知蟹券过期了。

在他看来,假如商家因为季节,购买人数多等原因无法及时提供螃蟹,应当提供其他等值商品供消费者选择。

类似的情况不少消费者都遇到过。来自江西赣州的杨雨反映,他在某电影票务平台购买了一张电影兑换券,之后准备使用时显示已过期。原来,电影兑换券绑定后仅7天有效,超过7天既不能使用,也不能退款。

“在购买过程中,平台并没有用显著方式提示电影票存在有效期,我后来找了半天,终于在下拉菜单后的优惠通则中看到一行小字‘过期后不退换不找零’。”杨雨说。

上海市徐汇区的徐婉手里有一张购物福利卡,是她所在单位前年国庆节发的。今年7月,她翻出这张福利卡时,显示于2023年10月19日到期,卡内还有420元储值。她拿着卡去找商家,对方强硬地说:“过期就是过期,无法重新激活或延期。”

来自山东省枣庄市的宗杭所在单位每年为员工发放生日蛋糕卡等福利,这类卡由单位员工预先付款购买后发给员工,员工可以持卡到店购买蛋糕,也可以选择其他商品。

去年11月,单位发了一张某蛋糕店的不记名蛋糕卡,但她当时并未使用,今年春节前,她拿出蛋糕卡交给女儿,让她去蛋糕店买些食品,结果,女儿挑选好食品准备使用蛋糕卡时被拒绝,原来卡片背面印着一行小字:“使用期限为一年,截止到2023年12月31日”。

宗杭觉得“不对劲”,因为单位都是在员工生日当月购买蛋糕卡并发放,这意味着,她拿到蛋糕卡一个多月后,蛋糕卡就过期了。

“工会已经将款项付给商家,就算我在有效期内没有消费,商家也应当帮助办理延期。”宗杭说,她找商家几番交涉,最终对方同意为其换发一张2024年同面值新卡。

记者在某第三方投诉平台搜索“卡券有效期”“卡券到期”关键词,显示有2000多条投诉。

次卡同样存在期限 延期还需再次消费

除了不记名的充值卡,兑换券有期限外,有的商家还会给记名卡设置有效期。广东省深圳市居民黄瑞就遇到了这种情况。

去年年初,她在当地一家游泳馆办理了一张游泳卡,可以使用60次。她游了12次后,因身体原因中断,今年5月,她再次前往游泳馆时,被工作人员告知“次卡过期了”。原来,商家给她办理的是60次一年内使用完的游泳卡。

据她回忆,她选择办次卡的原因是认为按次计算,随时可用比较划算,当时工作人员并未告知她次卡有使用期限。

“当时可以选择年卡 and 次卡,年卡不限次数,使用次数多肯定更便宜,但要在一年内使用。考虑到自己初次办卡,不确定能否养成游泳习惯,所以办了次卡。”黄瑞说。

商家的做法让她非常不理解:“次卡为什么还要规定期限?如果次卡并非按照次数计算,那限制岂不是比年卡还多?”

她找商家交涉,对方回称,即使办卡时工作人员未告知,付款后收据上也会写明期限。

“我的收据早就不见了。”黄瑞说,她查询了相关规定,发现商家不应当为记名卡设置有效期,“既然次卡过期之说合规定,那么就靠收据上真的注明有效时间,也是没有意义的”。

她选择维权——向当地市场监管部门投诉,经调解,当地市场监管部门对商家进行了批评教育,随后黄瑞与商家达成和解。

黄瑞的朋友王玲则遇到了次卡延期时需要续费的问题。

王玲在一家培训机构练习舞蹈,办理的是次卡,上面写明了使用期限。在次卡使用期限到期前一个月,卡里还有不少课程,她找培训机构沟通,机构称次卡可以延期,但需要收取一定费用,或者再买30次课程可以自动延期。

“这似乎给消费者提供了选择,但实际上还是变相强制办卡。”王玲说。

在北京工作的谭林今年国庆节期间回老家湖南湘潭探亲时,也遇到了预付卡券过期作废的情况。

“我带上所有卡券(3张游泳次卡),去了本地一综合型体育馆游泳,这些卡券是我去年回家时购买的,因为不在老家工作,我购买了次卡,对方告诉我两张卡券到期,只有一张可以用。”谭林回忆道,他仔细检查卡券才发现端倪:其中两张卡是10次卡,在背面左下角写了半年到期,到期时间为2024年3月和2024年4月,另一张则是无限期的次卡。

“怎么次卡还分有期限和无期限?”谭林很不理解,但商家坚持只能用无期限要求的游泳次卡才能进入泳池。

完善信用公开制度 建立数字监管平台

2024年3月,中国消费者协会发布《2023年预付式消费领域消费者权益保护报告》称,预付式领域消费者权益保护存在经营者违规办卡的问题。其中,很多经营者为其发放的用途卡设定了一年或两年的有效期,且到期后拒绝为消费者办理延期,违反了《单用途商业预付卡管理办法(试行)》(以下简称《管理办法》)关于有效期的规定。

根据《管理办法》,记名卡不得设有有效期;不记名卡有效期不得少于3年。发卡企业或售卡企业对超过有效期尚有资金余额的不记名卡应提供激活、换卡等配套服务。

中国政法大学教授孙颖介绍,根据办理预付卡的业务处理系统中是否记载持卡人的身份信息标准,可将单用途预付卡分为记名预付卡与不记名预付卡两类。

“我们通常说的次卡就是单用途预付卡。如果单用途预付卡已经过期,但卡内尚有余额,经营者应当为消费者提供激活或换卡等配套服务,无权规定过期作废或不予退换。”孙颖说。

北京理工大学法学院教授孟强介绍说,不记名卡的有效期如果短于3年,违反了相关规定,应当由地方人民政府商务主管部门责令限期改正,逾期不改正的,处以1万元以上3万元以下的罚款。针对此类用途的预付卡,北京、上海等地还制定了地方性规定,对于预付卡的发行销售及兑付等进行监管。

受访专家认为,有期限的次卡、充值

卡等还可能因违反民法典关于格式条款的规定而无效。

在孟强看来,如果商家对于所发行的提货券设置一个较短的有效期,并且宣布到期作废,这显然属于格式条款,根据民法典的规定,提供格式条款一方不合理地免除或者减轻自己责任,加重对方责任、限制对方主要权利的,该条款无效。

中央财经大学法学院副教授王叶刚认为,发卡人对预付卡设置的使用期限应当符合相关规定。在此基础上,预付卡的使用期限应当是购卡人与发卡人之间预付消费合同的存续期限。一旦预付卡使用期限届满,当事人基于预付消费合同而产生的权利、义务关系终止,应当互负返还义务。

王叶刚说,预付卡使用期限过后,预付式消费合同终止,则持卡人有权基于不当得利返还请求权请求发卡人返还尚未使用的余额。对发卡人而言,预付卡使用期限届满后,发卡人不再保障预付卡支付功能的实现,继续保留预付卡中尚未使用的余额将欠缺法律上的支持,应当将其退还持卡人。

如何治理此类乱象?孙颖的建议是,事前加强对经营者的审核与监管,明确经营者责任义务;事中及时预警,打击经营者违法行为;事后积极化解纠纷,完善投诉处理机制,提升治理效能。同时,创新监管模式,建立数字化监管平台,将数字治理与信用治理相结合,建立预付式消费信用公开制度,及时向全社会公布治理信息,实现对预付卡消费备案、支付、售后全流程监管。

“除了《管理办法》外,今年7月1日实施的消费者权益保护法实施条例对预付式消费进行了规定,比如经营者以收取预付款方式提供商品或者服务的应当与消费者订立书面合同,经营者收取预付款后应当按照与消费者的约定提供商品或者服务,经营者出现重大经营风险时消费者有权要求退还未消费的预付款余额等。但客观上来说,我国关于预付式消费的规定仍然比较分散,也不全面。”对外经济贸易大学法学院教授、消费者权益保护法研究中心主任苏号朋说。

苏号朋建议,应该在《管理办法》的基础上,提升预付式消费的规范层级,比如制定一部专门针对包括预付卡在内的预付费消费行政法规,全面、系统地规范预付费消费,有效遏制预付费消费领域诸多乱象,为有关执法机关依法监管预付式消费提供更加明晰的法规依据,加大执法力度,保护消费者合法权益。

(文中消费者均为化名) 漫画/高岳