



加快实现对行政执法全方位全流程常态化长效化监督 加强行政执法协调监督工作体系建设成效初显



年终特稿

□ 本报记者 张维

作为法治政府建设各环节的重中之重,一头连着各级政府,一头连着群众切身利益的行政执法,从来都是社会关注焦点,在即将过去的2024年,更是贯穿全年的“关键词”之一。

从年初的国务院首次对行政法规、规章中罚款设定与实施作出规范,到年末的国务院常务会议审议通过《关于严格规范涉企行政检查的意见》,其间,党的二十届三中全会、中央政治局会议、中央经济工作会议等重要会议均对强化执法监督、提升执法质效提出要求,多个顶层设计文件也与行政执法相关……

执法为民,监督为要。作为焦点中的焦点,新时代行政执法监督工作的系统部署正式在2024年作出——2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强行政执法协调监督工作体系建设的意见》(以下简称《意见》),明确要求到2024年年底,基本建成省市县乡四级全覆盖的比较完善的行政执法监督工作体系。

“通过近一年的努力,《意见》贯彻落实成效已经初步呈现。”司法部行政执法协调监督局负责人近日在接受《法治日报》记者采访时说。毋庸置疑,随着行政执法监督对行政执法工作的全方位、全流程、常态化、长效化监督的加快实现,我们全面推进严格规范公正文明执法将有更保障,让人民群众从每一次执法中感受到公平正义的愿望必会落到实处。

规范涉企执法 实实在在减负

位于江苏省苏州市吴中经济技术开发区友翔路18号的科沃斯机器人股份有限公司(以下简称科沃斯)刚刚荣登“2024福布中国·出海全球化30&30评选”榜单。

好的营商环境是企业聚力生产、赢得佳绩的重要助力。科沃斯负责人对此深有感触,他举例告诉记者:“从今年5月到现在,我们总共接受检查也就只有3次,这比去年同期真是少太多了。好多都改平台自查自纠了,连以前现场迎检所需的人力时间投入及纸质台账成本等都大大节省了。”

作为吴中区本土成长起来的全球领先服务机器人品牌,科沃斯见证了辖区执法单位涉企检查机制的持续转变与优化。变化的背后,正是行政执法监督在发力——为贯彻落实好《意见》,苏州全面推“综合查一次”改革工作,推动基层设立涉企行政执法监督联系点,确保区域内所有镇(街道)全覆盖。苏州还编制形成全国首本基层综合执法制度“百科全书”,兼顾镇街共性要求与个性需求,为各镇街提供个性化、菜

单式选择;起草完善《镇(街道)综合行政执法现场工作规程》,为执法人员现场执法提供模板;推动编制《行政执法协调监督工作规范》《行政执法协调监督权责清单》,探索解决基层执法协调监督不知道“做什么、怎么做”的难题……

行政执法监督工作体系建设正在让越来越多的市场主体体验到执法检查更为便利、合法利益被有效保护的喜悦。

在北京,自今年7月1日起,北京全面推行“扫码检查”机制,迈出了反向监督规范涉企执法的关键一步;执法人员不扫码,企业有权拒绝检查;检查结束后,企业可在线上平台上对检查行为进行评价。

“以前检查单上只呈现哪里要整改,但不了解具体的整改标准;现在,企业可以用客户端扫码查看,检查项和整改标准一目了然。”北京小白杨鸽子窝餐饮有限公司负责人说,完成问题整改后,基本能通过线上视频完成回访抽查,对商家来说也是“实实在在的减负”。

在重庆,以行政执法监督为抓手,构建“无事不扰、有求必应、严格规范、公正文明”的涉企行政执法新模式。“综合查一次”组团式执法,一次性列出问题清单,一次性集中整改,让重庆康辉机械制造有限公司负责人感受到了从“多头查”到“一次查”的便利。“检查出的问题都列入一张清单,整改清单涉及消防设施、食品安全、垃圾分类、用电安全等方面,整改的事项一目了然,而且整改报告也是一次性提交,不像过去要將不同内容的整改报告提交给分管部门。”

强化督促指导 确保落地见效

种种涉企执法的变化,是各地在《意见》的贯彻落实工作中,加大涉企执法监督力度的成效体现。

记者从司法部了解到,《意见》印发后,一个明显的变化是各地的执法工作方式有创新。行政执法监督部门立足新的职能定位,综合运用日常监督、专项监督、重点监督等方式推进监督工作开展,对行政执法突出问题进行专项整治,加大涉企执法监督力度,提高了监督的权威性、有效性。

这与从作为国务院执法监督部门的司法部,到地方政府的高度重视是分不开的。“行政执法监督要督促行政执法机关落实严格规范公正文明执法各项要求,维护社会主义市场经济秩序,增强人民群众的获得感。行政执法监督的目的是督促各级行政执法机关依法履行执法职责,推进党中央、国务院制定出台的重要行政执法制度和法律、法规、规章等各项规定落地见效,营造良好经济社会秩序,保护行政相对人合法权益不受侵犯。”司法部行政执法协调监督局负责人说。

就在上个月,司法部在山东省济南市召开行政执法监督工作体系建设督促落实会。会议指出,行政执法监督工作体系包括健全的组织体系、完备的制度体系、高效的

实施体系、有力的保障体系、贯通的协同体系。各地区、各部门深刻认识行政执法监督面临的新形势新任务、新情况新问题,积极转变工作理念,以这“五大体系”作为工作目标和抓手,加强统筹,强化责任,确保《意见》确定的各项任务如期完成,落地见效。

这是司法部强化督促指导《意见》的贯彻落实方面的多个大动作之一。此前,司法部曾专门召开工作推进会部署落实有关工作;加强宣传培训,在中央组织部、中央依法治国办、司法部联合举办的培训班上,专门就贯彻落实《意见》进行深度解读;发布了第一批行政执法监督典型案例,聚焦群众身边事、平常事,突出涉企执法监督,着力解决不规范检查、过度检查等问题,以典型案例示范带动行政执法监督能力水平显著提高……

在地方上,目前32个省(区、市)印发了贯彻落实《意见》的重点任务分工方案,计划、清单等,28个省(区、市)司法厅召开专题会议推进会议。各地司法行政部门积极会同机构编制管理等有关部门,在加强行政执法监督队伍建设方面取得了重要进展,在重点难点工作上取得了突破,执法监督能力显著提升。

经验亮点纷呈 执法质量提升

2024年年底已至,检验行政执法协调监督工作体系建设成效的时刻即将到来。

近日,在山东省济宁市汶上县的一处田间地头,烟雾滚滚,汶上县司法局中都行政执法监督办公室的两名执法监督人员对综合执法大队执法人员现场处置秸秆焚烧险情的执法过程进行监督,重点监督执法人员是否规范着装、使用文明用语,是否进行全过程记录,履行合法程序等执法要素。行政执法法运行到哪里,执法监督就跟进到哪里,这是基层司法行政机关贯彻落行政执法协调监督工作体系建设要求的一个缩影。

记者从济宁市司法局了解到,济宁市156个乡镇(街道)司法所全部加挂了行政

执法监督办公室牌子,协助监督基层综合执法工作,全市形成了市行政执法监督局“一个大脑”指挥,县级执法监督局和执法监督大队“局队合一”、镇街执法监督办公室与司法所“室所联动”一套机制运行,依托行政执法监督数字平台搭建市县乡一张网的“济宁模式”。

2024年济宁市行政执法效能评估中心的大数据分析报告显示:今年前三季度,与去年同期相比,全市重点领域涉企检查下降33.76%,涉企处罚下降37.28%,罚没收入下降38.29%,实现了涉企检查、处罚“双下降”,切实维护了企业合法权益。

在全国多地,积极的探索,明显的效果,有益的经验正喷涌而出。

在浙江,以“大综合一体化”行政执法改革国家试点为牵引,以权力规则化、规则数字化、数字智能化为方向,着力打造省市县乡部门间、层级间协同贯通的执法监督数字应用,全面构建支撑有力的行政执法协调监督数字化治理体系,基本实现了职责更清晰、队伍更精简、机制更健全、协同更高效、行为更规范、监督更有力的改革目标。

在湖北,成立政府行政执法监督机构116个,挂牌110个,启用专用章104个,实现机构设置全覆盖;行政执法监督专职队伍从2022年初的172人发展壮大到现在的595人,增长245.93%;统一了行政执法监督标志,行政执法监督公务用车外观,进一步完善行政执法监督设施设备;加强制度规范体系建设,实现了行政执法监督机制、监督标准、监督文书“三统一”,保障了行政执法监督工作开展的科学性、合法性、规范性。

司法部行政执法协调监督局负责人表示,司法部将下大力气,拿出硬措施,督促指导各地基本完成省市县乡全覆盖的完善的行政执法监督体系建设,实现对行政执法工作的全方位、全流程、常态化、长效化监督,推动行政执法更加严格规范公正文明,行政执法质量不断提升。

漫画/高岳

记者手记

执法如山,离不开监督之力。

正是因为有了行政执法监督,行政执法中出现的种种问题:无论是法律适用错误问题,还是执法程序不规范,又或是行政执法人员行为不当,都将在其全方位、全流程监督下“现出原形”并被判例纠错,从而督促行政执法机关落实严格规范公正文明执法各项要求,维护人民群众合法权益。

与其他监督方式相比,行政执法监督是各级党委和政府统筹行政执法工作的基本方式:行政执法监督基于上下级行政机关之间的领导关系,是一种依职权启动的主动监督,通过日常监督、专项监督、重点监督以及制发行政执法监督督办函、意见和约谈等措施,精准高效纠正行政执法机关不当或者违法行为。

相信,随着省、市、县、乡四级全覆盖的行政执法监督工作体系的基本建成,行政执法监督对行政执法的统筹协调,规范管理、指导监督和激励保障作用将更加有力,我国行政执法的质量和效能必将不断提升,各级政府的公信力、人民群众的安全感、获得感和满意度也必将进一步提升,我国经济社会高质量发展将获得更多助力。

□ 本报记者 陈磊

近日,北海公园门区及重点游览区域已全部增设抵制揽客商拍提示牌,提醒游客共同营造文明游园环境;天坛公园根据实际情况,对商拍扰序治理规定进行细化,祈年殿等古建筑院落和园内重点区域对商拍作出约束……本月以来,北京市部分市属公园对商拍予以规范引起社会广泛关注。

实际上,这并非个例。《法治日报》记者梳理公开信息发现,目前湖南省长沙市的综合性城市公园橘子洲、陕西省西安市的大型皇家园林式文化主题公园大唐芙蓉园等也已对商拍作出约束。

为何一些公园要对商拍“出手”?据调查了解,实践中,少数商拍从业者会长时间霸占最佳拍摄点或为了拍摄效果不惜践踏草坪,在禁入区域拍摄,这些商拍乱象往往会引发投诉,这也是商拍被公园约束的主要原因。

对此,有人表示赞同,因为这种行为扰乱了公园秩序,影响了其他游客的游览体验;也有人认为,游客商拍需求确实存在,公园方不该“一刀切”,加强规范管理即可。

在受访专家看来,城市公园的服务管理事项,可以由地方立法实现,公园可以对无序商拍进行管理;实践中,已经有数十个城市出台了公园条例授权公园管理机构行使管理权,其中包括对公园游览秩序的维护,对于没有破坏游览秩序的商拍,公园管理机构可以根据地方立法授权通过设定许可的方式予以允许,同时设定商拍规则,这样既避免游览秩序的破坏,又能满足游客的拍摄需求。

多地公园约束商拍

一块约一米高、半米宽的咖啡色告示牌竖在安检口,中间四个白色大字“谢绝带入”非常醒目,告示牌的上面是一行提示“共享文明游园 抵制揽客商拍”,告示牌下半部分的提示是:“谢绝携带闪光灯、遮光板等摄影摄像器材入园。谢绝携带有明显商拍信息、涉嫌商拍揽客的物品入园。”

这是记者今年12月19日在北京市北海公园南门看到的一幕。

通过安检后进入北海公园,路边竖着一块告示牌——北海公园游客不文明行为曝光台,右下角有一项是“占道拍照”,走过永安桥,顺着公园道路往前走,过陟山桥,一直走到公园北门,这里也竖着一块和南门一样的告示牌,再向左折行,往静心斋、五龙亭方向,记者看到,静心斋的告示牌文字提示是“谢绝商拍人员进入”,并附有投诉电话。

园里的游客不少,其中有穿着古装拍照的游客,但记者没有发现有带着大包小包的服装道具和摄影器材。有工作人员在景区来回走动执勤,一旦有游客投诉商拍扰民情况,就会上前询问。

北京市民李婧(化名)向记者回忆,就在不久前,北海公园的商拍还很多,严重影响游览秩序。“当时是周末,我带着10岁的女儿到这玩,从永安桥开始,就看到有不少穿着‘格格’服装的游客在拍照,给他们拍照的人则是大包小包的各种器材,有的还现场化妆。”李婧说。

为了避开这些拍照的游客,李婧带着女儿绕行漪澜堂方向,但“格格”依然未见减少,因为这里的长廊景色好。她边走边和女儿数“格格”,等走到陟山桥时大吃一惊,竟然有130多名“格格”,其中有不少“格格”旁边跟着摄影师或摄影团队,明显属于商拍。在陟山桥上,更有有4名“格格”摆拍各种造型,摄影师差不多拍了20多分钟,“不少游客都在等他们,最后我们也没机会在桥上拍照”。

“这种商拍严重影响了游客的游园体验,就应该管管。”李婧说。

记者随后前往附近的景山公园,在公园里面登山的路口处,则是“谢绝商拍”的告示牌,上面写着“山体区域道路狭窄,禁止未经允许的商业拍照、拍摄、直播占道”。

记者梳理公开信息发现,除北京外,全国多地有多家公园明确对商拍进行约束。比如大型皇家园林式文化主题公园——大唐芙蓉园发布提示:景区内禁止占用通道或广场进行旅拍以及旅拍人员在园区内或大门广场推销旅拍产品等不文明行为;综合性城市公园——橘子洲景区从2024年10月底开始全面开展旅游秩序专项整治行动,其中包括禁止任何未经景区批准的商业性拍摄行为,登录橘子洲景区预约界面,在“游客注意事项”中也明确提及,未经景区允许,禁止进行商业性拍摄等非参观游览活动。

商拍游览易生冲突

值得注意的是,对于游客自拍和互相拍照,北海公园并未禁止。据了解,近期北海公园部分区域的告示牌从最开始的“谢绝商拍”替换成“禁止商拍扰序”,重点区域的告示牌提示为“谢绝商拍人员进入”,表明公园重点关注的还是扰序的商拍。

“游客经常会投诉,有些商拍长期占据热门景点,导致别人没法正常游玩,希望我们能好好治理这些商拍,由此引发的矛盾纠纷也不少。”有公园工作人员表示。

据了解,“商拍扰序”行为包括但不限于:

公园里,「格格」们商拍太烦人了

专家:地方立法为公园平衡商拍需求和管理秩序

携带大量服装、摄影器材,营地车等道具和载具进入市属公园,长时间占道、圈地进行化妆、换装、跟拍,聚集等拍摄行为及因商业拍摄引发的其他扰序行为。

公开资料显示,我国城市公园类型有10余种,其中既包括常见的综合性公园、社区公园、游园,也包括专类公园例如动物园、植物园、滨水公园、城市湿地公园等。

城市公园承载着改善生态、休闲游憩、科普教育等多重功能,是群众生活和城市功能不可或缺的重要内容。据报道,目前全国城市综合公园、社区公园、专类公园等公园超2.8万个,北京、深圳等城市建成了“千园之城”。

北京市摄影行业一位人士向记者介绍,到公园游览拍照就是当前流行元素之一,特别是在具有文化底蕴的古建筑景点、风景秀美的热门景点拍一组个性化照片,成为人们旅游时的期望与追求,再加上社交平台的快捷沟通和拍摄设备的小型化、可移动,都促成了商拍热。

“一些商拍人士为了追求效果,不管不顾他人感受,踩踏草坪、闯入禁入区域,有时候还会进行大规模拍摄活动,携带大量器材,产生大量噪声,这些扰序行为让其他游客的游园体验感大打折扣,也让正常的商拍在他人眼里‘变了味’。”上述摄影行业人士说。

地方立法精细管理

2024年12月1日,住房和城乡建设部发布的《城市公园管理办法》开始实施,其中规定,城市公园是公益性城市基础设施。

中国人民大学法学院教授杨建顺解释说,“公益性城市基础设施”在行政法理论上属于公物(学术概念,非法律用语)的范畴,城市公园属于一般性公物,即行政主体可以直接提供于公众之用,

任何人都有权使用,同时无权排他使用,以维持和增进公共福祉。从这一层面讲,任何人包括商拍者都可以到公园里拍摄。因此,商拍可以看作对公园设施的特殊利用,只要其占用空间和时间不影响其他游客,不具有排他性,就应该被允许,而不应该单纯以占用时间长为识别标准,比如景点没有游客时,可以长时间占用进行商拍,这样能够鼓励公物使用效率最大化。

“但另一方面,其他游客的权利也需要保障,甚至在法益上,其他游客的权利共同构成的游园秩序要大于商拍权利,也就是说,商拍必须遵守公园的秩序管理。”他说。

如何实现游客商拍需求和景区秩序之间的平衡?受访专家认为,主要依靠的还是公园管理机构。

记者梳理发现,目前已经有数十个城市出台了公园条例,授权公园管理机构维护正常游览秩序,为当地城市公园服务管理提供了法规依据和保障。

北京部分市属公园禁止无序商拍主要是依据《北京市公园条例》《北京市旅游条例》有关规定进行管理。《北京市公园条例》第四十六条明确:禁止游人影响园容和游览秩序的行为。《北京市旅游条例》第三十八条规定:景区对擅自摆摊、圈地和占点的经营行为,有权采取制止、劝离或者拒绝提供服务等措施。

《广州市公园条例》规定,游客“不遵守公园管理规定,妨碍公园管理活动”“破坏公园游览秩序”的,由园林行政主管部门实施行政处罚。园林行政主管部门可以委托符合法律规定条件的公园管理机构实施这种行政处罚。此外,如果游客构成违反治安管理行为的,由公安机关依法予以处罚。

杨建顺认为,《广州市公园条例》的规定值得其他地方借鉴,既通过地方立法授权公园管理机构对公园的明确管理权限,又使公园管理机构受托对不遵守公园管理规定的行为依法实施行政处罚,还与公安机关执法形成衔接,职权范围完整且明确。

为多家公园文旅企业提供法律服务的北京志霖律师事务所高级合伙人邱郁认为,从法律实务的角度看,随着社会的进步和人们法治意识的提高,“法无禁止即可为”的观念深入人心,通过查询和检索,禁止无序商拍仅出现在一些公园的参观须知中,并无法律法规等上位法的明确规定,《北京市旅游条例》等地方立法也没有明确将无序商业拍摄纳入旅游不文明行为范围中,因此,公园管理机构或行政主管部门在禁止无序商拍时可能容易引发纠纷甚至诉讼。

邱郁解释说,根据现行行政诉讼法,法律、法规、规章授权的组织作出的行政行为都被纳入受案范围。根据转变政府职能的需要,越来越多的公共管理和服务职能由社会组织承担,一旦公民认为这些组织(比如公园)的行为侵犯了自己的合法权益,也可能对其提起诉讼。虽然目前从公开信息中尚未检索到因无序商拍引发的诉讼,但相关法规可以在修订时对此予以明确规定,或者通过列举解释的方式予以明确。一旦实务中出现此类诉讼,则需要审判机关根据法律法规的立法目的及相关规定作出判决。

逛公园是平常事,杨建顺建议,还没有制定公园条例的地方应尽快立法,明确授权公园管理机构的管理权限;已经制定公园条例的地方,修订时明确授权公园管理机构的管理权限,在各地普遍制定公园立法的基础上,国家可以将《城市公园管理办法》上升到行政法规层面,制定城市公园管理条例,对相关问题予以规范。