

以体制改革破解“权责交叉、多头执法”顽疾—— 行政执法探新路

本报记者 丁谨之

“同一条马路,斑马线由交警划,路边摊归城管,道路又属交通局,出了事情叫阿拉找啥人?”舟山市民郑阿春不解地说。

“有人在河道内非法电鱼,这事是渔政、水利,还是公安管呢?”宁波市民徐锦义心中存疑。

“我家小区出门就是个马路菜场,吵吵闹闹而且环境卫生也不好,相关部门怎么总是管不好?”举报电话中,金华市周小姐语带焦灼。

“10多项‘大盖帽’,管不好一顶‘大草帽!’”人们总用这句老话调侃执法部门的尴尬。为解决这一存在多年的执法困局,一场有关综合行政执法体制改革的试点,正在我省悄然进行:横向上,扩大综合行政执法的范围,尝试解决“权责交叉、多头执法”问题;纵向上,将综合行政执法向街道、乡镇延伸,推进执法重心下移。

从执法机构整合的“物理变化”,到行政执法职能重组、转变的“化学反应”,这场改革为百姓生活带来的变化渐渐显现。

一支执法队伍—— “踢皮球”成为历史

“赶紧出发,有人举报非法使用童工。”刚挂下电话,义乌市综合行政执法局佛堂大队的执法人员迅速出动,一路赶往某针织有限公司,并在车间查明了该企业非法使用两名童工的行为。“要是过去,最起码要3个部门分头执法,还未必能及时查处。”执法人员杨建伟告诉记者,短短一上午,他们已先后在义乌下骆宅白屋定型厂监测了排污情况、查处了工业园区边的非法行医点。“现在执法边界划清楚了,解决问题的效率高了,老百姓也满意。”

如今,义乌市综合行政执法局佛堂大队成了佛堂镇内行使行政处罚权的主要队伍,集中行使原由工商、环境保护等23个市政府部门行使的2163项行政执法权。“举报投诉就找佛堂大队,这样清清楚楚的,就是好!”滥造坟墓、噪音扰民、内河电鱼……这些曾投诉无门的“皮球”终于落到了综合行政执法局的“责任田”中,当地百姓纷纷竖起大拇指。

义乌市佛堂镇的改革,只是我省深化综合行政执法改革的一个缩影。面对行政执法中存在的多头执法、相互推诿等问题,我省在步入21世纪以来,便开始积极推行相对集中行政处罚工作和综合行政执法改革。2003年,衢州、义乌两市开展综合行政执法试点,整合城市管理、水务渔政等诸多领域的500余项行政处罚及相关行政检查、行政强制权,组建综合行政执法局,实行集中统一执法。2010年,我省在义乌市佛堂镇深化改革试点后,嘉兴、舟山市又于今年被确定为全面开展综合行政执法试点。

一次权力下放—— “蹲下身”统管城乡

笔直站立的人要想摸到自己的鞋子,显然是天方夜谭的设想。但只要蹲下身,一切将迎刃而解。在我省综合行政执法体制改革中,“蹲下身”也是其中的一记妙招。

嘉善县是嘉兴市的综合行政执法体制改革试点,而姚庄镇则是试点中的试点。去年10月,嘉善县城管执法局姚庄分局由此经历了意外“扩权”。“原本分散于17个部门的1491项行政处罚权,现在都集中划转到我们这里。”分局副局长陈捷庆肩上的担子虽然重了,但是干活的劲头却更足了。“以前巡逻时,常常发现违规经营的问题,但我们没权管。现在即查即管,大家特别有积极性。”据统计,从改革启动截至今年8月底,姚庄分局共查处各类行政处罚案件235件,其中36件涉及部门多、执法难事项得到解决,群众满意度明显上升。

分到“执法重心下移”第一杯羹的当属义乌市佛堂镇。试点前,在职能划转部门中,除少数部门在佛堂镇设有专门执法队伍外,其余部门都是临时调派,人员一般不超过3人,分散执法,出拳无力。

如今,佛堂大队的院门口,“佛堂镇综合行政执法办公室”与“义乌市综

法局,实行集中统一执法。2010年,我省在义乌市佛堂镇深化改革试点后,嘉兴、舟山市又于今年被确定为全面开展综合行政执法试点。

“这次改革在查处违法建筑、环境污染方面,成效特别明显。”据义乌市综合行政执法局佛堂大队大队长胡春蕾介绍,除旅游、民防外的所有领域,佛堂大队承办的案件均已涉及。统计显示,实行综合行政执法改革后的第一年内,佛堂镇共拆除违法建筑面积4万多平方米,是前一年拆除面积的5倍;办理的环境污染案则为前一年的1.55倍。

除了助力中心工作外,这场改革更让老百姓受益。北仑区长江路附近的3块光污染严重的电子广告屏,群众虽然多次投诉,但一直在各部门间的执法“盲区”中顽强生存。如今,经执法中队的协商沟通,广告屏已降低亮度、定时开关,周围居民终于能安稳入睡。“以前找过好几个部门,不仅解决不了,还要‘踢皮球’。现在好了,找一家就解决了。”家住附近的林小茹告诉记者,改革后感受最深的,就是身边的烦心事投诉有门了,而且一管到底。

“从目前的实际情况来看,各个试点的改革成效显著,下一步会在全省推进。”省编办负责人表示。

综合行政执法局佛堂大队“两块牌子”并列高挂。胡春蕾告诉记者,两者合署办公,一套人马。以佛堂镇为主进行日常管理,执法行为则以市综合行政执法局名义作出。

“现在的管理很顺,镇政府有了管理抓手。”一位佛堂镇领导坦言,过去乡镇没有行政执法权,大量权力都集中在县(市)级以上各级政府及相关部门手中,这让乡镇执法长期陷入“看到的管不到”的体制尴尬中。2010年到2011年上半年,佛堂大队共办理各类案件3558起,案件办理量同比大增,基层执法力量明显增强,有效解决基层执法中存在的监管执法真空问题。

2013年元旦开始,宁波北仑区的“大盖帽”也在9个乡镇、街道现身。从此,这支队伍不但要肩负起城区内的城市管理工作,同时也要统管农村的部分执法工作。“长期在一线巡逻检查的执法人员,发现问题的几率显然更高。”北仑区城市管理行政执法局副局长袁立群说。

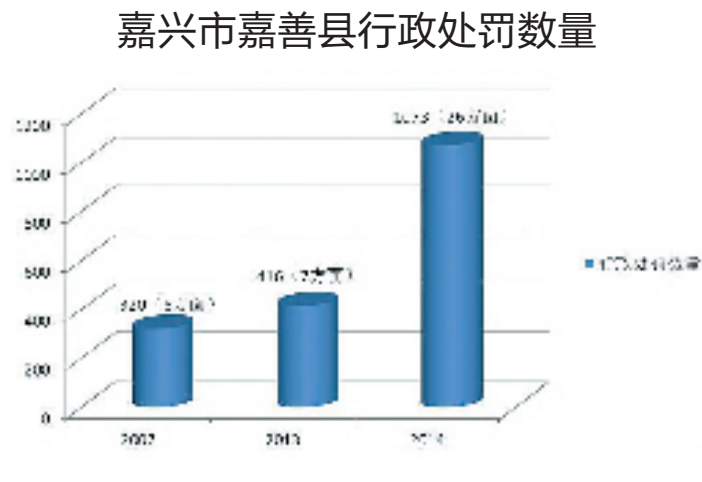
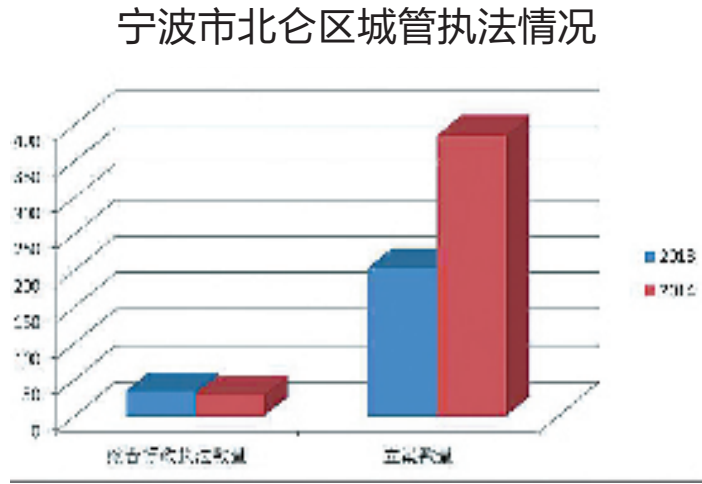
“这场改革属于缺什么补什么,跟上了乡镇发展需要。”在我省许多乡镇干部眼中,这次部分执法权的下放可称得上是一场“及时雨”。



执法队员在检查企业排污口的水质。



执法队员对某超市明码标价情况进行检查。



一场管理转型—— “多面手”秉公执法

怀抱一本500多页的“大部头”,下班时间里的宁波北仑区新碶城管执法中队队员孟宪武,俨然是一个“学习积极分子”。“不学习法律知识怎么去执法?得分分钟抓紧呢!”老孟不好意思地冲记者笑笑。周一考的频次让他感到有些压力,但一二次的“充电”也让他在办案过程中更具信心。

北仑区深化行政执法改革后,为了用好手中日益增加的执法权,城管执法局案审科除组织“周考”外,还进行每周一次的案件会审,挑选近期出现的难处理大案,由专家进行案情分析和会诊,让执法人员在旁听中吸取经验,力争成为合格的综合行政执法“多面手”。“改革后的城管工作,对队员的个人素质和能力提出了更高要求,我们安排了多次特训和考试。”袁立群介绍说。

从单纯的城管队员到各个领域的“多面手”,执法队员们历经挑战。日前,佛堂大队对某电镀厂的排污情况进行检查时,发现水的颜色有问题,但取样检测却显示合格。敏感的执法队员怀疑该厂环保设备的运行存在问题。通过多次检

查,执法队员发现,该厂擅自用一根地下水管与污水处理设备连接,用地下水代替污水从排口排放以应对抽查。

“这次能发现破绽,也是我们通过长期实践和不断学习的结果。”据杨建伟回忆,由于环保监督工作专业性强,刚开始试点时,自己也常常摸不着头脑。“刚接手时,因为不熟练,每次检查企业都要跑上八九趟。”如今,通过到现场查看环保设备运行情况、出水颜色及PH值、排水数据等台账登记情况,任何偷漏排都难逃杨建伟练就的“火眼金睛”。

功夫不负有心人。我省自推行综合行政执法体制改革以来,佛堂镇、北仑区、嘉善县等试点地区的办案质量得到群众普遍认可。

“从城市管理转型升级到社会治理,希望执法的队员能用好手中的权力,为老百姓有效解决更多大事小事。”这是嘉善市民薛敏对综合行政执法的理解和期盼。下一步,我省将总结、完善试点的经验做法,努力构建行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的现代行政执法体制。

记者手记

礼法合治的期待

丁谨之

城市中的相对集中行政处罚权,仅是行政效率的提速之举。采访过程中,给记者留下最深印象的当属“城乡一体化”的社会化管理体系,这意味着农村不再被排斥在现代城市管理体系之外。

何以将农村地区纳入社会化管理体系?这一改革是否有其坚实的社会基础?

中国传统社会是乡土性的,这一点在农村地区尤为突出。过去,中国农民以务农为生,即直接取资于土地。农村的经济基础和农业自身的固定性决定了乡土社会的固定性——社会变迁缓慢、人口流动少。建立在传统农村的乡土性、熟悉性和社会变迁速度等因素之上的中国传统农村社会,是一个“礼治”社会,即人们的行为必须合乎社会公认的行为规范,在社会继替的教化中养成个人的敬畏之感,使人主

动服膺。因此,中国古代士大夫才会将类似桃花源的农村地区视为实现“无为而治”的理想之地。

“礼治”存在的前提,是社会变迁并不剧烈,“规矩”可以有效处理争端。但改革开放以来,中国农村变化迅速,大批劳动力外出务工,农业收入不再是农民最主要的经济来源,乡土社会的固定性随之松动。

受各种观念的影响,也使得农村中原具有较大影响力的“长老式”人物威信大大下降,沦为婚丧嫁娶中的仪式主持人,致使原有的社会秩序面临解体,这为综合行政执法改革向农村延伸提供了成熟的社会土壤。建立完善的法制体系、树立社会主义核心价值观,中国农村正亟待形成“礼法合治、德主刑辅”的管理方式。

正如走访改革试点地区时,当地政府官员所言,高速的城镇化发展现状是推进“城乡一体化”综合行政执法体制改革的基石,也让改革“非改不可”。

各方评说

义乌市行政综合执法局佛堂大队大队长胡春蕾:大综合执法是改革的产物,一些专业性、技术性较强的领域,执法人员较难准确把握相关政策,执法难以深入。这些剪性强、需要专业设备和专业知识鉴定检查、实际查处过程中需原主管部门配合指导较多的管理事项不宜划转,或人随事转明确原主管部门的应负职责。

“里”,通过明晰权力边界、规范执法程序等方式加以约束。

嘉兴市嘉善县罗星街道城西社区居民张利春:我住在城郊结合部,夏天小区盛行大排档,晚上的噪音影响睡眠。以前我都不知道往哪里投诉,现在拨个96310的行政执法投诉热线就行。

宁波市北仑区法制办主任石剑平:“城乡一体化”综合行政执法改革的实质是突破城市管理的社会管理模式。改革后,执法局的执法范围增大了,需要将行政权力“关在笼

网友“只眼看法”:在高速城市化发展中,城市管理的难度加大,但综合行政执法机关仍缺少国家层面在此领域的专门立法,这直接影响城管机关的职能定位。



执法人员正在办理的疑难行政案件进行讨论。

索向鲁