

以案释法促提升 执法为民践初心

——我市集中发布行政执法指导案例

为帮助行政执法人员准确理解适用《行政处罚法》等法律、法规,充分发挥典型案例指导、示范、警示作用,切实提高行政执法机关及其执法人员的执法能力和执法水平,全面推进严格规范公正文明执法,近日,市委依法治市办、市司法局集中发布了20个行政执法指导案例,涵盖适用行政处罚裁量基准、实施“不罚轻罚”、落实“一事不再罚”、委托执法、完善行政执法与刑事司法双向衔接等执法示范点,对部门执法有很强的参考借鉴作用。

“以案释法”让执法精细化

行政处罚裁量是行政执法机关对法律、法规、规章中原则性规定或者具有一定弹性的执法权限、裁量幅度等内容进行的细化量化,如何适用是执法实务中的重中之重。根据《行政处罚法》和国务院办公厅《关于进一步规范行政处罚裁量权基准制定和管理的意见》等有关要求,各级行政执法机关要依法制定行政处罚裁量基准,规范行使行政处罚裁量权,避免裁量权滥用。通过适用行政处罚裁量基准的典型案列,可以引导行政执法机关科学制定裁量基准并精准适用,有效避免行政执法该严不严、该宽不宽、畸轻畸重、类案不同罚等现象,防止执法扰民和执法简单粗暴“一刀切”,最大程度为市场主体和人民群众提供便利。

“以案释法”让执法有温度

《行政处罚法》首次提出“首违不罚”,明确包括首违不罚、轻微违法不罚、无过错不罚等三类柔性执法要求,这不仅彰显了执法温度,还能有效预防违法,是处罚与教育相结合原则的具体体现。引导行政执法机关将宣传教育,服务指引,告诫监管等手段应用到行政执法工作中,让执法走到群众心中,达到法治效果和社会效果的有机统一,让“柔性执法”迸发出“刚性力量”。近年来,我市动态发布“不罚轻罚”清单376项,市场监管领域不予实施行政处罚措施31项,积极推行包容审慎监管。截至目前,全市各级执法部门办理不罚轻罚案件14730件,减免罚款金额2265.17万元,受益企业15364家,根据省委

依法治省办法治检测指标显示,我市不罚轻罚案件数量位居全省第一。

“以案释法”让执法放得下

持续深化乡镇综合行政执法体制改革,推动执法重心下移是全面提升基层治理现代化水平的重要抓手,目前,全市156个乡镇全部成立综合执法办公室,实行“一支队伍管执法”,较好地解决了“看得见、管不着、调不动”的难题,有利促进了镇域治理水平提升。厘清执法部门和镇街综合执法的职责边界,指导县级执法部门通过与镇街签订《行政处罚委托书》的方式,下沉城市管理、生态环境、农业农村、自然资源等领域委托事项685项,明确委托依据、委托权限、执法区域等,并对外公布接受社会监督,提升行政处罚委托制度的生命力。委托执法典型案例的发布为行政执法部门下放行政执法权和赋权镇街执法提供了生动范本。

“以案释法”让执法聚合力

建立健全行政执法与刑事司法衔接机制,是法治政府建设的应有之义。2022年10月,市司法局、市法院、市检察院、市公安局联合出台《济宁市行政执法与刑事司法衔接办法》,明确刑事优先、双向移送的原则,建立了联合执法、信息共享、咨询会商、案件移送等机制。行刑衔接案列正是落实两法衔接制度,推动行政执法机关与司法行政机关协调联动的典范,既确保了案件程序规范合法,又实现合力提升工作效能,防止出现“有案不移、有案不立、以罚代刑”等情况。今年以来,全市共有461家执法部门接入济宁市行政执法网上办案平台,线上运行行政处罚案件7897件,其中,行政执法机关向公安机关移送涉嫌犯罪案件45件,接受公安机关移送需要追究行政责任的案件7件。

案例是活的法律,市司法局将建立行政执法案例指导制度,进一步挖掘、发挥典型案例的引领示范价值,让人民群众在每一项执法活动中,都能感受到风清气正;在每一项执法决定中,更能感受到公平正义。

市司法局

创新实施“四新”工程 提升行政执法人员能力素质

我市积极履行司法部行政执法监督工作联系点、行政执法人员培训标准化体系建设试点和省司法厅行政执法人员科学化管理试点工作职责,立足基层执法工作实际,积极探索,创新实践,大力实施“四新”工程,精耕法治人才队伍建设,提升行政执法人员能力素质,推进严格规范公正文明执法。

严把准入关口,管好执法“新资格”。加强行政执法人员资格管理,是行政执法的第一道关口。我市认真贯彻落实习近平法治思想和《中华人民共和国行政处罚法》有关规定,根据司法部《关于做好全国统一行政执法证件标准样式实施工作的通知》精神,于2021年10月1日起全面启动《中华人民共和国行政执法证》。严格行政执法人员资格动态管理,市司法局印发《关于加强全市行政执法证件规范管理的通知》,明确电子执法证件和实体执法证件具有同等效力,指导监督全市各级行政执法部门开展持证情况专项梳理排查,根据执法人员部门、岗位变动情况及时更新调整,厘清垂管部门和地方部门的办证权限,截至目前,市司法局已组织完成全市20982名行政执法人员的最新版行政执法证件换发工作,及时将2022年6月30日到期的13523个执法证件统一收回,保障了执法人员资格管理的规范性、严肃性。

强化以知促行,拓展培训“新路径”。将学习贯彻实施新修订的《行政处罚法》纳入行政执法人员培训体系,编印发布《<中华人民共和国行政处罚法>(2021年修订)实施通用指引》,扎实开展制度化、规范化、常态化培训,市县乡三级举办新行政处罚法培训196场次,近2万名一线执法人员参加培训。立足执法实际,创新培训形式,在全市开展行政执法人员“知识大学习、岗位大练兵、技能大比武”活动,全市20941名行政执法人

员参加活动,通过行政执法基础知识学习测试、现场模拟执法、执法文书制作、创新创业竞赛等形式开展教、学、练、战一体化培训,切实增强了培训的感染力和实效性。

探索数字赋能,构建线上“新模式”。加强线上平台建设,探索数字技术在行政执法人员培训考试和资格管理中的深度运用。2021年9月,“济宁市行政执法人员培训考试云平台”正式上线运行,“平台”按照岗前、岗中、离岗三位一体的培训原则设置分级培训任务,按照公共法律、专业法律和典型案例设置分类培训课程,设置“每日一练”和“模拟测试”,深度融合“济宁执法”APP和培训考试移动端,实现培训、执法双融合双促进。自平台运行以来,已开展执法人员上岗培训和常态化在岗培训57862人次,参加资格考试人员22576人,合格21664人,合格率达到95.96%。依托平台数据,开展执法人员培训考试工作大数据分析,绘制执法队伍“人才图谱”,及时发现问题,分析短板、提出对策,推动了执法人员能力素质提升的智能化、规范化、成果化。

加强考核评估,促进能力“新提升”。将行政执法人员培训考试、资格管理和持证上岗制度落实情况纳入专项督察和法治建设考核中,强化督察考核结果应用。在今年8月启动的《行政处罚法》实施情况和乱罚款问题专项实地督察过程中,随机抽取8个重点执法领域的199名行政执法人员进行闭卷公共法律知识测试,重点考察行政执法人员对行政执法基础理论、行政执法专业知识以及行政处罚法、行政许可法等重点法律法规的掌握情况,执法人员抽测参考率99.5%,平均分87.57分。执法人员理论素质和执法队伍整体水平有了明显提升。

市公共法律服务中心

推进公共法律服务提档升级

今年以来,市公共法律服务中心充分发挥法律服务保障作用,整合多种法律服务平台资源,构建便捷、智能、多维、立体的法律服务体系,深入推进公共法律服务提档升级。目前,市公共法律服务中心窗口、工作站等实体平台共解答法律咨询3800余件,12343(12345)热线平台解答法律咨询31750件,无人值守智慧终端、公法在线等网络平台解答法律咨询2180件,法律咨询量同比增长38%,满意评价率达到99.6%,其中,涉及婚姻家庭纠纷占比31%、交通事故纠纷占比28%、劳动合同纠纷占比25%、房屋拆迁纠纷、土地承包、侵权等纠纷占比16%,无一因法律服务不满意而投诉。

深度融合公共法律服务平台资源,提供专业咨询和业务办理。遴选优质的法律服务机构相关专家律师覆盖到市公共法律服务窗口值班岗、“无人值守”智慧终端后台服务岗以及热线网络站点值班岗,全面运用“法援在线”、“公法在线”系统网上办、指尖办,深化“互联网+公共法律服务”,整合法律咨询、法律援助、调解、公证、司法鉴定、仲裁等12个实体平台业务窗口以及工作站、热线平台、网络平台优质服务资源,推向群众有关法律纠纷、交通事故、房屋拆迁等案件菜单式需求,集接待、指引、咨询、分流、受理、办理、监督等功能于一体,助推各类纠纷的法律服务能力提升。今年以来,办理涉及农民工、老年人、残疾人、妇女、未成年、退役军人等特殊群体的法律援助案件共计600多件。

依托平台成立公共法律服务调解中心。为受援人提供集法律服务、法律援助、人民调解、公证、司法鉴定等全链条法律服务,建立由市公共法律服务中心领导、法院指导、社会力量参与、受援人求助事项一站式解决平台,以“和为贵”的调解理念,“有纠纷不打官司也能行”的服务方式,发挥律师调解的专业素能,尤其是将房屋拆迁、土地征收、项目招投标等方面引起的纠纷在市公共法律服务中心一站式终端解决问题,今年以来,现场调解成功此类纠纷95件,调解满意率100%。

设立便捷的公共法律服务分中心。通过基层调研、遴选考察,分别在任城区的中昊律师事务所、北湖区的北京中银

(济宁)律师事务所和高新区的国融琴岛(济宁)律师事务所设立济宁市公共法律服务中心分中心,形成位于我市主城区西部、南部、东部稳固的法律服务三角区域,方便人民群众各种法律服务需求得到及时解决,充分发挥公共法律服务经济发展和社会稳定的作用。目前,三个分中心为当地群众提供法律咨询12450人次,办理法律援助案件530件,分中心律师成功化解纠纷230件。

精准服务,为乡村振兴注入法治动力。携手“第一书记”服务队深入乡村、社区,开展“乡村振兴法治同行”主题系列宣传活动。组织市县两级法律援助人员、志愿者、村(社区)法律顾问、公证员等通过悬挂宣传横幅、设立法律咨询台、公证代办点的形式,向群众宣传法治理念、讲解法律知识,以优质公共法律服务为乡村振兴注入法治动力。先后深入到汶上县南旺镇、兖州市新驿镇、高新区柳行街道、任城区某些民营企业村民家中等,对群众关心的房屋拆迁、土地征收、婚姻家庭、继承法律问题进行详细解答,引导群众及时通过公共法律服务平台解决问题。对贫困户建档立卡,开通绿色通道,对老弱病残、留守妇女、农民工等特困群体,持续降槛扩面,做到应援尽援。今年以来,共发放《民法典》《法律援助法》《乡村振兴促进法》《农村土地承包法》等宣传折页15000余份,解答法律咨询3000余人次。

聚焦助企攀登,新形势彰显公共法律服务新担当。我市提出“制造强市 助企攀登”的战略部署,为持续营造良好的营商环境,市公共法律服务中心联合市劳动仲裁院开展了法律援助困难职工、公共法律服务惠企助企的“法铸和谐”三年行动计划,组建工作专班,带领法律服务团队深入企业、矿区等,为中小微企业以及困难职工家庭,提供源源不断的法治支持。目前,已有19家律所、100余名律师(调解专家、宣讲团讲师)加入服务队伍,按照重点突破与全面普及相结合的工作原则,与100余家企业建立了定向联系。截至目前,法律服务队开展宣讲培训活动58场次,惠及企业700余家,职工1万余名。

“无证明城市”建设显成效

群众办事告别“人在证途”

持续推进“无证明城市”建设,是优化营商环境和推进政府职能转变的重大举措,今年以来,我市认真贯彻落实省政府关于深化数字赋能、建设“无证明城市”的指示精神,加快建设“无证明城市”,明确市司法局牵头开展证明事项清理,编制免提交证明事项清单,推动“减证便民”向“无证利民”转变,让群众不再为开证明而烦恼。10月13日,市政府印发《关于公布市级证明事项免提交清单的通知》,公布第一批免提交证明事项共计434项,其中电子证照类265项、数据共享类79项、告知承诺类48项,涉及公安、司法行政、住房和城乡建设、生态环境、文化旅游、交通运输、市场监管等22个领域,“无证明”已然成为我市高质量发展进程中一张闪亮名片。

科学制定实施方案 周密部署强化协作

立足以人民为中心的发展思想,秉承问题导向、高效便民、协同推进、风险可控的原则,市司法局印发《关于开展证明事项清理和证明事项免提交清单编制公布工作的通知》(以下简称《通知》),牵头开展证明事项清理和证明事项免提交清单编制公布工作,明确实行取消或免提交的证明事项范围,全面消除各类“奇葩证明”“循环证明”“重复证明”,加快实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务协同管理和服务。《通知》要求各部门建立内部工作协作机制,明确责任分工,强化上下协同,周密部署安排,确保按时完成工作任务。

全面梳理证明事项 “三步”落实清单管理

本轮证明事项清理工作分为“三步走”,稳步扎实推进“无证明城市”建设。一是摸底阶段,确保事项全覆盖。指导市直有关部门、单位以法律法规和国务院决定为依据,参照2021年发布的市级证明事项实施清单,全面摸清“家底”,动态调整本部门、单位的证明事项清单。二是梳理阶段,确保事项应纳尽纳。聚焦户籍管理、市场主体准营、资格考试、社会保险、社会救助、健康体检、法律服务等重点民生领域,明确凡是能够通过电子证照、数据共享、告知承诺、行政协助、部门核验和现场检查勘验等方式进行核查的,原则上不得再向群众索要。三是审核阶段,确保事项科学精准。按照证明事项实施清单、免提交清单“两清单”双向审核、实时反馈、同步推进的原则,对市直部门、单位提报的事项进行多轮

市司法局

打好“行刑衔接”组合拳

为扎实推进依法行政,严格公正司法,市司法局积极探索建立健全行政执法与刑事司法衔接机制,推动全市各级行政执法机关与刑事司法机关协调联动,为法治政府建设提供强有力的法治保障。

以制度保障推动长效管理。根据国务院《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》等法律、法规,修订完善《济宁市行政执法与刑事司法衔接办法》,与市法院、市检察院、市公安局建立联席会议、信息共享、案件移送、情况反馈等4项配套制度,保障刑事责任优先,行政执法刑事司法双向移送等规定落到实处。建立济宁市行政处罚案件办理情况统计分析制度,对包括移送案件在内的处罚事项进行“月调度、季统计、年通报”,及时摸清掌握各级行政执法部门案件移送办理情况,并跟进指导规范。将“行刑衔接”落实情况纳入法治建设考核指标体系,建立和完善责任追究制度,督促各级行政执法部门落实行刑衔接机制,防止出现“有案不移、有案不立、以罚代刑”等情况。

以数字赋能推动协同高效。搭建济宁市行政执法网上办案平台和行政执法监督平台,实现了处罚案件网上流转协同、流程实时监控和智能提示预警,确保行政执法机关移送案件的全过程留痕和可回溯管理,让行政权力在阳光下运行。根据平台数据显示,2022年以来,全市共有461家执法部门接入平台,共办理行政处罚(强制)案件7897件,其中,行政执法机关向公安

机关移送涉嫌犯罪案件数量45件,接受公安机关移送需要追究行政责任的案件7件。嘉祥县、泗水县先试先行,为检察院开通法治监督员账号,依托济宁市行政执法网上办案平台,线上共享本行政区域内近12000余条行政执法办案数据,定期进行案情通报,开展会商研判,推动了司法行政机关与检察院的深度互动,起到了良好的示范作用。

筑牢数字安全底座 高效拓宽应用场景

紧跟数字时代脉搏,强化数据赋能应用。我市通过加强电子证照数据归集应用,打造“无证明城市”服务平台等信息化手段,打通数据共享和部门核验渠道,实现证照数据实时共享调用,办事事项与所需证明点对点关联,有效推动证明变“群众跑”为“部门跑”“线上跑”,为免提交证明事项落地见效提供数据核验支撑。截至目前,全市电子证照库累计核发电子证照622种,数据量1808万条。我市“无证明城市”服务平台可提供235种电子证照线上查询和下载服务,在政务服务大厅、银行机构开展试用,打造了公证在线实时查询身份、婚姻等信息,教师资格认证不见面审批,“企业码”一码通办等应用场景,切实增强了人民群众的获得感和满意度。

协同发力加强监管 推动构建长效机制

立足建立健全“无证明”常态化运行机制,市司法局、市行政审批服务局、市市场监管局、市发展改革委等部门单位协同发力、狠抓落实,取得了明显进展成效。一是持续推进业务运行标准化、规范化、数字化。积极开展事项梳理、文本修订和流程再造,最大限度“减证明、减环节、减时限”。通过改革,完善了612个事项业务手册,窗口数量压减43.83%,全市行政许可事项提速率达98%以上。二是构建全方位、多层次、立体化监管体系。厘清审批部门与监管部门的职责边界,强化业务协同、管审互动。充分利用“互联网+监管”“双随机一公开”等方式加强事中事后监管。完善信用分类监管,及时将市场主体书面承诺的履约情况纳入信用记录,作为信用评价的重要依据,对违约失信情况依法依规进行约束惩戒。三是加强监管的“监管”。适时开展专项督察,通过实地检查、随机抽查、网络检索、电话回访等方式对证明事项清理工作和免提交清单落实情况进行监督检查,对发现的问题及时反馈给相关部门并跟踪督办,防止出现证明事项明减暗增、先减后增、边减边增等问题,助推“无证明城市”建设提质增效。

市司法局

打好“行刑衔接”组合拳

以专项督察汇聚衔接合力。今年初制定行政执法监督计划,确定关系群众切身利益的重点执法领域,协同开展行政执法监督检查。市司法局与市检察院建立涉企行政执法和行政执法监督工作协作配合机制,将检察院业务骨干纳入我市法治巡察干部库、行政执法监督专家库,共同开展执法检查,强化执法检查实效。微山县司法局前移监督关口,聘请微山县检察院工作人员担任行政执法监督员,参与环境污染等重点执法领域专项检查,促进执法部门在执法一线规范固定涉刑案件证据,有效提升重大违法犯罪的发现率和查处率。

金乡县司法局联合金乡县检察院开展行政执法案卷评查,就移送标准、证据要求、法律文书进行深入分析,指导执法部门规范行刑衔接程序。今年以来,市县两级协作开展重点执法领域专项督察,随同执法、行政执法案卷评查等23次,制发行政执法监督意见书11份,提出监督建议14条,进一步规范了行政执法行为,提高了行政执法质量。

太白湖新区

数字赋能法治政府建设

有效降低了政府法律风险和廉政风险。

开展培训教育,普及操作知识。将“政府合同数字化管理系统”操作流程、政府合同示范文本汇编成册,发放全区合同承办单位,加强政策宣贯及业务培训,推动各单位健全合同管理制度,切实履行合同主体责任,强化合同承办人员法律观念和风险防范意识,不断提高合同管理队伍法治素养。

太白湖新区将依托“政府合同数字化管理系统”,建立健全政府合同事前风险防范、事中履约检查、事后履约监管机制,实现全流程、全方位、全闭环监管,持续推动政府治理体系和治理能力现代化建设,不断提高基层治理法治化、智能化、专业化水平。

近年来,太白湖新区深加快推进法治政府和数字政府相结合,开发建设了“政府合同数字化管理系统”,构建了“互联网+法治”合同审查模式,有效规范了政府合同管理流程,政府对外合作风险有效降低,地方政府行政管理能力和水平显著提升。

整合管理流程,提高审查效率。全面梳理政府合同监督管理流程,将政府合同起草、在线咨询、征求意见、合法性审查、意见反馈、签约备案、履约监管等环节与数字化管理相融合,全面进行流程再造和模式优化,实现政府合同管理“全生命周期”数字化监管,有效缩短审查流程,提升了数据分析能力,提高了合同管理质量和全过程监管效率。

优化服务内容,提升工作效能。为进一步提升“政府合同数字化管理系统”服务能力,系统设置了各个环节的便捷服务内容。在合同起草方面,系统内开设了“法律法规库”、“合同文本库”、“合同条款库”,为单位起草高质量拟定合同条款提供借鉴和参考;在咨询、征求意见方面,支持多部门在线协同办公;在合法性审查方面,强化了法律顾问审查与合同管理人员复核双重审定机制;在意见反馈方面,系统对合同文稿各个环节修改内容进行全面留痕;在签约备案方面,系统对合同承办单位上传的合同进行自动归档并形成全过程数据库。通过便捷化的服务内容,政府合同制定、审查更加规范高效,减轻了后续审查压力。

加强分析预警,增强风险防范。依托“政府合同数字化管理系统”,建立合同风险问题数据库,通过数据比对进行履约风险预警,及时提醒合同承办单位提前筹划防范措施,形成了重大政府合同风险预警一体化防范机制,

