

建立行政执法全过程记录制度 建设法制政府

■ 侯世卿

内容提要

行政执法过程全记录是行政执法主体及行政执法人员通过利用执法记录设备、视频监控等记录方式,对现场检查、随机抽查、调查取证、证据保全、听证、行政强制、送达等行政执法行为进行全过程记录并完成执法案卷制作,实现行政执法行为全过程监督管理的活动。行政执法过程全记录覆盖了包括行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查的执法类别,不仅规范了行政执法过程监督,同时保证了容易引发争议的行政执法的可回溯管理。

关键词: 执法 执法全过程 记录

一、前言

行政执法全过程记录制度是贯彻落实十八届四中全会决定提出的“建立执法全过程记录制度、严格执行重大执法决定法制审核制度、推行行政执法公示制度”^①,是推进依法行政、建设法治政府的一项重要制度。法治政府建设已经成为中国法治道路上的重要任务,行政执法改革尤为重要。行政执法全过程记录制度作为行政执法改革“三项制度”中一项重要任务,对于监督和约束执法权利滥用,保证执法人员严格规范公正文明执法,切实维护人民群众利益发挥重要作用。同时,也对于解决矛盾纠纷,还原事实真相,提高执法效率,降低执法人员执法风险有着重要作用。^②

二、行政执法全过程记录制度的内容与目的

行政执法全过程记录制度是各级行政执法部门以及执法人员通过文字记录、音像记录等记录方式,对立案、调查、取证、审查、决定、送达、执行等行政执法行为进行明确、清晰、完整的记录并归档管理,以便进行监督检查以及进行全过程记录统计分析。

(一)行政执法全过程记录制度的内容

各级行政执法部门依据《国务院办公厅关于印发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试点工作方案的通知》制度要求,按照行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查的执法流程,修订完善适用于本部门的行政执法全过程记录具体办法,制作各个执法过程记录的方式、内容等事项要求,完善执法全过程记录资料信息采集方法、存储方式、案例分析、记录归档等重要规范制度。

在规范文字记录中,各级行政执法部门要根据自身执法的性质制定执法种类、执法性质以及执法流程,严格规范行政执法文书的制作,并推行执法文书信息化、电子化,按照规定采集信息制作执法案卷,明确执法文书和案卷制作标准,确保执法文书和案卷在制作过程中完整准确的描述案件事实。经实

践调研,以成都市金牛区为例,在文字记录方面,各行政执法部门文书和案卷制作已经形成标准,卷宗内容完整且内容充实。文字记录在行政执法部门中已经形成较为完善的制度体系。但是,执法案卷和卷宗电子化程度不够,应积极推行执法文书和执法案卷电子化。

在推行音像记录中,各级行政执法部门对现场检查、调查取证、随机抽查、证据保全、听证会、文书送达、行政强制等比较容易产生矛盾、引发争议的行政执法活动进行音像记录;对直接涉及人身自由、生命健康、重大财产权益的现场执法活动和执法场所,要进行全过程音像记录。^③音像记录主要方式是执法人员佩戴执法记录仪,对于容易产生争议的执法过程进行音像记录,以便在产生争议后真是反馈案件真相。音像记录主要包括执法人员在现场拍的照片资料以及录音、录像、视频监控等音频资料。音像记录对于规范执法人员行为,案件调查取证,监督行政机关正当程序有着重要帮助。

在提高信息化水平中,各级行政执法部门要根据自身执法需要,积极利用执法大数据信息,提高执法效率,降低执法成本,形成易保存、易记录的信息化记录方式。^④将执法记录通过网络上传到数据库中,实现执法全过程记录网络管理。通过大数据库进行统计分析,反馈执法本身,以便科学执法,效率执法,提高行政执法记录信息化水平。

(二)行政执法全过程记录制度的目的

行政执法全过程记录是提高行政执法水平,完善行政执法程序,提升行政执法质量的重要保证。通过形成完善全面的行政执法全过程记录制度,明确行政执法流程,确保行政执法多样性记录,从多个角度记录分析执法案件,准确记录行政执法的全过程,保证了执法案件透明度和可回溯性。从而保证了行政执法各项行为更好的服务于人民群众,在某些方面也提升了政府公信力,为法治政府建设添砖加瓦。

行政执法全过程记录是规范行政执法程序,推进行政执法改革,促进行政执法部门严格公正执法的一项重要制度。行政执法全过程记录监督执法人员公正文明执法、文明履责,防止执法部门以及执法人员滥用权力,公民、法人以及其他组织的合法权益得到了有力保证。

行政执法全过程记录中文字记录、音像记录以及其他记录方式保证了案件记录的真实再现,是行政执法透明化、合法化、科学化重要体现。保证执法记录的真实性、完整性、准确性,也是保证行政执法行为本身的合法合理性。一方面,全过程记录能够确保行政执法过程中执法规范化、科学化。另一方面,从利用记录信息,改善执法行为,乃至为社会经济发展提供有力素材,为政府决策制定、发展

规划提供数据保证。从而不会让这些记录一旦储存便永久封存,使其价值得到体现与利用。

三、行政执法全过程记录制度研究

行政执法全过程记录是行政机关在实施行政执法行为过程中,对执法当事人采取的权利义务告知、登记记录,文书送达、调查记录、执法审批记录、审核记录、案审会议讨论记录、听证记录、执行记录等。从行政执法程序的各个环节来解析执法全过程记录制度,每一个环节都要真实的、完整的、准确的记录。

行政执法部门在进入执法阶段后,执法人员要及时告知当事人权利义务,并通过文书方式通知当事人,保证当事人知情权。在执法过程中,由两名或以上工作人员协作执法办案,应当先向当事人出示执法证件并告知其事由,保障当事人对执法人员信息的知情权,并监督执法人员执法的合法性。行政执法人员要告知当事人合法救济的权利、救济机关及救济途径;行政执法人员应听取当事人申辩陈述,深入了解案件真相,确保行政执法的准确性,并告知当时人听证的权利,以及在不履行行政决定后提出行政复议或行政诉讼的权利;告知案件当事人有义务配合行政执法机关调查,提供真实材料信息;在执法机关作出决定后应自觉履行或通过合法渠道救济。

行政执法人员对调查取证的记录要切实做到相关证据资料真实性,通过现场检查笔录、询问笔录、现场照片及音像资料真实还原案件。执法人员应将执法相关信息记录,并将将相关当事人有关物品、资料作书面记录,在记录末尾注明“以下空白”字样,并经当事人阅读并签署“以上情况属实”字样及签名或盖章。

行政执法审批记录是行政执法机关在行政执法过程中经过机构领导审批所作的记录,办案记录人员需将案件各个环节中负责人意见记录在案,真实反应行政机构行政执法审批各个环节程序和处理建议。行政执法审核记录是围绕案件证据是否确凿、案件事实是否清楚、证据是否真实、法律法规适用是否正确、处理是否适当、以及程序是否合法进行审核,根据不同的行政行为作出审核意见并记录在案。行政执法机关在听取当事人的反馈辩护后形成记录,办案人员应将当事人出具接受记录和意见一并归入卷宗。

行政执法送达记录是执法人员对自己职责的记载,以及履行相关在执法依据的材料。在作出执法行为后,应向当事人送达执法文书,并经当事人签字后收取送达回执。送达回执要记录在案卷中。行政执法机关在对当事人执行行为后,要对相关事项进行记录,并对相关证据和票据进行归档。

四、行政执法全过程记录制度存在的问

题与思考

(一)行政执法全过程记录存在的问题

行政执法全过程记录的实行需要大量的硬件记录设备,这势必会导致执法经费的大量增加。就目前的情况来说,配备有执法记录仪的部门主要是公安部门和城管部门,其他执法部门记录设备非常有限。行政执法记录设备的大量空缺,将会导致行政执法开支大量增加。

近年来,行政执法人员的知识文化水平不断提高,执法人员的素质也在提升,整个行政机关的整体水平也有了大幅度的提升,但个别行业的执法部门还是具有较为强势的地位和执法监管现象。在执法过程中,一些执法程序不规范,而被执法人员处于相对劣势的地位,使得执法过程中存在不合法不真实的情况,从而导致行政执法行为无效甚至违法。^⑤而执法人员与相关当事人在长期行政执法活动中,难免存在腐败现象,这些现在都阻碍着行政执法全过程记录的实行。

行政执法人员执法记录意识不强,记录内容不真实、不完整。某些案件记录存在造假,并未经过现场记录,而是“后期”制作而成,有些事实记录甚至与证据之间存在矛盾。执法时间与实际情况不符,甚至不同案件记录存在冲突或相同关系。而且,调查取证是决定案件客观、全面的主要因素,现场调查未能真实地记载检查情况,未对当事人相关物品、仓库进行检查,也未对相关人员进行询问。在一些执法过程中,记录不符合规定要求,案件相关的文件、合同要复印并记录在案,需经办人签字确认,以及某些要素记录不全,都容易导致在后续行政执法环节陷入被动。

行政执法设备不全面、未得到有效保障,在行政执法过程中存在记录困难。执法过程中,执法人员记录设备老旧,有些已经无法发挥记录作用,有某些行政部门执法时甚至未能配备执法记录设备。

(二)行政执法全过程记录制度的思考

行政执法全过程记录制度,在行政执法实施过程中仍然存在许多问题。在一部分行政执法部门中还未形成行政执法全过程记录的具体制度,在执法过程中存在着各种问题,需要政府部门制定相应的执法全过程记录机制、监督机制以及有效的保障机制。

完善行政执法全过程记录保障体系。对行政执法全过程的主体、方式、程序、内容的规定,以及对执法记录设备的保障、使用、保存以及管理制度以规范性文件加以规定。目前各地方法规仍然不统一,建议以省为单位,以各不同部门为导向,制定适用于具体执法部门的具体规定。目前我国行政程序法还未制订,行政执法全过程记录可以作为一项重要制度在该法中予以体现。这样行政执法全过程记录将会有相应的法律规范予以保障。

提高行政执法队伍执法能力水平。在行政执法全过程记录制度下,各级行政执法部门执法人员要树立科学执法意识,改变过去与此不想适应的执法方式,按照十八届四中全会精神要求,以及国务院办公厅关于“行政执法三项制度”的决定要求,积极提高自身法律素质,提高自身行政执法能力和水平。^⑥对于相关执法人员,必须通过行政执法资格考试,未通过考试获得资格,不得任何从事行政执法活动。

增加执法记录相关设备费用投入。目前配备行政执法记录设备的部门有限,加大执法记录设备投入,保障全过程记录制度有效开展。在执法部门中,不仅要配备照相机、摄像机、录音设备,还要在执法人员中配备执法记录仪,同步录音电话等设备。^⑦同时,要建立记录储存库,利用网络存储相关记录并形成数据库。

强化执法人员考核机制责任体系。合理的考核责任机制,能够保障行政执法人员在执法个过程中更有效合法的进行执法,根据不同部门进行行政执法评议考核,并结合行政执法责任机制,对于不履行行政执法全过程记录制度的执法人员,予以严肃处理,并进行问责。

五、结语

行政执法全过程记录制度,是贯彻依法行政、建设法治政府、规范行政执法工作的一项重要制度,也是实现社会公正,保障公民、法人及社会组织合法权益的有力保证。同时,对提高行政执法人员工作能力和水平,深入推进政府部门行政执法能力建设有着重要作用。(作者系四川省社会科学院研究生)

参考文献:

- ①选自《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》三(四)
- ②查全红:《行政执法问题与对策研究——以铜陵市为例》,中国市场2017年第1期
- ③选自《国务院办公厅关于印发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试点工作方案的通知》二(二)2.
- ④选自《国务院办公厅关于印发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试点工作方案的通知》二(二)3.
- ⑤王苒、徐果、田辰、张建永、屈爽:《卫生计生综合监督执法记录仪规范化使用管理分析与探讨》,中国卫生法制,2017年第2期
- ⑥白瑞梅:《当前行政执法存在的问题及对策探究》,吉林广播电视大学学报2017年第2期
- ⑦庄广雷:《执法过程全记录的制度建设》,法制博览2017年第11期

■ 何卫东

把党的十九大报告确立的重大理论观点和重大战略思想写入党章,将习近平新时代中国特色社会主义思想确立为我们党的指导思想,充分体现了马克思主义中国化最新成果,充分体现了治国理政新理念新思想新战略,充分体现了坚持和加强党的领导、全面从严治党的新鲜经验,有利于更好地推动学习和贯彻党章,有利于更好地贯彻落实党的理论和路线方针政策。

一、深刻领会学习新党章的重要意义

1. 学习贯彻党章,是全党同志应尽的义务和庄严责任。习近平总书记指出,认真学习党章、严格遵守党章,是加强党的建设的一项基础性经常性工作,也是全党同志的应尽义务和庄严责任,对强化全党党章意识,增强党的创造力、凝聚力、战斗力具有极为重要的作用。

2. 学习贯彻党章,是维护党的团结统一、完成党的各项任务的坚强保证。党章是规范和制约全党行为的总章程。在党内具有最高的权威性和最大的约束力。只有坚决维护党章的最高权威,按照党章的要求教育管理党员干部,才能保证全党严格执行党的制度和纪律,为维护党的团结统一、完成党的各项任务提供坚强保证。

3. 学习贯彻党章,是巩固党的执政地位,保持党的先进性的必然要求。党章对党的性质和宗旨、党的路线和纲领、党的指导思想和奋斗目标都作了明确规定,只有把党章学习好、遵守好、贯彻好、维护好,才能确保我们党始终沿着正确的方向前进,始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

4. 学习贯彻党章,是解决党员队伍存在突出问题的实际需要。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持全面从严治党,采取了一系列措施,取得了卓著成效。但是党内存在的思想不纯、组织不纯、作风不纯的问题未得到根本解决。一些党员干部党性观念不强,宗旨意识淡化,人生观、价值观失衡。解决这些问题,需要通过学习贯彻党章来统一思想、统一方向、统一行动。

5. 学习贯彻党章,是加强国有企业党的建设现实需要。习近平总书记深刻指出,坚定不移把国有企业做强做优做大,最根本的是加强党的领导。目前,国有企业党建的一系列突出问题,作风问题与腐败问题交织,机制问题与监管问题叠加,本质上是党的领导弱化,管党治党责任没有落实。新形势下加强国有企业党建工作,必须毫不动摇地坚持党对国有企业的领导。

二、深刻理解新党章的丰富内涵

在新党章中,把习近平新时代中国特色社会主义思想

写入党章,同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观一道确立为党的行动指南;把中国特色社会主义文化同中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系、中国特色社会主义制度一道写入党章。这有利于全党深化对中国特色社会主义的认识、全面把握中国特色社会主义内涵;把实现中华民族伟大复兴的中国梦写入党章,在党章中明确实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦的宏伟目标。这是我们党向人民、向历史作出的庄严承诺;把推进国家治理体系和治理能力现代化写入党章,有利于推动全党把思想和行动统一到党中央科学判断和战略部署上来,树立和践行新发展理念,不断开创改革发展新局面。

强调坚持党要管党、全面从严治党,加强党的长期执政能力建设、先进性和纯洁性建设,以党的政治建设为统领,全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设,把制度建设贯穿其中,深入推进反腐败斗争;把不断增强自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力,用习近平新时代中国特色社会主义思想统一思想、统一行动,牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚决维护以习近平总书记为核心的党中央权威和集中统一领导,加强和规范党内政治生活,

增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性,发展积极健康的党内政治文化,营造风清气正的良好政治生态,强调中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势。

三、维护党章权威,提高自身素质

1. 坚定理想信念,进一步增强党员意识。理想的滑坡是最危险的滑坡,信念的动摇是最危险的动摇。学习贯彻党章,首先要解决理想信念问题。面临新的形势,经受新的考验,我们尤其要重视加强对广大党员、干部的理想信念教育,要认真学习马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想,自觉做到真学、真懂、真信、真用。扎扎实实做好本职工作,在推进本职工作、干事创业、建功立业中,在平凡的工作岗位上,实现个人理想和个人价值。

2. 加强道德修养,进一步加强党性锻炼。党员干部特别是领导干部要自觉加强道德修养,常修从政之德,常思贪欲之害,常怀律己之心,带头遵守社会公德、职业道德、家庭美德、个人道德,要坚持以党性原则和道德规范约束自己,珍惜自己的人格,珍惜自己的声誉,珍惜自己的政治生命。党员干部特别是领导干部不仅要注重在工作中的表现,还要注意生活作风和情趣;不仅对自身严格要求,还

要对亲戚子女和身边工作人员严格管理。

3. 坚持廉洁自律,进一步规范自身言行。廉洁问题不可小视,从大的方面讲,事关党和国家的兴衰成败,从小的方面讲,事关党员干部个人的声誉甚至生命。因此,我们一定要洁身自好,任何时候、任何情况下,都要忍得住清苦,耐得住清贫,保得住清廉,堂堂正正做人,清清白白做事。做到不义之财不取,不法之物不拿,努力做一个一身正气、两袖清风的人,做一个群众信任的人,做一个同事部下敬佩的人,做一个家属子女引以为荣的人,做一个回顾一生问心无愧的人。

4. 遵守党的纪律,严明政治规矩。严明的纪律和规矩是我们党的优势,是不断从胜利走向胜利的可靠保证。身为党员干部,搞一次特殊,就会失一分威信;破一次规矩,就会留一个污点;谋一次私利,就会失一片民心。因此,我们必须严守政治纪律和政治规矩,坚决执行上级指示,与党中央保持高度一致。

总之,我们要认真学习、深刻领会新党章,进一步增强遵守党章的自觉性和坚定性,牢固树立党章意识,把党章作为指导党的工作、党内活动、党的建设的根本依据,通过不断加强党建工作,持续推动各项工作迈上新台阶。

(作者单位:河北兴泰发电公司)

■ 孙以兵

2017年,中国铁路总公司技术创新跃上新台阶。高铁工程建设、装备制造、运营管理三大领域成套技术体系进一步完善,保持世界领先水平;“复兴号”研制成功并实现时速350公里商业运营,树立起世界高铁建设运营的新标杆。兰渝铁路、西成高铁开通运营,破解“蜀道难”取得历史性突破,12306网站功能升级完善,铁路客运电子支付交易额同比增长28.2%。(中国经济网1月2日)

回家过年,是每个中国人的最大心愿。一年一度的春运牵动这中国亿万家庭的心,

今年春运也不例外。而智慧铁路建设的新成就,更有助于广大人民实现这个美好心愿。

去年底同程旅游联合中国交通报发布的《2018年春运大数据报告》显示,有72%的受访者表示回家是其春运出行的主要目的,平均出行距离700公里。同时该报告指出,今年春运铁路预计发送旅客量3.93亿人次,同比增长10%,远高于公路交通同比增长的1.1%。创除不通铁路地方的县或市际间短途运输,更能凸显铁路在春运中发挥中长距离旅客运输的主力军作用。

针对今年春运铁路旅客总量近4亿、增幅较大的情况,近日铁路部门提出认真践行

以人民为中心的发展思想,贯彻“平安春运、有序春运、温馨春运,让旅客体验更美好”的春运工作新理念,不断改进铁路春运各方面工作,让旅客感到比往年春运更美好。

相比往年,今年铁路春运,旅客出行将更经济实惠,民众更有获得感。如春运有64趟临客列车首次实行折扣票价,这意味着众多旅客在普客票价只相当公路的35%的基础上,还能降底一到两成的出行成本,而无其他交通方式春运可能提价、增加旅行成本之虞。此外,铁路部门近期施行的、基于互联网和大数据的旅客会员服务、支付宝“铁路里程计划”,将共同发挥效用,一笔铁路购票支付可享受双重“积分”

折扣,再促春运旅行成本的降低。

现代化铁路运输能力大幅度提升,旅客出行更高效快捷,春运百姓更有安全感。得益于去年开通、兰渝、西成、石济、武九、九景衢等新线的开通,我国铁路网及高铁网进一步完善。到目前我国铁路营业里程达到12.7万公里,其中高铁2.5万公里,建成世界最现代化的铁路网和最发达的高铁网,这为春运开行更多列车奠定坚实基础。据了解,今年春运,图定列车为3819对,比去年春运的3570.5对,增加248.5对、增长7%,其中动车组占比超过65%,可助力56%以上旅客春运安全快速到家。

智慧铁路覆盖范围更广泛,旅客旅行将更方便舒适,春运人民更有幸福感。时速350公里的复兴号春运开行继续扩大范围,让更多的人分享中国速度与激情,12306网站提供订票、正晚点查询、高铁网络订餐、自主选座、接续换乘、微信支付、网购八成无需验证,以及刷脸进站、站车免费WIFI等等,这些将在春运期间继续发挥重要作用,让人民的出行体验更加愉快。

春运期间,正值我国隆冬严寒时节,相信铁路部门的努力和社会各界的理解支持之下,必定能实现一个“平安春运、有序春运、温馨春运”,让广大人民美满满过大年。

“智慧春运”让旅客体验更美好