

温度与力度的融合

——苏仙区乡镇综合行政执法改革试点工作探析

□ 郴州日报·今日郴州客户端全媒体记者 陈红军

立冬过后,高椅岭,热辣的阳光没有退场,前来打卡的游客是一拨接着一拨。

“这有草帽,也有凉帽,防晒好,也不贵,来一个不?”

在高椅岭出入口,又一拨游客经过,66岁的老大爷廖文吆喝得越发起劲。

守摊十年,廖大爷说,还是现在的高椅岭最美。

“之前,摆摊乱摆,停车乱停,游客都嫌乱。现在,摆摊规范,停车规范,游客都说好。”廖大爷说。

高椅岭的改变,苏仙区飞天山镇综合行政执法改革试点工作不可没。

“之前,乡镇没有执法权,没法管也管不了,经常靠打感情牌,口水讲干,但没效果。现在,乡镇有了执法权,管得了也管得好,划区设点,立竿见影。”苏仙区飞天山镇综合执法大队一执法人员如是说。

种好改革“试验田”,基层治理添活力。

“2021年8月以来,我们认真落实市委书记吴巨培调研

苏仙区的讲话精神,按照‘放得下、接得住、管得好’的原则,先行先试,干在实处,走在前列,全力推进飞天山镇综合行政执法改革试点工作,有效化解‘看得见的管不着、管得着的看不见’的矛盾,有力推动全区打造‘城市会客厅、开放排头兵、科教主阵地、文旅新地标’。”苏仙区委书记黄志文欣然而言。

敢于先行先试,温度与力度的融合,升腾着乡村新希望。



拆除违法建房



退草还耕



摊点整治



整装待发

出题

高椅岭,一个被抖音带火的网红景点,每到五一、十一等节假日,车如流水,游人如织。说起高椅岭,飞天山镇的干部都有话要说:之前,高椅岭停车乱、摆摊乱、游客多,生怕出事。一到假期,区、镇两级围绕交通安全等问题要花很大精力,镇里经常要调派大半工作人员去值守。

基层治理是国家治理的基石,也是国家治理体系中承上启下的关键枢纽。

在乡镇行政执法中,“乡镇吹哨、部门报到”见得多,但“乡镇吹哨、部门难到”也不少。有无法、执法缺位、多头执法,这是乡镇行政执法普遍存在的矛盾。

“像农村违法建房、乱摆摊点等,乡镇干部看得见,想管却使不上劲,因为行政执法职权根本不在他们手上,以致工作很被动。”飞天山镇党委书记彭祥君也有困惑。

改革,发展之所需。

2019年1月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》,明确要求推进行政执法权限和力量向基层延伸、下沉,强化乡镇(街道)统一指挥和统筹协调职能。

乡镇,离百姓最近的政府。

“今天来到这里,就是想听听一线基层干部最真实的声音。”

“在基层行政执法方面,乡镇权责不匹配,经常要靠上面‘搬救兵’。这样一来,很多事情往往得不到快速处置。”

……

时间回溯至2021年8月12日,时任市委副书记、代市长吴巨培在飞天山镇开展“我为群众办实事”专题调研。当听到基层心声时,有着丰富基层经验的他鼓励大家,要在综合行政执法改革上先行先试。

先行先试,给全区党员干部出了一道大题。

能不能试点?乡镇把不准,心中没底。怎么试点?没有现成的模式,他们也不知从何下手。

思在前、谋在先,苏仙区委、区政府积极响应。

苏仙区积极组织力量开展乡镇综合行政执法改革试点调研,向省委编办、市司法局等上级部门积极寻求指导支持,广泛征求意见,努力把准方向,真正确实实操。

经过前期大量调研,苏仙区审时度势发现,先行先试有机遇。苏仙区是湖南自贸试验区郴州片区联动发展的主阵地,为国家试制度,这是湖南自贸区郴州片区建设的一个重要任务。

2021年9月,苏仙区委召开全面深化改革委员会会议,审议通过《苏仙区飞天山镇综合行政执法改革试点实施方案》。

《方案》明确,结合区、镇行政管理体制改革,探索建立符合镇发展需要的权责明确、行为规范、公正透明、便捷高效的基层行政执法管理体制,使镇行政执法权限更加规范、执法力量明显加强、执法水平不断提高。

在前期谋划阶段,苏仙区积极组织重点执法部门和飞天山镇相关工作人员到怀化市中方县考察“取经”,进一步明晰改革方法和路径。

2021年10月,飞天山镇综合行政执法改革试点工作正式启动。

解题

给乡镇放权,从哪里下手?一张清单定权责。

苏仙区由区司法局牵头组织相关区直行政执法主管部门进行会商,全面梳理各行政执法部门的行政执法职权,按照“应放尽放、依法下放、权责一致”的原则,通过直接赋权、委托下放和服务前移三种方式,将涉及自然资源、农业农村、城管、水利、应急管理等部门75项行政职权赋权赋能至飞天山镇。

与此同时,建立乡镇综合行政执法权责清单,对各项行政执法职权的类型、名称、依据、履责要求等基本要素进行规范,确保有权有责、权责匹配。

“把原来归属在区直部门的行政执法职权下放到镇里,一部分在法律上有障碍,必须依法依规赋权。当时,还有区直部门担心,权力下放后,乡镇管不好,怕出问题,更怕引发行政复议和行政诉讼。”苏仙区司法局党组成员、政工室主任段伟明说。

迈开步子,必须稳打稳扎。

“在乡镇综合行政执法改革中,我们实行动态调整,即接得住、用得好的先接下来;有的专业性强、一时难接住的,将情况反馈再由相关行政职能部门收回去;对实际工作仍需下放的,再向相关行政职能部门申请赋权。”飞天山镇党委副书记、镇长张雄飞表示。

清单有了,接不接得住?一支队伍管执法,一套机制强保障。

在乡镇财政十分吃紧的情况下,飞天山镇切实加强综合行政执法阵地建设,为执法人员统一配备执法服装,以及电脑、执法记录仪等行政执法设施设备。

接不接得住,关键在于能不能。

按照飞天山镇综合执法改革试点最初方案,综合行政执法机构确定9个编制。可在确定机构人员时,问题来了。

原来,垂管的执法人员不愿到乡镇,综合行政执法队就从“七站八所”中选配,但普遍年龄大、法律素质低,更没有行政执法经验。

为选优配强执法力量,苏仙区按照“上面愿意放、下面有需要”的原则,大胆尝试,打破部门界限和编制限定,精选自然资源所、市场监管所、镇属事业单位和镇机关工作人员17人,组建

飞天山镇综合行政执法大队。

与此同时,制定《飞天山镇综合行政执法大队人员管理办法(试行)》,明确“统一装备、强化培训、严格考核、规范执法”的要求,通过个人自学、集中培训等形式,不断加强执法队伍建设。严格行政执法“三项制度”,统一规范行政执法文书,切实推动执法工作步入制度化、规范化、法治化的轨道。

“只有不断探索、思考、总结、积累,才能化压力为动力、变生疏为熟练。”飞天山镇综合行政执法大队大队长刘文龙说。

刘文龙在乡镇从事安全生产监管多年,2018年还通过湖南省执法资格考试并取得了安全生产执法证书。但与综合行政执法打交道,他还是头一次。为此,他感受到前所未有的挑战。

近段时间,黎江湖恨不得把空闲时间都用在法律学习上。由于执法人员持证比率较低,2022年行政执法资格考试,他第一个报了名。

黎江湖,飞天山镇综合行政执法大队办公室主任。他认为,打铁必须自身硬,执法者首先要学法懂法,否则就有可能乱执法。而提升自身法律素养的一个办法就是:以案促学、以案练兵。

今年5月2日,综合行政执法大队巡查发现,有一企业在辖区石河村擅自设置不符合城市容貌标准的广告。执法人员欲对该涉嫌违法行为进行处理,可心里没底,对有没有权限执法、依据什么执法等问题拿不准。

执法人员第一时间到白露塘城管大队请教,在确定有权进行行政执法后,他们严格按照法律程序走。

“从下达整改通知书到立案再到调查、询问、谈话,每走一个程序,他们反反复复探讨、沟通、研究,最终依据《郴州市城市市容环境卫生管理条例》第二十三条第二款、第六款,依法对该企业违法设置广告行为进行了查处。”刘文龙说。

这是飞天山镇综合行政执法大队办理的第一起涉及城市管理方面的行政执法案件。走完20多个步骤的法律流程,执法人员从中学到了很多关于城市管理行政执法的法律知识。

“我保证,再也不用基本农田种植草皮自销了……”

今年3月26日,飞天山镇清江村一黄姓村民在偷偷摸摸销售自家草皮时,被综合行政执法大队执法人员当场查获。经执法人员教育后,该黄姓村民作出了保证。

“他们执法很公开很规范,也很人性化,更多是以教育为主,让我很感动。”该黄姓村民事后说道。

清江村,草皮种植历史近30年,高峰期时,全村草皮种植面积3000多亩,草皮种植给当地村民带来丰富收益的同时,也给耕地带来了巨大的破坏。

2021年5月以来,按照习近平总书记关于耕地保护重要指示批示精神和党中央、国务院决策部署,清江村腾退草皮种植面积3000余亩,将其中的80%土地流转给种粮大户种植粮食。

退草还耕,村民断了“钱袋子”,一些村民思想转不过弯,有的甚至抱着侥幸心理,把山头岭角、边边角角的基本农田用作种植草皮。

对此类违法行为,以前,行政执法权在上面,难发现难查处。现在,乡镇常态化综合行政执法,快发现快查处。村民渐渐懂了,不能再侥幸了,要不然就是犯法。

“把乡镇综合行政执法力量利用好,对村里各项工作是一个促进,对村民的利益也是一个保护。”清江村党总支书记兼村主任李乙华说。

李乙华这样打比方——以农村违法建房为例,前面未发现未整治,房子建好了要拆除,村民损失就大了。通过乡镇综合行政执法,第一时间发现并处理,违法建房就建不起来,村民损失自然就小多了。

清江村毗邻飞天山、高椅岭景区,翠江绕村而过。凭借着优越的地理位置,李乙华早已意识到,草皮种植是不可持续发展,毁掉的是子孙的饭碗。清江村要探索产业转型之路,发展乡村旅游。在他的推动下,目前清江村已发展民宿38家。

“通过综合行政执法改革试点,我们实现了行政执法资源的有效整合,变九龙治水为攥指成拳,使看得见的管得着,管得着的管得好,确保了执法成本最低化,执法效能最大化。”张雄飞说。

评题

“他们管得了,也管得好,对推动镇里的工作促进很大!”当地群众纷纷点赞。

飞天山镇是全国有名的“草皮镇”。20世纪80年代以来,通过发展草皮种植,全镇逐步形成种植面积2万余亩、年产值近1亿元的产业。

“草皮田”重回“米粮仓”,张雄飞深知其中的不易。他记得,退耕还草整治攻坚阶段,相关工作专班整整打草皮打了6个月,期间没有休息过一天。

试点以来,飞天山镇综合行政执法大队持续开展耕地保护专项执法,对不退草还耕的各类违法行为及时查处,起到了震慑和教育作用,有力促进了退草还耕工作。

耕地重新种粮,由于耕作层遭受严重破坏,粮食亩产不高。当地群众也清醒认识到,再继续种植草皮,无论赚再多的钱,将来也不够修复耕作。

为政府分忧,为发展护航,为群众服务。这就是飞天山镇综合行政执法大队的职责所在。

“管得了管得好,拿什么衡量?就在于一次次行政执法的开展,就在于一起起案件的办理。”刘文龙说。

“我们代表的不仅是大队的形象,更是政府的形象。每一次执法,每一起案件,既要有力,又要温度,要让群众心服口服。”在跟执法队员交流时,刘文龙常说。

先行先试,这是温度与力度的完美融合。

自组建以来,飞天山镇综合行政执法大队始终紧紧围绕镇党委、镇政府的部署,坚持依法执法、文明执法、规范执法,先后开展村民建房领域专项执法、耕地保护专项执法、水上交通安全执法专项检查等行政执法活动。

截至目前,综合行政执法大队共办理行政执法案件40多起,其中一般程序行政执法案件10多起。因适用法律准确、程序合法,无一起有异议。

“我们希望进一步落实行政执法公示制度、重大执法决定法制审核制度,规范实施行政处罚裁量基准制度,进一步推进行政执法权限和力量向基层延伸和下沉,不断巩固提升基层治理能力和治理水平,为推动全镇高质量发展提供坚强的法治保证。”彭祥君说。

先行先试,在路上,没有最好,只有更好。

先行先试就是主动担当

□ 萧雨

基层治理是社会治理的基础和重心。党的二十大报告强调,完善社会治理体系,提升社会治理效能。

长期以来,基层乡镇行政执法普遍存在有责无权、监管缺位、多头执法、多层执法、力量分散等问题,给基层乡镇的工作带来了很大被动。

基层乡镇要发展,基层治理必创新,先行先试就是主动担当。

苏仙区飞天山镇综合行政执法改革试点,其实是摸着石头过河。在经历短暂的彷徨之后,他们大胆探索,稳打稳扎,有效化解“看得见的管不着、管得着的看不见”的现实困惑。

先行先试,带来的转变有目共睹。其一,由以条为主向以块为主转变;其二,由九龙治水向攥指成拳转变;其三,由被动参与向能动有为转变。而用当地干部的话来说就是:“放得下、接得住、管得好”“站得出、顶得上、干得好”。

当然,仍有一些不足亟须解决。譬如,要进一步落实行政执法公示制度,要进一步规范实施行政处罚裁量基准制度等。

但我们相信,只要坚持实事求是,发挥群众智慧,坚持问题导向,聚焦事权匹配,他们的先行先试就一定试出更大效果。

为苏仙区的先行先试点点赞,为苏仙区的主动担当点个赞!



“草皮田”变“粮仓田”