

新时期加强和提升新疆基层综合执法建设的对策研究

陈平 王晓娜

新疆聚广律师事务所，新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市，830000；

摘要：本文研究新时期新疆基层综合执法建设，指出基层执法连接政府与群众，重要但现存诸多问题，如人员素质参差不齐、执法不规范、资源配备不足、监督奖惩机制不健全、系统培训不足及部分执法权下放不合理等。针对这些问题，提出科学下放行政处罚权、完善人员与职责设置、加强执法规范化建设、健全执法监督机制、加强业务指导及多途径宣传普法等对策，以提升基层执法能力和水平。

关键词：新疆基层；基层综合执法；建设对策

DOI：10.64216/3080-1486.25.07.037

行政执法量大面广，一头连着政府，一头连着群众，直接关系到党和政府的信任和对法治的信心。基层作为社会治理的基础和重心，承担了大量行政管理职责。因此，加强和提升基层综合执法能力和水平至关重要。实行镇街综合行政执法，即整合现有站所、分局执法力量和资源，组建统一的综合行政执法机构，以乡镇和街道名义开展执法工作，并接受有关县级主管部门的业务指导和监督。由此推动行政执法权限和力量向基层延伸和下沉，强化乡镇和街道的统一指挥和统筹协调职责，发挥乡镇和街道在前端执法的便利性和及时性。

1 新时期新疆基层综合执法的现存问题

根据基层行政执法问卷调查分析可知，我区基层行政执法存在执法人员综合素质、执法人员配置、日常保障、法律培训、执法权下放及执法奖惩和监督等方面问题。

1.1 执法人员综合素质方面问题

一是人员年龄结构不科学，执法人员的素质参差不齐，执法人员年龄偏大，人员老化、短缺，断代的现象比较严重；二是人员整体学历不高、专业度不强且持证上岗率较低，导致基层执法人员依法行政和执法程序方面意识相对缺乏，这将会影响基层执法工作质量；三是人员编制复杂，降低基层执法效率，影响基层执法工作质量；四是工作职责不清，基层执法机制不健全，部分基层行政执法人员不清楚自身工作职责，从而影响其执法水平和执法质量。

1.2 基层行政执法规范性问题

执法规范化是提高基层执法形象的重要环节。但在现实中，执法规范化问题仍存在一定的差距。例如，在某些情况下，执法过程可能存在程序不规范、取证不严

谨等问题，影响了执法的公正性和权威性。

1.3 专业人员和资源配备方面问题

基层执法部门在和车辆、执法设备、制服等资源配备和法制审查人员配置等方面的问题也是值得关注的。部分地区可能存在装备落后、技术手段不足等问题，这在一定程度上制约了执法工作的开展。

1.4 基层执法监督和奖惩机制不健全

一是社会监督和纪检部门监督作用不明显，或者有名无实。需要从监督机制、模式和评价机制方面给予健全，发挥其应有作用；二是乡镇和街道基层执法人员普遍认为当前基层执法奖惩机制不完备，荣誉奖励、物质激励、晋升机会、培训机会等考核奖励机制未建立健全，无法起到激励先进的作用。

1.5 系统培训不足

50%以上的基层执法人员每年仅参加过一到两次法律培训，这说明基层执法人员培训工作需要加强，特别是培训次数、培训类型、培训方式和培训效果等方面都需要完善。

1.6 部分行政执法权下放不合理

综合行政执法涵盖农林水利、规划建设、环境保护、卫生健康、文化旅游、民政管理、城市管理等多个领域，综合行政执法权下放应考虑到街道和乡镇基层执法单位现状，不易一刀切。区县级政府和街道乡镇分别是执法职权的下放方和承接方，各自的赋权需求不同。在刚开始放权时，容易出现县级主导、镇街被忽略的情况，导致有些基层觉得不宜下放的权力，上级却积极下放；有些基层想要的权力，上级却不愿意下放。同时因乡镇和街道执法人员缺乏专业办案经验、水平和能力，部分人员甚至没有接受过行政执法专业知识的系统培训，不

清楚执法程序；有些专业性和技术性较强的行政执法权下放到乡镇，乡镇和街道现有的行政执法力量和执法水平可能无法承接。

2 新时期加强和提升新疆基层综合执法建设的对策建议

2.1 科学准确的下放行政处罚权

各州（市）人民政府、各行政公署要切实落实《自治区人民政府关于赋予乡镇人民政府和街道办事处部分行政处罚权的决定》（新政发〔2023〕31号）文件精神，结合本地区实际，细化政策措施，加强统筹，立足实际，积极稳妥推动相关工作，形成放得下、接得住、能履职的乡镇和街道等基层行政执法权下放格局。县（市、区）人民政府根据乡镇（街道）经济社会发展、客观需求和承接能力等实际情况，按照《乡镇（街道）行政处罚赋权事项指导目录（2023版）》和“一个乡镇（街道）、一个赋权清单”的要求，拟定赋权的乡镇（街道）名单和乡镇（街道）行政处罚赋权事项清单。

坚持管理权和处罚权相统一原则，以下不宜下放的执法权坚决不能下放。一是专业性、技术性较强的执法权不予下放。着重梳理需要经过专业部门检验、特种设备检测，以及专业人员执行的行政执法类事项，对该类事项明确不予下放。例如，生态环境执法领域需要区级环境保护主管部门开展专业的相关检查、对损害后果要求专业性鉴定的行政执法事项；二是涉及公共安全、影响重大的执法权不予下放。例如，安全生产执法领域纳入日常监管的生产企业的违法行为查处，石油、煤矿、燃气等民生领域的违法行为查处。三是涉及特定行政处罚种类的不予下放。例如“暂扣许可证件、降低资质等级、吊销许可证件；限制开展生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业；行政拘留”等特定行政处罚种类的，不予下放。

按照“自下而上”原则开展放权工作，即由乡镇和街道根据经济社会发展、客观需求和承接能力等实际情况向县级政府提出放权需求，经县级审议通过后报地级以上市政府审核；加强赋权评估，对乡镇和街道确实难以有效承接的，或者工作量小、使用率低的事项及时公告收回，对乡镇和街道确实需要且能承接的可因地制宜分批下放。“自下而上”的赋权原则，核心是强调由乡镇和街道提出赋权需求，实际上强调了镇街作为执法主体的主体性，对乡镇和街道发挥积极性、主动性提出了要求，有利于构建上下协调、张弛有度的赋权机制，有利于加强基层社会治理体系中的县镇村三级联动性。

建立行政执法权下放定期评估机制，县（市、区）人民政府定期对下放的行政处罚权下放乡镇（街道）实施

情况实行定期评估，并根据乡镇（街道）经济社会发展、客观需求和承接能力等实际情况，动态调整下放的行政执法权。经评估认为有关行政处罚事项专业性强，执法对象少、认定困难、由县级行政执法部门集中行使更高效的行政执法权应及时收回。

2.2 完善乡镇街道执法人员与职责设置

在编制法定、权责法定的基础上，完善乡镇街道人员与职责设置，厘清部门之间关系，明确综合行政执法机关的行政主体资格和权责范围，充实基层执法力量，保障基层有足够的资源履行执法职责。

进一步加大行政编制资源下沉力度。通过核增、划转行政编制，重点加强乡镇行政执法力量，使行政执法人员配备与改革后乡镇所承担的行政执法任务相适应。加强乡镇（街道）法治人才的配置和培养，通过招录具有法律职业资格的人员充实到乡镇（街道）执法一线。

大中专高校法律类人才培训和招录工作。建立地州和新疆区域内大中专院校法学院校战略合作关系，委托高校定向培养基层行政执法人员。通过建立战略合作关系，让高校在课程设置方面专业和实务并重，培养既懂法律专业知识，又有操作实务的应届毕业生，充实到基层行政执法队伍中来。

保障合法权益，关注基层执法人员的心理健康和职业发展需求，为他们提供必要的支持和帮助。同时，应建立健全的维权机制，维护执法人员的合法权益不受侵犯。

2.3 加强执法规范化建设

保障执法所必须的执法设备。保障执法所必须的执法设备，特别是执法车辆和执法辅助人员的保障，进一步明确乡镇（街道）综合执法车辆的配置标准，执法人员及辅助人员执法服装、执法记录仪等执法设备的配备。

完善执法程序。善执法程序，通过制定执法实施规则、程序等，不断加强执法的规范性；同时赋权部门及司法行政部门注重执法程序规范化、执法文书标准化等方面的精准指导，建议由主管部门牵头，制定街道和乡镇执法全流程指引；持续完善行政执法指导工作机制。建立健全乡镇（街道）与上一级相关部门行政执法案件移送以及协作机制，建议赋权部门针对乡镇（街道）执法现状，完善执法规范化指引，强化行政执法精准指导，实现权力“放得下、教得会、用得好”。

加强乡镇街道执法能力建设。（1）通过人员调配、队伍建设、技能提升等多种手段，建立科学化、规范化、制度化培训管理机制，提升执法队伍的专业能力和法治素养；（2）推进执法信息化建设，推行联动办案制度，

增加基层执法工作的科技含量,减少基层执法人员的负担,方便广大人民群众,提高基层执法的效能;(3)按照要求落实行政执法“三项制度”,重点是落实重大执法决定审核制度,配置合理的法制审核人员,明确基层重大执法决定法制审核清单,确保重大执法决定能从形式要件、执法流程、执法实体要件、执法行为的规范性、执法所适用的法律法规等进行全面法制审查,切实提高基层执法规范和执法质量。

加强基层执法人员培训工作。健全执法人员培训制度,提高综合执法人员素质。一是根据“谁执法谁普法”的原则,落实相关执法部门落实镇街综合执法培训主体责任;二是将行政执法人员、执法辅助人员、执法监督人员纳入分级分类培训,提升执法培训质效。三是制定行政处罚案件执法文书和行政处罚办理流程图等,为基层执法人员行政执法提供标准统一、规范的行政执法业务指导。根据调研和走访,笔者认为应重点做好法律法规专业知识培训、执法程序规范培训、案例分析与研讨、实操培训、科技手段应用等方面的培训工作,提高基层执法效率和质量。

2.4 参考内地试点成功范例,实现“行政执法信息平台”和“行政执法网络监督平台”一体化部署。

在自治区范围内建设和实施行政执法信息平台和行政执法网络监督平台,形成由自治区层面依法进行统筹,由地州、市层面具体组织实施、由区县和乡镇(街道)两级具体使用的一体化平台。

由自治区层面进行统筹和指导,将“两平台”建设与“互联网+监管”工作有机结合起来,落实“两平台”的推广应用工作,搭建起“横向到边、纵向到底”,覆盖地州、市、县(市、区)、乡镇(街道)三级行政执法主体的市级“两平台”。一方面实现执法程序网上流转、执法信息自动采集、执法活动网上监督和执法情况网上公示。为一线执法人员快速出击、科学取证、准确性、联合执法等提供公共数据支撑,有效破解传统执法中执法办案“实时监控”难、办案效能低、办案质量不高、办案随意性大等四大难题,实现行政执法全流程监督,有效避免人为因素对办案的影响,全面提升部门执法公信力。另一方面减少自治区、地州市和区县层面重复进行信息化平台建设,导致多头建设、重复建设、平台信息不兼容,增加建设成本和造成资源浪费。

2.5 健全执法监督机制

基层执法监督主要包括执法队伍内部监督、纪检部门监督、法制审核部门监督和社会监督等四项监督方式。当前,内部监督和法制审核部门监督机制相对健全,作

用比较明显。社会监督和纪检部门监督作用不明显,或者有名无实;需要从监督机制、模式和评价机制需要健全,发挥其应有作用。因此建立健全执法监督机制,对执法行为进行全程跟踪和监督。通过内部监督和外部监督相结合的方式,及时发现和纠正不规范的执法行为。

2.6 加强放权职能部门业务指导作用

针对专业性比较强的行政执法下放事项,原行政执法职能部门应对乡镇和街道基层执法单位进行为期一年的指导和帮扶,及时开展行政执法培训、进行行政执法实务指导,让乡镇和街道等基层执法单位明白查什么内容、按什么标准查、以什么程序查等实际问题,提升基层执法单位专业性较强的行政执法能力和水平。

2.7 引导基层执法单位科学规范实施罚款

引导基层执法单位和执法人员严格落实《国务院关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见》(国发〔2024〕5号)关于科学设定罚款和严格规范罚款的文件要求,坚持过罚相当、首违不罚和处罚和教育相结合的原则,指导和引导基层执法单位依法实施罚款。

2.8 多途径进行宣传和普法

社会公众对综合执法队伍,也就是城管印象大多来源于新闻媒体。新闻传播的内容对于综合执法队伍形象的树立举足轻重。建议必须化被动为主动,正面报道综合执法工作。组建新媒体宣传核心团队,通过微信公众号、电子期刊等,多维度、全方位宣传基层综合执法工作;建立网络舆情引导小组,通过转发评论朋友圈,宣传基层综合执法先进经验、优秀事迹,传播正能量,树立队伍新形象;在受众广的报刊杂志上开设专版专栏,扩大宣传面。让基层老百姓了解基层执法情况、理解基层执法人员工作、支持基层执法人员依法执法、配合基层执法人员开展好执法工作,为基层执法创造良好的社会氛围和群众基础。

参考文献

- [1] 苏长金. 基层综合执法改革的实践与思考[J]. 新农民, 2024, (32): 55-57.
- [2] 马明茹. 基层综合执法改革的实践检视与规范路径——以P镇“一支队伍管执法”经验为例[J]. 辽宁行政学院学报, 2024, (06): 76-81.

作者简介: 陈平, (1979年12月—), 男, 汉族, 安徽太和人, 法学学士, 新疆聚广律师事务所党支部书记兼主任、工商管理中级经济师, 研究方向: 依法行政和政府法律服务实务。