

在法治轨道上 完善基层综合执法体制机制

□ 赵澜晰

行政执法量大面广，一头连着政府，一头连着群众，直接关系群众对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，提升基层综合执法能力和水平至关重要。党的十八大以来，我国加快推进行政执法体制改革，完善基层治理体系建设。党的十九届三中全会提出要整合组建五支综合行政执法队伍，党的二十大报告明确提出“完善基层综合执法体制机制”。这是基层行政执法体制改革持续推进的基本依据，为改革实现从部分到全面、从事实到规范的转变提供了方向指引。

完善执法体制，关键在于优化执法权配置。过去，我国执法体制采取分散型模式，将执法权分别配置给不同行政主体及所属的执法队伍，造成分散执法、多头执法、重复执法等问题。由于执法主体与治理任务之间存在不匹配，导致一些行政管理工作存在执法成本高、效率低等缺陷。这既不利于保护相对人合法权益，也不利于维护政府公信力，还会损害法治权威。因此，自20世纪90年代起，我国开始进行执法体制改革，并以推进执法权横向综合为主要内容。具体而言，县、市（区）以城市管理执法体制改革为切入点，优化执法权内部结构，对执法权进行相对集中。在相对集中行政处罚权的大背景下，改革调整了各执法主体的职权归属，将执法权从分别赋给多个一般机关到集中赋给少数特定机构，基本实现了“一支队伍管执法”，有效解决了“几个大盖帽管不住一顶破草帽”的问题。但我国执法体制仍存在“乡镇街道看得见管不了、上级管得了看不见”的问题，基层执法面临诸多困境。这主要是因为基层执法的事与权在上下级之间存在不匹配的情况：乡镇街道不行使执法权，但实际管辖的违法事务较多，特别是乡镇街道直接承担基层治理各项任务，必须实际面

对矛盾初次接触、问题直接反映、诉求及时反馈等问题；而县、市（区）政府部门不仅有执法权，而且在规范赋权和政策支持下，获得了优质执法资源，具备强大的执法能力，但它们距离矛盾源头较远。为了解决基层执法中存在的矛盾和难题，我国需要持续优化行政执法体制机制，在执法组织体系、执法内容、执法能力和执法责任等方面进一步调整完善，推动形成职责明晰、管理顺畅、素质过硬、监督有力的基层综合执法体系。

在组织体系上，进一步理顺执法职权与治理主体的对应关系，尤其是厘清乡镇街道的地位与权责。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》提出：“推进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。”2021年修订的行政处罚法也对行政处罚领域的执法权下沉作出了明确授权，但这种“一法一授权”的方式难以适应乡镇街道执法职能不断扩张的现实。目前，基层执法体制尚未完全理顺，职责边界还有待进一步明确。为此，有必要从组织法的高度，对乡镇街道的执法主体身份及职权定位进行全方面的回应，并在此基础上坚持编制法定、权责法定的精神，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、法律地位和权责范围，充实基层执法力量，保障基层有足够的资源履行执法职责。一方面，省级政府应统筹考虑，根据实际情况对乡镇街道进行分类，将执法权赋予有执法条件的乡镇街道，稳步将基层管理迫切需要且能有效承接的行政执法事项下放给基层。另一方面，在执法权下沉的基础上，应为乡镇街道预留整合辖区内执法队伍的空间，由乡镇街道建立执法协调机制和综合执法队伍，有效整合不同机构、不同

队伍的执法权。

在执法内容上，对基层执法事项实行动态的清单化管理，加强执法规范化建设。当前，基层执法仍存在执法不全面、不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等问题。针对这些问题，要深化执法内容规范化建设，加强对行政处罚、行政强制事项的源头治理，最大限度减少不必要的执法事项。建立健全行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度。一方面，统筹考虑执法事项的频率、复杂度、专业性以及矛盾纠纷发生的可能性等因素，建立执法权下放的事项目录，实行动态的清单式管理。例如，一些地方全面梳理了乡镇街道在基层治理中运用的行政权力、开展的公共服务以及负责的属地管理事项等，在此基础上制定了适合乡镇街道执法的事项清单，并就事项名称、权力类型、处理依据、处理程序等内容进行细化完善。这种清单化管理的方式取得了良好效果。另一方面，落实好全国统一行政执法证件标准式样、统一综合行政执法服装和标志式样工作，出台标准加强对基层执法的装备规范程度。同时，完善执法程序，健全执法全过程记录制度，通过制定执法实施规则、程序等，不断加强执法的规范性。

在执法能力上，重点加强乡镇街道执法人员力量，提升基层执法队伍素质，实现执法活动的“权能匹配”。提升执法队伍的专业能力和法治素养，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，组建一支高素质的执法队伍。推进执法信息化建设，充分运用数字技术，实现相关数据整合，推行联动办案制度，用改革创新的方法，破解基层执法中遇到的难题，增加基层执法工作的科技含量，发挥信息化、大数据应用、区块链技术对基层行政执法队伍

建设的保障作用，最大限度减少基层执法人员负担，方便广大人民群众，提高基层执法的效能。

在执法责任上，全面落实执法责任制，严格确定基层执法人员责任追究机制。权责一致是依法行政的内在要求，在将行政职权下放至基层的过程中，理当明确行政机关的具体执法责任，明晰追责和制裁标准。《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》明确要求，“全面落实行政执法责任，严格按照权责事项清单分解执法职权、确定执法责任。”要加强对执法活动的监督，在执法各个环节都要设置隔离线、通上高压线，建立完善举报投诉处理机制，及时转送有关执法机关进行处理。对执法过程中的执法不力、执法不公甚至是执法腐败等问题，该追责的要严格依纪依法追究，努力实现基层执法工作政治效果、社会效果和法律效果的统一。

在法治轨道上完善基层综合执法体制，还要注意合理平衡改革的一致性与差异性。一方面，基层改革工作必须遵循中央的立法与政策精神，避免上下位法之间，以及不同地方、不同部门之间规定出现冲突。但另一方面，由于各地经济社会发展状况与人口分布特点不同，基层综合执法必须从当地基层执法的实际需求出发，通过实地调研、专家评估、公众参与等多种方式，精准把握基层社会治理需求和基层承载能力，充分考虑地区之间的差异，包括不同乡镇之间的差异，以及乡镇与街道之间的差异，摸索出适合广大乡镇的基层综合执法模式。



司法工作也是做群众工作

□ 刘 燕

习近平总书记指出，“法律不应该是冷冰冰的，司法工作也是做群众工作”。对司法机关而言，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义是神圣使命，司法工作要站稳人民立场，坚持以依法保障人民权益为根本目的，以维护社会公平正义为生命线，始终把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为永恒的出发点和落脚点，树牢为民情怀，持续提升群众司法获得感。

坚持司法为民，回应人民群众对司法公正公开的关注和期待，既解开“法结”又解开“心结”。人民群众对公平正义的感受往往来自于具体案件，它们件件连着民心。公正司法追求的并不是表面上的形式公正，而是须以实质公正为基准，做到案结事了。习近平总书记指出，一纸判决，或许能够给当事人正义，却不一定能解开当事人的“心结”。“心结”没有解开，案件也就没有真正了结。司法机关办案履职，既要“以事实为依据，以法律为准绳”，也要采取正确方法，尊重人民群众的朴素情感和公平正义观，将法理、事理、情理有效融合，注重人民群众的切身感受。司法案件是否办得公正，既要是由专门机关及专业的司法工作者判断，又要经得起人民群众评价。司法机关在办案过程中，既要查清事实、明辨是非，依法保护当事人的合法权益，又要坚持理性平和、文明规范，赢得当事人对司法工作的理解和信任，使其胜败皆明、赢输皆服。

公正建立在效率的基础上。如果在诉讼中反复奔波，无谓耗费时间和经济成本，人民群众对公平正义的感受就会大打折扣，因此司法机关要创新工作机制，在确保案件质量前提下努力提升办案效率，更好为群众解忧、让正义提速。例如，检察机关要进一步统筹落实少捕慎诉慎押刑事司法政策和认罪认罚从宽制度，鼓励被告人真诚认罪悔罪，避免因上诉、抗诉引起不必要的讼累，公正高效地惩治犯罪。又如，通过加强数字检察，善于从办理个案中发现规律性问题，通过归纳特点、要素，开发应用性监督模型，从海量数据中筛选出批量类案监督线索，达到“办理一案，治理一片”的效果。

坚持问题导向，聚焦群众所思所盼，抓住人民群众最关心最直接最现实的利益问题。司法机关承担着大量公共服务职能，要努力提供普惠均等、便捷高效、智能精准的公共服务。百姓的“钱袋子”“脚底下”“舌尖上”的问题，都是影响人民群众安全、利益和感受的民生大事。要聚焦人民群众关心的食品、药品等领域的安全问题，使从业者不敢、不愿、不想违法，用法治维护好人民群众的生命安全和身体健康。群众的“急难愁盼”是司法机关需要集中发力的关键点。司法机关要加强民生司法保障力度，主动聚焦重点群体就业帮扶、未成年人保护、国防和军队建设等群众关心的问题，依法妥善办理涉及教育、就业等民生案件，以“如我在诉”的态度用心用情办好群众身边的“小案”，加强对公民人身权、财产权的保护，立足自身职能，推出更多惠民生、暖民心的司法为民举措，有效解决人民群众最关心的问题，依法公正对待人民群众的诉求，积极运用法治手段解决道德领域突出问题，用有力、有是非、有温度的司法回应人民期盼。同时将办案与治理深入结合，在办案中发现总结

社会治理问题短板，推动矛盾多元化解和诉源治理，全力提升工作质效。

持续增强履职能动性，提升群众工作能力。人民权益要靠法律保障，司法权威要靠人民维护。司法机关工作人员只有不断努力提升自己的能力，才能让人民群众的获得感成色更足、幸福感更可持续、安全感更有保障，才能取信于民。习近平总书记指出，司法工作者要密切联系群众，如果不懂群众语言、不了解群众疾苦、不熟悉群众诉求，就难以掌握正确的工作方法，难以发挥应有的作用，正所谓张飞卖豆腐——人强货不硬。面对前所未有的风险挑战，面对新时代新发展阶段的更高要求，司法队伍素质能力总体还存在跟不上、不适应等问题，要坚持政治统领、理论引领，持续推动政治建设、业务建设、职业道德建设有机融合。一方面，司法机关要密切联系群众，主动作为，熟悉群众语言，了解群众疾苦，熟知群众诉求，掌握群众方法，引领社会公众知法、懂法、守法。例如，对检察机关而言，要充分发挥检察公开听证在释法说理、凝聚共识方面的优势，积极推进在不批捕、不起诉、申诉等案件中的适用，强化大众参与，助力查清事实、分清是非；要加强宣传工作，构建与媒体的良性互动关系，对不客观的报道加强引导、澄清真相，对于社会关注度高的案件要及时通报，主动答疑解惑、回应人民关切；通过召开新闻发布会，发布指导性案例、典型案例，组织参与旁听庭审等方式引领公众规范自身行为、提升法治意识，实现一般预防的效果。另一方面，主动加强与律师事务所、民政、司法行政等部门的沟通联系，如检察机关应充分运用支持起诉、检察建议、公益诉讼等职能，不断增强人民群众获得感、幸福感和安全感，厚植党的执政根基。



新型消费中的消费者权益保护应与时俱进

□ 黄陈辰

新型消费一般是指以大数据为新生产要素，基于数字技术等新技术，采用线上线下相结合的新商业模式，呈现出新界面、新场景、新体验的各类消费的总称。由于新型消费具有数字化、网络化、智能化、精准化等特征，因此其更加契合并能够满足居民不断升级的消费需求。大力发展新型消费已然成为释放消费潜能、推动形成新发展格局的重要抓手，但也伴生新的风险。一些侵权行为变得更加隐蔽、难以监管，如部分商品和服务存在质量缺陷、侵害消费者个人信息安全、虚假宣传的表现更加多样化、利用预付式消费损害消费者权益、妨碍消费者就商品或服务品质进行如实评价等，对消费者权益保护提出了新的问题与挑战，需要法律予以回应。

我国现行法律规范涉及新型消费中消费者权益保护的主要包括以下几类。在法律层面，消费者权益保护法是我国有关消费者权益保护的专门立法，其中部分条款也关注到了网络购物、个人信息保护等新型消费领域中的新问题。在部门规章层面，主要包括《侵害消费者权益行为处罚办法》《网络交易监督管理办法》等。在司法解释层面，《最高人民法院关于审理网络消费纠纷案件适用法律若干问题的规定（一）》《最高人民法院关于审理消费民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》对网络消费纠纷案件以及消费民事公益诉讼案件审理过程中出现的疑难问题进行了解释与说明。在地方立法层面，部分省市针对新型消费领域出现的新问题，对本地消费者权益保护条例进行了修订。这些法律法规对于保护消费者合法权益具有积极意义，尤其是部分规范已经开始关注到新型消费领域的新问题，并从法律层面予以明确回应，但仍然存在诸多局限。第一，立法存在滞后。现行消费者权益保护法生效至今已逾8年，其具体内容与当前时代背景以及消费环境存在脱节，难以应对大数据杀熟、竞价排名等带来的新问题与新挑战。第二，涉及

新型消费的条款过于原则，可操作性有待提升。例如消费者权益保护法虽强调网络购物中经营者应承担更高层次的信息披露义务，但对于披露方式等具体内容未作详细规定；再如电子商务法要求电子商务平台经营者建立健全信用评价制度，公示信用评价规则，提供评价途径与方法，但此类原则性规定缺乏细致的具体举措。第三，部门规章效力层级较低，地方立法适用范围较窄。《网络交易监督管理办法》《上海市消费者权益保护条例》《甘肃省消费者权益保护条例》等对网络直播带货、大数据杀熟、未成年人大额充值、网约车等新型消费领域的新问题从立法层面予以明确规制，但由于其性质上属于部门规章或地方性法规，效力层级较低，适用范围较窄，因此所能起到的积极作用相对有限。第四，纠纷解决渠道不畅通，消费者维权难度仍然较大。现行法律规范规定了纠纷解决途径，但在具体交易中难以落实并发挥其应有的作用。一方面，由于互联网的虚拟性特征，部分情况下经营者的真实身份无法查证，导致维权对象缺失。另一方面，有的交易涉金额较小，而协商、调解、诉讼等程序复杂，维权成本与收益相比入不敷出；此外，电子证据的收集、使用尚不存在完备的法律规范，因而难以为消费纠纷的合理解决提供有效助力。

不管是何种形态的消费，消费者的知情权、自主选择权、公平交易权、获得赔偿权、信息得到保护权等基本权利都应得到保障。要实现新型消费中消费者合法权益的周全保护，有赖于相关法律法规的进一步完善。

首先，促进立法更新。结合当下实际情况，对消费者权益保护法等法律法规的内容进行调整，适时增加关于直播带货、网约车等新型消费领域的规定，充分体现法律法规的与时俱进及其对现实问题的关切、回应，为新型消费领域中消费者权益保护夯实制度基础。对于已经涉及新型消费领域的条款，应在原



则性规定的基础上进一步细化其内容，阐明具体标准与要求，增强可操作性，例如明确网络购物经营者信息披露的内容、方式、范围、程度等。

其次，提升立法层级。当前对于新型消费领域内所涉及新问题规定较为全面与细致的法律规范主要是《网络交易监督管理办法》与部分省市出台的消费者权益保护条例，效力层级较低，无法充分发挥其积极作用。因此可以将这些部门规章、地方性法规中有关新型消费领域的先进立法经验吸纳到消费者权益保护法等相关法律中来，包括新型消费中经营者的特殊义务、消费者组织的法律定位与监督、保护职责、针对侵害众多消费者合法权益行为的公益诉讼与惩罚性赔偿等内容，提升相应规范的效力层级，进而扩大其适用范围，增强其对消费者合法权益的保护力度。

再次，强调多部门协同发力。新型消费领域的消费者权益保护问题并非单一部门能够解决，协同治理的必要性更加凸显。除立法层面的举措外，司法机关可以通过出台司法解释或颁布指导性案例，为新型消费领域消费者权益保护问题的解决提供示范与参照，引领经营者树立“科技向善”“科技为民”“以消

费者为中心”的服务理念，规范其经营行为。行政机关应强化对新型消费领域的监督管理，提升其及时性与有效性，同时应加大对侵犯消费者权益行为的惩处力度，促使新型消费模式能够依法合规、健康有序的可持续发展。媒体、公众等社会力量应加强监督，及时反馈、曝光新型消费领域中侵犯消费者合法权益的现象，反向促进对相关权益的周全保护。

最后，完善多元纠纷解决机制。强化第三方平台审查义务，确保经营者身份真实，在必要情况下可以由平台承担先行赔偿责任，之后再向经营者追偿，防止因维权对象缺失导致消费者权益难以保障。秉持“早提出、早调解、早解决”的理念，建立在线纠纷解决平台，为消费者提供线上协商、调解、投诉、仲裁等服务，使其足不出户即可发起并参与纠纷解决全流程，大幅度削减维权成本，提高维权效率。构建完备的电子证据收集、使用规范，明确电子证据的内涵外延，认定标准、适用范围、举证责任，促使消费者能够利用聊天记录、截图、数字账单、交易记录、订单信息等证据维护自身权益，不断提高执法和司法水平，将消费者权益的保护落到实处。