

《山东省行政执法监督条例》（以下简称《条例》）已经2014年11月27日省第十二届人大常委会第十一次会议通过，将于2015年5月1日起施行。现将有关背景情况说明如下：

一、立法背景

加强行政执法监督，是防止和纠正违法或者不当行政执法行为、确保行政权力正当行使、维护行政管理相对人合法权益的有效途径，也是各级政府打造最优营商环境、促进依法行政和建设法治政府的有力保障。多年以来，我省各级人民政府及其所属部门认真贯彻依法治国基本方略，全面推进依法行政，行政执法行为进一步规范，执法水平不断提高。但是，在行政执法工作中，仍然存在有法不依、执法不严、违法不究的问题，行政执法不作为和乱作为现象时有发生，损害了国家利益、公共利益和公民、法人及其他组织的合法权益，有些个案造成了很坏的社会影响，人民群众反映强烈。这些问题的产生，既有执法机构和执法人员执法为民的观念不强、执法水平不高的因素，也有监督制度建设滞后、监督机制不健全的原因。因此，在进一步规范行政执法行为的同时，亟需加强对行政执法行为的监督。

在实际工作中，各级人民政府不断创新行政执法监督方式，加大检查力度，纠正违法行为，取得了一定效果，但是监督工作中还存在许多问题，主要体现在：一是，执法监督主体众多，监督力量过于分散，没有形成监督合力；二是，执法监督体制不健全，现行法律、法规没有明确行政机关内部层级监督实施主体及其职责，致使监督工作难以深入开展，内部层级监督制度形同虚设；三是，执法监督法律制度不完善，监督措施、监督内容不明确，导致执法监督依据不足，监督工作难以做到经常化、制度化；四是，执法监督程序不完备，监督标准不统一；五是，当前执法监督的重点主要放在“纠偏于既遂”，对“防患于未然”的事前监督和事中监督没有给予足够的重视；六是，执法监督的结果如何处理缺乏明确的法律规范，对监督工作中发现的违法或者不当的行政执法行为，各地在处理和追究责任时往往流于形式，导致监督乏力。

目前，除了行政监察、审计监督等专项监督制度已有法律和行政法规外，国家还没有专门就行政机关内部的层级监督制定相应的法律和行政法规。2013

年，党的十八届三中全会提出：要完善行政执法程序，规范执法自由裁量权，加强对行政执法的监督，做到严格规范公正文明执法。为落实三中全会的这一要求，制定一部专门的地方性法规，通过地方立法建立健全我省行政执法监督制度，对深化行政执法体制改革，进一步完善行政执法监督机制，推进依法行政和法治政府建设，具有非常重大的意义。

二、起草过程

（一）调研起草阶段。省政府法制办对我省行政执法监督工作进行了专题调研，并组织专门人员对全省执法监督工作的现状、存在的问题等进行了全面梳理。同时，为了做好《条例草案》的起草工作，省政府法制办和省人大法工委安排专门人员组成联合起草小组，并赴外省进行了考察学习，学习借鉴外省市地方立法工作的好经验、好做法，起草完成了《条例草案》初稿。组织召开了两次专家论证会，在此基础上修改形成了草案征求意见稿，发送 17 个市政府、有关省直部门征求意见。起草小组根据征求的意见，对《条例草案》的总体思路和主要内容进行了十多次讨论修改，并再次送请全省 17 个设区的市和部分县（市）人民政府以及省直有关部门和单位征求意见，并在山东省政府法制网上公开征求意见。根据征集来的意见，在认真梳理、研究并吸收各有关方面意见的基础上，对草案进行了全面修改，形成了会签稿，发送省编办、省监察厅、省财政厅、省人力资源社会保障厅等 4 个部门进行会签。

（二）省政府审议阶段。2014 年，该条例列入省人大和省政府立法计划后，省政府法制办会同省编办、省监察厅对草案作了进一步修改完善，将草案上报省政府；根据省政府领导的要求，省政府法制办再一次组织召开专家论证会，并修改形成了上报省政府常务会议讨论的草案。经省政府第 30 次常务会议讨论通过，形成了提请省人大常委会审议的《条例草案》。

（三）省人大审议阶段。《条例草案》报送省人大后，在审议期间，省人大派人专程赴全国人大和国务院法制办对《条例草案》的有关内容进行了请示。全国人大法工委和国务院法制办领导对《条例草案》给予了高度评价，对我省通过地方性法规规范行政执法监督的做法给予了充分肯定。同时，省人大组织人员赴外省进行了调研学习，汲取了外省的许多宝贵经验，并对《条例草案》进行了进一步修改完善。2014 年 11 月 27 日，省第十二届人民代表大会

常务委员会第十一次会议审议并表决通过。

三、需要说明的有关内容

（一）关于《条例》的调整范围

在我国的行政执法监督体系中，按照监督主体的不同，有广义和狭义两种不同的解释：广义的行政执法监督包括来自于行政机关外部的监督和行政机关自身的内部监督。外部监督主要是指国家权力机关、司法机关、新闻媒体和人民群众等对行政执法行为的监督；内部监督主要是指各级人民政府及其所属部门按照职责权限对行政执法行为进行的监督，主要包括行政机关内部层级监督、监察机关和审计机关的专门监督。狭义的行政执法监督仅指行政机关自身的内部监督。

本《条例》所指的行政执法监督，仅指行政机关内部层级监督，即上级人民政府对下级人民政府、政府对其所属部门、上级政府工作部门对下级政府工作部门的行政执法活动进行的监督，不包括外部监督和行政机关内部的专门监督。同时，考虑到行政复议已有专门的立法予以规范，本条例也不将其作为调整对象。因此，本《条例》第二条明确规定：“**在本省行政区域内开展行政执法监督工作，应当遵守本条例。国家权力机关、司法机关、新闻媒体和公民、法人、其他组织对行政执法行为的监督，依照有关法律、法规的规定进行。行政复议、行政监察、审计监督等监督活动，依照有关法律、法规的规定进行。**”

《条例》的制定出台，从理论上理清了我国对行政执法的各种监督方式的不同，明确界定了行政执法监督的对象，将过去散见于国务院和省政府文件中对行政机关内部层级监督工作的要求上升为法律规范，并在总结过去实践经验的基础上进行了一些有益的制度创新，填补了行政机关内部层级监督方面的立法空白，提高了行政执法监督工作的针对性和可操作性。

（二）关于行政执法监督体制

虽然国务院文件中对行政执法监督体制作出过规定，但囿于规定过于笼统，导致实践中监督主体和职责划分不够明确，履职不到位的现象十分严重。本《条例》按照《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》和《行政处罚法》、《行政许可法》等有关行政法律的规定，明确了行政执法监督的

主体，即行政执法监督机关：一是县级以上人民政府；二是县级以上人民政府工作部门，负责本行业的行政执法监督工作。

1、县级以上人民政府的监督职责。按照本《条例》第四条的规定，县级以上人民政府的监督职责，包括三个方面：一是对所属各工作部门和下级人民政府进行监督。这也是《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》赋予县级以上人民政府的法定职责；二是对设立在本行政区域内实行垂直领导的行政执法部门的行政执法行为进行监督。如果法律、行政法规对此另有规定的，从其规定，比如对海关、外汇、国家安全等实行垂直领导的部门的行政执法监督工作，按照有关法律的规定实施；三是对其依法设立的派出机关或者派出机构的行政执法行为进行监督。

2、政府法制工作部门的工作职责。本《条例》在明确了县级以上人民政府是监督机关的同时，规定了负责政府法制工作的部门负责本级人民政府行政执法监督的具体工作。县级以上人民政府作为本行政区域内的最高行政领导机关，职权涉及经济、社会管理的方方面面，如果没有明确具体承担部门，很容易造成行政执法监督工作流于形式，难以深入，这也是过去行政执法监督工作存在诸多问题的主要原因之一。长期以来，政府法制工作部门按照国家和省里有关文件规定，一直实际承担着行政执法监督的许多具体工作，本《条例》通过立法的方式予以确认，从根本上解决了政府法制工作部门的监督工作职责缺少法律依据的问题，有利于本级人民政府行政执法监督工作的深入开展。

3、县级以上人民政府工作部门的监督职责。县级以上人民政府工作部门作为行政执法监督机关，负责本行业的行政执法监督工作。《行政处罚法》、《行政许可法》、《行政强制法》和行业内有法律、法规规定了行业主管部门的监督职责。但与县级以上人民政府相比，行业主管部门并不享有与其完全相同的监督权限，比如行业主管部门并不当然享有对下级执法机关所有违法行为的撤销权，是否可以撤销要具体看是否有相关的法律依据。

（三）关于行政执法监督的主要内容

1、监督的主要内容。《条例》第二章采用列举方式，明确了行政执法监督的内容和监督的具体行政行为，涉及行政处罚、行政强制、行政许可、行政征收、行政给付、行政裁决等各种行政执法行为，既包括监督行政执法主体和人

员的合法性，行政执法裁量权的合理行使以及执法程序的合法、正当，也包括综合执法改革工作的有关实施情况；既可以对具体行政执法行为进行全过程实时监督，也可以通过规范执法权的行使进行整体监督，可以说涵盖了行政执法工作的方方面面。

2、监督措施。《条例》具体规定了实施行政执法监督的十项基本措施，这既是规范行政执法的手段，也是实施监督的手段，主要包括：行政执法主体公告制度、行政执法人员持证上岗和资格管理制度、行政执法听证主持人资格认证制度、行政执法裁量基准制度、重大行政执法决定法制审核制度、行政执法案卷评查制度、行政执法责任制、行政执法评议考核制度、法律法规规章实施情况报告制度和行政执法争议协调裁决制度。从这些措施的具体内容来看，基本上涵盖了对行政执法行为从事前、事中，到事后的完整链条的监督，比如通过实行行政执法主体公告制度及行政执法人员持证上岗和资格管理制度，从源头上控制了没有执法权的单位和人员进行执法，也坚决杜绝了群众强烈关注的所谓“临时工”执法问题，即明确规定行政执法机关聘用的劳动合同制人员、劳务派遣人员、临时借调人员以及其他无行政执法资格的人员不得从事行政执法工作；通过实行行政执法听证主持人资格认证、执法裁量基准、重大执法决定法制审核等制度，对行政执法行为的实施过程进行监督；通过实行执法案卷评查和执法评议考核等制度，从事后对行政执法行为予以规范和审查，发现问题及时纠正。同时，在进行评议考核时，引入了第三方评议机制，即政府可以委托具备条件且信誉良好的社会组织或者机构对行政执法活动进行外部评议，提高评议工作的透明性和公正性，更好地实现对行政执法活动的监督。

（四）关于行政执法监督的实施

主要包括三个方面的内容：一是监督程序；二是监督结果的适用；三是对实施违法或者不当行政执法行为的机关或者执法人员进行责任追究。

1、监督程序。《条例》第三章明确了行政执法监督的程序，规定了监督计划、监督方式、调查取证等内容，建立了约谈谈话制度。约谈谈话制度是我省在总结过去市地工作经验的基础上所进行的制度创新，即行政执法监督机关在实施行政执法监督过程中，发现行政执法机关的行政执法行为违法或者不当等

比例较高的，可以约请该行政执法机关的相关负责人进行谈话。通过实施这项制度，及时发现行政执法机关存在的突出、普遍问题，并通过约谈，督促其采取措施予以纠正，达到整体规范、提前预防的效果，提高了监督的针对性和效率。

2、监督处理。《条例》第四章规定了对监督结果的处理，即行政执法监督机关通过监督检查等方式，发现行政执法行为违法或者不当的，应当作出相应的处理。处理分为两个步骤：一是由行政执法监督机关制作《行政执法监督意见书》，督促行政执法机关自行纠正违法或者不当的行政执法行为；二是行政执法机关逾期没有纠正的，由监督机关根据行为的性质、程度等，分别作出责令限期履行、责令补正或者改正、撤销、确认违法或者无效的处理决定，并制作《行政执法监督决定书》。因此，第一个步骤是行政执法监督机关必须要走的步骤，给行政执法机关自行纠正的机会，这样既符合行政执法监督的目的，也能提高监督的效率。如果行政执法机关自行纠正了，行政执法监督机关就没有必要作出处理决定了，只有在逾期没有按照意见书自行纠正的，才分别作出相应的处理。《条例》规定的四种处理决定分别适用不同的违法情形：对于行政执法机关无正当理由不履行或者拖延履行法定职责的，责令其限期履行；对于行政执法机关的行政执法文书存在轻微瑕疵的，责令其补正或者改正；对于行政执法机关作出一般违法行政执法行为，或者不当行政执法行为的，由监督机关予以撤销；对于行政执法机关作出的行政执法行为存在严重或明显法律缺陷，但不适宜被撤销的，由监督机关确认违法或者无效。

3、责任追究。《条例》第五章对行政执法机关及其执法人员、行政执法监督机构及其工作人员的违法违纪行为，规定了相应的法律责任。本章第三十七条规定了十一种行政执法机关的违法情形，主要涉及未按照本《条例》规定的监督内容和措施履行相关职责的；未依法履行行政执法职责或者违反法定程序的；拒绝或者阻碍行政执法监督工作人员依法履行监督职责，拒不执行监督处理决定或拒不报告决定执行情况等等。有其中一种或几种违法情形的，由县级以上人民政府责令限期改正，拒不改正的，给予通报批评，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。第三十八条针对行政执法人员的六种违法违纪行为规定了相应的法律责任。本《条例》同时规定了县级以上人民

政府负责法制工作的部门及其工作人员的法律责任。政府法制部门作为本级人民政府具体承担监督工作的部门，应当严格按照本《条例》规定的职责权限、方式和程序履行监督职责，忠于职守，秉公处理。如果有不依法履行监督职责，造成严重后果的；利用监督职权谋取私利的；涂改、转借行政执法监督证件的等等情形，由本级人民政府责令改正，并由省人民政府收回其监督证件；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

（稿件由山东省政府法制网提供）