

2014年11月27日,《山东省行政执法监督条例》(以下简称《条例》)经山东省第十二届人大常委会第十一次会议通过,自2015年5月1日起施行。《条例》的颁布实施,第一次将我省的行政执法监督工作纳入了法治轨道,是省委、省政府贯彻党的十八届三中、四中全会精神的重大举措,对于我省全面推进依法行政,加快建设法治政府具有重要的里程碑意义。《条例》共六章四十二条,现就有关内容解读如下:

一、关于立法的背景。十八大召开以来,我国对公权力的约束被提到了前所未有的高度,习近平总书记多次强调要“把权力关进制度的笼子”,要依法设定权力、规范权力、制约权力、监督权力。国务院要求建立政府权力清单制度,梳理公布行政权力清单、政府责任清单和市场准入负面清单,切实做到法无授权不可为、法定职责必须为。行政执法权力是行政机关实施行政管理最普遍、最主要的方式,涵盖经济、社会、文化、生态、文明各个领域,在行政权力清单中占据最大篇幅。如何通过监督保障进入清单的执法权履行到位,是摆在政府面前的又一重要课题。党的十八届三中全会明确提出,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。四中全会又进一步指出,加强对政府内部权力的制约,是强化对行政权力制约的重点;要完善政府内部层级监督和专门监督,改进上级机关对下级机关的监督,建立常态化监督制度。

为将习近平总书记历次讲话精神和十八届三中、四中全会要求落到实处,省委省政府站在我省经济社会发展大局的高度,精心部署、科学谋划,要求制定出台《山东省行政执法监督条例》,完善政府内部层级监督体系,解决长期以来阻碍我省行政执法和执法监督工作深入开展的实际问题。多年来,我省的行政执法工作,在纠正违法行为、维护经济社会管理秩序方面发挥了重要作用。但是,执法不严、违法不究、不作为、乱作为的现象仍时有发生,损害了国家利益、公共利益和人民群众的合法权益,社会反映强烈,有些个案甚至造成了很坏的社会影响。这些问题的产生,既有执法单位和执法人员缺乏依法行政意识,执法为民的观念不强,执法水平不高的因素,也有监督不到位的原因

因。尤其是监督体制不健全、监督机制不完善的问题，已经成为制约监督工作深入开展的瓶颈，迫切需要通过立法的形式从源头上予以解决。

我省一直高度重视这项工作，省委十届十次全会对加强行政执法监督作出了部署，省政府主要领导多次作出重要批示，夏耕副省长还亲自带队开展行政执法监督工作调研。《条例草案》提交省人大常委会以后，在审议期间，省人大常委会专程派员赴外省进行专题调研，并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。经多次修改完善，《条例》最终审议通过。

二、关于本《条例》的调整范围。调整范围也就是本《条例》所指的行政执法监督的范围，在于解决监督对象的问题，即对什么实施监督。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。”

三、关于行政执法监督的体制。明确行政执法监督的体制，在于解决由谁来负责监督的问题，即行政执法监督的主体是谁。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，且没有规定监督实施主体，导致实践中监督职责划分不够明确，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。

（一）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。按照《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定，派出机关是独立的行政执法主体，可以单独承担行政执法工作。关于派出机构的性质，目前法律尚没有明确的规定，从字面意义上来理解，机构一般是隶属于某一行政机关的，不具有独立的执法主体资格，但是如果法律、法规授予了派出机构一定的执法权，其就具有了执法主体资格。比如《山东省青岛保税区管理条例》就授予了作为青岛市人民政府的派出机构的青岛保税区管理委员会一定的执法权限，使其成为了法定的执法主体。对于派出机关和有独立执法权的派出机构的监督，从理论上讲，应当按照“谁设立、谁负责”的原则，由设立该派出机关或者派出机构的人民政府负责监督。

（二）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。

（三）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。《行政许可法》规定了上级行政机关可以撤销下级行政机关的行政许可。作为监督机关的上级行政机关就可以行使撤销权，反之如果没有法律、法规依据，就不能撤销下级行政机关的行政执法行为。

四、关于行政执法监督的主要内容和措施。主要解决通过哪些方式对哪些具体行政执法工作进行监督的问题。

（一）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。

（二）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。需要注意的是，在这十项监督措施中，有些仅仅是县级以上人民政府的职责，比如行政执法主体公告制度、行政执法责任制、行政执法评议考核等制度，均由县级以上人民政府负责组织实施；有些既是政府的职责，也是作为监督机关的上级行政执法部门的职责，比如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等，由作为监督机关的政府和行政执法部门按照职责权限分别负责实施。

五、关于行政执法监督的实施。行政执法监督的实施主要解决如何进行监督的问题，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。

（一）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，可以约谈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。

（二）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

要走的程序，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。

（三）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）