

# 行政执法标准化 日常监管智慧化

陕西省西安市全力营造安全放心市场环境

## ■ 南江远

“你好,我怀疑某药店销售的化妆品存在质量问题!”11月9日,接到群众举报,陕西省西安市市场监管综合执法支队应急值班人员颜玲玲与同事立即前往某药店现场检查。在位于西安市市场监管综合执法支队的“智慧市监”指挥调度中心,支队法制大队工作人员同步通过电子屏幕实时参与,不仅对执法进行全程监督,也可针对特殊案件给予场外指导,从而使执法更加精准、公正。

现场检查、处理后,颜玲玲立即将处理结果及相关证据上传“智慧市监”一体化平台,并第一时间向群众回复。根据检查记录,工作人员将定期回访,督促、帮助经营主体规范经营。这是全面推行行政执法标准化工作以来,西安市市场监管局日常执法的一个缩影。

### 标准化赋能 让执法更加规范精准

市场监管工作涉及市场准入、食品药品、价格消费、知识产权等多个领域。面对庞大的经营主体及繁杂的监管领域,执法人员常常面临着执法不统一、裁量基准难把握等痛点问题。

“尤其是机构改革实行统一的市场监管后,原工商、质监、食药、知识产权、物价等领域行政执法职权合计有2000余项,这对市场监管执法人员在刚与柔尺度的把握以及规范经营与促进发展的统筹兼顾能力方面提出了新挑战。”西安市市场监管综合执法支队法制与督察大队大队长邵鹏飞说,着眼有效破解市场监管行政执法“理念不统一、类案不同罚、过罚不相当、协同不紧密、服务不到位”等突出问题,西安市市场监管局创新提出在全系统开展市场监管基层治理体系和治理能力现代化“六化”建设,即行政执法标准化、日常监管网格化、监管手段智慧化、法制学习日常化、基层建设规范化、干部队伍专业化,行政执法标准化就是其中的一项重要内容。

“我们将市场监管行政执法全过程

工作细化为执法权责、办案程序、裁量标准、执法机制、队伍建设、信息共享‘六大板块’,围绕执法程序规范、执法文书统一等16个重点方向,逐项研制标准。”西安市市场监管局标准化处处长蒲伟华说,目前共发布了行政处罚《程序规范》《文书规范》《人员规范》3项标准,即将发布《行政处罚裁量权行使规范》《“互联网+监管”执法监管运行系统操作规程》两项标准,正在研制《案卷评查规范》和《案卷管理规范》。制定涵盖了市场监管8个重点领域34部常用法律法规的《行政处罚裁量指南》,对269项行政处罚事项“裁量阶次、适用情形、确定标准”等关键内容逐条细化量化,将行政处罚“从轻、一般、从重”3个裁量阶次细化为9级,最大限度压缩行政处罚自由裁量空间,让执法更加规范精准。

作为一线执法人员,颜玲玲对此深有感触。“各项标准及重点执法领域行政处罚裁量指南等规范对日常执法工作具有很强的指导性和实用性,包括该着什么装,适用于哪条法条等,很详细,只要按规定操作就行。”颜玲玲说,“比如,没有标准规范前,由于处罚裁量的空间较大,加上各区县局、开发区局都各自拥有执法权,因此同案不同罚的现象时有发生。执法标准化不仅提高了工作的效率,也让执法更加精准,更加公平”。

作为西安市市场监管综合执法支队的专职法律顾问,北京盈科(西安)律师事务所律师方韶莉有着切身体会。“前些年支队的败诉率、复议被纠错率都在15%左右,自从执法标准化工作实施以来,败诉率逐年下降。”方韶莉说。

据统计,2023年以来,西安市市场监管全系统内部共转办食品、药械化、特种设备和产品质量等问题线索1.2万余,立案5302件,行政败诉率、复议被纠错率均从15%降至零。

### 包容审慎“刚柔并济” 让执法既有力又有温度

市场监管工作不仅关乎企业发展,

更直面群众关切。在日常执法中,如何在规范经营及促进发展之间把握好尺度,也是基层执法人员面临的新挑战。

2023年10月,西安市市场监管局发布市场监管领域轻微违法行为首违不罚、不予处罚、减轻处罚“三项清单”并动态修订,全面推行包容审慎执法举措,形成“刚性约束+柔性执法”新模式,指导经营主体对于轻微违法行为积极改正,推行适度执法、有效执法。

11月9日,颜玲玲与同事在前往某药店现场检查时,通过查验涉嫌问题产品的备案信息、合格检验报告等资料,并没有发现产品存在质量问题。但执法人员发现该药店未按规定进行进货查验记录,存在不规范经营情况。鉴于“初次违法”,并符合轻微违法行为“首违不罚”,因此现场指导药店负责人进行整改,免于处罚。

不久前,执法人员在检查时发现陕西某连锁店擅自变更经营范围。按照相关规定,未经许可,第三类医疗器械销售方擅自变更经营范围可能会危害消费者身体健康,应该从重处罚。但在实际调查过程中,执法人员发现当事人的该行为符合“初次发现、危害后果轻微并主动改正”等原则,依据《医疗器械经营监督管理办法》及《陕西省市场监督管理局行政处罚裁量权适用规则(修订)》相关规定,作出从轻处罚决定。

这次执法让该药店负责人十分感动。“作为小微企业,我们的经营压力很大。在得知自己因不懂法而实施了违法行为以后,面对可能的罚款我感到难以承受。在得知我的情况后,执法人员为我普及了轻微违法行为‘三张清单’这一利好政策,还为我办理了分期缴纳罚款,让我真正感受到了执法中的正义与温情”。

企业和群众身处营商环境的核心地带,对其中的微妙变化感受最为真切。今年5月,举报人董女士和被举报单位浐灞生态区某门窗经销店一起将印有“为民服务、尽心尽责”的锦旗送到西安

市市场监管综合执法支队。

原来,董女士与浐灞生态区某门窗经销店签订购销合同,因对合同中的条款产生分歧,遂将该店举报至市场监管部门。执法人员接到举报线索后,立即进行查证核实,对双方作出了公正判断。此举既解决了董女士的相关问题,又维护了商家的合法权益,同时还对双方进行了普法宣传,董女士和商家均十分满意。

随着行政执法标准化模式的推行,西安市像这样既维护消费者合法权益,又注重保护经营主体生存发展的案例越来越多。据统计,仅2023年,从轻、减轻和免于处罚的案件就达3240件,占立案总量的61.1%,柔性执法、服务型执法有了最生动的阐释。

### 日常监管智慧化 “监管”+“服务”提升企业群众满意度

11月9日下午,在西安市市场监管局的“智慧市监”指挥调度中心,在工作人员的操作下,一张由海量市场监管数据支撑的数字网格化管理地图显示在大屏上,全市市场主体数据动态更新、学校“明厨亮灶”实时监控、农贸市场食品抽检结果、投诉举报处置、网上调度等各种场景在大屏上快速切换。

“依托‘智慧市监’一体化平台,我们建立了网格化管理综合指挥系统,累计搭建全市、片区、单元、网格四级管理体系,划分1036个市场监管网格,配备8168名网格员,通过定格、定员、定责、定流程、定规章,完成市场监管各项职能归集入网,形成了全市‘一网统揽’和‘一网统管’。”西安市市场监管局信息中心负责人刘卓说,在推行行政执法标准化的过程中,“智慧市监”平台就像是枢纽,可智能调社会需求与监管力量精准匹配,网格化是在数字地图技术支持下的一种监管力量,网格员在平台智能调度下,按照指挥中心指令完成各项任务,上传监管数据,通过大数据应用实现为市场要素和业务状况“画像”,

全面提升监管质效,并为各项决策提供数据支撑。“通过这张‘网’,不仅能对工作人员加强监管,也能及时获取企业群众关切,调动全市各方资源快速破解难题。”

11月5日上午,高新区某购物中心一台观光电梯发生故障,购物中心物业人员作为网格员发现情况后,立即通过“智慧市监”上报信息,希望专业人员赶赴现场帮助找出故障原因。

接到信息后,工作人员现场调度,立即派出两名特种设备检察人员赶往现场,并联系了相关领域的专家通过“智慧市监”与现场人员“远程会诊”,不仅快速找出原因解决了故障,还提出了专业的维修保养建议。事件处置完毕后,网格员将定期回访,并将相关情况及时上传至“智慧市监”,督促工作人员加强公共场所电梯巡检,防范此类风险。

在不断切换的电子屏幕上,依托实时监控功能,全市“明厨亮灶”创建单位的后厨操作情况及9大农贸市场的食品快检情况也实时公布。以农贸市场为例,每天的食品快检情况会第一时间传至“智慧市监”平台。针对不合格的样品,工作人员会立即前往检查,并将检查结果及对应不合格食品的处置情况上传至平台,从源头上筑牢食品安全防线。

与此同时,消费者也可参与其中。“比如你在餐馆就餐发现餐具未消毒、卫生状况不达标等问题,可随时拍照上传至‘智慧市监’平台。根据投诉情况及抽检情况,平台会对各场所的消费环境进行评价,督促企业规范经营,保障消费者的合法权益。”刘卓说。

在加强监管的同时,“智慧市监”将全市323万余户经营主体的详细情况“记录在册”,精准分类,便于在监管中及时获取企业所需,聚焦市场监管职责提供精细化服务。

刘卓表示,他们还将对系统进行完善升级,充分运用智慧化的手段加强执法智能化建设,全面提升企业群众的安全感和满意度。

(据《西安日报》)

## 新闻速读 INWENSUDU

## 市场监管总局 推行服务型执法新模式

**本报消息** 近日,市场监管总局印发《关于牢固树立监管为民理念 推行服务型执法的指导意见》和《市场监管执法行为规范》。指导意见提出在全国市场监管部门推行服务型执法。行为规范对执法不严格、不规范、不公正、不文明行为亮出“红牌”。

《关于牢固树立监管为民理念 推行服务型执法的指导意见》推行服务型执法,通过构建“预防为主、轻微免罚、重违严惩、过罚相当、事后回访”的执法模式,将“服务”贯穿执法全过程、各环节,做到惩戒结合、宽严相济,推动裁量统一、过罚相当,进一步统筹执法力度和温度,让执法兼顾法理、情。

《市场监管执法行为规范》全面规定了市场监管执法人员在开展执法活动时的作风纪律、仪容举止、执法用语与案件办理等基本要求,结合不同执法场景,细化执法要求,针对性地设置执法用语与案件办理规范,有效约束、指引执法行为。

## 国家医保局 新增设立“安宁疗护”等项目

**本报消息** 国家医保局近日编制印发《综合诊疗类医疗服务价格项目立项指南(试行)》,将现行综合诊疗类价格项目整合为36项,新增设立“航空医疗转运”项目、“安宁疗护”项目等。

立项指南对诊疗费、床位费、转运费等项目进行了明确规定。新增设立“航空医疗转运”项目,支持医疗机构提供紧急医疗服务;新增设立“安宁疗护”项目,支持公立医疗机构补齐安宁服务供给短板,提升终末期患者生命质量。

立项指南还单独设立“上门服务”,鼓励公立医疗机构为交通不便的老年人等院外患者提供上门医疗服务,收费采取“上门服务费+医疗服务价格”的方式。

下一步,国家医保局将指导各省份医保局制定全省(区、市)统一的价格基准,指导具有价格管理权限的统筹地区对照全省(区、市)价格基准,上下浮动确定实际执行的价格水平。

## 重庆 推进基层综合行政执法规范化建设

**本报消息** 近日,重庆市全面启动乡镇(街道)综合行政执法规范化建设试点工作,为基层综合行政执法明确5类19项保障举措。

在执法队伍建设方面,各区县在乡镇(街道)统一设置综合行政执法队伍,配备相应行政执法人员编制,同时完善“县属乡用共管”机制,推动区县部门执法力量下沉乡镇(街道)。

在执法事项赋权方面,建立赋权事项运行情况评估和调整机制,做到有收有放,并全面清理规范委托执法事项,通过精准赋权为基层减负增能。

在基层执法保障方面,各区县合理保障乡镇(街道)执法业务用房、基础装备、执法车辆等,并制发相应装备设施配备指引和硬件建设的参考样式。同时,进一步加强执法监督,建立县乡一体法制审核中心,在事前事中事后协助基层执法行为规范化。

## 河南 政务服务窗口不得直接回绝

**本报消息** 近日,河南省行政审批和政务信息管理局印发《关于进一步加强政务服务窗口服务管理工作的通知》,从规范功能区设置、优化窗口设置、完善服务机制、强化服务管理4个方面加强政务服务中心服务管理工作。

通知要求,提供咨询服务时不得直接回绝企业和群众,对不属于本政务服务中心办理的,要告知企业和群众办理地点、方法或者渠道;对不了解、不熟悉、不熟悉的业务,要按照首问负责制的要求将企业和群众引导至相关部门或者人员提供帮助,或者登记企业和群众的姓名、联系方式和主要诉求,在了解相关信息后及时主动答复企业和群众,不得使用“不知道、不清楚、自己找”等推脱语言。受理时对于材料齐全且符合法定形式的申请应当受理,不得以不符合审批条件、有关部门对受理有要求等理由拒绝。

(据《中国青年报》)

## 可视化“云窗口”开启不动产登记新体验

## ■ 袁野

近日,在安徽省六安市不动产登记中心内,工作人员金维维与远在上海的办事群众梅先生“云窗口”视频连线。通过视频指导,他仅用了十几分钟,就为梅先生办理了不动产权证,并将相关证件邮寄给当事人。

“我本打算这几天回六安办理相关业务,后来在网上看到六安市不动产登记‘云窗口’可以通过‘云端’导办,足不出户就能办理。我在视频约后,按照要求准备好了相关材料,在家里用手机就办成了业务,真是太方便了。”视频另一头,梅先生竖起了大拇指。

近年来,六安市不动产登记中心在该市数管局的支持下,研发应用了远程导办帮办平台,上线不动产登记“云窗口”,将线下实体大厅搬至“云端”,将线下窗口人员转换为“云坐席”,建成不动产登记领域的“云端大厅”。

“长三角政务服务‘一网通办’平台的自助服务设备在我们不动产登记中心也有使用,可以让群众在现场与长三角地区各县市远程连线办理业务。但因为还需要群众来办事大厅,依然不够便捷。”六安市不动产登记中心考核指导科科长吴昊告诉记者,通过将登记系统内网和互联网端一并迁移到电子政务外网,归接该县四县三区登记系统、统一办事入口,六安市实现了不动产产

移登记、首次登记和补证换证等26项高频登记业务的“云端化”。此外,交易、缴税、水电过户等登记相关事项也被嵌入“云窗口”中,基本实现登记业务类型全覆盖。

“现在不论客户在天南海北,都可以利用电脑、手机登录‘云窗口’,足不出户办理与不动产相关的大部分登记业务。”吴昊说。

在六安市电商产业园,安徽中商汉康新兴产业开发有限公司副总经理吴玉涛也对不动产登记“云窗口”赞赏有加。“过去我们卖房子,还需要陪着客户一起到不动产登记大厅办理,一来一回怎么也要半天时间。自从上线了‘云窗口’,只要备齐材料,我和客户在办公室就能把不动产权证书办理好。”吴玉涛说。

金维维告诉记者,办理过程中,“云坐席”将全程视频指导,确保100%响应率和解决率。办事企业和群众只要按照提示完成材料上传、身份核验、意愿表达、电子签名等环节,即可在短时间里完成登记。

“‘云窗口’上线以来,受到群众和企业的广泛认可,目前六安市不动产登记网办率大幅提高,其中预告登记、新购商品房登记网办率达90%以上。通过线上平台,我们为远在北京、上海、云南、西藏、海南等地群众办理了170余件各类登记事项。”吴昊说。

(据《安徽日报》)



近期,新疆生产建设兵团第十师北屯市辖区频繁降雨,野生菌“疯长”。为防范群众误食有毒野生菌,十师北屯市市场监管综合行政执法支队持续加大野生菌类执法检查力度,坚决杜绝有毒、有害食品流入市场,确保人民群众饮食健康和消费安全。图为执法人员对菌类食品进行检查。

## 司法部发布首批行政执法监督典型案例

## 餐饮店超范围售卖拍黄瓜被罚5万元 执法监督后改为警告

## ■ 刘言

为进一步强化行政执法监督的纠偏纠错功能,提高行政执法监督工作的规范化、法治化水平,司法部近日发布8件行政执法监督典型案例,从不同方面反映了行政执法监督的内容、方式和具体做法,聚焦群众身边事、平常事,突出涉企执法监督,着力解决不规范检查、过度检查等问题,以指导地方各级行政执法监督机关和监督机构依法开展监督工作。

记者注意到,广东一起售卖“刀拍黄瓜”遭遇“小过重罚”的执法监督案入选。

案情显示,2022年5月,广东省某县市场监管局接到举报线索,称该餐饮店在在外卖平台经营的网店超出售可经营项目范围经营凉食类食品“刀拍黄瓜”,涉嫌违法经营。县市场监管局经核查,该餐饮店通过外卖平台超经营范围销售“刀拍黄瓜”菜品17份,销售收入204元,获利34元。

2022年6月,县市场监管局根据食品安全法第一百二十二条的规定,对该餐饮店作出没收违法所得34元并处罚款5万元的行政处罚。该餐饮店经营者认为处罚过重,向“12345”政务服务服务热线将有关问题线索转交市司法局。该市司法局依法对转交的问题线索开展监督。

该市司法局依照《广东行政执法监督条例》有关规定,将问题线索移交县司法局处理,县司法局调查后认为,该案件行政处罚合法、处罚结果恰当,决定维持处罚决定并答复市司法局。

市司法局对案件进行深入研究后,认为县司法局的处理不当,决定对该案进行提级办理。市司法局经调查并组织有关部门论证后认为,某县市场监管局认定该餐饮店存在超许可经营项目范围销售“刀拍黄瓜”的违法行为,虽然基本事实认定清楚,主要证据充分,但餐

饮店“刀拍黄瓜”的违法行为情节显著轻微且没有造成危害后果,存在不予处罚或者免于处罚的法定事由。某县市场监管局直接适用食品安全法第一百二十二条规定,对该餐饮店处以罚款5万元,与行政处罚法关于“实施行政处罚必须以事实为依据,与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当”,关于“违法行为轻微并及时改正,没有造成危害后果的,不予行政处罚。初次违法且危害后果轻微并及时改正的,可以不予处罚”的规定不一致,也与当时有效的《食品经营许可管理办法》第四十九条关于“食品经营许可证载明的许可事项发生变化,食品经营者未按规定申请变更经营许可的,由原发证的食品药品监督管理部门责令改正,给予警告;拒不改正的,处2000元以上1万元以下罚款”的规定不一致,涉嫌过罚不当。

据此,该市司法局依照有关规定向县市场监管局下发《行政执法监督

建议书》,督促其自行纠正。县市场监管局根据监督意见,撤销原行政处罚决定,重新作出处理决定,责令该餐饮店经营者改正超出许可的经营项目范围从事食品经营的行为,并处以警告处罚。

近年来,针对食品生产加工小作坊、食品摊贩的处罚不当问题屡有发生,一定程度上影响了政府的公信力和人民群众对法治的信心。对行政执法机关及执法人员来说,在具体案件处理中,如何理解把握和适用行政处罚法规定的从轻、减轻、不予处罚,如何做好行政处罚法与部门单行法之间的关系,一直是执法实践的难点。

司法部在发布该典型案例时表示,该案中,市司法局认为县司法局的监督意见不当,进行提级办理,督促县市场监管局坚持处罚与教育相结合,根据案件的事实、性质、情节以及社会危害程度,依照行政处罚法、食品经营许可管理办法有关规定作出适当处罚,既严厉打

击违法行为,也善用“从轻、减轻、免于处罚”的相关规定,依法保护行政相对人合法权益,为经营主体营造良好的法治化营商环境。

据介绍,今年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强行政执法协调监督工作体系建设的意见》,明确司法行政部门作为政府行政执法监督机构,代表本级政府承担行政执法监督具体事务,对加强新时代行政执法监督工作作出全面具体部署,规定了行政执法监督的内容和事项,完善了行政执法监督方式和措施,健全了行政执法监督程序和责任。

下一步,司法部将指导各地、各部门健全完善行政执法监督典型案例指导制度,以典型案例示范带动行政执法监督能力水平显著提高,全面推进严格规范公正文明执法,为经济社会高质量发展提供有力法治保障。

(据《中国青年报》)