长沙市芙蓉区——

“体验式罚单”推动柔性执法

本报记者 王伟健

给违章者开出“体验式罚单”，让其亲身体验违规行为给他人带来的不便；组织市民走上街头，亲身感受执法工作的酸甜苦辣；鼓励执法者走入群众，换位思考，体会老百姓生活的难处……

日前，湖南省长沙市芙蓉区城管“体验式”执法正开展得如火如荼。据芙蓉区区委书记钟钢介绍，“长沙市要求芙蓉区进行城管执法先行试点。我们认为，百姓与城管之间的融洽关系，关键在于城管的执法手段，所以我们先从改变执法手段入手”。

“体验式罚单”

“盲道”不再是“忙道”

今年8月21日，芙蓉区韭菜园路的盲道上，一名年轻人正用毛巾蒙着眼睛，摸索前行。他正在接受一种特殊的处罚。“这是我们为占用盲道者量身打造的‘体验式罚单’。”区文艺路街道城管队长罗宇彪告诉记者。

在罗宇彪的指挥下，年轻的违章车主小心翼翼向前移动，但还没走几步，就撞到了前面的自行车。跌跌撞撞走完规定路程后，车主只说了一句话，“我保证以后再也不占用盲道了。”

在芙蓉区，曾经有一段时间，自行车、摩托车、汽车、小商小贩等占用盲道的现象特别严重，盲道一度成为“忙道”。“如果是以前，我们一把锁头将车锁住，然后贴张罚单，任务就算完成了。但现在，执法方式变得人性化了。”罗宇彪说，“罚款不是我们的目的，也不是我们仅有的手段。”在这位城管队员的包里，总是带着一块毛巾，让违章者蒙住眼睛体验盲人的不易。

“体验式罚单”施行一年多来，效果良好。执法队员李荣军骄傲地说：“芙蓉区占用盲道的情况已减少很多。”

“这种‘体验式罚单’只是我们人性化执法活动的一小部分。”芙蓉区城管局局长廖斌告诉记者，“现在，执法工作主要以劝导教育为主。”

“体验城管”

“钉子户”难题不再难

从去年开始，芙蓉区邀请一些对城管有误解的市民，与城管队员一起参加市容市貌的管理，从中更多了解城管队员的艰辛，增进相互的理解。

位于芙蓉区八一桥下的一家饭店，生意十分火爆，但垃圾、油污随处可见。为解决这一问题，城管工作人员曾多次上门劝告，甚至发生过肢体冲突，都无济于事。廖斌决定请市民来体验城管队员的工作。

7月14日，在城管执法人员的劝说下，这家饭店老板穿上协管员制服，跟随执法队员，体验了4天的城管执法工作。

4天后，老板像变了个人似的，他说：“我确确实实感觉到城管的不容易。”从此以后，这家饭店不仅不在外面设摊，还专门请人负责店面周围的卫生，八一桥下恢复了应有的宁静与整洁。

这样一个城市管理中的“钉子户”，在没有产生任何冲突的情况下，被城管队员巧妙地用“体验城管”的方式破解了。

体验“被执法”

执法方式更民主

7月19日，30名文艺新村社区经营户代表、居民和11名芙蓉区政府、城管局、文明办、环保局的工作人员在一起，讨论社区内黄泥坑夜市的去留问题。

黄泥坑夜市由于管理无序，垃圾污染、噪音扰民问题严重，周围住户对此意见很大。是完全取缔还是限期整改，城管部门决定站在群众立场听听他们的意见。

最后，41名在场人员集体投票决定，保留该夜市，但要加以整改，对营业时间、卫生情况等进行统一规范与限制。

“真没想到城管能与我们一起共同讨论夜市问题，体谅我们的实际困难。我保证在今后经营中，一定做到无油烟、不扰民。”一家餐馆老板当场表态。居民们都说：“这种方式很民主，我们支持！”

“城管对象多为弱势群体，我们应该多站在他们的角度换位思考，多听听他们的心声，树立服务意识，推行人性化执法、人性化管理。”芙蓉区区长李蔚在不同场合曾多次这样提醒执法人员。

如今，长沙市民对城市管理执法的满意度，从以前的60%—70%上升到96%。李蔚说：“市容市貌改善了，老百姓与城管之间的关系自然也就会融洽。”

R 法眼

换位才能更到位

王比学

今天报道的长沙市芙蓉区在城市管理中推出的一种新型执法模式——“体验式”执法，让人耳目一新。

随着城市现代化建设进程的加快，城市管理中的新问题越来越多。但个别执法者依然习惯于过去的“一查、二扣、三罚款”。常有媒体报道，在城市管理中，不是因城管粗暴执法，打伤百姓，就是百姓与城管发生对峙，打伤城管。执法者和被执法者似乎永远是一对不可调和的矛盾。

为什么会出现这种局面？原因就在于双方各自都站在自己的立场上，认为自己永远是对的。城管认为是依法行事，而被执法者往往认为城管执法是与自己过不去，是砸自己的饭碗。

芙蓉区城管“体验式”执法应用的是一种换位思考的教育方法，在角色转换的过程中，设身处地为对方着想，从而达到理解和宽容。这种经过亲身体验的换位思考，更易让人刻骨铭心。让违章户身临其境，体验到违章的危害，可以减少违章现象；让被执法者体验执法者工作的艰辛，可以让执法工作更顺利。

“体验式”执法讲究的是一种人性化执法，执法中免除处罚减轻了被执法者的经济压力。这种执法让被执法者更容易接受，执法的效果更到位。

值得注意的是，提倡“体验式”执法并不意味着执法时可以任意打折扣，而是在遵守法律法规的前提下，探索一种让执法与被执法者双方都满意的方式，让双方在一种和谐的气氛中达成和解。

湖南省的城市管理执法一直走在全国前列，去年就曾出台了全国首部城管执法行为规范，强调城管执法人员首先必须讲文明。也许正是有了这部城管执法规范，才有了芙蓉区“体验式”执法的大胆探索。这种探索，在实践中取得了很好的效果，值得借鉴。

诉调对接

江苏法院推广设立“人民调解工作室”

王汉超

“585元，这是一起民商事案件审结的直接司法成本。”最近，江苏省一家基层法院对各类案件的办案成本作出测算。其中，不论是一起离婚官司还是一起邻里纠纷，法院直接办理民商事案件的成本，包括纸张、通讯、差旅费用等，都接近这个数字。但通过诉前调解，一起纠纷被调解成功的处理成本仅为95元；与此同时，当事人所付出的调解费用却是零。

近年来，江苏推行诉调对接的机制，大大提高了调解率，让群众用较小的成本、较快的时间解决纠纷。今年上半年，全省法院民事案件调撤率达64%，比去年同期上升了4个百分点。

在诉调对接的工作中，“人民法院设立人民调解工作室”的新措施值得一提。

早在2007年1月，常州钟楼法院与当地司法局共同出台了《关于建立人民调解工作室的若干意见》，率先在全省基层法院设立了人民调解工作室。法院提供办公场所，指派1名办案经验丰富的中层干部作为联络员；司法局保障经费，指派人员常驻法院，专职开展人民调解工作。对一些简易、传统的民事纠纷及争议不大的其他纠纷进行诉前调解，调解成功的由人民调解委员会出具人民调解协议书；需要由法院出具调解书的，由法院立案后出具调解书，确认调解协议的效力；调解不成的，再进入诉讼程序。

该项试点运行当年，钟楼法院受理的民事案较2006年下降了19%；今年上半年，案件增幅仅为7%，远远低于全市和全省法院的平均水平，审判压力得到有效缓解。

目前，江苏省法院已全面推广这一做法，所有基层法院均设立“人民调解工作室”，积极开展调解工作，促进诉调对接。

江苏省高级法院院长公丕祥表示，全省法院积极参与社会矛盾纠纷大调解工作机制，大力推进诉调对接工作，江苏特色的多元化纠纷解决机制日臻完善。





上图：为进一步发现和消灭火灾隐患，安徽省铜陵市消防支队日前在全市开展一次拉网式消防安全检查。 张为艾摄

左图：日前，重庆市涪陵区消防特勤官兵经过一小时奋战，成功将一名坠落20米深谷的少年救起。 万 明 汪建波摄影报道

R 聚焦公共消防安全

信阳法院“不让一件执行案石沉大海”

本报电 （谭晓燕）2008年以来，河南省信阳市两级法院积极探索和谐执行新机制，逐步实现了执行工作良性循环，为国家、集体、人民挽回经济损失2.5亿元。

信阳市中院与市社会治安综合治理委员会联合下文，将执行工作纳入社会治安综合治理目标管理体系，实行一票否决。信阳中院还加强了与公安、工商、银行、房产等13家职能部门的联系，制定《关于建立联动制约机制切实解决人民法院“执行难”问题的意见》，及时启动联动制约机制，敦促被执行人履行义务，并建立了法院内部解决“执行难”的长效机制，制定了10多个配套实施的规范。

为营造良好的执行环境，信阳中院充分利用多种形式和途径，大力宣传执行工作，向社会发出“不让一件执行案件石沉大海”的承诺，同时在新闻媒体曝光赖账户名单360人、涉案350起，取得了良好效果。

浙江边防教导大队普法教育常态化

本报电 （王金生、刘来红）浙江边防总队教导大队始终将普法教育作为强化官兵法治理念、确保部队安全稳定的一条主线来抓，以学法的常态化促知法、守法的常态化。该大队结合部队性质职能、官兵及其亲属常遇的涉法问题，通过学习法律条文、开展讨论、举办知识竞赛等形式，对国防法、兵役法、国家安全法、保密条例等法律法规进行学习，并定期开展以“讲授一堂法制课、进行一次法律知识辅导、开展一场法律咨询、展出一套法制宣传教育漫画挂图、送去一批法制教育书籍、对官兵及其亲属涉法问题开展一次调查”为主要内容的全面普法活动，进一步强化部队法制观念，规范官兵言行举止，让官兵争做学法、知法、懂法、守法、护法的模范。

近五年来，该大队官兵没有发生一起因官兵不知法、不懂法而造成的违法违纪案件，部队内部安全稳定、无事故。

“红头文件”评点 栏目主持：黄庆畅 白 龙

栏目信箱：htwj@peopledaily.com.cn 电话：010—65368505 65368493

哈尔滨市出台复议申请新规——

集中接转 让“民告官”更容易

本报记者 汪 波



背 景

7月1日，黑龙江省哈尔滨市政府发布并施行《哈尔滨市集中接收转送行政复议申请办法》，规定对属于本市各级行政复议机关管辖的案件，申请人可以选择向市人民政府行政复议机构递交行政复议申请的，由市人民政府行政复议机构集中接收，并将申请转送有关行政复议机关处理。

焦 点

便民举措也有“不便”

哈尔滨市作为东北老工业基地城市，在体制机制改革中需要解决历史形成的问题也较多，如何引导群众通过法律途径解决争议和矛盾，而不是通过非理性的方式表达诉求？行政复议是有效的手段之一。以往因部分群众对政府机构及行政复议的程序等不了解，不知道到哪告、怎么告，有的在不知不觉中错过复议时效，个别政府部门也在受理行政复议中相互推诿，结果导致行政复议的作用发挥不明显。

为解决复议“告状难”问题，哈尔滨市实行了集中接收转送复议申请的办法，着力做到“渠道畅通”。

《办法》出台后，当地报纸、网站对此进行了报道，人民群众对这一新机制表示欢迎。许多群众来电话咨询，一些群众则直接到市行政复议受理办公室申请复议。

“集中接收转送，好是好，可对我们离市政府相对较远的人来说，还是有些不方便。”也有群众反映。对此，有学者指出，这可能给相对人带来诸多不便：住在乡下或县城的相对人本来可在当地申请复议的，现在他（她）不得不劳神费力赶到市里来委托市复议受理办公室向法定复议机关转交申请。当然，按照规定他（她）如果怕麻烦，仍可选择直接向当地法定复议机关申请。

调 查

接收点将调至交通便利处

“我们已注意到了这个问题，正在着手解决，力争更加方便群众。”哈尔滨市政府一位工作人员介绍，目前，市政府已经着手将市行政复议受理办公室搬至江南中心区的南岗区交通便利地点。近期可搬至该地点办公，并重新向社会公布办公地点和电话，便利群众申请行政复议。

据记者了解，为实现行政复议便民、公正，该市做了大量工作。每年至少进行一次全市行政复议、应诉人员集中业务培训，全市500多人取得行政复议、应诉人员资格。同时采取轮流抽调的方式进行业务培训，采取案件研讨会、案例分析会等方式提高办案能力。

为提升行政复议工作质量，该市还实行了听证、合议、专家咨询和调解4项工作机制，着力做到“工作规范”。全市办理的每一件复议案件都要召开案件调查听证会，通过听证质证审查具体行政行为的证据和依据，查明事实，了解当事人的具体诉求，让申请人感到“有地方说理了”。行政机关也深深感到，每一个被复议的具体行政行为有必要“暴露在阳光下”。通过听证，也为调解争议提供了依据。

据统计，在2007年至2008年上半年市政府受理的337件复议案件中，维持110件，占32.64%；撤销5件，占1.48%；驳回4件，占1.19%；经协调而终止审理202件，占59.94%；未审结16件。

评 点

解决行政复议受理难

姜明安（北京大学教授）：

行政复议与行政诉讼是保障行政相对人合法权益，监督行政机关依法行政，化解社会矛盾，构建和谐社会的最重要的法律制度。行政复议相对于行政诉讼，有快捷、便民、廉价等优势。因此，行政复议本应成为行政相对人寻求行政救济、解决行政争议的最优选择。

但是，长期以来，许多行政相对人对于行政侵权，并没有优先选择行政复议，而是多选择申诉、信访或行政诉讼的救济途径，行政复议远没有发挥该制度设计时所预设的功能和作用。这是为什么？导致这种结果的原因是多方面的，而其中重要的一项即是部分行政机关不依法受理公民、法人和其他组织复议申请，导致相对人寻求复议救济无门。

哈尔滨市政府的《办法》为解决此问题提供了一条较好的途径：相对人向法定复议机关申请复议，如果法定复议机关不受理，或者相对人认为其可能不受理，或者相对人不知道法定复议机关是哪个机关，或者存在两个以上法定复议机关，各机关相互推诿时，相对人均可向市政府专设的行政复议受理办公室提交申请，由该办公室将申请转送法定复议机关。由于该办公室是市政府设立的，作为市政府下级部门或下级政府的法定复议机关对由它们转来的复议申请，一般不敢违法拒收。

很显然，由上级政府专设复议受理机构的办法，只是解决问题的一种辅助性办法；尽管在目前的情况下似是一种较有效，且具可操作性的办法。但解决行政相对人行政复议申请难的根本途径，还应该是提高行政复议机关工作人员的法治观念、服务意识，加强、完善对其违法不作为行为的责任追究机制和对申请被拒绝的相对人的救济机制。