

“谁执法谁普法”责任制的“上海实践”——

“看不见”的普法才更“润物细无声”

【谁执法谁普法】法治宣传月启动



□法治报记者 陈颖婷

曾经谩骂执法者的“刺头”为何在认罚时，还送来致歉信？校园周边的不良出版物又如何普法中“销声匿迹”？在上海，“普法”除了横幅标语、宣传讲座，更有一种“看不见”的普法正在席卷市民的生活。

上海市在全国率先出台《行政执法过程中精准普法的工作指引》(以下简称《工作指引》)，将普法与执法有机衔接，也使得这种“看不见”的普法更加“润物细无声”。旨在令执法者普法有迹可循、知行合一，令“看不见”的普法更具感染力和影响力。

近日，松江区第二届“谁执法谁普法”法治宣传月启动仪式暨“优化电子商务环境、服务G60科创走廊”论坛举行，会上2018年度松江区“谁执法谁普法”法治宣传月十大优秀项目名单公布。这些“看不见”的普法正是“谁执法谁普法”责任制“上海实践”的缩影。

【谁执法谁普法】优秀项目



【谁执法谁普法】十大优秀项目名单公布



【谁执法谁普法】法治宣传月启动成功

边执法边普法 “刺头”心服口服

“……由于我法律意识淡薄，出现了辱骂执法人员的行为。好在执法人员没有计较……对此，我很感动，在此，致以诚挚的道歉……正是执法队员的执着，让我下定决心改正违法行为，寻找新仓库。”这封简短的感谢信，见证了当事人从对法律的“不理解”到体会到城管执法的文明，再到真心感谢的心路历程。

近日，有居民到松江城管永丰街道中队，举报小区一房屋存在改变房屋使用性质的违法行为。举报当天，执法人员便前往现场检查，发现该房屋内存放着生产经营用的五金材料。松江区城市管理行政执法局当天就立案查处。在案件调查取证过程中，房屋使用方——某公司法定代表人张力(化名)接受了执法人员的询问，承认了该违法行为是公司所为。然而，张力并不认为自己的行为违法，认为城管无理取闹。执法人员在对其法定代表人询问调查后，利用等待递交营业执照的2个星期内，加强了普法知识的宣传，让当事人认识到自己的违法行为，普法宣传取得一定的效果。

随着《责令改正通知书》的下发，普法宣传从单一的“是不是违法行为”转变为“是违法行为，而且必须改正”。执法人员用了1个月的时间，多次对当事人进行了思想教育，督促当事人自行改正。通过执法人员努力，张力渐渐从抗拒期转变为改正期。张力改正违法行为后，

有了减免处罚的想法，提交了《陈述申辩书》。中队及时召开“要案讨论会”，形成一致意见后报领导审批，领导批准了减轻处罚的拟办意见。当执法局送达《行政处罚决定书》，张力表示接受。半个月后，张力送来了这封饱含歉意的感谢信。

其实该案源于邻里纠纷，决定了本案的重点不在于处罚金额的多少，而在于督促当事人尽早自行改正违法行为，还居民一个清静、安全的居住环境。基于当事人不懂法的实际，如果严格按照上级部门规定的时间节点照本宣科下发文书，极有可能欲速则不达。因此，中队一改以往“《行政处罚决定书》开出，城管职能到此为止”的思维方式，而是将普法贯穿执法的全过程，将当事人从不懂法、抗拒城管执法转化为愿意改正违法行为、主动缴纳罚款并给予城管好评，改变了之前类似案件“不整改”“不缴款”“不认可”的“惯例”。

在日常生活中，老百姓直观地感受法治，很多其实是从接触大量的行政执法开始的。行政执法过程中所普及的法律，不仅是“书本上的法律”，而且也是可以直接以执行、发生法律效力“行动中的法律”。这种既有法律内容正当性的解释，又有法律权威的强制执行力，其普法的精准性比其他普法形式难以企及的。上海市司法局有关负责人表示，“执法的过程也是普法的好时机，可以让‘纸上的法律写进老百姓心里’。”

精准普法 “绿书签”筑起安全防护墙

孩子是国家的未来，让孩子们远离和抵制有害出版物及网络信息便尤为关键。上海市松江区文化市场行政执法大队承担了此项重任。

为把“谁执法谁普法”工作措施落到实处，区文化执法大队在摸清辖区内所有出版物市场的情况后，建立了完善的中小校园周边书刊、音像制品、电子出版物等零售网点的台账，掌握了游商地摊经常出没的时间和地点。区文化执法大队协调区教育局、城管执法局等部门统一部署、明确职责，多次开展中小学教辅市场联合检查，严查教辅中的违法违规行为。

与此同时，检查人员还重点检查校园周边兜售不良“口袋本”图书、有害卡通画册和其他低俗出版物的游商、摊贩，严格检查学校周边各类文化经营单位，做到分清类别，逐一登记，建立台账，制作完善校园周边文化经营单位明细表，并积极对经营者和工作人员进行法律宣传，进一步提高了从业者守法经营和自觉保护未成年人健康成长意识。

专业力量助力普法 提升巡查权威性

这种“看不见”的普法，正融入日常的行政执法之中，并进一步延伸到法律服务之中。在社区自治中，也需要更专业的普法力量。

为保证社区安全、和谐、稳定，及时制止违法违规行为，松江谷水湾小区居民成立了“啄木鸟”巡查议事队，并下设谷水湾“同檐同心”小区环境纠察队和监督小分队。随着巡查队逐步深入小区千家万户，大量装修业主损坏房屋承重结构的行为被揭露了出来。截至5月份，谷水湾小区共巡查发现10起在装修期间敲承重墙、损坏承重梁的行为。由于巡查队员缺乏专业知识、年龄普遍偏大、取证方式不规

松江区文化执法大队以“绿书签行动”为契机，组织对校园周边出版物市场的执法检查，向经营业主强调保护知识产权政策法规和护助少年儿童健康成长的重要意义，对保护知识产权的重要性的如何辨别盗版图书、光碟等基本常识进行讲解。活动共张贴海报10张，分发书签50张，宣传覆盖面达到12家文化类经营场所。

除了经营业主，孩子也成为被普法的重要对象。六一前夕，区文化执法大队联合区教育局，开展了护助少年儿童健康成长，拒绝有害出版物及信息的松江区“2018绿书签行动”进校园宣传活动。活动中向同学们派发了“绿书签”和宣传海报，组织同学们进行了“加入绿书签行动”签名活动，号召同学们争做“绿书签行动”的志愿者，向身边的亲朋好友宣传“绿色阅读、文明上网，拒绝盗版，从我做起”的主题。孩子们表示“绿书签”进校园宣传活动很有意义，通过宣传，他们不仅对“扫黄打非”工作有了初步的了解，还掌握了辨别盗版和非法出版物的知识。

据了解，为了实现行政执法效率和

行政执法效果的有机统一，《工作指引》还对行政执法过程中开展精准普法的主要方式进行了规定，即主动告知式普法、答疑解惑式普法、释法说理式普法和行政约谈式普法等。

主动告知式普法是精准普法的主要方式，在行政执法过程中，执法人员都会通过口头、书面或电子媒介等方式主动告知行政相对人、利害关系人实施行政行为的法定依据及可能产生的法律后果及救济方式、救济途径等。

答疑解惑式普法，是指在行政执法过程中，当行政相对人、利害关系人正在办理的案件或事项提出疑问时，行政执法人员应当通过多种方式有针对性地消除其疑问或困惑，使其知晓和理解相关法律规定，避免行政相对人因不知法而使合法权益受损或实施违法行为。

释法说理式普法，是指在行政执法过程中，针对较为复杂、特殊、分歧较大的案件，由行政执法人员或其所在的行政执法部门从立法精神、立法原则、法理基础等方面向行政相对人或利害关系人作出解释的普法方式。

行政约谈式普法，是指在行政执法过程中，行政执法人员通过约见或主动登门等方式，对行政相对人的法人代表或主要领导进行约谈的深入普法方式。

社区巡查队员一起入户执法。随着巡查队员分批参与共同执法，队员们逐步学习到如何使用手机记录可以作为证据的照片、视频、录音；对装修人员和业主询问重点和规范；了解城管对损坏房屋承重结构的整体执法流程。

渐渐地，由专业知识武装、具备专业取证能力的社区巡逻队在监控小区违法行为中越发不可取代。除了通过社区居委会向相关职能部门上报以外，巡查队员可以与广富林中队点对点联系，通过拨打直线电话第一时间要求执法队员赶赴现场制止违法行为。

社区巡查队专业化后，仅一个月，谷水湾小区涉及损坏房屋承重结构的案件由前一个月的12起下降到当月的2起。经过巡查队的不懈努力，基本遏制了该小区集中破坏房屋承重结构的行为。

范等，造成实际解决问题效率的低下。为此，广富林城管主动伸手，探索社区巡查队专业化。在日常巡查中，“啄木鸟”队员由于不具备专业土木知识、对小区房屋结构了解片面，经常出现对业主损坏房屋承重结构的过度反应和误判，又常常不知如何反驳装修人员的刻意诡辩。于是，广富林城管中队与社区巡查队员共聚一堂，通过法制员讲座、多媒体示例，向居民们普及相关的法律知识。同时，向物业公司调取小区房型图纸，结合小区实际案例，与巡查队员一起研究房屋隐患点和特殊点。通过多次授课，有效提升了小区巡查队员的专业性。在课堂学习以外，广富林中队邀请