



河北立法让行政执法下得去接得住管得好

□ 本报记者 周宵鹏
□ 本报通讯员 刘洋 梅晓

2021年7月15日,《河北省乡镇和街道综合行政执法条例》(以下简称《条例》)开始施行,《条例》由河北省十三届人大常委会第二十二次会议表决通过,共8章52条。《条例》精准聚焦乡镇和街道综合行政执法行为,从执法机构、范围、机制、监督、法律责任等方面进行规范,着力破解综合行政执法改革推进中的难点堵点,使改革相关举措逐步纳入法治化轨道,是一部走在全国前列、具有河北特色的创制性法规。

《条例》的出台对于深入贯彻落实中央和河北省委关于深化乡镇街道体制改革完善基层治理体系要求,推进河北基层治理体系和治理能力现代化,全面提升基层治理效能,构建权责一致的基层综合行政执法体系具有重要意义。

立法先行保障改革有条不紊

深化乡镇和街道综合行政执法改革是党中央实施全面深化改革战略的重要组成部分。2019年初,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》,提出建立乡镇和街道综合执法服务平台,组建统一的综合行政执法机构,并以乡镇和街道名义开展执法工作。河北省各级各部门深入贯彻中央精神,高度重视乡镇和街道综合行政执法改革工作。

“河北省人大常委会深入贯彻落实中央和省委决策部署,充分发挥法治引领、推动和保障作用,将《条例》列入年度立法计划和重点立法项目,努力为基层行政执法体制改革保驾护航。”河北省人大常委会法工委主任周英介绍,《条例》的制定是主动适应基层行政管理体制改革发展,确保改革在法治框架内平稳有序运行的必然要求,也是推进基层治理体系和治理能力现代化、提高社会管理法治化水平的有力抓手。

面对新冠肺炎疫情的冲击,河北坚持疫情防控和深化乡镇街道体制改革工作“两手抓”,强化统筹协调,扎实推动改革措施落地见效,积累了一系列可借鉴、可复制、可推广的地方治理经验,为《条例》的制定奠定了重要基础。特别是新修订的行政处罚法赋予了乡镇街道部分行政处罚权,为河北省出台相关法规提供了有力的法律支撑。

《条例》制定过程中,始终坚持问题导向、目标导

向,结果导向,注重解决当前基层行政执法工作中存在的“看得见”的管不了、“管得了”的看不见”等突出问题,将点多面广、基层管理迫切需要的执法事项下放给乡镇和街道,着力构建权责明晰、简约高效、运转协调、便民利民的乡镇和街道综合行政执法体制,推动各项政策措施落地落实。

坚持以人为本开辟改革途途

“立法过程中,河北及时衔接上位法有关规定,以行政处罚法等有关法律和行政法规为依据,以《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》等有关文件为基础,结合河北有效经验和实践成果,紧紧围绕中央和省委深化乡镇和街道改革的总体部署和有关要求,全面推进行政执法权限和力量向基层延伸和下沉,确保地方立法与中央政策、现行法律法规相一致。”河北省人大常委会司法工委主任王大为说。

《条例》始终坚持以人为本,对乡镇和街道行政执法人员作出履职要求,明确执法方式、执法理念,加大培训学习、考核评价,规定行政执法中应当坚持执法为民理念,尊重当事人的基本权利和合法权益,坚持以事实为依据,严格遵守法定程序,严禁暴力执法、徇私枉法;要求各级人民政府和有关部门应当加强对乡镇和街道行政执法人员的岗位培训,坚持处罚与教育相结合,推广运用说服教育、劝导示范、行政指导、行政奖励等非强制性手段,引导当事人自觉守法。

在建立健全执法机制方面,《条例》着力打通监管“最后一公里”,要求建立健全乡镇人民政府和街道办事处与有关行政执法部门之间执法协调衔接机制,两法衔接机制,日常巡查机制,应急防控机制,监督检查机制等,完善相互告知、案件移送、联合执法、信息共享以及业务指导等工作制度;明确乡镇人民政府和街道办事处发现涉嫌违法行为属于职责范围内的,应当及时予以查处;属于有关行政执法部门职责范围的,应当进行劝阻和制止,并告知有关行政执法部门,有关行政执法部门应当及时查处;对涉及多个部门协同解决或者责任主体不明确的事项,应当报请县级以上人民政府决定开展联合执法或者确定责任主体。

统一裁量基准强化精准执法

“《条例》突出问题导向,聚焦关键环节,抓住主要矛盾,在赋权放权、综合执法、裁量基准、信息化建设等方面做足功课,下足功夫,全力推进基层执法改革相关工作,有效破解县乡两级长期存在在治

理难题。”河北省人大常委会法工委副主任陈金霞说。

《条例》规定,省人民政府应当依法将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府和街道办事处行使;省人民政府应当制定向乡镇人民政府和街道办事处赋权的指导清单。县级人民政府应当结合本地实际,从赋权指导清单中选取执法事项下放给乡镇人民政府和街道办事处实施,并制定下放事项清单,向社会公布;赋权清单、下放事项清单应当定期组织评估,适时进行调整。调整后取消的乡镇人民政府、街道办事处赋权事项,经设区的市人民政府审核并报省人民政府备案后,依法由原县级以上人民政府有关行政执法部门继续行使。

执法队伍和执法人员执法能力,直接关系到执法效能和执法水平。为此,《条例》明确规定加强对乡镇和街道综合行政执法机构、执法人员的业务指导和培训,规范执法检查,受立案、调查、审查、决定、听证等程序和行为,建立行政执法公示、执法全过程记录制度,完善重大执法决定法制审核制度,提高执法水平。

此外,《条例》特别强调统一裁量基准,强化精准执法,围绕乡镇和街道综合行政执法中存在的行政执

法裁量不当、处理畸轻畸重、同案异罚、宽严失度等情况,建立统一的行政执法裁量权基准,可以细化、量化执法基准,完善执法流程,健全配套制度,规范执法行为,保障法律、法规的有效实施,防止裁量权滥用,提高行政执法的公正性、合理性和权威性。

《条例》明确,乡镇人民政府和街道办事处适用的行政执法裁量权基准应当按照省人民政府及其有关部门制定的行政执法裁量权基准执行;乡镇人民政府和街道办事处应当依照法律、法规、规章以及行政执法裁量权基准作出行政执法决定,并在决定文书中对裁量权的适用作出说明。

为了加强乡镇和街道综合行政执法的信息化建设,《条例》明确县级以上人民政府有关行政执法部门应当根据工作需要,依法将相关领域的基础信息与乡镇人民政府、街道办事处共享;乡镇人民政府、街道办事处应当依托信息化网络平台,推动行政执法全过程网上流转,实现信息数据互联互通、信息共享,实时监控、综合监测;乡镇人民政府、街道办事处应当建立信息安全防护管理制度,采取严格管理和技术防护措施,确保信息安全。

漫画/高岳



“乔家的儿女”遇到的那些法律问题

编剧学话

电视剧《乔家的儿女》讲述了乔家的五个孩子在艰苦岁月里互相扶持、努力生活的故事。在感受生活的不易、人性的复杂、亲情的浓厚之余,北京雷韵律师事务所律师李玲艳还将在本期编剧学话与读者们聊聊其中那些与法律相关的事。

场景一:乔祖望在妻子去世后对几个孩子不管不顾,不仅把乔七七寄养在小姨家,还把乔四美送给了苏州一户无儿无女的人家领养。乔祖望身为父亲,可以把女儿送人吗?

民法典规定,下列未成年人,生父母有特殊困难无力抚养的子女可以被收养,收养人应当同时具备下列条件:(一)无子女或者只有一名子女;(二)有抚养、教育和保护被收养人的能力;(三)未患有医学上认为不应当收养子女的疾病;(四)无不利于被收养人健康成长的违法犯罪记录;(五)年满三十周岁。同时规定,收养人收养与送养人送养,应当双方自愿,收养八周岁以上未成年人的,应当征得被收养人的同意。

剧中,乔祖望一个人养五个孩子确实有困难,因无力抚养将乔四美送养并与收养人家办理了收养手续,收养关系成立。同时,乔四美自己也表达了愿意

到养父母家去的想法,此种情况不违反法律强制性规定。

场景二:乔祖望的牌友李和满欲对乔三丽实施猥亵,乔祖望听说后带着刀要去找李和满,没想到最后拿了李和满的钱就不追究了。乔一成对父亲的做法十分不满,最后还是告了李和满,李和满因猥亵被判处有期徒刑3年。李和满猥亵乔三丽,乔祖望拿钱私了的行为合法吗?

乔祖望拿钱私了的行为是不合法的。首先强制猥亵属于公诉案件,不属于刑事和解的范围。其次,如果乔祖望带着刀去李和满家,一开始就是以索要钱财为目的,以告发李和满相威胁,或者以暴力相恐吓,且最终索要的钱财数额较大,那么乔祖望的行为可能构成敲诈勒索罪。

场景三:王一宁对生病的母亲不管不顾,乔三丽、王一丁夫妻却不计前嫌为王母养老送终。王母去世前留下录音,要将银行存款和房子留给乔三丽和王一丁,王一丁大闹着要打官司,把财产要回来。王母通过录音将财产和房子留给三丽和一丁,具有法律效力吗?

民法典第一千一百三十七条明确规定,以录音录像形式立的遗嘱,应当有两个以上见证人在场见证。遗嘱人和见证人应当在录音录像中记录其姓名或者肖像,以及年、月、日。因此,王母可以以录音形式立遗嘱将房子留给一丁和三丽,但应符合法定要件。如果

遗嘱有效,遗产应当按照遗嘱进行分配,房子归一丁和三丽;录音遗嘱若存在效力问题,应按照法定继承来处理遗产。按照法定继承处理遗产时,因一丁和三丽对王母尽了主要扶养义务,可以多分。

场景四:乔四美的丈夫戚成钢在婚前因作风问题被部队开除,婚后更是多次出轨,在四美怀孕期间也没有收敛,四美发现后被气得早产。戚成钢婚后多次出轨,四美除了离婚,还能怎么办?

民法典规定,女方在怀孕期间、分娩后一年内或者终止妊娠后六个月内,男方不得提出离婚;但是,女方提出离婚或者人民法院认为确有必要受理男方离婚请求的除外。同时规定,有下列情形之一,导致离婚的,无过错方有权请求损害赔偿:(一)重婚;(二)与他人同居;(三)实施家庭暴力;(四)虐待、遗弃家庭成员;(五)有其他重大过错。

因此,四美可以要求损害赔偿。戚成钢婚后多次出轨,与他人发生不正当的男女关系,具有违反婚姻和家庭义务的行为,存在重大过错,因此四美可以提起诉讼请求离婚损害赔偿。

场景五:乔祖望去世前,将房子留给了孩子们,这时候保姆不愿意了,找到乔一成表示自己与乔祖望是事实婚姻,房子应该有她的一份。保姆是否能以事实婚姻为由获得部分房产?

《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(以下简称《解释》)第七十七条规定,未依据民法典第一千零四十九条规定办理结婚登记而以夫妻名义共同生活的男女,提起诉讼要求离婚的,应当区别对待:(一)1994年2月1日民政部《婚姻登记管理条例》公布实施以前,男女双方已经符合结婚实质要件的,按事实婚姻处理。(二)1994年2月1日民政部《婚姻登记管理条例》公布实施以后,男女双方符合结婚实质要件的,人民法院应当告知其补办结婚登记。未补办结婚登记的,依据本解释第三条规定处理。

事实婚姻是必须在1994年2月1日之前,男女双方以夫妻名义共同生活,且双方符合结婚实质要件的,才按事实婚姻处理,在此之后我国已不再承认事实婚姻,乔祖望和保姆是1994年之后才在一起,不属于事实婚姻,仅为同居关系,因此保姆不能以事实婚姻关系继承房子。

更多内容请参见《法治日报》微信公众号

武杰 郝雅欣

首封普通债权人符合条件可适当多分

黄志佳

《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(以下简称《民诉法解释》)规定,被执行人为公民或者其他组织,在执行程序开始后,被执行人的其他已经取得执行依据的债权人发现被执行人的财产不能清偿所有债权的,可以向人民法院申请参与分配。执行所得价款扣除执行费用,并清偿应当优先受偿的债权后,再在普通债权人之间进行分配。

在普通债权人之间进行分配时,笔者建议其中的首封普通债权人(首先申请并获法院准许对执行财产采取查封、扣押、冻结等控制性措施的普通债权人)原则上与其他普通债权人一样,按债权比例分配,但符合条件的可以适当多分。

基于债权平等理论,首封普通债权人与其他普通债权人原则上按比例分配。民法典规定,民事主体在民事活动中的

法律地位一律平等。债权仅具相对性,无排他的效力,数个债权,不论其发生先后,均以同等地位并存。债务人总资产是全体债务的担保,当其不足以清偿全部债务且无其他财产可供执行的情况下,应对提供债权人平均受偿,不因查封措施实施先后给予区别对待。

但是,符合条件的首封普通债权人适当多分能更好地兼顾司法公正与效率。为了便于法院处置财产,首封普通债权人往往要提供财产线索,甚至通过行使撤销权诉讼、执行异议之诉或者通过司法审计、悬赏执行等方式才能查找到可供执行的财产,处置中甚至还要垫付评估费,为被执行人提供腾退场所,花费较多的精力和金钱,面临诸多风险。如一概不能多分,必定影响其申请查封、处置的积极性。债权人也都急于申请查封、处置,指望坐享其成,必定影响所有可能参与分配的债权的实现。为了兼顾司法公正与效率,应当适当体现付出与回报成正比关系,允许符合条件的首封债权人适当多分。

适当多分是按比例分配原则的例外,例外不能代替原则,应从把握适当多分的条件和幅度。笔者认为,符合下列条件等条件的,首封普通债权人可以适当多分:执行财产是根据其提供的线索才得以查封、或者系在其提起撤销权诉讼、执行异议之诉或者申请司法审计、悬赏执行等基础上才得以查封;首封普通债权人积极配合财产处置,有自愿垫付处置中的评估费用等行为;首封普通债权人坚持要求多分。

同时,多分的份额要适当,过高于偏离债权平等理论;过低难以发挥适当多分制度的功能。建议在考虑首封财产变现后可用于普通债权分配的金额、各普通债权的比例等因素的基础上科学界定多分的上下线,如可规定不超过其按债权比例分配时应得款项的5%至20%或明确作出界定。在条件成熟的时候,可量化各项可多分的条件的权重,尽可能精确地计算可多分的具体数额,减少自由裁量空间。

(作者单位:湖北省建始县人民法院)

法律援助法

为你排忧解难



十三届全国人大常委会第三十次会议8月20日表决通过了《中华人民共和国法律援助法》,将于2022年1月1日起施行。什么是法律援助?法律援助服务有哪些形式?谁来提供这些服务?如何申请法律援助?一起来了解一下。

法律援助

是国家建立的为经济困难公民和符合法定条件的其他当事人无偿提供法律咨询、代理、刑事辩护等法律服务的制度,是公共法律服务体系的组成部分

谁来提供法律援助

县级以上人民政府司法行政部门应当设立法律援助机构。法律援助机构负责组织实施法律援助工作,受理、审查法律援助申请,指派律师、基层法律服务工作者、法律援助志愿者等法律援助人员提供法律援助,支付法律援助补贴

国家鼓励和规范法律援助志愿服务;支持符合条件的个人作为法律援助志愿者,依法提供法律援助

法律援助服务有哪些形式

法律援助机构可以组织法律援助人员依法提供下列形式的法律援助服务:

- 法律咨询
- 代拟法律文书
- 刑事辩护与代理
- 民事案件、行政案件、国家赔偿案件的诉讼代理及非诉讼代理
- 值班律师法律帮助
- 劳动争议调解与仲裁代理
- 法律、法规、规章规定的其他形式

可以申请法律援助的情形

下列事项的当事人,因经济困难没有委托代理人的,可以向法律援助机构申请法律援助:

- 依法请求国家赔偿
- 请求给予社会保险待遇或者社会救助
- 请求发给抚恤金
- 请求给付赡养费、抚养费、扶养费
- 请求确认劳动关系或者支付劳动报酬
- 请求认定公民无民事行为能力或者限制民事行为能力
- 请求工伤事故、交通事故、食品药品安全事故、医疗事故人身损害赔偿
- 请求环境污染、生态破坏损害赔偿
- 法律、法规、规章规定的其他情形

英雄烈士近亲属为维护英雄烈士的人格权益,因见义勇为行为主张相关民事权益、再审改判无罪请求国家赔偿、遭受虐待或遗弃以及家庭暴力的受害人主张相关权益等情形,当事人申请法律援助的,可不受经济困难条件的限制

去哪里申请法律援助

对诉讼事项的法律援助,由申请人向办案机关所在地的法律援助机构提出申请;对非诉讼事项的法律援助,由申请人向争议处理机关所在地或者事由发生地的法律援助机构提出申请

骗取法律援助的后果

受援人以欺骗或者其他不正当手段获得法律援助的,由司法行政部门责令其支付已实施法律援助的费用,并处三千元以下罚款