

抓好四个环节 规范行政处罚行为

翟焰魂

在省委、省政府着力改善“两个环境”的动员大会上，省委书记张庆黎同志强调“要建立完善权力运行监控机制。要着力抓好“清权、确权、晒权、控权”四个环节，确保权力公开透明运行。”行政处罚行为是各级行政执法机关的一项重要重要的行政权力，笔者拟从行政处罚权的“清权、确权、晒权、控权”出发结合工作实际谈几点如何规范行政处罚行为，着力改善“两个环境”的体会：

清权，就是全面清理行政处罚权，明确只有法律赋予才能执法。行政执法部门应梳理法律、法规、规章赋予本部门的行政处罚权力，并按照《河北省人民政府关于建立行政裁量权基准制度的指导意见》的要求制定本系统、本部门的行政处罚自由裁量基准制度，细化法律赋予的行政处罚权应做到“三个全覆盖”，即全面覆盖本部门行政处罚权力所有的法律、法规、规章；全面覆盖所有法律中的所有条款；全面覆盖所有法律条款中的所有内容。只有做到全面覆盖，“清权”工作才能真正落实到位。

确权，就是政府法制机构对行政执法部门行政处罚权的确认。行政处罚自由裁量基准制度制定得是否符合法、合理，需要本级政府法制机构备案审查，进行确权。审查确权要在合法的前提下，重点关注“一个清晰”和“两个界限”。“一个清晰”：行政处罚裁量基准制度既是行政

处罚确定处罚额度的“刻度尺”，又是行政处罚取证材料的“指挥棒”，只有裁量基准制度分违法情节的轻重制定得清晰、合理，执法部门才能通过有效的取证套用恰当的违法情形，从而做出合法、合理的行政处罚；“两个界限”：即“罚与不罚”和“罪与非罪”的界限，各地在行政处罚裁量基准制度明确违法情形是否能罚款的界限和是否应移送司法机关的界限，避免违法执法。尤其是“罚与不罚”的界限，应对轻微违规问题预先警告而不直接处罚，责令其限期整改。

晒权，就是接受“阳光杀菌”，防止权力“霉变”。各级行政执法部门应将同级政府法制机构审查备案的行政处罚自由裁量基准制度、处罚程序以及投诉举报电话，按照政府信息制度公开制度的有关要求予以主动公布，使行政处罚权力在阳光下运行，管理相对人可以全程监督行政处罚权力的运行。

控权，就是“以权力制约权力”。制约与监督是“以权力制约权力”的两种互补的具体形式。制约就是分解执法权力，将行政处罚的立案、检查、审理、执行分环节，区分不同的机构或人员进行管理，通过内部相互制约机制控制行政处罚行为的实施；监督就是通过案卷评查、专项检查、行政复议等方式对行政处罚行为实施事后监督，并对违法执法的行政行为分情节进行责任追究。

他山石

广州拟出新规 延长5年医保缴费

朱小勇



广州职工医保最低缴费年限拟从现行的10年延长到15年。《广州市社会医疗保险条例》目前已提交广州市人大常委会一审，缴费年限延长正式进入立法程序。条例除了延长最低缴费年限，还规定用人单位和个人欠缴职工社会医疗保险费的，三个月内补缴的，给予计算缴费年限，并可追溯享受社会医疗保险待遇；超过三个月补缴的，给予计算缴费年限，不予追溯享受社会医疗保险待遇。

条例规定，参加市职工社会医疗保险的人员应当按规定参保缴费至法定退休年龄。本条例实施后首次参加本市职工社会医疗保险的人员，达到法定退休年龄时，在该市累计缴纳职工社会医疗保险费的年限达到十五年以上的，享受退休人员社会医疗保险待遇；未达到最低缴费年限的，可在该市继续参保缴费至最低缴费年限后，享受退休人员社会医疗保险待遇。

本条例实施之前已参加广州市职工社会医疗保险的人员，其最低缴费年限仍按十年执行。

条例规定建立医保资金来源多渠道、缴费和待遇标准多档次、满足各类经济社会人群基本医疗需求的多层次社会医疗保险制度。即，今后医保缴纳有望与缴纳公积金时可选择缴存基数一样，参保人可根据自己的经济能力选择缴费额度和报销比例。据了解，目前广州的医保主要分为职工医保和城乡居民医保，建立“一制多

档”的社会医疗保险制度后，就打破了人群身份（职工和居民）和城乡二元结构，开辟制度通道，居民也可以选择参加职工医保。

条例规定，用人单位的在职职工和退休人员应缴纳的职工社会医疗保险费由用人单位和个人按规定比例分担；其他人员应缴纳的城乡居民社会医疗保险费由个人和各级政府按规定比例分担，但选择参加职工社会医疗保险应缴纳的保险费由个人全额负担。

由于城乡居民医疗保险按年缴费、职工社会医疗保险按月缴费，如果居民选择参加职工社会医疗保险，按照政府财政预算有关规定，现阶段难以实现政府按月资助，且考虑到选择参加职工社会医疗保险的居民经济收入水平较高，因此明确其他人员应缴纳的职工社会医疗保险费由个人负担，使本法规更具可操作性。

相对于此前广受争议的深圳医保条例草案中关于“医保缴费中断超过3个月，连续缴费清零”的规定，本条例显得更人性化。条例规定，用人单位和个人欠缴职工社会医疗保险费的，参保人员停止享受社会医疗保险待遇，但在三个月内补缴欠缴费用、利息和滞纳金，给予计算缴费年限，并可给予追溯享受社会医疗保险待遇；超过三个月补缴的，给予计算缴费年限，不予追溯享受社会医疗保险待遇，期间参保人员发生的有关医疗费用由用人单位或者个人负担。

保热题



连续的降雪造成110国道封闭，滞留在国道上的大货车司机收到了一份意外的惊喜，大榆树镇为滞留在国道上的司机送去了热乎乎的盒饭。据大榆树镇负责人介绍，这两天他们已为城镇内滞留在110国道上的司机送了600份盒饭。（11月5日《北京青年报》）

风雪无情，人间有爱。骤降的大雪，让滞留在国道上的大货车司机苦不堪言；600份盒饭，彰显出当地政府为解民困的民生情怀。连连作揖、声声道谢，表达的是受惠人对施爱者的由衷回报。大榆树镇政府为滞留司机免费送盒饭的善举，无疑向社会传递了扶危济困的道德能量。

在人们谴责一些不道德行为、期盼爱心回归的同时，各级政府有责任更有义务发挥其良币驱逐劣币、引领社会风尚的示范和教化作用。对于被阻隔于风雪路的司机而言，每一份盒饭，都是一颗滚烫的心，一片真挚的情，一声亲切的问候，一份温暖的关怀。司机王师傅为此感叹：“我做梦也想不到滞留在这

里，还有人送吃的，居然一分钱也不收，首都人民真好啊！”600份盒饭，让人们见证了人间真爱，既为首都人民争光，更为政府形象添彩。尽管我们无从知道这些司机来自何方、驶往何处，但一个可以想见的事实是，他们将向他们的家人、同事和好友讲述这越难以忘怀的苦乐之旅。

无独有偶。据媒体报道，同样的送温暖行动也发生在风雪弥漫的京藏高速路。两个中年人抬一个箱子挨个敲打车窗，“我们是八达岭镇政府的，来给你们送吃的。”他们冒着热气的盒饭、火腿肠、榨菜送给饥寒交迫的司机和乘客；从昌平赶往延庆增援的路桥工人们，带着满车的融雪剂，昼夜不停地一直作业……我们相信，这样的温馨场景同样会化作道德的暖流，流向祖国的四面八方。

不过，在雪中送炭成为风雪路程主色调的同时，也不乏值得关注与反思的小插曲。部分司机担心上当受骗，不敢轻易打开车门，使得送温暖的同志还要做耐心细致的说服解释

河北省人民政府法制办公室 关于加强政府法制工作服务保障两个环境建设的意见

(上接本刊第1版)

(八)加快推进相对集中行政处罚权工作。认真贯彻落实《河北省人民政府关于进一步做好城市管理领域相对集中行政处罚权工作的意见》(冀政[2012]83号),积极稳妥地推进相对集中行政处罚权工作,分“三步走”,到2013年底实现市县全覆盖。一是已经具备开展相对集中行政处罚权工作条件的设区市、县(市)政府,于2012年12月31日前报省政府审查批复；二是基本具备条件的扩权县(市)、依法行政示范县(市)政府,于2013年6月底前报省政府审查批复；三是对尚未具备条件的其他县(市),加强督导,保证2013年12月底前报省政府审查批复。适时召开推进相对集中行政处罚权工作交流会、座谈会或协作会,推动这项工作的顺利开展。

三、加强行政执法队伍监督管理,提高行政执法能力,为着力改善法治环境提供保障

(九)大力整顿行政执法队伍。认真落实《河北省行政执法证件和行政执法监督检查证件管理办法》,加强对行政执法队伍的监管,定期或不定期开展专项检查,重点对行政执法人员资格制度落实情况、执法人员持证上岗和亮证执法以及证件年检情况进行检查,发现问题及时纠正。2013年组织开展全省行政执法证件和行政执法监督检查证件清理工作,对无资格在岗执法人员予以清退,对离岗、退休或不合格执法人员收缴销毁其执法证件,对不作为、乱作为的行政执法人员吊销其执法证件。加强对行政执法人员公共法律知识的培训和考试,每年组织一次新增行政执法人员执法资格培训考试和行政执法人员新法律法规培训。

(十)健全行政执法监督制度。建立行政执法统计报告制度,通过网络和计算机对执法信息数据进行汇总分析,发现行政执法中存在的问题,有针对性地开展监督工作。建立健全行政执法人员档案,及时记录其执法行为,准确把握执法人员数量和每个执法人员的执法动态。建立重大行政行为备案制度,加强对行政处罚、行政许可、行政强制等

重大行政行为的事后监督,促进行政执法机关及其执法人员严格规范公正文明执法。

(十一)严格行政执法过错责任追究。完善投诉举报制度,制定《关于行政执法投诉举报案件事项办理工作规范》,积极受理和认真查处群众投诉举报案件,并以适当方式反馈查处结果。严格落实《河北省行政执法过错责任追究办法》,对在行政执法案卷审查、重大行政处罚决定备案审查、新闻媒体披露和群众投诉举报中发现的行政不作为、乱作为行为进行专项查处,会同省监察厅对有关责任主体实施责任追究,切实做到有错必究、有责必问。统一投诉举报事项办理、行政执法监督检查、行政执法过错责任追究格式文本,规范行政执法监督和过错责任追究工作。

(十二)加强典型案例剖析和通报。每年至少组织开展一次行政执法案卷评查活动,通过市、县互查互评,针对具体问题提出改进行政执法工作的意见和建议。对典型案例和带有普遍性问题的案例进行分析,指导行政执法部门规范执法行为。

四、加强行政复议和行政调解,积极化解行政争议,为改善社会环境服务

(十三)加强和和改进行政复议工作。大力宣传行政复议制度,积极引导公民、法人和其他组织通过行政复议解决行政纠纷。完善行政复议与信访衔接机制,将符合行政复议受理条件的信访案件引导到行政复议程序中解决。创新行政复议工作机制,综合运用书面审查、实地调查、听证、质证和专家咨询等手段,彻底查清事实,依法作出决定,切实提高办案质量。加强复议案件分析,针对复议案件中发现的行政执法存在的普遍性问题,提出改进行政执法工作的建议,制发改进行政执法建议书,督促有关执法部门整改。认真落实10月30日省政府常务会议要求,加强协调调度,做好27件涉及土地案件的督办工作,并将结果报告省政府。对全省落实行政复议规范化建设情况进行检查,提高全省行政复议工作水平。

(十四)努力做好行政调解工作。积极发挥政府法制机构在行政调解中的牵头作用,加大对各地各部门开展行政调解工作的组织指导力度,提高行政调解率。加强对行政调解范围、行政调解程序、行政调解与司法调解和人民调解的衔接、行政调解监督与权利救济等问题的研究,不断规范行政调解工作。

五、加强考核和督导,加大推进依法行政工作力度

(十五)切实做好依法行政考核工作。认真贯彻落实《河北省依法行政考核办法》,组织实施对各地各部门的依法行政考核工作,积极做好依法行政考核与绩效管理考核的衔接工作,考核结果报省委组织部作为对领导班子及领导干部综合评价的重要依据。根据省政府批准下发的《2012年度依法行政考核指标》,认真制定2012年度依法行政考核方案和评分标准,以“增强决策的透明度和公众参与度”、“规范行政处罚行为”、“加强执法能力建设”等与改善发展环境目标任务相关的内容作为考核重点,组织协调有关部门实施好2012年度全省依法行政考核工作,保证2013年一季度完成考核任务。

(十六)加强对市县依法行政工作督导。认真开展调查研究,针对市县政府在依法行政中存在的突出问题和薄弱环节,研究制定具体措施。围绕政府法制机构如何在着力改善“两个环境”中发挥职能作用进行深入研究,完成好我省“创新社会管理政策法规研究”课题,加强对近年来河北省土地纠纷复议应诉的案例分析,提出意见和建议,为推进依法行政、服务保障“两个环境”建设提供理论支持。

(十七)认真落实领导干部学法制度。根据省政府领导干部学法制度的要求,积极协助省政府办公厅组织好领导干部学法活动,每年组织不少于两次的集体学习。2013年上半年请国务院法制办领导就贯彻十八大精神、深入推进依法行政作一次形势报告;下半年请有关专家就行政复议法或者行政强制法进行讲解。会同河北行政学院每年组织两期领导干部依法行政研讨班,对

各地各部门领导干部进行依法行政知识轮训。

六、加强组织领导,确保各项工作任务落到实处

(十八)建立工作责任制。成立法制办着力改善发展环境、着力改善生态环境工作领导小组,党组书记边黎明任第一组长,主任秦博勇任组长,党组副书记、副主任王桂海和党组成员、副主任石玉林以及副巡视员任智勇任副组长,各处处长为领导小组成员。领导小组办公室设在秘书处,负责具体组织协调工作。根据省委、省政府《实施意见》的分工,将我办负责牵头和参与办理的工作分解到落实到人,建立严格的工作责任制。办主要领导亲自抓、负总责,分管领导具体抓,责任处和工作人员具体负责落实,相关处之间加强协调配合,一级抓一级,层层抓落实。各处、中心要根据分工,制定工作计划,细化工作流程,明确完成时间,确保各项目标任务圆满完成。健全目标考核机制,与年度个人考评挂钩,严格落实奖惩。

(十九)加强督促指导。建立涉及我办改善“两个环境”任务分解完成情况月报制度,各处、中心每月底要将当月工作完成情况经主管领导审示后报办着力改善“两个环境”工作领导小组办公室,由办公室汇总后报办主要领导。办领导要及时掌握各处、中心工作进展动态,加强沟通协调和督促指导,帮助解决工作中遇到的困难和问题,对重要工作要跟踪督办。办领导小组办公室要加强综合调度、分类指导、督促检查,总结推广工作经验。

(二十)加大宣传力度。对我办提出的贯彻落实省委、省政府《实施意见》的具体措施和有关工作进展情况以及取得的成效,要及时向省委、省政府两办报告,通过新闻媒体进行广泛宣传,同时大力宣传各地各部门法制机构服务保障“两个环境”建设的新举措和涌现出的先进典型,努力营造推进依法行政、改善“两个环境”的良好社会氛围。

河北省人民政府法制办公室
2012年11月7日

另一眼

有“豫东粮仓”之称的河南省周口市，今年开展了大规模的平整复耕和惠民殡葬改革，规定每具遗体600元的火化费用由财政承担，并免费提供骨灰盒以及遗体接送等服务；全市规划建设3130座农村公益性公墓。在免费火化和农村公墓建设带动下，农民已平迁200多万座坟墓，复种耕地近3万亩。

薛红伟 作

