

创新社会治理与地方立法完善研究（下）

□ 王桂海

三、创新社会治理制度建设的对策建议

（一）明确创新社会治理的立法范围，立足于又不局限于社会法

社会法是市场经济条件下进行制度调整和社会治理的主要法律，在缓和社会矛盾、维护社会稳定方面发挥着积极作用。创新社会治理的立法主要表现为社会法，这是因为，社会权利是社会法的核心范畴，社会正义是社会法的核心价值，这与社会治理的价值和范畴是一致的。但是，创新社会治理制度建设要立足于又不局限于社会法的原因是，关于社会法的定位和内涵，理论界并未达成一致；社会治理涉及方方面面的法律法规，单独的社会法难以涵盖社会治理的所有法律依据。

（二）优选立法项目，加强社会治理重点领域立法

1、加强社会建设整体规划方面的基本立法

河北省正处在社会转型期，拥有环渤海和环京津的优势，有必要充分发挥区位优势，形成一部体现河北特色的社会建设领域的纲领性法规文件，并以此为指导有计划地制定一批社会建设方面的具体法规、规章。例如，总结重大事项社会稳定风险评估制度、政府部分管理职能下移和推进义务教育等领域的基本公共服务均等化等；在建立社会建设公众参与机制、最低生活保障标准动态调整机制、政府依法行政工作制度、城市社区网格化管理、农村“四个覆盖”等方面进行探索和尝试。

2、加强对特殊人群、弱势群体管理和服务的立法

近年来，河北省对流动人口、农民工等特殊群体加强了立法保障，但覆盖面还不够宽，有必要进一步建立特殊人群和重点领域的权利保障、社会服务和社会治理体系，完善

社区矫正和归正人员、重点青少年教育、帮助和管理的法制建设。

3、加强行业协会等社会组织管理方面的立法

尽管我国已初步建立起社会组织法律体系，但社会组织实体上的权利、法律地位、作用等都没有得到明确。在当前形势下，应加强社会组织管理方面的立法，明确政府社会治理职能转出目录，完善社会组织承接政府职能的步骤、程序、监督管理及绩效评估机制；建立分级负责、依法监管的综合监管体制，完善社会组织信息披露制度、重大事项报告制度、公众投诉制度，健全社会组织评估机制和诚信制度等内容。

4、加强志愿服务促进的立法
针对全省志愿服务组织比较松散，志愿服务资源整合难度大，社会化动员程度低等问题，河北应借助与北京共同申办 2022 年冬奥会的契机，借鉴北京奥运立法经验，尽快出台我省志愿服务方面的立法，

为志愿服务事业健康、持续发展提供保障。立法重点应包括志愿服务的体制、机制、主体、行为、程序、监督、救济等一系列制度环节，为志愿服务事业发展提供有力的制度支持。

5、将网格化管理的成熟经验上升到立法层面

网格化管理是城市社会治理模式的创新，一些城市已经积累了较为成熟的经验，但也存在着网格划定标准不统一、跨部门、跨区县案件的处理难等现实问题，为解决这些问题，需要在完善网格化管理具体流程、明确网格化管理相关部门的职责、推动网格化管理信息资源的共享、监督激励机制等方面，用立法的方式确定下来，更好的发挥网格化管理及时发现问题、有效分派案件、高效监督处置等功能。

（作者系省政府法制办公室党组书记）

他山石

武汉：违法填湖者处罚最高达 50 万

□ 夏琼

近日，武汉市人大常委会召开《武汉市湖泊保护条例（修订草案）》（以下简称《条例》）立法说明会，对新修订的《条例》进行解读。并明确《条例》将于 6 月 1 日起实施。

环湖违规建筑将被依法征收或拆除

《条例》明确，城乡规划主管部门应按照相关规划要求，严格控制湖泊规划控制范围内建筑物、构筑物的高度、体量、密度和间距等要素，留出湖泊的公共进出通道和视线通廊，在湖泊周边从事建设活动不得影响湖泊的社会公共使用功能。湖泊规划控制范围内已有的不符合湖泊保护规划的建筑物、构筑物和设施，不得改建和扩建，严重影响湖泊保护的，由政府责成有关部门依法予以征收或拆除。同时，为限制污水入湖，任何单位和个人不得在湖泊范围内新改扩建排污口，现有排污口必须限期关闭。



填湖者最高罚款 50 万

《条例》规定，严禁任何单位和个人填湖。除确需建设的军事、保密等特殊用途设施，确需建设的防汛抗旱、改善水环境等水工程设施，具有系统性影响、经论证无其他替代性工程方案，确需占用湖泊水域的道路交通设施、市政公用设施这三

种特殊情况外，禁止其他任何建设项目占用湖泊水域。

《条例》还将原来对违法填湖和环湖违建者 1 万元至 5 万元的处罚标准翻了 10 倍——由水行政主管部门责令停止违法行为，限期恢复原状，并处以 10 万元以上 50 万元以下罚款，有违法所得的，没收违法

所得；逾期不恢复原状的，由水行政主管部门代为恢复原状，所需费用由违法行为人承担。

想动湖泊保护规划须开听证会
《条例》要求，编制和修改湖泊保护规划必须通过召开座谈会、论证会或者听证会等形式，听取社会公众和专家的意见。同时，在实施占用湖泊行政许可时，水行政主管部门应组织听证，制作听证笔录。市政府应根据市水行政主管部门审查意见和听证笔录做出行政许可决定，且行政许可决定应向社会公布。市水行政主管部门应建立湖泊保护状况白皮书制度，公布湖泊保护、执法、治理等状况，接受社会公众监督。

《条例》还鼓励社会公众以志愿者或其他形式参与湖泊保护。任何单位和个人都有权对危害湖泊的行为进行举报和投诉，水行政主管部门要建立举报投诉制度，向社会公布受理举报投诉的电话、信箱、电子邮箱，举报单位和个人，将获得表彰和奖励。

认清形势 找准站位 在“三转”中有所作为

□ 智素格

转职能、转方式、转作风，是中央纪委对纪检监察工作提出的新要求，是新时期加强纪检监察队伍能力建设的重要举措。我省、市国税局对新形势下的新任务非常重视，省国税局出台了落实“三转”要求、进一步提升纪检监察干部履职水平的意见，市局组织全市纪检监察干部进行了系统的学习。通过学习，理解了“三转”的重要意义，懂得了作为一名纪检监察干部所肩负的重任，认识到了目前工作中存在的问题及今后努力的方向。

深刻理解“三转”内涵，是在“三转”中有所作为的基础。转职能就是找准位置，强化主业，突出工作重点，围绕作风建设，惩治腐败、预防腐败，做到不越位、不缺位、不错位，强力推进落实八项规定和反对“四风”行动，切实执好纪，问好责，把好关。转方式就是查找在运用监

督方式推进工作上存在的偏差，把工作重点放在监督职能部门履行法定职责上，有效解决软、宽的问题，找准纪检监察工作与税收中心工作的结合点，严格执纪问责。转作风就是以更高的标准，更严的纪律，加强自身建设，努力提高忠诚度，胜任度，融合度和满意度，以过硬的作风打造“忠诚可靠、服务人民、刚正不阿、秉公执纪”的纪检监察干部队伍。

“三转”的关键在“转”，着力点也在“转”。实现“三个转变”，首先要聚焦主业转职能。近年来，很多不好推动的工作都拉上监察。纪检监察机关的主业是推进党风廉政建设和反腐败斗争，这些“副业”分散了纪检监察的大量精力，影响了反腐倡廉主业。转职能就是要纪检监察系统把这只手收回来，握成拳头再打出去，从“大包大揽”的繁重事务中解放出来，专注做好党风廉政建设和反腐败相关工作。其次要强化

监督转方式。纪检监察机关的工作职责是“检查的再检查、监督的再监督”，要在转变监督方式、凝聚监督合力上下功夫，既积极发挥反腐败斗争的自主作用，又要充分调动纳税人、群众组织及社会团体参与党风廉政建设的积极性，增强纪检监察工作的针对性和实效性。最后要着眼自身转作风。作为监督者，纪检监察干部的一言一行都备受关注。打铁先要自身硬，要持续加强纪检监察干部队伍自身建设，从组织创建和制度建设上加强和完善内部监督机制，使纪检监察干部队伍的工作标准更高、工作作风过硬，在守纪律、讲规矩、抓落实上能作表率。

纪检监察工作关系到国税事业的健康发展，对广大税务干部的影响也很深远、很直接。纪检组长是纪检监察工作的主要责任人，是实现“三转”的主要推动者，必须在“三转”中铭记责任、敢于担当、发挥作

用、有所作为。新形势赋予了纪检组长监督新责任，工作方面有问题发现不了是失职，有问题发现了不检查、不处理、不报告是渎职。因此，工作中要铭记责任，善于发现问题，敢于指出问题，不当老好人，不怕得罪人，将给干部提醒当成是做好事、行善事，是在帮犯错误的同志，真心为干部着想，用心履行工作职责，时间长了自然会赢得大家的理解、信任和支持。

总之，我们要自觉地转思想、转职能、转方式、转作风，切实改进工作方式方法，突出“监督执纪与问责”的主业，力求做到履职尽责而不越位、不错位，将牵头抓、协调抓、具体抓有机结合，做到科学合理行使监督职能，努力当好“监督员”，不断提高监督的能力和水平，为建设平安和谐国税发挥积极作用。

（作者系石家庄市长安区国税局党组成员、纪检组长）

有问有答

阜平县张先生问：

我是阜平县北台乡农村的，我们村现任党支部书记和副书记是亲兄弟俩，村里党支部书记换届选举的时候确实是我们村的党员按规定选举的，但是，最后是亲兄弟俩同时当选了党支部班子成员，我是农民不懂法律，我想问一下，亲兄弟俩当选村党支部正副书记合法吗？

记者调查：

接到消息，记者随即联系了张先生询问情况，张先生说：“村党支部换届选举我是知道的，可是选上的是亲兄弟俩我就有点疑惑了。这亲兄弟能同时当干部吗？我们的选举倒是按照正规流程走的，而且有乡政府的工作人员在场监督投票和唱票。但是，我老觉得这样不合规矩，想让你们给问一下，这亲兄弟俩同时当选党支部正副书记是否合法？

记者电话联系了阜平县村“两委”换届办公室了解到，村党支部换届选举都是按照相关法律规定进行的，而且乡政府相关部门也会有专人到场负责换届选举工作的进行。至于亲兄弟俩能否同时当选，相关法律法规没有明确规定。只要是召开党员大会依法选举出来的都是合法有效的。

政策规定：

根据《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》规定，党的基层组织设立的委员会的书记、副书记的产生，由上届委员会提出候选人，报上级党组织审查同意后，在委员全体会议上进行选举。选举一律采用无记名投票的方式。选举收回的选票，少于投票人数，选举有效；多于投票人数，选举无效，应重新选举。实行差额预选时，赞成票超过实到有选举权的人数半数的，方可列为候选人。进行正式选举时，被选举人获得的赞成票超过实到有选举权的人数的一半，始得当选。当选人多于应选名额时，以得票多的当选。如遇票数相等不能确定当选人时，应就票数相等的被选举人重新投票，得票多的当选。

律师解答：

依据《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》及河北省相关法律法规的规定，正式党员有表决权、选举权、被选举权。党的基层组织(党的基层组织，是指工厂、商店、学校、机关、街道、合作社、农场、乡、镇、村和其他基层单位党的委员会、总支部委员会、支部委员会。)设立的委员会的书记、副书记的产生，由上届委员会提出候选人，报上级党组织审查同意后，在委员会全体会议上进行选举。不设委员会的党支部书记、副书记的产生，由全体党员充分酝酿，提出候选人，报上级党组织审查同意后，在党员大会上进行选举。凡是经上级党组织审查同意，党员大会选举产生的都是合法有效的。并不会因为党支部书记和副书记是亲兄弟就不合法。 本报记者 刘小林

着力抓好行政执法监督工作

（上接第 5 版）

时清霜强调，做好 2015 年行政执法监督工作，一是着眼大局，增强工作的导向性和前瞻性。要紧紧围绕十八届四中全会和省委省政府中心任务开展行政执法监督工作。要跳出行政执法监督的“小圈子”，着眼法治河北建设的大环境，着眼法治政府建设全局谋划各项工作。要对当前和今后制约法治政府建设、群众反映强烈的热点、难点和倾向性问题进行深入研究，制定具体工作措施。二是扎实推进，增强工作连续性。要继续把行政执法人员清理、相对集中行政处罚权落实、行政执法监督检查等工作推向深入。同时，要不断适应形势发展变化，开拓创新，研究探索工作的新方法、新思路，提高各项工作的实效。三是自我加压，提高工作时效性。要确定每项工作的具体承办人、完成目标、工作措施和完成时限，确保各项工作按时高质完成。

另一眼



近日，四川大学官网公布的一则招聘启事引起了不少网友的关注，“根据保卫部(处)工作需要，特面向校内外公开招聘管理岗位工作人员 2 名……”岗位是没什么特别的，但其中一条要求却引发了热议：学历要求一栏写着，博士学位(公安、消防专业硕士学历及以上)。对此，四川大学相关负责人表示，四川大学对行政管理类岗位的招聘，的确原则上都要求博士学位。

王铎 作

复议案例

案情
申请人:王某
第三人:张某
被申请人:某公安派出所
因申请人王某对被申请人某公安派出所对第三人张某作出的行政处罚决定不服，提起行政复议申请。申请人认为，第三人与申请人因宅基地问题发生纠纷，第三人将申请人打伤，经鉴定为轻微伤。现场三位当事人证实双方因宅基纠纷发生冲

突，第三人殴打他人的事实证据确凿充分。依据《中华人民共和国治安管理处罚法》第四十三条规定“殴打他人的，或者故意伤害他人身体的，处五日以上十日以下拘留，并处二百元以上五百元以下罚款；情节较轻的，处五日以下拘留或者五百元以下罚款。”本案中，双方为了宅基地发生纠纷，互相辱骂对方，双方均有过错，激化了矛盾，第三人仅打了申请人一拳就被亲属劝离现场，第三人殴打他人的情节较轻，依据《中华人民共和国治安管理处罚法》第四十三条第一款之规定，被申请人决定对第三人处以三百元的行政处罚。被申请人作出的行政处罚决定，程序合法、决定正确、于法有据。

评析

在办理案件过程中，被申请人依照《中华人民共和国治安管理处罚法》的有关规定，严格履行了受案、传唤、询问、调查、告知等相关程序，做到了程序合法。在办案过程中，违法行为人拒绝签字，民警依法对告知过程进行了录音录像。

申请人提出第三人刚刑满释放就殴打他人的情况，被申请人认为第三人因犯故意伤害罪被判处有期徒刑 8 个月，已经刑满释放，其犯罪前科不属于《中华人民共和国治安管理处罚法》从重处罚的情节。请求县人民政府依法维持被申请人作出的行政处罚决定。

《中华人民共和国治安管理处罚法》第二十条规定：“违反治安管理有下列情形之一的，从重处罚：（一）有较严重后果的；（二）教唆、

胁迫、诱骗他人违反治安管理的；（三）对报案人、控告人、举报人、证人打击报复的；（四）六个月内曾受过治安管理处罚的。”“六个月内曾受过治安管理处罚的”即指刚刚受过治安管理处罚，在六个月内又违反治安管理的，属于屡教不改，应当从重处罚。8 个月有期徒刑满释放，既非 6 个月内犯罪，也非 6 个月内违法，刑满释放显然不属于《中华人民共和国治安管理处罚法》从重处罚的情节。

复议机关认为，刑满释放不属于《中华人民共和国治安管理处罚法》从重处罚的情节，被申请人所作的行政处罚决定书认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当，决定予以维持。（志国）