

新时期湖北省民政法制执法队伍建设进展及对策

祝玲琳 张红方¹

(武汉工程大学, 湖北 武汉 430205)

【摘要】:新时期民政执法队伍一直在稳步推进,但不可忽视的是民政执法队伍见识相较于其他行政部门还有待发展。民政法制执法机制不健全;执法队伍设立不普及;民政执法配套设施缺乏,执法力量弱化;执法人员专业素养、经验、能力有待提高。正视这些现存的问题,着眼于设立规范的法规部门和执法大队;保障执法队伍人员、经费、设备等,强化执法力量;提升执法队伍人员素质。加强民政执法队伍建设,打造一支合格的民政执法队伍,健全民政执法体系,更快更好地实现社会主义现代化法治社会目标。

【关键词】:新时期 民政执法 队伍建设

【中图分类号】:D9 **【文献标识码】:**A

“全面依法治国”自党的十八大以来,中央在“立法、执法、司法、守法”全过程对其进行了全面的战略部署。中央也在党的十九大报告中指出“国家治理体系和治理能力现代化”将在 21 世纪中叶实现。法治社会的全面建设探索过程中,民政部门担负着调节社会关系,缓和社会矛盾,协调各方利益冲突,使社会福利不断增进的重要职能。民政部门依法行政的过程中,民政执法作为重要手段,是实现民政管理的基本途径,也是民政法治建设的重要一环。制度的生命力在于执行。然“纵有良法美意,非其人而行之,反成弊政”。所以全面推进民政执法队伍建设,是解决民政体系当前面对的矛盾和困境,维护民政执法体系总体稳定,解放和增进民政执法活力,加强中国特色社会主义法治建设的根本要求。

1 执法队伍建设的重要性与必要性

全面贯彻落实依法治国的进程中,显然的“从严执法”是重要步骤。如何“从严”?这不仅体现在执法过程公开透明;执法效果公正有效,法律严守与贯彻的执法队伍建设也是需要高度重视。

(1)加强执法队伍建设是实施全面依法治国方略,贯彻党的十九大精神的重要内容和重要保障。

面临“两个一百年”交汇的历史时刻,中央更加郑重地规划“法治国家、法治政府、法治社会”于 2020 年基本建成。在切实落实这一任务过程中,党与政府从“科学、公正、严格”切入,加强对“立法、执法、司法、守法”等方面的领导。其中,法队伍建设是严格执法的灵魂,是不可或缺的工作。没有高质量的执法队伍难以落实从严执法这一要求。所以,加强执法队伍建设是实施全面依法治国,贯彻党的十九大精神的重要内容和重要保障。

(2)加强执法队伍建设是推进依法行政,实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。

¹**作者简介:**祝玲琳(1994-),女,汉族,福建厦门人,硕士研究生,武汉工程大学法商学院,研究方向:社会主义市场经济
张红方(1975-),男,汉族,湖北武汉人,管理学博士,武汉工程大学管理学院副教授,研究方向:公共政策分析(通讯作者)。
基金项目:湖北省教育厅重点项目“新时期民政依法行政的困境及‘破解’策略研究——基于湖北省的调研”(19D046)阶段性成果;湖北省民政厅 2018 年度重点项目“新时期民政法制建设研究”

新时期的中国特色社会主义建设必须与时俱进，而必经之路就是加强推进国家治理体系和治理能力现代化的建设。毫无疑问，法治是实现这一要求的重要渠道。要使治理能力现代化，更与时俱进，在国家必须具有完备的法律规范体系的基本要求之下，法律实施体系也必须建设完善。从而，一只具有高素质，强执行力的法律执法队伍的建设可以推进完备法制实施体系的建成，可以更快更好实现国家治理体系和治理能力现代化。

(3)加强法制队伍建设是提高行政执法水平，提高工作效能的必然要求。

党的十八大以来，法制建设稳步推进，新形势下民政执法效果显著。执法人员法制观念，执法手段，执法能力进步显著。但也必须正视现存亟待改进或解决的问题。例如，行政执法体制不完善、机制健全；执法人员个人素养，工作纪律、作风等方面。执法体制不清晰明确，执法人员个人素质不高直接影响执法水平，从而党和政府形象受损，进而成为社会主义法治社会发展的阻碍。而要从根本上解决这些问题，重点在于提高民政执法队伍的素质以及设立专门的机制，明确分工，从苗头遏制问题的产生。

2 执法队伍建设现状

全面深化改革不仅体现在经济方面，近年来，法治改革也取得了很好的效果。其中，湖北省民政厅也积极响应中央指导与落实政策，切实深化“放管服”改革。目前湖北省民政厅的执法队伍建设缓步推进，有待改善。

2.1 推进民政执法体制改革，查漏补缺设立执法机制

民政执法体制的改革直接影响到执法队伍的建设。上下一同的民政执法体系的改革，新时期的湖北省执法机制也得到改善。例如，民政部起草的《关于新时代深化殡葬改革推动殡葬事业健康发展的意见(征求意见稿)》明确要求完善监管执法机制，包括建立执法队伍、纳入综合执法、落实部门职责等内容。响应这一政策至2020年8月，湖北省已有32个县(市、区)建立了殡葬执法队伍，还有部分地区没有建立殡葬管理所，归属于当地综合执法部门，多数地区由殡葬管理所履行执法职能。

2.2 重视执法队伍素质建设，设立课程宣传培训

执法队伍人员的素质建设在湖北各级政府均有深化落实，包括：定期组织培训、安排执法人员参与党校学习以及专业法律知识与纪律学习、强执法人员专业知识，提高执法水平。抗击新冠肺炎疫情方面，省民政厅注重提高基层工作队伍能力与培训教育。合理优化工作岗位，选贤举能，聘用高素质人才，将社区工作者纳入全省专业人才发展总体规划，建立完善的培训体系，贯彻在工作者的出任、在岗、继续教育三个方面的培训。同时，分级建立不同培训机制。例如，建立省级示范培训、市级重点培训、县级全员培训机制，着力增强基层工作者的能力，不仅政治理论知识夯实，执行能力也得到巩固。

2.3 改善执法条件，强化执法队伍建设

线下着眼补充执法设备设施，各级政府都开设了政务大厅，同时改善执法设备；线上顺应科技发展，各执法部门软件研发，组织信息网的建设，使行政执法信息化程度大大提高。2019以来，湖北省着力构建数字政府，开通电子平台，开办“一网通办”，上连国家数字平台，下接各基层办事处，体察民情，强弱项，从而推进“放管服”改革和数字政府建设，在网络层面连通了各级政务系统。依托省大数据能力平台，构建健康保障、社会保障、信用信息、执法监督等与社会民生息息相关的30余个专题库，为全面提升政务服务能力，实现社会治理的现代化、精细化提供强有力的数据基础。

3 执法队伍建设现存的问题

3.1 专门执法机制尚未统一形成，执法效能有待提高

具体表现在：第一，专门的法制机构未普及。在课题组调研的 12 个地市区民政部门中，仅有 4 个地级市民政部门设有政策法规处，调研的区县级民政部门中尚未设立法制科。从而法制科的工作职能势弱，例如，相关文件的起草与下发、文件规范的审查、行政复议等职能不及时发挥作用，直接导致民政部门无法及时展开执法指导，立法探讨等工作。第二，统一的执法队伍尚未建立，制约着行政执法效能的发挥。在课题组调研的 12 个地市区民政部门中，仅有六个地市区民政部门设有专门的民政综合执法监察大队。其中，不乏“一套班子，两块牌子”的现象，部分民政部门的执法大队与殡葬管理部门合并办公，并且工作方向倾向于后者，并未履行民政执法的工作。也有部分地区虽设折设立了专门的执法队伍，但执法人员并无执法资格。例如 C 市虽设立了民政殡葬执法大队，但仅有少数人员拥有执法资格证，执法趋向于不规范。在调研的其他的 6 个市均未建立专门执法大队，基层的民政执法工作由行政部门执行。在编的其他各部门人员偏少。行政工作兼顾执法工作，任务繁重切多杂，工作人员往往有心无力，执法工作更加趋向于形式化，民政执法活动效果不佳。而民政执法队伍没有设立，则会引发一系列的执法效能没有发挥作用，执法监管，行政监管等工作无法顺利开展。

3.2 民政执法配套设施缺乏，执法力量弱化

目前，执法民政执法配套设施缺乏，经费不足。对比其他执法部门，例如公安机关、工商管理部门。在执法过程中有明显的执法标识，统一的服装，便捷的执法设备。反观民政执法队伍，在执法事件过程中，基层民政部门经费不足，经常将行政办公与行政执法办案的经费混合使用；执法所需的设备、车辆、通信设备、执法记录仪等设备缺乏；执法人员工作时没有规范的服装和标识，只能通过出示证件证明身份，执法工作中缺乏权威，容易影响执法效果。由于活动经费保障不到位，设施缺乏，执法力量弱化，制约了执法活动的展开。

3.3 执法人员专业素养、经验、能力有待提高

民政改革以来，上级领导对民政执法人员专业素养，经验，能力进行培训。但不可否认的是，民政部门的执法人员综合素养还需重点关注。目前，专门的民政执法部门设立不普及，专业的执法人员缺乏，其他部门人员执法缺乏专业的执法素、经验与能力。调研的 12 个地级市中，总体上具有法律专业背景的执法制工作人员不足 2/3。没有专业的执法能力在处理具体实例时，无法及时地作出正确的理解与判断，无法将具体的法律规定转化为符合实例的精准运用。

4 执法队伍建设政策建议

4.1 法规部门和执法大队的设立

首先，针对专门的法制机构未普及这一问题，建议民政部门设立专门的政策法规办公室或法制科，独立出相关文件的起草与下发、文件规范的审查、行政复议等职能。发挥民政法制机构布局、组织、协调、审查、培训的重要作用，对民政执法的决策性文件制法、文件规范的审查、行政复议等按照合法的程序进行，实现政策法规指导工作与业务工作同步进行布置、实施与考核。同时承担行政诉讼的应诉和行政复议案件的答复工作，在此基础上，民政部门的法制机构还应加强与市政府法制部门、同级司法部门的衔接工作，以获取业务支持与保障。其次，顺应民政改革这一契机，争取编制，建立对口的民政执法队伍。各级政府的民政部门应该组织建立专门民政执法队伍大队。继而根据业务科室执法的需要，分别建立不同的管理执法点，例如，殡葬管理执法队伍、社会管理执法队伍等。同时给予行政编制纳入管理系统，由执法大队统一行使该级民政机构相关职权，监管下级管理执法部门。建立权责明确的执法队伍，提高执法效能。

4.2 执法队伍人员、经费、设备等保障，强化执法力量

一个完整的民政执法体系，必须拥有充足的人员、足够的经费与设备。上级的民政部门根据合理的预算进行拨款，纳入政府的年度预算。必须承认，行政执法的经费得不到保障易于产生执法利益化的负面问题。执法经费保障不足容易产生执法利益化的弊端。一方面，若执法部门经费不足，往往执法人员的执法开支会被纳入行政办公经费开支中，进而导致民政办公空间遭到挤压，不利于民政工作的展开。另一方面，为了维护执法队伍的日常的开支，少数执法队伍可能会寻求开源，手段就是加重行政处罚力度，产生“以罚养队”的现象。这就要求民政部门协调财政部门，将正常的执法开支纳入财政预算中。同时，也可与财政部门协调，提供民政执法队伍的基本开支以及定制执法队伍统一的制服、标识，购买执法必需的通信设备，执法记录仪等。由财政部直接采购，也避免了执法队伍乱开销的问题。一个人员足够，经费设备得到保障的执法队伍，执法力量也得到强化。

4.3 执法队伍人员素质的提升

中央提到：“干部既要政治过硬，也要本领高强，才能更快更好的建成一支高素质专业化干部队伍！”一只合格的执法队伍必须具备高素质专业化人才。第一，各级民政部门定期对执法队伍进行多结构、全面的培训与专业法律知识学习。加强关于民政基层各组织、各个管理部门进行多方面的专业知识，法律法规学习。同时开展执法实物训练，规范执法人员开展执法程序，提高民政执法能力与执法水平。第二，提高招聘门槛，吸纳高质量人才。对执法工作队伍组建要求执法人员必须取得相应的从业资格证以及专业对口。从根本上提高执法水平与执法能力。第三，建设完善的法制绩效考核机制，公正科学的对执法人员工作能力、纪律作风等方面进行考察。奖惩明确，创造法制人才的培养选用。

5 结论

大道之行，天下为公。民政的“民”取之于“人民”，“以人民为中心”的信念烙印在每个民政工作者的心中。在推进我国社会主义法制建设的这条“大道”民政工作需要与时俱进，积极响应新时期的法制建设的改革措施，统筹资源更高质量的建设社会治理的体制，秉承着初心与使命，汇入这条康庄大道。“打铁还需自身硬”民政执法队伍的建设是推进民政工作的重要环节。民政执法队伍的建设正在稳步推进，有待发展。新时期的发展要求用改革的思维去攻克民政发展中的难点。建立一支符合新时期发展要求的民政执法队伍，能更快的释放民政发展新活力。

参考文献:

- [1]魏芙蓉. 吉林省行政执法队伍建设现状考察与推进对策[J]. 中国人事科学, 2019, (12):11-18.
- [2]习近平. 加快建设社会主义法治国家[J]. 求是, 2015, (1):7.
- [3]钟泉. 浅议重大行政执法决定法制审核人才队伍建设[J]. 中国质量监管, 2020:32-33.
- [4]彭军. 湖北基层民政部门依法行政问题研究[J]. 中国民政, 2016, (15):25-26. 42
- [5]曲玉波. 基层民政部门执法模式探索[J]. 社会福利, 2017, (10).
- [6]孙亚军. 湖北省基层民政人才队伍建设现状和路径分析[J]. 智库时代, 2020, (15):25-26.