

云南省司法厅

中共云南省委全面依法治省委员会执法 协调小组关于云南省规范行政执法 保障民法典实施的指导意见

各依法治州（市）委员会执法协调小组，省级行政执法机关：

《中华人民共和国民法典》已由第十三届全国人民代表大会第三次会议于2020年5月28日通过，自2021年1月1日起施行。民法典的颁布实施，具有重大的实践意义和历史意义。5月29日，中共中央政治局就“切实实施民法典”举行第二十次集体学习，习近平总书记发表了重要讲话。为贯彻实施好民法典，严格规范公正文明执法，加快我省法治政府建设，现提出如下意见：

一、充分认识颁布实施民法典重大意义，切实增强贯彻实施民法典的自觉性

（一）用习近平总书记重要讲话精神统一思想和行动。

习近平总书记指出民法典在中国特色社会主义法律体系中具有重要地位，是一部固根本、稳预期、利长远的基础性法律，对推进全面依法治国、加快建设社会主义法治国家，对发展社会主义市场经济、巩固社会主义基本经济制度，对坚持以人民为中心的发展思想、依法维护人民权益、推动我国人权事业发

展，对推进国家治理体系和治理能力现代化，都具有重大意义。全省各级行政执法机关必须深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，把树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”体现到民法典贯彻实施全过程，充分认识贯彻实施民法典的职责使命，以高度的政治自觉、法治自觉和执法自觉，带头学习宣传民法典，带头贯彻实施民法典，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，确保民法典在行政执法中得到贯彻落实。

（二）准确把握贯彻实施民法典与行政执法的关系。

民法典是公私法融合的典范，对如何处理行政执法与人民权益、行政执法与市场经济关系及公私法二者平衡提出了一系列新要求。

1. 坚持以人民为中心，保障人民群众合法权益。民法典实施水平和效果，是衡量各级党和国家机关履行为人民服务宗旨的重要尺度。行政执法要坚持以人民为中心的发展思想，充分认识和尊重民事主体各项权利。行政执法机关必须坚持以保护人民群众合法权益为出发点和落脚点，切实回应人民的法治需求，更好地满足人民日益增长的美好生活需要，使人民群众合法权益得到法律保障，人际交往更加有序，社会更加和谐。

2. 充分发挥行政执法作用，促进社会主义市场经济发展。行政执法是行政机关履行政府职能、管理经济社会事务的主要方式。民法典通过体系化的规则对民事主体的权利、义务、风险、责任进行科学规范，注入遵守规则、尊重权利、信守契约、公序良俗

等价值元素，同时也规定了行政许可、行政确认、行政征收、行政收费、行政检查、行政裁决、行政赔偿等行政行为，为保障契约自由、促进公平竞争、保护交易安全和秩序营造良好法治环境。行政机关履行职责，应当遵循公平、诚信、守法和公序良俗等民法基本原则，助力复工复产，扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务。积极营造稳定公平透明、可预期的法治化营商环境，为经济社会发展提供服务和保障，促进社会主义市场经济繁荣发展。

3. 提高行政执法能力，实现民事权利与行政权力平衡。民法典对民事主体权利的具体化，划出了公权力界限。行政执法机关履行职责、行使职权，**一是要严格恪守执法边界。**要有权利意识，处理好职权法定与民事权利的关系，以权利意识深化对职权法定的理解。把握好损益行政行为界限，维护私法自治原则，不能以公权力违法侵犯人民群众享有的合法民事权利。要把民法典作为行政决策、行政管理、行政监督的重要标尺，不得违背法律法规随意作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。**二是要全面履行行政职能。**民法典对部分行政行为作出了明确规定，部分条文还新设定了行政执法机关调查、救助、保护、保密等法定义务。同时，行政执法机关实施检查、处罚、强制等执法行为也涉及到民法典规定的名誉权、财产权、人身自由权等民事权益。因此，行政执法机关既要履行好行政法律法规规定的职能也要履行好民法典规定的义务，必须在立案、调查、听证、

法制审核、决定、送达、执行等各个执法环节依法全面履行行政职能。三是要加强公私法衔接。民法典中有具体条文涉及到行政职权与民事权利的衔接，如不动产登记既涉及合同、物权等民事关系，也涉及行政确认、行政收费等行政执法行为。实践中，要注意区分民事法律关系和行政法律关系，行政执法机关在履行行政职责时，适用依法行政原则，属于民事活动的，适用私法自治原则。尊重公民权利，慎用手中权力，坚持法定职责必须为、法无授权不可为，加强行政执法履职与民事权利保护二者之间的分工与融合，实现优化协同高效，推动实现民事权利与行政权力平衡。

二、抓好民法典贯彻实施，推动行政执法迈上新台阶

（一）依据民法典规定，清理完善相关制度。

1. 加强同民法典相配套的制度建设。适时出台与民法典相关的配套制度，为行政执法人员实施好民法典、依法履行各项职能提供操作规范和指引。对同民法典规定和原则相抵触、不一致的政府规章、规范性文件及相关制度，要抓紧清理、修改、废止，促进法律体系内部和谐统一。要对照民法典对有关行政执法文书进行相应调整。进行合法性审查要加强与民法典的关联，严格把握各项规章制度和规范性文件的合法性。

2. 及时向有权机关提出修改废止法律法规建议。坚持问题导向，在新的实践基础上推动民法典不断完善和发展。在执法过程中发现所依据的法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行

条例、部门规章有与民法典规定和原则不一致的，及时组织研究并向有权机关提出修改或者废止建议，维护国家法制统一。

（二）切实抓好民法典学习宣传工作，营造尊法守法执法的法治环境。

1. 切实抓好民法典学习培训，提高贯彻执行能力。行政执法机关要做学习、遵守、维护民法典的表率，提高运用民法典维护人民权益、化解矛盾纠纷、促进社会和谐稳定的能力和水平。认真组织领导干部、执法人员学习民法典及习近平总书记关于实施民法典重要讲话精神，把民法典的学习作为执法人员上岗培训重要内容。

2. 结合职责抓好民法典宣传，养成自觉守法意识。要把宣传民法典作为当前和“十四五”时期普法工作的重点，严格落实“谁执法谁普法、谁主管谁普法、谁服务谁普法”要求，广泛深入开展学习宣传和普法活动。要充分应用电视、报纸、网络和新媒体客户端等渠道，采取制作学习宣传册、以案说法、组织专家宣讲等形式，以及通俗易懂、生动活泼、人民群众喜闻乐见的形式，宣传普及民法典的重大意义和主要内容，引导群众养成自觉守法的意识，形成遇事找法的习惯，培养解决问题靠法的能力。

三、严格规范公正文明执法，切实维护民事主体权益

（一）严格执法，保障民事主体安全感。

行政执法机关、执法人员必须忠于法律、捍卫法律，严格执法，敢于担当，对侵犯群众合法权益的各类违法行为，要毫不动

摇地坚持严打方针，营造安全稳定的社会环境和井然有序的市场环境，确保各类民事主体正常进行社会经济活动。要紧紧围绕食品药品、安全生产、生态环境保护、劳动保障、医疗卫生等关系群众切身利益、群众反映强烈的重点领域违法问题，加大执法力度。要杜绝“不作为”、“慢作为”，杜绝有法不依、执法不严，通过严格执法，切实维护各类民事主体合法权益。

（二）规范执法，提升民事主体幸福感。

全面推行行政执法全过程记录制度，严格落实重大行政执法决定法制审核制度。有计划、分步骤地对群众反映强烈的执法问题进行专项整治。坚持把保障人民群众参与权、知情权、陈述申辩权、救济权等作为执法的必经程序加以规范落实，保障人民群众在行政执法事中事后的各项救济权。深化执法规范化建设，杜绝“乱作为”、“滥作为”，要着眼于完善执法权力运行机制，构建完备的执法制度体系、规范的执法办案体系、系统的执法管理体系、实战的执法培训体系、有力的执法保障体系，实现执法队伍专业化、执法行为标准化、执法管理系统化、执法流程信息化，不断提高执法质量和执法公信力。

（三）公正执法，营造民事主体正义感。

严格落实行政处罚自由裁量权基准制度，着力解决同案不同罚，处罚畸重畸轻等突出执法问题，从制度机制上防止出现“选择性执法”、“倾向性执法”等问题，确保处罚公平、裁量公正。加快推进行政执法和行政执法监督信息化建设，严格落实《云南

省行政执法公示办法》有关要求，坚持以公开促公正，确保执法事项全面、规范、及时公开公示，有效保障群众的知情权、监督权。严格执法监督，解决执法突出问题，努力让人民群众在每一项执法活动、每一起案件办理中都能感受到公平正义。

（四）文明执法，增强民事主体归属感。

在疫情防控等特殊时期，对一般违法行为，要审慎研究、妥善处理，能不处罚、不采取强制措施的依法视情节从轻或者减轻。要有礼在先，文明执法，杜绝粗暴执法、野蛮执法行为发生，坚决反对“简单粗暴”、“一刀切”，依法保障全体公民享有广泛的权利，保障公民的人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受违法侵犯，保证公民的经济、文化、社会等各方面权利得到落实。创新执法方式，推进人性化执法，善于释法说理，做到以法为据、以理服人、以情感人，让执法更有温度。

四、加强行政执法监督，保障民法典有效贯彻实施

（一）切实发挥执法协调小组职能作用，统筹协调民法典在行政执法中的贯彻落实。

行政执法工作涉及多方面，多层次、多部门，与人民群众权益密切相关，民法典的颁布对行政执法提出了新的要求。各级执法协调小组要充分发挥议事协调作用，加强对行政执法领域落实民法典工作的协调，贯彻落实好民法典相关要求。协调小组联络员单位要履行好统筹协调职能，积极协调行政执法机关采取措施将民法典的要求贯穿在行政执法工作各个环节；及时跟踪了解行

政执法领域贯彻实施民法典的工作情况，督促相关行政执法机关及时上报贯彻落实民法典的有关情况、问题及意见建议；适时组织协调有关行政执法机关对涉及贯彻实施民法典的重要决策、重大问题、共性问题、重点问题进行研究，形成对策建议，报送执法协调小组领导；对在行政执法领域贯彻实施民法典的情况，组织调查研究，做到全面掌握情况，准确发现问题，深入分析原因，确保提出的对策建议、措施具有针对性和有效性，切实能够解决问题，推动民法典的贯彻落实。

（二）严格行政执法资格管理。

严格落实行政执法主体审查、确认和公告制度，确保执法主体合法性。全面推行行政执法人员网上考试和资格管理工作，严格准入制度，做好疫情期间集中置换执法资格证件工作。狠抓行政执法队伍建设，提高执法队伍整体素质，坚持不懈抓好行政执法人员思想教育、法律法规政策教育和业务培训。提高行政执法队伍执法能力和水平，保证执法人员执法水平与执法任务相匹配，建立一支纪律严明、清正廉洁、作风过硬的行政执法队伍，确保民法典能够得到正确落实。

（三）加强对推行行政执法“三项制度”的监督指导。

加强对推行行政执法三项制度的监督指导，是促进行政机关严格规范公正文明执法，保障行政机关有效履行职责，维护人民群众合法权益，保障民法典贯彻实施的有效途径。各级司法行政机关要对本地区各系统行政执法机关落实行政执法公示制度、行

政执法全过程记录制度、重大行政执法决定法制审核制度的情况进行检查，全面了解掌握本地区各行政执法机关推行落实行政执法三项制度情况。对本地区推行落实“三项制度”存在的主要问题和薄弱环节进行梳理总结，及时整改，查缺补漏。重点整改违背法律法规，随意作出减损行政相对人合法权益或者增加其义务的决定、违反法律法规的实体及程序性规定对行政相对人作出损益性制裁的情形，制定整改措施，并定期回头看、不定期抽查是否整改落实到位。

（四）严格落实行政执法责任制。

1. **结合民法典实施，组织案卷评查工作。**各级司法行政机关要结合民法典的贯彻实施，认真组织本地区行政执法案卷评查工作，重点检查行政执法机关维护和保护行政相对人合法权益的情况。发现行政执法工作中存在的普遍性、关键性问题，掌握执法工作的动态和趋势，对案卷评查中发现执法工作存在的问题、薄弱环节，进行分析总结，形成问题清单，及时予以纠正，确保边查边改，立查立改，不断提高行政执法案件质量。

2. **及时纠正违法执法行为。**各级司法行政机关要切实履行职责，对通过自查、层级检查、抽查评查、投诉举报、行政复议等多种渠道和方式，及时发现和纠正行政执法机关违背法律法规随意作出减损行政相对人合法权益或者增加其义务的决定，以及违法实施行政执法行为，要及时通过自行改正、层级督办、撤销、责令重作等方式予以纠正，推动提高依法行政能力和水平。

3. 严格追究执法责任。根据《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》要求，全面落实行政执法责任制，严格确定不同部门及机构、岗位执法人员执法责任和责任追究机制，加强执法监督，坚决排除对执法活动的干预，防止和克服地方和部门保护主义，惩治执法腐败现象。各级司法行政机关要推动行政执法机关严格落实执法责任制，严格界定执法权限，明确相应责任。推动建立健全“执法有依据、行为有规范、权力有制约、过程有监督、违法有追究”的行政执法责任制度体系。认真贯彻执行《中华人民共和国监察法》、《中华人民共和国公职人员政务处分法》、《中国共产党党内监督条例》、《中国共产党纪律处分条例》等法律法规和党内法规。自觉接受人大监督和政协民主监督、司法监督和社会监督。对行政“不作为”、“乱作为”侵害民法典规定的民事合法权益的，甚至是执法腐败等问题，要依法依规严肃追究有关领导和执法人员责任，需要移送有关机关处理的，依法移送有关机关。

中共云南省委全面依法治省委员会
执法协调小组办公室
(云南省司法厅代章)

2020年9月17日