



行政法律责任制度完善

(可以直接使用，可编辑 实用优秀文档，欢迎下载)

试论我国行政法律责任制度的完善

摘要：行政法律责任制度是我国依法行政和建设法治国家的保障，它的构建与完善在国家行政法律体系中具有重要的地位。现实中我国行政法律责任的研究不够，违法行政行为侵犯相对人合法权益时责任的认定还不够到位。理论上的研究不够导致实践中对行政权力的监督不到位，这会给法治带来一系列的问题。本文从我国行政法律责任的基本概念入手，分析了我国行政法律责任制度的现状以及存在的问题，然后针对我国行政法律责任制度存在的问题，提出明确违法抽象行政行为的责任、建立由外部行政法律责任向内部法律责任转化的制度、完善行政监察制度和完善对行政自由裁量权的司法控制等建议。

关键词：行政；行政法律责任；制度；完善

引言

党的十五大提出依法治国的方略，十八大报告将“全面推进依法治国”确立为推进政治建设和政治体制改革的重要任务，并对“加快建设社会主义法治国家”作了重要部署。依法行政是依法治国的必不可少的部分。在社会主义国家，依法行政是依法治国的基础。在我国现实生活中，违法行政行为侵犯合法权益的事情不断发生。防止这些现象的发生，监控违法行为，对行政行为进行法律约束，需要对相关法律责任制度进行完善。从我国立法的实践来看，我国行政法责任制度还有很多不完善的地方，像只有违法行政行为的规定，很少有违法行政行为责任的规定等，没有完善的制度作为保障，那么行政机关和行政机关工作人员就在实施行政行为时不知道该什么该做以及什么不该做，很容易产生违法行政行为。因此，探讨我国行政法律责任制度建设对我国依法治国方略的推进具有重要的意义。

一、我国行政法律责任制度概述

（一）行政法律责任及行政法律责任制度

责任一般是指社会对其成员的基本要求，也就是应该做的事情。在法律上来

看，责任被使用一般语境是在如果不履行自己应该做的事情的情况下，会承担法律后果。而法律责任指的是在法律上看自己所应承担的后果。根据违法的性质不同，法律责任可分为民事责任、刑事责任、行政责任和违反宪法责任。行政法学中行政法律责任可定义为行政权力主体在履行国家赋予其的职能时，对其造成的损害承担的法律后果。

行政法律责任按承担责任的主体差异可分为行政主体法律责任和公务员法律责任，按责任行为的调整对象是否特定，可以分为抽象行政行为法律责任和具体行政行为法律责任。

关于行政法律责任，我们可以明确以下几点：一是行政法律责任与民事责任、刑事责任和违宪责任相并列。二是行政法律责任承担的主体是行政主体及其公务员。三是行政法律责任的产生是在国家行政管理过程中而产生的责任，是在公务员和行政主体行使行政职能时产生的。因此可知，行政法律责任具有主体特定性、责任原因行为的职权性和违法性、责任实现的多样性等特点。行政法律责任其主体应该是行政主体和公务员。职权性是指要求行政法律责任必须发生在行使行政权力的过程之中，要有行政行为才会有行政法律责任。而违法性是行政行为违反了法律规定的行为，以事实为依据，以法律为准绳。行政法律责任的实现形式比民事法律责任和刑事法律责任等更加多样，承担责任的方式既有像民事责任一样的赔偿救济方式，也有像类似刑事法律责任的行政处分。此外，行政法律责任实现形式的途径也有多样性，一般刑事责任和民事责任只可经法院判决有罪，但是行政法律责任的追究不仅可以通过法院实现，也可通过行政主体来实现。

从上面对其特点的分析可以看出，行政法律责任具有其特殊性，法院是实现途径之一，行政主体亦可成为实现的途径，在此情况下，制度的保障作用便显现出来。行政法律责任制度是指基于行政法律责任而制定的一系列规则的综合，专门用于指导行政法律责任的认定等。

行政法律责任具有特殊的功能，一般来说，行政法律责任具有以下三种主要的功能：一是救济功能。它是指当违法行政行为发生时，行政主体或者公务员对行政相对人所遭受的损失进行补偿，恢复其权益的作用。二是惩戒功能。行政违法行为发生后，国家和人民对其会有道义上的谴责，使责任人承担一定的损失，从而起到惩戒的作用。三是预防功能。预防功能是指通过惩戒、教育等方式，使

得行政违法行为的主体在行政行为实施过程中更加谨慎,减少违法行政行为的发生。这是行政法律责任也是行政法律责任制度完善的最终目的。

（二） 我国行政法律责任的相关现状

总的来说,我国行政法律责任处于一种发展的状态,建国以后,行政法律责任的立法、行政主体和公务员承担法律责任等方面都取得了很大的进步,但是依然存在着一些不足。下面我就从行政法律责任的立法、行政主体承担法律责任和公务员承担法律责任等三个方面分析我国行政法律责任的现状。

1、立法现状

我国行政法律责任制度主要体现在一些具体的法律中。现行法律中体现行政法律责任制度的法律有《行政诉讼法》、《中华人民共和国行政复议法》、国家赔偿法》、《公务员法》、《中华人民共和国行政监察法》、《中华人民共和国立法法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政许可法》等。

这一系列法律、法规和规章的颁布及实施,体现了我国行政法律责任制度已经基本建立,以上所述的法律中,有责任主体的认定,也有责任行为的惩治措施规定。这些法律法规的出台和实施,规范了行政行为,使得行政行为有法可依,提高了行政效率,同时也使法律观念进一步的深入人心。但是我们同时也应该看到不足之处,从我国行政法律责任的立法历史来看,我国行政法的研究起步晚,同时在初期又没有得到足够的重视,所以现在的行政法律责任制度中存在着一些行政权力和行政脱节、行政违法行为与行政法律责任追究形成一种现实的反差,往往违法行政行为发生后,责任的追究在实践中异常的困难,这些制度不完善、实践可行性有待加强的不足极大的阻碍我国行政主体推动全面推进依法治国的任务。

2、行政主体承担行政法律责任的形式

在我国现行的法律中,行政主体承担法律责任的形式主要有以下几种:承认错误、赔礼道歉;恢复名誉,消除影响;履行职务;撤销行政违法行为;返还权益;行政赔偿。

以上各种形式适用于行政违法行为特定的情形。当情节轻微,不损害对方其它的合法权益时,只要承认错误,赔礼道歉即可,这可使得受害人在精神上得到一定的安慰。当行政行为侵犯了受害人的名誉时,承认错误还不够,还需要采取

措施，帮助受害人恢复其名誉，最大限度的减少对受害人的伤害，恢复名誉的做法主要有在报刊上刊登声明或者是给单位寄送书面材料。行政违法行为的撤销，是针对任何违法行政行为的，行政主体具有主动撤销的义务，相对人也可要求撤销。在受害人权益受到损害之时，如果权益能够返还，那么行政主体必须返还权益，合法权益包括财产和非财产权益。行政赔偿一般指的是一种事后经济补偿的方式。当行政违法行为对受害方造成的损失或损害无法用其它方式补救之时，行政主体可以考虑进行行政赔偿。

3、公务员承担行政法律责任的形式

公务员是指政府的公职人员，他们承担行政职务，履行工作职责。公务员在履行职责的过程中，是代表一个组织开展工作的，但是可以发现，当行政违法行为发生时，过错的主要原因还是在人，或者是人的决策错误，或者是人的执行错误。所以在这种情形下，考虑让公务员承担行政法律责任显得非常有必要，不能单纯的用行政主体的责任来替代个人的责任。我国现在的行政法律责任制度中，公务员承担的行政法律责任主要有行政处分和行政追偿。《公务员法》规定的行政处分主要包括：警告、记过、记大过、降级、撤职、开除六种。除公务员法外，其它一些法律也对公务员受行政处分的情形进行了规定。

二、我国行政法律责任制度的不足

在分析我国现行的行政法律责任制度的现状之后，可以看出我国行政法律责任制度还存在着一些不足。这些不足有规定分散、不够完善等特点。行政法律责任制度是一个庞大的系统，本文尝试对公务员和行政主体承担法律责任的制度两个方的不足进行一些分析。

（一）行政主体承担行政法律责任的制度缺陷

1、责任规范条款缺乏操作性

行政法律责任的首要条件是法律的明确规定，即有法可依。现行法律中，行政法律责任的规定与义务设定并不配套，有的法律只规定了义务，而不规定相应的法律责任，或者只是抽象概括地一般性规定，其模糊的内容使象征意义多于实际意义。

2、责任追究的有限性

我国现行法律制度中，行政法律责任追究的范围局限于具体行政行为，行政

赔偿范围更局限于直接损失，社会上越来越多人对其合理性提出质疑。首先，抽象行政行为法律责任追究的非彻底性。抽象行政行为是指行政主体制订具有普遍约束力的规范性文件的行为。根据我国《行政诉讼法》的规定，法院对于行政主体合法性审查的范围仅限于具体行政行为，而将抽象行政行为则排除在外，造成了很多抽象行政行为违法而未追究责任的尴尬局面。这显然是行政法律责任制度的一个重大不足。

3、行政赔偿范围的局限性

行政赔偿是实现行政相对人权益救济的重要方式。我国《国家赔偿法》规定，行政赔偿范围存在局限性。在人身权方面只涉及公民的人身自由、身体健康和生命权利的内容，而不包括其它合法权益。

（二）公务员承担行政法律责任的缺陷

公务员是依法行政的真正主体，政策只有在公务员依法行政的环境下才能体现价值，发挥应有的作用。我们应该更多关注公务员的实际行为，规范其行为，执法必严、违法必究，才是实现依法行政的关键。我国公务员制度的建立已经得到了较大的发展。但问题的另一方面是，公务员违法的普遍性与责任追究的不足同时存在。

1、责任条款的法律依据不足

依法行政的前提是有法可依，对于责任立法而言，应该对责任的实体认定和程序操作都有明确的规定。而在我国现行的行政法律、法规中，常常只有行政主体责任的规定而缺少公务员责任条款，现有的法律对追偿程序、追偿标准和范围、追偿机关内部的承办机构、追偿期限等都没有完整的规定，操作程序上无法可依。

2、归责因素的现实冲突性

根据我国公务员法的规定，公务员的职务分为领导和非领导两类，这种分类模式更多地继承了我国古代官吏的品级制度和传统的干部行政级别制度，强调职位级别与工资的相联系。这种分类的后果是领导与一般干部的职责划分不清，而领导决定的命令化和一般干部服从的绝对化是一种现实。法律赋予公务员审查上级决定和拒绝上级命令的“权力”。这对一般公务员而言，难以作到。这种规定的立法操作性差，会导致很多现实问题。如在现实中，当出现行政违法的时候，一般干部忠于职守地严格执行上级命令而被追究法律责任，而行政领导尽管于行

政违法行为有直接责任，却可以“组织决定”的借口来将其个人的法律责任轻易规避。

3、责任追究程度的不统一

行政合理性原则要求法律的平等保护，即相同的情况得到相同的处理，不同的情况得到不同的处理，而且责任追究的轻重与违法程度的轻重成正比。即行政法律责任的追究不仅要求有质的正当性，还要符合量的适当性。但是，无论是《公务员法》还是《行政监察法》，都没有明确法律的平等适用和罚责相当原则，导致现实中诸如法律依据的朝令夕改，或者行政处分畸重畸轻等严重问题。

4、行政决策责任和行政监督责任空置

公共行政中包含公共政策的制定和执行两大内容。“政府可被分解为两种职能或两个过程：决策和执行不同职位的公务员在公共政策的制定和执行过程中担当的角色是不一样的，所负的责任也应有所区别。但在我国，既没有对行政决策责任的立法规范，更没有对行政决策责任和行政执行责任如何界定和分担的具体规定，使更多的决策违法违法得不到责任追究，即使偶有追究也只是停留在行政主体责任层面上，无法追究决策者个人的责任。行政决策者往往会援引行政主体贯彻“民主集中制”原则而规避自己的责任

三、我国行政法律责任制度完善的建议

我国现行行政法律责任制度一直在发展中不断完善，根据对其现状和不足的分析，我从抽象行政违法行为法律责任、公务员行政法律责任和行政法律责任转化制度三个方面提出我国行政法律责任制度完善的建议。

（一）抽象行政行为违法的行政法律责任

我国现行的行政法律制度来看，具体行政行为违法的责任制度已经比较完善，在行政诉讼制度、行政复议制度和国家赔偿制度中已经明确的规定的规定，而抽象行政行为法律责任的追求还存在一定的不足。要完善抽象行政行为法律责任追究制度，应该从以下几个方面努力：

1、明确抽象行政行为违法的责任追究主体。在我国，追究行政法律责任的途径是多样的，但是抽象行政行为追责目前尚无明确的规定，往往行政主体的追责属于内部追究，自己追究自己的责任，缺乏监督，很容易使行政主体的追责陷入形式化的误区。要追究行政违法责任，首先要选取追究责任的主体，人民代表

大会、民间监督机构都可以成为追究责任的主体。

2、明确抽象行政行为违法的责任方式。谁来承担责任，这是进行追责的一个关键点，国外很多理论倾向于国家具体机构承担责任。我国红头文件非常多，规定责任主体比较困难，本文认为，根据国内外的经验，我国应该确定责任的主体承担相应的责任。

3、不能免除具体责任人的法律责任。抽象行为的主体往往是某个组织或者机构，但是都离不开人的因素，行政负责人在其中扮演重要的角色，我国在执行过程中，对于抽象行为的追责往往是一把手负责制，一把手在承担行政法律责任时，有质询或者罢免等后果。但是在此领域的具体人的法律责任地位还不够显著，应该把具体责任人承担行政法律责任放在更加突出的地位。

4、将抽象行政行为纳入行政诉讼的范围。在现行的法律制度中，对抽象行政行为进行监督和法律责任的追究还不够完善。这种监督制度存在着许多的缺陷：下级行政主体的许多规范性文件都是在上级同意后发布实施的，这就造成行政主体的内部监督在实践中的作用很大程度上是形式，而人大面临着繁重的立法任务，对抽象行政行为的监督也存在形式的倾向。在此情况下，诉讼监督方式成为一种理想而又现实的选择。

（二）公务员行政法律责任制度的完善

1、公务员行政法律责任追责标准的量化

制度在量化后会变得更加明确而具体，如果对公务员行政法律责任的追究进行量化，那可以进一步增强追责的可行性。如行政主体的公务员工作中有过错，但这种过错是上级公务员审查批准的，则上级公务员要与具体执法人员共同承担这一法律后果；如果领导人员作出正确的决定，而执行的公务员歪曲执行发生错误的，则由具体执法人员承担该法律责任等。总的来说，事前都要在内部明确每个公务员的具体行政行为法律责任，以便落实和追究。

2、完善公务员引咎辞职制度

公务员引咎辞职近几年才开始在我国推行，目前还尚不完善。从国外的经验来看，成熟的公务员引咎辞职制度可以充分体现了依法行政、从严治政、赏罚分明的要求，有利于警戒各级公务员转变作风，力戒官僚主义和形式主义、形成良好政风。我国《公务员法》中对公务员引咎辞职制度的规定还不够完善，具体的

实施却还在摸索阶段，本文认为，完善公务员引咎辞职制度，要以权责对等原则和过错责任原则来确定行政法律责任大小和轻重，要对政府中担任领导职务的公务员应区分主要领导人、正职负责人、直接主管人员、直接责任人员等不同主体，并就各自的责任分担确定相互关系；要建立一整套促使严重失职公务员引咎辞职的内外施压机制，只有在社会各种力量的监督和努力下，公务员引咎辞职的机制才能日趋完善，真正发挥其威力。

3、构建公务员行政法律责任的司法救济途径

基于“有损害必有救济”的理念，完备的公务员行政法律责任制度也应当包括公务员承担不适当行政法律责任之后的救济制度。传统的理念认为，公务员承担行政法律责任属于行政系统内部的事情，司法无权干涉。即使公务员承担了不适当的行政法律责任，也不能诉诸行政诉讼。我们要打破传统观念，不再将行政主体与公务员定位为“主仆”关系，而应用更为先进的理论来认识公务员与行政主体之间的法律关系，坚持宪政的理念，突出法治基础上的特殊的权利、义务关系。公务员基本权利并不因其特殊职业身份而丧失，对于涉及公务员的重大合法权益损害时，法律给予和普通人一样寻求司法救济的权利。

（三）行政法律责任转化制度的完善

1、在立法上确认行政法律责任转化的原则。针对目前立法上只在关于行政赔偿的规定中涉及对个人责任的追究的情况，本文认为有必要在相关法律中增加“行政主体对外承担行政违法的法律责任之后，原则上都应该追究相应的具体公务员个人的法律责任”这样的规定。

（二）明确个人责任免责的法定情形。因为，毋庸置疑，并非一切行政主体责任都应由内部个人承担相应的不利后果，因此，必须明确个人免责的情形，从而使个人能承担合适的责任。

（三）选择被复议机关或司法机关确认违法的行政行为作为突破口，率先建立行政败诉法律责任追究制度。对于整个行政违法行为而言，违法必究，不放过任何一个行政违法的责任追究是其本来含义。但是，在目前阶段，这种理想的、行之有效的责任追究制度还没有建立起来，还处于制度建设的探索阶段。我们可以通过以往历史经验的积累，探索建立建立行政法律责任转化制度。

结论

依法行政在我国“全面推进依法治国”的重大任务中具有重要的地位，一个完善的行政法律体系是依法行政的基础，行政法律责任制度在行政法律体系中处于重要地位，如何构建适合我国国情的行政法律责任制度是一个意义深远而又规模宏大的课题。本文尝试从行政主体责任和公务员行政违法责任的视角对此制度进行完善，一方面完善行政赔偿制度，另一方面确立行政主体中具体个人的责任追究制度，在公务员队伍中推广和具体实施公务员引咎辞职制度，并探索由外部责任向内部责任转化的行政法律责任转化制度，最终构建一个相对完善的行政法律责任制度。

第4章 完善房地产融资租赁法律制度的重要意义

目前房地产融资的方式主要存在银行贷款、房地产信托、房地产产业基金，融资租赁是房地产融资的特殊渠道也是近几年新兴的融资方式，虽然把融资租赁作为房地产的融资方式尚未在立法中得以确定，尚未出台的《融资租赁法》也偏向于排除房地产融资租赁方式，但是本文笔者仍倾向于赞同房地产融资租赁的方式，因为发展完善房地产融资租赁法律制度有利于维护多方的利益。

4.1 完善房地产融资租赁法律制度对承租人的重要意义

房地产融资租赁实务中，承租主体通常分为个人和企业两种，两种不同的情况下承租主体获得的利益也不同。

当承租主体为个人时，房地产融资租赁一方面可以降低房屋消费门槛。在银行贷款的情况下，购房者至少需要付购房款的10%才能获得房地产使用权，近些年来尽管房价不断被打压，但是相对于购房者的低收入而言，房款仍是一笔巨款，大部分购房者只能对房价“望洋兴叹”。而房地产融资租赁制度便很好地解决了这方面的问题，承租人通过租赁的形式入住，只需交付租金，便获得了房屋的使用权，一定程度上创造了购买房屋的“零首付”从而很大程度地降低了住房房屋消费的门坎，有效地培育了住房需求，使得占购房比例大多数的无支付能力的家庭，从此购房愿望成为了现实。从另一角度，房地产的融资租赁制度还可以治疗“房奴恐惧症”，现阶段房地产融资租赁情况下，租赁期满后，租赁物所有权一般归承租人所有，而不是归出租人所有，这一点与飞机、船舶融资租赁存在很大的不同。也正是因为这一点，房地产融资租赁使得承租人通过融资与融物相结合的方式间接地获得了房屋的所有权，与传统购房渠道不一样，传统购房者是通过先取得所有权然后获得使用权的方式，而融资租赁购房者则恰恰相反，是通过先取得使用权再取得所有权的方式，融资租赁购房者往往先支付租金然后直接获得使用权，这一过程之后融资租赁购房者便开始了房屋消费。正是由于采取的是先租后买，从而使广大的住户感觉到了归属感，因此可以大胆放心地做装饰投入，甚至可以把租入房地产视为自己的“准己产”，由此满足了住房私权带来的好处，还可以使大量的年轻人量力而行，自由约定融资租赁租期及融资租赁合同，及时有效地选择放弃购买，从而大大地减轻购房压力。

当承租主体为企业时，首先房地产融资租赁制度可以提高企业资金利用效率。通过出售回租的融资租赁交易方式，房地产融资租赁者首先将房产出售变现，然后又租回来使用，在整个过程中企业把自有的房地产所有权出租给融资租赁公司，从而不仅获得了企业所需要的资金，而且还通过出租的方式企业从融资租赁公司手中得到了该房产，因而丝毫不妨碍对固定资产的继续使用，这样在这一过程中就使企业原有的固定资产转换成了流动资产，从而大

大地提高了企业资金的利用效率。¹第二方面，房地产融资租赁交易方式改善了企业的一些最关键的财务指标，对于企业而言，其他房地产融资方式情况下，融资房地产的支出直接算作企业的财政支出项，支出金额一项占据很大比例。而房地产融资租赁制度下，融资的租金数额比起其他租赁制度下的租金较低，企业一般只需投入很少的一部分资金，就可以很快地获得在其它情况下需要更多资金才能购买到的房产，通过这种财政预算安排，企业可以在丝毫不减损本企业固定资产的前提下增强自己资产的流动性，这就相当于增加了企业的流动性资金，把资金从收益低的资产转而投向于收益率高的其他资产，大大提高了资产的使用率和收益率，也使企业关键财务指标得到改善。最后，房地产融资租赁为企业提供了中长期资金来源。通常情况下，企业融资主要从银行借贷获得，但是银行借贷有很多限制性条件，中小企业由于规模小资产数额小等原因很难满足银行放贷的条件而往往难以获得贷款。但是房地产融资租赁制度便很好地解决了这一问题。在房地产融资租赁制度的条件下，租赁期间中出租人一直拥有租赁物的所有权，出租人保证租赁物在租赁期间是完整的，出租人对承租人进行审查，依照的不是过去的信用历史或者财产资本基础，而是承租人未来的盈利能力，这种做法有益于那些资产负债率较高、没有银行信用以及众多新企业，这些企业通过融资租赁方式都能够获得大量的融资。

4.2 完善房地产融资租赁法律制度对开发商的重要意义

从房地产开发商角度，建立并完善房地产融资租赁制度，对于开发商而言益处多多。最影响房地产开发商利益的是房地产的销售门路，融资租赁是房地产营销的新渠道新方式，房地产融资租赁通过把融资和销售房屋两种方式相结合，从而便于房地产开发商向用户和市场推销产品。根据市场经济的运行规律，只要市场经济允许，所有开发商都能接受一次性销售，以便于快速回笼资金。但是在目前的买方市场环境下，部分楼市由于激烈的竞争、打压楼市的政策环境使得部分楼市陷入了滞销的阶段。因此对于开发商而言，如何扩大销路是关乎其生存的大问题。融资租赁制度在某种程度上大大缓解了这一问题。在香港楼市低靡时，融资租赁曾作为重要的融资方式拯救了香港楼市，房地产融资租赁以其独特的特点发挥着扩大开发商销售范围的优势。这一点也是将融资租赁法律制度运用于房地产的初衷，是一些开发商愿意尝试房地产融资租赁制度的最重要的原因。此外，通过房地产融资租赁的运营模式，开发商可以针对特殊的消费群体，开拓创新，对专项楼盘进行开发，从而一种全新的开发模式有运而生，房地产的部分潜在需求变成为有效需求，销售瓶颈也由此打开了，也有利于房地产商尽快抽出资金和人力进入到下一轮的开发投资项目中去，由此整个房地产行业形成了一个良性循环。

房地产融资租赁业务错综复杂，牵涉多方当事人，如承租人、开发商、出租人、金融机构、金融信贷、商业贸易等多方经济关系。房地产融资租赁业务的开展“牵一发而动全身”

¹ 《融资租赁在房地产业中的应用》 杨晓辉 2006-12-01

开发商在与出租人、承租人、金融机构的商谈中，能及时了解市场上的房产供求信息，从而作出及时而准确地经营决策，由此开发商把握了商机，既提高了开发商经营管理水平，也增强了其市场运营竞争能力。

4.3 完善房地产融资租赁法律制度对出租人的重要意义

融资租赁是人才与物资为一体，管理与服务为一体，金融与贸易为一体，筹划与开发为一体的金融产品，其不同于一般的租赁，在房地产融资租赁中，研究房地产、开发房地产和营销房地产时都必须讲究系统化、集约化和功能化。在这一过程中，租赁公司既能为企业和社会提供优质的服务和高效的服务，也可以提高了其自身的发展能力和市场竞争力。

在房地产融资租赁过程中，承租人按预定的期限和金额支付租金，才能获得在租赁期间使用租赁物品的使用权，融资租赁的租金中包含房产成本、利息、手续费还有保证金，总数额一般较高，高于银行同期贷款利息。因此为了能够得到房地产的优惠，采取融资租赁法律制度，当房地产融资租赁法律制度到达一定规模，便大大降低了租赁公司的租赁运作成本。从出租人的角度来看，房地产融资租赁运营的风险较小。直接原因是因为合同期满之前，出租人始终是作为房地产产权人，而保留房地产的所有权。此外，在房地产融资租赁法律制度过程中，承租人还获得了租赁物品的使用权，而出租人可以拥有租赁物品的所有权，从而融资租赁风险得到分担和控制。另一方面，出租人通过收取租金获得稳定的收益，如果承租人无法按期支付租金，出租人可以收回租赁房产，并依据与开发商的回购协议处理房产，因此融资租赁是一种十分安全的投资方式。

第5章 房地产融资租赁发展现状及完善措施

5.1 理论上房地产作为融资租赁标的物的合理性

关于房地产能否作为融资租赁的标的物，历来存在争议。反对者认为房地产作为融资租赁标的物，于法于理都是不恰当的。他们认为，即将出台的《融资租赁法》便明确规定，融资租赁只能运用于动产租赁，而我国法院目前也是这么操作的。就目前而言，融资租赁的标的物主要为船舶、机械设备等大型动产，这些动产有个普遍的规律，即它们的价值随着使用的期限不断贬值，这恰好符合融资租赁的中“融物”的需要，（租赁物随着租赁过程中的使用而贬值）并且在融资租赁过程中，诸如船舶、机器设备等这些动产的价格一般是以初始价值为标准的，具有相对固定性，从而为融资租赁操作多方当事人带来便利。但是，将融资租赁运用于房地产，则带来诸多不便，首先房屋的价格受市场影响很大，具有极不稳定性和变动性，当房屋升值时，租赁公司没有享受到房屋升值的任何好处；但是当房屋贬值时，房屋价格跌落的风险又全部加载到租赁公司身上，因此融资租赁重要一方当事人租赁公司从融资租

赁中获得的收益不大，由此也就使得出租人并不乐意将房地产运用于融资租赁操作中。总之，反对者从房地产融资租赁面临的政策风险以及房地产本身的物权属性论证了房地产融资租赁操作实务中的诸多不便。

支持房地产融资租赁者则从另一个全新的视角论证了房地产融资租赁的合理性。首先从立法上，尽管《融资租赁法》草案并不赞同将房地产作为融资租赁的标的物，但是关于适用《中华人民共和国合同法》的若干问题的司法解释（四）的第九条却明确规定，把不动产作为租赁物的融资租赁合同无效，但租赁物成为土地附着物或已经嵌入土地内的不在此限。从这一点看，我国目前的立法并没有将房地产完全绝对的排除于融资租赁之外。其次，反对者所担心的由于房屋价格的不确定性而带来的弊端，可以采取一些措施加以回避。融资租赁广义上属于民法上的一种协议，因此在订立融资租赁合同中也应该遵循意思自治的原则，从而出租人完全可以通过协商解决房地产融资租赁给出租人带来的不利。由于《金融租赁公司管理办法》已将租赁物确定为固定资产，金融租赁公司全行业都普遍开展了房产融资租赁业务，且投入资金量大、租赁期限又长，是目前一些金融租赁公司的支柱性业务。房产融资租赁一旦被确认为无效，金融租赁公司所购的房产不能交付；抵押、质押、保证等担保均无效，金融租赁公司的租赁债权将有被悬空的危险，巨额经营资产将被流失，引发融资租赁经营危机，使刚起步的金融租赁业受到重创而陷入绝境。又因为金融租赁公司的股东多为银行金融机构，又将引发银行金融机构的资产缩水。在我国融资租赁业刚起步的国度里，是否要一律禁止不动产作为租赁物；或在融资租赁法统一之前，对房产融资租赁业务是否允许有一个经营过渡时期，应值得高度重视。此外，国家税务总局曾颁发[2007]603号批复，该批复的内容是关于从事房地产开发的外商投资企业售后回租业务所得税的处理，根据该批复规定，“从事房地产开发经营的外商投资企业首先以销售方式转让其生产、开发的房屋或建筑物等不动产，然后又通过租赁的方式从买受人处重新回租该资产，因此企业不管采取的是何种租赁方式，均应该将售后回租业务分解为销售业务和租赁业务这两项业务，再对它们进行分别的税务处理。在这一计数过程中，企业销售有关不动产所有权的收入或者转让有关不动产所有权的收入与该被转让的不动产所有权原有的相关的成本、费用的差额，该项差额应作为业务发生当期的损益，再一并计入当期应纳税所得额”。这就为以房产作融资租赁物明确了涉税处理方式，不影响国家税收利益。

5.2 实践中房地产融资租赁行业发展程度

融资租赁最早发生于 20 世纪 50 年代初的美国，随后，在一系列优惠政策的鼓励与支持下，美国融资租赁业得到大力的发展，融资租赁的客体廊括的范围逐步扩大，涉及电子计算机等信息处理设备、交通设备、船舶、商业性和产业性设备等动产，甚至服务业也成为美国融资租赁业的租赁对象，但是唯独排除房地产。也就是说，作为融资租赁业起源的美国，房地产融资租赁并没有得到发展。

但是，在一些后起的融资租赁国家，房地产融资租赁却得到迅速的发展。国际立法通常仅将消耗物排除在租赁物之外，并不将不动产绝对排除在租赁物之外。如德国对租赁物范围没有具体规定，但实践中包括动产和不动产。不动产包括房屋和其他建筑物。西班牙在其皇家法令中也没有对融资租赁物的范围进行界定。租赁物既包括动产又包括不动产。在日本，不动产作为租赁物在法律上并没有障碍。《中亚国家融资租赁示范法》第四条规定“租赁物可以是用于商业活动的任何非消耗物”。《俄罗斯联邦融资租赁法》第三条规定：“任何可以用于经营活动的非消耗物，包括公司和其他资产、建筑物、在建物、设备、交通工具和其他不动产和动产，都可以作为租赁物”。《哈萨克斯坦共和国融资租赁法》第四条规定：“租赁对象可以是房屋、建筑物、机器、设备、用具、土地和其他未损物品”。《乌兹别克斯坦共和国租赁法》第三款规定：“租赁资产可以是任何的非消耗物，包括企业、不动产、建筑、构件、设备、交通设施和其他用于经营活动的动产和不动产。 《韩国租赁业务条例》第七.二条规定：“物定物件等的范围…c.不动产与 a\b物件直接相关的财产”。

相对于国外房地产融资租赁的发展状况，在我国，房地产融资租赁是我国房地产融资的一种重要渠道之一，近些年来，国家打压房地产众多政策的出台，使得房地产出现“寒冬”，房地产寒冬一个最直接的表现在于房地产融资渠道的萎缩。传统的房地产融资方式包括信贷、信托、银行贷款，房地产融资租赁作为新兴的融资方式在我国发展缓慢，其原因是多方面的，很重要的原因在于房地产商品本身的特点，房地产商品本身价值大，且价值随着市场变动率大，因此将其作为融资租赁的标的物存在诸多不便。但是尽管如此，将房地产作为融资租赁的标的物在我国还是存在的，首例便是上海融资租赁公司运作的房地产融资租赁项目。

2004年4月初，在上海融资租赁公司也就是新世纪金融租赁有限责任公司的成功运作下，全国首个房地产“售后回租+保理”融资项目正式签约成功，该融资项目的经营模式是，首先由该上海的一家大型房地产公司将其所拥有的海南的一著名大酒店出售给上海金融租赁公司，双方并签订了为期5年的“售后回租”合同；然后再由金融租赁公司与一家股份制商业银行签订“国内保理业务”合同，该保理业务合同约定将房地产售后回租形成的租金应收款售卖给银行，因此房地产公司一次性完成了高达6亿元的融资金额。这也是自中央宏观调控政策出台以来，央行采取收紧银根的政策以提高融资门槛，由上海房地产企业开辟新的融资渠道的一次伟大的探索性的实践。在国家相关政策允许的范围内，通过金融租赁平台，房地产开发企业、股份制商业银行与金融租赁公司这三方“牵手”成功。迄今为止，上海各大银行并没有放松对房地产开发企业房贷的控制趋势，而是纷纷施行了新“家法”，因此，房地产开发企业希望通过银行获得直接融资，已经变得相当困难。同时，伴随着房地产企业新开发项目资本金“门槛”的比例由20%及以上上升到了35%及以上，而购买土地的款项却不计入资本金，这就使得不少开发企业严重缺乏自有资本，由此解决融资渠道迫在眉睫。在这样的背景下，多元的融资需求便应运而生一多元的融资需求包括金融租赁、金融信托、典当、担保以及基金等一些属于非银行类的金融机构也纷纷浮出水面，争夺房地产领域的这块融资“蛋糕”。而另一方面，注册资金为5亿元的新世纪的金融租赁有限责任公司，在国内的首个房地产“售后回租+保理”的融资工程的成功运作中，却引起了沪上的房地产开发企业和银行的普遍关注。对于整个融资

租赁行业来说，“售后回租+保理”业务的推出，可以称得上是一次革命性创新，因为其不仅解决了房地产开发融资难的重大问题，而且其房产变现的资金还可以作为新开发项目的资本金。其对三方的有利之处毋庸置疑，从而毫无疑问地形成了融资租赁公司、房地产开发企业以及商业银行三方“共赢”的局面。²

5.3 房地产融资租赁发展中的问题

房地产融资过程中存在哪些问题：第一，融资渠道过于少。当融资租赁的标的物为房地产商品时，根据融资租赁的定义可以得到房地产融资租赁的定义。房地产融资租赁是指出租人（从事房地产融资租赁业务的租赁公司）根据承租人（房地产商品的需求者）对租赁的房地产商品的特定要求和对供货人的选择，出资向供货人购买房地产商品，并租给承租人使用，承租人则分期向出租人支付租金，在租赁期内租赁房产的所有权属于出租人所有，承租人拥有租赁房产的使用权。租赁届满，租金支付完毕并且承租人根据融资租赁合同的规定履行完所有义务后，对租赁房产的归属没有约定的或者约定不明的，可以协议补充；不能达成补充协议的，按照合同有关条款或者交易习惯确定，仍然不能确定的，租赁房产所有权归出租人所有。

房地产融资租赁合同通过与银行借贷、一般租赁相比，我们发现融资租赁呈现出自己的一些特征：

1、融资租赁的标的物完全是由租赁公司根据承租人的要求去购买的。设备供货人都可以由承租人自行选定，也由此，出租公司对设备的性能、老化风险、缺陷等概不负责，承租人不能以上述理由拒付或者迟延支付租金。

2、融资租赁是银行借贷与物品借贷相结合的信贷形势。租赁公司代替承租人购买设备而不是给承租人资金，以融物代替融资，在这一过程中融物和融资融合在一起，在企业资金不足时可以使企业有效的扩大资金，迅速地获得所需要的设备。

3、在合同有效期内，任何人不得解约。融资租赁的期限一般较长，一般能达到设备的使用期限，在合同有效期限内，任何一方不得解约。因为设备有其使用期限，如果承租人毁约，出租人很难将设备再租给其他人，投资也无法收回。

房地产融资租赁制度是房地产开发经营的一种新型的交易方式，房地产融资租赁交易的含义是指有需求的购房者（即承租人）为了购买房地产，在资金不充裕的情况下，从而委托租赁公司（即出租人）根据其要求代为购入所需的房产，在这之后，购房者（承租人）以租赁方式从租赁公司处租赁房产使用，从而使购房者能够以融通资金的方式改善自己住房条件的一种经济活动方式。与此同时，房地产的租赁用途、租赁期限、租赁价格以及修缮责任等条款，以及双方的其他权利和义务，能够按照出租人和承租人签订的房产租赁合同进行约定，并及时地向房产管理部门登记备案。一般而言，房地产融资租赁业务流程步骤为：第一，购

²，《一次性完成6亿，首个房地产融资租赁项目运作成功》

房者在找到合适的商品房开发商之后，向融资租赁公司提出租赁其选中的商品房的申请，第二，在申请之后，融资租赁公司审核购房者的申请资料，并了解购房者的信用和其偿债能力。第三，在审核通过后，购房者与商品房开发公司共同签订商品房购销合同，融资租赁公司与购房者签订融资租赁合同，购房者向融资租赁公司支付租金，融资租赁公司向开发商支付购房款，租赁公司向购房者交付商品房并保留商品房的所有权。

房地产融资租赁具有如下特征：融资与融物的结合，当事人必须履行合同，所有权与使用权分离，承租人具有选择权。

（1）融资与融物的结合

以商品房形态和资金、信用相结合是房地产融资租赁的主要特点。房地产融资租赁由出租人融通资金，承租人自行选择租赁房地产，融资租赁期满时，办理留购手续，即把房地产所有权转让给承租人的一种融资与融物紧密结合的信用形式。但是对承租人来说，其所进行的融资租赁活动，从形式上租；入了房产，但实质上则是融通了资金，且将融资与融物相结合对出租人来说，在租期内始终持有所有权，比较安全，风险较小，由于融资与融物同步进行，不仅能把握资金运用方向，对承租人也有较强的约束力。房地产融资租赁业务有金融属性，但它又注重服务而不是金融业务本身，它运用综合的知识和良好的经营管理，合理整合社会资源，为承租人服务，为房地产开发商服务。它一方面提供融资服务，另一方面又要进行房地产营销和资产管理。

（2）当事人必须履行合同

在发生租赁行为时，房地产融资租赁合同中三方当事人——出卖人、出租人、承租人之间的经济关系以契约形式固定，买卖双方和租赁双方必须签订买卖合同和租赁合同，在合同期限内，不得随意解约。此外，房地产融资租赁是在实质上转移了与房产所有权有关的全部风险和报酬的一种租赁。房地产融资租赁的性质决定了租赁资产的租期比较长，一般相当于房产的经济寿命期，或至少达到房产经济寿命期的 75% 以上。在长期租赁期间，非经双方同意，租赁合同一般不能轻易取消，除非符合合同当中明确写明解除的条件，或承租人逾期不支付租金等等造成合同无效的情况出现。

（3）所有权与使用权分离

一般的信贷，是由借款人直接向银行借入资金，自行购买房地产，房地产所有权与使用权统一于借款人一身。而在房地产融资租赁条件下整个租赁合同期间的房地产所有权始终属于出租人，承租人在租赁结束时，才能获得房地产的所有权，但在租赁期内，只能以租金为代价获得房产的使用权。即房地产的所有权与使用权分离，摆脱了传统的财产占有观念，所有权因素被淡化，有利于分散出租方的风险，促进了房地产租赁市场的发展。

（4）承租人具有选择权，也承担主要责任。

租赁期满后，出租人和承租人需要在合同中约定租赁物归属，这样承租方对租赁物有按合同规定如何处置的权利，即退租、续租和实现所有权转移的权利，而在绝大部分融资租赁

中，房地产产权转移的权利将会成为承租方融资租入房地产的最终目的。由于在合同结束时所有权最终很可能转移给承租人，这时租赁物的所有权是出租人为了控制承租人偿还租金的风险而采取的一种形式所有权，因此租赁物最终的购买与否由承租人选择，房地产销售商及房地产的选择由承租人负责。租赁期内，承租人有保持租赁物完好的义务以及租赁物发生损坏时的赔偿责任，即承租人对房地产的维修、保养及风险承担义务，在整个租赁期内对租赁物件享有独占权，并按期支付租金，出租人只是提供金融服务。

5.4 完善房地产融资租赁的措施

上文的分析可知，完善房地产融资租赁法律制度于国于民都是十分有利的。因此采取措施完善我国房地产融资租赁监管法律制度迫在眉睫。

加拿大学者布莱恩 R. 柴芬斯根据法律当事人对法律规范的是否适用以及适用的程度，法律规则可分为许可规范、推定适用规范和强制适用规范。布莱恩 R. 柴芬斯认为强制适用规范即受其管辖的各方没有选择的自由。监管的规则应该同时包含强制性适用规范和许可规范。前者表现在对监管主体、对象以及关联交易的程序规范等方面，后者更多地表现在对租赁公司内部监督规范等方面。

完善房地产融资租赁制度，首先要完善市场准入制度。

（1）明确监管主体

目前，银监会和商务部在管理监督融资租赁方面发挥了积极的作用，不仅体现在制定完善的法规文件方面，更体现在培养、配置专业的具有丰富监管经验的监管人员。《融资租赁》草案保留银监会和商务部监管职能，是现实可行而且是十分必要的。但是在理论和现实中，需要区分它们的监管职责，划分它们的监管范围。《融资租赁》草案中明确了各自的职责，银监会负责监管金融机构投资控股的融资租赁公司，商务部负责监管其他的非金融机构融资租赁公司，商务部为行业的主管部门。³

但是，融资租赁监管部门合一，是适应我国融资租赁业发展的必然要求。我国的融资租赁业，相对于国外，理论上、实践上都相对滞后，选择适当的监督主体，对于融资租赁业的发展至关重要。就目前的发展趋势而言，到底是商务部还是银监会作为监管部门有待进一步调查论证。合适的租赁监管机关，不仅要考虑到融资租赁的性质，还要考虑融资租赁业的现状以及发展趋势。

纵观融资租赁的发展历，我们可以知道融资租赁将“融资”与“融物”相结合，是现代信用体制下产生的一种新型的融资、投资和贸易形式，是信用体制多元化的必然结果，是对

³ 《关于完善我国融资租赁监管法律制度的研究》高巧燕 2021-4-1

银行信用方式的一种补充。即融资租赁是一种金融创新，是一种综合性的金融工具。银监会监管银行业，对融资租赁业的监管管理具有得天独厚的信息优势。银监会对融资租赁业实施监管，不仅能最大限度发挥融资租赁的功能，而且能够有效降低行业风险。

当代，融资租赁企业正朝着资金多元化、业务多元化、企业加速扩张的方向发展。金融机构投资的租赁公司对国内外的融资租赁业起着主导作用。我国金融改革已经步入关键时期，国内的商业银行业务日趋多元化，甚至出现了混业经营。以交行为例，不仅涉及保险、信托，而且 2007 年 9 月组建了交银控股的金融租赁公司。混合经营金融业务的出现，对监管水平与能力提出了更高的要求。具有丰富金融监管经验和专业监管人才的银监会有利于融资租赁行业的健康稳健发展。

（2）明确监管对象

草案把融资租赁公司分为金融控股投资的融资租赁公司和非金融控股投资的融资租赁公司两种类型。目前，金融投资控股的融资租赁公司主要是指商业银行投资控股的融资租赁公司。但是随着金融混业经营的普遍化，保险、信托等金融公司也可能兼营融资租赁业务，在银行、信托、保险等金融公司等多类主体同是金融投资控股的融资租赁公司情况下，未来的《融资租赁法》应对多类主监管范围和程度作出相应的规定。

（3）明确股东资历

银监会需要完善股东资历的相关规定，出台《投资人入股金融机构的规定》

（4）完善法律规章

在自由市场经济中，市场主体具有营业资格就可以自由从事经营活动，侵犯他人或社会权益则可能会受到法律制裁。因此，融资租赁业务的市场化与对其的监管之间存在着两组矛盾；融资租赁业务的创新个性与监管规范的通用共性之间的矛盾，监管要求安全性与金融创新创造效益过程中带来风险和不确定性之间的矛盾。《融资租赁法》规定，融资租赁公司必须遵守审慎经营的原则。审慎性经营原则涉及风险管理、内部控制、关联交易等方面。对于融资租赁业的内部控制目前并没有专门的规范性文件，但是金融租赁公司受中国人民银行和银监会监管，所以这两机关制定的规章制度对融资租赁机构同样具有法律效力。中国人民银行 1997 年颁布的《加强金融机构内部控制的指导原则》(现已废止)、2002 年颁布的《商业银行内部控制指引》(以下简称为《指引》)和银监会 2004 年颁布的《商业银行内部控制评价试行办法》(以下简称为《评价办法》)对租赁公司的内控监管同样具有约束力。

《指引》和《评价办法》规定的原则、框架和评定标准对租赁公司同样适用。这两个规

章主要包括以下四个方面：第一，明确了内部控制的定义及其五大要素和内部控制的的具体要求；第二，明确了具体业务的内控细则；第三，制订了评价的程序与方法、评价的标准与等级，评价的组织与实施等；第四，制定了监管惩处办法。值得一提的是，《评价办法》详细规定了监管的强制措施。银监会在时机成熟后需要制定《融资租赁公司内部控制办法指引》这种指导性文件，这类文件应遵循“有所为，有所不为”的原则，融资租赁公司能自发控制的、已经有法可依的、或市场能够自发调节的，都不应当作具体要求并加以强制规定。对于在我国比较常见的关联交易现象，《金融租赁公司管理办法》在关联交易的程序要求方面做了比较完整的规定，对融资租赁整个行业普遍适用。但是，如果在关联交易方面引入信息披露原则，建立信息披露制度，由专门的机关负责监管则会更利于关联交易的控制。“阳光是最好的杀毒剂”，通过法律引导或强制融资租赁企业建立完善内控机制，实现关联交易的记载、报告、信息留存，有利于降低融资租赁的监管成本，提高监管的企业效率，也有利于企业自身的完善和发展。

（5）加强具有银行背景的房地产融资租赁公司的监管

银行控股或具有银行背景的融资租赁公司具有资本雄厚的独有优势，解决长期困扰融资租赁企业资金不足的问题，银行控股或具有银行背景的融资租赁公司成为新兴的市场主力是不可阻挡的历史趋势。银行控股或具有银行背景的融资租赁公司能有效利用银行储蓄，资金融通更加自由，因此潜在的金融风险也相应增加，应该制定更加严格的金融监管政策。

对银行控股或具有银行背景的融资租赁公司的监管遵循以下原则：首先，：银行只能直接开办简单融资租赁业务。银行相对缺乏处置租赁资产的专业能力，同时受资产比例的限制，经营租赁业务只是其副业，并且可能出现与现有的监管政策发生冲突的情况；其次，融资租赁公司的监管可以实行“并表监管”和“共同监管”，即德国模式。

（6）完善行业自律机制

国外融资租赁业规范强大的行业管理对其发展具有举足轻重的作用。借鉴国外经验，政府扶持租赁协会这一介于政府与企业之间的民间机构，通过租赁协会直接或间接对这一行业实行监管是一个不错的选择。既有利于加强与国内外政府和组织的沟通和联系，反映本国融资租赁业的诉求，又有利于在政府授权范围内在行业各主体之间进行必要的业协调，实现行业内部的自我约束、自我激励。

我国融资租赁业务起步晚，出现于 20 世纪 90 年代之后，而且协会组织或者大多为区域性组织或这缺乏独立性即依附于其他国家性行业协会组织。我国融资租赁业发展不充分，租

赁协会组织的也姗姗来迟，我国的区域性行业协会主要有以下三种：综合性、专业性、学术研讨性学会。目前，综合性协会分布在北京、上海、浙江、广州、江西、天津、云南等 7 个地区。区域性行业组织规模小，组织分散，缺乏凝聚力，而且未囊括所有租赁企业，协会之间缺乏的交流和合作，难以形成合力，在全国性融资租赁行业组织还没有建立的情况下，不仅不利于政府的管理和指导，而且不利于行业自律作用的发挥。在《融资租赁法》草案中规定了组建我国全国性融资租赁协会是深谋远虑之举。

租赁行业协会应具备以下主要功能：加强全国租赁业的自我保护、自我约束和自我发展，发挥融资租赁业在遵守国家法律、监督企业的服务质量、提高企业管理水平和技术水平等方面的作用。行业协会的任务主要但不限于以下两个方面：第一，普及融资租赁宣传，促进民众对租赁的认识，特别是目前金融背景下，租赁在中小企业融资、拉动内需方面所能起到的作用，从而推动融资租赁业的发展。第二，加强政府与租赁业从业者之间的联系。

行业自律主要包括：制定完善的产业标准、经营自查、业内处罚等制度，具体内涵如下：首先，完善租赁协会的组织制度建设是发挥其自律监管作用的前提，以法律法规的形式确立和完善行业自律组织的自我约束机制是必由之路；其次，减少政府干预，减少自律组织的行政色彩。政府授予租赁协会适当的自治性监管职能，增强其对行业的保护，加强行业内部的协调、合作、交流，有效维护行业的公平竞争和市场秩序；最后，租赁协会要制定严格的组织行为规范，对行业的经营行为进行监督管理。

完善学校管理制度 全面提高育人素质

相同的教育资源，不同的管理，会产生不同的效应。因此，学校的管理制度都压迫有利于营造良好的育人氛围，有利于调动全体教职工的积极性和主动性；有利于学生的主动学习和全面发展；有利于充分发挥各种教育资源的作用；有利于学校管理的科学化、规范化、制度化，是学校长足发展、开拓创新的关键所在。这样的管理，学校就会充满生机和活力，就会在日益强烈的竞争机制下，立于不败之地。所以，一个好的制度，一个公平合理的管理体系，其中蕴涵着无尽的生机和力量。一方面它有足够的动力促进你积极而正确地工作，一方面又有足够的能力阻止你朝着消极和错误的方面撤退。——这正是我们追求的目标！

学校德育工作

一、政治、学习制度

- 1、星期一、星期三放学后政治、业务学习，不得迟到早退和缺席。
- 2、学习或开会时，必须专心致志，作好记录，校领导定期检查每个教职工的学习或会议记录，期末写好心得交教导处。不允许“开小会”，不做与学习或会议无关的事，不打瞌睡，不允许带小孩。
- 3、主持人应作好充分准备，注意方法，提高质量，严格掌握时间。

二、升降国旗制度

- 1、按《国旗法》要求，濯水中心完小每周星期一举行升旗仪式；（1）全体师生参加，应做到表率作用，不得缺席、迟到、早退；（2）每周坚持升降国旗，由三至六年级学生轮流升降国旗；（3）集体由校行政、大队辅导员主持；（4）升

降国旗时，全体师生按《国旗法》和《小学生日常行为规范》中的要求执行。

2、升旗完备时，要有重要讲话，要有升旗方面的有关记录。

三、教师行为规范考核制度

1、爱党爱国，维护祖国统一和民族团结，坚持党的四项基本原则，遵纪守法，遵守学校规章制度。家庭团结，邻里和睦，关心、支持学校行政、少先队的工作。

2、生活、娱乐健康。破除封建迷信，自觉抵制“六害”。

3、全面贯彻教育方针，认真执行教学计划，面向全体学生，努力推进素质教育，不加重学生课业负担。端正考风，严肃考纪。

4、关心学校发展，维护学校声誉，保护学校财产，服从学校安排。关心同志，团结互助。

5、维护教师职业尊严和教师崇高形象，正确处理国家、集体和个人的关系，尽职尽责，努力完成工作任务，未经过组织批准，不准在校外兼职、兼课或从事第二职业。

6、主动、积极参加各种政治、业务学习和各种继续教育活动，提高教书育人的技能。

7、积极开展教研工作，努力探索教育规律，认真执行教学常规，不断提高教育教学质量。按时上、下课，不随意缺课、停课、调课、不坐着上课，上课期间不会客、用 等。

8、关心、爱护和尊重学生，保护学生身心健康，维护学生合法权益，尊重学生人格，不歧视学生，不体罚、变相体罚学生。不乱收费、乱摊派。

9、尊重学生家长，热情指导家庭教育，不刁难、不训斥学生家长，不向学生家长收受钱财。

10、敢于向一切违法犯罪行为作斗争。

11、语言文明，礼貌待人，坚持用普通话讲课，使用规范文字。不在教学区内吸烟。

12、衣着得体、仪容整洁、朴素大方、举止端正。不浓装艳抹、不奇装异服，

不留奇须怪发。

以上十二条考核要求，按月结合教学常规工作进行考核，如有违反，实行一票否决。情节较轻的，学校批评、限期改正；情节严重的，交上级主管部门处理。

四、请示汇报制度

1、树立个人服从组织，局部服从上级，全党服从中央的组织观念。

2、每学期学校各部门应向党政及教育局、教办或学校上交书面的工作计划，每月应书面汇报一次工作计划执行情况，期末写出书面汇报总结。

3、开齐课程，不随便放假停课，若因特殊情况需要放假，必须先向上级教办呈送请示报告，待批准后方可执行。

4、学校及各部门要经常主动向上级或教办请示汇报学校工作，争取支持和帮助，凡没有明确规定的必须请示，组织未作出答复之前，不允许自行其事，以免造成工作上的损失。

五、民主生活制度

1、工会组织按有关规定定期召开民主生活会，教职工以工会小组为单位一月一次民主生活会，领导班子每季度一次民主生活会，民主会上，大家要本着“从团结愿望出发”的精神，严肃认真地开展批评与自我批评，帮助他人要“推心置腹，以理服人，知无不言，言无不尽”；接受他人帮助要采取“言者无罪，闻者足戒，有则改之，无则加勉，以礼待人”的态度（若集体谈话两次以上，仍不改正，要把每次的记录记入档案）；尊重民主，服从集中，会上畅所欲言，会后会外不随便议论。

各种民主生活会均要认真作好记录，以便集思广益，为今后更好地开展各项工作服务。

六、师生评优制度

（1）“优秀学生干部”、“三好学生”评选条件：

1、思想品德好。爱祖国，爱人民，热爱中国共产党，有远大理想和抱负；热爱集体、尊敬教师、友爱同学，有良好的道德修养和文明习惯，在同学中有威

信，受到教师好评。

2、学习好，学习目的明确，学习态度端正，勤奋刻苦，勇于探索，学习成绩优秀。

3、坚持锻炼身体，认真上好体育课，积极参加课外体育活动，体育成绩在75分以上，达到《国家体育锻炼标准》。

(2) 先进班集体评选条件：

1、把坚定正确的政治方向放在首位，班、队组织能发挥核心作用，全班同学有较强的集体意识和自治、自律能力；纪律严明、文明礼貌、团结友爱，奋发向上的良好班风，操行合格率达100%。

2、贯彻执行《小学生守则》、《小学生日常行为规范》和《濯水中心完小小学生礼仪常规》，成绩明显，有为报效祖国而勤奋学的浓厚学风，课外活动丰富多彩，全班同学能做到全面和和谐发展或在原有基础上较大提高。

3、经常开展文体活动，体育合格率达98%以上，环境卫生和个人卫生好。

(3) 文明户评选条件：

1、遵纪守法，不赌博，无违法违纪现象发生。不贪污、挪用公款。模范执行党的各项方针政策。

2、爱国家、爱集体、爱学生认真完成教学任务。爱护集体和他人财产，讲究集体和家庭卫生。

3、自觉实行计划生育政策。

4、不搞封建迷信、不参与宗派活动，不大操大办红白喜事。

5、认真学习业务知识，工作成绩好。

6、道德风尚好。家庭和睦相亲，邻里团结互助、尊老爱幼、男女平等、互敬互爱。

7、坚持正义，见义勇为，敢于同违法犯罪活动和各种歪风邪气作斗争。

(4) 文明办公室评选条件：

1、思想政治工作好。党员、干部的模范带头作用好。依法从教、互相团结、服从组织安排、能正确处理国家、集体和个人利益的关系。

2、所有成员遵纪守法，无不良现象发生。无赌博现象发生，无封建迷信活动，无民事纠纷。

3、教育教学效果好，无体罚或变相体罚学生、无排斥学生现象发生，尊重学生人格和个性发展，建立民主平等、和谐的师生关系。

4、能为学校的发展献计献策，敢于同丑恶现象作斗争。

(5) 评优要求：

1、以期评出“三好学生”、“优秀学生干部”、“优秀少先队员”、“文明学生”、“先进班集体”、“文明礼仪示范班”。

2、以年评出“文明户”、“文明办公室”。

3、各项评优通过民主推荐评议后，由校务委员会决定，最后进行公示。“优秀教育工作者”、“优秀教师”评优条件按县、镇评选要求执行。

七、班主任考核制度

班主任是班级学生的组者和引导者，是协调学校、家庭、社会和任课教师的纽带，是促进文明学校、文明班级形成的关键。班主任考核制度如下：

1、按时撰写班级工作计划。育人目标明确，措施具体得力，班级管理制度健全落实，形成班级工作常规，具有班级特色，健全班级资料，定期总结工作。

2、认真拟写班会、朝会课时教学工作计划，充分利用读报、班会、朝会、队会及各种班级活动，有计划地对学生进行思想品德、遵纪守法和心理健康教育，抓好学生的行为规范养成教育，班级图书角、园地规范，卫生达标，活动开展有效，形成了良好的班风，受到表彰嘉奖。

3、建立健全班、队组织，标志佩带整齐，认真指导班委会和少先队工作，班级问题能自己解决，充分发挥班、队干部的作用，培养学生自我管理能力。

4、经常与科任教师联系，主动做好协调工作，坚持做好路队制、集会、集会达到静、快、齐，班级管理规范。

5、采取多种形式，经常与学生家长保持联系，每期家访本班学生每生一人次以上，着力做好后进生的帮教工作，成绩明显，学生的出勤率达98%，巩固率达100%。

八、文明学生评选制度

为了把礼仪教育与《小学生守则》、《小学生日常行为规范》相结合，教育学生遵守《濯水完小小学生礼仪常规》和《校园十礼》，做一个着装整洁，活泼矫健，文明有礼，遵守公德的好学生。现将文明学生评选做出如下规定：

1、自觉遵守《小学生守则》、《小学生日常行为规范》、《濯水完小小学生礼仪常规》和《校园十礼》，积极参加“讲文明、树新风”，“五讲四美三热爱”活动。

2、参加升旗仪式，会唱国歌，行队礼。

3、尊敬长辈，孝敬父母和友爱同学；举止文明，待人诚恳、热情，用语礼貌，说普通话，注重仪表，服饰整洁、朴素、大方、讲究卫生。

4、学习勤奋，按时作息，不迟到、不早退、不逃学，有病、有事要请假，认真完成各科作业，考试不作弊。

5、尊重他人人格及劳动成果，严以律己，不吸烟、不喝酒、不赌博，待人有礼貌，会使用文明用语；不打人骂人，不损坏公物，不乱涂乱画，不参加封建迷信活动。

6、待人诚实，不说谎话，有错就改，拾到东西要交公。

7、要主动向客人或外宾问好。

8、遵纪守法，助人为乐，见义勇为，遇到坏人坏事主动报告，并敢于斗争。

9、遵守社会公德和公共秩序，做到“礼让三先”，即对老、幼、孕、残、和军人，行走要让路，乘车要让座，购物要让先；做到“文明三小”，即观看演出或比赛，要做文明小观众，乘坐车船或购物，要做文明小顾客，参观旅游或观光，要做文明小顾客。

九、文明礼仪示范班考核量化细则

礼仪是人类文明的重要标志。班级是学校育人的第一阵地。为了加强对学生的礼仪教育，提高青少年学生的道德行为素质，使他们养成良好的

行为习惯，促进校园文明和班级文明，现特就文明礼仪示范班的量化实施细则做出如下规定：

考评内容		考评办法	标准分	考评分
1、把文明礼仪教育内容渗透到班务工作计划和总结之中，并有切实可行的保障措施。		查原件，无文明礼仪内容者，此项不得分。	10	
2、切实上好班会课、早会课。有计划、有步骤地对学生进行《小学生守则》、《小学生日常行为规范》、《濯水完小礼仪常规》和《校园十礼》等教育。全学期不得少于 5 次，开展以礼仪教育内容为主题的班务活动，并在教学中得到体现。		看平时，查记录，未以文明礼仪开展的班务队活动，此项不记分，少一次扣 2 分。	20	
3、教室内有课程表、作息时间表、卫生表、图书角，且布置美观大方；认真填写教室日志、出勤簿、好人好事登记簿；一学期内办好以文明礼仪为内容的学习园地。		看平时，期末抽查无文明礼仪内容的学习园地，此项不记分。	15	
4、穿戴整洁，佩带好队干标志及红领巾，集会、集会快、齐、静，遵守规章制度，纪律好，并且要求教师到位。		看平时，抽查发现违反一次扣 2 分，集会、集会班主任教师未到位，此项不记分	15	
5、学生守纪律，讲文明，懂礼貌。		学校发现一次不文明现象，一次扣 1 分	15	
6、按时清扫清洁卫生区域及教室，并注意保持，设有卫生监督岗。		经检查未按时打扫，每次扣 2 分，检查不合格，一次扣 5 分	12	
7、组织监督学生，参加各种活动，争创文明学生。		看平时，听反映，不参加学校组织的活动，一次扣 3 分，此项可计负分	13	
附加分	1、学生在校内校外做好人好事，文明懂礼，反映较大的。	听反映，作调查每次计工员 1 分		
	2、学校开展文明礼仪活动获团体奖。	学校记录	一等奖3分 二等奖2分 三等奖1分	
	3、文明学生，个人获奖	学校记录,每人次计 1 分		

十、学法制度

为了进一步提高师生的法律意识，增强法制观念，真正把普法工作落到实处，特制定本制度。

- 1、每期请法制副校长为师生上一次法制课。
- 2、每周的例会坚持组织教职工学法。
- 3、寒暑假组织教职工学习教育法律法规。
- 4、利用法制课、朝会、班会等形式对学生进行法制教育。
- 5、教师学法作好记录。
- 6、教职工人人写出学习心得体会，纳入综合考核内容。

十一、家访制度

- 1、每周星期四为家访日，教师（特别是班主任）对所任教班级的每饿学生一学期必须普访十次，并作好记录，学校领导每期抽查两次
- 2、在家访中，要讲究方法，不要动不动叫学生家长到校“受训”。

教 育 教 学 工 作

十二、常规管理制度

- 1、教导处必须在每学期正式上课前印制好课程表、作息时间表和各项活动时间表，订好计划。尔后各部门计划出场，期末写好总结。
- 2、班主任和科任教师必须在每学期一周内制订好班务、科务计划，即：班务计划经校务会通过、科务计划经年段组通过方得实行。
- 3、各任课教师必须做到教学十分认真。即：认真备课，编写好有特色的教案；认真上课；认真做好课前预习；认真布置和批改作业；认真辅导学生；认真指导学习；认真组织考试；认真组织课外活动；分析总结教育教学经验；认真填写学生成绩和学期操行评语及各种报表。

4、各任课教师必须认真执行课堂常规。即：进行周前备课；准时上下课，不迟到不拖堂，中途不随意离开教室；仪态端庄，不穿背心、拖鞋；不吸烟、不会客，不带小孩，不做私事；热爱学生，不搞体罚和变相体罚学生，努力调动学生学习积极性，共同完成教学任务。

十三、教学工作制度

教学工作常规包括：计划、备课、上课、作业批改、辅导、复习考试（质量分析）教学研究和总结等七个环节，其中上课是中心环节，在教学中，教师要认真贯彻教学大纲、钻研教材、改革教法、狠抓“三基”、培养能力。为了克服教学上的随意性，提高教学质量，特制定本制度。

（一）、教学工作计划

教师在开学一周内制订出学科教学计划。具体如下：

- 1、认真钻研教学大纲，明确本学科的特点、目的、任务、掌握教材内容体系和“三基”要求确定本期教学的指导思想和主攻方向。
- 2、通读教材，熟悉全期教材内容。
- 3、了解分析学生的学习情况。
- 4、研究确定：（1）把握好教学目的任务（“三基”和培养方面的任务），（2）教材的重点、关键和难点，（3）培养学生的能力，提高教学质量措施，（4）包括单元或章节的内容及时间的分配。

（二）、备课

为了使教师更好地驾驭教材，把握教材的重点、难点和知识之间的内在联系，正确处理好教师的教和学生的学之间的关系，具体要求如下：

1、备课要做到“备教材”（深入钻研课程标准和教材），备学生（了解学生的思想情况和学情况），备方法（着重研究如何落实“三基”，培养学生能力，如何组织好课堂教学）。

2、备课要在认真分析每个单元的知识系统，明确每个单元的目的的任务，重点、关键、难点以及对这个单元所需的课时、联系、作业、考察方法作出统一安排的基础上，精心设计每个课时教案。

3、实行周前备课，写好教案，要求是（1）教案的编写力求达到形式上完整、规范、内容上科学、严谨。教学过程中的内容至少有一半是自己编写，（2）具体做到本课时教学目标，教学内容有重、难点，有教具和教学方法，有板书设计，有详细的教学过程，有巩固练习和作业，课后有得失分析和讲评，字迹工整，不出知识性错误。

语文、数学、自然、社会必须按上面的要求编写教案、音、体、美、课外、班队、思品、劳动等学科，根据学科、班级的具体实际，按要求编写出较为详细的教案。

早会课，不要求周前备课，但每天必须有一节简案。

4、备课中要做好实验、电教、直观教具的准备工作。

5、学期备课总课时计算方法：单元检测时间不列入内，按教师用书参考资料规定的课时数为标准。

（三）、课堂教学

课堂教学是教学的基本形式，努力提高每堂课的教学效果，是每个执教者所追求的目标，教师在课堂中应做到六条：

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/518131113101006100>