



法治政府

LEGAL DAILY

主编:徐伟
编辑:侯建斌
美编:李晓军
责编:邓春兰
信箱:jingibu666@163.com

核心阅读

教育部将会同有关部门针对问题学生、留守儿童、流浪未成年人、青少年犯罪与预防等问题,积极研究制定更加完善的未成年人保护政策,健全矫治干预措施和相应的司法程序,建立学校、家庭、社会相互协调的教育保护体系。在健全监护人约谈机制、明确校园欺凌事件分级等方面下功夫,有效预防校园欺凌事件的发生。



热点关注

□ 本报记者 张维

频频发生的校园欺凌究竟如何根治?对于这一难解的问题,教育部近日再度拿出解决方案。教育部近日启动防范中小学生欺凌专项治理行动,将加强中小学生思想品德教育、法治教育和心理健康教育,集中查处通报一批情节恶劣、社会影响大的恶性事件,指导各地进一步摸排工作死角,织牢联动网络,健全长效机制,建设平安校园、和谐校园,促进学生健康快乐成长。此举受到社会广泛关注。多位专家指出,专项治理行动向全社会传递了非常清晰和积极的信号:防范和遏制中小学生欺凌事件发生,保护中小学生身心健康,努力把校园打造成最安全、最阳光的地方。值得注意的是,对校园欺凌的法律规制建设在加速。《法治日报》记者从教育部了解到,教育部将积极配合全国人大开展未成年人保护法、预防未成年人犯罪法的修订工作,推动从法律层面建立校园欺凌防控机制。目前,学生欺凌防治相关内容已纳入这两部法

防范遏制校园欺凌 教育部启动专项治理

推动法律层面建立校园欺凌防控机制

律修订草案之中。

校园欺凌后果严重

在厕所里扇巴掌、拳打脚踢,伴随着连声呵斥,并用了金属管直至管子被打折……短短4分钟的时间里,仅仅扇巴掌就多达64个,被打的女孩不断求饶,实施殴打的两名女孩则无动于衷,甚至其中一人向拍摄者喊道“凑近点”,最终被打女孩晕倒在地。这骇人的一幕不是电视剧的情节,而是真实地发生在安徽省明光市某学校。1月20日,这一视频在网上流出,瞬间引爆舆论。“请一定严惩打人者!”“校园是书香之园,也是法治之地。”“不能因为是未成年人,就能逃避责任,做了坏事就要付出代价。”

网友的愤慨代表着社会对校园欺凌坚决说“不”的态度。近几年,类似的校园欺凌事件已非个案。辱骂、殴打,强迫脱衣拍照……校园欺凌事件时有发生,如同投射在和谐校园里的一道阴影,牵动着社会敏感的神经。

联合国教科文组织2019年出版、涉及144个国家调研情况的《数字背后:结束校园暴力和欺凌》研究报告显示,全世界每3个学生中就有一个曾遭受过欺凌。而据维护儿童权益和妇女平等的组织“国际计划”估计,每年有2.46亿儿童和青少年也在校园内外经历暴力事件。2018年中国司法大数据研究院发布《校园暴力司法大数据专题报告》显示,2015年至2017年57.5%的校园暴力案件为故意伤害案件,高达88.74%的案件导致受害人存在伤亡情况。

2020年11月5日,被联合国教科文组织设立为首个

反对校园暴力和欺凌包括网络欺凌国际日,意在让人们能够重视校园欺凌,认识到其危害的规模以及尽快得到终止的必要性。

校园欺凌所造成的严重后果必须引起警醒。“千万不要小看校园欺凌,(虽然看起来)貌似是两个孩子在打架,但我告诉大家,欺凌和打架不是一个概念。”北京市青少年法律与心理咨询服务中心主任宗春山说,打架是两个人势均力敌,要决出一个高下来,而欺凌则是某种程度上强者对弱者的一种不公平对待。甚至有可能是一群人来轻视排斥一个孩子,对孩子心灵的冲击非常大。“轻度的,会没有安全感,可能情绪暴躁,专业术语叫‘易激惹’,别人一碰到他,他就特别紧张。严重的就是厌学,再严重有抑郁的,再厉害的还有自杀的。”

引以为戒警钟长鸣

治理校园欺凌,已成为近年教育系统的关键词。早在2016年4月,国务院教育督导委员会办公室印发《关于开展校园欺凌专项治理的通知》,对各地各校(含中职业学校、民办学校)开展为期九个月的学生欺凌专项治理;同年11月,印发《教育部等九部门关于防治中小学生欺凌和暴力的指导意见》,对积极预防处置学生欺凌和暴力事件提出了宏观性、原则性的指导意见。

2017年4月,国务院办公厅发布了《关于加强中小幼儿园安全风险防控体系建设的意见》,明确将构建防控欺凌和暴力行为有效机制纳入学校安全风险防控的整体范畴;同年12月,教育部联合公安部等十一部门印发《加强中小学生学习欺凌综合治理方案》,明确了学生欺凌的判定标准、预防措施、处置程序、惩戒措施,各部门和学校具体职责分工等,建立了培训、考

评、问责处理、依法治理等长效机制。

2018年4月,国务院教育督导委员会办公室印发《关于开展中小学生学习欺凌防治工作方案》,要求各地各校明确学生欺凌防治工作机构、办公电话和实施方案,细化实施学生欺凌防治各项措施。

近日,教育部发布《防范中小学生欺凌专项治理行动工作方案》(以下简称《方案》),以进一步防范和遏制中小学生学习欺凌事件发生。

《方案》重拳出击治理校园欺凌问题,意义重大。《方案》要求全面排查欺凌事件,及时查找发生欺凌事件的苗头迹象或隐患点,对可能发生的欺凌行为做到早发现、早预防、早控制,及时消除隐患问题,对排查发现的苗头迹象或隐患点,学校要及时向上级教育主管部门报告,与家长进行沟通,采取必要的干预措施,并举一反三,及时完善有关规章制度、加强日常管理,防止学生欺凌事件发生。还要对近年来发生过学生欺凌事件的学校和地区,进行“回头看”,确保整改落实到位。

这种防患于未然的做法值得点赞。正如在安徽明光事件以涉事学校校长已被免职,责任教师已被停课,教体局已安排心理辅导教师对涉事学生进行心理疏导结束之后,有评论指出,校园欺凌事件不能总是事后解决,“发生校园欺凌事件之后,不仅要第一时间妥善处理,还要反思为何没能防患于未然,为何没能给学生们营造一个健康的校园环境。那些耳光,打在被欺凌的学生身上,也打在不作为、乱作为的教育工作者身上。其他各类学校都应当引以为戒、警钟长鸣,避免类似事件发生。”

《方案》对此也予以强调:发生学生欺凌事件的地方,要认真反思,深刻总结经验教训,全面提高防治工作水平。其他地区要引以为鉴,警钟长鸣,防患于未然。

失职渎职严肃追责

对于已经发生校园欺凌的情况,《方案》提出各地教育部门和学校要建立健全学生欺凌报告制度。报告内容要准确、客观、翔实,不得迟报、谎报、瞒报和漏报,并依法依规严肃处理。各地教育部门要依据相关政策法规和《中小学教育惩戒规则(试行)》有关要求,指导学校进一步完善校规校纪,健全教育惩戒工作机制。

《方案》还要求进一步完善考评机制,将学生欺凌防治情况纳入教育质量评价和教育行政、学校校长、班主任、学科教师及相关岗位教职工工作考评,作为评优评先先决条件。进一步健全问责机制,对学生欺凌问题突出的地区和单位进行督导检查、通报约谈,并向社会公开通报恶性欺凌事件处置情况。对失职渎职的,严肃追究问责。

浙江财经大学法学院副教授汪庆红说,家庭、学校和社会应该在孩子很小的时候教育他们,而防止出现校园欺凌现象是家长、学校和政府的共同责任。

治理校园欺凌任重道远,教育部有关负责人表示,下一步,教育部将会同有关部门继续加强校园及周边地区治安环境综合治理,切实为保护未成年人平安健康成长提供良好社会环境。会同有关部门针对问题学生、留守儿童、流浪未成年人、青少年犯罪与预防等问题,积极研究制定更加完善的未成年人保护政策,健全矫治干预措施和相应的司法程序,建立学校、家庭、社会相互协调的教育保护体系。会同有关部门着力在健全监护人约谈机制、明确校园欺凌事件分级等方面下功夫,不断完善防范校园欺凌的制度举措,有效预防校园欺凌事件的发生。

□ 本报记者 周芬楠

2020年,是新证券法实施首年。在此背景下,证监会加大对有关信息披露违法违规案件的追责力度,并将“关键少数”人作为监管的重点对象之一。从证监会日前通报的2020年证券稽查20起典型案例中可见一斑。这20起案件中,属于信息披露违规的案例多达十一起,会计师事务所未勤勉尽责两起,传统各类违法行为七起。

重拳打击财务造假

20起案例中涉及财务造假有六起,每一起都曾广受关注。

中国人民大学法学院教授刘俊海说,与往年相比,2020年证监会显然加大了对财务造假的打击力度。这与新证券法中还投资者一个上市公司真相,保护投资者利益的立法精神相契合,也与新证券法规定实行信息披露要求更高的注册制,形成同频共振。

位列第一的是连续多年财务造假的康得新复合材料集团股份有限公司。证监会查明,从2015至2018年,康得新公司通过编造虚假合同、单据虚增收入和成本费用,累计虚增利润115亿元,数额之巨大,时间跨度之长,实属罕见。

同济大学法学院教授刘春彦认为,财务舞弊严重破坏市场诚信基础和投资者信心,严重破坏信息披露制度的严肃性。这不仅是2020年证监会严厉处罚的对象,也是证监会确定的2021年重点工作之一。康美药业财务造假,是从2016年至2018年通过虚开和篡改增值税发票、伪造银行单据形成的。累计虚增货币资金887亿元,虚增收入275亿元,虚增利润39亿元。

臭名远扬的獐子岛利用“寅吃卯粮”,调节利润进行恶性舞弊。证监会查明,獐子岛少报当年扇贝采收海域、少计成本,虚增2016年利润;随后将以前年度已经采收但未结转成本的虚假库存一次性核销,虚减2017年利润,连续两年财务报告严重失实。东方金钰伪造翡翠原石采购、销售合同,累计虚构利润3.6亿元;长园集团虚构海外销售,累计虚增利润3亿元;中健网农2016年至2017年累计虚构收入1.6亿元。

除上述财务造假案例之外,还有辅仁药业大股东及关联方长期非经营性占用上市公司及其子公司资金未披露;凯迪生态年报未披露实控人及大股东信息,隐瞒实控人占用公司巨额资金信息等五起信息披露违法违规案被列入典型案例。

“无论是财务造假案还是信息披露违法违规案,从广义角度看,都属于信息披露违法违规。”刘俊海说,前者是对上市公司重大信息即财务报告造假,后者是隐瞒重大信息,甚至将上市公司当成提款机却不披露。

但两者还是有些差别。投融资专家阮万锦说,财务造假假分为发行前注册阶段的审批造假与信息披露义务中的披露造假。发行前注册阶段造假涉嫌欺诈发行,其后果可能遭强制退市;而披露造假涉嫌虚假陈述,只有严重的信息披露违规才可能引发退市。两者分别在新证券法的第二章证券发行与第五章信息披露之中进行规范。

追究『关键少数』人责任成亮点

刘春彦说,财务造假从主观上,一定是故意。而信息披露违法违规,主观上可能是故意,也可能是过失。因此,新证券法对于财务造假的处罚相较于信息披露违规更加严格。

追究关键少数人责任

在20起案例中,有五起证监会处罚对象直击上市公司实际控制人,大股东、董监高这些“关键少数”。

追究“关键少数”人的责任,是因为很多违法案件是因这些人亲自操刀或受其指使,即便与其无直接关系,也是公司治理混乱的一种表现。为此,新证券法加大对这类人的打击力度。

不仅如此,刑法修正案(十一)的新增条款也多与此有关。

据刘春彦介绍,刑法修正案(十一)修改刑法第一百六十条欺诈发行股票、债券罪,增加第二款,即控股股东、实际控制人组织、指使实施在招股说明书等发行文件中隐瞒重要事实或者编造重大虚假内容的;刑法修正案(十一)修改第一百六十一条违规披露、不披露重要信息罪,增加第二款,即公司控股股东、实际控制人实施或者组织、指使实施提供虚假或隐瞒重要事实的财务会计报告,或者对依法应当披露的其他重要信息不按照规定披露,或者隐瞒相关事项导致前款规定的情形发生的,都在规制范围内。

值得说明的是,“关键少数”所指范围还是比较宽的,要将“关键少数”人中最关键人与其他人区别开来。刘俊海说,上市公司董事、监事和高级管理人员,与实际控制人和大股东相比,后者是证券法、刑法规制的“首恶”,他们责任重、危害大。对于董监高这些“关键少数”,如果没有过错,可以免责。

压实中介勤勉尽责之责

在20起案件中,两起中介机构“看门人”失职案分别是:兴华所未勤勉尽责案。证监会查明,2018年,北京兴华会计师事务所为林州重机集团股份有限公司提供年报审计服务时,监盘程序未执行到位,未取得充分适当的审计证据,导致未发现林州重机2017年虚增在建工程2亿元,出具的审计报告存在虚假记载。

大华所未勤勉尽责案。2018年,大华会计师事务所为奥瑞德光电股份公司提供年报审计服务时,未对销售回款异常等事项予以必要关注,未发现销售收入不符合确认条件,控股股东非经营性占用资金等重要情况,出具的审计报告存在虚假记载和重大遗漏。

阮万锦说,新证券法规定实行注册制,对中介机构的要求更加严格。中介机构不仅有出具审计报告的会计师事务所,还有券商,提供咨询报告、评估报告,法律责任等中介机构,他们都是资本市场“看门人”,他们提供的证明信息也是上市公司披露的重要信息,他们的作用就是证明这些信息是否真实。

因此,在证监会通报的案件中,往年它们排在内幕交易市场操纵等案件之后,此次排到之前,足见其重要性。同时,在刑法修正案(十一),也增加了对中介机构加重处罚的条款。

国家铁路局五个春运督查组深入重点地区开展疫情防控和春运督导检查

本报讯 记者徐伟 见习记者刘欣 记者近日从国家铁路局获悉,国家铁路局坚持以人民为中心思想,紧密结合今年全国疫情防控和铁路春运面临的形势,周密部署安排,深入开展铁路春运疫情防控和监督检查工作。

国家铁路局党组成员带队组成五个春运督查组,各地区铁路监督管理局分别成立春运检查组,围绕春运疫情防控措施落实、旅客运输安全、旅客运输服务质量、行车设备质量安全、春运保障、新开通高铁安全、铁路沿线环境安全治理等七个方面重点工作,深入重点地区、重点车站、重点列车,采取明查暗访、添乘检查等多种方式,开展疫情防控和春运督导检查,督促企业落实主体责任,严格落实疫情防控措施,加大春运安全隐患排查力度,提升客运服务质量,把疫情防控、春运安全和服务保障各项措施落到实处,保障人民群众安全、便利、满意出行。

建设不同功能的法律顾问队伍促进法治中国建设



慧眼观察

□ 邹爱华

1月10日,中共中央印发《法治中国建设规划(2020—2025年)》(以下简称《规划》),该《规划》提出到2025年,法治中国建设要取得重要进展,为2035年基本建成法治中国奠定坚实的基础。为实现《规划》提出的法治中国建设目标,其中的一个重要任务是建设能够满足法治中国建设需要的党政机关法律顾问队伍。

在党政机关普遍设立法律顾问是十八届四中全会后提出出来的一项任务。法律顾问的种类、遴选、职责、考核、晋升和薪酬制度等尚处于摸索阶段,没有成熟的制度,国家尚未出台关于法律顾问的行政法规或者法律。如何建设能够满足法治中国建设需要的党政机关法律顾问队伍,是目前需要解决的问题。在当前的实践中,党政机关的法律顾问制度在运行中存在法律顾问和事务不能有效匹配。

随着法治中国建设的推进,党政机关及其负责人的法治意识不断增

强,不仅在涉及重大决策时,党政机关及其负责人要求法律顾问出具法律意见书,而且在处理日常事务时,如果该事务存在法律风险,可能被纪委监委机关追究时,党政机关及其负责人为了避免风险,常常也要求法律顾问出具法律意见书。当法律顾问需要就日常的事务出具法律意见书时,聘用社会律师担任法律顾问处理党政机关的日常法律事务就面临障碍。社会律师要很难抽出足够的时间来处理这些事务,要么需要党政机关支付高昂的律师费,社会律师才愿意处理这些事务。如果党政机关支付高昂的律师费仅仅用于处理日常的法律事务,从成本效益角度看,不是一件划算的事。

一些党政机关为解决聘用社会律师担任法律顾问带来的难题,就从本单位职工中聘用一些具备法律知识的工作人员担任法律顾问处理日常法律事务。这些法律顾问虽然适合处理日常法律事务,但是由于理论水平相对有限,难以处理党政机关实践中遇到的疑难法律事务。

一些党

政机关为处理实践中的疑难法律事务,聘请了高校或者研究机构的法学专家担任法律顾问。这类法律顾问虽然可以处理疑难法律事务,但是这类法律顾问用于处理法律事务的时间有限,不适合处理党政机关的日常法律事务和诉讼事务。

为妥善解决党政机关的日常法律事务,疑难法律事务和诉讼事务,让法律顾问和事务相匹配,可行的办法是建设具备不同功能的法律顾问队伍。

第一类法律顾问负责处理日常法律事务。这类法律顾问可以由聘用单位符合条件的职工担任,有条件的单位可以全部采用专职法律顾问,条件不具备的单位,可以专职和兼职相结合,一部分法律顾问是专职,一部分法律顾问是兼职。

第二类法律顾问负责处理疑难法律事务。这类法律顾问可以由高校或者研究机构的法学专家担任,也可以由拥有丰富实践经验的理论水平较高的优秀社会律师、退休的法官、检察官等担任。这类法律顾问中,法学专家担任法律顾问时,不负责处理聘用单位的日常法律事务和诉讼事务,仅在聘用单位遇到疑难法律事务时,才参与研讨并提出法律意见。优秀社会律师、退休的法官、检察官等担任这类法律顾问时,与担任这类法律顾问的法学专家相同,不负责处理聘用单位的日常法律事务,主要负责处理疑难法律事务,但是与担任这类法律顾问的法学专家不同,经聘用单位和社会律师、退休的法官、检察官等还可以负责处理聘用单位的诉讼事务。

第三类法律顾问负责处理诉讼事务。这类法律顾问一般由拥有丰富实践经验的理论水平较高的优秀社会律师、退休的法官、检察官等担任。相比较于聘用单位的职工法律顾问和法学专家受聘

担任的法律顾问,优秀社会律师、退休的法官、检察官等更熟悉诉讼法,能够比较好地处理诉讼事务。

对于后两类法律顾问的聘用,县(市)级以上的人民政府可以建立一个法律顾问专家库,供各单位根据自己的需要进行聘用,有需要和有条件的单位可以与特定的法学专家、优秀的社会律师、退休的法官、检察官等签订常年聘用合同,疑难法律事务或者诉讼事务不多或者缺乏聘用常年法律顾问条件的单位,有需要时,可以临时聘用法律顾问专家库中的法律顾问处理疑难法律事务或者诉讼事务。县(市)级以上的人民政府可以根据本地的实际情况,制定一个可以进入法律顾问专家库的条件,并规定不同条件的法律顾问办理不同事务的报酬标准。同时,该专家库实行动态调整,每3年或者5年更新一部分法律顾问,补充新的法律顾问。

法律顾问的主要作用在于确保各类主体的行为合法合理,预防纠纷发生,而不在于事后处理纠纷。通过建设不同功能的法律顾问队伍,可以充分发挥不同功能的法律顾问的作用,确保各类主体实施的行为合法合理,从而尽可能地减少纠纷发生,促进法治中国的建设目标早日实现。

(作者系湖北大学法学院教授、博士生导师)

本报讯

记者王家梁

通讯员邹才文

袁娟 原告赵某诉贵

州市贵阳市南明区人民

府行政复议决定纠纷一案近

日在贵阳市中级人民法院依法

公开开庭审理。当天上午,南明区人

民政府副区长卓华出示身份证件进入

贵阳市中院出庭应诉。据悉,这是南明区首

次由副区长作为行政机关负责人出庭应诉的。

据悉,该案是原告赵某不服区征收局作出的

《变更(协议书)并退还征收补偿款的决定》向南明区

人民政府申请行政复议后,区人民政府在查明案件事实

的基础上,作出变更复议决定。原告不服该决定起诉至

法院。

在庭审过程中,原、被告双方进行充分的陈述、答辩、举证、质

证,并发表辩论及最后陈述。庭审过程流畅、审理规范严谨,保障了各

方当事人的诉讼权利。

经合议庭评议后,法庭决定将择期宣判。区司法局、征收局、住建局、自然

资源局等职能部门负责人旁听了案件审理过程。

据介绍,下一步,南明区人民政府将以推动行政机关负责人出庭应诉为抓手,

以“党建+”为引领,提高各级领导干部法律意识,发挥领导干部在化解行政争议中的

作用,提升全区行政机关依法行政能力,助推法治政府建设向纵深发展。

贵阳南明区推动行政机关负责人出庭应诉