



教育部首次就未成年人保护制定专门规章

明确禁止教职工与学生恋爱等6项行为

核心阅读

教育部6月1日发布《未成年人学校保护规定》，要求学校建立健全教职工与学生的交往行为准则、学生宿舍安全管理规定、视频监控管理规定等制度，建立系统的预防报告、处置性侵害、性骚扰的工作机制。并明确禁止教职工和校内人员6项行为，比如禁止与学生发生恋爱关系和性关系，禁止触摸和故意触碰学生身体特定部位等猥亵行为等。

规定的，“我们的工作与未成年人保护法新的要求相比，应该说还存在短板和弱项，主要是对保护职责的认识还不够全面，相关制度的可操作性还不够强，保护的体制机制还不够健全。”教育部政策法规司司长邓传淮坦陈。

研究制定未成年人学校保护规定由此提上议事日程。6月1日面世的《规定》一共8章63条，重点围绕“谁来保护”“保护什么”“如何保护”等问题，系统构建未成年人学校保护的制度体系。从未成年人保护法“学校保护”专章中的17条大约2000字，到《规定》的63条近9000字，在佟丽华看来变得更具可操作性。

让佟丽华印象深刻的是，《规定》就社会高度关注的学生欺凌和防性侵问题制定了专门保护一章，“相关规定非常具有可操作性，有助于中小学校贯彻落实”。

“校园里发生的性侵害、性骚扰行为严重侵害了学生的权益，性质恶劣，也严重违背了法律和师德的红线，冲击了社会道德底线。实行零容忍制度是教育部门

和学校的一贯要求，这次《规定》对预防性侵害、性骚扰的现有制度进行了系统整合，进一步予以明确和强调。”教育部政策法规司副司长王大泉说。

《规定》要求学校建立健全教职工与学生的交往行为准则、学生宿舍安全管理规定、视频监控管理规定等制度，建立系统的预防报告、处置性侵害、性骚扰的工作机制。并进一步明确规则，划定了红线，明确禁止教职工和校内人员有6项行为，比如禁止与学生发生恋爱关系和性关系，禁止触摸和故意触碰学生身体特定部位等猥亵行为等。

《规定》要求学校要建立报告制度、首问负责制度、权益保护机制，如果学生受到伤害之后，应当及时便捷地报告，让家长、教育部门和学校知晓。《规定》还进一步明确了处理规则：对实施性骚扰、性侵害的教职工要严肃处理，依法予以开除或者解聘。有教师资格的主管部门还要撤销教师资格，纳入从业禁止的名单，终身不得进入教育领域。违法犯罪的要移送有关部门依法追究。

不得侵犯学生自由

与防治校园性侵害一样建立了专项保护制度的还有学生欺凌这一中央关心、社会关注、群众关切的对学生的合法权益损害重大的问题。

《规定》设计了防治学生欺凌的规则体系：明确了学生欺凌的概念，强调主体上的特定性，主观上的故意性、后果上的伤害性，把学生欺凌和校园暴力、学生间正常的嬉闹等区别开来。明确了学生欺凌的行为表现，归纳了侵犯身体、侮辱人格、侵犯财产、恶意排斥、网络诽谤或传播隐私等5类欺凌行为。

《规定》要求建立学生欺凌预防机制，规定学生欺凌教育制度和调查评估制度。建立学生欺凌关注、干预和制止机制，要求教职工应当关注可能处于弱势或者特殊地位的学生，发现学生存在被孤立、排挤等情形的应当及时干预，发现学生实施欺凌他人行为的应当及时制止。建立学生欺凌认定和处置机制，要求学校成立

强化支持管理问责

将未成年人的学校保护落到实处，需要支持监督措施的保障。

《规定》对教育部门提出明确要求，要求教育部门及人民检察院、人民法院、公安、司法、民政、应急管理等部门建立协同机制，健全教职工从业禁止人员名单和查询机制；教育部门可以通过政府购买服务的方式为学校提供专业服务，应当指定专门机构或者人员承担学生保护的监督职责，有条件的可以设立学生保护专职监察员。教育部门要建立投诉举报途径、加强考核评估，各级教育督导机构应当将学校学生保护工作情况纳入政府履行教育职责评价和学校督导评估的内容。

佟丽华对《规定》专章规定的“支持与监督”，尤其是提出了专业支持与专业机构问题，表示非常欢迎。“未成年人身心脆弱特殊性决定了相关案件的复杂性。其实很多优秀的校长、辅导员、我和他们接触很多，这些人专业素质非常高，但并不一定具备处理相关案件的经验和知识。所以，从整个社会的角度看，应当加强对学校以及基层教育行政部门开展未成年人学校保护工作的专业支持。”

此外，《规定》还明确了教育部门、学校及教职工不履行责任的具体处理办法，细化和完善法律责任，为下一步加强管理问责提供更为明确的依据。

邓传淮透露，下一步，教育部将指导各地教育部门和学校健全工作机制，加强与人民检察院、人民法院、公安、司法、民政、应急管理等部门以及从事未成年人保护工作的群团组织的沟通协作，建立协同机制，形成工作合力。完善教育内部工作机制，明确专门机构和人员负责未成年人保护工作；加强支持保障，加大经费、人员等方面的投入力度，为学校提供必要的条件，解决实际问题；推动基层试点，教育部将会同有关机构，开展未成年人学校保护工作的试点，给予相应的支持，组织开展培训，以促进地方、学校不断提升未成年人学校保护工作的能力和水平。

新政解读

□ 本报记者 张维

新修订的《中华人民共和国未成年人保护法》6月1日起实施。

同日，教育部部长陈宝生签发了《未成年人学校保护规定》（以下简称《规定》），这是教育部第一次就未成年人保护制定专门规章。

“这是贯彻落实未成年人保护法最有效、最有意义的重大举措，相信《规定》的发布一定会受到家长和孩子们的热烈欢迎。”北京市致诚律师事务所主任、北京青少年法律援助与研究中心主任佟丽华如是说。

建立首问负责制度

未成年人保护法中是以专章的形式对学校保护作出

小事不出分局 大事不出区局 矛盾就地化解

四川“枫桥式”税务打造化解涉税争议一体化平台

□ 本报记者 蔡岩红

前不久，位于四川绵阳安州区的绵阳市圣鼎建筑有限公司，发生一起员工和企业的小纠纷。员工李某在离职时认为公司对自己的工资计算有误，一气之下通过个人所得税App将问题反映到税务部门。安州区税务局收到申诉后，将双方请到“枫桥式”税务分局的“税安”调解工作室，对双方进行了情绪安抚，并对事件进行核实，最终确认公司对员工工资计算并无问题。经调解，双方最终达成和解，妥善化解纠纷。

“枫桥式”税务分局是今年四川省税务局在法治建设上的全新试点。记者近日了解到，4月21日，四川首个“枫桥式”税务分局在绵阳市安州区税务局花菱税务分局正式挂牌运行。截至5月31日，共处理78件税费争议，处理税费问题82个，基层矛盾纠纷化解率达100%，调解满意度达100%。

矛盾纠纷一站式处理

“枫桥式”税务分局是从党史学习教育中汲取出来的，是在党史经验这片“红色地基”上建立起来的，是自治、法治、德治的有机结合，小事不出分局、大事不出区局，矛盾就地化解是分局的办事宗旨。”安州区税务局负责人何杰介绍说，“枫桥式”税务分局旨在用专业、多元、系统化法治服务，打造集化解涉税争议、防范执法风险、优化涉税咨询等功能于一体的平台。

记者了解到，“枫桥式”税务分局设有“税安”工作室，对涉税争议受理和处理的统一“窗口”，提供“一站式”矛盾纠纷处理服务；前端对来自12366热线、政府转办、线上收集、预警机制等渠道的矛盾纠纷进行分类和登记，由“法律后台”通过现场、电话、视频和直播等方式开展争议调解。

“我们在前端配套搭建涉税争议矛盾调解团队，矛盾争议分级分类管理机制以及重点争议和一般争议两个调解小组；‘法律后台’由省市两级联动的公职律师涉税争议咨询调解中心作为保障。”花菱税务分局局长黄建钧介绍了调解工作的保障。

提供咨询援助方案

“枫桥式”税务分局不仅提供源头治理方案，还提供风险预防、防患于未然的咨询援助方案。“法律援助民生”专家门诊办公室，由区税务局法律顾问、公职律师和业务能力等组成，不仅可以为纳税人缴费人提供当面“问诊”的法律援助服务，也可以通过热线、会税直播间等提供在线咨询。

家住花菱白鹤林社区的秦大爷计划将自己的房产过户给孩子，但却为房产赠与的涉税事宜犯起了难。在听说离家不远的花菱税务分局有惠民法律服务后，秦大爷来到“法律援助民生”专家门诊办公室。公职律师了解详情后，化解了秦大爷对房产赠与后人后被弃养的担心。“枫桥式”税务分局建立后，花菱镇白鹤林社区的

网格员蒋琼瑜出入花菱税务分局的次数变多了，而且她还多了一个新身份——“枫桥式”税务分局特邀调解员。

近日，白鹤林社区居民王某在去医院看病过程中，发现医院系统显示其未连续缴纳医保，故医药费无法报销。王某自知医保费一直按时正常缴纳，一气之下跑到税务部门“讨说法”。蒋琼瑜参与了这次调解，在进行多渠道查询后，发现问题出在医保局数据错误上，遂当即联系医保局改正，问题得以解决。王某事后对税务部门的工作竖起大拇指。

“枫桥式”税务分局旨在把矛盾纠纷化解在基层，这与网格员工作属性完全匹配，也与当前法治精神和社区建设要求高度契合。”蒋琼瑜说。四川省税务局政策法规处处长张瑞琰坦陈，“枫桥式”税务分局通过将社区“网格员”、税法遵从度高的纳税人纳入争议调解团队，树立优秀纳税人典型，发挥社会团体的作用等措施，引导纳税人自觉守法、遇事找法、解决问题靠法，以推动筑牢基层税务法治屏障。

部门协作“争议共管”

在特邀调解员名单中，除有网格员、法官、企业会计等也在特邀行列。“枫桥式”税务分局不仅搭建起化解矛盾的法治桥梁，也搭建起部门协作的共治桥梁。

据了解，以建设“枫桥式”税务分局为契机，花菱税务分局与花菱镇政府共同明确10个“争议共管”合作事项，还与当地公安和司法部门建立共治机制。

安州区人民法院法官助理陈刚认为，矛盾调解是法院诉源治理的方面，通过矛盾调解可有效节约司法资源和社会资源，增强民众的获得感、安全感。安州区法院与区税务局已联合开展多起涉税争议调解，以前两部门单独无法解决的矛盾都得到了有效化解。

四川省司法厅副厅长王彬说，“枫桥式”税务分局创建工作作为传承弘扬、创新发展新时代“枫桥经验”融入了税务元素，贡献了税务智慧。

“枫桥式”税务分局的本质是充分尊重理解纳税人，通过有温度的执法达到处罚与教育相结合、政策宣讲与矛盾化解相结合的效果。”中国政法大学教授、中国法学会财税法研究会常务副秘书长董继光认为，“枫桥式”税务分局不是不处罚、轻处罚或者不罚纳税人，而是更高层次的严格执法，是将“数据集成+优质服务+提醒纠错+依法查处”集于一身的执法。

“四川省打造税务版‘枫桥经验’的做法，不仅对于发挥税务工作在提升国家治理能力、治理体系中的关键作用具有重要意义，税务版‘枫桥经验’的实践探索，也为新时代中国特色社会主义法治理论研究的进一步发展提供重要的智识贡献。”四川大学法学院院长、纠纷解决与司法改革研究中心主任左卫民教授说。

记者了解到，如今，四川成都、攀枝花等14个市（州）局的“枫桥式”税务分局试点建设单位相继运行，目前处理涉税争议192件，处理涉税问题213个，基层矛盾纠纷化解率达95.4%，调解满意度达100%。

昆明探索矛盾纠纷化解新途径

本报讯 记者王宇 见习记者陆敏 为做好诉源治理和行政争议化解工作，近日“昆明市行政复议服务中心”“昆明市人民政府诉讼服务中心”在昆明市公共法律服务中心揭牌成立。

揭牌仪式上，昆明市司法局局长刘毅介绍说，面对全市行政复议案件和诉讼案件数量不断增长的形势，市中级人民法院与市司法局在前期调研总结的基础上，积极探索矛盾纠纷化解新途径，成立了上述两“中心”。

两“中心”集接待、立案、阅卷、调解、听证、审理、文书送达、档案管理、备案统计等于一体，设置行政复议接待窗口、调解室、听证室等，配备专业的录音录像设备、视频监控等办案专用设备，实现听证审理全程同步录音录像。



图为青海省西宁市城北区人力资源和社会保障局劳动保障监察执法人员向农民工讲解《保障农民工工资支付条例》及维权知识。

本报记者 徐鹏 本报通讯员 范生栋 摄

慧眼观察

□ 邢斌文

近年来，法治政府评估活动方兴未艾，成为法治实践与学术研究中的热点问题。随着法治政府建设的深入推进，由政府主导的、自上而下的法治政府评估，成为行政机关自我检查、自我完善的重要途径。政府对评估指标种类、权重的设置与考评，有力地推动了法治政府建设从宏观理念、制度层面转型到微观的执行与指标落实层面，更加凸显了法治政府建设的问题导向与实践色彩。随着法治政府评估的常态化、技术化，法治政府评估已经成为政府实现行政自制、加强政府内部管理的重要工具。2019年发布的《中央全面依法治国委员会办公室关于开展法治政府建设示范创建活动的意见》（以下简称《意见》）更是为法治政府评估提供了重要参照。在地方法治政府评估活动中，需要进一步探索和积累经验，从以下五个方面完善评估机制，推进法治政府建设。

第一，加强党的领导，为法治政府评估创造有利

完善评估机制推进法治政府建设

的条件。加强对法治政府评估工作的领导，有利于地方各级政府和政府部门对法治政府评估的意义、目标和功能形成统一认识，统筹协调法治政府评估的关键环节，做好筹备、动员与保障工作，确保评估（特别是政府委托的第三方评估）活动顺利开展，为评估的严谨性、准确性和客观性奠定基础。

第二，选择恰当的评估类型与时机，确保评估活动的充分性与针对性，法治政府评估可以分为综合性评估和专项评估。综合性评估是对法治政府建设进行全面性、系统性、整体性评估；专项评估则围绕法治政府的某一方面或某一领域，进行的针对性评估。地方政府可以根据工作需要合理选择综合性评估和专项评估，根据不同的工作量制定评估计划，分配工作时间，确定评估频率，突出评估的重点问题，确保评估的质量，避免重复评估、低效评估、形式化评估，给各级政府部门造成不必要的工作负担。

第三，根据地方实际，科学合理地制定和调整评

估指标，评估指标及其权重的设置是法治政府评估的核心要素，每一项指标都是依法行政的关键点。目前我国已有数十个地方政府发布了法治政府建设指标体系，《意见》中的“市县法治政府建设示范指标体系”涵盖了依法行政的各个方面，也对地方法治政府评估的指标体系产生了重要的影响。在制定和适用法治政府建设指标体系时，应特别注意的是：一方面，政府应当根据评估类型、政府层级与评估目的，对评估指标的具体内容与权重进行合理调整，保证指标体系繁简得当；重视不同地区、不同部门、不同层级的行政机关在工作实践中依法履职的差异，保证指标体系具有针对性，避免僵化地照搬评估指标与实践脱节。另一方面，在评估过程中，应当做好前期准备与沟通说明工作，确保评估主体和评估对象对各项指标的具体内涵有准确、统一的理解，提高评估对象提交相关材料的准确性、规范性。评估是手段，指标体系是工具，在评估中要随时注意可能出现“唯指标论”“唯数据论”

倾向，确保评估结果的科学性与合理性。

第四，注重循序渐进，激发和保持地方政府参与法治评估的积极性。由政府主导的法治评估既不同于一般的学术研究，也不同于自愿申报的法治政府示范创建，而是在行政机关内部具有强制性的行政自制手段，必须强调行政纪律，确保评估活动的严肃性。同时，法治政府评估的顺利开展也离不开地方各级政府及其部门的主动参与，需要注意通过多种方式激发和保持地方政府参与法治评估的积极性。需要注意的是，各地开展法治政府评估的时间长短不一，步骤不同，对评估结果的认知也会存在差异。一方面，通过开展法治政府建设示范创建活动推进法治评估，以树立典型、考核奖励等方式，能够在一定程度上引导地方政府主动参与和重视法治政府评估。另一方面，应当逐步完善法治政府评估结果的公开机制。政府或第三方评估主体向社会发布法治政府评估结果是公众了解、监督法治政府建设的重要途径，但不同地方

对法治政府评估结果的公开方式、公开程度不同，随着法治政府评估活动的常态化，评估结果的公开也应当逐步走向全面和规范，凸显评估的系统性和严肃性。通过提高评估过程和评估结果的透明度，能够督促政府更加主动和积极地参与评估活动。

第五，完善评估后的总结、整改与推广机制，确保法治评估活动取得实效。法治政府评估的目的在于总结政府依法行政的实践，发现并弥补依法行政的短板，推广成熟、典型的经验，从具体细节上提升政府的法治水平。一方面，应当完善法治政府评估与具体整改工作的联动机制，针对评估中发现的薄弱环节，狠抓落实，避免“以会议传达会议，以文件落实文件”，对重点薄弱环节的整改情况进行跟踪监督，并在后续的评估中着重关注。另一方面，从实践中的问题出发，发掘可复制、可推广的做法和经验，在后续的评估活动中将相关经验的推广和落实也纳入评估检查范围，保证典型经验推广的效果。

法治政府建设是一个系统工程，而法治政府评估则是检验法治建设成效、补齐短板的有效手段。我国的法治政府评估还需要在实践中进一步积累经验，不断提高评估的系统性、针对性，持续助力我国法治政府建设。（作者系吉林大学司法数据应用研究中心研究员）