

全面准确地理解严格执法

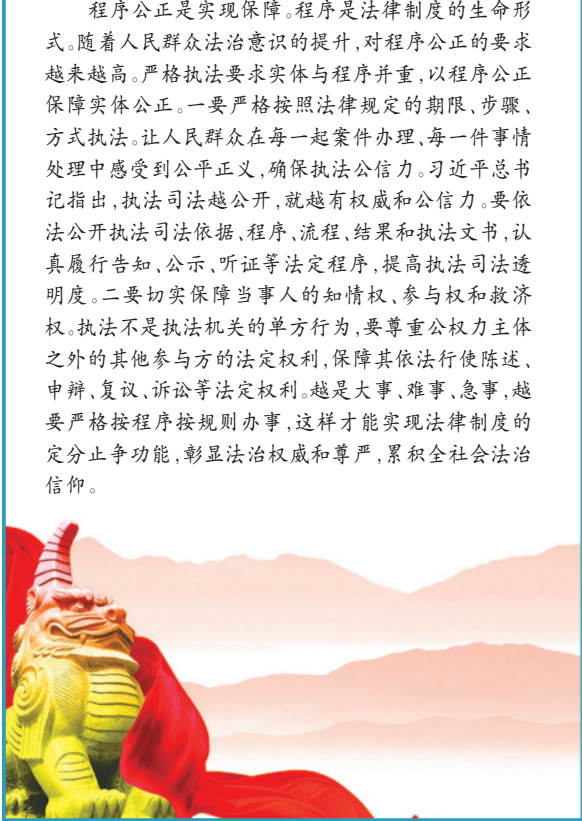
□ 李利军

党的十八大以来,习近平总书记多次强调,必须坚持严格执法,切实维护公共利益、人民权益和社会秩序。中国特色社会主义进入新时代,人民对法治的要求日益增长,对严格执法提出更高要求。

有法必依是基本要求。目前,中国特色社会主义法律体系已经形成,国家和社会事务、经济和文化事业各个方面已经做到有法可依,关键要做到有法必依。有法必依首先是对执法机关的要求。执法权是国家机关行使的权力,更是对国家和人民所负有的责任。要从提升国家治理体系和治理能力现代化的高度,不断强化制度执行意识,严格执行法律法规赋予的每一项职责,把法律从纸面规定转化为具体实践。要转变“重制定、轻实施”的观念,不得将法律制度束之高阁或者搞选择性执法。坚持法律面前人人平等,依法保护所有合法权益,依法处理每个违法行为,确保任何人不得凌驾于法律之上,游离于法律之外。

过罚相当是核心要义。严格执法的精髓在于让违法行为承受与其性质、情节和危害后果相匹配的法律后果,做到不枉不纵。现实生活中出现的很多问题,往往同执法失之于宽、失之于松有很大关系。有的执法行为搞变通、打折扣,致使违法行为得不到及时处理或有力打击。要规范执法行为,将违法行为处理在早、打击在小,防止违法行为滋生蔓延、升级成势。如治理“套路贷”,非法放贷违法行为,要在依法查处非法律行为上下功夫,从源头上予以遏制,对严重违法行为,要依法严肃处理。让违法者付出相应代价,形成有力震慑。严格执法,既要防止罚不及过,又要避免罚重于过。严格执法不等于严厉执法,不能简单理解为对违法行为从严从重处理。适应人民群众对法治要求的不断提升,执法活动不仅要考虑合法性问题,也要考虑合理性问题。为此,执法活动要把握好两项原则:一是比例原则。执法措施要符合执法目的,采取较轻处罚措施可以达到执法目的,不能采取较重措施;在一定范围内采取强制措施可以达到执法目的,不能超范围采取强制措施。在行政手段与刑事手段的适用上,要先选择行政手段,只有行政手段无法达到目的时,才能启动刑事手段。这既是保护当事人合法权益的要求,也是减少社会对立、促进社会和谐的需要。二是包容原则。执法的目的不仅是惩处,更在于教育。要转变“重惩处、轻教育”的执法观念,激活充分运用有关从轻、减轻、免除处罚的法律规定,对轻微违法违规行为为更加重视教育手段,让违法行为体现人文关怀,更好发挥法律的评价引导功能。随着信息技术迅速发展,新业态新事物不断涌现,对创新创业经营活动,执法机关要保持耐心和定力,更多运用柔性方式,实施包容审慎监管。法律法规规章没有明确规定的,不得以任何形式损害公民、法人和其他组织合法权益。

程序公正实现保障。程序是法律制度的生命形式。随着人民群众法治意识的提升,对程序公正的要求越来越高。严格执法要求实体与程序并重,以程序公正保障实体公正。一要严格按照法律规定的期限、步骤、方式执法。让人民群众在每一起案件办理、每一件事情处理中感受到公平正义,确保执法公信力。习近平总书记指出,执法司法越公开,就越有权威和公信力。要依法公开执法司法依据、程序、流程、结果和执法文书,认真履行告知、公示、听证等法定程序,提高执法司法透明度。二要切实保障当事人的知情权、参与权和救济权。执法不是执法机关的单方行为,要尊重公权力主体之外的其他参与方的法定权利,保障其依法行使陈述、申辩、复议、诉讼等法定权利。越是大事、难事、急事,越要严格按照程序按规则办事,这样才能实现法律制度的定分止争功能,彰显法治权威和尊严,累积全社会法治信仰。



家庭教育是教育的开端,关乎未成年人的健康成长和家庭的幸福安宁,也关乎国家发展、民族进步、社会稳定。10月23日,十三届全国人大常委会第三十一次会议表决通过了《中华人民共和国家庭教育促进法》。新法将于2022年1月1日起施行。那么,新出台的家庭教育促进法,有哪些立法初衷和亮点?新法的出台,将会对未来的家庭教育和学校教育带来哪些改变?今天我们特别邀请中国政法大学、西南政法大学和华东政法大学三所高校的相关专家学者畅谈家庭教育促进法,敬请读者关注。

家庭教育促进法:

家事?国事 天下事!



家庭教育促进法的立法思路与主要内容

□ 苑宁宁 (中国政法大学法学院法律职业伦理研究所所长、全国人大家庭教育立法专家顾问)

家庭教育具有双重属性,它既是关乎个人和家庭福祉的私事,也是关乎国家和民族命运、具有公共利益性的社会公共事务。因此,对于家庭教育,既要充分尊重父母或者其他监护人的自主性,最大程度不干涉父母依法实施家庭教育的权利,也要适当体现国家亲权,有效发挥学校、政府和社会依法促进家庭教育的作用,必要时进行干预。在家庭教育中,不同的主体有着不同的角色定位:家庭负责实施,学校、政府和社会负责提供指导、支持和服务,公安司法机关必要时进行干预。可以说,家庭教育促进法就是按照这一思路,全面、准确、科学地体现了家庭教育实施、支持、干预这一递进逻辑。

基于以上思路,家庭教育促进法从三个方面

规定了家庭教育法律关系,由内而外包括三个层面:父母或者其他监护人与未成年人之间构成家庭教育实施法律关系,学校、政府和社会与父母或者其他监护人构成家庭教育支持关系,公安司法机关与父母或者其他监护人构成家庭教育干预关系。

首先,从家庭教育实施来看,规定了父母或者其他监护人的家庭教育责任。父母或者其他监护人不仅应当主动参加家庭教育指导活动,开展家校合作和沟通,而且需要遵循一系列正确的家庭教育内容和方法。按照培养孩子好思想、好品行、好习惯的要求,法律对家庭教育核心内容进行了梳理,强化了道德教育;在方法方面,列举若干可供父母或者其他监护人使用的科学方法,从正面加以引导,特别针对当前家庭教育实施中的一些误区、家庭暴力等热点问题作出回应。

如何实施家庭教育,的确是家庭内部的事情。

法律一方面予以充分尊重父母或者其他监护人实施家庭教育的自主权,也尊重家庭教育内容和方法的多样化。但另一方面,法律完全可以对父母或者其他监护人实施家庭教育作出倡导、引导,告诉父母或者其他监护人怎么教育孩子,怎么更利于保障孩子的健康成长。因此,法律第十六条、第十七条分别列举了家庭教育的内容和方法。需要注意的是,这些规定不是强制父母或者其他监护人必须按照这些内容和方法实施家庭教育,只是提倡依此行事,这本身也是社会立法区别于行政法等其他部门法的一个重要特征。

其次,从家庭教育支持来看,实现家庭教育指导服务有效供给,是当前家庭教育工作中迫切需要加以规范和保障的。法律规定不同主体负有相应的责任和义务:政府从提供公共服务的角度,制定家庭教育指导大纲,编写家庭教育指导读本,线上线下促进覆盖城乡的家庭教育指导服务。学校建立家长学校,定期对未成年学生的父

母或者其他监护人开展家庭教育培训、咨询和辅导。基层群众性自治组织、婚姻登记机关、医疗卫生机构以及其他社会公共机构应当结合自身职能与优势,开展家庭教育指导服务。社会力量可以依法设立非营利性家庭教育指导服务机构,开展家庭教育指导服务活动。

如何保障家庭教育指导服务体系覆盖城乡,是立法者重点考虑的问题。家庭教育指导服务体系是以提升家长教育素质,改善家长教育行为,提高家庭教育的质量,促进未成年人健康发展为目的,以政府为主导,以公共服务阵地和公共财政为基础,以专业技术为支撑,各条块系统充分履行职能,社会力量共同参与,向家庭提供指导和服务的全覆盖、全方位、多层次、多样化的系统。基于这一认识,法律为搭建覆盖城乡的家庭教育指导服务供给,提出了以政府确定的家庭教育指导机构为统筹中心,以辖区内社区家长学校、学校家长学校、社会公共机构和场所以及其他家庭教育指导服务站点为主体,以市场化运作的非营利性家庭教育指导服务机构为补充的体系。

最后,从家庭教育干预来看,父母或者其他监护人家庭教育失职时应承担相应的法律责任。父母或者其他监护人拒不实施家庭教育或者实施家庭教育不当,已经意味着监护履职出现了问题。无论是从保障未成年人健康成长的角度出发,还是从促进家庭建设和社会和谐稳定的角度出发,国家都应当予以必要的干预。居民委员会、村民委员会、妇女联合会、未成年人的父母或者其他监护人所在单位以及中小学、幼儿园等有关密切接触未成年人的单位,发现父母或者其他监护人拒绝、怠于履行家庭教育责任,或者非法阻碍其他监护人实施家庭教育的,应当予以批评教育,劝诫制止;必要时督促其接受家庭教育指导。公安机关、人民检察院、人民法院在办理案件过程中,发现未成年人存在严重不良行为,或者实施犯罪行为,或者未成年人的父母或者其他监护人未正确实施家庭教育侵害未成年人合法权益的,根据情况可以对父母或者其他监护人予以训诫,并可以责令其接受家庭教育指导。

家庭教育促进法压实家长育人“主体责任”

□ 张力 (西南政法大学民商法学院副院长、教授、博士生导师)

家庭教育促进法的出台有望通过压实父母或者其他监护人的育人“主体责任”,改变现今重未成年人学校教育,而相对忽视其家庭教育作用的失衡现状。一方面,家庭教育促进法通过罗列丰富的家庭教育手段形式,引导父母或监护人科学开展家庭教育;另一方面,作为法律,家庭教育促进法也必须满足强力有效地适用需要,将父母或者其他监护人家庭教育“主体责任”最终落实到具有强制力的法律责任上。虽然家庭教育促进法本身对家长在家庭教育履职方面的罚则不多,但在我国民法典中,家庭教育是监护人对未成年人监护责任的核心内容,民法典更是规定监护人不履行监护职责应当承担“法律责任”及其他不利后果,为家庭教育职责延展与丰富体系化法律责任的硬约束。反之,家庭教育促进法也向未成年人监护制度灌注新的价值指引,评价标准与责任形态,成为指引我国民法典中监护制度适用的重要“细则”。

首先,家庭教育促进法明确了父母或者其他监护人育人化人职责的总体目标,原则遵循与良莠判断标准。长期以来,监护人对未成年人的监护履职良莠水平的法律判断与调整,主要集中在对少数严重损害未成年人身心健康的虐待、遗弃等恶劣行为的底线规制上,而对于在底线以上的大多数日常教育行为缺乏有效的法律衡量判断标准与机制。监护人是是否尽到监护责任,在多大程度上尽到监护责任变得缺乏判断,只要不严重到触碰底线,监护人干好干坏一个样,弱化了监护制度对生活中家庭教育大多数的判断力与调整力。现在,家庭教育促进法不仅树立了家庭教育的“立德树人”总体目标,委托了中华民族家庭美德、家风家教及社会主义核心价值观对开展家庭教育的指导意义,更进一步明确了“合格”家庭教育在德育、智育、体育、劳育等方面的全面内容,明确了开展家庭教育的亲子陪伴、父母协力、言传身教、尊重差异、平等交流等合理方式,明确了监护人与教育机构的教育配合义务、父母分居或者离异时的家庭教育义务履行方式,委托他人照护未成年人的家庭教育义务履

行方式等重要问题,从而为未成年人监护职责在家庭教育方面建立了方向明确、体系严密的履职能力与水平的判断标准。这大大强化了未成年人监护制度的适用面与调整力,为监护人选任中的监护能力评价、收养资格审核中的收养能力评估、离婚中适格抚养人的选任等关键环节,有效契合了当事人家庭教育能力与水平考量,从而进一步确保“未成年人利益最大化原则”的具体落实。

其次,家庭教育促进法对家庭教育失职行为建立了层次分明、“软硬兼施”追责体系:一是拒绝、怠于履行家庭教育职责的,由基层群众组织、妇联组织、教育机构等予以批评教育、劝诫制止;二是未成年人存在严重不良行为,实施犯罪行为,由司法机关等对家长予以训诫,责令家长接受家庭教育指导;三是对未成年人实施家暴行为等严重违法行为的,依据民法可撤销监护资格,可依据未成年人保护法、反家庭暴力法、刑法等,给予治安管理处罚、依法追究刑事责任等。这不仅能督促父母或者其他监护人“依法带娃”有法必依,还有效解决了一些监护制度适用中的难

题。例如,未成年人在校学习期间霸凌他人造成伤害,而父母或者其他监护人能否以将未成年人交给学校教育管理为由,主张“监护人尽到监护职责”可以减轻其侵权责任”曾存在争议。根据家庭教育促进法,家长因未成年人的不良行为而受到有关部门“训诫”,已然证明其未尽到家庭教育义务从而未尽到监护责任,不能要求减轻侵权责任,由此强化监护人家庭教育义务的硬约束。

最后,家庭教育促进法完善了“促进”家长履行家庭教育职责的支持保障体系。强化对家长家庭教育失职追责的正当性与可行性前提,是社会上提高家庭教育意识与能力创造了条件。为此,家庭教育促进法明确了政府部门对家庭教育宏观指导服务与财政支持职能,强化了对相关领域政府部门的失职追责;鼓励高校等开展家庭教育人才培养、方法研究;支持教育机构通过家长学校等方式,对监护人开展家庭教育培训、咨询和辅导;巩固国家与教育机构在家庭教育方面的深度合作;支持基层群众组织、婚姻登记机关、医疗卫生机构等社会公共机构结合自身职能开展家庭教育指导服务;鼓励社会力量依法设立非营利性家庭教育指导服务机构,开展家庭教育指导服务活动,等等。最终是促成未成年人监护的外在法治硬约束,与家庭教育循循善诱、润物细无声的德治内核紧密结合,相得益彰。

家庭教育促进法的相关法律问题

□ 孙颖 (华东政法大学法学院民法商法讲师)

1. 为什么要对“家庭教育”专门立法? 在中国,“家庭教育”关乎亿万家庭的日常生活,关乎子孙后代的未来与希望,也是中华文明传承过程中极具文化辨识度的一部分。对这一宏大具体的社会问题进行立法规制,体现了立法者的创新勇气、文化气息和发展智慧。

一点,我就可以担轻一点”的说法并没有。毕竟,对未成年人教育整体而言,“成人”的目标是一致的,教育内容也大同小异。

4. 这部法律给行政部门的“加压”,相关单位感受到了吗? “促进”家庭教育,行政部门有很多事情要做起来。各级政府要指导家庭教育工作,建立家庭教育学校社会协同育人机制;要制定家庭教育工作专项规划,落实相关经费问题;要选编适合当地实际的家庭教育指导读本,组织建立家庭教育指导服务专业队伍,家庭教育指导服务的工作规范和评估规范也要制定起来;家庭教育服务信息要共享,平台得搭建;令多少家庭“鸡飞狗跳”的课业负担问题,监管得加强……“促进”工作多多,各级政府有责任,每个公务员也有责任。这部法律

是首次以立法的形式明确了“良好家风建设,从每个公务员做起”的立法态度。

5. 一线司法工作者长期以来的期待,这部法律回应了吗?

阅人间百态的公、检、法一线司法工作者,办案过程中常常会为未成年人缺失家庭教育扼腕叹息。配合当地政府建立行之有效的联动机制,是很多基层法院、检察院、公安机关不约而同的举措。这部法律不仅对此作出明确肯定,更赋予公安机关、人民检察院、人民法院在办案过程中根据情况对失职父母或者其他监护人予以训诫,责令其接受家庭教育指导的职权。相信通过一线司法者严肃又有温度的司法行为,我们在严守家庭教育底线的时候,还会在社会多个层面产生出“推动重视家庭教育举措落地”的积极立法效果。