法治日报

05 专刊

法治政府

2021年12月10日
星期五

LEGAL DAILY

主编:杨新顺
编辑:侯建斌
美编:李晓军
责校:邓春兰
信箱:jingjibu666@163.com

对严重师德失范者依法依规撤销教师资格实行教育全行业禁入

教育部累计曝光58件典型案例形成长效震慑

热点关注

□ 本报记者 张维

对于师德失范行为,教育部将持续保持高压态势,予以严肃查处与通报。

自2018年11月《新时代高校教师职业行为十项准则》印发后,对违反十项准则的师德违规问题,进行分级公开通报,坚决发现一起、查处一起、通报一起,做到对师德违规问题"零容忍"。截至目前,教育部官网已累计公开曝光违反教师职业行为十项准则的典型案例8批58件。

"我们坚持德法并举,严管与厚爱导向鲜明。"教育部教师工作司副司长黄小华如是说。下一步,这方面的工作力度会继续加大,据黄小华透露,对师德失范行为情节严重、影响恶劣的教师,将依法依规撤销教师资格,清除出教师队伍,实行教育全行业禁入。同时,指导各地各校完善分级通报制度体系,提高警示教育的针对性和实效性。

主动曝光遏制不良风气

近日,有自称上海外国语大学的女学生在网上公开举报该校一名老师,她称老师严某隐瞒已婚已育的事实与她发生不正当关系,并对学校多名女生进行骚扰,随后引发网友关注热潮。

举报当天晚上,上海外国语大学发布公告称,严某的行为已严重违背教师职业道德,影响恶劣。根据国家和学校的相关规定,经研究决定,对严某予以解聘;并按程序报请上级部门批准撤销其教师资格;同时启动党纪政纪处分程序。

同样在近日,南京财经大学一教师也因在网上发表不当言论被处理。中国篮球队员郭艾伦在微博发文称,南京财经大学教师冯某侮辱中国历史,希望学校作出回应。第二天一早,南京财经大学官方微博发布消息称,学校接到举报后,启动调查程序。学校对任何师德失范问题将依法依纪依规,严肃进行责任追究,并给予相应的党纪和行政处分。

如此快速的反应与严厉的查处,是在近年来持续强化教师思想政治和师德师风建设的大背景下展开的。在当事人的自曝与媒体的追踪之外,在教育系统内部,也在以通报典型案例的形式体现"零容忍"的态度,以期形成长效震慑。

如上文所说的高校教师与女学生发生不正当关系类案例,就出现在近日教育部曝光的第八批8起违反教师职业行为十项准则典型案例中。2021年3月,中国矿业大学(北京)教师谢某在婚姻关系存续期间与某在校女学生发生不正当关系。此事的最终处理结果为:给予谢某降低岗位(职称)等级处分,撤销其教师资格,收缴教师资格证书,将其列入教师资格限制库。其所在学院党政主要负责人向学校党委作出检讨,并取消所在学院党政主要负责人当年考核评优资格。

与谢某一同被曝光的失德教师失德行为还有骚扰女学生;为其亲属开设的校外培训机构介绍生源,并参加校外培训机构组织的有偿补课;通过网络联系中介公司对其拟投稿论文进行润色和论文代投;参加学生家长付费的宴请及违规收受礼品问题;在网上发表不当言论;利用职务之便谋取不正当利益等问题。

"教育主管部门主动曝光的方式,有利于维护教师队伍的整体形象,有利于保障受教育者的合法权益,从而抑制教育领域内不良风气的蔓延,为学生提供更加良好的学习、成长环境。"北京外国语大学教授、北京市教育法治研究基地执行主任姚金菊说。

建设师德全员养成体系

严某等人的行为无疑有"顶风作案"的嫌疑。

我国已经全面建立起师德师风建设制度体系。《新时代高校教师职业行为十项准则》明确教师职业行为规范,划定职业行为底线。同时,印发《教育部关于高校教师师德失范行为处理的指导意见》,建立违规行为的受理处理和责任追究机制。

2019年11月,教育部等七部门印发《关于加强和改进新时代师德师风建设的意见》,进一步明确师德师风建设的目标方向、任务举措。

顶层设计中也对师德师风建设予以重点关注。2018年1月,中共中央、国务院印发《全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》,把"提升思想政治素质,全面加强师德师风建设"列为首要任务,作出全面系统部署。2020年12月,教育部等六部门印发《关于加强新时代高校教师队伍建设改革的指导意见》,把"提升教师思想政治素质和师德素养"列为首要目标举措。

2021年,更是特别的一年。今年年初,教育部党组将2021年确定为"高校教师思想政治工作强化年",印发专项工作要点,提出一揽子工作举措。以党史学习教育为主线,开展覆盖全体教师的师德专题教育,引导广大教师不忘立德树人初心,牢记为党育人、为国育才使命。

坚持德法并举,在加强师德师风建设中体现得非常突出。黄小华介绍说,教育部全面加强教师日常教育引导,推进建设师德全员养成体系,不断健全师德教育宣传、考核监督、奖励惩处工作长效机制。突出以德育德,充分发挥典型引领示范和辐射带动作用,连续开展教师中的"时代楷模"以及全国教书育人规模、最美教师、模范教师、优秀教师的评选表彰。同时,严肃师德违规惩处通报,督促各地各校对师德违规问题严肃查处,进行分级公开通报,做到"零容忍"。

推动师德师风建设常态化

值得注意的是,师德师风如今已成为评价教师队伍素质的第一标准。据了解,教育部坚持以此为第一标准,推进构建教师队伍建设新格局。将师德表现作为教师招聘引进、职称评聘、评优奖励、聘期考核、项目申报等首要要求,严格师德考核,强化思想政治素质考察,推动师德师风建设常态化、长效化。

黄小华透露,教育部正在研制《关于完善高校教师思想政治和师德师风建设工作体制机制的指导意见》(以下简称《指导意见》),从体制机制上进一步加强高校教师思想政治和师德师风建设,文件即将印发。着力健全聘用引进、培养培训、评价激励、专业发展、流动退出等管理机制,最大限度激发教师主动性、创造性,进一步引导教师提升业务能力,努力成为政治素质过硬、业务能力精湛、育人水平高超的高素质专业化创新型教师。

下一步,在保持高压态势,加大对违反教师职业行为十项准则问题的查处和通报之外,教育部还将压实主体责任,健全落细落实体制机制。做好《指导意见》的贯彻落实,压实高校二级学院院长和书记的直接责任。建实建强党委教师工作部,理顺党委教师工作部职能和运行机制,形成工作合力。

同时,创新教育方式,持续推出一批教师题材的优秀影视剧,引导广大教师提高政治素养,厚植爱国情怀。另外,充分发挥师德师风建设基地的示范引领作用,建立教师思想政治和师德师风教育常态化培训机制,强化"四史"和国情教育,促进青年教师成长发展。

中国人民大学教育学院教授程方认为,师德问题是一个老问题,必须常抓不懈才能解决,而因此受益的不仅仅是学校和学生,更是整个社会。

证券期货行政执法当事人承诺制度实施办法配套规章公开征求意见

发挥承诺制度及时赔偿投资者损失作用

□ 本报记者 周芬棉

证券期货行政执法当事人承诺这一新型执法方式,即将形成完备法制体系。

11月29日,国务院发布《证券期货行政执法当事人承诺制度实施办法》(以下简称《办法》),以行政法规的形式,确立当事人履行承诺后证券监管部门终止案件调查新型行政执法方式——行政和解。

作为《办法》的配套性规定,证监会同日发布两个规章向社会公开征求意见,即《证券期货行政执法当事人承诺制度实施规定(征求意见稿)》(以下简称《规定》),以及《证券期货行政执法当事人承诺金管理办法(征求意见稿)》(以下简称《承诺金办法》),细化《办法》的原则性规定。

承诺制提高执法效率

行政执法当事人承诺制度,从法律角度分析,是新证券法的一项重要制度安排。

据证监会原官员、国浩(上海)律师事务所资深顾问黄江东博士介绍,在新证券法中的相关条款是第一百七十一条,具体为"国务院证券监督管理机构对涉嫌证券违法的单位或者个人进行调查期间,被调查的当事人书面申请,承诺在国务院证券监督管理机构认可的期限内纠正涉嫌违法行为,赔偿有关投资者损失,消除损害或者不良影响的,国务院证券监督管理机构可以决定中止调查。被调查的当事人履行承诺的,国务院证券监督管理机构可以决定终止调查;被调查的当事人未履行承诺或者有国务院规定的其他情形的,应当恢复调查。具体办法由国务院规定。"

中国政法大学民商法学院教授梅慎实称,从法律层级看,国务院的《办法》是行政法规,其依据的上位法是法律,即证券法,而证监会的《规定》和《承诺金办法》是规章,是进一步具体细化《办法》的配套操作性制度,更好落实证券法要求和确保《办法》的落地实施。

梅慎实认为,提高执法效率是各国证券执法者追求的基本目标,是行政执法有别于传统执法的根本特征之一。证券市场上的违法违规案件一旦形成大要案,不仅执法成本高,损失难以挽回,而且还会快速蔓延,酿成系统性风险。但是,对于监管部门在调查期间,行政相对人主动改正违法行为,消除不良后果,并愿意赔偿当事人损失的,证监会可以考虑采用这种行政和解的新型执法方式,终止调查,无疑大大节约了执法资源,也对投资者有利。

证监会有关负责人解释,行政和解方式为投资者提供了及时有效救济的新途径,更加有利于保护投资者尤其是中小投资者的合法权益;尽快恢复市场秩序,稳定市场预期;有效提高执法效能,化解资本市场执法面临的"查处难"与市场要求"查处快"之间的矛盾;对行政处罚形成有效补充,更好适应复杂的监管形势。

行政和解应用广泛

证券法专家、己任律师事务所合伙人龙非介绍,《办法》出台前,我国已开始尝试这种执法方式。2015年,经国务院批准,证监会在证券期货领域试点行政和解制度,并为此制定《行政和解试点实施办法》,并与财政部共同制定《行政和解金管理暂行办法》,这是证券领域行政和解制度的主要依据。

据黄江东介绍,在这些制度出台后,实践中已有多例。高盛行政和解案、上海司度行政和解案等,通过行政和解及时有效赔偿投资者损失,提高行政执法效能。

黄江东说,在资本市场监管执法领域,行政和解执法模式的应用非常广泛。无论是英美法系的美国、英国及我国香港地区,还是大陆法系的德国及我国台湾地区,均在其行政程序法律中,对行政和解制度作出统一、明确的规定。一些国家和地区的监管机构以行政和解方式处理的案件,甚至已占其全部执法案件的80%以上。资本市场监管执法更多采用行政和解执法模式,不仅符合现代行政法的基本价值取向,而且更加适应资本市场监管的特殊规律要求。

梅慎实说,这一比例在美国资本市场甚至高达90%。从瑞幸咖啡的相关报道可知,瑞幸咖啡最后是和美国证监会和解的,支付1.8亿美元换取后者对其放弃会计欺诈的指控。美国法学会关于证券行政执法和解的权威研究报告甚至认为,执法和解的有效性直接决定了美国证监会的执法整体效率。

其实执法承诺制度并不是资本市场独有。龙非说,2007年反垄断法第四十五条就有关于当事人承诺改正,执法机关中止/终止调查制度的明确规定,并有不少案例。如2019年,市场监管总局就对联想公司涉嫌垄断行为中止调查。但是反垄断法并没有规定承诺金制度,新证券法所规定的承诺金制度是资本市场独有的。

细化完善办理程序

梅慎实说,《办法》明确行政执法当事人承诺制度的内涵和适用原则,规定适用行政执法当事人承诺的基本流程,包括申请、受理、协商、确定承诺金数额并签署承诺认可协议、履行承诺认可协议、中止调查以及终止调查等;以负面清单形式明确了不予受理的情形,以防止制度滥用;明确承诺金的使用和管理方式及监督制约机制等。但这些规定都过于原则,证监会的规章对许多方面进行了细化。

在《办法》规定的负面情形的基础上,《规定》从正面对适用范围作了进一步限定,明确行政执法当事人承诺主要解决:调查取证存在较大困难、法律适用存在较大困难,以及能够更为及时有效地赔付投资者损失,实现监管效能等案件。同时明确承诺办理部门与承诺金测算部门的协调配合,规定投资者赔付机制安排等。

据梅慎实介绍,证监会在操作层面,最务实的是设立独立的行政执法当事人承诺审核委员会,下设办公室,负责组织开展行政执法当事人承诺工作,并受理行政执法当事人承诺申请、签署承诺认可协议、中止或者终止案件调查等重大事项进行集体决策等。

其具体步骤,第一步是根据《规定》进入调查环节,选择可以适用行政执法当事人承诺情形;第二步,开始启动程序。当事人申请行政和解的,应当以纸质和电子两种形式向证监会提交申请材料,包括申请书、营业执照复印件、联系方式等基本资料,以及可能存在的立案告知书或行政处罚事先告知书复印件等;第三步,防止监管部门不作为,明确证监会的调查部门、审理部门自收到书面材料之日起5个工作日内应作出反馈意见,说明是否存在不适用行政和解的情形等;第四步,集体决策。明确证监会决定受理或不予受理的决策程序和时间要求,不予受理的应当说明理由的情形;第五步,明确签署、履行承诺协议的程序要求和承诺金数额的确定因素;最后一步,当事人完全履行承诺认可协议后,办公室向当事人出具终止调查决定书,并在证监会官网发布公告。

当然,对于发现有新违法违规不符合和解程序情形的,证监会可以终止和解,恢复调查。

杭州数字赋能提升执法实效

本报讯 记者**王春** 通讯员**吴攸** "2号网格员,指挥中心呼叫!平台监测到大桥北路附近有商铺店外经营,请立即处置。""2号网格员收到。"

不到5分钟,杭州市临安区昌化镇综合行政执法队工作人员的电脑上弹出了处理结果,临近的执法队员已上门劝导,并拍照上传。

整个事件办理流程与时间节点,在综合行政执法指挥平台上全程留痕显示。昌化综合执法队整合城管、市场监管、交警等执法力量,建立"吹哨人"制度,建立起管控、服务、执法为一体的规范化执法体系。

在萧山,综合行政执法队员有很多"智慧朋友"协同作战:工程车大数据研判系统实现对工程车辆从源头到终端的全流程智能管控,市容AI智治系统通过监控点位对12类市容违法行为进行智能抓拍,垃圾分类智能监管系统实现对全区生活垃圾处置全流程闭环监管,智慧市政绿化管理平台让路灯、井盖、桥梁等"城市部件"变得"聪明"起来。

杭州市综合行政执法局党组成员、副局长孙敏豪说,为了将数字赋能转化执法实效,我们打造"审批-监管-处罚-监督评价"的"大执法"全流程功能闭环,加快构建数字法治系统。通过研究定义内涵,做好核心业务的梳理和需求分析,厘清改革事项清单,以移动端一体化执法办案应用建设为抓手,全面推动综合行政执法领域场景应用迭代提升。

杭州市综合行政执法局党组书记、局长李磊介绍,近年来,杭州综合行政执法局坚持以数字法治改革为引领,以巩固文明规范公正基层队所创建成果为目标,加大"枫桥式"执法中队、"最佳实践中队"培育指导力度,做优做精"星级中队"品牌,推进全市系统队伍正规化、执法规范化建设再上新台阶,为杭州城市治理现代化贡献综合行政执法力量。

率先改革 多元化解 强化监督

南昌行政复议打通服务群众"最后一公里"

行政复议体制改革进行时

□ 本报记者 黄辉

今年8月的一天,家住江西省南昌市高新区昌东镇的七旬老汉樊水根(化名)拿着一沓材料,来到离家不远的昌东镇司法所行政复议代办点寻求帮助。原来,他家的一处老宅被政府相关部门征收,却没有获得相应补偿。

南昌市司法局行政复议工作人员接到代办点的电话后,半个小时内即赶到现场,对其反映的这起长达近10年的征收安置补偿法律关系进行详细分析,并指导代办点工作人员受理此案。

这也是南昌按照《江西省行政复议体制改革实施方案》要求在昌东镇司法所设置的行政复议代办点受理的第一起行政复议案件。像这样的行政复议代办点,仅南昌市本级就设立了12个,分布在全市各开发区、管理局,极大方便群众就近提交行政复议申请,依法维护权益。

江西省司法厅行政复议审理处处长周靖告诉《法治日报》记者,近年来,南昌市按照中央全面依法治国委员会印发的《行政复议体制改革方案》和中共江西省委全面依法治省委员会印发的《江西省行政复议体制改革实施方案》,积极发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势和化解行政争议主渠道作用,对行政争议做到"应收尽收、应调尽调、应纠尽纠、应赔尽赔",认真履行复议工作职责,集中精力化解了一批涉及群众重大切身利益、长期未得到解决的行政争议,并通过率先改革、多元化解、强化监督等一系列体制机制和制度创新,打通行政复议便民为民的"最后一公里"。

一级政府只设一个行政复议机关

据了解,早在2014年8月,南昌市在全省率先开展行政复议体制改革试点,成立由市政府主要领导同志担任主任委员的市政府行政复议委员会。

"委员会集中行使市政府和市政府部门的行政复议权,除海关等实行中央、省垂直领导的行政机关之外,市政府工作部门不再受理行政复议案件。"南昌市司法局行政复议审理与应诉科科长罗林告诉记者,为加强行政复议工作力量,南昌市司法局按照"受审分离"的工作要求,配备了行政复议受理科和审理科,强化了行政复议能力建设,完善了工作机制。

2018年底,南昌市下辖各县、区政府积极推进了行政复议体制改革,从而在市、县两级政府形成了统一的"一级政府只设一个行政复议机关"的工作体制。

"目前,南昌市政府及所属县区政府集中行使所属部门行政复议权,该模式即源于当初的行政复议委员会试点工作。"周靖介绍说,近年来,南昌市积极推进行政复议体制机制创新,助推法治政府建设、构建和谐社会的重要内容落地落实。

一组统计数据充分折射出南昌市行政复议体制改革后,在发挥行政复议化解行政争议主渠道的作用日趋彰显。改革前,南昌市政府年均受理行政复议案件270余件;改革后,案件数量呈大幅增长趋势,年均受理案件460余件。2014年以来,南昌市共审结行政复议案件3723件,其中维持2058件,驳回申请244件,合计占61.8%;变更4件,撤销76件,责令履行62件,确认违法69件,合计占5.7%;调解和解后终止1210件,占32.5%。

完善多元化解行政争议机制

南昌市司法局行政复议审理与应诉科的墙壁上,挂着一面写着"心系百姓,为民排忧"字样的锦旗。它的背后,藏着一个暖心的故事。

在一起治安处罚案件中,南昌市民万某因情绪失控与他人发生肢体冲突,公安机关依据相关规定,对万某作出行政拘留5日的处罚。万某不服,申请行政复议。

案件受理后,考虑到万某本人身患重症且未对对方造成实质性伤害等情节,南昌市司法局邀请江西省人民调解专家熊五根参与调解。

通过释法明理,万某终于认识到自己的行为有悖于法,主动向对方赔礼道歉并取得谅解,行政复议工作人员最终促成案件各方达成调解协议,公安机关将行政拘留5日处罚变更为警告处罚,万某欣然撤回行政复议申请,实现定分止争、案结事了。

"为充分发挥行政复议'联络器'优势,我们通过行政复议这一法定渠道来推进行政争议多元化解机制的建立完善,努力实现行政争议的实质性化解。"罗林告诉记者,今年全市审理的行政复议案件中,以调解和解等形式化解纠纷的占全部案件的44.87%。

"除了整合内力,我们还引入外力,积极推动行政争议实质性化解。"罗林介绍说,南昌市司法局与市法院、市检察院进行诉前调解机制的有益探索,邀请其参与行政复议调解工作,有效地提升行政复议公信力。

运用"两书"强化行政复议监督职能

南昌市东湖区繁荣巷路面较窄,为方便行人和车辆通行,交警部门在此设置了机动车禁停标志。只不过,这个禁停标志悬挂在路旁小区围墙的栅栏上。

一天下午,市民陶先生开车经过繁荣巷并临时停放,被民警贴单处罚。陶先生对道路禁停标志设置方式提出异议,遂提起行政复议。

经审查,《城市道路交通标志和标线设置规范》规定,路侧标志宜与车道中心线垂直或与垂线成一定角度,禁令和指示标志宜为0°至10°,特殊情况下可增大,但最大不应超过45°。而繁荣巷的禁停标志与道路平行,难以有效起到清晰、醒目告知和警示驾驶员作用。

为此,行政复议部门向南昌市交管部门下发行政复议建议书,要求对陶先生的这起交通违法行为处罚进行复核,同时建议交管部门对照国家规范标准要求,统一部署对全市道路上的禁停标志以及其他各类交通标志进行排查整改。

"我们充分发挥行政复议的监督职能,积极运用行政复议意见书、建议书形式,向有关行政机关指出行政执法中存在的问题,并提出规范执法的意见和建议,从源头上规范执法行为,防止同类违法行政行为重复发生。"罗林告诉记者,2018年以来,南昌市司法局共制发行政复议意见书、建议书50余份,涉及土地房屋征收、治安管理、交通管理、劳动保障、市场监督管理、生态环境等重要执法领域。

南昌市司法局四级调研员舒奕斌介绍说,为加大对行政复议意见书、建议书的跟踪落实力度,南昌市把对行政复议"两书"的反馈工作纳入法治政府建设考核工作内容,强化行政机关责任,保障行政复议"两书"件件有回音、事事得落实,形成"办案一个、规范一片"的以点带面效果。

鄂州化解13件涉房历史遗留问题

本报讯 记者**刘志月** 记者从湖北省鄂州市信访局获悉,今年以来,该局大力推动涉房领域历史遗留问题的化解,已协助责任单位化解13件涉房地产项目历史遗留信访事项。截至9月底,鄂州市职能部门已为2.2万余户办证。

鄂州市信访局今年提请市政府下发《关于解决不动产登记历史遗留问题的通知》,出台《鄂州市解决不动产登记历史遗留问题操作规程》,配合职能部门推动房地产领域历史遗留问题的化解。严格落实市、区两级领导干部包保化解重点信访积案制度,对群众反映强烈的涉房信访事项由市、区两级党政领导包保化解。今年,鄂州市、区两级领导共包保信访案件543件,其中市级领导包案54件。截至11月底,鄂州市级领导包保案件已化解41件,剩余13件取得积极进展。

新疆木垒变上访为下访化解信访问题

本报讯 记者**潘从武** 通讯员**崔永忠** **潘晓霞** 今年以来,新疆维吾尔自治区木垒县从源头预防入手,变"上访"为"下访",不断完善大排查、大调解、大化解信访工作格局,一批信访问题在基层得到有效化解和处理,有效地维护了正常的信访秩序和社会稳定。

该县探索开展"联席办吹哨、职能部门报到,合力解决纠纷"的上下联动、齐抓共管信访工作格局。建立县级信访部门、乡镇定期派人到村(社区)巡回接访制度,把信访服务送到群众的家门口。

该县86名村(社区)信访信息员主动承担起调解员的职责,及时解决好群众身边的小矛盾。开展各类社会矛盾纠纷大排查大化解,把着力点放在源头预防和前端化解上,做到重点问题排查不漏项,重点人员排查不漏人,重点时段排查不放松。