上海行政机关、法院、检察院共同签署《行政规范性文件审查衔接工作机制的意见》

三方合力让"红头文件"更为民

□法治报记者 徐慧

近日,市法治政府建设工作领导小组办公室会同市高级人民法院、市人民检察院共同签署"行政规范性文件审查衔接工作机制的意见"。据了解,此次由行政机关、法院、检察院三方共同建立规范性文件审查衔接工作机制,在全国还是首创。这一"意见"的签署意味着对于老百姓关心的"红头文件"的备案审查将更为严格。

全市开展规范性文件全面清理

长期以来,政府行政部门的工作都有赖于 行政规范性文件的规定,老百姓要到行政部门 办事也需要依照行政规范性文件。一旦行政规 范性文件的内容与法律法规有出人,甚至产生 冲突,对于办事的老百姓而言将会徒增麻烦, 甚至合法权益受损。

对此,党的十八届四中全会要求,把所有 规范性文件纳入备案审查范围,党的十九大提 出深化依法治国实践,推进合宪性审查工作; 而新《行政诉讼法》确立了规范性文件附带审 查制度以及特定领域行政公益诉讼制度。

据了解,2015年以来,全市法院共审查规 范性文件 67件,涉及拆除违法建筑、社保待 遇、社会救助、房屋征收补偿等多个行政执法 领域。

2017年,根据国家要求,全市开展了规范性文件全面清理。各级行政机关共清理 5104件文件,其中继续有效 3877件,修改 278件,决定废止 425件,宣布失效 485件,其他情形39件。

此次"意见"的签署其实也早有伏笔,市 政府法制办与市高院已经有过相关合作,在解 决规范性文件制定及审查方面的突出问题,以及全面提升规范性文件质量方面取得了很好的效果。"这次签署意见不仅是将以往的经验通过建立工作机制的方式固化下来,更有新领域和新内容的尝试。"市政府法制办法律事务协调处钱焰青处长在接受采访时介绍:"与检察院的合作就是新的尝试。行政机关、法院、检察院期待在法律层面各尽其职,在机制层面形成合力。"

市检察院检察长张本才在签署"意见"后表示,"签署'意见'是深入贯彻落实十九大精神的一项很有创新意义的举措,对于提升政府规范性文件质量、保障人民群众合法权利以及推动营造一流法治环境,都具有极为重要的意义。"。

另一方面,通过不同部门、不同层级之间 紧密高效的工作衔接,形成司法审查与行政监 督的合力,共同推进依法行政,推动严格司 法,也有利于优化制度供给,提升制度环境软 实力,保障人民群众的合法权益,打造营商环 境新高地。"长江学者"、著名行政法学者叶 必丰教授认为,规范性文件审查衔接工作机制 是实施《行政诉讼法》等法律的重要举措,探 索了"一府两院"在不同层级上的分工合作, 丰富了分工合作机制,属于创新发展,对全国 都有重要的可复制意义,为依法治国统一领导 工作提供了上海智慧和地方经验。

双向征询解决疑难"红头文件"

市政府某部门曾经制定居住证积分管理文件,对居住证持证人需提交的与积分指标项目相对应的材料作了明确。其中,对于持证人在外省市工作期间获得的有关资格证书,明确需通过本市的相关部门核验,才视同在本市获

得。

在该文件报送备案审查过程中,关于在外省市获取的国家职业资格须经本市重新核验的要求是否妥当,引发了争议。为慎重起见,市政府法制办就此问题召开了专家咨询会,听取法院、律师事务所、高校等单位有关专家的意见。专家们研讨后提出,上述规定可能产生本市不认可外省市依法颁发的资格证书法律效力的歧义,进而引发法律纠纷。

最终,文件制定机关接受了这一意见,对 该文件作了修改,有效防范了潜在的法律风 险。

经过多次对于疑难"红头文件"联合把关的有效尝试,"意见征询机制"在此次《意见》中被固化下来,行政机关在文件制定或文件备案审查过程中,就特定规范性文件听取法院、检察院意见。

另一方面, 法院、检察院在规范性文件引 发诉讼后, 也可就涉诉规范性文件征询政府法 制机构意见。

"这种意见征询是双向的,当遇到疑难、复杂、新类型的有讨论价值的规范性文件时,不仅是我们在备案审查的过程中可以向法院、检察院征询意见和建议,在规范性文件涉诉时,法院和检察院也可以就此向该规范性文件的上级备案审查机构,也就是市、区两级政府,征询意见。"钱焰青介绍,"我们法自政办会提供当时备案审查的相关意见,如果该文件的制定机关应该及时向法院、检察院提供公文件的制定机关应该及时向法院、检察院提供会在审理案件时能掌握更为全面的信息,更好地理案件时能掌握更为全面的信息,更好地理解制定文件的本意,从而便于案件的综合考量。"

徐汇法院副院长做客 《法院院长在线》

与市民共话认罪 认罚从宽制度

□记者 季张颖 通讯员 马超

本报讯 近日,徐汇区人民法院副院长徐世亮作为特邀嘉宾,参加了上海市高级人民法院与上海人民广播电台合作推出的《法眼看天下》特别节目——《法院院长在线》直播访谈,以"认罪认罚下的严与宽"为主题,与主持人和听众进行了互动和交流。

节目中,徐世亮从认罪认罚从宽制度在上海的试点切人,介绍了该项制度的含义、出台的背景和意义,详细解释了该项制度对被告人改过自新、弥补被害人损失、缓解案多人少压力的突出作用,并结合徐汇法院的实践展现了该项制度的具体落实情况。

徐汇法院刑庭副庭长朱锡伟结合 自身的审判经历,以生动的案例为补充,向广大听众讲解了认罪认罚从宽 制度在基层法院的实际运用和取得的 成效。

直播现场,两位嘉宾还就该项制 度与自首、坦白的区别,如何保护被 害人、被告人的权利等问题,回答了 网友和听众的在线提问。节目播出 后,社会反响良好。

对犯过错的女教师该不该穷追猛打?

教师在学校之外 可以"任性"吗?

据媒体报道,教育部门之所以认定缪某不存在师德问题,是因为"学校和教育局未接到家长和学生对其有选师德规范等方面的投诉,其未涉及《中小学教师选及职业道德行为处理办法》所规定的相关问题"。实际上,依照相关规定,目前对于师德的评定,还限于校内范畴。无论是教育部的中小学"10类行为"还是高校"7条红线",都甚少涉及教师校外的"任性",尚缺乏明确的处理依据。

可救师又是个很特殊的职业。"学高为师,身正为花",这要求教师时时刻刻处处为人师表。尤其是在遵纪守法、遵守社会公德。 诚实守信方面起到表单作用。很明显,教师在 校外的一言一行,都难免受到社会的格外关 注。就像迎期安徽合肥站女教师罗菜"担高快 事件"爆出后,师德问题被频频提及。客观地 说、缪菜和罗菜分别在医院和高快站里的不当 言行,对教师形象的伤害是毋庸置疑的。事实 上、缪菜因此丢掉了一年之后有望落户上海的 机会,而罗菜则被所在学校停职检查。

应该说,对于教师在校外的"任性",同友 更希望将其的入师德考核范畴,起码也应该作 为参考项。事实上,一些地方有意把交通违法行 为与求职、职称评定挂钩。一次不文明的驾车行 为,影响一次职称评定 可以接受,但永远都影响,恐怕就没几个人答应了。师德理当"一票否 决",但"一票否决"如果等同于"终身否决",就 有些过于残酷。犯了借当就要付出相应代价, 同时也要给人有改正借误的机会。惩罚应当有 度,如果再犯错,"终身否决" 也不迟。 近日,上海一中学教师缪某在高级教师资格评审公示期间受到质疑, 缪某曾于 2015 年在医院与医生发生肢体冲突,将医生打至骨折尿失禁; 2016 年 10 月,其想申报落户,却遭网友举报,最终"因个人原因,自愿 撤销"落户申请;近日,高级教师资格评审公示,其又被网友揪出,并对 其师德提出非议。面对质疑,闵行区教育局 12 日作出回应,认为该教师 不存在师德问题。

该不该盯住犯错者的"污点"不放?

这名教师当初对医生的行为,的确 有选其为人师表,行为世范的教师职业 形象。但对其穷造锰打、一棍子打死又 是否会平?

不能否认,教师的职业特点、决定 了其应以超出常人的标准要求自己,至 少不该发挥负面示范。这也是一旦有不 遵守公共秩序、践踏规则等行为发生在 教师、公职人员等特定群体中时,会引起 一致谴责的主要原因。那么在这些职业 承载着较高的公众期许的背景下,在岗位、职称、奖励等评审中,就应考虑这些 因素,在一定时期内对有违社会公德、违 法乱纪者"一果否决",避免出现"业务上 的巨人如是道德上的矮子"现象。

但在现代社会,对任何一个犯错者的惩戒都应遵循"罚这相当"原则,不能无原则地"翻田账",否则有违文明社会和法治社会的初衷。即便对于犯罪者,在刑满释故后也享有不受歧视的权利,在就业方面不受不合理的、没有法律依据的区别对待,政府和社会还应承

担帮扶其走上正常生活的责任。此外, 对于老赖,相关"黑名单"也只保存5 年。

值得注意的是,根据刑法修正案 (九), 对利用职业侵利实施犯罪, 成者 实施选背职业要求的特定义务的犯罪被 判处刑罚的, 其从业限制期限最长也不 得超过5年。反观"医阀"救师事件, 其并没有利用救师身份, 也没有利用救 师的影响力实施"医阀"行为。因此, 在评先评优、职务晋升等方面, 不宜一 味盯住犯借者的"污点"不故, 漠视其 职业方面的能力和贡献。

俗话说,人非圣贤,欺跪无过。除 现行法律已经规定的从业限制外,有必 要对其他犯借行为设置合理的考验期成 冷却期。当犯借者履行赔偿义务、受到 处罚之后,再经这2到3年或适当期 限,就应消除这些"不充彩"记录,让 其享有一个正常从业者应有的权利。这 才是一个支明社会对待犯借者乃至"前 科者"的应有态度。

围观公共事件 少一点职业标签

确实会有一些职业,所受到的社会道德期待相 对更高。但是,很多事件中的当事人对规则和道德 的突破,其实更多的是普通人都必须遵循的底线, 他们也并非是以职业身份介入事件。那么,将公具 道德与职业道德混为一波,并且指向对整个群体的 定论,其实有失公允。

稅以該事件为例,在事件的關環和传播中,这于 突出当事人的职业,显然容易造成误传,可能带来对 教师职业的污名化,不可不察。更关键的是,任何职 业被污名化的后果,都需要整个社会来承担。

就在最近,一场大范围流感让几科医生组缺问 超再次受到关注。剑析原因,几科医生风险高、受尊 重程度不足成为答案之一。类似的不少职业,因与社 会之间的"互信"程度降低,也都显现了不同程度的 副作用。其中,不当的形象联想或租暴的职业标签令 你分职业承受了不必要的形象伤害应是事实。

这些年在舆论场中相对承受更多污名化的职业,如教师、警察、城管、医生,他们背后所对应的教育、法治、医疗等问题,恰恰契合了当前社会和时代的主要焦虑。一方面,这类职业在公共事件的传播中更易被提炼出标签,另一方面。在"很层及岛"的公共情绪驱动下,社会的菜些权利焦虑在灾发性事件中被致大,从而转嫁到具体的当事人并由此上升到对整个职业的"负面"联想。

没有哪个人能为整个行业代言, 将个人的不当 表现上升到对职业群体的"定性", 并形成对整个 行业的污名实则非常不利。因为在这种标签思维 下, 职业角色与公民角色形成了错位, 作为公民的 道德要求在职业标签的掩盖下隐身了, 不仅容易构 成对群体的误信, 也不利于社会公民意识的激活, 事件的普遍性报调和公典意义反被稀释和压缩。

(未官 整理)