

发挥好基层立法联系点『直通车』作用

□ 徐 集

定位、设点布局、运行机制、保障措施等方面，各地做法不一、质量有别，部分人大代表的积极性没有充分发挥，工作机制有待完善，这在一定程度上制约了基层立法联系点制度的功能发挥和价值实现。

新征程上，建设好基层立法联系点，发挥好基层立法联系点的民主立法“直通车”作用，就要在党和人民之间架起畅通民情民意心灵的“连心桥”，扮演好联络者、信息提供者和宣传者的角色，努力使制定出台的每一部法律都满载民意民智。

持续畅通民意表达的渠道。发展全过程人民民主不仅需要完整的制度程序，而且需要完整的参与实践。新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作，必须保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权，畅通社情民意表达和反映渠道，使人大在立法工作各环节都能够听到来自人民的声音。一是持续优化联系点的布局，增强区域和行业领域的覆盖性，把人民群众的诉求、呼声“原汁原味”地反映上来，使所获取意见建议具有广泛性、多样性的同时还有针对性、科学性和有效性，确保立法建立在坚实的民意基础之上，让立法真正做到“民有所呼、法有所应”。二是充分发挥人大代表、立法联络员、信息采集员作用，结合实际扩大信息采集点、联系单位、支持单位等数量，扩展“神经末梢”，打造便捷高效的收集群众意见建议联系网。三是依托网络赋能拓宽意见征询渠道，提升人民群众参与立法的便捷化、智能化水平。

不断拓展基层立法联系点功能。基层立法联系点的基本功能定位是立法征询意见工作，这是建立实行这一制度的初衷。实践中，联系点的功能已经得到较大拓展，在推动立法工作、普法宣传、基层治理等方面都产生了积极影响。基层立法联系点作为基层参与立法活动的重要载体，面临着如何与现行民主立法制度相契合、如何融入公众参与政策制定和讨论机制、如何助力社会治理等问题。一方面，强化与既有制度的衔接配合，利用现代信息技术手段，提升数据收集、整理、分析能力，提高信息处理速度和准确性，探索建立民意信息的优先级分类制度，确保关键信息得到优先处理，提高对意见建议的响应能力。另一方面，优化协调机制，构建信息交互畅通、资源高效共享、成果有效集成的综合性工作平台，注重关心人民群众在立法征询意见中关切的急难愁盼问题，属于立法应当规制的，就汇总上报；属于地方治理范畴的，就及时转交有关方面推动解决，增强群众对联系点工作的信任感。

发挥窗口作用，讲好中国民主故事。文明的繁盛、人类的进步，离不开开放包容、求同存异，离不开交流对话、互学互鉴。中国的民主政治是中国故事的重要组成部分，也是让世界认识中国、了解中国、理解中国的重要环节。基层立法联系点作为我国发展全过程人民民主的特色资源，生动真实地表现了人民当家作主。随着基层立法联系点建设的推进和作用发挥，基层立法联系点已经成为外界观察、理解我国全过程人民民主的窗口。今年4月，来自36个国家的驻华外交使节走进全国人大常委会法工委北京朝阳基层立法联系点南磨房乡立法联络站参观访问，并与多位人大代表座谈交流，了解人民代表大会制度及全过程人民民主的基层实践。发生在基层立法联系点中接地气的、充满温度的日常，正让越来越多的人真正读懂中国民主故事，也为其他国家提供了可分享借鉴的中国经验。积极发挥基层立法联系点对外交流功能，应随着实践的进展和理论的创新，不断丰富全过程人民民主生动实践的故事素材，采用多种形式，进一步讲好中国立法故事、人大故事、民主故事，更加充分、更加鲜明地展现中国故事及其背后的思想力量和精神力量，推动各国在相互尊重、平等相待基础上就民主问题进行交流对话，向国际社会展示真实、立体、全面的中国形象。

准确理解和运用教育惩戒权

□ 任海涛

的”可以进一步拆分为两个方面：一是教育管理目的，二是预防未成年人犯罪的目的。教育管理目的着眼于维护正常的教学、管理秩序，通过适当的教育惩戒措施，促使学生在日常学习和生活中自觉遵守规章制度，保障学校、教师能够顺利完成教育任务。预防未成年人犯罪目的着眼于未成年人的认知和行为的改变，通过对未成年人的违规违纪行为进行矫治和引导，减少其不良行为的发生，降低未成年人实施犯罪行为的可能性。非基于上述教育目的的行为不在惩戒范围内。

行使教育惩戒权不能脱离法律框架，要遵循法治原则，做到程序正当、客观公正。根据我国现有法律法规，大致可以将教育惩戒的举措划分为三种：警告性惩戒、劳动性惩戒、剥夺权利性惩戒。警告性惩戒是指通过对学生施加心理压力，促使其意识到自身的不当行为并加以改正。具体措施包括口头警告、书面警告等，如《规则》规定的点名批评、责令赔礼道歉、做口头或者书面检讨、课后教导等。劳动性惩戒是指给学生增加额外任务，让学生在劳动过程中反思并改正错误，如“适当增加额外的教学或者班级公益服务任务”“承担校内公益服务任务”。剥夺权利性惩戒则会涉及剥夺学生参与教育教学活动等相关权利，如限制学生参加集体活动，给予学生不超过一周的停课、停学，对于严重违纪、屡教不改的学生，高中阶段可以开除其学籍；存在《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》中规定的“严重不良行为”的学生，可将其转入专门学校进行教育矫治。在这些措施中，有的情形规定得比较明确、便于施行。但也存在部分内涵不清或是难以施行的，如训导、训诫、教导、管教等，现有法律法规对其内涵和形式都没有作出明确规定，给学校和教师留下了较大的选择和裁量空间，在实施过程中可能产生漏洞或出现解释不清的问题，甚至存在滥用惩戒权的可能。对此，需要进一步明确教育惩戒的触发情形和具体

措施，详细规定在哪些具体情形下，教师可以对应实施哪种类型、幅度的惩戒，以压缩自由裁量空间，给教师实施教育惩戒提供操作性更强的依据和指南。

行使教育惩戒权决不是实施体罚或变相体罚，要遵循过罚相当原则，把握好教育惩戒的尺度。从教育惩戒的结果来看，学校和教师通过对学生施加适度的压力，帮助学生反思自己的错误行为，进而纠正不当的举动。但这种给予学生的压力必须是合理、适度的，决不是体罚、变相体罚。《中华人民共和国未成年人保护法》明确规定，学校、幼儿园的教职员工应当尊重未成年人人格尊严，不得对未成年人实施体罚、变相体罚或者其他侮辱人格尊严的行为。《中华人民共和国义务教育法》规定，教师应当尊重学生的人格，不得歧视学生，不得对学生实施体罚、变相体罚或者其他侮辱人格尊严的行为，不得侵犯学生合法权益。根据《中华人民共和国教师法》的规定，教师体罚学生，经教育不改的，或者品行不良、侮辱学生，影响恶劣的，由所在学校、其他教育机构或者教育行政部门给予行政处分或者解聘，情节严重，构成犯罪的，依法追究刑事责任。具体而言，教师不得实施击打、刺扎等直接造成学生身体痛苦的体罚，不得实施超过正常限度的罚站、强迫学生反复抄写或做不适当作、刻意孤立学生等间接形式的变相体罚，同时，在教育惩戒中禁止一切侵害学生人格尊严的行为，不得辱骂或以歧视性、侮辱性的言行侵犯学生的人格尊严，也不得因为个别学生的违规行为而惩罚全体学生。

教育惩戒权不能随意行使，有三个前提必不可少。第一，学生存在违规违纪行为。实施教育惩戒，需要学生的违规违纪行为满足《规则》列举的情形，或者学生存在《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》第二十八条规定的“不良行为”、第三十八条规定的“严重不良行为”。不得因为学生未参与教育教学、管理无关的

活动而实施惩戒。第二，学校、教师应当在教学和管理过程中进行惩戒，不得脱离教育情景任意实施惩戒。例如，教师不得在放学后、学生已经离开课堂或校园时，基于之前在校的表现突然对学生实施惩戒，或者因为个人情绪在公共场合训斥学生。第三，教育惩戒在“确有必要”时才能实施，惩戒应是对违规违纪进行矫治的最恰当手段。教师必须结合学生的违纪行为、主观意图等要素进行判断，尽力避免实施不必要的惩戒。例如，教师已经明确布置了作业或学习任务，学生故意选择忽视或拒绝完成，而不是因为客观能力、时间管理等因素未完成，这就是“故意不完成教学任务”。根据规定，教师应当首先予以制止、进行教育引导，上述手段均无法实现矫治效果时，才能实施教育惩戒。

真正发挥好教育惩戒权的作用，仅靠教师一方是远远不够的。一方面，积极推动相关实施细则和配套性文件的出台，进一步完善教育惩戒的规范体系，明确教育惩戒权的行使原则、情形、措施、程序、责任与救济等事项，让学校和教师会用、敢用、慎用教育惩戒措施。各地应结合实际制定实施细则，进一步为行使惩戒权划出“禁区”“红线”，或者指导学校构建符合本校情况的合理教育惩戒校规制度，建立健全相应的评估与反馈机制，使学校在实施教育惩戒的过程中重视规范化与人性化的结合，为学生创造一个更加积极、健康的成长环境。另一方面，教育惩戒权的正确行使，离不开家长和社会的理解与支持。应当重视家长与学校在惩戒问题上的沟通与联动，让家长和社会理解、支持、配合学校和教师的教育管理，共同实现立德树人的目标。



唐律的慎刑思想及其传承

□ 王立民

唐律对“疑”的解释是：“虚实之证等，是非之理均；或事涉疑似，傍无证见；或傍有闻证，事非疑似之类。”唐律认为，在这种情况下，司法官“处断难明”，只能“依所疑之罪，用赎法收赎”。即用“赎”来结案，只处以赎金，而不再用唐律规定的“五刑”，即笞、杖、徒、流、死来处罚，以此来防止无辜者被适用实刑的情况出现。第二，谨慎适用死刑的思想。死刑不同于其他刑罚，是一种生命刑，慎杀是慎刑的集中表现，“死者不可再生，用法务在宽简”。就古代慎刑的制度设计及其实践而言，死刑复奏制度是最典型的体现之一。唐律谨慎对待死刑，认为需要设置特殊程序，加以严格控制，这个程序就是“三复奏”程序。即在已被判定为死刑的情形下，在行刑前，还须经皇帝的三次批准后才能执行死刑。“奏画已讫，应行刑者，皆三覆奏讫，然始下决。”这一程序为其他刑罚的执行所不具备，专门针对死刑而设置，以体现对死刑的谨慎态度。唐代以后，历代也建立了严格的死刑复奏制度。

在司法官的责任方面，强调要追究司法官的错判责任。审慎用刑，离不开谨慎之人，有良善之执法法，才能更好实现司法公平。唐朝的司法主体是司法官。为了增强司法官的责任，避免错判，唐律规定必须追究司法官错判的责任，认为错判有多种表现，其中包括“或虚立证据，或妄构异端，舍法用情，锻炼成罪”。对于错判的司法官，需要以“出入人罪”的罪名，追究其刑事责任。唐律通过加强司法官责任的规制，来提高他们

依法断狱、秉公履职的自觉性，提升司法官敬慎之心，进而保障慎刑的实现。

慎刑思想在我国其他朝代的法律实践中也有体现，但唐律具有突出的代表性。其中的原因主要在于，首先，唐律的法律思想是与制度融为一体的。唐律主要由律文与“疏议”两大部分组成。律文以规定各种制度为重。“疏议”则以解释、补充律文为己任，其中大量阐发唐律的各种思想，是展现慎刑思想的重要平台，这就使唐律的慎刑思想得以同相关制度融为一体。我们看到，唐律慎刑思想的背后几乎都有相关制度的身影。例如，严格依法断狱思想与断罪须具引律令格式制度、不可辄引制敕断罪制度联系在一起。唐律规定，违反这两项制度的司法官都要被处以刑罚。“诸断罪皆须具引律、令、格、式正文，违者笞三十”，“诸制敕断罪，临时处分，不为永格者，不得引为后比。若辄引，致罪有出入者，以故失论。”其次，唐律中的慎刑思想展示得更为全面。这得益于唐律的完善性。它集以往刑事立法之大成，完善了律典的内容，并以“疏议”对律文进行了解释与补充。最后，唐律的慎刑思想与唐朝执政者的法律思想是保持一致的。唐律发布于贞观十一年（公元637年），正是唐太宗执政时期。他对慎刑高度重视，也有多次阐述。他要求司法官严格依法断狱，不可随意援引律文，决不可“若欲出罪即引轻条，若欲入罪即引重条”。他对适用死刑持十分谨慎态度，指出死刑案件要大臣们集议，避免冤案。在贞观元年（公元627年）时说：“自今

以后，大辟罪，皆令中书、门下四品以上及尚书九卿议之，庶免冤滥。”唐太宗的这些慎刑思想被唐律所吸纳。

唐律的慎刑思想作为中华优秀传统文化法律文化的重要组成部分，蕴含了人道主义的精神、公平正义的理念，虽然距今已有千余年时间，但仍具有当代价值，可以经过转化与发展，成为中国特色社会主义法治文化的重要元素，焕发出新的生命力。例如，新中国成立以后，我国应对犯罪，从“镇压和宽大相结合”到“惩办与宽大相结合”，再到宽严相济的刑事政策、依法少捕慎诉慎押的工作要求等，实质上都体现了对传统法律文化中慎刑思想的传承。又如，死刑复核程序具有纠正错误死刑判决的功能，2006年，最高人民法院公布《关于统一行使死刑案件核准权有关问题的决定》，废止以往授权高级人民法院和解放军军事法院核准部分死刑案件的做法，将死刑复核权完全收归最高人民法院，这与历史上慎用死刑的传统观念相符，更是尊重和保障人权、追求程序正义的体现。这些举措在缓和社会矛盾，维护公平正义方面发挥了重要作用。我们今天传承慎刑思想，应当结合时代发展，把握其核心内涵，不断推陈出新，在制度完善、司法实践等方面更科学、更合理地融入慎刑思想。

