

行查询。通过查询或者其他方式发现其工作人员具有上述行为的,应当及时解聘”。

但司法实践中对上述法律规定的理解还有待进一步统一,判决和执行中还有一定的分歧。例如,有的法院在判决中,并没有明确判处从业禁止,而需要用人单位查询并“自行判断”,这可能导致有的用人单位不严格执行;还有的法院把本该终身禁止从事密切接触未成年人的工作,判决为一定期限禁止从业,这就可能让不该从事有关工作的人员再次进入这一行业。因此,有必要结合执法司法实践反映的情况,明确相关法律法规在从业禁止中的适用、统一裁判规则。《意见》明确了对犯罪的教职员工判决从业禁止的具体规则,旨在尽可能消除用人单位弹性执行的空间。《意见》规定,教职员工实施性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等犯罪的,人民法院应当依照未成年人保护法第62条的规定,判决禁止其从事密切接触未成年人的工作,即终身不得从事密切接触未成年人的工作。如此判决,既能够让被告人明确知晓自己被禁业的范围,也能够让用人单位更好落实入职查询义务,还能够起到监督和警示作用。

明确从业禁止制度适用的范围。《意见》明确了“教职员工”的界限范围,即“在学校、幼儿园等教育机构工作的教师、教育教学辅助人员、行政人员、勤杂人员、安保人员,以及校外培训机构的相关工作人员”。对于教职员工以外的其他主体,《意见》也作出了规定:实施性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪的教职员工,终身不得从事密切接触未成年人的工作。《意见》为法院判决“终身禁业”提供了法律支撑,为切实保护未成年人提供了强有力的司法保障。

近年来,我国教师队伍整体素质的提高有目共睹,涌现出一大批受人尊敬、爱戴的好老师。但教师队伍数量庞大,也出现了打破道德底线、突破法律禁区 的个例,其违法犯罪行为严重损害了教师形象,恶化了师生关系、家校关系,破坏了教育生态。针对未成年人的犯罪存在熟人作案比例高、再犯罪率高、受害主体自我防范能力受限等明显特征,而教职员工及未成年人教育场所更成为犯罪高发的重点人群和主要场所。因此,未成年人教育用人单位必须始终将品行师德作为聘用考核的关键标准,任何具备密切接触未成年人工作便利的教职员工都必须严守师德师风底线,对违法犯罪行为保持严肃态度和必要警觉,最大限度地降低未成年人遭受受害的风险。

统一适用从业禁止制度的裁判尺度。2015年,刑法修正案(九)规定了从业禁止制度,即对于利用职业便利实施犯罪,或者实施违背职业要求的特定义务的犯罪被判处刑罚的,人民法院可以根据犯罪情况和预防再犯罪的需要,判决禁止其从事相关职业,期限为3年至5年。法律、行政法规另有禁止或限制性规定的,从其规定。此外,为了强化对未成年人保护,2020年修订的未成年人保护法新增了第62条,针对密切接触未成年人的工作规定了终身禁业制度,明确“密切接触未成年人的单位招聘工作人员时,应当向公安机关、人民检察院查询应聘者是否具有性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪记录;发现其具有前述行为记录的,不得录用”,“密切接触未成年人的单位应当每年定期对工作人员是否具有上述违法犯罪记录进

评价教师队伍素质的第一标准是师德师风,要将害群之马清除出教师队伍,并依法进行惩处,对侵害学生的行为必须“零容忍”。2022年11月11日,最高人民法院会同最高人民检察院、教育部发布《关于落实从业禁止制度的意见》(以下简称《意见》),其中规定,实施性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等犯罪的教职员工,终身不得从事密切接触未成年人的工作。《意见》为法院判决“终身禁业”提供了法律支撑,为切实保护未成年人提供了强有力的司法保障。

近年来,我国教师队伍整体素质的提高有目共睹,涌现出一大批受人尊敬、爱戴的好老师。但教师队伍数量庞大,也出现了打破道德底线、突破法律禁区的个例,其违法犯罪行为严重损害了教师形象,恶化了师生关系、家校关系,破坏了教育生态。针对未成年人的犯罪存在熟人作案比例高、再犯罪率高、受害主体自我防范能力受限等明显特征,而教职员工及未成年人教育场所更成为犯罪高发的重点人群和主要场所。因此,未成年人教育用人单位必须始终将品行师德作为聘用考核的关键标准,任何具备密切接触未成年人工作便利的教职员工都必须严守师德师风底线,对违法犯罪行为保持严肃态度和必要警觉,最大限度地降低未成年人遭受受害的风险。

统一适用从业禁止制度的裁判尺度。2015年,刑法修正案(九)规定了从业禁止制度,即对于利用职业便利实施犯罪,或者实施违背职业要求的特定义务的犯罪被判处刑罚的,人民法院可以根据犯罪情况和预防再犯罪的需要,判决禁止其从事相关职业,期限为3年至5年。法律、行政法规另有禁止或限制性规定的,从其规定。此外,为了强化对未成年人保护,2020年修订的未成年人保护法新增了第62条,针对密切接触未成年人的工作规定了终身禁业制度,明确“密切接触未成年人的单位招聘工作人员时,应当向公安机关、人民检察院查询应聘者是否具有性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪记录;发现其具有前述行为记录的,不得录用”,“密切接触未成年人的单位应当每年定期对工作人员是否具有上述违法犯罪记录进



所谓“申辩不加罚”,是行政处罚法中“行政机关不得因当事人陈述、申辩而给予更重的处罚”这一原则的简称。根据行政处罚法第44条规定,行政机关在作出行政处罚决定之前,应当告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据,并告知当事人依法享有的陈述、申辩、要求听证等权利。当事人可以在听证程序之内或之外行使陈述权和申辩权。“申辩不加罚”就是为了保障当事人的陈述、申辩权而专门设定的。当事人对于行政处罚享有陈述权、申辩权,这是法律赋予当事人的正当权利,是从行政执法程序上保障当事人的权益,任何人不能剥夺。“陈述”是指当事人为澄清事实真相而对自己的行为进行客观描述和说明;“申辩”是指当事人为主张自己行为不该处罚或应当轻罚申述理由和辩解。关于当事人的陈述权、申辩权,行政处罚法共有六个条文作出了规定,覆盖了行政处罚程序中的主要环节。鉴于陈述权、申辩权处于行政处罚程序的前端,又是当事人享有其他权利的基础,因而行政处罚法第45条第2款特别规定:“行政机关不得因当事人陈述、申辩而给予更重的处罚。”正确理解“申辩不加罚”,需要把握以下几点。

第一,“更重的处罚”是基于两个行为(决定)之间的比较。如果没有发生两个行为,就不可能出现“更重的处罚”。比如,行政机关未经事先告知,未让当事人陈述和申辩,一

如何理解“申辩不加罚”

□ 胡建森

次性作出了一个很重的处罚,这里不存在“更重的处罚”问题,可能只存在法律适用上处罚是否过重还是过轻或者程序违法的问题。发生给予“更重的处罚”,往往是事先告知阶段的“拟处罚决定”与最后正式作出的“处罚决定”之间的比较,只要后一个决定的结果比前一个决定的结果对当事人的处罚更重了,就是“给予更重的处罚”。根据行政处罚法第44条规定,行政机关在作出行政处罚决定之前,应当告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据,并告知当事人依法享有的陈述、申辩、要求听证等权利。这一阶段行政机关对当事人所告知的是“拟处罚决定书”,内容包括拟处罚的结果、所认定的违法事实、处罚的理由和法律依据等。当事人收到事先告知书后,可以进行陈述和申辩。行政机关应当根据行政处罚法第45条的规定,对当事人的意见进行复核,最终作出“行政处罚决定”。一般而言,最终处罚决定中的处罚结果不得重于拟处罚决定书中的处罚结果(除非发现了新的违法事实和证据,并经过第二次告知),否则就违背了“申辩不加罚”原则。

第二,给予“更重的处罚”并不限于“从重处罚”和“加重处罚”,也并不一定就是“从重处罚”和“加重处罚”。“从重处罚”是指在处罚幅度的上限给予顶格处罚或者靠近顶格处罚;“加重处罚”是指在处罚幅度的上限以上给予处罚。所谓给予“更

重的处罚”,是指后一决定结果比前一决定结果处罚得更重了,它是一种比较性的结果。具体包括:一是处罚数量更重。如前一决定是罚款50万,后一决定是罚款100万。二是处罚种类更重。如前一决定是警告处罚,后一决定变成了罚款处罚。三是处罚项目增加。如前一决定只有罚款处罚,后一决定除了罚款,另加吊销许可证的处罚。总之,只要在客观上,后一决定比前一决定对当事人更加不利了,就属于“更重的处罚”。

第三,前后两个决定针对的是当事人的“同一违法事实”。如果因新的证据而认定当事人的违法行为发生了变化,处罚结果当然也可依法变化。比如,原先认定当事人违法所得100万,现在由于新的证据出现,可以认定当事人违法所得1000万,新的处罚决定的处罚结果自然应当依法调整,这就出现了比前一个决定更重的处罚。这种情况是允许的,因为此时所比较的违法事实已经不是同一事实。“申辩不加罚”一定是以当事人的“同一违法行为事实”作为比较基准的。

第四,该原则不受当事人是否放弃陈述、申辩权的影响。在作出正式的行政处罚决定之前,行政机关必须告知并保证当事人享有陈述和申辩的权利,这是行政机关的法定职责。行政机关如果违反了这一法定职责,属于程序违法,会面临被行政复议机关和人民法院确认违法、撤销,甚至被确认无效的风险。但对当事人来说,

陈述和申辩是他的权利而不是义务,他是可以放弃的。那么在当事人放弃陈述权和申辩权的情况下,行政机关是否可以给予“更重的处罚”?回答也是否定的。行政处罚法确立事先告知制度,赋予当事人陈述和申辩权利,特别是规定“行政机关不得因当事人陈述、申辩而给予更重的处罚”等,其立法目的非常明显,旨在要求行政机关把对当事人的最终处罚结果、理由和依据都必须事先告知给当事人,以便让当事人陈述和申辩,从而保证行政处罚的合法性和适当性。当事人可以放弃陈述和申辩的权利,但行政机关不得放弃事先告知的义务。如果行政机关给予当事人更重的处罚,不论当事人是否放弃陈述和申辩权利,都意味着实际上行政机关没有把真正的处罚结果事先告知给当事人,这是严重而明显的程序违法。

“申辩不加罚”确保当事人敢于安心、正当行使陈述和申辩权,有利于行政机关作出正确、合法且适当的行政处罚,是保障当事人合法权益的重要制度设计,行政机关应当正确理解和适用这一原则,切实做到严格规范公正文明执法。

(胡建森专家工作室供稿)

新时代领导干部法治连线



持续深化纠治“四风”,重点纠治形式主义、官僚主义,深化巡视巡察,拓展清廉湖北建设,坚决打赢反腐败斗争攻坚战持久战。

锻造堪当现代化建设重任的高素质干部队伍

贯彻落实好党的二十大精神,实现新时代新征程的目标任务,对广大干部的精神状态、能力素质、工作作风提出新的更高要求。始终牢记和践行“三个务必”,加强实践锻炼、专业训练,打造一支政治过硬、适应新时代要求、具备现代化治理能力的高素质干部队伍。

牢记“国之大者”。不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力,树牢一盘棋思想,坚持算大账、算长远账,一丝不苛贯彻落实党中央决策部署,自觉在党和国家事业全局中谋划和推动湖北工作,确保党中央各项决策部署在湖北落落实地。

锻造过硬本领。增强高质量发展本领,更好统筹疫情防控和经济社会发展,统筹发展和安全,以丰富的知识、科学的谋划、创新的魄力,推进各项工作。增强群众工作本领,站稳群众立场,做实群众工作,让人民群众真正感受到党和国家就在身边。增强防范化解风险本领,夯实防风险、迎挑战、抗打压的实力,不断提高对各类风险的预见、应对和处置能力。

敢于善于斗争。发扬斗争精神,对改革发展稳定、意识形态领域、党风廉政建设等方面存在的突出问题,不畏难、不绕道、不搞击鼓传花,知难而进、迎难而上,依靠顽强斗争打开事业发展新天地。始终保持战略定力、坚持久久为功,敢于作为、善于作为、主动作为,以钉钉子精神狠抓工作落实。

坚持团结奋斗。牢牢把握团结奋斗的时代要求,坚持人民主体地位,发展全过程人民民主,充分体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力,最大限度把全省各方面的智慧和力量凝聚起来,把全省干部群众的积极性、主动性、创造性发挥出来,心往一处想、劲往一处使,在党的旗帜下团结成“一块坚硬的钢铁”,把各项事业不断向前推进。

城差距、城乡差距、收入差距,让发展成果更多更公平惠及人民群众。以强县工程为抓手全面推进乡村振兴,积极构建一二三产业融合的发展体系,构建统筹县城、乡镇、村庄的三级服务体系,构建政府、社会、村民共建共治共享的治理体系,探索发展新型农村集体经济的有效路径,促进农民增收,抬高发展底板。增强公共服务的均衡性和可及性,精准对接民生需求,统筹做好就业、教育、医疗、住房、养老、社保、文化等各方面工作,兜住兜牢民生底线。坚持从供需两端入手,推动房地产业转型升级,加强保障性租赁住房、共有产权住房建设和城镇老旧小区改造,不断满足多样化、多层次住房需求。保持时时放心不下的责任感,扎实做好疫情防控、安全生产、防汛抗旱、社会稳定等工作,加强疾控体系、公共卫生体系和应急管理体系建设,全力防风险、保安全、护稳定、促发展,建设更高水平的健康湖北、法治湖北、平安湖北。走好新时代党的群众路线,深入开展“下基层、察民情、解民忧、暖民心”实践活动,筑牢城乡社区基本单元,以群众身边、房前屋后的实事小事为切入点,以建立和健全全覆盖的基层党建组织为核心,以构建“纵向到底、横向到边、共建共治共享”的城乡基层社会治理体系为目标,组织群众、发动群众共同创造美好生活。

坚定不移全面从严治党,着力营造风清气正的良好政治生态。党的二十大报告指出,全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴,关键在党。坚决贯彻落实《革命战略思想和全面从严治党战略方针,推动从严管党治吏不断向纵深发展。深入落实新时代党的建设总要求和新时代党的组织路线,以党的政治建设为统领,全面推进党的思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设,把制度建设贯穿其中,健全全面从严治党体系。进一步营造激励干事创业的良好氛围。认真贯彻落实《领导干部能上能下规定》《领导干部配偶、子女及其配偶经商办企业管理规定》等要求,出台《湖北省容错纠错工作办法(试行)》,推动形成能者上、优者奖、庸者下、劣者汰的用人导向和从政环境,为担当者担当、为负责者负责、为改革创新者撑腰鼓劲。坚持以严的基调强化正风肃纪,

紧扣高质量发展要求,努力建设全国构建新发展格局先行区。党的二十大报告提出,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务,加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,增强国内大循环内生动力和可靠性,提升国际循环质量和水平。牢牢把握发展这个党执政兴国的第一要务,找准实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革的结合点,努力建设全国构建新发展格局先行区。统筹发展和安全,以流域综合治理明确并守住安全底线。科学划定流域综合治理“底图单元”,确定安全管控的负面清单,守住水安全、水环境安全、粮食安全、能源安全、生态安全等底线,以系统观念构建新安全格局。统筹城乡区域和资源环境,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局。加快推进以武汉、襄阳、宜昌为中心的三大都市圈发展,规划建设武汉新城。立足自身产业优势,突破性发展光电子信息、新能源与智能网联汽车、生命健康、高端装备、北斗等五大产业,着力打造世界级产业集群。一体推进教育、科技、人才工作,实施“尖刀”技术攻关工程,加快建设武汉具有全国影响力的科技创新中心。深入实施强县工程,加快推进以县城为重要载体的就地城镇化和以县城为单元的城乡统筹发展。统筹国内国际两个市场两种资源,打造国内大循环的重要节点和国内国际双循环的重要枢纽。加快建设“五纵四横”综合交通运输大通道,全力推进沿江高铁等重大交通项目建设,逐步增强鄂州花湖机场国际货运枢纽功能。实施《高质量供应链物流体系建设三年行动计划》,做大做强供应链平台公司,加快建设国际贸易数字化平台。

坚持在发展中保障和改善民生,不断夯实共同富裕基础。党的二十大报告要求,必须坚持在发展中保障和改善民生,鼓励共同奋斗创造美好生活,不断实现人民对美好生活的向往。坚持以人民为中心的发展思想,把扎实推进共同富裕摆在更加突出的位置,坚持尽力而为、量力而行,循序渐进、久久为功,在推进高质量发展中推动共同富裕取得更为明显的实质性进展。提高发展的平衡性、协调性、包容性,着力增加低收入者收入,扩大中等收入群体,不断缩小区

(上接1版)党的二十大精神强调,坚决维护党中央权威和集中统一领导,把党的领导落实到党和国家事业各领域各方面各环节;坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想统一思想、统一意志、统一行动。深刻领悟“两个确立”的决定性意义,把“两个维护”作为最高政治原则和根本政治规矩,切实落实到具体工作中、体现到实际行动上。召开省委十二届二次全会,出台《中共湖北省委关于认真学习宣传贯彻党的二十大精神的决定》,举办5期省市厅级领导干部学习贯彻党的二十大精神集中轮训班,教育引导党员干部增强贯彻党的二十大精神的政治自觉、思想自觉、行动自觉。召开省委十二届三次全会暨省委经济工作会议,从贯彻落实党的二十大精神的高度,研究部署做好2023年经济工作。认真落实《中共中央政治局关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》,贯彻落实中央八项规定及其实施细则精神,修订完善贯彻落实的具体规定和实施办法,严明政治纪律和政治规矩。完整准确全面贯彻习近平总书记5次考察湖北和参加全国人大湖北代表团审议时的重要讲话精神,自觉对标对表,及时校准偏差,完善贯彻落实的工作机制,确保各项工作不跑偏、不走样。

坚持四化同步发展,探索践行中国式现代化的有效路径。党的二十大报告明确,到2035年,要建成现代化经济体系,形成新发展格局,基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化。全面把握以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的战略部署,以流域综合治理为基础推进四化同步发展,探索践行中国式现代化的有效路径。加强四化同步发展的统筹协调。编制实施全省流域综合治理和统筹发展规划纲要,指导市州制定流域综合治理和统筹发展规划,因地制宜明确发展目标和路径举措,找到工作切入点和突破口。明确四化同步发展的评价指标体系。根据省情确定新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化以及四化同步发展的基本评价指标体系,引导市县根据自身情况细化完善,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调。构建四化同步发展的支撑体系。完善综合交通、现代物流、科技创新等体系,为推进四化同步发展提供坚实支撑。