

焦点关注

反家暴多部门联动：如何联才能有效动

■ 何霞 孙兴

反家庭暴力是一项综合性社会工程,需要多部门多机构之间的有效合作才能切实保障其实施。多部门联动机制中重要的问题是谁来负责联动、用什么方式才能保障人联、信息联、行动联?目前,在各地实践中有以下四种方案。

以首接案部门为中心,通过书面转介联动各职能部门

在这种联动方案中,由首个接案部门建立信息登记台账,了解家暴基本情况,做好记录,对属于本部门职责范围内的依法处理、提供服务,对超出职责范围的则及时通过书面转介函转介至相关部门。

而接到转介函并受理的部门填写转介接收单,及时将处理进展情况书面反馈给转出机构;对不能受理的,要退回转介函并书面说明理由,由首接案的部门来进行追踪管理并负责结案归档。

在书面转介函制度安排外,联动机制各部门的直接负责人员间还通过微信群、qq群的方式来精准快速传递信息到实施人员,实现部门间的联动。

这种方案在不增设机构的前提下解决了谁来负责联动的问题,并且从程序上防止部门间相互推诿的情形。但是首接案的部门可能因自身职责限制,不具备对案件进展进行监督、协调的能力。例如,要求医院在医疗过程中发现家暴受害者后,除了履行强制报告义务外还要求其负责跟踪督促整个案件的处置,这对医院而言超过其职能范围,负担过重。

同时,采取书面转介函的转介方式存在着信息共享的问题,首接部门工作人员接受信访记录、处警记录等通常都没有跟随转介函一并转介,因此转入部门还需要再次询问、记录,收集证据,不利于实现“一站式询问”。而多次询问受害人,可能加深其心理创伤。

以妇联为联动中心,通过与专业社工组织合作建立反家暴中心,以个案管理员联动各职能部门

这种机制下,是在妇联创设家庭暴力防护中心,通过购买社会服务的方式,引进反家暴专业社工组织实际运营。中心的职责为个案接访、联络协调、培训宣导和数据分析。在

● 从长远来说,建议在政府部门设立专门家庭暴力防治机构,通过系统平台联动各职能部门。该专门机构负责协调、研究、审议、考核及推动家庭暴力防治工作。

● 设立统一的报案热线、网络终端求助以及面对面的接案人员,给不同需求的求助者选择。每个投诉或求助都会被输入统一的通报系统线上平台,通过专门人员进行个案管理,根据严重程度分案、链接各职能部门并进行个案追踪。

● 各职能部门的实施进展、完成情况在系统里都能清晰地展示,方便管理部门进行协调和督促。

具体个案处理中,专业社工担任个案管理员。个案管理员负责对家庭暴力受害人提供直接服务、链接资源,以及依据当地联动制度协调督促各职能部门履职。

妇联具有联系、协调的职能,而且在反家暴工作中意识较强,这样的反家暴中心具有更强的服务性。

不过,反家暴工作应当是以政府为主体承担的工作,以妇联为中心由于没有行政执行力的保障,更多地需要依赖各部门对联动机制文件的认可。

以公安部门作为主要负责者,通过APP技术手段联结各职能部门合作履职

重庆市九龙坡区人民检察院、重庆市公安局九龙坡区分局联合开发了“侵害未成年人强制报告APP”,专门用于举报侵害未成年人的案件线索。该机制主要针对的是侵犯未成年人权利的违法犯罪行为,包括但不限于对未成年人的家庭暴力。

该强制报告平台可从APP端、PC端、微信端三个端口登录,而且还可以同步上传照片、视频,方便及时收集证据。这个平台汇集了检察、公安、妇联、民政等九大部门,各司其职、联动发力,使得保护未成年人工作更加专业、精准。

这一机制明确要求九龙坡区中小学、幼儿园、校外培训机构、未成年人校外活动场所等与未成年人密切接触行业组织的工作人员,应当下载安装强制报告APP,明确其发现

并报告侵害未成年人案件的责任义务,如不报告将被追责。

报案或举报线索上传后,由九龙坡区公安分局统一受理,确保3日内回复报告人、3个月内回复处理过程或结果,检察机关对这一过程全程监督。如果在受理时发现未成年人需要保护救助的,应当委托或者联合民政部门或共青团、妇联等群团组织,对未成年人及其家庭实施必要的经济救助、医疗救治、心理干预、调查评估等保护措施。

重庆九龙坡的经验是以未成年人保护为中心,APP的设置可以让报案程序简便,并且使强制报告的实施更具有操作性;公安机关作为主要负责部门,使得实施具有强制力保障。

不过家庭暴力案件相对于侵害未成年人案件而言,在实践中常和家事纠纷混淆,警察在个案中也常面临受害人态度变化要求撤案的困惑。所以,以公安部门为中心设置反家暴联动机制,需要增强职能部门在家庭暴力甄别和应对上的能力建设,以及意识提升。

以法院为中心,以人身安全保护令申请为指向,依托智慧诉讼平台的联动机制

2021年初,重庆市高级人民法院、重庆市公安局、重庆市妇联联合建立了“一站式”人身安全保护令申请机制。依托重庆市智慧法院易诉平台,实现信息的传递。公安机关在接处警过程中,妇联组织在接待信访时,发现遭受家庭暴力或者面临家庭暴力风险的情

形时,应告知受害人向人民法院申请人身安全保护令,并指导协助受害人或者其代理人登录易诉平台自主申请并提交审查材料。人民法院则指定专门的审判团队办理人身安全保护令案件,及时高效地签发人身安全保护令,定期进行回访,了解人身安全保护令的执行情况。

成都市中级人民法院、成都市公安局和成都市妇联也在联合建立一站式工作机制。

人民法院的智慧诉讼平台在技术上比较成熟。虽然以法院为中心的联动机制承载的干预手段有限,更多限于人身安全保护令,但平台信息传递迅捷,具有通过技术手段保障“一站式”的可能,如各部门的询问记录通过手机拍照扫描等方式上传,以及通过平台实时查询和跟踪案件处理的进展,这样的联动方式为以后更多部门加入联动机制提供了有益的借鉴。

对地方性反家暴联动机制的建议

综上所述,在地方性反家暴联动机制建设中,笔者有以下建议:

第一,充分利用现有的信息技术,开发APP、网络平台等工具,使得信息流动更加高效快捷,也减少每个部门分别询问产生的重复和对受害人的二次伤害。

第二,在首接负责制基础上逐步过渡到中枢负责制,由政府相关部门担任管理中枢,并在编制上、财政上予以保障。

第三,在由妇联设置反家庭暴力防治中心的模式中,多部门联动机制的建立需要由当地政法委等共同作为牵头部门,联动机制文件需具体明确各职能部门的职责,以保障个案管理员能够依据文件有效推动和协调部门的履职工作。

第四,从长远来说,建议在政府部门设立专门家庭暴力防治机构,通过系统平台联动各职能部门。该专门机构负责协调、研究、审议、考核及推动家庭暴力防治工作。设立统一的报案热线、网络终端求助以及面对面的接案人员,给不同需求的求助者选择。每个投诉或求助都会被输入统一的通报系统线上平台,通过专门人员进行个案管理,根据严重程度分案、链接各职能部门并进行个案追踪。各职能部门的实施进展、完成情况在系统里都能清晰地展示,方便管理部门进行协调和督促。

(作者分别系西南财经大学法学院副教授、都江堰市上善社会工作服务中心主任)

畅言

■ 中国妇女报全媒体记者 王春霞

3月28日,首届“全国行政复议优秀文书暨优秀论文发布会”在京举行。该活动由司法部行政复议与应诉局和中国法学会行政法学研究会主办、中国政法大学法治政府研究院承办,多位与会专家围绕行政复议法修订提出意见建议。

据司法部行政复议与应诉局局长陈富智介绍,此次活动是行政复议制度实施以来,首次在全国范围内就复议论文和文书开展的专项评选活动。

行政复议条例自1991年1月1日起开始实施。行政复议法自1999年10月1日起施行,于2009年、2017年作了两次修改。2008年,行政复议体制改革拉开序幕。2020年11月24日,司法部发布行政复议法(修订)(征求意见稿),公开征求意见。2021年全国人大常委会工作报告指出,根据立法工作计划,今后一年将修改行政复议法。

专家们认为,行政复议法(修订)(征求意见稿)改变了以往行政复议“条块结合”的管辖体制,初步形成了“块块为主、条条为辅”的管辖体制,以县级以上政府为复议主体,有效集中了复议权;扩大了受案范围;健全了复议证据规则等。

2020年2月召开的中央全面依法治国委员会第三次会议指出,要落实行政复议体制改革方案,优化行政复议资源配置,推进相关法律法规修订工作,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的主渠道作用。

如何理解行政复议的“主渠道”作用?如何实现“主渠道”目标?

中国政法大学终身教授、中国法学会行政法学研究会名誉会长应松年认为,要通过制度重构,尽可能将更多的行政争议纳入到受案范围中来。制度供给必须充分体现行政复议公正高效、便民为民的优势与特点。同时,应当以实质化化解争议为目标,重构行政复议决定体系。

北京大学法学院宪法行政法研究中心主任、教授王锡梓认为,首先应当明确“主渠道”目标是什么。“这意味着我们需要明确行政复议和行政诉讼的案件分流量应当达到多少比例;除了行政复议制度之外,是否还存在其他替代性纠纷解决的方式。”其次,行政复议法修改过程中,应对凸显“主渠道”目标的相关条款秉持严谨的态度。最后,“主渠道”目标的实现必须与复议职权全面优化相配套。许多复杂性、专业性行政领域的纠纷解决,迫切需要复议制度发挥其优势。例如,探索新兴领域的复议立法等。

清华大学公共管理学院教授、中国法学会行政法学研究会副会长于安认为,在争议解决格局的调整层面,必须要厘清行政诉讼和行政复议之间的关系,在解决行政争端的框架下考虑复议制度改革。“行政复议法的修改必须走出原来‘仿司法’的路径,有效发挥其监督职能,多手段解决行政争议,真正形成复议自身的制度优势。未来,行政复议制度应当进一步强化其在公共服务领域包括教育医疗领域、数字化政府等领域的解纷作用。”

在中国政法大学中欧法学院中方联席院长、教授刘飞看来,“主渠道”定位意味着我国复议制度具有浓厚的中国特色。行政复议制度的健全完善,必须充分发挥其行政性的优势。

“完善行政复议制度需要理论创新。”中国法学会副会长甘藏春说,应当对行政复议的性质进行相对准确的定位。行政复议的核心功能在于处理行政纠纷。行政复议制度的发展必须回应实践中的一些重大问题,例如“确认违法”的救济性以及复议决定的执行等问题。此外,应当建立一套更具包容性、多元性的救济体系,兼顾效率、公平与成本。

中国政法大学校长、中国法学会行政法学研究会会长马怀德充分肯定了我国行政复议制度建立30多年来取得的成就。他提出,要通过修法充分发挥行政复议解决纠纷的“主渠道”作用,其核心在于提高制度本身的公信力。要理顺行政复议体制,立法应当进一步界定“条条管辖”与“块块管辖”之间的关系和范围。借助行政复议法的修改,进一步完善行政复议的具体制度,例如证据制度、释明制度、听证制度等。要进一步提高行政复议的工作质量,包括使复议文书说理更加充分等。

应让更多行政争议纳入受案范围

如何理解行政复议‘主渠道’作用?如何实现‘主渠道’目标?专家指出——

纽约举行反亚裔仇恨大型集会

镜瞭

4月4日,人们在美国纽约参加游行反对亚裔仇恨。当天,大量示威者在美国纽约举行主题为“停止仇恨犯罪、反对种族歧视、捍卫亚裔权益”的大型集会游行活动。

新华社记者 王迎/摄



放学“真空”被填补 “三点半”难题还难吗?

■ 新华社记者 白丽萍 张睿

教育部近期表示,将推动落实义务教育学校课后服务全覆盖。开学以来,多地大力探索课后服务模式,求解“三点半”难题,家长不再为接孩子而犯愁,师生之间的课后交流也多了。

但记者在采访中也了解到,部分地区的课后服务出现变形走样倾向,亟待加强规范与引导。

——孩子和家长“被自愿”参加。有家长反映,部分学校通过家委会或印发《关于课后服务致学生家长的一封信》方式,和家长沟通课后服务事项时,都会说明采取自愿原则,但在实际操作中,却搞起了“一刀切”,孩子和家长只能选择“同意”,自愿变成“被自愿”。——课后服务成课后补习班。部分家长

透露,学校的课后服务很少安排手工课或团体活动之类的项目,而是变成第二课堂。“本来一天一节的语文课,现在变成了一天两节。一周下来有10节语文课。”中部地区一位六年级学生说。

——学业负担又有增加。陕西宝鸡的张女士反映:“孩子更累了,从早到晚上一天课,课外班延时至6点,回家更晚了,睡觉也更晚了。”还有部分家长表示,学校开展课后服务后,孩子依旧难以实现“作业不出校门”。

——疑虑担忧仍存在。兰州市一位公办教师向记者诉苦,现在基本上是延时工作,一天下来,体力和精力都投入较大,长时间下去老师们真有点吃不消。多地校长、教师反映,课后服务固然好,但长此以往经费缺乏保障,教师工作量大幅增加,薪酬补贴却没有相应增加。家长们则担心,课后服务课程能否满

足孩子们的多样化需求?

教育部《关于做好中小学课后服务工作的指导意见》明确规定,中小学校要主动承担起学生课后服务责任。为了更好地和家长上下班时间相衔接,教育部门还将考虑实行弹性放学时间。

针对目前出现的问题和担忧,兰州大学高等教育研究院副教授段戴平表示,这些问题实际上都反映出“教什么、谁来教、钱从哪里来”这三个基本问题需要进一步细化和规范“边界”,逐步探索建立健全课后服务制度体系。

课后服务需要经费保障,在实行中应常想解法常找解法。段戴平认为,各地方可根据实际状况确定课后服务财政补贴的方式和标准。财政吃紧的地方可采取成本分摊方式,财政补贴一部分、服务性收费一部分。对

于经济困难的家庭,可由学生所在地区或学校具体承担。

课后服务一节课45元甚至免费,这样的加班费老师们直呼“太扎心”。多位中小学管理者表示,课后服务的执行主体是老师,应制定完善学校劳务报酬发放办法,只要和老师付出成正比,老师们参与的积极性就高了。

让课后服务因人而异有“弹性空间”。“家长希望课后服务这段时间能够满足不同孩子的个性化需求,其实也就是‘因材施教’,我们采取打造‘兴趣课超市’的方式,内含30至40个课供学生们选择。”兰州市西固区教育局副局长马国荣认为,学校不可能包揽所有的课程,有条件的学校可以挖掘资源,甚至邀请、购买外部师资开设拓展课程,开足开好课后服务,帮助孩子们快乐成长。