

# 关于青少年学生法制教育的思考

梁文国

创造和谐、稳定的社会环境和公正高效的法治环境,是我们建设法治社会的重要目标,也是羽林街道建设“平安羽林”、“和谐羽林”的根本任务。为了实现这个工作目标,完成这一根本任务,我们要牢固树立以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观,积极履行职能,进一步加强全民特别是青少年学生的法制教育工作,提高他们的法制观念,夯实“平安羽林、和谐羽林”建设的基础。

## 一、青少年学生法制教育工作概况

青少年是国家的未来和希望,青少年法律素质的培养教育是实施依法治国方略、建设“平安新昌、和谐新昌”的基础性工作。早在改革开放初期,邓小平同志就明确指出,我们的最大失误就在于教育,法制教育要从娃娃抓起。从1986年国家实施全民普法以来,特别是青少年学生,一直是普法教育的重点对象。2002年10月24日,国家教育部、司法部、中央综治办、共青团中央联合出台了《关于加强青少年学生法制教育工作的若干意见》,对青少年学生法制教育工作提出了具体的要求,突出强调各级各类学校都要开设法制课,做到计划、教材、课时、师资“四落实”。县委、县政府也对这项工作十分重视,专门成立组织和制订了一系列文件。街道党工委、办事处根据上级的有关文件精神,认真加以贯彻落实,努力在工作机制上,坚持明确职责,落实责任,多方互动,齐抓共管;在工作方法上,坚持统筹规划,典型示范,整体推进,常抓不懈;在教育内容上,坚持普及常识,循序渐进,贴近实际,学以致用。

进行了有益的探索和尝试,取得了一定的经验和成效。

一是强化组织领导,健全工作机制。首先成立了街道普法教育领导小组,由党工委副书记任组长,综治、公安、司法、教育、团、妇等职能办、单位负责人为领导小组成员,担负具体工作的组织领导、协调监督职责。确保这一工作有布置、有要求、有监督、有落实。

二是注重抓好宏观的规划和指导。街道普法领导机构把青少年尤其是青少年学生列为全民普法教育规划的重点对象,进行总体部署和规划。为进一步明确职责、任务、目标和要求,街道普法办和司法所、教育工作站、团委、妇联等,对青少年的法制教育工作进行了专项部署落实。

三是全街道各中小学推广以“业余法制学校”为主平台的学生法制教育模式。几年来,街道各中、小学推广设立业余法制学校。依托这一平台和载体,聘请政法部门的优秀干警为兼职教师或法制副校长,常年举行法制大课堂、法制专题讲座、法律知识竞赛、法制文艺演出等形式多样的法制教学和法制实践活动。如大明市中学开展了法律知识考试;拔茅中学每年学生开展法制讲座等,这些活动都收到了较好的效果。

四是常年开展校园周边环境专项治理活动。街道党政领导高度重视学校的周边环境建设,每年组织开展校园食品安全、校园环境安全等专项治理活动,同时,把学校的法制教育工作和学校周边环境治理列为综合治理考核的重要内容,实行责任制考核,有效地净化了校园周

边的环境。

## 二、青少年学生法制教育工作存在的问题和原因剖析

羽林街道青少年学生的法制教育工作,虽然在诸多方面取得了较好成绩,但是对照“平安新昌、和谐新昌”的建设要求,还存在不少的问题和困难。

从整体方面来看,一是思想认识的深度和重视的程度还未到位。目前,不论是教育主管单位还是学校,都把有无建立业余法制学校,有无坚持业余法制教育活动,作为判断学校有无开展法制教育的标准。其实,这是属于第二课堂性质的、补充辅助性的教育。上级明确的要求是:各级各类学校都要把法制教育纳入第一课堂教学,作为必修课来落实。对此,我们还有差距。二是在业余教育为主的第二课堂教育活动方面,也未做到普及。目前,街道有中、小学校8所,已建立业余法制学校3所,还有近三分之二的学校未建立。即便是建立了的学校,其工作情况也参差不齐。三是在工作机制上,虽然形成了齐抓共管的局面,但是,抓工作落实的合力尚不尽一致,机制的功效及运作不尽完善。例如:设立了领导小组,但开展工作不够正常;建立了业余法制学校,可是很少发挥作用;明确了相关部门的职责,但主动参与、积极配合不够,协调困难。

从具体方面来看,教育主管单位和学校作为学生法制教育的主阵地、主渠道、主要负责人的地位和作用发挥不明显。主要表现为:没有按上级的要求,把法制教育作为必修课,纳入第一课堂教学;没有把普法当作法定

义务去积极、主动地履行,而是作为政府和社会的附加要求来应付;没有按照上级的要求,对学校法制教育“四落实”工作作出具体的计划和安排,也没有统一的课时要求和师资,以致于各校自行其是。

分析上述问题的原因,客观方面最主要的是应试教育观念根深蒂固,素质教育难以落实;主观方面主要是一些学校领导对普法工作的认识不到位,一味追求考分,漠视素质教育,把普法工作当作额外负担。其二是没有一套有效的制约机制,没有把这一工作的好坏与责任人的切身利益挂钩起来。其三是普法、综治等职能部门的工作方法和工作力度还不到位,面上号召多,具体措施少。

## 三、加强青少年学生法制教育工作的对策和措施

1.进一步统一思想,更新观念,提高认识。在学校开展法制教育,不仅仅是为了预防极少数学生可能发生的违法犯罪,而是着眼于每个学生认知法律、崇尚法律、遵守法律、诚信待人、理性处事的基本法律素质的养成。这是每一个学生今后立足于法治社会、谋求自身发展的基本条件,是全民法律素质提高和建设“平安新昌”的基础。因此,各有关方面尤其是教育主管部门和学校,要进一步统一思想,形成共识,把法制教育列入教学计划,进行系统规范的教育,使青少年学生法制教育在工作理念上与时俱进,在工作方式手段上实现创新,逐步实现青少年法制教育的制度化、规范化,确保这一利国利民的事业健康发展。

2.尽快在各级各类学校开设法制教育必修课程。要把学生的法制教育纳入第一课堂进行教学,作为必修

课来落实,不能以第二课堂的教学方式来代替,更不能作为社会和家庭式的辅助类教育,确保青少年学生在九年义务教育期间,完成基本法律知识的普及任务。当务之急要抓好法制教材的全面落实,切实做到学生法制教育计划、教材、课时、师资“四落实”。

3.加强教师队伍的普法,提高法制教育者的能力和水平。作为人类灵魂工程师的在职教师,不仅要支持法制教育工作,还要在学法、守法、用法等方面为人师表;作为教育主管部门,要多提供机会和途径,切实加强教师队伍的法制教育和培训,争取所有的中小学法制课教师在“四五”普法期间轮训一遍,提高法制教育的能力和水平。

4.深化依法治校活动。通过制定各种制度、落实责任,把学校管理工作纳入法治化管理轨道;加强学校及校园周边的治安工作,落实预防青少年违法犯罪的各项措施,净化学校的周边环境;深入开展“创建安全文明校园”活动,切实保障学校有一个正常的教学、科研秩序,师生有一个和谐、安全、健康的学习和生活环境。

5.建立监督制约和评估激励机制。要建立中小学法制教育责任制和督导检查机制,把学校法制教育工作纳入“四五”普法规划目标责任制和社会治安综合治理的考核范围,把“四落实”情况纳入学校教育质量和学生综合素质评估体系,进行专项评估和督促检查。对“四落实”搞得好的地方和学校,对青少年法制教育工作突出的单位和个人,要大力进行表彰,以推动学校法制教育工作真正落到实处。

(作者系羽林街道人大工委主任)

# 澄潭镇加强村级工程建设管理的相关实践和探索

陈科锋

村级工程项目建设是村级事务的重头戏,是农村干部群众最关心、监督意愿最强烈的事项,也是矛盾纠纷最直接、信访反映最突出的事项。党的十八大提出,要“把权力关进制度的笼子”。如何通过制度约束,加强工程建设管理,有效规范农村干部的权利运行,是当前农村基层党建的一个工作重点。2014年8月以来,澄潭镇探索实施了《村级工程项目建设管理“三联三会四公开”制度(试行)》和《村级小额工程管理办法(试行)》,收到了初步的成效。

## 一、实施动因

近年来,农村村务问题特别是工程项目建设方面的问题成为涉及人员多、问题调处难的信访焦点问题。过去,澄潭不少村主职干部虽有为民办事的热情,在工程建设领域做了一些实事,但也不可避免地出现了一些事先不通气、事后不打招呼的情况,流了汗出了力,老百姓还不买账,最后干部有委屈、群众有怨气。近年来全镇有2个村的主职干部因此被党纪处理,多人被批评教育。究其原因,主要是村干部在涉及工程项目建设管理中,对群众最关心的几个节点问题把握得欠到位,导致了一些矛盾隐患的产生。一是民主决策欠到位,该开的会没开。作为重要村务,村级工程的立项、招标、验收、结算各个环节都需将民主决策、集体决策贯彻始终。但在实际运行中,部分村仍出现村主职干部碰碰头、个别村干部打招呼等形式代替会议集体决策的现象,极易留下矛盾隐患。二是资金结算不明,前账后账理不清。由于村级工程建设管理的特殊性,业主方和施工方的关系比较复杂,既有沆瀣一气的现象,也有矛盾对立的情况,在资金管理上极易出现支付随意性大、拖欠时

间长等问题。个别工程在结算过程中手续不全、账目不清,给后续支付带来难度;个别村的主职干部因跟施工方存在矛盾,制造理由故意拖欠工程款,使之成为遗留问题。群众对工程资金结算的关注度较高,要求明晰公开的呼声很大,对一些结算欠明晰又延后支付的款项往往会提出较多质疑。三是施工组织随意性大,监管不到位。村级工程建设由于工程量较小、工程建设资金紧张等原因,正规的工程监理往往难以到位,工程审计也难以跟上,对施工质量管控、工程项目验收、项目资金结算带来一系列影响。一些村对小型工程建设往往采用集体组织施工的形式开展,村干部的权力没有明晰规范,在建材采购、施工监管、验收组织等领域极有可能出现问题和漏洞。

澄潭镇正是基于上述原因,于2014年7月出台了《村级工程项目建设管理“三联三会四公开”制度(试行)》和《村级小额工程管理办法(试行)》2个制度文件,落实镇纪委牵头,组织农经、村建等职能办公室,在村级工程项目建设管理领域加强探索实践,作为规范村级权力运行的切入口、突破口,提升农村干部特别是村主职干部的民主意识、规则意识、防范意识,以期收到以点带面、全面突破的效果。

## 二、具体做法

澄潭镇加强村级工程项目建设管理,主要是基于“阳光工程”建设的要求,把制度化、规范化、公开化贯彻于工程建设每一个环节,通过规范操作程序,明确责任落实,达到加强风险防范、消除矛盾隐患的目的,为全镇新农村建设提供坚实的制度保障和有效的廉政防线。

1.坚持齐抓共管,建立“三联”制

度。“三联”具体是联合谈话预警制、联合审核审批制、联合监管验收制,通过整合镇机关各个职能办公室力量,共同承担工作责任、共同参与工程监管。一是实施联合谈话预警制。村级工程项目建设启动实施前,镇纪委组织农经站、招投标办、包村干部等相关人员对工程项目实施村村主职干部、村监会主任、村文书、村报账员开展集体预警谈话,对招投标规程、超预算工程处理规程、资金结算规程等内容进行重点教育培训。二是实施联合审核审批制。村级工程项目实施方案的确定需在村两委(或村民代表会议)讨论、村监会监督的基础上,经包村干部及镇职能办公室审核,片长及分管领导签字后,报镇纪委、公共资源交易中心、农村集体“三资”管理服务中心备案审定。三是实施联合监管验收制。要求村两委成立专门的工作组负责工程管理,村监会全程参与监督,重点加强质量安全监管,做好相关记录。镇包村干部和职能办公室督促村做好工程现场监管工作。工程项目竣工后,村两委应及时组织验收,村监会全程参与验收监督,镇包村干部和职能办公室要到场参与。

2.着眼决策民主,强调“三会”要求。“三会”即项目方案会议确定、工程变更会议确定、款项支付会议确定,通过制度设计将重要节点的集体决策程序明确为刚性要求。一是项目方案会议确定。村两委会议或村民代表会议在征求各方意见的基础上,商议项目实施建议,提出项目实施方案、项目预算情况及项目承包方式。预算资金大、涉及面广的工程项目必须召开村民代表会议决定,会议对象可依属地性、惠及面等确定。二是工程变更会议确定。严格控制工程变

更,因客观原因确需变更,且属于工程变更范围的,由项目承包人应事先提交《工程变更表》,经村两委商议(村监会监督)确定。工程款的支付和结算应按承包合同的约定实施,村两委会议讨论(村监会监督)确定工程款及工程质量保证金的支付方案,上报镇农村集体“三资”管理服务中心。

3.推进阳光工程,落实“四公开”程序。“四公开”即工程实施方案公开、招标投标内容公开、工程变更内容公开、结算支付方案公开,通过对重要环节的内容公开,有效保障群众的知情权、参与权、监督权。一是工程实施方案公开。村级工程项目上报镇、县公共资源交易中心实施招投标前,村两委应将村两委会议或村民代表会议商议确定的项目实施方案,及时向村民公开,含项目名称、实施时间、预算金额等内容。二是招标投标内容公开。村级工程项目上报镇、县公共资源交易中心实施招投标后,应将招标公告在本村张贴公示。工程招投标完成后,应将中标情况在本村张贴公示。三是工程变更内容公开。因客观原因确需变更,且属于工程变更范围的,经村两委商议确定、村监会参与监督后,向村民进行公示,包括变更具体项目、变更设计金额等。四是结算支付方案公开。工程款的支付和结算应按承包合同的约定实施,村两委按相关规定确定工程款支付方案,向村民进行公示公开。同时明确每笔工程款项支付应及时在每季度的“三务公开”中进行公示。

## 三、创新点分析

制度实施近半年来,澄潭镇已对12个村的21个工程项目进行了规范化管理,工程建设引发的矛盾纠纷明显减少,收到了初步成效。一是着力

强调规则意识,使依规操作成为干部共识。为提升村干部的规则意识、执行意识,镇党委召集全镇各村党组织、村委会、村监会负责人参加的专题部署会议,镇党委书记亲自强调制度要求;镇纪委通过专题谈话,使村干部对制度规定入脑入心、转化于行。村主职干部的集体决策意识有了新加强,一些敏感问题和重要环节必须上会决策,大大减少了问题隐患的产生。如棠村村在棠东自然村文化活动用房工程建设中,因村民提出的功能要求需要工程变更,村两委广泛征求意见,进行了集体决策和事项公开,得到了群众的欢迎和认可。二是拓宽监督路径,使民主监督实现良性运行。制度的实施,使群众对工程建设过程中监督的程序了然于心,哪个环节要做什么事,该公开的有没有公开,干部掌握,群众知晓。在工程质量监管领域,村级工程质量监督小组较好地履行了工作职能,工程质量的“板子”压倒了具体人的身上。三是突出责任意识,使各级干部的角色地位得以明晰。通过制度的实施,村监会的作用得以较好发挥,村监会主任是制度明确的工程建设监督小组组长,必须肩负起工程上马决策、施工质量监督、材料采购监管、项目竣工验收、资金结算支付等各个环节的监督责任。片长和联系村干部必须参与到工程审批、质量验收等各个环节,第一时间参与联系村的重大村务的监督,落实了县委关于包村干部“四必到”的要求。就镇纪委而言,在当前落实“三转”要求的背景下,在如何做好“监督、执纪、问责”文章上作了积极的探索,通过对工程建设各个环节的巡查监督,找到了更好发挥作用的阵地和主业。

(作者系澄潭镇党委委员、纪委书记)