

法治政府建设年度报告发布情况第三方评估报告发布 需要披露而未披露比例仍然较高

□ 本报记者 万静

2020年12月30日,在中国社会科学院法学研究所联合天津市社会科学院等单位举办的第二届“新型法治智库论坛”上,《法治蓝皮书·中国地方法治发展报告(2020)》(以下简称《法治蓝皮书》)发布,其中的《法治政府建设年度报告发布情况第三方评估报告(2020)》(以下简称《报告》)尤为引人注目。

当前,法治政府建设年度报告已经成为各级政府展示法治政府建设成效的重要渠道和载体。依据国务院有关规定,各级政府和部门每年第一季度要报告上一年度法治政府建设情况,并向社会公开。据了解,法治蓝皮书已连续发布6年,持续聚焦中国各地方法治的改革与创新、探索与实践,在全面依法治国背景下推广各地法治改革经验,展现地方法治创新样本。

自2017年以来,中国社科院国家法治指数研究中心及法学所法治指数创新工程项目组连续4年对法治建设年度报告开展第三方评估。《报告》指出,2020年是《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》的收官之年,也是新一轮法治政府建设的起步之年,各级政府机关应当按照要求编制发布法治政府建设监督报告,客观展示法治政府建设进展。《报告》对34家国务院部门、31家省级政府和49家较大的市政府,在2020年发布的2019年法治建设年度报告发布情况进行测评分析。

按时发布比例提升 展示法治建设成效

根据《报告》调查结果显示,33家国务院部门发布了上一年度的法治政府建设年度报告,比2019年增加12家。31家省级政府全部发布法治政府建设年度报告,与2019年持平。47家较大的市政府发布了上一年度的年度报告,比2019年增加4家。

值得关注的是,2020年法治政府建设年报的按时发布比例较2019年有所提升。《报告》显示,有17家国务院部门于4月1日前发布了上一年度的法治政府建设年度报告,比2019年增加12家。有25家省级政府于4月1日前发布了法治政府建设年度报告,比2019年增加21家。有37家较大的市政府于4月1日前发布了法治政府建设年度报告,比2019年增加9家。

此外,部分指标的总体达标率较好。《报告》披露的数据显示,部分指标的总体达标率较好,即评估对象中达到某些指标要求的比例较高。例如,国务院部门发布报告,在报告中披露政府规章立改废数据,披露参与普法宣传的情况的比例,分别为97.06%、97.06%和91.18%。

省级政府中,发布报告情况以及在报告中披露深化行政审批制度改革情况、加强执法体制改革情况的比率均为100%;在报告中披露地方立法立改废数据、化解矛盾纠纷情况、完善执法程序情况、完善重大行政决策机制情况的占比,分别为96.77%、96.77%、93.55%和90.32%。

较大的市中,达标率比较高的指标依次为发布报告情况(95.92%),披露地方立法立改废数据(95.92%),披露深化行政审批制度改革情况(95.92%),披露加强执法体制改革情况(95.92%),披露完善执法程序情况(95.92%),披露化解矛盾纠纷情况(95.92%),披露完善重大行政决策机制情况(91.84%)。这在一定程度上表明,上述内容在日常法治政府建设中的重视程度较高。

据此次项目组负责人、中国社科院法学所研究员吕艳滨介绍,为了加强对法治政府建设的监督,2015年12月底,中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》(以下简称《实施纲要》),提出县级以上地方各级政府每年第一季度要向同级党委、人大常委会和上一级政府报告上一年度法治政府建设情况,政府部门每年第一季度要向本级政府和上一级政府有关部门报告上一年度法治政府建设情况,报告要通过报刊、政府网站等向社会公开。

为落实纲要要求,2019年5月,中共中央办

- 当前,法治政府建设年度报告已经成为各级政府展示法治政府建设成效的重要渠道和载体
- 各地法治政府建设年度报告的发布除了篇幅相差悬殊的问题,还有发布位置随意、标题表述不一、年报发布机构不统一,甚至个别机关年度报告内容雷同等问题。尤其需要指出的是,法治政府建设年度报告中需要披露的部分内容披露比例较低,其中最突出的是行政机关负责人出庭应诉情况
- 必须深入推进依法行政,加快建设法治政府,坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治,更加自觉地运用法治思维和法治方式来深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定



公厅、国务院办公厅又印发了《法治政府建设与责任落实督察工作规定》,要求除涉及党和国家秘密的外,地方各级政府和县级以上政府部门应于每年4月1日前通过报刊、网站等新闻媒体向社会公开本机关法治政府建设年度报告,接受人民群众监督。“可以说,发布法治政府建设年度报告已经成为各级政府展示落实法治政府建设成效的重要渠道和载体。”吕艳滨说。

报告篇幅相差悬殊 诸多问题有待规范

法治政府建设情况包罗万象,涉及政府工作的各方面内容,仅《实施纲要》对法治政府建设就提出了七个方面主要任务和四十余项具体措施,如果省级政府对照要求,逐一描述报告法治工作情况,其篇幅必然不会太短。

然而,《报告》披露的数据显示,被评估对象的年度报告内容详略程度差异较大。统计发现,部委、省级政府、较大的市等三类评估对象的年度报告,字数多的达1万余字,而字数少的仅寥寥两三千字,甚至有的不足2000字。

国务院部门中,字数最多的为6793个字,最少的为2240个字,其中3000字以下的有6家。省级政府中,字数最多的为12127个字,最少的为2606个字,其中3000字以下的有1家。较大的市政府中,字数最多的为14741个字,最少的为2292个字,其中3000字以下的有两家。

对此,《报告》指出,年度报告无须刻意追求字数多寡,其质量也不应以字数多少而论。但事关一个地区一个部门过去一年法治政府建设情况的总结分析,如果过度简略,则可能是工作做得不多以至于乏善可陈,或是因对年度报告工作极度不重视而敷衍塞责。

“虽然字数多寡不是评价一份年度报告优劣的关键因素,但显然那些字数偏少的报告,要么对于某些需要报告的事项完全未涉及,要么对于涉及的内容描述简略,很多报告在某些事项的表述上存在一语带过、语焉不详的问题。”吕艳滨认为,这表明各级政府部门对年度报告的理解差异较大,凸显了年度报告制度性要求不细化、标准不明确的弊病。

《报告》还指出,我国法治政府建设年度报告的发布除了篇幅相差悬殊的问题,还有发布位置随意、标题表述不一、年报发布机构不统一,甚至个别机关年度报告内容雷同等问题。

《法治蓝皮书》披露,政府部门对于法治政府建设自身存在的问题剖析和下一年度工作计划的描述,本来应当体现各自的年度特色和部门特点,但是一些被评估部门的年度报告关于这些部分的内容表述却存在雷同现象,这不能不说明,个别行政机关对自身法治政府建设情况的总结和未来规划,存在敷衍塞责、不务实、规划目标不明确的问题。

此外,各地政府部门年度报告发布渠道不一,加大了公众查询难度。《报告》调查披露,年

度报告发布平台不统一,省级政府中有17家省级政府的年度报告发布在本级政府门户网站上,1家年度报告发布在司法厅网站上,13家省级政府的年度报告同时发布在两个网站上。较大的市政府中,有20家年度报告发布在本级政府门户网站上,8家年度报告发布在各自的司法局网站上,11家年度报告则在两个网站上都发布了。另外,多个被评估对象在不同年份将年度报告发布在网站中的不同栏目里。

《报告》还披露,各级政府部门的年度报告题目名称也差异较大。根据《实施纲要》及《法治政府建设与责任落实督查工作规定》要求,年度报告应该使用“法治政府建设年度报告”的表述,但实际调查发现,各地年度报告名称并不统一,有的使用《关于2019年度贯彻落实〈法治政府建设实施纲要(2015-2020年)〉工作情况的报告》,有的使用《2019年法治政府建设工作情况》作为标题。

尤其需要指出的是,法治政府建设年度报告中需要披露的部分内容披露比例较低,其中最突出的是行政机关负责人出庭应诉情况。《报告》调查数据显示,国务院部门、省级政府、较大的市政府报告中披露该情况的比例,分别只有5.88%、25.81%和51.02%。此外,行政复议结案数据、纠错数据,行政诉讼数据,重大行政决策公众参与情况等的信息披露比例都不高,占比不到40%。

各地依法防控疫情 在改革中完善法治

新冠肺炎是近百年来人类遭遇的影响范围最广的全球性大流行病,对全世界是一次严重危机和严峻考验。中国坚持依法、科学、精准防控,成效举世瞩目。在此过程中,地方各级人大及其常委会发挥了重要作用。

《法治蓝皮书》披露,2020年2月7日,北京、浙江、江苏人大常委会同日发布依法防控新冠肺炎疫情疫情的决策、决定或决议。

同时,《法治蓝皮书》还介绍,各地对于违反疫情防控措施、哄抬物价、囤积居奇等扰乱社会秩序和市场秩序的违法行为,依法予以处置,同时普遍出台社会救助的专门文件,政策和方案,将与新冠肺炎疫情相关的民生需求纳入保障范围,并落实救助标准与物价上涨挂钩联动机制,阶段性加大价格临时补贴力度,编织织牢基本民生兜底保障网络。对于因探亲、旅游、务工等原因留在非户籍地感染新冠肺炎,导致基本生活出现严重困难的流动人口,急难发生地的乡镇街道、县级民政部门直接实施临时救助。

此外,地方慈善法律制度继续完善。广东省中山市出台了《中山市慈善事业促进办法》,北京市修改了《北京市促进慈善事业若干规定》。疫情发生后,慈善组织、广大志愿者积极响应,汇聚群众爱心投入防控并发挥积极作用。民政部发出《关于动员慈善力量依法有序参与新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的公告》。许多地方民政部门和相关部門出台动员慈善力量参与疫情防控、慈善捐赠款物管理、慈善捐赠活动监督举报等方面的通知文件。针对实践中出台的各种问题,相关部门主动回应及时改进,群众捐赠热情持续高涨,参与渠道不断畅通,成为疫情防控的重要力量。

北京大学法学院教授王锡梓指出,2020年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年,法治政府基本建成是全面建成小康社会的目标要求,也是全面深化改革的迫切需要。当前,我国改革进入攻坚期和深水区,经济发展步入新常态,对政府管理和服务水平的要求越来越高,法治是改革发展的可靠保障,厉行法治是发展社会主义市场经济的内在要求。必须深入推进依法行政,加快建设法治政府,坚持在法治下推进改革,在改革中完善法治,更加自觉地运用法治思维和法治方式来深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定。

制图/高岳

- 本报见习记者 孙天骄
- 本报记者 陈 磊

近日,寒潮接连来袭。据中央气象台消息,1月7日早晨,北京、河北、山东、山西等省市,共有51个气象观测站的最低气温突破或达到建站以来历史极值。比如,北京迎来了最低气温-19.6℃,达到1952年之后的1月气温最低值。此前,中央气象台已于2020年12月28日发布寒潮橙色预警,这是自2016年11月以来,中央气象台时隔4年再次发布最高级别的寒潮预警。

极端严寒天气之下,环卫工人、快递员等室外劳动者的权益保护问题,尤其是低温津贴的话题引起社会广泛关注。

据了解,2004年3月1日起施行的《最低工资规定》中明确提到低温环境的津贴,即按在劳动者提供正常劳动的情况下,用人单位应支付给劳动者的工资在剔除中班、夜班、高温、低温等特殊工作环境、条件下的津贴后,不得低于当地最低工资标准。然而,在《法治日报》记者采访过程中,无论是环卫工人还是快递员,都表示没领到过低温津贴,甚至根本就没有听说过这项津贴。

接受《法治日报》记者采访的专家认为,国家应当就低温保护以及低温津贴作出统一规定,并制订更为具体的保障低温津贴措施,从而有效防止地方因担心增加用工成本而不制定低温作业保护制度。

数九寒天坚持工作 从未领过低温津贴

袁师傅是负责打扫北京市朝阳区某街道的环卫工人。地上一点杂物都不能有,是他们必须达到的工作要求。“冬天遇到地面上有冰,我们都要用融雪剂把它处理掉。”1月6日,路面上几乎积水成冰,袁师傅一边处理地面上的一块冰,一边说道。

“工作这么多年,从来没这么冷过。”回忆这几天的工作,袁师傅不无感慨。

根据北京市气象台消息,1月6日北京市大部分地区有5级左右偏北风,阵风级至9级。截至1月6日18时55分,北京南郊观象台的气温为-17.3℃,低于2010年的-16.7℃,创近20年来新低。

低温加上大风,这两天他几乎全在和天气对抗,风起时他甚至要努力攥住自己的手提垃圾箱,以避免好不容易装进去的垃圾又飞出来。帽子、口罩、围巾、手套、棉服、棉鞋……袁师傅全副武装,只有一双眼睛露在外面,口罩哈出的雾气在眼睫毛上结成了小冰粒。

“低温津贴从来没听过。”聊到单位应对低温的措施,袁师傅称领导只是推迟了他们的上班时间,按照规定,他的正常上班时间为早上6点,工作时长满打满算有7个半小时。而1月6日的上班时间改成了早上6点半,1月7日和1月8日则可以早上7点到岗。

“没听过,更没领过什么低温津贴。”瑟瑟寒风中,《法治日报》记者采访了正在一家公司门前派件的快递员李先生。

李先生20岁出头,是北京某快递公司的专职快递员。采访时,风吹得他的快递车门咣咣作响,他把双手缩进袖子里,不时左右跳动以保证脚不会受冻。“天再冷我们还是得正常工作,公司也没采取其他补助措施,在小区里送快递还好,爬楼梯能暖和点,在公司外面等人取件才是真遭罪。”

李先生旁边还有另外一家快递公司的快递员,他说“嘴巴被冻得都说不出话”。

低温津贴问题正在引发社会广泛关注。以社交媒体新浪微博为例,截至1月8日,低温津贴话题下阅读量达到92401万次。

采访中,中国社会科学院法学研究所副研究员、社会法室副主任王玉告诉《法治日报》记者,津贴的性质是工资的组成部分,是为了弥补劳动者在特定条件下所付出的额外体力劳动,或者承担特定条件下的艰苦作业,必须要以金钱来支付,公司不能通过发放御寒衣物和安排调休、减少工时等方式,规避低温津贴的发放。

法律规范相对缺失 地方规定少之又少

采访中,袁师傅和李先生均表示,已经领了好几年的高温津贴,但对低温津贴却并不知晓。

对于高温津贴与低温津贴的不同遭遇,中央财经大学法学院教授、中国劳动关系学院法学院院长沈建峰在接受《法治日报》记者采访时认为,高温是个全国性问题,而我国冬季南北温差大,低温主要涉及北方地区。高温津贴涉及人群更多,受关注度更高,低温津贴关注度相对较低,也从历史发展来看,高温津贴历史更久远,原卫生部、原劳动部、全国总工会1960年联合公布的《防暑降温措施暂行办法》,就已对此作出了规定。

沈建峰称,与低温津贴相比,高温津贴规范更完善,在国家层面,国家安全生产监督管理总局、卫生部、人力资源和社会保障部、中华全国总工会于2012年联合印发了《防暑降温措施管理办法》;在地方上,很多省份也有涉及高温津贴的规定。

对于低温津贴,地方有规定者寥寥。

2013年10月,内蒙古自治区出台文件,规定了高温高寒天气室外作业的高温高寒岗位津贴支付标准。其中,发放高寒岗位津贴的范围是在-25℃(含)以下的高寒天气连续作业4小时(含)以上工作岗位的劳动者。高寒岗位津贴应按月发放,每月230元。

据媒体报道,尽管内蒙古出台低温津贴规定已有7年多,但多位环卫工人、快递员、保安等室外劳动者,在接受采访时均称对低温津贴并不了解。

沈建峰认为,就低温津贴而言,全国层面并没有低温作业劳动者保护的立法,仅有的是原劳动保障部发布的《最低工资规定》,刚性约束力不够。就已有的地方文件来看,由于受到规则设置权限等的限制,往往无细化标准,更多依赖于用人单位的自主落实,执行得也不好。

沈建峰称,强制性、普适性的低温津贴标准,还需要根据国家和社会发展的状况进行评估,津贴的数额也需要根据各地经济发展水平、工资水平等具体确定。

亟待完善法律制度 保障职工合法权益

被问及低温津贴如何才能得到落实时,沈建峰认为,国家应当在法律法规上就低温保护以及低温津贴作出统一规定,这样有利于防止地方因担心增加用工成本而不制定低温作业保护制度。

“国家设置低温标准是必须的,但是标准可以分地区。”中国人民大学劳动人事学院教授常凯说,1994年《中华人民共和国国家标准:低温作业分级》已有规定,在生产劳动过程中,工作地点平均气温等于或低于5℃的即为低温作业,按工作地点的温度和低温作业时间率,低温作业分为四级,级别高者冷强度大。

“20多年过后,这个标准是否还能适用?如果需要改变,该如何调整?这涉及很多技术性问题,相关部门应该进行深入研究。”常凯说。

王玉玉认为,我国南北冬季温差大,一刀切不太客观,国家可以为低温津贴的发放设定一个温度阶梯并划分相应的区域,比如说秦岭—淮河以南算一个区域,针对不同的区域设定不同的低温津贴标准。

常凯建议,低温津贴说到底还是劳动者权益保障的问题,工会组织应该充分发挥自身的作用,积极为推动低温津贴立法做更多的工作,提出关于低温津贴的具体方案和详细情况分析。

王玉玉认为,人力资源和社会保障部及工会组织在推动低温津贴落实方面可以发挥重要作用。人力资源和社会保障部一方面可以通过设置强制性的标准,赋予劳动者低温条件下的工资请求权,另一方面通过行政监察执法、开通举报热线等方式保障劳动者权益。工会组织要切实保护劳动者合法权益,不仅要推动立法、监督执法,还要做好劳动保护宣传,让劳动者能够主动通过劳动争议的方式寻求救济。

对此,沈建峰同样认为,保护低温作业劳动者,首先应当完善低温劳动保护的法律制度,并在此基础上加大有关部门的执法力度,其次,工会等社会团体也应该积极发挥监督作用。

- 本报记者 徐伟伦
- 本报通讯员 李思颖

因认为北京子乐科技有限公司(以下简称子乐公司)生产、销售的杜丫丫学习机中突出使用“小杜”指代其产品,并使用“xiaodu xiaodu”语音指令进行唤醒和操作的行构成不正当竞争,百度在线网络技术(北京)有限公司(以下简称百度在线公司)将子乐公司及其产品销售商北京经纬智诚电子商务有限公司(以下简称经纬公司)诉至法院,要求二被告停止涉案行为,并要求子乐公司消除影响、赔偿经济损失及合理开支300万元。

近日,北京市海淀区人民法院对这起全国首例智能产品语音指令不正当竞争纠纷案作出一审判决,判令子乐公司就其不正当竞争行为消除影响,赔偿百度在线公司经济损失50万元及合理开支5万元。

原告百度在线公司诉称,其包括“小度

在家1S”(以下简称小度智能音箱)在内的“小度”AI电子产品的开发者和运营者,“xiaodu xiaodu”是百度在线公司用于AI电子产品中,具有唤醒和操作功能的语音指令,经长期使用,“小度”商品名称及“xiaodu xiaodu”语音指令均已具有一定影响。百度在线公司发现子乐公司生产、销售与小度智能音箱相同的AI电子产品杜丫丫学习机,该公司在其官网宣传内容及杜丫丫学习机中突出使用“小杜”指代其产品;在杜丫丫学习机中使用“xiaodu xiaodu”语音指令进行唤醒和操作,并在官网对此进行宣传,上述行为使公众产生混淆,构成不正当竞争。

被告子乐公司辩称,其不存在对“小度”商品名称和“xiaodu xiaodu”语音指令的突出使用;其使用“杜丫丫”名称及“小杜小杜”语音指令具有合理依据;双方产品的外观、功能、目标用户完全不同,不会使消费者产生混淆等。被告经纬公司辩称,其仅销售一台设备给百度在

线公司作为本案证据,知晓本案诉讼后亦及时删除产品链接。二被告均不同意百度在线公司的全部诉讼请求。

海淀法院审理后认为,经过百度在线公司广泛使用推广,“小度”作为其智能音箱的商品名称,属于反不正当竞争法第六条第一项所规定的有一定影响的商品名称;“xiaodu xiaodu”是用户在使用小度智能音箱时必不可少且频繁出现的特定语音指令,该语音指令已与百度在线公司及其产品建立起了明确、稳定的联系,并具有较高知名度和影响力,应受到反不正当竞争法第六条第四项保护。

结合“小度”和“xiaodu xiaodu”的知名度和影响力,小度智能音箱和杜丫丫学习机从功能、受众、销售渠道等方面来看属同类产品。子乐公司实施被诉行为,主观上具有恶意,客观上也易使相关公众误认为,杜丫丫学习机与百度在线公司的小度智能音箱及其相关服务,可能存在产品研发、技术支持、授权合作等方面

的特定联系,导致混淆。子乐公司上述行为违反了反不正当竞争法第六条第一项及第四条之规定,对百度在线公司构成不正当竞争。经纬公司销售杜丫丫学习机亦缺乏合法依据。

据此,法院作出如上判决。目前,双方当事人尚未明确是否上诉。

主审法官表示,在人机交互过程中,具有唤醒和操作产品功能的语音指令,对人工智能技术在日常生活中的运用和普及具有重要作用。作为全国首例涉智能产品语音指令的不正当竞争纠纷案,本案的判决结果,对人工智能产品市场中恶意混淆和误导公众的行为进行了有效规制,通过裁判引导市场经营者以技术创新等途径进行良性竞争,维护人工智能相关产品在革新、发展过程中的市场竞争秩序。本案的宣判,也是对进一步加强反不正当竞争司法工作,推进智能化、数字化健康发展,助力提升新兴产业现代化水平等政策的积极回应。

极端严寒天气下劳动者权益保护问题引发关注 专家呼吁

完善低温劳动保护法律制度