



# 法治政府

LEGAL DAILY

主编:徐伟  
编辑:侯建斌  
美编:李晓军  
责校:邓春兰  
信箱:jingibu666@163.com



## 幼儿超前教育

### 核心阅读

《关于大力推进幼儿园与小学科学衔接的指导意见》坚持以儿童为本,从保护儿童的成长利益出发,明确提出幼儿园与小学衔接行动计划的主要目标,全面推进幼儿园和小学实施入学准备和入学适应教育,减缓衔接坡度,帮助儿童顺利实现从幼儿园到小学的过渡。

### 热点关注

□ 本报记者 张维

学前班野蛮生长,家长“拔苗助长”,小学一年级超标教学……近年来,幼儿园和小学的衔接教育领域问题频出,备受诟病。

近日,教育部印发《关于大力推进幼儿园与小学科学衔接的指导意见》(以下简称《意见》),明确提出:小学严格执行免试就近入学,幼儿园不得提前教授小学课程内容,不得设学前班。

这意味着一度用力过猛的“幼儿超前教育”被叫停,孩子们或将实现从幼儿园到小学的轻松过渡。《法

## 幼儿超前教育被叫停 专家建议 减缓幼小衔接坡度实现“双向衔接”

治日报)记者在采访中发,此举在家长中颇受欢迎,但在不抢跑的情况下孩子如何适应一年级的教学,也是他们所担心的。

中国学前教育研究会副理事长、华东师范大学教育学部教授华爱华说,小学的教学方法应当向幼儿园靠拢,而不是幼儿园的教学方法向小学靠拢。

### 压力不断下移

“现在学习的压力已经下沉到幼儿园,大班的第二学期,班里的幼儿就所剩无几了,都忙着去上各种学前辅导班,为一年级的知识学习做准备。”一位幼儿园园长说。

北京教科院基础教育研究中心数学特级教师吴正宪坦言,这是当前一种比较普遍的社会现象。“中高考的压力前移,不能让孩子输在起跑线的心理,家长之间的攀比、对小学学习的担忧等,导致幼儿被迫提前抢跑,提前进入小学期,提前学习小学的知识,提前用小学的方法来教幼儿,让幼儿在懵懵懂懂中就提前感受到来自不知何方的压力。”

在吴正宪看来,幼儿自然生长的原生态遭到破坏,这种状态对身心均未发育成熟的幼儿来说极为不利。学校、家长及全社会应引起高度重视。

“学校课业负担过重”“幼儿园小学化”是久治不愈的一对顽疾,两者有着密切的关系。“在整个基础教育课程改革不断取得重大成果的近二十年,幼小衔接却越来越步履艰难。”华爱华说。

华爱华分析,其中原因是在于中小学生的学业竞争始终通过学校、家庭与社会各种渠道冲击着幼儿园的课程改革,学习压力早已下移到幼儿阶段。“尽管幼儿园坚守着以幼儿身心健康为本的科学教育理念,但来自小学课业竞争的学习压力仍不可避免地传导到幼儿身上。因为家长们已从无数个上一届小学新生

家长那里得知,不提前做好知识准备,将会“吃苦头”。于是,一种恶性循环开始产生。”

一批又一批的小学生家长以自己的“教训”告诫下一届新生家长:提前认字写拼音有多么重要。导致的结果是,越来越多的孩子去社会培训机构提前学习小学一年级的知识,且势头越来越猛,甚至某些幼儿园的大班,还出现了幼儿转入校外机构提前学习的现象。

显然,这种提前学习的即时效应和早期竞争有违儿童发展规律,有损儿童身心健康,不利于儿童长远发展。近年来,教育行政部门在幼小之间坚持抓两件事:一是禁止小学的招生考试;二是防止幼儿园教育小学化。“然而由于幼儿园大班与小学一年级之间的巨大鸿沟,对解决入学初的学习负担下移问题,并没有明显的效果。”华爱华说。

### 缓解家长焦虑

多年痼疾有望缓解,教育部出台《意见》被认为意义重大。《意见》坚持以儿童为本,从保护儿童的成长利益出发,明确提出幼儿园与小学衔接行动计划的主要目标,全面推进幼儿园和小学实施入学准备和入学适应教育,减缓衔接坡度,帮助儿童顺利实现从幼儿园到小学的过渡。幼儿园、小学教师和家长的教育观念与行为明显转变,幼小协同的有效机制基本建立,科学衔接的教育生态基本形成。

“这无疑是基础教育改革工作的正确方向,是孩子们的福音。”吴正宪说。

《意见》首次提出了幼儿园与小学的“双向衔接”。在华爱华看来,这是深化基础教育改革,落实全面育人的重大决策。“如果这一决策得以真正的贯彻和落实,将不仅对学前教育,也是对整个义务教育段的课程改革都具有标志性意义。”

《意见》中的多个亮点备受关注。例如,幼儿园不

得提前教授小学课程内容,不得布置读写算家庭作业,不得设学前班,幼儿园过度大班幼儿流失的情况,应及时了解原因和去向,并向当地教育部门报告。

教育部门应根据有关线索,对接收学前儿童违规开展培训的校外培训机构进行严肃查处并列入黑名单,将黑名单信息纳入全国信用信息共享平台,按有关规定实施联合惩戒。对办学行为严重违规的幼儿园和小学,追究校长、园长和有关教师的责任。

“由于社会竞争的加剧,家长普遍感到焦虑,对孩子抱有过高期望,校外培训机构开展超前培训,推波助澜;一些幼儿园提前教授小学课程内容迎合家长。这些不规范行为严重扰乱了正常的教育教学秩序,破坏了教育生态,必须加强规范引导,确保儿童身心健康成长。”教育部基础教育司负责人说。

在缓解家长焦虑上,《意见》提出,幼儿园和小学要把家长作为重要的合作伙伴,建立有效的家园校协同沟通机制,引导家长与幼儿园和小学积极配合,共同做好衔接工作。要及时了解家长在入学准备和入学适应方面的困惑问题及意见建议,积极宣传国家和地方的有关政策要求,宣传展示幼小双向衔接的科学理念和做法,帮助家长认识过度强化知识准备,提前学习小学课程内容的危害,缓解家长的压力和焦虑,营造良好的家庭教育氛围,积极配合幼儿园和小学做好衔接。

《意见》还明确,要改变过度重视知识准备,超标教学,超前学习的状况,规范学校和校外培训机构的教育教学行为,合理做好入学准备和入学适应,做好科学衔接,要防止和纠正把小学的环境、教育内容和教育方式简单搬到幼儿园的错误做法。

### 健全评价体系

《意见》为家长和孩子带来福音,但也有家长在受访中表现出了他们的些许担忧,担忧集中在“幼

园不得设学前班,‘不抢跑’孩子是否能适应一年级的教学”这一问题上。

事实上,这也是《意见》想要解决的一个重要问题。华爱华说,《意见》明确,要使幼小之间的坡度减缓,必须加强两个阶段之间教育的连续性,同时改变的是幼儿园向小学靠拢还是小学向幼儿园靠拢的思考逻辑。

《意见》明确了两个阶段“双向衔接”的任务,即幼儿园为入学准备和小学的入学适应。从社会对人才素质的要求而言,各级学校在课程内容方面应当是逐级向上衔接的,而从人才发展的连续性规律而言,各级学校在教学方法方面应当是逐级向下衔接的。

清华大学附属小学校长窦桂梅指出:“学前教育与小学教育各具特点,幼儿园教师努力‘送一程,再送一程’向小学衔接,小学教师也在努力向前‘接一站,再接一站’,两者之间如何顺利对接是幼小衔接的关键。”

华爱华认为,“双向衔接”的实现有赖课程教学改革的实践研究,而课程改革要解决的问题是“增效”。《意见》要求小学低年级“适度减少课程内容,减缓教学进度”,从而达到“减缓衔接坡度”的目的。“增效”意味着单位时间内的高质量,增效也意味着为学生丰富人生经验,拓展兴趣留出时间,确保全面发展。“这就需要以一种科学的态度来对待教与学,比如小学的作业量多少合适,用什么方法来强化知识最有效,学习中的无用功占了多少时间等。”

窦桂梅还提出,要健全评价体系,多方参与反馈。“就评价标准而言,学校可以聘请有关专家,制定幼小衔接工作评价指标,如学生日常表现评价表等,小学、幼儿园、家庭及社会都应参与评价,积极为儿童入学适应工作提出合理的建议和恰当的反馈,并将其应用于下一阶段幼小衔接工作的计划中。”

### 慧眼观察

□ 熊文钊

法治政府就是政府在行使权力履行职责过程中坚持法治原则,严格依法行政,政府的各项权力都在法治轨道上运行,要求各级人民政府从决策到执行及监督的整个过程都纳入法治化轨道,权力与责任紧密相连,集阳光政府、有限政府、诚信政府、责任政府于一身,并用法律加以固定。“权自法出,职依法定,法不授权不可为”是法治政府的基本要求。

全面依法治国是一个系统工程,要整体规划,更加注重系统性、整体性、协同性。党的十九届五中全会提出到2035年基本实现社会主义现代化远景目标之一,就是要基本实现国家治理体系和治理能力现代化,基本建成法治国家、法治政府、法治社会。其中,法治政府建设是重点任务和主体工程,要率先突破,用法治给行政权力定规矩、划界限,规范行政决策程序,加快转变政府职能。

法治政府建设是推进政府治理体系乃至国家治理体系的重要动力。“构建职责明确、依法行政的政府治理体系”是党中央立足于国家治理现代化全局,在全面总结中国特色社会主义行政体制的基础上作出的重大决策部署,法治政府建设要进一步完善国家行政体制,优化政府职能体系,优化政府组织结构和健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制。关键是要推进政府法治建设,建立健全政府依法行政的法律制度和督促政府依法行政的法律制度,要求政府全面推进依法行政,不断提高政府公信力和执行力,保障政府职能依法全面履行,依法行政制度体系完备,行政决策科学民主合法,宪法法律严格公正实施,行政权力规范透明运行,人民权益切实有效保障,依法行政能力普遍提高。

建设法治政府,要加强行政组织立法,落实职权法定、权责一致原则。建设法治政府,推进依法行政,需要坚持两个原则:一是职权法定,二是权责一致。行政组织法是规范行政主体的法律,直接关系能否建成一个结构合理、权力配置适当、运作协调、廉洁高效,并充分发挥中央和地方两个积极性的行政组织体系。从某种意义上讲,各个领域的行政程序法,都必须坚持依法行政,恪守法定职责必须为、法无授权不可为,把政府活动全面纳入法治轨道。

加强行政程序立法,推进行政程序法治化,政府要做到依法全面履行职能,除了加强行政组织立法以外,还应当完善行政程序方面的法律制度,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。我国已经颁布行政诉讼法,出台多种行政程序制度,但尚未制定全国统一的、涵盖各个领域和层次的行政程序法。从某种意义上讲,行政程序法是法治政府建设的基本要求,行政程序相关立法工作需要持续推进。加强疫情预防相关立法和配套制度建设,加强和改进行政复议工作,强化行政复议监督

功能,完善有关处罚程序,强化公共安全保障,构建系统完备、科学规范、运行有效的突发公共卫生事件应对法律体系,加强同民法典相关联、相配套的法律制度建设。

要严格落实重大行政决策程序制度,全面推进政务公开,切实防止违法决策、不当决策、拖延决策。充分发挥法律顾问、公职律师在重大行政决策中的作用,建立健全重大行政决策跟踪反馈和评估制度。全面推行行政规范性文件合法性审核机制,凡涉及公民、法人或其他组织权利和义务的行政规范性文件均须经合法性审核。在公开的内容上,要一体推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开。

深化行政执法体制改革,统筹配置行政执法职能和执法资源,最大限度减少不必要的行政执法事项。进一步整合行政执法队伍,继续探索实行跨领域跨部门综合执法,推动执法重心向市县两级政府下移,加大执法人员、经费、资源、装备等向基层倾斜力度。健全事前事中事后监管有效衔接、信息互联互通共享、协同配合工作机制,完善行政执法权限协调机制,健全行政执法和刑事司法衔接机制,全面推进“两法衔接”信息平台建设和应用,完善行政强制执行体制机制。

要坚持严格规范公正文明执法,全面推行行政执法公示制度,执法全过程记录制度,重大执法决定法制审核制度。加大食品药品、公共卫生、生态环境、安全生产、劳动保障、野生动植物保护等关系群众切身利益的重点领域执法力度。推进统一的行政执法人员资格和证件管理制度,推进统一的行政执法文书基本标准,行政执法综合管理监督信息系统建设。全面推行行政执法裁量权基准制度,规范执法自由裁量权。改进和创新执法方式,加强行政指导、行政奖励、行政和解等非强制行政手段的运用。建立行政执法案例指导制度。建立健全行政执法风险防控机制。

加强和创新行政监管体系,加强对执法工作监督。加强和创新事中事后监管,推进“双随机、一公开”跨部门联合监管,强化重点领域重点监管,探索信用监管、大数据监管、包容审慎监管等新型监管方式,努力形成全覆盖、零容忍、更透明、重实效、保安全的的事中事后监管体系。持续开展“减证便民”行动,推行证明事项告知承诺制,加强省市县乡四级全覆盖的行政执法协调监督工作体系建设,强化全方位、全流程监督,提高执法质量。加大对执法不作为、乱作为、选择性执法等有关责任人的追责力度,落实行政执法责任制和责任追究制度。完善行政执法投诉举报和处理机制。

持续营造法治化营商环境,加强政务诚信建设,实施统一的市场准入负面清单制度,清理破除隐性准入壁垒,普遍落实“非禁即入”。全面清理、废止对非公有制经济的不合理规定,坚决纠正滥用行政权力排除、限制竞争行为。全面清理违法违规的涉企收费,检查、摊派事项和评比达标表彰活动。加大政务诚信建设,重点治理政府失信行为,加大惩处和曝光力度,实行知识产权侵权惩罚性赔偿制度,激励和保护科技创新。

(作者系天津大学特聘教授,国家制度与国家治理研究院副院长)

## 截至去年底已对一万余家企业实施联合惩戒 安全生产专项整治三年行动进入“攻坚之年”

□ 本报记者 蔡岩红

全国安全生产专项整治三年行动(以下简称三年行动)今年进入集中攻坚阶段。记者近日从应急管理部了解到,一年来,各地区、各有关部门和单位深入开展专项整治,取得积极进展和明显成效。截至2020年底,全国共排查安全隐患14628万处,整改率90.7%,其中整改重大隐患1.02万处,责令停产整顿企业73万家,关闭取缔137万家,对1.09万家企业实施联合惩戒。

国务院安委办和交通运输部、农业农村部、应急管理部近日联合对水上运输和渔业船舶安全等整治作出部署,要求深入开展安全生产专项整治三年行动,瞄准2021年重点任务,着力在“攻坚之年”破解难题。

### 织牢织密安全生产责任体系

经党中央批准,三年行动从2020年4月至2022年12月,分动员部署、排查整治、集中攻坚、巩固提升四个阶段进行,今年进入集中攻坚阶段。

三年行动以来,安全生产责任体系进一步织牢织密。《地方党政领导干部安全生产责任制规定》得到进一步落实,重大事故指标被纳入对各地高质量发展考核体系之中。国务院安委办41个成员单位安全生产工作任务分工得到了重新修订,安委会成员单位安全生产工作考核办法首次出台,监管职责得以进一步强化。三年行动深入推动企业落实安全生产主体责任,事故多发的21个地区和企业负责人被约谈警示,10家央企被扣分,1家央企因为瞒报事故被降级;落实煤矿企业安全生产主体责任指导意见)出炉,22个省(区、市)煤矿安全监管监察部门出台了实施细则。

此外,一批安全生产法规制度得到建立完善,刑法修正案(十一)将事故前安全生产重大违法行为纳入刑事责任范围,安全生产法(修正草案)已提请全国人大

常委会审议,制修订安全生产国家和行业标准55项。建立了特别重大事故追责问责和审查调查的部门协作工作机制,出台了危险化学品企业安全分类整治目录、民航生产安全事故领导责任追究暂行规定等。研究建立危险废物处置安全监管协同机制,各地针对监管实际,因地制宜出台了一些地方性的标准和规范。

与此同时,大力实施“互联网+职业技能培训计划”,启动实施高危行业领域安全技术能力提升三年行动,深入开展安全生产月、“安康杯”竞赛、“青年安全示范岗”等安全教育活动,全社会对安全生产工作的重视程度进一步提高。

### 整治一批突出重大安全隐患

记者了解到,三年行动推进过程中,各地,各有关部门和单位瞄准地区、行业领域重点,做实做细问题隐患和制度措施“两个清单”,坚持边排查边整改,落实责任、精准发力,狠抓重大安全风险隐患的防控治理。

三年行动中,一批突出重大安全隐患得到有效整治。国务院安委办、应急管理部组织开展对危化企业开展了3轮排查,进行“一企一策”治理。国家矿山安监局加强瓦斯、冲击地压等高风险煤矿治理,对贵州等7个重点产煤省跟踪督导。工业和信息化部加强5类重点货车违法改装专项治理,公安部部署集中开展秋冬季交通安全整治百日会战。住房城乡建设部会同有关部门排查用作经营的农村自建房屋691.6万户,交通运输部推动砂石运输船、客货班轮、网约车等专项整治。自然资源部集中整治一批越界开采、乱采滥挖等违法开采案件。市场监管总局全面推进大型游乐设施等专项整治。

一批重点工程治理措施有序推进。建设公路安全生产防护工程17.8万公里,完成危桥改造6229座。煤矿、危化品重大危险源以及三等等以上尾矿库实现监测联网全覆盖。新建13个安全生产专业救援基地。

通过专项整治深入开展,有力促进了全国安全生产形势总体稳定。2020年全国各类生产安全事故起数和死亡人数同比下降,重大事故进一步减少,是新中国成立以来首次没有发生特别重大事故的年份。大部分行业领域和地区安全状况好转,化工行业近年来首次未发生重大以上事故。

### 安全生产仍处于爬坡过坎期

今年以来,全国安全生产形势总体稳定,但近期涉险事故和较大事故时有发生,安全生产仍处于爬坡过坎期。对此,国务院安委办、应急管理部要求必须大力防范化解冲击安全底线的突出问题。

针对在动员部署和排查整治阶段发现的问题,国务院安委办、应急管理部强调,在集中攻坚阶段要在五个方面“着力”推进三年行动工作:

着力强化安全发展理念,推动统筹发展和安全贯穿到各项工作全过程,实现更为安全的发展。着力推动安全责任落实到位,推动建立地方党政领导干部安全生产“职责清单”和年度“工作清单”,组织实施对安委会成员单位首次考核,实行企业安全风险主动报告、典型执法案件报送和评估等制度。着力推进专项整治集中攻坚,聚焦矿山灾害治理、火工品管理、危化企业搬迁、交通运输“百吨王”、水上运输安全等重点难点问题,组织若干专家督导组督促整治落实落地。着力防控重点行业领域安全风险,对危化品重大危险源实行安全包保责任制,开展矿山火工品使用储存安全专项整治,深入推进“两客一危一货”、商船渔船、农村自建房屋、危废处置和大型综合体消防等专项整治。着力提升本质安全水平,加快实施“工业互联网+安全生产”行动,重点危化品生产企业自动化系统装备率达到100%;推动年产30万吨及以下煤矿分类处置;加强警示教育,严格安全培训制度,大力提升从业人员安全素质。

## 多家互联网平台承诺不利用大数据杀熟

本报讯 记者邓君 为探索解决“大数据杀熟”问题,规范线上市场秩序监管,维护消费者合法权益,广州市市场监管局联合市商务局召开平台“大数据杀熟”专项调研和规范公平竞争市场秩序行政指导会。

会议现场,唯品会、京东、美团、饿了么、每日优鲜、盒马鲜生、携程、去哪儿网、携程出行、滴滴出行共10家互联网平台企业代表通报了用户数据使用和管理情况,对数据使用监管提出建议。广州市市场监管局、市商务局以及华南理工大学法学专家就相关问题与各企业代表进行探讨。

此外,平台企业代表共同学习国家市场监督管理总局提出的“九个不得”,分别签署了《平台企业维护公平竞争市场秩序承诺书》,并向社会郑重承诺:严格遵守国家有关法律法规,不低价倾销,不串通定价,不哄抬价格,不价格欺诈;不违法实行固定价格,不违法限制商品生产或销售数量,不违法分割市场,不违法实施经营者集中,不排除或限制竞争;没有正当理由,不实施掠夺性定价,不拒绝交易,不搭售;不进行商业混淆、虚假宣传、商业诋毁;不非法收集、使用消费者个人信息,不利用数据优势“杀熟”,不销售假冒伪劣商品;不利用技术手段损害竞争秩序,不妨碍其他市场主体正常经营,不对平台内经营者进行不合理限制或附加不合理条件。

## 四部门印发意见 建立健全长江经济带船舶和港口污染防治长效机制

本报讯 记者徐伟 见习记者刘欣 近日,交通运输部、发展改革委、生态环境部、住房和城乡建设部联合印发《关于建立健全长江经济带船舶和港口污染防治长效机制的意见》(以下简称《意见》)。《意见》指出,建立健全长效机制,全面提升污染防治能力,利用两年左右时间,到2022年底初步形成布局合理、衔接顺畅、运转高效、监管有力的船舶和港口污染防治格局,2023年后转入常态化运行,支撑长江航运发展全面绿色转型,为我国按期实现碳达峰、碳中和目标作出积极贡献。

《意见》提出4方面、10项任务措施。在巩固专项整治成果方面,要严格源头管控,不断推进现有船舶改

造升级,巩固污染防治总体能力;在提升运行和管理水平方面,要加强船舶污染物接收转运处置有效衔接,强化危险化学品洗舱管理,加快岸电及清洁能源推广使用;在着力夯实各方责任方面,要压实企业主体责任,严格落实部门监管责任,推动落实属地政府责任;在着力提升治理能力方面,要完善法规政策,加快实现全过程电子联单管理,提升监管效能,推动落实属地政府责任;在着力提升治理能力方面,要完善法规政策,加快实现全过程电子联单管理,提升监管效能,推动落实属地政府责任;在着力提升治理能力方面,要完善法规政策,加快实现全过程电子联单管理,提升监管效能,推动落实属地政府责任。

《意见》要求,各级交通运输、发展改革、生态环境、住房和城乡建设部门要将长江船舶和港口污染防治工作摆在突出位置,持续加大工作力度,层层落实责任,加强统筹协调,形成工作合力。交通运输部将牵头建立长江经济带船舶和港口污染防治季度调度机制,会同相关部门加大督导力度,确保各项任务措施落地见效。