



以系统综合治理让“双减”见实效

热点聚焦

压缩学科类校外培训的空间,斩断资本与校外培训机构的关联,意味着校外培训行业的生存逻辑发生了根本性改变

杨三喜

靴子终于落地。近日,中办、国办印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》(以下简称《意见》),就“双减”工作进行全面部署。《意见》从全面压减作业总量和时长,提升学校课后服务水平,全面规范校外培训行为,大力提升教育教学质量,强化配套治理5个方面提出了30条具体措施,为“双减”工作指明了方向。

创新基层治理要办好群众“心头事”

善治沙龙

吴晓林

国家治理的根基在基层,国家治理的任务通过基层落实。因此,基层治理的重要意义怎么强调都不为过。改革开放以来,基层面临的经济基础、社会结构、组织形式都已发生深刻变化,基层治理任务日益繁重,推动治理改革创新成为破解基层治理难题的必然要求。

近日,中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》(以下简称《意见》),就统筹推进基层治理,构建党的领导、人民当家作主和依法治理有机统一的基层治理体制机制作出部署。作为新时代基层治理现代化的纲领性文件,《意见》十分重视基层治理改革创新,强调“以改革创新和制度建设、能力建设为抓手”“鼓励基层治理改革创新”。

近年来,各地积极探索基层治理的新方法和新手段,为基层治理改革创新提供了经验和启示。如北京、上海、天津等地推进街道办(乡镇)改革,精简整合内设机构,增强街道办(乡镇)的职能,一定程度上减轻了社区(村)负担,提升了行政效率和服务水平;四川成都作为全国基层治理创新的“先锋城市”,将社区发展治理作为城市发展总体战略的重要支撑,首设市委城市社区发展治理委员会,在社区广泛成立小区议事会,有效推动院落小区自治;四川宜宾运用集成改革、赋权扩能和项目准入“三张清单”,厘清权责边界,形成了“院巷议事”等协商治理的品牌;北京、上海、广州、杭州等城市引入大数据技术,推动“一网通办、一网统管、接诉即办、不诉即办”,把握基层民众基本所需、精准提供公共服务;上海、广州、成都、广东佛山等城市大力推动公共服务购买、公益创投,引入社会组织承接公共服务,等等。

与此同时,少数地方的创新工作仍然存在一定问题。有的地方患上了“亮点依赖症”“创新强迫症”,认为只有玩出点“花活儿”才算成绩,将治理重点放在了造典型、树样板上,忽视了原本应该为居民服务的日常工作;有的地方热衷于创新、推新概念、换新包装、玩数字游戏,存在“创新形式化”的情况;有的地方评价标准走偏,对正常工作的社区(村)忽视冷落,对具有特色的“花瓶社区”爱不释手;有的地方则热衷于推广“创新成果”,不计条件、不计成本地硬性指派创新任务,使得基层疲于应付,创新成了基层的又一种负担。

基层治理创新要以满足民众需求为根本。基层治理处于国家治理的一线,回应民众需求是其核心任务。当前,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,基层治理就是要更好地满足人民日益增长的美好生活需要。如果基层治理创新脱离民众需求这个根本,对于掌握民众所需、解决民众之忧、破解民众之难无所助力,那么这个所谓创新就是假议题。说到底,基层治理创新就是在做好日常治理工作的基础上,创新工作方法和手段,回应好民众的诉求、办好群众的“小事”和“心头事”。

基层治理创新要以促进减负增效为标准。创新的要务是服务于基层治理体系和治理能力现代化,服务于一线问题的解决。当前,基层面临“上面千根线,基层一根针”的压力,“解决形式主义问题、深化基层减负工作”是摆在基层治理面前的重要课题。要推动基层治理创新,就需要号准基层治理的脉搏,立足实际条件,推陈出新,切实在降低基层负担、提升治理效能方面做文章,让老百姓能够体会到实实在在的成效,让基层干部能够从一些无谓的事务中解脱出来,聚焦主业,担当作为,促使整个基层拥有秩序与活力。

基层治理创新要以融入深层关系为依托。基层面临的很多问题往往无法依靠基层自身解决,即“就基层而言基层治理”并非易事。党中央在基层治理方面不但强调党建引领、重心下移,还强调“规范权责事项”“完善社会力量参与基层治理激励政策”。事实上,离开深层的权责关系调整,基层治理创新只会徒有形式。基层治理创新要有大基层理念,从深层次重视权责关系、政社关系、政民关系的调整,避免“一切问题都向下压”“一切事务都自己扛”,真正地做好“为了群众、相信群众、依靠群众、引领群众”的工作,理顺权责关系、调动民众和社会参与,推动基层治理体系建设,在此基础上才能开出基层治理创新之花。

(作者系南开大学周恩来政府管理学院教授、中国政府发展联合研究中心研究员)

其中最受关注的莫过于对校外培训机构的治理。《意见》提出,现有学科类培训机构统一登记为非营利性机构,学科类培训机构一律不得上市融资,不得占用国家法定节假日、休息日及寒暑假组织学科类培训等,随后,校外培训市场出现剧烈震荡,相关企业的股价遭遇断崖式暴跌。这一系列规定不仅大大压缩了学科类校外培训的空间,也直接斩断了资本与校外培训机构的关联,意味着校外培训行业的生存逻辑发生了根本性改变。

解读“双减”政策,必须深刻理解政策出台的背景。义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担过重,损害了中小学生的身心健康,加重了家庭的养育、教育成本,严重破坏教育生态,加剧教育“内卷”、破坏教育公平乃至社会公平。尤其是近年来校外培训机构在资本裹挟之下迅速发展,其总数已基本与学校数量持平,且大有形成另一个教育体系之势;行业内又鱼龙混杂,良莠不齐,违法违规情况突出,为谋求利益频频炒作教育焦虑,严重违背教育公益性,良心行业逐渐变成了逐利产业。治沉痾须用猛药,对那些打着教育旗号侵害群众利益的行为,就当

紧盯不放,确保改到位、改彻底。

其实,此前教育“减负”工作一直在推进,但之所以没有达到民众的预期,甚至出现了“校内减负,校外增负”的现象,根本原因就在于系统、综合治理力度不够。此次“双减”则坚持源头治理、系统治理、综合治理的原则:既要求减轻校内作业负担,又要求做好课后服务,满足学生多样化成长需求;既要全面规范校外培训行为,又要求强化学校教育主阵地作用,让学生在“校内吃饱”“吃好”,减少参加校外培训的需求。同时,《意见》还要求加强部门之间的协调,统筹学校、社会、家庭力量形成三位一体的育人格局。

目前,各地已陆续采取了很多措施推进“双减”工作,比如全面推进课后服务,规范校外培训市场等。不过,在此过程中,也出现了一些新的现象和问题,一些地方的课后服务叫好叫座,参与人数较少,很多家长仍持观望态度。而重拳整治校外培训机构后,市场供给少了,但是需求依然旺盛,为此不少家长通过“一对一上门私教”等方式来满足培训需求。结果是,家长的经济负担更重了,而且由于“一对一上门私教”游离在监管之外,存在更大的安全风险和隐患。

政策转轨期出现这种问题是很正常的,对于一些地方的家长和学生来说,课后服务还是一个新事物,接受认可需要一个过程。而要想赢得家长和学生的认同,还须通过保障学校课后服务条件,丰富课后服务内容,解决参与课后服务教师和相关人员待遇等问题,全面提高课后服务的质量,满足学生的多样化成长需求。

一些家长热衷为孩子选择校外培训,其背后折射的其实是对优质教育资源的渴望,同时也是受以往教育评价体系中唯分数、唯升学等不良导向的影响。因此,各地各部门在推进“双减”工作时,一方面,要进一步扩大义务教育优质资源,缩小城乡、区域特别是同一区域校际差异,推进均衡发展,办好每一所学校;要通过深化教育教学改革,提高课堂质量,真正夯实学校教育的主阵地作用。另一方面,则要推进教育评价体系改革,引导家长掌握科学的教育理念和方法,让其认识到促进孩子全面发展、身心健康成长才是真正的“为之计深远”。如此,才能切实推动“双减”出实效,让人民群众教育满意度得到真正提升。

社情观察

推进检查检验结果互认共享,既能促进医疗资源合理利用,也能减轻群众就医负担,增进医患互信

罗志华

近日,国家卫健委办公厅印发关于加快推进检查检验结果互认工作的通知,要求各地做好互认机构,项目的公示公开,便于群众查询了解。医疗机构和医务人员应当在不影响疾病诊疗的前提下对已纳入检查检验结果互认体系的医疗机构出具的检验结果予以认可,不再进行重复检查以提高医疗资源利用效率,改善群众就医体验。

检查检验结果互认对多方都有好处,普及的呼声一直很高。患者在外院所做的检查检验结果若能得到再利用,既可节省不少费用,也能减少因再次检查检验带来的繁琐。医务人员积极互认结果,还能打消患者对于过度诊疗的猜疑,增进医患互信。同时,结果互认还是诊疗的延续,让跨机构诊疗一脉相承,更有连续性。在异地看病十分普遍、医疗便捷程度日益提升的当下,推动检查检验结果互认既面临更大阻力,又面临需尽快破题的紧迫感。

过去推动结果互认步履艰难,主要因为压力缺乏、动力不足。考核不纳入、文件不作硬性规定,哪些医疗机构可以互认,哪些项目必须互认,也没有列出具体清单,是否互认结果缺乏刚性约束力,于是就给被动应付带来可能。此外,患者的呼声虽高,但话语权不足,且容易被“诊断需要”等专业化理由所搪塞,不专业、不知情,监督也就无从下手,来自患者的监督压力缺失,医务人员是否互认外院检查检验结果,通常全凭个人说了算。同时,互认外院结果,还会减少医院的检查收入,有时医务人员还要承担相应的医疗风险,如此一来,就会造成医疗机构动力不足。

与以往不同,此次国家卫健委就这项工作再发通知,带有浓厚的自我加压意味。比如,国家卫健委要求各地公示互认机构,公开互认项目,如此一来,对上医院不能再蒙混过关,对下也便于群众了解情况。在此背景下,医疗机构若再消极应对或者找理由拖延,就会被置于大众视野予以审视,医疗机构自然会更加重视推进这项工作,并用成效展现决心。

除了自我加压,国家卫健委这次在调动积极性方面也推出了新举措。疾病在不断发展,互认结果并非机械照搬,而是需要结合原来的检查和当时的病情,进行前后对比,动态解读。这说明,互认外院结果,不仅是一项技术活,而且有时还颇具专业难度。鼓励各地将医务人员分拆检查检验结果、开展检查检验结果互认工作的情况作为绩效分配的考核指标,意在承认判读和互认结果是一项创造性劳动,并让医务人员获得相应绩效收益。医务人员的劳动被认可,在推动检查检验结果互认上也会更具主动性。

当然,仅靠通知等单一维度举措推动,不仅难以持续确保工作效果,也容易因人因事生变。理想的状态,是将融入医疗政策体系中,比如,若能将结果互认写入医联体章程或协议当中,那么这项工作就具备了坚实的制度保障。再如,分级诊疗的要义是双向转诊,而转诊不仅是患者的合理流动,还包括诊疗的有序衔接,结果互认则是最基本要求。分级诊疗模式若能得到完善,就会化结果互认为无形。

更重要的是,结果互认还可与医保付费制度改革形成紧密关联。医保按病种付费被认为是治理过度诊疗的灵丹妙药,因为一旦确定了疾病的分组,医保就会支付固定的费用,在达到诊疗效果的前提下,检查做得越少,医院的收益就越大。这项改革若能纳入检查检验结果互认内容,两者就会融为一体并彼此促进,结果互认这道难题就会迎刃而解。

从全凭个人自觉,到依靠压力与动力驱动,再到不必强推也能照章实施,检查检验结果互认按此思路进阶推进,将使单独推动变成制度合力,早期的被动互认也能逐渐转化为主动互认,到时不必单独强调,检查检验结果互认也能成为日常诊疗不可分割的组成部分。

(作者系中国政法大学教授)

56号文开启“劳动三分法”时代

法律人语

王天玉

近日,人社部等八部门联合印发《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》(人社部发[2021]56号)(以下简称56号文),就目前新就业形态劳动者的从业性质及相应的保障措施作了区分:“符合确立劳动关系情形的,企业应当依法与劳动者订立劳动合同”“个人依托平台自主开展经营活动、从事自由职业等,按照民事法律调整双方的权利义务”。在二者之外,56号文引入了“不完全符合确立劳动关系情形”的表述,这是此表述首次出现在我国规范性文件中,意味着我国增加了第三种劳动形态。56号文所包含的一系列针对性保障措施,也标志着“不完全符合确立劳动关系情形的制度体系开始建构,我国由此将进入“劳动三分法”时代。

近年来,随着网约车、外卖等新业态的快速发展,网约车司机、外卖配送员等新就业形态劳动者的数量也在不断攀升,如何对这一人群的从业性质进行明确界定,并给于有力的保障,一直为社会各方所关注。此次56号文提出“不完全符合确立劳动关系情形”,并将其作为与“劳动关系”并列的类型,也就说明此类劳动形态不属于劳动法调整范围,但这并不意味着其不需要提供任何保障。从56

号文的表述来看,政府部门的主要规范措施是“指导企业与劳动者订立书面协议,合理确定企业与劳动者的权利义务”。虽然名为“指导”,文件已明确规定了多项劳动保障措施,包括公平就业制度、最低工资和支付保障制度、休息和劳动定额制度、劳动安全卫生责任制度、社会保险制度、集体协商和申诉制度等,这些制度构成了“指导”的依据和尺度。

检视56号文的具体规定可以发现:一方面,“不得”“应当”“督促”等措辞多次出现,表明政府“指导”具有一定的强制性色彩;另一方面,56号文针对劳动保障措施的保障思路基本上是移植劳动法中的相关规定并加以修改,例如要求在法定节假日支付高于正常工作时间劳动报酬的合理报酬”,就是对劳动法中法定节假日工作三倍工资规定的吸收和调整。在这个意义上说,新就业形态下“不完全符合确立劳动关系情形”的保障制度建构思路比照了劳动关系,是对劳动法相关制度进行借鉴,并通过政府“指导”这一相对弹性的施策方式推行,此举既有直面当前新业态突出劳动问题的积极效果,亦有面向未来劳动制度变革的探索意味,可视为转向“劳动三分法”的第一步。

制度探索是不断完善和成熟的过程。就56号文而言,引入第三种劳动形态并推动法律框架转型值得充分肯定,亦可能因开启“劳动三分法”之门而成为我国劳动法史上的重要一页。正因为如此,有必要对文件中的一个基础性问题进行剖析

和检视,即如何理解“不完全符合确立劳动关系情形”的内涵?从56号文的相关表述来看,可以将其适用范围通俗地理解为依托于平台的“灵活就业人员”;平台企业对灵活就业人员进行了劳动管理,使得其既有获得保障的需求,又因不符合确立劳动关系的标准而无法获得劳动法的保护,所以将其单独归为一类保障对象。在7月7日召开的国务院常务会议上,李克强总理强调,维护好新就业形态劳动者劳动保障权益,有利于促进灵活就业,增加就业岗位和群众收入。据此,“劳动三分法”的主旨是建立平台经济下的灵活就业人员权益保障制度,以此填补“劳动二分法”遗留的制度空白。

法律框架转型是一个漫长的过程。56号文在提升新业态劳动者权益保障水平的同时,也将催生多项理论和实务问题。这是迈向“劳动三分法”时代不可避免的进阶之路。应注意的是,劳动法及其思维方式诞生于工业时代,内核是科层制组织化用工的制度需求,以“劳动管理”为基点来构建劳动秩序和权益保障。到了数字时代,依托于互联网平台的新就业形态已经与以往的劳动方式有了很大不同,规模化、社会化的灵活就业成为可能,因此,新业态劳动者权益保障制度的发展不能局限于劳动法及其思维方式,应在尊重劳动灵活性的基础上提升劳动自主性,探索适应未来劳动方式及权益保障的新路。

(作者系中国社会科学院法学研究所社会法学室副主任、副研究员)

图说世象

近日,上海松江发生一起高空抛物损坏财物案件:作为市场业主的陈某将平时不经常使用的白色小轿车停靠在某商铺旁,这一举动引起了商铺店主杨某的不满。尽管陈某在车面上留有联系方式以便于挪车,但杨某仍将一块重约7公斤的石膏板从楼上扔下砸向陈某车辆。目前,杨某因涉嫌高空抛物罪已被上海松江警方依法刑事拘留。

点评:如此“空中打击”之举,不仅不利于解决问题,还会让自己遭受刑事制裁,实在得不偿失。
文/刘紫薇



以强有力监管遏制网络弹窗乱象

E法之声

刘文杰

7月26日,工信部发布消息,决定启动互联网行业专项整治行动,专项行动聚焦侵害用户权益等四方面8类问题,其中包括用户诟病已久的弹窗欺骗等。近日江苏省消保委发布的《PC端应用软件网络弹窗调查报告》,也详细列举了PC端应用软件弹窗存在的诸多问题:弹窗存在淫秽色情低俗内容;商业推广信息没有明示是广告,也未注明来源和软件名称;弹窗没有关闭按钮或关闭按钮不醒目;弹窗不能一键关闭;弹窗弹出频率高,一次性弹出数量多;弹窗的尺寸过大;网络弹窗有声音自动播放等。

网络弹窗是指用户在电脑或手机上打开软件或网页后,屏幕上自动弹出的窗口,其内容通常为广告或者新闻资讯等内容。由于弹窗弹出时会强行占用用

户的电脑、手机界面,使得用户不得不去关注和查看,这也使其逐渐成为各方追求经济利益的载体,久而久之成为了互联网上难以撕掉的“牛皮癣”。《时代》杂志曾评选出世界50大糟糕发明,弹窗广告就位列其中。对于弹窗广告,我国法律法规其实是有着明确规定的。我国广告法第44条规定,利用互联网发布、发送广告,不得影响用户正常使用网络。在互联网页面以弹出等形式发布的广告,应当显著标明关闭标志,确保一键关闭。广告法第59条第3款规定,广告不具有可识别性的,或者变相发布医疗、药品、医疗器械、保健食品广告,由市场监管部门责令改正,对广告发布者处10万元以下的罚款。广告法第62条第2款规定,利用互联网发布广告,未显著标明关闭标志,确保一键关闭的,由市场监管部门责令改正,对广告主处5000元以上3万元以下的罚款。

设立合理调整弹窗广告的法律规则,其关键在于准确把握广告法第44条的规定。利用互联网发布、发送广告“不得影响用户正常使用网络”是本条规定

的宗旨所在。但从江苏省消保委等机构发布的报告来看,花样频出的弹窗广告已对用户正常使用网络造成不良体验。从“不得影响用户正常使用网络”原则出发,应当认为,广告法所称的“确保一键关闭”包括三个方面:设立一次关闭按钮、以醒目的方式提醒用户关闭按钮的存在、一次关闭为永久关闭。

所谓设立一次关闭按钮,是指用户一点击该按钮,弹窗立即、完全从屏幕上消失。但生活中,除了不设置关闭按钮外,一些弹窗的关闭按钮还存在造假的情况,即用户点击关闭按钮后根本无法关闭弹窗,甚至还会打开第三方网页,或者出现一个新弹窗。此类伎俩令用户不胜其扰,而这些行为实际上都是违法的。

以醒目的方式提醒用户,是指普通用户在弹窗上能够轻易看到关闭按钮,并能够简便地点击该按钮。但现实中,很多运营者将弹窗上的关闭按钮设置为白色或与弹窗背景相近的颜色,导致用户难以分辨,此类做法同样违法。

所谓一次关闭为永久关闭,是指用户一旦点击关闭按钮,则该软件不得再弹出弹窗。如果用户点击关闭后,马上弹出另一个甚至几个弹窗,那么“用户正常使用网络”也就无从谈起。据江苏省消保委的调查,在官方渠道下载的软件中,暴风影音播放器及下载时默认勾选的软件15分钟内弹出6次,酷我音乐搜索一次弹出一次。这些行为同样涉嫌违反广告法。针对网络弹窗乱象,2014年以来,监管部门曾多次启动整治行动,整治期间相关企业的确收敛不法行为,但专项行动过后乱象很快又会继续。眼下,新一轮的整治行动即将启动之际,主管部门宜对违反弹窗广告的具体表现加以明确,对严重违法和屡教不改者从重惩处并及时向社会公示,同时保持消费者权益渠道畅通,建立投诉反馈机制,从而在打击违法弹窗领域形成长效机制。此外,对网络弹窗的法律调整仍需加以细化,例如,除了对违法弹窗的广告主,还应当对弹窗广告的发布者(可能是广告主自身,也可能是网站或软件提供者)施以法律制裁,如此多管齐下,方能让弹窗不再乱弹,让网络“牛皮癣”得到根治。

(作者系中国政法大学教授)