

中青报 中青网记者 张 国

群聊一年,相当于开了五次全会

这里的网聊有力量

2100多名委员参加的全国政协十四届一次会议将于3月4日开幕,不过,委员们的网上签到已经开始了。

截至2月28日9时,已有1775名委员通过专属账号在手机上登录了“全国政协委员履职平台”(以下简称“委员履职平台”)并在群里纷纷接龙告知工作组。

2月20日9时起,委员履职平台对新一届委员开放。全国政协办公厅副秘书长张月卓特地观察过:12个小时内,后台已收到委员提交的204份提案和57份大会发言材料。4天后,登录的委员就已过半。

他的同事、全国政协办公厅秘书局副局长办主任韩志磊对比了后台数据。上一届2000多名委员是在近一年时间里,陆续进驻这一平台的。这届委员网上履职的步伐明显加快了。

根据中共中央总书记习近平关于人民政协要探索网络议政、远程协商等新形式,提高协商实效的要求,2018年8月,全国政协推出移动端的委员履职平台。

第二年两会,全国政协常委会工作报告提到了这个平台,称其为委员不受时空限制履职创造条件。

5年来,这个用户群体极为小众的App,活跃度与日俱增,上面留下了全国政协委员的履职足迹。

去年两会,99.97%的政协提案通过网上提交,5979份里,只有两份是纸质版。即便是请假的委员也未完全缺席,而是在手机上参加了讨论或提交提案和书面建议。

张月卓对记者表示,充分利用网络信息技术履职已成为新时代人民政协的一大亮点。信息化赋能,也开拓了政协工作的新形式、新空间,有效提升了协商的广度和深度,实现了网上履职经常化。

他说,全国已有10多亿网民,作为国家治理体系的重要组成部分,政协的工作自然要向网络延伸。

当了15年全国政协委员,新东方教育集团董事长俞敏洪记得,从前提案是打印出来,放在档案袋里。有了委员履职平台,参政议政、建言献策方便了很多。

俞敏洪感触最深的,还有政协委员的群聊。

2022年,委员履职平台开设了30个主题议政群,每个群依据全年的协商计划,设定了不同的议题,从推进数字经济持续健康发展到加强基层应急管理能力建设等。

经过整理,在这些群里,委员有效发言的总条数超过1.7万条,估算下来,每年网络议政发言量相当于开了5次全体会议。

最近5年,全国政协累计开通了144个主题议政群,有效发言是9.1万条、1000余万字。

在一些方面,全国政协委员的群聊与一般网民的体验并无不同。他们频频发送文字、语音、图片和视频,并且使用一定的表情包来调节气氛。

如同全国政协所期待的那样,把委员碎片化的时间、灵光一现的思想火花充分利用起来,在委员履职平台,经常凌晨也会有人发言。

但此处的网聊不会过于发散:每一个群,都是为一个特定主题而开的。

全国政协拥有多层次的协商议政平台,其龙头是一年一度的全体会议,此外,还有专题议政性常委会会议、专题协商会、双周协商座谈会、专家协商会、对口商会、提案办理协商会等不同频次和不同主题的活动。如今,这些活动开始前,几乎都会建一个主题议政群,系统默认下,所有委员自动入群,有兴趣即可发言。

张月卓指出,有时群聊的内容还会转化为政协大会发言、提案、社情民意信息,因为不同履职形式是相互贯通的。

委员履职平台上的第一个主题议政群开设于2018年。不少政协委员记得,那是在一次专题议政性常委会会议之前,为了鼓励大家畅所欲言,全国政协领导同志也亲自参加讨论。

全国政协主席会议的每一位成员都时不时地参与过群聊。与线下协商活动一样,群聊的参与者,还包括受邀的党政部门负责人、学者、相关行业从业者。他们使用临时账号入群,与委员互动交流。

比如,谈论物流业发展,顺丰速运的创始人王卫曾以这种方式进群。

虽然参与者的立场和见解不同,在群聊里,全国政协提倡的原则与常规协商活动是一贯的:不抓辫子、不打棍子、不扣帽子。鼓励的是热烈而不对立的讨论、尖锐而不极端的批评。

在一个有关数字经济的主题议政群里,十三届全国政协委员、中国证监会原主席肖钢连续留下了很长的语音。他的语音被转换成文字,经过修订,入选了最终的主题议政群工作报告。来自中国联通的张云勇委员作为群主,在群里发布了这份报告。190页的报告收录了168人的发言,内容按时间而非发言人职务高低来排序。

报告上传后,委员们还在接着发言,协商会散场了,但群里的协商经常会终人不散。

事实上,群聊会在设定期后解散,但是,参与过的委员,在自己的任期内,随时都可以方便地查找群聊记录。

张月卓说,经过前期的群聊,很多意见在现场会之前其实都已明晰。达成共识的,现场就可不必讨论,一些重点问题则可深入协商。如此下来,效率提高了,协商的链条变长了。如今,委员网上履职的活跃度越来越高,履职面貌有了很大变化。

一个佐证数据是,过去5年,全国政协办公厅处理的社情民意信息,数量上实现了成倍增长。

2022年的政协全体会议简报记载,有100多位委员在小组讨论时提到了委员履职平台对自己的作用。

这个平台上,每一位委员都可以随时

发起个人的提案讨论群,请其他委员讨论,直至联名提案。全国政协秘书局网信办一级主任科员刘正浩介绍,平台上已可查询20年来所有提案,可以自动检测相似度,帮委员分析有没有类似提案。此举有利于减少重复提案。事实上,提案查重功能,也是应委员们的要求而增加的。

刘正浩说,随着委员活跃度提高,平台功能也日益丰富。之前只是议政功能,现在则具备了服务委员履职的所有场景,让他们可以随时随地查阅文件、提交建议、参与读书活动或者填报个人履职记录。

不受时空限制履职,香港和澳门两个特别行政区的全国政协委员对此更有体会。过去3年,尽管各行各业的线下活动都受到新冠疫情影响,但港澳委员参加政协活动的人次不降反增。

来自香港的世界卫生组织原总干事陈冯富珍委员,在有关教育改革的群聊里发表过意见。过去,她参加的多是与健康主题相关的协商活动,履职平台突破了政协界别小组的限制。

香港恒通资源有限公司执行董事施荣怀委员连线一场远程协商会时,自豪地告诉大家,我是在位于港岛的办公室参与互动。

2018年,借助信息技术,全国政协创设了远程协商会,设置分会场,现场连线外地与会者。十三届全国政协委员、奥克控股集团董事局主席朱建民正在外地出差,他把车停在路边,用手机连线参与了活动。这

让他感到很新鲜、很兴奋。

张月卓记得,第一场远程协商会后,大家都很高兴。政协委员分布广泛,有的还外派在国工作。组织大家进京开会,受到不少条件制约。网络议政、远程协商,十分适合政协开展工作。

针对远程协商,在前期调研基础上,他们会根据内容设计不同场景,在形式上更新颖,更具现场感,更接地气。议题要选择适合多数人参与、适宜在网上讨论的问题。

由此,更多基层政协委员和群众代表从工厂车间或田间地头接入了国家议政殿堂。这些人包括老年活动中心的老人、山区学校的学生、卡车司机和扶贫搬迁户。

张月卓告诉记者,参加协商的各界代表越来越多,这扩大了基层群众的有序政治参与,体现了全过程人民民主理念。

每一季度,全国政协会在委员履职平台上通报议政建言成果的采纳落实情况,如有些建议得到领导人批示和有关部门、地方的积极反馈。

所有群聊里,得到反馈最为直接的,是两会期间向政府工作报告、计划报告和预算报告提建议的议政群。这种议政群在2020年两会首次设立,当时就得到了463名委员的热情参与。有些委员在会场里提了意见,觉得不够充分,又到群里补充。就像每年派人到两会旁听一样,国务院办公厅派人入群收集意见,当天就分给相关部门处理,努力在大会期间就向委员作出反馈。

国务院办公厅一位工作人员向记者介绍,2021年开始,国办开通了委员对政府工作留言小程序,以更好地听取政协委员的意见。委员们可以扫码进入。

2023年两会,又一个新的变化:这个小程序首次嵌入了委员履职平台,实现了无缝对接。这意味着,委员们的思想火花可以更直接地抵达中南海。

让保护未成年人的手指攥成拳头

中青报 中青网记者 胡春艳

一名教师猥亵未成年女生受到行政处罚后被辞退,换了个城市竟又当上了教师。十三届全国政协委员、法学专家黄绮见过不少“大灰狼到处藏”的案例。

她在2020年全国两会的提案中指出了这个问题:涉性侵未成年人案的人员重犯率高,犯罪预防必要性十分突出,建议构建完善的涉性侵违法犯罪人员从业限制制度。这一建议被吸纳进入当年修订的未成年人保护法(以下简称“未保法”),教职员工的入职查询制度上升为法律规定。

用人单位应该查明了,如何查的问题还没完全解决。黄绮在调研中发现,一些曾有猥亵等行为的人,因为没有构成犯罪,依然可以开出无犯罪证明到学校应聘,需要建立一个性侵违法犯罪信息共享查询平台。她再次提出建议。

追踪“藏匿的大灰狼”的话题又一次出现,是在全国政协2021年年底举行的一次双周协商座谈会上。有委员提出入职查询系统存在信息孤岛,本地系统无法查询申请入职人员在外的违法犯罪记录,建议多部门协同形成治理合力。

过去5年,未成年人保护是十三届全国政协社法委最关注的议题之一。盯住这个主题,社法委先后组织了双周协商座谈会、网络议政远程协商会、重点提案办理协商会等5场协商会以及重点关切问题通报会等一系列调研协商活动,持续跟踪、推动解决。

全国政协社法委副主任吕忠梅说,未成年人保护就是一个全社会都关注的重大问题。政协的职责就是盯住社会高度关注的难点问题,跟踪调研到底、议政建言到底,让委员说了不白说。

一份提案背后的持续发力

追踪“藏匿的大灰狼”,只是保护未成年人的一个方面。吕忠梅记得,在2021年的一次双周协商座谈会上,对孩子心理健康问题的讨论是一个重点,有委员专门针对加强中小学心理教师队伍建设做了发言。

那次双周协商座谈会上,全国政协社法委副主任张季提出,原生家庭、学校、社会和网络对未成年人的影响,需要高度重视。一次出差在机场时,张季偶遇初中生追星,目睹了“饭圈”文化对青少年的影响力,他用“场面令人震惊”来形容当时的情形。

2022年全国政协大会上,张季提交了《加强学校心理健康教师队伍建设的提案》。随后,这个提案被主席会议确定为重点提案,交由教育部牵头办理,全国政协副主席陈晓光领衔督办。

2023年年初,张季收到教育部教师工作司的回函,对他的建议作出了积极回应,表示,我们认真吸收采纳了有关意见建议,健全工作机制,提升教师的心理健康服务能力。

上述提案中披露了政协委员在调研中收集到的数据,比如95%的中小学心理健康专职教师没有专业背景或专业资质,多数中小学没有心理健康专职教师,多由校医或思政、道法老师代管。吕忠梅说,这是实地调研中见到的真



合肥市瑶海区民法典主题园内,民法典守护未成年人成长主题雕塑(资料图片)。视觉中国供图

实情况,委员们去过不少这样的学校,挂着心理咨询室的牌子,里面有个老师,一问是其他教师兼职做心理咨询。并且这种现象不仅仅出现在农村。

问题的背后,是心理健康教师在选用、配备、管理、发展上面临的现实困境。张季认为,心理健康教师在工资认定、职称评定、绩效奖金等方面都处于劣势。

一个反映较为集中的问题是,中小学专业心理教师资格认定的困境:人社部自2017年起取消了心理咨询师的资格认定,但教育部并没有心理教师的职称评定标准,造成了专业心理教师资格认定的空白地带。

教育部是这份提案的主要办理方,当年两会结束3个月后,重点提案办理协商会在教育部召开。全国政协社法委还将2022年政协大会上委员们提出的关于加强儿童青少年心理健康服务建设的提案和关于提升青少年心理健康服务水平提案一并督办。

委员们开诚布公地讨论了更多关于青少年心理健康的现状和思考。除了心理健康教师配备不足外,也有委员提出,一些教师只重视成绩,不重视心理健康。

根据中国社会科学院心理研究所发布的数据,2020年中国青少年的抑郁检出率为24.6%,其中轻度抑郁17.2%,重度抑郁7.4%。全国政协的多次调研,也展示问题的紧迫性。

调研发现,自杀的孩子中最小的才五六岁,调研组工作人员说,尽管知道青少年心理问题呈现低龄化的趋势,但实际发生的案例还是大大超出了想象。

一些坦诚的交流在围绕这个问题展开。国家卫生健康委相关负责人表示,由于保障体系不健全、收入偏低,儿童精神科专业执业医师不足600人。下一步将探索开展儿童青少年精神病学专科医

生培训。

关于教师心理健康资格认证的问题,人社部相关负责人回复,目前社会上也有一些心理健康服务机构,良莠不齐,需要健全培训、认证、评价体系,是否设置职业资格准入,应由行业主管部门提出意见,报国务院批准。

教育部相关负责人表示,目前心理健康教育教师配备、专业能力等方面都存在不足,将研制专业标准,将心理健康教育教师职称纳入思政、德育教师系列或单独考评等。

会后,针对提案建议,教育部邀请了全国名师校长中的中小学心理健康教育教师和高校的专家学者,围绕心理健康教育教师队伍建设工作提出专业意见和建议。教育部内部10个司局3次召开专题会议研究改进的政策措施,并与人社部、卫生健康委、国家疾控局、中科院等单位就心理咨询资格认证等问题进行深入沟通,研究工作方案。

未成年人保护是一个很复杂的系统问题,不是几次调研、几个报告就能全部解决的。吕忠梅清楚,未成年心理问题并不是有了专业教师就会杜绝,那么小的孩子自杀,本质上反映的是教育体系的重大缺失。

比如,在家庭教育中,有的家长批评孩子时会说“你不如死了算了”,我就当没有生你”之类的话,丝毫不顾及给孩子带来的伤害;再比如,学校教育并没有从根本上扭转应试教育为主的局面,升学竞争愈演愈烈;从家庭到社会都在把焦虑传导给孩子。

问题到底出在哪里?该如何解决?这样的追问是持续而逐步深入的,我们并不是大而化之地提问题、提建议就完事了。吕忠梅说,5场协商会有百余位委员参与调研,提出意见建议200余条。

5年来,就未成年保护议题先后邀

请了十几个部门。吕忠梅说,协商议政的过程就是要找到最大公约数。社会问题涉及多方的利益,各方可能会有不同的意见,政协的一个重要作用,就是把不同部门、不同利益主体代表邀请到协商议政平台上面对话。我们涉及及未成年人保护六大主体的相关主管部门和行业代表都找来交流,在发现各方意见分歧点的同时,找到大家都认可的解决问题的办法。

瞄准法律法规互不咬齿的缝隙

2020年,未保法和预防未成年人犯罪法修订后,确立了未保的优先保护、特殊保护原则和一些重要的新法律制度。邀请最高人民检察院、最高人民法院、教育部、民政部相关负责人参加的促进未成年人权益的司法保护双周协商座谈会上,委员们谈道,两法实施后各部门对未成年人保护的重视和保护力度空前,但是在协同、协作和协调方面还存在一些问题。

主要表现为各部门力量配备不均,有关法律法规之间以及与其他政策之间衔接不畅,单打独斗现象突出,有效联动的未成年人保护协调机制尚未形成等,没有形成未成年人综合保护的强大合力。

在未成年人犯罪记录封存制度实施方面,赵大程委员在调研中发现了法律法规互不咬齿的现象。

对未成年人实行犯罪记录封存制度,在未保法和刑事诉讼法修正案中都有规定,这也是国际通行做法。赵大程指出,目前,有的应当封存的犯罪记录仍可以被查询到,导致当时的未成年人大后无法入学、参军、就业;有的已封存的犯罪记录遭泄露,对其个人生活造成困扰;甚至有的记录被写进法律文书。

究其原因,主要是关于未成年人犯罪的制度配套细则缺乏系统性,造成实践操作脱节。公检法司等相关部门分别出台了未成年人犯罪记录管理工作规定,但信息系统相对独立,无法共享,导致无法满足封存需求。

针对入职查询制度,全国政协委员费薇关注到,四川省教育厅在答复政协委员关于贯彻未保法的提案时给出了一组数据:在比对筛查的117.6万名教职员等学校从业人员中,发现有违法犯罪前科人员特别是性侵前科的重点人员101人。

在调研过程中,她发现一些问题。比如规定的入职查询信息包括性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪记录,却并未明确将吸毒和一些尚未构成犯罪但对孩子可能造成巨大伤害的违法行为纳入查询范围。同时,查询系统还存在信息孤岛,使“大灰狼”可以异地求职方式蒙混过关。

她还提醒,对入职查询制度缺乏具体执行措施。比如,法院宣告被告人禁止后,只能将判决书邮寄到当事人户籍地教委和派出所,谁来跟踪执行、监督落实,都不明确。

还有委员关注到未成年人保护法中侵害未成年人强制报告制度缺乏刚性。有委员指出,这项制度的社会知晓度不高,大多数人也不知道自己有哪些报告的责任。此外,向谁报告?接到报告线索的部门或者机构又该采取什么样的措施?法律对这些问题只做了原则性规定,落地较难。

最高人民检察院检察长张军在协商座谈会上说,未保法规定的家庭、学校、社会、网络、政府五大保护,都与司法保护密切相关,检察机关存在促进综合司法保护不到位,推动包括司法保护在内的六大保护融通发力不足等问题。

具体表现为,各部门司法理念、惩处和保护尺度不统一;对办案中发现的网络乱象,提请和配合相关部门推进治理不够,跟踪落实还需加强;对不履行强制报告义务、不按规定查询等问题,监督追责、推动整改力度还不够,这些使得法律制度尚未真正长出牙齿。

2022年5月,最高检联合最高法、公安部、司法部出台《关于未成年人犯罪记录封存的实施办法》,到底封存未成年犯罪记录3.3万余件。全国范围内通过实施入职查询,解聘了6800余名有前科劣迹的人员。通过强制报告发现、起诉侵害未成年人犯罪案件5000多件,追责700余人。

2023年2月初,最高检发布了侵害未成年人案件强制报告追責典型案例,对“应报不报”现象敲响警钟。吕忠梅说,人民政协的优势在于推动跨部门、跨领域性问题的解决。

政协委员来自社会各个领域,他们可以从不同角度观察和思考问题,反映不同群体的利益诉求。吕忠梅说,这样既可以有效防止党和国家决策部署在落实中出现“分解误差”,也可以避免解决复杂系统问题时,因部门各司其职却在整合过程中出现“合成谬误”。

不断追着问题跑、一研到底求正解

追着问题跑的过程,也是与不断出现的新情况、新问题斗智斗勇的过程。近年来我国未成年网民数量快速增长

加,至2021年已达1.91亿,未成年人互联网普及率达96.8%。现在的孩子是互联网的原住民,可以说,他们生长在互联网上,但是,网络上有许多不良信息,影响着孩子的健康成长,需要专门针对未成年人网络保护立法。吕忠梅说,十三届全国政协社法委的第一场双周协商会就把主题确定为《未成年人网络保护条例》的制定。

这个主题其实几年前就是政协聚焦的问题。2017年年底十二届全国政协社法委承办的最后一场双周协商座谈会上,当时委员们高度关注徐玉玉案,网络诈骗、个人隐私泄露、网络谣言、网络暴力等网络安全问题是现场热议的焦点。一个重要的共识是,网络空间治理必须重点关注青少年群体。

十二届社法委将推动未成年人网络保护立法作为对十三届社法委的工作建议提出,由此引出了全国政协对未成年人网络保护的持续关注。

吕忠梅记得,在2018年5月举行的那场双周协商座谈会上,大家关注的议题主要集中在网络影响未成年人健康成长和网上侵犯未成年人权益等问题。

一个争议的焦点在于,谁是网络未成年人保护的第一责任人。在会前的调研中,家长、学校、政府、网络平台都认为自己不是第一责任人。针对此种情况,社法委邀请了代表不同声音的委员和专家。

有委员认为,家长处于被动弱势地位,应该由互联网企业承担主要责任;有委员提出,家长是孩子的监护人,也最有条件管好孩子,是当然的第一责任人;也有委员认为,孩子大部分时间在学校学习,教育部门和学校应承担第一责任;有专家认为,政府应承担第一责任,否则难以避免“九龙治水”。

网信办、教育部、司法部也参与了讨论,经过反复交流,达成了各方主体在相应范围内成为第一责任人,形成综合保护的格局。吕忠梅说,作为会议成果的第一条建议就是“建立未成年人综合保护机制”。

同时,委员们也建议,应在两法修订中,增加“未成年人网络保护”相关制度。

会后司法部认真研究吸纳了双周协商座谈会的建议,对法规草案进行了较大修改,并两次将《未成年人网络保护条例(草案)》后续修改稿送社法委征求意见。

此后,新修订的未保法中增加了网络保护“专章”,作为未保法配套法规的《未成年人网络保护条例》,也即将正式出台。

为了追踪未保法中确定的“综合保护”体制机制的落实情况,2022年,全国政协社法委将“促进未成年人综合保护”作为重点关切问题通报会的议题。委员们在专题调研中发现了一些新问题。

比如未成年人网络游戏实名制出台后,形成了专门倒卖未成年人身份证供未成年人注册登录游戏的灰色产业链。还有,一些学校门口的小商店老板,准备了多部手机,只要孩子买东西达到一定金额,他就帮孩子刷脸登录游戏。家庭责任、学校责任、社会责任如何落实?

针对“不得在每日22时至次日8时向未成年人提供网络游戏服务”的禁赛制度,互联网平台向调研组反映,平台监控到,有许多七八十岁的老人通宵玩游戏,提示进行人脸识别,刷脸的都是老人。但到底是老人在玩,还是老人刷脸、孩子在手,难以判断。虽然平台不断采取技术手段,但并未真正实现“宵禁”制度目标。网络平台责任、政府责任如何划定边界?

通过一次又一次地调研、协商,不断发现真问题,真解决问题,法律法规之间的缝隙越来越小,未成年人保护的网也越织越密。吕忠梅说,我们就是追着问题跑,在不断调研的过程中求正解,很多问题都还需要继续攻关。