规范问责机制 别让基层干部背锅

□ 伍里川

十多年前，笔者在采访一些关注行政领域事务的学者时，常听到的一个观点是：加强问责。理由是，出了事若不敢问责、问责不力，震慑力就有限，就很难让犯错者长记性。而在彼时，一些热点事件暴露出的问责不到位问题的确引发争议。

时至今日，“失责必问、问责必严”已成常态，“动员千遍，不如问责一次”的意识更是深入人心。但与此同时，问责不合理现象也时有显现。最近，《半月谈》杂志在报道中指出，岁末年初，一些部门频繁被追责直呼“受不了”，一些干部认为追责不合理被“误伤”，而且，有些追责是用现在的规则来衡量过去产生的问题，而一些基层干部既要为上级责任背锅，又要为多年前的历史遗留问题“埋单”，严重伤害基层干部干事创业的积极性。在现实中，有的干部很有干事创业的激情，但遇到的历史遗留问题较多，只能心有余而力不足。新官遇“旧债”的问题，不能不引起我们的重视。

“责任超载”本质上就是“背锅”。主要原因是，有些问责机制不精准、不科学、不公正，令问责变异。

问责机制作为规范权力运行的重要手段，荡涤了歪风邪气，发挥了深层次作用。但问责机制如果做不到精准、规范，不仅很难起到规范权力运行的作用，还会诱导权力运行出现种种偏差。一旦问责机制成为上级或某些领导推卸责任、转嫁“祸端”、转移压力的“法宝”，出现问责随意化、儿戏化、工具化倾向，基层干部就必然失去科学评价机制的支撑，陷入动辄得咎、干多错多、不干不错的泥沼中，其干事创业的积极性和创造性就可能遭到严重伤害，进而影响到政策的落实、项目的推进。

因此，在强化问责机制的过程中，需要坚持权责一致、严肃问责、规范问责，防止问责。这既是为了帮助基层干部解忧、“洗冤”，更是为了抵御形式主义、官僚主义的侵扰，使问责机制更具精准性和刚性，保证问责机制方向不歪、威力不减。

针对一些问责乱象，中央早有关注，也拿出了良策。早在2019年3月，中共中央办公厅就印发了《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》，提出：坚持严管和厚爱结合，实事求是、依规依纪依法严肃问责、规范问责、精准问责、慎重问责，真正起到问责一个、警醒一片的效果。

在基层诸多负担之中，“责任超载”带来的负担堪称最重。在今天，对照中央要求，通过周密的制度设计、规范的问责流程，加快构建精准问责机制，细化责任认定规则，将“严管和厚爱结合、激励和约束并重”“集体决定、分清责任”等要求落到实处，各级干部需要从我做起、勇于担当、敢于负责，尽量减少“层层甩锅”的现象。

让境外人士不再“有钱难花”体现格局与智慧

□ 杨鑫宇

2月23日，国务院常务会议召开，审议通过《关于进一步优化支付服务提升支付便利性的意见》。会议强调，要聚焦老年人、外籍来华人员等群体支付不便问题，加强协同配合，加大必要的资源投入，多措并举打通服务堵点，推动移动支付、银行卡、现金等多种支付方式并行发展、相互补充。

境外游客数量回升，有助于我国旅游业加速复苏，进而创造更多外汇收入与就业机会。营造便利境外人士往来、生活的社会环境，更有助于深化高水平对外开放，促进经济、文化、社会等领域的国际交流与协作。

支付服务虽然只是生活中的小细节，却影响着社会经济的方方面面。对境外人士而言，不论是短期来华旅游，还是长期在华工作，其每天的行程，多多少少都要和钱打交道，尤其是游客，更需要面对大量的支付场景。对那些向境外人士销售商品或服务的中国商家而言，外国人花钱越便利，也意味着他们能越顺畅地赚钱。

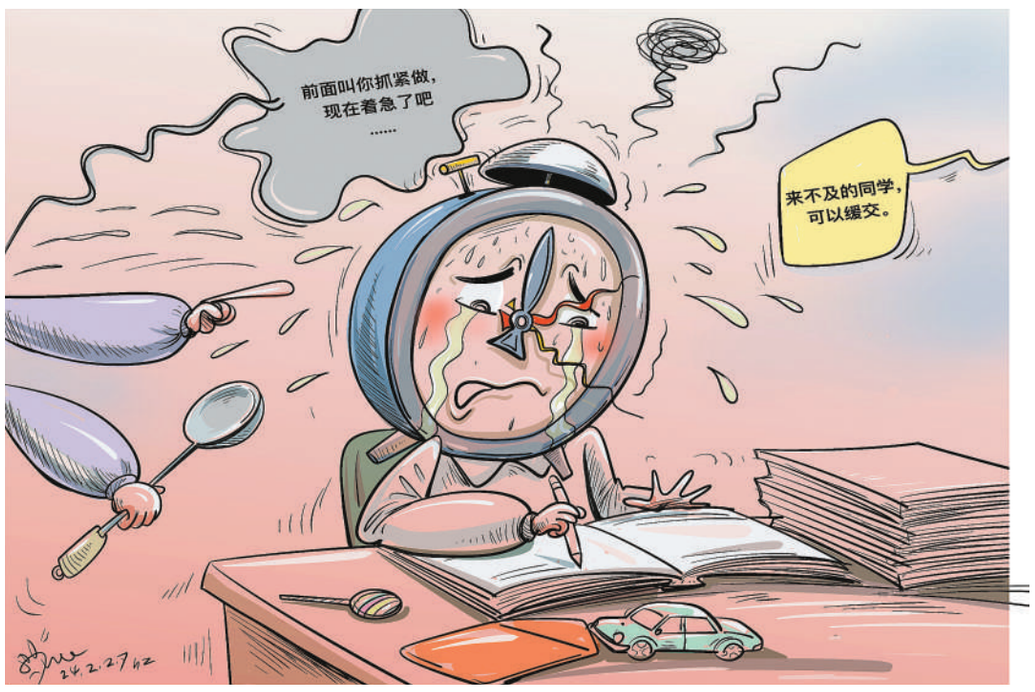
外国人在中国花钱难在何处？其中的主要矛盾，就在于移动支付或者说“扫码支付”在中国的普及程度普遍高于境外来华人士的母国。此前，许多就此问题向政府提出建议的建言者，都举出过自己见到的例子：一方面，许多外国人初来乍到，依然习惯用现金或信用卡结账，因此常在一些支付场景碰壁；另一方面，即便一些外国人愿意拥抱新生事物，想要体验移动支付，也可能遇到各种壁垒。

就我国法律而言，任何商家都不得拒收人民币现金。与此同时，用于刷卡消费的POS机，在主流商家也相对普及。但是，消费者的实际体验并不理想。关于使用现金的问题，都不用问外国人，国内早有许多网友分享过自己在各种消费场合想用现金付款，却让商家面露难色的经历。而在刷卡这件事上，《中国新闻周刊》的报道则指出：往往只有酒店等大型机构能充分保障境外人士顺利使用VISA、万事达等信用卡，一旦到了小店，信用卡就不灵了，甚至一些具备刷卡服务能力的商家，也会用“机器坏了”“员工不会用”之类的理由搪塞。而在移动支付一端，过去很长一段时间里，主流支付软件都无法绑定境外银行卡，这导致外国人即便注册了账户，也只能当个摆设，扫得了码，付不了款，客观上形成了“两头堵”的局面。虽然目前微信、支付宝都在提升用户体验，逐步向境外用户开放更多功能，但要彻底消除支付壁垒，让境外人士在中国“想花就花”，依然有很长的一段路要走。

值得注意的是，近一年来，在网络舆论场上，每当有人提起为境外人士来华提供便利的问题，都有反对者认为：外国人来到中国，就该入乡随俗、主动适应中国的社会环境，中国人没有必要也不应该一味“讨好”外国人。尤其是在支付渠道这件事上，中国较早普及移动支付，客观上比发达国家更为先进，更容易让人生出“凭什么要我们‘低就’外国人”的感慨。

从情绪的角度出发，可以理解为什么有人会这么想。但是，这样的观点并不理性，也不利于最大化实现中国的国家利益。中国的发展，与对外开放的政策密切相关。在包括但不限于支付渠道的各个领域为境外人士来华提供便利，从来不是为了讨好谁、迁就谁，而是为了让中国对外开放的大门越开越大，进而为中国创造更多发展机会，同时在国际上营造出更具吸引力的中国形象。对中国人而言，我们当然可以有自己的生活方式，并且骄傲于我们在移动支付等领域的领先地位，但这并不妨碍我们给境外人士提供便利服务，使他们更好地与中国社会互动，进而给中国带来实实在在的好处。

随着国家出台措施进一步优化支付服务，解决外籍来华人员支付不便问题，各级有关部门与商业主体还应在观念上跟上，坚决贯彻实施，做好这项利人利己的工作。一个繁荣而开放的中国，从来不会因为向外国人提供优质服务，就折损了自身的尊严，而只会因此进一步彰显出大国的格局与智慧。



缓 交

“实在没完成寒假作业怎么办？”杭州师范大学第一附属小学日前发布通知，希望通过“作业缓交期”来缓解孩子开学前的焦虑，减轻家长的负担。（澎湃新闻2月26日）

漫画：徐 简

治理天价彩礼现象不能脱离法律框架

□ 夏熊飞

近日，江西省崇义县出台“零彩礼”“低彩礼”家庭礼遇机制，推进婚俗改革，给新人家庭提供子女入学、交通出行、健康体检等正向激励。其中“零彩礼”“低彩礼”夫妻的子女（含农村户口）持礼遇卡可在学前、义务教育阶段，在全县范围内按照第一顺序择校入学，该消息引发热议。（澎湃新闻 2月26日）

天价彩礼不仅影响年轻人的婚姻和幸福，也加重了家庭负担。必须治理天价彩礼现象，已然成为社会共识，各级各层面以及不少地区都出台了相关文件与举措，以期把天价彩礼的高价格“打下来”，让彩礼重归其传统礼仪象征的本意。

崇义县出台“零彩礼”“低彩礼”家庭礼遇机制，通过各种举措移风易俗，这样的初衷显然是值得肯定的，可其中“低彩礼子女优先入学”的规定却引发较大争议，舆论担忧此规定会否影响教育公平。一条稍显“出格”的规定，虽说并没有让该县治理彩礼问题的努力付诸东流，却也让当地感受到了不小的舆论压力。这给崇义县和所有推进天价彩礼等问题治理的地区提了个醒：移风易俗并非一蹴而就的工作，即便再想尽快出成绩、见效果，也不能丢了依法而行这一基本前提与准则。

天价彩礼现象与当地的经济发展水平、人口结构、观念认知等密切相关，且很大程度上并不涉及法律问题。因此，在对非法律层面的陈规陋俗进行治理的过程中，就必须要注重方式、方法，不可寄希望于通过一纸强行规定来粗暴解决问题。

比如，有些地方将医保待遇、退休养老金发放、村集体补贴等民众依法该享有的权益与移风易俗工作挂钩，还有些地方通过限制小孩上学等方式来“要挟”大人摒弃陋俗。事实证明，这些程序不规范、合法性不足的“土方子”往往事与愿违，也会成为舆论批评的靶子。

在有关移风易俗工作的建议中，变惩罚性条款为激励性举措常常被提及。崇义县“零彩礼”“低彩礼”家庭礼遇机制着重从奖励方面入手，显然也是吸取了此前其他地方相关举措引发舆情风波的前车之鉴。然而，该县激励性的举措依然引发争议，这说明在出台奖励性措施的过程中也必须依法依规而行，不能为了推进某一项工作，而损害其他群体的正当权益，尤其是教育、医疗等关乎群众切身利益，民众对其公平性、平等性尤为注重的领域。

一旦这些领域的相关权益被当成推进移风易俗工作的“筹码”，无论是奖励还是惩罚，都容易逾越法治的轨道，让治理的程序正当性与手段合法性丧失。

治理天价彩礼现象不能脱离法律框架。宣传倡导为主，适当激励为辅，通过典型树立、榜样带动等方式，循序渐进、春风化雨以改变民众的认知与理念，让他们自觉与天价彩礼告别，虽说可能见效稍慢，但在移风易俗的过程中，舍此别无其他捷径。那些看似立竿见影的“硬举措”，不仅因为缺乏法理依据而难以持久，且往往容易出现反弹、复发等后遗症，最终也是“治标不治本”。

怀念宗庆后 亦是对民营经济贡献的认可

□ 毕 舸

娃哈哈集团创始人、董事长宗庆后逝世后不久，位于杭州清泰街的娃哈哈原总部所在地，陆续有娃哈哈员工和市民送来鲜花和娃哈哈饮料。

市民自发悼念宗庆后，既是对卓越企业家的敬仰与怀念，亦是对民营经济贡献的认可与肯定，更是呼唤在未来培养和孕育出更多优秀企业家。

回顾改革开放四十余年历程，民营经济在我国经济社会发展中始终扮演着举足轻重的角色，是经济增长的重要引擎、就业创业的主要载体、技术创新的重要主体。民营经济具有“五六七八九”的特征，即贡献了50%以上的税收，60%以上的国内生产总值，70%以上的技术创新成果，80%以上的城镇劳动就业，90%以上的企业数量。民营经济是带动就业、推动科技创新、促进产业升级、拉动经济增长的重要力量。让民营经济更好更快发展，也关系到中国经济高质量增长的基础。

近年来，党和国家高度重视民营经济发展，明确提出要为民营企业“松绑”“减负”，并通过立法途径，进一步稳固民营经济的地位。近日，司法部、国家发展改革委、全国人大常委会法工委共同组织召开民营经济促进法立法座谈会，提出加快制定民营经济促进法，促进民营经济发展壮大。

民营经济促进法起草工作提速，标志着我国在法治轨道上推动民营经济健康发展的决心与信心。该法案旨在通过制度设计，确保民营企业平等使用生产要素，公平参与市场竞争，依法保护企业产权和企业家合法权益，为民营企业发展保驾护航。

当前，我们需要借鉴历史经验，坚持深化改革开放，破除一切束缚民营经济发展的体制机制障碍，做到简政放权，优化服务，切实减轻企业负担。在探索我国民营经济崭新篇章的过程中，构建和完善适宜其生长发育的生态环境显得尤为关键。政策、金融、法律以及营商环境四个维度的协同发力，承载着民营经济振翅翱翔的梦想。

首先，在政策层面上构建公开透明、稳定可预期的政策环境。这意味着政府需大幅削减不必要的行政干预，让市场机制发挥资源配置的决定性作用，消除政策不确定性带来的风险，为民营企业提供清晰、稳定的政策导向。通过优化政策供给，创造有利的宏观环境，让民营企业根据自身特点灵活应对市场变化，自主决策、自主经营，实现创新发展。

其次，在金融领域，破解民营企业融资难题，尤其是融资难、融资贵的问题，是激发民营经济活力的关键所在。推动股票发行注册制走深走实，鼓励金融机构推出多元化、个性化的金融产品，拓宽民营企业的融资渠道，让资本滋养实体经济的每一寸肌理。同时，通过金融创新，降低民营企业融资成本，为其实现规模扩张和技术革新提供有力的资金保障。

再者，法律保护层面，制定和实施民营经济促进法仅仅是第一步，更为关键的是执法必严、违法必究，让法律成为民营企业安心经营的坚实盾牌。法律不仅要为民营企业家的权利义务设定明确边界，还要有效治理各类侵害民营企业权益的行为，维护公正公平的市场秩序。只有这样，企业家才能心无旁骛地投身于创业创新，用智慧和汗水铸就事业的丰碑。

最后，打造一流的营商环境，意味着必须深化“放管服”改革，对标国际先进水准，简化行政审批，强化事中事后监管，提升政务服务效能。营造出高效便捷、公正公平的市场环境，意味着无论是初创公司还是成熟企业，都能在这里享受到优质的公共服务，拥有同等竞争的机会，实现共享共赢。

只要我们在政策指引、金融服务、法律保障和营商环境上狠下功夫，就能有效激发民营经济的巨大潜能，为经济社会发展注入源源不断的强大动能。

优化营商环境 依法科学设定罚款

□ 马 亮

罚款是行政执法行为的重要方式，如果科学设定并规范实施，可以达到依法行政的目的。但是，目前不少地区和部门的罚款存在不科学、不规范的问题，群众和企业反映强烈，严重影响营商环境。一些政府部门为罚款而罚款，罚款标准设定不科学，出现过罚不当、随意罚款等问题。还有一些政府部门的罚款实施不规范，出现只罚不管、以罚代管、以罚增收、逐利罚款等行为，导致罚款收入不合理增长，甚至截留、私分、占用、挪用罚款收入，罚款也成为诱发腐败的重灾区。

近日，《国务院关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见》（以下简称《指导意见》）印发，提出要依法科学设定罚款，严格规范罚款实施，全面强化罚款监督。这份《指导意见》的主要目标是在行政处罚法的框架内，使罚款设定更加科学，罚款实施更加规范，罚款监督更加有力，真正达到罚款期望达到的惩戒目标，对政商关系和营商环境带来积极正面的影响。

坚持依法行政，推动科学和规范的行政处罚，可以稳定和提升市场主体的预期，使其能够更加坚定对未来发展的信心。《指导意见》提出政府立法要严守罚款设定权限，科学适用过罚相当原则，新设罚款和确定罚款数额时，该宽则宽、当严则严，避免失衡；能够通过教育劝导、责令改正、信息披露等方式管理的，一般不设定罚款。符合行政处罚法规定的从轻、减轻、不予、可以不予处罚情形的，要适用行政处罚法依法作出相应处理。这些要求让执法既有力度又有温度，对于优化营商环境具有重要意义。

罚款是行政执法的重要手段，甚至被一些政府部门视为手中至关重要的权力，乃至成为个别人敛财的“摇钱树”。规范和监督罚款设定与实施，就要加强对行政罚款的全过程、全链条和全方位的监督，防止“上有政策下有对策”。这既涉及到财务、会计和审计方面的监督，也需要政府、人大、司法等相关部门合力监督。更为重要的是，行政罚款的对象主要是企业和群众，而加强罚款监督也需要来自全社会的参与。

在对罚款的监督中，最需要加强的就是公开透明和社会参与。比如，罚款数额畸高或畸低、罚款收入不合理增长等情形，都可以通过信息公开和公众参与得到发现和纠偏。要加快行政处罚信息公开和数据开放，使社会公众可以知晓罚款的来龙去脉，并参与到对行政罚款的举报、投诉和监督中。当罚款数据和信息得到全面充分公开时，违法违规罚款问题也会更有效地得到曝光和纠正。

与此同时，要进一步加大对行政罚款的科学研究，推动行政罚款数据与科研机构共享开发利用，充分吸收和借鉴近些年来行为科学的研究成果。这有助于使罚款达到“四两拨千斤”的作用，以最小的成本达到最大的收益，实现干预和纠正行政相对人的行为的根本目的。

（作者系中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、公共管理学院教授）

守住安全红线 才能让电动自行车“省心”

□ 许亚杰

一场火灾，再次将两轮电动车安全管理缺位的严重危害暴露出来。

据媒体日前报道，2月23日4时39分，江苏省南京市雨花台区明尚西苑6栋发生火灾，造成人员伤亡。经初步分析，火灾为6栋建筑地面架空层停放电动自行车处起火引发，具体原因正在进一步调查。

中国自行车协会发布的数据显示，截至2022年年底，我国电动自行车社会保有量约3.5亿辆，是电动汽车保有量的30多倍，相当于每4人中就有1人拥有“小电驴”。愈发常见的“小电驴”，却为相关管理部门、小区物业和消费者带来了新挑战。据国家消防救援局统计，2023年全国共接报两轮电动车火灾2.1万起。另有数据显示，80%的电动车火灾是在充电时发生的，其中超过一半发生在夜间充电过程中。

面对劣质两轮电动车引发火灾、致人伤亡的一幕幕悲剧，不能只靠消防部门四处“灭火”，两轮电动车生产厂商、消费者和小区物业，都需要立刻行动起来。

首先，两轮电动车生产厂商应该牢牢树立安全责任意识，避免不合格的电池、两轮电动车外流到市面上。在这一点上，两轮电动车应当积极借鉴新能源汽车产业链，尽快建立产品安全溯源追责机制，明确“谁生产、谁负责”。

据央视财经频道报道，目前包括北京在内的不少地方，都制定了针对两轮车锂离子电池安全性的地方性技术标准。需要特别注意的是，目前法规规定电动自行车电池电压为48V，限速在25km/h以下，不能达到电动踏板车（限速50km/h）、电动摩托车（限速50km/h）的速度。然而，许多不法商贩为了牟利，无视安全法规，有的将电池电压增加，有的拆卸限速装置。这样做不仅增加了道路交通安全隐患，还让产品起火自燃的风险陡增。

对于产业、工商管理部门来说，必须狠抓围绕两轮电动车产品质量的每一个细节。从电池安全到充电安全，从产品使用安全到拒绝违规改装……每一个环节都有“安全无小事”的生动写照。

事实上，应急管理部2021年发布实施的《高层民用建筑消防安全管理规定》明确规定，在高层建筑的公共门厅、疏散走道、楼梯间、安全出口等场所，禁止两轮电动车停放或充电等行为。然而，上述统计显示，90%的电动车起火致人伤亡案例发生在门厅、过道以及楼梯间。近日有多家媒体在采访中发现，车主们“推车入户”的行为仍然屡禁不止。公共充电设施不足、充电难和担心在停车场失窃，是居民冒险将两轮电动车推入楼内充电的主要原因。

作为最后一道防线，小区物业必须肩负起应有的管理责任，平日里加强科普，正确引导住户杜绝“两轮电动车入户、上楼”，避免引发“破圈”效应。

两轮电动车使用方便，从生产资质认证、考取驾照等方面来说，或许不像机动车那样复杂、严苛，但这并不意味着其生产者、管理者或使用者不需要对其安全问题负责。

无论两轮电动车的便捷性有多高，它仍然是一个与消费者、道路交通参与者生命财产安全息息相关的商品。从这个角度来说，保障产品的安全既是企业研发的主线，也是底线。

当然，维护两轮电动车的安全，既不能只靠运动式检查，也不能寄希望于某一方。只有做好从电池材料到车辆生产、销售、充电和使用的每一个环节，才能防止“省心”的两轮电动车变成“闹心”的危险制造者。

陪护假并非独生子女的“专利”

□ 欧阳晨雨

非独生子女陪护假，离人们不再遥远。今年2月21日，浙江省卫生健康委回复网友称，对于非独生子女陪护假问题，将在下一步启动修订《浙江省人口与计划生育条例》时予以考虑，并会同相关部门认真研究，鼓励用人单位支持子女在父母老年患病住院或生活不能自理的情况下，每年给予一定天数的照料假。此前，北京市民政局1月30日在答复网民关于“增加非独生子女陪护假”的留言时也透露，设立护理假势在必行。（澎湃新闻 2月24日）

如何陪伴和护理家中老人，已是摆在众多子女面前的重要课题。2018年12月，国家卫健委提到，将协调人力资源社会保障部，鼓励和支持更多省份探索实施“独生子女护理假”制度。从各省立法情况看，截至2020年4月，全国已经有13个省、自治区、直辖市人大常委会通过修订各省老年人权益保障条例，出台了“子女带薪照料假政策”，大部分省份独生子女护理假在15天左右/年。但是，令人遗憾的是，非独生子女陪护假的政策并没有全面“铺开”。

其中一个重要原因，是一些地方仍在把独生子女陪护假当作某种奖励。以《浙江省人口与计划生育条例》为例，规定“独生子女家庭父母一方年满六十周岁的，独生子女每年享受五天陪护父母假，陪护假期间的工资、奖金和其他福利待遇由用人单位照发”，这是针对国家提倡一对夫妻生育一个子女期间，自愿终身只生育一个子女的独生子女父母的奖励保障。但在现实中，多年来，国家已实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施，建立生育支持体系更是写入党的二十大报告。客观而言，守着一本“老黄历”，将陪护假作为奖励局限于独生子女身上，已经滞后于时代发展的步伐了。

不容忽视的是，作为非独生子女群体，也有陪护照料老人的强烈需求。在某种程度上，非独生子女所遇到的家庭困难，并不一定比独生子女的小。如果对这个群体的陪伴需求置之不理，影响的不仅是老人的身心健康，更是年轻群体的生育意愿。给予非独生子女一定的陪护假期，无疑有助于他们更好照顾老人、履行家庭赡养义务，而这也是对国家生育政策的回应与支持。

立法是时代精神的缩影。如今，随着人口老龄化程度的加深，陪护老年人愈加成为赡养人、扶养人面临的共性难题。一个法治的文明社会，理应是更加保障老年人群体权益的社会，也是倾听不同群体呼吁、满足共同需求的社会。从国家层面看，在抽象的上位立法中，短期内还很难就具体的陪护假期作出规定，而这也给了地方立法很大的空间，通过制定或者修订人口与计划生育条例、老年人权益保障条例等地方性法规的路径，推动非独生子女陪护假一步步走入现实。目前，包括天津、贵州、山东、新疆等地已在探索非独生子女陪护假，北京、浙江等省市也作出了积极表态，这些举措值得给予点赞，也期待在国家生育政策调整的大背景下，积极推动非独生子女陪护假及早进入国家立法，惠及更多家庭。

社址：北京海运仓2号 邮政编码：100702 电报挂号：5401 国内统一连续出版物号CN 11—0061 邮发代号1—9 报价：每月33元 零售：每份1.8元 广告许可证：京东工商广登字20170074号 客户订阅电话：11185 中国邮政报刊在线订阅网址：BK.11185.CN