



第一届中国大健康法制及政策论坛在武汉举行

《中国健康法治发展报告(2020)》发布



□ 本报记者 蒋安杰

为推进“健康中国战略”，共同担负起国家大健康法制建设的重任，由武汉大学、泰康保险集团联合主办，在武汉国际会议中心举行的“第一届中国大健康法制及政策论坛”上，《中国健康法治发展报告(2020)》发布。

全国人大宪法和法律委员会副主任委员江必新，武汉大学党委常委、副校长徐业勤，清华大学法学院教授王晨光，中国保险行业协会党委委员、秘书长商敬国，武汉大学董辅初经济社会发展研究院院长毛振华，国家卫健委法规司刘涛，泰康保险集团合规负责人靳毅等分别发言；武汉大学法学院院长、大健康法制研究中心主任冯果，社会科学文献出版社集刊分社总编辑刘骏军，湖北省法学会卫生法学研究会副会长李新天共同发布《中国健康法治发展报告(2020)》，武汉大学大健康法制研究中心执行主任武亦文主持。

江必新认为，要建设大健康的法制体系，从宏观上来说至少需要处理好8个关系：第一是大健康法治与重点领域法治的关系，大健康牵涉到方方面面，不仅牵扯到医疗救治，而且牵扯到康养，还涉及到生态环境等，是一个大的系统，在进行大健康法制建设的时候，必须考虑到整体体系的法律架构，但是也要关注重点；第二要处理好国家和公共机构的责任与个人责任的关系，大健康不能全由国家包打天下，要充分发挥社会组织 and 个人的作用；第三是身体救治与环境治理的关系；第四是常态健康法治与非常态健康法治的关系；第五是生命健康至上与合法合规的关系；第六是保障患者的权益与保障医疗及服务工作者的权益的关系；第七是公共健康利益和个人自由之间的关系；第八是法制体系化和科学化之间的关系。

徐业勤指出，实现国民健康长寿是国家富强民族振兴的重要标志，也是全国各族人民民的

愿望。如何全面推进健康中国战略的实施，为人民提供全方位全周期的健康服务，法制是非常重要的工具和抓手，是实现将人民健康放在优先发展战略地位的路径。

王晨光认为，健康中国战略是国家发展和民族振兴的基础，卫生健康法治是健康中国战略的保障，应当坚持人民至上，把人民健康放在优先发展的战略地位，树立新的大健康理念。他还建议，按照法律(卫健法)的要求，把健康理念融入国家政策，建立健康影响评估制度，建立全生命周期的健康促进和保障制度，为国民健康打下坚实的法律基础。

商敬国针对国内商业健康保险存在日益严重的供需不平衡问题指出，应当加强保险行业与医疗服务、药品供给、健康管理领域的合作。他认为，应当改变对商业健康保险的传统认识，重构以人为中心的健康保险生态，吸纳医疗、康养服务人员进入保险行业，基于数字技术重构健康保险技术，以客户为导向重构健康保险的价值。

毛振华指出，数据资源作为新的生产要素在我国经济中的作用凸显，健康大数据作为敏感的隐私数据则更需严格管控，对数据产权立法和监管要求较高，他提出应当加大对健康大数据隐私的保护力度，建议监管政策平衡行业发展与数据使用效率。

刘涛介绍，过去的一年中，在党中央和各级政府的带领下，我国取得了疫情防控的伟大胜利，卫生健康法制工作在其中发挥了重要作用，包括通过全面及时立法，完善疫情防控的法律法规；推行全民普法，引导群众遵规守法，服务疫情防控大局；促进法制公开，发挥法律法规在人们生产生活、科学研究、疫情防控的重要作用。

靳毅表示，在对商业模式创新开展探索的过程中，愈发深切地体会到，国家健康法制体系的建设和完善对大健康产业发展有着不可替代的促进和保障作用。2020年6月，基本医疗保险与健康促进法开始实施，揭开了我国卫生健康法治领域的新篇章。2020年，银保监会联合十三部委印发《关于促进社会服务领域商业保险发展的意见》，进一步鼓励保险行业投资设立中西医结合医疗机构和康复、照护、医养结合等健康服务机构。这些法规和政策文件进一步坚定了泰康践行健康中国战略、构建大健康产业生态体系的决心和信心。随着我国健

康法制建设的进一步推进，当今社会及相关产业在大健康领域的症结和痛点将得到不断消解，让我国政府、社会和企业焕发更多活力，作为企业有责任有义务为持续而深远的社会变革作出应有的贡献。

冯果介绍，2019年6月，武汉大学和泰康保险集团共建武汉大学大健康法制研究中心，这是学术界与法律实务界携手开展健康法治研究的一大范例。2019年9月，研究团队完成了《报告》的立项工作，并正式启动《报告》的编撰。2019年12月，突如其来的疫情在武汉暴发，研究团队进一步认识到《报告》对于支持疫情防控和完善疫情后国家健康法治体系、保障人民健康权益的深刻意义。

冯果表示，从体例上看，《报告》分为总报告、法治指数、专题报告、理论前沿和重点案例评述五大板块，涵盖健康法治理论和实务最新成果和动态以及立法、执法、司法环节中涌现出的问题和争议。第一板块总报告《2019年中国健康法治的发展现状与未来趋势》在搜集、整理2019年度中国健康法治成果的基础上，客观、科学地分析中国健康法治的发展现状和实施水平，总结和剖析中国健康法治的年度重点，并从健康法治基础、法治意识、科学执法、法律责任、服务网络和协同监管等方面深入分析和预测发展趋势。此外，报告还从市场管理、医疗保障、卫生防控和科研支撑等方面，对新冠肺炎疫情的防控提出了完善意见。第二板块《中国健康法治指数》利用文本挖掘和PMC指数模型方法，从9个维度构建健康法治建设评价指标体系，应用评价指标体系对各省健康法治建设情况进行了综合定量评估，剖析了各地区健康法治建设的成效与不足，并就加强卫生健康政务系统信息

化和健康信息平台建设，继续深化卫生“放管服”改革，加快重点领域和细分领域立法制规等7个方面提出建议。第三板块的专题报告收录了3份重量级研究成果。其中，《2019年中国健康相关立法报告》通过对2019年全国和地方健康立法成果的汇总，并以健康所涉领域、立法级别、立法地域为划分标准，深入分析研究了该年度健康立法的重要成果和发展趋势，全面展现2019年度我国健康立法的创新亮点、不足之处与完善方向。另两篇专题报告，分别聚焦异地就医直接结算制度的实施现状与完善路径以及大健康产业相关专利的战略发展分析，以强烈的问题导向意识提出了现有立法体系下的针对性解决方案。第四板块理论前沿由四篇知名学者的专题文章组成，聚焦于健康法治基本理论和2019年年末新冠肺炎疫情的法治化应对，更好地厘清健康与法治的关系，探索贯彻落实“健康中国”的法治路径。第五板块重点案例评述选取了2019年健康法领域的十类典型案例，深入研究了不良反应药品的产品责任，服务对象伤亡事故中西医结合机构的责任认定，民办医疗和养老机构融资担保合同的效力等健康法治领域内重要的制度建构和规则适用问题，以案说法，以案释法，梳理和总结类案的裁判要点。

记者从论坛上获悉，广东外语外贸大学法学院院长、中国卫生法学会副会长陈云良，《法学评论》主编秦前红，中国医学科学院医学医疗卫生法制研究室主任曹艳林，泰康健康产业投资控股有限公司合规法务条线负责人史玲玲，汉坤律师事务所合伙人李朝应等嘉宾围绕“后疫情时代中国健康法治建设与发展趋势”开展了精彩对话，武汉大学大健康法制研究中心副主任周国担任主持。



新时代地方政府重大行政决策的法制化

前沿话题

□ 刘锐一

地方政府重大行政决策的法制化是我国法治政府建设的重要组成部分。利用各类法律法规对地方重大决策进行有效约束，是实现地方政府决策法制化的基础。但是目前部分政府在重大行政决策法制化方面仍然存在突出问题，例如教育、医疗以及住房等涉及人民群众切身利益的重大事项决策方面，由于缺乏专家的有效参与及与公众充分沟通，导致决策缺乏科学性，不能切实反映人民群众切身利益。因此，地方政府需要深刻理解新时代法制建设的精神及实现科学决策、依法决策的根本任务，针对存在的问题及时作出相应干预，切实推进地方政府重大行政决策法制化进程。

一、新时代地方政府重大行政决策法制化问题

(一)立法层面。以往在对地方政府行政决策主要依据地方法规规章进行。由于各地的具体情况各不相同，有关地方重大行政决策的地方法规也存在较大差异，重大行政决策法律依据多元化问题突出。如地方重大行政决策所依据的法规既包括地方法规和规章，也包括地方规范性文件甚至政策性文件。法律依据的多元化导致重大行政决策标准不一致，法规、规章、政策打架现象普遍存在。在与中央有关法律法规的衔接上，由于各个地方有关重大行政决策的地方法规在法律精神原则和法律概念的运用上缺乏统一标准，在落实中央法律法规上存在偏差。此外，地方政府重大行政决策所依据法规位阶较低，导致重大行政决策法律权威性不足。

(二)决策层面。首先，地方政府在进行重大行政决策时，公众参与度较低。部分地方重大行政决策尽管存在公众参与程序，但形式主义严重，导致公众参与流于形式。其次，地方政府缺乏统一的信息发布平台，公众无法在第一时间获取行政决策有关信息，缺乏重大决策的有效参与渠道。一些地方为了避免公众参与决策造成具体工作的繁复局面，仅公布对公众有利的信息，导致公众获取的重大行政决策信息不对称。再次，重大行政决策缺乏有效的专家参与机制。专家论证是重大行政决策的重要内容，但许多地方常将专家论证和专家座谈混为一谈，导致专家的科学意见无法通过正式的专家参与程序纳入正式决策之中。

(三)执行层面。行政政策的执行影响到法律规范的最终应用效果，对于经济的发展，地方发展有着重要影响。一些地方政府重大行政决策缺乏有效反馈机制，导致决策执行存在偏差，影响重大决策的实施效果。目前地方政府在对重大行政决策跟踪反馈时通常采用内部评估的手段，评估手段过于单一，无法确保评估工作开展的科学性。虽然部分地方政府要求社会力量也参与到执行评估工作中，然而这些第三方评估属于政府购买服务，因此评估工作仍然以政府为主体。

(四)监督层面。首先，许多地方重大行政决策的主体不明确，导致行政决策出现问题时互相推诿的现象，影响决策责任的追究。其次，重大行政决策缺乏完善的监督程序。当前，许多地方政府的重大行政决策监督工作常被纳入行政决策的执行过程之中，缺乏独立监督程序，监督环节不明确，影响监督的实际效果。再次，在进行决策责任追究时，只针对直接决策主体，在一定程度上遗漏了重大行政决策失误的真正责任方，不利于地方政府重大行政决策责任追究的真正展开。

二、完善地方政府重大行政决策法制化有效措施

(一)提升地方政府重大行政决策法律规范质量。地方政府应当意识到行政决策立法质量的重要性，从多个角度出发解决立法层面存在的问题。一是强化行政决策立法的针对性和时效性。根据地方的实际发展情况对有关行政决策的法律规范内容进行完善和改进，防止其出现滞后性的问题；二是完善重大行政决策程序机制。针对行政决策制定、行政决策执行、决策监督以及责任监督四个大环节对重大行政决策立法进行完善；三是提高重大行政决策法律规范的统一。当国家出台统一的立法内容之后，按照国家提出的标准对重大行政决策法律规范进行调整，确保地方和国家在立法层面的一致性。

(二)完善公众参与、专家论证机制。地方政府应当积极利用现代化技术，构建统一的信息发布平台，及时发布重大行政决策的制定情况和实施情况，让公众可以在第一时间获取到政府重大决策信息，进而及时参与到重大行政决策的过程中。地方政府应切实保证公开信息的

准确性和全面性，进而让公众能够自身和地方发展的角度上提出更加科学、合理的意见，切实保障公众的知情权。完善专家论证机制，严格区分专家论证和专家座谈，建立中立的专家参与决策程序机制，确保专家论证的科学性。建立专家参与决策反馈监督机制，通过签订保密承诺协议对专家参与决策进行监督，通过信息反馈机制对决策中的问题进行及时分析和调整。

(三)引进第三方跟踪评估反馈机制。一是确保第三方跟踪评估反馈机制的独立性，避免第三方分析评估受到利益相关方的干扰。例如，评估方的选任应通过公开招标方式进行，招标过程应公开和接受公众监督；二是确保评估机构和人员的专业性。评估机构应当具备相应资质，评估人员应由专业人员担任，应具有较为丰富的决策评估经验等。

(四)强化重大行政决策监督机制。一是明确责任追究的对象和内容。应建立重大行政决策的权力和责任清单，并向社会公众公布，确保重大行政决策受到公众的全面监督；二是落实重大行政决策首长负责制，通过明确责任主体促进监督效果；三是落实对决策环节的监督，确保对决策的各个环节实施精准监督；四是强化监督程序机制，程序正义是结果正义的基础，有效的监督程序是依法决策贯穿于重大行政决策始终和保证监督质量的首要前提。

(作者单位:四川
大学灾后重建与
管理学院)

前沿观点

□ 郭玮

我国资源税法自2020年9月1日正式实施。至此，车船税，环境保护税、烟叶税、耕地占用税、资源税五大资源环境类税种已全部完成立法。资源税法吸收了近年来税收征管与服务的有效做法，践行了以纳税人为中心的服务理念，体现了深化“放管服”改革的要求，充分体现了税负公平原则。且资源税法法律保持现行资源税制框架和税负水平总体不变，有利于更好地运用税收手段促进资源节约利用、加强生态环境保护。

立法变化 税制更加完善

资源税法共计十七条，主要有3个方面的变化。

一是统一了税目。按现行制度规定，中央层面列举了30余种主要资源品目，对未列举的，由省级人民政府确定具体税目。资源税法对税目进行了统一和规范，将目前所有应税资源具体品目在资源税法中逐一列明，共164个，覆盖了目前已发现的所有矿种和海域。资源税法在保持现行税制框架和税负水平总体不变的基础上，适应经济社会发展的新形势新要求，增强了资源税在促进资源节约集约利用、加强生态环境保护方面的功能。

二是调整了具体税率确定权限。按照资源税法规定，资源税按不同资源品目分别实行固定税率和幅度税率。适用固定税率的资源包括原油、天然气、中重稀土等，其他资源实行幅度税率；对实行幅度税率的应税资源，由省级人民政府确定具体适用税率。

三是规范了减免税政策。现行资源税减免政策既有长期性政策，也有阶段性政策。对现行长期实行并实践证明行之有效的优惠政策，资源税法作出了明确规定。

征管服务 体现“放管服”要求

资源税法吸收了近年来税收征管与服务上的有效做法，践行了以纳税人为中心的服务理念，体现了深化“放管服”改革的要求。

一是按照“放”“管”要求，完善纳税信用约束机制。按照“放”的要求，厘清征纳双方权责，按照“管”的要求，提升日常税收监管手段。“放”是向纳税人还权，也是向纳税人还责，即通过信用管理形成约束机制，既满足“放”的要求，又提升“管”的效果。但从目前情况看，一方面政府主导的社会信用体系尚未健全，未能形成奖惩联动机制，缺乏正面激励实质性措施，依法诚信纳税的社会环境尚未形成；另一方面纳税信用应用仅限于企业组织或法人，未涉及企业股东等企业决策层和核心利益群体，也影响目前纳税信用应用力度。在“互联网+”时代下，新业态、新业态的发展，对税收监管能力提出了新要求。新业态推陈出新，线上线下、现金交易、利益交换复杂多变，网络经营和连锁经营等普遍跨区域发展，盈利模式不断创新，税务机关不可能都掌握其应税情况；入户巡查作为掌握情况的主要渠道，无法及时全面掌握纳税人经营情况；各种移动支付迅速兴起，非现金交易逐渐成为主流，传统的税源管理手段无法获取这些资金流、信息流等大数据。“放管服”理念要求税务机关必须顺应时代变革改进监管手段，亟须从习惯通过行政审批式的事前管理转变为事中事后的监管式管理。

二是完善税收调节机制。资源税法的实施，会给税收征管服务带来一些新的变化。资源税法的出台，简并了征收期限，有利于减轻办税负担。按照资源税法规定，由纳税人选择按月或按季申报缴纳，并将申报期限由10日内改为15日内，与其他税种保持一致，这将明显降低纳税人的申报频次，切实减轻办税负担。

资源税法统一规范了税目，分类确定了税率，为简化纳税申报提供了制度基础。税务部门将据此优化纳税申报表，提高征管信息化水平，为纳税人提供更加便捷高效的申报服务。

强化了部门协同，有利于维护纳税人权益。资源税征管工作专业性、技术性强，特别是对减免税情形的认定，需要有关部门的配合协助。资源税法明确规定，税务机关与自然资源等相关部门应当建立工作配合机制。良好的部门协作，有利于减少征纳争议，维护纳税人合法权益。

三是将征收水资源税。资源税法规定，国务院根据国民经济和社会发展的需要，依照本法的原则，对取用地表水或者地下水的单位和个人试点征收水资源税。征收水资源税的，停止征收水资源费。水资源税根据当地水资源状况，取用水类型和经济发展等情况实行差别税率。水资源税试点实施办法由国务院规定，报全国人民代表大会常务委员会备案。国务院自本法施行之日起五年内，就征收水资源税试点情况向全国人民代表大会常务委员会报告，并及时提出修改法律的建议。

水资源税试点采取费改税，是对取用地表水和地下水的单位和个人征收。在地下水超采地区取用地下水，特种行业取用水和超计划用水适用较高税率，正常的生产生活用水维持原有的负担水平不变。从试点实施情况看，总体平稳有序，征管也比较顺畅，税收调节的作用也逐渐显现。

考虑到水资源税改革处于试点阶段，征税制度需要通过试点探索和完善，直接在法律中规定征收水资源税的条件目前还不成熟，为了确保水资源税改革试点工作于法有据，资源税法授权国务院开展水资源税改革试点。下一步将会同有关部门充分考虑不同地区的水资源状况、取用水的类型和社会发展水平差异，完善水资源税制度，让水资源得到更有效的应用和更科学的保护。

资源税法助推税负公平原则