

截至今年8月我国14%人口受全面无烟立法保护 业内人士建议

加快全国无烟立法步伐



安徽省阜南县卫生健康执法人员在街心公园向群众宣讲吸烟危害。 本报通讯员 吕乃明 摄

立法眼

□ 本报记者 朱宁宁

9月15日至27日,备受关注的重磅体育赛事——十四运会在陕西省西安市举办。在扎实构建系统完备的疫情防控体系的同时,十四运会倡导健康全运理念,提出办一届无烟全运会。据相关负责人介绍,十四运会控烟区域包括比赛场馆内外、全运村及接待酒店室内,要求在禁烟区域张贴醒目的禁烟标识。同时,要求所有出租车、公交车等公共交通工具全面禁烟。整个赛事期间,烟草广告、赞助,包括软广告等禁止投放,赛场商店也不得摆放、售卖烟草制品。

烟草对健康的危害已经成为当今世界最严重的公共卫生问题之一。2019年,国务院发布《健康中国行动(2019-2030年)》,提出将开展15个重大专项行动,其中明确将全面无烟法规覆盖人口比例作为控烟工作的考核目标,提出到2022年和2030年,15岁以上人群吸烟率分别低于24.5%和20%;全面无烟法规保护的人口比例分别达到30%及以上和80%及以上。

来自中国疾控中心的统计数据显示,截至今年8月,在各方的共同努力下,我国受到全面无烟立法保护的人口占全国人口数的14%。但与2022年要达到30%的目标,还有一定差距。

业内人士呼吁加快我国控烟立法进程,适时出台国家层面全面无烟法规,让控烟行动的目标落到实处。

地方控烟立法成效显著

全面无烟法规保护的人口,是指通过无烟立法

而受到保护,避免在室内公共场所、室内工作场所和公共交通工具遭受烟草烟雾危害的人群数量。

“全面无烟的法规应具备两个要素。”中国疾病预防控制中心控烟办副主任、研究员肖琳指出,一是明确室内公共场所、工作场所和公共交通工具无烟;二是执法主体明确,对个人或场所的违法行为有罚款等处罚措施。

近年来,我国地方城市控烟立法取得一定的积极成效。据不完全统计,目前已有20多个城市制定了控烟法规,特别是2015年至2019年间,北京、上海、深圳、西安、秦皇岛等城市出台全面无烟立法,均已实施室内公共场所全面禁烟,成为目前各地全面无烟立法的标杆。

此外,还有部分省、市出台的爱国卫生条例等明确规定“室内公共场所、室内工作场所和公共交通工具内禁止吸烟”,对场所和个人的违法吸烟行为给予罚款等处罚。

全国控烟立法势在必行

在地方立法的推动下,我国控烟形势与此前相比有了改善。然而,仅靠地方城市控烟立法,难以实现“健康中国2030”目标。出台全国性的控烟立法势在必行。

中国是世界卫生组织《烟草控制框架公约》(以下简称《公约》)的缔约国。从2006年至今,《公约》在中国正式生效已有15年。过去十多年间,全国人大代表、政协委员持续关注控烟话题,提交了涉及公共场所全面禁烟等多个领域的议案、建议、提案等。今年全国人大会议期间,全国人大代表、江苏省无锡市人民医院副院长陈静瑜建议出台全国性的《公共场所控制吸烟条例》,严格按照《公约》,禁止在一切室内

公共场所、工作场所和公共交通工具吸烟,保护公众不受烟草烟雾危害。

中国政法大学医疗保障法律与政策研究中心副主任、中国卫生法学会常务理事兼秘书长刘炫麟指出,控烟立法必须有一个自下而上的推动力量,要发动普通民众参与其中。“对于疾病危险因素的控制,尤其是一些不健康的行为习惯、生活方式的控制,需要以一定的社会经济发展为基础,需要达到一定的水平。如果人们认识到健康的重要性从而培养起自觉自愿的习惯和行为,就会影响和推动整个立法进程。”刘炫麟说。

此外,有业内人士指出,推动全国无烟立法进程还有一个相对可行的办法,即通过恰当的途径和方式修改《公共场所卫生管理条例》以及实施细则,通过增加相应的罚则,扩大禁烟的范围,实现控烟立法新的突破。

严格执法也是关键环节

除了加强控烟立法,严格执法也是实现健康中国目标的重要保障。

2020年6月1日起,基本医疗卫生与健康促进法施行,这是我国卫生健康领域第一部基础性、综合性法律。其中,该法第七十八条明确规定,国家采取措施,减少吸烟对公民健康的危害。公共场所控制吸烟,强化监督执法。

应当看到,实践中,由于一些控烟立法未能考虑现实情况,导致条文在实施层面缺乏可行性和针对性,难以发挥预期效果。

这其中,缺乏配套的执行制度是典型问题之一。由于在公共场所禁烟涉及方方面面,一些地方推出室内禁烟的立法时规定了多个具有禁烟执法权的主管部门,可是由于执法部门人力财力物力不足,执行起来效果大打折扣,最后陷入“谁都能管,谁都管不好”的尴尬。

为了破解控烟执行难,目前一些城市进行了创新尝试,并取得了不少有益经验。

比如,2019年8月1日起,《秦皇岛市控制吸烟办法》施行,秦皇岛市成为中国第一个无烟海滩所在地。秦皇岛控烟除了立法严格,还对责任主体进行了明确,规定秦皇岛市卫生健康委是控烟工作的行政主管部门,教育、体育、人社、旅游等32个部门为重点成员单位,各司其职。又如,深圳市自2017年就启动了控烟车轮战,由深圳市控烟办牵头,联合执法单位,通过新闻媒体直播协同作战,不打招呼突击行动。几番车轮战过后,良好的社会舆论氛围逐渐形成。据悉,未来深圳市还将探索“市民投诉+部门执法+基层治理+考核评价”闭环管理模式,用“C”撬动“B”打通“深圳控烟地图”。

“中国每年有40万不吸烟者因为暴露于二手烟死亡,而这是完全可以避免的。”中国疾病预防控制中心控烟办原主任姜垣强调指出,“二手烟没有安全暴露水平,只有通过符合‘全面无烟环境立法’标准的法律法规,同时配合严格的执法,才能消除公共场所、工作场所的二手烟从而挽救生命”。

的其他室外区域。

保护好未成年人免受烟草危害意义重大。《条例》规定推进无烟学校建设,体现了积极营造未成年人成长的无烟环境的立法精神。为防止未成年人接触烟草,《条例》规定未成年人集中活动的公共场所的室外区域禁止吸烟;禁止向未成年人销售烟草制品。为引导未成年人远离烟草,《条例》规定教育主管部门应当加强控制吸烟的宣传教育,培养学生的健康意识。同时,《条例》明确教育、人力资源和社会保障主管部门负责学校、学前教育机构、教育培训机构、幼儿园的监督执法,并针对未成年人的保护特别作了规定。通过形成规定,《条例》从预防、教育、监管、惩戒等方面形成了一个比较完整的保护体系,有利于未成年人的健康成长。

《沈阳市控制吸烟条例》10月1日起施行 教育主管部门应加强控烟宣传教育

本报讯 记者**韩宇** 辽宁省十三届人大常委会第二十七次会议批准的《沈阳市控制吸烟条例》(以下简称《条例》)将于10月1日起施行。《条例》针对控制吸烟场所与区域、控制吸烟措施、宣传教育、监督管理、法律责任等方面作出明确规定。

“沈阳市政府于1995年出台《沈阳市公共场所禁止吸烟暂行规定》,在一定程度上推动了我市控制吸烟工作,但存在出台时间较早,范围涵盖不全,实施效果不佳等问题,无法满足新形势下控制吸烟发展的现实需要。同时,目前我国还没有一部专门的控制吸烟方面的法律或者行政法规。”沈阳市人大常委会秘书长孟昭贵介绍说,为了减少和防止烟草烟雾危害,保障公民健康,创造良好的工作环境和生活环境,提高城市文明水平,巩固沈阳文明城市建设和国家卫生城市创建成果,制定一部符合沈阳市实际情况的控制吸烟条例是十分必要的。

控制吸烟的范围是《条例》的重点内容,其中规定室内工作场所、公共交通工具内禁止吸烟。室内公共场所禁止吸烟,但是,餐饮服务场所、住宿休息服务场所和公共娱乐场所可以设置少量供消费者使用的吸烟房间,在吸烟房间内可以吸烟。同时鼓励上述三类公共场所全面禁止吸烟。《条例》还规定了禁止吸烟的室外区域,具体为幼儿园、中小学校、青少年活动中心、校外培训机构和儿童福利机构等未成年人集中活动的公共场所的室外区域;文物保护单位的室外区域;妇幼保健机构、儿童医院的室外区域;体育场所、健身场所的比赛区域和座席区域;人群聚集的公共交通工具的室外等候区域;法律、法规规定

浙江省召开人大代表建议办理工作座谈会 推动代表建议办理提质增效

9月22日,浙江省省长郑栅洁主持召开浙江省人大代表建议办理工作座谈会,就其领办的《关于建立基本公共服务与承载外来人口挂钩机制的建议》,听取办理工作汇报,征求相关省人大代表的意见建议,并就推动建议办理落实、浙江省率先实现基本公共服务均等化等工作提出要求。

座谈会上,主办单位浙江省公安厅负责人汇报了办理情况和办理工作取得的阶段性成效,相关省人大代表对前期办理工作和答复意见表示满意,并对后续办理工作提出了意见建议。

郑栅洁指出,办好代表建议,是省人大与省政府加强沟通、促进交流、协同推进工作的良好传统,也是省政府自觉接受人大依法监督的实际行动。年加义代表提出的这件建议,题目选得准,问题讲得透,举措提得实,紧扣要素保障这一关键环节,体现了百姓对美好生活的向往和高质量发展建设共同富裕示范区的内在要求。

浙江省人大常委会党组书记、副主任梁黎明指出,省人大代表要积极主动作为,围绕浙江省委、省政府的中心工作和人民群众关注关心的重点难点问题献计出力,不断提出高质量的建议。浙江省人大要加强对建议落实情况的跟踪督查,做好与人大代表、省政府相关部门的沟通协调,努力发挥代表建议推动经济高质量发展的积极作用。

□ 本报记者 赵晨熙

一场净化娱乐圈的“风暴”仍在继续。

9月2日,国家广播电视总局办公厅发布《关于进一步加强文艺节目及其人员管理的通知》,其中明确提出要坚决抵制违法失德人员,严肃惩戒或片酬违规、“阴阳合同”、偷逃税行为。

明星一直都是高收入的代名词,有关明星偷税漏税的新闻也不时见诸报端。

“税收的作用就是调节收入分配,高收入者多缴税,中低收入者少缴税甚至不缴税,明星拿着高收入却在偷逃税将导致严重的税负不公平。”中国政法大学财税法研究中心主任施正文接受《法治日报》记者采访时指出,除了要不断加大对高收入人群的资金监管,还应逐步完善我国的税收法律制度体系。

注销工作室不影响对逃税行为追责

提起明星逃税的手段,很多人首先就会想到“阴阳合同”,从此前曝光的一些案例来看,大多也是因为“阴阳合同”被举报而东窗事发。

施正文介绍,所谓“阴阳合同”,是指合同当事人就同一事项订立两份以上内容不相同的合同,一份对内,一份对外,其中“阳合同”并不是双方真实意思表示,往往约定数额比实际所得要少很多,是以逃避国家税收等为目的;“阴合同”才是双方真实的意思表示。

业内人士董文斌透露,当前明星签订“阴阳合同”主要是为了逃税和躲避“限薪令”的限制,其中门道很多,往往明星或工作室会与制片方签署多份“阳合同”,这些合同可能涉及多种项目,比如片酬、宣传费等,为的是把费用拆分,尽量少缴税,至于“阴合同”的内容,则可以通过现金、公司增资、借款等各种名义将资金给到明星个人或明星家人的公司名下。

除了“阴阳合同”外,利用工作室来达到少缴税的目的也是当前一种常见手段。

“工作室只是通俗叫法,实际上,工作室的类型也分为个人独资企业、合伙企业、一人有限责任公司和公司制企业等。”董文斌介绍说,明星设立的这类工作室大多会以个人独资企业的形式成立,因为根据相关规定,成立个人独资企业,只需缴纳个人所得税,如果成立公司制企业的活,除个人所得税外,还需要缴纳企业所得税。

工作室的注册地也有讲究,要“精选”税收洼地才能更合理地达到避税的手段。

所谓税收洼地是指在特定的行政区域,在其税务管理辖区注册的企业通过区域性税收优惠、简化税收征管办法和税收地方留成返还等处理方法,实现降低企业税负的目标。

新疆维吾尔自治区的县级市霍尔果斯就曾是国内有名的“避税天堂”,霍尔果斯在针对企业所得税方面有优惠规定,2010年1月1日至2020年12月31日期间,企业自取得第一笔生产经营收入所属纳税年度起,五年内免征企业所得税。因此,不少明星的工作室或传媒公司的注册地都选择了霍尔果斯。

施正文一直在关注这一现象,以霍尔果斯为例,他发现虽然在这座城市中注册了很多企业,但实际上发生实质性经营业务的却极少。大量企业虽有营业执照,但在当地根本没有固定资产或仅有极少量固定资产,有的甚至根本没有员工入驻办公,只是空壳公司。

“企业利用税收洼地来合理避税是合法的,但前提必须是企业有正常的经营或业务行为,如果仅是为了利用当地的税收优惠政策来成立空壳公司走账,主观故意性明显,则涉嫌逃税。”施正文说。

值得注意的是,在个别明星偷税事件曝光后,一些明星或艺人的工作室被曝出已陆续注销,据天眼查显示,截至今年8月底,已经有660多家艺人经纪相关企业注销。

工作室注销后是否影响日后对其违法违规行为的追责?对这一担忧,北京市岳成律师事务所高级合伙人岳岫山表示,如相关人员曾经确实存在主观刻意逃税的行为,即便注销了工作室,也将受到严惩。

单纯依靠定罪处罚难以解决逃税问题

宪法第五十六条规定,中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务。依法纳税是公民的法定义务,逃税属于违法行为。

“逃税被发现后并非只是补缴税款和接受罚款而已,情节严重的,当事人还要承担刑事责任。”德衡律师集团副总裁毛洪涛介绍说,税收征收管理法第六十三条明确界定了偷税行为,纳税人伪造、变造、隐匿、擅自销毁账簿、记账凭证,或者在账簿上多列支出或者不列、少列收入,或者经税务机关通知申报而拒不申报或者进行虚假的纳税申报,

报,不缴或者少缴应纳税款的,是偷税。对纳税人偷税的,由税务机关追缴其不缴或者少缴的税款、滞纳金,并处不缴或者少缴的税款百分之五十以上五倍以下的罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

刑法第二百零一条专门设立了逃税罪,纳税人采取欺骗、隐瞒手段进行虚假纳税申报或者不申报,逃避缴纳税款数额较大并且占应纳税额百分之十以上的,处三年以下有期徒刑或者拘役,并处罚金;数额巨大并且占应纳税额百分之三十以上的,处三年以上七年以下有期徒刑,并处罚金。

但值得注意的是,刑法第二百零一条第四款规定,经税务机关依法下达追缴通知后,补缴应纳税款,缴纳滞纳金,已受行政处罚的,不予追究刑事责任;但是,五年内因逃避缴纳税款受过刑事处罚或者被税务机关给予二次以上行政处罚的除外。

这意味着,第一次逃税被发现后,如果在规定时间内缴纳税款及罚金,可以不追究刑事责任。在此前出现的个别明星逃税案件中,很多民众对这一条款存在质疑,认为难以有效打击大额偷逃税的违法行为。

“2009年刑法修正案(七)对刑法中的偷税罪作了较大修改,不仅将罪名由‘偷税罪’改为‘逃税罪’,同时规定了对初犯不予追究刑事责任的特别条款。”毛洪涛介绍,此前刑法中规定的偷税罪,确实没有初犯可以免除刑事责任的规定,但在2002年出台的《最高人民法院关于审理偷税抗税刑事案件具体应用法律若干问题的解释》中规定,偷税数额在五万元以下,纳税人或者扣缴义务人在公安机关立案侦查以前已经足额补缴应纳税款和滞纳金,犯罪情节轻微,不需要判处刑罚的,可以免于刑事处罚。

刑法修正案(七)中对逃税罪的规定在此方面有所“放宽”,但毛洪涛指出,这一规定还是有其积极意义,能够避免逃税罪的打击面过宽、副作用过大。

毛洪涛曾研究过中外的税收实践及相关立法,发现多数国家并不是一经查出有逃税行为就定罪,而是对逃税行为采取一种区别于其他普通犯罪的特别处理方式,即查得严、罚款多、定罪少。在他看来,单纯依靠定罪处罚的威慑力并不能有效解决逃税问题,反而容易产生较大的副作用,不利于实现办案法律效果、政治效果、社会效果的有机统一。

针对逃税罪,业内还有一个争论就是逃税罪的要件门槛需要同时满足两个条件,既要达到一定数额,又要达到一定比例。

为加大对逃税行为的惩处力度,有专家指出,应当将必须同时具备的两个并列条件改为具备其一即可的选择条件,即只要逃税达到一定数额或者一定比例的,就可以构成犯罪。但毛洪涛指出,考虑到不同纳税主体,其规模、应纳税额等情况差别较大,不履行纳税义务的情况也比较复杂,以数额和比例两个标准入罪更为恰当。

提高全民纳税意识完善税务代理服务

受访专家一致表示,解决逃税问题,必须进行综合治理。

“逃税是严重的违法行为,虽然刑法中适当放宽了追究刑事责任的条件,但并不意味着对这种行为的纵容,一定程度上累积将会受到更严厉的惩处。”毛洪涛注意到,当前很多高收入群体将关注点放在了如何少缴税上,却对逃税的法律责任认识不足,通过普法和通报典型案例来提高全民纳税意识很有必要。针对股权转让、公司增资等越来越隐蔽的逃税手段,也需要税务部门完善相应的针对纳税违法异常行为的识别和监管机制。

施正文对此表示认同,他补充指出,税务管理是一门专业化很强的工作,优质的税务管理不仅能够避免法律风险,也能通过合法合理的手段为当事人在一定范围内合理避税,比如国家对公益捐赠行为有税收优惠,高收入人群完全可以通过公益事业的捐赠支出来达到少缴税的目的。

“很多高收入群体对合理避税和逃税的行为界定混淆不清,这确实也是实践中的难点,既需要了解税收政策,也要知晓法律划定的行为红线。”施正文建议应完善税务代理服务,进一步规范涉税服务市场,鼓励高收入人群选择专业税务代理机构来为其提供纳税服务。

当前,针对娱乐圈的一系列治理,施正文认为很有必要,但除了净化市场,加大外部监管外,也应考虑从税制本身进行改革。

以个人所得税为例,当前个人所得税法规定的个人综合所得的最高适用税率为45%,从国际经验来看,各国个税的最高税率普遍集中在30%至35%。

施正文建议,在今后个税法的修改中,可考虑适当降低最高税率,将其降到40%以下,并通过调整其他税种来进行平衡。