



疫情之下旅游业如何危中寻机

专家指出促进旅游业恢复发展离不开法律“定心丸”



□ 本报记者 朱宁宁

受疫情影响,今年“五一”假期期间,许多地方的跨省游甚至跨市游都无奈受限,这无疑让旅游业雪上加霜。

为支持旅行社行业纾困发展,文化和旅游部办公厅近日印发《关于进一步调整暂缓旅游服务质量保证金相关政策的通知》,提出符合相关要求,享受暂缓旅游服务质量保证金政策的旅行社,可申请将暂缓比例提高至100%,补足保证金期限延至2023年3月31日。业内普遍认为,此举将有效缓解旅行社面临的资金压力。

应当看到,为了解决当前旅行社遭受疫情重创的现实难题,国家及地方政府对于旅游业的纾困出台了一系列政策措施,除暂缓旅游质保金外,还有暂缓缴纳员工社保、金融支持等。但一些专业人士在接受《法治日报》记者采访时指出,国家及地方政府出台的各项支持措施仍属于政策层面,应当考虑将成熟的行之有效的政策经验做法上升为法律,为旅游业提供更为稳定、可靠、长远的保障,更好地帮助旅游业走出困境。

纾困帮扶仍需多方发力

拿什么来拯救旅游业?文化和旅游部法治专家委员会委员、浙江大学城市学院文化和旅游法治研究中心执行主任胡斌认为,应当从降低企业成本和增加企业收入两方面出台更多积极的扶持政策。一方面,可以出台多个降低成本的措施,包括暂缓缴纳员工社保,减少旅行社裁员;适当减免办公场所租金;整合责任险、意外险和保证保险产品,降低旅行社综合保险费率等。另一方面,出台增加企业收入的政策,比如,根据旅行社等级和经营范围经营情况直接给予资金补助,协调相关部门开放旅行社发票事项等。此外,有条件的地方政府还可以发放周边短途旅游消费券,帮助旅行社提前锁定消费需求。

除了中高风险地区之外,国内大部分低风险地区的景区、主题公园仍正常营业,但受疫情影响,出游者明显减少。对此,胡斌给出了更为具体的建议。

在胡斌看来,政府可以考虑适当减少部分景区的特许经营权费用,降低景区运营成本,并将景区纳入公共基础设施投资的对象,提升景区周边环境。同时,将景区作为旅游目的地营销的重要内容,降低景区的营销成本。此外,景区自身也可以采取一些“自救”措施,比如,各个景区之间可以“抱团取暖”,通过产品组合让利给旅游者,吸引周边旅游者开展短途短途时休闲游,还可以利用直播、虚拟现实等新技术,创新旅游产品,增加景区对游客的吸引力。

需要加大政策落实力度

值得一提的是,为了提振旅游业,不久前,国



3月29日,新冠肺炎疫情常态化防控下,长江三峡游客减少,多艘游轮停靠码头。

CFP供图

家发展改革委、财政部、文化和旅游部等十四部门印发《关于促进服务业领域困难行业恢复发展的若干政策》,针对包括旅游业在内的服务业领域困难行业,提出了3个方面43项具体政策措施,可谓“力度空前”。

一系列政策为文旅市场注入了信心与力量,被视为助力旅游业复苏的“及时雨”,但也有些业内人士对此表示谨慎乐观。

“目前发布的纾困政策通知都不具有强制性,并且需要财政、金融、旅游、商务等各部门具体落实。在没有法律明确规定或在现有法律、法规或者部门规章没有修订或通过法定程序暂缓,调整适用情况下,各相关部门仍必须按照既有法律规定执行。这在一定程度上会影响纾困政策的落地执行。”北京市法学会旅游法学研究会副会长李广认为,仅仅是政策呼吁和倡导很难切实将相关纾困举措落到实处。比如,目前的纾困政策中,有通知要求“政府采购住宿、会议、餐饮等服务项目时,不得以星级、所有制等为门槛限制相关企业参与政府采购”,但由于该通知并不具有法律约束力,有关部门在采购时仍坚持星级酒店不得采购,旅行社开具发票不得

报销等“土政策”。

在李广看来,疫情已进入常态化背景下,只有把目前纾困政策的“红头文件”固化为法律,给相关部门以政策落地的权限,并规定违反有关政策的责任,才能使相关政策真正落地,给企业以明确的信心和预期。

发挥法治稳定预期作用

新冠肺炎疫情席卷全球,给全球的旅游业造成了极大冲击。据了解,目前一些旅游业发达的国家已经通过立法手段助力旅游业纾困。比如,印度尼西亚通过立法的方式对在疫情期间不解雇员工的企业给予财政补贴,支持旅游企业留住骨干员工。又如,日本政府根据紧急立法明确规定,如果饭店愿意在疫情期间对饭店进行数字化改造提升智能化程度,愿意进行绿色节能改造降低饭店的碳排放,政府将依法给予财政补贴,从而提升日本旅游业的竞争力,为日本旅游业的低碳化奠定基础。希腊、意大利、西班牙、德国等国家也采取了类似措施。

“从上述国家应对疫情采取的措施及方式来看,通过立法的方式将纾困、扶持措施法定化,使得旅游经营者产生稳定的预期,可以最大限度地让旅游经营者安心经营,坚定信心,从而渡过难关。”文化和旅游部法治专家委员会委员、北京第二外国语学院文化旅游法律法研究中心副主任王天星说。

王天星指出,由于政策、措施从启动、研究、协调、出台到落地见效会存在时间差,将导致很多实力较弱的市场主体还来不及享受相关的政策利好,就可能已经被迫退出旅游市场,这显然不利于旅游业的健康发展。

“疫情常态化的大背景下,必须通过法治的方式来提升旅游业治理能力和治理体系现代化。提升旅游业应对危机能力,是建设法治中国进程中应当认真对待的问题。”王天星指出,旅游业因疫情而遭受的冲击,面临的困难不是临时、短暂的,而是具有长期性。因此,对于旅游业的纾困扶持帮助不能仅仅依靠政策,应通过立法将行之有效的政策固定下来,上升为法律,赋予其约束力、强制力,依法启动对旅游业的救助,纾困措施,方能为旅游业提供更为坚实的保障。

英德市人大常委会创新乡镇人大预算审查监督工作机制 “三审两问一公开”管好政府“钱袋子”

□ 本报记者 章宁旦
□ 本报通讯员 郑志刚

乡镇人大对政府财政预算监督工作弱化、虚化、形式化等问题,一直是困扰乡镇人大的一个突出问题,如何破解这一难题?

近年来,广东省英德市人大常委会探索构建“三审两问一公开”乡镇人大预算审查监督工作新机制,通过“审收入预算”“审支出预算”“审民生实事项目安排”和“问预算执行合法性规范性”“问民生实事项目实施进度”以及年终公开预算执行和民生实事项目落实情况,探索出一条乡镇人大监督政府科学民主有效理财的新路子。

关口前移预算审查更精细

“预算收入与支出的科目一些类、款、项设置得太笼统,应当再细化一些,增强预算编制的准确性”“政府一般性支出过大,预算收支类目不细致化”“在财政困难的情况下,更要精打细算……”在英德市英红镇人大组织召开的预算初审会上,镇人大预算审查监督小组的几位人大代表轮流发言,向与会的镇政府和财政预算编制部门工作人员认真提出预算草案的审查意见建议。

“提前参与预算初审,能让我们加深对预算草案的了解,把握财政资金流向,做到心中有数。”参加初审会的代表们向记者介绍说。

《法治日报》记者了解到,以往,镇政府和财政部门向镇人大主席团提交的预算草案时间迟,预算编制专业性太强,看不懂,问题分析不出来,人大会议时间短,预算审查报告内容多,提交人大会议审查的财政预算报告过于笼统,财政预算获批后发放不及时,财政预算编制与执行审计的透明度较低,向社会公布的财政预算报告透明度不高,成为镇级财政预算审查中普遍存在的“通病”。

为了解镇级预算编制的规范性、不完整、不准确、太笼统等现实问题,英德市人大常委会从

2021年开始研究探索“三审两问一公开”机制,致力实现镇级预算编制规范化、科学化和合理化。

实践中,按照收入预算、支出预算、民生实事项目安排的“三审”环节工作要求,各镇人大主席团设立镇预算审查监督小组,由若干名具有相关专业背景的人大代表组成。镇人大会议召开前一个月,主席团召集监督小组成员单位中研究预算草案,并组织监督小组、部分人大代表以及相关部门负责人到各个片区人大代表联络站开展调研,广泛征集群众意见建议。

在上述基础上,在各镇召开预算初审会,按照预算法要求,重点对收入预算和支出预算的完整性、真实性、合理性、合法性等进行审查。同时,审查预算编制是否能保障人大会议票决出的民生实事项目实施,是否与人民群众“急难愁盼”相结合等。初审会后,镇财政预算编制部门根据人大代表提出的意见和建议,及时对预算草案进行调整。

“初审会后,我镇共优化细化了7个项目的支出项目,其中政府一般性支出预算减少270万元,同时加强了乡村振兴、民生方面的投入,城乡社区和农林水预算支出分别增加100万元和1200万元。”英红镇人大相关负责人告诉记者,“在预算编制审查上,我们要求财政资金向民生工程倾斜,切实根据我镇财力合理安排相关项目,既要防止盲目追求‘高大上’,也要避免‘小打小闹’,要真正贴近民心,解决人民群众实实在在的问题。”

跟踪问效全程监督更有力

为防止“一审了之”,在实施“三审”后,英德市人大常委会将预算中所涉及的重大事项和民生实事与代表履职有机结合起来,实施“两问”制度。

记者了解到,“两问”中的一问,是问预算执行合法性规范性,由镇预算审查监督小组对预算收入、支出进行“过问”,重点审查预算资金收入规模、来源渠道,是否可以统筹使用或是否需要“戴帽”安排等前置条件,对预算支出重点审查支出的编

制是否合法,是否坚持了量入为出,收支平衡的原则,是否按其功能分类编列到项和按其经济性质分类将基本支出编列到款,审查预算支出的编制是否合理以及专项经费政策依据是否充分等。

“二问,是民生实事项目的实施进度及存在的问题与困难。”英德市人大常委会相关负责人介绍,全市各镇人大主席团在人大会议审议通过预算报告后,挑选出一批重点民生实事项目,分配给各镇人大代表联络站分别监督实施,从项目开工前阶段至项目竣工验收结算阶段的进度情况进行实时跟踪监督,同时收集汇总项目实施过程中反映出的问题,并转交镇政府研究处理,镇人大主席团对镇政府整改情况及时组织相关代表进行跟踪监督。

2021年英德全市各镇人大会议召开后,波罗镇人大从2021年镇政府民生实事项目中,选取镇便民停车场建设项目作为当年预算审查监督的重点,并将该项目交由波罗片区人大代表联络站负责。

波罗片区联络站选出项目专责小组,通过现场视察、走访调研和召开座谈会等方式,对项目开工前阶段至项目竣工验收结算阶段的全过程进行跟踪监督,促进项目按计划推进,切实提高财政资金使用效益。

“以前每逢墟日,因为停车位不足,大家只能把车停在路边,既拥堵又不安全。现在新建了4个停车场,我们来镇区赶集可以有序停放车辆,不用再抢车位了!”波罗镇的群众纷纷为镇人大点赞。

采访中,波罗镇人大代表向记者表示:“通过实施‘三审两问’,财政资金对民生实事项目的保障力度不断加大,群众关心的热点难点问题得到有效解决,全镇居民的幸福感和获得感越来越强了。”

主动公开资金使用更透明

今年年初,英德市洛洗镇人大会议召开后不久,一份包含了镇预算编制和执行,重点民生项目和“三公”经费决算,政府采购项目预算和采购结果,审查监督发现的问题及整改情况等内容的预算审查工作

报告,通过宣传公告栏张贴、微信公众号推送等“线上+线下”形式,在全镇居民中广而告之。

“一公开”,就是镇人大主席团在年终将预算执行情况和重大事项与民生实事的实施情况,项目存在问题等向社会进行全面公开,自觉接受社会监督。”英德市人大常委会相关负责人说。

英德各镇人大主席团在年终陆续召开专题会议,听取镇预算审查监督小组和各专责小组关于预算执行和民生实事项目实施情况的汇报,形成专题报告,并在次年初召开镇人大会议时向大会报告。大会通过后向社会公开,主动接受人民群众监督,确保政府财政在阳光下运行。

记者了解到,“三审两问一公开”以严格执行预算法要求,以“三审”为基础,以“两问”为抓手,最终达到政府依法行政,代表依法履职的目的。

今年年初,英德市人大常委会制定镇级预算草案模板,通过将镇级预算编制格式化、具体化,简单明了化和成立预算审查监督小组提前对预算编制报告审核,有效解决镇级预算编制太笼统、模糊不清,代表看不懂,不想看以及没时间看的问题,实现了预算说明,代表看得懂的目标,有效保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权,促进了政府依法理财、科学理财、民主理财的目的。

近年来,英德市各镇人大和各级人大代表高度关注教育、医疗、交通等民生事业,运用“三审两问一公开”工作机制,推动政府不断加大对民生领域的投入力度,持续提高预算资金使用效益。以英红镇为例,政府民生实事项目总投资从2020年的350余万元,上升到2021年的1000余万元,增幅接近200%,一大批群众“急难愁盼”问题得到有效解决。

记者注意到,英德市通过实施“三审”“两问”,充分发挥代表的作用,有效解决了基层代表履职室化、形式化、表面化等问题,实现了代表履职有具体事务干,有具体责任担,有真实材料写和有明确结论报的实质性转变,基层代表的履职积极性大幅提升,代表的使命感、责任感和荣誉感得到不断增强。

本报讯 记者王斌 《中国(北京)自由贸易试验区条例》(以下简称《条例》)近日获得通过,将于5月1日起施行。

北京市人大常委会法制办副主任、法制办新闻发言人王爱声介绍说,建立中国(北京)自由贸易试验区是党中央、国务院作出的重大决策,是新时期推进改革开放的重要战略举措。

《条例》共11章68条,主要规定了自贸试验区发展定位、管理体制、投资开放与贸易便利、科技创新、数字经济发展、金融服务、优势产业开放、京津冀协同发展、管理创新、人才服务保障等十个方面内容。

《条例》明确自贸试验区的发展定位,是以制度创新为核心,以可复制可推广为基本要求,以安全可控为前提,落实创新驱动发展、京津冀协同发展等战略要求,围绕“四个中心”城市战略定位,立足提升“四个服务”水平,助力国际科技创新中心、国家服务业扩大开放综合示范区建设和数字经济发展,着力构建京津冀协同发展的高水平对外开放平台。

在推动科技创新方面,《条例》规定支持发展众创空间、创业基地,促进科技企业孵化器发展;吸引科技领军企业、国际知名研发机构等在自贸试验区发展;支持设立科技成果转化平台;探索互联网、大数据、人工智能等领域的知识产权保护措施等。

在促进数字经济发展方面,《条例》规定加强自贸试验区新一代信息基础设施建设,支持数据资源与产业发展深度融合,探索制定信息技术安全、数据隐私保护、跨境数据流动管理规则,推进建立相关数据交易标准和流通服务体系,在风险可控前提下开展数字领域国际合作。

在推动京津冀协同发展方面,《条例》规定自贸试验区落实京津冀协同发展战略,与天津、河北建立合作机制,联合开展制度创新,推进制度创新成果共享互用,共同参与“一带一路”建设,开展政务服务等方面合作,支持北京自贸试验区片区与河北自贸试验区片区联动发展等。

探索大数据等领域知识产权保护措施

《中国(北京)自由贸易试验区条例》五月一日起施行



修改反洗钱法 加快修法工作进度

本报讯 记者朱宁宁 现行反洗钱法自2007年施行以来,我国反洗钱制度体系建设取得重要进展,反洗钱工作成效显著,但随着国内外反洗钱形势不断变化,反洗钱工作面临新的挑战。今年十三届全国人大五次会议期间,有代表提出议案建议修改反洗钱法。

议案建议,进一步明晰国家反洗钱治理架构,明确国务院相关委员会、人民银行、银保监会、证监会、市场监管管理局、海关、法院等机构的具体反洗钱监督管理职责;进一步强化反洗钱信息共享机制,明确规定构建反洗钱信息共享机制,由中国人民银行牵头建立全国反洗钱信息共享平台,规范各部门向人民银行提供数据的责任、范围和使用反洗钱相关数据的权限,建立信息采集、审核、查询和发布等闭环管理流程,提升我国反洗钱管理整体效能;进一步规范相关个人法律责任,增加客户不履行配合尽职调查义务的处罚条款,反洗钱管理人员失职免责条款等。此外,议案还建议应当陆续出台配套的专项办法或细则。

2017年8月,中央全面深化改革领导小组第三十四次会议审议通过《关于完善反洗钱、反恐融资、反逃税监管体制机制的意见》,将反洗钱工作提升到国家战略高度,明确指出反洗钱是建设中国特色社会主义法治体系和现代金融监管体系的重要内容,是推进国家治理体系和治理能力现代化、维护经济社会安全稳定重要保障,是参与全球治理、扩大金融业双向开放的重要手段。2019年金融行动特别工作组(FATF)对我国反洗钱体系开展第四轮评估,在肯定我国反洗钱工作成绩的同时,也从法律制度设计和执行有效性两个方面指出了存在的不足。修改反洗钱法曾被列入全国人大常委会2021年立法工作计划。2021年6月1日,央行曾就《中华人民共和国反洗钱法(修订草案公开征求意见稿)》公开征求意见。意见稿提出增强反洗钱行政处罚威慑性,调整法律责任中关于违法行为的罚款幅度,提高违法责任与处罚的匹配程度。全国人大常委会建议加快反洗钱法修法工作进度,尽早提请全国人大常委会会议审议。

修改商业银行法 已形成修改建议稿

本报讯 记者朱宁宁 近年来,我国银行业快速发展,参与主体数量急剧增加,规模持续壮大,业务范围逐步扩展,创新性、交叉性金融业务不断涌现,立法和监管也面临很多新情况。商业银行法(修改)已列入十三届全国人大常委会立法规划。在今年十三届全国人大五次会议期间,有代表提出了有关修改商业银行法的议案,认为修改商业银行法的条件已经成熟,建议加快相关修法工作进度。

现行商业银行法于1995年颁布施行,并于2003年、2015年进行过两次修订。但目前,大量条款已不适应实际需求,亟待全面修订。议案认为,我国银行业进入了新的发展阶段,商业银行法实施的社会环境发生了深刻变化,现行商业银行法在立法原则、监管理念、公司治理、业务规则、客户权益保护、风险防范、金融违法处罚力度等方面已不能适应现实需要。鉴于此,议案提出了多个具体修改建议,包括扩大商业银行法调整范围,丰富商业银行组织体系;明确分类监管理念,促进银行业专业化、差异化发展;健全商业银行风险管理机制,有效维护金融安全;完善业务经营规则,突出金融服务实体经济;健全客户权益保护机制,维护公平竞争的市场秩序;加大金融违法行为处罚力度,大幅提高违法成本等。

2020年10月,中国人民银行会同中国银保监会起草形成商业银行法修改建议稿,并向社会公开征求意见。修改建议稿共11章127条,新增2章,新增32条,新增的章节是公司治理、客户权益保护;整合和修订的章节是资本与风险管理,风险处置与市场退出。全国人大常委会在关于十三届全国人大第四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告中建议,相关部门加快修法工作进度,尽早提请全国人大常委会会议审议。