

# 多位人大代表建言推动三孩生育政策落地 补齐民生短板减轻生育养育负担

深聚焦

□ 本报记者 朱宁宁

又一项优化生育政策的配套支持措施出台——

国务院前不久发布通知，自2022年1月1日起，纳税人照护3岁以下婴幼儿子女的相关支出，在计算缴纳个人所得税前按照每名婴幼儿每月1000元的标准定额扣除。该项政策实施后，有3岁以下婴幼儿的家庭都将从中受益，体现了国家对人民群众生育养育的鼓励和照顾，有利于减轻人民群众抚养子女负担。

人口发展关乎家庭结构的稳定和国家的长远发展，生育率直接影响人口基数和结构、劳动力供给和诸多行业的发展。出生人口减少会带来劳动力萎缩、人口老龄化、经济增长减速等一系列重大而深远的问题。

当前，人口生育率与增长率下降已成为全球性现象。近年来，我国人口发展也呈现出人口数量增速放缓、人口老龄化加速、出生人口下滑的趋势。近十年来，我国已对生育政策进行多次完善和优化，尤其是2021年实施三孩生育政策，生育政策的调整为生育率提高创造了制度条件，但若想顺利实施落地还需要构建完善的支撑体系。

如何通过制定有效的配套支持政策，建立健全家

庭社会友好的政策体系？如何补齐民生保障短板，切实帮助减轻育儿压力，实现适度生育水平，促进人口长期均衡发展？一系列的问题亟待解决。不久前，全国人大常委会办公厅确定了今年重点督办的22项建议，“推动三孩生育政策落地见效，促进人口长期均衡发展”的选题位列其中。

## 设立专项生育奖励资金

眼下，生娃没人带，养娃成本高，托育服务贵……许多现实的社会因素降低了年轻夫妻的生育意愿。

“调整生育政策可以发挥很大的作用，但政策的落地会受到经济社会发展变化的很大影响。”全国人大代表、上海社会科学院研究员张兆安认为，多方面因素导致目前生育率不高。首先，是婚育生育观念的改变。突出表现为不婚率提高，不孕不育率提高，一些年轻夫妇迫于生活压力，不愿意成为“孩奴”，而晚婚年龄的提高，生育年龄推迟也会对生育产生一定影响。此外，很多人开始接受机构养老或居家养老的方式，“养儿防老”观念已经淡化，导致生育意愿不高。其次，养育子女的成本逐年提高，加重家庭经济负担。高昂的家庭教育开支，生活成本负担以及孩子照料成本，让很多家庭“不敢生”。此外，过快上涨的房价对于居民生育行为具有明显的抑制作用。

鉴于此，张兆安建议，在国家 and 地方财政支出中设立专项的生育奖励资金，对生育二胎或第三胎的家

庭给予一次性财政奖励。同时，继续加大减税力度，建议根据每个孩子子女数量计算个人所得税免税额度，并适当降低税率或提高免税额度。根据家庭人口增多需要更换更大面积住房的现实，建议降低或减免多子女家庭的购房契税，降低购房交易成本，并且在房贷利率方面给予一定的优惠。

## 探索多方共担成本机制

新的生育政策给职业女性权益保障带来新的挑战。由于女性在生育养育过程中承担着比男性更多的责任，导致女性生育意愿下降，职场女性尤为明显。

“生育带来的职业风险已经成为女性生育意愿路上的绊脚石。”全国人大代表、太平洋健康管理有限公司副总经理周燕芳认为，现代女性面临着传统的育儿、家庭责任与新时代经济独立的双重压力，丈夫育儿参与度低，托育机构可及性不足等都给职场女性带来极大育儿压力，工作与家庭的平衡成为焦虑来源。当前各地出台的鼓励育儿假方案，延长产假期等措施，客观上也提升了企业雇佣女性员工的成本，由此也导致女性在职场、收入水平、晋升等方面受到影响。此外，虽然防范职场性别歧视的政策规定等不断出台与强化，仍难以确保执行的有效性。鉴于此，她建议延长男性带薪育儿假并强制执行，分担女性育儿压力，缩小就业中因产假差异导致的性别歧视。

在全国人大代表、暨南大学教授卢馨看来，生育仍

是职场女性必须面临的发展瓶颈之一。解决这一问题，不仅仅是延长产假就足够，要多维度考虑制定政策配套措施。卢馨认为，对于鼓励生育政策而言，最直接的做法就是实施带薪产假。她说，如果只是简单延长女性产假，收效甚微。而适当延长男性陪产假并实施灵活休假，不失为行之有效的办法。她建议建立假期分割、共享的灵活休假制度，男性陪产假可以不以一次性休完，通过建立灵活的育儿假促进制度落实，也为鼓励生育政策的实现构建良好的社会环境。

“生育成本不应仅由企业、家庭来承担，应探索成本多方共担机制，凝聚合力营造生育友好型环境。”全国人大代表、广汽本田汽车有限公司工会女工办副主任李先兰建议建立成本共担机制。在推出倡导性政策的基础上，进一步形成明确清晰的生育假法律规范，降低模糊地带造成的执行成本。同时，合理划定企业责任，通过财政补贴、税收优惠等措施减轻企业雇佣女职工的顾虑。此外，还应当优化生育保险体系，鼓励和支持企业购买相关商业保险，降低生育成本。

## 加快发展普惠托育服务

随着城市化发展，子女远距离就业，隔代支持力度减弱，3岁以下婴幼儿的照护成为“最大的烦恼”。学龄前儿童抚养成本高，也极大地影响了育龄家庭的生育意愿。

据了解，紧扣“托育难”这一百姓关切，“十四五”规

划和2035年远景目标纲要明确发展普惠托育服务体系，并提出支持150个城市利用社会力量发展综合托育服务机构和社区托育服务设施，新增示范性普惠托位50万个以上。然而，目前大部分托育机构普遍面临选址难、办证难、专业从业人员缺乏、运营成本高高等实际困难，难以吸引社会力量。

“国际经验表明，人托率越高，生育水平越高。普惠托幼教育有利于增加生育意愿。”全国人大代表、华南师范大学教授林勇建议，发展普惠托育教育，大力发展0至3岁婴幼儿照护服务，将幼儿教育全面纳入国家义务教育范围，缓解家庭教育抚养孩子的后顾之忧。

鉴于各地经济发展水平不平衡，城乡差别比较大，公立幼儿园比例不高的实际情况，林勇认为，国家应该切实制定规划，将幼儿教育全面纳入义务教育范围，城乡分阶段实施。同时，各级政府对实行普惠性的幼儿园发放财政补贴。

“建议鼓励有条件的单位针对本单位女职工0至3岁的婴幼儿建立托育场所，让女性能够放心地抱着孩子来上班。”卢馨说。

经实地调研，卢馨发现，许多大型企业事业单位有条件腾出符合托育机构规范要求的空余场地，且职工大多有0至3岁婴幼儿托育的需求，但由于单位资金使用管控以及资产的归属问题，单位暂时无法推进在本单位内的托育场所建设。她认为，可以通过资金专款专用、放宽专属场地使用的限制等形式推进。同时，探索在写字楼聚集区、工业园区等建立园区的托育机构。

# 川渝同步出台铁路安全管理条例 协同立法破解难题护航铁路安全

□ 本报记者 杨做多 □ 本报通讯员 孙信志 文/图

四川省十三届人大常委会第三十四次会议3月31日表决通过《四川省铁路安全管理条例》(以下简称《条例》);3月30日,重庆市五届人大常委会第三十三次会议表决通过《重庆市铁路安全管理条例》(以下简称《条例》),这是自优化营商环境、嘉陵江流域水生态环境保护后的第三个川渝协同立法成果。两个《条例》都于5月1日起施行。

## 人大深度协同联动

近年来,川渝两省市铁路营业里程不断扩大,仅2020年四川铁路营业里程已超过5600公里,列车开行速度和密度快速提高,对铁路安全提出更高要求。受地形等因素影响,川渝铁路安全管理难度大,外部安全隐患大量存在,铁路安全压力突出。与此同时,2020年以来,共有36名四川省人大代表提出议案,呼吁制定铁路安全管理地方性法规,强化铁路安全法治保障。重庆市人大代表同样在市人大会议上提出类似的议案。

随着成渝地区双城经济圈建设深入推进,川渝两省市迎来铁路大建设、大发展的黄金机遇,保障铁路安全问题显得更加重要。

“制定出台铁路安全管理地方性法规,对两省市铁路建设安全、线路安全、运营安全等事项予以协同规范,有利于推进成渝地区铁路事业健康发展。”四川省人大经济委员会相关负责人表示,川渝地区铁路同属中国铁路成都局集团公司管段范围,亦属成都铁路监督管理局监管范畴,在安全管理上面临的问题具有一致性。基于此,两省市人大共同确定将铁路安全立法作为协同立法项目。

本着“立法文本协商起草、立法程序同步推进、立法成果共同运用、法规实施联动监督”的精神,两省市人大深度协同联动。法规同步起草,同步提请各自人大常委会会议审议通过并同步施行;两省市人大常委会共同开展调研,研究协同立法的重要制度和重大问题;两省市政府相关部门、人大各专门委员会等,会同成都铁路监管局、中国铁路成都局集团公司和相关专家学者,分别在四川、重庆召开两次专题



研讨会,研究解决协同立法工作中的具体问题,多次交流修改意见。在最终的法规文本上,两省市不仅在管理规范、执法要求、条文内容方面基本保持一致,还专门规定川渝铁路安全协作的具体工作机制。

## 设置协作机制专章

四川省人大经济委员会有关人士介绍说,四川《条例》在总结《四川省高速铁路安全管理规定》实施情况基础上,广泛征求和吸纳各方面意见,认真借鉴外省立法经验,着力厘清铁路沿线地方各级人民政府及其部门、铁路监督管理机构、铁路运输企业的职责,明确了维护铁路建设安全、线路安全、运

营安全的工作机制和管理措施,对影响铁路安全的行为作出禁止和限制性规定,有利于营造铁路大发展的良好环境。

设置“协作机制”专章,是此次川渝协同立法的一大亮点。四川省人大常委会法工委相关负责人介绍说,此前在省人大常委会会议上,有常委会组成人员、省人大有关专门委员会建议,设置“协作机制”专章,对涉及川渝两地铁路安全管理相关协作机制进行统一规范。“为更好地加强铁路安全管理,强化路地协作、部门协作和区域协作,《条例》设置了‘协作机制’专章,将信息通报机制、应急协调机制、双段长制、反恐协调机制、交通事故防控机制、信用评价机制、区域协同机制等纳入其中。”

川渝《条例》都要求建立设施设备管养协调机制,明确铁路沿线县级以上地方人民政府有关主管部门及道路管理养护单位与铁路运输企业,应当建立铁路

与道路相邻、交汇设施设备管养协调机制,加强养护单位维修养护时间和周期的协同,提升设施设备的维修养护效率。

## 条文内容基本一致

在立法过程中,川渝两省市就联合开展调研,共同探索立法力量破解协同发展难题。2021年8月31日,川渝两省市人大常委会在成都联合开展铁路安全立法调研,协同推进川渝两地铁路安全立法工作。当时召开的座谈会上,代表们为协同立法提出不少建设性意见建议,其中之一就是建议双方在关键的安全措施、禁止和限制性的行为以及法律责任等方面保持基本一致。

为此,川渝《条例》都明确,在铁路电力线路导线两侧各五百米范围内放飞鸟类,开放孔明灯等低空漂浮物,擅自开放民用无人驾驶航空器,动力伞等低空飞行物体的,由公安机关责令改正,对个人处一万元以上五万元以下的罚款,对个人处五百元以上二千元以下的罚款。

川渝《条例》还明确禁止实施危害铁路运营安全和站车秩序的行为,包括攀爬铁路线路设施设备,击打铁路车行设施设备;干扰检票闸机或者车门开关,强行进出检票闸门,上下列车;擅自跨越铁路线路或者进入其他禁止通行区域;擅自进入列车司机室、机械室、乘务室等工作区域或者进入设备管理和行车调度等工作场所;殴打、谩骂、侮辱铁路工作人员;违反疫情防控规定;围堵列车,阻碍发车等影响列车正常运行;在禁止吸烟的列车、列车禁烟区域内使用产生烟雾的香烟替代品等,明确由公安机关责令改正,对个人处一万元以上五万元以下的罚款,对个人处五百元以上二千元以下的罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

“无论是在重庆,还是在四川,以个人乘坐火车为例,其禁止性行为和法律责任规定都是一样的。”重庆市人大法制委副主任委员、常委会法制工委主任邓炳国指出,川渝《条例》在管理规范、执法要求、条文内容方面都基本保持一致,能够让《条例》在山水相连、人文相同的川渝两省市实施见效。

本报讯 记者潘从武 新疆维吾尔自治区人大信息化工作培训推进会近日举行。会议紧扣“四个机关”定位要求和人大信息化建设形势任务,总结成绩,安排工作,加快推进全疆“数字人大”建设,为推动人大工作高质量发展提供有力支撑。

# 加快推进“数字人大”建设

会议指出,信息化是人大履职的“放大器”,创新实践的“助推器”,联系群众的“连心桥”,高效办公的“好帮手”。要深入学习贯彻习近平总书记在中央人大工作会议上的重要讲话精神,完整准确贯彻新时代党的治疆方略,牢牢守住社会稳定和长治久安总目标,深化思想认识,加强人大信息化建设,更好感知社会态势,畅通沟通渠道,辅助科学决策,提升人大依法履职的能力和水平,要用数字化手段打破地域阻隔和时空限制,寻求解决社会问题的网络之道,不断满足人民群众对网络参政议政的新期待。

会议强调,要坚持党对人大工作的全面领导进行数字赋能,畅通决策征集的数字通道,打造全天候社情民意的征集、反映和表达的便捷通道,为党委科学决策、民主决策、依法决策提供更加坚实的民意基础。要畅通决策落实的数字通道,强化数字化对提升人大工作效率的支撑作用,使党的决策部署迅速落实到人大代表和各族人民群众当中。要推动全过程人民民主进行数字赋能,不断拓展全链条、全方位、全覆盖的民主路径,形成全过程人民民主的闭环实践体系。要通过数字人大促进互动循环,建立全疆各级人大、基层联系点、人大代表、专家学者和社会公众有序参与人大工作的“数字通道”。要为立法、监督、代表工作进行数字赋能,紧紧围绕人大职责定位,打造一批具有人大辨识度的全链条数字履职体系。要为人大工作的组织运行进行数字赋能,打造横向到底、纵向到底、综合集成的数字人大组织运行机制,以系统化标准化推动人大工作整体成效的提升。

## 内蒙古自治区出台标准化条例 发挥标准引领高质量发展作用

本报讯 记者史万森 近日,内蒙古自治区十三届人大常委会第三十四次会议表决通过了《内蒙古自治区标准化条例》(以下简称《条例》)。《条例》共37条,已于5月1日起施行。

内蒙古自治区市场监督管理局副局长宁云飞介绍说,自2014年起,自治区持续推进标准化提升行动,目前已形成了新型工业、现代农牧业、服务业、社会管理和公共服务4大领域59个高质量标准体系,现行有效地方标准2198项,创建447个国家和自治区级试点示范项目,为自治区标准化工作快速发展奠定了坚实的基础。

《条例》明确了政府职责,确立了统一管理、分工负责的管理体制,规定县级以上人民政府应当将标准化工作纳入本级国民经济和社会发展规划,并推动建立政府引导、市场驱动、企业为主、社会参与、协同推进的标准化工作格局;旗县级以上人民政府标准化行政主管部门统一管本行政区域内的标准化工作,提升标准化公共服务水平,营造标准化良好社会环境,并与有关行政主管部门依法定职责对标准的制定进行指导和监督,对标准的实施进行监督检查。

此外,关于“蒙”字标识,《条例》规定,自治区制定的地方标准、团体标准,经自愿申请和第三方机构评价,符合国内领先、国际先进要求的,可以在产品上使用内蒙古标准标识。自治区市场监管局“蒙”字专班负责人毕力格介绍说,目前,内蒙古标准标识以“蒙”字标准标识为主,即“蒙”字标准标识就是内蒙古标准标识;内蒙古标准标识制度始终坚持统一、公开、公平、开放、自愿的市场化原则,内蒙古标准标识制度也是《条例》的亮点特色之一,是推动标准实施、发挥标准引领高质量发展的务实举措。

# 堆存量占全国一半以上 堆放量年增超2000万吨 湖北拟立法防治磷石膏污染

□ 本报见习记者 刘欢 □ 本报记者 刘志勇

湖北省磷矿资源丰富,磷矿资源保有量、年开采量、磷化工产业规模、磷肥产量均居全国第一。湖北省也是磷石膏产生大省,现有堆存量约3.07亿吨,占全国一半以上,每年堆放量还在以2000万吨以上的速度增长。

“磷石膏产生量和堆存量的不断增长,不仅破坏生态环境,带来安全隐患,还制约了磷化工产业高质量发展。”湖北省人大城乡建设与环境保护委员会主任委员李昌海说。

近日,《湖北省磷石膏污染防治条例(草案)》(以下简称《草案》)提交湖北省十三届人大常委会第三十次会议审议。据悉,这是全国首部正式进入立法程序的磷石膏污染防治地方性法规草案。

## 环境污染问题突出

对湖北而言,磷石膏污染防治、综合治理,不是

“选择题”,而是“必答题”。

2021年9月,中央第三生态环境保护督察组指出,湖北省推进磷石膏资源化综合利用不力,部分地方磷化工企业环境污染问题依然突出,磷石膏污染防治迫在眉睫。

2021年12月,湖北省委出台《关于加强磷石膏综合治理促进磷化工产业高质量发展的意见》。

湖北省委作出决策部署后,省人大常委会迅速启动立法快速反应机制,由省人大城环委牵头起草,并组建条例草案起草工作专班,加快启动条例草案起草工作。

值得注意的是,不同于常规立法实践中章节齐全的地方性法规,湖北此次立法坚持以磷化工产业及磷石膏综合治理中出现的实际问题为导向,突出“小切口”和“小、快、灵”,整部草案共24条,不分章节。

## 明确污染防治责任

体制机制不健全是湖北磷石膏污染防治的一大掣肘,也是此次立法的重点。

从纵向职权分配上看,草案规定省政府统一领导全省磷石膏污染防治工作,建立污染防治目标责任制和考核评价制度,建立省磷石膏污染防治综合信息平台,加强对磷石膏产生、收集、贮存、运输、利用、处置等全过程监控,实现磷石膏污染防治信息可追溯、可查询。

从横向职责分工上看,草案规定生态环境主管部门对磷石膏污染防治工作实施统一监督管理;经济和信息化主管部门对磷石膏综合利用进行统筹协调;自然资源主管部门对磷矿开采与矿山生态修复实施统一监督管理。草案还明确了各级人民政府应参照本条例规定的原则,统筹推进其他矿产资源开发利用中产生固体废物的污染防治工作。

此次立法还对磷石膏从产生到处置进行系统规定,全链条防治磷石膏污染。草案还规定,建立磷石膏产生、收集、贮存、运输、利用、处置磷石膏的单位和其他生产者,应当采取措施,防治磷石膏污染,对所造成的污染依法承担责任。规定实施磷矿资源开采总量控制,强化磷矿开采回采率、选矿回收率和综合利用率管控。

## 推动技术创新应用

推进磷石膏污染防治最终目的是为推动磷化工产业高质量发展。

草案规定,产生磷石膏的单位应当通过多种方式实现综合利用,综合利用率应当达到国家、省规定要求;建立磷石膏制品质量和应用标准体系,推动磷石膏产品质量、设计、生产、施工、检验等标准制定、科学普及。

治理磷石膏污染离不开科技支撑和要素保障。草案规定,科技主管部门将磷石膏污染防治列入本级科技发展规范,推动企业、科研机构、高等院校等开展磷化工清洁生产和磷石膏无害化处理,综合利用等领域技术创新和应用示范。

草案还规定,建立磷石膏产品应用保险补偿机制。对新改扩建磷石膏无害化处理设施或者磷石膏综合利用率超过国家和省规定要求的,在用能、用地、用矿等方面予以倾斜。鼓励金融机构将磷石膏污染防治和综合利用纳入绿色金融、绿色信贷支持范围。