



奠定法律基石 构建四梁八柱

我国首部专门金融稳定立法紧锣密鼓

□ 本报记者 朱宁宁

首部专门的金融稳定法草案经全国人大常委会会议审议之后,目前正在中国人大网上公开征求意见。近年来,我国金融法治建设不断加强,但缺乏金融风险防化解的整体设计和统筹安排,相关规定散见于中国人民银行法、商业银行法、证券法等金融法律法规中。因此,对于我国首部专门的金融稳定法,各方充满期待。

出台专门法律必要且及时

“在党中央、国务院坚强领导下,防范化解重大风险攻坚战取得重要阶段性成果,金融风险整体收敛,一些行之有效的实践做法有必要上升为法律层面的长效机制。”中国人民银行副行长张青松在作草案说明时指出,面对错综复杂的国内外经济金融形势,需要通过专门立法弥补制度短板,健全协同高效的金融风险防化解和处置机制,进一步明确各方关于维护金融稳定的责任,加强金融风险防化和早期纠正,健全市场化法治化处置机制,牢牢守住不发生系统性金融风险的底线。据张青松介绍,金融稳定立法的总体思路是,坚持党对金融工作的集中统一领导,统筹发展和安全,实现经济高质量发展与有效应对金融风险相互促进,保障金融体系稳健运行,维护人民群众根本利益;坚持问题导向和系统观念,着力完善金融风险事前防范、事中化解和事后处置全流程全链条制度安排,明确相关职责和措施,并与现行法律制度做好衔接;坚持市场化法治化方向,压实金融机构及国务院金融管理部门、地方人民政府等相关方的风险处置责任,发挥存款保险基金管理机构和行业保障

基金管理机构的风险处置平台作用,既防范系统性风险,又防范道德风险;坚持权责一致,立足国情,充分发挥国务院金融管理部门的专业优势,地方人民政府的属地优势等,依法合理界定职责分工,健全协调配合的工作机制。

构建金融稳定的四梁八柱

草案围绕金融风险的防范、化解和处置,深入总结防范化解金融风险的经验成果,作出了一系列规定。在强化金融风险防化解机制方面,草案对金融机构应当事先制定恢复和处置计划,明确风险发生时恢复持续经营能力和有序处置的方案。草案健全了金融风险监测预警机制,规定人民银行会同国务院有关部门建设国家金融基础数据库,共享、提供有关信息。国务院金融管理部门建立风险监测预警机制。此外,草案还明确,金融机构依法审慎合规经营,不得通过各种违法方式损害债权人等的合法权益,地方人民政府不得违规干预金融机构的经营活动和人事任免等。草案完善了金融风险化解机制。金融机构发生审慎监管指标异常波动的,应当切实履行主体责任,区别情形依法采取相应措施主动化解风险,并及时向国务院金融管理部门报告。国务院金融管理部门应当提出风险警示,根据需要约谈有关人员、机构,区别情形采取相应措施及时化解风险,同时规定,存款保险基金管理机构依法采取早期纠正措施,对于未按照要求改进的投保机构可以依法提高存款保险费率,还可以建议有关部门采取处置措施或者查处违法行为。此外,根据

草案,地方人民政府支持金融机构清收处置资产和挽回损失,以市场化方式引入资本,支持司法机关依法打击逃废债务行为,维护区域信用环境和社会稳定。

在风险处置职责分工方面,草案压实金融机构的主体责任。明确被处置金融机构穷尽自救手段,采取一切必要措施清理债权债务,挽回损失;股东、实际控制人按照恢复和处置计划或者监管承诺补充资本,负有责任的股东、实际控制人依法承担相应赔偿责任等。同时,为充分发挥市场配置资源作用,草案规定,以市场化方式引入战略投资者,处置不良资产和补充资本;存款保险基金管理机构和行业保障基金管理机构发挥市场化法治化处置平台作用。此外,草案还界定了国务院有关部门、地方人民政府的职责分工。

草案还对金融风险处置措施加以充实,明确了国务院金融管理部门的风险处置措施,同时规定,金融机构接管或者被撤销的,国务院金融管理部门可以指定存款保险基金管理机构、行业保障基金管理机构担任接管组织或者实施清算。为保障处置方案顺利实施,草案规定,根据国务院金融管理部门的申请,最高人民法院可以指定集中管辖,决定解除有关强制措施或者中止有关民事诉讼程序、执行程序等。

与其他金融法律做好衔接

值得一提的是,我国经过近40年的立法过程,目前已经形成了比较完善的金融法律制度体系。在对草案进行分组审议时,多位常委会委员关注到金融稳定法与现行法律制度和法律制度体系之间的关系问题,强调要做好金融稳定法与其他金融法律的衔接。

“我国的金融立法采取实体法,规定行业、机构,也规定市场,规定金融监管,是一个相结合的立法模式。中国人民银行法、商业银行法、证券法、保险法、信托法、期货和衍生品法以及银行监管方面的法律,既规定了金融体制改革,也规定了金融服务实体经济,还规定了防范化解处置金融风险。那么,现在制定金融稳定法,从法律制度体系的角度看,是高于这些法律,还是平行这些法律,还是服从于这些法律?是替代还是补充已有的规定?”尹中卿委员认为,在已经形成比较完善金融法律制度体系的形势下,根据需要制定新的金融法律,一定要与原来的金融法律相协调,避免法律制度体系内部缺乏协调性,甚至是相互冲突和抵触。他建议,有关部门要

考虑在金融法律制度体系框架之中的金融稳定法应规定什么样的调整范围,法律重点以及规制措施和手段。

“目前草案中很多条文和现行金融法律还有重复交叉的地方,另外,也有一些属于新创设的法律制度。”李巍委员建议统筹考虑本法和和其他法律的衔接问题,已有金融法律的相应修改应提到议事日程上来。

制图/李晓军



增值税免征项目引发热议

□ 本报记者 赵晨熙

增值税是我国第一大税种,制定增值税法,是贯彻党中央关于“落实税收法定原则”“完善现代税收制度”等重大决策部署,完善税收法律制度的一项重要举措。2022年12月30日,十三届全国人大常委会第三十八次会议对增值税法草案进行分组审议。与会委员普遍认为,草案总体上按照税制平稳的思路,保持现行税制框架和税负水平基本不变,将现行增值税暂行条例和有关政策上升为法律,积极回应了市场主体减税降费的实践需要,对纳税人和征纳范围、税率、应纳税额、税收优惠和征收管理等方面作出明确规定,表示赞成。

草案规定了纳税人发生应税交易,销售额达到增值税起征点才计算缴纳增值税,但这个起征点没有具体标准。与之相比,个税起征点提高多少、降低多少,都是由全国人大常委会会议表决通过的。

此外,草案规定了小规模纳税人适用简易计算增值税的方式,但是小规模纳税人的具体标准也没有明确。草案规定了差额计算销售额的特殊方法,但是也没有规定适用的具体情形。

朱明春指出,这些问题对纳税人来讲,都是税制最基本的要素,草案中对这些关键要素的规定过于笼统,授权宽泛,建议进一步细化明确。

调整免征增值税项目

草案第二十二条规定了免征增值税的项目,多位与会委员对这一条款进行了讨论。吕薇委员注意到,草案第二十七条中将婚

姻介绍列为可免征增值税的项目,她认为这一服务已属于普遍性服务,且可信性有限,建议取消该项服务的增值税减免。此外,第七项中提到的托儿所、幼儿园等有各种形式,其中不乏一些高收费机构,建议明确对普惠性幼儿园、托儿所、养老院、残疾人福利机构免征增值税,对那些高收费的服务机构可以实行低税率。

谭耀宗委员关注到草案第二十二条例目中提到了“避孕药品和用具”。他发现草案提出的九项免税项目除了“避孕药品和用具”外,其他项目都包括了公益性质的一般共性,因此把“避孕药品和用具”写在这里,有点不匹配。如今“避孕药品和用具”很多时候只是一般商品,把对这些商品的免税规定写进法律,应当慎重。

慈善捐赠应纳入免征

针对草案第二十二条规定的免征增值税项目,郑

功成委员建议再增加一项,即“单位和个人工商户用于慈善捐赠的货物及服务”,因为慈善捐赠不是交易,比如疫情发生后,一些企业捐赠医用口罩、防护服等,是慈善行为,不产生收益且企业还要付出生产成本,再对其征收增值税于理不通。

“审议慈善法草案时,大家有一个高度共识,就是要加大税收支持的力度。这种支持不仅应当体现在所得税等环节,也应当体现在增值税上。”郑功成指出,草案规定对于捐赠的物资免征增值税可以视为加大对慈善事业发展的一种实质支持。

官蒲光委员持同样观点。他建议在第二十二条例目中增加一项,具体可表述为“国内企业或个人无偿捐赠实物”。因为第二十二条例第五项规定了外国政府、国际组织无偿援助的进口物资和设备可以免征增值税。因此,国内的企业或个人捐赠的实物应当同样可以免征增值税。

针对是否可能出现以捐赠为名的逃税等行为,官蒲光指出,如今慈善捐赠都要通过慈善组织接受,再投到需要的一方,可以对接受捐赠的慈善组织进行监管,以避免逃税问题。

□ 本报记者 赵晨熙

2021年4月29日,十三届全国人大常委会第二十八次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在自由贸易试验区暂时调整适用法律规定的决定》(以下简称《决定》),授权国务院在自由贸易试验区暂时调整适用会计法、民办教育促进法等7部法律的有关规定,期限为三年。

2022年12月28日,国务院关于“证照分离”改革涉及暂时调整适用法律有关规定的中期报告提请十三届全国人大常委会第三十八次会议审议。

报告显示,此次报告评估范围是《决定》涉及的7部法律中的相关条款及其对应的13个改革事项,涵盖教育、金融、财政等多个领域。

落实细化和承接措施

报告指出,一年多来,各地各部门持续深化“证照分离”改革,通过建立健全相关落实细化和承接措施,推动《决定》落地落实。

银行和保险业监督管理领域,将事前审批改为事后报告,对存在未按规定履行报告手续、提交虚假材料等行为的机构依法依规采取监管强制措施,实施行政处罚,同时追究相关责任人责任。

财政领域,取消“中介机构从事代理记账业务审批”;“会计师事务所分支机构设立”由审批改为备案。

人力资源和社会保障领域,取消“民办普通、高级技工学校筹设审批”和“民办技师学院筹设审批”。

教育领域,取消“实施中等及中等以下学历教育、学前教育、自学考试助学及其他文化教育的民办学校筹设审批”;“实施自学考试助学的民办学校设立、变更和终止”由审批改为备案。

促进市场主体增长

报告指出,一年多来,各地各部门推动照后减证和简化审批,不断优化审批服务,初步建立起简约高效、公正透明、宽进严管的行业准入规则,市场主体办事更加便利,发展活力和创新动力得到增强,取得阶段性成效。

政府治理方面,各自贸试验区逐步把办事服务理念融入审批管理实践,逐步实现政府从“以批代管”向“事中事后监管”转变。

市场主体方面,审批时限缩短,审批改革事项多数能够按时办结,实现网上办理,减少申请人成本支出,提高了群众满意度和获得感。

在自贸试验区内推行“直接取消审批、审批改为备案”两类审批制度改革,根本目的是通过简化审批流程,促进市场主体的进入与增长。

改革仍有难题待解

在肯定成绩的同时,报告也指出,各地各部门在推进改革中仍存一些问题。有些企业反映,“证照分离”改革给予自贸试验区内企业更低的准入门槛,但企业到自贸试验区外开展经营活动仍需取得许可证,自贸试验区内外政策不衔接,影响了改革效果。

各地各部门电子证照信息系统建设仍不完善,对市场主体办理相关事项和政府部门实施监管造成影响。

针对上述问题,报告建议在下一步工作中强化动态跟踪,科学调整,督促尚未出台相关配套措施的部门和地方,尽快完善承接制度。针对改革事项完善监管办法,避免出现监管真空。同时强化技术支撑,实现数据共享。

青藏高原在生态系统等方面具有特殊性 专门立法需作出特别制度设计

□ 本报记者 蒲晓磊

2022年12月29日,十三届全国人大常委会第三十八次会议对青藏高原生态保护法草案二审稿进行分组审议。

全国人大常委会组成人员在审议时普遍认为,草案二审稿根据常委会组成人员的审议意见,有关部门和地方的意见以及公开征求社会公众意见的情况,从完善生物多样性保护措施,加强生态风险防控,强化科技支撑等方面进行了修改,草案体系更加完备。与此同时,与会委员提出了相应的修改意见和建议。

沈跃跃副委员长说,草案二审稿第四条规定了国家建立青藏高原生态保护协调机制和国务院有关部门的职责,建议增加“青藏高原省、自治区可以根据需要,建立省级协调机制,组织、协调推进本行政区域青藏高原生态保护工作”的内容。因为区域性立法必然会涉及跨区域协作问题,此前黄河保护法明确规定“黄河流域省、自治区可以根据需要,建立省级协调机制,组织、协调推进本行政区域黄河流域生态保护和高质量发展工作”,这是近年来地方人大在协同立法、共同立法方面的实践成果,可以在本法中作出相关规定。

陈国民委员说,青藏高原生态环境保护除了一般性问题外,还面临青藏高原的特殊情况。例如,生

态系统的特殊性、经济发展模式的特殊性、传统文化的特殊性、地理位置的特殊性。要协调好发展与保护的关系,除了制定普遍性、一般化的生态修复、生态保护、生态产业化和监管保障等制度外,还应从青藏高原生态保护的独特性和国家战略层面出发,进一步针对青藏高原的特殊情况作出特别的制度设计,以满足青藏高原作为生态安全屏障的特殊立法需要。例如,针对青藏高原生态系统底子不清,缺乏基础性信息的现状,在立法中应对评估和长期影响评价作出规定。

刘修文委员建议,进一步健全青藏高原区域内不同地区间的司法协作与联动机制,加强环境司法与行政执法的衔接。

洛桑江村委员说,冰川保护是青藏高原生态保护特别重要、比较独特的问题。草案二审稿对冰川保护作了一些规定,但总体来看,比较零碎,比较散乱,不够系统、不够突出,建议进一步充实内容,体现特色,切实解决冰川消融的突出问题。

“所以,在处理的时候应分类进行处理,因体制机制导致的问题,要完善体制机制;对执行不严的,要补漏洞;对明知故犯的,要严肃处理。”吕薇建议,进一步对屡查屡犯问题进行深入分析,完善体制机制。

全国人大常委会委员建议

着力解决国有资产会计信息失真问题

同时,吕薇认为,现在的审计重点在于规则、程序和使用上是否合规,大部分还是讲用钱是不是合法、合程序等。她建议,下一步要加强对财政资金使用的绩效审计,进一步发挥审计结果对调整财政预算的作用。

吕薇分析指出,从总体上看,审计发现的问题可以分为几类:一些是属于制度设计问题,制度本身不健全不完善;一些是对现有规定没有严格遵照执行,存在偏差;还有一些是明知故犯和违法。所以,在处理的的时候应分类进行处理,因体制机制导致的问题,要完善体制机制;对执行不严的,要补漏洞;对明知故犯的,要严肃处理。”吕薇建议,进一步对屡查屡犯问题进行深入分析,完善体制机制。

“应在进一步完善会计制度的基础上深挖瞒报和虚报的体制机制原因。”吕薇委员指出,一方面,要进一步完善国有企业会计制度;另一方面,要加强企业主体责任,提高国有资本经营预算的准确度和真实度,进一步改进和加强国有企业资本绩效管理。

城乡养老保障差距较大 全国人大常委会委员建议 动态调整城乡居民基础养老金标准

□ 本报记者 赵晨熙

社会保障是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的一个基本制度。2022年12月29日,十三届全国人大常委会第三十八次会议对国务院关于财政社会保障资金分配和使用情况的报告进行分组审议。

与会委员普遍认为,2022年中央对财政保证和稳定社会保障支出作出重要调整,报告内容全面、重点突出、思路清晰、举措有力。

城乡居民基本养老保险标准低

当前我国人口老龄化加速推进,多位与会委员都关注到养老问题。

陈竺副委员长指出,基本养老保险是实现老有所养的基础。新时代以来,我国养老保险制度结构持续优化升级,基本养老保险参保达10.3亿人,但城镇职工与城乡居民养老保险待遇差距依然较大。建议协同推进城镇职工退休人员与城乡居民基本养老保险制度的统筹衔接,在稳步提升企业职工养老保险的同时,提高城乡居民基础养老金标准,逐步缩小两类人群的养老待遇差距。

陈竺表示,应充分考虑经济增长、消费价格指数变动等,建立城乡居民基础养老金动态调整机制,确保基础养老金标准与居民收入同步增长,有效保障老年人口基本生活,提升养老保障公平性和可持续性,推进共同富裕。

陈锡义委员同样关注到城镇与城乡养老保障间的差距。当前城镇退休人员基本养老金已达每人每月平均3326元,城乡居民基本养老保险每人每月平均仅179元,而农村的低保标准都已达到每月530元,在他看来,城乡居民基本养老保险标准过低。

陈锡义指出,2021年的人口普查数据显示,农村老龄化程度要比城镇老龄化程度高50%以上,但农民领取的养老金水平过低,这与全面建成小康社会、实现现代化并不适应,应当对农村养老问题给予更多重视。

完善新业态就业者社保体系

随着新业态的兴起,增加了一大批就业人

口,极大解决了就业问题。但在实际调研中,全国人大社会建设委员会委员郭军注意到,新兴就业人群投保率并不高,他们中很多人只考虑当下生活,对个人、家庭的社会保障缺乏长远打算,将来有可能会给社会带来负担,建议对新兴业态就业者的社会保障体系给予关注。

吕薇委员对此表示认同。她认为新兴业态发展下,灵活就业已成为当前比较重要的就业形势,灵活就业人员的社会保障体系既要科学设计,也要广泛听取被保障者的意见。

吕薇建议要科学设计和允许灵活选择社保缴费,不要“一刀切”。此外,现在一些灵活就业的年轻人,有可能在其户籍所在地缴纳了新农合,应研究如何将社保和新农合等进行统筹。

加快全国社保信息平台建设

在对居家养老的调研中,吕薇发现,居家养老资金分散在卫健委、民政部等多个部门,且诸如家庭医生、家庭病床、日常健康监测、紧急救护和康复护理等居家养老服务也是分散在不同部门,导致出现重复建设和服务空白等问题,就医和健康护理脱节,难以形成合力。建议进行梳理,加强各部门的资金统筹,根据功能定位来设立社保资金的管理统筹,提高资金使用效率。

党的二十大报告提出要加快完善全国统一的社保公共服务平台,在郭军看来,其中很重要的一项工作就是加大全国信息资源的整合。“部门信息共享和互通是做好社保资金发放,特别是社会救助工作的基础条件。”郭军在调研中发现,这恰恰是地方反映需要解决的突出问题之一,比如流动人口、随子女异地居住的老年人等,目前在省级总体做到了社保信息部门间的互通,但跨省跨部门还存在很大差距。此外,社保资金使用的有效监管很大程度上也依赖于全国社保信息公共服务平台的建设和管理水平,没有全国统一的公共服务平台,社保资金的使用与监督会大打折扣,不乏骗保套取等现象。

郭军建议,加快全国统一的社会保障信息平台建设,进一步推进信息化建设,尽快出台措施解决跨层级、跨地域、跨系统、跨部门的查询问题。