

用法治护航盐业改革

裴珍珍

加快盐业改革，赋予消费者充分的选择权，促进盐业品牌化、价格市场化，这些改革每一步都离不开法治护航。要在法治引领下、在法律框架内规范改革，为深化盐业改革护好航

纵论 Comments



马怀德
中国政法大学副校长

监督制约权力是反腐重点

“山头主义”、“能人腐败”、“靠山吃山”、“一家两制”、“小圈子”、“架天线”、“搞勾兑”……在刚刚公布的2014年中央巡视组第二轮巡视反馈情况中，这些接地气的反腐新闻出现在巡视组对一些地方的巡视反馈中，形象勾勒出少数地方官场追逐权力与利益的“灰色文化”。与明腐败不同，一些暗腐败往往利用的是权力的“暗门”，钻的是法律制度的漏洞。腐败的根本原因是权力的不正当行使，缺乏有效监督制约。因此，加强对权力的监督和制约是反腐败的重点，建立各级政府及其职能部门的权力清单制度，亮出权力家底和边界，扎牢制度的笼子才是从源头防腐的重要措施。

隆国强
国务院发展研究中心研究员

放宽准入有利产业升级

国家发展改革委近日就《外商投资产业指导目录》修订稿公开征求意见。此次征求意见稿取消了钢铁、乙烯、炼油等重化工业以及部分药品生产等领域的外商投资限制。对于产能过剩和技术落后产业，让外商投资进入，可以通过市场竞争推动产业结构升级。比如，中国钢铁产能世界第一，存在严重产能过剩，但高端市场却依赖进口。引入外资可以提高整个钢铁行业的技术含量，加刷落后产业淘汰，同时减少进口。

曾军山
上海市邮政管理局局长

快递业呈四大发展趋势

国内快递行业正呈现出四个明显趋势：一是现代化，快递企业加大了资本引进力度及设施升级力度，不断向现代企业演变；二是国际化，比如圆通速递已开通韩国、东南亚、欧美等快递专线，申通快递启动了国际化发展战略，投资成立了美国申通；三是融合化，除与电商融合外，一些快递企业正在积极推广“仓配一体化”等新型模式，并涉足农产品流通、药品流通以及各类工业制成品、零配件仓配等细分市场；四是公共化，快递服务已进入政府公共服务采购目录，邮政普遍服务和快递服务将趋向于一体化。

分级诊疗需配套推进

廖海金

国家卫生计生委日前召开新闻发布会，卫计委法制司副司长赵宁表示，目前正在加快《基本医疗卫生法》立法步伐，分级诊疗制度也将用法律的手段规定下来。不可否认，分级诊疗是“大病进医院、小病进社区”医改方向的一个重要举措。其制度设计的初衷是，形成基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动的分级诊疗模式。从各地试点实施情况看，分级诊疗制度已收到了优化医疗资源配置、健全医疗服务体系、优化医疗服务模式、减少医疗费用支出等方面的成效。现实中，我国普遍存在“大医院看病难，基层医院吃不饱”的问题。究其原因，一个重要原因是人们害怕基层没有好医生而耽误病情。如何让病人向基层下沉，实现不同级别医院有效分工，已越来越成为改革的重点。从国际上看，分级诊疗也是目前比较合理的一种就诊方式。在有些发达国家，居民生了病往往不是直接去大医院，而是先找社区医生；除急诊外，没有哪家医院会直接收治患者。

不过，分级诊疗制度切忌单兵突进，否则就会消解其制度善意。如果硬性依靠行政手段改变患者的就医习惯，而没有关键性的配套措施，强制首诊很可能遭遇重重阻力，甚至激化目前已紧张的医患关系。当务之急是，一方面，尽快实现政策层面的调整，加大分级报销之间的等级差异，让基层诊疗更具有优势，通过政策引导让患者到小医院看病“有利可图”。除了一些危重病人和复杂病情之外，其他类型的病人要转院，一般应该先经过下一级医院的允许，才能按照比例进行报销，从而使医保政策发挥杠杆作用；还可规定，患者若去小医院看病，医保起付标准比大医院低，报销比例则比大医院高，相信这样的激励政策会逐步改变患者的就医习惯。与此同时，利用价格杠杆，调整不同层级医院的服务费用，实现分流。

另一方面，打通各级医院之间的转诊通道。既要避免不必要的重复检查，还要给转诊患者提供各种便利。尤为重要的是，进一步强化基层医院的医疗服务水平，使老百姓愿意在家门口就诊。加大对基层医疗机构的投入，加强基层医疗人才的培养，建立对基层医生的激励约束机制，让更多的人愿意当全科医生。同时，大力推进医疗联合体和县乡村一体化服务的模式，使优质资源下沉，改变目前基层医疗机构服务能力和服务水平低下的问题，逐渐使老百姓对一些常见病、多发病就近解决，从而改变就医习惯，建立起分级诊疗新秩序。

欢迎读者就热点经济话题发表评论、漫画，来稿请发至：mzjjgc@163.com。

本版编辑 马洪超 杨开新

市场经济日渐完善，消除市场壁垒、破除行业垄断已成为社会共识，加快盐业改革，赋予消费者充分的选择权，促进盐业品牌化、价格市场化，大有裨益。近日，国家发展改革委通过第七套盐业改革方案，规定自2016年起废止盐业专营，放开所有盐产品价格，允许跨区经营。这无疑是个积极信号，凸显了市场化改革的决心，具有破局的导向作用。

应当指出，全面落实党的十八届四中全会通过的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》精神，严格规范公正文明执法，“重点规范行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为”，是维护公民合法权益、社会公平和效率的必然要求，也是深化各方面改革包括盐业改革的题中之义。

全面深化改革与全面推进依法治国，如车之两轮、鸟之两翼，共同推动全面建成小康社会的事业滚滚向前。当前，改革驶入深水区，每一步都离不开法治护航。只有在法治引领下、在法律框架内规范改革，改革的大船才能扬帆远航，早日驶向成功的彼岸。

购买少量食盐自用，《办法》和《条例》均没有明文禁止，也未设定处罚条款。根据报道，新沂盐务局是依据《江苏省食盐加碘消除碘缺乏危害实施办法》第44条“不按规定使用合格碘盐”的规定进行处罚的，并不涉及跨区用盐。而从连云港买来的盐并非不合格碘盐，盐务局的处罚决定显然有待商榷。

盐业专营在我国已有两千多年历史，但随着社会的发展，盐业专营在财政税收中的贡献越来越小，反而凸显出越来越多的弊端。比如，我国各地盐务局与地方盐业公司通常是“两块牌子，一套班子”，这种政企合一的模式，使盐业公司既当运动员又可当裁判员，滥用职权有时也在所难免。随着社会主义市

定，但是“当地”的范围到底有多大，较为模糊，给执法留下了太大的自由裁量空间。比如在河南新郑一案例中，《河南省盐业管理条例》有“当地购买”的条款，但郑州市盐务局曾发文明确对郑州市区或其公司供应的合格食盐均不得处罚，新郑作为郑州市的辖区自然应该适用此规定。在多方关注下，新郑市盐业局公开道歉，退还黄先生罚款及没收的盐，同时对有关人员作出停职或撤职处理。可是新沂盐务局一直坚持认为执法正确。

按照国家《食用盐专营办法》和《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》的规定，只有跨区域贩卖食盐破坏食盐专营秩序，违反规定使用食用非碘盐危害群众健康，才属于违法行为。而跨区域

据报道，近日江苏新沂市一大排档老板用了2斤从连云港带来的盐，被盐务局罚款3000元，又因拒缴罚款被法院罚款2000元、判拘留15日，引起舆论一片哗然。因为“跨区域用盐”而被罚的案例，今年以来已有数例。3月，陕西户县一小餐馆因为使用了从西安购买的食盐，被盐务局罚款；10月，河南新郑市开餐馆的黄先生因使用从郑州带来的食盐，也被盐务局罚款。

上述三地盐务局“理直气壮”地开出罚单，依据的无非是《陕西省盐业条例》、《河南省盐业管理条例》和《江苏省食盐加碘消除碘缺乏危害实施办法》这类地方性法规、规章。尽管其中有“餐饮企业必须从当地食盐经营单位购买食盐”的条款规

垃圾短信管理应细化

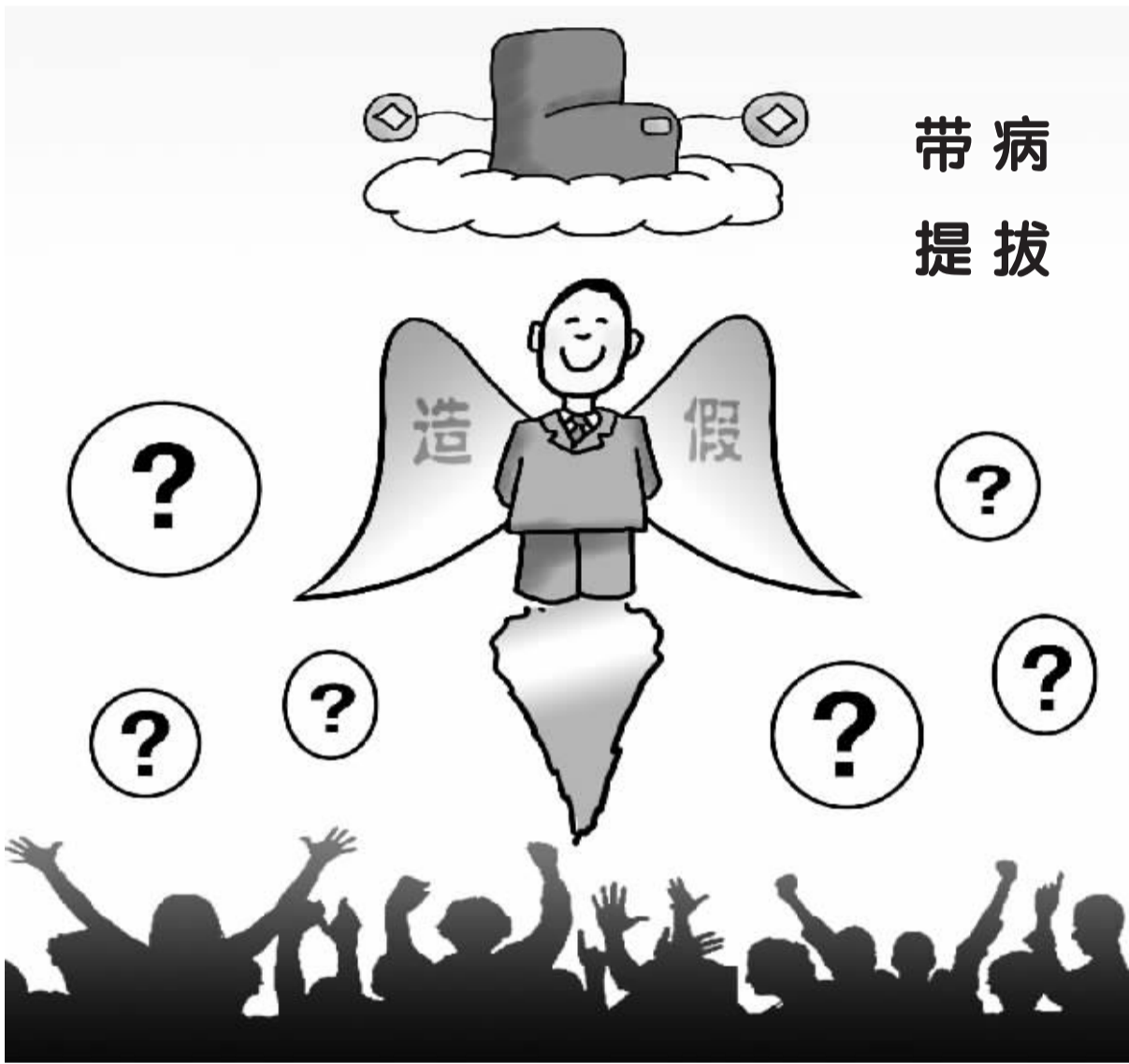
尹卫国

为规范通信短信息服务行为，维护短信息用户的合法权益，工信部起草了《通信短信息服务管理规定（征求意见稿）》。意见稿提出，任何组织和个人未经接收者同意或者请求，不得向其发送商业性短信息；接收者同意后又明确表示拒绝接收短信息的，应当停止向其发送。违者将由电信管理机构依据职权责令限期改正，予以警告，可以并处一万元以上三万元以下罚款。

工信部起草规定来规范商业短信，意味着我们正在尝试将其纳入法治轨道，是我国规范信息管理的一大进步。多年来，垃圾信息满天飞，许多接收者不堪其扰，却也无可奈何。工信部的《规定》意味着，手机用户将由过去被动、无奈地接受商业短信变为有权拒绝，或有选择性地接受，这是对消费者权益的保护，更是给短信息提供者及电信运营商套上法律笼头。

法治社会，任何商业行为都建立在确保双方权利与利益基础之上，不管别人是否需要，随心所欲乱发信息，明显侵害了用户权益。依法规范商业短信息，已是很多国家的常规做法。如，德国于1977年就制定《联邦数据保护法》，规定运营商发信息须与用户签订一份合同，滥发短信息被投诉一次最高可罚5万欧元；英国《通信管理条例》规定，未经收信人同意发送兜售产品的垃圾信息，属于违法，法院受理起诉并查实后，每次罚运营商5000英镑。

征求意见稿对短信息服务提供者的经营行为和短信息服务收费等作出规定，并向社会公开征求意见，彰显了相关部门听取民意的心态。笔者提出以下建议：首先，商业信息是通过中国电信、移动、联通三大运营商平台发送的，运营商采取什么方式与电话、手机用户签订是否接受信息的合同，尚待明确，且需制订细则，还要便于操作。其次，对违规滥发信息的处罚比较模糊。一万元以上三万元以下的罚款，是针对一次投诉的违法成本，还是对一次群发信息的处罚？有些语焉不详。如果群发几万条、十多万条违规信息，甚至于虚假商业信息，仅受到这么一点经济处罚，显然“小儿科”了。第三，要建立行之有效的投诉、反馈机制，畅通消费者对违法违规滥发信息的举报渠道，执法部门要及时查处，并反馈意见。



赵顺清作

江西省政协日前作出决定，对违纪的徐楷撤销江西省政协委员资格。经调查核实，徐楷8年时间就换了8个岗位，从一名副科级乡镇干部变身为正处级干部，还戴上了省政协委员的光环。徐楷涉嫌年龄造假、入团志愿书造假、违规任用、对抗组织调查等问题。有专家指出，对于热衷“造假骗官”者来说，岗位只是进一步升迁的“跳板”，其提拔速度越快，越是党和人民之祸。要从源头上遏制干部档案造假现象，需进一步改进干部选拔任用机制，不断提高决策透明度，严格执行公示制度，对异常提拔的干部要重点监控，避免关起门来选人、用人，不能为暗箱操作提供可乘之机。

（时锋）

设置环保税要处理好五种关系

王东

观察 On Watch

设置环境保护税收制度涉及方方面面，要处理好环境管理体系和税收征管体系的关系，处理好税收收入的分配与使用关系，处理好公平与效率的关系，处理好环保税收与经济发展的关系，处理好环境保护税与其他环境保护手段的关系

近日闭幕的十二届全国人大常委会第十一次会议上传来关于环境保护税立法的最动向：财政部会同环境保护部、国家税务总局积极推进环境保护税立法工作，已形成环境保护税法草案稿并报送国务院，环境保护税法已列入十二届全国人大常委会立法规划和国务院2014年立法计划。

围绕该税种设置的可操作性、税率设定的合理性、企业负担的可承受性等话题，此前各方进行了广泛讨论。整体而言，期盼者有之，担忧者也不少，但都有一个共同目标——确保环境保护税的征收能够实现经济社会发展与环境保护的双赢，而不是顾此失彼。笔者认为，为实现这一目标，应着重处理好以下五方面的关系。

第一，处理好环境管理体系和税收征管体系的关系。环境保护税的征收，必然涉及由不同部门负责实施的环境管理体系和税收征管体系，前者以保护环境为目标，后者则以实现财政收入为主要目标。两者应相互支持配合、互相协同共进。征税部门通过征收环境保护税，有助于遏制环境污染行为，实现环保意图。但征税部门与污染者之间存在着信息不对称，且缺乏生产方面的专业知识和核实企业耗费环

境资源情况的技术能力，需要环保部门提供支持，以确定环境保护税税种、税率、税基等。

第二，处理好税收收入的分配与使用关系。鉴于环境保护税具有征收范围广、征管难度大、课税对象广、税源不稳定等特点，符合共享税的构成要件，故该收入应由中央与地方之间共享。为争取民众支持，西方发达国家普遍建立了环境保护税专款专用制度，如法国将其95%的环境保护收入交由国家或跨地区的机构进行专款专用。我国可以借鉴参考，建立环保基金，专门用于污染治理、环境保护设施建设等方面，不可挪用。

第三，处理好公平与效率的关系。在建立环境保护税制度过程中，应切实构建起污染者负担、完全纳税、受益者补偿的原则，真正实现“谁开发谁保护、谁破坏谁恢复、谁使用谁负责”，促使外部成本内在化，实现环境公平。同时，对产生正外部性的企业给予税收优惠，提高资源配置效率；制定简便明了的环境保护税收制度，便于征管和缴纳。

第四，处理好环保税收与经济发展的关系。开征环境保护税会在一定程度

上影响一些行业的发展，因此环境保护税的征收除追求减少环境污染、改善环境质量外，还应通过矫正当前税收对资本和劳动的扭曲现象，助推就业增长和经济发展。因此，我国环境保护税的设计应与我国整体发展水平相适应，坚持合理适度的原则，以既能限制污染，又能促进生产方式转变，形成新的发展方式和生活方式为前提，构建起适合我国国情的征收制度。

第五，处理好环境保护税与其他环境保护手段的关系。开征环境保护税并不是解决环境问题的“万能药方”，它具有工具的局限性，在有些环节或领域，其作用的发挥可能会受到限制。应将环境保护税与其他环境保护手段紧密结合起来，使之互为补充、互为促进。比如，在征收环境保护税的同时，可以引入市场机制，建立健全矿业权以及排污权有偿使用和交易等制度。

设置环境保护税制度，涉及方方面面，需要综合考虑资源环境承受能力和可持续发展能力，正确处理各个层面的关系，以确保其开征能够实现经济社会发展与环境保护同步的双赢目标。

（作者单位：青海省委政策研究室）