



疫情

「打」

营商

未成年人保护法 长了牙齿 为中国控烟刻下里程碑

修订后的未成年人保护法第一次提到烟时就明确将电子烟包含在内,对未成年人远离电子烟伤害的意义十分重大。

中青报 中青网记者 李晨赫

十三届全国人大常委会第二十二次会议10月17日经表决通过修订后的《中华人民共和国未成年人保护法》(以下简称“未保法”)。该法将自2021年6月1日起施行。

其中控烟相关的条款,被控烟人士称为意义深远的调整。校园周边设置卷烟网点的老问题和电子烟这类新问题,都得有明确。

这是中国控烟进程中一个重要的里程碑。中国控制吸烟协会会长、北京青少年法律援助中心主任佟丽华这样评价。

电子烟首次被写入全国性法律文本

佟丽华指着含电子烟4个字告诉中青报 中青网记者 未保法第十七条第四项规定,未成年人的父母或者其他监护人不得放任、唆使未成年人吸烟(含电子烟,下同)、饮酒、赌博、流浪乞讨或者欺凌他人。

尽管这个表述很简短,但这是修订后的未保法第一次提到烟时就明确将电子烟包含在内,对未成年人远离电子烟伤害的意义是十分重大的。

据了解,这是电子烟问题第一次被写入全国性的法律文本。同时,基于本法第十七条第四项的规定,在禁止向未成年人销售烟的条款(第五十九条第一款)中也包含了对电子烟的管制,这也是第一次以全国性法律的形式明确禁止向未成年人销售电子烟。

同时,在“社会保护”一章,修订稿规定不得向未成年人售烟,更明确规定了“学校周边不得设置烟、酒、彩票销售点和任何人在学校、幼儿园和其他未成年人集中活动的场所吸烟、饮酒,这样规定不仅有助于限制学校周边设置卷烟网点,也意味着要在学校和幼儿园以及其他未成年人集中活动场所全面禁烟。”

图片新闻

河北周窝：音乐小镇 奏响乡村振兴协奏曲

10月20日,河北省衡水市武强县周窝音乐小镇一家企业的工人在加工乐器。近年来,音乐小镇 奏响了乡村振兴 协奏曲。新华社记者 朱旭东/摄



中青报 中青网记者 王亦君 焦敏龙

网络募捐数额占全国社会捐赠总量的比例从2013年的0.4%上升至2019年的4.1%,近3年来,我国慈善组织互联网募捐信息平台募集的善款每年同比增长率保持在20%以上,2019年网络募集善款超过54亿元,比上年增长68%。这是10月31日中国社会保障学会在京发布的《中国网络慈善发展报告》(以下简称“报告”)中披露的数据。这是我国网络慈善领域的首部研究报告。

报告认为,当前,我国网络慈善特别是通过大病救助网络平台进行的个人求助缺少直接有效的法律规制,个人求助借助网络从熟人圈走向陌生的公众而成为事实上、法律意义的公开募捐,其中出现的不典型案例对网络慈善的发展带来了不利影响,存在监管盲区。报告建议完善网络慈善募捐法律法规和政策体系。

半个月前,提请十三届全国人大常委会第二十二次会议审议的全国人大常委会执法检查关于检查慈善法实施情况的报告显示,新冠肺炎疫情下暴露出慈善法在应急机制、信息公开、志愿服务、法律宣传等方面还存在短板,同时应对互联网衍生的慈善新挑战不足。

全国人大常委会委员、全国人大社会建设委员会委员、中国社会保障学会会长郑功成表示,对网络慈善存在的问题不能视而不见,而是需要加快完善相关法律法规政策,以理解、宽容、积极的姿态全面推进网络慈善长足发展。

从烟草种类定义到烟草营销行为,再到禁止吸烟场所,修订后的未保法对未成年人进行了全方位的保护。

对于中国这样一个烟草生产大国、消费大国、利税大国和受害大国来说,我国吸烟人口相当于吸烟人口位于其后近10个国家吸烟人口的总和。北京市控烟协会秘书长、首都医科大学公共卫生学院教授崔小波告诉中青报 中青网记者,要想改变这种现状,既要帮助吸烟者戒烟,也要减少吸烟接班人的队伍,还要减少二手烟的危害。学校周边烟摊是未成年人获得烟草的重灾区,一些商家甚至将香烟拆卖以降低门槛。崔小波曾经请控烟志愿者带领未成年年的孩子去北京109个烟酒零售点开展无烟调查,结果有78个烟酒零售店拒绝了孩子们买烟的要求。

国际控烟专家对这个结果泼了冷水:当一个国家向未成年人售烟有超过5%的成功率,就说明控烟法规的执行是失败的。崔小波曾经对北京市100所学校(小学、初中、高中、职业高中)六年级到高三的学生吸烟情况进行调查。调查发现,初二和高二是吸烟的抬头期。而职业高中学生一入学,吸烟率就飙升至与成人吸烟率比肩的30%。

这项调查还显示,吸烟起始年龄低于12岁左右已成定局,吸烟低龄化问题存在。而教师吸烟率与学生吸烟率呈正相关。吸烟率与学习成绩则呈负相关,即学习成绩好的学生吸烟率低,相反学习成绩差的学生吸烟率高。

因此,不是在学校周边100米,就算是离学校1万米、10万米,未成年人能买到烟都是一个问題,都要追究责任。

明确法律责任 未保法 长了牙齿

佟丽华给中青报 中青网记者讲述了两条法条的故事。

《中华人民共和国未成年人保护法》(2006年修订)第三十七条规定,禁止向未成年人出售烟酒,经营者应当在显著位置设置不向未成年人出售烟酒的标志;对难以判明是否已成年的,应当要求其出示身份证件。任何人不得在中小学校、幼儿园、托儿所的教室、寝室、活动室和其他未成年人集中活动的场所吸烟、饮酒。

第六十七条规定,向未成年人出售烟酒,或者没有在显著位置设置不向未成年人出售烟酒标志的,由主管部门责令改正,依法给予行政处罚。

佟丽华告诉中青报 中青网记者,2005年,全国人大内务司法委员会召开讨论会时就有建议提出,关于向未成年人出售烟酒的规定可以待未成年人犯罪法修改时再考虑。也有人认为相关规定与经济利益相关联,不便作出明确规定。

吸烟对未成年人的危害是没有争议的共识。但是,孩子吸的烟没有几个是父母给的,都是孩子自己买的。从来源进行控制,我认为是最好的方式。佟丽华说。佟丽华依然记得2005年那场会议,他坚持对向未成年人出售烟酒作出规定的建议,最终留在了2006年修订本中。

但是,当佟丽华以北京市人大代表的身份就第六十七条的实施向北京市相关部门提出专门建议时,相关部门均明确答复:由于法律没有明确规定是他们的责任,他们不能承担这个责任。

一直被诟病为“没有牙齿的老虎”的未保法,因其规定不能完全得到落实而常常处于尴尬境地,法院审判中也几乎不会引用未保法处理某个案件。

佟丽华理解执法实际的难度。因为问题的根源是立法问题,而不是执法问题。主管部门是谁?依法给予行政处罚依据的是哪一部法律?未保法没有规定处罚的措施和标准,其他法律也没有规定,依法就是不能处罚。这就是立法质量的问题。

佟丽华的担忧在本次修订中得以消除。他指出,修订后的未保法 法律责任部分在两条具体规定了执法主体及法律责任:售烟给未成年人不仅可以处5万元以下罚款,拒不改正或情节严重的,还可以责令停业整顿或吊销营业执照、吊销相关许可证;在学校、幼儿园和其他未成年人集中活动的公共场所吸烟的,可以处五百元以下罚款,场所管理者未及制止的,可以对其处一万元以下罚款。

崔小波注意到一个违反未保法行为的惩治措施:由文化和旅游局、市场监督管理、烟草专卖、公安等部门按照职责分工责令限期改正,给予警告,没收违法所得,可以并处五万元以下罚款,拒不改正或者

情节严重的,责令停业整顿或者吊销营业执照、吊销相关许可证,可以并处五万元以上五十万元以下罚款。

这是前所未有的、从本质上解决向未成年人售烟的重大措施,将对改变全国向青少年售烟问题有法不依的情况有重大影响。而且对其他相关法规也将按照未保法的罚则进行修改。崔小波说。

未保法 长了牙齿。佟丽华说。

上位法将促进控烟有关条例进步

未保法是上位法,其他法应该随之调整,例如烟草专卖法。其他的法规要向未保法进行靠拢并予以落实。崔小波说,未成年人不仅包括学生,还包括一些不会说话的孩子,他们也受到二手烟影响。因此,未保法有关控烟的条款就显得格外重要。

2016年修订的烟草专卖法实施条例,对烟草专卖法第一章第五条“国家和地方加强烟草危害健康的宣传教育,禁止或者限制在公共交通工具和公共场所吸烟,劝阻青少年吸烟,禁止中小学生吸烟”进行了删除。

如今,这一问题可能有了出路。佟丽华同样觉得,修订后的未保法在控烟方面最大的进步在于,作为上位法,对电子烟、吸烟场所等进行了明确规定,创造了未成年人成长的无烟环境。未保法是全国人大通过的国家立法,体现的是国家意志。未来关于控烟的有关条例,不论是国务院出台的行政法规、各部委出台的规章政策,还是各地的条例和政策,都必须在遵守国家法律的基础上。佟丽华指出,下一步,各地可通过未保法相关条例或未保法实施办法,进一步明确相关的规章制度。

针对此前控烟领域专家多次提到的关于学校周边/门口不得设置烟酒售卖网点的问题,此次修订后的未保法并未有明确规定。对此,佟丽华表示,不能依赖未保法解决所有问题,现在已有重大进步。

崔小波坦言,落实条例还有一些工作要做。例如,北京市烟草局曾在2019年处罚了4例向未成年人售烟的行为,但并未向社会公布具体细节。崔小波认为,公开这些案例进行宣传教育,本身就具有管理和惩戒的作用。

中青报 中青网记者 宁 迪

鞋子合不合脚,穿鞋的人最清楚;营商环境好不好,企业的感受最直接。11月1日,全国工商联在温州发布2020年 万家民营企业营商环境 报告。报告显示,企业对所在城市营商环境的总体评分为74.46分,比去年上升近6分。此次营商环境的调查周期在今年6月至10月,共有4.02万家企业参与问卷调查,有效数据1200多万条。

市场环境 改善幅度最大

从城市来看,营商环境最好的十个城市是杭州、上海、苏州、南京、北京、温州、宁波、深圳、广州、成都;营商环境最好的十个省份是浙江、广东、江苏、上海、北京、山东、四川、福建、河北、湖南。

与过去一致,全国工商联将营商环境的评价指标仍分为五大部分,包括要素环境 法治环境 政务环境 市场环境 创新环境。和去年相比,五大环境均有很大改善。其中,改善幅度最大的是 市场环境,得分77.56,比去年提升16.5分。此外,法治环境 超过 政务环境,跃居第一(81.44分)。

在 市场环境 上,苏州、宁波、上海、温州、杭州等城市市场环境受到企业高度认可。企业反映目前民间投资入门槛降低最明显的三个领域是 教育 医疗 和 养老。这三个民生领域在疫情后改革力度最大,受到了民营企业的广泛关注。

其中,海南、广东、广西等省企业进入教育领域更加便利;海南、西藏、吉林等省企业反映医疗领域更加放开;吉林、辽宁、河北等省企业表示养老领域门槛降低。在要素资源获得与保障上,企业对用电、用水、用气保障满意度最高,对用工、用地、热能保障满意度较去年虽有所提升,但仍比较低。在法治环境方面,温州、德州、衢州、宁波、淮安等城市法治环境受到企业高度认可。企业家维权时优先选择的是诉诸法院38.05%、向政府部门申诉37.40%、而托人向领导反映和向媒体反映等分别仅为2.57%和6.98%,说明依法维权、通过公权力裁定维权更受企业的广泛信任。

新冠肺炎疫情之下,企业对今年营商环境的满意度不降反升,这样的成绩来之不易。在全国工商联副主席李兆前看来,今年企业对营商环境评价,因新冠肺炎疫情的出现,显得尤为不同,评价中的特点,体现出鲜明的后疫情 时代特征。

报告显示,今年上半年,样本企业营收、利润较去年相比均有所下降,仅两成企业实现盈利,超7成企业研发投入与2019年同比有所下降。

但随着我国疫情防控取得阶段性成果,地方政府着力优化营商环境,惠企政策落实到位,企业家信心得到有效提振。超过65%的企业对今年 后半年 的经济前景、盈利前景等表示乐观,企业对所在城市经济前景的信心达3.95分,高于去年的3.83分。

托住信心的背后是源源不断的政策落地。为了保障今年疫情期间企业尽早复工复产,上半年,各部门陆续出台了相关政策。

最有效的三项政策

政策落地效果如何,企业也打了分数。满分5分,得分超过4分。在诸多政策中,企业认为最有效的三项政策是:亏损企业延期缴税、放宽小微企业、个体工商户登记经营场所限制、阶段性缓缴或适当退还社会保险费。在减税降费方面,近七成企业表示今年上半年税费与2019年同期相比,有所下降,其中近1/4企业认为下降幅度超过40%。在金融支持政策上,样本企业满意度为3.58分,优于去年的3.24分。其中,企业对浙江、山东、江西等省金融支持政策总体满意度较高。在广西、山东、青海等省份,企业较多受惠于中小微金融综合服务平台;浙江、江苏、河北等省份的银税互动效果较好,企业在湖南、浙江、黑龙江等省份更多获得了信用贷款。被企业认为最有效的三项金融支持政策是:对企业不盲目抽贷、断贷、压贷,适当下调贷款利率,增加中长期贷款,对还款困难企业的展期或续贷。

从贷款利率来看,自2019年7月-2020年8月曾获得银行信贷的样本企业中,近九成企业表示最近一笔银行贷款综合年化利率低于8%,其中利率低于5%的企业接近60%,而在去年这一比例仅为26.35%。36.69%的样本企业表示在银行贷款过程中没有缴纳额外费用。疫情让更多地方的政府部门直接服务企业,拉近了政府距离,企业直观感受显著提升。今年,企业对 政商关系 的总体评分为4.07分,85%的企业表示当地政府人员做到了积极回应或协调办理涉企特事急事、主动向企业提供政策解读与明确指引等,尤其是西藏、宁夏、四川、甘肃、内蒙古、山西、陕西、辽宁等中西部省份。

这些评价的背后还有企业对未来营商环境改善的期待。样本企业表示,希望在产业政策支持、完善信用体系建设、降低市场准入门槛等方面加强力度。

在产业发展上,企业最希望加大力度的三个方面是:政府引导与扶持、高端人才储备和产业链上下游配套。同时,企业希望在产业政策支持、完善信用体系建设、降低市场准入门槛等方面加强力度。

在法治环境优化上,企业期待政府能建设企业维权统一服务平台、建立法律机关部门间涉企协调机制、督促行政执法部门依法行政等。

同时,在吸引创新型人才上,企业希望政府在四方面加大力度:加大创新型人才激励(如人才补贴等)、加强人才住房保障、优质医疗资源供给和强化人才落户保障。

值得注意的是,受疫情影响,优质医疗资源需求比例较去年提高,但人才激励、住房保障和落户保障需求均较去年降低,说明人才得到了越来越多的支持和帮助。李兆前强调。

网络慈善有诸多灰色地带 相关法律体系亟待健全

现有网络慈善法律法规政策体系不健全

我国目前对于网络慈善的界定,有狭义与广义的区别,狭义的网络慈善是指受慈善法规制的互联网募捐。广义的网络慈善是指一切通过互联网开展的以帮助他人之目的慈善活动。

报告指出,作为一项新鲜事物,网络慈善在实践中存在一些问题,例如,慈善组织与募捐信息平台、捐赠人、受益人之间的法律关系不清晰;一些网络慈善募捐平台的信息公开与透明度不足;有的网络平台将商业活动与互助或慈善活动交织在一起,现行政策处于模糊状态;相关部门对网络慈善的监管缺乏有效协同。

中国社会保障学会慈善分会副会长兼秘书长、北京师范大学民生保障研究中心主任谢琼教授分析认为,造成这些问题的主要原因是相关法律法规存在缺失和互联网的特殊性,在2014年至2016年起草与制定慈善法之时,网络慈善尚未形成燎原之势,法律采取了淡化处理。

谢琼梳理了目前已有的规制网络慈善的法律法规和政策制度,主要包括慈善法、网络安全法、《慈善组织公开募捐管理办法》《公开募捐平台服务管理办法》《非金融机构支付服务管理办法》《互联网信息服务管理办法》以及《慈善组织互联网

规范网络慈善政策不足 造成灰色地带

公开募捐信息平台基本技术规范》和《慈善组织互联网公开募捐信息平台基本管理规范》两项推荐性行业标准等。参与报告调研、撰写报告的多名学者较为一致的观点是,这些法律规范不能涵盖整个网络慈善活动,在落实中也存在问题。

慈善法规定了广播、电视、报刊以及网络服务提供者、电信运营商,应当对利用其平台开展公开募捐的慈善组织的登记证书、公开募捐资格证书进行验证。《公开募捐平台服务管理办法》也只是作了粗略的原则性规定,缺乏具有可操作性的实施细则。同时,对网络慈善活动范围界定不清、对新出现的慈善现象和慈善活动规制不到位等,导致目前利用网络进行慈善活动的行为缺乏足够的规制。

中国社会保障学会会员、华中科技大学副教授汪敏分析认为,互联网既有广播、电台、报刊等传统媒体的功能,又可以直接发生支付行为,互联网已经是慈善行为场所,但这些特征决定了不宜将网络慈善和通过广播、电视、报刊等载体开展的募捐等慈善活动相提并论,需要有更具体的、更有针对性的法律政策规制。

报告指出,慈善法实施4年多来,

围绕慈善法中有网络募捐规定出台的政策大多着力于加强慈善组织互联网募捐信息平台的监管,而对厘清网络慈善的模糊界限很少涉及,致使网络慈善在合法与非法 前进与原地踏步 间游走。

报告以支付宝推出的 相互保 在2018年11月转变为 相互宝 为例,前者全名为 相互保大病互助计划,是信美人寿保险公司推出的相互保险业务,相互保险条款等须接受银保监会的监管,后来因监管部门的约谈停止,后者变成了由蚂蚁金服独立运营的 网络大病互助计划,从互助网+保险 转变为 互联网+互助 后,从有监管变成了无监管。

目前,滴滴、苏宁、360、美团、百度等互联网公司纷纷开始进行网络互助业务,网络互助 发展持续提速。

今年9月初,中国银保监会打击非法金融活动局发布《非法商业保险活动分析及对策建议研究》报告称,相互宝、水滴互助等网络互助平台会员数量庞大,涉众风险不容忽视,部分前置收费模式形成沉淀资金,存在 跑路 风险,如处理不当,管理不到位还可能引发社会风险,要尽快研究准入标准。

中国社会保障学会慈善分会副秘书长、华中科技大学副教授陈斌表示,类似这些网络互助筹款究竟是金融保险行为还是社会大众的慈善行为,需要由相应法律

界定,并明确相关监管部门及其权责边界,否则,简单按照金融保险业监管可能使这种互助或慈善活动走向消亡。

网络捐赠大多是小额捐赠,捐赠者需要捐赠发票抵扣税,但按照现行规定取得发票的周期过长,导致小额捐赠者享受不到税收支持;同时,按照现行规定,慈善组织有义务为每一笔捐赠开具发票,但网络捐赠额小量大,不少慈善组织承担着大量提供小额发票的时间和人力成本。陈斌进一步分析说。

陈斌建议,应以促进网络慈善长足发展为出发点,进一步完善我国的网络慈善法律法规政策体系,在慈善法中增加对网络慈善的法律规制,厘清网络慈善活动的边界,规范网络募捐行为,明确网络平台的相应责任以及禁止从事慈善活动为名的网络慈善欺诈,为网络平台、网络筹款主体与网络慈善参与者提供具体、清晰的行业依据。

还应将支持慈善事业发展的政策具体化,如开通电子发票服务、提供更加便捷的税收减免服务等是当务之急,而依法惩治网络募捐中出现的违法行为更是维护网络慈善健康发展的有效举措。陈斌说。

个人求助亟待堵上法律监管漏洞

报告对个人网络求助给予了特别关

注,将个人因陷入困境而通过网络平台求助、网络平台为帮助特定个人提供网络筹款服务等,界定为广义的网络慈善。报告以互联网大病求助平台水滴筹为例,水滴筹自诞生4年多以来,截至今年8月底,已为130多万名经济困难的大病患者提供了免费的筹款服务,累计筹款金额超过330亿元,累计捐款人数超过3.3亿人次。

腾讯公益发起的 99公益日 2020年互动人次高达18.99亿,募集善款达30.4亿元。尽管 99公益日 的募款方是有公募资格的慈善组织,但项目发起方五花八门,除了没有公募权的基金会、慈善会、红十字会、社会服务机构、社会团体、专项基金外,还包括个人求助者、企业、医院、村(居)委会、街道办事处、志愿者团队、扶贫办、教育局、民政局等政府机构。

谢琼指出,包括被称为 中国网络慈善盛宴 在内的 99公益日 等网络慈善活动在,互联网本身存在的虚拟性、隐蔽性、复杂性等特征以及慈善组织互联网募捐信息平台审核机制存在漏洞、现行法律法规缺失等问题,在为公众参与慈善活动带来便利的同时,不时出现网络骗捐、诈捐等事件,严重损害了公众的爱心善意,降低了公众的捐赠热情,影响了网络募捐的实际效果。99公益日 在开展中也难免存在对个人求助和公开募捐区分不清、审核不严、违法开展公开募捐等问题。

对于个人求助网络服务平台的法律规制问题,谢琼说:法律要严格规范其行为,又要保护其发展,厘清这些互联网平台的责任、权利边界是法律规制考量的重点。