政策与管理

发行环保彩票正当其时

长期以来，我国环保资金投入比例虽不断增加，但远低于发达国家，环保资金投入离改善环境质量要求尚有不小距离。发行环保彩票，持续为环保资金开源，助力改善和提升环境质量，是一条可供选择的路子。

□ 余秀华　张树才　袁祥境



改革开放以来，我国经济得到快速发展。但受各种因素影响，环境污染形势也日趋严峻。破坏容易治理难。其中，资金投入不足是重要一难。根据国际经验，当治理环境污染投资占GDP的1%~1.5%时，可以控制环境恶化趋势；当达到2%~3%时，环境质量可有所改善。长期以来，我国环保资金投入比例虽不断增加，但远低于发达国家，环保资金投入离改善环境质量要求尚有不小距离。发行环保彩票，持续为环保资金开源，助力改善和提升环境质量，是一条可供选择的路子。

发行环保彩票的可行性

发行环保彩票具有广泛的群众基础。水、土、空气、阳光等自然环境是人类赖以生存的必备要件。江河相连，空气流通，阳光普照，人类同呼吸、共命运，人人希望在宜居的环境下生存。随着PM2.5在一些地方的超标以及各类环境案件事件引发的社会关注，环保理念早已深入人心。公众对环保事业的热情前所未有。发行环保彩票符合亿万人民的心愿，不仅可以把人们的环保热情转换为环保实践，而且能够令环保实践变得轻松有趣，进一步调动公众对环保事业的参与热情。

发行环保彩票具有成熟的市场基础。自1987年我国第一张福利彩票发行以来，彩票市场得到跨越式发展。我国彩票市场潜力巨大，福彩、体彩发行额屡创新高，表现出强大的汲取社会闲散资金能力，对国家的福利事业、体育事业贡献突出。随着居民收入稳步提高，社会各界对彩票市场关注度日益提高，现有的福彩、体彩已经不能够满足人们日益增长的多元投注需求。经过多年的发展，彩票设立、发行、管理，早已有成熟模式，彩票投注站点遍布城镇乡村，形成强大的销售网络，有效地保证了彩票发行的纵向管理和横向联络，为环保彩票的设立奠定了市场基础。

发行环保彩票的必要性

目前，我国用于环保和生态建设的绝大部分资金由政府承担。然而环保投资巨大，环保项目建设期和经营维护期限较长。政府对环保资金的投入往往是“心有余而力不足”。应当采取新思路、新办法募集环保投入资金，而发行环保彩票是解决环保经费不足的有益尝试。环保彩票发行风险小，收入稳定可靠，且具有其他政府融资模式不可比拟的优越性。环保彩票基本是无偿的，无需政府还本付息的。发行彩票是资金集中与分配的过程，既不像债券那样必须还本付息，也不像股票那样让渡产权。

利率对彩票的供求关系不起作用，调节彩票供求关系主要依靠奖金返还率和中奖率。奖金返还率越高，越吸引消费者购买，彩票资金供给量就越多。在当前经济结构调整，产业转型升级的大背景下，依靠市场和社会力量，要比增加企业税赋理智、可行得多。更为重要的是要加大发行“环保彩票”意义的宣传力度，把整个发行的过程变成全程的宣传过程，以提高全民的环保意识。

环保彩票的发行模式和销售方式

环保彩票设立发行模式。比照福彩和体彩，批准机关是国务院，监管机关是财政部，发行机关是民政部和国家体育总局。环保彩票可以设计为：环保部主管和发行，各地环保部门作为地方管理机构。环保彩票作为一项新产品，发行、销售和管理方式需要不断摸索和积累。可以按“国家批准、地区试点、逐步推广”的方式。在国家批准和认定的前提下，选择合适的发行销售区域，开展环保彩票试点。试点地区既可以选择市场经济发达地区、环境优良的地区，又可以选择一些生态修复任务繁重的地区等，待取得经验积累后在全国范围推广发行。或可一步到位，直接面向全国放开发行。

环保彩票销售方式。设立初期，要广泛宣传环保的理念，增强全民环保意识，突出环保彩票的优点、优势。在传统彩票发行形式的基础上充分利用网络销售，手机、微信等现代化方式销售，不断增加环保彩票的覆盖面，最大限度动员和募集社会资金支持环保。

丰富环保彩票新产品。彩民普遍心理是排斥单一、趋向多样化，彩票种类丰富才能够引发不同层次、不同爱好环保人们的兴趣。环保彩票要增加销售量，必须推出新方式。注意不同环保彩票类型的搭配，避免出现彩票之间的替代效应。

环保彩票募集资金的分配使用与监管

环保彩票返奖比例。根据2001年《国务院关于进一步规范彩票管理的通知》中规定，我国彩票资金构成比例是，返奖比例不得低于50%，发行费用比例不高于15%，公益金比例不得低于35%。然而，环保彩票作为新兴彩票，为了提高知名度，增强销售的竞争力，调动公众购买积极性，在国家政策允许原则下，适当提高返奖率，降低发行费用比例，确保公益金正当、合理的结构比例。虽然发行费用比例降低了，但是由于采用了新型现代化销售手段，可以预见发行量只会增加而不会减少，募集到公益金数额也会随之增多。

募集公益金应当全面用于环保。环保彩票募集的公益金要用在环保建设的正当之处、紧急之处、必要之处和长远之处。弥补没有列入预算的环保项目和生态治理工程，且这些工程都应属于非盈利项目。环保公益金不能代替应由财政正常预算支付的资金。公益金资助项目必须严格把关，既可以由各地管理部门决定，也可以采用由资金使用者申请，管理部门根据国家法律和项目的轻重缓急程度进行审批的方式决定。同时考虑设立环境质量奖、环保发明奖、环境科技创新奖、为自愿者提供环境保护经费等方面。

环保彩票募集资金的监管。环保彩票应当让彩民充分了解募集资金使用情况。公益金的使用应当比预算资金使用更加透明。一是完善彩票管理法规。2002年财政部颁布《彩票发行与销售管理暂行规定》、2009年国务院颁布《彩票管理条例》、2010年颁布《彩票管理条例实施细则》等。为了推进环保彩票的发行工作，应该修改、调整原有的法规，新增环保彩票的具体管理办法，建立相关此安排的审计制度、公示制度，确保每个环节可查询、可质询、可监督，切实增强环保彩票的公信力和合法性。二是完善相关刑事法律。我国《刑法》第273条规定挪用特定款物罪：“挪用用于救灾、抢险、防汛、优抚、扶贫、移民、救济款物，情节严重，致使国家和人民群众利益遭受重大损害的，对直接责任人员，处三年以下有期徒刑或者拘役；情节特别严重的，处三年以上七年以下有期徒刑。”挪用环保彩票募集公益金的行为严重程度，与挪用特定款物罪中扶贫、移民款物等一样，建议从立法上把挪用环保公益金的行为纳入挪用特定款物罪之中，从而加大打击涉及环保犯罪的力度。三是全面公示。应当建立彩票发行销售和资金分配、使用公示制度，包括每年环境保护彩票的发行额，彩票资金的分配情况、公益金资助环保项目的目录等，定时通过网络、报纸等媒体向社会公布。四是加强社会监督。组建环保公益金使用公众咨询监督委员会，由人大代表、政协委员、专家学者、公民组成，进行持续、全方位监督，调动社会力量杜绝违规使用公益金现象发生。

有感而发

完善信用体系 提升诚信水平

□ 刘文俭

加快社会信用体系建设是构建社会主义和谐社会的重要基础。为提高全社会的诚信意识和信用水平，2014年6月国务院印发《社会信用体系建设规划纲要》，2014年7月中央精神文明建设指导委员会发布《关于推进诚信建设制度化的意见》。近年来，我国诚信建设取得一定进展，但还存在组织体系不够健全、规章制度明显滞后、信用信息共享不够、创新环境尚未形成等问题。面临经济新常态，在商事制度等改革加快推进的情况下，亟待把诚信建设作为优化创新创业环境、提升国家竞争力和治理能力的重要战略和举措。

完善好社会信用体系建设的组织与体制保障。建立健全党委统一领导、政府推进实施、文明委组织协调、职能部门各负其责、全社会共同参与的工作格局，加强统筹规划、组织实施、督促落实。充分发挥政府在信用体系建设中的组织、引导、推动和示范作用，把社会信用体系建设纳入政绩考核。成立由政府主要领导任组长，由相关部门参加的诚信建设领导小组，充分发挥好市诚信建设联系会议作用。定期召开工作协调会议，及时研究解决社会信用体系建设中的重大问题。负责信用体系与诚信建设发展规划、法规和标准的制定实施，组织开展信用理论、信用管理、信用技术、信用标准、信用政策等方面研究。

抓好信用体系建设领域立法与标准制定工作。用法律的刚性约束增强人们守信的自觉性是诚信建设的基本路径。我国经济发达地区，都是在信用体系建设领域立法工作走在前列的地区。如上海市自2000年起就开始建立个人联合征信体系，北京市2001年在中关村科技园区进行企业信用制度的试点，深圳市2002年1月1日起就实施了《深圳市个人信用征信及信用评级管理办法》等。建议选择具有立法权的部分城市或地区，在诚信法规制度方面先行先试、积累经验，为国家信用法规建设提供借鉴。实验地区相关部门和市人大应对不合理的原有政策法规进行清理；依据上位法出台配套制度、实施细则及司法解释；制定诚信建设地方性法规、行政规章和规范性文件，例如信用信息征集和应用管理办法、诚信建设促进条例等。参照国家有关标准、结合本地实际，研究制定信用信息共享、企业信用评价、企业信用管理体系认证等方面的标准规范，逐步形成信用工作标准体系，使信用信息征集、查询、应用等有法可依、有章可循。

加快健全社会成员信用记录和基础设施网络。制定“十三五”信用体系建设发展规划，出台社会信用体系建设方案等，加快以信用信息资源共享为基础的覆盖全社会的征信系统建设。对履行公共管理职能过程中产生的信用信息进行记录、完善、整合，重点抓好信用信息的采集、保密、查询、适用四个环节，解决诚信记载、结果运用问题，尽快建立全市互联互通、协作共享的统一信用信息平台，形成可看可见、方便实用的诚信信息网络。积极推广信用产品的社会化应用，形成社会信用奖惩联动机制。加大对信用基础设施建设、重点领域创新示范工程等方面的资金支持。不同地区可以根据实际选择重点领域予以突破，优先完善金融信用信息基础数据库，推动银行、证券、保险、外汇等金融管理部门之间信用信息系统的链接，加快建设金融业统一征信平台，推进金融监管部门信用信息的交换与共享。将企业纳税信息与金融机构、工商部门共享，联合推出“税商融通”信贷业务，根据企业纳税及市场信用等级，由商业银行给予其不同倍数的授信额度。

做好信用信息合规应用，完善信用服务体系。加快信用体系规章和标准建设，结合本地实际实施好《征信业管理条例》，完善企业信用、个人信用信息基础数据库管理办法；探索建立综合性信用信息共享平台，促进各部门、各单位的信用信息整合应用；推动信用信息公开，开展行业信用评价，实现信用分类监管与资源共享有机结合。尽快实现金融系统的个人和企业信贷信用信息，工商管理的个人和企业纳税、合同履约、产品质量等信用信息，公安系统的个人与企业的法律惩罚信用信息，电信、水电、房租等系统的缴费信用信息等四大系统信息平台的对接与整合。大力发展各类信用服务机构。建立政务信用信息有序开放制度，推进并规范信用评级行业发展，促进信用服务产品广泛运用，完善信用服务市场监管体制，加快建立公共信用服务机构和社会信用服务机构互为补充、信用信息基础服务和增值服务相辅相成的多层次、全方位的信用服务组织体系。

尽快建立起守信激励和失信约束的奖惩机制。在各行业、各领域、各单位开展诚信教育与诚信文化建设，大力弘扬诚信文化理念、诚信传统美德。积极开展诚信宣传教育和诚信自律、主题实践等活动，用生动活泼的宣传报道、引导人们践行诚信价值。表彰激励诚实守信先进人物、先进单位，对诚实守信者实行优先办理、简化程序等“绿色通道”支持激励政策，在全社会营造“守信光荣、失信可耻”的浓厚氛围，形成崇尚诚信、践行诚信的社会风尚，使诚实守信成为全民的自觉行为规范。加大对各类失信主体的监督、曝光、惩戒与打击力度，大力开展重点行业领域诚信问题专项治理。完善各行业“黑名单”制度和市场退出机制；建立失信行为有奖举报制度。使守信者处处受益、失信者寸步难行，用扬善抑恶的制度机制塑造“不想失信、不必失信、不敢失信、不能失信”社会局面和环境。

推进重点领域行业专项工程与创新示范。推进农村信用体系建设工程，为农户、农场、农民合作社、休闲农业和农产品生产、加工企业等建立信用档案，开展信用户、村、乡（镇）创建活动，将农民道德诚信与金融支持结合起来，支持地方商业银行、农商行与郊区县市签订道德诚信户无抵押担保“农户诚信贷”。实施小微企业信用体系建设工程，建立健全适合小微企业特点的信用记录和评价体系，引导各类信用服务机构为小微企业提供信用服务。借鉴阿里巴巴建设诚信体系的成功实践与经验，充分利用大数据、云计算等技术，更好发挥政府、市场、社会多方力量，在食品药品安全、环境保护、安全生产、产品质量、工程建设、电子商务、融资担保、政府采购、招标投标等领域，推行信用报告制度、信用累积制度、信用贷款制度。重点打击金融领域恶意逃废债务行为，通过对失信企业主建立黑名单、限制高消费等措施，遏制“劣币驱逐良币”现象，优化金融信用环境。

发展之路

改进流动老龄人口养老服务

数量庞大的流动老龄人口对养老服务的需求是迫切的，所分享的基本公共服务也是严重不足的。这就需要完善体制机制，改进养老服务提供方式，为流动老龄人口提供最基本的养老服务。

□ 温美荣



随着经济社会发展，人口老龄化问题逐步凸显出来。党的十八届五中全会明确要求，积极开展应对人口老龄化行动。在老龄人口中，有一个群体更需要引起重视，给予更多关注。这就是流动老龄人口。进入新世纪以来，我国人口流动性越来越强，许多超过退休年龄的老年人加入了流动人口大军，离开户籍所在地到外地生活。怎么样为这部分老龄人口提供养老服务，已经成为需要重视和解决的现实课题。

这些流动老龄人口的流动原因各不相同。从入户走访的情况看，主要有以下三种情况：一是异地养老。相当一部分退休人员离开工作和户籍所在地，到故乡或子女所在城市，安享晚年。二是异地工作。还有一部分达到退休年龄的老年人，有继续工作的能力和经济需要，离开户籍所在地到外地工作或创业。三是随子女流动。这种情况以农民工的父母为主，老龄人口随劳动人口流动而流动，承担照看小孩等家务劳动。尽管情况各异，但这些数量庞大的流动老龄人口对养老服务的需求是迫切的，所分享的基本公共服务也是严重不足的。这就需要完善体制机制，改进养老服务提供方式，为流动老龄人口提供最基本的养老服务。

改进流动老龄人口医药费报销办法。流动老龄人口，在异地生活，面临的最大难题是医疗。目前，城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗保险已经覆盖到了全国绝大多数老龄人口，无论是退休职工还是城乡居民，看病都能够报销一部分医药费。但是，由于没有实现医保的异地结算，流动老龄人口看病后很难报销，即使能够报销一部分有时还抵不上交通等成本。看病难成为排在第一位的难题。建议政府拿出当年推广居民身份证一样的力度推广居民社保卡，运用“互联网+”，让全国人民都可以方便地在异地医保医院看病，并按照其可以享受的比例直接在医保卡中扣除可以报销的医药费，个人只需要缴纳该自己缴纳的那部分医药费。与此同时，流入地政府需加大基本公共卫生服务投入，在流行病筛查、传染病防控等方面，切实将常住流动老龄人口纳入其中。这既是对流动人口的关爱，也是对户籍人口的保护。

改进流动老龄人口养老金发放办法。随着社会保障体系的完善，我国绝大多数城乡居民都有了基础养老金，每人每月可以获得70元养老钱。在大多数地方，基础养老金发放已经实现了银行卡化，按月打到老龄人口的银行卡中，非常方便。但是，为了防止辞世老人的子女继续冒领基础养老金，一些地方规定，每年都需要验证老人的健康状况，以防止冒领。如果流动的地方远，则往返车旅费有时还会高于基础养老金，而且有的高龄老人也经不起长途旅行劳顿。这就要求我们改进健康验证方式，要么开通远程视频验证，要么委托流动老龄人口常住地社区（村）做好验证工作，让流动老年人真正分享社会发展成果。其实，不仅仅是普通的流动城镇居民和农民，那些在异地生活的离退休人员，也面临同样的难题，也需要采用更人性化、更照顾老人尊严的验证方式。

改进父母投靠子女的户籍管理办法。目前，我国大多数大中城市对超过退休年龄的老龄人口投靠子女都有非常严格的限制条件。其实，这些限制措施都是因应计划经济时代缺吃少穿的情况而制定的。现在，经济发展水平显著提高，老年人随子女生活并不会给迁入地城市政府增加多少负担，反而可以促进当地的消费。更何况，即使不给这样的老人以城市户口，他们也事实上长期在城市生活，对政府和他人的影响都是一样的，限制措施只是给这些老人添了麻烦而已。建议对子女在城市有固定工作、有合法住所、有赡养能力的老年人，放宽乃至放开老人投靠子女的限制条件，让这部分老年人真正能够享受到天伦之乐。

将流动老龄人口纳入社区服务和管理范围。在城市社区生活的流动老年人，普遍缺少朋友，很难融入城市人群。失落感、孤独感、衰老感、抑郁、焦虑等不良情绪，都会影响老年人的身心健康。这种现象是劳动力转移、城市化进程中的伴生现象，不仅仅对流动老人及其家庭有负面影响，处理不好也会影响到社会的和谐稳定。因此，很有必要改进社区对常住流动老龄人口的服务管理，将这部分人也纳入社区服务的范围，真心实意地爱护和帮助流动老年人。积极探索养老服务业的体制机制创新，适应社会主义市场经济发展要求，探索运用公建民营、民办公助、政府补贴、购买服务等多元化资金投入和经营运作方式兴办养老服务业，加大帮扶力度，切实解决流动老龄人口遇到的物质和精神生活中的现实难题。

重视发挥返乡老龄人口在新农村建设中的作用。离退休后回村居住的老干部、老党员、老教师、老科技人员，既有建设家乡、改变家乡面貌的强烈愿望，也有政策、资金、信息、文化、科技等方面的优势。需要将回乡养老的老龄人口组织起来，与退休的村干部一起，组织建立农村老年人协会，在新农村建设中建言献策，排忧解难，当好参谋和助手，发挥好促进作用，在招商引资、美化环境、移风易俗、倡导新风、民事调解等方面发挥积极作用。组织老年人充分利用乡土文艺节目宣传党的方针政策，宣传尊老敬老的先进典型，宣传先进的科学技术，为新农村与和谐社会建设服务，促进乡风文明。