完善预防接种异常反应救济制度

预防接种是全球通行的公共卫生安全防范和疾病预防措施，是牵涉民生和国家公共安全的大事。预防接种异常反应救济制度作为预防接种风险管理的重要补偿制度，直接关系到社会稳定和免疫规划公共防卫屏障的成败。

□ 郭 薇

2016年4月，针对山东警方破获的重大非法疫苗经营案所暴露出来的疫苗监管和风险应对机制中的问题，国务院对2005版《疫苗流通和预防接种管理条例》进行了修订，并于4月25日公布实施，下称新版《条例》。预防接种是全球通行的公共卫生安全防范和疾病预防措施，是牵涉民生和国家公共安全的大事。预防接种异常反应救济制度作为预防接种风险管理的重要补偿制度，直接关系到社会稳定和免疫规划公共防卫屏障的成败，具有重要意义。然而，当前我国预防接种损害补偿还存在一些新版《条例》没有涉及的问题，亟需进一步完善，以打通预防接种风险管理的“最后一公里”。

预防接种损害补偿领域存在的问题

补偿范围过窄。按照目前的规定，公共财政只对国家免疫规划列举的一类疫苗所产生的不良反应进行补偿，并将六种情况排除在国家补偿范围之外，如一般反应、偶合发病、禁忌症、心因性反应等，而类似偶合发病致死的情况在预防接种损害中占据相当大比例，排除在国家补偿之外不甚合理。同时，一些预防效果好的二类疫苗没有被纳入国家免疫规划的范围。

补偿程序冗繁。程序问题主要表现在时限不明确、办理流程长、程序繁琐等方面。受害人与补偿鉴定实施部门中间的层级过多，补偿申请涉及疾病预防控制中心、卫生、财政等不同部门之间的横向协调和各个层级的纵向申报，缺乏最终补偿实施部门与受害人之间的直接对话渠道。同时，目前各省一般也没有规定补偿的时间限制，一定程度上造成了救济补偿的不及时。

补偿水平失衡。当前，我国并未规定统一的疫苗不良反应补偿标准，而是授权各省级政府自行制定补偿细则，由于认知差异和地方经济水平的不平衡，导致各省疫苗损害补偿在补偿内容、补偿金额、补偿范围等方面存在较大差异。此外，我国预防接种损害补偿还存在着资金来源单一、补偿缺乏可持续的救助等问题。这些都需要国家层面的统筹规划和各地在政策实践过程中不断修正完善。

补偿鉴定缺乏专业性和公正性。预防接种的异常反应鉴定结果直接关系受害人能否获得救济。我国目前预防接种损害补偿的问题在于各级卫生行政部门是损害补偿的责任主体，而异常反应调查诊断由其下属单位——疾病预防控制中心负责组织，造成损害补偿主体既当“运动员”又当“裁判员”的尴尬境地，诊断结果易受行政干预，存在公正性失范的风险。同时，县级疾控中心损害鉴定的专业性也难以令人信服。另外，我国当前的异常反应调查诊断制度还存在诸多细节漏洞，例如未执行鉴定专家签名负责制、预防接种异常反应鉴定未纳入司法鉴定的业务范围等，以上问题的解决都需要制度上的进一步改进。

预防接种异常反应救济制度的改进空间

制度设计理念的改进。制度理念决定制度内容设计、制度作用方向和制度运行效果，具有十分重要的意义。然而遗憾的是，无论在理论领域还是在实践领域，我国对疫苗损害救济制度的理念设计均存在不同程度的忽略。笔者认为，关于预防接种不良反应救济制度的设计理念首先应该遵循“慷慨”“及时”救济的原则。预防接种是次级衍生公共产品，属于公共卫生安全系统性风险防范的国家行为，带有强烈的公益属性。同时，疫苗损害受害人为社会整体公共安全防御作出了个体牺牲。基于此，无论是从风险防治的角度还是从特殊政策工具的角度考虑，出于多数人利益的预防式保护带给少数人的实质性损害应该得到慷慨、及时救济。同时，在制度设计的政策目标上，应该力求“消费者与企业”的双重保护。来自诸多发达国家的实践表明，疫苗供应系统的脆弱性是全球共通的弊病。疫苗损害赔偿给企业带来的巨大资金压力，可能会导致疫苗企业纷纷退出市场，影响疫苗供应。因此，制度设计不能一味偏好消费者保护，也应该兼顾产业利益，目的是更长远、更系统的国家公共安全整体防卫。建议我国基于“保护消费者、保护企业、保护国家整体公共卫生安全”的角度进行政策设计，以实现多方利益的共赢。

社会风险共担机制的建立。根据民法公平的原则，预防接种是公共利益行为，使团体受益，所以理应由社会共担风险。社会



风险共担机制的精神内核要求多元补偿模式的并举。综合国际经验，预防接种异常反应补偿模式一般包括行政给付补偿、信托基金补偿、强制保险补偿、保证金制度等几种。而当前我国疫苗损害救济主体主要是政府和企业，缺乏救济的其他社会渠道，进一步暴露了我国疫苗损害补偿资金来源的薄弱和单一。对此，新版《条例》也进行了相关调整，增加第四十六条第二款的内容即“……国家鼓励建立通过商业保险等形式对预防接种异常反应受种者予以补偿的机制”，是风险补偿模式的一次重大进步，值得充分肯定。但笔者认为，鉴于我国保险业行业基础和社会诚信环境薄弱，以及高额保险给企业带来的成本压力，短期内将希望寄托于依靠保险不如效仿美国及我国台湾地区的风险基金模式，建立疫苗不良反应补偿专项资金，专户保管，向中标企业征收特别消费税，强制其缴纳保证金，并开设社会各界的捐款渠道。从而构建由国家、企业、社会共同承担无过失疫苗损害责任的立体式风险共担机制，形成以国家补偿为基础，以风险基金和社会保险为补充，以抵押金为保障等多种模式在内的资金补偿渠道，以充实和稳定资金来源。

具体补偿流程的再造。流程再造关系到损害补偿的效率和效益。针对目前我国疫苗损害补偿在流程上的问题，本文有如下建议：其一，扩大计划免疫范围。国家计划免疫范围是预防接种损害补偿的前提，也是确定申请要求是否符合规定的第一步。当前，我国计划免疫疫苗共有14种，未来应该持续将更多免疫效果好的疫苗纳入免疫规划以延展国家补偿的“基本面”，将更多的可能受害者容纳到国家救济的范围之内。其二，简化申请程序。英国借助专门的疫苗损害补偿局处理国内相关疫苗补偿案件，与受害人直接对接，省去了诸多中间环节。但在我国的地方政策实践中，补偿申请纵向上需要从基层层层上报至省，横向上往往又有卫生部门、财政部门等多个部门的协调，导致补偿申请流程冗繁。建议削减不必要的中间环节。同时，明确限定补偿时间以增进效率。其三，规范损害鉴定过程。首先是损害鉴定标准的客观、统一，建议效仿美国的《疫苗损害一览表》做法，明晰因果关系的症状和时间指标，并以此作为因果关系鉴定的依据，以避免主观随意性，进一步规范异常反应调查诊断程序、医学会鉴定程序并将因果关系认定复议纳入司法鉴定程序。合理分配举证责任。建立专家责任追究制度，以增强专家损害鉴定的责任感和公正性。其四，重构卫生部门职责。当前卫生行政部门及其下属的疾控中心同时肩负（或组织）疫苗接种异常反应的调查、救济和补偿工作，造成了其既当“运动员”又当“裁判员”的困境。建议设立中立的异常反应救济组织，将当前卫生行政部门负责的相关职能剥离，以减少行政干预，提高疫苗接种异常反应相关鉴定的公正性。其五，平衡地区差异。辩证看待各省补偿标准不一的问题，在各地政策实践基础上，总结先进经验，逐渐缩小地方差异，探索全国统一的补偿政策和标准。

政策与管理

谨防『数字脱贫』

□ 范 鹏 宋圭武

目前，有些地区在精准扶贫过程中，一些基层干部，主要忙于编数字，让数字不要有逻辑漏洞就行。其结果反映在表面上或书面上，是按照计划完成甚至超额完成了脱贫任务，而实际在农户方面，是外甥打灯笼，一切还是照旧，原来有多少收入，现在还是有多少收入，原来家里有多少只羊，现在还是有多少只羊，甚至有的农户收入还有减少现象。这种脱贫不是真脱贫，是“数字脱贫”。“数字脱贫”，与中央精准扶贫、精准脱贫精神严重违背，需要从多方面采取切实有效措施防止。

国家应成立独立的调查考核队，对各地精准扶贫情况进行调查考核，或借助第三部门组织，完成考核任务。其中调查考核流程不应由当地政府安排，或不应经过当地政府协调，而是由调查队独立自主安排，独立进行自主随机抽查考核。另外，为了尽可能保证调查考核的公正性，调查考核队伍人员应主要由学者和慈善部门人员组成，而来自政府部门的行政人员应尽可能减少。

大力发展农村特色产业，通过产业精准，弥补识别不精准的问题，并进而防止产生“数字脱贫”问题。如何发展特色产业，需要大力发展农村小城镇，通过小城镇聚集效应带动农村贫困地区产业发展。从一些地区实际情况看，大城市对贫困地区农户带动作用十分有限，尤其是产业带动，作用更有限。而靠近贫困地区的农村小城镇，对贫困地区农户带动作用更直接，效果更好。另外，如何发展产业，各地要根据自己的气候、环境、土壤特点，选择最具有比较优势的产业进行发展。还要注意防止城镇化变为房地产扩张。要科学规划，科学建设。同时，在产业发展方面，要把经济效益和社会环境效益有机结合起来。

大力推进贫困农户合作化建设。目前，一些农户的生产经营，一方面是生产风险高，既要独自承担自然风险，还要独自承担市场风险，另一方面是生产效率低，有大量劳动投入，却只产生少量劳动收益。这种投入高产出低的格局，除非农户原来家底比较厚实，否则，若只是一般日子还过得去的情况，一旦遇到家里有人得大病，或者遇到家里有人需要大钱的情况（比如有人上大学或结婚），就很容易成为需要社会或别人救济的贫困户。如何解决这个问题，积极推进贫困农户合作化是一个方向。合作化不仅是一种风险共担机制，也是一种收益共享机制。同时，合作化可以有效发挥规模经济效益和社会分工效益。目前，发达国家农村经济之所以劳动效率高，普遍的合作化是一个重要原因。如何推进贫困农户合作化，需要政府发挥主导作用。要推进各种类型的合作化，包括生产方面的，也包括生活方面的。

抓好农民诚信建设。如何准确核实农民收入，也需要农民如实申报，不然，很难有准确统计结论，因为干部凭外观或直觉进行估计总是有误差，甚至误差很大，这就很容易导致乡镇干部瞎编数字，让脱贫成为“数字脱贫”。为此，精准扶贫也要注重加强农民的诚信建设。一是要加强农民的诚信教育，利用各种有效形式，通过持续不断的教育，进一步培育农民的诚信意识；二是要考虑完善奖罚制度，对不诚信农民，除了加强教育外，也要有一定的制度惩罚措施。

健全完善农民收入申报制度。比如农民工工资的发放，应尽可能通过银行系统进行，银行有了每个人的收入记录，乡镇干部通过银行一查就知其准确收入，这比农民自己填报要准确很多。另外，农民在市场交易中产生的各种收入——支出流量，能通过银行卡进行的，也应尽可能通过银行卡进行，以方便收入统计和核实。在农民收入申报制度完善方面，建议国家组织力量专门进行研究，制定出一个有可操作价值的系统有效方案。目前，互联网的大面积普及，以及各省大数据平台的建设，也为进一步完善农民收入申报制度提供了有利条件。

有感而发

为去标签化的新版法庭规则点赞

□ 刘武俊

在押被告人出庭不着“囚服”、刑事法庭可配同步视频作证室、法院在庭审中不得对被告人使用戒具、刑事在押被告人出庭受审时不着监管机构的识别服、严厉处罚哄闹冲击法庭等严重扰乱法庭秩序的行为……日前，1979年发布的《中华人民共和国人民法院法庭规则》（以下简称法庭规则），经过第二次“大修”后正式面世，诸多规定新风扑面、亮点颇多。

笔者认为，新版法庭规则从“囚服”、戒具等细微处，彰显了尊重被告人人格尊严和人权保障的司法理念，体现了法院司法文明的进步，具有去标签化的现实效应，值得点赞。

升堂问案、对簿公堂一直是老百姓对司法审判活动最直观的印象，实际上相当数量的司法审判活动尤其是绝大多数刑事审判活动是以开庭审理进行的，书面审理仅是极少部分。可见，法庭是司法审判的主阵地，法庭规则是维系司法审判和诉讼进程乃至实现公平正义的重要保证。

30多年前的法庭规则有的内容显然已经不合时宜，而有必要与时俱进予以大修完善。修改后的法庭规则共计27条，除对原有条文进行直接修改外，新增加的内容有15条。修改后的法庭规则更加注重权利保障、更加注重庭审规则公平、更加注重保障法庭安全、更加注重规范法庭秩序、更加注重庭审活动公开、更加注重司法礼仪。

引人注目的是，法庭规则的此次修改最明显的变化之一就是尊重和保障人权，明确规定不得对被告人使用戒具、在押被告人出庭不着“囚服”。刑事在押被告人或上诉人出庭受审时，着正装或便装，不着监管机构的识别服；一般情况下，人民法院在庭审活动中不得对被告人或上诉人使用戒具。

长期以来，在老百姓的印象中，法庭上的被告人通常是剃光头、穿号服、戴戒具，这种装扮既容易给被告人人为贴上“罪犯”的标签，也容易凸显“有罪推定”的倾向性，折射“先入为主、未审先判”的主观臆断。《刑事诉讼法》明确规定“未经人民法院依法判决，对任何人都不得确定有罪”，让出庭被告人着“囚服”、戴戒具，的确凸显一种“有罪推定”的思维定势。要真正实现诉讼过程控辩双方的诉讼地位平等，首先就应从“囚服”、戒具等细微处入手，撕掉法庭上给被告人强加的犯罪标签，让法庭上的被告人还原为“犯罪嫌疑人”角色，赋予其庭审中应该享有的诉讼权利。

近年来，司法机关一直在纠正给在押人犯和出庭被告人剃光头等错误做法。1992年最高人民法院、最高人民检察院、公安部就曾经发布的《关于依法文明管理看守所在押人犯的通知》。其中规定，“除本人要求外，禁止给在押人犯剃光头，禁止剃有辱人格的发型”。2009年最高法也曾经颁布《人民法院司法警察刑事警务保障规则》，其中规定，“除有可能判处无期徒刑、死刑等较重刑罚和有迹象显示具有脱逃、行凶和自杀、自残可能的被告人以外，在法庭审判活动中应当为被告人解除戒具”。遗憾的是，上述规定并未完全执行到位，不少地方依然我行我素。

出庭不着“囚服”不用戒具，应当平等适用于所有被告人，而不应成为少数人的司法福利。近年来又出现一种现象：某些高官或者明星出庭不穿囚服、不戴戒具，而其他普通被告人却难以“享受”到如此待遇，老百姓当然会质疑这种少数人享有的司法福利折射了某种特权，这种区别对待的做法没有任何政策依据，应该休矣。

尊重和保障人权，不仅仅体现在戒具、“囚服”等外在的形式上，也体现为充分保障诉讼参与人依法行使庭审活动中的各项诉讼权利。法庭规则对未成年人合法权益予以特别保护，规定审理未成年人案件的法庭应当根据未成年人身心发展特点进行特殊设置；加强对特殊群体的关爱，要求法庭设置残疾人无障碍设施，为特殊群体参与庭审活动提供方便。法庭规则还对加强证人人身安全和个人信息安全的保护做了具体规定，规定刑事法庭可以配置同步视频作证室，供依法应当保护或其他确有保护必要的证人、鉴定人、被害人在庭审作证时使用。

司法文明不仅仅体现在宏观层面上的诉讼制度的健全完善，三大诉讼法的修改完善，也体现在开庭时着不着“囚服”、用不用戒具等细节处，这种微文明也直观地折射出司法理念的进步。

热点聚焦

（上接1版）

敢于担当是新发展理念落地生根、开花结果的关键所在。以新的发展理念适应和引领经济发展新常态，是一场关系我国发展全局的深刻变革。要让新的发展理念从概念认识变成普遍实践，关键要靠党员领导干部担当行动起来，以敢于自我革命、壮士断腕的决心和勇气，用不断自我调整、革新的示范引领，把新发展理念蕴含的强大真理力量展现出来。

敢于担当是解决当前一些干部“为官不为”问题的现实需要。总的来看，大多数党员干部日常工作认真负责、重要关头敢于担当，但也存在一些不担当、不作为的现象。一是能力不足“不能为”。一些干部对新发展理念跟不上、适应不了、落实不下去，暴露出能力弱项、创新短板。二是动力不足“不想为”。一些干部在其位不谋其政，有其权不尽其责，满足于过得去、一般化。三是担当不足“不敢为”。有的干部不敢闯，不敢干，缺乏干事创业的使命意识和责任意识。四是方法不足“不善为”。有的干部对于以新的发展理念适应把握和引领新常态，不知规律、不懂门道、缺乏知识。

党员领导干部要作敢于担当的表率

广大党员领导干部要自觉增强责任感和使命感，把握担当的实践要求，做到自觉担当、敢于担当、能够担当、善于担当，努力创造出经得起实践、人民、历史检验的成绩。

进一步坚定理想信念，自觉想担当。要将学习习近平总书记系列重要讲话精神引向深入，突出学习五大发展理念，真正从灵魂深处确立对新发展理念的自觉和自信。要牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，始终绷紧严守政治纪律和政治规矩这根弦，坚决维护以习近平同志为总书记的党中央领导核心，经常、主动、全面地向党中央、向习近平总书记看齐。要不断增强政治鉴别力和政治行动力，自觉排除各种干扰、消除各种困惑，保持干事创业的耐心和韧劲，做推动历史发展的中流砥柱。

进一步培养无私奉献精神，做到敢担当。要强化全心全意为人民服务的宗旨意识，心中始终装着人民群众，抱着一颗为党为人民矢志奋斗的心，坚定不移地挑起重担，踏踏实实地岗位建功。要强化无私奉献的情怀，坚持从党和人民事业的高度来认识自己的付出和劳动，不为个人的名誉、地位、利益患得患失。要以敬畏之心对待肩负的职责，把不作为、不担当作为为官之耻，弘扬凡事认真负责、精益求精、追求极致的“工匠精神”。

进一步提高能力素质，强化能担当。要强化贯彻落实新发展理念的能力，把新发展理念转化为谋划决策的思路和落实任务的举措，体现在推动科学发展的实际成效上。要强化运用辩证法推动发展的能力，认清我们处于的时和势，认识把握全面建成小康社会的普遍性和特殊性、渐进性和飞跃性、前进性和曲折性。要强化运用法治思维和法治方式的能力，把学到的法律知识转化为法治思维和依法行政的能力，转化为想问题、办事情自觉守法律、重程序、受监督，转化为运用法治思维和法治方式破障闯关、解决难题。要强化守住底线、及时化解矛盾风险的能力，居安思危、增强忧患意识，把各项措施制定得周详完善，及时化解矛盾风险。要把调查研究的传家宝学好用好，及时掌握新情况新问题新需求，切实提高谋划决策的系统性、预见性、创造性。

进一步加强专业化学习，保证会担当。要按照新发展理念的实践要求，对自己的思想观念、知识结构、专业水平做一次“全身检查”，找出知识空白点、经验盲区，进行精准化的知识学习培训。要构建新发展理念知识体系，学习掌握现代经济学、生态学、科学技术以及全球化史等各方面知识。要提高经济社会管理专业化水平，围绕本部门、本行业、本系统的专业要求以及具体岗位的职责要求，进行有针对性的专业知识更新和深化。

进一步积极营造良好氛围，有力促担当。要正确理解和执行十八大以来党中央的政策和规定要求，制定好实施细则和配套措施，在思想、理念、作风的具体操作上调整到位。要着力强化敢于担当、攻坚克难的鲜明用人导向，让想干事、能干事、敢担当、善作为的优秀干部脱颖而出、大显身手，对“不敢担当、不负责任，为官不为、庸懒散拖，干部群众意见较大的”敢于“亮剑”。要对积极作为、敢于担当的干部政治上给予激励、工作上大力支持、待遇上完善保障、心理上关心关怀，释放和壮大干部干事创业、昂扬向上、为官有为的正能量。要建立鼓励创新、宽容失败、允许试错、责任豁免的创新容错机制，把在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误和错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来；把上级尚无明确限制的探索性试验中的失误和错误，同上级明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来；把为推动发展的无意过失，同为谋取私利的违纪违法行为区分开来。对探索中的失误，只要是出于公心，应视情予以宽容，汇聚共同推动发展的强大合力。