



天達共和律師事務所
East & Concord Partners

2018/第 6 期
(总第 319 期)

每周法规与热点信息速递

北京总所：北京市朝阳区东三环北路 8 号亮马河大厦写字楼 1 座 18、20 层，2 座 19 层

邮编：100004 总机：010-6590 6639 传真：010-65107030

上海分所：上海市虹口区东大名路 501 号上海白玉兰广场 11 层

邮编：200080 总机：021-51917900 传真：021-51917909

深圳分所：深圳市福田区福华三路国际商会中心 2205 室

邮编：518048 总机：0755-2633 8900 传真：0755-2633 8939

武汉分所：武汉市武昌区汉街万达总部国际 A 座 3202-3206 室

邮编：430070 总机：027-8730 6528 传真：027-8730 6527

杭州分所：杭州市钱江新城剧院路 358-396 号宏程国际大厦 29 楼

邮编：310020 总机：0571-8501 7000 传真：0571-8501 7085



请使用微信扫描二维码
关注“天达共和法律观察”

Welcome to click: www.east-concord.com

导 读

尊敬的各位客户、各位同事：

近期，国务院办公厅印发了《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》，财政部印发《国有金融企业集中采购管理暂行规定》，银监会对《银行业金融机构从业人员行为管理指引》公开征意，中国保险监督管理委员会发布《保险公估人监管规定》和《保险经纪人监管规定》，国家安全生产监督管理总局办公厅发布《关于进一步加强安全生产诚信体系建设的通知》，国家食品药品监督管理总局发布《关于餐饮服务提供者禁用亚硝酸盐、加强醇基燃料管理的公告》，国家海洋局公布《南极活动环境保护管理规定》，更多法规详见本周速递。

近日，国务院办公厅印发了《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》，就基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革制方案。就此，财政部有关负责人就《方案》出台背景、意义、设立共同财政事权分类分档转移支付方式等问题回答了记者提出的问题。

本期“法律观察”栏目为您带来《环境保护部水环境管理司负责人就〈船舶水污染物排放控制标准〉有关问题答记者问》，以供参考；“实务聚焦”栏目重点关注《直管公房承租权司法实务解析》，敬请阅读并指教。

目 录

法规速递

1. 《食药监总局明确餐饮服务提供者禁用亚硝酸盐、加强醇基燃料管理的公告》发布\2018-2-11
2. 国家海洋局出台《南极活动环境保护管理规定》\2018-2-11
3. 深交所发文规范融资租赁债权资产证券化业务\2018-2-11
4. 安监总局要求进一步加强安全生产诚信体系建设\2018-2-11
5. 银监会对《银行业金融机构从业人员行为管理指引》公开征意\2018-2-11
6. 保监会制发保险公估人及经纪人监管规定\2018-2-9
7. 七财政部进一步完善国有金融企业集中采购管理\2018-2-9
8. 食药监总局对《药品网络销售监督管理办法》公开征意\2018-2-9
9. 国办明确基本公共服务领域中央与地方共同财政事权\2018-2-9
10. 财政部就《管理会计应用指引第 202 号——零基预算》等征询意见\2018-2-9
11. 工信部进一步规范域名注册服务机构审批工作\2018-2-8
12. 国家能源局推动核电大型科研设施及验证平台开放共享\2018-2-8
13. 交通部推进公路水运工程建设领域诚信激励机制建设\2018-2-8
14. 工商总局商标局：简化申请材料 优化工作流程 缩短审查周期\2018-2-8
15. 环保部制发《企业突发环境事件风险分级方法》\2018-2-7

法规解读

之 财政部有关负责人就基本公共服务领域中央与地方 共同财政事权和支出责任划分改革答记者问

热点信息

法律观察

之 环境保护部水环境管理司负责人就《船舶水污染物排放控制标准》有关问题答记者问

实务聚焦

之 直管公房承租权司法实务解析

法规速递

1. 《食药监总局明确餐饮服务提供者禁用亚硝酸盐、加强醇基燃料管理的公告》发布 2018-2-11

近日，国家食品药品监督管理总局发布《关于餐饮服务提供者禁用亚硝酸盐、加强醇基燃料管理的公告》（下称《公告》）。《公告》规定：一、禁止餐饮服务提供者采购、贮存、使用亚硝酸盐（包括亚硝酸钠、亚硝酸钾），严防将亚硝酸盐误作食盐使用加工食品。二、餐饮服务提供者应尽量采购使用乙醇作为菜品（如火锅等）加热燃料。使用甲醇、丙醇等作燃料，应加入颜色进行警示，并严格管理，防止作为白酒误饮。三、各级食品药品监管部门要加强对餐饮服务提供者的指导和检查，发现违反《公告》规定的，一律依法严肃查处。

[阅读原文](#)

2. 国家海洋局出台《南极活动环境保护管理规定》2018-2-11

近日，国家海洋局公布《南极活动环境保护管理规定》（下称《规定》），自发布之日起生效。根据《规定》，南极活动组织者及南极活动者应采取必要措施，保护南极环境和生态系统，最大限度减少活动对南极环境和生态系统的影响和损害。南极活动组织者、南极活动者应自行承担可能发生的保障、搜救、医疗和撤离等相关事务的一切费用。《规定》明确，禁止南极活动组织者及南极活动者开展“带入、处理放射性废物及其他有毒、有害物质或潜在污染物，带入非南极本土的动物、植物和微生物”等六类活动。开展南极活动，应对废弃物实施分类管理，不得随意丢弃，并记录处理结果。《规定》还强调，南极活动组织者应在南极活动结束后 30 日内向国家海洋局提交南极活动报告书。

[阅读原文](#)

3. 深交所发文规范融资租赁债权资产证券化业务2018-2-11

近日，深圳证券交易所制发《融资租赁债权资产支持证券挂牌条件确认指南》（下称《指南》）和《融资租赁债权资产支持证券信息披露指南》，均自发布之日起施行。《指南》提出，以融资租赁债权作为基础资产发行资产支持证券，入池的基础资产在基准日、专项计划设立日除满足基础资产合格标准的一般要求外，还需符合“基础资产涉及的租赁物及对应租金应当可特定化，且租金数额、支付时间应当明确”等六项要求；基础资产转让应满足“具有可转让性，转让应当合法、有效，转让对价应当公允”等四方面要求。同时，《指南》规定，基础资产池应具有一定的分散度，至少包括 10 个相互之间不存在关联关系的债务人，单个债务人入池资产金额占比不超过 50%，且前 5 大债务人入池资产金额占比不超过 70%。上述债务人之间存在关联关系的，应合并计算。

[阅读原文](#)

4. 安监总局要求进一步加强安全生产诚信体系建设2018-2-11

日前，国家安全生产监督管理总局办公厅发布《关于进一步加强安全生产诚信体系建设的通知》（下称《通知》）。《通知》围绕加快建立以安全信用为核心的新型监管机制、着

力提升安全生产“红黑名单”管理水平、协调推动安全生产诚信信息化管理系统建设等五方面作出部署。《通知》规定，有关单位要结合各自实际，落实工作标准，理顺业务流程，完善操作规范，促进工作有序开展，解决报送违法失信企业“不及时、不规范，不想报、不敢报”的问题。要按月规范报送联合奖惩典型案例，力争联合奖惩典型案例归集量占本辖区内向总局报送“红黑名单”数量的比例不低于 50%。《通知》还明确，要强化分析利用，大力提升安全生产诚信“大数据”分析利用能力，加强诚信信息的深度加工和广泛应用等。

[阅读原文](#)

5. 银监会对《银行业金融机构从业人员行为管理指引》公开征意\2018-2-11

近日，中国银监会制定了《银行业金融机构从业人员行为管理指引（征求意见稿）》（以下简称《指引》），现向社会公开征求意见，意见反馈截止时间为 2018 年 3 月 10 日。银监会将根据各界反馈意见，进一步修改完善并适时发布。《指引》包括总则、从业人员行为管理的治理架构、从业人员行为管理的制度建设、从业人员行为管理的监管和附则共五章 28 条。《指引》明确了从业人员行为管理的治理架构，规范了从业人员行为管理的制度建设，加强了从业人员行为管理的外部监管。《指引》首次对银行业金融机构从业人员行为管理予以规范，有利于规范银行业从业人员的行为，维护银行业声誉，保护消费者，促进银行业安全稳健。

[阅读原文](#)

6. 保监会制发保险公估人及经纪人监管规定\2018-2-9

近日，中国保险监督管理委员会发布《保险公估人监管规定》和《保险经纪人监管规定》（下称《规定》），均自 2018 年 5 月 1 日起施行。《规定》共 8 章 109 条，对保险经纪人市场准入、经营规则、市场退出、行业自律、监督检查、法律责任等方面作出了更加全面和详细的规定。《规定》有四方面特点：一是完善市场准入退出；二是对已取消许可的事项进行有效管理；三是促进专业化和规范化经营；四是加强消费者权益保护。其中，《规定》明确，将实施分类管理，调整优化“保险经纪业务许可”流程，强化对保险经纪公司股东的审查，并对股东出资来源、注册资本托管、法人治理和内控、信息系统等提出明确要求，规范了经纪机构高管人员任职要求。此外，从自愿退出、强制退出、许可证延续等方面完善了市场退出制度。

[阅读原文](#)

7. 七财政部进一步完善国有金融企业集中采购管理\2018-2-9

近日，财政部印发《国有金融企业集中采购管理暂行规定》（下称《规定》），自 2018 年 3 月 1 日起施行。《规定》提出，国有金融企业集中采购应优先采购节能环保产品。《规定》明确，国有金融企业内部集中采购管理办法，应至少包括“明确公司集中采购范围，以及不同采购方式的具体适用情形”等 4 项内容。根据《规定》，国有金融企业集中采购可以采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源采购、询价，以及有关管理部门认定的其他采购方式。对纳入集中采购范围的采购项目，原则上

应优先采用公开招标或邀请招标的方式。《规定》强调，国有金融企业不得将应当以公开招标方式采购的项目化整为零或者以其他任何方式规避公开招标采购。

[阅读原文](#)

8. 食药监总局对《药品网络销售监督管理办法》公开征意\2018-2-9

近日，食品药品监督管理总局起草了《药品网络销售监督管理办法（征求意见稿）》（下称《征求意见稿》），现向社会公开征求意见，意见反馈截止于3月12日。《征求意见稿》共6章55条，涵盖药品网络销售活动管理、药品网络交易服务管理、监督管理等内容。

《征求意见稿》将适用范围由互联网拓展至移动互联网，将通过移动互联网开展的药品销售行为和第三方交易服务也纳入调整范畴。《征求意见稿》强化了药品交易第三方平台提供者义务，明确了其建立经营主体审查登记、交易安全保障、不良反应（不良事件）报告、产品协助召回、追回、配合检查等一般义务，以及经营主体准入审查、药品信息审核、日常检查等管理义务。

[阅读原文](#)

9. 国办明确基本公共服务领域中央与地方共同财政事权\2018-2-9

日前，国务院办公厅印发《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》（下称《方案》），自2019年1月1日起实施。《方案》提出，力争到2020年，逐步建立起权责清晰、财力协调、标准合理、保障有力的基本公共服务制度体系和保障机制。《方案》明确，一是明确基本公共服务领域中央与地方共同财政事权范围，包括基本就业服务、基本住房保障等八大类18项。二是制定城乡居民基本养老保险补助等9项基本公共服务保障的国家基础标准。三是规范支出责任分担方式，主要实行中央与地方按比例分担。四是在一般性转移支付下设立共同财政事权分类分档转移支付，对共同财政事权基本公共服务事项予以优先保障。五是推进省以下支出责任划分改革。

[阅读原文](#)

10. 财政部就《管理会计应用指引第202号——零基预算》等征询意见\2018-2-9

日前，财政部办公厅发出《管理会计应用指引第202号——零基预算（征求意见稿）》等7项管理会计应用指引征求意见稿（统称《征求意见稿》），面向有关单位征询意见，意见反馈截至3月31日。《征求意见稿》内容涉及预算管理、营运管理、投融资管理、绩效管理、风险管理等领域。预算管理领域新增了零基预算、弹性预算2项具体应用指引，营运管理领域新增了约束资源优化1项具体应用指引，投融资管理领域新增了情景分析1项具体应用指引，绩效管理领域新增了绩效棱柱模型1项具体应用指引。同时，新增了风险管理领域及该领域下的1项概括性指引——风险管理和1项具体应用指引——风险矩阵。其中，概括性指引一般由总则、应用程序和附则等组成；工具方法指引一般由总则、应用环境、应用程序、应用评价和附则等组成。

[阅读原文](#)

11. 工信部进一步规范域名注册服务机构审批工作\2018-2-8

日前，工信部办公厅印发《设立互联网域名注册服务机构审批服务指南》(下称《指南》)。《指南》明确，拟在中国境内从事域名注册服务及相关活动的单位，应当具备“在境内设置域名注册服务系统、注册数据库和相应的域名解析系统”等7项条件，应当提交“对域名服务实施有效管理的证明材料，包括相关系统及场所、服务能力的证明材料、管理制度、与其他机构签订的协议等”等4项材料。根据《指南》，申请单位需登录工信部域名从业机构申请和审批管理系统提交相关材料，由所在地省、自治区、直辖市通信管理局进行审查。通信管理局应当自受理之日起20个工作日内完成审查，作出予以许可或者不予许可的决定。设立互联网域名注册服务机构审批不收费。

[阅读原文](#)

12. 国家能源局推动核电大型科研设施及验证平台开放共享\2018-2-8

近日，国家能源局综合司下发《关于开展核电重大专项科研设施及验证平台开放共享试点工作的通知》(下称《通知》)。《通知》提出，由核电重大专项支持且主要由中央财政预算资金投入建设和购置的设施及平台，原则上应当自设施及平台完成安装使用验收后，对行业开放共享。企事业单位投资建设和购置的用于核电技术装备研制开发和试验验证的设施及平台，可自愿申报开放共享。《通知》确立了“鼓励资金补偿”等3项支持措施，管理单位提供开放共享服务可按照成本补偿和非盈利原则收取费用，收费标准应以适当方式向行业公布。《通知》指出，管理单位应当与用户订立合同，约定服务内容、知识产权归属、保密要求等事项。

[阅读原文](#)

13. 交通部推进公路水运工程建设领域诚信激励机制建设\2018-2-8

日前，交通运输部办公厅下发《关于界定和激励公路水运工程建设领域守信典型企业有关事项的通知》(下称《通知》)。《通知》从守信典型企业的界定、主要激励措施、守信典型企业目录的定期发布和守信典型企业的动态管理四个方面进行了规范。《通知》明确，公路水运工程建设领域守信典型企业应同时满足“未列入其他领域的黑名单”等三个条件。根据《通知》，交通运输领域的主要激励措施包括“在政府投资交通运输项目、政府和社会资本合作交通运输项目的招标或竞争性谈判过程中，给予降低保证金比例、提高工程预付款比例、信用奖励等优惠，同等条件优先考虑”等10项。《通知》提出，公路水运工程建设领域守信典型企业目录每两年发布一次，有效期为两年。

[阅读原文](#)

14. 工商总局商标局：简化申请材料 优化工作流程 缩短审查周期\2018-2-8

近日，国家工商行政管理总局商标局发布《关于简化申请材料 优化工作流程 缩短审查周期的公告》(下称《公告》)。根据《公告》，即日起，提交纸件申请的申请人在同时办理名下多件商标的变更申请时，在原规定只需提供一份变更证明文件的基础上，有关身份证明文件、委托书也只需提供一份。《公告》提出，自2018年2月9日起，将现有商标变更申请的书审和审查环节合并，4月1日起，将现有商标续展申请的书审和审查环节合并。合并后，取消书审环节发放不予受理通知书和受理通知书流程。《公告》明确，

自 2018 年 4 月 1 日起，商标局将在收到商标变更申请之日起一个月内完成对变更申请的首次审查；6 月 1 日起，在一个月内完成对续展申请的首次审查。

[阅读原文](#)

15. 环保部制发《企业突发环境事件风险分级方法》\2018-2-7

近日，环境保护部发布国家环保标准《企业突发环境事件风险分级方法（发布稿）》（下称《方法》），自 2018 年 3 月 1 日起实施。《方法》规定了企业突发环境事件风险分级的程序和方法，适用于对可能发生突发环境事件的企业进行环境风险分级，其适用对象为涉及生产、加工、使用、存储或释放附录 A 中突发环境事件风险物质的企业，事业单位可予以参照。关于分级程序，《方法》明确，根据企业生产、使用、存储和释放的突发环境事件风险物质数量与其临界量的比值，评估生产工艺过程与环境风险控制水平以及环境风险受体敏感程度的评估分析结果，将企业突发大气或水环境事件风险等级划分为一般、较大和重大环境风险三级，分别用蓝、黄、红色标识。

[阅读原文](#)

法规解读

之 财政部有关负责人就基本公共服务领域中央与地方 共同财政事权和支出责任划分改革答记者问

近日，国务院办公厅印发了《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》（国办发〔2018〕6号，以下简称《方案》）。就此，财政部有关负责人回答了记者提出的问题。

问：请介绍一下《方案》出台的背景是什么？

答：一是贯彻落实党中央、国务院决策部署，加快建立现代财政制度的重要举措。党的十九大报告从全局和战略的高度强调要“加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。深化税收制度改革，健全地方税体系”，明确提出了深化财税体制改革的目标要求和主要任务。全面贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，加快推进财税体制改革，具有十分重大的意义。财政事权和支出责任划分改革是建立现代财政制度的重要内容，党中央、国务院高度重视。党的十八届三中全会提出了“建立事权和支出责任相适应的制度”的要求。2014年6月30

日，中央政治局会议审议通过的《深化财税体制改革总体方案》又对合理划分各级政府间事权和支出责任作了明确部署。2016年8月，国务院印发了《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（国发〔2016〕49号，以下简称《指导意见》）。财政部认真贯彻落实党的十九大精神和党中央、国务院决策部署，积极推进改革工作，经党中央、国务院审议，国务院办公厅近日印发了《方案》。

二是推进基本公共服务均等化的客观要求。1994年财税体制改革以来，随着国家财力的增加，党中央根据不同阶段民生需要的轻重缓急，陆续在教育、社会保障、医疗卫生等与人民群众密切相关的基本公共服务领域实施了一系列改革。为了保证各项改革和政策措施在地方有效落实，中央财政通过转移支付对地方给予补助，保

障地方提供基本公共服务的财政能力，逐步形成了中央制定政策、地方组织落实、中央和地方财政共同提供保障的具有中国特色的基本公共服务供给模式。这种制度安排坚持了中央统一领导，调动了地方的积极性，显著提升了基本公共服务保障水平，完善了分税制财政体制，发挥了财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，符合我国的基本国情。

由于上述基本公共服务体系是逐步形成的，随着新型工业化、城镇化深入推进，以及农业转移人口市民化进程加快，基本公共服务事项大量增加，原有基本公共服务提供和保障方式也出现了一些不相适应的情况，主要表现在：共同财政事权范围不够清晰；部分基本公共服务事项保障没有基础标准，地区之间实际支出水平差距较大；中央与地方支出责任分担比例和方式不尽统一和规范，有些基本公共服务地方支出责任偏重；现行转移支付无法全面反映中央承担的基本公共服务支出责任。因此，必须加快推进基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革，将行之有效的政策体制和管理模式予以明确，对存在的问题通过改革予以规范，特别是对支出稳定性强，群众关注度高，与人直接相关的基本公共服务事项，率先划分财政事权和支出责任，对加快推动基本公共服务均等化有重要意义。

三是推进分领域财政事权和支出责任划分改革的重要引领。在财政事权和支出责任划分改革中，中央财政事权或地方财政事权及支出责任划分相对清晰；共同财政事权和支出责任划分是整个财政事权和支出责任划分改革的重点和难点。2016年印发的《指导意见》明确了财政事权和支出责任划分改革的总体要求、划分原则、主要内容、配套措施等。但具体推动分领域改革，尤其是教育、医疗卫生、社会保障等民生领域共同财政事权和支出责任划分改革，还必须制定一些需要共同遵守的、更加具体的规则，如共同财政事权范围、保障标准、支出责任分担方式等。《方案》通过明确与人直接相关的最基本公共服务事项的共同财政事权范围，明确相关基本公共服务事项保障标准，规范支出责任分担方式，调整完善转移支付制度等，明确了基本公共服务事项财政事权和支出责任划分的具体规则，直接划分了部分最基本公共服务事项的财政事权和支出责任，既实现了财政事权和支出责任划分改革的重点突破，又为后续推动分领域财政事权和支出责任划分改革提供了引领和支撑。

需要指出的是，中央与地方财政事权和支出责任划分改革是一项重大而复杂的系统工程，涉及面广、难度大，不可能一蹴而就，必须统筹设计，分步实施，稳妥推进。从国际上看，事权划分并没有统一

的模式，支出责任分担方式也不尽相同，多数国家的财政事权和支出责任划分也是一个渐进的过程。我国各领域改革正在加快推进过程中，政府职能转变、法治化推进还需要一个过程。财政事权和支出责任划分改革既要推动相关领域管理体制改革，又要与之相适应，协调推进，并在改革的过程中不断完善。

问：《方案》出台的意义是什么？

答：一是《方案》的出台标志着财政事权和支出责任划分取得了新的重大进展，对进一步完善分税制财政体制，加快建立现代财政制度，推进国家治理体系和治理能力现代化将产生积极的推动作用。

二是《方案》中的事项都涉及基本民生，支出稳定性强，率先明确为中央与地方共同财政事权，规范相关保障标准和分担比例，有利于增强政策的稳定性，更好地兜牢民生底线，促进基本公共服务均等化水平的提高。

三是通过设立共同财政事权分类分档转移支付，提高转移支付资金使用的针对性，再配合相关预算管理措施，对这些重点民生项目予以优先保障，有利于提高与人民群众密切相关的基本公共服务的保障能力。

四是有利于进一步明确各级政府的职责，推动解决中央与地方部分财政事权不够清晰明确、责任落实不到位，甚至相互推诿、扯皮等问题，促进财政事权划分的制度化、法治化、规范化。

问：《方案》中改革的主要内容是什么？

答：一是明确基本公共服务领域中央与地方共同财政事权范围。根据《指导意见》，结合《国务院关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知》（国发〔2017〕9号），将涉及人民群众基本生活和发展需要、现有管理体制和政策比较清晰、由中央与地方共同承担支出责任、以人员或家庭为补助对象或分配依据、需要优先和重点保障的主要基本公共服务事项，首先纳入中央与地方共同财政事权范围，包括义务教育、学生资助、基本就业服务、基本养老保险、基本医疗保障、基本卫生计生、基本生活救助、基本住房保障等八大类，共18个事项。

二是制定基本公共服务保障国家基础标准。参照现行财政保障或中央补助标准，制定9项基本公共服务保障的国家基础标准。地方在确保国家基础标准落实到位的前提下，因地制宜制定高于国家基础标准的地区标准，应事先按程序报上级备案后执行，高出部分所需资金自行承担。对不易或暂不具备条件制定国家基础标准的9项事项，地方可结合实际制定地区标准，

待具备条件后，由中央制定国家基础标准。法律法规或党中央、国务院另有规定的，从其规定。

三是规范基本公共服务领域中央与地方共同财政事权的支出责任分担方式。基本公共服务领域中央与地方共同财政事权的支出责任主要实行按比例分担，并保持基本稳定，对基本公共卫生服务等7个事项实行中央分档分担办法，并将其分担比例适当简化和归并为五档。对义务教育公用经费保障等6个按比例分担、按项目分担或按标准定额补助的事项，暂按现行政策执行。对基本公共就业服务等5个事项，中央分担比例主要依据地方财力状况、保障对象数量等因素确定。

四是调整完善转移支付制度。在一般性转移支付下设立共同财政事权分类分档转移支付，原则上将改革前一般性转移支付和专项转移支付安排的基本公共服务领域共同财政事权事项，统一纳入共同财政事权分类分档转移支付，完整反映和切实履行中央承担的基本公共服务领域共同财政事权的支出责任。

五是推动省以下支出责任划分改革。中央财政要加强对省以下共同财政事权和支出责任划分改革的指导；省级政府要考虑本地区实际，根据各项基本公共服务的重要性、受益范围和均等化程度等因素，结合省以下财政体制，合理划分省以下各

级政府的支出责任，加强省级统筹，适当增加和上移省级支出责任；县级政府要将自有财力和上级转移支付优先用于基本公共服务，承担提供基本公共服务的组织落实责任。

问：《方案》在基本公共服务标准制定方面有何考虑？

答：逐步规范基础标准是推进基本公共服务均等化的重要内容，现行的基本公共服务有些事项保障标准、名称和内涵不统一，没有上升到国家基础标准的层面，地区间实际保障水平差异较大。为更好推进基本公共服务均等化，织密扎牢民生网，对具备条件的9个事项，以现有保障水平为基础，根据提供基本公共服务成本和财力可能制定国家基础标准，以后根据经济社会发展变化逐步提高。同时，考虑到我国地区间发展水平差异较大的实际，地方在确保国家基础标准落实到位的前提下，因地制宜制定高于国家基础标准的地区标准。为避免部分地方制定的地区标准超越财力可能，《方案》明确地区标准应事先按程序报上级备案后执行，高出国家基础标准部分所需资金自行承担。对不易或暂不具备条件制定国家基础标准的事项，地方可结合实际制定地区标准，待具备条件后，再由中央制定国家基础标准。

问：共同财政事权的支出责任分担方式是如何确定的？

答：在地区之间财力均衡的状态下，基本公共服务领域共同财政事权的支出责任划分，中央应按统一比例分担。目前区域发展不平衡的总体格局仍未根本改变，地区之间财力差异仍然较大，中央总体上参照现行政策、按财力状况对不同地区划分为五个档次确定分担比例分担支出责任，而不是简单地按东中西确定分担比例。这是中央与地方共同财政事权支出责任分担的一项重大改革，有利于打破固化的利益格局，为中央财政进一步根据地区实际财力状况完善支出责任分担比例，更加公平地配置财政资源，推进基本公共服务均等化打下坚实的基础。

需要说明的是，同一档次地区不同省（区、市），财力状况也有差异，但由于《方案》中的事项涉及的政策内容较多、覆盖范围较大，每项政策的制定都有当时特定的政策背景，完全根据各省（区、市）财力状况确定不同的分担比例，涉及到大量政策需要重新制定或调整，暂不具操作性。对不同地区中央承担不同比例与实际财力状况的少量差异，中央财政将继续通过均衡性转移支付予以调节。

问：为什么要设立共同财政事权分类分档转移支付？

答：目前，我国由于地区间差异较大，为了平衡地区财力差距，中央财政安排了大量均衡性转移支付。但均衡性转移支付

是对地方的财力补助，不规定用途，也不对应具体事项的支出责任。在推进基本公共服务均等化过程中，中央针对与人直接相关的事项设立了大量转移支付项目，这些转移支付项目都对应相关基本公共服务，应该优先予以保障，但过去许多项目列在专项转移支付中，没有明确划分财政事权和支出责任，也没有统一的管理规范和保障要求。这次结合财政事权和支出责任划分改革，将与人直接相关的共同财政事权领域的转移支付，统一规范为共同财政事权分类分档转移支付，在预算安排中予以优先保障，并对地方提出相应管理要求，对加大与人直接相关的基本公共服务事项的保障力度，并率先推进均等化，进一步落实党的十九大提出的坚持以人民为中心，加快推进基本公共服务均等化的要求，都将产生积极的推动作用。

共同财政事权分类分档转移支付设立以后，为了与相关政策相衔接，继续按现行有关转移支付办法管理。将共同财政事权分类分档转移支付列入一般性转移支付，主要是《预算法》规定，中央对地方转移支付只有一般性转移支付和专项转移支付两类。调整后，一般性转移支付中，资金规模较大的主要是均衡性转移支付和共同财政事权分类分档转移支付；专项转移支付项目和规模大幅减少。

问：如何贯彻落实好《方案》？

答：一是要从贯彻落实党的十九大精神的高度认识理解改革。党的十九大作出了我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾的重大政治论断。推进基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革，率先推动与人直接相关的最基本公共服务均等化，是坚持以人民为中心的发展思想，从解决人民最关心最直接最现实的利益问题入手，着力解决发展不平衡不充分问题的重大举措。必须从贯彻落实党的十九大精神的高度，认识改革的重要性和紧迫性。

二是要自觉强化“四个意识”，统筹协调推进改革。财政事权和支出责任划分改革涉及政府与市场、政府与社会、中央与地方关系，涉及政治、经济、社会、文化和生态文明各个领域，涉及到利益关系的调整，是一项复杂的系统工程。在推进各领域事权和支出责任划分改革过程中，要自觉强化“四个意识”，把握和处理好当前利益与长远利益、局部利益和整体利益的关系，站在国家整体利益、根本利益、

长远利益的立场上思考问题、推进改革，决不能因局部利益调整和眼前利益得失影响拖累改革进程。要与转变政府职能、简政放权、创新管理、优化服务等行政管理体制改革相衔接，要与教育、医疗卫生等各项改革相结合，形成统筹推进各项改革的新局面。

三是要认真落实责任，确保改革到位。中央财政在落实中央承担支出责任、做好资金保障的同时，要切实加强对地方财政履行支出责任的指导和监督。中央有关部门要积极推动相关基本公共服务领域管理体制改革，调整完善制度政策，指导和督促地方落实相关服务标准。地方财政要确保地方支出责任落实到位。地方有关部门要认真执行相关政策，履行好提供基本公共服务的职责。各地区各部门要通过认真落实改革方案，加快推进基本公共服务均等化，进一步织密扎牢民生保障网，保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕。

来源：财政部网站

热点信息

1. **【世界最强大现役运载火箭成功送特斯拉跑车到火星】**世界最强大现役运载火箭“猎鹰重型”6日携带一辆红色特斯拉电动跑车飞向火星。当地时间15时45分(北京时间7日4时45分)，“猎鹰重型”的27个引擎同时点燃，从佛罗里达州肯尼迪航天中心39A发射台腾空而起。目前，火箭第二级正继续飞向地球与火星间的椭圆绕日轨道。(国际新闻在线)



2. **【马尔代夫最高法院撤销无罪释放政治犯的裁决】**据马尔代夫媒体报道，在马尔代夫总统亚明宣布国家进入紧急状态，并拘捕了两名大法官之后，2月6日晚，马尔代夫最高法院宣布，撤销之前要求政府无罪释放9名反对派领导人的裁决。最高法院的三名法官发表声明表示鉴于政府对此裁决表示强烈的关注，因此共同决定撤销该裁决。(国际新闻在线)

3. **【委内瑞拉总统欲在世界范围推石油币】**委内瑞拉总统尼古拉斯·马杜罗5日说，考虑在全球产油国推动建立以石油为支撑的加密数字货币联合机制。马杜罗1月30日宣布，2月20日开始预售“石油币”，价值与石油挂钩。将以委内瑞拉奥里诺科重油带阿亚库乔区块1号油田超过50亿桶石油储量作为发行“石油币”的物质基础，一枚“石油币”等价一桶原油。(中新网)

4. **【马尔代夫进入紧急状态：前总统被捕，政府军冲入最高法院】**中国驻马尔代夫使馆提醒中国公民近期谨慎前往马尔代夫!!! 马尔代夫总统亚明日前拒绝按法院命令释放反对派人士，触发政治危机。他周一(5日)颁布为期15日的全国紧急状态令后，其同父异母的兄长、前总统加尧姆没多久便被捕。当地媒体报道，加尧姆是在其首都马累的住所被捕的，加尧姆在推特上发布信息说，对他的逮捕是“非法的”。香港东网2月6日报道，有消息称，政府军更直接冲入最高法院，但里面情况暂时未明。(新华网)

5. **【联合国秘书长酝酿大裁军】**路透社7日报道，联合国秘书长安东尼·古特雷斯计划发起一轮重大裁军谈判，涉及核武、网络战和小型武器等全部范畴。一名瑞士日内瓦消息人士说，古特雷斯酝酿裁军的初衷是防止新一轮核军备竞赛，并希望结束在网络战和机器人应用谈判方面“由国家主导”的瘫痪局面，邀请私营部门加入谈判。不过，按照路透社的说法，这一计划成功概率最多只能说“不确定”。一名美国官员说，核裁军只是“意向性目标”，很难在近期实现。(人民网)

6. **【平昌冬奥会今天开幕】**第23届冬季奥运会——平昌冬奥会今天开幕，开幕式将于当地时间9日晚在平昌奥林匹克体育场举行。据组委会介绍，截至目前，来自92个国家和地区



和地区的2925名运动员确认参加本届冬奥会，同时有55684名工作人员、志愿者为本届冬奥会服务，规模均为冬奥历史之最。朝韩两国冬奥代表团将在开幕式上举“朝鲜半岛旗”共同入场，再次彰显奥林匹克呼唤和平的巨大感召力。(新华社)

7. **【朴槿惠“亲信干政”案核心判决将出，崔顺实面临多年监禁】**韩国媒体11日报道，

围绕前总统朴槿惠“亲信干政”案，法院将于 13 日作出对本案核心人物、朴槿惠好友崔顺实的判决。检方建议法院判处崔顺实 25 年监禁、处以巨额罚款并追缴犯罪所得。检方认为，崔顺实利用与朴槿惠的好友关系，成为所谓“背后势力”，破坏政府组织和民间企业秩序，干涉国家政务，是造成韩国宪政史上首例总统遭弹劾事件的罪魁祸首。（新华国际）

8. 【南非政府声明否认总统祖马有条件辞职】南非政府网站 6 日晚发表声明，对媒体就有关非国大国家执行委员会召开紧急会议“迫使”总统祖马“接受辞职”的报道进行澄清，称南非内阁及国家执行委员会并未就此召开过任何会议，所有日程安排均按照规定执行，有关报道“失实，毫无根据”。路透社等西方媒体 6 日早些时候援引南非 TimesLive 新闻网的报道称，如果特定条件得到满足，祖马就准备辞职。（中新网）

9. 【创始人说希望她更像人 机器公民索菲亚表示拒绝：我不想成为人类】汉森机器人公司创始人表示，希望把世界首位机器公民索菲亚做得更像人。而索菲亚听了以后却说：我不想成为人类，我只是被设计成人的外貌，我的梦想是成为能帮人类解决难题的超级人工智能。（财经网）



10. 【春节泰国游的伙伴注意了！在泰国沙滩吸烟 可被罚 2 万人民币或入狱 1 年】根据泰国自然资源和环保部发布的海滩禁烟令，2 月 1 日起，民众及游客不得在包括著名海滩度假胜地华欣、芭堤雅、苏梅岛、攀牙、普吉、甲米地区在内的 24 个海滩吸烟，违者将面临 10 万泰铢，约合 2 万元人民币的罚款或不超过一年的监禁，或两者并罚。（中新网）

11. 【中消协：聚美优品、网易考拉等海淘商品涉假 部分为电商自营】中消协发布 2017 年“双 11”网络购物调查体验情况通报会。其中，本次调查体验实际购买了“海淘”商品 93 个样品，涉及 37 个品牌。聚美优品、网易考拉海购、蜜芽网、拼多多等平台的相关店铺均被发现涉嫌销售假货，部分售假还出自该电商自营店铺。（财经网）

12. 【我国新一轮金融开放版图成型 金融服务业开放或超市场预期】根据最近财经高官的表态以及金融监管部门披露的今年工作重点任务，以银行业、证券基金业和保险业为代表的金融服务行业的开放将成为 2018 年金融开放重头戏。同时，境内外股票市场、债券市场双向开放以及资本项目可兑换也将在年内稳步推进，但会相对审慎。（财经网）

13. 【第三批央企混改试点名单有迹可循 中石油国网等均提混改计划】在各大央企 2018 年工作部署中，中国石油、中国兵器工业集团、中国电科、五矿集团、国家电网、中国电建、国家能源集团（神华与国电合并）、中国华电集团、国家电投、鞍钢集团等多家央企均提出了混改计划，且不少都是首次披露。（财经网）

14. 【6 秒 43！苏炳添 60 米三天内两破亚洲纪录】杜塞尔多夫室内赛，苏炳添以 6 秒 43 的成绩再度夺冠，再度刷新自己保持的室内 60 米亚洲纪录，6 秒 43 也是史上第五好的成绩。他三天前刚以 6 秒 47 创纪录夺冠。赛后苏炳添更是在个人微博感慨道：“6.43 我自己都吃惊了，自己没想到，更没有去想过，非常感谢我的小团队，一路陪伴我战斗，未来继续披荆斩棘……享受比赛，快乐跑步！”好样的！期待你在 3 月的室内世锦赛能有更好的成绩。（国际在线新闻）



15. 【台湾花莲 6.5 级地震已致 4 人遇难 200 余人受伤】据央视，6 日深夜，台湾花莲发生 6.5 级强震。截至今天上午 11 时，地震已造成 4 人死亡，200 余人受伤，仍有 140 多人失联。接受安置和救治的人员中包括大陆游客。愿平安！（人民日报）
16. 【手术成功！“中国核潜艇之父”黄旭华视力恢复到 0.8】今天，92 岁高龄的黄旭华在杭州复查，他双眼视力从 0.1 恢复到 0.6 和 0.8。去年，全国精神文明建设表彰大会上，作为全国道德模范来参会的姚玉峰大夫发现黄老要戴最厚的老花镜加放大镜才能阅读，于是主动上前询问。今年 1 月，他为黄老进行了手术。（央视新闻）
17. 【老牌便利店红旗连锁开卖鲜肉活鱼 生鲜超市赛道竞争愈发激烈】2017 年，生鲜超市已成为各线上线下零售商用武之地，如今，连便利店也加入赛道。红旗连锁与永辉超市签署战略合作协议仅仅一个多月后，双方的合作开始落地。2 月 10 日，红旗连锁两家升级门店内开售生鲜食品，除蔬果外，还有此前便利店鲜有涉及的肉类、活鱼。（每日经济新闻）
18. 【中中、华华之后 我国克隆猴“家庭”将迎来第三名成员梦梦】今天，科技部副部长黄卫介绍，我国在国际上首次利用体细胞成功创建克隆猕猴中中、华华之后，他们的“家庭”也将迎来第三个成员——梦梦。他们将在研究自闭症、阿尔兹海默等中发挥重要作用。（每日经济新闻）
- 
19. 【今年稳楼市有啥“硬招”——从部门会议看 2018 房产调控思路】房地产调控政策与楼市走向密切相关。近期，住建部、国土部、央行、银监会陆续召开年度会议，其中对今年房地产调控都做了部署。对于我国房地产市场在人群需求和地域等特点上存在的明显差异性，政策强调，要针对各类需求实行差异化调控政策。而对于房地产市场风险，政策强调，需要在防范化解金融风险上加大对房地产的监管力度。（财新网）
20. 【银监会发布一组最新数据！2017 银行业金融机构本外币资产 252 万亿元！】银监会昨天发布最新数据，2017 年底，我国银行业金融机构本外币资产 252 万亿元，同比增长 8.7%。反映银行业运行安全性的指标中，商业银行资本充足率为 13.65%，比 2016 年末上升 0.37 个百分点；商业银行不良贷款余额 1.71 万亿元，不良贷款率 1.74%，与 2016 年末持平。当前我国银行业运行稳健，风险可控。（每日经济新闻）
21. 【广电总局严肃整治网上低俗炒作、不良有害视听节目】近日，国家新闻出版广电总局联合地方新闻出版广电局等重拳出击，严肃整治网上近期出现的歪曲演绎红色经典、恶意拼接经典卡通形象散布血腥暴力、低俗炒作明星绯闻隐私和炫富享乐类视听节目。优酷、爱奇艺、腾讯、百度等持证视听网站认真贯彻落实，密集清查删除相关视听节目及链接，关停涉事帐号节目上传功能，启动内部责任追究机制。截至目前，共清理网上相关帐号 1500 多个，彻底删除相关节目链接。国家新闻出版广电总局门户网站。（澎湃新网）
22. 【“杭州保姆纵火案”一审宣判 莫焕晶被判死刑 剥夺政治权利终身】“杭州保姆纵火案”今早 9:30 在杭州市中级人民法院公开宣判，被告人莫焕晶一审被判死刑。去年 6 月 22 日凌晨 5 点左右，浙江杭州蓝色钱江小区发生纵火案，造成 4 人死亡，纵火者为该户保姆莫焕晶。2018 年 2 月 1 日，杭州中院一审开庭审理了本案。（国际在线新闻）
- 

23. 【**律师工作联席会:建全国统一的律师信用信息平台**】2月7日,律师工作联席会议第二次会议在司法部召开。司法部副部长、联席会议召集人熊选国主持会议并讲话。熊选国强调,要认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神,充分发挥律师工作联席会议的平台作用。(法律图书馆)
24. 【**妨害公务案件频发 检察官剖析:假借维权抗拒执法不可取**】近年来,随着城市经济迅速发展,城市管理力度也不断加大,频繁的行政管理活动也增加了公务人员与普通民众之间的摩擦,造成了大量妨害公务案件的出现。妨害公务罪的高发严重影响了公务活动的正常开展,也对公务人员的人身权利造成了侵害。(财新网)
25. 【**回家**】在2018年为期40天的铁路春运中,全国将有29.8亿人次的旅客,搭上来往于家和远方的列车,回到千变万化又日夜牵挂的故土。在咿当前行的列车上,在翱翔天空的飞机上,游子们在亲人的等候中渐入故乡,而对一些人来说,回家是一种信念的坚守。他们坚守在自己的岗位上,用自己的付出成就别人的归家之路。(法制网)
26. 【**最高检:征求对最高人民检察院工作报告的意见建议**】最高检党组书记、检察长曹建明11日主持召开部分全国人大代表座谈会,征求对《最高人民检察院工作报告(征求意见稿)》的意见建议。他表示,大家提出的意见建议,反映了群众对检察工作的期盼,最高检将认真研究,落实到报告中。(最高人民检察院)
27. 【**广州拟立法推动租购同权 多城已允许租房落户**】2月6日召开的广州市2018年度立法工作部署动员会透露,被列入该市今年度立法计划的《广州市房屋租赁管理规定》,拟对“购租同权”作出法律层面的明确和保障,包括将强调承租人可依法享受义务教育、就业、卫生和计生、文体、法律援助等国家规定的基本公共服务,可按规定提取和使用住房公积金支付租金等。(每日经济新闻)
28. 【**共享单车管理难题有得治了!交通运输部:网租自行车押金政策即将出台**】在国新办昨天举行的新闻发布会上,交通运输部副部长刘小明表示,共享单车的出现为解决城市老百姓出行“最后一公里”发挥了积极作用。对于目前存在的押金问题,多部委已经开展了调研,不久将发布政策。除了押金问题,对乱停乱放的问题,刘小明表示互联网企业线上能力很强,但线下能力相对较弱。目前当地政府和这些平台企业通过各种途径探索新型的管理模式。(央视财经)



法律观察

之 环境保护部水环境管理司负责人就《船舶水污染物排放控制标准》有关问题答记者问

近日，环境保护部批准并与国家质量监督检验检疫总局联合发布国家环境保护标准《船舶水污染物排放控制标准》（GB 3552-2018）（以下简称《控制标准》）。环境保护部水环境管理司负责人就制定《控制标准》的有关问题回答了记者的提问。

一、修订《船舶污染物排放标准》（GB 3552-83）的必要性是什么？

改革开放初期制定的《船舶污染物排放标准》（GB 3552-83）是我国第一个规范船舶排污行为的国家级排放标准，自发布实施以来，在防治船舶污染、改善环境质量等方面发挥了积极的作用。随着经济社会发展和环境保护要求的提高，以及相关国际公约和国内法律法规的不断完善，GB 3552-83 已经不能完全适应当前与今后防治船舶污染工作的需要，主要表现在以下几个方面：

一是污染物控制范围偏小。GB 3552-83 规定了含油污水、生活污水、船舶垃圾三类水污染物的排放控制要求，由于GB 3552-83 中缺少对含有毒液体物质污

水的排放控制要求，使之无法适应散装化学品运量的持续增长、船舶运输的危险货物品种显著增加且在不断变化的形势。

二是排放控制要求偏低。我国自上世纪 80 年代加入《国际防止船舶造成污染公约》（MARPOL），在此期间，该公约已进行多次修改，在船舶污染物排放控制方面提出了更高要求。例如现行 MARPOL 附则 IV 对船舶生活污水的排放限值已严于 GB 3552-83，对沿海排放船舶生活污水的控制要求也不同于 GB 3552-83。同时，国内船舶主管部门交通运输部和农业部制定的船舶法定检验规范性文件，也提出了比 GB 3552-83 更为严格的要求。因此，GB 3552-83 已经滞后于国内、国际船舶污染防治工作的实际，并造成了船舶在内河排放控制要求宽于沿海的“河海倒挂”问题。

三是控制体系不够精细。GB 3552-83 按内河和沿海两类水域，分别规定了船舶水污染物排放控制要求。由于船舶的用途、大小、船龄长短等因素都对污染物排放控制措施的可行性、有效性有十分重要的影响，而 GB 3552-83 的排放控制要求未能体现这些差异。

二、制定《控制标准》的基本原则是什么？

《控制标准》是我国目前唯一的水上移动污染源水污染物排放控制标准，适用于各种船舶，几乎涵盖除军事船舶之外的所有船舶，包括各种规模和船龄的客船、渔船、油船、化学品船、集装箱船、散货船和特种船舶等，船舶结构、用途各异，航行水域横跨地表水、近岸海域和远海，既有国内船舶，也有外国籍船舶。因此在标准制定工作中，既要对标国际，又要符合我国的发展阶段特征。具体来讲，主要遵循以下原则：

一是遵守 MARPOL 公约等我国加入的相关国际公约，履行我国遵守公约的义务和责任。

二是针对国内水环境保护和污染防治的需要，充分考虑水上移动污染源运营和监管方式的特点，合理设置技术内容。

三是在设置污染物项目和排放控制要求方面，坚持必要性与可行性相结合的原则，充分考虑污染防治需要、船舶制造技术和船载污水净化技术研发储备情况、执法监管成本和效果、达标成本等因素，兼顾环境效益、社会效益和经济效益。

四是分类施策，先易后难，设置合理、可行的达标技术策略，在污物处理方式方面实行“岸上接收为主，船上处理为辅”，在排放限值设置方面实行“大船严于小船，

商船严于渔船”，在保护水域要求方面实行“内河严于外海，近海严于远海”。

三、《控制标准》的适用范围是什么？

一是从管控的船舶水污染物来源和种类来看，主要包括船舶含油污水、生活污水、含有毒液体物质的污水和船舶垃圾。其中，船舶含油污水包括机器处所油污水和含货油残余物的油污水；船舶生活污水是指船舶上主要由人员生活产生的污水，包括任何形式便器的排出物和其他废物；医务室（药房、病房等）的洗手池、洗澡盆，以及这些处所排水孔的排出物；装有活的动物处所的排出物；混有上述排出物或废物的其他污水。

二是从水域范围和船舶类别来看，标准适用于中华人民共和国领域和管辖的其他海域内船舶向环境水体排放水污染物的监督管理。船舶类型涵盖了各类排水或者非排水船、艇、水上飞机、潜水器和移动式平台，不包括军事船舶和固定式平台。

三是从作用定位来看，标准适用于法律允许的污染物排放行为。在内河和其他特殊保护区域内船舶污染物排放的管理，按照《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国防治船舶污染海洋环境管理条例》等法律法规中关于禁止倾倒垃圾、禁止排放有

毒液体物质、禁止在饮用水源保护区排污、防止船载货物溢流和渗漏等具体规定执行。

四、新标准较 GB 3552-83 主要修改了哪些内容？

与 GB 3552-83 相比，新标准在名称、污染物范围、污染控制项目和限值、分类管控要求等方面进行了修改，具体包括以下几个方面：一是标准名称由《船舶污染物排放标准》改为《船舶水污染物排放控制标准》；二是增加了船舶含有毒液体物质的污水的排放控制要求；三是完善了适用水域和船舶的划分方案；四是在生活污水排放控制方面，增加了 pH 值、COD_{Cr}、总氯（总余氯）、总氮、氨氮和总磷等 6 项指标；五是收严了含油污水中石油类和生活污水中 BOD₅、悬浮物和耐热大肠菌群数的排放限值；六是调整了船舶垃圾分类方案和排放控制要求；七是明确了机器处所油污水和生活污水的规范监测方法。此外，新标准增加了在饮用水水源保护区内不得排放生活污水，并记录控制措施的规定。

五、新标准如何实施与监督？

排放标准是依法制定、强制实施的排污行为规范，明确了排污者应承担的治污责任。因此，船舶的生产者、拥有者、运营者是实施新标准的责任主体。按照相关

法律法规的规定，国务院环境保护主管部门负责对新标准的实施进行指导、协调和监督；国家海事主管部门和国家渔业主管部门分别对各类船舶排放水污染物行为实施监督管理。

六、新标准的排放控制要求在国际上处于什么水平？其可行性如何？

对于在沿海海域航行的船舶，新标准规定的油污水、生活污水和船舶垃圾等船舶污染物的排放控制要求，与 MARPOL 公约规定一致，但对于 400 总吨以下船舶的机器处所油污水，新标准规定了比 MARPOL 公约更为严格的排放控制要求，不能达到 15ppm 排放限值时，要求收集并排入接收设施。考虑到我国许多具有航运功能的河流兼具饮用水源地功能，现状与美国、加拿大等国不同，对于航行于内河的船舶，新标准要求自 2021 年 1 月 1 日起，船舶含油污水在内河水域禁止排放，这一要求高于美国、加拿大等发达国家。新标准内河水域船舶生活污水污染物控制指标数量多于欧美发达国家，并率先提出了氮磷污染物排放控制要求，而且污染物排放限值较其他国家更为严格。因此，在总体上，新标准与国际公约接轨，其严格程度在国际上属于先进水平。

同时，新标准采用了循序渐进、自主灵活的排污控制技术策略，预留了较为充足的实施准备时间，为相关方面进行技术改造、

新技术研发提供了有利条件。我部已发布《船舶水污染防治技术政策》，明确了达标技术路线和新技术研发方向。因此，新标准的排放控制要求是与我国的经济社会发展阶段和环境保护要求相适应的。

来源：环境保护部网站



实务聚焦

之 直管公房承租权司法实务解析

直管公房具有高度的时代性特征，是我国计划经济的产物。直管公房承租权是指个人通过向政府房地产管理部门提出申请，经房地产管理部门按照国家、地方的政策批准后，个人与房地产管理部门签订公房承租合同而享有对房屋占有、使用、部分收益和有限处分的权利。通常情况下，在参与房改政策前，直管公房的所有权属于单位所有，直管公房承租人仅享有租赁使用权。但又不同于一般的租赁关系，直管公房是由单位分配给其职工居住，具有一定的福利性质，直管公房承租人通过向单位缴纳极少的租金而取得房屋的居住使用和有限处分的权利。正是由于直管公房特殊的属性，导致在司法实务中法院对于处理因直管公房而产生的纠纷，尤其是对于直管公房承租权的性质、案件受理、权利确认、继承、转让的问题存在着不同观点。本文正是结合当前司法实务中处理直管公房承租权纠纷所面临的突出问题，拟对直管公房承租权的有关问题进行探讨。

一、直管公房承租权的性质是债权，或是物权，还是二者兼有？

由于直管公房承租权具有的存续性、可转让性等特征，使其具有物权的属性，若将其认定为基于租赁合同而产生的债权，不能完全解决如遗产继承、离婚后的财产分割、拆迁补偿等许多争议问题。但是，若将直管公房承租权认定为物权，虽然可以解决上述争议问题，但是《物权法》等法律并未明确将直管公房承租权认定为物权，这就导致司法实务中对于直管公房承租权法律性质的认定一直存在争议。

对于直管公房承租权法律性质的认定，法院大致有以下几种观点：（一）有的观点认为，直管公房承租权是一种债权。

如在李祥、吕若枝等与吕劲枝物权保护纠纷案（（2016）鄂0102民初3736号）中，一审法院认为：“公房承租权是一种债权，虽然学术界有认为它有准物权的性质，但根据物权法定原则，公房承租权不是物权。同理，公房承租权也不是用益物权。用益物权是指以物的使用收益为目的的物权，取得的方式主要有两种：一是行政许可；二是通过合同约定。本案中，公房承租权不存在行政许可的问题，喜江公司亦未与李祥、吕若枝签订公有住房住宅租约。通常用益物权纠纷涉及到用地纠纷的，主要有建设用地使用权纠纷、宅基地使用权纠纷、地役权纠纷等等，而本案并不涉及。”

（二）有的观点认为，直管公房承租权既

有债权属性，也有物权属性。如在李祥、吕若枝等与吕劲枝物权保护纠纷案（（2017）鄂01民终2673号）中，二审法院认为：“公房承租权从其性质上来看属于债权法上的合同之债权，亦包含了一定的物权属性在内。”、（三）也有观点认为，直管公房承租权是一种物权，属于用益物权。如在刘粉茹、朱建伟用益物权纠纷案（（2017）云01民终3267号）中，法院认为：“本案系用益物权纠纷，是指非所有人对他人所有的不动产或者动产依法所享有的占有、使用和收益的权利，用益物权是一项他物权或者限制物权。”

笔者认为，根据我国《物权法》的规定，用益物权分为土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权、地役权，并没有将直管公房承租权纳入用益物权的范围。根据物权法定的原则，在法律没有明确规定的情况下，不宜将直管公房承租权认定为用益物权。因此，笔者认为直管公房承租权应当属于债权。

二、直管公房承租权的案件法院是否应当受理？

我国对于法院如何受理直管公房纠纷的案件有着明确规定，《最高人民法院关于房地产案件受理问题的通知》第三条规定：“凡不符合民事诉讼法、行政诉讼法有关起诉条件的属于历史遗留的落实政策性质的房地产纠纷，因行政指令而调整划

拨、机构撤并分合等引起的房地产纠纷，因单位内部建房、分房等而引起的占房、腾房等房地产纠纷，均不属于人民法院主管工作的范围，当事人为此而提起的诉讼，人民法院应依法不予受理或驳回起诉，可告知其找有关部门申请解决。”

但即便有上述规定，在实务中，各地法院对于直管公房承租权案件如何受理的处理方式不尽相同，差别较大，有以下几种观点：（一）有观点认为，直接依据《最高人民法院关于房地产案件受理问题的通知》第三条规定，认为应由直管公房行政主管部门处理，不属于人民法院的受理范围。如刘淑茹与北京市东城区人民政府承租人变更纠纷案（（2017）最高法行申2974号）中，法院认为：“本案的焦点问题是，刘淑茹的起诉是否符合法定的起诉条件。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第四十九条第（四）项和《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第三条第一款第（一）项的规定，属于人民法院受案范围是公民、法人或者其他组织提起诉讼的法定条件之一。当事人起诉不符合法定起诉条件的，已经立案的，应当裁定驳回起诉。本案中，涉案公房原承租人赵俊兰与案外人顾跃红签订换房协议并办理承租人变更手续，东城区政府下属公房管理单位基于换房协议所作出的变更公房承租人的行为不属于行

政诉讼的受案范围，一审据此裁定驳回刘淑茹的起诉符合法律规定，二审裁定驳回上诉亦无不当。”在王环芝与黄铁文排除妨害纠纷案（（2015）鄂民再申字第 00024 号）、黄剩行政复议案（（2015）粤高法审监行申字第 267 号）等案中，法院持相同观点。（二）有观点认为，有些直管公房承租权纠纷不属于《最高人民法院关于房地产案件受理问题的通知》第三条规定的情形，应当予以受理。如在王钰与王涛、高凯、西安市房地产经营一公司、王利虹侵权纠纷案（（2014）陕审民申字第 00754 号）中，法院认为：“王涛具有本案的诉讼主体资格。涉案房屋虽然属于国有公房，但本案并非因单位内部对其分房发生的争议，而是以王钰、高凯等人侵权为由提起的诉讼，属于人民法院民事案件的受案范围。”在穆某甲与穆某乙合同纠纷案（（2014）一中民一终字第 615 号）、卢国栋与卢秀云房屋租赁合同纠纷案（（2014）一中民一终字第 366 号）等案中，法院持相同观点。

笔者认为，应具体案件具体分析，不能一概而论。比如有些直管公房承租权变更的案件是由于家庭成员之间对直管公房承租权人的资格发生争议或者直管公房行政主管部门因政策调整而变更而引起的，此类案件如果可以通过直管公房行政主管部门协商沟通进行解决，那么法院依据法

律规定不予受理，可以减少司法资源浪费。但是直管公房承租权转让案件的起因存在多样性，有些案件实质上确属于民事纠纷，如因承租权转让合同而产生纠纷，亦符合我国《民事诉讼法》第一百一十九条规定的起诉条件或者确属于行政纠纷，如因承租权变更登记而产生纠纷，亦符合我国《行政诉讼法》第十二条规定的起诉条件，当事人通过与直管公房行政主管部门进行协商沟通并不能从根本上解决纠纷，此种情况下，法院应当立案受理。

三、确认公民享有直管公房承租权是采用登记主义还是占用主义？

通常情况下，具有直管公房承租权的人有两种：一种是承租人，指直接与直管公房管理单位建立承租关系，并登记在册的人，通常为单位的职工；另外一种共同承租人，指与承租人具有某些特定关系，如婚姻关系等，并与承租人共同在直管公房中居住的人，通常为承租人的亲属。由于各地对于直管公房管理的政策不同，因此，在实务中，不同的法院对于确认公民是否享有直管公房的承租权有不同的观点。

对于承租人的确认，大致有以下几种观点：（一）采用登记主义，即以房屋租赁凭证（有的地方称为租约证，有的地方称为租赁证）登记的信息为准对承租人进行认定。如在夏洁房屋租赁合同纠纷案

（（2014）鄂民申字第 01277 号）中，法院认为：“2001 年 8 月 13 日，紫阳房管所出具《武汉市公有房屋住宅公约》中记载：房屋承租人一栏为魏荣发；同户籍共同居住成员一栏为空白。2010 年 9 月 17 日，夏洁的户籍由武汉市武昌区水陆小区 23 栋 1 门 5-1 号迁入该承租房屋。基于以上事实，原一、二审法院根据《城市房屋租赁管理办法》（1995 年 5 月 9 日建设部）第十七条“《房屋租赁合同》是租赁行为合法有效的凭证”的规定，以在租约没有解除的情况下，魏荣发为诉争房屋的承租人。”在黄某甲、黄某乙与程某甲、张某甲、第三人某甲区房地产公司物权确认纠纷案（（2013）鄂武昌民初字第 03077 号）、李祥、吕若枝等与吕劲枝物权保护纠纷案（（2017）鄂 01 民终 2673 号）等案中，法院持相同观点。（二）以实际租住并缴纳租金的情况来认定承租人的资格。如在程金翠与程耀武物权纠纷案（（2014）鄂武汉中民申字第 00057 号）中，法院认为：“程金翠于 1993 年承租武汉市江汉区房地产公司所有的万松园路 73 号 4 单元 604 号房屋，但该房屋一直由程耀武租住，并交纳租金。武汉市江汉区房地产公司在二审中答辩称，拆迁还建后，诉争房屋一直由程耀武居住使用并交纳租金，请求维持一审关于程耀武享有诉争房屋居住使用权的判决。综合本案的实际情况，程金翠与武汉市江汉区房地产公司签订了租约，但

一直没有行使居住使用的权利，程耀武将自己承租的房屋和诉争房屋打通改造时，程金翠也没有明确表示反对，由于程金翠怠于行使权利，所有人又认可了程耀武的实际承租行为，二审判决程耀武享有诉争房屋的居住使用权并无不当。”在许万玉、笪有智与孔林汛房屋买卖合同纠纷案（（2014）鄂江岸民初字第 01199 号）、付某甲等与付某乙等房屋租赁纠纷案（（2013）鄂民监二再终字第 00055 号）等案中，法院持相同观点。

对于共同承租人的认定，法院通常以当地直管公房政策中关于共同承租权的规定为准。如在原告黄某甲、黄某乙与被告程某甲、张某甲、第三人某甲区房地产公司物权确认纠纷案（（2013）鄂武昌民初字第 03077 号）中，法院认为：“虽然黄某甲、黄某乙及程某乙在该房屋居住时，将户口迁入该地，但由于黄某甲在武汉市还有坐落于江岸区解放公园 26#2 单元 101 号房屋（1999 年登记）一套，根据《武汉市房产管理条例》第三十九条：“租赁居住房屋，承租人与其有常住户口而他处无住房的同住三年以上的近亲属，对该房屋享有共同承租权。享有共同承租权的成年人要求单独承租居住房屋的，在房屋可以分割使用且不造成居住和使用困难的情况下，出租人应当予以支持”的规定，黄某甲、黄某乙及程某乙均不能认定对诉争房

屋享有共同承租权。”在夏洁房屋租赁合同纠纷案（（2014）鄂民申字第 01277 号）、姜敏、姜仲娴、姜细凤与华国珍、姜莉，武汉市硚房集团有限责任公司居住权纠纷案（（2017）鄂 01 民终 5826 号）等案中，法院持相同观点。

笔者认为，对于直管公房承租权资格的认定应当结合房屋租赁证等登记信息、地方的政策规定和房屋具体使用的实际情况进行综合考虑。由于直管公房是中国特殊体制遗留下的产物，再加上确有管理部门对于直管公房的管理存在不规范的情况，导致在现实生活中存在着房屋租赁证上登记的人员信息与房屋实际居住人不一致的情形。实际居住人往往与房屋租赁登记的人员存在着特定关系，符合地方关于直管公房承租人规定的条件，且在居住过程中通常是由实际居住人缴纳房屋租金，如果仅凭房屋租赁证上登记的信息去确认直管公房的承租权，对于实际居住人会显失公平。因此，应当在查明房屋租赁证上登记信息的基础上，依据当地有关直管公房的政策性规定，结合房屋实际使用的具体情况，对是否享有直管公房的承租权进行综合评定。

四、直管公房承租权能否继承？

根据我国《继承法》的规定，继承从公民死亡时开始，遗产是公民死亡时遗留的个人合法财产。然而直管公房的所有权

属于国家，承租人仅享有房屋的使用权。因此，对于直管公房是否属于遗产，能否继承，在司法实务中，存在两种观点：（一）直管公房承租权及其衍生权利可以作为被继承人的遗产由其法定继承人继承，该继承权利应当包括被继承人及其他继承人在争议房屋内居住、房改时以房改房价格购买争议房屋及对争议房屋享有的其他财产权益等衍生权利。如在薛阳、吴文秀所有权确认纠纷案（（2017）黔 01 民再 31 号）中，法院认为：“结合争议房屋系吴荣华原私房被拆除后房管部门安置给吴荣华居住的直管公房的来源，以及争议房屋基于其来源而具有的有别于其他国家直管公房的性质、特征，可以认定争议房屋公有住房使用权及其衍生权利可以作为被继承人吴荣华的遗产由其法定继承人继承，该继承权利应当包括吴文秀及其他继承人在争议房屋内居住、房改时以房改房价格购买争议房屋及对争议房屋享有的其他财产权益等衍生权利。”在劳某乙、徐某等与劳某甲继承纠纷案（（2015）浙甬民一二终字第 626 号）、刘某 1 与代某某，刘某 2 等继承纠纷案（（2016）渝民再 15 号）等案中，法院持相同观点。（二）根据《继承法》的规定，遗产应是公民死亡时遗留的个人合法财产。而直管公房承租权不等于取得房屋的所有权，不属于继承的范围。如在孙某甲、孙某乙、孙某丙、孙某丁、王某甲与王某乙继承纠纷案

（（2015）鄂武汉中民终字第 00195 号）中，法院认为：“武汉市江岸区下正街 268 号房屋在王福生、李文霞去世时仍为企业自管公房，均未取得房屋产权，根据《中华人民共和国继承法》的规定，继承从公民死亡时开始，遗产是公民死亡时遗留的个人合法财产。该房屋在王福生、李文霞死亡时为有使用权的房屋，二人去世后，房屋产权登记在案外人名下，该房屋不属于本案审理范围。孙某甲、孙某乙、孙某丙、孙某丁认为该房屋应为孙某甲与李文霞夫妻共同财产依据不足，主张该房屋中属于李文霞份额为李文霞遗产应予分割的上诉理由不能成立。”在张某甲与邬某继承纠纷案（（2014）苏中民终字第 03474 号）、格桑梅朵与李兰红、李兰玲确认合同无效纠纷案（（2014）兰民三终字第 633 号）等案中，法院持相同观点。

笔者认为，不同于普通的债权，直管公房承租权是一种具有物权属性的债权。基于其具有物权属性，直管公房承租权及其衍生出来的权利，如居住使用权、房屋购买权等，在得到直管公房管理部门认可后，是可以继承的。这既有利于保护公民合法的财产权利，也符合《物权法》的法律精神。

五、直管公房承租权能否转让？

对于通过房改政策出资购买而取得直管公房所有权的，由于出资人已经取得了

房屋所有权，因此，其通过合法方式转让房屋是有效的。本文探讨的是在未取得房屋所有权的情况下，对于房屋承租权进行转让的问题。

依据各地关于直管公房的相关规定，直管公房承租权的转让需要满足一定的条件，且应按照直管公房管理部门的规定完成过户变更手续。但在现实中，常常出现直管公房的转让既不符合特定条件也未完成过户变更手续或者转让不符合特定条件但已完成过户变更手续或者符合特定的条件但未到直管公房管理部门进行相应的过户变更手续等转让行为。在实务中，法院对于上述转让行为所涉及的转让合同的效力以及完成过户变更手续的效力问题有以下观点。

对于转让合同的效力问题，有两种观点：（一）直管公房承租人向不符合特点条件的主体进行转让，损害他人和社会利益，属于无效合同。如在潘文保诉潘培雪、秦秀娥委托合同纠纷案中，法院认为：“在本案的具体处理上，“直管公房”是政府提供优惠政策，在划拨土地上建设，为解决城市低收入家庭住房困难，向符合特定条件的对象供应的住房，若将“直管公房”向不符合条件的主体转让，损害了其他符合条件购房人的利益和社会公共利益。当事人的上述行为，势必受《中华人民共和国合同法》第五十二条规定的制约、

调整。从涉案房屋社会公益性、保障性、福利性角度出发，一、二审法院认定双方委托购房合同为无效合同。在适用法律上，并无不当。” 在于某与范某等确认合同无效纠纷案（（2017）京02民终940号）、石振伟与杨荣淼、江苏省汾湖高新技术产业开发区黎里古镇保护开发管理委员会房屋租赁合同纠纷（（2017）苏民申2479号）等案中，法院持有相同观点。（二）合同约定内容未违反法律、行政法规的强制性规定，应为有效。如在襄阳市房屋租赁修缮公司与胡素娟、许春红一般买卖合同纠纷案（（2014）民申字第227号）中，法院认为：“关于双方当事人签订的《房地产买卖协议书》的效力问题。虽然协议书约定出售的房屋系直管公房，其产权由襄阳市人民政府享有，租赁公司仅受托对该房屋进行经营管理，并未办理权属证书，但是协议书也约定了由租赁公司先将出售房屋的产权证和土地使用权证办理至自己名下，该约定内容未违反法律、行政法规的强制性规定，应为有效。” 在孙永祥与孙华等房屋租赁合同纠纷（（2017）京02民终911号）、黄显芬、黄显伦房屋买卖合同纠纷案（（2017）黔民申970号）等案中，法院持相同观点。

对于直管公房转让后办理过户手续的效力问题，法院普遍的观点为：直管公房过户手续的效力问题，属于房产管理部门

的内部管理行为，不属于人民法院民事案件的受理范畴。如在黄忠汉与程琦、朱春生、程敏、张师荣、黄程、武汉市武昌区房地产公司、武汉市武昌区房地产公司粮道街房地产管理所物权确认纠纷案（（2016）鄂民申1216号）中，法院认为：“关于黄忠汉主张武汉市武昌区房地产公司及所属房管所为程琦与朱春生办理公房使用权过户手续无效、程琦未缴房租故而其公房使用权消失等问题，均属于房产部门的内部管理行为，不属于人民法院民事案件的受理范畴。” 在郭雪与武汉市硚房集团有限责任公司、武汉市硚口区国有资产监督管理委员会国有资产行政管理公房租赁行政合同案（（2016）鄂01行终141号）、柴玲英和霍章丰、柴秀英、柴子玉、柴梅英、柴玉英物权纠纷案（（2017）甘01民终1552号）等案中，法院持相同观点。

笔者认为，在未取得房屋所有权的情况下，直管公房承租人与他人签订的转让合同应为有效合同。根据《合同法》第五十二条的规定，合同在违反法律、行政法规的效力性强制规定后才属无效，而目前我国对于直管公房的规定大多为管理性规定，直管公房承租人与他人基于双方真实

意思签订的转让合同，虽然不符合管理性规定的转让条件，但并不违反效力性强制规定，不应认定为无效合同。关于直管公房过户手续的效力问题，由于办理过户手续的主体是直管公房管理部门，与直管公房承租人或者权利主张人不具有平等的主体地位，因此，不能通过民事诉讼解决纠纷，可以选择行政复议、行政诉讼等方式维护权利。

六、结语

直管公房的承租权问题既具有特定的时代性也带有鲜明的地域性，目前许多地区关于直管公房的管理政策存在立法滞后和内容不完善的问题，再加上在法律、行政法规层面上并未对直管公房问题进行明

确规定，这就导致司法机关对于直管公房承租权的纠纷出现裁判依据及尺度不统一的情形。笔者建议，应当从具体案件的实际情况出发，加强司法机关与直管公房房地产管理部门的沟通协调，相关部门重新研究制定更加完善合理、与时俱进的政策规定，使得相关部门在处理直管公房的问题上做到有法可依，执法有据，从而进一步保证公民的合法权益不受侵害，维护社会的公正与稳定。

来源：天达共和法律观察

作者：王建瑞 朱梦阳

后 记



**But a man is not made for defeat. A man can be destroyed but not
defeated.**

——The Old Man and the Sea

【本刊内容参考及转载来源】

1. 中国新华社: www.xinhuanet.com;
2. 人 民 网: www.people.com.cn;
3. 中国新闻网: www.chinanews.com;
4. 财 经 网: www.caijing.com.cn;
5. 第一财经网: www.yicai.com;
6. 证券时报网: www.stcn.com;
7. 法 制 网: www.fawan.com;
8. 法律图书馆: www.law-lib.com;
9. 各级政府及各部委行署官方网站