本版编辑：兰文飞
E-mail：t6@studytimes.cn
Tel：010—62806237

以执法规范化增强人民群众法治获得感

□ 张绍鸿

近日，中办、国办印发了《关于深化公安执法规范化建设的意见》（下称《意见》）。深化公安执法规范化建设在整个公安工作中具有全局性、基础性地位，《意见》对其作出全面系统的部署，不单单是回应现实中不断呈现的公安执法负面舆情，也不仅仅是为了应对公安执法面临的挑战；从更高的层面和全局的高度看，这是为了适应全面依法治国对公安执法的新要求，响应全面建设法治公安的新任务，确保公安机关依法有效履行职责使命，努力让人民群众在每一项执法活动、每一起案件办理中都能感受到社会公平正义。

以法律规则守望公平正义

公安机关作为“大警察部门”，横跨执法和司法两个领域，拥有多样化的执法及司法功能，其职权范围包括公共治安、刑事侦查、安全警戒和户政、交通、监所、出入境、边防、消防管理等。作为重要的刑事司法力量和行政力量，公安机关的执法行为全面、深刻影响着百姓生活。《意见》着眼用明确的规则打造公安执法权力运行机制，用统一的体系约束多样化职能的执法队伍，提出构建完备的执法制度体系、规范的执法办案体系、系统的执法管理体系、实战的执法培训体系、有力的执法保障体系，实现执法队伍专业化、执法行为标准化、执法管理系统化、执法流程信息化，以执法规范化确保公安机关忠实履行法定职责，保障执法质量和执法公信力不断提高，不断提升运用法治思维、法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力和水平。

执法规范化首先需要完备的法律规则。《意见》明确，推动维护国家安全、公共安全相关立法，推动完善公安组织管理和相关刑事及公安行政管理立法。

以制度防范迟来的正义

在侦查、起诉、审判的刑事诉讼链条中，公安刑事侦查是守护公正司法的第一道防线，公安刑事执法规范与否，不仅影响后续诉讼流程的通畅，更为当事人的人身及财产权利保障带来实质性的影响。一旦第一道防线出现问题，就可能给当事人的合法权益带来严重侵害，即便在法院审判的最后一道防线给予纠正判定，但是不必要的侵害已经发生了。为此，《意见》作出以下几个方面的推进。

一是落实以审判为中心的诉讼制度改革的核心要求，坚持全面客观及时收集证据，进一步明确非法证据排除、瑕疵证据补强的范围、程序及标准，确保案件事实证据经得起法律的检验。

二是健全与检法机关追诉定罪标准相协调的刑事案件立案标准，加强刑事诉讼的衔接，进一步规范侦查措施的使用，推行重大疑难案件听取检察机关意见和建议制度，主动接受法律监督。

三是健全人权保障制度，充分发挥律师在刑事诉讼中的作用，依法保障律师执业权利，进一步规范律师会见程序，完善预约会见制度，切实落实告知辩护律师案件情况、听取辩护意见、接受律师申诉控告等法律要求。

四是严格责任追究，构建有权必有责、用权受监督、失职要问责、违法要追究的执法责任体系，健全执法过错纠正和责任追究程序，实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制。

五是完善当事人权利救济制度，健全举报投诉事项的手里处置、核查督办、结果反馈工作机制，完善公安机关负责人出庭应诉制度。为落实《意见》适应诉讼改革的执法改革推进举措，公安机关一定要实现侦查工作中心从“抓人”向“取证”转变、取证工作中心从“言词”向“实证”转变、诉讼工作中心从“破案”向“庭审”转变、执法考核标准从“破案数、抓人数”向“有罪判决数”转变。

以信息公开扬起看得见的正义

阳光是最好的防腐剂，阳光执法才是经得住群众质疑、经得起法律检验的执法，看得见的正义才是真正的正义。《意见》明确在深化执法信息化建设方面，完善省区市公安机关统一应用的执法办案信息系统，除案件涉及国家秘密的以外，全面实现网上办案；建立健全执法全流程记录机制，全面推行现场执法活动视音频记录制度；打造“阳光警务”，优化执法信息查询服务，建立生效行政处罚、行政复议决定文书网上公开制度等。这是用信息化促使执法更规范。公安执法的透明度提升，不仅是对警察权力的约束，也是对警察自身的保护，习惯在镜头下执法，方能避免陷入“不当作为”和“不敢作为”的执法困境；不仅让公安民警敢于亮出执法的底气，也是让人民群众积极参与监督进而对公安执法建立更大信心；不仅是防治公安执法违规的过滤镜，也是拒绝违规过问和干预案件办理的挡箭牌。

以程序正义构筑实质正义

程序正义是保证公安机关在执法活动中做到公开、公正、公平的基本前提，无程序即无执法，违反程序即违法。然而，由于受到重实体轻程序的传统观念影响，导致有些公安民警出现诸如滥用强制措施、超期羁押、一人办案该及时履行的手续不履行、该及时报批的案件不报批、不遵循法定时限等等，而其中危害尤甚的是刑讯逼供。《意见》本身就是规范化程序，并以此在程序正义上构筑实质正义，一方面以执法办案机制为载体，规范办案人员依法取证活动，提升科学取证能力，从源头上预防和杜绝各种刑讯逼供和非法取证；另一方面以执法程序为核心，形成事前、事中、事后完整的执法监督链，从源头防控，再到过程监督，再到责任追究，构成了完整的监督体系，以保证公安执法程序的切实遵循。

司法改革

税收公平原则在中国的实践

□ 王文婷　戴　菁

税收公平原则是近代政治平等和宪法原则在税法规范中的体现，是现代各国制定税法规范追求的实质目标。其内涵为：所有纳税人的税法地位都是平等的，因此税收负担在国民之间的分配也应该公平合理。近代学者马斯格雷夫指出税收公平分为两种情况，即凡具有相等经济能力的人，应负担相等的税收；不同经济能力的人，则负担不同的税收，前者为横向的税收公平，后者为纵向的税收公平。横向的公平由宪法平等原则及社会学原则所派生，用以确立与其他纳税人之间的关系。纵向的公平由宪法财产权、生存权等条款及精神所派生，其主要目的在于保障未具负担能力者或仅具有限的负担能力者，免于遭受课税的侵害。公平是法律所追求的基本价值，不同部门法都将其视为终极实质目标。但通往目标的手段有所不同，量能课税原则是税法通往实质公平的具体要求。

税收公平原则在中国税法的生根——量能课税原则

税法学界对税收公平原则的理解分为受益说和负担能力说。受益说不适用于大多数的公共产品，不宜作为税收公平原则的普遍体现，相比而言，负担能力说适用更为广泛。负担能力说被税法学界和税收立法者引入税法的观念中，并逐步发展成税法上体现税收公平原则的量能课税原则。所谓量能课税原则，即是指以每个人支付税收能力的大小来决定其应负担税负的多寡。

我国宪法虽然未直接规定税收公平原则，但宪法第三十三条第二款规定了“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”，该平等条款含义包涵了税收公平原则。这决定了我国税法规范立法中应符合税收公平原则的要求。具体表现为以下几点：第一，兼顾横向公平与纵向公平。第二，在严格遵循税法规范生成形式税收法定的基础上，引入实质课税原则修正税法规范的内容。第三，兼顾税法规范生成的程序和实质公平。

在税法规范形成过程中，量能课税原则要求累进税率应符合实质公平、应以直接税为主体税制、对固定资产征税应当区别不同性质的财产课予不同的税率、税收特别措施的采取应符合比例原则；在税法适用过程中，则要求平等的适用税法、推定计算课税及实质课税原则的运用应当公平。量能课税原则的适用集中体现在所得税法中。

量能课税原则最重要的适用——个人所得税法的检视

依据量能课税原则内涵的横向公平和纵向公平要求，对现行我国个人所得税法进行分析：横向公平要求相等经济能力的人，应负担相等的税收。中国现行的个人所得税将所得分为11类，按照其性质的不同，大致可以分为劳动所得和资本所得两大类型。劳动所得被细分为独立劳动所得和非独立劳动所得。

资本所得内部的税收公平性，可以从不同性质的资本所得占个人所得税比重的统计数据中看出：特许权使用费所得在个人所得税中所占的比重最低，利息股息红利所得的比重最高，财产转让所得在个人所得税中所占的比重呈现明显的稳步上升态势。资本所得内部税负的差别主要是由三方面的税法规定所引起。首先是个人所得税制度在费用扣除和计征方法方面区别对待不同性质的资本所得，这违背了横向公平的税收原则。其次是股息红利所得的重复征税，这不符合税收公平的原则。最后是不同身份的纳税人来自不同类型公司的股息红利所得存在明显的税制差异，这也违背了税收的横向公平。以上是劳动所得和资本所得税收的内部比较，如果对比劳动所得和资本所得的税收可以发现：所得税制度对劳动所得的税负要远高于资本所得的税率，这表明相关法律法规在形成过程中没有充分考量横向公平原则。

按照税收纵向公平的要求：不同经济能力的人，则负担不同的税收。中国所得税的相关设计体现在起征点的设计（费用扣除标准）上。费用扣除制度的合理化，不仅可以体现量能负担原则，而且能够反映税收的人文关怀精神。现行个人所得税是采用分次分项的定额扣除和定率扣除相结合的费用扣除制度。一方面，虽然工薪所得的费用扣除标准有所增加，但是每次需要经过立法机关的表决程序，并没有建立起与物价指数相挂钩的扣除机制，这在一定程度上又削弱了个人所得税的纵向公平性。另一方面，这种过于简化的费用扣除制度存在明显的不合理性：“一刀切”的费用扣除制度不能充分体现量能负担原则。

值得注意的是，我国税法规范对高收入阶层的调整削弱了个人所得税的公平性，不符合纵向公平的要求。这是由于相对于其他收入阶层而言，高收入阶层的所得来源多样，其中收入越高的纳税人，其投资所得在其收入中所占的比重越高。这种多样性，使其无论是应税收入的确认方面还是各项费用扣除方面都能够享受到更多的税收优惠，从而降低了高收入阶层个人所得税的应纳税义务。

个人所得税所追求的公平内涵有丰富的人权理论，主要表现在生存权对税法的要求：生存权是人应当享有的维持正常生活所必需的基本条件的权利，是人最低限度同时也是最为重要的权利。法律对于生存权总是予以充分的尊重和保障。放眼世界，贫困问题、粮食问题、人口问题等等，这些是全球需要共同面对的困难和挑战。在我国，当前有7000多万贫困人口，所以今天我们强调生存权依然具有重要的现实意义，没有生存权，其他一切人权都无从谈起。而生存权在税法中的意义就在于确保纳税人在履行税收债务的同时免受基本生活维持的困扰和威胁。因此税法中的人权保障，首要且最基本的就是要保障人的生存权，纳税人应该享有最低生活费免于课税的权利、基本生活必需品免于征收和强制的权利。

如何在量能课税原则的引导下，完善中国个人所得税制度是事关我国当前收入分配公平与否的重要步骤。但是，对社会的收入分配是在不同阶段中完成的，税法的功能也是有限的。

探寻税法调节分配的适度——个人所得税法完善的思路

我国存在的分配问题，需要通过调整和优化分配结构来解决。近年来，中国政府高度重视社会公平问题，提出了构建社会主义和谐社会的目标，强调“要更加注重社会公平，加大调节收入分配的力度”。因此，必须采取各种切实有效的措施，特别是要充分发挥个人所得税调节收入公平分配的独特功能，逐步缩小贫富差距，实现社会公平目标。

对于分配结构的调整，传统法和现代法的功用各不相同，而税法的功用更为突出；税法作为“分配法”所蕴含的分配理论，是分配结构调整的理论基础；税法具体制度的调整和完善，有助于解决分配结构失衡、分配差距过大和分配不公等突出问题。税法学的分配理论中涉及的诸多分配范畴，如分配主体、分配行为、分配权力、分配权利、分配能力、分配公平等，与哲学、政治学、经济学、社会学等多个学科均有密切关联。如果能够有效构建分配范畴体系，则整体的社会分配结构研究将会得到推进。

但是，税法主要作用于社会的第二次分配，它的作用是显著且有限的。举例而言：慈善捐赠主要实现社会的第三次分配。为促使公益性捐赠制度化和规模化，税法对其调整的基本思路是促进个人或企业更积极地从事公益性捐赠，为公益性捐赠提供税收优惠。但是，为了均衡保护纳税人、捐赠者和公共消费者的合法权益，税法调整税收利益必须有所限制，“法定限额内的捐赠准予扣除”的规定划定了政府实现第二次公平分配的边界。

为遵守税收公平原则，在借鉴国际经验和立足国情的基础上，中国个人所得税法规范的完善应当顺应宽税基、低税率和严征管的世界税制改革趋势。横向上，中国个人所得税制度应对劳动所得和资本所得一视同仁，以体现横向公平。纵向上，我国应借鉴发达国家的成功经验，科学合理地设计费用扣除项目与扣除标准。同时，当前中国已具备了实行综合与分类相结合的个人所得税规范征管条件，将分类征收制度逐步改为综合课税制度，以兼顾横向公平和纵向公平。更为重要的是，为充分落实符合税收公平原则的个人所得税税法规范，需有配套的税收征管制度保驾护航，才能使相关法律规范获得生命力。

参考与借鉴

（上接1版）

首先，要推动事前监管更加宽松简明。长期以来，我国市场监管存在“重审批轻监管”的问题。手续繁、效率低的审批过程，既限制了市场活力，又增加了行政成本，容易形成寻租空间，越来越难以适应经济发展的要求。本届政府大力开展行政审批制度改革，放宽市场准入，已经取消和下放审批事项618项，精简了85%的工商登记前置审批，只在涉及国家安全、公共利益、生命财产安全、有限资源开发等领域保留部分审批事项，真正还权于企业，还权于市场。同时，宽松简明的事前监管离不开明确的市场规则，政府应当把精力从原来的审批监管，更多地转到制定规则和标准上来，明确“负面清单”，引导市场有序准入，立好市场活动的“指示牌”，使企业行为有遵循、后果可预期，为企业提供公开透明、统一规范的制度保障。

其次，要提升事中监管的有效性。在大量下放和取消行政审批之后，为有效防止监管真空，应当及时跟进事中环节的监管，保障市场有序运行。相对于事后惩戒，事中监管更加注重风险防范和动态管控，“治病于初发”，及时发现违法行为，尽早控制危害结果。相对于原来审批式的静态管理，事中环节应当强调对交易行为的动态管控。遵循适度和间接监管的原则，注重监管方式方法的创新，更多地采用双随机抽查、信息公示、数据监测等手段，通过信息公开实现协同监管，主要根据社会举报启动监管，减少对企业的直接影响和干扰，更好地适应有限政府和高效监管的要求。

事中监管还需要兼顾成本和效益，把是否有益于激发创新活力、维护公平竞争、保障安全消费、扩大就业创业等，作为进行市场监管的衡量标准。如果一项监管措施，不能产生积极的经济社会效益，就没必要继续实施。监管中，需要清晰界定政府和市场各自的职能，将市场能够解决的问题放手交给市场，适度放松对价格、经营资格等经济领域的监管，加强对涉及公共安全、消费维权等社会领域的监管，力争以较低的监管成本，实现最优的管理效果。

最后，要发挥事后监管的震慑约束作用。事后监管，是政府对各类市场违法行为，依法进行查处和惩戒的活动。对于不同性质和危害程度的违法行为，监管部门要综合运用罚款、吊销执照、没收违法所得等多种惩治手段。对危害人民生命健康、公平竞争秩序、食品药品安全等的严重违法行为，要严字当头、重点打击，让违法者付出难以承受的代价，形成高压威慑，有效维护法律权威和市场秩序。“知危方能慎行”，震慑是否有效，取决于是否触及了违法者核心利益。事后监管要发挥信用约束的作用，对严重违法企业及法定代表人实施统一的“黑名单”管理，公示其行政处罚信息，在市场准入和交易活动等方面进行限制，真正实现“一处违法，处处受限”，加大对失信企业惩戒力度。

法治是加强事中事后监管的重要支撑，只有不断完善市场监管法律体系，才能使监管活动于法有据。要遵循法无授权不可为的原则，厘清政府和市场的关系，明确权责法定。坚持依法履职，强化对执法权力的制约和监督。积极推进综合执法体制改革，加强基层执法队伍融合，凝聚监管合力，提高监管效能，推动形成统一规范的市场监管体制。

全面履行好市场监管职责

面对经济发展的新形势、新挑战，我们既要当好改革的实干家，还要当好组织者，坚定信心，不畏艰难，推进商事制度改革不断深化，全面履行好市场监管职责，不断优化发展环境，推动供给侧结构性改革取得新成效。

持续推进商事制度改革。当前，继续深化改革的起点更高，难度更大，对协同性要求也更强。研究数据表明，一个地区的企业数量和人均企业密度，与GDP规模和人均水平具有正相关联系。目前我国每千人拥有企业17户，与发达国家近50户相比还有不小差距，改革还有继续深化的空间。下一步，我们要继续优化服务，最大化实现工商登记注册全程便利化。放宽市场准入，减少登记审批事项，协同解决“准入不准营”问题。加快推行工商登记全程电子化，推进名称和住所登记改革。同时，我们将抓紧完善市场主体简易注销制度，认真总结试点经验，破解市场“退出难”的问题。随着改革的深入，我们不仅要执行好各项改革部署，也要组织和推动好改革，进一步强化担当意识，统筹谋划，协同推进，使商事制度改革为激发市场活力提供不竭动能，为稳定经济增长发挥重要作用。

构建新型监管体系。信用是市场交易的基础，企业要实现盈利、创造价值，就必须恪守诚信。市场信用水平越高，交易安全就越有保障，经济运行成本也就越低。创新事中事后监管，就是要构建以信用监管为核心的新型监管体系，以信用规范行为，让信用创造财富。我们将加快建设国家企业信用信息公示系统“全国一张网”，力争在年底基本建成并运行，为新型监管体系奠定重要基础。一是实现企业信息归集于一网，以企业为源头，整合碎片化信息资源，为每家企业建立“信用档案”。二是实现企业信息公示共享于一网，及时、准确地向社会公示企业信息，提升信息对称性和透明度。三是实现企业失信惩戒于一网，加强跨部门联动响应和失信惩戒，促进形成有效社会监督。使企业信息公示系统成为社会约束失信的“天网”，政府惩治不法的“法网”，企业诚信建设的“金网”。

创新市场监管方式。为适应市场监管的新要求，近期工商总局已出台《关于新形势下推进监管方式改革创新的意见》，着力提升事中事后监管水平。首先，全面实施“双随机、一公开”抽查。“双随机、一公开”抽查是事中事后监管的一项重大变革，兼顾了公平、效率和执法成本，符合我国市场发展实际。随机不是随意，要明确抽查事项清单，建立抽查对象和执法检查人员名录库，及时公布查处结果，实现监管公正透明。推进随机抽查在市场监管领域的综合应用，使抽查监管成为悬在市场主体头上的利剑。今年，抽查事项将达到市场监管执法的70%以上，明年争取实现全覆盖，健全联动抽查机制，实现“一次抽查、全面体检”，切实减轻企业负担。其次，推行风险分类监管。风险防控是事中事后监管的重要内容，包含风险发现、分类和处置三个环节。通过随机抽查、数据监测、社会举报等多渠道，及时发现市场监管风险。通过动态评估，对市场主体进行风险分类，采取差异化分类管理措施，开展针对性监管。再次，以大数据支撑监管。大数据对市场监管提出了新的挑战，也为监管现代化提供了强大支撑。当前，工商总局汇总了数十亿条市场主体和监管执法信息，形成了数据权威和优势。我们将全力推进大数据的综合运用，完善数据开放制度，开展数据综合比对和关联分析，预测市场监管风险，实现精细化监管。

统筹形成社会共治。良好的市场环境，规范的市场秩序，需要社会各方共同维护。政府要转变监管理念，避免大包大揽的“保姆式”监管，推动形成企业自治、行业自律、社会监督、政府监管的社会共治格局。企业应当主动肩负起维护市场秩序的首要责任，严格守信经营、行为自律，积极加入到社会共治的行列中来。行业协会商会应当增强自治管理能力，发挥好在行业管理、信用约束方面的作用。营造安全放心的消费环境，能够有效释放消费潜力，拉动经济增长，是建设和谐社会的重要内容。我们要树立大消费维权理念，以新《消费者权益保护法》为核心，不断完善消费维权法律法规，进一步提升“12315”品牌效应，推动消费维权部际联席会议协调机制有效落实，健全消费维权新体系，加强消费者协会组织的建设，构建社会共治新格局，促进新消费更好地发挥引领作用。

深化改革、创新监管、营造良好的市场环境，不仅需要自我革命的勇气、勇挑重担的精神，还需要革故鼎新的理论指引。我们要进一步树立战略思维，强化综合研判，牵头编制“十三五”市场监管现代化规划，绘制好市场监管的新蓝图，一步一个脚印，实现改革发展的目标。我们还要集众智、聚合力，汇聚更多专家学者的智慧成果，广泛凝聚社会共识，不断推进市场监管理论实践创新，努力形成以改革创新监管、以监管优化环境、以环境保障发展的新局面。