



加强社会保障工作 立法执法司法守法各环节一个不能少

□ 徐 爽

习近平总书记在主持2月26日中央政治局第二十八次集体学习时指出，要从立法、执法、司法、守法各环节加强社会保障工作，在法治轨道上推动社会保障事业健康发展。我国社会保障由社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业等部分有机组成，其法治保障主要涉及制度建设、运行管理、纠纷解决等内容。

健全社会保障法律法规体系

新中国成立以来，我国社会保障的法治建设是从社会保险法律制度开始的。1951年，中央人民政府政务院公布实施《中华人民共和国劳动保险条例》，这是我国第一部综合性社会保险行政法规。与此同时，国家也建立了针对机关和事业单位职工的社会保险制度。党的十一届三中全会以来，随着改革开放的不断深入，我国社会保障事业也在探索中不断成熟，社会保障的内容逐渐拓展。党的十八大以来，以建立更加公平可持续的社会保障制度为目标，社会保障法律制度不断完善，逐步形成了以社会保险法为主体、涉及多个需要特别保护群体的社会保障法律法规体系。社会保险法建立起基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等社会保险制度，保障公民在年老、疾病、工伤、失业、生育等情况下依法从国家和社会获得帮助的权利。在社会保险法框架下，社会保险门类齐全，“横向到边、纵向到底”，覆盖受益面广。除这一支架性法律外，还有残疾人保障法、老年人权益保障法、未成年人保护法等保障特定群体权益的法律。目前，各类特定群体保障法之下，又发展

出更加细化的法案。以残疾人保障法为例，我国已陆续颁布实施该法的4个行政法规，各省、自治区、直辖市也制定了相应的地方性法规。

当前，我国社会保障制度改革已进入系统集成、协同高效的阶段，立法也要同步跟进，尤其要准确把握社会保障各个方面之间、社会保障领域和其他相关领域之间改革的联系，考虑社会保险法与劳动法、预算法等关联法律的协同，考虑社会保险费的缴纳方式、社会保险账户统筹及收支平衡，适时出台均衡、规范、可操作的社会保险基金财务法律法规，充实社会保障法律法规体系，确保我国社会保障事业始终在高标准、高水准的规范平台上运作。

强化社会保障法律法规的运行实效

人民群众的总生活总是处在不断的变化中，这就需要敏锐地捕捉到城乡流动性增强、人口老龄化、劳动力结构变化等趋势，精准回应老百姓在社会保障方面的多样化需求，强化相关法律法规的运行实效。在社会救助方面，当前的社会救助法律制度的实施还存在地区差异较大、瞄准机制不够精确、“应保尽保”的目标很难全面落实、申请人或救助对象的权利得不到充分保障等问题；社会保险方面，在依法提升社会保障管理体系和服务网络效能的过程中，还要解决医疗保险、养老保险在部门与地区之间还存在着对接难题，完善社会保险关系登记和转移接续的措施，做好基本医疗保险、失业保险、工伤保险省级统筹，既尽力而为又量力而行，做好社会保险的量能供应。此外，我国社会保障体系的资金构成包括政府财政出资的

社会救助部分，以缴费为基础的强制性社会保险部分，以及享受政策优惠的自愿补充保险等部分。如何整合不同来源的资金，实现社会保障资金管理的最佳效用？这也是社会保障执法面临的一大挑战。必须加大社会保障基金监管力度，在增强制度执行力的同时，增强制度的刚性约束，对欺诈骗保、套保或挪用贪占各类社会保障资金的违法行为实行零容忍，守护好人民群众的每一分“养老钱”“保命钱”和每一笔“救助款”“慈善款”。

进一步疏通社会保障的司法救济渠道

社会保障权益的真正实现，不仅需要法律的确认，更需要司法制度的救济和保障。我国对于社会保障权的司法救济理念随着该领域实体法制度的完善而逐步得到更新和深化，并发展出多种程序：一是民事程序，针对劳动争议，包括工伤医疗费、经济补偿、养老金或者赔偿金等在内，可采用调解、仲裁及审判程序解决。企业劳动争议调解委员会、基层人民调解组织和乡镇、街道设立的有劳动争议调解职能的组织可以调解相关争议。劳动争议仲裁委员会也有权处理相关争议。对仲裁裁决不服的，可以向法院提起诉讼。二是行政程序，即用人单位或个人认为社会保险费征收机构的行为侵犯自己合法权益的，可以展开行政复议或提起行政诉讼。但是，民事程序和行政程序的处理在时效、主体要求、机制效率及成本等方面存在很大区别，对于普通老百姓来说，如何运用法律武器维护自身权益，并不是一件容易的事情。近年来，随着检察公益诉讼制度的实施，社会保障领域的多个问题也被纳入公益诉讼监督领域，开始成为检察公益诉讼案件范围中的一种类型，多元化的司法救济渠道大大减轻了当事人的负担。当前，要完善社会保障权的司法救济，一方面，需要进一步完善相应的程序规则，规定具体的救济原则、起诉资格、受案范围和审理程序等；另一方面，要探索更专业化的争议裁判模式，并进一步完善法律援助制度，使之在社会保障权司法救济过程中发挥应有作用。



税务执法作为税收法治的重要体现，是依法治税的基础。中央全面深化改革委员会第十七次会议审议通过了《关于进一步优化税务执法方式的意见》，强调要推动税务执法、服务、监管的理念方式手段变革，深入推进精确执法、精细服务、精准监管、精诚共治，大幅提高税法遵从度和社会满意度，明显降低征纳成本，发挥税收在国家治理中的基础性、支柱性、保障性作用。进一步优化税务执法方式，重点从三个方面着手。

税务执法要明“尺度”。纵向来看，受税收征管体制的影响，我国税务执法权梯次分布于省、市、县、区四级税务机关，相互之间既有很多重叠，也存在薄弱环节；横向来看，各地税务机关以及跨区域税务执法机构在各自辖区范围内，都具有税法赋予的税务执法权和相应的自由裁量权，执法尺度难免存在一定的伸缩甚至变形。如果不同层级、不同部门、不同区域之间的税务执法尺度不够明确、执法标准不够统一、执法程序不够严密、执法方式不够规范，会极大地影响税法权威性和执法公正性。为此，一方面要一把尺子纵向量到底，自上而下全方位整合税务执法相关制度规范，统一执法尺度，明确执法精度，做到执法一把尺子，处理一套流程、惩罚一个标准，防止和纠正粗放式、选择性、一刀切的随意执法。另一方面要一把尺子横向量到边，对涉及跨区域税务执法的事项，坚持系统思维，加强顶层设计，增进区域协同，减少乃至避免不同地区间税务执法要求和标准上的差异性，以精确执法提高税法遵从度。

税务执法要增“力度”。近年来，随着企业经营模式的创新和信息技术的发展，各类涉税违法行为频发高发，作案手段更加隐蔽和复杂多变。对

此，首先是快速精准发力。税务部门可以借助税收大数据资源和征管信息化手段的独特优势，充分发挥纳税缴费登记数据、增值税发票数据、各税种纳税申报数据覆盖面广、及时性强、颗粒度细的独特优势，及时全面动态监测各类税收风险，形成快速反应机制，大力推进科技稽查、精准稽查，快、准、狠地打击各类涉税违法行为。其次是形成震慑威力。对于严重破坏市场秩序的虚开“假发票”、严重损害国家利益的骗税“假出口”、严重激发民众愤慨的明星“假申报”等涉税违法顽疾乱象，要猛药去疴、重典治乱，通过完善税收立法，依法依规、从严从重惩处，形成有效震慑。再次是凝聚共治合力。税收工作涉及面广、综合性强，单靠税务部门一己之力难以实现优化税务执法方式的目标。通过进一步深化机构改革和政府职能转变，积极推动包括税务部门在内的更多部门间的资源整合与信息共享，实现联合执法、协同执法，从而凝聚起治理的强大合力。

税务执法要显“温度”。税务部门直接面对几千万企业纳税人、数亿自然人纳税人和10亿多缴费人，在税务执法过程中要践行以人民为中心，做到宽严相济有弹性、法理相融有温度。一是科学执法。通过加强对税务执法的事前监督、过程监控、事后监管，做到科学选案、严格立案、及时结案，力争做到“无风险不打扰、低风险预提醒、中高风险严监控”，对市场主体干扰最小化、税务效果最优化。二是柔性执法。创新税务执法方式，加强纳税人权益维护，有效运用说服教育、提示提醒等非强制性税务执法方式，探索推行全国统一的“首违不罚”涉税清单制度，让税务执法既有力又有温度，既讲法理又通情理。三是便利执法。积极推进简易

明尺度 增力度 显温度 税务执法要优化

□ 尹磊

处罚事项网上办理，对事实清楚、没有争议的税务处罚事项，通过“网上办”的方式为纳税人缴费人提供便利，充分保障纳税人缴费人权利，最大限度降低办税缴费成本。四是透明执法。自觉接受群众监督和舆论监督，及时反馈和公布典型涉税案件查处情况，加强对税费优惠政策措施落实情况和违规征收“过头税费”问题的分析监控和监督检查，提高税务执法透明度，以执法优服务，以服务促执法，有效降低税收治理的制度和交易成本。



司法是法治运行的基本方式，被视为“社会公平正义的最后一道防线”，它只在违法行为已经发生、损害后果已经导致的情况下发挥作用。但法治的功能不仅体现于事后救济，还体现为事前预防。这就是习近平总书记强调的“法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病”所体现的要求之一。

抓前端，就要加强矛盾纠纷源头预防、前端化解、关口把控，把非诉讼纠纷解决机制挺在前面。当前，社会利益诉求的多元导致了冲突与矛盾经常化、多样化，但权利并非只能通过诉讼来表达和实现，法治秩序也并非只能依靠司法规制和法律强制来支撑。诉讼固然是维护社会公平正义的重要机制和终极手段，但这并不代表“打官司”越多越好。一方面，有限的司法资源难以满足各类纠纷解决的需要，司法机关“案多人少”的矛盾依然突出；另一方面，实践证明，司法诉讼不是解决矛盾纠纷的唯一手段，有时也不是最好的手段，面对利益冲突的复杂性、价值观念的多样性以及诉讼程序的内在局限性，司法裁判有时很难达到“案结”与“事了”的完美统一，在达到妥当解决纠纷、修复社会关系的目标方面，我们必须承认，司法有它一定的局限性。

因此，在纠纷解决上，我们不能一味依赖诉讼。社会矛盾纠纷的

性质、形式、对抗程度不同，解决纠纷的手段、方式也必然应当是多元的。目前，我国有明确法律依据的非诉讼纠纷解决方式主要有7种：人民调解、行政调解、行政复议、行政裁决、公证、仲裁、律师调解。这些制度在长期的实践中被证明是行之有效的。以调解为例，调解制度在我国古代社会由来已久，在周朝时期，地方官吏当中就有“调人”的设置，其职责是“司万民主难而谐合之”。周朝以后，受儒家“和为贵”“中庸”“息讼”思想的影响，社会秩序主要依靠宗族族长的权威以及乡规民约进行规范和约束。可以说，我国的调解文化源远流长，调解成为解决民事纠纷常常使用的手段，并得到官方认可。新中国成立后，我国在1954年设立了人民调解委员会，1989年《人民调解委员会组织条例》的出台使人民调解工作走上了规范化和法治化的轨道，2010年，我国颁布《人民调解法》，促进调解在现实中发挥更大作用。相对于诉讼而

言，非诉讼纠纷解决机制往往具有对话性、协商性、灵活性等特质，更能实现“情、理、法”的兼顾，有利于引导人们理性表达诉求、化解各类矛盾纠纷、促进社会和谐稳定。

把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，需要相应的配套制度进行支持。首先，进一步完善分层递进的纠纷解决体系。例如，充实人民调解组织，对于那些属地性强、与人民群众生产生活密切相关的纠纷，优先考虑通过人民调解组织来化解，将大量琐碎细小的纠纷解决在基层、消灭在萌芽阶段。同时，随着经济社会发展，新行业、新领域层出不穷，因此要发挥好行业性、专业性调解组织的优势。其次，要畅通诉调衔接程序。鼓励和引导当事人优先选择成本较低、对抗性较弱、有利于修复关系的途径化解纠纷。畅通受理渠道，各类解纷主体应当按照职责及时受理当事人诉求，对于能调解的案件要优先调

解，把好“源头关”，做到防范在先，同时着力强化诉调对接、诉调对接、检调对接、公调对接，进一步完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的纠纷解决机制，加大司法确认工作力度，从而增强调解协议的权威性。最后，要重视多元解纷平台的运用与完善。积极搭建纠纷多元化解综合服务平台，支持各类非诉解纷主体进驻，发挥多元解纷平台的指挥分流作用，鼓励和引导当事人合理选择纠纷解决方式，建好信息网络平台，把各职能部门、各调解组织、各社会团体化解矛盾纠纷的数据贯通起来，实现信息互通、数据共享、成果共用。

治未病，就要完善预防性法律制度，从源头上减少诉讼增量。在解决纠纷方面，“防患于未然”才能事半功倍，要从根本上减少诉讼增量，就要重视预防性法律制度的建立完善与有效运行。这里的预防性法律制度，主要是指为防范各类矛

盾纠纷发生而制定的一系列法律规范和制度，常见的有公证制度、法律顾问制度、公职律师制度、公司律师制度等法律制度。以公证制度为例，它通过对法律行为、事实和文书进行真实性、合法性的判断性证明，对非法的因素予以排除，对不完善予以完善，对合法的予以确认，从而提前过滤风险，预防纠纷，保障社会公共利益和当事人的合法权益。尽管公证服务采取的是自愿原则，但因为是司法证明，在诉讼中效力最强。而法律顾问制度、公职律师制度、公司律师制度等，主要是通过让律师提供专业法律意见，增强相关决策的合法性、合理性、可操作性，事先识别并排除各种法律风险，可以有效避免事后出现纠纷。

当然，“治未病”的要求，在具体领域的立法阶段也应有所体现。立法应当反映、回应社会的实际需求，针对已经出现的社会问题采取相应的补救和处置措施，这是现代立法的一项基本要求，通过回应型

立法解决已经发生的社会问题，对既有的权益损害进行救济，是立法完善的重要途径。但同时，法律的重要功能之一是指导功能，指导人们什么行为可为，什么行为不可为。立法不能局限于对已经发生的社会问题进行补救，而需更进一步进行前瞻性立法，也就是需要从有效防范危害发生的角度，基于充分的理论探讨和实践验证，在条件成熟时推动相关立法的发展和完善，缓解立法的安定性与风险的不确定性之间的张力，从源头预防纠纷的发生。

要发挥好立法的预防功能，一个有效的途径就是做好立法前评估。立法前评估以即将制定或正在制定的法律为对象，以确保立法质量为目标，依据相应的原则与指标体系、步骤与方式方法，对特定法律制度的必要性、可行性、科学性、合法性以及可能引发的风险等情况进行预测和评价，从而确定该法要不要进入立法程序，它解决的是特定法律当立不当立、何时立以及立成什么样的问题，能够起到明显的事前审查和立法预测的效果。当然，强化立法的预见性并不等于将所谓的“超前立法”作为立法的一项原则，而是在对社会现实及其发展趋势进行科学把握与评估的基础上，最大限度地通过法律来预防风险的发生。

法治建设更要抓前端治未病

□ 林珊珊