

为“扎实推动共同富裕”提供坚强法治保障

——对话全国政协委员、中华全国律师协会监事长吕红兵

本报记者 徐艳红

委员说法

创新性发挥行政检察职能

李正国

2019年7月，贵州省凯里市的姜某因身份证遗失向公安机关报失，并补办了新的二代居民身份证。2021年5月，姜某发现，2019年7月至8月，他的个人信息被他人冒用在四川成都市某区注册成立公司28家，自己已被登记担任公司法定代表人或股东。姜某随即以身份信息被冒用，向成都市某区行政审批局申请撤销28家公司冒名登记。2021年5月25日，某区行政审批局依据相关规定，认定“工商登记已经完成身份核验”，遂作出不予受理撤销登记（备案）通知书。

2021年6月，姜某因不服该决定，向成都市某区人民法院提起行政诉讼，同时向该区人民检察院申请监督。检察机关经调查后发现案情属实。某区行政审批局根据四川省市场监督管理局出台的“工商登记已经完成身份核验的”不予受理的规定，有其依据。

针对这一情况，该区检察院组织姜某与行政机关召开行政争议实质性化解沟通协调会，经过研究会商和释法说理，就化解方案达成一致意见，某区行政审批局撤销姜某28家工商登记。姜某对检察机关所做的工作和意见表示认可，同意不再就冒名工商登记行政争议进行申诉。

针对办案中发现的涉案行政规范性文件与实际工作中实名认证系统存在冲突的问题，检察机关会同某区行政审批局对涉案行政规范性文件规定的合理性进行了研究，并督促该局向上级行政机关及时反馈问题，成功促使上级行政机关下发通知，对相关规定的执行进行了调整。检察机关收到通知后，坚持跟踪问效，督促某区行政审批局据此对此前反映身份信息被冒用未受理的200余件撤销冒名登记申请重新进行受理，实现了“办理一件、治理一片”的效果。

（作者系全国政协委员、四川恒和信律师事务所主任）



近期，天安门地区消防救援支队开展沉浸式消防法规宣传活动，在天安门广场内树立起一个集游览纪念、拍照打卡、学习安全知识为一体的新地标。

本报记者 贾宁 摄

最高法：

各级法院审理案件应当检索参考“人民法院案例库”

新华社北京5月7日电（记者罗沙）最高人民法院7日公布的《人民法院案例库建设运行工作规程》提出，各级法院审理案件时，应当检索参考案例库，严格依照法律和司法解释、规范性文件，并参考案例库类似案例作出裁判。

据悉，人民法院案例库是由最高法院统一建设的案例资源库，收录最高法院发布的指导性案例和经最高法院审核入库的参考案例，供各级人民法院和社会公众查询、使用、学习、研究。案例库分为刑事、民事、行政、国家赔偿、执行五种类型。国家机关、法学院校、律师协会等单位，专家学者、律师及其他公民个人，可以向人民法院案例库推荐参考案例。

最高法提出，各级法院审理

上海国际仲裁中心落户香港

新华社香港5月5日电（记者谢如）上海国际仲裁（香港）中心开业仪式5日在港举行。香港特区政府律政司副司长张钧表示，这是上海国际仲裁中心首个在内地以外设立的仲裁中心，势必令香港在高端仲裁服务方面如虎添翼，巩固香港在亚太区国际法律及争议解决服务领域的地位。

张钧当日在社交平台表示，非常高兴和海内外嘉宾一同见证上海国际仲裁（香港）中心正式落户。香港

编者按：

共同富裕是中国特色社会主义的本质要求，是中国式现代化的重要特征。进入新时代，以习近平同志为核心的党中央大势、把方向、谋全局，扎实推进共同富裕。

作为全国政协委员、中华全国律师协会监事长、国浩律师事务所合伙人，吕红兵对经济领域法治建设有着深刻独到的了解。近年来，吕红兵将目光投向了推动共同富裕的法律体系建设上，他多次深入基层调研，数易其稿，不断完善，最终完成了2万字的调研报告。

此后，他又将调研报告提炼浓缩成1500字的提案，从政策、法律、实践各个角度，从市场、政府、农村各个层面对共同富裕法治体系建设进行探讨，提出应进一步完善坚持社会主义基本经济制度的立法、推进激发经营主体活力的法律规范完善、加强市场运行与市场调控相关法律体系建设、加快推进促进农民农村共同富裕的法律制度健全等7个方面的建议。

于是，与吕红兵委员的对话便围绕“扎实推动共同富裕”的法律体系展开。

和民营企业家是我们自己人”。“长子”已经有企业国有资产法的维护，“自己人”也应该有民营企业立法的保障，将保障民营企业依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护的政策法定化。

我们注意到，第十四届全国人大常委会立法规划已明确企业国有资产法修改、农村集体经济组织法制定、民营经济促进法也已纳入议事日程。期待这些立法修法项目尽早完成、实施见效。

土地制度是我国基本经济制度的重要组成部分。我国陆续颁布并实施土地管理法、城市房地产管理法、农村土地承包法等土地方面的法律，以及矿产资源法、森林法、草原法、水法等自然资源方面的法律。“劳动是财富之父，土地是财富之母”。以土地管理法为例，侧重的是“管理”，但同时为了更好地推进发展，在“归属”与“保护”的前提下，应当突出“利用”与“开发”，以民法典为依据在“使用”与“收益”上下功夫、做文章，推进“财富之母”更充分地造福人民。可以考虑制定统一的土地基本法，并以此为母法，形成土地法律体系乃至土地法典。

►►► 进一步强化与二次分配相关的法律制度的改革和完善

记者：防止两极分化，政府调节非常重要。那么，如何对与二次分配相关的法律制度进行改革和完善？

吕红兵：习近平总书记强调，要“正确处理效率和公平的关系，构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排。”专家指出，一次分配是基础，二次分配是关键。而二次分配包括税收、社保以及转移支付三个重要方面。

一是应进一步完善税收法律制度。完善税收制度，直接税改革是重中之重。例如，应该进一步降低个人所得税税率。税率过高，高收入群体转嫁个人所得税导致税基减少，税收总量降低。再如，适时依法开征房地产税、遗产税和赠与税。另外，目前我国有关税收优惠的规定繁多，分种类、按行业，因时、因地，长短不一、对象各异，故应出台统一的“税

收优惠法”。

二是应进一步完善社会保障法律制度。

在社会保险方面，值得关注的是老年人权益保障法的完善，应依据《中共中央国务院关于加强新时代老龄工作的意见》的新要求，并结合民法典有关监护制度、居住权制度、婚姻家庭继承制度的新规定，对老年人权益保障作出更有针对性、更具操作性的规定。在社会救助方面，应依据中办国办2020年4月印发的《关于改革完善社会救助制度的意见》，对社会救助暂行办法进行扩展性完善，制定社会救助法。在社会福利方面，残疾人保障法、未成年人保护法、老年人权益保障法共同构成了我国社会福利制度的核心内容。在社会优抚方面，兵役法、退役军人保障法均已施行。

应当说，在中国特色社会主义新时代的今天，我国社会保障的内涵被大大地丰富了，远远超出了传统意义上的范围，而在住房保障、公共卫生等方面，应该同样努力让人民群众有更多的获得感、幸福感和安全感。

在住房保障方面，应坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位，考虑尽快制定“住房保障基本法”。在公共卫生方面，可在传染病防治法、国境卫生检疫法、突发公共卫生事件应急条例等法律法规基础上，适应构建强大公共卫生服务体系需求，制定“公共卫生基本法”。在公共教育方面，义务教育法、高等教育法、职业教育法均已实施，应当加快推进基本公共教育均等化，统一制定“公共教育基本法”。在公共文化方面，应突出保障人民群众文化权益的主题，制定统一的“公共文化基本法”。在公共法律服务方面，应出台“公共法律服务基本法”。

三是加快转移支付制度立法。目前在财政转移支付方面法律上层级不高，建议制定“转移支付法”，明确转移支付的目的、原则、方式、资金用途；强调转移支付须与各级政府预算同步，实行预算管理；规定相关项目公开制，接受社会监督；确立专门中央转移支付管理机构等。

►►► 坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，是扎实推进共同富裕的基本实现方式

记者：您谈到二次分配是关键，一次分配是基础，请问，推进共同富裕的

基本实现方式是什么？我国与此相关的法律体系建设情况怎样？

吕红兵：坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，健全各类生产要素由市场决定报酬的机制，是扎实推进共同富裕的基本实现方式。

“劳动是财富之父”，应形成人人爱劳动、致富靠劳动的良好社会风尚。我国已出台劳动法、就业促进法、职业教育法，应进一步强化“职业教育与培训”制度。在保障劳动者权益尤其是劳动者按劳分配权益过程中，健全工资决定及增长机制尤为关键。因此应贯彻落实工会法，并适时制定“工资集体协商”与“最低工资”相关法规，夯实全体人民共同富裕的法律基础。

拓宽居民股息、红利等增收渠道，保护中小投资者合法权益是“多种分配方式并存”的题中应有之义。对此，应重点贯彻落实证券法特别是其中“投资者保护”规定，切实维护投资者尤其是中小投资者权益。刚刚出台的资本市场“新国九条”，也进一步强调了这一点。

多渠道增加农民集体和个人分享的增值收益、资产收益是推进农民共同富裕的重要内容。建议结合“土地基本法”的制定和土地法律体系的完善，将集体经营性建设用地、农村承包地和宅基地改革纳入统筹规划之中，并以此为核心路径，设计并实现农民财产性收入倍增计划。

►►► 加快建立三次分配相关的基础性法律制度

记者：发展慈善事业也是推进共同富裕的重要方面。这个方面的法律制度建设还有哪些工作要做？

吕红兵：的确，应当加快建立三次分配相关的基础性法律制度。有专家指出：一次分配讲效率兼顾公平，二次分配讲公平兼顾效率，而三次分配则讲志愿、讲道德。也就是说，如果一次分配是基础、二次分配是关键，那么三次分配就是配套和辅助补充。

目前慈善法、公益事业捐赠法、基金会管理条例均已施行。我国民法典专节规定了“非营利法人”制度，并对“社会团体”“基金会”“社会服务机构”作出规定。建议依据民法典对基金会管理条例作出完善，以推进发展为出发点将其修订为“基金会条例”，并同步制定“社会团体条例”“社会服务机构条例”；或者将事业单位法人包含其中，制定统一的“非营利法人法”。我国民法典规定了营利法人的社会责任，公司法更是以专条规定了社会责任。在此基础上，可以制定专门的“企业社会责任条例”。发展慈善事业需要大力发展志愿服务事业，志愿服务条例已自2017年12月1日起施行。建议制定统一的“志愿服务法”。

虽然说“三次分配靠自愿”的提法通俗易懂，但从其内涵上来讲并不全面。从国际经验看，如果没有遗产税、赠与税等税种，仅仅靠宣传号召、道德感召，也很难做大做强做优三次分配。为此，建议开征遗产税、赠与税，同时通过完善所得税法给予慈善事业和其他社会公益事业以税收优惠，才能真正推动三次分配健康、顺利发展。

■《煤矿安全生产条例》施行

《煤矿安全生产条例》自5月1日起施行。其中，提高了对煤矿企业、企业负责人违法行为的处罚下限。对发生一般事故、较大事故、重大事故的企业，处罚分别提高至50万元、150万元和500万元；新设较重罚则。对于未按规定配备矿长等人员和机构、主要生产系统和安全设施不符合规程标准、未按规定编制专项设计、未按规定进行灾害等级鉴定、违章指挥或者强令冒险作业等严重威胁生产作业安全的违法行为，规定了较为严厉的处罚。

■社会组织名称管理统一规范

《社会组织名称管理办法》自2024年5月1日起施行，首次对社会组织名称作出统一规定。其中明确社会组织只能登记一个名称；社会组织名称中的行（事）业领域应当根据国民经济行业分类标准、学科分类标准和社会组织的主要业务等标明；行（事）业领域不得使用“第一”“最高”“国家级”等具有误导性的文字，但具有其他含义的除外；社会团体名称应当以“协会”“商会”“学会”“研究会”“促进会”“联合会”等字样结束。

共同富裕是中国特色社会主义的本质要求

记者：您如何理解推动共同富裕法律体系建设的重要性和迫切性？请您谈谈全面依法治国与实现共同富裕之间的关系。

吕红兵：党的二十大报告指出：“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。共同富裕是中国特色社会主义的本质要求，也是一个长期的历史过程。我们坚持把实现人民对美好生活的向往作为现代化建设的出发点和落脚点，着力维护和促进社会公平正义，着力促进全体人民共同富裕，坚决防止两极分化。”

“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。”我们已经踏上了全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新征程，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展，满足人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等日益增长的要求，提高人民生活品质，促进共同富裕，都对法治建设提出了新的更高要求。建设中国特色社会主义法治体系，要顺应事业发展需要，坚持系统观念，全面加以推进。

►►► 体现我国公有制与多种所有制经济共同发展的法律法规应进一步修订和完善

记者：目前，推动共同富裕法律体系还存在哪些短板？

吕红兵：习近平总书记强调：“扎实推进共同富裕必须坚持社会主义经济制度。”我国宪法及民法典均明确规定了社会主义基本经济制度，这是推动共同富裕的经济基础和物质前提，也是推动共同富裕的制度基础和法治保障。

目前，体现我国公有制与多种所有制经济共同发展的属于“法律法规”层级的法律规范，从主体上分析，在有经济方面，有全民所有制工业企业法、企业国有资产法；在集体经济方面，有乡村集体所有制企业条例、乡镇企业法、城镇集体所有制企业条例；在非经济方面，有个体工商户条例、个人独资企业法；在混合经济方面，有公司法、合伙企业法。

以上法律法规应进一步修订、综合化完善。一是因“年久失修”，上述许多法律法规制定时间久远，如全民所有制工业企业法，于1988年4月13日经第七届全国人大第一次会议审议通过，虽经2009年8月27日作出部分修改，至今已已有13年。二是要协调统一，须拾遗补阙。例如民法典提到了“农村集体经济组织”“城镇农村的合作经济组织”这两类推进农村富裕的核心主体，显然对此立法属当务之急。此外民法典专节规定了“农户”的法律地位，因此在加快修订个体工商户条例的同时，应尽早出台农村承包经营户的专门规定，并与农村土地承包法的相关规定相协调与相匹配。三是应抓住重点，以规范引领。国有企业是“共和国的长子”，习近平总书记也说“民营企业

2024年5月起，一批新的法律法规施行，涉及器官移植、节水、非银支付、社会组织等。

■新修订的保守国家秘密法施行

新修订的《中华人民共和国保守国家秘密法》自5月1日起施行。其中在总则中明确国家鼓励和支持保密科学技术研究和应用，提升自主创新能力，依法保护保密领域的知识产权。此外对保密工作行业组织依法依规自律提出要求；细化企事业单位保密要求，增加法律责任。

■国家层面首次“节水”立法

《节约用水条例》自5月1日起施行。《条例》针对节水工作中存在的突出问题和薄弱环节，对用水、节水和管理的各个方面和各个环节都作出明确具体的规定；完善了节水制度。

明确提出要坚持总量控制、科学配置、高效利用，坚持约束和激励相结合，建立政府主导、各方协同、市场调节、公众参与的节水机制；进一步完善了总量控制和定额管理、计划用水管理、计量收费、水效标识管理、节水产品质量认证等一系列加强用水管理的制度。

■促进非银行支付行业规范

《非银行支付机构监督管理条例》自2024年5月1日起施行。非银行支付，就是指不通过银行，而是通过其他机构提供的支付服务。如支付宝、微信等。其中，为完善支付业务规则，适应支付业务发展需要，将支付业务分为储值账户运营和支付交易处理两类，并授权中国人民银行制定具体规则；明确支付账户、备付金、支付指令等管理规定，要求支付账户

以用户实名开立，非银行支付机构不得挪用、占用、借用备付金，不得伪造、变造支付指令，防范非银行支付行业风险。

■完善遗体器官获取和分配制度

《人体器官捐献和移植条例》自5月1日起施行。《条例》加强了对器官捐献和移植的全流程监管，要求人体器官移植伦理委员会对器官捐献意愿是否真实、有无买卖或者变相买卖器官的情形进行审查；规定遗体器官应当通过国务院卫生健康部门建立的分配系统统一分配，不得使用未经分配系统分配的遗体器官或者来源不明的人体器官实施人体器官移植；遗体器官分配系统严格遵循器官分配政策，以患者病情紧急程度和供受者匹配程度等国际公认的客观医学指标对患者进行排序，由计算机自动分配器官。

5月起，这些新的法律法规开始施行

本报记者 徐艳红 高志民