

关注年度法制新闻 记录中国法制进程

中国年度法制新闻视角

2013ZHONGGUO NIANDU FAZHI XINWEN SHIJIAO

华东政法大学法制新闻研究中心
中华全国法制新闻协会 ◆ 组织编写

2013年中国社会发生了许多重大法制新闻。其中，反腐倡廉令人震惊：“薄熙来案”“18省部级高官落马录”等中央一系列革除腐败的决心深得民心。“水能载舟亦能覆舟”。历史将记住这场风暴，也贯穿始终，中国的进步和发展离不开这场“反腐革命”。“浙高院两案翻案风波”“关注后劳教时代的立法”“北京最大非法吸金案”“1.5亿涉案资金牵出医保黑幕”“温岭杀医案”“儿童受性侵案”“新快报记者陈永川被刑拘”“李天一强奸案”“冀中星机场爆炸案”“土地制度、财税体制改革”等这些重大法制新闻事件无不在国人心中留下深深的印痕。

法律出版社
LAW PRESS·CHINA

2013ZHONGGUO NIANDU FAZHI XINWEN SHIJIAO

中国年度法制新闻视角

华东政法大学法制新闻研究中心
中华全国法制新闻协会 ◆ 组织编写



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

2013 中国年度法制新闻视角 / 中华全国法制新闻协会,
华东政法大学法制新闻研究中心编. —北京:法律出版社,
2014.5

ISBN 978 - 7 - 5118 - 6351 - 5

I. ①2… II. ①中…②华… III. ①法制—新闻工作—研究
—中国—2013 IV. ①G219.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 078504 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/刘萌萌

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/综合出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/固安华明印业有限公司

责任印制/张宇东

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/20 字数/323 千

版本/2014 年 5 月第 1 版

印次/2014 年 5 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 6351 - 5

定价:39.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

2013 中国年度法制新闻视角

编委会主任:周瑞金 刘宪国

编委会副主任:朱 平 孙跃年

编委会成员:(按姓氏笔画为序)

孔洪刚 孙跃年 朱 平 刘宪国 陈向阳

陈 彧 范玉吉 周瑞金 赵亮波 胡展奋

洪 流 袁晓东 凌 河 巢立明 富敏荣

主 编:凌 河

副 主 编:范玉吉 陈 彧

序：不要忘记了“窑洞对”

《中国年度法制新闻视角》自去年出版了2012年版后，现在又编辑了2013年版。回眸风起云涌的过去一年，本书所收入的数十起法制事件或曰法律风波，是按照这些事件对于中国法制进程的意义和广大公民的关注度与反响度来选择的，它凝结了华东政法大学法制新闻研究中心众多教授、研究员的智慧和视野，更反映着我们社会的脉动和呼声。

“法制”是什么？与其仅仅望文生义地把它理解为“法律制度”，似乎还不如从它的原意出发概括为“法的制约”。法制不是“上”所“以法治下”，而恰恰是指法律制约所有的人，所有的人都必须遵守法律，法律面前人人平等，谁也没有特权，谁也没有例外。正是从这个意义上说，法制实质上是一种民主的“状态”，只有现代历史类型的国家，才能被称为“法制国家”。法制的口号和行动，历史上首先是针对王权的，君主也讲“法律制度”，有时还是“严刑峻法”呢，但那是“驭民之术”，他“口含天宪”，自己却高居于法律之上，其权力完全不受制约。只有在近现代民主的社会之中，法制的本意和深层含意才能实现。

这其实也告诉我们，法制的核心不是别的，就是宪法，因为宪法规定了公民与国家这个最基本的关系，所以才称为“母法”、“根本大法”。宪法的精髓又在哪里？就在于民主，只有民主才是法制。共产党本应有自己的“宪法论”，集中体现在延安时期毛泽东那著名的“窑洞对”中——要摆脱“久而久之，政怠宦成”的历史怪圈，要走出“其兴也勃，其亡也忽”的“历史周期律”，就必须“让人民来监督政府”。“只有人人起来负责，政府才不敢懈怠”，才不会人亡政息。共产党找到一条新路，“这条新路，就是民主”。其实监督和制约，历朝历代都有，封建国家发展到炉火纯青的阶段，对官员的纠稽监察还很“有力”呢，甚至也搞了“分权制衡”那一套，为什么仍然走不出怪圈呢？其中重要一条，就是平行权力的牵制也好，上下权力的分解也罢，它只能封闭地从政权的内部找“杠杆”，除了出几个清官之外，并不能避免整个王朝的腐化。无数事实证明，人民的监督权直至罢

免权才是从根本上防止腐败的“第一支点”。今天我们讲法制、谈宪法,仍然不要忘记“艰难困苦”时已经“想明白”的“窑洞对”的那“一条新路”,尽管几十年来,这条“路”几经反复,历经曲折,到今天还在艰辛探索。2013年的《中国年度法制新闻视角》在选择和编写时,将注重这类事件的宪法价值作为最大的“权重”,可以说是一大特点,一种独立的“视角”。

关于“新闻”。多年之前,在筹划《新闻法》的开初,我曾提出过“新闻”及其法制,不是个民法问题,而是个宪法问题,从本质上说,它属于宪法规定的“公民权利和义务”,尤其是“言论自由”的范围。近年来,所有有影响的“法制新闻”事件都不是一个封闭的圆,社会公众从全过程全方位发表自己的言论,形成了“七嘴八舌”、众声喧哗,谁也不能一言九鼎,谁也做不到一锤定音的态势。法制从来没有这样被全社会关注,也从来没有像今天这般得到普及。我们已经处在一个利益多元、诉求多样、选择多角度、变化多端的开放社会,法律也要在众目睽睽之下运行,法制也要倾听纷纭复杂的各种声音,这正是一种现代化的方式。正是从这一点出发,《中国年度法制新闻视角》并不只是法制事件的始末的和司法判决的再版,它着重展示在法制新闻起始、展开和收官的全过程中,社会各方的反响、评说和“庶人相议”。这不但有助于我们多视角、多层面、多因果地观察事件,而且是我们“普法”的最佳方式,是民主和法制最好的课堂——这也许是本书最大的特点,最与众不同之处呢!

《中国年度法制新闻视角》还将一年一年地编下去,希望我们能从中听到时代前进的每一个脚步声,也看清我们每个人都亲身经历、参与其中的法制建设的“路线图”!

凌 河

2014年2月

目 录

2013 年度法制新闻瞭望	1
1.1 1.5 亿涉案资金:谁来保护医保基金安全	3
1.2 “383”财税体制改革	10
1.3 薄熙来案:法律的尊严和权威不容践踏	17
1.4 关注后劳教时代的立法	23
1.5 《劳动合同法》修改不是一劳永逸	30
1.6 立法打击买卖个人信息犯罪行为	36
1.7 新一轮司法改革的号角吹响	42
1.8 中国(上海)自贸试验区:改革开放新起点	48
2013 年度法制新闻事件	55
2.1 葛兰素史克商业贿赂案	57
2.2 北京最大非法吸金案开审	63
2.3 “第一口奶”事件	70
2.4 儿童受性侵案	75
2.5 湖南临武城管打死瓜农	82
2.6 人大自招案	88
2.7 温岭杀医案	94
2.8 浙江高院两案翻案风波	100
2.9 中央铁拳反腐:“老虎”“苍蝇”一起打	106
2013 年度法制新闻人物	113
3.1 陈永洲:“请放人,再请放人”	115

3.2	沸沸扬扬的李天一涉嫌强奸案	120
3.3	侯宜忠:“我就是个另类”	125
3.4	胡万林:重出江湖罪恶依旧	129
3.5	王功权:“一个商人,加半个文人”	135
3.6	夏俊峰:“乖戾以对”背后的现实	140
3.7	张家川初中生杨某:转发 500 次获刑	146
3.8	冀中星“极端维权”的悲哀	152
4	2013 年度法制新闻热点	159
4.1	长春杀婴案	161
4.2	“夺命快递”能告诉监管难在哪吗?	167
4.3	二胎政策变化:从“人口大国”到“人口强国”	172
4.4	复旦研究生投毒案	178
4.5	限购政策与缴纳公积金	184
4.6	清网行动:中国亮剑虚拟社会	191
4.7	网络名人薛蛮子的堕落	199
4.8	央视直播糯康执行死刑	204
4.9	遗产税征收合理吗?	210
5	2013 年度律师法眼	217
5.1	《旅游法》,让常识回归法理	219
5.2	“383”:银行垄断能打破吗?	226
5.3	环境公益诉讼案被两家法院拒收	232
5.4	“将律师收入 50% 转给法官”?	237
5.5	开启新一轮土改的破冰之旅	244
5.6	律师维权 行之有法	250
5.7	贸仲之争	255
5.8	同性恋——法律准备好了吗?	261
6	2013 年度法制传媒之星	267
	2013 年度法制传媒之星:检察日报社、《山西法制报》	269

2012 年度全国法制好新闻评选获奖情况分析	283
2012 年度全国法制好新闻评选获奖情况分析	285
编后记	306

1

2013 年度法制新闻瞭望

1.5 亿涉案资金：谁来保护医保基金安全

医保是国家为百姓提供的基本医疗保障。参保单位和个人将适量医保费用交到医保中心,这样人们在生病的时候就可以得到一定的经济补偿。对一些困难群体来说,这笔钱在某些时候可以说就是他们的救命钱。这样一笔数目巨大的基金,不仅仅缓解了百姓的医疗难题,同时还引起了一群“脑子活络”的“硕鼠”的兴趣。他们想方设法地钻空子,利用裙带关系、权力寻租等方式,大肆套取医保基金,打起了救命钱的主意。自我国实施医保政策以来,骗取医保基金的小风波就时有发生。2013年8月28日,据新华社披露,云南法院审理了一批云南原医保系统官员的案件,涉案资金竟高达1.5亿元,医保干部自身干着官商勾结的勾当。随着涉案人员相继落网,医保系统背后存在的严重问题引起了人们的深刻思考。

一、事件回顾

背靠大树好乘凉

2007年5月,沈涌福冒用昆明王和椎间盘突出骨质增生专科医院院长王和的名义,向卫生、工商部门申请成立了怒江王和椎间盘突出骨质增生专科医院。该医院没有医生、护士、医疗设备,主要经营按摩、药物熏蒸和售卖王和的口服药。就是这样一家“借壳”的“三无”医院,在成立不到1个月,就被批准为定点医疗机构。

2009年7月,泸水县食品药品监督管理局因该医院从非法渠道购进药品,对其罚款并没收药品。2011年9月,怒江州卫生局因其达不到医院设置的最低标准,要求其2011年10月至2012年4月暂缓校验、其间不得营业。

怒江州医保中心却称不知此事,导致该医院尽管床位数、门诊人次、住院人次、收入等相关数据一直都是空白的情况下,仍然连续几年顺利地与怒江州医保中心签订了定点医疗机构服务协议,在长达5年的时间里轻松骗取了州、县两级

共百万余元的医保统筹基金。

2012年3月至5月,中央部署了全国范围的社会保障资金审计。5月,王和医院被审计出:实际经营负责人沈诵福骗取怒江州和泸水县的医疗保险统筹基金117万元。

沈诵福的落网,像多米诺骨牌倾倒的开端,他身后所引发的一系列官员落马的连锁反应更加令人震惊。

2012年8月3日,怒江州人力资源和社会保障局党组成员、社会保险局局长木培龙被“请”进怒江州检察院反渎职侵权局。他交代:“我收了沈诵福的38,000元钱。”他在明知该医院不具备条件,还作出同意意见。这一决定最终导致冒牌“王和医院”从怒江州医保中心共违规报销住院费201万元。

据怒江州检察机关指控,木培龙多次收受和索取他人的贿赂款物,共计19万元。受贿名单上,有怒江泌尿妇科皮肤科专科医院、怒江州博爱医院、怒江州中医院、怒江州人民医院等。木培龙的一长串的受贿名单,将怒江州卫生局药管办主任兼基妇科副科长钟志坚、怒江州人民医院院长杨福堂也牵下马。随后,怒江州卫生局局长普永恒,因为感受到了“压力”,主动找到州纪委,坦白了问题。

2013年4月23日,木培龙一案开庭审理。其因滥用职权被判处有期徒刑1年,因受贿被判处有期徒刑10年,数罪并罚被处以:有期徒刑10年,没收赃款10.1万元。

2013年4月26日,沈诵福因合同诈骗罪,被怒江中级人民法院一审判处有期徒刑13年,罚款人民币50万元。

随后,怒江州人民医院院长杨福堂、怒江州卫生局局长普永恒相继落网。时任怒江州副州长的前怒江州中医院院长和新民,也被发现存在“问题”。

2013年6月7日,省检察院以涉嫌5次受贿共206万元决定逮捕犯罪嫌疑人和新民,该逮捕决定当天即被执行。立案到执行逮捕,其仅用了10天。

被“默许”的权力寻租

除了在外面收受贿赂,个别官员还从医保系统“内部挖潜”。由于上下、内外、官商结成了利益共同体,一些寻租的违规违法行为被“默许”。^①

2005年,云南省医保药品要求在网上公示。时任云南省医保中心主任的徐

^① <http://news.sina.com.cn/o/2013-08-29/085928077838.shtml>.

谦将此事交给自家人的公司运作,以期谋得不法利益。由于价格虚高,群众反响强烈,当年云南省劳保厅纪检组就进行了调查,指出其收费不合理;云南省物价局也明确收费不合法并要求立即停止。但这样的收费仍然持续到了2010年,只是“巧妙地”转由昆明利同科技有限公司收取。此外,云南省医保中心还授权利同公司向医保定点机构收取高价宽带费400元(网络运营商只收225元)。毋庸置疑,徐谦等人得到的好处,是利同公司负责人送来的贿款。

无独有偶,原昆明市社保局副局长唐唯东,在昆明社保空白IC卡的采购中,放弃已有的中标公司,另外选择了一家并未中标的捷德(中国)信息科技有限公司北京分公司供货。招标制度在唐唯东的操纵下形同虚设,更不必提通过招投标来降低的社保空白IC卡价格。

至唐唯东受贿案案发,昆明市共发放医保卡约200万张,每张25元的收费中返款约为5元,唐唯东和副手收到中标公司和捷德公司的回扣约300余万元。

据云南省纪委相关部门负责人分析,即便是中标企业也积极给官员返款回扣,这与医保行业的“潜规则”不无关系。从判决书看,徐谦、熊武、李建军等多名医保系统官员都多次收取多家医院、药店的贿赂。

这些系列案件引起了云南省相关部门的重视,云南省委省政府要求坚决查处。据云南省纪委监委、秘书长杨军此前通报,该窝案共查处“通过权钱交易、官商勾结套取骗取医保资金、损害群众医保权益、破坏医疗改革发展的腐败分子。查处违纪违法干部9人,其中副厅级干部2人、处级干部5人,涉案资金1.5亿元,收缴违纪违法款3000余万元”。

2013年8月28日,新华社昆明分社报道了该系列案件终审新闻。因涉案金额高,波及官员范围广,且与百姓生活息息相关,该新闻迅速引起了社会各界广泛关注。

二、各方观点

(一)官方回应

相关部门负责人认为,新华社报道的事件是个人腐败案例,医保中心无权查处,属于纪委监察部门的管辖范围,只能对医保基金本身的管理负责,而不能对个人收受贿赂有管理的职能。同时强调,在实际工作中,医保中心有明确和严格的流程要求,并且审核医保报销一项工作,就有审核组和稽查组,两个组分别履行职责,对医院提供的报表要经过两个流程,且基金的发放得由15个相关负责

人签字,不可存在未审核就报销或者草草放款行为。

目前,由于医院和医保中心之间仅仅是合约关系,并不是像卫生部门对医院具有监管职能,作为医保中心就只有抓住与医院签订的协议,来对违法骗取医保基金的医院进行监督。

医保的监管难点主要还是政策和依据的缺乏,比如在具体的公安机关侦查医保案子时,常苦于没有法律条款或依据来处理,因此具体办法的出台就变得紧迫。

面对资金安全保障问题,相关负责人提出建立医生黑名单、出台反欺诈办法等建议。换言之,除了对单子,还要对报销的病例进行抽样调查,访谈病患,实地检查医院的工作,还通过系统筛查的方式对医院进行监督和管理。如近期就要上的一套系统,将通过信息化的手段,通过标准化设定指标,根据医院报过来的资料,进行数据提醒,从而监管。比如一段时期内,一家医院住院病患人数激增,或是使用某种药品的数量呈快速上升趋势,那么系统就会发出提醒信号,医保中心就要对这样的医院进行“异常”筛查。

除此之外,即将出台专门针对医保反欺诈的管理办法,办法将会同发改委、卫生、公安、药监、医改办、税务部门一起出台。目前,该办法正在征求全省相关部门和专家的意见。

另外,还要从源头上,建立医疗卫生系统的医师管理办法,将写过假病历协助医院和病人骗取医保的医师列入黑名单。

(二) 社会观点

云南凌云律师事务所律师孙文杰

医保行业“潜规则”源于制度无力。例如,医保基金拨付,虽然有着明确规定,但个别官员对行贿的医院及时足额拨付医保基金,对没有出钱打点的其他民营医院和公立医院却百般刁难、迟迟不拨款,这逼得一些医院不得不频频送礼。

云南凌云律师事务所律师李春光

政府招投标机制比较混乱,既不公开也不透明,或者“假公开”,这为市场寻租提供了便利。现在许多信息公开都只是面上公开,实质没有完整、真实地公开。招投标虽然都有非常全面的规范,但执行就比较糟糕,执行的程序细节被篡改。这种情况下,制度带来的责任没有了承担的主体,追究没有了法律保障。说到底,医疗的腐败,是医疗制度漏洞太多。

中国商业法研究会秘书长李业顺

当前医保行业“潜规则”的存在与行贿企业和个人处罚力度不够有关。例如云南医保窝案中多个行贿企业仅被处几十万元至百万元的罚金,行贿个人仅被判缓刑,力度显然不足。他认为,医保作为民生工程,政府投入了大量资金进行补贴和扶持,本意是让企业降低价格。但企业因给予官员回扣、贿款等增加了成本,最终必然转嫁给群众,导致政府的惠民政策无法落实。公共管理学界学者指出市场行为与公共财政混在一起,所带来的不良后果。

云南大学公共管理学院教授熊思远

医保漏洞很多,比如“体制内”(多指财政拨款的单位)职工看个病只需要出 10% 费用,那么多出一点少出一点影响不大,就会存在“一人开药,全家得享”的潜规则,这就给许多套取医保、骗取医保的人钻了漏洞。这就是市场行为和公共财政混在一块,存在制度的模糊地带。这次查出 1.5 亿元,是突然袭击吧,如果深究说不定还会查出更多。其实不仅是药品,其他采购都是这种潜规则,大家司空见惯,之所以查出那么多,主要还是平时监管不严,没想到会查到他们头上。

三、笔者评论

2011 年 7 月 1 日,《社会保险法》正式颁布实施,各省市也随后出台了各地区基本医疗保险监督管理办法及对骗保等违法行为的处理意见。这些法律法规的出台,为打击医保基金犯罪提供了强大的法律武器,也表明了政府打击医保基金犯罪的决心。但不可否认,云南医保窝案只是中国医疗体制下的一个缩影,目前我国医保实施整体环境仍然复杂,医保体制同样尚待完善。

医保政策惠及越来越多群众的同时,也给医保基金的监管带来了压力。医保骗保手法已从早期的以药品换物品,发展到医院药店勾结、官商勾结、门诊假冒住院“空刷”医保卡等花样百出,甚至逐步形成了一条贯通官员至平民百姓的“另类利益链”。

值得引起注意的是,近年来,医保“利益链”正渐成官员贪腐的高发地带,笔者认为,其关键原因仍在于医保体制存在不足,让这些“硕鼠”们能够轻易地有漏洞可钻。例如云南大学公共管理学院教授熊思远所指出的市场行为与公共财政范围混淆,使得“体制内”职工“一人开药,全家得享”的理念司空见惯;再如《文汇报》所披露的不公平待遇问题:政府财政为国家工作人员支付的人均医疗

费用,远远大于普通的城镇居民。^① 卫生部原副部长殷大奎也曾说,政府投入的医疗费用 80% 是为了以 850 万党政干部为主的群体服务的,更不必提所谓的干部招待所、渡假村等。尤其自 2006 年之后,医疗卫生主管部门的统计年鉴里再也没有了“公费医疗”这个细项,公职人员医疗花费被隐含在“政府其他行政事业费用”里,具体数目公众更是无从知晓。微博热门博主隆裕太后也曾发微博质疑医保制度的合理性:“现在县级医院病房很紧张,住院部人满为患。原来,农民乡镇门诊看病扣除 500 元后,报销 40%,而住院就能报销 70%,于是农村病人即使不用住院,也硬要住进去,医院追求效益,连走廊都住病人了。”在这些相关事件中,即使是我们,也能轻易发现通过现有医保制度操作,的确有利可得。

执法、监管难,是老生常谈又不得不谈的问题。目前我国针对社保资金监管的法律主要是《社会保险法》。该法规定,对于骗取社保基金的“责令退回骗取的社会保险金,处骗取金额二倍以上五倍以下的罚款”。法律实施以来,骗保案件,多仅以罚款来处理。正是由于违法成本低,监管手段有限、处罚偏轻又再次加大了监管难度,导致定点医疗机构、药店与参保人员共同构成了利益链条,频频以身试法。

除了政府与国家的反腐监管体系亟须完善与加大对医保基金犯罪的打击力度外,笔者认为,还有其他两股社会力量可以加以运用引导,或成为医保制度的良性运营的重要保障。

其一就是网络化监督:

首先是媒体参与。由于媒体报道是舆论的主导,舆论监督又主要通过新闻媒体的监督来实现,因此媒体监督已成为我国加强司法监督、促进司法公正的一支重要力量。云南医保窝案通过新华社的报道走进公众视野,引发社会关注。遗憾的是,虽然得知相关违规事件、责任人已经被查处,但媒体记者并没有对该系列案件进行深入追踪报道,原新闻被更换标题转发,内容雷同,致使后续力量疲软。其次,网上信息加强医保信息监管,将医保就诊费用信息与电子病历信息平台建设进行对接,或者通过电子病历等方式有效地对出租出借医保卡的行为进行监控。

^① “来自广州人力资源与社会保障局的资料显示,2011 年,广州市 6 万多名国家工作人员,公费医疗花费近 1.5 亿元;而该市 258 万多名普通城镇居民,基本医疗保险补助资金为 1.3 亿多元。也就是说,政府财政为国家工作人员支付的人均医疗费用,远远大于普通的城镇居民。”——《文汇报》2012 年 12 月 21 日第 5 版时评点击栏目。