

2021年1月22日 星期五

# 法治政府

LEGAL DAILY

主编:徐伟 编辑:侯建斌 美编:李晓军 责校:邓春兰 信箱:jingjibu666@163.com

### 核心阅读

乡镇(街道)合法性审查工作是推进依规治党、促进依法行政、规范行政决策程序、深化基层法治建设的重要举措,是打通基层依法治理"最后一公里"的关键内容,为宁波交出法治政府建设高分答卷夯实了基础。

### 20 聚焦法治政府新实践

□ 本报记者 王春 □ 本报通讯员 吴攸

2020年12月16日,浙江省宁波市司法局召开乡镇 (街道)合法性审查全覆盖工作专题推进会。

在2020年8月13日宁波市委依法治市办下发《关于落实推进乡镇(街道)合法性审查全覆盖工作的实施意见》后,9月8日,市委依法治市办第三次(扩大)会议召开部署推进乡镇(街道)合法性审查全覆盖工作。9月10日至11日,宁波市司法局组织各地分管领导、业务科室负责人及审查工作人员等654人参加为期两天集中视频培训,全力推进工作落细落实。

宁波市司法局党委书记、局长励健接受《法治日报》记者采访时说,乡镇(街道)合法性审查工作是推进依规治党、促进依法行政、规范行政决策程序、深化基层法治建设的重要举措,是打通基层依法治理"最后一公里"的关键内容,为宁波交出法治政府建设高分答卷夯实了基础。去年9月以来,宁波市乡镇(街道)合法性审查驶入快车道,市司法局领导分8组随机对全市37个乡镇(街道)工作落实情况进行调研,监督合法性审查覆盖工作落地情况。当前,宁波全市乡镇(街道)合法性审查力量、审查范围、审查机制已实现全覆盖,构建起

宁波乡镇(街道)合法性审查实现全覆盖

# 构建纵向到底横向到边的合法性审查格局

"纵向到底、横向到边"的合法性审查工作格局。

#### 配强合法性审查力量

翻开鄞州区乡镇(街道)合法性审查全覆盖工作进展情况统计表,具体分管负责人、具体实施机构、业务培训开展情况等信息一目了然,其中审查力量构成更是细化到司法所负责人、专(兼)职审查人员的学历学位信息,不少审查人员都具有法学背景,还有不少是公职律师。这样详尽务实的统计表,展示的是鄞州区推进镇街合法性审查全覆盖工作的决心。

建设"区统筹、镇落实、村延伸"的三级合法性审查组织架构,综合考虑从业年限、专业领域等,鄞州通过政府购买服务方式,筛选司法所工作人员、顾问律师等180余名审查人员,组建1支区级合法性审查统筹协调队伍、21支镇(街道)专职合法性审查队伍、3支村(社区)合法性审查巡回指导队伍,最大程度为合法性审查全覆盖汇聚力量。截至目前,全区21个镇(街道)组织各类合法性审查158次,审查合同近1500件,出具意见书170金份。

宁波市司法局副局长罗仙兵说,"过去司法所的工作内容单一、专业性要求不高。近年来,在原司法行政职能和原法制办职能合并重组机构改革的背景下,司法所调整充实了职能,在普法、承担社区矫正对象相关执法司法职能的基础上,赋予司法所承担乡镇(街道)合法性审查职能。宁波市就明确司法所作为合法性审查具体实施机构,各乡镇(街道)在现有法律专业人才基础上,通过聘请专兼职法律顾问,政府购买法律服务

等方式,配强审查力量。"

与此同时,宁波市各区县(市)司法局会同当地党委、政府办公室,组织专业人士或讲师团,举办培训班,对辖区内工作分管领导、司法所负责人、承办人员进行有针对性的专题培训。

### 规范合法性审查标准

谈起街道的合法性审查工作,戴着黑框眼镜、留着 利落短发的钟公庙司法所所长竺世峰语速飞快、如数 家珍。钟公庙街道有不少拆迁地块,涉及拆迁的政策、 公告、协议多,利益牵涉比较广。过去,这样的文件均由 街道的法律顾问单位派驻律师协助修改,去年8月,宁 波市镇(街道)合法性审查工作正式推开后,鄞州区逐 步明确审查范围、内容以及审查工作流程图,审查过程 更加规范。

竺世峰透露,现在居民的法律意识逐渐增强,为了维护自身合法权益都会要求社区、股份经济合作社出具纸质文件,"白纸黑字"写下的内容钟公庙街道都做到"应审尽审"。

此外,除审查街道本级文件合同,涉法事务,钟公庙街道通过法律顾问全覆盖,将合法性审查工作延伸到辖区内的15个社区、11个股份经济合作社,为集体资产,拆迁遗留安置问题做好后续工作。由于前期的合法性审查把关,2020年以来钟公庙街道行政诉讼案件量

鄞州区司法局局长夏国芬说,在全区合法性审查 方案基础上,鄞州形成21份镇(街道)实施细则,统一时 限、流程、材料等硬性要求,制定合法性审查流程图,纳 人基层司法所"三清单一流程"运行法,确保合法性审 查"公开透明、按图索骥、一办到底"。

此外,鄞州区按照"谁审查、谁签字、谁盖章"的要求,统一由基层司法所负责人审核后签字盖章,统一要求盖"××司法所法制审核专用章"。同时自我加压,要求基层司法所在5个工作日内将盖章的合法性审查意见书提供党政办。

"去年9月,我们全面建立合法性审查事项信息网上登记制度,全市合法性审查事项信息网上登记管理平台同步上线,初步实现了合法性审查工作数据网上登、网上跑、网上管。"慈溪市委依法治市办有关负责人告诉记者。

该平台将属于合法性审查范围的涉法事项全部纳 人登记范围,并明确由司法所落实专人负责信息登记 工作,进一步规范了全市合法性审查的工作流程,提高 了审查效率。

#### 强化合法性审查监督

打开象山县人民政府官方网站,点开"政务公开"一栏,最新发布的规范性文件是《象山县农田建设补助资金和项目管理实施办法(试行)》。这是象山县狠抓合法性审查落实多元监督中"公众监督"的重要一环,通过县政府信息公开网等途径,象山及时公布行政规范性文件,重大行政决策、重大行政执法决定。

在此之外,象山县还通过邀请县人大代表、政协委员、法治督察员及县政府特邀行政执法监督员组成督

察组,强化考核监督,对各乡镇(街道)推进合法性审查 全覆盖工作进行专项督察。在合法性审查过程中发现 的问题线索,原则上向镇纪委移送;因相关人员在法制 审核中滥用职权、玩忽职守、徇私枉法导致决策、决定 错误的,以及对未经合法性审查或不采纳合法性审查 意见,导致重大事项违法,造成重大损失或恶劣影响 的,将依纪依法追究责任。

去年以来,宁波市委依法治市办将推进乡镇(街道)合法性审查全覆盖工作纳人法治宁波(法治政府)建设考评指标体系,作为开展法治督察重要内容。对于工作推进不力、没有按照时间节点和规定要求完成任务的有关区县(市)、功能园区和乡镇(街道),市委依法治市办将进行专门通报,并对其当年法治建设考核参与全省先进评选实行"一票否决"。

去年10月,宁波市政府第106次常务会议讨论通过《宁波市法治乡村建设促进条例(草案)》,同月通过市人大常委会一次审议,12月29日,宁波市十五届人大常委会第三十四次会议表决通过了《宁波市法治乡村建设促进条例》,将提请省人大常委会批准后施行。条例通过立法推动乡镇(街道)合法性审查的规范建设,将乡镇(街道)合法性审查作为基层政府的法定义务。

《条例》规定乡镇基层政府法治建设的基本要求和 承担第一责任人职责,夯实乡镇政府在基层政府法治 建设中的责任和目标任务。

同时,《条例》还规定要从培养基层组织、完善网格管理机制、建立培育制度、政府购买服务等方面落实村法律顾问制度,为乡镇(街道)合法性审查提供保障。

### "三假"涉税案呈现六方面突出特征

# 税务部门惩戒修复并举优化营商环境

### □ 本报记者 蔡岩红

"'空壳企业''粗暴虚开''走逃失 联'……当前'三假'涉税案件具有六方面 突出特征。"国家税务总局稽查局局长郭 晓林近日透露,2018年8月以来,税务总局 联合公安部、海关总署、人民银行组织开 展了打击虚开骗税违法犯罪专项行动,严 打"假企业""假出口""假申报""三假"涉 税违法行为。截至目前,累计查处涉嫌虚 开骗税企业3223万户,挽回损失850亿元, 抓捕犯罪嫌疑人21532人,4312名犯罪嫌疑 人主动投案自首。

全国税务系统围绕进一步优化税务 执法方式、紧盯"三假"等涉税违法行为重 拳精准打击,同时,惩戒修复并举,高度重 视保障当事人的信用修复权利,有力维护 了公平正义的经济税收秩序,促进了税收 营商环境持续优化。

### 瞄准突出问题实施精准打击

"三假"是指:没有实际经营业务只为虚开发票的"假企业"、没有实际出口只为骗取退税的"假出口"、没有具备条件只为骗取疫情防控税收优惠政策的"假申报"。

"从'三假'案件查处的情况看,当前不法分子在高额经济利益驱使下,利用种种手段虚开增值税发票,骗取国家出口退税的现象依然突出。"郭晓林进一步分析说,当前"三假"案件具有六方面突出特征:"空壳企业"成为虚开发票攫取非法利益的主要载体;"粗暴虚开"成为虚开团伙大肆违法犯罪的主要方式;"走逃失联"成为不法分子逃避打击的主要方法;"走逃失联"成为黑流为目前骗取出口退税的主要手段;"黄金制品""软件产品"成为骗税人谋取不法利益的新型道具;"虚假申报"成为骗取涉疫税收优惠政策的主要途径。

涉税违法行为严重危害了正常的市场经济秩序,损害了国家税收安全。对此,各级税务部门坚持服务经济社会发展大局和税收中心工作,用好稽查"利剑","瞄准"突出问题,实施精准打击。

一方面聚焦重点案件严厉打击,一方面对接受发票的正常生产经营企业注意甄别,不为守法者带来紧张气氛,不给经济发展增添不利影响,通过问题导向,打击不法保护守法;注重源头治理,健全税务实名认证体系,加强增值税专用发票等可抵扣凭证的管理,强化风险预警,依托税收大数据对增值税发票风险进行快速识别和应对。专项行动开展以来,相继开展8个批次的集中打击行动,组建多层级、跨部门联合专案组,有效提升打击合力,形成波次打击,压茬推进。

面对新冠肺炎疫情冲击,国家出台一系列支持疫情防控和经济社会发展的税费

优惠政策。为保障各项政策落地见效,防止不法分子利用税费优惠政策实施违法活动,国家税务总局于2020年3月中旬组织开展专项行动,严厉打击不具备条件只为骗取疫情防控税收优惠政策的"假申报",为复工复产营造公平良好的税收环境。

### 探索信用修复鼓励自我纠错

在重拳打击涉税违法的同时,按照依法依规、保护权益、审慎适度的要求,税务部门依据《重大税收违法失信案件信息公布办法》(以下简称《办法》),建立税收违法"黑名单"制度,定期向社会公布重大税收违法失信案件的当事人信息。

2016年,税务总局与国家发改委、人民银行等33个部门签署《关于对重大税收违法案件当事人实施联合惩戒措施的合作备忘录》。经过几年实践,税收违法"黑名单"制度体系不断完善,已累计公布"黑名单"案件9万余件,相关信息全部推送至参与联合惩戒部门依法使用。失信联合惩戒与守信联合激励联动推进,综合效果不断增强,充分发挥了助推社会信用体系建设、支撑"放管服"改革、营造公

平诚信的市场环境和 社会环境的积极作用。

在依法依规公布重 大税收违法失信案件信息 的同时,税务部门高度重视 保障当事人的信用修复权利, 鼓励自我纠错、重塑信用。根据 (办法)规定,对偷逃税款的当事 人,在其缴清税款、滞纳金、罚款 后,可以不向社会公布或提前撤出公 布。据统计,2020年共有232户企业经信 用修复从"黑名单"中撤出,共计缴纳税 款、罚款、滞纳金253亿元。

据了解,税务部门在新形势下创新探索开展信用修复工作,助力企业克服新冠肺炎疫情等因素带来的不利影响。2020年以来,企业生产经营环境面临深刻复杂变化,税务稽查部门认真学习领会中央"六稳""六保"精神,力戒简单机械执法,对于有就业、有实际经营业务的当事企业,积极支持其修复信用,在履行一定程序后提前撤出"黑名单"。目前,已有贵州、重庆、青海、宁夏、新疆等地的55家偶发虚开增值税专用发票问题的企业经政策法规教育、企业作出信用承诺等程序后提前撤出

"黑名单"。 郭晓林说,税务部门将进一步规范和 健全失信行为的认定、记录、归集、共享、 公开、惩戒等机制,总结完善疫情期间为 助力复工复产所采取的信用修复措施,使 税收违法"黑名单"制度体系始终沿着法 治化、规范化轨道不断深入,助力营造更 加良好的税收营商环境。

### 警税联动严惩电子普票虚开

近年来,国家税务总局会同有关部门着力推行增值税电子普通发票(以下简称"电子普票"),其法律效力、基本用途、基本使用规定等与增值税纸质通发票相同。随着电子普票推行范围逐步扩大,不法分子利用电子普票开具方便等特点实施虚开发票违法行为,扰乱。对税收经济秩序,侵害国家税收权益。对税收经济秩序,侵害国家税收权益。对此,国家税务总局高度关注,部署各地税务部门会同公安等部门不断加大联合打击力度,先后破获多起虚开电子普票案,形成有力震慑。

2019年8月,新疆税务局稽查局通过 大数据分析监控,发现31户企业存在虚开 发票重大嫌疑。警税迅速成立联合办案小 组,仅用10天就一举捣毁犯罪窝点,抓获 犯罪嫌疑人5名。经查实,该案涉及开票企 业125户,受票企业735户,共开具增值税 发票8554份、金额14.26亿元,其中电子普 票5817份、金额5.30亿元。

据介绍,税务部门自2015年8月有序

减税

降弗

开展电子普票推行工作以来,先在北京、上海、浙江、深圳展开试点,同年12月,又在全国范围正式推行。2017年3月,国家税务总局制发指导意见,进一步规范电子普票管理。2018年1月,会同交通运输部和财政部推行收费公路通行费电子普票,进一步扩大了电子普票的应用领域和覆盖范围。推行5年来,电子普票因其开具便捷、保管便利、查验及时、节约成本等优点,越来越多的纳税人自愿选择开具电子普票。

"从纳税人角度看,电子普票的推行,不仅降低了纳税人的开票负担和财务成本,也方便了消费者索取和保管发票,更好保障了纳税人的合法权益;从社会效益角度看,电子普票的推行实现低碳环保、节能减排,在提升社会治理水平、保护生态环境等方面发挥了积极推动作用。"郭晓林坦陈。

郭晓林表示,下一步,税务部门将既稳妥有序推行电子发票,为纳税人提供更加便捷高效的办税体验,又依法严厉打击利用电子发票虚开等违法行为,维护经济税收秩序,更好服务构建新发展格局。

## 遊慧眼观察

□ 虎有河

党的十九届五中全会和中央全面依法治国工作会议对"十四五"时期全年面依法治国作出新部署,要求有效发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。社会治理必须以党的建设为引领,以深化改革为动力,坚持和完善共建共治共享的社会治理制度,保理持社会稳定、维护国家安全。在社会治理表治思想,要完善社会治理规人代以及社会治理新格局。

全面建设法治政府。政府是执法主理体,执法是行政机关履行政府职能、管理经济社会事务的主要方式。全面贯谋知为。全思想是一个系统工程,需要整体谋划,注重系统性、整体性、协同性,而法治出度,通过出现的首要率先突破,用法治思想的首要率先突破,用法治各行政权力定规变,规范行政决策程序,加快转变,规范行政决策程序,加快转变,规范行政决策程序,加快转变,规范行政决策程序,加快转变,提进严格规范公正文明执法,提所职能。推进严格规范公正文明执法,提所副司法公信力。教育引导法律规诚政府职能。推进产格规范公正文律服城政府联系,以其履行社会责任。推进法治政府建设,以共建共治共享拓展社会发展新局。

培养一支懂法的干部队伍。实施依法治国基本方略,建设社会主义法治国家,必须有一支高素质队伍。各级领导干部要强化法治意识,做制度执行的表率。社会各行业的干部要带头尊崇法治、敬畏法律、了解法律、掌握

深法治、敬政法律、了辦法律、爭確 法律,不断提高运用法治思维和法治方 式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护 稳定、应对风险的能力,做尊法学法守 法用法的模范。由于社会治理涉及 到社会的方方面面、各行各里,若 没有懂法的忠于党、忠于出律的干部人民、忠于法律的干不不 位,社会治理将不彻底中 人,德法兼修。 树人,德法兼修。

法治监督体系、有力的法治保障体系,形 成完善的法规体系。社会治理涉及政治 经济、文化、教育、国防等各方面,也涉及 社会各阶层各部门,是一个复杂的综合 体,这就需要我们根据国家"十四五"规 划纲要等精神,以及党中央、国务院关于 加强社会发展的总体要求和具体部署而 完善法律体系。随着社会转型期各种利 益关系的博弈,我国社会治理中的社会 关系日趋复杂化,各种社会问题层出不 穷,许多以经济问题等为背景的社会事 件也时有发生。立法机关应当改善立法 措施,以增强法律法规的可操作性,提高 法律法规的规范性,从而提高法律法规 更加规范和准确适用。 提升社会治理执法水平。社会治理

理

全

值

贝

法

治

思

普法中树立法律权威。学法懂法是 守法用法的前提,社会治理离不开普法。 推进全民守法,必须着力增强全民法治 观念。加大全民普法工作力度,弘扬社会 主义法治精神,增强全民法治观念,完善 公共法律服务体系,夯实依法治国社会 基础。加强理想信念教育,深入开展社会

主义核心价值观和社会主义法治理念教育,为社会治理提供舆论宣传。在普法工作的针对性和实效性上要下功夫,特别是要加强青少年法治教育,不断提升全体公民法治意识和法治素养,为社会治理打牢思想基础。守法层面加快社会公众的法治信仰和法律思维的形成,营造宪法法律权威的社会氛围。法律是治国之重器,法治是国家的社会氛围。法律是治国之重器,法治是国家的社会系和治理能力的重要依托。完善法律援助机制,优化法律服务。健全纠纷化解机制,树立法律权威。社会矛盾纠纷的化解过程,是加快社会公众的法治信仰和法律思维的形成,也是树立宪法律权威的过程。

法律的生命力在于实施。党的十八大以来,全面加强严格执法、公正司法,努力让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都感受到公平正义。"法者,治之端也",全面依法治国是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。只有全面依法治国才能有效保障国家治理体系的系统性、规范性、协调性,才能最大限度凝聚社会共识。健全社会治理急需的法律制度、以良法善治保障新业态新模式健康发展。也只有依法治理社会,才能推进社会治理体系和治理能力现代化,最终构建社会治理体系和治理能力现代化,最终构建社会治理不和治理能力现代化,最终构建社会治理新格局,维护民族团结、社会稳定、国家的长治久安。

(作者系西北大学法学院教授)

### 交通运输部印发综合行政执法事项指导目录

本报讯 记者徐伟 见习记者刘欣 近日,交通运输部印发《交通运输综合行政执法 事项指导目录(2020年版)》(以下简称《指导目录》)。据悉,《指导目录》是落实统一实行交通 运输执法要求、明确交通运输综合行政执法职能的重要文件。

此次《指导目录》梳理规范396项交通运输综合行政执法事项,主要梳理的是交通运输领域依据国家法律、行政法规设定的行政处罚和行政强制事项,以及部门规章设定的警告、罚款等行政处罚事项。不包括地方性法规规章设定的行政处罚和行政强制事项。对列入《指导目录》的行政处罚、行政强制事项、按照完整、清晰、准确的原则,列出设定该事项的法律、行政法规和部门规章的具体条款内容,明确实施依据。被援引的法律、行政法规和部门规章条款已作修订的,只列入修订后对应的条款。

此外,《指导目录》对相关执法事项的实施主体作出了规范,明确了"第一责任层级建议",同时要求按照"有权必有责、有责要担当、失责必追究"的原则,把查处违法行为的第一管辖和第一责任压实。

《指导目录》印发后,各地可根据法律法规立改废释和地方立法等情况,进行补充、细化和完善,进一步明确行政执法事项的责任主体。研究细化执法事项的工作程序、履职要求、自由裁量标准等,推进严格规范公正文明执法。

### "十三五"期间西藏新增减税降费1051亿元

本报讯 记者刘玉璟 通讯员王毅 记者从近日召开的西藏税务工作会议上获悉,2020年以来,全区各级税务机关全年组织收入520.44亿元,其中税收收入360.97亿元,社会保险费和职业年金收入150.74亿元,非税收入873亿元,办理出口退税5380万元。 西藏自治区税务局局长郭顺民介绍说,"十三五"期间,全区税务系统累计组织税费

收入1721.38亿元,较"十二五"时期增长1.3倍;新增减税降费达1051亿元,进一步激发了市场主体活力,为经济高质量发展增添了强大动能;深入推进税务领域"放管服"改革,连续开展"便民办税春风行动",深化"银税互动"服务实体经济,累计发放纳税信用贷款24.81亿元。

据悉,2021年全区税收工作将以党建为引领,以机关带系统,深入推进税收改革,进一步优化税务执法方式,带好队伍展现新气象,干好税务开拓新局面,更好的发挥税收在国家治理中的基础性、支柱性、保障性作用。