



# 法治政府

LEGAL DAILY

主编：徐伟  
编辑：张维  
美编：李晓军  
责校：邓春兰  
信箱：jingjubu666@163.com

2021年5月7日  
星期五

## 便民“春风”暖 润泽纳税人 各地税务部门优化执法服务办好惠民实事

□ 本报记者 蔡若红

“税务部门建立的‘高级联络员’‘首席联络员’机制，通过税企高层对话及‘一对一’辅导，为企业提供了便捷高效的办税渠道。近日，集团在提交增值税留抵退税申请后两个工作日就收到了1.4亿元退税款。”对税务部门的便民办税效率，深圳机场集团董事长陈金祖有着切身感受。

如今，如火如荼的便民“春风行动”正在全国税务系统展开。税务总局今年以“优化执法服务·办好惠民实事”为主题，推出优惠政策直达享、便捷办理优体验、分类服务解难题等10大类30项100条具体措施。记者了解到，目前100条具体措施中已有超1/5如期落地。各地税务部门正通过实实在在的举措，将“春风”送到纳税人缴费人坎上。

### 快速响应打出特色实招

记者注意到，今年是税务系统连续第8年开展“春风行动”。作为税务系统便民服务的“明星品牌”，今年的“春风行动”将重点放在了优化服务与办好实事上。100条具体措施从不同方面着手，在深化税收征管改革的同时，持续提升纳税人缴费人获得感。

“春风行动”启动后，各地税务部门闻“风”而动，第一时间响应税务总局部署，制订具体实施方案，在总局100条措施基础上创新“自选动作”，结合本地实际，打出特色“实招”，推出细化措施，将“春风行动”转化为“我

为纳税人缴费人办实事”的生动实践。

北京、湖南、黑龙江等地税务部门把开展好“春风行动”作为建设“让党中央放心、让人民群众满意”的模范税务机关的重要途径，进一步发挥涉税行业协会、高校学生等社会力量，通过党建引领、志愿者进企业社区、纳税人学堂进学校等形式，以党建引领促进“春风行动”提质增效。

天津市税务局成立“春风行动”领导小组，层层压实责任，形成分工负责、统筹推进的工作局面，确保各项举措落地生根。甘肃省税务率先探索推行税收优惠“不来即享”机制，实现税收优惠信息采集与申报纳税数据无缝对接。

上海市税务局推出12366工单咨询快速响应服务，由业务骨干轮流在后台审核，做好纳税人个性化问题的快速响应，确保政策一点即达，问题一问便知。

辽宁省税务局创新推出建立常态化“问题采集”工作机制，推广常态化专家应答“税事通”服务模式、建设网络化解税企互动平台等举措。

江西新余市高新区税务局在“掌上办税”微信公众号开通“纳税服务员为您服务”频道，每天上午8时至为纳税人缴费人提供咨询服务。

### 服务升级优化办税体验

在今年的“春风行动”中，各地税务部门以推进智慧税务建设，“非接触式”办税缴费为契机，通过精简办税缴费流程、开展线上方式辅助办税、加强部门协作共

享等举措，持续优化纳税人缴费人办税缴费体验。

湖北省税务局按照“信息化、全透明、不打扰、批量办、控风险”的原则，全面推进“无申请退税”。广东省税务局与深圳市税务局开展远程办税互通，推动“非接触式”办税在“粤省事”“粤商通”税务专区继续拓展，重庆市税务局推动落实成渝地区统一的税务行政处罚裁量基准，推进简易注销事项网上办理。

山东省德州市税务局通过搭建“云税桥”线上办税厅，实现远程帮办、问办结合，推进税费服务由“能办”到“办好”，由“满意”到“非常满意”的转变，3月征期纳税人网上申报率近100%，1月至3月网上申领发票纳税人达13万余户。

多地税务部门推出“服务好不纳税，纳税人缴费人说了算”的税费服务产品体验师举措，精准聚焦纳税人缴费人实际需求。广东、海南、重庆、厦门、青岛、深圳等地税务部门公开招募纳税人缴费人作为税费服务产品“体验师”，为税费服务“挑刺”。

与此同时，云南省税务部门开设“双语解答”在线客服。吉林省税务部门开通“网上办税”汉语和朝鲜语双语直播，宁夏回族自治区盐池县税务局办税服务厅安排税务干部线下值守，为前来办税缴费的老年人提供贴心服务，用更细心、贴心的周到服务温暖纳税人缴费人。

北京市税务局协同北京市规划自然资源委员会，充分应用区块链等前沿技术，打造“区块链+不动产登记”系统，实现企业间存量房交易缴税智能审核。安徽省税务局与省自然资源厅联合开展不动产登记提升行动，在2021

年底前，实现全省80%以上市、县不动产交易、登记、缴税“一窗受理、集成办理”和“互联网+不动产登记”。

### 精简流程确保优惠快享

在今年的“春风行动”中，各地税务部门通过优化减税降费工作机制，增强税费优惠政策宣传实效性，提升税费优惠政策享受精准度等具体举措，确保税费优惠政策直达快享，更大力度为企业纾困解难，支持企业转型升级实现新发展。

“我们是首次申请退税，对政策和流程都不熟悉，好在税务人员及时上门服务，1158万元的退税款仅用3天时间就到账了。”贵州省黔东南州金锐废旧物资回收有限公司董事长陈赐恩欣喜地说，“税务部门的服务越来越优，帮助我们在创新发展的路上走得更远！”

税费优惠直达快享，增强了企业的发展动能。今年的政府工作报告提出，将制造业企业加计扣除比例提高到100%，税务部门第一时间将相关操作性文件送达企业。河南省许昌远东传动轴股份有限公司董事长刘廷生算了一笔账，仅靠这一项政策，今年公司预计可多减税300万元。“这让我们能够更加安心地走好‘智造’之路。”刘廷生说。

相较于高新技术企业的安心，小微企业感受更多的是税费优惠直达快享带来的信心。“税务部门在‘春风行动’中推出的一系列服务举措，使得各项税费优惠政策及时落到企业账上，极大缓解了我们的资金压力。”河北省衡水一壶斋工艺品有限公司董事长张汝财深有体会地说。

纳税人缴费人点赞的背后，是税务部门驰而不息的



税务总局今年以“优化执法服务·办好惠民实事”为主题，推出优惠政策直达享、便捷办理优体验、分类服务解难题等10大类30项100条具体措施。目前100条具体措施中已有超1/5如期落地。

努力和永不止步的创新。在浙江省台州市，税务部门破除信息共享壁垒，联合社保及医保部门，建立信息共享、经验互鉴三方云平台，实现税费优惠政策“一政一讲、一措一谈”，增强税费优惠政策和征管制度解读的及时性和针对性，确保税费优惠政策直达快享。

在江苏省盐城市，税务部门在走访响水港灌江港务有限公司时，得知该公司有一笔908万元的增量留抵退税可以办理，立即安排税务人员辅导落实。“借助便民办税的‘春风’，我们将抢抓长三角一体化发展机遇，加快推动港区建设再上新台阶。”收到退税款后公司负责人顾振勇说。

四川省税务局运用大数据监测税费优惠政策落实情况，及时扫描分析应享未享和违规享受的疑点信息，让符合条件的纳税人缴费人应享尽享，对违规享受的及时提示纠正和处理。福建省税务局运用税收大数据对纳税人缴费人分类标签画像，推广实名认证的“企业办税码”和“个人办税码”，解决纳税人身份认证、互信互认难题，实现“一码在手、八闽通行”。

制图/李晓军

## 一季度水上交通安全形势总体稳定

## 坚决防范化解商渔船重大安全风险

□ 本报记者 徐伟  
□ 本报见习记者 刘欣

水上交通运输安全是安全生产工作的重要组成部分。国务院安全生产委员会近日出台了《关于加强水上运输和渔业船舶安全风险防控的意见》(以下简称《意见》)。《意见》主要针对水上运输和渔业安全生产防控，围绕工作机制、通航环境整治、从业人员素质、商渔船船舶管理、应急处置、事故调查等环节制定了四个方面43条针对性举措，旨在有效遏制水上重大事故发生，保障人民生命财产安全。

据悉，《意见》对商渔船防碰撞工作形成合力，持续推进安全生产专项整治，坚决防范化解商渔船重大安全风险，从根本上消除事故隐患，从根本上解决问题，遏制重大事故发生具有重要作用。

据交通运输部海事局有关负责人介绍，《意见》强化“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”工作要求，通过企业、社会、政府多方联动凝聚安全管理合力，营造水上交通安全齐抓共管氛围，构建共建共治共享的多元治理体系。

### 尚存薄弱环节

近年来，我国水上交通安全持续稳定。“十三五”期间，我国水上发生交通事故856件，死亡失踪981人，沉船367艘，直接经济损失12.4亿元，与“十二五”时期相比分别下降34.3%、24.7%、49%和33.1%，尤其是事故件数和死亡失踪人数整体呈逐年下降趋势。

新冠肺炎疫情对全球经济带来了重大影响，水上运输对经济恢复发挥了重要作用。今年一季度，水上

运输已恢复到2019年水平，事故四项指标全面下降，未发生重大水上交通事故，水上交通安全形势总体稳定。

“但2020年三季度以来，我国沿海水域商渔船碰撞事故多发，尤其在山东、浙江、福建等地发生多起外籍商船与渔船碰撞的重大等级事故，造成了严重的人员伤亡，对经济和社会稳定带来一定影响。这说明防范商渔船安全工作的全链条管理还存在薄弱环节，尚未形成共建共治共享格局。”上述负责人坦言。

目前，商渔船安全风险主要集中在我国传统渔场和习惯航线交叉重叠，部分重点渔场与重点港口、航路水域重叠严重，还有部分渔船占据航路从事养殖生产，商船误入渔业生产区等方面。

这位负责人指出，商渔船碰撞风险是个老大难问题，这既有因渔业资源变化、渔船与商船航线交叉等因素造成的客观问题，还有长久以来渔民形成的航海习惯影响，如一些老渔民还信奉的“抢过大船头，一年吃喝都不愁”的航海陋习，渔船在航行时与商船缺乏联系途径，盲目抢头，加之部分外籍商船船员对我国沿海航路和渔场不熟悉，在途经传统渔场时安全意识淡薄，警惕性不高，值班、瞭望不到位，这就很容易引发商渔船碰撞事故。

另外，一些渔民滥用AIS(船舶自动识别系统)，缺乏安全培训，渔船上救生、助航设备不全或运用不熟悉等，很容易造成碰撞引发群死群伤事故。

### 建立协调机制

《意见》就进一步完善水上交通安全管理机制，加

强从业人员安全培训，加强安全技术防和水上救助能力建设，加强事故调查处理作出要求。

《意见》提出推动沿海、沿江县级以上地方政府建立健全水上交通安全工作协调机制，加强水上交通安全的组织协调，将水上交通安全纳入地方安全管理考核体系，压紧压实各级政府领导和属地管理责任。同时健全海事、渔政部门综合执法机制，形成监管合力。

这位负责人说，建议省级层面2021年底要建立并运行上述机制，2022年底前县级以上层面要建立并运行上述机制。各有关单位既要各司其职，各负其责，更要齐心协力，握指成拳，努力形成共建共治共享的水上交通安全治理体系。

《意见》要求通过岗前培训、安全警示教育等活动等，全方位提高企业所有人、经营人等关键人员和商渔船船员安全意识，压实企业安全主体责任。

“相信只要各有关单位、部门联合起来，加强水上安全宣贯，厚植安全文化，一定能促进全社会关注水上安全，进而提升有关从业人员安全防范意识和能力。”这位负责人说。

《意见》还明确统筹海上航路资源规划，优化通航环境，联合开展渔船侵占商船航线开展养殖、捕捞作业违法行为整治，净化通航秩序，同时开展水上无线电秩序整治，畅通水上航行安全和搜救信息共享。

同时，加强应急装备配备，开展应急演练，提升水上应急防范能力。

此外，《意见》要求健全商渔船碰撞事故调查机制，强化水上交通事故追责问责力度。

### 全力遏制事故

据了解，目前交通运输部已按照国务院领导指示批示和《意见》工作部署，制定印发了《水上交通运输安全风险防控工作方案》，该方案涉及了8个方面22项具体措施，指导交通运输系统以加强水上交通运输安全风险防控工作为突破口，深化问题隐患排查，强化重大风险管控，加强现场监管和执法联动，推动共建共治共享的水上交通安全治理体系建设，全力遏制重大水上交通事故。

商渔船防碰撞治理将是水上交通安全专项整治三年行动的重要一环，交通运输部已将其纳入专项整治三年行动攻坚重点任务清单。

这位负责人说，交通运输部将认真贯彻落实《意见》各项要求，积极指导各级交通运输主管部门，直属海事管理机构抓好任务落地，部署开展内河船涉海运输、水上无线电专项治理等集中整治，并将不定期组织开展督导检查，对检查发现落实推进乏力、拖延推诿的进行通报处理，对工作中好的经验和做法将进行总结推广。

同时，将加快推进“陆海空天”一体化水上交通安全保障体系建设，实现水上交通“到得了、看得见、传得回、管得住”，推进我国管辖水域水上动态目标全面掌控，重点提升远海海域航行船舶的管控能力。

指导推动地方政府严格落实《国务院办公厅关于加强水上搜救工作的通知》要求，进一步健全水上应急救援体制和机制，完善水上搜救联席会议制度，强化协调联动，加强应急装备配备，强化应急演练，提高水上应急力量的实战能力和应变能力。

## 构建以变更决定为核心的复议决定体系

### 慧眼观察

□ 余凌云 王正鑫

《中华人民共和国行政复议法》自1999年颁布实施以来，先后于2009年和2017年被修改，如今第三次修改工作正在稳步推进。如何完善并强化行政复议制度作为化解行政争议主渠道的作用，是此次行政复议法修改亟须解决的关键问题。

在我国，行政复议制度与行政诉讼制度共同构成行政争议的法定途径。关于两者在行政争议解决中的功能角色，行政诉讼法第44条作出了原则性规定，即对属于人民法院受案范围的行政案件，公民、法人或者其他组织可以先向行政机关申请复议，对复议决定不服的，再向人民法院提起诉讼；也可以直接向人民法院提起诉讼。法律、法规规定应当先向行政机关申请复议，对复议决定不服再向人民法院提起诉讼的，依照法律、法规的规定。行政诉讼法作出这一制度安排，主要目的在于通过行政复议化解，过滤大部分的行政争议，从而减轻法院尤其是基层法院受理行政案件的负担。

相对于行政诉讼，行政复议的范围更广，审查程度更深，行政复议不但审查合法性，也审查合理性。行政诉讼对合理性的审查是对实质合法性的审查，行政复议的合理性审查则要广泛得多。复议机关也因此会更多地通过作出变更决定来解决纠纷。而且，行政复议程序相较于行政诉讼程序更为简单、便捷，客观上有利于行政争议的及时、高效解决。

然而，自行政复议法颁布实施以来，行政复议制度并未能有效发挥化解行政争议主渠道的作用，行政复议机关受理案件过少，大量行政案件涌入法院。导致这一现象的原因很多，其中一个主要原因就是，复议机关因为不愿做被告或者共同被告，不积极变更原行政行为，不能实质性地解决行政争议，客观上削弱了行政复议制度的纠纷解决功能。

其实，在让行政复议制度发挥解决行政争议主渠道作用上，以往的行政诉讼法及其司法解释曾作出多种制度尝试，但效果不彰。而且客观上还减损了行政诉讼法的功能。1989年颁布的行政诉讼法第25条第2款规定：“经复议的案件，复议机关决定维持原具体行政行为的，作出原具体行政行为的行政机关是被告；复议机关改变原具体行政行为的，复议机关是被告。”根据该规定，复议机关决定维持原行政行为的，原行政机关为被告；复议机关决定变更原行政行为的，复议机关是被告。2014年修订的行政诉讼法第26条第2款对前述规定作出调整：“经复议的案件，复议机关决定维持原行政行为的，作出原行政行为的行政机关和复议机关是共同被告；复议机关改变原行政行为的，复议机关是被告。”这一改变采取了彻底的“倒逼”策略，为解决行政复议“维持会”现象，引入了“双被告”，也就是复议机关决定维持原行政行为的，复议机关与原行政机关为“共同被告”。

而根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第22条的规定：“行政诉讼法第二十六条第二款规定的‘复议机关改变原行政行为’，是指复议机关改变原行政行为的处理结果。复议机关改变原行政行为所认定的主要事实和证据、改变原行政行为所适用的规范依据，但未改变原行政行为处理结果的，视为复议机关维持原行政行为。复议机关确认原行政行为无效，属于改变原行政行为。复议机关确认原行政行为违法，属于改变原行政行为，但复议机关以违反法定程序为由确认原行政行为违法的除外。”据此，“改变原行政行为”以“改变处理结果”为判断标准，应该包括复议机关作出撤销、变更、确认违法或无效等决定。

可见，在2014年行政诉讼法修订之后，复议机关不管是维持还是改变原行政行为，均有可能成为行政诉讼的被告。从实践看，这并不能有效激励复议机关积极主动地纠正原行政行为的违法或不当瑕疵，反而导致复议机关急于改变原行政行为，其中便包括对原行政行为进行变更处理。

需要强调的是，撤销、变更、确认违法或无效等多种决定形式在解决行政争议方面的功效是不同的。其中，变更决定可以借复议机关之手直接作出合法适当的行政行为，在实质性化解行政纠纷方面应当优先选用。因此，在满足变更决定适用的条件下，复议机关应优先选用变更决定，将变更决定作为行政复议的主要决定形式。而为实现这一点，尚需进行相应的制度调适。

首先，增强复议机关的中立性，取消复议机关在维持或改变原行政行为情形中的被告地位，从而将行政复议从“内部监督机制”转变为“裁决制度”。其次，应完善行政复议委员会制度，吸纳专家学者、法律实务人员参加。再次，增强复议机构的权威性，设立行政复议局，直属地方政府领导，而非将其纳入司法行政部门。最后，应增强复议机关的专业性，要求初次从事复议工作的人员应通过司法考试，应当考虑设立行政复议官制度。

(作者分别系清华大学法学院教授、博士生导师，清华大学法学院博士研究生)

## 南昌推行新提任领导干部考法制度

本报讯 记者黄辉 《法治周末》记者周季清通讯员彭文峰 近日，江西省南昌市委依法治市办、市委组织部、市司法局、市普法办联合制定出台《南昌市新提任领导干部法律法规知识考试实施办法》，该实施办法在落实上级有关新提任领导干部考法工作要求的基础上，突出了“国内+国际”“共性+个性”“线上+线下”三大特色举措。

新提任领导干部法律法规知识考试的内容将国际法基础知识也纳入考试范围，通过考法进一步增强领导干部国际视野和国际法思维。考法题库分基础题库和专业法题库。由南昌市司法局、市普法办聘请法律专家建立并及时更新领导干部法律法规知识考试应知应会基础题库，各单位结合每年初制定的本单位“领导干部学法清单”中各领导干部应学的与本岗位相关的专业法律法规知识，(每单位不少于20题)，组建专业法题库。考试时针对不同岗位的应试人员设置部分个性化考题。题库上传相关网站，领导干部可线上学习。每年在国家宪法宣传周期间集中组织一次考法，适时采取线上考试形式。

该实施办法还对考试对象、考试题型、组织实施、结果运用、纪律要求作了明确规定。每年度新提拔为县处级、县区(开发区、管理局)乡科级领导干部(除参加人大任前考法的外)参加此类考法。考法成绩通报备考者所在单位党委(党组)，并报党委组织部备案，作为领导干部年度考核评先评优、晋职晋级的重要参考。

## 新疆首个行政争议调解中心挂牌成立

本报讯 记者潘从武 通讯员曹娟 近日，新疆维吾尔自治区昌吉州司法局联合昌吉州中级人民法院举行昌吉州行政争议调解中心挂牌仪式。据介绍，这是新疆区内成立的首个行政争议调解中心。

昌吉州行政争议调解中心的成立，是创新发展新时代“枫桥经验”，建立健全人民调解、行政调解及司法调解“三联动”多元化化解行政争议解决机制的又一创新举措，为行政调解起到了示范引领作用，也为促进当地行政调解工作提质增效奠定坚实基础。

据了解，近年来，昌吉州司法局将行政调解以规范化运行为重点，在州县两级公安局、人社局、市场监管管理局、住建局、卫计委五部门设立39个行政调解室，开展专项矛盾纠纷排查化解，典型案例报送。将16个州直行政单位的行政调解室规范化建设运行工作纳入依法行政成员单位考核，并定期举行电话及实地调研指导。

昌吉州行政争议调解中心的成立，为辖区群众提供了低成本解决行政纠纷的渠道，行政机关可以以更柔性的方式解决行政争议。还将通过成立行政争议调解工作领导小组，制定行政争议调解工作联席会议制度，建立行政调解员信息库，实现行政争议从终端裁决向源头预防延伸，促进行政争议实质性化解。