



# 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:jingjub666@163.com

2021年5月28日  
星期五

## 社科院发布《中国法治发展报告No.19(2021)》 法治政府建设步伐加快 政务服务水平全面提高

《中国法治发展报告No.19(2021)》披露,2020年是《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》的收官之年,我国继续加快建设高质量法治政府步伐,提高行政立法质量和水平,全面提高政务服务水平,确保发文和决策法治化,加强重点领域监管执法,全方位落实行政责任制。

□ 本报记者 万静

近日,由中国社会科学院法学研究所、社会科学文献出版社联合举办的“2021年《法治蓝皮书》发布暨中国法治发展研讨会”在北京举行,《中国法治发展报告No.19(2021)》(以下简称《法治蓝皮书》)对外发布。

《法治蓝皮书》指出,2020年是《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》的收官之年,中国政府继续加快建设高质量法治政府步伐,提高行政立法质量和水平,让权力在阳光下运行,全面提高政务服务水平,确保发文和决策法治化,加强重点领域监管执法,全方位落实行政责任制。

### 基本解决体系不完善问题

近年来,我国政务公开工作机制趋于成熟,公开水平大幅度提升,政府信息公开制度成为实施最佳的制度之一,政务公开成为法治政府建设中十分耀眼的领域。

这具体表现在:规范性文件实现集中统一动态公开。根据《法治蓝皮书》披露的数据显示,2020年,共有30

家省级政府对其规范性文件进行集中公开,其中有19家省级政府进行有效性标识,28家省级政府发布近三年的规范性文件清理信息。2020年,各地政府基本解决规范性文件底数不清、体系不完善的问题。

同时,执法文书上网公开步入新阶段。《法治蓝皮书》指出,2020年1月,国家市场监督管理总局开通中国市场监管行政处罚文书网,按照行政区划、处罚领域、处罚类型等对市场监管行政处罚文书进行集中公开,并提供智能检索服务。这标志着行政执法公开步入新阶段,具有示范意义,将有力推动行政执法的全面公开,进一步推动完善社会信用体系建设,助力优化营商环境。

但与此同时,《法治蓝皮书》指出,我国部分地区政务公开水平与当地经济发展程度不匹配。一般情况下,政府透明度水平越高,越有助于规范政府管理、提升治理能力,越有利于优化营商环境,进而实现经济社会持续发展。

然而,将三个层级的地方政府的政府透明度指数排名与2019年GDP排名进行对比可以发现,省级政府中,6家政府透明度排名低于GDP排名,且排名差超过5名。较大的市政府中,18家政府透明度排名低于GDP排名,且排名差超过5名。县(市、区)政府中,除去未能查询到2019年GDP的2家县(市、区)政府,共有59家县(市、区)政府的政府透明度排名低于GDP排名,且排名差超过5名。

对此,《法治蓝皮书》认为,为实现当地经济社会协调发展,这些地方应在政务公开方面付出更多努力。

### 地域聚集效应值得引起关注

基于对决策公开、管理服务公开,执行和结果公开,政务公开平台建设,依申请公开等方面的评估,此次《法治蓝皮书》还发布《中国政府透明度指数评估报告(2020)》。据

悉,此次测评是针对49家国务院部门(含国家局)、31家省级政府,49家较大的市级政府和120家县区级政府而作出的。

评估结果显示,国务院部门排在前列的有:市场监督管理总局、交通运输部、国家发展和改革委员会、民政部、财政部、海关总署、商务部、自然资源部、司法部、工业和信息化部。

省级政府排在前列的有:上海市、北京市、广东省、四川省、贵州省、湖南省、江苏省、山东省、安徽省、湖北省。

较大的市级政府排在前列的有:广州市、深圳市、青岛市、宁波市、成都市、银川市、合肥市、济南市、淄博市、厦门市。

县(市、区)政府排在前列的有:宁波市江北区、北京市西城区、上海市普陀区、浙江省慈溪市,上海市金山区、山东省荣成市、上海市虹口区、广州市越秀区、温州市瓯海区、深圳市罗湖区。

对此,中国社科院法学所研究员吕艳滨分析说,此次政务公开的地域性聚集效应值得引起关注。排名在前15名的较大的市政府中,广东省、山东省各有3家,安徽省有2家,北京市和山东省各有2家,其中4家省级政府自身排名也较好。《法治蓝皮书》指出,下级政府的政府透明度排名情况虽不能直接代表上级政务公开水平,但至少可以反映当地总体的政务公开工作成效。此类现象值得从当地政务公开工作推进机制、管理水平角度予以关注。

### 全面启动行政复议体制改革

记者注意到,此次《法治蓝皮书》特别强调,2020年也是各级政府机关加强多元监督,全方位落实行政责

任制的一年。

为促使政策落地,国务院除坚持实地督查外,还开通互联网督察平台,加大典型案例曝光力度,并通过“督查回声”专栏发布81件事项督查办理结果。2020年底出台的《政府督查工作条例》进一步加强和规范政府督查工作,推进法治政府和廉政建设。

为提高依法行政水平,实质性解决行政争议,《最高人民法院关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定》进一步细化“被诉行政机关负责人应当出庭”原则。政务处分法的出台进一步加强了对所有行使公权力的公职人员的监督,全面从严治党。

全面启动行政复议体制改革,加强行政监督。为发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势和化解行政争议的主渠道作用,中央全面依法治国委员会通过《行政复议体制改革方案》,成立全国首个跨区域行政复议委员会——长三角生态绿色一体化发展示范区行政复议委员会,全国31个省份,新疆生产建设兵团和48个国务院部门开始使用行政复议工作平台。

此外,有关部门加强互联网平台监管,维护公平竞争环境。随着互联网经济的发展与繁荣,平台经济领域出现一些具有市场竞争地位的经营者,其实行的排除、限制市场竞争行为引起监管部门的警惕和重视,市场监管总局依据反垄断法第48条、第49条对平台经济领域的个别公司予以行政处罚。

### 推进政务公开标准化规范化

2020年,中国应对新冠肺炎疫情的有力举措在全球独树一帜,成效显著,既显示了国家强大的综合国力和应对突发公共卫生事件的能力,也进一步彰显了加大

公开力度,及时有效回应社会关切的显著效果。为此,《法治蓝皮书》建议,进一步找准和满足群众需求作为政务公开的出发点和着力点。应通过依申请公开受理情况,政府网站及新媒体公开平台的查询使用情况,群众热线咨询情况,政务服务办事场景等,注重运用大数据分析人工智能等手段研判群众的政务公开需求,有针对性地调整公开范围,优化公开方式。

同时,全面深入推进政务公开与政府管理、政务服务的融合发展。政务公开必须彻底破除脱离于政府各项业务工作的局面,与政府管理和政务服务深度融合,使公开成为管理和服务的有机组成部分,以公开促管理,以公开提服务,在做好管理和公开的同时,做好政务公开工作。

做好面向各层次、不同群体的公开工作。在很多中小城市,广大农村,互联网和移动互联网的公开效果还不够理想,不少群众特别是老年人群体还不善于通过网站或者各类移动端获取信息。因此,必须善用广播电视、基层宣传等传统方式和平台,同时注意引导上述地区和人群逐步学习利用信息化手段获取信息、政策和服务。

找准短板,精准发力,提升政务公开整体水平。各领域政务公开均有相应的规定,但各地方各部门公开情况参差不齐。为此,一方面,各单位需主动自查、查漏补缺补齐短板;另一方面,上级单位应细化公开标准,加大督查考核评估力度,推进政务公开标准化规范化,引导各地方各部门落实公开要求。

最后,继续加大基层政务公开工作力度。在近年来推进基层政务公开规范化标准化建设的基础上,应继续加大村务、居务公开力度,加大对基层村居政务公开的指导力和推进力度,为法治社会与法治中国建设夯实基础。

## 海关探索创新“外贸+金融”服务模式 “单一窗口”金融服务系统已惠及企业20.8万家

□ 本报记者 蔡若红

近日,南航集团贸易有限公司通关部经理黄科纳通过国际贸易“单一窗口”为一票进口航材缴纳税款,从登录到收到缴税凭证,全程不足3分钟。

“通过‘单一窗口’缴税,不仅省去了跑海关和银行的时间,而且自动生成缴税记录,办理其他业务也可自助联网核验,非常方便。”黄科纳说。

海关总署积极推进国际贸易“单一窗口”与银行保险行业合作,探索创新“外贸+金融”服务模式,共同开发应用了“单一窗口”金融服务系统,先后12家金融机构参与试点,在支持实体经济发展、提升跨境便利化水平方面成效显著。截至今年4月30日,企业通过“单一窗口”共办理国际结算229.5亿美元,国际融资299.6亿元,保险金额95.8亿元,出口信用保单12.4万份,惠及企业20.8万家。

### 大数据支撑缓解跨境融资难题

近日,万宝至马达(江苏)有限公司物管课课长潘志强来到南京海关所属吴江海关综合业务科窗口询问国际贸易“单一窗口”金融服务一事。“你看,点这里可以进行线上预约开户,点这里可以办理资质申请,通关申报、融资贷款、信用投保,点这里还可以办理出口退税等国际贸易相关业务……非常方便!”副科长朱珊珊打开国际贸易“单一窗口”电脑端,一边操作演示一边向潘志强介绍说。

“国际贸易‘单一窗口’金融服务系统是海关总署为了实现‘让数据跑,不让人跑’的目标,探索的‘外贸+金融’创新服务模式。目前已经有12家金融机构参与

试点,今后到这些金融机构办理保函不需要现场排队,直接通过‘单一窗口’就能申请出具保函,而且可以直接通过‘单一窗口’按付汇需求。”朱珊珊继续介绍说,“太好了!这大大节省了企业的人力、财力和时间成本!”潘志强说。

记者从海关总署了解到,中国国际贸易“单一窗口”自2016年开始建设以来,积极推动在全国外贸领域范围内跨部门、跨地区、跨行业信息共享和业务协同,不断研发上线通关业务申请一窗办理、监管查验结果一窗反馈、物流金融服务多元拓展等系统功能,截至目前已汇集17个成员单位,71类3429个数据项,累计交换数据超过31亿条;涉及商务部、市场监管总局、自然资源部等17家部委除安全保密需要外的38种进出口环节监管证件全部实现电子联网,以及在通关环节进行自动比对企业,企业不需要再向海关提交纸质监管证件。

2019年以来,海关总署积极推进“单一窗口”与银行保险行业合作,通过“单一窗口”整合汇聚的国际贸易全链条数据优势,为金融机构提供最稀缺的国家级平台数据,数据准确、可信度高,对于提高金融业务的真实性审核提供了宝贵的数据支撑,开启新的线上获客渠道,提高了融资贷款风控水平。金融服务系统通过大数据为企业进行“画像”,让具有优质信誉的小微企业融资更容易、更快捷。

### 全线上办理提高金融服务效率

近日,在广州南沙,广州市海皇科技有限公司财务部经理朱秀芬通过中国国际贸易“单一窗口”金融服务系统投保了一份担保额度为27万元的关税保证保险单,全流程线上办理,足不出户便完成了业务操作。

据了解,国际贸易“单一窗口”金融服务系统试点以

来,企业缴税流程从需要到海关领税单改为“足不出户、全流程上办理”。企业在“单一窗口”收到可支付税款的提示后,可通过“单一窗口”自动从企业绑定的银行账户划扣完成缴税。企业如需纸质税单可自行打印。

“单一窗口”与金融机构的对接,资源共享,优势互补。海关总署不断创新金融服务产品,拓展服务模式、缩减操作环节,让企业全线上、全流程、一站式办理各项业务,随时随地掌握办理进度和结果,缓解了银行与企业信息不对称情况。与传统模式相比,融资贷款时间由数月之久缩短至1日内,企业办理汇出全天候,无纸化提交的要求,减少企业来回奔波和操作成本,大幅提高了国际贸易金融服务效率。

据了解,在总结试点经验基础上,海关总署研究制定《国际贸易“单一窗口”金融服务扩大试点对接管理规范》,对金融机构准入条件、对接流程以及相关管理要求进行规范,并明确定期对各试点机构的推广应用情况进行评估,对于推广应用效果好的试点机构,在后续金融服务产品合作对接上优先支持。在扩大试点过程中相关资源向普惠金融业务倾斜,向上升势头强劲的金融机构倾斜,有效利用好国家资源。

### 智能化发展激发市场主体活力

青岛易旅家居公司是一家主营床上用品出口的外贸企业,2020年以来,累计通过“单一窗口”金融服务系统办理出口信保业务30余票,保险总货值超过100万美元。“国际贸易‘单一窗口’金融服务平台的启用极大便利了公司信保业务的操作,之前在很多部门和板块分别办理的业务,现在在一个网站、一个平台就全部办完了,非常

方便。”公司海关业务部经理陈山深有感触地说。

“单一窗口”积极推动区块链、大数据、云计算、物联网、5G等新技术在金融服务系统中的探索运用,更大程度地增强用户体验。同时努力丰富金融服务应用场景,除PC端金融服务外,还提供移动端客户端及银行网银客户端等多种接入形式,有效提高金融机构国际贸易服务质效。

据了解,聚焦市场、主体关切,金融机构借助“单一窗口”平台还推出降低贷款利率、减免手续费、贷款延期等多项举措,增强企业国际竞争力。特别是“单一窗口”金融服务小微信保功能,面向目标企业精准提供政策提示信息,相关国别、行业风险预警信息,便利小微企业快速获得地方财政信保补贴,有效降低企业经营风险。在小微信保功能基础上推出的“信保贷”功能,投保、融资一体化服务,充分发挥政策性保障保险的汇兑缓释作用。金融服务系统极大便利了进出口企业,激发了市场主体活力。

杭州福斯特应用材料股份有限公司是一家专注于新材料研发、生产和销售的高新技术企业,“国际贸易‘单一窗口’标准版金融服务系统为公司提供了极大便利。”公司关务经理孙明冬进一步介绍说,企业通过系统申请快速获得银行授信并办理汇总征税担保业务,以较低成本就可以立即提取货物用于生产,下个月第5个工作日再集中缴纳税款,改变了原来货物放行需要足额缴纳税款或提供相当于税款的保证金的做法,企业现金流更加灵活,关务和财务更便捷高效。另一方面,福斯特公司应用了先通关后缴税的汇总征税业务,进口货物在通关环节基本实现秒放,保障原材料第一时间投入生产使用,为公司在市场竞争中赢得先机。

海关总署有关负责人表示,下一步将持续推进“单一窗口”与银行、保险、民航、铁路、港口、公路等行业机构对接,扎扎实实为企业办实事,促进与各行业主体间标准融合、信息共享和业务协同,推动口岸和国际贸易领域相关业务统一通过“单一窗口”办理,不断创新拓展“单一窗口”全链条、高水平服务功能,进一步优化口岸营商环境。

## 南宁海关“秒出”原产地证书

本报讯 记者马艳 通讯员苏秋晓 孙晓莹

记者近日从南宁海关了解到,南宁海关原产地证书智能审核系统上线半年以来,共签发原产地证书5.85万份,涉及货值21.22亿元,可为出口企业获得关税减免204亿元。

“以往公司需派专人办理原产地证书业务,每日往返公司和海关之间,耗费时间和精力,有时碰到周末跟国外客户确认订单,只能等周一才能办证书。现在使用南宁海关新上线的原产地证书智能审核系统,可以享受24小时出证服务,不用等待海关签证人员审核,几秒之内就能收到审核通过的回执,突破了企业签证的时间、空间限制,足不出户就可以拿到证书,大大提升我们产品在国外的通关效率。”广西南宁市鹏霖商贸有限责任公司外贸业务负责人谈起原产地证书“秒出”改革感受颇深。

原产地证书是出口货物享受国外关税减免和其他优惠待遇的重要凭证,在国际贸易中享有“纸黄金”的美誉。原产地证书智能审核系统自去年12月10日起上线,证书随到随审,一年365天,一天24小时接收申请信息,每单审核时间最快可以秒审,大幅度提升了原产地证书签发效率,提升了证书签发质量。

此外,智能审单系统对申报不规范的单据会自动退单,这对企业申报员提出了更高要求。为提高企业的申报准确率,南宁海关提前组织签证证人员进行专项培训,构建企业—所属海关联络员—直属海关联络员问题反馈网,第一时间协调解决企业在使用过程中碰到的问题;开展企业“一对一”辅导,提高申报正确率。

据统计,原产地证书智能审核系统上线以来,南宁海关审单时长明显压缩,81.73%的原产地证书实现即报即审。

## 全国首个警税合成作战示范基地落户宜春

本报讯 记者黄辉 通讯员严华 近日,首个“全国警税合成作战示范基地”授牌仪式在江西省宜春市举行。公安部经济犯罪侦查局局长高峰、国家税务总局稽查局局长郭晓林共同为宜春市公安局涉税犯罪侦查支队、国家税务总局宜春市税务局稽查局授牌并讲话。据了解,下一步,江西省公安、税务部门将以此次授牌为新的起点,持续落实税收征管改革要求,不断深化税改改革,推进警税联合办案的制度化、信息化、常态化,积极构建“运转高效、信息共享、配合有力”的警税协作新格局;持续发挥警税合作打击效能,为优化税收营商环境、保障国家税收安全、维护社会公平正义作出新的更大贡献。



图为全国首个警税合成作战示范基地授牌现场。本报记者 黄辉 本报通讯员 严华 摄

## 完善问责机制遏制突发公共事件谣言



□ 化国宇

从来源的角度,谣言有两种主要类型,一种是“无中生有”型,即没有任何依据地凭空编造谣言,这类谣言由于没有任何现实的依据,传播过程中因无法引起谣言接收者继续传播的兴趣或者容易被识破而遭到阻断,传播范围极为有限。第二种就是“借壳上市”型,即利用某类有根据的热点社会事件借题发挥编造谣言,这类谣言传递的内容存在一定的真实成分,可谓真假参半,因而更容易迷惑大众并使其接受。突发公共事件就属于谣言最为偏爱的热点社会事件之一,之所以突发公共事件经常会伴生谣言,可以用美国学者奥尔波特和波斯特曼提出的谣言传播公式来解释,即“谣言的流通量=事件的重要性×事件的模糊性”。对公众而言,突发公共事件是他们极为关心的,重要性自不必说,在公众辨识能力一定时期内相对稳定的前提下,谣言的传播范围和破坏力,就主要取决于另一个因素,事件本身是否足够清晰透明。

无论是从突发公共事件应对法、传染病防治法,政府信

息公开条例等法律法规的规定,还是从突发公共事件的应对实践来看,政府都是突发公共事件的主要来源。政府在突发公共事件中主要信源角色缺位,会导致各类谣言在“信息黑市”中兜售。因此,要避免突发公共事件成为各类谣言利用的“壳”和“宿主”,就要避免官方“信息黑市”的产生,官方及时、准确、正式发声是关键所在。

主管部门在突发公共事件信息公开方面不积极、不到位,其中一个重要原因是信息公开责任制度缺位。突发公共事件应对法第五十三条和政府信息公开条例第十九条都对突发公共事件信息的发布作出了规定,但是内容相对粗放,这造成其在实际运作中的卡壳。尤其是对于突发事件信息公开的主体、层级、内容、时效和方式等缺乏详细规定,对于不及时公开或公开信息不到位的情形也没有明确的法律主动追责机制。观之目前突发公共事件中的政府问责,多属于行政问责。事故一旦发生,对于地方政府和主管部门负责人而言,事故处理结果可能要比处理过程更重要。如果公开信息可能带来不可预料的不利后果,或者事件本身是相关主管部门失职引发,那么主管部门就有可能选择延迟公开或者不公开突发公共事件信息,寄希望于所谓的“内部处理”,以期挽回和消除事故的不利后果和影响。

再者,相较于突发事件信息公开缺乏强制性的约

束机制,突发事件应对法中关于信息报送的规定和刑法中“不报、谎报安全事故罪”的规定,让突发公共事件信息上报具有了优先性,因此,地方主管部门也容易通过层层上报、等待批准授权的程式化运作将决策风险向上转移,从而规避自身信息公开的义务和风险。在这一过程中就耽误了信息公开的最佳时机,为谣言的产生提供了可乘之机。

地方政府没有选择在第一时间公开真实信息,就使得真相落在了与谣言赛跑的起跑线上。按照首因效应原理,公众的思考最容易受到先输入的信息影响,一旦公众接受了谣言信息,政府再进行辟谣的难度就比较大。有学者通过建模仿真研究后指出,初始权威信息发布者的权威性对谣言的控制效果有明显的影,并且权威信息发布的时间点越早越好,是否能在第一时间发布权威信息比较长时间用来决策什么部门来发布相关的权威信息更有意义。而一旦超过某个时间节点,即使政府出面辟谣,作用也微乎其微,还往往容易陷入“越描越黑”的塔西佗陷阱。

基于此,2016年11月国务院办公厅印发的《关于全面推进政务公开工作的意见》实施细则,对涉及特别重大、重大突发事件的政务舆情,要快速反应,最迟要在5小时内发布权威信息,在24小时内举行新闻发布会,

并根据工作进展情况,持续发布权威信息,有关地方和部门主要负责人要带头主动发声。尽管这一规定可能有效减少突发公共事件中权威信息反应迟缓的问题,但是该规定所规范的对象是“政务舆情”而非“公共突发事件信息”,这两者存在很大差别。后者的实现需要明确的发布依据,包括信息发布的主体、层级、内容、时效和方式的授权和规范,以及法律责任的规定,由此才能真正克服公共突发事件中“政府失声”的现实困境。

除完善和细化相关立法规定以外,还要转变行政问责的“结果主义”导向,不能仅以突发公共事件本身“是否发生”和“结果严重程度”作为问责的唯一依据。进入风险社会,越来越多的风险事件不能完全避免,其结果也并非完全可控,要综合考虑地方政府和主管部门在整个事件的应对程序上是否尽职(如预警、处置和信息公开程序是否严格遵循),是否有效阻止危害扩大,是否避免其他系统性风险(如谣言扩散等),从简单的“唯结果主义”行政问责转变为“程序-结果综合考量”的法律追责。

最后,引入有效的司法审查机制也是落实突发公共事件信息公开的重要保证。由于突发事件信息属于非常规政府信息,政府公开与否、公开真实性和程度如何,公民个人难以知晓,公民监督存在很大局限。因此应将突发公共事件信息政府公开行为纳入行政公益诉讼的范围,从而给突发公共事件信息公开制度装上牙齿。

(作者系中国人民大学公安大学副教授,博士生导师,中国法学会警察法学研究会副秘书长)