法治日报

05 专刊

法治政府

2021年12月17日
星期五

LEGAL DAILY

主编：杨新顺
编辑：张维
美编：李晓军
责校：邓春兰
信箱：jingjibu666@163.com

法 年终特稿

“双减”政策落地 “减负难”破题

补习班偃旗息鼓 校园生活焕然一新 急于求成教育态度改变

□ 本报记者 张维

核心阅读

“双减”改变了以往刻板的教学理念和模式，改变了急于求成的教育态度。只有学生们睡眠更充足、运动更充分、身心更健康、生活更自主、学习更愉悦，素质教育才能够真正实现。

12月中旬的北京，天气清冷，但周末下午从香山开出的西郊线上，仍然有不少人。

家住朝阳区的王女士就在其中，“今天天气好，趁着中午阳光最暖的时候带儿子出来爬爬山”，王女士说。对她和儿子来说，今年后半年的每个周末，都是尽情享受亲子时光的时候。第二天的周日，她还将陪儿子去画画。

而此前，周末于她而言“很沉重”，带着孩子辗转于各补习班之间，儿子的不情不愿和她的无可奈何交织在一起，“鸡飞狗跳的，谁都情绪不好”，亲子关系甚至一度紧张。

这种翻天覆地的变化源自“双减”，因为减轻了义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担，周末生活不再高压，反倒多了一些惬意，家长和孩子有了更多的时间和机会享受融洽、和谐的亲子生活。孩子随着作业量减少，睡眠充足，有时间发展自己的兴趣爱好，反倒是学习积极性和主动性提高了。

“双减”，作为强化学校教育主阵地作用，深化校外培训机构治理，构建教育良好生态，促进学生全面发展、健康成长的重大举措，为即将过去的2021年贴上了不一样的标签。

实现三个回归

自1985年我国提出素质教育以来，“减负”的问题已是老生常谈。

教育部有关负责人此前坦言，义务教育最突出的问题之一还是中小学生负担太重，短视化、功利性问题没有根本解决。一方面是学生作业负担仍然较重，作业管理不够完善；另一方面是校外培训仍然过热，超前超标培训问题尚未根本解决，一些校外培训项目收费居高，资本过度涌入存在较大风险隐患，培训机构“退费难”“卷钱跑路”等违法违规行为时有发生。

这一难解之题在2021年的夏天，随着一份重磅文件的发布而迎来破解之道。7月24日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》（以下简称《意见》），要求切实提升学校育人水平，持续规范校外培训（包括线上培训和线下培训），有效减轻义务教育阶段学生过重作业负担和校外培训负担。

“双减”工作的总体目标十分明确：在校内方面，使学校教育教学质量和服务水平进一步提升，作业布置更加科学合理，学校课后服务基本满足学生需要，学生学习更好回归校园。在校外方面，使校外培训机构培训行为全面规范，学科类校外培训各种乱象基本消除，校外培训热度逐步降温。1年内使学生过重作业负担和校外培训负担、家庭教育支出和家长相应精力负担有效减轻，3年内使各项负担显著减轻，教育质量进一步提高，人民群众教育满意度明显提升。

教育部基础教育教学指导委员会数学教学专委会委员、中国人民大学附属中学航天城学校校长周建华认为，落实“双减”要从校外治理与校内提质双向发力，最终实现三个回归：让教育回归学校，让学校回归育人，让学生回归全面而有个性的发展。

严查违规培训

治理曾经野蛮生长的校外培训机构，势必成为“双减”政策落地的关键点。

近年来，校外培训市场恶意抬高市场价格、盲目收费等问题，给广大民众带来了沉重的经济负担的问题日益凸显。首都师范大学教育学院教授、教育经济与管理研究所所长薛海平透露，“我们研究发现义务教育阶段学生参加校外培训可能会导致家庭贫困。校外培训支出已逐渐成为压倒家庭的一座大山。”

《意见》发布后，剑指培训机构乱象的系列规定密集发布。国家发展改革委、教育部、市场监管总局联合印发《关于加强义务教育阶段学科类校外培训收费监管的通知》，规定实行政府指导价管理，推行政府制定的校外培训合同（示例文本），加强培训广告管控，控制培训机构教师工资水平。

教育部办公厅、人力资源和社会保障部办公厅联合印发《校外培训机构从业人员管理办法（试行）》，从招用条件、招用程序、从业禁止、行为“红线”、监督检查、处罚制度等方面作出规定，引导校外培训机构建立健全相关管理机制，不断提升培训服务质量。

教育部会同市场监管总局共同发布《中小学生校外培训服务合同（示范文本）》（2021年修订版），进一步完善了合同细节，着力解决机构资质、违规收费、退费难、卷款“跑路”、培训人员良莠不齐等突出问题。

教育部会同国家发展改革委、中国人民银行、国家税务总局、国家市场监管总局、中国银保监会印发通知，就加强校外培训机构预收费监管工作作出进一步部署，严防妥处“退费难”“卷钱跑路”等问题。

此外，教育部还会同民政部、市场监管总局印发通知，将面向义务教育阶段学生的学科类校外培训机构统一登记为非营利性机构工作进行部署。

在加强校外培训监管行政执法上，也涌现出了许多好的经验与做法。例如，上海市金山区把变相违规开展学科类培训查处工作纳入网格化综合治理体系，将网格化监督作用落实到培训机构治理的“神经末梢”，确保查处学科类隐形变异培训没有死角。充分发挥街镇网格化管理优势，由属地街镇相关部门牵头，联合教育、市场等相关部门，组成各街镇（工业区）专项检查小组，通过专项检查、督查暗访等方式，坚决查处培训机构违规补课以及隐形变异学科类培训问题。各街镇（工业区）加强信息沟通，及时通报违法违规培训机构，强化对重点关注机构的监控，形成查处违规培训的“高压态势”。

福建省坚持乡镇（街道）“一支队伍管执法”的改革原则和要求，将校外培训机构日常监管工作纳入基层区镇街的综治网格化管理体系，建立健全群防群控机制，积极发挥社区网格化管理机制作用。如厦门思明区在10个街道办各派驻1名社区教育专干，负责校外培训机构日常巡查，突破教育部门执法力量不足“老大难”的问题。

追求育人质量

“校外问题从校内多想办法解决，课外问题从课内多想办法解决，学校要在党建、课程、教学、作业、课后服务、管理等多方面综合发力。”周建华说。

“‘双减’本质上是全面落实党的教育方针，追求育人的高质量。”清华大学附属小学校长窦桂梅认为，一方面要踩住“刹车”，把学生从过去繁重的作业和课外培训负担中解放出来，另一方面也要为学校教育迭代踩下“油门”，重构全面落实儿童素质教育的高质量学校生活，引导学生学会求知、学会做事、学会共处、学会做人。

校园里，正在发生着变化。在清华大学附属小学，十多年来持续开展的“1+X”课程每学期已开到70多门，供全校学生选修，“双减”落地后愈发受到家长和学生欢迎。

越来越多的孩子开始利用课余时间，或从事力所能及的家务劳动，或走向户外进行体育锻炼，或捧起课外书、拾起画笔，打卡书店、博物馆等，投入更广阔的兴趣天地。

北京市第八中学初三年级7班学生刘逸轩为这种变化感到欣喜：“新学期，曾经遍地开花的培训班补习班偃旗息鼓，‘疯狂补课’的现象已经降温，公园里重现了同学们的欢声笑语和足迹，校园生活也焕然一新。增加校内体育锻炼时间，提供更加人性化的课后服务……”

刘逸轩深有感触地说，“双减”减的是刻板“小课堂”，换来的是社会大课堂。“同学们整天埋头于作业，睡眠不足，又缺乏锻炼，体质下降。没有时间走向大自然，走向社会，就难以了解世界、了解社会，就会缺乏宽广的视野、丰富的知识和创新思维。‘双减’改变了以往刻板的教学理念和模式，改变了急于求成的教育态度。只有学生们睡眠更充足、运动更充分、身心更健康、生活更自主、学习更愉悦，素质教育才能够真正实现。”

多项税惠政策叠加为企业纾困解难

前三季度全国新增减税降费9101亿元

□ 本报记者 蔡岩红

国家税务总局最新公布的数据显示，我国对制造业中小微企业等实施阶段性税收缓缴政策实施1个月（11月1日至30日），制造业中小微企业累计缓缴税费471.4亿元。

今年以来，面对复杂严峻的国内外环境，国家在已出台减税降费政策的基础上，进一步增加了允许企业提前享受前三季度研发费用加计扣除、对制造业中小微企业实施阶段性税收缓缴、对煤电和供热企业实施“减、退、缓”税等措施，为企业纾困解难减轻负担，增强市场主体活力。今年前三季度，全国新增减税降费9101亿元，其中新增减税7889亿元，新增降费1212亿元。

7成小微企业无需缴税

“税收缓缴政策雪中送炭，预计可以释放第四季度70多万元税款，这些钱攥在手里，对企业发展助力很大。”河南优德医疗设备股份有限公司财务负责人郭晓焕说。

10月底召开的国务院常务会议决定，对今年四季度制造业中小微企业实行阶段性税收缓缴。预计可为制造业中小微企业缓税2000亿元左右。

“此次推出的税收缓缴政策覆盖面广，涵盖税费种类多，优惠力度大。”税务总局税收科学研究所副所长李平介绍说，主要是针对年销售额4亿元以下的制造业中小微企业延缓缴纳第四季度部分税费，包含个人独资企业、合伙企业、个体商户。延缓缴纳的税费包括企业所得税（个人所得税代扣代缴除外）、国内增值税、国内消费税及附征的城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加。对于年销售额2000万元以上4亿元以下的中型企业，可延缓缴纳政策规定范围内各项税费金额的50%；对于年销售额2000万元以下的小微企业，可延缓缴纳政策规定范围内的全部税费。

进入第四季度，企业资金回笼压力加大。“税收缓缴政策相当于一笔短期无息贷款，预计可缓缴89万元税款，减轻了我们后续发展的资金压力。”河北百草康神药业有限公司负责人高峰说。

为确保税收缓缴政策及时有效快速落地，税务部门提前在税收管理信息系统中对符合条件的纳税人打上标识、提示提醒，方便制造业中小微企业通过电子税务局申报时精准享受优惠政策，并通过电话、短信、电子税务局等方式，对符合条件的纳税人开展“点对点”辅导提醒。

在制造业中小微企业分布密集的浙江，杭州乾龙电器有限公司财务人员卜江莲测算，新政落地首月，公司享受增值税、城市建设税等各项税费缓缴100余万元。

为配合做好今冬明春能源电力保供相关工作，税务总局成立电力保供专项工作协调小组，制发通知，确保煤电和供热企业税费减免优惠政策应享尽享，增值税留抵退税应退尽退，符合条件的应缓尽缓。税务总局数据显示，截至11月30日，全国为4800多户煤电和供热企业累计办理“减、退、缓”税215亿元。

西南财经大学教授、西财智库首席研究员汤继强认为，对制造业中小微企业、煤电和供热企业税款实施缓缴，是在大宗商品价格高位运行、生产成本大幅上升等对企业尤其是制造业企业带来不利影响的背景下，政府采取助力企业纾困的重要举措，有利于稳定市场预期和就业，促进工业经济平稳运行。

此外，今年国家继续实施小规模纳税人增值税征收率由3%降到1%的政策，起征点从月销售额10万元提高到15万元；对小型微利企业和个体工商户年应纳税所得额不到100万元的部分，在原先的优惠基础之上，再减半征收企业所得税。通过上述措施，前三季度，全国7成有经营活动收入的小微企业无需缴税。

激发企业科技创新动能

今年以来，企业研发费用加计扣除优惠政策连续推出，税收红利不断释放。税务总局公布的数据显示，截至10月底，全国各类企业提前享受加计扣除金额1.3万亿元，减免税额3333亿元，有力激发了科技创新活力和动能。

据了解，为进一步鼓励科技创新、缓解企业生产经营资金压力，今年3月，制造业企业研发费用加计扣除比例由75%提高至100%，企业在10月纳税申报期可提前享受上半年加计扣除优惠；9月，优惠政策再加码，企业可以提前享受范围扩展至前三季度。

“新政盘活了现金流，有效缓解了企业的资金压力。”北京小米移动软件有限公司税务总监王晓雪说，企业提前享受研发费用预缴加计扣除后，可将更多资金投入到研发中，提升自主研发能力。

图为杭州市临安区税务局主动服务辖区内大型民营企业，现场解读税收优惠政策。

江小波 摄

加计扣除比例提高与提前享受范围扩展的双重优惠，更为制造业企业带来动能。10月纳税申报期，中车长春轨道客车股份有限公司提前享受税收减免1.76亿元。“新政策促进了产品更新换代，提高了核心竞争力。”公司财务总监卢淑华说。

“这项政策使制造业享受双重利好，有利于增强发展动力。”税务总局所得税司一级巡视员刘宝柱说，制造业企业不仅可提前享受研发费用加计扣除政策，而且加计扣除比例由75%提高到100%。双重利好惠及18.6万户制造业企业，加计扣除金额达9036亿元，减免税额2259亿元，占全部享受优惠户数和减免税额的比重分别为57.7%和67.8%。其中，加计扣除比例提高带来制造业企业多享受减免税额571亿元，政策支持制造业发展的导向有效得到显现。

中国社会科学院财经战略研究院副研究员蒋震认为，研发费用加计扣除政策跟着科技创新规律走，把握税收政策和高质量发展之间的内在逻辑关系，使得政策更加具有生命力。

促进外企在华投资增长

今年出台的各项税费优惠政策，外资企业同样依法享受。

据税务总局国际税务司司长蒙玉英介绍，税务部门落实专门针对外资的再投资递延纳税政策，对境外投资者从中国境内居民企业分配的利润，凡直接用于再投资境内项目的，暂不缴纳预提所得税，有效缓解外资企业资金压力，促进外资企业在华再投资持续增长。

目前实施效果体现了三方面特点：一是受惠范围扩大，前三季度全国享受利润再投资递延纳税政策金额96.1亿元，同比增长50.38%；促进股息再投资1000.5亿元，同比增长54.6%；二是受益行业增加，享受政策优惠的被投资企业涵盖了68个行业，与上半年相比，覆盖行业范围进一步扩大，外资再投资资金3成以上都流向了汽车制造，计算机、通信和其他电子设备制造等制造业行业；三是外资企业评价积极。调查显示，在今年前三季度近9成已办理递延纳税申报企业认为，递延纳税政策对于企业增资扩产起到了“关键性作用”和“加速增资决策落地”。

此外，今年前三季度外资企业享受加计扣除金额2649亿元，减免税额662亿元，享受优惠的外资企业户均研发投入1674万元。“这一数字远远高于其他企业的平均水平，反映出外资企业科技创新力度正在持续加大。”蒙玉英说。

在包括税费优惠政策在内的各项“稳外资”措施的综合作用下，今年前三季度，新办涉税市场主体中的外资企业为4.16万户，较2020年同期增长26.1%，整体恢复至疫情前的水平。全国重点外资企业注册资本同比增长3.5%。

法 慧眼观察

推动行政处罚法治稳健发展

□ 莫于川

为切实做好《中华人民共和国行政处罚法》的贯彻实施工作，国务院近日专门下发了《国务院关于进一步贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》（国发〔2021〕26号，以下简称《通知》）。《通知》包括6个部分、15项具体要求，是积极推动行政处罚法律制度细化完善和良善运行的纲要文件。

《通知》体现了行政处罚法治学习性的要求。作为我国行政法治领域骨干法律的行政处罚法，时隔25年，于今年1月22日由全国人大常委会首次对其作了全面修订并于7月15日起施行。由于行政处罚法修改幅度大、创新内容多，因而认识有难度、实施有挑战。对如何准确认识行政处罚定义，初次违法在什么情形下可以不予处罚，如何证明当事人没有主观过错，行政处罚权如何下沉乡镇和街道行使，行政处罚程序如何完善等问题，《通知》都作出了重点说明和细化规定，提出了更明确的办法和要求。因而只有加强学习、培训和宣传教育，才能确保行政执法人员全面理解和准确掌握行政处罚法的规定，确保行政处罚制度运行具有良好的社会认识环境。《通知》在第一部分和第二部分对充分认识贯彻实施行政处罚法的重要意义和加强学习、培训和宣传工作，也专门作出了规定。

《通知》体现了行政处罚法治规范性的要求。《通知》第三部分就如何依法规范行政处罚的设定作出了明确规定。其中第三项提出，要加强立法释法有关工作，包括：起草法律、法规、规章草案时不得规避法定门槛变相设定行政处罚；对上位法设定的行政处罚作出具体规定时，不得以种种方式来“层层加码”或者“立法放水”；对现行立法中的行政管理措施是否属于行政处罚有争议的，要提请有权机关依法及时解释答复。其中第四项提出，要依法合理设定罚款数额，对尚无上位法而迫切需要先以部门规章设定罚款的最高限额作出了具体规定，而且上述先行所设罚款规定实施一定时间后须分情形作出转化安排。其中第五项提出，要强化对行政处罚规定的定期评估和合法性审核。这些都是对行政处罚法治规范性提出的更高要求，也是我国行政法律制度精细化发展的具体体现。

《通知》体现了行政处罚法治科学性的要求。《通知》第四部分就进一步规范行政处罚的实施作出了明确规定。其中的第六项至第十项规定，要依法全面正确履行行政处罚职能，细化行政处罚程序制度、规范电子技术监控设备的设置和使用、坚持行政处罚宽严相济、健全法律责任衔接机制等。这些规定体现了我国行政处罚制度发展的主客观要求和实践探索成果。例如，规定行政机关设置电子技术监控设备要科学合理达标，严禁违法要求当事人承担或者分摊该费用，也严禁交由市场主体来设置并收取罚款；不因设备不正常运行而处罚无过错的当事人；同时，还就行政处罚的大数据分析利用作出专门、细化和严格规定。这些都是对行政处罚法治科学性提出的更高要求，体现了我国行政法律制度科学化发展的努力方向。

《通知》体现了行政处罚法治探索性的要求。《通知》第五部分就持续改革行政处罚体制机制作出了明确规定。其中第十一项至第十四项规定了要纵深推进综合行政执法体制改革、积极稳妥赋权乡镇街道实施行政处罚、规范委托行政处罚、提升行政执法合力等。这些规定具体体现了我国行政处罚法律制度持续改革发展的现实要求、创新构想和基本路向。例如，其中第十一项针对既往综合行政执法实务中长期存在的问题，明确要求省、自治区、直辖市人民政府统筹协调推进综合行政执法改革工作，建立健全配套制度和组织编制事项清单，建立健全行政执法信息互联互通共享、协调配合工作机制。这些探索举措体现了我国行政法律制度中相对集中行使行政执法权的改革趋势，也是行政法治系统性和效率性原则的要求。

《通知》体现了行政处罚法治责任制的要求。《通知》第六部分就加强对实施行政处罚的监督作出了明确规定。其中第十五项要求强化行政执法监督，特别规定要加快建设四级全覆盖的行政执法协调监督工作体系，创新监督方式，强化全方位、全流程监督，提升行政执法质量；还要从执法队伍建设、工作制度建设、顽疾难题治理、完善考评评估、问题督办追责等方面推动行政执法监督制度建设，确保力量配备、工作条件、能力水平与工作任务相适应，这也是中国特色行政处罚责任制的基本要求。

经过四十多年改革开放和法治革新，人们对于行政处罚法治的发展路向已较明确且寄予厚望，将改革创新成果总结提炼为法律规范和相关制度已成为时代使命，而承载于行政处罚法和《通知》的行政处罚法律制度创新系列成果来自于既往的行政法治实践过程，也将进一步推动行政法治发展。广大行政公务人员和社会人士应当认真学习、深刻领会和一体遵行，共同推动我国行政处罚法治稳健发展，以期取得依法行政、良法善治的更好成效。

（作者系中国法学会行政法学研究会副会长，中国人民大学习近平法治思想研究中心研究员、法学教授）

贵州司法厅高质量办理建议提案

本报讯 记者**王家梁 王鹤霖** 通讯员**王俊** 记者近日从贵州省司法厅获悉，2021年该厅共办理建议提案47件，主要涉及行政立法、行政执法监督、公共法律服务体系建设、人民调解、社区矫正、法治宣传、律师管理等方面工作。在办理过程中，省司法厅总结出三个原则与三个制度相结合的“3+3”工作方法。

首先是坚持依法办理，实事求是的原则，不断规范办理制度。制定《省司法厅关于建议提案办理的工作制度》，健全完善主要领导总负责、分管领导直接抓、业务处室具体办、综合处室抓协调的工作机制。其次是坚持分级办理，归口负责的原则，建立专项督办制度，对每一件建议提案实行全程跟踪督办，确保建议提案有人管、有人办、有着落。最后是坚持深入沟通，增强实效原则，优化协商办理制度。建议提案答复前，必须与代表委员沟通，主办件、分办件，必须与协办单位、分办单位沟通，协办件必须与主办单位沟通，办结后及时反馈并进行回访，沟通协商率100%。

榆林出台税费征收保障办法

本报讯 记者**孙立昊洋** 通讯员**乔晓刚** 近日，陕西省榆林市人民政府常务会议审议通过《榆林市税费征收保障办法（试行）》（以下简称《办法》），持续深化拓展“政府主导、财税推动、部门协作、科技支撑、监督考核”的榆林税收共治新格局。《办法》从2022年1月起施行，共有总则、税费协助、税费信息共享、税费服务、监督考核等5部分28条，主要以部门协税护税为主线，以信息共享平台为依托，以信息共享制度为核心，通过明确政府部门、有关单位在税收保障方面的义务和责任，建立健全全市税费征收保障制度与运行机制。