法治日报
星期五
2022年8月19日

法治政府 05专刊

主编/徐　强
编辑/张　维
美编/李晓军
校对/邓春兰
LEGAL DAILY

构建优化高效统一的税收征管体系

税务部门十年办理新增退税减税降费11万亿元

热点关注

□ 本报记者 蔡岩红

党的十八大以来，税务部门一张蓝图绘到底，奋力推进新时代税收现代化。这十年，税务系统联合财政部门持续推进税制改革，税收征管改革从合作到合并再到合成，初步构建了优化高效统一的税收征管体系，更好发挥了税收在国家治理中的基础性、支柱性、保障性作用。

十年来，我国税收法治体系逐步健全，税费服务体系不断升级，税费征管体系日臻完善，国际税收体系加速推进。税务总局近日公布的数据显示，十年来，税务部门组织税收收入超110万亿元，年均增长6.8%；累计办理新增退税减税降费11万亿元。近年来，税务总局联合相关部门开展打击虚开骗税违法犯罪工作，查处涉嫌虚开骗税企业57.24万户。纳税人缴费人满意度第三方调查得分从2008年的76.93分提高至2021年的87.2分。

税收法治体系逐步健全

“这些年税务系统大事一件接一件，硬仗一场接一场，任务虽重但都较好完成了。”国家税务总局局长王军说。

这十年，我国立法税种数量从3个增至12个，目前我国现行18个税种中，已有12个税种完成立法。税收立法按下“加速键”的背后，是税制改革的破浪前行。

增值税改革分十步顺利实施，特别是今年实行了大规模增值税留抵退税政策，具有中国特色的现代增值税制度基本建立；个人所得税改革分三步平稳落地，历时25年的综合与分类相结合的个人所得税制度成功建立；从全面推行资源税从价计征、扩大水资源税试点，到环保税开征、资源税法实施，“多税共治”“多策组合”的绿色税收体系框架构建形成。

这十年，税务部门累计办理新增退税减税降费超11万亿元。在退税减税降费等宏观政策综合作用下，我国宏观税负从2012年的18.7%降至2021年的15.1%，从2013年起截至2021年底全国新办涉税市场主体累计达9315万户，年均增加逾千万户。

面对复杂多变的国内外形势，退税减税降费成为深化供给侧结构性改革的重要举措。继2019年大规模减税降费之后，特别是2022年4月1日起，增值税留抵退税新政正式实施，从全面覆盖小微企业、重点突出制造业等6大行业，到适时扩围7个行业，政策实施效果日益显现。同时，税务部门坚持“快退税款、狠打骗退、严查内错、欢迎外督、持续宣传”五措并举，全力落实党中央、国务院部署实施的大规模增值税留抵退税等新的组合式税费支持政策，目前，新增减税降费及退税缓税缓费已超过3万亿元，有效助力稳定宏观经济大盘。

核心阅读

税务总局近日公布的数据显示，十年来，税务部门组织税收收入超110万亿元，年均增长6.8%；累计办理新增退税减税降费11万亿元。

近年来，税务总局联合相关部门开展打击虚开骗税违法犯罪工作，查处涉嫌虚开骗税企业57.24万户。其中，通过严查“假企业”，涉及税额5373.52亿元；通过严打“假出口”，挽回出口退税损失385.86亿元，有效维护了经济税收秩序。

税务部门对涉税违法犯罪行为重拳出击、露头就打：打击和曝光骗取留抵退税违法行为，从严查处明星艺人、网络主播等重大偷逃税案件，曝光重大涉税违法犯罪案件。

税务部门发扬自我革命精神，坚持刀刃向内，最大限度规范税务执法行为：编制权力和责任清单，规范税务行政处罚裁量权，推进行政执法“三项制度”，健全内控监督体系，严查严处失职失责和违纪违法税务人员。

既保持严的力度不减，又彰显出执法温度，依法依规、宽严相济的税务执法有力营造了公平竞争的税收环境。

税务行政审批减少93%

税务部门服务着几千万企业纳税人、数亿自然人纳税人和十亿多缴费人，是与人民群众打交道最多、频度最高、联系最紧密的公共服务窗口单位之一。如何做好海量纳税人缴费人的服务，税务部门以改革创新为突破口，税费服务体系不断升级。

“伴随着‘便民办税春风行动’的开展，税费服务越来越规范、办税缴费渠道越来越多样、退税减税降费越来越实惠，我们公司的经济效益也越来越好，我们见证了税企同进步共成长。”福建连城正鑫机械有限公司会计王晓清感慨道。

税务部门连续9年开展的“便民办税春风行动”，累计出台54类197项523条便民办税服务举措，各地税务机关细化推出4万余条配套措施，已成为具有鲜明税务特色的服务品牌。从马路到“邮路”，从线下到线上，从窗口到指尖，从南国海疆到北国边陲，从东海之滨到雪域高原，每一个角落都留下了“春风”印记。

更深层次的改变在于政府职能的转变。通过持续深化税收领域“放管服”改革，税务行政审批事项减少93%，纳税人报税资料压减50%。以抗疫情、促发展为契机，大力推行“非接触式”办税缴费，如今，近90%的涉税事项、99%的纳税申报可网上办理。

世界银行营商环境报告结果显示，从2006年到2019年，我国的纳税指标排名累计上升了63位。其中，纳税次数指标排名全球第16位，已居世界前列；纳税时间指标排名全球第47位，超过经济合作与发展组织（OECD）成员平均水平。

税费征管体系日臻完善

从“合作”到“合并”再到“合成”，党的十八大以来，税务部门在推动税收征管体制三次大变革中实现税收征管效能不断提升。

2015年，聚焦“合作”，持续推进国税地税服务深度融合、执法适度整合、信息高度聚合。2018年，聚焦“合并”，圆满完成省级和省级以下国税地税机构合并，社保费和非税收入征收职责按要求稳步划转，有效构建起优化高效统一的税费征管体系。2021年以来，聚焦“合成”，深入推进精细服务、精确执法、精准监管、精诚共治，努力实现以“合”促“成”的化学反应。

改革应时应势，带来的是从“经验管税”到“以票控税”再到“以数治税”的变革。

国家税务总局有关负责人介绍说：“我们过去是税务干部带着税票下户‘收税’，到后来纳税人送申报表到税务所、办税服务厅或网上‘报税’，再到2018年个人所得税改革中，税务总局打造自然人税收管理系统，在个人所得税年度汇算中探索实现数据智能归集、税款自动计算、推送确认申报的自动‘算税’，这就是税收征管现代化发展的历程。”

2016年功能强大的金税三期系统在全国上线运行；深入实施“互联网+税务”行动计划，先后建成增值税发票新系统、电子税务局等一系列应用系统；对标国际一流谋划“金税四期”，稳妥推进智慧税务建设；上线全国统一的电子发票服务平台，顺利开出全面数字化的电子发票。一系列智慧税务建设成果为税收现代化插上了腾飞的金色翅膀。

深度参与全球税收合作

这十年，中国税务部门积极构建与我国对外开放新格局相适应的国际税收治理体系，深度参与全球税收合作，在全球税收治理的舞台上“中国方案”越来越被关注，“中国声音”越发响亮。

“‘一带一路’税收征管合作机制致力于构建良好的全球税收治理体系，从更高站位来看，这既是高质量推进‘一带一路’建设的重要平台，也是推动构建人类命运共同体的重要内容。”厦门大学经济学院、厦门国家会计学院教授邓力平说。税务部门大力服务“一带一路”建设，发起建立首个税收领域多边国际税收平台——“一带一路”税收征管合作机制，这个机制被全球国际税收界权威杂志《国际税收评论》评为“2021-2022年度全球最具影响力合作机制”。

“国际税收议题离不开中国税务部门的参与。”OECD税收政策与管理中心主任帕斯卡·圣塔曼在2022年1月和王军举行视频会谈时说。税务部门积极参与OECD数字经济征税规则以及防止税基侵蚀和利润转移等国际税收规则的制定，成功推动我国立场诉求在OECD“双支柱”方案和联合国方案中充分体现，有力维护了我国及其他发展中国家利益。

“我们深深感受到了税务部门为中国企业‘走出去’提供支持的努力。”中兴通讯全球税务总监张晓颖说。目前，我国税收协定网络已覆盖112个国家和地区，先后更新发布覆盖104个国家和地区的“走出去”税收指南，累计向我驻外使领馆、国际组织及相关机构派出84名税务官员，覆盖世界主要经济体。

统一规范行政裁量权基准制度建设的基本遵循

慧眼观察

□ 周佑勇

建立健全行政裁量权基准制度，细化量化裁量权标准，是党的十八大以来党中央、国务院作出的重大决策部署，也是深入推进依法行政、规范行政裁量权的实际需要。近日，国务院办公厅印发《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》（以下简称《意见》），对行政裁量权基准制定和管理的总体要求、制定职权职责、基准内容、制定程序、管理和保障作出全面、系统性规定，为统一规范行政裁量权基准制度建设提供了基本遵循和指引，对于深入贯彻习近平法治思想，全面推进法治政府建设，必将产生重大而又深远的影响。

《意见》是统一规范行政裁量权基准制度建设的现实需求。行政裁量权基准，是近年来伴随着裁量权治理转型而在我国执法实践中逐步建立起来的一种新兴制度，旨在通过细化量化行政裁量权的具体行使标准来实现对裁量权的自我规制。作为一种执法实践创新，行政裁量权基准植根于中国本土实践，凝聚了地方基层执法者的智慧，并“自下而上”、迅速成为中国法治推进中最具价值和生命力的一种新型裁量治理模式。同时，行政裁量权基准作为一种特殊的规则之治，融合在自律与他律之间，平衡于拘束与裁量之间，以其特有的结构功能优势防止了行政裁量权的滥用，实现了行政裁量的有效治理。

伴随着行政裁量权基准在全国迅速发展，各地各部门对裁量权基准的制定亦存在着形式化、批发化的倾向，以及重复性甚至冲突性等问题，使得行政裁量权基准欠缺科学性、系统性，无法充分发挥行政裁量自身的内在价值与功能。针对这些问题，虽然各地各部门纷纷出台指导行政裁量权基准制定的管理办法，对本地区、本部门行政裁量权基准的制定进行统一规范，但仍存在基准制定主体不明确、制定程序不规范、裁量幅度不合理等问题，导致行政执法该严不严、该宽不宽、畸轻畸重、类案不同罚等现象时有发生。为从国家层面统一规范行政裁量权基准的制定和管理，《意见》在吸收各地各部门裁量权基准制定经验的基础上，形成了一部全面、系统的指导性文件，提出了制定裁量权基准衔接和协调的要求，回应了我国执法实践对进一步推进行政裁量权基准制度建设的现实需求。

《意见》为行政裁量权基准制度建设提供统一的规范基础。针对实践中大量涌现的行政裁量权基准及其存在的问题，《意见》以统一规范行政裁量权基准为主要任务，从多方面进一步推进行政裁量权基准制度的科学化构建和法治化建设。在统一基准的形式和内容上，针对理论和实务中所使用的“裁量基准”“裁量标准”“自由裁量权基准”等不同范畴及其认识分歧，《意见》明确将其统一表述为“行政裁量权基准”，统一界定为是“对法律、法规、规章中的原则性规定或者具有一定弹性的执法权限、裁量幅度等内容进行细化量化，以特定形式向社会公布并施行的具体执法尺度和标准”。在统一基准的制定与管理方面，《意见》不仅高度关注基准制定的权限和程序等核心性问题，还明确提出因“可能出现明显不当、显示公平”和“客观情况发生变化”而需要对基准进行修改和完善的动态管理。

从规范行政裁量权基准的类型看，目前实践中既有各地各部门制定的具体行政裁量权基准，也有指导制定具体行政裁量权基准的文件。从具体行政裁量权基准规范的行为种类看，行政裁量权基准大多是对行政处罚行为予以规范，但也有多地对行政许可、行政强制、行政确认、行政征收、行政给付等裁量权基准作了规定。针对实践中行政裁量权基准呈现出多种类、多领域、多层次的发展态势，《意见》对制定各类行政裁量权基准的权限、程序等提出了总体性要求，同时又对行政处罚、行政许可、行政征收征用等8种类型的裁量权基准分别作出具体规定，实现了基准制定总与分的统一。

以《意见》为指引，进一步推进行政裁量权基准的法治化建设。《意见》是第一部中央层面统一规范行政裁量权基准制定的纲领性文件，标志着我国行政裁量权基准的法治化建设进入到一个新的发展阶段。目前，31个省（区、市）均出台了裁量权基准管理办法，涵盖了对多种具体行政裁量权基准的规制，地方政府出台的具体行政裁量权基准数量约5200个。在《意见》出台后，各地各部门必须以《意见》为依据对各级行政裁量权基准管理办法和各类具体行政裁量权基准进行全面清理，两类文件的内容和条款均不得与《意见》相抵触。以《意见》为“根本依据”全面清理和修订行政裁量权基准和管理办法，建构起以《意见》为统领的统一、协调的行政裁量权基准治理的规范体系。

制度的生命力在于执行。为确保《意见》真正发挥推进行政裁量权基准制度建设的有效性，必须强化对行政裁量权基准的执行监督。这可以通过《意见》设定的专门监管措施来实施，也可以将行政裁量权基准纳入常规性行政执法来监管，一体推进对行政裁量权基准的执行监督。主要措施有：一是报备与审查。具有裁量权基准制定权限的行政机关根据工作需要依法制定行政裁量权基准，需要根据发布裁量权基准的文本性质，具体属于规章或规范性文件，分别进行备案接受监督。备案审查机关不仅要对裁量权基准的合法性进行审查，也要对其是否符合上级机关裁量权基准进行审查。二是将裁量权基准纳入日常行政执法活动，如将裁量权基准内容嵌入行政执法信息，通过内部和外部监督机制来实施执行监督。三是建立裁量权基准执行考核机制，通过行政执法评议考核将裁量权基准的执行情况作为对地方政府、政府部门及领导干部考核的重要内容。

（作者系中共中央党校（国家行政学院）政法部主任、教授）

青岛出台三级行政决策合法性审查标准

“标准+”赋能行政决策合法性审查

本报讯　记者**曹天健**　记者近日从山东省青岛市司法局获悉，一部规范三级合法性审查的《行政决策合法性审查规范》（以下简称《规范》），于8月14日起在青岛市正式实施。据介绍，《规范》系全国首部规范市、区（市）、镇街三级行政决策合法性审查的地方标准，该规范的实施，为青岛市行政决策合法性审查标准化、规范化建设提供了技术支持。

青岛市司法局局长万振东告诉《法治日报》记者，青岛市目前已形成市、区（市）、镇街三级行政决策合法性审查全覆盖，市、区（市）两级政府行政决策合法性审查工作多年来已形成较为成型和成熟的审查模式。然而，实践中仍存在审查标准不统一、审查流程不统一、审查意见书不统一等问题，特别是部分镇街司法所面临人员相对短缺、专业存在短板、保障有待加强等问题，亟须可操作性强、适用性广、既专业规范又通俗灵活的“操作指南”来及时衔接和有效输送。

基于实践需求，青岛市司法局着眼于全流程再造、全生命周期保障，聚焦标准化、规范化、模板化、便捷化，旨在打造全市三级行政决策合法性审查普遍适用，要求规范统一，内容合乎实际，操作简便易行的行政决策合法性审查标准。

《规范》共12章，界定了行政决策合法性审查的范围，明细了需要提报的材料，规范了合法性审查事项、程序、内容、重大行政决策的各项程序及镇街合法性审查的审查范围和要求，对于充实人员配备，提高专业化比例，加强财政保障等作出规定。还对5种不同类型审查配套了流程图，提供了9种常用文书参考样式，使一线审查人员一看就会、一用就灵，是审查人员的“工具书”。

万振东说，用“标准化”规范行政决策合法性审查，是合法性审查工作从粗放到精细，从定性到定量，从行政化到专业化的新起点，是市司法局“标准化+”赋能合法性审查的创新探索。记者注意到，《规范》注重全过程、全体系规范，对行政决策合法性审查的初审、提报、审查程序和方式等进行了全过程规范，形成全体系闭环流程。

《规范》推“共性”的同时也存“个性”。针对三级合法性审查整体发展不均衡的现状，有针对性地分层次作了不同规定：市、区（市）两级合法性审查规范的重点在于从统一审查要求、统一程序流程、统一文书模板方面，实现合法性审查的“三统一”；镇街行政决策合法性审查开始时间短，人员力量薄弱，规范的重点在于首次系统性地规定了镇街合法性审查的材料明细、审查内容、审查要求，并给出了简易程序和简易参考文本。

宁夏加强行政机关负责人出庭应诉刚性约束

推动行政案件从告官“难见官”向“必见官”转变

本报讯　记者**申东**　通讯员**杨艳**　近日，宁夏回族自治区党委全面依法治区委员会办公室印发《关于深入推进行政机关负责人出庭应诉有关问题的意见》（以下简称《意见》），对推进行政机关负责人出庭应诉工作提出了新要求。

“告官难见官”是行政应诉工作的顽疾，也是百姓关注的焦点。为及时回应群众关切，《意见》明确了行政机关负责人出庭应诉及适用案件的范围，规定涉及食品药品安全、生态环境和资源保护、公共卫生安全等重大公共利益，社会高度关注或者可能引发群体性事件的案件，行政机关负责人应当出庭应诉。人民法院发出行政机关负责人出庭应诉通知书的案件，行政机关负责人必须出庭应诉，未发出行政机关负责人出庭应诉通知书的，鼓励、倡导行政机关负责人积极主动出庭应诉，有效推动行政应诉案件从“告官难见官”向“告官必见官”转变。

图为6月15日，银川铁路运输法院依法公开开庭审理了陈某某诉贺兰县人民政府、贺兰县公安局德胜工业园区派出所罚款及行政复议一案，贺兰县人民政府副县长冯俊（被告席左三）出庭应诉。　宁夏回族自治区司法厅供图

行政机关负责人“出庭不出声”“应诉不应答”会使行政应诉效果大打折扣，不利于行政纠纷实质性化解。为破解该难题，《意见》要求行政机关负责人出庭应诉要积极发表意见、参与法庭调查、提交证据、参加辩论，对于庭审中发现的行政执法中存在的问题，及时落实改进措施，充分发挥“关键少数”在解决行政争议中的实质作用。

《意见》还提出要加强应诉培训，通过集中培训、旁听庭审、案例研讨等活动增强依法行政意识，规范行政执法行为，提高行政应诉能力。《意见》强调要加强行政机关负责人出庭出声出效果的地区和部门的宣传引导，总结先进经验、发布典型案例，以示范引领带动各级行政机关负责人应诉观念从“要我出庭”向“我要出庭”转变。

为确保行政机关负责人出庭应诉工作落到实处，《意见》以完善推进行政机关负责人出庭应诉的工作机制为抓手，要求充分运用行政复议、行政应诉与行政审判府院联席会议机制，加强出庭应诉与审判工作的协调配合。把行政机关负责人出庭应诉工作列入法治政府建设督察和考核的重要内容，对行政机关负责人主动出庭应诉或者亲自参与案件协调、促成行政争议实质性化解的，在考核中给予一定的加分；对行政机关负责人无正当理由不按规定出庭应诉、在出庭应诉中存在严重失职行为，或者对本机关败诉案件反映问题未予整改、导致因同类问题多次被判决败诉的，严肃追究责任，正向引导、反面警示双向发力，全面深入推进行政机关负责人出庭应诉工作。

北京朝阳区发布法治政府建设白皮书

本报讯　记者**徐伟伦**　北京市朝阳区人民政府近日召开新闻发布会，介绍《朝阳区法治政府建设》白皮书（2021版）有关情况。目前，朝阳区已基本形成街乡综合执法体制改革的“‘1+3+5’工作模式”，用行政复议体制改革助推行政争议实质性化解，2021年行政复议案调解率居全市前列，区政府行政负责人出庭应诉工作进一步规范，疫情防控各项工作在法治轨道上有序推进。

据朝阳区副区长杨蓓蓓介绍，自2019年在北京率先发布区级白皮书以来，朝阳区已形成每年定期发布的相关机制，以此动态评估并全面归纳法治政府建设的工作成效和相关问题等。2021版白皮书总体结构分为5部分，总报告部分从依法全面履行政府职能、健全依法行政制度体系、坚持严格规范公正文明执法等7个方面全面反映了朝阳区2021年法治政府建设的相关情况，专题报告部分从“两区”建设的关键领域实现创新突破、街乡综合执法规范化建设纵深发展取得新成果、以创新驱动促进区域普法新高度、行政复议体制改革助推依法行政和高质量法律援助民生实事暖民心惠民生5个方面进行了详细阐述。

据了解，朝阳区于2020年获得第一批全国法治政府建设示范地区称号。此次白皮书新增了朝阳区示范创建项目专栏，选取了9个优秀案例编辑入册，旨在以点带面发挥示范引领作用。此外，新增了“完善突发事件应急管理，提高应急法治保障能力”章节，在重点总结疫情防控常态化工作的基础上，全面梳理突发事件应急管理工作的法治建设情况。

目前，朝阳区政府网站已设置“规范性文件”专栏，建立统一发布平台为社会公众提供精准的法规文件指引。随着街乡综合执法体制改革“‘1+3+5’工作模式”的基本形成，朝阳区也被确定为全国第二批街道服务管理创新实验区。近年来，朝阳区在全市率先制定了区级人民政府行政负责人出庭应诉工作的制度性文件，深入推进依法行政。在疫情防控方面，朝阳区成立依法行政办疫情防控法治保障工作专班，开展疫情防控相关问题法律研究，强化法律风险预警研判和政策指引，为疫情防控提供全方位法治保障。

朝阳区司法局副局长南旭称，编制发布白皮书，是朝阳区向全社会交出的一份法治答卷。下一步，朝阳区将进一步强化区委对全面依法治区工作的领导，推进“八五”普法，发展公共法律服务和开展法治政府建设评估等工作，促进依法治区和法治政府建设任务落实。