

## 构建全链条多层次立体多元化行政争议化解机制 2022年黄埔海关新发行政诉讼数量下降75%

### 行政复议体制改革进行时

□ 本报记者 蔡若红

黄埔海关积极践行新时代“枫桥经验”，发挥好行政复议主渠道作用，构建全链条、多层次、立体多元化的行政争议化解机制，不断提升实质性化解行政争议的能力，着力打造“埔关公律”品牌，试点开展公职律师跨层级、跨部门、跨区域协作；培育东江口、沙田海关两个新时代“枫桥经验”基层工作站，对争议分类分级针对性施策化解和“一站式”解纷，引导行政相对人在协商、调解、和解、复议、诉讼等多元化、有梯度的争议解决方案中选择经济便捷的方式。

2022年，黄埔海关行政复议诉讼案件数量较上年下降43%，新发行政诉讼案件数同比下降75%，审结的11宗复议案件中，10宗通过行政复议渠道妥善解决，行政争议实质性化解率达91%；今年1月至5月，审结行政复议案件8宗，复议化解率达100%，并保持行政诉讼“零败诉”。

#### 把好争议化解“主动脉”

记者了解到，2020年至2022年，黄埔海关行政复议诉讼案件数量约占全国海关案件总数的1/10。为强化责任担当，把好争议化解“主动脉”，黄埔海关在全国海关率先出台预防化解行政争议24条措施，明确作出行政行为的单位对执法质量和争议化解承担主体责任，加强执法链条上、下、左、右、前后主体的协调联动，明确业务结合部的责任共担。通过关办会、案件审理委员会等，强化对重大行政处罚案件、行政执法决定的集体审议。优化行政执法的层级管辖和地域管辖，与企业面对面沟通，争取矛盾就地解决。

为充分保障当事人知情权和复检权，黄埔海关将监管防线、争议化解前移一步。2021年9月，某公司进口一批胶磁再生料，初检鉴定为国家禁止进口固体废物，当事人申请复检，复检结果不属于国家禁止进口固体废物。因两次鉴定结果不一致，黄埔海关将相关材料上报海关总署提请会同生态环境部专家研判，最终判定该批货物属于国家禁止进口的固体废物。当事人收到裁决后，表示接受裁决结果，愿意配合海关进行后续处置并积极履行固废退运义务，对海关执法的公开公正表示认可和支持。

### 核心阅读

黄埔海关构建全链条、多层次、立体多元化的行政争议化解机制，不断提升实质性化解行政争议的能力。2022年，黄埔海关行政复议诉讼案件数量较上年下降43%，新发行政诉讼案件数同比下降75%。



表示认可和支持。

黄埔海关现有公职律师101名，成立了19个“公职律师服务团队”，建立了“一口岸一公律岗”“一条龙一队”“首席公职律师”等工作机制，构筑起横到边、纵到底的法治立体服务保障机制。特别是着力打造“埔关公律”品牌，试点开展公职律师跨层级、跨部门、跨区域协作，为解决执法疑难、优化制度供给、促进执法统一、强化基层治理提供了有力支持，为法治保障全面推进社会主义现代化海关建设提供了可探索的样本。

2020年5月，某高科技企业申报出口选矿剂504吨，经海关检验认定属于危险货物，货物包装不符合出口危险货物包装容器监管要求。又时逢暴雨天气，货柜堆存在码头有较大安全风险。当时，货柜要转运该由谁来审批、谁来监管存在疑难。黄埔海关首席公职律师袁伟迅速调请了3位具有相关专业背景的公职律师连夜研究，厘清各单位法定职责，提出了由海关与港口各单位合力推动、主管机关批准道路运输的法律意见。深



图为黄埔海关公职律师近日参加由广东省司法厅举办的民法典普法宣传活动，向群众讲解民法典和海关法知识。胡韶芬 摄

夜，危险货物在暴雨来临前被安全转移，风险得以及时排除。

#### 以品牌建设促执法效果

黄埔海关所属东江口海关主要负责对广州片区属地企业和口岸进出口企业的稽查执法工作。该关通过探索“沉浸式”普法新模式、创建行政争议风险甄别机制等举措，坚持和发展新时代“枫桥经验”，以品牌建设促执法效果，不断提升依法履职能力和法治保障水平。

在东江口海关，走进一间标有“妙稽查工作组”牌子的办公室，记者看到有不少企业赠送的奖牌：“高效规范办实事热情贴心为企业”“廉洁执法热忱助企”……

“妙稽查工作组”是黄埔海关结合关区贸易实际上2019年成立的以女性干部为主的专项稽查工作组，专注于特许权使用费、特殊关系转移定价等方面的研究，旨在助力企业健康发展，维护正常贸易秩序，寻求执法效益的最大化。

#### 四情形不公示

消费者权益保护工作不是单方面、一刀切支持消费者的工作，而是在合法合理的前提下，既支持消费者维护自身合法权益，也支持经营者维护自身合法权益。因此，消费者投诉信息公示制度绝不简单等于对经营者的负面信息公示，也不是对经营者的信用惩戒措施。

《意见稿》规定，投诉信息公示应先应得到消费者同意。为保证投诉信息公示的顺利进行，投诉信息能否公示，会在投诉环节提前征得消费者的同意，并对个人信息进行适当处理，确保不泄露个人隐私。

除消费者拒绝公示外，《意见稿》还规定了四种情形不予公示：不予受理或者受理后发现存在不予受理情形并终止调解的；消费者与经营者通过全国12315平台在线消费争议解决机制先行和解的；不是为生活消费需要购买、使用商品或者接受服务，或者不能证明存在消费者权益争议的；其他公示后可能危及国家安全、公共安全、经济安全、社会稳定或者违反公序良俗的。

张效羽认为，消费者投诉信息公示制度只是客观地公示消费者投诉的基本诉求、基本处理结果等，并不代表市场监管部门对任何一方的主观评价或者法律定性。为了减少人为干预因素和主观评价，各地市场监管部门在全国12315平台办结的投诉，与全国投诉公示平台自动关联、实时公示。

《意见稿》强调了对于所公示投诉信息的结果运用，提出地方市场监管部门应当加强对本行政区域投诉信息的统计、分析、应用，定期公布投诉信息统计分析报告；并且可以根据工作需要，对投诉集中、急增、可能存在重大风险或者产生重大影响的区域、行业、经营者等，综合开展分级分类监管、行政指导约谈、消费提示警示等，督促全面履行保护消费者合法权益的主体责任，从源头改善消费环境。

中央党校（国家行政学院）政治和法律教研部教研室主任、教授张效羽认为，消费者投诉信息公示必将有效提升我国消费者权益保护水平。在市场经济活动中，单个消费者处于相对弱势的地位，消费者投诉信息公示制度是调动全社会力量“围观”和监督消费者权益保护工作，落实经营者主体责任的重要机制。在消费者投诉信息公示平台上，消费者投诉的相关信息被客观公示出来，全社会能看到哪些经营者更重视消费者投诉、哪些经营者忽视消费者投诉，给经营者积极解决消费者投诉提供了重要动力，这必将有效提升我国消费者权益保护水平。

下一步，美安执法服务站将坚持与发展新时代“枫桥经验”，打造“一站式”执法服务体系，以打造党建引领“执法+服务+矛盾化解”新模式，努力实现“小事不出站、大事不出园、矛盾不上交”，走出基层综合行政执法新路子。

用处罚告知、听证、稽查征求意见等与行政相对人面对面的程序，充分听取其陈述、申辩意见。对争议较大的案件，由分管领导、业务科室和公职律师组成争议化解小组，面对约谈企业负责人，实地了解生产经营情况，回应其合理诉求，在维护海关执法权威的同时促进案结事了。今年1月至5月，东江口海关在执法环节化解矛盾争议145起，未发生行政复议、行政诉讼，有效将矛盾争议化解在基层，化解在初起。

#### 发挥诉源治理前哨作用

黄埔海关所属沙田海关也是黄埔海关确立的“枫桥经验”基层工作站之一，该关充分发挥诉源治理“前哨”和“堡垒”作用，畅通关企沟通桥梁，妥善化解各类行政争议。

为充分发挥矛盾纠纷解决“主力军”作用，切实维护企业合法权益，在“枫桥经验”基层工作站下设了“老钟工作室”，由行政处罚案件经验丰富的钟宗平牵头公职律师等组成专家团队。

走进老钟工作室，记者看到几乎整面墙上醒目地挂着的“我们的承诺”，其中“热心询问、诚心倾听、细心解答、耐心引导”的“四心”工作法还做成了宣传海报。“我们依托基层工作站平台，充分发挥‘老钟工作室’专家团队优势，通过与各部门的联系配合，妥善解决执法争议，将矛盾化解在前端，切实做到源头减少诉讼增量的目的。”沙田海关处政科科长沈毅说。“老钟工作室”挂牌成立以来，采取“四心”工作法，成功化解行政执法争议21起，成为行政争议的调处中心。

2022年4月，深圳某公司申报进口1万余双帆布鞋，经查验，相关货物涉嫌侵犯某公司商标专用权。权利人依法申请扣留相关货物。当事人对此异议强烈，拟申请行政复议。通过当面沟通，沙田海关清晰、明确地解释了相关规定，当事人也认识到扣留侵权货物是海关法定职责。随后，当事人在海关指引下找到了合法、高效的争议解决渠道。

沙田海关充分依托“枫桥经验”基层工作站，积极宣讲海关政策法规和企业关心的业务堵点难点，注重发挥一线业务科室“见货见人”和“人熟、地熟、情况熟”优势，及时妥善应对处置日常各类矛盾争议，确保“小事不出科、大事不出关、矛盾不上交”，实现行政争议全链条化解机制落地见效。

依托“枫桥经验”基层工作站，东江口海关充分运

## 对投诉集中急增区域行业经营者分级分类监管 市场监管总局拟建立消费投诉信息公示制度

### 新政解读

□ 本报记者 万静

近日，国家市场监督管理总局公布《市场监督管理投诉信息公示暂行规则（征求意见稿）》（以下简称《意见稿》），向社会公开征求意见。根据《意见稿》规定，为保障消费者的知情权、选择权等合法权益，推动经营者落实消费维权主体责任，持续优化消费环境，各地市场监管部门对于消费者为生活消费需要购买、使用商品或者接受服务与经营者发生纠纷，并诉诸市场监管部门要求解决的权益保护，应该开展投诉信息公示工作，以加强消费者权益保护社会共治，促进经济高质量发展。

《意见稿》旨在把分散的消费投诉信息在全国范围内统一公示，以期能够更好地保障消费者知情权和选择权，引导消费能力，弥补市场失灵，促使各类经营者和商品服务优胜劣汰、提质升级，推进全国商品服务市场的高水平统一和高标准建设。

#### 以公示为常态

《意见稿》提出，投诉信息包括消费者投诉时主观陈述的内容和基于双方自愿的行政调解结果，不属于行政处罚信息、经营异常名录信息、严重违法失信名单信息等负面信用信息。

投诉信息公示，应当以公示为常态，不公示为例外，遵循“谁处理、谁公示”“谁公示、谁审核”的原则，坚持客观公正、程序正当、标准统一，并维护各方主体合法权益。

市场监管总局在对《意见稿》的“起草说明”中指出：制定市场监督管理投诉信息公示暂行规则的首要目的，就是为减少消费投诉信息公示不对称、夯实全国统一大市场和高标准市场体系基础。

“消费者自主选择是市场在资源配置中起决定性作用的关键环节，是市场公平竞争和高质量发展的内在动力。当前，消费者仍面临一定程度的信息不对称，不仅消费维权多易发，也制约了市场配置资源效率，甚至导致劣币驱逐良币。消费投诉公示是有效市场和有为政府的结合点。”市场监管总局有关负责人介绍说。

中国政法大学民商经济法学院教授孙颖认为，市场监管投诉信息的法律属性属于政府信息。政府信息公开条例规定：涉及公民、法人或者其他组织切身利益的；需要社会公众广泛知晓或者参与的信息，属于行政

#### 强调结果运用

近年来受消费业态变化、经济形势复杂等因素影响，消费纠纷增长较快，一些消费者反映强烈的痛点难点、制约消费扩大的堵点痛点亟待破解，源头治理是治本之道。

据市场监管总局有关负责人介绍，消费投诉公示制度坚持问题导向和“监管为民”核心理念，化压力为动力，引导经营者更好落实消费维权主体责任，及时把矛盾纠纷和风险隐患化解在萌芽。此前，全国多地已对投诉信息公示进行的试点情况表明，企业明显提升预防化解、主动和解、配合调解的意识，一些投诉居高不下的企业投诉明显减少，“源头减量”效果突出；试点地区的投诉平均调解成功率54.85%，提高了112个百分点。

值得注意的是，《意见稿》规定需要公示的投诉信息，其信息来源必须来源于全国12315平台所提供的数据，不直接采用其他来源的数据信息。各地市场监管部门在全国12315平台办结的投诉，与全国投诉公示平台自动关联、实时公示。

《意见稿》强调了对于所公示投诉信息的结果运用，提出地方市场监管部门应当加强对本行政区域投诉信息的统计、分析、应用，定期公布投诉信息统计分析报告；并且可以根据工作需要，对投诉集中、急增、可能存在重大风险或者产生重大影响的区域、行业、经营者等，综合开展分级分类监管、行政指导约谈、消费提示警示等，督促全面履行保护消费者合法权益的主体责任，从源头改善消费环境。

中央党校（国家行政学院）政治和法律教研部教研室主任、教授张效羽认为，消费者投诉信息公示必将有效提升我国消费者权益保护水平。在市场经济活动中，单个消费者处于相对弱势的地位，消费者投诉信息公示制度是调动全社会力量“围观”和监督消费者权益保护工作，落实经营者主体责任的重要机制。在消费者投诉信息公示平台上，消费者投诉的相关信息被客观公示出来，全社会能看到哪些经营者更重视消费者投诉、哪些经营者忽视消费者投诉，给经营者积极解决消费者投诉提供了重要动力，这必将有效提升我国消费者权益保护水平。

下一步，美安执法服务站将坚持与发展新时代“枫桥经验”，打造“一站式”执法服务体系，以打造党建引领“执法+服务+矛盾化解”新模式，努力实现“小事不出站、大事不出园、矛盾不上交”，走出基层综合行政执法新路子。

□ 本报记者 周芬楠

为落实党中央、国务院关于机构改革的决策部署，深化债券注册制改革，助力提高直接融资比重，中国证监会近日发布《关于深化债券注册制改革的指导意见》（以下简称《债券注册制改革指导意见》）和《关于注册制下提高中介机构债券业务执业质量的指导意见》（以下简称《中介机构债券业务执业质量指导意见》），推动债券市场更好服务实体经济高质量发展。

#### 统一公司债券监管

西北政法大学教授强羽称，证监会此时出台上述两部指导意见，恰逢其时。2020年施行的新证券法明确规定，公开发行债券实行注册制。实行注册制，可以大大提高债券发行审核工作效率和可预期性，有助于激发市场创新发展活力。如今股票发行的注册制改革已在所有板块、各证券交易所全面启动，作为一种有价证券，公司债券发行审核条件亦必须加快推进。

今年3月发布的《党和国家机构改革方案》明确：“列入国家发展和改革委员会的企业债券发行审核职责，由中国证券监督管理委员会统一负责公司（企业）债券发行审核工作。”这意味着长期以来存在的公司债券多头监管问题有望就此结束。

由于历史原因，公司债券由中国证监会监管，企业债券由国家发展改革委负责，金融债券则由中国人民银行负责。

相较而言，公司债券和企业债券本质上相似，都是着眼于公司（企业）的发展而发行的债券，只是在中介机构之间存在差异。据北京市盈科（郑州）律师事务所管委会主任李曙晖介绍，公司债券主要是在证券交易所或全国中小企业股份转让系统等场所公开发行并交易或转让，发行主体多为上市公司或挂牌公司，也允许符合条件的非上市公司发行；企业债券的发行主体一般为中央政府部门所属机构、国有独资企业或国有控股企业。实现统一后，只要具备债券发行条件的企业，均可按照规定发行公司债券，发行主体、发行对象及交易规则，市场将实现一致。

强羽称，今年4月21日，证监会、国家发展改革委发布关于企业债券发行审核职责划转过渡期工作安排的公告，明确过渡期为6个月，在过渡期内企业债券受理审核、发行承销、登记托管等安排保持不变，自4月份起开始发行的企业债券，交由证监会统一监管，即由发行人向证券交易所提交审核材料，符合条件的由交易所向证监会提交报告，完成注册程序。

此前发行的企业债券分批移交。在这些安排明确后，证监会及时就两份指导意见发布征求意见稿，向社会公开征求意见，如今正式发布，时间正合适。

李曙晖说，就程序上讲，公司债券注册制改革与股票发行注册制改革在程序上趋于一致，均由证券交易所等承担公开发行债券审核主体责任，全面审核判断发行人是否符合发行条件、上市条件和信息披露要求并出具审核意见。中国证监会以证券交易所等审核意见为基础履行注册程序。

#### 优化债券审核机制

据证监会有关负责人介绍，《债券注册制改革指导意见》根据证券法、企业债券管理条例、公司债券发行与交易管理办法等法律法规相关规定制定。

## 强化以偿债能力为重点的信息披露要求 证监会发布债券注册制改革相关指导意见

《债券注册制改革指导意见》督促发行人做好融资统筹规划，防范高杠杆过度融资，实施发行人分类监管，提高优质企业融资便利性，健全以发行人质量和偿债风险为导向的中介机构尽职调查体系，提升尽职履责有效性，畅通违约债券退出渠道，持续完善市场化、法治化、多元化的债券违约风险化解机制，持续优化债券市场发展生态。

其核心要素是，坚持制度化规范化透明化的原则，按照统一公司债券和企业债券，促进协同发展的思路，对深化债券注册制改革作出系统性制度安排。

《债券注册制改革指导意见》提出了4个方面12条措施。在强力看来，这些措施具有很强的内在逻辑性，环环相扣。首先是优化债券审核注册机制，强化以偿债能力为重点的信息披露要求，建立分工明确、高效衔接的审核注册流程，完善全链条监管制度安排，加强质量控制和廉政风险防范。

其次是压实发行人和中介机构责任，明确发行人应当严格履行本息偿付义务，加强募集资金管理。提高优质企业融资便利性，积极服务国家重大战略和重大项目建设，压实中介机构“看门人”责任。

发行后是存续期监管问题，因此接下来是强化债券存续期管理，完善债券日常监管体系，健全市场化、法治化、多元化的债券违约风险化解机制。

最后是依法打击债券违法违规行，加大对债券严重违法违规行为的查处力度，构建行政、民事、刑事立体化追责体系，着力建设以机构投资者为主的债券市场，健全投资者保护机制，保护投资者合法权益。

#### 提升中介执业质量

强羽称，在注册制下，投资者基于公开的资料进行投资判断，而为之把关的正是中介机构，因此，无论是股票发行的注册制改革，还是债券发行，都要强化把关人之责。《中介机构债券业务指导意见》以系统完善中介机构执业规范为核心，以总结此前的成功做法和实践中出现的问题而制定。

《中介机构债券业务指导意见》完善债券市场发展规律，加强监管，压实责任，明确了服务高质量发展，强化履职尽责，深化分类监管，严格监管执法4方面原则，并提出了5个方面共14条措施。

强化承销受托业务执业规范，指导意见完善以发行人质量为导向的尽职调查体系，强化主承销商督促发行人提升信息披露质量职责，加强承销各环节过程规范等管理；增强受托管理机构持续跟踪监测和主动管理义务等。

着力提升证券服务机构执业质量，明确提高会计师事务所、律师事务所、信用评级、资产评估等执业质量监管要求，实现中介机构债券业务全覆盖。

同时强化质控，廉洁要求和投资者保护，强化内控部门对业务前台的有效制衡，突出防范债券发行中商业贿赂、不当承诺等廉洁风险点。

依法加强监管，完善监管制度规则，加强中介机构检查督导，强化债券承销分类管理。

完善立体追责体系，强化行政追责，推动行政追责和司法追责的高效联动。

中国证监会有关负责人表示，下一步，中国证监会将扎实推进债券注册制改革走深走实，加快完善公司（企业）债券制度规则体系，持续推进审核注册工作制度化、规范化和透明化，强化债券全链条监管和风险防控，全面提升债券市场功能，更好支持国家重大战略实施和重大项目建设。

## 海南首个“执法+服务+矛盾化解”工作模式执法服务站揭牌

本报讯 记者邢东伟 翟小功 近日，海南省海口市综合行政执法局秀英分局美安执法服务站在海口国家高新区美安生态科技新城正式揭牌成立。这是海南省首个开展“执法+服务+矛盾化解”工作模式综合行政执法服务站，为海南自由贸易港建设营造一流法治化营商环境。

去年以来，海南省委常委、海口市委书记罗增斌多次就推进全市深化扩权强区改革工作进行开会和调研，秀英区印发了扩权强区承接事项工作实施方案，同步进行重点园区综合行政执法体制改革。在此背景下，美安执法服务站正式投入试运行。该服务站集多项服务、矛盾调解、执法办案、咨询接待、巡查检查等多项功能，可为企业及周边群众提供法律咨询、审批指导、

风险防范、矛盾化解等服务。

下一步，美安执法服务站将坚持与发展新时代“枫桥经验”，打造“一站式”执法服务体系，以打造党建引领“执法+服务+矛盾化解”新模式，努力实现“小事不出站、大事不出园、矛盾不上交”，走出基层综合行政执法新路子。