

用新思想引领司法行政工作

□ 师建平

作为马克思主义中国化的最新成果，习近平新时代中国特色社会主义思想，传承了马克思主义唯物辩证法的理论品质，闪耀着马克思主义基本原理的思想光芒。拿起马克思主义唯物辩证法思维工具，学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想，积极致力于全面依法治国方略的伟大实践当中，努力推动司法行政改革跨越发展、提档升级、提质增效，是司法行政工作者的职责使然、使命所在。

从认识论角度深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想“精神内核”，构筑司法行政理论研究和创新高地。习近平新时代中国特色社会主义思想立足我国发展所处的新的历史方位，是党和人民实践经验和集体智慧的结晶。新时代的司法行政工作也要立足于我国法治实践和人民群众法治需求的现实。2017年7月召开的全国司法厅（局）长会议提出以公共法律服务体系建设为总抓手，统筹推进司法行政各项工作的总思路，要求以公共法律服务体系建设为“纲”总揽司法行政工作，把司法行政工作统筹、涉及的各类公共法律服务作为“目”，协调综合发力，创新深化做好各项公共法律服务工作。这是对门类繁多的司法行政工作在思路上的一次革新、在理论上的一次创新，是对人民不断增长的法律服务需求的积极回应，也与“以人民为中心”的发展思想高度契合和统一。各地司法行政部门要进一步组织理论研究部门，统筹全系统力量开展进一步研究，特别是政府购买法律服务和整个法律服务体系建设的实际操作当中的环节和细节，诸如政府购买法律服务项目清单、合同管理、第三方监督和NGO的扶持培育等进行务实的、实操性的研究。同时，组织精干力量，着力各类前沿理论研究，促进理论成果的落地，转化为推动司法

行政工作跨越发展的强大理论指导和巨大力量源泉。

从方法论角度精准把握不忘初心、牢记使命的“精神脉络”，培育法治建设新动能。党的十九大报告诠释了新时代中国共产党人的历史使命，体现了我们党深厚的人民本色和人民情怀，成为党的十九大的“精神脉络”。积极致力于全社会法治环境的营造，推动司法行政职能由“行政命令型”向“群众需求型”转变，为新时代中国特色社会主义事业发展提供更加及时、精准、普惠的法律服务和保障，让人民群众有更多的获得感、幸福感、安全感，是当前和今后相当长一个时期司法行政工作的重中之重。一是精心打造法治阵地，形成具有特色的机关文化、校园文化、企业文化、居民文化、廉政文化等普法依法治理提档升级工程，打造升级标准化法治文化示范建设重点项目，完善法治文化新产品创作激励机制。二是深入开展多层次多领域法治创建活动，制定完善法治乡镇、法治社区和行业系统法治创建指导标准和考核指标体系，实施标准量化管理。

从实践论角度积极致力实现国家治理体系和治理能力现代化，为司法行政体制改革注入新动力。实践是检验真理的唯一标准。马克思主义认为，只有人们的社会实践，才是人们对于外界认识的真理性的标准。总体而言，我国司法行政体制改革各项任务深入推进，各项举措落地生根，整体呈现出鼓点紧、步履实、成效显的良好态势，为经济社会健康快速发展注入了强劲动力。但必须清醒认识到，我国司法行政体制改革历史遗留问题较多，需要大刀阔斧地依法推进，尤其是地方层面的司法体制改革，“规定动作”烦冗复杂，“自选动作”空间狭小，推动起来难度较大、涉及面广，需要全系统全面出动、积极主动、上下联动，各级领导干部需要牢固树立法治思维、遵循要求主动作为、提质增效唯实而慰，推动司法行政体制改革顺利开展，进一步一个脚印解决影响和制约司法行政工作的体制机制问题，为司法行政工作跨越发展奠定良好的基础。

从矛盾论角度紧盯不平衡不充分的发展矛盾“新水域”，激发普法宣传教育提档升级的新活力。人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，是对5年来中国发展历史性成就和变革的深刻总结，也是对40年来改革发展成果的历史回应，更是对未来中国发展方向、发展目标的精准定位，对党和国家工作提出了诸多新要求。全面推进依法治国的过程中，政府依法行政的能力和水平还有待提高，党员干部特别是党员领导干部法治思维意识还有待提高，人民群众运用法治方式维护合法权益、表达利益诉求的意识还有待提高，全社会遇事找法、办事依法、解决问题靠法的氛围还不浓厚，这些都是普法宣传教育需要解决的新矛盾和新问题。司法行政机关要把提高人民群众法治素养作为法治宣传教育的重要任务，落实国家机关“谁执法谁普法”普法责任制，激发普法宣传教育提档升级的新活力，把工作的主要注意力和关注点放在完善措施落实普法责任、加强督导提高普法实效、落实清单共建大普法格局上，同时在加强新媒体宣传阵地建设、培养网络信息技术人才队伍、加强新媒体宣传规范化管理上，抓常抓长、落细落小、提质增效，通过广泛、持久、深入的法治宣传教育，使法治成为人们的思维方式、工作方式和生活习惯，让“看得见”的法治形式内化为根植于内心的法治信仰，让全面依法治国成为全党全国各族人民的自觉信念和自觉实践。

尊法 学法 守法 用法



税制改革为生态文明建设护航

核心阅读

2018年1月1日起,《中华人民共和国环境保护税法》正式施行,环境保护税开征,我国施行了40年的排污收费制度退出历史舞台。这是保护和改善环境、减少污染物排放、推进生态文明建设的重要举措,而通过税收激励环境治理,是我国近年来税制改革的重要转向。

□ 王文婷

《中华人民共和国环境保护税法》的施行、环境保护费改税的推进,有利于促进形成治污减排的内在约束机制、推进生态文明建设、加快经济发展方式转变。通过税收激励环境治理,是我国近年来税制改革的重要转向。

环保税立法的直接规制

《环境保护税法》是党的十八届三中全会提出落实“税收法定”原则要求,《立法法》对“税收法定”作出明确规定之后,提请全国人大常委会审议并通过的首部单行税法,也是我国第一部专门体现“绿色税制”、推进生态文明建设的单行税法。

为响应新一轮税制改革的减税降负要求,环境税立法的一个基本原则就是要体现排污费制度向环保税制度的平稳转移。2016年公布的《关于〈环境保护税法(草案)〉的说明》中,明确要按照“税负平

移”的原则进行环境保护费改税,根据当时的排污费项目设置税目,将排污费的缴纳人作为环境保护税的纳税人,将应税污染物排放量作为计税依据,将现行排污费收费标准作为环境保护税的税额下限,这既贴合了我国当前减税降负的政策环境,又减轻了增税面临的社会压力,使得环境税立法能够赢得最大范围内的同意,从而在立法程序上顺利得以通过,尽早实现法律的社会效应。

但必须清醒认识到的一点是,尽管我国已经完成了环境费改税的改革,确立了环境税制度,但后续仍面临着目标重塑、税收征管和收入的府际分配等问题。一项税收制度,满足税收法定主义要求固然重要,但这也只是开启了税收的复杂工序的第一步,关键是如何让税收发挥最大效用,如何让税务机关的征管行为与复杂多变的社会现实相对接,以及如何对税收收入进行政府间合理划分等。首先,环境税作为政府财源之一,也是激励企业减少污染排放的间接手段,如何化解

环境治理和财政汲取之间的内在矛盾,是这项改革必须解决的问题。其次,环境税一改过去排污费由环保部门“自收自管”的独立征管模式为财政部门主导、环保部门配合的协同征管模式,这对部门间的行政紧密合作提出了更高要求。再次,已征收的财政收入要在各级政府间进行合理分配,以供政府机构维持正常运转和履行公共责任,环境税的收入权归于中央还是地方,亦是亟待解决的主要问题之一。

生态化税制的间接引导

随着市场体系下行为主体的多元化和经济体系的复杂性,政府开始寻求更具激励作用的税收手段来提升环境管理效率。国家通过税制设计将环境外部成本内部化,这种现代税制变革趋势被比喻为“税制绿化”。实现这种税制“绿色化”主要借助两种手段。一种是直接开征以体现环境保护为首要目标的环境保护税,体现出一定程度的“以税控污”的理念;另一种是出于激励市场主体减少环境污染的政策目标,通过对与环境相关联,主要是生产和消费过程中的课税要素施以重税或优惠,在手段运用上总体发挥税制设计的激励导向。具体表现为:一是征税对象范围的括入或排除。各个类型税种的课征对象是依据征管成本、国家政策所需等综合考虑而确定的。立足于税制绿化的政策基点,国家在进行税收立法时会对对象分类以实行区别性课税,税法对待那些污染型应税客体的态度显然要严苛于环保型应税客体。二是税率级次设计的环保偏向。税率的高低关系着特定计税事实下的

税负大小。税制绿化除了表现为征税范围的扩张或缩减,更体现在同一征税对象的税率级次高低安排,借助于差别化税率结构,让生产者和消费者在成本评估下作出更契合环境保护的生产或购买选择。

优惠奖补的制度性回馈

实现环境治理激励功能的手段多种多样,具体到大气环境治理和保护方面,物质激励措施应用得极为广泛。一方面,中央政府为激励地方政府在大气环境治理工作上的积极性,会根据前一时期内地方环境治理的考核结果而分别施以奖励,如依照《大气污染防治专项资金管理办法》的规定,对未完成目标的省份扣减资金,对完成大气治理任务出色的省份给予奖励。另一方面,为引导排污单位减少大气污染排放量,各级政府还会通过给予直接的税收优惠、政府奖励或财政补贴进行制度性回馈,这种优惠奖补的做法实际上是用公共财政弥补排污单位用于更换生产设备和研发环保技术的成本负担,以及排污单位因此遭受的生产经营损失。总的来看,优惠奖补的制度性回馈所产生的利益激励作用在中央鼓励地方和政府引导社会进行环保治理和保护的过程中被逐步认识并应用,并在大气环境治理和保护中发挥了积极作用,但亦在个别地区产生了财政资金违规使用等问题,如何在法律框架内有效规制优惠奖补制度是当前确保公共财政资金合法使用的重点之一。

议政论法

“责令”的法律属性及适用

和实施程序较为严格。认定“责令”行为处罚性的依据,是法律法规的明确规定。在司法领域,《刑法》《民法总则》《行政诉讼法》等都将“责令具结悔过”作为人民法院在诉讼活动中实施的处罚类型之一。在行政执法领域,《行政处罚法》将“责令停产停业”确定为行政处罚的一种类型。根据《土地管理法》,县级以上政府土地行政主管部门有权责令限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋,同时明确规定“建设单位或者个人对责令限期拆除的行政处罚决定不服的,可以在接到责令限期拆除决定之日起十五日内,向人民法院起诉”。因此,“责令限期拆除”在《土地管理法》里是行政处罚性质的行为。对于此类法律制度中明确规定为处罚性质的“责令”行为,在其设定、实施、救济、监督等方面都应按照处罚的有关规定严格执行。

命令性“责令”行为

命令性“责令”行为包括内部和外部两种类型。命令性“责令”行为不具有处罚的法律属性和功能,根据行为所依据的法律关系、实施主体和对象等情形的不同,可以分为内部和外部两个类型。一是内部命令性“责令”行为。党政机关基于领导、人事、监督等方面的管理关系而对有关单位和个人作出的“责令”行为,在性质上属于命令。基于领导关系的,如《城乡规划法》第56条:“依照本法规定应当给予行政处罚,而有关城乡规划主管部门不给予行政处罚的,上级人民政府城乡规划主管部门有权责令其作出行政处罚决定或者建议有关人民政府责令其给予行政处

罚”。再如,根据《突发事件应对法》第44条,在一定情况下,县级以上地方各级政府“应当责令有关部门、专业机构、监测网点和负有特定职责的人员及时收集、报告有关信息”。基于党政机关人事、监督管理关系的,如《党政领导干部选拔任用工作条例》《中国共产党地方委员会工作条例》中关于“责令辞职”的规定,《公务员法》第82条也明确要求:“领导成员应引咎辞职或者因其他原因不再适合担任现任领导职务,本人不提出辞职的,应当责令其辞去领导职务”。二是外部命令性“责令”行为。这里的“外部”是相对于党政机关内部管理关系而言的,主要是基于行政机关对公民、法人和其他组织的管理关系而作出的“责令”行为。除法律明确规定为处罚性质外,一般的“责令”行为都属于命令的性质。对于此类行为,行政机关可以单独作出,也可以与处罚、强制措施等一并作出,如《行政处罚法》第23条规定:“行政机关实施行政处罚时,应当责令当事人改正或者限期改正违法行为”。外部命令性“责令”行为是行政机关要求涉嫌违法的当事人通过自我纠正、自我约束的方式,停止违法行为,恢复合法秩序的一种措施。比如,《劳动法》第91条规定,用人单位有侵害劳动者合法权益的情形,由劳动行政部门责令支付劳动者的工资报酬、经济补偿,并可以责令支付赔偿金。

命令性“责令”行为不能等同于行政强制措施

责令限期拆除、责令改正等部门“责令”行为不能被简单地界定

为行政强制措施。根据《行政强制法》,行政强制措施是指行政机关在行政管理过程中,为制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等情形,依法对公民的人身自由实施暂时性限制,或者对公民、法人或者其他组织的财物实施暂时性控制的行为,二者有较大区别。

一是内容不同。行政强制措施是行政机关采取强制性手段维护合法秩序,是实施了具体的行动;而命令性的“责令”行为是行政机关以命令的方式要求当事人自己纠正或停止违法行为,行政机关尚未采取行动。如《城乡规划法》第68条:“城乡规划主管部门作出责令停止建设或者限期拆除的决定后,当事人不停止建设或者逾期不拆除的,建设工程所在地县级以上地方人民政府可以责成有关部门采取查封施工现场、强制拆除等措施。”

二是设定依据不同。由于行政强制措施是限制当事人权利的一种强制手段,所以《行政强制法》对其设定、实施等都规定得很严格,明确要求法律、法规以外的其他规范性文件不得设定行政强制措施。而命令性“责令”行为一般只是要求当事人对涉嫌违法的行为进行自我纠正和补救,对当事人权利限制的力度明显低于行政强制措施。这种行为在行政执法实践中极其常见,对于基层单位来说几乎每天都会发生,如对于“情节轻微”的摊点占道经营现象,执法人员往往都是口头责令摊主搬离。法律并没有明确限制此类行为的设定依据,一些规章、规范性文件都设定了“责令”行为。

法治文化