



行政部门是落实税收法定的责任主体

□ 滕祥志

完备的法律规范体系是中国特色社会主义法治体系的前提要求，在完备的法律规范体系中，财税法律是其中的重要一环。落实税收法定，推进财税法治化建设，要紧紧抓住财税立法这个“牛鼻子”。当前必须要明确的一个问题是，行政部门是落实税收法定的责任主体。

税收法定原则，是指由立法机关决定税收问题的税法基本原则，即如果没有相应法律作依据，政府不能征税，公民也没有纳税的义务。落实税收法定原则并不意味着绝对地否定和排斥税收授权立法，而是强调在法定范围内、按法定程序并通过法定方式来行使税收授权立法权。

根据部署，我国要在2020年落实税收法定、完成提升立法层级任务，这既是一项政治任务，也是一项法律义务。《宪法》第89条规定，国务院可以行使全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会授予的其他职权。全国人大1985年授权国务院，就有关“对外开放和经济体制改革事宜”制定行政法规。分税制改革推行以来，我国开征的18个税种中，均以行政法规的形式公布实施，由于法律层级较低，实践中，税收执法随意性高，税法确定性明显不足，影响税法稳定预期，不利于优化税收法治环境。而且，由于该授权存在概括授权、权限不明、期限不明、缺乏实施监督等问题，2015年《立法法》对此作出回应，其第10条规定“授权的期限不得超过五年”。我们把这个规定看成是授权立法的正式法律依据。《立法法》第10条第3款规定：“被授权机关应当在授权期限届满的六个月以前，向授权机关报告授权决定实施的情况，并提出是否需要制定有关法律的意见；需要继续授权的，可以提出相关意见，由全国人民代表大会及其常务委员会决定。”这个规定非常明确，也就是自全国人大对国务院正式授权立法之日起，授权期限不得超过五年，被授权主体应当向立法机关报告授权立法的实施状况。自2015年授权之日起至2020年，授权期限届满，授权自然失效。这也是2020年落实税收法定的《立法法》依据。

行政部门作为被授权主体和履约主体，既有向授权机关报告授权决定实施情况的义务，也有向授权机关报告落实税收法定的勤勉义务

和附随义务。自《税收征管法》《个人所得税法》《环境保护税法》《车船税法》《船舶吨税法》通过以来，我国已经有六部税法颁布实施。鉴于税收法律的高度专业性、高度复杂性、财税主管部门对法律执行的高度关切性，这些法律草案均实行部门立法，即由行政部门主导立法进程，提出法律草案文本，提交全国人大及其常委会审议通过。这已经形成了财税立法的一般惯例，符合我国财税立法的客观现实，也被实践证明有效。

宪法上的授权与被授权是一项法律行为，授权与被授权主体之间形成公法上的授权契约关系。首先，授权主体享有依法授予权、收回权、监督检查权等权利；被授权主体，在履约期间和履约期限届满之时，根据契约法的一般原理，被授权主体应当依法尽到忠诚义务、勤勉尽责义务、归还义务和附随义务。其次，履约期限届满之后的附随义务，理应包括报告履行授权立法情况、期满之前完成税收法定情况。再次，根据《宪法》第19条的规定，国务院拥有法律草案的法定提案权，被授权主体在履约期满后向全国人大报告完成税收立法、法律草案起草情况，是附随义务的当然内容。那种认为行政部门仅仅负责行政执法，立法完全是立法机关一个部门职责的认识，是对《立法法》相关条款和公法上授权契约精神的不准确、不全面、不到位的片面理解，应予纠正。

2020年授权期限届满，国务院财税主管部门在《立法法》的授权期限截止之时，应该报告实施情况。所谓报告实施情况，其报告责任的内涵，是非常明确且具体的，就是需要报告授权立法的实施情况、完成落实税收法定的情况。否

则，如果2020年末完成提升立法层级，没有完成税收法定，将引发一个宪法困境和执法困境：原有税收法律体系失去宪法依据，而新的体系却没有建立。为防止这一局面的发生，根据《立法法》的相关规定，由于授权期限截止，被授权主体须向全国人大报告授权立法执行情况，且相机提升立法层级或提出税法改革的法律草案、议案。

因此，根据《宪法》和《立法法》的相关规定，结合授权契约的履约情况来看，全国人大当然是立法的审议机关和决定机关，而国务院财税主管部门作为被授权主体和报告责任主体，承担着落实税收法定的重要责任。

根据目前的立法规划，房地产税涉及面广，法律上属于开征新税，且涉及整合土地增值税等税种，应当由立法机关和行政部门共同组织起草。其他原有税种的存废去留以及提升法律层级，特别是增值税法、消费税法、契税法等立法，理应授权由行政部门负责组织起草，而《税收征管法》的性质属于税收行政程序法，也应授权由行政部门负责组织起草。在此过程中，行政部门必须遵守税收授权立法的法律规定，要特别注意防止行政立法的任意扩张。具体而言，一是要成立立法小组，提供组织保障、人力保障和经济力量投入；二是开门立法，动员社会力量，委托科研院所、高校、社会机构等，广泛提交法律草案文本，广纳雅言，汇聚众智，力争法律草案文本的开放性、多元化；三是卡住时间节点，列出时间表，尽量在2019年9月底前，完成各税种的法律草案文本，根据《立法法》的规定，留足至少一个月的时间征求公众意见，然后才能提交立法机关审议。



自2018年年底民政部、公安部、自然资源部、住房和城乡建设部、交通运输部、国家市场监督管理总局联合印发《关于进一步清理整治不规范地名的通知》以来，特别是今年上半年，多省市已经行动，一场“清理地名”的“大运动”“新高潮”在全国掀起。多地多家酒店、住宅区接到通知，被要求强制改名，引起社会广泛关注。

地名，是人们赋予某一特定空间位置上自然或人文地理实体的专有名称，具有社会性、时代性、民族性和地域性及代表性等特性。有人名，地有地名，但都应当规范。为此国务院早在1986年就制定了《地名管理条例》，1996年民政部制定了《地名管理条例实施细则》。前者是行政法规，后者是部门规章，都属于“法”的范畴。可见，我国在地名管理方面并不是处于“无法可依”的状态。

但是，一段时期可能因我们的“立法过松”或“执法不严”，确实出现了一些“大、洋、怪、重”等不规范的地名，所以，在地名管理中，对不规范的地名进行规范化的“清理整治”也是必要的。但推进此项工作必须坚持法治思维和法治方式，切忌单一性地过于放大某一项工作目标。过度投入，可能劳民伤财；矫枉过正，可能冲击正常工作；轻视制度建设和规则制定，可能抵触法治，还可能导致各种形式主义，进而引发社会失序。具体而言，在推进“清理整治不规范地名”工作中，应当坚持和体现以下几项法治原则。

坚持比例原则，权衡利弊，取舍“做还是不做”。比例原则作为一项法治原则，强调目的与手段之间的平衡，不得以过多的代价去实现一个微小的目标。推行“清理整治不规范地名”工作，各地首先应当对本地方范围内的地名使用状况作一次调研，看问题是否严重和突出。我国地域差异很大，经济发展不平衡，地名不规范问题有的地方突出，有的地方并不突出。各地方政府有太多的事项要做，要分轻重缓急，学会抓大放小。如果本地地名不规范问题并不突出，那就不需要将它作为一项主要工作来抓，要将工作精力投入到更重要、更突出的工作上去。是否要推行“清理整治不规范地名”工作，应当由各地视具体情况确定，不能“一刀切”。

坚持法的安定性原则，尊重历史，可改可不改的不要改。法的安定性原则，强调的是法律规则的稳定性，杜绝法律和政策朝令夕改。现有地名一更改，有关单位信息、合同、信笺、地图、导航，个人产权证、户口本，等等，都必须随之更改，为此必然付出巨大成本。可以想象，一时之间，户口登记机关和产权登记机关门口会经常地排起长队，等待在户口本和产权证上更改地名；如果地名改了，户口本、产权证不改，那就会导致另一个严重后果：为将来的产权纠纷埋下隐

患。其实，《地名管理条例》早就确立了“地名稳定原则”。该条例第3条规定：“地名管理应当从我国地名的历史和现状出发，保持地名的相对稳定。”第5条又规定：“地名的更名应遵循下列规定：……可改可不改的和当地群众不同意改的地名，不要更改。”所以，除了法律有强制性规定的，凡可改可不改的和当地群众不同意改的地名，不要更改。

坚持立法先行原则，应当“先修法后清理”，而不是“先清理后修法”。立法先行原则是国际上公认的法治原则。党的十八届四中全会通过《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》首次将“立法先行”写进党的正式文件。该原则要求国家的重大管理和改革，必须是“先有规则、后有行为”，用立法指引改革和管理，而不是相反。地方出现的不规范地名现象，可能是执法不严所致，更可能是以前标准较宽，今天要求严格了。那就首先应当修改法律，而不是首先清理地名，否则无法保证清理行为符合新法的标准和方向。目前，我国有关部门正在启动地名法规和规章的修改。既然已经启动法规修改程序，为什么清理工作不等一等呢？让“立法先行”的子弹飞一会呢？

坚持法不溯及既往原则，区分老地名与新地名，不得以新标准去处理老地名。法不溯及既往是一项重要的法律适用原则，它是指今天的法律不得去约束和处理昨天的行为和事项。在这次“清理整治不规范地名”工作中可以反映出：我们政府部门以前对地名的管理标准与今天对地名的管理标准有所不同。以前因标准宽松而被政府批准的对象，今天可能成了清理整治的对象。但是这样做，违反了法不溯及既往原则。即便地名管理法规和规章修改了，修改后的法规和规章同样不得溯及以前的地名。我们应当区分老地名与新地名，老地名应当按照原标准评判它的合法性，新地名才应当按照新标准审查登记。

坚持信赖利益保护原则，区别政府批准的地名与未经政府批准的地名，对于前者原则上不得更改。信赖利益保护原则是一项公法原则，意指公民、法人或者其他组织对国家公权力的正当合理信赖应当予以保护，公权主体不得擅自改变已生效的行政行为，确需改变行政行为并由此给相对人造成损失的，应当给予补偿。地方出现的不规范地名，大多都是经过政府登记许可的，不经政府登记许可的地名很难存在。只要经过户口登记、产权登记、工商登记等各类政府登记程序的地名，都意味着经过了政府的审查许可，它就具有法律上的“公定力”。我们应当区别对待：对于未经政府审查登记，当事人擅自所取的地名，当然应当取消或者更改，或补办登记手续；对于经过政府登记许可的地名，哪怕属于不规范的地名，只要不属于法律强制规定更改的范围，不得更改和取消。真要改

新时代领导干部

法治连线

清理整治不规范地名如何以法治方式

□ 胡建森

变或取消的，有关政府部门必须承担补偿或赔偿责任。

坚持正当程序原则，“清理整治不规范地名”工作不能只讲结果、不讲程序。程序是行为存在的时间与空间方式。有正当的程序才会有正当的结果。“清理整治不规范地名”也必须符合法定程序和正当程序。根据《地名管理条例》，除了法规规定必须强制性更名情形外，地名更改必须“征得有关方面和当地群众同意”。这一法定程序必须遵守，如果有关方面意见不统一的，或者群众不同意的，就不得更名。我们不赞同单方更名、强制更名、快速更名等做法。地名的更改需要作许多配套准备，要求一周、一个月内快速更名者，有违正当程序。国务院刚刚制定公布了《重大行政决策程序暂行条例》，尽管该行政法规今年9月1日才实施，但鉴于地名更改属于“重大行政决策”，建议提前参照该条例所设定的五项程序要求：公众参与；专家论证；风险评估；合法性审查；集体讨论决定。（胡建森专家工作室供稿）

能就意味着裁量权的扩张和腐败的滋生。

高度关注立法论证与评估机制。立法是一个有序的过程，要形成一个相对成熟的立法准入规则，必然要经过较长时间的论证、权衡和反复调研的过程，要经过一个合理的周期，也需要立法评估、立法监督等各项机制的共同作用。在立法论证方面，我们强调在充分论证必要性和可行性的基础上，科学确定立法项目，要进一步加强立法决策量化论证，从立法项目的确定、立法进度的安排，包括起草、审议、通过的立法全过程中，对法律所要规范的社会关系，对其分析判断所依据的客观情况，应当有更充分的数据样本来支撑。在立法评估方面，主要体现在备案审查机制。尽管我国既有形式标准也有实质标准，既有合法性审查又有合理性审查，但实质审查并未被完全激活，实践中产生的作用十分有限，配套的能力和制度都亟待完善，权威性不足、强制力不够的问题还比较突出，应进一步对立法审查的时间、条件、要求以及相关工作情况进行规定，推动备案审查工作的规范化、常态化。



提高立法质量 破解“法之难行”

□ 林珊珊

良法善治不仅是对立法速度和规模的要求，更重要的是对立法质量的要求。“越是强调法治，越是要提高立法质量”。当前，在中国特色社会主义法律体系已经形成的背景下，在《立法法》赋予设区的市以地方立法权、地方立法权广泛扩容的背景下，我国但“无法可依”的问题已经基本解决，“法之难行”的矛盾更为突出，而法律的执行力不仅与执法本身有关，也与立法质量有关。

执法实践反映出法律效能不高的问题仍大量存在。立法的质量如何、管不管用，需要实践来检验。以北京为例，北京市行政执法信息服务平台的监测数据显示，2018年，具有行政处罚职权的市、区行政执法主体的行政处罚职权履行率仅31%。行政处罚职权涉及的法律法规规章中，一年的实际执法中作为行政处罚依据使用过的法律法规规章占35.6%，其余法律法规规章规定的行政处罚则处于“休眠”状态。当然，这一数据并不能完全准确地反映法律实践情况的全貌，但至少可以看出，目前，难以在现实中实施运用而处于搁置状态的行政处罚条款不在少数，这不仅给司法机关、社会公众造成了困扰和疑虑，也严重损害了法律法规的严肃性、权威性和公信力。形成这一局面，固然与法律法规条款缺少执法保障条件、执法机关对条款的适用存在偏差等因素有关，但立法产品的“滞销”，让我们

也不得不反思其本身的质量问题。

过度追求立法的“细化”可能出现偏差。改革开放之初，很长一段时期，我们所秉持的是“宜粗不宜细”的立法理念，这是因为，当时我们的确需要加快立法速度，尽快填补立法空白，且经济社会发展的各个领域均处于急剧的变迁之中，为了保持法律的稳定性和一定的超前性，法律不宜规定得过细。因此产生了大量的宣示性、鼓励性、原则性的法律产品。今天，在中国特色社会主义法律体系已经形成的背景下，“无法可依”的问题基本解决，不少人提出，我们应当追求立法的精细化。固然，我国确实有较多的法律规定过于笼统、抽象、模糊，缺乏了必要的可操作性 and 可执行性，对其进行细化，确有必要。但一味扩大法律的覆盖面，不断加深法律对社会现实的介入程度，恐怕并不能代表立法的精细化，更不能等同于立法质量的提升。法律作为一种强制性的社会规范，明确性和精准性是其应

然的内在机理，是其贯彻实施、切实有效的基本前提。制度要适应现实，还要规划现实、引导现实。将法律规定得过于粗糙，可能错失推进法治的契机、阻碍社会进步的进程，但过于细化的法律，也可能难以执行。在立法领域，我们还需要关注结构调整和转型升级，对于可以交给社会自治、市场调整的领域，法律不应过多介入。而在确实需要法律调整的领域，也并非规定得越多越好、越细越好，因为法律也有其运行的条件和基础，如果仅仅专注于具体制度的供给，而对于具体制度赖以运行的原则、秩序本身不予关注，反而可能造成法律的失效。

理性看待立法的局限性。立法是有局限的，必须恪守自己的边界。立法是国家公权力的行使，法律的实现是公权力对社会秩序的干预行为，一定要有所节制，宁缺毋滥。有一种观点认为，立法多得益善，只有事无巨细均纳入法律治理，就能实现法治。

这种观点是错误的。繁杂但又不实用的法律，不仅会产生大量的立法成本，而且可能会使有些法律形同虚设，影响法律的权威和对法律的信仰。古人所说的“法令滋彰，盗贼多有”正是这一道理。现实中，由于立法不节制，法律盲目涉足自己难以解决的问题和领域，导致立法质量不高的情况仍然存在，导致法律难以得到执行，所立之法不能得到很好实施，必然损害其严肃性和权威性，不但实现不了立法目的，还常常起到相反的作用。

避免陷入工具主义法治观。衡量立法质量，要看法律是否反映人民的意志和根本利益，是否反映公平正义等价值追求，是否符合社会发展规律，是否反映国情、社情、民情，是否具备科学合理的体系，是否具有程序正当性，而不是仅仅看法律对个别人、个别地区的工作是否“实用”。在全面深化改革的背景下，我们强调“始终坚持在法治下推进改革、在改革

中完善法治”，因此，立足于现实需求、以解决眼前紧迫问题为着眼点，这是可取的。但如果仅仅看重法治的工具属性和功利价值，一味希望法治能够直接甚至是立竿见影地化解现实矛盾、帮助完成特定时期的社会治理目标与任务，就容易陷入单纯的工具主义法治观，这是需要引起警惕并努力克服的。现实中，少数领导干部把法治当成有利则用、没利不用的工具，认为改革是第一位的、法治是第二位的，当法治有利于推动改革时就重视法治，当法治要规范改革时就规避甚至抛开法治；还有少数领导干部片面强调所谓的“地方特色”“部门实际”，遇到改革与法律规定不符时，违背法治原则讲局部利益，这都是工具主义法治观的表现。因此，在探讨提升立法质量的时候，既要关注如何通过立法调整的空间和限度来提升执法效能，也决不能抛弃对法律规则的坚守。过于动态、空间过大的法律很可