

对于逃税, 如何理解“已受行政处罚的, 不予追究刑事责任”

□ 王 帅

税收是财政收入的主要来源, 是调控经济运行的重要手段, 是调节收入分配的重要工具, 还具有监督经济活动的作用。我国一向关注税收征管秩序的维护, 针对逃税犯罪, 在法律上作出了相应的规定。刑法第201条规定, 纳税人采取欺骗、隐瞒手段进行虚假纳税申报或者不申报, 逃避缴纳税款数额较大并且占应纳税额百分之十以上的, 处三年以下有期徒刑或者拘役, 并处罚金; 数额巨大并且占应纳税额百分之三十以上的, 处三年以上七年以下有期徒刑, 并处罚金。同时还规定, 有以上行为, 经税务机关依法下达追缴通知后, 补缴应纳税款, 缴纳滞纳金, 已受行政处罚的, 不予追究刑事责任; 但是, 五年内因逃避缴纳税款受过刑事处罚或者被税务机关给予二次以上行政处罚的除外。

这项规定中的“已受行政处罚的, 不予追究刑事责任”, 被称为逃税罪中的“初犯免责”条款。这一条款容易使人误解为逃税罪初犯就可以一概并且直接地免除刑事责任。但事实上, 刑法规定的是“已受行政处罚”才不予追究刑事责任, 值得被关注的要点不该只是作为结果的“不予追究刑事责任”, 更应该是作为条件的行为入“已受行政处罚”。具体而言, 不予追究刑事责任不是必然的, 而是要考虑是否接受了行政处罚、接受处罚中的表现如何、接受处罚后的效果怎样等多种因素, 而绝不是一罚了之。

刑法中之所以要设置这样一个条款, 是为了激励行为人主动地接受行政处罚。如此一来, 利用这一条款, 国家在逃税罪的治理上打通了多个部门法、多种治理技术, 实现了一种“多法联动、多措并举”的效果。多法联动, 是刑法与行政法、公司法、会计法等多个部门法的联动; 多措并举, 是既包括了刑事处罚意义上的徒刑、拘役、罚金, 也包括了行政法意义上的补缴税款、缴纳滞纳金、行政处罚、责令改正, 还包括了公司管理意义上的财务管理、记账管理、会计核算、税务登记完善等多个措施的并举。这样设置的初衷, 是要在逃税罪的治理状态上呈现出多个主体参与、多元技术并行的状态, 也使得在治理结构上呈现出一种多法共治、多措并举的立体化、复合型结构。

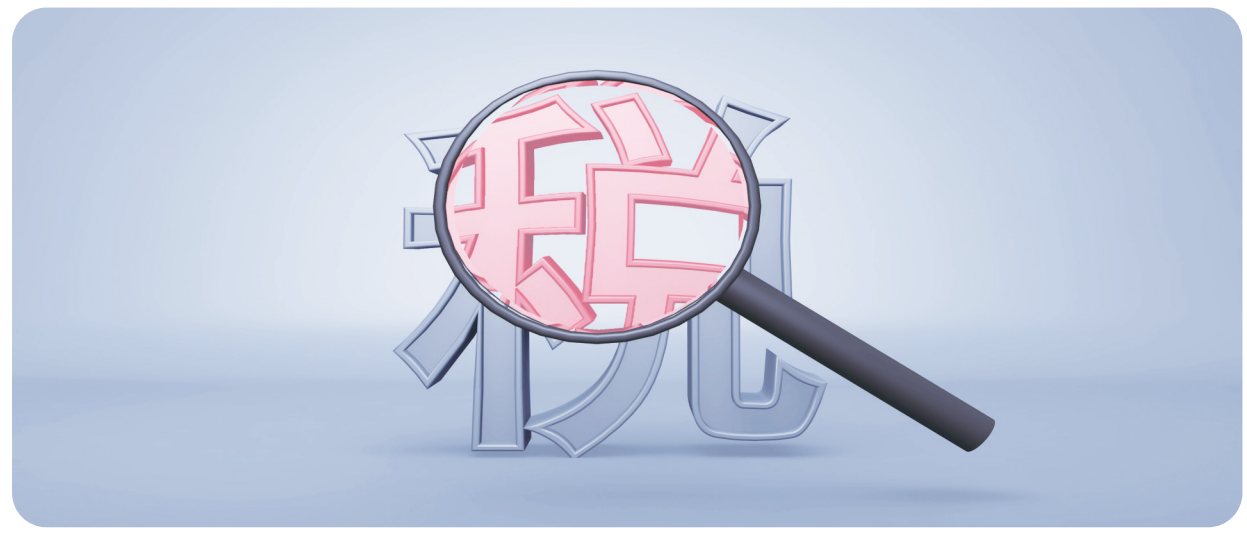
建立稳定高效的防控体系。首先, 逃税罪是行政犯, 即违背了税收征管的行政立法且情节严重, 构成犯

罪。防范逃税行为, 不仅仅是要对犯罪进行打击和预防, 还需要预防再次行政违法, 如此才能真正维护税收征管秩序, 因此只考虑刑法的打击是不够的, 还必须要考虑其他法律的参与。国家之所以对逃税罪的初犯规定了“已受行政处罚的”可以免于刑事追究, 实际上是注意到了在恢复和维护税收征管秩序时, 行政法相比刑法, 技术更加多元且更有针对性, 适用更加机动灵活, 运行效率也更高, 因此治理效果更好。在这种情况下, 刑法才从注重打击转而注重激励行为人接受行政处罚。其次, 多法共治、多措并举的立体化、复合型结构, 是为了在制度层面上建立起防控违法犯罪的机制, 也会让防控机制更加稳定高效。合规, 是指企业或者其他组织在法定框架内, 结合组织体自身的组织文化、组织性质以及组织规模等特殊因素, 设立一套违法及犯罪行为的预防、发现及报告机制, 从而达到减轻、免除责任甚至正当化的目的的机制, 是一种自我管理 with 自我矫正的机制, 促使企业在内部自生自发地建立起对不法风险的控制机制, 从制度层面和组织层面真正建立起预防违法及犯罪的机制。合规计划的实现, 也需要多法联动, 多措并举。这里的多法联动, 主要涉及的是国家引导意义上的税收征管法、行政处罚法、刑法等公法, 而风险的自控则与企业的内部架构和制度安排相关, 因此也可能涉及公司法、票据法、会计法等私法。而多措并举, 则要求我们避免片面依赖惩戒的思维方式, 不能一罚了之, 而是要关注并激活多种技术手段的独特功能, 建立起“刑法惩罚+行政处罚+责令改正+企业内控”多种措施并举的体系化治理结构。

要特别关注“责令改正”的适用。多法共治与多措并举, 尤其要关注税收征管法中责令改正的运用。刑法规定行为人必须要“接受行政处罚”才可以免责。而行政处罚法规定, 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。如此就使得责令改正与行政处罚之间存在着紧密的联系。税收征管法中规定的责令改正, 主要针对未按照规定期限申报办理税务登记、变更或者注销登记的, 未按照规定设置、保管账簿或者保管记账凭证和有关资料的, 未按照规定将财务、会计制度或者财务、会计处理办法和会计核算软件报送税务机关备查的, 未按照规定将其全部银行账号向税务机关报告的, 未按照规定安装、使用税控装置, 或者损毁或者擅自改动税控装置的, 等等。以上情况不只针对逃税行为, 更针对引发逃税行为的制度因素和组织因素, 甚至深入到了公司财会管理制度上。由此, 相对于刑事处罚和行政处罚更侧重事后惩罚, 责令改正更侧重预防与调整, 更能实现合规计划, 更能引导企业建立更好的风险内控机制。将责令改正与其他措施配套适用, 可以更好地实现预防再次违法和犯罪的效果。从这个意义上看, 我们可以依据行政处罚和责令改正的紧密联系, 在对逃税罪初犯设置行政处罚时, 附带一定的责令改正内容, 并将接受责令改正的效果也纳入到是否“已受行政处罚”的评价中, 从而使合规计划的设立更加全面科学, 也通过激励确保计划落地, 发挥实效。

需要建立配套的审查机制。逃税罪中的初犯免责条款, 并不是强调免责, 更不是为逃税者留下脱罪责的空间。这一条款的真正目标, 是在发

现了某一次犯罪之后, 强调刑法、行政法乃至其他部门法的多法共治; 强调刑事惩罚、行政处罚、责令改正、企业内控等多元措施的并举。其精髓就是要通过保留刑事惩罚权来激励行为人自觉地实现合规计划, 从而在尽量不影响税源, 尽量降低对企业劳动者就业影响, 尽量不损害投资者、客户等无辜第三人利益的同时, 稳定高效地预防再次违法和犯罪, 切实维护税收征管秩序。为了使该条款的立法目的落到实处, 我们有必要关注相关审查机制的运作与完善: 一是维护刑事惩罚的公正性, 避免未经矫正、不经审查就一概出罪, 导致“以罚代刑”。二是审查行为人与行政法治的积极性和结果的有效性, 不仅审查其是否接受了行政处罚, 还要审查接受处罚后是否实现了合规计划。因此, 一套良好的审查机制, 强调司法机关和执法机关的联动, 还强调行为人的有效参与, 最终使国家与企业形成一种对违法犯罪进行防控的合力。执法机关在此过程中不可一罚了之, 司法机关应依法适时参与到相关程序中。多个机关遵循逃税罪免责条款多法共治、多措并举的立法本意, 会同被处罚人一起制定合规计划, 确保合规计划更有针对性, 更加科学有效。同时, 执法机关发挥其敦促职能, 司法机关发挥其监督职能, 避免放任犯罪和权力寻租, 确保被处罚人能够真正将合规计划落到实处, 从而真正实现对税收征管秩序维护。



(上接1版二条) 地方党委根据地方党委工作条例相关规定, 充分发挥在地方经济社会发展中的总揽全局、协调各方作用。作为贯彻落实党中央决策部署的“最后一公里”的党的基层组织不断织密建强, 截至2019年12月31日有468.1万个, 覆盖率已超过99%。支部建设进一步标准化、规范化。党的基层组织在贯彻党的主张、领导基层治理中的战斗堡垒作用充分发挥, 党的执政大厦根基不断夯实。

构建起一套有效的组织制度。系统而有效的组织制度是党发展壮大的坚强保证, 这是我们党自成立以来就始终遵循的马克思主义政党建设规律。我们党的组织制度具有高度的体系性和全面性。以党章为根本, 以民主集中制为核心和主线, 涉及干部选拔任用、党内政治生活、组织机构运行、党员教育管理等方面, 制度诸要素之间强大的协调性和互补性保障组织制度成为完整的、更加成熟更加定型的制度体系。我们党的组织制度具有务实性和管用性。坚持以问题导向制定组织制度, 使其能真正解决制度本身存在的问题和长期困扰组织的重点难点问题。全国各地以中央组织制度为蓝本, 根据本地区实际情况, 制定本区域的具体制度, 使制度更接地气、更加管用。我们党的组织制度具有权威性和严肃性。制度一旦制定出来, 我们党就狠抓贯彻落实, 强化违规必究的制度刚性。明确制度执行的主体责任, 将制度执行真正落实到人; 将

党的组织建设的历史经验

百年来党的组织建设理论与实践表明, 组织建设绝不是孤立的, 不能单纯就组织建设而谈组织建设, 而是需要将组织建设置于党的建设伟大工程, 置于党和国家事业总体进程, 用党的正确思想路线、政治路线、群众路线为党的组织建设保驾护航。

以思想路线为指引, 坚持马克思主义的思想指导。中国共产党是按照马克思主义建党原则建立起来的政党, 只有以马克思主义为指导才能保证党的建设的正确方向。习近平总书记指出: “组织是‘形’, 思想是‘魂’。加强党的组织建设, 既要‘造形’, 更要‘铸魂’。”我们党自成立之日起, 就坚持用马克思主义武装党员干部头脑, 指导党的组织建设实践。党的历史表明, 思想路线正确时我们党的组织建设就会顺利, 一旦思想路线错误, 党的组织建设就会遭受重大挫折。土地革命战争时期, 我们党内曾受“左”的错误思想影响, 党员干部数量减少, 党的组织遭受严重破坏。出现问题之后, 我们党积极寻找原因, 将马克思主义基本原理和中

国革命实际相结合, 确立了毛泽东思想的指导地位, 党组织不断得到巩固和发展, 为革命胜利奠定坚实组织基础。党员干部一经掌握党的理论武器, 就会激发强大的力量。我们党通过加强对党员干部的马克思主义思想教育, 提高他们运用理论解决实际问题的能力和水平, 将思想力量外化为组织力量, 推动党和国家事业不断前进。

以政治路线为统领, 坚持组织路线服务政治路线。邓小平指出, “正确的政治路线要靠正确的组织路线来保证”, 党的正确组织路线离不开党的正确政治路线, 党的政治路线决定着党的组织建设方向。抗日战争时期, 我们党确立了抗日民族统一战线的政治方针, 凡是支持抗战并对我们党产生认同的人士, 都可以加入中国共产党。我们党的在这一时期快速发展起来, 为抗战胜利和解放战争胜利积蓄了组织力量。政治路线正确与否直接决定着党的建设的方向和质量。在中国特色社会主义进入新时代的今天, 要立足政治站位, 保持政治定力, 严肃政治纪律和政治规矩, 教育引导广大党员干部增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”, 充分发挥各级党组织的政治功能, 不断提高党的组织建设的质量和水平, 保障党的政治路线的贯彻实施。

以群众路线为导向, 坚持组织建设不断强根固基。中国共产党是中国工人阶级的先锋队, 同时是中国人民

和中华民族的先锋队。我们党根植于人民, 为人民谋利益, 与人民群众密切联系在一起。党与人民的天然联系决定了党的组织建设离不开群众路线。在党的发展史上, 曾经错误理解群众和阶级基础, 导致“唯成分论”和关门主义思想在党内盛行, 使党的组织建设严重脱离群众, 党的事业遭受严重损失。与此形成鲜明对比的是, 党的十一届三中全会召开以后, 重申“知识分子是工人阶级的一部分”, 将个体从业者和其他工商业者纳入劳动人民范畴, 党的阶级基础和群众基础得到增强。进入新世纪以后, 我国社会阶层结构发生巨大变化, 我们党根据形势提出在“两新组织”中发展党员, 将党的性质由“一个先锋队”扩展到“两个先锋队”, 将一切建设中国特色社会主义的积极因素最广泛地调动起来。中国特色社会主义进入新时代以来, 我们党不断扩大组织覆盖和工作覆盖, 加强基层服务型党组织建设, 使党的凝聚力不断增强。

中国共产党历经百年风雨, 依旧风华正茂, 得益于党的组织建设的提质增效。在迈进第二个百年奋斗目标的新征程上, 在全面建设社会主义现代化国家的新起点上, 我们党必须深化对马克思主义执政党建设的规律性认识, 以勇于自我革命的精神, 把我们党建设得更加坚强有力。

〔作者系中央党校(国家行政学院)党的建设教研部副主任、教授〕

历史经验表明, 大灾大疫之后往往矛盾纠纷易多发, 影响社会秩序平稳运行。如何打破这一惯常定律, 实现大疫无大乱, 坚持法治思维、法治方式, 依法化解“疫后综合症”, 切实维护社会大局稳定, 是对社会治理体系和治理能力的重大考验, 也是落实“双统筹”、推进疫后重振必须解决的重大课题。

坚持系统观念, 统筹化解矛盾纠纷。涉疫矛盾纠纷发端于特殊时期特殊环境, 涉及政策执行、民生保障等诸多复杂敏感因素, 涉及不同利益群体多元诉求之间的平衡问题。如果在短期内不能得到有效解决, 就会持续发酵, 衍生出一系列次生纠纷, 可能会成为长期影响社会和谐稳定的治理痛点难点。这就需要运用系统观念和系统方法观大势、看问题、作决策, 构建统一调度、条块衔接、分工负责、各方联动的应对处置机制, 联合开展涉疫矛盾纠纷排查化解专项行动, 将涉疫矛盾纠纷一并纳入疫情防控大局中整体处置。坚持抓早抓小, 密切关注因疫利益受损群体, 做好民生兜底保障、社会心理疏导等工作。灵活运用法理情相结合的方式, 及时有效化解疫情防控中出现的苗头性、趋势性问题, 最大限度避免涉疫矛盾纠纷在司法领域积累、上行和激化, 有力推动化解矛盾风险。

坚持法治思维, 严格依法处置。习近平总书记指出, 疫情防控越是到最吃劲的时候, 越要坚持依法防控, 在法治轨道上统筹推进各项防控工作。哪怕是在疫情防控最艰难的时候, 也要坚守法治底线。对于涉疫案件, 不仅要做到“简案快审”, 更要做到“繁案精审”。对于重大、复杂、疑难、新型的涉疫案件, 应当充分发挥庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中的决定性作用。针对因疫情引发的纠纷类型主要集中在合同履行、劳动争议、房屋租赁、民间借贷等领域, 与复工复产市紧密相关的规律特点, 可及时出台服务复工复产的相应措施。强化审慎善意文明司法, 将涉企案件经济影响评估制度列为办案必经程序, 客观评估司法活动对企业经营活动可能造成的影响, 根据评估结论依法选择适当的办案时机、手段、方法。严禁超标的查封、扣押、冻结财产, 尽可能把司法办案对企业的负面影响降至最低。着力优化法治化营商环境, 为市场主体“活下来”、为生产生活秩序加快恢复提供有力司法服务。

坚持以人民为中心, 把纠纷化解在基层和萌芽状态。这次抗疫斗争, 处处体现了以习近平同志为核心的党中央始终将人民利益放在第一位的执政理念。通过协商解决纠纷, 可以合理平衡当事人利益, 引导各方共担风险、共克时艰、共渡难关。当事人也

依法化解『疫后综合症』

□ 游功荣

更容易放下心中的芥蒂, 从而更好地维系经济社会秩序, 更充分地增强社会宽容。按照这一思路, 在化解涉疫矛盾纠纷过程中, 应坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面。创新发展新时代“枫桥经验”, 以一站式多元解纷和诉讼服务体系建设和为契机, 探索“党委领导、政府支持、部门主导、司法行政部门管理、法院对接”的多元解纷模式, 推动实现矛盾纠纷“一站式接收、一揽子调处、全链条解决”。在纠纷易多发领域建立联动化解机制, 打造多元解纷模式, 努力把矛盾纠纷化解在基层、消除在萌芽状态。

当前, “疫后综合症”还没有完全消除, 化解矛盾纠纷、维护社会安定的任务仍然艰巨繁重。需要我们不断总结依法化解“疫后综合症”的经验做法, 切实维护社会大局稳定, 推进国家治理体系和治理能力现代化。



(上接1版头条) 完善健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系, 构建党组织领导下的“公共服务圈”“群众自治圈”“社会共治圈”。把党建引领贯穿于基层社会治理全过程和各方面, 通过组织引领、能力引领、机制引领, 使党的建设融入基层治理、保障基层治理、引领基层治理, 真正把基层党建的政治优势转化为基层社会治理的工作优势。

在“维稳”和“维权”的辩证统一中体现人民立场。社会治理从根本上说是做“人”的工作, 要实现“社会问题治理”到“社会需求治理”的转变。新时代新发展阶段, 要以体察民需、关注民生、解决民难、完善社保、提高福利为基本任务, 依托基层党组织建设、网格传输和协同联动等机制, 将服务功能嵌入基层社会治理体系, 坚持把实现好维护好发展好最广大人民根本利益作为发展的出发点和落脚点, 尽力而为、量力而行, 健全基本公共服务体系, 改善人民生活品质, 扎实推动共同富裕, 不断在维权中实现维稳, 实现社会治理从“消极”向“积极”的重要转变, 有效提高社会建设和治理水平。

在适应国家发展战略中建设更高水平“平安中国”。以坚持和发展“枫桥经验”为基点, 以加快市域社会治理现代化为切入点, 以化解影响国家安全、社会安定、人民安宁的重大风险为着力点, 以实现人的现代化为立足点, 统筹国内国际“两个大局”、网下网上“两个战场”, 不断提升社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。积极探索具有中国特色、彰显时代特征的社会治理新模式, 形成共建共治共享的现代社会治理新格局, 推动

社会治理理念目标、工作布局、体制机制、方式方法和政策能力的现代化。只有不断提升新时代社会治理水平, 建设更高水平的“平安中国”, 才能为实现国家治理现代化奠定坚实基础。

筑牢社会建设的“安全”底线。把社会建设和社会治理作为党和国家整体事业的重要组成部分, 放在党和国家工作大局中来谋划。围绕政治安全, 筑起防范境外敌对势力渗透颠覆破坏的铜墙铁壁。围绕社会安定, 加快推进社会治理现代化, 确保把大矛盾大风险化解在市域, 把小矛盾小问题化解在基层。围绕人民安宁, 推进扫黑除恶常态化, 严厉打击刑事犯罪, 织牢织密公共安全网。增强忧患意识、树立底线思维, 正确处理新形势下人民内部矛盾和社会矛盾, 确保国家长治久安、人民安居乐业。

以“法治社会”引领社会治理现代化建设。把习近平法治思想贯彻落实到全面依法治国、建设法治社会全过程, 一体建设法治国家、法治政府、法治社会。进一步创新法治社会建设的理念思路、体制机制、方式方法, 更加重视引入现代治理“他治、自治和共治”理念和范式, 更加重视大数据、互联网、信息化、云计算等高科技手段的推广和运用, 更加重视发挥法治与德治、法律与道德、硬法与软法、国家法与民间法、成文法与习惯法、公法与私法等规范规则的共治治理作用, 形成以法治和法律为主导的多种规则规范综合治理、系统治理、全方位治理的格局, 切实把法治社会建设和依法依规治理的重心下移到乡村、社区、街道、厂矿、学校等基层单位, 不断夯实法治中国建设的社会基础。