

## 市检察院全面提升临港新片区检察服务保障能级

## 提供更有力的司法保障更优质检察服务

□记者 夏天 通讯员 施坚轩

本报讯 2月6日，临港新片区召开营商环境暨法治建设大会，会上发布了上海检察机关“临港检察”线上通道。上海市人民检察院表示，近年来，上海检察机关立足检察职能，积极主动融入服务保障临港新片区国家战略实施大局，全面推进《关于服务保障中国（上海）自由贸易试验区临港新片区的工作意见》落地落实，切实找准、找实切入点和契合点，深入践行人民城市理念，以更高站位、更宽视野、更大格局，全力推动新时代检察工作高质量发展，为临港新片区运行提供更有力的司法保障和更优质的检察服务。

此次发布的“临港检察”线上通道，面向新片区内所有创新主体、社会公众，一键扫码快速登录临港新片区一站式争议解决中心检察服务平台，展示上海检察机关服务保障临港新片区工作动态，精准对接12309检察服务中心，实时接收区内企业法治诉求，专业检察官在线提供法律咨询，定期开设法治微课堂，日常运行知识产权检察保护中心，发布企业合规指引、检察白皮书等专业资讯，全方位服务保障新片区高质量发展。

上海检察机关依托“企业合规改革创新引领区”品牌建设，相继在临港新片区探索多项具有创新性和引领性的企业合规配套制度。检察机关会同临港新片区管委会市场监管部门，在各类市场主体办理注册申请时，通过发送企业合规短信、送达《企业合规管理友情提示》等，告知常见的企业合规风险和合规管理知识，引导企业树立守法合规经营理念，建立健全合规管理体系。目前已经向企业发

## 打造世界级现代都市生态绿色农业示范区

## 到2035年横沙新洲总体框架全面建成

□记者 季张颖

本报讯 近日，市政府印发《上海现代农业产业园（横沙新洲）发展战略规划（2023—2035年）》的通知，确定了要将横沙新洲打造成为世界级现代都市生态绿色农业示范区。根据计划，到2025年，横沙新洲基础设施建设将先行启动，到2035年，现代农业产业园区总体框架全面建成，园区总产值达到100亿元以上。

上海现代农业产业园（横沙新洲）位于崇明区横沙岛以东的滩涂区域，规划区域总面积106.14平方公里，规划形成“一原点、两轴线、三组团、十方田”的空间结构。

根据《发展战略规划》，将培育优势高值精品农业，瞄准种业、智慧、装备、低碳等农业瓶颈技术，前瞻性规划“接二连三”产业业态，做大做强全产业链体系。构筑功能融合未来园区，推动乡村地区与园区在空间布局上的融合，成为区域经济发展的重要增长极。打造低碳循环绿色园区，贯彻“海绵城市”理念，推进园区全过程绿色建造，建立自然和谐共生格局。

在产业发展方面，将实施招商引资为主、内部孵化为辅的发展策略，引入国际国内现代农业领军企业、设施装备制造企业、数字化领域特色企业等各类资本雄厚跨界企业。同时加强农产品质量安全建设，塑造健康安全、营养高端的园区产品形象。

针对耕地保护，将有序实施土地整治。优化农田格局，增加有效耕地

放2万余份。

检察机关吸纳上海自由贸易试验区临港新片管委会、上海自由贸易试验区陆家嘴管理局、上海自由贸易试验区张江管理局、区金融局、区知识产权局等13家单位为上海自贸区涉案企业合规第三方机制管委会成员单位，增强属地第三方管委会适配性及专业性，与浦东经济犯罪案件的性质相适应，推动了涉案企业合规监督考察标准体系化和规范化建设。

检察机关还积极推动立法，加强与浦东新区人大、新区相关部门及临港新片区管委会的联系沟通，建议将企业合规列入《中国（上海）自由贸易试验区临港新片区条例》，明确由管委会建立企业合规监督评估机制，开展合规指导时可引入企业合规师、税务师等第三方进行合规评估，使涉案企业合规制度获得立法支撑，在全国先行先试。在此基础上，积极推动浦东新区人大常委会出台《浦东新区涉案企业合规第三方监督评估的若干规定》，率先以地方性立法形式严格规范第三方监督评估程序流程、固定试点经验和创新做法、破解改革实践瓶颈。

针对科创板拟上市企业在涉罪风险防范、民事维权辅导等方面的实际需求，检察机关选派检察官加入科创板拟上市企业知识产权服务专家库，为科创板拟上市企业提供全方位、全链条、全生命周期的一站式知识产权服务。

结合滴水湖水域保护及管理工作问题与难点，检察机关切实发挥公益诉讼源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的法治化保护体系，与行政机关就探索建立多部门协同配合机制达成共识，通过明确典型违法案例，举办专题普法活动，促进行政法治的明确化、集中化。

面积，治理修复水体，提升土壤环境，形成高质量生产条件和生态环境。推进高标准农田建设，建设农业智能化生产基地，提升农业设施装备水平。同时有效控制农业污染，推进畜禽养殖废弃物、粮油作物秸秆等各类农业生产废弃物资源化利用全覆盖。

《发展战略规划》还提出要推进生态建设，构筑绿色生态基底。优化林网格局，加强水系连通，建立弹性调蓄体系，丰富湿地保护形式，形成多层次、成网络、功能复合的生态空间基底。提升生态固碳减碳能力。发挥森林、湿地、海洋等自然要素的固碳作用，增加土壤有机碳含量，促进陆域绿色碳汇与海洋蓝色碳汇相结合。

针对民生服务这一块，《发展战略规划》还提出要依托横沙乡现有学校、养老院等设施基础，补充商业综合体、社区医院等便民服务设施，增加园区导入口需要的休闲娱乐设施，服务多层次人群生活需求；对园区服务人群变化实施前瞻性研究，围绕农业科创科研需求，定向供给创新智慧型基础设施和服务空间，增加商业设施、绿地等青年友好型场地。

在旅游配套设施方面，将统筹考虑农业生产、科普教育、休闲观光发展需要，因地制宜布设观光通道、旅游服务设施，打造农耕文明体验、农业现代技术展示、娱乐消费等空间节点，承接市民休闲需求，增强现代农业体验功能。同时结合农田设施、工厂化设施建设，加强自然教育与科研科普功能导入，推动各类空间复合利用。

民事执行程序中  
税收优先权的适用困境及实现路径

【内容摘要】由于现行法律规定的不足，税收优先权在民事强制执行程序中的适用缺乏有效指引，导致司法实践面临诸多困境。在税收债务关系说的理论前提下，税务机关应当作为税收债权人参与执行分配程序，税收债权优先受偿范围不包括留置权，且应在民法规定担保物权清偿顺序前提下进行，不能突破原有担保物权清偿顺序。

【关键词】税收优先权 民事执行 税收债务关系

□张嘉雯

税收优先权，通常是指当国家征税的权利与其他债权同时存在时，税款的征收原则上应优先于其他债权。自2017年全国法院全面推行网络司法拍卖以来，我国民事强制执行工作力度进一步加强，涉税冲突问题与日俱增，税收优先权与私法债权清偿顺位问题日益凸显，极大影响了执行程序工作推进的效率。因此，确需协调执行程序中税收与其他债权冲突，完善税收优先权在民事强制执行中的实现路径，切实提高民事执行效率。

## 一、我国民事执行程序中税收优先权的适用困境

我国《税收征收管理法》规定了税收优先权，但是并未明确税收优先权的具体适用的条件，导致民事执行程序中税款能否优先受偿以及优先受偿的条件不清晰。司法实践中，针对税务机关能否在民事强制执行程序中主张税收优先权更是出现截然不同的判例。部分法院以税务机关不是利害关系人、不属于经过正常司法程序取得裁判文书的债权人等理由否定税收优先权在执行程序中的适用。同时，部分法院直接适用《税收征收管理法》的规定支持税务机关在执行程序中主张税收优先权。

此外，在执行程序适用税收优先权情况下，当在债务人财产不足以清偿所有债务时，税款与不同债权的受偿顺位问题始终是存在争议的实践难题，尤其是与设定担保的债权的受偿顺位增加了分配被执行财产受偿的难度。《税收征收管理法》仅笼统规定以权利形成的时间判断税收与抵押权、质权、留置权等担保物权的受偿顺序，未考虑到三种担保物权之间根据权利类型、是否登记等因素具有不同的清偿顺序，仅以权利形成时间为标准并不能判断所有情况下税收与担保物权具体受偿顺位，造成了不同法院基于不同的价值衡量进行裁判，造成同案不同判，引发了很多争议。

二、“税收债务关系说”理论前提下  
税收优先权的适用分析

在“税收债务关系说”视阈下，税收权利是一种公法上的债权，其是国家干预经济、引导经济健康发展的重要手段。税收优先权是法律基于社会整体福利的考量，为保障国家财政收入、保证经济稳步运行而在公法债权与私法债权之间作出的选择。在这种选择之下，域外各国政策做出了不同的决定。澳大利亚、英国等国基于废除特权、平等保护的理念，选择取消税收优先权，优先保护债权人利益；日本、阿根廷等国认为，税收流失影响公共服务并进一步影响个人福利，税收应当优先于其他债权；而更多的国家则认为应当兼顾公共利益与个人利益，限制税收优先权的适用条件。

从实体法角度来看，税收法律关系是一种债权债务关系，本不应突破债权平等原则的范围获得优先地位。但是，税收法律关系事实上同样表现出权力服从关系的特征，税收实质上是国家干预经济、引导经济健康发展的重要手段。因而，基于国家公共利益、经济社会的稳定，给予税收优先权优先地位具有正当性。需要注意的是，税收程序只是实现税收债权的法律保障，不能越俎代庖成为税法重心，突破债权平等原则的税收优先权

意味着对其他债权人利益的侵害，优先权的适用的公益性远远大于对债权人利益的侵害，税收优先权才具有最终的合理性。

## 三、我国民事执行程序中税收优先权的实现路径

现代社会同一主体同时负有多种债务或者多个主体对同一主体同时享有债权的情况非常普遍。在债务人的财产不足以清偿所有债务的情况下，民事执行分配制度是解决这一问题最为主要的途径。若将税收优先权完全排除执行程序的适用，必然造成税收优先权制度目的落空，意味着为了维护个人利益而对公共利益的放弃，这种取舍并不符合我国目前的价值追求，因而，在民事执行程序中应当适用税收优先权。

但是，税收优先权的适用应有限制条件。税收作为一种公法债权，相对于私法债权，其可以凭借公权力具有更多保障空间。因此，税收优先权的范围不易过度扩张，需保护正常的交易安全及经济秩序。我国法律规定税收优先于无担保物权，优先于后设定的抵押权、质权、留置权，通过法律形式将税收债权的效力提升到与概括性担保物权同等地位，以设立的时间先后决定受偿顺序。然而，根据《民法典》规定，担保物权之间根据权利类型、是否登记等因素具有不同的清偿顺序，通过占有或登记取得公示效力的担保物权处于优先地位，具有公示效力的担保物权可以对抗善意第三人，得以有效保护交易安全。从这个角度讲，税收债权如果要优先于担保物权获得清偿，则应当具有公示效力，即税收优先权的适用应当有公示要求。

税收优先权的适用不能突破担保物权原本的清偿规则。留置权作为法定担保物权，其行使无论权利形成时间而直接优先于抵押权和质权，而抵押权根据是否登记与质权又规定不同的清偿顺序。有关抵押权与质权，《民法典》已经明确了其清偿顺序为“登记的抵押权—质权—未登记的抵押权”。在税收、登记的抵押权、质权、未登记的抵押权竞合的情况下，应当首先适用《民法典》规定的清偿顺序下融入税收债权。有关留置权，留置权的物与合同债权有特殊的利益牵连关系，如加工承揽合同中加工费已经在内为留置物价值的一部分。如果留置权劣后于税收债权受偿，那么对留置物的物提供服务而使其保值或增值的留置权人以自己的劳务为债务人的税务“买单”，显失公平。再者，留置权的物处于留置权人控制之下，税收优先受偿必然要求留置权人结束对标的物的直接占有，这极有可能导致争讼，税收优先权行使的成本过高。因而，应当将留置权排除税收优先权的适用范围。

综上所述，在民事执行程序中，对执行程序终结前被执行人的欠缴税款，应作为税收债权在公示后取得优先于担保物权的权利，其优先受偿范围不及于留置权。税收债权优先地位的实现在不应突破《民法典》规定的清偿顺序，公示的税收债权与登记的抵押权应当处于同等受偿地位。在税收与留置权、抵押权、质权在执行案件中同时出现时，应优先清偿留置权，后适用民法上担保物权的清偿规则，最后以权利形成时间判断清偿顺序。

## “法治建设与社会管理创新”

## 调研成果选

华东政法大学研究生院 上海法治报社 联合主办