

这个营商环境有“容错供给”

“长三角G60科创走廊”走出涉案企业合规“上海范式”

□法治报记者 夏天

小微企业涉税事宜处理不规范，容易涉及虚开增值税专用发票等案件。此时，是直接进入刑事司法程序，还是及时针对税务领域开展涉案企业合规协作，可能关乎一大批小微企业的生死存亡。

日前，市检察院制定出台《“忠诚履职、强化担当，走在前、开新局”专项工作方案》，其中明确要“进一步加强经济金融领域犯罪的溯源治理，积极稳妥推进企业合规，形成涉案企业合规工作的上海范式”，为打造市场化、法治化、国际化营商环境提供有力保障。上海松江是长三角 G60 科创走廊所在地，松江区人民检察院与各相关执法部门联合，针对上述问题出台了专门行刑衔接工作办法，加强了税务行政执法与刑事司法的衔接配合，也为办理涉税案件提供规范指引，让符合条件的涉案企业有了一条重获新生的坦途。此外，松江正全面加强行刑“双向衔接”推进行政争议实质性化解，同时探索规范行使行政处罚自由裁量权，为企业发展营造有“容错供给”的法治化营商环境。

让更专业的行政监管充分参与涉案企业合规

小微企业普遍缺少专岗税务人员，容易致企业涉税事宜处理不规范，甚至涉及虚开增值税专用发票等案件。而一旦进入刑事司法程序，对正处于关键上升阶段的小微企业和员工来说就可能是毁灭性的打击。因此，在该领域探索涉案企业合规协作、建立行刑“双向衔接”机制，并出台规范指引，就显得尤为及时。

近期，在一起虚开增值税专用发票案中，松江区检察院依法对涉案企业作出了不起诉决定，并在随后的合规协作中，首次依托专门工作办法，将该案第一时间移送行政处理。

这份《加强税务行刑衔接工作办法》（以下简称《办法》），是由松江区检察院与区公安分局、区税务局、市第四稽查局联合出台，确立了企业合规协作、行刑衔接、专业协助等七项工作机制，不仅加强了税务行政执法与刑事司法的衔接配合，也为办理涉税案件提供规范指引。

据检方披露的案情显示，2022 年，公安机关侦查发现上海 J 实业有限公司（以下简称“J 公司”）在与 M 公司无实际业务往来的情况下，以支付开票费

的方式受让对方虚开的 23 份增值税普通发票用于财务成本入账，价税合计人民币 230 万元。经电话通知后，J 公司的负责人王某自行投案，并如实供述犯罪事实。一个月后，J 公司向税务机关补缴全部税款及相应滞纳金。

松江区检察院通过走访、发函等方式向相关行政监管部门获取涉案公司情况后了解到，J 公司是一家经营状况良好且既往无涉税违法违规情况的企业。在综合考量负责人王某自首、认罪认罚等情节后，承办检察官认为不能简单地“一诉了之”，决定对 J 公司开展进一步考察评估，后 J 公司按要求如期完成刑事合规整改。

在此基础上，松江区检察院就拟不起诉组织召开公开听证会，除听取人民监督员、企业合规第三方监督评估机制专业人员的意见之外，还根据《办法》中的企业合规协作机制，邀请了公安机关、税务机关工作人员进行评议，综合各方意见后，依法作出不起诉决定，并要求王某配合税务机关的后续调查工作。

不诉不等于无责，督促行政机关加强不起诉案件的行政处罚工作，也是检察机关履行法律监督职

能的重要内容。

在对该案宣告不起诉决定前，松江区检察院主动联系税务机关，就行政处罚等涉税专业问题进行咨询并听取相关意见。在作出不起诉决定后，松江区检察院向税务部门制发了《检察意见书》，通报案情并建议作出相应行政处罚。在移送案件的同时，检察官还同步移送了相关证据材料，减少重复取证，提升工作效率。

松江区检察院持续加强与相关行政监管部门的协作，激励涉案企业调整内部治理结构，消除经营方式和商业模式中的风险根源，建立起专门化的行政监管合规体系，强化自我监管能力，培育合规文化。在案件移送后，松江区检察院又及时跟踪回访，目前市第四稽查局已正式立案，督促王某切实落实合规经营要求，并会将行政处罚执行情况及时通报反馈。

“要让更具专业化的行政监管机关充分参与到涉案企业合规中。”松江区检察院表示，通过与行政机关协调联动，通过组建联络群、定期召开联席会议等方式，整体谋划、多方协作，在合规启动、合规监管、考察验收和合规结果互认上达成共识、形成合力。



松江区检察院就拟不起诉组织召开公开听证会 蒋芸芬 摄

善意劝导促整改,再犯率显著下降

在实践中，针对企业的行政处罚，会有一定自由裁量权。但在此过程中，是否存在“一刀切”的随意，能否具备更科学的基准？这直接关系到企业的感受度。近年来，为全面落实行政处罚自由裁量权基准制度，上海市各部门先后出台了适用于各执法领域的行政处罚裁量基准。在行政执法中如何正确行使自由裁量权，增强行政处罚透明度，提高行政执法效能，考验着基层执法单位的智慧。

去年，松江区洞泾镇针对生活垃圾分类管理、餐厨废油脂管理、建筑垃圾工程渣土管理等不到位情况，开展了普法宣传教育 193 人次。后续统计数据显示，同一行为再犯率下降了 61.64%。这是洞泾镇综合行政执法队为执法“钢尺”增添执法细节“刻度”，探索规范行使行政处罚自由裁量权以来取得的显著成效。

“综合行政执法三分靠执法，七分是服务。”洞泾镇综合行政执法队副队长杨伟锋介绍，去年，执法队在生活垃圾分类管理执法过程中，尝试将行政处罚与普法宣传相

结合，对生活垃圾分类不当的商户与人员采取先教育后惩罚的精细化办法。具体而言，接受普法教育后能改正态度积极的，可在行政处罚自由裁量基准范围内从轻处罚。

“个性化教育、精细化执法有利于提高行政执法的透明度和法律的可预测性，有利于规范自由裁量权，进一步将执法人员手中的处罚裁量权关进制度的‘笼子’，进而预防和减少行政争议，也有利于把好处罚质量关，尽可能让每一名当事人感受到行政执法的公开、公平、公正。”杨伟锋说。

“行政处罚只是监督手段，引导当事人即知即改才是根本目的。有温度的执法有助于为个人和企业发展提供‘容错供给’的优质营商环境，也有助于执法理念转变和监管方式创新，提高行政执法能力和水平，加快法治政府建设进程。”杨伟锋介绍，对于普法教育培训取得较好效果、按照相关法律规定可免于行政处罚的当事人，综合行政执法队还会结合整改过程中的薄弱环节出具《执法建议书》，通过善意劝导向当事人提出书面建议以促进其更规范地整改。

全面加强“双向衔接”,提升法治政府建设

事实上，在行政处罚法和去年 5 月发布的《上海市检察机关关于服务保障本市复工复产的意见》引领下，松江区正在行刑“双向衔接”框架下，全面推进行政争议实质性化解工作，以切实帮助企业。

去年 3 月，松江区某企业无法及时缴纳行政处罚款，区生态环境局依法向上海松江法院申请对其进行强制执行。按照常理，相关部门完全可以采取进一步强制措施，但区生态环境局展开了一番深入了解，并从区法院的反馈中了解到，该企业并非不愿缴纳，而是确有困难。“此前遭受疫情的巨大冲击，没有经济收入，但仍需负担各类支出成本，面临巨额罚款更是雪上加霜。”该企业负责人黄某表达了缴纳罚款的意愿，同时希望，相关部门

能够酌情考虑接受延期或是分期缴纳罚款。

“作为监管部门，除了要履行监管执法的义务，也应主动帮扶企业。”区生态环境局执法稽查科（法制科）负责人说。随后，该局与区检察院联系，共享案件线索信息，希望能够通过行政争议实质性化解的方式为企业解决难题。

经过充分研究讨论，考虑到企业现实经营状况困难和还款态度诚恳，采取分期缴纳罚款的请求被许可了。“这一举措可以说是让我们‘绝地逢生’，目前，我们已经缴纳罚款 24 万元，生产也得以恢复。接下来，我们会吸取教训，依法依规生产经营，争取创造出更多的经济效益与社会效益。”黄某感激地说。

值得一提的是，区生态环境局与区检察院、区法院协调后，还主

动提出在相关企业及时履行第一期缴款义务后，将向法院申请解除对企业纳入失信被执行人名单和限制高消费。反之，企业如在后期仍未按时履行分期缴款的义务，则恢复纳入失信被执行人名单和限制高消费。

“推进创新社会治理不仅加强了多部门的紧密协作，也推动了行政执法部门与企业之间的协商沟通，这对有效化解纠纷矛盾、彰显执法力度温度、助力优化营商环境、全面提升法治政府建设，都将产生积极的意义。”该负责人表示。

松江区检察院也表示，下一步将继续关注刑事司法中的其他领域与行政执法的“双向衔接”，不断健全完善相关机制，通过依法履职避免“以罚代刑”“不刑不罚”，切实加强民生司法保障，让人民群众真切感受到公平与正义。



松江区检察院就拟不起诉组织召开公开听证会。听证会上，松江检方倾听企业实际困难，推动行政争议实质性化解 蒋芸芬 摄