

主任：洪亮

副主任：
(按姓氏拼音)

丁国利

黄 东

本期编委：
(按姓氏拼音)

陆煜雯

孙永亮

执行编辑：
(按姓氏拼音)

朱黄飞

编辑助理：
(按姓氏拼音)

陆丽蓉

吴悦蕾

【时事热点】

- 深度洞察工伤认定：从法规到实务的跨越 ····· P1

【法治政府】

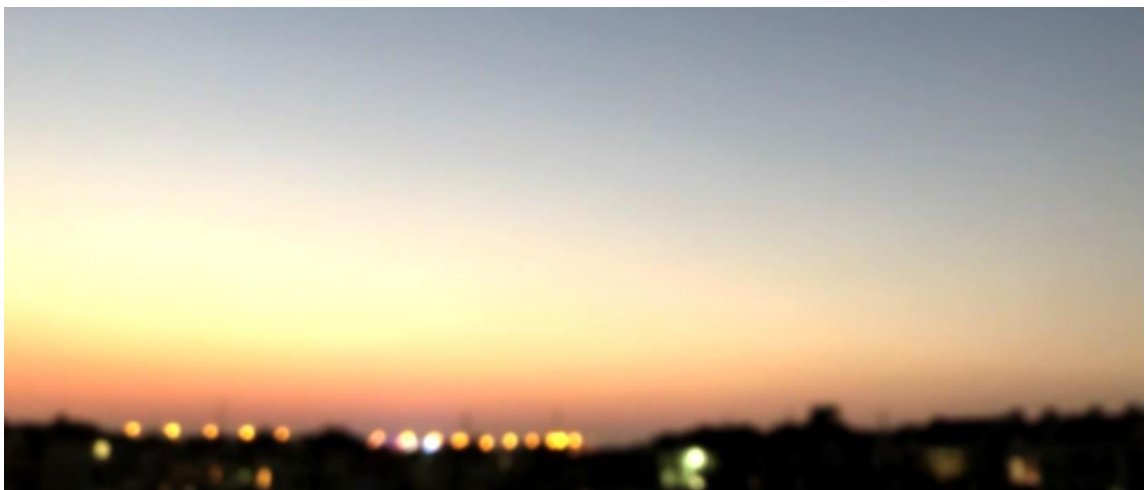
- 上海市城市管理行政执法局 2024 年度法治政府建设情况报告 ····· P11

【新法速递】

- 中华人民共和国增值税法 ····· P18
- 最高人民法院 最高人民检察院关于办理拒不执行判决、裁定刑事案件适用法律若干问题的解释 ·P25

【研究成果】

- 关于《关于办理拒不执行判决、裁定刑事案件适用法律若干问题的解释》的研究心得 ····· P30



时事热点

● 时事热点 |

深度洞察工伤认定：从法规到实务的跨越

陆煜雯 【上海市光大律师事务所】

根据人力资源和社会保障部发布的《2023 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》(以下简称“《统计公报》”), 2023 年度全国就业人员共计 74041 万人。截至 2023 年末, 全国参加工伤保险的人数达到 30174 万人, 较上一年末增长了 1057 万人。全国新开工工程建设项目中, 工伤保险的参保率达到了 99.6%。全年共有 137.5 万人被认定(视同)为工伤, 其中 102.5 万人被评定为伤残等级。全年共有 222 万人享受到了工伤保险待遇。

在现代社会, 劳动者是推动经济发展的核心力量, 而工伤认定则是保障劳动者权益的重要环节。从高楼大厦的办公室到精密仪器的生产车间, 每一个劳动者都在各自的岗位上辛勤工作。然而, 意外可能随时发生, 当事故发生时, 工伤认定就成为了他们能否获得合理补偿与救助的关键。这不仅关系到劳动者个人的生活与未来, 也对社会的稳定与和谐产生深远的影响。

作为上海市某区人力资源和社会保障局的长期法律顾问, 笔者在处理工伤认定事务时, 为该局提供法律咨询、复议及诉讼服务。在本文中, 笔者将结合自身的职业经验和实际操作, 深入剖析工伤认定流程中的关键环节, 并对其中的复杂问题和挑战进行详尽阐释。笔者旨在提供实用的视角和建议, 以助于从业者更深入地理解工伤认定的知识和操作方法。笔者希望这些见解能提高从业者在实际工作中的效率和准确性, 为工伤认定工作提供有价值的参考和指导。

一、工伤的定义及其构成要素

工伤的认定关键在于准确理解其定义及其构成要素。根据《社会保险法》第三十六条第一款的规定: “职工因工作原因遭受事故伤害或者患职业病, 并经过工伤认定的, 有权享受工伤保险待遇; 若经劳动能力鉴定后确认丧失劳动能力, 还可享受伤残待遇。” 通过分析这一条款, 笔者们可以初步确定, 认定工伤需满足以下三个条件:

1、受伤者必须是“职工”，即其与用人单位之间存在劳动关系；

2、职工必须遭受“事故伤害”或“患职业病”，意味着除职业病外，职工因个人疾病导致的伤害不应被认定为工伤；

3、职工受伤必须是由于“工作原因”，即伤害必须与工作活动直接相关。

《工伤保险条例》第十四条、第十五条明确了工伤或视同工伤的具体情形，具体如下：

（一）在工作时间和工作场所内，因工作原因遭受事故伤害。

该条款是应用最为广泛、最具代表性的“三工”条款。在用人单位的考勤制度完善的情况下，通常情况下，只要劳动者能初步证明在工作时间和工作场所内因工作原因遭受事故伤害，即可认定为工伤。为了保护劳动者的权益，《最高人民法院关于审理工伤保险行政案件若干问题的规定》第四条进一步明确，对于劳动者在工作时间和工作场所内遭受伤害且无法提供证据证明非工作原因导致的情形，人民法院应当支持社会保险行政部门作出的工伤认定决定。实际上，该条款将“工作原因”的举证责任转嫁给了用人单位。在现实生活中，劳动者的举证能力往往较弱。而用人单位由于拥有完善的考勤制度和监控设施，其举证能力通常更强。因此，如果用人单位在工伤认定调查过程中无法提供证据证明劳动者所受事故伤害不属于工伤，社会保险行政部门作出的工伤认定决定通常会得到复议机构和法院的支持。当然，为了降低诉讼风险，建议社会保险行政部门在尽可能查明事实的基础上作出认定。

（二）在工作时间前后，于工作场所内从事与工作相关的预备性或收尾性活动时遭受的事故伤害。

在实际操作中，若用人单位缺乏严格的考勤制度，且劳动者的工时并不固定，那么本条款与“三工”条款在适用上的界限可能变得模糊。以笔者经手的一个案例为例，用人单位 A 公司并未对劳动者 B 实行考勤管理。某日，A 公司通知 B 需在上午 7 点前抵达某小区进行设备安装工作。然而，在上午 6 点，B 在搬运安装工作所需设备时不幸被设备倾倒砸伤。由于 B 的工作时间并不固定，上午 6 点既可以被视作 B 的工作时间，也可以看作是 B 在工作时间前进行的预备性工作时间。无论采取哪种解释，都无法否认 B 因工作原因遭受事故伤害的事实。

（三）在工作时间和工作场所内，因履行工作职责而遭受的暴力等意外伤害。

根据本条款,工伤的认定通常要求劳动者在工作纠纷中受到人为的暴力伤害。例如,若某劳动者因不满领导的管理方式,在工作时间前往领导办公室并施以暴力殴打作为报复,那么领导所受伤害便符合本条款规定。重要的是,暴力行为的直接诱因必须是工作相关的纠纷。笔者曾处理过一个案例,其中高管A(男性)对劳动者B(女性)进行管理,随后B的丈夫C误以为A与B之间有不当关系。尽管A出面澄清了误会,C仍旧心存不满,并与B发生了激烈的争吵。为了报复,C在A的工作时间潜入办公室并将其杀害。在本案中,尽管C的误解起源于A对B的管理行为,但实质上是B与C之间的家庭问题。因此,尽管A在工作时间和场所内遭受了暴力伤害,但并非由于其对B的管理行为,而是由于B与C的家庭矛盾。因此,尽管A不幸遇难,但本案不能被认定为工伤。

(四) 患有职业病。

当劳动者因疑似职业病申请工伤认定时,必须提供职业病诊断证明。依据《劳动合同法》和《职业病诊断与鉴定管理办法》,用人单位有责任为接触职业病危害因素的劳动者安排离岗前的职业健康检查。若未进行此项检查,用人单位不得依据《劳动合同法》第四十条(提前通知或支付一个月工资的赔偿)或第四十一条(经济性裁员)的规定解除劳动合同。在完成职业健康检查后,劳动者可依据检查结果向专业机构申请职业病诊断。若对诊断结果有异议,可向鉴定机构申请职业病鉴定。职业病的认定应以职业病诊断或鉴定结果为依据。

在处理案件时,笔者曾遇到一个涉及职业病诊断与劳动关系认定的案例:劳动者A在B公司工作期间,因噪声暴露导致听力下降。职业病诊断和鉴定结果显示A未患有职业病,因此A提出的工伤认定申请未被接受。案件材料显示,A于2017年与B公司终止劳动关系,但未进行离岗前的职业健康检查。随后,劳动仲裁委员会裁决双方应于解除劳动关系次日恢复劳动关系。恢复劳动关系后,B公司为A进行了离岗前的职业健康检查。由于最终的鉴定机构认定A未患有职业病,A对鉴定结果提出异议,认为鉴定机构的结论有误,理由是劳动仲裁委员会裁决双方恢复劳动关系,因此A与B公司之间不存在离岗事实,A对离岗前职业健康检查的真实性持怀疑态度,并申请重新进行职业病诊断和鉴定。

对此,笔者提出以下答辩思路:仲裁委员会裁定恢复劳动关系是为了让A能够获得离岗前职业健康检查的结果,并据此申请职业病诊断。然而,A现在却以仲裁委员会的裁定为由否认离岗前职业健康检查的结果,这颠倒了因果关系。

职业病鉴定实行两级鉴定制度，省级鉴定机构的鉴定结果为最终结果。目前，A 已经获得了上海市鉴定机构的最终鉴定结果，该结果充分证明了 A 未患有职业病。

（五）因工外出期间，由于工作原因受到伤害或者发生事故下落不明。

例如，劳动者在出差期间因公事受到伤害，或者在执行工作任务时发生意外事故导致下落不明，均符合本条规定。

（六）在上下班途中，受到非本人主要责任的交通事故或者城市轨道交通、客运轮渡、火车事故伤害。

关于“上下班途中”的界定，本条款常常引起争议。首先，根据《最高人民法院关于审理工伤保险行政案件若干问题的规定》第六条，已经明确将合理路线、时间范围内进行的日常工作生活必需活动，以及往返于非居住地的配偶、父母、子女住所等情形纳入“上下班途中”的范畴。因此，在工伤认定时，应特别关注路线和时间的合理性。例如，若劳动者在规定上班时间之外或下班时间之前，在合理路线上发生交通事故，即使用人单位没有实施考勤制度，或者虽有考勤制度但未严格执行，这种情况亦可被认定为上下班途中。

（七）在工作时间和工作岗位，突发疾病死亡或者在 48 小时之内经抢救无效死亡。

关于“48 小时之内”的界定，应当明确，计算起始时间应以劳动者首次接受治疗的时间为准，而死亡时间则应依据死亡证明、户籍登记或其他有效身份证明文件上记录的时间。根据《民法典》第十五条规定，若存在其他证据足以推翻上述文件记录的死亡时间，则应以该证据所载明的时间为准。在实际操作中，若“其他证据”能够证明医疗手段已无法阻止劳动者死亡的结果，那么这些证据可被视为符合《民法典》第十五条所指的“其他证据”。

以笔者处理的一起劳动者死亡案件为例，劳动者 A 在工作时突然晕倒，并于当晚 23 点被送往医院接受治疗，最终在大约 60 小时后被正式宣告死亡（根据死亡证明上的时间）。死者家属 B 在行政诉讼阶段提交了一份器官捐献医学评估报告，该报告显示 A 在入院后第 41 小时被诊断为“病情不可逆，当前医疗手段无法避免其死亡”。同时，B 提供了相关材料以证明，为了器官捐献，与医院协商后进行了摘除手术。死亡证明上的时间是在器官摘除手术之后。法院在查明事实后，倾向于认为 B 在行政诉讼阶段补充提交的材料符合《民法典》第十五条所指的“其他证据”。

（八）在抢险救灾等维护国家利益、公共利益活动中受到伤害。

例如，劳动者在参与抗洪救灾、火灾救援等活动中受到伤害，均符合本条规定。

（九）职工原在军队服役，因战、因公负伤致残，已取得革命伤残军人证，到用人单位后旧伤复发。

综合法律法规依据及笔者的办案经验，认定工伤的核心在于劳动者所受伤害必须与工作直接相关。在进行认定时，社会保险部门需对相关事实进行详尽调查，确保其行政行为能够得到合理解释。

二、工伤认定程序

在行政复议与行政诉讼的过程中，复议机关与法院不仅要判定行政行为的合理性，还会对其合法性进行审查。特别是在工伤认定案件中，审查的重点将集中在社会保险行政部门在受理案件、进行调查核实、作出认定决定以及送达相关文书的整个程序上。

（一）受理

在处理工伤认定申请时，经常遇到的一个问题是申请是否超出了法定时限。根据《工伤保险条例》第十七条的规定，用人单位应在事故伤害发生或职工被诊断、鉴定为职业病之日起 30 日内提出工伤认定申请。若用人单位未能及时申请，受伤职工或其近亲属、工会组织则有权在上述情形发生之日起 1 年内提出申请。

劳动者有时会因为与用人单位存在劳动关系争议、人身自由受限等情形，导致无法在 1 年之内提出工伤认定申请。对此，《最高人民法院关于审理工伤保险行政案件若干问题的规定》第七条明确指出，如果职工因不可抗力、人身自由受限、用人单位原因、社会保险行政部门登记制度不完善或因申请劳动关系仲裁、提起民事诉讼而未能在 1 年内提出工伤认定申请，那么因上述原因耽误的时间将不计入工伤认定申请期限。具体操作是将申请期间的总时长减去因上述事由耽误的时长。例如，劳动者 A 在受伤后的第 400 天提出工伤认定申请，但在第 101 天时，A 就劳动关系问题提起了劳动仲裁，仲裁委员会在第 200 天作出了裁决，而 A 与用人单位均未提起诉讼。在这种情况下，至少应从 400 天的申请期间中扣除 100 天。如果扣除后的申请期间仍在 1 年之内，社会保险机构应当予以受理。

（二）调查与认定

在工伤认定的调查与认定过程中，最常见的问题之一是关于工伤认定期限的争议。根据《工伤保险条例》第二十条，社会保险行政部门应在受理工伤认定申请之日起 60 日内作出工伤认定决定。然而，若工伤认定的作出需依赖于司法机关或相关行政主管部门的结论，则在这些结论得出之前，工伤认定的时限将暂停。

关于时限暂停的具体情形，《人力资源社会保障部关于执行〈工伤保险条例〉若干问题的意见》第五条明确指出，若当事人因劳动关系争议而提出劳动仲裁，工伤认定的时限应暂停。同样，《关于实施〈上海市工伤保险实施办法〉若干问题的处理意见的通知》第六条也规定，当当事人委托专业鉴定机构进行医学鉴定，或社会保险行政部门委托劳动能力鉴定委员会进行医学咨询时，工伤认定的时限同样暂停。除了上述明确规定的暂停情形外，若社会保险行政部门在审理工伤认定过程中要求申请人提供由有权机关出具的相关法律文书，且申请人能提供证据证明有权机关正在处理该事故，这也被视为《工伤保险条例》第二十条所规定的时限暂停情形。

《上海市工伤保险实施条例》第二十一条规定，工伤认定时限的暂停或恢复，区、县人力资源社会保障局应通知相关当事人。此外，与工伤认定申请时限一样，在判断社会保险行政部门作出工伤认定是否超过 60 日时，应从总时长中扣除时限暂停的时长。因此，为了确保行政行为的合法性并使时限暂停期间明确可考，社会保险行政部门在决定暂停和恢复工伤认定时，应出具相应的文书并依法送达当事人。

（三）送达

根据《上海市工伤保险实施条例》第二十一条的规定：“区、县人力资源社会保障局应当自受理工伤认定申请之日起 60 日内作出工伤认定决定，并在作出工伤认定决定之日起 10 个工作日内将工伤认定决定送达申请工伤认定的从业人员或者其近亲属和该从业人员所在单位。”通常情况下，只要确保在作出决定后及时寄出，一般不会出现送达超期的问题。此外，如果无法通过直接送达或邮寄送达的方式将决定送达当事人，依据《关于实施〈上海市工伤保险实施办法〉若干问题的处理意见的通知》第七条的规定，人社局还可以通过上海市人力资源和社会保障网进行公告送达。

在进行公告送达之前，必须确认是否已经尝试了所有可能的送达方式。笔者在处理案件时曾遇到这样的情形：在送达受理决定时，经办人已经尝试联系了所

有已知的用人单位 A 公司的联系方式，均无法接通，也无法通过邮寄方式将决定送达 A 公司，因此对 A 公司进行了公告送达。但在工伤认定调查过程中，经办人又得知了 A 公司某管理人员 B 的联系方式。尽管经办人联系了 B 并就案件事实进行了调查了解，但未向 B 询问 A 公司的送达地址。最终，仍然通过公告方式向 A 公司送达了《认定工伤决定书》。对此，复议机关在复议决定书中明确指出该行为存在程序上的瑕疵。因此，在处理案件的过程中，经办机构应当确保在尝试了所有送达方式之后，再考虑进行公告送达。

三、工伤认定常见疑难问题及处理建议

（一）劳动关系的认定

1. 仅在劳动仲裁确认劳动关系的情况下

当劳动者与用人单位之间就是否存在劳动关系发生争议时，劳动者会选择向劳动仲裁委员会提出仲裁申请。一旦仲裁委员会作出裁决，且双方在收到裁决之日起 15 日内未提起诉讼，该裁决即具有法律效力。

然而，在实际操作中，笔者注意到在某些特殊情况下，裁决书的法律效力可能会受到质疑。例如，在笔者处理的一起案件中，劳动仲裁委员会未认定双方存在劳动关系，其理由是劳动者 A 未能提供用人单位 B 公司盖章的某份材料原件，而现有证据不足以证明双方存在劳动关系。随后，在工伤认定的调查过程中，劳动者 A 向人社局提交了 B 公司盖章的该份材料原件。人社局以劳动仲裁未确认双方存在劳动关系为由，拒绝受理 A 的工伤认定申请。之后，A 提起诉讼。在审理过程中，法院认为，鉴于劳动者 A 已提供了 B 公司盖章的材料原件，并且人社局拥有认定劳动关系的职权，因此，人社局应当对劳动关系进行重新审查。

因此笔者建议在审查劳动者与用人单位之间是否存在劳动关系时，如果人社局仅依据劳动仲裁委员会出具的《裁决书》，则应仔细审查仲裁委员会的裁决理由。若仲裁委员会因“未提供某项证据”或“现有证据不足以证明劳动关系”为由作出裁决，那么应当检查申请人是否提供了仲裁时未提交的证据，或是否有其他证据足以证明劳动关系的存在。

2. 非法分包——不以存在劳动关系为前提的受理情形

《人力资源社会保障部关于执行〈工伤保险条例〉若干问题的意见》第七条规定：“具备用工主体资格的承包单位违反法律、法规规定，将承包业务转包、分包给不具备用工主体资格的组织或者自然人，该组织或者自然人招用的劳动者从

事承包业务时因工伤亡的,由该具备用工主体资格的承包单位承担用人单位依法应承担的工伤保险责任。”

非法分包在建设工程领域尤为常见。建筑工程的范围可以参照以下法律法规:

《建筑法》第二条规定:“在中华人民共和国境内从事建筑活动,实施对建筑活动的监督管理,应当遵守本法。本法所称建筑活动,是指各类房屋建筑及其附属设施的建造和与其配套的线路、管道、设备的安装活动。”

《建设工程质量管理条例》第二条规定:“凡在中华人民共和国境内从事建设工程的新建、扩建、改建等有关活动及实施对建设工程质量监督管理的,必须遵守本条例。本条例所称建设工程,是指土木工程、建筑工程、线路管道和设备安装工程及装修工程。”

除上述法律法规外,住建部和国家质检总局于 2012 年 12 月 25 日联合发布的《建设工程分类标准》(GB/T 50841-2013)明确指出,水电设备、风电设备以及其他可再生能源设备安装工程也属于建设工程范畴。

在实践中,最常见的非法分包情形是承包单位将工程分包给自然人进行施工。由于自然人不具备用工主体资格,因此承包单位若将工程分包给自然人,即构成非法分包情形。笔者将通过两个案例阐述在处理涉及非法分包案件时遇到的问题。

案例一:“承揽”还是违法分包?

劳动者 A 在执行用人单位 B 公司安排的打桩作业时不幸受伤。A 向人社局提出工伤认定申请后,B 公司提出抗辩,声称与 A 之间不存在劳动关系。B 公司辩称其与劳动者 C 签订了“承揽协议”,协议内容为 C 承揽 B 公司的打桩作业,而 A 是 C 雇佣的工人,与 B 公司无关。

经过调查核实,人社局发现 A 与 B 公司之间关于劳动关系的争议已经由劳动仲裁委员会作出裁决,裁决结果确认双方存在劳动关系,双方均未提起诉讼。

笔者通过检索建筑工程相关法规,发现 A 接受 B 公司安排而从事的打桩作业属于“地基与基础”类建设工程。因此,在答辩过程中,一方面,笔者坚持劳动仲裁的生效裁决已确认双方存在劳动关系;另一方面,笔者认为 B 公司将工程承包给不具备用工主体资格的 C,实质上并不构成“承揽关系”,而是违法分包行为。C 雇佣的 A 在工作过程中受伤,B 公司作为用工主体,应当承担工伤保险责任。因此,即便 B 公司与 A 之间不存在劳动关系,B 公司也应承担相应的工伤保险责任。

案例二：在已经完成竣工验收的建设工程中进行施工，是否构成违法分包行为？

劳动者 E 向人社局提出工伤认定申请，声称在安装消防栓的过程中受伤。根据 E 提供的资料，F 公司将其承包的某项目消防设备安装工作分包给了自然人 G，而 G 雇佣了 E。该项目已通过竣工验收。法院审理后认定 E 与 F 公司之间不存在劳动关系。人社局随后向笔者咨询法律意见，询问是否可以因存在违法分包而受理此案。

为了确定人社局是否可以受理此案，必须明确在已竣工的建设工程上施工是否构成违法分包。通过检索和研究，笔者认为要判断本案是否存在违法分包，关键在于了解某项目的施工计划是否包括了本次消防栓的安装工作。如果该安装工作原本就包含在施工计划之内，那么可以将此次安装消防栓视为建设工程的正常延续，从而认定存在违法分包的情形。

（二）“疾病”或“伤害”的判定

如前所述，构成工伤的前提是劳动者遭受的伤害必须是由于意外事故或暴力行为造成的。然而，如果劳动者本身已经患有某种固有疾病，并且是因该疾病导致的伤害，则该伤害不被认定为工伤。在笔者的办案经历中，常见的案例包括膝盖损伤和腰部损伤。

以笔者曾经处理过的一起劳动者患有膝盖损伤的工伤申报为例。劳动者 A 在用人单位 B 公司承包的工地上工作时膝盖受伤，双方劳动关系不存在争议。鉴于膝盖属于人体中较容易磨损的关节，通常人社局在认定此类案件时会格外谨慎。前文已经提到，如果能够初步确认职工受伤时处于工作时间和工作场所，那么应当由用人单位举证证明职工并非因工作原因受伤。在本案中，A 所称的受伤时间确实是其工作时间，该时间 A 也确实位于工作场所内。但是由于无法确定 A 的膝盖损伤究竟是事故导致还是自身疾病导致，人社局一方面确认了证人目击情况，另一方面向劳动能力鉴定委员会申请了医学咨询。医学咨询的内容是询问 A 所受膝盖伤害与 A 所称事故之间的关联性。

经调查，人社局确认了以下事实：第一，施工现场无人目击 A 所称事故是否发生；第二，劳鉴委给出医学咨询意见，称 A 膝盖损伤与其所称事故之间的关联性小于 30%。这意味着 A 的膝盖损伤与其所称事故之间的关联性十分轻微。因此人社局作出了《不予认定工伤决定》。

笔者还处理过一起劳动者腰部损害的案例。劳动者 C 称其在单位搬运电缆时扭伤腰部，然而 C 提供的病历材料显示的诊断结果是腰椎间盘突出、腰椎滑脱。另外，人社局调查后发现 C 在两年前即被诊断出腰椎间盘突出、腰椎滑脱。因此人社局认为 C 属于因自身疾病受伤的情况，并非因工作原因受伤，故认定 C 不属于工伤。

四、结语

工伤认定工作任重道远，它不仅是对劳动者遭遇的公正评判，更是社会公平正义的直接体现。在未来，随着法律法规的不断完善、认定流程的持续优化，以及全社会对劳动者权益保护意识的逐步提升，工伤认定将更加科学、公正、高效。

法治政府

● 法治政府 |

上海市城市管理行政执法局

2024 年度法治政府建设情况报告

2024 年，在市委、市政府的正确领导下，市城管执法局坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面学习贯彻党的二十大精神，深学笃行习近平法治思想，按照《法治政府建设实施纲要（2021—2025 年）》和《上海法治政府建设规划（2021—2025 年）》部署要求，围绕推动高质量发展首要任务，深入推进法治政府建设各项工作，为全市城管执法工作高质量发展提供了坚实的法治保障，主要工作总结如下：

一、推进法治政府建设主要举措及成效

（一）持续深入学习贯彻习近平法治思想

持续全面深入贯彻党的二十大精神，特别是党的二十大报告中关于全面依法治国、法治政府建设的重要论述和重要部署。制定《2024 年市城管执法局党组中心组学习计划》，将学习习近平法治思想纳入党委党组学习重点内容，明确年度学习习近平法治思想的内容和形式等，共组织开展中心组学习 17 次。落实《关于建立市城管执法局领导干部应知应会法律法规清单制度的实施意见》，组织认真学习《习近平法治思想学习纲要》《习近平法治思想问答》等重要辅助读物，加强应知应会清单的分析运用，围绕综合执法重点、热点，通过每月讲法、以案释法等多种形式，组织领导干部集体学法，进一步把握习近平法治思想精神实质和核心要义，不断提升干部的法治思维和法治意识。

（二）深化执法体制机制改革，健全标准规范体系

一是完善基层综合行政执法体制机制。贯彻落实市委党建办、市委编办关于基层治理和综合执法工作会议精神，主动加强对接沟通，研究确定全面建立区级城管综合执法协调联动工作机制，优化街镇综合执法力量配备，修订加强街镇综合执法工作、加强街镇综合执法队伍建设两个实施意见。调整并发布系统权责清单（2023 版），同时明确市区街镇三级职责分工。持续跟踪、梳理城

管综合执法领域相关法律法规规章“立改废”情况，制定城管 执法事项清单，更新法律资料库、执法案由库。对街镇执法事项 实施情况开展评估，配合市委编办、市司法局开展街镇部分执法 事项收回上级部门相关工作。

二是推动燃气水务事项划转。深化行政执法体制改革，将燃 气管理、郊区水务管理领域行政执法事项纳入城市管理综合行政 执法范围。在市住建委的领导下形成《关于本市燃气领域行政处 罚职责由城管执法部门集中行使的实施方案》，与市水务局联合 发布《关于推进本市郊区水务行政执法职责划转至郊区域城管执 法 部门的若干意见》，重点对划转事项、机构编制、管执协作和执 法规 范等内容进行明确。完成《上海市城市管理综合行政执法条 例实施办法》修法工作，保障执法事项承接平稳过渡。

三是优化法制标准规范体系。完成历保建筑、住房保障、住 房租赁、房地 产经纪、房地产开发、文明施工、物业管理等领域裁量基准调整更新。修订浦东新区非现场执法行政处罚裁量基准， 保障和推动浦东非现场执法工作模式持续 深化创新。以执法指引 保障专项工作开展，编订电动自行车违规停放充电、共 有产权保 障住房违规出租、违法运输处理建设工程垃圾类案件没收违法所 得 等 7 则执法指引，发布 13 期法治工作相关提示。开展指导案 例编写工作， 推动重点领域行政执法指导案例全覆盖，为基层执 法办案提供参考模板。

（三）加大重点领域执法力度，优化提升执法效能

一是提升重点领域执法实效。坚守执法主责，强化重点领域 执法指挥指引 指导。依法查处乱设摊、跨门经营、违法户外广告 等影响街面环境违法案件 52543 起，依法查处扬尘污染、噪音和 餐饮油烟扰民等破坏生态环境案件 1698 起，依法查处违法搭建、 损坏房屋承重结构、擅自改变房屋使用性质、占绿毁 绿等影响小 区环境违法案件 10149 起，依法查处电动自行车违规停放、充电 等 相关案件 4940 起。会同公安、绿化市容等部门开展建筑垃圾 联合执法整治， 依法查处建筑垃圾违法案件 5220 起；联合市公 安交警部门拦停建筑垃圾违法 运输车辆并依法查处相关案件 199 起。

二是推进长三角跨区域协作。完善跨区域城管执法协作机制。 引领执法协 作机制不断深化，牵头浙江省住建厅，在浙江杭州召 开 2024 年长三角一体化 城市管理综合行政执法协作机制会议，全面总结长三角城管执法领域执法协作工 作 成效经验，联合发布《长三角一体化城市管理综合行政执法协作三年行动计划

（2024—2026年）》。联合印发《长三角一体化城市管理执法领域建筑垃圾联防联控工作机制》，聚焦建筑垃圾跨省市违法行为，细化案件移交移送规范、流程文书要素。加强毗邻区域执法协作，毗邻区域街镇中队每月开展共同管辖区域巡查、区局每季度开展毗邻区域联合执法行动，累计出动城管执法人员1320余人次。

三是优化分级分类监管模式。推动街面分级分类工作执法对象更加精准、事项更加精细、管控更加精确，研究下发定期检查和随机抽查相结合、任务系统下派和主动制定相结合，区分不同等级对象和匹配不同检查清单相结合的工作方案，推动执法检查工作“减负、增能、提效”。积极配合市市场监管部门，推动本市餐饮业一体化综合监管工作，制定城管执法领域《餐饮餐位一体化综合监管行政检查事项清单》（第一批）纳入综合监管，研究优化分级分类执法检查规则，切实提升城管执法工作效能。全市共开展分级分类检查32.9万余次，同比下降74%。

（四）夯实执法队伍建设，融入基层综合治理

一是抓实教育培训。立足基层一线执法需要，精选培训课程，组织全系统执法人员参加培训，严格落实学时学分制度。优选授课师资，严格加强管理，举办监督勤务干部、新进人员等培训班35期，2600余人次参训。加强执法实务课程编制，组建4个市级教研组，聚焦基层一线执法难点问题，编制拆违执法、建筑垃圾全链条执法管理、保障房执法、损坏房屋承重结构查办、城镇燃气执法实务等5门标准课程。组织修订出版《上海城管执法专业领域执法要领与法律实践》专业教材，进一步丰富城管执法教材体系。组织全系统4000余名执法人员完成执法资格考试。

二是加强执法监督。依托网上办案系统“案卷评查”功能，抽查各区办结行政执法案卷267件，开展案卷质量讲评，通报和讲解基层执法办案中的存在问题，督促指导各区局抽查执法案卷4721余件。开展执法“三项制度”落实情况监督。通过线上开展案件信息公示专项检查，聚焦事前、事中、事后公示情况，做到“应公示、尽公示”。聚焦执法视音频的采集环节、采集要素以及记录保全等情况，开展集中专项检查，开展重大法核制度实施情况监督。结合市局抽查、区局检查、交叉评查等形式，对重大法核制度落实情况进行全面监督。

三是深化普法宣传活动。组织开展“城管普法进行时”微视频普法产品创作活动，完成噪声扰民、违法搭建等 17 个常见易发违法行为的普法原创微视频的制作。承办第二届法治文化节“城管‘法’式 city walk”展演，提升本市城管执法系统宣传教育工作的感染力和影响力。组织开展全市《上海市非机动车安全管理条例》普法宣传，引导居民群众牢固树立安全意识，营造良好的法治氛围。召开建筑垃圾领域重点企业集中座谈普法会议，组织本市 50 家建筑垃圾专营运输企业负责人进行集中座谈普法。组织开展城管“7·15 公众开放日”和“宪法宣传周”普法活动，探索普法告知承诺制和城管工地普法标准化工作，进一步提高公众对法律法规的认识和理解。

二、存在的问题不足及原因分析

工作机制仍需完善，随着执法体制改革的持续推进，城管执法领域持续扩大，对赋能街镇，融入基层治理的要求也不断提升，对街镇综合执法的支撑保障机制需要进一步完善。专业能力仍需提高，城管执法队伍的履职尽责能力总体上不断上升，但“重实体、轻程序”的情况仍时有发生，城管执法队伍整体的依法行政意识和水平仍待提升。

三、切实履行推进法治政府建设第一责任人职责

市城管执法局党政主要负责人切实履行本市法治政府建设第一责任人职责，将法治政府建设与城管执法工作融合推进，带头抓好习近平法治思想学习宣传贯彻工作，全力推动法治政府建设各项任务。

（一）带头深入学习贯彻习近平法治思想

坚持以身作则、以上率下，带头尊法学法，守法用法，贯彻落实习近平总书记关于法治建设的重要指示精神，完善行政机关工作人员学法用法制度，把习近平法治思想作为党组理论学习中心组学习的重要内容。指导出台《2024 年市城管执法局党组中心组学习计划》，牵头组织、参与党组（委）中心组学习 17 次，带头交流学习心得体会。强化党建引领基层治理，部署开展“学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，推动基层党组织全面进步、全面过硬”大讨论。部署举办“城管先锋”党支部建设示范点书记培训班，全面提升基层党组织书记理论修养、政治能力和法治水平。

（二）持续夯实城管法治工作基础

加强对城管执法系统法治建设重要工作部署、协调、督办，严格执行重大行政决策法定程序。重视立法引领，加强与市人大、市司法局和相关部门的沟通，亲自领导布置《上海市非机动车安全管理条例》等重点项目的修法工作。组织修订加强街镇综合执法工作、加强街镇综合执法队伍建设两个实施意见，完善街镇综合执法体制机制。协调推进燃气管理、郊区水务管理领域行政执法事项划转工作，完善管执协同机制，保障执法事项承接平稳过渡。研究落实市领导系列批示，分析解决城管“取证难、纠正难、易反复”问题，制定 7 大项工作措施和 23 小项具体任务清单。带队调研全系统城管执法重点工作开展情况，深入了解基层执法难点堵点痛点，覆盖全部区局，走访中队 10 余个。

（三）全面推动严格规范公正文明执法

着力提升行政执法质量和效能，部署全系统严格执行行政执法程序，抓好行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度落实，研究并布置开展专项案件检查工作、亲自督办重点案件。推动“数字城管”向“智慧城管”转型，指导制定新一轮数字化转型三年行动计划。推广非现场执法模式，规范数据治理，强化数据赋能，为区、街镇执法部门开展工作提供有力支撑。自觉维护司法权威，全面推行系统内行政复议和行政诉讼情况通报制度，布置职能部门分析系统内复议诉讼情况，总结纠错败诉案件原因，提出整改工作要求。部署开展作风纪律整顿活动，完善纠错问责机制，加大问责力度，及时纠正行政不作为、乱作为。

（四）不断强化重点领域执法工作

聚焦街面环境、小区环境、城市运行安全等城管执法重点领域，推动以党建引领深化社区治理，在全系统开展电动自行车、餐饮油烟污染防治、建筑垃圾违法行为、生活垃圾分类治理、“五乱”小广告等专项执法行动，规范共享单车停放秩序，做好进博会、光影节等城管执法服务保障工作。持续跟进矛盾纠纷排查化解，对重要信访件、重复信访件亲自督办，组织研究，推动依法处置，做到案结事了。定期分析研判投诉办理情况，推进提高办理质量，督促推进违法建筑、损坏房屋承重结构、擅自改变房屋使用性质等突出违法行为治理，强化统筹和督查督办工作，部署开展“私搭乱建”专项整治。

（五）积极践行执法为民工作理念

深入推进法治宣传教育，研究确定全年普法工作任务、重点项 目、责任部门和活动形式，指导制订 6 大类 20 项普法任务清单，推动各级城管执法部门深入贯彻落实“谁执法谁普法”责任 制，进一步加大城市管理普法力度，营造尊法学法守法用法的良 好社会氛围。牵头推进城管系统人民建议征集工作，营造浓厚的 征集氛围，动员广大市民群众建言献策。走进“夏令热线”“城管局长接热线”等活动，接受媒体专访，接听市民来电，现场督 办整改，并根据诉求内容，抓好靶向施治，认真解决人民群众反 映强烈的突出问题，增强市民的幸福感、获得感、满意度。

（六）大力加强法治工作队伍建设

坚持重视法治素养和法治能力的用人导向，完善培训管理制度机制，优化教育培训系统功能。布置职能部门持续推进“青年 英才”百人计划，开展调研报告汇报评选活动，产生“法宣工作 助推新建社区治理”等优秀调研报告 10 篇，进一步提高青年人才调查研究、破解难题顽症能力。布置加强公职律师、法制员队伍管理使用，对系统具有法律职业资格人员和基层中队法制员进 行全面登记，摸清两支队伍底账。督促区局建立健全公职律师统 筹使用制度，推动公职律师进基层中队，实现“一中队一公职律 师”。

四、2025 年推进法治政府建设主要安排

2025 年，市城管执法局将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的二十届三中全会精神，习 近平总书记视察上海重要讲话精神、十二届市委五次全会精神， 深入贯彻习近平法治思想，努力实现综合执法制度保障进一步强 化，法制业务指导实效进一步提升，法制人才队伍建设进一步夯 实。

一是完善执法体制。聚焦法治政府和人民城市建设要求，全 面推动“加强街镇综合行政执法工作”和“加强街镇综合执法队伍建设”两个实施意见落实。强化市区城管执法部门标准制定、 业务指导、监督考核等职责，压实街镇综合执法主体责任，充分 发挥区级城管综合行政执法协调联动工作机制，着力构建权责清 晰、运行高效、行为规范、协同有力的基层执法体系，确保街镇 综合执法权有效有力落实。

二是筑牢法治根基。聚焦重点执法事项，编制执法指引、政 策问答、指导案例等，加强法制业务指导。通过“每月讲法”、 召开法制例会、举办重大疑

难案件讨论会、抽查重大法核案件、通报复议纠错诉讼败诉案例、评选优秀执法案例等方式，落实法治建设任务，解决重点难点问题。完善城管执法行政处罚裁量基准，督促基层规范行使裁量权。

三是调整权责清单。落实《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》“全面实行政府权责清单制度”的要求，加强权责清单与执法机构改革和法律法规规章立改废清理工作的协同，跟踪城管综合执法领域法律法规规章制定和修订情况，全面梳理、规范城管执法事项，实现同一事项的规范统一。

四是优化营商环境。认真学习贯彻《上海市坚持对标改革持续打造国际一流营商环境行动方案》，优化涉企行政检查，落实轻微违法行为不予处罚、信用修复等优化营商环境举措，做到无事不扰、有求必应，进一步提升经营主体感受度。进一步完善上海“摊”服务体系，指导街镇因地制宜规范设置、外摆位、特色集市、疏导点等新业态点位，促进市场消费和经济社会发展。

五是服务重大战略。落实长三角一体化城管执法协作三年行动计划（2024-2026年），推动裁量基准趋同、执法证据互认、案件信息共享，协调安徽省住建厅召开2025年协作机制会议，夯实毗邻区域日常协作机制。做好第八届进博会等重大活动和节假日等重要节点执法保障。

六是守护公共安全。聚焦违法建筑、损坏房屋主体和承重结构、违法户外广告设施和店招店牌、电动自行车安全治理、燃气领域违规行为等影响公共安全违法行为，加大执法办案力度，定期发布典型执法案例，形成有力震慑，减少城市运行风险隐患。

七是抓好教育培训。执行新一轮教育培训三年行动计划（2025-2027年），修订行政执法证考试、学时学分、队列训练等管理制度。组织新进人员参加岗前联训联考、全国初任公务员培训，举办专项培训班，提升人员能力水平。加强基础建设，推进基地建设、师资选育、课程开发。

八是严格执法监督。开展执法案卷评查和行政执法“三项制度”实施情况检查。聚焦执法办案中不规范问题，用好监督“两单两书”和通报约谈机制，督促问题整改，严格落实行政执法责任制和责任追究制度。

新
法
速
递



● 新法速递 |

中华人民共和国增值税法

中华人民共和国主席令

第四十一号

《中华人民共和国增值税法》已由中华人民共和国第十四届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议于 2024 年 12 月 25 日通过，现予公布，自 2026 年 1 月 1 日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2024 年 12 月 25 日

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 税 率
- 第三章 应纳税额
- 第四章 税收优惠
- 第五章 征收管理
- 第六章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了健全有利于高质量发展的增值税制度，规范增值税的征收和缴纳，保护纳税人的合法权益，制定本法。

第二条 增值税税收工作应当贯彻落实党和国家路线方针政策、决策部署，为国民经济和社会发展服务。

第三条 在中华人民共和国境内（以下简称境内）销售货物、服务、无形资产、不动产（以下称应税交易），以及进口货物的单位和个人（包括个体工商户），为增值税的纳税人，应当依照本法规定缴纳增值税。

销售货物、服务、无形资产、不动产，是指有偿转让货物、不动产的所有权，有偿提供服务，有偿转让无形资产的所有权或者使用权。

第四条 在境内发生应税交易，是指下列情形：

(一) 销售货物的，货物的起运地或者所在地在境内；

(二) 销售或者租赁不动产、转让自然资源使用权的，不动产、自然资源所在地在境内；

(三) 销售金融商品的，金融商品在境内发行，或者销售方为境内单位和个人；

(四) 除本条第二项、第三项规定外，销售服务、无形资产的，服务、无形资产在境内消费，或者销售方为境内单位和个人。

第五条 有下列情形之一的，视同应税交易，应当依照本法规定缴纳增值税：

(一) 单位和个体工商户将自产或者委托加工的货物用于集体福利或者个人消费；

(二) 单位和个体工商户无偿转让货物；

(三) 单位和个人无偿转让无形资产、不动产或者金融商品。

第六条 有下列情形之一的，不属于应税交易，不征收增值税：

(一) 员工为受雇单位或者雇主提供取得工资、薪金的服务；

(二) 收取行政事业性收费、政府性基金；

(三) 依照法律规定被征收、征用而取得补偿；

(四) 取得存款利息收入。

第七条 增值税为价外税，应税交易的销售额不包括增值税税额。增值税税额，应当按照国务院的规定在交易凭证上单独列明。

第八条 纳税人发生应税交易，应当按照一般计税方法，通过销项税额抵扣进项税额计算应纳税额的方式，计算缴纳增值税；本法另有规定的除外。

小规模纳税人可以按照销售额和征收率计算应纳税额的简易计税方法，计算缴纳增值税。

中外合作开采海洋石油、天然气增值税的计税方法等，按照国务院的有关规定执行。

第九条 本法所称小规模纳税人，是指年应征增值税销售额未超过五百万元的纳税人。

小规模纳税人会计核算健全，能够提供准确税务资料的，可以向主管税务机关办理登记，按照本法规定的一般计税方法计算缴纳增值税。

根据国民经济和社会发展的需要，国务院可以对小规模纳税人的标准作出调整，报全国人民代表大会常务委员会备案。

第二章 税 率

第十条 增值税税率：

（一）纳税人销售货物、加工修理修配服务、有形动产租赁服务，进口货物，除本条第二项、第四项、第五项规定外，税率为百分之十三。

（二）纳税人销售交通运输、邮政、基础电信、建筑、不动产租赁服务，销售不动产，转让土地使用权，销售或者进口下列货物，除本条第四项、第五项规定外，税率为百分之九：

- 1 农产品、食用植物油、食用盐；
- 2 自来水、暖气、冷气、热水、煤气、石油液化气、天然气、二甲醚、沼气、居民用煤炭制品；
- 3 图书、报纸、杂志、音像制品、电子出版物；
- 4 饲料、化肥、农药、农机、农膜。

（三）纳税人提供服务、无形资产，除本条第一项、第二项、第五项规定外，税率为百分之六。

（四）纳税人出口货物，税率为零；国务院另有规定的除外。

（五）境内单位和个人跨境销售国务院规定范围内的服务、无形资产，税率为零。

第十一条 适用简易计税方法计算缴纳增值税的征收率为百分之三。

第十二条 纳税人发生两项以上应税交易涉及不同税率、征收率的，应当分别核算适用不同税率、征收率的销售额；未分别核算的，从高适用税率。

第十三条 纳税人发生一项应税交易涉及两个以上税率、征收率的，按照应税交易的主要业务适用税率、征收率。

第三章 应纳税额

第十四条 按照一般计税方法计算缴纳增值税的，应纳税额为当期销项税额抵扣当期进项税额后的余额。

按照简易计税方法计算缴纳增值税的，应纳税额为当期销售额乘以征收率。

进口货物，按照本法规定的组成计税价格乘以适用税率计算缴纳增值税。组成计税价格，为关税计税价格加上关税和消费税；国务院另有规定的，从其规定。

第十五条 境外单位和个人在境内发生应税交易，以购买方为扣缴义务人；按照国务院的规定委托境内代理人申报缴纳税款的除外。

扣缴义务人依照本法规定代扣代缴税款的，按照销售额乘以税率计算应扣缴税额。

第十六条 销项税额，是指纳税人发生应税交易，按照销售额乘以本法规定的税率计算的增值税税额。

进项税额，是指纳税人购进货物、服务、无形资产、不动产支付或者负担的增值税税额。

纳税人应当凭法律、行政法规或者国务院规定的增值税扣税凭证从销项税额中抵扣进项税额。

第十七条 销售额，是指纳税人发生应税交易取得的与之相关的价款，包括货币和非货币形式的经济利益对应的全部价款，不包括按照一般计税方法计算的销项税额和按照简易计税方法计算的应纳税额。

第十八条 销售额以人民币计算。纳税人以人民币以外的货币结算销售额的，应当折合成人民币计算。

第十九条 发生本法第五条规定的视同应税交易以及销售额为非货币形式的，纳税人应当按照市场价格确定销售额。

第二十条 销售额明显偏低或者偏高且无正当理由的，税务机关可以依照《中华人民共和国税收征收管理法》和有关行政法规的规定核定销售额。

第二十一条 当期进项税额大于当期销项税额的部分，纳税人可以按照国务院的规定选择结转下期继续抵扣或者申请退还。

第二十二条 纳税人的下列进项税额不得从其销项税额中抵扣：

- （一）适用简易计税方法计税项目对应的进项税额；
- （二）免征增值税项目对应的进项税额；
- （三）非正常损失项目对应的进项税额；
- （四）购进并用于集体福利或者个人消费的货物、服务、无形资产、不动产对应的进项税额；

（五）购进并直接用于消费的餐饮服务、居民日常服务和娱乐服务对应的进项税额；

（六）国务院规定的其他进项税额。

第四章 税收优惠

第二十三条 小规模纳税人发生应税交易，销售额未达到起征点的，免征增值税；达到起征点的，依照本法规定全额计算缴纳增值税。

前款规定的起征点标准由国务院规定，报全国人民代表大会常务委员会备案。

第二十四条 下列项目免征增值税：

（一）农业生产者销售的自产农产品，农业机耕、排灌、病虫害防治、植物保护、农牧保险以及相关技术培训业务，家禽、牲畜、水生动物的配种和疾病防治；

（二）医疗机构提供的医疗服务；

（三）古旧图书，自然人销售的自己使用过的物品；

（四）直接用于科学研究、科学试验和教学的进口仪器、设备；

（五）外国政府、国际组织无偿援助的进口物资和设备；

（六）由残疾人的组织直接进口供残疾人专用的物品，残疾人个人提供的服务；

（七）托儿所、幼儿园、养老机构、残疾人服务机构提供的育养服务，婚姻介绍服务，殡葬服务；

（八）学校提供的学历教育服务，学生勤工俭学提供的服务；

（九）纪念馆、博物馆、文化馆、文物保护单位管理机构、美术馆、展览馆、书画院、图书馆举办文化活动的门票收入，宗教场所举办文化、宗教活动的门票收入。

前款规定的免税项目具体标准由国务院规定。

第二十五条 根据国民经济和社会发展的需要，国务院对支持小微企业发展、扶持重点产业、鼓励创新创业就业、公益事业捐赠等情形可以制定增值税专项优惠政策，报全国人民代表大会常务委员会备案。

国务院应当对增值税优惠政策适时开展评估、调整。

第二十六条 纳税人兼营增值税优惠项目的，应当单独核算增值税优惠项目的销售额；未单独核算的项目，不得享受税收优惠。

第二十七条 纳税人可以放弃增值税优惠；放弃优惠的，在三十六个月内不得享受该项税收优惠，小规模纳税人除外。

第五章 征收管理

第二十八条 增值税纳税义务发生时间，按照下列规定确定：

（一）发生应税交易，纳税义务发生时间为收讫销售款项或者取得销售款项索取凭据的当日；先开具发票的，为开具发票的当日。

（二）发生视同应税交易，纳税义务发生时间为完成视同应税交易的当日。

（三）进口货物，纳税义务发生时间为货物报关进口的当日。

增值税扣缴义务发生时间为纳税人增值税纳税义务发生的当日。

第二十九条 增值税纳税地点，按照下列规定确定：

（一）有固定生产经营场所的纳税人，应当向其机构所在地或者居住地主管税务机关申报纳税。总机构和分支机构不在同一县（市）的，应当分别向各自所在地的主管税务机关申报纳税；经省级以上财政、税务主管部门批准，可以由总机构汇总向总机构所在地的主管税务机关申报纳税。

（二）无固定生产经营场所的纳税人，应当向其应税交易发生地主管税务机关申报纳税；未申报纳税的，由其机构所在地或者居住地主管税务机关补征税款。

（三）自然人销售或者租赁不动产，转让自然资源使用权，提供建筑服务，应当向不动产所在地、自然资源所在地、建筑服务发生地主管税务机关申报纳税。

（四）进口货物的纳税人，应当按照海关规定的地点申报纳税。

（五）扣缴义务人，应当向其机构所在地或者居住地主管税务机关申报缴纳扣缴的税款；机构所在地或者居住地在境外的，应当向应税交易发生地主管税务机关申报缴纳扣缴的税款。

第三十条 增值税的计税期间分别为十日、十五日、一个月或者一个季度。纳税人的具体计税期间，由主管税务机关根据纳税人应纳税额的大小分别核定。不经常发生应税交易的纳税人，可以按次纳税。

纳税人以一个月或者一个季度为一个计税期间的，自期满之日起十五日内申报纳税；以十日或者十五日为一个计税期间的，自次月一日起十五日内申报纳税。

扣缴义务人解缴税款的计税期间和申报纳税期限，依照前两款规定执行。

纳税人进口货物，应当按照海关规定的期限申报并缴纳税款。

第三十一条 纳税人以十日或者十五日为一个计税期间的，应当自期满之日起五日内预缴税款。

法律、行政法规对纳税人预缴税款另有规定的，从其规定。

第三十二条 增值税由税务机关征收，进口货物的增值税由海关代征。

海关应当将代征增值税和货物出口报关的信息提供给税务机关。

个人携带或者寄递进境物品增值税的计征办法由国务院制定，报全国人民代表大会常务委员会备案。

第三十三条 纳税人出口货物或者跨境销售服务、无形资产，适用零税率的，应当向主管税务机关申报办理退（免）税。出口退（免）税的具体办法，由国务院制定。

第三十四条 纳税人应当依法开具和使用增值税发票。增值税发票包括纸质发票和电子发票。电子发票与纸质发票具有同等法律效力。

国家积极推广使用电子发票。

第三十五条 税务机关与工业和信息化、公安、海关、市场监督管理、人民银行、金融监督管理等部门建立增值税涉税信息共享机制和工作配合机制。

有关部门应当依照法律、行政法规，在各自职责范围内，支持、协助税务机关开展增值税征收管理。

第三十六条 增值税的征收管理依照本法和《中华人民共和国税收征收管理法》的规定执行。

第三十七条 纳税人、扣缴义务人、税务机关及其工作人员违反本法规定的，依照《中华人民共和国税收征收管理法》和有关法律、行政法规的规定追究法律责任。

第六章 附 则

第三十八条 本法自 2026 年 1 月 1 日起施行。《中华人民共和国增值税暂行条例》同时废止。

最高人民法院 最高人民检察院

关于办理拒不执行判决、裁定刑事案件适用法律若干问题的解释

法释〔2024〕13 号

(2024 年 1 月 8 日最高人民法院审判委员会第 1911 次会议、2024 年 7 月 23 日最高人民检察院第十四届检察委员会第三十四次会议通过，自 2024 年 12 月 1 日起施行)

为依法惩治拒不执行判决、裁定犯罪，确保人民法院判决、裁定依法执行，切实维护当事人合法权益，根据《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国行政诉讼法》等法律规定，现就办理拒不执行判决、裁定刑事案件适用法律若干问题的解释如下：

第一条 被执行人、协助执行义务人、担保人等负有执行义务的人，对人民法院的判决、裁定有能力执行而拒不执行，情节严重的，应当依照刑法第三百一十三条的规定，以拒不执行判决、裁定罪处罚。

本解释所称负有执行义务的人，包括自然人和单位。

第二条 刑法第三百一十三条规定的“人民法院的判决、裁定”，是指人民法院依法作出的具有执行内容并已发生法律效力判决、裁定。人民法院为依法执行支付令、生效的调解书、仲裁裁决、公证债权文书等所作的裁定属于该条规定的裁定。

第三条 负有执行义务的人有能力执行而拒不执行，且具有下列情形之一，应当认定为全国人民代表大会常务委员会关于刑法第三百一十三条的解释中规定的“其他有能力执行而拒不执行，情节严重的情形”：

(一) 以放弃债权、放弃债权担保等方式恶意无偿处分财产权益，或者恶意延长到期债权的履行期限，或者以虚假和解、虚假转让等方式处分财产权益，致使判决、裁定无法执行的；

(二) 实施以明显不合理的高价受让他人财产、为他人的债务提供担保等恶意减损责任财产的行为，致使判决、裁定无法执行的；

(三) 伪造、毁灭、隐匿有关履行能力的重要证据，以暴力、威胁、贿买方法阻止他人作证或者指使、贿买、胁迫他人作伪证，妨碍人民法院查明负有执行义务的人财产情况，致使判决、裁定无法执行的；

(四) 具有拒绝报告或者虚假报告财产情况、违反人民法院限制消费令等拒不执行行为, 经采取罚款、拘留等强制措施后仍拒不执行的;

(五) 经采取罚款、拘留等强制措施后仍拒不交付法律文书指定交付的财物、票证或者拒不迁出房屋、退出土地, 致使判决、裁定无法执行的;

(六) 经采取罚款、拘留等强制措施后仍拒不履行协助行使人身权益等作为义务, 致使判决、裁定无法执行, 情节恶劣的;

(七) 经采取罚款、拘留等强制措施后仍违反人身安全保护令、禁止从事相关职业决定等不作为义务, 造成被害人轻微伤以上伤害或者严重影响被害人正常的工作生活的;

(八) 以恐吓、辱骂、聚众哄闹、威胁等方法或者以拉拽、推搡等消极抗拒行为, 阻碍执行人员进入执行现场, 致使执行工作无法进行, 情节恶劣的;

(九) 毁损、抢夺执行案件材料、执行公务车辆和其他执行器械、执行人员服装以及执行公务证件, 致使执行工作无法进行的;

(十) 其他有能力执行而拒不执行, 情节严重的情形。

第四条 负有执行义务的人有能力执行而拒不执行, 且具有下列情形之一, 应当认定属于“情节特别严重”的情形:

(一) 通过虚假诉讼、虚假仲裁、虚假公证等方式妨害执行, 致使判决、裁定无法执行的;

(二) 聚众冲击执行现场, 致使执行工作无法进行的;

(三) 以围攻、扣押、殴打等暴力方法对执行人员进行人身攻击, 致使执行工作无法进行的;

(四) 因拒不执行, 致使申请执行人自杀、自残或者造成其他严重后果的;

(五) 其他情节特别严重的情形。

第五条 有能力执行是指负有执行义务的人有全部执行或者部分执行给付财产义务或履行特定行为义务的能力。

在认定负有执行义务的人的执行能力时, 应当扣除负有执行义务的人及其所扶养家属的生活必需费用。

第六条 行为人为逃避执行义务, 在诉讼开始后、裁判生效前实施隐藏、转移财产等行为, 在判决、裁定生效后经查证属实, 要求其执行而拒不执行的, 可

以认定其有能力执行而拒不执行，情节严重，以拒不执行判决、裁定罪追究刑事责任。

前款所指诉讼开始后，一般是指被告接到人民法院应诉通知后。

第七条 全国人民代表大会常务委员会关于刑法第三百一十三条的解释和本解释中规定的“致使判决、裁定无法执行”，一般是指人民法院依据法律及相关规定采取执行措施后仍无法执行的情形，包括判决、裁定全部无法执行，也包括部分无法执行。

第八条 案外人明知负有执行义务的人有能力执行而拒不执行人民法院的判决、裁定，与其通谋，协助实施隐藏、转移财产等拒不执行行为，致使判决、裁定无法执行的，以拒不执行判决、裁定罪的共犯论处。

第九条 负有执行义务的人有能力执行而拒不执行人民法院的判决、裁定，同时构成拒不执行判决、裁定罪，妨害公务罪，袭警罪，非法处置查封、扣押、冻结的财产罪等犯罪的，依照处罚较重的规定定罪处罚。

第十条 拒不执行支付赡养费、扶养费、抚养费、抚恤金、医疗费用、劳动报酬等判决、裁定，构成犯罪的，应当依法从重处罚。

第十一条 实施刑法第三百一十三条规定的拒不执行判决、裁定行为，情节显著轻微危害不大的，不认为是犯罪；在提起公诉前，履行全部或者部分执行义务，犯罪情节轻微的，可以依法不起诉。在一审宣告判决前，履行全部或者部分执行义务，犯罪情节轻微的，可以依法从轻或者免除处罚。

第十二条 对被告人以拒不执行判决、裁定罪追诉时，对其故意毁损、无偿处分、以明显不合理价格处分、虚假转让等方式违法处置的财产，应当依法予以追缴或者责令退赔，交由执行法院依法处置。

第十三条 人民检察院应当结合侦查移送情况对涉案财产进行审查，在提起公诉时对涉案财产提出明确处理意见。人民法院应当依法作出判决，对涉案财产作出处理。

第十四条 申请执行人有证据证明同时具有下列情形，人民法院认为符合刑事诉讼法第二百一十条第三项规定的，以自诉案件立案审理：

（一）负有执行义务的人拒不执行判决、裁定，侵犯了申请执行人的人身、财产权利，应当依法追究刑事责任的；

（二）申请执行人曾经提出控告，而公安机关或者人民检察院对负有执行义务的人不予追究刑事责任的。

自诉人在判决宣告前，可以同被告人自行和解或者撤回自诉。

第十五条 拒不执行判决、裁定刑事案件，一般由执行法院所在地人民法院管辖。

第十六条 本解释自 2024 年 12 月 1 日起施行。《最高人民法院关于审理拒不执行判决、裁定刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2015〕16 号）同时废止。最高人民法院、最高人民检察院此前发布的司法解释和规范性文件与本解释不一致的，以本解释为准。

11 月 18 日，最高人民法院、最高人民检察院联合发布《关于办理拒不执行判决、裁定刑事案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《解释》），自 2024 年 12 月 1 日起施行。

《解释》坚持罪责刑相适应原则，坚持实践需求、问题导向，严厉打击人民群众反映强烈的拒不执行犯罪行为，切实保障胜诉当事人合法权益，维护司法权威和司法公信。《解释》共十六条，主要包括以下内容：

一是明确“有能力执行而拒不执行，情节严重”的情形。《解释》进一步列举了十项“有能力执行而拒不执行，情节严重”的情形，主要包括以放弃债权、放弃债权担保等方式恶意无偿处分财产权益，或者恶意延长到期债权的履行期限，或者以虚假和解、虚假转让等方式处分财产权益，致使判决、裁定无法执行的；实施以明显不合理的高价受让他人财产、为他人的债务提供担保等恶意减损责任财产的行为，致使判决、裁定无法执行的；经采取罚款、拘留等强制措施后仍拒不履行协助行使人身权益等作为义务，致使判决、裁定无法执行，情节恶劣的；以恐吓、辱骂、聚众哄闹、威胁等方法阻碍执行人员进入执行现场，致使执行工作无法进行，情节恶劣的；等等。

二是明确“情节特别严重”的情形。《解释》规定了五项负有执行义务的人有能力执行而拒不执行，“情节特别严重”的情形，主要包括通过虚假诉讼、虚假仲裁、虚假公证等方式妨害执行，致使判决、裁定无法执行的；聚众冲击执行现场，致使执行工作无法进行的；以围攻、扣押、殴打等暴力方法对执行人员进

行人身攻击，致使执行工作无法进行的；因拒不执行，致使申请执行人自杀、自残或者造成其他严重后果的；以及其他情节特别严重的情形。

三是明确判决、裁定生效前隐藏、转移财产的，可以构成拒不执行判决、裁定罪。《解释》规定，行为人为逃避执行义务，在诉讼开始后、裁判生效前实施隐藏、转移财产等行为，在判决、裁定生效后经查证属实，要求其执行而拒不执行的，可以认定其有能力执行而拒不执行，情节严重，以拒不执行判决、裁定罪追究刑事责任。

四是明确案外人帮助隐藏、转移财产，可以共同犯罪追究刑事责任。《解释》规定，案外人明知负有执行义务的人有能力执行而拒不执行人民法院的判决、裁定，与其通谋，协助实施隐藏、转移财产等拒不执行行为，致使判决、裁定无法执行的，以拒不执行判决、裁定罪的共犯论处。

五是明确从重、从轻情节。关于从重情节，《解释》规定，拒不执行支付赡养费、扶养费、抚养费、抚恤金、医疗费用、劳动报酬等判决、裁定，构成犯罪的，应当依法从重处罚。关于从轻情节，《解释》规定，在提起公诉前，履行全部或者部分执行义务，犯罪情节轻微的，可以依法不起诉；在一审宣告判决前，履行全部或者部分执行义务，犯罪情节轻微的，可以依法从轻或者免除处罚。

六是明确追赃挽损程序。《解释》规定，对被告人以拒不执行判决、裁定罪追诉时，对其故意毁损、无偿处分、以明显不合理价格处分、虚假转让等方式违法处分的财产，应当依法予以追缴或者责令退赔，交由执行法院依法处置。人民检察院应当结合侦查移送情况对涉案财产进行审查，在提起公诉时对涉案财产提出明确处理意见。人民法院应当依法作出判决，对涉案财产作出处理。

下一步，最高人民法院、最高人民检察院将强化对下指导，严格执行法律和司法解释有关规定，准确把握案件办理要求，依法打击拒不执行判决、裁定犯罪，保障人民群众切身利益。

研究成果

● 研究成果 |

关于《关于办理拒不执行判决、裁定刑事案件 适用法律若干问题的解释》的研究心得

孙永亮（上海申浩律师事务所）

目前可查的全国执行案件的最新数据为 2023 年全国法院共受理执行案件 1280 万件，截至 2025 年 1 月 3 日失信被执行人总数达到 861 万人（该数据来源于国家发改委发布的《全国失信惩戒措施基础清单（2025 年版）》征求意见稿中引用的统计结果），为破解我国执行案件数量呈逐年递增状态的局面，最高人民法院、最高人民检察院 2024 年 12 月施行的《关于办理拒不执行判决、裁定刑事案件适用法律若干问题的解释》，在民事执行领域掀起了一场制度性变革。该司法解释的出台，恰似一面棱镜，折射出我国法治进程中执行难、司法公信力受损、社会诚信缺失等深层次矛盾。

本文将从司法解释产生背景、司法公信力受损、社会诚信度下降、正确运用司法解释解决执行难四个方面分析研究。

一、制度背景：居高不下的执行案件数量倒逼司法改革的现实动因

近年来，民事执行案件数量持续攀升，司法权威与公信力面临严峻挑战。据最高人民法院 2023 年工作报告显示，全国法院执行案件受理量已连续五年突破千万件（2023 年达 1280 万件），但实际执结率长期低于 70%，未履行标的额累计超过 5 万亿元。大量“法律白条”的存在，导致申请执行人权益虚置，社会矛盾激增。某地方法院调研显示，执行到位率不足 40%的现状，导致胜诉当事人对司法效能的信任度降至历史低点。这种信任危机呈现涟漪效应：拒不执行判决的债务人中，78%存在多重债务违约记录，失信行为呈现明显的交叉感染特征。更值得警惕的是，部分企业主将转移财产视为“常规操作”，形成“判决胜诉即资产归零”的恶性博弈模式。社会诚信评估报告揭示，民事判决执行率与区域信用指数呈显著正相关。在长三角某信用示范城市，判决自动履行率高达 65%，而中西部某省该指标仅为 28%。这种地域差异印证了“执行难”与诚信缺失的共生关系。

当拒执行为演变为普遍的社会心理，不仅消解司法权威，更在根本上动摇市场经济的契约根基，在此背景下，最高人民法院联合最高人民检察院出台《关于办理拒不执行判决、裁定刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释【2024】13 号），旨在通过刑事威慑填补民事执行短板，重塑司法权威与社会诚信。

二、司法解释破局执行之困导致司法公信力流失

在长三角某工业园区的调查显示，46%的企业主表示“赢了官司也拿不到钱”的经历直接影响了其选择纠纷解决方式。这些企业家转而寻求私立救济，催生了地下收买市场的畸形繁荣。某地民间借贷纠纷中，当事人宁愿支付 30% 的高额佣金委托“职业收债人”，也不愿启动司法程序，司法权威的消解正在改变公众的法治认知。执行难题的破解已经不仅是关乎个案正义的实现，更是重建司法公信力的关键战役。当每一份生效判决都能转化为当事人手中的真金白银，当执行法官不再面对“法律白条”的尴尬，司法权威才能真正挺立在人民心中，而最高人民法院联合最高人民检察院出台《关于办理拒不执行判决、裁定刑事案件适用法律若干问题的解释》正是解决公信力流失困局的重中之重，只有切实使用雷霆的刑事手段，用刑事规制的制度创新司法解释才能突破传统民刑界限，使司法解释可以落实在每一个法院之中。

三、司法解释革除诚信崩塌下的社会沉疴，推进社会诚信体系建设

诚信是中华民族的传统美德，然而随着社会经济的快速发展，急功近利、见利忘义、不守信用的失信观念渐有增长之势，面对法院生效裁判规避执行、抗拒执行的现象也日趋普遍。透视失信行为的背后，反映出当下社会公民诚信意识的欠缺、社会信用体系的薄弱、诚信制度建设的迫切，使得人民法院参与推进构建“一处失信、处处受限”信用惩戒大格局，有了更为现实的针对性和紧迫性，最高人民法院联合最高人民检察院出台《关于办理拒不执行判决、裁定刑事案件适用法律若干问题的解释》的出台也更加鼓励执行困难者勇于前进，继续抗争，也给社会沉疴“老赖”敲响了警钟，司法解释正在压缩这些“老赖”的生存空间，推进社会诚信体系建设，提高社会诚信度。

四、正确理解和运用新的司法解释破解执行难

每一次新法的出台，法律界都会引发一轮对新法的解读和准确适用的热潮，本次司法解释同样会引发这种现象。

笔者律师团队在皖北一县城代理的一起执行案件中，深入之后才发现，该案历经九年，阶段性的换过三位代理律师，却没有在调查取证方面、被执行人财产线索方面有丝毫的动作，任由被执行人肆意转移财产，甚至通过一些列的虚假诉讼来达到干扰、抗拒案件执行的目的，在这长达九年的“博弈”过程当中，经常会有当地官员、基层法院领导、承办法官、公安机关干警、代理律师等群体、个体丧失立场，职业道德沦丧的情形出现，为执行案件中的被执行人充当“顺风耳”、“保护伞”，殊不知，当有朝一日东窗事发，会牵连出一大批人受连累，难逃党纪国法。这些现象的存在也直接导致了很多人花精力研究如何抗拒执行，当成功的逃避执行后会沾沾自喜。

事实上，只要坚持实事求是，依法办案，有很多执行案件是上升不到需要追究刑事责任这个范畴的，“要想人不知，除非己莫为”，通过细致的工作，通过申请调查令、申请财产查控、限制出境、调查银行流水、悬赏公告、广泛而深入的走访的这些方式，是能够一定程度解决所谓“执行难”的。

执行案件由“民转刑”的三个路径：请求人民法院依法向公安机关移送、直接向公安机关提出控告、刑事自诉，就这三种方式而言，都是到了民事手段实在无法解决才使用的最后杀手锏，而相比较而言，同样各有各的难处，人民法院依法移送，面临公安机关接收与否的问题，往往会出现相互推诿的情形，直接向公安机关提出控告，也会出现公安机关不接受当事人直接递送控告材料而又要求人民法院移送才愿意接收的“刁难”，刑事自诉的方式可能是三种方式中最难成案的一种，考虑到刑事案件对于证据要求的“严苛性”，仅仅取证到自诉能够受理的标准，就已经是很多当事人申请律师无法达成的高难度，所以，尽管新的司法解释增加了自诉的这一解决方案，但真正实施起来，司法实践中还是有很多的无法实现的客观存在。

结语：站在法治中国建设的维度观之，该司法解释不仅是技术性规则调整，更是国家治理体系现代化的关键落子。当刑事规制撕开“执行难”的缺口，社会诚信体系的修复工程才真正启动。这场变革的终极目标，不在于制造更多刑事罪犯，而在于重建“守信获益、失信受罚”的社会共识，使每个司法判决都能成为诚信建设的基石而非终点。未来法治进程，仍需在制度刚性与社会韧性间寻找动态平衡，让纸面权利真正转化为现实正义。