

坚持和完善人民代表大会制度

避免多头执法、规范自由裁量、杜绝罚款指标

行政处罚法有了新规定

本报记者 徐隽

代表之声 建设法治中国

近日,中共中央印发了《法治中国建设规划(2020—2025年)》(以下简称《规划》),这是新中国成立以来第一个关于法治中国建设的专门规划,是新时代推进全面依法治国的纲领性文件。如何推进《规划》落实?记者采访了几位全国人大代表。

——编者

全国人大代表、辽宁省人大法制委员会副主任委员杨松:

把以人民为中心贯穿始终

《规划》适应了人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的新要求新期待,把“以人民为中心”作为法治中国建设的主要原则,强调坚持法治建设为了人民、依靠人民,促进人的全面发展,努力让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都能感受到公平正义。

人民是法治中国建设的根本力量,只有以人民为中心,才能真正实现良法善治和体现公平公正的执法司法。坚持以人民为中心,需要充分尊重保障人民合法权益,充分保障人民平等参与、平等发展权利,必须深入推进严格执法、公正司法、全民守法,健全社会公平正义法治保障制度,织密法治之网,强化法治之力,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。必须大力弘扬社会主义法治精神,建设社会主义法治文化,引导全体人民做社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。广泛推动人民群众参与社会治理,打造共建共治共享的社会治理格局。积极引导人民群众依法维权和化解矛盾纠纷,坚持和发展新时代“枫桥经验”。

(本报记者 刘洪超 刘佳华采访整理)

全国人大代表、华东政法大学副校长陈晶莹:

法治建设要注重统筹推进

全面依法治国是一个系统工程,要整体谋划,更加注重系统性、整体性、协同性。统筹推进是建设法治中国的重要方法论,只有统筹推进,才能“弹好钢琴”,建设完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系、完善的党内法规制度体系。

此次《规划》提出坚持统筹推进。立法方面要健全立法征求意见机制,扩大公众参与的覆盖面和代表性,增强立法透明度;法治监督方面要完善有效防范和及时发现、纠正冤假错案工作机制。近年来,全国人大常委会对法规、司法解释等的备案审查工作保证了党中央令行禁止,保障了宪法法律实施,保护了公民、组织合法权益。我建议,让立法活动更透明、参与度更高;健全行政执法和刑事司法衔接机制;既要完善纠正冤假错案工作机制,依法依纪及时纠正,也要完善司法人员惩戒制度;坚持良法善治原则,加快数字经济、互联网金融、人工智能等相关立法及其配套制度建设;在立法的框架下探索建立跨行政区划的立法制度。

(本报记者 巨云鹏采访整理)

全国人大代表、全国律协副会长刘守民:

聚焦法治建设薄弱环节

法治中国建设应该聚焦党中央关注、人民群众反映强烈的突出问题和法治建设薄弱环节,着眼推进国家治理体系和治理能力现代化,固根基、扬优势、补短板、强弱项,切实增强法治中国建设的时代性、针对性、实效性。要立足我国基本国情,统筹考虑经济社会发展状况、法治建设总体进程、人民群众需求变化等综合因素,汲取中华法律文化精华,借鉴国外法治有益经验,循序渐进、久久为功,确保各项制度设计行得通、真管用。

去年以来的疫情防控工作让我们更清醒地认识到,法治是最大公约数,解决社会治理的难题需要依靠法治,维护人民群众合法权益需要依靠法治。建议进一步坚持问题导向和目标导向,坚持从中国实际出发,总结成功经验,织牢织密社会治理的法治网,创新社会治理方面的法律制度,建设,打造共建共治共享的社会治理格局。

(本报记者 宋豪新采访整理)



听说,近年来,行政机关推行行政执法公示制度、行政执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度“三项制度”改革,取得了实效。此次修法,有助于推进公安机关严格规范公正文明执法,巩固“三项制度”改革成果,进一步完善行政处罚程序。

新修订的行政处罚法还规范非现场执法,增加规定行政机关依照法律、行政法规规定利用电子技术监控设备收集、固定违法事实的,应当经过法制和技术审核,确保电子技术监控设备符合标准、设置合理、标志明显,设置地点应当向社会公布。

“比如,通过监控录像调查取证,应当提前经过审核,而且要有明显标志。这样做,可以防止‘钓鱼执法’等不当行为。这对交警执法、治安管理等提出了新的更高要求。”王若磊说。

此次修法还总结新冠肺炎疫情防控经验,增加规定发生重大传染病疫情等突发事件,为了控制、减轻和消除突发事件引起的社会危害,行政机关对违反突发事件应对措施的行为,依法快速、从重处罚。

为贯彻落实行政执法责任制和责任追究制度,强化对行政处罚行为的监督,新修订的行政处罚法增加规定罚款、没收的违法所得或者没收非法财物拍卖的款项,不得同作出行政处罚决定的行政机关及其工作人员的考核、考评直接或者变相挂钩。“这一规定有助于防止一些地方行政机关搞‘罚款经济’,设定‘罚款指标’,促使行政执法回归本位,发挥应有的作用。”王若磊说。

图①:执法人员在山东省枣庄市山亭区水泉镇一个烟花爆竹销售点进行安全检查。

图②:吉林省梅河口市市场监督管理局执法人员对药店进行执法检查。

版式设计:蔡华伟



图③:春节临近,浙江省湖州市长兴县应急管理局开展节前安全生产专项检查。

图④:在黑龙省大兴安岭地区呼中区一处公路事故多发路段,交警正检查司机的证件。



核心阅读

为贯彻落实党中央决策部署,推进国家治理体系和治理能力现代化,加强法治政府建设,完善行政处罚制度,解决执法实践中遇到的突出问题,1月22日,十三届全国人大常委会第二十五次会议表决通过了新修订的行政处罚法。该法自2021年7月15日起施行。

自由裁量权过大是一些地方、一些领域行政执法受到诟病的原因。自由裁量权过大,也给一些人搞“权力寻租”留下了隐患。为了规范行政处罚自由裁量权行使,新修订的行政处罚法完善从轻、减轻的法定情形,增加规定当事人有证据足以证明没有主观过错的,不予行政处罚,法律、行政法规另有规定的,从其规定;行政机关可以依法制定行政处罚裁量基准,规范行使行政处罚裁量权。行政处罚裁量基准应当向社会公布。

现行的行政处罚法规定,违法行为在二年内未被有权机关发现的,不再给予行政处罚。此次修订,加大了重点领域执法力度,涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的违法行为的追诉期限由二年延长至五年。王敬波认为,这充分体现了人民至上、生命至上,体现对生命健康安全的高度重视和全力保护。

为了保护行政相对人的合法权益,规范行政机关行政行为,新修订的行政处罚法规定证据必须查证属实,方可作为认定案件事实的根据;以非法手段取得的证据,不得作为认定案件事实的根据。

“执法者须尊法守法。如果执法者都不按照法律规定办事,那执法行为就失去了公信力和合法性。”王敬波说,新修订的行政处罚法用明确的规定倒逼行政机关在执法中坚持依法行政、依法执法,严格遵照法律规定,严格执行法定程序,切实防止非法取证和程序违法。

在新冠肺炎疫情防控中,曾出现外籍人士在中国境内不遵守中国有关政府部门出台的防疫规定等情况,社会高度关注。此次修订行政处罚法也回应了这一问题,进一步明确,外国人、无国籍人、外国组织在中华人民共和国领域内有违法行为,应当给予行政处罚的,适用本法,法律另有规定的除外。

防范“罚款经济”

罚款不得同行政机关考核、考评直接或者变相挂钩

“近年来,随着全面依法治国的推进,行政机关和社会公众对‘程序正义’的认识提到了一个新的高度。没有程序正义,就没有实体正义。新修订的行政处罚法对行政处罚的程序作了进一步的完善。”中央党校教授王若磊说。

新修订的行政处罚法一是明确公示要求,增加规定行政处罚的实施机关、立案依据、实施程序和救济渠道等信息应当公示。二是体现全程记录,增加规定行政机关应当依法以文字、音像等形式,对行政处罚的启动、调查取证、审核、决定、送达、执行等进行全过程记录,归档保存。三是细化法制审核程序,列明适用情形,明确未经法制审核或者审核未通过的不得作出决定。

对于这一修改,长期从事公安执法监督的北京市公安局朝阳分局麦子店派出所案管组民警周

扩大地方的行政处罚设定权限,加大重点领域行政处罚力度,坚持“权由法定”的法治原则,增加综合行政执法,赋予乡镇街道行政处罚权,完善行政处罚程序,严格行政执法责任……1月22日,十三届全国人大常委会第二十五次会议表决通过了新修订的《中华人民共和国行政处罚法》。

全国人大常委会法工委发言人臧铁伟说,现行的行政处罚法于1996年由八届全国人大四次会议通过,2009年和2017年先后两次作了个别条文修改。此次修订行政处罚法,全面贯彻习近平法治思想,适应推进全面依法治国的需要,落实完善行政执法体制、严格规范公正文明执法的改革要求,推进国家治理体系和治理能力现代化。

改变“九龙治水”

城市管理等领域相对集中行政处罚权

行政执法领域曾出现过“九龙治水”的弊病。一些地方,多个行政管理部门各管一摊,职能交叉,看似都在负责,其实相互推诿扯皮。为改变这种乱象,党和国家机构改革和行政执法体制改革明确提出综合行政执法的改革要求。

此次行政处罚法修订,进一步明确了综合行政执法的法律地位,新修订的行政处罚法增加规定:国家在城市管理、市场监管、生态环境、文化市场、交通运输、应急管理、农业等领域推行建立综合行政执法制度,相对集中行政处罚权。

“群众关心的城管执法、环保执法等问题,将彻底告别多头执法的现象。由一个部门管到底。责权分明了,行政执法才能更加高效、规范。”中国人民大学教授王旭说。

党的十八大以来,“放管服”改革深入推进,大量行政审批、行政处罚等事项下放基层,增加了政府效能,减轻了企业和群众负担。

全国人大常委会法工委副主任许安标介绍,根据基层整合审批服务执法力量改革要求,推进行政执法权限和力量向基层延伸和下沉,新修订的行政处罚法增加规定:省、自治区、直辖市根据当地实际情况,可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使,并定期组织评估。决定应当公布。

现行的行政处罚法列举了警告、罚款、行政拘留等7类行政处罚种类。新修订的行政处罚法进一步将现行单行法律、法规中已经明确规定,行政执法实践中常用的行政处罚种类纳入本法,增加规定通报批评、降低资质等级、限制开展生产经营活动、限制从业等行政处罚种类。此外,还增加了行政处罚的定义:行政处罚是指行政机关依法对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织,以减损权益或者增加义务的方式予以惩戒的行为。

“行政处罚法是行政处罚领域的通用规范,为单行法律、法规设定行政处罚和行政机关实施行政处罚提供基本遵循。对行政处罚进行界定和明确列举,有助于规范各类行政行为,切实做到‘权由法定’,也能进一步规范实践中存在的各种在实质上具有处罚性质的行为。”王旭说。

防止“权力寻租”

行政机关可以依法制定并公布行政处罚裁量基准

行政处罚中,常常会遇到的问题:当事人获取的违法所得来自受害人,行政处罚时,要不要先退赔受害人,再予以没收?各地的做法并不一致。

对此,新修订的行政处罚法明确,当事人有违法所得,除依法应当退赔的外,应当予以没收。

“这样规定,可以最大限度维护受害人的合法权益,同时,规范行政机关对行政执法查获的违法所得的处理行为。”对外经贸大学副校长王敬波说。

连线地方人大

听说云南省人大常委会组织专题调研,云南某企业副总经理王帅赶紧报了名。“我们固定资产较少,缺抵押物、贷款难,最愁的就是资金。人大常委会主动听取民营企业意见建议,我正好可以反映民营企业遇到的困难。”王帅的发言引起了昆明市金融办负责人的重视,会后没几天,昆明市金融办就邀请了王帅这类有贷款需求的民营企业代表和银行面谈,多家银行在了解企业困难后,提高了贷款额度。

“中小企业扶持政策覆盖面有待进一步扩大”“工业企业存在复工但不达产现象”……云南省人大常委会专题调研组在昆明经开区召开的企业座谈会上,工作人员逐条记录,生怕漏记了哪家企业反映的困难。前不久,为了找到疫情影响复工复产、复商复市的难点,督促切实解决企业实际问题,云南省人大常委会在全省范围内开展了“以促促稳、稳中求进”工作情况专题调研。

一次专题调研,三级人大共同参与,形成153个不同层级专题调研报告、梳理汇总400多

云南人大通过“两次交办”打通专题调研监督最后一公里 推动落实助企纾困政策措施

本报记者 杨文明

条问题建议清单。

云南省人大常委会将目标锁定为查找疫情防控条件下影响经济社会发展稳定的最大问题,组织7个小组实地走访了16个州市86家企业,专题调研中,各调研组“背对背”召开了32场座谈会,既“开门”广泛听取各地在落实“六保”政策措施中存在的问题,又“关门”回避当地行业主管部门,直接了解行业企业生产经营情况,切实增强专题调研实效性。

当地行业主管部门领导不在场,企业少了顾虑,聊的都是困难和问题。在曲靖市麒麟区,座谈会上有企业提出国有资产房租减免政策迟迟

未落实,会后没多久,当地就将资金兑付到位。

了解了企业的实情,省人大常委会专题调研组征集的问题也更有针对性,其中既有长期存在的“老大难”问题,也有受疫情影响产生的新问题;中小微企业融资难问题依然突出,一些政策覆盖面不够广,存在受益不均和一些中小微企业获得感不强的情况……

“关键还是解决问题。”云南省人大常委会采取了“两次交办”的方式:先由省人大常委会办公厅向省级部门交办,解决宏观政策方面堵点;再对常委会组成人员审议意见进行交办,同时还把具体问题分门别类由各州市县人大向同

级政府部门交办,促进各级政府有针对性地解决问题。云南省人大代表、曲靖市人大常委会主任朱兴友表示:“省市县三级人大联动专题调研监督,既加快了具体问题办理解决进度,也有助于上级政府部门出台政策解决共性问题。”

“两次交办”整改打通了专题调研监督的最后一公里,及时回应了基层对反映问题得到解决的期盼。普洱市实施贷款企业名单制管理,推送3家企业进入国家重点保障企业名单,获得信贷支持2726万元;红河哈尼族彝族自治州精准落实税费优惠政策,为30家疫情防控重点保障企业申报财政贴息资金1434万元,为227户企业免除5个月租金6000万元,为96户企业办理出口退税1.46亿元……

云南省人大常委会办公厅相关负责人表示,“通过两次交办缩短问题解决周期,各州市认真落实助企纾困政策措施,持续优化营商环境,帮助民营企业特别是中小微企业和个体工商户渡过了难关,促进了专题调研发现问题的解决。”