

全国人大常委会法工委组织新修订行政处罚法集体采访详解十大热点问题!(下)

行政处罚法迎来革新。行政处罚是行政机关有效实施行政管理,保障法律、法规贯彻施行的重要手段。现行行政处罚法于1996年通过,对行政处罚的种类、设定和实施作了基本规定。

2021年,作为行政执法依据的基础性法律,在施行25年后完成首次大修,全局性地为行政处罚权定规矩、划界限。在深化行政执法体制改革中,如何推动行政处罚制度进步?如何保障行政执法既有力度又有温度?7月8日,全国人大常委会法工委组织新修订行政处罚法集体采访,多名立法人士针对新修订行政处罚法的修法亮点、革新历程作出说明。

六、全国人大谈违反突发事件应对措施行为:依法快速、从重处罚

针对违反突发事件应对措施的行为,新修订行政处罚法作出明示:依法快速、从重处罚。7月8日,全国人大常委会组织新修订行政处罚法集体采访,全国人大常委会法工委行政法室处长张晓莹表示,在保障当事人合法权益的前提下,可以简化立案、调查取证等流程,在较短时间内作出行政处罚决定。

2021年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新修订的行政处罚法,自2021年7月15日起施行。

澎湃新闻注意到,新冠肺炎疫情的应对和防治,对突发事件的处理提出了更多考验和要求,新修订的行政处罚法为此新增了“依法快速、从重处罚”的原则性规定,为行政机关执法工作提供指引。

当发生重大传染病疫情时,对违反突发事件应对措施的违法行为如何加大处罚力度?“在抗击新冠肺炎疫情期间,出现了一些哄抬物价、紧俏物资制假售假的情况,严重损害了人民群众的生命健康和财产权。”张晓莹介绍,为了强化公共卫生法治保障,确保在发生突发事件时,行政机关能够依法采取相应的应对措施,及时有效实施管控,最大限度维护社会公共利益,行政处罚法对突发事件下的行政处罚实施作出了有针对性的制度安排,增加第49条规定:“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。”

澎湃新闻注意到,新法将前述“依法快速、从重处罚”置于“第一节一般规定”中,表明它是对违反突发事件应对措施行为处置的基本要求,也成为此次修法的亮点之一。

“这一特别规定的适用有三个条件,一是在发生突发事件的情况下,包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。二是针对违反突发事件应对措施的情形,包括违反控制、封锁、划定警戒区、交通管制等控制措施的行为,也包括囤积居奇、哄抬物价、制假售假、哄抢财物、干扰破坏应急处置工作等扰乱市场秩序、社会秩序的行为。三是适用这一特别规定还要符合特定目的,即为了控制、减轻和消除突发事件引起的社会危害。”张晓莹表示,“依法快速、从重处罚”主要有三层内涵:

一是必须依法。只有在国家有关规定中有明确依据的,才能实施快速、从重处罚的程序。二是快速处罚。在保障当事人合法权益的前提下,可以简化立案、调查取证、内部审批等流程,

在较短时间内作出行政处罚决定。三是从重处罚。即在法定的处罚幅度内选择较重的处罚幅度。这样有利于在特殊时期及时有效惩戒违法行为,起到稳定社会秩序、妥善应对突发事件的作用。

“‘简化程序’与‘快速’是有严格区别的,突发事件应对快速、从重处罚并不意味着可以‘简化程序’。”有观点提醒,在发生重大传染病疫情等突发事件情况下,为了控制、减轻和消除突发事件引起的社会危害,行政机关查处违反突发事件应对措施行为时,该遵循的基本顺序、步骤(比如立案、调查取证、事先告知、听取陈述申辩、听证等)以及时限必须遵守,不能简化。而“快速”的前提又需要“依法”,对于行政机关而言,可通过压缩调查取证、法制审核、集体讨论、作出决定、送达等环节所需时间或同时进行,提高执法效率。

七、演员偷逃税处罚是否涉“共同违法”? 全国人大:谁违法处罚谁

针对演员偷漏税等违法行为是否涉及“共同违法”的讨论,全国人大常委会法工委有关人士回应称,行政处罚法主要规范法律实施中的共性问题,对某类违法行为是否需区分“共同违法”,应由单行法律、法规去规定。

7月8日,全国人大常委会法工委组织新修订行政处罚法集体采访,全国人大常委会法工委行政法室一级巡视员张桂龙在回应提问时指出,有些违法行为,如偷税漏税逃税、阴阳合同,谁违法就处罚谁。

2021年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新修订的行政处罚法,自2021年7月15日起施行。

澎湃新闻注意到,在行政处罚法修订时,演员郑某因被网络实名(前男友)举报存在领取天价片酬和涉嫌偷逃税等行为,引起舆论热议。

有观点指出,实名举报者(前男友)如果知情,而且参与、协助郑某逃税,在法理上构成共同违法,但对于共同违法,只有治安管理处罚法有所规定,税法、行政处罚法均无共同违法的概念、规定,故不会被行政处罚。

基于此,有人曾建议新法应规定“共同违法”事项但最终未被采纳。一些专家认为,这暴露了行政处罚法的漏洞,对于法理与实务中都存在的共同违法行为没有规定,以致无法依法行政。

“这一问题在修法过程中专门作过研究。”张桂龙对此回应称,前述观点认为没有对“共同违法”作出规定,“暴露了行政处罚法的漏洞”,是偏颇的、不正确的。

比如,行政处罚法第1条有关立法目的中规定,“保障和监督行政机关有效实施行政管理”。所谓“有效”,一方面是指行政处罚是行政机关实施行政管理的重要手段;另一方面是指行政管理要有效,需要及时查处违法行为,依法给予行政处罚。凡是“共同”,通常有主次之分,要求行政机关对“共同违法”都要区分主次、分别处罚,将增加工作量,会影响行政处罚效率。

此外,刑法上的“犯罪”构成,主观因素是一个重要条件,“共同犯罪”,是指两人以上共同故意犯罪,而且共同犯罪还有形态上的不同,如集团犯罪、有组织犯罪等。

张桂龙表示,实施行政处罚,主要实行推定原则,即行为人只要实施了违法行为,就推定其主观

上有过错,依法给予行政处罚,除非当事人有证据足以证明自己没有主观过错,不需要行政机关去一一查明行为人在实施违法行为时的主观状况。

张桂龙还认为,行政处罚法作为行政处罚领域的一般法,主要规范行政处罚设定和实施中的共性问题,对某个领域或者某类违法行为,是否需要区分“共同违法”,由相应领域的单行法律、法规去规定。比如,治安管理处罚法第17条第1款对“共同违反治安管理的”,规定了“根据违反治安管理行为人在违反治安管理行为中所起的作用,分别处罚”,而其他许多法律、法规没有对此作出规定。

“行政管理领域十分宽泛,不宜由行政处罚法作出统一规定。有些违法行为,如偷税漏税逃税,往往涉及多个主体,如演员签订‘阴阳合同’,有收款方、收款方,谁违法就处罚谁。”张桂龙说。

八、行政处罚“两人执法”如何执? 全国人大常委会法工委权威解释来了

现实生活中交警一人执法,实施处罚的情形屡见不鲜,道路交通安全法并未对执法人员作出规定。而修订后的行政处罚法规定,行政处罚应当由具有行政执法资格的执法人员实施。执法人员不得少于两人,法律另有规定的除外。

“两人执法”制度该如何落实?对此,全国人大常委会法工委行政法室一级巡视员张桂龙日前在接受包括红星新闻在内的媒体集体采访时,对于新修订的行政处罚法中涉及的“两人执法”与道路交通安全法等法律的衔接问题进行了答复。

张桂龙介绍说,“执法人员不得少于两人”在1996年制定行政处罚法时就作了明确规定。“两人执法”的好处是,执法人员之间有合作、有配合、有制约、有监督,特别是在面对当事人执法时,可以减少不必要的争议。本次修法,将原来规定于“一般程序”一节的“两人执法”,调整到“一般规定”一节中,并增加了“法律另有规定的除外”的规定。行政处罚法第42条规定:“行政处罚应当由具有行政执法资格的执法人员实施。执法人员不得少于两人,法律另有规定的除外。”

张桂龙表示,如果“两人执法”制度不适应某些执法领域的执法实际需要,确需作出特别规定的,可以在修法过程中经过充分论证,听取各方面意见后,由法律作出相应规定。

九、行政处罚权为何下放至街道? 全国人大常委会法工委:落实改革要求

当前,在基层社会治理活动中,乡镇、街道承担了大量服务职能和行政管理职责,其中很多行政管理职责需要通过行政执法来实现,但现行有关法律、法规大多规定行政处罚的实施主体为县级以上人民政府及其所属部门,导致现实中存在“看见的管不了,管得了的看不见”的问题,难以适应基层社会治理的实际需要。

对此,即将于7月15日起施行的新修订的行政处罚法中专门增加第24条,对乡镇人民政府、街道办事处行使行政处罚权作了规定:“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事项下放至乡镇、街道,或者交由具备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。”

行政处罚权为何下放至乡镇、街道?日前,全国人大常委会法工委行政法室一级巡视员张桂龙在接受集体采访时介绍,上述修改是为贯彻党中

央推进行政执法权限和力量向基层延伸和下沉的改革要求,推动在乡镇、街道相对集中行使行政处罚权。

张桂龙表示,为了确保行政处罚“放得下、接得住、管得好、有监督”,此次修订还新增了承接行政处罚权的乡镇人民政府、街道办事处应当加强执法能力建设,按照规定范围、依照法定程序实施行政处罚。有关地方人民政府及其部门应当加强组织协调、业务指导、执法监督,建立健全行政处罚协调配合机制,完善评议、考核制度等规定。

据了解,新修订的行政处罚法还增加综合行政执法制度,推动解决多头执法、重复执法和执法力量分散等问题;完善行政处罚和刑事司法衔接机制;落实行政执法人员持证上岗和资格管理制度要求;建立行政处罚定期评估制度。新修订的行政处罚法将推进严格规范公正文明执法,保护公民、法人或其他组织的合法权益。

十、“首违不罚”? 你想知道的都在这里!

新修订的行政处罚法将于2021年7月15日正式施行,这是行政处罚法自1996年颁布实施以来的首次全面修改。

红星新闻记者注意到,本次法律修改亮点颇多,特别是第三十三条新增了“首违不罚”规定,即初次违法且危害后果轻微并及时改正的,可以不予行政处罚。

那么,“首违不罚”的情形如何界定?如何增加“首违不罚”的可操作性及规范免罚清单和免罚执法流程?比如老百姓生活中常见的违停、闯红灯、压线、未按规定停车等道路交通违法行为,又该如何确定“首违”?

日前,全国人大常委会法工委组织了针对修订后的行政处罚法的集体采访。集体采访中,针对红星新闻记者提出的上述问题,司法部行政执法协调监督局副局长徐志群介绍,“首违不罚”是从执法实践中探索出来的经验,新修订的行政处罚法吸纳了实践成果并作出了进一步规定。近年来,地方政府有关部门探索轻微违法不罚和首次违法免罚清单制度,如浙江等地通过制定公布轻微违法行为不予清单(初次违法多数是其要件之一),大力推行精准执法、柔性执法,鼓励当事人主动纠错、自我纠错、主动消除或减轻社会危害,让行政执法更有温度。在总结实践经验的基础上,新修订的行政处罚法第三十三条规定“初次违法且危害后果轻微并及时改正的,可以不予行政处罚”,对“首违不罚”做出了细化规定。

如何确定“首违不罚”? 必须符合三要件:初次违法、危害后果轻微、违法行为人及时改正。

徐志群表示,行政机关实施“首违不罚”必须符合行政处罚法第三十三条规定的三个要件:即初次违法、危害后果轻微、违法行为人及时改正,这三个要件必须同时具备,缺一不可。初次违法主要是指当事人在一定时间范围内,在同一领域、同一空间内第一次有某种违法行为。

徐志群举例说,如2020年浙江省交通运输厅、浙江省综合行政执法指导办公室印发的《关于在交通运输领域推行轻微违法行为告知承诺制的意见(试行)》规定,交通运输领域推行轻微违法行为不予以行政处罚的条件之一是“在本省范围内本年度首次被查获。”因此,部门和地方在贯彻实施行政处罚法时,应根据一定时间、空间和领域等

实际情况,合理确定“首违”。

如何确定“首违不罚”可操作性? 各地区各部门要根据实际制定并公开初次违法免罚清单。

那么,如何增强“首违不罚”的可操作性? 徐志群表示:

一是各地区各部门要根据实际制定并公开多领域或本领域初次违法免罚清单,准确把握适用范围。清单要根据执法实践和法律法规规章的立改废情况适时予以调整。

二是要严格规范行政裁量权。是否属于危害后果轻微和及时改正、“可以不予处罚”等范围,都是赋予了行政机关较大行政处罚裁量权,各级行政执法部门要统筹做好免罚清单实施和规范行政处罚裁量权工作。对照法律法规,依据不同行政违法行为的事实、性质、情节、危害程度、实际后果等因素,按照合法、科学、公正、合理的原则,综合考虑法定裁量和酌定裁量因素,对行政处罚行为种类进行逐条梳理、分类、细化,纳入行政处罚裁量基准管理,并适时组织评估,建立动态调整机制。

三是要严格适用相关程序。属于可以适用首违不罚情形的,行政执法人员应当向当事人指出违法行为,进行批评教育,并提出及时改正要求。可采用告知承诺制等方式,要求当事人在承诺期限内及时改正并提交相应证明材料,未及改正的,应视情依法采取必要的监管措施或信用惩戒措施。

四是要加强执法痕迹化管理。实施首违不罚要落实好行政执法全过程记录制度,行政执法人员可以根据实际情况,采用音像记录方式记录执法全过程,确保履职尽责有据可查和可回溯管理。

徐志群表示,下一步,司法部将认真组织推动落实新修订的行政处罚法的这项规定,总结辽宁、上海、浙江、江苏等地的经验、好做法,以推行多领域实施包容免罚清单模式工作为契机,切实转变工作作风,提升执法服务水平,维护经济和社会秩序,优化法治化营商环境。

“首违不罚”是行政处罚法与教育相结合原则的具体体现,行政处罚具有惩戒违法行为的性质,同时也有预防和减少违法行为的功能,行政处罚的价值绝非“为罚而罚”,而是要在惩戒违法行为的同时达到预防违法的实际效果。”徐志群指出,大力推行“柔性执法”,对轻微违法者进行批评教育、督促改正,同样也能起到防止和减少严重违法行为、降低社会危害性的作用,具有很强的现实意义。



法治动态

司法局新市司法所组织开展人民调解业务交流学习活动

本报讯 近日,司法局新市司法所到济北司法所、回河司法所开展人民调解业务交流学习,并到济北街道和事佬调解工作室、全国民主法治示范村回河街道小何家村实地参观学习。

交流学习过程中,通过听取经验介绍、翻阅档案资料、经典案例分析等方式,详细了解了区司法局济北、回河两司法所人民调解各方面的工作机制和工作成效。在随后的实地参观学习中,通过与和事佬调

解工作室经验丰富的调解员交流分享调解技巧,参观学习全国民主法治示范村回河街道小何家村民主法治建设的经验做法,进一步提升了自身的业务工作能

力。此次调解业务交流学习活动,切实提高了辖区专职调解员的理论水平和调解技能,增强了做好人民调解工作的责任感和使命感,为进一步完善人民调解工作起到了积极的推动作用。(周平)

城市管理局济北中队全面开展餐饮油烟“回头看”巡查行动

本报讯 区城市管理局济北中队以“餐饮油烟回头看”大排查大整治活动为抓手,以中央环保督查为契机,打响大气污染防治攻坚战。

大排查行动以《中华人民共和国大气污染防治法》《山东省大气污染防治条例》为准绳,坚持问题导向、需求导向、实效导向,加强教育引导,凝聚思想共识。密切联合管区和相关部门,加强部门协作,上下

联动,形成“1+1>2”的治理合力,着力构建城管局牵头,各部门通力合作,市民广泛参与齐抓共管的工作格局。通过加强宣传,增进公众和对大气污的认知,确保相关工作平稳顺利推行。坚持常态化露天烧烤整治、餐饮油烟检查不放松。完善工作台账,全面排查油烟净化设施安装使用情况。(区城市管理局供稿)

区委编办全面提升机构编制工作法治化水平

本报讯 区委编办认真落实机构编制法定化要求,在制度建设、规范执行、监督检查等方面取得积极成效。

聚焦理论学习,强化法治意识。召开会议专题传达学习《中国共产党机构编制工作条例》、《机构编制管理评估办法(试行)》、《山东省党政群机关机构编制管理办法》。邀请省委编办同志专题授课,党员干部结合实际工作开展情况交流研讨,增强全办党员干部机构编制管理法治意识。

聚焦制度落实,强化贯彻执行。印发《中共济南市委机构编制委员会工作规则》和《中共济南市济阳区机构编制委员会办公室工作细则》,进一步规范了编委会议主要内容、议题确定、文件审查、请示报告以及机构编制事项审核审批权限和程序等内容。印发《济南市济阳区周转编制管理办法(试行)》,建立周转编制使用制度,在全区范围内调剂空余编制作为周转编制,缓解机关事业单位编制压力,优化配置编制资源,有效提升机构编制规范化管理水平。

聚焦监督检查,强化刚性约束。成立3个专题调研组,到区直47个党政部门开展调研评估工作,实地查看机构编制人员配备、工作运行等情况,加强常态化监督,针对调研过程中发现的问题,建立机构编制问题整改台账,督促相关单位及时整改。对全区14家单位开展机构编制审计,对全区机构编制事项进行跟踪问效。开展机构编制监督员座谈,邀请15名机构编制监督员参与,发挥社会监督和民主监督作用,确保监督检查工作取得实效。(区委编办供稿)

法治故事

缙索救父

汉文帝四年,有人上书告发淳于意,说他是错治了病。当地的官吏判他切断肢体的“肉刑”,要把他押解到长安去受刑。淳于意有5个女儿。他被押送长安离开家的时候,望着女儿们叹气,说:“唉,可惜我没有男孩,遇到急难时,连个帮手也找不到。”几个女儿都低着头伤心得直哭,只有最小的女儿缙索又是悲伤,又是气愤。她想:“什么女儿偏没有用呢?”她提出要陪父亲一起上长安去,家里人再三劝阻她也没有用。缙索到了长安,托人写了一封奏章,到宫门口递给守门的人。汉文帝接到奏章,太仓令上书的是个小姑娘,倒很重视。那奏章上写着:“我叫淳于缙索,是太仓令淳于意的小女儿。我父亲给国家当差的时候,齐国的人都说他廉洁正直。现在他犯法获罪,按律当处以肉刑。我不但为父亲难过,也为所有受肉刑的人伤心。一个人砍去脚就成了残废,以后就是想改过自新,也没有办法了。我情愿没人官府作奴婢,用身体来替父亲赎罪,好让他有个改过自新的机会。”汉文帝看了信,十分同情这个小姑娘。这样,汉文帝就正式下令废除肉刑。(索庙小学供稿)

以身试法

西汉时,高阳出了一位廉洁奉公的官员,叫王尊。王尊从小死了父亲,由他的伯父抚养长大。伯父家里比较贫穷,王尊每天要赶羊群到野外去放牧。这孩子最爱读书,放牧时总要带些书阅读。渐渐地,他对书上提到的那些秉公执法的官吏十分崇敬,希望自己将来也成为这样的人物。一天他向伯父央求,为他在郡的监狱里谋一份差使。这时王尊才十三岁,伯父听后惊讶地说:“你还是个孩子啊,又不懂刑律,怎么能到监狱去做事呢?”王尊说:“孩儿已从书中见到过很多,以后再跟狱长多学学,不就事了吗?”伯父经不住王尊一再央求,便备了礼托人找狱长说情。狱长便把王尊当听差在身旁使唤。王尊当了几年听差,经常接触到刑狱方面的事务,长进很快。

一次,他随狱长去太守府办事,被太守看中,便把他留在府中做文书方面的事。又过了几年,王尊辞去职务,攻读儒家经典,之后再被任用。由于他执法公正,逐步提升,当上了县令,后来又升为安定郡大守。当时,安定郡官场非常混乱,一些官员利用权势作威作福,鱼肉百姓。王尊一到那里,立即整顿吏治,并晓示属县所有官吏忠于职守,以身作则,为下属作出榜样。法律无情,不要用自己的身体去尝试一下法律。郡里有个属官心狠手辣,搜刮大量民脂民膏,民愤极大,告示贴出后不见悔改,于是王尊把他捉拿归案。这贪官入狱后,没几天就一病身亡。接着,王尊又惩治了一批罪行严重而又没有悔改的豪强。这样一来,安定郡开始太平起来。(索庙小学供稿)

以案释法

案例1 部分科目支出超预算比率较大

区审计局在对某单位预算执行和其他财政收支情况审计时发现,该单位2019年度因新增了部分上级部门及区政府安排的应急工作,导致有的科目支出超预算。如:印刷费预算金额0.5万元,决算金额1.87万元,超支率274%;劳务费预算金额10.3万元,决算金额50.95万元,超支率394.66%。以上不符合《中华人民共和国预算法》第十三条

“经人民代表大会批准的预算,非经法定程序,不得调整。各级政府、各部门、各单位的支出必须以批准的预算为依据,未列入预算的不得支出”的规定。

根据上述规定。责令该单位今后严格遵守《预算法》的有关规定,强化预算约束。

案例2 固定资产管理不规范,未定期清查

区审计局在对某单位预算执行和

其他财政收支情况审计时发现,该单位2019年度未组织人员进行固定资产定期清查。

以上违反了《行政事业单位国有资产管理条例》第十八条“行政事业单位对所占有、使用的国有资产要定期清查,做到家底清楚、账账相符、账卡相符、账实相符,防止资产流失。”的规定。

根据上述规定,责令该单位加强固定资产清查工作。(区审计局供稿)

