司法部有关负责人就《国务院关于取消和调整一批罚款事项的决定》答记者问

□ 本报记者 张维

为了进一步推进“放管服”改革、优化营商环境，国务院日前印发《关于取消和调整一批罚款事项的决定》（以下简称《决定》）。司法部有关负责人就《决定》有关问题回答了记者的提问。

问：请介绍下出台《决定》的背景？

答：党的十八大以来，各级行政执法机关认真贯彻落实习近平总书记关于行政执法的重要指示要求，不断推进严格规范公正文明执法，执法水平有了显著提高，但乱罚款、乱收费等问题在一定程度上还存在，为进一步提高行政执法的效能和质量，打造法治化营商环境，国务院部署开展清理行政法规和部门规章中不合理罚款规定工作。

为贯彻落实国务院决策部署，2021年5月以来，司法部组织国务院部门清理行政法规、部门规章中的罚款规定，第一批清理与企业和群众生产生活密切相关、社会关注度高的公安、交通运输、市场监管等领域的罚款规定。在深入调研、广泛征求意见的基础上，司法部会同有关部门起草了《决定》，于2022年7月21日经国务院常务会议审议通过。

问：《决定》的内容有哪些，取消和调整多少个罚款事项？

答：《决定》主要有三方面内容。

一是取消和调整53个罚款事项，其中，取消29个罚款事项，包括公安部1个、交通运输部12个、市场监管总局16个；调整24个罚款事项，包括交通运输部19个、市场监管总局5个。《决定》还明确了这些罚款事项的名称、设定依据、处理决定和替代监管措施。

二是对相关立法工作提出了明确的时间要求，有关部门要在《决定》印发之日起60日内向国务院报送行政法规修改草案送审稿，并完成部门规章的修改和废止工作，部门规章需要根据修改后的行政法规调整的，要在相关行政法规公布后60日内完成修改和废止工作。

三是对替代监管措施提出了原则要求，罚款事项取消后，确需制定替代监管措施的，有关部门要依法认真研究，严格落实监管责任，创新和完善监管方法，规范监管程序，提高监管的科学性和精准性，进一步提升监管效能，为推动高质量发展提供有力支撑。

问：罚款取消之后，如何进行监管，以避免风险？

答：《决定》取消29个罚款事项，但取消并不意味着不管了，针对这些事项，《决定》要求有关部门严格落实监管责任。

一是对于可以通过“双随机、一公开”等方式进行事中事后监管的，纳入日常监管，行政机关发现违法行为的，督促违法行为人及时改正，完善管理制度，合法合规经营。

二是其他法律法规有规定的，按照有关规定进行监管，根据违法行为的事实、性质、情节和社会危害程度，依法适用警告、通报批评等其他种类的行政处罚，从源头上避免重复罚款。

三是随着科技的进步，对于能够通过数据共享等方式实现管理目的的，由有关行政机关通过信息化手段进行查验和监管，切实减轻企业和群众的负担。

问：《决定》调整了24个罚款事项，这些事项是怎么调整的，有什么考虑？

答：调整这24个罚款事项的主要方式是下调罚款数额。落实这些调整措施，要把握三个重点。

一是坚持过罚相当原则。罚款规定要统筹考虑经济社会发展水平、行业特点、当事人的主观过错及获利情况、违法行为的情节及造成的损害、裁量权的规范、预防作用的发挥等因素，区分情况，分类处理，该严的要严，该轻的要轻。

二是严格遵守立法权限。法律、行政法规只设定了罚款，而没有规定罚款的具体幅度或者数额的，部门规章可以在国务院规定的限额内作出具体规定。法律、行政法规只对违法行为设定了其他行政处罚，而没有设定罚款的，部门规章不得增设罚款，要严格按照上位法规定执行。尚未制定法律、行政法规的，部门规章可以依法在国务院规定的限额内设定罚款。

三是科学确定罚款数额。对同一违法行为同时设定一定倍数和一定数额罚款的，要加强协调衔接，避免相互冲突。

问：《决定》实施具有怎样的意义？今后如何规范罚款的实施？如何确保《决定》真正落实？

答：《决定》的实施有利于解决实践中的一些突出问题，有利于惠企利民，提升企业和群众获得感，有利于深入推进“放管服”改革，优化营商环境。这里就罚款的实施和《决定》的落实再强调四点。

一是行政机关要坚持执法为民，罚款不是目的，只是手段。要通过罚款等处罚预防、纠正和惩戒违反行政管理秩序的行为，维护公共利益和社会秩序，保护企业和群众的合法权益，不得违法实施罚款，不得为了罚款而罚款，坚决杜绝逐利执法，严禁下达罚没指标。2021年国务院发布的《关于进一步贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》明确要求，财政部门要加强对罚缴分离、收支两条线等制度实施情况的监督，会同司法行政等部门按规定开展专项监督检查，司法部将配合财政部做好有关工作。

二是行政机关可以根据行政处罚法等在法定幅度外减轻罚款。针对实践中行政机关不愿、不敢适用减轻、从轻处罚规定的情况，2021年修订的行政处罚法将“应当依法从轻或者减轻”修改为“应当从轻或者减轻”，删除了“依法”，这也是在引导行政机关可以直接适用行政处罚法的规定，根据具体案情，合理实施行政处罚。

三是行政机关可以作出不予处罚的决定。执法既要有力度又要有温度，行政处罚法第三十三条明确规定了不予处罚和免予处罚的情形。有一些违法行为的违法性较弱，违法情节比较轻微，没有造成危害后果，且当事人及时改正，尽管也破坏了行政管理秩序，但不必一律给予行政处罚。《国务院关于进一步贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》要求，各地区、各部门要根据实际制定发布多个领域的包容免罚清单。近年来，上海、浙江、广东等地出台“免罚清单”“轻罚清单”，取得了较好的执法效果和社会效果。这里要特别强调的是，不在“免罚”“轻罚”清单里的轻微违法行为，如果符合行政处罚法，也可以直接适用从轻、减轻、免予处罚规定。

四是加强监督，确保《决定》落实到位。本次清理采取“先决策，后改法”的方式，为了确保《决定》真正落地，《决定》对修改行政法规、部门规章提出了时间要求。司法部将按照法定程序推进有关行政法规立法工作，并督促、协调有关部门及时修改和废止部门规章，保证罚款规定按照《决定》要求修改到位，从源头上规范罚款。有关规定修改后，行政机关要严格按照修改后的行政法规、部门规章执行，让罚款清理的成果实实在在惠及企业和群众。

清理不合理罚款 在法治轨道上推进监管方式改革创新

□ 赵鹏

日前，国务院发布了《关于取消和调整一批罚款事项的决定》（以下简称《决定》），对涉及违反法定权限和程序设定的，不适应经济社会发展需要、有违“放管服”改革精神、不利于优化营商环境，或者有失公允、过罚不当的，以及可采取其他方式进行规范或管理的不合理罚款事项予以取消和调整。这对于深化行政执法体制改革，降低市场运行成本，优化营商环境具有重要意义。

罚款的目的在于督促行政相对人遵守法律法规规章设定的义务，推动行政任务的履行和监管目标的实现，进而维护社会秩序和公共利益。然而，实践中还存在下位法超越上位法范围设定罚款，罚款与违法行为性质和社会危害程度不成比例，监管要求与经济社会现实不匹配等问题。

清理不合理的罚款事项，其根本目的在于以此为手段，在法治轨道上推进监管方式改革创新，确保行政机关有效规制经济社会运行中出现的问题，避免不合法、不必要的措施带来的社会成本，推进以人民为中心的法治建设进程。就此而言，此次清理中的一些工作思路、做法，有效回应了实践中的相关问题，值得总结和推广。

其一，及时清理不一致、不适应的规定，提升法律规范体系的统一性、协调性。法律规范体系的统一、协调，是国家治理达到一定境界的标尺，也是政府依法行政的基础。《决定》取消了一批违反法定权限和程序设定的罚款事项，明确要求与上位法保持一致、按照相关法律法规的要求进行监管，这对于推进法制统一具有重要意义。伴随社会分工的精细化，法律和监管也会呈现功能分化的趋势，与此同时，不同的法律法规规章也就容易交叉重叠，这种情况虽然无法完全避免，但过度的重复、冲突会给基层执法和企业群众带来困扰。《决定》在标准化、产品质量这些重叠交叉较多的领域进行清理，并明确了如何制定替代监管措施，就是对这一现象的回应，其推行将有利于减少法律规定的冲突，推进法律规范体系的协调。

此外，法律规范体系还需要动态适应经济社会发展的现实，反映全面深化改革的要求。政府职能的转变，不仅意味着在市场准入等前端推行管理理念、管理方式的变化，也需要后端相关行政处罚规则的调适。例如，有关行政许可改为备案后，以前的无证从事相关经营活动与现在未备案从事相关经营活动，就应当有不同的法律定性：前者属于经营行为本身不具有合法基础，应当给予相对严格的处罚；后者则不宜直接认定为经营行为本身违法，应当定位为未履行附带性的情况报告义务，因而可以不予处罚或者给予相对较轻的处罚。再如，在政府职能转变的背景下，认证制度需要适度淡化管制色彩，推进市场化改革并动员社会自我规制，有关罚款数额设计等就需要相应调整。《决定》对这些问题均有部署，体现了坚持改革和法治相统一相协调，推动法律规范体系整体动态演进的思路。

其二，取消对细微程序性违法的罚款，推动监管体系聚焦实质性风险。对企业生产经营活动的监管要求，既有结果导向的，即要求最终产品、服务满足一些实质性的标准；也有程序导向的，即对生产经营过程、企业内部管理流程等提出要求。从人民群众的期待而言，核心是最终的产品、服务能够满足安全、品质等方面的实质需求。但是，在一些情况下，仅仅对终端产品、服务进行监管是不充分的，法律规范也会从程序性规制的角度出发，对生产经营者提出诸如报告、建立档案、记录等方面的程序性要求。

然而，违反这些程序性要求的性质和社会危害程度，在不同的情境下差异较大。对一些涉及公共安全或者属于关键控制节点上的程序违法，需要通过罚款来维护监管秩序，防范危险发生。而一些细微的程序违法，就不宜通过罚款来威慑，因为通过行政机关督促整改等方式，就可以达到监管目标。《决定》取消此类罚款并提出新的监管思路，契合了生产经营活动的内在逻辑，有利于降低企业的合规成本。

这一改革思路更重要的意义还在于，它实质上是要求监管部门避免不分情景、事无巨细地对所有违法行为都予以处罚，甚至以罚代管，而是强调用更加多元、系统的方式来推动企业合规经营，并将有限的执法资源聚焦于真正有社会危害的行为。这种基于风险、更具回应性的监管架构，有助于创造出良好的社会秩序。

其三，积极回应技术变化，建设智能高效的监管体系。特定的技术水平总是设计监管制度的重要考虑因素，而一旦新技术解决了监管规则原本意图解决的问题，转变监管方式就应当被提上日程。《决定》取消了一批对未按照要求携带相关证件、文书行为的罚款，就是这一思路的体现。应当说，这些罚款曾经是必要且有效的，因为它有助于保障监管部门快速、高效地核实相关情况。但是，伴随新技术在监管执法中的普及，这些要求的意义已经不再明显，相应罚款的合理性也就存在疑问。因此，《决定》取消此类罚款，并强调通过信息化等手段进行查验和监管，体现了与时俱进的监管思路。

“十四五”规划提出，坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位，这要求行政执法也应当积极利用技术创新成果。因此，用包括取消相关不合理罚款在内的规则调整，来回应甚至“倒逼”技术的应用，是实现政府治理体系“智能高效”的内在要求，也是建设数字法治政府的应有之义。

（作者系中国政法大学法治政府研究院院长、教授）

上接第一版 双方约定除去前期李某承担的近20万元费用之外，李某另外向巴某支付赔偿款55万元，并在3年内分6次支付完毕。

“这件案子到这样应该就结束了，但考虑到赔偿款支付时间跨度大，后期履行存在较大不确定性，一旦李某违约不付款，巴某的权益将无法得到有效保障。”胡斌说。

为此，胡斌主张启动司法确认程序，并积极推动浪卡子县人民法院对该调解协议予以司法确认，赋予协议强制执行效力，有力保障巴某权益的实现。这件案子是浪卡子县第一例司法确认案件。

一串数字，记录下胡斌的援藏之旅——

援藏期间，胡斌为浪卡子县政府及各部门审查规范性文件、重大合同30余份，为藏族群众代写法律文书近40份，参与化解群体性矛盾纠纷2起，办理法律援助案件6件，为受助群众挽回经济损失210余万元。

胡斌为雪域高原送去的不只有法律服务。

援藏期间，胡斌主动对接各地爱心人士，为浪卡子县藏族学生、贫困群众引来162套文具礼包、50册《民法典伴我行》书籍、150套校服以及160件羽绒服的物资捐赠。

“这些羽绒服是我在全国青年律师领军人才训练营的同学捐赠的，都是为浪卡子县当地孤寡老人定制的。听说我援藏，他们主动联系我，说也要为当地群众作点贡献。”胡斌说。

为表彰胡斌律师所作的贡献，浪卡子县委、县人大、县政府等单位向胡斌授予了“优秀援藏律师”“民族团结进步模范个人”“普法宣传先进工作者”“2020年度浪卡子县法治建设‘模范个人’”等荣誉称号。

如今，虽然已从西藏回来1年，胡斌的援藏故事仍在继续：“现在浪卡子县司法局遇到一些法律问题，还经常给我打电话，咨询我的意见。”

初秋时节，江西省分宜县凤阳镇沔村荷塘基地吸引了众多市民前来游玩观赏。为持续加大反诈宣传力度，分宜县公安局凤阳派出所组织民辅警走进荷塘种植基地，通过发放宣传单、案例解析、互动问答等方式，进一步提高群众防范电信网络诈骗的意识和能力。图为民警为市民讲解电信诈骗的防范常识。

本报记者 黄辉 本报通讯员 黄小军 龚荣 摄

法治保障富民兴陇开创新局面

上接第一版 “刚性”与“柔性”相统一，充分释放行政执法的善意。

针对执法实践中普遍存在的“重罚轻管”“以罚代管”“以罚代教”“一罚了之”等突出问题，甘肃全面推行包容审慎监管执法，各级行政执法机关综合运用指导、建议、提醒、劝告等非强制性执法手段，主动向社会公开行政处罚从轻处罚清单、减轻处罚清单、轻微违法行为免予处罚清单，目前32家省级执法部门已公布859项清单事项，执法公信力、社会满意度大幅提升。

据悉，2020年以来甘肃累计办理行政柔性执法案件66.17万件，其中适用“两轻一免”清单办理31.84万件，覆盖了全省重点执法领域，此项工作走在全国前列。

积极稳妥推进司法体制改革

按照“员额法官+法官助理+书记员”的模式组建专业化新型审判团队，甘肃各级法院实现了85%的审判力量向办案一线配置，推动实现院庭长办案制度化、常态化。

十年来，甘肃各级政法机关纵深推进政法领域全面深化改革，着力解决制约执法司法公正的体制机制问题，积极稳妥推进司法体制改革和综合配套改革，持续带给人民群众更多司法获得感。

在司法体制综合配套改革方面，完善法官检察官员额遴选和退出机制，全面推进一站式多元解纷和诉讼服务体系建设，深化“四大检察”改革，推进治安防控体系建设，成立甘肃省人民调解协会，构建起“大调解”工作格局。

在执法司法责任体系建设方面，健全完善党委政法委指导监督体系、政法系统内部责任体系和外部制约监督体系。制定《甘肃省执法司法责任体系建设任务清单》，确定“政法各系统+智能化监管”7大责任体系，23项主要任务，339项具体举措，形成分系统分层级目标化管理、项目化推进、精细化考评工作机制。成立省法官、检察官惩戒委员会，落实办案质量终身负责制和错案责任追究制。出台辅警管理条例，依法规范警务辅助人员管理。

在加快推进政法智能化建设应用方面，在全省建成政法跨部门大数据协同办案平台，实现案件全过程网上流转；“智慧法院”“智慧检务”“智慧公安”“智慧司法”建设取得突破性进展，执法司法为民服务更加高效便捷。

在全面依法治省方面，推动出台法治甘肃建设规划，法治政府建设实施方案等，明确法治甘肃建设的目标任务和具体责任，健全“12345”公共法律服务体系，累计接待法律咨询25.2万人次，群众满意率达99%。

为全民普法注入新活力

今年3月份，“甘肃省‘法律明白人’培训网校”正式开课，采用“互联网+培训”的新模式，建设包含学习、考试、发证、工作管理、法治宣传、智能法律服务功能的综合智慧平台，为“法律明白人”提供“人人可学、处处可学、时时可学”的培训环境。

“培训对我们来说就是一场及时雨，提升了我们自身法律素养，今后要发挥好带头作用，引导村民尊法学法守法用法。”参加了网课培训的“法律明白人”段玉生说。

据介绍，甘肃把培养“法律明白人”作为法治乡村建设的重要抓手，全省累计培训“法律明白人”9.1万人次，广大“法律明白人”活跃在乡村一线，为乡村开展全民普法注入了新活力。

十年来，甘肃普法从谋划部署到协调联动，从围绕中心到服务大局，从发扬传统到创新发展，从普及法律到培育信仰，实现了普法工作从“要我学”到“我要学”的飞跃。

近期，天水市武山县洛门镇郭台村、四门镇南坪村法治文化广场陆续竣工，将法律知识与乡村振兴相结合，注入大量法治文化元素，成为武山县法治建设又一道亮丽的风景。

截至目前，全省累计建成法治广场、法治长廊、法治宣传栏4.5万余个，实现省市县乡村普法阵地全覆盖，打造了一批群众“看得懂”、外观“吸引人”、宣传“用得着”的特色法治文化广场。

依托基层法治文化阵地，甘肃深入开展服务大局普法行、民法典宣传月、农村院线放映普法电影、法治文化基层行等普法活动。

充分发挥民主法治示范创建的引领作用，全省累计建成全国民主法治示范村（社区）109个、省级民主法治示范村（社区）1389个、市县级民主法治示范村（社区）4534个。

甘肃还大力推广“阳光调解”“口袋调解”“民情日记”“四联单”等人民调解工作方法，近年来矛盾纠纷调解成功率达97%以上，本着调解一案、教育一片的目的，大量民间纠纷被化解在基层，充分发挥了人民调解作为维护社会稳定第一道防线的作用。

法治绘就杭州幸福底色

上接第一版

为了从根本上解决这些问题，杭州将《杭州市网络餐饮外卖配送监督管理办法》列入市政府年度立法计划，通过实地走访餐饮和外卖服务企业、档口以及街边小店，现场和电话访问部分外卖骑手，广泛了解立法需求和意见建议。今年7月，政协委员，市场监管局、司法局工作人员，律师，大学教授，外卖服务企业代表，外卖配送员走进电视节目《我们圆桌会》演播室，就网络餐饮如何配送更规范各抒己见。

法规规章为生产生活撑起“保护伞”，“共享法庭”、公共法律服务自助设备等渠道则打通法治“最后一公里”。

“一根网线、一块屏”将司法服务延伸到基层，发端于临安“微法庭”的“共享法庭”目前已在杭州各镇街、村社、行业设置起3262个。

法庭就在家门口，矛盾纠纷也能在身边解决。

杭州亚运会延期，工程暂缓，亚运建设项目承包商某建工集团公司进度款不能得到兑付，以致无法按时支付淳安县某混凝土供应商货款近500万元，双方纠纷不断最终提起诉讼。淳安县人民法院将纠纷委派给法院共享法庭（亚运服务站）进行调解。调解员多次与双方洽谈，并在“共享法庭”联系法官的调解指导下，从法理、情理及亚运延期的现实困境，寻求双方共同点，最终达成了付款协议，并通过“共享法庭”申请法院出具了司法确认裁定书。

法治保障营商环境

2021年9月，杭州被国务院确定为国家首批营商环境创新试点城市，这是杭州加快建设国际一流营商环境的重大契机。

杭州市司法局制定出台《加快打造一流法治化营商环境实施方案》，牵头成立全市打造一流法治化营商环境专项工作小组，统筹推进营商环境法治保障工作。

与此同时，为稳妥处置涉企行政争议，杭州市司法局还开通了行政复议案件快办、优办绿色通道，创新行政复议“调解十法”。

因一则网页广告，杭州某公司被所在区市场监督管理部门罚款20万元。后该公司不服，申请行政复议。申请人与被申请人针对页面广告是否是违法广告各持己见。行政复议机构审查后认为存在调解可能性遂组织线上调解。最终，考虑到疫情期间企业生产经营困难，且申请人违法情节轻微，危害后果较小，被申请人最终自行纠正了案涉处罚决定。

行政执法是与市场主体联系最直接、最密切的政府职能之一。近日，萧山区综合执法指导办牵头组织的一次网络餐饮商家“综合查一次”执法检查中，万象汇的某茶饮商户竖起大拇指：“原来每个部门都有执法内容，对我们小商家来说十分麻烦，现在只要查一次，不仅简单快捷，还有司法行政部门现场监督，我们觉得很安心。”

因法律纠纷而陷入困境的企业如今有了新选择——律师调解。杭州律师调解市场化工作被司法部列为全国唯一试点城市，积极探索“公益+市场化”的律师调解新路子，发挥律师懂法律懂人情、经验丰富的优势，2022年上半年，全市律师调解共收案7712件，调解成功2610件。

数字法治就在身边

拿出手机，点开支付宝城市频道，杭州公共法律服务支付宝小程序里，法律咨询、法律援助、公证、司法鉴定等服务都能“掌上办”。

法律服务触手可得，二手房交易也在公证机构介入下变得更加安全便捷又节约。

2021年年底，全国首例通过提存公证服务进行的二手房自主交易在杭州市国立公证处完成。公证处以“杭州市二手房交易监管服务平台”上线为契机，创新推出二手房自主交易提存公证服务，依托平台的个人自主挂牌房源功能，将提存公证全过程嵌入二手房自主交易中，有效确保交易安全、节省交易成本。同时，公证机构还为交易双方提供网签、不动产登记、抵押登记、缴税、按揭贷款等“一站式”代办服务，实现了“让群众少跑腿，让数据多跑路”。

“是‘数智殡’救了我的命！”说这话的是李家镇的孙某。从发现肺部肿瘤却无法承担治疗费用而绝望等待，到“数智殡”交叉比对后发现孙某的父亲在建德农商银行有非零账户信息。“天降”存款让孙某兄弟难以置信，在工作人员上门引导下，他们取出去世多年父亲的存款用于治疗，目前恢复良好。

“数智殡”打通民政、司法、公安等联办部门数字接口，推动死亡申报、死亡证明数字化及死亡人口“余额非零账户查询”，为群众提供身后事全周期零次跑服务，并延伸至遗嘱公证、遗产处置等，提供“跑一地”全链条服务。