

行政处罚款不可任意而为

□ 张步峰

行政处罚款是我国行政执法中最常运用、老百姓最为熟悉的行政处罚措施之一。针对特定的行政违法行为，应当如何科学地设定行政处罚款，又应当如何恰当地适用行政处罚款，这些问题是行政执法法中的一个重要问题。

近年来，一些地方和领域出现的罚款乱象引发了社会的强烈关注。例如，有的地方将罚款数额增速作为业绩考核指标，将罚款上交数额作为办公经费拨付依据，有的地方存在滥用电子技术监控设备提高罚款密度的情况，有的地方甚至出现了包月包年罚款……这些行为加重了群众和企业的负担，扰乱了市场秩序，加重了社会运行成本。对此，2023年11月，国务院印发《关于取消和调整一批罚款事项的决定》，取消住房城乡建设等领域16个罚款事项，同时调整了工业和信息化等领域17个罚款事项。今年2月，国务院印发《关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见》，对规范和实施行政处罚款进行了专门规定，有助于指导行政机关正确认识行政处罚款制度的目的，同时对治理行政处罚款乱象，保护经营主体的合法权益，巩固经济发展的长远根基，具有重要的意义。

当前行政处罚款制度及其实践存在一些问题，主要表现在以下方面：第一，部分行政处罚款的设定缺乏法律依据。行政处罚法对行政处罚款的设定进行了较为严格的规范，但仍然存在少数地方下位法在没有上位法依据时设定罚款、超越罚款限额规定罚款的情况。第二，行政处罚款的设定存在不合理之处。例如，部分违法行为的严重程度与罚款数额不成比例，有的违法行为在实践中危害性较小，但起罚金额非常高，过罚不相当；有的罚款最高与最低金额相差过大，导致执法机关的自由裁量权过大；有的地方立法对类似违法行为的罚款数额相差太大，不同地方立法对同一违法行为的罚款数额相差太大；等等。第三，行政处罚款的裁量存在失当。在执法过程中，具体案件行政处罚款金额的确定可能存在一定的随意性，存在过轻处罚或不当高额处罚情况。第四，存在滥用电子监控设备提高罚款密度的情况。为了提高罚款频次和数量，一些地方将监控设备的设置密度和数量大幅提高，设置地点和设置方式隐秘化，有的地方甚至在出租车、公交车等公共交通工具上大量设置移动技术监控设备采集违法行为，还出现了一些违法事实采集量畸高、罚款数额畸高的情况。第五，一些地区行政处罚款的罚没收入没有依法实施“收支两条线”。我国行政处罚法第74条明确规定，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。财政部门不得以任何形式向作出行政处罚决定的行政机关返还罚款、没收的违法所得或者没收非法财物拍卖的款项。但实践中，仍有少数地方将行政处罚数额与行政执法机关的经费挂钩并作为考核行政执法机关、行政执法人员指标，这导致行政处罚款的执法目的异化，与罚款制度的制裁和预防违法行为的立法目的相违背。进一步规范行政处罚款制度，可以从以下几个方面着手。

依法设定行政处罚款，严格遵循上位法规定。这里的“法”，主要是指行政处罚法。罚款作为一种法定的行政处罚措施，谁有处罚权，谁没有处罚权，行政处罚法作出了明确规定，地方和部门不能把本该自己行使的处罚权委托给别人，这是依法设定罚款的基本要求。根据行政处罚法的规定，国务院部门规章和地方政府规章均可以在法律、法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度范围内作出具体规定。如果法律、法规中设定了行政处罚，但没有明确规定行政处罚款，规章中则不得增设罚款，要严格按照法律、法规的规定执行。法律、法规已经设定罚款但未规定罚款数额的，或者尚未制定法律、法规，因行政管理迫切需要依法先以规章设定罚款的，规章要在规定的罚款限额内作出具体规定。但是，规章设定的罚款数额不得超过法律、法规对相似违法行为规定的罚款数额，并要根据经济社会发展情况适时调整。

科学合理设定行政处罚款，确保过罚相当。行政处罚的设定和实施应当遵循过罚相当原则，这要求对违反行政管理秩序的行为进行行政处罚时，一方面需要达到足以有效威慑、维护秩序的目的；另一方面对当事人权利剥夺所造成的损害与行政机关付出的行政成本 and 所欲维护的社会秩序应是成比例的。罚款数量设置与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相适应，不能小错重罚、大错轻罚。这就要求在明确罚款数额时，采用数额罚、倍数罚等科学立法方法，避免罚款最低额与最高额相差过于巨大，同一立法文件对不同违法行为设定罚款的、不同立法文件对同一个违法行为设定罚款时要相互协调。同时，及时对行政处罚款制度进行评估，发现有不合上位法规定、罚款数额明显不当等情形的罚款规定，要及时清理。

强化对行政处罚款裁量权的监督，控制罚款幅度。在我国，目前“定额式”罚款只在较少简单违法行为的处理中采用，较多的是“区间式”的数额罚或者倍数罚。这种罚款设定方式给予了行政

机关一定的裁量空间，便于行政机关根据个案具体情况进行政策选择，有利于实现实质正义。但是，如果裁量空间过大，也可能引发执法任意性提高、当事人对法律后缺乏可预见性、增加寻租机会等问题。这就要求行政机关严格按照法律规定和违法事实实施罚款，遵循行政处罚裁量基准，不得随意给予顶格罚款或高额罚款，鼓励行政机关制定不予、可以不予、减轻、从轻、从重罚款等处罚清单，规范罚款裁量权的行使。执法机关应遵循行政的自我拘束原则，对相同或相类似的违法行为的罚款应该前后相同或相类似，同时平等对待执法对象，对不同违法主体的相同或相类似的违法行为的罚款应该相同或相类似，坚决杜绝地氈式、运动式罚款。

加强对电子技术监控设备运用的监督，严防其沦为“罚款工具”。只有存在法律、行政法规的依据时，行政机关才能利用电子技术监控设备收集、固定违法事实，且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。对于依法设置的监控设备，应当加强动态管理，及时整改纠正监控设备设置不合理、交通信号不规范、审核录入不严格、告知提示不到位、群众意见不重视等突出问题，规范非现场执法的取证、审核、录入、告知、处罚、救济流程，违法违规设置或者滥用监控设备的立即停用，限期核查评估整改，严防监控设备沦为“罚款工具”。

严格贯彻“收支两条线”制度，坚决杜绝逐利执法。罚款不是目的，只是手段。不得违法实施罚款，不得为了罚款而罚款，这是行政执法的基本常识和要求。现实中存在的逐利执法是行政权力的滥用与异化，不仅与行政处罚的立法目的相悖离，还会损害执法机关的公信力和执法风气，破坏营商环境，严重损害党和政府形象和群众、企业利益。对此，应当从根源上消除逐利式执法的动机，进一步强化审计部门对“收支两条线”实施情况的监督，依法加强对罚款收入的规范化管理，杜绝将办公经费与罚款数额挂钩的现象，强化对罚款收入异常变化的监督，同一地区、同一部门罚款收入同比异常上升的，必要时应开展实地核查，对符合问责规定的，要严肃问责。

以机制创新突破发展中的障碍。坚持小切口、大纵深，锲而不舍、久久为功，推动重点领域改革见到大的成效。深化降低企业经营成本改革，降低制度性交易成本和企业生产经营涉及的融资、用地、能用、物流、生态环境等要素成本。深化财政金融改革，建立“集中财力办大事”机制，强化重大战略任务财力保障，依法将所有金融活动全部纳入监管，加大对各类非法金融活动和逃避债务行为的打击力度。深入实施国有企业改革深化提升行动，做强做优主业，增强核心竞争力、提高核心竞争力。深化教育、医疗等公共服务改革，提升公共服务供给和保障能力。

扩大高水平对外开放。以高质量共建“一带一路”为引领，融入服务长江经济带发展和西部陆海新通道建设，推介新四川、开辟新通道、拓展新市场，加快构筑向西开放战略高地和参与国际竞争新基地。拓展向西开放新空间，开展“川行天下·向西行”国际市场拓展活动，建设第三亚欧大陆桥国际贸易枢纽，构建以成都为中心连通亚洲、欧洲、南美洲的骨干货运航线网络。建设高能级开放平台，开展自贸试验区对标领航行动和产业引领工程，对接国际高标准推进制度型开放，培育一批主业突出、特色鲜明的开放型产业集群。加快恢复国际航线航班，优化外籍人员来川旅游和消费支付便利措施。

切实提高行政效能。坚持刀刃向内，深化政务服务改革，围绕“高效办成一件事”合力攻坚。大兴调查研究，改进督查方式，做到了解真情况、找准真问题、真解决问题。优化调整制度设计、工作运转和办事流程，提倡“一次就把工作做对”。加快建设数字四川，打破“数据孤岛”“数据烟囱”。深入实施“一网通办”，扩大“区域通办”“跨省通办”范围。整治大呼隆论坛和展会，纠治形式主义、官僚主义。

预付式消费模式，是指消费者在商家交付商品或提供服务之前，根据商家提供的营销方案以优惠价价格预付费用，然后取得商品或接受服务的消费模式。相较于传统消费模式，预付式消费能够提高交易效率，满足消费者的价格优惠需求，但其也存在明显弊端。其一，消费者履行义务的前置性限制了消费者选择自由。其二，商家履行合同义务的滞后性弱化了商家诚信履约的利益约束机制。其三，消费者权利的实现存在不确定性和高风险性。上述特点也决定了商家诚实守信是保障预付式消费模式得以存续的关键。

近年来，由于市场竞争加剧、监管存在漏洞，有些企业因资金链断裂而破产倒闭，实际控制人“卷款跑路”的失信事件时有发生。更为恶劣的是，有些机构在“跑路”前大量向消费者低价出售“会员卡”、“贵宾卡”或“打折卡”，收取高额预付费，并将其转移至实际控制人控制的关联企业账户，成为一些不法商家侵害消费者权益的不法套路，“卡还在，店没了”的情况让不少消费者头痛不已。因此，如何从源头上堵塞预付式消费模式的制度漏洞、保护消费者权益，是当前应当关注的一个重要问题。

切实提高相关立法的针对性与全面性。消费者权益保护法第53条规定：“经营者以预收款方式提供商品或者服务的，应当按照约定提供。未按照约定提供的，应当按照消费者的要求履行约定或者退回预付款；并应当承担预付款的利息、消费者必须支付的合理费用。”针对预付式消费，国务院有关部门及一些地方政府都曾发布部门规章和地方性规章，这在一定程度上遏制了预付卡发放企业的诚信经营行为，保护了消费者的合法权益。但这些立法存在如下不足：一是不同部门出台的规章和政策性文件立法位阶低，而且零碎分散；二是预付式消费模式涉及行业广，现有的部门规章调整范围有限；三是根据行政处罚法的规定，部门规章的行政处罚力度较小，对侵害消费者权益的发卡企业的制裁震慑力度存在不足。鉴于此，应适时通过专项立法，全面规制预付式消费，明确采取预付式消费模式的商家的市场准入门槛、双方的权利义务责任、预付资金的所有权归属、银行第三方资金存管制度、消费者的冷静期制度、合同解除、违约责任和消费者救济途径等内容，从而将预付式消费模式纳入有法可依的良法善治轨道。

明确预付式消费模式经营企业的准入门槛注册制。鉴于消费者承担了商家违约的巨大不确定性和高风险性，预付式消费模式仅适用于守信企业而非失信企业。为了从

源头上防范风险，应对采取预付式消费模式商家的法定门槛予以明确规定，如企业注册资本实缴额、开业最低期限、企业营业额、消费纠纷投诉记录、企业及其法定代表人或实际控制人的诚信记录、预付卡发行限额。对申请建立预付式消费模式的企业实行注册制管理，严格落实企业的信息披露义务，保障消费者的知情权和选择权。

明确预付卡内资金余额的归属。货币作为特殊动产，具有高度流动性，素有“占有即所有”的规则，因此，一旦消费者支付了预付款项，就意味着发卡企业取得了预付金额的所有权，而消费者只享有债权。这不仅导致发卡企业能以产权人名义挪用和侵占预付资金，而且在发卡企业破产时，预付金额就成了破产财产，消费者不能行使所有者的取回权，只能作为普通债权人参与清算分配。为预防发卡商家携款潜逃，应当规定商家将预收资金在银行等金融机构开设独立账户进行托管。托管账户中的预付款以消费者名义开立账户。消费者每消费一笔，商家就即时扣划一笔与之对应的消费金额，未消费的余额还在消费者控制之下。未经消费者同意，商家无权擅自从预付卡中套取资金。如此一来，即使发卡商家破产，预付资金也不属企业对外偿债的破产财产范围，消费者对预付资金享有取回权，有权在商家破产清算前足额取回。

建立协同共治的预付卡管理服务平台。为消除多龙治水、多头监管的现象，应当建立以市场监管部门为龙头，中国人民银行、国家监察委、财政部、商务部、教育部、税务总局和公安部等部门协同配合的信息共享、快捷高效的协同监管合作机制，并推进监管的法治化、专业化、智能化和社会化。建立预付卡管理服务平台或预付卡企业经营公示监督网，将发卡企业注册信息、注册地址、实际经营地址、经营范围、发卡规模、法定代表人信息、第三方托管银行、消费者投诉记录等所有信息在网络上公布。鉴于企业的经营场所变更和维修、租期届满、法定代表人变更、企业合并、分立、转让和解散清算等重大事项有可能损害消费者权益，监管部门应根据《中华人民共和国市场主体登记管理条例》，督促企业在发生重大事项时及时办理变更登记和注销登记，并在国家企业信用信息公示系统实时上网，激活消费者的知情权、选择权、公平交易权和诉权。监管者也应依职权及时公布对商家的重大监管措施和处罚决定。基于靶向精准监管的理念，建议监管者重点聚焦消费者投诉多、诚信记录有瑕疵、经营场所租赁期限即将届满、对外债台高筑、正申请办理停业歇业和清算程序的企

从源头上防范预付式消费的风险

□ 徐海燕

业；对恶意透支预收款、挪用大额预付款、降低商品和服务质量、经常歇业的企业，要及时暂停其收取预付款的主体资格，除非其提供与预付款金额相当的保证金并缴入监管部门指定的托管银行账户。

规范预付式消费格式合同。预付式消费以格式合同的签订为前提，应对这一环节进行有效规范。首先，商家对消费者负有格式条款的提示和说明义务。若商家未履行对重大利害关系条款的提示或说明义务，消费者可主张该条款不成为合同内容。其次，立法要明令禁止格式合同含有侵害消费者权益的无效条款。常见的无效条款包括商家独享最终解释权、预付卡不退卡、过期后卡内资金归商家所有、过期后不补办等。最后，树立消费者友好型的法律解释原则，同时，赋予消费者对格式合同的合理审阅期限，并授权消费者对其质疑的格式条款持保留意见，切实扭转消费者对霸王条款只能接受或不接受的被动局面。此外，为杜绝商家钓鱼营销、尊重消费者理性判断，可以规定一定的预付式消费冷静期，允许消费者在缔约后的一定期限内无条件解约。

议政论法。

（上接1版）
积极服务国家高水平科技自立自强，加快打造西部地区创新高地。作为科教大省、军工强省，始终把科技创新真正作为第一动力紧抓不放，科技创新和科技成果转化取得系列重大突破。我们继续集聚和用好国家战略科技力量，打造新型举国体制“试验田”，优化科技创新体系，推动成渝（兴隆湖）综合性科学中心、西部（成都）科学城集聚高端创新资源，支持中国（绵阳）科技城建设中国特色社会主义科技创新先行区。坚持以企业为主体牵头组建创新联合体，把不同体制的力量融合在一起、形成合力，加强原创性引领性科技攻关，加速科技成果转化应用，提高科技进步对经济增长的贡献率。

以科技创新引领现代化产业体系建设，因地制宜发展新质生产力。今天的产业有了科技创新就有了明天，有了好的教育，有了源源不断的人才，就有了未来。坚持科技、产业、教育、人才一起抓、一体推进，充分发挥创新主导作用，推动更多科研“成果”加快转化为发展“结果”，成为产业的“成品”。把人工智能列为今年的1号创新工程，超常规大力度精准支持，大力鼓励激励包容颠覆性、前沿性、引领性创新，推动“从0到1”突破的同时，更加敏锐捕捉重视创新“原点”。发挥我省航空研制能力强和国家低空域协同管理改革试点的优势，大力推动低空经济产业集群发展。促进六大优势产业提质倍增，推动传统产业高端化、智能化、绿色化转型。继续发挥清洁能源大省优势，推进水风光氢天然气等多能互补发展，加快战略性矿产资源开发和转化，打造保障国家重要初级产品供给战略基地。

打造新时代更高水平的“天府粮仓”，坚决完成粮食生产等硬任务。2023年四川粮食产量718.8亿斤，创26年来新高，今年粮食产量力争保持在715亿斤以上，确保粮食和重要农产品稳产保供。严格落实耕地保护和粮食安全责任制，抓住种子和耕地两个要害，建好用好四川种质资源中心库，巩固大豆扩种成果，新建和改造提升高标准农田425万亩，推动大面积提高单产。践行大农业观、大食物观，加快建设“天府森林粮库”，发展壮大竹产业，把农业建成现代化大产业。加强充电桩、冷链物流、寄递配送等设施建设，提高农机装备水平。

筑牢长江黄河上游生态屏障，确保一江清水向东流。增强上游意识、扛牢上游责任、强化上游担当，推进生态文明建设和绿色低碳发展，加快建设美丽中国先行区。深入打好污染防治攻坚战，加强生态环境分区管控，守住生态环境质量“只能更好，不能变坏”的刚性底线。持续推进大熊猫国家公园建设，积极争取国家批复设立若尔盖国家公园，争创四姑娘山世界地质公园，加强翠云廊古柏群等古树名木保护。深入落实全面节约战略，加快重点领域节能节水改造。推进产业结构、能源结构、交通运输结构、城乡建设发展绿色转型，完善生态产品价值实现机制，拓宽绿水青山转化为金山银山的路径。

用好改革开放“关键一招”，持续增强发展内生动力

习近平总书记指出，要谋划进一步全面深化改革重大举措，为推动高

坚持高质量发展和高水平安全良性互动,做到发展和安全动态平衡、相得益彰

发展是基础，安全是底线。必须以高质量发展促进高水平安全，以高水平安全保障高质量发展，既不能以不作为求安全，也不能以牺牲安全求发展。我们要更好统筹发展和安全，树牢安全发展理念，把“时时放心不下”的责任感切实转化为“事事心中