

## 交通运输部印发严格规范公正文明执法意见

# 优化改进执法方式避免“大炮轰小鸟”

### 热点关注

□ 本报记者 徐伟  
□ 本报见习记者 刘欣

坚持严格规范公正文明执法,是全面推进依法治国的基本要求。近日,交通运输部印发《关于严格规范公正文明执法的意见》(以下简称《意见》),维护交通运输从业人员合法权益,促进交通运输持续健康稳定发展。

《意见》要求,着力转变执法观念,优化执法方式,规范执法行为,提高素质能力,严肃执法纪律,加强监督问责,切实提升交通运输治理能力和治理水平,为加快建设交通强国提供有力法治保障。

#### 严格规范公正文明执法

4月30日,交通运输部印发《交通运输执法领域突出问题专项整治行动方案》,决定在全国交通运输系统开展为期6个月的执法领域突出问题专项整治行动。推进严格规范公正文明执法既是落实执法领域突出问题专项整治行动的重要内容,也是巩固专项整治成效、推进交通运输行业持续健康发展的重要保障。

交通运输部有关负责人指出,《意见》重点聚焦执法队伍中存在的宗旨不牢、作风不优、本领不强、担当不力、执法不廉等问题,坚持规范指导和监督管理双向发力,指导各地从牢固树立执法为民理念、着力锤炼过硬执法作风、切实规范执法行为、夯实基层执法基本功、严格执法监督和执纪问责五个方面推进严格规范公正文明执法。同时,作为《意见》的配套制度,交通运输部还同步将《交通运输行政执法人员职业道德规范》《交通运输行政执法禁令》《交通运输行政执法

风纪规范》作为《意见》附件印发,着力提升执法权威和执法形象。

中国法学会行政法学研究会副会长、郑州大学法学院教授沈开举说,《意见》是全面贯彻落实法治政府建设的要求。印发《意见》对于全面贯彻法治政府建设实施纲要,特别是五年规划意义重大。

天津大学讲席教授、天津大学国家制度与国家治理研究院副院长熊文钊指出,《意见》的针对性较强,聚焦人民群众的反映强烈的执法顽疾和作风问题,有针对性地提出执法人员职业德规范、执法禁令、执法人员风纪规范来维护保障交通运输从业人员的合法权益,从职业道德、风纪要求的角度去规范执法行为,同时可以加强监督和问责,并通过十条禁令,以禁止性规范的方式严禁不规范执法行为的出现。

“虽然《意见》是在6个月的专项整治行动期间提出的,但需要让相关措施常态化。”熊文钊说。

#### 四个方面优化执法方式

记者注意到,在牢固树立执法为民理念方面,《意见》明确提出优化改进执法方式。

交通运输部有关负责人介绍,优化执法方式具体包括四个方面的内容:一是坚持过罚相当。执法人员作出的处罚决定应当与违法行为的事实、性质、情节以

及社会危害程度相当,勿用“大炮轰小鸟”,避免畸轻畸重;二是要推行轻微违法行为不予处罚;即对于符合条件的轻微违法行为,要依法不予处罚;三是推广说理式执法,坚持处罚与教育相结合,落实“谁执法、谁普法”普法责任制,争取当事人对执法决定的理解、认同、支持;四是寓服务于执法,将便民为民服务举措融入执法工作中,既引导市场主体守法经营,又让从业人员感受到执法的温度。

沈开举说,优化改进执法方式的具体内容均是对新修订的行政处罚法的贯彻落实,以推行轻微违法行为不予处罚为例,新修订的行政处罚法第三十三条明确规定,违法行为轻微并及时改正,没有造成危害后果的,不予行政处罚。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。

行政处罚不是为罚而罚,行政处罚法是为了规范行政处罚的设定和实施。熊文钊说,依据处罚与教育相结合、过罚相当等基本原则,对于故意扰乱交通秩序、严重违法的行为,确实应该给予严厉处罚,但对于轻微、对社会没什么危害性的违法行为,若事事都处罚,会加大交通运输从业人员负担,反而不符合规范市场秩序,更好地促进社会稳定等执法理念的要求。同时,也会降低违法行为人受到行政处罚后的耻辱感,这不

到处罚与教育相结合的目的。

那么该如何认定轻微违法行为呢?对此,沈开举认为,一方面是严格遵守相关法律的规定进行认定,另一方面执法人员法定范围内有一定的自由裁量权。而若相关人员在认为自己属于轻微违法行为不予处罚的情形,对执法人员作出的处罚决定存在异议时,可以申请复议,或者提起行政诉讼。

谈到优化执法方式的意义,沈开举说,这是全面准确贯彻落实行政处罚法规定的具体体现,可以约束行政机关的执法行为,可以更好地保护公民法人和其他组织合法权益的,有利于维护正常的行政管理秩序等。

而对于如何更好地优化执法方式,熊文钊认为,“优化执法方式,要从根本上改变考核的指挥棒。”如考核执法人员的标准更注重其服务质量和效果,加强监督和问责等,督促执法人员主动转变执法观念,提高执法能力,优化执法方式。

#### 源头清理乱罚款问题

《意见》明确要组织清理不合理罚款规定。交通运输部有关负责人表示,清理不合理罚款规定是国务院作出的重要部署安排。

这位负责人介绍,目前,交通运输部正在组织开展对交通运输领域涉及行政处罚的法律、行政法规、部门规章和规范性文件进行清理,以既充分论证罚款额度的合理性、又坚守安全监管底线为原则,综合考虑违法行为危害后果、当事人承受能力、安全风险隐患等因素,提出了相关处罚规定的修改意见,从源头上清除和治理乱罚款问题。

同时,也要定期组织对处罚规定开展评估,对评估发现的明显过罚不当、缺乏针对性实用性、不适应经济社会发展需要等的处罚规定,及时按照立法权限自行或者建议有关机关修改、废止。

根据行政处罚法的规定,地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销营业执照以外的行政处罚。沈开举强调,需要注意的是,地方性法规的规定不能与上位法的规定相抵触,如罚款幅度超过上位法的规定;不能为了方便,擅自削减一些必要程序,如某些情形下的公开听证;不能搞一些内部规定,如实行“月票制”,一定时间内交多少钱就不再处罚;不能实行地方保护主义,如专挑外地车辆罚等等,这些都是不合理罚款规定,有些甚至不合法,需要依法进行修改或者废止。

《交通运输部行政执法禁令》中规定,严禁趋利执法,严格执行罚缴分离制度,禁止下达或者变相下达罚没款指标,禁止乱罚款、乱收费、乱摊派。

此外,《意见》在严格执法监督和执纪问责方面明确提出加强内部监督,对于发现的涉嫌乱罚款、违规执法,以权谋私、失职渎职、权钱交易等问题,按照有关规定移交相关部门依法严肃查处追责。

熊文钊强调,相关执法人员要认真学习行政处罚法的规定,严格按照行政处罚的程序来执法,一旦发现乱罚款、违法执法等行为应当予以监督和问责,进而推进严格规范公正文明执法。

避免趋利执法,除了对执法人员的教育、培训、监督、问责等,更要从根上做起。沈开举认为,一方面要坚决杜绝任何形式的行政执法财政返还等逐利执法现象;另一方面要作为执法人员提供足额财政保障,尤其是为基层一线执法人员提供财政保障。

交通运输部有跨区域性的特征,不同地方的规定可能差别很大。熊文钊说,落实好《意见》的精神和规范,对于提升交通运输治理能力和治理水平意义重大,但真正要将《意见》落实落地,需要交通运输部门扎扎实实来推动,可以会同相关部门及有关地方,积极形成一个协同和长效机制。

## 国家药监局发布化妆品标签管理办法

# 对化妆品标签宣称禁用用语动态管理

□ 本报记者 万静

近日,国家药品监督管理局对外发布《化妆品标签管理办法》(以下简称《办法》),要求化妆品标签禁止通过下列方式标注或者宣称:包括使用医疗术语、医学名人的姓名、描述医疗作用和效果的词语或者已经批准的药品名明示或者暗示产品具有医疗作用;使用虚假、夸大、绝对化的词语进行虚假或者引人误解地描述;利用商标、图案、字体颜色大小、色差、谐音或者暗示性的文字、字母、汉语拼音、数字、符号等方式暗示医疗作用或者进行虚假宣称。该《办法》自2022年5月1日起正式施行。

根据《办法》要求,化妆品经营企业自2022年5月1日起,申请注册或者进行备案的化妆品,必须符合《办法》的规定和要求;此前申请注册或者进行备案的化妆品,未按照本《办法》规定进行标签标识的,化妆品注册人、备案人必须在2023年5月1日前完成产品标签的更新,使其符合《办法》的规定和要求。

#### 实时调整标签宣称禁用用语

化妆品标签管理是化妆品安全监管的重要组成部分。化妆品标签是消费者获取产品基本信息和安全使用的最直接途径,与化妆品使用安全息息相关,因此加强对化妆品标签的管理规范是题中之意。

据国家药监局有关负责人介绍,2021年1月1日,修改后的《化妆品监督管理条例》(以下简称《条例》)正式施行。根据《条例》确定的立法思路,明确化妆品标签管理要求,以规范性文件形式发布标签相关管理要求,因此规范和指导行业化妆品标签的注册和备案工作,是贯彻落实《条例》的重要内容之一。

记者注意到,此次《办法》将确保产品使用安全和维护消费者健康权益的需要置于首位,将打击虚假夸大宣传等违法行为作为执法重点,提出十三项明确禁止出现在化妆品标签中的内容。

这些禁止化妆品标签标注或宣称的内容包括:使用医疗术语、医学名人的姓名、描述医疗作用和效果的词语或已经批准的药品名明示或者暗示产品具有医疗作用的;使用虚假、夸大、绝对化的词语进行虚假或者引人误解地描述;使用尚未被科学界广泛接受的水语、机理或者通过贬低合法产品或原料等方式编造概念误导消费者的;利用商标、字体大小、色差、谐音或者暗示性的文字、图形、符号误导消费者的;通过产品性状、外观形态等进行明示或暗示,误导消费者易于将化妆品与食品、药品等混淆的;利用图案、谐音、字体颜色大小等形式暗示产品医疗作用或产品不具备的功效的;通过宣称所用原料的功能暗示产品不具有或不允许宣称的功效的;普通化妆品宣称特殊化妆品相关功效,或非化妆品通过标注化妆品相关许可或备案号让消费者误认为是化妆品的;使用未经国务院药品监督管理部门或认证认可部门认可的标识、奖励等进行化妆品安全及功效相关宣称及用语的;利用国家机关、事业单位、医疗机构、公益性机构等单位及其工作人员的名义、形象作证明或者推荐的;含有“保险公司承保”“无效退款”等承诺性语言的;标注庸俗、封建迷信或者其他违反社会公序良俗的内容的;法律、行政法规和化妆品强制性国家标准禁止标注的其他内容。

据悉,《办法》对化妆品标签宣称禁用用语实施动态管理。国务院药品监督管理部门根据化妆品监管工作实际,对化妆品标签宣称禁用用语进行实时调整。

#### 细化化妆品标签标注要求

中国人民大学法学院教授刘俊海分析说,与药品、医疗器械主要由专业人员指导选择使用不同,作为日常快速消费品,化妆品主要由消费者自主选择。而产品标签作为向消费者传递产品基本信息、属性特征、功效宣称和安全警示内容的主要途径,合法、准确的标签标注是确保消费者正确、合理、安全使用产品的必要保障。加强化妆品标签管理,确保必要的信息传递和风险交流,禁止违规标注和宣称,能够维护消费者合法权益,也是化妆品安全监管的重要组成部分。

记者注意到,此次《办法》进一步明确,化妆品标签应当标注的内容以及各项内容标注的细化要求,特别是规定了标签瑕疵的具体情形,明确了相关法律法规的适用情形。这些情形包括:化妆品标签标注内容存在错别字或标点符号错误,且不会对消费者造成误导的;不涉及产品安全性的化妆品标签标注内容缺少引导语的;化妆品标签不清晰难以辨认、识读的,或者部分印字脱落或粘附不牢,但不影响产品质量安全且不会对消费者造成误导的。

对于化妆品配方中“微量成分”细化的规定,更能体现此次《办法》对于保护消费者权益的诚意。

《办法》规定,化妆品标签应当在销售包装可视面标注化妆品全部成分的名称,并以“成分”作为引导语引出,并按照配方含量的降序列出。化妆品配方中在含量不超过0.1%(w/w)的成分,应当以“其他微量成分”作为引导语引出另行进行标注,可不按照配方含量的降序列出。

化妆品成分应当使用化妆品原料标准中文名称进行标注,以复配或混合原料形式进行配方填报的,应当以其中每个成分在配方中的含量作为判别是否为微量成分的依据。

在适用对象上,《办法》指出,以免费试用、赠予、兑换等形式向消费者提供的化妆品,其标签适用本办法。

#### 为“新老”产品留出过渡期

目前,我国已经成为全球第二大化妆品消费市场,化妆品国际贸易不断增长。由于在化妆品领域尚无国际统一的标准规则,近年来由于标签问题导致的贸易摩擦时有发生。依据《条例》规定,吸

收借鉴国际经验

验,在遵循国际通行规则的基础上结合当前化妆品监管发展的实际,因此规范进口化妆品标签管理,既是保障国民消费权益的需要,也是减少贸易摩擦,促进化妆品国际贸易发展的内在需求。

为确保国内外产品在标签宣称方面的公平一致,同时方便进一步加强标签监管,《办法》对进口化妆品标签规定:化妆品应当有中文标签,中文标签应当使用规范汉字,使用其他文字或者符号的,应当在产品销售包装可视面使用规范汉字对了解释说明,网址、境外企业的名称和地址以及约定俗成的专业术语等必须使用其他文字的除外。

加贴中文标签的,中文标签有关产品安全、功效宣称的内容应当与原标签相关内容对应一致。

另外,在确保消费者合法权益的前提下,考虑行业贯彻落实新法规和消化库存包装耗材的实际需要,此次《办法》为行业留出合适的过渡期:

一是对“新”产品给予近一年的过渡期。自2022年5月1日起,申请注册或者进行备案的化妆品,产品标签必须符合《办法》的规定和要求。

二是已注册或备案的“老”产品给予近两年过渡期。2022年5月1日之前申请注册或者进行备案的化妆品,未按照《办法》规定进行标签标识的,化妆品注册人、备案人必须在2023年5月1日前完成产品标签的更新,使其符合《办法》的规定和要求。

三是鼓励化妆品注册人、备案人自《办法》发布之日起按照规定对化妆品进行标签标识。需要强调的是,《条例》已于2021年1月1日起施行,化妆品标签违反《条例》第三十七条关于标签禁止标注内容规定的,将依法予以处理。

## 深圳盐田实行普法责任督察制

本报讯 记者唐荣 见习记者李艾苗 通讯员於洛 涂世琳 近年来,广东省深圳市盐田区委、区政府将全面依法治国作为法治建设根本遵循,秉持“宪法至上、法治立区”理念,持续开展独具盐田特色的法治工作,为法治政府建设示范作出积极探索。

盐田区委普法协调小组将普法工作纳入全面依法治国工作体系,在深圳市范围内率先制定《中共深圳盐田区委全面依法治国委员会普法协调小组工作规则》,明确各项工作制度,发挥对普法工作的统筹、部署、协调作用,全方位推进盐田普法工作。

盐田区委依法治区办牵头施行普法责任督察制度,将普法工作纳入“法治盐田”督察体系,成立由人大代表、政协委员、法官、检察官、律师、学者组成的督察组,每季度对各单位普法任务完成情况进行实地督察,对普法工作完成情况进行督察指导。

## 新疆开展反不正当竞争执法行动

本报讯 记者潘从武 记者日前从新疆维吾尔自治区市场监督管理局获悉,新疆全区市场监管部门将开展为期半年的反不正当竞争执法专项行动,进一步优化自治区营商环境,维护公平竞争的市场秩序和经营者、消费者合法

权益,推动全区经济高质量发展。据介绍,此项执法专项行动将突出抓好重点行业、重点区域、重点时段的反不正当竞争执法监管,围绕社会关注度高、反映强烈,关系民生的医药购销、医疗美容服务、教育、涉农商品、电商平台等重点领域。

## 反洗钱法修订草案公开征求意见稿公布 拟扩大反洗钱义务主体提高行政处罚幅度

□ 本报记者 周芬楠

2007年1月1日起施行的反洗钱法,首次迎来大修。中国人民银行日前组织起草了《反洗钱法(修订草案征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》),向社会公开征求意见。

《征求意见稿》在体例上没有变化,仍然有七章,分别为总则、反洗钱监督管理、反洗钱义务、反洗钱调查、反洗钱国际合作、法律责任及附则,但从法条数目看,现行法仅有37条,而《征求意见稿》则有63条,不仅内容大为丰富,而且更具操作性,并与反洗钱工作形势相契合。

#### 反洗钱概念外延得到拓展

《征求意见稿》第二条明确,所谓反洗钱,是指为了预防通过各种方式掩饰、隐瞒犯罪所得及其收益的来源和性质的洗钱活动,遏制相关违法犯罪活动,依照本法采取相关措施的行为。预防和遏制恐怖主义融资活动适用该法。

中国法学会银行法学研究会副会长刘少军说,《征求意见稿》对反洗钱的界定与现行法大为不同。首先,新的概念中删除了现行法中对上游犯罪的列举,而将全部可能的相关犯罪行为都包括在内,拓展了外延。其次,现行法中的反洗钱强调的是预防出现洗钱的现象,本次修订除预防外,还进一步强调遏制相关违法犯罪活动,不仅强调洗钱犯罪的活动还包括相关的洗钱违法行为。

北京大学法学院教授王新认为,现行法列举的上游犯罪包括毒品犯罪、黑社会性质的组织犯罪、恐怖活动犯罪、走私犯罪、贪污贿赂犯罪、破坏金融管理秩序犯罪、金融诈骗犯罪七类,而全国人大宪法和法律委员会在关于刑法修正案(十一)草案修改情况的汇报中指出,刑法第一百九十一条的洗钱罪,即掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪,及刑法第三百一十二条等共同构成了我国洗钱犯罪体系,洗钱犯罪的上游犯罪包含所有犯罪。基于“行刑衔接”等原因,《征求意见稿》不再具体列举上游犯罪类型。

《征求意见稿》第一条开宗明义说明立法宗旨,明确规定,为了预防和遏制洗钱、恐怖主义融资及相关违法犯罪活动,维护国家安全和金融秩序,制定本法。

刘少军认为,在立法宗旨方面,现行法仅强调“预防洗钱活动,维护金融秩序,遏制洗钱犯罪及相关犯罪”。《征求意见稿》不仅强调预防和遏制洗钱有相关的违法犯罪,还特别强调预防和遏制恐怖主义融资和维护国家安全。《征求意见稿》扩大了现行法的适用范围。

#### 扩大承担反洗钱义务人范围

现行法在反洗钱义务一章名称为“金融机构反洗钱义务”,而《征求意见稿》则称之为“反洗钱义务”,由此看出,反洗钱义务主体不仅仅只是金融机构,还有其他主体。

刘少军分析称,名称中删除了“金融机构”,事实上是扩大了承担反洗钱义务人的范围,同时也进一步明确了各义务人的责任。

在现行法中反洗钱的基本义务人是金融机构,《征求意见稿》则将义务人扩大为金融机构,特定非金融机构,以及所有可能同洗钱相关的普通单位和个人。尤其值得注意的是,特定非金融机构同金融机构一样,也承担着相应反洗钱的责任。同时,对金融机构的具体范围也根据情况的变化进行了新的界定,特别需要引起注意的是,即使是普通的单位和个人,在进行超过规定数额的现金交易时,也有义务向反洗钱监测分析中心报告,且不得采取拆分交易等方式规避大额现金申报义务。

其背后的原因,诚如央行有关负责人所言,随着反洗钱工作形势不断变化,反洗钱监管从规则为本过渡到

风险为本,反洗钱的义务内容已经由反洗钱扩展到反恐融资、防扩散融资,而现行法相关规定存在空白和不足,比如,洗钱上游犯罪类型范围狭窄,缺乏对单位和个人反洗钱要求等等。

基于此,《征求意见稿》第三章反洗钱义务中明确,特定非金融机构在从事特定业务时,应当参照金融机构的相关要求履行反洗钱义务;明确金融机构、特定非金融机构以外的普通单位和个人应当配合客户尽职调查和反洗钱调查,依法履行大额现金收付申报等反洗钱要求。

在总则中规定,任何单位和个人发现未履行反洗钱义务的情况,有权向反洗钱行政主管部门,有关主管部门举报;发现洗钱活动,有权向反洗钱行政主管部门,有关主管部门以及公安机关举报。

在强调风险为本方面,央行有关负责人表示,这不仅本次修订的重要内容,也是国际共识。风险为本最重要的含义是什么?在王新看来,就是要进行有效的资源配置,让反洗钱的资源“好钢用在刀刃上”。他表示,风险为本的原则允许各国在FATF(反洗钱金融行动特别工作组)要求的框架下,采取更加灵活的措施,以有效地分配资源,实施与风险相适应的预防措施,最大限度地提高有效性。

这些规定主要体现在第二章“反洗钱监督管理”中。《征求意见稿》明确,国务院反洗钱行政主管部门开展国家、行业、金融机构和特定非金融机构洗钱风险评估,根据风险评估合理配置监管资源,采取适当的风险防控措施。《征求意见稿》强调须履行反洗钱义务的特定非金融机构,应当依据行业洗钱风险评估采取相应的反洗钱措施;明确义务机构以风险评估为本的反洗钱要求;要求金融机构基于洗钱风险评估建立风险管理措施,开展客户尽职调查并采取相应措施等。

#### 提高行政处罚金额及幅度

《征求意见稿》与现行法在对反洗钱的行政处罚规定大不相同。从法条上看,在法律责任章节,《征求意见稿》共十条,现行法仅有三条。从内容上看,《征求意见稿》在法律责任中,提高了对违法行为的罚款幅度,提高违法责任与处罚的匹配程度。

现行法中规定,金融机构发生违法行为的先是责令改正;情节严重的处以二十万元以上五十万元以下罚款;造成严重后果的,处以五十万元以上五百万元以下罚款。

而《征求意见稿》不同,强调按次处罚,罚款金额也大为提高。金融机构发生违法行为的,按次处二万元以上二十万元以下罚款;情节严重的,按次处以二十万元以上二百万元以下罚款;造成严重后果的,处以二百万元以上至一千元以下罚款。

同时涉及具体数额的,处以与之相匹配的处罚。《征求意见稿》明确,金融机构违法造成严重后果,可能处以二百万元以上至一千元以下罚款,也可按摊派、隐瞒金额的百分之五以上百分之十以下进行罚款,有违法所得的,没收违法所得;按最高处罚金额计算。

不仅处罚金融机构,公司高管也要被问责。《征求意见稿》规定,金融机构在国际合作方面未经报告或者报批,擅自采取行动的,由国务院有关金融监督管理机构处二十万元以上五百万元以下罚款;造成损失的,另处所造成直接经济损失一倍以上五倍以下罚款。对负有责任的董事、监事、高级管理人员或者负有直接责任的其他人员,可以由国务院有关金融监督管理机构单独或并处警告、二万元以上一百万元以下罚款。

在所处罚情节及责任人等方面,也增加了新内容。《征求意见稿》将“未按规定建立健全内控制度和风险管理政策”和“未按规定履行反洗钱特别预防措施”等违法行为纳入处罚范围;完善反洗钱处罚类型,增加警告处罚;增加对其他单位和个人违法行为的法律责任。