



保障修订后的行政处罚法贯彻实施 维护国家法治统一尊严权威

涉行政处罚内容规范性文件专项清理已完成



□ 本报记者 朱宁宁

今年7月15日起,修订后的行政处罚法正式施行。此次修订是该法自1996年颁布实施25年来的首次全面修改。

对行政处罚法进行修订是为了贯彻落实党中央重大改革决策部署,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,解决执法中遇到的突出问题。记者近日从全国人大常委会法制工作委员会获悉,为保障修订后的行政处罚法贯彻实施,法工委依法履行备案审查工作职责,在全国范围内开展了法规规章和其他规范性文件涉及行政处罚内容的专项清理工作。目前,清理工作基本完成。

“法规规章及其他规范性文件涉及行政处罚内容的专项清理是保障修订后的行政处罚法贯彻实施,维护国家法治统一的重要举措,涉及群众的切身利益。”据全国人大常委会法工委法规备案审查室主任梁鹰介绍,这次清理工作主要集中在三个方面:一是在行政处罚法扩大制定机关行政处罚设定权的前提下,进一步规范行政处罚的设定权,督促制定机关遵守立法权限边界;二是结合行政处罚法听证程序、简易程序等修改内容,进一步完善法规规章等关于行政处罚程序的规定,促进严格规范公正文明执法;三是除对照行政处罚法自查外,各有关部门对照其他相关上位法对法规规章等进行全面梳理。

自查清理工作成效显著

此次专项清理中,全国人大常委会办公厅分别向国务院办公厅和各省、自治区、直辖市以及深圳、珠海、汕头、厦门4个经济特区人大常委会发出通知,

请他们对各自制定及批准的法规、规章及其他规范性文件自行开展清理,认真查找梳理与修订后的行政处罚法不一致、不衔接、不配套的问题,并制定修改或者废止的工作计划。

“对这次专项清理工作,各有关方面高度重视,积极部署,认真梳理查找问题,自查清理工作总体上进展顺利,成效明显,对存在的问题各有关方面均制定了详细的处理计划。”梁鹰说。

根据国务院办公厅反馈的情况,31个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团、国务院各部门共清理出各类规章和行政法规规范性文件3200件需要修改或者废止。

其中,部门规章184件、地方政府规章473件、各部门行政法规规范性文件426件,各地方政府规范性文件2097件。根据部分地方和部门的清理建议,司法部经初步审查,建议对《中华人民共和国陆生野生动物保护实施条例》《中华人民共和国水生野生动物保护实施条例》《中华人民共和国森林法实施条例》《证券公司风险处置条例》等13部行政法规予以修改或者待相关法规出台时予以统筹考虑,建议对《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》《国务院关于国家重大科研基础设施和大型科研仪器向社会开放的意见》《国务院办公厅关于进一步完善药品生产流通使用政策的若干意见》等7件国务院规范性文件予以研究清理。

根据地方人大提交的清理报告,31个省(自治区、直辖市)和深圳、珠海、汕头、厦门经济特区制定及批准的812件地方性法规及经济特区法规存在与修订后的行政处罚法不一致、需要予以衔接的情况。其中地方性法规725件、单行条例82件、经济特区法规5件。

规范行政处罚设定权限

修订后的行政处罚法扩大了制定机关行政处罚设定权。在此前提下,督促制定机关遵守立法权

限边界是这次专项清理工作的重点之一。

修订后的行政处罚法扩大了行政法规和地方性法规的行政处罚设定权限,规定“法律对违法行为未作出行政处罚规定,行政法规为实施法律,可以补充设定行政处罚”“法律、行政法规对违法行为未作出行政处罚规定,地方性法规为实施法律、行政法规,可以补充设定行政处罚”。据悉,这一内容已经被制定机关积极应用于近期的立法实践中,如2021年9月通过的《山东省老年教育条例》对以养生、保健、投资、收藏等名义开展营利性讲座培训活动予以禁止,并设定了警告、没收违法所得等行政处罚。

修订后的行政处罚法将行政处罚的种类由八类扩展到十三类,将现行法律、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行政处罚法,增加了通报批评、降低资质等级、责令关闭、限制开展生产经营活动、限制从业等行政处罚种类。而在行政处罚法修改前,部分地方性法规和规章已经将“通报批评”“限制开展生产经营活动”“限制从业”等作为管理措施补充在法律责任条款中。因此,修订后的行政处罚法将其设定为行政处罚种类后,法规规章会出现对违法行为的处罚种类与上位法处罚种类不一致的情形,超出上位法的规定。同时,修订后的行政处罚法将“通报批评”“限制开展生产经营活动”“限制从业”等明确为行政处罚的种类,而有的规范性文件在此之前将其作为管理措施予以规定,这与行政处罚法第十六条“除法律、法规、规章外,其他规范性文件不得设定行政处罚”的规定不一致,需要制定机关作出修改或废止。

“从清理情况看,规范性文件这方面存在的问题占比较多。”梁鹰说。

跟进完善行政处罚程序

规范行政处罚程序是行政处罚法的重要内容。据悉,有的地方行政执法条例对照行政处罚法有关

程序内容的规定,拟进行全面修改。

此次行政处罚法修改,增加行政执法公示制度、执法全过程记录制度,并完善重大执法决定法制审核制度;同时增加了疫情防控有关行政处罚程序,完善回避制度、告知程序、简易程序等有关内容。扩大听证范围,将没收较大数额违法所得、没收较大价值非法财物、降低资质等级、责令关闭、限制从业以及其他较重的行政处罚纳入听证范围;并适当延长听证申请期限,以有力解决听证率偏低等问题。通过清理发现,部分法规规章的听证程序存在范围过窄的问题。

修订后的行政处罚法规定,法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织可以在法定授权范围内实施行政处罚。有的省在清理工作中发现,个别设区的市地方性法规将行政处罚执行权授予具有公共管理和服务职能的企业,制定机关拟进行修改。

此外,通过清理还发现,实践中有的法规规章针对违法所得行为未设置没收违法所得行政处罚。

督促各方落实清理计划

为保障行政执法公正高效,在清理过程中,制

定机关拟调整相关表述与修订后的行政处罚法保持一致。

修订后的行政处罚法使用“处分”而不再使用“行政处罚”的表述,二者表述的外延有所不同。清理中发现,有的省份有96件法规使用的是“行政处罚”“政务处分”等表述,有必要进行调整规范。另外,有的法规规章需要将“违法物品”修改为“非法财物”;有的需要将“罚款收据”统一修改为“专用票据”等。

为保障行政执法有温度,修订后的行政处罚法完善从轻、减轻、不予行政处罚的法定情形,并增加行政处罚裁量基准。同时,对于到期不缴纳罚款作出加处罚款的,修订后的行政处罚法增加规定,加处罚款的数额不得超出罚款的数额。

清理中发现,有的地方性法规中并未规定加处罚款上限,与行政处罚法规定不一致,拟进行修改。

“下一步,我们将继续跟进清理工作,督促各有关方面持续落实清理计划,指导地方并推动各有关方面按时完成相关法规规章及规范性文件的修改废止工作,切实保障行政处罚法的贯彻实施,维护国家法治统一、尊严和权威。”梁鹰说。



全国人大社会委:积极推动养老服务立法

本报讯 记者朱宁宁 近年来,中央出台了一系列关于养老服务的政策措施,制定养老服务法,是贯彻落实党中央决策部署,实施积极应对人口老龄化国家战略的重要举措。记者近日从全国人大常委会社会建设委员会获悉,该委将继续跟踪养老服务立法工作进展,主动开展相关调研,视草案起草情况,积极推动制定养老服务法尽早列入全国人大常委会立法工作计划。

今年十三届全国人大四次会议期间,有代表提出关于制定养老服务法、养老服务促进法的议案。议案提出,全国近半数的省(区、市)出台地方养老服务专项立法,居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系基本成型,但在养

老服务体系结构、养老服务发展要素支撑以及服务质量水平等方面,不能完全满足老年人多层次多样化需求,地区发展不均衡也很明显。建议制定养老服务法,养老服务促进法,推进养老事业和产业的持续健康发展。

民政部认为,推进国家层面养老服务立法,构建养老服务法律、行政法规、部门规章和地方性法规相互衔接、互为补充的养老服务法治体系,是加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系的应有之义,将积极推进养老服务立法工作。司法部表示,将积极配合社会委和民政部等单位,就立法的必要性和可行性以及议案所提问题,进行认真研究论证。

全国人大财经委:加强税法总则研究论证

本报讯 记者朱宁宁 税收基本法曾被列入八届、九届和十届全国人大常委会立法规划,全国人大和国务院有关方面开展了大量起草、研究和论证工作,制定税法总则具备良好的立法工作基础。记者近日从全国人大常委会获悉,该委建议相关部门加强税法总则的研究论证,条件成熟时提出立法建议。

据悉,今年十三届全国人大四次会议期间,为满足新时期税收法治建设的更高要求,促进税法的整合、系统化和稳定性,推进国家治理现代

化,有议案提出制定税法总则。全国人大常委会预算工委认为,2015年以来,我国税收立法和税制改革工作持续推进,税收法治建设取得历史性进展。但对党中央关于“落实税收法定原则”“深化税收制度改革”“完善现代税收制度”等重大决策部署的要求,我国税收法律制度的系统性、规范性和科学性还有进一步提升的空间。预算工委将对相关问题作深入研究,在加快推进各种种立法的同时,积极推动税法总则立法研究工作。

拿什么遏制电动自行车改装乱象

专家建议在道路交通安全法中增加禁止改装条款



从12月1日起,安徽省阜南县公安局联合交通运输、城管等部门在道路上依法查处、纠正电动自行车非法改装、变更车辆外部结构等违法行为。
本报通讯员 吕乃明 摄

□ 本报记者 赵晨照

看着身边一辆辆电动自行车轻而易举地超越了自己,陈少华下意识地低头看了一眼自己车上的电子码表,数字显示速度是24(公里/小时)。这意味着,那些超过他的车辆,恐怕都违反了电动自行车“新国标”的要求。

2019年4月15日起施行的《电动自行车安全技术规范》也被称为电动自行车“新国标”,其中对电动自行车有严格的标准限制——最高车速不超过25公里/小时,整车重量不超过55公斤,电池电压不超过48伏,带有脚踏骑行装置。

“新国标”中最直观的体现就是对速度的限制,但出于各种原因,不少人对电动自行车有较高的“速度需求”,现实中电动自行车改装提速屡禁不止。

北京市律师协会交通管理与运输法律专业委员会主任黄海波近日接受《法治日报》记者采访时指出,电动自行车改装限速除了不符合“新国标”外,改装后的电动自行车还存在巨大的安全隐患,速度快容易酿成交通事故,改装后的非原装控制器会对电池等其他配件造成影响,电池超标改装更可能酿成火灾等惨剧。

黄海波建议通过完善国家立法,在道路交通安

全法中增加禁止电动自行车改装的相关条款并加大惩处力度来遏制“疯狂”的电动自行车改装。

改装乱象仍然存在

从门前停放的一排排电动自行车不难看出,这家位于北京市东五环外的销售门店生意不错。这家店确实“小有名气”,在这里除了可以挑选一辆心仪的电动自行车外,还有“机会”在店员帮助下,提升车辆速度。之所以说有“机会”,是因为现在只有熟人推荐,店家才会为客人提供改装业务。如果是陌生的客人,则会明确告知不提供改装业务。

“最近对电动自行车改装查得比较严,我们不敢大张旗鼓做。”店主向记者透露,2019年“新国标”实施后,北京设置了过渡期,过渡期内“超标车”可发放临时牌照,那时改装业务比较多。今年10月31日之后,北京临牌电动自行车不再允许上路,随之也开始严查。

记者走访调查北京的一些电动自行车行后注意到,当前电动自行车改装业务确实“有所收敛”,走访的4家车行中有3家品牌专营店均明确表示店内不提供改装业务,并告知记者改装后不但无法上牌,上路也有被查处扣车的风险。一家综合型门店的店员则表示店内改装业务“暂停”,想要提速,建议购车

后先上牌,之后再电商平台购买控制器,自行学习破解教程,或者过段时间再来店里“升级”。

记者以“电动车提速”“电动车改装”等关键词在电商平台进行搜索,均无产品显示,但输入“电动车 速度”关键词后,仍能搜索出一些出售电动自行车控制器的商家,在一家月销量200+的店铺评价区,很多用户都给予好评,称在店家指导下安装成功,速度成功升到了60公里/小时。

为了应对检查,有些商家还研究了“提速防查”功能,郭鹏的电动自行车就是在自家附近的一家店进行升级改装的,不管车辆实际速度多快,码表上最高只显示25公里/小时,这样即便在一些检查中让车轮空转,也不会暴露实际速度。

“速度越快耗电越大,多数提速的车子也会同时更换电池。”郭鹏就在店家推荐下更换了一块容量更大的电池,但安装时老板提醒他,由于这块电池不是“原装”的,因此要对车辆的电池槽进行部分改装。

安全隐患不容忽视

“电动自行车改装提速算是行业内公开的秘密。”一家车行的张姓店主对记者直言不讳,街上行驶的电动自行车很多都远超25公里/小时的限制时速,毕竟电动自行车不会像汽车那样容易因超速被摄像头拍到,很多“有需求”的人都会提速。

外卖员、快递员就是这部分“有需求”人群中“大头”,一名刘姓外卖员向记者直言,25公里/小时的速度难以在规定时间内送达,当前他骑的车是去年购买的,上完正式牌照后就在电商平台购买了控制器和电池,然后在网上“自学”改装,现在速度和续航时间都有所提高。

据小刘透露,为了多装东西,有些快递员还会选择在电动自行车上添加额外支架,但由于这种外形改装比较容易察觉,因此现在改得并不多。改装后“风驰电掣”的电动自行车不仅因速度快容易酿成交通事故,更换的电池也极易造成火灾等更为严重的后果。

据介绍,私自加装的电池大多没有品牌和参数,外观粗糙,质量堪忧,有的就用铁钉子固定在脚踏板处,安全隐患极大。

血的教训就在眼前,2020年8月8日清晨,江苏省南京市鼓楼区金陵村小区一栋居民楼发生一起电动自行车引发的火灾,造成楼上3名住户不幸遇难。记者了解到,着火电动自行车是卢某从他人处“二手”购得,为增大续航里程及提高行驶速度,卢某对这辆车的电池组结构及控制电路等进行了改装。经鉴定,火灾火源系卢某停放的电动自行车踏

板处,起火原因为“该电动车踏板处的电池仓被改造后失去密闭、固定功能,从而在电池发生故障起火后向外飞溅引燃周围的电动车”。

多地立法禁止改装

面对“疯狂”的改装,地方立法开始出手。将于2022年2月1日起施行的《广西壮族自治区电动自行车机动轮椅车管理办法》明确规定,禁止非法拼装电动自行车、机动轮椅车;非法加装、改装动力装置,或者拆除、改装电动自行车限速装置;禁止在电动自行车、机动轮椅车上加装伞架、车篷、挂架,加装或者改装座位(儿童安全座椅除外)等。

记者了解到,此前不少地方出台的电动自行车专项法规中都对电动自行车改装作了禁止性规定。比如《北京市非机动车管理条例》规定,禁止对出厂后的电动自行车拆除或者改动限速处理装置,禁止驾驶拼装、改装的电动自行车上路行驶。驾驶改装电动自行车上路的处500元以上1000元以下罚款;经销商经营改装或者拼装的电动车要由工商管理部门责令改正,并处以3万元以上5万元以下的罚款。

此外,《贵州省电动自行车管理办法》《浙江省电动自行车管理条例》等多地立法中也明确禁止对

电动自行车进行改装。

但黄海波注意到,关于禁止电动自行车改装的规定在国家立法层面存在欠缺,道路交通安全法中明确规定了禁止改装机动车的内容,但没有关于禁止改装电动自行车的具体条款。

考虑到电动自行车保有量巨大且改装后带来的危险隐患极大,黄海波建议在道路交通安全法修订时增加禁止改装电动自行车的相关条款。

“对于解决改装电动自行车问题以及实际执法管理具有积极意义,也可以更好地为地方立法及行政执法提供法律依据。”在黄海波看来,要想遏制改装电动自行车,应当考虑综合治理,并加强政府监管、执法以及处罚力度。首先,要从源头进行治理,加强对销售环节的监管,防止改装电动自行车进入销售市场。其次,要加强对改装环节的监管,杜绝违法违规改装行为的发生。最后,要加强对使用环节的监管,发现一起查处一起,同时对违法改装的商家和骑乘改装电动自行车的车主加大处罚力度,提高威慑力。

针对快递、外卖行业改装情况多发的现象,黄海波认为,相关企业要加大对员工电动自行车的检查力度,定期抽检,及时淘汰超标电动自行车。此外,应考虑设定更为科学、相对弹性的配送时间制度,从源头消除配送员想要改装车辆提速的念头。