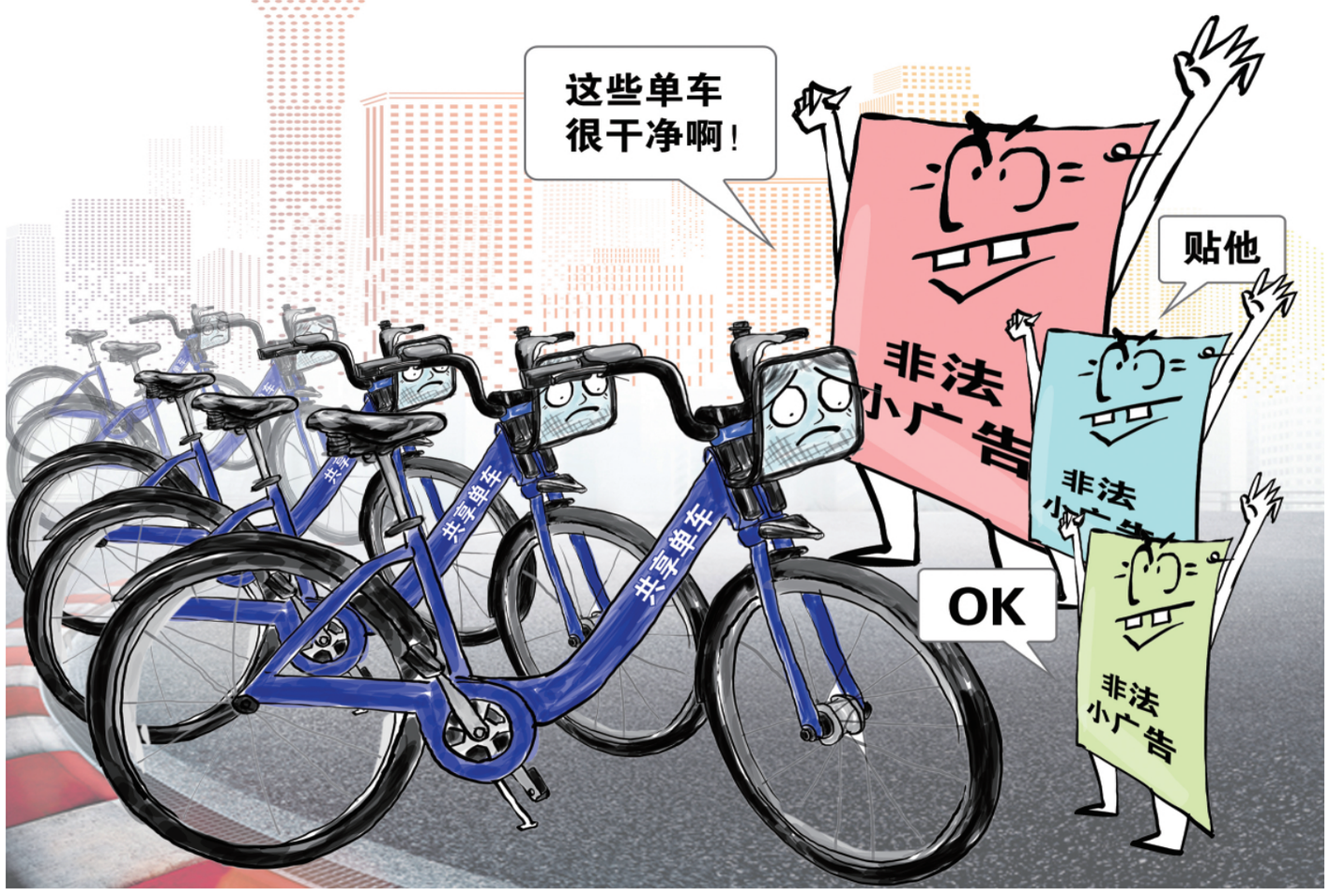
“美女服务”“私密会所”“代开发票”“提取公积金”

共享单车何以成“牛皮癣”新宿主

- 共享单车上的小广告不仅多为非法内容，而且呈现形式多样，有的以二维码形式存在，还刻意张贴在原有二维码处，让人一眼很难分辨其与骑乘扫描二维码的区别
- 附着在共享单车上的小广告，呈现隐蔽性、流动性、狡猾性更强的新特点。比如共享单车上的小广告多用二维码替代电话号码，不易追踪；共享单车数量多流动大，现场取证难；多为异地号码，难以停机处理；张贴量大，企业运维成本高，这些都给城市管理出了新难题
- 随着违法张贴人选择异地号码不断增多，受到管辖权的制约，本地通信运营商无法对违法异地号码进行停机，极大制约了查处打击的威慑力，因此开展异地违法号码停机工作迫在眉睫



一线调查

□ 本报见习记者 孙天骄 张守坤
□ 本报记者 赵 丽

5月24日9时许，北京市朝阳区将台地铁站口，停满了密密麻麻的共享单车。一些共享单车的车筐里、车身处，被贴满了各种小广告：24小时美女服务、公积金提取、租房、代开发票、私密会所、京牌指标……

这时正值上班早高峰，为了解决上班“最后一公里”问题，不少人选择骑行共享单车。一位年轻男子连挑了两三辆单车，发现车身上或多或少都有小广告，他对同行友人开玩笑道：“每辆车上都有美女约会的小卡片，骑上这车，感觉我都不正经了。”

《法治日报》记者在现场看到，停在这个地铁站口的共享单车中，有一辆车身上的小广告最多，足有8张。

记者调查发现，共享单车已经成为小广告“牛皮癣”的新“宿主”。这些小广告不仅多为非法内容，而且呈现形式多样，有的以二维码形式存在，还刻意张贴在原有二维码处，让人一眼很难分辨其与骑乘扫描二维码的区别。

受访专家认为，共享单车成为小广告的新“宿主”，不但会影响共享单车的使用体验，而且一些违法广告本身存在不良社会影响和潜在危害。共享单车上张贴的小广告呈现隐蔽性强、流动性强等特点，导致监管存在难题，亟须相关部门与共享单车平台企业群策群力，协同治理这一城市“牛皮癣”难题。

广告贴满共享单车 影响出行屡遭吐槽

扫码，准备开锁，突然弹出一个添加好友的界面。家住北京市朝阳区的徐女士不久前出门扫共享单车二维码时，被单车背后的“真假二维码”绊住了。

共享单车通常会在车座后方设置开锁的二维码，但徐女士选的那辆车却有两个同样大小的二维码标志。她打开手机扫码时，多次扫到错误二维码，弹出好友添加界面，账号昵称为“私密会所～小美”，头像是衣着较为暴露的性感美女，在其非好友可见的数条朋友圈里，充斥着各种性感美女图及“私密会所”“流连忘返”“舒服”等词汇。

徐女士说，她当时“像被热水烫了一下”，立刻决定换一辆共享单车，可周围停着的四五辆共享单车上都有小广告。“我觉得特别不舒服，好像自己骑共享单车的行为被人利用了，促成了这些广告的传播。”

像徐女士这样被共享单车上小广告困扰的情况并非个例。记者近日走访北京、天津多个地铁站口、小区门口等共享单车密集停放处发现，贴满小广告的共享单车已成为“主流”，想找到一辆干净的共享单车成了一件难事。

例如，北京市朝阳区某地铁站口附近的57辆共享单车中，有39辆带有小广告；在朝阳区酒仙桥街道某小区休闲花园附近停放的69辆共享单车中，有40辆带有小广告。

正值下午时分，在休闲花园的共享单车旁，穿着校服的孩子们在附近玩耍，偶尔有好奇的男孩女孩被共享单车车筐里花花绿绿的小卡片吸引。一名初一女生的家长陈先生告诉记者：“这种小广告我碰见一次撕一次，可永远撕不干净。有的广告内容，孩子们看见了，真怕影响孩子心理健康，更怕孩子出于好奇心进行探索。”

5月19日下午，记者在天津市河东区成林道地铁口发现，附近30辆共享单车上，有15辆分别被贴上了“贷款”“提取公积金”“售房”等小广告。正在旁边扫码解锁车辆的市民李先生告诉记者，他每天都要骑车往返于家和地铁站，隔两天就可以扫到贴有小广告的共享单车。“最多的时候见过四五种广告，有些车上的二维码还会被广告或者广告二维码挡住，不仅影响市容，也影响车辆正常使用。”

记者调查发现，共享单车上的小广告多为不法内容，如“美女服务”“私密会所”“代开发票”“提取公积金”等。在表现形式上，有直接通过文字明目张胆显示不法内容的；有五颜六色印着“美女”图片吸引眼球的；也有一些表面看上去内容较为正规的广告；还有伪装成二维码，只有扫码后才能了解具体信息的广告。

广告内容涉嫌违法 全面治理迫在眉睫

中国法学会商法学研究会副秘书长、中国政法大学副教授朱晓娟告诉记者，“美女服务”“代开发票”等含有不法内容的小广告涉嫌违反广告法、治安管理处罚法和《城市市容和环境卫生管理条例》等法律法规。

事实上，即使是没有违法内容的小广告，如“租房信息”“办理刻章”等，同样不可以随意张贴在共享单车上。

据河北大学国家治理法治化研究中心研究员吴迪介绍，按照广告法规定，未经运营公司允许，私自在共享单车上张贴广告涉嫌侵权，运营公司有权追究其相关责任。此外，许多城市对于这种行为，也有相应的地方法规进行管理处罚，例如《北京市市容环境卫生条例》规定，擅自利用或者组织张贴、涂写、刻画、喷涂、散发标语、宣传品和广告进行宣传的，没收非法财物和违法所得，并处1万元以上10万元以下罚款；情节严重的，处10万元以上50万元以下罚款。

然而，在共享单车应用平台上，记者发现，各个平台上均无针对小广告问题进行举报和反馈的内容，只有故障报修、安全问题、物品遗失等选项。

就共享单车上小广告泛滥问题，记者近日致电咨询了几家共享单车企业的客服人员。得到的回复大同小异：相关问题已知悉，已将此情况上报运营维护部门，如线下发现会进行相应清理。

其中，美团单车的客服人员告诉记者，其投放车辆时确保车身是干净整洁的，工作人员在回收车辆及巡街对车辆做二次整理时，都会清理车身上的小广告，但因人手和调配安排工作的不足，有时未能及时处理车身小广告。

朱晓娟说，共享单车成为小广告新“宿主”的现象表明，无论是制度供给、行政监管还是单车运营者的防范措施，均存在不同程度的缺位现象。共享单车上小广告泛滥不仅影响市容和城市环境，冲击社会管理秩序，还可能引发违法犯罪活动，侵害人们的精神健康，必须对其展开治理。

流动性高隐蔽性强 治理存在一定难度

受访专家认为，共享单车上的小广告不同于之前的“城市牛皮癣”，其附着在共享单车上而导致的一些新特点，一定程度上增加了治理难度。

江苏省南京市城管局清洗指导中心小广告管理科科长张震告诉记者，近年来，附着在共享单车上的小广告，呈现隐蔽性、流动性、狡猾性更强的新特点。比如共享单车上的小广告多用二维码替代电话号码，不易追踪；共享单车数量多流动大，现场取证难；多为异地号码，难以停机处理；张贴量大，企业运维成本高，这些都给城市管理出了新难题。

朱晓娟提出，对于共享单车上的小广告，应区分平台是以广告经营者的身份投放，还是提供投放通道以互联网信息服务提供者的身份投放，又或者是因为单车流动性过大超出平台经营者的控制被滥用而导致的投放。此时应有不同的治理规则，法律地位不同，共享单车经营者承担的具体义务也有区别。

在吴迪看来，共享单车上小广告中的一些非法广告，其背后牵涉的内容根据违法类别不同，需分别由公安、市场监管、文旅等不同部门从源头上依法打击。有些不法人员为了躲避执法，将小广告上的通信号码改为二维码，造成执法部门在取证及后期履行执法程序方面出现一定困难，这一问题亟待解决。

他还提到，非法小广告治理一方面要靠现场取证，另一方面市民监督的力量也不可忽视。但共享单车与墙面、线杆相比，最大的区别在于流动性。执法部门现场取证或市民举报过程中，一些共享单车已经被骑走，或者已经被管理人员移到了其他区域。即便加强属地管理，有时也难免有漏网之鱼。

近年来，已有不少地方关注并开展共享单车小广告清理工作。

例如，四川省成都市治非办组织开展了今年第二季度治理非法张贴书写广告专项整治行动，共享单车车身“牛皮癣”的治理成为重点之一。专项整治行动时间为5月9日至6月20日。

记者从南京市城管局清洗指导中心小广告管理科获悉，为全面遏制共享单车车身小广告蔓延，近年来南京城管部门盯紧存在的问题，开展了一系列整治工作：

部门联动，联合整治。联合市公安局、市交通局、市住房公积金管理中心等部门，约谈南京3家共享单车企业，告知清理义务及法律责任，下发整改告知书，要求企业拿出整改方案，成立专业清理队伍，落实清理责任，严格按照20/10000-15/10000人车配比，配全清理人员，重点加大对地铁换乘区域、院校、窗口地区、商业中心广场周边的清理力度，持续推进防粘贴共享单车更换工作。

专项抽查，督促整改。2021年以来，城管部门在全市范围开展了多轮车身小广告随机抽查工作，形成通报，第一时间反馈企业，指导约谈企业抓好整改工作。整改期限内，拒不改正的，依据停车管理相关办法，对企业新车市场投放配额做减量处理。

创新管理，科技应用。一方面，指导辖区针对共享单车车身小广告问题，专门挤出空间，为单车企业设置清理场地，为企业回场清理提供有力保障，还指导单车企业策划公益骑车弹窗宣传活动，引导消费者自觉抵制非法小广告；另一方面，全面指导企业在新投放南京市场的共享单车上使用防粘贴材料的应用，新车均采用防粘贴涂装，不干胶等，有的公司对易产生小广告的车身部位采用可拆卸更换技术，如车杠、挡板等部位，还有的采用镂空设计的车筐、在车筐底盘内增加塑料网格等方式减少小广告的粘附性。从使用反馈情况看，使用新材料、新技术的车身小广告明显少于未使用的车辆。

涉及多个治理主体 部门平台协同共治

受访专家普遍认为，因涉及多个治理主体，所以治理共享单车小广告泛滥问题时需要贯彻协同治理的理念，需要有关机关、单车经营者与消费者共同发挥作用。

张震认为，需要形成各方参与、联防联控的基本格局。城管、交通、公安等相关部门形成联席会议、线索移交、信息共享、情况反馈等机制，最大程度压缩小广告的生存空间。

对于有关监管部门而言，朱晓娟建议，积极制定相关管理规范，在接到投诉时及时处理和反馈，同时也应该采取抽查、约谈整改等监管手段督促正常广告投放的规范经营。

吴迪则建议，执法人员在现场拍照取证，记录非法小广告上的联系方式，顺藤摸瓜对投放者进行行政处罚，小广告上的电话可以移送电信管理部门依法处理。同时，各相关部门实施联合监管，通过与网络监察部门、二维码运营商等单位的协调，增加切断传播链的新手段。

对于共享单车经营者来说，朱晓娟认为，如是企业自己发布或作为通道发布的广告，应做好事前审查、事中跟踪、事后反馈纠正的流程化工作机制，对于发现的违法广告现象，应及时采取措施避免损失或不良影响的扩大；对于恶意利用单车发布违法广告的行为，尽管经营者控制有难度，但可以在单车使用二维码弹出时对消费者进行安全提示。

在张震看来，共享单车车身小广告治理还需要消费者广泛参与。单车使用者和市民可以随手拍下身边的不文明行为，及时将相关信息向平台、执法部门上报。

“还可探索从技术上消除壁垒，异地号码商停。随着违法张贴人选择异地号码不断增多，受到管辖权的制约，本地通信运营商无法对违法异地号码进行停机，极大地制约了查处打击的威慑力，因此异地违法号码停机工作的开展迫在眉睫。”张震说。

漫画/李晓军

前沿观察

罪轻不起诉绝非不处罚

缙云检察探索打造行刑衔接最优路径

□ 本报记者 王 春
□ 本报通讯员 赵珑凯 胡珂嘉

在办理陈某涉嫌危险驾驶罪一案中，考虑到陈某罪轻且自愿认罪认罚，浙江省丽水市缙云县人民检察院对其作出不起诉决定。陈某免于刑罚，是否意味着他不再需要承担任何责任？

答案是否定的。近日，缙云县检察院收到了公安机关的检察意见书回复函及行政处罚决定书，公安机关对陈某作出吊销机动车驾驶证，5年内不得重新取得驾驶证，罚款1900元的行政处罚决定。

这一案件是缙云县检察院深化改革试点，实现刑事司法与行政执法有机连贯的生动体现。

“我们常说不能‘一诉了之’，但其实‘不诉’也不能‘了之’，督促行政机关加强不起诉案件的行政处罚，是检察机关履行法律监督职能，深化行刑衔接的重要内容。”缙云县检察院检察长高德清近日接受《法治日报》记者采访时说。2021年以来，该院共作出不起诉决定207人，向行政机关发出督促行政处罚检察建议125人，占不起诉人数60.4%，所有行政处罚相对人均未提出复议或诉讼。

创新试点积极探索 建立机制规范司法

轻罪不是无罪，更不是无害，可依法轻处但决不放纵。

2021年3月，浙江省人民检察院在全省范围内开展“健全完善行刑衔接机制”创新试点工作，缙云县检察院作为试点之一，积极展开探索。

“相关法律法规规定，检察机关作出不起诉决定后，对符合行政处罚规定的案件移送相应行政执法机关处理。但由于规定相对笼统，在司法实践中，检察机关缺乏具有操作性的规范指引。”该院第一检察部主任章晓珍介绍。

为破解这一难题，缙云县检察院聚焦不起诉案件行政处罚缺位这一盲区，对2018年至2020年期间办理的不起诉案件行政处罚情况进行剖析，并选择其中若干不起诉案件开展个案探索，逐项推演、完善办案工作流程，定期召开员额检察官联席会议，研究解决不起诉案件行刑衔接重点、难点问题。

在此基础上，该院制定出台《督促加强不起诉案件行政处罚工作操作规程》和《健全完善行刑衔接机制创新试点工作方案》，进一步明确责任分工和案件范围，统一办案程序及方式，建立行政检察部门同步审查机制以及检察机关的跟踪监督机制，实现融合式监督。

比如，对每一个拟作不起诉案件进行处罚必要性调查，做到行刑衔接情况每案必提、每人必提，并列为审查报告、检察委员会讨论必备内容。对于交通肇事罪、赌博罪等六类轻罪案件，统一制作检察意见书模板，并规范送达模式，在不起诉决定生效3日内即向行政机关以一人一文书的模式送达书面检察意见书，同时要求行政机关在30日内回复。

不仅如此，该院还统一更新了认罪认罚具结书的内容，注明案件后续可能存在的行政处罚情况。同时，为确保案件质量，该院还对不起诉案件以及提出检察建议意见情况进行常态化随机抽查，共抽查案件40件、评查案件16件，4件案件经督查后整改。

缙云县农业农村局农业综合行政执法队相关负责人说：“得益于检察机关出台的操作规程，我们可以对不起诉案件进行全程跟踪，避免了被不起诉人逃避行政处罚，进一步规范了执法司法行为。”

多方协作共同发力 彻底打通监督渠道

健全完善行刑衔接机制是一个系统工程，不是检察机关一家之事，需要整体谋划、多方协作、共同发力。

缙云县检察院与相关行政机关组建联络群，定期召开联席会议，共同研讨行刑衔接中证据固定、保全处罚种类和幅度等问题。

2021年9月，缙云县检察院受理一起非法狩猎案。

鉴于蔡某和潘某犯罪情节轻微，已缴纳生态环境损害赔偿金、退出违法所得、自愿认罪认罚，该院遂对其作出不起诉决定并向该县农业农村局制发检察建议，建议对蔡某和潘某进行行政处罚。针对行政处罚幅度问题，该院与农业农村局充分沟通、共同商讨，最终农业农村局对两人分别作出行政处罚2500元的决定。

“行刑衔接不能仅靠检察机关单打独斗，我们希望借助政府的支持和社会的力量，彻底打通监督渠道，促进形成严格执法、公正司法的良好氛围。”缙云县检察院检委会专职委员周岚说。

实际上，早在2020年，缙云县检察院就向该县人民政府函送了《对行政机关依法行政情况的法律监督年度报告》，全面系统分析过去3年被监督单位依法行政的基本情况，总体评价以及发现的主要问题，并提出加强和改进依法行政工作的对策建议，其中一条建议就是“健全行政执法体系和相关衔接机制，预防和减少行政不作为现象发生”。

这项建议得到了县政府的积极回应，双方联合出台了《关于加强不起诉案件行政处罚工作的意见》，明确不同罪名对应的行政机关，解决了管辖问题，防止出现推诿卸责情况，同时确定如果行政机关应当采纳检察意见作出行政处罚而未处罚的，由检察机关发出检察建议书或由司法局启动行政执法监督程序。

“意见的出台是政府系统深入贯彻落实中共中央《关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》的一个缩影，也是推动府检联动的一次有益尝试，有助于政府全面系统提升依法行政水平。”缙云县依法治县委员会办公室相关负责人评价说。

缙云县检察院还紧跟数字化改革脚步，于2021年10月上线行刑衔接协同系统，实现对案件全流程可视化跟踪，形成衔接顺畅、程序闭环的行刑监督机制。

坚持公平合理取向 罚当其错罚当其责

不起诉不等于不处罚，如何体现“罚当其错”“罚当其责”原则，做好不诉的后半篇文章至关重要。

缙云县检察院以应罚尽罚、公平处罚、合理处罚、释法促罚为原则，建立实用的效果提升机制。同时，考虑到行政处罚可能存在失衡，该院还与行政机关共同研究尺度统一问题，确定处罚种类和幅度。

缙云县检察院受理的郑某涉嫌赌博罪案让人印象深刻。

“如果纯粹从法律角度，在对郑某作出不起诉决定后，我们本应该建议公安机关对其采取拘留并处罚金。但经过前期走访调查，我们发现郑某年事已高，从人性化角度和办案的社会效果出发，建议公安机关仅作罚款处罚。”该案承办人介绍，“办案实践中我们还发现，像赌博、开设赌场类相对不起诉案件的行政处罚容易重于未进入刑事程序的案件，而这对犯罪嫌疑人来说是一种不公平处罚。”

鉴于此，缙云县检察院在提出检察建议时也充分坚持公平合理取向，如针对伤害和解和未成年人犯罪案件，该院不再提出行政处罚检察建议，而一些情况特殊的被处罚人，也在行政处罚的执行方式上作人性化处理，减少执法资源浪费的同时也维护了社会稳定。

此外，缙云县检察院还将释法说理贯穿于检察履职的始终，多渠道、多层次阐明事理、讲明情理，促使被不起诉人认罚服法。

2021年7月，缙云县检察院受理了这样一起诈骗案：公安机关认定，电商经营户店主杨某与某快递公司快递员周某合伙骗取快递公司快递运费共计1万余元。该院审查后认为，两人的行为应认定为盗窃，而非诈骗。鉴于两人系初犯，且犯罪情节轻微，具有自首、认罪认罚、已赔偿受害方损失等情节，拟依法作相对不起诉处理。

快递公司不服，认为认定金额远低于其实际损失。

征求各方意见后，缙云县检察院就案件定性、金额认定等焦点召开简易公开听证会。通过检察机关和听证员的释法说理，快递公司相关负责人当场同意检察机关关于损失金额的认定意见，为后续行政处罚奠定了基础。

有了数字赋能和行政机关的高效配合，缙云县检察院行刑衔接机制趋于完善，法律监督职能得到充分发挥，逐步探寻出一条适应新时代检察工作新要求的基层路径。