



校验裁量基准让执法更规范

法治观察

让人民群众在行政执法权行使的“度量衡”标准中看到风清气正,在每一项执法决定中感受到公平正义

□ 张莉

近日,国务院办公厅印发《关于进一步规范行政处罚裁量权基准和管理工作的意见》(以下简称《意见》),明确规定行政处罚裁量权基准的制定主体、职责权限、制发程序、监督管理等内容。这是我国首次从国家层面对建立健全行政处罚裁量权基准制度作出全面、系统的规定,对于社会各方正确理解行政处罚裁量、增强裁量权基准效力和健全裁量权基准制定与管理规则大有裨益。

法律是调整社会关系的规则,可面对纷繁复杂的社会生活,不得不规定的原则抽象些,给行

政机关留下具体情况具体分析之余地。此种灵活处理的空间就是裁量权,一度在中国被称为“自由裁量权”。其实,行政处罚量权并不自由,它不过是取权法定的一种特殊形态,必须受到一定约束。十多年前,一些地方政府意识到裁量权给行政执法带来的挑战,选择了制定裁量权基准,即明确行政执法的具体尺度和标准,加以应对。

然而,一些依据裁量权基准作出的决定,特别是处罚决定,在实践中经常受到老百姓质疑,被诟病为过度处罚,以罚代管或逐利执法。比如,近段时间某地多家餐馆因售卖凉菜被罚款5000元一事,就引发公众热议。诸如此类事件的发生,既有行政机关对裁量权内涵、裁量权基准效力理解上的偏差,有执法人员机械适用裁量权基准的成分,也有裁量权基准过多过乱、品质不达标的问题。此次国务院印发《意见》正是对这些问题所做的系统性回应。

《意见》首先明确了行政处罚裁量权基准制定和管理需要坚持法制统一、程序公正、公平合理和高效便民的总原则。为避免滥用行政处罚裁量权,防止执法扰民和执法简单粗暴“一刀切”,《意见》规定,同一种违法行为,法律法规规章就处罚种类、幅度只有原则性规定的,要根据违法行为的事

实、性质、情节以及社会危害程度细化量化行政处罚裁量权基准,防止过罚不相适应,重责轻罚、轻责重罚。为此,有关机关在制定相应的裁量权基准时,要综合考虑多方面因素,做到确属必要和适当,并符合社会公序良俗和公众合理期待。

“有权必有责,用权受监督”,在裁量权基准制定方面也是如此。为了避免行政处罚裁量权基准过多过乱,《意见》既明确国务院部门和地方各级人民政府及其部门有制定行政处罚裁量权基准的职责,也严格限定行政处罚裁量权基准制定权限,总体上坚持于法有据,不得加重行政处罚相对人负担和上级基准优先适用的原则。《意见》中诸如基准制定程序、备案、公开、动态更新和个案适用说明的程序性规定,更是凸显了行政处罚裁量权基准事关市场主体和广大百姓权益的“行政规范属性”。今后,这些主体不仅能够通过提请行政诉讼,直接质疑适用裁量权基准的执法决定,还可以借助规范性文件备案审查、定期清理及人民法院附带审查机制,提请有关机关及时发现并纠正违法文件,达到正本清源的效果。

针对逐利执法问题,《意见》严格禁止以罚款进行创收,严格禁止以罚款数额进行排名或者作为绩效考核的指标。针对以罚代管问题,要严格

落实行政处罚法确立的处罚与教育相结合原则,加强对当事人的批评教育,引导公民、法人和其他组织自觉守法。毕竟处罚只是行政执法的手段之一,而非目的,这也是《意见》强调裁量权基准要“明确不予处罚、免于处罚、从轻处罚、减轻处罚、从重处罚的裁量阶次”的目的所在。

为了确保行政处罚裁量权基准制定和管理工作有效落地,《意见》借力执法信息化,要求将行政处罚裁量权基准内容嵌入行政执法信息系统,同时要求各地区各部门将这项工作纳入法治政府建设考评指标体系,列入法治政府建设督察内容。这样就将以裁量权为典型特征的现代行政与“刀刀向内”的政府自我革命结为一体,有助于实现法律与载量的有机统一。

裁量权基准制度是执法规范化的重要抓手,事关人民群众的切身利益。各地区各部门要以《意见》的印发为契机,营造全社会关心关注行政处罚裁量权基准制定与运用的氛围,让人民群众在行政处罚裁量权行使的“度量衡”标准中看到风清气正,在每一项执法决定中感受到公平正义。

(作者系中国政法大学法治政府研究院教授、博士生导师)

网红路牌不能逾越法律红线

热点聚焦

□ 苑广阔

最近一段时间,一大批网红路牌相继在国内多个城市出现,引发了网友们的关注。这些网红路牌在内容上大同小异,往往以“我在某地很想你”或者是“想你的风还是吹到了某地”等为主。别看这些网红路牌内容重复、模式单一,但对于很多网友来说,却似乎有一种魔力,引得很多年轻人纷纷到这些网红路牌下面打卡拍照。而这恰恰是路牌设置者所希望看到的。

很多人看到这种除了内容比较另类,其他方面都显得很正规的路牌,还以为是由相关部门设置的,其实不然。据媒体调查,这样的网红路牌与相关部门毫无关系,而是由商家自行定制和设立的,其主要目的就是作为一种引流手段,吸引客源的、增加收益。例如,某烧烤店在店门口设立了一块网红路牌,被前来消费的顾客发现了,觉得新奇好玩,于是拍照打卡上传到网路,结果一传十、

十传百,引得更多人前来打卡,自然也就带火了烧烤店的生意。而其他商家发现一块小小的路牌竟有这么大的魔力,于是也竞相效仿,结果就导致类似的网红路牌越来越多。

当网红路牌渐成流行之势,其中的法律问题也开始显露。首先,路牌的主要功能在于帮助路人识别方位、辨寻方向,鉴于路牌的特殊性质和作用,我国道路交通安全法明确规定,任何单位和个人不得擅自设置交通标志。如果有商家擅自设置具有定位、指位功能的网红路牌,那么势必扰乱当地道路标志管理秩序,对市民和游客的交通出行造成误导。此外,将网红路牌放置在路口,吸引过往路人拍照打卡,也会给当地交通秩序管理增加压力。

其次,路牌上标注的内容涉及地名标志等重要信息,而地名标志是为社会公众使用而设立的标示地理实体名称的标志,是社会公益设施,属于国家法定标志物。新修订的《地名管理条例》(以下简称《条例》)中明确规定,未经批准,任何单位和个人不得擅自对地名进行命名、更名,任何单位和个人不得擅自设置地名

标志。商家私自设立路牌,显示地名,显然扰乱了地名管理秩序。

网红路牌虽属近段时间出现的新情况,新问题,但也并非没有治理的办法。我国道路交通安全法 and《条例》均规定了相关罚则。网红路牌现象被媒体报道后,各地城管部门及时出击,依据相关法律法规拆除了一批违规设置的网红路牌,并对有关商家进行批评教育,敦促其依法宣传、依法揽客,有力地维护了地名标志管理的严肃性、规范性。

商家引流不是错误,但绝不能逾越法律红线。网红路牌被清理一事也警示广大商家,无论采取什么标准新立异的广告引流吸客,都应在法律允许的范围内,与此同时,对于提供定制网红路牌服务的电商,也应加强监管力度,敦促其在销售时注明禁止将网红路牌用于室外、路边等公共区域之中,从源头上规范网红路牌的销售和使用。对于各地城管等执法部门而言,发现类似网红路牌等问题时,不仅要及时依法处理,也要加强普法宣传,从而为商家引流宣传指明方向,划出禁区,引导其规范营销。

上门听证是诉源治理有益创新

法治民生

□ 付彪

近日,最高人民法院印发第二批上门听证典型案例,并要求全国检察机关进一步加大上门听证探索力度,以检察机关依法能动履职促进诉源治理。据介绍,今年以来,全国检察机关积极探索开展上门听证,从源头息诉化解矛盾纠纷。统计数据显示,今年上半年,全国检察机关共开展上门听证案件1187件,近九成矛盾纠纷得到有效化解。

诉源治理是检察机关依法能动履职的重要着力点,是司法办案融入国家治理的关键。对一些年老体弱、居住偏远的信访群众等开展上门听证,以人民群众可感可触可信的方式,把矛盾纠纷化解在信访群众“家门口”,用心用情纾解群众急难愁盼,是以程序正义促实体公正的创新履职,以诉源治理促国家治理的能动履职,以公开促公正赢公信的自觉履职,更是践行新时代“枫桥经验”的生动体现。探索开展上门听证,从源头化解矛盾纠纷,彰显了检察机关做实司法为民、

做优法律监督、维护公平正义的责任担当。

在王某现申请立案监督上门听证案中,检察机关围绕申诉人反映的焦点问题和社会公众关注的热点问题,在认真审查办理、深入调查核实基础上,联合原办案机关、鉴定机构等开展上门听证,并邀请申诉人亲友、村委会等有关人员参与听证,积极回应公众质疑,同步开展帮扶济困,将“法、理、情”有机结合,增强了司法办案透明度,形成了息诉化解矛盾合力。该案的成功办理,实实在地解决问题的做法,让人民群众感受到法律监督与矛盾化解既有力度,也有温度。

在王某发刑事申诉上门听证案中,检察机关通过“领导包案+上门听证+司法救助”的方式,上门听证前开展深入的走访调查,了解申诉人现实信访动态,掌握影响矛盾息诉化解的症结,在申诉人家引入第三方参与矛盾化解,回应申诉人诉求,让公平正义以申诉人“看得见、感受得到”的方式实现,既解除了“法结”又解除了“心结”,推动实现了“案结事了人和”。该案的成功办理,体现了检察机关将矛盾化解工作融入基层社会治理中,依托“府检联动”平台,延伸司法救助工作触角,建立完善多元救助新格局的积极作为,有利于纾解人民群众急难愁盼。

随着经济社会的快速发展,人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的需求日益增多,越来越多的矛盾纠纷以案件形式进入司法办案领域。检察机关如何依法能动履职,2021年6月印发的《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》中明确提出,“引入听证等方式审查办理疑难案件”。此次最高检发布的上门听证典型案例,是全国检察机关依法能动履职,有效促进诉源治理的缩影,对于通过听证等方式化解矛盾纠纷具有很强的示范意义。

典型案例的根本价值在于应用。检察机关“职”在司法办案,“责”在以法律监督促诉源治理。各级检察机关应以典型案例诠释的法律精神、价值判断,秩序规则为范本,进一步加大对上门听证探索力度,以依法能动履职有效促进诉源治理,把矛盾纠纷化解在基层、在源头、在诉前,努力让每一个案件都达到定分止争的效果,不断提升司法公信力。坚持领导包案听证,争取地方党委、政府支持,综合运用法律、政策、经济、行政等手段和教育、调解、疏导等办法,努力形成化解矛盾纠纷合力,让司法民主化、透明化进一步成为现实。

诉源治理是新时代“枫桥经验”的深化和发展。期待各级检察机关始终坚持以人民为中心,将抓早、抓小、抓源头理念融入法律监督,把诉源治理做深做实做细,让人民群众更有获得感、幸福感安全感,更好地促进社会和谐稳定,服务保障经济社会高质量发展。

图说世象

近日,河南濮阳一男子乘坐出租车时情绪激动,不停向司机转账,要求司机闯红灯。察觉不对劲的司机未遵照该男子的要求,并向同行寻求帮助。于是该男子扬长而去。后经当地警方核实,该男子因与家人闹矛盾情绪激动,故提出无理要求,司机也将转账金额全部退还。

点评:情绪再不理智,也不能总怙他人行违法之事,这不仅是对他人的不尊重,而且也是对公共安全的无视,相比之下,这位理智的司机值得点赞!

文/常鸿儒



漫画/高岳

社交账号买卖当有法律边界

E法之声

□ 许可

在数字化生存的时代,社交账号是我们进入数字空间的重要入口。凭借它们,我们得以浏览新闻、观看视频、发布消息以及与朋友交流互动。如果说早期的社交账号只是对个体的认证,那么随着线上和线下的深度融合,集合了头像、昵称和各种标识的社交账号,已经深深地嵌入社会生活关系之中,成为我们的虚拟化身,凝结着每个人的虚拟人格。正是由于社交账号与个体休戚相关,近日江苏省江阴市人民法院对一起微信账号转让纠纷所作的判决,自然引发了坊间热议。

判决书显示,原告陈某是一名网红医美顾问,被告赵某经营医疗美容项目。2019年9月,双方签订转让协议约定原告以50万元的价格将其使用的9个微信账号转让给被告。据了解,涉案微信号均绑定了手机号,进行了实名认证,微信好友均在2000至3000个,而且部分账号还绑定了QQ号、邮箱及银行卡。由于被告在拿到账号后拒绝在规定时间内支付剩余款项。原告遂诉至法院。

面对这起因微信账号转让引发的纠纷,法院并未停留在双方所签协议本身,而是认识到

微信账号的价值并不在于账号自身,而是其承载了原告个人特有的可识别信息和微信好友的大量个人信息。这里的“微信好友”并非真正的“好友”,而是原告在医美经营活动中所服务的客户。作为经纪人,原告在介绍客户(微信好友),锁定交易、提取佣金的过程中获得了客户的身份证号码、出生日期、住址、医疗记录等客户直接信息,这些海量客户信息的存在,才是被告高价购买其微信账号的真正原因。

既然微信账号转让的背后是个人信息的买卖,那么这笔交易是否合法呢?鉴于微信账号既涉及原告自己的个人信息,也联结了原告好友的个人信息,我们有必要分开讨论。就前者而言,我国民法典和个人信息保护法均明确了个人对其个人信息并不享有任何财产性权益,只享有基于人格尊严、通信自由和秘密以及人身财产安全的非财产性人格权益,当然地不能成为买卖的对象。我国民法典将“许可使用”的客体限定在“姓名、名称、肖像”等人格要素,排除了个人信息商业化使用,可谓是充分的证据。

就后者,也就是“微信好友的个人信息”而言,其同样无法被买卖。特别要指出的是,此场景中所交易的是“他人的个人信息”,原告显然无权擅自提供,而应遵循个人信息保护法的相关规定,向微信好友告知被告的名称或者姓名、联系方式、处理目的、处理方式和个人信息的种类,并取得微信好友的单独同意。基于上述考虑,法院

最终判定:微信账号系公民个人信息有机整合的载体,原被告买卖微信账号构成了买卖个人信息,违反了法律禁止性规定,应属无效。

至此,这则纠纷已圆满解决。但其所揭示的底层问题依然存在:那就是当社交账号被用于商业经营,并因账户持有人持续投入时间、精力、甚至金钱而生成了经济价值,其账号能否转让以及如何得到法律保护?实际上,在web1.0向web3.0转变的浪潮中,凭借着个性化的及时性互动,社交媒体已成为如今最重要的营销渠道之一。在国外PhoneDog公司诉前员工Kravitz追索推特账号案中,法院认为社交账户的价值来源于关注者数量及其浏览量;据行业惯例,推特账号每个关注者的估值大概是每月25美元,企业所拥有的推特账号密码由此成了一种新型“商业秘密”。那么,究竟应如何破解社交账号的财产性与负载个人信息的个性之间的冲突呢?

或许可以采取分而治之的思路。社交平台可以在既有交往性社交账号之外,专设经营性社交账号,采取截然不同的用户协议和使用规则。在限制前者买卖的同时,适当允许后者在遵守民法典、个人信息保护法的前提下合法交易,从而让生活归生活,生意归生意,各方各得其所,最终实现生活安宁与经济激励的共赢。

(作者系对外经济贸易大学数字经济与法律创新研究中心主任)

社情观察

□ 卜繁强

自2022年4月全国打击整治养老诈骗专项行动开展以来,全国各地政法机关积极响应,迅速开展行动,取得了良好的社会效果,获得了广大人民群众普遍认可。公安部最新披露的数据显示,专项行动开展以来,公安机关共破获涉养老诈骗案件1.7万起,打掉团伙2212个,抓获嫌疑人3.4万名,追赃挽损155亿元。此次专项行动是国家尊重和保障人权的具体表现,也是切实保障老年人人权的具体落实。

老年人人权保障是国际社会在人权保障领域予以重点关注的问题。从1982年联合国第一次老龄问题世界大会在维也纳召开以来,联合国一直致力于老年人人权保障事业。近些年来,联合国老龄问题不限成员名额工作组一直肩负着《老年人权利公约》的制定工作。虽然此项工作依然面临着诸多困难和挑战,但加强老年人人权保障已经成为国际社会的共识。2022年4月,联合国人权事务高级专员巴切莱特在纽约联合国总部向老龄问题工作组发表讲话时表示:“今天,老年人比以往任何时候都更需要强有力的保护,以充分享受他们的人权。”

为全面推进老年人人权保障,2013年7月1日我国老年人权益保障法正式生效,这是我国从立法层面保障老年人权益的具体举措,也是保障老年人权益的具体法律渊源。为全面落实人权保障,我国已制定了四期《国家人权行动计划》,取得了举世瞩目的进展和成就。2021年9月9日发布的第四期《国家人权行动计划》,在“特定群体权益保障”中特别提到老年人的权益保障问题,明确提出要提高老年人权益保障水平,其中重点突出要加强老年人权益的司法保障,防范和惩治诈骗、非法集资等严重侵害老年人权益的犯罪行为。今年2月,国务院印发《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》,再次明确提出要维护老年人合法权益,广泛开展老年人识骗防骗宣传教育活动,加大养老诈骗重点防范和整治工作力度。

生存权和发展权是首要的基本人权,打击养老诈骗,守护老年人“钱袋子”就是保障老年人的人权,保障老年人人权。此次专项行动对于老年人人权保障具有重大意义。老人不安则家庭不安,家庭不安则社会不安。打击整治养老诈骗专项行动前一阶段取得的成果来之不易,因此及时总结前一阶段的经验,加大专项行动力度,推进专项行动进度尤为重要,应该以依法打击、加大宣传、全面发力、防治结合的方式继续推进下一阶段专项行动,具体而言:第一,坚持在法治轨道上推进专项行动。要严格按照刑法、刑事诉讼法,老年人权益保障法等相关法律法规依法办案,坚决依法从严惩处违法犯罪,保持对此类犯罪活动的高压态势,最大限度地维护老年人合法权益,提升老年人的安全感。

第二,要加大对专项活动的宣传力度。要运用大数据、人工智能、互联网、多媒体等现代化信息工具创新宣传手段,向老年人宣传防范养老诈骗知识,提高老年人防范诈骗意识和反诈骗能力,引导老年人自觉远离诈骗陷阱。第三,保障老年人权益需要全社会的共同努力。老年人权益保障法明确提出,“保障老年人合法权益是全社会的共同责任”。因此,要充分发挥国家机关、人民团体和社会组织在保障老年人权益中的作用,加强社区对老年人的帮助与帮扶,加强对失独、失独等特殊老年人群体的关注与关怀,完善独居留守老年人探访关爱制度,办好老年大学,扩大老年教育资源供给,为提升老年人的价值感创造更多的机会和平台。

第四,要发挥家庭对于防范养老诈骗的重要作用。涉老诈骗之所以多发频发,与一些老年人缺乏家庭关爱不无关系。家庭是社会的基本单位和细胞,家庭成员要增强对老年人的责任感和义务感,加强对老年人的关注和关爱,既要关注老年人的物质需要,也要关心老年人的精神需求,提升老年人的归属感,让老年人远离不法分子的“糖衣炮弹”,努力实现老年人老有所养、老有所依、老有所乐、老有所为。

(作者单位:西南政法大学人权研究院)

让健身空间更好满足老年人需求

□ 张美玲

近日,一则“河南周口一健走队违停车辆,无视红绿灯行走”的视频,引发网友热议。视频显示,一支举着旗帜、统一着装的队伍,随着音乐在机动车道上行走,到了斑马线还掉头,各个方向的车辆均只能停下等待。红绿灯变了三次,这支健走队伍才走完。对此,当地交通大队表示,将会调查处理。

根据我国道路交通安全法的规定,行人、乘车人、非机动车驾驶人违反道路交通安全法法律、法规关于道路通行规定的,处警告或者五元以上五十元以下罚款。健走队占用机动车道,违反了交通规则,结合违法情节以及基层交警执法实践,最常见的处理方式可能是给予批评警告。

或许有人会主张对其处以罚款,以提高他们的违法成本。当然,还有人认为健走队是组团扰乱公共交通秩序,属于治安违法行为,可依据治安管理处罚法相关规定进行处理,如此一来处罚力度更大,震慑效果更强。这种观点不能说没有道理,只是恐怕会难以落实。首先,健走队员少则十几人,多则几十上百人,面对这么多人,有限的街头警力能不能控制住局面都是一个巨大的挑战,更别提罚款了。其次,健走队违反了道交法,交警确实有警告和罚款的自由裁量权,但如果不经警告,上来就罚款,一则难以服众,二则也有违法和悖论。最后,健走队员多以中老年人为主,主要从中收取罚款,执法成本可能远超罚款所得,效果也未必理想。

对此,笔者认为,在处理此类问题时,交警可以联合城管进行执法,因为健走队不仅违法占用机动车道,而且存在长期的噪声扰民问题。在执法时,可以按照“谁组织、谁负责”的原则,重点对健走活动组织者给予警告劝导和相应处罚,通过管好健走队的“关键少数”,压实健走活动遵纪守法的责任,释放“法治+自治”的最大治理效应,避免让健走队成为“违法队”“扰民团”。

不过,即便这样处理,也只是治标之举。翻看新闻,这些年,健走队违法占用机动车道、噪声扰民的事情经常见诸报端。新闻监督、舆论批评、交警警告、专家呼吁,似乎穷尽了手段,但依然无法阻止类似事情再次上演。这说明问题没有从根源上得到解决,因此面对此类城市治理顽疾,我们要从处理思维切换到治理思维,多在治本之策上上下功夫。

健走队为什么要违法占用机动车道,是他们不懂交通法吗?是他们迷信法不责众吗?这些追问都有一些道理,但我们不能在这些追问中,回避了一个更大的现实问题:如果健走队不违法占用机动车道,他们还能去什么地方?换言之,城市给中老年人是否提供了足够的健身休闲空间?

健走队违法占用机动车道,部分城市中老年人与青少年争夺活动场所,这些乍一看都是交通问题、治安问题,可往深想一层,实际上是养老问题、民生问题。这些问题都源于在人口老龄化日益加剧的当下,不少城市的公共健身设施和空间并没有及时做好适老化改造,无法满足中老年人爆发式增长的健身休闲需求。

中老年人想健身,想追求更好的生活品质,这是正常合理的需求,应该得到足够的重视和满足。如果中老年人想组队健步就必须占用机动车道,想跳广场舞就必须与青少年争抢地盘,这样的城市健身设施和空间供给对中老年人是不友好且不公平的。

因此,摆在城市治理者面前更值得思考的问题,不是如何处理中老年人因为休闲健身冲突造成的问题和矛盾,而是如何有效推进城市适老化改造,以创造更多符合中老年人需求的健身空间和设施,让他们健康地安享晚年。城市治理者需要多些上游思维,多在中老年人休闲健身需求供给侧上想办法、做文章,如此才能实现源头治理。