



# 完善规则让裁量正义更有保障

## 法治观察

行政处罚权是政府运用最为广泛的权力之一,如何有效规范行政处罚裁量权,直接关系到法治政府的建设进程

□ 刘权

近日,国家市场监督管理总局印发了修订后的《关于规范市场监督管理行政处罚裁量权的指导意见》(以下简称《指导意见》),进一步完善了行政处罚应遵循的原则,修订了行政处罚的裁量情形,增加了规范行政处罚裁量权基准制定和管理的相关规定。如何做到过罚相当,实现执法力度和温度的统一,一直是实施行政处罚的痛点。近年来,一些行政处罚案件广受公众关注。例如,在某地毒芹菜案中,当事人售卖5斤农药残留超标的芹菜,被没收违法

所得20元,罚款66万元。在某地“巴黎贝甜”案中,当事人未经许可从事食品生产经营活动,被没收违法所得5.85万元,罚款58.5万元。在这些案件中,不管根源上是执法还是立法的问题,当事人及公众所质疑的重点都是过罚是否相当。

作为市场监管领域行政处罚裁量权行使的总则性规范,《指导意见》通过规范行政处罚裁量权,可以促进市场监管部门严格规范公正文明执法,从而有利于更好地保护市场主体和人民群众的合法权益,维护公平竞争的市场秩序,优化营商环境。一是有利于防止过罚畸轻畸重。由于缺乏明确而具体的裁量规则,市场监管部门在执法时,对于是否应当给予处罚、如何选择处罚的种类和幅度等,时常面临判断难题。一旦执法人员滥用裁量权,则必然导致过罚失当。对此,《指导意见》增加了“首违不罚”、依法应当不予处罚、应当从轻或减轻处罚等情形,同时对其中多项情形作出修正,从制度层面推动了行政处罚实施的宽严相济。例如,明确从轻处罚的罚款数额,应当为从最低限到最高限这一幅度中较低的30%部分,为过罚相当裁量提供了具体的规则指引。

虽然处罚畸重更容易受到社会关注,但处罚畸轻同样值得重视。《指导意见》在减少可以从重处罚

情形的同时,也增加了应当从重处罚的情形,防止出现处罚畸轻的现象。一些处罚畸轻案件,往往存在执法腐败问题,如果该从重的没有被从重处罚,那么将导致违法行为人没有承受应有的“代价”,不符合处罚正义的要求,最终必然损害法治的权威性。

二是有利于实现类案同罚。对同类案件实施不同的处罚,不仅会导致个案中的执法不平等,而且会引发当事人及公众对执法机关公信力的质疑。《指导意见》新增公平公正原则,要求对违法事实、性质、情节等基本相同的违法行为实施行政处罚时,适用的法律依据、处罚种类和幅度基本一致。《指导意见》要求对同一行政处罚事项,原则上应当直接适用上级市场监管部门已经制定的行政处罚裁量权基准,这有利于解决处罚标准不统一的问题。针对个案中适用裁量基准可能出现明显不当、显失公平等情形,《指导意见》明确经本部门主要负责人批准或者集体讨论通过后,可以调整适用行政处罚裁量权基准,并保存相关记录,这有利于实现实质平等。适用行政处罚裁量基准,实际上体现了对行政惯例的遵循,但如果机械地适用,必然导致行政处罚的实质不平等。

三是有利于保障行政处罚裁量基准的制定质

量和实施效果。行政处罚裁量基准是行政机关实施行政处罚的具体尺度和标准。2021年修订的行政处罚法首次将“行政处罚裁量基准”写入国家法律,这是我国裁量基准法治化进程中的标志性事件。2022年国务院办公厅发布的《关于进一步规范行政处罚裁量权基准制定和管理工作的意见》,首次从国家层面规定了裁量基准的制定和管理。如果裁量基准的内容本身不合理,违反过罚相当原则,将比个案中行政处罚裁量的滥用更为糟糕。《指导意见》聚焦市场监管领域行政处罚存在的实际问题,明确了行政处罚裁量基准制定主体的职责权限,要求原则上不重复制定裁量基准,规定了监督检查和动态调整机制,这些都有利于实现行政处罚裁量基准制度化、行为规范化、管理科学化。

行政处罚权是政府运用最为广泛的权力之一,如何有效规范行政处罚裁量权,直接关系到法治政府的建设进程。通过不断完善行政处罚裁量权行使的规则体系,有利于指引并约束裁量。在规范行政处罚裁量权的同时,还应不断清理不合理的罚款事项,及时修订或废止相关处罚规范,从而让执法既有力度又有温度。

(作者系中央财经大学法学院副教授、博士生导师)

## 社情观察

□ 何勇海

10月14日,国家邮政局举行2022年第四季度例行新闻发布会,介绍快递包装绿色治理工作情况。相关人士表示,国家邮政局将与上下游有关部门协同治理,通过立规、强标、联动,即推动修订《快递暂行条例》等相关法规,出台快递包装重金属和特定物质限量、限制快递过度包装等强制性国家标准,联合开展调研、推进相关试点,形成齐抓共管的局面。

近年来,随着我国电商等业态的兴起,快递业也迎来了飞速发展。但快递包装过度浪费、不环保的问题也颇为突出,例如大盒套小盒、填满塑料泡沫、层层胶带“五花大绑”等。在不少城市,快递包装垃圾增量占生活垃圾增量的比重越来越高,快递包装垃圾污染问题,已成为环保问题的重中之重,且对社会能源造成巨大浪费。为促进行业健康可持续发展,也为节约资源、保护生态环境,全方位推动快递包装绿色治理刻不容缓。

为了治理快递包装过度浪费、不环保问题,我国《快递暂行条例》明确提出,国家鼓励经营快递业务的企业和寄件人使用可降解、可重复利用的环保包装材料,鼓励经营快递业务的企业采取措施回收快件包装材料,实现包装材料的减量化利用和再利用。国家邮政局、国家市场监督管理总局等部门也发布了《邮件快件绿色包装规范》《关于加强快递绿色包装标准化工作的指导意见》《快递包装绿色产品认证规则》等管理制度和行业规范,足见治理快递包装过度浪费、不环保问题的决心。

通过数年努力,我国快递包装绿色治理取得初步成效:有关数据显示,截至今年9月底,全行业采用符合标准的包装材料和规范包装操作两个比例均达到90%,累计投放可循环快递箱(盒)978万个,在邮政快递运营业揽投网点布设回收装置12.2万个,回收利用瓦楞纸箱644亿个,但这一成效与快递包装减量化、标准化、循环化的最终目标尚有差距,所以必须加快推动快递包装“又绿又瘦”甚至“更绿更瘦”。

对此,国家邮政局表示将全面加强邮件快件过度包装治理,确保到2025年底,全国范围邮政快递网点禁止使用不可降解的塑料包装袋、塑料胶带、一次性塑料编织袋等;稳妥推进可循环快递包装规模化应用试点,推进包装回收利用;严查查处过度包装等违法违规行为,加快建设快递包装绿色治理监测分析平台;加强部门协同,落实主体责任,注重舆论宣传。这些举措无疑有助于将快递包装绿色治理推向深入。

总的来看,快递包装绿色治理成效之所以与老百姓的期待存在一定差距,主要在于现行制度、行业规范对使用环保包装多为倡导性、鼓励性要求,现行相关标准均为推荐性标准,这就很难对快递企业、个人形成刚性约束,是否使用环保包装存在一定的随意性;而且,覆盖全链条的法规与标准体系尚未建立,行业法规与标准体系仅针对快递包装使用环节,对上游电商企业、包装生产企业等没有约束力;绿色包装回收体系也不健全。一句话,齐抓共管、形成合力的局面尚未形成。

推进快递包装绿色化要有“硬约束”,法律法规要“硬”,行业标准也要“硬”,两手都要抓且两手都要“硬”,快递包装绿色化才会真正落地。同时,推进快递包装绿色化是个系统工程,应有“一盘棋”思维,需要从包装设计、生产销售、商品交付、废弃物回收等环节强化全链条行动,包括生产企业、消费者、包装回收企业等行业等上下游全链条共同努力、各尽其责,才能促使快递包装更好地“绿”起来、“瘦”起来。因此,国家邮政局修订《快递暂行条例》等法规,出台相关强制性国标,值得期待。相信有了“硬”的约束,再加上严格的执行,一定能给快递行业创造一个健康可持续发展的美好未来。

## 微信群“互怼”被罚是堂普法课

□ 江德斌

近日,湖南省长沙市天心区人民法院对一起人格权纠纷案作出一审判决,两名业主在业主群内互怼14个月,相关聊天记录印出来有两三厘米厚,甚至在线下大打出手最终闹上法庭。经法院调解,互怼的双方均被判构成名誉侵权,不仅要在业主群道歉,而且要赔偿打伤对方的相关损失。

在社交媒体中,经常可以看到类似的互怼场景,双方各执一词,互不相让,甚至上升到人身攻击、恶语谩骂的地步。此种网络互怼行为,很容易触碰法律红线,侵犯他人名誉权。

名誉权是公民维护其人格尊严不受侵犯的权利。我国民法典规定,名誉是对民事主体的品德、声望、才能、信用等的社会评价。民事主体享有名誉权。任何组织或者个人不得以侮辱、诽谤等方式侵害他人的名誉权。在现实社会中,人们在发生口角、冲突时,如果出现侮辱诽谤他人的行为,容易被大众辨识和判定,所以人们会尽可能注意自己的言行,避免引发冲突。但在互联网上,由于网友言论存在匿名性等特征,这就使得一些人更容易放松自己的言论尺度,甚至毫不顾及对方的感受,肆无忌惮地进行恶语攻击。而发生在网络空间的名誉侵权行为,相关言论会迅速扩散传播,令被侵权人的社会评价和生活受到极大影响,有的甚至面临“社会性死亡”。

互联网并非法律外之地,网友在微博、微信群、朋友圈等网络公共空间发表言论时,也应遵守法律法规,符合公序良俗,做到文明互动、理性表达。此前,就有网民因在微信群、朋友圈里公开辱骂、诽谤他人,而被控侵权、遭到法院的惩处。比如,一男子在朋友圈骂人,被判赔5000元;“朋友圈骂骂前公司领导,被判赔3万元”。这些案件都表明,一旦越过法律红线,侵犯了他人的名誉权,给他人造成伤害,便要为自己的言行承担法律责任。

在一些人看来,与用户单方面在网上发布辱骂诽谤他人的言论不同,网上互怼的双方都有错误,因此不需要担责,这种想法其实是错误的。在这起案件中,原告被告双方的言论均有明显低俗、丑化他人人格的词汇及贬损性评价,导致其他业主对双方产生不良评价,所以人格被告双方均构成名誉侵权,均要接受法律的惩罚。法院判定双方都有过错,要求互相赔礼道歉、赔偿对方损失,这也警示双方,遇事要理性克制,不要动辄互怼。另外,这一判决也体现了司法对于解决纠纷、化解矛盾的积极作用,有助于修复邻里关系,营造和谐共处的社区生活环境。

需要注意的是,两业主在群里互怼14个月,造成恶劣影响,也反映出业主群管理员没有很好地履行自己的责任。我国《互联网群组信息管理规定》明确,互联网群组建立者、管理者应当履行群组管理责任,规范群组网络行为和信息发布,构建文明有序的网络群体空间。所以,群管理员也要从这起案件中吸取教训,如果群内成员之间不和,应主动防范矛盾激化;如果有违法违规言论,应及时出手制止,将其禁言、移除群聊等,避免矛盾升级恶化,造成更为恶劣的社会影响。

## 善治沙龙

□ 滕祥志

不久前,国务院常务会议决定,对政策支持、商业化运营的个人养老金实行个人所得税优惠:对缴费者按每年12000元的限额予以税前扣除,投资收益暂不征税,领取收入实际税负由7.5%降为3%。这是积极应对人口老龄化加剧趋势的具体落地举措。

近年来,我国人口老龄化趋势日益明显,程度日渐加深。统计数据显示,截至2021年底,全国60岁及以上老年人已达2.67亿,占总人口的18.9%;据测算,“十四五”时期,60岁及以上老年人口总量将突破3亿,占比将超过20%,进入中度老龄化阶段。为了应对这一趋势,我国积极构建多层次、多支柱养老保险体系建设。通常,第一支柱是由政府法律强制实施的公共养老金计划,旨在给退休人员提供最基本的生活保障;第二支柱是企业个人共同缴费的职业养老金计划;第三支柱是基于个人意愿的、完全积累制的个人养老金计划。目前我国养老保险体系仍以第一支柱为主,在人口老龄化加剧的背景下,发展养老第三支柱迫在眉睫。

今年4月,国务院办公厅发布《关于推动个人养老金发展的意见》(以下简称《意见》),明确国家制定税收优惠政策,鼓励符合条件的个人参加个人养老金制度并依规领取个人养老金。此次会议作出降低税负的决定,既是对之前《意见》的落实,也充分体现了国家对发展第三支柱个人养老金的决心。

个人养老金是政府政策支持、个人自愿参加、市场运作的补充养老保险制度。用税收优惠方式推进个人养老金发展的运作原理是,纳税人在工作阶段用于缴费的收入暂不征税,待退休领取时再征收个人所得税,具有延迟纳税的效果。在税负不变的情况下,税款缴纳越晚,越有利于纳税人。由于税收体制、金融保险市场发展程度不同,我国个人养老金发展尚处于初步阶段。

2018年5月,我国开始在上海、福建和苏州工业园区试点个人税收递延型商业养老保险业务,这是我国首次为个人积累养老金试行税收优惠。不过,试点效果同预期相比还存在一定的差距,究其原因,领取期的实际税负偏高是重要原因。本次政策调整旨在解决税负这一显著痛点,当然这一举措也会产生多方面的积极效应:

首先,可以充分释放税收政策红利。此前税收递延型商业养老保险试点确定7.5%税负时,是2011年修订的个人所得税法执行时期,由于当时尚未有专项附加扣除,因此设置7.5%的税负对公众具有一定的吸引力;此后不久,个人所得税法于2018年8月迎来修订,新修订的个人所得税法增加了专项附加扣除,大部分纳税人的税负随之降低,很多纳税人发现投保养老险,无法获得明显的税收优惠。此次会议决定税延养老险领取收入实际税负降为3%,这是现行个人所得税法设置的最低一档的税率,调整后的税负水平,可以对很多人产生确定的税收优惠效应,有助于提高公众对个人养老金的关注,积累热情。

其次,有助于提高公众对储备个人养老金必要性的认知。人口老龄化程度的加深,一方面提示国家层面要提前谋划,夯实社会财富储备,另一方面也提示个人要未雨绸缪,提前进行未来养老的规划。此次政策的发布,有助于提升公众的个人养老金规划意识,进而带动公众对其他银行理财、储蓄存款、商业养老保险、公募基金等运作安全、成熟稳定、标的规范、侧重长期保值的金融产品的购买热情,从而让整个社会能够更加从容地应对人口老龄化的挑战。

2018年,政府针对退休养老的税收优惠方式是采用递延纳税和部分免税。这次仍然沿着降低税负这一政策路径,体现了国家鼓励发展个人养老第三支柱的政策意图。当然,政策预期的早日实现,还有赖于财税主管部门、金融、税收行业和社会各界加大政策宣传和推广力度,这样才能让这一优惠政策惠及更多百姓,不断提升百姓获得感。

(作者系中国社科院财税法案例研究中心主任,中国财税法学研究会理事)

# 养老金税收优惠提升百姓获得感

## 智慧执行系统助力执行工作现代化

□ 赵精武

近日,最高人民法院举行新闻发布会,介绍人民法院的智慧法院信息系统建设成效。其中,智慧执行系统是以司法实践中的“执行难”问题为立足点,借由法院与公安机关、银行等机构进行协同合作,有效实现了从被执行人到被执行财产的统一查办、统一执行的基本目标。从司法实践反馈结果来看,智慧执行系统对于破解“执行难”,提升化解社会矛盾纠纷具有重大意义,执行工作现代化水平。

在传统法院执行工作中,“执行难”问题主要表现为“查找难”“威慑难”和“变现难”三个层面。“查找难”是指被执行人为了避免财产被执行,采取隐匿行踪、躲避执行法官、暴力抗拒执行等方式拒绝履行判决结果。法院为了查找被隐匿财产,往往不得不投入大量人力、物力查找被执行人行踪线索,特别是在被执行人频繁流动至全国各地时,法院执行工作无疑难上加难。“威慑难”是指现有的执行措施对于“老赖”的威慑力不足。由于社会信用体系尚未真正形成,“一网通办”,限制消费、限制出行等执行措施在部分地区可能无法及时跟进,这常被一些“老赖”视为法院“别无

他法”,进而肆无忌惮地抗拒执行。“变现难”是指在部分案件中,被执行人可执行财产多为股票、船舶、鲜活农副产品等,部分财产还可能是比特币、游戏装备等虚拟财产,传统拍卖模式并不利于在第一时间帮助申请执行人获得判决书所规定的赔偿款项。

新冠肺炎疫情发生以来,难以预料的疫情发展形势更是增加了法院执行工作的难度。面对新形势、新问题,智慧执行系统则比较圆满地解决了法院执行工作的“痛点”,形成了线上线下同步保障执行的“双线方案”。智慧执行系统是我国法院执行工作能力和水平现代化的直接体现,在很大程度上解决了“查找难”“威慑难”和“变现难”的问题:

第一,智慧执行系统与公安机关、银行等机构信息系统互联互通,被执行人财产信息皆可以“一网通查”,显著提升了执行法院确认被执行人财产的工作效率。第二,智慧执行系统与社会征信系统相互衔接,被执行人不及时履行判决的结果将是各个领域的“寸步难行”,如出行受限、高消费受限、银行转账受限等,面对“处处受限”的处境,失信被执行人很难再欠债不还。第三,智慧执行系统改变了传统执行财产较为单一、变现方式,网上拍卖执行财产的低成本、高成交率、高溢价率有确保被执行人的财产能够高效安全变现。

## 图说世象

近日,据媒体报道,某汽车4S店两名员工为推广车辆,在公路上跳舞拍视频,随后被网友发视频举报。民警经过核查后,对两人违停车辆处罚150元,对跳舞者予以警告。

点评:人来车往的公路,不是炫耀舞姿的舞台,更不是营销推广的平台。这起处罚也警示商家,营销推广不仅要找对思路,更要找对地方。  
文/常鸿儒



漫画/高岳

## “双11”保价应多些真诚

## 法治民生

□ 付彪

距离“双11”购物节不到1个月了,各大电商平台的商家已经开始营造促销氛围。近日,有媒体报道,许多商家已在商品销售页面上打出了“保价”“保价双11”等字样,所涉商品种类繁多,对消费者产生了一定的吸引力。

近年来,“双11”已经成了消费者公认的大促活动,不少产品的价格可能会达到年内最低。消费者在“双11”之前的一段日子尤为为难:当有心仪的商品时,希望早早享受,但又怕错过“双11”促销;熬到“双11”,又怕价格并没有什么折扣,白受了这段时间煎熬。所以,不少商家推出了保价活动,希望给消费者一颗“定心丸”。

保价,顾名思义就是保证消费者购买的产品在一定期间内价格不变,若保价期间商品价格下降,则商家赔付消费者相应的差价。保价服务在于提升消费体验,让消费者在大促前安心消费,此举也能保障商家在大促前拥有可观的销售,平衡大促期间带来的人手、物流等压力。这对于商家和

消费者来说,其实是件共赢的好事。

但从往年的情况看,保价似乎并不“保险”:有消费者发现自己已购买的商品降价,去向商家寻求补偿时却被拒绝,客服宣称,店铺和平台优惠券、限时活动以及赠品等均不在保价范围内;也有商家为规避保价规则,下架原商品,重新上架的购买链接或更改商品名称。去年“双11”期间,就有消费者投诉,在“双11”之前购买了一个平底锅,商家承诺保价,但“双11”时商家发放了许多优惠券,最终成交价相较自己购买时便宜了几十元。当这名消费者找到商家申诉保价时,商家称店铺优惠券和平台红包不在保价范围内。

除了一些商家在提供保价服务时浑水摸鱼外,不同平台的保价规则也千差万别,一些平台的限时限量低价优惠,如秒杀、百亿补贴等就不在保价范围内;一些平台只有对购买自营商品的消费者提供7天的保价服务……这些都让消费者防不胜防。

我国消费者权益保护法规定,消费者享有知悉其购买、使用的商品或者接受的服务的真实情况的权利,经营者不得作虚假或者引人误解的宣传。国家市场监督管理总局发布的《规范促销行为暂行规定》也明确规定,经营者开展促销活动,

应当真实准确,清晰醒目标示活动信息。但从现实情况看,大部分商品的购买页面通常不会显示保价的除外规则,容易让消费者产生误解。一些平台和商家打着“保价”的幌子,实际上不但没有给消费者实惠,反而给消费者设套,这不仅损害了消费者的利益,而且让平台和商家的诚信大打折扣。

“双11”保价应少些套路多些真诚。首先,平台和商家要不断完善保价制度,明示保价例外情况,充分保障消费者知情权。经营者只有把诚信放在首位,为消费者提供更好的商品、服务和实实在在的优惠,才能塑造良好品牌形象,赢得消费者信任,让生意越做越好。

其次,有关部门要加强对“双11”等大促活动中违法违规行为的监管,既要强化事前监管,约束和推动电商促销合法合规,也要畅通投诉举报渠道,对借促销活动玩套路的平台、商家及时纠偏、坚决查处。

当然,消费者也需理性消费,深入了解商家的保价规则及理赔流程,避免因保价冲动消费;购买商品后,可以密切关注商品的价格波动,留意商家套路,注意收集证据,必要时向有关部门或当地消协投诉举报商家的不良经营行为。