



法治是最好的营商环境

企业偶犯“小错”不再“动辄得咎”

中山深入推进包容审慎监管改革柔性执法

● 中山市司法局深化“放管服”改革，深化镇街综合执法体制改革，进一步加强行政执法监督，在全省率先开展包容审慎监管改革工作，推进服务型执法、柔性执法，致力为各类企业发展提供更加包容的制度环境

● 首违不罚，是针对轻微违法行为的一个容错纠错机制，目的是让企业不至于因为一个小疏忽而付出信用受损等方面的代价。对轻微违法行为无论是减免罚，还是免除行政强制，都可以打消群众“动辄得咎”的顾虑，有助于增强企业轻装上阵的信心

● 对守法企业无事不扰，对违法企业利剑高悬。减少对诚信守法企业的监管频次，让守法者尝到甜头，是差异化监管的表现形式之一，有助于产生正面激励效应，从而进一步优化营商环境

□ 本报记者 章宁旦 □ 本报通讯员 陈娟 陈恩伟

“我诚挚地向社会公开道歉，并郑重承诺今后一定严格遵守各项环保法律法规，自觉履行企业环保法定义务，请全社会监督……”2022年初，广东中山某生物公司在当地媒体刊登了一则《环保公开道歉承诺书》。之后，中山市生态环境部门对该公司按处罚标准降低30%减轻处罚。该案成为中山市首起环境违法公开道歉减轻处罚的案例。

这是中山市推进包容审慎执法，进一步优化法治营商环境的一个缩影。

《法治日报》记者近日采访了解到，近年来，中山市司法局深化“放管服”改革，深化镇街综合执法体制改革，进一步加强行政执法监督，在全省率先开展包容审慎监管改革工作，推进服务型执法、柔性执法，致力为各类企业发展提供更加包容的制度环境，助力当地经济高质量发展。

截至目前，中山市18个主要执法领域的200余项执法事项已纳入包容审慎执法事项清单，共办理减免案件20万余起，涉及企业1.6万余户次。

变“重管理”为“细服务” 变“严罚式”为“容错式”

2019年年底，中山市市场监督管理局印发全市首份《中山市市场监督管理轻微违法行为免罚清单》，对法律法规规定的5大类别共27种情形的轻微违法行为免于处罚，获得企业一致好评。据悉，推行柔性执法3年来，该局至今已对超过500家市场主体实施包容免罚，对超过80家市场主体不实施扣押。

“有的违法行为确实是无心之失，人性化执法给了我们改过的机会，也增强了企业的发展信心。”中山一物流企业负责人感叹道。

中山市司法局局长王跃飞介绍，2019年以来，中山市司法局先后制定《中山市推进服务型行政执法优化营商环境工作的实施意见》《关于优化营商环境工作的实施意见》《关于优化营商环境工作的实施意见》等制度，推动全市行政执法机关转变执法理念，确立实现执法“三个转变”，打造管理、执法和服务“三位一体”新型执法模式。市委、市政府主要领导在市委全

体依法治市委员会会议、法治政府建设工作推进会上都提出了明确要求，要把这项工作作为优化营商环境重要内容之一，重点推进。

变“重管理”为“细服务”，变“严罚式”为“容错式”，中山全市行政执法机关迅速行动，贯彻落实包容审慎执法理念。同时，中山市将服务型执法工作、包容审慎监管改革工作纳入法治中山建设评估的加分与扣分项目，以考评促监督落实，倒逼各行政执法单位转变执法理念，规范执法行为，创新监管方式。

“我们通过率先建立全市行政执法监督信息化管理系统，建立健全‘行政执法全过程记录、重大行政执法决定法制审核、行政执法公示’三项制度和行政执法网上案卷评查、行政执法人员资格管理和业务培训制度等系列举措，持续推动行政执法行为逐步规范。”中山市司法局副局长彭振羽说，但在初期工作中，行政执法重监管轻服务，重严格执法“力度”轻柔性执法“温度”的现象还未完全消失。

为了进一步加强柔性执法的规范化与可操作性，中山市司法局联合全市32家执法单位、23个镇街，全面梳理行政处罚法、《广东省规范行政处罚自由裁量权的规定》等法律法规，并经过反复调研，于2021年4月出台《中山市推行“包容审慎行政执法”工作实施方案》，公布实施免罚清单、从轻减轻处罚清单、免除行政强制清单、免检查清单、行政执法风险清单等5类包容审慎行政执法清单事项，并对各单位包容审慎监管事项清单进行规范性文件审查，确保事项清单合法合规。

2022年6月，中山市司法局再次印发《关于进一步推动包容审慎监管工作的实施方案》，在2021年推动公布实施包容审慎监管“五张清单”基础上，着力推行“免罚清单”“涉企‘综合查一次’、非现场执法及‘观察期’”“包容期”等新型监管举措，积极推动包容审慎监管走深走实。

容错纠错轻微违法行为减轻市场主体经济负担

“真的吗？我们公司2022年不是有一个所属期个人所得税逾期申报吗？”

“您企业个人所得税逾期申报后已及时补申报并缴款，在2022年首次发生逾期且情节轻微，符合税务行政处罚‘首违不罚’的情形，不予行政处罚，相关记录不纳入纳税信用评价。”

这是中山市火炬开发区某环境科技有限公司办税员与该区税务局工作人员的一段对话。

事后，该公司办税员表示：“我们公司之前由于新开业不满3年无法评价为A级，但我们集团的集团公司对纳税信用评价结果很重视，我们平时对待税费业务也很谨慎，去年由于人员变动的原因犯了逾期几天申报的错误，当时在办税服务厅窗口办理税务行政处罚时已接受了税务工作人员的宣传与教育，我们下次不会再犯同样的错误。”

“首违不罚，是针对轻微违法行为的一个容错纠错机制，目的是让企业不至于因为一个小疏忽而付出信用受损等方面的代价。”中山市税务局相关负责人介绍，该局税务系统于2021年4月开始逐步对14项轻微税收违法实施首次违法不予处罚制度，在严格执法的基础上，坚持教育和管理相结合，做到宽严相济、法理相融，有效引导纳税人主动及时纠正轻微违法行为，减轻对其市场经营行为的负面影响，让执法既有“力度”，又有“温度”。“首违不罚”事项清单实施以来，已对全市超21万户次纳税人给予“首违不罚”，减轻了市场主体的经济负担，推动纳税人满意度和税法遵从度双提升。

在中山市公安局法律顾问向律师看来，对轻微违法行为无论是减免罚，还是免除行政强制，都可以打消群众“动辄得咎”的顾虑，有助于增强企业轻装上阵的信心。

马律师说，中山市交通运输部门大力推行柔性

执法，行政处罚、行政强制行为更加规范。该局已将10项违法行为分别纳入免处罚清单、免强制清单、从轻处罚和减轻处罚事项清单，助企纾困减负。

“2021年，中山市交通运输局出台了《中山市交通运输市场轻微违法经营行为免处罚免强制清单》，对违法行为情节显著轻微或者没有明显社会危害的免除行政强制清单。”中山市交通运输局三级调研员廖鹏介绍，通过免强制行为，可以减免加处罚款或滞纳金，减少市场主体的支出，有效减轻交通运输企业和其他生产经营主体的负担；当事人主动缴纳罚款的，除了减免加处罚款外，还可以免除被司法机关强制执行带来的生产经营方面的问题，最大限度减少了对市场主体生产经营的干扰。

分级分类监管不同企业避免重复随意检查扰企

减少对诚信守法企业的监管频次，让守法者尝到甜头，是差异化监管的表现形式之一，有助于产生正面激励效应，从而进一步优化营商环境。

“通过对企业遵纪守法、诚实守信、是否重点领域等方面的评判，将监管企业划分为不同的等级，采取不同的监管方式，实现对企业的精准监管。”中山市司法局行政执法协调监督科科长王敏颖告诉记者，目前，该市在生态环境、交通运输、市场监管、卫生健康、住房建设、应急管理等领域6个重点监管领域实行精准的分级分类监管。其中生态环境、交通运输领域在精准监管实践中已有成功探索。

生态环境领域，一方面通过制定监督执法正面清单，实行分类监管、差异化监管，科学合理配置执法资源，实现“对守法企业无事不扰，对违法企业利剑高悬”，落实精准执法、科学执法、依法执法、提高执法效能。分两批公布2022年度正面清单企业名单共72家，执法部门以非现场检查方式为主开展双随机和专项检查，发挥生态环境守法企业在日常监管中的正面激励和示范效应。另外，为加强重点排污单位环境保护监督管理，出台《中山市2022年重点排污单位实施分类监管》。

生态环境领域，一方面通过制定监督执法正面清单，实行分类监管、差异化监管，科学合理配置执法资源，实现“对守法企业无事不扰，对违法企业利剑高悬”，落实精准执法、科学执法、依法执法、提高执法效能。分两批公布2022年度正面清单企业名单共72家，执法部门以非现场检查方式为主开展双随机和专项检查，发挥生态环境守法企业在日常监管中的正面激励和示范效应。另外，为加强重点排污单位环境保护监督管理，出台《中山市2022年重点排污单位实施分类监管》。

交通运输领域，在出租车、客货运输、交通工程建设等行业力推诚信体系建设。“我市在出租车监管方面，与行业协会、10家出租车企业、6大互联网出行平台共同签订《诚信公约》并实施信用联合奖惩。通过诚信分与‘优选’资格挂钩，服务好差评可加分，联合惩戒失信行为等方式落实以信用监管为基础的分级分类监管。出租车行业诚信体系实施至今，共计开出扣分停单通知书1038份，每一次扣分会被暂停线上派单3天至5天或进入站场候客资格，其中4名驾驶员因线上严重违法被主流平台永久封禁。”廖鹏说。

“在出租车行业试点‘服务+收入’诚信考核监管模式，通过诚信监管使出租车服务投诉量下降38.4%，被评为优选出租车司机较普通出租车司机收入提升15%至20%，并在一定程度上解决车站、医院等重点地区出租车拒载、议价顽疾。”马律师补充道。

此外，交通运输部门在客货运输方面推行“4A”评级管理，对评价等级达到“AAAA”级的道路运输企业在获得省级财政补贴、参加省级试点项目、省级评优评优、相关业务办理等方面依法予以鼓励支持。交通工程建设方面推行“ABCD”级差异监管，对A级及以上企业实行激励机制，实施简化监督和低频率的日常检查；对B级企业实行预警机制，实施常规监督和适度频率的日常检查；对C级企业实行防范与监管并重机制，实施强化监督和较高频率的日常检查，实行列入专项检查的重点监管对象等信用限制机制；对D级企业实行重点防范为主机制，实施行业重点监督和较高频率的日常检查。

在很多行政部门，信用等级高的市场主体还能

享受“综合查一次”的优待。

“在现行‘双随机、一公开’工作的基础上，我们选取信用等级高的企业，涉及多部门检查的企业或者新业态中的重点企业，纳入‘综合查一次’企业清单，推动更多检查事项、更多监管主体、更多监管对象的深度融合，更大程度更广范围上实现涉企‘综合查一次’。”中山市市场监管局相关负责人说。

据悉，目前，中山市市场监管局、生态环境局、应急管理局选取信用等级高、涉及多部门检查或者新业态中的企业，在中山市商事监管平台双随机企业清单中，在中山市商事监管平台开展联合检查任务选择检查对象时，系统自动将清单内的企业进行数据合并，再从清单中抽取对象，以技术手段实现“综合查一次”。目前纳入“综合查一次”企业清单的企业数达到10多万户。

“接下来，我市将针对监管领域中高频的、常见的行政检查事项，分期分批制定‘综合查一次’联合执法检查任务清单，严格按照清单开展监管，并及时公开共享联合检查结果，避免了重复随意检查、执法扰企，逐步实现‘一次检查、综合会诊、精准治疗’的效果。”王敏颖说。

信息化助力非现场执法 落实落细包容审慎监管

近日，在中山市石岐007项目施工现场，建筑工人们正在忙碌着。令记者惊讶的是，固有印象中的尘土飞扬、砖头乱放的景象，在建筑工地中并不存在，取而代之的是整洁、有序。

该项目负责人告诉记者，距离工地700米左右有一个微站站岗点，该站岗点正进行着24小时不间断监测，一旦发现扬尘超标便会自动报警。“报警后，智慧环保平台通过智慧调度，半小时左右能完成从报警任务派发到排查处置的闭环管理。”

据介绍，随着城市建设进程的不断推进，建筑行业在不断取得新突破的同时，也给生态环境带来了新的挑战。为严格控制建筑施工扬尘，持续改善城市空气质量，中山市生态环境局借助“智慧环保”的力量，通过站岗点视频监控设备对全市重点建筑施工工地进行实时监控、联网预警。

“通过非现场执法，既能减少对施工单位的打扰，又能精准实施环境监管，此举也是一种柔性执法。”中山市石岐街道生态环境保护局工作人员永康介绍说，以前监测建筑工地扬尘方面使用的传统手段存在监管难度大、现场取证难、处理反馈不及时、信息互通等痛点，同时，大气监测过程耗费人力成本高，且存在人员无法实时监测，无法科学有效管控等难题。如今，“智慧环保”的运行，能够有效提高环境监管能力，在减少现场执法检查的同时，还能更加有效地提高工地自主防污治污的意识。

中山市生态环境局相关负责人说，落实污染源自动监控数据超标（异常）预警督办处置机制，执行“事前预警、事中调度、事后处理”三级督办工作机制。目前，中山已有258家企业安装污染源自动监控系统，建设全中山市河涌水质自动监测平台项目，已全部建成259个河涌水质自动监测设施（含17个浮标式设施），同时开发水质预警预报、溯源溯源、评估排名、视频在线监控、数据共享与发布等功能。另外，通过无人机巡航监测设定飞行区域和飞行路线，实现对设定区域内烟尘、二氧化硫、氮氧化物、VOCs等上百项污染物的实时监测和全覆盖监察拍摄。

“积极推行非现场执法，是深化‘放管服’改革，推进政府治理体系和治理能力现代化的一项重大举措。接下来，中山市司法局将继续探索包容审慎监管新举措，积极推动包容审慎监管落细落实，持续擦亮法治中山名片，用高水平法治保障新时代中山高质量发展。”王跃飞说。

漫画/李晓军

□ 本报记者 张维

随着近期中国人民银行工作会议的召开，票据法的修订再次成为社会关注热点。会议要求促进货币市场平稳运行，持续规范票据市场发展，推动修订票据法。

票据法制定于上个世纪90年代，2004年修订。在近日中国行为法学会理论专业委员会举办的研讨会上，多位专家指出，票据法的修订要解决目前司法实践中票据规则适用不一的问题，建议统一电子票据的相关规则，明确《电子商业汇票业务管理办法》（以下简称《办法》）等作为审理准据法的地位。

2009年10月，为规范电子商业汇票业务，保障电子商业汇票活动中当事人的合法权益，促进电子商业汇票业务发展，中国人民银行制定并颁布了《办法》，其中明确规定，电子商业汇票的出票、承兑、背书、保证、提示付款和追索等业务，必须通过电子商业汇票系统办理。

当时，人民银行已建成电子商业汇票系统（ECDS）并投入运行，此举标志着我国票据市场迈入电子化时代。“与纸质票据相比，电子商业汇票具有以数据电文代替纸质凭证，以计算机设备录入代替手工书写、以电子签名代替实体签章，以网络传输代替人工传递四大突出特点，有效提高了商业汇票业务的透明度和时效性，极大地克服了纸质票据操作风险大的缺点，节省了各方交易成本，促进了统一票据市场的形成。”中国行为法学会理论专业委员会秘书长朱崇坤说。

然而在现实生活中，不少持票人仍沿用纸质操作习惯，导致丧失追索权，并因此而引发大量纠纷。应该依据《办法》不支持这种方式的追索权，还是承认线下追索行为的有效性，在司法实践中引发了分歧。

2020年12月29日，《最高人民法院关于审理票据纠纷案件若干问题的规定（2020修正）》发布，其中明确，中国人民银行制定并公布施行的有关行政规章与法律、行政法规不抵触的，可以参照适用。但司法实践中对此还是存在理解不一、判决结果不同的问题，由此引发了银行业和法律界对此问题的关注。

全国人大常委会法工委立法规划室原主任吴高盛在研讨会上指出，《办法》是中国人民银行依据票据法直接授权而制定的规范电子商业汇票业务的唯一规范性文件。《最高人民法院关于审理票据纠纷案件若干问题的规定》也规定，人民法院审理票据纠纷案件，适用票据法的规定；票据法没有规定的，适用民法等法律以及国务院制定的行政法规。中国人民银行制定并公布施行的有关行政规章与法律、行政法规不抵触的，可以参照适用。在其他法律法规均未对电子商业汇票管理作出规定的情形下，鉴于电子商业汇票的特殊性，《办法》作为专门规范电子商业汇票的部门规章，在立法目的正当、程序合法且与上位法不冲突的情况下，可以作为审理案件的裁判依据。

天津大学教授黄太云提出，票据法制定实施时间早于《办法》14年。《办法》是对票据法实施后发现漏洞的填补，是根据上位法的授权或者是为了落实法律、行政法规的强制性规定而制定的具体并且是当前唯一的规范性文件，是金融法律法规体系的重要组成部分。既符合立法法的规定，又有票据法的法律授权，填补了在电子商业汇票迅速发展的背景下，票据法对现代支付手段规制不足的空缺。

中国行为法学会副秘书长付少军认为，如果认定电子商业汇票线上追索权有效，则会对电子商业汇票的交易及市场秩序产生如下后果：一是因持票人客观上无法依法交付票据，导致被追索人清偿后无法获得相应票据，无法行使再追索权。二是因线下追索未被电子商业汇票系统记载，导致电子商业汇票系统默认持票人已对除出票人、承兑人、保证人以外的前手丧失追索权。三是若司法认可线下追索，会让法院由司法裁判机构变成票据权利的确权过户（监管）机构。四是电子票据的当事人众多，涉及一系列的债权债务关系。一个环节的债权债务关系受到破坏，就会直接或间接地影响票据关系当事人或者票据基础关系当事人的利益。五是在电子商业汇票系统之外以司法判决的形式另行确认其他票据状态，导致法院判决认定的票据状态与电子商业汇票系统中登记的票据状态不一致。一直以来的有些机构试图将电子票据行为脱离于电子系统之外实施，如发生电子票线下保证、电票线下质押、本案的电票线下追索，甚至以线下交付纸质电票（兼并行为）等方式，此类线下票据行为一旦被形成潜规则并获得支持，将诱导市场参与者不断尝试利用线上电子票据行为和线下追索行为的冲突来谋取利益。

如今，票据法的修订为长期以来存在于司法实践中的分歧解决提供了良好契机。多位专家指出，在票据法的修订中，应进一步明确票据线下追索无效，可以考虑《办法》明确写入票据法，作为法院审理的准据法，以做到同案同判，尽可能减少司法实践中对于法律适用的分歧。

电子商业汇票法律适用引争议 多位专家认为应明确线下追索无效避免同案不同判