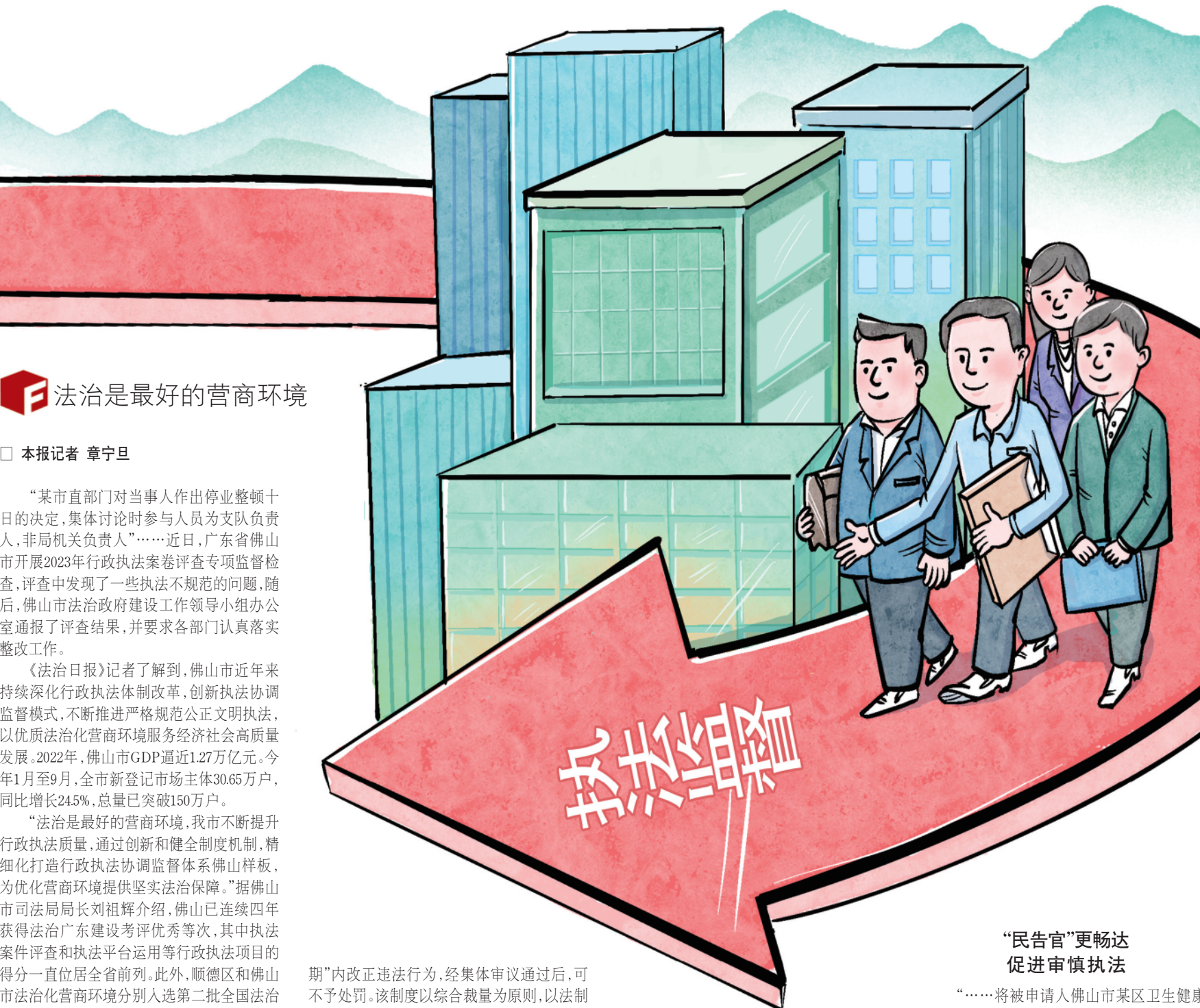




# 以执法监督之刃刻画营商环境亮丽底色

## 佛山打造新时代行政执法协调监督体系样板



法治是最好的营商环境

□ 本报记者 章宁旦

“某市直部门对当事人作出停业整顿十日的决定，集体讨论时参与人员为支队负责人、非局机关负责人”……近日，广东省佛山市开展2023年行政执法案卷评查专项监督检查，评查中发现了一些执法不规范的问题。随后，佛山市法治政府建设工作领导小组办公室通报了评查结果，并要求各部门认真落实整改工作。

《法治日报》记者了解到，佛山市近年来持续深化行政执法体制改革，创新执法协调监督模式，不断推进严格规范公正文明执法，以优质法治化营商环境服务经济社会高质量发展。2022年，佛山市GDP逼近1.27万亿元。今年1月至9月，全市新登记市场主体30.65万户，同比增长24.5%，总量已突破150万户。

“法治是最好的营商环境，我市不断提升行政执法质量，通过创新和健全制度机制，精细化打造行政执法协调监督体系佛山样板，为优化营商环境提供坚实法治保障。”据佛山市司法局局长刘祖辉介绍，佛山已连续四年获得法治广东建设考评优秀等次，其中执法案件评查和执法平台运用等行政执法项目的得分一直位居全省前列。此外，顺德区和佛山市法治化营商环境分别入选第二批全国法治政府建设示范地区和项目。

### 列减免清单 助推柔性执法

佛山是制造业大市，“有家就有佛山造”是该市制造业品牌形象的生动写照。近日，记者走进中国家电制造业重镇顺德区北滘镇，采访中间及对当地法治化营商环境的看法，各企业负责人谈得最多的是包容审慎执法。

“很人性化！当时我们并没有意识到将工业废物扔到垃圾桶是违法行为，更没有想到监管部门给了我们一次改过自新的机会。”谈及不久前的一次违法行为，北滘镇某公司负责人说道。原来，今年5月，该公司员工擅自将生产过程中产生的一般工业固体废物扔进生活垃圾桶，当地生态环境所执法人员发现后对该违法行为立案。鉴于该公司违法行为为轻微，且主动回收清理丢弃的固体废物，执法部门集体讨论认为，该公司违法行为适用包容审慎监管事项清单，最终作出对该企业不予行政处罚的决定。

记者了解到，今年年初，佛山印发了《佛山市包容审慎监管事项清单（第三版）》。至此，佛山实现了包容审慎监管全覆盖。

“建立包容审慎监管清单制度，旨在推动并规范行政执法柔性执法，避免企业动辄得咎，从而进一步激发市场活力与社会创造力。”刘祖辉告诉记者，制定包容审慎监管清单，也是为了创新监管方式，在微观执法中避免简单化、同时，在法律框架下细化裁量标准，便于执法人员正确适用行政处罚自由裁量。

据介绍，2022年以来，佛山先后出台了三版包容审慎监管事项清单，覆盖城管、交通运输等18个执法监管领域，共844项，其中免处罚清单433项，从轻减轻处罚清单408项，免现场检查清单1项，免强制措施清单2项。同时逐步完善包容审慎监管事项清单动态更新机制，完善各执法领域行政处罚自由裁量权标准和适用规则。自2022年实施减免清单以来，佛山全市作出减免罚款案件超45万宗，减免罚款金额超1.6亿元。

“我们还统筹推进‘综合查一次’清单制度，降低行政执法对企业正常经营的干扰。”佛山市司法局行政执法协调监督科科长吴德峰说。“锅炉废气排放口未设置采样平台”“卷材车间废气排放口未悬挂标志牌”……最近，佛山市生态环境局顺德分局执法人员在前期摸排中，发现某上市后备企业存在危废场所设置不规范、危废物处置不科学等问题，该局通过“观察期”执法模式，给予该企业“黄色预警”，明确整改期限。

执法“观察期”，是佛山今年探索推出的一项新的包容审慎监管制度，在生态环境领域针对7大类30项生态环境违法行为给予适当期限的执法“观察期”，如当事人在“观察

期”内改正违法行为，经集体审议通过后，可不予处罚。该制度以综合裁量为原则，以法制审核、集体审议为程序保障，确保行政处罚既合法又合理。

### 信息化智能化 赋能高效执法

“我公司违法了？你们有证据吗？”南海区某混凝土公司有关负责人依约来到执法部门配合办案时，露出疑惑的表情。

执法人员调转电脑屏幕方向，一边请他“欣赏”照片，一边介绍该公司违法经过。原来，今年4月20日中午，该公司利用午休时间偷偷向丹灶镇某工地出售预拌混凝土。巡查至此的无人机当场对违法行为拍摄取证，并抓取车辆车牌等关键信息，通过平台识别分析后推送至执法人员处。随后，执法人员联系当事人开展后续执法工作。

记者了解到，佛山以地方“城市大脑”为基础，率先在南海区创新打造以“无人机执法”为主的非现场监管方式，依托空地一体化体系，开创无人机智能执法先河，努力实现“市场干扰最小化，执法效能最大化”。

“无人机在行政执法领域的应用，推动了行政执法智能化、精准化、高效化，同时节省了人力成本，大大降低了人工干预。”南海区司法局局长彭述海说，无人机执法通过整合城管、环保、国土、应急等领域多个执法事项，实现全天候全天候全覆盖“综合飞一次”。

据介绍，为了规范无人机执法，南海区先后印发《全面推进无人机执法取证工作方案》《佛山市南海区人民政府关于全区范围内启用无人机开展执法的公告》。在此基础上，还出台了《佛山市南海区无人机执法应用办案流程指引》，成为全国首个出台的无人机执法指引，填补了国内相关领域的空白。

“信息化智能化，是以科技手段提高执法监管质效，并且进一步减少对市场主体的干扰。”吴德峰告诉记者，佛山在三级行政执法主体全面上线应用“粤执法”办案的基础上，持续拓展“粤执法”新版块，开发新功能，实现与地方平台互联互通。

据介绍，佛山在全省率先实现了“粤执法”平台与地方“城市大脑”互联互通。“粤执法”的背后是一支支各领域的专业执法队伍；“城市大脑”智运平台则以“执法天眼”俯瞰，收集、整合违法线索，精准派单。此外还利用智运平台产生的海量案源信息与快速对接机制，打造“群众网格员吹哨，执法人员报到”的智慧执法协同监管新模式。

### 创新案卷评查 督促规范执法

在南海区西樵镇某大型超市，记者先后

找到电蚊拍与玩具枪货架，查阅了各种款式货品的外包装说明书，均未发现异常。

“商品都符合国家标准，请放心购买。”一名导购员微笑着对记者说。记者问及该超市曾因电蚊拍与玩具枪质量问题被处罚一事，导购员说，听说过这事，自此后超市对质量把控更严格了。

今年年初，南海区市场监管部门的一份执法案卷获评全国优秀案卷，是广东省在国家市场监督管理总局开展的全国行政处罚案卷评查活动中获评的四份优秀案卷之一。这份案卷的被执法对象，就是西樵镇的这家超市。

据了解，2021年12月，佛山市、南海区市场监管部门产品《检验报告》显示，广州某连锁超市西樵分公司销售的两款电子灭蚊拍、玩具枪不符合保障人体健康和人身财产安全的国家标准，均被判定为总体严重不合格。西樵市场监管所对该超市进行立案调查，发现上述两款产品已无库存。执法人员经过线索分析，最终通过调取超市的库存流动记录，查清了不合格产品的销售数量、金额等事实。

在对当事人作出行政处罚的同时，执法人员还督促当事人做好不合格产品的召回处理工作。案件办结后，办案人员认真整理该案的案源材料，立案审批表、证据材料、调查终结报告、审核意见、对当事人制发的法律文书及送达回证、罚没单据等，依次装订归档，因卷宗规范完整，被评为全国优秀案卷。

该执法案卷获此殊荣，离不开佛山多年来坚持不懈的案卷评查机制推动。自2017年以来，集中评查全市行政执法案卷一直是佛山执法监管的重点工作。经过6年的实践，佛山逐步摸索出一套案卷评查工作新机制，有力提升了全市行政执法规范化水平。

“行政执法案卷是具体执法行为的成型载体，集中体现一个地区行政执法水平，我市多年来都将案卷评查作为推动行政执法规范化重要抓手。”吴德峰对记者表示，近年来，佛山充分发挥法治督察与行政执法监督职能作用，通过案卷评查、法治督察“把脉问诊”，对包容审慎监管落实情况“靶向监督”。

据介绍，佛山在全省首创三个“三合一”案卷评查模式，即评查人员“三合一”，由市、区、镇执法部门业务骨干组成评查专业执法队伍；评查环节“三合一”，把案卷评查、问题反馈讨论、分享融合到评查过程；评查阶段“三合一”，评查前的问题清单化、评查中的检查规范化、评查后的整改责任化，三个阶段闭环推动。同时，加强行政督察与行政执法监督的协作配合，邀请市区两级检察院派员驻场监督指导，确保评查过程公平公正。

### “民告官”更畅达 促进审慎执法

“……将被申请人佛山市某区卫生健康局于2023年6月6日作出的《行政处罚决定书》对申请人罚款2万元变更为罚款500元。”这是佛山市某区政府近日作出的一项行政复议决定。

记者了解到，该行政复议决定彰显了包容审慎的法治思维。该案例涉及美容行业从业人员从事医美美容行为，被申请人认为，申请人没有取得医师执业证书，却实施了医疗美容项目，属于违法行为，遂作出罚款2万元的行政处罚。申请人则称，不知道案涉仪器属于医疗设备，没有主观过错，也没有给顾客带来皮肤伤害，违法行为为轻微且及时改正，希望免罚或轻罚。

行政复议机关认为，被申请人作出的行政处罚合法合规，但考虑到申请人的违法行为为轻微，且及时改正，根据过罚相当原则，决定减轻处罚。

据了解，自行政复议体制改革以来，佛山市司法局积极谋划，第一时间出台《佛山市行政复议体制改革实施方案》，坚持复议为民宗旨，畅通行政争议“民告官”主渠道，对于不合法、不合理的行政行为，行政复议机关坚决依法纠错，保障相对人的合法权益，起到“纠正一案指导一片”的效果。

记者还发现，为强化行政复议工作的严谨性与专业性，2022年，佛山再出新招，在全省首创6个专业委员会，涉及自然资源与生态环境、公安交通与城管、市场监管与文广旅体、劳动保障与医疗卫生、财政与住建水利、综合业务（包括法律类等）6大类，基本涵盖绝大多数的业务实践需求。各专业的专家委员由政府相关部门业务骨干、专家学者、律师以及人民团体、社会团体、教育科研院所内精通法律或相关专业技术领域的人员中，分领域、分专长遴选。

数据显示，今年以来，佛山全市共受理行政复议案件2895件，结案2340件，综合纠错率26.11%。

“如果当事人对行政复议结果不满意，可以向人民法院提起行政诉讼。在这方面，我们有成熟的‘告官能见官’机制，目前佛山要求行政机关负责人出庭应诉案件数为1023件次，出庭率99.9%，较上一年显著提高。另有一宗案件负责人未出庭的原因是原告申请撤诉，而行政机关未与法院及时沟通，并非无正当理由拒不出庭应诉。”

记者了解到，2022年度，佛山两级法院制发《行政机关负责人出庭应诉通知书》1024件，行政机关负责人出庭应诉案件数为1023件次，出庭率99.9%，较上一年显著提高。另有一宗案件负责人未出庭的原因是原告申请撤诉，而行政机关未与法院及时沟通，并非无正当理由拒不出庭应诉。

漫画/高岳

□ 本报记者 张守坤

近日，四川崇州某小区发生女童被狗咬伤事件。事发后，女童家属在某筹款平台上发起筹款，从开始到结束，短短的5小时18分时间里，就有8.7万名爱心人士捐款200余万元。

筹款完成后，质疑声开始出现：“自己一分钱不花，上来就筹款，而且还是200万元……”

随后，筹款平台发布退款说明称：经与发起人沟通，平台将对未使用的所有善款全额原路退回。家属发文回应称，由于未在第一时间联系上对方，担心无法承担后续的医疗费，延误孩子治疗，所以通过筹款平台向大家求助。

《法治日报》记者注意到，现实中，此类情况并不少见，此前也曾多次引发关注。2019年5月，浙江杭州一女子替父亲在某筹款平台发起20万元的筹款，称父亲被确诊胃癌，此后不少网友转发、捐款。6月中旬，有人发现该女子在社交平台晒出买跑车、出国旅游、购买奢侈品等情况。筹款平台展开全面调查，筹款人承诺将已提取的8547元善款退还。

今年7月，江苏无锡的潘女士在社交平台上发布大量视频称，今年3月29日，她3岁的女儿被相邻蛋糕店店长汤某猥亵。7月11日，无锡市公安局针对此事发布通报称，经调查未发现女孩被猥亵，汤某无违法犯罪嫌疑，不予立案。

自警方发布通报后，有很多网友在潘女士此前发布的视频下留言称，曾为其捐款为女童治病，网友所称捐款金额有500元、1000元、6000元、3万元不等，还有网友称潘女士在8个群的募捐金额已超百万元，并在警方通报后解散了群。众多网友纷纷留言，喊潘女士退款。潘女士称，其从未收取过网友转账，一些网友通过微信向她转账，转账未收取已经过期；部分网友通过支付宝向其转账，她已及时退回。

记者了解到，此类事件屡屡引起争议的焦点在于，不少网友认为，在侵权方有赔偿、自己家中有财产可以用来抵押或支付相关费用时，当事人不该直接寻求社会帮助。

那么，当遇到类似情况时，个人是否可以向社会进行求助？

在北京安理（杭州）律师事务所合伙人徐青燕看来，陷入困境，向他人求助，这是人的生存本能。从法律的角度来说，个人求助属于民法调整的范畴，民法典并没有禁止个人在遭遇困难时以个人名义向社会筹款求助。

“在个人求助的条件方面，我国法律尚未有明确具体的规定。每个人的条件不同、能力不同、困难不同，法律很难有‘一刀切’的规定。求助与帮助你情我愿的事情，从法律角度来说，这是一种基于特定目的的赠与关系。”徐青燕说，如果说个人求助有什么前提条件的话，那就是求助者必须如实披露跟求助事项有关的信息，并且确保受赠款项用于所求助事项。

“如果披露不实或者故意隐瞒与所求助事项有关的重要信息，欺诈、误导社会公众对其进行捐助，则可能涉嫌欺诈。捐助者可以撤销赠与，要求求助者返还捐助款项。”徐青燕说。

“个人财产状况如何、家庭财产状况如何，都是个人向社会求助时需要考量的基础性前提。”中国社会科学院法学研究所经济法室主任席月民认为，社会救助义务与个人自助、家庭成员互助义务之间存在着一定的先后顺序，这种顺序体现了道德与法律对生命权、健康权、劳动权的充分尊重和保障，体现了不同法律之间的相应价值追求。

“民法典规定，民事主体不得滥用民事权利损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益。如果个人财产和家庭财产能够满足个人的年老、疾病、生活需要，就不需要也不应该向社会求助。”席月民说。

值得注意的是，按照筹款流程，单次求助金额超过50万元的，发起人应当提交具有相关资质的医疗机构书面证明。但据报道，此次女童被咬事件中，相关医院人员曾表示，医院“没有出具任何相关的费用证明”。

筹款平台公关人员解释称，考虑到孩子当时情况“确实非常危急”，“在家属跟医院沟通之后，由家属自己预估了这么一个金额，我们给她发起了筹款”。公关人员还表示，如果孩子在后继治疗中用到这笔200万元的捐款，平台将根据孩子的治疗情况，审核医院的相关单据后，“每个阶段做一次结算，我们再把把这个款项打到医院”。

筹款平台公关人员称，可以保证的是，“这个钱肯定到了家属手里”。“因为有部分网友表示要退款，我们现在也在跟家属和医院沟通，看具体治疗费用是多少。筹款用不完的部分，是退还给大家还是如何处理，这些问题都会跟各方协商。”筹款平台方面称，“现在网友想退款是可以直接申请退还的。”

记者了解到，有些人是通过相关平台发起的筹款，还有些人是通过个人建群等方式发起，筹款方式的不同对筹款是否有影响？平台或个人是否必须公开筹款明细？

徐青燕说，个人求助，根据其求助的渠道不同，收款方式也不同。一般来讲，个人通过社交平台筹集的款项，会直接进入求助者个人指定账户。而通过筹款平台筹集的资金，则会先进入筹款平台账户。

“目前，由于法律对此没有具体的规定，所以钱款的流转存在很多乱象，导致筹集的款项没有全部用于指定用途的现象确实存在。”徐青燕说，平台收取的款项应该是直接对接医院还是由个人处理，因为没有法律的规定，所以要根据平台、求助者、捐助者三者之间的约定来处理。

徐青燕认为，如果约定是由平台直接支付到医院账户，则应由平台直接支付到医院账户。如果是约定由个人凭票据报销，则应由平台审核票据后支付给个人。但无论如何，都不应该在求助者没有提供任何证明文件的情况下，将巨额的捐助资金一次性直接打给求助者。“如果这么做都可以的话，那么为解决个人无法解决的困难而设的互助平台，就不可避免地会成为有些居心不良者的敛财平台。”

据公开报道，在一起案例中，为给患有罕见病的儿子治病，黎某在筹款平台发起了目标为40万元的个人大病筹款项目。筹款结束后，黎某提出了提现申请，平台将筹款金额汇给对方，后黎某之子不幸死亡。知情人士向平台举报，众筹所得善款中有大部分并没有用于给孩子治病。

在实践中，有很多筹款求助最后所得的钱都远超所需，对于多出来的这部分钱，该如何妥善处理？

席月民认为，在慈善活动中，善款的使用需要遵循专款专用原则。个人求助所得的钱款远超所需，或者将筹来的钱款挪作他用，都违背了该原则。至于多余的钱款，是应该如数退还捐赠人，还是改用于有着相同需求的其他受益人，或者捐赠给其他慈善机构用于慈善目的，则需要在募捐公告、捐赠协议中事先作出约定，并按照约定处理。

席月民说，从法律性质看，个人求助行为本身属于民事法律行为，需要严格遵循相应的法律规定，遵循平等、自愿、诚实信用、公序良俗等原则。

“现有法律规定虽然存在着一些不完善之处，如对专款专用原则的细化不够，对个人求助行为法律要件未作明确规定，对筹款平台的法律义务不够清晰，相关法律法规之间存在冲突等，但这些问题都需要在现有法律框架体系内寻求解决。”席月民说。

席月民认为，除了及时修法弥补立法缺陷之外，更为现实的解决方法是，可以通过捐赠协议、赠与合同、信托合同等合同条款加以补充规定。在司法实践中，通过司法解释和指导性案例对相关规定的适用作出必要扩大或限缩同样非常重要，以平等保护受益人和捐赠人的利益。

# 个人求助筹款应该如何规范？

被犬咬伤女童家属筹款两百万元后争议频发