

聚力优化提升法治化营商环境 厦门打造包容审慎监管执法“金字招牌”

法治政府建设纵深行

□ 本报记者 张淑秋
□ 本报通讯员 陈坤端

近期,福建省厦门市印发《厦门市违反公平执法行为典型案例归集通报若干规定》(以下简称《通报若干规定》),纵深推进包容审慎监管执法。

2021年,厦门出台《厦门市推行包容审慎监管执法若干规定》(以下简称《执法若干规定》),创设了包容审慎监管执法“厦门模式”。

“这两个若干规定,是规范执法的重要组成部分,一体两面,《执法若干规定》是宽容行政相对人,《通报若干规定》是自我约束,监督行政执法人员的执法活动,保障行政相对人的合法权益,目标是一致的。”厦门市司法局行政执法协调监督处负责人告诉《法治日报》记者,二者均是厦门聚力优化提升法治化营商环境的重要体现。

推动依法科学编制“四张清单”

温馨文明是厦门的城市格调。近年来,厦门法治政府建设取得显著成效。2020年,厦门市获评首批“全国法治政府建设示范市”。

“要把包容审慎监管执法打造成行政执法的‘金字招牌’,为厦门经济社会高质量发展和城市文明再提升等工作提供法治保障。”厦门市司法局二级巡视员郑智敏说。

据了解,2021年厦门市修订《厦门市行政执法责任制规定》,明确推行包容审慎监管执法,并出台《若干规定》,推动各级各部门依法科学编制不予处罚、从轻处罚、减轻处罚、免予行政强制“四张清单”,推动规范

核心阅读

2022年,福建省厦门市合计依法办理不予处罚案件48万多件,从轻处罚案件13万多件,减轻处罚案件21万多件,免予行政强制案件4万多件,减免金额数以亿计,社会对执法满意度明显提升。



行政执法自由裁量权,推广运用行政指导、行政奖励、行政和解等柔性执法手段。

包容审慎监管执法“厦门模式”,主要包括轻微违法不予处罚,行政处罚裁量基准规范,柔性文明执法,失信惩戒约束四大制度。自该模式推行以来,促进全市30个市级行政执法机关依法编制、公布“四张清单”合计1185项,实现各综合执法领域以及关系群众切身利益的重点领域全覆盖。

据统计,2022年,全市合计依法办理不予处罚案件48万多件,从轻处罚案件13万多件,减轻处罚案件21万多件,免予行政强制案件4万多件,减免金额数以亿计,社会对执法满意度明显提升。

郑智敏说,厦门已把包容审慎监管执法作为深化拓展法治政府建设的重要抓手,通过推行柔性文明执法,把人文关怀与说服教育贯穿整个执法全过程,把法治的温度传递给整个社会,使包容审慎监管执法成为新常态、主旋律。

营造公正文明有序执法生态

郑智敏说,公正文明有序的执法生态,是法治化营商环境的重要特征,更是经济社会高质量发展和文明城市再提升的重要法治保障。

2023年9月,厦门市某客运有限公司所属大客运转载26名乘客行驶在翔安区赵岗路,经检查,该车未能提供本趟次包车合同,属未持有包车合同的违法行为。

考虑到该车属首次违法被查,该类违法行为违法性质相对较轻,当事人积极整改且无产生违法危害后果以及助长游客运企业纾困解难等因素,厦门市交通综合执法支队自动容错纠错机制,对该行为予以首次轻微不予处罚,并在执法现场对驾驶员进行普法教育,督促立行整改。

据了解,截至10月31日,厦门市城管执法系统共发出《警示告知书》24377份,《不予处罚决定书》143份,从轻处罚206件,免予行政强制49件,估算约为行政执法相对人减免罚款人民币675.36万元,维护了法治、文明、有序的营商环境。市公安局“四张清单”服务事项增至100项,覆盖交警、治安、刑侦、出入境等7大公安行政管理领域。轻微违法、初犯偶犯等纳入清单,落实“免罚、轻罚或者不予实施行政强制措施”等人性化执法措施,让市民切实感受到执法的温度。

构建完整绩效考核制度体系

近年来,厦门市行政执法水平稳居全国前

列,这与厦门市持续不断推陈出新有密切关系。

今年4月至6月,厦门市司法局联合市委编办调研走访了城市管理、交通运输等领域的14支市级主要执法办案队伍,并深入各区一线开展调查研究,与执法人员面对面交流,调查研究违反公平执法行为典型案例归集通报相关工作,后在此基础上形成《通报若干规定》。

聚焦优化营商环境保障高质量发展,以提升行政执法质量和效能为目标,全面推进严格规范公正文明执法,《通报若干规定》开宗明义制定规定的目的,并明确汇总、通报、整改等重要环节任务,规定对存在问题的监督方式及将通报落实整改情况纳入绩效考核等内容,构建完整的制度体系。

《通报若干规定》规定应予以报送归集的情形包括:不具备执法主体资格或者执法人员未取得执法证件的,行政执法没有依据或违反法定程序的,擅自改变行政处罚种类、幅度的,违反有关委托处罚或者及时立案规定的,违法实施检查措施和执行措施,给相对人造成损失的,执法行为被行政复议机关撤销、变更或确认违法,或者在行政诉讼中败诉的。

郑智敏说,《通报若干规定》提升了行政相对人对行政执法的认可度和信任度,真正体现执法为民的理念。

“我们将以各单位报送归集的案例为基础,进行分类梳理研究,重点对法治政府建设督察,行政执法监督检查,案卷评查,行政复议,行政诉讼,网络舆情事件及群众投诉举报等方面工作中发现的行政执法突出问题进行通报。”厦门市司法局行政执法协调监督处负责人说,对被通报的典型案例,行政执法机关应及时组织调查处理,通报、整改落实情况及严重违法公平执法情况纳入年度依法行政绩效考核。

查更加重点突出

推动强化精准执法

《规定》是企业加强有限空间作业安全管理和部门开展监督检查的主要依据。企业层面如何防控有限空间作业风险,落实好《规定》要求,应急管理部安全生产监察专员尚文启给出建议:

落实责任。企业主要负责人是第一责任人,应当结合企业的实际情况,组织制定有限空间作业安全管理制度,确保作业审批人、监护人员、作业人员能够各负其责。

加强基础管理。特别是要做好专题培训和应急演练,企业应当制定现场处置方案,每半年至少组织一次演练,确保一旦有人遇险,能够及时有效处置,避免伤亡扩大。发包给其他单位实施的,企业要进行统一协调、管理,督促检查各项安全措施能够落实到位。

做好现场作业管理。严格实施作业审批制度,审批人没有批准,不得开展有限空间作业。作业前,应当组织对作业人员进行安全交底,严格按照“先通风、后检测、后作业”程序开展作业,监护人员要对通风、检测等风险管控措施逐项进行检查。发生有限空间作业事故后,马上进行应急处置,组织科学施救,参与救援人员未做好安全措施不能盲目施救,监护人员应当及时制止这种最为危险的行为。

杨智慧补充说,应急管理部将加强宣传培训,让更多的企业和人员知晓、落实《规定》。加强专家指导,依靠专家的力量对重点企业开展指导服务,能够更直接、更系统、更具体地帮助企业辨识管控有限空间的风险,强化审批制度落实、规范现场作业管理。加强监管执法,加快制定发布有限空间重点监管目录,推动各级监管部门强化精准执法,聚焦监护人负责制以及作业的审批,防护用品使用和应急救援装备配备等关键环节,切实提高风险隐患排查的整改质量。对存在重大隐患和违法行为的企业,毫不手软依法严格实施处罚。

过股东大会依法行使权利,不得越过股东大会、董事会任免公司董事、监事和高级管理人员,不得直接干预养老保险公司经营。强调养老保险公司应建立独立董事制度,独立董事人数不得少于董事会成员总人数的三分之一,充分发挥独立董事在董事会治理中的重要作用。

其次是加强关联交易管理,明确养老保险公司不同类型业务之间以及与关联方之间发生交易,均按照关联交易监管。

基于养老保险公司的专业性,《办法》强调防范投资集中度风险,要求不同类型业务的资金投资单一资产和单一法人主体,应符合监管要求,并细化了投资集中度监测要求。

为提高风险控制有效性,《办法》要求养老保险公司建立健全风险管理体系,强化不同业务之间风险隔离,定期开展内外部审计等。规定养老保险公司应当对不同类型业务分别制定管理制度,禁止不同类型业务资金混同管理,明确不同类型业务投资管理人員离要求。

据金融监管总局有关负责人介绍,在《办法》发布后,监管部门将采取有力举措,强化养老保险公司监管,做好养老金金融这篇“大文章”。主要是推动养老保险公司聚焦主业转型发展,在深化养老金融市场改革,丰富养老金融产品和服务供给方面发挥应有作用;督促养老保险公司在规定时限内,平稳推进并完成各项整改工作;规范养老保险公司机构管理,公司治理、经营管理、风险管理等事项,推动切实改善经营管理;加强养老保险公司非现场监管和现场监督检查,保持对违法违规行为的高压态势,切实保护好保险消费者合法权益。

防范遏制“一人遇险、多人遇难”悲剧发生 应急管理部规范工贸企业有限空间作业安全管理

□ 本报记者 蔡若红

今年8月31日,辽宁盘锦德润商贸公司张某等3人对腌制车间腌制池进行抽水作业。张某进入腌制池内清理潜水泵堵塞物中毒晕倒,另两人先后下池施救时晕倒。随后,另一名员工下池救人 also 晕倒在池中,最终造成4人死亡。

2021年9月11日,河北省保定市一羽绒加工厂一名工人入浮渣池检修污泥潜水泵时,吸入硫化氢等有毒有害气体导致中毒窒息,5名施救人员盲目施救导致事故伤亡扩大,造成6人死亡、1人受伤。

“有限空间”竟成“隐形杀手”!近年来,工贸行业有限空间作业较大事故在造纸、酱腌菜、皮革、羽绒加工、印染等多行业领域发生,这些事故的一个典型特点就是“一人遇险、多人遇难”。在梳理分析近年来工贸企业有限空间作业典型事故、科学总结实践经验的基础上,应急管理部组织对2013年实施的《工贸企业有限空间作业安全管理与监督暂行规定》(以下简称《暂行规定》)进行修订,出台了《工贸企业有限空间作业安全管理规定》(以下简称《规定》),并于下月起施行,以进一步加强和规范工贸企业有限空间作业安全管理,防范遏制有限空间作业事故发生。

共性问题相对突出

有限空间,是指封闭或者部分封闭,未被设计为固定工作场所,人员可以进入作业,易造成有毒有害、易燃易爆物质积聚或者氧含量不足的空间。

“近年来,工贸企业有限空间作业事故时有发生,屡屡酿成悲剧。”应急管理部安全执法和工贸监管局

局长杨智慧坦言。

为进一步明确治理重点,应急管理部对10年来事故情况作了统计和分析。从事故类型看,中毒和窒息事故起数和死亡人数占事故总量的96.8%和96.9%。从危险因素看,主要是硫化氢、一氧化碳、氮气、二氧化碳等有毒有害气体。从发生部位看,污水处理系统和窨井、槽罐等设备设施相关事故起数和死亡人数占事故总量的71.5%和73.7%。从伤亡扩大原因看,没有落实安全防护措施,盲目施救相关事故起数和死亡人数占事故总量的87.4%和86.8%。经过分析看出:有限空间作业事故在事故类型、危险因素、发生部位、伤亡扩大原因等方面都比较集中,这也是坚持事故导向,要重点解决的突出问题。

“通过事故分析和监督检查,也反映出工贸企业有限空间作业方面还存在一些共性问题和薄弱环节。”杨智慧进一步做了梳理:

一是发生事故的行业相对集中。工贸行业中的蔬菜腌制、皮革、毛皮、羽毛(绒)加工、造纸、印染、食品加工等行业领域企业,存在腌制池、纸浆池、污水处理池等典型的有限空间,其中的有机物在厌氧状态下容易分解出硫化氢等有毒有害气体,引发中毒和缺氧窒息事故。

二是一些企业安全防范意识十分薄弱。一些企业负责人和从业人员不清楚本单位有限空间存在什么危险因素,对于如何防范中毒和窒息事故风险“不懂不会”,有的没有落实作业审批制度,不按操作规程开展作业,因“无知无畏”造成人员伤亡。

三是部分企业从业人员安全技能不足。有的配备了防护装备但作业人员不会穿戴,有的配备了气体检测仪但不知道怎么用,有的应急演练走形式,

出现紧急情况不清楚救援的程序,不知道如何处置突发情况。

责任落实更加明确

新修订的《规定》与此前的《暂行规定》相比有哪些新变化?应急管理部安全执法和工贸监管局二级巡视员王立忠分析认为,《规定》在责任落实上更加明确,在关键环节管理上更加清晰,在监督检查重点上更加突出,更容易让相关企业和基层部门理解和执行。

首先,《规定》要求有限空间作业必须配备监护人。容易发生有限空间作业事故的工贸企业,很多规模都比较小,相当一部分是人员流动性大小的小工厂、小作坊,对安全风险防范意识相对薄弱一些。此次修订很重要的一条主线就是突出了有限空间作业监护制,要求工贸企业配备专职或者兼职的监护人员,监护人员要具备相应的安全知识和应急处置能力,专门负责监督有限空间作业安全措施的落实。

其次,突出作业审批和现场安全管理及处置。对于存在中毒和窒息等风险的有限空间作业,《规定》要求企业主要负责人或者其书面委托的人员进行审批;对于发包作业的,企业要进行统一协调管理,防止“一包了之”;对于应急演练,更加突出现场处置的重要性,明确企业要制定现场处置方案并定期组织演练。同时,突出警示标志、隔离措施、防护装备、作业程序等现场安全管理要求。

此外,突出重点对象监督管理。对涉及硫化氢、一氧化碳、二氧化碳等中毒和窒息风险,需要重点监督管理的有限空间列出清单,实行目录管理,方便企业辨识管控这些风险高的有限空间,也让监管部门的检

加强风险管控 强化信息披露

以强监管严监管引导养老保险公司高质量发展

新政解读

□ 本报记者 周芬楠

随着老龄化社会的到来,越来越多的人关注自己的养老问题,将养老资金投入保险公司或者基金公司,期望获得稳定收益成为共识。

在这一大背景下,专业的养老保险公司应运而生。

近年来,随着业务规模持续增长,养老保险公司治理体系不健全、业务结构复杂,发展定位不够清晰,风险管控要求较高带来的问题日益凸显。为解决这些问题,国家金融监督管理总局于近日发布《养老保险公司监督管理暂行办法》(以下简称《办法》),弥补养老保险公司缺乏专门监管规定的制度短板,推动养老保险公司提升治理水平,规范经营管理,健全风险管控,强化信息披露,以强监管、严监管引导养老保险公司聚焦主业高质量发展。

管好养老金

老百姓期望自己的养老金取得稳定收益,可以购买由证监会监管的专门的养老金,也可以购买银行理财产品,还可以委托养老保险公司经营。

从中央金融工作会议提出要求的高度看待其重要性,“这是弥补养老保险公司监管制度短板的必要之举,同时也是建设我国多层次、多支柱养老保险体系的现实需要”。

中银律师事务所高级合伙人刘晓宇说,《办法》重点对养老保险公司,对发起人、控股股东,高管提出要求,对最低注册资本、公司运营,相关制度建设作出规定。所谓养老保险公司,就是指经批准在我国境内设立的,主要经营商业养老保险业务和养老金管理业务的专业性人身保险公司。和财险公司不同,它是属于寿险类的人身保险公司。养老金是指养老保险公司接受委托管理的基本养老保险基金、企业(职业)年金基金等养老金。

《办法》规定,养老保险公司可以申请经营以下部分或全部类型业务:一是具有养老属性的年金保险、人寿保险、长期健康保险,意外伤害保险;二是商业养老金;三是养老金管理;四是保险资金运用;五是国务院保险监督管理机构批准的其他业务。

提出高要求

金融监管总局有关负责人说,养老保险公司管理的是老百姓的“养老金”,应当始终坚持稳健经营,规范管理,切实做好风险防范,维护投资者合法权益。《办法》针对养老保险公司的经营特点和要求,在资本

管理、考核机制、业务范围、风险控制等方面都作了一些专门规定。

《办法》在注册资本管理方面更是提出高要求,并且根据养老保险公司经营的不同类型业务,逐级提高注册资本要求,增强公司风险抵御能力,要求公司建立健全多元化资本补充机制。

依据《办法》,养老保险公司申请经营的业务仅为:具有养老属性的年金保险、人寿保险、长期健康保险、意外伤害保险和商业养老金,注册资本不低于10亿元;如果除上述两项业务之外,还同时有养老基金管理业务的,注册资本则不低于30亿元。

《办法》还要求,保险公司在建立健全以聚焦养老主业为导向的长期绩效考核机制,商业养老保险等业务的投资管理考核期限不得短于3年。

刘晓宇说,近年来,部分养老保险公司的非保本公募资管产品及短期健康险业务规模持续上升,与养老保险公司的专业性定位发生偏离。因此《办法》明确,养老保险公司应当主要经营与养老相关的业务,包括养老年金保险、商业养老金等,不得受托管理保险资金和开展保险资产管理产品业务。

风险要隔离

养老保险公司既然是公司法人,就应遵守公司法的要求。首先要完善公司治理,《办法》明确,养老保险公司股东及其实际控制人应当依法履行法定义务,通

慧眼观察

□ 付晓雅

近日,国家知识产权局公布《商标行政执法证据标准规定(征求意见稿)》,其中与电子证据相关的条款多达14条,包括电子数据的种类、真实性和完整性的审查内容和方式等。

电子证据是执法部门或者司法机关通过办理案件掌握的当事人以数字化形式(包括但不限于电子邮件、即时消息、电子文档、数据库等)传输、处理、存储的证据信息。网络商标侵权有多个环节都在网上进行,因此大部分相关的侵权证据也就留存于网络上,属于电子证据类型。但是作为一种新型的证据类型,其适用依据尚不完善。发现较为困难,提取转化不易,难以固定是当前使用电子证据存在的主要问题。在网络环境下,部分侵权行为是基于计算机代码才得以实现,尽管计算机代码都是由字母、符号等字符所构成,但其又区别于人类的自然语言,对于不具备专业知识的普通人显得晦涩难懂。除此之外,这些作为证据的计算机代码也并非直接、直观地展示在普通大众面前,这就导致网络环境下的商标侵权行为具有专业性和隐蔽性,使得电子证据从最初被人察觉并非易事。

进行电子取证的流程包括准备、保全、检验分析、提交等阶段。电子证据的储存介质多种多样,且随着科技的进步,会出现越来越多的储存介质,像侵权人与“上家”“下家”的聊天记录,电子快递单,甚至是侵权网址,这些证据通常需要经过转化才能作为行政处罚和司法判决的依据。面对复杂多样的电子证据存储方式,如何高效、有效地转化或者保存?没有完整的制度设计及程序规范,执法中难免出现不知所措的情况,更有甚者,会导致保存的证据合法性存疑,给执法和司法公正造成阻碍。

相对于传统的实体证据,电子证据最为明显的不同点就在于其具有虚拟化和数字化的特征。在对电子证据进行公证取证的时候,由于数据网络空间所具有的无形性、隐蔽性、虚拟性以及高更新率,使得电子证据在产生、储存这些步骤中与传统的实物证据都有着不容忽视的区别和不同,由于这些客观上差异的存在,导致了电子证据易被销毁、修改、删除,且毁灭后难以恢复。侵权人往往在事发后将电脑一键格式化便能销毁掉大部分的证据,给取证带来极大困难。这就要求我们必须采取新的措施应对变化不定的信息世界。

针对当前我国电子证据制度所存在的问题,为有效打击网络商标侵权,完善的电子证据制度必不可少。首先,政府应当推动建立数据存证制度,要求网络服务提供商建立超大型数据库以存储五年乃至十年的电子数据。在发生侵权时直接由电商平台提供电子数据作为证据,可以大大降低取证时需要付出的成本。值得注意的是,电商平台基于海量的异常数据样本,进而在一定程度上解决侵权人提出以“删单”为理由的抗辩却证明困难的问题。

其次,政府应当推动建立合理的电子证据保全制度。我国在此问题上可以参考欧美国家已有的做法和经验,建立针对电子证据收集、鉴别的专门组织,如引进有专业知识背景的人才,有针对性、目的性对其进行培训,保证电子数据在作为证据的安全性和可靠性,进而提升电子证据的可信度。同时,这类组织亦可以利用专门的技术对破坏、损毁电子证据的行为进行评估鉴定,给出当事人是否为恶意的评估意见,对于那些恶意篡改、破坏电子证据的行为,亦应该给出相适应的惩罚措施。

最后,政府应当推动完善国际跨境电子证据取证制度。网络空间本身是没有地域性的,这导致网络环境下商标侵权和犯罪罪往往会突破地区和国界的限制,在这样的前提下,完善我国跨境电子证据的取证制度显得尤为重要。完善国际跨境电子证据取证,应该积极探索与相关国家、地区、组织开展跨境电子证据取证的合作,在平等互利的基础上为彼此跨境电子证据取证提供合理、必要的协助。可以考虑首先与金砖国家等友好国家开展电子证据取证的相关司法协作,通过签订打击网络违法犯罪的国与国之间的双边协定、多边条约,积极搭建政府间执法合作平台。除此之外,也可以通过立法要求在互联网上作为云服务提供方的运营商提供相关数据,或者要求境外公司与境内公司进行合作,将其服务国内用户的相关服务器由境外转移至境内,这样能够保护数据安全,更有助于电子证据的取证,最终能够实现互利共赢。

(作者系北京理工大学法学院副研究员)



为支持辖区出口导向型家具生产企业转型升级,扩大出口,助力东北全面振兴,大连海关所属大连长兴海关结合开展AEO(经认证的经营者)认证,指导企业完善质量管理体系,助力企业进入国际高端市场采购体系,支持更新换代世界先进工艺设备和一流生产线,并鼓励传统家具生产企业不断提高自主设计水平,以创意提升海外市场拓展能力。图为关员到家具企业对出口家具进行现场监管。

本报记者 蔡若红 本报通讯员 徐一丹 摄

完善电子证据制度 打击网络商标侵权