

·法治前沿·

日前,沪苏浙皖共同推出长三角轻微违法行为“免罚清单”。四省市联合出台轻微违法“免罚清单”跨省统一免罚标准,在国内尚属首次——

# 行政执法避免“为罚而罚”

■ 本报记者 李晓群

行政执法面广量大,一头连着政府,一头连着群众,直接关系到党和政府的信任、对法治的信心。为推进包容审慎监管,大力推行“柔性执法”,进一步优化营商环境,推动经济高质量发展,涉及多个领域的轻微违法行为“免罚清单”相继出台。

## 联手出台“免罚清单”

“今后,无论你是皖南、苏北的一个村,还是上海、杭州的市中心,只要符合长三角‘免罚清单’的规定,都会得到同样的免罚结果。”1月28日,上海、江苏、浙江和安徽司法行政、文化旅游和气象部门联合发布长三角区域轻微违法“免罚清单”工作推进情况。

沪苏浙皖多部门联合推出了《长江三角洲区域文化市场轻微违法行为免罚清单》和《长江三角洲区域气象领域轻微违法行为免罚清单》两份“免罚清单”,共明确21项轻微违法免罚事项。比如,向社会传播气象预报,初次发生未注明发布单位名称或发布时间的情况,及时改正且危害不大的,免于行政处罚。清单最大限度地统一了长三角区域文化市场和气象领域免罚标准,探索建立了长三角区域执法规则统一、执法监管协同的新路径。

四省市联合出台轻微违法“免罚清单”,跨省统一免罚标准,这在国内尚属首次。同时,此次推出的长三角区域文化市场和气象领域免罚清单也是全国范围内首份气象领域“免罚清单”。

据了解,沪苏浙皖共同推出长三角“免罚清单”,是长三角区域落实党中央、国务院优化营商环境要求、回应企业关切的重要举措,是长三角区域深化法治政府建设、实施精细化执法的必然要求,

也是沪苏浙皖四地深化长三角区域一体化、推进执法标准统一的重要探索,体现了长三角四地齐心协力打造一流法治化营商环境的目标追求。

目前,四省市正进一步加强协作,协同研究推出更多领域“免罚清单”或裁量基准,推进长三角一体化工作不断深化提升。同时,四省市还将不断深化轻微违法免罚制度实施,努力做到宽严相济、法理相融,让执法既有力度又有温度。

## 提升行政执法精细化

在此次沪苏浙皖共同推出长三角“免罚清单”之前,我省已经开展了相关工作。

为贯彻落实新修订的《行政处罚法》和省委、省政府“放管服”改革要求,去年6月以来,省司法厅联合省市场监管局、省交通运输厅、省生态环境厅、省文化和旅游厅、省住房城乡建设厅等部门,先后出台了5个领域轻微违法违规行为“免罚清单”。目前,5份“免罚清单”已在全省范围内全面实施。

“免罚清单”主要从违法违规行为的处罚依据、免罚情形等方面对“免罚”进行了细化,涉及市场监管、交通运输、生态环境、文化旅游市场、住房城乡建设等5个领域,覆盖公路、道路运输、海事、水污染防治、大气污染防治、食品生产、消费维权、娱乐场所、旅游、建筑市场监管等36个类别,共对184项轻微违法违规行为依法免罚。

“行政执法的价值绝非‘为罚而罚’,而是要达到预防违法的实际效果。”省司法厅副厅长张敏表示,5份轻微违法违规行为“免罚清单”对《行政处罚法》中“不予处罚”情形予以具体化、明确化,填补了免于处罚裁量基准的空白,让免罚有据可循,有据可查,有效破解了执法人员不愿免罚、不会免罚、不敢免罚的问题,提

升了行政执法的精细化程度。

对市场主体在从事生产经营活动中,非主观故意、违法行为轻微、没有造成危害后果的行为,如果一律进行处罚,不但导致处罚过多,还会限制企业的发展。“免罚清单”的出台,用清晰列明的免罚事项给行政执法机关和行政执法人员明确的指引,有效消除了行政执法人员的顾虑,让执法人员执法底气更足,从而提升执法效能。对市场主体依法不予处罚,避免动辄“一罚了之”,激发了市场活动,促进了市场主体依法依规经营,有利于企业发展行稳致远。

“免罚清单”出台后,我省市场监管、交通运输、生态环境、文化旅游、住房城乡建设等部门积极推进免罚清单的落实。行政执法在体现威严的同时又充满温情。目前,全省市场监管、交通运输、生态环境、文化旅游、住房城乡建设领域对轻微违法违规行为免于处罚达2903件,为人民群众和市场主体减轻负担达4415万元,对推动经济高质量发展产生了积极的促进作用。

## “免罚清单”非“免责清单”

“实施轻微违法行为‘免罚清单’,并非放松执法监管。”省生态环境厅副厅长孙艳辉介绍说,实施“免罚清单”是要进一步强化依法监管,以更高标准、更严要求,助推经济社会高质量发展。2021年,全省生态环境部门依法办理环境行政处罚案件2954件,罚款2.74亿元,同比增加30.88%、64.07%,办理《环境保护法》配套办法五类案件1777件,同比增加23.66%,位居全国第三位。下一步,我省还将持续保持打击力度,形成有效震慑。

法治是优化营商环境的根本保障,是服务市场经济的最优方式。去年7月15日,新修订的《中华人民共和国行政处罚法》正式实施。该法规定了违法行为

轻微并及时改正,没有造成危害后果的,不予行政处罚;初次违法且危害后果轻微并及时改正的,可以不予行政处罚。2020年,《安徽省实施〈优化营商环境条例〉办法》规定,市场主体违法行为轻微并及时纠正,没有造成危害后果的,以教育、告诫、引导为主,不予行政处罚。

生态环境部去年下发了《关于进一步规范适用环境行政处罚自由裁量权的指导意见》和《关于优化生态环境保护执法方式提高执法效能的指导意见》,也明确对轻微违法违规行为免于处罚。省生态环境厅联合沪苏浙省级生态环境部门签署的《协同推进长三角区域生态环境保护行政处罚裁量基准一体化工作备忘录》,也对免罚工作作出了要求。

根据法律及相关政策要求,结合省委省政府关于“放管服”改革、政策创新和对标沪苏浙机制工作部署,省生态环境厅参照上海、浙江做法,联合省司法厅制定了免罚清单。

孙艳辉表示,制定实施《免罚清单》有助于探索包容审慎监管,优化营商环境;有助于不断优化执法方式,提高执法效能;有助于细化量化执法标准,指导基层执法实践。自去年下半年实施“免罚清单”以来,全省16市生态环境部门共计对59起违法违规行为为轻微案件,依法作出不予处罚决定,体现了处罚与教育相结合的原则,让环保执法既保持力度,又体现“温度”,促进形成调结构、促发展、稳就业、利环境的新局面,以法保护和激发市场主体活力,实现法治、社会效果相统一。



扫码阅读更多内容

·热点评谭·

## 技术调查官助力司法公正

■ 梅麟

据《检察日报》报道,上海静安区检察院去年出台《关于探索技术调查官参与检察办案活动的意见》以来,技术调查官协助、参与办理刑事案件50余件,委托技术调查辅助团队向上海市检察院检察技术中心提出鉴定委托33件47次,让需要技术支持的案件实现专业技术支持全覆盖。

社会发展日新月异,各类新业态新模式不断涌现,衍生出一系列错综复杂的法律问题,对办案提出更高要求。术业有专攻,当一些案件涉及较为复杂的技术问题,非专业人士难以厘清的权责纠纷时,办案人员仅凭自身知识储备或无法满足需求,技术调查官“应运而生”。所谓技术调查官制度,指办案部门聘请来自不同领域的专业人士担任“技术参谋”,在办案执法过程中发挥专长,提供专业指导意见。目前,多地检察机关引进技术调查官的尝试均取得积极成果,这一制度值得完善推广,让更多技术调查官助力提升办案质效,保障司法公正。

技术调查官怎么招、如何用?应通过分析本地历年办案数据,科学规划不同专业领域所需技术调查官人数,完善工作流程规范,做到既满足今后一个时期办案需求,又不盲目招聘形成“冗员”。招聘相关人才时,应根据当地收入

水平,制订合理薪酬标准,同时为技术调查官开展工作提供便利办公条件。若技术调查官并非以全职身份参与办案,应强化与其所属单位沟通,做好工作协调,坚持“非必要不打扰”,努力降低办案对本职工作影响。

技术调查官协助办理案件时,应以结果为导向,建立健全考评机制。技术调查官工作成效显著、有力支撑办案人员破解专业案件难点疑点的,给予合理奖励,形成示范效应。若办案过程中存在玩忽职守、不履行工作职责等情况,未能满足办案需求,应视情节予以警告或解除聘用等处分。委托技术调查官协助办案时,应明确其与案件及涉案人员不存在利益关联,防范技术调查官利用专业优势阻挠案件办理,形成不良后果的应追究其违法责任。

技术调查官制度不仅促进办案效率提升,也可成为互学互促的良好契机。受聘的技术调查官可举办内部分享会,介绍所在领域最新发展趋势,帮助办案人员掌握必要技能,办案更有底气。技术调查官自身应及时总结实践经验,提高所在专业领域理论研究水平,为今后相关部门制订配套管理法规建言献策。涉及跨单位外聘的,不妨让技术调查官制度成为连接办案部门与所属单位的“桥梁”,探索跨单位人员定期互派交流机制,在互动中汲取经验,共同促进各行业有序发展。

·法庭内外·

## 司法建议速解“被结婚”纠纷

■ 金煜

自己的身份信息被他人用于结婚的“被结婚”现象,给当事人造成诸多麻烦,引发各种纠纷。

杨某平系河南沈丘县人,常年在西安打工。多年前,杨某平与现任丈夫按照当地风俗办了结婚酒席,但没有办理结婚登记。日前,杨某平与丈夫去办结婚证时,被告知杨某平已与张某在安徽怀远县登记结婚。情急之下,杨某平赶到怀远,发现结婚证表上的女方照片不是自己,登记表中记载的

张某身份证号根本不存在。杨某平遂提起行政诉讼,要求怀远县民政局撤销相关的婚姻登记。

蚌埠蚌山区法院受理该案后,适用简易程序进行审理。承办法官针对案涉的婚姻登记存在的问题向怀远县民政局发出司法建议函,县民政局很快作出撤销案涉婚姻登记的决定。法官表示,如果当事人提供了足够证据证明自己系他人冒名登记结婚,要求登记机关纠正错误信息,登记机关拒不纠正错误信息的,可以以登记机关不作为提起行政诉讼,请求判令登记机关纠正错误信息。

·法律问答·

## 无偿搭载为何不构成好意同乘

■ 孙浩

问:隐瞒未取得驾照的事实,董某驾驶单位车辆出工,并无偿搭载工友许某,顺路送其回家。途中,许某在一个十字路口下车并闯红灯过马路,被一辆直行的大货车撞倒碾压致死。警方认定,货车司机与死者许某承担同等责任,董某承担次要责任。许某的亲属将董某诉至法院,要求其承担侵权责任。董某辩称搭载许某属于好意同乘行为,应减免赔偿责任。董某的行为是否构成好意同乘?

答:无证驾驶无偿搭载他人应认定不构成好意同乘。

好意同乘不仅需要帮助者心存好意,更需要帮助者具备基本行为能力。驾驶资格是驾驶行为的先决条件。《中华人民共和国民法典》第1217条所规定的“故意或者重大过失”,更强调的是合法持证驾驶过程中因严重的观察不周、驾驶措施失当等行为导致的重大侵权损害情形,当然包含驾驶资格这一前提。本案中,董某在十字路口放下同事的交通违法行为,恰恰反映出其未经过安全驾驶知识系统培训,而这为

事故发生的重要原因之一。

认定本案不构成好意同乘,有利于强化人们的交通安全意识,具有正面示范效应。若司法裁判认可无证驾驶仍能实施好意同乘行为,可能导致实践中无证驾驶人更加麻痹和肆意地随意搭载他人行驶,这不仅大大增加道路交通安全风险,也会催生更多交通事故类侵权纠纷的赔偿责任难题。同时,认定本案不构成好意同乘,有利于借助司法裁判规范人们的助人意识和行为。在别人需要帮助的时候伸出援手值得肯定,但当帮助行为本身存在资格门槛时,需先审视自己是否真正具备实施该行为的合法能力,这是为了对自己的行为和潜在被帮助者的安全负责。

通过司法的公正裁决,帮助人们在表达善意的同时,采用更加正确适当的方式实施善行,体现了深化践行社会主义核心价值观对司法的精细化要求。认定本案不构成好意同乘所蕴含的价值取向,正是对人们的助人意识和帮助行为进行细致纠偏,是司法裁判对营造社会向善风气、保护人民和睦互助关系的支持。

·警方提示·

## 当心“领取补贴”类诈骗陷阱

■ 躬周

日常生活中,如果收到发放社保补贴、发放奖金绩效、自行申领工资补贴等“领取补贴”类邮件,要擦亮眼睛、审慎对待,当心落入不法分子设下的诈骗陷阱。

前不久,在外地的李先生收到就职公司人力资源部发来的邮件,告知其有一份社保补贴待领取,邮件中称“按相关部门通知,本年度社保补贴已开始发放,请于24小时内自助扫码办理,逾期视为放弃”。此时距领取时限已不足1小时,李先生未细想,立即扫码进入一个“社保领取申请页面”,按提示输入身份信息后,等来的不是补贴,而是银行卡消费5000元的短信。李先生的遭遇并非个例,此前,贺先生收到一封“年终工资补贴”领取邮件,其中特别标明

“补贴标准不同,收到请勿声张。”贺先生按邮件要求提供其个人信息后,账户被刷走7000元。

警方表示,为降低受害人警惕性,不法分子使用技术手段攻破企业邮箱后,以人事、财务部门名义发送假通知,骗取受害人身份证号、银行卡号、卡内余额等重要个人信息,随后根据银行卡余额确定诈骗“目标金额”,迅速网购便于变现的充值卡等,进而套取银行发送的付款短信验证码,实施盗窃。

警方提示:收到“领取补贴”类邮件务必谨慎操作,切勿点击扫描不明链接、二维码,更勿将短信验证码透露告知他人。企业要定期检查内部邮箱登录模式,改设复杂密码,开通安全认证,提醒员工收到“领取补贴”类邮件时,首先要与公司联系核实情况。

## 实战演练

近日,亳州市公安局特警支队模拟“个人极端行为”劫持公交车警情,举行实战演练,确保在突发紧急情况下有效快速处置,提升人民群众的安全感。

本报通讯员 刘军 摄



·以案释法·

## 装修不当致邻居房屋受损怎么办

■ 陈雅楠

因楼上王女士家装修施工不当导致漏水,楼下张女士房屋受损。张女士多次找王女士协商未果后诉至法院,要求王女士赔偿其财产损失及维修费用。近日,法院经审理,判决王女士赔偿张女士财产损失及维修费共计3000元,误工费1000元,鉴定费3万元由王女士负担。

原告张女士诉称,被告王女士为楼上住户,其装修房屋后由于防水处理不合格,卫生间频繁漏水,导致自己家中屋顶长期阴湿、散发异味,卫生间吊顶顶水、龙骨锈蚀、浴霸进水。另由于被告将阳台改建成厨房,通过阳台的雨水管进行排水时发生漏水,导致自家阳台顶部雨水管接口周边的墙面阴湿腐烂。被告维修后未对原告墙面进行修复或赔偿,原告曾因漏水问题多次联系被告,并向物业报修。物业也协助双方反复沟通协商,明确告知被告漏水原因并提出维修

方案,但被告态度蛮横,一直故意拖延拒不维修。被告的行为严重侵害了原告合法权益,极大影响了原告的正常工作和正常生活。故诉至法院提出上述诉请。

庭审中,鉴定机构出具资产评估报告和工程造价鉴定意见书,评估结论:房屋因漏水导致的浴霸和龙骨的损失价值为1000元,同时对卫生间顶部、阳台墙面修复出具了修复方案,该修复工程造价鉴定金额为2000元。张女士缴纳鉴定费共计3万元。

法院审理后认为,本案中,王女士房屋漏水造成楼下张女士房屋损坏,故王女士理应承担张女士的财产损失及维修费用。张女士主张数额合理,法院不持异议。对于张女士主张的误工费,因张女士为协调处理漏水受损事宜发生请假误工情况,故其合理的误工损失应予赔偿,但其未提交实际扣发工资的证明,法院酌情认定其误工损失为1000元,由王女士予以赔偿。鉴定费3万元由王女士负担。

最终,法院作出上述判决。

宣判后,双方当事人均未提起上诉,该案已生效。

### 【法官解析】

《中华人民共和国民法典》第236条规定:“妨害物权或者可能妨害物权的,权利人可以请求排除妨害或者消除危险。”第238条规定:“侵害物权,造成权利人损害的,权利人可以依法请求损害赔偿,也可以依法请求承担其他民事责任。”第288条规定:“不动产的相邻权利人应当按照有利生产、方便生活、团结互助、公平合理的原则,正确处理相邻关系。”第296条规定:“不动产权利人因用水、排水、通行、铺设管线等利用相邻不动产的,应当尽量避免对相邻的不动产权利人造成损害。”

相邻关系,是指2个或2个以上相互毗邻不动产的所有人或使用人,在行使不动产的所有权或使用权时,如通风、

采光、用水、排水、通行等,相邻各方形成的相互给予便利和接受限制而产生的权利义务关系。法律设立不动产相邻关系的目的是尽可能确保相邻的不动产权人之间的和睦关系,解决相邻的两个或者多个不动产所有人或使用人因行使权利而发生的冲突,维护不动产相邻各方利益的平衡。基于相邻关系的规定,作为不动产权利人,其行使权利主要有两个方面的限制,一是不动产权利人,其行使权利不能在其不动产内恣意妄为,从而影响到对其不动产的正常使用及安宁;二是不动产权利人要为邻人对其不动产的使用提供一定的便利。

本案系相邻关系引起的纠纷。该类型的案件,最好最快的解决方式是双方进行友好协商,达成一致,调解解决。但如果双方无法达成一致,因楼上行为与损害结果之间的因果关系、财产损失的价值、修复方案以及修复方案的造价等问题涉及专业领域,需要前后启动多个鉴定程序,由鉴定机构得出专业的结论。如果确定了楼上对楼下造成损失的金额、修复费用,楼上应依法承担相应的赔偿责任,同时对楼下因修复漏水产生的相应合理损失,楼上也应予以赔偿。