

擦亮杭州法治化营商环境

西湖品质首单

本报记者 王亚 通讯员 董一晨 熊继龙

6月29日,杭州市西湖区举行轻微违法首违不罚事项清单(第一批)发布仪式暨“政企联动、共融发展”活动。会上发布了西湖区轻微违法首违不罚事项清单(第一批),同时举行了助企发展“评价官”聘任仪式和助企发展“联络点”授牌仪式,擦亮“法治化营商环境”西湖品牌,打造营商环境最优城区。



一张清单 柔性执法更有温度

优化营商环境没有最好,只有更好,没有完成时,只有进行时。为深入贯彻落实新修订的《行政处罚法》以及省委营商环境优化提升“一号改革工程”决策部署,西湖区司法局联合区市场监督管理局、综合行政执法局等8个执法部门,共同制定了《西湖区关于在涉企行政执法中推行轻微违法首违不罚事项清单的指导意见》(以下简称《指导意见》)。该《指导意见》坚持合法、以人为本、公平公开原则,主要包括在涉企行政执法中推行轻微违法行为依法不予行政处罚制度、制定轻微违法首违不罚事项清单、慎用行政强制措施、推行企业“信用+监管”执法等十条措施。

“为了更好地了解市场、服务市场,今年5月,西湖区委依法治区委员会办公室学习考察团还赴广东省学习沿海开放地区在法治化营商环境工作方面的先进经验,亲身感受了粤港澳大湾区营商环境的巨大活力。”区司法局负责人表示,“通过学习大湾区的先进经验,制定了《指导意见》并出台了此次的事项清单。”

不予处罚事项清单(第一批)通过前期网上公开征求意见,最后确定了对147种轻微违法行为实行不予处罚措施。事项清单包含财政、公安、农业农村、卫生健康、市场监管、文化和旅游、综合行政执法、应急管理8个执法领域,全面树立柔性执法理念,进一步激发经营主体活力和社会创造力,为各类企业特别是中小企业、新业态、创新型

企业在发展初期提供更加宽容的法治环境。

“行政执法的价值绝非‘为罚而罚’,而是要在惩戒违法行为的同时达到预防违法的实际效果。大力推行‘柔性执法’,对轻微违法者进行批评教育、劝诫同样也能起到防止和减少严重违法行为、降低社会危害性的作用,首违不罚则是‘柔性执法’,是‘法律温度’的具体体现。”该负责人说。

据了解,轻微违法首违不罚事项清单实行动态调整,相关上位法发生变动的,各执法部门将依法及时开展清理调整。

一次免罚 经营主体更具活力

实施“首违不罚”,践行宽严相济的执法方式,有助于进一步优化营商法治环境,避免和减少执法机关与当事人之间矛盾,促进执法环境改善,有利于引导违法行为人自觉纠正违法行为,树立规范经营意识。

“是我太心急,手续没办完就开了店,好在有这个措施,让我免于处罚,今后我一定遵守规则,好好经营。”日前,西湖区一商户感受到了“首违不罚”带来的温度。

区市场监督管理局执法人员在日常巡检中发现,某个体工商户未取得营业执照即从事经营活动。经调查,该个体工商户已向市场监督管理局提交营业执照申请材料,因材料不齐全,便在补正期间擅自开展经营活动。执法人员发现后,其及时停止经营。该商户共经营3天,违法经营额700余元,经营销售的商品均有正规的来源渠道,符合要求。

如果根据《市场主体登记管理条例》第43条:“未经设立登记从事经营活动的,由登记机关责令改正,没收违法所得;拒不改正的,处1万元以上10万元以下的罚款;情节严重的,依法责令关闭停业,并处10万元以上50万元以下的罚款”,区市场监督管理局需对该个体工商户责令改正并没收违法所得。如今,根据“首违不罚”原则,上述行为符合轻微违法事项清单里的适用条件,区市场监督管理局对该个体工商户作出不予处罚的决定。

“‘免罚’不等于‘免责’!并不免除其他诸如警示、警告、信用公示等措施。”该负责人还告诉记者:“在涉企行政执法过程中发现的违反法律法规的苗头性、倾向性问题,会优先运用提示、告诫、约谈、建议等非强制性执法方式,加大对企业的行政指导力度,让经营主体减轻负担、更好地轻装前行,增添市场活力。”

此次活动除了发布轻微违法首违不罚事项清单外,还聘任了10位助企发展“评价官”,同时对助企发展“联络点”进行授牌,旨在畅通政企信息互通渠道,收集辖区企业需求信息,着力解决法治化营商环境改革堵点、政策难点、服务痛点、监管盲点等,全方位提升优化法治营商环境氛围。



“首违不罚”开清单 创新包容开新花

特约评论员 王立

“首违不罚”,作为一项创新型执法举措,在交通违法等个别领域已被熟知,很多人都体会过这种宽严相济的新型执法方式带来的温度。

6月29日,杭州市西湖区委依法治区委员会办公室发布了西湖区轻微违法“首违不罚”事项清单(第一批)。这次“首违不罚”是在财政、公安、农业农村、卫生健康、市场监管、文化和旅游、综合行政执法、应急管理8个执法领域全面推开,并分批次发布事项清单,值得为营商环境建设再一次点赞。

“首违不罚”属于我国内生性制度创新,国外并无相关制度可供借鉴。我国在行政执法实践中,各地在税收征管、交通执法、市场监管、环保等领域逐步出现该类制度的实践案例。2021年修订通过的《行政处罚法》第33条第1款增加规定:“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。”这个规定让“首违不罚”制度实践有了坚实的法律基础,使其成为我国柔性执法、人性化执法的一项重要制度。

“首违不罚”有助于进一步优化营商法治环境,避免和减少执法机关与当事人之间矛盾,促进执法环境改善,有利于引导违法行为人及时纠正

违法行为,自觉树立规范经营意识。

首先,“首违不罚”是优化营商环境的需要。免罚清单主要面向合规意识和能力较弱的中小初创企业,初次违法大多是“无心之过”,社会危害性不强,一旦被处罚公示、列入失信名单等,就可能给企业经营带来严重影响。“首违不罚”实际上是给这类企业一个相对宽松的营商环境以及合规整改的空间。“法律的生命不在逻辑,而在经验”。法治不等于“严刑峻法”,行政主体做出行政处罚应当融入经验和价值判断,注重社会效果与法律效果的统一。

其次,“首违不罚”契合包容审慎的监管理念。作为我国对待新业态、新模式的总原则,包容审慎监管的价值导向为最大限度鼓励创新创业、激发市场活力。应从“创新包容”与“安全底线”的辩证角度阐释包容审慎的核心要义:所谓包容,就是对那些未知大于已知的新业态采取包容态度;所谓“审慎”有两层含义,一是要给新业态一个“观察期”,二是严守安全底线,对严重违法行为坚决依法打击。“首违不罚”恰是这两个方面的有机统一。

第三,“首违不罚”贯彻了处罚与教育相结合原则。行政处罚目的有二:惩罚与预防。行政执法的价值绝非“为罚而罚”,而是在惩罚的同时达到预防违法的实际效果。“首违不罚”正确区分一般违法与

轻微违法,给予当事人改正的机会,真正把处罚作为一种纠正、矫正的手段。“首违不罚”并非不予监管,其不仅关注当事人的首次违法,更关注对当事人的教育效果。免罚后行政机关还会对其改正情况采取复查,若当事人拒不改正、逾期不改正或改正后仍不符合要求的,仍将依法给予行政处罚。

值得提醒的是,“首违不罚”尽管有如上正当性,但其适用仍有边界,需同时满足三个要件:初次违法,危害后果轻微,及时改正。一般来讲,初次违法并非指毕生第一次违法,而是指在一定期限内的首次该类违法行为。危害后果轻微,是以情节来考察违法行为的性质,这与刑法总则第13条“情节显著轻微危害不大的,不认为是犯罪”之规定一脉相承。对待危害国家安全、公共安全、人身健康和生命财产安全,严重破坏生态环境、扰乱社会管理秩序和市场经济秩序的违法行为,免罚清单不仅将其排除在外,更强调应依法予以从严查处。另外还须理解,“首违不罚”并非放任违法行为,而是倡导“教育与惩罚相结合”,因此仍然需要当事人对违法行为进行及时改正,消除负面影响。三个要件,缺一不可。

“首违不罚”开出的清单诚意满满,希望创新包容之下开出朵朵新花结出累累硕果。