

“慎用顶格罚款”是对行政执法理性底线的重申

李英锋

国务院日前印发《关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见》，首次对行政法规、规章中罚款设定与实施作出全面系统规范。《意见》明确，要严格规范罚款实施活动，任何行政机关都不得随意给予顶格罚款或者高额罚款，不得随意降低对违法行为的认定门槛，不得随意扩大违法行为的范围。

行政法规、规章数量多，覆盖的领域广，是行政监管的重要依据。行政法规、规章中设定了大量罚款处罚，其中相当一部分罚款处罚有弹性空间，有罚款的金额或倍数上限和下限。比如，《道路运输条例》第六十三条规定：违反本条例的规定，未取得道路运输经营许可，擅自从事道路运输经营的，由县级以上地方人民政府交

通运输主管部门责令停止经营；有违法所得的，没收违法所得，处违法所得2倍以上10倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足2万元的，处3万元以上10万元以下的罚款。

罚款处罚的弹性空间，就是执法者的自由裁量空间。在执法实践中，一些执法部门为了显示对相关领域监管工作的重视和执法必严的决心，或者出于其他目的，动辄祭出顶格罚款或高额罚款的重拳、大招。实际上，有些顶格罚款或高额罚款尽管看起来非常严厉，震慑力十足，却违背了过罚相当原则，明显偏重，属于不规范、不理性执法。

在罚款处罚的裁量范围内，分为从轻处罚（含最低处罚）、一般处罚、从重处罚（含顶格处罚）三个裁量层次，每一个裁量层次都对应着一些违法情形。根据自由

裁量的规则，违法行为具备哪些情形，执法者就应该选择与违法情形相适应的裁量层次。只有违法行为符合在一段时间内多次发生、违法金额较大、危害后果严重、情节恶劣等情形时，执法者方可选择从重处罚层次。而选择从重处罚层次中的顶格处罚，更需对违法行为的严重程度进行谨慎评估与把握，不能罔顾违法情形，脑门一拍，意气执法，随意做出顶格罚款或高额罚款的决定。

不得随意给予顶格罚款或高额罚款，是对行政处罚理性底线的重申。这一要求与《意见》提出的不得随意降低对违法行为的认定门槛、不得随意扩大违法行为的范围，符合行政处罚法规定的从轻、减轻、不予、可以不予处罚情形的，要适用行政处罚法依法作出相应处理等要求相一致。这些要求符合过罚相当、处罚与教育相结合的

原则，有助于规范执法行为，遏制随意执法，减少或杜绝执法畸轻畸重现象，也有助于优化执法效果，优化营商环境，减轻市场主体和民众的罚款负担。

落实《意见》的上述要求，需要相关执法部门进一步完善、细化自由裁量的标准和规则，给包含顶格处罚在内的各个裁量层次提供一把精准的“尺子”，压缩执法者自由裁量的幅度，增强自由裁量的客观性，弱化自由裁量的主观性。要全面严格推行自由裁量说理制度，让说理成为处罚的标配，让执法者在行政处罚决定书中对裁量标准的选择给出解释和说明；要充分保障当事人的申辩权和听证权等权利，如当事人提出的事实和理由合理，就应该采纳；要运用好执法案件公示制度以及上级机关和司法行政部门评查案件制度，以多元监督倒逼执法者保持执法理性，提升办案质量。

安全平稳发送旅客



记者从中国国家铁路集团有限公司获悉，自1月26日春运开启以来至2月19日，全国铁路累计发送旅客超3亿人次，运输安全平稳有序。

新华社 王鹏 作

直抵人心的力量 就是市场竞争力

王金涛

尽管排片场次相对较少，但《第二十条》在热火朝天的春节影市一路狂追，而且大有后来居上之势，堪称中国影市的一段“传奇”。

何以《第二十条》？无疑是因为这部影片有一股直抵人心的力量，让人感动、催人泪下，引人深思，从而在线上线下形成好口碑，经口口相传，其观众群不断扩大，助力其向最强者发起冲击。

具体而言，别具一格的现实主义题材，是《第二十条》的成功之道。它从人们最关心的问题切入：遇见歹徒作恶行凶时，路人是见义勇为还是一走了之？不少人回答时可能会犹豫不决甚至选择后者，因为他们担心自己没有能力、没有胆量去制止坏事的发生，也担心自己出了事情而得不到法律的保护。既然大家都关注、关心这个问题，影片就具备了赢得观众的潜质。

那么，《第二十条》就把人人关心的、却又不为人知的幕后故事讲给我们听了。既然大家都关注见义勇为，那么刑法“第二十条”就自然会引起关注，即如何以“第二十条”来判定防卫是“正当”还是“过当”？影片没有进行法律说教，而是通过“一主两辅”三个故事，引出了法律界对“第二十条”的认知转变过程。“一次犯罪污染的是一条河流，一次错误的裁决污染的是整个水源”，这句掷地有声、动人心魄的话语，道出了韩明等检察官为维护公平正义而进行的执着探索，也说明法治的进步来之不易。正是看到一幕幕话语感人、情节抓人的生活画面，观众才有了很强的代入感并沉浸其中；正是有了跌宕起伏、先抑后扬的故事，影片才有了好的口碑和高分好评。

最值得一提的是影片的情绪价值。大到维护公平正义，小到同情弱者、抨击丑恶现象，这都引起了观众的共鸣和共情。现实主义题材源于现实、又高于现实，否则就会变成干巴巴的说教。《第二十条》重视对“情”的烘托，从而吸引观众由情及理、由理及法。它通过对韩明、吕玲玲、郝秀萍等人物的艺术性塑造，让他们看似小人物却并非小人物，看似弱者却又异常勇敢，看似处处小心实则有一颗坚强的心。因此，这部影片就像一台功能强大的挖掘机，源源不断地把观众的同情心、正义感以及欢笑眼泪“挖”出来。而“笑中带泪、悲中有爱”的叙事风格，也极具创新性地扩大了观众群体，让不同层次的观众易于接受、乐于推广传播。

自古以来，现实主义与浪漫主义就相生相伴、各美其美、交相辉映，至今依然如此。而现实主义题材的魅力就在于，它能够和人们的生活相关，和观众的心灵相连，并能扣开心扉、放飞真情、弘扬大义。在这个问题上，《第二十条》做得恰到好处，这得益于导演张艺谋的上下求索。自出道以来，他就一直不断尝试摄制各种题材和不同风格的影片，有的成功了，有的却反响不佳，但他一直没有放弃艺术追求，尤其对现实主义题材情有独钟，而《第二十条》《秋菊打官司》就是这样的现实主义力作。此外，演员们对一部好影片的贡献也值得称道，雷佳音、赵丽颖、高叶、马丽、张译等实力派演员的加盟，把人物形象塑造得更加丰满，让影片更具艺术感染力。

“金杯银杯，不如老百姓的口碑。”《第二十条》的成功告诉我们，直抵人心的力量就是市场竞争力，只要电影艺术家坚持不懈地从现实中发现、挖掘好题材，并且精益求精地完成艺术创作，其作品就能叫好又叫座，就能打动人心、赢得观众、收获票房。

适老化改造不力“伤老”被判担责警示了谁

唐传艳

2月20日，最高人民法院发布6例涉养老服务民事纠纷典型案例。最高人民法院有关负责人认为，此举有利于通过司法裁判规范养老服务的内容，引导养老机构健康运营，依法保障老年人的合法权益，助力老年人放心养老、安心养老。

可以看出，这些案例都具有很强的典型意义，尤其是，每起案例均代表养老服务方面某种普遍问题，对于处理类似问题具有很强的示范和引领作用。不仅如此，案例的分析与裁判还出现一些新颖的内容，比较受关注的是，一家养老机构未对经营场所进行适老化改造导致一位老人摔伤，该机构被判承担60%的赔偿责任。养老机构因适老化改造不力而“吃官司”，这样的司法判例大幅提升了涉老法规的刚性约束力。

适老化改造是当下的社会热词，很多机构和场所均在迅速有序推进这项工作。养老机构作为提供养老服务的场所，理应在这

方面走在社会的前面。上述养老机构被判担责，是为适老化改造不力致“伤老”承担法律责任，也意味着适老化改造决非仅仅是一种倡导，而是一份沉甸甸的责任。如果另有养老机构未进行适老化改造或改造不力对老年人造成损害，也可能像上述养老机构那样付出代价。

该案例裁判的法律依据是，《民法典》第一千一百九十八条第一款规定，宾馆、商场、银行、车站、机场、体育场馆、娱乐场所等经营场所、公共场所的经营者、管理者或者群众性活动的组织者，未尽到安全保障义务，造成他人损害的，应当承担侵权责任。此外，2023年9月1日起施行的《无障碍环境建设法》第四条也明确规定，无障碍环境建设应当与适老化改造相结合，遵循安全便利、实用易行、广泛受益的原则。

这起案例警示养老机构，适老化改造到了需要提质加速的时候。但应该记取教训的不仅仅是养老机构，养老机构之外的其他很多机构和公共场所，比如宾馆、

商场、银行、车站、机场、体育场馆、娱乐场所等，都具有按期进行适老化改造的法定责任。如果适老化改造不力对老年人造成伤害，这些机构同样需要承担相应的责任。

此外，社会适老化改造除了基础设施建设之外，还包括制度建设、服务能力提升和流程优化等诸多内容。因此，《无障碍环境建设法》除明确相关基础设施要为老年人提供方便之外，还要求公共服务场所涉及的医疗健康、社会保障、金融业务、生活缴费等服务也要适老和便老。图书馆、博物馆、文化馆、科技馆提供的文献信息和服务、药品标签和说明书等，都属于适老化改造范围，也应该受到这类案例的警示和促动。

养老机构因适老化改造不力被判担责，是司法裁判推进这项工作迈出的重要一步。养老机构之外的其他相关机构，基础设施之外的其他相关服务等，都不妨通过此类案例以案释法、以案促改，全面提升适老化改造的速度和质量。