

罚款不能随意！国务院进一步规范和监督罚款设定与实施

近日，《国务院关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见》已公开发布。国务院新闻办公室于2024年2月28日下午举行国务院政策例行吹风会，司法部副部长介绍《国务院关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见》有关情况。如何规范罚款的设定与实施？在具体实施中如何把握过罚相当的原则？一起来看——

如何规范罚款的设定？

一是防止过度设置罚款事项。对于能够通过教育劝导、责令改正、信息披露等方式管理的，一般不设定罚款。实施罚款处罚无法有效进行管理时，要依法确定更加适当的处罚种类。要确保设定的罚款事项能够有效遏制违法，激励守法。

二是要求设定罚款应该统筹均衡。针对处罚设定不均衡问题，规定同一行政法规、规章对不同违法行为设定罚款的要相互协调，不同行政法规、规章对同一个违法行为设定罚款的要相互衔接。总的就是，要从设定上解决目前罚款规定存在有不协调的问题，这个主要是对立法者提出了更高的要求。针对一些罚款设定的倍数罚差距过大的问题，规定罚款的最低数额与最高数额之间一般不超过10倍。针对有的罚款起罚数额偏高、不易执行等问题，《意见》也强调，拟规定较高起罚数额的，要充分听取专家学者等各方面意见，参考不同领域的相似违法行为或者同一领域的不同违法行为的罚款数额。同时，《意见》也鼓励跨行政区域按规定联合制定统一的监管制度和标准规范，协同

推动罚款数额、裁量基准等相对统一。这主要是解决相邻区域之间标准尽量要统一，避免过大差异的问题。这是对罚款的设定。

如何规范罚款的实施？

一是实施罚款要符合过罚相当原则，当轻则轻、该重则重。要根据不同区域领域实际情况，科学细化从轻、减轻、不予处罚、可以不予处罚的相关情形；对符合相关法定情形的，要适用行政处罚法依法作出相应处理。对安全生产、生命健康、产品质量等重点领域要加大执法力度，对严重违法行为，要依法落实“处罚到人”要求，坚决维护企业和群众合法权益。

二是罚款决定要符合法理、事理和情理。罚款决定要充分考虑社会公众的切身感受，确保罚款决定符合法理，并要考虑相关事理和情理，同时要优化罚款决定延期、分期履行制度。鼓励行政机关建立与企业 and 群众常态化沟通机制，加强跟进帮扶指导，探索构建“预防为主、轻微免罚、重违严惩、过罚相当、事后回访”等执法模式。

三是对规范电子技术监控设备提出新要求。明确提出到2024年12月底前，就是今年年底前，对执法类电子技术监控设备开展一次全面清理、规范工作。并且还明确，每年年底前，县级以上地方人民政府有关部门、乡镇（街道）要分别向本级人民政府、上级人民政府报告监控设备新增情况。对此，司法行政部门要加强执法监督。

在具体实施中如何把握过罚相当的原则？

一是细化“过”与“罚”的考量因素。要求统筹考虑当事人的主观过错、获利情况，具体化了“过”与“罚”的考量因素。同时，提出考虑经济社会发展水平、行业特点、地方实际、对相似违法行为罚款规定等因素，区分情况、分类处理，细化了合理设定罚款的考量因素，该宽则宽、当严则严。

二是明确单行法和行政处罚法的适用关系。行政机关实施罚款等处罚时，如果单独适用单行法进行处罚难以体现过罚相当原则，但符合行政处罚法规定的从轻、减轻、不予、可以不予处罚等情形的，要适用行政处罚法。

三是通过制定清单和发布典型案例加强执法指引。鼓励行政机关制定不予、可以不予、减轻、从轻、从重罚款等处罚清单，依据行政处罚法、相关法律规范定期梳理、发布典型案例，加强指导、培训

针对以罚增收、以罚代管、逐利罚款等不当罚款行为，如何进行有效的监督治理？

一是强调三个“不得”、两个“严禁”。要求罚款既要合法又要适当。一方面，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。换句话说，罚款不能随意，过罚要相当，处罚要精准，规定有一定幅度的罚款，不能直接用最高额或者最高一档来实施罚款；要坚持大错大罚、小错小罚，不能小错重罚、大错轻罚，把不该罚的罚了，该轻罚的重罚了，该重罚的轻罚了。另一方面，就是两

个“严禁”，严禁逐利罚款，严禁对已超过法定追责期限的违法行为给予罚款，划了一条红线。

二是对于违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度基本相似的案件，要确保罚款裁量尺度符合法定要求，避免类案不同罚。解决这个问题，主要是靠制定行政裁量权基准。之前，国务院办公厅印发的《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》对此提出了全面要求，要求各地、各部门要按照文件抓紧制定、修改、公布行政裁量权基准，对法律、法规、规章中的原则性规定或者具有一定弹性的执法权限、裁量幅度进行细化量化。特别是对于罚款数额有一定幅度的，要在最高额与最低额之间划分阶次，尽量压缩裁量空间。

三是深入开展源头治理。对于社会关注度较高、投诉举报集中、违法行为频繁发生等罚款事项，要综合分析研判，针对性优化管理措施，不能只罚不管。对于涉及公共安全和群众生命健康的行业、领域中的普遍性问题，要举一反三，推动从个案办理到类案管理再到系统治理，实现“办理一案、治理一类、影响一域”。

四是加大通报和曝光力度。要加强分析研判和指导监督，收集梳理高频投诉事项和网络舆情，对设定或者实施罚款中的典型违法问题予以及时通报、点名曝光，依法依规对相关人员进行处分。

如何规范非现场执法？

第一，管好两个“量”。一是清理和规范“存量”。县级以上地方政府有关部门、乡镇人民政府（街道办事处）要完成执法

类电子技术监控设备清理、规范工作，具体的是要及时停止使用不合法、不合规、不必要的监控设备，清理的结果要分别报本级政府和上级政府。近年来，有的省已经开展了对电子技术监控设备的专项清理工作，有的还制定了相应的管理办法，都取得了非常好的效果。二是**监督和报告“增量”**。也就是建立监控设备新增情况年度报告制度，要增加它的公开性和透明度，要接受各方面的监督。

第二，严把三道“关”。一是**严把法制审核“关”**。利用监控设备收集、固定违法事实的，应当经过法制审核。要根据监管需要确定监控设备的设置地点、间距和数量等，设置地点要有明显可见的标志，投入使用前要及时向社会公布，严禁为增加罚款收入脱离实际监管需要随意设置。二是**严把技术审核“关”**。利用监控设备收集、固定违法事实的，应当经过技术审核。主要是要求确保设备计量准确，没有经过依法检定的、逾期没有检定的或者经检定不合格的不得使用。三是**严把执法监督“关”**。要充分运用大数据分析研判，对违法事实采集量、罚款数额畸高的监控设备开展重点监督。违法违规设置，或者滥用监控设备的立即停用，限期核查评估整改。《意见》还特别强调，各级司法行政部门要加强对此执法监督，督促落实到位。