

◆ 第三只眼

如何破解延期分期缴纳罚款期限无统一标准、加处罚款程序不明确、罚款执行的数据统计失真、行政处罚非诉执行效果不理想等难题——

建议从三方面规范行政处罚款的执行

□ 余 波

依法推动行政处罚款得到有效执行,是保障国家财产权益的必要举措,也是促进行政争议实质性化解的重要途径。针对现行法律法规关于行政处罚款执行的部分原则性规定,万盛经开区司法局立足司法行政机关执法监督职能,细致剖析行政处罚款执行的现实困境,提出规范行政处罚款执行的对策建议,通过先行先试成功探索出具有针对性和可操作性的有效路径,填补了困扰基层司法机关适用相关法律法规的空白。

行政处罚款执行的现实困境

延期分期缴纳罚款的期限无统一标准。目前,现行法律法规以及行政规范性文件等均无统一性规定,导致不同行业领域的执法人员无所适从,影响执法权威。在执法实践中,部分行业领域不得不通过内部工作指引等方式进行补丁式解决,但缺乏统一适用规范。如,我市部分部门对罚款延期分期的最长期限分别为:交通领域6个月、应急领域6个月、生态环境领域1年。

加处罚款、减免加处罚款的程序不明确。行政处罚法第六十六条第二款规定:“当事人确有经济困难,需要延期或者分期缴纳罚款的,经当事人申请和行政机关批准,可以暂缓或者分期缴纳”。该法第七十二条规定:“当事人逾期不履行行政处罚决定的,作出行政处罚决定的行政机关可以采取下列措施:(一)到期不缴纳罚款的,每日按罚款数额的百分之三加处罚款……”,类似条文均属于原则性规定,缺乏实际裁量基准,没有规定如何减免、减免幅度的审批权限等具体事项,亟需细化便于规范执行。

执法机关、财政部门、司法行政机关对罚款执行的数据统计失真。行政处罚案卷的罚款金额与实际执行金额差距较大,导致司法行政机关按年度收集汇总的罚没收入数据与财政部门的非税收入数据严重失真,无法判断行政处罚是否依法执行到位,造成罚款执行监督存在盲区。以万盛经开区应急管理局、规划自然资源局、生态环境局、交通运输局、城市管理局等5个重点执法机关为例,2021年报送的罚没收入与财政非税收入的差额分别为-102万、-47.6万、14.3万、-3.7万、-18万,2022年的差额分别为-88.2万、30.5万、-13.3万、-2万、-29.2万。

行政处罚非诉执行效果不理想。审判机关往往仅审查行政处罚执行个案,不具有监督本地区所有行政处罚罚没案件是否移送执行或者是否执行完毕的权力。根据《行政处罚案卷评

查标准(2017版)》,行政处罚案件需要执行完毕方可结案。然而,部分处罚案件的罚款本金数额较大,如果累加滞纳金、加处罚款,可能会导致当事人更无法履行;甚至个别当事人即使符合减免加处罚款的情形,但因无相关减免的具体操作流程,导致无法实现减免,加剧执行空转的恶性循环。如,今年1~10月,万盛经开区交通运输局移交非诉执行案件45件,已执行18件,执行完毕率为40%。其中,移送法院后当事人自行缴纳罚款17件,缴纳罚款金额22500元;法院通过划拨方式执行1件,金额2000元(含1000元的加处罚款);其余案件均因罚款本金和加处罚款累计金额过大,当事人无可供执行财产而终结本次执行。

规范行政处罚款执行的对策建议

紧扣行政执法改革任务,针对行政处罚款执行的现实问题,经组织全区部门、镇街反复研究后,万盛经开区司法局牵头拟定了《关于规范行政处罚款执行程序的规定(试行)》(以下简称“《罚款执行程序规定(试行)》”),主要从重点流程、审批权限、智慧监督等方面,进行细化、量化,提高行政处罚款执行的规范性和可操作性。

厘清重点流程,把牢关键节点。1.规范延期和分期缴纳罚款的金额、期限及对应的审批权限。重点明确延期分期的最长期限为1年,主要基于行政处罚的一般追诉时效期限为2年,如果将延期分期的最长期限定为6个月,则很可能出现当事人在当前经济下行阶段的现实环境中筹措资金仍然面临困难的情况;如果延期分期的最长期限超过1年,则不利于及时保障罚没收入的催缴和入库。同时,参照《重庆市行政处罚听证程序规定》,对延期或分期缴纳金额(个人5000元以上,单位50000元以上)、延期或者分期缴纳期限较长(6个月以上)的,规定应当由本行政机关主要负责人组织集体讨论后决定,从严设定审批权限,减少罚款执行的随意性。2.明确加处罚款决定需单独作出并按流程审批。行政处罚法第七十二条明确了加处罚款的计算方式,大多数执法机关据此直接在原行政处罚决定书中引用该条,作为加处罚款的依据,未单独作出加处罚款的具体数额、事实、理由等,导致后期申请执行加处罚款时存在败诉风险。同时,参考最高人民法院副院长江必新主编、最高人民法院行政审判庭研究小组编《〈中华人民共和国行政强制法〉条文理解和

适用》(人民法院出版社2012年版),因加处罚款决定属于间接强制执行,故需另行作出行政决定,并履行审批程序。据此,《罚款执行程序规定(试行)》要求对当事人加处罚款时,应当填写《行政强制执行审批表》,层报行政机关主要负责人或经授权的分管负责人审批决定,统一规范加处罚款决定的审批流程。3.限制减免加处罚款决定的作出时间、次数、法律效果。依据行政强制法第四十二条的规定,实施行政强制执行,行政机关可以在不损害公共利益和他人合法权益的情况下,与当事人达成执行协议。执行协议可以约定分阶段履行;当事人采取补救措施的,可以减免加处的罚款或者滞纳金。据此,在满足条件的情况下,行政机关可以与当事人达成执行和解协议,减免加处的罚款,但对罚款的本金不得减免。对如何规范减免加处罚款,《罚款执行程序规定(试行)》设置了3个关键点,即作出减免加处罚款的时间、次数、法律效果。在时间上,行政机关依法向人民法院申请强制执行加处罚款,且人民法院已经受理的,行政机关不宜自行决定减免加处罚款,确保强制执行的权威性。在次数上,行政机关同意减免加处罚款以一次为限,防止重复作出减免决定损害行政执法权威。在法律效果上,行政机关同意减免加处罚款的,应当与当事人签订《执行协议》;《执行协议》生效后,《加处罚款决定书》自动中止执行;当事人按照《执行协议》完全履行后,《加处罚款决定书》不再执行,形成执行闭环。4.对当事人未履行执行协议的处理。针对实践中当事人违背诚信原则,未履行执行协议时,行政机关可以依据《中华人民共和国行政强制法》第五十三条的相关规定,向人民法院申请强制执行罚款本金和加处罚款。同时,参照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(2022年修正)第465条“一方当事人不履行或者不完全履行在执行中双方自愿达成的和解协议,对方当事人申请执行原生效法律文书的,人民法院应当恢复执行,但和解协议已履行的部分应当扣除。和解协议已经履行完毕的,人民法院不予恢复执行”,保障行政处罚决定和加处罚款决定得以执行到位,杜绝当事人以虚假的执行和解方式逃避强制执行。

规范审批流程,防范权力寻租。1.明确层报审批与集体讨论决定的不同适用情形。对现行法律法规已经有明文规定的,作为程序性审查事项,列为层报审批范围。比如,对加处罚款

决定的内容,因行政处罚法第七十二条载明了具体计算方式,故仍需层报审批,无需集体讨论,有利于提升行政效率。对现行法律法规暂无明文规定的,作为实质性审查事项,列为集体讨论的范围。比如,对延期分期超过6个月、金额较大(个人5000元以上、单位50000元以上)的,应当由本机关主要负责人组织集体讨论后决定;以及涉及减免罚款金额较大(个人5000元以上,单位50000元以上)的,应当由本机关主要负责人组织集体讨论后决定,提高决策层次,防止权力寻租。2.准确理解集体讨论的组织人员及讨论形式。因集体讨论的内容均属重大决策事项,事关当事人重大权益,故《罚款执行程序规定(试行)》对集体讨论的具体要求及组织形式进行了细化。对集体讨论的组成人员“行政机关负责人”,参考全国人大常委会法工委编著的《中华人民共和国行政诉讼法释义》和《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(法释〔2018〕1号)第128条,按照“行政诉讼法第三条第三款规定的行政机关负责人,包括行政机关的正职、副职负责人以及其他参与分管的负责人”。对“集体讨论”的具体形式,参考《重庆市行政处罚案卷评查标准》(2017版)《集体讨论记录》“主要领导发表结论性意见”,推论出至少2名副职领导,采取党组会、办公会等形式讨论决定,防止实践中由行政执法分管负责人单独决定导致的决策风险。

用好智慧监督,保障执行实效。当前,《重庆市大综合一体化行政执法条例》《重庆市规范涉企行政检查办法》均已实施,在制度上明确了执法机关应当使用全市统一的行政执法系统以及执法监督数字应用成为保障规范罚款执行的刚性约束。司法行政机关按照全市“大综合一体化”行政执法改革部署,全力推进部门、镇街全量使用“执法+监督”数字应用,让罚款执行流程相对固定、数据统一归集,实现罚款执行为精准画像、全程可溯及,彻底打通行政处罚案件监督的“最后一公里”。同时,利用“执法+监督”数字应用的统计功能,定期与财政部门非税收入数据进行比对,核实行政处罚实际执行情况,建立行政处罚全区一本账。这样可以彻底解决过去口径不一、数据不详、统计失真等问题,构建行政处罚案件从立案到结案的完美闭环,推进司法行政机关对本辖区行政执法监督的更大作为,助力法治政府建设迈上新台阶。

(作者系万盛经开区司法局局长)

◆ 司法实践

未成年人犯罪综合治理中的宽严标准研究

□ 李 攀 李非白

近年来,未成年人犯罪人数呈现出上升趋势。实务领域如何全面准确落实宽严相济的刑事政策,并回应严惩低龄未成年人恶性犯罪的治理需求,确保“宽容但不纵容,严惩但不苛责”:一方面在案的维度因时因地判断。结合国家宏观政策导向、社会治理需求等动态把握“宽严”尺度;一方面在人的维度因人因案判断。综合涉案未成年人主观恶性等酌定或法定情节,作出诉与不诉判断,对应提出从轻或重的量刑建议,实现宽严适度。

准确把握宽与严的辩证关系

对立统一。宽与严共同构成完整的刑事司法政策体系。没有严作后盾,宽就失去了震慑犯罪的基础,容易滑向“宽大无边”的误区;只严不宽,则显冷酷苛刻,不利于分化瓦解犯罪和改造罪犯;没有宽作调剂,刑罚会变得残酷甚至激化矛盾,失去司法温度。只宽不严,则助长犯罪分子气焰,损害法律威严。只严不宽,法无人情,二者缺一不可。

相互制约。宽对严的制约,表现为防止刑罚过度严苛和滥用重刑。严对宽的制约,则表现为防止因无原则宽大而轻纵犯罪。

动态平衡。宽与严不是固定的,而是根据不同时期、不同地区社会治安状况和犯罪态势动态调整,需要司法人员灵活、审慎把握,做到该宽则宽,当严则严。

准确作出宽与严的司法判断

微罪不举。主要针对主观恶性小、社会危害较轻的未成年犯罪嫌疑人,经审查判断后认为没有起诉必要的,或者可以行政处罚等非刑事化方式替代的,依法运用各类不起诉制度予以处置。鼓励其通过赔偿损失、赔礼道歉等方式弥补被害人损失和受损的社会关系,并以此作为从宽处罚的重要考量。既符合诉讼公正要求,也符合现代刑事政策的经济性、效率性目标等价值追求。

非监禁化。主要针对犯较重罪行的未成年犯罪嫌疑人。其在犯罪过程中有主动停止、施

救等酌定情节,实施犯罪后有坦白、自首以及系从犯、胁从犯等法定从宽处罚情节的,在定罪量刑上给予法律限度内的宽宥。即尽量适用管制、缓刑、单处罚金等非监禁刑,避免短期自由刑的交叉感染等弊端。

重点治理。主要针对如故意杀人、故意伤害致人重伤等严重暴力犯罪,且主观恶性深、人身危险性较大的未成年犯罪嫌疑人,坚决不能释放低龄未成年人即使杀人(致人重伤等)也不负刑事责任的错误信号。若其不满足刑事责任年龄要求的,需综合运用行政处罚体系进行补充,避免“一放了之”,并辅之以必要的矫治教育措施。

构建治罪与治理的履职闭环

强化庭审“救赎”功能。探索将法庭作为特殊法治教育课堂,设置专门“教育”环节,如由法官、公诉人、法定代理人等共同对未成年犯罪嫌疑人进行感化、教育,减少其心理层面的对抗性和其行为的危害性,帮助司法机关定

位犯罪背后的深层次原因以加强针对性治理。积极促成刑事和解,引导未成年犯罪嫌疑人认罪悔罪、赔偿损失,取得被害人谅解,这是作为非监禁刑适用的重要参考,更是修复社会关系的重要举措。

完善分级“处遇”体系。构建从“警告、训诫”到“专门矫治教育”再到“刑事处罚”的阶梯式处遇体系,实施差异化矫治措施,如制定“一对一”个性化帮教方案,实现精准矫治,避免“大水漫灌”。

推动个案办理实现类案治理。在未成年人犯罪案件中,往往可能存在其他违法犯罪线索,或者涉及一些社会面问题,例如宾馆、娱乐场所等社会场所违规接纳未成年人。应强化在案证据的综合分析运用,善于从中发现问题(治理)线索,推动整治校园欺凌、净化网络环境、规范娱乐场所经营等,堵塞社会管理漏洞,持续完善社会治理预防机制。

(本文系2025年度重庆市社会科学规划法学重点项目《加强青少年违法犯罪综合治理研究》(2025FX04)的阶段性研究成果)

重庆市交通运输综合行政执法总队

关于重庆市公路车辆动态称重检测系统点位的公示

为进一步保障人民群众生命财产安全,保护公路基础设施完好,促进运输市场正常健康发展,依法查处公路货运车辆违法超限超载行为,根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国公路法》《超限运输车辆行驶公路管理规定》《重庆市公路管理条例》等法律法规的规定,从2025年11月24日0时起,启用沪渝高速公路石忠段的公路车辆动态称重检测系统,现将点

位予以公示。请广大货运经营者及驾驶员自觉遵守相关法规,合法规范装载运输。

重庆市交通运输综合行政执法总队
2025年10月24日

沪渝高速公路车辆动态称重检测系统点位表

行政区域	点位名称	路线编号及公里桩号
石柱县	沪渝高速公路渝鄂省界车辆动态称重检测系统	G50沪渝上行方向 K1503+160

遗失启事

贵州贵达(重庆)律师事务所专职律师廖春燕不慎遗失律师执业证,执业证号:15001201911091854,特此声明作废。
冯建新,男,不慎遗失残疾人证,证件编号:渝军Y001859,声明作废。

2025年10月24日