

良法善治是行政处罚的终极任务

□ 谭宗泽

近来，地方罚没收入屡创新高、高额罚款事件接连曝出，榆林芹菜农药残留超标行政处罚案、上海巴黎贝甜无证经营食品行政处罚案更引起舆论广泛关注，各路观点纷呈。认为行政处罚目的不当，为钱而罚涉嫌创收式执法，批评者有之；赞同相关处罚于法有据，证据充分程序合法，力挺者亦有之。虽然典型个案对行政法治的推动作用不容忽视，但通过个案探究法律和秩序的价值也存在局限。回归行政处罚的制度规定和立法本意，去理解行政执法对维护公共利益和社会秩序的意义，才是正确的路径。

国家通过法律设定行政处罚，目的是为了维护公共利益和社会秩序。行政处罚机关依法惩戒违法行为人，是履行维护公共利益和社会秩序法定职责。我国行政处罚法 1996 年颁布以来，历经两次修正一次修订，有效规范了行政处罚的设定和实施，基本遏制了乱罚款的现象，行政执法体系建设水平也得到了提升。

良法善治，是全社会的期待。当下披露的行政处罚个案，为何舆论反差如此之大？根源在于对法益认知的不同理解。行政处罚惩戒侵害公共利益和社会秩序的行为，通常当一个行政违法行为侵害的法益是特定个人的合法权益时，对违法行为人处罚的轻重直接体现了对受害人权益的保护适度与否；而当行政违法行为侵害的法益是社会秩序时，处罚则体现了对社

会秩序的维护力度。由于该类行为表象上并没有直接受害人，行政机关只能按照法律预设的秩序规则通过行政处罚惩戒违法行为人，以维护公共利益。

由于国家立法如何规制社会秩序关乎每一个公民的利益，同时无法满足每一个人的需求，因此，如何设定法律保护的法益，一直是立法与执法中争论的主要问题。如违反道路交通管理、食品经营许可管理等行政管理秩序的，均不以存在危害后果为处罚条件，也不需要出现受害人，只要有闯红灯、无证经营等行为，即构成违法行为而应受处罚。而这类无特定受害人的行政执法却往往会受到公众更多的关注，其中隐含的意味应该引起重视与反思。

需要进一步厘清的是，违反公共利益和社会秩序的违法行为看似无特定受害人，但穿透法律保护的权益看，实际上每一个公民都可能成为受害人。2015 年，国家以“最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责”为指导思想修订我国的食品安全法，其法理基础就在于食品安全关涉每一个人，是最大的公共利益，故实行最严的食品安全管理，警示从业者勿以恶小而为之，小过亦大（惩）罚，这才是对食品安全执法的正确认识。行政执法机关严格执法，惩戒各种行政违法行为是为了维护公共利益，若因此导致一定时期内行政案件大量增加，甚至行政罚没收入“屡创新高”，就不必过于诧异，当罚则罚，法丈天下公。

与此同时，各级政府部门也应谨记，“努力让人民群众在每一个执法行

为中都能看到风清气正、从每一项执法决定中都能感受到公平正义”既是法治的目标，也是善治的体现。

为此，有必要进一步完善我国的行政裁量权基准制度，按照过罚相当、宽严相济、情理相融的原则，精细化裁量基准，尤其需要明确在法定处罚种类或者幅度以下减轻处罚的条件和决定程序。避免畸轻畸重、显失公平等损害执法公信力、降低人民群众对行政执法满意度的现象出现。

“有权必有责，用权受监督”。坚持行政执法机关内部监督和纪检监察监督并重，政务处分和行政处分并行，加大对执法不作为、乱作为、选择性执法、逐利性执法的责任追究力度。通过严肃的责任追究机制，提升行政执法水平。

“有权利就有救济”。实现善治还需加快完善行政复议、行政诉讼、行政赔偿等救济制度，优化行政复议和行政审判资源配置，建立和完善便民快捷的简易程序和速裁机制，满足人民群众对权威高效、简易快捷的权利救济的制度需求，推动行政争议实质化解。

而严格实行行政执法人员执证上岗和资格管理制度，特别要求从事行政处罚决定审核、行政复议、行政裁决的工作人员应当取得国家统一法律职业资格，应是有意义的规定。说到底，法律需要人来执行，良法善治需要一支高素质的行政执法队伍。

（作者系西南政法大学行政法学院、监察法学院院长，教授、博导，中国法学会行政法学研究会副会长）

法律的价值应经得起现实的检验

□ 阮赞林

陕西榆林“5 斤芹菜遭罚 6.6 万”事件引发的广泛而激烈的讨论，显示相关监管制度在保障食品安全的实践应用中，面临巨大分歧与误判。事关食品安全和保护弱小民生的重大公共利益，在阐明食品安全相关监管制度的价值目标时，还应认真审视这些制度如何才能正确发挥功能与作用。

据媒体报道，市场监管部门据以处罚的违法事实有五点：一是无法实施食品的召回；二是不能提供供货方许可证及票据，三是不能如实说明进货来源，四是未履行进货查验义务；五是涉嫌经营超过食品安全标准限量的食品。从处罚决定书可以看出，本案涉及多项食品安全监管制度，包括进货来源证明制度、许可证制度、进货查验制度、召回制度、安全标准制度等。这些制度是保障食品安全、“从田头到餐桌”全程监管制度的重要组成部分。

5 斤芹菜罚 6.6 万元是否“过罚相当”的争议，其实与食品安全相关监管制度如何适用于类似的售卖活动大有关联，而“类似售卖”活动涉及食品和食品经营者这两个基本概念。首先，本案中价值 20 元的“芹菜”是否等同于一般意义上的食品？依据我国《食品安全法》定义，食品是指各种供人食用或者饮用的成品和原料的物品。芹菜属可供食用的物品自然无疑义，但是否属于“成品、原料”

则未必能够达成共识。一般意义上认为食品是经过加工制作后的可食用物品，没有经过加工制作的可食用植物往往被称为食用农产品。因此在我国《食品安全法》《电子商务法》《消费者权益保护法》等法律中除了有“食品”名称，还有食用农产品、鲜活商品等名称。而食品经营者则存在着经营方式和经营规模上差异，食用农产品的经营方式包括自产自销、农户直销、贩买贩卖、批发零售等；经营规模有小摊贩、个体经营户、农贸市场、大型超市等。规模较小的经营者与大型超市相比，在某些管理要求方面存在较大差异，如财务账簿设置、纳税申报等。国外也有类似“小商人”不需要作商事簿记的优惠规定。

芹菜处罚案缘起个体经营户的食用农产品零售行为，透过本案可以发现，相关食品安全监管制度如何正确适用于个体经营户和食用农产品经营活动，仍然存在某些值得反思的地方。

我国《农产品质量安全法》规定食品生产者采购农产品等食品原料，应当依照《食品安全法》的规定查验许可证和合格证明，但对农产品生产企业、农民专业合作社以及从事农产品收购的单位或者个人销售的食用农产品，并没有许可证制度的规定，农产品合格证制度也尚处于试点阶段。小商贩在向供货商购买区几斤芹菜时，是否需要或能够索取到市场监管部门要求的许可证及票据，在现实生活中是存在相当困难的。因《食品安全法》第 65 条规定“食用农产品销售者应当建立食用农产品进货

查验记录制度”，本案处罚的主要依据是“未履行进货查验义务”。但是结合本案的实际情形，如何确保此类小商贩经营者建立起与正规超市相同标准的进货查验制度，该制度能否得到普遍推行，还面临着成本、人力以及能力的现实困难。我国目前尚未有对食用农产品农药残留的简易检测手段，即便是市场监管部门也需要在“一个月后”才出具检测报告的背景下，由零售环节承担农药残留等是否符合“标准限量”的证明责任，至少在技术层面存在明显欠缺。此外，本案中的 5 斤芹菜已售出“一个月”，市场监管部门再以“无购买者信息无法召回”为由，其必要性和可行性都过于勉强。食品召回制度的价值体现在时效性，如何在鲜活商品、食用农产品领域发挥食品召回制度的作用，同样需要符合实际的可操作性研究。

食品安全是重大民生问题，《食品安全法》等相关法律确立了一系列的监管制度，将追溯技术、条形码技术、大数据分析等运用于各项监管制度中，大大提高了食品安全监管的效率。但是，在不同经营规模和经营方式客观存在，且三年疫情民生多艰的情形下，如何将这些监管制度准确适用于食用农产品质量安全监管，并切实帮助无数小微商户避免类似“卖 5 斤芹菜被罚 6.6 万”的情形发生，对立法机关、执法部门而言，都将是一道无可回避又必须破解的难题。

（作者系华东理工大学法学院教授、食品药品监管研究中心主任）

□ 廖 奕

任何形式优良的执法，都可能陷入困境。长久以来，人们对实质正义的执著祈求，构成了公众法律情感的底色与基础。尽管现代法治的硬核几乎被公认为程序正义，但如何建构一种有效容纳公众情感的法律实施模式，依旧是聚讼纷纭的话题。法不容情与法亦容情的古老辩论，至今仍在延续，通过一个个鲜活案例，引发人们对法律根本问题的思考。

近期发生的陕西榆林“芹菜”案和上海“巴黎贝甜”案，均指向了法律的情感难题。以公众的朴素认知看来，法律不外乎人情，至少不能与大众常识、民众常情相抵触。这虽然不是成文的法则，但在公众心中确是某种超法条的信念。其实，法律不强人所难，不排斥正常情感诉求，这个基本原理往往也能获得立法者的理解、认同和支持。总体而言，法律作为一套多方关联、相互嵌套、整体生成的权威规范体系，在创制和生成之初，就蕴含起码的情感基准，即常说的道德底线。所谓“道德”，准确说来，是指“道德情感”。但在某些执法者眼里，由于这样的基准缺少明确的条规依据，几乎对此全盘放弃。

我们固然不应苛责执法者，但也不能就此“甩锅”于立法者、司法机关或公众。在一个追求法治的国度，各主体基于各自视角，势必产生对法律正义不同的认识判断与行为模式。此处的“法律”，显然不仅是法规范文，它更高远和准确的含义是，某种共同理念造就的“活法”。作为一个生活共同体、政治共同体、命运共同体的成员，任何个人、组织、社群都应尽力扩展自己片面的法律视野，尽可能用换位、移情、协商、沟通的办法，找出化解矛盾的最优方案。

在实践中，案件难办也许不是因为纸面规则的匮乏。形式上掌握决定权的执法主体，寻找可适用的规则都不是特别困难的事情。即便是法学家经常探讨的法律原则与法律规则的冲突，理论上也不难找到衡平之策。无论是“比例正义”或“过罚相当”原则，均应体现衔接法价值、融贯法规则、指引法实施的系统功能。但这样的“前设”难以明文表达。一旦我们深入生活底部，就会发现，写的明明白白的法律理论逻辑，往往很难穿透纷繁芜杂的现实场景。一旦遇到法律情感的礁石，过于微观和具体的思维，难免陷入本位立场的泥沼。

从顶层设计看，法治思维与系统思维、辩证思维、底线思维紧密关联，但落在基层实践，这样的思维如何展开，究竟还是成了问题。近年来，我国的法治体系建设成效明显，立法、司法、执法、普法全面推进，特别是法律实施的释法说理水平有了很大提升。但不容讳言，释法说理不单是就法论法，要使法的内外之理澄澈，回避情感是万万不可的。人皆有正常的欲望和需求，这些要素构成法律上的权利渊源，而人们的道德情感则是甄别欲望是否必要、需求是否正当的试金石。法律如若不能涵盖此种情感标准，势必会与最基本的力量作对，产生毁灭自身正当性的反噬力。只有保住这条底线，法律的生长方可提升到一种“理性”的高度。

在相关讨论中，部分法学专家对机械执法进行深度批判，主张发挥法律原则在疑难案件中的妙用，或更精准地把握法律的规则体系。不论如何阐释，核心问题仍然存在：法律能否包容情感？专业化的法律实施与大众化的道德情感激烈碰撞，何去何从？近期这些公案，也许对未来立法的整体优化大有裨益。

但立法绝非万能，创设新的法律规范无需审慎。在论证立法必要性、正当性的时候，千万别忘了还有那些潜伏于民众内心深处的正义情感，也是一种必须认真对待的“高位”法则。习总书记指出，“只有铭刻在人们心中的法治，才是真正牢不可破的法治。”毫不夸张地说，铭刻于人们内心深处的“活法”，是一切有形的立法以及法律规范严格实施的基准。新时代中国法学家的智慧，理当贡献一种可行的融通方案，以消解大众正义情感与专业法律体制之间的隔阂。在实践中，我们也期待行政执法与市场主体之间的纷争，尽可能优先通过与全过程

思维和方式加以解决，写出一份法理情兼备的处罚决定书。

（作者系武汉大学法学院教授、博导）

法不容情的难题该何去何从



上海翊齐企业管理服务有限公司遗失公章壹枚，声明作废。

上海创酷星文化传播有限公司遗失公章壹枚，声明作废。

上海生世红颜文化传播有限公司遗失公章壹枚，声明作废。

上海星酷闪文化传播有限公司遗失公章壹枚，声明作废。

上海恺策实业有限公司遗失公章、财务专用章各壹枚，声明作废。

上海真骐企业管理有限公司遗失公章壹枚，声明作废。

上海世康建筑工程有限公司遗失公章壹枚，声明作废。

上海禾渝供应链管理有限公司遗失公章壹枚，声明作废。

杨友学遗失营业执照正副本，注册号：310229600431983，声明作废。

上海睿峰广告有限公司遗失财务专用章、法人章各壹枚，声明作废。

上海睿峰文化传媒有限公司遗失财务专用章、法人章各壹枚，声明作废。

上海利全财务顾问事务所遗失法人章、财务专用章各壹枚，声明作废。

上海九井建设有限公司遗失财务专用章壹枚，声明作废。

上海市青浦区华新镇伊美百货商行遗失营业执照正副本，信用代码：923101118MA1M0QC11P，声明作废。

上海鸿朗自动化设备有限公司遗失营业执照正副本，注册号：310110000558650，声明作废。

嘉定区安亭镇陆象村助联汽车装潢店遗失营业执照正副本，注册号：3101143001902，声明作废。

上海申虞航空技术有限公司遗失银行开户许可证，核准号：J2900267736101，声明作废。

上海市宝山区悠米宠物店遗失营业执照正副本，统一社会信用代码：92310113MA1L104P35，声明作废。

上海涌企企业管理有限公司遗失营业执照正副本，信用代码：91310114MA1GY1537C，公章，声明作废。

上海市松江区新浜镇以缘百货店遗失营业执照正副本，证照编号：270201201712180019，(20)，声明作废。

上海市宝山区炎谈家电维修部遗失营业执照正副本，注册号：310113600490821，声明作废。

力同装饰用品(上海)有限公司遗失食品经营许可证副本，许可证编号：JY33101160006592，声明作废。

上海市四方律师事务所胡晓亮律师遗失律师执业证，证号：J3101201910096150，声明作废。

上海市松江区新桥镇泰瓏服装店遗失营业执照正本，注册号：31022760034501，声明作废。

上海百盛环保科技有限公司遗失营业执照正副本，信用代码：91310113MA1GN92B63，公章壹枚，声明作废。

上海祖畅餐饮管理有限公司川沙分公司遗失食品经营许可证正副本，编号：JY23101150315579，声明作废。

上海市崇明区苗苗食品店遗失酒类商品零售许可证副本，许可证编号：YB23102300001493-JL，声明作废。

上海明德朗实业有限公司遗失营业执照正副本，编号：27000003200603091266，(65)，税务登记证正副本，税号：31022760783321X，声明作废。

上海市嘉定区安亭镇谢卡面馆遗失营业执照正副本，信用代码：92310114MA1L5C34U，食品经营许可证正副本，编号：JY23101140172127，声明作废。

上海市浦东新区三林镇燕子窑砖经营部遗失营业执照正副本，注册号：310113600728884，食品经营许可证副本，许可证号：JY23101130003527，声明作废。

上海市浦东新区书院镇景松水果店遗失营业执照正副本，经营者：下景松，编号150047201912030061，(62)声明作废。

上海市虹口区阿社食品销售店遗失营业执照正副本，注册号：310109600344122，证照编号：09000120120240011，(12)，声明作废。

上海藏臻商贸有限公司遗失营业执照正副本，统一社会信用代码：913101143325612851，公章，声明作废。

上海久亿房地产咨询有限公司宝安支路分公司签订购房打印合同的U盘遗失，特登报声明作废。

上海市嘉定区金桂新村业主大会遗失中国建设银行安亭支行开户许可证，核准号：J2900074837503，作废。

上海寻兆机电设备有限公司遗失营业执照正副本，统一社会信用代码：91310116MA1J8XN22K，声明作废。

上海田中火災报警设备有限公司遗失营业执照正副本，证照编号：12000001200004070007，(08)，公章，声明作废。

上海市徐汇区洋玉餐饮店遗失营业执照副本，统一社会信用代码：92310104MA1KBGDL5Q，声明作废。

上海市嘉定区练场市场廖云服装商行遗失营业执照正本，经营者：廖云，信用代码：92310114MA1L57E036，证照编号：14001320191210037，声明作废。

上海庆儿贸易有限公司遗失营业执照正副本，统一社会信用代码：913101133017888071，声明作废。

威尔琴行遗失青浦宝龙广场经营保证金收据一张，收据编号：PLDC20190827359，金额：3000元；遗失履约保证金一张，收据编号：PLDC20190864750，金额：20000元；遗失履约保证金一张，收据编号：PLDC20190827359，金额：50563.84元；声明作废。

联典(上海)船舶技术有限公司遗失公章、财务专用章、发票专用章、法人章(程名号)各壹枚，声明作废。

君耀公寓

上海益沪餐饮管理有限公司经股东会决议即日起注销，特此公告。

优闻生物科技(上海)有限公司统一社会信用代码：91310110MA1G80UX81，经股东会决议即日起注销，特此公告。

深圳市宜嘉发展有限公司上海分公司信用代码：91310113MA1GP046T，经总公司决定即日起注销，特此公告。

铭岚(上海)包装制品有限公司经股东决定解散，并己成立清算组，请债权人自本公告刊登之日起45日内向本公司清算组申报债权，特此公告。

陆宽 遗失注销减资登报传媒 021-59741361 13764257378(微信同号)