

遏制逐利性执法——

罚没所得应上缴中央吗？



全国政协委员、北京金台律师事务所主任皮剑龙。

“在一些逐利性执法案件中，执法机关所采取的罚款、扣押、冻结财产的措施，直接切断企业自身的资金运转，最终导致企业停业、关闭和员工失业。个别地方通过刑事手段进行的逐利性执法，导致无辜民营企业身陷囹圄、失去人身自由。结果就是办理一起案件，垮掉一个企业，失业一批职工，造成了恶劣的社会影响。”全国政协委员、北京金台律师事务所主任皮剑龙在提案中写道。

今年全国两会上，皮剑龙建议以办案“收支”由中央统筹、完善立法等方式，遏制逐利性执法。

2023年，也有全国人大代表提议，为防止逐利性执法，通过修改法律或者作出立法解释，将刑法第64条规定的“刑事案件的罚没所得一律上缴国库”中的“国库”明确规定或解释为“中央国库”。



一些逐利性执法案件，最终导致企业停业、员工失业。

老问题，新现象

皮剑龙介绍，逐利性执法是指执法机关在执法过程中，出于对个人或部门利益的追求，采取的违背法律原则和公正原则的执法行为。具体表现为执法机关的乱收费乱罚款现象、办案机关争夺管辖权、违反法律规定异地抓捕、随意关停企业、划扣冻结资金、侵吞应当返还财产等。

“逐利性执法其实是个老问题，只不过当下又有一些新现象。”中国政法大学法治政府研究院教授杨伟东说，上世纪九十年代，制定行政处罚法的一个重要背景就是治理“三乱”——“乱摊派、乱收费、乱处罚”，“三乱”本质就是逐利性执法。

随着社会进步和经济发展，逐利性执法又呈现出新的样态和形式。杨伟东认为，当下一些逐利性执法行为更加具备隐蔽性、反复性以及地域性。“我了解到，在交通领域，有部分地区存在‘违法罚款年票’，即预先缴纳一定的费用，包揽一年的违法罚款。这种‘年票’有的采用传统的纸质方式，但也有通过社交媒体网络缴费，且没有任何收据凭证，不像过去起码与相关人员或执法人员面对面，或者有相关的凭据。”

杨伟东还表示，近年来曝光的违法执法案件比较多，一方面因为逐利性执法问题具有长期性和反复性，但也可能与一些地方的经济环境有一定关联。

2021年，国务院通报了河北霸州的逐利性执法问题。该地违规将非税收入与征收单位支出挂钩，并将非税收入纳入领导干部绩效考核，以多种名义向辖区的中小微企业和个体工商户进行集中罚款、摊派、收费，引起

企业和群众强烈不满。

杨伟东总结，从执法主体来说，逐利性执法主要有三种类型，一种是执法人员个人逐利执法，表现为执法人员个体的腐败；一种是链条式逐利性执法，比如交通领域的“违法罚款年票”；一种是地域性逐利性执法，某一行政区域为了逐利采取保护本地企业、限制或阻碍异地企业在本地发展，以及某一级政府从上而下下达非税收入指标等，这是一种群体式逐利性执法。

多位法学界人士认为，逐利性执法问题的产生，与地方政府未能完全贯彻中央的“收支两条线”有关。

据了解，上世纪九十年代，国务院提出财政“收支两条线管理”，要求具有执收执罚职能的单位，根据国家法律、法规和规章收取的行政事业性收费（含政府性基金）和罚没收入，实行收入与支出两条线管理。

但在实际运行中，执法机关的经费主要来源于地方财政预算拨付和上级机关转移支付，其中地方财政预算拨付是基础来源。皮剑龙表示，罚没所得作为一项非税收入上缴至地方财政后，地方政府往往会将罚没所得返还给办案机关作为执法经费，这会进一步刺激逐利性执法。

中华全国律师协会刑事专业委员会顾问田文昌撰文指出，经济犯罪案件中趋利性执法现象最集中的问题，就是涉案财产与办案经费直接挂钩和执法机关的办案经费受地方财政制约。这种政策是导致有关单位在办案当中为了解决经费不足，或者为了增加经费、奖金等而不择手段的根本原因。

“违法违规的心理压力较小”

逐利性执法几乎影响着所有执法对象，其中包括普通公众、街头巷尾的小商小贩、个体工商户，以及作为国民经济重要组成部分的民营企业。

“逐利性执法对个体的影响没有对民营企业那么大，针对民企的不仅有罚款，还有扣押、冻结等，范围更广，危害最大，企业主往往苦不堪言，主要危及他们的财产权和人身权。”皮剑龙说。作为律师的皮剑龙主要代理经济领域案件，对企业的一线



情况有较为深入的了解。

田文昌表示，长期以来，经济犯罪案件中趋利性执法现象严重、普遍、原因复杂、屡禁不止。这种现象不仅会影响司法公正，而且会污染司法环境。

在认同逐利性执法对民营企业危害性的同时，杨伟东提醒，以某一级政府为主体的区域性的逐利性执法，其影响也不容小觑。“这种情况下，因为执法所得没有直接惠及个人，执法者往往不会觉得自己行为失当，违法违规的心理压力也比较小。”

杨伟东以河北霸州摊派的指标性非税收入为例，这类做法涉及的对象包括各类企业、个体工商户等，主体多，领域广，影响大。“针对单一企业的逐利性执法，可能会导致企业的关停或者影响核心成员的人身权，但范围毕竟有限。而指标性的摊派，虽然对单个企业影响不大，但波及范围更广，影响也更为恶劣。”

“中央统筹”是良策？

在解决方案上，皮剑龙建议，应当从完善立法明令禁止逐利性执法、执法过程中罚没所得全部依法上缴中央财政、执法办案经费由中央财政统一调拨、完善监督问责机制等方面共同发力，以坚决遏制逐利性执法。

田文昌也支持“一定要做到所有涉案财产上缴中央财政”，以及“办案经费应当由中央财政统一调拨”。

杨伟东则有不同看法。“我个人认为，不管是所得上缴中央，还是经费由中央调配，虽然有一定的作用，但操作起来难度较大，而且可能不一定是从根本上遏制逐利性执法的办法。”

杨伟东分析，考虑到中国幅员辽阔，各个行政区域差异

性较大，且不同系统不同领域的行政执法经费差异性也较大，中央统筹调拨的难度较大，从目前看很难具备可操作性；执法所得的财产收入统一上交中央财政，除了可能影响地方执法积极性和再配置给地方的复杂性外，也很难避免“上有政策，下有对策”，滋生谎报、瞒报等问题。

杨伟东认为，从根本上遏制逐利性执法需要多元机制共同发力，既要有一些制度和规范性文件有针对性地处理和解决眼下突出的问题，也要有系统性的顶层设计，长远、深层地解决逐利性执法问题产生的体制机制问题。

近年来，国务院办公厅以及公安部也陆续颁布了多个政策性文件，除了在文件中明令禁止逐利性执法，还针对社会关注度较高的具体问题做了针对性规定。

比如2021年发布的公安机关禁止逐利执法“七项规定”，2022年“国务院办公厅关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见”，2023年“提升行政执法质量三年行动计划（2023—2025年）”，以及2024年初“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”。各地方政府应文件要求，也在开展一系列自查行动。

“这些文件的出台，意味着从中央政府层面已经开始重视逐利性执法问题并在着手解决当中，这是一种积极的态度和信号。再加上代表委员的重视，社会公众自下而上的反馈以及媒体的监督，这些都有助于遏制逐利性执法问题。”杨伟东说。

吴小飞

从根本上
剥离利益勾连

□杨伟东

坚持全心全意为人民服务的根本宗旨是依法行政的本质涵义。坚持执法为民是行政执法的根本指向。逐利执法意味着执法人员或者行政机关背离了为人民服务的根本宗旨和执法为民的根本要求，将执法作为牟取不当得利的手段，公权私用，从而造成行政执法权力行使的异化。因此，把利益从行政执法中彻底剥离出去，回归执法为民的本质和本质，正本清源，才能根除逐利执法的顽症。然而，由于现实中逐利执法所追逐的利益及其获益者的复杂性，要想从根本上实现利益的剥离，并非易事。对此，做好下列基础性工作，具有重要意义。

一是各级行政执法部门应确立正确的政绩观。根本而言，逐利执法源自错误的政绩观和考核指标要求。因此，从根子上剥离执法与不当利益或局部利益的勾连，就要纠正实践中存在的错误政绩观及其考核指标要求，科学设置行政执法及相应绩效的评价考核机制。

二是科学配置行政执法机关经费和人员待遇。必须在严格执行收支两条线的基础上，深化行政执法机关经费和人员待遇的改革，落实行政执法人员与其他行政人员的待遇公平，从制度上消除行政执法机关及其人员法外牟利的冲动。

三是加大财政资金和行政经费公开力度。财政资金和行政经费的公开透明，有利于从源头上预防和治理腐败，是防范公权私用的重要保障。要通过更有效的方式向社会公开政府财政资金分配的过程和结果、收支和行政经费的使用等信息，让公众看得见政府的收支情况，并且能看清看懂，把人民群众的监督落在实处，确保地方或部门资金收取合法正当，支出依法合规。