

人大代表、法学专家再次回应网友——

# 莫将行政违法与犯罪画等号

本报记者 徐艳红

2月28日,本报《人大代表、法学专家回应网友留言——出具含行政违法记录的“无犯罪记录证明”于法无据》一文刊发后,在社会上引起较大关注,“今日头条”上评论数近5000条。3月10日,全国两会闭幕当天,几位网友还寄来了一面写着“人民政协报 为人民发声”的锦旗。为此,本报记者拨通了全国人大代表、广东省律师协会会长肖胜方,北京师范大学法学院教授彭新林的电话,邀请两位专家对网友关切再次作出回应。

——编者



## 网友留言

**@郑大雀:**有记录的并不一定是坏人,无记录的并不一定是好人,既然已经承受了该有的处罚,就应该给人改过自新的机会。

**@人性股性:**大部分犯错不是冲动就是年纪轻不懂事,错了改了就是好同志。

**@梦回村野:**不是恶性刑事案件,不应该影响一辈子,甚至亲属!

**@八稳:**一方面,个人对自己行为必须负责,必须承担代价;另一方面,又要给人以机会,这种成本应该有“逐年衰减机制”。

**@海边21098:**承担犯罪相应惩罚,但回归社会后,应当一视同仁,这既体现了社会文明进步,更有利于社会团结。

**@辉71:**应该有时间期效处理,如果十年之内没有再次犯罪记录,就该取消前科。

**@勇敢的风声IQ:**重新做人后,身份就有了烙印,处社会很难。仇恨就会滋生,对社会很不利。

**@大明君 733863655167:**支持这个建议,你是个有良知有作为的合格人大代表!

**@吾曾爱:**简单总结一下,就是:“我又想犯罪,又不想为自己的犯罪行为承担后果”。

**@么么你:**自己做的孽就要承担作孽的后果。

**@心分两瓣:**同等条件下,你自己认为是选有前科的还是没前科的呢?所以,人要约束自己,不要违法犯罪。

**@不服气的狼:**都是成年人要为自己的行为负责,做事前三思而后行吧。

**@英语学园地:**怕了?怕就别违法呀!违法前科,永远记录在案!要形成强有力的震慑!

**@用户4409991036516:**取消前科记录,社会犯法比例会上升,不可放开。

**@晴乾898:**犯下的错必须付出代价,没什么可说的。对你放宽了就是对大多数人的不公。如果这样还要法律干什么?

## 肖胜方代表:

### 治安处罚是行政违法不是犯罪

3月14日,记者联系到全国人大代表、广东省律师协会会长肖胜方,他说,《出具含行政违法记录的“无犯罪记录证明”于法无据》一文刊发后,有治安处罚包括前科经历的人给他发来很多短信以表达感激之情,有的写得还很长。肖胜方看到留言后,并没有过多地谈论原来的话题,而是说:“从网友留言可以看出,无论是支持者还是反对者,存在的最大问题是:分不清治安处罚和犯罪。”

“违法”一词有广义和狭义之分。广义的违法按其性质和危害程度的不同,可分为刑事违法、民事违法和行政违法。刑事违法就是犯罪,对社会危害较大,是违法中最严重的一种;轻微违法行为,尚达不到刑事处罚标准的,可以进行行政处罚(治安处罚),属于行政违法行为;民事违法行为,就是侵害了他人的民事权利,需要进行赔偿或承担其他责任的行为。狭义的违法则是指犯罪以外的一般违法。平常多表达的是其狭义。“也就是说,犯罪一定违法了,但并不是所有的违法都是犯罪。但社会上很多人将二者混淆了。”肖胜方说。

关于前科制度,肖胜方表示,为预防犯罪,我国现行刑法第100条规定了前科报告制度,即“依法受过刑事处罚的人,在入伍、就业的时候,应当如实向有关单位报告自己曾受过刑事处罚,不得隐瞒”。对于犯罪记录的查询,最高法、最高检、公安、国家安全部、司法部印发过《关于建立犯罪人员犯罪记录制度的意见》。从法律角度而言,只有犯罪人员才有前科,治安处罚人员并没有规定。

肖胜方强调,“对于国家司法机关而言,法无授权即应禁止,就是说国家法律没有授权的事,政府部门就不能做。”那么,法律没有授权公安机关为公民出具“无违法

记录证明”,基层派出所就不能层层加码地将“无犯罪记录证明”开具成“无违法犯罪记录证明”。

此外,肖胜方表示,不少网友都有持有类似网友“@么么你”这样的看法——“自己做的孽就要承担作孽的后果”,认为成年人违法了就要承担后果,这也是很多人不支持治安处罚记录消灭的共同想法。肖胜方说,一方面,“违法要承担后果”没错,但他们接受治安处罚已经承担了自己违法的后果,比如,行政拘留5日不就是违法受到的处罚吗?另一方面,不少网友都将犯罪与违法画等号,混淆了概念,有的网友只看标题,并没有看完全文内容就发表评论,这样往往容易出现偏差。

另外,肖胜方表示,不少网友关心建议的进展情况,他非常理解大家的心情,相信相关部门会认真对待该建议,“推进任何事情都不可能一蹴而就,相关部门承办也需要时间,要有耐心。”四个全面战略布局是我国治国理政的总体框架,也是国家工作的关键环节、重点领域和主攻方向,全面依法治国是“四个全面”之一,我们一定要有信心。”肖胜方最后说。

## 彭新林教授: 将感性的道义与刚性的法律相融合是司法文明大势所趋

《出具含行政违法记录的“无犯罪记录证明”于法无据》一文刊发后,北京师范大学法学院教授彭新林也收到了不少反馈,他说,大致有两种情况:一种情况是来自有治安处罚记录的人员,他们大都表达了激动之情,表示对个人未来的发展更有信心,并热切希望包括专家学者、代表委员在内的社会各界人士继续关注这个问题,关注他们面临的就业、生活等现实困境,期望对于治安处罚记录能有明确统一的规定,或是期限、有条件地消除,或是封存,不要在开具“无犯罪记录”时附上治安处罚的记录。当然,也有人依然焦虑和迷茫,急切想了解有

关部门对此事的态度。

另一种情况则来自学界同仁的关注。彭新林表示,有专家看了报道后表示:治安处罚记录引发的不利后遗症值得高度关注,专家学者、代表委员们和《人民政协报》做了一件关乎民生的有意义、有价值的好事。其实,该报道刊发后,彭新林已经撰写了一篇3000字左右的要报稿件,及时报送给了中国法学会董必武法学思想(中国特色社会主义法治理论)研究会,受到了该会高度重视。

彭新林看到网友们在“今日头条”上的留言后也承认,对于治安处罚记录的问题说明社会上并未达成共识。他分析有几个不可忽视的原因:一是对治安处罚记录消灭存在认识上的思维惯性或是误解。有人以为,治安处罚记录消灭就意味着不区分情况的即时消灭,而且习惯性地认为治安处罚记录消灭必然会增加社会不安全感。“实际上,就域外国家的犯罪记录消灭制度来说,无论是依申请人请求启动消灭还是司法机关依职权消灭,都设置有法定的消灭条件(包括时间条件和表现条件),大都要求申请人在一定期限内表现良好,对社会安全的担忧是没有必要的。”彭新林表示。

二是报应观念在我国源远流长、根深蒂固。在报应观念的影响下,不少人认为违法人员承受各种规范内外的不利影响甚至歧视,似乎是“罪有应得”“咎由自取”“早知今日,何必当初”,报应观念虽是一种客观的存在,但却并非必然理性的产物。应当倡导宽恕的价值理念,为治安处罚记录消除提供有力的文化支撑。

三是对治安处罚人员存在普遍性的社会歧视心理。这种社会歧视心理会给他们回归社会带来重重障碍。在某种意义上讲,治安处罚记录本身就是一种无形的惩罚,正因如此,有必要采取有力措施来推动消除社会歧视心理、树立公平对待违法犯罪记录人员的思想观念。

彭新林认为,解决治安处罚案底后遗症影响的问题是一项系统工程,还有很长的路要走,短期内估计还有不少难度,对此他持谨慎的乐观态度。“不仅是立法上能否做出相关制度安排的问题,也涉及到行政支持、司法保障、观念转变等多方面的因素,同时还需要统筹考虑治安处罚记录消灭与犯罪记录消灭制度的衔接问题。从长远来看,通过消灭治安处罚记录的办法,将感性的道义与刚性的法律相融合,为有违法犯罪记录的人员提供发展空间,排除其就业、生活等方面的障碍,本身就是一种将其拉回社会怀抱而不冷酷地推向歧途的善举,是人道主义的具体体现,也是司法文明的大势所趋。”

彭新林表示,需要指出的是,对治安处罚记录带来的各种消极影响和不利后遗症,解决治安处罚案底只是其中的一种重要方法而不是唯一途径。除了治安处罚案底,完全可以综合施策,积极寻求其他替代性救济措施。多种措施综合运用往往比单一的消灭或者封存治安处罚记录更为有效,可能会获得更好的结果。



## 全总根治欠薪冬季专项行动 为职工追讨欠薪73.62亿元

本报讯(记者 奚冬琪)为切实推动解决拖欠农民工工资问题,全国总工会会同国务院根治拖欠农民工工资工作领导小组各成员单位组织开展了2021年度根治欠薪冬季专项行动。自2021年11月1日至2022年春节前,各地工会结合“两节”送温暖活动,积极配合政府部门对欠薪问题实施集中专项治理,加强欠薪隐患

排查,并畅通各级工会帮扶中心、法律援助中心和“12351”职工维权热线、信访等投诉举报渠道,扎实开展宣传引导工作和公益法律服务。据全国总工会的不完全统计,行动期间各级工会配合政府部门共检查用人单位25.09万家,为62.93万职工追回被拖欠工资73.62亿元,其中为56.89万农民工追回被拖欠工资68.62亿元。

## “蓄力向上,致敬新时代最美家政人” 故事征集活动让家政人更出彩

本报讯(记者 奚冬琪)为全面推进巾帼家政服务提质扩容高质量发展,激励引领更多妇女在家政领域就业创业,营造全社会关心关注尊重家政服务的浓厚氛围,全国妇联妇女发展部联合新华网开展了“蓄力向上,致敬新时代最美家政人”故事征集活动,通过网络征集、专家评选等方

式,优选出在诚实守信、党员先锋、服务能手、敬业奉献、励志前行等方面具有代表性的人物。近日,经过专家团队综合评审,最终604个“最美家政人”故事脱颖而出。此次活动全面展现了家政人背后的感人事迹,在全社会营造尊重家政服务的的良好氛围,鼓励更多人积极参与到家政行业中。

## 中国社会科学院法学研究所 发布2021年《地方法治蓝皮书》

本报讯(记者 徐艳红)3月16日,中国社会科学院法学研究所、社会科学文献出版社联合发布《法治蓝皮书·中国地方法治发展报告(2021)》。该蓝皮书对去年地方法治建设年度报告发布的情况进行了评估,显示多地报告有待进一步完善。

按照《法治政府建设与责任落实督察工作规定》的要求,除涉及党和国家秘密以外,地方各级政府和县级以上政府门户网站应于每年4月1日前对社会公开本机关法治政府建设年度报告。但社科院法学所在评估中发现,不少评估对象未能在2021年4月1日前发布本单位的年度报告;有的地方政府存在发布平台不统一问题,造

成信息发布随意、查询不便;有的评估对象年度报告的发布位置较为随意。

有关专家表示,法治政府建设年度报告应使用规范、统一的名称,以提升报告的严肃性和辨识度,但评估发现,各评估对象的年度报告名称表述五花八门,且详细程度差异极大,存在内容口径、标准不一的问题。

此外,部分指标的总体达标率不高。其中,国务院部门披露2020年行政机关负责人出庭应诉情况达标率为0.00%;省级政府披露重大行政决策公众参与情况的占比仅为6.45%;较大的市政府披露重大行政决策公众参与情况也仅为14.29%;县(市、区)政府披露重大行政决策公众参与情况占比为12.50%。

## 湖南省出台新周期妇女儿童发展规划

本报讯 全国两会前期,湖南省政府新闻办召开新闻发布会,解读《湖南省妇女儿童发展规划(2021—2025年)》。截至2022年1月7日,湖南省14个市州和123个县区全部出台新周期妇女儿童发展规划。

省妇联党组书记、主席黄芳介绍,湖南省妇女儿童发展规划由妇女与健康、妇女与教育、妇女与经济、妇女参与决策和管理、妇女与社会保障、妇女与家庭建设、妇女与环境、妇女与健康8个领域组成,设置80条主要目标、95条策略措施。对比2016—2020年规划增加“妇女与家庭建设”领域内容。儿童发展规划由儿童与健康、儿童与安全、儿童与教育、儿童与福利、儿童与家庭、儿童

与环境、儿童与法律保护7个领域组成,设置74条主要目标、88条策略措施。对比2016—2020年规划增加“儿童与安全”“儿童与家庭”领域内容。

省人社厅副厅长廖跃贵表示,就业是最大的民生,“十四五”期间,预计全省城镇新增就业325万人以上,脱贫人口务工规模达到245万人,5年累计开展政府补贴性职业技能培训275万人次以上,将为全省妇女就业创业提供广阔的空间。省教育厅副厅长王玉清表示,结合中央“双减”工作部署,省教育厅将进一步推动非学科类培训分类管理,深化义务教育学校作业管理、考试管理,引导学生进一步回归课堂、回归校园。

(刘洋 刘丹)



## 江苏省邳州市:政协委员走千村联万户促和美

近日,江苏省邳州市政协委员、医保局长魏东山来到戴庄镇依西村中,为74岁的王德叶老人落实门诊两病待遇。像魏东山一样,邳州市每个政协委员都有一个这样的“调研基地”和“履职故乡”。图为魏东山(左一)为王德叶老人讲解和落实救助政策。 曹瑞冬 摄

## 资政建言

# 医保筹资要避免“以收定支”转变成“以支定收”

骆沙鸣

我国城乡居民医保实行个人缴费与政府补助相结合为主的筹资方式,并结合经济社会发展、医疗费用增长和保持待遇水平情况,每年进行动态调整筹资标准。由于城乡居民医保筹资标准提高,相应提高财政补助和个人缴费标准,给基层参保扩面工作造成较大压力,主要存在的问题有以下几个方面:

城乡居民医保筹资问题。居民参保意识有待增强。2020年居民医保基金征缴工作移交税务部门并实行网上缴费后,在农村,因村干部无法直接跟群众收费,难以督促全员参保,再加上部分村民选择性参保,导致参保率有所下降。

筹资工作机制不健全。近年来,国家医保局等三部门联合在每年6月发文规定国家最低筹资标准。2018年国家医保体制改革以来,城乡居民医保筹资标准年年增长,2018年到2021年国家规定城乡居民医保最低人均筹资标准分别为670元、740元、800元、860元,其中个人最低缴费标准为180

元、220元、250元、280元,呈现逐年稳定增长趋势。同时,因文件滞后,各统筹区难以在上年度末按照国家要求部署下年度居民医保参保缴费工作,全国各统筹区筹资标准不均衡,难以体现我国公民享受基本服务均等化。

中央、省财政分级补助不合理。中央、省、市财政对参保居民的补助标准不统一,有的补助高,达到80%以上;有的补助很低,比例不足30%。上级财政补助低的县(市、区),其本级需要配套的补助资金多,加上当地财政困难,组织城乡居民参保缴费的积极性就会受到影响。

参保率统计口径不明确。目前国家、省医保部门没有统一发布参保率的统计口径,大部分统筹区对作为分母的“应参保人数”无法把控,且参保群众流动频繁,全国参保信息互联互通,无法准确统计参保率,影响绩效考核工作。

医保基金平衡压力问题。2019年,全国城乡居民医保基金收入8575亿元,支出8191亿元,分别比上年增长9.3%、15.1%,存在筹资增长比例与支出比例不对等的情况,每年支出部分比筹资补

助多出5.8个百分点,在若干年后,居民医保基金将出现穿底的情况。医疗费用快速增长给医保基金管理带来巨大的压力,一些统筹区次均医疗费用增长达15%左右,群众医疗费用负担持续加大,群众就医获得感不明显,对国家的居民医保筹资增长机制意见较大。

为此,建议:进一步固化居民医保“以收定支”的工作原则。城乡居民医保筹资要避免将“以收定支”转变成“以支定收”,造成每年筹资标准的不确定性。坚持“基本医保”保障基本医疗定位,医保筹资要与经济发展水平同步,我国经济发展处于平缓增长的新常态,基本医疗保险筹资水平的增长将受制于经济发展速度。要坚持“以收定支”原则,确定医保“三目录”,确保基本医疗保险制度可持续发展。

进一步强化居民医保筹资机制设计。要确保居民医保的筹资总水平与经济发展水平相适应,居民个人缴费和政府补助的分担水平与其各自的承担能力相适应。建立以基金收支动态平衡为依

据的居民医保筹资水平控制指标的动态调整和管控机制。筹资的总体水平应根据基金收支状况进行一个时期调整,避免频繁调整。每年要对基金收支情况进行分析,并观察一定年限内的收支走向,如果基金结余(或赤字)率连续扩大,再考虑对筹资水平进行调整;或设定累计基金结余(赤字)阈值,当超出阈值时应考虑调整。

构筑城乡居民医疗保险筹资支持体系。加快实施全民参保登记计划。国家医保部门要出台科学的参保率统计口径,医保信息系统全国联网并对各统筹区开放查询权限,支持各统筹区摸清参保底数,为提升全民医保质量夯实基础。做好政策和法治支撑。国家相关部门要在各统筹区开展城乡居民参保和征缴工作的上一年度出台文件明确筹资标准,指导各统筹区开展新年度的城乡居民医保基金征缴工作。同时,建议加快制定基本医疗保险条例,通过国家立法形式增强医疗保险筹资的强制性,实施全员参保,做到依法扩面征缴,推动全民持续参保和不同断缴费,防止选择性参保现象的发生。

推进信息共享互促机制。通过政府部门、企业、个人信息等共享和交换,为城乡居民参保缴费提供可靠、便利、全面的支持,减少征缴成本。

(作者系全国政协委员,台盟中央常委、泉州市政协一级巡视员)