本周，《上海市人民代表大会常务委员会关于市人民政府制定规章设定行政处罚罚款限额的规定》修正案草案提交市十四届人大常委会第11次会议审议

行政罚款为何提高最高限额？

本周，《上海市人民代表大会常务委员会关于市人民政府制定规章设定行政处罚罚款限额的规定》修正案草案提交市十四届人大常委会第11次会议审议。

依据修正案草案，市政府规章对违反行政管理秩序的行为，设定罚款限额提高至20万元；而对危害公共安全、人身财产安全、生态环境保护、有限自然资源开发的严重违反行政管理秩序，并有违法所得的行为，罚款设定则为违法所得3倍以下。

■ 有关部门在对商贩使用的油品进行检查 图TP

行政罚款为何设最高限额20万元？行政处罚和承担刑事责任、民事赔偿之间，又有什么关联？行政罚款又该如何防止“乱处罚”和“该罚不罚”？

3种法律关系并行不悖

假如一家企业使用地沟油，危害食品安全，造成严重后果。那么，这家企业不仅要因为触犯刑法承担刑事责任，还要对受害人承担民事赔偿，这种赔偿可能会令企业主倾家荡产。此外，还会因为违反行政管理秩序而受到行政处罚，依据目前的修正案草案，行政处罚的最高限额是多少？20万元。

曾有一种担心是，如果危害公共安全、人身财产安全、生态环境保护，后果很严重，就应该让加害者承担沉重法律责任，这最高20万元的限额，太“轻飘飘”。

这想法，实在是一种误解。开头说了，就好比那个用地沟油的，一旦危害了公共安全，刑事、民事、行政，三种法律关系并行不悖，要罚的，可不单单是那最高20万元，那20万元也只不过仅仅是行政罚款。

为啥提高到20万元

依据行政处罚法，政府规章可以设定警告和一定数量罚款的行政处罚，罚款限额由省级人大常委会规定。1996年，市十届人大常委会制定了相关规定，明确市政府规章对非经营活动设定罚款不得超过1000元，对经营活动设定罚款不得超过3万元。2006年，市十二届人大常委会修改相关规定，明确市政府规章对违反行政管理秩序的行为设定罚款的限额为3万元；但对涉及公共安全、人身财产安全、生态环境保护、有限自然资源开发利用的违法行为，可以设定不超过10万元的罚款。

2006年以来，本市约有30件政府规章设定了最高10万元的罚款，主要集中在涉及公共安全的建设项目、安全生产、食品生产、环境保护等领域。

时至今日，社会经济形势发生了很大变化。食品安全、生产安全领域一些违法行为的社会危害后果和负面影响日益突出；同时，企业和个人的经济收入水平不断提高，2013年本市城市居民家庭人均可支配收入为43851元，农村居民家庭人均年可支配收入为19208元，较之2006年的20668元和9213元，两项增长均已超过1倍。

因此，要让行政规章罚款限额在未来一段时间内适用，防止违法“成本低”，违法“收益高”的现象发生，适当提高限额，符合本市经济社会发展状况和依法行政管理的实际需求。

该罚就罚但不乱罚

需要说明的是，行政处罚遵循的一个原则是：既不乱罚，也要该罚就罚，换句话说，既不“乱作为”，也不“不作为”。

因此，调整规章设定罚款限额，并不意味着每件规章罚款的数额都要按照最高限额来确定。2006年规章罚款设定限额调整以来，市政府出台的规章中仅30%设定了最高10万元的罚款规定。今后，市政府也将继续在市人大常委会授权的罚款设定限额内，根据违法行为的性质和社会危害程度，严格遵循“过罚相当”，设定具体的罚款额度。同时，行政规章设定罚款以20万元的定额罚款为主，以违法所得3倍以下倍数罚款为补充。

目前，综合市十四届人大常委会第11次会议的审议意见，修正案草案需要继续斟酌评估的一个问题是：行政罚款最高限额为20万元，究竟是高了，还是低了？

本报记者 **姚丽萍**

疏于管控，宠物犬伤人时有发生

法官提醒：对爱犬有效羁束使他人免受人身伤害

现如今养宠物狗的人越来越多了，与此同时，宠物狗伤人引发的民事案件也逐年增多。长宁区法院对该院受理的相关案件统计发现，此类案件的发生，大都与饲养者疏于对宠物狗的管控有关。法官提醒：切莫小看一条狗链子，对宠物狗的有效羁束，不仅能使饲养者免于财产损失，更可以使他人免受人身侵害。

处理粪便，狗绳放在了地上

2012年6月的一天傍晚，李女士在小区里散步时突遭两条宠物狗袭击，其中一条狗将李女士咬伤。因协商赔偿事宜未成，当年12月李女士将饲养肇事宠物狗的熊先生告到长宁区法院。李女士向法庭诉称，事发时，熊先生因处理狗的粪便而将狗绳放在地上，没有牵在手里。自己被失去羁束的狗咬伤，熊先生应负全部赔偿责任。李女士要求熊先生赔偿医疗费、护理费等损失共计5300余元，并负担事发之日起她在狂犬病10年潜伏期内因狂犬病所产生的一切经济损失。

熊先生告诉法官，事发时自己确实在处理狗的粪便，但并不是将狗绳放在地上，而是踩在脚下。自己饲养的两条狗都办理了养犬登记证，并且每年都按规定进行免疫接种，不会携带狂犬病毒。因此，同意对李女士的损害承担全部赔偿责任，但不同意不合理的诉讼请求。

经李女士申请，法院委托司法鉴定机构对李女士的伤情鉴定，结论为：李女士被狗咬伤致软组织损伤。法庭对该案作出判决：被告熊先生应赔偿原告李女士医疗费等各项损失共计1027元；驳回李女士其余诉讼请求。

主审法官侯欣琳表示，本案最大的争议是原告认为自己存在得狂犬病的危险，被告应当承担相应的赔偿责任；被告则认为自己饲养的狗不会携带狂犬病毒。法庭认为，原告在10年潜伏期内是否发生狂犬病，如果发生狂犬病是否与本次事件有关，以及相应的治疗费用等都处于不确定状态，因此本案中不作处理。原告可待实际发生后另行主张。

绍波 图

未束狗链，女邻居受惊跌伤

2012年6月的一天，同样是在自己所住的小区内遇到宠物狗，但曹女士遭遇的情况比李女士要严重得多。当天，正在小区里行走的曹女士突然被一条狗吠叫着追赶，急忙躲避的曹女士惊慌中跌倒受伤。肇事狗的饲养者张先生随即陪同曹女士去医院就诊，诊断结论为曹女士右膝外伤，张先生支付了当日的诊疗费90元。

两个星期后，曹女士再次去医院检查的诊断结论，让她傻了眼。经拍片诊断，曹女士的右膝前叉韧带完全断裂，需要住院治疗。去年2月，曹女士一纸诉状将张先生告到法院，要求张先生赔偿医疗费、残疾赔偿金等各项损失共计17.2万余元。张先生则向法庭辩称，事发时狗虽然没有束狗链，但自己和狗都在门口，不是在外面遛狗，是原告戏弄狗才导致事情发生的。而且，原告时隔两周后再去医院诊断，其伤情应与事发当天没有因果关系。

日前，双方在法庭的主持下最终达成调解协议：张先生一次性赔偿曹女士医疗费、残疾赔偿金等总计8万元，双方对此事无其他争议。

出门拉屎，大犬撞倒骑车人

前年12月的一天中午，沈女士骑自行车路过一家宠物店。突然，店里窜出一条阿拉斯加犬撞向自行车，沈女士避让不及，连人带车摔倒在地。事发后，沈女士向警方报警并前往医院急诊，医生诊断沈女士左脚踝骨骨折，需要住院治疗，为此，沈女士支付医疗费近2万元。之后，经警方委托的司法鉴定机构鉴定，沈女士的伤情达到十级伤残。

去年8月，沈女士向长宁区法院提起侵权赔偿诉讼。沈女士认为，实际控制肇事犬的柳先生没能有效控制肇事犬，应承担全部赔偿责任；宠物店店主尹先生未在店门口设置防护设施，应负相应的补充赔偿责任。因此，要求柳先生赔偿各项损失11.6万余元，尹先生承担20%的补充赔偿责任。

法庭查明，事发当天，宠物店开门放狗出来拉屎时，沈女士正好从门前经过，结果导致意外发生。被告尹先生经营的宠物店，没有办理营业执照，也没在卫生防疫部门办理登记。近日，法庭对此案作出判决：柳先生应赔偿沈女士各项经济损失共计11.4万余元；尹先生承担上述赔偿款20%的补充赔偿责任。

主审法官胡培莉表示，被告柳先生作为肇事犬的实际控制人，没有采取有效措施控制该犬，导致该犬窜出宠物店，实施了侵害原告身体健康的行为，造成损害后果，柳先生应对原告的损害承担全部赔偿责任。涉事宠物店属于非法开设，被告尹先生作为宠物店经营者，未采取措施防止肇事犬扰民，对原告损害结果的发生也有一定过错，应当承担与其过错相应的补充赔偿责任。

特约通讯员 **章伟聪** 本报记者 **袁玮**