

治理政府行政行为中的“乱、滥、软”

解读《中华人民共和国行政强制法》

145 票赞成、1 票反对、7 票弃权,2011 年 6 月 30 日,十一届全国人大常委会第二十一次会议表决通过了《中华人民共和国行政强制法》,这部法律将于 2012 年 1 月 1 日起施行。为了使广大读者了解和学习这部法律,本期《识法》对该法进行一次解读。

立法背景

从起草到出台 历时 23 年

“从起草到现在 23 年了,终于出台了!”北京大学法学院教授、行政法学专家姜明安高兴地说。1988 年,他参与了国务院法制局启动的“行政强制执行条例”起草工作,这可看做该法最早的起草时间。

一段时期以来,国家每通过一项法律、行政法规,各地相关部门就增加一支执法队伍,形成了七八顶“大盖帽”去管一顶“破草帽”(行政相对人)的局面。而“多头”执法的根源,是行政强制措施的多方设定。

历次审议中,全国人大常委会委员们都高度关注设定权问题,委员们的主张大致分为三类:

——法律统一设定,不“开口子”。二审时,吕薇、李重庵等委员依然建议,从长远的角度来看待行政强制的设定,坚持行政强制法定原则,尽量由法律统一设定行政强制。二审时,郑功成等委员提出,授予地方设定权容易造成行政措施被滥用,不赞同地方性法规有设定行政强制的权力。

——由法律统一设定,但在法律尚未设定时,可以只给行政法规“开口子”。三审时,朱启委员认为,行政强制权的设定应该收归中央一级,法律覆盖不到的,可以由国务院制定行政法规设定,不应该下放到地方。

——法律未设定时,可以向行政法规、地方性法规“开口子”,但要严格限制。持该观点的委员较多,这也是草案稿贯穿始终的意见。

立法初衷

剑指“乱、滥、软”

2005 年 12 月 24 日,行政强制法草案提交十届全国人大常委会第十九次会议初审。全国人大常委会法工委副主任信春鹰指出,实践中,存在乱设行政强制和滥用行政强制的“乱”象,还存在行政机关对有些违法行为不能有效制止等“软”的现象;因此,制定行政强制法,既要治“乱”和“滥”,也要治“软”。

治“乱”方面:行政强制法完善了行政强制设定权,以后不会再有随意设定行政强制的红头文件或规章。

治“滥”方面:该法确立的“行政强制实施程序”,要求实施主体必须是“具备资格的行政执法人员”,且由“两名以上执法人员实施”,实施时必须“当场告知”理由、依据,以及当事人权利、救济途径等。

治“软”方面:该法规定,依据行政处罚法“行使相对集中行政处罚权的行政机关”(如城管、文化执法大队等)可以实施法律、法规规定的与行政处罚权有关的行政强制措施,便是“赋予其执法手段”的体现。

法律解读

行政强制和行政强制措施

行政强制 是指对违反行政法律规范或者不履行生效的行政决定的行政管理相对人的人身权、财产权和其他权利予以限制或者处分,直接执行或者迫使当事人履行由具体行政行为所确定的法律上的义务。

点评:行政强制法是一部规范行政强制的设定和实施,保护公民、法人和其他组织的合法权益,促进和监督行政机关依法履行职责的一部重要法律。

行政强制立法的指导思想有两个方面,一方面赋予行政机关必要的手段,保证行政机关履行职责,维护公共利益和公共秩序;同时,对行政强制进行规范,避免和防止权力的滥用,以保护公民、法人和其他组织的合法权益。

行政强制措施 是指行政机关在行政管理过程中,为制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等情形,依法对公民的人身自由实施暂时性限制,或者对公民、法人或者其他组织的财产实施暂时性控制的行为。行政强制执行是指行政机关或者行政机关申请人民法院,对不履行行政决定的公民、法人或者其他组织,依法强制履行义务的行为。

点评:行政强制法调整范围有例外:发生或者即将发生自然灾害、事故灾难、公共卫生事件或者社会安全事件等突发事件,行政机关采取应急措施或者临时措施。另外,行政机关采取金融业审慎监管措施、进出境货物强制性技术监控措施,有其特殊性,需要适用特别规定。因此,行政强制法明确规定,对上述几种措施,依照有关法律、行政法规的规定执行。

行政强制的设定和实施

行政强制涉及公民、法人的人身权、财产权,实施行政强制必须遵循一定的原则。本法为此规定了以下原则:

法定原则 行政强制法规定,行政强制的设定和实施,适用本法,并应当依照法定的权限、范围、条件和程序进行。

适当原则 行政强制法规定:“行政强制的设定和实施,应当适当,采用非强制手段可以达到行政管理目的的,不得设定和实施行政强制。”

专家解释,从实体上说,行政主体依法实施行政强制,应当以实现行政管理所要求的目标为限,应该冻结部分资金的,不能冻结整个账户。从程序上说,行政强制主体所采取的手段与要达到的目标之间必须有对应关系,要扣押商店里的违禁品,不能扣押违禁品以外的其他商品。

坚持教育与强制相结合原则 行政强制法规定:“实施行政强制,应当坚持教育与强制相结合。”

专家指出,行政强制只是促使当事人履行法定义务的一种手段,不是目的。当事人经教育自觉改正违法行为,履行法定义务的,就不应再采取行政强制。

不得为单位和个人谋利原则 行政强制法规定:“行政机关及其工作人员不得利用行政强制权为单位或者个人谋取利益。”

点评:公民、法人或者其他组织对行政机关实施行政强制,享有陈述权、申辩权;有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼;因行政机关违法实施行政强制受到损害的,有权依法要求赔偿。公民、法人或者其他组织因人民法院在强制执行中有违法行为或者扩大强制执行范围受到损害的,有权依法要求赔偿。



行政强制措施的种类

行政强制法规定的行政强制措施的种类有:限制公民人身自由;查封场所、设施或者财物;扣押财物;冻结存款、汇款;其他行政强制措施。

行政强制法规定了行政强制执行的方式:加处罚款或者滞纳金;划拨存款、汇款;拍卖或者依法处理查封、扣押的场所、设施或者财物;排除妨碍、恢复原状;代履行;其他强制执行方式。

严格限制 行政强制措施设定权

行政强制法明确规定:“行政强制措施由法律设定。”

行政强制法规定:尚未制定法律,且属于国务院行政管理职权事项的,行政法规可以设定除限制公民人身自由,冻结存款、汇款和应当由法律规定的行政强制措施以外的行政强制措施。尚未制定法律、行政法规,且属于地方性事务的,地方性法规可以设定查封场所、设施、财物和扣押财物的行政强制措施。法律、法规以外的其他规范性文件不得设定行政强制措施。

行政强制法还规定:“法律对行政强制措施的对象、条件、种类作了规范的,行政法规、地方性法规不得作出扩大规定。法律中未设定行政强制措施的,行政法规、地方性法规不得设定行政强制措施。但是,法律规定特定事项由行政法规规定具体管理措施的,行政法规可以设定除限制公民人身自由,冻结存款、汇款和应当由法律规定的行政强制措施以外的其他行政强制措施。”

点评:明确行政强制的设定权,是从源头上解决行政强制“乱”的关键。过去由于没有统一的行政强制法,立法法也没有对行政强制的设定权作出明确划分,行政强制的设定权不明确,不仅法律设定行政强制,法规、规章也在设定行政强制,甚至规章以下的规范性文件也设定行政强制。其后果是,行政机关在实施管理过程中“滥”用行政强制,侵害了公民、法人或者其他组织的合法权益,也不符合依法行政的要求。

设定行政强制 应事前进行论证

行政强制法规定:“起草法律草案、法规草案,拟设定行政强制的,起草单位应当采取听证会、论证会等形式听取意见,并向制定机关说明设定该行政强制的必要性、可能产生的影响以及听取和采纳意见的情况。”

点评:为了规范行政强制的设定,保障公民、法人和其他组织的合法权益,行政强制法规定了设定行政强制的事前论证和实施中的评估程序。

评估程序:

——行政强制的设定机关应当定期对其设定的行政强制进行评价,并对不适当的行政强制及时予以修改或者废止;

——行政强制的实施机关可以对已设定的行政强制的实施情况及存在的必要性适时进行评价,并将意见报告该行政强制的设定机关;

——公民、法人或者其他组织可以向行政强制的设定机关和实施机关就行政强制的设定和实施提出意见和建议。有关机关应当认真研究论证,并以适当方式予以反馈。

加强规范 明确规定代履行范围

代履行 是在当事人不履行相关义务的情况下,行政机关为维护公共利益而代为履行的一种执行方式。现有 13 部法律和 19 件行政法规规定了代履行,主要涉及维护交通安全、治理环境污染和保护自然资源等事项。

点评:行政强制法明确了代履行的范围,加强对代履行的规范:行政机关依法作出要求当事人履行排除妨碍、恢复原状等义务的行政决定,当事人逾期不履行,经催告仍不履行,其后果已经或者将危害交通安全、造成环境污染或者破坏自然资源的,行政机关可以代履行,或者委托没有利害关系的第三人代履行。

■综合新华社《检察日报》、《法制日报》等