

行政处罚诉讼问题研究

赵江风 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

行政处罚诉讼问题研究

赵江风 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

行政处罚诉讼问题研究 / 赵江风著. —北京: 法律出版社, 2017. 3

ISBN 978 - 7 - 5197 - 0716 - 3

I. ①行… II. ①赵… III. ①行政处罚—行政诉讼—研究—中国 IV. ①D925.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 049102 号

行政处罚诉讼问题研究

赵江风 著

编辑统筹 财经出版分社

策划编辑 解 锐

责任编辑 解 锐

装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制 吕亚莉

开本 A5

印张 6.5

字数 160 千

版本 2017 年 3 月第 1 版

印次 2017 年 3 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792/9779

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400 - 660 - 6393

第一法律书店/010 - 63939781/9782 西安分公司/029 - 85330678 重庆分公司/023 - 67453036

上海分公司/021 - 62071010/1636 深圳分公司/0755 - 83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 0716 - 3

定价: 35.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

绪 论/1

第一章 行政处罚程序之诉讼的现状与问题/14

第一节 行政处罚程序/14

第二节 行政处罚程序之诉讼现状/24

第三节 行政处罚程序之诉讼的问题/46

第二章 完善行政处罚程序之诉讼:基于典型案例的探讨/55

第一节 告知与听取陈述申辩程序相关案例探讨/56

第二节 简易程序诉讼相关案例探讨/62

第三节 一般程序诉讼相关案例探讨/65

第四节 听证程序诉讼相关案例探讨/78

第三章 完善行政处罚程序之诉讼的法律对策/89

第一节 明确行政处罚程序瑕疵与违法的

界定标准/90

第二节 发挥指导性案例的参考价值/92

第三节 明晰行政处罚程序违法的法律
后果/94

第四节 完善具体行政处罚程序案件的
审理/96

第四章 行政处罚证据之诉讼的现状与问题/101

第一节 行政处罚证据/102

第二节 行政处罚证据之诉讼现状/115

第三节 行政处罚证据之诉讼的问题/134

第五章 完善行政处罚证据之诉讼:基于典型 案例的探讨/141

第一节 行政处罚证明对象相关案例探讨/142

第二节 行政处罚证据种类相关案例探讨/144

第三节 行政处罚举证责任诉讼相关案例
探讨/154

第四节 行政处罚证据的收集与保全相
关案例探讨/158

第五节 行政处罚证据审查与判断相关
案例探讨/169

第六节 行政处罚证明标准相关案例探讨/172

第六章 完善行政处罚证据之诉讼的法律 探索/179

第一节 完善法院对部分行政处罚证据
种类审查与认定/180

第二节 违反法定程序收集及保全的证据如何认定/182

第三节 行政处罚证据诉讼中应加强对行政机关审核证据的审查/183

第四节 完善行政处罚及其诉讼中的证明标准的规定/185

第五节 完善法院审判依据,明确法律性文件的适用标准/186

参考文献/188

绪 论

一、行政诉讼制度的发展历程

行政诉讼法在新中国经历了一段颇为曲折的发展过程。废除了“六法全书”以后,关于行政诉讼的相关制度是通过一系列纲领、政策、命令等形式来表现的,直到 20 世纪 80 年代才出现相应的法律形式。纵观行政诉讼法的发展历程,可以分为初步建立时期、废止时期与恢复发展时期。

新中国成立初期可以说是行政诉讼法的建立时期。这一时期,废除了旧中国的“六法全书”,建立了新中国行政诉讼的初步模型。1949 年 2 月 22 日由中共中央法律委员会主任王明起草的《中共中央关于废除国民党的〈六法全书〉和确定解放区司法原则的指示》(以下简称“二

二二指示”）发布^①，“六法全书”概指国民政府时期的一切法律、法规等规范性文件。由此国民政府的法律制度与司法体系在当时的解放区以及中华人民共和国成立后被完全废止，其中就包括国民政府于1932年颁布的《行政法院组织法》及《行政诉讼法》。根据“二二二指示”的精神，“在目前，人民的法律还不完备的情况下，司法机关的办事原则，应该是：有纲领、法律、命令、条例、决议规定者，从纲领、法律、命令、条例、决议之规定；无纲领、法律、命令、条例、决议规定者，从新民主主义政策”。中华人民共和国成立后，宪法性纲领性文件《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》）第19条规定：“在县市以上的各级人民政府内，设人民监察机关，以监督各级国家机关和各种公务人员是否履行其职责，并纠举其中之违法失职的机关和人员。人民和人民团体有权向人民监察机关或人民司法机关控告任何国家机关和任何公务人员的违法失职行为。”^②根据《共同纲领》成立的中央人民政府政务院人民监察委员会及其各省市的分支在一定程度上履行了“行政法院”的职能，人民与政府机关及其公务人员之间产生的纠纷有了可以申诉的地方。

1949年12月20日中央人民政府委员会批准《最高人民法院试行组织条例》，条例规定最高人民法院设民事、刑事和行政三个审判庭和办公厅等。^③同日公布的《最高人民检察署试行组织条例》规定“最高人民检察署对政府机关、公务人员和全国国民之严格遵守法律负最高的检察责任”，对“一切行政诉讼”均有权参与。这一时期的单行法规也对行政诉讼程序有一些零星规定。例如，1950年《土

① 参见杨光：《〈六法全书〉的废除》，载中央文献研究室科研管理部编：《中共中央文献研究室个人课题成果集（2012年）》，中央文献出版社2013年版，第835页。

② 《中国人民政治协商会议共同纲领》，载《江西政报》1949年第3期。

③ 参见崔永东：《建国初期最高法院的司法工作》，载《人民法院报》2011年6月29日，第4版。

地改革法》第31条规定,农民对乡政府、区政府批准评定的成分有不同意见,可以向县人民法院申请,由县人民法院判决。^①

但随后行政诉讼法并没有真正地建立起来。在1951年9月3日,中央人民政府委员会第十二次会议通过了《人民法院暂行组织条例》,其中第3条规定:“人民法院为巩固人民民主专政,维护新民主主义的社会秩序,保卫人民的革命成果和一切合法权益,执行下列职务:

一、审判刑事案件,惩罚危害国家、破坏社会秩序、侵害国家、团体和个人合法权益的罪犯。

二、审判民事案件,解决机关、企业、团体、个人等相互间的权益纠纷。

人民法院应以审判及其他方法,对诉讼人及一般群众,进行关于遵守国家法纪的宣传教育。”^②

时任中央人民政府法制委员会代理主任的许德珩在《关于〈中华人民共和国法院暂行组织条例〉的说明》中,在讲到当时案件数量激增,需要这样一部法规时,也仅是列举了一些地区民事案件和刑事案件的数量,丝毫没有提到行政案件的存在。即使在1954年通过的《人民法院组织法》中也没有行政审判的行政法院、行政审判庭或行政诉讼的一席之地。^③“行政审判庭”的概念自此在中国消失了几十年。1957年10月22日第一届全国人民代表大会常务委员会第八十八次会议通过了《治安管理处罚条例》,部分“行政处罚”终于有法可依。该法规定:扰乱公共秩序、妨害公共安全、侵犯公民人身权

① 参见胡建森、吴欢:《中国行政诉讼百年变迁》,载《法制与社会发展》2014年第1期。

② 《中华人民共和国法院暂行组织条例》,载《江西政报》1951年第Z3期。

③ 参见《中华人民共和国人民法院组织法》,载《江西政报》1954年第18期。

利、损害公私财产,情节轻微,尚不够刑事处分,依照本条例应当受到处罚的行为,是违反治安管理行为。^①

其中,处罚种类有警告、罚款、拘留三类,该条例列举了扰乱公共秩序、妨害公共安全、侵犯公共财产、侵犯公民人身权利、财产权利等各类行为并设置相应处罚种类及程度。但对公民不服行政处罚的救济权却不是由行政诉讼来承担的,而是一种基于行政机关自我判断的申诉权。这种申诉权类似于现在的“行政复议权”。时任公安部部长罗瑞卿在《关于中华人民共和国治安管理处罚条例草案的说明》中提到,县、市公安局裁决的案件,受处罚人提出申诉后,规定仍由县、市公安局复核。因为把这些申诉案件送到省、专署公安机关复核,并无必要且浪费时间。对这种案件的处理,是属于行政职权的范围,交给检察院处理申诉,我们考虑也是没有必要的。当然,如果公安人员有违反条例滥用职权的违法行为,检察机关应当依照法律进行监督。^②从该条例的这一规定以及公安部部长的说明中可以发现,当时有关行政处罚之诉讼的情况基本不存在,对于此类纠纷,一般是通过信访、申诉等在行政机关内部系统进行处理。

20世纪50年代末,新中国成立后建立起来的法制遭到破坏,各种处罚此起彼伏,民事诉讼、刑事诉讼都已无法正常进行,行政处罚之诉讼更是无从谈起。

改革开放以后,随着经济体制改革的逐步推进,国家开始重建法制。经济体制改革的方向是从计划经济向社会主义市场经济的转变,在这一过程中,政府机关“高高在上,不可侵犯”的观念开始动摇,政府主动由管理者向服务者的角色转变。基于上述背景,行政

① 参见《中华人民共和国治安管理处罚条例》,载《江西政报》1957年第19期。

② 参见《关于中华人民共和国治安管理处罚条例草案的说明》,载《江西政报》1957年第19期。

诉讼制度开始了恢复重建的过程。

国家法律明确规定行政机关的行政行为的可诉性是在1980年的《中外合资经营企业所得税法》、1985年11月22日第六届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过《外国人入境出境管理法》、1986年9月5日第六届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过的《治安管理处罚条例》等法律法规中。与这些实体法一并诞生的还有有关行政诉讼程序方面的规定,1982年的《民事诉讼法》(试行)第3条规定:凡在中华人民共和国领域内进行民事诉讼,必须遵守本法。法律规定由人民法院审理的行政案件,适用本法规定。《民事诉讼法》中的这一规定使行政诉讼在程序方面有法可依,结合前述实体法的规定,行政诉讼制度开始重新建立起来。

二、《治安管理处罚条例》与行政诉讼

1986年9月5日第六届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过的《治安管理处罚条例》。作为适用性最广泛的行政处罚条例,对治安管理处罚的重新立法以及明确其可诉性无疑大大推动了行政诉讼的发展。最高人民法院在《治安管理处罚条例》最终生效(1987年1月1日)前专门制定了《人民法院审理治安行政案件具体应用法律的若干问题的暂行规定》[法(研)发[1986]31号,以下简称《治安行政案件暂行规定》],并明确各级法院“请在《中华人民共和国治安管理处罚条例》生效之日起执行。”^①该暂行规定对各级法院受理治安行政案件做出了具体规定,在《民事诉讼法》(试行)的原则性规定外,体现了行政诉讼的专门性,可谓行政诉讼制度建立的第一步,也体现出我国行政诉讼制度的建立是从治安管理处罚之诉讼起步的。

^① 最高人民法院:《关于印发〈人民法院审理治安行政案件具体应用法律的若干问题的暂行规定〉的通知》,载《最高人民法院公报》1986年第4期。

不仅仅是巧合,时任北京市高级人民法院院长的刘云峰在1986年年底接受《人民司法》采访时,直言“设置行政审判庭势在必行”,其中就明确提到《治安管理处罚条例》于1987年1月1日施行,必将对行政诉讼收案量产生冲击。^①1986年10月3日全国第一个行政审判庭在湖北省武汉市中级人民法院建立,1988年9月5日最高人民法院设立行政审判庭。^②1989年时任最高人民法院院长任建新在第七届全国人民代表大会第二次会议上作《最高人民法院工作报告》时提道:到目前为止,我国已有130多部法律和行政法规规定公民和组织不服行政机关处理可以向法院起诉,还有大量的地方法规也作了类似的规定。诉讼到人民法院的行政案件逐年增加,自1986年以来,人民法院陆续建立行政审判庭,现已有26个高级人民法院、242个中级人民法院(占中级人民法院总数的63.5%)、1154个基层人民法院(占基层人民法院总数的39%)建立了行政审判庭。最高人民法院也于去年建立了行政审判庭。全国法院近两年来共受理行政案件14513件,涉及治安、土地、海关、食品卫生、医药、环境保护、工商、税务等多个行政管理部门。近两年内,全国法院共审结行政案件13428件,其中,维持原行政决定的6698件,占49.9%;撤诉的3354件,占25%;撤销原行政决定的1321件,占9.8%;变更或部分变更原行政决定的674件,占5%。实践证明,人民法院通过对行政案件的审理,保障了公民和组织的合法权益,支持了行政机关依法

① 参见《设置行政审判庭势在必行——北京市高级人民法院院长刘云峰达本刊记者问》,载《人民司法》1986年第12期。

② 参见林莉红:《中国行政诉讼的历史、现状与展望》,载《河南财经政法大学学报》2013年第2期;参见最高人民法院:《最高人民法院行政审判庭正式建立并开展工作》,载《最高人民法院公报》1988年第4期。

行使职权,有利于促进行政管理的规范化和法制化。^①

1987年全国各级法院受理一审行政案件5240件。其中,治安行政案件2378件,占收案总数的45.4%。^②同时,《中国法律年鉴》自1989年开始统计上一年度全国法院受理行政案件的信息,根据统计,1988年全国法院行政一审案件收案数为8573件,其中,治安行政案件为3385件,占比39.48%,土地行政案件为2719件,占比31.72%,其他行政案件2469件,占比28.80%。^③与此相对应,1988年全国共发生治安案件1410044件,处罚人次为2394812次,每万人案件为13.2件,每万人受处罚人次22.4人次,治安行政处罚是公安机关的一项重要工作,由此带来治安行政案件不断增多,对法院行政诉讼办案质量带来压力。可以说,行政诉讼的开始,是以治安管理处罚之诉讼为主的。

根据《治安管理处罚条例》以及《治安行政案件暂行规定》的规定,对于治安行政案件,当时实行的是“复议前置”程序,被裁决受治安管理处罚的人或者是被侵害人不服公安机关或乡(镇)人民政府裁决的,应先向上一级公安机关提出申诉,上一级公安机关做出裁决后仍不服的,方可向当地人民法院提起诉讼。这样的规定可能是为了节省司法资源,毕竟治安管理处罚为数庞大,如果不加约束,众多小且杂的治安行政案件涌入刚刚恢复的司法体系,必将给各级法院带来不可负担之压力。

可能出于同样的考虑,最高人民法院的《治安行政案件暂行规定》中也体现了对治安行政案件快速处理的原则,1982年《民事诉讼

① 参见任建新:《最高人民法院工作报告——1989年3月29日在第七届全国人民代表大会第二次会议上》,载《中华人民共和国最高人民法院公报》1989年第2期。

② 参见江萍:《来自行政审判庭的报告》,载《人民司法》1988年第7期。

③ 参见《1987—1997中国法律年鉴创刊十年珍藏版》,中国法律年鉴社1998年版,第759页。

法》(试行)中并未规定审限的概念,1991年的《民事诉讼法》中已经明确了“人民法院适用普通程序审理的案件,应当在立案之日起六个月内审结”。而1986年《治安行政案件暂行规定》中对治安行政案件已经有了审限的规定,该法第3条规定:“人民法院审理拘留处罚的治安行政案件,应当在受理后十日内作出裁定,审理罚款或警告处罚的治安行政案件,应当在受理后二十日内作出裁定。”可见,其审限相对于民事诉讼普通程序来讲大大缩短。

另外,《治安行政案件暂行规定》中也剥夺了当事人的上诉权,该法第2条规定:“当事人如果不服人民法院的裁定,可在五日内向上一级人民法院申请复核一次。”“复核权”与《民事诉讼法》(试行)中明确规定的当事人“上诉权”明显不一致,且“复核治安行政案件的人民法院应当在十日内将复核结果告知当事人。”可见,不论是《治安管理处罚条例》或是《治安行政案件暂行规定》对治安处罚之诉讼的审理原则,都强调了效率,以便尽快解决纠纷。

1989年4月4日第七届全国人大第二次会议审议通过了《行政诉讼法》。《行政诉讼法》的颁布,使行政处罚之诉讼走向了完善的第一步。1990年全国法院一审受理行政案件上升到了13006件,相较于1988年的8573件增加了51.71%,其中,治安行政案件收案4519件,占比34.75%,与1988年的39.48%相比略降,但仍占比最多。^①1991年收案增幅更是巨大,从1990年的13006件,增加到了25667件,增幅高达97.35%。其中治安行政案件7720件,占比30.07%,仍为最大一类,但占比已有所下降。可见《行政诉讼法》的颁布对公民权利意识增强的促进作用以及对国家法制化进程的巨大推动作用。在这些统计的行政案件中,治安行政案件应均为行政

^① 参见《1987—1997中国法律年鉴创刊十年珍藏版》,中国法律年鉴社1998年版,第785页。

处罚案件,再加上其他行政案件中必然也包含有行政处罚之诉讼,可见,行政处罚之诉讼应占行政案件的大部分。^①

该法颁布之后,对于行政处罚之诉讼中的“诉讼问题”解决了,或者说走向了正轨,但对于行政处罚问题,依然急需规制。当时我国的行政处罚有以下特点。

首先,行政处罚主体繁多。行政机关作为具有社会管理职能的实体,其主要工作简单来说分为两类,一类是积极的推行国家政策方针,另一类是对违反上述政策方针的行为予以纠正,而纠正手段又以行政处罚最为普遍和有效。从这个角度来看,可以实施行政处罚的主体,从纵向来看,上至国务院,下至乡镇政府;从横向来看,任何具有社会管理职能的政府机构,比如,公安、交通、税务、环保、土地、卫生、教育、体育等,都可作为行政处罚主体行使行政处罚权。由此可见,行政处罚对公民生活的影响十分广泛,规范行政处罚的可诉性是保证公民合法权利的第一步,当时已经做到,但这属于“扬汤止沸”,要想真正切实保护公民权利,必须进行“釜底抽薪”,即从法制层面规范行政处罚。

其次,行政处罚的种类和形式多种多样,尚未统一。由于行政行为涉及社会管理的方方面面,各行政部门的职权不一,因此,所推行的行政处罚种类也就多种多样。从比较严重的劳动教养、行政拘留,到警告、通报批评等,其中,还有罚款、吊销执照、没收、责令停产等行政处罚措施。行政处罚的种类不是说越少越好,其关键在于能否达到预期的效果,当时由于没有统一的行政法或行政处罚法典,因此对哪些或哪级行政机关可以规定哪些行政处罚没有统一的标准,可能会导致各级行政机关随意设置行政处罚种类,侵犯公民合

^① 参见祖月、姜德水:《对行政处罚引起行政诉讼的几点思考》,载《当代法学》1991年第2期。

法权益。不过值得注意的是,当时各类具有社会管理职能的行政机关已经意识到统一行政处罚权的必要性,比如,前述《治安管理处罚条例》以及《国务院关于违反财政法规处罚的暂行规定》《海关法行政处罚实施细则》《投机倒把行政处罚暂行条例》《违反外汇管理处罚实施细则》等规章制度。这些单行性的法规弥补了行政处罚法典缺失可能造成的执法缺陷,但由于没有统一性的规定,公民面对的行政处罚不确定性仍很大,且各部门各自依据本部门规章,容易造成一事两罚甚至多罚的情形。1991年有学者统计当时的行政处罚方式多达几十种。^①

行政处罚的这种“乱象”,一方面造成了公民权利容易被侵犯;另一方面一定程度上加剧了行政处罚之诉讼占据了行政诉讼的大部分的现象。可以说,在《行政诉讼法》颁布以后,人民法院受理的行政案件迅速大幅增加,而这其中,又以不服行政处罚提起的诉讼最多,《行政诉讼法》从救济的角度限制了行政处罚对公民权可能造成的损害。但也应看出,事后救济远远不够,行政处罚行为在《行政诉讼法》颁布后急需规范,一部统一的《行政处罚法》是我国行政法继续发展的迫切需求。

三、行政处罚法与行政诉讼

第八届全国人民代表大会第四次会议于1996年3月17日通过《行政处罚法》,自1996年10月1日起施行。《行政处罚法》对具有处罚权的主体范围、行政处罚种类及其设定权限、行政处罚的管辖与适用、行政处罚的程序等各类涉及行政处罚正当性的问题都作出了详细规定。对于行政处罚之诉讼而言,这些详细规定所带来的变化有:

^① 参见王界凯:《行政处罚规范化问题浅议》,载《求实》1991年第9期。

1. 行政处罚之诉讼的被告被明确界定。《行政处罚法》明确了4类具有行政处罚权的主体:具有行政处罚权的行政机关、法律法规授权的组织、行政机关委托的组织、集中行使处罚权的特定行政机关。这使人民法院对如何认定“滥用职权、超越职权”之具体行政行为有了统一标准。行政诉讼的被告也有了确定的指向对象。

2. 行政处罚之诉讼被告的举证责任更明确。《行政诉讼法》第32条明确规定:“被告对作出的具体行政行为负有举证责任,应当提供作出该具体行政行为的证据和所依据的规范性文件。”因此,在行政处罚之诉讼中,被告应当对其作出行政处罚所依据的规范性文件承担举证责任。《行政处罚法》不仅列举了所有行政处罚的种类,还明确不同种类的行政处罚可由哪一层级的规范性文件设定。这样的明确规定,大大规范了行政处罚的实施,对于作为被告的行政机关来说,一方面约束了其“为所欲为”的权力,另一方面赋予了其执法的确定依据。可以说,《行政诉讼法》对于被告举证责任的规定指明了道路的方向,而《行政处罚法》对处罚种类和设定权限的规定铺设了道路的基础。两者结合进一步完善了行政处罚之诉讼制度。

3. “程序合法”原则再次得到强调。《行政诉讼法》第54条规定违反法定程序的具体行政行为属于可撤销范围,但是在《行政处罚法》颁布前,对于何为“法定程序”并没有统一的标准,《行政处罚法》在列举各类行政处罚之外,还详细规定了行政机关的执法程序,分为简易程序、一般程序、听证程序,使行政机关的执法更加谨慎,使法院的审理更加公开、简便,从根本上来说都是为了践行监督行政权力、保护公民权利这一行政法的根本原则。

综上所述,《行政处罚法》的颁布,可谓与《行政诉讼法》之间产生了有效的对接,使《行政诉讼法》所确立的原则有了可实施的标准。实际上,《行政处罚法》仅是为了满足《行政诉讼法》“保护公民