

从法院角度看行政执法工作

陈芳孝

(北京市水土保持工作总站,北京 100036)

[关键词] 行政执法;处罚;合法性;审查;判决

[摘要] 针对法院在审理行政诉讼和非诉执行案件时,重点审查其合法性这一特点,列举出了法院合法性审查的相关内容及其对应的问题,并指出了行政机关在行政诉讼案件和非诉案件执行中可能存在的问题。同时,结合法院开庭程序,提出了应诉中需要注意的相关环节和事项,介绍了法院可能的判决方式,希望在具体工作中能够对行政管理者和执法者有所帮助。

[中图分类号] S157 [文献标识码] C [文章编号] 1000-0941(2018)03-0008-04

行政诉讼法规定,合法的具体行政行为应同时满足主要证据确实充分,适用法律法规正确,符合法定程序,不存在超越职权和滥用职权及不履行法定职责等方面条件,缺少其中任何一个条件的,都属于违法的行政行为。工作中与一些法院交谈时,得知法院在审理行政案件时,若认定被诉具体行政行为合法,就会判决维持该行为;认定为违法,法院就会判决撤销、部分撤销、变更该行为,或判决确认该行为违法或者无效,或判决责令被告履行法定职责等。

1 法院重点从六个方面审查具体行政行为的合法性

1.1 是否超越职权

行政机关作出的具体行政行为,尽管其行使职权行为的动机、目的正当,但只要超出其法定职权范围,就构成超越职权。行政机关的法定职权一般由部门管辖权、层级管辖权、地域管辖权和法定事务管辖权构成。行政机关只要超出其中任何一个方面的职权,即构成超越职权。

超越部门管辖权中,有两种表现形式,一是越权行使其他行政管理部门的管理职权,二是越权行使司法权。

超越层级管辖权也有两种表现形式,其一是下级行政机关行使上级行政机关的职权,其二是上级行政机关行使下级行政机关的职权。

超越地域管辖权表现在三个方面:第一是将行为危害地误当作行为发生地。例如,某市钢丝厂位于该市西区,靠近城郊区。由于该厂瓷罐年久腐蚀,渗漏出大量硫酸液体,流入城郊区某村鱼池中,造成大批鱼苗

死亡。该市城郊区环境保护行政主管部门依据水污染防治法等有关规定,给予该厂罚款 2 万元的处罚。虽然钢丝厂渗漏硫酸行为的危害发生在城郊区环境保护行政主管部门的辖区内,但该钢丝厂不在其辖区内,故城郊区环境保护行政主管部门对该钢丝厂的行政处罚决定超越了其地域管辖的权限。第二是因对边界划分存在分歧造成超越地域管辖权。第三是两地行政机关都具有管辖权,后发现的行政机关再作处理的属于违法。

超越法定事务管辖权的表现形式有三种。一是超出法定可以采取的种类。例如,某县土地管理部门对村民王某未经批准非法占用土地建住宅的行为,作出责令退还非法占用的土地,并处 5 000 元罚款的决定。而土地管理法第七十七条规定“农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,非法占用土地建住宅的,由县级以上人民政府土地行政主管部门责令退还非法占用的土地,限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋”。根据这条规定,对这类违法行为,没有规定可以给予罚款处罚。二是超出了法定可以采取某项措施的对象。例如,个体工商户应当在其经工商部门许可的经营范围内从事生产和经营活动,但若超出经营范围,工商部门在查处时,将其合法经营的物品与非法经营的物品一并扣留显然违法。三是超越法定幅度。

1.2 是否违反法定程序

行政机关的行政管理由实体和程序两部分组成。实体是行政机关的行政行为所确定行政相对人权利义务的实质内容;程序就是完成实体内容的特定方式、步

骤、顺序和时限。

行政程序的主要制度有告知、回避、听取当事人陈述和申辩、听证、说明理由(应当说明该决定认定的事实和证据,所依据的法律、法规及规章条文等理由)、制作笔录和案卷、时效、行政救济等。

行政处罚法规定了简易程序和一般程序。作出行政处罚时应严格遵守行政处罚法的程序规定,其中单位违法水行政处罚简易程序文书按照京水法法〔2017〕115号文有关规定执行。

法院主要是审查行政机关在作出具体行政行为时是否依照法定程序进行。

1.3 主要证据是否确实、充分

“以事实为基础,以法律为依据”是宪法确定的一切执法机关在执法中,应当遵循的一项基本原则,违反该原则的行为,均属于违法行为。按照这一原则要求,行政机关在查处具体案件时,必须查清事实后,才能作出具体行政行为。行政机关作出的具体行政行为认定的事实主要证据不足,也就意味着该具体行政行为缺乏事实基础,违反了该项原则,故属于违法具体行政行为。

《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》第五十七条明确规定了九种不符合法定程序收集的证据,应当予以排除,不得作为定案依据:一是严重违反法定程序收集的证据材料;二是以偷拍、偷录、窃听等手段获取侵害他人合法权益的证据材料;三是以利诱、欺诈、胁迫、暴力等不正当手段获取的证据材料;四是当事人无正当理由超出举证期限提供的证据材料;五是域外含港澳台地区形成的证据材料未办理法定证明手续的证据材料;六是不能正确表达意志的证人提供的证言;七是被当事人或他人进行技术处理而无法辨明真假的证据材料;八是当事人无正当理由拒不提供原件、原物,又无其他证据印证,且对方当事人不予认可的证据的复制件或者复制品;九是不具备合法性和真实性的其他证据材料。

1.4 适用法律法规错误的含义及其表现形式

适用法律法规错误仅限于适用实体法律规范错误的范围,不包括适用程序法律规范错误。其表现形式主要有:适用法律法规性质错误;适用法律法规条文错误;适用了没有效力的法律规范;未适用应当适用的法律法规条文;没有适用法律法规条文中必须适用的内容。

1.5 是否存在滥用职权

在行政法中,滥用职权是指行政机关作出的具体行政行为虽在其自由裁量权限的范围内,但违背或者偏离了法律法规的目的、原则,不合理地行使了自由裁

量权。

构成滥用职权的具体行政行为,必须具备三个要件:一是行政机关作出的具体行政行为不尽合理,但没有超出法定权限。这也是滥用职权和超越职权的主要区别之一。二是行政机关的具体行政行为违背或者偏离了法律法规的目的、原则。这是构成滥用职权的实质要件之一。三是行政机关的具体行政行为必须是不合理的。这是构成滥用职权的实质要件之二,其主要表现形式有显失公正、违反公平原则、造成行政相对人不必要的损失。

1.6 是否存在不履行法定职责

行政机关及其工作人员在行政管理活动中,当发生法律法规规定对某类事务由其处理的情况,拒绝处理或者拖延处理的,称之为不履行法定职责。具有三个特点:必须是法律法规明确规定的职责;表现为不作为义务或者不正确作为责任;产生不履行法定职责的争议是由行政相对人申请引起的。

以上是法院在审理行政诉讼中和非诉执行案件时,对具体行政行为的主要内容所作的审查。如果行政机关在上述几个方面不存在问题,那么所作出的行政行为就是正确的,在行政诉讼过程中,法院一定会维持该具体行政行为。

2 行政机关在行政执法中存在的问题

2.1 行政诉讼案件中,行政执法存在的主要问题

在行政诉讼案件中,行政执法主要存在五大问题:不能按照法律规定的期限提供答辩状;向法院提供的证据不完全;不能针对原告诉称的理由和双方争议的焦点进行答辩;开庭准备不够充分;处罚决定书内容存在诸多问题,如无文号,不交待诉权,无法律依据,超越职权范围,作出处罚决定的机关与结尾的印章不符,适用法律不当等。

结合法院开庭程序,应诉中应重点注意四个环节。

2.1.1 答辩环节

答辩是被告在行政诉讼中最基本的诉讼行为。按照行政诉讼的要求,原告不服某种具体行政行为提起行政诉讼后,法院将依法把起诉书副本送达被告,并要求被告接到起诉书后应针对起诉书指控的内容写出答辩状。现实中,有的行政机关不愿写答辩状,有的是虽然写了但也不符合要求,还有的是平时接触少根本就

2.1.2 陈述环节

陈述是当事人在庭审中的主要诉讼行为,虽然都是用语言表达,说明某种事实和行为,但必须要求有层次性,针对性要强,与开会发言是不同的。法庭调查,

主要审查被诉的具体行政行为是否合法,这就要求应诉人必须围绕这个中心陈述事实和法律依据,以便弄清事实真相。但该阶段普遍存在的问题是陈述层次不清,抓不住重点,使自己陷入被动的局面等。

2.1.3 举证质证环节

行政诉讼法第五章对证据规定了七条(新版行政诉讼法规定了八条)。2000年3月,《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》(以下简称《解释》),对证据又增加了六条,但仍不能适应行政诉讼的需要。因此,2002年7月最高人民法院又出台了《关于行政诉讼证据若干问题的规定》(以下简称《证据规定》),共分六个部分,80个条款。

(1)关于举证责任的分配和举证期限。举证责任就是对应该确认的案件事实,提出证据,加以证明的责任。行政诉讼中的举证责任包括三个方面内容。一是证明什么,即证明的对象;二是由谁来提供证据证明案件事实,即举证责任的分配;三是举不出证据证明案件事实的法律后果。诉讼不同,对举证责任的分配也不同。刑事诉讼规定,由控方(起诉机关)负举证责任,民事责任进行平等分配,“谁主张谁举证”,而行政诉讼则要求被告负举证责任。在行政诉讼法中只要求被告承担举证责任,行政机关作出了具体行政行为,就要求有相应的证据支持,这实际上是依法行政延伸到诉讼领域的体现。具体行政行为没有相应的证据支持,将会承担败诉的法律后果。

(2)行政诉讼法规定被告负举证责任,并不是说原告不承担举证的义务,《证据规定》中也明确指出了哪些方面应由原告举证。另外,《证据规定》第六条也明确规定,原告有权提出证据证明被告行为违法。

(3)关于提供证据的期限。被告应当在收到起诉状副本之日起10日内提供证据,以作出被诉具体行政行为的全部证据和所依据的规范性文件。原告的举证期限,除起诉时应提供证据外,《证据规定》第四条、第五条、第七条也提出了举证期限,最迟是在庭审调查结束前。

2.1.4 辩论环节

辩论是法庭调查后的重要阶段,也是当事人依据法庭调查查明的事实证据,分清是非责任的重要诉讼行为。辩论分为程序性辩论和实体性辩论两个方面。程序性辩论是指从案件管辖、时效是否正当,被告等方面反证对方指控不当,要求从程序上驳回对方的起诉。实体性辩论是指从具体行政行为合法性方面反证对方指控失实,要求从实体上维护合法的具体行政行为。这要求应诉人员必须具有一定的组织语言和综合分析能力,才能应辩自如。

具体行政诉讼案件中,由于被委托人员在层次、角度、能力、经验、水平和对案件了解程度等方面存在差异,往往使被诉行政机关在庭审中不能充分表达法定代表人的意志,无法充分表达行政执法的真实情况,无法准确决断是非责任,不能对行政法律责任的承担或放弃及时决定表态。这样做的后果是法定代表人不能准确了解自己所在部门依法行政和行政管理,以及在行政诉讼中的真实情况,不利于总结经验教训,所以倡导行政首长出庭应诉。北京市政府法制办印发的《北京市行政处罚案卷标准》和《北京市行政处罚案卷评查评分细则》,对行政首长出庭应诉也有相应的要求与评分标准。

2.2 非诉执行案件中,行政执法存在的主要问题

《解释》第九十五条规定,被申请执行的具体行政行为有下列情形之一的,人民法院应当裁定不予执行:明显缺乏事实依据的、明显缺乏法律依据的、其他明显违法并损害被执行人合法权益的。因此,在对申请执行的具体行政行为审查中,法院按照上述规定,以是否损害当事人的合法权益为依据作出是否准予执行的裁定。若存在上述三种情形之一的,法院就会裁定不予执行。

2.2.1 事实方面的问题

(1)证据问题。行政机关在如何取证及证据规则的适用方面存在模糊认识,主要表现在:一是证据形式不合法。形式合法是证据合法的要件之一,因此行政机关在行政执法过程中所作的调查笔录、勘验笔录、复查笔录等应当有当事人签名,如当事人拒不签名,应有同行的在场人及案件承办人共同签名加以证明,否则不能作为合法证据使用,申请人依据该形式不合法的证据作为认定案件主要事实的依据,显然缺乏事实根据。二是对证据的认定适用不同的规则。被调查对象拒不提交行政主管部门要求提交的证据,应视被调查对象为举证不能。行政机关应调查另一方当事人并到有关机关或单位调查取证,法院不能支持行政机关对同一类案件适用不同的证据规则或同一案件适用不同的证据规则。

(2)被处罚主体的认定问题。被处罚主体的认定是某些行政机关在作出行政行为时存在的难点问题。拆除违章建设类行政决定中,在违法行为人与取得规划许可的主体不一致的情况下,相对人应当如何认定,是取得规划行政部门颁发的建设工程规划许可证的单位或者个人,还是违法行为人,抑或是将双方均列为相对人。在实践中,行政机关往往仅针对取得建设工程规划许可证的主体而未同时针对违法行为人(即实施违章建设的主体)作出行政处理决定。又如违法行为

人的名称已经变更,而行政机关仍用原名称对违法行为人作出处罚。上述决定因为不具有执行力而无法得到执行。

(3)行政决定中没有体现违法行为的时间问题。违法行为发生的时间、地点,违法行为人及违法事实是案件事实的有机组成部分。违法行为发生时间的认定与新旧法律的衔接及如何适用法律密切相关。如果行政机关在未查清违法行为发生时间的情况下即作出具体行政行为,不仅属于认定事实不清,而且极有可能导致适用法律不正确。

事实不清说明行政机关申请执行的具体行政行为不具有合法性,侵害了当事人的合法权益,导致行政决定无法付诸执行,也有损行政机关具体行政行为的严肃性和权威性。

2.2.2 适用法律问题

适用法律存在的问题主要体现在法规滞后,如有些法律法规规定“责令限期恢复原状”,而在实际操作中,有很多违法行为已不可能恢复原状,显然操作性不强。

2.2.3 程序问题

严格按照行政处罚法规定的程序来行使行政处罚权。

2.2.4 提交证据材料问题

《解释》第九十一条:行政机关申请人民法院强制执行其具体行政行为,应当提交申请执行书、执行的行政法律文书,证明该具体行政行为合法的材料和被执行人财产状况,以及其他必须提交的材料。

行政强制法第五十五条明确规定:行政机关向人民法院申请强制执行,应当提供强制执行申请书,行政决定书及作出决定的事实、理由和依据,当事人的意见及行政机关的催告情况、申请强制执行标的情况,法律、行政法规规定的其他材料(如社会风险评估报告等)。但在具体执行案件中,行政机关往往不能按照前款规定向法院提交证据材料。例如:未提交证明具体行政行为合法的材料;仅提交证据的复印件,未提交原件;提交的证据不齐全,如仅提交事实证据,未提交程序方面的证据;未提供被执行人的身份证明;未提供被执行人的财产状况;未提交催告情况或根本未履行催告程序。

之所以会出现上述问题,主要是由于行政机关的代理人不知晓法律规定,不了解法院要审查的内容及如何审查,甚至在作出行政处罚时不知如何调查取证及取证的合法性。这些问题不仅增加了法院的工作

量,也导致法院无法在法定期限内作出是否准予执行的裁定。

2.2.5 申请执行问题

行政强制法第五十三条规定:当事人在法定期限内不申请行政复议或者行政诉讼,又不履行行政决定的,没有行政强制权的行政机关可以自期限届满之日起三个月内,申请法院强制执行。值得注意的是,行政机关申请执行非诉行政案件的,需要经过两个步骤,一个是审查阶段,另一个是申请执行阶段。

3 法院可能的判决方式

3.1 维持

要求具体行政行为事实清楚,例如互殴与殴打;证据确凿(尤其是主要证据必须充分),各种证据之间必须互相印证,形成完整的证据链条;适用法律法规正确,符合法定程序;对违法的行为定性必须准确。

3.2 撤销并判决重新作出具体行政行为

具体行政行为主要证据不足,适用法律法规错误,违反法定程序,以及存在越权滥用职权等行为。同时,重新作出具体行政行为时不得以同一事实和理由作出与原具体行政行为基本相同的具体行政行为。需要把握的是“同一事实和理由”,根据最高人民法院对行政诉讼法的贯彻意见,只要重新作出的具体行政行为改变了一部分“事实和理由”即为合法的行政行为。

3.3 确认判决

通过审查后,确认判决是法院确认被诉具体行政行为合法或有效与违法或无效的一种判决形式。确认判决是对被诉行为是否合法的判定,它通常是其他判决的先决条件。

3.4 变更

变更主要是针对行政处罚显失公正的具体行政行为而言的,只要依法行使自由裁量权就可以避免。

3.5 限期履行职责

限期履行职责要求行政机关职责分明,严格执行岗位责任制,对于行政管理相对人的合法要求不推诿、不拖延等。

[作者简介] 陈芳孝(1972—),男,湖南邵阳市人,教授级高级工程师,从事水务与水土保持建设、管理及执法工作。

[收稿日期] 2018-01-25

(责任编辑 孙占锋)