

重塑『大综合一体化』改革背景下的行政违法行为监督模式

□贾妙景 谢智慧

日前,《浙江省加快推进“大综合一体化”行政执法改革试点工作方案》(以下简称《试点工作方案》)获中央批复同意,浙江成为全国唯一的“大综合一体化”行政执法改革国家试点。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》强调,检察机关在履行法律监督职责中发现行政机关违法行使职权或者不履行职责的,可以依照法律规定制发检察建议等督促其纠正。最高人民检察院印发的《关于支持和服务保障浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》明确,推动建立健全府检联席会议、行政检察与行政执法衔接等工作机制,健全在履行法律监督职责中发现行政机关违法行使职权或者不履行职责的监督纠正机制,切实维护行政相对人的合法权益,促进依法行政。

在此背景下,检察机关应当以行政执法改革为契机,准确把握改革背景下行政执法领域的变革规律,依法能动履职,进一步完善优化行政违法行为监督路径,打造符合人民群众期待的优质检察监督成果。

第一,以“双赢多赢共赢”理念为引领,积极推进内外协同配合。近年来,最高检党组以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,贯彻落实新发展理念,提出了“双赢多赢共赢”的法律监督理念,助推作为监督者的检察机关与被监督单位形成良性、互动、积极的工作关系,共同推进严格执法、公正司法。为深入贯彻实施这一理念,需要做到以下几点:一要强化理念共识。在“大综合一体化”行政执法改革中,检察机关必须坚持“双赢多赢共赢”理念为引领,坚决摒弃“监督就是高人一等”等错误观念,加强与综合行政执法办公室等部门的沟通,明确检察机关与行政机关在维护宪法、法律权威,维护人民群众合法权益的目标和价值追求方面高度一致,就行政违法行为监督而言,从表面上看仅仅是检察机关监督行政机关的违法行政行为,但其实质是通过监督促进行政规范,促进依法行政、严格执法,建设法治政府、法治国家。二是构建检法联动工作体系。根据执法队伍“1+8”改革要求,除了市场监管、交通运输、农业、文化市场、生态环境、应急管理、卫生健康、自然资源等部门仍有执法权外,其他行政机关的职权由综合行政执法部门行使。对于检察机关来说,要实现行政违法行为监督的前提是熟悉掌握各个行政机构的职能范围和具体职责,厘清综合行政执法部门单独行使、原行政部门单独行使、综合行政执法部门与原行政部门共同行使的各類职权的清单,这就要求检察机关与行政机关共同搭建检法联动平台,发挥检察机关专业人员兼任检察官助理的优势,提升检察人员的行政业务素质。也可以通过定期联席会商的方式,共同研究解决行政执法领域遇到的问题,通过开展常态化的业务沟通和交流学习、互派人员参与各自的业务培训等,共同提升履职能力和水平。

第二,强化上下联动,着力打造一体化监督格局。“大综合一体化”行政执法改革最突出的特点就是“综合执法化”,具体来说就是把执法权从相关职能部门划转出来,集中统一到在一个执法机构中,实现执法权的归结和集中。根据《试点工作方案》要求,改革后“85%的执法力量将下沉县乡一线”,其中乡镇(街道)执法人员占60%以上。可见,大量的执法权将会集中到综合执法部门,执法主体一体化程度将大幅度提升,执法层级扁平化。而从目前的情况看,基层行政检察人员数量并没有明显增长,面对基层执法力量与基层检察监督力量“倒挂”的局面,检察机关要贯通上下,发挥检察一体化办案的优势,构建一体化办案格局。一是统筹配置监督力量。充分发挥检察机关办案一体化的优势,上级检察机关可以统一调配辖区内的检察力量办理行政违法行为监督案件,根据各地案件量的具体情况分配人员力量,实现监督力量与执法案件的平衡。二是加强上下贯通联动。检察机关上下层级联动性更强,上级检察机关有权提办、交办、指导办理下级检察机关管辖的行政违法行为监督案件,尤其是疑难复杂案件、新类型案件。同时,上级检察机关可以加大对下级检察机关的业务指导、业务协助力度,推进下级检察机关充实现行政检察监督力量、提升业务素能。

第三,依托数字赋能,实现监督模式的重塑性变革。《试点工作方案》提出,“大综合一体化”执法监管数字应用全面运行,执法监管“一件事”场景应用拓展到60件以上。执法模式数字化的关键在于贯通省市县四级行政执法部门的数据资源,依托权力事项库、执法主体库、执法人员库、监管对象库、证据共享库等基础支撑,实现在线办案和审批。检察机关应当紧紧抓住机遇,顺应时代发展潮流,放大数字赋能优势,提升监督质效。一是加强信息共享。可以依托“大综合一体化”行政执法协同指挥集成应用,在平台内增设“检法联动”模块,实时共享行政执法划转目录、职权职责清单等,构建执法协同、联合监督等数字化模块,着力打破执法司法信息壁垒,实现数据治理联动。二是探索建立监督场景。面对执法模式的数字化变革,要发挥数字化的牵引作用,借助数字应用平台,积极探索行政违法行为监督的应用场景,重点关注服务大局的热点焦点、执法司法的突出问题、社会治理的薄弱地带,实现监督模式从个案监督模式向类案监督模式转变。三是提升监督精准度。梳理专业化监督清单,按照行政处罚、行政许可、行政强制、行政强制执行、其他行政行为模块搭建框架,根据违法行为类型为类型,自动适配法律及相关规定,智能筛查监督线索,提高监督的精准性。总之,要打好监督场景与监督系统的“组合拳”,实现两者的“并驾齐驱”、协同发力,推动行政违法行为监督模式的重塑性变革。

(作者单位:浙江省金华市人民检察院)

观点速递

浅析行政处罚法的主观过错条款在检察办案中的适用

□祁菲

行政处罚法第33条第2款规定,当事人有证据足以证明没有主观过错的,不予行政处罚。法律、行政法规另有规定的,从其规定。在办理行政处罚类检察监督案件中,办案人员适用该主观过错条款常遇到两个问题:一是如何判断当事人是否有主观过错;二是如何理解“法律、行政法规另有规定的,从其规定”。本文拟对这两个问题予以分析,以期对检察办案提供参考。

如何判断当事人是否有主观过错?

笔者认为,回答这一问题具体分为两步:一是根据法律规定,就案涉争议事实判断当事人是否有注意义务;二是判断当事人是否违反了该注意义务。比如,某经销商所售酒水被查实为假酒,其以不知是假酒没有主观过错为由进行抗辩是否成立?办案时,检察人员应首先查找相关法律有无规定当事人的注意义务。产品质量法第33条规定,销售者应当建立并执行进货检查验收制度,验明产品合格证明和其他标识。因此,销售者对所售产品有检查验收的义务,应该验明产品合格证明和其他标识。这即是法律规定的注意义务。如果销售者未能查验,则违反了该义务。其次,检察人员还应结合案件事实,判断当事人是否违反了该义务。如果当事人履行了上述义务,就意味着当事人能够出示案涉产品的合格证明、采购票据等证明食品来源合法及食品合格的证据。若当事人未能提供相关证据,则意味着其没有尽到注意义务,存在主观过错。【参见蔡某诉辽宁省盘锦市盘山县市场监督管理局工商行政处罚案,(2019)辽11行终231号】

此外,检察人员还应注意主观过错的内容与违法行为的对应性,具体

判断行为人对某项违法事实有无主观过错。比如,某地应急管理局发现当事人出租给某运输公司使用的仓库中存放有危险化学品,遂以安全生产法第49条“生产经营单位不得将生产经营项目、场所、设备发包或者出租给不具备安全生产条件或者相应资质的单位或者个人”为依据,对当事人作出行政处罚。当事人以仓储合同为证,辩称其是以普通仓库出租,对运输公司存放危险化学品没有过错。在这里,检察人员就要注意,该案的违法事实是普通仓库存放危险化学品,关键是判断当事人对该事实有无过错。当事人出租的是普通仓库,运输公司亦有仓储的运营权限,双方签订的租赁合同明确约定“不得在租赁仓库贮存任何违禁品、易燃品、爆炸品等物品”。由此可知,当事人明知是自己出租普通仓库于具有普通仓储运营权限的对方,而非特殊仓储运营权限的对方,对于运输公司违反规定存放化学品,并没有注意义务。【参见袁某诉广东省佛山市南海区应急管理局案,(2019)粤06行终295号】

如何理解“法律、行政法规另有规定的,从其规定”?

笔者认为,这里包含两个方面:一是法律、行政法规规定没有主观过错也要处罚。比如,产品质量法第55条规定,“销售者销售本法第49条至第53条规定禁止销售的产品,有充分证据证明其不知道该产品为禁止销售的产品并如实说明其进货来源的,可以从轻或者减轻处罚”。由此可见,根据该规定,销售者销售禁止销售的产品,尽管可以证明自己不知道该产品为禁止销售的产品并如实说明进货来源,即可以证明自己没有故意或过失,结果也并非免于处罚,而是从轻或减轻处罚。再如,药品管理法实施条例第75条规定,药品经营企业、医疗机构未违反药品管理法和本条例的

有关规定,并有充分证据证明其不知道所销售或者使用的药品是假药、劣药的,应当没收其销售或者使用的假药、劣药和违法所得;但是,可以免除其他行政处罚。可见,药品经营企业、医疗机构没有过错时,虽然可以免除其他行政处罚,但仍要接受没收假药、劣药和违法所得的处罚。因此,对该类案件进行审查时,检察人员应当注意,当事人是不能援引行政处罚法第33条以自己无过错来主张免于处罚的。

二是依据法律、行政法规规定进行处罚时,除需要当事人具有主观过错之外,还要具备其他条件,比如出现危害结果。例如,根据税收征收管理法第66条规定,以假报出口或者其他欺骗手段,骗取国家出口退税款的,由税务机关追缴其骗取的退税款,并处骗取税款一倍以上五倍以下的罚款。税务机关依据该规定对相关当事人作出处罚时,需要同时满足两个条件:一是条文中的“假报或者其他欺骗手段”所表明的当事人有主观过错;二是骗取国家出口退税款的危害结果。因此,检察人员在对适用该条款的税务处罚案件进行监督时,就要注意审查上述两方面的事实。

另外需要注意的是,在新修订的行政处罚法颁布前,法律、行政法规多数对是否要求有主观过错没有规定。“立法人员在设定行政违法行为的法律后果方面并不存在涉及主观要件的特殊评估程序,往往并不特别在意某种行政违法行为是否以‘故意’为前提,或者是否需要考虑行为人的任何主观心态。”(参见方军:《论构成应受行政处罚行为的主观要件》,《中国法律评论》2020年第5期)在新修订的行政处罚法颁布后,根据新法优于旧法的原则,应当适用第33条规定的过错推定原则。检察人员办案时要注意引用该主观过错条款,判断

当事人是否应受行政处罚。主观过错条款对行政机关、当事人提出了哪些要求?

行政处罚法第40条规定,公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为,依法应当给予行政处罚的,行政机关必须查明事实;违法事实不清、证据不足的,不得给予行政处罚。根据该条规定,行政机关有全面查清事实的义务,在全面查清事实之前不得进行处罚。行政处罚法第44条规定,行政机关在作出行政处罚决定之前,应当告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据,并告知当事人依法享有的陈述、申辩、要求听证等权利。第45条规定,当事人有权进行陈述和申辩。行政机关必须充分听取当事人的意见,对当事人提出的事实、理由和证据,应当进行复核;当事人提出的事实、理由或者证据成立的,行政机关应当采纳。行政机关不得因当事人陈述、申辩而给予更重的处罚。根据上述规定,行政机关应当告知当事人若对行政处罚有不同意见,可以陈述、申辩。当事人主张自己没有主观故意时,可以在陈述、申辩阶段提出。由此可以推知,行政处罚法第33条规定的主观过错条款实际上要求行政机关有义务提醒当事人举证。

如果当事人在行政程序阶段主张自己不存在主观过错,却不提供证据,而在诉讼阶段提供的,检察人员在办案中应如何认定该证据的效力?《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》第59条规定,被告在行政程序中依照法定程序要求原告提供证据,原告依法应当提供而拒不提供,在诉讼程序中提供的证据,人民法院一般不予采纳。因此,如果属于此种情形,该证据将不能用于认定案件事实。

(作者单位:国家检察官学院)

阻却行政非诉执行时效的“正当理由”有哪些?

□徐清

德国法学家萨维尼将时效奉为“最重要且最有用的法律制度之一”。时效通过明确经过时间和法律后果的关系,明确法的安定性价值。行政强制法第53条规定了行政非诉执行时效为三个月。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》(以下简称《2018年解释》)第156条规定:“……逾期申请的,除有正当理由外,人民法院不予受理。”那么,何种情形属于阻却行政非诉执行时效的“正当理由”?实践中,该问题成为行政检察监督所面临的一个难点问题。笔者认为,行政非诉执行时效的本质在于约束行政权力、提高行政效率,“正当理由”应作出有利于行政相对人的解释,平衡好公共利益和公民个人权利之间的关系。

第一,关于行政相对人采取法律救济的情形。

行政相对人不服行政决定提起复议或行政诉讼,复议维持原行政决定或判决驳回诉讼请求的,实践中关于执行时效的认定存在较大争议。如某行政机关对某污染企业作出行政处罚决定,案涉企业不服,诉至法院,一审法院判决驳回诉讼请求,企业上诉后二审维持原判。生效裁判作出后一年,因企业未主动缴纳罚款,行政机关向法院申请强制执行。第一种观点认为,本案应适用《2018年解释》第二年的执行时效,符合受理条件。第二种观点认为,本案应适用行政强制法三个月的执行时效,鉴于行政机关逾期申请,应裁定不予受理。法院审查

会多数意见同意第二种观点。

第一种观点让采取法律救济的行政相对人处于更为不利的境地,不符合行政诉讼法、行政复议法的禁止不利变更原则。禁止不利变更原则指行政相对人提起复议或诉讼的,不得加重其义务或负担,也不得减损其既得利益,这既是对行政相对人陈述申辩权的保障,也是国家行政权谦抑性的体现。复议维持行政决定或判决驳回诉讼请求的,强制执行的仍是原行政决定,理应适用行政强制法的执行时效。若是行政相对人采取法律救济后,行政机关反而获得了二年的执行时效,意味着行政相对人可能承担更重的滞纳金、罚金等法律义务,既不符合法治精神,也不利于对人权的保障。简言之,行政相对人采取法律救济的,阻却行政非诉执行时效的“正当理由”,成立没有行政强制执行权的行政机关应在复议决定或裁判生效之日起三个月内申请强制执行。若是法院受理此类逾期申请的行政非诉执行案件,检察机关应依法予以监督纠正。

第二,关于行政机关作出分期履行、暂缓执行决定的情形。

行政决定作出后,行政机关批准行政相对人分期履行或暂缓执行申请的,实践中对执行时效的认定存在两种截然不同的意见:一种意见认为,行政强制法规定的三个月执行时效为除斥期间,行政机关未在法定期间申请强制执行,应不予受理;另一种意见则认为,行政机关在分期缴纳罚款期限结束之日起三个月内申请强制执行,符合受理条件。

阻却行政非诉执行时效的“正当

理由”应注意保障行政法中较弱势的行政相对人利益,此时,效率价值应服务于正义价值。行政决定作出后,若遭遇不可抗力、行政相对人经营或生活困难、执行标的直接影响行政相对人基本生活或生产经营的,行政机关依法作出分期履行或暂缓执行决定,不仅有利于行政相对人合法权益的保护,也符合合理行政的基本原则。2021年修订的行政处罚法第72条将此类情形认定为“正当理由”,规定“行政机关批准延期、分期缴纳罚款的,申请人民法院强制执行的期限,自暂缓或者分期缴纳罚款期限结束之日起计算”。因此,行政机关作出分期履行、暂缓执行决定的,申请法院强制执行的期限,应当自分期履行或暂缓执行期限结束之日起计算。对于法院作出不当决定不予受理的,检察机关应当提出监督意见。

第三,恶意逃避行政处罚的情形。

现实生活中,一些行政相对人为逃避行政处罚决定,会通过注销公司的形式消灭行政处罚的被执行人主体。鉴于现行法律尚未明确规定企业注销后行政处罚的责任承担主体,目前法院针对此类情况主要有三种做法:认为被执行人主体已消灭,建议行政机关撤回执行申请;认为行政决定的行政相对人已经登记注销,裁定不予强制执行;建议行政机关变更企业股东为被执行人。随着近年来“放管服”改革的深化,企业的市场准入、退出日益便捷,部分违法企业通过注销登记逃避行政处罚的情况日益增多,落空的行政处罚往往成为行政检察监督的重点和难点。

为维护公共利益和行政执法权威,行政相对人恶意注销公司、逃避行政处罚的,阻却执行时效的“正当理由”是否成立应具体区分以下两种情形:一是鉴于行政机关在作出行政处罚前应当核实企业的经营状况,若行政机关立案后、作出行政处罚前,案涉企业已注销的,行政决定属于认定责任主体错误,依法应予撤销,不得强制执行。二是案涉企业在行政决定作出后、申请法院强制执行前或法院决定强制执行后注销的,应从行政机关知道或应当知道被执行人主体资格消灭之日起计算执行时效。笔者认为,更稳妥的做法是根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第64条的规定,企业法人解散的,依法清算并注销前,以该企业法人为当事人;未依法清算即被注销的,以该企业法人的股东、发起人或者出资人为当事人。同时,还可依据最高人民法院《关于民事执行中变更、追加当事人若干问题的规定》第21条的规定,作为被执行人的公司,未经清算即办理注销登记,导致公司无法进行清算,申请执行人申请变更、追加有限责任公司的股东、股份有限公司的董事和控股股东为被执行人,对公司债务承担连带清偿责任的,人民法院应予支持。根据该规定,可由行政机关依法变更股东为被执行人。若行政机关怠于申请强制执行,且已超过三个月执行时效的,可通过检察建议或移送违纪违法线索函等方式,要求行政机关改进工作、完善制度。

(作者单位:江苏省南通经济技术开发区人民检察院)

