

浅析省属水利工程项目管理机构处罚权和行政强制措施实施权的冲突

王金东¹, 韦 勇²

(1. 江苏省骆运水利工程项目管理处, 江苏 宿迁 223800; 2. 江苏省洪泽湖水利工程项目管理处, 江苏 洪泽 223100)

摘要:《行政强制法》出台以后, 省属水利工程项目管理机构处于只有地方性法规对行政处罚权的授权, 而无行政强制措施权的授权状态。本文以行政执法程序中常用的责令相对人停止违法行为为例, 分析可能造成的行政处罚权和行政强制措施的冲突, 并针对这一冲突, 提出解决方法。

关键词: 水利工程; 行政处罚; 强制措施

中图分类号: TV51

文献标识码: B

文章编号: 1007-7839 (2016) 07-0039-03

Initial analysis of conflict about punishment right and implementation right of administrative compulsory measures for provincial water conservancy project management organization

WANG Jindong¹, WEI Yong²

(1. Luoyun Hydraulic Project Management Division of Jiangsu Province, Suqian 223800, Jiangsu;

2. Hongze Lake Hydraulic Project Management Division of Jiangsu Province, Huaian 223100, Jiangsu)

Abstract: After the introduction of the “Administrative Enforcement Compulsory Law”, the provincial water conservancy project management organizations are in the state of under administrative punishment right of authorization by local regulations, but no compulsory administrative measures right of authorization. In this paper, taking the order of administrative individual stop illegal act in the commonly administrative law enforcement procedures as an example, conflict of administrative punishment right and the administrative compulsory measures is analyzed. Solution for the conflict is proposed.

Key words: water conservancy project; administrative punishment; compulsory measure

0 引言

省属水利工程项目管理机构在水行政处罚过程中, 对于相对人的违法行为, 为了制止违法行为, 避免危害发生等情形, 常责令其停止违法行为并发出《责令停止违法行为通知书》。对于责令停止违法行为的性质是什么, 一直没有定论, 在《中华人民共和国行政强制法》(下称《行政强制法》)出台后, 有的认为是行政处罚, 有的认为是行政强制

措施, 还有的认为是行政强制执行。在责令停止违法行为是一种行政强制措施的情况下, 被《江苏省水利工程项目管理条例》授权的具有水行政处罚权的省属水利工程项目管理机构却没有相应的法律、行政法规授权其实施行政强制措施, 这就造成了水行政处罚权和行政强制措施实施权的冲突。本文将对责令停止违法行为性质进行具体分析判断, 并对省属水利工程项目管理机构处罚权和行政强制措施实施权冲突提出对策。

收稿日期: 2016-06-12

作者简介: 王金东(1985-), 男, 本科, 工程师, 主要从事水政监察及湖泊管理工作。

1 责令停止违法行为性质的分析

1.1 行政强制措施的概念和特点

根据《行政强制法》第二条第二款规定“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物实施暂时性的行为”。《行政强制法》第九条规定“行政强制措施的种类:(一)限制公民人身自由;(二)查封场所、设施或者财物;(三)扣押财物;(四)冻结存款、汇款;(五)其他行政强制措施”。行政强制措施特点包括:强制措施是对相对人人身、财产具有直接的强制性,必须有法律依据,经过法律授权;行政强制的实施条件必须有紧急性,实施过程中必须伴有物理性活动;行政强制措施是一种中间行为,而不是最终行为,是对相对人人身、财产权利的临时性约束或处置,而不是最终处分。

1.2 行政强制执行的概念和特点

根据《行政强制法》第二条第三款规定“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”。《行政强制法》第十二条规定“行政强制执行的方式:(一)加处罚款或者滞纳金;(二)划拨存款、汇款;(三)拍卖或者依法处理查封、扣押的场所、设施或者财物;(四)排除妨碍、恢复原状;(五)代履行;(六)其他强制执行方式”。行政强制执行特点包括:行政强制执行的前提是存在一个已经生效的具体行政行为,是对该行为确定的义务的履行,目的是保障行政决定内容得到实现,这决定了行政强制执行具有明显的依附性;行政强制执行是以相对人逾期不履行已生效的具体行政行为所确定的义务为前提;行政机关自己强制执行或者申请法院代为强制执行。

1.3 行政处罚的概念和特点

行政处罚的概念在《中华人民共和国行政处罚法》(下称《行政处罚法》)中未直接定义,学界一般认为行政处罚是指具有行政处罚权的行政主体为维护公共利益和社会秩序,保护公民、法人或者其他组织的合法权益,依法对行政相对人违反行政法律法规而尚未构成犯罪的行为所实施的法律制裁。《行政处罚法》第八条规定“行政处罚的种类:(一)警告;(二)罚款;(三)没收违法所

得、没收非法财物;(四)责令停产停业;(五)暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照;(六)行政拘留;(七)法律、行政法规规定的其他行政处罚”。行政处罚的特点包括:行政处罚是国家行政机关行使国家惩罚权的活动;行政处罚是处理公民、法人或其它组织违法行为的管理活动;行政处罚是维护国家行政管理秩序的具体行政行为,不同于惩罚犯罪的刑罚。

1.4 责令停止违法行为的概念和特点

责令停止违法行为是在行政管理的过程中为制止违法行为、避免危害发生、控制危险扩大发生等情形,依法作出的要求违法行为人履行法定义务、停止违法行为、消除不良后果或恢复原状的决定。特点在于:责令停止违法行为的实施以行政相对人不履行法定义务、存在违法行为为前提,是行政机关对违法行为人作出的要求其为或者不为的行政行为,责令停止违法行为具有临时性和非惩罚性。

1.5 对责令停止违法行为性质的判断

综上所述,可知责令停止违法行为性质符合《行政强制法》第二条第二款关于行政强制措施的定义,即“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物实施暂时性的行为”,虽然在《行政强制法》第九条未直接规定,但属于第九条第五项“其他行政强制措施”,可以初步判断它是一种行政强制措施。

行政强制措施和行政强制执行相比:首先,前提条件不同,实施行政强制措施的前提条件是情况紧急,并不需要有待履行义务和已生效的行政决定先行存在,行政强制措施本身就是“第一次行为”;实施行政强制执行的前提条件是行政决定,其是在先行作出的具体行政行为所确定的义务未得到履行的情况下实施的行为,是先行具体行政行为的后续行为,具有明显的依附性,属于“第二次行为”。其次,法律效果不同,行政强制措施是对相对人人身、财产权利的临时性约束和处置,而行政强制执行具有终局性,是将已生效的具体行政行为所确定的义务动态实现的过程,通常是行政程序的最后一个阶段,是其终点。责令停止违法行为是临时性约束和处置,是不需要待履行义务和已生效的行政决定先行存在的“第一次行为”,故可以进一步判定责令停止违法行为是一种行政强制措施。

行政强制措施与行政处罚相比:首先,行政处罚具有明显的惩罚性,要求违法相对人付出的代价超过修复违法行为状态的成本或者非恢复到合法状态所必须的代价;而行政强制措施是为了避免危害发生、控制危险扩大而采取的措施,不要求其付出更多的代价。其次,行政处罚具有终局性,行政强制措施只是控制当事人违法状态的一种临时措施,伴随而来是根据进一步调查作出相关行政处罚行为。责令停止违法行为是为了避免危害发生、控制危险扩大而采取的措施,不要求其付出更多的代价,是一种临时措施,不具有终局性,故可以判定责令停止违法行为是一种行政强制措施。

2 行政处罚权和行政强制措施实施权的冲突

2.1 行政强制措施实施主体

《行政强制法》第十七条第一款规定“行政强制措施由法律、法规规定的行政机关在法定权限内实施。行政强制措施权不得委托”;第七十条规定“法律、行政法规授权的具有管理公共事务职能的组织在法定授权范围内,以自己名义实施行政强制,使用本法有关行政机关的规定”。从法条可知行政强制措施的实施主体有法律法规授权的行政机关和法律、行政法规授权的具有管理公共事务职能的组织。

2.2 省属水利工程管理机构行政处罚权的授权

《行政处罚法》第十七条规定“法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织可以在法定授权范围内实施行政处罚”;第十一条第一款规定“地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销企业营业执照以外的行政处罚”。江苏省地方性法规《江苏省水利工程管理条例》第三十条第二款规定“经省人民政府批准设置的水利工程管理机构,对在其管理的水利工程管理范围内的违反本条例的行为,可以依照前款规定进行行政处罚”,这使省属水利工程管理机构获得了行政处罚权。

2.3 行政处罚权和行政强制措施实施权的冲突

省属水利工程管理机构到现在为止只有江苏省地方性法规,即《江苏省水利工程管理条例》授权其可以行使行政处罚权,没有法律、行政法规授权,这样就造成省属水利工程管理机构在对违法行为人进行行政处罚时只能有行政处罚一种手段,不能实施行政强制措施,如责令停止违法行

为等。在执法实践中容易给违法相对人造成执法机关突击处罚、随意处罚的印象,并且可能因为无法实施行政强制措施,造成无法及时制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生的后果。

3 解决方法

对于省属水利工程管理机构有行政执法权而没有行政强制措施实施权的冲突,主要有以下几种解决方式:第一种是法律、法规授权。这种是从根本上解决行政执法权和行政强制措施实施权分离的冲突,但是难度很大。第二种是江苏省水政监察总队将省属水利工程管理机构的执法机构(水政监察支队)转变成其直属支队,以省水政总队的名义实施行政强制措施,进行行政处罚。这种方法也解决了行政执法权和行政强制措施实施权分离的冲突,但是相应的省属水利工程管理机构管理权被削弱,且事事要向省水政监察总队报告,对于分散在全省各地的省属水利工程管理机构来说是个问题。第三种方式较简单,在发现违法相对人违法行为后直接处罚,没有责令停止违法行为的程序。这种方法只是回避了行政执法权和行政强制措施实施权分离的冲突,容易造成违法相对人和执法机关的冲突。

4 结语

行政执法权和行政强制措施实施权分离的冲突不仅存在于江苏省省属水利工程管理机构,对于其他省份的水利工程管理机构也存在,且不仅存在于水利行业,在《行政强制法》出台以后,其他行业仅有地方性法规授权行政处罚权的具有管理公共事务职能的组织机构也存在此矛盾冲突,故研究这个问题对于理顺各级机构执法权限、合法合理行政具有一定的意义。

参考文献:

- [1] 胡建森. “行政强制措施”与“行政强制执行”的分界[J]. 中国法学, 2012(02): 90-97.
- [2] 杨建顺. 行政强制措施的实施程序[J]. 法学杂志, 2011(11): 12-16.
- [3] 石启龙. 行政强制措施的模式分析——以社会状态为视角[J]. 行政法学研究, 2012(03): 76-82.
- [4] 徐继敏. 行政强制法实施面临问题分析[J]. 理论与改革, 2011(06): 134-137. (责任编辑: 徐丽娜)