

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2023.06.022

行政处罚立案程序的制度检视及规范建构

夏艾明

(上海交通大学 凯原法学院, 上海 200030)

摘要:行政处罚立案制度包括立案标准、立案依据公示、违法不立案的法律责任等内容。以行政程序理性审视,行政处罚立案制度存在立案标准不统一、不明确和立案依据公示立法空白等问题。行政处罚的立案标准应当包括“符合管辖”“在追诉时效内”“有证据初步证明有违法事实”等构成要件,不应包括“有明确的违法嫌疑人”要件,符合“首违不罚”“轻微不罚”“证明无主观故意”三种情形之一的可以不予立案。立案依据公示的对象是不特定的社会公众,公示内容应当包括法律依据和事实依据;公示时应采取必要措施以保护处罚相对人的个人信息权益;此外还应根据比例原则,参照行政处罚决定公开期限明确立案依据公示期限。

关键词:行政处罚立案程序;程序理性;立案标准;立案依据公示

中图分类号:D922.1

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2023)06-0162-07

一 问题的提出

行政处罚是行政机关贯彻落实执政党和立法机关意志,维护国家安全、社会秩序和保障公民权利的重要方式。在行政程序理论的指引下,2021年修订的《行政处罚法》进一步完善了行政处罚程序,在法律层面将立案确立为外部程序并构建了立案制度^①。《行政处罚法》对处罚程序的完善,与“建设法治政府、将政府行为全面纳入法制轨道、提升行政执法质量和效能”^②的目标一致,即在关注行政行为合法性之外,附加了推进治理能力现代化等政治预期。因此,立案程序同样承担着“将新的价值和利益纳入考虑范围,从而实现了对行政机关政治控制”^③的制度功能。然而,行政程序的非理性不利于行政法治建设,各行政处罚程序规定中的立案条款所呈现的不完备、欠统一状态,在推进综合行政执法改革以及行政处罚

权下沉乡镇街道的背景下^④,已经引发适用上的冲突,造成行政程序的绝对化、苛刻化与脱节化,可能导致行政机关互相推诿或者滥用职权等问题,不利于行政执法质量和效能的提升。对此,《国务院关于进一步贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》(国发〔2021〕26号)明确要求“建立健全立案制度、完善立案标准”。

理论层面,当前关于行政处罚立案程序的研究主要围绕立案标准展开^⑤。究其原因,规范进阶的行政法学研究基本聚焦于行政诉讼的需要^⑥,认为行政法主要应该是司法的法^⑦。而在《行政处罚法》修改前,立案只是行政机关的内部行为、过程性的准备行为,不具有可诉性,因此未得到学界的足够关注,导致现有研究成果难以满足迫切的实践需要。本文尝试在梳理相关规范文本的基础上,以行政程序理性为观察视角,针对实

收稿日期:2023-07-22

基金项目:国家社会科学基金青年项目(21CFX048)

作者简介:夏艾明(1987—),男,湖南永州人,博士生,主要从事宪法与行政法研究。

①袁雪石:《中华人民共和国行政处罚法释义》,中国法制出版社2021年版,第309页。

②参见《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》总体目标部分。

③罗纳德·M·莱文,杰弗瑞·S·拉波斯:《行政程序法精要(第六版)》,苏苗罕译,中国法制出版社2022年版,第21页。

④该两项改革的法律依据分别为《行政处罚法》第18条、第24条。

⑤现有研究成果参见商思刚:《行政处罚立案标准的构建与完善》,《中国司法》2022年第11期。

⑥刘连泰,孙悦:《改革开放以来中国行政法学的理论谱系》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2021年第4期。

⑦叶必丰:《行政行为原理》,商务印书馆2022年版,第5页。

践中产生的问题提出规范建构的政策建议。

二 行政处罚立案程序的制度检视

与其他部门法不同,行政法的核心和最重要的部分就是行政程序法,而非行政实体法^①。由于《行政程序法》仍付之阙如,构建行政处罚程序基本框架的任务只能由《行政处罚法》承担。《行政处罚法》中字面上出现“立案”的条款有五个,分别是第 25 条、第 39 条、第 54 条第 2 款、第 60 条以及第 76 条第 2 款,对应管辖权争议解决、立案依据公示、立案要求、办案期限起算以及违法不立案的法律责任等内容。梳理各行政处罚程序规定的相关条款,可以明晰立案制度的具体构成。再以行政程序理性的标准检视,可以发现立案程序中存在的问题。

(一) 规范文本的内容梳理

通过检索,共查找到 39 部包含立案条款的规范文本,其中法律 1 部,即《行政处罚法》;行政法规 1 部,即《海关行政处罚实施条例》;部门规章 37 部,如《司法行政机关行政处罚程序规定》等^②。其中立案条款主要涉及以下几部分。

1. 立案标准的构成要件

《行政处罚法》第 54 条第 2 款规定,符合立案标准的,行政机关应当及时立案。然而,该条款与《海关行政处罚实施条例》及其他 18 部部门规章仅对立案标准作出了原则性规定,剩余 19 部部门规章作出了相对具体的规定,但在实体要件、程序要件、主体要件三个方面的规定各有不同。其中,实体要件分别有违法行为要件^③、违法事实要件^④、危害结果要件^⑤等选项;程序要件主要有管辖要件^⑥、追诉时效要件^⑦;此外还有 4 部部门规章规定了违法主体要件^⑧。概言之,在立案标准的构成中,程序性要件的争议较小,围绕实体要件和违法主体要件的选择存在较大分歧。

《行政处罚法》未对不予立案的情形进行规

定,但有部门规章对此进行了明确,并可归纳为法定不予立案和裁定不予立案两种情形。法定不予立案是指对不符合立案条件的,应当不予立案,立案后发现不符合立案条件的,应当撤销立案^⑨;裁定不予立案是指参照行政处罚的阻却事由对“可以不予立案”情形作出规定,例如《市场监督管理行政处罚程序规定》第 20 条参照《行政处罚法》第 33 条“首违免罚”“轻微不罚”“证明无主观过错”的规定明确了可以不予立案的情形。

2. 立案依据公示

《行政处罚法》第 39 条规定,行政处罚的实施机关、立案依据、实施程序和救济渠道等信息应当公示。立案依据公示意味着立案程序的外部化,在合法性接受利害关系人和社会公众监督的同时,还涉及对相对人个人信息的公开与处理。因此,立案依据公示关乎相对人的个人信息权益与利害关系人、社会公众的知情权和监督权,并可能对其产生行政法权利义务上的实际影响,由此使得立案程序在行政复议和行政诉讼中具备了接受合法性审查的条件。

在《行政处罚法》修订前,各部门规章均未规定立案依据公示。在《行政处罚法》修订后颁布或者修订的部门规章,仅有《住房和城乡建设行政处罚程序规定》等 3 个部门规章增加了“立案依据公示”条款。然而,这些仍是宣示性条款,对向谁公示、公示什么、如何公示等具体问题未作出回答。

3. 违法不立案的法律责任

《行政处罚法》第 76 条第 2 款规定,符合立案标准的案件不及时立案的,应当依法予以处理。本条款为 2021 年修订新增,是《行政处罚法》第 54 条第 2 款的责任条款。从责任承担方式来看,第 76 条所规定的“责令改正”“依法给予处分”是内部法律责任的追究,这意味着利害关系人或社

^①姜明安:《完善行政程序法治是建设法治政府的必由之路》,《行政法学研究》2023 年第 1 期。

^②在 alpha 法律系统的法律法规数据库中,以“现行有效”为条件、“行政处罚”为关键词进行标题检索,再以“立案”为关键词在结果中进行全文搜索。

^③该要件共出现 13 次,典型表述参见《林业行政处罚程序规定》第 24 条第 2 款第 1 项。

^④该要件共出现 6 次,典型表述参见《水行政处罚实施办法》第 24 条第 1 项。

^⑤该要件共出现 1 次,参见《卫生行政处罚程序》第 15 条第 1 款第 1 项。

^⑥该要件共出现 17 次,典型表述参见《医疗保障行政处罚程序暂行规定》第 15 条第 1 款第 3 项。

^⑦该要件共出现 11 次,典型表述参见《农业行政处罚程序规定》第 30 条第 4 项。

^⑧典型表述参见《证券期货违法行为行政处罚办法》第 6 条第 4 项。

^⑨如《旅游行政处罚办法》第 22 条。

会公众发现行政机关存在应当立案而不予立案时,有权通过申诉或者检举等方式寻求行政机关启动内部追责程序。对能否寻求行政复议或者行政诉讼等途径救济,则超出《行政处罚法》的立法范畴,应当结合行政诉讼原告资格的相关法律规定进行认定^①。

4. 管辖权竞合处理和执法期限起算

《行政处罚法》第25条规定,两个以上行政机关都有管辖权的,由最先立案的行政机关管辖。各部门规章基本遵循这一立场。《行政处罚法》第60条规定了行政处罚的办案期限,行政机关应当自立案之日起九十日内作出行政处罚决定,法律、法规、规章另有规定的,从其规定。从功能上看,立案只是处理管辖权竞合和起算执法期限的前提与条件,上述条款是对立案所产生的法律效果的规定,并不指向立案制度本身,因此应当分别纳入管辖制度和办案期限制度,而不应纳入立案制度。

从整体视角来看,立案标准是判断立案与否的关键因素,是整个立案制度的核心。立案依据公示是立案程序的外部化,使其具备接受合法性审查的条件,从而成为立案制度的重要内容。违法不立案的责任条款作为法律后果安排,与应当立案条款形成了一个完整的法律规范^②,成为立案制度的必要内容。因此,完整的立案制度包括明确的立案标准、立案依据公示以及违法不立案的追责三个内容。

(二) 行政程序理性审视下的立案制度

就法律程序而言,程序理性的中心问题是通过一系列的程序机制限制自由裁量权,尽可能地保证自由裁量权行使的理性化^③。在具体的程序设计中,还应兼顾公正和效率,即要在确保公正的基础上提高行政效率^④。因此,需要从行政程序

理性的视角出发,以保证自由裁量权行使的理性化为目标,以公正和效率为具体标准来审视行政处罚立案程序中存在的问题。

1. 立案标准不统一、不明确

通过梳理,行政处罚的立案标准在实体要件、违法主体要件的选择上存在较大分歧,呈现出统一、不明确的状态。这不利于立案裁量的统一行使,降低了行政效率,并给行政执法改革造成了障碍。以浙江省推行的“大综合一体化”行政执法改革为例^⑤,《浙江省综合行政执法条例》第三章专章规定了行政协同,明确要求建立行政执法协调衔接机制,完善信息共享、违法线索互通、案件移送等工作制度,实践中已形成了业务部门接受举报投诉,对符合立案标准的案件移送给综合行政执法部门的行政处罚协作模式^⑥。然而,业务部门基于案件移送需要享有立案判断权,而按照完整的行政处罚流程,综合行政执法部门对接收的案件同样享有立案判断权,因此可能出现相同事实在业务部门和综合行政执法部门之间产生立案、不立案两种相反判断的问题:一方面,会导致“案件移交材料手续、案件事实认定、法律适用、协同执法等方面出现标准不统一、程序不明确等问题,造成办案效率不高”^⑦;另一方面,关于立案与否的不同判断还可能成为行政机关互相推诿的理由,放大程序的非理性作用。

行政执法人员应具备相当的法律知识和专业素养,而立案标准的不统一和不明确客观上给执法人员增加了学习成本和工作难度。在综合行政执法改革以及行政处罚权下沉乡镇街道背景下,综合行政执法部门和基层行政执法部门在处理不同领域案件时需要按照不同的程序规范和要求办理案件,从实际调研情况来看,基层执法人员反映

^①《行政诉讼法》第25条第1款规定了“与行政行为有利害关系”的原告诉讼资格判断标准,《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12条第5项、《最高人民法院关于进一步保护和规范当事人依法行使行政诉权的若干意见》(法发〔2017〕25号)进一步明确了原告诉讼资格判断标准。

^②完整的法律规范包括事实构成、当为规定和法律后果安排。参见伯恩·魏德士:《法理学》,丁晓春、吴越译,法律出版社2013年版,第69页。

^③王锡锌:《行政程序法理念与制度研究》,中国民主法制出版社2007年版,第183—184页。

^④关保英:《行政程序法学(上册)》,北京大学出版社2021年版,第35页。

^⑤2022年1月1日,《浙江省综合行政执法条例》开始施行,2022年1月30日,《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》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。

^⑥参见《杭州市综合行政执法指导办公室关于公布杭州市综合行政执法事项扩展目录(2022年)的通知》(杭综执办〔2022〕2号),http://www.hangzhou.gov.cn/art/2022/4/22/art_1229063389_1815002.html。

^⑦参见杭州市人大常委会执法检查组:《关于〈浙江省综合行政执法条例〉执法检查情况的报告》,https://z.hangzhou.com.cn/2022/rdd4chy/content/content_8339728.html。

难以在短时间内吸收大量知识,而个别行业需要具备一定基础知识才能更好执法,因此容易出现赋权事项与执法人员能力不匹配的问题,不利于执法工作的开展^①。

2. 立案依据公示存在立法空白

立案依据公示作为行政处罚信息公示制度的重要内容,“顺应了行政公开的时代潮流,也是行政处罚制度中的重要组成部分”^②。但是因为缺乏具体规定,未能引导行政机关理性行使裁量权,反而导致实践中存在侵害相对人合法权益等问题。

一是未经处理的立案依据公示可能侵害相对人的个人信息权益。实践中,有机关对立案的违法线索和相关材料、事实证据进行公示,其中未加处理地公布了重要的个人信息,例如岳阳市林业局公布了包括相对人的姓名、性别、出生年月、住址等具体内容^③。从实际影响来看,即使未作出正式的行政处罚决定,公开清晰的立案事实依据以及有明确指向性的个人信息同样构成对相对人的否定性评价,客观上造成相对人物质上或者精神上的“权益减损”。因此,未对个人信息采取保护措施的行政处罚立案依据公示具有一定惩戒属性,进而符合《行政处罚法》第 2 条规定的“行政处罚”构成要件,相当于在正式的行政处罚决定作出前已经附加了通报批评的申诫罚。并且,不加处理地公布个人信息,也与《个人信息保护法》《政府信息公开条例》等法律法规相背离。

二是公示期限不明将导致公示难以被撤回。实践中对立案依据秉持长期公开的态度,例如,铜鼓县城市管理局 2023 年 1 月行政处罚立案公示的公开时限为“常年公开”^④,岳阳市林业局的立案依据公示自 2022 年 9 月 19 日上传,至今仍能

检索^⑤。学界亦有观点认为,行政处罚信息的事前公示,不是一个短时行为,而是一个长时间持续的行为^⑥。然而,考虑到违法事实公开可能对相对人产生的物质上或者精神上的“权益减损”,公示应当明确设立一个期限。

三 行政处罚立案制度的规范建构

程序理性要求行政程序应当与行政效率相契合,兼顾相对人权益的保障^⑦。针对立案标准不清晰、立案依据公示规定不具体的问题,应分别进行要件分析和规范构建,以实现立案程序的理性化。

(一) 立案标准的构成要件分析

围绕立案标准的构成,有宽严两种态度。持宽松态度的观点认为:“从行政处罚的目的来看,立案不应该成为行政处罚的门槛,基本的精神应当是能立则立,防止有案不立,只要有行政违法行为,行政机关就应当积极矫正违法行为,防止违法行为发生。”^⑧持严格态度的观点则从程序、实体和裁量三个维度总结出六个构成要素,认为符合这六个构成要素的,可以立案^⑨。

不可否认,两种观点都具有目的正当性,但也都具有一定的局限性。首先,行政执法效能决定了宽松的立案标准并不能完全实现降低行政处罚立案门槛的目的。行政执法效能,指的是行政机关在行政执法中所表现出来的执法能力、效率以及执法目标的实现程度。它是执法资源、执法能力、执法效率、执法效果四大要素的有机整合^⑩。一旦立案门槛过低,则可能大量增加执法任务,使繁重的执法任务与有限的执法资源间出现巨大张力,大大降低行政执法效能,不仅不能实现“防止有案不立”的目的,反而可能导致执法质量的下

①参见 2022 年杭州市某区《乡镇(街道)综合行政执法实施情况评估报告》,第 37 页。

②李洪雷:《中华人民共和国行政处罚法评注》,中国法制出版社 2021 年版,第 265 页。

③参见《林业行政处罚立案登记表》(岳市林罚(2022)第 005 号),http://www.yueyang.gov.cn/yylyj/7027/63250/63265/content_2001367.html。

④参见《铜鼓县城市管理局行政处罚立案公示 2023—01》(铜城立[2023]T001 号),<http://www.tonggu.gov.cn/tgxrmzf/zxcf/202301/8189afc4ca014dc99729911e12b33542.shtml>。

⑤参见《林业行政处罚立案登记表》(岳市林罚(2022)第 005 号),http://www.yueyang.gov.cn/yylyj/7027/63250/63265/content_2001367.html。

⑥李洪雷:《中华人民共和国行政处罚法评注》,中国法制出版社 2021 年版,第 267 页。

⑦关保英,候佳丽:《行政程序理性研究》,《求是学刊》2023 年第 2 期。

⑧袁雪石:《中华人民共和国行政处罚法释义》,中国法制出版社 2021 年版,第 310 页。

⑨这六项分别为:(1)行政处罚管辖规定;(2)追诉时效规定;(3)存在失序行为;(4)有实体违则;(5)有实体罚则;(6)有明确的行为主体。参见商思刚:《行政处罚立案标准的构建与完善》,《中国司法》2022 年第 11 期。

⑩王亚利:《行政执法效能的程序保障机制研究——兼论行政执法程序立法完善》,中国政法大学出版社 2021 年版,第 60 页。

降甚至选择性执法的出现。其次,严格的立案标准在形式上汇总提炼当前规范文本中立案标准的相关要件,以期提高可操作性,但越全面具体的立案标准同时意味着立案门槛的提高,同样不利于行政处罚目的的实现。因此,只有对立案标准构成要件进行科学选择,才能在“能立则立”与“具有可操作性”之间达到平衡,找到最优解。

1.“有管辖权”“在追诉时效内”“有证据初步证明有违法事实”是立案标准的必要构成要件

“有管辖权”“在追诉时效内”是行政处罚立案标准程序维度的必备要素,在此无需赘言。在实体维度,当前有违法行为要件、违法事实要件、危害后果要件三种选择,对此如何取舍?本文认为,应以表述为“有证据初步证明有违法事实”的违法事实要件为妥。行政法上的“违法行为”,在学理上被称为“应受行政处罚行为”,对其构成要件早在20世纪90年代就有探讨^①,然直至今日,对应受行政处罚行为的构成要件体系、是否应当包含主观要素、危害结果等问题仍未形成定论^②。因此,内涵模糊的“违法行为”概念难以实现增强立案标准可操作性的目的。若采用“有证据初步证明有违法事实”的立案标准,则有以下优势:其一,违法事实本质上是客观发生的事实,不涉及对主观因素以及法律后果的判断,采用“违法事实”标准降低了对立案与否的认知难度;其二,“有初步证据证明”的表述更有利于明确立案的证据要求。从立案的特点来看,许多案件的事实尚处于不清晰和不确定的状态,因此,立案时并不需要形成完整的证据链证明违法行为的性质、违法程度和可追责性,只要证据符合要求,能初步证明违法事实存在,就可以作为立案的证据。完整的案件事实、违法行为性质和法律后果可以在立案之后按照正式的行政调查程序予以取证和查明。

2.“明确的嫌疑人”不是立案标准的必要构成要件

一是根据举重以明轻的法律原则,行政处罚

的立案不应当将违法事实和违法嫌疑人同时作为立案的必要标准。在公法史上,行政处罚来源于刑罚,行政处罚是在刑事立法的非犯罪化运动中产生的^③。我国《刑事诉讼法》第109条规定:“公安机关或者人民检察院发现犯罪事实或者犯罪嫌疑人,应当按照管辖范围,立案侦查。”该条说明我国对刑事犯罪采取“以事立案”和“以人立案”的选择模式,并不以同时查明犯罪事实和犯罪嫌疑人作为立案标准。正因为行政处罚源于刑罚的非犯罪化,行政处罚程序标准必然不及刑事处罚程序标准严苛。既然刑事立案采取的是“以事立案”和“以人立案”的选择模式,若要求行政处罚立案同时满足有违法事实和违法嫌疑人标准,反而使得行政处罚立案的形式门槛高过了刑事处罚立案的形式门槛。

二是若必须同时查明违法嫌疑人和违法事实,意味着过度拔高行政处罚的立案门槛。对发现违法事实,违法嫌疑人暂不能确定的案件,可以先以事立案。即使在立案后仍无法确定违法嫌疑人的,还可以对已经立案的案件决定中止或撤销。例如《上海市城市管理综合行政执法程序规定》(沪城管规〔2021〕1号)第49条规定:“立案核查期满,有证据证明违法行为发生但无法确定当事人的,城管综合执法部门应当予以立案。经过调查,仍然无法确定当事人的,可以中止调查或者撤销案件。”

3.确定“可以不予立案”标准

根据处罚法定原则,不符合立案条件的自然不能立案。而“可以不予立案”的范围则不仅仅涉及不予处罚的范围,还涉及可免于处罚的情形,因此有进一步讨论的必要。对“可以不予立案”规定最明确的是《市场监督管理行政处罚程序规定》第20条,该条参照“首违免罚”“轻微不罚”“证明无主观过错”明确了可以不予立案的情形。有观点认为,这三种情形同时涉及可以不予处罚和应当不予处罚的情形,对其进行并列规定可能造成对可以不予处罚的情形径行不予立案的后果,从而放纵违法,因此存在执法逻辑错误,“可

^①参见孙秋楠:《受行政处罚行为的构成要件》,《中国法学》1992年第6期;江必新:《论应受行政处罚行为的构成要件》,《法律适用》1996年第6期。

^②代表性论文有:李晴:《犯罪论体系对应受行政处罚行为的可参照性》,《法学》2022年第4期;熊樟林:《应受行政处罚行为模型论》,《法律科学(西北政法大学学报)》2021年第5期;王贵松:《论行政处罚的责任主义》,《政治与法律》2020年第6期;江必新:《论应受行政处罚行为的构成要件》,《法律适用》1996年第6期;孙秋楠:《受行政处罚行为的构成要件》,《中国法学》1992年第6期;等等。

^③熊樟林:《行政违法真的不需要危害结果吗?》,《行政法学研究》2017年第3期。

以不予立案”的标准不应包括“首违免罚”^①。本文认为此观点值得商榷,现有规定不存在逻辑错误。一是不立案条款的表述是“可以不予立案”,而非应当不予立案,因此并不是对可以不予立案的情形径行不予立案,反而是将应当不予立案的情形纳入了“可以不予立案”的裁量范围,不存在执法逻辑错误。二是该观点还担心不予立案后将导致后次执法难以精准、迅速识别同一行为人的违法情况。由于不立案同样需要制作不予立案审批表,相关记录仍应当制作案卷存留备查,尤其是随着执法监管的数字化,案卷档案的留存和调取日益便利,这种担心亦无必要。

(二) 立案依据公示的规范填充

1. 公示的对象为不特定的社会公众

与行政处罚决定的相对公开立场不同^②,《行政处罚法》第 39 条对立案依据持绝对公开立场。部分学者认为,包括立案依据公示在内的行政处罚公示可以“保障行政相对人和社会公众知情权、参与权、表达权、监督权”^③,因此认为立案依据公示的对象是行政相对人和公众。还有观点认为,本条涉及的信息公示对象并非具体行政处罚过程中的行政处罚相对人,而应当是不特定的社会公众。其理由在于,具体的行政处罚过程信息公开追求行政处罚相对人的实际知晓,而立案依据公示对社会公众而言是推定可知的状态^④。本文赞同第二种意见,因为《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。若立案依据公示仍追求相对人的知晓,就与第 44 条规定重复,没有单独规定的必要。

2. 公示内容应包括法律依据和事实依据

关于公示内容存在两种不同观点,实践中也分别得到了体现:一是公示法律依据。这种观点认为,行政处罚立案依据公示的内容包括处罚的法律

依据和职权依据。法律依据是行政相对人涉嫌违法依法可能被追究行政处罚责任的法律、法规、规章和行政性文件,以及行政裁量权适用规则、裁量基准等。职权依据则包括法律、法规、规章赋予其行政处罚权的相关规定,以及按照级别管辖和地域管辖属于其管辖范围的相关规定^⑤。法律依据和职权依据属于应主动公开的政府信息范畴,经过多年实践已经做到了较程度的公开与透明。二是公示法律依据和个案事实依据。此种观点认为,除了法律依据和职权依据外,还应当就个案的事实依据,即发现的违法线索和相关材料、事实证据进行公示^⑥。实践中部分行政机关对事实依据甚至行政机关内部的立案审批登记表进行了公示,例如重庆市开州区生态环境局,在其官网政务公开监督检查板块的立案公示,公示内容包括案件来源、立案号、案由、违法情形简介、立案依据等内容;再如岳阳市林业局对行政处罚立案登记表以拍照形式进行了公示^⑦。考虑到 2021 年修订《行政处罚法》的目的在于解决群众反映较为强烈的行政机关“有案不立”“久查不结”等执法领域顽症痼疾,说明仅公示法律依据和职权依据仍然不够,需要赋予社会公众对行政处罚个案的知情权和监督权。因此,立案依据公示的内容包括个案事实依据的观点更符合立法目的。不过,在对事实依据进行公示时,还要坚持适度区分的基本理念,结合全文公示与摘要公示、显名公示与隐名公示、外部公示与内部公示的具体要求^⑧,平衡好公众知情权与当事人个人信息保护的关系。

3. 建立立案依据公示的时效制度

过长的公示期限有违比例原则,立案依据的公示期限应结合案件处理结果作出区分。立案后未作出行政处罚决定的,应当自作出不处罚决定或者撤销立案后及时撤回公示信息;立案后作出行政处罚决定的,仍需要进一步参照行政处罚决

①商思刚:《行政处罚立案标准的构建与完善》,《中国司法》2022 年第 11 期。

②《行政处罚法》第 48 条规定具有一定社会影响的行政处罚决定应当依法公开,即并非所有行政处罚决定均需公开。

③参见江必新:《行政处罚法条文精释与实例精解》,人民法院出版社 2021 年版,第 239 页;袁雪石:《中华人民共和国行政处罚法释义》,中国法制出版社 2021 年版,第 249 页。

④李洪雷:《中华人民共和国行政处罚法评注》,中国法制出版社 2021 年版,第 267 页。

⑤袁雪石:《中华人民共和国行政处罚法释义》,中国法制出版社 2021 年版,250 页。

⑥参见江必新:《行政处罚法条文精释与实例精解》,人民法院出版社 2021 年版,第 240 页;李洪雷:《中华人民共和国行政处罚法评注》,中国法制出版社 2021 年 4 月版,第 268 页。

⑦分别见 http://www.cqkz.gov.cn/kz/fzhggwyh_80906/zwgk_72016/; <http://www.yueyang.gov.cn/yylyj/7027/63250/63262/index.htm>。

⑧江必新:《行政处罚法条文精释与实例精解》,人民法院出版社 2021 年版,239—240 页。

定是否公开确定立案依据的公示期限。作出行政处罚但行政处罚决定未公开的,应当自行政处罚决定作出后及时撤回立案依据公示信息;行政处罚决定被公开的,鉴于行政处罚决定亦有公开期限^①,立案依据应当在行政处罚决定停止公开时同时停止公示。

结语

本文研究表明,框架式的规定尚不足以完全

实现立法目标,不统一、不明确的程序规范甚至会阻碍行政执法质量的提升。对此应以行政程序理性为指引,统一立案标准、填充立案依据公示规范以完善立案程序,在确保公正的基础上提高行政效率。考虑到统一修改各部门规章的现实难度,当前应当以地方性立法的方式细化行政执法程序规定,破除规范不统一、不明确的难题,推进执法标准、执法流程、文书样本的一体化建设,进而推动综合行政执法改革的深入开展。

Institutional Review and Normative Construction of Administrative Punishment Filing Procedures

XIA Aiming

(Koguan School of Law, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, China)

Abstract: The filing system of administrative punishment includes the filing standard, the public announcement of the basis of filing, and the legal responsibility of not filing a case for violation of law. Examining from the perspective of Administrative Procedure Rationality, the current filing system has problems such as unified and unclear filing standards and legislative gaps in the public announcement of the basis for filing. The criteria for the filing of administrative penalties should include the elements that is “in accordance with the jurisdiction”, “within the statute of limitations”, “prima facie evidence of the fact of violation”, and should not include the element of “a clear suspect of the violation”. In line with the “first violation of impunity”, “minor impunity”, “proof of no subjective intention”, one of the three circumstances cannot be filed. The object of the filing basis announcement is the unspecified social public, and the content of the publicity should include legal and factual basis. Necessary measures should be taken during publicity to protect the personal information rights and interests of the punished party. In addition, the principle of proportionality should be followed, and the disclosure period of administrative penalty decisions should be referenced to clarify the publicity term of basis for filing.

Key words: case filing of the administrative punishment; procedural rationality; filing standards; the public announcement of the basis of filing

(责任校对 龙四清)

^①例如,《市场监督管理行政处罚信息公示规定》(国家市场监督管理总局令第45号)、《国家发展改革委办公厅关于进一步完善行政许可和行政处罚等信用信息公示工作的指导意见》等规章和规范性文件均对行政处罚的公示期限等内容作出了规定。