

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

更多▲

使用大字体察看本文
阅读次数: 952

论行政处罚的合理性

钟 泉

特聘专家

法学所导航

走进法学所

走进国际法中心

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

文章摘要: 行政处罚的合理性, 是一个具有一定理论价值和实践意义的重要课题, 目前在理论界和实务界对此问题结合实际的研究还较少, 应引起一定的重视。本文试从反映行政主体、相对人、第三人权益平衡的视角, 对这一课题进行研究, 并形成了以下主要观点。即: 行政处罚的合理性, 就是要使行政处罚行为在充分体现“过罚相当”原则的基础上, 达成其形式合法性与法的价值取向的内在统一, 从而重新形成行政主体与相对人、第三人之间的利益相对平衡关系, 以获取相关社会管理秩序得以恢复正常状态; 相对人违法行为得以制止、非法利益被剥夺, 而其正当权益得到应有尊重; 第三人合法权益得以维护的最佳社会政治、经济效果。

关键词: 行政处罚 合理性 权益平衡

近年来, 理论界对于行政处罚这种具体行政行为进行了多方面的研究, 也取得了不少有价值的成果。但对于合理性问题的研究, 特别是结合实际的研究, 却进展不大, 主要附着于对行政法基本原则之一的行政合理性原则的探讨之中。而在实务界, 由于对行政处罚的合理性问题往往缺乏司法救济, ①在很多情况下, 没有引起足够的重视, 甚至不在研究、考虑的范围之内。

然而, 此问题真是没有研究的必要吗? 事实却并非如此。在做进一步分析之前, 请先看下面这个案例:

甲、乙双方于2002年2月签订了一份认证咨询合同。甲方承诺在8个月内向乙方提供认证咨询, 帮助其通过国家质量体系认证, 乙方则在通过认证后3个月内付清全部服务费用。2002年4月2日, 国家认监委发布了一个有关认证咨询活动的管理办法, 规定从事此项业务的机构必须在2002年7月31日以前, 达到该办法规定的条件, 并取得该机构的认可, 否则不得继续开展相关咨询活动。按此规定, 甲方一时达不到规定的条件, 提出中止履行合同, 乙方坚决不肯。甲方考虑违约可能造成的损失, 只得继续履行合同。2002年7月31日以后, 某地相关主管部门认定甲方行为构成违法, 以甲方违法从事认证咨询活动为由, 依据有关罚则, ②对其处以罚款, 并责令其立即停止从事认证咨询活动……

从这个案例可以看出: 第一、行政处罚绝不仅仅涉及行政主体(在本文中特指有权实施行政处罚的部门、单位)与被处罚人(以下称相对人)之间的关系, 往往还涉及第三人③的利益, 其广泛的社会影响不容忽视; 第二、行政处罚即使具备形式合法性, 也极有可能存在合理性问题, 研究此问题十分必要。

为此, 本文拟从研究“行政处罚合理性的视角、行政处罚合理性的含义、行政处罚合理性要求与实践中的体现”等三个方面进一步探讨这个论题。

一、研究行政处罚合理性问题的视角

对于任何一个问题的研究，都应该首先明确研究的视角。目前理论界与实务界对于行政处罚的合理性，基本上是从行政主体与相对人之间的双向法律关系出发，进行研究、探讨的。由此观之，大致可分为以下三种观点：④

第一种观点：实体合法论。此论多流行于实务界。持此看法之人，突出强调行政处罚的制裁功能，主张将一切违反社会管理秩序的行为，尽可能用行政处罚加以制裁。合理性评判的尺度就是违法行为是否得到制裁。

第二种观点：程序合法论。此论多流行于理论界。受西方行政法理念的影响，将行政法界定为控权之法，而控权在行政处罚上的体现主要是通过严格的程序控制来实现。以行政处罚是否严格遵循法定程序，作为衡量行政处罚合理性的主要标准。

第三种观点：折衷论。认为行政处罚的实体合法与程序合法的统一是衡量行政处罚合理性的尺度。行政处罚即要符合实体法的规定，也要符合程序法的要求，以达成行政处罚实体正义与程序正义的统一。这是一种带有折衷性的观点。

这三种观点各有其局限性。相比较而言，第三种观点则更有可取之处。但如何实现这二者的有机统一，则是需要更为深入探讨的问题。而上述行政处罚合理性的观点，基本上还是从静态的、单向主导的角度形成的看法。而笔者则认为，行政处罚的合理性更应进一步从动态的，权益平衡的角度来衡量、考察，从中寻求实体正义与程序正义的统一。

从动态的、权益平衡的角度看，行政处罚是一个由主体、相对人和第三人组成的相互联系、相互作用的社会系统，是一个以主体实施行政处罚为中心，体现三方矛盾运动而构成的由权益不平衡到平衡的动态过程。即行政主体的权威（所维护的秩序）由受到挑战到得以体现，第三人权益由受到损害到得以恢复或由存在可能到得以实现，相对人由非法获利到丧失非法利益，并付出一定代价，而回复到守法状态的过程。该系统作为整体社会环境系统的一个有机组成部分，与整体社会环境系统之间发生不间断的物质、能量交换，形成彼此互动的关系。⑤在这种系统互动关系中，三方各有自身的利益，平衡于行政处罚的合理性。

从这个角度出发，研究行政处罚的合理性，即是要研究如何通过合理性而促进行政处罚系统内部及其与社会环境系统间形成良性互动关系，从而在公正、公平的基础上，实现三方权益的相对平衡，以维护社会公共利益的问题。以下，笔者将从分析系统运动规律入手，对此问题做进一步的探讨。

从系统论角度分析。民主社会的社会环境可被视作是一个总系统——社会环境系统（E）。而行政处罚可构成该系统下的一个子系统——行政处罚系统（D）。其下又可分为三个要素：行政主体A、相对人B、第三人C。其基本关系模式图如下：



其运动模式为：①D内部的运行模式。分两种方式：可分别概括为：侵害 请求 处罚（制止）；

侵害 发现 处罚（制止）；

这两种运行模式，都是由B引发，至A结束。C居于其间，以其利害关系（或倾向于B，或依附于A，或具有独自的利益）在这一运动过程中发挥着重要的作用。

②D与E之间的相互作用模式：D E。D保障、维护E的秩序，确保E的正常运行；E反作用于D，支持、保护D的良好运行，为其提供良好的外部环境。概括起来，就是B违法，损害A的权威并影响到C的利益，造成三者利益不平衡状态，进而对E造成损害，A依法予以惩处，通过限制、剥夺B所获非法利益或某方面权益，制止其违法行为，恢复三方利益的平衡。此运动过程就构成了行政处罚系统D。D作用于E，使E的正常秩序得以恢复，E系统得以巩固。E同时也反作用于D，有利于D的良性运行。

在D与E之间形成的这一互动模式中，A处罚的合理性具有突出的作用，体现在以下四个方面：一是提

高A实施处罚的权威性，巩固其在D系统中的支配地位，进而树立在E系统中的良好信誉，有利于获得E的支持，为自己创造更佳的执法环境。二是可以增加B对A处罚行为的认同程度，促使B停止实施违法行为，通过合法途径获取正当利益，并有效防范B再次违法。三是切实维护了C的正当权益。四是通过有效消除A、B、C三者之间利益的不平衡状态，恢复、巩固E的正常秩序，促使E更加稳固，真正达成D、E之间的良性互动。

二、行政处罚合理性的含义

那么，达成这种良性互动、利益平衡关系的行政处罚合理性究竟是什么含义呢？试分析之：

首先，行政处罚的合理性必须以具备形式合法性为前提。行政处罚作为一种具体行政行为，对于社会公共利益的保护是通过限制、剥夺相对人某些权益的方式来实现的。但这种限制、剥夺不应是无限制的、任意的，而应以达成制止违法行为，恢复主体，相对人、第三人权益平衡为限度。行政处罚的形式合法性就在于界定行政主体在何种情况下，具有何种限制、剥夺的权能；合理性则在于衡量这种权能是否是以恢复三方权益平衡为目的，而恰当行使。如果行政处罚超出行政主体的权能范围，失却了形式合法性，则合理性也就失去了存在的前提和评判的基础。行政处罚的形式合法性，就是要求每一个行政处罚都应当符合相关实体法的规定和程序法的要求，在法律赋予行政主体的职权范围内，依照法定的程序实施，具备法定的形式。

其次，行政处罚的合理性，必须符合合法对于正义、秩序、良知等基本价值取向的追求。从法理上说，现代法治社会制定的良法、善法本身就应体现这些价值取向。但其能否实现，则有赖于法的实施。就行政处罚而言，行政处罚相关法律所追求的价值取向，要靠行政主体正确适用这些法律于具体个案来实现。而在实践中，这种适用如果仅仅具备形式合法性，并不能完全保障其实现，还要求行政主体实施处罚时，在注重形式合法性的前提下，综合考虑各种因素，使作出的行政处罚能凸显这些价值取向，从而达到行政处罚形式合法性与法的价值取向的有机统一。这些价值取向可以细化为：维护良好的社会秩序；体现“机会均等、优胜劣汰”的市场竞争规则；衡平社会不同群体间的利益关系；彰显主流社会伦理道德观念；保护、尊重基本人权等。

最后，行政处罚的合理性应通过落实“过罚相当”原则来体现。从动态的，权益平衡的角度分析，行政处罚中的“过罚相当”原则就是要通过法定的公开程序，综合考虑各种因素，采取相应的处罚方式，以有效制止违法行为，适当惩戒违法者，从而达成一种在行政主体、相对人和第三人权益合理划分基础上的平衡关系。进言之，过罚相当就是要使行政处罚与违法行为之间在法定的处罚种类、幅度内建立起一种相适应、相契合的关系。即：应使每一个应受处罚的违法行为对应一定种类、幅度的行政处罚，在衡量违法行为社会危害性程度的基础上，建立起基本对应的关系，且这种对应关系，应为公众法律意识和伦理道德观念，普遍视为是合理的、正当的，而予以认同。换言之，也就是为制止违法行为，维护正常社会管理秩序和第三人利益，恰当界定对相对人的惩戒程度所必须的，并以此昭示行政处罚的社会公信力。

综上所述，可否这样概括一下行政处罚合理性的含义。所谓行政处罚的合理性，就是要使行政处罚行为在充分体现“过罚相当”原则的基础上，达成其形式合法性与法的价值取向的内在统一，从而重新形成行政主体与相对人、第三人之间的利益相对平衡关系，以获取相关社会管理秩序得以恢复正常状态；相对人违法行为得以制止、非法利益被剥夺，而其正当权益得到应有尊重；第三人合法权益得以维护的最佳社会政治、经济效果。

三、行政处罚合理性要求在实践中体现

由是观之，我们再来剖析一下本文开头列举的那个案件，从中找出，行政处罚的合理性要求如何在实践中得以体现。

在该案中，应当首先确定三方的正当权益所在，并由此出发，找出符合合理性要求的处罚方式。

从行政主体角度看，由于一个时期以来，认证咨询服务市场秩序混乱，少数不具备从事合格咨询服务条件的机构提供劣质服务、坑害接受咨询方利益，影响认证认可工作正常开展的问题十分突出，为此，国家有关主管部门制定了《中华人民共和国认证认可条例》和《认证机构及认证培训、咨询机构审批登记与监督管理办法》等一系列行政法规、规章进行规范，是完全适当的，是履行国家对市场经济宏观调职能的体现。行政主体要求相对人服从国家有关部门统一管理，维护正常的认证咨询服务市场秩序的目的是正当的，采取必要的行政手段以维护相关部门的管理权威也是必要的。从相对人角度看，相对人原先有相关行业主管部门授权从事认证咨询服务活动的资格，完全具备从事相关业务的能力，其与第三人签订的合同，

在订约当时是合法的，按照合同要求提供服务，并从中获取报酬也应视为是合法的，正当的，是应当予以尊重的。从第三人角度看，第三人有依照合同约定接受相对人提供的服务，顺利完成申请认证的各项准备工作，并获取正当利益的权利。

在本案中，相对人对于三方权益平衡的破坏（也就是其可罚性）在于：当国家有关部门发布了新规定后，明知自己从业的资格、条件发生了变化，而未采取适当措施来顺应此种变化，是对相关管理秩序的破坏，侵害了行政主体的权威，行政主体对其给予必要的惩戒是合理、合法的，由此还可能导致合同不能正常履行，从而影响到第三人的利益。因此，如果行政主体从三方权益平衡的角度来确定合理的处罚方式，就必须既看到相对人行为的可罚性，也充分考虑其与第三人的正当权益，给予适当的处罚。具体来说，就是可以根据有关罚则，⑥给予相对人一定数量罚款的处罚，并责令其在重新取得从事认证咨询活动资格之前，停止从事新的业务。已签订并正在履行的合同，应报相关行政主管部门备案，并由其监督按照合同的约定按时、保质、保量地完成。

这样一种处罚方式，既符合相关立法的精神，制止、纠正了违法行为，维护了行政主体的权威和正常的社会管理秩序，也充分考虑并维护了相对人、第三人的合法权益，就应视为是一种体现三方权益相对平衡的合理性要求的行政处罚。

以上观点，不很成熟，难免存在谬误之处，尚需在实践中加以检验。如果这一问题经过深入研究，能够得到圆满解答，并转化为正确的实践，则必将大大增强行政处罚的社会公信力，提高行政处罚效能，从而有助于充分实现其应有的价值功能。

作者系南开大学2001届在职法律硕士研究生

①根据《中华人民共和国行政诉讼法》第五十四条第（四）项和《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十六条第（二）项之规定，行政处罚只有显失公正才进入法院司法审查的视野，而一般的不合理问题是不在法院司法审查范围之内的。

②指《天津市产品质量监督条例》第二十六条。

③指非行政主体和被处罚人，与案件存在某些利害关系的一方当事人。

④笔者查阅的相关书籍、资料中有关行政处罚合理性的专论较少，这三种观点是笔者结合实际进行的归纳、概括。

⑤参考何秉松主编：《刑法教科书》，中国政法大学出版社，1997年版，第七章“犯罪构成概论”。

⑥指《天津市产品质量监督条例》第二十六条。