



文化领域相对集中行政处罚权制度的改革

撰稿人：王珍愚 单晓光[0]

摘要：相对集中行政处罚权制度是我国行政管理体制的创新，这一制度逐步应用到文化领域，标志着我国加大了知识产权保护的力度，我国行政综合执法体制改革取得了重大突破。本文尤其以上海市为例对此进行了阐述。相对集中行政处罚权的实质是对行政权重新设置和重新调整，即行政权的重构，由一个新的国家行政机关集中行使原来分散行使的行政处罚权。然而，文化领域相对集中行政处罚权制度仍有许多不足，具体表现在试点面过于狭窄、明显的法律滞后性、具体模式有待改进、范围不宜过大和执法队伍不够规范等问题。

关键词：世界博览会标志 世界博览会标志权 权利特征

改革开放以来，我国在积极培育、繁荣文化市场的同时，坚持依法管理，保证文化市场健康有序地发展。为了适应文化市场发展需要，强化政府管理职能，促进形成公平、公正的市场环境，1998年，上海市市委七届三次全会决定对上海文化市场实行相对集中行政处罚权制度，经市委、市政府批准，1999年12月29日，上海市文化稽查总队挂牌成立。2003年10月起，上海市各区县也相继成立了文化稽查分队。根据《上海市文化领域行政执法权综合行使暂行规定》，上海市文化稽查总队负责对本市演出、艺术品、娱乐、广播、电影、电视、音像制品、图书报刊、电子出版物和文物等文化领域实行相对集中行政处罚权制度。总队成立一年多来，发挥综合执法优势，取得了显著成绩。2005年1月1日起，上海市决定在市区分别设立文化市场行政执法总队和文化市场行政执法大队，进一步集中行使文化领域行政处罚权。这标志着上海为维护知识产权，在文化领域相对集中行使行政处罚权达到了全新的阶段。[1]

一、文化领域相对集中行政处罚权制度的产生原因

文化领域的管理是一件复杂的事情，涉及的部门众多，包括演出、艺术品、娱乐、广播电影电视、音像制品、图书报刊、电子出版物和文物等各部门，而各部门又拥有单独的执法队伍，由此造成缺乏一个统一管理的权威部门，众多管理机构并列平行，政出多门；各管理机构职责不清，相互交叉，权责不明。这主要是计划经济的思维模式造成的，在初始阶段的行政法制建设工作中，一事立一法、一法设一权、一权建一队的做法十分普遍。[2]显然，要实现长效管理，就必须克服文化市场

多头执法、职能交叉的弊端，建立以综合决策与协调管理为特点的文化管理模式，即原因导向的长效管理模式。

基于上述原因，在文化管理的行政执法过程中，产生了诸多问题：（一）各行政部门职权交叉、责任不清、管理权限和管理资源分散。由于文化管理各部门拥有各自单独的执法队伍，彼此互不通气，对同样一件违法事件，常常出现多个部门执法队伍，对于有利可图的行政处罚，争抢处罚权；对于无利可图的行政处罚，则各部门相互推诿或者任其不管，致使行政责任难以落实，文化管理的问题无法根本解决。（二）行政处罚建立在不正常利益驱动的基础上，一事多罚、多头处罚，损害行政相对人的合法利益。根据行政合理性原则：行政行为应符合立法目的；行政行为应建立在正当考虑的基础上，不得考虑不相关因素。[3]但是，由于文化管理总体执法人员众多，经费不足，有些执法队伍靠收费和罚款维持生计，产生了不正常的利益趋动，经常出现重复执法、以收代管、只罚不管的现象，严重影响了政府形象。

为了克服以上弊端，我国进行了行政管理体制的改革，推出了相对集中行政处罚权的试点，并逐步推行到文化管理领域，由此产生了文化管理相对集中行政处罚权制度。

二、相对集中行政处罚权制度的概念及其法律渊源

相对集中行政处罚权是指国务院或者经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以根据实际需要，将若干个有关行政机关的行政处罚权集中起来，交由一个行政机关统一行使，原来的若干个有关行政机关不得再行使由一个行政机关集中行使的行政处罚权。[4]这一概念包括如下特点：

（一）相对集中行政处罚权的实质是对行政权的重新设置和重新调整，即行政权的重构。[5]我国由于承袭了大陆法系的法律传统，也由于行政至上传统的影响，因而行政处罚权是作为行政权的一个重要组成部分而存在的。[6]行政权的设置与调整是否合理直接影响到公民的自由和权利，也直接影响到行政管理的效率，具有重要地位。根据行政权的设定标准之一即根据管理必要性标准，需要设定相应的行政权[7]。因此，相对集中行政处罚权从实质上讲是对行政权的设定，即将原来分散的行政权剥离出来，集中由某一个行政机关行使，并且这种对行政权的重新设置和调整是完全必要的。

（二）集中行使行政处罚权的应当是一个新的国家行政机关，即一个新的行政主体，它直接归政府领导，享有国家行政权，对外以行政机关的名义行使集中行政处罚权，并独立地承担法律责任。这一新的行政处罚主体取代了若干个零散的行政处罚主体，被赋予合法的行政处罚主体资格。

（三）只有国务院和省级人民政府才有权授予新的行政处罚主体资格，因此，相对集中行政处罚权的具体执行是由国务院授权决定的，同时领导权在省级人民政府。[8]

（四）行政处罚权相对集中后，原来若干个有关行政机关不得行使已集中行使的行政处罚权；仍然行使的，作出的行政处罚决定一律无效。

相对集中行政处罚权的法律依据首先来自于1996年的《行政处罚法》。《行政处罚法》第16条规定：“国务院或者经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权，但限制人身自由的行政处罚只能由公安机关行使。”因此，《行政处罚法》第一次将相对集中行政处罚权作为一项重要的行政执法制度确立起来，是对我国行政管理制度的重大改革。

1999年，国务院发布了《国务院关于全面推行依法行政的决定》，对相对集中行政处罚权作了原则规定，强调了相对集中行政处罚权的概念，指出“继续积极推行相对集中行政处罚权的试点工作，并在总结试点经验的基础上，扩大试点范围。”在这一法律文件指导下，国务院开始了相对集中行政处罚的试点工作，逐步使这一法律制度落到实处。然而，在具体实施过程中，各地方或采取回避态度或试点遇到问题，针对这种情况，2000年9月8日，国务院办公厅发布了对相对集中行政处罚权作出系统规定的第63号文件，即《国务院办公厅关于继续做好相对集中行政处罚权试点工作的通知》，对相对集中行政处罚权制度作了进一步的强调和肯定，并要求各省级政府充分认识实行相对集中行使行政处罚权制度的重要意义，认真研究适应社会主义市场经济要求的行政执法体制。国务院第63号文件出台后，到2002年8月，我国试点城市由30余个一跃为82个，包括北京、天津、重庆3个直辖市和23个省、自治区的79个城市。

国务院第17号文件就是在以上试点工作经验的基础上形成的。2002年8月22日国务院发布第17号文件，名为《国务院关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》，对在我国推行相对集中行政处罚权作了新的规定，指出：“实践证明，国务院确定试点工作的阶段性目标已经实现，进一步在全国推进相对集中行政处罚权工作的时机基本成熟。为此，依照行政处罚法的规定，国务院授权省、自治区、直辖市人民政府可以决定在本行政区域内有计划，有步骤地开展相对集中行政处罚权工作。”“需要在城市管理领域以外地其他行政管理领域相对集中行政处罚权的，省、自治区、直辖市人民政府依照行政处罚法第十六条的规定，也可以决定在有条件的地方开展这项工作。”这一规定使我国相对集中行政处罚权翻开了新的一页，即由试点推行到全面推行，由城市管理领域推行到文化管理等领域。

在地方上，关于相对集中行政处罚权的法律规范体现在地方政府规章中，如1999年12月上海市制定了《上海市文化管理综合执法暂行规定》，设立了全国第一家独立建制的文化领域综合执法机构——上海市文化稽查总队。2004年底，上海为了进一步完善文化领域相对集中行政处罚权工作，出台了《文化领域综合执法办法》，决定在市区分别设立文化市场行政执法总队和文化市场行政执法大队，集中行使文化领域行政处罚权。这标志着上海市政府对文化市场的监管职能将进一步加强。

三、文化领域相对集中行政处罚权制度的重大意义

文化领域相对集中行政处罚权制度既是对文化市场进行依法管理的需要，也是我国大力保护知识产权的新举措，它是我国行政管理体制改革的一种全新探索。

由于在文化管理领域存在着多头执法、交叉执法、重复执法、执法效率低下等突出问题，过去分散执法的弊端在文化管理领域表现得比较典型。因此，相对集中行政处罚权制度逐步由最开始的城市管理领域推广于文化管理领域，并取得了实质性进展。文化领域实行相对集中行政处罚权制度建立在大文化管理的思想基础之上，从行政管理的角度而言，它还可以减少行政管理成本，精简行政机构和行政人员。只有对文化领域实施综合管理，才能保证文化管理的有效性和长效性。

自从中国入世以来，美国、欧盟、日本一直指责中国保护知识产权不力。最近，美国贸易代表办公室发布了一份报告，[9]报告指责中国在有效打击惩治盗版假冒行为过程中执法不力，中国的假冒和盗版猖獗已对美国经济各领域造成了严重损害。我国则强调我们正不遗余力地打击盗版假冒行为，中国已在知识产权保护上做了很多工作。在行政手段方面，近年来中国先后开展了整顿规范文化市场秩序等几十项大型专项整治活动，对侵犯知识产权的违法行为予以沉重打击。[10]2004年开始，上海及其他城市为了进一步完善文化领域相对集中行政处罚权工作，出台了《文化领域综合执法办法》，决定设立文化市场行政执法大队，进一步集中行使文化领域行政处罚权，无疑是向全世界证明了我们保护知识产权的决心，加大了保护知识产权的力度。

相对集中行政处罚权是深化行政管理体制改革的一种途径，最终目的是建立符合社会主义市场经济发展要求的行政执法体制，体现政府机构改革的精神和原则，以便建立精简、统一、效能的政府，使权力和利益彻底脱钩，使权力和责任紧密挂钩。[11]我们要进一步转变行政执法部门的职能和管理方式，实现决策、审批职能与监督处罚职能相对分开，防止政出多门、多头执法、执法扰民的现象发生。

在文化管理领域成功推行相对集中行政处罚权制度后，我国还将陆续在其他领域探索建立相对集中行政处罚权制度，如食品卫生管理领域、产品质量监管领域等。但是，我国在除城市管理领域、文化管理领域以外的其他领域还没有尝试，但这已成为我国行政管理向专门化和集中化方向发展的趋势。

四、文化领域相对集中行政处罚权制度存在的问题及解决途径

（一）、试点面过于狭窄。

1996年相对集中行政处罚权制度确立后，在国务院法制办、中央编办的指导下，行政综合执法改革

在全国展开。目前已开展文化领域相对集中行政处罚权制度的城市主要有上海市、深圳市、北京市、杭州市、武汉市、重庆市、大同市等。这些改革对于改进行政执法现状、提高依法行政水平、整顿和规范文化市场秩序，起到了积极的作用。但是，试点城市的数量为数过少，使得文化管理相对集中行政处罚权制度仅仅局限在少数城市，这对于在全国范围内全面推广相对集中行政处罚权制度是不利的。总的来说，文化管理相对集中行政处罚权制度的试点还是非常成功的，应该在全国尽快推广开来。

（二）、立法缺陷。

文化领域相对集中行政处罚权制度具有明显的法律滞后性。文化领域相对集中行政处罚权制度的立法渊源中只有《行政处罚法》是法律层面的依据，其余的立法依据均为其他规范性文件和地方政府规章。在中央层面包括国务院制定的《国务院关于全面推行依法行政的决定》、国务院第63号文件《国务院办公厅关于继续做好相对集中行政处罚权试点工作的通知》、国务院第17号文件《国务院关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》等依据都是国务院发布的其他规范性文件。在地方上，各试点城市的人民政府一般也都通过制定其他规范性文件和地方政府规章对文化管理相对集中行政处罚权作出规定，如《上海市文化管理综合执法暂行规定》和《上海市文化领域综合执法办法》就是上海市的地方政府规章。这种立法方式是有缺陷的：一方面，推行相对集中行政处罚权制度是由国务院决定的，然而到目前为止国务院还没有制定一个关于相对集中行政处罚权的行政法规。另一方面，地方规章、其它规范性文件的地位很低，尤其是其它规范性文件很不规范，在《立法法》中，其他规范性文件还不具备法律体系构成部分的资格，也就是说其他规范性文件还不是严格意义上的法。因此，笔者认为应当由中央立法机关和地方立法机关进行统一立法，并提高立法的层次。

（三）、具体模式存在问题。

试点初期，我国文化领域相对集中行政处罚权制度的试点多采用委托管理模式。尤其是1999年12月29日，上海市发布的《上海市文化领域行政执法权综合行使暂行规定》第29号令，这一地方政府规章明确规定上海市文化稽查总队受市有关行政管理部门委托行使综合执法的职责。这种模式存在问题，一来不符合相对集中行政处罚权的定义，集中行使行政处罚权的应当是一个新的国家行政机关，即一个新的行政主体，它直接归政府领导，享有国家行政权，对外以行政机关的名义行使集中行政处罚权，并独立地承担法律责任。这一新的行政处罚主体取代了若干个零散的行政处罚主体，被赋予合法的行政处罚主体资格。二来不利于对文化稽查总队进行行政监督，一旦被申请行政复议和提起行政诉讼，被申请人和被告将不是文化稽查总队，而是委托行政机关。因此，笔者认为，文化领域综合行政执法改革应当采用相对独立综合行政执法模式。上海市文化稽查总队应是一个新的行政主体，它直接归市政府领导，享有国家行政权，对外以行政机关自己的名义行使集中行政处罚权，并独立地承担法律责任。并且行政处罚权相对集中后，原来若干个有关行政机关不得行使已

集中行使的行政处罚权；仍然行使的，作出的行政处罚决定一律无效。可喜的是，2004年底，上海为了进一步完善文化领域相对集中行政处罚权工作，出台了《文化领域综合执法办法》，决定设立文化市场行政执法大队，并从委托执法的身份变成授权执法，具备了行政主体资格，与政府其他部门具有同等的地位，可以以自己的名义作出行政行为，并独立地承担法律责任，因此，其行政执法行为将更有主动性。其他城市可以参照此种模式进行改革。

（四）、文化管理相对集中行政处罚权的范围不宜过大。

根据2005年1月1日开始执行的《上海市文化领域综合执法办法》，文化管理领域可以集中行政处罚权的范围主要包括：营业性演出、艺术品经营和文化娱乐场所管理；广播、电影、电视、音像制品管理；图书报刊、电子出版物管理；文物保护；体育娱乐经营管理等五个方面。这些原来由文化局、广播电影电视局、新闻出版局、文物管理委员会、体育运动委员会等多个主管部门分割行使的行政处罚权被文化管理综合执法机关统一行使，即上海市文化市场行政执法总队和文化市场行政执法大队，集中行使原由市和区县文化广播影视、文物、体育、旅游行政管理部门以及原由市新闻出版行政管理部门和区县负责出版管理的行政部门行使的行政处罚权，尤其将网吧纳入文化市场行政执法大队的执法范围。

值得注意的是，相对集中行政处罚权集中的领域不宜过多，集中的执法职能应当在管理客体 and 对象上具有一致性，以在相近相通领域内调整为宜，而不宜与差别较大的其他领域简单合并。集中的幅度不宜过大，一般以集中3至5项最为合适。这样既能做到审时度势，把握时机，坚定不多地迈出改革步伐，又能充分考虑各方面的承受能力，审慎地推进改革。

（五）、对文化管理行政执法队伍的管理不够规范。

既然文化市场行政执法机关是独立的行政主体，作为一个具有管理公共事务能力的组织，执法大队需要配备专业性、技术性的人员，更加正规地行使行政处罚权。因此，政府要加强队伍建设，国家对行政综合执法队伍的管理必须规范化。

首先，行政综合执法机关的主体定位要明确为国家行政机关，明确规范行政综合执法机关的名称为“文化管理行政执法局”，相对统一职责范围。执法人员统一为公务员编制，并按公务员制度进行严格管理，做到“六规范”，即规范执法主体；规范执法文书；规范执法程序；规范执法权限；规范执法行为；规范执法服装与执法标志。[12]其次，行政执法水平取决于执法人员素质，为确保执法人员素质不断提高，坚持高标准录用行政执法人员，要从年龄、学历、专业、综合素质方面严格把关，建立政治强、业务精，作风硬的行政执法队伍。必须坚持对执法人员进行专业培训，提高执法人员的业务素质和技能，确保依法行政。最后，要严格落实罚缴分离制和执法责任制，建立执法人员的目标责任机制。承办人员需对自己所承办的具体事项直接负责，行政机关无论将来是否会被

提起行政复议或行政诉讼，其在事前都要在内部确定直接责任人，以便检查追究；执法机关还可以确定和限制个人违法或不当行政行为的比例，并按时检查考核，该比例将与公务员个人的工资、奖金、任免、升职、惩戒挂钩，对于因违法职权行为而导致行政机关在诉讼中败诉的，不仅要追偿行政赔偿费用，而且可由行政机关在内部对有责任的公务员追偿相应的诉讼费用。[13]

注释：

【0】王珍愚:同济大学文法学院讲师、同济大学管理学院博士生;单晓光:同济大学知识产权学院副院长、教授、博士生导师

【1】米远征，《“文化市场行政执法大队”今起取代文化稽查小分队》，东方早报，2005年4月1日，第10版。

【2】曾峻：《相对集中行政处罚权与中国行政执法体制的改革：以城市管理为例》，载《政治学研究》，2003年第4期，P87。

【3】罗豪才：《行政法学》，北京大学出版社，1996年12月第1版，P34。

【4】参见方军：《相对集中行政处罚权调查报告》，载应松年、袁曙宏主编：《走向法治政府》，法律出版社，2001年版 P428。

【5】关保英：《执法与处罚的行政权重构》，法律出版社，2004年3月第1版，P51。

【6】应松年，薛刚凌：《论行政权》，载《政法论坛》，2001年第4期，P63。

【7】应松年，薛刚凌：《论行政权》，载《政法论坛》，2001年第4期，P64。

【8】关保英：《执法与处罚的行政权重构》，法律出版社，2004年3月第1版，P14。

【9】2005年3月30日，美国贸易代表办公室（USTR），《2005年有关外贸壁垒的国别贸易评估报告》。

【10】俞佳，《美“黑名单”指我知识产权保护不力》，《东方早报》，2005年4月1日第6版。

【11】曹康泰：《在全国相对集中行政处罚权试点工作座谈会上的讲话》，载《城市开发》2001年第10期，P40。

【12】沈丽荣：《关于相对集中行政处罚权有关问题的对策思考》，载《城市开发》，2001年第10期，P45。

【13】方世荣：《论行政权力的主体及其制约问题》，载《湖北行政学院学报》，2003年第6期，P42-43。

© 版权所有 同济大学知识产权学院

地址: 上海市四平路1239号 邮编: 200092 电话/传真: 021--65988843 E-Mail: tongjiipi@yahoo.com.cn