

浅谈《中华人民共和国行政处罚法》第二十四条规定在海洋行政执法中的理解与运用

何永安

(中国海监广西区总队 南宁 530022)

摘 要 对《中华人民共和国行政处罚法》第二十四条规定的含义结合各种观点进行分析,在此基础上,结合海洋执法实践分析行政处罚的适用原则,旨在维护海洋执法的公正和权威。

关键词 海洋行政执法; 行政行为; 行政处罚

1 《中华人民共和国行政处罚法》第二十四条规定的基本含义

《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)第二十四条规定的基本含义是,对当事人的同一个违法行为,任何行政机关不得给予两次以上罚款的行政处罚。当前我国行政法学界将这一规定概括为“一事不再罚”原则。关于这一原则中“一事”的具体含义行政法学界和理论界均有不同的观点。

1.1 行政法学界的观点

第一种观点:认为当事人的同一个违法行为,不管有几个法律、法规、规章对同一行为规定了多少不同的处罚,违法人只能承担一次法律责任。

第二种观点:认为同一行政机关(含共同行政机关)对同一违法行为只能实施一次处罚,不得重复处罚,即“一事不再罚”原则只禁止同一行政机关对同一违法行为进行两次以上的处罚,如果同一行政机关遇有行为人两个以上违法行为的,

可以处罚两次或者两次以上;两个以上行政机关对同一违法行为触犯多种行政法律规范的,可以给予不同的处罚;某一违法行为触犯刑法而受刑罚并不排除违法者还应承担行政处罚责任。

第三种观点:认为对相对人的一个违法事实只作一次行政处罚,已经作过行政处罚的,不应再实施行政处罚,即一个违法事实分别触犯了几个行政法规,构成了几种违法名称,可以分别有几个行政机关来处罚,其中一个行政机关处罚了,则别的行政机关不应该再处罚,也即“先罚有效,后罚无效”。

第四种观点:认为对同一违法行为,一个机关已经给予处罚的,其他机关不应再次给予相同的处罚,否则就违背了“过罚相当”的原则^[1]。

1.2 理论界的观点

违法事实说。基本观点是“同一个违法行为”是指一个违法事实而非简单地指违反一个法律规范或一个行政管理关系的行为。

违反规范说。基本观点是“同一个违法行为”是指当事人实施了一个违反行政法律规范的行为或

一个违反行政管理秩序的行为,认为“一事”是指“某一违反同一行政法律规范的行为”。

构成要件说。基本观点是当事人的行为只要符合行政违法行为的构成要件,则在法律上可以确认已存在一个违法行为。这里的“同一违法行为”不是事实性的,而是法律性的,区分一个或多个违法行为的标准是,看其是不是能充分满足违法构成要件的次数,符合一个违法构成要件的,是一个违法行为;符合多个违法构成要件的,是多个违法行为。

2 对《行政处罚法》第二十四条规定的理解与分析

综上各家观点分析,争论主要表现在以下 3 个方面:① 何谓“同一违法行为”,即对“一事”的认定;② 在什么情况下,对于同一违法行为,不得实施两次以上的行政处罚;③ 在什么情况下,对于同一违法行为,可以由不同的行政主体实施两次以上的行政处罚。

学者们将《行政处罚法》第二十四条规定概括为“一事不再罚”原则,这种概括显然与《行政处罚法》第二十四条规定的含义和立法本意有较大的分歧。笔者认为将其概括为“一事不两次罚款”更为准确,因为在实际执法过程中,对当事人的同一违法行为是可以处以罚款并处警告、没收违法所得等其他行政处罚的,并没有限制其他行政处罚种类的多次适用,即“一事可以再罚”。这一原则可以从以下几个方面来把握:① 同一个违法行为,既包括一个行为违反一个法律、法规规定的情况,也包括一个行为违反几个法律、法规规定的情况。② 可以处罚两次,但罚款只能适用一次。对当事人的一个行为同时违反了两个以上法律、法规规定的,可以给予两次处罚。借鉴其他部门执法规则,如,未经许可在街头摆摊设点的行为同时违反交通、卫生、市容、道路和税务等多种法律、法规,因此也就可能受到两种以上的行政处罚,即罚款、没收非法所得、没收非法财物和责令停产停业等,但是罚款只能适用一次,因为罚款最有可能被

反复适用^[2]。

3 行政处罚的适用原则

3.1 责令改正

行政处罚的目的之一是“纠正违法行为”,即对行为人实施的违法行为,行政机关应当追究其相应的法律责任,并给予必要的行政处罚,但不能“一罚了事”,更不能以罚款代替行政执法,应绝不允许客观存在的违法状态继续下去。因此,《行政处罚法》第二十三条规定“行政机关实施行政处罚时,应当责令当事人改正或者限期改正违法行为”。改正违法行为,包括:① 停止违法行为;② 恢复合法状态,当然,前提是可以“恢复”。如,围填海工程,如果巡查制度不落实,发现不及时,填海工程已经竣工,要恢复原状就很困难,成本也会增加,不利于当地经济的发展;但如果刚开工建设就被发现,海洋监察机关就应当及时纠正违法行为,即责令停产停工并恢复合法状态。如果仅仅是罚款,违法者就会把行政处罚视为一种收费,认为只要交了罚款,违法行为就会变成合法化而不予纠正。

3.2 折抵处罚

当行为人所实施的行为既违反行政管理秩序,又触犯刑事法律构成犯罪时,行政处罚与刑事处罚会产生竞合问题。这两种处罚在同一案情中可能都涉及限制人身自由或者剥夺财产等相同内容时,采取折抵竞合的方法。因此,《行政处罚法》第二十八条规定:“违法行为构成犯罪,人民法院判处拘役或者有期徒刑时,行政机关已经给予当事人行政拘留的,应当依法折抵相应刑期。违法行为构成犯罪,人民法院处罚金时,行政机关已经给予当事人罚款的,应当折抵相应罚金”。

4 《行政处罚法》第二十四条规定在海洋行政执法中的运用建议

行政法学界和理论界的观点和说法都有法理依

据,因此在《海洋行政执法案例汇编》中就出现对于未取得海域使用权证书、未开展海域使用论证和未进行海洋环境评价的违法用海,有的总队按“一事”处罚,有的总队按“两事”处罚,且都各自有处罚的法律依据^[3]。笔者认为,不管按“一事”还是“两事”处罚,只要有法律依据,在执法过程中程序合法,掌握的违法事实确凿充分,适用法律正确,处罚得当,在当事人提起的行政复议或行政诉讼中能立于不败之地,就不影响执法大局。但在全国海监系统内部,即省与省之间、海区

与海区之间不能“各定各的调、各吹各的号”,使海监执法工作陷于被动和尴尬的局面。因此,必须树立全国“一盘棋”的思想,建立一支全国性的相对固定的会审员队伍,统一会审全国重大海洋违法案件,避免出现对于同一当事人、同一违法用海事实不同海区产生不一样的处罚结果,给当事人造成海监执法标准不一且随意性大的印象;必须坚持一把“尺子”量长短,一个“标准”论是非,才能维护好海监执法的严肃性和权威性,将海监执法工作向法制化、正规化轨道稳步推进。

参考文献:

- [1] 孙虎. 对行政处罚中一事不再罚原则的几点思考 [EB/OL]. (2008-10-16) [2009-03-10].
<http://www.dffy.com/faxuejieti/xz/200704/20070405200824.htm>.
- [2] 中宣部,人事部,司法部. 公务员依法行政读本 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2001: 132.
- [3] 孙书贤. 海洋行政执法案例汇编 [M]. 北京: 海洋出版社, 2008.