论显失公正行政处罚的不合法

崔卓兰

行政处罚是指特定的国家行政机关对违反行政法律规范的行政相对人给予的一种法律制裁。行政处罚必须依照有关的法律法规规定实施。显失公正的行政处罚从形式上虽不明显违反法条，但在实践中所占比例较大。具体表现为：

1.相同情况不同处罚。如同一情况实施行政处罚时，对国家机关从轻对公民从重；对此企业从轻对彼企业从重；对公民甲从轻对公民乙从重；对坐地户从轻对外来人从重；对有“关系”的从轻对无“关系”的从重等。

2.不同情况相同处罚。如对有法定从轻情节和无法定从轻情节的、对有法定从重情和节法定从重情节的、对有法定从重情节和有法定从轻情节的、对态度好的和劣的、对危害响大的和相对较小的一样处罚等。

3.不同区域同一标准。如对城市和农村、大城市和小城镇、经济特区和贫困地区按同一标准和幅度罚款。

4.同一区域不同标准。如同一区域内甲行政机关按此标准幅度而乙行政机关按彼标准幅度实施处罚；同一机关内公务员丙和丁实施处罚按不同标准幅度等。

5.一个行为重复处罚。如对某相对人不构成犯罪的一次性非法捕鱼行为，渔业、水产、公安等部门分别处罚；对汽车超载桥头罚过到桥尾又罚、在甲区域内罚毕驶入乙区域内又罚。

6.不考虑相关因素。如实施处罚对从轻或从重情节不予考虑；对偶犯或惯犯；对不知或明知故犯不予考虑；对被处罚人由经济状况决定的物质承受能力不予考虑等。

7.考虑不相关因素。如考虑被处罚对象地位高低、权势大小、“关系”深浅、“反弹力”强弱等。

显失公正的行政处罚是否具有合法性。回答是否定的。其理由：

1.显失公正的行政处罚属于滥用行政自由裁量权。行政处罚作为行政执法行为，其特征是允许实施主体自由裁量。一般的行政行为，可以在法律法规规定抽象未作规定的情况下，由行政机关在不违反宪法、法律的前提下酌情采取。而行政处罚中的自由裁量权只是在不超出法律法规规定的标准和幅度作出处罚裁量。如行政拘留的天数，根据我国《治安管理处罚条例》规定，是一日以上十五日以下，公安机关在实施该项处罚时就不得少于一日或多于十五日。但是，既使是在法律法规规定的标准和幅度内的处罚裁量，若如前述那样显失公正的实施，亦是滥用行政自由裁量权，对任何权力的滥用都不具有合法性。

2.显失公正的行政处罚会对公民或法人合法权益造成不当的侵害。行政处罚是一种具有

强制性和惩罚性、直接限制或剥夺公民或法人人身权和财产权的行政行为。显失公正的行政处罚，其后果不仅直接违反有关法律法规的具体规定，同时还对公民或法人合法权益造成侵害。法律制度是保护公民或法人一切合法权益的，不仅包括保护守法者的合法权益，同时也保护违法者的合法权益。凡对合法权益不当侵害，非但不合法反而是违法的。况且，行政处罚本身又是一种适用法律的行为，法律适用过程不允许侵权行为。

3.显失公正的行政处罚背离了法律法规的立法目的和基本原则。有些法律法规对于行政处罚的具体的标准和幅度未作规定，行政机关在处理案件时，不仅要适用法律法规明文的具体规范，同时要以法律法规的立法目的和原则为指导，在法定的标准和幅度内寻求适当的处罚。如我国《治安管理处罚条例》规定，实施治安处罚的目的在于“加强治安管理，维护社会秩序和公共安全，保护公民的合法权益，保障社会主义现代化建设的顺利进行”。此外，对违反治安管理的人，要坚持教育与处罚相结合”则是治安处罚的重要原则。若公安机关在实施治安处罚时出现显失公正的情况，从形式上看虽未违反法律规范，但却违背了做为规范的根据的立法目的和基本原则，也就从根本上丧失了合法性。

4.显失公正的行政处罚是行政机关的违职行为。我国的行政机关是权力机关的执行机关，受人民群众的委托，经权力机关的授权，以提供社会服务为基本职责，并在法定范围内进行活动。而显失公正的行政处罚，实际上是违背了人民的委托意愿和权力机关的授权意图，背弃了其根本宗旨和基本职责。

5.显失公正的行政处罚，对于受罚人具有明显的不合理性。体现在对受罚人尺度不一，与“公民在适用法律上一律平等”这一社会主义法律的基本原则相悖。

行政处罚由于实施主体和处罚对象多、情况又复杂，并缺乏明确具体的法律法规规定，故标准幅度较难掌握，作到绝对的公正合理确属不易。但是，减少和消灭不合法的显失公正的行政处罚，则是可以做到的。笔者就加强行政处罚的合法性及合理性，建议如下：

1.明确实施行政处罚的法律原则。主要应包括：（1）动机端正原则。不少显失公正的行政处罚主要出于此。动机端正指不出于单纯惩治、打击报复、欺诈索贿等目的恶意行使处罚权。不办耍威风案、人情案、关系案、金钱交易案等。（2）相对自由裁量原则。行政自由裁量权是遵循法律、在法律范围内、并受法律规范限制。任何受法律约束的自由裁量权都不是绝对的。将行政行为的自由裁量权绝对化只能导致法外行政和行政非法治化。

（3）公平对待原则。受行政处罚的对象一般是有轻微违法行为的公民或法人，属于内部矛盾，应体现法律面前的平等原则，在处罚中用同一尺度，公平对待。在同样性质和情节，不论地位高低、权势大小、有无“关系”一样处理。（4）符合伦理原则。确定一定标准和幅度及选择一定的方式时，考虑人们物质生活和社会文化所能承受的程度，注意不与传统的伦理道德或风俗习惯相悖。如处罚时不歧视苛求、强人所难或恶语相加。罚款数量以相对人稍作努力可交纳为宜。对于确有困难的，亦应体现人道主义，予以适当放宽减轻。（5）“罚种适当”原则。由于各类行政违法的不同特点，处罚必须“对症下药”。当前在行政处罚中颇流行罚款，其实，对于偷盗少量公私财物的和一般赌博的，罚款未必也是剂“良药”，对同类的违法者警戒作用也不大。对经济实力较强的法人或公民处少量罚款其也无动于衷。（6）社会效益原则。行政处罚并不是目的，它仅是行政机关执法中所采用的手段，目的一是收到警戒教育有轻微违法行为的行政相对人的直接效益，二是收到消除一般违法和不安定因素、稳定社会秩序的间接效益。行政处罚实施如果数量过多、过重会产生抵触

情绪失去教育作用，降低了社会治安秩序的稳定性。

2.完备行政处罚立法。目前，我国有关行政处罚方面的立法，仅治安行政处罚立法相对完备，亟待制定行政处罚法。行政处罚法应规定如下内容：行政处罚的程序及制度、实施行政处罚的主体和受罚对象的权利和义务等。鉴于实际情形，尤有必要加强罚没款物的管理制度，杜绝把罚没款物留成当做奖金。建立健全有关罚没款物的管理制度：（1）罚没手续。国家统一印制正规的、三联单式的罚没款凭证；（2）罚没程序。如执行罚没款物、通知罚款与缴纳罚款分别由专人负责；（3）罚没去向。应作为税收来源统一上缴国家财政，如需发放罚没奖金，亦应另作预算批拨，不得直接从罚款中截留；（4）实施有效的审计和监督。

3.建立行政处罚惯例制度。行政惯例是国家认可并具有法律效力的、行政机关在处理行政事务时所遵循的先例。建立行政惯例制度的理由是：（1）行政处罚具有“准司法”和较低层次刑罚的性质，为了保证准确性，防止出现畸轻畸重，需要有同类案件作类推、比照，以对类似案件作出类似处理。（2）各个领域的轻微违法特点不同，有必要提供各类部门，在实施行政处罚时有所参照。（3）为解决同一地区、同一机关和同一公务员行政处罚标准幅度的一致，建议整理编纂行政案件选编，以指导行政处罚的实施和促进各地的相互沟通参考。

4.加强司法审查。根据我国《行政诉讼法》规定，赋予了人民法院对于行政处罚进行合法性以及合理性审查。法院对行政处罚采取双重标准进行审查。首先是基本标准，包括：定性审查如受罚人是否违法，属何种违法，违反了哪个具体的法律法规；适用法律审查如行政机关根据哪个法律法规作出的处罚，处罚内容是否符合罚种的规定，处罚时间和数量是否超出了法定的标准幅度；程序审查如作为处罚依据的法律法规是否已经公布，有关的规定是否事先告知并说明理由，处罚之前是否给予申辩或听证机会等。其次是补充标准，包括：遵循惯例审查，即审查在具体标准幅度无法律法规规定下，是否遵循了惯例。法院可本着尊重惯例的精神，予以司法变更，遵守一般原则审查。如法律法规与惯例均缺乏的，应审查其是否与法律法规所确认的原则相违背，如是则该予以变更直至撤销。上述司法审查的标准，必要通过最高法院的司法解释予以确立。

5.实行社会监督和舆论监督。行政处罚在行政管理各个领域，涉及面广，社会承受面也大，人们常有敏感的反映，具备社会监督和舆论监督的条件。另从某种角度看也是行政执法的一个“窗口”。若质量不佳，必将损害行政机关的形象威信，也影响人民群众同政府之间的关系。建议允许和提倡人民群众、社会各界利用报刊、电台等多种方式和渠道，对行政处罚作出公开客观的判断评价，以促进行政机关依法行政。

（作者单位：吉林大学法律系）

责任编辑：苏尚智