对限制人身自由具体行政行为不服的诉权保障

叶　军

在行政执法活动中，行政机关具有根据行政法律、法规的规定采取强制限制人身自由具体行政行为的职权。对于相对人来说，被强制限制人身自由，其申诉权或者诉讼权往往不能完全得到应有的保障，实践中经常形成实际上的剥夺相对人诉权状态。对此，虽然相对人在人身自由恢复后，仍可以通过行政复议或者行政诉讼等救济方法得到行政损害赔偿，但对行政机关来说，很明显背离了依法行政原则的要求，也有悖于我国《行政诉讼法》和《行政复议条例》的立法宗旨。因而，有必要从理论和立法及实践上探讨，相对人对限制人身自由具体行政行为不服的诉权保障问题。

一

所谓限制人身自由具体行政行为，是指国家行政机关及其工作人员，在行使行政职权时，针对特定的公民，就特定的具体事项，作出的限制该公民人身自由的单方面的行为。限制人身自由具体行政行为，不同于其他具体行政行为，有其特殊性：一是实施主体的特定性。目前，根据法律、法规规定有权采取限制人身自由具体行政行为的行政机关仅有公安机关、国家安全机关和国家海关三个部门，主要集中在公安机关。二是行为对象的特定性。限制人身自由具体行政行为的相对人只能是公民。三是行为形式的特定性，即以限制人身自由的形式来实现的。四是具有直接采取强制执行的职权。

限制人身自由具体行政行为有行政强制措施和行政处罚两类，主要有：行政拘留、劳动教养、收容审查、收容教育、强制戒毒、强制治疗性病、强制传唤、强制扣留（海关）等具体行政行为。根据我国《行政诉讼法》规定的受案范围，上述限制人身自由具体行政行为，均可能引起行政诉讼。

行政拘留是公安机关或国家安全机关依法对违反行政管理人员，采取在一定时间内限制其人身自由的一种行政处罚手段。我国《治安管理处罚条例》第40条规定："被裁决拘留人或他的家属能够找到担保人或者按规定交纳保证金的，在申诉和诉讼期间，原裁决暂缓执行。"但是，在实践中往往由于执法机关及其工作人员，不按法定程序对提出申诉的被处罚人暂缓执行拘留处罚，使其在拘留期间无法申诉或者起诉。主要表现在两个方面：一是行政执法人员不告知或者不明确告知相对人有申诉和提起诉讼的权利，先行拘留。对拘留期间的申诉请求不予理睬；二是不顾被拘留处罚的相对人的申诉要求而强制拘留（法定强制执行除外），专横地剥夺相对人的申诉权利，致使其合法权利得不到及时的行使和保护。由此引起的行政诉讼，即使行政

机关在实体上处罚裁决正确，也势必会因为程序上的违法而导致败诉。其法律后果，不但因行政机关侵犯公民的合法权益而损害行政执法机关的声誉，而且对行政执法工作带来不必要的人力、物力的消耗，削弱行政效率。

劳动教养是行政机关对不够刑事处罚的违法者，在一段时间内限制其人身自由，并强制教育改造的一种具有行政处罚性质的行政强制措施。收容审查和收容教育，是公安机关在行政执法管理中，对相对人采取的一种限制人身自由的严厉行政强制措施。前者主要是针对有流窜作案的违法犯罪分子；后者是针对有卖淫或者嫖娼违法行为者。与这两项措施相类似的还有强制戒毒、强制治疗性病、强制传唤和（海关）强制扣留等措施。根据我国《行政诉讼法》和《行政复议条例》有关诉讼或复议期间"具体行政行为不停止执行"规定的原则，以及法律、法规没有明确规定对上述限制人身自由具体行政行为可以象行政拘留一样暂缓执行，实践中这几种具体行政行为，均是先行执行，相对人通常无法行使申诉和诉讼权利，实际上处在诉权被剥夺的状态。由此引起的行政诉讼，其法律后果与上述行政拘留引起的诉讼结果是相同的。

二

上述可见，由于相对人的人身自由受到限制，正常的申诉或者诉讼渠道也相对受到限制，由此，实践中出现了被限制人身自由相对人的亲属或亲属委托的律师代为申请行政复议或者代为提起行政诉讼的情况。对于代为申诉或起诉的问题（除法定代理和有权申诉、起诉相对人死亡其亲属代理之外），有两种不同意见：一种意见认为，相对人的亲属及亲属委托的律师，没有申请行政复议或提起行政诉讼的主体资格，不能代为申诉或起诉。理由有二：其一，按照法律、法规的规定，相对人的亲属及其委托的律师，与行政机关作出的具体行政行为没有特定的行政法律关系，因此"无权"申请行政复议或提起行政诉讼。其二，代理申请复议或者提起诉讼，必须受相对人的正式委托，否则是无效的代理。另一种意见认为，由于有权申请行政复议或者提起行政诉讼的相对人的人身自由受到限制，诉权难以行使，其亲属或亲属委托的律师，以相对人的名义，代为申请行政复议或者提起行政诉讼，受理机关收到申请书或起诉状，经审查确认是相对人委托代为之的真实意思表示，应视为申请或起诉有效，反之，不予受理。

笔者同意第二种意见。理由是：首先，由于行政机关违法限制剥夺了相对人的申诉和诉讼权，使其合法权利得不到有效地行使，其亲属代为之是相对人合法权利的一种延伸和补救。其次，相对人的人身自由受到限制期间，委托代理人的自由同样地受到相应限制，根据法律、法规的规定，行政复议和诉讼，均是依相对人的书面提出而决定是否受理，因此，相对人的亲属以相对人的名义代为申诉和起诉，经受理机关审核，只要申诉或者起诉的请求是相对人的真实意思表示，符合《行政诉讼法》和《行政复议条例》中关于"诉讼参加人"和"复议参加人"的有关规定，应视为具有法律效力。最后，从我国《行政诉讼法》和《行政复议条例》的立法目的来看，被限制人身自由的相对人亲属代为行使诉权，有利于防止违法行政继续，减少行政损害，及时处理行政纠纷。

三

保障公民对行政机关作出的具体行政行为不服行使其申诉和提起诉讼的权利，是我国《行政诉讼法》和《行政复议条例》立法的宗旨之一。也是我国宪法赋予公民的基本权利之一，任何机关和个人都不得违法限制剥夺公民行使诉权的合法权利。由于限制人身自由具体行政行为

有其特殊性，如何保障被限制人身自由的相对人有效地行使诉权，笔者认为应从以下几个方面加以保障：

第一，行政机关作出限制人身自由具体行政行为时，执法人员应及时地向相对人宣布诉权，包括行使诉权的方式、方法、受理机关及法定期限等。对此亟待立法机关作出明确的规定。

第二，相对人对限制人身自由具体行政行为不服的，除按法律、法规应予停止执行的情形外，在执行的同时，执行人员在制作执行笔录之后，由相对人写出书面申请书或起诉书及委托书，由执行机关交受理机关审查处理。

第三，对被限制人身自由相对人的亲属及其亲属委托的律师，以相对人的名义代为申请行政复议或代为提起行政诉讼的，受理机关应当先为受理审查，查明是否是相对人的真实意思表示，决定是否受理立案。立法机关或有权做出司法解释的部门，应尽快对此作出明确的规定或解释。

（作者单位：青岛市公安局政策法律研究室）

责任编辑：刘翠霄