

新增复议前置情形争议之讨论

沈丽莹

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2024年3月26日; 录用日期: 2024年4月8日; 发布日期: 2024年5月31日

摘要

《行政复议法》于2023年全新修订, 其中最重要的修改之一为扩大了复议前置范围, 由《行政复议法》直接新增三种复议前置情形, 分别为当场作出的行政处罚决定、行政不作为案件、不予公开政府信息案件。本文针对当场作出的行政处罚、行政不作为这两种新增情形所产生的争议进行探讨, 以明确这两种复议前置情形的外延。针对不予公开政府信息案件, 由于在字面理解上不产生相关争议, 且其余政府信息公开相关行为会在行政不作为案件的外延讨论中涉及, 故本文不作相关探讨。

关键词

复议前置, 行政处罚决定, 行政不作为

Added Discussion of the Dispute over the Preconditions of Reconsideration

Liying Shen

Law School, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Mar. 26th, 2024; accepted: Apr. 8th, 2024; published: May 31st, 2024

Abstract

The "Administrative Review Law" was newly revised in 2023, one of the most important amendments is to expand the scope of reconsideration advance, and directly add three reconsideration advance circumstances from the "Administrative Review Law", respectively, administrative punishment decisions made on the spot, administrative inaction cases, and cases of not disclosing government information. This paper discusses the disputes arising from the two new cases of administrative punishment and administrative omission on the spot, in order to clarify the extension of these two cases. As for the case of non-disclosure of government information, because there is no relevant dispute in literal understanding, and other related acts of disclosure of government

information will be involved in the extended discussion of administrative inaction cases, this paper will not discuss the relevant.

Keywords

Pre-Consideration, Decision on Administrative Penalty, Administrative Inaction

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

针对此次《行政复议法》修订内容，行政复议前置范围扩大无疑是重点修订内容之一，但目前关于该内容的研究与讨论，存在两个问题。一是目前与此相关的争议存在，例如当场作出的行政处罚是否包括治安管理处罚，行政不作为案件是否涵盖积极不作为等，但文献较少；二是目前针对该内容的讨论，主要围绕行政复议前置范围扩大的必要性或者重要性展开，对于新增复议前置情形内容本身的研究少之又少。故针对上述问题，笔者作此文章。

2. 新增复议前置情形概述

2023年新修《行政复议法》关于复议前置的规定为第23条第1款内容，目前复议法明确的复议前置情形分别为：(一)当场作出的行政处罚决定；(二)行政机关作出的侵犯其已经依法取得的自然资源的所有权或者使用权的决定；(三)认为行政机关存在本法第十一条规定的未履行法定职责情形；(四)申请政府信息公开，行政机关不予公开；(五)其他法律、行政法规规定的复议前置案件。

上述第(二)项内容是2017年修正版《行政复议法》中已经规定的，不属于新增复议前置情形，故本文对此项情形暂不作讨论。

值得注意的是，新法对有权规定复议前置案件的法律文件范围进行了限缩，从原本的“法律、法规”变更为目前的“法律、行政法规”。首先，该兜底条款的变更，体现了法律对于复议前置事项确定的审慎态度。其次，综观此次复议法的修订，对复议受案范围到复议审理程序都进行了大力变革，目的是发挥行政复议解决行政争议的主渠道作用，刺激行政复议在实务中的活力与生命力[1]。如此一来，行政复议机关所接收的复议案件数量将会大大提升，无疑是对复议机关的重大挑战。而兜底条款的变更，将会限缩复议前置案件范围，一定程度上减轻复议机关压力[2]。再次，被新法排除了规定复议前置案件的权力的是地方性法规，由于地方性法规规定的复议前置案件仅在本地有效，即具有地域性，容易导致不同地域的同类案件处理结果不同。此次修改后，未来的复议前置案件将在全国统一，将有效减少案件处理的地域冲突。目前对此项修改，并未见有提出异议，且法条表述也不会导致观点不一致的实质争议。

上述第(一)项内容是新法新增复议前置情形之一，即当场作出的行政处罚决定。而对此项内容的解释便产生争议，即此处的“行政处罚”应当作广义理解还是狭义理解，当场作出的治安管理处罚是否属于复议前置情形。虽然该项争议不大，但笔者认为也有讨论余地。何海波老师在对该内容进行解释的时候，仅阐述了《行政处罚法》规定的适用简易程序作出的行政处罚决定这一种情形[3]，而未列明《治安管理处罚法》这一依据。但本文认为应当作广义理解，即当场作出的治安管理处罚决定也应当复议前置，该内容将于本文第三部分作详细阐述。

上述第(三)项内容是新法新增复议前置情形之二,即行政不作为案件。直接从法条表述“未履行法定职责”上看,行政不作为案件应当是行政机关本身有法定职责但没有实质履行或者不予理睬,通俗来说即消极不作为。何海波老师亦强调,“未予履行”指行政机关没有答复、没有实质行动,若行政机关经审查后决定不予许可的,就不属于“未予履行”[3]。但此处有另一观点,认为行政机关作出积极拒绝行为的,即积极不作为,也应当属于复议法新增的复议前置情形。这是笔者想要讨论的另一个主要争议,于本文第四部分作详细阐述。

上述第(四)项内容是新法新增复议前置情形之三,即行政机关不予公开政府信息。该项内容法条表述十分明确,仅针对此行为并没有什么争议,但是在政府信息公开案件中,行政机关将会作出不同类型的行政行为,例如对行政相对人申请更正政府信息,行政机关不予更正的,是否属于“行政不作为案件”而需要复议前置等问题存在争议,但这实质上是对行政不作为案件外延的讨论,本文第四部分将一并进行阐明。

3. “当场作出的行政处罚”的外延

本文认为,《行政复议法》中新增复议前置情形之“当场作出的行政处罚决定”既包括《行政处罚法》中规定的适用简易程序作出的处罚决定,亦包括《治安管理处罚法》中规定的适用简易程序作出的处罚决定。

3.1. 治安管理属于行政管理

行政,乃国家机关对社会进行的行政管理活动,行政权针对于全社会,涵盖了公民生活的方方面面。行政处罚,乃行政机关在行政管理过程中,对违反管理秩序的公民作出的具有惩戒性的行政行为。而治安管理,防治公民违法行为,乃社会行政管理活动中的其中一个方面,治安管理处罚乃公安机关对违反治安管理秩序的公民作出的具有惩戒性的行政行为。由此可见,治安管理属于行政管理,治安管理处罚实质上也是行政处罚的一种。

本文认为,将《治安管理处罚法》和《行政处罚法》独立立法,不是因为二者性质独立,而是因为治安管理在整个行政管理中占据了较大的比重,对公民的权利义务产生较大的影响,且鉴于治安管理处罚的特殊性,与行政处罚分开进行详细、有针对性的立法,更有利于社会管理,但这并不能否认治安管理完全独立于行政管理之外。

3.2. 当场处罚的法定适用范围一致

根据《行政处罚法》的规定,当场作出行政处罚的适用条件为警告、对公民处以 200 元以下罚款或者对单位处以 3000 元以下罚款。又根据《治安管理处罚法》的规定,当场作出治安管理处罚的适用条件为警告和对公民处以 200 元以下罚款。由此可见,可当场作出的治安管理处罚的范围以《行政处罚法》为基准,《治安管理处罚法》并未对此作出不同的例外规定。既然《行政处罚法》所规定的当场作出的处罚属于复议前置的范围,那么处罚种类、金额标准都相同的当场作出的治安管理处罚理应包含在内,否则会产生适用不一致的问题。

3.3. 基于《行政复议法》立法目的

新《行政复议法》扩大复议前置的法定范围,根本目的是充分发挥行政复议解决行政争议的主渠道作用,减轻诉累[4]。当场作出的行政处罚不论在性质上还是结果上,都较轻微,若直接起诉,过于浪费司法资源。出于立法者的立法目的,治安管理处罚法中规定的当场作出的处罚也应当需要复议前置。此外,若立法者需要限定范围,那么大可以将该项法条内容明确,例如“《行政处罚法》中规定的当场作

出的处罚决定”等表述。

综上，无论是从两部处罚法的内容还是《行政复议法》的立法目的上看，当场作出的治安管理处罚属于“当场作出的行政处罚决定”是非常明确的。

4. “未履行法定职责情形”的外延

相比于上述“当场作出的行政处罚决定”的外延争议，“未履行法定职责情形”的外延争议要大得多。有观点认为应当对此作广义理解，即不仅包括不理睬、晚处理、不履行等消极的行政不作为，还应当包括不予发放行政许可、不予更正政府信息等其他实质性审查后拒绝当事人请求的行政行为，简称积极不作为^[5]。本文认为，对此应当作狭义理解，即仅包括不予、拖延处理请求、不履行法定职责等此类行政不作为。

4.1. 避免行政复议案件过分激增

新《行政复议法》修改是为了增强行政复议的活力，发挥其解决争议的主渠道作用没有疑问^[6]，但是笔者认为任何制度的修改，在实践中的操作都要有一个循序渐进的过程。若无故扩大复议前置的范围，将会导致行政复议案件数量不可控。

首先，新复议法已经扩大了复议前置的范围，虽然在法条上仅仅是几十个字，但是在实践中，是数以万计的行政案件，这个体量是不容小觑的。其次，行政复议受案范围也进行了扩大，增加了行政协议案件等其他案件，这亦给复议工作带来了不小的挑战。再次，复议审理程序的科学完善，增加了大众对其的信任感与依赖性，未来更多行政相对人愿意在提起行政诉讼前，为了尽早解决争议而选择申请行政复议。总之，在没有争议的地方，新复议法实施后行政复议案件将会大大增加已是事实^[7]。

若是将所谓的“积极行政不作为”亦纳入复议前置范围，那么复议案件数量又将大幅度增加。部分老师认为亦属于复议前置情形的“积极行政不作为”，包括不予许可、不予更正等经过实质处理而作出拒绝处理或拒绝履行的决定，即只要行政相对人主观“认为”行政机关的行政行为乃未履行职责，就属于行政不作为，应当复议前置。此种情况难以用客观标准确定，若属于复议前置情形，那么底线在哪里，是否只要行政相对人认为行政机关不履行职责，无论行政相对人是否有依据、行政机关是否存在法定职责，都属于行政不作为呢？这是一个问题。另外，若为了防止上述情况下当事人滥用诉权，需要给“积极不作为”确定一个标准，以设定相关门槛，那么在复议申请阶段是否就必然需要对复议申请都进行实质审查才能够立案、受理呢？这个标准又应当如何确定？这又无故给复议机关增加了不必要的负担。故将“积极不作为”纳入属于复议前置的行政不作为案件当中是不合理的。

4.2. 出于立法本意的解释

首先，关于该项新增的复议前置情形，法条规范描述为“认为行政机关存在本法第十一条规定的未履行法定职责情形”，由此定位至《行政复议法》第11条。该条内容具体罗列了行政复议的受案范围，其中有一部分内容为“行政机关拒绝履行、未依法履行”等情况，故该项法条应当指向第11条中明文规定的“未履行法定职责”此类情形，即纯粹的消极不作为，而不包括“积极不作为”。

其次，新增复议前置情形之一为“申请政府信息公开，行政机关不予公开”，以上文所阐述的“积极不作为”的认定标准看，不予公开政府信息决定也应当属于积极不作为的一种，若“积极不作为”应当包含于行政不作为案件中，那么立法者何必将不予公开这一种积极不作为单独成项，与行政不作为案件并列为复议前置案件呢？这从法条逻辑结构上也是说不通的，故将“积极不作为”纳入行政不作为案件的复议前置范围事实上并非立法者本意。

综上所述, 本文认为, “认为行政机关存在本法第十一条规定的未履行法定职责情形”这一法条内容应当作狭义理解, 仅包括通常意义上的行政不作为。

5. 结语

新《行政复议法》的修改, 将对目前的行政争议处理结构产生重大影响, 行政复议案件的比重将不断上升, 故讨论并解决目前产生的一些争议问题具有必要性。本文所讨论的主题为新增复议前置情形下产生的相关问题, 并持应当合理认定复议前置情形具体范围的观点, 即当场作出的治安管理处罚属于复议前置情形, 而“积极行政不作为”则不属于复议前置情形。

参考文献

- [1] 叶必丰. 行政复议前置设定的法治实践[J]. 法学评论, 2024, 42(1): 123-135. <https://doi.org/10.13415/j.cnki.fxpl.2024.01.010>
- [2] 练育强. 行政复议的功能定位与受案范围之关系[J]. 国家检察官学院学报, 2023, 31(2): 128-142.
- [3] 何海波. 积极应接行政复议前置范围的扩大[J]. 中国法治, 2023(10): 63-65.
- [4] 周玉超. 行政复议前置范围再讨论[J]. 华东政法大学学报, 2023, 26(4): 165-177.
- [5] 李佳. 行政法专题讲座精讲卷[M]. 北京: 中国石化出版社: 2013.
- [6] 黄学贤. “化解行政纠纷主渠道”定位下的行政复议与行政诉讼之新型关系[J]. 上海政法学院学报(法治论丛), 2022, 37(1): 60-72. <https://doi.org/10.19916/j.cnki.cn31-2011/d.20211207.007>
- [7] 石汶鑫. 行政复议与行政诉讼法的关系调整[N]. 科学导报, 2024-01-09(B02).