

论行政执法过程中司法手段的运用

周 永 发

行政管理部门采取强制措施,迫使行政管理相对人履行法律法规所赋予的义务,通常被称之为司法手段的运用。自1986年《矿产资源法》颁布实施以来,违反矿产资源法规的现象十分严重。一些违法行为得不到及时处理,甚至一些案件不了了之。形成这种局面的一个重要原因就是行政执法过程中缺乏一套行之有效的司法手段。由于司法手段的运用涉及行政与司法两个相互独立系统的职责和权限的划分,以及二者之间的关系,司法手段的运用既存在理论上的分歧,又存在实践上的障碍,从而约束了行政执法过程中司法手段的运用。因此,有必要从理论上澄清行政执法过程中司法手段运用的误区;同时确保实践中司法手段的正确运用。

一、司法手段运用的必要性

任何行政管理部门执法过程中都必须有司法手段作保障。行政管理相对人所以违法,必然关系到违法人的切身利益。一旦违法行为发生,行政管理相对人获得的利益就不会自动放弃;即使在行政管理人告诫或下达行政处罚之后,行政管理相对人仍然会继续违法,并不会放弃获得的利益。行政管理人为了迫使违法人结束违法行为,恢复正常的社会秩序,并迫使违法人放弃既得或即将获得的非法利益,必须采取必要的强制措施。如果行政管理人没有运用司法手段的权力,所有行政法规都不可能得到有效贯彻和执行。所有行政法规都赋予行政部门具有采取强制措施的权力,原因就在于此。

矿产资源法规中对行政管理部门赋予了采取强制措施的权力。《矿产资源法》及“三个暂行办法”均规定,对罚款和没收违法所得的行政处罚决定期满不起诉又不履行的,由作出行政处罚决定的机关申请人民法院强制执行。为矿产资源管理部门执法过程中运用司法手段提供了法律依据和法律保障。

目前,地矿行政执法工作的形势迫切要求在执法过程中运用司法手段。其一,违反矿产资源法规现象的特征决定了地矿行政执法过程中必须采取司法手段,才能恢复和维护正常的矿业法律秩序。许多违法案件涉及的违法人员众多,如群采群挖,单纯运用行政命令难以制止和杜绝违法现象。另外,行政管理相对人违法行为具有重复性,许多违法人屡教不改,对行政处罚决定置之不理。由于我国农村乃至城市劳动力就业困难,为了获得经济收入,一些人置法律于不顾,严重违反矿产资源法规。面对大量涌现的违法现象,矿产资源管理部门只有借助司法手段,才能维护矿业秩序。其二,矿产资源管理部门没有树立起执法权威,需要借助司法手段才能使执法到位。矿产资源法规的颁布和实施时间相对较短。人们对违反矿产资源法应承担的法律后果认识不足。矿产资源法对违法人员没有起到应有的威慑作用。这些都严重削弱了矿产资源管理部门的执法权威。总之,无论从理论上还是从实际执法过程出发,矿产资源管理部门运用司法手段都是必要的。

二、运用司法手段存在理论分歧

对于行政执法过程中司法手段的运用,在立法理论上存在分歧。

以立法权、行政权和司法权三权分立为理论基础的学派坚持行政执法过程中行政机关不应当拥有运用司法手段的权力,否则,将导致行政权与司法权的混淆。将立法权、行政权和司法权分立,其目的是为了使三者互相制约,抑制行政、司法权力膨胀。该学派主张行政执法过程中需要司法手段作保障,可以由行政机关向司法机关申请,由司法机关采取强制执行权。该学派认为这样既保证了行政管理权的落实,又没有将行政权与司法权混同。一方面,司法部门没有介入行政管理。行政决定由行政机关独立作出;

司法机关在行政机关作出处罚决定之后才开始介入案件,对行政处罚的内容不存在任何干涉。另一方面,行政机关也没有干涉司法部门独立行使执行权。行政机关只是按法律要求维护行政权的实施。因此,在立法上采取上述办法,既从立法上保证了行政权的得以实施,又避免了行政执法过程中行使司法手段,遵循了三权分立原则。我国目前在行政立法时都采取这一学说的观点,一般不赋予行政机关强制执行权力,而都规定行政机关可以通过向人民法院申请,由人民法院实施强制措施。

然而,司法机关运用司法手段进行强制执行,执行的内容是行政机关作出的。据此,有学者认为,这并没有体现司法机关独立行使权力。另外,由人民法院强制执行行政领域发生的事项是否合适,值得商榷。由行政机关作出行政决定,由司法机关执行,显然,这很难说实现了行政权与司法权的相互分离。这种立法上的处理,只是增加了行政管理的一个不必要的环节,影响行政效率。既然都是执行行政机关所作的决定,那么由行政机关或司法机关来执行并不影响行政决定的内容,从立法而言,将强制执行权赋予行政机关并不与三权分立相矛盾。这种观点在行政法学理论上突破了旧的理论学说,提出了立法理论的新思维。行政机关本身具有强制执行权,将会减少中间环节,去掉不必要的麻烦。有人担心,这会导致行政机关滥用权力,这是不必要的。如果行政机关所作行政决定的内容不符合法律规定,则行政管理相对人可以上诉法院,由法院作出判决。行政机关滥用权力,侵害管理相对人的权益,这种现象从立法上加以杜绝是不可能的。只要赋予行政机关强制执行权,运用司法手段就不存在问题。关于司法手段运用问题争论的焦点,归根结底就是谁具有执行权的问题。行政立法过程必须明确规定,不能模棱两可。从理论上讲,既可以选择司法机关,也可以选择行政机关。

三、司法手段运用的原则

行政执法过程中司法手段的运用必须坚持合法化原则。采取什么样的司法手段,都必须有

法律依据。没有法律根据所采取的司法手段都是不合法的,它必将侵害行政管理相对人的合法权益;在引起诉讼后,行政机关必然会败诉。没有法律根据所采取的司法手段危害甚大。

坚持合法化原则,一是要坚持执法主体合格,即只有具有执法权的法定机关,才能运用司法手段。在目前,我国矿产资源法规中,只有人民法院具有司法手段的执行权,而矿产资源管理部门不具有执行权。矿产资源管理部门不能采取任何强制手段,迫使违法人停止违法行为,对违法所获得的利益,不能强迫违法人放弃。二是要坚持运用司法手段的程序合法化。即采取司法手段,必须是在行政管理相对人在法定期限内,未履行行政处罚决定,并且不上诉的情况下,行政机关才能申请人民法院采取司法手段。如果未超过法定期限,或行政管理相对人已经上诉,则不能申请采取司法手段。另外,人民法院只有在行政机关申请之后才能采取司法手段,而不能擅自采取行动。严格遵守法律程序,才能保证依法行政。三是要坚持严格按法律规定的內容采用司法手段。并不是所有行政处罚决定内容都能申请人民法院采取强制措施的。矿产资源法规只是对罚款和没收违法所得的行政处罚决定期满不起诉又不履行的,由作出处罚决定的机关申请人民法院强制执行。显然对罚款和没收违法所得之外的处罚内容,不能申请采取司法手段。比如对责令停止开采和责令退回原矿区开采的处罚,不能采取司法手段强迫违法人执行。只有以上三个方面都依法进行,才能确保司法手段运用合法化。

目前,许多市、县矿管机构与人民法院联系,建立矿管行政巡回法庭、矿管行政执行室及其它一些具有司法性质的机构。这些机构的建立无疑会推动矿管行政效率,提高执法权威。为了确保这些机构的行为合法化,必须遵循两个原则。一是不能代替法定行政机关作出行政决定,行政决定只能由有权行政机关作出,否则构成行政越权。二是不能代替法定司法机关作出司法决定,司法决定只能由人民法院作出,其它机构无权作出司法决定。(地矿部经济研究院)