

我国行政执行罚制度的不足及完善

崔文俊

(天津商业大学 法学院,天津 300134)

摘要:《行政强制法》关于行政执行罚的规定有较多模糊之处,理论界与实务界的理解也存在较大的偏差。为规范行政执行罚的实施,必须坚持问题导向、实践导向,对行政执行罚制度予以完善。在行政执行罚的依据上,要明确《行政强制法》第 45 条第 1 款并非普遍、直接授权条款,行政机关采用行政执行罚手段必须另有法律依据。在行政执行罚的设定上,行政执行罚只能由法律设定,其他规范性文件无权设定。在行政执行罚决定的作出时间和方式上,加处罚款决定不能和罚款决定同时一并作出,只能在罚款决定作出之后另行单独作出。在行政执行罚的实施程序上,行政执行罚决定作出之前必须践行催告程序。在行政执行罚的使用顺位上,行政执行罚的优先使用须以该手段在个案中有助于达成执行目的,且法律上没有相反规定为条件。

关键词:行政强制执行;行政执行罚;法律保留;正当程序;催告;比例原则

中图分类号:D912.1

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2023)03-0049-08

《中华人民共和国行政强制法》(以下简称《行政强制法》)第 4 章第 2 节(第 45 条至第 49 条)专门就“金钱给付义务的履行”作了规定,但这些规定总体上比较简单,部分规定更是晦涩难懂。目前,对《行政强制法》第 45 条第 1 款^①在性质上是否属于直接授权条款、行政执行罚是否只能由法律设定、加处罚款决定能否和罚款决定同时一并作出、行政执行罚决定作出前是否必须践行催告程序、金钱给付义务的履行是否必须坚持行政执行罚优先等问题,在理论界与实务界存在较多争议。妥善解决以上问题,对于规范行政机关强制执行权的行使,保护行政相对人的合法权益,增强行政强制执行法律制度的实效性,均具有十分重要的意义。

一、《行政强制法》第 45 条第 1 款的性质问题

关于《行政强制法》第 45 条第 1 款在性质上是否系对行政机关加处罚款或者滞纳金(下称“实施行政执行罚”)的直接授权,在学说上有不同见解。多数学者持肯定态度,认为该规定系对行政机关实施行政执行罚的直接授权(以下简称“肯定说”),少数学者则以“实施执行罚必须有法律的明确规定,包括加处罚款或者滞纳金的数额或者比例”为由持否定态度(以下简称“否定说”)。^[1]在实务中,行政机关实施行政执行罚,或系以该规定和其他法律的有关规定共同作为依据,或系以其他法律的有关规定单独作为依据,但未有单独以该规定作为依据的。显然,行政机关采纳“否定说”。

对上述学说见解,笔者认为“肯定说”不可采,而“否定说”应予肯定。主要理由如下:

其一,“肯定说”不符合法的明确性原则。在法治国家,法律应当明白确定,使公民、法人或者其他组

收稿日期:2023-02-09

基金项目:2021 年度天津市哲学社会科学研究规划项目(TJFX21-008)

作者简介:崔文俊(1975—),男,湖北襄阳人,天津商业大学法学院副教授、硕士生导师,法学博士。

^① 《行政强制法》第 45 条第 1 款:“行政机关依法作出金钱给付义务的行政决定,当事人逾期不履行的,行政机关可以依法加处罚款或者滞纳金。加处罚款或者滞纳金的标准应当告知当事人。”

织可以预见行为的法律效果,而知所进退,行政机关及法院亦可据以执行和审判。^{[2]96}《立法法》第6条第2款也明确规定:“法律规范应当明确、具体,具有针对性和可执行性。”因此,法律若授予行政机关实施行政处罚的权限,除须对行政处罚的要件作出明确规定以外,至少还应当对行政处罚的具体标准予以明确,使当事人可以预见行为的法律效果,使行政机关明确执法依据。《行政强制法》第45条第1款既未明确何种情形下得加处罚款,何种情形下得加处滞纳金,更未明确行政处罚的具体标准,如果认为其系对行政机关实施行政处罚的直接授权,这样的规定无疑缺乏可理解性、可预见性,更不具有可执行性和可操作性,显然与法的明确性原则相违背。

其二,“否定说”符合法律解释的一般规则。法律条文中,任何一个文字、词组、短语和句子均为有效,而不应被忽略、遗漏、舍弃或闲置。有关机关在适用法律时,必须倾向于采纳能使全部文字有效的解释,拒绝会使某些文字无效的解释。^{[3]18-19}《行政强制法》第45条第1款中关于“行政机关可以依法加处罚款或者滞纳金”的规定,依其字面意义,应当理解为行政机关必须另行获得“法”的授权始能据以实施行政处罚。若将前述规定中的“依法”一词予以删除,依其字面意义,无疑可以理解为对行政机关实施行政处罚的直接授权,而且不仅授予了行政机关决定是否采取行政处罚措施的权力,还授予了行政机关决定采取何种行政处罚措施的权力。既然前述规定中的“依法”一词确实存在,在理解该规定时,就不应将其作为多余或者无意义的词语对待。从这个意义上说,“否定说”符合法律解释的一般规则。

基于上述分析,《行政强制法》第45条第1款并非对行政机关实施行政处罚的直接授权,行政机关必须另行获得“法”的明确授权始能据以实施行政处罚。

二、行政处罚是否只能由法律设定

关于“加处罚款或者滞纳金”,亦即行政处罚的设定权问题,在学说上亦有不同见解。一种见解认为,只有法律可以设定行政处罚,主要理由是:《行政强制法》明确行政处罚属于行政强制执行方式,且已明确行政强制执行只能由法律设定。^[4]另一种见解认为,法律、法规、规章均可设定行政处罚,并认为这充分考虑了我国行政处罚,特别是加处滞纳金立法的现状。^{[5]124}以上两种见解的分歧在于法规和规章是否可以设定行政处罚。

从现行立法来看,仅有一部行政法规存在设定加处罚款的情形^①,但有多部行政法规存在设定加收滞纳金的情形^②。至于地方性法规、规章设定行政处罚的情形,似已不复存在。从审判实践来看,对行政法规设定加处罚款的,有的法院不予认可,有的法院则予以认可;对行政法规设定加收滞纳金的,似未有法院表示反对。

笔者赞同第一种见解,坚持行政处罚只能由法律设定。主要理由如下:

其一,基于现行法律规定的分析。“法律解释的标的并非独立的概念或文句,而是处于法律关联中的概念或文句”^{[2]146}。由《行政强制法》第13条第1款之规定“行政强制执行由法律规定”,尚不足以得出只有法律可设定行政强制执行方式的结论。^③透过法条不难发现,该法对行政强制的设定非常重视,除就“行政强制的种类和设定”设专章规定外,在总则部分共计8个条文中就有4个条文直接涉及行政强制的设定。透过《行政处罚法》《行政许可法》《行政强制法》这三部法律关于行政处罚、行政许可、行政强制措施设定权的规定可知,立法机关若欲赋予法规、规章行政强制执行方式设定权,必然会就此作出比较具

① 《价格违法行为行政处罚规定》(国务院2010年修订)第21条后半部分明确规定:“逾期不缴纳违法所得的,每日按违法所得数额的2%加处罚款。”

② 参见《工伤保险条例》第62条第1款、《矿产资源勘查区块登记管理办法》第31条、《长江河道采砂管理条例》第22条、《电影管理条例》第65条、《防治船舶污染海洋环境管理条例》第72条等。

③ 例如,《行政强制法》在第10条第1款明确“行政强制措施由法律设定”之后,紧接着在同条第2款、第3款明确了法规的行政强制措施设定权,最后又在同条第4款强调惟有法律、法规可设定行政强制措施。

体、明确的规定,以便操作执行。因此,若从《行政强制法》乃至整个法律秩序出发去理解该法第13条第1款的规定,就不难导出“行政强制执行只能由法律设定”的立法旨意。

其二,基于法律保留原则的分析。行政机关欲作出行政行为干涉人民的自由权利,必须由法律授权,^{[6]205-206}始符合法律保留原则的要求。这里的“法律”系形式意义上的法律,在我国仅指全国人大及其常委会依法通过并由国家主席公布的规范性文件。目前,理论界对法律保留原则的适用范围虽有不同见解,但对干涉行政适用法律保留原则并无异议。强制性是行政行为的基本特性,行政机关作出的行政决定无疑具有法律上的强制力,但行政机关并不能因此即享有以强制方法执行该行政决定的权力。行政机关以强制方法实现行政决定课以当事人的义务,构成对当事人自由权利新的干涉,其对当事人权利义务的影响远较行政决定本身严重,故行政机关作成行政决定的权力并不当然蕴含着强制执行该行政决定的权力,其须另有法律明文规定,始能据以采取行政强制执行措施。^{[2]859}

至于第二种见解,显然过于迁就我国的立法现状,不符合《行政强制法》的立法目的^①。根据笔者的考察,第二种见解的提出及其能够在一些实务部门获得认同绝非偶然,这与《行政强制法》有关规定不够明确,甚至具有误导性有关。其一,该法没有明确规定法律之外的规范性文件不得设定行政强制执行方式,在列举行政强制执行方式时亦未以“法律规定的其他行政强制执行方式”作为兜底条款,显然对行政强制执行法律保留原则重视不足;其二,该法第四章第二节在规规定行政执行罚时要求行政机关“依法”实施,在规规定划拨存款、汇款及拍卖财物时则明确要求行政机关依照法律规定实施,这难免会给人一种错觉,即金钱给付义务的直接强制执行方式须由法律设定,至于间接强制执行方式,则法律之外的规范性文件也可以设定。

综上,行政执行罚作为行政强制执行方式只能由法律设定。部分行政法规未获得法律明确授权即自行设定行政执行罚的做法有失妥当,应当予以纠正。^②

三、加处罚款决定能否和罚款决定同时一并作出

加处罚款决定的作出,有“另行单独作出”和“同时一并作出”两种模式。所谓“另行单独作出”模式,是指罚款决定作出后,在当事人逾期不缴纳罚款时,行政机关另行单独作出加处罚款决定的情形。在这种模式下,加处罚款决定是一个独立的行政决定,本身亦具有独立的文书形式。在该决定文书中,加处罚款的开始日期和截止日期是确定的,加处罚款的具体数额亦是确定的。所谓“同时一并作出”模式,是指行政机关在作出罚款决定的同时,一并作出加处罚款决定的情形。目前,行政机关在行政处罚决定书的主文之后载明“到期不缴纳罚款的,每日按照罚款数额的百分之三加处罚款”内容的,即被部分实务部门视为行政机关已经作出加处罚款决定,^{[5]126}只不过系附条件的加处罚款决定而已^{[7]237-238}。在这种模式下,加处罚款决定完全依附于罚款决定,本身并无独立的文书形式。在该加处罚款决定所依存的行政处罚决定书中,加处罚款的开始日期和截止日期不明确,加处罚款的具体数额更未确定。

对“另行单独作出”模式的合法性,理论与实务界没有异议。对“同时一并作出”模式的合法性,理论与实务界则有不同意见。一种意见认为,加处罚款决定可与罚款决定同时一并作出,其主要理由是:这样做有利于增强当事人的守法意识,提高行政效率,维护行政行为的必要权威;^{[5]127-128}另一种意见认为,加处罚款决定不得与罚款决定同时一并作出,其主要理由是:依据法律的规定,加处罚款决定的作出须以当事人逾期不缴纳罚款为前提,且须依法践行催告程序。^[8]

^① 全国人民代表大会法律委员会2011年6月30日所作的《关于〈中华人民共和国行政强制法(草案五次审议稿)〉修改意见的报告》中明确指出:“国务院和各地方应当抓紧对本法公布前制定的法规、规章和其他规范性文件进行专项清理,对不符合本法规定的,抓紧修改或者废止,为这部法律的实施作好充分准备,切实发挥法律的规范、引导和保障作用。”

^② 须特别强调的是,现行有效的行政法规中规定的加收滞纳金并不都属于《行政强制法》上的“加处滞纳金”的范畴,因此,行政法规中关于行政机关加收滞纳金的创设性规定并不必然违反行政强制执行法律保留原则。

目前,对“同时一并作出”模式,除迄今仍有效的行政法规《罚款决定与罚款收缴分离实施办法》第9条默示认可外,大部分行政机关和法院亦对之持认可态度。从行政强制执行实践来看,在当事人逾期不缴纳罚款时,只要行政处罚决定书中载明上述有关加处罚款内容的,绝大多数行政机关不另行作出加处罚款决定即申请法院强制执行罚款和加处的罚款,而绝大多数的地方法院对此并无异议。不过,也有为数不多的地方行政机关和法院长期以来只认可“另行单独作出”模式。

在笔者看来,“同时一并作出”模式不具有合法正当性。主要理由如下:

其一,“同时一并作出”模式不符合法律规定。《行政处罚法》明文规定,加处罚款须以当事人逾期不缴纳罚款为前提。《行政强制法》也明文规定,作出行政强制执行决定须以当事人逾期不履行行政决定为前提。在罚款决定作出之际,当事人逾期不缴纳罚款的构成要件事实并不存在,行政机关自然不能作成加处罚款决定。此外,根据《行政强制法》第8条、第35条和第36条的规定,行政机关作出行政强制执行决定前,当事人有获得与该决定有关资讯,并进行陈述和申辩的权利,若允许行政机关在作出罚款决定的同时一并作出加处罚款决定,必然会侵犯当事人依法享有的上述权利。

其二,“同时一并作出”模式缺乏实质正当性。行政决定的作出,既要符合行政效率的要求,又要满足程序公正的要求;既要维护行政执法的权威性,又要保障行政相对人的合法权益。提高行政效率以及维护行政权威固然重要,但不能以违背程序公正的基本要求以及损害行政相对人的合法权益为代价。^[9]赞成“同时一并作出”模式者,仅考虑提高行政效率及维护行政权威的因素,完全漠视确保程序公正和保护行政相对人合法权益的价值,委实有失妥当。此外,“反复适用、连续科以义务、使义务额不断递增是执行罚的显著特征”^[10],若允许采用“同时一并作出”模式,加处罚款将异化为一种特殊的行政处罚,难以作为间接强制方法发挥其应有的作用。

其三,从域外的情况来看,“同时一并作出”模式亦难以获得认同。从德国、奥地利和我国台湾地区的立法和实践来看,行政机关在作出行政执行罚决定之前须践行告诫程序,此种告诫可以与行政基础决定一并作出,也可以在该行政基础决定之外另行作出,但行政执行罚决定在任何情况下不得与行政基础决定一并作出。可以说,加处罚款的告诫和加处罚款决定的作出是泾渭分明的两个阶段。加处罚款的告诫在本质上系行政机关为作出加处罚款决定而实施的过程性行为,不能将其作为附条件的加处罚款决定对待。行政机关为前述告诫以后,当事人在限定的期限内仍不缴纳罚款的,行政机关如欲加处罚款,必须另行作出加处罚款决定。行政机关在罚款决定书中载明前述有关加处罚款内容,不过是行政机关为达成罚款执行之目的,就相关法律规定对当事人所为的提示,仅具有与践行前述告诫程序相当的效果,不能因此即认为行政机关已作出加处罚款决定。

综上,加处罚款决定只能在罚款决定之外另行单独作出,有关行政法规与此相悖的规定应当予以废弃,实务部门与此相悖的做法应当予以纠正。

四、行政执行罚决定作出前是否必须践行催告程序

《行政强制法》在第35条中规定:“行政机关作出强制执行决定之前,应当事先催告当事人履行义务。”在第50条中也明确规定,行政机关实施代履行前须践行催告程序,惟在第45条第1款中未规定行政执行罚决定作出前须践行催告程序,这就产生了行政机关在作出行政执行罚决定前是否须践行催告程序的问题。对此,理论界与实务界有不同见解。

一种意见认为,《行政强制法》第45条第1款未要求行政机关加处罚款或者滞纳金前践行催告程序,据此规定行政机关作成执行罚决定前无须践行催告程序。参与立法的工作人员在对该法第35条的规定进行解读时,特意对此予以明确和强调,并以《中华人民共和国税收征收管理法》(以下简称《税收征管

法》)第 32 条关于加收税款滞纳金无须践行催告程序的规定^①作为例证。^[11]¹¹⁹⁻¹²⁰ 目前,多数专家赞同这种见解;另一种意见认为,《行政强制法》第 35 条位于第 4 章第 1 节,其规定的是行政机关强制执行的一般程序,因此,行政机关作成处罚决定前须践行催告程序。^[4]目前,只有少数专家赞同这种见解。

在实践中,有的实务部门采纳第一种见解,有的则采纳第二种见解。其中,部分实务部门之所以采纳第一种见解,是考虑到《行政强制法》第 45 条第 1 款与第 35 条之间是特别规定与一般规定的关系,前者应当优先适用。

笔者赞同少数专家的见解,即行政机关在作出行政处罚决定前须践行催告程序。主要理由如下:

其一,基于正当程序原则的要求。正当程序原则是行政法的基本原则之一,其核心是要求行政机关在作出对当事人不利的行政决定之前听取其意见。《行政强制法》第 8 条规定行政相对人在行政机关实施行政强制时享有陈述和申辩的权利,这正是正当程序原则的体现。该法第 35 条要求行政机关在作出强制执行决定之前践行催告程序,正是正当程序原则在行政机关强制执行程序中的具体化,也是为了保护行政相对人的陈述权和申辩权。如果行政机关可不经催告即作出行政处罚决定,那么,行政相对人的正当程序权利将无法得到保障。此外,鉴于《行政强制法》第 8 条之规定具有该法基本原则的属性和地位,为确保该法律内在体系的一致性,对该法第 45 条第 1 款也必须作出与其一致的解释。从这个意义上讲,行政机关作出行政处罚决定之前必须践行催告程序,始能符合正当程序原则的要求。

其二,基于行政处罚本旨的考虑。行政处罚旨在通过科处当事人一定数额金钱的催告,藉此使其感受金钱负担的心理压力,以间接促使其自动履行义务。^[12]在这里,催告系行政处罚的核心程序,行政处罚正是藉此程序达成间接促使当事人履行义务之目的。行政机关在作出行政处罚决定前若不践行催告程序,将难以有效达成前述目的。从域外的情况来看,行政处罚决定的作出,莫不经过与催告相当的程序。一般而言,当事人逾期不履行义务,经催告后,在限定期限内履行的,催告的目的已经达成,行政机关不得再作出行政处罚决定;经催告后,在限定期限内仍不履行的,行政机关才可作出行政处罚决定。正是从这个意义上,行政机关作出行政处罚决定之前必须践行催告程序,始符合行政处罚的本旨。

其三,基于法律适用一般原理的分析。《行政强制法》第 45 条第 1 款属于行政机关强制执行程序的特别规定,^②其固然未明确要求行政机关作出行政处罚决定前须践行催告程序,但亦未明确规定行政机关作出行政处罚决定前无须践行催告程序。与此相对照,《行政强制法》第 35 条明确要求行政机关作出行政强制执行决定前须践行催告程序,第 37 条第 1 款进一步明确规定:行政机关作出行政强制执行决定,须以践行催告程序后,当事人无正当理由逾期仍不履行行政决定为条件。《行政强制法》第 35 条、第 37 条第 1 款皆属于行政机关强制执行程序的一般规定,^③行政机关在作出行政处罚决定时自应有所遵循。不过,同一法律内的两个规定在逻辑上具有特别与一般的关系,并不当然产生特别规定排除一般规定适用的效果。^[13]根据法律适用的一般原理,同一法律内特别规定的优先适用,必须以其与一般规定之间不一致为前提。然而,《行政强制法》第 45 条第 1 款与第 35 条、第 37 条第 1 款之间并无真正的冲突的存在,两者完全可以并存,不会产生前者优先适用的问题。因此,以《行政强制法》第 45 条第 1 款具有特别规定的性质为根据,主张行政处罚决定作出前无须践行催告程序,显然是有失妥当的。

其四,基于行政处罚要件审查的考量。行政机关作出行政处罚决定,须以当事人逾期“不履行”金钱给付义务为要件。“不履行”不同于“未履行”。“不履行”是指当事人确有能力履行而拒绝履行,^[14]¹⁹⁷⁻¹⁹⁸ 而“未履行”是指当事人没有履行的状态或者结果,不考虑当事人是否有履行能力。当事人因

① 《税收征管法》第 32 条:“纳税人未按照规定期限缴纳税款的,扣缴义务人未按照规定期限解缴税款的,税务机关除责令限期缴纳外,从滞纳税款之日起,按日加收滞纳税款万分之五的滞纳金。”

② 《行政强制法》第 45 条位于该法第四章“行政机关强制执行程序”第二节“金钱给付义务的执行”。

③ 《行政强制法》第 35 条、第 37 条皆位于该法第四章“行政机关强制执行程序”第一节“一般规定”。

无履行能力而未履行的,属于“履行不能”,并非“不履行”。正是考虑到当事人可能暂时或者长期面临履行能力不足的状况,《行政强制法》还特设中止执行、终结执行及执行协议制度以资因应。^①至于个案中当事人是否属于确有履行能力而拒绝履行,则须行政机关践行催告、听取当事人意见等程序以后才能调查确定,^②这无论是在事理上,还是在法律上,都至为明确。在实践中,只要当事人逾期“未履行”行政决定的,不少行政机关完全不考虑其是否有履行能力,即认定其逾期“不履行”行政决定,进而直接作出行政处罚决定,这种作法显然有违《行政强制法》的明文规定。至于《税收征管法》第32条的规定,并不能作为行政机关作成行政处罚决定前无须践行催告程序的例证。加收税款滞纳金系以当事人逾期未缴纳或者解缴税款为要件,且税款滞纳金系依照法律规定而当然发生,税务机关根本没有为确定税款滞纳金数额而践行催告程序的必要。与此相对照,《行政强制法》的“加处滞纳金”,须以当事人逾期不履行金钱给付义务为要件,是否加处以及加处多少滞纳金则在很大程度上取决于当事人是否确有履行能力而拒绝履行及其所涉及的金额大小,这有赖于行政机关践行催告等程序后审查确定。无疑,《税收征管法》上的加收税款滞纳金不属于《行政强制法》上的“加处滞纳金”的范畴,故前者无须践行催告程序不能作为后者无须践行催告程序的例证。

其实,多数专家赞同行政处罚决定作出前无须践行催告程序的见解,在很大程度上源于此种见解是由参与立法的工作人员首先提出的,且此种非正式的法律解释具有较大的权威性。在解释法律时,必须置身于整个法律秩序,以法律价值为指导,探求法律的目的及意义。^{[2]143-148}就法律的解释而言,参与立法的工作人员的主观见解固然非常重要,应当充分尊重,但不必也不应盲从。基于前文的分析,参与立法的工作人员所提前述见解,不仅与《行政强制法》诸多法律条文中明确表达出来的立法机关意思不一致,也与表现法律价值的法律原则和精神不一致,自不具有可采性。

五、金钱给付义务的执行是否必须坚持行政处罚优先

多数专家认为,《行政强制法》第46条第1款^③系关于金钱给付义务直接强制执行适用条件的规定,并据此得出金钱给付义务的直接强制执行须以采用行政处罚手段无效果为前提的结论。参加立法的工作人员在对《行政强制法》第5条进行解读时也明确指出,基于比例原则,行政机关在依法强制执行时,应当优先使用间接强制手段,使用间接强制手段无法达成目的时,才可使用直接强制手段。^{[11]22-23}惟个别专家不赞同上述见解,认为《行政强制法》第46条第1款系关于行政处罚决定强制执行的规定。^{[14]203}按照这种见解,前述条款不涉及金钱给付义务的直接强制执行是否须以采用行政处罚手段无效果为前提的问题。

从实践来看,行政机关未采取行政处罚手段即迳行采取直接强制方法执行的不乏其例,法院鲜有表示反对的。据笔者的考察,绝大部分行政机关及法院的态度是:当事人逾期不履行行政决定课以的金钱给付义务的,具有强制执行权的行政机关可以依法先采取行政处罚手段执行,采用行政处罚手段不能达成执行目的的,再依法采取直接强制方法执行;也可以迳行采取直接强制方法执行。显然,多数专家的见解未得到实务部门的认可。

其实,关于金钱给付义务的直接强制执行须以采用行政处罚手段无效果为前提的见解并不可采。主要理由如下:

其一,由比例原则只能导出行政处罚手段相对优先的结论。金钱给付义务的执行方法有间接强制和直接强制之分。间接强制对当事人权利义务的影响较直接强制要小,基于比例原则的要求,在间接强

① 参见《行政强制法》第39-40条、第42条。

② 参见《行政强制法》第35-37条。

③ 《行政强制法》第46条第1款:“行政机关依照本法第四十五条规定实施加处罚款或者滞纳金超过三十日,经催告当事人仍不履行的,具有行政强制执行权的行政机关可以强制执行。”

制和直接强制同样能达成执行目的时,行政机关应当优先采取间接强制方法执行;经间接强制不能达成执行目的的,始能采用直接强制方法执行。这里的间接强制优先,系以间接强制和直接强制同样能达成执行目的为前提。依个案情形,显可预见间接强制难以达成执行目的时,若仍要求行政机关在实际采取间接强制方法而不能达成目的后,始得采用直接强制方法,不仅不符合程序理性和程序经济的要求,甚至有时会产生有害于执行目的达成的恶果。例如,在有证据证明当事人采用转移财产等手段逃避金钱给付义务的履行时,如仍坚持间接强制优先,无疑会有害于金钱给付义务的履行。是以,比例原则只是要求行政机关在通常情况下应当遵循间接强制优先的原则;在采用间接强制方法显然难以达成执行目的时,行政机关可以、也应当迳行采取直接强制方法执行^①。

其二,主张行政处罚手段绝对优先,不符合行政强制法制统一性原则,且会产生行政强制执行的真空地带。法律条文不是孤立存在的,“任何条文的理解只能从整个法律制度的内在联系中取得”^[15]。在行政强制执行法律制度中,《行政强制法》固然最为重要,但其他法律关于行政强制执行规定的重要性亦不能忽视。正确理解《行政强制法》第46条第1款的意义,必须把所有同类规定作为一个整体来理解。目前,《海关法》《社会保险法》《税收征管法》等法律中均有行政机关对金钱给付义务得迳行采用直接强制方法执行的明确规定^②,这已表明,立法机关无意将金钱给付义务之间接强制绝对优先作为一个具有体系规范意义的法律原则予以确立。对法律文字必须作出合乎情理的合理解释,以避免荒谬和显失公正的结果。^{[3]11}目前,对当事人逾期不履行责令其向第三人为金钱给付的决定、行政处罚决定等行政决定的,法律并未授予行政机关采取行政处罚措施的权力,若仍坚持行政处罚手段优先,将导致此类金钱给付义务根本无法藉由行政强制执行的途径实现。

笔者赞同《行政强制法》第46条第1款系关于行政处罚决定强制执行规定的见解。考虑到《行政强制法》第45条系关于行政处罚决定成立的规定,将紧随其后的第46条第1款定性为行政处罚决定的强制执行条款,有助于实现前后法条之间的有效衔接,符合体系解释规则。而且,这样理解这一条款,不仅不会产生违反比例原则的疑虑,还有助于维护整个行政强制执行法律制度的统一性。

基于上述分析,就金钱给付义务的履行而言,手段的优先使用须满足两个条件:一是法律对该金钱给付义务已规定了行政处罚手段,且在个案中该手段不存在显然难以达成执行目的情形;二是法律对该金钱给付义务没有作出行政机关得迳行采用直接强制方法执行的明确规定。无疑,对于金钱给付义务的履行,行政处罚手段并非在任何情况下皆应优先使用。多数专家对《行政强制法》第46条第1款的理解有误,应予以纠正。

六、结论

《行政强制法》第4章第2节专门就“金钱给付义务的履行”作出规定,旨在解决金钱给付义务履行“滥”和“软”的问题,但从这些规定的实施效果来看,上述立法目的并没有达成,甚至还给一些行政机关带来了额外的困扰。在很大程度上,这与前述规定具体含义不够明确,而理论界与实务部门对其理解也存在一定的偏差有关。“模糊不清是法治失败的例证”^[16]。针对“金钱给付义务的履行”有关规定具体含义不够明确的问题,有两种解决方式:一是有权机关通过修改《行政强制法》的方式,对金钱给付义务履行有关事项作出清楚、明白的规定;二是有权机关通过法律解释的方式,对金钱给付义务履行有关规定作出清楚、明白的解释。有权机关对《行政强制法》有关规定予以修改或者作出解释,自应建立在正确领悟这些规定所体现的法律精神及其所欲实现的法律目的的基础上。本文对行政处罚有关问题的探讨,旨在释明“金钱给付义务的履行”有关规定的精神及目的,为有权机关修法或者释法提供参考资料,同时为

^① 参见《联邦德国行政强制法》第12条、我国台湾地区“行政执行法”第32条。

^② 参见《海关法》第60条、《社会保险法》第63条、《税收征管法》第40条等。

行政机关执法提供指导意见。

参考文献:

- [1] 张锋,杨建峰.行政强制法释论[M].北京:中国法制出版社,2011:234.
- [2] 陈敏.行政法总论(第10版)[M].台北:新学林出版有限公司,2019.
- [3] 詹姆斯·安修.美国宪法判例与解释[M].黎建飞,译.北京:中国政法大学出版社,1999.
- [4] 胡建森.论作为行政处罚的“加处罚款”——基于《中华人民共和国行政强制法》[J].行政法学研究,2016(1):65-83.
- [5] 袁曙宏.行政强制法教程[M].北京:中国法制出版社,2011.
- [6] 翁岳生.行政法(第4版)[M].台北:元照出版有限公司,2020:205-206.
- [7] 江必新,最高人民法院行政强制法研究小组.《中华人民共和国行政强制法》条文理解与适用[M].北京:人民法院出版社,2011:237-238.
- [8] 明霞.人民法院审查行政机关申请执行行政处罚和加处罚款决定问题探究[J].山东审判,2012(3):105-108.
- [9] 罗传贤.行政程序法论(第5版)[M].台北:五南图书出版股份有限公司,2017:16-17.
- [10] 胡建森.行政强制法研究[M].北京:法律出版社,2003:175.
- [11] 全国人大常委会法制工作委员会.中华人民共和国行政强制法释义[M].北京:法律出版社,2011.
- [12] 蔡震荣.行政执行法(第4版)[M].台北:元照出版有限公司,2008:207.
- [13] 黄茂荣.法学方法与现代民法(第7版)[M].台北:黄茂荣,2020:348-349.
- [14] 杨建顺.行政强制法18讲[M].北京:中国法制出版社,2011.
- [15] 魏德士.法理学[M].丁晓春,吴越,译.北京:法律出版社,2005:95.
- [16] SUNSTEIN C R. Problems with rules[J]. California law review, 1995(4):968.

Deficiencies and Improvement of Administrative Execution Penalty System in China

CUI Wenjun

(School of Law, Tianjin University of Commerce, Tianjin 300134, China)

Abstract: Many ambiguities exist in the provisions about administrative execution penalty in the *Administrative Compulsion Law*, and the theoretical and practical circles have an inconsistent understanding of them. In an effort to standardize the implementation of administrative execution penalty, we must adhere to the problem-orientated and practice-orientated guidelines and improve the administrative execution penalty system. In terms of the basis of administrative execution penalty, it should be made clear that Paragraph 1 of Article 45 of the *Administrative Compulsion Law* is not a general and direct authorization clause, and the administrative organs must refer to other legal bases to adopt administrative execution penalty. In terms of setting of administrative execution penalty, it should be made clear that administrative execution penalty can only be set by law, and other normative documents have no right to set it. In terms of the timing and method of making the decision of administrative execution penalty, it should be made clear that the decision of imposing additional fine cannot be made concurrently with the decision of fine, and the former shall be made independently after the latter. In terms of the implementation procedure of administrative execution penalty, it should be made clear that the urging procedure must be carried out before the decision of administrative execution penalty is made, which not only conforms to the requirement of procedural properness and procedural rationality but also contributes to eliminating the disagreement and enhancing procedural operability. In terms of the priority of administrative execution penalty, it should be made clear that the priority of using administrative execution penalty must be based on the condition that this approach is conducive to achieving the purpose of execution in individual cases, and there is no contrary provision against it in law.

Key words: administrative compulsion execution; administrative execution penalty; legislative reservation; due process; urging procedure; principle of proportionality

(责任编辑:董兴佩)