

水土保持行政处罚工作刍议

吕 涛

(贵州省水电厅水保处 贵阳 550002)

摘 要 针对《行政处罚法》颁布实施前后,水行政主管部门应如何根据自身实践做好相关的各项工作,提出了个人见解,以规范水土保持行政处罚行为,力求在水土保持行政执法中做到有理、有据、合法、避免执法违法现象存在,确保水土保持行政执法不断深入。

关键词 行政处罚法 执法 清理

Discussion on Administrative Penalty Work of Soil and Water Conservation

Lu Tao

(Soil and Water Conservation Section of Hydropower Department in Guizhou Province Guiyang 550002)

Abstract The soil and water conservation administrative department must do the work well in all of their works, according to their own practices around promulgating and implementing administrative penalty law. Some reviews are put forward in order to normalize the administrative penalty in soil and water conservation, to ensure that the administrative penalty of soil and water conservation are carried out effectively, we should carry out the administrative penalty law of soil and water conservation reasonably, evidentially and legally, to avoid existing of illegal phenomenon in enforcing the law.

Key words administrative penalty law execution check up

《行政处罚法》于1996年10月1日起施行,在该法实施前后,笔者认为水行政主管部门应结合实践,注意以下几个问题:

1 抓紧做好法规、规章和其它规范性文件的清理工作

清理工作需从两方面着手,一是看涉及水土保持行政处罚的法规、规章及其它规范性文件的制发主体是否具有行政处罚法赋予的行政处罚设定权。按《行政处罚法》的规定,可以设定行政处罚的有关法律、行政法规、地方性法规、行政规章、地方行政规章,除此之外,任何机构的任何规范性文件均不得设定行政处罚。但是在清理的过程中应根据不同情况,分别作出处理:①法规、规章设定的行政处罚超出《行政处罚法》规定的行为、种类和幅度范围的,应当予以修订;其中,有

的规章确有必要,而且应该上升为行政法规或者地方性法规的,可以通过法定程序上升为行政法规或地方性法规。②规章中设定的罚款数额超出国务院或省、自治区、直辖市人大常委会规定的限额的,须予以修定;其中,个别条文设定的罚款数额有必要超出规定限额的,应当分别报请国务院批准或者提请省、自治区、直辖市人大常委会决定。③法律、法规、规章以外的规范性文件设定的行政处罚,自《行政处罚法》施行之日起,一律无效,因此各试点县制定的规范性文件将不再作为对水土保持违法行为进行处罚的依据。其中,从维护公共利益和社会秩序的需要看,其设定的行政处罚确有必要的,可以通过法定程序上升为法规或者规章。二是在依法清理实施水土保持行政处罚主体的过程中,对不符合法定资格的水土保持机构要根据不同情况分别作出处理:①水行政主管部门内设机构以自己名义实施水土保持行政处罚的,应当纠正,改为以水行政主管部门的名义实施行政处罚。②法律、法规以外的规范性文件授权的组织实施水土保持行政处罚的,应当纠正。③没有法律、法规、规章的规定,水行政主管部门自行委托某些组织实施行政处罚的,委托方应收回水土保持行政处罚权;其中,确有必要委托处罚的,可以通过法定程序,由法规或者规章作出规定。④停止合同工、临时工从事行政处罚工作。但对于在水行政主管部门的领导下,协助执法人员参与水土保持行政管理、监督检查工作的,经培训合格后,可以聘其为兼职监督员。

只有抓紧上述两方面工作,将现行有关水土保持的法规、规章及其它规范性文件中不符合行政处罚法规定的内容或条款予以删除或重新修订,依法明确实施水土保持行政处罚的主体,才能保证在水土保持行政处罚中不至于因适用法规、规章错误或无法定依据等原因而导致无效,并由此而引起行政复议、行政诉讼甚至行政赔偿。

2 把握行政裁量的度

这里所说的“度”,就是行政处罚法所规定的行政处罚应遵循的公正原则。具体讲,水行政主管部门在实施行政处罚时有一定的自由裁量权,这就要求对水土保持违法行为进行处罚时必须以事实为依据,避免过轻过重,显失公正,也不得因当事人的申辩而加重处罚,更不能有法不依、有章不循和以言代法。

正确把握好自由裁量的度,一方面要求水行政主管部门执法人员具有强烈的工作责任心、法律意识和高水平业务素质;另一方面要求执法人员对当事人的违法行为进行全面、客观、公正的调查取证,区分故意与过失、初犯与累犯、社会危害程度的轻与重等情节,对当事人违法行为准确性,作出是否予以行政处罚或从重、从轻及减免处罚的决定,使所受的处理与所实施违法行为的情节相适应,轻重有度。不得利用此项权力追求不正当利益,尤其是罚款、赔偿损失等,执法人员在考虑罚与不罚、罚多少时,不应带有成见、偏见、恶意。此外在处理具有同一违法行为、同样或类似情节的不同对象时,结果应是公正的,以在一定程度上保持裁量的连贯性和相对的可比性。一般来讲,法院对行政执法机关采取的自由裁量行为,除显失公正的以外,不从司法角度来审查行政执法行为的合理性,但这并不意味着行政机关在执法活动中可以滥用自由裁量权,如怕当被告或对方级别高而利用自由裁量权随意减轻处罚甚至放弃处罚等。

3 告知当事人的抗辩权并不得拒绝其抗辩

行政处罚法明确规定,相对人有权在行政机关作出行政处罚决定之前进行抗辩(包括陈述、申辩和依法要求听证)。

水行政主管部门在查处当事人的违法行为时,无论适用简易程序还是一般程序,都应当在作

出行政处罚决定之前,告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由、依据及陈述申辩权。在作出责令停产停业、吊销许可证、较大数额罚款等行政处罚时,还应当告知当事人有要求举行听证的权利。对当事人提出的事实、理由或者证据成立的,执法部门应予采纳,并不得因当事人申辩而加重处罚。

有两个问题需要在实践中统一认识,一是科学界定告知当事人权利的时间,笔者认为,告知当事人陈述、申辩及要求听证权利的时间以定在调查终结之后作出行政处罚决定之前为宜。法律明文禁止执法部门在违法事实不清的情况下滥施处罚,强调违法事实清楚是处罚的前提和基础。若当事人放弃了这些权利或最终承认了违法事实,执法人员在处罚决定书上应载明申请复议及提起诉讼的途径和期限,并在送达当事人时向其说明其享有的这两项权利,否则作出的处罚决定将被视为无效。这些都是水土保持行政处罚应遵循的法定程序,既不能偏废,亦不容在实施上时间倒置,不然所作的行政处罚都存在效力缺陷,有被撤销的可能。二是要尽早确定举行听证中“较大数额罚款”的限额。建议水利部以规章的形式予以确定,若由各省、自治区、直辖市人大常委会或政府规定一个统一的具体罚款数额,则可能导致有的部门需要听证的案件过多,有的部门需要听证的案件很少,甚至没有。而分门别类作出不同限额的规定则十分繁琐,往往还会因不了解各部门的具体情况而失之偏颇,因此由水利部确定十分必要。

4 杜绝水土保持行政处罚中的不作为

实践中,不作为的成因主要有,一是执法人员被私情、金钱等关系制约,循私枉法,玩忽职守;二是执法人员业务素质低,对当事人违法行为的违法性和是否应受惩处作出错误判断;三是地方水行政主管部门受地方保护主义的影响,对辖区内相对人的违法行为视而不见,不进行处罚或违法减免处罚;四是因部门之间或系统内部之间存在管辖争议引发管辖“真空”,致使应受惩处的违法行为出现漏洞或得不到及时惩处;五是怕受行政诉讼及行政赔偿之累,稍遇取证、定性困难的案件,就抱着多一事不如少一事的心态,干脆不予查处。针对上述情况,水行政主管部门迫切需提高执法人员工作责任心、业务水平及法律意识,加强与有关行政执法部门横向执法协作,将杜绝水土保持行政处罚不作为落到实处。

5 加强水土保持行政执法中使用的证件、文书、票据及经费的管理

各级水行政主管部门应着重检查自开展水土保持监督执法以来是否存在如下问题:违反国家有关规定,越权擅自设立基金、收费项目,随意扩大水土保持补偿费收取范围,自行提高补偿费收取标准,收费无票据或不使用规定的收费票据;未将收取的预算外资金及时、足额地上缴财政;截留、转移、挪用、坐支预算外资金和按规定应当纳入国家预算管理而未纳入的罚没收入,以及私设“小金库”和贪污私分等。各地在自查自纠的基础上同时要配合本级财政、计委(物价)、审计、监察等部门的检查。此外《行政处罚法》第34条、39条及49条对行政执法过程中使用的证件、文书、票据作了规定,并在第56条中对行政机关在执法过程中所使用的票据不规范应担负什么样的法律责任也予以明文规定,这对于维护机关执法的严肃性至关重要,各级水行政主管部门应严格遵照执行。

作者简介 吕涛,现年27岁,双学位,工程师,北京林业大学毕业,在职期间曾就读于西南政法大学,现从事水土保持规划、治理及水保执法工作。