

论禁止不利变更原则在行政自纠中的扩张适用

余前旺

(江苏师范大学法学院 江苏徐州 221116)

摘要: 行政自纠起源于依法行政中的有错必纠原则,对行政主体已经实施的错误行政行为进行纠正,是行政法定原则的内在要求,有利于高效行政与纠纷的解决。但行政机关在行政自纠的过程中可能会出现随意加重相对人行政责任或者减损相对人权益的肆意而为,导致进一步损害行政相对人的权益,使得行政自纠的社会效果大打折扣。因此应当将禁止不利变更原则融入行政自纠,使行政自纠得到规制,防止行政纠错肆意行为。

On the expanded application of the Prohibition of Adverse Change Principle in administrative self-correction
Yu Qianwang

(School of Law, Jiangsu Normal University, Xuzhou, Jiangsu 221116)

Abstract: Administrative self-correction originates from the principle of correcting errors in administration according to law. It is the inherent requirement of the principle of administrative legality to correct the wrong administrative behavior that has been implemented by the administrative subject, which is conducive to efficient administration and dispute resolution. However, in the process of administrative self-correction, the administrative organs may arbitrarily increase the administrative responsibility of the relative person or reduce the rights and interests of the relative person, which will further damage the rights and interests of the administrative relative person and greatly reduce the social effect of administrative self-correction. Therefore, the principle of prohibiting adverse alteration should be incorporated into administrative self-correction, so as to regulate administrative self-correction and prevent arbitrary behavior of administrative error correction.

违法行政行为的自纠是一种自我监督、自我纠正的法律手段,那么如何在这个过程中利用禁止不利变更原则规制行政主体肆意自纠是当前亟须解决的一个难题。

一、行政自纠与禁止不利变更原则的界定与辨析

(一) 行政自纠的界定与辨析

1. 行政自纠的内涵与意义

对于行政自纠的定义,理论上有许多不同的定义,本文章中的行政自纠指的是行政主体的自我纠正,即作出行政行为的主体对于自身作出的具有错误的行政行为予以纠正,使纠正后的行政行为保持合理、合法的状态的行为^[1]。相比于外部控制,行政自纠具有其天然的内部优势,可以使行政机关进行自我管理,发挥其专业执法经验,在出现错误后更高效的使原行政行为合理合法,提高行政机关依法行政的能力并减轻上一级复议机关与法院的审查负担。

2. 行政自纠的局限性

行政自纠可以及时将行政机关做出的错误的行政行为纠正,从而防止因原行政行为进一步扩大影响。但在具体行政执法实践中,行政自纠仍有一定的局限性。第一个方面是行政主体难以超越自身利益进行自我控制,行政自纠是要求作出原行政行为的行政机关进行自我约束,这很大程度上取决于自我意识与法律规范,当出现自我纠错与自我利益相冲突的情况,行政自纠制度可能无法实现想要达到的社会效果。^[2]第二个方面就是相较于复议和司法审查,自我纠错过程中更容易失控与失当,在缺少外部监督的情况下,行政自纠更多的是基于行为的主观意识,其中包含许多不可控因素。在实践中也出现许多乱象问题,如史善芝诉邯郸县公安局行政处罚案^[3]、梁恩伟诉大连交通治安分局不予处罚案^[4]、马成寿等诉被告镇江市人力资源和社会保障局案等案件^[5],均可以看出,行政机关在进行自我纠错时往往具有随意性,使行政机关滥用权力进一步侵害相对人利益。

3. 行政自纠的内在价值

首先,行政自纠相比于行政复议与行政诉讼,最突出的便是其高效便捷的特征。无论是行政复议还是行政诉讼,都以当事人申请为前置条件,对当事人来讲都需要耗费一定的时间与精力,反而如果行政机关可以及时、快速的对错误的行政行为进行纠正,则可以避免繁琐的流程,减少了后续纠纷的可能性并防止造成的影响进一步扩大。其次,行政自纠可以提升行政机关依法行政之能力。通过

内外约束使其有效开展行政自纠以及及时审查执法过程,在自我审查过程中强化今后执法过程中的风险与防范意识,从而促进行政机关依法行政。最后,可以极大的节约行政以及司法资源,最初作出行政行为的机关相较于其他机构的当事人基本情况是最为了解的,由其纠正原先错误的行为并做出新的适当的行政行为是最合乎理性的,避免了后续争议的发生,也再无需启动行政复议以及司法审查,尽可能节约了行政资源和司法资源。

(二) 禁止不利变更原则的界定与实质价值

1. 禁止不利变更原则的内涵

禁止不利变更原则起源于刑法上的“上诉不加刑”原则,上诉不加刑的立法目的之一是为了保障被告人的上诉权,防止其畏惧因上诉产生更加不利的影响而不行使上诉权,该原则在世界各国均有相应规定。后随着社会法治与人权理念的发展,禁止不利变更原则逐渐延伸到行政诉讼乃至行政程序中,在我国行政程序中体现为不得因当事人陈述、申辩,而作出对相对人更为不利的决定。这是一种在行政法上对公民、法人和其他组织进行权利保障的制度设计。禁止不利变更原则中的不利变更体现为权益的减少或者负担的增加,在行政法上的表现形式主要有:扩大处罚幅度、增加处罚种类、执行方式更为不利、限制行政法上的资格、减损相应的利益等等。^[6]

2. 禁止不利变更原则的实质价值

行政程序的设置是为了达到某种行政目的,在行政程序中添加禁止不利变更原则的要求,也是在行政法体系下进一步保障人权、维护社会稳定与发展的结构性安排。原则是作为行为的价值导向,价值是原则的基本属性,禁止不利变更原则也有其相应的价值。禁止不利变更原则首先可以最大限度的保障当事人陈述申辩权,陈述申辩权是行政法赋予行政相对人的一种程序性权利,即公民可以在行政机关作出行政行为过程中向行政机关诉说或者对相关事实与法律适用加以抗辩。如果因行使该权利,行政机关便作出对相对人更为不利的行政行为,从而使得相对人不敢陈述申辩,甚至产生通过救济程序同行政机关的畏惧。因此为了保障该权利的顺利行使、营造平等对话的通道,禁止不利变更原则发挥了尤为重要的程序性价值。其次,禁止不利变更原则在权力与权利之间发挥了一定的平衡作用,在行政法关系中,行政机关处于主导地位,相对人则相对处于弱势地位,仅凭诉讼难以平衡二者的关系,若允许行政机关随意

改变甚至借纠正之名重新作出对相对人更为不利的行政行为,就会使相对人不敢去行政诉讼寻求救济,从而阻碍司法救济,进而违背行政诉讼保障公民合法权益的宗旨^[7]。最后,禁止不利变更原则有利于维护政府信用,不利变更的存在压制着行政相对人的合理发声的想法,使其在面对不合理行政行为时畏惧产生新的更加不利的行政行为而选择沉默,虽然可以使相对人缄默但却无法消除相对人心中的不满,最终损害政府的信用和权威,从而加剧民众对行政机关的不信任。

二、行政自纠中禁止不利变更原则的可行性与必要性

禁止不利变更原则是行政权自我特征逐渐演变出来的,是出于法律对行政权的控制,这也是行政法上的核心。禁止不利变更原则的存在,使相对人申辩权的保障更为充分,使行政法的制度功能得到更有效地落实。符合现代行政的发展趋势,因此,在行政自纠中适用禁止不利变更原则,具备一定的必要性和可行性。

(一) 行政自纠中适用禁止不利变更原则的必要性

首先,禁止不利变更原则有利于行政法上平衡精神的实现。^[8]国家权力的行使,无论采取何种方式,都会给全部或者部分人带来一定的损害,如果不加以限制,则必然导致权利与权力之间的失衡。禁止不利变更原则则为二者的平衡提供了一定的途径,消除公民行的疑虑,积极行使法律赋予的权利保障措施本质上就是通过法律手段对抗公权力,促进行政法制度的完善。

另外,行政机关作出行政行为时,多数情况存在一定的自由裁量权,在行政自纠中自由裁量权的行使更是尤为多见,那么对这种自由裁量权不加以限制,必会使行政法保障公民权利的功能受损,为了避免行政机关在行政自纠中滥用自由裁量权,通过禁止不利变更原则可以使自由裁量权发挥更好的作用,进而推动依法治国、依法执政、依法行政。禁止不利变更原则对行政自纠中的立法与执法都有着指导性意义,因此在行政自纠中适用禁止不利变更原则是必要的。

禁止不利变更原则在行政自纠中的适用问题研究,在推动行政自纠的立法、执法以及司法中的工作有指导性意义,促进行政自纠自查有序开展,切切实实把握好行政机关的职权,保护行政相对人的合法权益,对行政自纠加以引导与规范。

(二) 行政自纠中适用禁止不利变更原则的可行性

行政自纠中的禁止不利变更原则讲究的是不可在行政自纠中肆意作出新的对当事人不利的行政行为,并不是绝对禁止对当事人不利的变更,当出现错误时仍需要通过合法且适当的途径进行纠错。所以在我国行政自纠中适用禁止不利变更原则是不与社会价值相冲突的,有相应的理论基础与支撑。

其次,在公权力与私权利寻求平衡点,是行政法领域的追求目标,在行政自纠中适用禁止不利变更原则关系到法的纯洁性,也关系到法的安定性以及公民的信赖利益。禁止不利变更原则促使行政机关在行政自纠的过程中需要兼顾依法行政有错必纠和行政相对人的权益保障,禁止不利变更原则有效规制从行政自纠开始到新行政行为作出的始终,也是防止行政自纠中自由裁量权滥用的有效手段,为法治政府的建设提供动力,增强国家机关的公信力,因此,禁止不利变更原则的适用时切实可行的。

三、禁止不利变更原则在行政自纠中的具体适用

目前我国在行政法上尚无统一《行政程序法典》,因此行政机关通过行政自纠来改变原行政行为难以受到行政法上的约束,但是为了防止行政机关通过行政自纠的方式脱离禁止不利变更原则的束缚,借合法形式肆意作出对相对人更加不利的行政行为的行为,保障相对人对行政机关作出行政行为的合理预期,在行政自纠中涵摄禁止不利变更原则也是十分有必要的。但还需具体分析在何种情况下应当适用禁止不利变更原则。

(一) 无新的事实与依据

当不存在新的事实和依据的情况下,原则上行政机关在行政自纠中应当适用禁止不利变更原则,在无新的事实和依据的情况下,行政机关既不得变更原行政行为的是对行政相对人更加不利,也不得重新作出一个新的行政相对人更加不利的行政行为,因为当事人

对首次作出的行政行为已经形成了一定的确信,若允许行政机关直接作出不利于相对的新的行政行为,当事人对这种不利变更的事实理由及依据并不知情,也就无从申辩,实际上剥夺了当事人的陈述申辩权,违反禁止不利变更原则。与此同时,在无新的事实与依据的情况,仅由于行政机关事实认定上的错误或者法律适用中的不当,都是基于行政机关的错误,应当由其负责,行政相对人没有义务为其负责。^[9]因此在一般情况下,无新的事实与依据行政机关不得因其自身错误作出对公民更加不利的决定。

但一味地禁止不利变更是不符合现行法有错必纠的原则,也不符合事物的发展规律。^[10]本文认为出现以下两种情况时进行自纠是可以对行政相对人作出不利变更的决定,一是在该行政决定中存在利益冲突之主体申诉或者申请救济,此时另一方相对人不受禁止不理变更原则保护。二是当在行政自纠中发现原行政行为存在《行政诉讼法》第七十二条的情形下,可以重新作出新的行政行为而不受禁止不利变更原则的限制。

(二) 存在新的事实与依据

当存在新的事实和依据的情况下,原则上允许更改或重新作出对相对人更加不利的行政决定。因为此时行政机关所作出的行政行为的基础和本质已经发生根本性改变,据此作出的行政行为不是单单对行政相对人作出更为不利的决定,而是依据新的事实与依据重新作出的一个新的行政行为,不受禁止不利变更原则的限制。若不允许行政机关据此变更或重新作出决定,则将放任违法行为的发生和产生渎职情况的风险,在该种情况下进行自纠是正确运用行政权的体现。但需要注意的是,当存在变更后将损害国家利益、社会公共利益以及他人合法权益的情形,与纠错产生的收益不成正比时,可以不予变更,此时行政机关只能自行确认该行政行为违法。^[11]

四、结语

行政自纠中蕴含着行政权力的自我控制和服务社会的价值,是符合现代行政法价值追求,也是自身解决纠纷能力的重大体现。正确使用自身权利进行自我纠错是行政自纠的关键,本文认为,无论是无新的事实与依据还是出现了新的事实与依据,如要通过行政自纠作出对相对人更加不利的决定都应当严格按照法定程序进行,在充分保障当事人陈述申辩权的前提下,同时向上级机关提交书面材料进行备案监督,在相对人和上级机关的共同参与下完成行政自纠,将禁止不利变更原则贯穿整个行政自纠过程中,才能更好地推动法治社会发展的可持续性。

参考文献:

- [1]崔卓兰、刘福元:《行政自制的可行性分析》,载《中国检察官》,2010年第1期第28页。
- [2]滕晓璐. 行政机关自我纠错法律制度探究[D].辽宁大学,2021.DOI: 10.27209/d.cnki.glniu.2021.001835.
- [3]详见河南省周口市中级人民法院行政判决书(2018)豫16行终157号
- [4]详见辽宁省高级人民法院行政判决书(2014)辽行提字第1号。
- [5]详见南京市中级人民法院行政裁定书(2017)苏01行终1082号。
- [6]张剑. 论行政救济中的禁止不利变更原则[D].东北师范大学,2008.
- [7]江必新. 行政诉讼问题研究[M].北京:中国人民公安大学出版社,1989.
- [8]金承东《申辩禁止不利变更——一个不断扩展的行政法基本原则》,载《政法论坛》2005年第5期
- [9]论行政法中禁止不利变更原则的适用,李远
- [10]章剑生. 行政诉讼判决研究[M].杭州:浙江大学出版社,2010.
- [11]翁川龙. 行政主体自我纠错机制研究[D].西南政法大学,2020.DIO: 10.27422/d.cnki.gxzf.2020.001017

基金项目:江苏师范大学2021年度研究生科研创新项目“论禁止不利变更原则在行政自纠中的扩张适用”(项目编号:2021XKT0236)