



引用格式:张书增.新《行政诉讼法》视阈下公安执法工作的完善路径探析[J].郑州轻工业学院学报(社会科学版),2016,17(4/5):77-83.

中图分类号:D631.1 文献标识码:A

DOI:10.3969/j.issn.1009-3729.2016.04/05.009

文章编号:1009-3729(2016)04/05-0077-07

新《行政诉讼法》视阈下公安执法工作的完善路径探析

The may of improvement of law enforcement of the police
under the new *Administrative procedural law*

张书增

ZHANG Shu-zeng

广西民族大学 法学院, 广西 南宁 530006

摘要:当前,我国公安机关的执法工作在证据制度、法律适用、正当程序等方面不同程度地存在一些问题,这使得其在行政诉讼活动中往往处于被动地位。为了更好地保障行政相对人的合法权益,规范和监督行政机关依法行政,新《行政诉讼法》在完善证据制度、规范性文件的附带性审查、判决制度等方面都进行了改进,从而对公安机关的执法工作,以及将来参与的行政诉讼活动均提出了新的要求。为促进新《行政诉讼法》视阈下公安工作的进一步完善,应重点改进行政执法证据与行政诉讼证据衔接制度,严格规范法律适用制度,不断加强正当程序制度建设。

关键词:

公安机关;
行政诉讼法;
证据制度;
正当程序

收稿日期:2016-05-07

作者简介:张书增(1991—),男,河南省鹿邑县人,广西民族大学硕士研究生,主要研究方向:法理学、宪法与行政法、国际法。

法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。公安机关作为法律实施的主体之一,其在法治社会和法治国家建设进程中占有极其重要的地位。当前,随着社会主义市场经济的不断发展,我国各种社会矛盾日益凸显,而公安机关作为平时与公民打交道最频繁、关系最密切、影响最大的执法主体之一,在调和社会矛盾,维护社会稳定,促进社会发展,增进社会和谐等方面均起着举足轻重的作用。然而,公安机关在执法过程和行政诉讼活动中仍有一些问题亟需解决。在此背景下,被称为“‘民告官’正式步入2.0时代”的新《行政诉讼法》的制定和实施,给公安机关执法工作的完善既带来了新的机遇,同时又提出了新的要求。本文拟在对当前公安执法工作中存在的不足,以及新《行政诉讼法》的实施对公安执法工作的影响进行分析的基础上,有针对性地提出新《行政诉讼法》视阈下完善公安执法工作的对策建议,以促进公安机关执法工作与应诉活动的衔接和配合,促进依法治国的建设。

一、当前公安执法工作中的不足

随着我国警务体制改革的不断推进,公安执法工作有了显著进步。但由于受警力不足、行政立法体系不完善、行政执法程序缺失、执法手段与技术滞后、执法监督机制不健全、法制观念淡薄等因素的影响,当前公安执法工作仍有一些不足之处,突出表现在以下三个方面。

1. 证据制度问题

证据存在于整个行政行为的始终,既是行政行为合法性的重要标准,也是公安机关在诉讼活动中胜诉的关键所在,更是让行政相对人感受到程序正义的主要依据。然而,由于受执法观念、取证技术、专业知识、警力配置等因素

的制约,公安机关在调查取证时仍存在一些问题。其一,取证主体违法。众所周知,警力不足一直是影响和制约公安执法队伍发展的主要原因。据此,各地方政府和公安机关便大批招录实行合同聘任制的协警,在基层公安机关执法过程中,几乎超过60%的拍照取证活动都是由协警完成的。而在法律层面上,协警并非正式警务人员,不具有执法和取证资格,因此,在诉讼活动中其所取证据自然就不被人民法院所采纳,最终导致公安机关败诉。其二,取证方式有限。虽然当前我国一些地区为执法民警配备了执法记录仪等先进技术设备,但在全国能够给民警配备执法记录仪的地方还占少数,因此,不得以传统的执法笔录作为主要证据来源,其效力不足问题仍然大量存在。其三,取证程序违法。由于基层民警程序观念淡薄,专业知识缺乏,其取证工作存在许多缺陷,经常在执法现场出现“该取而未取”的现象,如一些民警没能在案发现场及时取证就把物证实物挪离现场,拿回单位拍照取证,以致证据无效。其四,取证对象错误。在一些基层派出所,执法民警往往弄不清证人与见证人的区别,导致本应属于证人证言的证据因为主体错误而不被法院采纳。

2. 适用法律问题

我国已经建立了门类齐全的法律体系,种类繁多,数量庞杂。其中,可以直接作为公安机关执法依据的就有法律、行政法规、地方性法规、部门规章、地方政府规章、国务院部门和地方政府或其职能部门所下发的一些规范性文件等,这给基层民警在执法中选择适用法带来了不少困难。首先,不同种类、不同级别的法律条文很多,部分法条内容晦涩、表达不规范,个别法律规范滞后,这使得基层执法民警在选择具体适用法律规范时经常出现引用不准或引用错

误的现象,甚至会出现违反上位法或相同行为依据不同法条衡量而结果迥异的问题。其次,执法人员对适用法律中的部分相似法律认识不够,从而导致援引适用法律不当乃至错误等问题。比如,当前很多基层民警把一般程序和简易程序相混淆,还有一些民警更是把《行政处罚法》和《治安管理处罚法》中有关简易程序的规定直接颠倒使用或者混合使用。另外,执法人员法律素养偏低,缺乏对跨警种法律知识的理解与掌握,如治安警察仅仅熟悉《治安管理处罚法》,完全不了解《刑事诉讼法》或《道路交通安全法》。最后,在面对跨不同法律部门或不同层级的法律规范的适用问题时,部分基层执法民警往往难以抉择。比如,以“重大事故”的认定标准为例,原标准已于2004年被废止,而在现行《刑事诉讼法》和《行政处罚法》中对“重大事故”的认定标准又不一致,以致在执法过程中引用法条错误的现象频繁出现。

3. 正当程序问题

正当程序观念是以源于英国并为美国法所继承的“正当程序”思想为背景而形成和发展起来的。^[1]在当今社会,正当程序制度在法治实践中有着重要的地位,其对于保障行政相对人的私权利、限制自由裁量权等公权力和维护法律的权威等方面均具有重大作用,其在立法、执法和司法中均凸显出了独有的内在价值。源自英美法系的行政执法程序是依法行政的重要组成部分,坚持实体与程序并重是审查行政行为是否合法的一条重要标准。在公安执法层面,有关正当程序制度中所存在的问题主要表现在以下几个方面。

首先,部分基层民警受我国传统法律文化理念“重实体,轻程序”的影响,缺乏对法律正当程序的认识,最终导致各种冤假错案频发,如

非民警制作笔录、事后签名、非现场取证、消极取证等。其次,由于我国相关程序性立法规定不完善,当前也未制定和出台统一的行政程序法典,加之法律规范种类繁多、级别多样,以至于不同法律规范之间存在对有关程序性规定相互冲突与矛盾的现象。再次,立法工作本身所具有的滞后性,在应对新型行政行为时,时常出现无程序性规定可依的现象,这也给执法民警提供了自由行使行政裁量权的机会,以致出现跨地域管辖办案、滥用职权、适用法律错误等问题。最后,对公安执法的监督不力。当前的执法监督模式主要分为内部监督和外部监督两种,其中内部监督主要由纪检、监察、督察等构成,外部监督则包括社会监督、舆论监督、媒体监督等方式。^[2]由于对公安执法工作缺乏足够的监督,且各种监督方式之间相互独立、缺乏必要的交流与沟通,既没有充分发挥公安机关内部执法监督的主导作用,也未能有效利用社会监督、媒体监督等外部监督方式的补充作用,以致出现了诸如先调查后立案、当场处罚不出示证件、事后签名、不履行告知义务等违规违法问题。比如,部分基层民警时常对行政相对人作出“哑巴处罚”,即在作出行政行为执法的同时,不依法履行告知当事人其所依法享有的权利与救济途径的义务。

二、新《行政诉讼法》对公安执法工作提出的新要求

新《行政诉讼法》在立法目的、受案范围、管辖制度、证据制度、立案制度、判决制度和执行制度等方面都做了重大修改,亮点纷呈,意义深远,其对当前我国新《行政诉讼法》公安执法工作提出的新要求具体体现在以下三个方面。

1. 明确行政诉讼证据适用规则

新《行政诉讼法》的修改充分吸纳了民事诉讼证据制度高度盖然性与刑事诉讼证据制度绝对严密性的特点。首先,为了顺应时代发展潮流,新《行政诉讼法》增加了法定证据的种类——电子证据;其次,为了保护原告方的诉讼权利、督促被告方积极举证,新《行政诉讼法》规定了在被告怠于提供做出具体行政行为所依据的相关证据时,除被诉行政行为涉及第三人合法权益、第三人自愿提供证据外,一律视为没有相应证据直接承担不利后果;再次,为了规范行政机关在执法过程中依法取证,保障公民、法人或者其他组织的合法权益,新《行政诉讼法》在充分吸收相关司法解释*基本内容的基础上做了合理扩充,第一次在行政诉讼领域引入完全的非非法证据排除规则。随着执法记录仪的广泛普及,电子证据在确保执法民警依法行政和限制自由裁量权等方面将发挥极大作用,而行政主体因逾期不举证要承担不利后果与非非法证据排除规则的完全设立给公安机关提出了新的要求和挑战。因此,公安机关在执法与应诉过程中,一定要严格恪守新《行政诉讼法》中关于行政诉讼证据适用规则的相关规定,逐渐培养程序正义观念,严格遵守法定程序取证,明确依照法定证据种类调查取证。

2. 增加判决种类,完善判决形式

行政诉讼判决制度是人民法院独立行使司法审判权对行政机关的行政行为进行监督的集中体现,是人民法院解决行政争议的基本手段。新《行政诉讼法》在旧《行政诉讼法》的基础上做了如下修改:首先,取消维持判决,明确行政

诉讼的宗旨应主要是解决行政争议,保护公民、法人和其他组织的合法权益,监督行政机关依法行使职权。其次,扩大了撤销判决和变更判决的范围,行政行为对数额的确定、认定确有错误的,人民法院可以判决变更。最后,增加了确认判决。确认判决可以分为确认违法判决和确认无效判决。确认判决不仅是做出撤销判决、变更判决、履行判决的先决条件,更具有补充作用。确认判决有利于作为原告方的公民、法人或者其他组织从内心得到安慰,进一步使实体正义得到实现,也有利于合理分配被告的赔偿责任,进一步维护原告的合法权益。新《行政诉讼法》第76条规定:人民法院判决确认违法或者无效的,给原告造成损失的,依法判决被告承担赔偿责任。因此,新《行政诉讼法》在撤销判决、变更判决和确认判决方面对公安机关的行政诉讼活动提出了全新的要求:首先,要转变执法观念和诉讼理念;其次,要接受司法权对行政权的合理监督与变更;最后,要求执法主体在执法过程和诉讼活动中,充分保障行政相对人的参与权和知情权等合法权益,积极承担因确认违法判决或确认无效判决所产生的赔偿责任。

3. 确立规范性文件的附带审查制度

对规范性文件进行附带审查,原本只是具有准司法救济性质的《行政复议法》的规定,新《行政诉讼法》充分吸收了该内容,扩大了法院以行使司法权的方式对行政行为进行审查与监督的范围。通过赋予法院对规范性文件进行附带审查的权力,明确规定公民、法人或者其他组织认为行政行为所依据的规范性文件不合法,

* 依据最高人民法院在2000年通过的《执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第30条第2款规定,被告严重违法法定程序收集的其他证据不能作为认定被诉具体行政行为合法的根据,该解释被视为“不完全的非非法证据排除规则”。

在对行政行为提起诉讼时,可以一并对该规范性文件提出附带性审查的请求。该权力非但不是司法权对行政权的不当干预,且能够促进司法权与行政权之间的能动关系,更能起到监督行政机关依据合法的规范性文件作出行政行为的作用。因此,新《行政诉讼法》增强了法院对行政机关制定规范性文件的监督力度,间接性地促进了行政立法质量的提高。而在行使行政执法权力的过程中,基层民警一旦发现规范性文件违法或不知道如何适用规范性文件时,需要立即向直接领导或者上级机关汇报和请示,以免出现诸如一些“红头文件”等规范性文件明显违反上位法而直接予以适用等情况的发生。

三、新《行政诉讼法》视阈下完善公安执法工作的对策建议

新《行政诉讼法》顺应了经济社会的发展,充分借鉴吸收了民事诉讼和刑事诉讼中先进的立法技术与成熟完善的诉讼制度,实现了三大诉讼制度之间的衔接,是一次有关行政诉讼立法的巨大进步。这对作为行政执法主体的公安机关来说既是机遇,又是挑战。通过前文分析可知,公安机关工作在证据制度、法律适用、正当程序等方面还存在一些问题,且新《行政诉讼法》在有关证据制度、规范性文件的附带审查和判决制度方面又做出了新的要求与改进。因此,为了使得公安机关工作在新形势下合理转型,公安机关需要在以下三个方面及时做出调整和应对。

1. 完善行政证据制度

行政证据制度,可以分为行政执法中的证据制度和行政诉讼中的证据制度。前者是指行政机关在行政执法程序中收集或由当事人向行

政机关提供、行政机关据以做出行政行为的事实和材料^{[3]349};后者是指在庭审模式下行政机关在行政诉讼程序中所出示的、用以证明行政行为合法的事实和材料。为了更好地实现行政执法证据与行政诉讼证据之间的衔接,新《行政诉讼法》第一次明确规定了完全的非非法证据排除规则,增加了电子数据的证据种类,在证据举证责任分配上第一次规定了有利于原告的证据推定制度。

针对当前行政执法过程中有关证据制度方面存在的问题,笔者建议,可以依据新《行政诉讼法》从以下几个方面予以完善:其一,加强公安队伍建设。目前,取证主体违法、取证程序违法、取证时间拖延、取证对象错误等问题的出现,都可以归结于公安队伍警力不足,以及公安执法人员法治思维欠缺与程序意识模糊。警力不足和基层公安队伍执法理念上受传统法律文化“重实体,轻程序”的影响,是导致协警代替民警取证问题出现的主要原因。应当继续坚持政法干警的招录,并且扩大从警察院校的毕业生中进行内部招录的范围、增加分配名额,对在岗的基层执法民警开设定期的法制课程培训,增强其法律专业知识和技能。其二,扩大执法记录仪等仪器设备的普及。由于电子数据已成为法定证据种类,因此,在有条件的地方应扩大执法记录仪等仪器的普及,使基层民警在执法过程中随身携带,拍摄案件现场和记录执法的整个过程。其三,增强执法人员的程序正义观念。首先,应继续完善和细化法律的程序性规定;其次,应强化责任追究制度,对于轻微违反程序性规定的民警,可以考虑给予其一定程度上的行政处分,对于情节特别严重、触犯《刑法》的,可依法追究其刑事责任。

2. 严格规范法律适用制度

一个合法的行政行为应当包含主体合法、权限合法、内容合法、程序合法、适用法律合法等部分^{[3]124}。因此,公安机关在执法过程中能否依据正确的法律规范作出具体行政行为,是制约全面建设法治政府的一个关键因素。而根据法律优先和法律保留原则,行政行为因适用法律规范错误而违反上位法并对行政相对人的合法权益造成影响的,依据《宪法》《立法法》的相关规定,公民、法人或者其他组织可以向权力机关提出相应的建议,申请启动事后立法监督程序。而对于规范性法律文件,新《行政诉讼法》第一次在行政诉讼领域明确赋予法院对规范性文件的附带性审查的权力。因此,公安执法工作在严格适用法律规范方面应注意以下问题:首先,针对规范性文件条文数量繁多、内容冗杂,基层民警在具体适用时易出现引用不准确或者引用错误的现象,有必要要求上级行政机关坚持自我审查与监督的原则,以免给下级公安机关或基层民警增加压力与负担。其次,加大对基层民警的法制教育力度。目前我国基层民警中,正规的法学专业毕业生只占少数,因此,应扩大招收政法院校中优秀的法学专业毕业生,加强对基层民警进行定期法制培训,把法制知识培训作为基层民警晋职晋级考评的重要标准之一。最后,应培养具备跨警种法律知识的综合性人才。在当今复杂多变的社会形势下,社会矛盾日益凸显,各种疑难案件频发多发,因此需要我们培养“一警多能”式的具备跨警种法律知识的综合型人才。

3. 加强正当程序制度建设

从《行政法》与《行政诉讼法》意义上来说,与执法机关相关的正当程序,应当包含行政执法中的正当程序和行政诉讼中的正当程序。其

中,行政执法中的正当程序是指行政机关在作出影响公民、法人或者其他组织权益的决定时,必须遵循正当、公正的程序。随着法治社会建设的不断深入、民众法律意识的不断增强、社会监督体制的不断完善,正当程序理念正在逐步影响人们的行为方式,并成为制约行政自由裁量权最有效的方式之一。新《行政诉讼法》在证据制度方面新增电子数据为法定证据种类之一,首次确立完全的非法证据排除规则,新增确认判决,同时保留有诸如撤销判决、履行判决、变更判决等判决形式,以上制度都是正当程序理念在行政诉讼中的具体表现,对公安机关的执法工作具有指导性意义。而行政诉讼中的正当程序是指行政机关在行政诉讼过程中应当遵循的由《行政诉讼法》所确定的程序、方式、步骤、时间等规则。新《行政诉讼法》所确立的扩大受案范围、复议机关为共同被告、行政首长出庭应诉等制度均对公安机关在行政诉讼中的正当程序制度提出了新的要求。而传统观点认为正当程序与效率是天然的矛盾体,即追求正当程序则意味着必然影响执法与司法效率的实现。实际上,二者并不是对立的关系,而是相互促进的关系。实施正当程序不仅不会影响执法与司法效率的实现,相反,能够促进和提高执法与司法效率。加强正当程序制度建设,笔者建议应当注重以下几点:一是要树立程序正当的理念,加强公安执法人员的程序意识,同时扩大有关程序性法律的宣传与普及;二是要完善程序性立法体系建设,不断健全并统一有关程序性规范体系,最终促进《行政程序法》的制定;三是要加强公安执法监督机制建设,充分发挥纪检、法制督察等公安机关内部监督的主导作用,同时不断完善外部监督体制。

四、结语

随着我国社会主义市场经济的不断发展,各种社会矛盾日益凸显,一些新型疑难案件接踵而至,这给行政执法工作带来了前所未有的挑战。而公安机关作为我国行政执法中最重要的组成部门,需要及时应对复杂多变的社会问题,在执法过程中与行政相对人的合法权益具有十分密切的联系。同时由于在行政诉讼中作为被告方,与作为原告的行政相对人,以及行使司法审判权的人民法院之间均具有直接联系,因此新《行政诉讼法》的制定和出台不论是对公安机关的执法工作,还是对其参与行政诉讼活动都产生了极大影响。目前,我国公安机关执法工作中在有关证据制度、法律适用、正当程序等方面均存在一些问题,使得其在诉讼活动中处于被动地位,而新《行政诉讼法》在扩大受

案范围、明确被告资格、完善证据制度、规范性文件附带审查、被告出庭应诉、确认判决、执行责任等方面均对公安机关在行政诉讼活动中提出了新的要求。为了促进新形势下公安机关执法工作的进一步完善,笔者建议应当着重从加大公安执法队伍建设、树立正当程序观念、完善行政证据制度、严格规范法律适用制度、建立健全公安机关内部奖惩机制,以及加强公安执法监督机制建设等方面着手。

参考文献:

- [1] 樊崇义. 诉讼原理[M]. 北京:法律出版社, 2003:224.
- [2] 孟昭阳. 论公安执法监督机制的发展与完善[J]. 中国人民公安大学学报,2004(5):7.
- [3] 方世荣. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京:北京大学出版社,2011.