

加强和改进公安行政执法工作的思考

——以《行政复议法》的修订实施为契机

■ 吕中明 史劭明

摘要 习近平总书记指出：法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程。行政复议是政府系统自我纠错的监督制度和解决行政争议的救济制度，是推进法治政府建设的重要抓手。2020年2月，中央全面依法治国委员会第三次会议审议通过《行政复议体制改革方案》，之后以相对集中行政复议体制和行政复议委员会为核心的改革路径在地方迅速铺开，《行政复议法》的修订也于2023年9月完成并于2024年1月1日起实施。作为兼具行政执法与刑事司法双重职能的公安机关，有必要以行政复议体制改革特别是修法为契机，正视存在的问题，理性分析新法的变化，进而采取针对性的措施，切实提升公安行政执法质量和执法公信力。

关键词 法治政府 公安行政执法 执法质量 行政复议 复议程序

2023年9月1日，第十四届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过修订后的《中华人民共和国行政复议法》，自2024年1月1日起施行。在稍早之前的2023年8月9日，国务院办公厅印发《提升行政执法质量三年行动计划（2023—2025年）》，明确提出要实现“行政执法质量和效能显著提高，行政执法的权威性和公信力有力增强，人民群众对行政执法的满意度大幅上升”的目标。笔者结合本次《行政复议法》的修订，对当前行政执法和行政复议工作开

展情况作简要分析，并就如何以新法实施为契机，适应新形势新要求，进一步加强和改进新时代公安行政执法工作提出相应的对策和建议。

一、正视现状，客观剖析新法修订前存在的问题

行政复议在维护群众合法权益、促进社会和谐稳定、加快建设法治政府方面发挥了重要作用。另一方面我们也看到，行政复议

作者：吕中明，江苏省宿迁市泗阳县副县长、公安局长；

史劭明，江苏省宿迁市泗阳县公安局督察大队大队长

制度在实践中存在一些不容忽视的问题。

（一）复议结果不明确，影响法律严肃性

行政复议决定是行政复议机关依据法律规定，对行政行为是否合法适当作出的判断，既确定相关当事人的权利义务，也应当具有普法宣传和引导作用。实践中，有的复议决定不是从法律角度判断是非曲折，而是将其作为权宜之计。之前网上关注一个女子在微信群内称社区支书为“草包支书”而被行政拘留的案件。该女子因被公安机关以侮辱行政拘留而申请行政复议，复议机关认定该女子在微信群侮辱他人的行为存在，但办案机关存在异地传唤的程序违法行为，因此撤销办案机关对该女子作出的行政处罚决定，并责令依法处理后续相关事宜。复议机关的做法在当时得到肯定，认为是敢于纠错、勇于担当的体现。但事实上，复议机关撤销行政处罚的行为与舆论关注的问题并不在一个点上。当时舆论批评办案机关拘留该女子，是认为对该女子的行为不应当拘留甚至是不应当处罚。而复议机关是认定该女子侮辱他人的行为存在，但对行政拘留是否适当则未作任何评价，仅仅以传唤程序违法为由而撤销该行政处罚决定。根据《行政复议法》的规定，对事实不清、适用法律错误、违反法定程序的行政行为，可以撤销、变更或者确认违法。实践中对于仅是程序违法的行政行为一般是确认违法，因为异地传唤的程序违法行为已然结束，不可能对该女子再“依法传唤”一次。复议机关以异地传唤为由撤销处罚，而未就办案机关对女子拘留是否正确作出相应的评价，虽然不违反法律规定，但在案件事实清楚的情况下，没有对案件定性和量罚作出正面评价，难免影响法律的严肃性，也未发挥法律应有的导向作用。

（二）决定履行不到位，有损法律公正性

一些法律法规规章明确了因申请行政复议而可以停止执行具体行政行为的情形，如根据《治安管理处罚法》，违法行为人申请行政复议或者提起行政诉讼的，可以申请暂缓执行行政拘留。一般而言，当事人申请行政复议后，行政机关在很多情况下均会停止执行被复议的行政决定，这也不违反法律的规定。但在复议机关作出维持的复议决定后，原有的行政决定就应当执行。现行和修订后的《行政复议法》均规定：被申请人和申请人均应当履行行政复议决定。申请人逾期不起诉又不履行复议决定，对维持的复议决定由作出行政行为的行政机关自行或者申请法院强制执行；对变更的复议决定，由复议机关自行或者申请法院强制执行。有的行政机关满足于自身的行政行为尤其是处罚决定没有问题，被复议机关维持后，为了避免申请人就复议决定提起诉讼或者进行信访，拖延乃至放弃对原处罚决定的执行。过于强调化解争议、案结事了，或是对自身行政行为的合法性缺乏信心，或是出于减少麻烦的考虑，甚至将不再执行复议决定作为申请人不起诉、不信访的交换。对侵害人身权利、财产权利之类有被侵害人的违法行为，需要顾忌不执行可能引发被侵害人不满，一般是通过组织双方调解促成被侵害人谅解。对妨害社会管理等没有被侵害人的，则有意或无意不再提及执行问题。这种做法变相否定自觉履行法律义务的行为，对其他因违法而被处罚并执行的人而言极为不公，与法律的公平公正背道而驰，不仅可能形成纵容甚至鼓励违法行为人意图通过行政复议来逃避违法责任的不良导向，而且事实上并未做到“案结事了”。因为从法律的角度来说，已经生效的行政决定未能

执行到位，案件仍然属于“未结”状态。

（三）价值取向不平衡，削弱法律权威性

有的情况下在当事人申请行政复议后，行政机关意识到具体行政行为确实存在实体或者程序方面的问题，出于对复议结果考核的压力，不得不做申请人的工作，促使其撤回复议申请。这固然也是主动纠错、化解行政争议的体现，但应当防止一味追求避免考核失分和追责或者解决矛盾，而浪费司法资源甚至是牺牲法律权威的倾向。有的申请人抓住行政机关在执法中存在的问题，提出明显过分的要求，而行政机关则动用各种资源极力满足申请人，甚至向对方当事人施压。在复议机关作出不利于被申请人的复议决定后，作为被申请人的行政机关明知复议决定正确，仍然提起行政诉讼，以换取时间争取与当事人和解。有的申请人将行政复议作为拖延进而避免处罚的手段。如违法行为人因违反治安管理被公安机关依法决定行政拘留后，先以行政复议为由申请暂缓执行行政拘留，而公安机关一般会同意暂缓执行。违法行为人获得时间与被侵害人进行协调，最后以高额赔偿换取被侵害人的和解，如2023年1月引发关注的王某某等殴打他人案即是如此。行政处罚决定一经依法作出，即具有确定力和执行力，这是法律权威的体现。以申请行政复议作为拖延进而逃避法律责任的途径，再缺乏清晰的法律解释和舆论引导，容易造成有钱违法不担责、花钱可以避责的印象，有损法律的权威。

二、正确看待，理性分析新法规定中变化的内容

《行政复议法》自1999年施行以来，虽然经过2009年和2017年两次修正，但均

仅限于个别条文和文字的修改。本次修订幅度较大，法条由43条改为90条，新增很多制度性规定。对此，我们要以辩证的视角看待《行政复议法》修订给公安行政执法工作带来的影响。

（一）复议案件增多，标准更严

修订后的《行政复议法》扩大了行政复议受案范围，明确对行政协议、政府信息公开等行为不服的可以申请行政复议，同时增加行政复议前置程序，规定对当场作出的行政处罚决定、申请政府信息公开行政机关不予公开不服和认为行政机关未履行法定职责的，应当先向行政复议机关申请行政复议，对复议决定不服的再向人民法院提起行政诉讼。公安机关特别是交警部门当场处罚的案件在行政处罚案件总数、认为公安机关不履行法定职责的复议诉讼案件在复议诉讼案件总数中所占比重均较重，当事人原来的法定救济途径是在申请行政复议和提起行政诉讼中选择，根据上述规定将全部流入行政复议程序。向公安机关申请政府信息公开的案件日趋增多，由此引发的行政复议案件相应地也将越来越多。因此，在新法实施后，以公安机关作为被申请人的行政复议案件必将增多。另一方面，行政复议与行政诉讼的审查标准不同。《行政诉讼法》明确：人民法院审理行政案件，对行政行为是否合法进行审查；只有行政处罚明显不当，或者其他行政行为涉及对款额的确定、认定确有错误的，人民法院才可以判决变更。新《行政复议法》则规定：事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，但是内容不适当的，复议机关决定变更该行政行为。由此可见，相较于行政诉讼，行政复议对行政行为的审查更为严格。在行政复议将显著增多，相应的审查标准更加严

格的情况下，我们在依法行政的基础上，要注意行政行为的合理性。《人民警察法》规定公安机关可以优先使用机关、团体、企业事业组织和个人的交通工具、通信工具、场地和建筑物，这属于征用范畴，新法规定对此也可以申请行政复议，提醒我们要依法规范适用。

（二）复议机关单一，压力更大

原《行政复议法》规定：对县级以上地方各级人民政府工作部门的具体行政行为不服的，申请人可以向该部门的本级人民政府申请行政复议，也可以向上一级主管部门申请行政复议。而修订后的《行政复议法》则规定：除对海关、金融、外汇管理等实行垂直领导的行政机关、税务和国家安全机关的行政行为不服的，向上一级主管部门申请行政复议；对履行行政复议机构职责的地方人民政府司法行政部门的行政行为不服的，可以向本级人民政府申请行政复议，也可以向上一级司法行政部门申请行政复议之外，对人民政府工作部门作出的行政行为和工作部门依法设立的派出机构作出的行政行为不服的，均由人民政府作为复议机关。对公安机关而言，以公安机关或者具有独立执法主体资格的交警等内设机构和派出机构即派出所为行政复议被申请人的，之前是可以在上级公安机关和本级人民政府之间选择复议机关，新法修改为只能向本级人民政府申请行政复议。这虽然是本次《行政复议法》作的修订，但在 2020 年 2 月中央全面依法治国委员会第三次会议审议通过《行政复议体制改革方案》后，很多地方包括江苏省已经开始执行这一规定，对公安行政复议工作的影响也已体现。公安行政执法专业性相对较强，作出的决定更能得到上级公安机关的认可，对疑难复杂案

（事）件在作出决定之前也可以通过内部请示程序征求上级公安机关的意见，同时上级公安机关接到行政复议申请后，可以从公安专业角度对申请人开展普法释疑工作。复议机关由双重变为单一后，之前作为复议机关的上级公安机关可以分担的压力由作为被申请人的公安机关独自承担，而承担行政复议机构职能的司法行政机关对公安行政行为的审查将更为严格、细致，这需要我们加强与司法行政机关之间的沟通协调，争取理解和支持。

（三）复议程序改变，要求更高

修订后的《行政复议法》新增一系列程序性规定，包括听证、调解和解、简易程序等。原法律规定是行政复议原则上采取书面审查的办法，申请人提出要求或者行政复议机关负责法制工作的机构认为有必要时，可以向有关组织和人员调查情况，听取申请人、被申请人和第三人的意见。新法则要求审理重大、疑难、复杂的行政复议案件，应当组织听证；行政复议机构认为有必要听证或者申请人请求听证的，可以组织听证。同时要求“经过听证的行政复议案件，行政复议机关应当根据听证笔录、审查认定的事实和证据”作出行政复议决定。对此公安民警特别是负责行政复议工作的民警要加强学习，提升听证答辩能力。新法新增了简易程序，对轻微行政处罚和政府信息公开等行政复议案件，可以适用简易程序审理，同时规定简易程序的答复和举证时间较之一般程序大为缩短，并明确未在规定期限内答复举证的，将承担视为相应行政行为没有证据和依据的不利后果。这就要求我们增强程序意识，避免因答复举证不及时而导致工作被动。对政府信息公开，新法规定有权申请行政复议的是“认为行政机关在政府信息公开

工作中侵犯其合法权益”的公民、法人或者其他组织。因此我们既要保障申请人的知情权，也要充分考虑相关第三人的合法权益，新法规定行政复议案件可以进行调解，当事人在复议决定作出前可以自愿达成和解。公安机关在调解或者和解时，也要坚守法律底线，避免以损害公平公正和法律权威为代价，来换取申请人同意调解或者和解。

三、正面应对，科学探析新法实施后改进的策略

习近平总书记指出，要发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势和化解行政争议的主渠道作用。我们要结合公安实际，积极面对《行政复议法》修订所带来的影响，从执法理念、工作方式、制度机制等方面入手，不断改进公安行政执法工作，努力让人民群众在每一个执法行为中都能看到风清气正、从每一项执法决定中都能感受到公平正义。

（一）转变理念，增进责任意识

在全面依法治国的背景下，行政机关规范自身的行政行为，是从源头上减少行政争议，以及在发生行政争议时从容应对的前提。实质性化解行政争议是行政复议的主要目标和任务之一，但也应当限于法律的框架之内。应当秉持公平公正的基本原则，摒弃“谁复议谁有理”的观念，不应因行政复议而对申请人“高看一眼”，尤其是有对方当事人，防止因迁就申请人而强行组织双方和解，更不得向对方当事人施加压力。对经复议机关维持或者变更后的行政行为，特别是行政处罚决定，应当依法执行或者督促当事人履行到位，否则对其他被处罚且执行特别是主动履行法律义务的违法行为

人极为不公，与严格执法、全民守法的要求背道而驰，也有损社会公平正义。《行政处罚法》明确“罚款、没收的违法所得或者没收非法财物拍卖的款项，必须全部上缴国库……”。罚款和应当没收的违法所得、非法财物为国家财产，行政机关及其执法人员对本应当上缴国库的上述财物无权决定放弃。对暂扣许可证件、降低资质等级、行政拘留等处罚决定，行政机关更无放弃执行的权利，否则不仅显失公正，而且行政责任人员面临承担违纪甚至犯罪的风险。如应当执行的财产处罚不执行，造成国有资产损失；应当执行的行政拘留未执行，被处罚人在应当执行行政拘留期间又实施严重犯罪；应当吊销的驾驶证未吊销，被处罚人继续驾驶机动车造成重大交通事故等。根据规定，复议机关对变更后的行政行为，具有依法强制执行或者申请人民法院强制执行的职责。因此，不仅是作出原行政行为的行政机关即被申请人，行政复议机关也应当依法履职，督促申请人履行行政复议决定所确定的义务。

（二）转换思路，改进工作方式

在经济社会转型、行政执法形势日益复杂的背景下，行政机关可以结合《行政复议法》的新规定，坚持系统思维，在化解行政争议、促进自身依法规范履职的同时，减少对执法权威的负面影响，同时提升行政质效、节约行政成本。如《行政复议法》规定：行政复议机关受理不履行法定职责的复议申请后，发现被申请人在受理前已经履行法定职责的，决定驳回复议请求。对当事人向行政机关提出履行法定职责的申请，行政机关未及时履行，在当事人已经进行信访投诉，存在申请行政复议可能的情况下，行政机关对申请事项进行认真研究，发现确实

应当履行职责的及时履行。这是行政机关主动纠错的体现，一方面从源头上化解矛盾，避免行政复议资源的无谓浪费，另一方面即使当事人申请复议，复议机关依据上述规定驳回申请人的行政复议请求，也可以避免出现复议机关责令履行的情况，同时形成引导群众正确行使行政复议权利的良好氛围。再如，《行政复议法》明确，被申请人改变原违法行政行为，申请人仍要求撤销原行政行为的，复议机关确认该行政行为违法。对当事人申请复议后，行政机关发现原行为确实不当的，可以主动撤销存在问题的行政行为，重新作出正确处理，以实事求是的态度争取申请人撤回复议申请。即便申请人坚持要求确认原行政行为违法，较之于被撤销后再责令重新作出行政行为，确认违法的负面效果也相对较小。从行政效率的角度来看，尽早作出正确的行政行为，也能在一定程度上降低“迟来的正义非正义”的诟病。根据行政复议的具体情况，采取综合措施予以应对，在做到依法的前提下，尽可能地维护法律权威和行政机关的执法公信。

（三）转向长远，推进制度完善

坚持运用法治思维和法治方式，思考和解决涉及行政复议的相关问题。修订后的《行政复议法》规定：行政复议机关在办理行政复议案件过程中，发现被申请人有违法或者不当行为的，可以下发行政复议意见书。行政机关应当转变理念，将意见书作为发现自身问题、改进工作方式、规范行政行为的途径。根据《治安管理处罚法》等规定，七十周岁以上的老年人和怀孕或者哺乳自己不满一周岁婴儿的妇女被决定行政拘留的，不执行行政拘留。而且无论是被处罚人在实施违法行为时还是执行行政拘留时，

只要具有上述情形的行政拘留均不执行。这既提醒我们要提高办案效率，对违法为人及时作出处理决定并及时执行，避免因程序上的拖延导致实体上的不公。同时对违法为人被决定行政拘留申请行政复议并提出暂缓执行申请的，决定机关也并非要不分情形一概同意。对事实清楚、证据充分的可以继续执行，避免被处罚人利用行政复议逃避拘留的执行。就吊销许可证件、责令停产停业等处罚申请行政复议的，也要具体情况具体分析，准确判定被复议的行政处罚是否停止执行。对拒绝或者拖延履行复议决定，以及不履行或者错误履职导致被复议撤销或者确认违法的行政机关及其工作人员，依法依规追究相应的执法过错责任。同时行政复议也应当建立容错机制，避免以复议结果作为认定行政行为对错的一刀切现象。要根据作出行政行为时的情况判断决定正确与否，不应当因事后出现新问题新变化导致原行政行为被撤销或变更，而反推作出行政决定时即存在过错。如公安机关根据相关证人证言认定事实并作出处罚决定，但在行政复议期间，证人称之前提供的为虚假证言并作出相反的陈述，导致原决定认定事实的证据不足而被复议机关撤销。对此，如果民警在调查取证过程中不存在过错，虽然被复议的行政决定被撤销，也不应当认定民警存在过错进而承担不利后果，而应当依法追究证人提供虚假证言的法律责任。通过科学合理的责任追究，避免因不当追责打击行政执法人员的工作积极性，进而出现不敢执法、不愿执法的现象，同时以一定的惩戒措施倒逼行政行为的规范，推动法治公安和法治政府、法治国家建设不断深入。

责任编辑 李 坤