

论行政处罚追责时效

——《行政处罚法》第 36 条的解释论

夏金莱

(广东财经大学 法学院, 广东 广州 510320)

[摘要] 行政处罚追责时效是指行政处罚机关对行政违法行为追究行政处罚责任的有效期限。其兼具维护法的安定性、限制行政处罚机关权力、确保行政处罚正确性、提升行政效能等多重功能取向。行政处罚追责时效的基本规范构造, 主要由普遍适用的一般规则、针对特定案型的特殊规则以及“法律另有规定”组成。在适用行政处罚追责时效的过程中, 应当在具体案件中识别行政处罚追责时效的起算, 以及在个案中参照适用《国家赔偿法》有关时效中止制度。

[关键词] 行政处罚追责时效; 时效起算; 时效中止

DOI: 10. 3969/j. issn. 1002 - 1698. 2022. 10. 016

行政处罚追责时效是行政处罚机关追究行为人违法行为责任的有效期限。行政处罚追责时效运行至今已承载不同制度功能, 但可能被滥用而巧取时效利益继而诱发道德风险, “实践中不少行政机关发现违法行为后长时间不予处理, 使社会关系长期处于不稳定状态; 甚至有的行政机关或其工作人员将其发现的行政相对人违法行为作为控制或威胁相对人的手段。”^[1] 遂本文以修改后的《行政处罚法》第 36 条为规范基础, 省思既有研究和实务判决。从解释论角度切入, 力图导正行政处罚追责时效的正确理解与运用, 实现价值理性与规则理性的统一, 推进法秩序内部的价值融贯与规则融贯。

一、行政处罚追责时效的基本形貌

由于修改前的行政处罚追责时效条款无法有效因应不断变迁的情势, 全国人大通过对《行政处罚法》行政处罚追责时效相关条款的修改, 重塑行政处罚追责时效法条构造, 进一步拓展了其适用空间。

(一) 修改后的《行政处罚法》第 36 条规范意旨

修改后的《行政处罚法》第 36 条明确规定: “违法行为在二年内未被发现的, 不再给予行政处罚; 涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的, 上述期限延长至五年。法律另有规定

的除外。前款规定的期限,从违法行为发生之日起计算;违法行为有连续或者继续状态的,从行为终了之日起计算。”该条第一款是行政处罚追责时效适用的基本构成要件,亦即一般规则是普通违法行为凡是在二年内未被发现的,不再给予行政处罚;特殊规则是违法行为涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的,如五年内未被发现的,就不再给予行政处罚。该条第二款则是明确规定了行政处罚追责时效的起算规则。

行政处罚追责时效意在平衡法的效率性与法的安定性,明确行政处罚法上的时间界限。详言之,一方面对行政处罚机关而言,可以限制行政处罚机关的权力,保障行为人的合法权利,完善行政处罚法体系。另一方面对行为人而言,对违法行为已超过时效规定的,行政处罚机关不得再对违法行为人追究责任,这也体现了教育与处罚相结合的原则。“如果在调查中,发现违法行为人的违法行为已超过了追诉时效,应采取相应的措施,终止调查,撤销案件或者作出不予行政处罚的决定。”^[2] 行政处罚法从制度层面确认通过时间的经过可消灭行政处罚法律关系,行政处罚机关有及时调查事实的义务,以避免时效消灭结果改变行政处罚机关与行为人之间的实体法律地位。行政处罚追责时效对行政处罚机关以及行为人二者均有正向导引作用,这在很大程度上可敦促行政处罚机关及时履行职责,避免行政处罚机关因怠于行使职权而使法律关系消灭,可重新树立行为人的合理期待以尽快恢复法安定的状态。

(二) 行政处罚追责时效的性质厘定

行政处罚追责时效“以前经常被称为追诉时效(个别还称追溯时效),追诉时效本意是与诉讼有关的,但行政处罚仅限于行政过程中,多数与诉讼并不相关”^[3] 该界定主要是从行政处罚与诉讼的界分为出发点,以区隔追责时效与追诉时效,对于行政处罚机关的理解与适用有一定积极意义。时效运行至今已非技术性规定,而是直接产生权利(力)消灭或受限效果的实体法规

定。笔者认为将行政处罚时效定性为追责时效,其意义在于明晰行政处罚追责时效与行政法上请求权时效之间的本质区别,这是行政处罚机关容易混淆且应当关注的。

“行政法上的请求权是公民为了贯彻其公权利,而向行政机关提出的作为或者不作为的要求。”^[4] 无论是行政机关对行为人,抑或行为人对行政机关,行政法上请求权的产生主要基于法律规定、具体行政行为或者行政协议三种情形。较为典型的行政法上请求权,如《税收征收管理法》第51条溢缴税款返还请求权的相关规定。立法者可基于各种不同的考量与权衡,将特定权利排除于时效适用范围之外,抑或仅限于特定类型的请求权,形成以原权型请求权和救济型请求权为核心的行政法上请求权体系,从而联结行政法与行政诉讼法。行政机关基于其享有的公权力,相对于行为人则居于优势地位,为求行政法律关系的安定以及明确性,如果行政法上请求权时效已经完成,则公权力本身即应消灭且无待行为主张。

相对而言,行政处罚机关对违法行为的追责权,在概念上并非行政法上请求权,而是行政处罚机关对违法行为人课予行政处罚的权力,在性质上属于形成权。亦即,行政法上法律关系发生的原因是基于行政处罚机关追责权的行使,并非缘于行政法上请求权的行使。行政处罚机关行使追责权的主要目的并非恢复已被破坏的法律秩序,或者单纯实现业已成立的行政法上权利,而是制裁行为人违反法律义务的行为,具有直接干预或侵害行为人权益的效果。很显然,行政处罚机关若长期不行使追责权,就会造成行政处罚关系处于不确定状态进而影响行为人的权益。通过对其加以时效的规定,以限制公权力行使,避免对行为人权益造成过度侵害,而时效完成的效果则采追责权消灭主义。

(三) 行政处罚追责时效的功能取向

就行政处罚追责时效而言,立法者就是要突显时间的权力性。行政处罚追责时效兼具维护

法的安定性、限制行政处罚机关权力、确保行政处罚正确性、提升行政效能等多重功能取向,是一个具有高度公益性要求的法律制度。规定行政处罚追责时效的原因在于:第一,考虑时间过于久远,案件事实难以查清,即使追究,也往往难以结案;第二,行政处罚的主要目的是确保行政义务得到履行,如果时间久远,目的难以达到;第三,时过境迁再事追究,容易引起一系列法律关系的变动,使行政法律关系处于不稳定状态。^[5] 行政处罚追责时效是对客观事实通盘考量后的制度设计,是实体正义与法安定性二者价值冲突衡量后的结果。行政处罚追责时效背后所蕴含的两种秩序分别是,行政处罚机关对行为人追责而存在的旧秩序,以及因行政处罚机关长时间怠于行使追责权而形成权力休眠状态的新秩序。法的稳定性本身就是强化时间经过此一事实上关系,而不是通过对过去事实的干预去困扰现在的情况。经过长时间所形塑的事实状态,已被行为人接受且会产生信赖,错误地认为其行为的合法性,就此建构后续的法律关系。

社会秩序应当建立在清楚明确的法律关系之上,社会在新旧社会秩序不断交织、更迭中发展,如果新的社会秩序足以取代旧的社会秩序时,法律应当保障新的社会秩序,这才是符合社会发展趋势的。如一味维持旧秩序而破坏新秩序,反倒会滋扰社会关系而与法律本旨不符。现行行政处罚追责时效的制度设计,明显带有限制行政处罚追责权发动的目的。所以,行政处罚追责时效从制度层面肯认因行政处罚机关长时间怠于行使追责权而形成的新秩序,否定行政处罚机关可行使追责权的旧秩序,以维护行为人权益。

行政处罚追责时效的目的之一是降低因事实的模糊化所可能导致的各种成本,通过行政处罚追责时效强迫行政处罚机关行使其追责权。当时间经过愈久,该追责权的可证明性就愈弱,形成追责权的事实就愈令人怀疑。首先,是行政处罚机关的成本。包括行政处罚机关对久远事

实查明的成本,以及因此可能不准确判断所带来的负面成本。行政处罚机关既然要依职权调查事实,对行为人有利或不利事项都要注意。一个合法决定对于事实的调查而言,是指实际状况与法定构成要件相符。行政机关应广泛地确保作成决定事实的正确性,将所调查的事实适用到实定法上。其次,是行为人的成本。当时间过去的愈久,行为人举证难度也会随之加大。证据的收集与保存会因时间的经过而愈加难以实现,相关证据材料不可能无限期地永久保存,加之行为人的记忆也会随之模糊,由此形成的证明困难也会与时俱增。

“藉由行政处罚时效制度的落实提升执法效率”。^[6] 行政处罚追责时效可使行政处罚机关有效地履行任务,维护行政处罚机关的功能性及目的性,以及建立明确的法律关系。基于“加速观点”的考量,要求行政处罚机关及时地履行职责和行使权力,行政处罚追责时效可以加速行政程序进行以及行政法律关系的了结。另外,也有助于强化国家财政的稳定程度以及预算支出的可预测性,从而提升行政效能。

二、行政处罚追责时效的基本规范构造

行政处罚追责时效适用的逻辑起点为相应的基本规范构造,通过行政法教义学的解构,明晰普遍适用的一般规则与针对特定案型的特殊规则二者适用空间,以符合立法者的修法预期,有效保障公民生命健康安全以及国家金融安全。

(一) 普遍适用的一般规则

“违法行为在二年内未被发现的,不再给予行政处罚。”这是适用行政处罚追责时效的一般规则,具有普遍适用性,并不区分适用领域以及要求行政违法行为产生危害后果。行政处罚追责时效的效果是绝对消灭,而不像民法上请求权消灭时效只发生债务人取得拒绝履行债务的抗辩权。这也就意味着,行为人的违法行为在二年内未被行政机关发现,对该违法行为不得再给予处罚;反之,违法行为在二年内被发现的,就不受

二年追责时效的限制,在二年后行政机关仍应依法给予行政处罚。^[7]而且,行政处罚追责时效期间是客观事实,与行为人的意愿无关,行政处罚机关在调查的过程中,应当依职权主动核实行政处罚追责时效是否已经完成。“如果能够证明违法行为的线索已经进入到国家公权力机关的视野,即可认定违法行为已被发现”,^[8]并不要求“违法事实已被查实或对违法行为进行确定性”。^[9]而且,以“违法行为被发现”作为时间计算截止点,而非针对调查对象问题。^[10]行政处罚追责时效确实已经经过的,如案件仍处于调查过程中的就应立即停止调查且终结案件,如行政处罚机关已作出行政处罚决定的则应撤销行政处罚决定。事实上,行政处罚追责时效平衡行政处罚机关与行为人双方的利益,是行政处罚机关行使公权力的界限,以实现抑制权力的作用,防止行政处罚机关滥用行政处罚权。行政处罚追责时效是基于行政处罚法直接规定所作的制度调整安排,即便是行政处罚机关也必须遵守法律规定,行政处罚机关的追责权经过二年不行使的,不得再继续行使追责权,才能免于法秩序的不安定而有悖于法的明确性原则。

(二) 针对特定案型的特殊规则

习近平总书记就保障公民生命健康安全以及金融安全曾提出一系列重要论断,“人民健康是民族昌盛和国家富强的重要标志。要完善国民健康政策,为人民群众提供全方位全周期健康服务。”^[11]“近来频繁显露的局部风险特别是近期资本市场的剧烈波动说明,现行监管框架存在着不适应我国金融业发展的体制性矛盾,也再次提醒我们必须通过改革保障金融安全,有效防范系统性风险”。^[12]原《行政处罚法》第29条未对违法行为加以区分,“‘一刀切’地规定时效均为两年,这可能放纵某些严重的违法行为。”^[13]遂在修改后的《行政处罚法》第36条第1款增加规定“涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的,上述期限延长至五年”。本次行政处罚法修改,之所以增加规定五年的追责时效,主要考

量有些侵害公民生命健康安全或金融安全的违法行为较为隐蔽且社会危害性大,短时间内难以发现并予以处罚。如未考量实际情况仍机械地规定二年追责时效,显然无法发挥行政处罚法的制度预期,反倒形同变相地放纵违法行为。

行政处罚追责时效作为最外部的界限,在于敦促行政处罚机关采取明确的行为去执行行政处罚,避免在行政处罚追责时效完成前实体法上权利内容被改变。同时,立法者基于一个明确的行政处罚追责时效期间范围,容许行政处罚机关在合理的时间范围内去执行法律。尤其是针对某些特殊案件,不宜将行政处罚追责时效期间规定得太短,以免无法达成法规范目标以及确保实体法上正义。此次《行政处罚法》的修改,通过法律条文的形式凝聚社会共识,直接将上述条款明确规定在作为行政处罚领域总则性质的《行政处罚法》中,无疑彰显了立法者对上述违法行为的打击决心以及打击力度,体现了立法者的基本态度和基本价值判断。实现以人民发展为中心的转变,进一步维护公民生命健康安全以及保障金融安全,这自然要求在具体制度中有所反映并依据特定社会现实加以调整,以实现价值内在统一性与价值多元化的双重目标。这并非单纯诉诸抽象化的理论言说,尽管其形式上是理论预设和逻辑推演,但实质是坚持实践导向,对后续的行政实务具有指导力和解释力,力图实现对我国行政处罚追责时效制度与实践的回应与矫正。

行政处罚追责时效不仅是事实层面的问题,更是价值判断层面的问题,这是行政处罚追责时效制度的应然状态。立法者在规定行政处罚追责时效的同时,必须对各种存在冲突的利益进行综合考虑并加以权衡。详言之,这种利益衡量因时间经过使行政处罚追责权行使的应然状态消逝,而变成无法行使的实然状态。通过立法者的利益衡量与价值衡量,去确定纯粹事实上时间经过而被界定为在法律上有重要性的事件。这种利益衡量的价值判断是建立在社会现实状况和主流价值观基础上,具体内容则是这种判断的具

体体现,行政处罚追责时效的价值取向愈是强调对公共利益的保护,则相应的干预程度就愈强。对于侵害公民生命健康安全、金融安全的追责时效愈长,愈符合正义的要求,加强对此类违法行为的制裁才符合因果报应的衡平正义,以维护社会合法秩序。

适用五年延长时效的,仅有“涉及公民生命健康安全、金融安全”的行政违法行为,且相关行政违法行为产生“危害后果”的。从相关条文的规范结构可以得出适用要件,违法行为类型仅限于涉及“公民生命健康安全”以及“金融安全”这两类违法行为,从而排除其他类型的违法行为。而且,将前述违法行为限定为“结果犯”,亦即必须产生危害后果,以排除“行为犯”和“危险犯”。事实上,这是对适用五年延长追责时效所作的限制性规定,避免五年追责时效被滥用。但不容忽视的是,无论是“涉及公民生命健康安全、金融安全”还是“危害后果”均属不确定法律概念,行政处罚机关在实际运用过程中仍享有较大的行政裁量权。一旦被过度使用,轻则使五年追责时效空转,重则使五年追责时效的规定沦为具文,反而有违立法者的修法预期。这就需要对相关不确定法律概念予以具体化,至少描绘大致轮廓,或者提供行政处罚机关可资适用的基本参照。

关于“涉及公民生命健康安全”的违法行为,不应当泛化解释,而应当进一步限定于特定领域内对公民生命健康安全影响程度深、范围广的行为。这是缘于“生命健康安全”的概念意涵极为概括、文义射程范围极广,几乎所有违法行为都有可能被纳入其文义射程范围。如果采用扩张解释的方法,认为“凡是与生命健康相关的产品或服务都应纳入;生产经营活动中凡是对生命健康安全产生影响的,都应纳入”,^[14]极有可能无端将其“口袋化”,因为大多数违法行为都会或多或少地涉及公民生命健康安全。追溯该条款的立法目的,是“为了贯彻落实党中央关于‘加大重点领域处罚力度的要求’,根据有关部门的意见,这次修法增加了‘五年’的追责期限

规定”。^[15]从上述表述可以知悉,该条款的主要规制对象应当是在重点领域的违法行为,即侵犯公民生命健康安全的行为。结合这几年的社会现状,食品安全、药品安全、生产安全以及环境等领域均重大事故频发,这些领域直接与公民生命健康安全相关联,且这些领域的违法行为隐蔽性强,通常披着合法外衣,不易被察觉。但是一旦发生,危害严重、辐射范围广,对公民的伤害可能是永久性的、不可逆性的。同样地,这里的“公民”并非指单一的个体公民,而应当是泛指公民群体,这是缘于立法者通过延长追责时效更多地追求社会治理的公共性而非个人救济的个体性。

同样地,基于对该条款立法目的的理解,不应将“涉及金融安全”的违法行为作宽泛化理解,认为“凡是会对国家金融安全、金融机构的运行安全、有关主体的金融财产安全产生影响的行为,都应当纳入”。^[16]笔者认为,金融安全直接关系到国家政治、经济、社会生活等多个维度,本条款中“涉及金融安全”更多指涉国家治理层面或是国家安全层面的金融安全,更加强调金融市场安全以及金融秩序安全,涉及银行、证券、保险等相关金融领域,“不能将零星的、散发的金融违法行为与金融安全方面的行政违法行为划等号”,^[17]如此监管部门才能调动最大的人力、物力去精准打击各类可能影响金融安全的金融违法行为,而非聚焦于个别的、具体的金融财产侵害。这是由于违法行为人采取的违法方式极具隐蔽性,往往将金融业务品种进行拆分或是装扮成各类合法的金融衍生产品,相关违法行为外观上具备合法性和合规性,因而极具迷惑性,监管机构非深入穿透往往不易察觉。当违法金融产品大规模积聚形成集群效应,一旦“爆雷”足以引发系统性风险进而有损金融安全乃至国家主权安全。延长金融安全违法行为的行政处罚追责时效,其出发点并非遏制竞争自由,而是建构有安全保障的竞争自由环境。

以“危害后果”作为涉及公民生命健康安全、金融安全这两类特定违法行为的结果要件,

这就意味着,即便行为人的违法行为有损公民健康安全或金融安全,但没有造成危害后果的,仍然只能适用二年的追责时效。相关的“危害后果”不能作一刀切式地机械判断,而应当从影响范围、影响程度、影响时间、受影响群体等多方面因素综合考量,需要行政处罚机关在后续的实践中考量,需要行政处罚机关在后续的实践中考量制定相应的裁量基准以供参照。违法行为人对“公民生命健康安全”或“金融安全”所造成的“危害后果”,应当区别对待而不能等同视之。这是缘于违法行为直接侵犯的公民生命健康安全,并非单个个体公民,而是一定范围内的公民群体,其影响范围和影响程度可能引发群体事件,不利于社会的安定团结。即便产生再轻微的危害后果,也绝不容姑息,必须一追到底,以便发挥行政处罚法的预防功能进而保障公民的权益。针对侵犯金融安全违法行为延长追责时效的目的是要建构有安全保障的竞争自由环境,基于包容审慎监管的基本理念应当对行为人给予一定的容错率,不能因机械适用追责时效而牺牲金融创新,即使有危害后果但显著轻微的,应当容许行为人自行纠错,而不适用五年的延长追责时效。

(三)“法律另有规定”的认定

法律另有规定的除外,是指《行政处罚法》以外的其他法律可以对违法行为的追责时效单独作出规定,不受本条二年、五年期限的限制。这里的法律仅指狭义的法律,即全国人大及其常委会制定、通过的规范性文件。这是缘于时效制度具有剥夺、限制相对人权利或限制公权力发动的效果,如何具体规定应属法律保留事项,应当交由立法者就其所规范事项形成立法裁量。现行立法已就其所规范领域的特性,制定特别适用时效,如我国《治安管理处罚法》第22条第1款。事实上,“法律另有规定的除外”较易忽视,被认为是理所当然,但其背后涉及较为丰富的法理。行政处罚追责时效属于“实体法性质”的制度,涉及实体上权利(力)的消灭或受限,应符合法律保留原则,在于避免损害行政目的所欲追求的

正义。这缘于本质上愈是重要的决定,该决定所应含有的正当性成分也就愈浓,所以愈重要事项愈应该保留在立法者手中。行政处罚追责时效直接决定行政处罚机关的权力以及行为人的权利,要求行政处罚机关必须在个案中遵守法律以实现法律的价值决定。行政处罚追责时效在于尊重事实状态、维护法的安定性,且与公共利益有关,属于强制性规定,这自然不允许行政处罚机关与行为人之间通过协商变更追责时效或者预先放弃时效利益。立法者通过在各行政法专业领域建立相对应的追责时效以实现实体正义,且从其他侧面支援、回应行政处罚追责时效所欲追求的法安定性。

三、行政处罚追责时效的体系性结构

行政处罚的时效期间仅是立法者对时间的拟制,而行政处罚追责时效的运行则有赖于时效期间的起算、中止。通过建构行政处罚追责时效的体系性结构,引导行政处罚机关适用思维的养成,并提供具有实际操作性的运行模式,以形成理论与实践的双向同构。

(一)行政处罚追责时效的起算

修改后的《行政处罚法》第36条第2款明确规定了有关行政处罚追责时效的起算,在执法实践中不能仅依照第一款的时效规定,还需综合第二款的规定。事实上,无论行政处罚机关还是行为人对第一款产生行政处罚追责时效消灭效果的争议并不大,双方争议焦点主要集中在行政处罚追责时效的起算。由于违反行政法义务行为的形态复杂,有行为终了即实现构成要件的,有在行为终了后尚须发生一定结果才实现构成要件的,所以行政处罚追责时效的起算应当分别而论,行政处罚追责时效的起算直接关系到行政处罚机关的权力与行为人的权利。

行政处罚追责时效制度在于使行政法律关系尽早确定,不同的行政处罚追责时效起算方式彰显不同的价值取向,如果强调对公共利益的保护,就应该采取客观的起算方式。但是,如果仅

从客观面向考量强调行政处罚追责权的发生,而忽视主观面向行政处罚机关究竟可否行使行政处罚追责权,就会发生极不合理的结果。行政处罚机关如确实无法行使行政处罚追责权,即开始起算行政处罚追责时效,显然有违行政处罚追责时效“制裁怠于行使权力”的本意,且对行政处罚机关极不公平。行政处罚追责时效的起算应从行政处罚机关可行使追责权时开始起算,亦即,行政处罚的行使应有其界限,除地域与事务的界限外,尚有时间的界限。时间的界限形成行政处罚追责时效制度,既然行政处罚机关对行为人的行政处罚追责权已可行使,而行政处罚机关不行使,不问其知悉与否,为保障法的安定性,行政处罚追责权行使时效的起算应与行政处罚机关可行使之时一致。^[18]如果采用此观点作为判断基准,是本于行政处罚追责时效制度本身的公益性,维护行政处罚机关与行为人二者间的公平性。

1. 从违法行为发生之日起算行政处罚追责时效。较为典型的是,一次性即完成的违法行为就是违法行为完成之日,即“违法行为发生之日”,例如《治安管理处罚法》第43条的相关规定,行为人只要实施了殴打他人或者故意伤害他人身体,即告行为完成,行政处罚追责时效即从行为完成之日起算。但是,实务中违法行为并非都是以行为发生即告終了,还有许多违法行为以违法结果的发生作为违法行为的完成,例如《安全生产法》第93条的相关规定,对个人经营的投资人处以罚款显然是生产安全事故发生之日起算,即违法结果发生之日起算。

从比较法上的立法例观察,德国《违反秩序罚法》第31条第3款规定:“时效期间之计算,自行为终了时起算。但构成要件所属之结果发生在后者,自该结果发生时起算”;我国台湾地区“行政罚法”第27条第2款规定:“前项期间,自违反行政法上义务之行为终了时起算。但行为之结果发生在后者,自该结果发生时起算。”两者均有行为和结果的发生作为不同时效起算的规

定,便于行政处罚机关和行为人的理解和适用。但是,我国《行政处罚法》仅规定了“从违法行为发生之日起计算”,如果同时存在“违法行为”与“违法结果”的情形下,那么在解释层面,行为发生日和结果发生日就可能存在时间差,将结果发生之日解释为“行为终了之日”,就需要在个案中进行利益衡量。对于要求结果违法的,往往结果发生后才发现行政违法行为,结果的轻重程度也影响行政违法行为的定性和定量,因此,可以区分自然行为完成与行为终了,将结果发生之日认定为行为终了之日。^[19]

2. 违法行为有连续的,从行为终了之日起算行政处罚追责时效。所谓违法行为的连续状态,应当是指行为人基于同一或概括的违法故意,连续实施多个独立的违法行为,且触犯同一个行政处罚的规定。行为人所实施的多个违法行为之间处于连续状态,遂对连续行为的追责时效应当自最后一个违法行为的实施完成起开始计算。例如,某公司的违法事实发生在2001年至2012年间,该公司在这期间是基于同一个偷税的违法故意,连续实施了数个偷税、不按照规定设置保管账册的行政违法行为,该公司的上述违法行为有连续状态,给予行政处罚的期限应从其行为终了之日起计算。^[20]就此,行为人出于同一违法故意,具有时间、空间上的紧密关联性,且侵害同一法益的,法律上应当评价为“违法行为的连续状态”,以最后一个违法行为的完成作为行政处罚追责时效的起算点。

3. 违法行为有继续状态的,从行为终了之日起算行政处罚追责时效。单纯以有违法后果持续,行政处罚机关未发现作为追究时效的判断点,会导致原本应该侧重于违法行为的继续性的追责时效制度流于形式,极有可能出现行为人违法后,行政处罚机关因怠于履职应当发现而未发现,或者发现有关线索而怠于履职调查的情况。^[21]

所谓继续状态,应指违法行为自实施后,该违法行为或违法状态仍在时间上处于延续。该

违法行为所产生的社会危害的继续状态即为违法行为继续与否的判断标准。我们必须明确的是,“继续状态不仅是违反行政管理行为的持续,而且违法行为所造成的不法状态也处于持续之中。”^[22]亦即,在其排除违法状态,恢复到合法状态时,其继续性违法行为终了。该判断基准对于辨析违法建筑等具有持续状态的违法行为具有实际意义。如果机械地理解和适用“违法行为有继续状态的,从行为终了之日起计算”,就可能产生歧义。例如,误认为只要未取得建设工程规划许可证的违法建筑在建成两年内未被发现,就质变成合法存续。这必将助长违法搭建之风,导致城乡规划管理秩序的混乱,损害公共利益,显然违背行政处罚追责时效的立法本意。没有办理规划行政许可的建设行为,是违法建设行为,该行为的结果——建筑物自然也是违法建筑。如果将此类案件中的违法行为仅理解为违法建造行为,在实践中就会产生违法建设行为因超过追责时效而免于处罚,但违法建设行为的结果——违法建筑却一直存在,永远得不到纠正。事实上,此类案件的违法危害性体现在违法建筑对城乡规划的危​​害,实质是对社会管理秩序、公共利益造成的危害。行政处罚的设立目的除了对违法行为人的惩戒与教育之外,还包括对公共利益、社会秩序、合法权益的保护,因此消除持续性的违法状态必然是行政处罚的基本追求。如果通过行政处罚反而使违法行为造成的违法状态一直得以延续,那么行政处罚就异化为付出处罚成本换取持续存在的违法状态。^[23]违反规划许可等违法建设的建筑物,并不因其长时间的存续就被认可为合法。对违反城乡规划法等违法行为,行为入本应自行纠错,依法还原到合法状态,如果行为入放任而不作为,违法状态始终存在,就应当属于违法行为处于继续的状态,其违法行为就没有终了。^[24]亦即,只要违法建筑存在,就未超过行政处罚追责时效。^[25]其违法行为终了之日,即依法作出处理之日。^[26]违法建筑的存续即违法状态的存续,是违法建设行为完成后

事实上效果的继续维持。只要该状态仍然存续,即可认为该违法行为仍持续被实现,相应的行政处罚追责时效自然无法起算,必须直到该违法状态不复存续,才开始起算行政处罚追责时效。

(二)作为填补法律漏洞的行政处罚追责时效中止

使行政处罚机关承担行政处罚追责时效消灭的不利后果,是因为行政处罚机关怠于行使追责权。如果并非行政处罚机关怠于行使追责权,而是因为客观障碍造成行政处罚机关不能行使追责权,进而导致行政处罚追责时效的消灭,显然对于行政处罚机关较为不利。因此,立法者有义务建构行政处罚追责时效中止制度,以免行政处罚追责时效流于形式。行政处罚追责时效中止的效果,就是由于客观障碍所产生的时效期间暂停计算,待“行政处罚追责中止原因消灭后,继续进行的时效应与之之前已进行的时效合并计算”。^[27]这在一定程度上也是立法者给予行政处罚机关的某种时效利益,使行政处罚机关能真正地实施行政处罚追责权。

行政处罚追责时效本质上是经过立法者利益衡量后所作的价值决定,尤其是行政处罚追责时效的中止,需要衡酌时间届满的执行与法规所保护更高的法益。通常而言,并非在时效期间的任何阶段发生的客观障碍都能产生行政处罚追责时效中止的法律效果,而必须受到相应时间的限制,否则有违行政处罚追责时效制度的本旨。行政处罚追责时效所规定的二年时效期间本身较短,如确有客观障碍存在,仍放任时效经过,则将有碍行政目的的达成;但如果规定过于宽松,则将导致行政处罚机关的过度依赖,造成怠于履行职责的借口,有悖于行政处罚追责时效的制度本旨。^[28]那么,在行政处罚追责时效届满前,应当赋予一个行政处罚机关与行为人均可接受的期间。如果该期间过短,对于行政处罚机关而言,其仅享有极短的时间而无法行使追责权。如果该期间过长,则将加剧法秩序的不稳定状态,从而丧失行政处罚追责时效中止的意义。

从比较法上的立法例观察,德国《违反秩序罚法》第32条第1项规定:“依法追诉不能开始或继续进行时,则追诉期间停止进行之。但若行为之无法进行追诉,是因缺乏申请或授权时,则不适用之。”我国台湾地区“行政罚法”第28条规定:“裁处权时效,因天灾、事变或依法律规定不能开始或进行裁处时,停止进行。前项时效停止,自停止原因消灭之翌日起,与停止前已经过之期间一并计算。”事实上,比较法上的立法例足以印证行政处罚追责时效中止在整个时效体系中的重要性,行政处罚追责时效中止是时效制度运行的重要一环,一方面可实现与相邻部门法律制度接轨以实现法秩序的统一,另一方面其在实际运行中存在上探空间,可进一步回馈行政处罚法理论。

从我国《行政处罚法》立法目的考量,本法没有排斥因不可抗力、法律特别规定等而中止行政处罚追责时效。^[29]现行《行政处罚法》并未规定行政处罚追责时效中止制度,这似乎是法律漏洞。行政处罚追责时效本身是一实体法规则,在行政处罚法制度层面有所欠缺,应当允许参照属性相同或相近似的行政法上请求权。

笔者认为,行政处罚追责时效可以参照《国家赔偿法》上有关时效中止的规定。这与新增的5年特殊追责时效的意旨相一致,都是为了保障一般民众免于受到此类违法行为的侵害,而给予的恰当保护,同时,也与《国家赔偿法》填补损害的规范意旨相吻合。如果并非出于行政处罚机关主观上怠于行使行政处罚追责权,而是由于客观上的障碍导致的行使不能,使行政处罚机关承担行政处罚追责时效经过的不利后果,显为不公且有悖于行政处罚追责时效的本旨。应当允许行政处罚机关依据客观情势,在实际运用中参照适用《国家赔偿法》第39条有关“时效中止”规定,填补法律漏洞,矫正制度设置的缺失,以有效行使行政处罚追责时效,避免使其流于形式。

我国《国家赔偿法》第39条明确规定:“赔偿请求人时效的最后六个月内,因不可抗力或者

其他障碍不能行使请求权的,时效中止。从中止时效的原因消除之日起,赔偿请求时效期间继续计算。”国家赔偿时效中止的目的,是为了使请求人能有足够的时间和条件行使自己的请求权,以保护其合法权益。^[30]本条规定的时效中止有两个条件:一是在赔偿请求时效的最后六个月内;二是因不可抗力或其他障碍不能行使请求权。这里的障碍包括不可抗力等其他事实障碍和法律障碍。^[31]在最后六个月经过的时效期间,不论中止多长,一旦中止事由发生,即认定其不生时效的效力,从而将中止后的期间补足六个月。^[32]

通常而言,不可抗力是时效中止的主要事由,“不可抗力是任何一种请求权人要回避其影响的事件,这种事件使权利人即使通过最大的、竭尽全力的努力也不能进行权利追诉。”^[33]不可抗力是事前不可预见,事临不可避免的情形,无法被当事人的意志所影响,例如战争、内乱、自然灾害、罢工与其他不可避免的事故。其他障碍是指足以阻碍请求人行使请求权的困难局面。^[34]其他障碍应当与不可抗力具有价值上的相似性,在性质、影响程度等方面具有一致性,且符合时效中止的立法目的。但该障碍必须暂时性地客观存在,既非行政处罚机关的主观臆测也非永久性地消除不能。

诚如前文所述,笔者已述及行政处罚追责时效中止所可能面临的适用困境,提出相应的因应策略,并建构相应的适用结构。希冀行政处罚法理论可切实指导行政处罚机关的实践,行政处罚机关在适用中作出相应的调适,方能有效保障公民的合法权益。法院在实践中应当发挥适当的司法能动性,根据客观案情,发展并完善行政处罚追责时效中止制度。待相关行政处罚法理论成熟以及相关实践经验的积累,应当报请立法机关在后续的修法中新增行政处罚追责时效的相关规定。

四、结 语

行政处罚追责时效的经过产生行政处罚机

关追责权消灭的效果,毋宁是对行政处罚机关怠于行使追责权的惩罚。行政处罚机关应本于行政处罚追责时效制度意旨,积极行使追责权。尤其此次《行政处罚法》的修改,对侵害公民生命健康安全、金融安全的违法行为延长行政处罚追责时效,彰显了立法者保障公民权利及维护社会稳定的价值取向。在后续实践中,行政处罚机关应该准确认定行政处罚追责时效的起算,在个案中参照适用《国家赔偿法》有关时效中止制度以填补法律漏洞。

注释:

[1][13]姜明安:《精雕细刻,打造良法——修改〈行政处罚法〉的十条建议》,《中国法律评论》2020年第5期。

[2]吴高盛主编:《〈中华人民共和国行政处罚法〉释义及实用指南》,北京:中国民主法制出版社,2015年,第83页。

[3][17][19][29]袁雪石:《中华人民共和国行政处罚法释义》,北京:中国法制出版社,2021年,第233、234、238、239页。

[4]王锴:《行政法上请求权的体系及功能研究》,《现代法学》2012年第5期。

[5]《中华人民共和国行政处罚法释义与案例》编写组:《中华人民共和国行政处罚法释义与案例》,北京:人民法院出版社,1996年,第64页。

[6]江必新、贺译葶:《贯彻〈行政处罚法〉需重点把握的几个问题》,《法律科学(西北政法大学学报)》2021年第5期。

[7]参见南昌铁路运输中级人民法院(2021)赣71行终56号行政判决书。

[8]参见北京市高级人民法院(2018)京行终4675号行政判决书。

[9]参见北京市高级人民法院(2020)京行终618号行政判决书。

[10]参见福建省宁德市中级人民法院(2015)宁行终字第23号行政判决书。

[11]习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,《人民日报》2017年10月28日。

[12]习近平:《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发

展第十三个五年规划的建议〉的说明》,《人民日报》2015年11月4日。

[14][16][21]江必新主编:《行政处罚法条文精释与实例精解》,北京:人民法院出版社,2021年,第214、215、220页。

[15]许安标主编:《中华人民共和国行政处罚法释义》,北京:中国民主法制出版社,2021年,第116页。

[18]李惠宗:《行政法要义》,台北:元照出版公司,2016年,第547页。

[20]参见广东省中山市中级人民法院(2014)中法行终字第2号行政判决书。

[22]参见云南省文山壮族苗族自治州中级人民法院(2021)云26行终第23号行政判决书。

[23]参见河南省郑州市中级人民法院(2017)豫01行终第179号行政判决书。

[24]参见重庆市高级人民法院(2016)渝行终第698号行政判决书。

[25]参见辽宁省铁岭市中级人民法院(2020)辽12行终第86号行政判决书。类似见解参见四川省眉山市中级人民法院(2014)眉行终字第7号;安徽省芜湖市中级人民法院(2020)皖02行终37号等。

[26]参见江苏省高级人民法院(2019)苏行申第1938号行政裁定书。类似见解参见江苏省高级人民法院(2019)苏行申716号。

[27]陈清秀:《行政罚法》,台北:新学林出版公司,2017年,第363页。

[28]洪家殷:《行政罚法论》,台北:五南图书出版公司,2008年,第311页。

[30]刘家琛主编:《新国家赔偿法条文释义》,北京:人民法院出版社,2010年,第393页。

[31]全国人大常委会法制工作委员会国家法室编著:《中华人民共和国国家赔偿法解读》,北京:中国法制出版社,2010年,第176页。

[32]江必新、梁风云:《国家赔偿法教程》,北京:中国法制出版社,2011年,第362页。

[33][德]卡尔·拉伦茨:《德国民法通论》上册,王晓晔等译,北京:法律出版社,2003年,第342页。

[34]江必新、梁风云、梁清:《国家赔偿法理论与实务》下卷,北京:中国社会科学出版社,2010年,第1017页。

[责任编辑:邹秋淑]