

司法部发布第三批贯彻实施新修订的行政复议法典型案例（下）

案例五：某动力机械公司不服重庆市某生态环境保护综合行政执法队行政处罚行政复议案

【关键词】

行政复议意见书 生态环境保护 行政处罚裁量基准 执法共性问题 撤回行政复议申请

【基本案情】

2022年12月1日，非道路移动机械用柴油机产品开始实施国四排放标准后，申请人某动力机械公司仍按国三标准生产了某型号柴油发电机组431台，其中249台销售至乙公司（与申请人系关联公司，为同一实际控制人），双方口头约定将该批货物暂存申请人仓库，待乙公司销售后再支付货款，随后申请人开具发票并缴纳了税款。被申请人重庆市某生态环境保护综合行政执法队在日常检查时发现，经委托鉴定，认定该批次库存的431台产品均不符合《非道路移动机械用柴油机排气污染物排放限值及测量方法（中国第三、四阶段）》（GB 20891-2014）规定的排放标准，被申请人作出没收249台产品销售违法所得142万元，处431台产品货值金额1倍罚款247万元。申请人不服该行政处罚决定，向市人民政府申请行政复议。

【复议办理】

行政复议机关在案件审理中发现，案涉行政处罚存在事实定性不准、处罚裁量不当的问题，遂向被申请人释明，被申请人同意对原行政行为进行修正并允许

申请人分期缴纳罚款，双方达成和解，申请人撤回行政复议申请。行政复议机关落实监督职能，向被申请人制发行政复议意见书，指出：一是案涉行政行为仅凭销售发票即认定产生违法所得147万元（实系应收账款，因货物被查交易取消尚未产生违法所得），并予以没收，属事实定性不准；二是并无证据证明行政相对人违法行为造成了生态环境危害后果，依法应当减轻处罚。故要求被申请人围绕事实和裁量因素进行调查、固定证据，避免出现推定事实的情形；认真审查相对人的申诉，发现有错误的主动改正。要求被申请人自收到行政复议意见书之日起60日内将意见书落实情况报送行政复议机关。

同时，行政复议机关针对近年来全市生态环境行政复议案件纠错率逐年上升态势，对受理的200多件案件进行梳理，向市生态环境局指出存在的执法共性问题。关于部分裁量基准不适应执法实际问题，指出裁量基准制定不严谨，部分违法行为裁量遗漏了“违法后果、持续时间”等重要因素；裁量基准考量不全面，“社会影响”裁量仅考虑了违法主体身份，未考虑违法行为本身社会影响力；裁量计算标准偏重，应与当地经济发展水平相当；裁量基准调整偏慢，配套《中华人民共和国行政处罚法》的《生态环境行政处罚办法》新增了裁量情节，地方规范行政处罚裁量权的相关规定超1年仍未

调整等问题。

对此，提出准确制定裁量基准并定期进行评估和调整的完善制度建议。同时指出，执法行为中存在未认定违法情节及危害后果即作出处罚决定，听取陈述申辩意见后未进行复核，未经法制审核即作出涉及重大公共利益的行政处罚决定，单人执法等问题，建议从严格遵循处罚原则、保障程序正当、加强法律适用指导等方面予以改进。

【典型意义】

新修订的行政复议法进一步强化行政复议监督行政行为的功能，规定了行政复议意见书制度。依照法律规定，行政复议机关通过制发行政复议意见书，既可以纠正与案件相关的违法或不当行政行为，又可以纠正行政复议案件中反映出的执法共性问题，且行政复议意见书与行政复议决定书具有同等法律效力，行政机关不履行的应当承担法律责任。

本案中，行政复议机关在企业撤回行政复议申请的情况下，依法积极履行监督行政行为职责，通过行政复议意见书纠正不当行政行为，同时对行政复议办案中发现的共性问题提出完善裁量基准和改进执法的建议，强化了行政复议监督的“后半篇文章”，实现“办理一案、规范一片、治理一行”的效果，对于从源头上预防和解决行政争议、促进依法行政具有重要实践意义。

【专家点评】

积极制发行政复议意见书 全面实现监督依法行政功能——某动力机械公司不服重庆市某生态环境保护综合行政执法队行政处罚行政复议案

张旭勇 浙江财经大学法学院教授

新修订的行政复议法第一条规定了行政复议的立法目的，即通过纠正违法或者不当行政行为，实现保护相对人权益、监督行政机关依法行政和化解行政争议的功能。行政复议意见书制度就是实现行政复议功能的一项重要制度设计，赋予了行政复议机关更加灵活的法律手段，通过制发行政复议意见书，既可以纠正与案件相关的其他违法行政行为，实现穿透式监督，也可以纠正行政复议案件中反映出的执法共性问题，从源头上促进依法行政。

新修订的行政复议法第七十六条规定：“行政复议机关在办理行政复议案件过程中，发现被申请人或者其他下级行政机关的有关行政行为违法或者不当的，可以向其制发行政复议意见书。有关机关应当自收到行政复议意见书之日起六十日内，将纠正相关违法或者不当行政行为的情况报送行政复议机关。”

由此可见，行政复议意见书制度一般用于纠正与被申请复议的行政行为有关的其他违法或不当行政行为，与直接纠正被申请

复议的行政行为的行政复议决定书共同构成完整的监督体系，体现了行政复议对行政活动的充分监督。行政复议意见书可以与行政复议决定书一并使用，也可以独立适用。在以调解方式结案时，行政复议机关也可以制发行政复议意见书，监督和纠正在行政复议中已经发现的违法或不当行政行为。

在本案中，由于行政复议期间被申请人与申请人达成和解协议，申请人主动撤回行政复议申请。依据新修订的行政复议法第七十四条的规定，在和解内容不损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益，不违反法律、法规的强制性规定的情况下，行政复议机关依法终止行政复议。

至此，相对人的合法权益已经得到保护，行政争议也获得实质性化解。然而，行政复议机关在办理行政复议案件过程中发现一些执法共性问题，比如对违法所得定性不准、行政裁量考量不全面、法制审核程序缺失等，未能从源头上给予解决和作出防范，行政复议监督行政机关依法行政的功能未能充分全面实现。

基于这一考虑，行政复议机关灵活运用行政复议意见书制度，在双方当事人和解而不作出行政复议决定书时，准确制发行政复议意见书，全面纠正在行政复议过程中已经发现的违法或不当行政行为，以及行政复议案件所反映出的执法共性问题，有力促进了相关领域执法水平的提升。

