

论经济行政法律责任

崔勤之

经济法律责任主要可以分为两大类，即民事法律责任和行政法律责任，本文拟就后者作些研究，包括（一）经济行政法律责任的概念；（二）经济行政法律责任的条件；（三）经济行政法律责任的形式。

（一）

经济行政法律责任是指违反了经济行政法规的规定，所应承担的法律责任。也就是说，凡是实施违反经济行政法律行为的人，都要承担相应的法律后果，即受法律制裁。

首先，经济行政法律责任是一种法律责任，它具有一般法律责任的特点：（1）它是由法律直接规定的；（2）是由国家强制力保证其执行的；（3）这种责任是由国家授权的机关依法追究，实行法律制裁的。

其次，经济行政法律责任是一种特殊的法律责任，它有自己独具的特征：

（1）经济行政法律责任主要是国家授权的有经济行政处罚权的行政机关，依法确定和追究。在我国，不同的违法行为，其法律责任的追究是由不同的国家机关进行的。按照《中华人民共和国人民法院组织法》规定：“人民法院的任务是审判刑事案件和民事案件”，这一点在《中华人民共和国刑事诉讼法》和《中华人民共和国民事诉讼法》中也得到确认。而经济行政法律责任的追究则不同。从现已颁布的法律来看，除少数是通过人民法院审理依法确定和追究外，绝大多数是由国家授权的有经济行政处罚权的国家行政机关依法确定和追究。所谓“授权”，包括两层意思：一是国家通过经济行政法规，赋予一定的行政机关有处理经济行政违法行为的职能。二是由国务院决定、命令赋予一定行政机关以经济行政处罚权。纵然是国家行政机关，但如无上述两种形式的授权，则无权对违法者追究其经济行政法律责任，而只能将有关案件移交授权机关办理。根据上述两方面的授权，在我国有权确定和追究违反经济行政法规的法律责任的国家行政机关，主要是财政部门、税务部门、工商行政管理部门、物价管理部门、林业主管部门、医药管理部门等。

（2）经济行政法律责任，是使违法行为人的经济利益或人身名誉受到损害。一般地说，法律责任作为一种强制法律措施，对违法者实行某种制裁，总是会使违法行为人担负一定的不利后果。但由于违法行为的性质和危害程度不同，担负的不利后果也不同。究竟何种行为承担何种不利后果，都须由法律作出规定。通常，刑事法律责任，主要是使违法行为人承担人身的某种不利后果，如：剥夺政治权利，限制人身自由，乃至剥夺违法行为人的生命；民

事法律责任，主要是使违法行为人承担某种财产上的不利。而经济行政法律责任，则是使两种性质的不利后果的“结合”。当然，这种“结合”，并非两者的简单相加，而是在性质、轻重和范围上不同于刑法和民法。它使违法行为人承担的人身不利后果，只限于人身名誉，而一般不涉及人身自由问题；它使违法行为人承担财产上的不利后果，却不涉及填补损失的问题。并且在有些情况下，两种不利后果可以同时加在违法行为人身上。如《国家建设征用土地条例》第二十五条规定，“挪用或占用补偿费和安置补助费的……，情节严重的，对主管人员和直接责任人给予行政处分，可以并处罚款。”

(3) 经济行政法律责任，其处罚措施是实施机关一方单独的行为。法律责任的追究，由于各自性质的不同，其行为呈现单方或多方两种。所谓“多方”行为，即指法律责任发生效力，由双方或多方的意思表示而成立。如违约责任的追究，在双方协商解决或调解解决时，就都是由合同双方当事人意思表示而成立。而“单方”行为则不同，只由一方的意思表示即可成立。在经济行政法律关系中，参加者不处于平等的地位，而处于下级服从上级的隶属关系。在这种情况下，实施经济行政法律责任的处罚措施的，一般是上级主管机关。实施处罚者和被处罚者，没有协商的余地，只需一方作出处罚的决定，而被处罚者只能服从。

需要提及的是，在经济生活中，人们也常常使用“责任”这一概念，如“工作责任制”、“经济责任制”等，这些“责任”都同经济行政法律责任有着完全不同的意义。它们表示的是应履行的职责或应承担的法律上的义务，并不具有处罚的意思；而经济行政法律责任则是一种带有强制性的处罚措施，两者是不能混淆的。

(二)

担负任何法律责任都必须具有一定的条件。所谓经济行政法律责任的条件，是指违法行为必须具备哪些必要条件才能构成经济行政法律责任。这是追究经济行政法律责任的前提，也是行为人负担经济行政法律责任的根据。按照我国经济法规定，构成经济行政法律责任的基本条件是：

1. 违法行为。一般说来，凡是做了法律规范所禁止的行为，或者没有做法律规范规定必须做的行为，破坏了我国法律所维护的各种社会关系，就是违法。这是从行为的实质和法律特征方面，概括地指出了所有违法行为的共同属性。这里所说的，构成经济行政法律责任基本条件之一的违法行为，是指违反经济行政法规的行为。违法行为包括两种形式：

(1) 作为，就是行为人用积极的行为所实施的为经济行政法规所禁止的行为。象《关于制止盲目建设、重复建设的几项规定》中规定，一不准搞资源不清的项目；二不准搞工程地质、水文地质不清的项目；三不准搞工艺不过关的项目……；这些不准，就是该法规所禁止的行为，如哪个单位违反这个规定，就是以作为的形式构成经济行政违法行为。

(2) 不作为，就是社会组织或公民对经济法规规定有义务实行的某种行为，消极地不去实施的行为。例如：按照《工商企业登记管理条例》规定，开办工商企业必须履行一系列手续：如根据国家规定提交有关文件；需要搞基建的，应于规定时间内，向市、县工商行政管理局申请筹建登记。建成后，应于规定时间内向上述机关申请开业登记，等等。如果开办的工商企业不遵守这些规定，其行为就是违反经济行政法规的行为。需要指出的是，行为人

的不作为是否构成违法行为应以行为，人是否负有法律规定的某种特定义务为前提。如法律规定某人负有某种特定义务，而该人不去履行此义务，那么这个人的行为就是违法行为，否则就不能构成违法行为。象《关于合作商业组织和个人贩运农副产品若干问题的规定》中，关于“贩运家畜、家禽、水产、食品的单位和个人，须遵守检疫和食品卫生管理的有关规定，应当具备符合卫生要求的贩运条件，并接受检疫部门和食品卫生监督机构的检查监督。”就是法律规定行为人在特定条件下负有的某种特定义务。如果负有某种特定义务的行为人，不去履行自己应履行的法定义务，他的不作为就是违法行为。

可见，任何违反经济行政法规的行为，不论是作为还是不作为，都是侵犯了经济行政法律所调整和保护的经济关系。所以，经济行政违法行为是构成经济行政法律责任必须具备的条件，缺少了这个条件，经济行政法律责任就不能成立。

2. 违法者有过错。所有经济行政法律责任的确定都应坚持过错原则，即行为人必须在主观上对自己的行为确有过错时，他才承担经济行政法律责任。这一点与确定从事高度危险业务致人损害的民事责任，适用的无过错原则不同。无过错原则是指致害人是否要负责任，只看有无损害结果，只要有损害结果，即使致害人没有过错，也要承担民事法律责任。

所谓过错，是指行为人决定其行为的心理状态。人的行为是受人的思想支配的，一般地说违法行为的发生，都出于行为人的一定的违法心理。人在实施违法行为时的心理状态是各不相同的，概括起来可以表现为故意和过失两种形式。

故意，指的是行为人明知自己的行为会引起违法的结果，却有意促进或者放任其结果的发生。例如：“旅客以隐瞒方式将危险品等夹入行包或带入车内”（《公路汽车旅客运输规则》）；企业事业单位“拒绝环保部门或者有关的监督管理部门现场检查，或者弄虚作假的”（《中华人民共和国水污染防治法》），都是行为人故意违法。

过失，指的是行为人应当预见或者能够预见自己的行为会引起违法的结果，但出于疏忽大意或自信而未预见到；或者虽然已经预见到但却轻信这种结果不会发生，以致造成结果的发生。判断行为人是否有过失，必须以行为人是否应当注意，能够注意而未注意作为依据。而人们应当注意和能够注意的标准，要具体情况，具体分析划定，不能一律对待。

区别故意和过失，这在刑法上对于定罪和量刑有重要意义；但一般来说，对于经济行政法律责任的确定却没有多大意义，因为这种区别一般并不作为追究违法者经济行政法律责任大小的依据。无论违法者是故意还是过失，只要有过错就构成经济行政法律责任的主观条件。过错，虽然是行为人的主观心理状态，但违法行为人的这种心理状态与其违法行为是不可分离的。违法行为是前提，没有客观上的违法行为，只讲行为人的心理状态即过错，是不能构成经济行政法律责任的。但是，如果只有客观上的违法行为，而行为人主观上没有过错，也不能追究违法行为人的经济行政法律责任。所以说，违法行为人主观上有过错，也是担负经济行政法律责任的基本条件。

3. 违法者具有责任能力。上面所说的违法行为人的过错，构成了经济行政法律责任的客观条件和主观条件。然而，并不是所有违法行为人具备了这两个条件都要担负法律责任，而只是具备上述条件，实施违法行为的主体又具有责任能力时，才担负经济行政法律责任。这样，就又出现了构成经济行政违法责任的第三个条件。

所谓承担经济行政法律责任能力，是指违法行为人对其违反经济行政法规的行为承担责

任的能力。按照我国现行颁布的经济行政法规的规定，具有责任能力，能够承担经济行政法律责任的人，是可以或能够在国家经济行政管理范围内享有权利、承担义务的社会组织和公民。主要有：国家经济管理机关（含中央、地方机关）；国家经济管理机关工作人员；企业及其他经济组织；从事生产经营活动的工商业个体户、农民承包户、专业户、重点户以及与国家经济行政管理活动相联系的其他公民。

综上所述，违法行为、违法者有过错和违法者具有责任能力是构成经济行政法律责任的基本条件，这三个条件是互相联系，不可分割，缺一不可的。

（三）

经济行政法律责任的形式就是依照经济行政法规的规定，使违法者直接承受的法律制裁即行政处罚的形式。经济行政法律责任的追究，就是经济行政处罚的适用和实现。虽然，目前我国的经济行政法规还远不象刑法那样有一套严密的责任制度，已颁行的一些经济行政法规对法律责任的规定也不够完善。但就经济行政法规的整体而言，它们所规定的法律责任，已初步形成了一个轻重有序相互衔接的体系。

对这一体系中的各种责任形式，人们曾提出了种种不同的分类标准，但最基本的划分标准是：看它是同人身相结合，还是具有财产内容，以此标准，我们可以把形式不同，性质各异的责任形式分为两大类：

其一，财产制裁。

所谓“财产制裁”，是指违反经济行政法规的行为人，担负财产上的不利后果的法律措施。这类法律责任的最大特点，是都具有财产内容。即承担经济行政法律责任的违法行为人，都须接受国家法律规定的财产上的损失。为了适应处罚不同违法行为的需要，其财产制裁又可分为如下几种：

1. 经济行政罚款。

这是一种金钱处罚。在经济行政罚款与民法上的罚款以及刑法上的罚金，虽然都是金钱处罚，但它们之间是有区别的，主要表现为：

（1）处罚的范围和性质不同。经济行政罚款是对违反经济行政法规的组织和个人的一种行政制裁；民法上的罚款是一种民事制裁；刑法上的罚金则是对犯罪分子适用的一种刑罚，主要适用于出于贪利动机的罪犯。它们分别适用于完全不同的范围。

（2）作用不同。经济行政罚款、民法上的罚款和刑法上的罚金，在各自法律责任系统中所处的地位和所起的作用是不同的。经济行政罚款是经济行政法律责任中的一种主要形式，它是作为国家授权机关制裁违反经济行政法规的行为人，用以维护社会经济秩序的重要手段之一。民法上的罚款则不同，它兼有惩罚和赔偿的性质，它同经济行政罚款只具有惩罚的性质，并不因具体财产损失而适用是不同的。刑法上的罚金是对犯罪分子的惩罚措施，在一般情况下是作为主刑的附加刑使用。在独立适用时，只是作为一种较轻的刑罚。

（3）执行机关不同。经济行政罚款是由国家授权的行政机关执行。民法上的罚款和刑法上的罚金是由人民法院执行。

（4）罚款的去向不同。追缴的经济行政罚款或强制犯罪分子缴纳的罚金都是上交国

库；而民事违法者支付的罚款是交给受害人。

从以上比较可以看出经济行政罚款有自己的特征，即由国家授权机关，责令违法者向国库缴纳法定数额的金钱。

当然，经济行政罚款的适用，必须依据经济行政法规，并不是国家行政机关任意的行为，它包括罚款数额、罚款资金来源、罚款适用方式等规定。

我国经济行政法规对罚款数额的规定，采用了不同的方式，主要有：

规定罚款数额的上限和下限的幅度。例如：《国家建设征用土地条例》第二十六条规定：“对个人罚款数额，最低为人民币三十元，最高不超过本人六个月的收入。”

规定罚款的最高数额。例如：《中华人民共和国产品税条例(草案)》第十五条规定：“纳税人违反本条第八条、第九条、第十三条规定的，税务机关可酌情处以五千元以下的罚款；隐匿生产经营情况或申请不实的，除追缴应纳税款外，可酌情处以应纳税款五倍以下的罚款。”

规定罚款数额为某种金额的百分或千分数，例如：《北京市防治大气污染管理暂行办法》规定：“对违反本办法第十一条、第十三条，超标排放有害气体的单位，除令其停产治理外，并处该项污染源工程建设投资百分之一至百分之十的罚款。”“对违反本办法第十四条、第十五条的单位，除令其停止制造、加工和销售外，并处以已销售炉窑价格百分之十的罚款。”

违法人支付罚款的资金，必须按照法律规定的来源。社会组织支付的罚款，应从留利中支付或从预算包干拨款的节余经费中开支，不得列入生产成本或作为预算开支。例如：《财政部关于国营企业利改税试行办法》第十条规定：“国营企业应当根据财税部门核定的时间，按期预交所得税和上交利润。逾期不交的，财政部门应当根据滞纳的数额，按日加收百分之一的滞纳金，由企业从留利中支付。”

罚款的适用方式，可以专用、并用，也可以选用。所谓专用，即对违法者只能用罚款这种处罚形式。例如：《中华人民共和国中外合资经营企业所得税法》规定：“合营企业违反本法第九条、第十一条、第十二条规定的，税务机关可以酌情处以罚金。”（即罚款）。所谓并用，即对违法者同时适用罚款和其他处罚形式。例如：《国家建设征用土地条例》规定：“挪用或占用补偿费和安置补助费的，责令退赔；情节严重的，对主管人员和直接责任人员给予行政处分，可以并处罚款。”所谓选用，即对违法者即可用其他处罚形式，也可用罚款形式。例如：《建筑企业营业管理条例》规定：“建筑企业违反本条例规定，”“有偷工减料、高估冒算的、除没收非法所得外，视其情节，予以警告或处以五千元以下罚款。”

2. 没收财产。

这是无偿没收违法行为人财产作为国家收入的一种制裁措施。是一种处罚较重的责任形式。它有两点明显特征：

(1) 没收财产的执行机关，主要是国家授权的行政机关，所收缴的财物全部上交国库。例如：《国务院关于压缩社会集团购买力的通知》规定：“对弄虚作假、套购专项控制商品的，要予以没收，价款上缴国库。”

(2) 没收的只是与过错违法行为有关的财物。这财物可能是违法者个人所有的财产，也可能根本不属于违法者所有或无权占有。这一点与刑法上没收财产这种刑罚不同，刑法上

判处没收犯罪分子财产时，没收的只能是属于犯罪分子个人所有的财产，否则，不能没收。经济行政法规中的没收财产，主要没收下列物品：违法者违法时使用的工具和设备。例如：《烟草专卖条例》第九条规定：“卷烟、雪茄烟由烟草公司所属烟厂统一生产，其他任何单位或个人不得生产。对违反前款规定者，吊销营业执照，强行查封，取消银行帐户，没收制烟设备”；没收用违法手段直接获取的财物。例如：《中华人民共和国药品管理法》第五十条规定：“生产、销售假药的，没收假药和违法所得”；没收违法者持有的违禁品等。例如：《城乡集市贸易管理办法》规定，出售“反动、荒诞、海淫、海盗的书刊、画片、照片、歌片和录音带、录像带”等“物品的，没收其物品和非法收入。”

没收财产是比罚款更重的处罚，它适用于较重大的经济行政违法行为。一般说来，被没收的财产要比罚款的数额大的多，因而这种责任形式的物质影响远比罚款对违法者的影响大。

需要指出的是，没收财产这种经济行政处罚，并不都是将同违法行为有关的财产收归国家所有。当这种处罚措施适用于违法的国家机关、国营企业和事业单位时，就会发现它们所没收的财物，本来就是国家所有的财产。那末在这种情况下，没收财产的处罚，实际上是将其所管理的国家财产收回，使上述组织失去了对这些财物在法定范围内占有、使用、处分的权利，从而也使它们在经济上受到损失。

3. 暂时停止行使某种经济权利。

这是一种剥夺违法者在一定期限内，行使某种经济权利的经济行政法律责任形式。无论是国家机关、企事业单位，还是公民，他们所享有的经济权利，是同他们所应履行的义务相一致的，在他们违反法律规定的义务足以影响其它组织和公民行使经济权利时，他们的经济权利有时则要暂时停止行使。一般来说，剥夺的权利仅限于国家管理机关在此之前赋予的那些。从现有的经济行政法规来看，使违法者暂时停止行使某种经济权利，主要采取下列法定形式：

(1) 没收违法者行使某种经济权利的工具。《水产资源繁殖保护条例》规定：“对违反本条例的，应当视情节轻重给予批评教育，或赔偿损失、没收渔获、没收渔具、罚款等处分。”其中没收渔具的处分，就是通过没收违法者行使捕鱼权利的工具，使其权利被剥夺的。

(2) 取消违法者享有的某种资格。这里分两种情况：一种是一次性的取消违法者享有的某种资格。如：《建筑安装工程招标投标试行办法》规定，“施工单位要严格按照规定进行投标，……，如有违反，”“取消该工程的投标权或承包资格”；一种是在一段时间内，取消违法者享有的某种资格。象上面这个条例第二十八条就规定：“凡实行招标建设的工程，由于施工单位的责任，拖延建设工期，发生重大质量事故，除按合同规定执行罚则外，同时停止半年以上的投标权”。

(3) 吊销违法者经营的合法证件。合法证件是企业或公民个人经营一定事业的合法凭证或某种资格的证明。持有这些证件是确认企业或公民个人拥有某种经济权利的合法凭证。但证件持有人违反经济行政法规，就要吊销他们的证件，用以剥夺他们继续享有原来的经济权利。吊销合法证件主要包括：吊销营业执照；注销或吊销许可证；撤销注册商标。

除采取上述三种形式外，还可以采用停止贷款、扣留货物、冻结资金、停止营业、停产治理等法定方式，来停止违法者行使某种经济权利。

其二，行政处分。

(下转第32页)

应当学习并且学会毫无例外地掌握一切工作领域和一切活动场所,在一切场合,在每个地方,克服所有的困难和所有的资产阶级风气,传统和习惯,使“左”的偏见失去一切滋生的土壤。

列宁对“左”的偏见的致命批判,有力地解除了革命队伍中对新经济政策的疑虑,把全党的思想统一在联共(布)中央的正确路线的旗帜之下,保障了党的各项改革政策的顺利推行,为社会主义建设事业的成功奠定了思想基础。

正如恩格斯所说:“所谓‘社会主义社会’不是一种一成不变的东西,而应当和任何其他社会制度一样,把它看成是经常变化和改革的社会。”^⑫在改革中要批判各种陈腐的偏见这一原则,将会在每一个社会主义国家的发展进程中显示它的正确性。今天,我们应当认真向列宁学习,象他那样精通马克思主义,象他那样善于将马克思主义灵活地应用于指导本国革命、建设和改革的实践,还要象他那样做一个战斗的,勇于向一切谬误和偏见作针锋相对斗争的彻底的唯物主义者,为使改革取得成功而打下坚实的思想理论基础。

注 释

①《新经济政策和政治教育局的任务》,《列宁全集》第33卷,第45页

②参看《国际共运史研究资料》第5辑,第59—81页

③《给斯大林和政治局其他委员的便条》,《列宁全集》第32卷,第125页

④、⑤、⑥、⑦《论粮食税》,《列宁选集》第4卷,第503—540页

⑧、⑨《论黄金在目前和在社会主义完全胜利后的作用》,《列宁选集》第4卷,第574—581页

⑩《新时代、新形式的旧错误》,《列宁选集》第4卷第560页

⑪《俄共(布)中央委员会的政治报告》,同上书,第635页

⑫《致奥托·伯尼克》,《马克思恩格斯全集》第37卷,第443页

(上接第38页)

对这种法律措施,在学者中有两种不同的见解。一些人认为,行政处分即行政处罚,囊括了所有的行政法律制裁的措施;另一些人则认为,行政处分是同人身相结合,并给以责任者人身名誉上不利的一种法律措施。从我国的立法例看,现有的经济行政法规,一般都是把行政处分同“罚款”之类的具有财产内容的法律措施并列规定的,如《中华人民共和国森林法》第三十八条规定:“采伐林木的单位或者个人没有按照规定完成更新造林任务的……情节严重的,可以由林业主管部门处以罚款,对直接责任人员由所在单位或者上级主管机关给予行政处分。”这样看来,“行政处分即行政处罚”的命题,是不能成立的。而后一种见解,则和我国立法的惯例相一致。当然,行政处分也是经济行政法律责任中一个小的体系,依其对责任人员在组织上不利的轻重程度,还可分为若干小的类别。如《企业职工奖惩条例》第十二条规定:“对职工的行政处分分为:警告、记过、记大过、降级、撤职、留用察看、开除。”适用行政处分的意义在于,使违反经济行政法规的国家机关工作人员和职工,承担自己违法行为的后果。特别是对于国家机关负责工作人员来说,如果只处以罚款,很难同他因违法行为所承担的责任相当,而加之行政处分,且这种处分又在一个相当的时间内有效力,这样处罚的作用显得更有力。

以上所说的是,社会组织或公民违反经济行政法规时,所承担责任的主要形式。它们分别规定在不同的经济行政法规中。为了适应用法律手段管理经济的需要,把这些责任形式系统化,进一步加以完善是非常必要的。