

行政执法和解的运用及其实施困境

温婷

昆明理工大学津桥学院, 云南 昆明 650106

摘要: 行政执法和解作为现代行政法治柔性化转型的重要制度创新, 通过协商对话机制平衡公共利益与私人权益, 在化解行政争议、提高执法效能方面展现出独特优势。然而该制度在我国实践中仍面临启动难、协议制定标准不明确、第三方权益保障缺位等困境。本文结合证券领域的典型案例, 剖析行政执法和解的实践逻辑与制度瓶颈, 以期从启动条件、和解协议与第三方利益保护角度入手, 为我国行政执法和解运用构建更加符合实践理性的发展路径。

关键字: 行政执法和解; 柔性行政; 协商治理; 利益保护

1 引言

在传统“命令——服从”模式下执法难以适应复杂的社会治理需求, 行政执法和解以其契约性、协商性与高效性成为破解执法僵局的关键制度工具。该制度允许行政机关与相对人在事实或法律状态不明时, 通过平等协商达成协议, 既避免了刚性执法可能引发的对抗, 又降低了行政执法成本。2015 年证监会开始行政和解试点, 直到 2022 年《证券期货行政执法当事人承诺制度实施办法》(以下简称《实施办法》) 正式实施, 目前还有“金融基本法”之称的《中华人民共和国金融稳定法(草案)》正从制度构建上形成基本法律体系, 其中就包括了从金融法视野下的行政执法和解制度以柔性的“承诺式”方式在金融市场予以确立。然而, 与德国的“和解契约制度”、美国的“同意令”等成熟模式相比, 我国行政执法和解仍面临启动难、适用范围窄、程序保障弱等现实困境, 亟需从制度建构维度寻求突破。

2 行政执法和解的实践现状

2.1 行政执法和解在证券执法中的运用

证券领域是我国行政执法和解制度化的“试验田”。2015 年证监会启动行政和解试点, 截至目前共达成和解案件数十件, 累计收

取和解金高达几十亿元。典型案例包括: 2019 年高盛亚洲、高华案, 通过缴纳 1.5 亿元和解金并整改内控机制, 提交书面整改报告, 证监会监管部门承诺在两家公司履行和解协议约定后终止对其的调查处理; 2020 年上海司度案件中, 证券监管部门与涉事五家机构及其工作人员通过行政和解程序达成协议, 以支付 6.8 亿元和解金及落实内部整改措施实现争议解决; 2023 年广东紫晶存储科技股份有限公司在科创板欺诈发行及信息披露违规案件中, 创造性地采用“先行赔偿与整改承诺协同推进”的纠纷处理机制, 通过设立专项赔付基金对投资者实施救济^[1]。

2023 年修订的《证券法》, 首次在法律层面以专门条款确立证券领域行政执法和解制度——当事人承诺制度。《证券法》不仅明确了证监会中止、终止调查的适用条件, 以及信息公开要求, 还提出当事人承诺具体实施办法由国务院制定。

2.2 行政执法和解在其他执法领域中的运用

在反垄断执法里, 经营者承诺制度属于和解举措的一种。根据《反垄断法》规定, 在调查过程中, 如被调查经营者提出在法定期限内采取有效措施消除行为影响的书面承诺, 执法

机关可依法作出中止或终止调查,承诺内容需经执法机构审核确认其可操作性,且在承诺履行期间需接受持续监管,若出现未履行承诺、事实重大变化或承诺依据信息不实等法定情形,执法机构应当恢复调查。这项制度促使经营者积极主动纠正违法行为,既能降低执法成本,又能避免双方对抗。在环保领域,部分地区对于一些环境违法企业,在其主动承认错误、积极整改并与环保部门达成和解协议的情况下,环保部门会酌情减轻处罚。在税务领域,2018年,珠海市横琴区在全国率先推出税务诚信报告免责机制,通过官方公告明确其制度框架。试点实践显示,该机制通过信用激励机制引导企业自主申报重大涉税信息,对于经审核需补缴税款的企业,可依规申请豁免滞纳金及行政处罚,体现了行政和解原则在税收执法领域的创新应用^[2]。

中国海关总署发布的《海关关于〈知识产权海关保护条例〉实施办法》细化了调查阶段执法程序,明确海关与涉案当事人就扣留的货物达成和解协议后,可依法终止调查程序,该规定通过协议解决机制优化了执法流程,在保障知识产权保护力度的同时提升了争议处置效率。在《反倾销条例》中,确立了价格承诺制度,对价格承诺的提出主体、海关接受价格承诺的条件,以及企业履行价格承诺后的报告流程等内容进行详细规范。

3 行政和解的实践困境

当下的行政和解制度体现出了从风险规避到积极治理的理念转变。但实践中,和解启动率不足5%,折射出适用条件严苛、和解金数额标准不清与第三方保障手段欠缺等问题。

3.1 和解启动条件受限

根据现行规范,我国行政和解程序的启动权仅由行政相对人行使,执法机关不得依职权主动发起协商。但在实务运作中,由于执

法机关在调查过程中掌握核心信息且存在信息不对称的客观情况,行政相对人往往难以准确判断申请介入的最佳节点。更值得关注的是,相对人提交中止调查申请后,是否启动和解协商机制仍完全取决于执法机关的裁量权,其裁量依据涉及案件调查深度、证据收集状况以及申请材料的完整性等要素。这种程序启动机制的双向不可控性,导致相对人普遍存在申请动力不足的倾向,客观上制约了行政和解制度的实践应用效果^[3]。

除启动主体的问题外,行政和解将启动前提限定为“案件事实或者法律关系尚难完全明确”,这使得许多案件因不符合这一条件而无法启动和解程序。严格的启动条件限制了和解的适用范围,使得一些本可以通过和解高效解决的案件,不得不进入繁琐的传统执法程序,增加了执法成本和时间消耗。而且,对于“案件事实或者法律关系尚难完全明确”的判断标准往往不够清晰,在实践中容易引发争议,导致行政机关和相对人对于是否启动和解存在不同理解,影响了和解制度的有效实施^[4]。

3.2 确定和解金数额标准不明确

和解协议作为行政和解的关键文件,和解金数额的确定是其中的核心内容。从实践层面考察,我国现行法律体系中仅有证券监管领域设立了行政和解金机制,其他诸如反垄断、反倾销等领域的和解协议并不强制要求设置资金给付条款。现行《实施办法》及配套监管规则尚未建立明确的金额计算标准,仅原则性列明监管机构在确定金额时的考量要素,包括但不限于涉案行为的性质、持续时间及社会危害程度等指标。这种制度设计虽保持监管裁量空间,但缺乏具体的量化指引可能导致个案处理的差异性。

从我国证券领域的实践来看,公开的案例仅披露了和解协议中相对人应支付的和解金具体金额,未就和解金的计算方法、考量因素作进一步阐释。证券领域案件往往涉及巨额和

解金,若和解金数额缺乏明确的考量标准,可能致使执法机关在执法时出现操作不透明、滥用裁量权等问题。

3.3 缺乏第三方利益保障手段

当前行政执法和解程序涉及群体性利益调整,但制度架构在利益相关方权益保护层面存在明显疏漏。根据权益关联程度,可将第三方界定为与涉案行为具有直接利害关系的特定群体。该群体的程序性权益需通过知情保障机制和参与机制实现,唯有保障其全程参与和解协商、全面掌握案件核心信息,方能有效行使监督权与异议权。现行规范虽要求将和解协议草案公示并征求公众意见,但针对特定利益相关方的程序保障细则尚属空白,导致其只能在权益受损后通过民事救济途径主张权利。

从信息披露实践观察,监管机构公示内容普遍存在要素缺失问题,例如在证券监管领域,和解公告多局限于基础法律结论而缺乏行为定性分析、违法事实认定依据及整改方案等核心要素,如高盛亚洲案和解公告全文仅四百余字。这种有限披露式与行政和解协议的私密属性存在张力,如何在保障程序效率与维护第三方权益之间构建平衡机制,成为优化制度设计的关键命题。

4 完善行政执法和解制度的建设性措施

4.1 适当放宽和解启动条件

为推动行政执法和解的有效落实,现行制度优化需从程序启动机制与适用范围双向突破。在坚持行政和解平等协商原则基础上,应正视行政权的公法属性对程序运行的全流程影响。执法机关虽受限于程序启动权限制,但在和解协商及协议履行阶段仍具有实质性主导权。在适用前提设定方面,由于案件是否具备和解条件往往依赖执法机关的程序性裁量,行政相对人常面临适用标准不明确的操作困境,此时若允许执法机关通过非正式沟通渠道

向相对人发出和解程序建议,实质上形成“要约式程序引导”,可有效弥补相对人信息劣势带来的决策迟滞。特别是在具有和解必要性的案件中,当相对人因合规能力不足或认知偏差未能及时申请时,赋予执法机关程序启动建议权,既能维持程序被动性原则,又可实现制度价值的最大化运用^[5]。

解决了主体问题剩下就是启动的条件范围,可以将和解的适用前提从单纯的“案件事实或者法律关系尚难完全明确”,扩展到包括案情轻微、简单易查明但数量众多等情形。只要和解能够提高执法效率,化解执法纠纷且不损害公共利益和他人合法权益时,就可以考虑启动和解程序。同时,明确启动条件的判断标准,制定详细的操作指南减少实践中的争议,建立和解启动的审查机制,由专门的机构或人员对和解申请进行审查,确保和解的启动符合法定条件和公共利益要求。

4.2 细化和解金的数额标准

为了确保和解金数额的合理性和公正性,应细化和解金的数额标准,可以制定具体的指导意见或计算公式,明确不同因素对和解金数额的影响权重。例如,在证券行政和解中,可以根据违法所得、违法情节的严重程度、企业的资产规模等因素来确定和解金的数额。对于违法所得明确的案件,可以按照一定比例计算和解金;对于违法情节严重的案件,可以适当提高和解金的数额;对于资产规模较大的企业,可以根据其经济实力确定相应的和解金数额。同时,还应建立和解金数额的听证制度,允许当事人对和解金数额提出异议,并通过听证程序进行合理调整。这样一来可以增强和解金数额确定的透明度和公正性,减少当事人的质疑和不满。

4.3 建立第三方参与制度

构建第三方参与机制,提升第三方在行政执法和解过程中的参与度与话语权,是保障第

三方利益的关键举措,这不仅能增强行政决策的民主性和科学性,让决策更契合多方利益诉求,还能显著提升公众对和解制度的认可度,确保和解制度顺利推行^[6]。

当前行政执法和解程序需重点强化第三方权益保障机制。在程序启动阶段,行政机关应建立第三方参与通道,通过公示程序、意见征询会等法定形式,将第三方合理诉求纳入协议条款。当第三方认为协议侵害其权益时,应构建异议双轨制:首先由专门设立的权益保障委员会进行行政审查;其次保留司法救济路径,允许第三方就和解事项独立提起诉讼。值得注意的是,传统诉讼制度中第三方仅具备有限参与权,赋予其独立诉权实质突破了既有诉讼主体资格限制,形成公力救济的兜底保障^[7]。

针对信息披露不足的现状,建议建立分类公开机制。对涉及公众利益的重大案件,除常规公告外应开放核心案卷查阅权限,包括但不限于证据材料清单、和解金计算依据等关键信息,此类信息虽涉及和解协商保密性要求,但

可通过设置脱敏处理程序平衡信息保护与权益保障需求。通过强化第三方知情权保障,能够有效解决因信息壁垒导致的监督缺位问题,提升制度运行的公信力^[8]。

结语

行政执法和解作为一种创新的执法方式,在提高执法效率、化解执法纠纷等方面具有重要的作用。通过对其在证券执法及其他执法领域的实践现状分析,我们看到了行政执法和解的积极效果,但同时也不可忽视其面临地困境,这些困境制约了行政执法和解制度的进一步发展和完善。为了解决这些问题,提出了相关的建设性措施。这些措施的实施将有助于完善行政执法和解制度,使其在行政执法中发挥更大的作用,实现行政目的与保障各方权益的平衡,促进社会的和谐稳定发展。在未来的研究和实践中,还需要不断探索和总结经验,进一步优化行政执法和解制度,以适应日益复杂多变的行政执法环境。

参考文献

- [1]席涛.证券行政和解制度分析[J].比较法研究,2020(03):112-126.
- [2]谢小元.行政和解法律属性之辨析[J].福建行政学院学报,2016(2):40-47.
- [3]方世荣,白云锋.行政执法和解的模式及其运用[J].法学研究,2019(5):83-98.
- [4]李晓安,钟燕华.金融法视阈下的行政执法和解制度探析[J].北京行政学院学报,2024(2):84-95.
- [5]胡大路.程序裁量视角下的证券执法当事人承诺制度——《证券法》第一百七十一条的规范分析[J].金融法苑,2022(01):33-45.
- [6]刘飞.行政协议与单方行为的界分[J].中国法学,2023(02):71-89.
- [7]蒋成旭.论行政和解协议的效力[J].法学评论,2025(02):50-61.
- [8]游钰.论反垄断执法协商的程序约束[J].法学评论,2013,31(04):65-71.

作者简介:温婷(1995.10-),女,汉族,硕士研究生,主要从事行政法研《行政执法和解的运用及其实施困境》