

行政处罚中限制从业研究

王湘淑

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2024年1月15日; 录用日期: 2024年2月5日; 发布日期: 2024年3月28日

摘要

在2021年1月22日第三次修订的《中华人民共和国行政处罚法》中首次增加了限制从业这一行政处罚种类, 限制从业成为法定行政处罚方式, 这一修订为在实践中适用限制从业提供了法律依据。该制度虽成为法定行政处罚方式, 得到行政机关的广泛运用, 但行政处罚法并未对限制从业的性质以及适用等具体问题作出明确的规定, 从而导致了限制从业的滥用。为了保护行政相对人的合法权益, 避免其遭受不应有的侵害, 为在实践中合法合理适用限制从业, 有必要对限制从业进行更加深入的研究。

关键词

行政处罚, 限制从业, 行政法律规范, 法律适用

Study on the Restriction of Employment in Administrative Punishment

Xiangshu Wang

School of Law, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Jan. 15th, 2024; accepted: Feb. 5th, 2024; published: Mar. 28th, 2024

Abstract

On 22 January, the third revision of the "Law of the People's Republic of China on Administrative Punishment" 2021 for the first time added the category of administrative punishment of restricting one's employment, making it a statutory form of administrative punishment, this revision provides a legal basis for the application of the restriction in practice. Although the system has become a statutory form of administrative punishment and is widely used by the executive branch, the Law on administrative punishment does not specify specific issues such as the nature and application of restrictions on employment, which leads to the abuse of restricted employment. In order to protect the legitimate rights and interests of the private party and avoid the undeserved

infringement, it is necessary to conduct more in-depth research on the restricted employment.

Keywords

Administrative Punishment, Restriction of Employment, Administrative Legal Norms, Application of Law

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

从国家现行法律来看，限制从业是行政机关依法对违反行政管理秩序的行政相对人在一定时期内限制其从事一定职业、职位的行政处罚[1]。在《行政处罚法》修订之前，限制从业就被广泛运用，出现在相关的法律、行政法规中，如《兵役法》规定，应征公民拒绝、逃避征集服役拒不改正的，不得录用为公务员或者参照《中华人民共和国公务员法》管理的工作人员，不得招录、聘用为国有企业和事业单位工作人员，两年内不准出境或者升学复学，纳入履行国防义务严重失信主体名单实施联合惩戒。随着科技的发展，新兴职业的大量出现，利用从事的职业违反行政管理秩序的案例越来越多，行政机关利用限制从业这一行政处罚方式对违法行为人进行处罚，能够有效减少此类行为的出现，并且随着网络的传播，使得心存侥幸的行为人减少利用职业违法的几率。随着限制从业这一措施被广泛运用，存在的问题也被不断暴露出来，引发争议，其存在的主要问题是违法者被限制从事相关职业的期限与其违法行为的危害程度不成正相关关系、相对人被告知听证的时间不明确、与其他制度衔接不畅等。为了防止行政机关加重对相对人的惩罚，维护相对人的应有权益，有必要对运行过程中暴露出来的问题进行研究。

2. 限制从业概述

2.1. 限制从业的概念与性质

行政处罚是指行政机关依法对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织，以减损权益或者增加义务的方式予以惩戒的行为¹。关于限制从业的概念，《行政处罚法》上没有明确的定义，众多学者对其进行概括，认为限制从业是指，在特定期限之内，被处罚者禁止参加特定社会活动和经济活动或者禁止从事特定的职业和行业。如宋华琳把限制从业称为“禁入”，认为“禁入”是行政机关为实现特定的管理目标，对特定的违反行政管理秩序的相对人，按照法律规定禁止其在一定时间内甚至终身从事特定的活动、担任特定的职务。她认为这在行政法上体现为对行为的规范或资格的取消[2]。肖萍、黎晨将自由罚与资格罚进行对比，认为在一定时间内对相对人实施“禁止”属于一种资格处罚，对相对人从事特定活动的资格进行了限制，因此限制从业属于一种资格罚[3]。学者朱海燕、李卫华也同样保持这样的观点，认为限制从业属于一种“期限不定”的资格处罚[4]。马迅通过分析典型的法律条文，将限制从业定义为一种通过“限制资格或行为”的手段，是一种将相对人排除在“特定的经济和社会活动”的行为处罚，因此限制从业是一种行为罚[5]。当然也有学者认为，限制从业属于资格罚，而资格罚即为行为罚，因此

¹ 参见《行政处罚法》第91条。

限制从业既是资格罚又是行为罚[6]。限制从业的目的，各位学者也进行了研究。陈国栋教授将限制从业理解为以预防再次违法为主要目的的预防性处罚，他认为限制从业是在基于行政相对人过往违法信息及其他信息而认定其再次违法风险比较高的情况下，为避免这种情况的再次发生而限制其特定行为能力与自由的预防性措施[7]。李洪雷教授认为，限制从业的重要目的在于防止违法行为人继续从事危害社会的行为[8]。

笔者认为，限制从业作为我国行政处罚的一种重要形式，旨在对违法行为人实施惩戒，防止其再次从事违法行为。行政机关在适用这一措施时，既有对相对人行为的限制，如任职限制、业务及活动限制，又有行政许可申请限制，手段是比较多样的，限制从业既可以归为行为罚，又可以归为资格罚，实施的具体措施与相对人的职业活动有密切的联系，行政机关通过对相对人从事的职业、领域实施限制，对相对人来说是一种较为严重的惩戒措施。

2.2. 限制从业的处罚内容

马迅教授指出，限制从业的处罚措施主要涉及限制业务活动、限制许可证申请和限制任职身份，而且在实际操作中，这些措施可以同时被采用[5]。谭波和刘昭辰通过比较失信惩戒中的资格罚与限制从业的处罚内容，提出了限制从业的处罚内容应当包括行业和市场的禁入或退出，以及任职资格的限制[9]。陈国栋在文章中指出，要合理设定、规定限制从业的时限，认为限制从业的本质不是制裁，而是基于信用评估的结果预防违法违约，如果过度限制相对人的从业自由，那就变成了制裁措施，因此要根据实现交易安全、隔离再次违法违约风险的效果来设定限制从业期限，并且可以根据进一步的细则来评估相对人在经过一段时间的限制从业以后是否满足相关要求，以此可以缩短对其限制从业的期限，使其提早重返社会[7]。

限制从业的内容和范围通常由法律法规明确规定，通常有以下几种：1) 行政机关可以禁止违法行为人在一定时期内从事与其违法行为相关的职业，例如，违反食品安全法规，可以禁止个体经营者再次从事食品行业。2) 行政机关可以限制违法行为人从事特定的行业，例如，对于违反建筑安全生产法规的企业，可以限制其再次从事建筑业。3) 行政机关可以禁止违法行为人参与特定的商业活动或者社会活动，例如，对于违反政府采购法规的企业，可以禁止其再次参加政府采购项目投标。4) 行政机关可以限制违法行为人使用特定的设备或产品。限制从业处罚的具体内容应根据法律法规的规定进行确定，不同法律法规对限制从业处罚的规定可能有所不同。在实际执法过程中，执法机关应严格按照法律法规的规定执行限制从业处罚，确保处罚的合法性和合理性。

3. 限制从业处罚实践中存在的问题

在当前的行政处罚实践中，限制从业作为一种新兴的处罚手段，虽然已经在《行政处罚法》中得到明确规定，但在具体的执行和适用过程中仍然存在一些问题和挑战，主要表现在以下几个方面。

3.1. 适用范围不明确

目前，限制从业制度的适用范围并不明确，在实践中，从严重的违法行为到轻微违法行为，都有限制从业制度的适用，范围过广，这可能导致限制从业处罚对违法行为人的惩罚过于严厉。同时由于缺乏明确的法律规定和司法解释，对于哪些行业和职业应纳入限制范围，以及限制的具体条件和程序等，都存在模糊的情况，这不仅会影响限制从业制度的公正性和透明度，也会给违法者提供逃避处罚的机会。限制从业关系到相对人劳动权的保障以及生活生存，如果不对限制从业制度的适用范围进行明确，随意对违法行为人实施限制从业处罚，这将不利于相对人改过自新。

3.2. 执行力度不够

由于人力、物力等因素的限制，行政机关对限制从业制度的执行力度通常是不够的，一些行政机关可能存在执法不严、不作为的情况，这就会导致对相对人处以限制从业处罚，但该处罚难以落到实处。同时对限制从业制度的监督主要依赖于行政机关的内部监督，但是由于各种原因，如地方保护主义等，这种内部监督往往难以发挥该有的作用，而像社会监督、媒体监督和司法监督等外部监督又缺乏，因此会导致限制从业制度在适用过程中缺乏应有的保障。

3.3. 限制从业的禁业期限不完善

限制从业的禁业期限应当根据违法行为的性质、情节等因素综合考虑。然而，在实际操作中，有些行政机关对相对人进行处罚的期限不够明确，会导致处罚过重或过轻，影响行政处罚的实效性。笔者在对当前有关限制从业的法律规范进行梳理时发现，有一些法律规范存在“一刀切”的情况，只要行政相对人违背所从事行业的行政法律规范，实施了某些违法行为，无论情节的严重程度，就会处罚其在五年内、十年内甚至终身不得从事相关的工作，限制从业禁业期限适用的阶梯性差，行政机关未根据违法行为的严重程度、性质等情况进行具体问题具体分析，从而无法保障当事人的合法权益。

3.4. 适用程序不完善

限制从业作为一种较为严厉的处罚措施，其适用程序应当确保公正、公开，保障当事人的合法权益，比如《行政处罚法》第 65 条也规定，若相对人将被适用限制从业，行政机关应当告知其可以申请举行听证会，并且相对人一经申请，行政机关就应当予以召开，同时记录听证会的主要内容，并应当根据听证笔录依法作出决定²。《行政处罚法》规定了处罚告知程序，但并未指明具体的告知时间，只是规定了应在“做出行政处罚决定之前”告知，这个规定是模糊的，可能会导致当事人的权利无法得到保障。

3.5. 救济途径不足

当限制从业措施不当或者违反法律规定时，被限制者往往缺乏有效的救济途径，导致其合法权益受损。目前限制从业制度的救济途径较为单一，被限制者往往只能通过申诉、复议或诉讼等途径寻求救济。然而，这些救济渠道存在不畅通的情况，导致被限制者难以获得及时、有效的救济。此外，限制从业制度的救济程序较为复杂，需要经过多个环节和步骤。被限制者可能需要耗费大量的时间和精力来寻求救济，增加了其维权的成本和难度。由于限制从业制度的救济途径存在以上不足，被限制者往往难以获得公正、合理的救济结果。

4. 我国行政法上限制从业的完善路径

限制从业作为一项严厉的处罚措施，它的适用直接限制了公民的职业自由，但是相关规定却是十分的杂乱，因此需要从多个方面对限制从业进行完善。

4.1. 明确适用范围

要解决限制从业制度存在的问题，首先需要明确适用的范围。行政机关应当制定详细具体的法律法规和司法解释，明确规定限制从业制度的适用范围、适用条件和程序，限缩行政机关在适用中的自由裁量权。同时，应当根据不同行业和职业的特点，合理设置限制条件，既要有效防止制度的滥用，又要确保制度的有效实施。在适用方面，限制从业处罚应当仅针对严重违法行为人实施，对于轻微的违法行为，

² 参见《行政处罚法》第 65 条。

应当采取其他的行政处罚手段，比如警告、罚款等，而对于那些特定职业的行为规范，则可以由行业协会或者专业机构来进行自律管理。

4.2. 加强执行力度

行政机关应当加强对限制从业制度的执行力度。一方面，要加大行政执法机关对执行限制从业处罚的人力和物力的投入，提高执法能力和效率，保证对相对人的处罚执行落实到位；另一方面，要加强对执法人员的培训和教育，提高执法人员的专业素质和法律意识，促进执法过程的合法化、合理化。此外，还应当加强对执法机关执法过程的外部监督以及建立健全奖惩机制，对执行处罚不到位以及被举报的单位和个人进行问责和处理，让其进行反思，而对表现优秀的单位和个人进行表彰和奖励，使其在执法过程中更加认真负责。

4.3. 规范限制从业的期限设置

行政机关对相对人适用限制从业期限时，应当综合考量相对人的违法情节、对公共利益的损害程度、对该行业造成的不利影响等因素，得出对相对人的处罚期限。在实践中，应当规范限制从业的期限设置。法律应当将限制从业的期限按照危害程度分段，比如一到三年、三到五年、五年到十年等，而不是简单地将限制期限规定为“一定期限直至终身”，这样时间跨度过大，行政机关的裁量权过大，容易侵害相对人的合法权益，同时行政机关在做出具体处罚之前，要综合考虑相对人的违法行为，在相应的处罚区间选取恰当的处罚期限。终身限制从业彻底剥夺了相对人的就业自由，行政机关除非有足够充分的正当化根据，否则应当减少终身限制从业的适用，对于确实不适用终身禁业的情节，应当逐步将其处罚缩短为一定期间的限制。

4.4. 完善限制从业程序性内容

限制从业的程序和流程应当公正、透明，严格遵循程序正当原则。就启动程序而言，应当明确启动限制从业程序的条件和主体，确保程序的启动符合法律法规的规定和实际情况；在调查核实阶段，应当对涉嫌违法违规的行为进行全面的调查核实，确保调查过程的公正、客观、全面。在作出最终的限制从业处罚决定之前，行政机关应当组织听证会，法律法规应当明确规定各个阶段进行的时间，让相对人有足够的时间知道被处罚的事实、法律依据以及相关证据，让相对人充分进行陈述和申辩，确保当事人的合法权益得到保障。行政机关应当根据调查结果和听证会的意见，作出最终限制从业的决定，合理设定对相对人进行处罚的期限，明确执行的方式。

4.5. 提供更多的救济途径

应当完善现有的申诉、复议或诉讼机制，确保被限制者在认为限制措施不当或者违反法律规定时，能够获得救济。同时，还可以加强司法救济力度，允许被限制者通过司法途径寻求救济。此外，可以引入调解机制，通过调解的方式解决争议。为了提高救济途径的效率和公正性，可以建立多元化的救济机制，包括行政救济和司法救济等途径。同时，应加强对救济机制的宣传和教育力度，提高被限制者的法律意识和维权能力。

5. 结论

限制从业作为一种行政处罚措施，在维护社会秩序、保护公共利益方面具有重要的意义。通过对目前限制从业适用过程中存在的问题进行分析，揭示了限制从业在实践中面临的困境，并在此基础上，有针对性地提出了应当通过明确适用期限、完善适用程序、加强与其他法律制度衔接等措施进行完善，以

期促进限制从业措施的规范化、公正化实施。

参考文献

- [1] 胡建淼. 《行政处罚法》通识十讲[M]. 北京: 法律出版社, 2021: 89-97.
- [2] 宋华琳. 禁入的法律性质及设定之道[J]. 华东政法大学学报, 2020, 23(4): 44-56.
- [3] 肖萍, 黎晨. 对“一定时期禁止”类处罚的反思与规制[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2015(2): 75-81.
- [4] 朱海燕, 李卫华. 论限制从业处罚的法律规制[J]. 行政与法, 2022(11): 115-129.
- [5] 马迅. 行政限制从业的角色定位、实效保障与体系协调[J]. 行政法学研究, 2022(6): 139-148.
- [6] 应松年, 马怀德. 行政处罚法理论与实务[M]. 北京: 人民出版社, 1996: 65-66.
- [7] 陈国栋. 《行政处罚法》中限制从业罚的解释与适用[J]. 南大法学, 2021(4): 98-115.
- [8] 李洪雷. 论我国行政处罚制度的完善——兼评《中华人民共和国行政处罚法(修订草案)》[J]. 法商研究, 2020, 37(6): 3-18.
- [9] 谭波, 刘昭辰. 失信惩戒资格罚与限制从业的衔接——以《行政处罚法》修订为背景[J]. 行政科学论坛, 2021, 8(10): 26-32.