



说说“责令”

潘波

一、责令的词义

在古代汉语里，“责”主要的意思：一是要求、督促；如《荀子·宥坐》：“不教而责成功，虐也。”二是谴责、诘问；如《管子·大匡》：“文姜通于齐侯，桓公闻，责文姜。”三是处罚、责罚；如《新五代史·梁家人传·文惠皇后王氏》：“（刘）崇患太祖慵堕不作业，数加笞责。”此外，还有求、索取、责任等意思。“令”则有命令、法令等意思。《现代汉语词典》对“责令”的解释是：“责成（某人或某机构）做成某事。”

在实践中，责令辞职、责令改正、责令停产停业等“责令+”行为，是党政机关依法依规履职尽责的具体措施。在行政执法工作中，“责令+”可以说是最为常见的行为。但由于种种原因，理论界和实务界对“责令+”行为法律属性的理解大相径庭，在适用中遇到不少难题。实际上，“责令+”行为的性质大致可以分处罚性和命令性两大类。

二、处罚性“责令+”行为

在法律上，处罚是对当事人违法行为的谴责和制裁，带有惩罚性质，其认定标准和实施程序较为严格。认定“责令+”行为处罚性的依据，是法律制度的明确规定。在司法领域，《刑法》《民法通则》《行政诉讼法》等都将“责令具结悔过”作为人民法院在诉讼活动中实施的处罚类型之一。在行政执法领域，《行政处罚法》将“责令停产停业”确定为行政处罚的一种类型。根据《土地管理法》，县级以上政府土地行政主管部门有权责令限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋，同时明确规定“建设单位或者个人对责令限期拆除的行政处罚决定不服的，可以在接到责令限期拆除决定之日起十五日内，向人民法院起诉”。因此，“责令限期拆除”在《土地管理法》里是行政处罚性质的行为。对于此类法律制度中明确规定为

处罚性质的“责令+”行为，在其设定、实施、救济、监督等方面都应按照处罚的有关规定执行。

三、命令性“责令+”行为

命令性“责令+”行为不具有处罚的法律属性和功能，根据行为所依据的法律关系、实施主体和对象等情形的不同，命令性“责令+”行为可以分为内部和外部两个类型。

（一）内部命令性“责令+”行为

党政机关基于领导、人事、监督等方面的管理关系而对有关单位和个人作出的“责令+”行为，在性质上属于命令。基于领导关系的，如《城乡规划法》第56条：“依照本法规定应当给予行政处罚，而有关城乡规划主管部门不给予行政处罚的，上级人民政府城乡规划主管部门有权责令其作出行政处罚决定或者建议有关人民政府责令其给予行政处罚”。再如，根据《突发事件应对法》第44条，在一定情况下，县级以上地方各级政府“应当责令有关部门、专业机构、监测网点和负有特定职责的人员及时收集、报告有关信息”。基于党政机关人事、监督管理关系的，如《党政领导干部选拔任用工作条例》《中国共产党地方委员会工作条例》党内法规等关于“责令辞职”的规定，《公务员法》第82条也明确要求：“领导成员应当引咎辞职或者因其他原因不再适合担任现任领导职务，本人不提出辞职的，应当责令其辞去领导职务。”

（二）外部命令性“责令+”行为

这里的“外部”是相对于党政机关内部管理关系而言的，主要是基于行政机关对公民、法人和其他组织的管理关系而作出的“责令+”行为。除法律明确规定为处罚性质外，一般的“责令+”行为都属于命令的性质。对于此类行为，行政机关可以单独作出，也可以与处罚、强制措施等一并作出，如《行政处罚法》



第23条规定：“行政机关实施行政处罚时，应当责令改正或者限期改正违法行为。”外部命令性“责令+”行为是行政机关要求涉嫌违法的当事人通过自我纠正、自我约束的方式，停止违法行为，恢复合法秩序的一种措施。比如，《劳动法》第91条规定，用人单位有侵害劳动者合法权益的，由劳动行政部门责令用人单位支付劳动者工资报酬、经济补偿，并可以责令支付赔偿金。

值得注意的是，多部法律都规定了“责令限期拆除”，但该行为的性质在不同法律中是有区别的。比如，根据《城乡规划法》第66条，对于未经批准进行临时建设等情形，城乡规划主管部门有权“责令限期拆除，可以并处临时建设工程造价一倍以下的罚款”。由于该法没有明确这里的“责令限期拆除”是行政处罚行为，并结合该条文中可以并处罚款的规定，此行为应理解为命令性质的行为。也就是说，对于“责令限期拆除”，土地行政主管部门依据《土地管理法》执法的时候是处罚，而城乡规划主管部门依据《城乡规划法》执法的时候则是命令。

四、命令性“责令+”行为与行政强制措施的区别

一些学者和制度规定将责令限期拆除、责令改正等部分“责令+”行为界定为行政强制措施，这是值得商榷的。根据《行政强制法》，行政强制措施是指行政机关在行政管理过程中，为制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等情形，依法对公民的人身自由实施暂时性限制，或者对公民、法人或者其他组织的财物实施暂时性控制的行为。很显然，命令性“责令+”行为与行政强制措施有较大区别。

一是内容不同。行政强制措施是行政机关采取强制性手段维护合法秩序，是实施了具体的行动；而命令性的“责令+”行为是行政机关以命令的方式要求当事人自己纠正或停止违法行为，行政机关尚未采取行动。一些法律还明确规定，如果当事人在接到行政机关作出“责令+”决定后不采取任何自我纠正的行动，行政机关才可以依法实施行政处罚或行政强

制措施。如《城乡规划法》第68条：“城乡规划主管部门作出责令停止建设或者限期拆除的决定后，当事人不停止建设或者逾期不拆除的，建设工程所在地县级以上地方人民政府可以责成有关部门采取查封施工现场、强制拆除等措施。”

二是设定依据不同。由于行政强制措施是限制当事人权利的一种强制手段，所以《行政强制法》对其设定、实施等都规定得很严格，明确要求法律、法规以外的其他规范性文件不得设定行政强制措施。而命令性“责令+”行为一般只是要求当事人对涉嫌违法的行为进行自我纠正和补救，对当事人权利限制的力度明显不如行政强制措施。这种行为在行政执法实践中极其常见，对于基层单位来说几乎每天都会发生，如对于“情节轻微”的摊点占道经营现象，执法人员往往都是口头责令摊主搬离。法律并没有明确限制此类行为的设定依据，一些规章、规范性文件都设定了“责令+”行为。比如，2017年沈阳市政府办公厅《关于印发沈阳市加强农村留守儿童关爱保护工作实施方案的通知》规定：“发现无人监护、父母一方外出另一方无监护能力或受委托监护人不履行监护责任的，公安机关应及时会同村（居）民委员会联系外出务工的留守儿童父母，责令其立即返回或重新确定受委托监护人，并对其进行教育、训诫，要求其依法履行监护职责。”这里的“责令立即返回”就是一种命令性行为而非行政强制措施。

（本文作者单位系国务院法制办公室，文章转自《学习时报》）