

《行政处罚法》讲座讲义

乔晓阳等编写

中国检察出版社

《行政处罚法》讲座讲义

乔晓阳等编写

中国检察出版社

京新登字 109 号

图书在版编目(CIP)数据

《行政处罚法》讲座讲义/乔晓阳等编著

北京:中国检察出版社,1996.6

ISBN 7-80086-370-0

I. 行…

II. 乔…

III. 行政处罚法-中国-学习参考资料

IV. D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 08362 号

《行政处罚法》讲座讲义

乔晓阳等编写

责任编辑 范春雪

中国检察出版社出版发行

北京市东城区东总布胡同 10 号

新华书店经销

通县滨河印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开 3 印张 67 千字

1996 年 5 月第一版 1996 年 5 月第一次印刷

印数:1—3000 册

ISBN7-80086-370-0/D·371

定价:6.00 元

前 言

在我们日常生活中，行政处罚现象随处可见。比如，司机开车闯红灯，交通警察予以罚款处罚；骑自行车的人越线停车，警察责令其退回停车线以内，并予以批评教育；行人横穿马路不走人行横道线，警察对行人予以警告……等等。以上警察对司机的罚款，对骑车人的批评教育，对行人的警告都是行政处罚。我们的一举一动都要遵守法律、法规、规章的规定，受到法律、法规、规章的约束。违反了有关的规定，就要接受相应的处罚。而我们目前的状况是乱处罚的现象普遍存在。表现在实施处罚的机关乱，有行政处罚权的机关多，老百姓称之为“十个大盖帽管一顶小草帽”。处罚的种类乱；规定行政处罚的法律、法规、规章乱。这就要求国家对行政处罚予以规范。

如果你的行为违法了，受到了行政处罚，那么你的违法行为与你所受到的处罚是否相当？某行政机关对你实施处罚是否是该机关的职责范围？该机关对你实施的处罚是否符合法律规定的处罚种类和处罚幅度？该机关对你的处罚决定是否公开？处罚程序是否合法？所有这些《行政处罚法》都予以严格的规定。八届人大四次会议通过的《行政处罚法》是规范行政处罚的设定和实施的重要法律，是对现行行政执法体制的重大改革，对行政机构改革、政府职能转变和整个政府法制建设都将产生深远的影响。

制定法律的目的是为了遵守法律，只有了解和懂得了法律才能够遵守法律。为了使执法机关、行政机关、法律工作

者和广大干部、群众更深刻地了解和掌握《行政处罚法》，领会其精神实质，以便更好地遵守法律，依法办事，我们出版社邀请有关领导、学者和专家录制了《行政处罚法》讲座录像带。依照《行政处罚法》的条文顺序，对该法进行逐条讲解，讲解深入浅出，通俗易懂。具体包括以下内容：1. 行政处罚法的修改过程与精神实质；2. 行政处罚的基本原则；3. 行政处罚的种类和设定；4. 行政处罚的实施机关；5. 行政处罚的管辖与适用；6. 行政处罚的决定程序；7. 行政处罚的执行程序；8. 法律责任。同时，我们根据录像带的内容整理出《〈行政处罚法〉讲座讲义》小册子。这样您既受录像讲座之益，又免去了记录之苦，录像讲座与小册子配合学习，可以说是学习这部法律的最好形式。

编 者

1996年5月

目 录

前言	(1)
第一讲 《行政处罚法》的制定过程及指导思想	(1)
一、行政处罚的概念	(1)
二、《行政处罚法》的制定过程	(2)
三、《行政处罚法》的立法指导思想	(3)
四、《行政处罚法》的基本内容	(3)
五、《行政处罚法》颁布的重大意义及对行政机关执法人员的要求	(9)
第二讲 行政处罚的基本原则	(9)
一、法定原则	(9)
二、公正原则	(10)
三、公开原则	(10)
四、处罚与教育相结合原则	(11)
五、维护公民、法人或者其他组织基本权利的原则	(12)
第三讲 行政处罚的种类和设定	(14)
一、行政处罚的种类	(14)
二、行政处罚的设定权	(16)
第四讲 行政处罚的实施机关	(21)
一、行政处罚应当由行政机关实施	(21)

二、关于行政机关的综合执法	(22)
三、关于授权处罚	(24)
四、关于委托处罚	(25)
第五讲 行政处罚的管辖与适用	(28)
一、行政处罚的管辖	(28)
二、行政处罚的适用	(30)
第六讲 行政处罚的决定程序	(37)
一、共同程序	(38)
二、简易程序	(40)
三、一般程序	(42)
四、听证程序	(46)
第七讲 行政处罚的执行程序	(52)
一、当事人自觉履行政序	(52)
二、强制执行程序	(53)
三、行政复议或行政诉讼期间处罚不停止 执行原则	(56)
四、罚缴分离原则	(56)
五、罚缴分离原则的例外——当场收缴	(58)
六、暂缓或者分期缴纳	(60)
七、易科处罚	(61)
八、罚没财物一律上交国库	(61)
第八讲 关于法律责任	(63)
附录一：中华人民共和国行政处罚法	(69)
附录二：关于行政处罚法草案和刑事诉讼法 修正案草案审议结果的报告	(83)

第一讲 《行政处罚法》的制定 过程及指导思想

主讲人：全国人大常委会法制工作委员会副主任
乔晓阳、国务院法制局原局长 孙琬钟

几十年来，我们国家一直没有一部统一的行政处罚法，而行政机关照样处罚。为什么我们现在要制定行政处罚法呢？行政处罚法公布以前行政机关的处罚行为是否合法？

一、行政处罚的概念

行政处罚是指国家行政机关依照法律、法规或规章的规定，对公民、法人或其他组织违反行政管理秩序，但又不够追究刑事责任的违法行为进行惩戒的一种行政制裁措施。行政处罚是行政机关进行行政管理的一种必要手段。行政处罚法公布之前，我国现行的法律，特别是行政法规、规章都有有关行政处罚的规定，行政机关正是依照这些法律、法规、规章的规定行使行政管理权，进行行政处罚。因此，行政机关在没有行政处罚法时，依据法律、法规、规章的规定行使行政处罚权是合法的，是有法律依据的。

制定统一的行政处罚法的目的是把行政处罚的行为统一化、规范化。过去没有统一的行政处罚的规范，各种行政处罚的规定分别散见于单行的法律、法规、规章中，处罚的标准不统一，在实践中有很多问题。一方面，行政机关需要行政处罚这一手段来进行有效的管理；一方面，因为行政处罚

手段用的较多，又没有统一的标准来进行管理，出现了乱收费，乱处罚的现象，群众意见很大。我们要建设法治国家，依法治国，而行政处罚与人民群众的人身权、财产权关系密切，这就要求对行政处罚进行统一规范。所以要制定行政处罚法，把行政处罚的各个环节统一到一部法律当中。

二、《行政处罚法》的制定过程

1989年《行政诉讼法》通过以后，公民、法人或其他组织认为国家行政机关的工作人员的具体行政行为侵犯了其合法权益，可以依据《行政诉讼法》的有关规定，向人民法院提起行政诉讼。老百姓称之为“民告官”。人民法院在审理行政机关工作人员的具体行政行为是否合法时，有一个重要的依据就是该行政行为是否符合法定程序，这就涉及到行政处罚的具体程序问题。而我们的现状是，除《治安管理处罚条例》外，我们国家现行的法律、法规、规章没有规定行政处罚的具体程序，这就使得行政处罚法的制定势在必行。制定统一的行政程序法有很大的难度，行政处罚的现状是有5多：有关行政处罚的法律法规多，行使处罚权的机关多，处罚的数量多，处罚的种类多，不服行政处罚的多。《行政诉讼法》公布后，行政处罚法的制定就提到了议事日程上来。

从80年代，全国人大和国务院的法制工作部门，行政法学的学者、专家一直在酝酿制定一部统一的行政程序法，把所有行政行为的程序统一到一部法律当中。1990年国务院法制局在进行大量调查研究的基础上开始起草行政处罚法，用了两年的时间确定了行政处罚法的初稿。1992年由法制工作委员会领导，行政法学专家，最高人民法院，国务院法制局的同志组成，成立了行政处罚法立法研究小组，继续行政处

罚法的研究、起草工作。经过两年的时间，提出了行政处罚法初稿的修改稿。在王汉斌同志的主持、领导下，国务院法制工作委员会在进行广泛地调查研究的基础上，对前两稿又进行了修改。1995年10月，法制工作委员会主任顾昂然受全国人大常委会委员长会议的委托，向全国人大常务委员会做了关于行政处罚法的说明，全国人大常委会进行了初步的审议。在此基础上，又广泛地征求意见，对行政处罚法草稿进行修改。1996年2月将行政处罚法草稿提交全国人大常委会进行第二次审议，全国人大常委会决定将行政处罚法草稿提交3月份召开的全国人民代表大会进行审议。在全国人民代表大会上，全国人民代表大会常务委员会秘书长曹志做了关于行政处罚法草案的说明。全国人大代表们在肯定这部法律的同时，提出了许多修改意见。根据代表们的意见，对行政处罚法草稿进行了几处重大修改。修改后，大会审议通过。

三、《行政处罚法》的立法指导思想

行政处罚法的立法指导思想就是从法律上全面规范政府的行政处罚行为，使行政处罚制度化、法律化，从而改进和改革我们的行政管理工作，促进廉政、勤政建设，切实地保护公民、法人和其他组织的合法权益，密切政府和人民群众之间的关系。既要保障行政机关的行政效能，又要保护公民、法人的合法权益，二者兼顾，不能偏废任何一方面。同时又兼顾了公平和效力的原则。

四、《行政处罚法》的基本内容

1. 规范了行政处罚的种类。行政处罚法规定了6个种类的行政处罚，该法实行后，不能再设定其他种类的行政处罚。

2. 规范了行政处罚的设定权。按照宪法规定的立法体制和法制建设的实际情况，划清法律、法规、规章的权限，只能在各自的权限范围内设定行政处罚的种类，有权的不能超范围设定，无权的不能设定。

3. 规范了实施行政处罚的主体。由具有行政处罚权的机关来实施行政处罚，规范了授权处罚和委托处罚，除此而外，其他组织不能行使行政处罚权。同时把新兴起的综合执法做了初步的规范，为今后改革行政管理体制打下了基础。

4. 规范了行政处罚的管辖和适用。特别应当提到的是行政处罚法在适用上规定了“一事不再罚”的原则，即对同一个违法行为不得给予两次以上的罚款。

5. 规范了行政处罚的决定程序。这是行政处罚法的核心内容。决定程序兼顾了公平和效力原则，规定了简易程序和一般程序，除当场可以决定的适用简易程序外，其余的都适用一般程序。值得一提的是在一般程序中第一次引进了听证制度。对于几种重大的处罚，当事人要求听证的，行政机关要组织听证。

6. 规范了行政处罚的执行程序。也兼顾了公平和效力原则。规范了执行的两种方式：当场收缴罚款和罚收分开。除当场可以收缴罚款的以外，绝大部分的处罚决定和收缴罚款实行分离，这样规定有利于防止腐败现象的产生。

7. 确定了行政处罚的基本原则。有法定原则；公正、公开原则；过罚相当原则；处罚和教育相结合原则；监督制约原则。

五、《行政处罚法》颁布的重大意义以及对行政机关执法人员的要求

《行政处罚法》的颁布是我们国家社会主义民主法制建设的重大进步，也是行政法制建设的大事。《行政处罚法》对规范行政机关的行政行为，维护公民、法人和其他组织的合法权益，对监督行政机关依法行政，具有十分重要的意义。

首先，对完善我国的法制责任制度有重大意义。我国的法律责任制度包括刑事责任制度、民事责任制度和行政责任制度。我国的刑事责任制度和民事责任制度已经比较完备了，行政责任制度在过去的十几年里制定的行政法律方面都有所规定，但是缺乏统一的，完整的行政处罚的法律。这次制定的《行政处罚法》使得我们行政责任制度的建立和完善大大地前进了一步。行政处罚是行政法律责任制度中重要的组成部分，行政机关要依法行政，依法管理社会经济事务，必然要实施一定的行政行为，也需要一定的处罚手段，只有这样，才能更好地履行行政管理的职责。《行政处罚法》的制定，就使得行政机关更好地依法行政，依法实施行政管理，依法进行行政处罚有了明确的法律依据。我们国家从改革开放以来，已经制定了二百多部法律和决定，国务院制定了七百多部行政法规，其中百分之八十以上需要行政机关来实施。《行政处罚法》的制定，使已经和将要制定的法律的实施有了更有效的保障。《行政处罚法》对于行政处罚的种类、行政处罚的设定、行政处罚的实施都做了明确的规定，行政机关依据什么来实施行政处罚，按照什么样的程序来进行行政处罚，在法律上都有新规定，使得行政责任制度更加完善，对于行政机关依法行政是一个很大的促进，对于我们国家法律责任制度

的完善是一个很大的推进。《行政处罚法》的制定以及将要制定的行政许可方面的法律、行政收费方面的法律等，连同已经制定的行政诉讼法、行政复议等，使得我国行政法制的建设更加完备，更加完善。

其次，《行政处罚法》的制定，对于促进、保障、监督行政机关依法行政、依法实施行政管理、依法进行行政处罚提出了明确的要求，对行政机关更好地依法行政有了新的、更具体的规范。例如，行政机关要进行行政处罚，必须遵循法定的原则，行政处罚只能由法律、行政法规、地方性法规和规章作出规定，无权制定法律、法规、规章的部门不能规定行政处罚，其他规范性文件也不能规定行政处罚，对法律、法规之外的规章如何规定行政处罚，法律也作了明确规定。行政部门不能随意给自己设定行政处罚权，这是对行政机关依法实施行政处罚提出的严格要求，同时行政机关实施行政处罚必须按照法定的程序来进行，比如，对于吊销执照、停业整顿、数额巨大的罚款的处罚，应当向相对人说明其违法的事实和对其处罚的根据。如果当事人对行政机关做出处罚的依据有疑义，可以要求听证，如果当事人对处罚不服，可以申请复议，提起行政诉讼。行政机关在实施处罚时必须按照法定程序来进行，必须公开，不能随意处罚；给予什么样的处罚也必须按照相应的程序来执行，不能由执法人员随意处罚。对行政机关行政执法人员执行行政处罚，法律作出了明确的规定，这样也便于群众，其他组织对行政执法机关执法活动的监督。制定《行政处罚法》对于完善行政程序法律制度，促进行政机关依法行政，提高行政执法水平，具有十分重要的意义。

健全社会主义法制，依法治国，依法行政，需要用法律

来规范国家行政机关的行政行为。行政处罚是行政机关进行行政管理的手段之一，行政机关肩负着管理经济、社会的责任，需要有诸多的手段，包括行政处罚的手段来实现有效的管理。当前行政处罚中，特别是罚款，存在着诸多的问题，在一些地方，罚款随意性问题很大，群众意见很多，行政处罚法从法律制度方面规定了行政机关怎样行使行政处罚的权利，确立了行政处罚的法定原则，行政处罚由行政机关依照法定的程序进行，这对于行政机关依法行政是一个严格的要求，对维护行政机关的管理权威具有重要的作用。同时，由于行政机关严格地依照《行政处罚法》办事，有利于维护社会公共利益和社会秩序。

第三，制定《行政处罚法》对保护公民的合法权益，加强行政机关的廉政建设，密切行政机关和人民群众的关系有十分重要的意义。我国的法律是人民意志的体现，代表全体人民的根本利益。行政处罚是行政机关保障法律实施的重要手段，但不是最基本的手段，行政机关在实施行政处罚时，要遵循公开、公正的原则，必须依照法律的规定来进行，即对行政处罚相对人实施处罚时，要依照法定程序来进行，着重相对人的权利，使之充分行使陈述权、申辩权、听证权、复议权、行政诉讼权，包括由于违法的行政处罚给当事人造成损害，当事人要求赔偿的权利。这样的法律规定，充分发挥了保护公民、法人和其他组织合法权益的积极作用。因此，《行政处罚法》对于规范行政机关的行为，保证行政机关依法实行有效的管理，维护公共利益和社会秩序，维护公民的合法权益等方面，都具有十分重要的意义。

《行政处罚法》的贯彻实施，对行政机关提出了新的、更高的要求，如何保证《行政处罚法》全面、正确地贯彻实施，

并以此促进各级政府部门严格地依法行政，是摆在各级行政机关面前一项十分重要的任务。国务院和地方各级人民政府对《行政处罚法》的贯彻实施十分重视，它不仅是各级政府的重要职责，也是政府法制的一项重要任务。国务院及各有关行政机关正积极准备，采取各项措施来保障《行政处罚法》的贯彻实施。首先，各级行政机关正在组织执法人员学习、宣传这部法律，提高对该法的认识，并抓紧修订各种规章，使得规章符合《行政处罚法》的规定。同时也在加强行政执法队伍的建设，研究完善执法机制的问题，研究加强执法队伍的监督问题。只要认真贯彻《行政处罚法》，各级行政机关依法行政的水平，依法管理各项事务的水平和执法水平，必将有新的提高，对于维护公共利益和社会秩序、保护公民权利必将产生积极作用。

第二讲 行政处罚的基本原则

主讲人：全国人大常委会法制工作委员会
国家法行政法室主任 张春生

在行政处罚法的总则中，规定了行政处罚的基本原则。所谓行政处罚的基本原则就是行政处罚的基本指导思想和基本准则。它贯穿于行政处罚法的全部条文之中，每一个具体条文的规定，都是这些基本原则的体现。只有理解了这些原则，在执行具体条文时才能更加清醒，更加自觉。

一、法定原则

《行政处罚法》第3条规定：“公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，应当给予行政处罚的，依照本法由法律、法规或者规章规定，并由行政机关依照本法规定的程序实施。”“没有法定依据或者不遵守法定程序的，行政处罚无效。”

根据这一规定，法定原则具体表现在以下三方面：

1. 法无明文规定的不受罚。即行政机关对公民、法人或者其他组织进行处罚，必须有法律依据，没有法律依据的，不能进行处罚。

2. 实施行政处罚的机关必须是行政机关。实施行政处罚的主体主要是行政机关。为了适应实际的需要，法律规定了授权处罚和委托处罚，即行政机关以外的组织，经过一定的法定程序，准许其实施一定的处罚行为。

3. 行政处罚必须遵守法定程序。行政机关必须依照法律规定的程序进行处罚，违反程序规定的处罚无效。行政处罚程序的规定，更多地体现了监督制约的原则。

二、公正原则

《行政处罚法》第4条第1款规定：“行政处罚遵循公正、公开的原则。”第2款规定：“设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。”

公正原则具体表现在以下两个方面：

1. 设定和实施行政处罚，必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。也可以通俗地说是“过罚相当”原则。进行行政处罚时，只有过罚相当才是公正的。所谓过罚相当就是违法行为人的违法行为与之所应受到的处罚相平衡，有轻的过失、轻的违法行为，不能给予重的处罚；有重的违法行为，不通给予轻的处罚。重过轻罚或不罚，等于放纵违法；轻过重罚，就会有失公正。不管是轻过重罚，还是重过轻罚，都不利于遏制违法。

2. 要平等公正地对待当事人各方，不能偏袒任何一方。这是法制的基本原则，也是司法机关、行政机关都必须遵守的原则。对待领导干部与普通群众要一视同仁；对待掌权的和不掌权的，也要一视同仁；有说情的与没有说情的，也应该一视同仁。

三、公开原则

《行政处罚法》第4条第1款规定：“行政处罚遵循公正、公开的原则。”第3款规定：“对违法行为给予行政处罚的规