



中央广播电视大学教材



韩 竞 主 编
霍建平 副主编

XINGZHENG
CHUFU FA

行政处罚法 教程



中央广播电视大学出版社

中央广播电视大学教材

行政处罚法教程

韩 竞 主 编

霍建平 副主编

中央广播电视大学出版社

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

行政处罚法教程 / 韩竞主编. —北京: 中央广播电视大学出版社, 2012. 12

中央广播电视大学教材

ISBN 978 - 7 - 304 - 05917 - 0

I. ①行… II. ①韩… III. ①行政处罚法—中国—广播电视大学—教材 IV. ①D922. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 303537 号

版权所有, 翻印必究。

中央广播电视大学教材

行政处罚法教程

韩 竞 主 编

霍建平 副主编

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 营销中心 010 - 58840200

总编室 010 - 68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号

邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 李永强

责任版式: 韩建冬

责任编辑: 张 瞰

责任校对: 王 亚

责任印制: 赵联生

印刷: 北京宏伟双华印刷有限公司

印数: 0001~2000

版本: 2012 年 12 月第 1 版

2012 年 12 月第 1 次印刷

开本: B5

印张: 17.75 字数: 308 千字

书号: ISBN 978 - 7 - 304 - 05917 - 0

定价: 26.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

学习指南

一、学习方法指导

“行政处罚法”是中央广播电视大学开放教育法学专业（本科）（行政执法方向）的一门非统设课，对本课程的学习，应先掌握基本概念、基本理论，然后通过多种实践手段加以消化、理解。

（1）掌握基本理论。理论就是指行政处罚法的基本理论、基本概念、基本制度。这部分内容以文字教材为依据，同时结合录像课的专题教学，达到对基本知识全面学习的目的。

（2）强化实践学习。实践学习是学生根据课程教学的要求，通过多种方式进行的综合性训练教学，目的在于加强和提高学生运用所学知识 with 技能分析和解决问题的能力，为今后从事法律工作打下坚实基础。

二、多种媒体教学资源说明及使用策略

文字教材是学生最为主要的学习资源，录像教材是文字教材内容的提升和总结，网上学习资源主要包括前沿性和拓展性的内容、课程的期末复习指导、教学信息以及实时和非实时学习支持服务。

（一）文字教材

文字教材是学生学习本课程的主要媒体和基础性学习材料。按照学生远程学习的规律及本课程的特点，我们对文字教材进行主辅合一式编排。文字教材陈述基本的教学内容，是最基本的学习资源。课前的“学习目标和要求”是对教学内容的分类要求，课后练习题是对教材内容掌握情况的检验。

（二）录像教材

录像教材是对课程重点、难点内容的讲授，采用专题案例教学法。每讲均



对本部分的重点知识进行归纳总结,形成若干专题;然后配以典型案例,理论联系实际,以提高学生分析问题、解决问题的能力。

(三) 网上学习资源

利用电大在线平台,开展网上教学,公布教学信息,加强教学辅导;利用BBS进行教学互动,提高教学质量。

三、学习过程的建议

(一) 制订学习计划

学生在学习本课程前,应认真阅读教学大纲、教学设计方案、考核说明等教学文件,了解教学内容的进度和时间安排,熟悉各种学习资源的侧重点。结合自己学习和工作的实际情况,制订符合自己的学习计划。

(二) 获取相关学习资源

学习计划制订后,根据教学设计方案的提示,获取本课程的文字教材、录像教材,利用电大在线平台获取其他资源。在学习过程中,要综合利用各种资源,互为补充,使之形成一个有机的整体。

(三) 综合运用各种学习方法

(1) 自主学习是电大学生学习的重要手段。学生自学时以文字教材为主,在自学过程中,学生要培养自己的自学能力及分析问题和解决问题的能力,增强法律意识,为将来从事法律工作奠定良好的基础。

(2) 积极参加面授辅导和网上教学。本课程的面授辅导主要是答疑解惑,对于学生在学习中共性问题,有针对性地讲解;而网上教学是对课程的系统辅导。两种方式有机衔接,基本覆盖全部知识点,因此要求学生务必参加。

(3) 充分利用学习小组进行协作学习。小组学习中既可采用面对面的方式,也可通过电话、E-mail等通信方式保持经常性的联系,及时解决学习中可能出现的各种难题。集中学习时,要确定活动的主题,制定活动程序,对课程重点内容进行讨论,增强逻辑思辨能力和语言表达能力。

(四) 检验学习效果

本课程的网上教学辅导设有综合测试题,学生在学习相关内容后,应及时完成测试,检验学习效果。对存在的问题,学生应及时与老师沟通,加以解决。

前 言

行政处罚法是中央广播电视大学开放教育法学专业（本科）（行政执法方向）的专业选修课，是该专业的重要课程之一。《行政处罚法教程》从实际出发，注重实际能力的培养，全面、准确、系统地介绍了行政处罚的概念、种类及设定、受行政处罚的行为、实施主体、管辖和适用、决定程序、执行程序、时效、监督 and 法律责任、治安管理处罚等。

行政处罚是行政行为中最为重要的行为之一，是行政主体最重要、最广泛、最经常行使的行政职权。因此，规范行政处罚行为不仅对全面推进依法行政、建设法治政府，而且对保护行政相对人的人身权、财产权都有十分重要的影响。本书采取循序渐进的方法进行阐述，注重理论联系实际，以培养学生分析问题和解决问题的能力。

本教材由内蒙古广播电视大学校长、内蒙古自治区法学会副会长、法学教授韩竞担任主编，内蒙古广播电视大学主持教师霍建平担任副主编。教学大纲由编写人员共同商定，邀请内蒙古大学吉雅教授、内蒙古警察职业学院武建军教授等专家对书稿进行了审定。全书由韩竞主编、霍建平副主编修改定稿。

本教材共 10 章。编写分工如下：第一章、第五章、第九章由刘利珍撰写；第二章由韩竞撰写；第三章、第四章、第八章由霍建平撰写；第六章、第七章由周红格撰写；第十章由程建撰写。

本教材在编写过程中，得到了中央广播电视大学的支持与指导，也得到了内蒙古广播电视大学的大力支持，在此表示感谢。由于编者水平有限，书中难免存在不足，恳请读者不吝指正，以便再版时修订。

编 者
2012 年 10 月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 行政处罚的概念	(1)
第二节 行政处罚立法	(5)
第三节 行政处罚基本原则	(10)
第二章 行政处罚的种类及设定	(23)
第一节 行政处罚的分类	(23)
第二节 行政处罚的种类	(27)
第三节 行政处罚的设定	(32)
第三章 受行政处罚的行为	(52)
第一节 受行政处罚行为的客体	(54)
第二节 受行政处罚行为的客观方面	(59)
第三节 受行政处罚行为的主体	(64)
第四节 受行政处罚行为的主观方面	(74)
第四章 行政处罚的实施主体	(80)
第一节 行政处罚主体概述	(80)
第二节 行政机关	(82)
第三节 被授权组织	(92)
第四节 被委托组织	(97)
第五节 综合行政执法机关	(103)
第五章 行政处罚的管辖和适用	(114)
第一节 行政处罚管辖制度	(114)



第二节 行政处罚适用制度	(125)
第三节 行政处罚与刑事责任、民事责任关系规则	(137)
第六章 行政处罚的决定程序	(149)
第一节 行政处罚决定程序概述	(149)
第二节 行政处罚决定的具体程序	(156)
第七章 行政处罚的执行程序	(173)
第一节 行政处罚执行概述	(173)
第二节 强制执行程序	(182)
第八章 行政处罚的时效	(197)
第一节 行政处罚时效概述	(197)
第二节 行政处罚时效的种类	(203)
第九章 行政处罚的监督和法律责任	(218)
第一节 行政处罚的监督	(218)
第二节 行政处罚的法律责任	(222)
第十章 治安管理处罚	(237)
第一节 治安管理处罚概述	(237)
第二节 违反治安管理的行为	(241)
第三节 治安管理处罚的种类及相关法律措施	(255)
第四节 治安管理处罚的适用	(260)
参考文献	(275)

第一章

绪论

学习目标和要求

- 掌握：行政处罚的概念及其基本原则。
- 理解：我国行政处罚立法的历程；我国行政法学界对行政处罚的认识。
- 了解：国外行政处罚立法状况及其对行政处罚概念的界定。

第一节 行政处罚的概念

一、国外关于行政处罚的概念

行政处罚是对违反行政法律规范的相对方当事人所给予的惩戒和制裁。在西方学者的行政法著作或教科书中，多数没有直接涉及“行政处罚”问题，因此也极少给行政处罚下定义。同时，由于各国法律文化和用语习惯的不同，即便涉及行政处罚内容，但从其名称到内涵均与我国存在较大差异。从名称来看，国外多数使用“行政罚”。如奥地利称“行政罚”，并以“行政罚法”作为统一法典的名称。德国早期采取与奥地利相同的用法，但在该国 1952 年公布《违反秩序罚法》后，大部分学者放弃“行政罚”一词，并适应该国法制的状况，改称“违反秩序之处罚”等，且在一般的行政法总论教科书中也不再列入行政罚，使之成为分论中的一种。日本向来称行政处罚为行政罚，并往往与行政制裁共同讨论。行政处罚的概念都是在广义上使用的，其中既包括行



政刑罚，又包括秩序罚。^① 在法国，“除刑罚外，对于违反行政义务的行为还可以科处行政性质的处罚，指望当事人由于对于制裁的恐惧而自动地履行行政法上的义务。这种执行手段称为行政处罚”^②。

二、我国行政法学界关于行政处罚的概念

在我国，行政法治理论界和实践界对行政处罚的概念认识基本趋同，都持狭义理解，认为行政处罚是行政主体行使行政管理职能的一种重要手段，也是行政相对人承担行政法律责任的主要形式。行政处罚的定义虽未被明确规定在《中华人民共和国行政处罚法》（简称《行政处罚法》）中，但其内涵清楚、明确，即《行政处罚法》第3条第1款规定：“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。”正是基于此，《行政处罚法》出台后，大家对行政处罚概念的认识便趋于一致。

根据《行政处罚法》的规定，我们将行政处罚定义为：行政机关对违反行政管理秩序但尚未构成犯罪的公民、法人或者其他组织，依法给予的行政制裁的行为。其基本含义是：

（1）公民、法人或者其他组织有违反行政管理秩序的行为。“秩序，乃人和事物存在和运转中具有一定一致性、连续性和确定性的结构、过程和模式。”^③ 按不同的标准，秩序可分为社会秩序和自然秩序，动态秩序和静态秩序，行为秩序和状态秩序，公共秩序和非公共秩序，经济秩序、政治秩序、文化秩序、社会秩序，个人秩序、家庭秩序、单位秩序，生产秩序、工作秩序、教学秩序、科研秩序和生活秩序等。秩序无处不在，是人类生活所必需和孜孜以求的重要价值取向，也是法律的重要价值追求。行政管理秩序是行政机关与行政相对人之间的权利义务关系和行政机关在行政管理活动中形成的一种秩序。维护行政管理秩序是行政权存在和使用的重要目的，破坏行政管理秩序，就要受到制裁。行政处罚作为制裁和预防违法行为的重要手段，常常被用作维持行政管理秩序的手段。行政管理秩序的特点是公共秩序，实质是公共利益，而不是私人利益；是社会秩序，而不是单位内部、家庭内部的秩序。因此，只

① 关保英：《行政处罚法新论》，6页，北京，中国政法大学出版社，2007。

② 王名扬：《法国行政法》，175页，北京，中国政法大学出版社，1988。

③ 卓泽渊：《法的价值论》，177页，北京，法律出版社，1999。



有公民、法人或者其他组织破坏了公共秩序、社会秩序，损害了公共利益，才会受到处罚。如果只违反了单位内部秩序、家庭内部秩序，损害了他人个人利益，就不会受到行政处罚。

(2) 法律、法规或者规章明确规定公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序应当给予行政处罚的，才能给予行政处罚。行政处罚涉及公民、法人或者其他组织的权益的限制和剥夺，属于对公民、法人和其他组织利益的不利处分，按照依法行政的原则，必须由具有权利义务创制权的法律规范设定。在我国，依照《中华人民共和国立法法》（简称《立法法》）的规定，只有法律、行政法规、地方性法规和规章才具有权利义务的创制权。因此，只有法律、法规和规章规定对违反行政管理秩序的行为给予行政处罚的，才能给予行政处罚。法律、法规和规章以外的规范性文件对违反行政管理秩序的行为不得创设行政处罚，自然也不是行政处罚的法定依据。

(3) 行政处罚只能由行政机关依照法定程序实施。对公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，由司法机关依照司法程序追究法律责任的，属于刑事处罚，只有由行政机关依照行政处罚程序追究行政法律责任的，才属于行政处罚。

行政处罚作为一种具体行政行为，具有如下特征：

(1) 行政处罚由特定的行政主体做出。在我国的法律制度中，有权做出制裁行为的主体有多种，如法院有权根据刑法和刑事诉讼法的规定对被告做出判决，予以刑事制裁，但行政处罚的主体只能是行政主体。按照《行政处罚法》的规定，具有行政处罚权的行政机关以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，才能在法定职权或授权范围内实施行政处罚。因此，没有行政处罚权的行政机关不能做出行政处罚。

(2) 行政处罚的对象是行政相对人，即公民、法人或其他组织。行政处罚是违反行政管理秩序的相对人的一种法律责任，而不是行政主体的法律责任。这里所指的行政相对人并不包括内部行政相对人，因为行政处罚存在于外部行政法律关系领域，其对象只能是基于公民身份、法人身份、其他组织身份的管理相对人。因此，行政处罚不同于行政机关基于行政隶属关系或监察机关依职权对公务员所做出的行政处分。

(3) 行政处罚是对违反行政管理秩序但尚未构成犯罪的制裁。一方面，行政相对人之所以受到行政处罚，是因为其违反了行政管理秩序和行政法规范，而不是违反了刑事法律规范或民事法律规范。这使得行政处罚与民事制



裁、刑事制裁有所区别。

另一方面，行政处罚所制裁的违反行政管理秩序的行为是尚未构成犯罪的行为，否则，就要受到刑事制裁。

(4) 行政处罚是制裁性的行政行为。行政主体通过行政处罚，使行政相对人的某种权利被剥夺或者受到限制，或者强制要求行政相对人履行义务。这种制裁性使行政处罚与其他行政行为相区别，行政处罚也正是通过制裁来达到惩罚并警示行政相对人的目的。

我国港澳台地区关于行政处罚的概念及其内涵与西方国家有相似之处。从名称来看，港澳台地区也是使用“行政罚”者较多；在行政罚的内涵上也有广义与狭义之分，“行政罚之意义在我国台湾地区向有广义与狭义之分。就广义而言，约与前述之行政制裁概念相当，大致可包括行政刑罚、行政秩序罚、惩戒罚与执行罚（行政强制执行）。狭义之行政罚系以秩序罚为主要内容，故又称为行政秩序罚。行政秩序罚可以说是行政机关基于维持行政秩序之目的，对于过去违反行政义务者，所施以刑罚以外之处罚，资为制裁”。“行政上的处罚，通称‘行政罚’，即对义务人，就行政上义务的违反，所科处罚之谓。……但行政上主体与客体间的法律关系不一，制裁违反义务的处罚，亦随之而异：其处罚有存于一般统治关系中者，有存于特别权力关系中者，因之，前者称为‘秩序罚’，依行政罚法；后者称为‘惩戒罚’，依各惩戒法规的规定。”^①“行政罚亦称秩序罚，乃行政主体对于违反行政上义务者所为之处罚，有广狭二义：其一，广义之行政罚。凡对于行政上义务之违反者所科处之处罚，均为行政罚，包括在行政上有特别权力关系之惩戒罚，及强制履行行政上义务之执行罚在内。其二，狭义之行政罚。此仅指对于在行政上有一般统治关系者所为之处罚，如违反警察上义务所科处之警察罚，对于违反财政上义务所科处之财政罚，对于违反军政上义务所科处之军政罚，乃其最显著者，至于所谓惩戒罚乃执行罚，并不包括在内，即仅指此狭义之行政罚。”^②从以上定义可以看出，行政处罚的广、狭二义在我国台湾地区是已达成一致的，而且多数是在广义上使用行政处罚，只是在行政处罚的具体内涵上存在细微差别。

① 左路生：《行政学概要》，108页，台北，三民书局，1964。

② 管欧：《中国行政法总论》，481页，台北，蓝星打字排版有限公司，1981。



第二节 行政处罚立法

一、国外行政处罚立法

行政处罚同行政强制一样,是现代各国政府保障其法制秩序的重要工具。西方一些国家已形成了一套行政处罚的法律制度,但它们在行政处罚进行规制的立法模式的选择上各有特色。据有关资料显示,目前对行政处罚采取法典式立法的有奥地利、德国、越南等少数几个国家。在它们的行政处罚法典中,基本上都设立了总则、行政处罚程序、具体的违反行政秩序的行为、附则等章节。内容主要涉及以下几个方面:①立法宗旨;②行政处罚原则;③行政处罚种类与设定;④行政处罚的时效;⑤行政处罚的适用;⑥减轻与加重行政责任的情节。此外,有些国家的行政处罚法典中还涉及行政处罚的管辖和行政处罚的程序等。^①

绝大多数国家没有一部法律对行政处罚做统一、全面的规定,而是由各个单行立法分别对个别领域或个别方面的行政处罚做出规定。主要有日本、法国、意大利以及一些普通法系国家。在日本,行政处罚称为行政罚,有关行政处罚的制度由刑法和其他单行法律、法规做出规定。行政罚中的行政刑罚体现在具体的刑罚法规之中,如《道路交通安全法》第123条,《风俗营业取缔法》第50条,《劳动基本法》第121条等。行政罚中的秩序罚是对违反秩序义务人的一种金钱上的制裁,主要表现方式是罚款。这种类型的行政处罚也体现在众多的法律、法规之中,例如,法院可依《非讼案件程序法》科处罚款;《地方自治法》规定,地方公共团体的首长可以对违反规则者,以行政行为的形式科2000日元以下的罚款。在美国,行政处罚是作为与刑罚并列的执行手段出现的,有关行政处罚的立法主要体现在联邦行政程序立法中。《联邦行政程序法》第551条规定:“‘制裁’包括行政机关下列处罚措施的全部或一部:①禁止令、强制令、限制令或其他影响人身自由的措施;②不予救济;③罚款或罚金;④销毁、禁止使用、没收、扣留财产;⑤确定损害赔偿金额、应偿还金额、费用、酬金、收费额,责令赔偿或恢复原状;⑥吊销或暂停许可证,或对

① 关保英:《行政处罚法新论》,2页,北京,中国政法大学出版社,2007。



许可证附加限制性条件；⑦采取其他强制性或限制性措施。”即在当事人不履行行政上的法定义务时，除刑罚手段外，行政机关还可以根据法律规定，科处某种制裁作为保障执行的手段，最为常见的是罚金。^①

二、我国行政处罚立法

（一）我国《行政处罚法》的立法背景

在《行政处罚法》制定前，改革开放以来我国制定的 280 余个法律中有 202 个在“法律责任”中规定了行政处罚，另外还有 800 多个行政法规、4 000 多个地方性法规的规定涉及行政处罚。还有资料说我国法律内容的 80% 要靠行政部门执行。^② 这些情况表明，行政处罚确实已成为我国社会生活中与公民关系密切、渗透各个领域的一项制度。然而，在实践中，由于缺乏专门法律的统一规范和约束，出现了不少问题，主要表现在：

（1）缺乏行政处罚权创设方面的规定，导致一些行政机关，甚至一些社会团体、企事业单位随意设定行政处罚。具体而言，主要是设定行政处罚的主体混乱，且各自的权限不明确；设定行政处罚的法律文件形式泛滥；不同层级、不同部门的法律规范文件彼此冲突；不少规范文件有关行政处罚的规定不尽合理；许多设定处罚的文件不予公布，却要行政管理相对人遵守；对行政处罚的创设缺乏必要的监督机制。

（2）缺乏有关行政处罚实施方面的规定，使不少行政处罚严重侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益。执行处罚的主体混乱，许多没有行政处罚权的单位和人员越权行使行政处罚权；行政处罚程序缺乏统一、明确的规定；行政处罚自由裁量权被滥用等违法现象严重。

要解决上述问题，从根本上来说，一靠改革，二靠制度建设，而改革也需要制度来保障和推进。《行政处罚法》的制定从制度上解决了行政处罚运作中出现的问题。为了从制度上规范政府的行政处罚行为，制止乱处罚、不处罚现象，保护公民、法人和其他组织的合法权益，1996 年 3 月 17 日第八届全国人民代表大会第四次会议审议通过了《中华人民共和国行政处罚法》，该法于 1996 年 10 月 1 日起施行。

① 关保英：《行政处罚法新论》，2 页、3 页，北京，中国政法大学出版社，2007。

② 阎军，张卫理：《行政处罚须有法可依》，载《法制日报》，1996-02-12。



（二）我国《行政处罚法》的立法宗旨

《行政处罚法》第1条规定：“为了规范行政处罚的设定和实施，保障和监督行政机关有效实施行政管理，维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人或者其他组织的合法权益，根据宪法，制定本法。”概括起来包括两方面：一方面赋予行政机关应有的行政处罚权，以利于行政机关维护公共利益和社会秩序；另一方面加以必要的限制，以保障公民、法人或者其他组织的合法权益，两个方面拥有同一个出发点和宗旨，都是为了全心全意为人民服务。

1. 维护公共利益和社会秩序

作为一项公权力，行政处罚的价值取向本质上就是维护公共利益和社会秩序。一般来说，利益有个体利益和公共利益之分，个体利益是特定的、人格化的，有具体的主体对其负责，而公共利益是抽象的、非人格化的。现代国家，为了防止对公共利益的损害，社会成员都通过公共利益的代表者和维护者以公权力处理侵犯公共利益的行为。行政处罚就是用以制裁违法行为，维护公共利益和社会秩序的重要公权力。为了充分发挥行政处罚在维护公共利益和社会秩序中的作用，《行政处罚法》在行政处罚的种类、设定、实施机关、调查取证以及决定的执行等方面，赋予了行政机关应有的权力，以保障行政机关的权威和有效管理。

2. 保护公民、法人和其他组织的合法权益

由于行政处罚是一种制裁手段，直接涉及当事人的权益，如果没有严格的制度规范、制约，这种非人格化的公权力就可能被有不同价值取向、利益偏好的人滥用，侵犯公民和组织的合法权益。为了体现保护公民、法人和其他组织的合法权益这一精神，《行政处罚法》规定了行政处罚的基本原则；对行政处罚的运作进行严格规范，建立行政处罚的监督制约机制；关于滥施行政处罚的法律责任的规定；等等。

（三）我国《行政处罚法》的立法模式

行政处罚的过多、过滥，一方面直接损害了相对一方当事人的合法权益，另一方面也给行政机关及其公务人员自身带来了消极影响。正是在这样的大背景之下，理论界和法治实践界对如何规范行政处罚这一行政行为格外关注。我国法治建设起步相对较晚，行政管理体制改革、政府职能转变处于不断推进中，行政权力运行机制和管理方式处于不断创新中，对政府权力的运行规律还需要在理论和实践上深化认识。因此，对规范政府共同行为的立法，采用的是



单行立法模式，即“成熟一个，立一个”的立法道路。1996年的《行政处罚法》是我国行政执法领域第一部综合性法律，也是我国第一部单行的行政程序法。该法共8章64条，包括总则、行政处罚的种类和设定、行政处罚的实施机关、行政处罚的管辖和适用、行政处罚的决定、行政处罚的执行、法律责任和附则。在此基础上，我国还制定了相关的配套实施细则以及一系列部门行政管理领域的行政处罚规定，如《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》、《罚款决定与罚款收缴分离实施办法》、《价格违法行为行政处罚规定》、《金融违法行为处罚办法》、《道路运输行政处罚规定》、《农业行政处罚程序规定》、《食品卫生行政处罚办法》、《工商行政管理机关行政处罚程序暂行规定》、《税务行政处罚听证程序实施办法（试行）》、《劳动行政处罚若干规定》、《交通行政处罚程序规定》、《通信行政处罚程序规定》、《价格行政处罚程序规定》。除此之外，还有一些行政处罚规定散见于部门行政法律、法规和规章中。它们共同形成了以《行政处罚法》为龙头的庞大的行政处罚立法体系。作为规范行政处罚行为的专门法律，《行政处罚法》既规范了行政处罚的设定行为，又规范了行政处罚的实施行为；既规定了行政处罚的程序，又规定了行政处罚的实体规范；既有对行政处罚实践中好的做法的肯定，又有对行政处罚制度的重大改革和创新。

（四）我国《行政处罚法》颁布实施的意义

《行政处罚法》的颁行无疑具有非常重要的现实意义，它不仅总结了长期以来我国行政执法实践的诸多经验，而且其中设计的许多制度和程序为以后的相关立法提供了颇有价值的参考和借鉴。具体体现如下。

1. 《行政处罚法》的设定权制度，有利于促进政府职能转变

《行政处罚法》规定，公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序应当给予行政处罚的，由法律、法规、规章规定，其他规范性文件不得设定行政处罚。这一制度大大约束和限制了随意设定处罚的行为，有利于减少行政机关对经济社会事务的过度干预，转变政府职能，创新行政管理方式。

2. 实施行政处罚的主体资格制度，有利于减少行政处罚权的滥用

行政处罚权作为行政权的一种，本来就应当由行政机关行使，其他组织未经法律的授权，不具有实施行政处罚的资格。《行政处罚法》规定，行政处罚由行政机关实施；法律、法规授权或者法定委托的组织可以在特定条件和范围内实施行政处罚。这些规定，还原了行政处罚权的公权力性质，规范了行政处



罚实施主体,有利于防止行政处罚权的滥用。

3. 建立相对集中的行政处罚权制度,为推进行政执法体制改革提供了法律依据

《行政处罚法》规定,国务院或者国务院授权的省一级政府有权决定由一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权。这就为调整行政处罚权提供了法律依据,对解决重复执法、交叉执法,提高执法效率,推进行政执法体制改革,都具有长远的意义。

4. 关于当事人在行政处罚过程中的陈述、申辩、质证以及听证等程序规定,有利于保障行政处罚的公正、公平

《行政处罚法》规定,行政机关在做出行政处罚决定之前,应当告知当事人做出行政处罚决定的事实、理由及依据,并告知当事人依法享有的权利。当事人有权进行陈述和申辩。行政机关必须充分听取当事人的意见,对当事人提出的事实、理由和证据,应当进行复核;当事人提出的事实、理由或者证据成立的,行政机关应当采纳。《行政处罚法》还对听证程序做了详细规定。这些规定,有利于保障当事人在行政处罚过程中的知情权、参与权、监督权,保护当事人的合法权益,防止行政专横,减少行政争议,维护公平、正义。

5. 罚款决定与罚款收缴相分离制度,有利于加强行政机关的廉政建设

《行政处罚法》规定,做出处罚决定的行政机关应当与收缴罚款的机构分离;行政机关对当事人的罚款,原则上由当事人到指定的银行缴纳;罚没收入必须全部上缴国库。这一制度有利于解决长期存在的行政执法机关以罚没收入补充经费甚至发福利等现象,使权力与利益脱钩,从源头上预防和治理腐败。

6. 建立政府对行政处罚的监督制度,有利于强化政府保障法律、法规实施职责

《行政处罚法》规定,行政机关应当建立、健全对行政处罚的监督制度,县级以上人民政府应当加强对行政处罚的监督检查。这有利于强化政府对行政执法工作的领导,促使政府把经济社会发展与行政执法、依法行政有机结合起来,运用法律手段解决经济社会发展中的突出矛盾和问题,实现行政管理目的。

(五) 我国港澳台地区行政处罚立法或规定

我国港澳台地区的行政处罚立法或规定由于其不同的历史背景而各有特点。“香港的行政法具有其自身的特殊性,故其行政行为不像大陆法系的法律