

安全生产行政处罚实录

张利民 张峰 刘旭松 编著



冶金工业出版社
Metallurgical Industry Press

安全生产行政处罚实录

张利民 张 峰 刘旭松 编著
王克先 顾问

北 京
冶 金 工 业 出 版 社
2010

内 容 提 要

本书从规范安全生产执法行为,推进安全生产依法行政出发,阐述了安全生产行政处罚决定的合法性审查、安全生产行政执法文书实录、安全生产行政执法文书式样与制作要点等内容。全书分为三部分,三部分内容相互渗透、有机结合,理论联系实际,形成了一个比较完整的安全生产行政执法系统。了解安全生产行政处罚决定的合法性审查是依法实施行政处罚和制作执法文书的基础,掌握安全生产行政执法文书式样与制作是规范执法文书和依法制作的前提,而熟悉安全生产行政执法文书实录是借鉴安全生产工作实践与探索的结果。

本书适用于基层安全生产监督管理部门的行政执法工作,对于提高行政执法水平、提升行政执法效率、强化行政执法工作,将起到一定的积极作用,可为广大基层安全生产行政执法人员办理行政处罚案件提供技术指引,也可为其行政执法读者借鉴。

图书在版编目(CIP)数据

安全生产行政处罚实录/张利民,张峰,刘旭松编著.
—北京:冶金工业出版社,2010.3
ISBN 978-7-5024-5186-8

I. ①安… II. ①张… ②张… ③刘… III. ①安全生产—行政处罚—中国 IV. ①D922.54

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 026291 号

出 版 人 曹胜利

地 址 北京北河沿大街嵩祝院北巷 39 号,邮编 100009

电 话 (010)64027926 电子信箱 postmaster@cnmip.com.cn

责任编辑 张熙莹 美术编辑 张媛媛 版式设计 葛新霞

责任校对 石 静 责任印制 牛晓波

ISBN 978-7-5024-5186-8

北京兴华印刷厂印刷;冶金工业出版社发行;各地新华书店经销

2010 年 3 月第 1 版,2010 年 3 月第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/16; 15.75 印张; 379 千字; 238 页; 1-2500 册

46.00 元

冶金工业出版社发行部 电话:(010)64044283 传真:(010)64027893

冶金书店 地址:北京东四西大街 46 号(100711) 电话:(010)65289081

(本书如有印装质量问题,本社发行部负责退换)

序

安全生产，事关人民群众的生命和财产安全，事关经济发展和社会稳定大局，事关和谐社会的构建，事关“平安浙江”战略决策的实现，更是经济持续、健康发展的基础。近年来，我们坚持“安全第一、预防为主、综合治理”方针，积极实施“科技兴安”战略，探索建立安全生产长效机制，努力构建“党委领导、政府监管、行业管理、企业负责、社会监督”的安全生产格局，为实现我省安全生产状况的稳定好转，促进经济社会的全面发展，构建和谐社会作出了不懈努力，取得了明显成效。

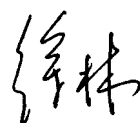
依法治国，建设社会主义法治国家，是长期而艰巨的任务。而依法行政更是依法治国的重要组成部分。在众多的法律法规中，行政执法类要占80%以上。目前，我国在安全生产方面已有一部基本法律——《安全生产法》，十余部专项法律，五十多部行政法规，还有上百个部门规章以及一批地方性法规与规章。但是，法律制度只是实现法治的重要一步，“徒法不足以自行”，更为重要的是要有国家机关和社会公众的践行。目前，我国正处于经济高速发展的黄金时期，安全生产行政执法工作的好坏，决定着能否保证人民生命健康安全，保证社会经济的可持续发展，关乎社会的和谐与稳定。所以，我们必须花大力气抓好行政执法工作。

粗读《安全生产行政处罚实录》，感觉内容翔实，文书实用，是一部安全生产行政执法工作可资借鉴的读本，我乐而为此序。该书简述了目前安全生产行政执法工作的重点难点问题，就法律依据、案件管辖、追究时效、法律适用、证据要求等方面，深入浅出地阐释了安全生产行政处罚决定的合法性审查，归纳了安全生产行政处罚过程中的基本要求、程序规定和具体方法，对于充分运用法律武器，严格行政执法程序，坚持行政处罚基本原则，依法审核处罚决定，强化行政执法监督有着一定的指导意义。书中的“安全生产行政执法文书实录”和“安全生产行政执法文书式样与制作要点”，总结了基层安全生产行政执法工作的实践经验，并结合安全生产法律规范，列举了多个安全生产

违法行为实例，切合实际地编纂了各类安全生产行政执法文书的制作实录，详尽细致地介绍了各种安全生产行政执法文书的制作方法，既符合法律、法规和规章的规定及执法程序，又方便基层安全生产行政执法人员的使用制作，是一本难得一见的集应用性和指导性于一体的实务书籍。该书既能为安全生产行政执法人员办理行政处罚案件提供技术指引，也能为其他行政执法读者提供启迪。

安全生产工作如履薄冰！只有逗号，没有句号；只有起点，没有终点。今后的工作还任重而道远，需要我们不懈地努力奋斗。衷心希望更多的有志于安全生产的有识之士，为安全生产管理和行政执法工作出谋划策、总结经验，在实践中创新，在创新中发展，齐心协力把安全生产工作做得更好。

浙江省安全生产监督管理局党组书记、局长：



2009年10月

前 言

本书从规范安全生产执法行为，推进安全生产依法行政出发，阐述了行政处罚决定的合法性审查、安全生产行政执法文书实录、安全生产行政执法文书式样与制作等内容，是较为系统的实用性行政执法用书。对于安全生产监督管理人员充分运用法律武器，严格行政执法程序，坚持行政处罚原则，依法审核处罚决定，强化行政执法监督等方面有着一定的实际指导意义。

全书由浙江省新昌县安全生产监督管理局张利民、浙江省安全生产科学研究所张峰、浙江省新昌县人民政府办公室刘旭松编著，浙江新时代律师事务所主任一级律师王克先为顾问。本书分安全生产行政处罚决定的合法性审查、安全生产行政执法文书实录、安全生产行政执法文书式样与制作要点等三个部分，其内容相互渗透，有机结合，理论联系实际，形成了一个比较完整的安全生产行政执法系统指南。其中，了解安全生产行政处罚决定的合法性审查是依法实施行政处罚和制作执法文书的基础，掌握安全生产行政执法文书式样与制作是规范执法文书和依法制作的前提，而熟悉安全生产行政执法文书实录是借鉴安全生产工作实践与探索的结果，可为广大基层安全生产行政执法工作提供参考。

本书是一部安全生产行政执法方面实践性较强的教材，适用于基层安全生产监督管理部门的行政执法工作，对于提高行政执法水平、提升行政执法效率、强化行政执法工作，将起到一定的积极作用，为安全生产行政执法人员办理行政处罚案件提供技术指引，也可与其他行政执法借鉴。

在成书和出版过程中，浙江省安全生产监督管理局局长徐林为本书写了序，中国计量学院袁昌明教授帮助出版整理，本书部分章节还参阅了许多文献资料，在此一并表示感谢。

由于作者水平所限，书中不足之处，敬请专家和广大读者批评指正。

作 者
2009 年 10 月

目 录

第一章 安全生产行政处罚决定的合法性审查	1
第一节 行政处罚的法律依据与案件管辖	1
一、行政处罚的法律依据	1
二、行政处罚管辖的确定	2
第二节 处罚原则与时效	4
一、是否违反一事不再罚原则	4
二、是否超过追究时效	7
第三节 证据的基本概念及要求	8
一、证据的概念	8
二、证据的特征	8
三、证据的种类	9
四、证据的要求	9
第四节 法律的正确性与适用性	10
一、理解法律规范是否正确	10
二、适用法律是否正确	11
第五节 处罚、整改与告知	14
一、从轻、减轻、从重处罚或者不予处罚的相关规定	14
二、责令改正或者限期改正的相关规定	15
三、行政处罚前的告知	17
第六节 听证、法律文书送达与法律条款项目的引用	19
一、听证	19
二、法律文书送达	21
三、法律条款项目的引用	22
第二章 安全生产行政执法文书实录	25
第一节 现场检查笔录	25
第二节 当场行政处罚决定书	27
第三节 询问通知书	28
第四节 调查笔录	29
第五节 抽样取证凭证	32
第六节 先行登记保存物品审批表	33
第七节 先行登记保存物品通知书	34

第八节	先行登记保存物品清单	35
第九节	先行登记保存物品处理审批表	36
第十节	先行登记保存物品处理决定书	37
第十一节	查封（扣押）物品审批表	38
第十二节	查封（扣押）决定书	39
第十三节	查封（扣押）物品清单	40
第十四节	解除查封（扣押）审批表	41
第十五节	解除查封（扣押）决定书	42
第十六节	鉴定委托书	43
第十七节	责令改正通知书	44
第十八节	改正情况复查意见书	45
第十九节	立案审批表	46
第二十节	行政处理通知书	47
第二十一节	强制措施决定书	48
第二十二节	调查报告	49
第二十三节	案件合议记录	51
第二十四节	案件审核意见表	54
第二十五节	重大案件集体讨论记录	55
第二十六节	行政处罚事先告知书	58
第二十七节	陈述申辩意见书	59
第二十八节	行政处罚听证告知书	60
第二十九节	陈述申辩笔录	61
第三十节	陈述申辩报告书	63
第三十一节	案件审核意见表（再审）	64
第三十二节	行政处罚审批表	65
第三十三节	行政处罚决定书	67
第三十四节	送达回执	69
第三十五节	补正通知书	70
第三十六节	罚款催缴通知书	71
第三十七节	延期（分期）缴纳罚款审批表	72
第三十八节	延期（分期）缴纳罚款通知书	73
第三十九节	行政处罚听证申请书	74
第四十节	听证会通知书	75
第四十一节	行政处罚听证笔录	76
第四十二节	听证会报告书	83
第四十三节	延长案件办理时间审批表	84
第四十四节	罚没物品处理记录	85
第四十五节	案件移送审批表	86
第四十六节	案件移送书	87

第四十七节 行政处罚结案报告	88
第四十八节 案卷（首页）	90
第四十九节 卷内目录（A）	91
第五十节 卷内目录（B）	92
第三章 安全生产行政执法文书式样与制作要点	93
第一节 安全生产行政执法文书式样	93
一、现场检查笔录	93
二、当场行政处罚决定书	94
三、询问通知书	95
四、调查笔录	96
五、抽样取证凭证	97
六、先行登记保存物品审批表	98
七、（先行登记保存、查封扣押、没收）物品清单	99
八、先行登记保存物品通知书	100
九、先行登记保存物品处理审批表	101
十、先行登记保存物品处理决定书	102
十一、查封（扣押）物品审批表	103
十二、查封（扣押）决定书	104
十三、解除查封（扣押）审批表	105
十四、解除查封（扣押）决定书	106
十五、鉴定委托书	107
十六、责令改正通知书	108
十七、改正情况复查意见书	109
十八、立案审批表	110
十九、行政处理通知书	111
二十、强制措施决定书	112
二十一、调查报告	113
二十二、案件合议记录	114
二十三、案件审核意见表	115
二十四、重大案件集体讨论记录	116
二十五、行政处罚事先告知书	117
二十六、陈述申辩意见书	118
二十七、行政处罚听证告知书	119
二十八、陈述申辩笔录	120
二十九、陈述申辩报告书	121
三十、行政处罚审批表	122
三十一、行政处罚决定书	123
三十二、送达回执	124

三十三、补正通知书	125
三十四、罚款催缴通知书	126
三十五、延期（分期）缴纳罚款审批表	127
三十六、延期（分期）缴纳罚款通知书	128
三十七、行政处罚听证申请书	129
三十八、听证会通知书	130
三十九、行政处罚听证笔录	131
四十、听证会报告书	132
四十一、延长案件办理时间审批表	133
四十二、罚没物品处理记录	134
四十三、案件移送审批表	135
四十四、案件移送书	136
四十五、移送案件档案材料清单	137
四十六、移送案件涉案物品清单	138
四十七、行政处罚结案报告	139
四十八、续页	140
四十九、现场照片（图片、影像资料）证据	141
五十、案卷（首页）	142
五十一、听证会参加人登记（身份核查）表	143
五十二、案件外发文书审批流程表	144
五十三、安全生产行政处罚程序	144
第二节 安全生产行政执法文书制作要点	145
一、《现场检查笔录》制作要点	145
二、《当场行政处罚决定书》制作要点	145
三、《询问通知书》制作要点	146
四、《调查笔录》制作要点	147
五、《抽样取证凭证》制作要点	148
六、《先行登记保存物品审批表》制作要点	148
七、《（先行登记保存、查封扣押、没收）物品清单》制作要点	149
八、《先行登记保存物品通知书》制作要点	149
九、《先行登记保存物品处理审批表》制作要点	150
十、《先行登记保存物品处理决定书》制作要点	150
十一、《查封（扣押）物品审批表》制作要点	151
十二、《查封（扣押）决定书》制作要点	151
十三、《解除查封（扣押）审批表》制作要点	152
十四、《解除查封（扣押）决定书》制作要点	152
十五、《鉴定委托书》制作要点	153
十六、《责令改正通知书》制作要点	153
十七、《改正情况复查意见书》制作要点	154

十八、《立案审批表》制作要点	154
十九、《行政处理通知书》制作要点	155
二十、《强制措施决定书》制作要点	155
二十一、《调查报告》制作要点	156
二十二、《案件合议记录》制作要点	156
二十三、《案件审核意见表》制作要点	157
二十四、《重大案件集体讨论记录》制作要点	158
二十五、《行政处罚事先告知书》制作要点	158
二十六、《陈述申辩意见书》制作要点	159
二十七、《行政处罚听证告知书》制作要点	159
二十八、《陈述申辩笔录》制作要点	160
二十九、《陈述申辩报告书》制作要点	160
三十、《案件审核意见表》（再审）制作要点	161
三十一、《行政处罚审批表》制作要点	161
三十二、《行政处罚决定书》制作要点	162
三十三、《送达回执》制作要点	162
三十四、《补正通知书》制作要点	163
三十五、《罚款催缴通知书》制作要点	163
三十六、《延期（分期）缴纳罚款审批表》制作要点	164
三十七、《延期（分期）缴纳罚款通知书》制作要点	164
三十八、《行政处罚听证申请书》制作要点	165
三十九、《听证会通知书》制作要点	165
四十、《行政处罚听证笔录》制作要点	165
四十一、《听证会报告书》制作要点	166
四十二、《延长案件办理时间审批表》制作要点	167
四十三、《罚没物品处理记录》制作要点	167
四十四、《案件移送审批表》制作要点	168
四十五、《案件移送书》制作要点	168
四十六、《行政处罚结案报告》制作要点	169
四十七、《续页》制作要点	169
四十八、《现场照片（图片、影像资料）证据》制作要点	170
附录一 法律	171
中华人民共和国行政处罚法	171
中华人民共和国安全生产法	178
附录二 行政法规	188
生产安全事故报告和调查处理条例	188
烟花爆竹安全管理条例	194

附录三 部门规章 201

 安全生产违法行为行政处罚办法 201

附录四 司法解释 212

 最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释..... 212

附录五 地方性法规、规章 225

 浙江省安全生产条例 225

 浙江省行政处罚听证程序实施办法 234

参考文献 238

第一章 安全生产行政处罚决定的合法性审查

做好行政处罚决定的合法性审查，有利于坚持行政处罚的基本原则，即行政处罚法定原则、公平公开原则、一事不再罚原则、处罚与教育相结合原则、保障权利原则、行政处罚与违法行为相适应原则、不得以罚代刑原则、不免除民事责任原则等在安全生产行政处罚过程中的执行。

为做好安全生产行政处罚决定的合法性审查工作，本章内容侧重从案件管辖、追究时效、法律适用、证据要求等相关方面就如何开展行政处罚决定的合法性审查进行论述。

第一节 行政处罚的法律依据与案件管辖

一、行政处罚的法律依据

行政处罚依据是指行政处罚行为借以成立的法律依据，是衡量行政机关实施的行政处罚是否合法、有效和恰当的尺度。

根据法律渊源划分，行政处罚的依据主要由法律、行政法规、地方性法规、行政规章、自治条例和单行条例及有关国际条约等组成。

(1) 法律。法律是指由全国人民代表大会及其常务委员会依照立法程序制定颁布的规范性文件。分为基本法律和一般法律两类。基本法律是由全国人民代表大会制定的，用以调整带有普遍性意义的社会关系的规范性文件。一般法律是由全国人民代表大会常务委员会制定的，用以调整某种专项性的具体社会关系的规范性文件。一般法律所调整的范围相对较小，但内容具体，如《安全生产法》。

(2) 行政法规。行政法规是国务院根据法律的规定和全国人大的授权，就执行法律和履行行政管理职权等方面所制定的规范性文件。

(3) 地方性法规。地方性法规是指依法由地方人民代表大会及其常务委员会就地方性事务或者根据本地区的实际情况，就执行法律、行政法规的需要所制定的规范性文件。

(4) 行政规章。行政规章是指由国务院各部委和具有行政管理职能的直属机构，以及省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府为执行法律、法规的规定，就相关具体行政管理事项所制定的规范性文件。

(5) 自治条例和单行条例。自治条例和单行条例是指依法由民族自治地区的人民代表大会根据当地民族的政治、经济和文化特点所制定的规范性文件。

(6) 国际条约。国际条约是指我国与外国缔结、参加、签订、加入、承认的双边或多边的条约、协定和其他具有条约性质的文件。

(7) 司法解释。司法解释是指由最高人民法院和最高人民检察院根据法律赋予的职权，就审判和检察工作中的疑点、难点问题如何应用法律所作出的解释。如：当法律规定不够具体而使理解和执行有困难时所作出的解释，为统一各行政或司法机关之间如何依据法律规定的精神相互配合审理案件所作出的解释。因此，在具体执法实践中，应该十分重

视司法解释，它也是最终裁定行政执法行为是否合法和有效的依据。

根据规定的主要内容不同，法律分为实体法和程序法。

(1) 实体法。它是规范实体权利义务、明确法律保护的具体内容的法律，也可以理解为是规定和确认权利和义务为主要内容的法律。实体法含法律、行政法规、地方性法规、行政规章、规范性文件、司法解释等，如：《安全生产法》、《道路交通安全法》（法律）、《生产安全事故报告和调查处理条例》、《烟花爆竹安全管理条例》（行政法规）、《浙江省安全生产条例》（地方性法规）、《安全生产事故隐患排查治理暂行规定》、《生产安全事故应急预案管理办法》（行政规章）、《关于切实加强工商贸企业租赁厂房安全管理工作的通知（安监总管四〔2009〕106号）》、《生产经营单位生产安全事故应急预案评审指南（试行）（安监总厅应急〔2009〕73号）》、《关于进一步加强中小型金属非金属矿山（尾矿库）安全基础工作改善安全生产条件的指导意见（安监总管一〔2009〕44号）》（规范性文件）、最高人民法院和最高人民检察院《关于办理危害矿山生产安全刑事案件具体应用法律若干问题的解释》（司法解释）等。

(2) 程序法。它是保障实体法所规定的权利、义务如何实现的程序规范，也可理解为是权利、义务得以履行的有关过程的法律。程序法含法律、行政法规、地方性法规、行政规章、规范性文件等，如：《行政处罚法》，这是所有行政机关在办理行政处罚案件中都必须遵循的基本程序法，是全国人民代表大会制定的法律中有关行政处罚的程序规定；《安全生产违法行为行政处罚办法》（国家安全生产监督管理总局第15号令）、《道路交通安全违法行为处理程序规定》（公安部第105号令）、《药品监督行政处罚程序规定》（国家食品药品监督管理局第1号令）等。为了规范行政处罚程序，国务院各部委、地方人大、政府等相继作出一些程序性规定，这里不一一罗列。

实体法与程序法的关系有以下几点：

(1) 二者只是原则区分，并非绝对的规定。行政法没有十分明确的实体法与程序法之分，而只是以其法律规定的主流内容来划分，因此，在具体运用时，应注意实体法中的程序规定，程序法中的实体规定。

(2) 实体法是规范实体权利义务的，程序法是实现权利义务的过程与方法。

(3) 实体法如有修改，其效力通常不溯及既往，也就是说行为时的法律不认为是违法，在法律修改后认为是违法的，也不能加以处罚；程序法如有修改，其效力通常是程序从新，即某程序法修改实施后进行处罚的该法修改前发生的行政违法行为，原则上执行新法的程序规定。

在具体的安全生产行政执法实践中，还有国家标准（GB、GB/T）、行业标准（如安全标准AQ）、安全技术规程等都是行政执法过程中的重要依据，也是判定安全生产违法行为的主要依据，应该引起我们足够的重视。

对于行政法规、地方性法规、行政规章、规范性文件等与《行政处罚法》的不同规定，对不利于当事人的（指行政相对人，下同），应当认为无效，如果是有利于当事人的可以认定其对行政机关有约束力。

二、行政处罚管辖的确定

行政处罚管辖是确定某个行政违法行为应由哪一个行政机关实施处罚权的法律规定。

它是对行政机关的行政处罚权的划分，是行政机关分工负责实施专项行政处罚权的重要措施，是行政机关在自己的职权范围内各司其职、各尽其责地做好行政处罚工作的主要依据。

明确行政机关对行政违法案件的管辖，有利于防止行政机关越权处罚或者重复处罚，有利于约束有管辖权却怠于履行职责的行政机关的行政行为，有利于督促行政机关能够尽心尽责地履行职责，有利于行政违法行为能够得到及时、有效的处理，有利于保护公民、法人或者其他组织的合法权益。因此，行政处罚管辖是行政处罚的前提条件，没有管辖权实施行政处罚，或者有管辖权不实施行政处罚，都是违反法律规定的行为。

《行政处罚法》第十五条规定：行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施。第二十条规定：行政处罚由违法行为发生地的县级以上地方人民政府具有行政处罚权的行政机关管辖。法律、行政法规另有规定的除外。

由此可见，行政处罚管辖权的认定主要有两方面内容：

(1) 地域管辖，由行政违法行为发生地的行政机关实施管辖。

(2) 职权管辖，由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施管辖。

以上两方面内容包含了行政处罚管辖权的多项原则，也包括了行政处罚的职能管辖、地域管辖、级别管辖、指定管辖、移送管辖和管辖权转移等几种情况。

(1) 职能管辖。行政处罚由“有行政处罚权的行政机关管辖”，体现了行政机关各司其职、各负其责的精神，这是为了使行政处罚更准确。

(2) 地域管辖。行政处罚由违法行为发生地的有权行政机关管辖，法律、行政法规另有规定的除外。如果法律、行政法规规定可以由违法行为发现地或当事人居住地的有权行政机关管辖，也可由上述两地的有权行政机关管辖。

(3) 级别管辖。由县级以上地方人民政府具有行政处罚权的行政机关管辖。这是为了及时、有效地纠正行政违法行为，有利于行政机关能及时发现违法行为，有利于对违法行为作出处罚决定，有利于行政处罚决定的执行。

(4) 指定管辖。由有管辖权的上级行政机关指定下级行政机关实施行政处罚。如当行政机关就管辖事项发生争议时，可以报请有权的上级行政机关指定管辖。

(5) 移送管辖。当发现违法行为不属于本行政机关管辖或涉嫌构成犯罪时，行政机关必须将案件移送有管辖权的行政机关或司法机关依法追究相关责任。这是解决行政机关之间职责分工和相互配合的重要方式。

(6) 管辖权转移。指有管辖权的行政机关将案件移交给原来只具有相对管辖权或没有管辖权的行政机关处罚。如有管辖权的行政机关因跨行政区域和案情复杂、案件查处阻力大，而将案件转移给在管辖上涵盖涉案地区，其职权又能够有效地消除阻力的行政机关接手管辖。

行政处罚管辖权一般都比较清楚，不会发生争议，但对于管辖权交叉或有特别规定时则须认真对待。如两个或两个以上行政机关对行政处罚管辖权发生争议时，可以按惯例实施管辖或协商确定管辖，如难以协商时可指定管辖。具体有以下几点：

(1) 在同一行政区域的不同行政机关之间发生行政管辖权争议时，报请共同隶属的人民政府指定管辖；

(2) 在不同行政区域的相同行政机关之间发生行政管辖权争议时，由争议各方中共同

隶属的上一级行政机关指定管辖；

(3) 在不同行政区域的不同行政机关之间发生行政管辖权争议时，由争议各方中同级人民政府共同隶属的上一级人民政府指定管辖；

(4) 在上级行政机关与下级政府之间发生行政管辖权争议时，由上一级行政机关的同级人民政府指定管辖；

(5) 在上级行政机关与下级行政机关之间发生行政管辖权争议时，由上级行政机关的同级人民政府或上一级行政机关指定管辖。

如根据《烟花爆竹安全管理条例》第四十三条“对没收的非法烟花爆竹以及生产、经营企业弃置的废旧烟花爆竹，应当就地封存，并由公安部门组织销毁、处置。”上述法条规定没收的和弃置的烟花爆竹都应由公安部门销毁、处置。再如《危险化学品安全管理条例》第五条明确了安监（经贸）、公安、质检、环保、铁路、民航、交通、卫生、工商、邮政等部门的监督管理职责，其中第七项“工商行政管理部门依据有关部门的批准、许可文件，核发危险化学品生产、经营、储存、运输单位营业执照，并监督管理危险化学品市场经营活动”；而第五十七条“违反本条例的规定，有下列行为之一的，分别由工商行政管理部门、质检部门、负责危险化学品安全监督管理综合工作的部门依据各自的职权予以关闭或者责令停产停业整顿，责令无害化销毁国家明令禁止生产、经营、使用的危险化学品或者用剧毒化学品生产的灭鼠药以及其他可能进入人民日常生活的化学产品和日用化学品；……。”其中第一和第四项安监部门与工商部门的管辖有明显的交叉，如“（一）未经批准或者未经工商登记注册，擅自从事危险化学品生产储存的。”“（四）未取得危险化学品经营许可证或者未经工商登记注册，擅自从事危险化学品经营的。”从上述两法条的严格意义上讲，凡是未经批准或许可的，应属安监部门管辖；工商部门只管辖已经批准或许可而未经工商登记的市场违法行为。

需要特别注意的是，违法行为具有连续、持续的特点，其涉及范围也可能跨几个地区，会造成多个行政处罚单位都具有行政处罚管辖权的现象。这时，解决管辖权争议的规则是“谁先立案谁查处”。

第二节 处罚原则与时效

一、是否违反一事不再罚原则

《行政处罚法》第二十四条规定，“对当事人的同一个违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚。”该法条在理论上称为“一事不再罚原则”，通常是指对当事人的同一个违法行为不得给予两次及以上的行政处罚。规定“一事不再罚原则”的目的在于防止重复处罚，体现过罚相当原则，以保护当事人的合法权益。但什么是“一事”，什么称为“不再罚”，在理论上存在着较大争议，实际执行时也有一定难度。这里的“一事”，准确地说应该是“一行为”，《行政处罚法》用语就是“同一个违法行为”。对“一行为”的认定一般采用构成要件说。只要是符合构成违法行为的要件就是“一事”，其中有一个要件发生变化就应该认定是新的违法行为。其要件是：

(1) 必须是法定的违法行为；

(2) 必须是侵犯了法律所保护的社会关系的行为；

- (3) 必须是当事人的故意或过失行为；
- (4) 当事人必须具有法定的责任能力或行为能力。

正确理解“同一违法行为”要把握以下几个方面：

(1) 在违法构成上的界定。“一事”只符合一个违法行为的构成要件，如果符合两个及以上违法行为的要件，则不属于“一事”。

(2) 对违法既遂的界定。违法既遂指当事人实施的行为已经完成了整个违法过程。整个既遂行为属于“一事”范围，不能再分预备、实施等几个行为。

(3) 对违法未遂的界定。违法未遂是指由于当事人意志以外的原因，而没有完成整个违法过程的行为。未遂的违法行为一般不予行政处罚，性质严重的，从轻或减轻处罚。

(4) 对连续违法行为的界定。连续违法行为是指当事人出于同一个违法故意，在一定时间内连续实施数个独立的、同一性质的、触犯同一法律规范规定的行为。如未经批准，擅自经营危险化学品的行为。连续行为以行政机关发现并处罚的时间来界定“一事”，即自行政机关发现起连同以前的数次违法行为，都界定在“一事”范围，在当事人接受处罚后再发现同一违法行为时，则界定为新的“一事”。

(5) 对继续行为的界定。继续行为是指某个违法行为从开始到终止前，一直处于继续状态。对继续行为应界定为“一事”。

(6) 对牵连行为的界定。牵连行为指出于一个违法目的，但在违法过程中又牵连地构成其他违法行为。对牵连行为也应界定为“一事”。如未经依法批准，擅自生产危险物品的行为，中间很可能涉及非法运输和储存危险物品。

因此，一般将连续行为、继续行为、牵连行为等都界定为“一行为”。

“不再罚”即对同一违法行为不得处罚两次或两次以上。对此没有太多争议。理解不一致的是“罚”的含义和范围。

所谓“不再罚”可以有两层含义：一是不得给予两次以上罚款，二是不得给予两次以上相同的处罚。《行政处罚法》第二十四条明确规定了不得进行两次以上罚款处罚；对于“不得给予两次以上相同的处罚”，法律没有明确规定。但是，即使当事人的违法行为分别触犯了不同的法律法规，且多个行政机关均有权就该行为按不同的法律法规进行处罚，但对一个违法行为也只能给予一次处罚，某个行政机关先行处罚了，其他行政机关就不得再作处罚。具体应该分别来理解：

(1) 违反了一个行政法律规范的违法行为，只能由一个行政机关实施处罚，这种情况在实践中比较普遍。

(2) 违反了一个或者数个行政法律规范的一个违法行为，是由一个行政机关处罚还是由不同的行政机关分别处罚，则需要作具体分析：

1) 一个违法行为违反的是同一个法律规范，而法律、行政法规的规定由两个及以上的行政机关给予同一种类的行政处罚。如：某企业未经批准擅自经营危险化学品，按照《危险化学品安全管理条例》第五十七条第四项“未取得危险化学品经营许可证或者未经工商登记注册，擅自从事危险化学品经营的”规定精神，在实际工作中，安全生产监督管理部门与工商行政管理部门都在实施行政处罚权（因未取得危险化学品经营许可证就肯定未经工商注册登记）。根据一事不再罚的原则，同一违法行为，同一法律依据，相同的处罚只能是一次，应由先立案查处的行政机关作出处罚。