

21

21世纪法学规划教材

行政处罚法教程

ADMINISTRATIVE PENALTIES LAW

主 编 应松年

副主编 章剑生

实用教程



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

21 世纪法学规划教材

行政处罚法教程

Administrative Penalties Law

主 编 应松年

副主编 章剑生



法律出版社

始创于 1954 年

www.lawpress.com.cn

好书,同好老师和好学生分享

图书在版编目(CIP)数据

行政处罚法教程 / 应松年主编. —北京: 法律出版社, 2012. 8

ISBN 978 - 7 - 5118 - 3841 - 4

I. ①行… II. ①应… III. ①行政处罚法—中国—教材 IV. ①D922. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 183249 号

©法律出版社·中国

责任编辑/谢清平

装帧设计/凌点工作室

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/涿州星河印刷有限公司

责任印制/张宇东

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/17.5 字数/261 千

版本/2012 年 9 月第 1 版

印次/2012 年 9 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010 - 63939781/9782 西安分公司/029 - 85388843 重庆公司/023 - 65382816/2908

上海公司/021 - 62071010/1636 北京分公司/010 - 62534456 深圳公司/0755 - 83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 3841 - 4

定价: 26.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

出版说明

法律出版社作为中国历史最悠久、品牌积淀最深厚的法律专业出版社，素来重视法学教育图书之出版。

“21 世纪法学规划教材”系列作为本社法学教育出版的重心，延续至今已有十年。该系列一直以打造新世纪新经典教材为己任，遍揽名家新秀，因其卓越品质而颇受瞩目并广受肯定。

中国的法学教育正面临深刻变革，未来的法学教育势必以培养高素质法律人才为目标，以知识教育与应用教育相结合、职业教育与素质教育相结合、精英教育与大众教育相结合为导向，法学教育图书的编写与出版也进入了变革与创新时期。

为顺应未来法学教育的改革方向和发展趋势，本社应时而动，推出全新“21 世纪法学规划教材”，为不同学科、不同层次、不同阶段、不同需求的法学师生量身打造法学教材及教参。在教材方面，将推出课堂教学系列、实训课程系列、通识课程系列、简明本系列、双语教学系列等；在教参方面，将推出案例教程系列、法规教程系列、练习与测验系列、法学讲座系列、专业培训系列等。或革新，或全新，以厚基础、宽口径、多元化、开放性为基调，力求从品种、内容和形式上呈现崭新风采，为法学师生提供更好的教本与读本，同享规划教材之盛。

“好书，同好老师和好学生分享”。本社在法学教育图书出版上必将继往开来，以精益求精的专业态度，打造本套全新“21 世纪法学规划教材”。传播法学知识，传承法学理念，辅拂法律教育事业，积累法律教育财富，服务于万千法学师生和明日法治英才。

主 编 简 介

应松年教授,我国著名行政法学家,中国政法大学终身教授、博士生导师,第九届、第十届全国人大代表,内务司法委员会委员,全国人大法工委行政立法研究组副组长,北京市第十届、第十一届、第十二届、第十三届人大代表、法制委员会副主任,享受政府特殊津贴。兼任中国法学会行政法学会研究会会长,国家减灾委员会专家委员会成员,中国法学会理事及学术委员会委员、最高人民法院、最高人民检察院、公安部特约咨询员、特约监督员,北京市、天津市、福建省人民政府、建设部法律顾问、浙江省法治浙江建设专家咨询委员会委员等。曾任中国行政管理学会副会长、中国监察学会副会长、中国卫生法学会副会长等职。曾两度获北京市优秀教师奖,并获中央国家机关“五一劳动奖章”、“百名法学家百场报告会最佳宣讲奖”、“2006 年度法治人物”、日本名古屋大学名誉法学博士等。

应松年教授出生于浙江宁波。1960 年华东政法学院本科毕业,1961 年被分配到新疆伊犁。1981 年调西北政法学院国家法教研室。1982 年在司法部法学教材编辑部从事行政法统编教材的撰写编辑工作。1983 年起执教于中国政法大学,先后担任行政法硕士生导师组副组长、组长、博士生导师、中国法制研究所所长。1995 年,调入国家行政学院,担任法学教研部主任。2009 年至今,受聘为中国政法大学终身教授。

应松年教授是我国最早从事行政法学理论研究和教学的工作者之一,是新中国行政法学科的创始人和带头人。五十多年来在理论研究、培养人才、行政法制建设、提高干部和群众的行政法律意识以及国际学术交流方面作出了开创性的贡献。应松年教授已发表文章三百余篇,部分收入《中国走向行政法治探索》和《应松年文集》。撰写和主编著作数十种,主要有《行政法总论》、《行政行为法》、《行政法学新论》、《行政程序法立法研究》、《当

代中国行政法》、《国家赔偿法》、《行政诉讼法学》、《依法行政十讲》、《中国走向行政法治探索》、《比较行政程序法》、《行政程序法理论与立法研究》、《走向法治政府——依法行政理论研究与实证调查》、《政府法治通用教程》、《中国行政法二十年丛书》等。此外,还主持完成“行政行为法研究”、“行政程序立法”、“行政组织法研究”、“行政诉讼法修改”、“行政复议法修改”等多项重大研究课题。

应松年教授作为全国人大法工委行政立法研究组的负责人,长期从事并积极推进行政立法研究。先后组织或参与《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《立法法》、《行政许可法》、《行政强制法》等法律的研究起草工作,并参与众多法律、法规草案的咨询论证。热忱倡导制定《行政程序法》,并主持起草《行政程序法(专家试拟稿)》,正在组织修改《行政诉讼法》和《行政复议法》。

应松年教授还是一位活跃的法学活动家。从中国法学会行政法研究会成立伊始,先后担任副会长兼秘书长、会长职务。创办国内第一份部门法学刊物《行政法学研究》,成立国内第一个行政法研究机构——国家行政学院行政法研究中心以及国内第一个行政法援助中心——大道行政法援助中心。与海内外同仁一道,发起和组织东亚行政法学会、海峡两岸行政法研讨会等定期学术交流机制。设有以他命名的“应松年行政法奖学基金”。

作者简介

王学辉 男,西南政法大学行政法学院教授,行政法学院副院长,博士研究生导师。任中国行政法学研究会理事、中国体育法学研究会常务理事,重庆市行政法学研究会副会长,重庆市首批社科专家库专家,香港大学访问学者。近年来学术方向主要在行政法与行政诉讼法,公开出版学术专著八部,教材及工具书十四部,学术论文四十多篇,中文核心期刊三十多篇,近五年主持或参加的国家社科基金、省部级项目共八项。

王周户 男,西北政法大学行政法学院教授,法学博士。任中国法学会行政法学研究会常务理事,陕西省法学会行政法学研究会会长,西南政法大学、韩国济州大学兼职教授。主要研究领域为行政法学、行政诉讼法学、国家赔偿法学等,主编、参编专著、教材二十余部,在《法律科学》等期刊发表论文近五十篇。

刘 莘 女,中国政法大学教授、博士研究生导师。任中国法学会行政法学研究会副会长,《行政法学研究》副主编,中国人民大学公法研究中心行政法研究所副所长,国家行政学院公法研究中心研究员,应松年奖学金基金会执行主任,北京市行政复议委员会专家委员,北京市立法委员会专家委员,交通部专家组成员等职,澳大利亚墨尔本大学、美国希拉丘斯大学访问学者。主编专著、教材十余部,在《中国法学》等刊物上发表论文数百篇,主持多项课题研究。

吴 陶 女,中国政法大学博士研究生,曾就职于北京市人民检察院第二分院,从事公诉工作。现任职于中国证券监督管理委员会行政处罚委员会。先后在《辽宁省行政学院学报》、《检察业务论坛》等刊物上发表文章若干篇;参与“中国刑事犯罪数据库”、“中国公诉改革研究”等课题相关研究

工作;参与《最高人民法院、最高人民检察院关于办理内幕交易刑事案件具体应用法律若干问题的解释》的研究工作,并参与相关著作的编写。

邹荣男,华东政法大学行政法学副教授、硕士研究生导师。任华东政法大学发展规划处处长,中国法学会行政法研究会理事,中国浦东干部学院、上海国家会计学院兼职教授。著有《中国行政法律》,主编《行政法学》、《行政法与行政诉讼法学》等教材。

夏雨女,宁波大学法学院讲师,法学博士。台湾政治大学、荷兰乌特勒支大学访问学者。主要研究领域为行政法学总论,自2005年以来,参与或主持多项国家级、省市级、校级课题,参与编写《中国现行行政法律制度》等三部著作,已在《行政法学研究》、《当代法学》、*Utrecht Law Review*等中外学术期刊上发表或为《人大复印资料》全文转载学术论文十余篇,其中《行政规划裁量论》一文获浙江省法学会法学研究优秀成果三等奖。

章志远男,苏州大学法学院教授、博士研究生导师,法学博士、法学博士后。任中国行政法学会理事,江苏省行政法学会常务理事,美国爱荷华大学访问学者。主要从事行政法学、行政诉讼法学研究,迄今为止已在《中国法学》、《法学研究》等刊物上发表论文一百三十余篇,出版个人学术专著四部、合著六部。独立承担完成司法部、教育部、中国博士后科学基金、江苏省哲学社会科学重点项目等十余项科研项目。

章剑生男,浙江大学光华法学院教授、博士研究生导师,法学博士。任中国法学会行政法学会研究会常务理事,国家行政学院行政法研究中心兼职教授,郑州大学中国土地法律研究中心研究员等职,香港城市大学法律学院访问学者,美国政府国际访问学者,台湾中央研究院访问学者。已出版《现代行政法基本理论》等个人代表性专著若干,已在《中国法学》、《法学研究》等刊物上发表论文近百篇,主持完成国家社会科学基金项目、国家教育部人文社科项目课题等若干项国家级科研项目。

曹鏊女,中国人民大学法学院在站博士后,讲师,法学博士。曾参加二十余项国家级、省部级科研课题的研究工作,著有《行政官员问责的法治化研究》,参与编写教材和专著多部,在《国家行政学院学报》、《行政法学

研究》、《中国纪检监察报》等刊物杂志上发表论文十余篇。

傅士成 男,南开大学法学院教授,法学院党委书记,法学博士,博士研究生导师。任中国法学会行政法学研究会常务理事等职。主要代表作有:《行政强制研究》、《我国非诉讼行政执行制度的几个问题》、《我国抽象行政行为的司法豁免问题》、《行政强制措施及其可诉性》、《论具体行政行为的成立》等。

编者说明

2009 年和 2010 年,应法律出版社的约请,我主编了两本以单行法为对象的教材,即《行政程序法》和《公务员法》。从 1982 年参与第一本行政法学统编教材《行政法概要》的撰编以来,几十年中,我已参加过多部高校教材和培训教材的编写,但都是以行政法学体系进行研究和论述的综合性的行政法教材。2011 年,《行政强制法》颁行,法律出版社又约请我编写《行政强制法》教材。有强制法教材而无行政处罚法和行政许可法教材,岂不有所缺失,于是又商定同时编写《行政处罚法》和《行政许可法》教材。由此,我又想,有了这样五本教材,何不把综合性的行政法教材,按各个组成章次都编成单行教材,成为一套系列教材。每本教材又都自成体系。这样做,对一些需要单独了解行政法某一领域的基本理论和实践情况的读者,或单独参与某一专题培训学习的读者,使用起来就更加方便;同时,因篇幅扩充,资料更为丰富,对希望更多了解相关情况的读者,或深入研究相关问题的学者,也会提供更多的帮助。于是,和法律出版社商定,将此系列教材名为“行政法实用系列教材”,把可以单独成书的行政法体系中的各部分内容,都列入系列教材。

感谢法律出版社编辑出版这一行政法系列教材的创新计划。

编写这样的系列教材还是第一次,我希望每本教材都能反映出目前行政法理论和实务界在这一领域里的最新研究成果。每本教材既要自成体系,又能照顾到行政法的整体要求。对我来说,约请众多作者编写教材,是一件怀着孜孜期望的乐事。一套系列教材,由几十位新老作者参与,这无疑是一个交流研讨、彼此切磋的契机,相信这是一个展示行政法学团队力量的平台,有利于行政法学队伍的进一步壮大和成长。

《行政处罚法》是我国第一部规范政府共同行政行为的法律。我国自1990年实施《行政诉讼法》以后,依法行政就成为建设法治政府最重要的准则。要依法行政就必须有法可依。从当时行政法的领域看,除了缺乏各部门、行业的行政法规范外,特别缺乏规范政府各部门、行业都须遵循和适用的共同行政行为的法律规范。其中突出的是行政处罚、行政许可、行政强制和行政收费等法律。因此,立法机关把制定这些共同行政行为法律提上了日程。《行政处罚法》是其中的第一部。1996年3月17日第八届全国人民代表大会第四次会议通过了《中华人民共和国行政处罚法》。《行政处罚法》是规范行政处罚权的基本法律,它从行政处罚的种类、设定、主体、程序和执行等各个方面对行政处罚作出了全面规定。不仅有效地治理了行政处罚中的各种乱象,而且也发展了行政法的理论。它所确立的立法理念、原则和立法模式,直接影响了其后的行政立法。

自《行政处罚法》实施以来的十多年中,行政机关为正确实施行政处罚法规范和推进行政处罚制度做了大量的工作,积累了丰富的经验。各级人民法院审理了大量的行政处罚案件,其中最高人民法院也公布了为数不少的涉及行政处罚的“指导性案例”,为各级人民法院审理类似行政处罚案件提供了参考,统一了法律适用标准。同时,行政法学界发表了大量的有关行政处罚的论文,出版了多部行政处罚法的专题著作与教材,为行政处罚法的理论发展提供了良好的条件。上述行政处罚法理论与实践所取得的成就,极大地推动了行政法总论的发展与完善。由于行政处罚领域中还有诸多问题需要探索,因此本书所论不一定妥当,敬请各位读者提出宝贵意见。

本书各章撰写分工如下:

第一章 刘 莘

第二章 王学辉

第三章 章志远

第四章 吴 陶

第五章 曹 臻

第六章 王周户

第七章 夏 雨

第八章 章剑生

第九章 傅士成

第十章 邹 荣

全书最后由应松年统稿。

应松年

目 录

第一章 行政处罚	(1)
第一节 行政处罚的概念、特征	(1)
第二节 行政处罚的构成要件	(12)
第三节 与行政处罚相近行为的区别	(19)
第二章 行政处罚法	(26)
第一节 行政处罚法概述	(26)
第二节 行政处罚法的法源	(31)
第三节 行政处罚法的贡献	(37)
第三章 行政处罚基本原则	(41)
第一节 行政处罚基本原则概述	(41)
第二节 行政处罚法定原则	(46)
第三节 行政处罚公正原则	(50)
第四节 行政处罚公开原则	(54)
第五节 行政处罚与教育相结合原则	(57)
第六节 权利保障原则	(59)
第四章 行政处罚的种类	(65)
第一节 行政处罚种类概述	(65)
第二节 警告	(68)
第三节 罚款	(71)
第四节 没收	(75)
第五节 责令停产停业	(77)
第六节 暂扣或者吊销许可证、执照	(79)
第七节 行政拘留	(81)

第五章 行政处罚设定	(85)
第一节 行政处罚设定概述	(85)
第二节 行政处罚设定的种类与权限	(92)
第六章 行政处罚主体	(108)
第一节 法定行政处罚主体	(108)
第二节 授权行政处罚主体	(118)
第三节 委托行政处罚主体	(127)
第四节 行政处罚管辖	(133)
第七章 行政处罚适用	(155)
第一节 行政处罚适用概述	(155)
第二节 责令改正违法行为	(158)
第三节 一事不两次罚款	(163)
第四节 从轻、减轻与不予处罚	(169)
第五节 行政处罚与刑罚的折抵	(174)
第六节 追溯时效	(181)
第八章 行政处罚决定程序	(185)
第一节 行政处罚决定程序原理	(185)
第二节 简易程序	(191)
第三节 一般处罚程序	(193)
第四节 听证程序	(198)
第九章 行政处罚执行	(212)
第一节 行政处罚执行概述	(212)
第二节 行政处罚的强制执行	(218)
第三节 罚没款收缴	(228)
第十章 违反行政处罚法的法律责任	(237)
第一节 违反行政处罚法的法律责任概述	(237)
第二节 行政处罚违法行为及其责任形式	(250)
行政处罚法重点法律法规一览表	(260)

第一章 行 政 处 罚

导 读

本章通过对行政处罚的概念与特征、行政处罚的构成要件、与行政处罚相近行为的区别等问题的阐述与分析,期望达到厘清行政处罚的基本概念、明确行政处罚的独有特征、把握行政处罚的本质属性、了解行政处罚的构成要件、辨析行政处罚与相关概念的异同的目的,为行政处罚这一概念作出确切法律界定的同时,也为进一步论述行政处罚的相关法律问题作出铺垫。

第一节 行政处罚的概念、特征

行政处罚是我国行政机关实施行政管理的重要手段之一。它几乎涉及社会生活中的各个领域,包括公安、交通、卫生、经济、文教等。行政处罚作为一项重要的国家行政权力,已经被法律、法规和规章授予绝大部分的行政机关,在行政权运行体系中占有重要的地位。行政处罚一直是行政法学理论研究的基础问题,其概念、特征以及性质等问题更是行政法学研究中的重点内容。

一、行政处罚的概念

(一) 行政处罚的概念

行政处罚是指享有行政处罚权的行政机关依照法定的权限和程序对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织给予行政制裁的行政行为。

行政处罚概念在 1996 年《行政处罚法》出台前和出台后,有一个性质

上的区别。在《行政处罚法》出台前由于没有统一法律规定,行政处罚是由教科书、论著给出的定义,因而它是一个学理概念。第一部行政法学统编教材《行政法概要》将行政处罚定义为:“行政处罚是国家行政机关对违反行政管理法规的人所作的处罚”,“行政处罚一般都由国家行政主管机关根据行政管理法规来裁决,企事业单位、社会团体,经法律赋予这种权力的,也可行使行政处罚权。”^[1]第二本统编教材《行政法学》将行政处罚定义为:“行政处罚是国家特定行政机关依法惩戒违反行政法律规范的个人、组织的一种行为,属行政制裁范畴。”^[2]

在《行政处罚法》出台之后,《行政处罚法》也没有对行政处罚给出一个明确的定义,仅是规定“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”。在这里,“公民、法人或者其他组织”是行政处罚实施的对象;“违反行政管理秩序的行为”是行政处罚实施的根据。也就是说,行政处罚是针对违反行政管理秩序的行为而实施的;“依照本法由法律、法规或者规章规定”指的是行政处罚要有实体规范依据,表明的是处罚法定;“由行政机关依照本法规定的程序实施”指明了行政处罚冠以“行政”之名的原因是行政机关实施的处罚,行政机关是行政处罚实施主体,而依照“本法规定的程序”是要求行政处罚机关实施处罚要依照《行政处罚法》规定的程序实施。可见,虽然《行政处罚法》未直接为行政处罚下一个定义,但是它已经用描述性的语言,比较全面地告诉了我们何谓“行政处罚”。

(二)比较法上的行政处罚的概念

行政处罚并不是各国法律制度中共有的法律概念。在大陆法系国家和地区中,与行政处罚相近似的概念是“行政罚”。“行政罚”有广义与狭义之分,广义上的“行政罚”包括行政刑罚与行政秩序罚。我国的行政处罚相当于狭义上的“行政罚”,即行政秩序罚。

1. 德国

从历史上看,《德国违反秩序法》所规定的行政处罚是从刑法中分离出

[1] 王珉灿:《行政法概要》,法律出版社1983年版,第127页。

[2] 罗豪才:《行政法学》,中国政法大学出版社1989年版,第155页。

来的。1804年德国制定刑法典时,对是否把违法行为纳入刑法典有过争论。大多数人主张把违法越轨行为作为专章规定在刑法典中,由法院按犯罪处理。因当时这类案件数量并不大,这样处理是行得通的。后来情况发生变化,一般的违法现象日渐增多,尤其20世纪20年代后,经济大萧条,物价失控,为恢复和稳定经济秩序、保障公民基本生活必需品的供应,国家必须加强行政干预,扩大行政管理的范围和力度。因此,立法机关赋予行政机关以有限的制裁权,处理违反法律情节轻微的案件,允许警察科处75马克的罚款。同时规定行政机关有权确认某些涉及公共利益的违法行为,但行政机关不得进行人身强制,不得限制人身自由。

联邦德国成立之后,对犯罪行为与违反秩序行为规定了较为严格的界限,特别是在经济领域,把经济犯罪与经济违法活动作了较细致的划分。但是,在对某些案件的管辖方面,法院和行政机关的职责仍有待于进一步划分,警察处罚某些违法行为,仍要通过法院认定,造成法院负担太重,积案太多,难以及时、准确地作出认定。在这种情况下,立法机关才感到有必要通过立法手段把违反秩序行为与犯罪明确地区分开来。1952年联邦议会制定了《违反秩序法》,把各个领域中的犯罪与一般违法行为的界限的管辖权作了划分。犯罪行为由法院定罪量刑,违法行为由行政机关认定、处罚。这样做的好处在于使90%的案件从法院分离出来,缓解了法院压力,又从速处理了案件,提高了行政效率。1952年《德国违反秩序法》的制定,奠定了德国行政处罚制度的基础。^{〔3〕}

《德国违反秩序法》第1条规定:“(1)违反秩序行为是违法的和应受谴责的、使法律规定的事实构成得到实现并为该法律准予罚款处罚的行为。(2)应受罚款处罚的、使本条第(1)款所指的法律规定的事实构成得到实现的行为,即使其实施不应受谴责、仍属违法行为。”我们可以看出,德国并没有行政处罚的定义,而是为了与犯罪行为区别而对违反秩序行为作出了规定,这与《德国违反秩序法》的出台背景是相符的。德国虽然没有行政处罚的概念,但是从该部法律来看,违反秩序罚的实施主体为行政机关,处罚对

〔3〕 行政立法研究组赴德考察团:“关于德国行政处罚制度的考察报告”,载《行政法学研究》1994年第2期。