

上海市重点图书

中国地方政府行政处罚没问题研究 ——基于政府间财税分配体制的视角

赵海益○著



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

上海市重点图书

中国地方政府行政处罚没问题研究 ——基于政府间财税分配体制的视角

赵海益○著



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

中国地方政府行政处罚问题研究:基于政府间财税分配体制的视角/赵海益著. —上海:立信会计出版社, 2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5429 - 5384 - 1

I. ①中… II. ①赵… III. ①地方政府—罚金—财政制度—研究—中国 ②地方政府—没收—财政制度—研究—中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 030606 号

策划编辑 方士华
责任编辑 方士华
封面设计 南房间

中国地方政府行政处罚问题研究

——基于政府间财税分配体制的视角

出版发行	立信会计出版社		
地 址	上海市中山西路 2230 号	邮政编码	200235
电 话	(021)64411389	传 真	(021)64411325
网 址	www.lixinaph.com	电子邮箱	lxaph@sh163.net
网上书店	www.shlx.net	电 话	(021)64411071
经 销	各地新华书店		

印 刷	江苏凤凰数码印务有限公司	
开 本	787 毫米×1092 毫米	1/16
印 张	14	插页 1
字 数	210 千字	
版 次	2016 年 12 月第 1 版	
印 次	2016 年 12 月第 1 次	
书 号	ISBN 978 - 7 - 5429 - 5384 - 1/F	
定 价	38.00 元	

如有印订差错,请与本社联系调换

前 言

罚没一项执法行为,旨在维护社会的公平与正义。著名经济学家、诺贝尔经济学奖得主贝克尔(Becker)就曾主张:“凡是能够适用罚款的地方就应该尽可能地使用罚款”,他从经济学的角度说明了“罚没”作为一项“执法手段”相对于“肢体罚”等其他处罚形式具有较好的社会福利和成本优势。因而,罚没迅速超越其他惩罚手段而被现代国家所普遍采用。但罚没并非没有缺点,过多的罚没往往与“乱罚款”和“滥罚款”等相生相伴,甚至与公民的财产权相冲突。2006年河南出现了货车“天价”罚款事件,2009年上海爆发了出租车“钓鱼执法”事件,2012年又出现货车“罚款服毒”事件,之后有关中国各级地方政府“乱罚款”“滥罚款”问题再一次喧嚣尘上,成为社会关注的热点问题。在此背景下,本书选择以中国各级地方政府行政罚没行为及其结果为研究对象,分析其背后的动因及可能造成的影响及后果。为区别于以往的研究文献及资料,本书选择基于中国财税体制的视角对该问题进行研究,这是一个新的视角,也是对以前研究文献的一个补充。本书以问题为导向,采用由现象到本质的逻辑思路,运用了包括问卷调查、案例分析、统计描述及计量分析等多种研究方法,经过深入、仔细的研究与分析,形成了九章内容。

第一章导论。本章作为全书的开篇,起导入作用。首先是研究背景及意义;其次是相关概念的界定;再次是研究内容及思路、研究方法数据来源;最后是主要贡献及创新。

第二章相关文献综述。本章对前人的研究文献进行了总结,并将其作为本书研究的起点和基石。对前人文献的总结主要从两个方面进行:①最优处罚的理论研究;②行政执法实证研究。最优处罚理论认为罚没是一种“最经济”的处罚手段,并主张凡是能够适用罚没的地方就应尽量使用罚没。同时也充分认识到了行政罚没所带来的严重问题,

如某些违法乱纪行为难以“定价”、个体生命价值几何等问题。行政执法实证分析发现,行政执法人员在执法过程中常常受执法利益的影响而偏离原定执法的目标和宗旨,“执法为利”成为行政执法过程中的一个普遍现象。国内众多的学者也基于以上两个视角对中国各级地方政府的行政执法行为进行了深入研究和分析,分别从经济学、法学、行政管理学、财政学等角度对该问题进行了研究和论证,并形成了大量的十分有借鉴意义的研究结论。例如,中国行政处罚问题主要源自于中国行政处罚相关法律制度不健全、不完善;中国罚没收入管理制度不科学;中国地方政府税收收入不足等。

第三章中国行政处罚问题现状总结。本章从三个方面对中国地方政府行政处罚问题的现状进行总结:①地方政府行政处罚收入现状总结;②各级地方政府行政执法方式总结;③各级地方政府行政执法效果总结。数据显示,中国各级地方政府罚没收入呈现连年快速增长的趋势,且绝大部分罚没收入来自于东部地区。罚没收入已经成为各地方政府一项非常重要的非税收入,并且还有继续增长趋势。对地方政府执法行为的研究表明,地方政府的执法行为存在重大隐患。其主要表现为:①执法行为带有非常严重的利益倾向;②执法方式简单粗暴;③执法效果非常羸弱。对“交通执法”及“食品安全”执法领域的调查表明,执法效果并不理想,反而给个人及社会带来了较重的负担。大部分接受调研的对象表示对行政执法机关及行政执法人员的执法动机存疑,某些地方政府甚至为了地区经济发展对某些违法、违规行为“睁一只眼、闭一只眼”,带来十分严重的安全隐患。

第四章中国行政处罚收入管理制度分析。本章从三个方面对中国行政处罚收入管理制度进行了研究:①中国行政处罚收入管理制度制度的发展脉络;②当前中国行政处罚收入管理制度制度的特征;③中国行政处罚收入管理制度制度的主要问题。从时间上看,现行中国行政处罚收入管理制度制度的建立与完善可以分成三个阶段:①1949—1956年:起步阶段;②1956—1992年:建立阶段;③1992年至今:完善阶段。从中国行政处罚收入管理制度特征来看,中国行政处罚收入管理制度表现出四个主要特征:①行政处罚收入主要归地方政府所有;②行政处罚收入实行财政预算管理;③行政处罚收入实行收支两条线管理;④行政处罚收入实行罚缴相分离的管理模式。最后,中国现行行政处罚收入管理制度主

要存在以下几个方面的问题:①行政处罚收入被当成地方政府的一项一般财政收入;②行政处罚收入纳入财政预算管理;③行政处罚收入收支两条线管理形成了一定的分成效应。

第五章中国行政处罚问题的财政诱因分析。本章从政府间财政分配体制的角度对中国各级地方政府的行政处罚问题进行分析,发现政府间的财政分配体制问题才是中国各级地方政府行政处罚收入屡禁不止的根本原因。首先,为发展经济,中央政府强烈要求削减“非生产性”支出,各级地方政府不得不削减“非生产性”支出,但削减的“非生产性”支出却通过罚没和收费等形式转嫁给了社会。其次,中国各地方政府面对中央政府基于GDP增长率的绩效考核不得不改变其财政支出结构。地方政府将财政支出的重点放在“生产性”领域,而对“非生产性”支出则进一步削减。行政执法作为非生产领域自然也不例外,成为地方政府削减支出的重点领域。最后,1994年的财政分权改革使地方政府陷入了财政困境,地方政府常常不得不为了扩大财政收入来源而发愁。罚没成为地方政府补充财政收入来源的一个重要渠道,并且罚没收入被纳入了预算管理,成为政府一项稳定而可靠的财政收入来源。因此,在内因与外因的共同作用下,罚没成为各级地方政府及行政执法机关“创收”的一个重要来源。

第六章中国行政处罚的法律原因分析。政府的各项权力通常都是通过法律授予的,因此,中国各级行政执法机关的行政处罚问题必然能够从法律上找到根源。我国《行政处罚法》作为中国行政处罚领域内的根本大法,虽然结束了中国行政处罚无法可依的状态,但并没有对行政处罚进行实质性约束。首先,《行政处罚法》给予了法律、法规及政府规章宽泛的法律责任设立权限,且对行政处罚的设立无任何前提条件,也没有对罚没款项的制定设立任何原则。其次,《行政处罚法》为行政处罚的执行规定了相当低的执法成本。《行政处罚法》在设立一般执法程序的同时,还为行政处罚设立了简易程序。被处罚对象必须在规定时间内到指定的银行缴纳罚款,否则将面临高额的滞纳金罚款。再次,行政执法机关承担的司法风险也相当低。即使被处罚当事人对行政执法机关提起行政诉讼,法院也是一般只进行合法性审查,从而降低执法的风险。并且即使是在提起行政诉讼的状态下,也不影响行政处罚的执行。最后,本章通过对中国相关法律“行政处罚痛苦度”分析发现:①中

国行政处罚是适用频率最高的行政处罚手段；②中国行政处罚几乎覆盖了所有领域；③中国不同地区行政处罚痛苦度排名不同反映了地区社会管理模式及各地行政处罚负担的不同。

第七章中国行政处罚的社会经济效应分析。本章从三个方面对中国行政处罚的社会经济效应进行分析：①中国行政处罚增加了国民负担；②中国行政处罚“扭曲”了社会公平；③中国行政处罚侵蚀了市场经济的法制基础。不管是从全国各地行政处罚总量，还是从全国人均行政处罚负担来看，中国行政处罚都有不断加重的趋势，并且，不同地区之间表现出差异，东部地区绝对量最大，但相对负担最低。通过对中国所有上市公司的行政处罚负担研究分析发现，中国上市公司的罚没支出负担在不断地加重，被处罚上市公司的数量也在不断地增加。但上市公司被行政处罚的负担与上市公司的身份及所处行业有很大关系，更为重要的发现是上市公司的行政处罚支出负担与上市所上缴的税负具有一定的替代效应。中国行政处罚还侵蚀了市场经济的法制基础，导致市场经济竞争参与者改变了竞争的方向和手段，并在一定程度上危及中国经济的长期安全，一些行政执法部门甚至将公共权力“私有化”。

4

第八章规范中国行政处罚问题的政策建议。为规范中国的行政处罚执法行为，并规避中国行政处罚中出现的问题，结合本书的分析和研究，从中国的财政体制、罚没收入管理制度及中国法律制度入手提出了三大方面的改革建议。①行政处罚相关财政体制改革建议。首先，确立中国地方政府的事权范围；其次，建立与地方政府事权相匹配的财权或财力；最后，确立地方政府主体税种规范地方政府的收入来源。②行政处罚收入管理制度改革建议。首先，成立专门的罚没收入管理基金；其次，取消对行政处罚收入的预算管理；最后切断罚没收入与行政执法人员的利益挂钩。③行政处罚相关法律制度改革建议。首先，提升行政处罚的立法层次，形成无法不罚款的原则性规定。同时严格行政处罚的使用范围，并确立罚款设立的计算依据和原则。其次，规范中国行政处罚的执法行为。转变执法人员的执法观念，清除执法队中的临聘人员，加强公众对执法人员的监督。最后，增强行政处罚的司法监督与保护。加强行政处罚立法的司法审查和行政处罚执法的司法监督，提升司法机关对被处罚对象的法律救济与保护功能。

第九章研究结论与展望。本章对全书进行总结,也是对中国行政处罚问题的一个总结。中国行政处罚的目标已经发生了悄然变化,行政处罚成为某些地方政府及执法人员“创收”的工具和手段。中国行政处罚问题的主要原因在于地方政府职能定位“错位”和“越位”,中国地方政府将经济增长作为政府的主要任务,甚至是唯一任务,导致了政府财政投入的偏向,并鼓励或变相鼓励执法部门或执法人员执法创收。要解决中国行政处罚领域内的问题也只有从政府自身入手,对各地方政府的职责重新定位,并理顺中国各级地方政府的财政分配体制,规范中国行政处罚收入管理制度,改革中国行政处罚相关法律制度。在总结全书的同时,也对本研究的未来进行了展望。例如,罚没收入的宏观稳定水平、地方政府事权的确立、财权与事权的匹配及地方政府主体税种的确立问题。

综观全书,本书的主要贡献及可能的创新主要体现在两个方面。其一,研究视角的变换。本书避开一般将中国行政处罚问题归咎于中国各项法律制度不完善、不健全的视角,而是从政府间财政分配体制的视角进行分析,实现了研究视角的转变。其二,研究内容的填补。行政处罚虽是问题,但真正对其进行深入研究的文献相对较少,尤其是从政府间财税分配体制的视角对该问题进行研究的文献则更少。因此,本书的研究应该是该领域研究的一个有益补充。

著 者

2016 年 12 月

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景及意义	1
第二节 相关概念的界定	4
第三节 研究内容及思路	7
第四节 研究方法及数据来源	9
第五节 主要贡献及创新	11
第二章 相关文献综述	14
第一节 最优处罚理论研究	14
第二节 行政执法实证研究	21
第三节 本章小结	34
第三章 中国行政罚没问题现状总结	37
第一节 地方政府罚没收入现状总结	37
第二节 地方政府执法动机及方式总结	43
第三节 地方政府行政执法效果总结	50
第四节 本章小结	59
第四章 中国行政罚没收入管理制度分析	62
第一节 中国罚没收入管理制度的时间脉络	62
第二节 中国罚没收入管理制度的基本特征	66
第三节 中国罚没收入管理制度的主要问题	72
第四节 本章小结	75

第五章 中国行政处罚的财政诱因分析	77
第一节 地方政府财政收支失衡.....	77
第二节 地方政府财政支出偏向.....	87
第三节 地方政府依赖罚没创收.....	91
第四节 行政处罚财政诱因实证分析.....	95
第五节 本章小结.....	102
第六章 中国行政处罚的法律原因分析	105
第一节 中国行政处罚立法原则不足.....	105
第二节 中国行政处罚执法成本较低.....	110
第三节 中国行政处罚的司法风险较低.....	115
第四节 中国行政处罚痛苦度分析.....	116
第五节 本章小结.....	130
第七章 中国行政处罚的社会经济效应分析	132
第一节 中国行政处罚增加国民负担.....	132
第二节 中国行政处罚扭曲社会公平.....	137
第三节 中国行政处罚侵蚀法制基础.....	147
第四节 本章小结.....	153
第八章 规范中国行政处罚的政策建议	156
第一节 行政处罚相关财政体制改革建议.....	156
第二节 行政处罚收入管理制度改革建议.....	159
第三节 行政处罚相关法律制度改革建议.....	161
第四节 本章小结.....	167
第九章 研究结论与展望	169
第一节 研究结论.....	169
第二节 研究展望.....	171
参考文献	173

附件 A 交通违规执法调查问卷	183
附件 B 食品安全执法调查问卷	189
附件 C 行政罚没典型案例总结	196
后记	211

第一章 导 论

第一节 研究背景及意义

一、研究背景

罚没本是一项行政执法行为,旨在维护社会的公平与正义,并且由于其具有较低的执法成本优势,被现代国家普遍采用。著名经济学家、诺贝尔奖获得者贝克尔(Becker)就主张:“凡是能够使用罚款的地方就应该尽量使用罚款”。但罚款,尤其是行政罚款,也并非没有缺点。近年来,随着中国社会中有关“行政罚没事件”不断被曝光,且影响越来越恶劣,行政罚没问题再一次被推到了社会关注的热点问题上。其实,从20世纪90年代起,中国政府就开始关注“乱罚款、乱收费、乱摊派”的“三乱”问题。经过几十年的改革与惩治,效果并不明显,问题反而愈发严重。2006年发生在河南郑州的天价“滞纳金”事件、2009年发生在上海的出租车“钓鱼执法”事件、2012年发生在沈阳的商家“罚款罢市”事件以及2013年发生在河南的“罚款服毒”事件等都再次说明了行政罚没并非小事,而是可能关系到国计民生的大事。这些事件不断地冲击着社会的道德底线,执法由维护社会公共秩序的手段,变成了激发社会矛盾,并导致社会不安定的因素。在众多的恶性罚款事件面前,人们不禁要问,中国行政罚没到底出了什么问题?2012年10月,财政部公布前三季度各地方政府财政收入数据显示全国各地税收收入增长乏力,但各地区非税收入、特别是罚没收入却增长强劲。这激发了社会公众对中国行政罚没执法动机的质疑。某些地方政府甚至公然在政府门户网站宣称要将行

政罚没作为财政增收挖潜的重要渠道之一。结合中国当前涌现的恶性罚没事件及中国各地方政府的罚没收入数据,社会公众普遍对中国行政罚没的正当性、合法性表示了怀疑和质疑。

第一,中国行政罚没的执法动机是什么。执法动机直接决定着执法的效果,是执法的根本出发点。当前,中国行政罚没的动机不明,是执法为“利”,还是执法为“公”,引起了公众的质疑。在大部分人看来,行政罚没并不仅仅是为了维护社会公共秩序,促进社会和谐、健康、稳定发展,而是为了完成任务在执法,甚至是为了“收入”而执罚。“执法”变成“执罚”,“公权”沦为“私权”。

第二,中国行政罚没的法律依据是否充分。行政罚没需要有法律依据,没有法律依据的罚没就是“乱罚款”,与掠夺无异。当前,在中国法律制度不健全、不完善的情况下,中国行政罚没法制化建设也出现了滞后的现象。法律、法规及政府规章都有可能成为执法部门行政罚没的依据,且法律、法规及政府规章对行政罚没的理由设定模糊,执法人员对法律的精神理解也不充分、不准确。在这种情况下,行政罚没处罚依据的合法性、合理性受到了严重挑战。

第三,中国行政罚没的执法方式是否合法。执法必须有正当程序和方法,否则,执法与掠夺就没有本质上的区别。执法是法律生命力的延伸,不当的执法方式是在扼杀法律生命。即使再良好的法律,在不当的执法方式下,也会变成恶法。然而,在现实中,执法人员、执法机关不合法、不合理的执法现象比比皆是。

第四,中国行政罚没的处罚决定是否合理。通常情况下,法律的设定不得不下一定的自由裁量空间,这些自由裁量空间是由现场的执法人员根据当时执法现场具体情况进行判断后设定的。但中国的法律留下了太大的自由裁量权,而且事后救济的措施成本太高,导致执法人员的自由裁量权过大。这些就引发了公众对执法人员处罚决定是否合理的猜想,特别是当出现“同案不同罚”的情况时,更让公众对执法的合理性、法律的严肃性产生怀疑。

第五,中国行政罚没收入流向何方。从1998年起,中国国家统计局开始公布每年各地方政府的罚没收入决算数,数据显示各地方政府罚没收入每年都在增长,而且年增长率较高,某些年份甚至超过了当年的GDP增长率。中国如此众多的行政罚没收入最终将流向何方、用于

何处? 这些问题值得研究。

在如此背景下,对中国行政罚没问题进行深入研究就显得十分的必要、紧迫和有现实意义。

二、研究意义

研究中国行政罚没问题所具有的理论意义和现实意义,可以分别从两个方面进行阐述。

(一) 理论意义

从理论上讲,一直以来,如何对违法分子的犯罪行为进行处罚是法学界思考的一个重要问题。自从 Becker 的经典论文《犯罪与处罚:经济分析方法》问世以来,犯罪和惩罚就成了一个经济学思考的问题。最优执法经济学认为罚款是最经济的惩罚手段,其主张凡是能够适用罚款的地方应尽量使用罚款,这样可以节约社会成本,从而实现社会福利最大化。从经济学的角度来讲,最优执法经济学的分析很有道理,罚款确实节省了大量的社会司法成本。但以罚款作为惩罚犯罪的主要手段也存在着自身的问题。首先,罚款数额的确定是一个重要的问题。并不是所有的犯罪行为都可以用罚款多少来衡量,有些犯罪行为在目前并不能准确衡量出其应罚款的数额。其次,不同的人对特定罚款数额的承受能力是不一样的。显然,富人的承受能力较强,而穷人的承受能力较弱,那么,是否意味着富人可以多违法,而穷人则不能违法。最后,罚款可以给执法机关带来“收益”。那么,能否让执法机关“私有化”。用执法产生的罚款收益去激励执法者,使得执法像企业一样“经营”。对中国行政罚没问题的思考,有助于推动上述问题在经济学理论领域的研究。

(二) 现实意义

从现实角度看,中国的罚没问题并非一个新问题,而是一个老问题。早在 20 世纪 90 年代,中国政府、社会就开始关注执法机关“乱罚款”“滥罚款”现象。但是经过了 20 多年的改革与实践,此问题并没有得到解决,反而愈发严重。

综观中国行政罚没领域出现的问题,不难发现一种悖论。一方面,中国各级政府行政执法部门投入了大量人力、财力、物力进行执法。交通、卫生、环保、工商、消防、质检等,到处可见执法人员的踪影,连公共

交通道路上也布满了执法机关设置的摄像头。为了加强执法、阻止违法行为的发生,政府投入可谓非常之大。但另一方面,在众多执法力量面前,违法者的数量和违法事件并没有实质性减少,执法机关的罚没收入却在连年不断地增长。这种“双边”增长的现象,让人无法不质疑执法机关的执法效果和执法动机。违法仿佛成了一种经济活动,罚没好似政府在征税。罚没已经严重影响了中国国民的正常生活。执法从维护社会安定,保证正常社会秩序,变成了诱发社会不稳定的一个重要因素。面对如此的悖论,可以想象,中国的行政处罚制度一定在某个方面出了问题。因此,研究中国行政处罚问题具有重要的现实意义。

第二节 相关概念的界定

在中国法律体系中,有关经济处罚的手段非常的多。名称也各不相同,主要有罚金、没收财产、罚款、没收违法所得、没收非法财物及滞纳金等。这六类经济处罚方式,可以分成两大类:①刑事处罚;②行政处罚。罚金及没收财产属于刑事处罚,罚款、没收违法所得、没收非法财物及滞纳金则属于行政处罚。

一、刑事处罚相关概念

刑事处罚是司法机关依法对一切违反刑事法律规范,危害社会、情节严重的犯罪行为人给予的刑事法律制裁。刑事处罚有主刑和附加刑之分,主刑一般是人身罚,如管制、拘役、有期徒刑和无期徒刑;附加刑一般是财产罚,如罚金、剥夺政治权利、没收财产。可见,罚金和没收财产都属于刑事处罚的一种。但两者稍有不同,罚金是指强制犯罪人向国家缴纳一定数额金钱的刑罚方式,而没收财产则是将犯罪分子个人所有财产的一部或全部强制无偿地收归国有的刑罚方式。可见,没收财产比单纯地处以罚金要严重得多。没收财产一般适用于罪行严重的犯罪分子。但不管是罚金还是没收财产,两者都属于刑事处罚,需要按照中国刑事处罚的相关规定来执行。

首先,刑事处罚的法律依据只能是中华人民共和国刑事法律规范,

如《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国逮捕拘留条例》等。也就是说,能够作出罚金及没收财产法律责任的只有中国刑事法律规范。这严格限定了能够设立罚金及没收财产处罚的法律层次和范围,体现了罚金及没收财产刑罚的谨慎性和严肃性,为防止罚金及没收财产刑的滥用奠定了良好的基础。其次,刑事处罚的实施主体只能是司法机关。中国的司法机关,即人民法院才是作出罚金及没收财产决定的唯一合法机关,其他任何机关都不具备这样的权力。最后,刑事处罚程序必须由人民法院按照刑事诉讼程序进行。刑事诉讼程序是刑事处罚的唯一程序,没有其他程序可以替代。从这三点可以看出,刑事处罚的程序非常严格,人民法院在作出刑事处罚决定时一般都会有严格的上诉程序和法律救济措施。它充分体现了法律的严肃性及审判的谨慎性,也较好地体现了法律对公民基本权利的保护。

二、行政处罚相关概念

行政处罚是指行政机关或其他行政主体依法定职权和程序对违反行政法规尚未构成犯罪的相对人给予行政制裁的具体行政行为。《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)共规定了7种行政处罚方式,其中就包括了罚款、没收违法所得及非法财物。虽然没有明确规定滞纳金也属于7种行政处罚方式之一,但《行政处罚法》规定,对逾期不缴纳的罚款按照每日3%加收滞纳金。法律一般将滞纳金称为执行罚,因此,应当属于行政处罚的一种。

从表1.1中可以看出,相对于刑事处罚,行政处罚相对比较简单。行政处罚主要是针对尚未构成违法的行为,且行政处罚可以针对公民个人,也可以针对法人及其他组织进行。行政处罚依据的法律非常广泛,而且几乎所有的行政机关及被行政机关授权的组织都可以作出行政处罚的决定。行政处罚几乎没有十分严格的程序,大部分被行政处罚的对象并没有真正的违法行为,且法律救济形式也主要是行政复议与行政诉讼。从行政处罚与刑事处罚的比较来看,行政处罚相对较为简单易行,不管是立法、执法,还是司法程度都相对简单。这也给中国行政执法滥用行政处罚留下了隐患。

表 1.1

刑事处罚与行政处罚的区别

项目	行政处罚	刑事处罚
法律依据	行政法律规范 如《中华人民共和国行政处罚法》 《中华人民共和国食品卫生法》	刑事法律规范 如《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国逮捕拘留条例》
法律性质	行政法律制裁手段	刑事法律制裁手段
实施主体	国家行政机关及法定授权组织作出	国家司法机关即人民法院作出
适用客体	尚未构成犯罪的行政违法行为	一切危害国家、社会,情节严重的违法犯罪行为
适用对象	公民、法人和其他组织	仅限于公民,不适用于法人或其他组织
适用程序	行政机关和法定授权组织依照行政程序进行	司法机关即人民法院按刑事诉讼程序进行
处罚形式	形式多样,因不同行政领域而不同	主刑(管制、拘役、有期徒刑和无期徒刑)、附加刑(罚金、剥夺政治权利、没收财产)
法律救济	行政复议和行政诉讼	提起上诉和依审判监督程序提起申诉

由于刑事处罚的严谨性,罚金和没收财产的处罚形式被执法机关滥用的可能性相对较小。而行政处罚则不然,处罚的简单易行造就了中国行政罚没乱象。本书重点研究中国行政处罚领域的罚没乱象,并分析这种乱象出现的主要原因。