

# 行政程序法论

金国坤 著

中国检察出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政程序法论 / 金国坤著. —北京: 中国检察出版社,

2002.7

ISBN 7-80086-981-4

. 行... . 金... . 行政程序 - 程序法 - 研究

. D912.104

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第050314号

## 行政程序法论

金国坤 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路5号(100040)

网 址: [www.zgjccbs.com](http://www.zgjccbs.com)

电子邮箱: [zgjccbs@vip.sina.com](mailto:zgjccbs@vip.sina.com)

电 话: (010)68658767(编辑) 68650015(发行) 68636518(邮购)

经 销: 新华书店

印 刷: 河北省三河市印务公司燕山印刷厂印刷

开 本: 850mm × 1168mm 32开

印 张: 10.75印张

字 数: 277千字

版 次: 2002年9月第一版 2002年9月第一次印刷

书 号: ISBN 7-80086-981-4 / D · 981

定 价: 18.00元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究  
如遇图书印装质量问题本社负责调换

## 前 言

近年来，学者们对行政程序法进行了广泛深入的理论研究。应松年老师率众大规模地进行了国家社会科学基金项目《行政程序法研究》，出版了系列研究成果；浙江大学章剑生教授继《行政程序法学原理》后，又进行了比较研究，出版了《行政程序法比较研究》；苏州大学杨海坤教授出版了巨著《中国行政程序法典化》，其研究也深入到比较法领域；中国人民大学皮纯协教授在对各国行政程序法进行比较研究的基础上，出版了《行政程序法比较研究》。具有共性的是，学者们基本上都从比较角度进行研究，不仅分别论述了世界主要国家的行政程序法律制度，而且对世界各国的行政程序制度进行了分析比较，同时对各国行政程序制度对我国行政程序立法的借鉴意义进行了探讨。这是我国行政程序法律制度初创时期的必然要求。我国行政程序的法典化，制定统一的行政程序法，首先需要对世界各国的行政程序制度进行比较研究，以便借鉴、吸取别国行政程序制度的长处，避免别国行政程序制度中的不足和短处。行政法学界对行政程序法律制度的研究成果，为国家行政程序立法奠定了理论基础，当然更为笔者斗胆研究行政程序法提供了丰富的资料。

我之所以研究行政程序法，起因是现实的需要。在多年的行政学院行政法的教学工作中，行政机关担任一定领导职务的国家公务员们普遍认为，随着依法行政观念的深入人心，在行政管理中做到行政行为有法律依据，在职权范围内行使权力，只要不是知法犯法，置行政法律规定于不顾，实体上合法应该已不成问题。在行政执法中，发生的主要问题是，由于国家公务员对行政

程序缺乏了解和重视，在行政复议和行政诉讼中造成被动的往往是由于程序出了问题。掌握必要的行政程序规则已成为各级各类国家公务员的迫切需要和自觉行动。基于此，学院开设了行政程序法课程。该书正是适应行政程序法教学之急需而编著。值得骄傲的是，在高等院校（包括普通全日制高校和各类成人教育、函授教育院校等）法律专业专门开设行政程序法必修课程，也许这是首家和首次。而且，在行政学院开设该课程，更有实际意义。行政学院学员来自行政管理实际部门，对其灌输行政程序观念和行政程序法知识，能起到立竿见影的功效，能及时使理论变为现实。这也是笔者多年在行政学院教学感到自慰之处。

也正基于此，本书的立脚点是对中国现行行政程序制度进行概括介绍和研究评述。中国在行政立法中行政程序法规范和行政实体法规范通常是不分的，一部行政法律规范既包含了实体权利和义务，又包含了行政程序规则。如何将行政程序法规范从行政法律规范中剥离开来；中国的行政程序法规范的共性是什么，即现行行政程序法规范中有哪些基本原则、基本制度、基本规则；如何将分散的行政程序法规范加以统一，这便是本书试图解决的主要问题。通过对中国现行行政程序法律制度的研究，一方面为行政机关及其国家公务员依法定程序行政提供基本的程序法依据，另一方面从另一个角度为统一的行政程序立法提供参考。同时也避开了从比较法角度研究的力不从心。

我进入行政法研究领域纯属偶然。20世纪80年代初在北大法律系上学期间，大学课程中行政法只是作为一门选修课在大学四年级开设。当时由姜明安老师讲授，主要是行政组织法的有关内容，对我们来说行政法只是一个概念。1985年，一次偶然的机会，我进入司法部委托中国政法大学举办的行政法师资培训班学习。当时应松年老师到了中国政法大学任教，因而得益于应老师的教导，从此走上了行政法的研究之路。之后，在任教的浙江一政法专科学校开设行政法课程。当时在该校任教的还有后来成

为青年行政法学家的章剑生教授。1986年，我再次进入北大法律系，潜心研究行政法。在北大，得到了导师龚祥瑞、罗豪才、肖蔚云、姜明安等一批权威专家的悉心指导。当时对行政法的研究，感觉中似乎中国政法大学比较重视从行政管理学角度研究，相应地早期的行政法与行政管理学不分，行政法是行政管理的法制化；北京大学比较重视从宪法的角度研究，行政法是宪法的具体化，我的导师龚祥瑞毕生的主要巨著就是《比较宪法与行政法》。从不同的角度研究，对我跨学科研究行政法也受益匪浅。1998年，笔者到哈佛大学肯尼迪政府学院，作为访问学者，得以对世界一体化后的行政法、政府改革和功绩制度等问题进行广泛的涉猎和研究，进一步拓展了自己的研究思路。

我的研究重点，起初热衷于对行政法制监督的研究，我的研究生毕业论文就是有关行政监察制度方面的，还对古代监察制度发生了浓厚兴趣。在行政学院，我也相应地开设了行政监督学课程。从20世纪90年代初开始，即着手进行依法行政研究，研究行政机关及其国家公务员如何依法行使行政权，如何对行政权力的行使加以控制和监督。早期的著述有《依法行政》（中国政法大学出版社1992年版），该书中阐明了我对行政法的观点，并首次对行政权行使的法定程序进行了研究。依法行政主要包括依法定职权和依法定程序行政两个方面。在党的十五大和宪法修正案提出依法治国、建设社会主义法治国家方针的基础上，国务院提出了依法行政和全面推行依法行政的号召。依法行政从此也成了教学和研究中的一个热点。行政学院处级公务员培训的主要内容之一是如何依法行政。笔者也先后就依法行政中的若干问题发表了一些论文，提出了自己对依法行政的一些看法。近期笔者正在重点研究国家九五社会科学基金项目《依法行政环境研究》，对制约和影响依法行政进程的外部客观因素进行系统的调查分析和研究，其前期成果《依法行政的现实基础》已由中国政法大学出版社出版发行。

回顾个人从事行政法教学和研究的简短历程，从一个侧面反映了我国行政法制建设的方兴未艾。短短二十年，行政法从仅仅是一个理论上的概念，到国家一批行政法律规范的出台和实施；从姜明安老师等少数几个行政法学者的孤军奋战，到一大批行政法学者的茁壮成长；从重视行政实体法，行政程序法和行政实体法不分，到重视行政程序，准备研究制定统一的行政程序法典。这是多么鼓舞人心的事。

可以预见，在不远的将来，二十年太久，只争朝夕，中国的行政法必将日趋完善，统一的行政程序法必将亮相，行政机关及其国家公务员必须依法定程序办事成为行政管理的首要考虑因素，行政法学的研究也必将更上一层楼。

金国坤

2002年6月



金国坤，浙江桐乡人，1962 年出生，北京行政学院副教授、中国法学会行政法研究会理事。1989 年毕业于北京大学法律系，主攻行政法，获法学硕士学位。主要著作有：《依法行政》、《依法行政的现实基础》、《行政法与行政诉讼法通论》、《行政处罚法通论》、《行政监督概论》等，在《行政法学研究》等杂志上发表行政法方面的论文几十篇，主持和参加国家社会科学基金项目《依法行政环境研究》、《行政组织立法研究》等项目的科研。

# 目 录

|                           |        |
|---------------------------|--------|
| 第一章 行政程序法概论 .....         | ( 1 )  |
| 一、行政程序法的概念和特征 .....       | ( 1 )  |
| 二、行政程序的种类 .....           | ( 7 )  |
| 三、行政程序法的功能和作用 .....       | ( 11 ) |
| 四、行政程序法在行政法中的地位及其效力 ..... | ( 13 ) |
| 五、行政程序立法与行政程序法典化 .....    | ( 17 ) |
| 第二章 行政程序法基本原则论 .....      | ( 35 ) |
| 一、行政程序法基本原则概述 .....       | ( 35 ) |
| 二、程序合法性原则 .....           | ( 39 ) |
| 三、程序合理性原则 .....           | ( 41 ) |
| 四、公开原则 .....              | ( 42 ) |
| 五、公正原则 .....              | ( 44 ) |
| 六、参与原则 .....              | ( 45 ) |
| 七、效率原则 .....              | ( 47 ) |
| 第三章 行政程序法基本制度论 .....      | ( 49 ) |
| 一、行政程序法基本制度概述 .....       | ( 49 ) |
| 二、听证制度 .....              | ( 52 ) |
| 三、回避制度 .....              | ( 60 ) |
| 四、信息公开制度 .....            | ( 66 ) |
| 五、时效制度 .....              | ( 69 ) |
| 六、救济制度 .....              | ( 73 ) |
| 第四章 行政主体的主管及其管辖论 .....    | ( 77 ) |
| 一、行政主体的概念和种类 .....        | ( 77 ) |

|                         |         |
|-------------------------|---------|
| 二、行政主体在行政程序法中的地位.....   | ( 81 )  |
| 三、行政机构的设置原则和程序.....     | ( 82 )  |
| 四、主管.....               | ( 84 )  |
| 五、管辖.....               | ( 90 )  |
| 六、委托行政.....             | ( 95 )  |
| 七、行政主体间管辖权冲突及其协调解决..... | ( 100 ) |
| 八、行政协作.....             | ( 107 ) |
| 第五章 证据论.....            | ( 110 ) |
| 一、证据的概念和特征.....         | ( 110 ) |
| 二、证据的种类.....            | ( 111 ) |
| 三、证据的收集.....            | ( 114 ) |
| 四、证据的审查.....            | ( 119 ) |
| 五、举证责任.....             | ( 120 ) |
| 第六章 行政调查论.....          | ( 123 ) |
| 一、行政调查的涵义与种类.....       | ( 123 ) |
| 二、行政调查的法律地位.....        | ( 126 ) |
| 三、行政调查的原则.....          | ( 128 ) |
| 四、行政调查的方式.....          | ( 131 ) |
| 五、行政调查的权限.....          | ( 131 ) |
| 六、行政调查的程序.....          | ( 133 ) |
| 七、行政调查的瑕疵及其救济.....      | ( 135 ) |
| 第七章 行政立法程序论.....        | ( 137 ) |
| 一、行政立法概述.....           | ( 137 ) |
| 二、行政法规制定程序.....         | ( 147 ) |
| 三、规章制定程序.....           | ( 151 ) |
| 四、对行政立法的监督.....         | ( 157 ) |
| 第八章 行政许可程序论.....        | ( 160 ) |
| 一、行政许可的概念和作用.....       | ( 160 ) |
| 二、行政许可的原则.....          | ( 164 ) |

|                                        |         |
|----------------------------------------|---------|
| 三、行政许可的范围和分类.....                      | ( 166 ) |
| 四、行政许可的设定.....                         | ( 168 ) |
| 五、行政许可的主体.....                         | ( 172 ) |
| 六、行政许可的申请和受理.....                      | ( 175 ) |
| 七、行政许可的决定程序.....                       | ( 177 ) |
| 八、行政许可救济和法律责任.....                     | ( 179 ) |
| 第九章 行政处罚程序论.....                       | ( 180 ) |
| 一、行政处罚的概念和作用.....                      | ( 180 ) |
| 二、行政处罚的原则.....                         | ( 184 ) |
| 三、行政处罚的种类.....                         | ( 186 ) |
| 四、行政处罚的设定.....                         | ( 188 ) |
| 五、行政处罚的实施机关.....                       | ( 191 ) |
| 六、行政处罚的管辖.....                         | ( 195 ) |
| 七、行政处罚决定程序概述.....                      | ( 200 ) |
| 八、行政处罚决定的简易程序.....                     | ( 203 ) |
| 九、行政处罚决定的一般程序.....                     | ( 207 ) |
| 十、行政处罚决定的听证程序 .....                    | ( 212 ) |
| 十一、行政处罚的执行程序.....                      | ( 223 ) |
| 十二、行政处罚程序与行政程序法.....                   | ( 235 ) |
| 第十章 行政强制措施程序论.....                     | ( 237 ) |
| 一、行政强制措施概述.....                        | ( 237 ) |
| 二、行政强制措施的种类、方式和设定.....                 | ( 240 ) |
| 三、行政强制措施的实施机关和适用.....                  | ( 243 ) |
| 四、行政强制措施的实施程序.....                     | ( 244 ) |
| 五、违法设定和实施行政强制措施的法律 responsibility..... | ( 248 ) |
| 第十一章 行政强制执行程序论.....                    | ( 250 ) |
| 一、行政强制执行的特征.....                       | ( 250 ) |
| 二、行政强制执行的原则.....                       | ( 252 ) |
| 三、行政强制执行机关.....                        | ( 254 ) |

四、行政强制执行的方式..... ( 255 )

五、行政机关强制执行的一般程序..... ( 259 )

六、行政强制执行的特殊程序..... ( 266 )

七、执行的中止和终结程序..... ( 267 )

第十二章 行政复议程序论..... ( 271 )

一、行政复议概述..... ( 271 )

二、行政复议原则..... ( 275 )

三、行政复议范围..... ( 277 )

四、行政复议机关..... ( 280 )

五、行政复议的管辖..... ( 281 )

六、行政复议申请..... ( 283 )

七、行政复议的受理和审理..... ( 284 )

八、行政复议决定..... ( 285 )

九、行政复议决定的执行..... ( 287 )

十、行政复议与行政诉讼的关系..... ( 288 )

附录： 中华人民共和国立法法..... ( 290 )

        中华人民共和国行政处罚法..... ( 307 )

        中华人民共和国行政复议法..... ( 319 )

主要参考文献..... ( 330 )

# 第一章 行政程序法概论

## 一、行政程序法的概念和特征

所谓程序，就是行为从起始到终结的长短不等的过程。构成这一程序过程的不外是行为的步骤和行为的方式，以及实现这些步骤和方式的时间和顺序。

行政程序，就是由行政机关做出行政行为的步骤、方式和时间、顺序构成的行为过程。步骤，就是实现某一程序的若干必经阶段；方式，是实施行为的方法和形式，两者构成程序的空间表现形式。例如，按照《治安管理处罚条例》规定，公安机关做出处罚的步骤是传唤、询问、取证和裁决。传唤需要用传唤证，询问要有笔录，裁决要有书面决定等等，这些活动就是行为过程中的步骤和行为方式。整个行为过程就是由一个接一个的步骤和方式联结而成的。完成这一程序过程需要用一定的时间。为提高效率，就需要有时限；完成这一程序步骤，还必须遵循先后次序。如上例，必须先取证后裁决，不能颠倒为先裁决后取证，这就是顺序。时限和顺序构成程序的时间表现形式。行政程序就是由上述步骤、方式、时限、顺序为要素构成的行政行为的过程，是空间形式和时间形式的统一。行政程序的最大特点在于，行政程序是行政机关做出行政行为时应遵循的程序，而不是相对一方应遵循的程序。

行政程序法是行政程序制度的法律化。行政程序法是规定行政主体实施行政行为所应遵循的步骤、方式、时限和顺序的法律规范的总称。行政程序法上所称的行政程序，指的是法定行政

程序。

理解行政程序法的含义，应明确以下几个方面：

1．行政程序法调整的对象是行政主体的行政行为

从行政程序法的外延看，行政程序仅仅是行政主体实施行政行为所应遵循的程序。非行政主体的行为，如权力机关制定行政法律规范的行为，人民法院审理行政案件的行为，分别适用立法程序和司法程序，不属于行政程序法规范的范畴。因此，认为行政程序法就是行政诉讼法或认为行政程序法包含行政诉讼法的观念是一种对行政程序法的误解。行政诉讼程序是人民法院审理行政案件所遵循的一种司法程序，不是行政程序。行政立法行为，如国务院制定行政法规、国务院各部门以及较大的市以上的地方各级人民政府制定规章的行为，从其性质上说，既是立法行为，又是行政行为。作为立法行为，应遵循《立法法》规定的立法程序；作为行政行为，应遵循行政程序，属于行政程序法调整的范畴。如《立法法》规定，国务院部门规章和地方政府规章的制定程序，由国务院规定。国务院为制定规章规定的程序规则，即是一种行政程序。制定部门规章和地方政府规章因此既要遵循《立法法》规定的立法程序，又要遵循国务院规定的行政程序。

行政程序法是否应当规范行政相对方参与行政行为的程序，在行政法学理论界有各种不同的认识，但归结起来，主要有两种不同的认识，一种观点认为行政相对方的行为属于行政程序法的调整对象，另一种观点则认为行政相对方的行为不属于行政程序法的调整对象。有学者认为，在认识行政程序法的概念时，还应当把握其所调整的对象。作为行政法体系中一个相对独立的组成部门，行政程序法所调整的对象仍是行政关系，但它侧重于行政程序中所发生的行政关系。当然，它与行政实体法一样，不仅调整行政主体的程序性行政行为，而且还调整行政相对人参与行政程序的程序性行为。因此，该学者对行政程序法下的定义是，行

政程序法是规定行政主体的行政行为 and 行政相对人参与行为应遵守的方法、步骤和时限构成的一个连续过程的法律规范的总称。另一学者也认为，行政程序法是否包括行政相对人的行为程序，也即行政程序法所设定的程序权利、义务、法律责任等是仅仅针对行政主体，还是同时也规范行政相对人的权利、义务、法律责任。如果将这一问题置于行政程序法所属的行政法这一更大的范围，它实际上关系到行政法（学）是仅仅以行政权的行使主体为主线，还是以行政法律关系主体之间的相互作用为主线。我们认为现代行政法（学）为求得下述“两方面”平衡，即行政主体和行政相对人各自权利、义务的平衡，行政主体与行政相对人之间权利义务的平衡，程序恰恰是最为有力的装置。因而行政程序法既要规范行政主体的行为程序，也要规范相对人的行为程序。基于以上的认识，该学者认为，与我国社会主义市场经济条件下行政法治要求相适应的现代行政程序法，是以实现公共行政职能为目的而设立的规范行政法律关系主体在行政活动中的程序的法律规范的总称，也即是指规范行政职权行使过程中行政主体以及行政相对人行使其行政法权力（利），履行其实体行政法义务时所要遵循的步骤、方式、顺序、时效等程序规则的总称。它以实现公共行政为目的，追求公正与效率的统一，具有公正、平等、民主、效率等特征。其法律“理念”或谓之深层精神在于：一方面，为了保证行政行为的合法性，实现相对人的民主权利，保障相对人的合法权益免遭不法行政的侵害，行政相对人有权参与行政程序，并要求行政主体权力的行使，必须置于严格的程序规范的约束之下，即行政主体有义务使自己的行为严格遵守法定程序，否则，行政主体要承担相应的法律责任；另一方面，为了有效地实现行政目的，行政主体也有权要求行政相对人依法定程

章剑生著：《行政程序法学原理》，中国政法大学出版社1994年版，第37页。

序参与有关活动，即行政相对人也有义务遵守法定程序，否则同样会引起相应的法律后果，这两方面相互联系不可分割。

与其相反的观点则认为，行政相对方的行为不属于行政程序法的调整对象。如罗豪才教授认为，凡不属于行政行为本身所包含或所必须经过的程序，都不属于行政程序的范畴之内。行政相对方的行为往往在行政行为的做出过程中具有重要的意义，但其所经历的过程不是行政行为所必须遵守或应当具备的环节或步骤，不是行政程序。

笔者也认为，行政程序法只是行政主体实施行政行为的程序，不包括行政相对方参与行政行为的程序。理由主要有以下两个方面：

首先，行政相对方参与行政程序，尽管是现代行政管理的一个发展趋势和一项基本原则，但“参与”并不等于能与行政主体共同做出行政行为。在法律意义上说，法律规定行政相对方参与行政行为，只是法律赋予行政相对方的一项权利，至于行政相对方是否行使这一权利，丝毫不影响行政行为的作出和它的法律效力。如《行政处罚法》规定，公民、法人或者其他组织对行政机关所给予的行政处罚，享有陈述权、申辩权；对行政处罚不服的，有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼。并为行政相对方行使这些权利设定了时限，如当事人要求听证的，应当在行政机关告知后三日内提出。法律做出这样的规定，对行政相对方而言，仅仅赋予了其权利，至于其是否行使这些权利，不影响行政处罚决定的做出以及它的法律效力。对行政主体而言，为行政相对方设定了权利，意味着增加了行政主体实施行政处罚的程序义

杨海坤著：《中国行政程序法典化》，法律出版社1999年版，第62-64页。

罗豪才主编：《行政法学》，北京大学出版社1996年版，第294页。

务。如对于当事人行使陈述权、申辩权，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陈述权、申辩权。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。对于行政主体而言，在实施行政处罚的过程中，缺少这一程序，就会导致行政处罚无效，承担相应的法律后果。

其次，行政程序法律关系不同于行政法律关系，正如行政法律关系不同于监督行政法律关系一样。在行政法研究中，深受民法的影响，强调法律关系说，这本身无可非议。但行政法律关系可能在行政法中难以强求统一。由于行政法本身具有分散性，没有办法制定统一的行政法典的特征决定，属于行政法研究的各部分内容，从法律关系方面看，可能各有不同。如行政管理法律关系与行政组织法律关系，即外部行政行为与内部行政行为法律关系主体双方的关系有所不同，罗豪才教授在其行政法学教科书中早已指出，行政主体作为管理者进行行政行为和作为监督对象接受监督时在法律关系中所处的地位也不同。在此提出这些问题，不在于欲对行政法律关系本身进行深入探讨和研究，而是想说明行政程序法律关系也无需求得与行政法律关系的一致。

况且，法律是调整社会关系的这一论题是从总体上所说的，并不是每一个法律条文都要有法律关系主体双方。行政行为的程序与行政行为不可分，行政行为体现行政法律关系。而行政程序不一定非要套用法律关系。行政程序法因此也无须背负起规范行政主体和行政相对方程序权利义务的包袱，而可以直接规定行政程序法是规范行政主体的行政行为的法律规范。行政相对方在行政程序法中的地位，一是参与，二是监督，监督行政主体实施行政行为是否遵循法定程序。对违反法定程序的行政行为，行政相对方有权通过法律途径，请求撤销，宣告其无效。

2. 行政程序法规定的内容是有关实施行政行为的方式、格式、步骤、顺序、时限等

行政法律规范中既包含了行政实体性法律规范，又包含了行政程序性法律规范。至于哪些是行政实体法规范，哪些是行政程序法规范，立法上并没有严格区分，只是行政法理论界从研究的需要出发主观地加以划分罢了。因此，到底哪些是行政程序法规范，应当有一个界定的标准。从语义上说，程序，即事情进行的先后次序，是顺序、步骤构成的一个连续过程。行政程序是行政行为进行的过程，在这个过程中，包括办事的先后顺序、步骤、时限，也包括与之相关的格式、方式等，如根据《行政处罚法》的规定，执法人员当场作出行政处罚决定的，应当填写预定格式、编有号码的行政处罚决定书。行政处罚决定书应当载明当事人的违法行为、行政处罚依据、罚款数额、时间、地点以及行政机关名称，并由执法人员签名或者盖章。这里的格式要求也属于行政程序法的范畴。

3. 行政程序法是有关行政程序方面的行政法律规范的总称

行政程序法作为行政法的一部分，由行政法是分散的行政法律规范的总称所决定，行政程序法也是分散在大量行政法律规范中。每一部行政法律规范，均包含有实施该类行政的程序法规范。但相对于实体法规范而言，由于在立法中和观念上向来重实体、轻程序，实体法规范比重远远大于程序法规范。但另一方面，相对于行政实体法，行政程序法易于统一。如大量行政法律规范，只要涉及到对行政相对方进行管理的，一般都规定有对违反该法的行政处罚。对什么样的行为进行行政处罚，主要由行政实体法进行规定，但处罚的形式和程序可以统一由行政处罚法规定。《行政处罚法》统一规定了行政主体实施行政处罚的法定程序。《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。”