

《中华人民共和国行政处罚法》

条文要释

主编 刘一杰

长 春 出 版 社

《中华人民共和国行政处罚法》条文要释

主 编 刘一杰
副主编 蔡小雪
王文生
张 峰

长 春 出 版 社

(吉)新登字 10 号

《中华人民共和国行政处罚法》条文要释

主 编 刘一杰

责任编辑：张耀民

封面设计：一 丁

长春出版社出版
(长春市建设街 43 号)

新华书店经销
北京通县华龙印刷厂印刷

开本：787×1092 1/32

1996 年 4 月第一版

印张：3.5

1996 年 4 月第一次印刷

字数：82,000

印数：1—15,000 册

ISBN 7-80604-340-3/D·17

定价 5.00 元

出版说明

《中华人民共和国行政处罚法》已由第八届全国人民代表大会第四次会议于1996年3月17日通过，自1996年10月1日起正式施行。这是一部规范行政处罚的重要法律，对于保障行政机关有效地实施行政管理，维护社会秩序和公共利益，保护公民、法人以及其他组织的合法权益将会起到重要的作用。

近年来，一些不规范的行政罚款使许多企事业单位苦不堪言，乱罚款使许多公民的合法权益得不到保障，败坏了社会风气，也严重损害了政府的威信。行政处罚法确立的原则和制度是对原有行政执法体制的重大改革，对进一步转变政府职能、加强民主法制建设将产生深远的影响。

为帮助各级行政机关、司法机关以及社会各界学习行政处罚法，我们特邀了全国普法办公室、全国人大办公厅研究室、最高人民法院行政审判庭等部门的领导和工作人员共同编写了这本条文要释。本书以逐条释义的方式，从立法背景、立法目的以及每一法条的具体内涵等不同的角度，进行了简要的分析和解释。

参加本书编写和审定的有：刘一杰、蔡小雪、董珍祥、马永新、蒋勇、王文生、张峰等同志。

由于时间仓促，疏漏和不妥之处，敬请读者指正。

目 录

第一章 总 则	(1)
第二章 行政处罚的种类和设定	(10)
第三章 行政处罚的实施机关	(19)
第四章 行政处罚的管辖和适用	(26)
第五章 行政处罚的决定	(45)
第一节 简易程序	(47)
第二节 一般程序	(50)
第三节 听证程序	(61)
第六章 行政处罚的执行	(66)
第七章 法律责任	(79)
第八章 附 则	(88)
附录:	
中华人民共和国主席令第六十三号	(91)
中华人民共和国行政处罚法	(92)
中华人民共和国刑法有关条文	(105)

第一章 总 则

行政处罚法是一部有关行政处罚的种类、设定、实施主体以及实施程序的基本法律。它的颁布和实施，是我国社会主义民主与法制建设中的重大举措。

行政处罚法的制定，对于规范行政处罚的设定和实施，保障和监督行政机关有效地实施行政管理，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护公共利益和社会秩序是非常必要的。

近年来，由于我国对行政处罚缺乏统一的法律规范，在行政管理和行政执法中存在许多迫切需要解决的问题。诸如一些不规范的行政罚款使许多企事业单位苦不堪言，乱罚款使许多公民的合法权益得不到保障，这不仅败坏了社会风气，也严重损害了政府的威信。行政处罚法所确立的诸项原则和制度，是对现行行政执法体制的重大改革，它对于当前行政机构改革、转变政府职能乃至整个政府法制建设将产生深远的影响。

行政处罚是行政机关在管理公共事务的活动中，为保证社会经济生活的正常运转，对于违反行政法律规范、依法应当承担行政法律责任的行为进行惩戒和制裁，是行政机关依法从事行政管理活动之中的一个重要手段，在行政管理活动中广泛应用于许多领域，并且最容易引起行政纠纷。因此，对行政处罚概念的理解需要把握以下几点：

一、行政处罚是特定行政机关或法定的其他组织的行为。行政处罚权是行政机关的一项重要职权，但并不是任何一个行政机关都享有行政处罚权，如一些决策咨询机构、办事机构等没有对外行政管理职能的行政机关，一般都没有行政处罚权。有行政处罚权的行政机关也不是在任何一个方面、任何一个领域都可以实施处罚。

二、行政处罚是针对违反行政法律规范的个人或组织适用的。

三、行政处罚是对违法行为人的惩戒，是一种行政法律制裁措施，是适用行政处罚的主体基于行政管理权的单方面意思表示，不能协调或协商。

四、行政处罚除了作为一种具体行政行为外，还是一种重要的法律责任形式。在具体行政执法中，行政处罚是一种行为，一种执法手段；在立法中，行政处罚则是一种法律责任形式。

本章就行政处罚法的立法目的、法律适用范围以及行政处罚法定原则、公正公开原则、处罚与教育相结合原则、保障当事人权利原则等项内容做了明确规定。

第一条 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。

（释义）本条是有关行政处罚法立法目的的规定。

制定行政处罚法的目的主要有以下几点：

一、规范行政处罚的设定和实施。在本法颁布之前，由

于对行政处罚的一些基本原则和规则程序没有统一的法律规定，有些行政机关随意设定行政处罚措施，有些没有行政处罚权的组织和人员也实施行政处罚，有些地方和部门随意罚款，出现一事几次罚、几个部门罚等乱处罚、乱罚款的情况。制定行政处罚法的首要目的就是要依法规范行政处罚的设定和实施。

二、保障和监督行政机关有效实施行政管理。行政处罚是国家法律制度中责任制度（包括刑事责任、民事责任、行政责任）的重要组成部分，是行政机关依法行政不可或缺的手段之一。各级政府为了切实有效地行使行政管理职权，更好地保障法律、法规的贯彻执行，需要有行政处罚这一手段。但行政处罚的设定和实施不能没有统一、明确的规则和程序，以此来保障行政机关实施有效的行政管理；同时，对行政处罚的裁量权还需要进行必要的监督、制约，通过对行政管理的有效监督，既能避免行政处罚的滥用，又可以防止某些行政机关和执法人员放弃职守。

三、维护公共利益和社会秩序。行政管理中乱处罚的现象不仅给行政机关依法行政带来直接影响，而且波及整个社会领域，并由此损害公共利益和社会秩序。行政处罚法的制定，将从法律制度上保证行政机关能依法行政，维护公共利益和社会秩序不受非法侵害，更好地促进社会主义市场经济健康发展和社会全面进步。

四、保护公民、法人或者其他组织的合法权益。行政处罚直接涉及公民、法人或者其他组织的切身利益，行政处罚法除了要保证行政机关有效实施行政管理外，还要从保护公民、法人或者其他组织合法权益出发，赋予行政处罚当事人法定的陈述权、申辩权和申请复议、行政诉讼以及请求赔

偿的权利，并从程序和制度上规范政府的行政处罚行为，有效制止行政处罚混乱的现象。

第二条 行政处罚的设定和实施，适用本法。

（释义）本条是对本法适用范围的规定。

凡属行政处罚性质的一切措施，从它的设定直到付诸实施，都受本法的调整。

一、行政处罚的设定。这一问题包括两个方面：

1. 谁有权设定行政处罚。根据本法，我国设定行政处罚的主体有：全国人大及其常委会；国务院及其所属部、委；省级人大及其常委会和省级人民政府；省会所在地的市人大及其常委会和市人民政府；较大的市人大及其常委和人民政府。除此之外，其他国家机关无权设定行政处罚，其他社会组织更不得设定行政处罚，否则，要承担相应的法律责任。

2. 设定哪些行政处罚。本法在第九条、第十条、第十一条、第十二条和第十三条作出了相应规定，这里不再重复。

二、行政处罚的实施。就是按照法定程序适用行政处罚的过程。它包括行政处罚的管辖与适用、行政处罚决定的作出、行政处罚的执行等阶段。

行政处罚是一项适用面较广、作用较大的行政管理手段，也是最容易引起行政诉讼的一种具体行政行为。要使行政处罚的实施既合法又有效，需要符合四个要件：

1. 行政处罚在法律上有根据。
2. 行政处罚所依据的文件本身合法。
3. 行政处罚实施主体合法。
4. 被处罚人的行为确已构成违法。

第三条 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。

没有法定依据或者不遵守法定程序的，行政处罚无效。

〈释义〉本条是对行政处罚法定原则的具体规定。

行政处罚涉及公民、法人或者其他组织的基本权利，应当实行法定原则。

法定原则包含了三个方面的内容：

一、一切行政处罚必须依法设定。

二、实施行政处罚的主体和设定行政处罚的法律、法规必须合法。法律、行政法规、地方性法规以及国务院部、委员会和地方人民政府的规章行政处罚的设定权是不等同的。详见本法第九条至第十三条释义。

三、行政处罚的程序必须合法。

处罚法定，是我国行政法制的基本原则之一，它对于克服行政机关及其工作人员滥用职权、以言代法等不良倾向，抵制行政管理中的腐败现象具有重要作用。

本条第一款对行政处罚法定原则的三项内容作了规定：

1. 公民、法人或者其他组织的行为，只有依法明文规定应当予以行政处罚的，才受处罚。

2. 行政处罚设定，应由法律、行政法规以及本法规定的其它国家机关在职权范围内依法规定。

3. 行政机关实施行政处罚必须严格依照法定程序进行。

本条第二款规定的是不依据法定原则进行行政处罚的后果，即行政处罚如果没有法定的依据或者不遵守法定的实施

程序的，应归于无效。

第四条 行政处罚遵循公正、公开的原则。

设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。

对违法行为给予行政处罚的规定必须公布；未经公布的，不得作为行政处罚的依据。

（释义）本条是对行政处罚公正、公开原则的规定。

本条第二款规定的是行政处罚的公正原则。行政机关在设定和实施行政处罚时，要合法、合情、合理，做到以事实为依据，以法律规定为准绳，公正合理地适用行政处罚。要做到这一点，行政机关必须首先查明事实情况，选择与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当的法定依据，准确地作出行政处罚。

为保证这一原则的具体落实，本法规定了包括听证在内的申辩制度、决定罚款机关与收缴罚款机构分离制度以及严格的监督制度等内容，以保证行政处罚符合公正原则的要求。

本条第三款规定的是行政处罚的公开原则。为了保证行政处罚既能制裁违法行为，又能保障公民、法人或者其他组织的合法权益免受不法侵害，行政处罚的决定必须公布。本条所指的“公布”主要是指在大众传播媒体公开或者在公共场合以张贴等书面形式公开。未经公布的行政处罚决定不符合公开的原则，不能作为行政处罚的依据。

第五条 实施行政处罚，纠正违法行为，应当坚持处罚

与教育相结合，教育公民、法人或者其他组织自觉守法。

〈释义〉本条规定的是行政处罚的处罚与教育相结合的原则。

行政机关实施行政处罚的直接目的是惩处违法当事人，以纠正违法行为。但其最终目的是通过行政处罚教育被处罚的人以及公民、法人或者其他组织自觉守法。所以，在行政处罚实施过程中，既要注重对违法行为的惩戒，恢复被破坏的行政法律秩序，又要考虑加强教育，避免或减少违法行为的再次出现，提高人们的法制观念，使广大公民自觉遵守法律、维护法律。

第六条 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。

公民、法人或者其他组织因行政机关违法给予行政处罚受到损害的，有权依法提出赔偿要求。

〈释义〉本条是对行政处罚保障当事人权利原则的规定。

一、陈述权。在作出行政处罚的决定之前，要听取公民、法人或者其他组织对所指控的事实或适用的法律规定的意见，给公民、法人或者其他组织陈述自己观点和理由的机会。对公民、法人或者其他组织陈述的意见，执法人员必须认真听取，记录在卷，并作为行政处罚决定的重要依据。赋予行政处罚当事人陈述权的目的，主要是为了避免执法者陷入片面性或个人武断。

二、申辩权。也就是行政处罚当事人为自己辩护的权利。

在实施行政处罚中，当事人与执法人员能当面对质、辩论，对澄清指控事实，防止执法人员的主观臆断具有积极的作用，同时，也有利于当事人维护自己的合法权益。

三、请求行政复议或提起行政诉讼的权利。当行政处罚当事人对行政处罚决定不服时，可以根据情况依法向上一级行政机关请求行政复议，或者向人民法院提起行政诉讼。

四、请求赔偿的权利。当行政机关作出行政处罚出现违法情况时，行政机关及其执法人员应当承担相应的法律责任，公民、法人或者其他组织因行政机关违法作出行政处罚而受到损害的，行政机关必须承担相应的行政赔偿责任，当事人有权根据国家赔偿法的有关规定提出行政赔偿的请求。

第七条 公民、法人或者其他组织因违法受到行政处罚，其违法行为对他人造成损害的，应当依法承担民事责任。

违法行为构成犯罪，应当依法追究刑事责任，不得以行政处罚代替刑事处罚。

〈释义〉本条是对当事人承担民事责任和刑事责任的规定。

本条第一款规定，公民、法人或者其他组织在其违法行为为受到行政处罚的同时，如果该违法行为还对他人造成一定的损害，那么还应当依法承担相应的民事责任。行政处罚与民事责任并不冲突，两者可以同时适用。也就是说，公民、法人或者其他组织在受到行政处罚的同时，对因其违法行为给他人造成的损害，还应当依照有关的民事责任制度，依法承担相应的民事责任。

本条第二款规定，当公民、法人或者其他组织的违法行

为已经构成犯罪时，就应当及时移送司法机关，依法追究其刑事责任，而不能以行政处罚代替刑事处罚。这一规定的目的在于严格限定行政处罚的范围和界限，避免现实中比较突出的以罚代刑的现象。

第二章 行政处罚的种类和设定

本章是关于行政处罚的种类和设定的规定。

在实践中，行政处罚的种类很多，据统计，有的地方多达120种。本章第八条将行政处罚的种类和名称作了规范性和概括性的规定。

所谓行政处罚的设定权，简而言之，就是规定了什么样的国家机关通过什么样的形式设定什么样的行政处罚。本章第九条至第十四条主要是对行政处罚设定权的规定，对法律、行政法规、地方性法规、国务院部委规章、地方政府规章设定行政处罚的情况分别做了规定。

第八条 行政处罚的种类：

- (一) 警告；
- (二) 罚款；
- (三) 没收违法所得、没收非法财物；
- (四) 责令停产停业；
- (五) 暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照；
- (六) 行政拘留；
- (七) 法律、行政法规规定的其他行政处罚。

〈释义〉本条是对行政处罚种类的规定。

行政处罚按其性质，大体可分为四类：一是人身罚，如

行政拘留；二是行为罚，如吊销许可证或营业执照、责令停产停业等；三是财产罚，如罚款、没收非法财物等；四是申诫罚，如警告等。

本条第（一）项“警告”是申诫罚的主要形式，其目的是向违法者发出警诫，申明其有违法行为，避免其再犯。警告一般只适用于情节轻微或者未造成实际危害后果的违法行为。警告既可以适用于个人，也可适用于法人或者其他组织。此外，警告作为一种正式的处罚形式，必须是要式行为，即要由执行行政处罚的机关作出书面裁决。

本条第（二）项“罚款”是财产罚，是指行政处罚主体依法强制违法行为人在一定期限内缴纳一定数额钱款的处罚形式。罚款只适用于合法收入。

我国现行法律、法规规定罚款数额的方法有：

1. 规定罚款的上下限；
2. 只规定上限，不规定下限；
3. 规定固定罚款数额；
4. 规定罚款数额以某一基数为罚款下限，如以违禁品及非法所得数额、违法行为持续时间、次数为基数。

为了防止罚款出现任意裁量、显失公正的情况，法律和法规有关罚款的规定应逐步向明晰化、多层次、小幅度方向发展，在1997年12月31日前通过修订、协调一致来完成。

本条第（三）项“没收违法所得、没收非法财物”也是一种财产罚，是指特定的行政机关或法定的其他组织依法将违法行为人的违法所得和非法财物收归国有的处罚形式。没收可以没收一部分，也可以没收全部。这里的“违法所得”是指违法行为人通过非法手段获取的财产。非法财物包括违禁品和违法行为的工具两类。前者是法律严禁生产、销售、储

存物品；后者主要指非法获利的工具和与构成违法行为有关的物品，如用于捕杀珍贵动物的猎枪、走私物品等。

本条第（四）项“责令停产停业”是行为罚的一种。它是指对工商企业或个体经营户违反行政法律规范的一种处罚。这种处罚形式往往附有改正违法行为的期限或其他条件，当违法行为者改正了违法行为，履行了法定义务以后，可以准许其恢复生产经营。

本条第（五）项“暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销营业执照”，也是行为罚的一种形式。它是指对持有某种许可证或执照，但其活动违反许可证或执照限定的内容和范围的个人、组织依法扣留或吊销该证照的一种处罚。作为一种较严厉的行政处罚，必须对作出扣留或吊销许可证或执照处罚的条件规定明确的界限。只有在许可证、执照持有者的违法行为确实已经到了不可能正常行使证照所授予的权利的情况时，才能作出这种行政处罚决定。

本条第（六）项“行政拘留”是指特定行政机关对违反行政法律规范，不履行法定义务的个人、组织（由其负责人承担）在短期内限制其人身自由的处罚。

拘留因涉及人身自由，属于严厉的行政处罚。为此，法律对它的适用范围作出了比较严格的限制：

1. 人身罚的设定权仅限于全国人大及其常委会，只有法律才能规定人身罚（包括拘留处罚）；
2. 拘留只能由公安机关实施；拘留的期限是法定的，不超过 15 天。

本条第（七）项“法律、行政法规规定的其它行政处罚”是对前六项处罚形式以外的其它行政处罚的概括，以备某些特殊情况下依法适用其他一些处罚措施，如责令赔偿、限