

行政执法

指导书系

行政处罚法 实务指导

XINGZHENG CHUFafa
SHIWU ZHIDAO

张水海 / 著

规章设定行政处罚要受到哪些限制？

行政处罚权相对集中必须具备哪些条件？

连续违法行为与继续违法行为的区别是什么？

对机构改革后事业单位的行政处罚主体资格如何认定？

如何处理企业内保制度与行政处罚中执法检查的关系？

应当如何确定行政处罚案卷的实体内容评查标准？

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

行政执法

指导书系

行政处罚法

实务指导

张水海 / 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

行政处罚法实务指导/张水海编. —北京: 中国法制出版社, 2006. 12

(行政执法指导书系)

ISBN 7 - 80226 - 694 - 7

I. 行... II. 张... III. 行政处罚法 - 中国 - 问答 IV. D922. 115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 164181 号

行政处罚法实务指导

XINGZHENG CHUFAPA SHIWU ZHIDAO

编著/张水海

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2007 年 1 月第 1 版

印张/11.75 字数/216 千

2007 年 1 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7 - 80226 - 694 - 7

定价: 25.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66010493

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288



张水海，男，1976 年出生，汉族，江西省鄱阳县人。

1999年毕业于江西省上饶师范学院政法系。2001年考入西北政法学院，攻读宪法学与行政法学硕士学位，2004年获法学硕士学位。2004年7月，考入国务院法制办，现任国务院法制办政府法制协调司备案审查处干部。

在《法制日报》、《检察日报》、《人民法院报》、《中国经济导报》、《社会科学论坛》、《社会科学家》、《山西高等学校社会科学学报》等刊物上发表文章15篇，其中一篇被人大报刊复印资料《宪法学、行政法学》全文转载。



前 言

行政处罚法是我国全面规范政府行政处罚行为的第一部法律，是继行政诉讼法之后，我国行政法律体系中的又一部基本法。它的颁布实施，对于规范行政机关的行为，改进行政管理工作，促进依法行政；加强廉政建设，维护社会秩序和公共利益；保护公民、法人和其他组织的合法权益，具有十分重要的意义。因此，贯彻执行行政处罚法是一项十分重要的工作。

本书以服务于各类行政执法人员在实践中更好地贯彻执行行政处罚法为宗旨。通过对行政处罚法逐条进行实务解答，明确适用每个法条的要点和难点，对实践中遇到的一些疑难问题作出释解和指引，对一些最新的批复和答复作出详细解答，使行政执法人员能更好地了解行政处罚法的立法意图，拓宽对行政处罚法有关背景知识和理论的了解，更好地应对实践中遇到的难题。此外，本书的观点尽可能地采用通说。

本书在体例设置上以《中华人民共和国行政处罚法》的章节为序依次逐条展开。主要针对行政处罚法条文中出现的关键术语和实践中存在的疑难、热点、要点问题，采取问答的形式，从理论和实务角度加以分析、说明。例如，就《行政处罚法》第三十三条关于当场处罚的规定，设置了以下几个问题：行政机关在何种情况下可以当场作出行政处罚？如何实施当场处罚？

在实施当场行政处罚时，个体户是按公民对待，还是按组织对待？当场处罚时，应当如何表明行政执法人员的身份？当场处罚时，对听取当事人意见有何特殊要求？当场处罚是否还有必要制作并送达处罚决定书？这种问答的形式力求简明扼要，避免枯燥和过于学理化的弊端。此外，在解答有关问题的同时，还精选和穿插了一些具体案例并作出评析。例如，就《行政处罚法》第二十四条关于一事不再罚原则的规定，列举了某市卫生局和工商局对一事作出两罚被诉至法院的案例。这些案例有助于读者准确把握条文的实用性，是本书试图体现的特色和创新。最后，有针对性地设置“相关法律文书”和“批复、答复”部分，介绍行政处罚中经常使用的文书格式以及有关机关就行政处罚实践中的问题作出的解答，直接指导行政处罚实务。例如，《行政处罚法》第三十六条和第三十七条是关于调查取证的规定，书中为此列举了行政处罚立案审批表、（机关）违法行为立案登记表、案件现场检查记录、询问笔录、抽样取证凭证、产品确认通知书、证据登记保存清单、登记保存物品处理通知书、查封（扣押）通知书、解除查封（扣押）通知书等十多种法律文书样式。《行政处罚法》第十八条、第十九条是关于委托实施行政处罚的规定，为此本书专门附上了国务院法制办《对西宁市人民政府法制办公室〈关于将城市园林、市容卫生、城市建设等行政主管部门的处罚权委托依法成立的城市广场管理事业组织问题的请示〉的答复》以及最高人民法院对广西壮族自治区高级人民法院《关于覃正龙等四人不来宾县公安局维都林场派出所林业行政处罚一案管辖问题的请示报告》复函。本书不同于一般的法条释义和介绍，书中融入了笔者在实践工作中

对行政处罚法的理解，并穿插了较多的案例、司法文书以及知识要点的汇总。此外，本书还对有关行政处罚制度改革的热点问题和主流观点作出介绍和讨论，有助于读者了解和把握行政处罚理论和实践的动态。

本书共分为八章内容：第一章为“总则”，主要介绍行政处罚法的立法目的、设定和实施处罚的原则；第二章为“行政处罚的种类和设定”，主要介绍行政处罚的种类、设定行政处罚的原则、机关和程序；第三章为“行政处罚的实施机关”，主要介绍行政处罚实施的主体包括行政机关、其他组织和行政机关授权的组织，使执法主体明确化、统一化；第四章为“行政处罚的管辖和适用”，主要介绍了行政处罚的管辖原则、管辖范围，对行政处罚的具体适用作出了明确的规定；第五章为“行政处罚的决定”，主要介绍作出行政处罚决定的程序，行政处罚可以采取简易程序、一般程序和听证程序作出，通过严格的程序规定，保证行政处罚决定的合法性、公平性，也给行政管理相对人以申辩和申诉的机会；第六章为“行政处罚的执行”，主要介绍了行政处罚执行的条件、原则和中止执行的情况等内容，并且论述了罚执分离的原则。第七章为“法律责任”，主要介绍行政处罚法对行政机关及其工作人员在行使行政处罚过程中的违法行为规定的法律责任；第八章为“附则”，主要介绍了行政处罚法的溯及力问题以及新旧法律规范的适用规则。本书的“附录”部分还列明了有关行政处罚的常用法律法规目录以及主要参考书目，以方便读者翻阅和做进一步了解。

除了指导行政执法的实践，本书对立法、司法工作者以及从事法律教学、研究的人员也具有一定参考意义。作为一名政

府法制工作者和行政法学的爱好者，笔者将在今后的工作实践中进一步关注和研究行政处罚问题，以求更好地推动行政处罚法的贯彻实施与完善，推进依法行政，建设法治政府。

本书在撰写和出版过程中，得到了中国法制出版社杜佐东总编和罗莱娜编辑，以及我的爱妻郭丽芳的大力支持和帮助，在此我谨致以特别的谢意。由于成稿仓促，书中难免有不当之处，敬请读者批评指正。

作者于文津街

2006年12月

总 目 录

- 第一章 总 则/1
- 第二章 行政处罚的种类和设定/42
- 第三章 行政处罚的实施机关/81
- 第四章 行政处罚的管辖和适用/120
- 第五章 行政处罚的决定/170
 - 第一节 简 易 程 序/184
 - 第二节 一 般 程 序/193
 - 第三节 听 证 程 序/246
- 第六章 行政处罚的执行/263
- 第七章 法 律 责 任/303
- 第八章 附 则/324
- 附录一：中华人民共和国行政处罚法/326
- 附录二：行政处罚常用法律法规与司法解释目录/340
- 附录三：主要参考书目/346

目 录

第一章 总 则

第一条 【立法目的】 /1

第二条 【适用范围】 /2

- 一、如何看待“行政处罚”这种现象? /2
- 二、行政处罚应该由什么样的主体来实施? 行政机关作为处罚主体时, 要注意些什么? /2
- 三、行政处罚应当对谁实施? 任何违反行政法规定的人都应当受到行政处罚吗? /3
- 四、在实践中, 如何划清行政处罚与行政处分的界限? /3
- 五、行政处罚有哪些不同于行政强制执行之处? /4
- 六、执行罚算不算行政处罚, 是否也要遵循行政处罚法? /5
- 七、行政处罚有哪些局限性? 针对其本身的局限性, 实施行政处罚时应采取哪些措施予以避免? /6
- 八、制定行政处罚法之前我国行政处罚领域存在哪些问题? 制定行政处罚法的目的是什么? /7

第三条 【适用对象】 /9

- 一、行政处罚的对象具体包括哪些? 各类对象在适用处罚时都有哪些特殊性? /9
- 二、如何理解处罚法定原则? 行政机关在处罚时如何

具体贯彻落实此项原则？/10

三、当前，如何看待机构改革中出现的综合行政执法现象？/13

四、综合行政执法试点工作应当遵循什么样的指导思想 and 原则？/14

五、怎样开展试点综合行政执法？开展此项工作要注意认识并处理好哪些问题？/15

第四条 【适用原则】/20

一、如何理解行政处罚的公正原则？行政机关在行政处罚的实体上和程序上如何贯彻公正原则？/20

二、怎样理解行政处罚的公开原则？在设定处罚依据、实施处罚、监督处罚等环节如何落实公开原则？/23

三、应当建立哪些制度来贯彻公正原则？/24

四、应当建立哪些制度来贯彻公开原则？/24

第五条 【适用目的】/30

一、怎样结合行政处罚法的目的来理解并贯彻落实处罚与教育相结合原则？/30

二、在实施行政处罚时要贯彻处罚与教育结合的原则，应当注意的问题有哪些？/31

第六条 【被处罚者权利】/32

一、受到行政处罚的行政相对人有何权利？被处罚人如何行使这些权利？行政机关应当如何保障当事人的这些权利得以实现？/32

二、行政机关不保障这些权利的实现有哪些后果？/34

第七条 【被处罚者承担的其他法律责任】/36

- 一、行政处罚与承担刑事责任的关系是怎样的？/36
- 二、行政处罚与承担民事责任的关系是怎样的？/37
- 三、行政处罚能替代民事责任或刑事责任吗？/39

第二章 行政处罚的种类和设定

第八条 【处罚种类】/43

- 一、如何理解与运用警告处罚？/43
- 二、如何理解与运用罚款处罚？/44
- 三、处以罚金后能否再由行政机关处以罚款？/45
- 四、罚款能否针对被处罚人的非法收入？/45
- 五、如何理解与运用没收违法所得、没收非法财物处罚？/46
- 六、如何理解与运用责令停产停业处罚？/47
- 七、如何理解与运用暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照处罚？/48
- 八、如何理解与运用行政拘留处罚？/49
- 九、其他行政处罚种类有哪些？/50
- 十、责令改正是否属于一种行政处罚？/53
- 十一、劳动教养是否属于行政处罚？/53
- 十二、取缔行为是否属于行政处罚行为？/54
- 十三、如何在处罚种类之间进行易科与并科？/55

第九条 【法律对处罚种类的设定】/58

- 一、设定行政处罚必须符合哪些要求？/58
- 二、国外对行政处罚设定权是如何分配的？/59

三、为什么“法律”可以设定各种行政处罚？/61

四、为什么限制人身自由的行政处罚，只能由法律设定？/61

第十条 【行政法规对处罚种类的设定】/62

一、为什么作为权力机关的执行机关和最高国家行政机关的国务院可以通过制定行政法规设定行政处罚？/63

二、行政法规设定行政处罚要受到哪些限制？/63

三、法律没有规定给予处罚的行为，行政法规能否增设处罚条款？/63

第十一条 【地方性法规对处罚种类的设定】/64

一、如何理解地方性法规的行政处罚设定权？/64

二、地方性法规的行政处罚创设权要受到哪些限制？/65

三、民族自治的地方人民代表大会依照当地的民族的政治、经济和文化的特点制定的自治条例和单行条例能否设定行政处罚？/66

第十二条 【国务院部、委的规章对处罚的设定】/69

第十三条 【地方规章对处罚的设定】/70

一、如何理解规章的行政处罚设定权？/70

二、规章设定行政处罚要受到哪些限制？/71

三、对地方性法规、规章设定行政处罚是否合法、适当、协调，如何审查？/72

第十四条 【其他规范不得设定行政处罚】/75

一、不能设定行政处罚的“其他规范性文件”有哪些？/75

二、党政机关联合下发的文件是否可以作为行政处罚

的依据? /76

三、能否根据乡规民约或“土政策”进行处罚? /77

第三章 行政处罚的实施机关

第十五条 【处罚的实施】 /81

一、行政机关要取得处罚主体资格必须具备哪些条件? /82

二、消费者协会拥有行政处罚权吗? /83

三、为什么说我国行政处罚体制不同于西方的体制，
法院没有行政处罚权? /83

四、行政内设机构和派出机构是否具有处罚主体资格? /84

五、对机构改革后事业单位行政执法主体资格如何认
定? /85

第十六条 【相对集中行政处罚权】 /88

一、什么是相对集中行政处罚权? /88

二、实行相对集中行政处罚权制度的法律依据是什么? /88

三、对综合执法为何要限定范围? /90

四、行政处罚权相对集中必须具备哪些条件? /91

五、行政处罚权相对集中以后，原有的行政管理机关
还能否行使行政处罚权? /92

六、相对集中行政处罚权只能在城市管理领域当中进
行吗? /92

七、国务院对集中行使行政处罚权的机关性质及执法
人员的身份是如何规定的? /93

八、是否需要出台一部统一的城市管理综合行政执
法? /93

九、如何看待设立中央和省级城市管理综合执法主管部门的问题？/94

十、如何解决对城管执法的保障和监督问题？/95

十一、如何积极稳妥地推进相对集中行政处罚权制度的实施工作？/96

十二、如何妥善处理集中行使行政处罚权的行政机关与有关部门或机构的关系？/97

第十七条 【授权实施处罚】/106

一、授权组织行使行政处罚权要符合哪些要求？/106

二、为何要将某些行政处罚权授予非行政机关的组织行使？/107

三、授权组织行使处罚权侵犯公民合法权益时，如何确定行政诉讼被告与行政赔偿义务机关？/108

四、为什么被授权组织须是具有管理公共事务职能的组织？/108

五、法律、法规授权组织的类型有哪些？/109

第十八条 【委托实施处罚】/110

第十九条 【受委托组织的条件】/111

一、行政处罚的委托应当遵循哪些规则？/111

二、为什么规定受托组织须是管理公共事务的事业组织？/112

三、专业性较强的处罚权能否委托？/113

四、为什么受委托行使处罚权的组织不得再委托？/113

五、委托为什么必须以书面方式进行？/113

六、行政委托与行政授权在实践中的区别是什么？/114

- 七、受委托组织应当如何行使行政处罚权? /114
- 八、委托行政机关与受委托组织之间有什么关系? /115
- 九、如何认定没有法律、法规、规章作为职权来源依据, 而又在实际工作中承担着大量行政执法任务的组织的法律地位? 编制部门确定的“三定方案”能否作为其享有执法职权的合法依据? /116

第四章 行政处罚的管辖和适用

第二十条 【处罚的管辖】/120

- 一、为什么要确定行政处罚的管辖? /120
- 二、如何正确确定职权管辖? /121
- 三、一般地域管辖为什么要以“行为地”为根据来确定? /122
- 四、如何理解违法行为发生地? 以行为地确定一般地域管辖, 是否排除在某些情况下以行为人住所来确定管辖? 在违法行为地难于查明的情况下, 如何确定管辖机关? /122
- 五、行政处罚中为何不需要以不动产所在地来确定一般地域管辖? /123
- 六、为何将级别管辖限定为县级以上地方人民政府的行政机关? /123
- 七、如何解决我国职权管辖中存在的问题? /124

第二十一条 【指定管辖】/126

- 一、如何确定行使指定管辖权的机关? /126
- 二、上级机关在什么情况下可以指定下一级机关行使

管辖权? /127

三、上级行政机关行使指定权时应注意哪些问题? /127

四、解决共同管辖的标准是什么? /128

第二十二条 【构成犯罪案件的移送】 /130

一、移送管辖应具备哪些条件? /130

二、移送管辖的一般程序是什么? /130

三、如何在实践中理解与掌握行政处罚管辖权的转移? /131

四、行政机关是否有负有移送案件的义务? /132

五、行政机关对于构成犯罪的案件不移送给司法机关
应如何处理? /133

第二十三条 【改正违法行为】 /135

一、行政机关实施行政处罚为什么同时责令违法行为
人改正其违法行为? /135

二、责令改正违法行为是否属于行政处罚? /135

第二十四条 【一事不再罚】 /138

一、如何理解一事不再罚原则? /138

二、如何确定一事不再罚原则中的“同一个违法行
为”? /139

三、哪些情形不适用“一事不再罚”规则? /140

四、行为违反两个以上法律规范, 由一个行政机关实
施处罚时, 应遵循什么规则? /142

五、一个行为同时违反了行政法律规范及其他法律规
范时, 由各有权机关依据各自的法律规定进行分
别处罚, 是否属于重复处罚? /142

六、行政处罚中的“转罚”是否属于重复处罚? /143