

LAW

- 主编：赵汝琨
- 本册执行主编：付立庆

法律帮助一点通

——行政处罚



2. 11

20

国 检 察 出 版 社

法律帮助一点通

——行政处罚

主 编 赵汝琨 本册执行主编 付立庆
编著者 (以姓氏笔画为序)
王亚凯 付立庆

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政处罚/付立庆编著. —北京: 中国检察出版社,
2004.1

(法律帮助一点通)

ISBN 7-80185-172-2

I. 行… II. 付… III. 行政处罚-基本知识-中国

IV. D922.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 107929 号

法律帮助一点通——行政处罚

主编 赵汝琨 本册执行主编 付立庆

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: 中国检察出版社 (www.zgjccbs.com)

电子邮箱: zgjccbs@vip.sina.com

电 话: (010)68630384(编辑) 68650015(发行) 68636518(邮购)

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市印刷厂

开 本: 850mm×1168mm 32 开

印 张: 5.125 印张

字 数: 128 千字

版 次: 2004 年 1 月第一版 2004 年 4 月第二次印刷

书 号: ISBN 7-80185-172-2/D·1159

定 价: 10.00 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

编者的话

在我们日常生活中不可避免地会遇到一些纠纷，这些纠纷处理得好，可能会对人们的生活、社会的经济发展有益；处理得不好，则有可能产生负面的影响。

无论是处理合同纠纷、债务纠纷，还是处理医疗纠纷等等，我们最常用的方法就是求助于法律。我国是法制的国家，我们的社会也是一个法制的社会，遇到纠纷以法律的办法解决，应该是最可靠的，也是最公平的。

为了使人们充分重视生活、生产、经营中出现的纠纷，也为了增强人们的法制观念，运用法律武器，正确处理纠纷，我们编写了《法律帮助一点通》丛书。考虑到读者因所处社会环境不同，文化水准不同，对现行法律、法规和有关规定了解程度不同，《法律帮助一点通》尽量采用通俗易懂的语言，以问答方式列举出一些常用的纠纷，并提出相应的解决办法及法律依据，希望能对读者有所帮助。这是我们编写《法律帮助一点通》丛书的初衷。

编者

2004年1月

目 录

第一部分 行政处罚法总则

1. 什么是行政处罚？行政处罚有什么特点？……………（1）
2. 《行政处罚法》的适用范围包括哪些方面？……………（3）

第二部分 行政处罚的种类和设定

1. 行政处罚的种类包括哪些？可以作出行政处罚的依据有哪些？……………（5）
2. 什么是警告？一般什么情况下适用？……………（6）
3. 什么是罚款？这种处罚有什么特点？……………（7）
4. 什么是没收违法所得和非法财物？适用的时候应该注意哪些问题？……………（8）
5. 责令停产停业主要针对哪些情况？……………（10）
6. 暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照会有什么后果？……………（11）
7. 公安机关能不能对任何实施违法行为者都进行行政拘留？《行政处罚法》对行政拘留的作出有哪些限制？……………（12）
8. 超市是否有权规定偷一罚十？哪些主体有权设定行政处罚？……………（14）
9. 村规民约有没有权力对村民设定处罚？……………（15）
10. 县里的文件能不能决定对违反计划生育规定者进行拘留？行政处罚设定权是如何划分的？……………（16）
11. 行政处罚和刑罚有什么不同？……………（18）

12. 当某一行为可以同时进行行政处罚和刑罚的时候, 应该如何处理? 一行为既应承担民事责任又应承担行政责任的时候, 应该先承担哪一类责任? (20)
13. 行政处罚和行政处分有什么关系? (22)

第三部分 行政处罚的实施机关

1. 什么是行政机关? 行政机关有哪些特点? (24)
2. 所有的行政机关都有权进行行政处罚吗? 行政机关行使行政处罚权需要符合什么条件? (25)
3. 个人能不能成为行政处罚主体? (26)
4. 我国主要有哪几类行政处罚主体? (27)
5. 什么是行政处罚的授权? 授权都需要哪些条件? (29)
6. 可以被授予行政处罚权的组织必须具备哪些条件? (30)
7. 什么是行政处罚的委托? 进行委托要遵循哪些条件? (31)
8. 行政处罚权的委托需要遵守哪些规则? (33)
9. 什么是综合执法机构? (34)

第四部分 行政处罚的管辖和适用

1. 什么是行政处罚的管辖? 具体什么行政机关有权力对某项行政违法行为进行处罚? (37)
2. 公安机关能不能对偷税漏税者进行处罚? 什么是职能管辖? (38)
3. 治安违法案件指哪些情况? 公安机关之外的行政机关有没有权力管辖治安违法案件? (39)
4. 打工者在外地打工被打伤, 本地公安机关该不该管? 怎么理解《行政处罚法》中的地域管辖? (41)
5. 同一项违法事件, 可以同时由两个以上的行政机关管辖吗? (42)

6. 对于某一行政违法行为，如何确定具体该由哪一级行政机关来管辖？ (44)
7. 两个行政机关对同一行政处罚案件该由谁来管辖发生争议该怎么处理？什么是指定管辖？什么情况下采取指定管辖？ (46)
8. 行政机关在受理行政处罚案件后发现不属于自己管辖，应如何处理？ (47)
9. 交通警察仅仅对超载车辆进行罚款，而不纠正这样的行为，这样的做法是否正确？ (49)
10. 公安机关能不能对通奸者进行行政处罚？ (50)
11. 什么叫做一事不再罚？一事不再罚等于同一违法行为只能处罚一次吗？ (51)
12. 同一行为既违反了行政法规又违反了刑事法规，可以进行两次处罚吗？ (53)
13. 没有能力缴纳罚款的，而将其换成拘留的形式，是不是两次处罚？ (54)
14. 同一违法行为能不能同时或先后处以几种形式的行政处罚？ (55)
15. 某人在道路上擅自设摊，无照销售不合格的肉食，应认定为几个违法行为？如何进行处罚？ (56)
16. 14岁以下的孩子盗窃较小数额的东西应该如何处理？14岁以上未到18岁者赌博应该如何处理？ (57)
17. 精神病人打伤他人，能否对打人者进行行政处罚？受伤者应该如何得到补偿？ (59)
18. 醉酒的人有违法行为，是否应该从轻或者减轻处罚？ (60)
19. 什么样的行政违法行为可以从轻或减轻处罚？ (61)
20. 什么样的行政违法行为可以免于行政处罚？ (63)
21. 什么情况下才可以同时适用行政处罚和刑罚？ (63)

22. 行政处罚和刑罚如何折抵? (64)
23. 两年之后, 公安机关就没有权力进行处罚了吗? (66)

第五部分 行政处罚的决定

1. 实施行政处罚之前, 行政机关应当告知当事人哪些事项? (68)
2. 在实施行政处罚过程中, 当事人享有哪些权利? (69)
3. 在实施行政处罚过程中, 当事人应该履行哪些义务? (71)
4. 什么是行政处罚的简易程序? (72)
5. 当场作出处罚决定需要满足哪些条件? (73)
6. 行政执法人员当场作出行政处罚决定, 是不是一定要出示证件? (74)
7. 当事人对当场作出的行政处罚不服的, 能不能申请复议? 该怎么申请复议? (75)
8. 什么样的行政处罚案件适用一般程序? 一般程序包括哪些环节? (76)
9. 行政处罚案件立案需要满足哪些条件? (78)
10. 只有一名工作人员进行调查所取得的证据是否有效? 调查时还应注意什么问题? (80)
11. 行政处罚证据有哪几种? 应该如何判断某个证据属于哪一类? (81)
12. 什么是回避? 哪些人需要回避? 如果执法人员没有回避, 作出的处罚决定是否有效? (84)
13. 当事人如何行使申辩权? 哪些情况视为当事人放弃申辩权? (85)
14. 什么是无效法律行为? 为什么行政机关不听取当事人的申辩, 行政处罚决定就不能成立? (87)
15. 行政机关能不能因为当事人态度不好而加重惩罚? (87)

-
16. 被拘留者对行政拘留不服, 能不能申请听证? (88)
 17. 听证程序由谁来主持? 应有哪些人参加? 行政机关能不能要求当事人承担听证费用? (90)
 18. 听证一般按照什么步骤进行? 行政机关能不能主动组织听证? (91)
 19. 什么样的罚款案件应当进行听证? (93)
 20. 听证是否必须作出裁决? 听证之后还有什么程序? (94)
 21. 行政处罚主体作出行政处罚决定需要符合什么条件? 作出行政处罚机关的负责人对案件的调查结果和处理意见应进行哪些方面的审查? (96)
 22. 行政处罚决定书上没有写明救济途径, 这样的决定书是否生效? (97)
 23. 行政处罚决定作出后当事人是否还有机会进行陈述和申辩? (99)
 24. 对于重大复杂案件的处理比一般案件的处理多了哪些程序? (100)
 25. 行政处罚决定书应当怎样交给当事人? (101)
 26. 行政处罚决定作出之后, 对行政机关有什么约束? (103)
 27. 行政处罚决定作出并依法送达当事人后, 当事人有什么义务? (104)

第六部分 行政处罚的执行

1. 什么是行政处罚执行程序? (106)
2. 什么机关可以执行已经作出的行政处罚? (107)
3. 需要具备哪些条件才能开始行政处罚决定的强制执行程序? (108)
4. 当事人提起行政复议和行政诉讼, 是否会导致行政处罚执行的中止? (109)

5. 什么样的情况可以停止行政处罚的执行? (111)
6. 对财产有什么形式的强制执行方式? (112)
7. 什么是滞纳金? 滞纳金属于罚款吗? (114)
8. 什么是查封、扣押? 对于查封扣押的财产应如何处
理? (115)
9. 什么是冻结? 什么是划拨? (116)
10. 什么是强制划拨、强制扣缴、强制抵缴? (117)
11. 什么是强制收购、限价出售、强制收兑? 什么情况
下采取强制拆除、强制退还? (118)
12. 对行为有什么形式的强制执行方式? (119)
13. 作出罚款决定的机关能够收缴罚款吗? (120)
14. 当事人自行到银行缴纳罚款一般包括哪些情况? (121)
15. 什么样的情况下执法人员可以当场收缴罚款? (122)
16. 当事人在什么样的特殊情况下可以当场缴纳罚款?
..... (123)
17. 什么样的情况下当事人可以申请暂缓或者延期缴纳
罚款? (124)
18. 对于行政处罚决定的执行, 谁有权进行监督? 监督
者可以采取哪些监督手段? (126)

第七部分 法律责任

1. 行政机关实施行政处罚没有法定依据的, 应承担什
么法律责任? (128)
2. 行政处罚机关擅自改变行政处罚种类、幅度的, 应
承担什么法律责任? (129)
3. 行政处罚机关不遵守法定的行政处罚程序, 或者违
反委托处罚的规定的, 应承担什么法律责任? (130)
4. 行政机关如果使用或者损毁扣押的财物, 给当事人
造成损失, 应承担什么样的法律后果? (131)

-
5. 行政机关违法实行检查措施或者执行措施，给公民的人身或财产造成损失的，应承担什么样的法律后果？
..... (132)
 6. 行政机关以行政处罚代替刑罚应当承担什么样的法律责任？ (134)
 7. 行政机关玩忽职守，对应当禁止、处罚的违法行为不予制止、处罚，应当承担什么样的法律责任？ (135)
 8. 行政机关将罚款、没收的违法所得或者财物截留、私分或者变相私分的，应当承担什么法律责任？ (136)
 9. 执法人员利用职务上的便利，索取或者收受他人财物的，或将收缴罚款据为己有的，应当承担什么法律责任？ (137)

附 录

- 中华人民共和国行政处罚法..... (139)

第一部分 行政处罚法总则

1. 什么是行政处罚？行政处罚有什么特点？

行政处罚，是国家行政机关及法律、法规、规章授权的组织对违反行政法规定的义务的公民、法人或其他组织所实施的法律制裁措施，其目的在于维护行政管理秩序，促进行政管理目的的实现。行政处罚是和刑罚、民事制裁并列的一种法律制裁形式。法律制裁就是对违反法律规定的行为所作出的处理。总的来说，行政处罚具有下面几个特点：

一、行政处罚的主体是法律、法规授权的国家行政机关和其他非行政机关组织。

行政处罚主体是依法享有行政处罚权的机关或组织。即使是行政机关，也并不是自然就享有行政处罚权，而是因为法律、法规的授权。国家行政机关，并不等于行政处罚主体。只有法律、法规授予行政处罚权的国家行政机关才可以成为行政处罚主体，没有法律、法规的授权，其只是一般的行政主体，只能实施一般的行政行为。

非行政机关，如果有法律、法规授予其行政处罚权，则可以成为行政处罚主体。《行政处罚法》第17条规定：“法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织可以在法定授权范围内实施行政处罚。”例如《公共场所卫生管理条例》第10条、第14条就将警告、罚款等行政处罚权授予民航、铁路、交通、厂矿、卫生防疫机构来行使。

二、行政处罚的前提是公民、法人或者其他组织违反了行政法律法规规定的义务。

要作出行政处罚，必须符合几个前提条件。第一是行为人实

施了违反法律规定的行为，或者是积极地实施了法律所禁止的行为，如赌博，打架斗殴；或者是法律规定行为人应该实施某种行为而行为人没有实施，如应缴纳税款而不缴纳。第二是行为对社会已经造成实际危害或者已经构成严重的现实威胁，危害了法律所保护的行政管理秩序。情节特别轻微的行为或者没有造成危害后果的行为，一般是不给予行政处罚的。第三是行为人要达到法定责任年龄，具有意志能力，能够理解自己的行为，或者行为人是具有责任能力的组织。

行政处罚的对象也只能是公民、法人或其他组织，而不能是其他国家机关。公民就是具有中华人民共和国国籍的自然人。而法人是指按照法定程序设立、有一定组织机构和独立的财产，并能以自己的名义享有民事权利、承担民事义务的社会组织，包括企事业组织、社会团体等。其他组织一般指一些非法人组织，如合伙。

三、行政处罚是一种法律制裁措施。

行政处罚是合法地使违法人的权益受到损害，它所确定的义务是由于违法者不履行法律法规规定的义务而引起的，是原来的义务之外的一项新义务。如纳税义务人逾期不缴纳税款，税务机关除了责令其缴纳税款之外，还可以给予一定数额的罚款，这种罚款就是一项新的义务。

四、实施行政处罚的依据是法律、法规和规章。

《行政处罚法》第3条规定：“公民、法人或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。”

实施行政处罚的依据是法律、法规、规章，这句话有以下几重含义：公民、法人或其他组织的行为，只有法律、法规、规章规定应予行政处罚的，才能给予行政处罚。同时作出处罚也是行政机关的职责，应当处罚而不处罚的，是行政机关的失职行为。法律、法规、规章规定有权进行处罚的行政机关和其他组织，只

有它们才有权力进行行政处罚。行政处罚主体作出行政处罚，其种类、方式、范围和幅度的决定必须依照法律、法规和规章。行政处罚的作出也必须依照法律、法规、规章所规定的法定程序。

2. 《行政处罚法》的适用范围包括哪些方面？

法律的适用范围，就是指法律所适用的效力范围。《行政处罚法》第2条规定：“行政处罚的设定和实施，适用本法。”也就是说《行政处罚法》的适用范围包括两个方面：行政处罚的设定和行政处罚的实施。

行政处罚的设定是指法律规定的有权力设定行为规范的国家机关首次独立自主地规定何种行为是违法行为，并规定给予该种违法行为以何种行政处罚。行政处罚的设定所要解决的问题就是哪一级国家机关、哪一类性质的国家机关有设定何种行政处罚的权力。具体地说，就是法律、行政法规、地方性法规各自具有设定哪一种行政处罚的权力。

行政处罚的设定一般有三种情况：一种是由立法机关通过制定法律直接授予行政机关进行行政处罚的权力；一种是国家的最高行政机关，即国务院通过制定行政法规的形式明确行政处罚的内容；一种是相关的行政管理机关根据法律和法规的授权，规定行政处罚的内容。这三种情况所规定的行政处罚的程序、处罚的内容、对象、结果都是有区别的。具体何种性质的行政处罚由哪一级别的法律法规设定，要由《行政处罚法》来决定。

行政处罚的设定是行政处罚的第一环节，是行政处罚的基础。但是法律的生命力在于执行，《行政处罚法》还调整行政处罚的实施。实施行政处罚，是指依法实施法律、法规的行政机关或者其他组织，依照法定依据和法定程序对违法行为进行处罚。

关于行政处罚的实施，《行政处罚法》解决了两个问题：规定进行行政处罚的依据和程序，保证行政机关依法行使行政处罚。

权，有效进行行政管理；在有效进行行政管理的同时，保护公民、法人和其他组织的合法权益，防止行政处罚权的滥用。即要求行政机关进行行政处罚必须有法律依据，并且处罚决定的作出和执行要依照法定程序，同时规定了对行政处罚决定不服的救济措施。

第二部分 行政处罚的种类和设定

1. 行政处罚的种类包括哪些？可以作出行政处罚的依据有哪些？

《行政处罚法》第8条规定，行政处罚包括以下几类：警告；罚款；没收违法所得，没收非法财物；责令停产停业；暂扣或者吊销许可证，暂扣或者吊销执照；行政拘留；法律、行政法规规定的其他行政处罚。

从性质上来分，行政处罚可以分为四类：一是警告等申诫罚；二是罚款、没收非法财产等财产罚；三是吊销许可证和营业执照、责令停产停业等行为罚，也称为能力罚；四是涉及人身权利的人身自由罚，如行政拘留。这些行政处罚的性质不同，对行政处罚对象的人身以及财产利益的影响程度也不相同，可以作出不同性质的行政处罚的依据也是不同的。

法律依据是指全国人民代表大会及其常务委员会通过制定法律，直接明确行政处罚的内容、执行机关及其实施的条件。如《食品卫生法》、《土地管理法》等法律中均有关于行政处罚的规定，可以作为行政处罚的根据。

法规包括行政法规和地方性法规。行政法规是指国务院作为国家的最高行政管理机关，对国家的行政管理事务所作出的有规范效力的法规。这些法规明确了行政处罚的内容、种类、范围和执行机关，如《铁路运输安全保护条例》中在关于违反铁路运输安全管理的行政责任中有不少就是关于行政处罚的内容。地方性法规是指地方权力机关，即各地省级人民代表大会及其常务委员会会在法律、行政法规规定的范围内进一步对行政处罚的行为、种类、幅度的具体内容作出明确规定。这是由于我国各地情况不

同，对于法律和行政法规的实施不能绝对的一刀切，要按照各地的具体情况作出具体实施的指导。制定地方性法规，有助于各地根据自己的特点，进行行政事务的管理。这些地方性法规在本省范围内具有法律效力，但是不得同国家的法律、行政法规相抵触。

规章也包括两类：一类是国务院各部委制定的规章，指国务院各部委在法律、行政法规规定的范围内，针对某类具体的行政事务制定行政规章，明确行政处罚的行为、种类、幅度和范围。另一类是地方省级人民政府和省级人民政府所在地的市以及经国务院批准的较大的市人民政府可以在法律、法规规定的范围内通过规章形式明确行政处罚的行为、种类和幅度。

2. 什么是警告？一般什么情况下适用？

警告是指行政处罚主体对公民、法人或其他组织违反行政管理法规的行为给予严肃告诫的一种行政处罚。从性质上分，警告属于申诫罚的一种。申诫罚是影响违法者声誉的处罚，是行政机关对行政违法人提出的谴责、警告，使其引起警惕，防止其继续违法的措施。申诫罚主要适用于情节比较轻微，尚未造成严重社会危害的违法行为，既可适用于公民个人，也可以适用于法人和组织。

原则上讲警告可适用于任何违法行为，我们国家的立法中在大多数行政法律规范中规定了警告这种处罚形式。但是行政处罚必然具有惩戒性，如果对一些比较严重的违法行为，比如主观恶性比较大，或者造成严重后果者，如果只是处以警告，就难以对违法者起到制裁作用。例如，对于违反《土地管理法》、违反《水土保持法》的行为，立法中一般不会设立警告这种处罚形式。《治安管理处罚条例》中规定，违反消防管理，指使或强令他人违反消防安全规定，冒险作业，尚未造成严重后果的可以处以