



总顾问：王汉斌

总主编：沈德咏

行政处罚与 行政复议

主 编：苏 东

宣讲权威

案例典型

评析精辟

指引规范



中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位



总顾问：王汉斌

总主编：沈德咏

行政处罚与 行政复议

主 编：苏 东

撰 稿：王 颖 万其刚 等



中国民主法制出版社

全国百佳图书出版单位

2014·北京

图书在版编目(CIP)数据

行政处罚与行政复议 / 苏东主编. —北京: 中国民主法制出版社, 2014. 10

(中华人民共和国重要法律知识宣讲)

ISBN 978-7-5162-0657-7

I. ①行… II. ①苏… III. ①行政处罚 - 基本知识 - 中国②行政复议 - 基本知识 - 中国 IV. ①D922. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 266412 号

图书出品人: 肖启明

图书策划: 刘海涛

责任编辑: 陈曦

书名/行政处罚与行政复议

主编/苏东

撰稿/王颖 万其刚等

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里7号(100069)

电话/63055259(总编室) 63057714(发行部)

传真/63055259

http://www.npcpub.com

E-mail: mzfz@npcpub.com

经销/新华书店

开本/16开 710毫米×1000毫米

印张/20 字数/261千字

版本/2014年10月第1版 2014年10月第1次印刷

印刷/航远印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-0657-7

定价/40.00元

出版声明/版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

总 序

落实依法治国基本方略 加快建设社会主义法治国家

依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，事关我们党执政兴国、事关人民幸福安康、事关党和国家长治久安。2012年12月4日，习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的重要讲话指出，要落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家，强调要以宪法为最高法律规范，继续完善以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系，把国家各项事业和各项工作纳入法制轨道，实行有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，维护社会公平正义，实现国家和社会生活制度化、法制化。2013年11月，党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，确立了推进法治中国建设的总体目标，对加快建设社会主义法治国家作了全面部署，要求必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。同时要求全面深化司法体制改革，加快建

设公正高效权威的社会主义司法制度，维护人民权益，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。2014年10月，党的十八届四中全会专题研究了全面推进依法治国的若干重大问题，必将为法治中国建设不断注入强劲动力。

以习近平同志为总书记的新一届中央领导集体将依法治国提到了前所未有的高度，进一步表明了党中央全面推进依法治国、走中国特色法治化道路的坚定决心和信心。全面推进依法治国，必须全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程，确保宪法法律得到一体遵循。新中国成立以来特别是改革开放三十多年来，党带领人民坚持不懈加强立法工作，取得了举世瞩目的成就，一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的，以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成，国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面总体实现了有法可依，为实现全面建成小康社会宏伟目标奠定了坚实的法律基础。

法律的生命力在于实施。新的历史条件下，确保宪法法律实施的任务越来越重，严格执法、公正司法的要求越来越高，维护社会公平正义的责任越来越大。法律要发挥作用、得到全面实施，就需要全社会尊重和信仰法律。2014年1月7日，习近平总书记在中央政法工作会议上的重要讲话强调，要深入开展法制宣传教育，弘扬社会主义法治精神，引导群众遇事找法、解决问题靠法，逐步改变社会上那种遇事不是找法而是找人的现象。认真贯彻习近平总书记重要讲话精神，必须大力加强法制宣传教育，不断探索法律知识教育传播的新途径，为确保法律正确实施，确保严格执法、公正司

法、全民守法作出积极贡献。

中国民主法制出版社作为国家级法律专业出版社，始终秉持“立足人大工作，服务民主法制”的出版宗旨，不断推出高质量的图书产品，积极宣传宪法法律和人民代表大会制度，为社会主义民主法制建设作出了重要贡献。为认真贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神特别是关于法治建设的重要论述，积极推进依法治国进程，中国民主法制出版社经过反复研究论证，决定推出《中华人民共和国重要法律知识宣讲》丛书。

该套丛书采取宣讲要点、典型案例、专家评析、法条指引的形式，紧紧围绕法治建设的重点、群众关注的焦点、社会关注的热点、司法实践的难点问题，对法律规定、法律原则、法律精神及其应用问题进行全面阐释。该丛书涵盖中国特色社会主义法律体系方方面面，全面收录各类法律法规，同时筛选了涉及经济、政治、文化、社会和生态文明建设的各类典型案例，清晰展现执法司法工作的生动实践，具有很强的实用性和操作性，对于法学研究和司法实务具有较好的参考价值。

该丛书的出版有助于广大司法实务工作者准确把握法律应用方面的最新情况，解决实际工作中存在的司法疑难问题；有助于广大法律工作者进一步优化知识结构，丰富相关法律知识储备，提高司法工作水平；有助于公民了解最新的法律规定，掌握多样的权利救济途径，依照法定程序理性表达诉求、维护合法权益。诚然，中国特色社会主义建设的实践是永无止境的，立法亦必将随之而不断丰富和完善。丛书出版后，还应当结合最新的立法动态和执法、司法实践，及时进行修订完善和内容更新，确保读者及时、准确掌握最新法律信息，使丛书的社会应用价值不断提升，为社会公众提供更加全面的法律知识信息服务。

全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，必须全面推进依法治国。落实依法治国基本方略，必须不断提高全社会的法律应用水平。出版这套丛书，就是为了有效传播法律知识，弘扬社会主义法治精神，让宪法和法律真正做到家喻户晓，使广大公务人员善于运用法治思维和法治方式推动工作，带头在宪法法律范围内活动，使执法司法工作人员始终坚持严格执法、公正司法，不断提升执法司法能力，使广大人民群众牢固树立法制观念、规则意识，充分相信法律、自觉运用法律、紧紧依靠法律，真正认识到法律不仅是全体公民必须遵循的行为规范，更是保护自身权利的有效方式，促进全社会形成学法、尊法、守法、用法的良好氛围。本套丛书的出版凝聚着编者的心血，衷心期待这套丛书能够实现其出版初衷。

是为序。

最高人民法院常务副院长 沈德咏*

* 沈德咏，一级大法官，中国政法大学兼职教授、博士生导师。

编写说明

随着我国社会主义民主政治和法制建设地不断完善，依法治国、依法行政越来越深入人心。对于公民来说，“凡是法律没有禁止的，就是允许的”；对于国家机关来说，“凡是法律没有允许的，就是禁止的”。因此，行政机关及其工作人员如何依据法律执行公务，不仅关系国家机关的依法运转，也关系公民和社会组织的合法权益是否得到保护，当然也包括对违法行为是否得到适当的处罚进而维护正常的社会秩序。行政处罚法既规范了行政机关处置违法行为的程序和标准，最大程度减少了执法者的随意性，同时也对行政机关依法处置违法行为给予了明确的法制保障。行政复议法则重点在于赋予行政相对人的救济途径和程序。本书就是主要宣讲行政处罚法、行政复议法及相关的司法解释。

本书解答的每个问题由四部分组成：“宣讲要点”“典型案例”“专家评析”“法条指引”。“宣讲要点”，明确提出一个法律知识点，问题提出后以简单、质朴的语言给予讲解，简明、生动、通俗易懂、深入浅出。“典型案例”，选择的案例贴近生活，并具有时效性，紧密联系最新的立法动态和司法解释，使读者对现实生活中的法律运用有直观、真实的感受。“专家评析”，则针对“宣讲要点”中提出的法律知识点，有理、有据，深入浅出地进行阐述。“法条指引”，主要选取了与案例的解读、评析最贴切、适用的法条。

本书从体例到内容都较为全面、系统，具有较高的实用价值和学习参考价值，是广大人民群众依法保护自身权益值得信赖和不可缺少的法律顾问。

本书由苏东主编，王颖、万其刚等撰稿。鉴于时间仓促，加之能力有限，不足之处在所难免，我们提前向各位读者说句抱歉，也恳请各位读者对本书提出您宝贵意见！

编著者

2014 年 3 月

CONTENTS

目录

上篇 行政处罚

第一章 总 则 (3)

1. 什么是行政处罚? (3)
2. 如何正确理解“处罚法定原则”? (6)
3. 行政处罚要坚持“处罚与教育相结合”原则吗? (9)
4. 如何确定行政处罚相对人? (11)
5. 对违反治安管理行为的处罚是否应当都适用治安管理处罚法? (13)
6. 如何理解行政处罚中的法律适用原则? (15)
7. 信赖保护原则在行政处罚中是如何体现的? (19)
8. 公民、法人和其他组织提起行政赔偿应当符合哪些条件? (22)
9. 给予行政处罚后违法行为人是否还应承担民事责任或者刑事责任? (27)
10. 对应当依法追究刑事责任的违法行为,行政机关应移交吗? (30)

第二章 行政处罚的设定 (32)

1. 地方性法规可以设定哪些行政处罚? (32)
2. 部门规章能否设定行政处罚? (34)
3. 地方政府规章能否设定行政处罚? (38)

第三章 行政处罚的实施机关 (43)

1. 哪些行政机关可以实施行政处罚? (43)
2. 超越法定职权作出的行政处罚决定有效吗? (45)
3. 哪些单位可以接受行政处罚权的委托? (49)

- 4. 哪些单位可以取得授权执法? (52)
- 5. 乡人民政府可否实施行政处罚? (55)

第四章 行政处罚的适用和管辖 (57)

- 1. 适用行政处罚的一般要求有哪些? (57)
- 2. 违法行为一定期限内未被发现是否不再给予行政处罚? (61)
- 3. 违法行为同时触犯了行政法和刑法的规定应如何处理? (64)
- 4. 行政处罚与刑罚能否折抵? (68)
- 5. 如何理解行政处罚中的从重处罚? (71)
- 6. 什么情况可以免于行政处罚和从轻、减轻处罚? (74)
- 7. 对未成年人能否给予行政处罚? (77)
- 8. 什么是行政处罚“显失公正”? (80)
- 9. 行政处罚法中关于精神病人承担行政责任是如何规定的? (83)
- 10. 什么是“一事不再罚”原则? (85)
- 11. “违法行为发生地”如何认定? (88)

第五章 行政处罚决定 (93)

- 1. 作出行政处罚决定有哪些具体要求? (93)
- 2. 对重大、疑难案件应当如何作出行政处罚决定? (99)
- 3. 哪些行政处罚需要听证? (102)
- 4. 责令停止执业活动是否属于责令停产停业? (106)
- 5. 行政处罚相对人提出听证要求的程序有哪些? (109)
- 6. 不听取当事人的申辩行政处罚决定能否成立? (113)
- 7. 行政处罚如何实行回避? (117)
- 8. 行政处罚是否应收集证据? (120)
- 9. 行政处罚程序主要包括哪些内容? (124)
- 10. 哪些行政处罚案件可以适用简易程序? (127)
- 11. 行政处罚适用简易程序有哪些条件? (130)
- 12. 行政处罚应履行告知义务吗? (136)
- 13. 行政处罚超出法定期限应当认定为违法吗? (138)

14. 公平与效率兼顾的原则在行政处罚程序中是如何体现的?	(140)
-------------------------------------	-------

第六章 行政处罚的执行 (144)

1. 行政机关违法实行检查措施或者执行措施给公民人身、财产造成 损害的应当承担法律责任吗?	(144)
2. 行政机关及其执法人员可将收缴罚款据为己有吗?	(147)

下篇 行政复议

第一章 行政复议范围 (155)

1. 哪些行政行为可以申请行政复议?	(155)
2. 对不合法的规定能不能申请行政复议?	(158)
3. 不服行政机关作出的行政处分或者其他人事处理决定能不能申请 行政复议?	(161)
4. 不服行政机关对民事纠纷作出的调解或者其他处理能不能申请 行政复议?	(164)
5. 对行政复议决定不服应该怎么办?	(166)
6. 行政复议机关是什么机关?	(169)

第二章 行政复议申请 (174)

1. 提出行政复议申请是否有时间限制?	(174)
2. 申请行政复议的期限从什么时候起开始计算?	(177)
3. 因不可抗力耽误申请行政复议的, 申请期限如何计算?	(180)
4. 因不可抗力以外的事由耽误申请行政复议的, 申请期限如何 计算?	(183)
5. 哪些人可以作为行政复议的申请人?	(186)
6. 有权申请行政复议的公民死亡时谁可以申请行政复议?	(189)
7. 有权申请行政复议的公民为未成年人或者精神病人时谁可以申请 行政复议?	(191)
8. 有权申请行政复议的法人或者其他组织终止时谁可以申请行政复议?	(193)
9. 合伙组织由谁申请和参加行政复议?	(195)

10. 合伙组织以外不具备法人资格的其他组织由谁参加行政复议? (198)
11. 股份制企业的股东大会、股东代表大会、董事会能不能以企业的名义
 申请行政复议? (200)
12. 申请人的人数众多时由谁参加行政复议? (202)
13. 存在同申请行政复议的具体行政行为有利害关系的人时
 该怎么处理? (205)
14. 什么样的人可以成为行政复议的被申请人? (208)
15. 具体行政行为是由多个行政机关、组织以共同的名义作出时应当以谁为
 行政复议的被申请人? (211)
16. 具体行政行为是经上级行政机关批准而作出的情况下应当以谁为行政
 复议的被申请人? (213)
17. 具体行政行为是由行政机关设立的派出机构、内设机构或者其他组织以
 自己的名义作出时应当以谁为行政复议的被申请人? (216)
18. 申请人、被申请人、第三人能否委托代理人代为参加行政复议? (218)
19. 行政复议申请应当以什么方式提出? (221)
20. 不服地方政府工作部门所作具体行政行为的行政复议申请
 应当向谁提出? (225)
21. 不服省级以下的地方政府和省、区政府派出机关所属的县级政府所作
 具体行政行为的行政复议申请应当向谁提出? (227)
22. 不服国务院部门或者省级人民政府所作具体行政行为以及根据国务院
 或者省级人民政府有关决定对自然资源所有权或者使用权所作确认的
 行政复议申请应当向谁提出? (230)
23. 不服地方政府及其工作部门、国务院部门以下其他行政机关、组织所作
 具体行政行为的行政复议申请应当向谁提出? (233)
24. 行政复议和行政诉讼的关系该怎么处理? (236)

第三章 行政复议受理 (239)

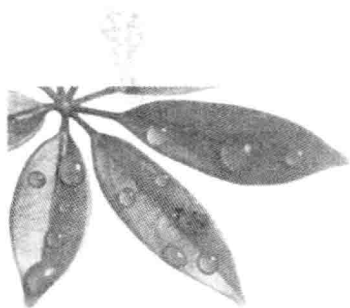
1. 行政复议机关收到行政复议申请后应该如何处理? (239)
2. 申请人就同一事项向两个或者两个以上有权受理的行政机关申请行政复
 议时由谁受理? (242)

3. 行政复议前置但行政复议机关不受理或者受理后超过行政复议期限不作答复的是否可以提起行政诉讼? (245)
4. 行政复议机关无正当理由不受理行政复议申请时应该怎么处理? (247)
5. 具体行政行为在行政复议期间是否停止执行? (250)

第四章 行政复议决定 (254)

1. 行政复议案件以什么方式审理? (254)
2. 在行政复议过程中被申请人如何提交和获得各种材料和证据? (257)
3. 在行政复议过程中申请人对各种材料和证据享有什么权利? (259)
4. 申请人在行政复议决定作出前撤回行政复议申请的应该怎么处理? ... (262)
5. 行政复议机关在审查规范性文件时应当如何处理? (265)
6. 行政复议是否可以和解结案? (268)
7. 在什么情形下行政复议中止? (271)
8. 在什么情形下行政复议终止? (274)
9. 行政复议机关对什么样的具体行政行为应当决定维持? (277)
10. 行政复议机关在什么情况下应当决定被申请人在一定期限内履行法定职责? (280)
11. 行政复议机关对什么样的具体行政行为应当决定撤销、变更或者确认违法? (282)
12. 被申请人不依法提出各种材料和证据的应当怎么处理? (286)
13. 在什么情况下应当决定驳回行政复议申请? (289)
14. 行政复议机关对申请人的行政赔偿请求以及所涉申请人的财产应当怎么处理? (291)
15. 行政复议机关在行政复议过程中能否进行调解? (294)
16. 行政复议机关能否作出对申请人更为不利的行政复议决定? (297)
17. 行政复议机关应当在多长期限内以什么形式作出行政复议决定? (299)
18. 怎样保证当事人履行行政复议决定? (302)

上篇 行政处罰



第一章

总 则

► 1. 什么是行政处罚？

【宣讲要点】

行政处罚法第3条第1款规定：“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。”因此，不是所有违法行为都给予行政处罚，也就是说要划清行政责任与刑事责任和民事责任的界限。公民、法人或者其他组织有违反行政管理秩序的违法行为，尚不构成犯罪，依法应当承担行政法律责任的，由行政机关给予行政处罚。这里有四层意思。

（1）行为违反行政管理法律、法规

行为违反了行政管理的法律、法规，客体是侵犯了行政管理法律秩序，应当承担的是行政责任。如果违反的是民事法律，侵犯了他人的民事权益，那么应当承担民事责任。

（2）一般不区分故意或过失

从主观方面说，不区分是否具有故意或过失的主观因素。刑法规定，故意是构成犯罪的主观要件，过失行为必须是刑法特别规定为犯罪的，才构成刑事责任。民法通则规定，违反合同的行为要承担民事责任，侵权民事责任是过错责任。而行政处罚情况比较复杂，所以只要有违法行为，并