

全国人大常委会法制工作委员会
国家法 室 编著
行政法

《中华人民共和国行政处罚法》 释 义

法律出版社



国防大学 2 062 7304 9

中华人民共和国 行政处罚法释义



法律出版社

《中华人民共和国行政处罚法》释义

全国人大常委会法制工作委员会
国家法室 行政法 编著

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/中国人民解放军第1202工厂

开本/850×1168毫米 1/32 印张/5.75 字数/149千

版本/1996年4月第1版 1996年4月第1次印刷

印数/00,001-20,100

社址/北京广外六里桥北里甲一号八一厂干休所(100073)

电话/3266781 3266796

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-1828-0/D·1462

定价:10.00元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

GDR.67/11

本书编著人员：

主 编 乔晓阳 张春生

副主编 张世诚 李 援

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

刘 沛 李 援 李伯森 杨兆业

张世诚 黄 薇 童卫东

序

第八届全国人民代表大会第四次会议审议通过了行政处罚法，这是我国行政法制建设中的一件大事，也是加强社会主义民主政治建设中的一个重要步骤。行政处罚法的制定，对于规范行政机关有效地依法行政，改进行政管理工作，加强廉政建设，维护社会秩序和公共利益，保护公民、企业事业以及其他组织的合法权益，促进社会主义市场经济的健康发展，都有非常重要的意义。


行政处罚是国家法律制度的重要组成部分，是行政机关依法进行行政管理保障法律贯彻实施的一个重要手段。我国法律大部分是属于行政管理的，要由国家行政机关来执行。法律制定了，就要遵守，要依法办事，如果不遵守，违反法律，就要依法承担法律责任。我国的法律责任制度，包括刑事责任、民事责任、行政责任。从法律制度上，刑事、民事的法律责任制度已经确立，但对行政责任，还缺少总的、统一的规定。制定了行政处罚法，我国刑事、民事、行政三大法律责任制度，就都建立起来了，这对于完善我国法律责任制度，保障法律贯彻执行，有重要意义。

制定行政处罚法，对完善行政程序法律制度，促进行政机关依法行政，有重要意义。健全社会主义法制的其中一个重要任务，就是各级行政机关要依法行政，依法进行行政管理。这就要用法律来规范政府的行政行为，可以包括三个方面，一是抽象的行政行为，包括制定行政法规、规章；二是具体管理的行政行为；三是对行政行为的监督和救济制度。现在，监督与救济制度已经建立起来；宪法对我国立法体制，包括行政法规、规章的地位、效力等，已有明确规定。以后制定立法法时，对行政法规和规章还可以进一步具体规定。而行政处罚法就是对行政机关的具体行政管理行为之一的行政处罚

予以规范。今后再把行政管理其他方面的问题，如行政许可、行政强制措施、行政收费等予以规范，那么有关行政法律程序制度，从大的方面讲，也就可以说比较完备了。

制定行政处罚法，规范行政处罚的设定和实施，对于政府正确实施行政处罚，保护公民合法权益，密切政府与人民群众的关系，改善行政管理工作，提高执法水平，有重要意义。行政处罚是行政机关保障法律实施的一个重要手段，但决不是基本手段，更不是唯一的手段，对此要有清醒的、正确的认识。我国法律是代表全国各族人民的根本利益的，受到广大人民的拥护，这是法律得以贯彻的群众基础。行政机关执行法律，要相信群众、依靠群众，提高执法水平，最重要的是要向广大人民进行法制宣传教育，使他们了解法律的规定，提高法制观念，决不能以罚代教（教育），以罚代管（管理），更不能以罚谋金（经费），以罚谋私。如果滥用行政处罚，就会侵犯公民的合法权利，得不到群众支持，脱离群众，甚至产生腐败。行政处罚法从规范行政处罚的设定和实施方面作了规定，以保障公民、企业事业和其他组织的权利。

本书的作者都是直接参加行政处罚法起草工作的，起草过程中大家反复研究了法律中的每一个问题。这本释义力图根据立法中的原意，特别是对条文中容易产生不同理解的问题，从理论和实践上进行了阐释，是学习理解行政处罚法的比较好的一本参考资料。



1996年3月27日

目 录

序	顾昂然	(1)
第一章	总 则	(1)
第二章	行政处罚的种类和设定	(19)
第三章	行政处罚的实施机关	(36)
第四章	行政处罚的管辖和适用	(53)
第五章	行政处罚的决定	(85)
第六章	行政处罚的执行	(126)
第七章	法律责任	(156)
第八章	附 则	(170)
后 记		(173)

第一章 总 则

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】本条是关于行政处罚法立法宗旨和立法依据的规定。

行政处罚法的立法宗旨概括地说主要包括两个方面，第一是规范行政处罚的设定与实施行为；第二是保障和监督行政机关有效依法行政与保护公民、法人或者其他组织的合法权益并重。

规范行政处罚的设定与实施行为主要内容包括，首先要规范行政处罚权的设定行为。所谓“设定行为”，就是说哪些国家机关可以独立自主地规定行为规范，并规定对违反这些行为规范的行为给予什么行政处罚。从理论上说，这规范的是抽象行为，包括立法机关与行政机关；其次是规范行政处罚的实施行为，所谓“实施行为”，就是说哪些国家机关能够给予公民、法人或者其他组织行政处罚以及怎样给予行政处罚，这是规范行政机关的具体行政行为。规范行政处罚的设定与实施行为的目的是为了使我国的行政处罚的设定与实施纳入法制化，保障和监督行政机关依法行政，有效实施行政管理，维护公共利益和社会秩序。

我国宪法规定，“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”；“中华人民共和国的一切权力属于人民”。保护公民、法人或者其他组织的合法权益是我国法律制度的基本点。行政处罚法中规定“保护公民、法人的合法权益”是本法的立法宗旨的基本方面，第一，在整个法律中，涉及到行政机关的权力与公民、法人或者其他组织的权益之间的关系，首先考虑的是保护公民、法人或者其他组织的合法权益；第二，规定

保障行政机关必须有效的进行行政管理，处罚违法行为，也为了整个社会的有序，以保障全体人民的工作、生活秩序，保障全体人民的合法权益。

行政处罚是行政机关对尚未构成犯罪的违法行为经常使用的制裁手段。近十几年来，随着我国经济建设的不断发展和改革开放的迫切需要，各级立法机关和行政机关制定了大量的法律、行政法规、地方性法规和行政规章，初步形成了以宪法为核心，以法律为支柱，以法规、规章为构件的行政法律体系。在这些法律、法规、规章中大多都规定有行政处罚的条款，行政机关依照这些规定对违法者给以行政处罚，有效地进行了管理，对于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起了积极作用。但是，由于对行政处罚问题没有统一的法律规定，在行政处罚的执行上也出现了一些问题。一是无权设定行政处罚的一些行政机关甚至一些社会团体、企事业单位随意设定行政处罚，有的行政机关违法扩大权限牟取小团体利益。由于设定行政处罚的主体混乱，尤其是部门规章与地方规章之间，部门规章与地方法规之间有的规定很不一致，行政处罚规定随意性大，处罚规定过重，侵犯了公民和组织的合法权益，给实际工作造成了困难；二是执罚主体混乱，许多没有行政处罚权的单位和人员在行使着行政处罚权；三是行政处罚没有明确的程序规定，缺少必要的监督、制约机制，随意性很大；四是有些行政处罚受经济利益所驱动。上述问题一定程度上影响了行政处罚的公正性，侵犯了公民和组织的合法权益。当前，滥施处罚，尤其是乱罚款的问题已成为一大弊病，迫切需要制定法律，对行政处罚的设定、行政处罚的实施以及行政处罚程序等问题作出规范。

在行政法的发展历史上，先后有两种理论体系，一种是强调管理，即行政法就是管理法，行政机关是权力主体；另一种是强调控制和抑制行政权，保护公民的权力。在起草过程中，大多数同志主张行政处罚法的立法宗旨应当是：从法律上对行政处罚予以规范，一方面要对行政机关行使行政处罚权从权限上、程序上进行必要的控

制，以保护公民、法人或者其他组织的合法权益；另一方面也要对必要的、合理的行政处罚予以确认，保障行政机关有效进行行政管理。这两个方面应当兼顾，不好说何者为第一，二者均不可偏废。因此，在行政处罚法的立法指导思想上，明确规定实行行政处罚法定原则：第一，法无明文规定不处罚。公民、法人或者其他组织的行为，只有在法律、法规明确规定应予处罚时，才受处罚；没有规定的，不受处罚。第二，处罚的设定、种类、幅度以及程序都应由法律、法规明确规定并依法实施。第三，有行政处罚权的机关或组织必须由法律、法规明确规定，没有规定的不得行使处罚权。

宪法是国家的根本大法，是我国法律体系的基石，是制定法律依据。宪法规定了国家的根本制度、公民的基本权利和义务、国家机构的组成和运行的基本原则等国家和社会生活最基本的问题。宪法具有最高的法律效力和权威，一切法律、行政法规或者地方性法规都不得与宪法相抵触。全国各族人民、一切国家和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须以宪法为根本的活动准则。制定行政处罚法一是根据宪法的基本原则：宪法规定了国家的根本任务是，根据建设有中国特色的社会主义的理论，集中力量进行社会主义现代化建设，要坚持四项基本原则，坚持改革开放，不断完善各项制度，发展社会主义民主，健全社会主义法制等原则。二是根据宪法的有关原则：宪法规定公民的基本权利和义务，国家行政机关活动的基本原则等，这些都是制定行政处罚法所遵循的。行政处罚法是规范行政处罚设定和实施的法律，它是对宪法所规定的一些原则的具体化，以保障宪法的贯彻实施。

十一届三中全会以后，我国的民主法制建设取得了巨大的进步。1989年制定了行政诉讼法，迈出了我国行政法制建设的历史性的一步，对推动我国依法行政起了重大的作用。行政处罚法的制定和实施，进一步推进了我国的行政法制建设，对保障行政机关有效依法行政，对监督行政机关及其工作人员依法实施管理，维护公共利益和社会秩序，保护公民和组织的合法权益，对我国的民主法制建设

必将成为一个新的历史阶段。

第二条 行政处罚的设定和实施，适用本法。

【释义】本条是关于行政处罚法适用范围的规定。

法律的适用范围是指法律所适用的效力范围，通常包括空间范围、时间范围和对象范围。在立法上一般从对象范围方面加以规定。行政处罚法明确规定了其适用范围包括两个方面，即：设定行政处罚与实施行政处罚，必须遵守本法。

设定行政处罚，是指法律规定的有权力作出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，并规定给予何种行政处罚；在此之前，正在实施的有效的法律规范均未认为该种行为是违法并规定给予任何行政处罚。

设定行政处罚是行政处罚的第一环节，是行政处罚的基础。无法可依，就不可能做到依法实施行政处罚，就必将导致行政专横。行政处罚的设定问题，实质上行政处罚设定权限的分配问题，也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，也就是法律、行政法规、地方性法规以及规章具有设定哪一种行政处罚的权力。根据现代法制理论，这一问题并不难解决。现代法制理论认为，凡赋予公民权利，或设定公民的义务，或对公民某种权利作出限制以至剥夺，均需由立法机关制定法律，或者由立法机关作出明确具体的授权，再由行政机关制定法规加以规定。这一理论的基础是行政机关的一切行政均应当有法律依据，也就是通常说的依法行政。但是，我国经济发展的不平衡性，各地差异较大，加之法律尚在完善过程之中，不可能将涉及公民权利义务的所有规范都由最高权力机关制定，因此要由地方的权力机关和行政机关根据法律原则和实际，制定一些对公民的权利影响不很大，处罚比较轻微的行为规范。理论上是如此，但是在具体划分上，究竟哪些是“影响不很大的、比较轻微的”，在量上如何确定，却是一个难以解决的问题，甚至是行政处罚中的最大的问题，各方面的看法很不一致。这个问题在以后的章节中将详细加以介绍。

实施行政处罚是指依法实施法律、法规的行政机关或者组织，依照法定依据和法定程序给予违法人行政处罚。实施行政处罚是行政处罚中的第二个环节。这是行政处罚程序的中心环节。实践证明，行政处罚的实施是一个更为艰巨的社会工程。行政处罚的设置毕竟是经过对事物进行深入的研究之后，把握其规律之后，以法律形式规范下来完成的工作。而行政处罚的实施则是在将法律上的权利和义务予以实现，它是调整各种社会利益、团体利益乃至个人利益的具体体现，涉及到十数亿公民、几百万组织的切身利益，这就决定了行政处罚实施的艰巨性。

行政处罚的实施，行政处罚法把握了两个方。一是要保障行政机关依法行政行政处罚权，有效地进行行政管理，以维护社会秩序和公共利益。如在行政处罚的程序设置上，行政处罚法规定了简易程序和一般程序，对大量比较轻微、处罚不很重的违法行为，在证据确凿并有法定依据的情况下，执法人员可以当场作出处罚决定，这基本上解决了行政机关大量的执法工作；另一方面是在保证行政机关有效实施行政管理的前提下，保护公民和组织的合法权益，防止行政专横，行政处罚权的滥用。如在程序上规定了行政机关不论是在简易程序中，还是在一般程序中，实施行政处罚，必须告知当事人作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的权利，等等。

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】本条是关于行政处罚法定原则的规定。

行政处罚涉及公民的权利，因此，行政处罚法规定了处罚法定原则。行政处罚的法定原则，主要包括四个方面：第一，对公民和组织实施行政处罚必须有法定依据，法无明文规定不处罚。公民、法人或者其他组织的行为，只有在法律、行政法规、地方性法规或者

规章明确规定应予处罚、给予何种处罚时，才受处罚；没有规定的，不受处罚。我国刑法对刑事责任采取法定原则，法无明文规定不为罪。行政处罚也采用了这个原则，一是，行政处罚虽然与刑罚不同，但也涉及公民的人身、财产等权利，依照法制原则，应当这样办；二是，目前，乱处罚的情况在一些地方存在，有的还相当严重，为了解决乱处罚的问题，需要采取法定原则，这是客观实际的需要。三是，现在与十多年前不同了，立法方面取得很大进展，采取法定原则是有条件的。六届全国人大常委会1986年制定新的治安管理处罚条例时，就已经采取了法定原则，把原条例中类推的规定删去了，其意义就在于对违法行为的认定，必须有法律明确的规定。

本条规定的行政管理秩序，是法律以及在法定权限内制定的、内容不与宪法法律相抵触的法规和规章，所规范的行为规则及社会秩序。本条的“法定依据”，从行政处罚法的整体来看，包括法律、以及在本法第二章规定的权限内作出行政处罚规定的行政法规、地方性法规和部门规章、地方规章，超越了本法第二章所规定的权限，行政法规、地方性法规和规章均是无效的，即所谓“越权无效”。“越权无效”是行政法的中心思想，也是行政处罚法中的基本原则之一。对公民、法人或者其他组织的违法行为要由法律、法规规定的机关实施，要有法律、行政法规、地方性法规或者规章明确规定的处罚行为和处罚种类，法无明文规定不得给予行政处罚，这均是“越权无效”的具体体现。

第二，实施行政处罚主要应当由行政机关实施。我国宪法规定了国家的基本组织形式，它是由权力机关、行政机关、司法机关以及军事机关组成。国务院为国家最高行政机关。实施行政处罚主要由行政机关依法实施，这是行政处罚法的基本原则之一。这是说，行政处罚的实施主要由行政机关实施，但法律、行政法规或者地方性法规授权的具有管理公共事务职能组织也可以行使某些行政处罚权，另一层意思是也并不是所有的行政机关都有行政处罚权，而是要依法行使，法律、行政法规或者地方性法规规定具有行政处罚权

的行政机关，依照法律或者法规确定的违法行为和规定给予的行政处罚，实施行政处罚。这一原则在第三章中作了具体的规定。

第三，行政处罚的对象只能是公民和组织，也就是行政管理的对象。公民是具有中华人民共和国国籍的人即为中华人民共和国公民；法人是按照法定程序设立，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，包括企业事业组织、社会团体等，其他组织一般指一些非法人组织。除不满十四周岁的公民以及精神病人在不能辨认或者不能控制自己行为时有违法行为，不予行政处罚外，其他任何公民和组织有违反行政管理秩序的违法行为的，行政机关都应当依法进行管理，纠正违法行为，依法给予行政处罚。行政处罚的对象不能是其他国家机关。

第四，实施行政处罚必须遵守法律规定的程序，既包括行政处罚法规定的程序，也包括其他行政法律关于程序的规定。程序守法，是法制的一项基本原则。我国的行政诉讼法第一次对程序违法作出了规定，行政诉讼法规定，人民法院对行政机关做出的具体行政行为违反法定程序的可以判决撤销或者部分撤销。我国法制史上，一直是“重实体，轻程序”，一是表现在法律制度的建设上，实体法制定得多，且详尽；一是表现在执法上，认为只要是抓准了、处理对了，程序上差一些没关系。行政处罚法应当说在很大程度上是一部程序法，是对行政机关如何实施行政处罚进行规范，一方面保障行政机关有效实施行政管理，另一方面也要在程序上进行规范，防止滥施处罚，保护公民、组织的合法权益，所以从程序上进行了必要的规范，如规定了在作出行政处罚决定之前，要向当事人说明作出行政处罚的事实、理由和依据，要听取当事人的陈述和申辩，重大的行政处罚还要举行质证，如果没有告知当事人的权利，作出的行政处罚无效等等。

第五，行政处罚法在规定了行政处罚必须有法定依据、必须遵守法定程序的同时，再次强调没有法定依据或者违反法定程序的，行政处罚无效。在实体上，“法无明文规定不处罚”，在程序上必须

“程序合法”，这两方面对行政机关依法行政作出的基本原则规定，从保护公民和组织合法权益出发，规范了行政机关的执法，体现了我国行政法制建设向现代法制的迈进。即使违法行为应当给予行政处罚，如果行政机关没有依照法律规定的程序实施行政处罚，所作出的行政处罚也是无效的。

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根据，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】本条是关于行政处罚公正原则、公开原则以及过罚相当原则的规定。

行政处罚必须遵循公正的原则。公正被认为是执法者所应具有的品质，意味着平等地对待当事人各方，不偏袒任何人，平等和公正地适用法律。公正原则已经为法制国家所认同，并适用于行政法。其基本特征一是防止偏听偏信，二是举行公平的听证。这项原则是对行政专横的根本否定。有的法学家对公正原则作出解释：第一，被控的人必须获悉对他的控告的性质；第二，被控的人必须有陈述案情的机会；第三，裁判机关必须公正。公正的标准是什么，至今还没有统一的认识，但是有两条即使不是公理，也是为人们所公认的，即一是，凡与本人有关的案件，不能由本人自断，这是公正的第一标准；二是，必须听取双方当事人的意见，这是法律的正当程序。法学家、法律工作者认为这是防止逼、供、信，避免错案、假案、冤案的司法条件，是司法工作的准则。公正是带普遍性的要求，是一刻也不能违背的，否则公平的形象树立不起来，行政机关的威信也是绝对树立不起来的。

行政处罚法规定，设定与实施行政处罚要以事实为依据，与违法行为的事实、情节以及社会危害程度相当。这里规定的“与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当”，就是“过罚相

当”原则在我国法律里的具体表述。“过罚相当”原则是刑法理论在行政处罚中的应用。孟德斯鸠说过：“按罪行大小定惩罚轻重”，这是刑法中的一项原则，行政处罚也是一样，应当根据违法行为的性质、情节以及社会危害程度相当。不能够对轻微的违法行为给予很重的行政处罚，同样，也不能对社会危害相当大的违法行为只警告了事，或者只罚款了事，“花钱买合法”。行政机关在处理违法行为时，应当依照行政处罚法以及有关法律规定进行调查，认定客观存在的事实，切忌主观性、片面性。要全部了解违法事实的情况、经过及原因，要尽可能多地依法取得证据，将违法事实调查清楚，就有了公正实施行政处罚的基础。一方面能够适当地给予违法当事人行政处罚，维护公共利益和社会秩序；另一方面也为以后可能出现的行政复议或者行政诉讼做了充分准备。我国的行政法学者多从行政处罚的实施上讨论“过罚相当”原则，但是行政处罚法明确规定了设定行政处罚也要“过罚相当”。应当说，行政处罚中的过罚相当主要适用行政处罚的实施方面，因为一是我国的法律在规定行政处罚的幅度中就有一定的范围，二是行政机关在实施行政处罚时也有一定的自由裁量权，所以过罚相当应当主要适用于行政处罚的实施。但是，行政处罚法又明确规定了设定行政处罚时也要过罚相当。这主要是我国行政处罚的设定权是分层次的，全国人大及其常务委员会制定的法律可以设定任何行政处罚，国务院制定的行政法规、地方人大及其常务委员会制定的地方性法规、国务院部、委员会制定的规章、地方政府制定的规章均权力不等地具有一定的行政处罚的设定权，为了保证行政处罚从一开始规定时就能够体现行政处罚这一手段的目的，所以行政处罚法规定了设定行政处罚也必须遵守过罚相当的原则。这就要求凡是具有设定行政处罚的机关，在最初设定时就应当全面、客观地分析违法行为的性质、社会危害程度规定行政处罚。

行政处罚遵循公开原则，是体现社会主义民主的一项行政程序原则。行政处罚公开，是指作出行政处罚的规定要公开，要让全体

人民周知。这也就是说，法律、行政法规、地方性法规以及依法作出行政处罚规定的规章一定要让人民了解。要做到让人民了解，首先要通过一定的形式将行政处罚的规定予以公布，没有公布的，不得作为行政处罚的依据。法律、行政法规应当在全国范围内予以公布。法律以全国人大常委会公报为准，行政法规以国务院公报为准。国务院部委的规章也应当在全国范围内予以公布。地方性法规、地方规章应当在其实施的范围内予以公布。至于公布的形式，法律没有规定。一般应当在公开发行的报纸上公布。其次是行政机关依法进行管理，对违法当事人给予什么行政处罚、行政处罚的事实、理由及依据是什么要公开。重大的行政处罚要行政机关负责人集体作出决定。依法举行听证会的，除法律有特别规定的外，应当公开举行，要对群众公开、对社会公开，要允许群众旁听，允许记者采访报道。

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】本条是关于行政处罚与教育相结合的原则的规定。

法律制定后，要严格执行，要依法办事，要保障法律贯彻实施。行政机关保障法律贯彻实施的手段之一就是违法行政实施行政处罚，但必须明确，保障法律贯彻实施，最基本、最重要的是要靠宣传教育。我国的法律是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的广大人民的意志，是反映和保护广大人民利益的，因此，人民是拥护的。我们制定的法律是建立在广大人民自觉遵守和执行的基础之上的，这是我们考虑问题的基本出发点，否则，法律也不能真正的贯彻实施。但是法律制定之后，要进行广泛宣传教育，使广大人民群众了解，法律也才能有群众基础。宣传教育是最基本、最重要的，当然，对少数违法分子，要给予行政处罚，行政处罚的目的，决不是单纯为了处罚，而是为了纠正违法行为，进行教育，保障法律的贯彻实施。

在实施行政处罚上必须克服两种片面性，一是片面强调处罚，