

《中华人民共和国行政处罚法》 讲 话

全国人大常委会法制工作委员会

国家法
行政法 室 编著

法律出版社

《中华人民共和国行政处罚法》讲话

全国人大常委会法制工作委员会 国家法室 行政法室 编著

法律出版社

《中华人民共和国行政处罚法》讲话

全国人大常委会法制工作委员会 ^{国家法}室 编著
^{行政法}

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/7.875 字数/206 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 7-5036-1829-9/D·1463

定价:10.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

本书编著人员：

顾 问 乔晓阳 张春生

主 编 张世诚

撰写人 (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

目 录

第一章 概述	1
第一节 行政处罚法的制定过程.....	1
第二节 制定行政处罚法的意义.....	3
第三节 行政处罚法的立法宗旨.....	7
第四节 行政处罚法的适用范围	11
第五节 行政处罚法的原则	12
第六节 行政处罚中公民和组织权利	21
第七节 行政责任与民事责任、刑事责任的关系	25
第二章 行政处罚的设定	28
第一节 行政处罚的概说	28
第二节 行政处罚设定权划分的基本原则	29
第三节 行政处罚的种类	32
第四节 行政处罚设定权限的划分	35
第五节 违法设定或者扩大权限设定行政处罚的撤销	47
第三章 行政处罚的实施机关	51
第一节 概述	51
第二节 行政机关实施行政处罚	52
第三节 综合执法机构	55
第四节 行政处罚权的授权	60
第五节 行政处罚权的委托	64
第四章 行政处罚的管辖	70
第一节 行政处罚的管辖概说	70
第二节 行政处罚的管辖原则	71
第三节 关于地域管辖	72

第四节	关于级别管辖	75
第五节	关于职能管辖	77
第六节	管辖的特殊规定	79
第五章	行政处罚的适用	85
第一节	行政处罚适用概说	85
第二节	行政处罚适用的基本原则	87
第三节	行政处罚与刑罚	99
第四节	行政处罚的时效	106
第六章	行政处罚的程序	110
第一节	行政处罚程序的主要内容	110
第二节	行政处罚程序的基本原则	114
第三节	当事人的权利与义务	121
第七章	简易程序	128
第一节	简易程序的概念	128
第二节	实施行政处罚简易程序的客观基础	129
第三节	行政处罚简易程序的原则	130
第四节	行政处罚简易程序的适用条件	131
第五节	简易程序的基本内容	134
第八章	一般程序	138
第一节	一般程序的适用范围	138
第二节	一般程序的实施	142
第三节	申辩与听证	151
第四节	行政处罚的决定	158
第九章	行政处罚的执行	165
第一节	行政处罚的决定必须执行	165
第二节	行政处罚的强制执行	170
第三节	行政处罚中罚款决定的执行	181
第四节	行政处罚的监督	196
第十章	救济	201

第一节	概述.....	201
第二节	行政复议.....	203
第三节	行政诉讼.....	207
第四节	行政赔偿.....	212
第十一章	法律责任.....	218
第一节	概述.....	218
第二节	行政处分责任.....	220
第三节	行政赔偿责任.....	230
第四节	刑事责任.....	231
第十二章	严格执行法律，有效依法行政.....	236
后记.....		241

第一章 概 述

第一节 行政处罚法的制定过程

《中华人民共和国行政处罚法》经过数年艰苦的工作，终于在八届全国人民代表大会第四次会议上审议通过。这部法律是我国行政法律体系中的一部基本法律，它的颁布实施，填补了行政法律体系中的一项空白，规范了行政执法程序，完善了我国法律责任制度，对于保证行政机关依法行政，提高行政工作效率，改善行政机关形象，克服官僚主义，消除腐败将起到促进作用。

1989年七届全国人民代表大会第二次会议通过了行政诉讼法之后，我国的行政法学界即提出制定行政程序方面的法律，使行政机关真正做到依法行政。现代法制思想认为，行政机关的一切行政行为都应当有明确的法律依据，或者有法律明确的授权规定，也就是说，只有法律明确规定政府做的事政府才能够做，否则就可能构成违法。我国的经济建设正迅速发展，社会主义市场经济体制的建立，改革开放的发展，要求与国际惯例接轨，同样也要求政府的行政管理与世界通行的做法接轨，旧的管理体制与思维方式已不适应迅速发展的社会，在依法行政、依法治国这个基本要求下，为保证我国行政管理工作适应经济的发展和改革开放事业，行政程序法律的制定是非常紧迫的。

十一届三中全会以来，我国的法制工作几乎是从头做起，而改革开放又冲击着传统的体制，在一个十数亿人口的大国，行政管理工作既要保证整个社会生活的有序又要扬弃旧的传统的体制，在这种情况下，制定一部统一、完整的行政程序法，世界上还没有完全可以借鉴的模式，不论是理论的指导上，还是实践经验的总结上，这

对于我国年轻的行政法学是一项巨大而艰难的工程，不可能在一朝解决。根据各方面的研究和论证，一致的意见是从当前行政管理最迫切、社会最需要的方面入手，首先解决行政处罚问题，以后再逐步解决行政程序的其他问题。

行政处罚法的研究工作，先由全国人大常委会法制工作委员会委托行政立法小组的专家进行。行政立法小组在中央有关部委、地方政府中进行了广泛的调查研究，分析目前行政处罚工作中存在的主要问题，起草了一个稿子。与此同时国务院法制局也于1990年3月开始研究，计划制定行政法规，起草行政处罚条例，研究我国行政处罚的立法思路，并草拟定了一个稿子。

在各方面调查研究的基础上，全国人大常委会将行政处罚法列入了立法规划，并要求在1995年提请全国人大常委会审议。1995年初，全国人大常委会法制工作委员会对各方面调查中提出的问题进行了深入研究，归纳出行政处罚法中的几个主要问题，邀请中央有关部门、地方人大常委会、地方政府和部分专家在北京召开座谈会，就这些问题进行讨论研究。会后，法制工作委员会对各方面的意见反复分析、研究、推敲、归纳，正式起草了行政处罚法的草稿。对草稿经过反复讨论，又作了部分修改，向全国各省、自治区、直辖市、沿海开放城市、较大的市，中央有关部门、社会团体等广泛征求意见；在征求意见的基础上，对草稿又作了较大的修改，形成了行政处罚法草案，并提交到1995年10月召开的八届全国人大常委会第16次会议审议，法制工作委员会主任顾昂然同志受委员长会议委托向常委会作了起草行政处罚法的说明。至此，行政处罚法的审议工作正式纳入了法制程序。

常委会委员对行政处罚法（草案）作了初步审议后，全国人大常委会法律委员会、法制工作委员会依照法律规定，将草案发到全国征求意见，并多次召开了中央部门、地方人大常委会、地方政府和部分专家参加的座谈会，对草案中逐条进行研究，尤其是就其中行政处罚的设定权问题、行政处罚的实施主体以及行政处罚的程序问题反

复讨论，法制工作委员会设计了多个方案反复进行比较分析，向法律委员会提出了修改建议；法律委员会于1996年2月5日、6日连续举行会议，讨论研究法制工作委员会提交的修改建议，经过研究又作了进一步修改，法律委员会向八届全国人大常委会第十八次会议作了审议结果报告，将修改草案提交常委会讨论，常委会决定将行政处罚法的修改草案提交八届全国人民代表大会第四次审议。参加八届全国人民代表大会的代表对草案进行了认真的研究，提出了修改意见，法律委员会又根据代表的意见对草案进行修改，在三月十七日下午三时三十一分，2682名代表以2411票赞成、106票弃权、125票反对、40票放弃表决权，通过了《中华人民共和国行政处罚法》，中华人民共和国主席江泽民签发了第六十三号主席令颁布实施。

第二节 制定行政处罚法的意义

行政处罚法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律。为什么要与行政诉讼法相提并论？在行政诉讼法颁布前，人们还没有像现在这样了解行政法，人们几乎还不知道什么是“依法行政”，人们也还几乎不知道在强大的行政机关面前，自己还有权利与“官”对簿公堂，讨个说法。简单的一句“民告官”，就使行政诉讼法在九百六十万平方公里上深入人心；行政机关的“官老爷”第一次知道，在“草民”面前，有可能当“被告”，“人民公仆”这四个字已不是简单的宣言，而成为实实在在的法律制度，“秋菊打官司”这个艺术形象也才有了坚实的法律基础。然而行政诉讼法从法律制度上说，它毕竟是在行政机关作出了具体行政行为之后，事后救济的一种法律制度，还是在行政机关外部对行政机关进行司法监督的法律制度。用一位行政官员的话说：“行政诉讼法并没有涉及行政体制本身；然而行政处罚法则是对行政机关本身的规范和监督，它对行政机关管理体制产生的影响将是深远和不可估量的！”

行政处罚法是一部关系重大的法律，全国人大常委会建议将这部法列入全国人民代表大会议程，就说明制定这部法的重要性。制定这部法的重要意义，应当从以下几个方面来认识。

第一，行政处罚法建立了我国行政处罚设定和实施的法律制度。我国的法律、行政法规、地方性法规以及规章大部分是属于行政管理性质的，要由国家行政机关来贯彻实施。中央各部委，地方人民政府也要根据本部门、本地区的具体管理工作制定规章，这些法律、法规和规章制定了，就要求人们遵守，要求行政机关贯彻实施。如果不遵守，违反了规定，有些就要依法承担法律责任，给予行政处罚。许多法律、法规后面都有法律责任一章，这一章的内容一般是规定哪些违法行为要承担法律责任，对违法者给予哪些行政处罚。这是行政机关贯彻法律、法规以及规章的重要手段，是维护公共利益和社会秩序重要的手段。但是从另一方面讲，行政处罚既是行政机关保证政令贯彻实施的有效手段，它以国家的强制力作为手段，对违背行政意志的公民和组织强迫其履行一定的义务，它具有强制性；这种强制性的非法行使，将损害公民、组织的合法权益。现代法制社会的一项基本准则就是凡是对公民组织的权利作出限制性规定，或者要求公民履行一定的义务，必须有法律明文规定。法律没有明文规定公民必须履行的，公民就没有必须履行的义务，同时也不得因此对公民给予任何处罚。根据我国目前法制建设发展水平，行政处罚法对何种国家机关，哪一级国家机关可以设定何种行政处罚，作出了明确规定。今后，只有行政处罚法中规定的国家机关才能够设定行政处罚，这对于目前行政处罚设定比较混乱的局面来说，应当说是一个进步。

第二，健全了我国法律责任制度。我国的法律责任制度，由民事责任、刑事责任和行政责任三部分组成。对违法行为必须依法追究法律责任，这是法制的基本原则。有些违法行为构成犯罪，要追究刑事责任，我国的刑法规定了违反刑事法律规范的法律后果，刑事诉讼法对如何追究刑事责任从程序上作了规定，这两部法律建立

了我国完整的刑事法律责任制度。关于民事责任，我国的民法通则和一系列单行的民事法律以及民事诉讼法，基本建立了民事法律责任制度，当然，有些还需要进一步完善，但从法律制度来说，应该说已经确立。行政法律责任在一些单行的法律中有具体的规定，但从法律制度上说，还缺少统一的规定。行政处罚法的制定，使我国的刑事责任、民事责任和行政法律责任三大法律责任制度框架基本建立起来。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。

第三，完善了我国行政程序法律制度，促进行政机关依法行政。健全社会主义法制的的一个重要任务，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，一般包括三个方面，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，全国人大常委会已经制定了行政诉讼法和国家赔偿法。国务院制定了行政复议条例，经过这几年的实践，拟总结经验，修改补充完善，上升为法律。关于抽象行政行为，一九八二年宪法对我国立法体制，包括行政法规、地方性法规以及规章的地位、效力等，已有明确规定。这次行政处罚法对行政处罚的设定做了规定，将行政法规、地方性法规以及规章有权设定哪些行政处罚，做了规范。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。现在是，要对行政机关的具体行政管理行为的程序予以规范，行政处罚是行政管理中的一个重要环节，涉及保障法律的贯彻执行，涉及保护公民的合法权益，制定行政处罚法，对完善行政程序的法律制度，促使行政机关依法行政，有重要意义。下一步，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，那么有关行政程序的法律制度，从大的方面讲，也就可以说比较完备了。过去曾有人主张，一开始就搞统一的行政程序法，包括所有各方面的内容。那时，要制定包括所有内容的行政程序法，条件还不成熟，比较困难。我们采取逐个立法的方针，成熟的先制定，这样比较容易，

也比较快，一个个来，经过几年努力，也就基本完成了。制定行政处罚法，对规范行政机关的行为，促使行政机关依法行政，有重要意义。

第四，规范了行政处罚的设定和实施，从程序上保证行政管理的公正，对于政府正确实施行政处罚，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，保护公民和组织的合法权益起到积极作用。行政机关保障法律的执行靠什么，是不是仅仅靠处罚或者主要是靠处罚？不是。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群众进行法制宣传教育，使他们了解法律的规定，提高法制观念，决不能以处罚替代教育，以处罚替代管理，更不能以处罚谋取经济利益金，以处罚谋取私利。行政处罚是政府执法的一个手段，但是如果滥用，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。制定行政处罚法，规范行政处罚的设定和实施，对于克服一些部门和地方行政处罚过乱，保障和监督行政机关正确实施行政处罚，维护公民合法权利，有重要意义。保障和监督行政机关正确实施行政处罚，还可以促使行政机关提高执法水平，改进管理，加强法制教育，密切与群众的关系，取得广大人民群众的支持，达到有效地进行行政管理、保障法律贯彻的目的。我们要站得高一些，看得远一些，从健全社会主义法制的高度，从行政机关依法行政、提高执法水平和行政效率的全局，来考虑行政处罚法的问题。

第五，对社会主义民主政治的发展，对反腐败有着促进作用。行政处罚法确定的一些基本原则，如行政处罚的法定原则，法无明文规定不得给予处罚，行政处罚必须公正、公开，不听取当事人的陈述、申辩行政处罚无效的原则、给予较重的行政处罚当事人有权要求举行听证会的原则以及罚款的收缴与罚款收受的机构相分离的原

则，这些规定发生的作用决不仅仅局限于行政处罚或者行政管理当中，必将对整个社会产生影响。它进一步使公民、法人或者其他组织更清楚地了解如何以法律手段保护自己的合法权益，也使行政机关工作人员更强化“公仆意识”，更自觉地学会依法行政，更自觉地接受人民群众的监督，推动我国的行政管理民主化、法制化，从而促进社会主义民主政治的发展。

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，迈出了我国行政程序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，进一步完善了我国的行政法制建设，对保障行政机关有效依法行政，对监督行政机关的及其工作人员依法实施管理，保障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。

第三节 行政处罚法的立法宗旨

行政处罚法的立法宗旨概括地说主要包括两个方面，一方面是规范行政处罚的设定与实施行为；另一方面是保障和监督行政机关有效实施行政管理与保护公民、法人或者其他组织的合法权益并重。也就是说，既要保障行政机关有效实施行政管理，又要监督行政机关正确实施行政处罚，保护公民、法人或者其他组织的合法权益，二者不可偏废。从保障行政机关有效依法行政与保护公民、法人或者其他组织合法权益这两个角度说，只强调一面而忽视另一面，都是不对的。

具体的讲，对行政机关和行政机关工作人员来说，一是，要给手段，为行政机关对违法者给予必要的行政处罚，提供法律依据，以保障行政机关有效的依法进行行政管理，保障法律的贯彻执行；二是，要防止滥用，不得侵犯公民的合法权益；三是，也要防止有些行政机关和行政机关工作人员或放弃职责，或徇私枉法，对违法者

应该给予行政处罚却不给行政处罚。

关于立法宗旨，有过关于“何者为第一”的不同意见。所谓“何者为第一”，就是说行政处罚法的立法宗旨是应当首先保护公民和组织的合法权益，还是应当首先保障行政机关有效进行行政管理。有的同志认为，行政处罚法应当首先立足于保护公民和组织的合法权益，其次才应是保障行政机关有效进行行政管理。行政诉讼法就是把保护公民、法人和其他组织的合法权益放在维护行政机关依法行使行政职权前面的。也有的同志认为，行政处罚法应当是首先保障行政机关进行行政管理。因为行政处罚是国家强制力的表现形式之一，是以国家强制力为后盾，贯彻国家意志，是行政机关实施行政管理的手段之一，行政处罚法是将这一手段规范化、法律化，使行政机关能够依法有效实施行政管理。我们认为，行政处罚法立法宗旨的两个方面不可以简单地划分何为第一。保障行政机关有效依法行政与保护公民、组织的合法权益是行政处罚法完整统一的思想，是贯穿于行政处罚法整体的基本方面，二者是不可分割的。行政处罚法与行政诉讼法所以摆的先后不同，是因为两个法律调整的对象不同，不能因此说哪个更重要，哪个不重要。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，是指导我国立法工作的原则之一，这是贯穿于所有法律中的一个基本原则。尤其是在行政法律的制定中，在调整行政管理与公民、组织的关系中，加强对行政权的监督和对公民权益的保护始终是立法中着重考虑的。行政处罚法也是如此。行政处罚法着重强调要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，打击违法行为，其根本目的是维护公共利益和社会秩序，保护全体公民和组织的合法权益。从行政处罚法的内容上，可以看出，行政处罚法更多地是规范行政处罚这一强制手段，对行政机关设定行政处罚、实施行政处罚给予规范和监督，以保护公民和组织的合法权益。首

先，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，更多考虑的是保护公民、法人或者其他组织的合法权益；其次，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，也为的是整个社会的有序，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。

规范行政处罚的设定与实施，首先要规范行政处罚权的设定。行政处罚的设定是一种抽象行为。所谓设定，通俗地说，就是谁能订规矩，谁能规定什么行为是违法行为，并应当给予什么行政处罚。从我国的法律体制上讲，这里主要是指哪一级立法机关能够独立自主地规定行为规范，也就是说规定什么行为是违法行为，并能给予什么行政处罚；哪一级行政机关能够独立自主规定什么行为是违法行为，并能给予什么行政处罚。这是一个立法权限的划分问题。其次是规范行政处罚的实施行为，所谓“实施行为”，就是说谁能给予公民、法人或者其他组织行政处罚以及怎样给予行政处罚，这主要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的目的是为了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。

为什么要对行政处罚的设定和实施加以规范呢？行政处罚是行政机关或者法定组织对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、规章中有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，对于维护了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。由于我国行政管理几乎涉及社会生活的各个方面，包括政治、经济、教育、科技、文化、卫生等等，所以，行政处罚也就随之涉及社会生活的各个方面，与人民群众息息相关。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出现了许多问题。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、企业事业组织随意设定行政处罚，违法设定或者越权设定行政处罚，以牟取小团体利益。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，给国家的形象造成很坏的影响；二是执罚主体混乱，许多没有行政处罚权的组织和人员在行使着行政处罚权，人民群众气愤地说“除了带黑箍的不罚钱，带个箍的就罚钱！”；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。一些工作人员把自己看作是骑在人民头上老爷，作威作福，开口罚钱，稍加争辩就增加罚款；四是有些行政处罚受经济利益所驱动，只要罚了钱，就任凭违法行为泛滥，置之不理，破坏了社会秩序，侵害了大多数人民群众的利益；五是一方面存在着乱处罚，另一方面同时存在着行政机关放弃职责，该管的也不管，任凭违法行为存在，侵害大多数人民群众的利益。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，诸如乱抓人、乱扣人、乱吊销、乱没收，尤其是乱罚款的问题已成为一大弊病，一大腐败现象，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。我们认为，行政处罚法一方面应当从法律上对行政处罚的设定和实施予以规范，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，二者不可偏废。因此，在行政处罚法在指导思想上要明确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