

行政处罚法 案例教程

姜颖 著

中国国际广播出版社

行政处罚法 案例教程

姜颖 著

2109/02

中国国际广播出版社

责任编辑：胡乃光

封面设计：于 丽

图书在版编目 (CIP) 数据

行政处罚法案例教程/姜颖著. - 北京: 中国国际广播出版社, 1998. 1

ISBN 7-5078-1646-X

I. 行… II. 姜… III. 行政处罚-行政法-案例-中国-教材 IV. D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 14855 号

行政处罚法案例教程

姜 颖 著

中国国际广播出版社出版发行
(北京复兴门外广播电影电视部内 邮编 100866)
新华书店经销
北京师范大学印刷厂

850×1092 32 开本 8.5 印张 210 千字
1998 年 1 月 第 1 版 1998 年 1 月第一次印刷
印数 1000 册

ISBN 7-5078-1646-X/D·71 定价: 18 元

前 言

《中华人民共和国行政处罚法》已于1996年3月由第八届全国人民代表大会第四次会议通过，于1996年10月1日正式施行。这部法律的颁布施行对于发展和完善我国社会主义民主与法制，促进依法治国和依法行政，提高国家行政机关及其工作人员的执法水平以及保护公民、法人及其他组织的合法权益，有着极其重要的意义。行政处罚是行政机关进行行政管理最经常运用的一个重要手段，与公民、法人及其他组织的合法权益密切相关，几乎涉及社会生活的各个领域，因此已在一定程度上成为衡量一个国家法制水平的重要尺度。可以说行政处罚法是距离我们生活最近的法律。这部法律执行的好坏直接反映出行政机关的执法水平，直接关系到公民、法人权益的保障，因而，学习和掌握行政处罚法已经成为人们所必须。

法律是一门应用性很强的学科，而传统的法律教科书一般多注重理论的讲述，这样易造成理论与实际的脱节。近几年作者一直在尝试用案例法进行教学，收到了很好的效果，这使作者产生了这样的想法，即从一个新的视角入手，编写一本以案例为主，通过案例理解和掌握概念及原理的案例教程，将行政处罚法较为直观地介绍给读者。与通常的教科书相比，本书具有以下特点：

一、从体例上看，本书的思路是从具体案例入手，提出问题，然后进行学理分析，最后解剖案例得出结论。这样就使本书针对性较强，内容也较为生动，增强了可读性，容易调动读者的兴趣，也比较易于读者接受和理解。

二、强调对实际工作的指导作用，注意理论联系实际，通

过以案论法，深入浅出地介绍原理和法律条文，使读者自然地联想起身边发生的关于行政处罚的实例，进行对比分析，做到学以致用。

由于行政处罚法实施的时间不长，实践当中搜集到的典型案例也不是很丰富，加上作者写作成书的时间仓促，因此本书在内容上还显得不足，还有许多需进一步完善的地方。如果能在案例教程上作一些有益的尝试，本书便达到目的了。

由于水平有限，书中难免有这样或那样的不妥之处，肯请读者予以批评指正。

作 者

1997年5月于北京

目 录

第一章 导 论

依法行政的重要标志——行政处罚法的诞生	1
一、冲突与矛盾：制定行政处罚法的必要性	1
二、处罚法制化：行政处罚法的制定	3
三、依法行政：制定行政处罚法的意义	4

第二章 行政执法的重要手段

——行政处罚的界定	7
一、从一起行政处罚案看行政处罚的特征	7
二、区别与联系：行政处罚与其他制裁制度的区别	10
三、衡量法制完善的尺度：行政处罚在法律制度中的地位	15

第三章 普遍的准则

——行政处罚的基本原则	18
一、“法无明文不为罪”：处罚法定原则	18
二、正义与民主的保证：公正公开原则	22
三、手段与目的：教育与处罚相结合原则	27
四、倾斜与平衡：保障当事人权利的原则	28

第四章 立法权的分配

——行政处罚的设定	31
-----------------	----

一、违法行为的制裁：行政处罚的种类	31
二、合法与违法：行政处罚设定的法定条件	34
三、设定权与规定权：行政处罚设定权的划分	38

第五章 处罚权的施行者

——行政处罚的实施机关	47
一、处罚权的享有者：行政机关	47
二、处罚权的扩展：法律、法规授权的组织	53
三、处罚权的代行者：受委托的组织	60
四、处罚权的集中：综合执法机构	67

第六章 处罚权的划分

——行政处罚的管辖	72
一、处罚权的范围划分：职能管辖	73
二、处罚权的纵向划分：级别管辖	76
三、处罚权的横向划分：地域管辖	77
四、灵活的补充：特殊管辖	80

第七章 处罚权的行使

——行政处罚的具体适用	84
一、行政处罚具体适用的原则	84
二、应受处罚的行政违法行为	95
三、行政处罚的具体裁量	97
四、行政处罚的追责时效	104

第八章 杜绝行政专横

——行政处罚的程序	107
-----------------	-----

一、公正的保障：行政处罚程序概述·····	107
二、效率的体现：简易程序·····	114
三、严格的制约机制：一般处罚程序·····	120
四、特别的民主制度：听证程序·····	131

第九章 积极履行和消极履行

——行政处罚的执行·····	136
一、内在的力量：行政处罚决定的效力·····	136
二、对双方的约束：行政处罚执行的原则·····	137
三、强制的规则：行政处罚的强制执行·····	147
四、两权分离：罚款收缴程序·····	157

第十章 民主的标志

——行政处罚的救济制度·····	165
一、救济：当事人权益的法律保障·····	165
二、行政救济途径：行政复议·····	169
三、司法救济途径：行政诉讼·····	184
四、向政府索赔：行政处罚的国家赔偿·····	204
& 附录：有关行政处罚的法律规范	
1. 关于《中华人民共和国行政处罚法律（草案）》 的说明·····	209
2. 中华人民共和国行政处罚法·····	216
3. 中华人民共和国行政诉讼法·····	229
4. 中华人民共和国国家赔偿法·····	243
5. 行政复议条例·····	252

第一章 导论 依法行政的重要标志

——行政处罚法的诞生

一、冲突与矛盾：制定行政处罚法的必要性

(一) 行政处罚在实践中存在的问题

近年来，随着我国法制建设的不断完善，我国颁布了大量有关行政管理的法律、法规和规章，其中绝大多数都规定了行政处罚条款，行政处罚已经成为各级行政机关进行行政管理时必不可少的组成部分，几乎涉及行政管理的各个领域。据调查，1991年，仅北京市行政机关实施的处罚行为就达800多万次，其中罚没款物处罚700多万次，折合金额900多万元，警告拘留违法人59.9万人次，吊销许可证、责令停业756起，拆除违章建筑2000多起。虽然行政处罚确实在一定程度上起到了抑止行政违法的作用，但从总体上看，由于对行政处罚问题没有统一的法律规定，实践中出现了不少问题。这些问题突出的表现是乱和软。乱就是乱施、滥施处罚（如乱抓人、乱扣人、乱吊销、乱没收），尤其是乱罚款的现象比较严重。具体表现在：设定行政处罚的主体混乱且各自的权限不明确；设定行政处罚的法律文件的形式泛滥；不同层级不同部门的法律规范文件彼此冲突；不少规范文件有关行政处罚的规定不尽合理；许多设定处罚的文件不予公布，却要行政管理相对人遵守；对行政处罚的创设缺乏必要的监督机制。乱还表现在：处罚主体混乱，许多没有行政处罚权的单位和个人越权行使行政处罚权；一些行政机关或工作人员在处罚种类

和幅度过宽的情况下轻重高下，具有很大的随意性；有的行政机关受利益驱动，按所谓“以罚款养执法”，甚至坐支截留罚款，非法获利，处罚管辖权不明确，有利争着管，无利往外推；缺乏行政处罚的程序规定和证据规则，不许被处罚人申辩、处罚不说明理由和不告知救济途径的现象普遍存在；越权或滥用强制措施，侵犯公民、法人或其他组织的合法权益等等。软就是软弱无力，缺乏制裁或威慑力，达不到制止违法的目的。例如，对重大行政违法案件，尤其是高层次的单位、人员的违法案件，或则罚不下去，或则从轻再从轻；某些领导人随意干预处罚个案；人情风严重；某些执法人员执法不严，甚至徇私枉法；划不清或不愿划清违法与犯罪的界限，很多应予刑罚的案件，都作为处罚案件处理。处罚设置普遍过轻，罚得不痛不痒，使违法者无所忌惮；某些处罚甚至使被处罚人还有利可图等等。而几年来行政处罚中严重存在的混乱局面，也从另一侧面促进了行政处罚的软弱无力。这些现象的存在，使大量义务违反者得不到应有制裁，一方面使一些人更加肆无忌惮地不服从管理，拒绝履行行政法上的义务；另一方面，使公共利益受到侵害、社会秩序遭到破坏，公民、法人或其他组织的合法权益受到侵犯。上述两个方面情况，都迫切要求制定行政处罚法，从而使行政处罚迅速走上法制轨道，充分发挥行政处罚在依法治国中的作用。

（二）制定统一的行政处罚法的必要性

行政处罚法有广义、狭义两种含义。广义上的行政处罚法，是有关行政处罚的创设、适用的法律规范的总和。狭义的行政处罚法是指全国人民代表大会制定和颁布的统一的行政处罚法。过去，由于我国没有统一的行政处罚法，导致在实践运用中出现大量的问题。因此，制定一部统一的行政处罚法是非常必要的。

首先，制定行政处罚法是维护行政管理秩序的需要。通过法

律明确有关机关创设行政处罚，明确授予特定机关施行行政处罚的权力，使这些机关实施行政处罚有了合法的依据，有了国家强制力的保障，从而得以大胆地进行行政管理，行使行政处罚权力，维护社会管理秩序。

其次，制定行政处罚法是教育公民和法人自觉履行行政法上的义务的需要。没有法律的明示、指导和告诫，人们对其任何行为为都不应承担法律责任。如不以法律指导人们的行为，使其知道行为可能产生的法律后果，就予以处罚，人们无疑会缺乏安全感。有了行政处罚法，人们就知道该做什么，不该做什么，从而增强积极履行行政法义务的自觉性。

再次，制定行政处罚法是防止行政处罚权腐化的需要。无限制的权力必然走向腐化。如果没有法律规范为依据，行政处罚权势必以行使者的主观意志和好恶为依据，这样必然会导致行政处罚的任性、专横和暴虐。

最后，制定行政处罚法是保障公民、法人和其他组织合法权益的需要。义务违反者通常就是他人合法权益的侵犯者，要保护公民、法人的合法权益有必要通过法律来制裁义务违反者。行政处罚权被滥用的现实，不仅迫切需要法律对行政处罚权加以限制，而且要求通过法律建立行政处罚的救济机制。可见，制定行政处罚法对于保障公民、法人和其他组织的合法权益，具有十分重要的意义。

二、处罚法制化——行政处罚法的制定

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。根据实践中行政处罚比较混乱，与人民生活联系最密切，老百姓意见较大的问题，认为有必

要先从行政处罚入手，对行政处罚统一立法，以使行政处罚法制化。

为此，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，经过广泛调查研究，起草了行政处罚法。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。经过对草稿反复讨论、修改，在广泛征求意见的基础上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十六次会议审议。

常委会委员对行政处罚法（草案）作了初步审议后，全国人大法律委员会、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，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，于 1996 年 3 月 17 日以 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。

三、依法行政——颁布行政处罚法的重要意义

《行政处罚法》关系到行政机关的行政管理，关系到公民、法人的权益，但站在民主与法制的高度来审视《行政处罚法》，可以看到制定《行政处罚法》有着更深远的意义。

是一部关系重大的法律，制定这部法的重要意义，应当从以下几个方面来认识。

（一）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责任，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。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。

（二）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。而依法行政的重要保障就是行政机关在执法时要有法定的程序，遵守法定的程序，这是依法行政的一个重要内容。过去，我国对程序方面的立法没有给予充分的重视，行政执法在程序上没有规范，也是导致行政处罚混乱的一个因素。行政处罚法对行政机关的具体行政管理行为的程序予以规范，具体规定了行政处罚的简易程序、一般程序和听证程序以及罚款收缴程序等，对保障相对人权利方面的程序如告知程序、申辩程序作了特别规定，对保障法律的贯彻执行，保护公民的合法权利，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。

（三）规范了行政处罚的设定和实施，对于政府正确施行

政处罚，保护公民和组织的合法权益起到积极作用。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。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，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，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。

（四）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。将极大地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。

第二章 行政执法的重要手段

——行政处罚的界定

一、行政执法的重要手段——行政处罚的含义

行政处罚是国家法律责任制度的重要组成部分，是行政机关依法进行行政管理的重要手段。我国现行法律、法规以及规章中大多规定了行政处罚条款，行政机关依照这些规定对违法者给予行政处罚，对于维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人和其他组织的合法权益起了积极作用，是行政机关最普遍适用、与公民、法人和其他组织关系最为密切的一种执法手段，一旦违法使用，势必侵犯公民、法人和其他组织的合法权益，那么，究竟什么是行政处罚？这是学习行政处罚法首先要解决的问题。

【案 例】

1989年1月1日19时，原告某电化厂因氯气吸收工段的设备和操作上的原因，突然发生了氯气外溢，严重污染环境的重大责任事故，致使相邻的某钢铁厂运输部56名职工受到不同程度的氯气毒害，其中21名中毒较重的送往医院急救治疗，两名住院治疗。运输部因此一度停产，给某钢铁厂造成重大经济损失。为此，某市环保局依据《环境保护法》第18条和《大气污染防治法》第31条、33条、34条、36条的规定，对原告某电化厂作出两项处理决定：一、罚款十五万元。二、给钢铁厂赔偿经济损失12382元。原告电化厂不服某市环保局罚款、赔偿处理决定，以“没有相应的实际监测依据和对损失没有标准的计算依据”为

由，向法院提起诉讼。

【问 题】

1. 什么是行政处罚？
2. 行政处罚有哪些特征？

【原 理】

对于行政处罚的概念，各国对此表述不尽相同。我国目前对行政处罚的表述也不统一，行政处罚法也没有对行政处罚的概念作出规定。行政处罚法第三条规定：“公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序，应当给予行政处罚的，由法律、行政法规、地方性法规或者规章规定，并由行政机关依照本法规定的程序实施。”这一规定，虽然不是给行政处罚下定义，但我们可从中看出行政处罚的基本含义：

行政处罚，是指行政机关及法律、法规授权的组织（也可以称之为行政主体）为有效实施行政管理，维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人或其他组织的合法权利，依法对行政相对人违反行政法律规范尚未构成犯罪的行为，给予人身的、财产的、名誉的及其他形式的法律制裁的行政行为。

根据这一定义，行政处罚具有如下特征：

1. 行政处罚的主体是行政主体，实施行政处罚必须依据法定权限。行政处罚权是行政权的一部分，因此，除非法律另有规定，行政处罚权只能由行政主体行使。我们说行政处罚的主体是行政主体，这并不意味着所有行政主体都享有行政处罚权。行政主体是否享有行政处罚权以及享有何种行政处罚权和在多大范围内享有行政处罚权，还必须基于行政法律规范的规定而定。行政主体必须严格依据法定权限行使行政处罚权，超越法定权限的处罚无效。

2. 行政处罚是针对有违反行政法律规范行为的行政相对人

的制裁。行政处罚针对的是行政相对人。之所以对他们予以处罚，是因为他们违反了行政法律规范。这里所说的行政相对人，包括法人和自然人。涉及法人违法时，受处罚的既可能是法人，也可能是法人代表，还可能是法人内部具有特定职业和职务的人。所谓处罚，是对违反行政法律规范的行政相对人的人身自由、财产、名誉或其他权益的限制或剥夺，或者对其科以新的义务，体现了强烈的制裁性或惩戒性。

3. 行政处罚的目的既是为了有效实施行政管理，维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人或其他组织的合法权益，同时也是对违法者予以惩戒和教育，使其以后不再犯。而不是促使其履行义务，这是行政处罚与行政强制执行的区别。

4. 行政处罚是对于违反行政法律规范尚未构成犯罪的行政相对人的制裁。一般说来，根据违法行为对社会危害程度的不同，情节较轻的，构成行政违法，应适用行政处罚；情节严重的，构成犯罪，则应适用刑罚，不得以罚代刑。

【案例评析】

行政处罚是行政主体对违反行政法律规范的相对人进行制裁的行政行为。它是由法定行政主体（包括行政机关和法律、法规授权的组织）实施的，针对的是违反行政法律规范尚未构成犯罪的相对人。本案中的某电化厂由于疏于管理，多次发生氯气泄露事故，严重污染环境，虽在有关部门批评处理后，有所改善，但未从根本上解决问题，从而导致事故的发生，直接给钢铁厂职工造成人身损害和经济损失，构成违法。某市环境保护局为国家行政机关，有权行使对违反《大气污染防治法》的相对人——某电化厂的处罚，目的是对电化厂的违法行为给予制裁，使其以后不再重犯。

由此，可以看出，某市环保局对某电化厂的处罚，符合行政