

中华人民共和国 行政处罚法释义

主编 高志新

红旗出版社

《中华人民共和国行政处罚法》释义

主 编	高志新	
副主编	扈纪华	
撰稿人	李春丽	李淑云
	扈纪华	裘敬梅

红 旗 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国行政处罚法释义/高志新主编. —北京:
红旗出版社, 1996. 4
ISBN 7-80068-829-1

I. 中… II. 高… III. 治安管理—处罚条例—注释—中国
IV. D922. 145

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 02981 号

《中华人民共和国行政处罚法》释义

主 编 高志新
责任编辑 王农媛

封面设计 潘中东

红旗出版社出版
邮政编码:100727
(北京沙滩北街 2 号)

新华书店北京发行所发行
北京京精印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开
5.75 印张 118 千字

1996 年 4 月北京第 1 版
1996 年 4 月第 1 次印刷

印 数 1—30000 册

定 价 9.80 元

ISBN 7-80068-829-1/D · 280

版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换

序

1996年3月17日第八届全国人民代表大会第四次会议通过了《中华人民共和国行政处罚法》，这是我国第一次从法律制度上全面规范政府的行政处罚行为，是继行政诉讼法之后，我国行政法制建设中的一件大事，也是我国社会主义民主法制建设中的一个重要步骤。广泛宣传和认真学习行政处罚法，是加强社会主义法制建设的需要。

行政处罚，是国家法律责任制度的重要组成部分，是各级行政机关有效地进行行政管理，维护公共利益和社会秩序，保障法律法规贯彻实施的一个重要手段。刚刚通过的行政处罚法，对行政处罚的基本原则、行政处罚的种类、行政处罚的设定和实施机关、行政处罚的管辖和适用、实施行政处罚的程序、行政处罚的执行以及公民、法人和其他组织在行政处罚中享有的权利等重要内容，都作了明确、具体的规定。可以说，行政处罚法是一部与各级行政机关以及每一个公民、法人或者其他组织的切身利益都息息相关的法律。行政处罚法的制定和实施，对于规范行政处罚的设定和实施，保障和监督行政机关有效地实施行政管理；促进行政机关依法行政，加强廉政建设，密切政府与人民群众的关系；保护公民、法人或者其他组织的合法权益，都具有重要意义。

为了帮助国家行政机关及其工作人员、公民、法人或者其

他组织学习、理解和贯彻执行行政处罚法，全国人大常委会法制工作委员会的一些同志编写了这本《〈中华人民共和国行政处罚法〉释义》，他们做了一件十分有益的工作。本书以释义的形式，对行政处罚法逐条进行了注释，内容简明扼要，通俗易懂，是行政机关工作人员正确理解和实施行政处罚法，公民、法人或者其他组织运用行政处罚法保护自己的合法权益的有益助手。

希望本书的出版，对于提高行政机关的执法水平和执法效率，提高全社会的法律意识，都能给以有益的帮助。本书的不足之处也请读者予以指正。

乔晓阳

1996年3月

(乔晓阳同志现任全国人大常委会
法制工作委员会副主任)

目 录

序	(1)
第一章 总 则	(1)
第二章 行政处罚的种类和设定	(20)
第三章 行政处罚的实施机关	(43)
第四章 行政处罚的管辖和适用	(50)
第五章 行政处罚的决定	(81)
第六章 行政处罚的执行	(111)
第七章 法律责任	(126)
第八章 附 则	(147)
附	
《中华人民共和国行政处罚法》	(149)
关于《中华人民共和国行政处罚法(草案)》的 说明	(164)
第八届全国人民代表大会法律委员会关于 《中华人民共和国行政处罚法(草案)》和 《中华人民共和国刑事诉讼法修正案(草案)》 审议结果的报告	(171)

第一章 总 则

《中华人民共和国行政处罚法》共八章。第一章总则共七条,对我国行政处罚法立法的指导思想、基本原则作了规定。同时具体规定了行政处罚的主管机关,行政处罚的目的,行政处罚的法定依据,行政处罚所应遵循的原则,以及公民、法人或者其他组织对于行政处罚依法享有陈述权、申辩权、申请行政复议或者提起行政诉讼以及提出赔偿要求的权利。总则是对本法的概括性、原则性的规定,无论是对实施行政处罚的机关,还是对公民、法人或者其他组织,都普遍适用。

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]本条规定了我国行政处罚法的立法目的。

立法目的是制定本法所遵循的宗旨,是指导立法的集中体现。本条主要内容是:

一、规范行政处罚的设定和实施

行政处罚是指国家行政机关依法对违反行政管理法规的行为给予的制裁措施。行政处罚有以下几个特征:1. 决定并实施处罚的机关是国家行政主管机关(还包括法律、法规授权

和受委托的机关或组织);2. 行政处罚只适用于违反行政管理法律、法规和规章的行为;3. 行政处罚的承受人可以是自然人,也可以是法人或非法人组织;4. 行政处罚是一种严厉的行政行为,可以直接限制或剥夺违法行为人的人身权、财产权,因此对行政处罚要规定较为严格的限制条件。

行政处罚法的立法意图之一在于规范政府的行政处罚行为,完善国家行政管理制度,其中的关键在于行政处罚的设定和实施。行政处罚由什么设定,由哪些部门实施,怎样实施是行政处罚法首先应解决的问题。制定行政处罚法很重要的一点是使这一问题规范化,行政处罚不能无序无据无章法。行政处罚法是国家法律责任制度的重要组成部分,是一项重要的国家权力,是行政机关进行管理的一个重要手段。行政处罚所涉及的行政管理部门包括公安、工商、税务、财政、金融、交通、土地、城建、环保、水电、文教卫生等。现行的法律、行政法规、地方性法规、部门规章规定的行政处罚种类多达上百种。由于对行政处罚没有统一的法律规定,哪些机关可以设定哪些处罚,目前很不明确,随意性很大。实践中存在的主要问题是“三乱”:第一,设定权乱。行政处罚的设定权不明确,哪一级法规能够设定处罚权不明确,有些部门乱定行政处罚;第二,执法主体乱。实施行政处罚的单位不明确,有些行政机关委托一些不该委托的组织和个人实施行政处罚;第三,执法程序乱。处罚程序缺乏统一的规定,随意性大,致使有些行政处罚证据不足,适用法律不当,被处罚人的权利没有得到维护。制定行政处罚法,统一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,具有重要意义。

二、保障和监督行政机关有效实施行政管理

制定本法,其中很重要的一项目的在于“两保障”中的一项保障——保障行政机关有效地实施管理。行政处罚是行政机关进行行政管理的一个重要手段。加强民主和法制建设,在很大程度上要依靠行政机关具体落实和实施法律,行政处罚是其中的一个手段。但是,如果滥用了这一手段,就会侵犯公民的合法权利,得不到群众的支持,脱离群众,甚至产生腐败。制定行政处罚法以规范行政处罚的设定和实施,明确哪些机关可以作出哪种处罚,将这些明明白白地规定在法律中,克服一些部门和地方行政处罚过乱,以及随意处罚的行为,让群众知道哪些该罚,哪些不该罚,哪些机关有权作出哪种处罚,这样可以促使行政机关提高执法水平,改进行政管理,防止腐败。简单说就是既保障,又监督。

三、维护公共利益和社会秩序

行政机关作出行政处罚要以有违法事实、对社会存在危害为前提。行政处罚权在于使违法行为人承担所应负的法律责任。法律责任包括刑事责任、民事责任、行政责任,根据违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度区分不同的责任构成。构成犯罪的,要追究其刑事责任,关于刑事责任,我们已经制定了刑法和刑事诉讼法以及 20 多个补充规定,承担刑事责任的主要方式是刑罚;关于民事责任,制定了民法通则和民事诉讼法,承担民事法律责任的方式有 10 种,如停止侵害、赔偿损失等;应承担行政责任的就要受到行政处罚,对于行政责任,我们已有行政诉讼法,也有不少单行行政法规,但还缺乏一些总的统一的规定。行政处罚法的制定对完善我国行政法律建设是非常重要的。这样从各个方面使旨在维护公共利益

和社会秩序的法律得到贯彻。

四、保护公民、法人或者其他组织的合法权益

“两保障”的另一项保障为对公民、法人、或者其他组织合法权益的保障。保障行政机关有效地实施行政管理与保护公民、法人或者其他组织的合法权益,是行政处罚法要同时兼顾的两个方面,只强调哪一方面而忽视另一方面都有悖于行政处罚法的宗旨。法律一方面要保障行政机关有效地依法进行行政管理,给权力,给手段,另一方面也要防止行政机关滥用处罚权,侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益。从根本上讲,行政机关执行行政职务,进行行政管理,是将人民赋予国家的权力具体地落实,目的在于管理好国家,为广大人民群众谋利益。保障行政机关有效地实施管理,也就从根本上保证了这一宗旨。为此,本法严格规定行政处罚的创设权和行使行政处罚的主体资格,从法律制度上防范行政机关的侵权行为,以避免有些行政执法人员用手中的处罚权做交易,以权谋私。

第二条 行政处罚的设定和实施,适用本法。

[释义]本条规定行政处罚的设定和实施的法定原则。

一、行政处罚的设定权是国家立法权中的一项重要内容

行政处罚具有普遍的强制性质,直接影响公民的人身权和财产权,因此应采取严格慎重的法定原则,即法无明文规定的,不处罚。行政处罚按其性质划分,大体可以分为四类:一是涉及人身权利的人身自由罚,如行政拘留等;二是吊销许可证或营业执照、责令停产停业等的行为罚;三是罚款、没收非法财产等财产罚;四是警告、通报批评等申诫罚。这些处罚无论

哪种都将在不同程度上直接影响当事人的权益。以前国家行政机关可以设定哪些处罚,很不明确,随意性很大。为了纠正这种状况,在起草本法时各方面较为一致的意见是,一切行政处罚必须依法设定,这是一个基本原则;其次,我国的法又是分层次的,法律、行政法规和地方性法规都应当有行政处罚的设定权,但在行政处罚的设定权上不应当是平等的,法律可以设定各种行政处罚,对行政法规和地方性法规应有必要的限制。对于规章,应否赋予行政处罚的设定权,有不同意见。一种意见认为,第一,规章只能根据法律、法规、规定实施处罚的具体标准,法律、法规未作规定的,规章不能设定行政处罚,这是因为从法理上讲,行政机关不能够自己设定自己的权力;第二,各部门职责不清,重复交叉处罚引发了许多问题,假设规章可以设定行政处罚,将会使这一问题更为复杂;第三,当前行政处罚比较乱、滥,一部分原因也是来自于规章,如果给予行政机关的行政处罚设定权过大,会导致行政偏私、专横,所以从我国法制建设的长远考虑,不应规定规章可以设定行政处罚,建议规章的权限仅限于根据法律、法规制定实施处罚的具体标准。

另一种意见认为,除法律、法规外,也应允许规章创设某些行政处罚,否则会给行政管理工作带来困难。从实际情况看,我国立法体制已经赋予国务院各部、委和省级政府以及省会市、较大市政府有制定规章的权力,就应当允许规章有一定的行政处罚设定权。行政管理涉及社会生活各个方面,我国当前又处于改革开放之中,某些领域一时还难以制定法律、法规,行政机关相当多的管理工作还是依据规章进行的,否定了规章的行政处罚设定权或者对其作出过于严格的限制,使规

章作出的规范失去有效的执法手段,在现实条件下行政机关就不能有效地进行管理,造成行政管理的失控。规章中存在的问题可以通过审查和监督程序加以解决,防止滥用。因此,给予规章一定的行政处罚设定权,比较符合我国目前的状况。

在反复听取各方面的意见之后,最后确定了设定行政处罚权的立法原则:第一,要符合我国的立法体制。根据宪法,我国法制体系是统一的,又是分层次的;第二,要区别各类行政处罚的不同情况,区别对待;第三,根据法制原则来规范,对现行某些不规范的做法要适当改变,又要考虑我国法制建设的实际情况。根据以上原则,本法对行政处罚的设定权作出了明确规定,并在本条强调了行政处罚的设定权由本法统一调整,采取法定原则,包括三方面内容:第一,公民、法人或者其他组织的行为,只有明文规定应予行政处罚的,才受处罚,没有依法规定处罚的不受处罚;第二,由于乱处罚的情况在一些地方存在,有的还相当严重,为了解决乱罚的问题,需要采取法定原则,这是客观实际的需要;第三,现在立法方面取得了很大进展,国家很多方面已经基本做到了有法可依,采取法定原则是有条件的。

本法规定的处罚设定权可以概括为:法律可以设定各种类型的行政处罚权;行政法规可以设定除限制人身自由以外的各类行政处罚;地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销企业营业执照以外的行政处罚;本法对于规章设定行政处罚权问题只给予了可以设定警告和一定数量罚款的设定权,同时也规定了限制条件。这样既给予规章一定设定权,以解决行政管理中的实际需要,另一方面又加以限制,以防止规章设定权的混乱和弊端。

二、行政处罚的实施要依本法的规定

实施处罚涉及两个问题，一是实施的主体，一是实施的行为或称实施的原则和程序。实施行政处罚的主体也就是谁有权给予行政处罚。行政处罚权是一项重要的国家行政权，应当由有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内行使，即：

1. 不是所有的行政机关都有行政处罚权，哪些行政机关有行政处罚权，由法律和行政法规规定。对此应注意一点，执法主体应是国家行政机关，但又不都是行政机关，法律开了一个小口子，规定了授权和委托，但有限制性规定；

2. 行政机关只能对自己主管业务范围内的违反行政管理秩序的行为给以行政处罚；

3. 每个行政机关有权给予什么种类的行政处罚，依法律、法规的规定。为了防止有些行政机关对该罚的不罚，或者几个部门争着管，甚至一事几罚，几个部门罚，法律对于行政处罚的管辖也作了具体规定。

为了保证行政处罚的正确实施，法律对于行政处罚的实施原则和程序做了明确规定，使行政处罚行为不偏不倚，在法律限定的轨道中运行，既能使行政机关正当地行使权力，又能避免使当事人受到不正当处罚，并且在受到不正当处罚后能够有补偿措施。

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]本条共两款，规定实施行政处罚要有法定依据，无法定依据不得处罚的原则。

一、关于行政处罚的适用范围要注意三个方面的问题

第一，主体适用对象应包括公民、法人或者其他组织。即：自然人、非自然人的拟制法人、非法人组织，也就是说，既包括个人也包括各种组织形式的单位，适用主体的范围很广；第二，要具有违反行政管理秩序的行为。即这种行为是客观存在的、有事实的侵犯行政管理秩序的违法行为，违反行政管理秩序的行为种类很多，如违反环境保护方面的行政管理秩序，违反治安、交通管理方面的秩序，违反海关行政管理方面的秩序等等；第三，应当给予行政处罚的。只有法律、行政法规和规章规定应当给予行政处罚的违反行政管理秩序的行为，才能给予行政处罚。其含义在于，违反行政管理秩序的行为，并非全部都应给予行政处罚，应区分不同情况根据法律的规定给予不同的处理。如果有的违反行政管理秩序的行为十分严重，构成犯罪的，就应根据刑法的规定处罚，而不适用行政处罚；有些极轻微违反了行政管理秩序的行为构不成本法规定的应予处罚的标准的，则不应给予行政处罚。只有那些按照本法的规定，应当给予行政处罚的行为才能给予处罚，否则将构成行政机关的违法。

二、行政机关实施行政处罚不是任意性的，而是有法律限定的

在很长的一段时间里，行政处罚的名目繁多，政出多门，

由于没有法律的规范,许多行政部门任意地制订本部门的处罚规定,自行制订处罚措施、处罚方法、处罚额度和处罚标准等,公民、法人及有关组织对此多有怨言或不满,为了保护公民的合法权益,使行政处罚规范化,法律规定:

1. 只有法律、行政法规、地方性法规或者规章规定给予行政处罚的,才能依法给予行政处罚;

2. 只能是行政机关依照本法的规定实施,本法没规定有权实施行政处罚的行政机关则不能实施处罚;

3. 实施行政处罚要依照本法所规定的程序实施,不能违反法定的程序。

三、本条第二款是对法定原则的强调

法律对于本法颁布前存在的那种不依法律规定和法定程序作出行政处罚的行为严格禁止,同时明确宣布如有这种情形属无效处罚,公民、法人或者其他组织完全可以拒绝接受这种处罚。

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依据,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]本条共三款,规定行政处罚应遵循的原则。

一、必须遵循公正、公开的原则

公正,是指行政机关在处罚中对受罚者用同一尺度平等

对待,对同样性质和情节的违法行为,不论其地位、权势、名望,有没有“后台”或“关系”等,应一样处理,不能有的处罚轻,有的处罚重。公正原则目的在于排除执法人员的偏私,给予行政管理相对人参与的机会,以求查明事实,正确适用法律,作出公正处理。公正原则主要表现在:

1. 行政处罚以事实为依据,以法律为准绳,法律面前人人平等;

2. 实行回避制度,包括执法人员自行请示回避和行政管理相对人申请回避;

3. 处罚程序适宜。行政处罚规定普通程序和简易程序,简易程序的适用也要严格按法律、法规规定的条件进行;

4. 行政处罚作出以前要通知被处罚人将要作出的内容、理由以及提出意见的途径、方式和期限,以便使其有陈述意见、提出反证等参与的机会;

5. 现场勘查、物品检验要通知当事人及利害关系人到场;

6. 职权分立。事实的调查和作出处罚决定分立,复议、申诉受理与作出处罚决定分立,处罚决定与处罚执行分立。

公开,就是要让群众知道和明白,这里有两层含义,一是将有关行政处罚的规定公开,使公民事先了解以便遵守。如果不公开,不让公民了解,就无法要求公民去遵守,更不能处罚;二是依法给予违法者的处罚要公开,使受罚者本人及群众对处罚能有较充分的了解,一方面有利于对广大公民进行教育,一方面也便于群众进行监督。概括起来就是指行政机关对于有关行政处罚的法律规范、执法人员身份、主要事实根据等与行政处罚有关的情况,除可能危害公共利益或者损害其他公

民或者组织的合法权益并由法律、法规特别规定的以外，都应向当事人公开。行政处罚公开，是保障公民合法权益的必要手段。公开原则在行政处罚上的主要表现是：

1. 法的公开。有关行政处罚的法律、行政法规、地方性法规、部门规章及政府规章等规范性文件都要以适当途径公开，使行政管理相对人有了解的可能；

2. 执法人员的身份公开。执行调查、处罚送达、执行等职务的执法人员必须出示证件或者佩带标志。受委托执行行政处罚职务的，要出示委托证明；

3. 有关文书，除法律、法规规定限制的以外，允许当事人及利害关系人阅览、摘记及复制；

4. 案例公开，行政处罚形成的案例以一定形式和途径公开发表。

二、必须以事实为依据

设定和实施行政处罚必须以事实为依据，设定行政处罚的事实必须在法律中明确列出，不能含糊其词、不确定，要使每个公民都明确了解自己所为的哪种行为是违法行为而应受到行政处罚。实施行政处罚也必须以事实为根据。有违法事实，并且符合法律的规定，才能处罚。这种事实必须是客观存在，并且是已经发生的行为，不能以“可能是”而进行处罚。没有违法事实的，不得给予处罚。

三、与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当

就是说罚要当罚，防止滥罚。这一方面要求设定处罚标准时就应适当，另一方面要求行政机关在实施处罚时也要适当，不能当罚不罚或轻罚，不当罚的滥罚或重罚。实施处罚要综合