

法律实用教程系列

FALU SHIYONG JIAOCHENG XILIE

行政处罚法 实用教程

主编 杨炳芝 韩 潇

中国法制出版社

法律实用教程系列

行政处罚法实用教程

主 编 杨炳芝 韩 潇

副主编 钱宁一 邱林芳

主要撰稿人（以姓氏笔划为序）

闵路浩 张长江 钱宁一

韩 潇 路畔生

中国法制出版社

责任编辑：王淑敏

封面设计 尹 珺

行政处罚法实用教程

XINGZHENG CHUFAPA SHIYONG JIAOCHENG

主编/杨炳芝 韩 潇

经销/新华书店

印刷/冶金工业出版社印刷厂

开本/787×1092 毫米 印张/9.5 字数/204 千

版次/1996 年 8 月北京第 1 版 1996 年 8 月北京第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN7-80083-338-0/D·320

(北京文津街 11 号 邮政编码 100017) 定价：20.00 元

序

第八届全国人民代表大会第四次会议审议通过的《中华人民共和国行政处罚法》，是我国行政法律体系中的一部基本法律。它的颁布实施，规范了我国行政执法程序，完善了我国法律责任制度，对于保证行政机关依法有效行政，维护公共利益和社会秩序，保护公民、企业事业和其他社会组织的合法权益，对于加强社会主义民主建设，促进社会主义市场经济的健康发展，都将起到重要作用。

为了便于各方面正确理解和执行行政处罚法，我们组织国家行政机关、审判机关的法律工作者和法学界有关专家、学者撰写了《行政处罚法实用教程》，力图根据立法原意，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阐释。

参加本书编撰工作的有：韩潇、钱宁一、张长江、闵路浩、路畔生等同志，全书由司法部中国高级律师高级公证员培训中心杨炳芝教授审定。

在编撰过程中，学习和参考了国家有关立法文件和学术著作，在此深表谢意。

著 者

1996年6月

于北京

ABI36/98

目 录

第一章 行政处罚法概述	(1)
第一节 行政处罚法的概念及其特点	(1)
第二节 行政处罚法的立法目的	(3)
第三节 行政处罚法的适用范围及原则	(7)
第四节 行政处罚法的基本内容	(13)
第二章 行政处罚概述	(18)
第一节 行政处罚的概念和特点	(18)
第二节 行政处罚的种类	(24)
第三章 行政处罚的设定	(29)
第一节 行政处罚设定的概念和条件	(29)
第二节 行政处罚设定权的划分	(33)
第四章 行政处罚实施机关	(36)
第一节 行政机关	(36)
第二节 行政处罚权资格的取得	(52)
第三节 行政处罚权的授权	(58)
第四节 行政处罚权的委托	(67)
第五节 相对集中的行政处罚权	(78)
第五章 行政处罚的管辖与适用	(81)
第一节 行政处罚管辖的概念和特征	(81)
第二节 行政处罚的管辖原则	(83)
第三节 行政处罚管辖的种类	(87)

第四节	行政处罚的适用	(96)
第五节	行政处罚与刑罚的关系	(102)
第六章	行政处罚决定	(109)
第一节	行政处罚决定的概念和条件	(109)
第二节	简易程序	(111)
第三节	一般程序	(115)
第四节	听证程序	(122)
第七章	行政处罚的执行	(131)
第一节	行政处罚的决定程序	(131)
第二节	行政处罚的执行概念和特点	(135)
第三节	行政处罚的自动履行	(138)
第四节	申请行政复议与提起诉讼	(142)
第五节	罚款的收缴	(183)
第六节	强制执行程序	(190)
第七节	罚没财物的处理	(203)
第八章	行政处罚监督制度	(208)
第一节	行政处罚法制监督制度的概念和特征	(208)
第二节	国家权力机关的监督	(213)
第三节	国家行政机关的监督	(219)
第四节	国家司法机关的监督	(233)
第五节	人民群众的监督	(242)
第九章	违反行政处罚法的法律责任	(252)
第一节	法律责任概述	(252)
第二节	法律责任的种类	(254)
第三节	违反行政处罚法的法律责任	(264)
附:	中华人民共和国行政处罚法	(284)

第一章 行政处罚法概述

第八届全国人民代表大会第四次会议于1996年3月17日通过，自同年10月1日起施行的《中华人民共和国行政处罚法》，是我国第一部系统的调整行政处罚法律关系的法律，是规范行政机关行政处罚行为、维护行政管理秩序的一部重要的法律。该法的颁布施行，使行政处罚行为有了基本的法律依据，把以前不规范的、没有严格程序的处罚行为统一起来，有利于依法行政，维护行政机关和行政管理相对人的合法权益。因此，贯彻执行行政处罚法是一项十分重要的工作。

第一节 行政处罚法的概念及其特点

一、行政处罚法的概念

行政处罚法是指调整行政机关以及法律、法规授权的组织对违反行政法规定的义务的公民、法人或者其他组织所作出的法律制裁方面的法律规范，是行政机关具体运用行政责任维护行政管理秩序的法律依据。

行政处罚作为一种法律制裁，是指对违反法律规定的行为所作出的处理，它的目的是为了维护法律所建立起来的基本的秩序，保证法律完整、全面的执行。为了保证社会秩序

的稳定和良好地运作，国家通过法律形式确立了法律处罚体系，使每种行为都有相应的法律后果，对于一般的行政违法行为，通过行政机关警示性的处罚回到正常的法律秩序范围内；对于一般的民事违法行为，则通过补偿机制恢复受害人的合法权益；对于严重危害社会的行为，则要通过刑事处罚，控制社会危害性的发展，从而保证社会秩序的稳定。行政处罚作为处罚体系的组成部分，必须有法律的规范，才能实现依法行政的目标。

二、行政处罚法的特点

行政处罚法作为调整行政处罚法律关系的法律规范，它具有以下几个基本特点：

（一）调整对象的特定性

行政处罚法调整对象是行政处罚法律关系，包括行政处罚执法主体、行政处罚程序、行政处罚对象的权利和义务等方面的关系。行政处罚的执法主体必须是依法具有行政处罚管理权的机关或者组织。根据我国法律的规定，行政处罚主体主要包括两大类，一类是行政机关，这是行政处罚的当然主体，根据宪法和法律的规定自然享有的行政管理权的体现；另一类是法律、法规授权的组织，这类组织不是行政机关，但是根据有关法律或者法规的授权，可以行使部分行政管理权，有权在法律授权的范围内作出行政处罚决定。例如《铁路运输安全保护条例》第24条规定，“违反本条例规定，由铁路部门按下列各项规定给予行政处罚：……”铁路部门是指各级铁路运输企业。铁路运输企业可以按照该法规的授权，对违反铁路运输安全保护的行为作出处罚。这种处罚就是由组

织而不是行政机关作出的行政处罚。如果当事人不服，可以依法提起行政诉讼，铁路部门作为被告。因此，行政处罚的主体是特定的，而不是谁都可以作出处罚。

(二)行政处罚法第一次比较系统地规定了行政处罚种类和设定，有利于行政机关依法行政。《行政处罚法》第二章规定行政处罚分为警告；罚款；没收违法所得、没收非法财物；责令停产停业；暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销营业执照；行政拘留；法律、行政法规规定的其他行政处罚共七种，把以前比较乱的行政处罚统一起来，便于行政机关依法行政。

(三)行政处罚法明确了行政处罚程序，使行政处罚有了程序的保证。程序是保证实体权利实现的重要的条件，明确了行政处罚，可以改变目前处罚混乱的现状，有利于行政处罚的顺利实施。

(四)行政处罚法明确当事人享有申辩权、质证权等权利，当事人在遇到行政机关处罚时，可以运用法律赋予的权利，依法维护自己的合法权益，也可以监督行政机关，有权抵制违法处罚的行为。

第二节 行政处罚法的立法目的

《行政处罚法》第1条规定，“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、法人或者其他社会组织的合法权益，根据宪法，制定本法。”这就是行政处罚法的立法目的。根据本条规定，行政处罚法的立法目的主要体现在以下三个方面：

一、规范行政机关行为，维护行政管理秩序的需要

根据我国宪法规定，行政机关是各级权力机关的执行机关，负责国家的行政管理职能。在法律赋予行政机关行使的行政职权中，行政处罚是其中非常重要的一项内容。但是，我国过去的行政处罚面较广，处罚的随意性也比较大。据初步统计，单是规定行政处罚内容的法律法规和规章就达到 300 余件，可以给予处罚的行为有 400 余种，从治安管理、林业管理、交通运输管理，到计划生育管理、社会团体管理等方面都有关于行政处罚的内容。在处罚的程序上也比较乱，有的当场处罚、当场执行而不给任何手续；有的罚执一体，影响处罚的公正性；有的不告知当事人的权利，没收财产不作任何登记，随意处理被没收的财产。因此，社会普遍反映行政处罚滥用，必须加强法律约束，以维护行政管理相对人的合法权益。

二、加强行政法制建设，推进依法行政的需要

行政处罚是行政执法中使用频率最高的一种手段，与行政管理相对人的关系非常密切，因此，行政处罚立法活动也是行政机关加强行政法制建设的一项重要内容。行政处罚确立了许多有关行政执法方面的原则，这些原则概括起来主要包括：一是关于行政处罚权设定制度，在法律上第一次明确了行政处罚设定的程序、行政处罚的种类、行政处罚设定的机关等一些基本问题，有利于依法行政；二是明确了实施行政处罚的主体资格制度，重塑行政处罚作为行政权固有的权威和独立的品格。行政处罚本应由行政机关行使，但实践中，

不少非行政机关的组织也在实施行政处罚。据调查，某市共有行政执法机关 91 个，其中事业单位 23 个，占 25.3%；企业单位 11 个，占 12.1%，这两项合计就占了 37.4%。这种状况与我国新旧体制转轨有关，属于不正常的状况。因此，行政处罚法明确只要有法律授权，也可以行使；三是相对集中行使行政处罚权制度。目前，往往是制定一部法律，就要设立一支执法队伍。据对某市执法机构的调查，仅市一级的行政执法队伍就达到 50 余家，大盖帽满天飞已经成为一个社会问题。因此，行政处罚法规定国务院或者经国务院授权的省级人民政府，有权决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权。相对集中处罚，不仅可以降低执法成本，提高执法效益，也有利于对执法的监督管理；四是罚款决定与罚款收缴相分离制度，这项制度的建立，从根本上割断了行政处罚权与小团体利益相联系的弊端，有利于政府机关的廉政建设，树立行政机关的良好形象。

行政处罚法的颁布施行，对于行政机关和行政机关的工作人员来说，一方面要通过立法，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地行使行政权力；另一方面通过法律规范约束行政机关及其工作人员的行政行为，防止少数行政机关及其工作人员滥用行政权力，侵害行政管理相对人的合法权益。因此，设定行政处罚权的范围和处罚的程序，使行政机关依法行政，这对完善行政法规体系，推进行政法制建设有着积极的意义。

三、维护公民、法人和其他社会组织合法权益的需要

行政处罚是行政机关的权力，是行政机关实施行政管理

的重要手段。但是由于过去法制不健全，行政处罚实施部门很多，处罚的范围、幅度、程序各异，包括政治、经济、文化教育、科技卫生、社会团体等各个领域，有的是法律规定了行政处罚的内容，有的是法规规定了行政处罚，有的则是通过部门规章形式规定了行政处罚的内容。由于没有统一的行政处罚法律，随意处罚现象比较普遍，有的严重侵害了当事人的合法权益，存在不少问题。这些问题主要表现在以下五个方面：

（一）无权设定处罚权的机关或者部门设定了行政处罚。如有的社会团体、企业事业单位为了本部门的利益，随意设定行政处罚，形成各部门制定的规章所规定的处罚权互相冲突、互相矛盾，甚至出现一种行为受到多次处罚的不合理现象。

（二）执法主体混乱，谁都可以处罚。老百姓搞不清楚谁有权谁没有权，影响了执法的严肃性。

（三）行政执法机关在处罚时没有程序，随意性大。社会上随便处罚，随便减免，执法不公的现象比较普遍。

（四）有些行政机关以罚代刑，放纵刑事犯罪分子，危害社会秩序。

（五）有些行政机关的工作人员徇私舞弊，枉法裁判，群众意见很大，都希望有个法律明确规定，防止乱罚款、乱吊销营业执照的情况再发生。

因此，有了行政处罚法，行政管理相对人清楚地知道自己在行政活动中有什么权利，应当承担什么义务，知道行政机关对自己的行为作出的行政处罚是否符合法律规定的程序。对于违反法律的处罚，违法行政的行为，当事人有权拒

绝执行，并可依法向司法机关寻求司法保护。

第三节 行政处罚法的适用范围及原则

一、行政处罚法的适用范围

《行政处罚法》第2条规定，设定和实施行政处罚必须遵守本法规定。所谓设定行政处罚，是行政机关依据法律规定首次对某种违法行为作出行政处罚的规定。行政机关在行政管理过程中，对其职权范围内的违反行政法规的行为，规定相应的责任内容。通过加重行为人的法律义务形式，促使行为人遵守法纪，以便维护行政管理秩序。为了维护行政管理相对人的合法权益，法律对如何规定行政处罚的行为作出了要求，明确了规范条件，这就是行政处罚法所要解决的问题。

行政处罚的设定一般有三种情况，一种是由立法机关通过制定法律直接赋予行政机关以行政处罚的内容；二是国家的最高行政机关，即国务院通过制定行政法规的形式明确行政处罚的内容；三是相关的行政管理机关根据法律和法规的授权，规定行政处罚的内容。这三种情况，其程序、处罚的内容、处罚的对象、处罚的结果都是有区别的。要保证处罚规定合理性，应当有法律的约束。因此，在设定行政处罚时一定要遵守本法的规定。

法律的规定在于执行，执法是法制的重要原则之一。执行行政处罚更要遵守行政处罚法的规定，不得随意处罚。在没有制定行政处罚法之前，给当事人以行政处罚主要是靠各个单独的法律中的相应的规定，其存在的问题一是比较分散，

二是缺乏统一尺度，不利于行政机关依法行政，也不利于保护当事人的合法权益。因此，必须有一部大家都能遵循的统一的执法尺子，统一的程序，这样才能保证行政处罚的统一性和公平性，才能防止行政机关滥用行政权力，才能有效地保证公民的合法权益和行政机关依法行政。

二、行政处罚的原则

行政处罚必须遵循一定的原则，这些原则是保证行政机关依法行政的前提条件。根据行政处罚法的规定，行政处罚应当遵循以下原则：

（一）行政处罚法定原则

《行政处罚法》第3条第2款规定，“没有法定依据或者不遵守法定程序的，行政处罚无效。”由于行政处罚涉及公民、法人或其他社会组织的合法权益，因此，法律规定必须采取法定原则。这个原则的基本含义包括两个方面：一是对公民、法人或者其他社会组织实施行政处罚必须有法律依据，法无明文不得处罚。公民、法人或者其他组织只有在违反法律、法规以及规章有明确规定的行政处罚时才受处罚，没有规定的，不受处罚。二是行政处罚由有权设定行政处罚的国家机关在本法规定的范围内设定，以法定程序制定并公布实施；无权设定的组织不得设定，国家机关超越其行政管理权限设定的行政处罚无效。根据行政处罚法的规定，有权设定行政处罚的机关包括全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律，国务院制定的行政法规、地方法规以及国务院各部委、地方省级人民政府的在法律规定的范围内所制定的规章。三是实施行政处罚必须是行政机关在法定的职权内所作出的行政决

定，其他机关和组织没有法律授权不得为行政处罚。根据我国宪政体制，国家的基本组织形式由权力机关、行政机关、司法机关和军事机关组成。国务院是我国最高的行政管理机关，依法行使行政管理权力。行政处罚权主要由行政机关行使。但为了有效地实行行政管理，有些法律、法规授权某些非行政机关的社会组织行使部分行政管理权，对某些行为进行行政处罚，这需要有明确的法律授权，执行人必须在法律规定的范围内履行职责，不超越职权，这是法定原则的基本要求。四是行政机关实施处罚，必须严格依法进行。不仅要遵守实体法的规定，也要遵守程序法的规定，如果程序违反法律的规定，其作出的处罚决定也是无效的。这就是法定原则的基本内涵。

（二）公正、公开原则

《行政处罚法》第4条规定，“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。”行政处罚必须公正，要求行政机关在设定和实施行政处罚时，充分考虑到当事人的合法权益，根据当事人的行为危害性设定具体的处罚内容，不得轻行为重罚，重危害性轻罚，罚当其行这是一个最基本的要求。在实施行政处罚时，公正被认为是执法者执法水平的具体要求，是执法者所必须具备的基本品质。要求执法者公平、平等地对待双方当事人，不能偏听偏信，偏袒一方，不得对当事人进行逼供信，不得搞违法取证等活动。因此，所谓公正，第一，要求执法者必须给予被控人获悉自己被控行为的性质；第二，必

须给予被控人以陈述理由的机会，也就是辩护的机会；第三，这个原则要求执法人员公正执法，不得与案件有牵连，以保证执法过程的公正。公正是对执法过程的普遍要求，不公正就难以树立起执法权威，就可能影响行政机关良好的威信，影响行政效力。行政处罚要求公开，也包括三个方面，第一，要求行政处罚的内容必须公布于众，让全体公民都知道什么样的违法行为会受到什么样的处罚，使公民对自己行为的后果有明确的了解；第二，要求执法人员公开执法，不得私自随意给予当事人以行政处罚；第三，执法程序要求公开，能够使大多数人都知道对某种行为的行政后果，达到处理一案教育一片的目的。总之，公正、公开原则对于正确执行行政处罚，维护当事人的合法权益十分重要，应当坚持。

（三）处罚与教育相结合的原则

《行政处罚法》第5条规定，“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。”这就是处罚与教育相结合的原则。法律制定后，一方面要求执法机关严格执法，依法办事，另一方面也要求每个公民、法人单位或者其他组织自觉地遵守法律。对违法行为给予相应的责任处罚并不是处罚的目的，而是一种手段，其目的是为了保证法律的正确贯彻实施。行政机关保障法律实施的手段之一就是违反行政管理的行为实施行政处罚。但必须明确，对一般的违法行为给予行政处罚，其直接的目的是纠正违法行为，对违法者给予教育，提高其法制观念，促使其自觉地遵守法律。教育广大人民群众自觉遵守法律，是社会主义法制的一项基本内容。要保证法律的贯彻实施，最重要的是要使广大人民群众都能自觉地履行法律规

定的义务，都能依法办事。因此，行政处罚法明确规定要坚持教育与处罚相结合的原则，不能为处罚而处罚。要通过处罚，纠正违法行为，提高行政执法水平，增强法制观念，保证法律的实施。在实施行政处罚时应当注意的问题有：一是要克服随意处罚和不处罚的做法。在实践中，不少行政机关片面强调处罚的作用，以罚代管，以罚代教的现象普遍存在。《行政处罚法》第27条中规定，“违法行为轻微并及时纠正，没有造成严重后果的，不予行政处罚”。明确了轻微的违法行为不得给予行政处罚，从法律上避免了乱处罚的事件发生。与此相反的另一种现象则是该罚的不罚，特别是行政诉讼法公布以后，有的执法人员怕麻烦，认为多一事不如少一事，怕打官司，致使执法偏轻，放纵了违法行为人，不利于有效地保护公民、法人或者其他组织的合法权益，也不利于维护行政管理秩序。因此，行政机关要认真学习行政处罚法，真正理解行政处罚法的目的和作用，提高依法行政的自觉性，提高行政执法的水平，增强公仆意识、守法意识、依法办事意识，真正做到为人民群众服务。二是要克服争案和推案的不负责任现象。由于利益机制的作用，有的案件不同的行政机关抢着受理，有的则谁也不想受理。这种情况不仅影响当事人的合法权益，而且也影响行政机关的执法权威。三是要注重以案说法，通过具体的案例，宣传社会主义法制，切实把提高全民的法律意识放在第一位，这也是行政处罚法规定处罚与教育相结合原则的基本要求。

（四）监督、制约原则

我国的行政管理工作，都是建立在社会主义民主与法制的原则基础之上的。我们是社会主义国家，人民是国家的主