

行政处罚法通论

郑水泉 沈开举 主 编



中国人民公安大学出版社

行政处罚法通论

主 编:郑水泉 沈开举

副主编:范宝成 单新安 刘孟河

中国人民公安大学出版社

一九九六年·北京

图书在版编目(CIP)数据

行政处罚法通论/郑水泉等编著. - 北京:中国人民公安大学出版社, 1996.5

ISBN 7-81011-813-7

I. 行…

II. 郑…

III. 行政处罚法-中国-注释

IV. D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 07672 号

行政处罚法通论

郑水泉 沈开举 主编

中国人民公安大学出版社出版发行

(北京木樨地南里 邮编 100038)

新华书店北京发行所经销

河南省人民政府印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 9.68 印张 24.3 千字

1996 年 5 月第 1 版 1996 年 5 月第 1 次印刷

印数 0001—4000 册

定价:12.5 元

序

河南省人民政府法制局局长 宋学贵

《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称行政处罚法)的颁布,是继行政诉讼法、国家赔偿法之后,我国行政法制建设的又一件大事,也是我国社会主义民主政治建设的一个重要步骤。它的诞生,对于规范广大行政机关的行为,促进依法行政,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、法人和其他组织的合法权益,必将发挥重要的作用和产生深远的影响。

行政处罚法作为新中国成立以来第一部全面、系统地规范政府行政处罚行为的重要法律,与国家行政机关的关系重大。首先它确立了我国行政处罚总的指导原则,即行政处罚法定原则、公正公开原则、教育与处罚相结合的原则、制约原则、一事不再罚款原则和救济原则,为行政处罚权的正确设定和实施提供了统一的行为准则,对于从根本上防止和克服行政处罚权设定过滥以及实施过程中滥处罚现象,具有重要作用;其次,行政处罚法确立的行政处罚权设定制度,实施行政处罚的主体资格制度、相对集中行政处罚权制度、听证制度、罚款决定与罚款收缴相分离制度以及政府对行政处罚的监督制度,是对现行行政处罚制度的重大改革,对改革政府机构,转变政府职能和加强政府法制建设都具有重大意义。

经八届全国人大四次会议批准的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》明确指出:“依法治国,建设社会

主义法制国家。”江泽民总书记在中共中央举办的法律知识讲座会议上也明确提出依法治国的战略构想。这充分表明党和国家对法制建设的高度重视,这是国家长治久安的重要保证,各级国家行政机关及其工作人员,特别是领导干部,要从我国社会主义民主和法制建设的高度来认真学习行政处罚法,充分认识健全行政处罚制度对依法治国、依法治省的重要意义,增加依法行政的自觉性,真正把行政处罚法的颁布和实施作为契机,加强行政执法机构和行政执法队伍建设,改进行政执法体制,把政府的行政立法、执法和执法监督工作提高到一个新的水平。

《行政处罚法通论》是由河南省人民政府法制局、郑州大学法学院、河南省政法学院、铁道部郑州公安干部学院、河南省公安厅、省工商局、税务局、郑州市中级人民法院、郑州市人民政府法制局和中原区人民法院部分同志参加编写的,该书通俗、简明,对行政处罚的基本原理、基本原则,处罚权的设定,处罚主体、管辖、适用以及处罚程序作了详细的阐述,具有较强的实用性和可读性。它的出版为广大干部和群众学习、宣传、贯彻执行行政处罚法提供了一本好教材,希望各级行政机关及其工作人员、广大群众和法律工作者,要认真学习 and 研究行政处罚法,大胆进行探索和实践,为行政处罚法的正确实施做出自己的贡献。

一九九六年五月

顾 问：江金贵

编 委：（按姓氏笔画为序）

刘德朝	刘栓柱	刘孟河
张金彪	李金山	沈开举
法宝钧	单新安	范宝成
郑水泉	郭法杰	荆战武
梁立群		

目 录

第一章 行政处罚法概述	(1)
第一节 行政处罚	(1)
第二节 行政处罚法	(7)
第三节 我国行政处罚的立法模式和法源	(14)
第四节 国外行政处罚制度简介	(17)
第二章 行政处罚法的基本原则	(30)
第一节 行政处罚法基本原则概述	(30)
第二节 行政处罚法基本原则的内容	(32)
第三章 行政处罚的种类和设定	(43)
第一节 行政处罚设定概述	(43)
第二节 行政处罚的种类	(48)
第三节 行政处罚的设定权	(56)
第四章 行政处罚管辖	(69)
第一节 主管与管辖	(69)
第二节 职能管辖	(71)
第三节 地域管辖	(73)
第四节 级别管辖	(75)
第五节 特殊管辖	(78)
第五章 行政处罚的适用	(83)
第一节 行政处罚的适用对象	(83)
第二节 行政处罚的情节	(88)
第三节 行政处罚的适用效力	(96)

第六章 行政处罚主体	(101)
第一节 行政处罚主体概述.....	(101)
第二节 行政机关.....	(103)
第三节 法律法规授权的组织.....	(106)
第四节 行政机关委托的组织.....	(110)
第五节 相对集中行政处罚权主体.....	(113)
第七章 行政处罚的简易程序	(115)
第一节 简易程序概述.....	(115)
第二节 行政处罚简易程序适用的范围.....	(118)
第三节 行政处罚简易程序的具体适用.....	(121)
第八章 行政处罚的一般程序	(125)
第一节 一般程序概述.....	(125)
第二节 立案程序.....	(129)
第三节 取证程序.....	(134)
第四节 听证程序.....	(142)
第五节 决定程序.....	(149)
第六节 送达程序.....	(154)
第九章 行政处罚的执行程序	(160)
第一节 行政处罚执行程序概述.....	(160)
第二节 行政处罚的执行措施.....	(166)
第三节 行政处罚的执行程序.....	(169)
第四节 行政处罚的监督制度.....	(174)
第十章 行政处罚的救济	(177)
第一节 概述.....	(177)
第二节 行政处罚的复议.....	(181)
第三节 行政处罚的诉讼.....	(194)
第四节 行政处罚的赔偿.....	(209)
第五节 行政处罚的申诉.....	(215)

第十一章 法律责任	(218)
第一节 行政处罚法律责任概述.....	(218)
第二节 承担法律责任的行为.....	(226)
第三节 承担法律责任的种类和方式.....	(233)
第十二章 附则	(240)
第一节 罚款决定与罚款收缴分离制度.....	(240)
第二节 行政处罚法的生效时间与现有法规、 规章的关系.....	(242)

附：

1. 国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政处罚法》的 通知	(245)
2. 关于《中华人民共和国行政处罚法（草案）》的说明	(250)
3. 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	(257)
4. 中华人民共和国行政处罚法	(265)
5. 中华人民共和国行政诉讼法	(278)
6. 中华人民共和国国家赔偿法	(293)

第一章 行政处罚法概述

第一节 行政处罚

一、行政处罚的含义

行政处罚是具有行政处罚权的行政机关，法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，在法定职权和法定授权的范围内对违反行政管理秩序尚不够刑事处罚的公民、法人或者其他组织给予的一种惩戒或制裁制度。

行政处罚作为一项重要的国家权力，在我国行政权力中占有十分重要的地位，也与公民、法人和其他组织的切身利益密切相关。因此，正确地设定和适用行政处罚，对于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，促进国家的民主法制建设，具有重要意义。

行政处罚的基本含义可以概括为以下方面：

（一）行政处罚的主体为国家行政机关以及法律、法规授权的具有公共事务管理职能的组织

从国外的情况看，英美法系国家由于遵循司法至上的原则，对行政违法行为的制裁由法院通过司法程序来实现，行政机关没有处罚权。但是由于社会的发展，行政管理专业性、技术性的加强，法院处理不了环保、卫生、交通、工业安全等方面的大量违法案件，因此，这些国家通过法律授予行政机关一定范围的行政处罚权；在大陆法系国家，行政机关原则上都有行政处罚权，行

政处罚制度一般比较完善，其中奥地利、德国等具有代表性。我国的行政处罚立法在处罚主体的设定上倾向于大陆法系，即采用行政处罚权赋予行政机关的立法模式。司法机关，即各级人民法院和人民检察院不享有对行政违法行为的处罚权，除非这种行政违法行为严重，已经构成犯罪的例外。

我国行政处罚法规定的行政处罚主体虽然明确是行政机关，但并不是所有的行政机关都享有行政处罚权。根据我国行政处罚法第十五条的规定，必须具有行政处罚权的行政机关在法定的职权范围内才能实施行政处罚。否则，虽然是行政机关，但法律、法规和规定未赋予其行政处罚权，该行政机关也不得行使行政处罚权，当然该行政机关也就不是一个行政处罚主体。除了行政机关依法可以成为行政处罚主体之外，法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织也可以在法定授权范围内实施行政处罚，充当行政处罚主体。非行政机关通过法律、法规授权获得行政处罚权，并成为行政处罚的主体是由于现代行政管理的权限和范围不断扩展的结果，这虽然与传统的“三权分立”学说并不符合，但与现代行政所要求的依法行政并不矛盾，特别是这种授权是受到严格的法律限制的。至于行政机关可以依法将自己的行政处罚权委托给其他组织实施问题，笔者认为一方面反映出行政委托与行政授权一样，是现代行政不断扩张的产物；另一方面也必须明确，行政委托并未重新创设一个新的行政处罚主体。因为受委托组织行使的行政处罚权是委托的行政机关的处罚权，受委托的组织也必须以委托行政机关的名义行使处罚权，其法律后果亦由委托的行政机关承担。可见受委托的组织并不是一个独立的行政处罚主体，而只不过是代表行政机关实施行政处罚的具体执行者而已。

（二）行政处罚是对行政管理相对一方当事人的处罚

所谓行政管理相对人，是指行政权力作用的对象，包括公

民、法人和其他组织。相对人与行政管理机关之间存在着管理与被管理的关系，相对人有义务遵守和履行国家行政管理法律、法规所规定的义务，如果违反，行政机关就可予以处罚。

“相对人”概念的使用和含义，世界各国认识不一。联邦德国在1979年《行政手续法》中所使用的“相对人”，即另一方当事人，与我国学者所使用的概念比较接近。美国行政法理论中没有“相对人”这一概念，但有“私方当事人”（A Private Party）之说^①。我国台湾学者多把相对人称作“行政犯”^②，大陆学者目前所使用的相对人的概念包括以下基本含义：相对人是指被管理的一方当事人，它不具有行政管理职权，处于被管理一方的法律地位；相对人是指与行政处罚主体相对应的一方当事人，不是单纯指“人”。相对人既可以是组织，也可以是个人。依据不同的标准，可以对相对人进行多种分类，如内部相对人和外部相对人；组织相对人和自然人相对人；国内相对人与国外相对人等。但作为行政处罚的相对人只能是外部相对人，行政机关对内部相对人违反政纪的行为一般只给行政处分，而不亦给予行政处罚；相对人具有相对性。相对人只反映它所表明主体在具体的行政关系中的法律地位。但并不表明该主体在所有行政关系中的法律地位。因此，在这一行政关系中的相对人可能是另一个行政关系的主体，此时此刻作为相对人的当事人在彼时彼刻可能不是相对人^③。

相对人在行政处罚法律关系中享有广泛的权利和承担相应的义务：相对人的权利主要有了解权、隐私保密权、要求合法、正当、公正保护权、要求告知权、批评权、控告权、揭发权、请求

① 《The legal Foundation of Public Administration》 1981年英文版。

② 林纪东著《行政法》，修定第二十八版。

③ 张焕光、胡建淼著《行政法学原理》，劳动人事出版社，1989年版。

听证权、申辩权、复议权和诉讼权、请求赔偿权等，相对人有遵守法律、法规的义务及服从管理的义务等。

(三) 行政处罚只能是针对违反法律、法规和规章规定的行政管理秩序的行为的处罚

行政处罚是针对行政违法行为作出的，没有行政违法行为，行政处罚就丧失了前提。

所谓行政违法行为，是指行政管理的相对人违反了我国行政管理法律、法规和规章规定的作为或不作为的义务。这里包括两层基本的含义：一是必须违反了法律、法规和规章的规定，而不是违反了其他规范性文件的规定。根据我国行政处罚法的规定，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，必须依照法律、法规和规章的规定实施处罚，并且不得与行政处罚法相抵触。反之，即使公民、法人或其他组织有违反行政管理秩序行为，若法律、法规和规章未规定行政处罚的，则不得给予行政处罚；二是相对人必须实施了法律、法规和规章规定的违反行政管理秩序的行政违法行为。行政管理程序是指我国行政管理法律、法规、规章所确定的并强制性要求管理相对人遵守的义务和维护的状态。行政行为以维护公共管理秩序为目的。在我国，公共秩序的遵守一般是建立在管理相对人自觉遵守的基础上的。但是不可否认，也有一些行政管理相对人不遵守行政管理法律规范，破坏社会管理秩序，给社会或他人造成损害。因此，就需要适用行政处罚，排除行政管理的障碍，以维护社会管理秩序，保障依法行政。以上两个要素相辅相成，缺一不可。

(四) 行政处罚的实质在于惩戒行政违法行为，具体表现为对相对人权利的限制和剥夺

这是因为行政违法者侵犯了公众利益和社会秩序，给社会造成了一定的危害，理应受到惩罚和制裁。同时，行政处罚以对违法行为人进行惩戒为目的，而不是以实现义务为目的。也就是

说，行政处罚不是在个人或组织不履行法定义务时，促使义务人承担其义务的措施，而是对个人或组织不履行法定义务（包括作为或不作为）的一种制裁，促使其下次履行，不再重犯^①。

行政处罚的实质所表现的制裁性，是指行政制裁，而不是刑事或民事制裁。行政上的违法行为超出制裁的范围，达到严重危害社会的程度，即构成刑事犯罪行为，对此行为应予刑事制裁。

二、行政处罚的特征

行政处罚的特点是在与其他相关概念的比较中表现出来的。为了深入了解行政处罚的特点，我们把行政处罚与相关的几种法律制度加以比较，以便于鉴别。

（一）行政处罚与行政处分的区别

行政处罚与行政处分之间有许多共同点，主要表现在都是行政机关实施的行为，都适用行政程序等方面。但是二者存在着较大的区别，主要表现在外部行为和内部行为上：行政处罚是由具有国家行政管理职能的行政机关作出的；而行政处分则是发生于行政机关内部，是由行政机关的内部管理机构或者由与被处分人有组织上隶属关系的机关作出的。可见，行政处罚是行政机关的一种外部行为，行政处分则是行政机关的一种内部行为；行政处罚针对普通的公民、法人或其他组织违反行政管理法律、法规的行为，而行政处分针对的是国家公务员的违法失职行为；行政处罚所依据的是有关行政管理方面的各种法律、法规，行政处分所依据的则是国家公务员法；行政处罚与行政处分形式也不同，行政处罚的形式主要有警告、拘留、罚款、没收、责令停产停业、吊销或暂扣许可证和执照等，而行政处分的形式是警告、记过、记大过、降级、撤职和开除。

^① 汪永清著《行政处罚》，中国政法大学出版社，1994年版。

（二）行政处罚与刑罚的区别

行政处罚与刑罚从本质上说都表现为对违法行为人违法行为的惩戒和制裁，但世界各国对这两种制度的认识和规定仍有很大差别。在英美法系，行政处罚制度不太发达，许多行政违法行为由法院予以制裁。但在大陆法系，特别是我国，行政处罚与刑事处罚差别较大，主要表现在以下几个方面：行政处罚是由国家行政机关作出的，刑罚则是由人民法院依法判处的；行政处罚所适用的违法行为是违反有关行政管理法律、法规的行为，刑罚所制裁的是触犯国家刑律，构成刑事犯罪的行为；行政处罚的种类有警告、罚款、没收、拘留等，而刑罚的种类则有管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑、死刑以及罚金、剥夺政治权利、没收财产等；行政处罚由行政机关按行政程序作出，刑罚只能由法院按照刑事诉讼程序判处。

（三）行政处罚与执行罚的区别

执行罚作为行政强制执行的一种方法，它是以给相对人科处新的金钱给付义务的方式，促使相对人履行义务。毫无疑问，这种科处给付义务的方式显然具有惩罚性，这是行政处罚与执行处罚的相同之处。但二者的区别也是明显的，主要表现是：行政处罚的目的仅仅在于对违法相对人以惩戒，使其不再有违法行为发生。而执行罚的目的则在于义务的履行，是以处罚的方式促使相对人履行义务；执行罚可以反复、多次运用，直到相对人履行义务，而行政处罚则受一事不再罚的限制；行政处罚针对的是已经发生的违法行为，而执行罚针对的是过去、现在和将来仍未履行的负有法定执行义务的义务人的违法行为^①。

上述行政处罚与相关制度的区别已清楚地表明：行政处罚作为一种行政惩戒手段，和刑事处罚、民事处罚一样具有惩戒性；

① 张尚鷖主编《行政法学》，北京大学出版社，1991年版。

行政处罚又不同于司法手段，而是行政权的一种表现形式，因而具有行政性；行政处罚作为对行政违法相对人违法行为的一种结论性处理，它也具有确定性，这使其与行政强制措施相区别；行政处罚与行政处分虽然同为行政机关的惩戒行为，但前者具有对外部行政违法行为制裁的特征，后者则具有对内部违纪行为制裁的特征。

第二节 行政处罚法

一、行政处罚法的概念

由于世界上许多国家对行政处罚的认识不同、行使处罚权的主体不同和实施的程序不同，因而对行政处罚方面的立法也是不同的。在普通法系国家，一般不承认行政机关对违法行为的处罚权，部分行政机关在一定范围内的处罚权主要由国家通过单项法律分别授予。因而，普通法系国家并没有一部统一的行政处罚法典。在大陆法系国家，由于行政机关一般都拥有行政处罚权，所以行政处罚立法较普通法系国家发达。其中奥地利、意大利、德国等都先后制定了统一的行政处罚法典。我国的行政处罚法，从立法形式上倾向于大陆法系，行政处罚权由行政机关行使，并制定有统一的行政处罚法典和大量单行的行政处罚法律、法规。

上述有关行政处罚立法的状况表明，要给行政处罚法下一个统一的定义是困难的。或许我们只能说行政处罚法是规范行政处罚权的设定、主体、权限、种类以及程序等方面的法律规范的总称。就我国而言，行政处罚法应当是指立法机关以及其他机关依法制定的用于规范行政处罚的设定和实施方面的法律规范的总称。其基本含义包括以下几个方面：

(一) 行政处罚法的立法主体是指立法机关以及其他国家机关。按照我国行政处罚法的规定，只有全国人大及其常委会，国务院，国务院各部、委以及经国务院授权的直属机构，省、自治区、直辖市的人大和政府，省、自治区政府所在地的人大和政府以及经国务院批准的较大的市的人大和政府，才是我国行政处罚法的立法主体。除此以外的其他任何机关，不具有制定行政处罚法的立法主体资格。

(二) 行政处罚法的表现形式只能是法律、行政法规、地方性法规以及行政规章，除此之外，行政处罚不得以其他任何规范性文件的形式来表示。

(三) 行政处罚法的主要内容包括行政处罚权的设定和行政处罚的实施两个大的方面。行政处罚权的设定，即是对行政处罚权所作的立法上的规范和限制，它确立哪些机关可以以何种形式规定何种行政处罚权；行政处罚的实施主要规范行政处罚的主体、适用、种类及其程序等内容。

二、我国行政处罚法的特点

(一) 我国行政处罚法是我国行政法的组成部分

行政法是我国法律体系中的一个重要法律部门，它主要包括行政组织法、行政行为法和行政救济法等内容，行政处罚法属于行政行为法的一个组成部分。在我国，行政处罚权是行政机关行使的一项重要行政权力，也是行政机关管理国家行政事务，保护社会公共利益和维护社会秩序的一个重要手段，而且与行政管理相对人的切身利益密切相关。因此，行政处罚法不仅是行政法的有机组成部分，而且在行政法律制度中居于十分重要的地位。

(二) 行政处罚法是我国法律制裁制度的一个有机组成部分

一般而言，国家的法律制裁制度包括刑事制裁、民事制裁和行政制裁三种。法律制裁制度不仅与其他法律制度相互联系，而