

国家工商行政管理总局法规司

工商行政管理机关 行政处罚程序规定 解释与适用

主 编 王学政

副主编 杨红灿 刘永娥



经济管理出版社

工商行政管理机关行政处罚 程序规定解释与适用

国家工商行政管理总局法规司

主 编 王学政

副主编 杨红灿 刘永娥

经济管理出版社

图书在版编目(CIP)数据

工商行政管理机关行政处罚程序规定解释与适用/
国家工商行政管理总局法规司编. —北京:经济管理
出版社, 2007. 10

ISBN 978—7—80207—812—3

I. 工… II. 国… III. ①工商行政管理—行政
处罚—规定—法律解释—中国②工商行政管理—行
政处罚—规定—法律适用—中国 IV. D922.294.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 157974 号

出版发行: 经济 管理 出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 三河文阁印刷厂

经销: 新华书店

责任编辑: 高小霞

技术编辑: 杨 玲

责任校对: 龙 萧

880mm×1230mm/32

13.75 印张

362 千字

2007 年 11 月第 1 版

2007 年 11 月第 1 次印刷

定价: 33.00 元

书号: ISBN 978—7—80207—812—3/D·1

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部
负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974

邮编: 100836

序

规范行政处罚程序是实现公正执法的根本保障，是追求程序正义的必然要求，也是贯彻依法行政的重要举措，对于有效地提高行政执法水平，维护公民、法人或者其他组织的合法权益，具有极其重要的意义。近年来，党和国家非常重视行政程序在行政执法中的重要作用。胡锦涛同志在刚刚闭幕的党的十七大报告中指出，“确保权力正确行使，必须让权力在阳光下运行”，“健全组织法制和程序规则，保证国家机关按照法定权限和程序行使权力，履行职责”。2004年3月22日，国务院印发的《全面推进依法行政实施纲要》中提出了全面推进依法行政、建设法治政府的目标，并将程序正当列为依法行政的一项基本要求。2005年1月3日，中共中央印发了《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》，从加强反腐倡廉制度建设的角度，再次提出要研究制定包括行政程序在内的多方面的法律法规，以充分发挥制度在惩治和预防腐败中的保证作用。

随着社会主义市场经济的进一步发展，新的市场经营方式不断出现，市场违法行为的表现形式呈现多样化、复杂化，给工商行政管理机关行政执法带来了新的挑战。如何适应经济社会发展的新要求，如何在工商执法中更好地体现和落实监管与发展、监管与服务、监管和维权、监管与执法的统一，这是摆在各级工商行政管理机关和广大执法干部面前的重大课题。为了适应经济社会和法制建设的发展需要，进一步规范工商行政管理机关执法办案工作，维护市场公平竞争秩序，保护公民、法人或者其他组织的合法权益，总局适时启动了《工商行政管理机关行政处罚程序暂行规定》和《工

商行政管理机关行政处罚案件听证规则》的修订工作，并分别以总局 28 号令、29 号令公布施行。新的规定对工商行政管理机关实施行政处罚的管辖、一般程序、送达、执行、立卷、监督、听证案件的范围等内容作了较大修订。这些内容是在以社会主义法制理念、依法行政、建设法治政府和“四个统一”为指导，通过广泛征求全系统各级工商行政管理机关意见的基础上加以修订的。

加强理论和业务学习、培训，提高干部队伍素质，是适应新形势下行政执法的迫切要求，而且是一项长期的、艰巨的任务。广大工商干部要与时俱进，用新的理念、新的知识更新自己的知识结构，更好地适应监管执法的要求。为了帮助广大工商行政管理干部更好地学习、理解、宣传和应用总局修订的这两个规章，总局法规司组织编写了这本《工商行政管理机关行政处罚程序规定解释与适用》。该书围绕行政法学理论和工商行政管理执法实际，对 28 号令、29 号令各条文的立法背景、指导思想、主要内容、修订中的争议焦点以及重点难点问题，结合案例进行了全面、深入的阐述，既有理论高度和深度，又着眼于执法实践的突出问题，是广大工商干部，特别是直接从事执法办案的人员日常业务学习的必读书目，对于各级工商行政管理行政执法人员全面理解和严格执行 28 号令、29 号令具有直接的指导作用。

我相信，本书的出版，对于规范各级工商行政管理机关和广大工商行政执法人员的执法行为，正确实施行政处罚，提高依法行政的水平将产生重要影响。

周伯群
2007.10.23

目 录

第一部分 《程序规定》条文解读

第一章 总则	(3)
第一节 行政处罚程序制度的意义和作用	(4)
第二节 《程序规定》的制定宗旨、依据和适用对象	(9)
第三节 行政处罚程序的基本原则	(14)
第四节 加强对实施行政处罚的内部监督	(22)
第二章 行政处罚的管辖	(24)
第一节 地域管辖	(24)
第二节 级别管辖	(30)
第三节 工商所实施行政处罚的管辖权和广告违法案件的管辖	(37)
第四节 行政处罚管辖的其他规定	(44)
第五节 案件移送	(58)
第三章 行政处罚的一般程序	(69)
第一节 立案	(69)

第二节	调查取证	(79)
第三节	核审	(166)
第四节	告知	(180)
第五节	听证	(191)
第六节	行政处罚决定	(218)
第四章	行政处罚的简易程序	(237)
第五章	期间、送达	(245)
第一节	期间的一般规定	(245)
第二节	送达	(249)
第六章	行政处罚的执行	(256)
第一节	行政处罚执行的一般规定	(256)
第二节	罚款的当场执行和罚缴分离制度	(262)
第三节	强制执行及延期、分期缴纳罚款	(270)
第四节	罚没物资的管理及处理	(281)
第七章	立卷	(288)
第一节	规范行政处罚案卷的意义	(288)
第二节	制作行政处罚案卷的基本要求	(290)
第八章	监督	(296)
第一节	行政处罚监督的意义	(297)
第二节	行政处罚监督的基本形式和程序	(300)
第九章	附则	(306)
第一节	《程序规定》的适用主体	(306)
第二节	其他问题	(308)

第二部分 《程序规定》及相关 法律、法规、规章

工商行政管理机关行政处罚程序规定

2007 年 9 月 4 日国家工商行政管理总局令第 28 号 …… (313)

《工商行政管理机关行政处罚程序规定》(送审稿)

修订说明 …… (326)

《工商行政管理机关行政处罚程序规定》修订对照表 …… (332)

工商行政管理机关行政处罚案件听证规则

2007 年 9 月 4 日国家工商行政管理总局令第 29 号 …… (360)

关于《工商行政管理机关行政处罚案件听证规则》(送审稿)

的修订说明 …… (365)

《工商行政管理机关行政处罚案件听证规则》

修订对照表 …… (367)

中华人民共和国商标法 (节选)

1982 年 8 月 23 日第五届全国人民代表大会常务委员会

第二十四次会议通过 1993 年 2 月 22 日第七届

全国人民代表大会常务委员会第三十次会议第一次修订

2001 年 10 月 27 日第九届全国人民代表大会常务委员会

第二十四次会议第二次修订 …… (377)

中华人民共和国产品质量法 (节选)

1993 年 2 月 22 日第七届全国人民代表大会常务委员会

第三十次会议通过 2000 年 7 月 8 日第九届

全国人民代表大会常务委员会第十六次会议修订 …… (377)

中华人民共和国反不正当竞争法（节选）

1993 年 9 月 2 日第八届全国人民代表大会常务委员会
第三次会议通过 1993 年 9 月 2 日中华人民共和国主席令
第 10 号公布 (378)

投机倒把行政处罚暂行条例（节选）

1987 年 9 月 17 日国务院发布 (378)

投机倒把行政处罚暂行条例施行细则（节选）

1990 年 8 月 9 日国务院批准
1990 年 8 月 17 日国家工商行政管理局令第 3 号公布 (379)

特殊标志管理条例（节选）

1996 年 7 月 13 日国务院令第 202 号发布 (380)

奥林匹克标志保护条例（节选）

2002 年 2 月 4 日国务院令第 345 号公布 (380)

无照经营查处取缔办法（节选）

2003 年 1 月 6 日国务院令第 370 号公布 (381)

世界博览会标志保护条例（节选）

2004 年 10 月 13 日国务院第 66 次常务会议通过
2004 年 10 月 20 日国务院令第 422 号公布 (382)

直销管理条例（节选）

2005 年 8 月 10 日国务院第 101 次常务会议通过
2005 年 8 月 23 日国务院令第 443 号公布 (382)

禁止传销条例（节选）

2005 年 8 月 10 日国务院第 101 次常务会议通过
2005 年 8 月 23 日国务院令第 444 号公布 (383)

中华人民共和国行政处罚法

1996 年 3 月 17 日第八届全国人民代表大会第四次会议通过
1996 年 3 月 17 日中华人民共和国主席令第 63 号公布 ... (385)

中华人民共和国行政复议法	
1999 年 4 月 29 日第九届全国人民代表大会常务委员会 第九次会议通过 1999 年 4 月 29 日中华人民共和国主席令 第 16 号公布	(394)
中华人民共和国行政复议法实施条例	
1999 年 4 月 29 日第九届全国人民代表大会常务委员会 第九次会议通过 1999 年 4 月 29 日中华人民共和国主席令 第 16 号公布	(403)
中华人民共和国行政诉讼法	
1989 年 4 月 4 日第七届全国人民代表大会第二次会议通过 1989 年 4 月 4 日中华人民共和国主席令第 16 号公布	(413)
行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定	
2001 年 7 月 4 日国务院第 42 次常务会议通过 2001 年 7 月 9 日国务院令第 310 号公布	(422)
最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》 若干问题的解释（节选）	
法释〔2000〕8 号	(426)
后记	(429)

第一部分

《程序规定》条文解读

第一章 总 则

行政处罚程序是调整行政处罚行为，规范行政处罚活动的法律制度，是行政管理法治化的一个重要的组成部分。在形式的层面，行政处罚程序表现为行政处罚的程序步骤和程序规则；而在实体的层面，行政处罚程序设置的目的却是对行政处罚权的规范和控制，同时也是行政相对人权利的程序保障。法治条件下，国家权力要受到法律的控制，目的在于保障公民的基本权利，并避免国家权力的滥用。有了法律控制和保障公民权利的价值取向，国家权力才有了正当性基础，权力的行使才愈加文明。依法行政和程序正义都是行政处罚程序制度中具体体现的法治理念。也正是在这些科学理念的指导下，行政处罚程序制度才能在维护社会经济秩序、建设社会主义法治社会过程中塑造和谐、创造文明。

《工商行政管理机关行政处罚程序规定》（以下简称《程序规定》）在广泛吸收各方面意见、几易其稿后，终于由国家工商行政管理总局正式对外公布。《程序规定》的出台，表明了工商行政管理机关依法行政、努力实现“监管与发展统一”、“监管与服务统一”、“监管与维权统一”、“监管与执法统一”的决心和信心，在建设社会主义法治国家、构建社会主义和谐社会的今天，具有显著的现实意义和示范效应。其中，总则部分统筹挈领，重点规定了《程序规定》的制定宗旨、制定依据、适用对象，以及行政处罚的基本原则和内部监督制度。接下来，我们从行政处罚的一般原理切入，逐层理解《程序规定》的制定宗旨和依据、行政处罚的基本原则以及工商行政管理机关的内部监督制度。

第一节 行政处罚程序制度的意义和作用

一、行政处罚程序制度

行政处罚，是指行政主体为达到对违法者予以惩戒，促使其以后不再犯，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的目的，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（违反行政管理秩序的行为），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。对于违反行政管理秩序的行为，行政处罚是重要且必要的手段。行政处罚的实施，一方面关系到社会、经济和生活秩序的维护；另一方面又必然对行政相对人的人身、财产及其名誉造成一定的损害。客观、科学的行政处罚可以有效惩戒违法、维护社会秩序；否则，有失公允的行政处罚就会对公民、法人或其他组织的合法权益造成损害。所以，就有必要通过法律制度的科学设计，来规范行政主体的行政处罚行为。行政处罚程序制度就是规范行政主体行政处罚行为，保障公民、法人或其他组织合法权利的重要制度设计之一。

行政处罚程序制度是一种重要的行政程序法，具体是指行政处罚行为所必须遵循或履行的法定步骤和方式，是对行政主体行政处罚行为的抑制，是行政处罚主体实现其权力和职责的合法方式和必要条件。从过程上看，行政处罚程序制度包括行政处罚决定程序制度和行政处罚执行程序制度；行政处罚决定程序制度又包括简易程序制度、一般程序制度以及重大行政处罚决定作出前的听证制度。我国《行政处罚法》最早较为完善地规定了行政处罚程序制度，改变了以往立法“重实体、轻程序”的弊病，对于指导此后立法和适用法律具有里程碑的意义。《程序规定》的出台，正是国家行政管

理总局在此条件下，适应现代市场经济发展对工商行政执法提出的客观要求，在其执法过程中落实依法行政和程序正义的产物。

二、行政处罚程序制度中的法治理念

文明的演进逐渐使人们意识到：缺乏监督的权力终将被滥用，祸国殃民。于是，世界各国人民在经历了无数次血的教训以后，明白了“社会契约”、“人民主权”的重大意义，纷纷通过代议制或代表制组织政府，并制定法律监督政府权力的运作。法治的概念和实践由此产生，并蒸蒸日上。其实，法治的内涵本身可以浓缩为两个方面的内容：限制国家权力；保障公民权利。从国内外数百年的法治实践来看，权力和权利的博弈始终是法治化的原始动因和根本动力。限制国家权力包括很多方面，但最重要的一个方面就是要求政府依法行政，通过法律来规范和控制政府权力的行使。宪政与法治条件下，政府必须根据法律的授权，按照法律规定的程序行使权力，同时接受公民对行政权的监督。“法无明确授权不可为”便成了政府作为或不作为的基本原则。依法行政的实现，既是对国家公权力合法性和正当性的客观评价，也是对公民基本权利的尊重和保障，更是一种符合历史趋势的政治文明。在我们国家，党和政府大力推进依法治国、建设社会主义法治国家和积极倡导构建和谐社会的今天，依法行政具有重大的实践意义和战略导向作用。

政府机关依法行政的基本要求之一，就是要求政府做出的行政行为必须遵守法律规定的程序，违背法律程序的行政行为是违法行为，会影响到行政行为的法律效力。在法律发展史上，行政程序法是最近一百年出现的重要法律现象。在17世纪以前，程序法基本上在诉讼领域发展，其中经历了从神明、专制的诉讼程序法向理性、民主的诉讼程序法发展的过程。从17世纪到19世纪末，程序法发展到宪法和立法领域。20世纪初，程序法开始在行政领域发展。最近60年，世界上越来越多的国家制定了统一的行政程序法。依法行政之所以强调程序正义，是因为依法行政本质上是要规范行

政权力并保障公民权利。由于社会经济管理的需要，法律往往授予行政机关广泛的行政自由裁量权，以应对纷繁复杂的社会经济形势。然而，这些自由裁量权的行使如果缺乏必要的程序规范，不能吸收社会公众的参与，就会存在被滥用的极大风险。行政程序正是通过对行政机关行政行为设置必要的时间、空间和步骤安排，来实现行政行为的程序化运作，而且还通过必要的程序安排来吸收公民参与到行政执法过程当中，影响行政机关作出的行政决定。由此看来，恰当的程序设置，既可以规范行政机关的行政权、保障公民的基本权利，更可以增强行政行为的科学性、提高行政行为的效率。行政程序的这些价值，也正是各国研究如何依法行政、建设法治国家的重大课题之一。

作为一种重要的具体行政行为，行政处罚自然也应当贯彻依法行政和程序正义的基本要求。具体而言，《行政处罚法》和《程序规定》中的许多条款都体现出了依法行政和程序正义。诸如，没有法定依据或者不遵守法定程序的，行政处罚无效；行政处罚遵循公正、公开的原则；实施行政处罚必须有法律、法规、规章依据；没有法定依据的，不得给予行政处罚；公民、法人或者其他组织对行政机关所给予的行政处罚，享有陈述权、申辩权；对行政处罚不服的，有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼等等。

三、行政处罚程序制度的作用

行政处罚程序制度是实现依法行政的重要表现，也是实现程序正义的客观要求，其功能和作用主要体现在程序制约权力、公众参与、公正公开和科学效率等方面。

首先，行政处罚程序制度可以从程序上制约行政主体的行政处罚权。我们知道，行政法一般从“事前”、“事中”和“事后”三个方面来限制政府的行政权。所谓的事前限制是指法律关于行政职权的规定，“法无明确授权不可为”，法律通过规定行政职权来控制国家行政权运行的边界；事中控制则是行政程序制度，行政程序制

度通过规定行政权行使的时间、空间以及步骤等条件，使行政权的运作始终遵循可预期的轨迹；事后控制则是指行政救济程序，主要包括行政复议程序和行政诉讼程序。行政处罚程序制度就是对国家行政机关行政处罚权的事中控制。这种事中控制主要表现在两个方面：一方面，根据依法行政的具体要求，行政主体做出行政处罚必须根据法律、法规、规章规定的既定程序。如决定前告知当事人拟做出决定的事实、理由及依据和当事人应享有的权利；同时接受当事人的陈述和申辩；必要时还要根据当事人的申请组织听证程序等等。由于这些必要程序的设计，行政处罚的决定和执行才可以在尊重当事人权利的前提下，根据违法事实的具体情况科学运作。另一方面，如果行政主体没有按照法定的程序作出或执行行政处罚决定，则应当承担一定的法律后果。例如，法院可以撤销违反法定程序的行政处罚决定，且行政机关不能再就同一事实、同一理由做出与原来决定相同的处罚决定。如此，后一方面的责任控制强化了前一方面的行为模式作用。简言之，行政处罚程序制度通过行为模式和责任控制来达到对国家行政机关行政处罚权的规范和控制。科学的行为模式和必要、适当的责任控制，可以减少行政处罚权行使的随意性和不可预期性，从而降低行政主体的执法风险（针对保障公民权利而言），并提高其执法水平。

行政处罚程序制度的重要作用还体现在程序设计当中的公众参与理念和相应的具体制度安排上。公众参与是当今世界各国法治实践中受到非常重视的一种理念。公众参与程度的高低可以从某些侧面来反映出一个国家的法治水平和政治文明水平。行政处罚程序制度中的公民参与理念，主要体现在听证程序以及当事人的陈述和申辩权。通过听证程序中的公民参与可以形成公民权利制衡行政权力的格局，使行政主体在做出具体行政处罚决定前认真考虑行政相对人及相关公众的意见，进而做出科学的行政处罚决定，利于减少决定的盲目性和随意性。听证程序的实施，一方面可以让行政处罚决定主体查清事实和情节；另一方面也可以实现行政相对人的程序性