



上海政法学院学术文库-行政法学丛书



关保英 主编

行政处罚法新论

XING ZHENG CHU FA FA XIN LUN

中国政法大学出版社

上海政法学院学术文库——行政法学丛书

行政处罚法新论

主 编 关保英

副主编 陈根强

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

关保英 陈根强 宋广奇

杨 静 陈朝清 孙学华

中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政处罚法新论 / 关保英主编. —北京: 中国政法大学出版社, 2007. 8

ISBN 978-7-5620-3085-0

I. 行... II. 关... III. 行政处罚法 - 中国 - 高等学校 - 教材 IV. D922.11

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第124901号

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 北京安泰印刷厂

787×960 16开本 20.5印张 420千字

2007年8月第1版 2007年8月第1次印刷

ISBN 978-7-5620-3085-0/D·3045

定 价: 29.00元

社 址 北京市海淀区西土城路25号

电 话 (010)58908325 (发行部) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)

通信地址 北京100088信箱8034分箱 邮政编码 100088

电子信箱 zf5620@263.net

网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行科负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

敬 启

尊敬的各位老师：

感谢您多年来对中国政法大学出版社的支持与厚爱，我们将定期举办答谢教师回馈活动，详情见我社网址：[www. cuplpress. com](http://www.cuplpress.com)中的教师专区或拨打咨询热线：010 - 58908302。

我们期待各位老师与我们联系

“上海政法学院学术文库” 编 审 委 员 会

主 任：金国华

副主任：闫 立 杨俊一

委 员：(以姓氏笔画为序)

王明华 王 蔚 闫 立 汤啸天

关保英 刘 强 杨俊一 杨 寅

何平立 吴益民 张森年 陈大钢

金国华 倪正茂 章友濂

“上海政法学院学术文库”

总 序

中华民族具有悠久的学术文化传统,两千年前儒家经典《大学》即倡言“大学之道,在明明德,在亲民,在止于至善”。其意即蕴涵着彰扬学术、探索真理。而《中庸》论道:“博学之、慎思之、审问之、明辨之、笃行之”,则阐释了学术研究的治学精神以及达到真实无妄境界的必由之路。因此,从对世界历史进程的审视与洞察来看,社会发展、科学昌明、思想进步,从来都离不开学术科研力量与成就的滋养与推动。

大学是国家与社会发展中一个不可或缺的重要力量,而科学研究水平则又体现了大学的办学水平和综合实力,是一所现代大学的重要标志。因此,一个大学的学术氛围,不仅在很大程度上影响和引导着学校的科研状态,而且渗透和浸润着这个大学追求真理的精神信念。这正如英国教育思想家纽曼所言,大学是一切知识和科学、事实和原理、探索与发现、实验与思索的高级力量,它态度自由中立,传授普遍知识,描绘理智疆域,但绝不屈服于任何一方。

大学的使命应是人才培养、科学研究和服务社会;高等教育发展的核心是学术和人才。因此,大学应成为理论创新、知识创新和科技创新的重要基地,在国家创新体系中应具有十分重要的地位和意义。上海政法学院是一所正在迅速兴起的大学,学院注重内涵建设和综合协调发展,现已有法学、政治学、社会学、经济学、管理学、语言学等学科专业。学院以“刻苦、求实、开拓、创新”为校训,这既是学校办学理念集中体现,也是上政学术精神的象征。这一校训,不仅大力倡导复合型人才培养,注重充分发挥个性特色与自我价值实现,提供自由选择学习机会,努力使学子们于学业感悟中启迪思想、升华精神、与时俱进,而且积极提倡拓展学术创新空间,注重交叉学科、边缘学科的研究,致力于对富有挑战性的哲学社会科学问题的思考与批判,探求科学与人文的交融与整合。“上海政法学院学术文库”正是在这一精神理念引领下出版问

世的。

“上海政法学院学术文库”的出版,不仅是《上海政法学院教育事业“十一五”发展规划》的起跑点,而且是上海政法学院教师展示学术风采、呈现富有创造性思想成果的科研平台。古代大家云:“一代文章万古稀,山川赖尔亦增辉”;“惟有文章烂日星,气凌山岳常峥嵘”。我相信“上海政法学院学术文库”的出版,不仅反映了上海政法学院的学术风格和特色,而且将体现上海政法学院教师的学术思想的精粹、气魄和境界。

法国著名史学家、巴黎高等社会科学学院院长雅克·勒戈夫曾言,大学成员和知识分子应该在理性背后有对正义的激情,在科学背后有对真理的渴求,在批判背后有对更美好事物的憧憬。我相信“上海政法学院学术文库”将凝聚上政人的思想智慧,人们将从这里看到上政人奋发向上的激情和攀登思想高峰的胆识与艰辛,上政人的学术事业将从这里升华!

祝愿“上海政法学院学术文库”精神,薪火传承、代代相继!

上海政法学院院长 **金国华**

2006年9月10日于求实楼

“上海政法学院学术文库”

——行政法学丛书·总序

“行政法学丛书”作为“上海市重点学科(行政法学)”的部分成果,是我们多年来对行政法学哲理、实务等问题所作思考的系统总结。2006年9月,承蒙上海市教委的正确指导和资助,上海政法学院的行政法学科被批准为“上海市重点学科”。该学科立项后,上海政法学院领导给予了高度重视,从组织机构、人员配置等方面进行了部署。学科组对该学科的发展进行了整体建设的规划,并得到了院领导的认可和市教委的批准。该学科以行政法理论与实践为总的建设方略,设有行政法基础理论与实务、公共政策与比较公法、科技文化与卫生行政法治等方向。学术著作的撰写和编著是学科建设的重要组成部分,本学科拟在建设期间出版学术专著和规范化的教科书30余部。基于我国行政法基础理论相对薄弱的现实,我们在学术著作的选材上以行政法基本原理、行政法史、比较行政法为主,并照顾到部门行政法中受社会关注的热点问题,通过系列学术著作和规范化教科书的出版使本学科通过数年的建设形成自己的特色。希望学术界同仁和广大读者给我们批评建议,帮助我们把这套丛书出好。

吴保英

2006年12月

编写说明

行政处罚是我国行政法律责任制度的重要组成部分,它对维护经济和社会秩序起着重要的作用,但是行政处罚是一把双刃剑,因为行政处罚直接涉及公民最基本的权利——人身权和财产权,如果运用不当,将会给公民的合法权利造成重大的损害,因此,有必要对行政处罚权予以规范。1996年3月17日八届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国行政处罚法》,就是规范行政处罚权的一个基本法律规范,是调整行政处罚机关同公民、法人、组织在行政处罚中相互间权利义务关系的法律规范,在所有行政处罚法律规范中占有重要地位。它的制定和通过,是我国民主法制建设的一大突破,也是我国向依法治国方向迈出的一个重要步骤。它是建国以来制定的第一部行政处罚法典。它的诞生,对于完善行政法制以至整个社会主义法制都具有重要意义。行政处罚法规定了处罚法定的原则,规定了行政处罚的程序,规定了行政处罚相对人在行政处罚过程中的权利,这些都充分体现了依法治国、依法行政的精神。《行政处罚法》实施10多年来,从根本上制止了“三乱”现象,既有力地促进了政府依法行政,又切实保障了公民的权利。当然,世界上任何一个事物都是有缺陷的,都有需要完善的地方,《行政处罚法》亦是一样,例如,立法用语模糊;欠缺重要内容(现行《行政处罚法》关于行政处罚各项制度的规定,存在若干欠缺,如关于行政处罚的无效制度、行政处罚的授权制度与委托制度、行政处罚的一些程序制度等,虽有规定却往往规定得较为抽象,有诸多空白与漏洞);“灰色地带”较多,等等,这都需要我国进一步完善《行政处罚法》,使之更好地对社会关系进行调整。

《行政处罚法》颁布以来,行政法学界研究行政处罚方兴未艾,出版了大量的

专著和教材,发表了大量的文章。这对于促进我国《行政处罚法》的完善和政府机关及其公务员依法实施行政处罚起到了重要作用。本教材的创作也是基于此目的。

本教材以《中华人民共和国行政处罚法》及其在中国的实践为研究对象,在前人研究的基础上,系统研究了行政处罚的立法、行政处罚的概念、行政处罚的原则、行政处罚的种类及设定、受行政处罚行为、行政处罚主体、行政处罚的管辖与适用、行政处罚的决定、行政处罚的执行、行政处罚的时效、行政处罚责任与行政处罚的法律救济和我国行政处罚的发展趋势——相对集中行政处罚权,总的说来,该教材是一本体系完备、逻辑严密的行政处罚法教材,适合大学本科、研究生教学,也适合科研人员进行研究。当然,由于作者水平有限,本书难免有不当和不完善的地方,恳请各位同仁不吝赐教。

本书的总体设计由关保英同志承担,陈根强同志负责部分章节的构架。关保英、陈根强同志审阅了全部书稿,撰写过程中的具体分工如下(以撰写章节先后为序):

关保英(上海政法学院):第一章、第十一章

陈根强(华东师范大学):第二章、第三章、第六章、第七章

宋广奇(华东师范大学):第四章

杨静(黄冈中级人民法院):第五章

陈朝清(江西萍乡市安源区人民政府):第八章、第十章

孙学华(云南民族大学):第九章

编 者

2007年7月

| 目 录 |

第一章 行政处罚概说	1
第一节 行政处罚立法 /1	
第二节 行政处罚的概念 / 6	
第三节 行政处罚与相关概念之异同 /9	
第二章 行政处罚基本原则	13
第一节 行政处罚基本原则的概念 / 13	
第二节 国外以及我国台湾地区行政处罚的基本原则 / 18	
第三节 我国行政处罚基本原则 /22	
第三章 行政处罚的种类及设定	40
第一节 行政处罚的分类 / 40	
第二节 行政处罚的种类 / 45	
第三节 行政处罚的设定 /58	
第四章 受行政处罚行为	73
第一节 受行政处罚行为的客体 / 74	
第二节 受行政处罚行为的客观方面 / 79	
第三节 受行政处罚行为的主体 / 82	
第四节 受行政处罚行为的主观方面 /90	
第五章 行政处罚主体	94
第一节 行政处罚主体概述 / 94	
第二节 行政机关 / 96	
第三节 被授权组织 / 118	
第四节 被委托组织 / 129	
第五节 综合执法机关 /144	

第六章 行政处罚的管辖和适用	151
第一节 行政处罚的管辖 / 151	
第二节 行政处罚的适用 / 166	
第七章 行政处罚的决定	183
第一节 外国行政处罚程序简介 / 183	
第二节 行政处罚决定的条件 / 186	
第三节 行政处罚决定的程序 / 192	
第八章 行政处罚的执行	219
第一节 行政处罚决定权与执行权相分离制度 / 219	
第二节 强制执行制度 / 222	
第九章 行政处罚的时效	225
第一节 行政处罚的时效概述 / 225	
第二节 行政处罚时效的种类 / 237	
第十章 行政处罚责任与行政处罚的法律救济	251
第一节 行政处罚责任 / 251	
第二节 行政处罚的法律救济概述 / 256	
第三节 行政处罚复议制度 / 259	
第四节 行政处罚诉讼制度 / 266	
第五节 行政处罚赔偿制度 / 282	
第十一章 我国行政处罚的发展趋势——相对集中行政处罚权	286
第一节 相对集中行政处罚权的内涵及研究背景 / 286	
第二节 相对集中行政处罚权的现状 / 290	
第三节 相对集中行政处罚权的主观趋势 / 294	
第四节 相对集中行政处罚权的客观趋势 / 297	
第五节 行政综合执法与相对集中行政处罚权的法律构成 / 301	

第 1 章

行政处罚概说

第一节 行政处罚立法

一、国外行政处罚立法

当今世界各国,无论大陆法系国家还是英美法系国家,行政处罚都是其一项重要的法律制度,但它们在行政处罚进行规制的立法模式的选择上各自有其特色。

据有关资料显示,目前对行政处罚采取法典式立法的只有奥地利、德国、前苏联、俄罗斯联邦、越南等少数几个国家^[1]。在其行政处罚法典中,基本上都开辟了总则、行政处罚程序、具体的违反行政秩序行为、附则等章节。内容主要涉及以下几个方面:①立法宗旨,如1984年《俄罗斯苏维埃社会主义联邦行政违法行为法》第1条规定:“俄罗斯联邦行政违法行为立法的任务是:保护苏联的社会制度;保护社会主义所有制;保护公民的社会经济权利、政治权利、人身权利和自由以及企业、机关和组织的权利和合法利益;维护规定的管理秩序、国家秩序和社会秩序;加强社会主义法制;预防违法行为;教育公民严格地始终不渝地遵守苏联宪法、俄罗斯联邦宪法和苏维埃法律,尊重其他公民的权利、荣誉和尊严,尊重社会主义公共生活准则,诚实地履行自己对社会的义务和责任”。^[2]②行政处罚原则,如《奥地利行政罚法》第23条规定:“违反行政义务之行为人非依照本法所规定之程序不得处罚”。^[3]③行政处罚种类与设定,依

[1] 奥地利在1926年1月1日制定了世界上最早的一部具有现代意义的行政处罚法典,称为《行政罚法》,后经1932年及1948年两次修正,于1950年5月23日颁布生效至今。其内容具有典型的程序法与实体法合为一体的行政法特征。德国的行政处罚法典是《德国违反秩序罚法》,1968年10月1日生效,于1992年7月最后修订,与奥地利的《行政罚法》相比,其内容更为细致周全。《俄罗斯苏维埃社会主义联邦行政违法行为法》于1985年1月1日起施行。越南《社会主义共和国行政违法处罚法》于1990年1月1日起生效。参见胡建森主编:《中外行政法规分解与比较》,法律出版社2004年版,第902页。

[2] 刘向文译:《俄罗斯联邦行政违法法典》,中国人民大学出版社2004年版,第236页。

[3] 胡建森主编:《中外行政法规分解与比较》,法律出版社2004年版,第615页。

据《奥地利行政罚法》，其行政处罚分为五种：警告、自由罚、没入、罚鍰、补充罚。^{〔1〕}

④行政处罚的时效，如《德国违反秩序罚法》第4条规定：“罚鍰应依行为时之法律定之；行为期间科处罚鍰之规定变更者，适用行为终了之法律；行为终了后而于裁决之前科处罚鍰之法律变更者，适用最轻之法律；行为发生在现时法生效期间，而行为后该法已失效者，仍适用行为时之法律；但法律另有其他规定者，不在此限”。^{〔2〕}

⑤行政处罚的适用，其中主要是适用原则的规定。如2001年《俄罗斯联邦行政违法法》第四章第4条规定：“对实施行政违法行为的行政处罚，可以依照本法典的规定，在规定行政违法责任的法律范围内科处；对自然人科处行政处罚时，应当考虑自然人所实施行政违法行为的性质、罪过人的身份、财产状况、减轻行政责任的情节和加重行政责任的情节；对法人科处行政处罚时，应当考虑到法人所实施行政违法行为的性质、法人的财产状况、减轻行政责任的情节和加重行政责任的情节；科处行政处罚，并不能免除因其不履行而被科处行政处罚的那一职责；任何人都不得因同一行政违法行为承担行政责任两次以上。”^{〔3〕}

⑥减轻与加重行政责任的情节，如《俄罗斯联邦行政违法法》第四章第4条规定：“减轻行政责任的情节如下：实施行政违法行为的人真诚悔过；实施行政违法行为的人防止行政违法危害后果的发生，自愿赔偿造成的损失或者主动消除所造成的危害后果；在强烈的感情冲动状态（感情倒错）下，以及在个人或家庭发生了严重不幸的情况下，实施行政违法行为；未成年人实施行政违法行为；孕妇或者有幼儿的妇女实施行政违法行为”。^{〔4〕}

此外，有些国家的行政处罚法典中还涉及行政处罚的管辖和行政处罚的程序等。

绝大多数国家没有一部法律对行政处罚作统一全面的规定，而是由各个单行立法对个别领域或个别方面的行政处罚分别作出规定。主要有日本、法国、意大利以及一些普通法系国家。在日本，行政处罚称为行政罚，有关行政处罚的制度由刑法和其他单行法律法规作出规定。行政罚中的行政刑罚体现在具体的刑罚法规之中，如《道路交通安全法》第123条，《风俗营业取缔法》第50条，《劳动基本法》第121条等。^{〔5〕}

行政罚中的秩序罚是对违反秩序义务人的一种金钱上的制裁，主要表现方式是罚款。这种类型的行政处罚也体现在众多的法律法规之中，如法院可依《非讼案件程序法》科处罚款；《地方自治法》规定，地方公共团体的首长可以对违反规则者，以行政行为的形式科2000日元以下的罚款。^{〔6〕}

在美国，行政处罚是作为与刑罚并列的执行手段出现的，有关行政处罚的立法主要体现在联邦行政程序立法中。《联邦行政程序法》第551条规定：“‘制裁’包括行政机关下列处罚措施的全部或一部：①禁止令、强制令、限制

〔1〕 张正钊、韩大元主编：《比较行政法》，中国人民大学出版社1998年版，第466页。

〔2〕 胡建淼主编：《中外行政法规分解与比较》，法律出版社2004年版，第617页。

〔3〕 刘向文译：《俄罗斯联邦行政违法法典》，中国人民大学出版社2004年版，第12页。

〔4〕 刘向文译：《俄罗斯联邦行政违法法典》，中国人民大学出版社2004年版，第13页。

〔5〕 皮纯协、刘育喆编著：《行政处罚》，海南出版社1999年版，第2页。

〔6〕 皮纯协、刘育喆编著：《行政处罚》，海南出版社1999年版，第3页。

令或其他影响人身自由的措施;②不予救济;③罚款或罚金;④销毁、禁止使用、没收、扣留财产;⑤确定损害赔偿金额、应偿还金额、费用、酬金、收费额、责令赔偿或恢复原状;⑥吊销或暂停许可证,或对许可证附加限制性条件;⑦采取其他强制性或限制性措施。”〔1〕即在当事人不履行行政上的法定义务时,除刑罚手段外,行政机关还可以根据法律规定,科处某种制裁作为保障执行的手段,最为常见的是罚金。

二、我国港澳台地区行政处罚立法

我国港澳台地区的行政处罚立法由于其不同的历史背景而各有其特点。“香港的行政法具有其自身的特殊性,故其行政行为不像大陆法系的法律制度那样通过成文法的形式,诸如处罚法、执行法等表现出来,而是主要体现在不同的行政活动中,如税务行政行为、海关行政行为、民政行政行为、文化行政行为、环保行政行为、邮政行政行为、市政行政行为、卫生行政行为、房地产行政行为等。”〔2〕这说明我国香港地区还缺乏统一的行政处罚立法,有关行政处罚的规定散见于众多单行的行政法律法规中。

我国澳门地区也没有统一的行政处罚法,在有关的法律法规中,对相应的行政处罚作了严格的规定。内容涉及到行政处罚的种类、行政处罚的实施等。如澳门《行政上之违法行为之一般制度及程序》第8条规定:“如一事实同时构成犯罪或轻微违反及行政上之违法行为,则仅以犯罪或轻微违反处罚违法者,但不影响科处对行政上之违法行为所规定之附加处罚。”〔3〕

我国台湾地区关于行政处罚立法采取法典式立法方式,到目前为止,有关行政处罚的内容主要反映在“行政罚法草案”和“违警罚法”中。我国台湾地区的行政处罚制度是作广义理解的,即包括行政刑罚、行政秩序罚、惩戒罚和执行罚。除了这两部法典对行政处罚作了系统规定外,还有一些单行法律法规也涉及到行政处罚的内容,如“社会秩序维护法”第38条规定:“违反本法之行为,涉嫌违反刑事法律或少年事件处理法者,应移送检察官或少年法庭依刑事法律或少年事件处理法规办理。但其行为应处停止营业、勒令歇业、罚鍰或没入之部分,仍依本法规定处罚。”〔4〕这一条文就是对相关行政处罚制度的规定。

三、我国行政处罚立法

(一)我国《行政处罚法》的立法背景

行政处罚作为一种最为传统也最为普遍的行政行为,在我国行政管理实践中历来得到极其广泛的运用。1979年党的十一届三中全会以来,我国的法制建设步入快速

〔1〕 萧榕主编:《世界著名法典选编》(行政法卷),中国民主法制出版社1997年版,第2页。

〔2〕 黄学贤著:《比较行政法》,中国出版社2004年版,第128页。

〔3〕 胡建森主编:《中外行政法规分解与比较》,法律出版社2004年版,第628页。

〔4〕 黄学贤著:《比较行政法》,中国出版社2004年版,第128页。

恢复发展时期,法律、法规、规章的数量激增。其中大多数都制定了相应的行政处罚手段,作为保障法律、法规、规章执行的措施之一。但很快暴露出有些领域里乱处罚的问题。针对这种状况,1986年以来,全国人大常委会、国务院分门别类,在几个领域里制定出专门性的行政处罚法律、法规,如《治安管理处罚条例》^[1]、《违反财政法规处罚暂行规定》、《海关行政处罚实施细则》、《违反外汇管理处罚实施细则》等。据统计在《行政处罚法》出台前,我国17年来问世的280余个法律中有202个法律在“法律责任”中规定了行政处罚,另外还有800多个行政法规、4000多个地方性法规的规定涉及行政处罚。还有资料说我国法律内容的80%要靠行政部门执行^[2]。这些情况表明,行政处罚确实已成为我国社会生活中与公民关系密切、渗透各个领域的一项制度。同时,行政处罚领域出现了诸多混乱现象,如“行政处罚设定权限不清,造成立法主体多元化,是滥罚的源头;法律、法规、规章以及其他规范性文件在规定行政处罚时,赋予行政机关太大的自由裁量权;各种处罚规定相互矛盾冲突;处罚立法不规范;忽略行政处罚程序或行政处罚程序不完备”^[3]。这些一方面是执法造成的,另一方面是行政处罚领域里的多头立法造成的。有学者在其著作《行政处罚的创设、实施和救济》中也系统分析了我国《行政处罚法》出台前有关行政处罚立法的混乱、相互矛盾以至难于操作的现象^[4]。行政立法的现状及存在的问题表明中国需要制定一部统一的行政处罚法来规范行政机关设定和实施行政处罚行为,在治“乱”的同时,达到保护相对人合法权益、完善强化行政机关行政管理职能的目的。

(二)我国行政处罚立法的现状

行政处罚的过多、过滥,一方面直接损害了相对一方当事人的合法权益,另一方面也给行政机关及其公务人员自身带来了消极影响。正是在这样的大背景之下,理论界和法治实践界对如何规范行政处罚这一行政行为格外关注。我国《行政处罚法》采用的立法模式是集中式的,即在一部总的行政处罚法典的统摄下,以诸多的单行行政处罚法规、规章作为补充。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我国行政执法领域第一部综合性法律——《行政处罚法》,也可以说这是我国第一部单行的行政程序法。该法共8章64条,包括总则、行政处罚的种类和设定、行政处

[1] 《中华人民共和国治安管理处罚条例》已为2005年出台的《中华人民共和国治安管理处罚法》所取代。

[2] 阎军、张卫理:《行政处罚须有法可依》,载《法制日报》1996年2月12日。

[3] 应松年、马怀德主编:《行政处罚法》,人民出版社1996年版,第44~46页。

[4] 其中仅以工商行政处罚中的罚款为例就很有说明问题。据《四川省工商行政管理罚款汇总表》统计,根据法律、法规、规章和其他经合法授权制定的规范性文件的规定,四川省现行有效的工商行政管理罚款共有214项,其中罚款没有规定数额标准(如仅规定“可以罚款”)的有93项,占总数的43.4%;只规定一个最高幅度(如“处2万元以下罚款”)的有103项,占总数的48.1%;规定一个最高幅度和一个最低幅度(如50元~1000元罚款)的有14项,占总数的6.5%;规定一个确定数额(如“每辆车处1000元罚款”)的有1项,不到0.5%;只笼统规定“可以处罚”的有3项,占总数的1.5%。参见袁曙宏著:《行政处罚的创设、实施和救济》,中国法制出版社1997年版,第9页。

罚的实施机关、行政处罚的管辖和适用、行政处罚的决定、行政处罚的执行、法律责任和附则,于1996年10月1日起施行。在此基础上,我国还制定了相关的配套实施细则以及一系列部门行政管理领域的行政处罚规定,如《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》、《罚款决定与罚款收缴分离实施办法》、《价格违法行为行政处罚规定》、《金融违法行为处罚办法》、《道路运输行政处罚规定》、《农业行政处罚规定》、《食品卫生行政处罚办法》、《工商行政管理机关行政处罚程序暂行规定》、《税务行政处罚听证程序实施办法》、《劳动行政处罚若干规定》、《交通行政处罚程序规定》、《通信行政处罚程序规定》、《价格行政处罚程序规定》。除此之外,还有一些行政处罚规定散见于部门行政法律、法规和规章中。它们共同形成了以《行政处罚法》为龙头的庞大的行政处罚立法体系。《行政处罚法》的颁行无疑具有非常重要的现实意义,它不仅总结了长期以来我国行政执法实践的诸多经验,而且其中设计的许多制度和程序为以后的相关立法提供了颇有价值的参考和借鉴。对于《行政处罚法》的这一成就,学术界给予了高度评价。有学者认为:“毫不夸张地说,《行政处罚法》是我国行政法领域一部杰出的‘良法’,即使是历经10余年之后的今天再去重新审视这部法律,其成功之处依旧‘跃然纸上’。”我们认为,《行政处罚法》的主要成就集中体现在以下八个方面:确立了完备的行政处罚原则体系;明确了行政处罚的基本种类;合理配置了行政处罚的设定权;限定了行政处罚的实施主体;健全了行政处罚的适用规则;建立了最低限度的公正处罚程序;实现了行政处罚程序的繁简分流;完善了行政处罚决定的执行。”^{〔1〕}然而,与行政法治的要求相比,《行政处罚法》及其立法体系仍然存在一定的缺陷,^{〔2〕}这些缺陷在微观上往往表现为立法技术上的问题,在宏观上则将影响到行政法治的进程。其实早在《行政处罚法》出台前,就有学者探讨过行政处罚和行政处罚立法状况与我国行政法制的密切关系,认为:“正是由于行政处罚具有这种涉及面广、承受面大、与公民关系密切、社会敏感度高等特点,且它贯穿于行政立法、行政执法、行政复议和行政诉讼等各项制度之中,使它客观上成了衡量我国行政法制完善程度的重要实践尺度,以及观察行政法制发展趋势的一个窗口。通过它,我们既能看到我国行政法制的‘硬件’状况——行政法制本身是否完善,又能看到行政法制的‘软件’状况——公民对行政法制完善程度的客观评价;既能看到我国行政法制建设的巨

〔1〕 杨海坤、章志远著:《中国行政法基本理论研究》,北京大学出版社2004年版,第263~276页。

〔2〕 关于《行政处罚法》的立法缺陷我国诸多学者作过系统阐述,如有学者认为:“《行政处罚法》的缺陷集中表现在三个方面:立法用语模糊;欠缺重要内容;‘灰色地带’较多”。参见杨海坤、章志远著:《中国行政法基本理论研究》,北京大学出版社2004年版,第278~283页。还有学者认为:“现行《行政处罚法》关于行政处罚各项制度的规定,存在若干欠缺,如关于行政处罚的无效制度、行政处罚的授权制度与委托制度、行政处罚的一些程序制度(如期限、执行时效、公务协助等)、听证制度等,虽有规定却往往规定得较为抽象,有着诸多的空白与漏洞。可以肯定的是,随着《行政处罚法》的不断实施以及实践检验,将会发现许多立法者当初没有意识到的问题,因而,这些制度上的漏洞将会通过立法或者其他途径得到填补。”参见杨解君著:《走向法治的缺失言说》(二),北京大学出版社2004年版,第156页。