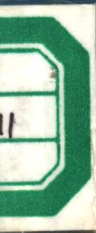


□胡锦光·著

行政处罚研究

XZCFYJ

法律出版社



fl

责任编辑 / 蒋浩
装帧设计 / 孙宇

XZGFYJ

ISBN 7-5036-2439-6



9 787503 624391 >

ISBN7-5036-2439-6/D·2056 定价: 13.50元



行政处罚研究

胡锦涛 著

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政处罚研究/胡锦涛著, - 北京:法律出版社, 1998

ISBN 7-5036-2439-6

I. 行… II. 胡… III. 行政处罚法-研究-中国

IV. D92 2.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 10565 号

行政处罚研究

胡锦涛 著

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/北京外文印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/8.125 字数/210 千

版本/1998 年 4 月第 1 版 1998 年 4 月第 1 次印刷

印数/00,001—4,000

社址/北京市广外六里桥北里甲 1 号八一厂干休所(100073)

电话/63266794 63266796

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN7—5036—2439—6/D·2056

定价:13.50 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

目 录

第一章 行政处罚导论

第一节 行政处罚的概念与特征·····	1
一、主要观点及其分歧·····	1
二、行政处罚的定义及其特征·····	4
三、行政处罚与相关制度的关系·····	8
第二节 行政处罚法·····	10
一、我国制定行政处罚法的现实条件·····	11
二、我国行政处罚法的指导思想·····	12
三、我国行政处罚法的效力·····	14
第三节 行政处罚基本原则·····	19
一、行政处罚法定原则·····	19
二、行政处罚公正公开原则·····	22
三、行政处罚与教育相结合原则·····	24
四、保护当事人合法权益原则·····	24
五、行政处罚与民事责任及刑事责任的竞合适用原则·····	27
六、行政处罚权分离原则·····	28

第二章 行政处罚的种类

第一节 分类的意义·····	31
第二节 法律分类·····	32

一、警告	32
二、罚款	34
三、没收违法所得、没收非法财物	36
四、责令停产停业	38
五、暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照	39
六、行政拘留	41
七、法律和行政法规规定的其他行政处罚	42
第三节 关于某些行为性质的认识	43
一、劳动教养	43
二、通报批评	47
三、责令赔偿或者责令改正	49
四、累进罚款或者重复罚款	50
五、依法取缔	52

第三章 行政处罚设定权

第一节 行政处罚设定权概述	54
一、行政处罚设定权的概念	54
二、行政处罚设定权的性质	60
三、研究行政处罚设定权的意义	62
第二节 行政处罚法关于设定权规定的指导思想	65
一、法治原则	65
二、设定权相对集中原则	68
三、保证行政处罚权权威性 & 保障当事人合法权益原则	70
四、考虑现行立法体制和现实需要原则	71
第三节 行政处罚设定权的分配	72
一、法律的设定权	72
二、行政法规的设定权	75

三、地方性法规的设定权·····	78
四、行政规章的设定权·····	80
第四节 关于若干问题的探讨 ·····	83
一、关于对行政处罚法第 14 条的理解·····	83
二、委任立法的设定权·····	87
三、关于经上级机关批准或批转的规范性文件 的设定权问题·····	88
四、自治条例和单行条例的设定权问题·····	89
五、关于经济特区立法的设定权问题·····	91
六、关于行政规章以下的规范性文件规定权问题·····	93
第四章 行政处罚的实施机关	
第一节 行政机关 ·····	97
一、一般行政机关·····	97
二、综合执法机关·····	100
第二节 被授权组织和受委托组织 ·····	105
一、授权和委托非行政机关的组织实施行政处罚 的必要性·····	105
二、被授权组织·····	107
三、受委托组织·····	109
第五章 行政处罚的管辖与适用	
第一节 行政处罚的管辖 ·····	119
一、级别管辖·····	119
二、地域管辖·····	124
三、职权管辖·····	126
四、指定管辖·····	128
五、移送·····	129

第二节 行政处罚的适用	130
一、一事不再罚原则	130
二、行政责任年龄与行政处罚	137
三、精神状态与行政处罚	140
四、行政处罚的情节	142
五、行政处罚与刑罚竞合适用的例外	148
六、追罚时效	150

第六章 行政处罚决定程序

第一节 行政处罚决定程序的基本原则	156
一、以事实为根据原则	156
二、以履行告知程序为成立要件原则	156
三、以听取当事人陈述和申辩为成立要件原则	158
四、依据行政处罚内容设置不同决定程序原则	159
第二节 简易程序	161
一、简易程序的适用条件	161
二、当场处罚程序	165
第三节 一般程序	169
一、一般程序的适用范围	169
二、调查取证	170
三、告知当事人	174
四、听取当事人陈述和申辩	175
五、正式行政处罚决定的作出	177
六、行政处罚决定书	180
七、行政处罚决定书的送达	181
八、一般程序与简易程序的主要不同点	186
第四节 听证程序	187
一、听证的概念和意义	187

二、听证的条件	194
三、听证的基本原则	201
四、听证的组织机关和听证人员	205
五、听证参加人	211
六、听证的告知、提出和受理	216
七、听证的举行	218
八、听证过程中特殊情况的处理	222
九、听证笔录	224
十、行政处罚决定及其送达	226

第七章 行政处罚执行程序

第一节 行政处罚执行程序的基本原则	228
一、当事人自觉履行义务原则	228
二、行政处罚决定不因行政复议或者行政诉讼 而停止执行原则	228
三、罚款决定机关与罚款收缴机构分离原则	233
第二节 当场收缴程序	237
一、当场收缴的适用范围	237
二、当场收缴的适用程序	240
第三节 代收机构收缴程序	242
一、代收机构收缴的适用范围	242
二、代收机构收缴的适用程序	242
第四节 强制执行措施	245
一、暂缓缴纳或者分期缴纳	245
二、强制执行	245

后记

第一章 行政处罚导论

第一节 行政处罚的概念与特征

我国在制定行政处罚法以前,由单行法律、法规、规章等多种规范性文件规定行政处罚,因而不可能有统一的关于行政处罚的定义;在行政处罚法中,由于种种原因,也没有对什么是行政处罚给出一个明确的定义。学术界对于什么是行政处罚,在远未制定行政处罚法之前即已展开讨论,但至今仍没有统一的定义。行政处罚的概念和特征,是行政处罚制度的基础理论问题,有进行研究和探讨的必要。

一、主要观点及其分歧

我国行政法学界对于行政处罚的概念,主要有以下几种代表性的观点:

第一,行政处罚是“国家行政机关对违反行政法规者所给予的制裁。只给予犯有轻微违法行为尚不够刑事处分者,处罚必须依据法律规定。”^①这是一种比较早的观点。这一观点的特征是:一是行政处罚的主体是行政机关;二是应受行政处罚的行为是违反了行政法规的行为,按照当时的理解,行政法规即行政管理法规;

^① 《中国大百科全书·法学卷》,中国大百科全书出版社出版,第670~671页。

三是应受行政处罚的行为是尚未构成刑事处分的行为,即未构成犯罪的行为。

第二,“行政处罚是指特定的国家机关依法对违反法律法规尚未构成犯罪的行政管理相对人所给予的特定的法律制裁。”^① 这一观点的特征是:一是行政处罚的主体是特定的国家机关,显然并不限于国家行政机关;二是应受行政处罚的行为是违反了法律法规的行为;三是应受行政处罚的行为是尚未构成犯罪的行为。

第三,“所谓行政处罚,是指国家行政机关和其他行政主体依法对违反行政法规范的公民、法人或者组织所实施的、法院有权予以审查的一种行政惩戒措施。”^② 这一观点的特征是:一是行政处罚的主体是国家行政机关和其他行政主体;二是必须纳入法院司法审查范围。

第四,“行政处罚是国家行政机关依照法定的条件和程序对公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为所实施的制裁。”这一观点的特征是:一是行政处罚的主体是国家行政机关;二是行政处罚必须依照法定的条件和程序;三是应受行政处罚的行为是违反行政管理秩序的行为。

第五,“行政处罚是指享有行政处罚权的行政机关及法定组织对违反行政管理法律、法规、规章的公民、法人或其他组织实施制裁的具体行政行为。”^③ 与其他观点相比较,这一观点的特征是强调行政处罚是一种具体行政行为。

① 应松年主编:《行政法学教程》,中国政法大学出版社1988年版,第293页。

② 袁曙宏著:《行政处罚的创设、实施和救济》,中国法制出版社1994年版,第7页。

③ 王成栋、杨解君编著:《行政处罚法概论》,中国人民公安大学出版社1996年版,第1页。

第六,“《行政处罚法》说的‘行政处罚’有两个意思。该法第4条规定的‘设定’‘行政处罚’,这个‘行政处罚’是指‘罚则’,设定罚则是抽象行政行为。该法第3条规定的‘行政处罚无效’,这个‘行政处罚’是‘行政处罚行为’,是一种具体行政行为。‘行政处罚行为’是指对于作出行政违法行为的公民、法人或者其他组织,行政机关剥夺或者限制其人身自由、财产权利的行为,是行政处罚行为。”^① 这一观点的特征是:一是根据行政处罚权的内容将行政处罚分解成两种不同的含义,即罚则和具体行政行为;二是认为行政处罚仅仅是剥夺或者限制人身自由和财产权利的行为。

第七,行政处罚是指“行政机关和法律授权的组织,基于行政管辖职权,对违反行政法律规范的公民、法人或者其他组织所实施的行政惩戒,对实施惩戒的主体来说是一种制裁性行政行为,对承受惩戒的主体来说是一种惩罚性的行政法律责任。”^② 这一观点的特征是:一是行政处罚的主体是行政机关和法律授权的组织;二是实施行政处罚必须基于行政管辖职权;三是行政处罚对于实施主体和相对人具有不同的性质。

综合上述观点,对于行政处罚概念的分歧点主要是:(1)对于行政处罚的主体,大多数学者认为是行政机关,有的学者认为在行政机关之外还有法律授权的组织或者其他行政主体,有的学者甚至笼而统之地认为是特定的国家机关;(2)对于应受行政处罚行为的条件,绝大多数学者认为必须是违反行政法律规范的行为,有的学者认为还应有限制,限制之一为尚未构成犯罪,限制之二为受法院司法审查;(3)对于行政处罚的性质,绝大多数学者认为,行政处

^① 肖峒、朱维究合著:《行政处罚法实用问答》,中国社会科学出版社1996年版,第38页。

^② 杨解君著:《秩序·权力与法律控制—行政处罚法研究》,四川大学出版社1995年版,第36页。

罚是一种制裁,但有的学者认为行政处罚是一种行为,还有的学者认为既是一种行为又是一种责任;(4)对于行政处罚的含义,绝大多数学者仅从其实施方面解释其含义,而有的学者从行政处罚的设定和实施两个方面解释行政处罚的含义;(5)对于行政处罚的内容,绝大多数学者没有论及其具体的内容,仅认为其为制裁,而有的学者认为行政处罚的内容是剥夺或者限制人身自由和财产权利。

二、行政处罚的定义及其特征

在大陆法系国家,行政处罚被称作“行政罚”,是指对违反行政法上的义务而根据一般统治权给予的制裁。^①因此,广义上的行政罚包括对构成犯罪的行政违法行为(即行政犯罪)的行政刑罚和行政法上的处罚;狭义上的行政罚又称秩序罚,是指不遵守行政法规或不遵守行政义务者的处罚。^②有学者认为,我国的行政处罚属于西方国家狭义上的行政罚概念。实际上,从行政处罚制度形态上观察,我国的行政处罚与其他国家的行政罚制度都有较大的差异,是一种具有特色的中国式的追究法律责任的形式。在我国,行政处罚是指具有行政处罚权的行政主体对实施违反行政法律规范、应当承担行政法律责任的公民、法人或者其他组织依法进行的法律制裁。行政处罚作为一种行政制裁,既不同于其他形式的行政制裁,也不同于法律制裁的其他形式。行政处罚的基本特征是:

第一,行政处罚的主体是具有行政处罚权的行政机关和法律法规授权的组织。其一,实施行政处罚的主体主要是行政机关,但不限于行政机关,行政机关以外的其他组织也有可能实施行政处

① 杨解君著:《秩序·权力与法律控制—行政处罚法研究》,四川大学出版社1995年版,第36页。

② 何建贵著:《行政处罚法律问题研究》中国法制出版社,1996年版,第1页。

罚。根据行政处罚法的规定,法律法规授权的组织在授权范围内也可以进行行政处罚,也是实施行政处罚的主体。因此,认为行政处罚的主体是国家行政机关,在范围上是不确切的。其二,就行政机关而言,并不是所有的行政机关都具有行政处罚的实施权。一般而言,只有县级以上的行政机关才具有行政处罚实施权,县级以下的行政机关及行政机关的派出机关或派出机构并不自动享有行政处罚实施权。其三,行政机关的行政处罚实施权具有一定的分工。即不同行政管理领域的行政机关具有不同类别的行政处罚实施权,上下级行政机关也具有不同程度和类别的行政处罚实施权。所以,一般地说行政处罚的主体是行政机关,与法律规定及实践中的实际情形并不相符。

第二,应受行政处罚的行为是违反了行政法律规范且应承担行政法律责任的行为。其一,应受行政处罚的行为必须是违反了行政法律规范。行政法律规范对行政管理过程中行政机关与当事人的权利义务作出了具体规定,包括行政机关的监督权、管理权及各种优先权和优益权,行政机关所承担的相应义务和责任,当事人的权利和义务等。行政机关违反了行政法律规范,当事人有权通过各种救济手段保护自己的合法权益;当事人违反了行政法律规范,行政机关有权实施行政处罚或者其他方法进行制裁。其二,应受行政处罚的行为除违反了行政法律规范外,还应当是按照行政法律规范规定承担行政法律责任的行为。某些违法行为虽然违反了行政法律规范,但由于行为轻微、危害后果不大,不需要追究行政法律责任,对这类违法行为就不需要实施行政处罚。

第三,实施应受行政处罚行为的主体是行政管理中作为相对方的公民、法人或者其他组织。行政处罚是行政机关对社会进行管理、维护社会秩序的手段之一,是行政机关实施的外部行政行为。因此,能够成为行政处罚对象的只能是公民、法人或者其他组织,而不可能是行政机关的内部工作人员及其他作为行政主体的

行政机关。

第四,行政处罚是具有行政处罚权的行政机关及法律法规授权的组织实施的一种法律制裁。有学者认为,行政处罚是行政机关的一种制裁手段,而对行政管理相对方而言是一种法律责任。实际上,这是一个问题的两个方面,而其主要方面是法律制裁。

上述定义主要考虑了以下基本点:

1. 行政处罚与行政处罚权是两个不同的概念。行政处罚法之所以没有对行政处罚这一概念给出明确的定义,我认为,主要原因是行政处罚法中将行政处罚权作了分解,即行政处罚权由行政处罚设定权和行政处罚实施权构成,定义无法兼顾设定权和实施权两个方面的内容。行政处罚属于行政制裁范畴,行政制裁、民事制裁、刑事制裁同属于法律制裁,在民事制裁和刑事制裁就不存在设定权和实施权的分解问题,而在行政制裁上却存在这一问题。在法理上,法律制裁因涉及公民、法人或者其他组织的权利义务,由国家立法机关行使法律制裁的设定权,应当说是不言而喻的。因此,在刑事立法和民事立法中都没有关于制裁的设定权问题。但是,在行政立法上,由于行政管理活动不可能形成统一的法典,特别是我国目前时期,行政立法的主体非常丰富,在行政制裁的追究上显得比较混乱,追根溯源,其主要原因在于设定权的不统一和不规范。在这种特殊情况下,行政处罚法才对行政处罚设定权作出明确的规定。可见,兼顾设定权和实施权而给行政处罚下定义实际上是没有必要的,也是不可能的,只能从行政处罚制度出发定义行政处罚这一概念。

2. 应受行政处罚的违法行为具有独立性。有些学者认为,应受行政处罚的违法行为其前提是尚未构成犯罪的违法行为。就我国目前的法律制度而言,行政违法行为与犯罪行为之间既存在联系又有一定的区别,但行政违法行为具有独立的意义是无疑的。行政违法行为与犯罪行为的联系性表现在,某些行政违法行为与

犯罪行为在程度上是相互衔接的。一定程度以上的违法行为为犯罪行为,而一定程度以下的违法行为为行政违法行为。例如,关于走私,根据《中华人民共和国海关法》第48条规定“有本法第四十七条第(二)、(三)项所列行为之一,走私货物、物品数额不大,或者携带、邮寄淫秽物品进出境不构成走私罪的,由海关没收货物、物品、违法所得,可以并处罚款。”有的是按照违法数额的多少而定,有的是按照违法情节而定,有的是按照行为的种类而定,等等。当某一违法行为构成犯罪,由人民法院定罪量刑后,即不追究其行政处罚责任。在这种意义上可以说,应受行政处罚的违法行为其前提是尚未构成犯罪。但是,也有一些应受行政处罚的违法行为与犯罪行为之间不存在程度上的衔接关系。这类违法行为既构成了犯罪,同时也构成了行政违法,除应追究其刑事责任外,还同时应追究其行政处罚责任。例如,在营业执照或者许可证管理上,公民、法人或者其他组织实施违法行为构成了犯罪,除人民法院定罪量刑以外,相应的行政管理机关还应吊销其营业执照或者许可证。因此,一概而论地认为应受行政处罚的行为只能是尚未构成犯罪的行为,也是不确切的。

3. 行政处罚与对行政处罚行为的司法救济是既有联系又有区别的两个问题。一般情况下,根据法治原则,在法律没有为当事人提供救济的情形下,法律不得设定剥夺或者限制当事人的权利或者增加当事人的义务。也就是说,行政处罚与对行政处罚的行政救济和司法救济是同时存在的,有行政处罚就必然有相应的行政救济和司法救济,没有行政救济和司法救济就不能对当事人进行行政处罚。但是,行政处罚与对行政处罚的行政救济或者司法救济毕竟是两个不同的法律制度,或者说,对行政处罚的行政救济或者司法救济并不是行政处罚制度的内容。因此,在定义行政处罚的概念时,就没有必要将这种救济纳入其中。

4. 行政处罚的内容不限于剥夺或者限制公民、法人或者其他

组织的人身自由和财产权利。无论从理论分类,还是从行政处罚法规定的种类看,行政处罚除剥夺或者限制人身自由和财产权利外,还对公民、法人或者其他组织的声誉、权能或者资格构成影响或者限制。

三、行政处罚与相关制度的关系

(一)行政处罚与行政处分的关系

行政处罚与行政处分同属行政制裁,行政处分是行政机关基于特定的权力关系依法对行政机关内部工作人员违反纪律行为实施的制裁。两者之间的区别主要是:(1)目的不同。行政处罚的目的在于维护社会秩序,属于行政机关的外部行政行为;行政处分的目的在于维持行政机关的内部秩序,属于行政机关的内部行政行为。(2)依据不同。实施行政处罚的依据是行政管理方面的法律规范;而实施行政处分的依据是行政纪律方面的法律规范。(3)主体不同。实施行政处罚的主体是具有行政处罚权的行政机关和法律法规授权的组织,并不是每一个行政机关都具有行政处罚权,是否具有行政处罚权需要法律法规规章的特别授权;而实施行政处分的主体是每一个行政机关,因为每一个行政机关都有维持内部秩序的必要性,行政机关的行政处分权无需法律法规规章的特别授权。(4)对象不同。行政处罚的对象可以是公民,也可以是法人或者其他组织;行政处分的对象只能是行政机关的工作人员即国家公务员。(5)种类不同。行政处罚的种类繁多,行政处罚法规定了六类即警告、罚款、没收违法所得和非法财物、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证及执照、行政拘留,此外还包括法律、行政法规规定的其他行政处罚;而行政处分的种类只有六种,即警告、记过、记大过、降级、撤职、开除。(6)救济手段不同。认为行政处罚侵害其合法权益的公民、法人或者其他组织不服行政处罚决定有权申请行政复议或者提起行政诉讼;受行政处分人对行政处分不服只可以向行政处分机关或者其上一级机关申诉。