

行政处罚法

释 义

皮纯协 主 编

中国书籍出版社

行政处罚法释义

主 编 皮纯协

副主编 吴德星 邢 捷

中国书籍出版社

中国·北京

图书在版编目(CIP)数据

行政处罚法释义/皮纯协主编. —北京:中国书籍出版社
1996.4

ISBN 7-5068-0509-X

I. 行… II. 皮… III. 行政处罚法—注释—中国 IV.
D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 05833 号

责任编辑 陈俊珩

封面设计 王 子

中国书籍出版社出版发行

(北京市西城区西绒线胡同甲 7 号 邮政编码:100031)

德外印刷厂印刷 全国新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 32 开本 12.5 印张 270 千字

印数:1—5000 册 定价:16.80 元

撰稿人

皮纯协
罗水平
陈力
周香琳
邹立华

吴德星
嵇子明
高文英
何寿生

邢捷
吴道新
王亚琴
任全民

前 言

行政处罚是国家特定的行政机关或授权的组织依法制裁违反行政法律规范者的一种行政行为。属于承担行政责任的惩戒形式。行政责任与刑事责任、民事责任一起构成国家法律责任制度。行政处罚是保障各级政府及其职能部门行使行政职权的一个重要手段。国家为了有效地依法行政,维护公民、法人或者其他组织的合法权益,保障和监督行政机关正确行使行政处罚权,制定行政处罚法统一规范行政处罚的设定与实施,纠正实践中存在的某些行政机关随意设定行政处罚,无行政处罚权的组织和人员实施行政处罚,处罚无序,处罚不当,缺乏监督与制约机制等混乱现象。这是完全必要的。

行政处罚法是一部涉及公民基本权利的重要法律,关系行政责任制度的建立与健全,涉及严明政纪,廉洁政府,打击贪污腐化,保持合法行

政；防止行政滥用权力，行政专制，保障个人、组织的合法权益；完善我国的法律责任制度与健全行政法制，做到政府行为“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”的重要法律制度。全国人大、国务院都非常重视这部法律的起草工作。早在1990年国务院法制局就开始研究起草行政处罚条例。鉴于这部法的重要地位与迫切需要，全国人大法工委从1991年春天起就把该法纳入全国人大立法规划。几年来法工委行政立法研究组在国内进行了广泛调查研究，在国外一些主要国家进行了考察，在综合分析研究的基础上，草拟了行政处罚法中的十个问题，先后征求中央有关部门、地方人大和政府的意见，并邀请国务院公安、工商、卫生、建设、新闻出版等部门和北京市人大、政府的同志座谈研究，不断修改提高。为时5年，历经行政处罚法试拟稿、征求意见稿、草案、草案修订稿等阶段。在征求意见稿与草案形成过程中，两度向各民主党派征求意见，多次召开专家学者讨论会，反复索取不同意见，为完善草案修订稿进行了不懈的努力。在1995年10月提交

人大常委会审议后决定提交1996年3月人大全体会议进一步审议。1996年3月17日全国人大会议通过。可以说,这部法凝聚了中央与地方、领导、专家、学者的智慧,既总结了新中国行政处罚的经验,也吸纳了国外先进的行政处罚制度。它是一部符合中国国情,反映中国特色,促进我国民主与法制建设向前发展的行政处罚法。

法律威力作用的发挥在于实施,再好的法律如果束之高阁,不予实施,或者在实施中各取所需,被扭曲,则立法宗旨付诸东流。徒具形式的行政处罚法又有何用?因此,法律出台之后,摆在全党、各级人大、政府和全国人民面前的任务,就是要使法律不折不扣地实施。首要的问题需要学习行政处罚法,掌握其精神实质,为该法实施奠定思想基础。吴德星博士、邢捷硕士和我应中国书籍出版社之约,撰写这本《行政处罚法释义》的目的,就是力图准确地、形象地解释该法的精神实质、条文的涵义。故在体例结构上设计为:本章的提要、条文释义、疑难与重点问题讲解,以及案例等部分进行阐释,为便于查考,附有行政处法及

行政复议条例、行政诉讼法和国家赔偿法。这种安排或许对于行政执法人员、行政复议人员、行政审判人员以及人民群众的学习、应用法律更有帮助！

由于我们水平有限，时间不足，推敲不够，本书错误缺点在所难免，尚希诸位读者批评指正！

皮纯协

1996年3月10日谨识
于中国人民大学法学院

目 录

第一部分 条文释义

绪 论	3
第一章 总则	20
第二章 行政处罚的种类和设定	44
第三章 行政处罚的实施机关	67
第四章 行政处罚的管辖和适用	82
第五章 行政处罚的决定	97
第一节 简易程序	101
第二节 一般程序	110
第三节 听证程序	125
第六章 行政处罚的执行	201
第七章 法律责任	220
第八章 附则	239

第二部分 案例评析

一、公安行政处罚案例	247
------------------	-----

二、工商行政处罚案例	282
三、税务行政处罚案例	300
四、其他行政处罚案例	316

第三部分 法律法规

中华人民共和国行政处罚法	339
行政复议条例	354
中华人民共和国行政诉讼法	367
中华人民共和国国家赔偿法	382

第一部分 条文释义

绪 论

一、行政处罚的概念与原则

(一) 行政处罚的概念

行政处罚是国家行政机关对违反行政法律规范的行为所给予的处罚。其要件有四：(1)实施行政处罚的主体是特定国家行政机关；(2)被处罚的行为是违反行政法律规范的行为；(3)行政处罚属于行政制裁范畴；(4)被处罚的行为尚未构成犯罪。而其本质，则是权利义务问题。

法律的核心是权利与义务问题。行政处罚也就是合法地使违法人的权益受到损害。例如行政罚款，就是合法地使违法人的财产权受到损失。另一方面，也可以说，行政处罚就是使违法人承担一项新的义务；罚款就是使违法人承担金钱给付义务。由于后一义务是因违法人不履行法律规定的行政义务而引起，因而可称为新的义务。尽管各国在行政处罚制度方面多有差异，但有一点是共同的：各国都认为行政处罚是对行政违法行为或者说对违反行政义务行为所实施的行政制裁。行政处罚的直接目的并不是促使行政法上义务的实现，而是通过处罚造成违法者精神自由和经济利益受到限制或损害的后果，从而使违法者吸取教训，杜绝重犯。因此，行政处罚施于违法者的不利后果，应大于违法行为对社会或个人已造成或可能造成的危害，否则将难以达到处罚目的。而行政处罚对实施

行政处罚的主体即特定行政机关来说,也同样涉及权利义务问题。对违反法定义务人予以处罚是行政机关的一项重要职权,同时又是行政机关的一种义务和责任。因此,行政机关对违反法定义务的公民、法人或者其他组织必须依照法律规定的条件予以处罚,否则就构成行政失职,与滥用职权一样,同样要承担法律责任。

二、行政处罚的基本原则

行政处罚法的基本原则包括如下内容:

第一,行政处罚法定原则。它有四个方面的含义:一是公民法人或者其他组织的行为,只有依法明文规定应予行政处罚的,才受处罚;二是行政处罚由法律规定有权设定行政处罚的国家机关在职权范围内依法设定,无权设定的不得设定,有权的也不得越权设定;三是行政处罚由具有行政处罚权的行政机关实施,法律规定的授权或者委托的组织也可以在法定的授权或者委托范围内实施处罚,法律规定以外的机关和组织不得实施行政处罚;四是行政机关实施行政处罚,必须以法律为准绳,严格遵照法定程序。

第二,行政处罚公正、公开原则。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。有关行政处罚的规定要公布,实施行政处罚要公开,以便人民群众了解和监督。

第三,行政处罚与教育相结合原则。行政处罚的目的重在纠正违法行为,教育公民、法人或者其他组织自觉守法。

第四,行政处罚保障当事人权利原则。它有四个方面的含义:一是有知道行政机关给予行政处罚的违法事实、证据以及法律依据的知情权;二是有陈述和包括要求举行听证在内的

申辩权；三是申请行政复议或者提起行政诉讼权；四是要求行政赔偿权。

第五，行政处罚的监督、制约原则。其含义是指行政处罚案件事实调查与处罚决定的分开，决定罚款的机关与收结受罚款的机构分离。这样做有利于提高行政处罚的质量，克服和防止腐败现象。

二、行政处罚立法的主要内容

行政处罚并不是各国法律制度中共有的法律概念。在英、美等普通法国家，遵循司法至上的原则，对违法行为的制裁，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，法院处理不了诸如环保、卫生、交通、工业安全等方面的大量的违法案件。因此，这些国家通过法律授予行政机关一定范围的处罚权。在立法上，普通法系的国家并没有一部统一的行政处罚法典，行政处罚权都是由单行法律分别授予。在大陆法系国家，行政机关原则上都有行政处罚权，行政处罚制度一般都比较完善，其中奥地利、意大利、德国等国具有代表性，日本的行政处罚制度也具有一定的特点。奥地利于1926年颁布了《奥地利行政处罚法》，该法经1948年修正并于1950年重新公布实施，是现代最早的一部行政处罚法。意大利于1981年通过了《行政处罚法》。德国于1987年公布，并于1992年修改的《违反秩序罚法》，是规范行政处罚的一部重要法律。日本和法国都没有统一的《行政处罚法》，有关行政处罚的规定，散见于各个具体单行法律中。

各国行政处罚的立法，主要有三种模式：其一，把行政处

罚分别规定在各个单行法规中。把行政处罚分别规定在各个单行法规中的立法模式,为当今许多国家所采用,即使制定有行政处罚通则性法典的国家,仍以这种立法形式作为必要的补充。我国在很长时期内,也以此种形式规定行政处罚。例如,我国的药品管理法、食品卫生法、水法、草原法、森林法、土地保护法和环境保护法等单行法规,都各自规定了行政处罚。这种形式的优点,在于可以具体规定行政处罚的形式,明确地把行政处罚与法律所禁止的行为联系在一起。然而,这种形式无法规定行政处罚的一般原则和承担行政法律责任的要件;如果分别规定在单行法规中,则显得繁琐、重复。其二,制定统一的行政处罚法典。奥地利和前苏联采用了这种立法形式。奥地利制定有《奥地利行政处罚法》,规定了行政处罚的目的、原则、负行政法律责任的要件和形式,并详细规定了行政处罚的程序。前苏联制定有《苏联和各加盟共和国行政违法行为立法纲要》。但是,它们都只是一个通则性的法典,至于哪些行政违法行为应受到处罚;负什么样的法律责任等,仍需根据单行法规或其他立法规定。这种法典式的立法形式,无法将行政处罚的所有问题作出规定,灵活性不足,但可概括地规定一些共同性的问题。中国行政处罚立法即采取了这种形式。其三,分别规定各部门的行政处罚专门法规。这是介于前两种形式之间的一种立法形式。我国专门规定行政处罚的法律、法规,诸如:《中华人民共和国治安管理处罚条例》、《国务院关于违反财政法规处罚的暂行规定》及其《施行细则》、《国家物价局关于价格违法行为的处罚规定》、《关于棉花购销经营中价格违法行为的处罚实施办法(试行)》、国家教委关于《普通高等学校招生管理处罚暂行规定》、《投机倒把行政处罚暂行条例》、《金融

稽核检查处罚规定》、《中华人民共和国海关行政处罚实施细则》，等等。上述立法工作，对我国行政处罚的系统化和规范化，具有很大意义。在此基础上，中国行政处罚立法采用了第二种形式。

1990年，国务院法制局开始研究起草行政处罚法。第二年，全国人大法工委进一步进行了调研，并组织起草，多次就这个法律中的几个重要问题，征求中央有关部门、地方人大和政府的意见，并邀请有关部门和人士座谈研究，形成了这部法律的草案。1995年10月，八届全国人大常委会第十六次会议对《中华人民共和国行政处罚法(草案)》进行了初步审议。会后，法律委员会、法制工作委员会将草案印发各省、自治区、直辖市和中央有关部门，并先后在北京和外地几次邀请地方人大、地方政府以及中央有关部门的同志和法律专家座谈，征求意见。在此基础上，与国务院法制局具体研究各方面的意见，提出草案修改稿。全国人大法律委员会于1996年2月5日、2月6日召开会议，根据常委委员意见和地方、部门以及专家的意见，对草案进行了审议，提出修改建议，并经八届全国人大常委会第十八次会议再次审议，决定提请全国人大第八届第四次会议审议。1996年3月17日，经第八届全国人民代表大会第四次会议通过，自1996年10月1日起实施。

我国《行政处罚法》的主要内容包括如下方面：

(一) 行政处罚法的指导思想

行政处罚是行政机关或者组织对尚未构成犯罪的违法行为经常使用的制裁手段。在我国现行的法律、法规以及规章中大多规定了行政处罚条款，行政机关依照这些规定对违法者给以行政处罚，对于维护公共利益和社会秩序，保护公民、法