

实用

行政处罚程序概论

胡逢潮 李随林 王学军

编 著

工商出版社

序

王众孚

党的十四大确立了我国社会主义市场经济体制。这一宏伟决策为我国跨入二十一世纪、明确方向奠定了基础。

市场经济从某种意义上讲，是社会化、集约化、国际化大生产的现代化经济，而且是以公有制经济成分为主、多种经济成分并存，优胜劣汰、公平竞争、共同富裕的社会主义性质的市场经济。因此，必须有与之相适应的法律制度对其加以引导、规范和保障。如果没有健全的社会主义市场经济法律制度，就不可能保证社会主义市场经济繁荣、健康发展。只有建立起适应社会主义市场经济活动的法律体系，并由相适应的执法机关来正确贯彻实施，才能保证整个社会主义市场经济活动正常、公正、有序地进行，才能推进我国经济建设持续、稳定、快速发展。

行政执法是保证社会主义市场经济健康发展的一支重要的必不可少的力量。近年来，随着社会主义市场经济的不断

发展,我国各级各类行政执法机关,发挥出了重要的作用。特别是工商行政管理部门,通过对市场主体资格的确立,明确了市场主体的独立法人地位,把住了市场“准入门”;通过对市场经济活动的监督和管理,规范了市场交易行为,建立起公平、竞争、有序的市场经济秩序;通过对各类经济违法违章行为的查处和有力打击,切实保障了广大生产者、经营者和消费者的合法权益。这些作用的发挥一是靠党和政府的正确领导;二是靠有健全的市场经济法制;三是靠准确的依法行政。在这三者中,对行政执法机关来讲,在建立社会主义市场经济体制过程中,当前更重要的是要抓好自身依法行政。这既是发挥行政机关对市场经济行为和经济活动进行引导、规范和保障社会主义市场经济健康、有序发展的客观需要,也是维护法律的严肃性和权威性,遵循“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的社会主义法制方针的必然要求。

为此,全国人大常委会于1996年3月17日通过了《中华人民共和国行政处罚法》,并于1996年10月1日正式施行。该法的颁布和实施,为行政机关正确贯彻执行国家的行政法律、法规和规章起到了指导和规范作用,是行政机关依法行政、提高行政效率的重要保证。如何正确执行这一法律,尤其是在各类经济行政执法机关中加以正确贯彻实施,更好地行使行政执法权,处理好打击与保护的关系,做到既不放过违法者,又不损害公民、法人和其他组织的合法权益,已成为法律研究部门以及实际执法工作部门所共同面临的一个重要课题。湖北省襄樊市工商行政管理局胡逢潮、李随林、王学军等同志根据实际工作的需要,在搜集、参阅大量理论研究资料并展开调查研究的基础上,有针对性地编写了《实用

行政处罚程序概论》一书，在这方面为各级行政执法机关作出了有益的探索。

《实用行政处罚程序概论》一书从行政处罚程序的基本概念入手，按照行政处罚程序的一般规则，层层展开，加以论述，对行政处罚程序进行了全面系统的研究，全面阐述了行政执法的具体操作过程，并对行政处罚法律文书的制作和运用作了专篇论述。该书集理论性与实践性为一体，具有主题鲜明、结构合理、论点准确、实用性强等特点，它无论是行政执法理论研究，还是对行政执法的具体实践都将起着积极的作用；对《行政处罚法》在实际工作中正确实施具有较大意义，它也一定会为丰富我国社会主义行政法制建设发挥出应有的作用。

为此，我全面认真阅读了此书，为作者的辛勤劳动和累累硕果感到非常高兴和欣慰的同时，特将此书推荐给广大的行政执法人员。

(序作者为国家工商行政
管理局局长)

目 录

第一编 总 论

第一章	行政处罚程序概述	(2)
第一节	行政处罚程序的概念及内涵.....	(2)
第二节	行政处罚程序的特点、地位和作用	(17)
第三节	行政处罚程序的基本原则	(23)
第四节	行政处罚程序的主要内容	(34)
第五节	怎样学好行政处罚程序学	(37)
第二章	行政处罚机关及办案人员	(43)
第一节	行政处罚机关的涵义	(43)
第二节	行政处罚的主管	(45)
第三节	行政执法行为	(52)
第四节	办案人员	(57)
第三章	当事人	(64)
第一节	当事人的概念及特征	(64)
第二节	当事人的行政责任能力	(66)

第三节 当事人的权利和义务	(69)
---------------------	------

第二编 行政处罚程序的一般规定

第一章 立案	(71)
第一节 行政违法案件立案的概念和意义	(71)
第二节 行政违法案件立案的条件	(73)
第三节 行政违法案件立案程序	(78)
第四节 立案后应注意的几个问题	(83)
第二章 管辖 回避	(85)
第一节 管辖	(85)
一、管辖的概念及涵义	(85)
二、管辖的种类	(88)
三、管辖权的确立	(88)
第二节 回避	(103)
一、回避的概念及涵义	(103)
二、回避的原则规定	(105)
三、回避决定	(106)
第三章 检查和调查 证据	(109)
第一节 检查和调查	(109)
一、检查和调查的概念	(109)
二、检查和调查的实施	(111)
三、检查和调查报告	(118)
第二节 证据	(120)
一、证据的概念及含义	(120)
二、证据的种类	(123)

三、证据的收集	(135)
四、证据的审查	(135)
第四章 行政强制措施	(149)
第一节 行政强制措施的概念及特点	(149)
第二节 行政强制措施的种类	(152)
第三节 行政强制措施的实施	(153)
第五章 审理 审批 定案	(164)
第一节 审理	(164)
一、审理的概念及特征	(164)
二、审理机构及人员	(165)
三、审理意见及处理	(167)
第二节 审批	(172)
一、审批的概念及特征	(172)
二、审批机关及人员	(174)
三、审批意见及处理	(178)
第三节 定案	(179)
一、定案的概念及内涵	(179)
二、定案的具体规定	(180)
三、定案的具体要求	(181)
第六章 执行	(183)
第一节 执行的概念及条件	(183)
第二节 执行的种类	(185)
第三节 执行的措施	(186)
第四节 执行的程序	(190)
第五节 执行中的特殊事项的处理	(192)

第六节	罚款的收缴	(194)
第七章	期间 送达	(197)
第一节	期间	(197)
第二节	送达	(203)
第八章	立卷 归档	(208)
第一节	行政处罚案件档案的概念和特点	(208)
第二节	案件档案材料整理和立卷归档	(210)
第三节	案件档案的分类和保管	(213)
第九章	备案	(215)
第一节	备案的概念及特征	(215)
第二节	备案的具体规定	(216)
第三节	备案应注意的几个事项	(218)
第十章	简易程序	(220)
第一节	简易程序概念及特点	(220)
第二节	简易程序的适用范围	(221)
第三节	简易程序的具体操作	(222)
第四节	适用简易程序应当注意的几个问题	(226)
第十一章	听证程序	(228)
第一节	听证程序的概念及特征	(229)
第二节	听证程序的具体规定及操作	(233)
第三节	听证结论及听证注意事项	(242)

第三编 行政处罚程序的 特殊规定 (救济程序)

第一章	监督复核程序	(245)
-----	--------	-------

第一节	监督复核程序的概念和意义·····	(245)
第二节	监督复核程序的提起·····	(248)
第三节	行政处罚机关对不服已生效的处罚决定的申诉的审查处理·····	(250)
第二章	行政复议 ·····	(254)
第一节	行政复议的概念及特征·····	(254)
第二节	行政复议范围·····	(256)
第三节	行政复议的具体程序·····	(258)
第三章	行政诉讼 ·····	(267)
第一节	行政诉讼的概念及特征·····	(267)
第二节	我国行政诉讼法的有关规定·····	(269)
第三节	行政机关怎样应诉·····	(280)

第四编 行政处罚法律文书

第一章	行政处罚法律文书概述 ·····	(283)
第一节	行政处罚法律文书的概念和性质·····	(283)
第二节	行政处罚法律文书的特点和作用·····	(284)
第三节	行政处罚法律文书的分类和种类·····	(290)
第四节	行政处罚法律文书写作的基本要求·····	(293)
第二章	行政处罚立案类文书 ·····	(300)
第一节	立案报告·····	(300)
第二节	检举(控告)登记表·····	(304)
第三节	撤销案件报告书·····	(305)
第三章	行政处罚调查、强制措施类文书 ·····	(314)
第一节	调查类文书·····	(314)

一、询问通知书	(314)
二、询问笔录	(314)
三、案件调查函	(316)
四、现场勘验、检查笔录	(317)
五、证明材料	(319)
六、证件粘贴单	(320)
七、调查笔录	(320)
八、调查终结报告	(322)
第二节 强制措施类文书	(329)
一、冻结(解冻)款物呈报表	(329)
二、查封(扣留、冻结)通知书	(330)
三、解冻通知书	(330)
四、登记保存证据通知书	(331)
第四章 行政处罚审理类、审批类文书	(336)
第一节 审理类文书	(336)
一、案件研究笔录	(336)
二、审理意见书	(337)
三、听证笔录	(339)
第二节 审批类文书	(341)
一、案件处罚呈批表	(341)
二、审批意见	(343)
第五章 行政处罚结案类文书	(351)
第一节 行政处罚结案类文书的概念、作用及意义	(351)
第二节 结案文书的制作	(351)
一、结案综合报告	(351)

二、处罚决定书·····	(352)
三、复议决定书·····	(355)
四、缴款通知书·····	(357)
五、协助执行通知书·····	(358)
第六章 其他文书 ·····	(366)
第一节 移送案件通知书·····	(366)
第二节 答辩状·····	(369)
第三节 上诉状·····	(372)
附：行政处罚法法律规范在国家法律体系中 位置简图·····	(375)

第一编 总 论

行政处罚程序学是我国行政法学的重要组成部分，是继《民事诉讼法》、《刑事诉讼法》和《行政诉讼法》三大程序法学之后的一门新的学科，是研究行政管理和行政执法的具体操作和运行规则的学科。《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）经第八届全国人民代表大会第四次会议通过，并于1996年10月1日起施行。《行政处罚法》的颁布实施，是我国行政法制建设中的一件大事，也是我国社会主义政治建设的一个重要步骤。它标志着我国行政法律制度和体系的初步建立，并将随着实践逐步发展和完善。因此，认真研究和探索行政处罚程序，形成独特的部门法学，是行政执法机关和行政执法人员依法行政的重要保证；是提高行政效能，树立行政执法权威的重要环节；是建立和完善社会主义市场经济法制建设的一个基石。它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，保护公民、法人或者其他组织的合法权益都具有重要的现实意义和深远的历史意义。

第一章 行政处罚程序概述

第一节 行政处罚程序的概念及内涵

一、行政处罚和行政处罚程序

(一) 行政处罚

1. 行政处罚的概念

行政处罚是国家行政机关或者组织在法定授权范围内，根据行政法律、法规或者规章规定，对行政管理相对人违反行政管理秩序但情节轻微尚来构成犯罪的违法行为所给予的一种法律制裁。行政处罚必须具备四个要件：(1) 行政处罚必须以违反行政管理法规所规定的义务为前提；(2) 行政处罚必须是特定的国家行政机关和组织依据行政管理法规，规章来处理，其他任何国家机关、企事业单位和个人非经法律特别授权和行政机关委托不得实施行政处罚；(3) 行政处罚是针对情节轻微尚来构成犯罪的违法行为所给予的一种法律制裁；(4) 行政处罚的承受人必须具有权利能力，并依法承担行政法义务的人。它可以是自然人，也可以是法人，还可以是非法人组织。

2. 行政处罚的种类

《行政处罚法》第八条规定行政处罚的种类包括：

- (1) 警告；
- (2) 罚款；
- (3) 没收违法所得，没收非法财物；
- (4) 责令停产停业；
- (5) 暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照；
- (6) 行政拘留；
- (7) 法律、行政法规规定的其他行政处罚。

根据上述规定，按照行政处罚的客体不同我们可以将以上7种处罚划分为申诫罚、财产罚、行为罚与人身罚四类。

申诫罚是以对违法者的名誉、声誉权利上给予制裁为处罚方式的惩罚。主要适用于违反行政管理秩序情节比较轻微，如果处以其他行政处罚则显过重的行为。在我国行政法中申诫罚主要形式为警告。申诫罚通常采取书面形式。

财产罚是行政机关依法剥夺违法者的财产权利的处罚。是在处罚力度上高于申诫罚的一种处罚。财产罚主要包括罚款与没收。财产罚是我国行政处罚使用频率最高的一种处罚措施。

行为罚是行政机关对违反行政法义务的单位或个人采取责令其实施某种行为（包括作为和不作为）或者通过取消或暂时停止许可、资格等来限制或剥夺其从事某种行为的处罚。例如：《中华人民共和国反不正当竞争法》规定“责令暂停销售”，就是对违法当事人行为的一种限制。

人身罚是以限制人身自由为处罚方式的惩罚。是行政处罚种类中最严厉的一种处罚。通常是对严重违法行政管理秩序的违法者采取的惩罚措施，主要针对自然人，主要形式为行政拘留。

3、行政处罚的依据

现阶段，我国行政处罚的依据主要包括：法律、行政法规、地方性法规、行政规章和地方性规章。一般情况下，各种行政处罚由法律法规和规章设定，但具体到各类行政处罚中，我国现行的行政处罚法作出了明确具体的原则性规定。

(1) 限制人身自由的行政处罚，只能由法律设定。法律有广义、狭义之分。广义的法律既可包括古今中外的一切法律现象，又可专指一国的法律制度的整体。狭义的法律则专指拥有立法权的国家机关依照立法程序制定和颁布的规范性文件，是法的一种主要渊源。这里所说的“法律”是指狭义的法律，在我国特指由全国人民代表大会及其常委会制定和颁布的规范性文件。全国人民代表大会常务委员会所作的规范性决议、决定，其效力和法律一样。

(2) 行政法规可以设定除限制人身自由以外的行政处罚。行政法规是指国务院依法在其职权范围内所制定的管理各项行政工作的规范性文件。它包括条例、规定、办法及实施细则等。行政法规根据宪法和法律而制定。在行政处罚中，法律对违法行为已经作出行政处罚规定的，如果行政法规需要作出具体规定，必须在法律规定的范围内进行。具体来讲，就是指按照法律规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内来加以制订，作出具体规定。

(3) 地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销企业营业执照以外的行政处罚。地方性法规是省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会，省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会，根据本地的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律

和行政法规相抵触的情况下所制定的规范性文件。其效力次于法律及行政法规。因此，法律、行政法规对违法行为已经作出行政处罚规定，地方性法规需要作出具体规定的，必须在法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内规定。

(4) 行政规章可以在法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内作出具体规定。行政规章是国务院各部、委员会及其直属机构（如工商、税务、技术监督、海关等）根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限内制定和发布的通知、命令等，其效力仅次于行政法规，适用于全国范围。这些行政规章存在的前提是法律和行政法规，尚未制定法律、行政法规的，上述各部委、局制定的规章对违反行政管理秩序的行为，可以设定警告或者一定数量罚款的行政处罚，但是设定的罚款限额应报请国务院，由国务院规定。同时，国务院可以授权具有行政处罚权的直属机构在法律、法规规定的范围内，直接规定行政处罚。

(5) 地方性规章可以在法律、法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内作出具体规定。地方性规章是省、自治区、直辖市人民政府以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府，依法在其职权范围内制定的规范性文件，包括规定、办法、实施细则等。它只在制定机关的管辖区域内具有法律效力。尚未制定法律、法规的，前款规定的人民政府制定的规章对违反行政管理秩序的行为，可以设定警告或者一定数量罚款的行政处罚。罚款的限额由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会规定。

行政处罚除上述法律、行政法规、地方性法规，行政规章和地方性规章依法可以设定外，其他任何规范性文件都不得设定行政处罚。同时，地方性法规、行政规章和地方性规章都不得与法律、行政法规相抵触；其地方性规章还不得同本行政区域内的地方性法规相抵触。

（二）行政处罚与行政处罚程序的关系

行政处罚与行政处罚程序同属于行政法的范畴，是行政法律关系中一个问题的两个方面，行政处罚与行政处罚程序相辅相承、紧密联系。行政处罚是行政处罚程序的前提和基础，各类具体的行政法通过对行政法律关系的调整，规定什么是违反行政管理秩序的行为，有哪些种类以及设定处罚的方式和幅度，来维护行政管理秩序。行政处罚程序则是正确实施行政处罚的保证，它通过规定行政管理机关的职权范围应当遵守的基本原则，当事人享有的权利以及在查办各类违反行政管理法规案件的立案、检查、审批、执行和复议等程序，来确保行政处罚的正确实施，不偏离方向，避免出现违法行政行为，减少或避免给当事人造成不必要的损害等。行政处罚必须按照一定的程序进行，不能违反程序实施行政处罚；反之，行政处罚程序的设定和存在必须以行政处罚为依据。对违反行政管理秩序的行为，不能单纯依据行政处罚程序来对具体的违反行政管理秩序的行为进行处罚。行政处罚程序离开了行政处罚实体规范就无从谈起。

行政处罚与行政处罚程序从其各自本身的特征来看，主要是实体规范与程序规范的统一体，是内容和形式的关系。它们既相互联系，又相互区别。一方面，两者调整的对象不同。行政处罚调整的是行政管理相对人违反行政管理秩序的行