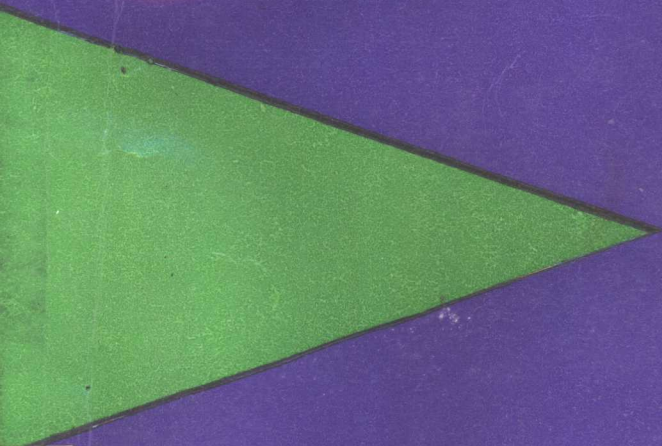


○何建贵 编著

行政处罚通论



○法律出版社

行政处罚通论

何建贵 编著

法律出版社

(京)新登字080号

行政处罚通论

何建贵 编著

法律出版社出版

(北京宣武区广内登莱胡同17号)

新华书店经销

北京通县印刷厂印刷

787×1092毫米 32开开 12,875印张 275,000字

1991年12月第一版 1991年12月第一次印刷

印数00,001—3,000

ISBN7-5036-1001-8/D·784

定 价：5.70元

目 录

第一章 行政处罚绪论	(1)
一、行政处罚的一般概念.....	(1)
二、行政处罚的立法形式.....	(8)
三、行政处罚的基本类型.....	(12)
四、行政处罚与其他法律制裁的区别.....	(15)
第二章 行政处罚总论	(20)
一、行政处罚的基本原则.....	(20)
二、行政处罚的法律依据.....	(24)
三、行政处罚的实施主体.....	(35)
四、行政处罚的处罚对象.....	(41)
五、行政处罚的适用客体.....	(46)
六、行政处罚的基本要件.....	(52)
七、行政处罚的案件管辖.....	(58)
八、行政处罚的强制措施.....	(65)
九、行政处罚的法定程序.....	(71)
十、行政处罚的决定.....	(78)
第三章 行政处罚各论	(87)
一、公安管理处罚.....	(87)
二、工商管理处罚.....	(109)
三、金融管理处罚.....	(130)

四、卫生管理处罚	(144)
五、教育管理处罚	(161)
六、交通管理处罚	(170)
七、环境管理处罚	(180)
八、财政管理处罚	(191)
九、民航管理处罚	(196)
十、税务管理处罚	(200)
十一、劳动管理处罚	(204)
十二、农牧管理处罚	(207)
十三、海关监管处罚	(213)
十四、水产管理处罚	(218)
十五、矿产资源管理处罚	(222)
十六、计量管理处罚	(225)
十七、城建管理处罚	(229)
十八、物价管理处罚	(232)
十九、土地管理处罚	(235)
二十、林业管理处罚	(237)
二十一、 水 行政管理处罚	(241)
二十二、广播电视设施保护管理处罚	(246)
二十三、 水 铁路运输管理处罚	(247)
二十四、著作权管理处罚	(250)
二十五、标准化管理处罚	(252)
二十六、审计管理处罚	(254)
二十七、进出口商品检验管理处罚	(255)
二十八、盐业管理处罚	(257)
二十九、测绘成果管理处罚	(259)

三十、社会团体登记管理处罚.....	(260)
第四章 行政处罚尾论.....	(263)
一、行政处罚的行政监督.....	(263)
二、行政处罚的法律救济.....	(267)
三、行政处罚的强制执行.....	(306)
四、行政处罚的违法责任.....	(321)
附录：行政处罚法律、法规、规章选编	
《中华人民共和国治安管理处罚条例》.....	(326)
《投机倒把行政处罚暂行条例》.....	(338)
《中华人民共和国海关法行政处罚实施细则》.....	(342)
《违反外汇管理处罚施行细则》.....	(351)
《国务院关于违反财政法规处罚的暂行规定》.....	(356)
《金融稽核检查处罚规定》.....	(362)
《国家物价局关于价格违法行为的处罚规定》.....	(367)
《普通高等学校招生管理处罚暂行规定》.....	(371)
《中华人民共和国行政诉讼法》.....	(377)
《行政复议条例》.....	(392)

第一章 行政处罚绪论

行政处罚绪论，是本书的导言，主要阐述行政处罚的一般概念、立法形式、基本类型以及行政处罚与有关法律制裁的区别等四个方面的基本理论问题，从而为本书行政处罚总论、分论和尾论的内容奠定基础。

一、行政处罚的一般概念

法律上所称的“处罚”，亦称“惩罚”，是指特定的国家机关依法对违法者所给予的法律制裁。

在我国，法律上的“处罚”，有下列3种类型：

(一) 刑事处罚

刑事处罚，亦称“刑罚”，是指人民法院依法对违反刑事法律规范而有犯罪行为的公民所给予的刑事法律制裁。如《中华人民共和国刑法》第132条规定：“故意杀人的，处死刑、无期徒刑、或者10年以上有期徒刑；情节较轻的，处3年以上10年以下有期徒刑。”

刑事处罚所依据的刑事法律规范，有1979年7月1日第五届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国刑法》以及全国人大常委会所颁布的补充性刑事法律规范。全国人大常委会所颁布的补充《中华人民共和国刑法》的刑事

法律规范，有1981年6月10日第五届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过的《关于处理逃跑或者重新犯罪的劳改犯和劳教人员的决定》、1982年3月8日第五届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过的《关于严惩严重破坏经济的罪犯的决定》、1983年9月2日第六届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过的《关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定》、1988年1月21日第六届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过的《关于惩治走私罪的补充规定》和《关于惩治贪污罪贿赂罪的补充规定》、1988年9月5日第七届全国人民代表大会常务委员会第三次会议通过的《关于惩治泄露国家秘密犯罪的补充规定》、1988年11月8日第七届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过的《关于惩治捕杀国家重点保护的珍贵、濒危野生动物犯罪的补充规定》、1990年6月28日第七届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过的《关于惩治侮辱中华人民共和国国旗国徽罪的决定》、1990年12月28日第七届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过的《关于禁毒的决定》。

根据《中华人民共和国刑法》第28条和第29条的规定，刑事处罚有下列两种类型的8项处罚形式：

1. 主刑

主刑，亦称基本刑罚，是指对犯罪行为适用的主要刑罚方法。它具体又包括有下列五项处罚形式：

(1)管制：即对犯罪分子不予关押，在公安机关管束和群众监督下进行劳动改造的刑罚方法。“管制的期限，为3个月以上2年以下。”

(2)拘役：即短期剥夺犯罪分子的人身自由，就近强制进行劳动改造的刑罚方法。“拘役的期限，为15日以上6个月以下”。

(3)有期徒刑：即剥夺犯罪分子一定期限的人身自由，并实行强迫劳动改造的刑罚方法。“有期徒刑的期限，为6个月以上15年以下”。

(4)无期徒刑：即剥夺犯罪分子终身自由，并实行强迫劳动改造的刑罚方法。

(5)死刑：即剥夺犯罪分子生命的刑罚方法。

2. 附加刑

附加刑，亦称从刑，是指补充主刑适用的刑罚方法。它具体又包括有下列三项处罚形式：

(1)罚金：即人民法院判处犯罪分子向国家缴纳一定数额金钱的刑罚方法。

(2)剥夺政治权利：即人民法院剥夺犯罪分子参加国家管理和政治活动权利的刑罚方法。

(3)没收财产：即人民法院将犯罪分子个人所有财产的一部或全部强制无偿收归国有的刑罚方法。

(二)民事处罚

民事处罚，是指人民法院依法对违反民事法律规范而有民事违法行为的公民、法人所给予的民事法律制裁。

民事处罚所依据的民事法律规范，是1986年4月12日第六届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国民法通则》。

根据《中华人民共和国民法通则》第134条第3款的规定，民事处罚有下列5种处罚形式：

1. 训诫：即人民法院对民事违法行为人在法庭上进行公开的严肃的批评、谴责、警告的处罚方法。

2. 责令具结悔过：即人民法院限定民事违法行为人在一定期限内以一定的形式作出反省检查，并保证以后不再从事违法活动的处罚方法。

3. 收缴进行非法活动的财物和非法所得：即人民法院强制性地对民事违法行为人用以进行非法活动的财物以及进行非法活动所得的财物，无偿地收归国家所有的处罚方法。

4. 罚款：即人民法院强制民事违法行为人在一定期限内向国家缴纳一定数额的金钱的处罚方法。“罚款的数额为五百元以下”。

5. 拘留：即人民法院剥夺民事违法行为人短时期内的人身自由的处罚方法。拘留的期限“为十五日以下”。

(三) 行政处罚

行政处罚，亦称“行政罚”，是指行政机关以及拥有行政职权的有关组织依法对违反行政法律规范而有行政违法行为的公民、法人和其他组织所给予的行政法律制裁。如《中华人民共和国治安管理处罚条例》第30条规定：“严厉禁止卖淫、嫖宿暗娼以及介绍或者容留卖淫、嫖宿暗娼，违者处15日以下拘留、警告、责令具结悔过或者依照规定实行劳动教养，可以并处500元以下罚款……”；《中华人民共和国土地管理法》第54条规定：“农村居民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建住宅的，责令退还非法占用的土地，限期拆除或者没收在非法占用的土地上新建的房屋”。《中华人民共和国道路交通管理条例》第84条规定：“未向公安机关办理手续，挖掘街道或胡同路面的，处200元以下罚

款或者警告。”

作为行政法律制裁的行政处罚，具有下列六个方面的特点：

1. 依据的繁多性

行政处罚所凭籍的依据，极为繁多。不仅大量的最高国家权力机关的行政立法，（如《中华人民共和国中外合资经营企业法》、《中华人民共和国全民所有制工业企业法》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国食品卫生法》，等等）是行政处罚的依据；而且众多的最高国家行政机关——国务院的行政立法即行政法规，（如《中华人民共和国价格管理条例》、《中华人民共和国道路交通管理条例》、《广告管理条例》、《投机倒把行政处罚暂行条例》，等等）也是行政处罚的依据；甚至于难以数计的行政机关发布的行政规章、决定、命令，（如《关于价格违法行为的处罚规定》、《全国发票管理暂行办法》、《浙江省消防管理处罚暂行办法》、《浙江省道路交通事故处理暂行规定》，等等）也都是行政处罚的依据。

2. 主体的复杂性

在国家行政管理活动中，凡是具有行政职权的行政机关和其他组织，一般都可以实施行政处罚。不仅政府机关（如浙江省人民政府、上海市人民政府、江苏省人民政府、杭州市人民政府，等等），可以实施行政处罚，而且政府机关的职能工作部门（如杭州市公安局，杭州市土地管理局，杭州市税务局，等等），也可以实施行政处罚；不仅行政机关本身可以实施行政处罚，而且行政机关的派出机构（如公安派出所、区公所，等等）在法律特别授权的条件下也可以实施行政处罚；不仅行政机关（如公安机关、税务机关、工商行政

管理机关、土地管理机关，等等），可以实施行政处罚，而且不是行政机关的有关社会组织（如食品卫生监督机构、公安交通管理部门，等等），在法律特别授权的条件下也可以实施行政处罚。

3. 职权的法定性

在国家行政管理活动中，哪一个行政机关行使哪一方面的行政处罚权，是由法律明确规定的；哪些非行政机关的有关组织，可以在哪一方面行使行政处罚权，是由法律明确授权的；而且，拥有行政处罚权的行政机关和有关组织，也不是在任何一个方面、任何一个领域都可以实施行政处罚，而只能在法律规定或法律特别授权的某一领域内行使行政处罚权。如税务机关不能在治安管理方面行使行政处罚权，公安机关不能在物价管理方面行使行政处罚权；物价管理机关不能在土地管理方面行使行政处罚权。

4. 实施的单方性

行政处罚，是一种行政执法行为，是行政机关以及拥有行政职权的有关组织在行政管理活动中针对特定的人或事行使行政职权的具体行政行为，因而，行政处罚是由行政机关和拥有行政职权的有关组织依法单方面决定的，不取决于相对方的被处罚人的同意与否；不仅如此，行政处罚还以国家强制力为后盾，确保其得以圆满执行。

5. 客体的广泛性

作为行政处罚客体的行政违法行为，是个集合概念，其范围和内容为广泛，具体表现在两个方面：①行政违法行为所涉及的领域极为广泛。有管理，势必就有违反管理现象的存在。因此，几乎所有的行政管理领域都有行政违法行为

的存在。如社会治安管理领域有违反治安管理行为；工商企业管理领域有违反工商行政管理行为；税务管理领域有违反税务管理行为；物价管理领域有违反价格管理行为，等等。

②每一类行政违法行为，又具体包含有许多的行政违法行为。如投机倒把行为中，根据《投机倒把行政处罚暂行条例》第三条的规定，具体包括有11项违法行为；又如违反道路交通管理行为中，根据《中华人民共和国道路交通管理条例》第74条至第84条的规定，具体包括有45项违法行为；再如违反治安管理行为中，根据《中华人民共和国治安管理处罚条例》第19条至第32条的规定，具体包括有72项违法行为。

6. 形式的多样性

行政处罚的处罚形式，多种多样，十分丰富，具体表现为两个方面：①各个行政管理领域，都有其特有的行政处罚。如公安机关的治安管理领域有治安管理处罚；工商行政管理机关的工商行政管理领域有工商行政管理处罚；税务机关的税务管理领域有税务管理处罚；物价机关的价格管理领域有价格管理处罚，等等。②每个行政管理领域的行政处罚，又有多种处罚形式。如治安管理处罚有警告、罚款、拘留三种处罚形式；企业法人登记管理处罚有警告、罚款、没收违法所得、停业整顿、扣缴、吊销《企业法人营业执照》6种处罚形式，广告管理处罚有停止发布广告、责令公开更正、通报批评、没收违法所得、罚款、停业整顿、吊销营业执照或者广告经营许可证7种处罚形式；投机倒把行政处罚有通报批评、限价出售商品、强制收购商品、没收违法所得、没收用于投机倒把的物资、没收销货款、罚款、责令停业整

项、吊销营业执照九种处罚形式。

值得注意的是，行政处罚在不同的场合中使用，有着两种不同的含义：就立法角度而言，行政处罚是一种法律责任形式；而就具体行政执法角度而言，行政处罚则是行政机关和拥有行政职权的有关组织的一种行政执法行为，亦即具体行政行为。作为法律责任的行政处罚，是作为具体行政行为的行政处罚的法律依据；而作为具体行政行为的行政处罚，则是对作为法律责任的行政处罚的具体实现。本书在以后内容中所提及的行政处罚，由于使用的场合不同，其具体含义也不相同，但无外乎上述两种含义。

二、行政处罚的立法形式

行政处罚的立法形式，是指行政立法规定行政处罚的具体方式。

就我国现行行政立法概括而言，行政处罚的立法形式，有下列3种类型：

（一）在有关行政立法中规定行政处罚

在有关行政立法中规定行政处罚这一行政处罚立法形式，具体又可划分为下列两种类型：

1. 在有关行政立法中规定行政处罚专门条款

在有关行政立法中，根据具体需要，相应规定行政处罚的专门条款，是我国建国以来长时期内经常采用的行政处罚立法形式。如《中华人民共和国外国人入境出境管理法》第29条、《中华人民共和国公民出境入境管理法》第14条、《广播电视设施保护条例》第14条、《风景名胜区管理暂行条例》第

15条、《广告管理条例》第18条、《民用机场管理暂行条例》第12条、《国营企业调节税征收办法》第15条，等等，即是采用这一行政处罚立法形式而规定的行政处罚的专门条款。

2. 在有关行政立法中规定行政处罚专章

在有关行政立法中，根据具体需要，相应规定行政处罚的专章，是我国建国以来长时期内经常采用、尤其是在1979年7月1日第五届全国人民代表大会第二次会议颁布七项法律以来普遍采用的行政处罚立法形式。如《中华人民共和国食品卫生法(试行)》第八章法律责任、《中华人民共和国药品管理法》第十章法律责任、《中华人民共和国土地管理法》第六章法律责任、《中华人民共和国森林法》第六章法律责任、《中华人民共和国草原法》第五章法律责任、《中华人民共和国水路运输管理条例》第三章罚则，等等，即是采用这一行政处罚立法形式而规定的行政处罚的专章。

在有关行政立法中规定行政处罚这种立法形式，能够明确地、直感地把行政法律责任和行政法律规范所禁止的行为联系在一起，便于理解和贯彻执行，因而在以后的行政立法中还将广泛地被采用；但是，这种立法形式无法规定行政处罚的一般要件和处罚程序等基本问题，因而在以后的行政立法中又要有限地、慎重地采用。

(二) 制定有关部门的行政处罚专门法律规范

制定有关部门的行政处罚专门法律规范，是我国近年来所采用的一种新型的行政处罚立法形式。其标志是1986年9月5日第六届全国人民代表大会常务委员会第17次会议通过的《中华人民共和国治安管理处罚条例》。

制定有关部门的行政处罚专门法律规范这种立法形式，

具体又可划分为下列3种类型：

1. 制定某一部门的行政处罚的专门法律

对于涉及面广的行政处罚，由最高国家权力机关——即全国人民代表大会及其常务委员会通过立法程序制定行政处罚的专门法律。如1986年9月5日第六届全国人民代表大会常务委员会第17次会议通过的《中华人民共和国治安管理处罚条例》，即是最高国家权力机关制定的有关治安管理处罚的专门法律。

2. 制定某一部门的行政处罚的专门行政法规

对于涉及面比较广泛的行政处罚，由最高国家行政机关——即国务院通过立法程序制定行政处罚的专门行政法规。如1987年6月16日国务院发布的《关于违反财政法规处罚的暂行规定》、1989年9月17日国务院发布的《投机倒把行政处罚暂行条例》、1985年3月25日国务院批准而于1985年4月5日由国家外汇管理局公布的《违反外汇管理处罚施行细则》，即是最高国家行政机关制定的有关违反财政管理和投机倒把以及违反外汇管理行政处罚的专门行政法规。

3. 制定某一部门的行政处罚的专门规章

由各部门的最高职能部门制定该部门有关行政处罚的专门规章，是制定行政处罚专门法律规范这种立法体例中的第三种形式。如1988年5月4日国家物价局发布的《关于价格违法行为的处罚规定》、1988年5月12日国家教育委员会发布的《普通高等学校招生管理处罚暂行规定》、1988年12月20日国家物价局和国家技术监督局发布的《关于棉花购销经营中价格违法行为的处罚实施办法(试行)》、1989年5月5日中国人民银行和监察部发布的《金融稽核检查处罚规定》，即

是最高国家行政机关的职能工作部门制定的有关行政处罚的专门规章。

制定有关部门行政处罚的专门法律规范这种立法形式，能够使各部门的行政处罚规范化、系统化，因而这种立法形式在以后的行政立法中将是大势所趋，必将广泛地被采用；但是，这种立法形式仍然无法规定行政处罚的一般要件、处罚的程序等基本问题，这无疑是它的不足所在。

(三)规定行政处罚专章与制定行政处罚专门法律规范相结合

规定行政处罚专章与制定行政处罚专门法律规范相结合，这是我国最近几年来所采用的一种新型的行政处罚立法形式。

采用这种行政处罚立法形式，一般是由拥有高层次的立法权的国家机关制定某一部门的行政法律规范，并且对行政处罚作专章规定；再由拥有低层次的立法权的国家机关据此具体制定某一部门的行政处罚专门法律规范。如1987年1月22日第六届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过的《中华人民共和国海关法》第6章法律责任，是有关海关行政处罚的专章规定；依据该章规定而于1987年6月30日由国务院批准并由海关总署1987年7月1日发布的《中华人民共和国海关法行政处罚实施细则》，则是有关海关行政处罚的专门行政法规。再如1987年9月11日国务院发布的《中华人民共和国价格管理条例》第6章罚则，是有关价格管理行政处罚的专章规定；依据该章规定而于1988年5月4日由国家物价局发布的《关于价格违法行为的处罚规定》，则是有关价格管理行政处罚的专门行政规章。