

中华人民共和国行政 处罚法释义与案例



人民法院出版社

中华人民共和国行政 处罚法释义与案例

《中华人民共和国行政处罚法
释义与案例》编写组

人民法院出版社

责任编辑：胡玉莹

技术编辑：肖 虎

封面设计：刘丕琦

中华人民共和国行政处罚法释义与案例

《中华人民共和国行政处罚法

释义与案例》编写组

出版发行/最高人民法院人民法院出版社

社址/北京市东交民巷 27 号（最高人民法院机关大院）

邮编/100745 电话/65136851 65299981 65134290

开户银行/中国工商银行北京王府井分理处

开户名称/人民法院出版社 帐号/046061-68

（通过本社邮购另加 15% 邮费）

经销/各地新华书店与其他书店 印刷/保定市文化彩印厂

开本/787×1092 毫米 32 开 印张/13.25 字数/300 千字

版本/1996 年 7 月第 1 版 印次/1997 年 3 月 3 次

印数/20001—30000 定价/18.00 元

书号/ISBN 7-80056-423-1/D·495

版权所有 侵权必究

目 录

第一编 中华人民共和国行政处罚法释义

概述.....	(2)
第一章 总则.....	(3)
第一条.....	(3)
第二条.....	(7)
第三条.....	(9)
第四条.....	(13)
第五条.....	(15)
第六条.....	(16)
第七条.....	(19)
第二章 行政处罚的种类和设定.....	(21)
第八条.....	(21)
第九条.....	(25)
第十条.....	(27)
第十一条.....	(30)
第十二条.....	(32)
第十三条.....	(37)

第十四条	(38)
第三章 行政处罚的实施机关	(41)
第十五条	(41)
第十六条	(43)
第十七条	(45)
第十八条	(46)
第十九条	(49)
第四章 行政处罚的管辖和适用	(51)
第二十条	(51)
第二十一条	(53)
第二十二条	(54)
第二十三条	(55)
第二十四条	(55)
第二十五条	(57)
第二十六条	(59)
第二十七条	(59)
第二十八条	(62)
第二十九条	(63)
第五章 行政处罚的决定	(65)
第三十条	(65)
第三十一条	(66)
第三十二条	(67)
第一节 简易程序	(69)

第三十三条	(69)
第三十四条	(70)
第三十五条	(72)
第二节 一般程序	(73)
第三十六条	(73)
第三十七条	(75)
第三十八条	(80)
第三十九条	(83)
第四十条	(85)
第四十一条	(88)
第三节 听证程序	(89)
第四十二条	(89)
第四十三条	(94)
第六章 行政处罚的执行	(96)
第四十四条	(96)
第四十五条	(98)
第四十六条	(100)
第四十七条	(101)
第四十八条	(102)
第四十九条	(104)
第五十条	(105)
第五十一条	(105)
第五十二条	(107)
第五十三条	(108)
第五十四条	(110)

第七章 法律责任	(112)
第五十五条.....	(113)
第五十六条.....	(116)
第五十七条.....	(117)
第五十八条.....	(118)
第五十九条.....	(121)
第六十条.....	(122)
第六十一条.....	(123)
第六十二条.....	(125)
第八章 附则	(127)
第六十三条.....	(127)
第六十四条.....	(127)

第二编 行政处罚典型案例简析

行政规章不能增设新的行政处罚种类.....	(132)
低层级规范所规定的程序与高层级规范所规定的 程序不一致，应适用高层级规范.....	(134)
规范性文件有关罚款的规定超过高层级规范所规定 的处罚幅度无效.....	(135)
食品卫生监督机构无权处罚食品生产经营单位的 违反广告性的行为.....	(137)
非法收购国库券，应由哪个部门行使处罚权.....	(139)

跨区域违法案，监督机构应各司其职·····	(142)
食品卫生监督检验所经上级授权查处非辖区的案件	
是否越权行为·····	(144)
行政机关的内部机构不是适格的行政处罚主体·····	(147)
政府设置的临时机构不得以自己的名义行使处罚权·····	(149)
任何非法律法规授权的单位不能行使行政处罚权·····	(150)
县国土管理部门能否授权乡、镇人民政府行使	
处罚权·····	(152)
以罚代刑的行为无效应予撤销·····	(154)
有禁止性规定，但无处罚规定的，不得处罚·····	(156)
行政机关不能超出法定处罚种类实施处罚·····	(157)
行政机关对两个有关联的违法行为应分别裁决，	
合并执行·····	(159)
行政机关对不执行行政处罚决定的相对人可采取	
行政强制措施，对继续违法、构成新的违法行为	
者，可科处新的处罚·····	(161)
超过法定的处罚权限实施处罚应予撤销·····	(163)
不遵守法定报批程序的处罚决定无效·····	(165)
行政处罚可以依法并处·····	(167)
实施处罚必须制作处罚决定书·····	(169)
行政处罚须有明确的处罚对象·····	(171)
采取强制措施应符合法定条件并按法定程序办事·····	(172)
实施处罚应弄清被处罚人是否特定情形下的义务	
承担者·····	(174)
本案中应受处罚的对象是单位还是法定代表人·····	(176)
缺乏事实根据的处罚无效·····	(178)

行政处罚不能忽视主观要件·····	(181)
行政处罚要考虑违法行为的具体情节·····	(184)
少称一两鱼罚款 420 元显失公正·····	(186)
诱使相对人违法然后加以处罚的行政行为，是滥用 职权的行政行为·····	(188)
依法处罚是行政处罚的原则·····	(189)
人民法院原则上不审查具体行政处罚的合理性问题·····	(191)
变更判决只能变更行政处罚的种类和幅度，而不能 变更处罚对象·····	(193)
乡领导仗势拒罚，渔政机构有权向人民法院申请 强制执行·····	(195)
擅自收购违法捕捞的幼带鱼是违法行为·····	(196)
拒绝、阻碍渔政检查的行为是违法的·····	(199)
擅自涂改捕捞许可证的行为是违法的·····	(201)
捕捞作业者应主动接受渔政机构对捕捞许可证 实施的检查·····	(203)
破坏他人养殖水体的应受到处罚·····	(205)
在堤防防护地建房违反了法定义务·····	(207)
未取得建设工程规划许可证，不得擅自动工修建 房屋·····	(209)
未经批准在承包地上建房属违章建筑·····	(211)
公有住房不得非法强占·····	(213)
行政管理相对人不得无理拒绝履行行政法上的义务·····	(214)
合法的规章人民法院应当遵守·····	(217)
未经主管部门许可，在河道采砂是违法行为·····	(220)
未经主管部门许可，不得在草原上采挖药材·····	(223)

擅自变更采伐目的应受处罚	(225)
造成海洋污染, 应依法承担法律责任	(226)
污染环境损人利己, 应受处罚	(229)
砍伐公路两侧林木, 须经公路主管部门批准	(232)
拒绝接受监督管理应从重处罚	(235)
公路管理人员执行公务中违反治安管理法规, 公安 部门有权予以处罚	(237)
违章载客应予处罚	(239)
假冒商标, 应受处罚	(241)
超越法定经营范围是违法行为	(243)
经营假酒应受处罚	(245)
个体工商户逾期未验执照, 工商局依法作出收缴 决定	(247)
故意破坏计量器具应受处罚	(250)
超范围检测出具的公证数据不具有法律效力	(252)
纳税人应如实申报应税收入	(254)
纳税人应积极履行纳税义务	(256)
私自买卖外汇是违反外汇管理法规行为	(259)
在我国内海运载大量外国香烟而无合法证明应认定 为走私行为	(261)
走私文物、罚当其过	(263)
行政管理相对人不能以不知法逃避法律责任	(265)
对非法经营者, 不能单纯罚款	(267)
抵制卫生检疫机关依法进行卫生监督的行为应予 处罚	(269)
卫生局没收假牛黄的行政行为合法	(275)

销售劣质兽药应当受到行政处罚·····	(277)
不能一次执行完毕的可分期执行·····	(280)
违反禁止使用童工的规定,应受处罚·····	(281)
殴打他人致轻微伤、公安机关依法处理并无不当·····	(282)
涂改冒用他人护照被拘留,公安机关处罚正确·····	(285)
维护合法权利应采用合法手段·····	(288)
嫖宿暗娼应予制裁·····	(290)
煽动闹事扰乱公共秩序应受治安行政处罚·····	(292)

第三编 有关法律、法规、法律文书

1. 关于《中华人民共和国行政处罚法(草案)》的说明 (1996年3月12日)·····	(298)
2. 中华人民共和国行政处罚法 (1996年3月17日)·····	(305)
3. 中华人民共和国行政诉讼法 (1989年4月4日)·····	(320)
4. 中华人民共和国国家赔偿法 (1994年5月12日)·····	(335)
5. 行政复议条例 (1990年12月24日)·····	(346)
6. 最高人民法院 关于贯彻执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干 问题的意见(试行) (1991年5月29日)·····	(358)

7. 国务院
 - 国家赔偿费用管理办法
(1995年1月16日) (378)
8. 中共中央、国务院
 - 关于坚决制止乱收费乱罚款和各种摊派的决定
(1990年9月16日) (381)
9. 全国治理“三乱”领导小组办公室
 - 关于审核罚款项目若干政策界限问题的通知
(1991年4月25日) (388)
10. 国务院办公厅
 - 关于调整缉私部门罚没收入上交办法的通知
(1993年8月30日) (394)
11. 公安部、财政部、中国人民银行
 - 关于改革交通违章罚款交纳办法的通知
(1995年10月12日) (396)
12. 最高人民法院
 - 关于人民法院依法执行行政机关的行政处罚
决定应用何种法律文书的问题的批复
(1985年9月14日) (402)
13. 财政部
 - 关于对行政性收费、罚没收入实行预算管理
的规定
(1993年10月9日) (403)
14. 行政处罚有关法律文书 (407)

第一编

中华人民共和国行政处罚法释义

概 述

行政处罚法从广义上讲，是指关于行政处罚的设定和实施的法律规范（包括各单行法律、法规和规章中关于行政处罚条款）的总称。狭义上说，它仅指对行政处罚设定和实施的原则、程序等一般性问题作统一规定的行政处罚法典。如我国刚颁布的《中华人民共和国行政处罚法》。

行政处罚是行政执法中经常使用的制裁手段。它在维护公共利益和社会秩序方面有着重要作用。但这些年来，由于对行政处罚的一些原则和程序没有统一法律规定，实践中存在行政处罚“乱”、“滥”以及执法疲软的问题。为了规范行政处罚的设定和实施，国务院法制局于1990年初就开始起草《行政处罚条例》。第二年也就是1991年全国人大常委会法制工作委员会组织起草行政处罚法。1995年，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。会将草案印发各省、自治区、直辖市和中央有关部门，并邀请地方人大、政府和中央有关部门的同志和法律专家座谈，征求意见。经反复修改，全国人大法律委员会于1996年2月5日、6日召开会议对草案进行了审议。根据各方面意见，全国人大法制工作委员会对草案进行修改后，提请全国人大常委会第18次会议进行再次审议，八届人大四次会议于1996年3月17日通过，同日以中华人民共和国第六十三号主席令予以公布。定于1996年10月1日起施行。

行政处罚法，是我国第一部统一的规范行政处罚的设定和实施的重要法律。它的制定和实施，是继行政诉讼法之后，我国行政法制建设中的一件大事，也是我国社会主义民主政治建设的一个重要步骤。它所确立的原则和制度，是对现行行政执法体制的重大改革，对行政机构改革、政府职能转变和整个政府法制建设都将产生深远的影响。它对我国民主法制建设，发展市场经济有重要的意义。

第一章 总 则

总则是一部法律最基本的原则和精神。本章共有七条，规定了四方面内容：一是制定行政处罚法的目的；二是制定行政处罚法的根据；三是行政处罚法的诸原则；四是不得以行政处罚代替民事责任和刑事责任的规定。

第一条 为了规范行政处罚的设定和实施，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，根据宪法，制定本法。

【释义】本条是对制定行政处罚法的目的和根据的规定。

一、行政处罚法的立法目的

根据本条规定，行政处罚法的立法目的的主要是：

（一）规范行政处罚的设定和实施

规范，从字义上讲，是标准、法式、模范、典范的意思。在

法律上一般解释为：团体成员所接受的行为规则或标准。

规范行政处罚的设定和实施，就是要使行政处罚的设定和实施有一个共同遵守的规则和标准。

在《行政处罚法》出台之前，我国已有 50 多个法律、400 多个行政法规以及许多地方性法规和行政规章规定了行政处罚，甚至还有一些社会团体、企业事业单位也随意规定行政处罚，“自立章罚”、“罚随口出”成为社会的一个顽症。执罚主体也很混乱，除法定的 50 多个部门外，不少非法定机关甚至一些社会团体企业事业单位也行使处罚权。据了解，某省有实施行政处罚权的机构 1154 个，其中事业单位占 23%，企业单位占 4.4%。某市仅市一级行政执法机构就达 150 个，而且每年还在以 3 个到 5 个的速度增长。执罚权过于分散，“大盖帽”满天飞，已成为一个严重的社会问题。再加上无统一的处罚程序，缺乏必要的监督制约机制，致使许多处罚失当，人民群众对此反映强烈，意见很大，呼吁尽快完善行政处罚立法，就行政处罚的一些基本原则和基本问题作出统一法律规定。所以，规范行政处罚的设定和实施，就成了制定行政处罚法的直接目的。

（二）保障行政机关有效实施行政管理，维护公共利益和社会秩序

在经济建设和改革开放中，国家承担着繁重的社会管理任务。行政机关又承担着极其繁重的行政执法任务。大到国家政治、经济、社会生活，小到每个公民的衣食住行生老病死，无不受到行政法律规范的调整。行政机关要有效地进行管理，没有一定的权威不行。除说服教育外，必须要有一定的制裁手段来纠正违法行为，保障法律、法规的贯彻实施。

行政处罚是行政机关对违法行为经常使用的一种惩戒手

段，在行政管理运行中占有重要地位。制定行政处罚法的目的，一个很重要的方面就是通过立法给行政机关实施行政管理提供法律依据，赋予行政机关和行政执法人员应有的职权，对行政处罚的种类、设定、实施机关、管辖、适用、决定和执行程序等作出统一、明确的规定，为行政机关纠正违法行为，对违法者给予必要的行政处罚提供武器，以保障政府的权威和有效的实施管理，以解决法律、法规贯彻不力、落实不到位，行政执法“软”的问题。以确实保障法律、行政法规的正确贯彻执行，真正维护好公共利益和良好的社会秩序。保障经济建设和改革开放的顺利进行。

（三）监督行政机关正确实施行政处罚，保护公民、法人或者其他组织的合法权益

保护公民、法人或者其他组织的合法权益，是我国社会主义法律制度的共同目的。虽然各个法律制度实现这一目的的方式不同，如刑法是通过惩罚犯罪来达到保护目的，民法是通过确认民事权利义务关系来达到保护目的，行政诉讼法是通过维护依法行政和纠正行政机关的违法行为来达到保护目的，等等。但最终目的都是一致的。行政处罚法，就是要通过保障和监督行政机关正确实施行政处罚，强调公开、公正与民众参与等，建立监督制约机制，防止行政处罚权被滥用，防止违法的行政处罚侵犯公民的合法权益，来达到保护公民、法人或者其他组织合法权益的目的。

总之，一个规范，一个保障和一个监督，一个维护和一个保护，构成了我国行政处罚立法的目的。规范为保障和监督提供了条件，保障和监督又使维护和保护得以最终实现。

把握行政处罚立法目的，特别要注意保障与维护、监督与