

# 行政处罚法理论与适用

● 董敏秋 编著

ADMINISTRATIVE PENALTY  
LILUN YU SHIYONG

沈阳出版社  
SHENYANG CHUBANSHE

---

**图书在版编目 (CIP) 数据**

行政处罚法理论与适用/董敏秋编著. -沈阳: 沈阳出版社, 2006.5

ISBN 7-5441-3056-8

I.行... II.董... III.行政处罚法-法的理论-  
中国 IV.D922.111

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 044827 号

---

出版发行者: 沈阳出版社

(地址: 沈阳市沈河区南翰林路 10 号 邮编: 110011)

印刷者: 辽宁教育学院印刷厂

发 行 者: 沈阳出版社

开 本: 850mm×1168mm 1/32

字 数: 200 千字

印 张: 6.75

印 数: 1-3000

出版时间: 2006 年 5 月第 1 版

印刷时间: 2006 年 5 月第 1 次印刷

责任编辑: 战婷婷

封面设计: 福刚 李涵

责任校对: 沈设

责任监印: 杨旭

---

定 价: 11.60 元

# 前 言

行政处罚是国家法律责任制度（包括刑事责任、民事责任、行政责任）的重要组成部分，是行政机关依法行政的手段之一，在《中华人民共和国行政处罚法》制定以前由于没有统一的法律规定，哪些机关可以设定哪些处罚很不明确，而且随意性很大。致使有些行政处罚证据不足，适用法律不当，被处罚人的权利没有得到维护。1996年3月17日第八届全国人民代表大会第四次会议审议通过《中华人民共和国行政处罚法》，它的颁布实施，将规范我国行政执法程序，完善我国法律责任制度，对于保证行政机关依法有效行政，维护社会程序和公共利益，保护公民、法人和其他组织的合法权益，对于加强社会主义民主建设，促进社会主义市场经济的健康发展，将起到发展作用。

我曾编写过《中华人民共和国行政处罚法》辅导材料，供培训之用。今天我在过去编写的辅

导材料的基础上，加入了我多年对行政处罚法的研究成果著成此书。本书采取按章讲解方式，力图融教学性与阅读性为一体，兼具理论和实践价值，便于教学工作者、行政执法者和一般读者学习使用。

尽管我参考了所能涉猎到的资料，但因水平有限，加之时间仓促，难免有疏漏不妥之处，敬请斧正，以便以后再版时修正。

著 者

2006年3月16日

# 目 录

## 第一章 概论

- 第一节 行政处罚和行政处罚法的含义 .....1
- 第二节 行政处罚的性质和特征 .....5
- 第三节 行政处罚原则 ..... 12
- 第四节 行政处罚的作用 ..... 18
- 第五节 行政处罚立法的历史沿革 ..... 21
- 第六节 《行政处罚法》实施的意义及局限 ..... 28
- 第七节 《行政处罚法》的主要内容 ..... 31

## 第二章 行政处罚的种类和设定 ..... 33

- 第一节 《行政处罚法》列举处罚种类的目的 ..... 33
- 第二节 行政处罚的种类及其特点 ..... 34
- 第三节 行政处罚设定权的划分 ..... 46

## 第三章 实施行政处罚的主体 ..... 63

- 第一节 行政处罚实施主体的含义及条件 ..... 63
- 第二节 《行政处罚法》规定行政处罚实施主体的  
指导思想 ..... 64
- 第三节 行政处罚实施主体的设定区分 ..... 65
- 第四节 行政处罚实施主体的分类 ..... 66

## 第四章 行政处罚的管辖 ..... 77

- 第一节 行政处罚管辖的概念及其特征 ..... 78
- 第二节 行政处罚管辖的基本原则 ..... 79
- 第三节 行政处罚管辖的种类及其形式 ..... 80
- 第四节 行政处罚管辖的例外规定 ..... 89

## 第五章 行政处罚的法律适用 .....91

- 第一节 行政处罚适用的概念与构成 ..... 91
- 第二节 行政处罚适用的前提 ..... 92

第三节 行政处罚适用的具体操作规定 .....	95
第四节 行政处罚适用的其他几个问题 .....	109
<b>第六章 行政处罚程序概述 .....</b>	<b>117</b>
第一节 行政程序 .....	117
第二节 行政处罚程序的概念及必要性 .....	125
第三节 行政处罚程序的立法宗旨 .....	127
第四节 行政处罚程序的基本原则 .....	128
第五节 行政处罚程序的具体规则 .....	131
<b>第七章 行政处罚的决定程序 .....</b>	<b>135</b>
第一节 简易程序 .....	135
第二节 一般处罚程序 .....	144
第三节 听证程序 .....	157
<b>第八章 行政处罚的执行程序 .....</b>	<b>173</b>
第一节 罚款决定与收缴分离制度 .....	173
第二节 当场收缴程序 .....	177
第三节 强制执行程序 .....	179
<b>第九章 行政处罚的监督和法律责任 .....</b>	<b>183</b>
第一节 行政处罚的监督 .....	183
第二节 法律责任 .....	192
第三节 附则 .....	197
<b>附录:中华人民共和国行政处罚法 .....</b>	<b>199</b>

# 第一章 概论

## 第一节 行政处罚和行政处罚法的含义

《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称行政处罚法）于1996年3月17日经第八届全国人民代表大会第四次会议审议通过发布，并于1996年10月1日施行。

行政处罚，是我国行政法律责任体系的重要组成部分。行政法律责任、刑事法律责任、民事法律责任三者并列构成我国的基本法律责任体系。我们学习运用行政处罚法，首先应了解行政处罚，行政处罚法，行政处罚与刑罚、民事法律责任的关系等。

### 一 什么是行政处罚和行政处罚法

#### （一）行政处罚

什么是行政处罚？关于这个问题各种版本的教科书、专著等都有相似的定义，但其中存在的问题并没有解决。

实践上的问题反映在《行政处罚法》的起草、制定过程中。立法者曾经多次试图给行政处罚下一个定义，因为这不仅是许多理论工作者的要求，而且也是对一部冠以行政处罚之名的法在形式逻辑上的必然要求。但是，这个定义最终仍未明确出现在该法中，原因在于下这个定义很困难。从《行政处罚法》的总则及其它部分的规定中，可以推断它所说的行政处罚是针对违法行为的，即未构成犯罪的违法行为。但《行政处罚法》并未就此规定，本法所规定的行政处罚是行政机关对公民、法人或其他组织违法但未构成犯罪的行为所给予的处罚。其原因是行政处罚法不仅要规范行政处罚的实施行为，而且要规范行政处罚的设定行为。

《行政处罚法》虽对行政处罚无定义式的规定，但贯穿其中的意思是明确的。它所强调的行政处罚，是指行政机关或其他行政主体及其工作人员依法对违反行政法律规范尚未构成犯罪的行

政管理相对人的违法行为使用的制裁措施。

行政处罚从行政机关的角度而言，是该机关的一种具体行政行为；从受处罚的当事人角度而言，是其为自己的违法行为而承担的行政法律责任。

这里有四层意思：第一、实施行政处罚的主体是特定的国家行政机关；第二、被处罚的行为是法律、法规和规章明确规定的违反行政管理秩序、并给予何种行政处罚的行为；第三、法规、规章设定的行政处罚必须是在行政处罚法规定的权限内设定的，超越法定权限设定的行政处罚是无效的；第四、被处罚的行为尚未构成犯罪，属行政制裁。

## (二) 行政处罚法

我国的行政处罚法，是指调整行政机关或其他行政主体及其工作人员依法对违反行政法律规范，尚未构成犯罪的行政管理相对人的违法行为实施制裁所产生的各种行政处罚关系的法律规范的总称。

### 二 行政处罚与刑罚的区别

行政处罚与刑罚在性质上有着本质的区别。行政处罚是一种对非罪行为的处罚，刑罚是一种对犯罪人的处罚。具体来讲，二者的区别是：

(一) 实施处罚的机关不同。行政处罚在我国都是由行政机关、法律法规授权的组织或行政机关委托的组织来实施；刑罚则由人民法院判处。

(二) 依据的法律不同。行政机关对公民、法人和其他组织作出行政处罚，所依据的是行政法律、法规和规章；人民法院对刑事被告人作出刑罚制裁，如判处有期徒刑、无期徒刑、死刑、罚金等，所依据的是刑法。行政处罚与刑罚在法律适用上有一种递进和衔接的关系。

(三) 处罚的名称（即罚则）不同。行政处罚有警告、罚款、拘留、吊销许可证、执照等名称；刑罚则有管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑、死刑等，除了这些主刑，还有附加刑，如罚金、剥夺政治权利、没收财产等。当然行政处罚与刑罚在个别名称上



也有相似之处，如没收财产。但二者在内涵和适用范围上又各不相同。

(四) 作出的程序也不相同。行政处罚是在行政管理过程中，由行政机关依照法定的行政程序作出。如《行政处罚法》规定的行政处罚程序；刑罚是在刑事诉讼过程中，由人民法院依照《刑事诉讼法》规定的刑事诉讼程序作出。

行政处罚与刑罚也有相似之处。如都属于法律制裁范畴，都具有制裁违法、保护社会秩序的功能。

### 三 行政处罚与民事处罚的区别

行政处罚与民事处罚虽然也都属于法律制裁的范畴，都具有制裁违法，保护社会秩序的功能。但是，二者的区别还是非常明显的。具体表现在以下几个方面：

(一) 依据的法律不同。行政处罚依据行政法律、法规和规章；民事处罚依据民事法律规定。

(二) 处罚的对象不同。行政处罚是对违反了行政法律、法规和规章的管理相对人；民事处罚是对违反了民事法律规范的当事人。

(三) 实施处罚的机关不同。行政处罚是由行政机关、法律法规授权的组织或行政机关委托的组织来实施；民事处罚是由人民法院实施。

(四) 处罚的形式手段不同。行政处罚有警告、罚款、拘留、吊销许可证、执照等；民事处罚有扣押、查封、罚款、逐出法庭等。

### 四 行政处罚与行政处分的区别

行政处罚与行政处分有相同的地方，它们同属于行政制裁，但是行政处罚与行政处分在性质上有着根本的不同，至少在我国目前是这样的。行政处罚针对的是行政管理相对人，是一种外部行政行为；而行政处分针对的是行政工作人员，是一种内部行政行为。这种内外部行为的区分，在行政诉讼法实施前，意义不大。但是在行政诉讼法实施后，由于人民法院受理的具体行政行为是一种外部行为，二者的区分就有了法律意义。行政处罚一般

指特定的行政机关或者法定的其他组织依法对违反行政法律规范的公民或者组织实施的一种行政制裁措施。行政处分是指国家行政机关基于行政隶属关系或者监察机关基于职权对犯有轻微违法失职尚未构成犯罪的国家行政机关工作人员采取的一种行政制裁措施。我们要注意把握二者的不同。具体如下：

(一) 适用范围不同。行政处分是行政机关对隶属于他的公务员及下一级行政机关违反行政法律法规规定的职务上的义务的行为依法给予的制裁。处分的对象只能是国家行政机关的公务员，而且是有隶属关系或虽无行政隶属关系但依法有处分权的机关。如监察机关给予公务员的行政处分。行政处分的相对人，有时又称内部相对人；行政处罚则不同，针对的是行政机关之外的广大的公民、法人和其他组织，也包括行政机关的工作人员。如警察赌博也将受处罚。因为行政处罚是对社会进行管理的手段，它的处罚对象可以说是一切个人和组织。

(二) 适用机关不同。任何行政机关，不管是否对外行使职能，包括法制部门、后勤部门，都要维护本机关正常的内部秩序，因此都有行政处分权。但未必所有的行政机关都有对外管理社会秩序的职责，因此未必都有行政处罚权。如政府办、机关公委。即便都是有行政处罚权的行政机关，由于职能不同，层级各异，其处罚权限也有大有小，具体要以法律规定为准。

(三) 性质与功能不同。行政处分是一种内部法律责任，行政处罚是一种外部法律责任。前者的目的在于维护行政系统、行政机关内部的正常秩序，保证公务结构的高效、公正与廉洁，保持行政系统正常运转；后者的目的在于维护整个社会秩序，保障行政秩序合乎法律要求，制裁、教育违反行政法义务的人，以使正常的生产、生活得以进行。

(四) 救济的途径不同。行政处分是一种内部行政行为。根据《行政诉讼法》第二十条，对行政处分不服的，不能提起行政诉讼，只能由受处分的工作人员向本级或上级行政机关申诉；而对行政处罚不服的，不但可以要求行政复议，而且可以提起行政诉讼。

(五) 名称也不同。行政处分,按照《国务院关于国家行政机关人员奖惩任免的暂行规定》规定,有警告、记过、记大过、降级、撤职、开除留用察看、开除等七种形式;行政处罚有罚款、拘留、责令停产停业、吊销许可证、执照等多种形式。

在实践中我们还要注意行政处理和行政处罚的区别。行政处理是一个含义非常广泛的概念。行政处理的范围大大超过行政处罚。在我国,行政处理是指行政主体经过一定的法律程序,依法对相对人的权利或义务做单方处分的一种具体行政行为。行政处理是行政主体,依照法律单方作出的发生法律效力、行政处置、决定的行政行为。包括“形成”处理,即为相对人设定权利义务的处理;“废除”处理,即废除或撤销现有权利和义务关系的处理;“变更”处理,即变更原有法律关系某些内容的处理;“确认”处理,即对现存的法律事实、权利义务关系和有法律意义的文书等予以审查、确定、认可、证明的处理决定。行政处罚有的是设定义务,如罚款,构成“形成”处理的一部分;有的是废除或撤销现有权利和义务关系,如吊销营业执照,构成“废除”处理的一部分;有的是变更原有法律关系某些内容,如责令在一定期限内停产停业,交滞纳金等,则构成“变更”处理的一部分。

## 第二节 行政处罚的性质和特征

### 一 行政处罚的性质

行政处罚是我国行政法中重要的法律制度之一。改革开放以来,我国民主法制建设开始恢复并迅速发展,这期间我国的行政处罚制度也经历了一个从小到大、从弱到强、从小面积到大面积覆盖这样迅速发展的过程。可以这样说,今天我国的行政处罚几乎涉及行政管理所有领域,时时刻刻可能对行政管理相对人——公民、法人或其他组织的权益产生直接影响,成为我国法律制度中、社会生活中不可忽视的一种“力量”、一种制度。我国的行政处罚制度之所以在短时间内获得如此迅速的发展,是有其深刻的社会历史根源和社会意识根源的。因此,了解行政处罚的性

质，是解决行政处罚自身存在价值以及作为制度不断完善等问题的关键，也是了解和正确掌握《行政处罚法》的基础。

近现代在英美法系国家，处罚、制裁几乎与“行政”无关，处罚是法院的事。所以，许多在我国受行政处罚的行为，在英美法系国家，是由法院施罚的。

大陆法系国家，像我们所了解的法、德、日等国，则有行政处罚制度，尽管他们的行政处罚制度远不如中国的行政处罚制度涉及面广，影响力大。但不论是英美法系还是大陆法系，制度上的差异虽说是明确的，可其制度发展过程中的某些现象却是值得研究的。因为现象的出现并非是偶然的，它反映出发展的某些倾向。如美国，沿袭了英国的传统，理论上不承认行政机关拥有处罚权，但实际上如果某一法律授予行政机关罚款的权利，在司法实践中大多为法官所接受，承认这种授权是有效的。即使是对人身权，美国最高法院的判例也已证明有关规定行政机关在驱逐外国人时可以行使逮捕权的法律是有效的。它的有效性几乎从建国开始就得到了承认。英国也有类似情况，普通法原来并不允许行政机关拥有的权利，由于社会经济的发展，也通过制定法律授予了行政机关。如公路交通法，授权警察无需逮捕证就可以逮捕由于喝酒、吸毒而不适合驾驶的人。又如根据英国的移民法，内政大臣有权决定是否将非法入境者遣送回国。

德国行政处罚制度的产生得益于犯罪与违法行为的区别。德意志帝国建立之初，就有人主张区分犯罪行为与违法行为。1804年德国制定刑法典时，对是否将违法行为纳入刑法典发生了争论，大多数人主张把违法不轨行为作为专章规定在刑法典中，由法院按犯罪处理。到了本世纪20年代，立法机关开始赋予行政机关有限的制裁权，处理违反法律情节轻微的案件，允许警察科处75马克的罚款。1949年联邦德国成立后，对犯罪行为与违反秩序行为作了某些较为严格细致的界定和区分，但警察处罚某些违法行为仍要通过法院确认，结果造成法院负担过重，积案太多，难以及时、准确的作出认定。基于这种客观现实，联邦议会于1952年制定了《违反秩序法》（此法最后一次修改是在1992

年7月),区分开犯罪行为与违法行为。犯罪行为由法院定罪量刑,违法行为由行政机关处罚。这样就将90%的案件从法院分离出去,大大缓解了法院的压力,也提高了行政效率。

上述例子可以看出,不论信奉怎样的原则,遵从怎样的传统,在社会发展、人与人的交往关系日益错综复杂的情况下,法律必然设定比以前更多的行为规范。违反这些规范达到一定程度,就应受到制裁,否则法律所试图建立和维护的社会关系、社会秩序便会受到威胁和破坏。在这一前提下,一旦法院不胜重负,立法机关作为反映统治阶级意志的专门机关,必然将部分制裁权授予行政机关。当然,授予处罚权的大小,又与各个国家自身制度状况、法律传统有关,不可能完全一样。

西方国家另一个有趣的现象是非犯罪化或非刑罚化刑事政策思想的出现。提出非犯罪化或非刑罚化的建议是在本世纪中期。非犯罪化思想主张对某些道德方面和公共福利方面的犯罪,如流浪、赌博、通奸、吸毒、公共场所醉酒、轻微违反交通法规以及一般违反秩序行为等,不作为犯罪,而不予以刑事制裁,必要时可适用行政制裁或民事制裁。非刑罚化思想主张上略有不同,即认为某些行为仍属犯罪行为,但适用刑罚以外的方法。如以社区劳动、赔偿被害人、限制自由(而不是剥夺自由)去处理。两者在刑事政策思想上是一致的,即在预防和控制犯罪工作中尽可能动员社会力量而限制刑罚适用的范围。西方国家之所以出现上述学说,是因为19世纪末以来,政府的社会管理职能越来越宽泛,而每一项新的管理活动的立法,几乎都伴随着新的刑事内容。如对机动车辆的管理、食品药品的管理以及其它各种经济活动的管理等法规均有刑罚条款。刑法规范的数量日益增长,这实际上意味着犯罪行为的增加,也意味着预防、控制犯罪行为力量投入的相对增长。就社会控制而言,在其它社会控制,如家庭、村落、邻里、职业、宗教等力量相对减弱的时候,法律就相对强大。法律控制社会的方式有若干种,刑法只是其中之一,在历史的某一点,法律控制的总量是一定的,其中的方式是可变的。换句话说,控制社会的、反映统治阶级意志的法的本质并没有变,技术

方法可能有所变换，这种方式上的转变又取决于社会的发展和需要。

行政处罚是国家制裁体系的一个组成部分，是国家进行社会控制的强制性保障手段之一，这仍然是一种初步的分析。行政处罚的本质是什么，对此我们不妨借鉴一点刑罚学说。因为刑法与行政法都是公法，而且刑法与行政处罚都是国家制裁体系的组成部分，具有较强的可比性。关于刑罚的存在有三种基本的学说：一为报应主义，认为刑罚是一种报复，是社会对危害社会的人给予成比例的制裁。二为功利主义，认为国家适用刑罚为的是使受刑人以后不想再犯罪，以及使可能犯罪者不敢以身试法，以此来保护大多数人的最大利益。三为折中主义，即以功利主义说明刑罚的基本理由，从报应角度考虑刑罚的轻重。我国关于行政处罚的论述，多类似于第一、三种学说。如应松年主编的《行政行为法》认为：行政处罚是一种制裁行为，以损害违法者的自由、财产能力或其他利益为目的。行政处罚的直接目的并不是促使行政法上义务的实现，而是要造成违法者精神、自由和经济利益受到限制或损害的后果，惩罚违法者的违法行为。这是颇具报应主义色彩的论述。类似的说法还有汪永清在《行政处罚运作原理》中指出，“行政处罚，作为国家矫正违法者的行政违法行为的一种法律制裁，其目的在于惩罚违法者行政违法行为，即给予违法者人身自由、经济利益等造成损害或限制的后果，促进和保证行政法律规范的实施和行政法上义务的实现。”当然，这两者在行政处罚到底是否以促进“行政法上义务的实现”为目的上，是有区别的。而且后者在具体论述行政处罚的功能时，又罗列了行政处罚的“预防性功能”和“教育性功能”，所以使之接近于折衷主义的学说。另一本专著，杨解君在《秩序·权力与法律控制》中对行政处罚存在理由的说明，也接近折中学说。这里不必罗列太多，即可说明“本质”与“存在的理由”是两回事。就本质而言，行政处罚是一种制裁，是社会对某种反社会行为的报复，没有这一本质，行政处罚的其它功能就不可能存在，正所谓“皮之不存毛将焉附”的道理；功利主义的说法只是从制裁的客观效果

上论述了制裁存在的必要性，或者是制裁所追求的目标、效果不同，并不意味着将行政处罚仅仅视为惩治手段，不再坚持教育与处罚相结合的原则，也不追求制止违法的客观效果。恰恰相反，我们反对以教育者自居随意处罚老百姓的行为，处罚的本质是制裁，是报复反社会的行为，而任何反社会的行为都是由反映统治阶级意志的法所规定的。所以，处罚的本质要求“法制”。如果“报复”是个人性质的，那么它是“血亲报复”，或者是“施虐”。那么，行政处罚的惩治性质如何体现？目前我国在这方面的论述并不多，概括起来大致有两种不同的说法：一种认为行政处罚是使被处罚人承受不利的法律后果，就是要对其权利和利益作出限制和剥夺，或科处惩治性义务。为了达到惩治的目的，行政机关施加于违法者的不利后果应该大于违法行为已造成或可能造成的后果。所谓不利后果是指对违法者权利的不利影响，包括限制、剥夺权利、增赋新的义务。另一种认为，行政处罚有两种基本形式，一种是相对性惩罚，另一种是绝对性惩罚。所谓相对性惩罚，是指未使违法者承担新的义务，而是促使其在能够履行义务时，继续履行原应履行的义务。如责令退还非法占用的土地（《中华人民共和国土地管理法》第43条）、限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施（同法，第44条）、责令退赔补偿费和安置补助费（同法，第49条）等。所谓绝对性惩罚（同法，第44条），是指行政处罚主管机关对违法者科以额外义务，使其承担原法律关系以外的义务。这两种不同认识的焦点在于，何者为“罚”。如果违法者的“违法”是应作为而不作为，责令其作为，即履行原来应履行的义务，是否为“罚”？如果违法者的“违法”是违反了禁止性规范，做了不应该做的事，责令其恢复到未违法的状态，是否为“罚”？我们同意第一种观点：“行政处罚的直接目的并不是促使行政法上义务的实现，而是要造成违法者精神、自由、经济利益受到限制或损害的后果，惩治违法者的违法行为。”如果只是使违法者纠正了违法行为，达到与守法者守法相同的状态，而不能称之为“处罚”的，它仅是使违法者承担违法的一种行政法律责任。行政处罚是一种行政法律

责任，但仅是行政法律责任的一种。行政处罚既不是涵盖所有行政法律责任，也不能替代其他行政法律责任。那种“相对性惩罚”是不成立的。“相对性惩罚”，并未使违法者承担新的义务，而仅仅使其履行原应履行的义务，或以其它方式达到与履行义务相同的状态。“罚”就是要使违法者承担比守法者更多的义务。这是一种行政法律责任，但不是行政处罚责任。

把处罚与其他行政法律责任区分开，使十分有益的。在设定行政法律责任时，立法者首先应考虑使违法行为得到纠正，纠正后不必处罚的，就不必规定处罚，不罚不行的可规定处罚。这样做一是可避免“不教而诛”、唯“罚”是举之嫌，使违法者、守法者皆心服口服；二是避免了当前实践中存在的处罚变许可的弊端。所谓处罚变许可，就是只罚了违法者而对违法行为未给予纠正，那么这种处罚就成了通行证、许可了。例如只对超标排污单位罚款，而不责令其限期治理，这种罚款不就成了“许可”。车辆超载，只对其罚款，不责令其卸下超载部分，这种罚款不就成了“通行证”。广而言之，将行政处罚与其他行政法律责任区分开，也有利于我国的法制建设。正如顾昂然同志所说，我国的民事法律责任体系、刑事法律责任体系已经建立，但行政法律责任尚未有完整统一的体系，要建立这一体系，当然要把行政法律责任的外延、内涵搞清楚。行政处罚是最主要的行政法律责任，但不是唯一的行政法律责任。

## 二 行政处罚的特征

行政处罚的特征是行政处罚区别于其他法律制度或法律措施、手段的具体表现。对行政处罚特征有几种概括，有的将其归纳为“行政惩戒性”和“处罚对象的一般性”；有的将其归纳为“惩罚性”、“救济性”；还有的强调“行政处罚是行政机关权力和义务的统一体”。但大多数论著、教科书都从行政处罚的主体、对象、外部性等方面入手刻画。行政处罚特征是行政处罚本质的外在表现，惩戒性是一个方面，它还体现在处罚主体、处罚对象等方面。“救济性”并不构成行政处罚的特征，是民事责任的特征。行政处罚具有以下特征：



(一) 行政处罚是行政机关或其他行政主体实施适用的。

行政处罚权是行政权的一部分，除非法律另有规定，行政权应由行政机关行使。其他国家机关或企事业单位不是行政处罚主体。因此，人民法院所作的量罪判刑、排除妨碍诉讼的行为的措施，没收、强制收购等是刑事处罚和民事处罚；其他机关企事业单位，除经法律授权和行政机关委托外，所设置和实施的罚款等，也不是行政处罚。所谓“三乱”之一的乱罚款，一部分是有处罚主体资格的行政机关滥罚款造成的，另一方面则是没有处罚主体资格的机关企事业单位造成的。行政机关拥有行政处罚权是从总体上讲，具体说来至少有两点值得注意：第一、某一特定行政机关是否拥有处罚权、拥有何种、多大范围内的处罚权，要视法律、法规的规定而定。就某一项处罚权而言，并非所有行政机关都当然享有。如行政拘留权，我们可以笼统地讲这是行政机关的权力，但这并不意味着所有行政机关都可以行使拘留权。相反，依照法律，行政拘留权只能由公安机关行使，而且公安机关中哪级可以行使也有限定。对此，应有充分的认识。第二、虽然行政处罚权是属于行政机关的，但要经由法律授权或被委托的组织行使。对此《行政处罚法》作了规定，尤其是对委托的原则。如不得再行转委托、被委托的条件的规定，当属极为必要。另外，这种委托应该、也必须是书面形式，口头的意思表示、简单几个字的批示，都不足以作为委托行政处罚权的依据。应当有正式的文件形式作为委托的依据。

(二) 行政处罚制裁的对象是行政管理相对人。

《行政处罚法》在说到处罚对象时用公民、法人或其他组织，这是与行政诉讼法一致的，其实行政管理相对人与公民、法人和其他组织在含义上并没有区别，同样是表示行政机关管理的对象。

(三) 行政处罚针对的是行政管理相对人违反行政法律规范的行为。

行政处罚的对象是行为人，所针对的是违法行为。但并不是针对所有违法行为，它所针对的是违反行政法律规范的行为，但