

中华人民共和国 行政处罚法理论与适用

陈斯喜 主编



法律出版社

中华人民共和国 行政处罚法理论与适用

主 编：陈斯喜

副主编：刘 沛 杨兆业

撰稿人：李 江 刘 沛 杨兆业

陈斯喜 扈纪华

法律出版社

中华人民共和国行政处罚法理论与适用
陈斯喜 主编

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/北京经纬印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/11.5 字数/257 千

版本/1996 年 6 月第 1 版 1998 年 6 月修订

印数/0001—5000

社址/北京广外六里桥北里甲 1 号八 1 层干休所(100073)

电话/(010)63266781 63266796

出版声明/版权所有,侵权必究

书号:ISBN7-5036-1835-3/D·1522

定价:15.90 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

再次印刷说明

本书出版后,承蒙读者厚爱,很快售罄。之后不断有读者询问,无书以飧读者,深感抱歉。为满足读者需要,经与出版社联系,决定再次印刷。

这次印刷,根据行政处罚法实施两年来的实践,对有关内容进行了必要的补充和修改,收录了全国人大常委会法制工作委员会对行政处罚法如何具体适用问题所作的解释,国务院和有关部、委员会对贯彻实施行政处罚法所作的规定等一些新的资料。

参加补充和修改工作的有陈斯喜、刘沛、杨兆业三位同志,由陈斯喜同志重写了第一章。

陈斯喜

1998年3月22日

前 言

《中华人民共和国行政处罚法》已于 1996 年 3 月 17 日八届全国人大四次会议审议通过,自 1996 年 10 月 1 日起施行。这是我国行政处罚制度方面的一部重要的法律。行政处罚法对行政处罚应由谁设定、由谁实施、实施行政处罚应遵循什么程序以及违法责任等问题作了明确规定。它的颁布施行,对于加强依法行政,克服“乱处罚、滥处罚”现象,保护公民、法人或者其他组织的合法权益,保障和监督行政机关有效实施行政管理,维护公共利益和社会秩序,具有极其重要的意义。

为了更好地宣传和贯彻执行行政处罚法,应出版社的要求,我们匆匆编写了这本《行政处罚法理论与适用》,根据行政处罚法和其他有关法律、法规的规定,对行政处罚的设定、行政处罚主体、行政处罚的管辖和适用、行政处罚的决定和执行程序、行政处罚的救济、法律责任等问题,进行了一些理论探讨和阐述。如果本书能够对正确理解和贯彻执行行政处罚法提供一些有益的帮助,我们将会感到非常高兴。

本书由直接参加行政处罚法立法工作的全国人大常

委会法制工作委员会和国务院法制局的同志负责撰写，他们是：李江（第一章、第四章）、扈纪华（第二章的一部分、第三章的一部分）、刘沛（第五章）、陈斯喜（第二章的一部分、第三章的一部分、第六章、第七章）、杨兆业（第八章、第九章）。最后由陈斯喜统稿。乔晓阳同志在百忙之中为本书作序，给了许多指导和鼓励，在此特致感谢。

当笔者在电脑屏幕上读改完全书最后一字，想想明天将送出版社出版的时候，不免有些惶恐。虽然我们都亲身参加了行政处罚法的立法工作，但由于水平有限，成书匆忙，疏漏和错误之处肯定不少，为此，诚望广大读者多加批评指正。

陈斯喜

1996年4月6日晚于亚运村

序

行政处罚是具有行政处罚权的行政机关对公民、法人或者其他组织违反法律、法规、规章规定的行政管理秩序,尚不够追究刑事责任的行为,依照法律、法规、规章的规定,按照法定程序给予的一种行政制裁。因此,行政处罚是国家行政机关对社会进行管理,惩治违法行为,维护社会公共利益和社会秩序,保证法律、法规、规章的贯彻执行的重要手段。我国的法律特别是法规、规章中大多规定了行政处罚条款。一方面行政机关需要行政处罚作为行政管理的必要手段;另一方面,正因为行政处罚用的多,又没有统一的法律规范,致使实践中“乱处罚、滥处罚”现象严重,群众意见很大,影响了党和政府与人民群众之间的关系。同时也存在该管不管,行政执法“软”的问题。造成这种情况的原因主要有:第一,行政处罚的设定权不明确,哪些国家机关能够设定哪些行政处罚不规范;第二,实施行政处罚的主体不明确,哪些机关、组织可以实施行政处罚不规范;第三,处罚的程序不明确,没有统一的程序规定,缺少监督制约机制,致使处罚随意性很大;第四,处罚机关的利益与罚款、没收相挂钩,形成多罚多得,造成有利争着罚,没利相互推诿没人罚;第五,处罚缺乏有效的监督管理措施,使该罚不罚、不该罚乱罚的现象得不到及时有效的克服和纠正。正是在这种情况下,制定一部规范行政处罚方面的基本法律被提上了全国人大的议事日程。

行政处罚法的制定工作从1989年七届全国人大二次会议通过行政诉讼法之后开始酝酿,1990年正式启动,经过几年的努力,行政处罚法草案于1995年10月提请八届全国人大常委会第十六次会议进行初步审议,1996年3月八届全国人大四次会议审议通过。行政处罚法对行政处罚的基本原则、行政处罚的种类和设定、行政处罚的实施机关、行政处罚的管辖和适用、行政处罚的决定和执行程序,以及违反行政处罚法应当承担的法律责任等,作了全面规定,是我国第一次从法律制度上全面规范政府的行政处罚行为。行政处罚法的颁布,完善了我国的法律责任制度和行政程序制度,对于促进依法行政,改革行政执法体制,提高行政效率,保障公民、法人和其他组织的合法权益,必将会起非常重要的积极作用。因此,可以说,行政处罚法的颁布是继行政诉讼法、国家赔偿法之后,我国行政法制建设中的一件大事,是我国向依法治国、建设法治国家迈出的又一重要步伐。

但是,徒法不足以自行。行政处罚法的颁布只是为治理行政处罚“乱、滥”和行政执法“软”的问题提供了法律依据,关键在于执行。应当看到,过去行政处罚“乱、滥”和行政执法“软”的原因,除了法律制度不完善以外,有法不依、执法不严不能不说也是一个非常重要的原因,甚至在某种程度上可以说是主要原因。因此,我们不能指望行政处罚法一颁布,“乱、滥、软”的问题可以在一夜之间就得到解决。行政处罚法只有真正得到全面的贯彻执行,这些问题才能得到真正的解决。令人欣慰的是,行政处罚法颁布不久,各部门、各地方就开展了认真、广泛的学习、宣传活动,这是向依法办事,认真执法迈出的可喜的第一步。为了配合行政处罚法的宣传和贯彻执行,全国人大常委会法制工作委员会和国务院法制局的部分同志撰写了这本《行政处罚法理论与适用》。这些同志都自始至终直接参加了行政处罚法的研究、起草和修改工作,对立法过程和情况比较了解,加上他们平时比较注意学习和思考,所以本书的理论性和适用性都比较强,结构也比较合理,逻辑比较清晰,不失

为在众多的行政处罚法宣传和研究著作中比较值得一读的一本。所以,我很乐意为该书作序。

诚然,本书作为一家之言,也有一些值得研究和讨论的地方,比如作者认为自治条例和单行条例以及根据授权制定的法规可以对法律进行变通,一般来说是对的。但自治条例和单行条例需要对法律进行变通的内容应当是属于适应当地民族特点的内容,根据授权制定的法规需要对法律进行变通的内容应当是适应经济改革开放需要的内容,至于自治条例和单行条例以及根据授权制定的法规是否可以变通法律关于行政处罚方面的规定,则值得进一步研究。当然,这是属于可以讨论的范围,大家都可以研究,发表意见。



1996年4月

目 录

序	(1)
第一章 概述	(1)
一、行政处罚的概念和特征	(1)
二、行政处罚法的制定过程和指导思想	(4)
三、制定行政处罚法的意义	(7)
第二章 行政处罚的基本原则	(9)
一、保护法事人合法权益和行政效率兼顾原则	(9)
二、处罚的设定和实施法定原则	(11)
三、公正、公开原则	(14)
四、过罚相当原则	(16)
五、处罚与教育相结合原则	(16)
六、保护当事人合法权益的“三不处罚”原则	(17)
第三章 行政处罚的种类和设定	(20)
第一节 行政处罚的种类	(20)
一、概述	(20)
二、行政处罚的种类	(21)
第二节 行政处罚的设定	(25)
一、外国关于行政处罚设定权限的规定	(26)
二、我国的立法体制	(27)
三、法律的行政处罚设定权限	(28)
四、行政法规的行政处罚设定权限	(29)
五、地方性法规的行政处罚设定权限	(31)
六、国务院各部委规章的行政处罚设定权限	(35)

七、地方政府规章的行政处罚设定权限·····	(38)
八、自治条例和单行条例的行政处罚设定权限·····	(43)
九、根据授权制定的法规和规章的 行政处罚设定权限·····	(43)
十、其他规范性文件不得设定行政处罚·····	(44)
十一、法规规章的清理·····	(45)
第四章 行政处罚的实施机关·····	(47)
一、实施行政处罚的主体资格·····	(47)
二、行政机关的处罚主体资格·····	(50)
三、被授权组织的处罚主体资格·····	(53)
四、受委托组织与处罚主体资格·····	(55)
五、相对集中行政处罚权·····	(59)
第五章 行政处罚的管辖和适用·····	(61)
第一节 行政处罚的管辖·····	(61)
一、行政处罚的管辖概说·····	(61)
二、行政处罚的管辖原则·····	(62)
三、关于行政处罚管辖问题的特殊规定·····	(72)
四、关于刑事优先管辖问题·····	(74)
第二节 行政处罚的适用·····	(74)
一、行政处罚的适用概说·····	(74)
二、行政处罚的适用原则·····	(76)
三、关于不予处罚问题·····	(83)
四、关于从轻减轻处罚问题·····	(90)
五、关于从重处罚问题·····	(93)
六、关于行政处罚与刑罚的关系·····	(93)
七、行政处罚的时效·····	(100)
第六章 行政处罚的决定程序·····	(103)
第一节 共同程序·····	(104)
一、查明违法事实·····	(104)

二、告知程序	(105)
三、陈述和申辩程序	(106)
第二节 简易程序	(108)
一、简易程序的适用范围	(108)
二、简易程序的内容	(109)
第三节 一般程序	(111)
一、一般程序的适用范围	(111)
二、一般程序的内容	(112)
第四节 听证程序	(120)
一、听证程序的适用范围	(122)
二、听证程序的内容	(124)
第七章 行政处罚的执行程序	(128)
一、自觉履程序	(128)
二、强制执行程序	(129)
三、行政复议或者行政诉讼期间处罚 不停止执行原则	(132)
四、罚缴分离原则	(133)
五、罚缴分离原则的例外——当场收缴	(135)
六、暂缓或者分期缴纳	(137)
七、易科处罚	(138)
八、罚没财物一律上交国库	(138)
九、行政处罚的监督检查制度	(140)
第八章 行政处罚的救济	(141)
第一节 概述	(141)
第二节 行政复议	(146)
一、概述	(146)
二、行政相对人对行政处罚不服, 有权依法 提起行政复议	(148)
三、行政复议的程序	(148)

四、告知权利	(150)
第三节 行政诉讼	(151)
一、行政诉讼是民主法治社会必需的救济手段	(151)
二、行政诉讼程序	(152)
第四节 行政赔偿	(158)
一、概念	(158)
二、行政相对人获得行政赔偿的途径	(160)
三、行政赔偿程序	(161)
四、赔偿方式和计算标准	(162)
五、救济问题上应注意的两个问题	(163)
第九章 违反行政处罚法的法律责任	(166)
一、概述	(166)
二、行政处分责任	(168)
三、行政赔偿责任	(175)
四、刑事责任	(176)
附录:	
一、中华人民共和国行政处罚法	(181)
二、关于《中华人民共和国行政处罚法 (草案)》的说明	(193)
三、全国人大法律委员会关于《中华人民共和国 行政处罚法(草案)》审议结果的报告	(199)
四、中华人民共和国治安管理处罚条例	(203)
五、中华人民共和国行政诉讼法	(214)
六、行政复议条例	(227)
七、中华人民共和国民事诉讼法(送达和执行部分)	(237)
八、中华人民共和国国家赔偿法	(246)
九、罚款决定与罚款收缴分离实施办法	(257)
十、全国人大法工委关于行政处罚法 实施中若干询问的答复	(260)

十一、国务院和各省、自治区、直辖市关于	
规章设定罚款限额的规定	(267)
十二、交通行政处罚程序规定	(271)
十三、卫生行政处罚程序	(279)
十四、教育行政处罚暂行实施办法	(290)
十五、工商行政管理机关行政处罚程序暂行规定	(299)
十六、劳动行政处罚若干规定	(313)
十七、劳动行政处罚听证程序规定	(316)
十八、广播电影电视行政处罚程序暂行规定	(320)
十九、技术监督行政处罚委托实施办法	(328)
二十、技术监督行政案件办理程序的规定	(330)
二十一、技术监督行政案件现场处罚规定	(336)
二十二、技术监督行政案件审理工作规则	(338)
二十三、技术监督行政案件听证工作规则	(340)
二十四、税务行政处罚听证程序实施办法(试行)	(343)
二十五、税务案件调查取证与处罚决定	
分开制度实施办法(试行)	(347)

第一章 概述

一、行政处罚的概念和特征

关于行政处罚的概念,法学界的表述不尽相同。如:(1)行政处罚“是国家行政机关对违反行政法规者所给予的制裁。只给予犯有轻微违法行为尚不够刑事处分者,处罚必须依据法律规定。”^① (2)“行政处罚是指特定的国家机关依法对违反法律法规尚未构成犯罪的行政管理相对人所给予的特定的法律制裁。”^② (3)“法学上,行政处罚是指国家行政机关对各种犯有违反行政管理法规行为的人在其职权范围内所作的制裁措施。”^③

行政处罚法第三条规定:“公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为,应当给予行政处罚的,依照本法由法律、法规或者规章规定,并由行政机关依照本法规定的程序实施。”根据这一规定,可以对行政处罚的概念作如下界定:行政处罚是有行政处罚权的国家行政机关利用行政权对公民、法人或者其他组织违反法律、法规、规章,尚不构成犯罪,但依法应当给予行政处罚的行为依法所进行的一种行政制裁行为。这一概念有以下几层含义:

第一、行政处罚是一种行政制裁。一个国家的法律制裁制度包括刑事制裁即刑罚、民事制裁、行政制裁。行政制裁就是行政处罚。过去人们对刑事制裁、民事制裁比较熟悉,行政制裁在我国虽然用得很广泛,但人们却对它不那么熟悉。这一方面因为长期以来我国一直没有一部统一的行政制裁方面的法律,行政处罚缺乏

① 《中国大百科全书·法学卷》,中国大百科全书出版社,第670-671页。

② 应松年主编《行政法学教程》,中国政法大学出版社,第293页。

③ 北京大学法律系教研室编《法学概论》第161页。

规范,随意性很大,有的甚至罚随口出,因此人们往往没有把它当作一种法律制裁制度;另一方面也是我国行政法方面的研究一直比较薄弱,宣传不够造成的。其实,在我国,由于行政权十分强大,行政制裁在各种法律制裁手段中可以说是用得最多,所起作用不亚于刑事制裁,而比民事制裁更加有效而使用更加广泛的一种法律制裁制度。

第二、行政处罚是一种具体行政行为。国家行政机关的行为包括抽象行政行为(即制定各种规范性文件的行为)和具体行政行为。具体行政行为又包括行政授权行为,即赋予公民、法人或者其他组织权利的行为,比如发给各种执照(营业执照、驾驶执照、律师资格证书等)、许可等;行政裁决行为,即对公民、法人或者其他组织之间的纠纷作出裁决的行为,比如派出所对公民之间轻微打架事件作出裁决等;行政制裁行为,即对公民、法人或者其他组织违反法律、法规、规章尚不构成犯罪,但应受行政处罚的行为,作出行政处罚的行政制裁行为;行政救济行为,即对公民、法人或者其他组织不服行政具体行为申请复议作出复议决定或者行政赔偿的行政救济行为。行政处罚是国家行政机关作出的一种行政制裁的具体行政行为。

第三、行政处罚是有行政处罚权的国家行政机关依法作出的一种具体行政行为。首先,不是所有行政机关都可以作出行政处罚,只有具有行政处罚权的国家行政机关才能作出行政处罚,没有行政处罚权的行政机关不能作出行政处罚。其次,有行政处罚权的行政机关必须依法作出,包含两层含义:一是是否应当给予行政处罚必须有法律、法规、规章的明确规定,法律、法规、规章没有规定应给予行政处罚的,不能给予行政处罚;二是作出行政处罚必须遵守行政处罚法规定的程序,不遵守行政处罚法规定的程序,行政处罚无效。

第四、受行政处罚的行为是违反法律、法规、规章,尚不构成犯罪,但依法应当受行政处罚的行为。公民、法人或者其他组织违反

法律、法规、规章的规定,依照刑事法律规定构成犯罪的,则应当由司法机关依法追究刑事责任,给予刑事制裁,不能由行政处罚代替刑罚。不构成犯罪的,违法比较轻微,依照法律、法规、规章规定不需要给予行政处罚的,则由执法机关给予批评教育,责令纠正。如国旗法第十七条规定:“不得升挂破损、污损、褪色或者不合规格的国旗。”但没有规定如果违反了这一规定应受行政处罚。因此,行政机关发现公民、法人或者其他组织升挂了破损、污损、褪色或者不合规格的国旗,则不能给予行政处罚,而给予批评教育,要求纠正就行了。违法比较严重,依照法律、法规、规章规定,应当给予行政处罚的,才由有行政处罚权的行政机关依法给予行政处罚。

从行政处罚的概念可以看出,行政处罚具有以下四个特征:

1、法定性。在一个宪政民主的社会,凡国家施加于公民不利行为,都应有明确的法律依据并严格依照法定的程序进行。行政处罚作为一种重要的法律责任,它的设定、实施机关、实施程序等都必须严格依照法律、法规、规章的规定,任何机关都不能滥设处罚、滥施处罚。过去我国实际中经常存在的乱处罚、滥处罚现象,是在我国法制还不够健全、依法办事意识还不太强的情况下发生的,不是行政处罚的本质特征。行政处罚法的颁布实施,将行政处罚纳入法制的轨道,使行政处罚法定性这一特征更加鲜明。

2、制裁性。即行政处罚作为我国三大法律责任制度之一,它同刑罚、民事责任一样,是国家对违反法律、法规、规章的行为依法所给予的一种制裁措施,以达到教育和惩罚违法者的目的,从而保证法律、法规、规章的遵守和执行,维护正常的社会秩序。因此,制裁性是行政处罚行为区别于其他行政行为的一种重要特征。

3、行政性。即行政处罚作为法律制裁的一种,同刑罚是由国家审判机关运用审判权对犯罪行为依法给予的一种法律制裁不同,它是由国家行政机关运用行政权对违反法律、法规、规章的行为依法所给予的一种法律制裁。因此,行政性是行政处罚区别于其他法律制裁的一个重要特征。