

法律解读与操作指南丛书

最新

行政处罚
法律解读与操作指南

编 著 熊志刚 刘 刚

FALUJIEDU YU CAOZUOZHINAN CONOSHU
XING ZHENG CHU FA

中国法制出版社

法·律·解·读·与·操·作·指·南·公·书

最新行政处罚法律 解读与操作指南

编著：熊志刚 刘 刚

中国法制出版社

责任编辑:张岩

图书在版编目(CIP)数据

最新行政处罚法律解读与操作指南/熊志刚 刘刚编.
-北京:中国法制出版社,2005.7

ISBN 7-80182-601-9

I. 最… II. ①熊…②刘… III. 行政处罚-法律-
解读 IV. D924.335

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 079830 号

最新行政处罚法律解读与操作指南

ZUIXIN XINGZHENGCHUFA FALUJIEDU YU CAOZUOZHINAN

编著/熊志刚 刘 刚

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880×1230 毫米 32

印张/8.625 字数/192 千

版次/2005 年 7 月第 2 版

2005 年 7 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-601-9

定价:15.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真:66070041

网

址:<http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话:66033393

编辑部电话:66032924

读者俱乐部电话:66026596

邮购部电话:66033288



出版前言

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。各级行政机关为了有效地行使行政管理权，保障法律的贯彻执行，需要有行政处罚手段。在《行政处罚法》制定前由于对行政处罚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。实践中存在的主要问题是“三乱”：第一，设定权乱。行政处罚的设定权不明确，哪一级法规能够设定处罚权不明确，有些部门乱定行政处罚；第二，执法主体乱。实施行政处罚的单位不明确，有些行政机关委托一些不该委托的组织和个人实施行政处罚；第三，执法程序乱。处罚程序缺乏统一的规定，随意性大，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。此外，有些行政处罚完全受经济利益所驱动。

经过多方面的努力，于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，必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，维护公共利益和社会秩序，保护公民、企业事业和其他社会组织的合法权益，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，都将起到重要作用。

法条解读系列丛书聚焦于弱势群体的权利维护，从人权的高度着眼，从现实法律规定着手，从日常生活中的、我们所熟悉的

一个个场景切入，以通俗的语言向您介绍法律知识，并通过一系列我们耳濡目染、甚至亲身经历的案例，对诸多社会热点法律问题进行讨论。

这套丛书均采用“条文精析”、“专家提示”、“典型案例”、“法规指引”的方式解读重点法条，兼具理论和实践价值，通俗易懂，而又准确、精炼、实用。丛书通过案例指出法律问题，一方面，便于一般读者通过具体案例加深对抽象法学概念、范畴的理解，学习、掌握贴近百姓生活的法律、法规；另一方面，便于教学工作者引用具体案例、组织讨论，提高授课效率。因此既可以作为非法律行业人员合格的“家庭律师”，也可以作为法律类教学辅助参考用书。

本丛书中《最新行政处罚法律解读与操作指南》分册由熊志刚、刘刚编著（编著者联系方式：xiongzhiang7376@yahoo.com）。由于时间仓促，加之我们水平有限，本套丛书一定还存在着许多不足之处，我们诚恳地希望使用这套丛书的广大读者提出批评、建议和意见，以便我们今后再版时修订。

目

录

***** 行政处罚法条文精析 *****

录

第一章 总 则	(1)
第一条 【立法目的】	(1)
第三条 【适用对象】	(3)
第四条 【适用原则】	(5)
第五条 【适用目的】	(8)
第六条 【被处罚者权利】	(10)
第七条 【被处罚者承担的其他法律责任】	(13)
第二章 行政处罚的种类和设定	(15)
第八条 【处罚的种类】	(15)
第九条 【法律对处罚种类的设定】	(19)
第十条 【行政法规对处罚种类的设定】	(21)
第十一条 【地方性法规对处罚种类的设定】	(22)
第十二条 【国务院部、委的规章对处罚的设定】	(23)
第十三条 【省、自治区人民政府及有权的市的 规章对处罚的设定】	(25)

第十四条 【其他规范性文件不得设定行政处罚】	(27)
第三章 行政处罚的实施机关	(30)
第十五条 【处罚的实施】	(30)
第十六条 【处罚的权限】	(32)
第十七条 【授权实施处罚】	(34)
第十八条 【委托实施处罚】	(37)
第十九条 【受委托组织的条件】	(40)
第四章 行政处罚的管辖和适用	(42)
第二十条 【处罚的管辖】	(42)
第二十一条 【指定管辖】	(44)
第二十二条 【构成犯罪案件的移送】	(47)
第二十三条 【改正违法行为】	(50)
第二十四条 【同一行为不得重复处罚】	(52)
第二十五条 【未成年人处罚的限制】	(55)
第二十六条 【精神病人处罚的限制】	(58)
第二十七条 【从轻、减轻处罚的条件】	(61)
第二十八条 【刑罚的折抵】	(65)
第二十九条 【处罚的时效】	(68)
第五章 行政处罚的决定	(70)
第三十一条 【告知义务】	(70)
第三十二条 【当事人的申辩、陈述权】	(73)
第三十三条 【当场处罚】	(75)
第三十四条 【当场处罚的行政处罚决定书】	(77)
第三十五条 【不服处罚提起的复议或诉讼】	(79)
第三十六条 【取证】	(82)
第三十七条 【证据的收集】	(83)
第三十八条 【处罚决定】	(86)
第四十条 【送达】	(87)
第四十一条 【处罚的成立条件】	(89)

第四十二条	【听证范围及程序】	(91)
第四十三条	【听证之后的处罚】	(96)
第六章	行政处罚的执行	(98)
第四十四条	【当事人有履行处罚的义务】	(98)
第四十五条	【申请复议、提起诉讼中止 处罚的执行】	(99)
第四十六条	【罚缴分离原则】	(102)
第四十七条	【当场收缴罚款范围】	(106)
第四十九条	【罚款收据】	(108)
第五十一条	【执行措施】	(111)
第五十二条	【分期缴纳罚款】	(113)
第五十三条	【没收的非法财物的处理】	(115)
第七章	法律责任	(116)
第五十五条	【上级行政机关的监督】	(116)
第六十条	【违法实行检查或执行措施的 赔偿责任】	(119)
第六十二条	【执法人员失职承担的责任】	(123)

+++++ **典型案例** +++++

1. 汝南县烟草专卖局与葛红丽行政处罚再审案	(125)
2. 中国化学工程第十六建设公司不服中华人民共和国武汉海关行政处罚决定案	(131)
3. 威海市冠盛化工涂料厂与威海市工商行政管理局 环翠分局行政处罚纠纷上诉案	(136)
4. 罗绍祥诉禄丰县公安局行政处罚上诉案	(145)
5. 南京市煤气总公司不服江苏省工商行政管理局 不正当竞争行政处罚案	(150)

6. 宁海县煤气公司、宁海县城关液化气有限公司、
宁海县桥头胡液化气站、宁海县东海煤气有限
公司诉宁波市工商行政管理局行政处罚争议
上诉案 (159)
7. 夏明贵不服达县公路路政管理中队交通行政
处罚决定案 (165)
8. 湛江经济技术开发区力加力制衣有限公司不服
广东省工商行政管理局行政处罚上诉案 (171)
9. 香港长展实业公司不服上海市闵行区工商
、行政管理局行政处罚决定上诉案 (179)
10. 小浪底联营体三标不服济源市技术监督局
行政处罚案 (184)
11. 马有富不服白城市洮北区交通局行政强制
措施、行政处罚上诉案 (191)
12. 朱瑞文不服蕉岭县工商行政管理局行政
处罚上诉案 (197)

***** 法规指引 *****

- 中华人民共和国行政处罚法 (203)
(1996年3月17日)
- 中华人民共和国行政复议法 (215)
(1999年4月29日)
- 中华人民共和国行政诉讼法 (225)
(1989年4月4日)
- 中华人民共和国行政监察法 (238)
(1997年5月9日)
- 中华人民共和国治安管理处罚条例 (247)
(1994年5月12日)
- 中华人民共和国国家赔偿法 (258)
(1994年5月12日)



条文精析

第一章 总 则

第一条 【立法目的】

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。

【相关规范】

《中华人民共和国宪法》第二条、第五条、第三十三条至第五十一条、第八十九条

《中华人民共和国国务院组织法》第一条至第十一条

《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第五十四条至第六十八条

【专家提示】 本条是对我国行政处罚法立法目的的规定。

一、规范行政处罚的设定和实施。行政处罚的设定是指一定的国家机关规定何种行为是违法行为，并应受到何种行政处罚的行为；行政处罚的实施是指一定的行政机关或组织，依照法定依据和法定程序给予违法行为行政处罚的行为。行政处罚的设定和实施，几乎涉及行政管理的各个领域，与人民群众的切身利益息息相关。因此，行政处罚的科学设定及正确实施是行政处罚法的直接目的，明确行政处罚的设定机关及其设定权限，规定行政处罚的实施机关及实施程序等成为行政处罚的主要内容。

二、保障和监督行政机关有效实施行政管理是制定本法的“两保障”之一。行政机关是国家的执法机关，为了保证行政法律规范的贯彻执行，法律必须赋予行政机关必要的行政法律制裁手段，对任何违反行政法律规范，破坏行政管理秩序的行为予以相应制裁，从而使行政管理得以顺利进行，做到令行禁止，确保法律的执行，维护公共利益和社会利益。因此，行政处罚法以保障行政机关有效实施行政管理为目的，赋予行政机关行政处罚权，并为行政机关行使这一权力提供了基本的程序保障。

三、保护公民、法人或者其他组织的合法权益是“两保障”的另一项保障。行政处罚作为行政法律制裁手段，固然是行政机关有效实施行政管理所必须的，但是，由于它以限制或剥夺行政相对人的人身自由和财产权利为其形式，行政机关违法行使处罚权就会侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益。因此，法律在赋予行政处罚权的同时，必须对行政处罚权的行使加以规范和约束，防止行政处罚权的滥用，确保行政相对人不受行政机关的违法处罚。正因为如此，行政处罚法以监督、制约行政机关，保护公民、法人或者其他组织的合法权益为一基本的立法目的。为实现该目的，行政处罚法规定了行政机关行使行政处罚权应遵循的基本原则和程序制度，赋予行政相对人一系列程序性权利及救济权利等。

举例来说，某市汽车客运服务公司为了多抓收益，强行要求外地过境在该客运服务公司停车三分钟，并交纳场地使用费10元。从1998年到2001年共计3年多的时间里，该公司擅自设定对外地过境客车不服管理的罚款措施，并组织客运公司治保人员上路拦截，如过境车辆不进站或进站后不肯交纳场地使用费，则分别处以50元到200元的罚款。三年累计共收取非法收入50万元。本案中，客运公司只是一家运输企业，不是国家行政机关，无权设定行政处罚和实施行政处罚权。然而其利用地域优势，受利欲驱动，实施了只有行政机关才能实施的行政处分处罚，《行政处罚法》的制

定，其目的之一就在于杜绝类似的违法行为的发生。

第三条【适用对象】

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。

没有法定依据或者不遵守法定程序的，行政处罚无效。

【相关规范】

《国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的通知》5

《中华人民共和国海关行政处罚实施条例》第二条

《中华人民共和国传染病防治法》第六十五条至第七十六条

《商务部行政处罚实施办法（试行）》第二条、第三条

《中国银行业监督管理委员会行政处罚办法》第二条、第三条

《价格违法行为行政处罚实施办法》第二条、第三条

《中华人民共和国渔业法》第三十八条至第四十九条

《中华人民共和国土地管理法》第七十三条至第八十四条

《中华人民共和国内河海事行政处罚规定》第二条至第五条

《著作权行政处罚实施办法》第二条、第三条

《中华人民共和国对外贸易法》第六十条至第六十六条

《中华人民共和国海上海事行政处罚规定》第二条至第四条

《安全生产违法行为行政处罚办法》第二条

《药品监督行政处罚程序规定》第二条、第三条

《中国民用航空行政处罚实施办法》第二条、第三条

《中华人民共和国道路交通安全法》第八十七条至第一百一十八条

《海洋行政处罚实施办法》第三条

【专家提示】 本条是对行政处罚法定原则的规定。

行政处罚是对行政相对人的财产、人身权利的限制和剥夺，因此，处罚法定原则是行政处罚的首要原则。

它包括以下内容和要求：

第一，对行政相对人实施行政处罚必须有法定依据。它要求受到行政处罚的行为必须是法律明确规定应受到处罚的违法行为，法律没有规定应受处罚的，行政机关不得对之进行处罚。这里的“法律”既包括法律，也包括法规和规章。

第二，行政处罚必须由依法取得行政处罚权的行政机关或其它组织实施，包括：具有行政处罚权的行政机关、法律法规授予行政处罚权的具有管理公共事务职能的组织和受行政机关依法委托的组织，除此之外，任何机关、组织和个人都不得实施。

第三，实施行政处罚必须遵守法律规定的程序。这既包括行政处罚法规定的程序，也包括其他行政法规规定的处罚程序。遵守法定程序是正确实施行政处罚的重要保证，有利于维护行政相对人的合法权益。因此，程序合法是处罚行为有效成立的重要要件之一。违反法定程序，行政处分处罚无效。

举例来说，A县甲某是经营牛肉的个体工商户，从业多年，信誉良好。一次甲某的朋友乙带来100公斤牛肉请求代销，甲在没有识辨出牛肉系有病牛肉的情况下接受了委托。由于甲经营有方，100公斤牛肉很快销售一空。但第二天不少顾客和县卫生防疫站找上门来，指控甲某销售有病牛肉。经查证属实后，县卫生防疫站根据《食品卫生法》和《家畜家禽防疫条例实施细则》，对甲某作出了如下处罚：一、罚款2000元。二、停业整顿一星期。三、印检讨书500份，张贴于全县各主要街道。四、挂牌游行。本案中，县卫生防疫站对甲某实施了四项处罚，第一、二项符合法律的规定，而第三、四项就违背了处罚法定原则。它们不是法律所规定的行政处罚的种类。

第四条【适用原则】

行政处罚遵循公正、公开的原则。

设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。

对违法行为给予行政处罚的规定必须公布；未经公布的，不得作为行政处罚的依据。

【相关规范】

《商务部行政处罚实施办法（试行）》第四、第五条

《中华人民共和国宪法》第四条、第三十三条、第四十八条

《中华人民共和国海关行政处罚实施条例》第三十三条、第三十四条

《国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的通知》二（2，3，5）四（6，7，8，9，10）

《粮食监督检查行政处罚程序（试行）》第一条至第六条

《中国银行业监督管理委员会行政处罚办法》第四条

《中共中央办公厅、国务院办公厅关于在全国乡镇政权机关全面推行政务公开制度的通知》

《文物行政处罚程序暂行规定》第三条

【专家提示】 本条是对行政处罚应遵循的原则的规定。

一、必须遵循公正、公开的原则。公正，是指行政机关在处罚中对受罚者用同一尺度平等对待。公正原则主要表现在：

1. 行政处罚以事实为依据，以法律为准绳，法律面前人人平等；
2. 实行回避制度，包括执法人员自行请示回避和行政管理相对人申请回避；
3. 处罚程序适宜。行政处罚规定普通程序和简易程序，简易程序的适用也要严格按法律、法规规定的条件进行；
4. 行政处罚作出以前要通知被处罚人将要作出的内容、理由以及提出意见的途径、方式和期限，以便使其有陈述意见、提出反证等参与的机会；
5. 现场勘查、物品检验要通知当事人及利害

关系人到场；6. 职权分立。事实的调查和作出处罚决定分立，复议、申诉受理与作出处罚决定分立，处罚决定与处罚执行分立。行政处罚公开原则，是体现社会主义民主的一项行政程序原则。公开体现在两个方面：一是依据公开，即对违法行为给予的行政处罚的规定必须公布，未经公布的，一律不得作为行政处罚的依据。二是处罚公开。行政机关在作出行政处罚决定前，应告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由及依据，允许当事人陈述、申辩和质证。依法举行听证的，必须公开举行听证，允许群众旁听，允许新闻记者报道。公开处罚过程，便于接受监督，确保处罚公正，也有利于对广大公民进行法制宣传教育。

二、必须以事实为依据。这种事实必须是客观存在，并且是已经发生的行为，不能以“可能是”而进行处罚。没有违法事实的，不得给予处罚。

三、与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。就是说罚要当罚，防止滥罚。实施处罚要综合衡量以下因素：1. 违法行为的事实是否该罚；2. 其性质如何，是否属于行政处罚的范畴；3. 情节怎样，区别出是否有情节严重应该给予刑事处罚的行为，或情节轻微不够行政处罚的；4. 社会危害程度怎样，是严重危害社会还是对社会无大危害。

四、本条第三款是对公正、公开原则的进一步强调和具体化。根据人大代表的意见，法律补充规定了本条第三款，强调对于违法行为给予行政处罚的规定，必须公布；未经公布的，不得作为行政处罚的依据，如遇此种不公布规定而给予行政处罚的情况，公民、法人或者其他组织可以拒绝接受处罚，也可以以此条为依据对这种处罚行为提起诉讼。本法具体规定了告知制度、当事人的陈述和申辩、缺席听证制度等等。

执法人员作出行政处罚决定首先适用法律依据必须准确。它要求行政处罚机关审查违法行政案件时，在事实的认定上、法律的适用上以及作出决定上都更能够符合法律和事实。行政处罚决

定使行政相对人承受不利的法律后果，即对公民、法人和其他组织的权利和相关利益给予限制甚至剥夺。这也就要求行政机关及其工作人员应该提高公正执法意识和法律素质，在执法过程中正确适用法律。行政处罚决定还应当体现公正原则。大量的、变化无常的处罚行为在实施时，往往根据法律、法规或者规章的一些原则性的条文，有可供行政机关选择的措施和处理的幅度，因此，行政机关根据具体情况具体处理。在这时，行政处罚机关拥有很大的自由裁量权力，就需要行政处罚机关在个案中予以裁量。行政处罚公正原则要求行政处罚机关及其工作人员在行使行政处罚自由裁量权时，坚持遵循行政合理性原则，做到处罚不仅合法，还要符合行政合理性原则。行政处罚机关及其工作人员应当把实现行政处罚的立法宗旨，维护公民、法人及其他组织的合法权益为己任，更好地发挥行政执法效能。

举例来说，甲某为A市郊区一个个体菜贩，2002年A市乙某以较低价格从甲某的菜摊上购买了10余元的蔬菜。下午回来后，乙某发现妻子已买好了菜，乙某即返回菜市场要求将蔬菜退回给甲某。甲某不同意，两人因而发生争吵。由于甲某辱骂了乙某，乙某上前与甲某进行斗殴。斗殴中，双方都受到了轻微伤害。当地派出所民警赶到后，未经认真调查即当场宣布对甲某的处罚决定：给予甲某行政拘留10日的行政处罚，并赔偿乙某精神损失费100元。本案中，派出所宣布甲某的处罚决定时，并未说明处罚的依据，也未告知甲某应该享有的权利，这就违背了行政处罚的公开原则。派出所还违背了行政处罚的公正原则，甲某与乙某斗殴是一种双方过错行为，尤其乙某具有较大过错。但派出所进行处罚时对乙某包庇纵容，相反对过错较小的甲某实施较为严厉的行政处罚措施，这显然是违背公正原则的，也是一种显失公平的行为。

第五条【适用目的】

实施行政处罚，纠正违法行为，应当坚持处罚与教育相结合，教育公民、法人或者其他组织自觉守法。

【相关规范】

《无照经营查处取缔办法》第八条

《林业行政处罚程序规定》第三条

《文物行政处罚程序暂行规定》第三条

《食品卫生行政处罚办法》第四条

《中华人民共和国内河海事行政处罚规定》第六条

《卫生行政处罚程序》第四条

《粮食监督检查行政处罚程序（试行）》第四条

【专家提示】 本条是对坚持处罚与教育相结合的原则的规定。

它是指行政处罚不仅是制裁行政违法的手段，而且也是教育方法，以罚促教。行政处罚的目的不仅仅在于处罚已经发生的违法行为，实现其特殊预防功能，而且还在于教育人们引以为戒，防止再次发生错误，以实现一般预防功能。通过惩罚和教育，使人们认识到违法行为的危害性，从而培养自觉遵守法律的意识。

作为法律制裁的一种形式，行政处罚也应该具有教育的功能。行政处罚对行政违法行为的制裁，确实能起到一定的威吓作用。但是，这种制裁的功能，虽然能起到罚一儆百的作用，但单纯依靠行政处罚，却并不能保障法律的贯彻实施。执法者不仅要制止违法行为，维护法的尊严，还必须坚持处罚与教育相结合的原则。行政处罚不是目的，而是一种手段。应当把处罚的手段与教育的手段结合起来，保障法律的实施，防止违法和犯罪，维护安定团结的社会局面。如果把行政处罚当成唯一目的，就会使老百姓产生强烈的抵触情绪，从而影响社会的稳定。对一般的违法者给予行政处罚，应遵循处罚与教育相结合的原则，行政处罚的