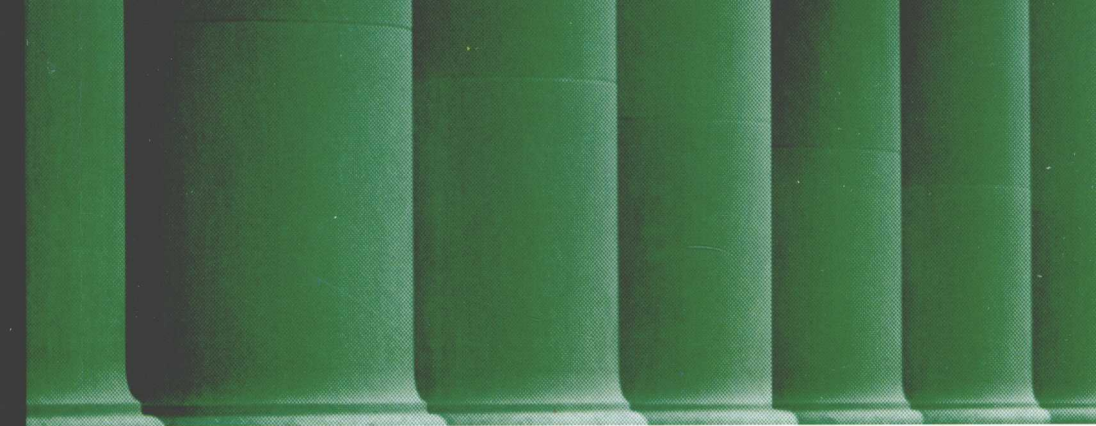




行政执法指导书系

行政处罚 案例指导

张水海 郭丽芳 / 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

 行政执法指导书系

行政处罚

案例指导

张水海 郭丽芳 / 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

行政处罚案例指导/张水海, 郭丽芳著. —北京: 中国法制出版社, 2009. 6

(行政执法指导书系)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1305 - 3

I. 行… II. ①张…②郭… III. 行政处罚法—案例—分析—中国 IV. D922. 115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 098881 号

行政处罚案例指导

XINGZHENG CHUFA ANLI ZHIDAO

著者/张水海 郭丽芳

策划编辑/罗莱娜 责任编辑/谢玲玉 封面设计/蒋怡

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/11.75 字数/227 千

版次/2009 年 7 月第 1 版

2009 年 7 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1305 - 3

定价: 30.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66066324

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

张水海

男，江西省鄱阳县人，法学博士研究生，现任国务院法制办公室政府法制协调司主任科员。先后在《法制日报》、《检察日报》、《人民法院报》以及《行政法学研究》、《社会科学论坛》、《社会科学家》、《上海政法学院学报》等刊物上发表论文20篇，著有《行政处罚法实务指导》(中国法制出版社2007年出版)。

郭丽芳

女，硕士，江西省星子县人，北京科技大学应用科学院讲师。先后在《法制日报》、《中国经济导报》、《山西高等学校社会科学学报》等刊物上发表文章3篇，参著《行政处罚法实务指导》(中国法制出版社2008年修订版)。

“行政机关法律书架” 推荐用书

- **领导干部依法行政常用法律法规手册**
国务院法制办公室 / 编
定价: 38元, ISBN: 978-7-80226-981-1
- **全面推进依法行政实施纲要辅导读本**
主编: 曹康泰
定价: 18元, ISBN: 7-80182-344-3/D.1310
- **依法行政典型案例读本**
主编: 曹康泰
定价: 18元, ISBN: 7-80182-344-3/D.1310
- **中华人民共和国立法释义**
主编: 曹康泰 副主编: 汪永清
定价: 13.5元, ISBN: 7-80083-700-9/D.674
- **中华人民共和国行政许可法释义**
主编: 汪永清
定价: 22元, ISBN: 7-80182-186-6/D.1152
- **中华人民共和国行政处罚法释义**
主编: 李岳德
定价: 14元, ISBN: 7-80083-340-2/D.322
- **中华人民共和国行政复议法释义**
主编: 曹康泰
定价: 12元, ISBN: 7-80083-578-2/D.555
- **中华人民共和国行政复议法实施条例释义**
主编: 汪永清
定价: 18元, ISBN: 978-7-5093-0002-2
- **行政审判实用理论与制度建构**
刘善春 / 著
定价: 58元, ISBN: 978-7-5093-0351-1
- **国家赔偿法释论(修订本)**
主编: 皮纯协、冯军
定价: 25元, ISBN: 978-7-80083-388-5
- **中华人民共和国突发事件应对法解读**
主编: 汪永清
定价: 18元, ISBN: 978-7-5093-0116-6
- **中华人民共和国突发事件应对法释义**
主编: 莫于川
定价: 28元, ISBN: 978-7-5093-0147-0
- **中华人民共和国政府信息公开条例释义**
主编: 莫于川 副主编: 林鸿潮
定价: 20元, ISBN: 978-7-5093-0324-5
- **信访条例释义**
主编: 汪永清 副主编: 吕锡伟
定价: 16元, ISBN: 7-80182-470-9/D.1436
- **信访条例辅导读本**
主编: 曹康泰、王学军
定价: 38元, ISBN: 7-80182-481-4
- **中华人民共和国物权法解读**
主编: 王胜明 副主编: 姚红、杨明仑
定价: 40元, ISBN: 978-7-80226-827-2
- **地方各级人民政府机构设置和编制管理条例解读**
主编: 曹康泰 副主编: 邵凤涛、吴知论
定价: 17元, ISBN: 978-7-5093-0542-3
- **法律法规全书**
国务院法制办公室 / 编
定价: 180元, ISBN: 978-7-5093-0350-4
- **中华人民共和国法律小全书(注解本)**
国务院法制办公室 / 编
定价: 145元, ISBN: 978-7-5093-0317-7
- **中华人民共和国人力资源和社会保障法典**
国务院法制办公室 / 编
定价: 80元, ISBN: 978-7-5093-0520-1
- **中华人民共和国住房和城乡建设法典**
国务院法制办公室 / 编
定价: 70元, ISBN: 978-7-5093-0522-5
- **中华人民共和国工商行政管理法典**
国务院法制办公室 / 编
定价: 72元, ISBN: 978-7-5093-0524-9
- **中华人民共和国交通运输法典**
国务院法制办公室 / 编
定价: 78元, ISBN: 978-7-5093-0528-7
- **中华人民共和国国土资源法典**
国务院法制办公室 / 编
定价: 75元, ISBN: 978-7-5093-0523-0
- **中华人民共和国环境保护法典**
国务院法制办公室 / 编
定价: 75元, ISBN: 978-7-5093-0526-3
- **中华人民共和国卫生法典**
国务院法制办公室 / 编
定价: 75元, ISBN: 978-7-5093-0521-8
- **中华人民共和国税务法典**
国务院法制办公室 / 编
定价: 80元, ISBN: 978-7-5093-0527-0
- **中华人民共和国商务法典**
国务院法制办公室 / 编
定价: 75元, ISBN: 978-7-5093-0519-5
- **中华人民共和国公安法典**
国务院法制办公室 / 编
定价: 78元, ISBN: 978-7-5093-0525-6
- **行政复议办案指南**
本书编写组 / 编
定价: 30元, ISBN: 978-7-5093-0748-9
- **国务院关于加强市县依法行政的决定辅导读本**
主编: 曹康泰
定价: 20元, ISBN: 978-7-5093-0839-4
- **国务院关于加强市县依法行政的决定实用解答**
本书编写组 / 编
定价: 25元, ISBN: 978-7-5093-1247-6

前 言

《国务院关于加强市县依法行政的决定》明确提出，要严格行政执法，改革行政执法体制，完善行政执法经费保障机制，规范行政执法行为，加强行政执法队伍建设，强化行政执法责任追究。目前，从全国各地行政执法职权清理结果来看，行政处罚权约占所有行政执法职权的 70% - 80%。比如，南京市市级行政执法部门共清理出行政执法职权共计 5868 项，其中行政处罚 4546 项，行政许可 255 项，行政征收 191 项，行政强制 120 项，其他职权 756 项。规范行政处罚权的运作，是规范行政机关的行政执法行为，推进依法行政，建设法治政府，保护公民、法人和其他组织合法权益的重要内容。

本书以服务各类行政执法人员在实践中更好地贯彻执行行政处罚法为宗旨。通过精选 40 个典型行政处罚案例，对行政处罚实务工作中的重点和难点问题逐个进行释明和指引，使行政执法人员更好地了解行政处罚法的立法意图、行政处罚法有关背景知识和理论，更好地应对实践中遇到的难题。本书的观点尽可能地采用通说，同时也融入了笔者在实践工作中对行政处罚法的理解。对有关行政处罚制度改革的热点问题和主流观点，书中作出了较为详细的介绍和讨论，希望能有助于读者了解行政处罚理论与实践的动态。

本书共分为五章内容：第一章为“行政处罚的实施主体”，

主要介绍了行政处罚的职权主体、授权主体、委托主体、相对集中行政处罚权主体以及行政执法人员；第二章为“行政处罚权的合法行使”，主要介绍了行政处罚权的当场处罚程序和一般处罚程序，包括立案、检查、表明身份、告知、陈述申辩、听证、行政强制措施、证据与证明、处罚决定等环节；第三章为“行政处罚权的合理行使”，主要介绍了实施行政处罚的适当性、必要性和比例性；第四章为“行政处罚权的文明行使”，主要介绍了执法理念、手段和程序的文明；第五章为“行政处罚决定的执行”，主要介绍了当场执行、执行罚、非诉执行等内容。

本书共提出了40个焦点问题，在体例设置上以行政处罚实务工作的重点和难点为逻辑线索展开。论述焦点问题的内容结构分为：第一、基本案情，介绍所选案件的基本情况；第二、处理结果，针对上述案情，法院如何作出判决或裁定；第三，本案要点，提出本案我们要把握的几个关键知识点；第四，分析意见，对本案从法理和实务的角度进行深入分析，找出规律，提高认识；第五，实务指导，举一反三，以本案为导引，提出相关的行政处罚实务工作中应当注意的问题。例如，焦点问题16是合法、有效证据的获取与甄别，我们选取了朱某不服某县公安局治安处罚裁决的典型案，介绍了朱某因播放录像被某县公安局予以处罚的基本案情，因公安局的处罚违反法定程序、证据不足而被法院撤销的处理结果。对此，我们提出本案应当注意把握两个主要问题：一是证据一般包括哪些表现形式？二是如何确认所采集的证据是否合法有效？在分析意见部分，我们指出了县公安局向有关证人进行调查取证取得的证人证言以及地区公安处作出的“淫秽物品”的鉴定结论都是证据的表现

形式。但是，县公安局对朱某作出行政处罚决定后，还多次向有关当事人及证人进行调查取证，违反了法定程序，形成的相关证据不能作为证明被诉具体行政行为合法的依据。在实务指导部分，我们从书证、物证、视听资料、现场笔录等各种证据形式的角度分别分析了如何合法取得有效的证据。

除了指导行政执法的实践，本书对立法、司法工作者以及从事法律教学、研究的人员也具有一定参考意义。作为一名政府法制工作者和行政法学的爱好者，笔者将在今后的工作实践中进一步关注和研究行政处罚问题，以求更好地推动行政处罚法的贯彻实施与完善，推进依法行政，建设法治政府。

本书在撰写和出版过程中，得到了中国法制出版社刘时山总编、罗莱娜主任和谢玲玉编辑的大力支持与帮助，在此我谨致以特别的谢意。同时，也将此书作为小礼物送给我们的儿子张继扬，祝福他健康成长。由于成稿仓促，书中难免有不当之处，敬请读者批评指正。

作者于文津街

2009年7月

目 录

第一章 行政处罚的实施主体

导 言/1

第一节 职权主体

焦点问题 1: 规范性文件不能作为行政处罚职权的合法来源/2

——某职业高中诉某区财政局违法处罚案

焦点问题 2: 正确把握行政机关的行政处罚权限/9

——某信息咨询有限责任公司不服某市

公安局行政处罚决定案

焦点问题 3: 行政处罚法规定的管辖制度适用分析/16

——某配件厂不服某区技术监督局行政处罚决定案

第二节 授权主体

焦点问题 4: 事业单位的行政处罚主体资格分析/23

——张某诉某区动物防疫监督所检疫行政处罚纠纷案

第三节 委托主体

焦点问题 5: 委托实施行政处罚应当注意的几个问题/29

——戚某等诉某镇人民政府城建纠纷案

第四节 相对集中行政处罚权

焦点问题 6: 相对集中行政处罚权主体的法律地位及

执法规范/40

——蒋某诉某区城市管理行政执法局规划行政处罚案

第五节 行政执法人员

焦点问题7：实施行政处罚的人员应当具备相应的执法资格/55

——丁某与某县药品监督管理局药品监督

行政处罚纠纷上诉案

第二章 行政处罚权的合法行使

导 言/66

第一节 当场处罚

焦点问题8：当场处罚的条件、程序和决定/67

——江某不服某县贸易局行政处罚决定案

第二节 立案

焦点问题9：立案的条件及其在行政处罚程序中的法律地位/75

——高某不服某市卫生局行政处罚案

第三节 检查与调查取证

焦点问题10：开展行政执法检查应当注意把握的几个问题/83

——某县工商行政管理局与黄某等工商行政处罚纠纷上诉案

焦点问题11：表明身份的法律意义分析/91

——田某与某县公安局治安行政处罚纠纷上诉案

焦点问题12：正确履行行政处罚法规定的告知义务/98

——郭某不服某区教育局吊销教师资格证的处罚决定案

焦点问题13：实施行政处罚应当正确对待

当事人的陈述、申辩/106

——秦某诉某区公安分局治安行政处罚案

焦点问题 14: 灵活选用行政强制措施/117

——金某不服某市质量技术监督局封存强制措施和行政处罚案

第四节 听证

焦点问题 15: 违反听证程序的有关法律问题分析/124

——应某不服某区交警大队吊销驾驶证行政处罚决定案

第五节 证据与证明

焦点问题 16: 合法、有效证据的获取与甄别/134

——朱某不服某县公安局治安处罚裁决案

焦点问题 17: 证据保存措施的性质/146

——夏某诉某区交通局道路行政处罚案

焦点问题 18: 行政处罚的证明标准分析/152

——强某不服某县公安局治安管理处处罚决定案

第六节 行政处罚的决定

焦点问题 19: 依法解决行政处罚法律适用中的冲突问题/160

——徐某不服某县工商局行政处罚决定案

焦点问题 20: 行政处罚种类的合法选择/170

——胡某与某区城市管理行政执法局交通

行政处罚纠纷上诉案

焦点问题 21: 取缔的性质及其法律效果分析/183

——齐某诉某县环境保护局环保行政处罚决定纠纷案

焦点问题 22: 作出行政处罚决定的相关程序问题/190

——某漆业有限公司与某区工商行政管理局

工商行政处罚纠纷上诉案

焦点问题 23: 行政处罚案卷的审查标准/199

——某经贸公司诉某工商行政管理局行政处罚案

焦点问题 24: 灵活选择文书送达的方式/213

——某市人民政府与某影音公司土地行政处罚纠纷上诉案

第七节 对行政处罚的限制

焦点问题 25: 一事不再罚原则的具体运用/219

——朱某不服某市规划局行政处罚决定案

第三章 行政处罚权的合理行使

导 言/229

第一节 实施行政处罚的适当性

焦点问题 26: 钓鱼执法的正当性解析/230

——蒋某行政处罚纠纷案

第二节 实施行政处罚的必要性

焦点问题 27: 减轻处罚不能变更法定的并罚处罚方式/235

——赵某不服某海事局海事行政处罚决定案

焦点问题 28: 正确适用申辩、复议不加重处罚的规则/244

——范某诉某区公安分局治安管理处罚决定行政纠纷案

焦点问题 29: 免除行政处罚应当注意把握的几个问题/250

——某花园大酒楼不服某区卫生局行政处罚案

第三节 实施行政处罚的比例性

焦点问题 30: 行政处罚种类比例选择与显失公正/256

——阳某诉某市公安局治安管理处罚案

焦点问题 31: 行政处罚幅度比例选择与从轻处罚/267

——某电线电缆集团供销公司不服某市统计局违法行政处罚决定案

- 焦点问题 32: 行政处罚幅度比例选择与从重处罚/274
——陈某等不服某市烟草专卖局烟草专卖管理处罚案

第四章 行政处罚权的文明行使

导 言/280

第一节 执法理念文明

- 焦点问题 33: 实施行政处罚应当注意严格执法与服务理念的结合/281
——某贸易有限公司与某市工商行政管理分局行政处罚纠纷上诉案

- 焦点问题 34: 文明实施行政处罚的重要意义/290
——段某与某城市管理行政执法局行政处罚纠纷上诉案

第二节 执法手段文明

- 焦点问题 35: 暴力执法的法律后果分析/295
——某镇人民政府与李某土地行政处罚纠纷上诉案

第三节 执法程序文明

- 焦点问题 36: 探索“三步式”执法的新机制/305
——某市公路运输管理所与卢某交通行政处罚决定纠纷上诉案

第五章 行政处罚决定的执行

导 言/314

第一节 当场执行

- 焦点问题 37: 当场执行的适用范围与法律程序分析/315

——刘某诉某区公安分局治安行政处罚案

第二节 执行罚

焦点问题 38：准确把握执行罚的性质和采取时机/323

——某汽车服务有限公司行政处罚强制执行案

第三节 非诉执行

焦点问题 39：行政处罚决定非诉执行的若干问题解析/332

——某县工商行政管理局与某公路运输有限责任公司
行政处罚纠纷执行案

第四节 复议、诉讼不停止执行

焦点问题 40：行政处罚决定不停止执行的期限和条件/341

——邓某诉某乡人民政府行政处罚执行纠纷案

附录：中华人民共和国行政处罚法/350

(1996年3月17日)

第一章 行政处罚的实施主体

导 言

行政处罚的实施主体，是行政处罚法调整的重要内容。法律、法规、规章设定的行政处罚，必须由符合法定条件的主体来实施。按照现代法理和法治的要求，越权无效。行政处罚法明确规定，行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施；法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织可以在法定授权范围内实施行政处罚；行政机关依照法律、法规和规章的规定，可以在其法定权限内委托符合行政处罚法第19条规定条件的组织实施行政处罚；国务院或者经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权。这些规定，明确了实施行政处罚的职权主体、授权主体、委托主体和相对集中行政处罚权主体，使实施行政处罚的主体明确化、统一化。同时，行政处罚权必须由具备相应法定资格的工作人员来行使，使行政处罚的实施处于规范和可控状态。

第一节 职权主体

焦点问题 1: 规范性文件不能作为行政处罚职权的合法来源

——某职业高中诉某区财政局违法处罚案^①

一、基本案情

原告：某职业高中（以下简称“某职高”）。

被告：某区财政局（以下简称“区财政局”）。

2002年10月30日，区财政局查明某职高在2000年招生过程中收取报名费、加试费6629.40元，在2001年招生过程中收取报名费、加试费8586.20元，共计15215.60元，没有记入财务部门账内、也没有纳入预算管理并上缴财政专户，予以私自存放，上述行为属于财监字（1995）29号《财政部、审计署、中国人民银行关于清理检查“小金库”的具体规定的通知》（以下简称财监字（1995）29号文件）第二条规定的设立“小金库”行为。依据财监字（1995）29号文件第四条第（二）项的规定，作出财法监（2002）228号行政处罚决定，将某职高收取的报名费、加试费共15215.60元全额上缴财政，并对其处以罚款15000元。某职高认为，财政局适用财监字（1995）29号文件对原告作出处罚属法律适用错误，向某区法院起诉，请求撤销被告对原告作出的行政处罚决定。某区财政

^① 自北大法宝网司法案例库摘编。

局答辩认为，财监字（1995）29号文件是针对设立“小金库”行为进行查处的文件，自颁布以来一直实施，根据特殊法优于一般法的原则，本局适用财监字（1995）29号文件对原告进行处罚适用法律准确。综上，本局作出的行政处罚决定认定事实清楚，证据确凿，适用法律准确，请求法院驳回原告的诉讼请求。

二、处理结果

某区人民法院经审理认为，《中华人民共和国行政处罚法》第九条、第十条、第十一条、第十二条、第十三条、第十四条规定，法律、法规或者规章可以设定行政处罚，其他规范性文件不得设定行政处罚。国务院于1996年4月15日发布的国发（1996）13号文件《关于贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》明确规定：“其他规范性文件设定的行政处罚，自行政处罚法施行之日起，一律无效。”区财政局对某职高予以处罚的依据是财监字（1995）29号文件，这一文件是财政部、审计署、中国人民银行根据国务院办公厅国办发（1995）29号《关于转发财政部、审计署、中国人民银行联合制定的〈关于清理检查“小金库”的意见〉的通知》所制定，从上述两部文件的文号、颁布形式可知，上述两部文件不属于行政规章的范畴，应属其他规范性文件。上述两部其他规范性文件规定了私设“小金库”行为的构成要件，设定了相应的行政处罚；在《中华人民共和国行政处罚法》施行之后，这两部其他规范性文件设定的行政处罚已属无效。根据《中华人民共和国会计法（修订草案）》起草者向立法机关所作的说明，现行《中华人民共和国会计法》第