



国务院法制办公室组织编写
行政执法培训教材（四）

行政执法培训教材编辑委员会

主任 / 宋大涵

副主任 / 安建 袁曙宏 郜风涛 胡可明

行政处罚法教程

XingZheng ChuFaFa JiaoCheng

主 编：曹康泰

副主编：李岳德

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

国务院法制办公室组织编写
行政执法培训教材（四）

行政执法培训教材编辑委员会

主任 / 宋大涵

副主任 / 安建 袁曙宏 邵凤涛 胡可明

行政处罚法教程

中国法制出版社 北京

主编：曹康泰

副主编：李岳德

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

行政处罚法教程/曹康泰主编. —北京: 中国法制出版社, 2011. 2
ISBN 978 - 7 - 5093 - 2577 - 3

I. ①行… II. ①曹… III. ①行政处罚法 - 中国 - 教材
IV. ①D922. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 018205 号

策划编辑 罗莱娜

责任编辑 周琼妮

封面设计 李 宁

行政执法培训教材

行政处罚法教程

XING ZHENG CHU FA FA JIAO CHENG

主编/曹康泰

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

版次/2011 年 4 月第 1 版

印张/9.5 字数/202 千字

2011 年 4 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2577 - 3

定价: 39.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 66067023

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

总 序

政府是国家权力机关的执行机关，要执行由人民代表组成的国家权力机关的意志。这种意志的集中体现，就是宪法和法律。行政机关是否坚持依法行政、严格行政执法，直接关系到人民当家作主、管理国家事务的意志能否实现。同时，行政机关的工作几乎涉及到国家政治、经济、文化和其他社会生活的各个领域，涉及到公民个人从出生到死亡的各个阶段，涉及到公民学习、工作和生活的各个方面。我国 80% 的法律、90% 的地方性法规、几乎所有行政法规和规章都是由行政机关负责执行的。行政机关不能自觉坚持依法行政、严格依法办事，直接关系到法律法规的实施效果，直接影响着法律法规的尊严和权威。

为了落实依法治国基本方略、推进依法行政，国务院先后两次召开全国依法行政工作会议，并发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》、《全面推进依法行政实施纲要》（以下简称《纲要》），明确提出了建设法治政府的目标，对推进依法行政作出了全面部署。这些年来，各地区各部门按照国务院的要求和部署，切实加强组织领导，狠抓《纲要》的贯彻落实，推进依法行政、建设法治政府工作取得了重要进展。

2010 年 8 月，为了全面总结各地区各部门贯彻落实《纲要》、推进依法行政情况和经验，分析存在的问题，研究部署在新的历史起点上加快建设法治政府的任务和措施，国务院召开第三次全国依法行政工作会议，会后又发布《国务院关于加强法治政府建

设的意见》(以下简称《意见》),对法治政府建设作出了新的部署和安排。根据这次会议的精神和《意见》的规定,当前和今后一个时期,要进一步加大《纲要》实施力度,以建设法治政府为奋斗目标,以事关依法行政全局的体制机制创新为突破口,以增强领导干部依法行政的意识和能力、提高制度建设质量、规范行政权力运行、保证法律法规严格执行为着力点,全面推进依法行政,不断提高政府公信力和执行力,为保障经济又好又快发展和社会和谐稳定发挥更大的作用。

全面推进依法行政、加快建设法治政府,必须大力加强和改善行政执法。这是法律法规得到全面正确实施的关键环节。而随着我国中国特色社会主义法律体系的形成,保证法律法规全面正确实施就成为落实依法治国基本方略、推进依法行政的重心。加强和改善行政执法,首先要求全面提高行政执法人员的素质,切实增强其依法行政的观念和能力,做到严格规范公正文明执法。为此,《意见》明确规定,要高度重视行政机关工作人员依法行政意识与能力的培养,推行依法行政情况考察和法律知识测试制度,建立健全法律知识学习培训长效机制,定期组织行政执法人员参加通用法律知识培训、专门法律知识轮训和新法律法规专题培训。

为了适应加强行政执法人员法律知识培训的迫切需要,针对目前行政执法人员培训缺乏统一权威教材的实际情况,我们编写了这套行政执法培训教材。这套丛书作者队伍权威,内容涵盖全面,写作风格朴实,针对性、指导性和实用性较强,非常适合各级行政机关、行政学院和公务员培训机构用于行政执法人员通用法律知识培训,也可作为领导干部学法的教材。

行政执法培训教材编辑委员会

二〇一一年三月

导 读

1996年3月17日八届全国人大四次会议审议通过的《中华人民共和国行政处罚法》，于1996年10月1日起施行。《行政处罚法》的颁布和施行，是我国民主法制建设进程中的一件大事，对于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、法人和其他组织的合法权益，都具有十分重要的意义。编写这本《行政处罚法教程》，对行政处罚的理论与实践进行总结和分析，对《行政处罚法》的规定进行阐释和说明，将有助于行政执法机关准确理解和把握《行政处罚法》的精神实质，正确执行《行政处罚法》。

本书在编写过程中始终注重把握以下五个方面的内容：一是行政处罚的基本理论。行政处罚是实践中最为常见、运用也最为频繁的一种行政行为，经过多年的研究，目前已经形成了一个相对完善的理论体系。《行政处罚法》充分吸收和反映了这些成果，行政处罚实践又推动理论研究不断走向深入。二是《行政处罚法》及其各项制度的立法背景。《行政处罚法》是一部内容丰富、实务性很强的法律，每一项制度设计都源自于行政管理的客观需要，致力于解决实践中的突出问题，整体上呈现出统一而鲜明的立法理念。全面了解《行政处罚法》的立法背景，才能准确把握《行政处罚法》各项规定的立法精神，深化对法律条文的认识，做到正确实施，执法行为与立法要求相一致。三是国外情况。行政处罚是各国行政法上普遍确立的一项重要制度，无论是行政处罚的种类、设定还是实施，都有许多值得我们

借鉴参考的东西。《行政处罚法》本身就是立足中国国情并参考借鉴国外经验而制定的。通过各国理论和制度实践的对比研究，可以开阔视野，帮助执法人员更好地掌握行政处罚的内在规律，更客观地评价我国行政处罚的各项制度设计。四是行政处罚的实务。《行政处罚法》是一部操作性很强的行政行为法，对行政处罚的设定和实施，从实体到程序都提出了明确的要求，这些要求在行政处罚实践中如何体现、如何贯彻，各地区、各部门在行政处罚实践中有哪些探索、发展和创新，在法律条文之外行政处罚实践还需要注意哪些问题、需要遵循什么样的要求，这些都是本书努力尝试的目标。五是行政处罚实践中的问题和争议。《行政处罚法》颁布实施迄今已有十四年，行政处罚实践中出现了许多新情况、新问题，许多行政执法人员对《行政处罚法》的一些规定以及《行政处罚法》未明确的一些问题产生了疑惑和争议，《行政处罚法》个别规定的不足在实践中也日益暴露，本书尽可能地对这些情况进行了介绍、分析和研究，提出了自己的观点和看法，在某些方面还提出了修改完善的建议或者解决思路，有助于推动行政处罚制度和实践更加规范和科学。

本书正文共分八章。

第一章 行政处罚基本原理，是对行政处罚的一个基础介绍。从理论上探讨了行政处罚的概念和特征、行政处罚的性质和功能，以及行政处罚与刑罚、民事责任的联系和区别，对行政处罚设定和实施时应当遵循的原则进行了阐释，深入探讨了行政处罚与民事责任、刑事责任的衔接问题。

第二章 行政处罚法导论，是对《行政处罚法》立法过程、立法考虑及立法影响的一个全面回顾和总结。介绍了《行政处罚法》的立法背景、立法宗旨，以及世界各国行政处罚立法的基本模式，对《行政处罚法》的意义进行了全面概括，并对贯彻实施《行政处罚法》应当做好的工作进行了梳理。

第三章 行政处罚的种类和设定，是对行政处罚设定行为应当遵循的基本规则的总结。在概括行政处罚分类的基础上，对《行政处罚法》设定的各种行政处罚的含义，行政处罚设定的概念及原则进行了阐述，对法律、行政法规、地方性法规、规章和规范性文件的行政处罚设定权限分别作了重点介绍。

第四章 行政处罚的实施机关，详细介绍了行政处罚的各类实施主体。对比了大陆法系和英美法系国家行政处罚主体制度的差异，对我国《行政处罚法》确立的行政处罚主体制度进行了梳理，在介绍行政机关实施行政处罚的基础上，重点对作为行政处罚体制创新的相对集中行政处罚权，作为行政处罚特殊实施方式的授权实施行政处罚和委托实施行政处罚进行了探讨，对它们的概念、内涵和条件等进行了研究。

第五章 行政处罚的管辖和适用，这是行政处罚实施过程中首先需要解决的问题。本章介绍了行政处罚管辖的概念、立法背景、分类、意义以及确定行政处罚管辖的原则，重点对地域管辖、职权管辖、级别管辖、转移管辖、移送管辖、指定管辖、共同管辖、集中管辖等具体形式进行了阐述，介绍了行政处罚适用的概念和适用规则，对责令改正的性质和适用进行了专门探讨，对一事不再罚的概念及适用中需要注意的问题进行了梳理，对行政违法行为的构成要件进行了概括，重点对从轻处罚和减轻处罚、不予处罚和免于处罚、从重处罚和加重处罚、单处和并处、行政处罚与刑罚折抵等行政处罚适用中的具体规则进行了阐释和研究。

第六章 行政处罚的决定，这是对行政处罚程序的集中梳理。在介绍行政处罚程序的概念、功能、意义、原则以及决定行政处罚的前提条件的基础上，重点对简易程序的概念、特征、意义、适用范围、基本步骤以及适用中需要注意的几个问题，一般程序的概念、特征和主要内容，听证程序的国内外立法概况、适用范围、主体和内容等进

行了介绍和研究。

第七章 行政处罚的执行。执行程序是行政处罚程序的终点。本章在对行政处罚执行的概念和意义、行政处罚的自动履行、行政处罚的主动执行进行介绍的基础上，重点对不停止执行原则的含义进行了阐述，从罚缴分离和当场收缴等两个方面对罚款收缴程序进行了说明，揭示了行政处罚强制执行的适用条件、强制执行措施和强制执行程序，并对罚没财物的处理进行了研究，关于行政处罚的监督则主要介绍了行政机关的监督，公民、法人和其他组织的监督等两种形式。

第八章 行政处罚中的法律责任。法律责任是《行政处罚法》各项规定得到严格实施的重要保障。本章首先探讨了法律责任的概念、特征、功能和种类，然后重点对行政机关、行政机关工作人员承担法律责任的主要情形和主要形式进行了梳理和介绍。

目 录

第一章 行政处罚基本原理	1
第一节 行政处罚的概念和特征	1
第二节 行政处罚的性质和功能	5
第三节 行政处罚的原则	9
第四节 行政处罚与民事责任、刑事责任的衔接	13
第二章 行政处罚法导论	17
第一节 行政处罚法的立法背景	17
第二节 行政处罚法的立法宗旨	18
第三节 行政处罚法的立法模式	19
第四节 行政处罚法的意义	19
第五节 实施行政处罚法应当做好的工作	21
第三章 行政处罚的种类和设定	24
第一节 行政处罚的种类	24
第二节 行政处罚的设定	29
案例一 行政处罚的种类	34
案例二 不能仅依据上级指示设定罚款的行政处罚	38
案例三 不能超出上位法规定的处罚范围设定行政处罚	40
案例四 行政处罚的设定和实施	43
第四章 行政处罚的实施机关	45
第一节 行政处罚实施机关概述	45

行政处罚法教程

第二节	行政机关实施行政处罚	46
第三节	相对集中行政处罚权	48
第四节	授权实施行政处罚	50
第五节	委托实施行政处罚	52
案例一	行政处罚的实施主体资格	55
案例二	相对集中行政处罚权中的执法主体	57
第五章	行政处罚的管辖和适用	60
第一节	行政处罚的管辖	60
第二节	行政处罚的适用	79
案例一	行政处罚的级别管辖	116
案例二	行政处罚的职权管辖	118
案例三	一事不再罚原则	120
案例四	行政处罚案件的移送	123
第六章	行政处罚的决定	125
第一节	行政处罚程序概述	125
第二节	简易程序	131
第三节	一般程序	137
第四节	听证程序	150
案例一	行政处罚的决定程序	163
案例二	行政处罚的简易程序	166
案例三	行政处罚中的听证	169
第七章	行政处罚的执行	172
第一节	行政处罚执行程序概述	172
第二节	罚款收缴程序	177
第三节	行政处罚的强制执行	185
第四节	行政处罚监督制度	199

案 例 当场处罚的执行	208
第八章 行政处罚中的法律责任	210
第一节 法律责任概述	210
第二节 行政机关及其工作人员的法律責任	217
附 录	
中华人民共和国行政处罚法	251
(2009 年 8 月 27 日)	
关于《中华人民共和国行政处罚法(草案)》的说明	263
(1996 年 3 月 12 日)	
国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政处罚法》 的通知	269
(1996 年 4 月 15 日)	
国务院关于进一步推进相对集中行政处罚权工作 的决定	274
(2002 年 8 月 22 日)	
国务院办公厅关于推行行政执法责任制的若干意见	282
(2005 年 7 月 9 日)	
罚款决定与罚款收缴分离实施办法	288
(1997 年 11 月 17 日)	
后 记	291

第一章 行政处罚基本原理

第一节 行政处罚的概念和特征

一、行政处罚的概念

行政处罚是维护公共利益和社会秩序，实现行政管理目的的重要手段，在法律责任体系中居于十分重要的地位。我国现行法律、法规绝大多数都规定了行政处罚条款。据统计，自 1979 年至 2006 年 11 月底颁布的 941 部法律、行政法规中，有 644 部法律、行政法规设定了行政处罚，占法律、行政法规总数的 96.6%。

对违反行政管理秩序的行为，世界各国都规定要予以制裁的，但行政处罚并不是通用的法律概念，不同的国家称谓不同，涵义和内容也有所不同。在英美国家，对违反社会秩序的行为，一般通过法院判处监禁和罚款等刑罚，有些行政机关虽然可以依法向行政法违反者发出罚款通知书，但如果当事人不按通知书缴纳罚款，有关行政机关只能向法院提起诉讼，由法院对违法者进行处罚。因此，实际上，在英美法系国家，并不存在类似我国的行政处罚，对违反社会秩序的行为都由法院判处刑罚。在大陆法系，日本和我国台湾有行政罚和行政秩序罚的概念，但内容又有所不同。日本的行政罚，“是指根据统治权作为一种制裁措施，对行政上的义务违反者处以刑法中有刑名规定的刑罚或罚款。这种刑罚亦称行政刑罚，罚

款亦称行政上的秩序罚”。^① 对行政刑罚，在实体上适用刑法总则的规定，但行政法明文规定特则的，则排除刑法总则的适用；在程序上原则适用刑事诉讼法的规定，但是对大量发生的比较轻微的一定的行政犯有的适用简易科罚程序。对行政秩序罚，属于国家处以的罚款，原则上依照非讼案件程序法的规定，由被罚款者住所地的地方法院科处；属于地方公共团体处以的罚款，由地方公共团体首长科处。在我国台湾省，行政罚有广义和狭义之分。广义的行政罚相当于行政制裁，大致包括行政刑罚、行政秩序罚、惩戒罚和执行罚。狭义的行政罚以秩序罚为主要内容，是行政机关基于维持行政秩序目的，对过去违反行政义务者所实施的刑罚以外的处罚。^②

在总结我国行政处罚实践经验的基础上，《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《行政处罚法》的规定，在我国，行政处罚是指行政机关对公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，依法给予的刑罚以外的制裁。其基本含义是：

1. 公民、法人或者其他组织有违反行政管理秩序的行为。“秩序，乃人和事物存在和运转中具有一定一致性、连续性和确定性的结构、过程和模式”。^③ 秩序按不同的标准，可分为社会秩序和自然秩序，动态秩序和静态秩序，行为秩序和状态秩序，公共秩序和非公共秩序，经济秩序、政治秩序、文化秩序、社会秩序，个人秩序、家庭秩序、单位秩序，生产秩序、工作秩序、教学秩序、科研秩序和生活秩序等等。秩序无处不在，是人类生活所必需和孜孜以

① [日] 室力井主编：《日本现代行政法》，中国政法大学出版社 1995 年版，第 168 页。

② 翁岳生编：《行政法》，中国法制出版社 2000 年版，第 824 - 825 页。

③ 卓泽渊著：《法的价值论》，法律出版社 2006 年版，第 386 页。

求的重要价值取向，也是法律的重要价值追求。行政管理秩序是行政机关与行政相对人之间的权利义务关系和行政机关在行政管理活动中形成的一种秩序。维护行政管理秩序是行政权存在和使用的重要目的，破坏行政管理秩序，就要受到制裁。行政处罚作为制裁和预防违法行为的重要手段，常常就被用作维持行政管理秩序的手段。行政管理秩序的特点是公共秩序，实质是公共利益，而不是私人利益；是社会秩序，而不是单位内部的秩序、家庭内部的秩序。因此，只有公民、法人或者其他组织破坏了公共秩序、社会秩序，损害公共利益，才会受到处罚，如果只违反了单位内部秩序、家庭秩序，损害他人个人利益，就不受行政处罚。

2. 法律、法规或者规章明确规定公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序应当给予行政处罚的，才能给予行政处罚。行政处罚涉及公民、法人和其他组织的权益的限制和剥夺，属于对公民、法人和其他组织利益的不利处分，按照依法行政的原则，必须由具有权利义务创制权的法律规范设定。在我国，依照《立法法》的规定，只有法律、行政法规、地方性法规和规章具有权利义务创制权，因此，只有法律、法规和规章规定对违反行政管理秩序行为给予行政处罚的，才能给予行政处罚。法律、法规和规章以外的规范性文件对违反行政管理秩序的行为不得创设行政处罚，自然也不是行政处罚的法定依据。

3. 行政处罚只能由行政机关依照法定程序实施。对公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，由司法机关依照司法程序追究法律责任的，属于刑事处罚，只有由行政机关依照行政处罚程序追究行政法律责任的，才属于行政处罚。

二、行政处罚的特征

行政处罚作为一种具体行政行为，具有不同于其他具体行政行为的特征。

1. 目的的惩戒性。行政处罚是对已经违反行政管理秩序行为的制裁，目的是通过对行政相对人已经实施行为的否定，使行为人今后不再重犯，而不是以实现义务为目的。这是行政处罚与行政强制执行（包括执行罚）的主要区别。行政强制执行是指行政机关或者行政机关申请人民法院，对不履行行政决定的公民、法人或者其他组织，依法强制履行义务的行为。因此，行政强制执行是以实现行政义务为目的的。

2. 实施主体的行政性。行政处罚的实施主体是有行政处罚权的行政机关、法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织和受委托的事业组织。这是行政处罚与刑罚的主要区别之一。刑罚的实施主体只能是司法机关，行政机关不能作为刑罚的实施主体。

3. 法律关系的外部性。行政处罚是对违反行政义务的公民、法人或者其他组织即行政相对人的制裁行为，因此，行政处罚是外部行政行为，有别于同属行政制裁的行政处分行为。在我国，行政处分是对违反法定义务的具有特定身份关系的人员给予的纪律制裁，是内部行政行为。行政处罚与行政处分在适用种类、对象、条件、程序以及救济途径上都不相同。

4. 违法行为的确定性。这是指应受处罚的行为应当是相对人已经实施的违法行为，是确定的，否则不能予以处罚。它有别于行政强制措施。行政强制措施是指行政机关在行政管理过程中，为制止违法行为、防止发生证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等情形，依法对公民人身自由实施暂时性限制，或者对公民、法人或者其他组织的财产实施暂时性控制的行为，性质是预防性、暂时性的，一旦目标实现，就应当解除强制措施。

5. 结果的损益性。行政处罚都是对实施违法行为的公民、法人或者其他组织的不利处分，是对相对人人身或者财产权的限制或者剥夺。它不仅有别于受益性的行政许可、给付行政，也有别于责任

改正等行政命令，后者不造成相对人人身或者财产权利的损益。

第二节 行政处罚的性质和功能

一、行政处罚的性质

对行政处罚的性质，学术上有不同的观点。有代表性的主要有以下几种说法：一是行为说。行政处罚，是指行政主体为达到对违法者予以惩戒，促使其以后不再犯，以有效实施行政管理，维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人或其他组织的合法权益的目的，依法对行政相对人违反行政法律规范，但尚未构成犯罪的行为（违反行政管理秩序的行为），给予法律制裁的行政行为。^①二是具体行政行为说。行政处罚是特定行政主体依法惩戒违反行政法律规范的行政相对人的一种具体行政行为。^②三是制裁说。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。^③

上述观点从不同的角度阐述了行政处罚的性质。概括起来，行政处罚是行政行为的一种，是一种具体行政行为，具有对违法行为的制裁性。从行政管理的角度看，行政处罚是行政机关依法实施事后管理的重要手段，性质上是对违反法定义务的公民、法人和其他组织财产权利、人身权利等权利的限制或者剥夺。

二、行政处罚的功能

功能是指事物能起的作用。行政处罚对制裁违法行为、维护公共利益和社会秩序、保障行政机关实施有效管理都有重要作用。从

① 姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》，法律出版社2003年版，第149页。

② 沈荣华编著：《现代行政法学》，天津大学出版社2003年版，第192页。

③ 应松年主编：《行政法学教程》，中国政法大学出版社1988年版，第293页。