

行政处罚法 疑难问题解答

中国人民公安大学出版社

行政处罚法疑难问题解答

本书编写组

中国人民公安大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政处罚法疑难问题解答/《行政处罚法疑难问题解答》
编写组编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 1997. 3
ISBN 7-81011-976-1

I. 行… II. 行… III. 行政处罚法-中国-问答 IV. D92
2.114-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 04830 号

中国人民公安大学出版社出版发行

(北京木樨地南里 邮编 100038)

新华书店北京发行所经销

河北省赵县印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 14.875 印张 372 千字

1997 年 3 月第 1 版 1997 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 7-81011-976-1/D·799

印数 0001—8000 册

定价: 26.00 元

前 言

《中华人民共和国行政处罚法》实施之后，各地各部门在贯彻执行过程中提出了大量的理论问题和实际问题，能否正确地回答这些问题，直接关系到行政处罚法的贯彻执行。为此，我们编写了这本《行政处罚法疑难问题解答》，对543个疑难或实际问题进行了探讨和解答，以期为广大的行政执法人员和行政审判人员提供一本具有较强的针对性和实用性的参考读物。

深入研究行政处罚的理论问题及层出不穷的实际问题是一个长期的过程，对行政处罚有关问题的认识也有一个不断深化的过程，为此，我们敬告读者，对有关问题的解答，只能算作是我们个人的看法与见解，如与今后面世的有关部门的权威解释相冲突，当然应以权威解释为准。请读者不时留心有关部门的权威解释！

参加本书研究编写的有全国人大法工委国家法行政法室张春生、张世诚，最高人民法院行政审判庭江必新，国务院法制局政府法制监督司李江等同志。由于庶务仓皇，加之对有些问题尚未“吃深吃透”，对问题的探讨、解答难免疏漏或错误，祈请读者批评指正。

本书在编写的过程中，参考并借鉴了《秩序、权力与法律控制》、《行政处罚运作原理》等20余种有关行政处罚法的专著和其他读物中的某些观点和意见，在此，谨向这些专著和读物的作者表示衷心感谢！

本书编写组

1997年元月

目 录

(一) 总 论

1. 为什么要制定行政处罚法? (1)
2. 行政处罚法的制定过程是怎样的? (3)
3. 什么叫行政管理秩序? (3)
4. 在第一条中, 将保障和监督行政机关有效实施行政管理放在前面, 而将保护公民、法人或其他组织的合法权益放在后面, 是否意味着行政处罚法重“保障”而轻“保护”? (4)
5. 如何理解教育与处罚相结合原则的内涵? (4)
6. 治安管理处罚条例与行政处罚法的关系如何? (4)
7. 行政处罚法与其他行政处罚规范之间的关系是什么? (5)
8. 行政处罚与行政法律责任有何区别? (5)
9. 行政处罚与罚则有何区别? (6)
10. 行政处罚与行政制裁是何关系? (6)
11. 行政处罚与行政强制措施有何区别? (6)
12. 行政处罚与执行罚有何区别? (8)
13. 什么是非处罚性行政制裁? (8)
14. 行政处罚与行政处分有何共同点和区别? (9)
15. 行政处罚与刑罚有哪些共同点和区别? (11)
16. 行政处罚与民事责任有哪些共同点和区别? (13)
17. 如何认识行政处罚的必要性? (15)
18. 怎样认识行政处罚的局限性? (17)

014/08/33

19. 外国人、外国组织、无国籍人在我国违反
行政法义务是否适用行政处罚法? (18)
20. 行政处罚法有无溯及力? (19)
21. 如何把握我国的行政处罚法的溯及力? (19)
22. 行政处罚法为何不立即生效施行? (19)
23. 如何修订与行政处罚法不一致的法规、规章? (20)
24. 某些规章有关行政处罚的规定与法律、
法规有抵触, 在 1997 年 12 月 31 日前是
否有效? (21)
25. 哪些与行政处罚法有抵触的规范
在 1997 年 12 月 31 日以前仍然有效? (21)
26. 规范性文件修订中应注意哪些问题? (21)

(二) 应受行政处罚的行为

27. 相对人违法与行政主体违法具有哪些区别? (23)
28. 违反规章的行为是否行政违法行为? (23)
29. 如何界定行政违法和刑事违法? (24)
30. 公民、法人和其他组织从何时起应知道
自己的法定义务? (25)
31. 什么叫行为违法性的免除? (25)
32. 免除违法性的行为与免除处罚有何区别? (25)
33. 哪些行为属于免除行政违法性的行为? (26)
34. 精神病人实施义务违反行为是否可以免责? (27)
35. 因行政机关或者行政机关工作人员的责任
而实施的行为是否可以免罚? (28)
36. 正当防卫行为是否具有违法性? (28)
37. 紧急避险行为是否具有违法性? (29)
38. 行政处罚适用是否需要被处罚人有主观过错? (29)

39. 为什么说过错是行政处罚的必要条件? (30)
40. 如何认定过错? (30)
41. 为何法人或其他组织也能成为被处罚的对象? (31)
42. 国家机关能否成为行政处罚对象? (32)
43. 外国人、无国籍人和外国组织能否成为
处罚对象? (32)

(三) 处罚种类

44. 行政处罚法为什么要列举处罚种类? (33)
45. 声誉罚是否涉及违法者的实体权利? (34)
46. 警告处罚具有哪些特征? (35)
47. 通报批评是否是一种行政处罚? (36)
48. 警告处罚与通报批评有何区别? (36)
49. 警告与批评教育有何区别? (37)
50. 为什么要控制通报批评的适用? (37)
51. 罚款具有哪些特征? (38)
52. 罚款与罚金有何区别? (39)
53. 行政罚款与司法罚款有何区别? (39)
54. 目前我国法律、法规或规章是如何规定
罚款的数额的? (39)
55. 没收违法所得具有哪些特征? (40)
56. 没收非法财物具有哪些特征? (41)
57. 从事违法活动使用的工具是否属于非法财物? (42)
58. 行政处罚法为什么不规定“没收财产”的处罚种类? ... (43)
59. 没收非法财物与没收财产刑有何区别? (43)
60. 销毁是否属于没收? (43)
61. 责令停产停业具有哪些特征? (43)
62. 责令停产停业与关闭有何区别? (46)

63. 责令停产停业与吊销证照有何区别? (46)
64. 局部停产停业是否属于停产停业? (46)
65. 责令停止执业是否属于责令停产停业? (47)
66. 暂扣或吊销许可证、执照具有哪些特征? (47)
67. 责令停产停业与吊销证照有何区别? (49)
68. 吊销与暂扣有何区别? (49)
69. 暂扣是否是扣押? (50)
70. 吊扣具有许可性质的证书是否行政处罚? (50)
71. 收缴资质证书是否属于吊扣许可证? (50)
72. “注销许可证和执照”或“撤销许可证和
执照”是否属于“吊销许可证和执照”的
处罚种类? (50)
73. 行政拘留具有哪些特征? (50)
74. 限制人身自由的处罚为什么不宜称为
“自由罚”或“人身罚”? (52)
75. 行政拘留与刑事拘留有何区别? (52)
76. 行政拘留与拘役有何区别? (53)
77. 如何辨认“责令”性制裁的性质? (53)
78. 行政处罚法为何没有将责令改正作为一种
处罚方式加以规定? (54)
79. 行政处罚和责令改正或限期改正的联系
及其区别是什么? (55)
80. 劳动教养是否属于行政处罚? (56)
81. 行政处罚法为何不确认劳务罚? (56)
82. 行政处罚法为何没有规定资格罚? (57)
83. 对行政机关工作人员的经济处罚属何性质? (57)

(四) 行政处罚的设定与规定

84. 我国立法的分工与行政立法权限的划分是怎样的? (58)
85. 我国的法律渊源及其效力等级是怎样的? (60)
86. 什么叫行政处罚的设定权? (62)
87. 如何区分处罚设定权和处罚规定权? (62)
88. 行政处罚法在规定设定权的问题上遵循了哪些原则? ... (63)
89. 立法权、处罚设定权、处罚规定权的关系如何? (64)
90. 有管理权是否就必然拥有处罚设定权? (64)
91. 立法权或规范制定权与处罚设定权有何区别? (64)
92. 有效的行政处罚设定应具备哪些条件? (65)
93. 为什么设定行政处罚也应当遵循公正原则? (67)
94. 设定行政处罚应遵循哪些程序和形式规定? (67)
95. 公布规范性文件的程序及其要求有哪些? (68)
96. 地方性法规、规章和规范性文件应如何公布? (69)
97. 在我国, 哪些机关享有行政处罚的设定权? (70)
98. 高层级法律规范设定了义务性规范, 但未设定
处罚责任, 低层级法律规范能否规定行政处罚? (72)
99. 法律拥有哪些行政处罚设定权? (72)
100. 为什么全国人大及其常委会可以设定任何一种
行政处罚? (73)
101. 为什么限制人身自由的行政处罚只能由法律设定? (73)
102. 法律以外的规范形式能否规定以办
“学习班”的方式限制人身自由的处罚? (74)
103. 行政法规拥有哪些行政处罚设定权? (74)
104. 对行政法规的处罚设定有哪些限制? (77)
105. 经国务院批准国家部委发布的规范, 如一些
法律的实施细则, 其效力如何, 可否视为行政

- 法规，可否作为地方性法规的立法依据？ (78)
106. 行政处罚法生效后，行政法规是否也有一个清理的问题？ (78)
107. 行政处罚法颁布前，我国地方性法规创设行政处罚情况如何？ (78)
108. 有权制定地方性法规的立法主体有哪些？ (79)
109. 地方性法规拥有哪些设定权？ (80)
110. 对地方性法规的处罚设定权有哪些限制？ (82)
111. 地方性法规为何不能设定吊销企业营业执照的处罚？ (82)
112. 地方性法规可否设定吊销许可证的行政处罚？ (82)
113. 对某一行为法律、行政法规没有设定罚款的行政处罚，地方性法规能否补充规定罚款以外的其他处罚？ (83)
114. 地方性法规可否结合本地具体情况，对法律、行政法规未作出行政处罚规定的相关行为或者其他行为增加给予行政处罚的规定？ (83)
115. 法律只规定了罚款的种类，没有规定幅度，地方性法规在具体规定罚款幅度时有没有最高限额的限制？ (84)
116. 对地方性法规进行清理的法律依据是什么？ (84)
117. 对地方性法规应如何进行清理？ (84)
118. 行政处罚法颁布前，我国规章规定行政处罚的实际情况如何？ (85)
119. 规章拥有哪些行政处罚设定权？ (86)
120. 有权制定部门规章的主体有哪些？ (88)
121. 部委规章拥有哪些行政处罚设定权？ (88)
122. 对部门规章的处罚设定权有哪些限制？ (89)

123. 地方政府规章拥有哪些行政处罚设定权? (89)
124. 为什么要授予规章的行政处罚设定权? (90)
125. 规章如何规定罚款幅度? (91)
126. 规章应如何规定应受行政处罚的行为才不至于与高层级规范相抵触? (91)
127. 各省、自治区、直辖市人大常委会是如何规定政府规章设定行政处罚罚款限额的? (91)
128. 行政处罚法生效后,对规章应如何进行清理? (92)
129. 国家一些行政性公司,如纺织工业总公司、轻工业总公司,过去都制定和发布规章,行政处罚法出台后,这些公司还可否发布规章?如不可以,这部分规章由谁发布? (93)
130. 国务院直属机构是否有权在其制定的规范性文件设定行政处罚? (94)
131. 国务院授权的直属机构拥有哪些处罚设定权? (94)
132. 自治条例和单行条例能否设定行政处罚? (95)
133. 是否可以说非法律、法规、规章不得设定行政处罚? (96)
134. 省级政府办公厅的文件属于什么等级的法律文件?这类文件是否可以设定行政处罚? (98)
135. 规章以下规范性文件能否设定行政处罚? (98)
136. 政党的文件能否设定行政处罚? (98)
137. 行政机关的决定、命令、通知能否设定行政处罚? (99)
138. 军事机关、审判机关、检察机关的文件能否设定行政处罚? (99)
139. 社会团体的内部文件或章程能否设定行政处罚? (99)
140. 规范性文件能否规定行政处罚? (100)
141. 没有规章制定权的城市人民政府的规范性

- 文件如何规定行政处罚? (100)
142. 规章与法规之间及规章之间相互抵触的解决
办法如何? (100)

(五) 行政处罚权与行政处罚主体

143. 设定行政处罚与适用行政处罚有何区别? (102)
144. 行政处罚的创设与实施权是否需要分离? (102)
145. 拥有行政管理权的机关是否当然拥有行政处罚权? ... (103)
146. 行政管理权与行政处罚权是否应当统一
由一个机关行使? (103)
147. 取得行政处罚主体资格必须具备哪些条件? (104)
148. 行政机关取得处罚主体资格必须具备哪些条件? (104)
149. 如何理解行政处罚由有行政处罚权的
行政机关行使? (105)
150. 怎样理解“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”? (105)
151. 行政机关取得实施行政处罚主体资格
须具备哪些条件? (106)
152. 哪些行政机关不享有行政处罚权? (108)
153. 国务院流域管理机构能否拥有行政处罚权? (108)
154. 行政公署及街道办事处能否拥有行政处罚权? (108)
155. 市、县级具有行政处罚权的行政机关按照机构
改革方案被划转为事业单位的组织可否
行使行政处罚权? (108)
156. 检察机关、法院能否成为行政处罚的实施主体? (109)
157. 村民委员会、居民委员会是否具有处罚主体资格? ... (109)
158. 法律可以设立行使哪些行政处罚权的实施机关? (109)
159. 行政法规可以设定或授权设立哪些行政处罚的

- 实施机关或组织? (110)
160. 法律、法规在确定处罚决定权的归属与分工时, 是否以该行政机关具备法人资格为必要条件? (110)
161. 规章是否有权确定享有处罚决定权的行政机关? (111)
162. 省级人民政府应如何请示国务院授予相对集中行政处罚权的权力? (112)
163. 行政处罚权相对集中后, 原有的行政管理机关还能否行使行政处罚权? (112)
164. 综合执法机构的法律地位及其法律责任如何? (112)
165. 经国务院授权, 省政府将一个行政机关的处罚权交有关行政机关行使后, 原行政机关是否在其职权范围内还保留有处罚权? 如果原行政机关仍行使处罚权是否属于超越职权? (113)
166. 国务院或经国务院授权的省级政府、决定非公安机关行使人身自由的行政处罚, 该非公安机关据此作出的行政处罚是否属于超越职权? (113)
167. 为什么要建立授权和委托处罚制度? (114)
168. 为什么要授权和委托非行政机关的组织实施行政处罚? (114)
169. 被授权和受委托组织的权利与义务有哪些? (115)
170. 被授权和受委托组织在行政诉讼和行政赔偿中的地位怎样? (116)
171. 法定授权的处罚组织具有何种法律地位? (117)
172. 为什么被授权的组织必须是一个公务法人? (117)
173. 为什么被授权组织必须是具有管理公共事务职能的组织? (118)

174. 机构改革中原来的行政机关被改革成企事业单位，但职能仍然存在，能否行使行政处罚权？ (118)
175. 对某一事项已有行政管理机关，还能否授权其他事业组织行使处罚权？ (118)
176. 农垦、兵团等组织能否行使处罚权？ (119)
177. 行政机关是否可以将自己的行政处罚权在没有法律、法规特别规定的情况下转授其他行政机关或管理公共事务的组织？如果擅自授权了，被授权者作出的行政处罚是否属于超越职权？ (119)
178. 企业能否取得行政处罚主体资格？ (119)
179. 如何确定行政委托的性质？ (119)
180. 行政处罚法第三章说的委托与民法上的委托代理有何区别？ (120)
181. 在哪些情况下，可以考虑采用委托处罚？ (120)
182. 委托行政处罚权应注意哪些问题？ (121)
183. 委托行政处罚权应遵循哪些规则？ (122)
184. 专业性较强的处罚权能否委托？ (122)
185. 委托为什么必须以书面方式进行？ (123)
186. 行政处罚委托书应载明哪些事项？ (123)
187. 行政处罚权委托法定组织行使后，委托机关应履行哪些职责？ (124)
188. 受托组织必须遵循哪些规则？ (124)
189. 为什么受委托行使处罚权的组织不得再委托？ (124)
190. 行政机关能否委托行政机关实施行政处罚权？ (125)
191. 被委托的管理公共事务的事业组织是否应属于委托机关下属组织或代管、挂靠单位？ (126)
192. 在高层级法律规范未对委托作出规定的情况下，低层级规范能否对委托作出规定？ (126)

(六) 管 辖

193. 如何把握行政处罚管辖与刑事管辖的区分标准? (127)
194. 规章能否设定管辖权? (127)
195. 在职能管辖方面, 法律、行政法规有哪些特殊规定? (128)
196. 如何理解“行为发生地”? (129)
197. 以行为地确定一般地域管辖, 是否排除在某些情况下以行为人住所地来确定管辖? (129)
198. 违法行为发生地难以查明的情况下, 究竟由哪个行政机关管辖? (129)
199. 不动产违法案件是否要由不动产所在地行政主体管辖? (130)
200. 为何将级别管辖限定为县级以上地方人民政府的行政机关? (130)
201. 在级别管辖方面, 法律行政法规有哪些例外规定? ... (131)
202. 地方性法规或规章能否对级别管辖作出具体规定? ... (132)
203. 上级行政机关能否直接处理由下级行政机关管辖的案件? (132)
204. 处罚中的级别管辖是否受处罚的批准的影响? (133)
205. 不同机关之间可否发生管辖权转移? (133)
206. 上级机关的管辖权可否转移给下级? (133)
207. 下级机关可否将其管辖权转移给上级? (133)
208. 行政处罚法颁布前, 法律和行政法规对管辖有哪些特殊规定? (134)
209. 如何理解第二十条中的“法律、行政法规另有规定的除外”? (134)
210. 常见的行政处罚管辖争议有哪些? (135)

211. 应根据什么原则来解决共同管辖的问题? (136)
212. 如何确定共同的上一级行政机关? (137)
213. 在多个有管辖权的机关或者组织之间, 如何
了解谁先查处? (137)

(七) 处罚对象的确定与责任主体

214. 如何把握行政处罚适用的对象? (139)
215. 行政处罚适用的对象是否包括行为和财物? (139)
216. 什么叫责任自负原则? (140)
217. 什么叫禁止牵连的原则? (140)
218. 违法者的个人状况与行政处罚有何关系? (141)
219. 如何把握对未成年人适用行政处罚的原则? (142)
220. 能否对未成年人的监护人施以行政处罚? (143)
221. 应如何确定监护人的责任? (143)
222. 法人的行政违法行为有哪些特殊性? (144)
223. 法人实施违法行为应如何确定处罚对象? (146)
224. 法人的行为需要由具体的自然人来实施, 那么
自然人的哪些行为可以归结为法人的行为? (146)
225. 如何对法人行政违法中的个人实施行政处罚? (147)
226. 如何判断法人行为与个人行为? (148)
227. 哪些情况下应处罚法人, 哪些情况下应
处罚法人和工作人员? (149)
228. 哪些行政处罚形式可适用于法人? (149)
229. 如何对法人适用处罚? (150)
230. 为什么在某些情况下对法人违法可
适用“两罚”处罚? (151)
231. 对法人违法适用“两罚”处罚时应注意哪些问题? ... (152)
232. 对外国人、外国组织适用行政处罚时,

- 应遵循哪些基本原则? (153)
233. 对普通外国人、无国籍人和外国组织的
处罚如何适用? (154)
234. 如何对特殊身份的外国人或特殊性质的
外国组织适用处罚? (154)

(八) 行政处罚与其他制裁方式的选择

235. 违法与犯罪的区分标准如何? (156)
236. 对违法行为在何种条件下应设定行政处罚?
何种条件下应设定刑罚? (156)
237. 行政处罚与刑罚在立法上应如何衔接? (157)
238. 规定行政处罚的单行法律法规如何与
刑法典及其他刑法规范衔接? (158)
239. 我国现行立法主要是如何界定行政违法
与刑事违法的? (159)
240. 我国立法中是如何从量上区别违法与犯罪的? (159)
241. 在实务中, 如何划分刑事不法与行政不法? (160)
242. 行政刑罚与刑罚的区别如何? (162)
243. 如何在执法上处理行政处罚与刑事制裁的关系? (162)
244. 能否对行为人同时适用行政处罚和刑罚? (163)
245. 进行刑罚与行政处罚的双重处罚时, 应注意
哪些问题? (164)
246. 行政违法行为与犯罪竞合如何适用刑罚与
行政处罚? (165)
247. 行政处罚与刑罚合并适用应遵守哪些规则? (167)
248. 人民法院对构成犯罪的行为人判刑后,
行政机关可否再施罚款? (168)
249. 在刑事处罚和行政处罚需要双重适用时, 是应当