

2007 年版



# 行政处罚法学

附：行政处罚法学自学考试大纲

崔卓兰 杨平 编著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

201316606

高等教育自学考试指定教材  
行政法专业(本科)

# 行政处罚法学

(附:行政处罚法学自学考试大纲)  
(2005 年版)

崔卓兰 杨 平 编著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

行政处罚法学 附:行政处罚法学自学考试大纲/崔卓兰, 杨平编著. —北京: 北京大学出版社, 2005. 1

ISBN 7-301-07692-4

I. 行… II. ①崔… ②杨… III. 行政处罚法学—中国—高等教育—自学考试—教材 IV. D922.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 075916 号

**书 名:** 行政处罚法学 附:行政处罚法学自学考试大纲

**著作责任者:** 崔卓兰 杨 平 编著

**责任编辑:** 王小娟

**标准书号:** ISBN 7-301-07692-4/D·0943

**出版发行:** 北京大学出版社

**地 址:** 北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

**网 址:** <http://cbs.pku.edu.cn> 电子邮箱: [pl@pup.pku.edu.cn](mailto:pl@pup.pku.edu.cn)

**电 话:** 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

**印刷者:** 河北涿县鑫华书刊印刷厂

**经 销 者:** 新华书店

880 毫米×1230 毫米 A5 9.75 印张 284 千字

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 11 月第 2 次印刷

**定 价:** 15.00 元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

# 目 录

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| <b>第一章 行政处罚与行政处罚法</b> ..... | ( 1 ) |
| 第一节 行政处罚概述 .....            | ( 1 ) |
| 第二节 行政处罚法概述 .....           | ( 6 ) |
| <b>第二章 行政处罚范围的界定</b> .....  | (12)  |
| 第一节 行政处罚与刑罚 .....           | (12)  |
| 第二节 行政处罚与民事制裁 .....         | (21)  |
| 第三节 行政处罚与行政处分 .....         | (24)  |
| 第四节 行政处罚与行政强制措施 .....       | (27)  |
| 第五节 行政处罚与执行罚 .....          | (28)  |
| <b>第三章 行政处罚原则</b> .....     | (30)  |
| 第一节 行政处罚法定原则 .....          | (30)  |
| 第二节 处罚与教育相结合原则 .....        | (32)  |
| 第三节 公正原则 .....              | (34)  |
| 第四节 公开原则 .....              | (36)  |
| 第五节 过罚相当原则 .....            | (38)  |
| 第六节 保障当事人权利原则 .....         | (40)  |
| <b>第四章 行政处罚的种类</b> .....    | (43)  |
| 第一节 行政处罚的种类概述 .....         | (43)  |
| 第二节 行政处罚种类的划定标准及意义 .....    | (56)  |
| <b>第五章 行政处罚的设定</b> .....    | (59)  |
| 第一节 行政处罚设定概述 .....          | (59)  |
| 第二节 行政处罚设定的条件 .....         | (65)  |
| 第三节 行政处罚设定权的基本内容 .....      | (68)  |
| <b>第六章 行政处罚的实施机关</b> .....  | (79)  |
| 第一节 行政机关的行政处罚权 .....        | (79)  |
| 第二节 行政处罚权的特别授予 .....        | (83)  |

|             |                                    |              |
|-------------|------------------------------------|--------------|
| 第三节         | 行政处罚权的委托 .....                     | (85)         |
| <b>第七章</b>  | <b>行政处罚的管辖 .....</b>               | <b>(89)</b>  |
| 第一节         | 行政处罚管辖概述 .....                     | (89)         |
| 第二节         | 地域管辖 .....                         | (91)         |
| 第三节         | 级别管辖 .....                         | (94)         |
| 第四节         | 职权管辖 .....                         | (97)         |
| 第五节         | 其他管辖 .....                         | (98)         |
| <b>第八章</b>  | <b>行政处罚的适用 .....</b>               | <b>(101)</b> |
| 第一节         | 行政处罚适用概述 .....                     | (101)        |
| 第二节         | 行政处罚适用的规则 .....                    | (104)        |
| 第三节         | 行政处罚的追诉时效 .....                    | (121)        |
| <b>第九章</b>  | <b>行政处罚程序 .....</b>                | <b>(124)</b> |
| 第一节         | 行政处罚程序概述 .....                     | (124)        |
| 第二节         | 简易程序 .....                         | (129)        |
| 第三节         | 一般处罚程序 .....                       | (133)        |
| 第四节         | 听证程序 .....                         | (141)        |
| 第五节         | 行政处罚的执行程序 .....                    | (149)        |
| <b>第十章</b>  | <b>行政处罚的强制执行 .....</b>             | <b>(157)</b> |
| 第一节         | 行政处罚强制执行概述 .....                   | (157)        |
| 第二节         | 行政处罚强制执行措施 .....                   | (162)        |
| 第三节         | 行政处罚强制执行程序 .....                   | (166)        |
| <b>第十一章</b> | <b>违反行政处罚法应承担的法律责任 .....</b>       | <b>(178)</b> |
| 第一节         | 法律责任概述 .....                       | (178)        |
| 第二节         | 行政机关及其执法人员违反《行政处罚法》的<br>法律责任 ..... | (183)        |
| <b>第十二章</b> | <b>行政处罚的监督 .....</b>               | <b>(192)</b> |
| 第一节         | 行政处罚监督概述 .....                     | (192)        |
| 第二节         | 权力机关的监督 .....                      | (194)        |
| 第三节         | 行政机关的监督 .....                      | (198)        |
| 第四节         | 司法机关的监督 .....                      | (202)        |
| 第五节         | 社会监督 .....                         | (203)        |

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| <b>第十三章 行政处罚的救济</b> ..... | (206) |
| 第一节 行政处罚救济概述.....         | (206) |
| 第二节 行政处罚复议制度.....         | (207) |
| 第三节 行政处罚诉讼制度.....         | (218) |
| 第四节 行政处罚赔偿制度.....         | (234) |

## 行政处罚法自学考试大纲 (含考核目标)

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| <b>I 课程性质与设置目的</b> .....          | (247) |
| <b>II 课程内容与考核目标</b> .....         | (249) |
| <b>第一章 行政处罚与行政处罚法</b> .....       | (249) |
| <b>第二章 行政处罚范围的界定</b> .....        | (252) |
| <b>第三章 行政处罚原则</b> .....           | (256) |
| <b>第四章 行政处罚的种类</b> .....          | (260) |
| <b>第五章 行政处罚的设定</b> .....          | (263) |
| <b>第六章 行政处罚的实施机关</b> .....        | (267) |
| <b>第七章 行政处罚的管辖</b> .....          | (270) |
| <b>第八章 行政处罚的适用</b> .....          | (274) |
| <b>第九章 行政处罚程序</b> .....           | (277) |
| <b>第十章 行政处罚的强制执行</b> .....        | (283) |
| <b>第十一章 违反行政处罚法应承担的法律责任</b> ..... | (287) |
| <b>第十二章 行政处罚的监督</b> .....         | (290) |
| <b>第十三章 行政处罚的救济</b> .....         | (294) |
| <b>III 有关说明与实施要求</b> .....        | (300) |
| <b>IV 题型示例</b> .....              | (303) |
| <b>后记</b> .....                   | (305) |

# 第一章 行政处罚与行政处罚法

## 第一节 行政处罚概述

### 一、行政处罚的概念

行政处罚法是一部冠以行政处罚之名的法。故给行政处罚下定义成为逻辑上的必然要求。但这一定义并没有在该法中明确出现。原因之一在于,给行政处罚下定义具有困难。

比方说,从行政立法的角度下定义,行政处罚可以指通过立法设定行政处罚以及具体的罚则,属于一种抽象行政行为。从行政执法的角度,行政处罚可以指特定的国家机关依法对违反法律、法规但尚未构成犯罪的行政管理相对方所给予的特定的法律制裁,这又属于一种具体的行政行为。再从行政相对方的角度,行政处罚又可以概括为一种因违反行政法律规范所承担的法律責任。

从以上各个角度出发,关于行政处罚的定义主要有这样一些:

1. 行政处罚是国家特定行政机关依法惩戒违反行政法律规范的个人、组织的一种行政行为,属行政制裁范畴。
2. 行政处罚是特定行政机关或法律授权的其他组织,依法惩戒违反行政法规但不够或未给予刑事处罚的组织、个人的具体行为,是由行政相对方承担的一种惩戒性行政法律责任。
3. 行政处罚是行政机关或其他行政主体依法对违反行政法规范但尚未构成犯罪的行政管理相对方给予制裁的具体行政行为。
4. 行政处罚,是指国家行政机关和其他行政主体依法对违反行政法规范的公民、法人或其他组织实施的、法院有权予以审查的一种行政惩戒措施。
5. 行政处罚是行政机关和被授权组织基于行政管辖权,对违反行政法律规范的公民、法人或者其他组织所实施的行政惩戒,对实施惩戒的主体来说是一种制裁性行政行为,对于承受惩戒的主体来说是一种惩罚性的行政法律责任。

由此可见,任何定义或概念都只具有有条件的相对的意义,永远也不能囊括事物所有的现象与联系。当然,这只是根据我国的行政处罚法律制度给行政处罚下的定义。世界上其他国家也有行政处罚法律制度,其名称、概念表述上也有区别,例如,有的大陆法系的国家将之称为“行政罚”,而英美法系国家则称为“行政制裁”,奥地利学者则把行政处罚归为行政处置的一种。

尽管各国的表述不同,但有两点是一致的,首先是认为行政处罚是建立在违反行政法规定的基础上,且针对行为人尚未构成犯罪的行为。其次是承认行政处罚的种类包括人身罚、金钱罚、能力罚等。

我国的行政处罚法,也没有试图给行政处罚下定义。只是围绕它的内容,规定了相对于何人的何种行为,由谁依据什么实施行政处罚。这就是1996年《中华人民共和国行政处罚法》第3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。”从这一规定,我们可以分析出,《行政处罚法》所指的行政处罚,是把行政处罚理解为一种具体行政行为。具体说,就是由特定的行政机关针对特定的行政相对方,实施的某一种类的处罚。

所以,我们依据行政处罚法的规定,将行政处罚定义为:特定的行政机关依照有关法律规定的法定程序,对公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序但尚未构成犯罪的行为,作出的具有惩戒制裁性质的具体行政行为。

## 二、行政处罚的性质

就性质而言,依据我们所给的定义,行政处罚毫无疑问是一种能剥夺或者限制某些人身权利、财产权利的惩戒制裁手段。

### (一) 从惩戒制裁的角度理解行政处罚的性质

1. 它属于一种制裁,是社会对某种反社会行为的报复,是国家惩罚、矫正违法行为的手段,是相对于刑事制裁、民事制裁而言的第三种制裁手段。不过刑事制裁和民事制裁通常由司法机关凭借司法权作出,而行政制裁在我国隶属于行政职权的范畴,通常由行政机关

实施。在其他国家不尽如此,有的国家原则上还是由法院来实施。

2. 行政处罚一般主要是针对人身权利和财产权利实施的制裁手段。同时,可以对行政相对方的声誉、权能或者资格构成影响或限制。但是,它不能像刑事处罚那样,剥夺人的政治权利。

3. 行政处罚只能剥夺或限制某些人身权利、财产权利,而不是所有的人身权利、财产权利;行政处罚可以剥夺或限制自由权、经营权,但对公民的生命权、姓名权、监护权、继承权等,则无权涉及。

(二) 从行政处罚作为一种行政行为,与其他的行政行为相比的角度理解行政处罚的性质

1. 行为目的的惩戒性。这是行政处罚区别于行政强制执行的关键。行政处罚的直接目的,是要造成违法者人身自由、经济利益或精神方面的限制或损害后果,促使其下次履行行政法上的义务。而行政强制执行,旨在促使其当时、当次就履行其行政法上的义务。

2. 违法行为的确定性。即是说,只有行政相对方的违法行为是确定的、实际存在的,并非主观想像或仅有可能性时,才应用行政处罚。假如其违法行为处于不确定状态,属于被怀疑、被预期发生,而未变成现实,那一般只能采用行政强制执行。如对财产的扣押、查封、扣留。

3. 行为的外部性。即是说,行政处罚适用于行政相对方,属于外部行政行为。而不像行政处分那样适用于机关或单位的内部。

### 三、行政处罚的特征

行政处罚的特征是行政处罚本质的外部特征。根据我国《行政处罚法》的规定,行政处罚有以下特征:

(一) 行政处罚的实施主体是具有行政处罚权的行政机关和法律、法规授权的组织

有人表述说行政处罚的主体是国家行政机关,如此表述欠确切。应当说行政处罚的实施主体主要是行政机关,但不仅限于行政机关,根据《行政处罚法》的规定,法律、法规授权的组织在授权范围内也可以进行行政处罚,故也是实施行政处罚的主体。进一步讲,就行政机关而言,其一,并非所有的行政机关都具有行政处罚的实施权。一般

而言,只有县级以上行政机关才具有行政处罚实施权。而县级以下的行政机关并不自动享有这种权力。其二,任何一个行政机关也不能享有所有种类的处罚权,不同种类即管理领域不同的行政机关享有不同类别的行政处罚权。某些较严厉的处罚如对人身的处罚,包括财产的强制,也不是所有的行政机关都有的。其三,不同级别的行政机关也享有不同幅度、方式、种类的行政处罚权。当然,这一特征是仅就我国而言的,在许多国家,行政处罚是由法院来科处的。

(二) 行政处罚属于针对行政管理过程中作为行政相对方的公民、法人或其他组织作出的行为

对行政机关的行政行为中的违法侵权等不能使用行政处罚,对立法机关、司法机关工作上的差错失误也不能使用行政处罚。换句话说,行政处罚是违反行政管理程序的行政相对方的一种法律责任,而不是行政主体的法律责任。

(三) 应受行政处罚的行为是行政相对方违反了行政管理法律规范但尚未构成犯罪且应承担行政法律责任的行为

这其中包括两层意思:其一,应受行政处罚的行为必须是违反了行政管理法律规范,譬如在公共场所打架斗殴就扰乱了治安秩序,但尚未构成犯罪。如果打架斗殴打死了人,那就违反了刑事法律规范,要受到刑事制裁了。其二,应受到行政处罚的行为,还应当是按照行政法律规范规定需要承担行政法律责任的行为。某些行为尽管违反了行政法律规范,但行为轻微、危害后果不大,不需要追究行政法律责任,譬如对未成年人乱扔瓜子、皮核的行为,就不需要实施行政处罚。

#### 四、行政处罚的功能和局限

简要地说,我国行政处罚法有以下几个主要功能:

##### (一) 惩罚性功能

此为行政处罚的主要功能。这种功能的实现有两种形式:一是相对性惩罚,二是绝对性惩罚。所谓相对性惩罚是指未使违法者承担新的义务,而是促使其在能够履行义务时,继续履行原应履行的义务,不再重新违法。如1988年《中华人民共和国土地管理法》第43

条中规定的责令退还非法占有的土地,便是相对性惩罚。这是因为,非法占用土地这种违法行为发生后,就改变了原有的法律关系而产生了新的权利义务关系,即违法者不合法地享受权利或者拒绝履行义务。行政处罚机关就要以国家强制力为后盾,命令改变这种违法的关系,恢复原来的合法状态。所谓绝对性惩罚,指行政处罚机关对违法者科以额外义务,使其承担原法律关系以外的义务。如罚款、行政拘留等。

## (二) 维护社会秩序的功能

维护社会秩序是法所追求的目标。行政法所调整和规范的内容,更是直接与社会公共秩序及安全相关。尽管我们社会中的公共秩序,总的来说是建立在行政相对方自愿遵守的基础上的,但也有一些人故意扰乱和破坏行政管理秩序。尤其是我国目前处于市场经济的初建阶段,由于新旧体制交替之下产生的漏洞,迅速膨胀的个人主义、金钱至上等思想观念的作用,偷税漏税、不正当竞争、假冒伪劣、暴利以及其他种种违法行为层出不穷,社会上“闯红灯”的现象增多。要建立和保持良好的秩序,保证社会主义市场经济顺利发展,行政处罚也是必不可少的。

## (三) 预防性功能

这一功能体现在两个方面,一是预防新的违法行为,二是预防犯罪。比如,交通警察对超速行驶的司机的处罚,目的就在于预防该司机以后重犯超速行驶的违法行为。至于预防犯罪,是指在行政违法行为与犯罪行为之间没有一条不可逾越的鸿沟,用行政处罚惩戒违法者,可以预防违法者触犯刑律。

## (四) 补救性功能

行政处罚的补救性功能,主要是通过阻止、矫正行政违法行为,恢复被侵害的管理秩序,并责令违法者赔偿造成的损失而体现的。

## (五) 教育性功能

主要表现在两个方面,一是惩恶劝善。指通过处罚违法者,劝勉、教育所有行政管理相对方能自觉地遵守行政法律规范。二是惩前毖后,指通过处罚违法者,使其接受教训,改弦更张,不再违法。

行政处罚作为一种法律制裁手段,既有积极的一面,又有消极的

一面,也就是行政处罚的局限性。其局限性主要体现在:

一是行政处罚的强制力、制裁力均是外力,对受制裁者和旁观者的内心触动并非都产生正面效果。尤其是在缺乏道德、文明等精神方面的说服教育加以配合的情况下,更易造成行政相对方的抵触情绪。

二是行政处罚在所有的行政行为中,是最严厉、强制性质最明显的一种,潜藏着对人们合法权益侵害的危险性,风险系数最高。而且,一旦这种侵害发生,所威胁的正是一般公民所享有的人身权、财产权这两项最基本的权利。

三是行政处罚方式比较简单生硬,却又奏效明显,容易被滥用、滥设,助长行政机关的武断专横。

## 第二节 行政处罚法概述

### 一、行政处罚法的概念

行政处罚法是指由国家有权机关制定的,规范行政主体行使行政处罚行为的各种法律规范的总和。

在我国,目前已具有一部名为《行政处罚法》的法律,它是由第八届全国人民代表大会第四次会议在1996年3月17日通过的。可以说,这是我国关于行政处罚的基本法律。有人说,这部《行政处罚法》是我国行政处罚的法典。这样说不太合适。不言而喻,行政管理的各个领域都涉及到行政处罚的运用,而不同领域又有不同领域的特点,不可划一而论,也不能设想制定一部包罗巨细的,既有总则又有分则的(刑法式)的行政处罚法。故我国立法机关制定了一部行政处罚基本法律。说现行的《中华人民共和国行政处罚法》是基本法律,意思是说,它只是对行政处罚的目的、适用范围、原则、设定权与实施等,做出原则的、统一规定的法,解决了行政处罚领域中共同性的、主要的问题。至于各个行政管理领域中,不同层次的单行的法律、法规或规章涉及到有关行政处罚的决定,均须服从该法律,即与其规定的相一致,或成为该法的实施细则,而不得与该法在精神、原则、具体规

定等方面相违背、相抵触,否则一律无效。

## 二、行政处罚法的立法宗旨

我国《行政处罚法》第1条规定:“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。”这一条就表明了我国行政处罚法的立法宗旨,其具体内容如下:

### (一) 规范行政处罚行为,尤其是行政处罚的设定和实施

自改革开放以来,我国行政处罚制度发展迅速。已颁布的行政法律、法规中,绝大多数设置了行政处罚,行政处罚几乎涉及到行政管理的所有领域,罚款数年达数十亿,可以说,在当代经济和社会生活中,没有人不受行政处罚制度的影响。但现实情况是,行政处罚行为这一法律行为本身并非全部合法。行政处罚案件一直占行政诉讼的很大比重,甚至被称为“三乱”之一,虽经数年治理仍收效甚微。在时下的行政处罚中,同时存在“滥”和“软”两方面问题。所谓“滥”指滥设处罚、滥施处罚、自罚自收、滥罚款等。所谓“软”指处罚软弱、法外施恩,无力去达到预期目的。上述问题的主要原因,包括滥用职权特权、耍威风、受利益动机驱动,根据人情薄厚、来头大小、关系远近、油水多少实施处罚等。显而易见,要使行政处罚正确发挥其社会功能,严格控制和监督行政处罚权的滥用,制定《行政处罚法》,使行政处罚走上法制轨道是一项根本性的措施。

### (二) 进一步完善我国的法律责任制度

在我国,民事法律责任制度和刑事法律责任制度均有基本法加以规定,前者是《中华人民共和国民事诉讼法通则》,后者是《中华人民共和国刑法》,但对于公民、法人或其他组织的行政法律责任,目前尚无基本法加以规定。而《行政处罚法》是行政处罚方面的基本法,对我国行政处罚的设定和实施作了系统的规定,旨在进一步完善我国的行政法律责任制度。

### (三) 维护公共利益及社会秩序

作为一项公权力,行政处罚的价值取向本质上就是维护公共利益和社会秩序。一般说来,利益有个体的利益和公共的利益即共同

的利益之分。共同的利益是抽象的、非人格化的,而不像个体的利益那样是特定的、人格化的,所以,人们往往感到共同的利益既是自己的又不是自己的。对共同利益即公共利益的破坏,就不及对个体利益被侵害反应那般强烈。其实,对公共利益的破坏同时意味着对个体利益的不利影响,诸如使个体获取新的利益或者保护既得利益的渠道不畅、手段不全、环境欠佳等。因此,社会成员就需要通过其组织——国家,作为公共利益的代表者和维护者,去处理那些侵犯公共利益和社会公共秩序的行为。

#### (四) 保护公民、法人或其他组织的合法权益

从行政管理角度看,规定一定的行政处罚是很必要的,无此不足以维持有效的行政管理。然而,行政处罚所针对的对象,是广大公民、法人或其他组织,实施行政处罚必然涉及一般行政相对方的权益,如果行政处罚权被滥用或不当实施,就会侵害一般行政相对方的法定权利(益),并且这种侵害在程度上还会相当严重。日久天长,还会造成人民与政府之间正常关系的破坏。因此,维护公民、法人或其他组织的合法权益也是行政处罚法的一项立法宗旨。

### 三、行政处罚法的立法模式

根据世界各国有关行政处罚的立法模式,主要有三种:

#### (一) 法典式

##### 1. 奥地利

1925年奥地利颁布了《行政处罚法》,开行政处罚法典之先河。该法于1950年又重新修改公布,名为《奥地利行政处罚法》,共68条,两部分。第一部分总则是实体性规定,规定了行政处罚的一般条件、责任能力、责任、教唆及帮助、未遂犯、特别责任,以及自由罚、罚款、补充罚、没收、警告等处罚形式及行政处罚的意见。第二部分是程序法,具体包括一般原则、时效、被告、侦查、逮捕、保证、证据、扣押、正式审理程序、处罚命令、诉愿、执行、私诉、私诉请求之裁决,关于审理少年犯的特别规定、行政处罚程序费用的负担等。该法的规定虽然比较全面,但仍属通则性规定,具体适用时,还要引用单行的法律、法规。

## 2. 德国

德国 1952 年颁布的《违反秩序法》，也是法典式的行政处罚法的典型。该法共 135 条，体例上分为 4 编，23 章。

第一编，总则。内容包括适用范围、处罚依据、罚款、数个违法行为同时发生、没收、充公、对法人团体的罚款、时效。

第二编，罚款程序。内容多达十一章，包括追究与处罚违反秩序行为的管辖权、一般程序规定、前期程序、行政罚款决定、异议和法院程序、罚款与刑事程序、法律效力与重审、颁布附加措施命令的程序、罚款裁判的执行、费用、对追究措施的赔偿。

第三编，具体的违反秩序行为。包括五章：违反国家规章的行为、违反公共秩序的行为、滥用国家标志和受国家保护的标志、违背经营场所和企业的监督义务、共同规定。

第四编，最后规定。

## 3. 前苏联

前苏联于 1980 年 10 月 23 日和 1985 年 1 月 1 日，曾先后实施过《苏联和各加盟共和国行政违法立法纲要》和《苏俄行政违法行为法典》。

前者是通则性规定，分四章。

第一章，总则。规定了立法任务、苏联与各加盟共和国在行政违法行为立法方面的权限分工、行政违法行为的预防、行政处罚的原则、法规的效力等。

第二章，行政违法行为和行政责任。规定了行政违法行为的概念、应对违法行为承担行政法律责任的主体、处罚种类、减与免或加重处罚的情节、给予处罚的期限等。

第三章，适用行政处罚的机关及其分工。

第四章，行政处罚程序。规定了行政违法案件的诉讼任务、行政违法行为的记录、强制措施、被追究行政法律责任者的权利、审理和裁决、上诉和抗诉、对上诉和抗诉案件的审理、执行等。

《苏俄行政违法行为法典》比《纲要》详细具体，章节条款多得多，分 5 大部分，31 章，共 307 条。

第一部分，总则。规定了立法目的、任务、依据和行政处罚的基

本原则。

第二部分,行政违法行为和行政责任。规定了行政违法行为的概念和行政违法的构成条件、行政处罚的目的和种类及裁决,并详细规定了具体的行政违法行为及其行政法律责任。

第三部分,有权处理行政违法案件的机关。较为详细地规定了各行政机关对行政违法行为的管辖。

第四部分,行政处罚程序。

第五部分,行政处罚裁决的执行。

“法典式”行政处罚法的立法模式,具有明显的优势。一是其内容包罗行政处罚实体、程序方面,几乎包含了所有带有普遍性问题的规定,具有普遍指导和规范的意义。二是由于其是法典统一的规定,避免了分散立法存在的标准各异、重复繁琐等弊端,比较简便易行。但这种立法方式也有其缺陷,一是只能就行政处罚中带有普遍性的问题加以规定,因而对于行政处罚中具有特殊性的问题,既难以全部预料也难以都在法典中详尽规定;二是行政管理包罗万象,管理对象与管理事项又须经常调整,而法典要保持相对的稳定性,因而难以保证满足行政处罚的全部需要。

## (二) 分散式

分散式行政处罚立法方式,指行政处罚的规定,分散于各单行法中的行政处罚立法方式。这种立法方式不仅在英美法系国家中比较多见,大陆法系的国家也有这样的做法,比如法国。在法国,就没有概括的条文规定出全部的行政处罚,违反哪些义务应受哪种处罚,行政处罚的有关规定只散见在有关的法律条文当中。分散式的优点在于,能把具体的行政违法行为——行政法律责任——行政处罚联系在一起,便于立法者操作,也便于执法者引用,具有灵活性和适用性强的特点。对于行政处罚适用领域有限,违法行为发生频率相对不高的国家,不失为一种好办法。

至于英美法系国家,不对行政处罚作统一规定,还有更深刻的原因:英美人在传统上和法治理念上认为,实施行政处罚是司法机关的职能,行政处罚不过是被授予行政机关行使的法院的权力,不是附属于行政管理的当然权力,故哪个行政机关享有哪方面、何种事项上、

多大权限范围内的行政处罚权,均应视具体法律授权规定而定,没有必要制定统一的《行政处罚法》或者类似的法典。

分散式的缺陷在于:对行政处罚的范围、构成条件、原则、设定权限、管辖及程序等,不能作出统一的、概括性的规定。分散在单行法律、法规中规定,既显得繁琐、重复,又因没有统一的标准,在处理案件时,使执法者难于抉择,容易导致滥罚和重复处罚。

### (三)“双轨并行”式

至于我国当前的《行政处罚法》,应当属于第三种,即“双轨并行”式。就是说,制定一部通则式的行政处罚法,而对具体的违法行为和相应的行政处罚责任,由单行的法律、法规作出规定,具体包括《行政处罚法》和专门的、专章式的行政处罚法律规范,如1994年《中华人民共和国治安管理处罚条例》、1997年《中华人民共和国价格法》第6章法律责任等。这种立法形式结合了通则式和专门、专章式立法形式的优点,使各个不同层次的国家机关的立法权得以充分实现,既体现了普遍性的行政处罚的特征,又反映了具体性、特殊性的行政处罚的特点,符合我国的国情。

### 思考题

1. 行政处罚的概念
2. 行政处罚的特征
3. 行政处罚的性质
4. 行政处罚的功能和局限
5. 行政处罚法的立法宗旨