中华人民共和国
行政处罚法
释义与典型案例分析

翟继光 王海阳 ◎ 著

中国民主法制出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

ISBN 978-7-5162-2612-4



定价:398.00元

中华人民共和国
行政处罚法
释义与典型案例分析

翟继光 王海阳 ◎著

中国民主法制出版社

图书在版编目（CIP）数据

《中华人民共和国行政处罚法》释义与典型案例分析／翟继光，王海阳著．—北京：中国民主法制出版社，2021.5

ISBN 978-7-5162-2612-4

Ⅰ．①中… Ⅱ．①翟… ②王… Ⅲ．①行政处罚法—法律解释—中国②行政处罚法—案例—中国 Ⅳ．①D922.115

中国版本图书馆CIP数据核字（2021）第096450号

图书出品人：刘海涛
全案统筹：乔先彪
责任编辑：逯卫光　莫义亮

书　名／《中华人民共和国行政处罚法》释义与典型案例分析
作　者／翟继光　王海阳　著

出版·发行／中国民主法制出版社
地　址／北京市丰台区右安门外玉林里7号（100069）
电　话／（010）63055259（总编室）　63057714（发行部）
传　真／（010）63056975　63056983
http:// www.npcpub.com
E-mail:mzfz@npcpub.com
经　销／新华书店
开　本／16开　787毫米×1092毫米
印　张／62　**字　数**／1250千字
版　本／2021年5月第1版　2021年5月第1次印刷
印　刷／三河市嘉科万达彩色印刷有限公司

书　号／ISBN 978-7-5162-2612-4
定　价／398.00元
出版声明／版权所有，侵权必究。

（如有缺页或倒装，本社负责退换）

前　言

1996年第八届全国人民代表大会第四次会议通过《中华人民共和国行政处罚法》，2009年和2017年曾先后两次作了个别条文修正。《十三届全国人大常委会立法规划》将行政处罚法修改列为第一类项目。全国人大常委会法工委2018年启动相关工作，2019年10月形成修订草案征求意见稿，2020年6月委员长会议将行政处罚法修订草案提请十三届全国人大常委会一审，2020年10月再次审议，2021年1月22日三审通过。新修订的行政处罚法将于2021年7月15日起施行。为帮助各级行政机关以及广大社会公众掌握行政处罚法的基本内容，我们编写了《〈中华人民共和国行政处罚法〉释义与典型案例分析》一书。

全书分为十一章，第一章为行政处罚法总则，包括五节，分别讲解行政处罚法修改的主要内容、立法目的与行政处罚的界定、行政处罚的法律依据、行政处罚的原则，以及行政处罚相对人的权利及其责任追究。

第二章为行政处罚的种类和设定，包括四节，分别讲解行政处罚的种类，以法律的设定权限、法规设定行政处罚的权限、规章设定行政处罚的权限，以及行政处罚的评估与设定禁止。

第三章为行政处罚的实施机关，包括两节，分别讲解行政处罚实施机关与综合行政执法，以及法规授权及受委托组织实施行政处罚。

第四章为行政处罚的管辖，包括三节，分别讲解行政处罚的地域管辖与级别管辖、管辖权下放与争议解决，以及请求协助与移送司法机关。

第五章为行政处罚的适用，包括五节，分别讲解责令改正与一事不二罚、对未成年人及智障人士的处罚、从轻减轻以及不予行政处罚的情形、行政处罚裁量基准及折抵刑事处罚，以及行政处罚的时效、适用原则和无效。

第六章为行政处罚的一般规定与简易程序，包括七节，分别讲解行政处罚信息公开与查清事实、利用电子技术处罚与执法人员要求、执法人员的回避与处罚前的

需要全本请访问 www.ertongbook.com

告知、陈述申辩权的行使与行政处罚证据、行政处罚的记录与公开、突发事件的处罚与处罚保密义务，以及行政处罚的简易程序。

第七章为行政处罚的普通程序与听证程序，包括五节，分别讲解行政处罚案件的启动与调查、证据的收集与调查终结的处理、法制审核与行政处罚决定的作出、处罚决定书的送达与作出的前提条件，以及行政处罚的听证程序。

第八章为行政处罚的执行，包括五节，分别讲解行政处罚的履行期限与罚款的收缴、行政处罚中当场收缴罚款的情形、当场收缴罚款的票据和上缴、强制执行措施与行政处罚的救济，以及罚没收入的处理与对行政处罚的监督。

第九章为行政处罚的法律责任，包括四节，分别讲解违法实施行政处罚及非法使用单据、违法收缴罚款及贪墨财物的法律责任、违法行为对当事人造成损失的法律责任，以及违法不移交案件以及渎职的法律责任。

第十章为行政处罚法附则，包括三节，分别讲解行政处罚法的适用范围、对法律规定期间的解释，以及行政处罚法的生效日期。

第十一章至第十八章为行政处罚法典型案例，分别为治安管理行政处罚典型案例、城乡建设行政处罚典型案例、安全生产行政处罚典型案例、劳动保障行政处罚典型案例、市场监管行政处罚典型案例、税务管理行政处罚典型案例、环境保护行政处罚典型案例、民政管理行政处罚典型案例。为提高对行政机关及社会大众的借鉴意义，本书从上万件行政处罚案例中精选出100件典型案例，均为行政机关败诉（个别案例在一二审败诉、终审胜诉）的案例，其败诉的理由主要包括违法主体认定不清、违反法定程序、超过追责时效、听证程序违法、未履行告知义务、主要证据不足、违法事实认定不清、自由裁量权行使不合理性、适用法律错误、追究刑事责任期间违法处罚，以及强制执行违法等。

本书适宜作为各级行政机关宣传学习行政处罚法的教材，也适宜作为广大高等院校和研究机构学习研究行政处罚法的参考资料。本书收录的100个违法行政处罚的案例是从上万件行政处罚案件中精选出来的，对于广大行政机关提高行政处罚水平具有重要参考意义。本书引用法律法规的效力截至2021年3月20日。

翟继光　王海阳

2021年3月20日

目　录

第一章　行政处罚法总则 / / 001

第一节　行政处罚法修改的主要内容 / / 002
第二节　立法目的与行政处罚的界定 / / 005
第三节　行政处罚的法律依据 / / 011
第四节　行政处罚的原则 / / 013
第五节　行政处罚相对人的权利及其责任追究 / / 017

第二章　行政处罚的种类和设定 / / 047

第一节　行政处罚的种类及法律的设定权限 / / 048
第二节　法规设定行政处罚的权限 / / 070
第三节　规章设定行政处罚的权限 / / 086
第四节　行政处罚的评估与设定禁止 / / 102

第三章　行政处罚的实施机关 / / 109

第一节　行政处罚实施机关与综合行政执法 / / 110
第二节　法规授权及受委托组织实施行政处罚 / / 135

第四章　行政处罚的管辖 / / 143

第一节　行政处罚的地域管辖与级别管辖 / / 144
第二节　管辖权下放与争议解决 / / 151
第三节　请求协助与移送司法机关 / / 167

第五章　行政处罚的适用 / / 171

第一节　责令改正与一事不二罚 / / 172
第二节　对未成年人及智障人士的处罚 / / 178
第三节　从轻减轻以及不予行政处罚的情形 / / 185
第四节　行政处罚裁量基准及折抵刑事处罚 / / 195
第五节　行政处罚的时效、适用原则和无效 / / 210

第六章　行政处罚的一般规定与简易程序 / / 221

第一节　行政处罚信息公开与查清事实 / / 222
第二节　利用电子技术处罚与执法人员要求 / / 235
第三节　执法人员的回避与处罚前的告知 / / 243
第四节　陈述申辩权的行使与行政处罚证据 / / 256
第五节　行政处罚的记录与公开 / / 294
第六节　突发事件的处罚与处罚保密义务 / / 322
第七节　行政处罚的简易程序 / / 331

第七章　行政处罚的普通程序与听证程序 / / 341

第一节　行政处罚案件的启动与调查 / / 342
第二节　证据的收集与调查终结的处理 / / 367
第三节　法制审核与行政处罚决定的作出 / / 378

第四节　处罚决定书的送达与作出的前提条件 / / 387
第五节　行政处罚的听证程序 / / 397

第八章　行政处罚的执行 / / 419

第一节　行政处罚的履行期限与罚款的收缴 / / 420
第二节　行政处罚中当场收缴罚款的情形 / / 427
第三节　当场收缴罚款的票据和上缴 / / 432
第四节　强制执行措施与行政处罚的救济 / / 435
第五节　罚没收入的处理与对行政处罚的监督 / / 446

第九章　行政处罚的法律责任 / / 459

第一节　违法实施行政处罚及非法使用单据 / / 460
第二节　违法收缴罚款及贪墨财物的法律责任 / / 464
第三节　违法行为对当事人造成损失的法律责任 / / 467
第四节　违法不移交案件以及渎职的法律责任 / / 469

第十章　行政处罚法附则 / / 473

第一节　行政处罚法的适用范围 / / 474
第二节　对法律规定期间的解释 / / 475
第三节　行政处罚法的生效日期 / / 476

第十一章　治安管理行政处罚典型案例 / / 479

第一节　违反法定程序行政处罚案例 / / 480
第二节　违法事实认定不清行政处罚案例 / / 504
第三节　自由裁量权合理性行政处罚案例 / / 513

第四节　适用法律错误行政处罚案例 / / 532

第十二章　城乡建设行政处罚典型案例 / / 543

第一节　违法主体认定不清行政处罚案例 / / 544
第二节　违法事实认定不清行政处罚案例 / / 566
第三节　违反法定程序行政处罚案例 / / 584
第四节　适用法律错误行政处罚案例 / / 595
第五节　强制执行违法行政处罚案例 / / 613

第十三章　安全生产行政处罚典型案例 / / 623

第一节　违法事实认定不清行政处罚案例 / / 624
第二节　适用法律错误行政处罚案例 / / 639
第三节　程序违法行政处罚案例 / / 656
第四节　行政处罚执行程序违法案例 / / 674

第十四章　劳动保障行政处罚典型案例 / / 683

第一节　违法事实认定不清行政处罚案例 / / 684
第二节　适用法律错误行政处罚案例 / / 700
第三节　程序违法行政处罚案例 / / 706

第十五章　市场监管行政处罚典型案例 / / 719

第一节　违法事实认定不清行政处罚案例 / / 720
第二节　超过追责时效行政处罚案例 / / 751
第三节　自由裁量权合理性行政处罚案例 / / 761
第四节　适用法律错误行政处罚案例 / / 776

第十六章　税务管理行政处罚典型案例／／783

第一节　违法事实认定不清行政处罚案例／／784
第二节　主要证据不足行政处罚案例／／801
第三节　违反法定程序行政处罚案例／／824
第四节　适用法律错误行政处罚案例／／864
第五节　听证程序违法行政处罚案例／／877
第六节　追究刑事责任期间违法处罚案例／／887

第十七章　环境保护行政处罚典型案例／／897

第一节　违反法定程序行政处罚案例／／898
第二节　违法事实认定不清行政处罚案例／／909
第三节　强制执行违法行政处罚案例／／920

第十八章　民政管理行政处罚典型案例／／935

第一节　适用法律错误行政处罚案例／／936
第二节　未履行告知义务行政处罚案例／／944
第三节　未告知听证权行政处罚案例／／952
第四节　认定事实不清行政处罚案例／／957

附　录／／970

中华人民共和国行政处罚法／／970

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第一章
行政处罚法总则

『导　读』

本章讲解行政处罚法总则，分为五节内容，分别讲解行政处罚法修改的主要内容、立法目的与行政处罚的界定、行政处罚的法律依据、行政处罚的原则以及行政处罚相对人的权利及其责任追究。

第一节　行政处罚法修改的主要内容

一、落实党中央重大改革决策部署，推动行政处罚制度进步

增加综合行政执法制度，推动解决多头执法、重复执法和执法力量分散问题，规定国家在城市管理、市场监管、生态环境、文化市场、交通运输、应急管理、农业等领域推行建立综合行政执法制度，相对集中行政处罚权。

增加行政处罚权下放乡镇街道，推动执法重心下移，明确省、自治区、直辖市根据当地实际情况，可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使，并定期组织评估；同时，为保证这部分行政处罚权“放得下、接得住”，加强对行政处罚权下放的规范和保障：一是要求行政处罚权下放乡镇街道的决定应当公布。二是强调承接行政处罚权的乡镇人民政府、街道办事处应当加强执法能力建设，按照规定范围、依照法定程序实施行政处罚。三是规定有关地方人民政府及其部门应当加强组织协调、业务指导、执法监督，建立健全行政处罚协调配合机制，完善评议、考核制度。

将行政执法“三项制度”纳入行政处罚法，增加行政执法公示、执法全过程记录制度，完善重大执法决定法制审核制度。一是明确公示要求，增加规定行政处罚的实施机关、立案依据、实施程序和救济渠道等信息应当公示。二是体现全过程记录，增加规定行政机关应当依法以文字、音像等形式，对行政处罚的启动、调查取证、审核、决定、送达、执行等进行全过程记录，归档保存。三是细化法制审核要求，列明适用情形，明确未经法制审核或者审核未通过的不得作出决定。

完善行政处罚和刑事司法衔接机制，推动行政处罚和刑事处罚有效对接。一是要求对依法不需要追究刑事责任或者免予刑事处罚，但应当给予行政处罚的，司法机关应当及时将案件移送有关行政机关。二是针对实践突出问题，强调行政处罚实施机关与司法机关之间应当加强协调配合，建立健全案件移送制度，加强证据材料移交、接收衔接，完善案件处理信息通报机制。三是明确违法行为构成犯罪，人民法院判处罚金时，行政机关尚未给予当事人罚款的，不再给予罚款，体现司法最终原则。

落实行政执法人员持证上岗和资格管理制度要求。一是明确实施行政处罚的执法人员应当具有行政执法资格。二是执法人员在调查或者进行检查时，应当主动出示执法证件，当事人或者有关人员有权要求执法人员出示证件。三是执法人员不出示执法证件的，当事人或者有关人员有权拒绝接受调查或者检查。

增加疫情防控有关行政处罚程序规定，明确发生重大传染病疫情等突发事件，为了控制、减轻和消除突发事件引起的社会危害，行政机关对违反突发事件应对措施的行为，依法快速、从重处罚。

二、完善行政处罚设定权限，强化源头规范

适当扩大行政法规、地方性法规的行政处罚设定权限，增加规定上位法对违法行为未作出行政处罚规定，行政法规、地方性法规为实施上位法，可以补充设定行政处罚。同时，增加约束性要求，拟补充设定行政处罚的，应当通过听证会、论证会等形式广泛听取意见，并向制定机关作出书面说明。行政法规、地方性法规报送备案时，说明补充设定行政处罚的情况。

增加行政处罚实施评估制度，最大限度减少不必要的行政处罚事项，明确国务院部门和自治区、直辖市人民政府及其有关部门应当定期组织评估行政处罚的实施情况和必要性，对不适当的行政处罚事项及种类、罚款数额等，及时提出修改或者废止的建议。

三、健全行政处罚规则，保障行政执法既有力度又有温度

保障行政执法有力度，解决重大违法行为违法成本低、惩处力度不够等问题。

增加行政处罚定义，为认定行政处罚提供判断标准，解决行政处罚界限不清问题。同时，补充列举行政处罚种类。

完善没收违法所得。一是规定违法所得除依法退赔的外，应当予以没收。二是明确违法所得是指实施违法行为所取得的款项。法律、行政法规、部门规章对违法所得的计算另有规定的，从其规定。

延长重点领域违法行为追责期限，规定涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，行政处罚追责期限由 2 年延长至 5 年。

坚持现行法规定的一事不两罚制度，同时增加规定同一个违法行为违反多个法律规范的，按照罚款数额高的规定予以处罚。

保障行政执法有温度，实行无错不罚、小错轻罚。

增加没有主观过错不罚，明确当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚，法律、行政法规另有规定的从其规定。

增加首违可以不罚，明确初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚。

增加从旧兼从轻适用规则，规定实施行政处罚适用违法行为发生时法律、法规、规章的规定，但是作出行政处罚决定时，法律、法规、规章已被修改或者废止，且新的规定处罚较轻或者不认为是违法的，适用新的规定。

增加行政处罚裁量基准，明确行政机关可以依法制定行政处罚裁量基准，规范行使行政处罚裁量权。行政处罚裁量基准应当向社会公布。

四、完善行政处罚程序，推进严格规范公正文明执法

加强对非现场执法的规范，要求确保电子技术监控设备符合标准、设置合理、标志明显，设置地点应当向社会公布，记录违法事实应当真实、清晰、完整、准确，经过审核才能作为证据。同时，强调行政机关应当及时告知当事人违法事实，并采取信息化手段等措施方便当事人查询、陈述和申辩。

明确行政处罚委托从严把握，防止滥处罚，明确委托应当采用书面形式，委托书应当载明委托的具体事项、权限、期限等内容，并向社会公布。

明确行政处罚机关事先告知的内容包括拟作出的行政处罚内容，解决因告知不全，影响当事人行使陈述权、申辩权问题。

完善听证制度，解决听证程序使用率偏低问题。一是扩大听证范围，将降低资质等级、责令关闭、限制从业等较重的行政处罚纳入听证范围。二是强化听证笔录的效力，明确行政机关应当根据听证笔录作出决定。

增加电子送达方式，解决行政处罚文书送达难问题，规定当事人同意并签订确认书的，可以采用传真、电子邮件等方式送达行政处罚决定书等法律文书。

增加行政处罚协助制度，规定行政机关向有关机关提出协助请求，被请求机关依法予以协助。

五、防范行政不作为，加强对行政机关的监督制约

增加行政处罚案件立案制度，防止行政机关有案不立，明确立案依据等应当公示，符合行政处罚案件立案标准的应当及时立案。

明确处罚期限要求，防止行政处罚案件久拖不决，规定行政机关自立案之日起九十日内作出行政处罚决定，法律、法规、规章另有规定的从其规定。

加大追责力度，对行政机关有该制止违法行为不制止、该立案不立案、该处罚不处罚、该移送司法机关不移送等情形的，加大追责力度、扩大追责范围。

第二节　立法目的与行政处罚的界定

一、行政处罚法的立法目的

【2021年行政处罚法的规定】

第一条　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。

【释义】

本条规定了行政处罚法的立法目的，本条表述是1996年行政处罚法的规定，2009年、2017年和2021年的修正均未修改本条规定。

根据这一规定，行政处罚法的立法目的包括以下四项：

（1）规范行政处罚的设定和实施。行政处罚涉及当事人的财产权和人身权，必须由法律明确规定，因此，行政处罚法的首要目的是规范行政处罚的设定和实施。

（2）保障和监督行政机关有效实施行政管理。依法行政是现代各国行政机关执法的基本要求，行政机关有效实施行政管理离不开行政处罚，保障行政机关行使这一权力的法律就是行政处罚法。由于行政处罚可能被行政机关滥用，从而侵犯当事人的合法权益，行政处罚法也有监督和约束行政机关的目的。

（3）维护公共利益和社会秩序。行政处罚的对象是侵害公共利益、扰乱社会秩序的违法行为，对行政处罚行为提供法律保障，就是间接维护公共利益和社会秩序。

（4）保护公民、法人或者其他组织的合法权益。行政违法行为往往会直接侵犯部分公民、法人或者其他组织的合法权益，对行政违法行为依法进行行政处罚，就是间接保护被侵犯的公民、法人或者其他组织的合法权益。同时，行政违法人有权受到公平、公正的处罚，因此，行政处罚法也有保护被处罚的公民、法人或者其他组织的合法权益的目的。

【宪法的规定】

第五条　中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。

国家维护社会主义法制的统一和尊严。

一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。

一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。

任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。

二、行政处罚的界定

【2021年行政处罚法的规定】

第二条 行政处罚是指行政机关依法对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织，以减损权益或者增加义务的方式予以惩戒的行为。

【释义】

本条规定了行政处罚的定义，本条是2021年修订行政处罚法时新增加的内容。根据这一定义，构成行政处罚应具备以下四个要件：

（1）行政处罚的主体是行政机关。行政处罚权属于公权力，必须是国家机关才能行使。非国家机关无权行使，如企业对职工的惩处、学校对学生的惩处、合同一方主体对另一方主体的追责均不属于行政处罚。国家机关包括立法机关、行政机关、司法机关、军事机关等，只有国家机关中的行政机关才能作出行政处罚。

（2）行政处罚的对象是公民、法人或者其他组织。公民是指具有某一国国籍，并根据该国宪法和法律规定享有权利和承担义务的自然人。法人是具有民事权利能力和民事行为能力，依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。法人包括营利法人、非营利法人和特别法人。营利法人包括有限责任公司、股份有限公司和其他企业法人等。非营利法人包括事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等。特别法人包括机关法人、农村集体经济组织法人、城镇农村的合作经济组织法人、基层群众性自治组织法人。其他组织，即非法人组织，是指不具有法人资格，但是能够依法以自己的名义从事民事活动的组织。非法人组织包括个人独资企业、合伙企业、不具有法人资格的专业服务机构等。由此可见，一切法律主体都有可能成为行政处罚的对象，包括行政机关本身也可以成为行政处罚的对象。

（3）行政处罚的前提是违反行政管理秩序。根据行政处罚法定的原则，违反行政管理秩序的实质是违反行政管理法律法规。由于行政管理秩序的含义比较宽泛，凡是没有违反行政管理法律、法规、规章的，不能认为违反了行政管理秩序。

（4）行政处罚的内容是减损权益或者增加义务。行政处罚与行政奖励相反，其内容以减损权益为主，如“警告、通报批评”减损的是声誉，“罚款、没收违法所得、没收非法财物”减损的经济利益，“行政拘留”减损的是人身利益。行政处罚也可以增加义务，如社区劳动、维持秩序、学习法规等，但目前我国行政处罚法并未明确规定增加义务的处罚措施，但规定了“法律、行政法规规定的其他行政处

需要全本请访问 www.ertongbook.com