

## 行政处罚

### 一、行政处罚的概念

行政处罚，是国家行政机关对构成行政违法行为的公民、法人或者其他组织实施的行政法上的制裁。行政处罚是行政违法行为引起的法律后果。行政违法行为，是指公民、法人或者其他组织违反国家行政管理秩序，依照法律应当由国家行政机关给予行政处罚的危害社会的行为。

### 二、行政处罚的基本原则

#### （一）处罚法定的原则

处罚法定的原则包括四个基本要求：处罚设定权法定；处罚主体及其职权法定；被处罚行为法定；处罚种类、内容和程序法定。这里强调实施处罚的依据法定和实施处罚的程序法定。违反这两个要求的，行政处罚无效。

#### （二）处罚公正、公开原则

处罚公正原则体现在实体公正与程序公正两方面。

1. 实体上的公正，要求行政处罚无论是设定还是实施都要过罚相当，即处罚要与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程序相当。

2. 处罚公开原则是指行政处罚的设定与实施要向社会公开，它有两项基本要求：一是对违法行为给予处罚的规定要公开；二是对违法行为实施处罚的程序必须公开。未经公开的行政处罚决定，不得作为行政处罚的依据。

#### （三）处罚与教育相结合原则

处罚与教育相结合原则的基本要求，是行政处罚的设定和实施要同时发挥其强制制裁与促进认识转变的作用，使被处罚者不再危害社会和自觉守法，防止将行政处罚变为国家对违法行为简单机械的报复。

#### （四）保障相对人权利的原则

为保证该原则的实现，法律赋予行政相对人在处罚的过程中享有陈述权、申辩权、听证权、申请复议权、提出诉讼权以及赔偿请求权。还有无救济便无处罚的原则。

#### （五）职能分离原则

职能分离，是指在行政机关内部运用分权原则，要求行政机关将其内部的某些相关职能加以分离使之分属于不同的机构或不同的工作人员掌管或行使，其内容主要有：

1. 行政处罚的设定机关与实施机关相分离。
2. 行政处罚的调查、检查人员和行政处罚的决定人员相分离。
3. 作出处罚决定的机关和收缴罚款的机构相分离。（依法当场收缴的除外）
4. 行政处罚如举行听证，由非本案调查人员担任听证主持人。

#### （六）一事不再罚的原则

根据《行政处罚法》第 24 条的规定，一事不再罚是指，对当事人的同一个违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚。

### 三、行政处罚的种类

#### 1. 行政处罚法的规定类型

根据行政处罚法的规定，行政处罚的法定分类有：（1）警告、通报批评；（2）罚款、没收违法所得、没收非法财物；（3）暂扣许可证件、降低资质等级、吊销许可证件；（4）限制开展生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业；（5）行政拘留；（6）法律、行政法规规定的其他行政处罚。

#### 2. 行政处罚的学理分类

根据行政处罚的内容不同，可以分为声誉罚、财产罚、行为罚、人身罚。警告、通报批评属于声誉罚；罚款，没收违法所得、没收非法财物属于财产罚；责令停产停业、责令关闭、限制从业、暂扣许可证件、降低资质等级、吊销许可证件属于行为能力罚；行政拘留属于人身罚。

### 四、行政处罚的设定

设定行政处罚，是国家有权机关创设行政处罚、赋予行政机关行政处罚职权的立法活动。行政处罚法根据我国的立法体制，对不同法律文件规定行政处罚的权限划分作出了规定：

#### （一）法律

全国人大和它的常委会制定的法律，可以设定各种行政处罚，且限制人身自由的行政处罚，只能由法律设定。

#### （二）行政法规

国务院制定的行政法规，可以设定除限制人身自由以外的行政处罚。如果法律对违法行为已经作出行政处罚规定，行政法规需要作出具体规定的，不得超出法律规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围。

#### （三）地方性法规

有权地方人大制定的地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销营业执照以外的行政处罚。如果法律、行政法规对违法行为已经作出行政处罚规定，地方性法规需要作出具体规定的，不得超出法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围。

#### （四）部门规章

国务院部门规章可以在法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内作出具体规定。尚未制定法律、行政法规的，可以设定警告、通报批评或一定数额罚款的处罚，罚款的限额由国务院规定。

#### （五）地方政府规章

地方规章可以在法律、法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内作出具体规定。这里的法规包括行政法规和地方性法规。尚未制定法律、法规的，地方政府规章对违

反行政管理秩序的行为，可以设定警告、通报批评或一定数额罚款的行政处罚。罚款的限额由省、自治区、直辖市人大常委会规定。

行政处罚法规定，除法律、法规和规章以外的其他规范性文件不得设定行政处罚。

## 五、行政处罚的适用

### （一）管辖

行政处罚由违法行为发生地的县级以上地方人民政府具有行政处罚权的行政机关管辖。

### （二）裁量情节

裁量情节，是指行政处罚机关决定是否给予、给予轻或者重以及免除处罚所依据的各种情况。

1. 不予处罚的情节有：不满 14 周岁的人、精神病人在不能辨认或者不能控制自己行为时有违法行为的；违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的。

2. 从轻或减轻处罚的情节有：已满 14 周岁不满 18 周岁的人有违法行为的；尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人、智力残疾人有违法行为的；主动消除或者减轻违法行为危害后果的；受他人胁迫有违法行为的；配合行政机关查处违法行为有立功表现的等。

### （三）处罚的折抵

处罚的折抵是指行政处罚与刑事处罚双重适用的折抵。在一个行为同时构成行政违法和刑事犯罪，并受到行政处罚和刑事处罚的情况下，应当将行政拘留折抵相应刑期，将行政罚款折抵相应的刑罚罚金。

### （四）追究时效

行政处罚追究时效，是指行政机关追究当事人违法责任给予行政处罚的有效期限。原则上行政违法行为在 2 年内未被发现的，不再给予行政处罚；涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，上述期限延长至 5 年。但法律另有规定的除外。

## 六、行政处罚的程序

### （一）行政处罚的决定程序

行政处罚法区别行政处罚的不同情况，规定了简易程序、听证程序和一般程序三种程序。

#### 1. 简易程序

简易程序是为事实确凿并有法定依据，处罚较轻情形设置的，主要特点是当事人程序权利简单，执法人员可以当场决定给予处罚。

（1）适用简易程序的条件。第一，违法事实确凿并有法定依据；第二，处罚种类和幅度分别是对公民处以 200 元以下、对法人或者其他组织处以 3000 元以下的罚款或者警告的。

（2）执法人员的权力和义务。执法人员的主要权力是执法人员当场作出行政处罚决定并依照法律规定填写行政处罚决定书。执法人员的主要义务是当场出示执法证件，出具和交付依法填写统一制作的行政处罚决定书，将行政处罚决定报所属行政机关备案。

(3) 当事人的权利和义务。当事人的主要权利是行政处罚法规定的当事人的各种程序权利，要求执法人员依简易程序规定作出处罚决定的权利，对处罚决定不服依法申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。当事人的主要义务是依法履行行政处罚决定。

## 2. 听证程序

听证程序，是指在行政机关作出行政处罚决定之前，公开举行专门会议，由行政处罚机关调查人员提出指控、证据和处理建议，当事人进行申辩和质证的程序。听证程序的主要规则有：

### (1) 举行听证会的条件。

第一，行政机关将要作出较大数额罚款；没收较大数额违法所得、没收较大价值非法财物；降低资质等级、吊销许可证件；责令停产停业、责令关闭、限制从业；其他较重的行政处罚等行政处罚决定。

第二，经当事人依法提出听证要求，由行政机关组织。

### (2) 听证会的进行程序。

①听证的时间。由行政机关通知听证会举行的时间和地点；当事人要求听证的，应当在行政机关告知后五日内提出；行政机关应当在举行听证的七日前，通知当事人及有关人员举行听证的时间、地点；

②听证的方式。听证公开举行，涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私的除外；

③听证的主持。听证会由行政机关指定的非本案调查人员主持，当事人认为主持人与本案有直接利害关系的，有权申请回避；

④听证笔录。听证应当制作笔录，笔录应当交当事人或者其代理人核对无误后签字或者盖章，听证笔录不作为行政处罚决定的唯一依据。

## 3. 普通程序

普通程序是普遍适用的行政处罚程序，它适用于除适用简易程序和听证程序以外的其他行政处罚。普通程序的主要规则有：

(1) 行政调查。除了在简易程序中可以当场作出行政处罚以外，行政机关发现公民、法人或者其他组织有依法应当给予行政处罚违法行为的，必须进行全面、客观和公正的调查，收集有关证据。必要时，依照法律、法规的规定，可以进行检查。调查或检查时的执法人员应当向当事人和有关人员出示证件表明身份。

(2) 行政处罚决定。行政处罚决定由行政机关负责人在对调查结果进行审查后，根据不同情况作出决定。行政处罚法规定了作出行政处罚决定的条件和决定的种类。对情节复杂或者重大违法行为给予较重的行政处罚，应由行政机关负责人集体讨论后作出。

在行政处罚决定作出之前，行政机关及其执法人员应当保证当事人享有和行使了解权和陈述、申辩的权利。

## (二) 行政处罚的执行程序

### 1. 一般规定

(1) 当事人应当及时履行行政处罚决定规定的义务。

(2) 原则上，在当事人申请行政复议或提起行政诉讼期间，行政处罚不停止执行。

(3) 行政机关应当健全对行政处罚的监督制度。

## 2. 罚款的收缴

### (1) 罚缴分离

罚缴分离，是指作出罚款决定的行政机关应当与收缴罚款的机构分离。作出处罚决定的行政机关及其执法人员不得自行收缴罚款。当事人应当在法定期限内，到指定的银行缴纳罚款。银行应当收受罚款，并将罚款直接上缴国库。对上述原则规定的例外情形，应当依照行政处罚法规定的当场收缴罚款的条件和收缴办法办理。

对于罚款、没收违法所得或者没收非法财物拍卖的款项，必须全部上缴国库。任何行政机关或者个人不得以任何形式私分、截留；财政部门不得以任何形式向行政处罚决定机关返还。

### (2) 当场收缴

#### ① 当场收缴的适用情形

第一，有下列情形之一的，执法人员可以当场收缴罚款：依法给予一百元以下的罚款的；不当场收缴事后难以执行的。

第二，在边远、水上、交通不便地区，行政机关及其执法人员作出罚款决定后，当事人向指定的银行缴纳罚款确有困难，经当事人提出，行政机关及其执法人员可以当场收缴罚款。

#### ② 当场收缴的程序

第一，行政机关及其执法人员当场收缴罚款的，必须向当事人出具国务院财政部门或者省、自治区、直辖市人民政府财政部门统一制发的专用票据；不出具财政部门统一制发的专用票据的，当事人有权拒绝缴纳罚款。

第二，执法人员当场收缴的罚款，应当自收缴罚款之日起二日内，交至行政机关；在水上当场收缴的罚款，应当自抵岸之日起二日内交至行政机关；行政机关应当在二日内将罚款缴付指定的银行。