

中华人民共和国 行政处罚法 释义

袁雪石 著

- ★ 执法适用 答疑解惑 ★
- ★ 法律演变 逐条释义 ★
- ★ 关联法条 案例评议 ★

【新行政处罚法一本通】

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中华人民共和国
行政处罚法
释义

袁雪石 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

前 言



一、《行政处罚法》的制定修改情况

1987年，原国务院法制局开始着手分析、研究行政处罚在立法和执法实践中存在的问题。1989年，开始起草行政处罚条例。1990年开始起草行政处罚法。^①1991年，全国人大常委会法工委行政立法研究组起草了行政处罚法初稿。1992年，全国人大常委会认为行政处罚直接涉及公民基本权利，需要上升为法律的形式来制定，于是将其列入立法计划。1995年，全国人大常委会公布了行政处罚法草案，1996年3月17日，八届全国人大第四次会议审议通过了《行政处罚法》。^②制定《行政处罚法》，是我国行政法制建设中的一件大事，也是加强社会主义民主政治建设的一个重要步骤。《行政处罚法》的制定，对于规范行政机关有效地依法行政，改进行政管理工作，加强廉政建设，维护社会秩序和公共利益，保护公民的合法权益，促进社会主义市场经济的健康发展，都起到了重要作用。

在最初的立法过程中，立法机关参考了德国、奥地利、前苏联、日本、我国台湾地区等立法实践。时任全国人大常委会法工委刘烈处长总结介绍的国外行政处罚立法的特点及趋势，许多都被我国立法所采纳，如采取统一的法典式制定行政处罚法、行政处罚分散规定在单行法、法定行政处罚设定权种类和处罚执行机关、法定处罚程序、行政处罚向“轻刑化”发展等。^③

2009年8月27日，根据法律清理的要求，《行政处罚法》进行了第一次修

① 汪永清：《行政处罚法适用手册》，中国方正出版社1996年版，第279页。

② 应松年主编：《行政法与行政诉讼法学》，高等教育出版社2017年版，第185页。

③ 刘烈：《国外行政处罚立法状况》，《行政法学研究》1994年第1期。



改^①，主要是调整了刑事责任、治安管理处罚条例的表述。2017年9月1日，根据改革文件的要求，《行政处罚法》进行了第二次修改，在第三十八条中增加一款，作为第三款：“在行政机关负责人作出决定之前，应当由从事行政处罚决定审核的人员进行审核。行政机关中初次从事行政处罚决定审核的人员，应当通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格。”^②这次调整对法制审核影响较大。

2021年1月，《行政处罚法》进行了第三次修改。此次修改从2018年启动，修改幅度较大，增加了22条，修改了50多条，删除了1条，修订草案经过三次审议，增加了行政处罚的概念、主观过错要件、赋权乡镇街道实施行政处罚，扩张了行政处罚的种类等。修订的指导思想：一是贯彻落实党中央重大决策部署，立法主动适应改革需要，体现和巩固行政执法领域中取得的重大改革成果。二是坚持问题导向，适应实践需要，扩大地方的行政处罚设定权限，加大重点领域行政处罚力度。三是坚持权由法定的法治原则，增加综合行政执法，赋予乡镇街道行政处罚权，完善行政处罚程序，严格行政执法责任，更好地保障严格规范公正文明执法。四是把握通用性，从行政处罚法是行政处罚领域的通用规范出发，认真总结实践经验，发展和完善行政处罚的实体和程序规则，为单行法律、法规设定行政处罚和行政机关实施行政处罚提供基本遵循。^③

需要注意的是，虽然《行政处罚法》规定了行政主体、行政程序、行政责任等，但其也有自己的弱点。《行政处罚法》有效实施的前提是单行法中的行政管理措施能被准确识别为行政处罚。除此之外，《行政处罚法》尚有不少制度亟待细化，甚至是否有必要制定配套行政法规，也值得进一步研究。

《行政处罚法》只是形成了一个小的制度体系，行政法的法典化对于整体提升依法行政的水平、补充法律漏洞、保护个人合法权益等至关重要。中国行政法法典化的背景是改革和开放，法典化是个划时代的大工程，比编纂民法典更加困难，如要启动编纂，这方面要做的工作还很多。

① 《全国人民代表大会常务委员会关于修改部分法律的决定》（中华人民共和国主席令第18号）。

② 《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国法官法〉等八部法律的决定（含：检察官法、公务员法、律师法、公证法、仲裁法、行政复议法、行政处罚法）》（中华人民共和国主席令第76号）。

③ 许安标：《关于〈中华人民共和国行政处罚法（修订草案）〉的说明》（2020年7月3日）。

二、关于本书

本书的主要特点是实践性，其次才是理论性。

本书注重理论与实践相结合，坚持问题导向，全书共回答了数百个问题，采用的是法典评注的编写方法，以梳理、阐释《行政处罚法》的客观适用规则为中心，竭力回答已获悉的问题，重视立法、行政、司法实践甚于学说，重视通说甚于个人见解，重视国内法治甚于国外法治。^①

在结构内容上，每章下面设置本章概要，逐条解释时，采用本条来源、立法演变、规范意旨、构成要件、法律效果、案例评议等逻辑顺序，不少条款设置“微言要义”，用法律谚语等短句提炼法条的精神实质。在法条适用部分，努力梳理关联法条、实务见解、学术见解，提出本书见解，并注重最小法律适用关键词的解读。案例主要使用最高人民法院、最高人民检察院公报案例、指导案例，以及行政执法、行政复议、行政审判等方面的经典案例。对于法律空白或者衔接不明确的部分，进行体系续造，提出自身见解。对于外国法的材料，着重从阐释法条的历史由来、补充不完全法条等角度使用。本书《行政处罚法》2021年修订要点已经在各章篇首作了概括，此处不作赘述。本书收录的法律规范截至2021年4月15日。

基于整体主义的治理理念，本书除了选择《行政处罚法》本身的资料外，还选择使用《行政强制法》《行政复议法》《行政诉讼法》等关联资料，同时还兼顾《民法典》《刑法》等领域的关联资料，以期还原真实世界的法律适用。

三、致谢

本书是我十余年来从事规范和监督行政执法制度设计、参与本次《行政处罚法》修订等工作的个人体会，但不代表所在单位观点。

写作是件辛苦事，是否写作本书，我下了很大决心。本次修法变动较大，在立法过程中，不断有地方、部门和理论界的同志与我当面或者通过电话沟通探讨，而推动贯彻实施《行政处罚法》也是职责所在，这些因素推动我最后决

^① 关于法典评注，国内的介绍参见贺剑：《法教义学的巅峰——德国法律评注文化及其中国前景考察》，《中外法学》2017年第2期。卜元石：《德国法律评注文化的特点与成因》，《南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学）》2020年第4期。朱晔：《日本民法注释的演变对中国的启示》，《南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学）》2020年第4期。朱庆育：《中国民法典评注写作指南》，<https://www.legal-theory.org/?mod=info&act=view&id=25298>，中国理论法学研究信息网。



定写作本书。

写作让生活变得更快。人的一生非常短暂。写作本书的时间主要是夜晚、清晨，等待电脑开机的那一刹那，我经常回想起少年时代父母亲每天三四点钟就开始忙碌的日子，好生活都是奋斗出来的，希望本书能对读者有所裨益。写作期间，有一天回家后，发现孩子正静静地看本书的初稿，突然，他一扭头对我说：“爸！这个字错了！”那一刻，我有一点点心动，努力挤时间写书、努力追梦，也算行不言之教吧。他的侧影一直到现在还馥在我的心里。近几年来，工作和写作占据了我绝大部分时间，写作其实占用的是家人的时间，感谢父母、岳父母，感谢妻子，感谢姐姐姐夫、哥哥嫂子等，是他们让我成为一个幸福的人。

工作以后，领导和同事是我最好的老师。文稿改了几十稿后，领导和同志们经常还会找出“硬伤”，这种感觉一直让我如履薄冰。近两年，我感觉自己对法律理论、实践的认识逐渐有了一点升华，这些个人的“顿悟”，离不开领导和同志们的经年“点化”。感谢领导对我的培养厚爱和谆谆教诲，感谢同志们对我的关心、指点和帮助，感谢理论界和实务界前辈、同仁对我的提携、鼓励和支持，是他们让我成为更好的自己。

感谢宋华琳、曹莹、苏苗罕、李洪雷、张红、骆梅英、潘波等理论界和实务界精英为本书提供了资料，是他们让本书更贴近理论和实践。

感谢中国法制出版社社领导的支持，感谢袁笋冰、刘晓霞等诸位编辑为本书的出版所做的努力和付出，是他们让本书更加规范、更加精致。

今年是恩师杨立新教授七十大寿，也是我和妻子跟随恩师杨立新教授学习二十周年，谨以此书恭祝恩师七十华诞！

由于时间仓促，认识有限，不足之处在所难免，欢迎大家批评指正。

目 录

第一编 条文注解

第一章 总 则	3
第一条 【立法宗旨和立法依据】	4
一、规范意旨	4
二、立法目的	4
(一) 规范行政处罚的设定和实施	5
(二) 保障和监督行政机关有效实施行政管理	5
(三) 维护公共利益和社会秩序	6
(四) 保护公民、法人或者其他组织的合法权益	7
三、根据《宪法》	8
四、行政处罚的功能、作用	8
(一) 行政处罚的功能、作用	8
(二) 行政处罚是否具有补偿功能	9
(三) 行政处罚的局限性	10
五、《行政处罚法》的规范类型	10
(一) 立法基准	11
(二) 改革依据	11
(三) 普遍规定	12
第二条 【定义】	12
一、规范意旨	13
二、行政性	14
(一) 实施的主体是具有法定职权的行政机关	14



(二) 对象是违法的公民、法人或者其他组织	14
(三) 行为违反了行政而不是民事、刑事法律规范	14
三、惩戒性	15
(一) 内容上须为不利处分	15
(二) 对违法行为人而言是“新的”、额外的处分	16
(三) 与行政强制执行的区别	16
四、法定性	17
(一) 主体法定	17
(二) 依据法定	18
(三) 种类法定	18
(四) 对象法定	18
(五) 程序法定	20
(六) 幅度法定	20
(七) 执行法定	21
五、处分性	21
六、外部性	21
(一) 公法人能否成为行政处罚的对象	22
(二) 行政机关工作人员执行职务过程中有违法行为的， 能否给予行政处罚	23
第三条 【适用范围】	24
一、规范意旨	25
二、行政处罚的设定	25
(一) 国务院文件能否设定行政处罚	25
(二) 没有上位法依据，规章能否设定行政处罚	25
(三) 国务院办事机构原则上不能制定规章	25
三、行政处罚的实施	26
第四条 【处罚法定原则】	27
一、规范意旨	27
二、应受行政处罚行为的归责原则	29
三、应受行政处罚行为的构成要件	29

(一) 必备要件之一：违反行政管理秩序的行为	30
(二) 必备要件之二：主体适格	31
(三) 隐藏要件、例外要件：主观过错	31
(四) 选择要件：危害后果	32
(五) 学理要件：因果关系	33
(六) 阻却违法事由	33
四、行政处罚行为的法律效果	38
(一) 金钱之债	38
(二) 行为之债	38
(三) 多数人之债	38
第五条 【公正、公开原则】	40
一、规范意旨	41
二、公正原则	41
三、公开原则	42
第六条 【处罚与教育相结合原则】	44
一、规范意旨	44
二、教育：执法要有温度	45
三、处罚：执法要有力度	45
第七条 【保障当事人权利原则】	46
一、规范意旨	46
二、陈述权、申辩权	47
三、申请行政复议或者提起行政诉讼	47
(一) 申请行政复议	47
(二) 提起行政诉讼	48
四、提出赔偿要求权	49
第八条 【处罚责任与民事责任、刑事责任衔接】	50
一、规范意旨	51
二、行政处罚责任与民事责任衔接	51
三、行政处罚责任与刑事责任衔接	52

第二章 行政处罚的种类和设定 57

第九条 【处罚种类】 58

- 一、规范意旨 59
- 二、警告 61
 - (一) 口头警告是不是行政处罚 61
 - (二) 记分是不是行政处罚 62
- 三、通报批评 63
 - (一) 立法背景 63
 - (二) 警告和通报批评的关系 63
 - (三) 单行法规定 63
- 四、罚款 64
 - (一) 罚款如何设定 64
 - (二) 按日计罚是不是行政处罚 65
 - (三) 规章设定罚款时只能设定“一定数额的罚款” 66
 - (四) 罚款不一定是最好的行政处罚方式 66
 - (五) 如何计算罚款数额才合理 67
- 五、没收违法所得、没收非法财物 67
 - (一) 何为违法所得 68
 - (二) 没收违法所得在何种意义上是行政处罚 70
 - (三) 违法所得在作出行政处罚决定时必须归属于违法行为人 70
 - (四) 没收非法财物 72
- 六、暂扣许可证件、降低资质等级、吊销许可证件 73
 - (一) 暂扣许可证件 74
 - (二) 降低资质等级 75
 - (三) 吊销许可证件 75
 - (四) 撤销、注销、撤回行政许可是否是行政处罚 77
- 七、限制开展生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业 79
 - (一) 限制开展生产经营活动 79
 - (二) 责令停产停业 80
 - (三) 责令关闭 81

(四) 限制从业	82
八、行政拘留	83
九、法律、行政法规规定的其他行政处罚	85
(一) 什么是法律、行政法规	85
(二) “不得申请行政许可” 是否是行政处罚	86
(三) 取缔是否是行政处罚	88
(四) 收缴是否是行政处罚	89
(五) 本次修订没有规定也没有排除劳务罚	90
(六) 训诫是否是行政处罚	91
(七) 收回土地使用权是否是行政处罚	92
(八) 责令赔偿、责令恢复原状是否是行政处罚	94
(九) 责令停止违法行为是否是行政处罚	94
(十) 行政接管是否是行政处罚	95
(十一) 列入黑名单是否是行政处罚	95
(十二) 公布姓名或者名称、公布肖像是否是行政处罚	97
(十三) 开除学籍是否是行政处罚	97
第十条 【法律设定处罚权限】	99
一、规范意旨	100
二、法律可以设定各种行政处罚	101
三、限制人身自由的行政处罚	101
第十一条 【行政法规设定处罚权限】	102
一、规范意旨	103
二、实施性立法	103
三、创制性立法	103
(一) 授权立法时的设定权	104
(二) 职权立法时的设定权	104
四、行政法规补充设定行政处罚权的程序控制	105
第十二条 【地方性法规设定处罚权限】	106
一、规范意旨	107
二、地方性法规设定行政处罚的权限	108

(一) 不能设定限制人身自由的行政处罚	108
(二) 不能设定吊销营业执照的行政处罚	108
三、实施性立法	108
四、创制性立法	110
第十三条 【国务院部门规章设定处罚权限】	114
一、规范意旨	114
二、实施性立法	115
三、创制性立法	116
四、规章的清理与配套	117
第十四条 【地方政府规章设定处罚权限】	118
第十五条 【处罚事项实施评估】	120
一、规范意旨	120
二、立法后评估的有关规定	121
三、定期组织评估行政处罚	122
第十六条 【其他规范性文件禁止设定处罚】	124
一、规范意旨	124
二、其他规范性文件	124
第三章 行政处罚的实施机关	127
第十七条 【处罚权实施主体】	127
一、规范意旨	128
二、职权法定原则	128
(一) 如何判断具有行政处罚权的行政机关	129
(二) 行政处罚权是不是都由专业领域的法律规范设定的	129
(三) 上级人大或政府是否有权将下级行政机关的职权上收	129
(四) 市场监管部门与其他行政主管部门行政处罚权如何 分工	130
(五) 地方性法规可否规定由烟草专卖管理部门行使烟草 市场管理职责	131

(六) 地方立法可否将上路拖拉机农用三轮车管理机关变 更为其他部门	131
(七) 开发区管委会是否具有独立的行政主体资格	131
(八) 立法是否一定要明确规定主管部门	131
三、行政执法主体的现实情况	132
四、法定职权范围	133
第十八条 【综合执法、相对集中行政处罚权】	133
一、规范意旨	134
二、综合行政执法	135
(一) 综合行政执法的内涵外延	135
(二) 近期综合行政执法改革的主要制度设计	136
三、相对集中行政处罚权	137
(一) 相对集中行政处罚权后, 是否要修改单行法律法规	137
(二) 相应的行政强制权是否同时集中	137
(三) 如何确定相对集中行政处罚权的范围	138
(四) 如何确定行政复议机关	138
(五) 是否需要制定一部城管综合执法法	139
第十九条 【授权组织】	144
一、规范意旨	145
二、法律法规授权组织的范围	145
三、法律法规授权组织的条件	145
四、规章不能授权组织实施行政处罚	146
第二十条 【委托处罚】	147
一、规范意旨	148
二、委托处罚与其他执法方式的异同	149
(一) 与授权处罚的异同	149
(二) 与联合处罚的异同	149
三、委托处罚的条件	149
(一) 有法律、法规或者规章规定	150
(二) 有合法合理的客观需要	151



(三) 符合一定的消极条件	151
(四) 地方性法规对部门法中执法主体可否作出某些调整规定 ...	152
四、委托处罚事项的范围	152
五、委托处罚书	153
六、委托处罚的法律后果	154
七、委托处罚的监督	155
第二十一条 【受委托组织条件】	157
一、规范意旨	157
二、受委托组织的条件	158
三、个人能否受委托处罚	158
第四章 行政处罚的管辖和适用	160
第二十二条 【地域管辖】	161
一、规范意旨	162
二、违法行为发生地的判断	162
三、例外规定	163
第二十三条 【级别与职权管辖】	164
一、规范意旨	164
二、级别管辖	165
第二十四条 【交由乡镇街道行政处罚权】	166
一、规范意旨	167
(一) 经济发达镇行政管理体制改革	168
(二) 推进基层整合审批服务执法力量改革	168
(三) “街乡吹哨、部门报到”改革	169
二、“交由”乡镇人民政府、街道办事处行使行政处罚权的 途径法定	170
(一) 乡镇人民政府、街道办事处的法律地位	170
(二) “交由”的途径	171
(三) “交由”的其他事宜	172

三、执法能力建设	172
四、机制建设	173
(一) 组织协调、业务指导、执法监督	173
(二) 建立健全行政处罚协调配合机制	173
(三) 完善评议、考核制度	174
五、其他需要注意的问题	174
(一) 因地制宜构建不同模式	174
(二) 加大县级政府有关部门的机构改革力度	174
第二十五条 【管辖权的确定】	175
一、规范意旨	175
二、最先立案管辖	176
三、协议管辖	176
四、指定管辖	176
(一) 行政执法争议协调的界定和政策背景	176
(二) 行政执法争议协调的范围	177
(三) 行政执法争议协调的程序	177
(四) 行政执法争议协调的后续工作	178
五、常见管辖权争议	178
(一) 市场监管机关对建筑领域转包的违法行为是否有处罚权	179
(二) 市场监管机关对以工业氧代替医用氧的违法行为是否 有处罚权	179
(三) 市场监管机关对银行业虚假宣传的违法行为是否有处 罚权	179
第二十六条 【协助处罚】	180
一、规范意旨	181
二、协助执法的定义和特征	181
三、委托执法与协助执法的不同	182
四、请求协助执法的条件	183
(一) 积极条件	183
(二) 消极条件	183



五、拒绝协助	183
六、责任承担	184
第二十七条 【行刑衔接、刑行衔接】	185
一、规范意旨	185
二、行政执法机关移送涉嫌犯罪案件程序	186
三、公安机关接受涉嫌犯罪案件的程序	188
四、刑事司法机关向行政执法机关逆向移送	189
(一) 法律依据	189
(二) 逆向移送还需要配套制度	190
五、行政执法机关可否先行作出行政处罚决定	190
六、“两法衔接”的沟通配合机制	191
第二十八条 【责令改正、责令退赔】	192
一、规范意旨	193
二、责令改正	193
(一) 责令改正与行政处罚的区别	194
(二) 责令限期拆除是否是行政处罚	195
三、责令退赔	196
(一) 行政机关是否有义务责令退赔	196
(二) 违法所得的性质为不当得利	196
(三) 债务清偿顺序	197
(四) 行政机关如何责令退赔	197
四、没收违法所得	198
第二十九条 【一事不二罚】	199
一、规范意旨	200
二、如何认定“一行为”	200
三、罚款数额高的行政机关实施处罚的模式	201
(一) 直接处罚 + 补充处罚	202
(二) 管辖权协商 + 移送	203
(三) 信息通报 + 联合执法	203
(四) 委托 + 查办分离	204



更多法律电子书尽在 docsriver.com 商家巨力书店

(五) 由本级政府相对集中处罚权	204
四、其他需要进一步研究的问题	204
(一) 优先适用罚款数额最高标准是否有例外	204
(二) 是否有罚款最低额度限制	205
(三) 本条与“最先立案的行政机关管辖”关系	205
(四) 类型处罚竞合的处理	206
第三十条 【未成年人违法】	207
一、规范意旨	207
二、未成年人出生时间的认定	208
三、不满十四周岁的未成年人违法行为的处理	209
(一) 违禁品如何处理	209
(二) 行政机关此时能否处罚其监护人	209
四、对老年人行政违法行为的处罚	210
第三十一条 【精神病人、智力残疾人违法】	211
一、规范意旨	211
二、精神病人、智力残疾人承担责任要遵循过罚相当原则	212
三、其他不能辨认或者控制自己行为时有违法行为的处理	212
第三十二条 【从轻、减轻处罚】	214
一、规范意旨	214
二、从轻、减轻的区别	215
三、应当从轻、减轻行政处罚事由	215
四、可以从轻、减轻行政处罚事由	215
五、如何确保行政执法人员敢于认定减轻处罚	215
六、不知法	216
第三十三条 【不予处罚；过错推定】	216
一、规范意旨	217
(一) 不予处罚	217
(二) 过错推定	219
二、不予行政处罚	220