

行政处罚 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/478/2021_2022__E8_A1_8C_E6_94_BF_E5_A4_84_E7_c36_478048.htm (一)行政处罚的概念、特征和原则 行政处罚的概念和特征 行政处罚是指特定的行政机关、法律法规授权的组织、行政机关委托的组织依法对违反行政管理秩序尚未构成犯罪的个人或组织予以制裁的一种行政行为。 行政处罚具有以下4个特征：(1)行政处罚是由行政处罚实施主体所作的行政行为。行政处罚实施主体限于3类： 特定的行政机关。即只有法律、法规或者规章明确授予行政处罚权的行政机关才能实施行政处罚。 法律、法规授予行政处罚权的组织。 行政机关委托的组织。(2)行政处罚是对特定对象所作的制裁行为。特定对象是指行政相对人，包括公民、法人和其他组织。(3)行政处罚是一种行政法律责任。行政处罚是对违反行政管理秩序、且尚未构成犯罪的行为人的制裁，这与违反刑事、民事法律规范而承担刑事、民事法律责任不同。(4)行政处罚是一种剥夺或限制相对人权益的行政行为。行政处罚通过剥夺或者限制违法行为人的某种权利或利益，使其人身权或财产权受到一定的损失，从而达到预防、警戒和制止违法行为的目的。 2.行政处罚的原则 行政处罚法确立了行政处罚应当遵循的4项原则：(1)处罚法定原则d指行政处罚应有法律、法规或者规章为依据没有法定依据或者不遵守法定程序的，行政处罚无效。(2)公开、公正原则。公开原则体现在两个方面： 依据公开。即凡是涉及对违法行为给予行政处罚的规定必须公布处罚的依据。 处罚公开。行政机关在做出行政处罚决定之前，应当告知当事人做出行政处罚决定的事实、理由、依据以及当事人依法享

有的权利。对法律要求应当听证的行政处罚案件必须公开举行听证。公正原则要求设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当：要求在实施处罚的每一个环节、步骤和方法上都以公正为核心，以保证行政处罚的合法性和合理性。

(3)处罚与教育相结合原则。实施行政处罚，纠正违法行为，应当坚持处罚与教育相结合，教育公民、法人或者其他组织自觉守法。

(4)保障权利原则。行政处罚法第6条规定，公民、法人或者其他组织对行政机关所给予的行政处罚，享有陈述权、申辩权；对行政处罚不服的，有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼；因行政机关违法给予行政处罚受到损害的，有权依法提出国家赔偿。

(二)行政处罚的种类和设定

1.行政处罚的种类

行政处罚法第8条将行政处罚主要分为以下6类：

(1)警告。警告是指对违法者予以申诫和谴责的一种处罚，一般适用于情节比较轻微的违法行为，惩罚的程度较轻。

(2)罚款。罚款是指强制违法者在一定期限内向国家交纳一定数量货币而使其遭受一定经济利益损失的一种处罚，主要适用于以牟取非法经济利益为目的的行政违法行为。

(3)没收违法所得和非法财物。没收违法所得和非法财物是指行政机关依法将行为人以违法手段取得的金钱、其他财物、违禁物或违法行为工具等收归国有的一种处罚。

(4)责令停产停业。责令停产停业是指行政机关强制要求违法者停止生产或者经营的一种处罚。

(5)暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照。这是指行政机关依法限制或者剥夺违法者原有的特许权利或者资格的一种处罚。暂扣与吊销也有区别，暂扣是指中止违法者从事某种活动的权利或资格，待其改正违法行为或经过一段期限后，再发

还许可证或者执照，恢复其某种权利或者资格。吊销则是为了禁止违法者继续从事某种活动，剥夺其某种权利或者撤销对其某种资格的确认。(6)行政拘留。行政拘留是指公安机关限制违反治安管理秩序的行为人短期人身自由的一种处罚。行政拘留与刑事拘留不同，前者是公安机关对行政违法行为人所作的行政制裁，后者则是公安机关对犯罪嫌疑人实施的临时剥夺其人身自由的刑事强制措施。行政拘留也不同于司法拘留，后者是人民法院对妨害诉讼程序的行为人所实施的临时剥夺其人身自由的司法强制措施。行政拘留与行政扣留也有区别，后者是行政机关为保障行政管理活动的顺利进行而依法采取的临时限制行为人的自由或保管行为人的物品的行政强制措施。除上述6种主要处罚形式外，行政处罚法还规定，法律、行政法规可以规定其他种类的行政处罚。

2.行政处罚的设定 行政处罚的设定，是指有权设定行政处罚的国家机关自行创制行政处罚的活动。从不同的立法主体和规范性文件形式来划分，可以把行政处罚设定权分为以下层次：(1)法律可以设定各种行政处罚。、限制人身自由的行政处罚，只能由法律设定。(2)行政法规可以设定除限制人身自由以外的行政处罚。法律对违法行为已经做出行政处罚规定，行政法规需要做出具体规定的，必须在法律规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内规定。(3)地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销企业营业执照以外的行政处罚。法律、行政法规对违法行为已经做出行政处罚规定，地方性法规需要做出具体规定的，必须在法律、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规定。(4)国务院部、委员会制定的规章可以在法律、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做出具体规定：尚未制定法律、行政法规的，国务院部、委员会制定的规章对违反行政管理秩序的行为，可以设定警告或者一定数量罚款的行政处罚，罚款的限额由国务院规定；国务院可以授权具有行政处罚权的直属机构依照上述部门规章设定权的规定，规定行政处罚。(5)省、自治区、直辖市人民政府和较大的市人民政府制定的规章可以在法律、法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内做出具体规定；尚未制定法律、法规的，上述地方人民政府制定的规章对违反行政管理秩序的行为，可以设定警告或者一定数量罚款的行政处罚，罚款的限额由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会规定。除法律、行政法规、地方性法规和规章外，其他规范性文件不得设定行政处罚。(三)行政处罚的实施主体 根据行政处罚法规定，实施行政处罚的主体有以下三类：1.有行政处罚权的行政机关 行政机关是否具有行政处罚权，必须由法律、法规、规章明确规定，必须在法定职权范围内实施。国务院或者经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权、但限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使。2.法律、法规授权的组织 根据行政诉讼法规定，法律法规授权的组织有权按授权的范围实施行政行为并成为适格被告。行政处罚法关于授权主体的范围与行政诉讼法相同，但规定被授权的组织必须具有管理公共事务的职能，而不是一般组织。3.行政机关委托的组织 行政处罚法第19条规定，受委托的组织必须具备以下条件：(1)是依法成立的管理公共事务的事业组织；(2)具有熟悉有关法律、行政法规、地方性法规、规章和业务的正

式工作人员：(3)具备必要的技术检查或技术鉴定的条件。(四)行政处罚的管辖和适用

1.行政处罚的管辖

行政处罚的管辖，是指具有行政处罚权的实施主体之间的权限划分。根据行政处罚法和其他相关法律规定，行政处罚的管辖主要分为以下几种：

(1)职能管辖 职能管辖是指根据行政机关的职能确定其管辖范围。一般均由法律做出明确规定。如根据治安管理处罚条例规定，治安管理处罚由公安机关管辖。职能管辖一般较为单一，即每一事务由对其负有管理职能的一个处罚机关管辖，但立法上有时也会做出共同管辖或交叉管辖的规定。如水污染防治法第46条第1款规定：“违反本法规定，有下列情形之一的，环境保护部门或者交通部门的航政机关可以根据不同情节，给予警告或者处以罚款。”此即为共同管辖。又如计量法第31条规定：“本法规定的行政处罚，由县级以上地方人民政府计量行政部门决定。本法第27条规定的行政处罚，也可以由工商行政管理部门决定。”此即为交叉管辖。

(2)级别管辖 级别管辖是指根据行政机关的级别确定其管辖范围。我国的行政处罚立法大部分对级别管辖做出了明确规定。如行政处罚法第20条规定：“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。法律、行政法规另有规定的除外。”因此，当法律、法规和规章未对级别管辖做出规定或规定的不明确时，可以推定县级行政机关拥有管辖权。

(3)地域管辖 地域管辖是指根据行政机关的管理区域确定其管辖范围。职能管辖解决的是由哪一类行政机关管辖的问题，级别管辖解决的是由哪一级行政机关管辖的问题，而地域管辖则解决的是两个以上的同级行政机关之间、特别是县级行政机关之间由谁管辖的问题。

由于各级行政机关均是在明确的行政区域的基础上设置的，每个行政机关均有其确定的管理区域，所以，行政处罚法明确规定行政处罚由违法行为发生地的行政机关管辖。如生产、经营伪劣产品的，由生产地或经营地行政机关予以处罚。

(4)指定管辖 指定管辖是指两个以上的行政机关之间发生管辖纠纷，或有权管辖的行政机关因特殊原因不能行使管辖权，而由共同的上一级行政机关确定由谁管辖。(5)转移管辖权 转移管辖权是指经上级行政机关决定或同意，将下级行政机关的管辖权交给上级行政机关或将上级行政机关的管辖权转交给下级行政机关。

2.行政处罚的适用 行政处罚的适用，是指行政处罚的实施主体在对违法案件进行调查核实的基础上依法决定是否对违法人给予行政处罚以及如何科处行政处罚的活动。

(1)行政处罚的法定条件 行政处罚是在特定的行政管理领域内实施的，因而需要符合如下法定条件：行为人实施了行政违法行为。这包括两个要素：违法行为是客观存在的，即行为人已经实施或正在实施违法行为，不能将行为人的主观臆想或者设想当作违法行为。行为人所实施的行为违反了法律、法规或者规章的规定。对违反法律：法规和规章以下的其他规范性文件规定的行为，不应属于违法行为，因而不受行政处罚。这里还要强调指出的是，行政处罚法第24条明确规定：“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。”

违法行为侵犯了行政管理秩序。违法行为侵犯了国家依法保护的行政管理方面的社会关系和法律秩序。这是行政处罚区别于侵犯其他管理秩序而被追究其他法律责任(如民事责任或者刑事责任)的主要特点。行为人具有责任能力。这包含两个方面：被处罚人是行政相对人

违法行为侵犯了行政管理秩序。违法行为侵犯了国家依法保护的行政管理方面的社会关系和法律秩序。这是行政处罚区别于侵犯其他管理秩序而被追究其他法律责任(如民事责任或者刑事责任)的主要特点。行为人具有责任能力。这包含两个方面：被处罚人是行政相对人

违法行为侵犯了行政管理秩序。违法行为侵犯了国家依法保护的行政管理方面的社会关系和法律秩序。这是行政处罚区别于侵犯其他管理秩序而被追究其他法律责任(如民事责任或者刑事责任)的主要特点。行为人具有责任能力。这包含两个方面：被处罚人是行政相对人

违法行为侵犯了行政管理秩序。违法行为侵犯了国家依法保护的行政管理方面的社会关系和法律秩序。这是行政处罚区别于侵犯其他管理秩序而被追究其他法律责任(如民事责任或者刑事责任)的主要特点。行为人具有责任能力。这包含两个方面：被处罚人是行政相对人

违法行为侵犯了行政管理秩序。违法行为侵犯了国家依法保护的行政管理方面的社会关系和法律秩序。这是行政处罚区别于侵犯其他管理秩序而被追究其他法律责任(如民事责任或者刑事责任)的主要特点。行为人具有责任能力。这包含两个方面：被处罚人是行政相对人

，包括公民、法人和其他组织。 被处罚人是具有责任能力的行为人。换言之，即使构成其他应受处罚的条件，但是未达到法定的责任年龄或不具有法定的辨别能力，也不应给予行政处罚。如不满14周岁的人违法的，应责令监护人加以管教，但不予行政处罚；又如精神病人在不能辨认或者控制自己行为时有违法行为的，也不予行政处罚。(2)决定行政处罚的情节 情节本身虽然不是行政处罚的法定条件，但对行政处罚的适用产生重要影响。如行政处罚法第27条又规定：“当事人有下列情形之一的，应当依法从轻或者减轻行政处罚：(一)主动消除或者减轻违法行为危害后果的；(二)受他人胁迫有违法行为的；(三)配合行政机关查处违法行为有立功表现的；(四)其他依法从轻或者减轻行政处罚的。违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。”(3)行政处罚的时效 行政处罚的时效，是指对违反行政管理秩序的行为人追究行政责任，予以行政处罚的有效期限。行政处罚法对行政处罚的时效作出了明确规定：“违法行为在2年内未被发现的，不再给予行政处罚。法律另有规定的除外。”时效的计算，是从违法行为发生之日起计算；如果违法行为有连续或者继续状态的，则从行为终了之日起计算。“连续状态”，是指行为人连续实施数个同一种类的违法行为。如连续多次销售伪劣商品。“继续状态”，是指一个违法行为在时间上的延续。(五)行政处罚的程序 行政处罚的程序可分为行政处罚的决定程序和执行程序两部分。在决定程序中又分为简易程序、一般程序和听证程序。1.行政处罚的决定程序 在整个行政处罚的决定程序中应当坚持：(1)必须查明违法事实，才能给予处罚；违法事实不清的不能处罚。(2)在做出处罚

决定前，必须告知当事人做出处罚决定的事实、理由和依据，以及当事人依法享有的权利。(3)当事人有权陈述和申辩，行政机关必须充分听取，不得因当事人的申辩而加重处罚。

(1)简易程序 简易程序，是指行政处罚实施主体对事实清楚、情节简单、后果轻微的行政违法行为当场进行处罚的程序。设置简易程序一是在于提高行政效率，及时处理应急事件；二是有利于节约执法成本，也为当事人所接受。

(2)一般程序 一般程序，是相对于简易程序而言的。一般程序是行政处罚程序中的基本程序，它具有内容完整、要求严格、适用广泛的特点，主要包括立案调查阶段和审查决定阶段。

立案调查阶段。立案调查是行政处罚案件处理的初始和调查核实过程。立案，是指行政机关对于公民、法人或者其他组织的检举、控告或者本机关在执法检查中发现的违法情况或者较大嫌疑问题，认为有进一步深入调查的必要，因而决定专项查处的活动。调查实质上是行政机关取得证据的过程。行政处罚法规定行政机关有一般调查取证的权力，但如行使影响当事人基本权利的检查权时，就必须有法律法规的明确授权。调查案情的方式因事而异，主要有：询问当事人、证人；提取物证、检查；勘验、鉴定。行政处罚法赋予行政机关在调查取证时享有两项重要的权力： 抽样取证： 登记保存，即在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，经行政机关负责人批准，可以先行登记保存，但应在7日内及时做出处理决定；在此期间，当事人或者有关人员不得销毁或者转移证据。在调查取证过程中，为保证公正执法，行政处罚法引进了回避程序，与当事人有直接利害关系的执法人员应主动回避，当事人也有权申请回避；同时，调查或检查时的执法人

员不得少于2人。 审查决定阶段。 案件调查终结后，执法人员应就所调查的事实和取得的证据材料进行分析判断，写书面报告或者填写《案件处理意见呈报表》，具体提出案件的处理建议，然后报主管领导审批。在正式做出行政处罚决定之前，行政机关必须依法履行两项义务： 事先告知。即行政机关必须事先将准备做出的行政处罚决定的事实、理由及依据告知当事人，并告知当事人依法享有的权利。 听取意见。即行政机关必须充分听取当事人的意见，对当事人提出的事实、理由和证据应当认真进行复核。在行政机关执法人员对案件调查终结并且履行了事先告知和听取意见的义务后，行政机关负责人应当对调查结果进行审查，根据不同情况，分别做出如下决定： 确有应受行政处罚的违法行为的，根据情节轻重及具体情况，做出行政处罚决定； 违法行为轻微，依法可以不予行政处罚的，不予行政处罚； 违法事实不能成立的，不得给予行政处罚； 违法行为已构成犯罪的，移送司法机关处理。对情节复杂或者重大违法行为给予较重的行政处罚的，行政机关的负责人应当集体讨论决定。 行政处罚应当制作行政处罚决定书。 行政机关应当在宣告行政处罚决定书后将其当场交付当事人；当事人不在场的，行政机关应当在7日内依照民事诉讼法的有关规定，将行政处罚决定书送达当事人。 (3)听证程序 行政处罚中的听证程序，是指在行政机关做出行政处罚决定之前，由行政机关指派专人主持听取案件调查人员和当事人就案件事实、处罚理由及适用依据进行陈述、质证和辩论的法定程序。听证程序具有四个特征： 阶段性。听证只是处罚过程中的一个阶段，而不是处罚的全部过程，尽管听证主持人有权提出案件的处理建

议，但不能代替行政处罚决定，这与行政处罚的简易程序和一般程序相区别。

局部性。听证并不适用于全部行政处罚，而仅限于对当事人的权益产生较大影响的责令停产停业、吊销许可证或执照、较大数额的罚款等行政处罚。

选择性。听证程序的主动权掌握在当事人手中，即使属于听证的适用范围，如果当事人不提出听证要求的，听证程序就不能启动。

准司法性。听证程序既有司法的特点，也有非司法的内容。从司法角度看，听证主持人的地位比较超脱，相当于第三方来听取行政争议的双方当事人陈述和争辩，并由听证主持人对案件的事实和处理提出自己的独立见解；而且听证的程序比较正规，听证的适用范围、管辖权属、主体资格以及方法步骤等都有严格的规定。从非司法角度看，听证是事前监督，即在做出行政处罚决定之前实施听证，这样做既可监督与防止行政行为对当事人合法权益的侵犯，也有利于保证行政处罚的合法与公正。这与行政诉讼的事后监督相区别。而且听证的程序总体上比司法程序简便。

被处罚人在听证程序中主要享有以下权利：

- 要求或者放弃听证；
- 认为听证主持人与案件有利害关系而申请其回避；
- 可以委托1-2人作为代理人参加听证；
- 进行陈述、申辩和质证；
- 对听证笔录进行审核。

被处罚人在听证程序中也应履行相应的义务，如应当按时到指定地点出席听证，遵守听证纪律，如实回答听证主持人的询问等。

2. 行政处罚的执行程序

执行程序是行政处罚程序中极为重要的组成部分。为此，行政处罚法对执行程序作了如下规定：

(1) 建立裁执分离制度。即做出处罚决定的行政机关与收缴罚款的机构分离。实行裁执分离制度，不仅收缴的罚款必须全部上缴国家财政，而且财政部门

也不得以任何形式或理由将罚款再返还罚款单位。(2)在某些特殊情况下执法人员可以当场收缴罚款：依法给予20元以下的罚款的；不当场收缴事后难以执行的；在边远、水上、交通不便地区，行政机关及其执法人员做出罚款决定后，当事人向指定的银行缴纳罚款确有困难，经当事人提出的。行政机关及其执法人员当场收缴的，必须向当事人出具省、自治区、直辖市财政部门统一制发的罚款收据；不出具财政部门统一制发的罚款收据的，当事人有权拒绝缴纳罚款。执法人员当场收缴的罚款，应当自收缴罚款之日起2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2日内交至行政机关；行政机关应当在2日内将罚款缴付指定的银行。(3)对当事人逾期不履行行政处罚决定的，行政处罚法规定：到期不交纳罚款的，每日按罚款数额的3%加处罚款；根据法律规定，可将查封、扣押的财物拍卖或者将冻结的存款划拨抵缴罚款；在没有法律授予的强制执行权的情况下，行政机关可以申请人民法院强制执行。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com