

第一篇 行政法律制度
第三章 行政处罚法律制度
主讲 蔡影

【考情分析】

分值	考试题型	综合	客观题
4-6分	单选 多选 综合	与行政复议和行政诉讼综合 16年 18年	2012年 2单, 2013年 1多, 2014年 1多, 2015年 1单, 2017年 1单 1多, 2018年 2个单选, 2020年 2个单 1多

【教材变动】

行政处罚法律制度变动较大，

修改：依据 2021 年 1 月 22 日修订通过的新的《中华人民共和国行政处罚法》作出调整。

【本章内容】

1. 行政处罚的概念和特征
2. 行政处罚的基本原则
3. 行政处罚的种类
4. 行政处罚的设定
5. 行政处罚的实施主体
6. 行政处罚的管辖和适用
7. 行政处罚决定程序
8. 行政处罚执行程序
9. 行政执法机关移送涉嫌犯罪案件程序
10. 税务行政处罚

【知识点一】行政处罚的概念和特征

1. 概念

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。（21 调整）

2. 特征

- （1）实施主体：只能是依法享有行政处罚权的**行政机关或法律、法规授权的组织**
- （2）处罚的对象：实施了违法行为的行政相对人
- （3）目的：是教育相对人并纠正行政违法行为

【知识点二】行政处罚的基本原则

1. 行政处罚法定原则

- （1）**设定权法定**
- （2）**处罚依据法定**
- （3）**处罚主体法定**
- （4）**处罚程序法定**

2. 处罚公开、公正、过罚相当原则



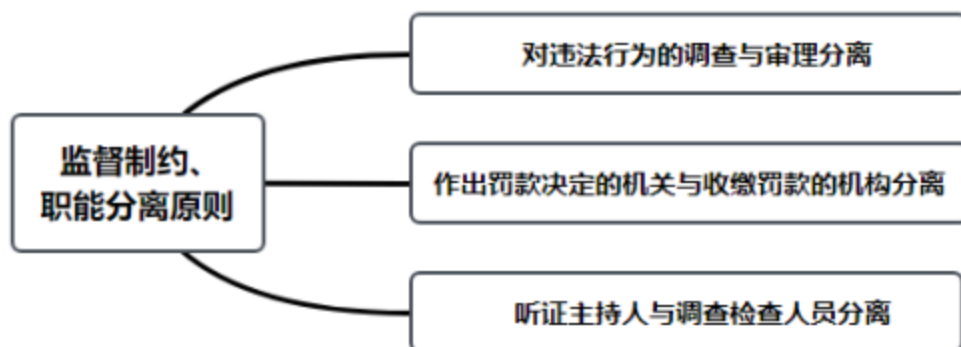
3. 处罚与教育相结合原则

处罚只是手段不是目的，处罚与教育相结合。

4. 保障相对人权益原则（无救济即无处罚）

保障相对人享有陈述权、申辩权，提起行政复议、行政诉讼、行政赔偿权。

5. 监督制约、职能分离原则



6. 一事不二罚（款）原则（21 调整）

即对当事人的**同一个违法行为**，不得给予**两次以上罚款**的行政处罚。

同一个违法行为违反多个法律规范应当给予罚款处罚的，按照罚款数额高的规定处罚。

【20 真题·单选题】下列行政处罚的基本原则中，被称为“无救济即无处罚”原则的是（ ）

- A. 处罚法定原则
- B. 处罚公开、公正、过罚相当原则
- C. 处罚与教育相结合原则
- D. 保障相对人权益原则

【答案】D

【解析】保障相对人权益原则（无救济即无处罚原则）。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；受到损害的，有权依法提出赔偿要求。

【例题·单选题】下列选项中，对一事不二罚原则的理解正确的是（ ）。

- A. 对当事人的违法行为不得给予两次以上的行政处罚
- B. 对当事人的违法行为不得给予两次以上罚款的行政处罚
- C. 对当事人的同一违法行为不得给予两次以上的行政处罚
- D. 对当事人的同一违法行为不得以同一事实和理由给予两次以上罚款的行政处罚

【答案】D

【解析】本题考核对一事不二罚原则的含义。一事不二罚原则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。

【知识点三】行政处罚的种类（21调整）

理论分类	法律分类	解析
人身自由罚	行政拘留	(1) 只能由法律规定 (2) 由 公安机关和法律规定的其他机关行使 （21调）
行为罚	暂扣许可证、降低资质等级、吊销许可证、限制开展生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业等 （21调）	
财产罚	罚款	
	没收	违法所得和非法财物
精神罚	警告、通报批评（21调）	

【知识点四】行政处罚的设定

规范性文件	行政处罚
法律	可设定所有的行政处罚 限制人身自由的处罚只能由法律设定
行政法规 （21调）	限制人身自由 1. 法律作出行政处罚规定，行政法规须在 法律规定范围内 作出具体规定 2. 法律未作出行政处罚规定，行政法规可以 补充设定 行政处罚 3. 补充设定行政处罚，应当通过听证会、论证会等听取意见，向制定机关作出书面说明。
地方性法规 （21调）	限制人身自由、吊销企业营业执照 法律、行政法规未作出行政处罚规定，地方性法规可以 补充设定 行政处罚。
地方规章	警告、通报批评（21新）和一定数额的 罚款 （限额 省级 人大常委会定）
部门规章	警告、通报批评（21新）和一定数额的 罚款 （限额 国务院 定）

【知识点五】行政处罚的实施主体（21调）

享有行政处罚权的 行政机关	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。（21新） 国务院或者国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个 行政机关 行使有关的行政处罚权
法律法规授权的 组织	如证监会，可以根据《证券法》的授权作出罚款、没收违法所得等行政处罚
受委托的组织	委托行政机关和受委托组织应当将委托书向社会公布。（21新） 1. 受委托的组织必须在授权范围内， 以委托行政机关名义 实施行政处罚； 2. 不能再委托其他任何组织或个人实施行政处罚； 3. 实施行政处罚行为的后果由委托机关承担法律责任

【知识点六】行政处罚的管辖和适用

（一）行政处罚的管辖（重点把握地域管辖与指定管辖）

行政处罚法	海关行政处罚实施条例
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	◆发现违法行为的海关 或 ◆违法行为发生地海关
	由最先立案的行政机关管辖
管辖发生争议	1. 协商 2. 报请共同上一级行政机关指定管辖或直接由共同的上一级行政机关指定管辖

1. 两个以上行政机关都有管辖权的，由最先立案的行政机关管辖；（21 新）
2. 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。决定应当公布。（21 新）

（二）行政处罚的适用

1. 行政处罚的无效（21 新）

- （1）行政处罚没有依据或者实施主体不具有行政主体资格的，行政处罚无效；
- （2）违反法定程序构成重大且明显违法的，行政处罚无效。

2. 行政机关实施行政处罚时，应当责令当事人改正或者限期改正违法行为。当事人有违法所得，除依法应当退赔的外，应当予以没收。（21 新）

3. 实施行政处罚，适用违法行为发生时的法律、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。（21 新）

4. 违法行为构成犯罪，人民法院判处拘役或者有期徒刑时，行政机关已经给予当事人行政拘留的，应当依法折抵相应刑期；人民法院判处有期徒刑时，行政机关已经给予当事人罚金的，应当折抵相应罚金，行政机关尚未给予当事人罚金的，不再给予罚金。（21 新）

5. 不予处罚

指行为人虽然实施了违法行为，但由于具有**特定的情形**，而**不予处罚**。具体情形：

- （1）**不满 14 周岁**人违法的；
- （2）精神病人、智力残疾人（21 新）在**不能辨认或控制**自己行为时违法；
- （3）违法行为**轻微并及时纠正，没有造成危害后果**的；
- （4）初次违法且危害后果轻微并及时改正的；（21 新）
- （5）违法行为在**2 年内未发现**的；但涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，该期限延长至 5 年，法律另有规定除外。（21 新）
- （6）当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚，法律另有规定除外。（21 新）

6. 从轻或减轻处罚

（1）含义

从轻处罚：是指在行政处罚的法定种类和**法定幅度内**，适用较轻的种类或者依照处罚的**下限**或者**略高于处罚的下限**给予处罚，但不能低于法定处罚幅度的最低限度。

减轻处罚：是指在法定处罚幅度的**最低限以下**给予处罚

（2）法定情形

- ①**已满 14 周岁不满 18 周岁**的人有违法行为的
- ②**主动消除或者减轻**违法行为危害后果的
- ③受他人胁迫或**诱骗（21 新）**有违法行为的
- ④配合行政机关查处违法行为有**立功表现**的

⑤主动供述行政机关尚未掌握的违法行为的（21新）

⑥法律、法规、规章规定其他应当从轻或者减轻行政处罚的

【例题·单选题】运输公司指派本单位司机运送白灰膏。由于泄漏，造成沿途三个区的路面大面积严重污染。司机发现后立即向公司汇报，该公司立即组织人员清扫被污染路面，下列选项正确的是（ ）。

- A. 该案件由该公司住所地县级以上有管辖权的行政机关管辖
- B. 对该运输公司应当依法从轻或减轻处罚
- C. 对该运输公司应当不予处罚
- D. 对该行为的处罚只能由公安机关实施

【答案】B

【解析】本题考核行政处罚的管辖、从轻或减轻处罚以及被处罚的相对人等问题。《行政处罚法》规定，行为人主动消除或减轻违法行为危害后果的，行政机关应当依法从轻或者减轻行政处罚。本案中，运输公司在污染事故发生后立即组织清扫，主动减轻路面被污染的后果，因此根据《行政处罚法》的规定，应当对运输公司从轻或减轻处罚。

（三）行政处罚的追究时效（追罚时效）【2015、2018年单选】

规范依据	时效
《行政处罚法》	2年，涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，延长至5年（21新）
《税收征管法》	5年
《治安管理处罚法》	6个月

起算（1）从违法行为发生之日起计算；
（2）违法行为有连续或继续状态的，从行为终了之日起计算

【19年改·单选题】下列有关行政处罚追究时效的说法中，正确的是（ ）。

- A. 行政处罚的追究时效为2年，涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，该期限延长至3年，法律、行政法规另有规定的除外
- B. 对违反税收法律、法规行为的行政处罚追究时效为2年
- C. 违法行为有连续状态的，行政处罚的追究时效从行为终了之日起计算
- D. 行政处罚的追究时效，从违法行为被发现之日起计算

【答案】C

【解析】选项A：行政处罚的追究时效为2年，在违法行为发生后2年内未被行政机关发现的，不再给予行政处罚；法律另有规定的除外（不含行政法规），涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，延长至5年；选项B：违反税收法律、行政法规应当给予行政处罚的行为，在5年内未被发现的，不再给予行政处罚；选项D：行政处罚的追究时效，从违法行为发生之日起计算。

【知识点七】行政处罚决定程序（21调）

（一）行政处罚决定（21新）

1. 行政处罚决定的一般规定主要有以下方面：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。
2. 公民法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，依法应当给予行政处罚的，行政机关必须查明事实，违法事实不清，证据不足的，不得给予行政处罚。
3. 行政机关依照法律、行政法规规定，利用电子技术监控设备收集、固定违法事实的，应当经过法制和技术审核，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。

4. 电子技术监控设备记录违法事实应当真实、清晰、完整、准确。行政机关应当审核内记录内容是否符合要求；未经审核或者经审核不符合要求的，不得作为行政处罚的证据。

5. 行政机关应当及时告知当事人违法事实，并采取信息化手段或者其他措施，为当事人查询、陈述和申辩提供便利。不得限制或者变相限制当事人享有的陈述权、申辩权。

6. 行政处罚应当由具有行政执法资格的执法人员实施。执法人员不得少于两人，法律另有规定的除外。

7. 执法人员的回避

(1) 执法人员与案件有直接利害关系或者其他关系，可能影响公正执法的，应当回避；

(2) 当事人认为，执法人员与案件有直接利害关系或者其他关系，可能影响公正执法的，有权申请回避，当事人提出回避申请的，行政机关应当依法审查，由行政机关负责人决定。决定作出之前，不停止调查。

8. 行政机关在作出行政处罚决定之前，应当告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据，并告知当事人依法享有的陈述、申辩、要求听证等权利。当事人有权进行陈述和申辩。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进行复核；

当事人提出的事实、理由或者证据成立的，行政机关应当采纳。行政机关不得因当事人陈述、申辩而给予更重的处罚。

9. 证据：

①书证②物证③视听资料④电子数据⑤证人证言⑥当事人的陈述⑦鉴定意见⑧勘验笔录现场笔录。

证据，必须经查证属实，方可作为认定案件事实的依据。以非法手段获取的证据，不得作为认定案件事实的根据。

10. 具有一定社会影响的行政处罚决定，应当依法公开。公开的行政处罚决定被依法变更、撤销、确认违法或者确认无效的，行政机关应当在 3 日内撤回行政处罚决定信息并公开说明理由。

11. 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，行政机关对违法突发事件应对措施的行为，依法快速、从重处罚。

12. 行政机关及其工作人员对实施行政处罚过程中知悉的国家秘密、商业秘密或者个人隐私，应当依法予以保密。

(二) 决定程序

根据《行政处罚法》第 58 条规定：有下列情形之一的，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法制审核的人员进行法制审核；未经法制审核或者审核未通过的，不得作出决定：（21 新）

(1) 涉及重大公共利益的；

(2) 直接关系当事人或者第三人重大权益，经过听证程序的；

(3) 案件情况，疑难复杂，涉及多个法律关系的；

(4) 法律法规规定应当进行法制审核的其他情形。

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证书取得法律职业资格。

1. 简易程序

(1) 适用条件（21 调）

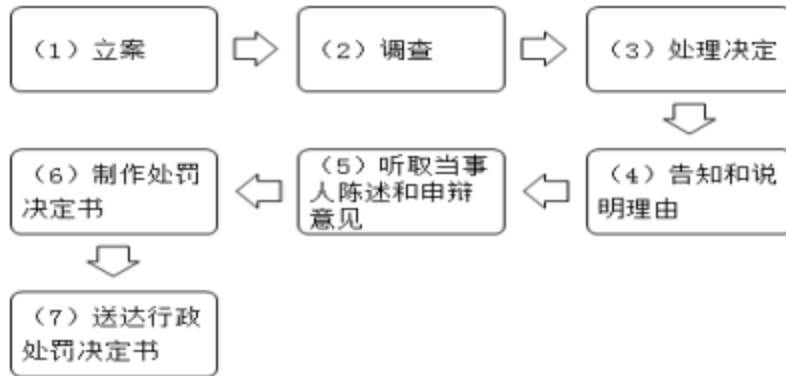
违法事实清楚；有法定依据；数额较小的罚款（指对公民处 200 元以下、对法人或其他组织处 3000 元以下罚款）或者警告处罚，法律另有规定的，从其规定。

(2) 内容

内容	◆表明身份 ◆确认违法事实，说明处罚理由和依据 ◆制作行政处罚决定书
----	--

	◆当场交付行政处罚决定书，当事人拒绝签收的，应当在行政处罚决定书上注明（21 调） ◆备案
--	--

2. 普通程序（21 调）



（1）立案

2 年以内未发现的，一般不予立案追究

（2）调查

调查人员应出示执法证件。询问或者检查应制作笔录。

（3）审查

案件调查终结后，调查人员应写出调查报告，并提出进行处罚的事实依据和处罚建议，连同案卷材料报送审查机构进行审理。审查机构根据不同的违法情况，分别作出行政处罚、不予行政处罚，或移送司法机关处理等处理建议。（21 调）

（4）告知和说明理由

告知权利内容包括：有权申请执法人员回避，有权为自己辩解、陈述事实并提出证据，有权依法要求举行听证等。

（5）听取当事人陈述和申辩意见

（6）制作处罚决定书（21 调）

A. 行政处罚决定书应当载明的事项：

①当事人的姓名或者名称住址；②违反法律法规规章的事实和证据；③行政处罚的种类和依据④行政处罚的履行方式和期限⑤申请行政复议，提起行政诉讼的途径和期限⑥作出行政处罚决定的行政机关名称和作出决定的日期。

B. 根据行政处罚法规定，行政机关应当自行政处罚案件立案之日起 90 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。

（7）送达行政处罚决定书（21 调）

行政处罚决定书：宣告后当场送交当事人；当事人不在现场的，7 日内依照《民事诉讼法》送达当事人；当事人同意并签订确认书的，行政机关可以采用传真、电子邮件等方式，将行政处罚决定书等送达当事人。

3. 听证程序

（1）一般以当事人申请为前提

（2）组织听证是一定条件下行政处罚实施机关的法定程序义务

（3）听证程序适用范围：（21 新）