

新《行政处罚法》的十大亮点

魏莉华

2021年1月22日，十三届全国人大常委会第二十五次会议审议通过修订后的《中华人民共和国行政处罚法》，自2021年7月15日起施行。这是《行政处罚法》实施24年后的首次大修，对适应新时代要求，推进严格规范公正文明执法，切实保护行政管理相对人的合法权益具有重要意义。新《行政处罚法》的十大亮点值得关注。

各级自然资源主管部门作为行政执法部门，享有法律、行政法规赋予的多项行政处罚权。贯彻落实好《行政处罚法》，是各级自然资源主管部门的重要职责。要认真做好新《行政处罚法》的学习宣传工作，掌握基本精神和核心内容，要加强制度建设，规范行政处罚程序，确保行政处罚在法治轨道上运行，不断提升自然资源管理的法治化水平。

亮点一：首次明确行政处罚的概念

1996年颁布实施的《行政处罚法》，对什么是行政处罚，一直缺乏从法律上下的定义，这不能不说是《行政处罚法》一个较大缺陷。《行政处罚法》作为调整整个行政处罚领域的基本法，没有对行政处罚的内涵和外延作出明确的界定，不利于整个行政处罚领域法治的统一。同时，国家立法机关在制定行政处罚单行法和行政立法机关在制定行政处罚单行法规时，对处罚对象和处罚范围的确定也没有严格的遵循标准。这次修订《行政处罚法》要为“行政处罚”

下一个定义，已成为各方面的共识。新修订的《行政处罚法》第二条明确规定：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。这一规定明确了行政处罚的主体是行政机关，行政处罚的对象是违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织，行政处罚的内容是以减损权益或者增加义务的方式予以惩戒，较为全面地反映了行政处罚的内涵和外延，也有利于将行政处罚与其他行政行为区别开来。

亮点二：完善行政处罚的种类

现行《行政处罚法》规定的行政处罚种类包括警告，罚款，没收违法所得、没收非法财物，责令停产停业，暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照，行政拘留，法律、行政法规规定的其他行政处罚。长期以来，社会各界普遍认为这一规定对行政处罚的形式不包容、不周延，遗漏了很多应属于行政处罚范畴的行为，如责令拆除违法建筑，取消或限制从业资格等。新修订的《行政处罚法》对行政处罚的种类进行了调整，第九条明确行政处罚的种类包括：警告、通报批评；罚款、没收违法所得、没收非法财物；暂扣许可证件、降低资质等级、吊销许可证件；限制开展生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业；行政拘留；法律、行政法规规定的其他行政处罚。这一规定进一步体现了

行政处罚的基本种类，即财产罚、行为资格罚、人身自由罚和声誉罚，使行政处罚的分类更加科学。

亮点三：扩大行政处罚的设定权限

根据现行《行政处罚法》的规定，行政法规可以设定除限制人身自由以外的行政处罚。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作出行政处罚规定，地方性法规需要作出具体规定的，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作出规定。这一规定主要是限制地方性法规随意设定行政处罚，侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益。但是《行政处罚法》实施 20 多年来，地方在实施中普遍感觉这一规定对地方性法规的限制过于严格，不利于发挥地方性法规在地方治理中的作用。为此，这次新修订的《行政处罚法》赋予行政法规和地方性法规行政处罚的设定权，在第十条增加规定：法律对违法行为未作出行政处罚规定，行政法规为实施法律，可以补充设定行政处罚。在第十二条增加一款，规定：法律、行政法规对违法行为未作出行政处罚规定，地方性法规为实施法律、行政法规，可以补充设定行政处罚。但为了防止行政法规和地方性法规超越职权滥设行政处罚侵害行政管理相对人的合法权益，新修订的《行政处罚法》还规定：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，应当说明补充设定行政处罚的情况。

亮点四：行政处罚实施权向基层延伸

现行《行政处罚法》第二十条规定：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。据此，乡镇人民政府和街道办事处一般不享有行政处罚的实施权。之所以将行政处罚的实施权只授予县级以上地方人民政府及主管部门行使，而不授予乡镇人民政府和街道办事处行使，主要是因为县级以上人民政府及主管部门具有专业人员、专门知识和专业技能，也具有较完善的执法设备和技术条件。为了有效解决行政执法实践中存在的“管得着的看不见，看得见的管不着”等突出问题，新修订的《行政处罚法》增加第二十四条，规定：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。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。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。这一规定有利于将行政处罚实施权向乡镇人民政府及街道办事处延伸，提高执法效能。但县级人民政府应当加强监督，完善行政处罚的评议、考核制度，发现问题，及时纠正，确保行政管理相对人的合法权益不受侵害。

亮点五：细化行刑衔接制度

行刑衔接就是行政执法与刑事司法程序的衔接，通常发生在行政违法与刑事违法竞合的场合。现行《行政处罚法》第二十二条只对行刑衔接作了原则性规定，明确：违法行为构成犯罪的，行政机关必须将案件移送司法机关，依法追究刑事责任。这一规定明确了行刑衔接中“刑事优先”的基本原则，即行政执法机关发现行政相对人的行政违法行为涉嫌构成犯罪的，应当中止行政执法程序，将案件立即移送司法机关追究刑事责任。也就是说在违法行

为既需要进行行政处罚、也需要进行刑事处罚的情况下，行政执法机关应当将案件移送司法机关，优先进行刑事处罚。但对经过司法机关刑事审判后依法不需要追究刑事责任或者免于刑事处罚的，是否还要交回行政机关给予行政处罚呢？现行《行政处罚法》没有规定，给行刑衔接制度的实施带来困难。针对这一问题，新修订的《行政处罚法》第二十七条增加规定：对依法不需要追究刑事责任或者免于刑事处罚，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。也就是说在刑事程序之后还需要行政处罚的，司法机关要将案件移送有关行政机关。同时，新修订的《行政处罚法》还要求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。

亮点六：完善“一事不再罚”原则

“一事不再罚”是行政法治的基本原则。现行《行政处罚法》第二十四条一定程度地体现了这一原则，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。在《行政处罚法》修改的过程中，一些专家学者提出：

对同一个人的同一个违法行为，仅规定不得给予两次以上罚款，难道就可以给予两次以上行政拘留、给予两次以上吊销证照、给予两次以上取消或限制从业资格的处罚吗？但考虑到一些行政处罚只能由特定的行政机关行使，如行政拘留只能由公安机关行使，吊销营业执照只能由发证机关行使，规定当事人的一个违法行为只能由一个机关处罚还有难度，但对于当事人的同一个违法行为，不同法律、法规均规定了罚款的行政处罚，应当按照重吸轻的方式来解决竞合问题。新修订的《行政处罚法》第二十九条增加规定：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。

亮点七：修改行政处罚时效制度

所谓行政处罚时效制度，就是指行政机关对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织追究行政责任、给予行政处罚的有效期限。行政机关超过法律规定的期限未发现违法行为的，对当时的违法行为人不再给予行政处罚。现行《行政处罚法》关于行政处罚时效的规定是：违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚。法律另有规定的除外。前款规定的



期限，从违法行为发生之日起计算；违法行为有连续或者继续状态的，从行为终了之日起计算。这一规定在实施中存在的主要问题是违法行为不加区分，无论违法行为的性质和危害性如何，都是二年时效，导致对某些严重的违法行为因为时效已过而不能处罚，不利于打击违法。新修订的《行政处罚法》第三十六条对行政处罚的时效制度进行了完善，明确：违法行为在二年内未被发现的，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，上述期限延长至五年。法律另有规定的除外。也就是说根据新修订的《行政处罚法》，行政处罚的时效一般是二年，但如果违法行为涉及公民生命健康、金融安全且有危害后果的，行政处罚的时效可以延长到五年，这样的规定更科学合理。

亮点八：确立行政执法“三项制度”的法律地位

所谓行政执法“三项制度”是指行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度。“三项制度”聚焦行政执法的源头、过程和结果三个关键环节，是提高政府治理效能的重要抓手，对切实保障人民群众合法权益、推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。按照党中央、国务院的部署，“三项制度”在试点的基础上已全面推开，对有效解决执法不严格、不规范、不文明、不透明等突出问题意义重大。行政处罚是行政执法的核心和重点，新修订的《行政处罚法》将“三项制度”上升为法律规定。其中第三十九条对行政处罚公示制度作出规定，明确：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。第四十七条对行政处罚全过程记录制度作出规定，明确：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。第五十八条对行政处罚的法制审核制度作出规定，明确：对涉及重大公共利益；直接关系当事人或者第三人重大权益经过听证程序；案件情况疑难复杂、涉及多个法律关系的，在行政机关负责人作出行政处罚的决定之前，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。行政机关中初次从事行政处罚决定法制审核的人员，应当通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格。

亮点九：完善行政处罚听证制度

听证制度是现代行政程序法的核心制度。1996年颁布实施的《行政处罚法》首次从立法上确立了行政处罚的听证制度，具有划时代的重要意义。随着国家法治化进程的不断推进，听证制度已在多个领域广泛应用，在推进法治政府建设中发挥了十分重要的作用。新修订的《行政处罚法》针对行政处罚听证中存在的突出问题，对行政处罚听证制度进行了三个方面的完善：一是扩大行政处罚听证的范围，同现行《行政处罚法》相比，将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，责令关闭、限制从业和其他较重的行政处罚都纳入可以申请听证的事项范围；二是延长当事人申请听证的时间，将现行《行政处罚法》规定的申请听证的时间由三天修改为五天；三是对听证笔录的效力作出明确规定。现行《行政处罚法》第四十二条在规定行政处罚听证程序时对于听证笔录的效力没有作任何规定。这意味着，行政机关在拟对行政相对人作出行政处罚决定前为之举行的听证及各方经听证提交、出示、质证的证据，对行政机关作出正式处罚决定没有任何拘束力，听证在很大程度上只是一种形式，没有或者很少有实质作用。为了解决这一问题，新修订的《行政处罚法》第六十五条对听证笔录的效力作出了专门规定，明确：听证结束

后，行政机关应当根据听证笔录，依照本法第五十七条的规定，作出决定。行政机关既然为正确作出行政处罚决定组织了听证，就应当以听证笔录为处罚根据，这对解决听证“走过场”具有重要意义。

亮点十：强化行政处罚的正当程序

正当程序是行政法的基本原则。正当程序的基本要求是任何人不能做自己案件的法官，应当中立、公正、不偏不倚；作出行政决定时，应当允许受决定影响的公民提供证据，陈述和申辩，行政机关必须听取公民的意见。新修订的《行政处罚法》在正当程序方面有了明显的进步：一是完善行政处罚回避制度。现行《行政处罚法》仅在第三十七条第三款对回避制度作出简单规定，明确：执法人员与当事人有直接利害关系的，应当回避。这次新修订的《行政处罚法》将之扩充为一条三款，在第四十三条规定：执法人员与案件有直接利害关系或者有其他关系可能影响公正执法的，应当回避。当事人认为执法人员与案件有直接利害关系或者有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。二是增加行政处罚的证据规定。行政处罚决定必须以事实为根据，法律为准绳，对当事人违法事实的认定必须建立在证据的基础上。而现行《行政处罚法》对行政处罚的证据基本没有规定，不能不说是一个较大的缺陷。新修订的《行政处罚法》专门增加第四十六条

对行政处罚的证据种类作出规定，明确了证据包括：书证、物证、视听资料、电子数据、证人证言、当事人的陈述、鉴定意见、勘验笔录和现场笔录。证据必须经查证属实，方可作为认定案件事实的根据。以非法手段取得的证据，不得作为认定案件事实的根据。三是切实保障当事人的陈述、申辩权。现行《行政处罚法》第三十一条仅规定：行政机关在作出行政处罚决定之前，应当告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由及依据，并告知当事人依法享有的权利。但当事人依法享有的权利包括什么内容？当事人享有哪些权利？这些都是不明确的。新修订的《行政处罚法》第四十四条明确：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。同时，针对行政机关利用电子设备收集、固定违法事实，并对当事人进行行政处罚的情形，如交管部门根据电子眼对交通违法行为给予行政处罚的情形，新修订的《行政处罚法》增加规定：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。

（本文作者系自然资源部干部）

