

# 论行政罚款

叶必丰

行政罚款，是法定的国家主管行政机关对违反行政管理法规行为所规定的，对义务当事人的一种经济处罚，是行政处罚中应用最广的一种。认真研究行政罚款问题，对加强我国的行政法制是有益的。

## 一、行政罚款的机关

行政罚款的机关，是行使行政罚款权的机关或有权进行行政罚款的机关。行政罚款机关的特点：1.行政罚款的机关是国家行政机关，而不是国家权力机关、检察机关或审判机关。国家行政机关之所以是行政罚款的机关，是因为它是国家行政事务的组织者和管理者，行政罚款权，以至整个行政处罚权都是行政机关的行政管理权不可分割的重要组成部分。2.行政罚款的机关是主管具体事务的行政机关。并不是所有的国家行政机关都有行政罚款权。例如，除乡、镇人民政府以外，各级人民政府（包括国务院）一般都没有直接的行政罚款权。许多临时机构也没有行政罚款权。只有那些直接主管某一行政事务的行政机关，如国务院的各部委、直属机构和部委归口管理的机构及地方各级人民政府中设置的相应机构，才有行政罚款权。3.行政罚款的机关是法定的主管行政机关。法治国家，行政罚款权都由法律明文规定。根据我国行政管理法规的规定，公安机关、工商行政管理机关、税务机关、卫生行政机关（包括食品卫生监督机构、市容卫生监督机关等）、环境保护机关、海关、林业管理机关、土地管理机关、城建机关、水政管理机关（包括水产管理机关、渔政管理机关、海港管理机关等）、草原管理机关、风景名胜区管理机关、物价监督机关、审计机关等，都有权罚款。由此可见，并不是所有的主管行政机关都可以罚款。4.主管行政机关应在法定的管辖范围内进行罚款。有罚款权的行政机关并不是对每一种违反行政管理法规的行为都可罚款，只能对自己管辖范围内的违法行为依法予以罚款。例如，对违反治安管理要给予罚款的，只能由公安机关进行，其他机关就无权决定，否则就是越权，是无效的。

随着行政管理法规的制定、修改和废除，行政罚款的机关也有所变化。例如，1963年5月20日国务院通过的《森林保护条例》中林业管理机关没有罚款权。1984年的森林法则明确规定违反森林法的罚款由林业管理机关决定。

应当指出的是，法定的主管行政机关可依法将自己的行政罚款权授权或委托给某个单位或个人行使。例如，根据家禽家畜检疫条例的规定，对家禽家畜的检疫及处罚可委托给非专门的检疫机关行使；根据《北京市人民政府关于禁止随地吐痰的规定》，对在北京市各单位内部违反该条例的罚款，授权各单位行政首长决定；公安机关可依法委托个人维护城市交通

秩序，并授权对违法行为给予罚款。经委托的行政处罚权无法律的明文规定不得再委托。受委托者必须在授权范围内并以委托者或授权者的名义进行罚款，由此产生的法律后果都由委托者承担；超越授权范围的罚款，委托者不承担由此引起的法律后果，而由行为人负责。这种授权，随着我国改革的不断深入，将愈益普遍。

法定的国家主管行政机关所以依法将行政处罚权委托他人行使，但不能将行政处罚权通过承包转让给他人行使。行政处罚权是一种行政权，是国家权力，这种权力不能抛弃或任意转让。例如，根据国家家畜家禽防疫条例及实施细则的规定，畜牧兽医站、畜禽交通检疫站等畜禽防疫机构均属行政机关，所进行的畜禽防疫工作均属国家行政管理活动，所行使的防疫及处罚权均属国家行政权。例如，广东省清远县石角畜牧兽医站于1985年1月与该站兽医员雷××等人签订承包该兽医站所属兴仁畜禽交通检疫站的合同，承包期一年，工资自付，全奖全罚。承包期间，雷××等人滥收费滥罚款。后因发生承包纠纷，起诉到法院。广州市中级人民法院终审判决清远县畜牧兽医管理机关将其所属的畜禽检疫站承包，混淆了国家行政管理活动与经济管理活动、国家行政权与生产经营权之间的界限，抛弃、转让行政权，是非常错误的。两份承包合同均为无效。

## 二、行政处罚的数额

行政处罚是对自然人和社会组织违反行政管理法规的一种行政法律制裁。它主要适用于那些贪图金钱或物质利益，或者给国家、集体和个人造成损失的违法当事人。有时，对违法当事人予以警告较轻，处其他行政处罚又较重，也可处以罚款，如对随地吐痰的罚款。既然罚款是一种经济处罚，就有罚款的数额问题。

在规定“处以罚款”的行政管理法规中，大多没有明确规定罚款的数额。由于立法不完善在执行中造成混乱。要么罚得太多，损害了违法当事人的合法权益；要么罚得太少，使违法者得不到应有的制裁，致使行政机关很难把握。因此，在立法时应明确规定罚款数额。

在我国现行的行政管理法规中，规定行政处罚数额的方式有四种：（1）行政处罚的数额有固定数值，行政机关在罚款时没有自由裁量权。例如，根据《北京市人民政府关于禁止随地吐痰的规定》，对违反该规定的只能处以罚款五角，处罚者没有选择罚款数额的余地。由于这种方式缺乏灵活性，行政机关没有根据当时当地的具体情况决定罚款数额的可能，在立法时已很少采用；即使采用了，也仅针对较轻的违法行为。（2）规定行政处罚的上限而未规定下限。例如，《中华人民共和国个人所得税法实施细则》第21、22条规定，税务机关可对违法者处以500元以下的罚款。行政处罚有比较明确的幅度，行政机关可根据具体情况在该幅度内具体决定罚多少，有灵活性但又有一定的限制。但这种方式未规定罚款下限，也有不足之处。（3）明确规定了行政处罚的上限和下限。例如，根据《中华人民共和国治安管理处罚条例》的规定，对违反治安管理行为的罚款为1元以上200元以下，但另有规定者例外。并具体规定，对扰乱公共秩序、妨害公共安全、侵犯他人人身权利、侵犯公私财物、妨害社会管理秩序的行为，罚款在1元以上200元以下；违反消防管理行为的罚款在1元以上100元以下；对卖淫、嫖宿暗娼以及介绍或者容留卖淫、嫖宿暗娼行为的罚款在1元以上5000元以下，等等。这种规定，赋予行政机关在罚款时以自由裁量权，同时又把这自由裁量权限制在一个明确的幅度内，便于执行。（4）罚款的数额取决于违禁物品或违法所得的价值。例如，根据我国海关法的规定，海关可对走私者处以走私物品等值以下的罚款。《海关对外加工装

配和中小型补偿贸易进出口货物监管和征免税实施细则（试行）》规定，对违反该规定的当事人可处以所漏税款的三倍以下或者有关料、件、物品等值以下的罚款。《中外合资经营企业所得税法》规定，对偷税、漏税者可处以应补税款五倍以下的罚款，这种规定方式有明确的幅度，行政机关有自由裁量权，只是这个幅度在违法事实认定后才能确定。

在立法时，行政处罚的数额幅度不宜规定得太大。幅度太大，失去其存在的意义，会畸轻畸重。在执行罚款时，要严格按法定的幅度进行，不得在法定幅度外罚款。如在法定幅度外罚款就是违法，可依法予以撤销。在法定幅度内的罚款，也应合理，不能畸轻畸重。当然，罚款数额的合理性是很难掌握的，不同的机关或人员会有不同。因此，只要没有明显的畸轻畸重，一般都视为合理。

### 三、行政处罚的程序

在我国的行政管理法规中，行政处罚的程序性规定很少，即使有规定也不明确、详细。近几年的行政立法，开始重视罚款的程序问题。如在治安管理处罚条例、海关法、海洋环境保护法、《国务院关于违反财政法规处罚的暂行规定》及其《施行细则》、关于违反海关法行政处罚的暂行规定、《国家物价局关于价格违法行为的处罚规定》、《投机倒把行政处罚暂行条例》和《关于棉花购销经营中价格违法行为的处罚实施办法》（试行）等行政管理法规，都规定了各自的行政处罚（包括罚款）程序。

一般说，数额很少的罚款，或者数额虽然不很小，但事实清楚，案情简单，当事人对罚款决定也无异议的，就无需按严格、复杂的程序进行。例如，《治安管理处罚条例》第34条规定，对违反治安管理的人处50元以下罚款的，或者罚款数额超过50元，被处罚人没有异议的，可以由公安人员当场处罚。这有利于提高行政效率。

对于较大数额的罚款，都要严格按调查、听证、裁决、复议和诉讼及执行程序进行。

在调查程序中，核心问题是弄清事实，取得证据。在调查时，有关单位和个人应给予尽可能的支持和协助，而不能干扰和阻挠。在询问证人时，证人应如实反映情况，并经核对笔录认为无误后在笔录上签名或盖章。行政机关在调查时，应尽可能搜集能证明事实的一切材料，包括对涉嫌违法当事人有利或不利的材料。

听证程序的要求是，行政机关应向当事人充分说明他之所以将被处罚款的法律根据和违法事实，并让他有机会为自己的行为辩解。否则，不得在实质上作出对其不利的处罚。

在事实清楚，证据充分的情况下，行政机关应作出罚款裁决。有时，在作出正式的罚款裁决前还要有预罚裁决。例如，《关于棉花购销经营中价格违法行为的处罚实施办法》（试行）第7条规定：“对工商、商商之间购销经营中价格违法行为的处罚程序：

（一）对于在监督检查中发现的抬高（或压低）等级、重量的价格违法行为，物价检查机构应向违法单位发出预罚通知书，被罚单位对预罚通知书认定的等级、重量有异议的，可在收到预罚通知书之日起十日内（省外延长五天）按照国家标准局〔1986〕174号文件颁发的《棉花复验仲裁办法》的规定，向上一级专业纤维检验机构申请复验。

.....

（五）复验工作全部结束后，作出预罚通知书的物价检查机构根据上级专业纤维检验机构签发的复验证书（逾期未申请复验的，自动丧失复验申请权）研究定案，对价格违法单位作出正式处罚决定”。这里的处罚包括罚款。裁决罚款的须有裁决书，并及时送达被罚人。

对罚款不服的当事人可在规定的期限内向上一级主管行政机关申请复议。这里的“当事人”是指被处以罚款的单位或个人，而不是他人。他人对此不服的，没有申请复议权；如果认为此罚款违法，还有检举、揭发权。申请复议的期限长短不一，由各个法规具体规定。当事人即被罚款人必须在该期限内申请复议，逾期就被视为自动丧失申请复议权。这是为了使罚款决定及时生效，促使当事人及时行使权利。当事人应向上一级主管行政机关申请复议。如对城市区公安分局的罚款决定不服，应向市公安局申请复议。对复议申请，复议机关应在收到申请书之日起两个月内作出裁决。除法律另有规定者外，当事人对复议裁决不服的，可以在收到复议决定书之日起15日内向人民法院提起诉讼；复议机关逾期不作决定的，申请人可以在复议期满之日起15日内向人民法院提起诉讼。

对已经发生法律效力罚款的决定，当事人应按裁决书的规定严格执行，否则行政机关可强制执行。例如，《治安管理处罚条例》第36条规定：“受罚款处罚的人应当将罚款当场交公安人员或者在接到罚款通知或者裁决书后五日内送交指定的公安机关。无正当理由逾期不缴纳的，可以按日增加罚款一元至五元。拒绝交纳罚款的，可以处十五日以下拘留，罚款仍应执行”。对有些罚款决定，需要由行政机关申请人民法院强制执行。

对所罚的款项，有的国家规定交当地慈善机构或教育机构使用。我国曾规定把罚款交国家财政，同时行政机关按比例提成留用。这样规定容易导致滥罚款。现在，规定罚款应交国库，行政机关的费用由国家财政拨款。

（作者单位：武汉大学法学院）

责任编辑：苏尚智

## 也论法人犯罪

崔庆森

法人能否成为犯罪主体？对法人追究刑事责任是否必要和公正？等有关法人犯罪问题是国内外法学家长期争论的热题。综观近几年我国刑法学界对这一课题的探讨和争鸣，其内容已涉及到：对以自然人犯罪为中心的刑法学包括犯罪论、刑罚论等传统理论的突破；对现实存在法人犯罪的分析和认定；对现行法人犯罪刑事立法、司法效果的评价；对我国刑法典应否就法人犯罪问题作相应规定等诸多重大刑法理论与实践问题。应该说研究已有一定深度和广度。但是目前对该课题的探讨仍处于众说纷纭的状态，尚未形成全面、系统、有说服力的科学论证，这与治理整顿、深化改革，需要建立和健全相应的刑事法律制度，从宏观上加强对法人犯罪的控制和预防，是不相适应的。因此，在过去研讨的基础上，坚持运用以唯物辩证法为指导的刑法理论，继续深入研究法人犯罪问题，无疑具有十分重要的理论意义和现实意义。