

国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政处罚法》的通知

国发[1996]13号

1996年4月15日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称行政处罚法）将于1996年10月1日起施行。这是我国社会主义民主与法制建设的一件大事，对于规范行政机关行为、促进依法行政、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，对于保护公民、法人和其他组织的合法权益，都有重要意义。保证行政处罚法全面、正确地实施并以此促进各级政府和政府各部门严格依法行政，是各级行政机关的一项重要职责，也是政府法制建设的一项重要任务。地方各级人民政府、国务院各部门对行政处罚法的施行要予以高度重视，切实做好各项准备工作。为此，特作如下通知：

一、认真学习行政处罚法，充分认识实施行政处罚法对行政机关产生的影响。行政处罚法是规范政府行为的一部重要法律，与行政机关的关系重大，其所确立的行政处罚设定权制度、实施行政处罚的主体资格制度、相对集中行政处罚权制度、听证制度、罚款决定与罚款收缴相分离制度、政府对行政处罚的监督制度等，是对现行行政处罚制度的重大改革，对改革政府机构、转变政府职能和加强政府法制建设都将产生深远影响。各级行政机关工作人员、特别是领导干部，都要以积极的态度认真学习行政处罚法，充分认识实施行政处罚法的重要意义。各地方、各部门要本着学用结合的原则，抓紧对行政执法人员的培训，使行政执法人员掌握行政处罚法的规定。政府法制工作机构要在本级政府或者本部门的统一领导下，具体组织本地方、本部门的培训工作。同时，各地方、各部门要利用宣传舆论工具，采取生动有效的形式，向人民群众宣传行政处罚法，形成学法、知法、守法和人民群众依法维护自己合法权益的舆论和环境。

二、抓紧做好规章的修订工作。根据行政处罚法的规定，行政处罚只能由法律、法规或者规章设定，其他规范性文件不得设定行政处罚；规章只能设定警告或者一定数量的罚款；对违法行为给予行政处罚的规定必须公布，未经公布的，不得作为行政处罚的依据。据此，现行许多规章都要依照行政处罚法的规定予以修改或者废止，许多规范性文件设定的行政处罚将要失去效力。各地方、各部门要从维护国家法制的统一和尊严的高度，抓紧清理规章，对确实需要制定行政法规或者地方性法规的，要抓紧总结经验，依法上升为行政法规或者地方性法规；对规章中个别行政处罚条款超过行政处罚法规定而行政管理又需要的，应当报经国务院批准或者省、自治区、直辖市人大常委会批准。其他规范性文件设定的行政处罚，自行政处罚法施行之日起，一律无效。

修订规章的工作要在1997年12月31日前完成。在这之前，现行规章已规定的行政处罚仍然有效。但是，行政处罚法施行后制定的规章新设定行政处罚，必须依照行政处罚法的规定执行。国务院各部门制定的规章对非经营活动中的违法行为设定罚款不得超过1000元；对经营活动中的违法行为，有违法所

得的，设定罚款不得超过违法所得的3倍，但是最高不得超过30000元，没有违法所得的，设定罚款不得超过10000元；超过上述限额的，应当报国务院批准。地方政府规章设定罚款的限额，由省、自治区、直辖市人大常委会规定，可以不受上述规定的限制。

三、依法清理行政执法机构，高度重视行政执法队伍建设。根据行政处罚法规定，行政处罚原则上只能由行政机关实施，非行政机关的企业、事业单位未经法律、法规授权，不得行使行政处罚权；没有法律、法规或者规章的明确规定，行政机关不得委托事业组织实施行政处罚。各地方、各部门对这一规定要高度重视，抓紧清理现行各类行政执法机构，凡是行政机关内设机构以自己名义实施行政处罚的，或者法律、法规以外的其他规范性文件授权组织实施行政处罚的，或者没有法律、法规、规章依据行政机关自行委托组织实施行政处罚的，都要尽快予以纠正。今后，各地方、各部门设立新的执法机构，必须符合法定条件，哪个地方、哪个部门出现不符合法定条件的机关或者组织实施行政处罚的情况，要追究哪个地方或者部门领导的责任。

当前，行政执法队伍中，有些人员的素质不高，有的以权谋私，不给好处不办事，给了好处乱办事，有的甚至贪赃枉法，走上了犯罪道路；有的地方、部门聘用合同工、临时工从事执法工作，经费和其他保障条件又不具备，导致执法人员整体素质下降，影响政府形象。各地方、各部门对此必须引起高度注意，把建立高效、廉洁的执法队伍，作为贯彻实施行政处罚法、提高依法行政水平的关键工作来抓，切实抓出成效。要对执法人员加强党性教育、法制教育，使其增强工作责任心和依法办事的自觉性；加强对执法人员的资格、证件和着装管理，停止合同工、临时工从事行政处罚工作。

四、加强对行政处罚的监督工作。行政处罚法明确规定，行政机关应当建立、健全对行政处罚的监督制度；县级以上人民政府应当加强对行政处罚的监督检查。各地方、各部门要结合本地区、本部门的实际情况落实这一规定，建立和健全规范性文件、重大行政处罚的备案制度以及公民、法人和其他组织对行政处罚的申诉和检举制度、行政处罚决定制度、行政处罚统计制度等。同时，要严格执行规章备案制度和行政复议条例，及时纠正违法设定和实施行政处罚的行为。

县级以上地方人民政府加强对行政处罚的监督检查，是上级政府对下级政府、政府对其所属各部门行使监督权的重要形式，也是政府的一项重要责任。县级以上地方人民政府要把对行政处罚的监督检查作为政府工作的一项重要内容，切实抓紧、抓好，务必抓出成效。要把行政处罚的设定权、实施行政处罚的主体资格、当场处罚、罚款决定与罚款收缴的分离等制度的执行情况作为重点进行检查，对检查中发现的问题，要采取有力措施，坚决予以纠正。各级地方人民政府及其各部门的法制工作机构要根据本级政府或者本部门的统一部署，具体组织、承担对行政处罚的监督检查工作。

五、积极探索建立有利于提高行政执法的权威和效率的行政执法体制。各省、自治区、直辖市人民政府要认真做好相对集中行政处罚权的试点工作，结合本地实际提出调整行政处罚权的意见，报国务院批准后施行；国务院各部门要认真研究适应社会主义市场经济要求的行政执法体制，支持省、自治区、直辖市人民政府做好相对集中行政处罚权工作。各地方、各部门都要认真执行听证制度、调

查取证与处罚决定分开制度、罚款决定与罚款收缴分离制度，要根据行政处罚法的规定确定听证的范围，明确主持听证的人员，制定听证规则；确定行政机关内部比较超脱的机构对调查结果进行初步审查；改革行政执法机关经费管理体制，改变行政处罚与行政执法机关及其执法人员的利益直接挂钩的做法。

六、以贯彻实施行政处罚法为契机，把政府法制工作提高到新的水平。经八届全国人大四次会议批准的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》明确提出：“依法治国，建设社会主义法制国家。”这是实现国家长治久安的重要保证，对政府法制工作也提出了新的更高要求。各级政府和政府各部门都要充分认识做好新时期政府法制工作的重要性，切实加强对政府法制工作的领导，把加强政府法制建设真正提到政府工作的重要位置，列入重要议程。当前，要通过实施行政处罚法，使政府的立法工作、执法工作和执法监督工作等再上一个新台阶，提高依法行政的水平。

加强政府法制工作，实施行政处罚法，必须有一支政治素质和业务素质较高的政府法制工作专业队伍。县级以上地方人民政府及其各部门，都要采取切实有效的措施加强政府法制工作机构，使政府法制工作机构的设置和人员配备同本地区、本部门的政府法制工作任务相适应，为他们开展工作创造必要条件，充分发挥他们在政府工作中的参谋、助手作用。

各地方、各部门接到本通知后，要结合同地方、本部门的实际情况，认真研究、落实。有关重要情况和问题及时告之国务院法制局。