

# 论行政处罚适用中的“一事不再罚”原则<sup>\*\*\*</sup>

□郑效桥 [贵州大学 贵阳 550025]

**[摘要]** “一事不再罚”原则是行政处罚适用中的原则之一。本文结合法理学、宪法学与行政法学的一般理论、原则,对我国《行政处罚法》中“一事不再罚”原则进行深入研究和探讨。指出其在理论与实践中的诸如处罚主体的表述欠缺唯一确定性,对法规适用的冲突没有提供合适的冲突规范,对相同行政职能的不同行政主体作出的相同处罚是否排斥未提供法定指引等问题,进而提出具有针对性的解决办法和建议。

**[关键词]** 一事不再罚; 行政处罚; 行政主体

**[中图分类号]**D912.1 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1008-8105(2007)02-0102-04

行政处罚是国家特定行政机关依法惩戒违反行政管理秩序的个人、组织的一种行政行为,属行政制裁范畴。行政处罚作为一种法律制裁,是对违反行政管理法规的行政相对人的一种惩戒、教育手段,目的是使相对人今后不再重犯同一违法行为。

因为行政处罚本身所具有的强制力,直接影响相对人权利义务,对相对人的声誉、财产、行为甚至人身自由产生不利后果的特点,使得行政处罚必须严格依法设定、执行、监督与救济,并遵守法定的行政处罚原则与适用原则。笔者在本文中想予以讨论的,就是行政处罚适用中的“一事不再罚”原则在理论与实践中的几个问题。

## 一、“一事不再罚”原则的定义

“一事不再罚”是行政法学界对行政处罚适用原则之一的一个概括性表述,其具体内涵、定义依我国《行政处罚法》第二十四条为“对违法当事人的同一违法行为,不得给予两次以上行政处罚的行政处罚”。这一原则的规定主要是为了防止处罚机关滥用职权,对相对人同一违法行为以同一事实理由处以几次行政处罚,以获得不当利益;同时也是为了保障处于被管理地位的相对人法定的合法权益不受违法的行政侵犯,使一定的违反行政管理法律法规的行为与一定的法律责任相互确定挂钩,进而体现法律制度与行政

管理的可预见性与稳定性价值。

在行政管理法律关系中,处于管理地位的行政主体拥有以国家名义出现的行政管理权,具有先定力、执行力与强制力。尤其是随着现代市场经济的发展,国家行政日益深入到国民生活的各个领域,对行政权这一管理优益权规范的必要性逐渐突出,并日益为人们所认识。而在行政管理法律关系中的相对人一方,由于与行政主体的地位的不对等性,其合法权益在与国家公权力的冲突中便显得尤为渺小。行政相对人即使是违反了一定的行政管理法规,受到一定的行政处罚,其作为一般公民的另一身份属性的合法权益的保障与事后救济与保障,是现代行政的价值理念之一。“一事不再罚”原则的背后所体现的,就是这种法理价值理念的追求。将其通俗化来表述,便是犯错一次就只能、只需承担一次行政处罚,且这种处罚必须是先有的、法定的。

## 二、“一事不再罚”原则在行政处罚适用中的几个问题

“一事不再罚”原则在我国理论研究与立法实践中尚有未得以充分明晰之处,导致了行政管理实践中的一些混乱、相悖状态。以下笔者试述之:

(一)《行政处罚法》对“一事不再罚”处罚主体的

\* [收稿日期] 2006-12-25

\*\* [作者简介] 郑效桥(1982—)男,贵州大学宪法学与行政法学2004级研究生。

表述欠缺唯一的确定性

对几个机关都有管辖权的违反行政管理法律法规的行为,该由哪个行政机关进行处罚没有明确的规定。例如有的规章法规规定对某一违法行为,可以由几个机关去处理,与此同时,无论是出于现实还是法理都不允许相对人对处罚的主体进行选择。因此,由于部门利益、权责划分不清,机关间协调不尽充分等原因,在实践中产生了由不同行政机关分别进行一次行政处罚,而在事实上产生“一事多次罚”的形式上合乎法律原则,但却悖离原则的内在价值要求的合法、矛盾现象。笔者暂称为行政处罚主体的竞合。这无疑是不符合行政统一性、依法行政、行政管理价值的追求的。

(二)《行政处罚法》的“一事不再罚”原则对法规适用的冲突没有提供合适的冲突规范

随着行政法制的发展与法律法规的制定及对社会关系调整、保障的日益细化,一个违反行政管理法规的行为可能会导致侵犯了不同社会利益客体的后果,这时就可能会出现保护不同利益客体的特别法都对该行为竞相适用,而同时产生几个不同的法律责任、法律后果的现象。笔者称之为法律法规适用的竞合。而此时如果对相对人依据不同的法律法规做出几个不同的处罚决定,就明显违反“一个行为,不得两次以上处罚(此处亦可表现为几份处罚,但处罚之间肯定会出现时间上的先后、客观上的表现也是次序不同)”的原则。而如果只做出一项处罚决定,往往会面临一般法与一般法之间、特别法与特别法之间互无优势,难以决定选择适用的难为局面。这种情况给行政主体的处罚管理提出了行政执法实践上的难题。

(三)《行政处罚法》的“一事不再罚”原则对相同行政职能的不同行政主体作出的相同处罚是否排斥未提供法定指引

笔者认为这是行政处罚主体竞合的另一种特殊表现形式。由于市场经济的发达,物流、人流、资金流与智力成果大流通在全国范围内甚至世界范围内的出现,一个违法行为在一地已被一个行政主体处罚后,是否还应承担另一地、另一相同职能但主体资格不同的行政主体以相同理由、依据而做出的行政处罚决定呢?例如司机王某运送西瓜由A省到C省,途中被A省道路行政管理部门认定车辆超载并处以罚金。后途经B省又被当地路政管理部门以超载为由处以罚金。最后进入C省境内再次受到C省路政管理部门的相同理由依据的第三次处罚。王某若以《行政处罚法》中的“一事不再罚”原则抗辩之,得到的答

辩可能是“他主体的处罚并不代表本主体的处罚。本主体只要不对你进行第二次处罚便不违犯该原则。”确实,我国《宪法》与《行政组织法》都授权有关行政部门行政主体资格与相应的处罚权限,他们均以行政主体身份进行行政规制、行政管理,其主体资格是法定的。以“一主体没有实施两次处罚,他主体并不代表本主体”的理由进行抗辩似乎有其逻辑、法理的合法性与合理性。这种现象在现实行政管理处罚中广泛存在。“一事不再罚”原则对此似乎显得无能为力。我们先且不论该抗辩理由是否成立,但单凭“一事不再罚”似乎无法判定其违法性与无效性。

### 三、解决上述几个问题的建议

出现这三种现象的原因是多方面的。有制度尚未充分完善、立法技术不够成熟、行政理论研究还不够细致等客观因素,也有争夺部门利益方面的主观因素,笔者在此试结合法理学、宪法学与行政法学的一般理论、原则提出解决办法。

#### (一)行政处罚主体竞合问题

对于前述第一项“一事不再罚”原则缺乏处罚主体法定唯一性的缺漏,首先应该在立法上引起重视,进而规范立法行为,减少不必要的“一权多授”、“多部门授权”,从而在立法设计上防止、杜绝此种不符合立法科学的缺陷。而在立法完全解决这个问题之前,可以依照以下三个原则来解决:

1. 专职部门优于一般职能部门进行管理、处罚的原则。这是考虑到现代行政的复杂性、专门性、技术性特点,由专门的职能部门管理、处罚更有利于行为性质的认定、违法行为后果的确认与处罚幅度的统一性与科学性。

2. 层级低的部门优于层级高的部门进行管理、处罚的原则。这是考虑到基层行政管理部分的分布面较广,更有利于及时发现、处理违反行政法律法规的行为,也便于当事人依事后救济程序提起行政复议、行政诉讼的管辖、处理与裁判。

3. 通过行政程序法的规定,将法律法规中所有出现几个行政处罚主体竞合的情形,都整理规范归结到由法律法规中规定的几个机关组成的综合执法机构以共同名义做出处罚决定。此方法可以作为上述两个原则的补充。适用解决几个专门职能部门之间、几个一般职能部门之间、几个同级行政机关之间的管理权确定的问题。但这一方法存在的缺陷是现实中较难操作,要将法律法规中所有出现此种冲突的情形

——整理规范、再由法律规定授权综合执法机构处理,实践中将会导致增加立法整理的工作负担与行政人员编制膨胀等弊端,所以应仅局限于作为上述两个原则的补充。

行政法学界有学者提出可以通过重新定义“一事不再罚”原则来解决这个问题,其提出的定义为:“不得以同一事实和理由对同一违法行为罚两次或两次以上”。<sup>[1]</sup>笔者认为这种表述在处罚主体的唯一性确定上还存在欠缺。而容易被默认为“同一行政主体不得以同一事实和理由对同一违法行为处罚两次或两次以上”,而“由不同行政主体‘依法’同时以同一事实和理由对同一违法行为的处罚”则是符合“一事不再罚”的形式合法、实质不合法现象,这就成了规避这一原则的“合法”情形。因此笔者认为此种表述也不是十分严密的。

(二)法律法规适用竞合冲突未能提供合适的冲突规则的问题

在行政执法实践中,“之所以会有两个以上法规、规章对同一行为从不同角度规定处罚,这是立法者从不同角度考虑问题的结果。并不是这一行为变成两个或两个以上的行为。如果一个行为可按不同法规、规章规定处罚两次以上,随着我国法规、规章的日益增加、规定日益细密,这一行为被处罚的次数将不断增加,其后果不堪设想。”<sup>[2]</sup>这种几个法律法规对同一违法行为进行规制的情形似乎已超出“一事不再罚”的要求,但行政处罚所体现的是行政相对人在违反了行政管理法规后,所应依法承担对己不利的法律责任,是一种对国家的责任、义务。这不同于有的刑事犯罪中还需负担民事方面的赔偿责任。既然只是一种责任形式,那就必须只能承担一种责任后果。如果按照某些学者的意见认为可以同时处以几个不同的行政处罚,这无疑就给相对人设定了过重的不合理的法律责任负担;与此同时,法律的行为规范指引性与责任后果的唯一确定性将被牺牲,稳定性的存亡也会取决于执法主体的意念之间。这明显是有悖于行政法治的行为规范、可预见性、稳定性等基本价值要求的。所以对这个法律法规适用竞合的问题必须引起足够的重视并加以解决。在此,笔者试给出几个冲突规范:

1. 特别法优于普通法(一般法)的原则。这是法理学中的一项基本原则,采用这一原则的原因与意义笔者在此不加赘述。

2. 新法优于旧法的原则。这是因为行政管理面对的是日新月异的社会现实,新法往往更能体现立法

者对现实生活、社会现象的把握、定性、调整的立法意图与对社会关系的调整理念,从而实现行政管理与时俱进的科学性与积极性,也有利于相对人对处罚理由、处罚依据、处罚方式与责任形式的接受与认识,避免出现使用过时的法律法规进行处罚而导致相对人的逆反心理,导致降低行政效率与增加行政成本负担。

3. 对相对人处罚程度较轻的形式优于对相对人处罚程度较重的形式的原则。这是因为行政处罚只是实现一定行政管理目的的具有教育、惩戒双重性的手段,处罚不是目的,令相对人承担不利的法律后果也不是目的。站在受处罚的相对人的角度而言,受到行政处罚本身在精神上已是一种不利的后果,责任形式、法律后果的轻重、制裁幅度的大小往往会影响到相对人的认识程度、重视程度与接受程度。所以,刻意地加重行政相对人的行政处罚负担,并不见得是绝对必要的。而站在行政处罚主体的角度而言,对相对人有意识、有选择地适用制裁后果较轻的行政处罚形式,将无疑更能体现行政执法、行政法治中“寓情于治”的成熟管理技巧,将会更容易实现管理者与被管理者的管理-反馈与意见的传达与接受,有利于相对人对行政处罚行为的接受与理解,从而有助行政管理的顺畅运行与整体行政效率的提高。

4. 绝对禁止同时对一行为适用多法、多种处罚的原则。同时适用多法、给予多种行政处罚的不利后果、于法于理的不成立前面已有论述。必须在行政处罚制度中强调这一原则,以免因为行政主体故意或过失导致此种情形的出现。值得提出的是,在适用上述三项冲突规范对相对人进行处罚后,行政主体应有义务对相对人进行告知教育,使相对人了解自己的行为对社会关系造成的多种危害与在法律上的多种不利后果。从而在今后的行为中能引起应有的注意,不致再违反他法而再受他种处罚。

(三)对相同职能的不同行政主体作出的相同处罚是否排斥未提供法定指引该如何处理

笔者认为在此之前还有个法理问题需要明晰。举上述王某运输西瓜的案例。对其进行处罚的A、B、C三省路政管理部门都是合法、有权、互无隶属关系的三个独立行政主体,他们三者的处罚行为似乎不违反“一事不再罚”原则,因为他们均以自己的主体名义做出了“合法”的“一次”处罚,虽然理由依据是一样的。然而这样真的不违反“一事不再罚”原则吗?笔者认为答案无疑是否定的。因为三个互不隶属的不同行政主体他们行政权均是来自于国家的授权,也就

是说他们的权力均源属于一个根本的主体——国家，而他们都只是国家设立在不同地区进行行政管理的代表机构。因此，这三个形似独立的主体其实质是一体的。

从法制的角度来考察，他们适用的是相同的法律法规，而正是这套法律法规的原则要求他们“一事不再罚”。也就是说，相对人如果因违法行为被适用这套法律法规承担了行政处罚不利后果，他们从法制统一的要求出发均应予以确认与保护，而不能无视其他行政主体据此做出的处罚决定而冒违反“一事不再罚”之大不韪再次进行处罚。这种行为本身就是违反和背离行政法制统一性要求的。

从相对人的角度来考察，行政机关依法适用法律法规对相对人的违法行为进行处罚是有绝对义务接受的，因为这种处罚是一种国家行为，反映的是国家对公共秩序的一种要求与调整，是国家行政管理的需要与体现，是由处罚机关代表国家意志做出的规制性的国家行为。而如果允许相同职能的不同行政主体对同一行为进行多次处罚，就会使相对人产生“究竟哪一个处罚机关才代表国家？是不是一个处罚机关代表一个‘国家’？各个处罚机关是否各自代表‘各自’的‘国家’？”的疑问。从某种意义上讲，这种疑问是对国家主权(对外最高代表权、对内最高统治权)、行政权统一的疑问，其政治危害性是显而易见的。会造成相对人对国家概念的理解、国家权力的行使、国家代表的唯一性等问题的认识混乱，甚至会让相对人产生国家主权对内表现形式之一的统一行政权被行政执法机关故意割裂的认识，这对国家主权的统一、

行政法制的统一、行政法制建设的破坏性无疑是致命的。

行政实践中出现这种现象大多是因为地方利益主义、部门利益主义在作祟，行政管理不是一种获利机制，我们更不能认同“雁过拔毛”的合理性。行政管理是一个国家对公共秩序的要求、调整、规范，而不是某些人、某些机关牟利的机制。处理这个《行政处罚法》对相同职能的不同行政主体该由谁来处罚，是否排斥相同处罚无提供法定指引的问题，不是应该设计出什么解决原则、方法机制的问题，基于上述问题的重大危害性，应该在《行政处罚法》中予以明令禁止，只一律承认肯定首次处罚的唯一合法性，并赋予相对人对二次处罚的积极抗辩权，以维护主权法制的整体统一性，制止滥用权力、争夺利益乱法的不正常现象。

综上所述，笔者认为“一事不再罚”的原则是必要与科学的，是反映自然公正、法治等价值理念追求的。但在理论与实践，我们还须进一步深入细致研究，以期尽识其真义，从而使其真正完备起来，为行政执法、行政处罚实践提供更全面的理论指导与更强的依据性和可操作性。

### 参考文献

- [1] 姜明安. 外国行政法教程[M]. 北京: 法律出版社, 1999. 64
- [2] 罗豪才. 行政法学[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1999. 205 - 206

## Theory about Principle of “The Punishment No Longer” during the Process of Administration Punishment

ZHENG Xiao - qiao

(Guizhou University Guiyang 550025 China)

**Abstract** The principle of “The punishment no longer” is one of the most important principle during the process of administration punishment. Integrating theory and principle from jurisprudence, constitution and administrative law, this article will discuss and lucubrate the principle of “The punishment no longer” in administrative penalty law of our nation. The problems existed in the theory and practice are pointed out, such as lacking exact meaning in the expression about the main body of punishment, no available conflict rule to suit for conflict circumstance between different rules, not providing legal direction to whether the same penalties produced by the same administrative body is excluded, moreover, the pertinence solutions and advice.

**Key Words** The punishment no longer; administrative punishment; administrative body

(编辑 范华丽)

# 论行政处罚适用中的“一事不再罚”原则

作者: [郑效桥](#), [ZHENG Xiao-qiao](#)  
作者单位: [贵州大学, 贵阳, 550025](#)  
刊名: [电子科技大学学报 \(社会科学版\)](#)  
英文刊名: [JOURNAL OF UNIVERSITY OF ELECTRONIC SCIENCE AND TECHNOLOGY OF CHINA \(SOCIAL SCIENCES EDITION\)](#)  
年, 卷(期): [2007, 9\(2\)](#)

## 参考文献(2条)

1. [姜明安](#) [外国行政法教程](#) 1999
2. [罗豪才](#) [行政法学](#) 1999

## 本文读者也读过(10条)

1. [林毅](#) [浅论行政处罚中的“一事不再罚”原则](#)[期刊论文]-[漳州师范学院学报 \(哲学社会科学版\)](#) 2008, 22(3)
2. [王瑛](#) [论行政处罚的“一事不再罚”原则](#)[期刊论文]-[郑州航空工业管理学院学报 \(社会科学版\)](#) 2004, 23(5)
3. [《道路运输行政执法理论与实践》撰写组](#) [“一事不再罚”原则适用探讨](#)[期刊论文]-[运输经理世界](#)2009(2)
4. [李维立](#) [“一事不再罚”原则在行政处罚中的适用](#)[期刊论文]-[理论界](#)2007(6)
5. [杜幸](#) [简论行政处罚中的一事不再罚原则](#)[期刊论文]-[武警学院学报](#)2003, 19(z1)
6. [丁雪华](#) [浅论“一事不再罚”原则的涵义](#)[期刊论文]-[华章](#)2007(3)
7. [靳怀宇](#) [“一事不再罚”原则的新思路](#)[期刊论文]-[经济师](#)2007(1)
8. [陈书成](#). [CHEN Shu-cheng](#) [行政处罚中“一事不再罚”原则探究](#)[期刊论文]-[河南司法警官职业学院学报](#)2010, 08(2)
9. [龙爱华](#) [浅议行政处罚中“一事不再罚”原则](#)[期刊论文]-[中共伊犁州委党校学报](#)2006(4)
10. [张梅](#). [ZHANG Mei](#) [谈行政处罚适用中的“一事不再罚”原则](#)[期刊论文]-[辽宁警专学报](#)2006(1)

本文链接: [http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical\\_dzkjdxzb-shkx200702026.aspx](http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical_dzkjdxzb-shkx200702026.aspx)