

【行政法学】

论行政处罚“一事不二罚”原则及其 “一事”与“二罚”的认定标准

胡建森

【摘要】“一事不二罚”原则是由我国《行政处罚法》所确立的行政处罚适用原则。经1996年制定的《行政处罚法》第24条确立和2021年修订的《行政处罚法》第29条补充,这一原则已变得如此固定、普及而使得几乎所有行政法学者和执法人员耳熟能详。但是,只要稍作深入探究,这一原本清晰的原则顿时就变得模糊起来,特别是在“一事不二罚”原则中对何为“一事”、何为“二罚”的问题尚未形成理论上的成熟答案和制度上的统一标准。本文在探源“一事不二罚”原则的基础上,紧紧围绕“一事”和“二罚”这两个“标的”,从法律规范到实际形态,作了一次全面系统深入地探微。文章在区分自然行为与法律拟制行为,静态行为与动态行为,单一行为与竞合行为,一次性行为、连续性行为和持续性行为的基础上,提出了“一事”和“二罚”的认定标准,同时为该原则如何从“一事不二罚款”上升为“一事不二处罚”进行了理论和制度上的构建。

【关键词】行政处罚;一事不二罚;一事;二罚

【作者简介】胡建森,中央党校(国家行政学院)专家工作室领衔专家、一级教授、博士生导师。

【原文出处】《法学评论》(武汉),2023.5.29~44

1996年制定的《行政处罚法》第24条和2021年修订的《行政处罚法》第29条,确立了行政处罚“一事不二罚”的适用原则。这一原则已为中国行政法学者和执法人员耳熟能详,但只要稍作深入探究,这一原本清晰的原则顿时就模糊起来,特别是在“一事不二罚”原则中对何为“一事”、何为“二罚”的争议一直没有休止过。

一、行政处罚“一事不二罚”原则的渊源及意义

《行政处罚法》中的“一事不二罚”(也称“一事不再罚”)虽不是“行政处罚法”的基本原则,但作为一项行政处罚的适用原则,源自罗马法上的“一事不再理”(ne bis in idem)和德国的“禁止双重处罚

原则”(der Prinzip des Doppelbestrafungsverbot)理念,还有源自英语古老格言“一罪不得两治”(Never hang a man twice for one offence)的美国“一行为不二罚”(double jeopardy)原则。最早的“一事不二罚”主要适用于刑事领域,后来经民事领域、诉讼领域扩展至行政处罚领域。^①

“一事不二罚”作为适用公权诸多领域的普遍原则,被写进了联合国文件。1966年通过,1976年3月23日生效的联合国《公民及政治权利国际公约》^②第14条第7款规定:“任何人已依一国的法律及刑事程序被最后定罪或宣告无罪者,不得就同一罪名再予审判或惩罚。”这一原则同时被写进了许多国家的宪法。美国联邦宪法第五条修正案

规定:“任何人不得因同一罪行为而两次遭受生命或身体的危害”。此后,此条款又透过美国宪法第十四条修正案所阐释的正当法律程序原则,被适用于地方各州。在德国,等同于宪法的《基本法》对“一事不再罚”原则亦有体现,其第103条第3款规定:“任何人不得因同一行为,而依一般刑法多次受罚。”日本《宪法》第39条规定:“任何人在其实行的当时为合法的行为或已经被判无罪的行为,均不得追究刑事上的责任。同时,对同一种犯罪不得重复追究刑事上的责任。”

宪法所确立的一事不二罚原则最先落实于刑法规定,^③不久就转化为行政处罚原则。德国于1987年公布的《违反秩序罚法》第19条规定:“1.如果同一行为违反数个法律,根据这些法律该行为均可作为违反秩序行为处罚,或者数次违反一项可将该行为作为违反秩序行为处罚的,则只科处一项罚款。2.如果违反数个法律,则依照罚款数额最高的法律科处罚款。可以处以其他法律中规定的附加措施。”越南《行政违法处罚法》(1989)规定得更加直白,其第6条第2款第1项规定:“一次行政违法行为只能处罚一次。”^④我国台湾地区在2005年的“行政罚法”第24条模仿德国作出类似规定,即“一行为违反数个行政法上义务规定而应处罚者,依法定罚鍰额最高值规定裁处”。^⑤

我国关于“一事不二罚”原则根植于宪法、刑法和其他法律,但落实得最为出色的是在行政处罚领域。早在1996年制定的《行政处罚法》第24条就规定:“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。”2021年修订的《行政处罚法》第29条更进一步规定:“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。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。”这说明,行政处罚“一事不二罚”原则自1996年确立以来,几十年未曾有过动摇,而且走向坚定和精细。

这不仅体现在从《行政处罚法》(1996)第24条到《行政处罚法》(2021)第29条表达的完善,还体现为这一原则被转化为其他法律、法规和规章中的具体规定。例如,作为国务院行政法规的《海关行政处罚实施条例》(2022)第51条规定:“同一当事人实施了走私和违反海关监管规定的行为且二者之间有因果关系的,依照本实施条例对走私行为的规定从重处罚,对其违反海关监管规定的行为不再另行处罚。同一当事人就同一批货物、物品分别实施了2个以上违反海关监管规定的行为且二者之间有因果关系的,依照本实施条例分别规定的处罚幅度,择其重者处罚。”

“一事不二罚”原则,仅就我国《行政处罚法》而言,系指行政执法机关针对当事人的同一个违反行政管理秩序的行为,不得给予二次及以上的行政处罚(罚款)。如果同一个违法行为违反多个法律规范应当给予二个以上罚款处罚的,也只能按照罚款数额高的规定处罚一次。

“一事不二罚”原则的创立,无论是在刑罚领域抑或是在行政处罚领域,它们具有共同的理论基础。人权原则、法治原则、比例原则和过罚相当等,是这一原则的共同理论渊源。确立“一事不二罚”原则的直接目的在于“保护当事人的信赖权益,维护法律的安定性”,^⑥“在于防止重复处罚,体现过罚相当的法律原则,以保护当事人的合法权益”,^⑦是为了防止和制止行政执法中的重复处罚、多重处罚、交叉处罚、多头处罚,引导和塑造社会坚持以教育、引导为主,过罚相当,在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家。

二、何谓“一事不二罚”原则中的“一事”

“一事不二罚”原则本身就意味着,针对“一事”不得“二罚”;“一事”只得“一罚”,“二事”方可“二罚”,“多事”才可“多罚”。如何认定“一事”乃是全面而准确贯彻“一事不二罚”原则的前提和基础。

(一)“一事”就是指“同一个违法行为”

行政处罚“一事不二罚”原则中的“一事”，就是指当事人的“同一个违法行为”。如何认定“一事”，就是如何认定“同一个违法行为”。“同一个违法行为”当然不是指“二个”或“多个”违法行为。“同一个违法行为”是指同一个当事人的一个违法行为，而不是指不同当事人的不同行为或者同一当事人的多个行为。“同一个违法行为”的语言表述是如此清晰和轻松，但在实际甄别中困难重重。

如何判断“一个违法行为”还是“二个违法行为”，学者们没有停止过探究。早在1996年制定《行政处罚法》时就有人提出，“认定同一个违法行为要综合考虑法律规范的具体规定、违法行为的当事人是否为同一个人、行为是否为独立的一个违法行为等多种因素。”^⑧《行政处罚法》2021年修订后，有人提出，“一事不再罚”中的“一事”是指当事人实施了一个违反行政法规范的行为或是违反行政管理秩序的行为^⑨……凡此种种，如何认定“一个违法行为”，归纳起来主要有“行为意思说”“行政法义务说”“法律规范说”“行为构成要件说”“同一事实同一理由说”。

其一，“行为意思说”。该学说认为，任何行为都是行为人在主观意志的支配下所进行的行为。行为的过程、状态和结果都与行为意志相一致并由行为意志所决定。任何行为都是行为人主观意思的外化形式。这里的“行为意思”主要表现为行为人的目的与动机，由一个目的动机支配的行为就是一个行为，由多个目的动机支配的行为就是多个行为。因此，“行为意思说”也被称为“目的动机说”。但是，人的目的和动机既有单一性，也有多重性和复合性，再加之内心的意思在大多情况下是看不见、摸不着的东西。单纯以行为人的行为意思“件数”来划分违法行为的“个数”实在困难。

其二，“行政法义务说”。该学说认为，所谓行

为人违反行政管理秩序的行为，实际上就是违反行政法义务的行为。德国、奥地利、日本等都将当事人可行政处罚的行为定性和表达为“违反行政法义务的行为”。^⑩因此，行政法为当事人所设定义务的数量就成为区别当事人“一个”违法行为与“多个”违法行为的标准。违反“一个行政法义务”的行为就是“一个违法行为”，违反“二个行政法义务”的行为就是“二个违法行为”，以此类推。所谓“数个行为”，是指同一行为人多次违反同一行政法上义务规定，或违反数个不同行政法上义务规定，而其行为不构成自然一行为与法律上一行为。^⑪“行为义务说”在理论上非常符合逻辑，但讨论什么是“一个行政法义务”与“一个违法行为”其实是同一个问题。当事人在禁止停车地点违法停车了一周，这到底违反了几个行政法义务与到底属于几个违法行为，它们之间无法相互说明。前者无法说明后者，后者也无法说明前者，它们所面临的问题是共同的。

其三，“法律规范说”。该学说认为，违法行为是一个还是数个，主要看该行为违反法律规范的“件数”。违反一个法律规范的行为就是一个违法行为，违反两个或多个法律规范的行为就是两个或多个违法行为。比如，有学者认为：“一事”是指一个行政违法行为，即一个或数个相对人一次性或连续性实施的触犯一种法律规范的行为。^⑫有学者指出，“同一个违法行为”是指当事人实施了一个违反行政法规范的行为或者说一个违反行政管理秩序的行为，当事人在客观上仅有一个独立完整的违法事实，违法行为的实施主体是同一违法行为人。^⑬由于“行政法义务”就是由“行政法律规范”设定的，因而，违反几个“行政法义务”与违反几个“行政法律规范”其实是一码事，只是表达不同而已。另外，将一个行为同时违反多个“行政法义务”或“行政法律规范”的竞合违法视为多个违法行为而主张作多个处罚，势必导致对“一事

不二罚”原则的背离。

其四,“行为构成要件说”。该学说是借鉴刑法犯罪构成要件而提出的观点。犯罪行为有四个构成要件:主体、主观方面、客体和客观方面,不具备这四个要件的便不构成犯罪行为。行政法上的违法行为也是如此,应当具备完整的行为构成要件。有关部门解释道:在行政处罚法中,一事不再罚的“一事”指“同一违法行为”,即“构成要件上只符合一个违法行为的特征。”^⑩有专家指出:“对于当事人实施的违法行为是一个违法行为还是数个违法行为,《行政处罚法》并未规定具体的判断标准,需要行政机关以违法行为的构成要件为基础,综合考虑违法行为人的主观意图、行为的外在形态和所在的时空状态、受侵害的法益属性及多个法益之间的关系等因素,并在遵循有关拟制行为个数的法律规定的前提下加以认定。”^⑪“行为构成要件说”认为只要完成一个构成要件的行为就是一个违法行为,其中又可分为“两件说”“三件说”和“四件说。认定“一个”或“数个”违法行为,与违法行为的构成要件不无关系。但如果用刑法学上的犯罪构成要件来套用行政处罚中的违法行为,似乎有点隔靴搔痒。因为行为构成要件与其说是用于解决一个行为还是多个行为的标准,不如说是用于解决一个违法(犯罪)行为是否成立的标准。

其五,“同一事实同一理由说”。在上述几种如何认定“一个”违法行为的学说中,“同一事实同一理由说”(“双同”)是最具优势的。早在1996年第一次制定《行政处罚法》时,有关部门就解释道:“一事不再罚原则是指违法行为人的同一违法行为不得以同一事实和同一依据,给予两次以上的处罚。”^⑫在1996年《行政处罚法》的起草过程中,“试拟稿”第14条和“征求意见稿”第10条关于“一事不二罚”的表述曾经是“对违法行为人的同一个违法行为,不得以同一事实和理由,给予两次以上的处罚”,只是在后来最终“通过稿”(第24条)将

“同一事实和理由”进行了删除。^⑬尽管如此,有关部门依然坚持“双同”的解释。最高人民法院的有关判决也支持了这一观点。^⑭即便《行政处罚法》2021年修订之后,法条(第29条)依然没有恢复“同一事实和理由”(“双同”)的表达,但依然有不少专家学者支持“双同”说的观点。“双同”说的原意是:“一事不二罚”是指针对“同一事实同一理由”只能处罚一次。这本身就意味着针对“同一事实”,如果适用“多个法律理由”,是可以进行多个处罚的。它所折射出的“一个违法行为”的认定标准,就是指针对“同一行为事实”适用“一个法律理由”(法律依据)的行为。笔者不敢苟同这一观点:一是它将自然行为与法律拟制行为混为一谈了。“同一事实”是自然行为的范畴,“同一理由”(同一法律依据)是法律拟制行为的范畴;二是它为多头处罚、重复处罚留下了“后门”。我们很难将“同一事实”变成“多个事实”,但人们很容易对“同一事实”寻找或编造“多种理由”,从而可以轻易地进行多重处罚;三是当年《行政处罚法》制定时之所以删除“同一事实和理由”的表达,就是考虑到“同一理由”不好把握;四是这种观点与现行《行政处罚法》(2021)第19条第二句精神相冲突,背离了“一事不二罚”原则。现行的“一事不二罚”原则不仅适用单一的违法行为,同时也适用竞合的违法行为。“双同”说势必将竞合违法行为踢出“一事不二罚”原则的适用范围。

(二)“自然行为”与“法律拟制行为”

探究“一个违法”与“多个违法”的认定标准与一对范畴有关:自然行为与法律拟制行为。不厘清它们之间的关系,就无法有效地确立认定“一个违法”与“多个违法”的标准。

“自然行为”系指在社会中自然存在的行为过程 and 状态。社会每时每刻都在发生无数个行为,也每时每刻都在结束无数个行为。就自然行为而言,只要特定的主体在特定的时间和空间内作出

某一动作,就是一个行为。“法律拟制行为”是指人们出于法律适用需要而对自然行为所进行的评价,并进行法律上的切割或组合,拟制成一个或多个与法律规范相对应的行为。

自然行为是行为的原始状态,法律拟制行为是行为的法律评价状态。社会上的各类各种行为,只要将它脱离开法律关系,它们就都是一种自然行为。在自然事件中,不存在好与坏、合法与违法之。因为自然事件不含有人们的价值判断,而法律拟制行为乃是法律判断的结果。例如,某人“驾车”是一个自然行为,但我们说某人驾车“超速”,这便是一种法律拟制行为,因为它是法律衡量的结果。自然行为不存在是否合法问题,违法行为是指自然行为违反了法律规范,这就成了法律拟制问题。就自然行为而言,同一行为人进行一个动作,从开始到停止,就是一个行为。某人花了两天时间亲自驾车从杭州开到呼市,作为自然行为它就是“一件事”“一个行为”,但如果他在这驾车期间,闯过一次红灯、超速一段路程,还有在高速路上作了一次违章停车,那就可以拟制为三个违法行为,进行三次处罚。有学者指出:所谓“一行为”包括“自然一行为”与“法律一行为”。自然一行为是指由客观第三人以自然观察方式可认为是单一行为,法律上一行为是指多个自然行为基于法律上的原因而结合成为一行为。^⑩可见,一个自然行为与一个法律拟制行为的认定标准并不相同,它们属于两个不同的概念范畴,有各自的认定标准,前者是出于第三人的观察眼光,后者是出于法律的眼光。

自然行为是一种实实在在的存在,一个就是一个,不会变成多个。只有在出于法律制裁的需要时,人们才有可能将一个自然行为分割成多个,或多个自然行为又被视为一个,以便更人性、科学地体现“过罚相当”。关于“竞合违法”也是如此,它不是自然行为的“竞合”,而是自然行为适用

法律时才发生“竞合”。这是说,讨论“一个”违法行为还是“多个”违法行为,其实并不是对自然行为的鉴定和分辨,而是对法律拟制行为的创设。它要解决的不是“真与假”的问题,而是“好与坏”的问题。对自然行为如何作法律上的分割,以及违法行为的竞合如何处理,这些都不是自然行为的问题,而是法律如何拟制行为的问题。所以,我们在“一事不二罚”原则背景下讨论什么是“一个违法行为”,其实不是讨论该当事人的自然行为,而是讨论其法律拟制行为。作为自然行为,讨论一个行为还是多个行为是没有直接的意义,但作为法律拟制行为,讨论一个行为还是多个行为直接关乎法律上的适用。研讨“一个”违法行为还是“多个”违法行为如此之难,很大的原因是因为没有厘清自然行为与法律拟制行为之间的关系,将自然行为的认定标准与法律拟制行为的认定标准混淆使用所致。因此,研讨“一个”行为还是“多个”行为不能只停留在“自然行为”的视角。

(三)“静态行为”与“动态行为”

自然行为首先可以分为静态行为与动态行为。静态与动态是自然行为的两种形式,由此称为静态行为与动态行为。静态行为是指空间上不发生移动的行为;动态行为是指空间上发生移动的行为。这两类自然行为就决定了法律上的两类违法行为,即静态违法与动态违法。前者如违法停车、非法占地等,后者如驾车一路超速等。

在这里,静态行为是自然行为,静态违法是法律拟制行为;动态行为是自然行为,动态违法则是法律拟制行为。这两类违法又与下一题讨论的一次违法、连续违法和继续违法有一定的关联性。一次违法和继续违法一定以静态行为为基础,而连续违法则以动态行为为基础。所以,从法律拟制的角度划分“一个违法”与“多个违法”时,应当结合考虑“违法行为”的“静态性”或者“动态性”。

(四)“一次违法”“连续违法”和“继续违法”

接着,自然行为还可分为一次性行为、连续性行为和继续性行为,由此决定了法律上的一次违法、连续违法和继续违法。

所谓“一次违法”,系指某一特定行为主体,在特定的时间和空间内作出某个违反法律秩序的意思表示或者作出某一动作。一次行为是指一个具有单一性并一次性完成的行为。如张三在1月5日上午10时在某商场殴打了李四,张三在某路口闯了一次红灯。一次行为的特征是,行为人在特定时间内已经完成了一个动作,它没有与第二次行为或其他行为发生牵连。一次违法应当被拟制为“一个违法行为”,它们具有“一对一”的对应性。所以,根据“一事不二罚”原则,对一个“一次违法”显然不能给予二次处罚。现在复杂的恰恰是在于针对连续违法和继续违法行为如何拟制的问题。

所谓连续违法,是指行为人在一段时间内数次实施了同一性质的违法行为。例如,行为人驾驶机动车每天违反家门口的交通标志。“从违法行为开始到结束的发生过程看,连续性违法行为包含了多个同类违法行为,前一违法行为和后一违法行为之间存在中断或停顿,而非处于一直持续的状态。”^⑨早在2005年,原国务院法制办公室《对湖北省人民政府法制办公室〈关于如何确认违法行为连续或继续状态的请示〉的复函》(国法函[2005]442号)指出:“《中华人民共和国行政处罚法》第29条中规定的违法行为的连续状态,是指当事人基于同一个违法故意,连续实施数个独立的行政违法行为,并触犯同一个行政处罚规定的情形。”该《复函》至今依然有效。连续违法行为的特点是:(1)当事人作出了两次以上的违法行为。一次行为无法构成连续违法;(2)两次以上的违法行为由同一个当事人作出。不同当事人作出的违法行为不构成连续行为;(3)两次以上的违法行为

发生在同一地点。静态违法必须限于同一地点,动态违法必须限于同一行政管辖区。比如,违法停车,第一次停在中山桥上,第二次则停在南山桥上,这就不属于连续违法,而属于两个独立的违法行为;(4)违法行为违反的是同一个法律关系和同一个法律事由。如果行为人驾车先是闯红灯,接着是超速,后来又违法停车,这哪怕是在一个小时之内同一辖区内发生的,也属于三个不同的违法行为。

所谓“继续违法”,是指行为人实施了一个违法行为,但违法状态一直持续着,从未间断。继续违法是一个违法行为的持续状态,所以继续违法也称持续违法。例如,机动车在同一地方违规停车一个月,从停车到驶离前,违法行为即处于继续状态。继续违法与前述的连续违法不同,其最大区别是于:连续违法是当事人多次作出同一性质的违法,是多次违法的组合;继续违法是当事人作出的一次违法行为处于持续状态。行政处罚法上的连续违法与继续违法完全与刑罚中的“连续犯”和“继续犯”相对应,背后的理论标准相通。

连续违法与继续违法都不属于一次违法。^⑩一次违法被“一对一”地拟制为“一个违法”是顺理成章的,但作为多次违法的连续违法和作为一个违法行为持续状态下的继续违法,都无法被机械地拟制为“一个违法行为”或“多个违法行为”。就是说,“连续违法”是数个同一性质的违法,但不能一律作为多个行为处罚;同样,“继续违法”是一个违法行为的继续状态,也不能一律作为一个行为处罚。^⑪德国法院曾就个案认为:持续一分钟以内超速行为、因转弯或减速而持续超速行为、高速公路上十二公里的路段内违反数个不同限速标准行为,因具有“时空紧密相连接性”可被视为“一行为”。^⑫

对于连续违法和继续违法应当作为一个违法行为还是多个违法行为对待,这需要立法者通过立法或者执法者通过执法对它进行分割,将一个

自然状态的连续行为或继续行为转换成一个或多个法律拟制行为。在国家法律没有设定统一的分割标准之前,现实中存在着多种分割方法:(1)管辖区域分割法。对于跨越行政管辖区的连续违法,在一个管辖区内只作为“一个违法行为”只作一次处罚。^②(2)违法时间分割法。对于继续违法,有的地方采取“时间分割法”,即违法行为的持续状态按一定的时间长度分割为一个违法行为,超过该时间长度的作为另一个违法行为对待。(3)电子拍摄分割法。对于当事人的连续性违法,以电子拍摄记录“次数”作为当事人违法行为的“个数”。^③(4)执法查处分割法。这是实践中的一种通用做法,对于连续违法或者继续违法,对于查处以后的违法都作为一个新的违法对待。^④

(五)对连续违法和继续违法“分割”的法律规制

那么,到底对连续违法和继续违法采取什么分割方法才是正当的呢?这其实要解决两个问题:一是谁作“分割”,由法律直接分割还是由执法者的执法行为分割?二是如何分割,应当采取什么样的分割标准?

第一,关于分割主体问题。对于连续违法和继续违法行为“个数”的分割,应当由法律、法规和规章进行分割,而不是由执法者的执法行为进行分割。这是由“处罚法定”原则和执法者的法律地位决定的。“处罚法定”系指行政处罚必须依法设定和依法实施,它是行政处罚法的基本原则之一。根据该原则,行政处罚的种类必须依法设定,而不是由行政执法机关自我确定。对可行政处罚的连续违法和继续违法如何在法律上分割成一个违法行为还是多个违法行为,本身就属于对行政处罚“设定”的范围,至少是对行政处罚“设定权”的延伸,所以它必须与行政处罚的设定规则相一致。根据《行政处罚法》(2021)第二章(行政处罚的种类和设定)的规定,一是行政处罚必须由法律、

法规和规章设定,规章以下的其他规范性文件不得设定行政处罚,这表达了“设定法”的范围;二是特定的行政处罚手段由特定的法律规范进行设定,这表达了“法与罚”之间的设定对应关系。由此就推论出:1.对于连续违法和继续违法行为的法律分割必须由法律、法规和规章进行,规章以下的其他规范性文件不宜设定分割;2.既然限制人身自由的行政处罚限由法律设定,那么对可以处限制人身自由行政处罚的违法行为也应当由法律进行分割;既然吊销营业执照的行政处罚由法律或行政法规设定,那么同样,对可处吊销营业执照行政处罚的违法行为也只能由法律或行政法规进行分割;以此类推。行政处罚虽由行政机关的执法人员具体实施,但对于连续违法和继续违法行为“个数”的分割,不该由执法人员的执法行为来决定,否则可能会出现执法人员在罚款利益的驱动下随意分割连续违法和继续违法的现象。如何分割连续违法和继续违法行为,应当由法律、法规和规章作出规定,执法者只是执行这一规定而已。执法者就是执法者,而不是立法者。所以,不宜将对于连续违法和继续违法行为“个数”的分割权交给执法者。

第二,关于分割标准问题。无论由立法者还是执法者对于连续违法和继续违法行为进行“个数”(件数)分割,都会涉及分割标准问题。笔者认为,针对连续违法和继续违法行为,以及它们中的不同类型违法,应当设置不同的标准,应当由法律、法规和规章以确立裁量基准的方式对连续违法和继续违法行为进行分类分割。具体有二:(1)空间分割法。一般而言,连续行为会发生在不同地点,继续行为会发生在同一地点。所以,不同地点发生的连续行为或继续行为应当作为不同的违法行为;同一地点发生的连续行为或继续行为应当作为同一行为。比如,今天在东山路上违法停车一次,明天在西山路上违法停车一次,后天又在

中山路上违法停车一次,这属于连续违法,但应当作为三个违法对待;当事人驾车持续超速,从一个行政区域到另一个行政区域,这两个区域应当作为两个违法对待。(2)时间分割法。如果同一地点的继续违法持续时间过长的,应当采取时间分割法。如果当事人在同一地点违法停车了一年,中间无间隔,这是继续行为。如果这种同一地点的继续违法作为一个违法行为对待,显然违背法治的初衷,无疑会助长违法现象。对此,法律、法规和规章必须规定一定的时间段为一个违法行为。

在法律、法规和规章对连续违法和继续违法如何分割没有作出规定的前提下,作为一个过渡性办法,可由执法机关通过“查处分割法”进行分割。所谓“查处分割法”,系指对于当事人的连续违法或继续违法行为,只要执法机关对其进行了“查处”并让当事人受领,之后出现的行为都可作为第二个行为对待,以此类推。假如当事人家门口的小巷出口处设有禁止左转交通标志,当事人每天上班开车违反该标志,左转抄近路去单位上班,构成交通违法(违反《道路交通安全法》第44条)。假如当执法机关对当事人进行查处时,当事人已违法了56次。在上述情形中,如果执法机关在当事人第56次违法时才对其进行查处,只能算作一个违法行为,处罚一次,至于56次违法只作为一种法定的从重情节考虑;如果执法机关对这56次违法总共查处了10次,那就作为10个违法行为对待,可以处罚10次。

执法机关的“查处分割法”并不是一种优先规则,它是在法律、法规和规章对违法行为如何分割未作规定情况下的一种补充方法。这种补充方法具有一定的合理性:一是为了公共利益与个人利益的平衡。连续违法是多个同性质违法的组合,它侵害的是同一个法律关系,如果完全按照“一次一罚”显然过于严苛;继续行为其实是一次违法的持续状态,如果不论其持续时间多长,只按一个行

为对待只罚一次,显然会鼓励当事人因违法而获益。采取“查处分割法”正好是避免两个极端的折中做法。二是有利于督促执法机关“及时查处”违法。造成连续违法或继续违法无疑与行政执法机关不及时履行查处职责有一定事实上的关联,执法机关对此负有一定的责任。实施“查处分割法”有助于督促执法机关对违法行为履行及时查处之职。三是有助于澄清和昭示对违法行为的认定标准和态度。按照交警现场指挥优于交通标志的原则,执法机关长期对当事人的连续违法或继续违法行为不查处的,可能会以默示方式误导当事人将违法行为当成合法行为。执法机关应当对这一默示方式承担后果。

但是,对连续违法或继续违法行为的分割,无论是通过法律、法规和规章分割,还是通过执法行为分割,都必须符合和遵循下列原则:一是教育与处罚相结合原则。教育是影响人的身心发展的社会实践活动。《行政处罚法》始终贯彻处罚和教育相结合原则,而且坚持以教育为重,不是以处罚为重。因为处罚的最终目的也是教育人民群众自觉守法。《行政处罚法》(2021)第6条规定:“实施行政处罚,纠正违法行为,应当坚持处罚与教育相结合,教育公民、法人或者其他组织自觉守法。”这就很好地表达了这一原则。对连续违法和继续违法“件数”的分割,一定要体现以教育为重,而不是以处罚为目的,不得对当事人违法行为的“件数”作过度分割、细分分割、过小分割,以造成不正当的“多罚”“重罚”和“滥罚”。二是过罚相当原则。过罚相当是比例原则的体现,也是《行政处罚法》的基本原则之一。《行政处罚法》(2021)第5条第2款规定:“设定和实施行政处罚必须以事实为依据,与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。”这是对过罚相当原则的法律表达。过罚相当原则,仅从法律适用上讲,包含着以下意思和要求:1. 当事人的违法行为明显轻微的,不予

处罚;2.当事人的违法行为应当处罚的,处罚的轻重必须和当事人违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。既不能轻过重罚,也不能重过轻罚。对连续违法或继续违法行为的分割,应当体现过罚相当原则。如果对于非主道上的违法停车(继续状态),每隔5分钟就分割为一个违法行为,或者某司机在一个行政区域内连闯12个红灯(连续状态)只被分割为一个违法行为,这都是有过罚相当原则的。三是有利于当事人纠正违法原则。行政处罚不是为处罚而处罚,行政处罚的目的重在预防违法和纠正违法,而且尽量让当事人自我纠正。《行政处罚法》(2021)第28条、第32条和第33条等都体现了有利于当事人纠正违法的原则。在对当事人连续违法或继续违法行为分割时,一定要为当事人纠正自己的违法留出合理的时间。比如,当事人违反限号规定将车驶入城市道路被交警处罚后,就应当允许其将车开回家里去,在这过程中就不应当将纠错过程再行分割成新的违法行为。四是不让当事人因违法而获益原则。“任何人均不得因其不法行为而获益”(Nemo potest ex suo delicto consequi emolumentum),这是古老的法律格言。法治本身就是为了惩治违法,而当事人可因违法而获利的话,本身就会走向法治的反面。这一原则在我国宪法、民法和刑法中均有体现。《行政处罚法》(2021)第28条直接体现了这一原则。在对当事人连续违法或继续违法行为分割时,一定要体现这一原则。比如,当事人在同一地点违法停车长达一年,如果对这种继续状态的违法按一个行为处罚一次(罚款200元),那等于怂恿当事人用200元罚款抵销上万元的停车费。最后,对连续违法和继续违法行为的法定分割,还必须和行政处罚裁量基准制度相衔接。^④

(六)“一个违法行为”的综合界定

根据以上的综合分析,可以对当事人的一个违法行为界定如下:当事人的“一个违法行为”,系

指一个当事人在特定的时间、地点作出的,违反一个法律规范或同时违反多个法律规范,依法可行政处罚并适用“一事不二罚”原则的违反行政管理秩序的行为。它包括一性违法行为和经过法定分割的连续违法或继续违法行为以及竞合违法行为。该定义反映了以下的法律特征:

第一,当事人的“一个违法行为”系由当事人作出的违反行政管理秩序而依法可处罚的行为。当事人的“一个违法行为”当属违反行政管理秩序的行为,必须依法予以处罚(包括不予处罚、免予处罚、从重从轻处罚等)。可见,当事人的“一个违法行为”具有“违法性”和“可处罚性”。

第二,当事人的“一个违法行为”系由一个当事人作出的一个违法行为。如果多个当事人作出的同一个违法行为,则属于一个“共同违法行为”而不是“一个违法行为”。对于“共同违法行为”应当依各当事人在违法中的作用分别给予行政处罚。当事人的“一个违法行为”是指“一对一”的违法行为,显然具有“单一性”。

第三,当事人的“一个违法行为”系由当事人在特定的时间、地点作出的一个行为。如果当事人在不同时间、不同地点作出的行为,哪怕是同一性质的行为,也属于多个违法行为而应当分别处罚。当事人的“一个违法行为”显然具有时间地点上的“同一性”。

第四,当事人的“一个违法行为”系指一个自然行为违反一个法律规范或多个法律规范的行为。当事人的“一个违法行为”一般只违反一个法律规范,但也有可能同时违反多个法律规范。后一种情况就是违法竞合(竞合违法)。竞合违法是一个违法的特殊形式。它是一个违法而不是多个违法,只是一个违法行为违反了多个法律规范而已。所以,违反一个法律规范还是多个法律规范并不是区别一个违法行为还是多个违法行为的标准。

第五,当事人的“一个违法行为”系指适用“一事不二罚”原则的行为。我们之所以要分辨当事人的违法行为是“一个行为”还是“二个行为”(或“多个行为”),目的就是为了全面、准确、有效地贯彻“一事不二罚”原则。如果不存在“一事不二罚”原则,区别当事人的“一个违法行为”还是“二个违法行为”(或“多个违法行为”)就会失去意义。根据“一事不二罚”原则,对于当事人的“一个违法行为”,就不得给予“二次”及以上的处罚;对于竞合违法,应当适用“择重择一”原则,即选择一个最重的处罚作一次处罚而不是二次处罚。

(七)“一个违法”情形的概念考察

为了贯彻和体现当事人“一个违法行为”的定义和特征,全面准确甄别“一个违法行为”还是“二个违法行为”(或“多个违法行为”),有必要对以下具体情形和概念进行分辨:

其一,一个违法行为与一次违法行为。如上所述,从自然行为视角考察,违法行为无非有三种状态:一次性、连续性与继续性,因而被简称为一次性违法、连续性违法与继续性违法。但从法律拟制上看,一次性违法肯定被作为一个违法行为对待,但一个违法行为并不只限于一次性违法。连续性违法与继续性违法经法定的分割之后,也可能成为一个违法或多个违法。所以说,一次违法是一个自然行为的概念,一个违法是一个如何适用“一事不二罚”原则的法律拟制行为概念;一次违法等于一个违法,但一个违法并不只限于一次违法。

其二,一个违法行为与一类违法行为。一类违法行为系指违反同一法律关系的行为,它可以是一个违法行为,也可以是多个违法行为。一个违法行为肯定属于一类违法行为,但一类违法行为由多个同类违法行为所组成。所以,在理论上和操作上都不得将一个违法行为等同于一类违法行为。^②

其三,一个违法行为与再次违法行为。如前所述,一次性违法或经法定分割为一个违法行为的连续违法或者继续违法,都是一个违法行为。第二次违法行为或经法定分割为一个违法行为的连续违法或者继续违法后续发生的连续违法或者继续违法,都属于再次违法行为。一个违法行为适用“一事不二罚”原则,但对于再次违法行为则可进行再次处罚。

其四,一人违法行为与多人共同违法行为。一人违法行为是指由一个当事人作出的一个违法行为;多人共同违法行为系指由多个当事人作出的同一个违法行为。这里的违法当事人可以是个人,也可以是组织。一人违法行为与多人共同违法行为,都可作为一个违法行为对待,都适用“一事不二罚”原则。略有区别的是,执法机关对于多人共同违法行为中的多个当事人要根据他们在共同违法中的不同作用,分别予以处罚,但对同一个当事人同样不得因这一违法而受到两次以上的处罚。

其五,个人违法行为与单位违法行为。从本质意义上说,当事人的违法行为就是指当事人违反行政法义务的行为。法律有时将行政法义务设定给个人,有时将行政法义务设定给单位,有时同时设定给两者。当法律将行政法义务既设定给个人又设定给单位时,并且两者都构成违法并必须分别接受处罚时,这种情况下的个人违法行为与其所属单位违法行为不得视为一个违法行为对待,应作为两个不同的违法对待。

其六,组合违法行为与批量违法行为。组合违法行为是指由两个以上的违法行为基于它们的关联性而以联合体形式出现,但执法机关应当给予分别处罚的情形。如两个以上的当事人所实施的共同违法以及单位与个人相关联的违法行为等。批量违法行为系指一个当事人所实施的一次违法,违法标的物具有“批量性”,如当事人一次性

走私了50辆车辆。批量违法行为应当作为一个违法行为还是多个违法行为对待,情况比较复杂,执法机关正在寻觅统一的认定标准。目前存在两个方法:一是程序分割法,如当事人进口50辆车辆时,分别每辆车单独报关,那就按50个行为对待,如果当事人合一报关,那就作为一个行为对待;二是标的区分法,将违法标的分为“同一物”与“不同物”。前者指同一类相互之间无法区别也无意义区别的物品,如当事人销售了500瓶同一牌子的假酒;后者是指不同种类物品或者虽属同一种类,但它们之间已有固定特征加以区别物品,如上了牌照的车辆之间。如果一次批量违法中的物品属于“同一物”,就可作为一个违法行为对待;如果属于“不同物”,那就应当作为不同违法对待。所以,如果一个运输公司中的五辆车同时超载运输,就应当作为五个违法行为处罚。当程序分割法与标的区分法冲突时,优先按照程序分割法处理。

其七,结果行为与过程行为。一般而言,一个结果行为违法,往往属于一个违法行为,但如果过程行为违法,应当认定为多个违法行为还是一个违法行为,不能一概而论。假如一件商品出口,同一当事人经历了“原料采购——加工——广告宣传——出口”等环节,而且每一环节都违反了对应的法律规定。那就应当分析这些过程行为各个环节之间的关联度。如果它们之间是可以分离的,如加工后可以做广告宣传,也可以不做广告宣传,可作为多个违法行为对待;相反,应当视作为一个违法行为(违法竞合)。

三、何谓“一事不二罚”原则中的“二罚”

如果说认定“一事”是正确适用“一事不二罚”原则的前提,那么,认定“二罚”乃是正确适用“一事不二罚”原则的关键和结果。“一事”只能“一罚”,“二事”才能“二罚”。“一事”不能错,不得将“一事”当成“二事”,同样也不得将“二事”当成“一

事”;“二罚”也不能错,特别不能将分别处罚、再次处罚、重新处罚、执行罚等误作为“二罚”。

(一)“二罚”的法定含义

“一事不二罚”原则中的“二罚”,系指对于当事人的一个违法行为不得给予二次及以上的行政处罚。“二罚”的基本含义是:(1)“二罚”所针对的标的是“一个违法行为”,不是“二个”或“多个”违法行为。对于是“二个”或“多个”违法行为,固然可以实施“二次”或“多次”行政处罚。(2)“二罚”并不仅仅是指“二次”处罚,而是指“二次及以上”的处罚。针对“一个违法行为”,作“二次处罚”不行,作“多次处罚”更不行。(3)“二罚”是指二个以上的“处罚结果”,而不是指二次以上的“处罚程序”。如果经过多次程序(这在现实中常常出现,如举行了两个听证会等),但处罚结果只有一个,那也只能算一次处罚而不是二次处罚。^②(4)不得“二罚”不仅适用单一的违法行为,而且也适用竞合的违法行为。对于单一的一个违法行为不得进行“二罚”,对于一个竞合的违法行为同样不得进行“二罚”,只能是“择重一罚”。(5)不得“二罚”不仅适用行政处罚之间的关系,而且也适用行政处罚与刑事处罚之间的关系。如果当事人的违法行为已构成犯罪并被追究刑事责任的,不得再作行政处罚,除非法律另有规定。^③这一精神和原则已由《行政处罚法》(2021)第8条、第27条、第57条等,以及国务院《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》(2020)第3条、第5条、第8条和第11条所表达。最高人民法院行政审判庭的有关案例也申述了这一点。^④

(二)不属于“二罚”的若干情形

对同一当事人的多个违法行为进行多次处罚不属于“二罚”,不得“二罚”是针对“一个违法行为”。如果同一当事人作出了多个独立的违法,执法机关可能分别处罚。这种分别处罚不属于“二罚”。国外多有此类法例,如《德国违反秩序罚

法》^②第20条规定：“数行为违反秩序者，应各科处罚。”《奥地利行政罚法》^③第22条第1款规定：“行政被告以各种独立之行为违反不同之行政义务时，或一行为而牵涉数罪名，而应各别处罚时应予各别处罚。”

对同一当事人的多个违法行为分别作出处罚决定合并执行不是“二罚”。当同一个当事人实施了多个违法行为，行政机关分别作出多个处罚决定并合并执行的，这也不属于“二罚”。如《治安管理处罚法》(2012)第16条规定：“有两种以上违反治安管理行为的，分别决定，合并执行。行政拘留处罚合并执行的，最长不超过二十日。”

对多个当事人的分别处罚不属于“二罚”。在多个当事人实施同一违法行为时，对多个当事人应当分别处罚。如《海关法行政处罚实施条例》(2022)第52条规定：“对2个以上当事人共同实施的违法行为，应当区别情节及责任，分别给予处罚。”这类分别处罚不属于“二罚”。禁止“二罚”是指针对同一个当事人的同一个违法行为不得给予二次以上的处罚，针对不同当事人的不同处罚自然不属于“二罚”。当然，对于多个当事人所实施的同一个违法，执法机关在对不同当事人作出处罚时必须考虑每一当事人在同一违法行为中的不同作用。

对当事人的新违法再次处罚不属于“二罚”。对同一当事人的违法行为实施行政处罚后，当事人又实施了新的同性质的违法，执法机关再次给予行政处罚，这类再次处罚不属于“二罚”。这里特别要注意的是当事人的连续违法和继续违法，对于这两种违法状态，只要执法机关已作查处的，查处之后的连续违法和继续违法应作为新的违法对待，便可以再次处罚。

查明当事人还存在遗漏处罚的违法事实而追加的处罚不属于“二罚”。在现实中常有这种情况，行政处罚作出之后，发现还存在当事人未被处罚的

违法事实，这时行政执法机关有两种做法：一是撤回原行政处罚决定，重新作出一个完整的行政决定，但必须重新经历行政处罚的法定程序；二是补充作出一个追加处罚的行政决定，这一决定同样必须经过法定程序。这两种情况都不属于“二罚”。

对当事人依法作出的按日连续罚款不属于“二罚”。作为“行政处罚”行为的“按日连续罚款”，系指因当事人存在违法，并且这种违法处于持续状态(继续状态)，行政机关对其进行处罚并责令纠正违法，但当事人拒不纠正其违法的，行政机关依法自责令改正的次日起，按照原罚款数额按日连续罚款的法律制度。这其实是法律对持续(继续)违法行为的一个特别分割。在我国现行国家法律体系中首次引入“按日连续罚”是环境保护立法。2014年修订的《环境保护法》第59条规定：“企业事业单位和其他生产经营者违法排放污染物，受到罚款处罚，被责令改正，拒不改正的，依法作出处罚决定的行政机关可以自责令改正之日的次日起，按照原处罚数额按日连续处罚。”这类“按日连续罚款”不属于“二罚”。

对当事人依法作出的行政执行罚不属于“二罚”。“按日连续罚款”分属两种性质：一种属于行政处罚(见上一种情况)，另一种属于行政执行罚。作为行政执行罚的“按日连续罚款”，系指被处于罚款的当事人逾期拒不履行已经生效的行政罚款决定，原行政处罚机关依法对他按日处予原罚款额3%的罚款，但加处的罚款不得超过原罚款本数的法律制度。这种制度的法律依据是《行政处罚法》(2021)第72条第1款。该款规定：“当事人逾期不履行行政处罚决定的，作出行政处罚决定的行政机关可以采取下列措施：(一)到期不缴纳罚款的，每日按罚款数额的百分之三加处罚款，加处罚款的数额不得超出罚款的数额……”行政执行罚不属于行政处罚，而属于行政强制执行中的间接执行手段。作为行政执行罚的“按日连续罚款”也

不属于“二罚”。

原行政处罚撤回、撤销之后重新作出的行政处罚不属于“二罚”。根据行政行为的既定力和信赖利益保护原则,行政主体一经作出行政决定之后,原则上不得变更和取消该行政决定。只有在法律(全国人大及其常委会制定)有明文规定,经过法定程序,并对当事人进行依法赔偿或补偿的条件下,才可变更或消灭已作出的行政决定。如果在法律允许条件下,行政主体撤回原行政处罚并作出一个新的行政处罚,或者行政复议机关、人民法院在行政复议、行政诉讼中依法撤销行政主体的行政处罚并责令其重新作出行政处罚,由此重新作出的行政处罚,不属于“二罚”。

对同一当事人依法同时给予两项行政处罚不属于“二罚”。“一事不二罚”原则是禁止针对同一个违法行为给予“二次”(及以上)的行政处罚,但它不禁止同时给予“两项”(及以上)的行政处罚。如《治安管理处罚法》(2012)第26条规定:“有下列行为之一的,处五日以上十日以下拘留,可以并处五百元以下罚款;情节较重的,处十日以上十五日以下拘留,可以并处一千元以下罚款:(一)结伙斗殴的;(二)追逐、拦截他人的;(三)强拿硬要或者任意损毁、占用公私财物的;(四)其他寻衅滋事行为。”在这里,拘留和罚款属于“两项”处罚。如果公安机关对当事人并处拘留和罚款,这属于给予“两项”处罚,而不是“两次”处罚,因而不属于“二罚”。

专属管辖中的行政处罚不属于“二罚”。对于一个当事人的同一个违法行为由一个行政机关给予一项处罚,再由另一行政机关给予另一项专属行政处罚的,不属于“二罚”。如吊销企业执照专属于工商部门,行政拘留专属于公安部门。对当事人的同一个违法行为在有关部门罚款后,再由公安机关依法给予行政拘留的,这不算是“二罚”。

对单位和个人进行“双罚”不属于“二罚”。对于单位违法的,有时法律规定既可对单位作出处

罚,同时也可对单位内的有关成员进行处罚,这类单位与个人的“双罚”不属于“二罚”。如《水污染防治法》(2017)第94条规定,企业事业单位造成水污染事故的,由环保部门对该单位处以罚款;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员可以处上一年度从本单位取得的收入50%以下的罚款。这类“双罚”制度不属于“二罚”。

行政处罚的转处不属于“二罚”。所谓行政处罚的转处,是指当事人无法履行某种行政处罚时,依法转换为另一种行政处罚种类的制度。^④如《外国人入境出境管理法实施细则》(2010)第48条第2款规定:“外国人无力缴纳罚款的,可以改处拘留”。这类对当事人转换另一行政处罚形式的,不属于“二罚”。

作为对刑罚补充的行政罚不属于“二罚”。作为刑事责任的配套性行政处罚不属于“二罚”。如《道路交通安全法》(2021)第91条第5款规定,饮酒后或者醉酒驾驶机动车发生重大交通事故,构成犯罪的,依法追究刑事责任,并由公安机关交通管理部门吊销机动车驾驶证,终生不得重新取得机动车驾驶证。我国总的要求是,如果当事人的违法行为已构成犯罪并被追究刑事责任的,不得再作行政处罚。但当刑事责任的功能无法代替行政处罚功能,并且法律直接为某项刑事责任配置行政处罚责任时,这时司法机关追究当事人的刑事责任,行政机关同时追究当事人的行政责任,这不属于“二罚”。因为这时的行政处罚,从本质上说是一种刑事处罚的配套措施。

接受行政处罚的同时承担民事责任不属于“二罚”。行政处罚责任与刑事责任在功能上具有替代性。如果对一种行为追究了刑事责任,不得再行追究行政处罚责任,除非法律有例外规定。但民事责任与行政处罚责任在功能上不具有替代性,当事人被行政处罚后不影响其同时承担民事责任。所以,《行政处罚法》(2021)第8条第1

款规定:“公民、法人或者其他组织因违法行为受到行政处罚,其违法行为对他人造成损害的,应当依法承担民事责任。”当事人接受行政处罚之后又承担民事责任的,这也不属于“二罚”。

四、竞合违法对“一事不二罚”原则的适用

(一)单一违法行为与竞合违法行为

一个违法行为,无论是一次性行为还是被依法分割为一个行为的连续行为和持续行为,从它们所涉法律关系考察,都可以区分为两大类:一是单一违法;二是竞合违法。单一违法是指一个违法行为只涉及一个法律关系,只违反一种法律规范;竞合违法是指一个违法行为同时涉及多个法律关系,违反多种法律规范。单一违法行为与竞合违法行为都属于一个违法行为而不是多个违法行为。它们的区别不是一个违法还是多个违法问题,只是违反法律的单一性还是多重性、只违反一个法律规范还是同时违反多个法律规范的问题。

(二)竞合违法行为是一个行为涉及多种法律规范

竞合违法是一个行为违反了两个以上的法律规范,而不是指两个以上行为违反多个法律规范,或者是两个以上行为违反了同一个法律规范。可见,竞合违法不是行为的竞合,而是法律的竞合。^⑤自然行为不会出现“竞合”,只有当它适用法律时才会出现“竞合”。竞合违法不是行为发生时的一种特殊情形,而是法律适用上的一种特殊情形。竞合违法与其说取决于当事人如何行为,不如说取决于立法者如何立法。

竞合行为并不是一次行为、连续行为和继续行为以外的一种特别行为,也不是指组合性行为,而是指一个行为与多个法律规范的关系。竞合行为并不是多个自然行为的竞合,而是一个自然行为所涉法律关系的竞合。一次行为、连续行为和继续行为都有可能构成竞合违法,这并不取决于“行为”如何进行,而是“法律”如何规定。所以,竞

合违法不是“行为”的范畴,而是“法律适用”的范畴。正因为违法竞合不是行为竞合而是法律适用上的竞合。所以,对它不存在像连续行为与继续行为一样如何分割的问题,只是讨论不同的法律对同一个行为如何适用的问题。

(三)竞合违法行为情形

竞合违法,或者说违法竞合,是指当事人的一个违法行为同时违反了多个法律规范。它所面对的并不是多个违法行为,而是一个违法行为的多种法律关系。所以,不得将竞合违法行为视为多个违法行为。环境保护部关于《规范环境行政处罚自由裁量权若干意见》(环发[2009]24号)、《国家环境保护总局关于污泥排入城市下水道法律适用问题的复函》(环函[2005]259号)都表明:竞合行为属于“一个行为”。^⑥

一个完整的行为,应当包括主体与客体、内容与形式、目的与手段、实体与程序、过程与结果等等。竞合违法是指一种行为的客体违反了一种法律,程序违反了另一种法律;手段违反了一种法律,结果违反了另一种法律;内容违反了一种法律,形式违反了另一种法律……但是这些行为要素和环节之间具有高度关联性,不可分割。比如当事人将产生的污泥直接用水冲稀排入城市下水道的行为,这同一个行为同时违反了《水污染防治法》和《固体废物污染环境防治法》。^⑦还有,当事人在耕地上非法采砂并毁坏种植条件行为,既存在擅自在耕地上挖砂并毁坏种植条件行为,也存在未取得采矿许可证擅自采矿行为,同时触犯了《土地管理法》《矿产资源法》两个法律规范。^⑧

可见,一个竞合行为就是“一事”,属于“一个违法行为”而不是“多个违法行为”。但它由于违反了多种法律关系,所以在法律适用上应当不同于单一性违法行为。

(四)竞合违法行为与法律适用

一种违法行为在法律上的竞合,既表现为刑

事法律与行政法律的竞合、民事法律与行政法律的竞合,也表现为行政法律与行政法律之间的竞合。刑事法律与行政法律的竞合,就是指一种违法行为既属于违反行政管理秩序的行为,同时属于犯罪行为。这时的法律适用,只要追究刑事责任的,就不得同时追究行政处罚责任,除非法律有特别规定。^⑨民事法律与行政法律的竞合,与刑事法律与行政法律的竞合不同,相互之间不具有功能上的替代性。这种性质的竞合违法,应当分别适用民事法律与行政法律。当两者无法同时适用时(如当事人因经济能力的限制无法同时接受罚款决定和对他人的民事赔偿),我国法律在一定程度上坚持“民事优先”。^⑩但是,行政法律与行政法律之间的竞合,法律上的适用就有所不同,特别在行政处罚上,它就适用“择重择一”处罚原则。

(五)“一事不二罚”原则对竞合违法的适用

如果对同一个违法行为适用不同法律同时给予多种处罚,显然是有失“过罚相当”原则的。所以,无论是刑罚还是行政处罚,都采取“择重择一”原则,即在多种可处罚的种类中,选择一最重的予以一次处罚,不作二次处罚。德国1987年修正的《违反秩序罚法》第19条就表达了这一意思。^⑪

我国《行政处罚法》于1996年首次制定时,其第24条规定:“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。”2021年《行政处罚法》修订时,将原第24条变更为第29条并规定:“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。同一个违法行为违反多个法律法规应当给予罚款处罚的,按照罚款数额高的规定处罚。”新条文的第一句是确立“一事不二罚”原则对“一个违法行为”的适用;第二句则是“一事不二罚”原则对“竞合违法行为”的适用。“一事不二罚”原则对“竞合违法行为”的适用就转变为“择重择一”原则。这一原则的基本涵义和适用规则是:(1)同一行为。“择重择一”原则的适用对象仅仅是

针对同一个违法行为,不适用多个违法行为。(2)多个法律。“择重择一”原则的适用条件是该行为同时违反了多个法律规范。如果一个违法行为只违反一个法律规范,那也就不适用“择重择一”原则。(3)择一罚款。对于同一个违法行为同时违反多个法律规范时,只得作一次罚款,不得作二次以上的罚款。这里的选择范围只限于“罚款”,不涉及罚款以外的处罚种类。(4)择重罚款。当两个以上的法律规范同时规定罚款时,只能选择罚款数额高的规定处罚。而所谓“罚款数额高的规定”,不是指行政机关实际给予罚款数额的高低,^⑫而是指法律、法规、规章规定可给予罚款数额的高低。^⑬(5)择高择重。如果“择重择一”原则与法律适用规则(高法优于低法、后法优于前法、特别法优于一般法等)相冲突,那么应当优先适用法律适用规则。^⑭“择一择重”原则的适用以法律规范之间并无冲突为前提。如果法律规范之间发生冲突,首先应当适用规范冲突选择规则解决。所以,有关部门将“择重择一”原则调整为“择高择重”原则是有一定道理的。

对竞合违法行为适用“择重择一”原则,在《行政处罚法》的统率下,已在其他法律和有关法规和规章中得到体现。如《海关法行政处罚实施条例》(2022)第51条规定:“同一当事人实施了走私和违反海关监管规定的行为且二者之间有因果关系的,依照本实施条例对走私行为的规定从重处罚,对其违反海关监管规定的行为不再另行处罚。同一当事人就同一批货物、物品分别实施了2个以上违反海关监管规定的行为且二者之间有因果关系的,依照本实施条例分别规定的处罚幅度,择其重者处罚。”环境保护部关于《规范环境行政处罚自由裁量权若干意见》(环发[2009]24号)规定:“同一环境违法行为,同时违反具有包容关系的多个法条的,应当从一重处罚。”此外,早在1996年,地质矿产部《关于“山东省实施〈中华人民共和国河

道管理条例》办法》几点意见的函》(地函280号),函告山东省人民政府:对于乱采滥挖、无证采挖包括河道砂石、砂金等在内的矿产资源的违法行为,矿产资源法及其有关的配套法规已规定了行政处罚,而《山东省实施〈中华人民共和国河道管理条例〉办法》对于同一违法行为又设立了罚款的处罚,这与《行政处罚法》第24条规定的“一事不再罚”原则不符。

五、从“一事不二罚款”到“一事不二处罚”

(一)“一事不二罚款”原则的确立及其局限

严格地说,我国《行政处罚法》,无论是1996年制定的旧法还是2021年修订的新法,所确立的“一事不二罚”原则仅仅是指对于“一事”不得进行两次以上“罚款”而已。换句话说,我国《行政处罚法》并没有确立“一事不二罚”原则,它只是确立了“一事不二罚款”原则。这一原则的基本涵义是:(1)它既“包括同一个行政机关不得给予两次以上罚款的处罚,也包括不同行政机关不得给予两次以上罚款的处罚”。^⑤(2)它既适用单一性违法,也适用竞合性违法。根据《行政处罚法》(2021)第29条规定,对于一个单一性违法,“不得给予两次以上罚款的行政处罚”;对于一个竞合违法,“按照罚款数额高的规定处罚”。(3)它只约束“罚款”这类处罚,不涉及诸如警告、通报批评、没收、吊扣许可证、降低资质、限制生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业、行政拘留等其他处罚手段。^⑥

由于受《行政处罚法》的影响,我国其他法律、法规和规章也不乏相同规定,如国家版权局《著作权行政处罚实施办法》(2009)第32条规定:“对当事人的同一违法行为,其他行政机关已经予以罚款的,著作权行政管理部门不得再予罚款,但仍可以视具体情况予以本办法第四条所规定的其他种类的行政处罚。”

“一事不二罚款”原则与“一事不二罚”原则并非处于同一层次和同一范围,前者无法覆盖所有

行政处罚的手段,是一项“不彻底的革命”。与“一事不二处罚”原则比较,“一事不二罚款”原则显现出很大的局限性。它的字面表达不可避免地会导致一种背离立法初衷解释:我国的“一事不二罚”原则仅仅适用于“罚款”手段,不适用其他的处罚手段。它只要求对于当事人的同一个违法行为不得给予二次以上“罚款”,但不排除可以给予二次以上“警告”“没收”“吊扣证照”“行政拘留”等。《行政处罚法》的原意是:对于一个违法行为,不得给予二次以上“罚款”,同样也不得给予二次以上“警告”、二次以上“没收”、二次以上“吊扣证照”、二次以上“行政拘留”等。总之,对于一个违法行为就是不得给予二次以上“行政处罚”。早在1996年《行政处罚法》第一次制定时,有关部门已对这一原则作了解释: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,“不能因为《行政处罚法》仅规定了涉及罚款的一事不再罚,就认为一事不再罚仅限于重复罚款的禁止。”^⑦至今人们依然认为,“对同一个违法行为,既不能给予同一行为人两次以上罚款的行政处罚,也不应给予同一行为人两次以上其他的同种类行政处罚。例如,对同一违法行为应不给予同一行为人两次以上行政拘留,也不能给予两次以上吊销许可证的处罚。”^⑧除了背离立法初衷,“一事不二罚款”原则还背离了“过罚相当”原则。如果对“一事”可以进行“二次”以上除罚款以外的行政处罚,那就势必导致对“一事”的多重处罚,为滥罚留下方便之门。

(二)表达“一事不二罚款”的原因

2021年《行政处罚法》修订时,有学者建议将“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”,修改为“对当事人的同一个违法行为,不得给予两次以上的行政处罚”,但最终未被采纳。至于新旧《行政处罚法》为什么作出和坚持这样的狭隘表达,追问原因,发现有两种“理由”:

一是因为罚款是行政处罚的主要形式,所以把“一事不二罚”原则局限于“罚款”是有积极意义的。世界上也有国家将“一事不二罚”限定于“一事不二罚款”。^④原国务院法制办组织编写的《行政处罚法教程》(曹康泰主编)解释道:“我国《行政处罚法》第二十四条规定:‘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。’这一规定,与理论上的一事不再罚原则不完全相同,它是一事不再罚原则的主要内容和组成部分。它既肯定了一事不再罚的精神,又考虑到了行政执法职权范围内的实际情况,把一事不再罚的‘罚’仅仅局限在‘罚款’。这是因为罚款是行政处罚的主要形式,几乎所有的行政处罚实施机关都具有这项权力,而且它与当事人的利害关系最为密切,在罚款领域规定一事不再罚,具有积极的现实意义。”^⑤既然《行政处罚法》中关于“一事不二罚款”的规定,并不只限于禁止重复“罚款”,对其他行政处罚也同样适用,那么将“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”,修正为“对当事人的同一个违法行为,不得给予两次以上的行政处罚”,仅仅是删除“罚款”两字而已,举手之劳为何不做呢?

二是有关人员解释说,在现实中,对当事人的一个违法行为,既给予罚款又给予其他处罚(如吊销许可证或行政拘留)非常常见,而且法律也是允许的。所以,《行政处罚法》只能禁止重复罚款,但不宜禁止同时给予两种以上的处罚。这一考虑是应当的。但是,这里搞混了两个概念,即“二次”处罚与“二项”处罚。就行政处罚制度而言,对于“一事”是不得给予“二次”以上处罚的,二次罚款不行,二次没收、二次拘留也不行。对于任何违法,都不得给予“二次”以上处罚。但是,对于“一事”给予“二项”以上的处罚是可以的。比如,对某种违法行为,既罚款又拘留,既罚款又没收,或者既罚款又吊销许可证等,《治安管理处罚法》等不少

法律就有此规定。我们的结论是:对于“一事”不得给予“二次”处罚,但可以依法给予“二项”处罚。但现行《行政处罚法》第29条规定的“一事不二罚款”原则恰恰是基于对“二次”处罚与“二项”处罚的混淆。

(三)从“一事不二罚款”到“一事不二处罚”

现行《行政处罚法》第29条将“一事不二罚”原则限缩为“一事不二罚款”原则,这是一种法治上的遗憾。它不仅偏离了《行政处罚法》立法的本意,而且也与世界上多数国家的做法相背。^⑥对此,应当将“一事不二罚款”提升至“一事不二处罚”原则,并将第29条修正为:“对当事人的同一个违法行为,不得给予两次以上的行政处罚,但可以依法给予两项以上不同类型的行政处罚。同一个违法行为违反多个法律规范应当给予处罚的,按照处罚重的规定处罚。”

这样的表述,已将“一事不二罚款”原则提升到“一事不二处罚”原则。这一原则的基本涵义是:(1)对于同一违法行为不得给予二次以上行政处罚,但可依法给予二项以上不同类型的行政处罚。(2)同一个违法行为违反多个法律规范应当给予处罚的,对于同一类型处罚按照处罚重的规定择一处罚。(3)“一事不二罚”原则既适用单一违法,也适用竞合违法,既适用一个行政机关的处罚,也适用多个行政机关的处罚。^⑦

结语

“一事不二罚”原则是由我国1996年《行政处罚法》第24条和2021年《行政处罚法》第29条所确立的行政处罚适用原则。但是新旧法律的表述都将“一事不二罚”限定为“一事不二罚款”,这不仅背离了《行政处罚法》的立法初衷,而且会远离“过罚相当”的要求。应当通过立法修改将“一事不二罚款”原则提升为“一事不二处罚”原则。其基本涵义是:对于同一违法行为不得给予二次以上行政处罚;同一个违法行为违反多个法律规范

应当给予处罚的,对于同一类型处罚按照处罚重的规定择一处罚。

贯彻“一事不二罚”原则的基础在于如何认定“一事不二罚”原则中的“一事”与“二罚”。其中,“一事”就是指“同一个违法行为”。而“同一个违法行为”是一个“法律拟制行为”的概念而不是“自然行为”的概念。自然行为分为三个形态:一次性行为、连续行为和继续行为(持续行为)。一次性行为的违法自然属于“同一个违法行为”,但连续行为和继续行为属于一个违法行为还是多个违法行为,须通过法律、法规和规章进行正当分割;法律、法规、规章未作分割的,先按“行政查处法”分割。“分割”既包括“一变二”,也包括“二变一”,即将一个自然状态的连续行为或继续行为转换成一个或多个法律拟制行为,这就是对自然行为的“法律改造”,它既包括将一个自然行为分割成几个法律拟制行为,也包括将几个自然行为归集为一个法律拟制行为。

“一事不二罚”原则既适用单一违法行为,同时也适用竞合违法行为。竞合违法是一个违法行为同时违反多个法律规范。所以,原则上也应当按照一个违法行为对待,应当“择重择一”处罚。

“一事”只能“一罚”,不能“二罚”。“二罚”仅仅是指对“同一个违法行为”作“二次”以上的处罚,而不是指作“二项”以上的处罚。依法对“同一个违法行为”作“二项”以上不同类型的处罚,或者多个行政机关依法对“同一个违法行为”作不同类型的处罚,都不属于“二罚”的情形。

注释:

①参见田勇军:《一事不再罚原则》,载胡建淼主编:《法律原则研究》,中国社会科学出版社2021年版,第675-689页。

②International Covenant on Civil and Political Rights,联合国大会1966年12月16日第2200A(XXI)号决议通过并开放给各国签字、批准和加入生效:按照第49条的规定,于1976年3

月23日生效。

③在古雅典,“一个人不能因同一犯罪遭受两次审判”,早已成为惯例。1808年的拿破仑《刑事诉讼法典》第360条明确规定:“任何被依法判决无罪的人,均不得因同一行为再次被拘禁或再次被起诉。”参见宋世杰:《外国刑事诉讼法比较研究》,中国法制出版社2006年版,第54页。

④参见徐中起主编:《越南法研究》,云南大学出版社1997年版,第64页。

⑤五南法学研究中心编辑:《必备六法》,五南图书出版股份有限公司2012年版,第2:42页。

⑥王汉斌:《社会主义民主法制文集》,中国民主法制出版社2012年版,第508页。

⑦乔晓阳、张春生主编:《〈中华人民共和国行政处罚法〉释义》,法律出版社1996年版,第67页。

⑧许安标主编:《中华人民共和国行政处罚法释义》,中国民主法制出版社2021年版,第102-103页。

⑨参见王丽英:《论海关行政处罚“一事不再罚”的原则》,载《海关与经贸研究》2022年第4期。

⑩[奥地利]《行政罚法》Verwaltungsstrafgesetz-VStG;王名扬:《法国行政法》,中国政法大学出版社1989年版,第168页;[日]田中二郎:《简明行政法》(新版),弘文堂1983年版,第490页。

⑪参见袁雪石:《中华人民共和国行政处罚法释义》,中国法制出版社2021年版,第201页。

⑫参见姜明安:《行政违法行为与行政处罚》,载《中国法学》1992年第6期。

⑬参见陈文:《同一违法行为不得给予两次以上罚款的行政处罚》,载《山东法官培训学院学报》2014年第1期。

⑭全国人大常委会法制工作委员会国家法行政法室编著:《〈中华人民共和国行政处罚法〉释义》,法律出版社1996年版,第67页。

⑮江必新主编:《行政处罚法条文精释与实例精解》,人民法院出版社2021年版,第165-166页。

⑯全国人大常委会法制工作委员会国家法行政法室编:《〈中华人民共和国行政处罚法〉释义》,法律出版社1996年版,第67页。

⑰参见胡锦涛:《行政处罚研究》,法律出版社1998年版,第130页。

⑱参见刘超申诉海南省文昌市工商行政管理局等处罚及

行政复议决定案(【2017】最高法行申6517号)。

⑲参见袁雪石:《中华人民共和国行政处罚法释义》,中国法制出版社2021年版,第200-201页。

⑳江必新主编:《行政处罚法条文精释与实例精解》,人民法院出版社2021年版,第166页。

㉑但在刑法理论和制度中,继续性违法行为都被视为一个违法行为。参见张明楷:《刑法学》,法律出版社2011年版,第417页。

㉒参见江必新主编:《行政处罚法条文精释与实例精解》,人民法院出版社2021年版,第166页。

㉓田永军:《一事不再罚原则》,载胡建森主编:《法律原则研究》,中国社会科学出版社2021年版,第701页。

㉔比如,公安部交通管理局《关于规范查处机动车违反限速规定交通违法行为的指导意见》(公交管〔2013〕455号)规定:“同一辆机动车在同一路段的同一行驶方向,违反限速规定交通违法行为处于持续状态,被同一县(市、区)公安交通管理部门或者高速公路交警大队辖区的测速取证设备记录多次的,选择一次最为严重的违反限速规定行为实施处罚。”

㉕比如,公安部《关于对交通技术监控记录的违法行为如何进行处罚的请示的批复》(公法〔2005〕66号)指出:“交通技术监控记录的违法行为人在一段时间内多次实施的同种违法行为,属于数个相互独立的违法行为,公安机关立案查处时,不宜作为‘同一个违法行为’从重处罚一次,而应当依照道路交通管理法律、法规和规章的规定分别作出裁决处罚。”

㉖比如,环境保护部于2010年制定的《环境行政处罚办法》(环境保护部令8号)第11条就规定:“环境保护主管部门实施行政处罚时,应当及时作出责令当事人改正或者限期改正违法行为的行政命令。责令改正期限届满,当事人未按要求改正,违法行为仍处于继续或者连续状态的,可以认定为新的环境违法行为。”

㉗国务院办公厅已于2022年7月29日制定公布了《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》(国办发〔2022〕27号)。

㉘参见王丽英:《论海关行政处罚“一事不再罚”的原则》,载《海关与经贸研究》2022年第4期。

㉙参见章剑生:《行政罚款适用规则的体系性解释——基于〈行政处罚法〉第29条分析》,载《政法论坛》2022年第4期。

㊱这种情况非常少,但也有法律作此规定,如《道路交通安全法》(2021)第91条第5款。

㊲在最高人民法院行政审判庭公布的指导案例“枣庄永帮橡胶有限公司诉山东省枣庄市国家税务局税务行政处罚案”(第014号案例)中,其裁判要旨指出:行政执法机关在依法查处违法行为过程中,发现违法事实涉嫌构成犯罪,依法需要追究刑事责任的,必须依照规定向公安机关移送;税务机关在发现涉嫌犯罪并移送公安机关进行刑事侦查后,不再针对同一违法行为作出行为罚和申诫罚以外的行政处罚;行政执法机关将案件移送公安机关立案侦查后,又以当事人涉嫌偷税立案,并作出罚款的行政处罚决定,属行政程序违法,缺乏法律依据,依法应予撤销。见中华人民共和国最高人民法院行政审判庭编:《中国行政审判指导案例》(第1卷),中国法制出版社2010年版。

㊳联邦德国1968年5月20日公布,1975年1月2日修正,后又经1992年、1987年修正。

㊴Verwaltungsstrafgesetz-VStG。奥地利联邦公报第172号于1950年5月23日颁布。

㊵这类转处处罚在有的国家称为“易科”。如《奥地利行刑法》(Verwaltungsstrafgesetz-VStG)第16条规定:“(1)科处罚缓时,在主文上须注明如无力缴纳罚缓时,得易科拘留。(2)如无其他自由罚或特别规定时,易科拘留的时间,不得超过两星期,其他场合补充罚按照一般量罚之规定。(3)受裁决人仍得缴纳罚缓,代替易科拘留之执行。”

㊶有学者认为,法条竞合包括独立竞合、包容竞合、交叉竞合和偏一竞合。参见张明楷:《刑法学》,法律出版社2011年版,第419页。

㊷参见许安标主编:《中华人民共和国行政处罚法释义》,中国民主法制出版社2021年版,第103页。

㊸参见国家环境保护总局《关于污泥排入城市下水道适用法律适用问题的复函》(环函〔2005〕259号)。

㊹参见许光辉:《“一事不再罚”中的“一事”如何认定?》,载《中国自然资源报》2019年8月14日第007版。

㊺《德国违反秩序罚法》明确规定了这一适用规则,其第21条(犯罪行为与违反秩序行为之竞合)规定:“(1)同一行为构成犯罪行为与违反秩序者,仅适用刑法。但在其他法律规定之罚仍得宣告之。(2)前项情形之行为未受刑之宣告者,仍得以违反秩序,处罚之。”

㊻比如,《民法典》(2020)第187条规定:“民事主体因同一行为应当承担民事责任、行政责任和刑事责任的,承担行政责任或者刑事责任不影响承担民事责任;民事主体的财产不

足以支付的,优先用于承担民事责任。”

④德国《违反秩序罚法》(1987)第19条〔行为的同一性〕规定:“①如果同一行为违反数个法律,根据这些法律该行为均作为违反秩序行为处罚,或者数次违反一项可将该行为作为违反秩序行为处罚的法律,则只科处一项罚款。②如果违反数个法律,则依照罚款数额最高的法律科处罚款。可以处以其他法律中规定的附加措施。”

④②有学者持这一观点,认为将“罚款数额高”理解为行政机关“实际罚款数额高”更符合立法目的。参见袁雪石:《中华人民共和国行政处罚法释义》,中国法制出版社2021年版,第201页。

④③参见许安标主编:《中华人民共和国行政处罚法释义》,中国民主法制出版社2021年版,第104页。

④④有学者指出,如果遇到“特别法优于一般法”“高法优于低法”时,优先适用法律适用规则,不适用“择一择重”原则。同前注④②,袁雪石书,第204-205页。

④⑤许安标主编:《中华人民共和国行政处罚法释义》,中国民主法制出版社2021年版,第103页。

④⑥同前注④②,袁雪石书,第200页。

④⑦国务院法制办组织编写:《行政处罚法教程》,曹康泰主编,中国法制出版社2011年版,第121页。

④⑧江必新主编:《行政处罚法条文精释与实例精解》,人民法院出版社2021年版,第168页。

④⑨比如,德国《违反秩序罚法》(1987)第19条〔行为的同一性〕规定:“①如果同一行为违反数个法律,根据这些法律该行为均作为违反秩序行为处罚,或者数次违反一项可将该行为作为违反秩序行为处罚的法律,则只科处一项罚款。②如果违反数个法律,则依照罚款数额最高的法律科处罚款。可以处以其他法律中规定的附加措施。”

④⑩国务院法制办组织编写:《行政处罚法教程》,曹康泰主编,中国法制出版社2011年版,第86页。

④⑪有学者指出:有的国家规定“一事不二罚”的适用范围不限于罚款,德国、美国、日本宪法有“一事不二次给予刑事处罚”的规定,后来通过解释扩张到行政处罚领域。参见前注④②,袁雪石书,第200页。

④⑫参见许光辉:《“一事不再罚”中的“一事”如何认定?》,载《中国自然资源报》2019年8月14日第7版。

Debates on "No Double Jeopardy" Principle and the Standard of "One Thing" and "Two Punishments"

Hu Jianmiao

Abstract: "No Double Jeopardy" principle in administrative penalty area was established by Administrative Penalty Law of China. It was established by Article 24 of the Administrative Penalties Law enacted in 1996 and supplemented by Article 29 of the Administrative Penalty Law revised in 2021, this principle has become so fixed and universal that it is familiar to almost all administrative law scholars and administrators. However, with deeper exploration, this originally clear principle suddenly becomes ambiguous. Especially, as to "No Double Jeopardy" principle, what is "one thing", what is "two punishments"? It has not developed a perfect theoretical answer and uniform standard in institutional design. This article traces the foundation of "No Double Jeopardy" principle, focuses on the subject of "one thing" and "two punishments", carry out a comprehensive, systematic and in - depth exploration of the legal norms and practical forms of this principle. This article distinguishes between natural action and legal mimesis, static action and dynamic action, single action and overlap action, one- time action, continuous action and continuing action. Then it outlines the judgement criteria of "one thing" and "two punishments", paves the theoretical and institutional construction from one thing to no more than two fines to one thing to no more than two punishments.

Key words: Administrative Punishment; No Double Jeopardy; One Thing; Two Punishments