一事不再罚的规范构造与适用边界

“同一个违法行为”的识别

赵跃

（安徽国运律师事务所，安徽 合肥 230000）

摘要：行政处罚法第二十九条规定，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。实务中的争议，几乎全部集中在“同一个违法行为”的识别上：连续经营、继续状态、多次违法、法规竞合，何者为“一个行为”，何者为“多个行为”，缺乏统一的判断标准，导致同案不同罚。本文主张，行为数的识别应当采“构成要件说”为主、“自然观察说”为辅：先依被违反的规范确定行为的构成要件，再以自然观察确认事实上的一次性；对于继续状态与连续状态，应分别处理：继续状态是一个行为在时间上的延续，不因持续而变为多个行为；连续状态是多个同种行为的集合，原则上按多个行为处理，但法律另有规定的除外。据此，罚款的重复禁止仅及于同一行为，不及于不同行为的并罚；同一行为违反多个规范的，依第二十九条第二款按罚款数额高的规定处罚，不实行并罚；罚款与没收违法所得、责令改正、其他种类的处罚可以并用，不受一事不再罚的限制。跨机关、跨区域的重复处罚，应通过管辖规则与信息共享解决，而非扩张一事不再罚的射程。

关键词：一事不再罚；同一个违法行为；法规竞合；罚款；行政处罚；行为数

中图分类号：D922.1　**文献标识码：**A　**文稿编号：**WJLT(2021)03-0013-13

The Normative Structure and Limits of the Prohibition of Double Punishment: Identifying the "Same Illegal Act"

ZHAO Yue

(Anhui Guoyun Law Firm, Hefei 230000, Anhui, China)

Abstract: Article 29 of the Administrative Penalty Law provides that no administrative fine may be imposed twice or more for the same illegal act. Disputes in practice almost all concern the identification of the "same act": continuous operation, continuing states, repeated violations, and overlapping norms. This article argues that the counting of acts should follow the theory of constitutive elements, supplemented by natural observation: first determine the elements of the act under the violated norm, then confirm factual oneness by natural observation. Continuing states are one act extended in time and do not multiply; successive states are aggregates of similar acts and are generally treated as multiple acts unless the law provides otherwise. Accordingly, the prohibition of double fines reaches only the same act; where one act violates several norms, the provision with the higher fine applies rather than cumulative fines; fines may be combined with confiscation of illegal gains, orders to correct, and other types of penalty. Repeated punishment across agencies and regions should be resolved through jurisdictional rules and information sharing rather than by expanding the scope of the prohibition.

Key words: prohibition of double punishment; same illegal act; overlapping norms; administrative fine; administrative penalty; counting of acts

说明：（本文为作者个人研究观点，不代表所在单位意见）

作者简介：赵跃，安徽国运律师事务所执业律师，研究方向为行政法学、行政诉讼法学。

一、问题的提出

行政处罚法第二十九条第一款规定，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。第二款规定，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。该条是一事不再罚原则的规范表述，其目的在于防止行政机关对同一违法行为重复处罚，保护当事人的合法权益。

条文简短，适用却极为复杂。争议几乎全部集中在“同一个违法行为”的识别上：无证经营三个月，是一个行为还是九十个行为；超载运输被两个机关分别查获，是一个行为还是两个行为；一次销售伪劣产品，同时违反产品质量法与消费者权益保护法，是一个行为还是两个行为；连续多次实施同种违法行为，能否合并处罚。

实务中的处理，往往缺乏统一的判断标准。有的以“一次查获”为一个行为，有的以“一次交易”为一个行为，有的以“一个违法状态”为一个行为；标准不一，结论自然不同。同案不同罚的现象，损害了法的安定性，也为当事人规避处罚提供了空间。

本文主张，行为数的识别应当采“构成要件说”为主、“自然观察说”为辅；继续状态与连续状态应当分别处理；罚款的重复禁止仅及于同一行为，不及于不同行为的并罚；同一行为违反多个规范的，按罚款数额高的规定处罚，不实行并罚。以下依次讨论规范沿革、概念界定、罚款的重复禁止、其他处罚的并罚、跨机关适用与例外情形。

二、规范沿革与法理基础

（一）从1996年法到2021年法

1996年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。该条只规定了罚款的重复禁止，未涉及法规竞合的处理。实务中，同一行为违反多个规范时，行政机关往往分别罚款，当事人不堪重负，学界批评甚多。

2021年修订的行政处罚法第二十九条，保留了第一款，增设了第二款：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。这一增设，明确了法规竞合时的处理规则，即“择一重罚”，而非并罚。

修订的进步，在于解决了长期存在的竞合难题。但其局限也很明显：条文只规定“同一个违法行为”的罚款禁止，未规定其他种类处罚的重复禁止；只规定罚款的择一重罚，未规定其他种类处罚的竞合处理。这些空白，仍须通过解释填补。

（二）法理基础

一事不再罚的法理基础，有三说。其一，比例原则。重复处罚将使当事人承担超出其违法程度的责任，违反过罚相当的要求。其二，一事不再理。同一事实已经经过处理，再次处理将损害法的安定性。其三，禁止重复评价。同一违法行为的不法内涵，已经在一次处罚中被评价，不得再次评价。

三说各有侧重，但共同指向一个结论：处罚的次数应当与行为的个数相对应。一个行为，一次处罚；多个行为，可以多次处罚。故行为数的识别，是一事不再罚适用的前提；识别错误，将导致原则的误用。

须注意，一事不再罚与一事不再理不同。后者是诉讼法的原则，指同一案件已经裁判，不得再次起诉；前者是行政处罚的原则，指同一行为不得重复罚款。两者的适用对象、法律后果均不同，不能混用。

（三）与禁止重复评价的关系

刑法上的禁止重复评价，是指在量刑时不得对同一情节重复考量。行政处罚法上的一事不再罚，是指不得对同一行为重复罚款。两者的共同点，是禁止对同一事实作二次评价；不同点，是前者的评价对象是情节，后者的评价对象是行为。

实务中，有的行政机关以“不同机关依据不同规范处罚”为由，主张不违反一事不再罚。此种主张混淆了规范与行为：一事不再罚的判断对象是行为，不是规范；只要行为是同一个，无论依据多少规范，都只能罚款一次，竞合时择一重罚。

（四）与过罚相当的关系

过罚相当，是行政处罚法的基本原则：处罚的种类与幅度应当与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。一事不再罚是过罚相当的制度保障，而非其全部内容；两者相互作用，共同约束行政机关的裁量。

实务中，有的机关以一事不再罚为由，对情节严重的违法行为只作轻微处罚，理由是“已经罚过”。此种做法错误。一事不再罚解决的是能否重复罚款，不解决罚多少；处罚的轻重，仍须依过罚相当的原则确定。

故在审查中，法院应当分别审查两个层面：其一，是否重复罚款，涉及行为数与处罚次数；其二，处罚是否过罚相当，涉及种类与幅度。两个层面的审查标准不同，不能相互替代。

（五）与刑事处罚的关系

同一行为既构成行政违法又构成犯罪，行政机关罚款后，司法机关判处罚金，是否违反一事不再罚？通说认为不违反。理由在于：行政处罚与刑事处罚的性质不同，前者是行政责任，后者是刑事责任；两者的规范依据、程序、目的均不同，可以并存。

但须注意，罚款与罚金可以折抵。依行政处罚法第三十五条，违法行为构成犯罪，人民法院判处罚金时，行政机关已经给予当事人罚款的，应当折抵相应罚金。折抵的规则，避免了对同一行为的财产性制裁重复，体现了一事不再罚的精神。

还须注意，行政机关将案件移送司法机关后，不得再行罚款。已经罚款的，应当随案移送，由司法机关在判决时折抵。违反此规则的，构成程序违法，当事人可以申请复议或者提起诉讼。

罚款重复的边界与其他处罚并罚的具体情形，可参见“一事不再罚的边界与例外”词条的梳理；本文只讨论行为数的识别与罚款重复的禁止。

三、核心概念的界定

（一）同一个违法行为的判断

同一个违法行为的判断，学理上有三说。其一，自然观察说：以社会一般观念观察，

一次身体动静为一个行为。其二，构成要件说：以被违反的规范所定的构成要件为准，符合一次构成要件的为一个行为。其三，综合说：兼顾自然观察与规范评价，以构成要件为主，以自然观察为辅。

本文采综合说。理由在于：纯粹的自然观察，无法处理不作为与继续状态；纯粹的构成要件说，又无法处理一行为触犯多个规范的情形。综合说以构成要件确定行为的规范意义，以自然观察确认事实的一次性，可以兼顾两者。

具体的判断步骤是：第一步，确定被违反的规范及其构成要件；第二步，依构成要件判断当事人的举动是否构成一次完整的违法；第三步，以自然观察确认该违法在时间、地点、对象上是否具有同一性；第四步，综合得出行为数的结论。

（二）继续状态

继续状态，是指违法行为发生后，其不法状态处于持续之中。例如，无证经营、违法建设、无证排污，均属继续状态。继续状态的特点，是行为只有一个，但其违法状态持续；处罚的时效，自行为终了之日起计算。

故继续状态是一个行为，不因持续的时间长而变为多个行为。行政机关不能按日、按月分别处罚，只能就整体行为处罚一次。实务中，有的机关按月罚款，或者按次检查分别罚款，均违反一事不再罚。

须注意，继续状态的认定，以行为的单一性为前提。若当事人在持续期间又实施了新的、独立的违法行为，则构成多个行为，可以分别处罚。例如，无证经营期间又销售假冒商品，前者是继续状态，后者是独立行为，可以并罚。

（三）连续状态

连续状态，是指当事人基于同一或者概括的故意，连续实施数个独立的、同种的违法行为。例如，多次超载运输、多次虚假宣传、多次偷排污水。连续状态的特点，是数个行为在时间上连续、在性质上相同。

连续状态的处理，学理上有争议。一种观点认为，连续状态是一个行为，应当按一行为处罚；另一种观点认为，连续状态是多个行为，可以分别处罚。本文认为，原则上应按多个行为处理，但可以合并处罚，从重处罚；法律另有规定的，依其规定。

理由是：连续状态的每个举动，均独立符合构成要件，均具有独立的不法内涵；若按一行为处罚，将使多次违法者获得与一次违法者相同的后果，违反过罚相当。但若分别处罚、累加数额，又可能导致处罚过重；故宜合并处罚，在法定幅度内从重。

（四）不作为的违法行为

违法行为有作为与不作为之分。不作为的违法，是指当事人负有法定的作为义务而不履行，例如未按规定建立台账、未按规定申报、未按规定消除隐患。不作为的违法，其行为数如何计算？

本文认为，应以作为义务的个数为准。一项义务未履行的，为一个行为；多项义务未履行的，为多个行为。例如，未建立台账与未申报，是两项义务，两个行为，可以分别处罚；不能以“一次检查”为由合并为一个行为。

须注意，不作为的继续状态与作为的继续状态相同：义务持续未履行，是一个行为在时间上的延续，不能按日分别处罚；但法律另有规定的除外。此点，与继续状态的处理一致。

（五）共同违法与单位违法

两个以上当事人共同实施违法行为，是否构成“同一个违法行为”？本文认为，对每个当事人而言，其各自的行为是一个行为；行政机关可以对每个当事人分别处罚，不违反一事不再罚。因为一事不再罚的适用对象是同一当事人，不是同一事实。

单位违法中，单位与直接负责的主管人员、其他直接责任人员分别承担责任。对单位的罚款与对个人的罚款，是两种不同的处罚，可以并存；不违反一事不再罚，因为责任主体不同。

须注意，对个人的罚款须有规范的明确授权。法律、行政法规未规定对个人处罚的，不得以“单位违法”为由处罚个人；规定了处罚幅度的，不得超出幅度。此点，是处罚法定原则的要求。

（六）法规竞合

法规竞合，是指同一行为同时违反多个法律规范，多个规范均设有罚款。此时依第二十九条第二款，按罚款数额高的规定处罚，不实行并罚。此即“择一重罚”规则。

适用该规则，须具备三个条件：其一，行为是同一个；其二，多个规范均设有罚款；其三，多个规范均有权管辖。三个条件缺一不可。若行为是多个，或者某个规范未设罚款，则不适用该规则。

须注意，择一重罚是“按罚款数额高的规定处罚”，而非“按处罚较重的规定处罚”。数额高的判断，以法定幅度上限为准，还是以实际科处的数额为准？本文认为，应以实际科处的数额为准，因为竞合的处理是在具体案件中进行的；但若一规范的上限低于另一规范的下限，则显然应适用后者。

（七）行为数判断的实例

试举三例。例一，某企业未取得排污许可证排放污染物三个月，每日排放。这是继续状态，一个行为，只能处罚一次；不能按日计罚，但法律另有规定的除外。例二，某司机一个月内超载运输五次，每次均被查获。这是连续状态，五个行为，可以分别处罚，也可以合并处罚。

例三，某商家销售一批假冒名牌包，同时违反商标法与产品质量法。这是一个行为触犯两个规范，依第二十九条第二款择一重罚；不能由市场监管部门与知识产权部门分别罚

款。若两个部门均已立案，应当协商确定管辖，或者由共同的上级机关指定。

四、罚款的重复禁止

（一）两次以上罚款的含义

“两次以上罚款”，是指对同一行为作出两个以上的罚款决定并实际执行。若仅作出决定而未执行，或者决定被撤销，不构成重复处罚。若一个决定包含多项罚款（例如对多个行为分别罚款），则不属于对同一行为的重复处罚。

须注意，罚款的数额可以变更。行政机关发现原罚款决定畸轻，能否重新作出较重的罚款？本文认为，不能。已经生效的处罚决定具有确定力，行政机关不得随意变更；确有错误的，应当通过撤销或者变更程序处理，且受信赖保护原则的限制。

还须注意，加处罚款不是新的罚款。依行政处罚法第七十二条，当事人逾期不缴纳罚款的，每日按罚款数额的百分之三加处罚款。加处罚款是执行罚，目的在于督促履行，不是对违法行为的再次处罚，不违反一事不再罚。

（二）择一重罚的适用

择一重罚的适用，须注意三点。其一，只能选择一个规范处罚，不能同时引用两个规范；其二，选择的规范应当是罚款数额较高的规范；其三，处罚决定书应当说明选择理由，以及为何不适用其他规范。

实务中，有的机关在处罚决定书中同时引用两个规范，按较高数额罚款，但未说明理由。此种做法虽有实体上的正当性，但程序上存在瑕疵。正确的做法是：以较重的规范为依据，在理由中说明竞合的情况与选择的过程。

还须注意，若一个规范的罚款上限低于另一规范的下限，应当适用后者。若两个规范的幅度重叠，应当适用上限较高的规范；上限相同的，可以适用处罚种类较多或者程序较为严格的规范。

（三）与没收违法所得的关系

没收违法所得，是否受一事不再罚的限制？本文认为，不受。理由是：没收违法所得的目的，是剥夺当事人因违法获得的利益，恢复财产秩序，不是惩罚；其与罚款的性质不同，可以并用。

依行政处罚法第二十八条第二款，当事人有违法所得，除依法应当退赔的外，应当予以没收。故行政机关在罚款的同时，可以没收违法所得；不没收的，构成不作为。实务中，有的机关只罚款不没收，导致当事人仍然获利，处罚的效果落空。

须注意，违法所得的计算，应当扣除当事人直接用于经营活动的适当合理支出。计算的时点，是违法行为发生时；计算的方法，依专门的规范。计算错误，可能导致没收数额过高或者过低，均属违法。

（四）罚款数额的确定

竞合时选择较重的规范，罚款数额如何确定？本文认为，应当在所选规范的法定幅度内，依过罚相当的原则确定，而不必参照另一规范的幅度。选择规范与确定数额，是两个步骤，不能混为一谈。

实务中，有的机关选择较重的规范后，仍按较轻规范的幅度罚款，理由是“情节相同”。此种做法虽不违法，但削弱了择一重罚的意义。既然选择较重的规范，就应当在较重规范的幅度内裁量；否则，选择本身失去意义。

还须注意，从轻、减轻、不予处罚的情节，在两个规范中可能不同。选择较重的规范后，应当依该规范的情节条款裁量；不能将另一规范的从轻情节直接移植过来，也不能因另一规范有更轻的处罚而降低数额。

（五）与责令改正的关系

责令改正，是否属于行政处罚？学理上有争议。通说认为，责令改正不是行政处罚，而是行政命令，其目的在于恢复合法状态，不具有惩罚性。故责令改正可以与罚款并用，不受一事不再罚的限制。

依行政处罚法第二十八条第一款，行政机关实施行政处罚时，应当责令当事人改正或者限期改正违法行为。故责令改正是行政机关的义务，不是可以选择的事项；不责令改正的，构成违法。

须注意，责令改正的内容应当明确、可行。例如，责令“停止违法建设”应当指明具体的建筑物；责令“限期治理”应当明确期限与标准。内容不明确的，当事人无法履行，行政机关也无法强制执行。

五、其他处罚的并罚

（一）罚款与其他种类处罚

行政处罚法第九条规定了五种处罚种类：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。

一事不再罚的条文只禁止“两次以上罚款”，未禁止其他种类处罚的并用。故行政机关可以对同一行为同时处以罚款与吊销许可证、罚款与行政拘留、警告与罚款。此种并用，不违反一事不再罚。

但并用须受比例原则的限制。并用的种类越多、强度越大，对当事人的影响越重；行政机关应当选择与违法行为的性质、情节、危害程度相适应的处罚种类，不能一味从重。

（二）吊销许可证与罚款

吊销许可证与罚款能否并用？通说认为可以。两者的性质不同：罚款剥夺财产，吊销

剥夺资格；两者针对的违法层面不同，可以并用。但须注意，吊销是最严厉的处罚之一，适用时应当严格审查要件。

实务中，有的规范规定“情节严重的，吊销许可证”，未规定罚款；有的规定“可以并处罚款”。前者的“情节严重”是吊销的要件，不能以罚款替代；后者的“可以并处”赋予行政机关裁量权，行政机关可以选择并罚或者不并罚。

（三）警告与通报批评

警告与通报批评，是申诫罚，其目的在于对当事人的违法行为作出否定评价，影响其声誉。申诫罚与罚款能否并用？通说认为可以，因为性质不同：前者指向声誉，后者指向财产。

但须注意，警告与通报批评的并用，应当避免重复评价。两者都是申诫罚，功能相同；同时对同一行为作出警告与通报批评，实质是重复评价，不符合比例原则。故一般应当择一适用，法律另有规定的除外。

实务中，有的规范规定“给予警告，并可以通报批评”，此时并用的依据明确，可以并用；未规定的，不宜并用。此点，是处罚法定原则在申诫罚中的体现。

（四）行政拘留与罚款

行政拘留与罚款能否并用？依治安管理处罚法，多数条款规定“处警告或者二百元以下罚款；情节较重的，处五日以上十日以下拘留，可以并处罚款”。故并罚须有规范的明确授权；无授权的，不得并罚。

须注意，行政拘留是限制人身自由的处罚，其适用须严格遵守法律保留原则。法律未规定拘留的，行政法规、地方性法规不得创设；创设的，无效。此点，是行政处罚法第十六条的明确要求。

（五）一事不再罚的射程

综上，一事不再罚的射程，仅及于罚款，不及于其他种类的处罚；仅及于同一行为，不及于多个行为；仅及于行政处罚，不及于刑事处罚与民事赔偿。理解射程，才能正确适用原则，既不重复处罚，也不放纵违法。

实务中，有的当事人以一事不再罚为由，主张行政机关不得同时作出罚款与责令停产停业。此种主张扩大了原则的射程，不能成立。原则的目的是防止重复罚款，不是限制处罚种类的并用。

六、跨机关与跨区域的适用

（一）多个机关均有管辖权

同一行为可能同时违反多个规范，多个机关均有管辖权。例如，食品经营违法行为，

市场监管部门、卫生健康部门均可能有管辖权。此时应当如何处罚？依第二十九条第二款，择一重罚；但由哪个机关作出，须依管辖规则确定。

管辖规则的一般原则，是由最先立案的机关管辖；管辖不明的，由共同的上级机关指定。为避免重复处罚，机关之间应当建立信息共享机制，及时通报立案与处罚情况。

（二）指定管辖的适用

指定管辖，是解决管辖争议的最终途径。依行政处罚法第二十五条，两个以上行政机关都有管辖权的，由最先立案的行政机关管辖；对管辖发生争议的，应当协商解决，协商不成的，报请共同的上一级行政机关指定管辖。

指定管辖的适用，须注意三点。其一，须有管辖争议的存在，包括积极争议与消极争议；其二，须经协商不能解决；其三，须由共同的上一级机关指定。三个条件缺一不可，缺一的，指定无效。

被指定的机关应当依法管辖，不得推诿。无正当理由不管辖的，上级机关应当责令改正；造成后果的，应当追究责任。此点，是行政效率原则的要求，也是保护当事人权益的必要安排。

（三）管辖争议的解决

管辖争议，包括积极争议（均主张管辖）与消极争议（均不主张管辖）。解决的途径有三：协商；报请共同的上级机关指定；由上级机关直接管辖。协商是首选，指定是补充。

须注意，管辖争议的解决，不影响处罚的时效。机关在争议期间不得停止调查；因争议致时效届满的，不能归责于当事人，应当认定时效中止。此点，是保护当事人权益的必要安排。

（四）联合执法中的重复处罚

联合执法中，多个机关共同检查、分别处罚，是否违反一事不再罚？本文认为，应当区分情形。若各机关针对的是同一行为，分别罚款，则违反；若各机关针对的是不同行为（例如一个查无证经营，一个查销售假冒商品），则不违反。

实务中，联合执法容易出现“一事多罚”。避免的方法，是在联合执法前明确分工，确定由一个机关对同一行为作出罚款，其他机关就其他违法行为处罚；检查后统一会商，避免重复。

（五）信息共享与执法协作

避免重复处罚，最有效的手段不是扩张一事不再罚的射程，而是建立信息共享机制。行政机关应当将处罚信息录入统一的平台，其他机关在立案前应当查询；已处罚的，不得再次罚款，但可以就其他违法行为处罚。

信息共享的范围，应当包括处罚决定书、违法事实、处罚种类与数额、执行情况。共享的方式，可以是平台查询，也可以是书面通报。共享的时限，应当在立案后及时完成，避免因信息滞后导致重复。

须注意，信息共享不得泄露国家秘密、商业秘密与个人隐私。共享的范围应当限于执法必需，使用的主体应当限于行政机关；违反规定的，应当承担相应的责任。

（六）异地处罚的效力

同一行为在甲地被处罚后，乙地机关能否再次处罚？依一事不再罚，不能。处罚决定具有跨地域的效力，乙地机关应当承认甲地的处罚；若认为甲地的处罚违法，应当通过协作或者报请上级机关处理，不得径行再次处罚。

须注意，若行为在两地分别实施（例如跨省运输超载，在甲省与乙省分别被查获），则可能是多个行为，可以分别处罚；但若是一个连续的行为，则只能处罚一次。判断的标准，仍是行为的同一性。

七、例外与边界

（一）与刑事处罚的并罚

如前所述，行政处罚与刑事处罚可以并存。行政机关罚款后，法院判处罚金的，应当折抵；行政机关未罚款的，法院可以并处罚金。两者的并罚，不违反一事不再罚，因为责任性质不同。

但须注意，行政机关不得以罚代刑。违法行为构成犯罪的，应当移送司法机关，不得仅作罚款处理；已经罚款的，应当随案移送。以罚代刑，是执法中的严重违法，应当追究责任。

（二）与民事赔偿的关系

行政处罚与民事赔偿，性质不同，可以并存。当事人因违法行为给他人造成损害的，应当承担民事赔偿责任；行政机关的罚款，不能替代民事赔偿；民事赔偿也不能折抵罚款。

须注意，罚款与民事赔偿的执行顺序。当事人财产不足以同时支付罚款与赔偿的，依民法典第一百八十七条，应当先承担民事赔偿责任。此点，体现了对受害人权益的优先保护。

（三）执行罚与行政处罚

执行罚，是指当事人不履行行政决定确定的义务时，行政机关依法加处罚款或者滞纳金，以督促履行。执行罚不是行政处罚，不受一事不再罚的限制；但其数额应当合理，不能成为变相的惩罚。

加处罚款的数额，依行政处罚法第七十二条，每日按罚款数额的百分之三计算。加处罚款的总额，不得超出罚款本数；超出的，当事人可以申请减免。此点，是比例原则的体现。

（四）涉外与跨境处罚

同一行为在境外已被处罚，境内机关能否再次处罚？本文认为，可以，但应当考虑已受处罚的情节。理由是：行政处罚具有属地性，境外处罚不能替代境内处罚；但当事人已在境外承担责任，可以作为从轻或者减轻的情节。

须注意，我国与有关国家签订的司法协助条约或者含有行政处罚合作条款的协定，可能对重复处罚作出安排。有约定的，依约定；无约定的，依属地原则处理。

涉外处罚还涉及送达、执行等问题。当事人不在境内的，送达应当依民事诉讼法的特别规定；执行的，可以申请人民法院强制执行，或者通过外交途径解决。此点，属于程序问题，不影响一事不再罚的判断。

（五）按日连续处罚

按日连续处罚，是指对继续状态的违法行为，按日计算罚款。其依据是环境保护法等单行法的特别规定。按日计罚是否违反一事不再罚？通说认为不违反，因为其是法律特别规定的处罚方式，且针对的是持续的违法状态。

但按日计罚的适用，须严格遵守法定条件：须有法律的明确授权；须先责令改正；须当事人拒不改正；须按日计算。条件不具备的，不得适用。实务中，有的机关未经责令改正即按日计罚，属于适用法律错误。

八、裁判技术

（一）审查的顺序

法院审理涉及一事不再罚的案件，应当遵循固定的顺序。第一步，审查是否存在两个以上的处罚决定；第二步，审查各处罚针对的行为是否同一；第三步，审查处罚的种类是否均为罚款；第四步，审查竞合时的法律适用是否正确。

顺序的意义，在于避免结论先行。实务中，有的判决先得出“重复处罚”的结论，再寻找理由；正确的做法是先确定行为数，再判断是否重复。顺序颠倒，说理便失去可检验性。

（二）举证责任

被告行政机关应当对处罚的合法性承担举证责任，包括：行为的个数、规范的依据、竞合的处理。原告主张重复处罚的，应当提供两次以上处罚决定的证据；不能提供的，其主张不成立。

须注意，行为数的证明，往往依赖现场笔录、检查记录、交易凭证等证据。行政机关应当完整保存这些证据；缺失的，可能导致行为数无法认定，进而影响处罚的合法性。

（三）判决方式

法院认定重复罚款的，应当判决撤销后一个处罚决定；若后一个决定已经执行，应当同时判决返还罚款及利息。撤销部分内容的，应当明确撤销的范围，避免执行时的争议。

法院认定竞合处理错误的（例如应当择一重罚而分别处罚），应当判决撤销较重的或者后作出的处罚，并说明正确的处理方式。不能仅判决确认违法而不撤销，否则当事人的负担未解除。

（四）公益诉讼中的重复处罚

检察机关提起行政公益诉讼，主张行政机关未依法处罚。若行政机关已经罚款，检察机关能否主张其应当作出其他种类的处罚？本文认为，可以。一事不再罚只禁止重复罚款，不禁止在罚款之外作出其他种类的处罚；若其他种类的处罚为法律所要求，行政机关不作出的，构成不作为。

须注意，公益诉讼的请求应当具体、明确。笼统地请求“依法履行监管职责”，将使判决无法执行；正确的做法是明确请求作出某种处罚、达到某种标准。请求明确，才能督促行政机关履职。

还须注意，公益诉讼的判决不影响行政机关后续的处罚。法院判决责令履职后，行政机关应当依法作出处罚；已经罚款的，不得再次罚款，但可以作出其他种类的处罚。此点，是一事不再罚在公益诉讼中的延伸。

（五）类案的统一

一事不再罚的案件，各地裁判尺度差异明显。差异的根源，在于行为数的识别标准不统一。统一的方向，是统一识别的步骤，而非统一结论；步骤统一，结论自然趋同。

最高人民法院可以通过发布典型案例，明确若干争点：继续状态与连续状态的区分；不作为的行为数；法规竞合的择一重罚；跨机关重复处罚的处理。规则明确，才能减少争议。

还须强调说理的完整。认定重复处罚的判决，应当说明两个处罚针对的行为为何同一；认定不构成重复的，应当说明行为的差异何在。仅以“不属于同一行为”一语带过，难以服人，也难以指导实践。

（六）与复议的衔接

当事人对处罚不服，可以先申请行政复议，也可以直接提起诉讼。复议机关认为重复处罚的，应当撤销或者变更；复议决定维持的，法院可以一并审查原处罚与复议决定。

须注意，复议机关在复议中发现管辖争议的，应当报请上级机关指定管辖，不得径行

作出实体决定。管辖是处罚合法性的前提，管辖错误的，处罚应当撤销。

此外，行政机关内部应当建立处罚决定的复核机制，由法制机构在作出决定前审核行为数、规范适用与竞合处理，避免因办案人员判断偏差导致重复处罚。事前审核的成本，远低于事后撤销与赔偿的成本。

需要补充的是，行政处罚决定的公开，也应当纳入行为数的考量。同一行为被多次公开，对当事人声誉的损害不亚于多次罚款；故公开的次数应当与处罚的次数一致，不得重复公开。

九、结语

一事不再罚的核心，是行为数的识别。识别清楚，原则的适用便水到渠成；识别不清，再完善的规则也无法落地。本文主张的综合说——以构成要件为主、以自然观察为辅——为实务提供了可操作的路径。

罚款的重复禁止，仅及于同一行为；同一行为违反多个规范的，择一重罚；罚款与没收违法所得、责令改正、其他种类处罚可以并用。跨机关、跨区域的重复处罚，应通过管辖规则与信息共享解决，而非扩张原则的射程。

最后须强调，一事不再罚的目的，是保护当事人免受重复处罚，不是为违法者提供庇护。在适用时，既要防止重复罚款，也要防止以“一事”为名放纵多个违法行为；唯有如此，才能在权利保障与秩序维护之间取得平衡。

参考文献

[1] [1] 应松年．行政处罚法教程[M]．北京：中国法制出版社，2021：186-198．
[2] [2] 姜明安．行政法与行政诉讼法[M]．北京：北京大学出版社，2019：312-320．
[3] [3] 章剑生．一事不再罚原则的规范解释[J]．法学研究，2021（3）：72-89．
[4] [4] 王锡锌．行政处罚中“同一个违法行为”的识别[J]．中国法学，2020（6）：148-166．
[5] [5] 全国人大常委会法制工作委员会行政法室．中华人民共和国行政处罚法释义[M]．北京：中国民主法制出版社，2021：88-96．
[6] [6] 最高人民法院．关于适用《中华人民共和国行政诉讼法》的解释（法释〔2018〕1号）[Z]．2018．