

行政处罚追责时效的规范构造

起算点与继续状态的认定

赵跃

(安徽国运律师事务所, 安徽 合肥 230000)

摘要：行政处罚法第三十六条规定了追责时效：违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚；涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，期限延长至五年。该条的关键，不在期限的长短，而在起算点的确定与继续状态的认定。本文主张，时效的性质是处罚权的消灭条件，而非违法行为的消灭；起算点原则上是违法行为发生之日，有连续或者继续状态的，从行为终了之日起算；继续状态与连续状态的区分，应以构成要件所描述的行为个数为标准，而非以时间的延续为标准；不作为的违法，以作为义务的履行期限届满之日起算。时效的中止与延长，须有法律的明确规定，行政机关不得以内部文件延长时效；刑事程序的启动不当然中断行政时效，但刑事程序的结论可以作为“发现”的依据。时效届满后，行政机关不得处罚，已作出的处罚应当撤销；但相对人的违法所得仍可以追缴，因为追缴不是处罚。

关键词：行政处罚；追责时效；起算点；继续状态；连续状态；发现

中图分类号：D922.1 **文献标识码：**A **文稿编号：**WJLT(2023)06-0014-13

The Normative Structure of the Limitation Period for Administrative Penalties: Focusing on the Starting Point and the Determination of Continuing Violations

ZHAO Yue

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

Abstract: Article 36 of the Administrative Penalty Law provides that no penalty shall be imposed where the violation is not discovered within two years, extended to five years for violations endangering life and health, financial security, and producing harmful consequences. The crux lies not in the length of the period but in the starting point and the determination of continuing states. This article argues that the limitation extinguishes the power to punish rather than the violation itself; the period runs from the date of the violation, or from its termination where the violation is continuous or repeated; the distinction between continuous and repeated violations turns on the number of acts described by the constitutive elements rather than on the passage of time; omissions run from the expiry of the duty to act. Suspension and extension require express legal basis, and criminal proceedings do not automatically interrupt the administrative period, though their outcome may evidence discovery. Once the period expires, no penalty may be imposed and any imposed penalty must be annulled, while illegal gains may still be recovered.

Key words: administrative penalty; limitation period; starting point; continuing violation; repeated violation; discovery

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、行政处罚法。

一、问题的提出

行政处罚的追责时效，是指行政机关对违法行为人追究行政责任的法定期间。期间届满，行政机关即丧失处罚的权力。该制度的功能，在于督促行政机关及时执法，避免因时间的推移而使证据灭失、责任难以查明，也在于保护相对人的信赖，使其不至于长期处于被追责的不确定状态。

行政处罚法第三十六条第一款规定：违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚；涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，上述期限延长至五年。法律另有

规定的除外。第二款规定：前款规定的期限，从违法行为发生之日起计算；违法行为有连续或者继续状态的，从行为终了之日起计算。

条文简洁，适用却极为复杂。其难点有三：其一，起算点如何确定？“发生之日”是行为实施之日，还是结果发生之日？其二，继续状态如何认定？违法建设存续十年，是否属于继续状态？其三，“发现”如何理解？立案之日，还是调查取证之日？

实务中的分歧，往往不在于期限的长短，而在于起算点的确定。同一违法行为，若从行为实施之日起算，可能已过时效；若从行为终了之日起算，则时效尚未届满。起算点的差异，直接决定了处罚的合法性。

本文的基本主张是：时效的性质是处罚权的消灭条件，而非违法行为的消灭；起算点原则上是违法行为发生之日，有连续或者继续状态的，从行为终了之日起算；继续状态与连续状态的区分，应以构成要件所描述的行为个数为标准；不作为的违法，以作为义务的履行期限届满之日起算；时效的中止与延长须有法律的明确规定。

行政处罚的追责时效是两年还是五年、从哪一天开始计算、什么情况算“发现”，操作层面的规则可参见“行政处罚的追责时效是多久”一文的梳理；本文不重复具体的期限规定，只讨论时效的性质、起算点的确定与继续状态的认定。

（一）规范依据的梳理

追责时效的规范，经历了从《行政处罚法》到各单行法的多层构造。行政处罚法第三十六条设定了一般规则：二年与五年；单行法另有规定的，依其规定。例如，税收征收管理法第八十六条规定，违反税收法律、行政法规应当给予行政处罚的行为，在五年内未被发现的，不再给予行政处罚。

规范的特点是：一般规则与特别规则并存，期限的长短因领域而异。一般规则的二年，适用于大多数的违法行为；五年的延长，适用于涉及生命健康安全、金融安全且有危害后果的违法行为；单行法的特别规定，则依各领域的特殊性确定。

须注意，特别规定的适用。单行法规定的期限长于一般规则的，依其规定；短于一般规则的，是否有效？本文认为，短于一般规则的，属于对相对人更为有利的规定，应当有效；但须有法律的明确规定，行政法规、规章不得缩短。

（二）与相关期间的区别

追责时效与行政处罚的决定期限，是两个不同的概念。前者是行政机关可以追究责任的期间，其起算点是违法行为发生或者终了之日；后者是行政机关自立案之日起应当作出决定的期间，其起算点是立案之日。两者混淆，将导致时效的误算。

追责时效与行政复议、行政诉讼的起诉期限，也不同。前者限制行政机关的处罚权，后者限制相对人的诉权；前者的届满使处罚不再可能，后者的届满使救济不再可能。两者的期间、事由、效果均不同。

还须注意，追责时效与民事时效的区别。民事时效的对象是请求权，其效果是抗辩权的产生；行政时效的对象是处罚权，其效果是权力的消灭。前者须由当事人主张，后者由行政机关依职权审查。此点，是两种时效的本质差异。

实务中，有的行政机关将决定期限误作追责时效，认为“立案后即可随时处罚”。此种理解错误，因为立案不免除时效的限制；时效届满的，即使已经立案，也不得处罚。此点，是两种期间的严格区分。

（三）实务分歧的梳理

分歧之一，是起算点的确定。有的机关以行为实施之日起算，有的以结果发生之日起算，有的以行为终了之日起算。三种起算点，在不同情形下可能相差数年之久。

分歧之二，是继续状态的认定。违法建设建成后长期存续，是否属于继续状态？有的法院认为属于，因为违法状态持续存在；有的法院认为不属于，因为建设行为已经完成。认定的差异，直接决定了时效是否届满。

分歧之三，是“发现”的理解。有的机关以立案之日为发现之日，有的以调查取证之日为发现之日，有的以作出处罚决定之日为发现之日。理解的不同，使时效的计算产生重大差异。

分歧的根源，在于对时效性质的理解不同。将时效理解为对违法行为的追诉期限，则起算点应着眼于行为；将时效理解为对处罚权的限制，则起算点应着眼于权力的行使。两种理解，导致不同的结论。

二、时效的性质

（一）消灭时效说的检讨

消灭时效说认为，时效届满，违法行为人的违法责任消灭，行政机关不得再予处罚。该说的优点在于，强调了时效的实体效果；其弱点在于，难以解释为何时效届满后，违法所得仍可以追缴。

若违法责任已经消灭，则基于该责任的追缴也应当消灭；但实务中，时效届满后追缴违法所得的情形并不少见。此点，表明时效消灭的不是违法责任本身，而是处罚的权力。

（二）除斥期间说的检讨

除斥期间说认为，时效是处罚权的存续期间，期间届满，处罚权消灭。该说可以解释追缴的存续，因为追缴不是处罚，不受处罚时效的限制；但其弱点在于，除斥期间一般不适用中止、延长的规定，而追责时效在特定情形下可以延长。

此外，除斥期间的对象是形成权，而处罚权是公权力，两者的性质不同。将处罚权比照形成权处理，理论上难以自洽。

（三）时效与法治原则

时效制度是法治原则的具体化。其一，它体现了法的安定性：违法行为经过一定期间，社会的记忆淡化，再予处罚将破坏既存的社会秩序。其二，它体现了比例原则：对陈旧的违法行为施加处罚，其预防效果有限，而干预的强度不减，不符合手段与目的的比例。

其三，它体现了平等原则：若行政机关可以对久远的违法行为选择性执法，则相对人之间的待遇将取决于执法的偶然性，违背平等对待的要求。此点，是时效的深层价值。

须注意，时效不是对违法行为的纵容，而是对执法效率的督促。其预设是：行政机关应当在合理的期间内发现并处理违法行为；未能发现的，其后果由行政机关承担，而非由相对人承担。此点，是时效的责任分配功能。

实务中，有的机关将时效视为“技术性规定”，可以灵活掌握。此种观念应当纠正。时效是法定的，行政机关无权裁量；违反时效的处罚，属于适用法律错误，应当撤销。

（四）处罚权消灭条件的证成

本文主张，时效的性质是处罚权的消灭条件。其含义有三：其一，时效届满，行政机关丧失处罚的权力，不得再作出处罚决定；其二，时效届满不影响违法行为的认定，也不影响违法所得的处理；其三，时效届满前已经作出的处罚，不因时效的届满而无效。

这一定性，具有三重解释力。其一，解释了为何追缴可以继续：追缴不是处罚，不受处罚时效的限制。其二，解释了为何已作出的处罚有效：处罚作出时，权力尚存，其效力不因事后的时效届满而受影响。其三，解释了为何时效可以延长：延长是对权力存续期间的调整，与权力的性质并不矛盾。

须注意，定性的实益。将时效定性为处罚权的消灭条件，则时效的审查，是对处罚权是否存在的前提审查，而非对违法行为的实体审查。法院在审理中，应当先审查时效，再审查实体；时效已过的，无须审查实体。

三、起算点的确定

（一）行为发生之日

行为发生之日，是违法行为实施完毕之日。对于即时完成的违法行为，例如一次性的销售假冒商品、一次性的超标排放，行为发生之日即实施之日；此后的存续状态，不改变起算点。

须注意，结果发生与行为发生的区分。违法行为的结果可能在行为实施后一段时间才发生，例如销售不合格产品致人损害；此时起算点仍是行为实施之日，而非结果发生之日。此点，是行为主义的体现。

实务中，有的机关以结果发生之日起算，理由是“结果发生才知道违法”。此种做法

混淆了起算点与发现时点：起算点依行为确定，发现时点依调查确定；两者不同，不能混用。

（二）状态犯与继续犯

刑法上的状态犯与继续犯的区分，对行政时效的认定有借鉴意义。状态犯，指行为实施完毕后，违法状态仍在延续，例如盗窃后持有赃物；继续犯，指行为与违法状态同时延续，例如非法拘禁。

本文主张，行政法上的继续状态，相当于继续犯：行为与状态同时延续，行为尚未終了；状态犯的违法状态，不属于继续状态，行为的終了以实施完毕为准。此点，是借鉴刑法理论的意义。

以违法建设为例：建设行为实施完毕后，建筑物仍然存在，此属于状态犯还是继续犯？本文认为，属于继续犯，因为规划管理的秩序在建筑物存续期间持续受到侵害；若认为属于状态犯，则时效自建成之日起算，与规划管理的目的相悖。

须注意，区分的标准仍是构成要件。若规范禁止的是“建设行为”，则行为实施完毕即終了；若规范禁止的是“建筑物不符合规划的状态”，则状态存续即为继续。此点，是规范解释的运用。

（三）終了之日

违法行为有连续或者继续状态的，从行为終了之日起算。此处的“終了”，指违法行为的状态结束，而非行为的实施完毕。例如，无证经营持续三年的，終了之日是停止经营之日；违法建设存续的，終了之日是拆除之日。

须注意，終了的认定。終了须有客观的标志，例如停止经营、拆除建筑、补办手续；仅有主观的放弃，不构成終了。此点，是終了的主观性要求。

实务中，有的相对人主张“早已停止违法”，但无证据证明。此时应当由其举证；不能举证的，推定违法状态持续。此点，是举证责任的分配。

（四）继续状态与连续状态

继续状态，指违法行为的状态在一定期间内持续存在，例如无证经营、违法建设、违法占用土地。其特点是一个行为在时间上的延续，行为个数为—。

连续状态，指同一行为人基于同一或者概括的故意，连续实施数个独立的、性质相同的违法行为。其特点是数个行为在时间上的接续，行为个数为多。

两者的区分，实益在于时效的计算。继续状态的，从終了之日起算，故时效尚未起算；连续状态的，原则上从最后一个行为終了之日起算，但各行为的时效分别计算，已过时效的部分不再处罚。此点，是两者区分的核心。

须注意，区分的标准。本文主张，以构成要件所描述的行为个数为标准：构成要件描述的是一个行为，其在时间上的延续属于继续状态；构成要件描述的是数个行为，其接续

属于连续状态。此点，是规范标准的运用，而非事实标准的描述。

（五）数个违法行为的处理

同一行为人实施数个独立的违法行为，其时效分别计算。已过时效的，不再处罚；未过时效的，可以处罚。此点，是数个行为的分别处理原则。

须注意，连续状态的例外。数个行为基于同一或者概括的故意，连续实施的，从最后一个行为终了之日起算；但其前提是数个行为构成一个整体的违法，而非各自独立的违法。此点，是连续状态的适用条件。

实务中，有的机关将数个独立的违法行为合并处罚，时效从最后一个行为起算。此种做法扩大了连续状态的范围，使本已过时效的行为重新被追责。正确的做法，是分别审查各行为的时效，仅对未过时效的行为处罚。

还须注意，一事不再罚的关系。数个行为分别处罚的，不违反一事不再罚；但若数个行为本属一个行为，则只能处罚一次。此点，是行为数的识别问题，与时效的计算相互关联。

（六）不作为的起算

不作为的违法，指负有法定作为义务的人不履行义务。其起算点，是作为义务的履行期限届满之日；期限未届满的，不构成违法，时效亦不起算。

须注意，义务的持续。作为义务持续存在的，不履行构成继续状态，时效从义务消灭之日起算；义务一次性的，不履行构成即时违法，时效从期限届满之日起算。此点，是义务性质的区分。

实务中，有的机关以“发现之日”作为不作为的起算点，理由是“不履行状态持续”。此种做法混淆了起算点与发现时点，使时效永不届满。正确的做法，是以义务期限届满之日起算，除非法律另有规定。

四、中止与延长

（一）法定事由

行政处罚法未设时效中止的一般规定，但单行法有特别规定的，依其规定。例如，税收征收管理法实施细则规定，税务机关查处税收违法案件，可以延长时效；但延长须有法定事由，并须经批准。

须注意，中止与延长的区别。中止是时效暂停计算，事由消除后继续计算；延长是时效期间的延长，须有法律的明确规定。两者的事由与效果不同，不能混用。

实务中，有的行政机关以内部文件延长时效，或者以“案件复杂”为由中止时效。此种做法缺乏法律依据，属于超越职权，应当纠正。此点，是时效法定原则的要求。

（二）中止事由的类型

时效的中止，须有法定事由。常见的类型有三：其一，不可抗力，例如自然灾害致使行政机关无法调查；其二，相对人的妨碍，例如隐匿、销毁证据致使调查无法进行；其三，程序上的等待，例如须以另一案件的审理结果为依据。

须注意，中止的效果。中止期间不计入时效；事由消除后，时效继续计算。此点，与民事诉讼时效的中止相同。

还须注意，中止与不开始计算的区别。违法行为尚未终了的，时效尚未起算，不属于中止；只有时效已经起算，因事由而暂停的，才属于中止。两者不可混淆。

实务中，有的机关以“案件正在研究”“等待上级批复”为由中止时效。此种事由不属于法定事由，不能中止。此点，是中止事由的法定性。

（三）与刑事程序的关系

违法行为涉嫌犯罪，行政机关将案件移送司法机关的，时效如何计算？本文主张，刑事程序的进行不当然中断行政时效；行政机关在刑事程序结束后，仍须在剩余的时效期间内作出处罚，否则时效届满。

理由是：行政时效与刑事追诉时效是两种不同的制度，其目的、期间、计算方式均不同；刑事程序的启动，不能成为行政机关怠于执法的理由。此点，是两种时效的独立性。

须注意，例外情形。法律、行政法规明确规定刑事程序期间不计入行政时效的，依其规定；没有规定的，不得类推。此点，是时效计算的法定性。

（四）“发现”的认定

“发现”，指行政机关知悉违法行为的存在。其认定的标准，是行政机关是否通过检查、举报、移送等途径获得违法行为的线索；获得的，即为发现；未获得的，即使违法行为客观存在，也不构成发现。

须注意，发现的主体。发现的主体是有管辖权的行政机关；无管辖权的机关知悉的，不构成发现，但有管辖权的机关收到移送后，即为发现。此点，是管辖与发现的关联。

实务中，有的机关以“立案之日”为发现之日，有的以“调查终结之日”为发现之日。本文主张，以“获得线索之日”为发现之日，因为发现是事实状态，不以立案为条件；立案是程序行为，其后的调查是取证行为。此点，是事实与程序的区分。

五、时效届满的后果

（一）时效届满后的追缴

时效届满后，违法所得是否可以追缴？本文主张，可以。追缴不是处罚，其性质是恢复财产秩序，使违法者不得保有违法的利益；故不受处罚时效的限制。

须注意，追缴的依据。行政处罚法第二十八条第二款规定，当事人有违法所得，除依

法应当退赔的外，应当予以没收。该款的适用，不以处罚为前提；故时效届满后，仍可以没收违法所得。

实务中，有的机关认为时效届满即不得作任何处理，包括追缴。此种理解混淆了处罚与追缴，使违法者得以保有不法利益。正确的做法，是区分处罚与追缴，前者受时效限制，后者不受。

还须注意，责令改正的独立性。责令改正不是处罚，其目的在于恢复合法的状态；故不受时效的限制。时效届满后，行政机关仍可以责令改正，但不得附加罚款等处罚。

（二）不得处罚

时效届满，行政机关不得再作出处罚决定。已经立案的，应当撤销案件；已经调查的，应当终止调查；已经作出处罚决定的，应当撤销。此点，是时效届满的直接后果。

须注意，不得处罚的范围。不仅不得作出新的处罚，也不得以“责令改正”“限期整改”等名义变相处罚；但责令改正不是处罚，不受时效的限制。此点，是处罚与责令改正的区分。

实务中，有的机关在时效届满后，以“责令改正”为名，要求相对人缴纳罚款。此种做法属于变相处罚，应当纠正。正确的做法，是仅责令改正，不得附加财产上的不利后果。

（三）撤销的程序

时效已过而作出的处罚，属于适用法律错误，应当撤销。撤销的程序，可以是行政机关自行撤销，也可以是复议机关或者法院撤销；撤销后，已收缴的罚款应当退还，已执行的拘留应当赔偿。

须注意，撤销的效力。撤销使处罚自始无效；相对人已经履行的，应当恢复原状；不能恢复的，应当赔偿。此点，与行政行为撤销的一般规则相同。

实务中，有的机关以“处罚已经执行完毕”为由，拒绝撤销。此种做法不当，因为执行的完毕不改变处罚的违法性；相对人仍可以申请复议或者提起诉讼，请求撤销并赔偿。

还须注意，撤销的期限。行政机关自行撤销的，不受期限的限制；相对人申请复议或者起诉的，受复议期限与起诉期限的限制。此点，是救济途径的差异。

（四）已处罚的处理

时效届满前已经作出的处罚，不因时效的届满而无效。处罚的效力，取决于作出时的合法性；作出时时效未届满的，处罚有效；作出时时效已届满的，处罚无效。

须注意，撤销的条件。已作出的处罚，若在作出时时效已届满，属于适用法律错误，应当撤销；若在作出时时效未届满，即使事后时效届满，也不影响其效力。此点，是时点判断的规则。

（五）举报的处理

相对人或者第三人举报违法行为，行政机关未在时效内处理的，时效是否届满？本文主张，时效的计算不因举报而中断；举报只使行政机关知悉，构成“发现”，时效自此开始计算剩余的期间。

须注意，举报与发现的关系。举报的内容具体、指向明确的，构成发现；内容笼统、指向不明的，不构成发现，但行政机关应当调查核实。此点，是发现的具体性要求。

实务中，有的机关收到举报后长期不处理，待时效届满后以“已过时效”为由不予处罚。此种做法使相对人逃避了责任，也损害了举报人的信赖。正确的做法，是及时处理；因行政机关的原因致时效届满的，应当追究其责任。

（六）与信赖保护

时效制度的功能之一，是保护相对人的信赖。相对人在时效届满后，有理由相信其不再被追责；行政机关此时再行处罚，将损害其信赖。此点，是时效的实质基础。

须注意，信赖保护的限制。相对人以欺骗、贿赂等手段使行政机关未发现违法行为的，不受时效的保护；此点，是诚信原则的例外。

六、类型化的展开

（一）海关与检验检疫违法

海关违法的追责时效，由海关行政处罚实施条例规定为三年；其起算点，是违法行为发生之日；有连续或者继续状态的，从终了之日起算。此点，与一般规则的结构相同。

须注意，走私行为的特殊性。走私行为往往具有连续性，其时效从最后一次走私行为终了之日起算；走私的货物、物品，仍应当追缴或者没收。此点，是时效与追缴的区分。

实务中，有的当事人以“走私已过三年”为由，主张返还被扣押的货物。此种主张不能成立，因为追缴与没收不受处罚时效的限制；时效只影响罚款等人身、财产处罚，不影响对走私货物的处理。

（二）税务违法

税务违法的追责时效，由税收征收管理法特别规定为五年。起算点并无特别之处，仍自行为发生之日，或者连续、继续状态终了之日起算，只是期限不同。

须注意，偷税与漏税的区别。偷税是故意隐瞒，其时效从偷税行为终了之日起算；漏税是过失少缴，其时效从缴款期限届满之日起算。两者的主观状态不同，起算点亦不同。

实务中，有的税务机关以“发现之日”作为起算点，理由是“税收违法具有隐蔽性”。此种做法违反了第三十六条的规定，应当纠正。正确的做法，是以行为发生或者终了之日起算。

（三）金融违法

金融违法的追责时效，适用五年的规定，因为其涉及金融安全。起算点同于一般规则，自行为发生之日或者状态终了之日起算。

须注意，危害后果的要求。五年的适用，须“有危害后果”；仅有违法事实而无实际后果的，仍适用二年。此点，是金融违法适用五年的限制。

实务中，有的监管机构对久远的违规行为仍然处罚，理由是“金融违法影响深远”。此种做法扩大了时效的适用，应当纠正。正确的做法，是依第三十六条的规定计算时效，不得以政策考量替代法律规定。

（四）环境违法

环境违法的追责时效，适用一般规则。其特点是：污染行为往往具有持续性，构成继续状态；时效从污染行为终了之日起算。此点，是继续状态在环境领域的运用。

须注意，按日连续处罚的特殊性。环境保护法规定的按日连续处罚，其性质是对持续违法行为的按日计罚；时效的起算，仍以行为终了之日为准，而非以每一日为起点。此点，是按日计罚与时效的关系。

（五）劳动保障违法

劳动保障违法的追责时效，适用一般规则。其特点是：违法行为往往涉及众多劳动者，且持续存在；时效的起算，以行为终了之日为准。此点，是继续状态在劳动领域的运用。

须注意，拖欠工资的起算。拖欠工资是继续状态，时效从支付之日或者劳动关系终止之日起算；劳动保障监察条例第二十条规定，违反劳动保障法律的行为在二年内未被发现的，不再查处。此点，与一般规则一致。

实务中，有的劳动者在劳动关系终止多年后投诉，监察机构以超过时效为由不予受理。此种处理符合时效的规定，但劳动者的民事请求权仍受诉讼时效的保护，可以通过仲裁或者诉讼主张。此点，是行政时效与民事时效的区分。

（六）食品安全违法

食品安全违法的追责时效，适用五年的规定，因为其涉及公民的生命健康安全。起算时点，亦自行为发生之日或者状态终了之日起算。

须注意，危害后果的要求。五年的适用，须“有危害后果”；无危害后果的，仍适用二年。此点，是五年适用的限制条件。

（七）统计与档案违法

统计违法与档案违法，其追责时效适用一般规则。其特点是：违法行为往往在事后才被发现，例如统计数据的造假、档案的遗失；时效的起算，仍以行为发生或者终了之日为

准。

须注意，档案违法的继续状态。档案未按规定归档、保管的，其违法状态持续，属于继续状态，时效从补正之日起算；档案已经遗失的，属于即时违法，时效从遗失之日起算。此点，是状态区分的具体运用。

实务中，有的机关以“档案违法影响长远”为由，主张不适用时效。此种主张缺乏法律依据，应当纠正。时效的适用不以危害的大小为例外，法律另有规定的除外。

（八）网络违法

网络违法的追责时效，适用一般规则。其特点是：违法行为发生在网络空间，证据易于灭失，发现的时间往往滞后；时效的起算，仍以行为发生或者终了之日为准。此点，不因取证困难而改变。

须注意，持续发布的违法信息。信息在网络上持续存在的，属于继续状态，时效从信息删除之日起算；信息已被删除但可被检索的，是否属于继续状态，应当结合技术条件判断。此点，是继续状态在虚拟空间的认定。

实务中，有的机关以“发现之日”作为网络违法的起算点，理由是“网络违法难以发现”。此种做法违反了第三十六条的规定，应当纠正。取证困难不是延长时效的理由；法律另有规定的，依其规定。

（九）违法建设

违法建设的追责时效，是实务中争议最大的问题。违法建设建成后长期存续，是否属于继续状态？本文主张，属于继续状态，因为违法建设的存在本身即违反规划管理的秩序，其状态持续，行为的违法性亦持续。

须注意，反对意见的理由。反对者认为，建设行为已经完成，其后的存续只是状态，不是行为；若认为属于继续状态，则时效永不届满，与时效制度的目的相悖。

本文的回应是：违法建设的违法性，不在于建设行为本身，而在于建成后的建筑物不符合规划；只要建筑物存在，违法状态即持续。此点，与无证经营相似：经营行为虽已实施，但无证状态持续，故属于继续状态。

（十）类案的统一

追责时效的裁判尺度，各地差异明显。同样的违法建设，有的法院认为属于继续状态，时效未过；有的认为建设行为已完成，时效已过。差异的根源，在于构成要件的解释不一。

统一的方向，是统一性质、统一标准、统一顺序。性质上，采处罚权消灭条件说；标准上，以构成要件所描述的行为个数区分继续与连续；顺序上，先确定行为类型、再确定起算点、再计算期间。三者统一，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：违法建设的继续状态认定；不

作为的起算点；刑事程序与行政时效的关系；发现的判断标准。规则明确，才能减少争议。

还须强调说理的完整。认定时效已过的判决，应当说明起算点的确定、期间的计算、以及届满的理由；认定未过的，应当说明继续状态的依据。仅以“未过时效”一语带过，难以服人。

从更长的时段看，时效制度的重心，正在从“期限的长短”转向“起算的确定”。期限的设定是立法的任务，起算的确定是解释的任务；前者可以一蹴而就，后者须在个案中逐步积累。这一转向，要求裁判者具备精细的解释能力。

需要补充的是，时效的适用应当与执法规范化相结合。执法的全过程记录、线索的统一登记、以及案件办理的时限管理，都可以使时效的计算有据可查。制度的落地，既依赖规则，也依赖管理。

还有一点须说明：时效的审查应当贯穿于处罚的全过程，属于依职权审查的事项，不以当事人主张为前提。法院在审理行政处罚案件时，应当主动审查时效；发现时效已过的，即使当事人未主张，也应当认定处罚违法。此点，与民事时效的抗辩主义不同。

这一差异的正当性在于：行政时效限制的是公权力，涉及公共利益，不属于当事人可以处分范围；故法院应当依职权审查，不受当事人主张的约束。此点，是行政诉讼中职权调查原则的体现。

由此引申，行政机关在作出处罚决定时，也应当主动审查时效，并在决定书中说明时效的计算；未说明的，属于说理不充分，可能被认定为程序瑕疵。此点，是时效审查的全程性。

最后还须指出：时效的计算应当精确到日。实务中，有的决定书只写“未超过二年”，未说明具体的起止日期；此种表述使时效的审查无从展开。正确的做法，是写明行为发生或者终了之日、发现之日、以及期间届满之日，使计算过程可以检验。

最后须强调，时效不是行政机关的恩惠，而是相对人的权利。行政机关不得以“情节严重”“影响恶劣”为由，突破时效的限制；相对人也可以时效已过为由，请求撤销处罚。此点，是时效的刚性所在，也是法治的底线；放弃这条底线，执法便失去了可预期性。

七、结语

行政处罚追责时效的规范构造，可以概括为三句话：性质上，是处罚权的消灭条件，而非违法责任的消灭；起算上，以行为发生之日为原则，以终了之日为例外，继续与连续依构成要件的行为个数区分；后果上，时效届满不得处罚，但追缴违法所得不受限制。

本文的三个主张，都围绕“处罚权”展开。性质解决定位的问题，起算解决计算的问题，后果解决效力的问题。三者依次展开，时效的适用便有了统一的基础。

对裁判者而言，这一框架的实益是使审理有了顺序：先确定违法行为的类型；再确定起算点；再计算期间；再审查是否有中止或者延长的事由；再审查发现的时间；最后判断处罚是否合法。六步依次展开，结论自然清晰。

最后须指出，时效制度的完善，不能仅靠个案的裁判。执法的信息化、线索的统一管理、以及跨部门的移送机制，都是时效制度运行的基础。司法的功能，在于为这些制度提供裁判的规则；规则的清晰，才能使行政机关与相对人形成合理的预期。

参考文献

- [1] 《中华人民共和国行政处罚法》（2021年修订）第三十六条、第三十七条。
- [2] 《中华人民共和国税收征收管理法》第八十六条。
- [3] 《中华人民共和国环境保护法》第五十九条、第六十条。
- [4] 《中华人民共和国食品安全法》第一百二十四条。
- [5] 《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条、第六十八条。
- [6] 应松年主编：《行政处罚法教程》，法律出版社2022年版。
- [7] 章志远：《行政处罚追责时效的教义学分析》，《法学》2022年第7期。
- [8] 王锡铤：《行政处罚时效的起算与继续状态》，《中国法学》2023年第2期。