

论一事不再罚原则下连续违法和继续违法的认定及问题

罗 皓

北方民族大学法学院, 宁夏 银川

收稿日期: 2025年4月14日; 录用日期: 2025年6月5日; 发布日期: 2025年6月17日

摘 要

行政处罚适用对的“一事不再罚原则”以《行政处罚法》为法律基础, 虽然其中关于“不再罚”的认定较为清楚, 但对于“一事”的判断, 即违法行为数量的认定存有争议。此外, 虽然依据传统构成要件理论能合理的认定违法行为是否成立, 而在面对社会危害性更大的连续违法行为和继续违法行为时, 只能将其认定为一次违法进而予以一次处罚则会违背“过罚相当原则”。所以在针对不同的违法情形, 有些违法行为可以设立时间或空间的中断条件, 将其切割为数行为进行连续处罚; 有些违法行为可以设定情节加重的处罚条件, 施以其更为严厉的处罚。在处理连续违法行为和继续违法行为时, 在坚持“一事不再罚原则”的同时, 还要贯彻“过罚相当原则”。

关键词

一事不再罚原则, 连续违法, 继续违法, 过罚相当原则

On the Identification and Issues of Continuous and Continuing Violations under the Principle of Ne Bis in Idem

Hao Luo

Law School of Northern Minzu University, Yinchuan Ningxia

Received: Apr. 14th, 2025; accepted: Jun. 5th, 2025; published: Jun. 17th, 2025

Abstract

The principle of “no further punishment for one matter” in the application of administrative penalties

文章引用: 罗皓. 论一事不再罚原则下连续违法和继续违法的认定及问题[J]. 社会科学前沿, 2025, 14(6): 222-228.
DOI: 10.12677/ass.2025.146497

is based on the Administrative Penalty Law. Although the determination of “no further punishment” is relatively clear, there is controversy over the judgment of “one matter”, that is, the determination of the number of illegal acts. In addition, although the traditional theory of constitutive elements can reasonably determine whether an illegal act is established, when facing continuous and continuing illegal acts with greater social harm, it would violate the principle of “proportionality of punishment” to only recognize them as one violation and impose one punishment. So, in response to different illegal situations, some illegal behaviors can be subject to interruption conditions in time or space, and be divided into several behaviors for continuous punishment; Some illegal acts can be punished with aggravating circumstances and more severe penalties can be imposed. When dealing with continuous and continuing illegal acts, while adhering to the principle of “no more punishment for one matter”, we must also implement the principle of “equivalent punishment for over punishment”.

Keywords

Principle of No Further Punishment for One Offense, The Principle of No Longer Punishment, Continuous Violations, Continuing Offence

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 行政处罚中“一事不再罚原则”的概述

1.1. 一事不再罚原则的理论渊源

一事不再罚原则源于行政处罚，行政处罚是一种法律制裁方法，是行政机关和有权组织对违反行政管理法规的组织以及个人依法进行教育、惩戒的行为，现代法治原则要求这种利用公权力对私主体的权利进行限制和剥夺的处罚措施必须受到约束，所以一事不再罚原则应运而生。

一事不再罚原则是行政主体对于同一行政相对人做出的同一违法行为，不得做出两次以上罚款处罚。即使该违法行为触犯数个行政法律规范，也只能选择适用罚款数额规定最高的行政法律规范予以处罚，而不能依据数个行政法律规范分别予以处罚^[1]。一事不再罚原则作为行政处罚的基本原则，目的在于制约行政权力的滥用以防止重复处罚，维护行政相对人合理的信赖利益。

1.2. 一事不再罚原则的理论基础

1) 诚实信用原则

行政机关和有权组织依职权对行政相对人作出的行政处罚具有公信力，行政相对人基于对法律的信任，有理由认为对其作出的行政处罚是合理合法且必要的，即承担了必要的法律责任后，不再担忧是否会因为该次“违法行为”而再度受到法律追究。倘若行为人无法预测会因为自己的“违法行为”而受到多少次处罚，信赖利益会被打破，政府的公信力会降低，进而导致法律的实施会处于不确定的状态。

2) 过罚相当原则

法治原则要求立法阶段合法，即行政处罚的内容和种类必须由法律明文规定，同时执法阶段也需合法，即对行政相对人处罚的范围和幅度必须与其违法行为相适应。此外，行政处罚以限制和剥夺行政相对人自由和权利为目的，属于严厉的法律制裁方法，则其适用须受到严格的限制。有人认为一事不再罚原则的适用可能会因为处罚力度不够，放纵违法行为，破坏行政管理秩序和社会秩序。但是新修订的《行

政处罚法》为一事不再罚原则做了一个补充规定，即罚款就高原则。该原则有效解决了当一个违法行为触犯数个行政法律规范时，适用何种法律规定予以处罚的问题，此时不需考虑法条的特殊性或位阶，只需比较罚款数额即可。新增的罚款就高原则不仅规范了法律适用问题，也有利于做出的行政处罚更能贯彻过罚相当原则。

1.3. 一事不再罚原则中“违法行为”的认定

一事不再罚原则的重点在于对“一事”的认定，即行为人实施的违反行政法律规范的违法行为是一个还是数个的问题，只有精准判断行为的数量，才能做到过罚相当。从《行政处罚法》¹的内容上看，事实上并未具体规定“同一违法行为”的认定标准，只是将“不再罚”的种类限定为罚款，对于“一事”的认定并没有具体的规定[2]。

对于“一事”的认定，学界存在不同的观点。目前的主流观点是“行为构成要件说”，该说借鉴刑法犯罪构成四要件理论，以是否同时满足主体、主观方面、客体、客观方面的要件为“入罪”标准，即主体适格、主观存在过错、侵害了行政管理秩序或公共利益、实施了违反行政法律规范的行为，借此认定行为人实施的行为是否违法，从而界定违法行为的数量。满足一个行政处罚构成要件的行为，就是一个违法行为，满足数个行政处罚构成要件，就是数个违法行为[3]。

综上所述，“行为构成要件说”从理论层面界定了违法行为的法律属性，淡化了行为的模糊性，提供了相对精确的判断依据，并能够因包容日益复杂的行为和不断演变的法律而产生的外延。

2. 连续违法和继续违法的认定及问题

违法行为这一概念涉及数个法学学科领域，其中刑法关于该理论的研究最具代表性，但与行政法的理论又有所差别。因此为研究行政法意义上连续违法和继续违法的认定及问题，可借鉴刑法领域中的相关概念进行深入论证。

2.1. 连续违法的认定及问题

1) 连续违法的概念

不同学科上的连续含义有区别，如刑法意义上连续犯，即在同一或概括的犯罪故意支配下，实施了数个同种类的犯罪行为，触犯了相同罪名的犯罪形态。而行政法意义上的连续违法，是指行为人基于同一或概括的故意，连续实施数个同种类行为，触犯同一法律规定，侵害同种类法益的行为。国务院法制办公室出台的《关于如何确认违法行为连续或继续状态的请示》的复函²中指出：“《中华人民共和国行政处罚法》第二十九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。”从中可以看出，连续违法具备四个构成条件：主观上只有一个违法故意；客观上连续实施数个独立的行政违法行为；主体上是同一当事人做出；客体上触犯同一个法律规定，侵害同一法益[4]。

综上所述，连续违法即同一行为人基于同一违法故意，实施了数个触犯同一个法律规定、侵害同一法益的独立行为。

2) 连续违法的法律评价

从构成要件上看，类比刑法上连续犯的认定，行政法上连续违法的构成与其大致相当。但是从责任承担上看，刑法上关于连续犯的处断方法能否直接适用于行政法？刑法上的连续犯，既是自然意义上的

¹2021年1月22日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议修订的《中华人民共和国行政处罚法》。

²国法函[2005]442号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。

数行为，也是法律意义上的数行为，本质上存在数个行为，将其视为一罪处断既能节约司法资源同时也利于实务处理。而行政法意义上的连续违法，可能是自然意义上的数行为或单一行为，但被法律拟制为了数行为。行为对连续违法进行处罚面临着两个问题：客观判断上，行为人实施了多少个违法行为；价值评价上，哪些违法行为值得处罚。

3) 连续违法的处罚问题

在自然意义上的一行为中，是否所有连续违法都会被拟制为数个违法行为进行处罚呢？现实情况并非全部如此，以交通领域中的超速行驶为例，第一种情况，甲超速行驶横跨相邻的 AB 两省，甲客观上只有连续的一行为，但其行为分别违背了两省领域内各自的交通管理法规，侵害了两省领域内各自的交通管理秩序。因此法律可以将其拟制为两个违法行为，两省可以分别对其做出行政处罚；第二种情况，乙超速行驶穿越相邻的 CD 两市，乙客观上同样只有连续的一行为，但因为违背了两市领域内各自的交通管理法规，侵害了两市领域内各自的交通管理秩序。因此法律拟制为两个违法行为，两市可以分别对其做出行政处罚；第三种情况，丙超速行驶穿越相邻的 EF 两区，不同于上述情形，丙虽然客观上仍是连续的一行为，但其行为违背的是同一交通管理法规，侵害的是同一交通管理秩序。从法益侵害程度上看，该行为对行政管理秩序侵害不大，若拟制为两个违法行为明显不妥；第四种情况，如果将地域进一步缩减至一个区内甚至是街道内。行为人超速行驶的行为又该以何种依据进行判断呢？通常情况下，对超速行驶的判断是以交通探头拍照为依据的，如果以此为违法行为数量的判断标准，会导致同一行为人超速行驶相同的距离，被抓拍多的违法行为就多，被抓拍少的违法行为就少。同样的违法行为，同等的法益侵害程度，以此为判断依据明显违背了一事不再罚原则。所以自然意义上数个连续违法行为不能全部拟制为法律意义上的数行为。

在自然意义上的数行为中，此时的连续违法存在明显的时间间隔，应将其拟制为数个行为分别处罚，这也符合法治精神。例如，甲每天早上驶过学校门口时都会鸣笛，既违背了行政管理规范，也侵害了社会管理秩序，所以甲每天都会构成一个新的违法行为。一方面，一行为应当一罚，甲每天的鸣笛行为应当受到行政处罚；另一方面，从法的作用上看，行政处罚的目的是希望惩戒违法行为并教育行为人改过。连续违法本身就意味着行为人本身违法意识的延续，如果将其视为一行为只处罚一次，后续违法行为造成的法益侵害无法得到保障。

2.2. 继续违法的认定及问题

1) 继续违法的概念

不同学科上的继续含义有区别，如刑法意义上的继续犯，即行为从着手实行到实行终了前，犯罪行为与不法状态一直处于持续状态的犯罪形态。而行政法意义上的继续违法，是指行为人实施的单一违法行为在时间上处于延续状态^[5]。与刑法理论相同，行政法意义上的继续状态也是指违法行为与不法状态同时存在，具体表现为违法行为本身具有时间上的持续性。继续违法具备四个构成条件：主观上只有一个违法故意；客观上只实施了一个违法行为；行为从实行到终了持续了一定时间；客体上侵害同一法益，违法行为与不法状态同时存在。

综上所述，继续违法即同一行为人基于一个违法故意，实施了一个具有持续性、侵害同一法益的行为。

2) 继续违法的法律评价

与连续违法相同，行政法上的继续违法的构成要件虽然与刑法上的连续犯大体相似，但其责任承担方式不能完全照搬。刑法对于继续犯一律是按照一罪处理的。在法理上，继续犯只有一行为而且只侵害同一法益，不能实行数罪并罚；在法条上，虽然继续犯只能按一罪处理，但分则条文大多规定了加重情

节，而且法官享有一定的裁量权，足以使罚当其罪。但对于行政法而言，继续违法现象多、社会秩序破坏性大，且行政处罚相对刑罚较轻，将继续违法行为全部视为单一违法行为难以做到过罚相当[6]。则自然意义上单一的继续违法行为不能全部拟制为法律意义上的一行为。

3) 继续违法的处罚问题

同连续违法面临的问题，是否所有继续违法都应该按照一个违法行为进行处罚呢？事实上该种处罚具有相当不合理之处，以交通领域中的违章停车为例，从构成要件上看，客观上，行为人实施了违反道路安全管理规范的违停行为；客体上，违停行为侵害同一交通管理秩序；主体上，同一违法行为人；主观上，只有一个违停的故意。行为人的违停行为完全符合违法行为的认定标准，然而该行为是持续不断的而非偶发性的，所以整体上只能认定为一个违法行为。但基于一事不再罚原则，对于同一行为人的同一违停行为，只能给予一次处罚是明显不合理的。举轻以明重，情形一，甲在禁止停车范围内连续违法停车 12 小时。情形二，乙连续三天在禁止停车领域内违法停车 2 小时。依照构成要件理论，甲只构成一次违法行为，乙构成三次违法行为，而这时如果对甲只做出一个行政处罚而对乙做出三个行政处罚是明显不公平的。因为违停行为的危害性与违停时间成正比，同样的两个违停行为，违停时间长的甲客观上造成的法益侵害程度明显更深，主观恶性明显更大，但是对其所做的处罚却更轻，必然是对过罚相当原则的违背。此外，基于“成本效益原则”，即违法的收益大于所付出的成本，虽然行为人的行为损害了社会管理秩序，也因此受到了惩罚，但获得的收益更高，导致行为人会从不法行为中获利而积极实施违法行为。法定处罚力度过低，违法行为的收益远高于合法行为的收益。如果对继续违法行为一律按照一行为为处罚，不仅不利于纠正违法行为，还可能助长违法意识的传播。

3. 连续违法和继续违法适用“一事不再罚原则”的完善建议

结合构成要件理论和过罚相当原则，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，都不能单纯的归为“一事”。“连续违法”是数个相同性质的违法行为，但不能全部视为数个行为予以处罚，而“继续违法”是同一个违法行为的继续状态，也不能一律视为一个行为进行处罚。原因在于：一是连续违法和继续违法具有时间上的持续性，如果只视为一行为处罚一次不容易发挥法的教育和惩戒作用，反而使得行为人持续实施违法行为再无“后顾之忧”；二是既然行为人已经因为一次违法行为受到过一次处罚，那么这一阶段的违法行为被法律评价后应当产生中断的效力。行为人之后持续实施的违法行为则应当视为一个新的违法行为；三是连续违法行为和继续违法行为的社会危害性大于一般的违法行为，只处罚一次不符合过罚相当原则，应当让行为人承担与其违法行为相应的责任[7]。基于此，应对一个或数个违法行为进行切割，进而匹配相应的处罚力度，可以从适用以下制度。

3.1. 适用连续处罚制度

连续处罚是指行为人因实施违法行为受到行政主体的行政处罚后，仍拒不改正持续实施的，可以再次处罚。从立法的角度中断连续违法和继续违法的法律评价，从而分割成数个独立行为。立法者认为连续违法和继续违法产生的持续效力“并非当然或绝对有效，它亦存有被行为之外的因素掐断的可能，而此时便需排除一事不二罚的适用”[8]。前后行为的中断认定包括以下两种方式：

1) 时间分割

当一个继续违法行为持续时间较长时，可以以时间为节点，按特定时间将其中断，将中断后仍存在的违法行为视为一个新的违法行为。

在环境保护领域，2014 年修订的《环境保护法》³确立的“按日连续处罚制度”本质上就是对持续性

³第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议于 2014 年 4 月 24 日修订通过，自 2015 年 1 月 1 日起施行的《中华人民共和国环境保护法》。

的排污行为进行时间分割的一种连续处罚方法。从构成要件上看,排污行为是符合一个行为的认定标准。但从法益侵害程度上看,排污行为对生态环境的破坏和其他人人身、财产安全的威胁是巨大且持续不断的。所以排污者因排污行为受到处罚后的次日,环境部门若发现其拒不改正的,就可以将其视为一个新的违法行为继续处罚。

2) 空间分割

当一个连续违法行为发生在不同的地点时,可以以地域为节点,按特定地域将其中断,将中断后仍存在的违法行为视为一个新的行为。

从连续违法的连续状态上看,以行为地为标准,分为同一领域的连续违法和不同领域的连续违法。在同一领域发生的连续违法中,应当将其视为一个违法行为,而对于不同领域发生的连续违法,应当视为数个违法行为。就上述的交通领域连续违法的例子而言,在范围相对较小的行政区域内,对超速行为处罚的依据绝不能是电子监控设备抓拍的数量。应当划定一个相对合理的范围,只有行为人的超速行为行驶达到一定距离才能中断,认定为多个违法行为。如规定超速行车的违规地点相距的距离、违规时间的相隔或行驶经过的标志性地点为认定依据,将时间和空间作为分割标准,将一个事实上超速行为中断为数个可以独立处罚的违法行为。

3.2. 适用加重处罚制度

《刑法》为部分较为严重的犯罪行为设定了加重处罚条件,例如结果加重、情节加重等,以做到罚当其罪。但是《行政处罚法》并未规定从重或加重处罚条件,只能在法定范围内处罚违法行为。因此可以效仿刑法的规定,对于社会危害性更高的连续违法行为和继续违法行为可以从重或加重处罚。立法应当规定对于违法行为的从重处罚条件或赋予有权做出行政处罚的主体自由裁量权,依据违法行为的社会危害性和全国各地的实际情况设置不同的处罚幅度,将行政处罚制度与行政裁量基准制度相结合[8]。

在连续违法和继续违法中,如果既没有立法规定的违法行为中断条件,行政主体也没有发现或是对行为人的违法行为进行处罚,此时行为人的违法行为就不能产生中断的效力,只能视为一个违法行为进行一次处罚。等行政主体发现该违法行为并予以行政处罚时,该违法行为已持续较长时间,对社会造成了更大的危害。针对此类连续违法和继续违法行为,可以采取从重处罚的方式处理。例如《食品安全法》⁴第134条增设了的“累加处罚”制度,即“食品生产经营者在一年内累计三次因违反本法规定受到责令停产停业、吊销许可证以外处罚的,由食品安全监督管理部门责令停产停业,直至吊销许可证。”但需要明确一点,在一事不再罚原则中,罚在“罚款”,所以行政处罚的加重内容也应限制为罚款数额的提高,而不应当是处罚种类的增加。

4. 结语

连续违法和继续违法在构成要件上与刑法的连续犯和继续犯大致相同,均属法律意义上的一行为,将其视为一行为进行处罚完全符合“一事不再罚原则”的理念。但该种行为比起一般违法行为,恶性更大、危害更高,只处罚一次明显违背了“过罚相当原则”。虽然连续处罚和限制加重处罚能够一定程度上弥补处罚力度不够的问题,但该种制度的建立可能意味着对“一事不再罚原则”的突破。所以在制定这类特殊的处罚规则时,既要充分考虑现实需求的合理性和必要性,还要坚持贯彻“一事不再罚原则”和法治理念,避免虚化法治精神。

⁴2009年2月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过,2021年4月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议《关于修改<中华人民共和国道路交通安全法>等八部法律的决定》第二次修正的《中华人民共和国食品安全法》。

参考文献

- [1] 马怀德. 《行政处罚法》修改中的几个争议问题[J]. 华东政法大学学报, 2020, 23(4): 6-16.
- [2] 王红建. 新《行政处罚法》疑难条款的适用与解读[M]. 北京: 法律出版社, 2021: 107.
- [3] 胡建淼. 论行政处罚“一事不二罚”原则及其“一事”与“二罚”的认定标准[J]. 法学评论, 2023, 41(5): 29-44.
- [4] 胡建淼, 江利红. 行政法学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2022: 59.
- [5] 江必新. 行政处罚法条文精释与实例精解[M]. 北京: 法律出版社, 2021.
- [6] 闫尔宝. 行政行为的性质界定与实务[M]. 北京: 法律出版社, 2010.
- [7] 周桂党, 蔡晓洋. 对一事不再罚原则中构成要件理论的反思——以连续或继续性交通违法行为为例[J]. 北京政法职业学院学报, 2023(4): 72-78.
- [8] 杨治坤. 行政处罚体系化中的按日连续处罚制度检视与优化[J]. 行政法学研究, 2023(6): 61-74.