

《行政处罚法》第九条“兜底条款”下其他行政处罚的识别与规制

李佳怡

(苏州大学 王健法学院, 江苏 苏州 215006)

摘要:《中华人民共和国行政处罚法》第九条中的“兜底条款”虽为行政处罚种类的设置预留了开放性空间,但也诱发了执法实践中隐形处罚的泛化以及名为管理、实为处罚的识别困境。而形式主义与实质主义识别标准的理论分歧,加之司法裁判中的不一致,加剧了这一法律适用的不确定性。因此,规范“兜底条款”的适用,首要在于厘定设定权的边界,恪守法律保留原则底线,明确地方性法规补充设定权的适用限度。进而构建以“惩戒性”为核心的实质识别标准,通过考察行政行为是否包含对过去违法行为的否定性评价以及是否施加了恢复原状之外的额外负担,由此精准区分行政处罚与行政命令、行政收费及行政强制措施。最终,通过确立涵盖事前立法评估、事中专家论证与公众参与、事后备案审查的全过程规制路径,以实现行政处罚形式法定与实质法治的统一。

关键词:兜底条款; 行政处罚的识别; 惩戒性; 设定权

DOI: doi.org/10.70693/202609150046

行政处罚作为行政机关惩戒违法行为、维护社会管理秩序的重要手段,其核心在于处罚法定原则,要求行政处罚的设置和实施必须严格依照法律的规定进行。2021年《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)修订以前,对于行政处罚并没有明确的定义,仅规定了几种常见的法定处罚种类。但随着社会治理的转型与行政管理事务的日益复杂,其局限性也逐渐显现。一方面,传统的处罚种类已难以满足互联网金融、生态环境、公共卫生等新兴领域的监管需求;另一方面,由于缺乏实质性的定义条款,大量诸如“列入黑名单”、“行业禁入”、“收取惩罚性违约金”等具有惩戒性质的新型行政管理手段,长期游离于《行政处罚法》的规制之外,处于“名为管理、实为处罚”的灰色地带。2021年《行政处罚法》修订之后,在第二条首次增加了行政处罚的定义,明确了行政处罚“减损权益或者增加义务”的实质特征。立法者也考虑到无法穷尽列举所有的处罚形态并试图通过完善第九条的行政处罚种类列举来回应实践需求,因此第九条保留了第六项的“兜底条款”,即“法律、行政法规规定的其他行政处罚”,这也是行政处罚体系中开放性最强、解释空间最大,同时也最易引发争议的入口所在。因此,如何界定这一兜底条款的适用边界,如何划分行政处罚与行政强制、行政命令等其他行政行为的界限,如何在赋予地方和部门必要治理工具的同时,防止行政处罚设定权的泛化与滥用?这些问题不仅关系到行政处罚法的准确适用,更关乎法治政府建设中行政权力的规范运行。基于此,本文拟以《行政处罚法》第九条的兜底条款为切入点,在梳理当前法律规范与执法实践中“其他行政处罚”适用样态的基础上,厘清行政处罚种类设定权的权限边界,构建行政处罚的实质识别标准,并探索规制其他行政处罚全过程的路径,以期对行政处罚种类的规范设定与精准适用提供理论支撑与制度构建。

一、“兜底条款”适用的理论分歧与现实形态

《行政处罚法》第九条第(六)项规定的“法律、行政法规规定的其他行政处罚”,为行政处罚种类的设置预留了法律接口。这一“兜底条款”在赋予立法适应性的同时,也使得大量游离于传统处罚种类之外的新型管理措施涌入行政法领域。这些措施往往冠以“监管”、“治理”之名,却行“制裁”之实,导致了行政处罚识别的现实困境与理论分歧。

作者简介:李佳怡(2002—),女,苏州大学王健法学院硕士研究生,研究方向为行政法。

（一）行政处罚识别标准的局限性

近年来,学界主要围绕行政处罚的实施、相对集中行使行政处罚权等核心议题展开研究,关于行政处罚识别标准的讨论相对欠缺。围绕如何界定“其他行政处罚”,学界主要形成了形式主义、实质主义以及功能主义三种核心观点的交锋,至今未达成共识。

首先,形式主义标准主张以法律文本的规范形式和章节编排作为识别依据。早期学者多持此论,认为判断某一行政行为是否属于行政处罚,主要看法律法规是否将其明确规定在“法律责任”或“罚则”章节中,或者是否使用了“处罚”这一法律术语。²在1996年《行政处罚法》制定初期,这种标签式的识别方法因其简便易行,被认为有助于遏制行政机关随意创设处罚,维护法制的统一性。³然而,随着行政管理手段的创新,形式主义标准的弊端日益显现。一方面,它赋予了立法者过大的裁量权,立法者可以通过调整章节编排,规避《行政处罚法》对设定权和程序的严格约束,导致实为处罚而名非处罚的逃逸现象频发。⁴另一方面,形式标准无法解释为何部分未名列“罚则”的行为对相对人权益的侵害远甚于警告或小额罚款,从而造成了“重过轻罚”或“过罚不当”的实质不公。⁵由此,形式主义标准实不可取。其次,为了克服形式主义标准的僵化,实质主义标准应运而生。该理论主张透过行政行为的名称和位置,深入考察其法律效果和功能属性。胡建森较早提出,行政处罚应当具备“制裁性”,即行政机关对违反行政法义务的相对人实施的、能够产生“减损权益或者增加义务”法律效果的行为。⁶2021年新《行政处罚法》第二条吸纳了“减损权益”的表述,但单纯的不利后果并非行政处罚的独有特征,行政强制、行政征收亦符合此特征。因此,马迅进一步修正指出,必须引入“功能主义”视角,将“制裁性”限缩为“对过去违法行为的否定性评价”。⁷任肖容则从新法引入的“惩戒”概念出发,认为行政处罚的核心在于“惩戒性”,即该行为不仅要减损权益,还必须给相对人带来额外的痛苦或负担,而非仅仅是恢复原状。⁸理论上的层层递进与修正,反映了学界试图为兜底条款确立一个客观、严密的实质识别标准,但是仍然未得到统一。这些理论上的莫衷一是,直接导致了“兜底条款”在适用时缺乏统一的解释标尺。

（二）行政处罚适用的泛化与无序扩张

理论上的识别分歧,造成了立法与执法实践中行政处罚种类的无序扩张。由于缺乏明确的界定标准,大量未被《行政处罚法》明确列举的新型管理措施,通过第九条的兜底条款或地方立法的补充设定权涌入行政法领域。在风险社会治理的背景下,行政机关越来越倾向于使用能够产生广泛社会影响的手段来替代传统的行政处罚手段。其一,声誉罚的泛化。除法定的警告、通报批评外,各类“黑名单”制度、信用惩戒措施层出不穷。例如《企业信息公示暂行条例》规定的“列入经营异常名录”,以及各地规定的“失信联合惩戒”措施。这些措施虽然形式上多依据备忘录或地方性规定,但其通过减损相对人信用、限制其后续经营资格所产生的威慑力,实质上构成了严厉的声誉罚,甚至带有“连坐”性质。⁹其二,资格罚的变异。法律法规中创设了大量诸如“行业禁入”、“终身禁考”等措施,如《食品安全法》设定的食品行业从业禁止。此类“禁入”措施剥夺了相对人长期甚至终身的宪法性劳动权,其严厉程度远超责令停产停业,但在法律属性上常被模糊为“监管措施”或“能力罚”,从而规避了听证程序。¹⁰《行政处罚法》修订之后,此类行为也被归为限制从业,但是立法文本中出现的形式多样,例如“停业整顿”等措施还需进一步探讨是否属于限制从业。其三,变相限制人身自由罚。尽管《行政处罚法》第十条明确规定限制人身自由的处罚只能由法律设定,但在实践中,仍存在通过兜底条款变相限制人身自由的现象。例如,在交通管理和治安管理领域,执法机关常采用“强制学习”、“强制传唤”等手段。这些行为要求相对人在特定时间、特定地点接受强制性教育,实质上已构成了对人身自由的短时剥夺与限制,突破了处罚法定原则的底线。¹¹

² 参见胡建森:《“其他行政处罚”若干问题研究》,载《法学研究》2005年第1期,第70页。

³ 参见应松年、张晓莹:《〈行政处罚法〉二十四年:回望与前瞻》,载《国家检察官学院学报》2020年第5期,第5页。

⁴ 参见张淑芳:《〈行政处罚法〉修订应拓展处罚种类》,载《法学》2020年第11期,第81页。

⁵ 参见熊樟林:《行政处罚的种类多元化及其防控——兼论我国〈行政处罚法〉第8条的修改方案》,载《政治与法律》2020年第3期,第79页。

⁶ 参见胡建森:《“其他行政处罚”若干问题研究》,载《法学研究》2005年第1期,第75-76页。

⁷ 参见马迅:《行政处罚识别标准之重述》,载《重庆社会科学》2018年第5期,第63页。

⁸ 参见任肖容:《论行政处罚中的“惩戒”》,载《西部法学评论》2025年第4期,第119页。

⁹ 参见湛中乐:《失信联合惩戒与行政处罚辨析》,载《荆楚法学》2024年第1期,第147页。

¹⁰ 参见宋华琳:《禁入的法律性质及设定之道》,载《华东政法大学学报》2020年第4期,第45页。

¹¹ 参见王克稳:《地方性法规设定行政处罚的空间》,载《法学研究》2022年第1期,第23页。

兜底条款边界的模糊性,还导致了司法权对行政权监督的失效。面对性质存疑的行政行为,不同法院往往依据不同的识别标准给出截然相反的定性。以“责令限期拆除”为例,部分法院依据《土地管理法》将其认定为行政处罚,要求适用严格的处罚程序;而另一部分法院则认为其属于旨在恢复土地原状的行政强制措施或行政命令,不受处罚法时效和程序的限制。¹²同样,对于交通违法记分,司法实践中既有视其为“资格罚”的观点,也有视其为“行政指导”或“过程性信息记录”的判决。¹³这种司法裁判的不确定性,严重损害了法律的权威与相对人的信赖利益。由此可见,行政处罚“兜底条款”在理论上的解释分歧已严重影响了法律的确定性,而现实中处罚种类的泛化与司法适用的混乱,更对法治政府的建设构成了严峻挑战。

二、行政处罚种类设定权的规范厘定

《行政处罚法》第九条的“兜底条款”虽然为行政处罚种类的创新预留了空间,但这并不意味着任何层级的法律规范均可随意创设处罚。相反,作为一种对相对人权益产生减损的公权力行为,行政处罚种类的设定必须受到法律保留原则的严格限制。厘定设定权的边界,核心在于明确中央专属立法权与地方补充设定权之间的权力分配。

(一) 遵循法律保留原则

法律保留原则是行政处罚设定权的基石,其核心在于划定行政立法的绝对限制范围。即便依据“兜底条款”设定其他行政处罚,下位法也绝对不得突破上位法确立的专属管辖领域。

对于人身自由罚,应当遵循法律保留原则。人身自由是公民最基本、最核心的宪法权利。根据《行政处罚法》第十条的规定,限制人身自由的行政处罚只能由法律设定。这意味着,“兜底条款”在涉及人身自由领域是封闭的,行政法规、地方性法规及规章均无权涉足。¹⁴实践中,个别地方立法试图通过设定“强制学习”、“强制矫治”等名目变相限制相对人的人身自由,这种隐形处罚因违反绝对法律保留原则,在合法性上存在根本瑕疵,必须予以剔除。除人身自由外,涉及市场主体资格存续的处罚也受到严格限制。根据《行政处罚法》第十一条、第十二条的体系解释,吊销营业执照作为剥夺企业经营资格、终结其法律生命的处罚,仅能由法律和行政法规设定,地方性法规不得创设。虽然新《行政处罚法》赋予了地方性法规严厉处罚设定的不抵触空间,但对于直接决定市场主体生死的资格罚,仍应坚持中央立法的统一性,防止地方保护主义或过度干预市场。¹⁵

(二) 下位法的设定空间

在坚守法律保留底线的基础上,如何理解地方性法规在“兜底条款”中的角色是问题的关键。2021年《行政处罚法》第十二条第三款新增了地方性法规的补充设定权,即在法律、行政法规对违法行为未作出行政处罚规定时,地方性法规可以补充设定行政处罚。这一修改被视为立法权限的重大下放,但也引发了对设定权滥用的担忧。

一方面,“补充设定”并非意味着可以“创设种类”。对于地方性法规能否创设全新的处罚种类,学界存在争议。一种观点认为,补充设定权包含创设新种类的权力,以应对地方特殊的治理需求。¹⁶但主流观点倾向于认为,为了维护法制的统一性,地方性法规的补充设定应当主要体现为在法定种类范围内增设新的违法行为或调整处罚幅度,而非随意发明新的处罚形式。¹⁷也有学者强调,地方立法应当遵循“功能适当”原则,如果通过《行政处罚法》已有的警告、罚款等种类足以达到治理目的,就不应创设诸如“通报批评”、“信用惩戒”等新的处罚形式,以免造成处罚体系的混乱。¹⁸另一方面,地方性法规利用“兜底条款”设定处罚时,必须受到不抵触原则的实质约束。这种抵触不仅指条文内容的冲突,更包括立法精神与原则的背离。例如,部分地方立法在环保、交通领域设定的“按日连续处罚”或“连带处罚”,虽然形式上是对上位法的补充,但实质上突破了上位法关于“一事不再罚”等的基本原则,属于隐性的越权立法。¹⁹因此,地方立法在行使补充设定权时,必须在维护国家法制统一与因地制宜治理之间寻求平衡,不能将“兜底条款”异化为突破上位法原则的工具。

¹² 参见马迅:《行政处罚识别标准之重述》,载《重庆社会科学》2018年第5期,第60页。

¹³ 参见王贵松:《论行政处罚的制裁性》,载《法商研究》2020年第6期,第21页。

¹⁴ 参见熊樟林:《论〈行政处罚法〉修改的基本立场》,载《当代法学》2019年第1期,第105页。

¹⁵ 参见王克稳:《地方性法规设定行政处罚的空间》,载《法学研究》2022年第1期,第30-31页。

¹⁶ 参见黄喆:《地方立法设定行政处罚的权限困境与出路》,载《政治与法律》2019年第7期,第85页。

¹⁷ 参见张淑芳:《〈行政处罚法〉修订应拓展处罚种类》,载《法学》2020年第11期,第89页。

¹⁸ 参见李晴:《论地方性法规处罚种类创设权》,载《政治与法律》2019年第5期,第125页。

¹⁹ 参见黄喆:《地方立法设定行政处罚的权限困境与出路》,载《政治与法律》2019年第7期,第88页。

三、行政处罚识别标准的精准构建

《行政处罚法》第九条的“兜底条款”赋予了行政处罚种类体系以开放性，但这种开放性不能等同于随意性。为了防止行政机关将一切具有不利后果的管理措施都归入“其他行政处罚”中，必须建立科学的识别标准。

（一）统一行政处罚的界定标准

2021年修订的《行政处罚法》第二条规定：“行政处罚是指行政机关依法对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织，以减损权益或者增加义务的方式予以惩戒的行为。”这一定义为识别“兜底条款”中的行政处罚行为提供了三个层次的判断基准。

首先，行政处罚的作出主体与行为必须具有形式上的行政性。该行为必须是行政机关在行政管理过程中作出的外部行政行为。这在逻辑上排除了刑事处罚、内部行政处分以及部分具有行政色彩的司法强制措施。²⁰这是识别行政处罚的首要条件。其次，行政行为造成了减损权益或增加义务的客观后果，具有结果的损益性。即该行为必须在客观上对相对人的合法权益造成了减损，或者为其设定了新的义务。然而，减损权益只是行政处罚的必要不充分条件。行政征收、行政强制措施、行政命令同样会减损权益或增加义务。因此，仅凭不利后果无法将行政处罚与其他行政行为区分开来。最后，行政行为必须具有目的的惩戒性。额外的否定性评价是行政处罚区别于其他不利行政行为的根本特征。惩戒包含两层含义：一是对过去违法行为的否定性评价；二是施加了“恢复原状”之外的额外痛苦或负担²¹具体而言，如果一项行政行为的目的仅在于消除违法状态、填补损害或预防紧迫风险，其性质应为恢复性或预防性措施；只有当该行为旨在通过剥夺权益来让违法者付出代价，以达到报应和一般预防的效果时，才具备行政处罚的“惩戒性”。

（二）判定类行政处罚行为的属性

依据上述“惩戒性”标准，可以对实践中几类长期存在争议的“兜底”行为进行精准定性，从而厘清行政处罚的边界。第一，恢复性行为的排除。以“责令限期拆除”为例，“责令限期拆除”常被误认为是行政处罚，因为它导致了相对人财产的灭失。然而，从实质标准来看，违章建筑本身即是非法利益，不受法律保护。行政机关责令拆除的目的，在于消除违法建设这一客观状态，使土地利用秩序恢复到合法状态，而非为了给当事人施加额外的痛苦。此类行为属于不利益行政处分，而非裁罚性不利处分。因此，责令限期拆除、责令召回等旨在止损和恢复的行为，不应纳入“其他行政处罚”的范畴，而应归类为行政命令或行政强制执行的基础决定。第二，声誉与资格罚的确认。以“失信联合惩戒”为例，列入黑名单不仅向社会公开了相对人的违法信息，更重要的是，它往往触发一系列后续的限制措施，如限制参与政府采购、限制贷款、限制乘坐高铁等。这些限制措施并非违法行为的自然延伸，而是行政机关为了提高违法成本而人为设定的资格减损。它给相对人施加了远超纠正违法所需的额外负担，具有强烈的报应色彩和威慑功能。因此，凡是会对相对人后续的经营资格、准入资格或生活便利造成实质性限制的失信惩戒，均应认定为《行政处罚法》第九条中的“其他行政处罚”，必须严格遵循处罚法定的程序与权限要求。第三，补偿性费用的辨析。以“行政收费”为例，部分行政收费，如防空地下室易地建设费、排污费也常与罚款混淆。区分二者的关键在于对价性。如果费用的征收是为了补偿公共资源的消耗或替代履行法定义务，则属于行政征收；如果费用的数额远超成本，且以制裁违法为目的，则该部分溢出金额具有惩罚性，实质上构成了行政处罚。²²因此，精准识别“其他行政处罚”不能仅看法律文本是否使用了“处罚”二字，而应紧扣“惩戒性”这一核心，将真正的制裁行为纳入法治轨道。

四、行政处罚种类设定的规制路径

《行政处罚法》第九条的“兜底条款”赋予了行政处罚体系必要的开放性，但这种开放性若缺乏有效的规制，极易演变为行政权力的自我扩张。为了确保“其他行政处罚”的设定既符合社会治理需求，又不侵蚀公民的基本权利，必须构建涵盖事前评估、事中程序控制与事后监督审查的全过程规制体系。

首先，建立行政处罚种类设定的事前规制制度。行政处罚的设定直接关系到相对人的财产与自由，必须在立法启动之初就设置严格的准入门槛。第一，坚持“非必要不设定”原则。针对地方立法中存在的重管制、轻服务倾向，必须确立行政处罚设定的必要性原则。地方立法机关在利用兜底条款补充设定处罚时，应当遵循“非必要

²⁰ 参见章剑生：《现代行政法总论》，法律出版社2019年版，第256页。

²¹ 参见任肖容：《论行政处罚中的“惩戒”》，载《西部法学评论》2025年第4期，第121页。

²² 参见田开友、张金波：《社会抚养费法律性质之辨正》，载《湖南社会科学》2015年第6期，第70页。

不设”的底线思维。²³即如果通过市场机制、行业自律或行政指导、行政检查等非强制性手段足以实现管理目的,就不应设定行政处罚;如果上位法已有的警告、罚款等种类足以惩戒违法行为,就不应创设新型处罚种类,防止处罚手段的过度供给。第二,建立实质性的立法前评估制度。立法前评估是检验处罚设定科学性的关键环节。在设定行政处罚之前,应当对拟设定处罚的合法性、合理性、协调性及可操作性进行量化评估。²⁴具体而言,针对拟纳入“兜底条款”的新型管理措施,立法机关需重点评估其是否属于法律保留事项,违法行为的社会危害性是否与处罚严厉程度相匹配,以及该措施是否与现行法律体系中的其他惩戒手段相冲突。即通过建立合法性、合理性、协调性审查,将那些缺乏法律依据或成本过高的处罚条款阻挡在立法程序之外。

其次,建立行政处罚种类设定的事中规制制度。在立法过程中,程序的正当性是保障处罚设定质量的核心。对于通过“兜底条款”引入的新型处罚,必须强化公众参与和专家论证的实质功能。第一,强化公众参与的实效。行政处罚直接减损公民权益,立法过程中必须充分听取利害关系人的意见。然而,实践中的听证会流于形式的现象并不鲜见。对此,应当建立处罚设定草案的公开征求意见反馈机制。对于涉及面广、争议较大的新型处罚,应当举行立法听证会,允许不同利益代表进行辩论,确保立法机关能够兼听则明,防止部门利益法制化。第二,落实专家论证机制。随着行政管理的专业化,许多新型处罚涉及复杂的技术标准和行业惯例。对于地方性法规创设的特殊处罚种类,应当邀请法学专家及相关领域的专业人士进行论证。²⁵论证的重点应聚焦于该处罚种类的法理属性、制裁逻辑是否成立以及在执法实践中可能产生的溢出效应,确保行政处罚的适用符合法治精神。

最后,建立行政处罚种类设定的事后规制制度。立法的完成并非是规制的终点。针对行政处罚泛化的问题,必须激活备案审查制度,并建立常态化的清理机制。备案审查是维护法制统一的最后一道防线。对于下位法利用“兜底条款”设定的行政处罚,上级人大常委会及政府应当进行严格的主动审查。审查的重点在于下位法是否突破了上位法的种类限制,是否违反了“不抵触”原则。对于违法设定处罚且拒不纠正的,依法予以撤销,切实发挥备案审查的作用。²⁶同时,建立行政处罚的定期清理机制。行政处罚的设定应当适应社会发展的变化,部分曾经必要的处罚可能已失去存在的正当性。因此,应当建立行政处罚设定的定期清理与事后评估制度。对于那些实施效果不佳、执法成本过高或已明显不适应经济社会发展需要的机械处罚条款,应当及时启动修改或废止程序,防止过时的惩戒手段阻碍社会创新。

由此,通过事前严格评估、事中程序控制与事后监督审查的有机衔接,可以有效遏制“兜底条款”的滥用倾向,实现行政处罚权力的规范运行。

五、结语

《行政处罚法》第九条设立的“兜底条款”,是立法者面对多样的行政管理现实所保持的一种必要的谦抑与开放。它承认了成文法的局限性,为未来可能出现的新型违法行为预留了制裁通道。然而,这种制度安排绝不应成为行政权力随意扩张的空间,更不能成为执法机关规避正当程序约束的借口。厘清第九条“兜底条款”的适用边界,必须要确立一套科学的识别标准与规制体系。首先,在设定权层面,必须坚守法律保留的底线,明确地方立法补充设定权仅限于在上位法划定的种类范围内进行细化,严禁创设侵犯人身自由或剥夺市场主体资格的绝对保留事项。其次,在识别标准层面,必须摒弃形式主义外观审查,转向以惩戒性为核心的实质判断。凡是具有对过去违法行为的否定性评价,且给相对人带来额外权益减损或义务负担的行为,均应认定为行政处罚,并纳入法治化的处罚程序予以控制。最后,在规制路径层面,应当建立从立法前的必要性评估、立法中的专家论证到立法后的备案审查的全过程监督机制,防止隐形处罚的泛化异化。行政处罚的本质是对公民权利的减损,在法治政府的建设进程中,我们既需要严厉的行政执法来维护社会秩序,更需要完整、科学的制度设计来约束行政权力。规范“兜底条款”的适用,不仅是完善行政处罚法律体系的技术性要求,更是实现行政权与公民权平衡、迈向实质法治的必由之路。

参考文献:

- [1] 胡建淼:《“其他行政处罚”若干问题研究》,载《法学研究》2005年第1期。
- [2] 应松年、张晓莹:《〈行政处罚法〉二十四年:回望与前瞻》,载《国家检察官学院学报》2020年第5期。
- [3] 张淑芳:《〈行政处罚法〉修订应拓展处罚种类》,载《法学》2020年第11期。
- [4] 熊樟林:《行政处罚的种类多元化及其防控——兼论我国〈行政处罚法〉第8条的修改方案》,载《政治与法

²³ 参见王克稳:《地方性法规设定行政处罚的空间》,载《法学研究》2022年第1期,第35页。

²⁴ 参见席涛:《立法评估:评估什么和如何评估(上)——以中国立法评估为例》,载《政法论坛》2012年第5期,第62页。

²⁵ 参见李晴:《论地方性法规处罚种类创设权》,载《政治与法律》2019年第5期,第128页。

²⁶ 参见尹霞、张杰:《我国地方行政立法监督问题研究》,载《行政与法》2011年第5期,第25页。

律》2020年第3期。

[5] 马迅:《行政处罚识别标准之重述》,载《重庆社会科学》2018年第5期。

[6] 任肖容:《论行政处罚中的“惩戒”》,载《西部法学评论》2025年第4期。

[7] 湛中乐:《失信联合惩戒与行政处罚辨析》,载《荆楚法学》2024年第1期。

[8] 宋华琳:《禁入的法律性质及设定之道》,载《华东政法大学学报》2020年第4期。

[9] 王克稳:《地方性法规设定行政处罚的空间》,载《法学研究》2022年第1期。

[10] 王贵松:《论行政处罚的制裁性》,载《法商研究》2020年第6期。

[11] 熊樟林:《论〈行政处罚法〉修改的基本立场》,载《当代法学》2019年第1期。

[12] 黄喆:《地方立法设定行政处罚的权限困境与出路》,载《政治与法律》2019年第7期。

[13] 李晴:《论地方性法规处罚种类创设权》,载《政治与法律》2019年第5期。

[14] 章剑生:《现代行政法总论》,法律出版社2019年版。

[15] 田开友、张金波:《社会抚养费法律性质之辨正》,载《湖南社会科学》2015年第6期。

[16] 席涛:《立法评估:评估什么和如何评估(上)——以中国立法评估为例》,载《政法论坛》2012年第5期。

[17] 尹霞、张杰:《我国地方行政立法监督问题研究》,载《行政与法》2011年第5期。

Identification and Regulation of Other Administrative Penalties under the

Catch-all Clause of Article 9 of the Administrative Penalty Law

Jiayi Li

Wang Jian Law School, Soochow University, Suzhou, Jiangsu, China

Abstract: Although the “catch-all clause” in Article 9 of the Administrative Penalty Law of the People’s Republic of China leaves open space for the establishment of administrative penalty types, it has also contributed to the proliferation of covert penalties in enforcement practice and to the difficulty of identifying measures that are managerial in name but punitive in substance. Theoretical divergence between formalist and substantive identification standards, together with inconsistent judicial decisions, has further intensified uncertainty in legal application. Accordingly, regulating the application of the catch-all clause first requires clarifying the boundaries of the power to establish penalties, adhering to the principle of statutory reservation, and defining the limits of the supplementary power of local regulations. On this basis, a substantive identification standard centered on punitiveness should be developed by examining whether an administrative act embodies a negative evaluation of past unlawful conduct and whether it imposes an additional burden beyond restoration of the status quo, thereby distinguishing administrative penalties from administrative orders, administrative charges, and administrative compulsory measures. Finally, an integrated regulatory framework covering ex ante legislative assessment, interim expert review and public participation, and ex post filing review should be established to achieve unity between the formal legality of administrative penalties and substantive rule of law.

Keywords: catch-all clause; identification of administrative penalties; punitiveness; power to establish administrative penalties