

行政处罚中的行政机关负责人集体讨论程序研究

作者：卢意光 | 赵文婷

一. 序言

集体讨论程序，是指对情节复杂或者重大违法行为给予行政处罚，行政机关负责人应当通过集体讨论决定处罚的程序。¹该程序的理论主要来源于民主集中制度、行政首长负责制与正当程序原则等。

行政处罚中的行政机关负责人集体讨论程序是《行政处罚法(1996)》中正式确立的一项行政机关行政处罚权行使的正式法律程序，历经多次修订完善，始终在法治政府建设中占据重要地位。现行《行政处罚法(2021 修订)》(下称“《行政处罚法》”)第五十七条第二款规定“对情节复杂或者重大违法行为给予行政处罚，行政机关负责人应当集体讨论决定。”明确了重大、复杂案件处罚需行政机关负责人集体讨论决定的程序。这一程序不仅是对行政处罚权力运行的刚性约束，更是通过集体智慧的凝聚，确保行政处罚决定在合法性与合理性之间达到动态平衡，从制度层面筑牢行政相对人合法权益的保护屏障。无论是遏制执法随意性，还是规避决策风险，集体讨论程序都发挥着不可替代的“安全阀”作用。

然而，历经近二十年的实践检验，行政机关已就适用集体讨论的案件范围形成基本共识，各领域规范出台相应规范进一步细化“重大复杂”的需要集体讨论的案件范围。但在实践中，由于对集体讨论程序内涵认识不足，且缺乏统一的集体讨论决定程序配套机制，导致对该项制度的涉及程序节点、规范的集体讨论参与人员及表决机制，以及受委托的组织是否可以实施等问题存在不同认识。因此，有必要重新审视该项制度，发挥该项制度在行政处罚程序中的应有功能。

.....
如您需要了解我们的出版物，
请联系：

Publication@llinkslaw.com

¹徐冬然，王伏刚：《行政机关负责人集体讨论程序的正当时机》，载《人民法院报》2021 年第 6 版。

二. 行政处罚中集体讨论的程序节点

关于行政处罚案件集体讨论的程序节点问题，即何时进行集体讨论的问题。需要结合《行政处罚法》第五十七条、五十八条、五十九条及六十五条的有关案件调查终结、法制审核、处罚决定及听证结束等条款，并综合《行政处罚法》的体系架构及其立法本意来判断。

(一) 集体讨论与案件调查终结、法制审核与行政处罚决定之间的关系

首先，集体讨论应当在案件调查终结后、行政处罚决定作出前进行。结合《行政处罚法》第五十七条一、二款的规定，作出行政处理的决定有行政机关负责人决定和负责人集体讨论决定两种方式。其中第一款“调查终结，行政机关负责人应当对调查结果进行审查，根据不同情况，分别作出如下决定……”规定的是行政机关负责人对调查结果审查，根据不同情况由轻到重，作出违法事实不成立不予处罚、违法行为轻微依法可以不予处罚、确有违法根据轻重作出处罚以及涉嫌违法移送司法机关这四种决定。第二款规定“情节复杂或者重大违法”案件应当经行政机关负责人集体讨论作出决定，即集体讨论为作出行政处罚决定过程的一部分，是法律对于重大、复杂的行政处罚案件的更高要求，且其性质应属于一般规定之外的特殊规定。此外，集体讨论程序所包含的案件情形，与第一款规定的四种情形并不是简单的并列关系，也不是从属关系，而是比较复杂的交叉关系。“重大违法”要件可以对应后两种情形，“情节复杂”要件则更是对应所有四种情形。因此，法条设计上并没有将集体讨论程序放在第一款中，而是将其单列为第二款，以此做到逻辑上的自治。

其次，集体讨论应当在法制审核后、行政处罚决定作出前进行。一方面，结合《行政处罚法》第五十八条需要法制审核的立法意义来看，法制审核的结果是集体讨论的重要参考。在集体讨论之前，由行政机关的法制机构对行政处罚的主体、事实与证据、法律法规适用、法定程序、行政裁量权运用、执法文书格式等合法性规范性问题进行审查，得出初步审查结论，并在集体讨论时向行政机关负责人汇报法制审核的结论，有利于行政机关负责人全面了解案件情况，作出准确科学合法的决策。另一方面，若集体讨论后再行法制审核，则相当于架空法制审核的意义。

综上，笔者认为，集体讨论程序应当在案件调查终结后、法制审核后(若有)以及行政处罚决定作出前进行。

(二) 集体讨论程序与行政处罚事先告知的顺序

关于集体讨论应当在行政处罚事先告知之前还是之后，这一问题存在不同观点，主要有以下三种不同观点。

有观点认为集体讨论程序应当在行政处罚事先告知之前进行。其主要理由有：一，行政处罚事先告知书必须全面具体地告知当事人行政处罚决定书的内容，行政机关若不经集体讨论，无法告知拟作出行政处罚的内容、事实、理由和依据。二、基于行政处罚的安定性和权威性，处罚事先

告知包含了拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据，即便是“拟作出”也有准确性的要求，应当与最终的处罚决定是基本一致的。若处罚事先告知后，当事人未进行陈述、申辩和听证，行政机关负责人集体讨论作出了与处罚告知内容不一致甚至相左的决定，此时之前的处罚事先告知是否无效，是否需要按照行政机关负责人作出决定的内容再进行一次处罚告知。²三，地方性规范予以支撑，如《江苏省高级人民法院公安行政案件若干问题审理指南》规定“公安机关负责人集体讨论决定程序在行政处罚事先告知程序之前完成，当事人收到拟行政处罚告知后，提出有实质意义的陈述和申辩意见，或依当事人申请组织召开听证会后，公安机关未再次进行集体讨论的，人民法院应当认定被诉行政处罚决定违反法定程序。但当事人在公安机关告知后明确表示放弃陈述或申辩权利，或在听证等程序中未提出有实质意义的陈述和申辩意见的除外。”

有观点认为集体讨论程序应当在行政处罚事先告知之后进行。其主要理由有：一，行政机关调查终结后进行处罚告知或听证告知。当事人陈述申辩若提出新的事实、理由和证据影响案件事实与处罚情节的认定，行政机关需进一步调查核实，在案件所有违法事实查清前，行政机关不应当将案件提交负责人审查或通过集体讨论形成决定。二，行政处罚告知前进行集体讨论会实质影响当事人陈述、申辩和听证提出的内容和事实。三、集体讨论程序应在法制审核程序之后的案件最后处理阶段。集体讨论所指向的案件处理决定，应指通过集体讨论研究敲定案件处理的最终内容，行政机关能够根据集体讨论形成的研究结论制作行政处罚文书，应当为重大处罚或重大决策进行论证参考并提出审核意见的法制审核程序之后。³

还有兼采综合上述两种观点指出，由于法律并未限制集体讨论的次数，行政处罚事先告知前后均可以进行集体讨论，既避免在行政处罚告知之前无法形成全面的拟作出行政处罚的内容、事实、理由和依据，也可以在当事人提出陈述申辩与听证后，就新出现的事实和理由，进行审查并经集体讨论形成最终意见。

结合上述观点，笔者认为，集体讨论应当在案件调查终结、行政处罚事先告知后、法制审核后(若有)进行。

首先，保障行政相对人在行政处罚过程中的知情权、参与权和监督权，是现代行政法治的一项基本原则。《行政处罚法》第四十四条“行政机关在作出行政处罚决定之前，应当告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据，并告知当事人依法享有的陈述、申辩、要求听证等权利。”因此，行政处罚决定前的告知义务，属于行政机关法定义务，不履行告知义务的，属于对行政相对人产生实质损害的严重程序违法。集体讨论决定应当在听取当事人陈述、申辩意见之后进行，即当事人的陈述、申辩，必须在集体讨论决定之前进行，集体讨论决定必须有当事人陈述申辩意见作为参考，然后作出处罚决定。如果集体讨论结束，已经决定给予当事人具体的行政处罚，当事人再进行陈述、申辩将没有意义。

²黄洪楠：《行政机关集体讨论制度若干实务问题探讨》。

³徐冬然，王伏刚：《行政机关负责人集体讨论程序的正当时机》，载《人民法院报》2021年第6版。

其次,《行政处罚法》第六十五条“听证结束后,行政机关应当根据听证笔录,依照本法第五十七条的规定,作出决定。”听证程序的核心价值在于为行政相对人提供申辩渠道,有效保障其程序参与权利,同时防止行政处罚权的滥用。听证案件往往对行政当事人权益影响较大,这类案件一般要经过集体讨论决定程序。按照行政处罚“先审后定”的正当程序原则,如果在听证前已经实施了集体讨论,实质上架空了听证程序的存在价值,损害了当事人程序性权益,影响到处罚程序的公正以及案件处理决定的实体公正。即使听证程序结束后再次集体,但行政机关不能通过听证后再次的集体讨论程序“治愈”先前已经违法的集体讨论程序行为。⁴因此,听证结束后,行政机关根据听证笔录,综合所有的案件事实、证据、双方观点及争议等内容,进行行政机关负责人集体讨论后作出最终决定。

再次,实践中有司法案例支持表明集体讨论程序应当在听证告知之后进行,如某建材有限公司诉南通市生态环境局行政处罚行政判决书⁵载明“行政程序是行政机关作出行政行为时所应当遵循的步骤、方式、时空等要素构成的一个连续过程。法律规定作出行政行为的顺序、步骤,不仅是为了提高行政管理和行政执法的效率,也是对行政权力运行的规范和约束。行政行为的作出应当依照法律规定的顺序、步骤进行,不能跳跃或者颠倒法律规定的顺序、步骤实施,否则将会侵犯行政相对人的合法权益,也会损害法律的权威。……听取当事人的陈述、申辩意见以及组织听证等均属于调查程序。《行政处罚法》第三十八条第一款规定:“调查终结,行政机关负责人应当对调查结果进行审查,根据不同情况,分别作出如下决定……”根据该款规定,只有在行政执法人员对违法事实调查终结的前提下,才能启动行政处罚的决定程序……在听证之前即进行集体讨论决定行政处罚结果,系调查未终结即作出行政处罚决定,属于行政程序颠倒,违反法定程序。况且,行政机关在听证之前即对违法行为进行集体讨论定案,侵害了行政相对人对听证程序和价值的信赖,损害了其预期的合法性利益,将导致行政处罚听证程序的形同虚设,也无法实现行政相对人借助听证程序对行政执法权进行有效监督的目的。”

最后,认为集体讨论程序应当在行政处罚事先告知之前进行的主要基于行政效率,经集体讨论导致事先告知内容与最终处罚结果不一致。但笔者认为,一方面,在听证后结合全部案件事实、证据、争议点及法制审核意见(若有)进行集体讨论,更能确保讨论的针对性与全面性,既符合行政合法性与合理性原则,也兼顾行政效率。另一方面,若集体讨论后需调整处罚结果,其依据是当事人的陈述、申辩、听证意见及相关事实证据,通过严格的事实认定与法律适用作出变更,这正是行政机关审慎依法行政的体现,而非随意改变。

此外,关于经集体讨论后处罚决定与事先告知内容不一致时是否需要重新告知,笔者认为应区分情形处理:若集体讨论后,处罚决定所依据的案件事实、法律适用未发生变化,仅处罚内容和幅度有所减轻;或者系根据当事人在陈述申辩、听证中提出的新事实、新证据调整处罚裁量(包括在法定幅度内从轻、减轻或免于处罚),则无需重新告知。但若集体讨论后,处罚决定所依据的案件事实、法律适用发生变化,或因行政机关在当事人陈述申辩、听证程序之外收集新证据,进而改变处罚依据的事实和证据(而非因采纳当事人意见导致变更),则需重新履行告知义务。

⁴徐冬然,王伏刚:《行政机关负责人集体讨论程序的正当时机》,载《人民法院报》2021年第6版。

⁵上诉人南通祥通建材有限公司诉被上诉人南通市生态环境局行政处罚一案的行政判决书,(2020)苏01行终58号。

三. 行政处罚中集体讨论的具体程序规范

确定了集体讨论的程序节点后，还需进一步明确与细化集体讨论所涉及的组织形式、意见载体、参与人员及表决方式等内容。

(一) 关于集体讨论的组织形式

在集体讨论的组织形式方面，实践中各地的具体做法存在差异。笔者认为，会议是集体讨论的必要形式，且必须通过行政机关负责人之间线上或线下的面对面会议进行，而不能采用文件传签的这种方式，缺乏负责人之间的直接沟通交流，极易导致程序流于形式。近年来，山东、江苏等地逐步探索建立了行政处罚案件审理委员会，专门负责重大复杂案件的集体讨论；还有些地区以办公会或者党组会的形式开展。⁶从本质上看，行政机关负责人集体讨论会议的具体形式并非关键，核心在于参与讨论的行政机关负责人资质、讨论内容的针对性、意见载体的规范性以及决议形成的合理性。

(二) 关于集体讨论的意见载体

行政机关履行集体讨论决定程序后作出行政处罚决定的，应当在行政复议或诉讼中将集体讨论笔录作为证据主动提交法院予以审查。法院对复杂、重大的行政处罚案件，也应审查是否经过行政机关负责人集体讨论程序，包括是否有集体讨论的书面证据，未经行政机关负责人集体讨论决定，该行政处罚决定构成重大程序违法，依法应予撤销。⁷因此，行政机关在进行集体讨论程序的时候，应当全面、客观与规范地制作集体讨论程序纪要。

记录内容通常应涵盖立案依据、违法事实、主要证据、程序步骤、拟处理意见、法律依据、存在的问题或歧义意见等案件相关要素，同时需全面、如实记录讨论中针对争议问题的不同意见。当参与讨论人员的意见基本一致时，可对前述内容进行简要记录，但必须全面、准确地载明最终处理意见，并由所有参与人员签字确认并注明时间。若参与讨论人员存在不同意见，则应如实记录各意见及其依据的理由，同样由所有参与人员签字确认并注明时间。

因此，行政机关在履行集体讨论决定程序时，应当制作全面、规范的集体讨论纪要，并载明参加集体讨论决定的人员和讨论内容，同时对不同讨论意见予以全面记载。如果参加讨论的人员对案件事实、法律适用、处理结果意见基本一致的，集体讨论纪要的记载可以简化，但必须载明最终的讨论意见，且应当由参加讨论的人员进行签名。

⁶代海军：《行政处罚集体讨论决定程序的理解与适用——基于〈行政处罚法〉第 57 条第 2 款的分析》，载《中国应急管理》2022 年底 6 期。

⁷江必新，夏道虎：《中华人民共和国行政处罚法条文解读与法律适用》，中国法制出版社 2021 年版。

(三) 关于集体讨论的参与人员

首先,《行政处罚法》第五十七条第二款“行政机关负责人”的范围问题,可参照《行政诉讼法》第三条第三款“被诉行政机关负责人应当出庭应诉”中有关行政机关负责人的范围。根据《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)第一百二十八条第一款“行政诉讼法第三条第三款规定的行政机关负责人,包括行政机关的正职、副职负责人以及其他参与分管的负责人。”《最高人民法院关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定》(法释〔2020〕3号)第二条进一步明确:“行政诉讼法第三条第三款规定的被诉行政机关负责人,包括行政机关的正职、副职负责人、参与分管被诉行政行为实施工作的副职级别的负责人以及其他参与分管的负责人。被诉行政机关委托的组织或者下级行政机关的负责人,不能作为被诉行政机关负责人出庭。”因此,笔者认为,行政处罚集体讨论中的行政机关负责人包括行政机关的正职、副职负责人、参与分管集体讨论所涉的行政处罚案件实施工作的副职级别的负责人以及其他参与分管的负责人,受委托组织和下级行政机关的负责人排除在外。

其次,关于多少名负责人参加集体讨论才有效的问题,实践中各地的做法存在差异。例如,《吉林省应急管理部门较重以上行政处罚案件集体讨论制度(试行)》第四条“给予较重以上行政处罚的集体讨论,采用会议的形式进行。集体讨论须有半数以上部门负责人到会方可举行,其中分管查办案件机构(以下统称承办机构)的部门负责人应当到会。”《杭州市综合行政执法局复杂重大行政处罚案件集体讨论规定》第五条“参加集体讨论的局领导班子成员人数不得少于三分之二。”有观点认为一般情况下,需有 2/3 以上的负责人参加集体讨论才有意义,对于特别重大或者影响较大的行政处罚案件,还应当由行政机关主要负责人亲自参加并主持。⁸

笔者认为,这一问题可参考《重大行政决策程序暂行条例》第三十条“决策草案应当经决策机关常务会议或者全体会议讨论。”行政处罚案件的集体讨论可采用全体会议或者常务会议的形式进行。若参与人员为前述所有行政机关负责人,则以全体会议的形式开展集体讨论;除此之外,可采用常务会议的方式,且常务会议的出席人数应当达到全体人数的二分之一以上方可进行。

(四) 关于集体讨论的决议方式

关于行政处罚集体讨论的决议方式,存在少数服从多数以及行政首长负责制两种方式。少数服从多数的简单民主制是一种常见且操作最为便捷的表决方式,这种表决方式的好处在于可以充分体现集体讨论中各成员的意见,并且使得最终决定的作出更加合情合理。行政首长负责制是为了充分发挥行政首长的作用,以求在纷繁复杂的行政事务中更好地维护公共利益。这两种表决方式分别侧重于民主性和集中性。

我国存在兼具民主和集中的适合我国国情的民主集中制。《中华人民共和国宪法》第三条第一款“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则”,我国的民主集中制是民主基础上的集中和集中指导下的民主。《重大行政决策程序暂行条例》第三十条第二款“讨论决策草案,会议

⁸吕长城:《行政处罚集体讨论决定程序的反思与建构》,载《人民司法·应用》2022年第25期。

组成人员应当充分发表意见，行政首长最后发表意见。行政首长拟作出的决定与会议组成人员多数人的意见不一致的，应当在会上说明理由。”民主集中制充分考虑到了讨论中全体成员的意见，也保障了充分发挥行政首长自身的主观能动性。

笔者认为，从行政机关负责人集体讨论程序的立法本意来看，虽然行政机关负责人均可充分发表意见，但集体讨论程序的设置目的并非取代行政机关的首长负责制，而是希望在集体讨论的基础上提供参考促成行政首长作出决议，最终案件的决定权仍归属于行政机关首长。行政法意义上的集体讨论决定，并不是集体表决，二者应当是泾渭分明的，集体表决表明最后的决定权不在行政机关首长手上。当集体讨论参会人员观点一致，能形成一致的处理意见时，行政机关首长采纳了集体通过的意见，并形成了处理决定。若观点不一致，不能形成一致的处理意见时，行政机关首长可以不采纳集体讨论的意见或只采纳其中的一种或几种意见，这是行政机关首长行使权力的体现，最终由行政首长作出决定权。

四. 集体讨论程序可否由受委托组织实施

《行政处罚法》第二十条及第二十一条规定，行政机关可以在法律、法规或者规章的规定下，在法定职权范围内，委托给其他有资质且服务和条件的组织实行行政处罚，委托方行政机关与受委托的组织应当签订书面委托书，将委托的具体事项、权限与期限等内容公示，受委托的组织以委托方行政机关的名义实施行政处罚，由委托方行政机关对行为承担法律责任。

在行政处罚的委托关系中，针对情节复杂或者重大违法行为给予行政处罚的行政机关负责人的集体讨论决定，到底应当由谁来进行，由委托方行政机关还是由受委托的组织来进行？关于这一问题，现行法律、法规、规章和其他规范性文件尚无规定和解释。

有观点认为，集体讨论程序可以由受委托组织实施。最高人民法院“行政审判讲堂”2025 年第五期答疑实录，受最高人民法院行政审判庭委派的一级高级法官刘涛审判长进行了答疑：“行政机关委托符合法定条件的组织实施行政处罚的，《行政处罚法》第 57 条第 2 款规定的集体讨论程序由谁实施，该法没有明确规定。我们认为，一般来说集体讨论程序可由受委托组织实施。第一，通常情形下，委托行政处罚意味着由受委托组织实施行政处罚的全过程。根据《行政处罚法》第 20 条第 1 款、第 2 款规定，委托行政处罚，是指行政机关依照法律、法规、规章的规定，将其拥有的行政处罚权委托给符合法定条件的组织行使。一般情形下，行政机关系将行政处罚的整个过程委托给受委托组织实施，而非其中的部分环节。第二，通常情形下，受委托组织具备实施行政处罚全过程的法定条件。根据《行政处罚法》第 21 条规定，受委托组织必须符合依法成立并具有管理公共事务职能，有熟悉有关法律、法规、规章和业务并取得行政执法资格的工作人员，需要进行技术检查或者技术鉴定的，应当有条件组织进行相应的技术检查或者技术鉴定等条件。因此，一般情形下，受委托组织具有实施包括集体讨论程序在内的行政处罚全过程的能力和条件。第三，委托行政机关亦可直接实施包括集体讨论程序在内的委托行政处罚事项。根据《行政处罚法》第 20 条第 3 款规定，委托行政机关对受委托组织实施行政处罚的行为应当负责监督，并对该行为的后果承担法律责任。委托行政处罚不排除委托行政机关直接实施委托的事项，在特定情形下，受委托组织提请委托行政机关实施集体讨论程序，或者

行政机关直接实施集体讨论程序，均不违反法律规定。”答疑讲堂的法官主要从行政处罚委托的全过程、受委托组织具备相应资质以及委托方行政机关承担法律后果三个方面，认可一般来说集体讨论程序可由受委托组织实施。

还有观点认为，集体讨论程序不可以由受委托组织实施。司法部发布的第一批行政执法典型案例里面有“山东某市司法局对市交通运输局行政处罚程序不当执法监督案”，其监督意见载明“市司法局开展行政执法监督，核查后认为，执法支队作为市交通运输局下设执法机构，不具有独立的行政执法主体资格，其负责人不是行政机关负责人，其集体讨论不能代替市交通运输局负责人集体讨论。虽然该行政处罚决定是以市交通运输局名义作出的，但在内部审批程序上存在以支队负责人审批替代该局负责人审批和以支队集体讨论替代该局集体讨论问题，涉嫌违反《中华人民共和国行政处罚法》第五十七条第二款情节复杂或者重大违法行为给予行政处罚，行政机关负责人应当集体讨论决定的规定。据此，市司法局依法向市交通运输局下发《行政执法监督意见书》，责令其自行纠正内部程序不规范的问题。该问题推动交通运输主管部门修订了《违法行为处理工作规程(试行)》，将执法案件由原执法支队支队长审查批准调整为该局分管局长审查批准；重大案件集体讨论由原执法支队内部集体讨论调整为由该部门相关领导集体讨论。”

此外，有北京市一中院“北京市水务局等与北京青石岭旅游开发有限公司其他二审行政判决书”从文义解释、机构建制以及立法目的角度，认为即使在委托与被委托的关系之下，受委托组织不能替代行政机关的负责人在行政处罚的过程中进行集体讨论。其原因如下“一、从法律解释的角度来说，根据法律解释的基本原则，对法律条文的解释应当首先进行文义解释。文义解释是法律解释的起点和终点，其他解释都需以文义解释为基础。如果文义解释的结论是唯一且毫无疑义的，且不会造成体系冲突，则原则上应采纳文义解释的结论。行政处罚法第三十八条第二款、《水行政处罚实施办法》第三十条第三、四款的文义可以明确得出较重的行政处罚应当经过行政机关的负责人即水行政处罚机关的负责人集体讨论，从文义解释角度不能得出系由水政监察机构负责人集体讨论。第二，从机构建制的角度来说……县级以上人民政府水行政主管部门可以在其法定权限内委托符合条件的水政监察专职执法队伍实施水行政处罚，故怀柔区水务局与区水政监察大队在作出行政处罚的过程中系委托与被委托的关系，怀柔区水务局是水行政主管部门，区水政监察大队则系依法成立的管理水利事务的事业组织，即使是在此种委托与被委托的关系之下，行政机关所属事业单位的负责人也当然不能替代行政机关的负责人在行政处罚的过程中进行集体讨论。第三，从立法目的角度来看，行政处罚法及《水行政处罚实施办法》均规定了行政机关负责人集体讨论是给予较重行政处罚必须履行的法定程序，亦是与作出一般行政处罚相区隔的特殊程序，旨在更好地保障行政处罚相对人的合法权益，规范行政机关的执法行为。负责人集体讨论可能会对处罚结论造成直接的影响，不同的主体进行讨论，讨论出来的处罚结果可能不同，处罚结果的不同势必会对当事人权利义务产生影响，所以是否经过负责人集体讨论，以及集体讨论的主体是谁，应当属于法院对行政行为合法性的审查范围。”⁹

笔者认为，判断行政处罚中的集体讨论程序是否可由受委托组织进行，需严格依据《行政处罚法》第五十七条的条文解释，前述集体讨论程序的参与人员与决议方式以及立法目的综合分析。第一，从

⁹北京市水务局等与北京青石岭旅游开发有限公司其他二审行政判决书，(2018)京 01 行终 934 号。

《行政处罚法》第五十七条的规范内容来看，该条明确了作出最终行政处罚决定的两种方式：一是行政机关负责人审查决定；二是行政机关负责人集体讨论决定。这意味着，作出最终行政处罚决定的职权专属行政机关负责人，即便受委托组织的负责人，也无法等同于行政机关负责人，即不具备行使该职权的主体资格。第二，从前述集体讨论的决议方式来看，在集体讨论程序中，尽管行政机关负责人可充分发表意见，但该程序的设置目的并非取代行政机关的首长负责制，而是通过集体讨论为行政首长提供决策参考，最终案件的决定权仍归行政机关首长。受委托组织显然无法实现这一机制——其集体讨论过程中，不可能由行政机关首长行使最终决定权。第三，从前述集体讨论的参与人员来看，参照《最高人民法院关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定》（法释〔2020〕3号）第二条“行政诉讼法第三条第三款规定的被诉行政机关负责人，包括行政机关的正职、副职负责人、参与分管被诉行政行为实施工作的副职级别的负责人以及其他参与分管的负责人。被诉行政机关委托的组织或者下级行政机关的负责人，不能作为被诉行政机关负责人出庭。”行政处罚集体讨论中的“行政机关负责人”包括行政机关的正职、副职负责人、参与分管集体讨论所涉的行政处罚案件实施工作的副职级别的负责人以及其他参与分管的负责人，受委托组织和下级行政机关的负责人既不能以行政机关负责人身份参与集体讨论，更无权依据集体讨论结果作出处罚决定。第四，从集体讨论程序的立法目的来看，该程序是行政机关负责人作出最终处罚决定的方式之一，针对重大复杂案件而设，旨在通过行政机关负责人层级的集体智慧，保障处罚决定的合法公正。若由受委托单位负责人替代实施，不仅可能实质影响相对人权益，还会降低程序正义标准，违背该程序的设定目的与实际价值。综上，笔者倾向于认为集体讨论程序不应当由受委托的组织实施。

五. 结语

行政处罚中的行政机关负责人集体讨论程序，作为保障程序正义的关键制度设计，其核心价值在于通过规范化的集体讨论，以期保障重大复杂行政处罚案件的合法性与合理性的实现。当前实践中，围绕这一程序的几项问题尚未形成共识，本质上反映了法律条文稳定性与执法场景复杂性之间的现实矛盾。

充分释放集体讨论程序的“安全阀”效能，既需要通过司法解释进一步明确统一的程序节点、具体程序规范及实施主体，为执法实践提供清晰指引；也需要行政机关在执法过程中强化职权法定与程序正当意识。让这一制度在法治政府建设中持续发挥规范行政权、保障公民权益的重要作用，真正实现行政处罚“惩治违法”与“保障权益”的双重立法目的。

如您希望就相关问题进一步交流，请联系：



卢意光
+86 21 3135 8668
yiguang.lu@llinkslaw.com

如您希望就其他问题进一步交流或有其他业务咨询需求，请随时与我们联系: master@llinkslaw.com

上海

上海市银城中路 68 号
时代金融中心 19 楼
T: +86 21 3135 8666
F: +86 21 3135 8600

北京

北京市朝阳区光华东里 8 号
中海广场中楼 30 层
T: +86 10 5081 3888
F: +86 10 5081 3866

深圳

深圳市南山区科苑南路 2666 号
中国华润大厦 18 楼
T: +86 755 3391 7666
F: +86 755 3391 7668

香港

香港中环遮打道 18 号
历山大厦 32 楼 3201 室
T: +852 2592 1978
F: +852 2868 0883

伦敦

1/F, 3 More London Riverside
London SE1 2RE
T: +44 (0)20 3283 4337
D: +44 (0)20 3283 4323



www.llinkslaw.com



Wechat: [Llinkslaw](#)

本土化资源 国际化视野

免责声明：

本出版物仅供一般性参考，并无意提供任何法律或其他建议。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

© 通力律师事务所 2025