



工商行政管理机关执法办案实务丛书

工商行政管理机关 行政处罚程序实务

GONGSHANG XINGZHENG GUANLI JIGUAN
XINGZHENG CHUFA CHENGXU SHIWU

本书编写组◎编著

中国工商出版社

工商行政管理机关 行政处罚程序实务

本书编写组 编著

中国工商出版社

责任编辑/李富民 傅伟光

封面设计/浩然

图书在版编目(CIP)数据

工商行政管理机关行政处罚程序实务 / 《工商行政管理机关行政处罚程序实务》编写组编著. —— 北京:中国工商出版社, 2014. 3

ISBN 978 - 7 - 80215 - 691 - 3

I. ①工… II. ①工… III. ①工商行政管理—行政处罚—程序—中国 IV. ①D922. 294

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 041359 号

书名/工商行政管理机关行政处罚程序实务

编著者/本书编写组

出版·发行/中国工商出版社

经销/新华书店

印刷/北京翌新工商印制公司

开本/787 毫米×1092 毫米 1/16 印张/10.25 字数/160 千字

版本/2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月第 1 次印刷

社址/北京市丰台区花乡育芳园东里 23 号(100070)

电话/(010)63730074,83610373 电子邮箱/zggschs@163.com

出版声明/版权所有,侵权必究

书号:ISBN 978 - 7 - 80215 - 691 - 3/D · 451

定价:35.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

前 言

党的十八届三中全会开启了我国全面深化改革的新时代,工商行政管理也进入了改革发展的新阶段。三中全会有关建立统一开放竞争有序的市场体系,“改革市场监管体制,实行统一的市场监管”等精神,对工商部门强化市场监管提出了新的更高要求。2013年底,张茅局长在全国工商行政管理工作会议上指出,适应全面深化改革、加快职能转变的新形势,要着力营造宽松平等的准入环境、公平竞争的市场环境和安全放心的消费环境。

工商管理的基本职责是市场监管。在工商登记制度改革和工商体制调整的背景下,要建立符合现代市场监管需要的市场监管体制,不仅要尊重市场在资源配置中起决定性作用,还要研究在市场监管中如何更好发挥政府作用。因此,认真总结近年来基层工商机关创造的那些符合市场监管规律、符合市场监管发展方向、符合宽进严管要求的监管执法经验,将为有力有序推进市场监管改革打下坚实基础。鉴于此,我们中国工商出版社在2013年春天决定针对系统内执法办案实务,组织编写工商行政管理机关执法办案实务丛书。

为高质量的编好该套丛书,中国工商出版社于2013年4月、6月、10月组织三次作者座谈会,组织系统内的执法办案专家骨干20多人,针对丛书的写作提纲、内容等工作进行深入研讨交流,完成了《工商行政管理机关行政处罚程序实务》、《工商行政管理机关查处不正当竞争案件实务》、《工商行政管理机关查处产品质量案

件实务》、《工商行政管理机关查处网络违法交易案件实务》四本书的写作和审定工作。

该套丛书从不同的执法领域入手,从执法办案实务入手,以执法办案中常见问题为导向,结合具体的执法实例,介绍工商行政管理机关执法办案的基本程序、重要方法,全过程解析执法办案的重点环节、重要问题和疑难问题,兼顾执法新手的上岗培训和执法骨干的指导提高,旨在为职能调整新环境下的工商机关执法办案提供指导参考。

《工商行政管理机关行政处罚程序实务》,详解工商行政管理机关行政处罚程序,重点分析管辖、证据、期限、强制措施等疑难问题。

《工商行政管理机关查处不正当竞争案件实务》,结合具体案例,介绍仿冒行为、虚假宣传行为、商业贿赂等相关案件的发现案源的方法、调查取证的方向及法律适用中的一些疑难问题。

《工商行政管理机关查处产品质量案件实务》,介绍相关案件的查办方法和技巧,详细介绍珠宝首饰行业、纺织行业、劣质汽油、汽车4S店经营及服务、电线电缆等行业的产品质量案件的查办方法和技巧。

《工商行政管理机关查处网络违法交易案件实务》,介绍查办网络案件过程中的案源、主体确定、电子证据固定等基本问题,结合具体案例介绍网络虚假广告案件、网络不正当竞争案件等的发案方法、取证方法等实务问题。

需要说明的是,我们在丛书的写作过程中正值工商登记改革和《商标法》的修改,因此,《工商行政管理机关查处商标违法案件实务》、《工商行政管理机关查处企业违法案件实务》将在下半年陆续出版。

本书的编写出版,是集全系统之力,在总局和系统许多同志共同努力下、全力支持下完成的。先后参加丛书各册写作的作者共 30 余人,分别来自 20 余个省级、地市、区县不同层级工商局,包括领导、专家、一线及基层执法办案骨干(按姓氏笔划为序):孔志浩、王粟洋、孙超、石昭峰、石嫫嫫、冯勇、张玉梅、张建华、张圣男、李英敏、陈梅芳、陈楚、陈岗、陈晓、陈欣、杨涛、段晓军、段利红、赵健文、郭春雷、施亚辉、陶国建、倪伟、黄璞琳、黄燕、戚辉、董晓慧、谢仁建、薛峰。我们将在丛书每册的后记中注明作者的写作章节。值此付梓之际,谨向所有为本书的编写出版作出努力、给予支持的各级领导和同志们表示衷心感谢!

要特别感谢的是,甘肃省局、浙江台州市局、江苏南通市局对三次座谈会的召开给予了大力支持;湖北省局公平交易局朱亚萍局长、福建省局法制处沈萍处长、天津市局法制处张建安处长、福建省局公平交易处杨军辉副处长、江苏省局公平交易局盛薇薇副局长等在百忙之中参会,并对丛书的写作提出了宝贵意见;河南省局孙百昌副巡视员、总局竞争执法局杜长红处长、南通市局董晓慧处长,为本书的审定和修改付出了大量的心血。

由于编者水平有限,成书仓促,书中难免有疏漏或缺憾之处,敬请广大读者批评指正。

本书编写组

2014 年 3 月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 工商行政管理机关行政处罚程序的概念	(1)
一、工商行政管理机关行政处罚程序的概念	(1)
二、工商行政管理机关行政处罚程序的宗旨	(2)
三、工商行政管理机关行政处罚程序的适用对象	(2)
第二节 工商行政管理机关行政处罚程序的原则	(3)
一、程序合法性原则	(3)
二、程序合理性原则	(4)
三、公正、公开与效率原则	(4)
四、处罚与教育相结合原则	(5)
五、回避原则	(6)
六、独立行使职权原则	(6)
第二章 案件线索处置	(7)
第一节 案件线索的发现	(7)
一、案件线索的来源	(7)
二、案件线索的登记	(7)
第二节 案件线索的分析	(8)
一、案件调查方向的确定	(8)
二、管辖	(12)

第三节 案件线索的处理	(25)
一、立案	(25)
二、不予立案	(28)
第三章 调查取证	(30)
第一节 调查取证应遵循的原则	(30)
第二节 现场检查	(31)
一、现场检查及其意义	(32)
二、现场检查的步骤和方法	(33)
三、现场检查图的绘制	(35)
四、现场拍照(录像)	(37)
五、现场检查笔录	(38)
六、案例评析	(39)
第三节 强制措施	(42)
一、强制措施的概念及特征	(42)
二、实施强制措施的依据及强制措施的种类	(42)
三、强制措施的实施	(44)
四、强制措施的对象	(45)
五、实施行政强制措施的程序	(46)
六、涉案财物的处置	(52)
七、强制措施与先行登记保存的区别	(54)
第四节 怎样询问当事人	(55)
一、询问的步骤	(55)
二、询问的方法	(57)
三、询问的语言	(60)
四、询问的要求	(62)

第四章 证据与证明	(63)
第一节 证据的概念和意义	(63)
一、证据的概念和特征	(63)
二、证据的意义	(65)
三、证据收集的要求与方法	(66)
第二节 证据的审查判断	(70)
一、证据审查判断的概念	(70)
二、证据审查判断的基本方法	(71)
第三节 证明	(73)
一、证明的任务	(73)
二、证明的对象	(74)
三、证明的责任	(75)
第五章 行政处罚	(76)
第一节 调查终结	(76)
一、调查终结的处理方式	(76)
二、案件调查终结报告的制作	(77)
第二节 案件核审	(80)
一、案件核审概念与特征	(80)
二、核审案件的类型与范围	(80)
三、案件核审的主要内容	(81)
四、核审意见和建议	(88)
五、《案件核审表》的制作要点	(89)
六、核审退卷	(90)
第三节 行政处罚决定	(90)
一、行政处罚裁量	(90)
二、案件审批	(94)

三、处罚告知	(96)
四、行政处罚听证	(98)
五、行政处罚决定	(101)
第四节 送达	(113)
一、送达的概念	(113)
二、送达的方式	(113)
第五节 执行	(116)
一、执行的概念和意义	(116)
二、执行的方式	(117)
三、强制执行	(119)
四、中止执行、停止执行、终结执行、和解等相关问题	(121)
五、罚没财产的处置	(122)
第六章 期限及其他	(125)
第一节 期限的概念及意义	(125)
一、期限与期间	(125)
二、期限的概念和意义	(126)
三、期间的计算	(127)
第二节 工商行政管理机关办案程序中的期限	(128)
一、强制措施的期限	(128)
二、案件办理的期限	(129)
三、行政处罚决定的生效日期	(133)
四、行政处罚当事人的行政救济期限	(134)
五、行政处罚决定的执行期限	(140)
后记	(147)

第一章 绪 论

第一节 工商行政管理机关行政处罚程序的概念

一、工商行政管理机关行政处罚程序的概念

工商行政管理机关行政处罚程序是工商行政管理机关实施行政处罚行为所必须遵循或履行的法定步骤、时限和方式,是调整和规范工商行政管理机关行政处罚活动的法律制度。从过程上看,工商行政管理机关行政处罚程序包括行政处罚决定程序和行政处罚执行程序;行政处罚决定程序又包括简易程序、一般程序,一般程序中包括重大行政处罚决定作出前的听证程序。

工商行政管理机关行政处罚程序以保障和监督工商行政管理行政主体的行政处罚行为和维护公民、法人和其他组织的合法权益为目的。工商行政管理机关所实施的行政处罚,主要表现为财产罚(如罚款、没收违法所得、收缴假冒伪劣商品)、名誉罚(如警告)和行为罚(如吊销营业执照、撤销虚假注册)等类型的法律制裁。由于行政处罚是对公民、法人或者其他组织的制裁性法律手段,对行政处罚相对人而言,或名誉受到影响,或财产被没收被处以罚款,甚至被限制行为,如取消继续进行经营活动的资格等等。行政处罚的实施,既关系到社会、经济和生活秩序的维护,又是对行政相对人的财产、名誉、行为的损毁限制。因此,行使行政处罚权这一公权应慎重。客观、科学的行政处罚可以有效地惩戒违法行为、维护社会秩序,而有失公允的行政处罚不仅达不到这一目的,而且会损害公民、法人和其他组织的合法权益。工商行政管理机关行政处罚程序正是通过对行政机关的行政处罚行为

设置必要的时间、空间和步骤的规范,来实现行政处罚行为的程序化操作,并以此来保障执法的公正性。例如,公民、法人和其他组织对工商行政管理机关所给予的行政处罚,享有陈述、申辩的权利。公民、法人和其他组织对行政处罚不服的,有权依法申请复议、提起行政诉讼以寻求法律救济。公民、法人和其他组织认为办案人员与当事人有直接利害关系的,有权申请办案人员回避。同时,行政处罚程序还通过必要的程序安排吸收公民、法人和其他组织参与到行政执法的过程中,一方面监督工商行政管理机关依规程操作,另一方面也便于他们及时合理地主张权利。

二、工商行政管理机关行政处罚程序的宗旨

《工商行政管理机关行政处罚程序规定》(以下简称《处罚程序》)第一条明确规定:“为了规范和保障工商行政管理机关依法行使职权,正确实施行政处罚,维护社会经济秩序,保护公民、法人或者其他组织的合法权益,根据《行政处罚法》及其他有关法律、行政法规的规定,制定本规定。”显而易见,《处罚程序》的制定宗旨有三:一是规范行政处罚权,二是保障公民、法人或者其他组织的权利,三是维护社会经济秩序。

工商行政管理机关,在市场监督管理工作中享有广泛的行政职权,行政执法任务繁重。《处罚程序》的制定,就是要根据工商行政管理工作的一般规律,细化行政处罚程序制度,规范和保障行政处罚权的有效实现。其中,“规范”是指通过科学的程序设计和必要的制度安排,保障工商行政管理机关,实施有效的行政处罚,减少其运作的随意性和盲目性,严格依法处罚;“保障”是指通过合法、合理,公正、公开和效率等原则的制定,制约行政机关的权力,架设公民的权利途径,保护公民、法人或者其他组织的合法权益;“规范”和“保障”最终要实现的还是其目标,即维护社会经济秩序。维护社会经济秩序是工商行政管理机关一切工作的出发点和落脚点。

三、工商行政管理机关行政处罚程序的适用对象

《处罚程序》第二条规定:“工商行政管理机关实施行政处罚,适用本规定。法律、法规另有规定的,从其规定”。

从主体上看,《处罚程序》的适用对象是工商行政管理机关;从行为上看,《处罚程序》的适用对象是行政处罚行为。简言之,《处罚程序》的适用对象是工商行政管理机关的行政处罚行为。

《处罚程序》是根据《行政处罚法》和相关法律规范,针对工商行政管理机关的行政处罚行为而制定的部门规章。所以,工商行政管理机关在考虑实施行政处罚程序时,并非仅仅适用《处罚程序》,还要依据《行政处罚法》和相关法律规范的有关规定。《处罚程序》的适用要以其相关法律规范的适用为互为补充,既不能违反其上位法,也不能违反具体行政处罚使用的实体法。在程序出现冲突时,要以上位法和实体法为依据。

第二节 工商行政管理机关行政处罚程序的原则

一、程序合法性原则

《处罚程序》第三条第一项规定:“实施行政处罚必须有法律、法规、规章依据;没有依据的,不得给予行政处罚。”该规定是对工商行政管理机关行政处罚合法性原则的具体规定。

合法性原则包括处罚依据合法性原则和处罚程序合法性原则两个子原则。程序合法性原则是指有关行政主体实施行政处罚行为,必须符合法律、法规或规章规定的程序规则;违反法定程序的,其处罚行为无效。

程序合法性原则是行政处罚制度中其他原则的前提和基础。程序不合法,则行政处罚不合法,而不论依据和证据是否合法。是否遵循了程序合法性原则,可以考量以下几方面的内容:(1)主体适格,行政主体是否法律规定的有权做出行政处罚的主体;(2)程序有据,做出行政处罚的步骤、方式、方法、顺序、时效等程序规则是否有法律明确规定;(3)依法进行,行政主体实施行政处罚是否严格依照法定的程序规则进行;(4)违法无效,法定程序必须得到严格遵守,违反法定程序,行政处罚行为无效。

二、程序合理性原则

《处罚程序》第三条第三项规定：“实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。”该内容是对工商行政管理机关行政处罚合理性原则的具体规定。

合理性原则包括处罚量罚合理性原则和处罚程序合理性原则两个子原则。程序合理性原则是指行政主体在依照程序从事行政处罚时，要正确使用程序中的自由裁量权，保证所遵循的处罚程序的客观和适度。程序合理性原则是程序合法性原则的深度体现。行政主体行使程序自由裁量权必须合法，这是程序合法性原则的基本要求。但是，行政处罚行为本身所具有的复杂性决定了行政主体合法地行使程序自由裁量权，就要根据当时情况依法控制程序的进度（如当事人要求申辩但路上阻隔不能在3日到达）、幅度（例如听证参加人数、人选）、范围（如扣押的品种、工具的选择）等等。

程序合理性原则弥补了程序合法性原则的刚性，使行政程序科学化、人性化。这就要求行政主体在做出行政处罚时，要综合考虑行政相对人违法行为的客观要求，权衡行为的社会危害性和行为人的主观恶性，做出与违法行为的事实、性质、情节相当的处罚程序处置。

三、公正、公开与效率原则

《处罚程序》第三条第二项规定工商行政管理机关实施行政处罚时应当“公正、公开、及时地行使法律、法规、规章赋予的行政职权”。

公正、公开和效率是行政法的基本原则。

公正原则，主要是指自己不做自己的法官；不单方接触；不在事先未通知和听取相对人申辩意见的情况下作出对相对人不利的行政行为。公正原则在《处罚程序》中主要体现在：行政机关在作出行政处罚决定之前，应当告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由及依据，并告知当事人依法享有的权利；行政机关必须充分听取当事人的意见，对当事人提出的事实、理由或者证据成立的，行政机关应当采纳。行政机关不得因当事人申辩而加重处罚。

公开原则,是指行政主体在实施行政行为过程中,政府行为除依法应保密的以外,应一律公开进行;行政法规、规章、行政政策以及行政机关作出影响行政相对人权利、义务的行为标准、条件、程序应依法公布。公开原则在《处罚程序》中主要体现在:行政处罚依据公开;行政处罚信息公开;行政机关在作出行政处罚决定之前,应当告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由及依据,并告知当事人依法享有的权利;除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私外,听证公开举行。公开原则有利于相对方对行政主体的行政行为实施有效的监督。

效率原则,是指行政主体在实施行政处罚时,要力争以尽可能快的时间,尽可能少的人员,尽可能低的经济耗费,利用既定的行政资源,办尽可能多的事情,取得尽可能大的社会、经济效益。在保障公正的前提下,作为法律原则,效率是行政处罚程序追求的重要价值目标。如根据查清违法事实的难易程度和相关情节的大小,可将行政处罚决定程序分为一般程序和简易程序;适用一般程序的案件,应当自立案之日起九十日内作出处理决定,案情复杂,经机关负责人批准,可以延长三十日;工商行政管理机关送达处罚决定书,应当在宣告后当场交付当事人,当事人不在场的,应当在七日内按照规定方式送达;根据罚款收缴难易的具体情况,规定了诸多特殊情形下,决定机关可以当场收缴罚款等等。这些都是效率原则在《处罚程序》中的具体体现。

四、处罚与教育相结合原则

行政处罚是行政机关依法对行政相对人违反行政法律的行为给予人身的、财产的、名誉的及其他形式法律制裁的行为。工商行政管理机关所实施的行政处罚,主要表现为多种类型的财产制裁(如罚款、没收违法所得)、少量的名誉制裁(如警告)及吊销营业执照、撤销虚假注册等类型的法律制裁。行政处罚必然会对行政相对人的人身、财产或名誉造成一定的损害。行政主体在惩治违法行为时,不能一味地处罚,应当积极消除处罚的负面影响,扩大其正面影响,并积极通过公众参与途径,使相对人和其他公民、法人或者其他社会组织受到教育。行政主体还要本着对社会负责的精神,通过各

种教育手段和途径增强公民、法人或者其他组织的法律知识和守法意识,预防或减少社会经济违法行为的发生。违法行为的减少,必然会减少社会资源的浪费,并增强人们创造生产力的意愿和能力,从而维护社会稳定、促进经济发展。

五、回避原则

回避原则是指在行政执法过程中,工商行政管理机关工作人员因其与所处理的事物有利害关系,根据当事人的申请或工商行政管理机关工作人员的请求,依法暂停其职务行使的一种法律制度。回避原则设置的目的是为了保障公正原则的实现。《处罚程序》第三条第五项规定:“办案人员与当事人有直接利害关系的,应当回避。”回避原则中的“利害关系”一般包括:办案人员与当事人或当事人的代理人具有亲属关系;办案人员与当事人具有监护关系;办案人员与当事人有业务上或职务上的联系;或者办案人员曾经在与本案有关的程序中担当过证人或鉴定人等等。工商行政管理机关工作人员在行政处罚过程中,如果与行政相对人存在某种利害关系,往往会影响行政执法的客观性,造成执法结果的不公正。所以作为行政相对人,可以从保护自身合法权益的角度,向有权机关提出回避申请。该工作人员也应当主动提出回避,由没有利害关系的其他人员来代为履行职责。

六、独立行使职权原则

独立行使职权原则是指工商行政管理机关在实施行政处罚的过程中,从应有的立场出发,严格依法,依照自身的职责职能要求做出行政决定,拒绝来自任何方面的非法干预,不受到其他政府机关、社会团体或者个人的影响。独立原则设置的目的是为了保障公正原则的实现。

第二章 案件线索处置

第一节 案件线索的发现

一、案件线索的来源

根据《工商行政管理机关行政处罚程序规定》第十六条的规定,工商行政管理机关行政处罚案件的来源分为两类:一是工商行政管理机关依据监督检查职权主动发现的案件。如,工商行政管理机关市场巡查、年度申报、流通领域商品质量监测等监管执法中主动发现的涉嫌违反工商行政管理法规的案件。二是工商行政管理机关根据外来线索发现或者承办的案件。如,根据公民、法人或者其他组织的投诉、申诉、举报,或者其他机关移送、上级机关交办等途径而被动发现或承办的涉嫌违反工商行政管理法规的案件。

《工商行政管理机关行政处罚程序规定》虽然没有明确要求工商行政管理机关进行案源登记,但为了规范办案程序,工商行政管理机关发现、接收案件线索时也应当及时登记案件来源。国家工商总局《关于印发〈工商行政管理机关行政处罚文书、行政复议文书和行政赔偿文书〉的通知》(工商法字[2008]229号),就增加了《案件来源登记表》这一办案文书。

二、案件线索的登记

工商行政管理机关接到投诉、申诉、举报、其他机关移送、上级机关交办的案件线索时,应当立即进行案源登记,填制《案件来源登记表》。在此情况下,案源登记日期一般应当与案件线索发现、接收日期一致;投诉、申诉、举报人匿名或者要求保密以及声明其提交材料可靠程度的,应当在“案源登记