

出入境检验检疫 行政处罚 理论与实务

沈义峰 等 / 编著

CHURUJING JIANYANJIAN
XINGZHENGCHUFA
LILUN YANJIU YU SHIWU

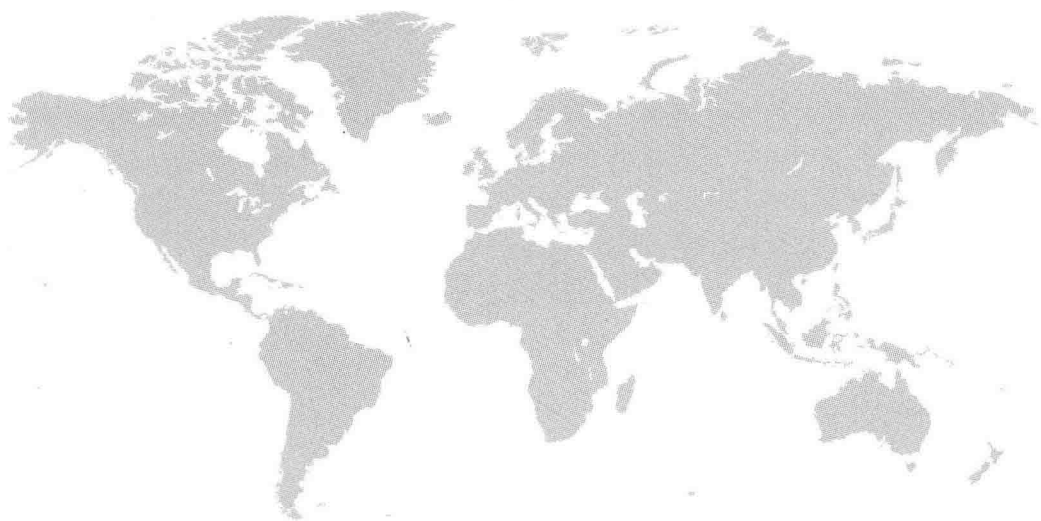


法律出版社
LAW PRESS CHINA

出入境检验检疫 行政处罚 理论与实务

沈义峰 等 / 编著

CHURUJING JIANYANJIAN
XINGZHENCHUFU
LILUN YANJIU YU SHIWU



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

出入境检验检疫行政处罚理论与实务 / 沈义峰,
江苏出入境检验检疫局编著. —北京:法律出版社,
2015.4

ISBN 978 - 7 - 5118 - 7764 - 2

I. ①出… II. ①沈…②江… III. ①国境检疫—卫
生检疫—行政执法—研究—中国 IV. ①D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 068544 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/杨大康

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/法律出版社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

责任印制/沙磊

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/19.75 字数/406 千

版本/2015 年 4 月第 1 版

印次/2015 年 4 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 7764 - 2

定价:70.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编著人员：沈义峰 王传斌 胡涛立

(以下以姓氏笔画为序)

王生刚 孙飞镝 刘大伟 刘 闯 仲柯峰

李 晶 陈亚军 吴 旻 林立波 俞洪元

秦一民 钱 方 徐劲实 唐婷婷

审 定：沈义峰 周勤华

序 言

出入境检验检疫部门是我国履行进出口商品检验、进出境动植物检疫、国境卫生检疫、进出口食品安全监管和认证监管的行政机关,承担国门安全、健康、卫生、环保、反欺诈等政府监管职能。对违反检验检疫法律法规的行为实施行政处罚是出入境检验检疫部门履行管理职能,制裁违法行为,维护检验检疫秩序和法律严肃性的重要手段之一。加强行政处罚问题研究,不仅是推进检验检疫依法行政,建设法治质检的内在需要,也是切实保护当事人合法权益,减少行政争议,化解行政纠纷的客观要求。

近年来,在国家质检总局法规司的组织和指导下,北京、上海、福建、深圳检验检疫局分别对出入境检验检疫行政处罚工作从不同角度进行研究,取得了可喜成果。自 2011 年起,江苏出入境检验检疫局结合检验检疫行政执法过程中遇到的具体情况,在已有成果的基础上,开展了《出入境检验检疫行政处罚法学理论体系研究》(国家质检总局科研项目),从行政法学理论和检验检疫部门执法实务视角,对检验检疫行政处罚工作作了进一步探讨,并将研究成果汇编成本书。

本书对检验检疫行政处罚办案实践中遇到的疑难问题作了分析,从检验检疫法律关系,检验检疫违法行为的构成要件及归责原则,检验检疫行政处罚种类、裁量、证据及执行,违法行为事数形态,检验检疫违法行为罪与非罪,以及进出口商品检验、进出境动植物检疫、国境卫生检疫、进出口食品安全监管、原产地监管、认证监管方面相关违法行为的认定与处理等方面,进行梳理、论证,并通过实际案例进行剖析,提出处理意见,期望能对规范检验检疫执法行为,推进检验检疫依法行政起到一定借鉴作用。

本书由沈义峰主持和策划,王传斌、胡涛立编写大纲。各章撰稿人分别为:林立波(第一章、第十五章)、秦一民(第二章)、徐劲实(第二章、第五章、第十四

章)、李晶(第三章、第十六章)、俞洪元(第四章、第十二章)、刘大伟(第六章、第十三章)、钱方(第七章)、陈亚军(第八章、第十七章)、唐婷婷(第九章)、仲柯峰(第十章)、胡涛立(第十一章)、孙飞镒(第十一章)、刘闯(第十八章)、吴旻(第十九章)、王生刚(第二十章)。全书由王传斌、胡涛立统稿,沈义峰、周勤华审定。

本书编写工作得到国家质检总局法规司和江苏出入境检验检疫局领导鼎力支持,广东出入境检验检疫局稽查处、宁波、深圳出入境检验检疫局法制处同行和浙江出入境检验检疫局周辉同志提出了宝贵意见与建议,在此一并衷心感谢!

囿于本书参与编著人员学识,书中难免疏漏和错误,恳请各位专家、同行和读者批评指正。

编著者

2015年1月

目 录

上篇 行政处罚基本理论与检验检疫实践

第一章 行政处罚理论体系构成与研究进展	3
一、行政处罚理论体系	3
二、公法责任(刑法)理论借鉴的可行性与吸收	10
三、行政执法与刑事执法的衔接	13
第二章 检验检疫行政法律关系与行政相对人	23
一、法律关系的基本理论	23
二、检验检疫法律关系的构成	26
三、外贸代理情形下检验检疫行政处罚当事人确定	29
四、外贸经营单位收购生产企业产品出口时行政处罚当事人确定	35
五、履行职务行为时出现违法行为的法律责任	37
第三章 检验检疫违法行为的构成与归责	38
一、行政违法责任构成	38
二、行政违法责任归责原则	41
三、检验检疫违法责任构成	45
第四章 检验检疫违法行为的特殊形态	53
一、行政违法行为的事数形态——“一事”与“数事”	53
二、对“不再罚”的认定	63
三、共同违法行为及其责任承担	65
四、与违法行为有关的管辖、追诉时效和违法行为地的认定	67
五、部分违法(部分货值金额)认定	68
第五章 检验检疫行政处罚证据	70
一、检验检疫行政处罚证据的种类、要件及证明效力	70
二、对调查笔录的再认识	76
三、行政处罚证据保全措施与程序	79

第六章 与检验检疫行政处罚有关的行政强制	85
一、行政强制概念、种类与特征	85
二、与检验检疫行政处罚有关的行政强制措施	88
三、与检验检疫行政处罚相关的行政强制执行	94
第七章 检验检疫行政处罚种类	97
一、行政处罚设定权	97
二、没收违法所得	100
三、终止或暂停行政许可	106
四、责令改正的属性与适用	110
五、“并处”的运用	113
第八章 检验检疫行政处罚裁量	115
一、检验检疫行政处罚自由裁量权概述	115
二、检验检疫行政处罚自由裁量权的分类与裁量情节	116
三、检验检疫行政处罚自由裁量的原则和措施	125
第九章 检验检疫行政处罚时效	129
一、行政处罚时效概述	129
二、检验检疫行政处罚时效	131
三、与行政处罚时效有关的汇率计算标准	139
第十章 与检验检疫行政相对人有关的刑事责任	140
一、罪与非罪的界定	140
二、逃避商检罪	141
三、妨害动植物防疫、检疫罪	144
四、妨害国境卫生检疫罪	148
五、伪造、变造、买卖检验检疫证单、印章、标识犯罪	150
六、进出口假冒伪劣类犯罪	155
七、非法经营罪	161
八、检验检疫行政执法与刑事司法的衔接	162

下篇 检验检疫部门法行政处罚理论与实践

第十一章 检验检疫监管中几组近似概念辨析及相关违法行为处理	167
一、商品、物品、样品、礼品、携带物、邮寄物、快件	167
二、进口与出口、进境与出境、入境与出境	180
三、报检、申报与申请检验	187
四、退运商品检验检疫违法行为	190

第十二章 逃避法定商品检验相关违法行为的认定与处理	194
一、逃避法定检验监管的违法行为	194
二、擅自销售、使用未经检验的进口商品行为	195
三、进口机电设备检验违法问题	197
四、擅自调换样品或调换经检验合格商品的违法行为	200
五、数量、重量检验违法行为	201
六、包装检验违法行为	202
七、运输非商品逃避装运前检验违法问题	204
第十三章 虚假申报违法行为的认定与处理	207
一、虚假申报行为的种类和特征	207
二、进出口商品检验不如实申报违法行为	208
三、进出口假冒伪劣商品违法行为	213
四、不如实申报进出境动植物检疫违法行为	215
五、国境卫生检疫不如实申报违法行为	219
第十四章 申领原产地证违法行为的认定与处理	221
一、原产地证概述	222
二、非优惠原产地证申领违法行为	224
三、优惠原产地证申领违法行为	227
第十五章 进出口食品安全监管违法行为的认定与处理	229
一、进出口食品安全检验与法定进出口商品检验的关系	229
二、与进出口食品安全检验有关的法律法规	231
三、对进出口食品安全检验相关法律责任的理解	232
四、进出口食品安全相关违法行为的认定与处理	234
五、特殊食品检验检疫监管中违法行为的定性及处理	240
六、国务院《关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定》的适用	242
第十六章 运载工具及集装箱检验检疫违法行为的认定与处理	245
一、与运输工具有关的概念辨析	245
二、适载检验及其违法行为	246
三、运输工具/交通工具检疫相关违法行为	247
四、集装箱未经检疫擅自离开检疫地点的行为处理	252
第十七章 进出境木质包装检疫违法行为的认定与处理	254
一、木质包装 IPPC 标识的属性	254
二、进境木质包装违法行为处理	256
三、出境木质包装违法行为处理	259

四、关于人造板材制成的木质包装检疫	260
第十八章 认证监管违法行为的认定与处理	261
一、检验检疫机构认证执法管辖权	261
二、认证违法调查的途径及证据收集	263
三、检验检疫部门常见认证违法行为的认定与查处	264
第十九章 检验检疫行政处罚简易程序问题研究	270
一、行政处罚简易程序概述	270
二、检验检疫行政处罚简易程序应把握的重点	272
第二十章 行政处罚与检验检疫处理	275
一、行政处罚与检验检疫处理的概念	275
二、检验检疫处理的特征与种类	275
三、检验检疫处理与行政处罚的区别与联系	279
附：检验检疫行政相对人法定义务及可给予行政处罚违法行为一览表	283

上篇 行政处罚基本理论与检验检疫实践

第一章 行政处罚理论体系 构成与研究进展

行政处罚是行政法上的重要概念,也是具体行政行为的重要种类之一。基于行政处罚在行政管理中的重要作用,《行政处罚法》成为我国在行政处罚、行政许可、行政强制等行政行为立法中最先颁布的法律。在行政法研究中,行政处罚也是最受关注的热点,尤其是行政执法实务界对行政处罚研究高度重视,产生了一大批理论成果。本章撷取部分成果,作为后文讨论的理论基础。

一、行政处罚理论体系

(一)行政处罚的概念

行政处罚,是指具有行政处罚权的行政主体为维护公共利益和社会秩序,保护公民、法人或其他组织的合法权益,依法对行政相对人违反行政法律法规而尚未构成犯罪的行政行为所实施的法律制裁。

1. 实施行政处罚的主体是具有行政处罚权的行政主体。行政主体是指能够以自己的名义行使国家行政权力,并能独立承受法律后果的国家机关和社会组织,具体而言行政主体包括行政机关、法律法规授权的管理公共事务的组织。

2. 实施行政处罚的对象是违反行政法律法规而尚未构成犯罪的行政相对人。行政相对人的行为违反行政法律法规的相关规定。行政法律法规包括法律、行政法规、地方性法规、部门规章以及地方政府规章等。违反行政法律法规构成犯罪的行为应依法移交司法机关追究刑事责任;尚未构成犯罪的,由行政主体依法追究行政责任。行政相对人包括法人、其他组织和公民。

3. 实施行政处罚的目的是纠正被侵犯的行政管理秩序。行政相对人的违法行为,侵犯了行政管理秩序,破坏了正常的秩序;对其违法行为实施行政处罚是为了维护公共利益和社会秩序,保护公民、法人或其他组织的合法权益。

4. 行政处罚是一种制裁行为。行政处罚是行政主体对违反行政法律法规的行政相对人实施罚款、行政拘留、没收违法所得、没收非法财物等处罚,是对行政相对人财产、人身权利的剥夺,目的是使违法的当事人不能从违法中得到利益。

5. 行政处罚是一种具体行政行为。行政处罚行为是行政主体对违法的行政相对人具体的人身权、财产权等权利的剥夺,受到处罚的行政相对人对行政处罚决定不服可以依法申请行政复议或提起行政诉讼,但法律法规规定行政复议前置的除外;合法权益受到侵害的有权要求赔偿。

(二) 行政处罚的基本原则

行政处罚的基本原则,是指贯穿在行政处罚过程中,指导和统帅行政处罚具体规范的最稳定的基本精神,是行政主体在实施行政处罚时必须遵守的基本行为准则。行政处罚基本原则可以分为事实基本原则和程序基本原则,事实基本原则是指规范行政处罚实体的基本原则,如行政处罚以事实为依据的原则;程序基本原则是指规范行政处罚程序的基本原则,如行政处罚公正公开原则。

1. 行政处罚法定原则。

《行政处罚法》第三条规定,公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为,应当给予行政处罚的,依照本法由法律、法规或者规章规定,并由行政机关依照本法规定的程序实施。没有法定依据或者不遵守法定程序的,行政处罚无效。

第一,行政处罚的主体必须合法。实施主体必须是行政机关,也包括法律、法规授权的管理公共事务的组织。

第二,行政处罚的实施必须合法。实施行政处罚的前提是公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序,法律、法规或者规章明确规定应给予处罚,且有明确的处罚内容。

第三,行政处罚的设定必须合法。《行政处罚法》对给予处罚的行为、种类和幅度都给予了明确规定。其中,限制人身自由的行政处罚,只能由法律设定;地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销企业营业执照以外的行政处罚;尚未制定法律、行政法规的,国务院部委规章对违反行政管理秩序的行为,可以设定警告或者一定数量罚款的行政处罚,罚款的限额由国务院规定;省、自治区、直辖市人民政府和省、自治区人民政府所在地的市人民政府以及经国务院批准的较大的市人民政府制定的规章可以在尚未制定法律、法规的情况下,对违反行政管理秩序的行为,设定警告或者一定数量罚款的行政处罚,罚款限额由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会规定。

国务院1996年发布了《关于贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》(国发[1996]13号),规定“对非经营活动中的违法行为设定罚款不得超过1000元;对经营活动中的违法行为,有违法所得的,设定罚款不得超过违法所得的3倍,但是最高不得超过30000元,没有违法所得的,设定罚款不得超过10000元;超过上述限额的,应当报国务院批准”。国家质检总局享有制定部门规章的权力,其在制定规章设定处罚时,要注意处罚行为、种类、幅度范围,尤其是罚款幅度要遵循上述国务院

的规定。此外,应当注意,除法律、行政法规、地方性法规、部门规章和政府规章外,其他任何规范性文件都不得设定行政处罚,否则,设定的行政处罚无效,行政主体依据其他规范性文件实施行政处罚的行为也无效。

第四,实施行政处罚必须程序合法,行政处罚违反《行政处罚法》等法律法规规定的法定程序,处罚无效。这里的法定程序是指对公民、法人或者其他组织合法权益产生重大影响的程序,违反该程序可能产生不公的处罚结果;细微的、对处罚结果不产生实质影响的程序违法不必然导致行政处罚无效。

2. 行政处罚公正公开原则。

《行政处罚法》第四条规定,行政处罚遵循公正、公开的原则。设定和实施行政处罚必须以事实为根据,与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。对违法行为给予行政处罚的规定必须公布;未经公布的,不得作为行政处罚的依据。

第一,处罚公正,是指行政主体设定和运用行政处罚应当与违法的事实、性质、情节以及社会危害程度相适应,也就是行政主体在实施行政处罚时应合理运用行政处罚自由裁量权,对于违法性质、情节、危害后果等主客观因素相同或者相近的违法行为,适用的法律依据以及作出的行政处罚种类和幅度应当基本一致。

第二,处罚公开,是指所有作为行政处罚依据的规定必须公开,公民、法人或其他组织通过相应的途径可以获得,行政主体内部文件以及尚未生效、未颁布的法律、法规或规章不得作为处罚依据。

3. 行政处罚以事实为依据的原则。

实施行政处罚须以事实为依据,行政主体收集的证明公民、法人或其他组织的行为违反行政管理秩序的证据须构成完整的证据链,能充分证明公民、法人或其他组织确实存在违法行为,依照相关法律、法规或规章的规定应给予行政处罚;行政主体不得以推断、臆想的事实作为处罚的依据;事实不清、证据之间相互矛盾、不能形成完整的证据链的,不得对公民、法人或其他组织实施行政处罚。

4. 处罚与教育相结合的原则。

《行政处罚法》第五条规定,实施行政处罚,纠正违法行为,应当坚持处罚与教育相结合,教育公民、法人或者其他组织自觉守法。行政处罚不是目的,而是手段。行政主体通过对公民、法人或其他组织违反行政管理秩序的行为实施行政处罚,使得违法当事人从违法行为中得不到利益,甚至损失超过得到的利益,从而使违法当事人在今后的生产经营中牢记教训,依法经营、合法经营。

5. 保障当事人权利的原则。

《行政处罚法》第六条规定,公民、法人或者其他组织对行政机关所给予的行政处罚,享有陈述权、申辩权;对行政处罚不服的,有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼。公民、法人或者其他组织因行政机关违法给予行政处罚受到损害的,有权

依法提出赔偿要求。

第一,公民、法人或者其他组织对行政主体给予的行政处罚享有陈述权、申辩权,行政主体在作出行政处罚决定前应听取公民、法人或者其他组织的陈述、申辩意见,不得因当事人的陈述、申辩加重行政处罚。

第二,公民、法人或者其他组织对处罚决定不服的,可以依法申请行政复议或提起行政诉讼,法律、法规规定行政复议前置的除外;对行政复议不服的,还可以依法提起行政诉讼。行政复议机关不得因当事人申请复议加重处罚结果。

第三,公民、法人或者其他组织因行政机关违法给予行政处罚受到损害的,有权依法提出赔偿要求,可以在提起行政复议或行政诉讼时一并提出。当事人在行政复议或行政诉讼时没有提出赔偿的要求,在行政处罚决定被确认无效后,应先向赔偿义务机关提出;对赔偿义务机关赔偿决定不服或赔偿义务机关在法定期限内不作决定的可以向上一级机关申请复议;对复议决定不服的,可以依法向复议机关所在地的同级人民法院赔偿委员会申请赔偿。

6. 不得以行政处罚代替刑事处罚的原则。

《行政处罚法》第七条第二款规定,违法行为构成犯罪的,应当依法追究刑事责任,不得以行政处罚代替刑事处罚。公民、法人或者其他组织因违反行政管理秩序的行为同时触犯了刑事管理秩序,行政主体不得以种种不正当的理由不移交司法机关;而应按照《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》、最高人民检察院、公安部《关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定(一)》、最高人民检察院、公安部《关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定(二)》等规定依法移送司法机关,由司法机关依法追究公民、法人或者其他组织的刑事责任。

(三) 行政处罚的分类

财产罚,指对违法当事人的财产予以剥夺的制裁方式,如罚款、没收违法所得、没收非法财物。这里的财产包括违法当事人的合法财产和非法财产。

人身自由罚,是指行政机关根据法定职权,依法律规定对违反行政法律规范情节严重的公民的人身自由在短期内予以限制或剥夺的行政处罚,是对违法当事人的人身自由予以限制的制裁方式,如行政拘留。

资格罚,又称能力罚、行为罚,指对违法当事人从事某种活动的资格予以限制或剥夺的制裁方式,如责令停产停业、暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照。

声誉罚,又称申诫罚、荣誉罚,指对违法当事人行为的否定,在一定范围内予以通报的制裁方式,如警告。

(四) 行政处罚的适用

1. 行政处罚适用的概念。

行政处罚适用,是指在公民、法人或者其他组织的行为已经构成违法的情况下,行政主体依法决定是否给予公民、法人或者其他组织行政处罚以及给予何种行政处罚、处罚幅度的行政执法过程。

第一,公民、法人或者其他组织必须已经实施了违法行为,且该违法行为违反了行政管理秩序。

第二,公民、法人或者其他组织具有责任能力。

第三,公民、法人或者其他组织的行为依法应当受到处罚。

第四,违法行为未超过法定追诉时效。

第五,行政主体依法决定是否给予公民、法人或者其他组织行政处罚以及给予何种行政处罚、处罚幅度。

2. 不予处罚的情形。

第一,无责任能力的人违法不予行政处罚。不满十四周岁的人违法不予处罚,责令监护人加以管教;精神病人在不能辨认或者不能控制自己行为时实施的违法行为,不予处罚,但精神病人在实施违法行为后出现不能辨认或者不能控制自己行为的,不影响行政主体依法实施行政处罚。

第二,违法行为轻微的不予处罚。具有责任能力,但违法行为轻微并及时纠正,没有造成危害后果的,不予行政处罚。

第三,超过法定追诉时效的不予处罚。违法行为在两年内未被发现的,除法律另有规定外,不再给予行政处罚。违法行为有连续或者继续状态的,从违法行为终了之日起计算期限。

3. 从轻或减轻处罚的情形。

从轻处罚,是指在行政处罚的法定种类和法定幅度内,适用较轻的种类或者依照处罚的下限或者略高于处罚的下限给予处罚,但不能低于法定处罚幅度的最低限度。减轻处罚,是指在法定处罚幅度的最低限以下给予处罚。从轻或减轻处罚的情形包括以下五种:

第一,已满14周岁不满18周岁的人有违法行为的;

第二,主动消除或减轻违法行为危害后果的;

第三,受他人胁迫有违法行为的;

第四,配合行政机关查处违法行为有立功表现的;

第五,其他依法应从轻或减轻行政处罚的情形。

(五) 行政处罚的救济

行政处罚的救济,是指受到行政处罚的当事人对行政主体作出的行政处罚决定