

技术监督行政执法释疑

国家技术监督局政策法规司法规处 编

中国计量出版社

D 233.17 348087

G 715

技术监督行政执法释疑

国家技术监督局政策法规司法规处 编



中国计量出版社

7474117
内 容 提 要

本书根据1990年11月国家技术监督局召开的技术监督法制工作研究会的重点内容编辑而成，主要介绍了技术监督行政执法实务方面的有关法律、法规和规章；明确了执法中应注意的问题；分析了有关法条的内涵。理论性、实用性较强，可作为各地技术监督部门及有关单位举办执法、管理人员学习班的选用教材。



国家技术监督局政策法规司法规处 编

中国计量出版社出版
北京和平里西街甲2号
北京市同兴印刷厂印刷
新华书店北京发行所发行

卅

开本 787×1092/32 印张 5 字数 111 千字
1990年12月第1版 1990年12月第1次印刷

印数 1—10000

ISBN 7-5026-0408-1/Z·16

定价. 3.00 元

前 言

行政执法是各级人民政府的一项重要职责。宪法明确规定，各级人民政府是各级国家权力机关的执行机关。执行机关的职责之一就是执行法律、行政法规和地方性法规，监督检查法律、法规的执行情况。具体来说，就是要依照法律、法规管理经济活动和其它社会事务，包括对违法行为的制裁和处罚。各级人民政府严格履行法律规定的职责，是进行行政管理的重要保证。特别是今年10月1日行政诉讼法施行后，各级政府所属的行政机关的具体行政行为如违法或不当，都有可能提起行政诉讼。这就要求各级行政机关“执法必严”，及时发现行政执法中出现的问题，并及时加以解决，以避免或减少因具体行政行为违法或不当而被推上法庭。

技术监督行政执法是一项崭新的工作。行政诉讼法的全面实施，对我们的行政执法活动提出了更高的要求。为了不断地提高技术监督行政执法的水平，树立良好的技术监督行政执法形象，很有必要经常地、及时地总结、交流行政执法中的经验，共同研讨、解决行政执法中的实际问题，以利于统一认识，统一步伐，使技术监督行政执法工作搞得更好。

现将全国技术监督法制工作会议上国家技术监督局有关同志所作的中心发言编辑成册，供各地技术监督部门的执法人员、管理人员学习、研究。通过对本书阅读，可加强对技术监督法律、法规和规章中法律责任部分条款的正确理解；

统一对执法当中一些问题的认识；明确行政案件的办理程序；提高行政复议、行政应诉的能力；完善内部的监督制约机制，增强大力开展技术监督行政执法的信心。

中国计量出版社对本书的出版给予了很大支持，他们以最快的速度将此书提供给读者，谨表谢意！

由于编写时间仓促，书稿难免会有不妥之处，恳请广大读者在学习和研究中，提出宝贵批评意见，以便今后予以补正。

国家技术监督局政策法规司法规处

1990年11月10日

目 录

严格依法行政 加强执法监督	(1)
《计量违法行为处罚细则》的说明	(7)
正确适用《标准化法》及其实施条例和《工业产品 质量责任条例》法律责任部分的说明	(21)
《技术监督行政案件“违法所得”、“非法收入” 计算意见》的说明	(39)
《技术监督行政案件办理程序的规定》的说明	(54)
建立行政复议制度,完善内部监督机制	(80)
行政诉讼实务	(92)
技术监督法律、法规名词解释	(115)
附录	
附录 1 技术监督行政执法处罚规定	(121)
附录 2 国家技术监督局令第14号	(132)
计量违法行为处罚细则	(133)
附录 3 关于印发技术监督行政案件“违法所得”、“非 法收入”计算意见的通知	(142)
附录 4 国家技术监督局令第6号	(145)
国家技术监督局技术监督行政案件办理程序的规定	(146)
附录 5 国家技术监督局行政复议工作暂行规则	(152)

严格依法行政 加强执法监督

(全国技术监督法制工作研讨会总结发言)

一、关于几个问题的意见

会上，大家提了许多工作中遇到的实际问题。这些问题，有的是对有关法律、法规理解问题，有的是实施行政执法工作问题，还有的是其他方面的问题。下面，就其中的几个问题谈点意见。

1. 关于《标准化法实施条例》与《工业产品质量责任条例》有关法律责任适用问题。两个条例制定的背景不同，罚责规定有不协调之处，执法时如何适用？

第一，根据法律“后优先”的原则(即前法服从后法)，相同的违法行为(如，产品质量不符合标准)，应优先适用《标准化法实施条例》。

第二，不同的违法行为，分别适用相关的条例。即《标准化法实施条例》中规定禁止的行为，《工业产品质量责任条例》中未作规定的，按《标准化法实施条例》施以处罚；而《工业产品质量责任条例》中规定禁止的行为，《标准化法实施条例》中未作规定的，按《工业产品质量责任条例》施以处罚。

第三，强制性标准与推荐性标准划分出来之前，有关产品质量不符合标准的违法行为，暂按《工业产品质量责任条例》施以处罚。

2. 关于执法问题

有人问，标准实施监督与质量监督界限不清，应由谁来执法（即标准化处，还是质量处）？

现有一种模糊观念，似乎《计量法》必须由计量处执法，《标准化法》必须由标准处执法，《工业产品质量责任条例》（将来的《产品质量法》）必须由质量处执法，将法律、法规赋予县级以上政府计量行政管理部门、标准化行政管理部门实施行政执法的权力变为机关内部某一个职能处室的权力，是不妥当的。实际上，技术监督行政执法工作应当由县级以上各级技术监督部门统一组织进行。内部的分工，不需要、也不应当由上级部门作出具体规定。

同时，从有利于发挥整体功能作用出发，也应当提倡统一执法，联合执法。分别执法，一是力量单薄，二是有时造成重复。统一执法，联合执法，综合运用“两法一条例”，实施处罚有力。

为了实施统一执法，根据大家的意见，我们将研究执法人员统一培训、考核问题，以及统一执法的证件和标志问题。

3. 关于违法所得、非法收入的确定和计算问题

这个问题是执法中遇到的带有普遍性的一个问题。在去年苏州会上，大家就提出来了。会后，我们即组织部分同志进行了专题研究，还召开过专题研讨会。局里也经过多次反复研究，最后形成一个“意见”，已发各地参照执行。

这个“意见”明确了三个问题：一是违法所得与非法收入的概念与关系；二是确定违法所得要实事求是，具体情况具体分析，不得任意推算和估算的原则；三是列举三种情况的计算方法。我认为，这个“意见”基本是可行的。有的同志觉得计算方法还不具体，我们将根据大家的要求，选编若

干案例，发给大家，供操作时参考。

4. 关于法律与法规性、政策性文件的关系问题

法律（法规）是国家制定，反映统治阶级意志，通过国家强制力保证实施的行为规则。法律具有普遍性、强制性和内容、形式规范性的特征。而法规性文件（如国办发〔1989〕32号文）只有普遍性、强制性特征，而无内容、形式规范性特征。

政策是党和国家为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行动准则。它与法律相比，一是制定机关不同（法律是立法机关制定，而政策是党或政府机关制定）；二是稳定性不同（法律稳定时间长，政策要适时调整）；三是实施方法不同（法律由国家强制力保证实施，而政策实施主要靠宣传）；四是内容、形式无特定限制。政策是制定法律的基础；法律是政策的条文化、规范化。

最高法院曾规定，法院审判案件，判决书只能引用法律，不能引用法律解释和政策性文件。这个原则，也应适用于行政处罚案件。因此，法规性文件、政策性文件具有约束力，但不能作为行政处罚的依据。为便于执法，国家局准备根据大家的要求，将现行有效的规章目录，加以公布。

二、关于进一步做好技术监督行政执法工作的意见

技术监督行政执法工作刚刚起步，处于初始阶段，总的说，情况是好的，正常的。但是，由于缺乏经验也出现一些值得注意的问题，并时有败诉的情况发生。为了进一步做好行政执法工作，树立良好的技术监督执法形象，现提出以下意见，供研究执行。

1. 树立依法办案的思想

技术监督行政执法，是以事实为根据，以法律为准绳进行的执法工作。严格按法律规定办理行政案件，是做好行政

执法工作的关键。现在执法工作中的随意性，主要是行政长官意志作用的结果，好象我是管你的，想怎么管就怎么管，想怎么处罚就怎么处罚。这是“权”大于“法”的思想表现和做法。“权”大还是“法”大？应当是“法”大，“权”服从于“法”，任何人的活动应当在法律允许的范围内进行。我们国家的各项工作要走向法治管理的轨道，必须树立法制观念，处理好“权”与“法”的关系。

实施《行政诉讼法》，还要防止另外一种倾向，即怕当被告而不敢执法。不认真履行法律、法规规定的行政职责，也是一种违法或失职行为。

2. 把握实施行政处罚的三个条件

正确的行政处罚，应当是：事实清楚，证据确凿，适用法律准确，执法程序规范，执法文书完备。现在执法出现败诉，主要是在这三个方面出毛病。如马蹄罐头案，仅凭感观判定，缺乏检测数据，证据不充分；某制作家具违反合同案，按不符质量标准施以处罚，适用法律不当；检查计量器具摘标尺案，违反执法程序；罚款通知写在检验报告单上，不符合执法文书要求，等等。行政处罚工作要严格，手续要严密，否则，稍有疏忽，就有可能导致失败。我们处理案件，要立足于应诉，立足于100%正确。

3. 加强执法队伍建设，提高执法人员素质

技术监督法制机构不健全，执法人员少，素质差，不适应执法工作需要。据了解，目前，省一级及计划单列市建立法制机构的仅18个，工作人员92人；建立统一执法队伍的仅7个省市，173人。工作在执法第一线的监督员2万多人，象山东、河南这样的大省才800人左右，其中，中专以上文化程度的仅占40%。执法人员从内部调配的，有的只熟悉业务，不懂法律；从外部调进的，许多人员既不熟悉业务，又

不熟悉法律，执法工作带有很大的盲目性。

为了适应执法工作需要，各地在继续充实执法人员的同时，要特别重视对执法人员的岗前培训。执法人员应具备的主要条件是：

- (1) 熟悉业务（标准化、计量、质量）；
- (2) 熟悉有关法律；
- (3) 作风正派，办事公道。

执法人员培训，主要是在职培训。国家局将为省一级培训师资、骨干，大量的培训工作靠各省去做。国家局准备制定执法人员培训、考核办法。

现在有的地方利用机关、工厂、商店在职人员或离退休干部，从事义务执法工作，并授予其一定的行政处罚（罚款）权。这种做法值得研究，要慎重。

执法组织要具有执法权。因行政执法权在县以上各级技术监督行政部门，任何行使行政执法工作的组织，必须得到授权才能开展执法工作。目前，执法组织有象洛阳市稽查局、西安市检查所那样，有象成都市稽查大队、沈阳市执法大队那样。西安市技术监督局准备设立检查处，与检查所一个机构、两块牌子的做法比较好。

4. 要重视复议、应诉工作

为了贯彻、实施《行政诉讼法》，维护法律、法规的尊严，保护公民、法人和其他组织的合法权益，纠正处罚不当或错误，市（州、盟）以上各级技术监督部门应建立复议机构。目前，有20个省市建立起来了，其他省市应抓紧。

县以上各级技术监督部门应配备应诉人员。

5. 建立技术监督执法工作情况交流制度

现在，执法工作情况上下左右不通气，很不利于做好技术监督行政执法工作。上级对下级指导不力，下级对上级不

反映情况，不报告工作，左右之间不通气，不配合。

为此，国家局政法司准备：

（1）加强有关法律、法规的研究和行政解释工作，在“中国技术监督报”开辟专栏，不定期的汇编成册，供执法参考；

（2）重视来信、来访，凡具有普遍性的问题答复，抄送各省市，请往下传；

（3）利用“简报”传递各地执法工作好的做法、经验；

（4）建立统计报告制度。

要求各省、市、自治区能够重视执法情况的统计和分析工作，并将重要的情况随时告我们。现在，许多行政执法案件“关起门搞”，不与有关部门通气，有的只是处理不下去了，或被告到法院以后，才不得不到上级或国家局寻求支持，结果搞的很被动。

三、关于“八五”计划问题

国家技术监督局法制工作“八五”计划已经下达，希望各地结合实际情况，加以贯彻执行。为帮助了解计划的精神，我将其要点介绍一下：

“八五”法制工作的目标是：为技术监督工作提供法律保证，促使技术监督工作逐步走上法制管理的轨道。

工作重点：以《计量法》、《标准化法》和《产品质量法》为主干，建立健全法规体系；加强执法，树立技术监督执法形象。

措施：加强法规体系研究，落实立法计划、项目、单位、进度；建设执法队伍，对省、市、县各级技术监督部门提出了要求；加强执法工作的监督检查。

（国家技术监督局政法司副司长 朱一文）

《计量违法行为处罚细则》的说明

《计量违法行为处罚细则》这一规章，经过近三年时间的努力，今年8月25日业经局务会议审议通过，以国家技术监督局第14号令发布施行，下面就“处罚细则”中的有关问题作一些说明。

一、制定本细则的法律依据

《计量法实施细则》第六十三条规定：“本细则有关的管理办法、管理范围，由国务院计量行政部门制定。”这就是制定这一规章的依据。具体内容都是根据《计量法》、《计量法实施细则》及与其配套的有关管理办法的规定，参照《民事诉讼法》、《行政诉讼法》等法律，结合几年来各地计量行政执法的实践起草的。

二、制定本细则的目的

主要目的是根据计量行政执法的实践，对计量违法行为现有处罚条款有所遗漏、比较笼统或不易掌握的部分，加以明确、补充和完善，使之进一步具体化，保证各级政府计量行政部门依照统一的案件办理程序，正确、及时地处理好计量违法案件。这样做实际上也是贯彻落实《行政诉讼法》的一项有效措施。

三、本细则的起草过程

这项任务是在1988年作为一个课题，委托中南大区计量测试中心组织起草的，具体工作由湖北省计量局法制处负责承办。通过广泛调查研究，收集有关资料，于同年11月拿出了

初稿，最先在湖北省部分地、县计量部门及有关司法部门参加的计量行政执法研讨会上征求了意见。1989年4月修改出第二稿，印发全国各省、市、自治区、计划单列市，部分中等城市的计量部门，有关行政、司法部门广泛征求了意见。1989年5月在湖南大庸市召开了有18个省、市、自治区技术监督（标准、计量）局及有关部门的专家参加的研讨会，国家技术监督局政法司、计量司也派员出席，对征求意见稿逐条进行了讨论，一些主要内容均取得一致意见。在此基础上形成了送审稿，呈报国家局审议。与此同时，送审稿又再次发送各地征求意见。根据各地反馈的意见，1989年12月国家局在苏州开会时，专门找了部分同志进行推敲，进一步作了修改补充。为慎重起见，国家收到送审稿后，又印发征求了国务院有关部门的意见。总的来看，本细则的一些处罚规定是有实践和群众基础的，是切实可行的。

四、制定本细则所遵循的原则

1. 对《计量法》、《计量法实施细则》及与其配套的管理办法中，有禁止性规范（假定、处理），但未规定相应的法律责任（制裁），而在执法实践中又迫切需要明确的，根据《行政诉讼法》第53条规定的精神，本着教育与惩罚相结合的原则，在计量法律、法规规定的处罚幅度内，作了一些必要的补充规定。

2. 对《计量法》、《计量法实施细则》中计量违法行为的处罚规定得比较原则或不易掌握的条款，为便于执行，根据计量违法行为的性质及危害程度，有的进行了分类，有的划分了处罚档次，或者分列若干条、款、项。

3. 对《计量法》、《计量法实施细则》及与其配套的管理办法中计量违法行为的处罚，已经规定得比较具体易于掌握的条款，为了便于计量部门或计量执法人员查找，一般都

照移至本细则之中。

总的指导思想是为了提高计量行政执法的可操作性，避免随意性，尽量防止或减少行政诉讼行为的发生。

五、具体条款中需要说明的问题

第一条 是制定本细则的法律依据。其中“有关法律、法规的规定”一句，主要是指《行政诉讼法》中“行政侵权赔偿责任，公民、法人或其他组织可以先向上一级行政机关申请复议”的规定，以及“国务院部、委根据法律和行政法规、决定、命令制定、发布的规章，人民法院审理行政案件时只作参照”的规定。另外，还有《专利法》中的有关处罚规定。

第二条 是本细则的调整范围(适用地域、违法行为)。

第三条 是规定计量行政处罚的决定权，即由县级以上地方人民政府计量行政部门决定。但《计量法》第三十一条规定，“本法第二十七条规定的行政处罚，也可以由工商行政管理部门决定。”《计量法实施细则》第六十条规定，“本细则第五十一条规定的行政处罚，也可以由工商行政管理部门决定。”所以第三条写了第二款：“法律、法规另有规定的，按照法律、法规的规定执行。”

第四条 末尾有“符合规定的程序”一句。这是最后定稿时才加的。这里所指程序，主要是指国家技术监督局最近以第6号令发布的《技术监督行政案件办理程序的规定》。这个规章今年9月1日已正式施行。

第五条 列举了计量行政处罚的种类。其中(二)项中增加了一句“责令停止测试”。这是根据本细则第十条(一)项写的。另外，原来把“封存”当作一种行政处罚，局务会议审议时把它去掉了。“封存”在《计量法实施细则》中有三处出现：第二十七条规定，未取得制造、修理计量器具许可证的，封存制造、修理的计量器具。第四十八条规定，未经

型式批准、样机试验的计量器具，封存该种新产品。第四十九条规定，进口计量器具未经检定合格的，封存计量器具。这些法律条款中的“封存”（或叫查封），根据《行政诉讼法》第十一条（二）项的精神，应解释为是一种强制性措施，或者叫强制性保全措施。因为封存不是具体行政行为的终止，随后还可能要没收、销毁或作必要的技术处理等。这一解释曾请示过国务院法制局研究室的同志。

第六条 报审稿曾补充了不少内容，局务会议讨论时都删去了。主要考虑推行法定计量单位存在一个习惯问题，在过渡期间应着眼于宣传教育，光靠处罚难以达到目的。现在这一条只是对出版物和非出版物在附则中限定了管理范围。根据出版管理部门的解释，“出版物是指公开和内部发行的图书、报纸、期刊及音像制品”。但国务院关于统一实行法定计量单位的命令未把古籍和文学作品列为使用法定计量单位的范围，故在解释中加了“除古籍和文学书籍以外”、“除文艺作品以外”的限制词。非出版物的解释，原来规定的范围较广，现在只限定为“公文、统计报表、商品包装物、产品铭牌、说明书、标签标价、票证收据”。删去“学术论文、研究报告，技术情报资料”，因为这些文字材料难以实施监督，对社会的影响也不大。

第七条 主要是规范损坏、随意拆卸、改装计量基准，或自行中断、擅自终止检定工作的行为，应当给予行政处分或追究刑事责任。原来对这些禁止性规范的制裁规定得不够明确。

第八条 主要是规范社会公用计量标准：达不到原考核条件，应限期整改；整改仍然不行的，要吊销计量标准考核证书。原来这方面违法行为的处罚规定，也不够具体明确。

在起草过程中，许多省、市计量部门和企业，要求参照

部门、企业、事业单位建立各项最高计量标准违法行为所作的规定，对建立计量基准和社会公用计量标准的违法行为，补充行政处罚的内容。鉴于计量法律、法规和其他行政法律、法规一般未对行政执法部门自身的违法行为规定类似内容，故此意见未曾采纳。

第九条 主要是规范部门和企业、事业单位建立的各项最高计量标准违法行为的处罚，未取得考核证书而开展检定工作的；考核证书有效期满，未经复查合格而继续开展检定工作的；限期申请复查而不申请的；复查达不到原考核条件的；限期整改仍达不到要求的。这一条属于归类细化，分开档次。

第十条 处罚的内容基本上是《计量授权管理办法》第十二条、第十八条、第十九条的移植。第（一）项中增加“责令停止测试”。这是原来没有的。第（二）项中的“超出授权项目”，指的是《计量授权管理办法》中的“新增”项目，未按规定申请授权。

这一条中有两个问题值得探讨：

（1）计量授权的属性，究竟是由法律、法规授权的性质，还是行政机关委托的性质？按照《行政诉讼法》第二十五条进行分析，这涉及到谁当被告的问题。有的同志认为计量授权属于前者。因为《计量法》第二十条规定，政府计量行政部门可以根据需要，授权其他单位的计量检定机构，执行强制检定和其他检定测试任务。《计量法实施细则》第三十条进一步明确了计量授权的四种形式。但这里有一个问题需要认真思考，即《行政诉讼法》的受案范围，都是指行政机关的具体行政行为，故有的同志分析，计量授权的性质应属于后者，应该看成是一种委托性质。因为授权的对象一般都是技术机构。行政机关授权给技术机构实施的技术行为违了