

国家质检总局行政执法人员培训丛书

ZHILIANG JISHU JIANDU

质量技术监督 行政执法概论

XINGZHENG ZHIFA GAILUN

吴清海 韩毅 夏鸣 主编

凤凰出版传媒集团
江苏科学技术出版社

国家质量监督检验检疫总局 中国标准出版社

ZHILIANG JISHU JIANDU

质量技术监督

行政执法概论

XINGZHENG ZHIFA GAILUN

张德成 张德成 主编

中国标准出版社
北京

国家质检总局行政执法人员培训丛书

ZHILIANG JISHU JIANDU

质量技术监督
行政执法概论

XINGZHENG ZHIFA GAILUN

吴清海 韩毅 夏鸣 主编

凤凰出版传媒集团
江苏科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

质量技术监督行政执法概论/李炳仁、刘蔚文编著.
—南京:江苏科学技术出版社,2007.5

ISBN 978-7-5345-5245-8

I. 质... II. ①李...②刘... III. 质量—技术监督—行政
执法—概论 IV. D922.174

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第149052号

国家质检总局行政执法人员培训丛书

质量技术监督行政执法概论

主 编 吴清海 韩 毅 夏 鸣

责任编辑 胡多佳

责任校对 刘 强

责任监制 张瑞云

出版发行 江苏科学技术出版社(南京市湖南路47号,邮编:210009)

网 址 <http://www.pspress.cn>

集团地址 凤凰出版传媒集团(南京市中央路165号,邮编:210009)

集团网址 凤凰出版传媒网<http://www.ppm.cn>

经 销 江苏省新华发行集团有限公司

照 排 南京紫藤制版印务中心

印 刷 南京通达彩印有限公司

开 本 850 mm × 1 168 mm 1/32

印 张 9.125

字 数 221 000

版 次 2007年5月第1版

印 次 2007年5月第1次印刷

标准书号 ISBN 978-7-5345-5245-8

定 价 18.00元

图书如有印装质量问题,可随时向我社出版科调换。

国家质检总局行政执法人员培训

丛书编审委员会

总 编 审	蒲长城		
主 编	吴青海	韩 毅	夏 鸣
副 主 编	张亚青	马思宇	瞿兆宁
成 员	王续刚	朱晓明	李炳仁
	陈 卫	钟卫东	罗雪明
本书作者	李炳仁	陈 卫	刘蔚文

大力培养能战斗、能创新的执法队伍

(代序)

蒲长城

国家质检总局成立以来,质检部门坚决贯彻落实党中央、国务院关于质检部门职能转变的要求,着力把主要精力用于从生产加工源头抓打假,着力创新把制假活动遏制在辖区发生地的责任机制。质量技术监督执法打假,既是刺向违法活动的一把刀子,也是维护人民群众切身利益的一把利剑。质检执法队伍不仅过去能战斗,而且今天能创新;不仅给制假活动形成了强大震慑,而且为建立和完善打假、防假的制度、机制贡献了智慧,越是关键时刻就越能显示忠于职守、勇于负责、严格把关、保国安民的风采。执法打假工作虽然取得了很大成绩,但我们也要清醒地看到,打假形势依然严峻。一是从制假源头看,出现了一些新情况,假冒伪劣大案要案时有发生,一些地方区域性制假活动伺机反复。二是从打假技术保障和监管能力看,还不能完全适应形势发展的需要。检验、鉴别假劣产品的方法滞后,现场快速辨假技术等关键装备不能满足需要,有关法律法规和检验检测体系不完善,信息化等基础建设也亟待加强。三是从基层部门落实情况看,打假责任制没有落实到位。四是行风形象也需要常抓不懈,少数执法人员法治观念淡薄,不作为、乱作为、乱检查、乱罚款等倾向存在。

针对当前打假工作面临的形势,我们要进一步发扬过去的荣

誉,再接再厉,同时要站在新的起点,坚持以科学发展观为统领,进一步统一思想、统一认识、统一行动,满怀激情,开拓前进,争取更大的成绩。要坚持各项行之有效的监管制度和机制,不断创新治本之策,确保打假治劣工作更加扎实有效。第一,要始终把食品安全监管放在首位,狠抓工作落实,切实履行监管职能。第二,要聚精会神抓好农资、建材、“黑心棉”、土锅炉和保护知识产权等专项打假整治,确保扎扎实实。第三,要勇于探索,开拓创新,完善从源头打假治劣的长效工作机制。

在这里我特别要强调一点,要从严治检、加强执法队伍建设。要按照政治坚定、业务过硬、从严执法、纪律严明、作风优良的要求,加强对执法人员的培训,教育他们牢固树立社会主义荣辱观,自觉践行“八荣八耻”,做到严格执法、公正执法和文明执法,防止有法不依、执法不严和执法扰民等问题的发生。执法打假工作有一定的风险,目前困难也比较多,省级质监部门要加大投入,加强基层执法装备和能力建设,切实为执法人员排忧解难,创造良好工作条件,要进一步加强执法监督,规范执法行为。

(这是蒲长城同志 2006 年 5 月 12 日在全国质检系统执法打假工作会议上的讲话部分内容)

目 录

第一章 质量技术监督行政执法与质量技术监督

第一节 依法治国与行政执法	1
第二节 质量技术监督行政执法的概念	3
一、行政执法的概念	3
二、质量技术监督行政执法的概念	5
第三节 质量技术监督行政执法的作用、性质和特征	7
一、质量技术监督行政执法的作用	7
二、质量技术监督行政执法的性质	10
三、质量技术监督行政执法的特征	12
第四节 质量技术监督综合管理与质量技术监督行政执法	17
一、质量技术监督的概念及其特征	17
二、质量技术监督综合管理的地位和作用	20
三、质量技术监督行政执法与质量技术监督综合管理的关系	23

第二章 质量技术监督行政执法的历史沿革

第一节 古代质量技术监督行政执法	25
第二节 近代质量技术监督行政执法	27
第三节 现代质量技术监督行政执法的发展	30
第四节 建国后我国质量技术监督行政执法概况	33
一、建国后质量技术监督行政执法的管理体制	33
二、我国质量技术监督行政执法法制建设	37

第三章 质量技术监督行政执法的方式和原则

第一节 行政行为的变革过程	40
---------------------	----

一、行政权力的基础·····	40
二、我国政府职能的转变·····	42
三、行政行为的服务性与强制性·····	43
四、政府不营利原则与行政行为不收费原则·····	46
第二节 质量技术监督行政执法行为的方式 ·····	48
一、行政命令与行政指导·····	48
二、行政监督与行政检查·····	52
三、行政处罚与行政强制·····	55
第三节 质量技术监督行政执法的原则 ·····	61
一、合法性原则·····	61
二、合理性原则·····	64
三、效率原则·····	70
四、接受监督的原则·····	71

第四章 质量技术监督行政执法依据

第一节 行政执法依据概述 ·····	72
一、行政执法依据的概念和特点·····	72
二、行政执法依据的逻辑结构和分类·····	78
三、行政执法依据的范围·····	85
第二节 行政执法依据的效力 ·····	90
一、行政执法依据的效力层次·····	90
二、行政执法依据的适用规则 ·····	100
三、行政执法依据的对象效力 ·····	104
四、行政执法依据的空间效力 ·····	105
五、行政执法依据的时间效力 ·····	106
第三节 行政执法依据适用的裁量情节 ·····	107
一、应当处罚与可以处罚 ·····	107
二、从轻处罚与减轻处罚 ·····	108
三、从重处罚 ·····	109
四、不予处罚 ·····	109

五、合并处罚与分别处罚	110
六、单处与并处	110
七、折抵适用	111
第四节 行政执法依据适用的法律后果	111
一、行政执法行为适用依据正确	112
二、行政执法行为适用依据错误	113
 第五章 质量技术监督违法行为及其法律责任	
第一节 质量技术监督民事违法行为及其民事法律责任	115
一、民事责任的特征、构成和分类	115
二、质量技术监督民事违法行为及其民事责任	117
第二节 质量技术监督行政违法行为及其行政法律责任	125
一、质量技术监督行政违法行为及其法律责任的概念和特征	125
二、质量技术监督行政违法行为及其行政责任	126
第三节 质量技术监督刑事法律责任	143
 第六章 质量技术监督行政执法的内部监督	
第一节 行政执法监督是依法行政的重要保障	146
一、行政执法监督概述	147
二、违法行政的形式	153
第二节 质量技术监督行政执法内部监督的形式	161
一、质量技术监督部门内部层级监督	161
二、质量技术监督行政复议	172
三、行政监察	189
四、审计监督	198
第三节 质量技术监督行政执法过错责任追究	204
一、质量技术监督行政执法过错责任追究概述	205
二、追究质量技术监督执法过错责任的范围	207
三、行政执法过错责任人的确定	211
四、行政执法过错责任追究方式	213

五、行政执法过错责任追究程序 215

第七章 质量技术监督行政执法的外部监督

第一节 国家权力机关对行政执法的监督 217

第二节 司法机关对行政执法的监督 218

一、国家审判机关对行政执法的监督 218

二、国家检察机关对行政执法的监督 219

第三节 质量技术监督行政诉讼 221

一、行政诉讼概述 221

二、行政诉讼的原则 223

三、行政诉讼的受案范围 225

四、行政诉讼管辖 229

五、行政诉讼当事人 232

六、质量技术监督行政诉讼行政应诉前的准备 236

七、审判监督程序 238

八、行政诉讼与行政复议的关系 239

第四节 质量技术监督行政赔偿 240

一、质量技术监督行政赔偿概述 240

二、质量技术监督行政赔偿的范围 241

三、行政赔偿请求人和行政赔偿义务机关 242

四、追偿 244

五、行政赔偿的方式和标准 244

六、行政赔偿的费用 247

第五节 党和社会团体及公民的监督 248

一、党的监督 248

二、社会团体和有关组织的监督 249

三、舆论监督 249

四、公民监督 249

第八章 加入世界贸易组织后的质量技术监督行政执法

第一节 行政执法环境的变化 251

一、入世主要是行政主体的入世	251
二、行政执法观念的转变与更新	252
第二节 质量技术监督行政执法与国际接轨	253
一、掌握和运用国际规则	253
二、行政执法中的国际平等规则	255
第三节 质量技术监督行政执法的统一性	256
一、WTO 对统一性的要求	256
二、质量技术监督行政执法与统一性要求的不适应	257
三、必须坚持行政执法的统一性	261
第四节 质量技术监督行政执法的程序性	264
一、质量技术监督行政执法与程序性要求的不相适应之处	264
二、建立与 WTO 规则相适应的行政执法程序观	267
第五节 健全质量技术监督行政执法的监督机制	269
一、WTO 规则对行政执法行为的监督要求	269
二、适应 WTO 规则,健全质量技术监督行政执法的监督机制	271
第六节 履行与质量技术监督行政执法有关的服务职能	275
一、增强行政执法服务意识是“入世”对行政执法部门的要求	275
二、切实履行与质量技术监督行政执法有关的服务职能	276
后 记	281

第一章 质量技术监督行政执法 与质量技术监督

第一节 依法治国与行政执法

中国共产党第十五次全国代表大会明确提出“依法治国”的口号,要求广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务、社会事务和经济文化事业,保证国家各项工作依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使国家制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。为加快依法治国、建设法制政府的进程,2004年3月22日,国务院又印发了《全面推进依法行政实施纲要》(以下简称《纲要》)。《纲要》的总体思路就是把全面推进依法行政放在改革开放和社会主义现代化建设事业的全局来考虑,作为建设社会主义政治文明的一项具有紧迫性、长期性和艰巨性的重要任务来规划、部署和安排;既要规范、约束和控制行政权力,保护公民、法人和其他组织的合法权益,又要保障、激励和督促行政机关依法行使行政职权,有效实施行政管理,维护社会公共利益和公共秩序;既要依法行政本身的要素和环节(如立法、执法、执法监督等)加以具体规定,又要对依法行政的外部条件和环境提出明确要求;既要立足当前,解决现实生活中的热点问题,又要注重长远,引导未来的发展方向。《纲要》对我国依法行政的理念、制度和机制作了必要的补充、完善和发展,作出了一系列创新性规定,其

中与行政执法相关的内容主要有：(1) 负担法定。《纲要》规定，没有法律、法规、规章的规定，行政机关不得作出影响公民、法人和其他组织合法权益或者增加义务的决定；行政机关作出对行政管理相对人、利害关系人不利的行政决定之前，应当告知行政管理相对人、利害关系人，并给予其陈述和申辩的机会。(2) 执法保障。《纲要》要求行政执法机关依法履行职责要由法律、法规赋予其相应的执法手段，完善依法行政的财政保障机制，做到执法有保障。(3) 立法成本效益分析。要探索建立对政府立法项目尤其是经济立法项目的成本效益分析制度。(4) 行政行为评估。要建立对规章、规范性文件实施情况定期评估和定期清理制度，探索公民、法人和其他组织对规章和规范性文件提出异议的及时研究处理机制；要建立健全有关行政处罚、行政许可、行政强制等行政执法的案卷评查制度，积极探索行政执法绩效评估和奖惩办法。(5) 社会矛盾防范。要积极探索高效、便捷和成本低廉的防范、化解社会矛盾的机制；对事实清楚、争议不大的行政复议案件，要探索建立简易程序解决行政争议；要探索在行政赔偿程序中引入听证、协商和和解制度。(6) 工作报告制度。要建立定期报告推进依法行政工作情况制度。

行政执法是整个行政工作中一个不可或缺的组成部分，也是实现依法治国的一个必不可少的关键环节。因此，行政执法必须以“十五大”关于依法治国的要求和国务院《纲要》中关于依法行政的有关规定为指南，严格规范行政执法行为，才能不断提高行政执法的水平和行政执法的有效性，推进依法治国战略目标的实现。质量技术监督行政执法在我国行政执法工作中具有重要的地位和作用，质量技术监督部门的很多职能是其他行政执法部门无法替代的。随着社会主义市场经济的建设和发展，其地位日益提高，作用愈加凸现。近年来，由于行政执法工作的需要，质量技术监督稽查队伍发展很快，在打假治劣、维护市场经济秩序，保障和促进社会主义市场经济的健康发展中，取得了有口皆碑的成绩。但是也

毋庸讳言,由于质量技术监督行政执法起步较晚,质量技术监督稽查队伍行政执法的水平和能力都还远不能适应工作的需要,加强对稽查人员的培训,尽快提高稽查队伍行政执法的水平和能力,是摆在质量技术监督部门面前一项刻不容缓的任务。

第二节 质量技术监督行政执法的概念

市场经济是竞争经济。竞争,社会才有活力,经济才能发展。但这种竞争,必须是公平、公正的竞争。而公平、公正的竞争,必须依靠法治才能实现,因此市场经济又是一种法制经济。质量技术监督行政执法,正是要运用法律的手段对市场运行的要素——商品质量进行监控,从而规范市场行为,保护公平竞争,维护消费者合法权益,保障社会主义市场经济的健康发展。

一、行政执法的概念

所谓行政执法,是指国家行政机关或被授权的组织执行和适用法律、法规、规章的活动。“执行”,是指国家行政机关或被授权的组织在管理活动中,其自身必须遵守法律、法规和规章的规定;“适用”,是国家行政机关或被授权的组织根据法定的职责、权限,通过法定的程序、方式实施法律规范。适用法律、法规、规章的活动有两种形式,一是国家行政机关或被授权的组织根据法律、法规、规章的规定制定具有普遍拘束力的规范性文件 and 具有一定约束力的政策措施,即抽象行政行为;二是国家行政机关或被授权的组织把法律、法规和规章的规定运用于具体的对象或案件,即具体行政行为。国家行政机关或被授权的组织通过行政执法,使法律、法规、规章所规定的内容在国家管理活动和社会生活中得以实施。

行政执法的概念有广义和狭义行政执法两种意义上的理

解。广义的行政执法,是指国家行政机关的一切行政行为,也就是行政机关运用法律对国家事务进行组织管理的全部活动。狭义的行政执法,特指法定的国家行政机关或者具有管理公共事务职能的组织依法对特定的公民、法人或其他组织所采取的直接影响其实体性或程序性权利义务的行为。两种意义上的行政执法有着明显的区别。广义的行政执法贯穿于一切行政管理活动中,狭义的行政执法特指把法律、法规和规章的规定适用于具体的对象或案件的行政管理活动,往往表现为行政机关按照法律、法规或规章的规定,对行政管理相对人(或简称行政相对人)采取直接影响其权利义务的具体行为,或者对行政相对人的权利、义务的行使和履行情况直接进行监督检查;广义的行政执法包括抽象行政行为和具体行政行为,狭义的行政执法一般只发生在具体行政行为中。本书中谈到的行政执法,如无特别说明,都是指狭义的行政执法,涉及的是具体行政行为。

行政执法行为面广量大,复杂多样。根据行政执法行为受拘束的程度可分为羁束的行政执法行为和自由裁量的行政执法行为;根据行政执法的动因可分为依职权的行政执法行为和依申请的行政执法行为;根据行政执法行为是否需要相对人同意而分为单方行政执法行为和双方行政执法行为;根据对行政执法行为的表现形式有无特定要求分为要式行政执法行为和非要式行政执法行为;根据行政执法行为能否独立存在可分为独立的行政执法行为和附属的行政执法行为;根据行政执法行为是否直接引起行政法律效果可分为实体的行政执法行为和程序的行政执法行为。

我国社会目前正处于转型期,政府的职能逐渐从包揽一切的“全能政府”向“有限政府”(即政府权力有限,一方面指政府的权力受到宪法和法律的制约和限制,另一方面指政府应当从那些不该管、管不了也管不好的事务和领域退出)转变,从管制型政府向服务型政府转变。与此相适应,行政执法的内涵也在发生变化。为

了进一步理解行政执法的概念,必须把握以下几点基本内容:

一是行政执法的主体,即行政执法的实施机关,应当是法定的具有行政执法职能的行政机关,或者是经法律、法规授权的组织。

二是行政执法的依据,只能是国家有权机关制定和颁布的行政法律规范。这里的行政法律规范,既可以是国家立法机关制定的,也可以是法定的行政机关制定的,但二者都必须是具有法定效力的依据。

三是行政执法的性质,即行政执法本身的属性问题,是一种由法定的行政机关或者得到法律、法规授权的组织执行国家行政法律规范而实施的具体行政行为。

四是行政执法的目的,是通过监管实现服务,履行国家的公共行政管理职能,维护公共利益和社会秩序。

二、质量技术监督行政执法的概念

质量技术监督行政执法,是指质量技术监督行政部门或者经依法授权的组织,按照质量技术监督法律、法规和规章的规定,对行政相对人采取的具体影响其权利、义务,或者对行政相对人的权利、义务履行情况进行监督检查,以达到维护公共利益和服务社会的目的的行政行为。

质量技术监督行政执法的方式主要有行政确认、行政许可、行政检查、行政处罚、行政强制等。

行政确认是行政机关或其他具有行政职权的组织对行政管理相对人的法律地位、权利义务关系和特定的法律事实予以确定、认可和证明的行为。质量技术监督部门的行政确认行为主要有企业标准的备案、国家质检总局对免检产品的审定确认等。

行政许可是行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请,经依法审查,准予其从事特定活动的行为。质量技术监督部门的行政许可行为主要包括计量标准器具核准、制造修理计量器具许可证核