

无线电管理行政执法 典型案例评析

工业和信息化部无线电管理局 编



中国工信出版集团



人民邮电出版社
POSTS & TELECOM PRESS

无线电管理行政执法 典型案例评析

工业和信息化部无线电管理局 编

人 民 邮 电 出 版 社
北 京

图书在版编目 (C I P) 数据

无线电管理行政执法典型案例评析 / 工业和信息化部
无线电管理局编. -- 北京 : 人民邮电出版社, 2015. 6
ISBN 978-7-115-38875-9

I. ①无… II. ①工… III. ①无线电管理—行政执法
—案例—中国 IV. ①D922.296.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第089097号

-
- ◆ 编 工业和信息化部无线电管理局
责任编辑 王建军
 - ◆ 人民邮电出版社出版发行 北京市丰台区成寿寺路 11 号
邮编 100164 电子邮件 315@ptpress.com.cn
网址 <http://www.ptpress.com.cn>
北京时捷印刷有限公司印刷
 - ◆ 开本: 700 × 1000 1/16
印张: 10 2015 年 6 月第 1 版
字数: 123 千字 2015 年 6 月北京第 1 次印刷
-

定价: 35.00 元

读者服务热线: (010) 81055488 印刷质量热线: (010) 81055316
反盗版热线: (010) 81055315

序言

依法治国，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。实现中华民族伟大复兴的“中国梦”，全面深化改革，必须全面推进依法治国。无线电管理是国家治理体系的重要组成部分，落实依法治国方针、实现依法行政，是我国各级无线电管理机构提高管理水平的必由之路，是服务经济社会发展、服务国防建设、服务党政机关的关键。

近年来，随着无线电技术的快速发展，无线电业务在社会各行业、各领域得到广泛应用，无线电设备数量持续增长。同时，各种非法用频设台行为日益增多，无线电干扰呈现多样化态势，维护电波秩序的任务日益繁重。这对无线电管理行政执法工作提出了更高的要求。

《中华人民共和国无线电管理条例》颁布以来，我国相继制订了一系列无线电管理法规和规章，逐渐形成了以《中华人民共和国无线电管理条例》为主体的无线电管理法律法规体系，这是我国无线电管理系统开展行政执法活动的主要依据。各级无线电管理机构依据这些法律法规，开展了大量卓有成效的行政执法工作，积累了丰富的执法经验。适时总结这些经验，并从理论上加以释义和深入剖析，举一反三，对进一步提高无线电管理行政执法工作水平很有必要。

本书以案例为核心，融法律理论和无线电管理实践为一体，对研究无线电管理行政执法理论和具体执法实践都有较强的参考价值和借鉴意义。法律的生命在于实践，希望广大无线电管理工作与时俱进，不断提高执法水平，推动无线电管理工作更上一层楼。

是为序。

顾问：谢飞波 程建军 李国斌 李 盛 石玉春 夏春利

主 编：祁 锋

编 辑：刘 斌 王文娟

编委会成员（以姓氏笔画为序）：

王碧贞 代 孚 巫毓君 余文静 陈庆欣 张炳海 金肇元

顾华强 栗红星 龚 磊 黄海波 寇小海 程福星 鲁倩男

随着无线电技术的飞速发展和无线电业务的广泛应用，各级无线电管理行政执法人员在实际工作中需要面对复杂的电磁环境，打击违法设置、使用无线电台（站）等相关行政执法任务日益繁重，迫切需要一本以无线电管理行政执法理论为基础，又密切结合执法工作实践的普及读物。

为此，工业和信息化部无线电管理局启动了《无线电管理行政执法典型案例评析》的编写工作。本书编写组从全国无线电管理机构上报的案例中精选出37个典型案例，对案例进行了评析并指出了相关注意事项等。全书共七章，第一章主要研究无线电管理行政处罚的一般理论；第二章主要研究无线电管理违法行为；第三章主要研究无线电管理行政处罚种类；第四章主要研究无线电管理行政处罚程序；第五章主要研究无线电管理行政处罚证据；第六章主要研究无线电管理行政强制；第七章主要研究无线电管理行政处罚的救济。

本书可供广大无线电管理工作人员参阅，也可作为无线电管理行政执法相关培训的教材。期望本书针对典型案例的多角度、深层次的解读，能够为广大无线电管理行政执法人员熟练掌握和运用相关法律知识、解决实践中的有关问题提供有益参考。

本书的编写工作得到了工业和信息化部无线电管理局、国家无线电监测中心有关领导以及有关专家、学者的大力支持，在此我们表示由衷的感谢。由于时间紧迫、水平有限，书中难免存在疏漏。本书编写组殷切希望广大读者和各领域专家、学者对本书提出宝贵的意见和建议。

《无线电管理行政执法典型案例评析》编写组

2014年12月

编写说明

全书共七章。每一章又分为若干小节，每一小节重点围绕一个评析主题予以阐述。在结构上，研究每一个评析主题时，首先给出相关的基本要义，随后辅以一个典型案例及其评析材料，最后有针对性地提出一些需要注意的事项。

“基本要义”部分主要包括本评析主题涉及的有关概念、法律依据、构成要件等内容。“案例概述”部分主要包括典型案例的案由、案情、案件处理情况以及案件执行情况。在案例之后给出的评析，针对案例的实际情况，结合相关法律法规对案例进行了深入解析，是无线电领域专家在长期工作中的科学认知及实践总结。“需要注意的问题”部分是执法人员在执法实践中的经验总结及资深专家的专业解答，对实践中可能出现的问题及注意事项进行了充分阐述。以上各部分形成了一个严谨的整体，遵循从实践到理论、再由理论指导实践的逻辑过程。

在参阅本书时，读者既可以遵循章节行文的顺序进行阅读和研究，也可以首先阅读案例并进行思考，然后再阅读评析材料。

本书按章节排序，主要撰写人有（以姓氏笔画为序）：王碧贞、代孚、巫毓君、余文静、陈庆欣、张炳海、金肇元、顾华强、栗红星、龚磊、黄海波、寇小海、程福星、鲁倩男。参加本书的统稿和审定人员有（以姓氏笔画为序）：王文娟、王治夏、冯少懂、甘妮、刘斌、祁锋、孙鹏飞、沈建峰、宋起柱、苏帅、林莎莎、赵栓来等。

目录

第一章 无线电管理行政处罚的一般理论	1
1.1 行政处罚主体	2
1.2 行政处罚依据	5
1.3 行政处罚的基本原则	10
1.4 行政处罚管辖	24
1.5 从轻、减轻处罚或不予处罚	27
1.6 与《中华人民共和国治安管理处罚法》和 《中华人民共和国刑法》衔接	29
第二章 无线电管理违法行为	33
2.1 擅自设置、使用无线电台（站）	34
2.2 干扰无线电业务	36
2.3 违反无线电频率管理规定	38
2.4 违反无线电发射设备管理规定	40
2.5 随意变更核定项目，发送和接收与工作无关的信号	42
第三章 无线电管理行政处罚种类	45
3.1 警告	46
3.2 罚款	48
3.3 没收违法所得	50
3.4 没收设备	52
3.5 吊销电台执照	55
第四章 无线电管理行政处罚程序	58
4.1 简易程序	59
4.2 一般程序	61
4.3 听证程序	72

第五章 无线电管理行政处罚证据	76
5.1 书证	77
5.2 物证	79
5.3 视听资料	82
5.4 证人证言	84
5.5 当事人的陈述	87
5.6 鉴定结论	89
5.7 勘验笔录、现场检查笔录	92
 第六章 无线电管理行政强制	94
6.1 无线电管理行政强制措施	95
6.2 无线电管理行政强制执行	100
 第七章 无线电管理行政处罚的救济	105
7.1 行政复议	106
7.2 行政诉讼	108
7.3 行政赔偿	111
 附录	116
附录 1: 案例列表	117
附录 2: 中华人民共和国无线电管理条例	119
附录 3: 中华人民共和国无线电管制规定	126
附录 4: 中华人民共和国行政处罚法	129
附录 5: 中华人民共和国行政强制法	139

第一章

无线电管理行政处罚的一般理论

无线电管理行政处罚是指依法享有无线电管理职权的无线电管理机构在职权范围内,对违反无线电管理法律法规规定的行政相对人实施的行政制裁。本章的评析主题主要有六个方面,分别是行政处罚主体,行政处罚依据,行政处罚的基本原则,行政处罚管辖,从轻、减轻处罚或不予处罚,以及与《中华人民共和国治安管理处罚法》和《中华人民共和国刑法》的衔接。

1.1 行政处罚主体

1.1.1 基本要义

行政处罚主体是指依法享有行政处罚权，以自己的名义作出处罚决定并独立承担法律责任的组织。行政处罚主体有两类。

一是法定的行政机关。根据《中华人民共和国行政处罚法》第十五条规定，其行政处罚权必须由法律、法规、规章明确规定，必须在法定职权范围内实施。县级以上人民政府的组成部门和直属机构一般都具有行政处罚权，是法定的行政处罚主体。

二是法律法规授权的组织。根据《中华人民共和国行政处罚法》第十七条规定，法律法规授权的组织是指具有管理公共事务职能，并由法律法规授权行使行政处罚权的组织，其依据法律、法规的授权，管理社会公共事务，有权在授权范围内以自己的名义对违反行政管理事项的公民、法人或者其他组织实施行政处罚。

根据《中华人民共和国无线电管理条例》第六条、第八条以及第四十三条的规定，国家无线电管理机构、省级和设区的市无线电管理机构，均具有无线电管理行政处罚主体资格。但根据 1994 年《国务院关于调整无线电管理办事机构设置的通知》，国家无线电管理体制发生变化，实行中央和省、自治区、直辖市相对集中的管理体制，在省会城市和地市一级可以设立派出机构，因此，具有无线电管理行政处罚主体资格的机构就变为国家无线电管理机构和省级无线电管理机构。无线电管理实践中，一些省通过其地方性法规授权该省的地市一级无线电管理机构作为无线电管理行政处罚的主体。

1.1.2 案例概述及评析

【案由】浙江省某印业有限公司干扰正常无线电业务案

【案情】2012 年 6 月 7 日，中国电信股份有限公司丽水分公司向浙江省丽水市无线电管理局投诉，称当地 CDMA 网络通信基站受不明信号干扰。6 月 12 日，无线电监测人员经过现场测试排查后发现，某印业有限公司设置使用无线电干扰设备（俗称“手机信号屏蔽器”），在部分公众移动通信频段内进行无线电发射。6 月 15 日，无线电行政执法人员和监测人员前往该印业有限公司的印刷厂，发现 2 台无

线电干扰设备均无生产厂家标识、无产品型号标识、无型号核准代码标识，均未在无线电管理机构办理相关手续，属于非法设台。现场测试发现，1台无线电干扰设备的功率控制失效，开机工作时对电信CDMA网络通信基站造成明显干扰；另外1台无线电干扰设备有严重频偏，两台设备的技术参数均不符合国家无线电技术标准，对中国电信股份有限公司丽水分公司CDMA网络通信基站产生有害干扰。

【案件处理情况】浙江省丽水市无线电管理局行政执法人员到该印业有限公司进行现场调查，对该公司法人代表作了调查笔录，以“浙江省经济和信息化委员会”的名义下达了《证据先行登记保存书》、《行政处罚事先告知书》。当事人无异议后又下达了《行政处罚决定书》，对当事人给予了没收无线电台的行政处罚。

【案件执行情况】当事人接受处罚，在规定期限内没有申请行政复议或提起行政诉讼，该案结案。

【案例评析】本案中，浙江省丽水市无线电管理局行政执法人员以“浙江省经济和信息化委员会”的名义下达了《证据先行登记保存书》、《行政处罚事先告知书》、《行政处罚决定书》，对当事人给予没收无线电台的行政处罚决定符合法律规定，处罚主体适格。

2000年3月8日，最高人民法院关于执行《〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第二十条和第二十一条明确指出，派出机构是否具有行政诉讼被告的主体资格，主要取决于是否获得法定授权及行为是否超越授权。因此，派出机构的法律地位要视设立该派出机构或规定其职权的法律、法规的授权而论。因此，如果法律、法规没有明确授权，则该派出机构的行为应视为设立该机构的机关的行为。

在无线电管理机构中设置派出机构源远流长。1994年5月4日，《国务院关于调整无线电管理办事机构设置的通知》明确规定，无线电管理实行中央和省、自治区、直辖市相对集中的管理体制，在省会城市和地市一级设立派出机构。同年11月2日，中央机构编制委员会办公室《关于贯彻〈国务院关于调整无线电管理办事机构设置的通知〉》提出省（自治区、直辖市）以下各级人民政府（包括省会城市）不再设无线电管理委员会，根据工作需要可设立省（自治区、直辖市）无线电管理委员会办公室的派出机构（包括无线电监测站）。

地市级无线电管理机构作为省级无线电管理机构的派出机构，其地位等同于内

设机构，没有独立的行政处罚主体资格，不能以自己的名义对外作出行政处罚，除非有相关法律、法规的授权。从处罚文书看，本案的行政处罚主体是浙江省经济和信息化委员会，所有送达文书的落款均为“浙江省经济和信息化委员会”。丽水市无线电管理局为浙江省经济和信息化委员会的派出机构，目前没有法律法规授权其直接行使行政处罚权，不是无线电管理行政处罚主体。因此，丽水市无线电管理局此次行政处罚执法活动必须以浙江省经济和信息化委员会的名义进行。

1.1.3 需要注意的问题

一是委托处罚。根据《中华人民共和国行政处罚法》的规定，行政机关可以依照法律、法规和规章的规定，在其权限范围内委托符合条件的组织实施行政处罚。受委托的组织必须是依法成立的管理公共事务的组织，有熟悉相关法律、法规、规章和业务的工作人员，有相应的技术检查或者技术鉴定条件。委托执法协议中应当明确委托的权限、范围、期限以及监督等内容，受委托的组织必须在委托范围内以委托行政机关的名义实施行政处罚，不能将受委托的行政处罚权再委托他人行使。委托机关对受委托组织实施的行政处罚行为负责监督，并承担该行为所产生的后果。

二是主体多样性。《中华人民共和国治安管理处罚法》第二十八条规定：“违反国家规定，故意干扰无线电业务正常进行的，或者对正常运行的无线电台（站）产生有害干扰，经有关主管部门指出后，拒不采取有效措施消除的，处五日以上十日以下拘留；情节严重的，处十日以上十五日以下拘留。”《中华人民共和国治安管理处罚法》第九十条规定，治安管理处罚由公安机关决定。因此，除无线电管理机构外，公安机关也可以成为无线电管理行政处罚主体。

三是联合执法。联合执法是指县级以上人民政府组织并指派具体执法部门牵头，其他职能部门配合的行政执法活动。除突击检查外，一般大型联合执法，政府会事先发布通告。联合执法过程中，执法人员应出示各自单位的行政执法证件，并各自行使本单位职责内的权力。需要强调的是，在联合执法活动中，必须以各部门为主体作出行政处罚，而不能以联合执法队的名义进行行政处罚，即联合执法队不能成为行政处罚主体。

1.2 行政处罚依据

1.2.1 基本要义

1.2.1.1 处罚的设定

根据《中华人民共和国行政处罚法》第二章第九条至第十四条，设定处罚的规定如下。

1. 法律可以设定各种行政处罚。限制人身自由的行政处罚，只能由法律设定。

2. 行政法规可以设定除限制人身自由以外的行政处罚。法律对违法行为已经作出行政处罚规定，行政法规需要作出具体规定的，必须在法律规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内规定。

3. 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。法律、行政法规对违法行为已经作出行政处罚规定，地方性法规需要作出具体规定的，必须在法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内规定。

4. 国务院部委制定的规章可以在法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内作出具体规定。尚未制定法律、行政法规的，国务院部委制定的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。国务院可以授权具有行政处罚权的直属机构进行行政处罚。

5. 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法律、法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内作出具体规定。尚未制定法律、法规的，上述规定的人民政府制定的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。罚款的限额由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会规定。

6. 其他规范性文件不得设定行政处罚。

1.2.1.2 无线电管理行政处罚的法律依据

目前，无线电管理行政处罚的法律依据比较广泛，既包括实体法，也包括程序法，大体分为三类。

一是法律，包括《中华人民共和国行政处罚法》和其他有关无线电管理行政处罚的法律条文，如《中华人民共和国民用航空法》第八十八条等。

二是法规，包括行政法规和地方性法规。

※ 行政法规既包括两部无线电管理的专门法规（即《中华人民共和国无线电管理条例》和《中华人民共和国无线电管制规定》），也包括《中华人民共和国电信条例》、《民用机场管理条例》、《广播电视管理条例》等涉及无线电管理规定的行政法规。它们都是无线电管理行政处罚的依据。其中，明确由无线电管理机构实施行政处罚的法规及其具体条款如下。

——《中华人民共和国无线电管理条例》第四十三条规定：“对有下列行为之一的单位和个人，国家无线电管理机构或者地方无线电管理机构可以根据具体情况给予警告、查封或者没收设备、没收非法所得的处罚；情节严重的，可以并处一千元以上、五千元以下的罚款或者吊销其电台执照：（一）擅自设置、使用无线电台（站）的；（二）违反本条例规定研制、生产、进口无线电发射设备的；（三）干扰无线电业务的；（四）随意变更核定项目，发送和接收与工作无关的信号；（五）不遵守频率管理的有关规定，擅自出租、转让频率的。”

——《中华人民共和国无线电管制规定》第十二条规定：“违反无线电管制命令和无线电管制指令的，由国家无线电管理机构或者省、自治区、直辖市无线电管理机构责令改正；拒不改正的，可以关闭、查封、暂扣或者拆除相关设备；情节严重的，吊销无线电台（站）执照和无线电频率使用许可证；违反治安管理规定，由公安机关依法给予处罚。”

——《民用机场管理条例》第五十三条至第五十八条涉及无线电管理。第八十条明确规定：“违反本条例的规定，使用的无线电台（站）或者其他仪器、装置，对民用航空无线电专用频率的正常使用产生干扰的，由民用机场所在地无线电管理机构责令改正；情节严重的，处2万元以上10万元以下的罚款。”

——《铁路安全管理条例》第七十四条涉及无线电管理。第九十一条规定：“有下列行为之一的，分别由铁路沿线所在地县级以上地方人民政府水行政主管部门、国土资源主管部门或者无线电管理机构等依照有关水资源管理、矿产资源管理、无线电管理等法律、行政法规的规定处罚：……（五）干扰铁路运营指挥调度无线电频率正常使用。”

规定可以由业务主管部门或者无线电管理机构作出行政处罚的条款有：

——《广播电视管理条例》第十八条、第十九条、第二十八条涉及无线电管理。第四十七条规定：“违反本条例规定，擅自设立广播电台、电视台、教育电视台、有线广播电视传输覆盖网、广播电视站的，由县级以上人民政府广播电视行政部门予以取缔，没收其从事违法活动的设备，并处投资总额1倍以上2倍以下的罚款。

擅自设立广播电视发射台、转播台、微波站、卫星上行站的，由县级以上人民政府广播电视行政部门予以取缔，没收其从事违法活动的设备，并处投资总额 1 倍以上 2 倍以下的罚款；或者由无线电管理机构依照国家无线电管理的有关规定予以处罚。”

※ 地方性法规既包括各省、自治区、直辖市人大常委会颁布的地方性法规，如《云南省无线电管理条例》、《云南省无线电电磁环境保护条例》、《福建省无线电管理条例》等，也包括较大的市人大常委会颁布的地方性法规。我国现有无线电管理方面的地方性无线电法规 15 部，分别是：《福建省无线电管理条例》（1998 年）、《云南省无线电管理条例》（2003 年）、《江苏省无线电管理条例》（2005 年）、《山东省无线电管理条例》（2006 年）、《湖北省无线电管理条例》（2006 年）、《云南省无线电电磁环境保护条例》（2008 年）、《深圳经济特区无线电管理条例》（2009 年）、《广东省无线电管理条例》（2010 年）、《内蒙古自治区无线电管理条例》（2011 年）、《海南省无线电管理条例》（2011 年）、《黑龙江省无线电管理条例》（2012 年）、《安徽省无线电管理条例》（2012 年）、《天津市无线电管理条例》（2012 年）、《吉林省无线电管理条例》（2014 年）、《西藏自治区无线电管理条例》（2014 年）。

三是规章，包括部门规章和地方政府规章。部门规章是指国务院有关部门制定的以行政首长命令形式发布的规定、办法，如工业和信息化部颁布的《建设卫星通信网和设置使用地球站管理规定》（中华人民共和国工业和信息化部令第 7 号）等。地方政府规章是指省级人民政府或较大的市的人民政府制定的以行政首长命令形式发布的规定、办法，如《云南省无线通信网络建设管理办法》（云南省人民政府令第 189 号）等。

需要说明的是，国家九部委印发的《打击整治非法生产销售和使用“伪基站”违法犯罪活动专项行动工作方案》等相关规范性文件，不属于法律规范畴，不能作为行政处罚的依据，也不能在行政处罚文书中被引用。

1.2.1.3 无线电管理行政处罚中如何正确适用法律

《中华人民共和国行政处罚法》第三条规定：“没有法定依据或者不遵守法定程序的，行政处罚无效。”因此，实施无线电管理行政处罚时，既要遵守实体法的规定，又要严格执行程序法的规定。

实体法是指规定具体权利义务内容的法律法规。《中华人民共和国无线电管理条例》、《中华人民共和国无线电管制规定》和无线电管理的地方性法规中规定的

没收、罚款等条款，都是无线电管理行政处罚的实体法律依据。

程序法是指规定行使具体实体法所要遵循的程序的法律法规。目前主要依据为《中华人民共和国行政处罚法》，该法第三十一条规定，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。

综上所述，无线电管理处罚的实体法和程序法都是行政处罚的法律依据。实施无线电管理行政处罚时，既要正确适用实体法，也要正确适用程序法。

1.2.2 案例概述及评析

【案由】江西省某区广播电影电视局擅自设置、使用广播电台干扰民航无线电频率案

【案情】2011年10月，湖南民航空管中心反映，湖南黄花国际机场的管制频率受到了干扰，严重影响了京广和沪昆两条重要航线的飞行安全。江西省宜春市无线电管理局在收到湖南省无线电管理机构的协查函之后，经过3个月的测试排查，确定干扰源来自江西省宜春市某区广播电影电视局违法设置的农村“村村响”广播系统。

对该区广播电影电视局进行现场询问和现场检查后，江西省宜春市无线电管理局了解到：某区广播电影电视局在该区10个乡镇的78个行政村安装了“村村响”广播，并都安装有自动定时器、自动开关机。为此，宜春市无管局于2012年1月10日对该案进行了立案。1月12日至1月20日，执法人员进行了现场检查，现场拍照取证，并对相关人员进行了询问，封存了10个乡镇78个行政村的所有广播发射机并进行异地登记保存。湖南民航空管中心被干扰的管制频率恢复正常。

【案件处理情况】江西省宜春市无线电管理局认定，某区广播电影电视局未经广电部门和无线电管理机构批准，擅自在10个乡镇78个行政村设置调频广播发射机，且非法占用民航无线电通信专用频段，严重干扰湖南黄花国际机场的管制频率，事实清楚，证据确凿，应适用行政处罚的一般程序。依据《民用机场管理条例》第八十条规定，对某区广播电影电视局作出处以2万元罚款的行政处罚决定，送达了《行政处罚决定书》。