

农业干部学习培训教材

农业行政处罚程序 及文书制作实务

(第二版)

NONGYE XINGZHENG CHUFA CHENGXU
JI WENSHU ZHIZUO SHIWU

农业部产业政策与法规司 编
农业部管理干部学院



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

农业干部学习培训教材

农业行政处罚程序 及文书制作实务

(第二版)

NONGYE XINGZHENG CHUFA CHENGXU
JI WENSHU ZHIZUO SHIWU

农业部产业政策与法规司
农业部管理干部学院 编



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

农业行政处罚程序及文书制作实务 / 农业部产业政策
法规司, 农业部管理干部学院编. —2 版. —北京:
法律出版社, 2013. 12 (2016. 11 重印)
ISBN 978 - 7 - 5118 - 5862 - 7

I. ①农… II. ①农…②农… III. ①农业—行政处
罚法—程序—中国②农业—行政处罚法—法律文书—写作—
中国 IV. ①D922.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 316167 号

农业行政处罚程序及文书制作实务
(第二版)

农业部产业政策法规司
农业部管理干部学院 编

责任编辑 潘洪兴
装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16
版本 2013 年 12 月第 2 版
出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
印刷 三河市龙大印装有限公司

印张 18.25 字数 259 千
印次 2016 年 11 月第 3 次印刷
编辑统筹 独立项目策划部
经销 新华书店
责任印制 张建伟

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

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

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

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-5862-7

定价:40.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

农业行政执法是法律法规赋予农业部门的重要职责,是农业部门履行好职能的重要方式。加强农业行政执法,队伍建设是关键。为了帮助农业执法人员提高法律素质,增强办案能力,2008年农业部产业政策与法规司、农业部管理干部学院组织专家和具有丰富实践经验的农业执法人员编写了《农业行政处罚程序及文书制作实务》一书,该书出版后,受到广大执法人员的好评。

2011年6月30日《中华人民共和国行政强制法》颁布实施,2012年《农业行政处罚程序规定》和《农业行政执法文书制作规范》也进行了修订,对农业行政执法中的行政强制、执法程序及文书作出了新规定,有必要按照新的法律规定对《农业行政处罚程序及文书制作实务》进行修改完善。为此,2013年农业部产业政策与法规司、农业部管理干部学院组织经验丰富的专家对本书进行了修订。修订后的全书继续采取执法程序和执法文书相结合的形式,在保持原书体例不变的情况下,按照行政强制法的要求对相关内容进行了修改完善。全书以农业行政处罚案件的办案流程为主线,在各个阶段穿插相应的执法文书,既有对程序相关规定的解释说明,也有对文书制作的典型示范。同时,另列专章以案例的形式将办案各阶段的执法文书串联起来,展现了一个案件的整体办理过程和文书制作全貌。这次修订对原有执法文书和示范案例进行了更新完善,按照行政强制法的规定增加了新的执法文书种类,并对附录法规进行了替换。本书面向基层执法工作者,语言通俗易懂,具有较强的针对性和可操作性,希望能对广大农业执法人员的实际办案起到指导作用。

本书编写人员为杨东霞、汪明、孙继承、胡涛、袁江、杨璐、张子非、曹鸾骁、陆洪、王明涛、邹学毅、戴浩、冯汉坤、杜晓伟、郭艺、贺利云、于占海、李国兴、白朝亮；刘德萍、陈朱勇、程晓仙、马淑华、郭士军、何建永、邢捷对本书有关内容进行了审核；农业部产业政策与法规司刘德萍、农业部管理干部学院杨东霞对全书进行了统稿。

由于编写时间紧，编写人员水平有限，本书内容难免存在不妥之处，敬请读者批评指正。

编 者

2013 年 10 月

目 录

第一章 农业行政处罚程序及文书概述	1
一、农业行政处罚概述	1
(一) 农业行政处罚的概念	1
(二) 农业行政处罚的实施主体	3
(三) 农业行政处罚的当事人	5
(四) 农业行政处罚的基本原则	6
(五) 农业行政处罚的适用	8
二、农业行政处罚程序	12
(一) 简易程序	12
(二) 一般程序	16
三、农业行政执法文书	19
(一) 农业行政执法文书的概念和特点	19
(二) 农业行政执法文书的作用	20
(三) 农业行政执法文书的分类	21
(四) 制作农业行政执法文书的基本要求	22

第二章 立案	25
一、案件来源	25
二、案件管辖	26
(一)地域管辖	27
(二)职能管辖	28
(三)级别管辖	28
(四)指定管辖	30
(五)移送管辖	31
三、立案条件	31
四、立案程序	33
(一)初查初审	33
(二)报批	33
五、立案中应注意的问题	36
第三章 调查取证	37
一、概述	38
(一)证据的概念和特征	38
(二)证据的种类	39
二、调查取证的原则和要求	42
(一)调查取证的原则	42
(二)调查取证的具体要求	44
三、调查取证的具体手段及相关文书	46
(一)询问	46
(二)现场检查、现场勘验	53
(三)抽样取证	60
(四)产品确认	64
(五)协助调查	66
(六)证据先行登记保存	68

四、查封与扣押	73
(一)查封、扣押的概念	73
(二)查封、扣押的异同	74
(三)农业行政主管部门实施查封、扣押权利的有关规定	74
(四)实施查封、扣押的要求	76
第四章 案件审查	83
一、概述	83
(一)案件审查的概念	83
(二)案件审查的主体	84
二、审查内容	84
(一)行政处罚实施主体及其权限	84
(二)适用对象	86
(三)违法事实	87
(四)证据	89
(五)法律适用	94
(六)处罚程序	99
三、重大复杂案件集体讨论	100
四、审查结果及相应处理	101
五、案件移送	102
六、责令改正	107
第五章 事先告知	116
一、事先告知的法律地位和意义	117
二、事先告知的基本内容和具体要求	118
(一)事先告知的基本内容	118
(二)事先告知的基本要求	119

第六章 听证	125
一、概述	125
(一)听证程序的适用范围	125
(二)听证程序的特征	127
(三)听证程序的基本原则	128
二、听证程序的启动	129
(一)申请听证权利的告知和当事人的申请	129
(二)听证准备阶段的工作和要求	130
三、听证会的举行	132
(一)听证会参加人员	132
(二)听证会程序	133
(三)当事人在听证中的权利和义务	133
(四)听证笔录的法律效力	133
(五)《行政处罚听证会报告书》	139
第七章 决定	142
一、农业行政处罚决定前的最终审查	143
(一)农业行政处罚决定的审查方式	143
(二)农业行政处罚决定的基本要求	143
二、农业行政处罚决定的作出	144
三、农业行政处罚决定的法律效力	153
(一)确定力	153
(二)拘束力	153
(三)执行力	154
四、农业行政处罚办案时限	154
第八章 送达	155
一、送达的特征	156
二、送达方式	156

(一) 直接送达	157
(二) 留置送达	157
(三) 委托送达	158
(四) 邮寄送达	159
(五) 公告送达	160
第九章 执行	164
一、概述	164
(一) 执行的特征	164
(二) 执行的原则	165
(三) 执行的内容	167
二、催告程序	169
三、申请法院强制执行	171
四、处理涉案财物	172
第十章 结案及归档	174
一、结案	174
(一) 结案的条件	174
(二) 结案的方式	175
(三) 制作《结案报告》	176
二、立卷归档	178
(一) 立卷归档的概念	178
(二) 立卷归档的基本步骤和要求	179
第十一章 农业行政处罚文书实例	183
一、简易程序	183
(一) 李某经营未注明“过期农药”字样的超过产品质量保证期 的农药产品案	183
(二) 某种子分公司经营散装玉米种子案	185

二、一般程序	187
(一)案例一:某制药公司非法生产劣兽药案	187
(二)案例二:吴某无证捕捞案	209
附录	236
中华人民共和国行政处罚法	236
中华人民共和国行政强制法	247
农业行政处罚程序规定	261
农业行政执法文书制作规范	272

第一章

农业行政处罚程序及文书概述

农业行政处罚程序是农业行政处罚主体在开展农业行政处罚活动时必须遵守的方法、步骤、顺序和时限的总称,农业行政处罚作为一种严格依照法定程序开展的活动,违反法定程序作出的处罚决定可能无效或被撤销。在处罚活动中,及时、规范地制作、使用相应的法律文书是法定处罚程序的组成部分,这些文书在行政复议和行政诉讼中对证明处罚行为的合法性、合理性起到重要作用。规范农业行政处罚程序及文书的制作、使用对改进农业执法工作,保护相对人权益至关重要。

一、农业行政处罚概述

(一)农业行政处罚的概念

根据《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)的规定,行政处罚是指行政机关或者法律法规授权的组织对违反行政管理秩序但尚不构成犯罪的公民、法人或者其他组织,依照法定的权限和程序所给予的法律制裁。

行政法律责任是国家法律责任制度的重要组成部分,行政处罚是行政

法律责任最重要的表现形式。为了有效地行使行政管理职权,保障法律、法规和规章的贯彻执行,行政机关以行政处罚为重要手段,对违反行政法律规范,但尚不构成犯罪的行为予以制裁。与刑事责任相比,行政处罚使用范围更加广泛,与广大公民、法人和其他组织联系更加密切。

农业行政处罚是行政处罚制度在农业领域的具体体现,是农业行政主管部门或者特定的农业管理机构依照法定权限和程序,对违反农业行政管理秩序但尚不构成犯罪的公民、法人或者其他组织所给予的法律制裁。

正确理解农业行政处罚的含义,应当把握以下几点:

1. 农业行政处罚的主体是农业行政主管部门或者法律法规授权的农业管理机构

农业行政处罚的主体是指依法能够以自己名义作出行政处罚决定并承担由此产生的法律责任的主体。农业行政处罚的主体包括两类:一是农业行政主管部门,即农业行政机关;二是法律、法规授权的农业管理机构(下文将二者统称为农业行政处罚机关)。农业主管部门依照法律、法规或者规章的规定委托符合法定条件的农业组织实施农业行政处罚时,受委托的组织应当以委托机关的名义实施处罚,由此产生的法律后果也由委托机关而非受委托组织承担,因此受委托的组织不是农业行政处罚主体。

2. 农业行政处罚是对违反农业行政管理秩序但尚不构成犯罪的行为的处罚

行政相对人违反农业行政管理秩序的行为,实质上就是违反农业行政法律规范的行为。农业行政处罚机关实施行政处罚要以行政相对人违反农业行政法律规范为前提。但是,并非所有违反农业行政法律规范的行为,农业行政处罚机关都要给予行政处罚。行政处罚是对尚不构成犯罪的农业违法行为的处罚,对有些违法行为,如果情节、后果严重,可能构成犯罪的,农业行政处罚机关应当依法移交司法机关处理,不能以行政处罚代替刑事处罚。

3. 农业行政处罚是针对农业行政相对人的处罚

行政处罚是一种外部行政行为,其所适用的对象是行政相对人;农业行政处罚所适用的对象是违反农业行政管理秩序的公民、法人或者其他组织。这一点使行政处罚与行政处分相区别。行政处分是行政机关的内部行政行

为,是对与行政机关有职务上隶属关系的行政工作人员的惩处行为。

4. 农业行政处罚是严格依照法定程序作出的具体行政行为

实施农业行政处罚必须遵守相应的程序规定,按照法定的方法、步骤、顺序和时限进行。行政处罚必须以行政处罚决定书的形式体现并送达当事人才能产生法律效力。违反法定程序将可能导致处罚决定无效、在行政诉讼中被撤销等法律后果。

5. 农业行政处罚是一种行政法律制裁

行政处罚是对个人或者组织不履行法定义务的一种制裁,属于行政制裁的范畴。行政处罚不同于行政强制措施:行政处罚是针对违法行为作出的最终处理决定。行政处罚是在存在违法行为时作出的,而行政强制措施既可在存在违法行为时作出,也可在无违法行为的法定情形下作出,这类强制措施的作出是为了保障办案或者消除危险状态而采取的临时性措施,不具有惩罚性。行政处罚是一种最终处理决定,具有最终性;而行政强制措施具有临时性特点。

(二) 农业行政处罚的实施主体

实施行政处罚的主体合法,是行政处罚有效的基本要件。根据《行政处罚法》和有关农业法律、法规、规章的规定,农业行政处罚可以由农业行政处罚机关自己实施,也可以依法委托给符合法定条件的组织实施。因此,目前可以实施农业行政处罚的主体有三种:

1. 农业行政主管部门

行政处罚是行政权的一部分,应当由行政机关行使,这是世界各国通行的做法。农业行政主管部门是国家依法设立并代表国家管理农业行政事务的机关。根据现行的农业法律、法规、规章,一般情况下,农业行政处罚是由农业行政主管部门来行使的。

需要说明的是,当前我国农业行政主管部门的上下设置并不对应。国务院农业行政主管部门是农业部,但各个地方情况不尽相同,有的设置了统一的农业主管机关,有的则分别设置了农业、畜牧、农机、渔业等行政机关。在这种情况下,针对具体事项,到底哪一个机关是农业行政主管部门,应当

根据地方编制部门的规定来确定。

2. 法律、法规授权的农业管理机构

出于合理分工、责权统一、经济方便、直接高效的考虑,需要把一部分特殊的行政管理职能交由特定的组织来行使。因此,《行政处罚法》第17条规定:“法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织可以在法定授权范围内实施行政处罚。”

目前,获得农业法律、行政法规授权实施农业行政执法的农业管理机构主要有:《动物防疫法》授权动物防疫监督机构实施动物防疫和动物防疫监督执法工作;《植物检疫条例》授权植物检疫机构实施植物检疫执法工作;《渔业法》授权渔政渔港监督管理机构实施渔政渔港监督管理执法工作。除法律、行政法规之外,地方性法规也可以授权农业管理机构行使行政处罚权。上述获得法律、法规授权的农业管理机构均以自己的名义实施行政处罚并独立承担相应的法律责任。

3. 依法受委托的农业管理机构

《行政处罚法》规定,行政机关依照法律、法规或者规章的规定,可以在其法定权限内委托符合法定条件的组织实施行政处罚。委托行政处罚有以下几个特点:一是行政机关委托其他组织行使行政处罚权必须有法律、法规或者规章作依据,不得自行委托。二是行政机关委托的职权应当在其法定职权范围内,不能越权委托。三是受委托的组织以委托行政机关的名义实施行政处罚,委托行政机关对其负责监督,并对受托组织行为的后果承担法律责任。四是受委托的组织必须具备一定的条件,即《行政处罚法》第19条规定的三个条件:(1)依法成立的管理公共事务的事业组织;(2)具有熟悉有关法律、法规、规章和业务的工作人员;(3)对违法行为需要进行技术检查或者技术鉴定的,应当有条件组织进行相应的技术检查或者技术鉴定。五是受委托的组织不得再委托其他任何组织或者个人实施行政处罚。

近十年来,农业部大力推行农业综合执法。《农业法》对于健全农业行政执法队伍,实行综合执法也提出了明确的要求。全国许多地方按照以上规定和要求,成立了主要是事业单位性质的农业行政综合执法机构。农业行政综合执法机构承担农业行政处罚工作必须符合《行政处罚法》的有关规定。因

此,《农业行政处罚程序规定》明确规定,农业行政主管部门依法设立的农业行政执法机构具体承担农业行政处罚工作。农业行政执法机构应当以农业行政主管部门的名义实施农业行政处罚;农业行政主管部门对其实施行政处罚行为应当进行监督,并对该行为的后果承担法律责任。

(三)农业行政处罚的当事人

农业行政处罚的当事人是指违反农业行政法律法规,依法应当受到行政法律责任制裁的主体。它是农业行政处罚法律关系中重要的主体之一,与农业行政处罚主体相对,因此也被称为农业行政处罚相对人。

1. 农业行政处罚当事人分类

农业行政处罚当事人可以分为个人、法人和其他组织。个人和法人是最主要的农业行政处罚对象,其他组织也是农业行政处罚的重要对象之一。

2. 认定农业行政处罚当事人的注意事项

个人包括自然人、个体工商户、农村承包经营户、个人合伙。自然人作为行政处罚的对象,还要求具有行政责任能力,就是依法能够独立承担行政责任。例如,对于未年满 14 周岁的自然人,由于不具有民事责任能力,不能作为行政处罚对象。精神病人对在患病期间的行为,不承担行政责任,不作为行政处罚对象。起字号的个体工商户,作为公民个人对待。最高人民法院《关于适用民事诉讼法若干问题的意见》第 46 条“在诉讼中,个体工商户以营业执照上登记的业主为当事人。有字号的,应在法律文书中注明登记的字号。”

法人是指依法成立的,具有法人资格,有一定的组织机构和独立的财产,能够以自己的名义对外开展活动,并独立承担法律责任的主体。法人包括企业法人、机关法人、事业单位法人和社会团体法人。

其他组织是指依法成立的,有一定组织机构和财产,但又不具有法人资格的组织。依据《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》第 40 条的规定,其他组织包括:(1)依法登记领取营业执照的私营独资企业、合伙组织;(2)依法登记领取营业执照的合伙型联营企业;(3)依法登记领取我国营业执照的中外合作经营企业、外资企业;(4)经民政部门核准登记领取

社会团体登记证的社会团体;(5)法人依法设立并领取营业执照的分支机构;(6)中国人民银行、各专业银行设在各地的分支机构;(7)中国人民保险公司设在各地的分支机构;(8)经核准登记领取营业执照的乡镇、街道、村办企业;(9)符合本条规定条件的其他组织。需要注意的是,办事处通常不能作为其他组织的一种,不能直接作为农业行政处罚的对象。

(四)农业行政处罚的基本原则

农业行政处罚的基本原则,是指对农业行政处罚设定和实施具有普遍指导意义的准则。

1. 处罚法定原则

处罚法定是行政处罚的核心原则,是对行政处罚的基本要求。《行政处罚法》第3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。”处罚法定原则包含以下几层含义:

第一,行政处罚要由法定主体依据法定职权作出。只有法律、法规和规章明确规定有权实施行政处罚的行政机关才可以实施行政处罚行为;同时,行政处罚必须在法定职权范围内作出。

第二,行政处罚要有法定依据。公民、法人或者其他组织的行为,只有法律明文规定应予处罚的,才受处罚;法律、法规、规章没有规定的,就不能给予处罚。这与我国刑法对刑事责任采取法定原则出于同一精神,是依法治国、依法行政的必然要求。

第三,行政处罚要依法定程序进行。作出行政处罚要严格遵守法律规定的程序,否则可能导致处罚决定被撤销的后果。

处罚法定原则与行政处罚中行政机关享有的自由裁量权是不矛盾的。行政机关应当在规定的处罚范围、种类、幅度以内,根据具体案件情况进行选择并作出裁决。当然,在自由裁量的范围以内,也涉及合理、适当的问题。行政执法人员要不断提高自身素质,正确把握法律规定的精神,做到正确执法、公平执法。

2. 公开、公正原则

公开、公正是行政处罚必须遵循的另一条重要原则。公开是指作出行