

XINGZHENGZHIFAJIGUANYISONG
SHEXIANFANZUIANJIANZHINAN



行政执法机关 **移送** 涉嫌犯罪案件指南

主 编 龚佳禾
副主编 刘志远 王树典
管仁林 冯 明

中国方正出版社

行政执法机关移送涉嫌 犯罪案件指南

主 编 龚佳禾

副主编 刘志远 王树典

管仁林 冯 明

中国方正出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政执法机关移送涉嫌犯罪案件指南/龚佳禾主编. 北京:中国方正出版社, 2002

ISBN 7-80107-572-2

I. 行… II. 龚… III. ①刑法-中国-指南 ②刑事诉讼法-中国-指南 IV. ①D924.05 ②D925.205

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 050742 号

行政执法机关移送涉嫌犯罪案件指南

中国方正出版社出版发行 新华书店经销
(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编:100813)

北京四季青印刷厂印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 14 字数: 347 千字

2002 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5000 册 定价: 22.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系)

行政执法机关移送涉嫌犯罪案件指南

主 编	龚佳禾	(湖南省人民检察院副检察长)		
副主编	刘志远	王权典	管仁林	冯 明
撰稿人	管仁林	李志中	王权典	龚佳禾
	朱旭光	王力欣	任志中	裴王建
	刘志洪	翟中东	周洪波	刘志远
	冯 明	贺利平	彭新华	张奋鹏
	谭伟业	荣国权	刘树德	赵永红
	谢玉童			

前 言

2001年7月9日，国务院总理朱镕基签发《中华人民共和国国务院令》（第310号），公布了同年7月4日通过的《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》。2001年12月27日，最高人民检察院也颁发了《人民检察院办理行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》。这两个《规定》的颁布实施，标志着我国行政执法向规范化方面又迈出了新的里程。

在我国刑法中，存在着大量的行政犯。行政犯在触犯刑法的同时，往往也同时触犯了相关的行政法律法规，而且行政犯与行政违法行为的界限也并非一目了然。因此，行政犯案件一般都是首先由行政执法机关作为行政违法行为查处的。当发现构成犯罪后，再由行政执法机关移送司法机关追究刑事责任。可见，行政执法机关在惩治行政犯罪中，发挥着极其重要的桥梁作用。然而，由于分工的限制，一些行政执法人员对于哪些行政违法行为构成犯罪、构成何罪，并不非常清楚，对新出台的《规定》也缺乏深入了解，这就必然影响对涉嫌犯罪案件的移送，影响对破坏社会主义市场经济秩序、妨碍社会管理秩序等方面的犯罪的惩治。有鉴于此，我们以《行政执法机关移送涉嫌犯

罪案件的规定》和刑法相关条款为依据，编写了这本《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件指南》。

本书的特点是：(1)全面。本书既有程序操作方面的阐释，又有实体法律方面的分析；介绍的罪名，涉及到工商、税务、银行、保险、证券、海关、文物、文化、出版、环境保护、林业等多个执法领域，基本涵盖了刑法所有的行政犯罪名；(2)准确。本书多位作者系国务院法制办、最高人民检察院、最高人民法院、公安部的法学博士、法学硕士，他们既有深厚的理论功底，又熟知立法背景和操作程序，在写作中能够理论联系实际，对相关问题作了准确的阐释。尤其需要指出的是，本书的阐述紧密联系法律规定和司法解释，法律根据充分。我们相信，本书的出版，必将对提高行政执法人员移送涉嫌犯罪案件的实际操作能力起到重要作用。

编者

2002年7月9日

目 录

程 序 篇

《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》 法 理 解 释

一、立法目的	(3)
二、移送主体	(5)
三、移送标准	(13)
四、证据的固定与保全	(15)
五、案件移送的审核与审批	(18)
六、移送时所附材料	(21)
七、公安机关对案件的接收	(23)
八、公安机关对案件的初步处理	(26)
九、行政执法机关对不予立案的救济	(28)
十、行政执法机关对不予立案的案件的处理	(38)
十一、行政处罚与刑事处罚的衔接	(42)
十二、对已立案案件的交接	(48)
十三、公安机关立案后决定不追究刑事责任的案件的 行政处理	(51)
十四、对移送案件的法律监督	(57)
十五、非法处理涉案物品的法律责任	(62)
十六、逾期移送、不移送案件的法律责任	(67)

十七、公安机关的相关法律责任	(73)
十八、对涉嫌职务犯罪的案件的处理	(78)
十九、法律效力	(83)

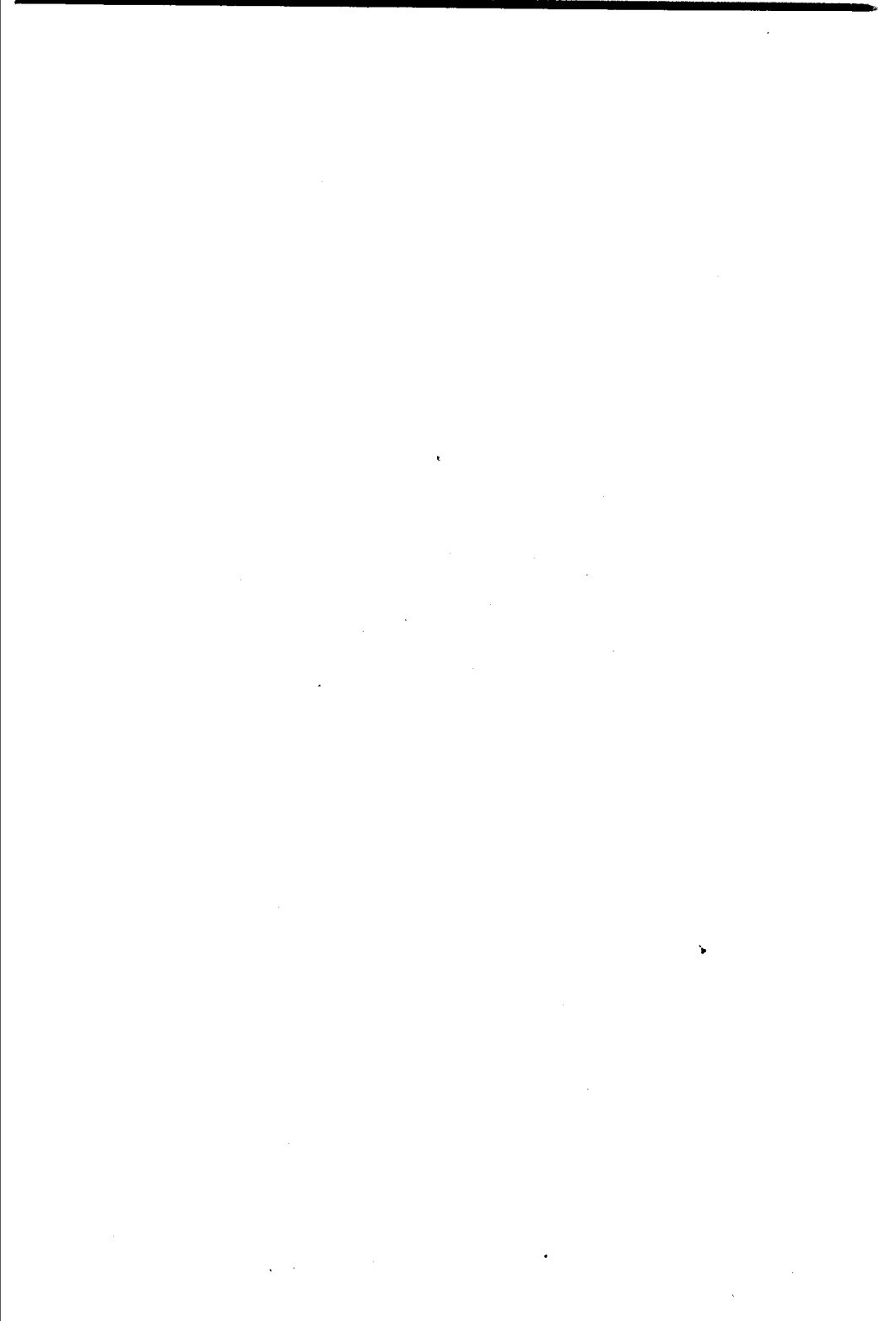
实 体 篇

各类行政执法机关移送的涉嫌犯罪案件

第一章 工商行政管理机关移送的涉嫌犯罪案件	(87)
第二章 税务机关移送的涉嫌犯罪案件	(121)
第三章 金融、证券、保险监管部门移送的涉嫌犯罪 案件	(138)
第四章 海关移送的涉嫌犯罪案件	(212)
第五章 文物管理机关移送的涉嫌犯罪案件	(237)
第六章 文化出版管理机关移送的涉嫌犯罪案件	(257)
第七章 医疗卫生管理机关移送的涉嫌犯罪案件	(283)
第八章 环保管理机关移送的涉嫌犯罪案件	(304)
第九章 国土资源管理机关移送的涉嫌犯罪案件	(308)
第十章 林业等管理机关移送的涉嫌犯罪案件	(311)
第十一章 (纪检) 监察机关移送的涉嫌犯罪案件	(325)
附1 人民检察院办理行政执法机关移送涉嫌犯罪案件 的规定	(392)
附2 最高人民检察院 公安部关于经济犯罪案件追诉 标准的规定	(396)
附3 关于人民检察院直接受理立案侦查案件立案标准 的规定(试行)	(415)

程 序 篇

《行政执法机关移送涉嫌 犯罪案件的规定》 法理解释



一、立法目的

第一条 为了保证行政执法机关向公安机关及时移送涉嫌犯罪案件，依法惩罚破坏社会主义市场经济秩序罪、妨害社会管理秩序罪以及其他罪，保障社会主义建设事业顺利进行，制定本规定。

【法理解释】 本条规定主要阐明了《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》的立法目的。

当前，在发展社会主义市场经济过程中，制售假冒伪劣商品等破坏社会主义市场经济秩序、妨害社会管理秩序以及其他有关违法犯罪活动极为猖獗，严重影响和损害了社会主义市场经济的健康发展。因此，行政执法机关必须及时移送上述涉嫌犯罪案件，只有这样才能切实保证依法追究犯罪嫌疑人的法律责任。但在现实行政执法实践中，行政执法机关及时向公安机关移送涉嫌犯罪案件的较少，因而往往贻误司法时机，难以从根本上依法严惩犯罪分子，有效遏制破坏社会主义市场经济秩序罪、妨害社会管理秩序罪以及其他犯罪活动。所以，为了有效保障和维护健康的社会主义市场经济秩序，国务院会同有关行政执法部门研究制定了本规定。

关于行政执法机关向公安机关移送案件的问题，海关、工商、证监等部门与公安、检察院、法院等公安机关采取内部联合发文的形式对涉嫌犯罪案件的移送作了一些规定，问题是缺乏统一的标准，程序简单且不统一，可操作性不强，约束性不够，没有发挥应有的作用。其他一些行业执法部门则还没有关于案件移送的依据。从现行法律、法规看，至今有 110 部法律、294 部行政法规规定，情节严重，构成犯罪的，依法追究刑事责任。由于上述原因，这一规定难以全面执行。考虑到以行政法规的形式规定涉嫌犯罪案件的

移送，既是当前严厉打击制售假冒伪劣商品犯罪行为所急需的，也是各政府部门加强行政执法的共同需要，而且对所有涉嫌犯罪案件移送的要求，都应当一致，不能因行政执法机关不同，或者涉嫌犯罪的种类不同，再重复制定类似法规。因此，有必要制定统一的关于涉嫌犯罪案件移送的标准和程序，并规定严格的责任，所有行政执法机关和组织都必须执行。

二、移送主体

第二条 本规定所称行政执法机关，是指依照法律、法规或者规章的规定，对破坏社会主义市场经济秩序、妨害社会管理秩序以及其他违法行为具有行政处罚权的行政机关，以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能、在法定授权范围内实施行政处罚的组织。

【法理解释】 本条主要界定了移送涉嫌犯罪案件的主体——行政执法机关的概念与范围。

所谓行政执法机关，是指依照我国现行法律、法规或者有关规章的规定，对破坏社会主义市场经济秩序、妨害社会管理秩序以及其他违法犯罪行为具有合法的行政处罚权的行政机关，以及经法律、法规授权，对特定公共事务具有管理职能，并在法律授权范围内实施行政处罚的组织。

从理论上讲，在行政处罚法中，此处所言的行政执法机关实际上也就是行政处罚主体，也即行政处罚实施主体，是指依法对公民、法人或者其他组织的行政违法行为实施行政处罚的社会组织。行政处罚主体具有如下基本特征：一是，具有独立的主体资格。任何一个社会组织要成之为行政处罚主体，必须具有独立的主体资格，亦即能够以自己的名义独立进行社会活动。不具有独立的主体资格的社会组织，不能成之为行政处罚主体。二是，依法享有行政处罚权。行政处罚主体必须依照法律、法规的规定享有行政处罚权。不享有行政处罚权的社会组织，不能成之为行政处罚主体。即使是享有行政管理权但不享有行政处罚权的行政职能机关，如办公机关、监察机关、人事机关等，也不能成之为行政处罚主体。三

是，能够独立承担行政处罚的行为效果。行政处罚主体必须能够独立承担行政处罚的行为效果，亦即能够以自己的名义独立承担行政处罚违法所产生的法律后果。不能独立承担行政处罚行为效果的社会组织，不能成之为行政处罚主体。

根据《中华人民共和国行政处罚法》的规定，享有行政处罚权的行政执法主体主要包括以下几种类型：

（一）行政机关。是指根据宪法设立，并依照宪法授权行使国家行政权的国家机关。根据《中华人民共和国宪法》第85条和105条第1款的规定，各级行政机关属于各级权力机关的执行机关，是与各级权力机关对应设立、对应存在的，向各级权力机关负责并报告工作。具体而言，行政机关的外延有如下五个方面：一是，中央人民政府即国务院；二是，省、自治区、直辖市人民政府；三是，地区、地级市、自治州人民政府；四是，县、县级市、市辖区和自治县人民政府；五是，乡、民族乡、镇人民政府。行政机关是国家行政的最核心、最基本的行政主体，也是国家行政中行政范围最广、行政权限最大的行政主体。行政机关作为行政处罚主体，具有如下法律特征：一是，行政处罚主管范围较广。除行政机关以外的其他行政主体，通常只是主管某一行政领域的行政处罚；而行政机关所主管的行政处罚涉及到医药卫生、环境、自然资源等众多的行政领域。如《中华人民共和国土地管理法》第52条规定：本法第45条规定的行政处罚可以由乡级人民政府决定。该法第54条第2款规定：对中央或者省、自治区、直辖市人民政府直接管辖的药品生产企业、药品经营企业处以停产、停业整顿7天以上或者吊销药品生产企业许可证、药品经营企业许可证处罚的，由省、自治区、直辖市卫生行政部门报同级人民政府决定。对市、县或者市、县以下人民政府管辖的药品生产企业、药品经营企业处以停产、停业整顿7天以上或者吊销药品生产企业许可证、药品经营企业许可证处罚的，由市、县人民政府卫生行政部门报同级人民政府

决定。二是，行政处罚权限较大。行政机关作为行政处罚主体，通常只是实施或者审批重大的行政处罚，因此其行政处罚权限较大。如《中华人民共和国食品卫生法》第37条第2款规定：吊销卫生许可证或者罚款5000元以上的，必须经县级以上人民政府批准。《中华人民共和国矿产资源法》第45条规定：对国务院和国务院有关主管部门批准开办的矿山企业给予吊销采矿许可证处罚的，须报省、自治区、直辖市人民政府批准。《中华人民共和国环境保护法》第39条第2款规定：责令停业、关闭，由作出限期治理决定的人民政府决定。

（二）行政职能机关。是指根据行政机关决定设立，并依法行使行政权的国家机关。行政职能机关，亦即我国立法上所称的政府工作部门和法学理论界所称的行政机构。对于隶属于人民政府而又独立行使行政权的这种行政主体，称之为政府工作部门，无法突出其作为独立的国家机关的法律地位，并且称其为机关已是我国立法和行政实践的通行习惯；而称之为行政机构，不仅无法突出其作为独立的国家机关的法律地位，而且容易造成与行政机关及其本身内部的常设机构、临时机构和派出机构之间的混淆。因此，称之为行政职能机关较为合适，其理由是：第一，能够突出其作为独立的国家机关的法律地位；第二，能够将其与行政机关相区别，又照应到其作为行政机关的执行机关而与行政机关之间所存在的特定隶属关系；第三，能够将其与其内部的派出机构、工作机构相区别；第四，能够顺应我国立法和行政实践称之机关的通行习惯。行政职能机关以纵向行政级别而论，包括四个方面的外延：第一，中央级行政职能机关，亦即国务院所属的部委和直属机构及办事机构。第二，省级行政职能机关，亦即省、自治区、直辖市人民政府所属的厅、局、委等。第三，地市级行政职能机关，亦即地区、地级市和自治州人民政府所属的处、局、委等。第四，县级行政职能机关，亦即县、县级市、市辖区和自治县人民政府所属的局、委等。行政

职能机关从横向行政领域而论，则中央级行政职能机关和地方级行政职能机关的外延有所不同。根据第九届全国人民代表大会第一次会议审议的《国务院机构改革方案》，中央级行政职能机关包括有国务院所属的29个部委及直属机构、办事机构。地方级行政职能机关，一般由地方人民政府根据实际需要并参照上一级人民政府机构设置而相应设置。

行政职能机关是国家行政中最基本、最重要也是最广泛的行政主体，根据我国现行行政处罚立法的规定，凡是拥有对社会的行政管理权的行政职能机关，一般均享有行政处罚权。如公安机关有治安管理处罚权，工商行政管理机关有工商管理处罚权，税务机关有税务管理处罚权，土地管理部门有土地管理处罚权，林业主管部门有林业管理处罚权，环境保护行政主管部门有环境管理处罚权，等等。为此，行政职能机关当然是行政处罚主体。行政职能机关作为行政处罚主体，具有如下法律特征：第一，行政处罚的主管有严格的领域限制。从总体上而言，行政职能机关主管着极其广泛的行政处罚，但并非任何一个行政职能机关都可以实施任何行政领域的行政处罚。各个行政职能机关只能实施其行政领域中的行政处罚，亦即只主管某一行政领域的行政处罚。第二，行政处罚权限有一定的限制。行政职能机关一般不能实施重大的行政处罚，对于其实施的影响较大的行政处罚必须报有关人民政府批准。如根据《中华人民共和国环境保护法》第39条的规定，责令停业、关闭的处罚，环境保护主管部门无权实施而只能由行政机关亦即人民政府实施。又如根据《中华人民共和国矿产资源法》第45条规定，省、自治区、直辖市地质矿产主管部门对国务院和国务院有关主管部门批准开办的矿山企业给予吊销采矿许可证处罚的，须报省、自治区、直辖市人民政府批准。

（三）行政派出机构。是指行政职能机关根据行政管理的需要而在一定行政区域内设置的、行使部分行政权的机构。行政派出机

构不同于行政派出机关。所谓行政派出机关，是指一级行政机关经上一级行政机关批准而在一定行政区域内设立的行政机关。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第59条规定：省、自治区的人民政府在必要的时候，经国务院批准，可以设立若干派出机关。县、自治县的人民政府在必要的时候，经省、自治区、直辖市的人民政府批准，可以设立若干区公所，作为它的派出机关。市辖区、不设区的市的人民政府，经上一级人民政府批准，可以设立若干街道办事处，作为其派出机关。由此可见，行政派出机关包括行政公署、区公所和街道办事处三方面的外延。行政派出机构与行政派出机关的区别主要表现在：首先，设立机关不同。行政派出机构是由行政职能机关设立的，而行政派出机关则是由行政机关设立的。其次，职能和权限不同。行政派出机构的职能和权限限于某一方面，而行政派出机关的职能和权限则包括经济、文化、民政、治安等多方面。其三，法律地位不同。行政派出机构不是一级国家机关，而行政派出机关则为一级国家机关。

行政派出机构作为行政处罚主体，具有如下法律特征：第一，行政处罚的范围较窄。行政派出机关所主管的行政处罚，通常是行政职能机关主管范围内的部分行政处罚。如根据《工商行政管理所条例》第8条第1款的规定，工商所只主管对个体工商户的违法行为和集市贸易中的违法行为的行政处罚；对于其他方面的工商管理处罚，工商所无权主管。第二，行政处罚权限较小。行政派出机构的处罚权限较小，通常只能实施比较轻微的行政处罚。如根据《中华人民共和国治安管理处罚条例》第32条第2款的规定，公安派出所只能实施警告和50元以下罚款的治安管理处罚；对于20元以上罚款和拘留的治安管理处罚，公安派出所无权实施。

（四）立法授权的其他组织。是指依照行政立法的特别授权而享有并行使行政权的国家机关和行政派出机构以外的其他社会组织。国家设立行政机关、行政职能机关及其行政派出机构的目的，