



出入境检验检疫 行政执法办案指南

吴荣恩 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



出入境检验检疫 行政执法办案指南

吴荣恩 主 编
连樟松 邵天岭 副主编



法律出版社

www.lawpress.com.cn

法律门
Access To
LAW



www.falvm.com.cn

图书在版编目(CIP)数据

出入境检验检疫行政执法办案指南 / 吴荣恩主编.
—北京:法律出版社,2010.6
ISBN 978-7-5118-0777-9

I. ①出… II. ①吴… III. ①国境检疫:卫生检疫—
行政执法—中国—指南 IV. ①D922.16-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 082609 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李 群	装帧设计/贾丹丹
出版/法律出版社	编辑统筹/法规出版分社
总发行/中国法律图书有限公司	经销/新华书店
印刷/北京外文印刷厂	责任印制/吕亚莉
开本/A5	印张/16.25 字数/400 千
版本/2010 年 6 月第 1 版	印次/2010 年 6 月第 1 次印刷
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	销售热线/010-63939792/9779
网址/www.lawpress.com.cn	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 西安分公司/029-85388843 上海公司/021-62071010/1636	
北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995 重庆公司/023-65382816/2908	
书号:ISBN 978-7-5118-0777-9	定价:39.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

出入境检验检疫机构作为国家出入境卫生检疫、动植物检疫和进出口商品检验的执法机关,在振兴质量、保护公众生命安全及健康、促进对外贸易发展等方面发挥着独一无二的重要作用。随着质检系统执法地位在国家执法体系中的提高和外部执法环境的变化,出入境检验检疫机构的行政执法行为日益受到关注,依法行政的能力经受着严峻考验。

行政处罚是保障行政机关管理职权有效行使的重要手段,是行政执法的重要体现。近年来,出入境检验检疫机构在国家质检总局的领导下,坚守国门,服务企业,严惩违法行为,执法能力和执法队伍建设有了全面提高。为了进一步规范执法,遏制违法案件的发生,国家质检总局于 2008 年立项研究“检验检疫行政处罚疑难案件理论与实践探索”,深圳出入境检验检疫局受国家质检总局委托完成了课题的相关工作。

课题研究过程中,国家质检总局高度重视,并给予了具体指导。深圳出入境检验检疫局从工作实际出发,总结多年工作实践和行政执法经验,收集大量行政执法案例,研究编制了《出入境检验检疫行政执法办案指南》一书。这是出入境检验检疫系统第一部通过执法案例来研究和探索执法制度的书籍。本书集思广益,梳理和汇集了涉及出入境检验检疫“四法”“五条例”的主要规定和近年来的典型案例,重点对出入境检验检疫行政处罚工作进行了深入思考和剖析。

通过典型案例分析来印证法条的内涵,使本书既有学理性,又与实践紧密结合,是对规范出入境检验检疫行政处罚工作,进一步提高依法行政水平的一次有益探索,也是一本理论与实践紧密结合的工具书。

编委会
2010年6月

总 策 划:刘胜利

副总策划:宇方成 姚晓燕 吴荣恩

策 划:曹大海 闫建伟 连樟松

刘光明 徐 波 赖子峰

主 编:吴荣恩

副 主 编:连樟松 邵天岭

编 委:王大凤 思筱妮 吴圆圆

林雪峰 吴冬铭 刘英帅

目 录

第一章 出入境检验检疫行政执法概述

1. 检验检疫行政处罚的概念 / 1
2. 行政处罚与行政处分的关系 / 4
3. 行政处罚与行政强制措施的关系 / 7
4. 行政处罚与刑罚的竞合 / 11
5. 行政责任与民事责任的关系 / 15
6. 检验检疫行政执法的主体 / 18
7. 行政处罚的法定原则 / 20
8. 行政处罚的过罚相当原则 / 23
9. 行政处罚的公正原则 / 25
10. 行政处罚的公开原则 / 30
11. 处罚与教育相结合的原则 / 34
12. 保护公民合法权益的原则 / 37
13. 从轻、减轻处罚 / 39
14. 从重处罚 / 44
15. 警告的适用 / 47
16. 责令改正的适用 / 49
17. 行政处罚的一事不再罚 / 57
18. 检疫与外交豁免权的关系 / 61
19. 检验检疫工作人员滥用职权的法律后果 / 65

- 20. 检验检疫工作人员玩忽职守的法律后果 / 70
- 21. 检验检疫工作人员徇私舞弊的法律后果 / 74
- 22. 检验检疫工作人员失职的法律后果 / 77
- 23. 检验检疫工作人员帮助违法行为人逃避处罚的法律后果 / 82
- 24. 检验检疫工作人员不移交刑事案件的法律后果 / 84

第二章 出入境检验检疫行政执法实体问题研究

- 25. 擅自销售、使用未报经检验进口法检商品的违法行为 / 90
- 26. 进口调离货物未申请落实检验的违法行为 / 92
- 27. 进口成套设备逃避检验的违法行为 / 96
- 28. 擅自销售、使用未申请验证的进口商品的违法行为 / 99
- 29. 不正确申报进出口商品 H. S. 编码的法律责任 / 103
- 30. 进口假冒伪劣商品的违法行为 / 107
- 31. 不如实提供进出口商品真实情况的违法行为 / 111
- 32. 代理报检公司未尽合理审查义务的违法行为 / 115
- 33. 出入境快件运营企业的法律责任 / 117
- 34. 伪造商检证单的违法行为 / 122
- 35. 变造商检证单的违法行为 / 126
- 36. 买卖商检证单的违法行为 / 129
- 37. 伪造商检印章的违法行为 / 132
- 38. 购买异地《出境货物换证凭单》逃避检验的违法行为 / 134
- 39. 擅自调换检验检疫机构抽取的样品的违法行为 / 137
- 40. 擅自调换检验合格的出口商品的违法行为 / 139
- 41. 擅自出口未经注册登记的商品的违法行为 / 142
- 42. 进口未经备案的旧机电产品的违法行为 / 147
- 43. 使用未经鉴定的出口危包的违法行为 / 152

- 44. 使用未经适载检验的运载工具装运冷冻品出口的违法行为 / 156
- 45. 擅自损毁商检封识的违法行为 / 158
- 46. 擅自从事进出口商品检验鉴定业务的违法行为 / 161
- 47. 代理报检公司的法律责任 / 167
- 48. 代理报检企业、出入境快件运营企业扰乱报检秩序的
违法行为 / 170
- 49. 报检员扰乱报检秩序的违法行为 / 173
- 50. 擅自进口、销售、使用未经认证的强制性目录内产品的
违法行为 / 176
- 51. 出口退运商品无 3C 标志的处理 / 179
- 52. 伪造认证证书的违法行为 / 182
- 53. 进口不符合食品安全国家标准食品的违法行为 / 186
- 54. 首次进口食品添加剂新品种、食品相关产品新品种，
未经过安全性评估的违法行为 / 190
- 55. 出口商未遵守食品安全法的规定出口食品的违法行为 / 194
- 56. 进口商未建立并遵守食品进口和销售记录制度的违法行为 / 197
- 57. 进口食品添加剂中文标签、中文说明书不符合法定要求的
违法行为 / 200
- 58. 不如实申报木质包装的违法行为 / 205
- 59. 未申报出境植物产品检疫的违法行为 / 211
- 60. 报检的动植物、动植物产品和其他检疫物与实际不符的
违法行为 / 214
- 61. 未申报进境动物产品检疫审批的违法行为 / 216
- 62. 未办理进境植物检疫审批手续的违法行为 / 219
- 63. 未按进境植物检疫审批规定执行的违法行为 / 221
- 64. 擅自携带动植物产品出入境的违法行为 / 224
- 65. 擅自调离或者处理指定的隔离场所中隔离检疫动植物的

违法行为 / 232

- 66. 伪造、变造动植物检疫证单、印章、标志、封识的违法行为 / 235
- 67. 应当受入境卫生检疫的船舶不悬挂检疫信号的违法行为 / 238
- 68. 出入境交通工具, 未经许可擅自上下人员, 装卸行李、货物、邮包等物品的违法行为 / 241
- 69. 拒绝接受检疫或者抵制卫生监督, 拒不接受卫生处理的违法行为 / 244
- 70. 伪造或者涂改国境卫生检疫单、证的违法行为 / 247
- 71. 瞒报携带禁止进口的微生物、人体组织、生物制品、血液及其制品的违法行为 / 252
- 72. 未经检疫的出入境交通工具、擅自离开检疫地点, 逃避查验的违法行为 / 255
- 73. 未经卫生处理, 擅自排放压舱水, 移下垃圾、污物等控制的物品的违法行为 / 259
- 74. 未经卫生处理, 擅自移运尸体、骸骨的违法行为 / 262
- 75. 擅自出入境未报经卫生处理的废旧物品的违法行为 / 264
- 76. 未经检验检疫机构检查, 从出入境交通工具上移下传染病人的违法行为 / 267
- 77. 承运人未申报国境卫生检疫的违法行为 / 270
- 78. 妨害国境卫生检疫的法律后果 / 273

第三章 出入境检验检疫行政执法程序问题研究

- 79. 检验检疫违法行为管辖权的设定 / 278
- 80. 行政处罚的立案时限 / 283
- 81. 行政处罚的回避制度 / 285
- 82. 行政处罚调查工作的注意事项 / 288

- 83. 行政处罚证据的种类 / 293
- 84. 行政处罚证据的证明对象 / 299
- 85. 行政处罚证据的采集方法 / 303
- 86. 行政处罚证据的证明标准 / 308
- 87. 行政处罚证据的证明责任 / 312
- 88. 行政处罚证据的审查 / 316
- 89. 行政诉讼案件中证据审查的应对 / 320
- 90. 检验检疫行政强制措施的适用 / 324
- 91. 行政处罚过程中当事人享有的权利 / 334
- 92. 告知程序在行政处罚工作中的重要性 / 338
- 93. 行政处罚决定文书的制作 / 341
- 94. 检验检疫当场处罚的适用范围 / 346
- 95. 检验检疫当场处罚的程序 / 349
- 96. 听证主持人的资质 / 352
- 97. 行政处罚自由裁量的行使 / 356
- 98. 违法所得的界定 / 362
- 99. 行政处罚文书的送达 / 366
- 100. 行政复议和诉讼期间行政处罚不停止执行 / 370
- 101. 当事人主动执行行政处罚决定 / 373
- 102. 行政处罚罚缴分离的规定 / 375
- 103. 加处罚款的适用 / 377
- 104. 强制执行的主体和程序 / 382
- 105. 分期缴纳罚款的适用 / 386
- 106. 行政处罚案卷的归档规则 / 388
- 107. 正确认识执法与服务的关系 / 394

附录

1. 中华人民共和国行政处罚法(2009.8.27 修正) / 400
2. 出入境检验检疫行政处罚程序规定(2006.1.28) / 408
3. 中华人民共和国进出口商品检验法(2002.4.28 修正) / 417
4. 中华人民共和国进出口商品检验法实施条例(2005.8.31) / 421
5. 中华人民共和国进出境动植物检疫法(2009.8.27 修正) / 431
6. 中华人民共和国进出境动植物检疫法实施条例(1996.12.2) / 437
7. 中华人民共和国国境卫生检疫法(2009.8.27 修正) / 447
8. 中华人民共和国国境卫生检疫法实施细则(2010.4.24 修订) / 450
9. 中华人民共和国食品安全法(2009.2.28) / 467
10. 中华人民共和国食品安全法实施条例(2009.7.20) / 484
11. 中华人民共和国认证认可条例(2003.9.3) / 494
12. 国务院关于加强食品等安全监督管理的特别规定
(2007.7.26) / 503

后记 / 509

第一章 出入境检验检疫行政执法概述

1. 检验检疫行政处罚的概念



案情介绍

甲公司报检员王某在 2008 年 5 月至 10 月期间,擅自变造加盖甲公司公章的报检委托书,以甲公司名义先后 5 次为其他公司代理报检进口商品。S 检验检疫局立案调查后,根据《进出口商品检验法实施条例》第 58 条的规定,对王某作出暂停其 5 个月执业的行政处罚。对此,王某不服,认为甲公司已对其违法行为进行了 500 元的罚款,其已受到了处罚,检验检疫机构不应再对其实施暂停执业的处罚。

【本案要点】

本案中,甲公司已对王某进行了罚款,S 检验检疫局再对其实施行政处罚是否合理?

【案件评述】

王某的行为违反了法律规定,应当承担相应的行政责任,S 检验检疫局依法对其实施行政处罚符合法律规定。甲公司对王某罚款 500 元,是因为王某违反了甲公司的规定,甲公司在法律法规允许的范围内,按照管理规定对员工的违规行为进行处罚,是甲公司内部的行为,不属于行政处罚。

【要点分析】

一、行政处罚的概念和特征

本案涉及行政处罚的概念问题。检验检疫行政处罚,是指国家质检总局、出入境检验检疫机构或经法律、法规授权的组织,依法对违反检验检疫法律法规但尚未构成犯罪的公民、法人或者其他组织给予法律制裁的行政行为。行政处罚具有以下三个特征:

(1)行政处罚主体的特定性。行政处罚是国家行政权的重要行使方式。检验检疫行政处罚由国家质检总局和具有行政处罚权的检验检疫机构及经法律、法规授权的组织在法定职权范围内实施,未经法定授权,不能委托给其他机构和组织实施。

没有法律依据,未经授权的国家机关或组织不能行使检验检疫行政处罚权。不具有行政管理职能的企事业单位和其他组织为维护内部工作秩序,依章程、协议、约定对内部人员进行的处罚不是行政处罚。

(2)行政处罚对象的特定性。被处罚的对象是负有行政义务的公民、法人或其他组织。

(3)行政处罚的规范性。检验检疫行政处罚必须采用法律规定的种类和方式,按照法定程序进行,否则处罚本身不合法。

二、理解行政处罚概念的要点

公民、法人或者其他组织有违反检验检疫行政管理秩序的违法行为,尚不构成犯罪,依法应当承担行政法律责任的,检验检疫机构依法给予行政处罚。在理解行政处罚定义时,要把握以下四点:

(1)行为违反了检验检疫行政管理法律法规的规定,客体是侵犯了检验检疫行政管理法律秩序,应当承担的是行政责任。如果违反的是民事法律,侵犯了他人的民事权益,那么应当承担民事责任。

(2)从主观方面来说,不必区分是否具有故意或过失的主观因素。《刑法》规定,故意是构成犯罪的主观要件,过失行为必须是刑法特别规定为犯罪的,才需承担刑事责任。《民法通则》规定,违反合同的行为要承担民事责任,侵权民事责任是过错责任。而行政处罚情况比较复杂,只要有违法行为,并有法定依据给予行政处罚的,就要承担行政责任,依法给予行政处罚。

(3)对尚不构成犯罪,依法应当给予行政处罚的行为。这里有两方面的含义:一是要区分违法与犯罪的界限。行政责任针对的必须是尚不构成犯罪的违法行为,如果构成犯罪,应当追究刑事责任,不能以行政处罚代替刑罚。有些违法行为,如果情节恶劣、后果严重,则可能构成犯罪,比如多次逃避商品检验的行为可能构成逃避商检罪。一般来讲,违法行为构成犯罪的,首先应当追究其刑事责任。比如,人民法院已经判处罚金,检验检疫机构就不能再处罚款,如果检验检疫机构已经对犯罪行为处以罚款,那么法院判处罚金时,就应当将罚款折抵相应的罚金。在某些情况下,违法行为被法院判了刑罚后,还需要给予行政处罚,比如吊销当事人的执照或许可证的,这是专属检验检疫机构的职权,检验检疫机构必须行使。二是要明确并不是所有的违法行为都要给予行政处罚。只有那些法律、法规、规章在职权范围内依法作出规定的,才给予行政处罚。对于违法行为轻微,没有造成危害后果的,只要予以纠正,给予批评教育就可以了,则不必给予行政处罚。

(4)实施检验检疫行政处罚的主体是国家质检总局和检验检疫机构。刑事案件由司法机关追究刑事责任。民事纠纷由当事人自己协商解决,或者调解、仲裁、诉讼。行政处罚由行政机关决定,这也是行政处罚与刑事处罚、民事责任不同的一个特点。

2. 行政处罚与行政处分的关系

案情介绍

2008年3月,甲公司向A检验检疫局报检一批法定检验的出口货物,经A检验检疫局抽样检验,发现该批货物质量不合格,不予放行。为了能够使该批货物顺利通关,甲公司串通A局工作人员李某,指使李某暗中将A局保管的不合格样品调换成合格的样品,并擅自签发了检验合格证书。

【本案要点】

如何对李某的行为定性?对李某应实施行政处罚还是行政处分?

【案件评述】

本案中,李某的行为属于徇私舞弊,伪造检验结果。由于李某是A检验检疫局的工作人员,所以A检验检疫局可以根据《进出口商品检验法》及其实施条例的有关规定,对李某的违法行为给予相应的行政处分。

【要点分析】

本案涉及行政处罚和行政处分的区别问题。

在本案中,关于李某的行为如何定性,存在两种观点:一种观点认为李某的行为属于《进出口商品检验法实施条例》第50条规定的“擅自调换出入境检验检疫机构抽取的样品或者出入境检验检疫机构检验合格的进出口商品”;另一种观点认为李某的行为属于《进出口商品检验法实施条例》第59条规定的“徇私舞弊,伪造检验结果”。

这是两种不同的法律责任：一种是行政处罚；另一种是行政处分。

一、行政处罚与行政处分的联系

在日常工作中,我们经常听到这样的言论:“某药房销售假药,受了行政处分”、“案件办错了,办案人员要受行政处罚”等似是而非的言论。行政处罚与行政处分不但是行政机关工作人员提及最多的两个概念,也是行政管理领域应用最多的两个概念。这两个概念虽然仅有一字之差,但二者的本质和内涵却完全不同。

行政处罚是国家行政机关依法对违反行政管理法律、法规应受到惩罚的单位或个人给予的行政制裁,由各行政机关在法律、法规赋予的职权范围内依据行政管理法律、法规作出裁决。行政处罚非经法定程序不能撤销;行政处罚的对象既可以是个人,也可以是机关、企事业单位、社会团体。公民或者法人对行政处罚不服的,可以向作出处罚决定机关的上级机关提出行政复议,也可依法向人民法院提起行政诉讼。

行政处分是国家行政机关根据法律、法规所规定的权限,对行政机关内部的公务人员及行政机关任命的其他人员尚不构成犯罪,或者虽然构成犯罪但依法不追究刑事责任的违法行为,或者违反行政机关内部纪律而采取的强制性制裁措施。这种行为不涉及行政相对人,对行政处分不服的,只能向作出决定的机关,或者其上级机关,或者监察机关提出申诉,不能向人民法院提起行政诉讼。

行政处罚与行政处分的联系主要表现在以下四方面:第一,二者都属于行政制裁,都是针对违反行政法律规范的行为;第二,二者都属于具体行政行为,都基于行为主体单方面的意思表示而做出,一经生效即对当事人发生法律上的约束力;第三,二者均为惩戒性措施,其结果均对当事人产生不利影响;第四,二者均是当事人不履行法定权利义务而产生的法律后果,都是当事人对自己违法行为所承担的法律责任。