



# 出入境检验检疫

# 行政处罚程序实务指南

北京出入境检验检疫局 编



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA



---

# 出入境检验检疫

---

## 行政处罚程序实务指南



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

出入境检验检疫行政处罚程序实务指南/北京出入境检验检疫局编. —北京:法律出版社,2011. 1

ISBN 978 - 7 - 5118 - 1719 - 8

I. ①出… II. ①北… III. ①国境检疫:卫生检疫—行政处罚—中国 IV. ①D922. 164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 007402 号

©法律出版社·中国

责任编辑/杨大康

装帧设计/贾丹丹

出版/法律出版社  
总发行/中国法律图书有限公司  
印刷/永恒印刷有限公司

编辑统筹/法律考试出版分社  
经销/新华书店  
责任印制/沙磊

开本/A5  
版本/2011年3月第1版

印张/11.75 字数/346千  
印次/2011年3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 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 1719 - 8

定价:28.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

## 编委会成员

编委会主任:齐京安

编委会副主任:伦立广

主 编:刘玉萍 周勤华

编委会成员:李 斌 袁先鹏 简红声

郭 洁 郭 颖 张顺廷

谢素桃 张延琪 米 洋

刘 清 曹永斌 梁 溢

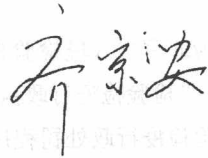
作为北京出入境检验检疫局承办的国家质检总局 2010 年度科研项目——“检验检疫行政执法程序科学性研究”的阶段性研究成果,《出入境检验检疫行政处罚程序实务指南》一书在众多编者的辛勤努力下终于与广大读者见面了。近年来,北京出入境检验检疫局以打造精品工程,全面提升工作质量和工作水平为目标,在依法行政等各项基础工作上高标准、严要求、出精品,这本书的出版正是北京出入境检验检疫局构建法治精品的一大体现。

振兴产品质量、保护公众健康,确保生态安全、维护外经贸秩序是检验检疫机构肩负的法定职责,是其执法的意旨所在。与此同时,推进依法行政,构建法治政府的时代进程对检验检疫机构的执法水平提升和执法队伍建设提出了更高的要求。在检验检疫行政执法中,行政处罚是对行政相对人的权益影响最直接、最频繁的一类行政行为,也是较易引起行政争议的一个高风险点。本书以检验检疫行政处罚程序为切入视角,全面梳理整个行政处罚办案的重点流程,对实践操作中的方法与技巧进行提炼,对执法中易忽视的问题予以提示。为方便读者理解与应用,我们将实践中的一些案件加工整理后进行举例,并穿插了一些重点法条和文书模板。对广大检验检疫工作者来说,这是一本具有指导意义的实践参考指南类书籍;对于出入境人员、广大进出口企业等检验检疫行政相对人来说,本书可以帮助其更全面地了解检验检疫机构在行政处罚工作中的程序要求,更有针对性地维护其合法权益。同时,还能充分发挥社会监督作用,促进检验检疫机构依法行政。

然而,由于编写经验和水平所限,不足与偏颇在所难免,欢迎检验检疫机构同仁和广大读者批评指正。希望本书能鞭策检验检疫机构的同志们,在不同的工作岗位上,既干事,又谋事,一边专注工作,一边思

考研究问题,注重对工作方法的总结、实践经验的提炼以及理论和规律的探索,为促进“法治质检”的建设贡献一份力量。

北京出入境检验检疫局党组书记、局长



2011年1月

# 编辑说明

Editing Instruction

本书历时数月,几经删改,其最终的出版得力于北京出入境检验检疫局党组的大力支持,得力于该局法综处、执法大队、办公室、朝阳口岸办事处、首都机场出入境检验检疫局等部门的通力合作。本书在编写过程中得到了国家质检总局法规司的关心和指导,得到了深圳出入境检验检疫局、江苏出入境检验检疫局、宁波出入境检验检疫局、福建出入境检验检疫局等兄弟局法律同仁们的支持与帮助。本书在涉嫌刑事犯罪部分还有幸得到了北京市东城区人民检察院的专业意见。另外,作为我局第一本法制类出版物,法律出版社给予了宝贵的鼓励和精心的指导。这里对关心本书编写和出版的各位领导和同仁表示衷心的感谢。现对本书编撰定位的特点作如下说明:

## 一、本书以程序解读为核心内容

程序主义法制是现代法治的基本特征,是法治与恣意而治的分水岭。行政执法程序的规范既是行政机关合法、公正、高效行使职权的重要保障,也是维护公民、法人和其他组织合法权益的重要措施。本书内容定位的核心在于对检验检疫行政处罚中关于步骤、时限、方式、方法等程序性内容的介绍,而非对疑难案例的分析处理等实体性内容的研究。

## 二、本书以实务指导为主要宗旨

让这本书成为检验检疫一线办案人员手边一本好用的参考书是我们编写此书的一大心愿。为此,我们走访了大量一线办案人员,听取他们的意见和需求,直接从解决实践问题的角度来设计结构,编排内容。例如,本书在工作经验、技巧以及易犯的的错误等注意事项上着墨较多,在重点文书的撰写要点方面列举出大量参考示例,有的还有朗朗上口便于记忆的口诀、图表等。

### 三、本书以理论研究为前瞻探讨

本书在着力关注实用性的同时,也没有忽略对理论前沿问题的研究与探讨。为此,本书收录了八篇研究论文,主要由本书的编者独立撰写完成,涉及刑行衔接、行政法律原则应用、说理式文书、执法风险防控等多方面的内容。

编者

2011年1月



# 目 录

contents

## 前言 / 1

## 第一章 管辖和立案 / 3

### 第一节 管辖 / 3

- 一、行政处罚管辖权的特点与类型 / 4
- 二、检验检疫机构行政处罚管辖权确定的方法 / 7
- 三、检验检疫机构案件的移送 / 12
- 四、检验检疫机构对移送案件的接收 / 15
- 五、行政处罚管辖权争议的处理 / 17
- 六、确定管辖权时的注意事项 / 19

### 第二节 违法行为的发现 / 20

- 一、检验检疫机构常见违法行为的发现 / 20
- 二、提高发现案件线索的能力 / 27

### 第三节 立案程序 / 29

- 一、立案前的判断 / 29
- 二、填制《行政处罚案件立案审批表》 / 32
- 三、立案中的注意事项 / 38

延伸阅读(一):行刑衔接机制的无缝化构建 / 39

延伸阅读(二):浅谈如何做好检验检疫行政处罚工作 / 53

## 第二章 调查取证 / 57

### 第一节 检验检疫证据概论 / 57

- 一、检验检疫证据的概念 / 57
- 二、检验检疫证据的特点 / 58
- 三、检验检疫证据的种类 / 60

### 第二节 调查取证的方法和技巧 / 63

- 一、调查取证的原则 / 63
  - 二、调查取证的准备工作 / 67
  - 三、调查取证的技巧 / 68
  - 四、行政强制措施 / 83
  - 五、调查取证的时限要求 / 87
- 第三节 检验检疫证据的整理和分析 / 88
- 一、整理现有证据 / 88
  - 二、分析现有证据 / 89
  - 三、综合证据材料对违法行为定性 / 89
- 第四节 《调查报告》的制作 / 89
- 一、《调查报告》的首部 / 90
  - 二、《调查报告》的正文 / 90
  - 三、《调查报告》的附录 / 94
- 延伸阅读(三):检验检疫行政处罚办案探究 / 95
- ### 第三章 案件审理 / 99
- 第一节 书面审理 / 99
- 一、书面审理的基本内容 / 100
  - 二、书面审理的技巧及方法 / 101
- 第二节 集体讨论 / 130
- 一、集体审理适用的案件类型 / 130
  - 二、集体讨论的操作步骤 / 132
  - 三、集体讨论的内容 / 133
  - 四、集体讨论的决议规则 / 137
  - 五、集体讨论记录 / 138
- 第三节 《行政处罚审批表》的制作 / 140
- 一、《行政处罚审批表》的内容 / 141
  - 二、“审查情况”的撰写 / 142
  - 三、常见的审理结论 / 151
- 延伸阅读(四):试论行政法律原则在检验检疫行政处罚中的适用 / 161

延伸阅读(五):论行政程序在规范检验检疫行政处罚自由裁量权中的应用 / 168

#### 第四章 告知与决定 / 176

##### 第一节 陈述与申辩 / 176

- 一、听取陈述和申辩制度的法律依据和法律意义 / 177
- 二、听取陈述和申辩制度的内容 / 178

##### 第二节 听证程序 / 187

- 一、听证程序的基本原则 / 188
- 二、检验检疫行政处罚听证程序适用的范围 / 189
- 三、行政处罚听证程序的发起 / 189
- 四、听证程序参加人 / 192
- 五、听证程序的回避制度 / 194
- 六、听证程序的实施 / 195
- 七、听证笔录 / 196
- 八、听证延期 / 198
- 九、听证程序的终止 / 198
- 十、听证意见 / 199
- 十一、听证期限与费用 / 201

##### 第三节 行政处罚告知与决定文书的制作 / 202

- 一、文书的制作原则 / 202
- 二、文书的制作要求 / 202
- 三、文书制作注意事项 / 209

延伸阅读(六):浅议行政处罚的说理式文书 / 215

#### 第五章 简易程序 / 220

##### 第一节 简易程序的适用条件 / 221

- 一、简易程序的法定适用条件 / 221
- 二、简易程序的适用时机 / 222
- 三、不得适用简易程序的情形 / 222
- 四、检验检疫执法常见适用简易程序案件类型 / 225

第二节 简易程序的操作要领 / 232

- 一、操作流程简述 / 232
- 二、具体操作流程 / 232
- 三、检验检疫行政处罚简易程序操作流程 / 236
- 四、简易程序的注意事项 / 237

延伸阅读(七):检验检疫行政处罚简易程序实践中的发展趋势及前沿问题探讨 / 238

第六章 送达、执行与立卷归档 / 242

第一节 送达 / 242

- 一、行政处罚送达概述 / 242
- 二、送达方式和步骤 / 243
- 三、送达程序注意事项 / 254

第二节 执行 / 255

- 一、行政处罚不停止执行原则 / 255
- 二、当事人自觉履行程序 / 258
- 三、罚款的执行 / 259
- 四、强制执行程序 / 266

第三节 立卷归档 / 269

- 一、案件的结案 / 270
- 二、案卷材料的收集 / 270
- 三、案卷材料的核查整理 / 272
- 四、案卷档案的制作 / 273
- 五、案卷档案归档 / 275

第七章 行政处罚程序隐患排查 / 277

第一节 行政处罚案卷评查制度 / 277

- 一、理论基础 / 277
- 二、制度设计 / 278
- 三、实践操作 / 281
- 四、案卷评查的意见和建议 / 283

第二节 检验检疫行政处罚程序隐患及防范 / 284

一、表明执法者身份程序隐患防范 / 284

二、行政处罚的告知程序隐患防范 / 285

三、对当事人救济权利保障工作的隐患防范 / 288

四、行政处罚简易程序隐患防范 / 293

五、超期限执法的隐患防范 / 294

延伸阅读(八):浅议质检行政权力运行过程法律风险防控  
机制的建立 / 296

附录

名词解释 / 302

中华人民共和国行政处罚法 / 305

中华人民共和国行政诉讼法 / 314

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 / 323

最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定 / 339

出入境检验检疫行政处罚程序规定 / 351

# 前 言

preface

出入境检验检疫机构是我国的涉外经济执法部门,根据法律授权,代表国家行使检验检疫职能,对进出中国国境和开放口岸的人员、货物、运输工具、旅客行李物品和邮寄包裹等实施强制性检验检疫。检验检疫行政处罚是检验检疫机构在依法履行上述职责时对违反行政法规尚未构成犯罪的行政相对人给予行政制裁的具体行政行为。本书以检验检疫行政处罚程序知识为重点,详细梳理了检验检疫执法人员从发现违法行为、立案、调查取证、案件审理到告知、决定、送达、执行以及立卷归档的整个工作过程,介绍了各个工作环节的重点操作要领和执法技巧,同时为方便读者理解和节省查询时间,本书还引入了大量的案例与重点法条。

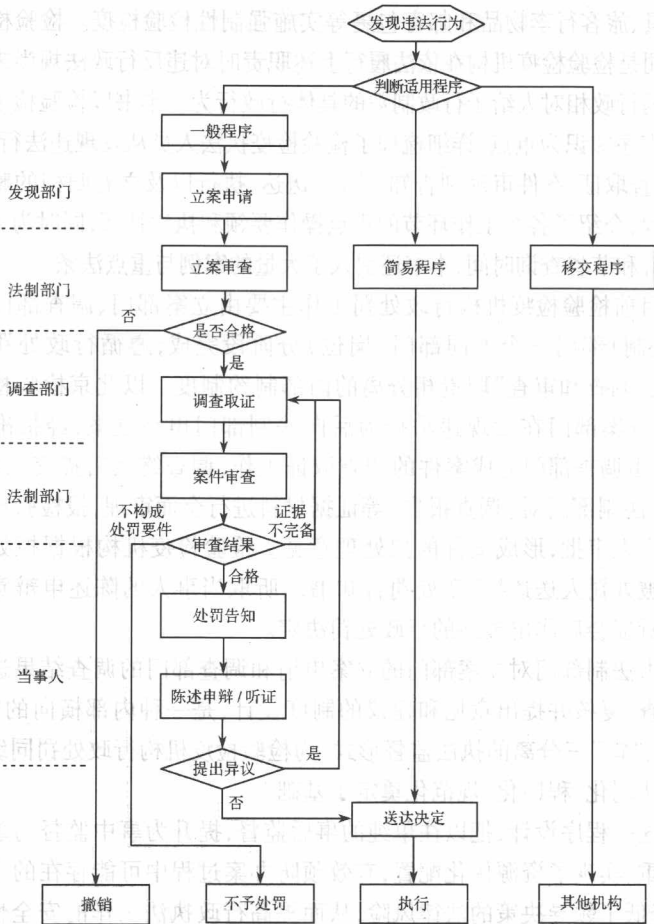
目前检验检疫机构行政处罚工作主要由立案部门、调查部门和审理(法制)部门三个不同部门(岗位)分阶段完成,遵循行政处罚案件“立案、调查和审查”职责相分离的内部制约制度。以北京检验检疫局为例,立案部门在发现违法行为后向法制部门申请立案,经批准立案后,交由调查部门完成案件的调查取证工作,调查终结后提交《调查报告》。法制部门对《调查报告》等证据材料进行全面审理,报检验检疫机构负责人审批,形成案件的拟处理意见。检验检疫机构根据拟处理意见向被处罚人送达《行政处罚告知书》,听取当事人的陈述申辩意见或召开听证会后作出最终的行政处罚决定。

由法制部门对立案部门的立案申请和调查部门的调查结果进行全面审查、复核并提出意见和建议的制度设计,是一种内部横向的“查”、“处”、“审”三分离的执法监督形式,为检验检疫机构行政处罚同级内部监督法制化、程序化、规范化奠定了基础。

这一程序设计,把以往单纯的事后监督,提升为事中监督与事后监督并重,实现了资源优化配置,有效预防办案过程中可能存在的不当行为,降低了领导决策的法律风险,从而提高行政执法工作的安全性。这是因为在立案调查阶段,可能会受到“先入为主”的主观判断的影响,而

审理部门在案件审查时相对独立,较多依赖案卷等客观材料。所谓“旁观者清”,更能发现案件存在的不足,从而间接地促进案件承办人积极调查,尽可能地全面收集并固定证据,从而确保处罚决定的合法、公正。此外,还有利于及时发现文书制作中的瑕疵,如文书制作不够标准、签字不够规范、数字不够精确、日期笔误、用印不全等可能影响案件程序合法性的“小”漏洞,从而提高行政处罚案卷质量。

检验检疫行政处罚案件办理流程如下图所示:



# 第一章 管辖和立案

确定行政处罚案件的管辖权从而启动立案是行政处罚程序的开始,是一个独立的阶段。其目的是明确行政机关对违法行为进行追究的权力,通过调查取证证明违法嫌疑人是否实施违法行为,对违法者实施处罚。行政违法案件获取管辖权后实施立案的法律意义有三点:一是表明行政处罚程序的开始,确定了该检验检疫机构对本案有了追究、调查、处理的管辖权;二是通过立案程序的启动,明确了相关法律期间计算的起点,以违法行为发现的时间推算当事人违法行为追溯的时效期间;三是确立案件管辖权启动立案程序也对行政机关产生拘束力,即对案件不能随意处置、推脱或争抢,只有符合法定条件并通过法定的程序,才能实施案件的移送或撤销。

## 第一节 管 辖

检验检疫行政处罚管辖制度主要研究哪些案件应该由检验检疫机构管辖,以及不同级别的检验检疫机构之间、不同地域的检验检疫机构之间在调查处理行政违法案件时的分工与权限。检验检疫行政处罚管辖权是解决行政处罚主体在各自职权范围内,各司其职、各尽其责的主要依据。明确规定行政处罚主体对行政违法案件的管辖权,有利于防止行政处罚主体越权处罚或者重复处罚,同时也可以对那些有管辖权而不认真履行职责的行政处罚主体进行约束,使行政机关和其他被委托或者授权的组织能够尽职尽责,使行政违法行为能够及时、有效地得到处理,从而提高行政效率,保障行政机关有效地实施行政管理,保护公民、法人或者其他组织的合法权益。



## 一、行政处罚管辖权的特点与类型

### (一) 行政处罚管辖权的特点

1. 行政性,这是从管辖客体归纳出的特点,即管辖的对象是行政机关因行政管理事项引发的行政处罚案件,而非公、检、法机关通过司法程序管理的刑事、民事等各种类型的案件,这是行政管辖权与司法管辖权的主要区别,后者具有司法性。

2. 法定性,即行政机关的管辖权由法律规定,行政机关和相对人不能通过协议设定或变更。管辖权法定原则是行政管辖制度的一项重要原则。因为行政管辖权是一种公权力,不能像私权利一样可以由当事人协议决定。作为一种程序性权力,它受到法律的严格控制。

3. 兼容性,即行政处罚的管辖不是绝对专属某一行政机关的管辖,可能同时存在多个行政机关兼具管辖权的情形。除了行政专属管辖,即某一行政事务只能由某一行政机关管辖之外,还存在共同管辖。共同管辖是指两个以上的行政机关,对同一行政事务都具有法定的行政管辖权。例如,在进出口环节中企业故意谎报了一批进口商品的 HS 编码,如果编码的改变致使进口商品从法定检验变为了非法定检验,同时海关在进口时征收的税率也更低了。这一行为就同时构成了检验检疫管辖的逃避法定检验的违法行为,以及海关管辖的逃税行为。

4. 程序性,即行政处罚管辖权是行政主体所享有的一种程序性权力,它并不涉及对行政相对人实体权利的处分。这是行政处罚管辖权与具体行政执法权的重要区别。

正因为检验检疫行政处罚案件的管辖权是一项具有程序性的法定职权,违反管辖规定就构成了越权或不作为,就要承担相应责任。



### 相关法条

人民法院经过审理,根据不同情况,分别作出以下判决:……(二)具体行政行为有下列情形之一的,判决撤销或者部分撤销,并可以判决被告重新作出具体行政行为:……4. 超越职权的;……(《行政诉讼法》第五十四条)

### (二) 行政处罚管辖权的基本类型

1. 事务管辖。又称职能管辖,指不同的行政机关依据不同的行政管理职能对调查处理行政违法案件所作的权限划分。行政事务纷繁复