

北京市石景山区食药监局行政处罚案卷制作情况调查

◆文 葛献英 王东波

北京市石景山区食品药品监督管理局

行政处罚卷宗是行政执法活动的真实记录，由依法具有行政处罚权的行政机关案件调查人员，依照案卷制作规范进行制作。行政处罚卷宗的制作遵循全面、客观、真实、合法和规范的原则，其制作质量的优劣，直接体现执法工作的规范程度和执法水平的高低。北京市石景山区食品药品监督管理局自2013年11月1日正式履职以来，已结案的一般程序行政处罚案卷共256卷，参加过市区两级案卷评查的案卷11卷，平均90分以上，全部为优秀卷。但在案件审核、案件合议、重大案件集体讨论及内部案卷评查中，仍发现许多问题。笔者就此展开调查。

案卷制作不规范现象仍存在

《中华人民共和国行政处罚法》自1996年10月1日施行以来，对规范行政处罚的设定和实施，保障和监督行政机关有效实施行政管理，维护公共利益和社会秩序，保护行政管理相对人的合法权益起了很好的促进作用。行政处罚案卷是行政处罚执法行为的客观体现，2000年，《北京市行政处罚案卷标准》正式出台，作为日后行政处罚案卷制作和评查的依据。依据此标准，笔者对256卷行政处罚案卷进行调查分析，发现这些案卷总体规范性较高，但在主体资格、法律适用、执法程序等方面仍存在问题。

在主体资格方面，部分行政处罚案卷存在被处罚主体混淆，将个体工商户的字号名称作为被处罚主体，将个人独资企业作为自然人进行处罚，分不清公

民、法人和其他组织；被处罚主体错误，将不能独立承担法律责任的分支机构或子公司作为被处罚主体；被处罚主体前后不一致，同一行政处罚案卷中出现多个被处罚主体。

在法律适用方面，执法人员因笔误等人为原因导致法律、法规及部门规章的条款书写错误；有关条款未引用至条款、项、目，导致执法人员对行政处罚依据产生歧义；以规范性文件、讨论稿、征求意见稿等无效文件作为行政处罚依据；对法律适用问题产生歧义，导致同一违法行为适用法条不一致。

在执法程序方面，256卷行政处罚案卷中，存在许多不规范现象。如：部分举报案件存在执法人员超期受理、回复举报人；超出行政处罚总时限且未经主管领导批复擅自延期审批；发现违法行为且符合立案条件后未在规定时间内进行立案审批；查封扣押等行政强制措施超时限未申请延期，过期未将扣押物品进行处理；当事人符合听证条件但未告知其听证权利，或听证告知后未满3日下达行政处罚决定书；下达行政处罚决定书后未在规定时间内进行送达；擅自规定当事人陈述申辩的时限。

在事实证据方面，部分行政处罚案卷事实证据含糊不清，主要体现在行政处罚主要依据的货值金额未进行认定；违法所得认定错误；涉案产品的名称、数量、生产厂家、规格型号或生产日期未确认或认定错误；责令案件当事人限期改正后未进行复查；过期食品的数量认定错误；违法事实在行政处罚案卷中前后不一致等。此外，一些行政处罚案卷中检验报告等关键证据存在明显错误导致证据失效；只有当事人的陈述，对涉案产品的购销情况没有其他证据支持，产生孤证；缺少有效的授权委托书，导致主要证据缺失。

在处罚适当方面，有的行政处罚案卷中支持适用自由裁量权的理由明显错误；自由裁量权的适用无充分的调查结果支持，无证据支持。

此外，通过对256卷行政处罚案卷汇总分析发现，部分行政处罚案卷，还不同程度存在滥用“警告”现象，在无行政处罚决定的情况下给予当事人“警告”；现场检查笔录中记载的要素不全，对当事人的资质证照、涉案产品的具体信息及相关记录没有记载；整卷行政处罚案卷均无当事人的签字确认；整卷行政处罚案卷均无执法人员及主管局长的签字；用废止的行政执法文书立卷；行政复议和行政诉讼的途径及时限告知错误；执法人员在同一时间出现在不同地点，或在同一时间从事多种执法行为；行政处罚决定书中出现“涉嫌”、“建议处罚”字样等问题。

案卷制作细节仍需完善

其他需要完善的问题还有执法文书不统一，行政处罚案卷中仍出现已废止的执法文书；未按档案管理规定进行装订；执法文书中出现多处空项未做技术处理，缺少立卷人签字等信息；执法文书缺失，无《案卷来源登记表》、《责令改正通知书》、《案件合议记录》、举报类行政处罚案卷无举报受理、告知记录等执法文书；现场检查、调查笔录、案件调查终结报告中要素记载不全；行政复议和行政诉讼的途径及时限告知错误；《查封扣押决定书》、《行政处罚缴款书》的时限计算错误；《责令改正通知书》中责令改正的依据不规范，未引用行政处罚法的相关条款；送达回执书写不规范，只写文号，不写送达文书的名称，不盖公章；《行政处罚决定书》书写不规范，对被处罚单位或人的基本情况记载不全，不写处罚幅度的理由，擅自修改模板，删除“行

政复议及行政诉讼期间,行政处罚不停止执行”字样;对复印件等证据无当事人确认,或由非授权人员确认;陈述申辩笔录无“记录属实”字样等问题。

对行政处罚案卷的制作应更加重视

分析行政处罚案卷制作出现不规范现象的原因,有思想、能力素质、执法能力等几个方面。

在思想方面,执法人员对行政处罚案卷制作不够重视。不认为规范制作是执法人员安身立命之本,没有“如履薄冰,如临深渊”的意识,不认为一个低级的错误会导致案件败诉甚至造成执法人员渎职。遇事不做换位思考,不会从法律的角度审视自己,将“规范”看成工作中的负担。

在能力素质方面,执法人员对法律法规不够熟悉。没有熟知各种法律、法规、部门规章、规范性文件,部分执法人员不会联系与区分一般法与特别法,没有熟知《食品安全法》、《药品管理法》等特别法,没有掌握《行政处罚法》、《行政强制法》、《行政诉讼法》、《公司法》等一般法,没有深刻理解《北京市食品安全条例》、《医疗器械监督管理条例》等各种地方性法规及部门规章,无法正确区分被处罚主体性质,无法正确适用条款,不知道法定时限。

在执法能力方面,缺少实践经验。部分执法人员忽视调查取证在行政处罚中的重要性,在现场检查时,不能发现违法行为,不知检查重点,在案件调查阶段无从着手,无法将线索调查穷尽,不会查找被调查人的语言漏洞,亦被假象蒙蔽。“证据链”的意识较弱,只知证人证言,不索取相关书证,或者主要证据缺失。

在沟通方面,缺少开放性平台。各执法人员在行政处罚案卷制作过程中,对发现的问题、产生的疑问不进行沟通,各业务科室、各稽查分队、各食药监管所之间关于行政处罚案卷制作的沟通不够,对部门通过内网发布的各类规范、新要求学习不够。各部门工作人员在培

训中获取的知识未及时传达,缺少开放性的讨论沟通平台。

在研究方面,缺少深入探讨的精神。石景山区食药监局建局初期,为使执法人员快速进入工作状态,按时完成行政处罚任务,法制部门曾制作发放大量执法文书的模板,但效果适得其反。执法人员过于依赖于各种案件类型的模板,对文书的规范未做深入探讨,对文书模板字里行间的要求的深层原因未做深入探究,无法突破模板的桎梏。

五大措施规范案卷制作

行政处罚案卷是行政机关实施行政处罚法定职权的全过程记录,是行政复议与行政诉讼的唯一证据,是执法工作档案,也是监察部门立项监督的凭证。从每年一次的市区两级案卷评查中,可以看出行政处罚案卷制作的重要性,笔者认为,要提高案卷制作水平,应做到几个方面。

一是领导要高度重视规范行政处罚案卷制作工作的落实。任何工作离不开领导的高度重视,依法行政也不例外,领导的严格要求与带头行动,能激发基层执法人员的工作热情,烘托出一个积极向上的氛围,摒弃不认真、不负责任的陋习,使不合格的执法行为逐渐淘汰。

二是要“用心”工作。行政处罚案卷制作是需要执法人员静下心来细致研究的,案卷中的每一个字,每一个标点符号都要经得起推敲。“用心”是分析、判断和感悟的结合,要有洞察入微的观察力、及时精确的判断力、全心全意的执行力。

三是要理论联系实际。成为一名优秀的执法人员,离不开风雨的磨练,没有丰富的执法经验,没有遇事不慌的心理素质,没有走一步看三步的能力,很难

把行政处罚案卷做好。行政处罚虽程序固定,但案情形形色色,只有将知识在实战中发挥,才能成功,才能不出问题,这需要法制部门与案件承办人之间的深入沟通。

四是坚持不懈地开展行政处罚案卷评查工作与法制培训,建章立制,不断更新,与时俱进。要建立由法制、监察、业务科室、稽查部门共同参与的行政执法案卷评查工作协作机制,建立“一人执笔,两人检查,众人合议,集体讨论”的工作模式。建立以各部门法制人员为主力的评查队伍,吸收资深专业人员作为法律顾问,每半年一次开展集中评查,及时汇总发现问题,及时培训。

五是建立信息互通平台。开发适用于执法部门内部使用的信息管理系统,将行政处罚信息在内部公开透明,开放查询统计权限,有利于各部门之间取长补短,相互借鉴。

在“依法治国”的大形势下,依法行政工作正在快速推进,案卷评查标准也在逐步更新。规范行政处罚案卷制作是依法行政的基础,相信在全体人员的共同努力下,执法人员的能力素质会不断提升,政府规制能力将不断提高,法律法规会变得更加完善,信息共享速度提升,行政处罚案卷的规范化程度也会越来越高。✍

