

依法行政 规范执法

全力推进海洋行政处罚案卷评查工作

张晓明 郁 芳

行政处罚案卷，是按照法定的程序，在办理行政处罚案件过程中直接形成的、反映执法全过程的、具有保存价值的文字、图表、声像等各种形式的历史记录。一份好的案卷，体现了其内容和形式的完整结合，它真实、准确地反映行政处罚活动的客观情况，齐全、完整地记录行政处罚活动的全过程，成为行政执法公正合理的凭证和考核执法水平的重要内容。

浙江省案卷评查状况

中国海监浙江省总队成立于2002年4月26日，管理的海域面积达26万平方千米，500平方米以上岛屿3000多个，岸线曲折，岛屿众多。沿海舟山、宁波、台州、温州、嘉兴等地区也相应组建6个海监支队和26个海监大队。据2010年底统计，浙江省海监执法持证人员为703名，查处海监行政处罚案件（结案数）113件，实际收缴罚款额为5155.4万元，其中查处100万元以上大案8件、金额为954万元。这支海监队伍自组建以来，在打击各类海洋违法行为、维护海洋经济秩序和保护生态环境等方面发挥了重要作用。

2004年，国务院出台了《全面推行依法行政的纲要》，在全国推行依法行政、落实行政执法责任制的工作中，明确要求我国各行政执法队伍开展案卷评查工作。组织开展海洋行政处罚案卷评查，是各级海洋行政主管部门及其行政执法机构的重要职责，其有利于及时发现、研究、解决行政执法中的新情况和新问题，总结和交流执法经验，提高执法监察的理论水平和实际操作能力，更好地为海洋行政管理和执法监察工作服务。随着海洋经济发展、各级政府的日益重视和社会各界的监督关注，海洋法律法规不断充实完

善，海监执法任务加重、执法难度提升，规范化要求也越来越高。如何提高办案质量，进一步强化浙江省海洋行政执法队伍依法行政能力，规范行政处罚案卷制作与管理，夯实海洋行政执法工作进程，已成为近年来依法行政、规范管理的主要抓手。

中国海监浙江省总队于2007年开始，连续几年组织全省海监执法队伍开展海洋行政处罚案卷评查工作，修改、完善执法文书格式，统一案卷评查标准，举办各类执法文书制作、案例分析、法律法规知识与实务的培训和轮训，组织业务骨干并邀请法律顾问进行大案要案的研讨和会审等，把握办案脉落，树立依法行政、规范管理的理念。同时，依据国家海洋局批准印发的《海洋行政处罚案卷评查标准》和《海洋行政执法法律文书基本格式应用指南》，进一步明确了海洋行政执法机构实施行政处罚权的权责关系，清晰了海洋行政处罚程序及其文书制作的规范，强化了执法文书中法律条款的应用和对相对人权利的告知等，为执法人员在办案中提供了直观、具体、可操作的业务指导，对全省海洋行政执法队伍的行政处罚行为起到了重要的监督、规范和推动作用。事实证明，在执法实践的基础上完善执法理论，进而指导实践，即“学习—实践—再学习—再实践”的过

程，是海洋行政执法队伍实现依法行政的重要保障，也是提高执法水平和办案质量的重要途径。

规范执法行为、实现依法行政是海洋行政执法的永恒主题。几年来，浙江省每年的海洋行政执法案卷评查根据海洋行政执法工作的实际，在各支队自查、普查、抽查的基础上，采取了推荐或抽调案卷等办法，成立由上级主管部门、总队领导及法律顾问组成的案评领导班子，同时由各支队主管领导和业务骨干组成两个案评小组，围绕案卷的主体性、程序性、客观性和整体性对案卷进行分组交叉评卷，严格按照统一的《案卷评查标准》逐项评析打分，会末由各案评小组组长客观点评，法律顾问归纳指导，并通报表彰获奖案卷。通过连续几年的案卷评查工作，案卷层级上，从过去省总队只对各支队评查逐步延伸到对各基层大队都进行评查，更直观地发现各层级执法过程中存在的诸多情况和问题；实际效果上，从过去偏重于案卷数量到现在更加注重办案质量的完整性，案卷质量有明显提高；激励形式上，从过去分等级奖励优秀案卷所在单位到如果入选省级“十佳案卷”直接奖励案件承办人，评查环节更加严格；总结评析上，从过去由案评小组组长点评到上级领导莅临指导、法律顾问现场“看病把脉”，内容评析更加精彩、务实。

存在的问题和不足

案卷评查提供了执法工作相互学习交流、增加意识和共同提高的平

台，通过这一“实战演练”平台，有针对性地查找不足、整改问题、规范行政执法行为，可谓“强身健体”。笔者曾多次参与省总队、东海区和中国海监总队组织的案卷评查工作，一次评查一次收获，要学习借鉴的东西很多，更看到了自身的不足。目前，从浙江省海洋行政执法案卷评查（一般程序）来看，各地案卷评查工作进展不平衡，案卷质量参差不齐，既存在地方法制部门与海监上级业务部门在案卷格式、排序等具体操作方面规定不一的情况，也与执法者自身在实际执法过程中政策水平、法律知识、操作技能、文化素质等方面相关，存在的问题和不足有以下几点。

笔录制作方面：现场笔录缺乏对现场客观真实情况的如实记载，有的现场笔录并非现场制作，不具有现场性、即时性；询问笔录关键性情节和要点不明或笔录中添加自己的理解和看法，内容原意失真；对当事人的基本情况记载不详；缺少执法人员出示证件、表明身份的内容；文字简化、字迹不清，笔录补充、涂改处缺少当事人签名、盖章或捺印确认等。

证据材料方面：提取相关的证据材料复印件缺少当事人签字确认；受委托的单位资质、委托人身份不明；取证照片或图表不规范；“重言轻物”，证据单一或证据之间缺乏相互印证，难以形成有效的证据链。

操作程序方面：执法文书中只有一名执法人员签名的现象时有发生；告知书内容表述不清或诉权告知不全；告知书、陈述申辩和送达回证之间交替使用；证据保存以及查扣物品的解除、返还和处理缺少清单；案件承办人变动不固定，无相关程序说明等。

处罚决定方面：对被处罚对象的船、人或单位（法人或组织）在事实认定上出现偏差或前后不一；法律条款适用上重“条”轻“款、项”；引用的法律、法规和规章名称填写不规范，定性依据与处罚依据适用不当；从轻量罚和没收违法所得无材料说明；送达回证中见证人或代收人签收的身份与当事人的关系不明。

案件组卷方面：重外部文书轻内部文书，尤其是在立案审批和结案报告中，只有相关负责人的签名，没有具体审核、批准意见；案由表述生造、随意，未能根据具体法律规则中的违法性质来确定相对固定确切的用语；案卷格式、排序不一，目录填写不完整，案卷封面不统一、装订不规范等。

行政执法文书是行政机关根据法律、法规或规章的规定，依照法定程序，在检查和对违法行为实施行政处罚时制作的法律文书。法律文书一经生效，具有法律效力。因此，执法人员在制作法律文书时要做到依法制作，按客观事实制作，遵循格式要求制作，按语言文字规范标准制作。

把握“四个结合”，全力推进案卷评查

行政执法案卷是对行政执法行为的客观记录，而案卷评查，既是对案卷承办过程进行全程的监督检查，达到纠错、整改、提高执法水平和办案质量之目的，也是对执法人员法律素养等方面的综合测评。笔者试从近年来案卷评查工作中的一些体会，结合执法队伍现状，就如何提高执法水平和办案质量，做好浙江省海洋行政处罚案卷评查工作，谈点想法和认识，共同探讨和提高。

案卷评查与学习贯彻法律法规相结合。随着海洋经济快速发展，新情况、新问题接连不断，有的是新暴露出来的，有的是多年积累下来的，也有的是法律、法规的不完善和滞后造成的。作为海洋与渔业大省，浙江海洋行政执法工作任重而道远，要学习的东西有很多。目前海监执法和相关的行政法律、法规不少于几十种，要学习、领会、掌握和运用其实质内容并非易事，而作为执法者，学习法律、法规知识是伴随我们工作始终的一项基本的重要任务，学以致用，学无止境。因此，当前迫切需要我们不断学习和探索，而且要善于学习、勤于思考，充实完善自我，切实掌握和运用法律、法规的基本精神及内容，具备各种应对本领，增加自身的法制观念和依法行政的责任感、使命感，才能承担起肩负的职责、正确行使权力，全面推进海洋行政执法工作。

案卷评查与考核制度相结合。组织开展案卷评查，是强化执法监督、规范行政执法行为的重要举措。各级海洋行政执法机构，应当建立和健全相应行政执法考核制度，如《行政案件受理制度》《重大案件会审（讨论）制度》《行政处罚自由裁量制度》《行政过错责任追究制度》《行政执法案卷自查、自评考核制度》《执法人员行为准则》等，及时查找不足、纠错整改。对办案质量好、效能高的优秀案卷给予通报表彰，并直接奖励案卷承办人；对问题较多甚至不合格案卷实行问责制，责成限期整改或组织案卷承办人重新培训、考核合格后重新上岗等，落实执法责任制。同时，各级执法机



构在组织案卷评查时要切实做好前期准备、中期评审、后期总结三个阶段的工作，切忌“说起来重要、做起来次要、事后无关紧要”的“走过场”现象。

案卷评查与培训业务骨干相结合。针对案卷评查中存在的各类问题或薄弱环节，从基本标准（主体、事实、证据、适用法律依据和程序）、一般标准（法律文书规范制作和使用）、立卷归档标准（案卷管理的程式和外观质量）等方面加以梳理、研讨、整改和完善；结合执法实践科学地制定统一规范的案卷评查标准，体现



公正、公平、实效原则；适时组织开展执法实务培训或轮训，培养一批业务精通、工作扎实的业务骨干，开展经常性自查、自评和定期抽查、评查，及时反馈意见通报情况；编制《执法文书操作指南》，提供业务示范指导，通过《典型执法案卷示例》的辐射，推动整个执法队伍提高学习法律法规、依法行政的自觉性，引发执法人员对海洋行政执法工作更深层次的思考和研究，进而提高队伍整体执法水平。

案卷评查与队伍建设相结合。海洋行政法律法规得到

切实的贯彻执行、执法工作得以全面有效地开展，关键需要有一支政治合格、业务精通、作风过硬、装备先进、准军事化的执法队伍加以保证。实现海洋经济全面协调可持续发展是当今社会赋予我们的历史使命，机遇与挑战并存。面对海洋经济秩序多重挑战的新形势、新要求、新任务，要把握优势，开拓进取，重视内部监督和层级监督，抓好队伍建设和执法能力建设，牢记使命，忠于职守，求真务实，以“内强素质，外塑形象”为目标，以“严格执法，热情服务”为要求，以“学军建队，准军事化”为主要形式，以科技化、信息化为手段，不断提高执法队伍政治素质和业务素质，适应新时期海洋行政执法工作的需要，体现“特别能吃苦、特别能战斗、特别能奉献、特别有作为”精神，为建设浙江省海洋经济强省保驾护航。

几点设想

必用、选用文书的设定。案卷质量不能简单以“必用、选用文书”的数量来评判，否则容易产生案卷评分不公现象。能否将“必用、选用文书”统一设定为“应用文书”，凡在案件查办过程中应当使用的文书都必须制作到位，缺一不可。

设立案卷正、副卷。案件立卷归档能否参照公安、法院等有关部门采用的正、副卷形式，把一些内部讨论的情况、意见、请示及不能随文装订的录音、录像等归入副卷，做到“内外有别”。

案卷分类评查。不同类型的案件启动制作的执法文书要求不同，采用案卷分类评查，从而避免案卷评查中可能出现的不合理性，体现针对性和实效性。

修订有关文书的格式和种类。随着执法实践的深入，现行法律文书中有格式和种类已不能满足执法实践的发展需要，一些笔录类文书填写过于笼统，在实际执法中容易遗漏当事人相关的重要信息。建议适时有针对性地修订文书格式，并增加《当事人权利义务告知书》《法定代理人授权委托书》《声像资料保存登记表》等新的文书种类，进一步规范海洋行政执法文书的制作。