

附件：

环境行政处罚案卷评查指南

环境保护部

二〇一二年七月

前 言

本指南介绍了环境行政处罚案卷评查的主要内容、工作程序、评查方法，提供了案卷评查单样式、实体评查评分标准、卷面评查评分标准。

本指南适用于各级环保部门对环境行政处罚案卷质量进行评价。

本指南为首次发布。

本指南起草单位为中国人民大学。

本指南由环境保护部环境监察局组织制订。

本指南由环境保护部解释。

目 录

1. 适用范围
2. 术语和定义
 - 2.1 行政处罚案卷
 - 2.2 法定处罚主体
 - 2.3 当事人
 - 2.4 环保部门负责人
3. 工作依据
 - 3.1 法律
 - 3.2 部门规章
 - 3.3 司法文件
4. 评查内容
 - 4.1 主体合法
 - 4.2 事实清楚
 - 4.3 证据充分
 - 4.4 适用法律正确
 - 4.5 程序合法
 - 4.6 文书规范
 - 4.7 执行到位
 - 4.8 归档规范
5. 评查程序
6. 评查办法

附一：案卷评查单样式

附二：实体评查评分标准

附三：卷面评查评分标准

1. 适用范围

本指南适用于各级环保部门对环境行政处罚案卷质量进行评价。

2. 术语和定义

2.1 行政处罚案卷（以下简称案卷）

指环保部门按照《中华人民共和国行政处罚法》等法律、法规、规章的规定和档案管理的要求，将行政处罚实施过程中收集的证据、制作的文书等材料进行整理归档而形成的卷宗材料。

责令改正违法行为的案卷，可参考本指南关于行政处罚案卷的规定。

2.2 法定处罚主体

指依法具有行政处罚权的环保部门。

经法律、法规授权的环境监察机构在授权范围内实施行政处罚，适用本指南关于环保部门的规定。

2.3 当事人

指违反环境保护法律、法规、规章的规定，被环保部门依法给予行政处罚的单位和个人。

2.4 环保部门负责人

指环保部门的法定代表人或者主管负责人。

经委托或者授权的环境监察机构的法定代表人或者主管负责人，视为“环保部门负责人”。

3. 工作依据

3.1 法律

《中华人民共和国行政处罚法》

《中华人民共和国行政复议法》

《中华人民共和国行政诉讼法》

《中华人民共和国民事诉讼法》

《中华人民共和国行政强制法》

3.2 部门规章

《环境行政处罚办法》（环境保护部令第8号）

《环境行政执法后督察办法》（环境保护部令第14号）

3.3 司法文件

《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》（法释〔2000〕8号）

《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》（法释〔2002〕21号）

4. 评查内容

4.1 主体合法

4.1.1 行政处罚的实施主体具有法定资格。

4.1.2 实施行政处罚符合法定权限。

4.1.3 案件承办人员具备行政执法资格。

4.1.4 对当事人的认定正确。

4.2 事实清楚

4.2.1 对当事人行为的描述清楚。

4.2.2 对当事人行为的定性准确。

4.2.3 当事人的行为违反了法律、法规或者规章的规定。

4.2.4 当事人的行为依法应当或者可以给予行政处罚。

4.3 证据充分

4.3.1 卷内证据的收集和认定符合法律、法规、规章和其他规范性文件的规定。

4.3.2 证据形式符合法律、法规、规章和其他规范性文件的要求。

4.3.3 卷内证据充分，证据之间能相互印证，形成证据链。

4.3.4 卷内证据能证明当事人行为、有关法律事件的事实、性质、情节、后果。

4.4 适用法律正确

4.4.1 认定违法事实和实施行政处罚的依据是有效的法律、法规、规章。

4.4.2 认定违法事实和实施行政处罚引用法律、法规、规章依据及其条、款、项、目准确无误。

4.4.3 行政处罚种类和幅度符合法律、法规、规章和有关规范自由裁量权的规定。

4.5 程序合法

4.5.1 按照立案、调查取证（或者调查取证、补充立案）、告知、审查决定、送达、执行、结案等基本流程实施。

4.5.2 由两名以上执法人员进行调查取证，并向当事人出示证件、表明身份、告知回避申请权。

4.5.3 抽样取证、先行登记保存证据、查封扣押物品场所符合法定条件和程序。

4.5.4 作出行政处罚决定前，告知当事人拟作出行政处罚决定的事实、理由、依据和当事人依法享有的权利，并听取其陈述、申辩。

4.5.5 符合听证条件的，告知当事人听证权利。当事人要求听证的，依法举行听证。

4.5.6 行政处罚决定经过环保部门负责人批准。

4.5.7 重大行政处罚案件经过集体审议。

4.5.8 法律文书依照法定程序和时限送达，并附有送达回证。

4.5.9 依法应当移送司法机关或其他机关处理的案件，及时移送。

4.6 文书规范

4.6.1 文书各要素齐全。

4.6.2 条理清楚，表述准确，结构严谨。

4.6.3 字词规范，标点正确。

4.7 执行到位

4.7.1 当事人自行履行的，行政处罚决定书所载明的各项义务得到全面、足额的履行。

4.7.2 申请人民法院强制执行的，按照有关程序、时限等要求将强制执行申请书递交有管辖权的人民法院。

4.7.3 收缴罚款、没收财物使用财政部门统一印制或者监制的罚没票据。

4.7.4 无须执行或者无法执行的，附有相关说明材料。

4.8 归档规范

4.8.1 案卷分年度归档。

4.8.2 一案一卷。

4.8.3 卷内目录及备考表填写规范。

4.8.4 卷内材料排列有序，装订整齐。

5. 评查程序

5. 1 制定评查工作计划。
5. 2 书面通知评查事项，告知评查流程、范围、形式、时限、标准、案件类型、调阅案卷数量、评查项目、工作要求等。
5. 3 抽取一定数量的案卷。
5. 4 对照评分标准进行案卷评查，计算得分，填写案卷评查单。
5. 5 对案卷初评结果和存在的问题进行复核，在案卷评查单上注明复核意见。
5. 6 听取被评查单位对案卷评查结果的意见。
5. 7 对案卷评查结果进行复核和修正，确认案卷成绩。
5. 8 通报评查结果。

6. 评查办法

6. 1 案卷评查分为实体评查和卷面评查两部分。实体评查主要针对行政处罚是否合法、能否成立，卷面评查主要针对卷内证据的调取和文书的制作是否规范。

6. 2 案卷计分采用百分制，分为实体分（满分为 50 分）、卷面分（满分为 50 分）和加分三部分。案卷总分=实体分+卷面分+加分。

6. 3 实体分设两档分值，其中实体内容全部符合规定的，实体分计 50 分；实体内容任何一项不符合规定的，实体分计 0 分。评分标准详见附二。

6. 4 卷面评分可以根据证据类型和文书种类确定评查项目，并逐项记分。卷面分=50*对应评查项目得分之和/参与评查项目标准分之和。评分标准详见附三。

附一：

案卷评查单样式

被评查单位		总分	
案卷编号		实体分	
案卷名称		卷面分	
案件类型		加分	
存在问题及建议	评查人员签名、日期		
复核意见	复核人员签名、日期		
被评查单位意见	被评查单位代表签名、日期		
备注	案卷总分=实体分+卷面分+加分。 评分标准及实体分、卷面分详细得分情况附后。		

附二：

实体评查评分标准

使用说明：

1、本标准用于评查案卷实体内容。

2、不符合法律规定的描述见下表。与其中任何一项描述吻合的，实体分计 0 分；与全部描述都不吻合的，实体分计 50 分。

序号	评查项目	评分细则	在吻合处打√	实体分	备注
1	主体资格	1、以非法定处罚主体的名义实施行政处罚（如以环保部门内设机构的名义、以非法定授权机构的名义、行政处罚决定书和责令改正违法行为决定书加盖非法定处罚主体印章）。 2、超越授权范围实施行政处罚。 3、行使了其他部门的处罚权。 4、行政处罚决定书、责令改正违法行为决定书没有加盖环保部门印章或者印章模糊不清、无法辨认。 5、进行调查取证的人员无行政执法证件。 6、当事人身份认定错误（如当事人不是环境违法行为人）。 7、当事人名称模糊不清、无法辨认。 8、同一案件不同文书中的当事人名称不一致，且无合理解释。 9、行政处罚决定书的当事人与实际履行处罚决定的主体名称不一致，且无合理解释。			
2	事实证据	10、违法事实认定错误。 11、违法事实不清（如同一案件不同材料的事实描述相互矛盾且无相关说明）。 12、主要证据不足，不能证明当事人有违法事实（如询问笔录中没有被询问人的签名或者盖章，且无现场录像或者录音，导致唯一或者主要证据失效；卷内证据不符合法定形式，不能作为证据使用，导致唯一或者主要证据失效；证据取得的方式、手段、途径不符合法定要求，导致唯一或者主要证据失效）。 13、认定的事实与适用法条的描述完全不同，且无有权机关正式解释。			
3	适用法律	14、无法律、法规或者规章依据（如认定违法事实或者给予行政处罚没有引用任何依据；仅有规章（不含）以下规范性文件为依据；以未生效的法律、法规或者规章为依据；以已失效的法律、法规或者规章为依据；以法律、法规或者规章中已失效的条款为依据）。 15、认定违法事实或者给予行政处罚所引用法律、法规或者规章的名称错误。 16、认定违法事实或者给予行政处罚所引用法律、法规或者规章的条款错误。 17、认定违法事实或者给予行政处罚没有点出所引用法律、法规或者规章的相应条款。 18、超出法定处罚种类。 19、超出法定幅度范围且无法定减轻处罚情节。			

序号	评查项目	评分细则	在吻合处打√	实体分	备注
4	履行程序	20、处罚决定日期早于调查取证日期。 21、处罚决定日期早于事先告知日期。 22、未履行法定程序；或者案卷中无证据证明已经履行。 23、履行法定程序不符合法定形式要件。 24、调查取证仅由一名执法人员进行。 25、作出处罚决定前，没有告知当事人拟作出行政处罚的事实、理由、依据，或者案卷中无证据证明已经事先告知。 26、没有告知当事人陈述、申辩权利；或者案卷中无证据证明已经告知。 27、符合法定听证条件的，没有告知当事人听证申请权；或者案卷中无证据证明已经告知。 28、符合法定听证条件且当事人要求听证的，未举行听证；或者案卷中无证据证明已经举行了听证。			
5	实体分小计				

附三：

卷面评查评分标准

使用说明：

- 1、本标准用于评查案卷卷面内容。
- 2、可以根据证据类型和所发文书种类确定评查项目。
- 3、卷面分=50*对应评查项目得分之和/参与评查项目标准分之和。
- 4、加分单列。
- 5、内容完整、规范、正确的，得相应分值。不完整、不规范或者不正确的，不得分。

序号	评查项目	评分细则	标准分	得分	加分
1	立案审批表	<p>1、无立案审批表的，本项得0分。</p> <p>得分项：</p> <p>2、环保部门名称、文书名称。（1分）</p> <p>3、立案号（1分）</p> <p>4、当事人名称或者姓名。（2分）</p> <p>5、对涉嫌违法行为的简要描述。（2分）</p> <p>6、承办人的立案建议及签名、日期。（2分）</p> <p>7、环保部门负责人的审批意见及签名、日期。（2分）</p> <p>加分项：</p> <p>8、有案件来源信息。（1分）</p> <p>9、立案审查在7个工作日内完成。（1分）</p>	10分		
2	调查询问笔录	<p>得分项：</p> <p>1、环保部门名称、文书名称。（1分）</p> <p>2、询问的起止时间、地点。（1分）</p> <p>3、询问人、记录人基本信息。（2分）</p> <p>4、被询问人的基本信息。（2分）</p> <p>5、向当事人出示执法证件、表明身份的记录和当事人的确认记录。（2分）</p> <p>6、告知当事人申请回避权利的记录。（2分）</p> <p>7、询问内容与涉嫌违法行为相关、记录详实。（4分）</p> <p>8、被询问人对笔录的审阅确认意见和逐页签名、日期。被询问人拒不审阅确认或者拒不签名的，有记录人的注明。（2分）</p> <p>9、询问人、记录人的逐页签名、日期。（2分）</p> <p>10、修改处有被询问人签名或者压指印。（1分）</p> <p>11、无空行，空白处注明“以下空白”或者划有斜线。（1分）</p> <p>加分项：</p> <p>12、其他参加人的逐页签名、日期。（2分）</p> <p>13、当事人公章或者加盖当事人公章的授权委托书等补强证据。（2分）</p>	20分		
3	现场检查（勘察）笔录	<p>得分项：</p> <p>1、环保部门名称、文书名称。（1分）</p> <p>2、现场检查（勘察）的起止时间、地点。（1分）</p> <p>3、检查（勘察）人、记录人基本信息。（2分）</p> <p>4、现场负责人在场的，有出示执法证件、表明身份的记录和现场负责人的确认记录。（2分）</p> <p>5、现场负责人在场的，有告知现场负责人申请回避权利记录。（2分）</p> <p>6、现场情况与涉嫌违法行为相关、记录详实。（6分）</p> <p>7、现场负责人拒不签字的，有执法人员的注明。（2分）</p> <p>8、检查（勘察）人、记录人的逐页签名、日期。（2分）</p> <p>9、修改处有检查（勘察）人的签名或者压指印。（1分）</p> <p>10、无空行，空白处注明“以下空白”或者划有斜线。（1分）</p>	20分		

序号	评查项目	评分细则	标准分	得分	加分
3	现场检查（勘察）笔录	加分项： 11、现场负责人的审阅确认意见、逐页签名、日期。（2分） 12、现场示意图。（2分） 13、其他参加人的逐页签名、日期。（2分） 14、被检查（勘察）人公章等补强证据。（2分）			
4	环境监测报告	得分项： 1、环境监测机构全称。（1分） 2、国家计量认证标志（CMA）和监测字号。（1分） 3、委托单位全称、监测项目的名称。（1分） 4、采样时间与监测报告出具时间符合逻辑。（1分） 5、监测点位与取样记录采样点位一致（委托单位未提供的除外）。（1分） 6、监测方法、检测仪器。（1分） 7、检测分析结果。（2分） 8、编制、审核、签发人员签名。（1分） 9、环境监测机构印章、日期。（1分）	10分		
5	收集的证据	得分项： 1、企业、个体工商户营业执照复印件或事业单位法人证书复印件、居民身份证复印件（5分）。 2、当事人组织机构代码证复印件（5分）。 加分项： 3、在书证的复制件、影印件、抄录件或者节录本上注明出处和“经核对与原件无误”。（1分） 4、书证注明调取时间、提供人。（1分） 5、书证由提供人、执法人员签名或者盖章。（1分） 6、照片、录像注明证明对象。（1分） 7、照片、录像注明拍摄时间、地点、拍摄人。（1分） 8、照片、录像经当事人签名、盖章或者按指印。（1分） 9、照片、录像经见证人签名、盖章或者按指印。（1分） 10、证人证言有证人基本情况、证人签名或者盖章、日期。（1分）	10分		
6	案件调查报告	得分项： 1、调查报告的形式完整：案由、调查过程、主要证据、调查结论、提出的处理处罚建议等基本要素是否齐全。（3分） 2、违法行为事实清楚，且与适用法条的描述一致。（2分） 3、证据充分，足以证明当事人有违法事实，且不同证据之间能够形成证据链。（3分） 4、提出的处理处罚建议有明确的法律法规依据。（2分）	10分		
7	先行登记保存证据通知书	1、不符合“证据有可能灭失”或“证据以后难以取得”适用条件的，本项得0分。 得分项： 2、环保部门名称、文书名称、发文字号。（1分） 3、当事人名称或姓名、地址。（1分） 4、法律、法规、规章依据和法定事由。（2分） 5、先行登记保存证据的方式、期限和地点。（2分） 6、环保部门印章、日期。（1分） 7、附载有物品信息的证据清单。（2分） 8、送达回证。（1分）	10分		

序号	评查项目	评分细则	标准分	得分	加分
7	先行登记保存证据通知书	加分项： 9、当事人公章或者当事方现场负责人的确认意见。（1分） 10、执法人员签名、执法证号、日期。（1分）			
8	查封（暂扣）决定书	1、实施查封或者暂扣措施没有法律、行政法规或者地方性法规明确规定的，本项得0分。 加分项： 2、环保部门名称、文书名称、发文字号。（1分） 3、当事人名称或姓名、地址。（1分） 4、实施查封（暂扣）的法律、行政法规、地方性法规依据和法定事由。（2分） 5、查封（暂扣）的场所（物品）名称、期限和存放地点。（2分） 6、申请行政复议、提起行政诉讼的途径、期限。（1分） 7、环保部门印章、日期。（1分） 8、附载有物品信息的清单。（1分） 9、送达回证。（1分） 加分项： 10、当事人公章或者当事方现场负责人的确认意见、签名、日期。（1分） 11、执法人员签名、执法证件号、日期。（1分）	10分		
9	责令改正违法行为决定书	加分项： 1、环保部门名称、文书名称、发文字号。（2分） 2、当事人名称或姓名、地址。（2分） 3、案件调查机构名称、调查时间。（2分） 4、违法行为信息。（2分） 5、证据信息。（2分） 6、违反的法律、法规、规章名称和条款序号。（2分） 7、责令改正的具体内容和期限。（2分） 8、申请行政复议、提起行政诉讼的途径、期限。（2分） 9、环保部门印章、日期。（2分） 10、送达回证。（2分） 加分项： 11、当事人身份信息，如营业执照号码、组织机构代码、公民身份号码。（2分） 12、对违法行为改正情况进行监督的信息。（2分） 13、逾期不改正的法律后果。（2分） 14、社会公开。（2分） 15、录入“环境行政处罚案件办理信息系统”（www.12369.gov.cn）。（2分）	20分		

序号	评查项目	评分细则	标准分	得分	加分
10	行政处罚事先(听证)告知书	得分项: 1、环保部门名称、文书名称、发文字号。(1分) 2、当事人名称或姓名。(1分) 3、违法行为信息。(1分) 4、违反的法律、法规、规章名称和条款序号。(1分) 5、拟处罚的法律、法规、规章依据。(1分) 6、拟作出行政处罚的种类、幅度。(1分) 7、告知当事人陈述、申辩权利及联系方式。符合听证条件的,告知听证申请权和期限。(1分) 8、联系人信息,如电话、地址、邮政编码。(1分) 9、环保部门印章、日期。(1分) 10、送达回证。(1分)	10分		
11	行政处罚听证通知书	得分项: 1、环保部门名称、文书名称、发文字号。(1分) 2、当事人名称或姓名。(1分) 3、举行听证的案由、时间、地点、方式。(2分) 4、听证主持人、听证员、记录员的姓名、单位、职务等信息。(1分) 5、当事人权利,如对听证主持人和听证员的回避申请权、委托代理权。(1分) 6、参加听证的注意事项,如提前办理授权委托手续、携带证据材料、通知证人出席作证。(1分) 7、联系人信息,如电话、地址和邮政编码。(1分) 8、环保部门印章、日期。(1分) 9、送达回证。(1分)	10分		
12	听证笔录	得分项: 1、环保部门名称、文书名称。(0.5分) 2、举行听证的起止时间、地点、方式。(0.5分) 3、听证主持人、听证员、记录员的姓名、工作单位及职务。(1分) 4、听证申请人名称或姓名、地址。有证人的,写明其姓名、工作单位(地址)、电话。(1分) 5、案件调查人姓名、工作单位及执法证号、电话。有证人的,写明其姓名、工作单位(地址)、电话。(1分) 6、案件调查人员陈述当事人违法的事实、证据、处罚依据及处罚建议。(1分) 9、当事人对案件涉及的事实、证据等进行陈述、申辩的内容。(1分) 10、当事人的最后陈述意见。(1分) 11、听证申请人及其委托代理人、案件调查人员、证人的审阅确认意见、逐页签名、日期。(1分) 12、听证主持人、记录员的签名、日期。(1分) 13、修改处有签名或者压指印。(0.5分) 14、无空行,空白处注明“以下空白”或者划有斜线。(0.5分)	10分		

序号	评查项目	评分细则	标准分	得分	加分
13	行政处罚决定书	<p>得分项：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、环保部门名称、文书名称、发文字号。（2分） 2、当事人名称或姓名、地址。（1分） 3、调查机构名称、调查时间。（1分） 4、违法行为信息。（2分） 5、证据信息等。（2分） 6、违反的法律、法规、规章名称和条款序号。（1分） 7、行政处罚的依据条款。（2分） 8、行政处罚的种类、幅度。（2分） 9、行政处罚的履行方式、期限信息。（1分） 10、申请行政复议、提起行政诉讼的途径、期限。（2分） 11、不履行处罚决定的法律后果。（1分） 12、环保部门印章、日期。（2分） 13、送达回证。（1分） <p>加分项：</p> <ol style="list-style-type: none"> 14、陈述申辩、听证过程。当事人放弃陈述、申辩的，予以说明。（2分） 15、当事人意见、理由及证据。（2分） 16、环保部门采纳当事人意见的情况及理由。（2分） 17、从重、从轻、减轻或其他有裁量幅度的，说明法定理由和依据。（2分） 18、自立案之日起的3个月内作出处罚决定。听证、公告、监测、鉴定、送达等时间不计入期限。（2分） 19、社会公开。（2分） 20、录入“环境行政处罚案件办理信息系统”（www.12369.gov.cn）。（2分） 	20分		
14	督促履行义务催告书	<p>得分项：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、环保部门名称、文书名称、发文字号。（1分） 2、当事人名称或姓名、地址。（1分） 3、原行政处罚决定书或者原责令改正违法行为决定书的名称、文号、确定的义务。（1分） 4、原行政处罚决定书或者责令改正违法行为决定书的送达情况。（1分） 5、履行义务的期限。（1分） 6、履行义务的方式。涉及金钱给付的，有明确的金额和给付方式。（1分） 7、陈述权、申辩权。（1分） 8、联系人信息，如电话、地址和邮政编码。（1分） 9、环保部门印章、日期。（1分） 10、送达回证。（1分） 	10分		

序号	评查项目	评分细则	标准分	得分	加分
15	强制执行申请书	<p>得分项：</p> <p>1、环保部门名称、文书名称、发文字号。（1分）</p> <p>2、人民法院名称。（1分）</p> <p>3、申请人（即作出行政处罚决定书或者责令改正违法行为决定书的环保部门）基本信息。（1分）</p> <p>4、被申请人（即处罚案件当事人）基本信息。（1分）</p> <p>5、原行政处罚决定书或者原责令改正违法行为决定书已经生效的信息，如文书名称、发文字号、送达日期。（1分）</p> <p>6、当事人不履行义务的情况、行政复议和行政诉讼的情况。（1分）</p> <p>7、申请强制执行的法律依据。（1分）</p> <p>8、申请强制执行的请求内容。（1分）</p> <p>9、附有材料清单，如原行政处罚决定书或者原责令改正违法行为决定书、法定代表人身份证明、授权委托书、证明具体行政行为合法的材料、催告情况、标的情况。（1分）</p> <p>10、环保部门负责人签名、环保部门印章、日期。（1分）</p>	10分		
16	结案表	<p>1、无结案表的，本项得0分。</p> <p>得分项：</p> <p>2、环保部门名称、文书名称。（1分）</p> <p>3、立案基本信息，如立案日期、立案号、案由。（1分）</p> <p>4、当事人基本信息。（1分）</p> <p>5、案件调查处理基本信息，如处理过程、文书名称及文号、处理结果。（2分）</p> <p>6、行政复议、行政诉讼基本信息。（1分）</p> <p>7、案件执行的基本信息。（2分）</p> <p>8、附执行有关文书。如罚没收据、处置、销毁凭证和监销记录；后督察记录；申请人民法院强制执行有相关文书及记载。（2分）</p> <p>加分项：</p> <p>9、结案信息录入“环境行政处罚案件办理信息系统”（www.12369.gov.cn）。（2分）</p>	10分		
17	案卷	<p>得分项：</p> <p>1、一案一卷。（1分）</p> <p>2、一案一号。（1分）</p> <p>3、统一规范的卷皮。（1分）</p> <p>4、卷内目录填写规范。（1分）</p> <p>5、卷内材料排列有序。（1分）</p> <p>6、卷内材料有页号。（1分）</p> <p>7、装订整齐无金属物。（1分）</p> <p>8、纸张无破损、大小规格统一。（1分）</p> <p>9、卷内文字使用钢笔、签字笔或毛笔。（1分）</p> <p>10、案卷美观、整洁。（1分）</p>	10分		
18	卷面分小计				