

对“十佳案卷”中行政处罚决定书的文本分析

郎佩娟

国家文物局两年一度开展“全国文物行政处罚案卷评查”工作,从各地审核后报送的参评案卷中,经过严格的评查程序,最终评出“十佳案卷”“优秀案卷”和“优秀组织单位”并在全国文物系统通报表扬。这项工作看似是例行性工作,但更是法治政府建设的一项务实有效的基础工作,对于推进文物行政处罚规范化和提高文物行政执法水平具有示范、指导、借鉴等作用。2022年是案卷评查年,评查结果已于年底公布。虽然案卷评查工作有时间节点,但通过案卷评查对文物行政处罚作深入分析却没有时间节点,这也是国家文物局定期开展案卷评查工作的重要考量。本文选取“十佳案卷”中行政处罚决定书文本为分析对象,既分析其制作特点,也分析其折射的文物行政处罚行为,目的是持续推进执法文书和执法行为规范化。

一、行政处罚决定书的制作特点

概念上,行政处罚决定书是行政执法文书的一种。文物行政执法文书是指文物行政主体在文物执法活动中制作使用的、具有特定法律效力或法律意义的文书的总称,例如文物行政许可文书、行政处罚文书、行政强制文书、行政复议文书等。“十佳案卷”中行政处罚决定书的制作合法合规,对文物行政处罚决定书的制作有示范作用,体现了两大特点:

一是**载明事项完整**。载明事项完整是指行政处罚决定书对法律、法规、规章规定应当载明的事项全部载明而无漏项。《中华人民共和国行政处罚法》(简称《行政处罚法》)第五十九条规定了行政处罚决定书的载明事项,《文物行政处罚程序暂行规定》第三十四条作了基本相同的规定。法律和部门规章规定的行政处罚决定书应当载明的事项包括:当事人的姓名或者名称、地址;违反法律、法规、规章的事实和证据;行政处罚的种类和依据;行政处罚的履行方式和期限;申请行政复议、提起行政诉讼的途径和期限;作出行政处罚决定的行政机关名称和作出决定的日期。上述事项的每一项对于行政处罚行为合法合理与当事人合法权益保护都十分必要。例如,完整准确地记录当事人的违法事实和证据,是对当事人实施行政处罚的根据。行政处罚决定书承载着一个行政处罚行为,这种行为对当事人具有惩戒性,或是减损当事人权益,或是增加当事人义务。因此,行政主体必须在当事人有违法事实且掌握了充分确实证据的基础上才能作出,否则会造成对当事人权利的侵害。“十佳案卷”中的行政处罚决定书完整准确地记录了当事人的违法事实和证据,使行政处罚行为具有了合法性与正当性。

二是**格式合规**。技术合规是指行政处罚决定书的技术、语言、文字、标点符号等合乎法律、法规、规章和其他规范性文件规定的标准或要求。《国家文物局文物行政处罚案卷评分暂行标准》除规定优秀、良好案卷的分数标准外,还规定了扣分项,例如违法事实和证据记载不全、引用法律依据未写法律全称、履行方式和期限不明确、未告知当事人权利或告知不完整准确、填写错误等。实际上,这些扣分项也是行政处罚决定书的不合规之处,即使出现一项也在某种程度上折射行政程序瑕疵。例如,为避免理解歧义,行政处罚决定书的语言

要准确清晰、不含糊、不模棱两可;文字要书写工整、没有错别字、正确使用标点符号、罚没款金额要大写等。行政处罚决定书制作者应当严格遵守这些要求,否则不仅导致执法文书制作瑕疵,还可能引发行政诉讼并承担败诉后果。“十佳案卷”中的行政处罚决定书合乎格式规范、表述清楚、用语准确的标准,是提高行政执法水平、促进严格规范公正文明执法的必要条件。

二、行政处罚决定书承载的行政处罚行为

“十佳案卷”中的行政处罚决定书承载了10个文物违法案件或文物违法行为。进一步研读这些处罚决定书可以发现其折射的文物行政处罚的一些特点,包括行政处罚的当事人、违法行为性质、行政处罚的种类或方式、行政处罚和刑罚的衔接等。这些特点不仅值得关注,而且也能引发对文物行政处罚延伸思考的问题。关注并研究这些问题,可以为解决问题奠定法律基础。

行政处罚的“法人”当事人。文物行政处罚的当事人是指违反文物行政管理秩序的公民、法人或者其他组织。从文物行政处罚实务看,文物法人违法案件多发。文物法人违法是指企事业单位、机关、团体等实施的违反文物行政管理秩序的行为。2016年至2018年,国家文物局开展了“文物法人违法案件专项整治行动”,共查处文物法人违法案件673起,一定程度遏制了文物法人违法高发的势头。文物法人违法案件多发既有当事人欠缺文物保护意识和常识的主观原因,也有我国文物保护单位或单位法人数量巨大的客观原因。按照《中华人民共和国文物保护法》(简称《文物保护法》)相关规定,中国境内地下、内水和领海中遗存的文物,包括不可移动文物和可移动文物均属于国家所有,而承担文物考古发掘、管理、收藏、建设工程等职责的主体大多有法人资格,包括文物行政部门、各级文物保护单位、博物院(馆)、文物商店、文物拍卖企业、建筑施工单位等,大大增加了文物法人违法的几率。10个文物违法案件的当事人有8个是法人,占比80%,涉及事业单位、行政执法机构、公司等,表明文物法人违法仍是危害文物安全的突出问题,治理文物法人违法是一项长期任务。

“擅自”性质的违法行为。违法行为性质是指违法行为本身所具有并区别于其他行为的特征。10个文物违法行为在性质上分为三种,一是擅自文物保护单位保护范围内或建设控制地带内进行建设工程;二是擅自修缮或拆除不可移动文物;三是过失损毁不可移动文物。三种性质的违法行为在数量上以第一、第二种为最多,占比90%,违法行为的共同点是“擅自”。法律用语“擅自”是指当事人未经许可、批准或同意而自作主张做某事。《文物保护法》有多条规定涉及“擅自”和相关罚则,最典型的是第六十六条规定,针对不可移动文物列举了6项“擅自”行为,包括擅自进行建设工程和擅自对文物修缮、迁移、拆除、重建等。“擅自”性质的违法行为对文物有实在或潜在的损害,甚至是严重损害,例如明显改变文物原状、文物主体结构 and 重要部位受损、破坏文物保护单位历史风貌等。“擅自”性质违法行为为多发的重要原因当事人甚至是文物管

理单位欠缺文物保护意识和相关法律常识。为减少或避免“擅自”性质的违法行为,文物保护单位一方面要加强执法巡查,依法依规处理案件,另一方面要持续地、有针对性地进行文物普法,使文物保护单位和全社会形成“文物保护工程先报批”的自觉。

行政处罚的“罚款”处罚。行政处罚的种类随执法实践的发展而发展。《行政处罚法》第九条对常用的行政处罚种类作了统一规定,包括警告、通报批评、罚款、没收违法所得、没收非法财物、暂扣许可证件、降低资质等级、吊销许可证件、限制开展生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业、行政拘留和法律、行政法规规定的其他行政处罚。对比1996年《行政处罚法》规定的处罚种类,通报批评、降低资质等级、限制开展生产经营活动、责令关闭、限制从业等都是新纳入《行政处罚法》的处罚种类。《文物保护法》规定的文物行政处罚种类包括警告、罚款、没收违法所得、没收非法经营文物、吊销资质证书、吊销许可证件、吊销从业资格等。10个文物违法案件除一个案件按“行刑衔接”制度移送司法机关、当事人受刑事处罚外,其余9个当事人受“罚款”行政处罚,罚款处罚占比90%,罚款数额从5万元到50万元不等。文物行政主体根据个案依法对当事人实施罚款处罚是正当合理的,在不同执法领域,罚款也是使用较多的处罚方式,但由此延伸的思考是:文物行政处罚是否存在“罚款依赖”?对当事人罚款的同时是否采取了追缴文物、责令当事人改正等配套措施?如何运用好自由裁量权,使罚款处罚合理适当?如何在罚款时对当事人“以案释法”,体现说理性执法和执法文明?如何妥当适用“可以并处罚款”的规定?如何理解和执行《行政处罚法》第三十三条“不予处罚”“不予处罚”的规定?综上所述,罚款处罚既是维护文物行政管理秩序的实用而有效的手段,同时也直接影响当事人的财产权,文物行政主体需高度警惕并避免“罚款依赖”。

行政处罚和刑罚的衔接。行刑衔接是不同领域执法都会遇到的问题,文物执法也不例外。《行政处罚法》《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》《最高人民法院于推进行政执法与刑事司法衔接工作的规定》等法律、行政法规和司法解释,为行刑衔接提供了法律框架。10个文物违法案件有两个启动了行刑衔接,占比20%。其中,“黑龙江省鸡西市某单位擅自拆除不可移动文物河北社区侵华日军老二坑遗址案”,典型地反映了文物执法的行刑衔接。本案,办案人员认为当事人违法行为涉嫌犯罪,将案件移送公安机关,公安机关审查后决定不予立案,文物行政主体依法对当事人实施了行政处罚。目前,行刑衔接的普遍问题是运行不畅,包括行政执法对涉嫌犯罪案件应当移送而不移送、公安机关不及时立案、检察机关监督不力等。在普遍问题之外,文物执法行刑衔接是否存在特殊问题?行刑衔接的堵点、难点问题是什么?从更广泛的公务合作的角度看,文物执法如何协调好与公安、海关、工商、城乡建设、环境保护等部门的关系?这些问题都关乎文物执法效率和文物安全,文物保护部门应给予特别关注并着力解决。(作者系中国政法大学行政法学研究所教授)

作为贯彻落实中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》关于“加强和完善行政执法案卷管理和评查”的又一重要举措,国家文物局于去年部署开展2022年度全国文物行政处罚案卷评查工作。经过初评、复核、终评,确定“十佳案卷”10个,“优秀案卷”20个和“优秀组织单位”5个,并于2022年12月26日公布。我有幸应邀作为专家,参加了案卷的评查工作。通过案卷评查,我们看到全国各地文物行政执法能力在不断加强,查处文物违法行为已深入到文物保护单位多个领域,文物行政处罚案卷制作质量有了新的提高。下面,我通过事例来谈谈几个方面的感想。

一、加强对文物违法多发领域的查处

从查处的文物违法案件数量分析,在文物保护单位本体、保护范围、建设控制地带内的文物违法案件仍占多数。这说明,各地文物行政部门、执法机构重点监管这一区域不放松,通过日常巡查等方法,获得文物违法信息并进行查处取得了成效。福建省福州市鼓楼区文化体育和旅游局的执法人员,在对某全国重点文物保护单位进行检查时,发现某公司擅自在该文物保护单位保护范围和建设控制地带内进行建设工程后,立即启动执法程序,立案查处。江苏省张家港市文体广电和旅游局(文物局)执法人员对某全国重点文物保护单位巡查时,发现建设控制地带内有挖掘机在擅自实施挖掘作业后,当即责令停止挖掘,并立案查处,当事人被处5万元的行政处罚。浙江省杭州市临安区文化和广电旅游体育局、区文化市场综合执法大队对擅自修缮某区文物保护单位的组织建设方、施工方分别给予5万元、15万元的行政处罚。对文物违法当事人建设方、施工方进行行政处罚,体现了文物执法的严肃性和完整性,这样的做法值得全国各地借鉴。

二、对文物违法相对较少的领域监督、查处有很大突破

福建省厦门市文化市场综合行政执法队,制止了某拍卖公司将某件国家禁止买卖的文物进行拍卖的行为,并依法没收该件文物。重庆市某单位租用了一处国有市级文物保护单位用作博物馆展览,后来该单位在未经当地政府批准的情况下,擅自改变用途,开展经营活动。重庆市文化和旅游发展委员会对此进行立案,并根据《中华人民共和国文物保护法》的有关规定,制止当事人的违法行为,没收违法所得,并进行了相关处罚。

三、对突然发现的文物能快速制止破坏,并依法处理

埋藏在地下的文物,一旦突然发现,其安全风险很大,有时会造成破坏、灭失、藏匿等后果。在遭遇这些突发情况时,文物行政部门要果敢出击,有时还需要与公安部门一起联合开展执法工作。安徽省滁州市天长市文化和旅游局对某公司在施工挖掘建设中发现文物隐匿不报的涉嫌违法行为进行立案查处。河南省洛阳市文化执法大队接到群众举报信息后,即派执法人员赴某建设工地,对发现的古墓葬进行现场保护,并进行录像、拍照固定证据。甘肃省玉门市文体广电

和旅游局、市文化市场综合行政执法队与当地公安部门配合,成功追缴了某建设工地出土的失散文物。

四、重视整改和后期相关工作的落实

对文物违法案件的查处,并不只是完成处罚工作,后期的整改是否落实到位也很重要。江西省上饶市万年县文化广电新闻出版旅游局执法人员,在一处全国重点文物保护单位保护范围检查时发现,有四座高压电力铁塔正在建设。经调查确定,当事人未履行相关报批手续,属擅自在文物保护单位保护范围内进行建设的行为。当地文物行政部门要求当事人责令改正,拆除已在建设的高压电力铁塔,并作出20万元罚款的行政处罚。文物行政执法人员对拆除铁塔的整改过程进行了全程督办。北京市东城区文化和旅游局在查处一起擅自修缮不可移动文物案件并进行处罚后,再派执法人员到现场进行检查,在确认未再次发生违法行为后,该案才结案。

五、重视“三项制度”的落实和案卷制作质量的提高

山东省淄博市临淄区、黑龙江省鸡西市、吉林省吉林市、四川省成都市、宁夏回族自治区吴忠市、山西省长治市、新疆维吾尔自治区阿克苏地区、浙江省象山县等文物行政部门查办的文物违法案件,其文物行政处罚决定书中都注明了本机关依法向社会公示本行政处罚决定书信息。

湖南省武冈市文化旅游广电体育局、湖北省随州市文化和旅游局制作的文物行政处罚案卷中有重大行政执法决定法制审核意见表,在审核意见栏中,列有是否在本机关职权范围内行使职权;行政执法人员是否具备执法资格;事实是否清楚;证据是否确凿充分;程序是否合法、正当;法律、法规、规章的适用是否准确;行政裁量权运用是否适当;执法文书是否规范、齐备;是否需要移送司法机关或其他机关;有关事项说明及审核结论等事项。相关法制部门对上述事项逐一审核并通过“是”或“否”来明确审核结果。

浙江省杭州市临安区文物行政部门、执法机构用执法记录仪对查处的文物违法案件进行全过程音视频记录,5个为调查询问全过程视频记录,2个为告知书和处罚决定书送达视频和照片记录,并制作成光盘归档。

河南省郑州市文物局、市文物稽查大队查处的文物违法案件不仅案卷文本所需材料完整,还有文物执法委托单位和受托单位都盖公章的《行政执法委托书》。案卷文本整洁、文字表达流畅、准确,制作水平较高,堪称经典之作。

在充分肯定成绩的同时,我们也要看到查处文物行政违法案件,案卷制作水平还有进一步加强和提升的空间。在国家文物局的督导下,各地文物行政部门、文物执法机构,相关业务单位要坚持开展日常文物执法检查,及时发现并查处违法行为;要不断创造条件、加大力度,将科技运用到文物执法中去,进一步提高工作效能;要加强学习培训,互相交流,共同提高文物行政执法水平。不断推动我国文物保护监管、执法工作向规范化、法制化、科技化方向发展。

一坚决四强化 提升文物行政执法效能

“某单位擅自拆除不可移动文物河北社区侵华日军老二坑遗址案”办案体会

黑龙江省鸡西市文体广电和旅游局

北疆边陲鸡西市,是满族先祖肃慎人的发祥地,煤炭百年历史集结地,东北抗联重要活动地……历史文化厚重,文物资源丰富,全市有不可移动文物373处,文物保护工作任重而道远。通过办理鸡西市不可移动文物河北社区侵华日军老二坑遗址被拆除案,为各级文物法人和党员干部群众上了一堂生动的文物保护课。回顾办案过程,有以下几点体会。

一、坚决做到“两个维护”,贯彻落实党中央决策部署

做好文物保护工作,加强文物行政执法,是贯彻落实新时代党的文物工作方针的重要要求,是筑牢文物安全底线的重要手段,是全面推进依法行政的重要内容,也是做到“两个维护”的具体实践。在案件办理之初,我们聚焦政治站位,把“两个维护”充分体现在坚决贯彻党中央决策部署的行动上,体现在履职尽责做好文物行政执法工作上,切实提高思想认识,将理论与实际工作相结合,以昂扬的精神状态和务实的工作作风,敢于斗争、善于斗争,切实担负起文物执法者义不容辞的责任和使命担当。

二、切实强化案件查处,彰显文物保护法律权威

在案件办理过程中,为避免人为干扰,实行省市区三级联动,坚持行政处罚、刑事调查和行政责任追究“一案三查”。其间,黑龙江省文化和旅游厅文化市场综合执法监督局对案件重点督办,并约谈滴道区委主要负责同志;鸡西市文化市场综合行政执法支队严格执法,对鸡西市滴道

区政府房屋征收办公室处以罚款50万元的顶格处罚。

因滴道区政府房屋征收办公室原负责人已病逝,公安机关根据《中华人民共和国刑法》有关规定未予立案。依据干部管理权限,滴道区纪委监委和鸡西市纪委监委分别对区分管领导等9名相关责任人予以党纪政纪处分。对不依法履行职责、决策失误、失职渎职等导致文物遭受破坏的,严肃追究领导责任、监管责任和直接责任人责任,依法约谈属地政府主要负责人,对文物违法行为失信企业实行黑名单制度,纳入社会信用体系;涉嫌犯罪的,移送司法机关处理,案件的处理在当地引起强烈反响,形成有权必有责、有责要担当、失责必追究的文物保护工作常态。

三、突出强化主体责任,抓实文物保护核心关键

本案是一起典型的文物法人违法案件。作为地方政府,滴道区政府要充分吸取教训,切实统筹好文物保护与经济社会发展,严格落实文物保护“五纳入”要求。领导干部要带头牢固树立“保护文物也是政绩”的科学理念,将文物安全摆在重要位置,履行好文物安全属地管理主体责任;要加大文物事业经费投入,保障文物工作机构编制,加强文博人才队伍建设,不断提升文物领域管理能力和管理水平。

特别是要聚焦重点领域,高度重视城市改造和新农村建设中的文物保护工作,在编制城乡规划,开展城乡建设、农田水利工程、矿产开发,修建公路、铁路、管廊等涉及文物保护内容的基本建设项目时,必须征求文物部门意见,严格审批

程序,在进行必要的考古调查、勘探、发掘及落实文物保护措施后方可实施,涉及在各级文物保护单位保护范围和建设控制地带的建设项目,必须严格按照规定办理审批手续;对不可移动文物,不得擅自迁移、拆除,因工程建设确需迁移、拆除的,应严格按照文物保护规定办理相关审批手续。

四、努力强化队伍建设,提升文物管理工作效能

本案中的不可移动文物2018年春即遭拆除破坏,直到2020年底才被文物管理部门发现,暴露出基层文物管理人员少、执法巡查缺位等问题。在案件处理过程中,我们积极督促属地政府,切实加强文物行政执法人员的作风能力建设,进一步增强其工作的责任感、使命感,对违法违规行为,要敢于斗争、敢于直面问题,敢于主动出击、敢于动真碰硬,坚守法律底线,进一步强化对文化市场综合执法队伍的业务指导。

本案文物行政执法机构接到举报后,因不了解《文物安全与行政执法信息上报及公告办法》等规定,没能及时上报上级主管部门,造成信息迟报。因此今年,我们将有计划地组织执法人员定期开展执法演练,熟练掌握执法流程、执法器材设备运用,规范执法行为,提升执法能力。同时,结合文物执法特点,推动新技术手段运用,积极探索和推进“互联网+执法”,通过全国文化市场技术监管和服务平台应用,促进办案流程和执法工作上运行管理。加强文化市场综合执法智能监控,切实提升监控预警能力和科学办案水平。



被拆除前的河北社区侵华日军老二坑遗址

五、积极强化多方协同,织密织牢文物安全网

文物执法与安全是跨部门、全社会的综合性工作,离不开各有关部门和人民群众的支持和配合。本案不可移动文物遭到破坏的事实证明,文物保护工作必须强化协同配合,深化部门协作和社会参与,构建“政府统一领导,部门依法监管,单位全面负责、公民积极参与”的文物安全工作格局。

要建立文物保护联动机制,文物、公安、城乡规划等负有文物安全职责的部门和单位要依法依规认真履行职责任务,密切配合,建立长效机制,研判文物安全形势,适时开展专项行动;要健全文物行政执法和刑事司法衔接机制,依法依规对涉嫌刑事犯罪的案件进行移交,严厉打击文物犯罪;要落实文物管理使用者的直接责任,

2022年度全国文物行政处罚“十佳案卷”纪实