《气象行政处罚证据规范》地方标准编制说明

一、工作简况

（一）任务来源

2018年5月22日，原内蒙古自治区质量技术监督局《关于下达2018年第一批内蒙古自治区地方标准制修订项目计划的通知》(内质监标函〔2018〕154号)正式下达《气象行政处罚证据规范》项目，项目序号：5号。

（二）起草单位

内蒙古自治区气象局。

（三）主要起草人

张莹、张亚楠、程有英、曹庆锋、包卫民、焦蕾、迎春、王海军、武文、辛宁宁、鲁岩、荆蕾。

人员分工如下：

张莹：项目主持，负责确定标准的主要内容和结构；负责标准大纲的起草、标准条款的编写、标准条款的整合、标准的套模；全面负责资源的调配、方案的审定及全面组织实施。

张亚楠：负责标准条款的编写、标准条款的整合；负责征求汇总各方意见，参与标准条款的讨论和修改。

程有英：资料收集，参与征求汇总各方意见，参与标准条款的讨论和修改。

曹庆锋：资料收集，参与征求汇总各方意见，参与标准条款的讨论和修改。

包卫民: 参与征求汇总各方意见，参与标准条款的讨论和修改。

焦蕾: 参与标准条款的讨论和修改。

迎春：参与标准条款的讨论和修改。

王海军：参与标准条款的讨论和修改。

武文：参与标准条款的讨论和修改。

辛宁宁: 参与标准条款的讨论和修改。

鲁岩：参与标准条款的讨论和修改。

荆蕾: 参与标准条款的讨论和修改。

二、制定标准的必要性和意义

根据《气象行政处罚办法》规定，气象行政处罚一般由违法行为发生地的气象主管机构管辖，大量气象行政处罚案件是由基层气象主管机构办理。按照权责清单，各级气象主管机构共拥有23大项，92小项行政处罚事项，事项涉及到气象设施和气象探测环境保护、雷电灾害防御管理、施放气球管理、涉外气象探测和气象信息发布与传播等多个方面。

目前，我区共有12个盟市级气象主管机构和88个旗县级气象主管机构，共有专兼职行政执法人员400余人。但长期以来气象执法人员多为兼职人员，运用法律思维解决实际案件的能力不足，我区基层气象主管机构还存在办案水平不高、执法经验不足、执法效果不理想等情况。通过案卷评查，发现气象行政处罚案件的办理难点主要在调查取证阶段，部分案件的证据收集不符合客观性、关联性和合法性要求，未形成证据链条。为帮助基层执法人员了解掌握证据收集的基本要领，进一步提升我区气象行政处罚案件办理能力和水平，推进气象行政处罚标准化建设和规范化管理，编制本标准。

三、主要起草过程

（一）成立编制组

2018年6月成立编制组，制定工作进度计划。

（二）组织起草初稿

2018年7月～10月查阅相关的文献、资料、规范和标准。

2018年11月-12月，初步确定标准结构和主要内容，完成了标准初稿。

（三）工作组讨论稿

2019年1月～2019年3月，编制组对初稿进行审议，并进行了修改完善，形成了讨论稿。

（四）内部征求意见

2019年4月-6月，编制组对讨论稿进行修改完善，形成了内部征求意见稿。2019年7月，向全区12个盟市气象局进行内部征求意见，均反馈无修改意见。

2019年7月向气象标委会21名委员进行征求意见，征求到意见9条，采纳5条，未采纳4条。根据征求到的意见对标准进行修改。

（五）向部门外专家、学者征求意见

2019年8月，分别向政府组成部门执法专家、自治区标准化院标准制修订专家、高校法学院教授、律师事务所律师致函进行征求意见：

1.征求了自治区人大、政府办公厅、司法厅、公安厅、交通厅、应急管理厅、政务服务局等政府组成部门8名专家的意见，征求到意见12条，采纳11条，未采纳1条；

2.征求了内蒙古大学法学院2名行政法学教授的意见，征求到意见20条，采纳17条，未采纳3条；

3.征求了2名经验丰富的行政法学方面主任律师的意见，征求到意见2条，均采纳；

4.征求了自治区标准化院2名专家的意见，专家主要针对标准格式提出修改意见，均采纳；

编制组根据征求到的修改意见对标准进行修改完善。

（六）内部再次征求意见

2019年9月，再次向气象部门内部12个盟市气象局法规科长和执法队长个人进行征求意见，征求到意见12条，采纳6 条 ，未采纳6条。

（七）形成征求意见稿

2019年10月，工作组根据前期征求到的全部意见，对标准修改完善，形成了征求意见稿。

四、制定标准原则和依据，与现行法律、法规、标准的关系

（一）标准编制原则

本标准的编制遵循科学性、实用性、规范性原则。

1. 科学性原则

编制本标准时，充分了解了全区气象行政处罚中证据收集工作现状，对近几年各类气象行政处罚案卷进行了评查，分析了调查取证中存在的难点，借鉴和参考了公安、应急管理和交通等部门的行政执法取证经验，力求吸收国内外先进经验和建议，强调标准的科学性和规范性。

2.实用性原则

本标准起草的目的是方便使用和规范应用，因此编制组在保证标准符合国家法律法规规定的前提下，充分考虑我区气象行政处罚调查取证实际情况，从标准便于实施的角度出发，对气象行政处罚案件中的证据种类、取证要求、证据审查方法以及常见气象行政处罚案件取证指引做了详细规定，方便执法人员熟悉和掌握。

3.规范性原则

本标准依据《中华人民共和国国家标准化法》、《中华人民共和国标准化法实施条例》及有关法规、规章，按GB/T 1.1—2009《标准化工作导则第1部分：标准的结构和编写规则》中的原则要求进行编写，符合标准编写要求。

（二）主要依据

本标准依据《中华人民共和国气象法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《气象灾害防御条例》、《气象设施和气象探测环境保护条例》、《气象行政处罚办法》等法律、法规、规章进行编制。

（三）与现行法律、法规、标准的关系

目前，尚无相关国家标准和行业标准。本标准为新起草制定的标准，不违背现行相关法律、法规和强制性标准。

五、主要条款的说明，主要技术指标、参数、试验验证的论述

（一）主要条款的说明

1.各类证据收集要求

按照《中华人民共和国行政诉讼法》规定，证据主要包括：书证、物证、视听资料、电子数据、证人证言、当事人的陈述、鉴定意见、勘验笔录、现场笔录。为了方便基层执法人员尽快掌握调查取证技巧，本标准中对各类证据分别规定了收集要求和审查方法。例如：书证收集时明确应收集原件；如收集原件有困难时，怎么收集；书证收集时应如何证明收集过程符合要求等。

2.常见气象行政处罚案件执法取证指引

在气象行政处罚案件中，只有证据确凿且形成链条，才能够正确认定案件事实，作出正确的行政处罚决定，才能更好地履行气象社会管理职能。为了规范气象行政处罚案件中的调查取证，特选取气象探测环境保护、雷电灾害防御、施放气球、涉外气象探测以及气象信息发布、传播五类9种比较常见的气象行政处罚案件类型，解析执法取证要点、主要证据。其中，取证要点是指办理案件的基本取证思路、取证的关键环节、步骤和要求；主要证据是指对认定案件的违法事实起主要作用、对案件处罚裁量有重要影响的证据，此类证据应当予以收集。

（二）主要技术指标、参数、试验验证的论述

无。

六、重大意见分歧的处理依据和结果

无。

七、采用国际标准或国外先进标准的，说明采标程度，以及国内外同类标准水平的对比情况

无。

八、其他应说明的事项

无。

九、标准草稿征求意见情况汇总表

| **序号** | **意见** | **提出单位/专家** | **采纳/**  **不采纳** | **不采纳说明原因）** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 3.3 ： 少个“禁”  3.3.1 （1）多一个空格  4.4 （1）中分号用全角  5.2.2 小标题不齐 | 气象标委会委员 李一平 | 采纳 |  |
| 2 | 4.6建议将“是否能排除其他证据的矛盾”改为“是否能排除与其他证据的矛盾”。理由是：为使语法关系更加准确 | 气象标委会委员 李喜仓 | 采纳 |  |
| 3 | 5.1建议将“新建、扩建、改建建设工程”改为“新建、扩建、改建工程”。理由是：为了语言表述更加简明扼要，而不论新建、扩建还是改建均包含了建设的意思 | 不采纳 | 该项行政处罚对应的行政许可事项为“新建、扩建、改建建设工程避免危害气象探测环境行政许可” |
| 4 | 5.2建议将“检测工作类案件”改为“检测类案件”。理由是：为了保持前后案件名称表述的趋同性，而且其它案件名称中都没有“工作”两字 | 采纳 |  |
| 5 | 5.10.2（3）建议将“非法向社会发布公众气象预报、灾害性天气警报的网页、报刊页面或视频进行截取、下载”改为“对非法向社会发布公众气象预报、灾害性天气警报的网页、报刊页面或视频进行截取、下载”，或者改为“截取、下载非法向社会发布公众气象预报、灾害性天气警报的网页、报刊页面或视频”。理由是：为使语法关系更加精准，避免产生歧义 | 采纳 |  |
| 6 | 3.1条7：在止前加禁止；  5.2.2条：格式的一致性  5.3.2条（3）“。”改为“；”  5.8.2条（5）依法予以证据先行登记保存的气象探测资料、仪器、设备等物证进行修改 | 气象标委会委员  白美兰 | 采纳 |  |
| 7 | P10的5.7以后内容都是案件，不知道是否把违反气象法的案件都列全了，如果还有很多无法列全，是否把这几个作为典型案件放在附录里 | 气象标委会委员  陈素华 | 不采纳 | 本部分为常见气象行政处罚案件执法取证指引 |
| 8 | 3.1中的第七条开头是否笔误，应为“防止” | 气象标委会委员  侯琼 | 不采纳 | 应为“禁止” |
| 9 | 术语和定义中书证、物证、视听资料、电子数据、证人证言、当事人陈述、鉴定意见等定义过于通用化，应该有气象元素内容更合理。后面的也有类似现象，建议都有气象元素，体现是气象部门行政执法收集证据。电磁干扰需要加入案例里吗。 | 气象标委会委员  李兴华 | 不采纳 | 证据种类是《中华人民共和国行政诉讼法》中明确规定的 |
| 10 | 1.将电子数据的定义修改为“以数字化形式存储于移动存储介质、光盘、计算机硬盘等载体，用于证明案件事实的材料” | 内蒙古自治区人大常委会  徐亚璐 | 采纳 |  |
| 11 | 2.删除电子数据收集要求第三条中“随意进行” | 采纳 |  |
| 12 | 3.将当事人的陈述收集要求第一条中“辩解”修改为“申辩” | 采纳 |  |
| 13 | 4.将对视听资料的审查第四条中“删节”修改为“删减” | 采纳 |  |
| 14 | 将全面推行行政执法公示制度  执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的要求体现在内 | 内蒙古  自治区  司法厅  王三文 | 采纳 |  |
| 15 | 1.“4.3.1书证收集要求”中，建议增加“书证原件的复制件、影印件等为多页的，应加盖骑缝章或由提供人按骑缝指印 | 内蒙古  自治区应急管理厅 朱立坤 | 采纳 |  |
| 16 | 2.“4.3.2物证收集要求”中，“原物为数量较多的同种类物，可提供部分”是否涉及抽样取证问题，若涉及抽样取证问题建议规定抽样取证要求，如：所提供的部分物品应具有代表性等等 | 不采纳 | 气象行政处罚案件无“抽样取证” |
| 17 | 3.“4.3.2物证收集要求”中，“如收集原物较困难，可对原物进行拍照、录像、复制”，建议增加拍照和录像的要求，如：拍照或者录像时，应先拍方位、概貌，然后拍现场、中心等要求（目前，物证收集的手段最为常用的是拍照和录像，建议把拍照和录像的要求细化，达到足以证明案件事实的要求） | 采纳 |  |
| 18 | 4.“4.3.2物证收集要求”中，“在物证可能丢失或者以后难以取得的情况下”，建议修改为“在物证可能灭失或者以后难以取得的情况下”； | 采纳 |  |
| 19 | 5.“5.8现场检查（勘查）笔录的审查”，审查要求中建议增加“是否经过当事人、现场人员或者有关人员签字确认等”（现场检查笔录只有经过当事人或者现场有关人员确认后才可作为直接证据使用） | 采纳 |  |
| 20 | 6.“6.常见气象行政处罚案件执法取证指引”中，取证要点和主要证据中是否考虑增加与自由裁量权行使有关的“从重、从轻、减轻、免除处罚情节的证明事实、材料等”（证明案件事实只是执法或者行政处罚的一个方面，证明违法行为的程度等关系自由裁量权的使用等问题，同样应引起重视） | 采纳 |  |
| 21 | 7.“4.3.2物证收集要求”中，第二行“书证收集应符合下列要求：”修改为“物证收集应符合下列要求：”；“4.3.3视听资料收集要求”中第二行“书证收集应符合下列要求：”修改为“视听资料收集应符合下列要求：”；“如无法提取原始载体或者提取原始载体教困难”修改为“如无法提取原始载体或者提取原始载体较困难”；“5.1书证的审查：证书审查应包含以下内容”修改为“5.1书证的审查：书证审查应包含以下内容”。 | 采纳 |  |
| 22 | 1.将证据定义中“审核”改为“审查”，将七项材料建议重新排序，先列出当事人违法的证据，后列出执法机构和执法程序的证据为宜。 | 内蒙古  大学  程建 | 采纳 |  |
| 23 | 2.将鉴定意见定义中“和”修改为“和／或”，数据报告和书面结论”中的“和”与“或”是两个不同概念，鉴定意见有些书数据报告，但是不一定都是数据报告 | 采纳 |  |
| 24 | 3.将证据收集工作修改为在行政处罚告知之前完成 | 采纳 |  |
| 25 | 4.将3.2收集方式第七条中“措施”改为“方式” | 采纳 |  |
| 26 | 5.将书证收集要求第一条“经核对与原件无误”之后建议增加“并加盖其印章或者签字捺印”。 | 采纳 |  |
| 27 | 6.将物证收集要求第一条中“提供”修改为“收集 | 采纳 |  |
| 28 | 7.将电子数据收集要求中 “必须要”、“所有收集的”和“的内容”删除 | 采纳 |  |
| 29 | 8.将鉴定意见收集要求第二条“向鉴定部门提交”修改为“气象执法机构送交”。 | 不采纳 | 原文是指在委托鉴定时向鉴定部门提交的材料 |
| 30 | 9.将调查询问笔录收集要求第二项“当事人的申辩”修改为“陈述和申辩” | 采纳 |  |
| 31 | 10.在鉴定意见的审查中增加“鉴定意见／报告书的要素是否齐全” | 采纳 |  |
| 32 | 11.删除对现场检查（勘查）笔录的审查“现场情况有无伪造或者破坏迹象” | 采纳 |  |
| 33 | 12.行政处罚案件分类标准不够统一 | 不采纳 | 本部分是按照常见行政处罚案件类型进行分类的 |
| 34 | 13.将主要证据“执法记录”修改为“视听资料” |  |  |
| 35 | 14.取证要点中将“查明气象执法机构责令停止违法行为，当事人逾期不改正或不采取补救措施的事实”作为取证要点存在逻辑上的瑕疵 | 采纳 |  |
| 36 | 15.5.2.1取证要点中增加两项：一是查明是否有违法所得，二是如造成损害，应查明损失结果的事实 | 采纳 |  |
| 37 | 16. 5.7.1取证要点增加一项内容：如造成损害，应查明损失结果的事实 | 采纳 |  |
| 38 | 17. 删除5.8.1取证要点第二条 | 采纳 |  |
| 39 | 18.删除5.8.2主要证据物证中的“先行登记保存” | 采纳 |  |
| 40 | 19.删除 5.9.1和5.10.1取证要点第二条 | 采纳 |  |
| 41 | 20.删除5.9.2主要证据“当地气象台在违法行为发生期间发布的气象信息” | 不采纳 | 该项证据为了与当事人传播的气象信息进行比对 |
| 42 | 修改调查取证完成时间，在实践中看，修改为在行政处罚告知前完成较合理 | 北京市安理（呼和浩特）律师事务所  奥尤坦 | 采纳 |  |
| 43 | 取证要点要与法律法规规定保持一致 | 采纳 |  |
| 44 | 1.将4.3.1书证收集要求第一项中“照相”是否修改为“拍照” | 呼和浩特市气象局  张回园 | 采纳 |  |
| 45 | 2.在4.3.9 调查询问笔录收集要求第二项中增加被询问人所在单位的基本信息，包括单位名称、社会统一代码、法人信息等 | 不采纳 | 实践中较难操作 |
| 46 | 3. 将6.2.2主要证据第三项调查询问笔录中的“建设单位的法定代表人….”中的“建设”改为“检测”  第四项现场勘查笔录中增加检测报告原始记录 | 不采纳 | 该条是指询问建设单位人员，本类型案件不需要收集检测报告原始记录 |
| 47 | 4.将6.2.2主要证据第八项执法记录中第二款中：“施工情况”应改为“检测情况”更合适。 | 采纳 |  |
| 48 | 5.删除6.5.2主要证据第三项“施工日志”和第六项视听材料中“施工情况”，删除6.6.2主要证据第五项现场检查笔录中“施工日志” | 采纳 |  |
| 49 | 1.将6.1.2 主要证据“建设工程规划许可证、建设工程开工建设许可证、国有土地使用权证、建设用地规划许可证和商品房销售（预售）许可证五证复印件”建议修改为“建设工程规划许可证、建设工程施工建设许可证、国有土地使用权证、建设用地规划许可证和商品房销售（预售）许可证五证复印件” | 兴安盟  气象局  殷广金 | 采纳 |  |
| 50 | 2.在6.1.2主要证据中添加“建设工程设计规划书”，添加原因为在实际工作中发现五证中对设计施工高度记录并不全面。 | 不采纳 | 该规划书为当事人向自然资源等部门提交的申请书，较难调取，通过其他证据能够形成危害探测环境的证据链条 |
| 51 | 1.删除6.2.1取证要点中“当事人是否取得雷电防护装置检测资质”和6.2.2主要证据中“雷电防护装置检测资质证复印件” | 通辽市  气象局  张立春 | 不采纳 | 雷电防护装置检测资质证过期仍从事检测活动也属于　无雷电防护装置检测资质从事雷电防护装置检测类 |
| 52 | 2.在6.3.2主要证据现场勘查笔录中增加“被检测场所的勘查” | 采纳 |  |
| 53 | 3.将 6.4“雷电防护装置设计未经审核擅自施工或者雷电防护装置竣工未经验收擅自投入使用类案件”修改为“雷电防护装置设计未经审核或审核未通过擅自施工、雷电防护装置竣工未经验收或验收未通过擅自投入使用类案件” | 采纳 |  |
| 54 | 4.将6.5“属于气象主管机构管辖范围内雷电防护装置拒绝进行检测类案件”修改为“雷电防护装置拒不进行定期检测类案件” |  | 不采纳 | 本条为了明确职能对气象主管机构管辖范围内雷电防护装置拒绝进行检测进行处罚 |
| 55 | 5.删除6.5.2主要证据调查询问笔录中检测机构取得检测资质情况和主要证据“检测单位的雷电防护装置检测资质证复印件” | 不采纳 | 实践中存在当事人已进行检测，但因检测机构不具备相应的检测资质导致的拒绝检测情形 |
| 56 | 按照标准编制要求和格式进行修改 | 内蒙古  自治区  标准化院  李世繁 | 采纳 |  |
| 57 | 按照标准编制要求和格式进行修改 | 内蒙古  自治区  标准化院  贾向春 | 采纳 |  |