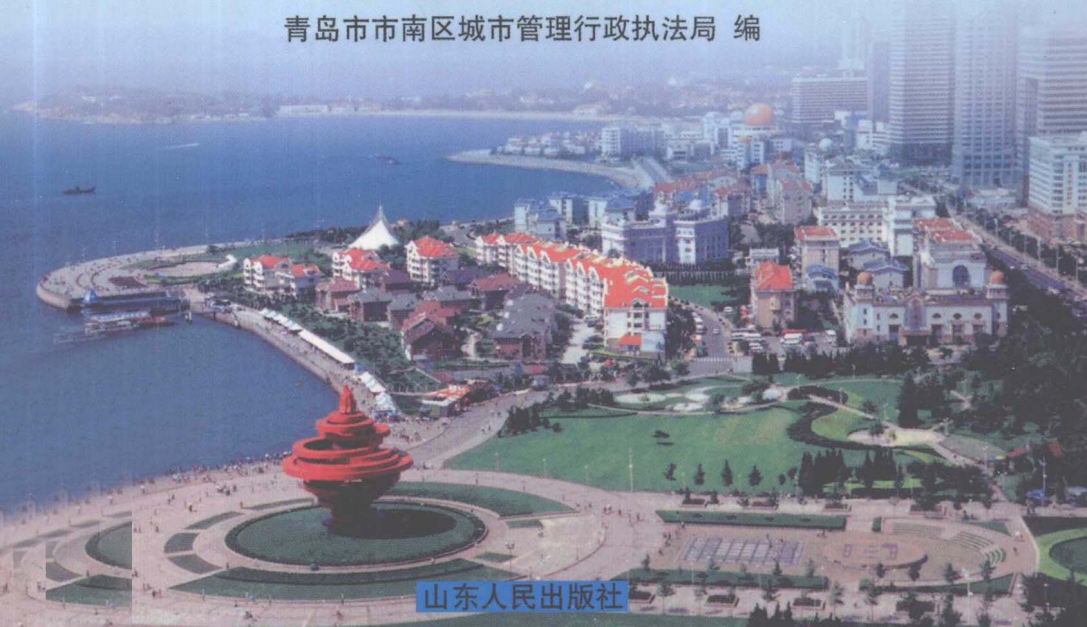




城市管理行政执法人员 读本

青岛市市南区城市管理行政执法局 编



山东人民出版社

城市管理行政执法人员读本

青岛市市南区城市管理行政执法局 编

山东人民出版社

主 审 卢伟建 石 岩 刘鲁平
主 编 刘洪斌 金 伟 李维令 赵孝葆
参 编 张锡成 李宏建 周立文 于桂强

图书在版编目(CIP)数据

城市管理行政执法人员读本 / 青岛市市南区城市管理行政执法局编. — 济南: 山东人民出版社, 2004. 11
ISBN 7-209-03560-5

I. 城... II. 青... III. 城市管理—行政执法—基本知识—中国 IV. D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 116659 号

山东人民出版社出版发行

(社址: 济南经九路胜利大街 39 号 邮政编码: 250001)

<http://www.sd-book.com.cn>

山东新华印刷厂印刷

*

880×1230 毫米 32 开本 13.5 印张 330 千字

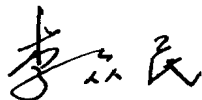
2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月第 1 次印刷

印数 1—3000 定价: 30.00 元

序

由市南区城市管理行政执法局编写的《城市管理行政执法人员读本》一书,依据《中华人民共和国行政诉讼法》等法律法规,结合编者近年来的执法实践,对执法程序作了详细阐述,对执法实践中的案例进行了分析,对执法卷宗进行评析,既有理论上的论述,又有法规的引用。该书的出版,对于规范执法人员的行为,引导执法人员依法行政,规范执法,提供了一本比较实用的教材。同时,也为城管行政执法人员提供了一本易于自修的读物,相信一定会受到执法人员的喜爱。全区建管系统的同志们,都要充分发挥各自的优势,认真研究新情况,解决新问题,总结新经验,积极探索新形势下城市管理的特点和规律,围绕洁净每一处、温馨每一天为主要内容的“洁净市南”服务品牌,建设一支规范、文明、高效、廉洁的行政执法队伍,使我区的城市管理水平再上一个新的台阶,为我区的三个文明建设做出新的贡献。

青岛市市南区人民政府区长



2004年10月

目 录

第一篇 城管行政执法程序

一、城管行政执法简易程序	1
(一)简易程序的原则	1
(二)简易程序的运用	2
(三)简易程序的方法步骤	3
二、城管行政执法一般程序	5
(一)城管行政执法一般程序的特点	5
(二)一般程序的方法步骤	6
(三)一般程序的执法技巧	8
三、处罚执行	11
(一)行政处罚的自觉执行	11
(二)行政处罚的强制执行	12
(三)行政处罚罚款决定的执行	13
四、结案技巧和案卷整理	14
(一)整理材料	14
(二)审查分析证据	15
(三)写出结案报告	15
(四)案卷装订程序	15

第二篇 案例选编

一、简易程序案例	18
案例 1 非法张贴广告	18
案例 2 损坏绿地	19
案例 3 擅自晾晒有碍市容观瞻的物品	20
案例 4 擅自在室外使用音响设备	21
案例 5 不履行责任区清扫义务	22
案例 6 擅自设置户外广告	24
案例 7 施工现场未设围挡	25
案例 8 乱倒污水、乱丢杂物造成周边环境脏、乱、差	26
案例 9 运输土石方车辆撒漏	27
案例 10 占用人行道拌和泥浆、损坏路面	29
案例 11 从事生产加工活动污染路面	30
案例 12 不按照规定单独收集运输厨余垃圾	31
案例 13 无照从事经营活动	32
二、一般程序案例	33
案例 1 污染路面	33
案例 2 损伤绿地	34
案例 3 擅自占用人行道搭架施工	35
案例 4 将非生活垃圾倒入生活垃圾容器	37
案例 5 施工未按要求架设围挡	38
案例 6 非法占用城市广场从事出租自行车业务	39
案例 7 无证从事照相业务	40
案例 8 户外广告破损未及时整修	41
案例 9 未经批准一照多摊经营	42

案例 10	非法张贴广告	43
案例 11	非法占用道路从事烧烤煎炸食品	44
案例 12	擅自设置户外广告	46
案例 13	安装使用室外音响	47
案例 14	未按规定倾倒建筑垃圾	48
案例 15	擅自占用人行道停放机动车辆	49
案例 16	超规模设置广告	50
案例 17	在公共场地私设建筑物	51
案例 18	擅自设置垃圾场	53
案例 19	擅自移植树木	54
案例 20	擅自挖掘车行道	55
三、案例分析		56
(一)简易程序案卷分析		56
1.	施工现场未设置安全防护设施案案卷及分析	56
2.	施工污染路面案案卷及分析	63
3.	晾晒有碍观瞻的物品案案卷及分析	69
4.	室外安装使用音响设备案案卷及分析	75
5.	未按规定单独收集运输厨余垃圾案案卷及分析	81
(二)一般程序案卷分析		87
1.	非法张贴广告案案卷及分析	87
2.	无照经营水果案案卷及分析	102
3.	超范围设置广告牌案案卷及分析	122
4.	无证挖掘道路案案卷及分析	137
5.	占路堆放物料案案卷及分析	152
(三)行政复议案例分析		167
	挖掘损伤绿地案案卷及分析	167
(四)行政强制执行案卷分析		189

1. 占路堆放物料案案卷	189
2. 未按规定设置围挡案案卷	206
3. 无证挖掘人行道路案案卷	223
4. 施工竣工后,未清理施工现场案案卷	239
5. 挖掘损坏绿地案案卷	257
6. 案例分析	272

第三篇 法律法规

中华人民共和国行政处罚法	276
中华人民共和国行政诉讼法	289
中华人民共和国行政复议法	303
中华人民共和国行政许可法	314
青岛市城市市容和环境卫生管理办法	332
青岛市城市绿化管理办法	344
青岛市城市树木(花草)赔偿费及绿地占用费标准	356
青岛市城市绿化补偿费缴纳办法	358
青岛市市政设施管理办法	360
青岛市集贸市场管理办法	371
青岛市城市规划条例	379
青岛市城市户外灯饰管理办法	389
青岛市城市建筑垃圾管理办法	392
青岛市城市早夜市管理办法	395
青岛市管理无照经营暂行规定	399
青岛市户外广告的设置管理办法	402
青岛市建设工程施工现场卫生管理暂行规定	408
青岛市禁止非法占用城市道路等公共场地从事经营活动的	

规定	413
青岛市禁止乱贴乱画广告规定	415
青岛市临时性户外广告设置管理规定	417
青岛市门头和橱窗设置管理规定	419
后记	421

第一篇 城管行政执法程序

行政执法程序是行政处罚制度的重要内容,是指由《行政处罚法》规定的,在执法过程中执法人员和当事人必须遵循的规定和制度。由于城管执法直接关系到公民法人或其他组织的人身权和财产权,城管执法人员必须本着既保证依法行使职权,又要维护当事人的合法权益的原则,严格按照《行政处罚法》的规定,按照法定程序执法。

一、城管行政执法简易程序

行政执法的简易程序,也就是我们常说的当场处罚程序。是执法人员对于当场发现的案情简单、事实清楚、违法情节轻微、处罚较轻的行政违法行为,当场给予的行政处罚。在执法实践中,简易程序指当场收缴罚款和罚缴分离两种形式。

(一)简易程序的原则

当场处罚的特点是程序简单化,执法人员的自由裁量权较大,相应的监督机制比较弱,容易显失公正,特别是实施当场罚款时,如果处罚不当容易产生纠纷。因此,在实施当场处罚时,必须遵守如下原则:

1.遵守法定程序。因为当场处罚程序的简单化,使执法人员容易造成滥用处罚权,侵害公民的合法权益,造成矛盾。所以应当严格执法程序,使执法人员的简易处罚活动规范化。合法的处罚程序是

保证行政执法产生效力的必要条件。如果因为违法事实简单,处罚程序违法,就必然导致处罚的无效或者被撤消,同时也侵犯公民、法人或其他组织的合法权益。因此,在执法时必须严格按照《行政处罚法》的规定,使处罚程序合法化。

2.保障被处罚人的合法权利。在执法活动中,被处罚人虽然有了违法行为,但对他们的合法权利必须给予保障。在作出当场处罚决定时,执法人员必须告知被处罚人其违法事实、处罚依据和理由;听取当事人的陈述和申辩,并不因当事人的申辩而加重处罚;告知当事人对当场处罚决定不服,有申请行政复议或者行政诉讼的权利,以及相应的途径和期限。

3.社会危害小,处罚轻微。根据执法实践,实施当场处罚的适用范围比较小,案件数量又相当多。这些案件大多属于案情简单,社会危害后果不大,又是容易当场处理的小案件。所以,《行政处罚法》规定,对公民处以人民币 50 元以下,对法人或其他组织处以 1000 元以下罚款或者警告的,适用简易程序,这就体现了处罚轻微的原则。

(二)简易程序的运用

在执法实践中,简易程序的运用较多,执法人员必须熟练运用,才能发挥其作用,以惩戒违法当事人,维护良好的社会秩序。如果因为案件简单而随意处罚,就会影响执法人员在群众中的形象。

1. 处罚要有依据。在发现违法事实后,执法人员视情节作出当场处罚时,不论当场收缴罚款,还是罚缴分离,一定要有法定依据,如果法律法规规章没有作出明确规定,对违法当事人不能给予行政处罚。对违法当事人当场处罚总的依据是《行政处罚法》规定的当场处罚的种类和罚款幅度。根据地方法律要追究的法律责任作出决定,不能随意处罚。

2. 案件要简单。就是对发现的违法事实,属于案件简单、违法事实清楚、证据确凿,无须进一步调查取证。执法人员当场看到或者

很容易查明案件事实,如乱摆摊点、游商浮贩、折花毁绿、乱倒垃圾等行为,执法人员可当场给予处罚,或给予当场收缴罚款或到指定银行交款,并能立即改正的。

3. 罚款要适度。只能处以一定数额的罚款或警告的行政处罚,即只有对公民处以 50 元以下罚款,对法人或其他组织处以 1000 元以下罚款的处罚,才能适用当场处罚程序。即使执法人员认为当事人的违法事实确凿并有法律依据,但要给予当事人 50 元以上或者对法人给予 1000 元以上罚款时,也不能当场作出罚款决定,要按照《行政处罚法》规定的一般程序进行,否则,就是执法人员违法。

(三)简易程序的方法步骤

在运用简易程序对当事人进行处罚时,执法人员应按以下方法步骤执法:

1. 用心敬礼。执法人员应着制式服装巡查,当发现违法当事人,依据法规要给予处罚时,执法小组中的一人接见当事人,要持立正姿势向当事人敬礼。这样不仅表现出执法人员的威严,同时也表现出对当事人的尊重。敬礼时要目视对方,态度和蔼,敬礼标准,不能走过场。

2. 表明身份。执法人员应向当事人出示身份证件,并告知自己是青岛市市南区行政执法局某中队的城管执法人员,告知自己的真实姓名,如果是多人执法,应由职务高者逐一介绍参与执法的人员。着便装执法时要由 2 人介绍,并互相认证。

3. 依法执法。执法人员要指出当事人的违法行为,说明给予处罚的理由及依据。要详细说明当事人违反了什么法律法规,给予什么样的处罚;应当罚款的,依法应当给予多少罚款,让当事人知道违法事实,知道执法人员是根据哪部法律法规的哪一条哪一款处罚的。使违法当事人既接受处罚,又达到立即改正接受教育的目的,使其自觉守法。如果当事人对处罚有争议,执法人员应当进行现场调查和

取证,弄清事件真实情况,既可以保证执法公正,使当事人自觉履行行政处罚决定,也可以为以后的行政复议做好准备。现场取证时,要做到高效、合法、客观和公正。为及时纠正工作中出现的错误,防止乱罚款现象的发生,《行政处罚法》规定,“执法人员当场作出的行政处罚决定,必须报所属行政机关备案”。行政机关也就是青岛市市南区城市管理行政执法局。执法局备案后,应及时对备案材料进行审查,看处罚决定是否合法,违法事实是否确凿,处罚是否适当。如发现问题,应及时纠正,自觉维护当事人的合法权益。如当事人无理取闹,备案材料则成为支持执法人员依法处罚的证据。

4. 告知事项。执法人员应当告知当事人有进行陈述和申辩的权利,有依法提起行政复议或者行政诉讼的权利。这是简易程序的重要步骤,是实施行政处罚的必经程序,如果执法人员没有告知当事人应当享有的权利,其行政处罚就是无效的。告知内容有:

(1)当事人必须在收到本决定书之日起 15 日内到指定银行交纳罚款。逾期每日按罚款数额的 3% 加以罚款。

(2)如不服本处罚决定,可以自收到本决定书之日起 60 日内到市南区人民政府申请复议,也可以自收到本决定书 3 个月内向市南区人民法院起诉。

(3)逾期不申请复议或不起诉,也不履行处罚决定的,本机关将依法申请法院强制执行。

(4)本处罚决定作出前已依法告知你(单位)作出处罚决定的事实、理由及依据,并听取了你(单位)的陈述和申辩。

5. 填写行政处罚决定书。当场处罚决定书是当场处罚惟一的书面材料,是当场行政处罚简易程序的重要内容。决定书应当载明当事人的违法事实、行政处罚的依据、罚款数额、日期、时间、地点以及执法机关名称、执法人员签字。按照《当场处罚决定书》所有内容规范填写。当行政处罚决定书填写好后,当事人在处罚决定书上签字,

并当场交给当事人,同时报所属行政机关备案。

6.处罚执行。执法人员当场作出的处罚,只要事实认定清楚,法律法规引用适当,一般能够当场执行。当场执行收缴罚款的必须向当事人出具省财政厅统一制发的《山东省当场处罚罚款定额收据》。不出具罚款收据的,当事人有权拒绝缴纳罚款。执法人员当场收缴的罚款,应当自收缴罚款之日起,3日内交到所属行政机关。

二、城管行政执法一般程序

(一)城管行政执法一般程序的特点

行政执法的一般程序,是城管行政执法处理大多数行政法律案件所应遵循的程序,与简易程序相比有如下特点:

(1)适用范围大。除情节轻微可以适用简易程序的案件外,处理绝大多数违法案件都可以使用一般程序。它适用于绝大多数种类的行政处罚案件。案件比较复杂、情节比较严重、处罚比较严厉的案件,也都适用此程序。

(2)办案与决定行政处罚分开。为保证执法机关正确使用行政处罚权,保护当事人的合法权益,防止执法人员滥用职权,《行政处罚法》明确规定,调查人员不参加决定行政处罚,由行政负责人对调查结果进行审查,根据不同情况,作出给予行政处罚或不给予行政处罚的决定。这是与简易程序的根本不同。表现在城管执法处罚时,必须由执法局长签字批准。未经局长批准的案件,不得进入一般程序。

(3)一般程序比较复杂,时间较长。由于一般程序比较复杂,处理的难度较大,不可预见因素较多,为保证正确处理案件,相比简易程序,一般程序要复杂得多,要求更高,证据更充分,材料更严谨。

(4)行政争议较多。因适用一般程序处理的案件,给予当事人的行政处罚较重,对当事人的权益影响较大,错误处理会给当事人合法权益造成的损失较大,当事人为维护自身合法权益,申请行政复议或

者提起行政诉讼的比率一般比较高。

(二)一般程序的方法步骤

根据《行政处罚法》的规定,一般程序案件包括立案、调查、作出行政决定和送达四个阶段。

1.立案。立案,即城管执法人员确认该案件成立。除适用简易程序的案件外,决定对某一违法行为依法实施调查处理之类,均应经过审批立案程序。立案是行政处罚一般程序的开始,立案应具备三个条件:一是有违法事实。即在获取的材料中初步证明了违法事实的存在。二是具备法律依据。其行为违反了相关的法律法规,并依照法律法规应当给予处罚的行为。三是城管行政执法局具有管辖权。属于本局职权范围内的违法事实才立案调查。属于其他行政机关管辖的应当及时移交,本局不予立案。立案的同时应当确定承办人员,承办人员必须与该案的依法处理无利害关系。如有,应当回避。

2.调查。调查是指行政执法机关查明行政违法事实、获取证据的执法活动。在查处案件过程中,只有通过调查,收集证据,才能对案件作出结论。执法人员对调查中获得的证据,经过“去粗取精,去伪存真,由此及彼,由表及里”的分析判断,由感性认识上升到理性认识,最终查明违法事实。因此,调查是一般程序中重要的环节。调查活动中应注意以下几点:

第一,询问当事人和证人。调查阶段重点要询问当事人和证人。因为当事人对违法事实最清楚、最直接。通过询问当事人,依法查明违法行为人或者违法行为嫌疑人的违法事实。询问证人,可以收集到证人证言证词,证明被调查人的违法行为是否存在,应否承担行政处罚责任,承担责任的大小和轻重。询问时,行政执法人员应当首先告知被询问人自己的身份,查明被询问人的身份,告知被询问人应当如实提供证言及具有的权利义务。先由被询问人陈述,然后对其陈

述的事实问明来源和根据。询问结束后,应将记录交与被询问人核实,有差错和遗漏允许被询问人更正或补充,确认以后,双方签名。

第二,现场检查。检查是指行政执法人员对违法行为有关的场所、物品等进行实地调查的工作,是获取第一手证据的重要途径。一是检查现场。对与违法行为有关的场所,如对违法行为发生的现场进行检查时,执法人员到现场后,应首先保护好现场,划出保护范围,由专人看守,任何人未经允许不得进入破坏现场。了解案件发生、发现的情况,对现场的检查要全面、仔细、客观、公正,要制作检查笔录并签名盖章。二是检查物证。物证是指能够证明案件事实的物品或痕迹。要查验物证的特征、属性,确定物证与案件事实的关系。如需要经过专门技术检验和鉴定的物证,应送专门机构检验,并作好物证检验记录。

第三,提取证据。行政执法人员在调查取证过程中,有权依法提取与案情有关并具有证明意义的物证、书证和视听材料。被调查的单位和个人应当协助调查,不得阻挠、不得销毁或转移证据。

3.作出行政决定。行政执法人员通过一系列的调查取证活动后,认为案情事实已经全部查清,证据确凿充分,案件调查即告终结,行政执法人员应写出调查报告书或者案件处理意见书。根据不同的情况,分别作出如下的决定:一是确有应受行政处罚的违法行为的,根据情节轻重及具体情况,作出行政处罚决定;二是违法行为轻微,依法可以不予行政处罚的,不予行政处罚;三是违法行为事实不成立的,不能给予行政处罚;四是违法行为已构成犯罪的移送司法机关。

根据《行政处罚法》的规定,行政机关应当在作出行政处罚决定之前制作《行政处罚告知书》,告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由及依据;并告知当事人依法享有的权利;听取当事人的陈述和申辩,除非当事人放弃陈述和申辩。

根据《行政处罚法》的规定,对于决定给予行政处罚的案件,应当制作行政处罚决定书,行政处罚决定书应载明如下内容:当事人的基本情况,违法事实,行政处罚的种类和依据,行政处罚的履行方式和期限,救济方式,作出行政处罚决定的行政机关名称和日期。

4.送达。送达,是指行政执法机关依据法定方式,将行政处罚决定书送交当事人的行为。《行政处罚法》规定,行政处罚决定书作出后,应当及时向当事人宣告。当事人在场的,应在宣告后当场交付当事人;当事人不在场的,应在7日内送达当事人。送达法律文书必须有送达回证,由送达人和受送达人在送达回证上签字盖章。

(三)一般程序的执法技巧

几年来的执法实践,执法人员总结出了一些适用的执法技巧,这些技巧虽然是初步的、零碎的,但对执法人员在执法过程中具有借鉴意义。

1.广开渠道,发现线索。掌握线索,发现案源是执法人员查处违法案件的基础和先导。要办案就必须重视掌握线索、发现案件。因此在执法过程中广开渠道、发现线索是执法人员的基本功。

一是在巡查中发现。巡查中发现线索占有很大比例。巡查时,执法人员要善于用眼,多观察,细分辨,发现违法事实和人员。善于用脑,多思考,透过现象看本质。发现违法事实后,迅速采用法律条款,看是否需要追究。善于用嘴,从交谈中发现问题。善于用腿,多走,多看,特别是旅游重点区域。

二是在检举中发现。包括人民群众的来信、来电、来访,反映、检举违法行为,特别是对受害人的检举和申诉,要认真分析和判断,从中发现违法行为。

三是培养“眼线”发现。就是在重要路段、重要位置,培养骨干,当他们发现违法人和事时及时报告。

四是协管队员发现。充分发挥协管队员的作用,采取巡查、守候