

乡镇（街道） 综合行政执法 法律实务

郑新芝 主编

福建建达律师事务所 编著

实务技能 + 问答 + 案例

6

章实务技能

679

个问答

21

个案例

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

乡镇 (街道) 综合行政执法法律顾问实务 / 郑新芝
主编 ; 福建建达律师事务所编著. -- 北京 : 中国法制
出版社, 2024. 8. -- ISBN 978-7-5216-4575-0

I. D922.114

中国国家版本馆 CIP 数据核字第 2024A2Y782 号

策划编辑/责任编辑: 黄会丽

封面设计: 周黎明

乡镇 (街道) 综合行政执法法律顾问实务

XIANGZHEN (JIEDAO) ZONGHE XINGZHENG ZHIFA FALÜ GUWEN SHIWU

主编/郑新芝

编著/福建建达律师事务所

经销/新华书店

印刷/

开本/730 毫米×1030 毫米 16 开

版次/2024 年 8 月第 1 版

印张/ 33.75 字数/ 398 千

2024 年 8 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5216-4575-0

定价: 98.00 元

北京市西城区西便门西里甲 16 号西便门办公区

邮政编码: 100053

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 010-63141612

传真: 010-63141600

编辑部电话: 010-63141784

印务部电话: 010-63141606

(如有印装质量问题, 请与本社印务部联系。)

自序

基层治理是国家治理的基石。乡镇人民政府（下称乡镇）是我国最基层的行政机关，街道办事处（下称街道）是上级政府的派出机关。两者行政地位虽然不同，但都是联结城市和农村的重要环节，在整个国家经济社会发展中发挥着基础性作用，也是党和政府联系人民群众的纽带。囿于乡镇和街道属地管理原则，2021年《中华人民共和国行政处罚法》修订前，乡镇和街道在行政执法权源存在法律法规没有明确授权、行政执法无据或者有权行政机关委托授权、执法力量不足的问题。推进基层治理体系和治理能力现代化建设，是全面建设社会主义现代化国家的一项重要工作。针对乡镇和街道面临的执法困境，2019年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》，部署各地区“整合现有站所、分局执法力量和资源，组建统一的综合行政执法机构，按照有关法律规定相对集中行使行政处罚权，以乡镇和街道名义开展执法工作，并接受有关县级主管部门的业务指导和监督，逐步实现基层一支队伍管执法”。从党中央和国务院层面明确提出了“以乡镇和街道名义开展执法工作”。2021年1月，《中华人民共和国行政处罚法》修订，其第二十四条第一款规定：“省、自治区、直辖市根据当地实际情况，可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办

事处行使……”从立法上确定乡镇和街道具有行使行政处罚的职权。2021年4月,《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》再次提出“根据本地实际情况,依法赋予乡镇(街道)行政执法权,整合现有执法力量和资源”,将行政执法范围从原有的行政处罚扩展到整个行政执法范围。2021年8月,中共中央、国务院《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》提出“深化行政执法体制改革”“乡镇(街道)逐步实现‘一支队伍管执法’的改革原则和要求”。

鉴于此,福建建达律师事务所根据乡镇(街道)综合行政执法的最新文件政策和法律法规,结合多年来乡镇(街道)法律服务实务经验,编撰成书。本书内容贴近基层行政执法常规、常见的法律实务,主要包括三个方面:一是乡镇(街道)综合行政执法的内涵、外延及合法权源;二是乡镇(街道)综合行政执法范围;三是乡镇(街道)综合行政执法的具体法律依据及程序。在章节的编排上,本书分为上、下两篇。其中上篇“实务技能”介绍乡镇(街道)综合行政执法实务技能,包括行政处罚实务、行政许可实务、行政强制实务、行政检查实务及行政复议实务等。下篇“问答案例”又分为问答篇和案例篇,其中问答篇以问答形式对行政处罚、行政许可、行政强制、具体行政执法事项及相关制度的疑难点进行解答,重点涉及自然资源、海洋渔业、林地草原、生态环境、道路运输、应急管理、农业农村、文化市场、市场监管、商务、消防、社会服务十二个领域;案例篇精选二十一个乡镇(街道)综合执法典型案例,力求做到实务性强与可操作性并举。

本书编写过程中需要说明两个问题:一是关于本书第11—14章选取赋权文件的说明。鉴于各地赋权文件及目录清单不统一,且仍处于动态调整中,故本书第11—14章仅选取部分省已生效的赋权文件及目录清单作为乡镇(街道)行政执法的参考依据,具体行政执法应以各省颁布的现行有效的赋权文件及目录清单为准。二是关于本书案例选取的说明。考虑到目前乡镇(街道)综合行政执法改革还在探索中,相关案例

少之又少，因此，编写人员另辟蹊径，将在工作实践中收集整理而来的案例经过一定的编辑、加工，来说明乡镇（街道）综合行政执法的重点和难点问题，供读者研究参考。

本书在编写过程中，得到了福建建达律师事务所其他专业服务团队（政府法律顾问专业委员会、建设工程与房地产专业委员会、婚姻家庭专业委员会、行政诉讼专业委员会、民事诉讼专业委员会）的专业支持，以及福建建达律师事务所泉州、厦门、漳州、福鼎、长乐、南平、成都、香港等分所，福建理则达、佳汇、骁腾、双达、涉达、秉坚律师事务所及上海劲达律师事务所等单位的大力协助。特别是中国法制出版社黄会丽编辑和韩亚慧编辑对本书章节结构和统筹策划注入大量心血，并提出了宝贵的修改意见，在此一并致谢。

福建建达律师事务所于2017年和2021年先后在中国法制出版社出版了《政府法律顾问实务：技能、问答与案例》《“三农”法律顾问实务：技能、问答与案例》两本书，借此书的出版，汇集了政府、“三农”、乡镇（街道）行政法律服务系列丛书，希冀为法治政府和法治社会建设奉献一份绵薄之力。

由于时间仓促以及各省赋权文件仍在不断调整和更新中，本书在内容上还有诸多待完善之处，借此还望读者予以关注和斧正！

郑新芝

2024年6月

简 目

上篇 实务技能

- 第一章 乡镇（街道）综合行政执法概述 / 3
- 第二章 乡镇（街道）行政处罚实务 / 11
- 第三章 乡镇（街道）行政许可实务 / 22
- 第四章 乡镇（街道）行政强制实务 / 33
- 第五章 乡镇（街道）行政检查实务 / 53
- 第六章 乡镇（街道）行政复议实务 / 61

下篇 问答案例

➔ 问答篇

- 第七章 行政处罚 / 69
- 第八章 行政许可 / 85
- 第九章 行政强制 / 95
- 第十章 行政执法相关规定 / 107
- 第十一章 乡镇（街道）行政执法事项 / 130
- 第十二章 乡镇（街道）行政执法制度规定 / 372
- 第十三章 行政执法全过程记录 / 406

第十四章 重大执法决定法制审核 / 414

➔ 案例篇

第十五章 乡镇（街道）综合执法案例 / 419

上篇 实务技能

第一章 乡镇（街道）综合行政执法概述 / 3

第一节 乡镇（街道）综合行政执法 / 4

一、行政执法 / 4

二、乡镇（街道）综合行政执法 / 5

第二节 乡镇（街道）行政执法基本特征 / 8

一、乡镇（街道）是赋权行政执法主体 / 8

二、乡镇（街道）以自己名义作出行政执法行为 / 8

三、乡镇（街道）行政执法须有法律明确规定或省政府赋权规范性文件 / 9

四、乡镇（街道）应对行政执法行为承担法律后果 / 9

第三节 乡镇（街道）行政执法其他事项 / 9

一、经费保障 / 9

二、队伍建设 / 10

第二章 乡镇（街道）行政处罚实务 / 11

第一节 相关法律规定 / 12

- 一、关于赋权行政处罚的合法性 / 12
- 二、关于赋权行政处罚的适用范围 / 12
- 三、关于赋权行政处罚的管辖 / 14

第二节 行政处罚工作流程 / 14

- 一、立案 / 15
- 二、调查取证 / 15
- 三、集体讨论和法制审核制度 / 16
- 四、作出行政处罚行为前的告知和听证程序 / 16
- 五、作出行政处罚行为 / 17

第三节 注意事项 / 17

- 一、如何认定行政处罚追诉时效 / 17
- 二、关于行政处罚裁量基准 / 18
- 三、关于文书送达方式 / 19
- 四、如何理解听证程序中的“较大数额罚款” / 20
- 五、作出行政处罚决定时应告知救济权利 / 21

第三章 乡镇（街道）行政许可实务 / 22

第一节 相关法律规定 / 23

- 一、关于乡镇（街道）实施行政许可的合法性 / 23
- 二、关于赋权行政许可的实施主体 / 23
- 三、关于赋权行政许可的适用范围 / 23

第二节 行政许可工作流程 / 24

- 一、申请 / 24
- 二、受理 / 24

三、审查 / 25	
四、听证 / 25	
五、决定 / 26	
六、期限 / 28	
七、变更与延续 / 28	
八、撤销和注销 / 29	
第三节 注意事项 / 30	
一、关于行政许可事项 / 30	
二、关于行政机关法定注意义务 / 30	
三、关于申请人的诚信义务 / 31	
四、关于公众查询行政许可的范围 / 31	
五、关于行政许可的地域限制 / 32	
第四章 乡镇（街道）行政强制实务 / 33	
第一节 相关法律规定 / 34	
一、关于赋权行政强制实施的合法性依据 / 34	
二、关于赋权行政强制的实施主体 / 35	
三、关于赋权行政强制的适用范围 / 35	
第二节 行政强制工作流程 / 36	
一、基本执法流程 / 36	
二、注意事项 / 36	
第三节 行政强制措施的实施流程 / 37	
一、限制人身自由措施 / 37	
二、查封、扣押措施 / 38	
三、冻结 / 41	
四、涉嫌犯罪案件财物的移送 / 42	

第四节 行政强制执行 / 43

- 一、行政强制执行的基本规定 / 43
- 二、行政强制执行的基本步骤 / 43
- 三、行政强制执行的注意事项 / 45

第五节 行政强制执行的实施流程 / 47

- 一、金钱给付义务的执行 / 47
- 二、代履行 / 49
- 三、强制拆除 / 50
- 四、排除妨碍、恢复原状 / 50

第六节 申请人民法院强制执行 / 50

- 一、法律规定 / 50
- 二、注意事项 / 51

第五章 乡镇（街道）行政检查实务 / 53

第一节 相关法律规定 / 54

- 一、关于行政检查的含义 / 54
- 二、关于行政检查的类型和方式 / 54
- 三、关于行政检查的行使原则 / 55

第二节 行政检查工作流程 / 55

- 一、检查前准备 / 55
- 二、送达检查通知书 / 56
- 三、行政检查 / 56
- 四、形成检查报告 / 56
- 五、内部复核 / 57
- 六、作出行政处理、处罚决定 / 57

第三节 注意事项 / 58

- 一、实施行政检查须遵守相关规定 / 58

- 二、关于检验、检疫、检测和技术鉴定 / 58
- 三、保障检查对象权益，不得妨碍正常生活和生产经营活动 / 58
- 四、行政检查风险评估 / 59
- 五、关于行政检查文书制作和保存 / 59

第六章 乡镇（街道）行政复议实务 / 61

第一节 相关法律规定 / 61

第二节 行政复议工作流程 / 61

一、复议答复阶段 / 62

二、审理阶段 / 62

三、庭后归档阶段 / 63

第三节 注意事项 / 63

一、关于行政复议调解或和解 / 63

二、乡镇或街道不服行政复议决定的救济途径 / 64

三、关于行政复议时效性 / 64

四、关于行政复议证据 / 65

五、关于行政复议法中的“期日” / 65

下篇 问答案例

问答篇

第七章 行政处罚 / 69

1. 什么是行政处罚? / 69
2. 哪些部门有权实施行政处罚? / 69

3. 行政处罚的客体是什么? / 69
4. 行政处罚包括哪些处罚方式? / 69
5. 哪些是行政处罚的对象? / 70
6. 乡镇、街道行使行政处罚权的法律依据是什么? / 70
7. 赋权乡镇、街道行政处罚包括哪些范围? / 70
8. 县级人民政府制定具体赋权清单应遵守哪些程序? / 71
9. 赋予乡镇、街道行政处罚权应由哪一级政府决定? / 71
10. 行政处罚的管辖权是如何规定的? / 71
11. 行政处罚管辖权发生争议时应如何处理? / 71
12. 行政处罚的种类有哪些? / 72
13. 哪些违法处罚对象不予处罚? / 72
14. 哪些违法处罚对象应当从轻或者减轻处罚? / 72
15. 哪些违法处罚对象可以从轻或者减轻处罚? / 72
16. 哪些违法行为可以不予处罚? / 73
17. 哪些行政违法行为应当减轻或者从轻处罚? / 73
18. 如何理解“从轻处罚”? / 73
19. 如何理解“免于处罚”和“不予处罚”? / 73
20. 哪些行政违法行为应当从重处罚? / 73
21. 如何理解从重处罚? / 74
22. 如何理解“减轻处罚”? / 74
23. 如何理解“不予行政处罚”? / 74
24. 哪些行政处罚属于无效? / 74
25. 行政机关办理行政处罚案件期限是多长? / 75
26. 什么是行政处罚追责时效? / 75
27. 行政执法人员执法时是否需要出示证件? / 75
28. 如何利用电子技术监控设备收集、固定违法事实? / 75
29. 行政执法时对执法人员人数有何规定? / 76

30. 什么情况下可以对证据进行先行登记保存? / 76
31. 如何对证据进行先行登记保存? / 76
32. 行政处罚中当事人的违法所得是如何计算的? / 77
33. 对同一违法行为可否给予两次罚款的行政处罚? / 77
34. 同一个违法行为违反了多个法律规范, 如何处罚? / 77
35. 行政处罚的普通程序如何取证和立案? / 77
36. 哪些行政处罚决定作出前需要告知当事人听证权利? / 78
37. 当事人提出听证要求的时限是几日? / 78
38. 行政处罚听证有哪些程序? / 78
39. 行政法规、地方性法规可以设定行政处罚吗? / 79
40. 行政处罚事实认定证据的种类及要求是什么? / 79
41. 哪些情况下可以当场作出处罚决定? / 80
42. 哪些情况执法人员可以当场收缴罚款? / 80
43. 当场收缴的罚款, 执法人员应在多长时间内交至行政机关? / 80
44. 作出行政处罚决定前, 需要告知当事人哪些内容? / 80
45. 未告知当事人陈述、申辩等相关权利可能有哪些后果? / 81
46. 行政处罚决定书应当包含哪些内容? / 81
47. 拟作出行政处罚前, 行政机关负责人应如何审查? / 81
48. 如何作出具体的行政处罚决定? / 82
49. 行政处罚决定书如何送达? / 82
50. 行政机关能否通过电子邮件等方式送达处罚决定书? / 82
51. 行政处罚决定公开应遵守哪些规定? / 82
52. 行政处罚法中的“日”是指工作日还是自然日? / 83
53. 当事人拒收当场处罚决定书如何处理? / 83
54. 逾期不履行行政处罚决定的, 行政机关可以采取哪些措施? / 83
55. 如何处理“刑行交叉”案件? / 84

第八章 行政许可 / 85

56. 什么是行政许可? / 85
57. 乡镇、街道以什么名义实施行政许可? / 85
58. 哪些事项可以设定行政许可? / 86
59. 设定行政许可事项通过哪些方式规范后可以不设定行政许可? / 86
60. 法律、行政法规、国务院决定的行政许可设定权是如何规定的? / 86
61. 尚未制定法律、行政法规和地方性法规的, 因行政管理的需要, 确需立即实施行政许可的, 如何处理? / 87
62. 行政许可所依据的法律、法规、规章修改或者废止, 或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的, 应如何处理? / 87
63. 当事人取得的行政许可证件是否可以转让? / 87
64. 行政许可申请可以通过什么方式提出? / 88
65. 行政机关应当在办公场所公示行政许可的哪些信息? / 88
66. 申请事项不需要取得行政许可的, 应当如何处理? / 88
67. 申请事项依法不属于本行政机关职权范围的, 应当如何处理? / 88
68. 申请材料不齐全或者不符合法定形式的, 应当如何处理? / 89
69. 行政机关审查申请材料的工作人员数量是几名? / 89
70. 行政机关作出准予行政许可的决定, 需要颁发行政许可证件的, 应当向申请人颁发哪些行政许可证件? / 89
71. 行政机关应当自受理行政许可申请之日起几日内作出行政许可决定? / 89
72. 行政机关限期不能作出行政许可决定的, 如何处理? / 90

- 73. 行政许可采取统一办理或者联合办理、集中办理的，办理期限是多长时间? / 90
- 74. 如何通过招标、拍卖等方式作出行政许可决定? / 90
- 75. 行政许可事项直接关系他人重大利益的，应当如何处理? / 91
- 76. 被许可人需要延续依法取得的行政许可的有效期的，应当在多长时间内提出申请? / 91
- 77. 变更行政许可的程序是怎样的? / 91
- 78. 哪些行政许可应当组织听证? / 92
- 79. 行政许可听证有哪些程序? / 92
- 80. 行政机关实施行政许可和对行政许可事项进行监督检查是否收费? / 92
- 81. 哪些情形行政机关有权注销有关行政许可? / 93
- 82. 属于直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全事项的行政许可，有哪些特别规定? / 93
- 83. 被许可人有哪些行为，行政机关将依法给予行政处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任? / 94

第九章 行政强制 / 95

- 84. 行政强制分为哪两种，有什么作用? / 95
- 85. 什么是行政强制措施? / 95
- 86. 什么是行政强制执行? / 95
- 87. 行政强制措施有哪些种类? / 95
- 88. 哪些法律法规可以设定行政强制措施? / 96
- 89. 行政强制执行的方式有哪些? / 96
- 90. 在行政强制中当事人享有哪些权利? / 96
- 91. 行政强制措施是否可以委托行使? / 97
- 92. 行政强制措施应当由哪些人员实施? / 97

93. 乡镇（街道）实施行政强制措施的范围是什么？ / 97
94. 乡镇（街道）实施行政强制措施应遵守哪些规定？ / 97
95. 情况紧急，需要当场实施行政强制措施的，乡镇（街道）应当如何处理？ / 98
96. 实施查封、扣押措施有哪些限制条件？ / 98
97. 查封、扣押决定书应当载明哪些事项？ / 98
98. 查封、扣押的期限是如何规定的？ / 99
99. 因查封、扣押发生的保管费用由谁承担？ / 99
100. 哪些情形行政机关应当及时作出解除查封、扣押决定？ / 99
101. 解除查封、扣押应当注意哪些事项？ / 100
102. 乡镇（街道）冻结存款、汇款需要注意哪些事项？ / 100
103. 冻结决定书应当载明哪些事项？ / 101
104. 哪些情形乡镇（街道）应当及时作出解除冻结决定？ / 101
105. 催告是否为行政强制执行的必经程序？ / 101
106. 催告应当载明哪些事项？ / 102
107. 强制执行决定应当载明哪些事项？ / 102
108. 哪种情形乡镇（街道）可以中止强制执行？ / 102
109. 哪种情形乡镇（街道）可以不再强制执行？ / 102
110. 哪种情形乡镇（街道）可以终结强制执行？ / 103
111. 乡镇（街道）实施行政强制执行有哪些限制条件？ / 103
112. 在执行中或者执行完毕后，据以执行的行政决定被撤销、变更，或者执行错误的，应当如何处理？ / 103
113. 对违法的建筑物、构筑物、设施等需要强制拆除的，乡镇（街道）如何处理？ / 103
114. 当事人逾期不履行金钱给付义务的行政决定的，如何处理？ / 104
115. 行政机关实施加处罚款或者滞纳金超过三十日，经催告当事人仍不履行的，如何处理？ / 104