

夏云峰 / 著

行政执法办案 实务

要件、流程与文书

执法办案五大实务：
事项、要件、流程、文书、案卷

事项对应案件由执法要件构成

要件是执法办案的框架和条件

流程是执法要件的排列

文书案卷是执法要件的表述

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

行政执法办案实务：
要件、流程与文书

夏云峰 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目（CIP）数据

行政执法办案实务：要件、流程与文书/夏云峰著.—北京：中国法制出版社，2022.5

ISBN 978-7-5216-2672-8

I.①行... II.①夏... III.①行政执法-基本知识-中国 IV.①D922.11

中国版本图书馆CIP数据核字（2022）第073228号

策划编辑 谢雯（xiewen629@163.com）

责任编辑 黄会丽

封面设计 杨泽江

行政执法办案实务：要件、流程与文书

XINGZHENG ZHIFA BANAN SHIWU: YAOJIAN、LIUCHENG
YU WENSHU

著者/夏云峰

经销/新华书店

印刷/

开本/880毫米×1230毫米 32开

印张/8.5 字数/160千

版次/2022年5月第1版

2022年5月第1次印刷

中国法制出版社出版

书号ISBN 978-7-5216-2672-8

定价：40.00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

传真：010-63141600

网址：**http: //www.zgfzs.com**

编辑部电话：**010-63141785**

市场营销部电话：**010-63141612**

印务部电话：**010-63141606**

(如有印装质量问题，请与本社印务部联系。)

行政执法 知识体系

执法科学知识（科学理性）：执法本体论。关于执法性质、原则、要素、关系、形式等是与应是、有与应有的理论知识。

执法技术知识（技术理性）：执法方法论。关于实现执法是其所是，有其所有的解释、要件方法的理论知识，以及技术化执法，制定执法技术规范的理论、能力知识。执法技术规范包括但不限于执法事项、要件、流程、文书、案卷技术规范。

执法实务知识（实践理性）：执法实践论。依照执法科学、技术，实现执法之是、之有的实际操作知识（含伦理），包括但不限于执法事项、要件、流程、文书、案卷的实际实现活动知识；推进执法是其应是，有其应有的制度活动实践知识。

合格的执法者，首先是一名“技术员”。

理性对待公共生活，是现代化的基本特征之一。

作者的话

大约二十年前，我在基层研究一个部门送来的执法案件时，想找到一本说明执法办案应该有哪些要件的书，但没有找到，翻阅行政法理论书籍，也无相关体系性阐述。当时，作为一个基层执法实务工作者，我觉得没有执法办案要件知识体系，对于执法实务是一个重大缺失。从那时起，我开始专注执法办案要件思考研究，想写一本这方面的书。研究中发现，要想有条理地确定实务角度的执法办案要件，并不是那么简单，不能照搬照抄刑法学、民法学上的要件体系，必须从执法办案活动自身的特点出发，以执法现象的大量掌握，执法科学理论、技术理论的适度抽象作为前提。为奠定这三个前提基础，我写了前面三本执法专著，作为成果和目的的实现之一，写了本书。同时，这四本书，也是我所构建的以执法要件为主线的行政执法知识体系的表述。

我的研究受到马克思实践哲学和康德哲学“哥白尼式的革命”、理性批判等影响。不遵循实践哲学，执法知识就会不切实际，不完成执法研究领域“哥白尼式的革命”，即从法律或者其他角度看执法，转换为以执法自身看执法，并以理性为基础，就不可能真正形成行政执法知识体系。

这本书是我所构建的行政执法知识体系科学、技术、实务中实务的一部分，也可以看作对第一本书《行政执法重点实务业务工作》部分内容的再版修订，新增并围绕执法办案要件，作了全文重写，体例调整，并大幅缩减篇幅。促成这本书的原因是随着全面依法治国的深

入，执法更加重要，执法制度更加健全，行政处罚法的修订，第一版的不完善，出版社的建议和我对行政执法的更多思考，以及完善我所建构的执法知识体系等。

全书分为两大部分，第一部分第一节到第四节的行政执法工作、体制、领导、要求，是行政执法概述，是执法人员在进入执法办案前，必须掌握的、最基本的行政执法实务业务知识。第二部分是第五节到第七节，写的是行政执法办案要件、流程、文书。执法就是办案，办案就是执法，行政执法办案是执法工作的“本”。这部分分析新行政处罚法、行政强制法、行政许可法规定的，执法决定、案件的法律要件，这些要件都是行政法学意义上的、更细致的要件。执法要件作为最重要的执法办案实务，其实务意义之一是，确定着一个执法决定、执法案件里面到底应该“有什么”；在执法办案过程中，执法人员必须考虑的“是什么”；作为专业的执法人员，应该如何通过执法要件，准确、全面地理解、落实所执行的法律等执法依据。围绕执法办案要件，重写第一版的执法办案流程和文书，流程是要件的排列，文书是要件的表述，不从这一高度理解流程、文书，就不可能真正理解、落实执法流程，就不可能真正理解、用好执法文书。要件、流程、文书，是执法办案事项、要件、流程、文书、案卷五大实务中最紧要的三部分。从突出本书主要内容的角度，确定了本书书名。

下面我想结合本书内容，以及我以前的执法专著，重点谈谈行政执法知识体系的问题。

执法工作知识性很强，不是“万金油”能应付的。执法知识绝大部分难以靠经验习得，学习积累专业的执法知识，对执法人员做好执法工作极其重要。

行政执法知识以使用范围为准，可以划分为两类：通用执法知识和专门执法知识。通用执法知识是各执法系统，或者大部分执法系统都要使用的知识。专门执法知识是特定执法系统使用的知识。通过执法要件这一角度转换，专门执法知识可以融入通用执法知识之中，这个时候的通用执法知识，在整体上就具有了行政执法知识体系的意义。以知识内容的不同理性层面为准，行政执法知识可以分为执法科学知识、执法技术知识、执法实务知识。本书内容属通用执法实务知识。

执法知识，包括理论知识，不是神圣的知识、自由的知识，而是实际使用的、改造社会的知识，对它的构建，应切中执法实际，坚持实践原则。

执法工作的实际，是法律的实施（法律性）、行政的执行（行政性）、社会的控制（社会性）三种活动的综合，它既不是立法、司法、守法的实际活动，也不是制定行政决策、社会规范的实际活动。同时，执法还是一种具体的活动（具体性）。这就决定，执法知识是综合具体的法律实施、行政执行、社会控制的知识。执法知识中的执法科学知识，抽象执法活动，探求执法活动的本体问题，运用演绎逻辑对执法活动予以解释，其以知识的体系性、逻辑性，追求知识的普遍性、必然性，并以从规范到事实的研究进路保证实现。执法技术知识，上依执法科学，下接执法实践，着力探求执法活动的方法问题，着眼于执法解释、要件、技术，将执法科学认识的执法本质规律，化为执法实践技术（规范），保证执法活动在理性的轨道上，高质量高效率地实现其自身。执法实务知识，是对执法科学、执法技术还原的知识，是将执法科学、执法技术对执法活动的现象实际的抽象，还原于执法活动现象实际，其与没有执法科学、执法技术依托的，执法人

员自有的执法实务知识相比，极大地增强了理性、系统性、体系性，能更好地促进执法活动实现其自身。执法科学、执法技术、执法实务知识，都必须围绕行政执法法律实施、行政执行、社会控制这个综合、具体活动实际构建。

对于现实的执法人员的实际，在总体上有两个基本判断，一个是，根据有关数据，个别执法人员无系统的法学教育背景，也没有受到过系统的、有效的、连续的、长期的、专业的、真正执法角度的培训。即便有法学教育背景，相关的行政法学教材、执法教材，也少有构成或者形成行政执法的系统知识。另一个是，很多一线执法人员在执法活动中尚在感性执法阶段，凭主观、经验、习惯，有的甚至凭情绪去执法，并未对执法办案进行足够的反思，并未完全理性化、体系化的执法办案，少有执法专业化、职业化观念，即使有，落实为行动也需时间。这两个判断，是基于长期的、广泛的、综合的、整体和具体上的执法实践和思考作出的判断，这种判断，不在书本、课堂、想象，也不在对几个案件的办理、分析、归纳，不在进入复议诉讼那点与执法办案总量相比极少量的执法案件，不在哪个执法人员的个人实际，更不在哪个理论研究人员的个人实际。基于行政体制，以及行政的多样性和专业性、综合性和群众性等，我认为，执法人员这两种实际将长期存在。执法知识是这种实际的执法人员使用的知识。

构造执法知识，以解决执法问题，整体提升执法质量，能否离开上述的两种一般的、整体的执法实际呢？答案是不能的。构造执法知识必须扎根实际，坚持实践原则。实践原则要求执法知识必须源于执法实际，反映执法实际，运用于执法实际，能够还原于执法实际，通过执法知识与执法实际的相互促进，逐步提升执法人员执法素养，逐

步推进执法活动“是其所是”“是其应是”“有其所有”“有其应有”，实现执法问题解决，执法活动质量（效能）提高。

执法实际和实践原则，决定执法知识的构造。执法知识的构建，一般是对实际存在的执法活动进行一重抽象演绎，有时在此基础上进行两重或者三重抽象演绎，不宜作过多多重抽象演绎和纯粹思辨，更不能脱离执法实际单纯地去解读立法、法律，否则这种知识难以被感性的执法人员在执法工作中还原应用，运用于群众也难以被理解。比如，执法知识中的科学理论知识，不仅其自身需要完成体系化认识执法活动的任务，还必须是现实的、感性的执法人员及有关人员能理解的知识，是能够为感性执法人员在执法工作中，解释执法活动提供话语体系的知识。执法知识一定是执法人员不用花太大功夫就能懂，在工作中就能用、就会用的实际知识，是有利于实现执法知识目的的、有效的、易普及的知识。

构造执法知识遵循实践原则，紧密联系实际，基于执法实际，总结执法经验，综合理论成果，构建执法知识体系一般和现实的路径是，在科学知识上，从执法实际活动抽象出执法性质，以执法性质为基础，结合执法要求，确定执法原则，特别是要以执法性质、原则为出发点，并由执法性质、原则保证体系性，从现实的执法活动中，重点构造出一整套以决定为中心的执法构成要件要素系统（此时的要件要素是一个具有实质内容的框架，通用知识与专门知识在此交融）。在技术知识上，按照执法科学要求，分析、梳理、归纳、固定每一执法事项（决定）、要件、流程、文书、案卷等，特别是要清晰的分析、梳理、归纳、固定每一执法事项（决定）的法律要件、行政要件、物质要件，形成执法技术规范。围绕要件，形成一套解释执法活动的规则、方法和技术规范。要件贯穿于科学、技术、实务知识的始

终。在实践上，以执法科学为指导，依照执法技术规范，将执法各项要求落实于执法办案活动之中，完成执法“是其所是”“是其应是”“有其所有”“有其应有”的自我实现。实现这一过程，即实现了提升执法人员执法素养，推进了执法感性向执法理性的改造，促进了执法活动质的提升。

构成要件是执法办案的“四梁八柱”，是执法办案的“质料”和“形式”，构成要件的知识对执法实际非常重要，对实现精准精细执法，对实现有力度有温度的执法，对推进执法革命化、正规化、专业化、职业化，整体提高执法质量都具有基础意义。执法办案追求的是如何做才是对的，一个案件里到底应该有哪些要件才够才对，是正向的、形成的、易用的、全面的、肯定的观点，而不是什么样的执法办案是错的，不是逆向的、事后的、抽象的、部分的、否定的观点。后一种观点有意义（对执法监督），但对执法办案意义不大，因为执法办案是事前、事中形成的过程，而不是事后判断的过程（此属执法监督），形成执法的过程，少一个要件，或者错一个要件，这个执法办案都是错的。关于这个问题，我在上一本书中曾经详细谈过。

构建以构成要件为主线的执法知识体系，是一项具有重要理论和现实意义的公共事业，是执法专业化、职业化的前提和基础之一。我们现在所有出现的执法问题，乃至行政问题，大都可以归结为专业精神、专业知识不足，专业精神也靠专业知识养成。完善执法知识体系，还有很多的研究工作要做，个人的精力有限，非常希望有更多的同志加入这项事业。

本书的写作，得到了司法部行政执法协调监督局原局长赵振华、方军巡视员，陕西省司法厅原副厅长董劲威，副厅长姚会芳的指导，得到了监督局李秀群、彭飞、袁雪石、宫建、赵楠、杜冬战同志，原

国务院法制办公室谢莉同志，陕西省司法厅梁云波同志的帮助。之前三本书《行政执法重点实务业务工作》《普通行政执法学》《行政执法解释理论与实务技术操作：行政执法决定的方法》的出版发行，得到了很多法治机构法治人员、执法单位执法人员的支持。本书和前三本书的出版发行，得到了中国法制出版社和责编谢雯、黄会丽的支持。一并表示诚挚的谢意！本书必有错误疏漏之处，敬请批评指正。

本书力争简明扼要，希望能对执法人员、法治人员和执法监督人员的执法工作有所帮助。

夏云峰

2022年5月

- ·上篇· 行政执法实务业务基础知识
 - 第一节 行政执法工作
 - 第一题 作为职业的执法工作
 - 第二题 作为行为活动的执法工作
 - 第三题 非典型执法措施
 - 第四题 执法措施、制度与法和执法办案之间的关系
 - 第五题 执法工作面临的形势
 - 第六题 应对执法形势，需要转换的两个执法观念
 - 第二节 行政执法体制
 - 第一题 行政执法体制存在的问题
 - 第二题 行政执法体制结构
 - 第三题 行政执法体制改革
 - 第三节 行政执法领导
 - 第一题 党对执法工作的领导
 - 第二题 政府对执法工作的领导
 - 第三题 行政执法指导
 - 第四题 行政执法监督
 - 第四节 行政执法要求
 - 第一题 社会层面高质量执法——人民满意的执法
 - 第二题 行政层面高质量执法——严格规范公正文明的执法
 - 第三题 法律层面高质量执法——依法依理的执法
- ·下篇· 行政执法办案要件、流程、文书
 - 第五节 行政处罚要件、流程、文书
 - 第一题 行政处罚要件
 - 第二题 行政处罚流程

- 第三题 行政处罚文书
- 第六节 行政强制要件、流程、文书
 - 第一题 行政强制要件
 - 第二题 行政强制流程
 - 第三题 行政强制文书
- 第七节 行政许可要件、流程、文书
 - 第一题 行政许可要件
 - 第二题 行政许可流程
 - 第三题 行政许可文书

·上篇· 行政执法实务业务基础知识

第一节 行政执法工作

行政执法作为法治建设立法、执法、司法、守法四要素之一，其重要性不言而喻。在实践中，基于执法的重要性、执法目的、执法本身，围绕执法办案、执法制度两大实务，形成了若干相对固定的基础认识，这些认识是开展执法办案的前提。本书用四节篇幅，把关于执法实践的基础认识，归结为执法工作、执法体制、执法领导、执法要求四个方面，分节加以探讨。需要注意的是，这些基础认识的内容，从实践角度看，既是我们对“正在做的事”的认识，也是“正在做的事”，也就是说，他们不仅仅是认识的内容，不是只停留在思维层面，也是实际工作的一部分。

行政执法工作，是经常使用的语词和概念。工作，即做事、劳作、作业，也指职业。生活中使用工作一词，无论是作为名词所指代的职业，还是作为动词所指代的做事，多指有相对固定时间地点，明确程式目标要求，稳定身份收入的所谓“正式”工作，尤指“体制内”工作，执法工作就是“正式”的、“体制内”的工作。

作为一种职业，执法工作区别于立法、司法和普法。从事执法工作的人，在法律和文件中，一般被称为执法人员，属于法治人员中的一部分。作为一种活动，执法工作可以指代全部执法活动，包括从事执法活动的人。在执法领域，在行政用语上，行政执法工作一词，具有最高概括性。执法工作分为研究和实践两部分，研究部分可分为理

论研究和实务研究，各有侧重。实践部分我们通常称为实务业务，包括执法办案和执法制度，他们是理论研究和实务研究的对象。

本书是对实务业务的研究，侧重执法办案的实操方面。实务业务实操属于现象范畴，仅懂得实操这种执法现象，不懂得其中的本质和性质，是难以完全掌握执法工作的。现象通常是片面的、零碎的，难言系统性、全面性。要系统的、全面的理解掌握执法工作，掌握执法本质和性质问题，以及执法原则，执法要件、关系、形式等及其根据诸多相对深层次问题，需要进行理论学习研究，这方面，可以参阅以执法科学为主要内容的《普通行政执法学》，以执法技术为主要内容的《行政执法解释理论与实务技术操作：行政执法决定的方法》两本书。

第一题 作为职业的执法工作

一种职业，区别于其他职业，在于这种职业的特征。对这种特征的认识与辨别，不仅在于这种职业实际活动是什么，更在于这种职业活动应当是什么，即职业要求，以及现实职业活动，趋向职业要求的内在自律，外在他律。职业要求，可以分为对职业人员的要求、对职业活动的要求。

在我国，对执法职业人员的要求规定比较集中。2020年11月中央全面依法治国工作会议明确，要坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍，加强理想信念教育，深入开展社会主义核心价值观和社会主义法治理念教育，推进法治专门队伍革命化、正规化、专业化、职业化，确保做到忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律。执法队伍中的领导者，既属于执法队伍中的一员，也属于领导干部这个“关键少数”，除要达到一般执法人员的要求外，还要坚决贯彻落实党中央关于

全面依法治国重大决策部署，带头尊崇法治、敬畏法律、了解法律、掌握法律，不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力，做尊法学法守法用法的模范。要力戒形式主义、官僚主义，确保全面依法治国各项任务真正落到实处。《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》明确提出，加强行政执法队伍专业化职业化建设。

第二题 作为行为活动的执法工作

作为行为活动的执法工作，是执法职业活动，是本书讨论的重点。党中央、国务院对执法工作的要求十分具体，如果归结为一句话，那就是严格规范公正文明执法。显然，这种要求主要是针对执法办案的。执法办案是执法组织以案件办理形式，将行政法规范、少部分民法规范，落实到社会中的具体活动。执法办案是执法工作中，最核心的部分，称为执法工作的“本”。

执法办案，显然以法律为标准内容，但是，仅仅在执法办案中落实法律要求是不够的。行政法规范是法律的一种，遵循立法技术，不可能对执法办案的规定面面俱到。行政法规范一经制定，就落后现实需要。行政法规范有弹性。法律是规则，其执行靠人推动，靠掌握政权的组织保证其落实。执法办案是人的活动，在有些时候，个别人不一定依法执法。执法办案需要协调、协助，需要配置、调动各种资源等。基于这些原因，党中央、国务院（或执法组织）就需要对执法办案提出较法律要求更高的、更具体、更有操作性的要求，可以分为对人的要求（如上题所述），对行为活动的要求，这种要求要得到落实，必须转化为有关于执法的行政措施，即执法措施，这种措施一旦体系化，特别是以文件的形式作出规定，就成为执法制度。这些执法



更多法律电子书尽在 docsriver.com 商家巨力书店

措施、制度如法律一样，都要在执法办案中落实。同时，执法措施、制度又具有相对独立性，能够自成体系，无论其制定，还是其落实，都属于“正在做的事”，是执法实务业务。

执法制度是执法措施的典型代表，为突出执法制度的重要性，我们以执法制度指代执法措施。因此，执法实务业务工作就可以分为两大部分，即执法办案和执法制度。

第三题 非典型执法措施

上题说，执法制度是执法措施的典型代表。这说明，在执法制度之外，还有些非典型的执法措施，并没有体系化为制度，或者并未体系化为冠以执法之名的制度，这在工作中是容易被忽视的。执法措施可能存在于各类“当下”行政重点工作文件之中，也可能仅是几条口号式规定，“×严禁”“×必须”之类，要注意识别。比如，《国务院办公厅关于全面推行证明事项和涉企经营许可事项告知承诺制的指导意见》（国办发〔2020〕42号），全文从持续开展“减证便民”行动，深化“证照分离”角度，安排了大量措施，“执法”一词仅出现一次，但从执法工作角度分析全文，会发现大部分措施，都属于执法措施。这些措施，不仅适用于作为执法的许可，还适用于其他符合规定的、依申请的执法，如行政确认、行政给付等。这些措施从执法角度来看，是转移、免除了相对人证明责任，增加了执法组织对执法决定的证明责任。类似情况还有很多。如果在执法过程中，不注意这类措施，极易造成违规。为防止这类问题的出现，关键是要养成执法思维，从执法的、职业的、专业专门的角度，看待有关行政文件、行政规定。

此外，未制度化的、与执法有关的体制、机制等，都属执法措施。