



21世纪司法警官高等职业院校规划教材

行政执法实务

主 编 宋 行

Practical Course of Administrative Execution

21 世纪司法警官高等职业院校规划教材

行政执法实务

主 编	宋 行			
副 主 编	解添明	于文静	马华学	
撰稿人员	蒋新颖	马华学	刘 毅	李婵娟
	解添明	于文静	马 艳	石慧芬
	宋 行			
编写顾问	赵新东	刘立新	王国金	何祝荣
	史雪峰	王从国	李承举	唐雷宏



法律出版社

www.lawpress.com.cn



www.falvm.com.cn

图书在版编目(CIP)数据

行政执法实务 / 宋行主编. —北京:法律出版社,
2011.8
ISBN 978-7-5118-2330-4

I. ①行… II. ①宋… III. ①行政执法—研究—中国
IV. ①D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 148320 号

©法律出版社·中国

责任编辑/王 扬

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/独立项目策划部

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

责任印制/张宇东

开本/720×960 毫米 1/16

印张/23.25 字数/360 千

版本/2011 年 8 月第 1 版

印次/2011 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-2330-4

定价:48.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

第一章 行政执法概述	1
一、行政执法的概念与特征	1
二、行政执法与相关概念的比较	4
三、行政执法的功能与作用	6
四、行政执法实务的研究内容	8
第二章 行政执法原则	29
一、行政执法原则概述	29
二、依法行政原则	31
三、合理行政原则	34
四、程序正当原则	35
五、信赖保护原则	36
六、比例原则	38
第三章 行政执法主体	42
一、行政执法主体概述	42
二、行政执法主体的资格	46
三、行政执法主体的权限	47
四、行政执法主体的分类	48
五、中央国家行政机关及行政机构	54
六、地方行政机关与行政机构	57
七、公务员	58
第四章 行政执法行为	78
一、行政处罚	78
二、行政许可	84
三、行政征收	93
四、行政征用	95
五、行政强制	96

2 行政执法实务

六、行政确认	100
七、行政给付	102
八、行政裁决	104
九、行政奖励	109
第五章 行政执法依据	113
一、行政执法依据的产生	114
二、行政执法依据的分类	126
三、行政执法依据的具体内容	137
第六章 行政执法程序	153
一、行政执法程序概述	154
二、行政执法程序的原则	158
三、行政执法程序的基本制度	167
四、行政执法程序的具体制度	178
第七章 行政执法责任	199
一、行政执法责任概述	199
二、行政执法责任的产生	202
三、行政执法责任的认定	207
四、行政执法责任的追究与免除	209
五、行政执法责任的承担方式	212
六、行政执法责任的转继与消灭	219
第八章 行政执法救济	239
一、行政救济	240
二、司法救济	272
三、其他救济形式	291
第九章 行政执法文书	298
一、行政执法文书的概念及特征	298
二、规范制作执法文书	300
三、行政执法文书的分类	301
四、行政执法文书格式	302
五、行政执法文书范本	308
后 记	363

第一章 行政执法概述

【导读】

行政权又称执法权,存在范围极其广泛,涉及社会生活的方方面面,对行政相对人的权益影响也最为直接。规范行政执法行为,可以规范行政权的运行,更好地保障行政相对人的合法权益。行政执法规范化,是规范行政权行使的根本途径。

【目标】

- 正确理解行政执法的概念、特征
- 明确行政执法与行政法、行政法律关系等相关概念的联系与区别
- 明确行政执法实务研究的具体内容

【理论介绍】

一、行政执法的概念与特征

(一) 行政与公行政

行政在英文称为 Administration,就其字面意思而言,是经营、管理和执行的意思。这种字面意思上的行政,不仅存在于国家和政府事务中,还存在于私人的组织和行为中。这里的行政,以前者为对象,一般称作“公共行政”,或称“公行政”。

公行政是指以国家权力为基础的公共行政,包括国家行政机关对国家事务的组织与管理活动和担负公共职能的公共组织和社会组织所进行的行政。公行政是相对于私行政而言的,就是一般意义上所称的“行政”,是以国家行为为基础的。国家行为以国家权力为前提,除了行政行为之外,还有立法行为、司法行为、国防行为和外交行为等。一般来说,以形式及实质意义为标准来区分“行政”及“其他国家行为”。形式意义的行政是根据行为主体的性质界定的行政,指行政机关依法实施的各种行为。而实质意义的行政是根据主体活动的性质界定的行政,即不论主体为何公权力机关,只要其活动具有执行、管理的性质即为行政。这里对行政的界定方式

是形式上的,即以国家机关的性质为标准,行政机关进行的活动即为行政。

知识链接

三权分立(Separation of Powers)亦称三权分治,该学说由法国人孟德斯鸠提出,是西方资本主义国家的基本政治制度的建制原则。其核心是立法权、行政权和司法权相互独立、互相制衡。三权分立具体到做法上,即为行政、司法、立法三大权力分属三个地位相等的不同政府机构,由三者互相制衡。是当前世界上资本主义民主国家广泛采用的一种民主政治思想。

(二)行政权与行政执法

在社会主义制度下,不存在西方国家的“三权分立”现象,但在国家权力的设置中,存在着一定的分工。具体来说,我国实行“议行合一”的制度,即行政权和司法权由立法权产生出来,立法、行政(又称执法)、司法三权关系的实际状况应是立法权高于一切,行政与司法则是一种平行关系。

在现代民主政治条件下,立法权、行政权和司法权在不断地相互渗透、相互支撑和相互制约。在社会管理越发复杂的今天,行政权力亦在不断地扩张。行政权除了执行法律之外,已经拥有广泛的“授权立法”或“委托立法”的权力,如国务院制定行政法规、国务院部门制定部门规章、有权地方政府制定规章等,从而在一定程度上分享了立法机关的立法权,即行政立法行为;同时,行政机关所拥有的处理某些案件、作出判断的权力,使之具有了在诸多领域的“准司法”性质,即行政司法行为。

(三)行政执法的概念

行政执法是行政管理行为中的重要方面。它有广义的行政执法和狭义的行政执法之分。

广义的行政执法是与“立法”、“司法”相对应的一种国家权力,具体来说就是指行政执法主体在行政管理的一切活动中遵守和依照法律、法规、规章和规范性文件进行行政管理的活动,包括抽象行政行为、具体行政行为。如江苏省人民政府依法制定和发布《江苏省商品条码管理办法》,旨在对商品条码实施规范管理,这就属于广义行政执法中采取的抽象行政行为,该行为指向不特定的对象。

狭义的行政执法,是指法律、法规、规章所规定的行政执法主体,运用法律、法规、规章和规范性文件的规定处理针对具体对象或案件的活动。它一般只能发生在具体的行政行为中。如某县公安局对某违反治安管理处罚法的相对人处以罚款 500 元的处罚,就属于狭义行政执法中采取的具体行政行为,该行为的指向必须是特定的具体对象或案件。

本书所指的行政执法,是指广义的行政执法。它不仅包括抽象行政行为,还包括具体行政行为;不仅包括狭义的行政执法行为,还包括行政立法行为和行政司法行为;不仅包括行政执法行为,还包括行政执法责任和相应的监督与救济。

(四) 行政执法的特征

一般来说,行政执法具有以下四个特征。

1. 主动性。行政执法是为了实现国家行政管理职能的一种活动,一般来说,它必须依法按照职权积极自觉地采取行动,主动地进行行政执法,否则,就可能是失职或玩忽职守。当然,行政司法行为,如行政复议、行政调解、行政仲裁等行为例外,这些是依申请的行政行为。行政司法行为侧重于事后的救济,类似于司法机关的“不告不理”,没有当事人的主动申请,相关裁决机关不得主动采取行动。另外,行政机关行政执法的主动性,必须有法律依据。因为在行政法领域,实行“依法行政原则”,遵循“一切行政权的行使都必须有明确的法律依据”的原则,不同于民法上的“法不禁止皆自由”。总的来说,在行政执法领域,一方面是依职权执法,另一方面则是依相对人申请执法(例外)。不论是主动的还是被动的行政行为,行政执法必须依法进行,体现的是依法行政原则的基本要求。

2. 广泛性。行政执法是行政机关在国家的行政管理过程中实施行政法律规范的行为,而国家行政管理所涉及的内容非常广泛,因此决定了行政执法内容的广泛性。我国的行政法没有统一、完整的法典,但是行政法规的数量多,内容广泛,相应地,行政执法的内容也必然具有广泛性。

从我国现阶段的实践来看,行政执法不仅涉及公安、工商、税务、海关、文化、卫生、环保、城建、交通、司法等众多领域,而且还广泛地涉及科技、教育、农业、林业、渔业等诸多行业。随着社会的发展,新生事物不断涌现,为了将整个社会生活都将纳入法治轨道,意味着行政执法所涉及的内容将更加广泛。

3. 具体性。与立法的抽象性和普遍性特征相比较,大多数行政执法具有具体性和个案性等特点。尽管行政执法涉及内容非常广泛,它覆盖了国家行政管理各个领域,从其性质上说,狭义行政执法属于一种具体行政行为,它大多都是针对具体的人员和具体的事件所采取的行政行为,因而行政执法不像立法那样具有抽象性和普遍性,而是具有具体性。

4. 强制性。行政执法是法定的行政机关实施、适用行政法律规范的行为,是贯彻、执行和实施国家意志的手段,无论是抽象行政行为还是具体行政行为,都具有相应的约束力和国家强制执行的执行力。在行政执法过程中,如果行政相对人违反行政法律规范或不履行行政法律规范中所规定的义务时,就会受到行政处罚或行政强制,以达到维护公共利益和社会秩序的目的。另外,在行政监督法律关系中,如行政机关违法执法,也会受到行政监督主体如监察机关、审计机关、上级机关等主体的审查,如确属违法,将受到相应的由国家强制力保障实施的不利后果。当然,行政法坚持依法行政原则,行政执法的强制性亦由法律来明确加以规定,在行政执法过程中必须依法进行强制。

二、行政执法与相关概念的比较

(一) 行政执法与行政法

一般来说,行政法是指调整行政关系与行政监督关系的法律规范的总称。有的书简单地说,行政法就是有关行政的法律。^[1]

大多数教材的名称都用行政法学、行政法等名称。本书名为“行政执法实务”,研究的是广义的行政执法,实质上和行政法的研究范围是一致的。它由规范行政主体和行政权设定的行政主体法、规范行政权行使的行政行为法、规范行政权运行程序的行政程序法、规范行政权监督的行政监督法和行政救济法等部分组成。两者的目的都是控制和规范行政权,保护行政相对人的合法权益。但本书中使用的“行政执法”与行政法两个概念之间存在着区别,具体来说:

1. 行政执法更体现动态的运用法律、执行法律、遵守法律的过程。行政执法从行政机关的角度出发,强调行政执法主体根据宪法、法律、行政法规和相关规章等规范性文件,依法行使行政权力、做出行政行为,遵守法定程序,并主动、被动地接受监督等。因此,行政执法强调的是一个过程,不

[1] 龚祥瑞主编:《比较宪法与行政法》,法律出版社2003年版,第6页。

同于行政法,不是单纯的涉及行政权行使的相应法律规范的总和。

2. 行政执法更强调行政主体主动的依法行政。当代的行政法教材多将行政法定为“控权法”,强调行政法应该是为了规范和控制行政权、保护相对人合法权益的法律规范的总和。随着社会的不断进步、公民权利的不断觉醒,行政机关不能也不可能处于被动的接受监督检查的地位,而是应当主动地依法执法、依法行政,依照自身的职权,遵守法定程序,从源头上预防政府与公民、法人其他组织之间的矛盾。

(二) 行政执法与行政法律关系

行政法律关系,是指受行政法律规范调控的因行政活动而引发的各种权利义务关系。这种关系既应包括在行政活动过程中所形成的行政主体与行政相对人之间的行政法上的权利义务关系,也应包括因行政活动产生或引发的救济或监督关系。

行政法律关系不同于行政关系。行政关系是行政法调整的对象,而行政法律关系是行政法调整的结果。行政法并不对所有行政关系作出规定或调整,只调整其主要部分。因此,行政法律关系范围比行政关系小,但内容层次较高。

行政执法亦不同于行政法律关系。具体来说:行政执法以行政权为核心,而行政法律关系以行政性的法律为核心。行政执法是从行政权行使的角度,全方位地对行政权的监控,从主体合法、依据合法、程序合法到行政主体的责任、对行政权的监督与救济等。行政法律关系则是以行政法律关系,强调行政权运行和对行政权的监督救济中,涉及规范和控制行政权的相关法律的调整,体现的是权利、义务和责任。但是二者又是有联系的,行政执法的过程,就是按照行政法律关系中设定的权利、义务和责任来执法的,简言之,行政执法的过程,也就是运用行政法律、实现行政法设定的行政法律关系的过程。

(三) 狭义的行政执法与刑事司法

狭义的行政执法是指行政主体为了执行法律、行政法规、规章和其他具有普遍性约束力的决定、命令,直接对特定的相对人和行政事务采取措施,影响相对人的权利义务,单方面作出具有法律效力的具体行政行为。^{〔1〕}

〔1〕 中国社科院法学研究所法律辞典编委会:《法律辞典简明本》,法律出版社2004年版,第769页。

刑事司法是指国家司法机关对触犯刑法的严重危害社会的犯罪行为所采取的处罚行为。

实践中,行政执法和刑事司法常常紧密联系在一起。当行政违法行为达到一定危害程度并触犯刑法时,行政违法行为就转化为刑事违法行为,从而行政执法就过渡到刑事司法。但是,二者也是有明显区别的,如在行政执法领域,强调效率优先,而在刑事司法领域则更多地追求公平。这是由行政与司法的性质所决定的。

三、行政执法的功能与作用

行政执法的功能与作用是多方面的,具体来说,有以下几方面的功能。

(一) 执法是立法的实现和保障

从执法与立法的关系来看,立法是执法的前提,是执法的基础,没有立法,无法可执;执法则是立法实现的途径和保障,没有执法,立法在很大程度上只能等于废纸,立法调整的社会关系也无从实现。

当然,执法将法律规定转化为人们的实际行为规范是通过多种途径实现的。这些途径主要包括:制定行政规范性文件、进行法律解释、实施行政处罚、进行行政监督检查、实施行政强制和科处行政处罚等。

1. 制定行政规范性文件。行政主体依职权制定行政规范性文件,将法律规定的原则性条款具体化,然后通过直接实施行政规范性文件而使法律文本的规定得到实际贯彻、执行,这是行政执法的首要途径。

2. 进行法律解释。行政执法主体在行政执法中进行的法律解释,只是适用法律的个案解释,即将法律条文适用于个案的具体事实时对相应法律条文的含义和适用范围(适用于何人、何事、何时、何地、何种情形及可能的例外)的阐释。这是一种广义的法律解释,这种法律解释几乎存在于所有具体行政行为之中。任何行政机关,只要实施具体行政行为,就必须进行一定的法律解释。任何行政机关和行政机关工作人员,只要实施具体行政行为,就必然享有一定的法律解释权。

3. 实施具体行政行为。行政执法的主要方式和基本途径是实施具体行政行为。没有具体行政行为,仅仅制定行政规范性文件或进行法律解释,法律规定不可能在人们的现实社会生活中得到实现。具体行政行为种类繁多,如行政许可是赋予行政相对人某种资格或者权利;行政确认是通过、证明等方式决定管理相对人某种法律地位;行政处罚是以惩罚违法行为为目的,对违法相对人权益的限制、剥夺或者对其科以新的义务等。没

有具体行政行为,行政监督检查、行政强制和行政处罚在很多情况下往往会失去实现的途径。因为行政监督检查、行政强制和行政处罚一般都是通过具体行政行为这样一种方式来实现的,在某种意义上讲具体行政行为乃是立法实现的直接保障。

4. 进行行政监督检查、行政强制和行政处罚。行政监督检查、行政强制和行政处罚是为了保证法律的实现而设定的保障,可以说是行政执法的保障机制。一般来说,这种保障机制是通过直接保障行政机关依法实施的执法行为而实现的。例如,行政征收领域的监督检查,只有在被征收人未按规定履行缴纳义务时,才由相应的执法机关对其施以行政强制或行政处罚。当然,征收的前提,是政府为被征收人设定的相应的权利,如经营权、安全保障等。没有对执法行为的保障,也就谈不上法律实现的保障,因为执法行为是法律实现的中介。

(二) 执法是保障公民权益的重要手段

从执法与公民权利、自由的关系来看,实现、保障和维护公民权利、自由是执法的目的,离开了公民权利、自由,执法就失去了意义。

执法的最终目的是保障和实现相对人的合法权益尤其是行政权益。立法是确认人的权利,界定、明确处在不同利益集团、不同社会阶层的人们的权利的性质、类别、范围和实现途径;执法则是使立法所确立的人的权利得以实现,包括提供权利实现的途径、条件,排除权利实现的障碍,防止权利滥用和制止侵权,追究侵权者的责任和给予被侵权者以救济等。

具体来说,行政主体在执法时应注重保障相对人实体权利,此外还要注重保护相对人的其他权益,如参与行政管理权、受益权、了解权、保密权、合法、正当、平等受保护权,协助行政权,建议、批评、控告、揭发权、复议、诉讼、申诉权和要求补偿、赔偿权等相关合法权益。

(三) 执法是保障和维护社会秩序、市场经济秩序的重要手段

保障和维护社会秩序、市场经济秩序是行政执法的重要任务,偏离了保障和维护社会秩序、市场经济秩序的任务,行政执法就失去了存在的理由,不能满足社会的需要。行政执法是保障和维护社会秩序、市场经济秩序的重要条件,没有行政执法,社会秩序和市场经济秩序将会出现混乱,人们将可能生活于某种“无序状态”中。

行政执法的目的既在于保护人权,保护行政相对人的合法权益,同时也在于维护秩序,维护人们生产、生活和从事与生产、生活有关的各种活动

所必需的秩序。而对各种秩序的维护也是保障人权的体现。人权和秩序是相互联系、相互统一的。一方面,人权的实现要求秩序保障:在社会生活中,没有秩序,人的权利和自由随时有被侵犯的危险,人们将失去预期,失去安全感,一切都可能发生,个人无法控制,人们将不得不在担心和恐惧中生活。另一方面,秩序也依赖于人权而存在,离开了人的权利和自由,秩序将失去任何意义,无论是立法设计的秩序,还是执法维持、建构的秩序,其宗旨都在于保护和发展人权,保护和发展国民的权利和自由。

四、行政执法实务的研究内容

(一) 执法主体

行政执法主体,或称行政主体,是指行政执法活动的承担者。行政执法活动是行使国家行政权的活动,这就要求承担行政执法活动的机关或组织,要具备相应的条件或资格并经国家有权机关的合法许可。

行政执法作为执行法律、法规和规章的活动,是行政立法的延续,是行使国家行政权的活动,这就要求承担行政执法活动的机关或组织,具备相应的条件或资格并经国家有权机关的合法许可。行政执法的实施单位只能是具有行政执法权的行政机关、法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织以及行政机关依法委托的符合有关执法条件的组织,其中前两者有行政主体资格。受委托组织只能在受委托的范围从事管理活动,且必须以委托机关的名义作出行为,且由委托机关来承担相应的责任。行政执法主体必须依法具有履行行政执法的职权,在职权范围内执法,不得超越职权,不得滥用职权。此外,行政执法人员亦要具备一定的资格、能力素质、必备知识等,如行政执法人员违法执法,也要承担相应的责任,如追偿、受行政处分等。

(二) 执法行为(行政行为)

行政行为是行政主体行使行政权的具体表现形式,分为抽象行政行为和具体行政行为。将行政行为区分为抽象行政行为和具体行政行为在行政法上具有重要意义。它不仅关系到法院对行政机关的监督范围与幅度,也涉及对行政管理相对人合法权益的保护力度。在具体行政行为执行过程中,如果行政相对人不服从,行政执法机关可以强制执行或者申请人民法院强制执行。

狭义的行政执法行为,或称具体行政行为,是行政执法实务的主要研究对象,行政行为的种类多样,在我国现阶段,依据行为的种类可以分为:

行政处罚、行政许可、行政征收、行政确认、行政裁决、行政复议等多种具体行政行为。具体行政行为是指国家行政机关和行政机关工作人员、法律法规授权的组织、行政机关委托的组织在行政管理活动中行使行政职权,针对特定的公民、法人或者其他组织,就特定的具体事项,作出的有关该公民、法人或者其他组织权利义务的单方行为。

(三) 执法依据

按照职权法定原则的要求,把各行政执法主体实施的法律、法规和规章进行梳理,将各行政执法主体的职责及执法程序进行科学细化,处理好执法主体之间的分工与协调。把法定职权的行使与法定义务、法定职责的履行结合起来,制约行政执法过程中的消极不作为行为。

行政执法依据包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、规章,也包括行政机关的抽象行政行为。行政执法依据的作用在于明确行政执法主体行使法定职权、履行法定职责时必须遵循的法定程序、时限和形式等程序性要素,以制约行政执法过程中的随意性。

(四) 执法程序

行政执法是将法律、法规、规章直接应用于行政相对人,直接影响个人或者组织的权利义务行为。程序上有瑕疵的行为,难以达到预期的法律效果。我国《行政诉讼法》第54条明确规定,违反行政程序的具体行政行为,应被人民法院予以撤销。

我国历来广泛存在着“重实体,轻程序”的思想,常常把程序视为实体的“附属品”。现代法治原则要求:行政机关的行政行为无论在实体上还是在程序上都应受法律制约,都应规范化。我国没有一部统一的行政程序法,有些法律法规虽有程序上的规定,但内容过于原则、简单、概括,侧重于行政执法主体的权利,缺少违反程序的法律后果与责任,缺乏对相对人权益的保护性规定,但这并不意味着我国没有执法程序的法律规范,只是散见于一些法律和部门法律法规中,如行政处罚法、治安管理处罚法、行政许可法、税收行政管理办法等法律中,均属于实体法与程序法兼具的法律,行政执法程序均有规定。

(五) 行政执法责任

行政执法责任中的“责任”,是指行政执法主体、行政执法机构及行政执法人员必须完成任务。行政权不仅体现为职权,同时也是行政主体必须履行的职责,若行政主体不履行相应职权,则将属于失职、不作为,将要

承担相应的法律责任。一般来说,行政责任应由行政系统内部的执法责任制来予以规范。

执法责任制是指各级行政机关依据其职能和法律、法规的规定,将本机关对外承担的行政职权以责任形式设定,将各项执法的职责和任务进行分解,明确相关执法机构、执法岗位和执法人员的执法责任,以监督考核为手段,从而形成的行政主体自律、补救和防范等各项制度的总和。

推行行政执法责任制的关键是要落实行政执法责任。对有违法或者不当行政执法行为的行政执法部门,可以根据造成后果的严重程度或者影响的恶劣程度等具体情况,给予限期整改、通报批评、取消评比先进的资格等处理;对有关行政执法人员,可以根据年度考核情况,或者根据过错形式、危害大小、情节轻重,给予批评教育、离岗培训、调离执法岗位、取消执法资格等处理。

对行政执法部门的行政执法行为在行政复议和行政诉讼中被认定违法和变更、撤销等比例较高的,对外部评议中群众满意程度较低或者对推行行政执法责任制消极应付、弄虚作假的,可以责令行政执法部门限期整改;情节严重的,可以给予通报批评或者取消评比先进的资格。对实施违法或者不当的行政执法行为依法依规应采取组织处理措施的,按照干部管理权限和规定程序办理;依法依规应当追究政纪责任的,由任免机关、监察机关依法给予行政处分;涉嫌犯罪的,移送司法机关处理。^{〔1〕}

(六) 行政法制监督及其救济

1. 行政法制监督。权力需要监督,不受监督的权力最终将成为暴力。而一切权力都容易被滥用,行政权更是如此。因此,对行政权的监督也就显得非常重要。我国的行政法制监督包括权力机关的监督、行政机关的监督、司法机关的监督和社会组织的监督。

(1) 权力机关的监督。国家权力机关的监督主要是对行政机关抽象行政行为的监督,包括最高国家权力机关对国务院行政法规的监督,省、自治区、直辖市的人大、人大常委会对地方政府规章的监督,其他地方国家权力机关对相应地方人民政府规范性文件的监督。

(2) 行政机关的监督。行政机关的监督可以分为一般监督和专门监督。一般监督又称层级监督,指上级行政机关基于隶属关系对下级行政机

〔1〕 见《国务院办公厅关于推行行政执法责任制的若干意见》(国办发〔2005〕37号)。

关的监督,如通过报告工作、审查、检查、行政复议等制度监督。专门行政机关监督则包括行政监察机关的监督和审计监督。

(3) 司法机关的监督。司法机关的监督包括人民检察院的监督和人民法院的监督。其中,人民检察院的监督主要是针对严重违法乱纪、可能构成犯罪的国家公务员的监督。而人民法院则通过行政诉讼、对行政机关申请强制执行的行政行为进行审查、提出司法建议等方式进行监督。

(4) 社会监督。社会监督指的是国家机关以外的个人或者社会组织的监督。具体来说,个人、组织可以通过行使宪法赋予的批评、建议、控告、检举、起诉的方式,也可以借助媒体来实行舆论监督,以实现行政法制监督的目的。

2. 行政救济。一般来说,行政救济是指行政相对人认为行政主体及其执法人员实施的与行使职权相关的行为侵害其合法权益,依法向法定机关提出申请,有权机关依法解决纠纷,给予相对人权益补救的法律制度。这种救济,不仅是对违法行政行为的救济,也是对合法行政行为的救济,目的是使相对人受到损害的权利得到救济。

行政救济的特征主要有以下几个方面:首先,行政救济都是事后救济,救济是针对相对人已经受到的损害而言的;其次,行政救济以当事人申请为前提,有关机关不能主动提供救济;最后,行政救济中争议双方的地位是不平等的,其中行政执法主体一方,在行政执法过程中处于管理者地位。我国现行的行政救济类型主要有以下四种:

(1) 行政复议。行政复议是指行政相对人认为行政主体的行政执法行为侵害到其合法权益,依法向法定的行政复议机关提出申请,由行政复议机关依照复议程序对被申请的具体行政执法行为进行合法性和合理性审查,之后作出复议决定的法律制度。行政复议作为行政机关解决行政执法主体与相对人之间纠纷的行为,实质上是一种行政司法行为。

(2) 行政诉讼。行政诉讼是行政相对人认为具体行政执法行为侵犯其合法权益,依法向法院起诉,请求法院对被诉具体行政行为进行合法性审查,法院在当事人和其他诉讼参与人的参与下依法对行政案件进行审理和裁判的活动。

(3) 行政赔偿。行政赔偿是国家机关及其工作人员在行使职权时为违

法,并侵犯相对人合法权益并造成损害时,依照国家赔偿法的相关规定,由国家负责给予赔偿的制度。

(4)行政补偿。行政补偿是指国家行政机关及其工作人员合法行使职权,给相对人造成合法权益损害时,由国家给予一定补偿的救济制度。

【实训】

一、知识运用

1. 实质意义的行政包括()。
A. 行政立法 B. 行政执法 C. 行政司法 D. 以上都是
2. 行政法研究的“行政”,指的是()。
A. 公行政 B. 私行政
C. 兼有公行政与私行政 D. 社会组织行政
3. 形式意义的行政是根据()界定的。
A. 主体 B. 行为的性质
C. 行为的种类 D. 行为的救济方式
4. 下列属于行政执法行为的有()。
A. 镇江市政府发布规范性文件
B. 妇联为一对夫妇调解
C. 公安局对某违反治安管理处罚法的人罚款
D. 江苏人大制定地方性法规
5. 下列属于行政执法的特点的是()。
A. 主动性 B. 被动性 C. 强制性 D. 具体性
6. 行政法的目的是()。
A. 规范行政权的行使 B. 控制行政权
C. 保护行政相对人的合法权益 D. 保护行政机关的合法权益
7. 下列属于行政执法的功能的有()。
A. 执法是立法的实现与保障
B. 执法是保障公民权益的手段
C. 执法是维护社会秩序的重要手段
D. 执法是保障市场经济秩序的重要手段
8. 执法通过()来保障立法的实现。
A. 制定行政规范性文件 B. 进行法律解释
C. 实施具体行政行为 D. 进行行政监督检查