

GONGWUYUAN PEIXUN

TONGYONG XILIE JIAOCAI

公务员培训通用系列教材

行政执法类公务员培训教程

XINGZHENGZHIFALEI GONGWUYUAN PEIXUN JIAOCHENG

熊文钊 张步峰 编著

中国人事出版社

公务员培训通用系列教材

行政执法类公务员培训教程

熊文钊 张步峰 编著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政执法类公务员培训教程/熊文钊,张步峰编著. —北京:中国人事出版社,2009.6

公务员培训通用系列教材

ISBN 978 - 7 - 80189 - 856 - 2

I. 行…

II. ①熊…

②张…

III. 行政执法—中国—公务员—培训—教材

IV. D922.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 086003 号

行政执法类公务员培训教程

xingzhengzhifalei gongwuyuan peixun jiaocheng

熊文钊 张步峰 编著

出版发行:中国人事出版社

地 址:北京市朝阳区育慧甲 5 号 100101

网 址:www.renshipublish.com

经 销:全国新华书店

印 刷:保定市中画美凯印刷有限公司

版 次:2009 年 6 月第 1 版

印 次:2009 年 6 月第 1 次印刷

开 本:880 × 1230 毫米 1/32

印 张:9.5

字 数:287 千字

书 号:ISBN 978 - 7 - 80189 - 856 - 2

定 价:23.00 元

版权所有,翻印必究 打击盗版举报电话:(010)84643937

如有印装差错,请与本社联系调换:(010)84642504

目 录

第一编 行政执法基本理论

第一章 行政执法概述	(2)
一、行政执法的概念和特征	(2)
二、行政执法与相关概念的区别	(8)
三、行政执法的功能	(11)
第二章 行政执法的依据	(16)
一、行政执法依据的概念与特征	(17)
二、行政执法依据的表现形式	(18)
第三章 行政执法基本原则	(24)
一、行政执法的基本原则	(25)
二、行政合法性原则	(26)
三、行政合理性原则	(27)
四、行政公开原则	(29)

第二编 行政执法主体

第四章 行政执法主体概述	(36)
一、行政执法主体的含义	(37)
二、行政执法主体与其他相关概念的关系	(38)
三、行政执法主体的分类	(39)
第五章 行政执法机关	(43)
一、行政机关概述	(44)
二、行政执法机关	(50)
第六章 行政执法类公务员	(56)

一、公务员概述	(56)
二、行政执法类公务员概述	(61)
三、行政执法类公务员的管理制度	(67)
第七章 其他行政执法组织	(73)
一、法律法规授权组织	(74)
二、受行政机关委托组织	(77)
三、被授权的组织与受委托组织的区别	(78)
第八章 行政执法相对人	(81)
一、行政执法相对人的概念	(82)
二、行政执法相对人的分类	(83)
三、行政执法相对人的权利和义务	(84)

第三编 行政执法行为

第九章 行政执法行为概述	(88)
一、行政执法行为的概念与特征	(89)
二、行政执法行为的内容	(90)
三、行政执法的分类	(91)
四、行政执法行为的成立、生效与合法	(92)
五、行政执法行为的效力	(95)
六、行政执法行为的无效、撤销与废止	(96)
第十章 行政处罚	(100)
一、行政处罚的概念	(101)
二、行政处罚与相关概念的区别	(102)
三、行政处罚的原则	(103)
四、行政处罚的种类及设定	(105)
五、行政处罚的管辖与适用	(110)
六、行政处罚的程序	(113)
第十一章 行政强制	(118)
一、行政强制的概念、特征及分类	(119)
二、行政强制的原则	(120)
三、行政强制执行	(123)
四、即时强制	(131)

第十二章 行政许可	(134)
一、行政许可的概念和特征	(135)
二、行政许可的作用	(136)
三、行政许可的种类	(137)
四、行政许可的基本原则	(139)
五、行政许可设定	(143)
六、行政许可执法主体	(147)
七、行政许可执法程序	(149)
八、行政许可的监督检查	(156)
九、行政许可的撤销与注销	(158)
十、行政许可的法律责任	(163)
第十三章 其他行政执法行为	(167)
一、行政征收	(168)
二、行政给付	(173)
三、行政确认	(178)
第十四章 行政执法程序	(186)
一、行政执法程序的概念及分类	(187)
二、行政程序在行政执法中的功能	(188)
三、行政执法程序的基本原则	(191)
四、行政执法程序的基本制度	(193)

第四编 行政执法的救济

第十五章 行政复议	(204)
一、行政复议的概述	(205)
二、行政复议的基本原则	(208)
三、行政复议的范围	(211)
四、行政复议机关与行政复议参加人	(215)
五、行政复议申请与受理	(220)
六、行政复议决定与执行	(225)
第十六章 行政诉讼	(229)
一、行政诉讼与行政诉讼法	(230)
二、行政诉讼的基本原则和基本制度	(231)

三、行政诉讼的受案范围	(233)
四、行政诉讼的管辖	(239)
五、行政诉讼的原告与被告	(243)
六、行政诉讼的程序	(250)
七、行政诉讼的证据	(256)
八、行政诉讼的判决	(258)
九、行政诉讼的执行	(265)
第十七章 行政赔偿	(270)
一、行政赔偿概述	(271)
二、行政赔偿的范围	(274)
三、行政赔偿请求人和赔偿义务机关	(280)
四、行政赔偿程序	(284)
五、国家赔偿的方式、计算标准	(286)
主要参考文献	(293)
参照的主要法律和司法解释	(294)

第一编

行政执法基本理论



第一章 行政执法概述

【本章导学】

行政执法的概念、特征、功能、依据,是行政执法的基础知识,对了解行政执法具有十分重要的意义。通过本章的学习,应该要:

1. 掌握行政执法的概念与特征
2. 理解行政执法与相关概念的区别
3. 领会行政执法的功能

【引导案例】

2003年9月26日,某市某区街道办事处将其闲置的一处临街房屋租给李某从事商业经营活动,租金为每年9000元。一年后,李某以原定租金过高,现生意亏损为由,只交纳了租金5000元,双方经过多次协商但没有结果。2004年3月18日,该街道办事处指使所属的城市监察分队的三名执法人员,身着制服,佩戴执法标志,将李某的店铺查封,同时禁止李某继续租用该房屋。李某认为街道办事处的查封行为属于违法的行政强制措施,2004年5月5日,向某区人民政府申请行政复议。但区政府认为本案不属于行政案件,没有受理,随后,李某又向某区人民法院提起行政诉讼。

一、行政执法的概念和特征

(一)行政和行政法的概念

1. 行政。学习和研究行政执法,首先应当了解什么是行政。“行

政”一词,源于拉丁文 Adminstrate,中文根据英文 Administration 翻译过来,其含义可以是“行政”、“行政机关”、“管理”、“执行”。不过,行政法上的“行政”并不泛指一般行政,而是指国家行政(也称公共行政),即国家行政机关对公共事务的组织与管理。

近、现代意义上的行政是国家权力分立的产物。行政最初是与立法、司法等国家权力相区别而言的,三者共同形成国家作用,由不同的机关来执掌。但是现代国家权力出现交叉、混合,行政权向立法权和司法权渗透,行政机关可能同时具有行政职能、立法职能和司法职能。

一般来说,行政法上的“行政”,主要是指国家行政机关进行的组织、管理、决策与调控活动,同时也包括国家行政机关所进行的准立法与准司法活动。

2. 行政法。行政法,简单地说,就是关于行政的法。具体来说,行政法是调整因行政主体行使行政职权而产生的特定社会关系的法律规范的总称。

行政法作为与刑法、民法并列的基本部门法之一,具有下列特点:

首先,在形式上,行政法没有完整、统一的行政法典。刑法和民法都有自己独立的法典,行政法则缺乏统一完整的法典,其法规范散布在各单行的行政法律、法规以及其他规范性文件文件中。

其次,在内容上,行政法涉及的领域极为广泛,内容非常丰富;而且,行政法为了适应社会生活急剧变化的需要,其规范极易发生变动。

(二) 行政执法的概念

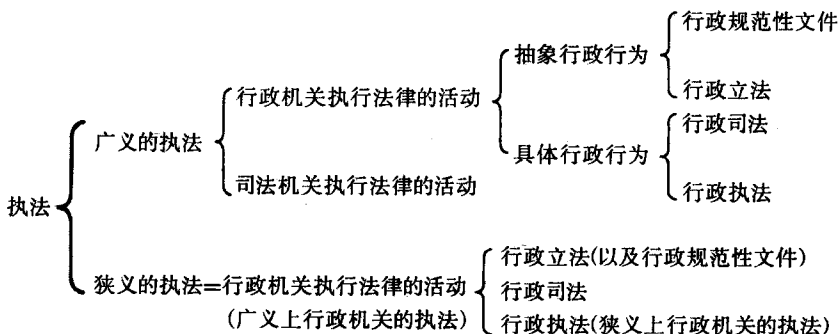
执法,即法律的执行,是指国家机关执行法律和实施法律的活动。广义的执法,是指所有国家行政机关、司法机关及其公职人员依照法定职权和程序执行和实施法律的活动。狭义的执法,仅指行政机关依法行使管理职权、执行法律的活动。

行政机关的执法也有广义和狭义之分。广义上行政机关的执法,是指行政机关依照法定的程序和权限,执行法律的活动,包括行政立法、行政司法和行政执法。如:浙江省人民政府依法制定和发布《浙江省商品条码治理办法》,旨在对商品条码实施规范治理,该行为是制定普遍适用的规范性文件的行为,是一种行政立法行为,属于抽象行政行为的范畴。狭义上行政机关的执法,也就是本书所采用的行政执法概念,是指行政机关依据法定的权限和程序实施行政管理职权,针对特定人或特定事项,对外部采取的能产生直接行政法律效果的具



体行政行为。如:某县工商局对某企业生产的假冒服装依法检查并给予罚款 3000 元的处罚,该执法行为指向特定的具体对象或案件。

行政机关执行法律的活动包括制定普遍适用的规范性法律文件的行为即抽象行政行为和针对特定对象所作出的能产生直接法律效果的行为即具体行政行为,行政机关所做出的具体行政行为包括行政司法行为和行政执法行为。因而从外延上来说,行政执法行为属于具体行政行为的一部分,即排除了行政司法行为后的具体行政行为也就是行政执法行为。不过,无论从种类还是数量上,绝大部分的具体行政行为是行政执法行为,而行政司法行为只占据了极少量的比例,因此本书中如无特殊说明,后文中并不区分具体行政行为和行政执法行为。



案例 1-1

2001 年 10 月 16 日,中国足球协会做出足纪字(2001)14 号《关于对四川绵阳、成都五牛、长春亚泰、江苏舜天和浙江绿城俱乐部足球队处理的决定》(简称“14 号处理决定”)。该决定第 1 项处罚是取消原告升入甲 A 资格,第 4 项处罚是取消原告足球队 2002、2003 年甲乙级足球联赛引进国内球员资格。原告不服“14 号处理决定”,于 2001 年 10 月 19 日和 11 月 10 日两次向中国足球协会提出申诉状,中国足球协会未能在法定的时间内答复。2002 年 1 月 7 日,长春亚泰足球俱乐部及其教练员、球员向北京市第二中级人民法院(以下简称二中院)提起行政诉讼。北京市二中院进行审查后,认为该起诉不符合行政诉讼法规定的受理条件,遂于 2002 年 1 月 23 日,做出(2002)二中行审字第 37 号行政裁定书,以长春亚泰及其教练员、球员对中国足协提起

的行政诉讼“不符合法律规定的受理条件”为由,裁定不予受理。2002年1月28日,亚泰俱乐部决定向北京市高级人民法院提出上诉,请求撤销北京市二中院裁定,并依法裁定受理本案。2002年1月29日,由12名全国人大代表联名上书全国人大常委会,要求北京市高级人民法院受理长春亚泰足球俱乐部对中国足协提起的行政诉讼。

本案争议的焦点是中国足协是否是行政执法的主体,这决定了长春亚泰俱乐部提起的行政诉讼能否被受理。法院的裁定认为中国足协并非行政执法的适格主体,因而中国足协做出的“14号处理决定”不是行政执法行为,而是社会团体所实施的内部纪律处分。

(三) 行政执法的特征

概括地讲,行政执法有以下六个方面的特征:

1. 行政执法具有国家意志性。行政执法不是一般社会组织的活动,不是个人的活动,也不是行政主体的民事性活动,而是行政主体以国家的名义对国家事务和社会事务进行的决策、组织、管理和调控等活动,具有体现和实现国家意志的特性。

2. 行政执法具有执行性。行政执法并不是国家的一切活动,也不是行政主体的一切活动,而是行政主体实施的执行法律的活动。这种活动从总体上讲,是把国家立法机关依人民意志制定的法律、法规付诸实施,予以执行。

3. 行政执法具有广泛性。行政执法是执法机关以国家名义对社会实施全方位管理的行为,它涉及社会生活的各个领域,包括财政、文化、教育、卫生、工业、农业、商业、交通、建设、环境、治安和社会保障等,内容十分广泛。

4. 行政执法具有从属法律性。在现代国家,法治原则已成为国家制度的基本原则。这一原则反映在行政领域,就要求行政主体必须依法行政,即一切行政就应当遵循法律所规定的条件、程序、方式和形式而进行,凡违法行政都应当受到相应的追究,承担相应的法律责任。

5. 行政执法具有裁量性。行政执法虽然从属于法律,但是由于法律不可能也没有必要将行政执法的所有内容和行政执法的各个环节和步骤都给予严格规定。在现代国家,法律大多是规定了一定的幅度和范围,允许行政执法机关根据具体情况在该幅度和范围内进行裁量。当然,这种裁量是在法律规定的范围内的裁量,而不是完全的自



由裁量。

6. 行政执法具有强制性。行政执法是国家的活动,体现和实现国家意志,它的实施也就必然要以国家政权的强制力为后盾。对于行政主体的行政执法活动,相对人有服从、接受和协助的义务。相对人若不依法履行义务,行政主体则可借助法律手段强制相对人服从和履行行政决定。

案例 1-2

王某是某省一所高校外语系二年级的本科生。1996年10月下旬的一天傍晚,他在学校宿舍里私自用电炉煮饭时不慎失火,造成部分公私财物毁损,本人也被轻微烧伤。因其行为严重违反了学校关于禁止在学生宿舍使用燃煤、燃油炉具和各种用于煮饭、烧水的电热器的规定,故受到记大过的处分,同时学校总务处行政科依据学校有关规定给予其罚款100元的“行政处罚”。这期间,我国《行政处罚法》刚刚施行(自1996年10月1日起施行),各种媒体正在广泛宣传该法有关知识,王某看报后认为学校行政科不是国家行政机关,无权对他实施行政处罚,要求退还那100元罚款,但校方不予退还,于是王某将此争执情况反映到省教育委员会,要求撤销学校作出的“行政处罚”,责令学校退还该项罚款。

从公共行政的静态层面的含义不难看出,该校(包括学校行政科)不是国家行政机关,不具有公共行政权力,在没有法律法规授权的情况下不能以自己的名义对外从事公共行政管理活动即“公共行政”;学校的组织性质是行政相对人,行政科的性质是学校这个行政相对人的内部行政(管理)部门,其管理活动是行政相对人的内部管理活动,其罚款行为是学校采用经济手段进行的内部管理措施,属于“私人行政”的范畴,与我国《行政处罚法》所说的行政处罚不是一回事,所谓“行政处罚”的那100元“罚款”并不是我国《行政处罚法》第八条第二项所指的行政处罚种类之一的“罚款”,其性质属于一种比较特殊的赔偿金。

(四) 行政执法的权力类型

行政执法的权力类型因行政事项的不同而具有一定的差别,因行政主体不同使其所享有的权力内容的多少不等。但根据有关行政法

的规定,我们可将行政执法的权力类型归纳为以下几个主要方面:

1. 行政决定权。主要是指行政主体依法对行政相对人的权利、义务及其他一些行政事项的处理决定权。行政决定权是一个宽泛的概念,内容很广,但主要限于行政裁量事宜,如公共财物的管理、使用和处分,公共事业的建设等。

2. 行政制裁权。是指行政机关或其他行政主体为了维护公共利益和社会秩序,保护公民、法人和其他组织的合法权益,对违反行政管理秩序,依法应当给予处罚的行政相对人所给予的法律制裁。如公安机关对某人进行行政拘留,交通管理部门吊销某人执照等。

3. 行政强制权。是指行政主体为了实现一定的行政目的,保障行政管理的顺利进行,通过依法采取强制手段迫使拒不履行行政法义务的相对人履行义务或达到与履行义务相同的状态;或者出于维护社会秩序或保护公民人身健康、安全的需要,对行政相对人的人身及财产自由等采取的强制性的行政执法行为的总称。行政强制权包括行政强制执行权和即时强制权。如对违法建设强制拆除,对 SARS 病人进行强制隔离等。

4. 行政许可权。是指行政执法主体根据相对方的申请,经依法审查,通过颁发许可证、执照等形式,赋予或确认行政相对方从事某种活动的法律资格或法律权利的一种行政执法行为。

5. 行政征收权。是指行政执法主体根据法律法规的规定,向个人和组织强制地、无偿地征集一定数额货币或实物的行政执法行为。如税收机关征税权,民航部门征收机场建设费的权力等。

6. 行政确认权。是指行政主体依法对行政相对人的法律地位、法律关系或有关法律事实进行甄别,给予确定、认定、证明并予以宣告的具体行政行为。如对婚姻关系的确认,对交通事故责任认定等。

7. 行政给付权。是指行政主体在公民失业、年老、疾病或丧失劳动能力或其他特殊情况下,依照法律的规定,赋予其一定的物质权益或与物质有关的权益的行政执法行为。如最低生活保障金的发放,抚恤金的发放等。

8. 行政监督检查权。指行政主体对其管辖范围内的公民、法人或组织对相关法律、法规或规章的遵守及其执行情况进行监督和检查的权力。如对被许可人实施许可事项的监督检查,对娱乐场所消防设施的监督检查等。



二、行政执法与相关概念的区别

(一) 行政执法与行政立法的区别

行政立法是指国家行政机关依照法定权限和程序,制定行政法规和行政规章的活动。

行政执法与行政立法的区别:

第一,主体不同。行政执法的主体极为广泛,包括几乎所有国家行政机关以及大量的法律法规授权的组织。行政立法的主体却非常有限,目前我国享有行政立法权的主体主要包括:国务院,国务院各部委,国务院各直属机构,省、自治区和直辖市人民政府,省、自治区和直辖市人民政府所在地的市人民政府,经国务院批准的较大的市的人民政府;经济特区市人民政府。

第二,性质不同。行政执法是执行国家法律、法规和规章的行为,是将法律、法规和规章的抽象规定适用到具体对象的行为,属于具体行政行为的范畴。行政立法则是制定行政法规和规章的行为,是针对不特定对象发布普遍适用的规范性文件的行为,属于抽象行政行为。

第三,程序不同。行政执法主要遵循具体行政行为的程序,是行政主体将法律适用到特定的人和事的过程,包括告知、听证、决定等程序。行政立法的程序,则是制定规范性文件法律文件的立法过程,包括起草、审议、决定等程序。

第四,法律后果不同。行政执法行为如果侵犯行政相对人的合法权益,行政相对人可以向复议机关申请行政复议,或者向人民法院提起行政诉讼。而目前我国,行政相对人如果对行政立法行为不服,则既不能直接申请行政复议,也不能提起行政诉讼。

(二) 行政执法与行政司法的区别

行政司法是指行政机关作为争议之外的第三者,按照准司法程序审理特定的行政纠纷或民事争议案件并做出裁决的活动。

行政执法与行政司法的区别:

第一,主体不同。如前所述,行政执法的主体范围广泛。而行政司法的主体具有特定性,即行政司法权的主体是由专门法律予以规定的,一般的行政主体并不享有行政司法权。

第二,目的不同。行政执法的目的在于在行政职权行使过程中实施抽象的法律、法规等,而行政司法的目的则在于解决纠纷的过程中保证法律、法规等的实施。

第三,法律程序不同。行政执法行为遵循一般的行政程序,而行政司法适用的则是类似于法院司法程序的准司法程序。

第四,法律关系的构成不同。行政执法行为所形成的法律关系,是作为行政主体的执法主体与作为行政相对人的公民、法人或其他组织,是一种管理关系,一种双方关系。行政司法行为所形成的法律关系,行政机关与纠纷当事人双方之间是一种类似于法院与当事人双方的关系,是一种三方关系。

第五,法律后果不完全相同。对行政执法行为不服,行政相对人可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。对行政司法行为不服,并不是所有的行政都可以获得行政救济。例如《行政复议法》第30条第2款规定:“根据国务院或者省、自治区、直辖市人民政府对行政区划的勘定、调整或者征用土地的决定,省、自治区、直辖市人民政府确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的行政复议决定为最终裁决。”也就是说,行政复议机关对于上述自然资源所有权与使用权的纠纷所作出的裁决,是排除司法审查的。

(三)行政执法与行政诉讼的区别

行政诉讼是人民法院运用司法权审查具体行政行为的合法性并解决争议的活动。

行政执法与行政诉讼的区别:

第一,性质不同。行政执法是国家行政机关运用行政职权实施的执行法律的活动,是对法律的第一次适用,是国家行政职能的体现。而行政诉讼是国家司法机关适用法律解决行政主体与行政相对人之间纠纷的活动,是对法律的第二次适用,是国家司法权的体现。

第二,主体不同。在行政执法中,其所形成法律关系是行政法律关系,双方主体是行政主体和行政相对人;在行政诉讼中,其所形成的法律关系是多方法律关系,多方主体是人民法院和原、被告双方当事人。

第三,程序不同。行政执法所遵循的程序是行政程序,而行政诉讼所遵循的程序是《行政诉讼法》所规定的诉讼程序。



第四,法律依据不同。行政执法依据的主要是行政法规范,而行政诉讼所依据的除了行政法规范之外,主要依据的是行政诉讼法规范。

第五,法律后果不同。行政执法是对法律的第一次适用,行政相对人对行政执法不服,可以申请行政复议和提起行政诉讼。而行政诉讼是作为第二次法律适用而存在的,对行政诉讼不服,除了可以在法定期限内上诉外,具有最终的法律效力,其他任何组织和个人都必须给予尊重。

案例 1-3

2002 年 5 月,杨某接到江苏南京市某科技园发展公司的拆迁通知,要拆迁他位于某区的化工厂。但在拆迁安置补偿金额上,双方分歧很大。拆迁方依据 1996 年原县政府制定的《城镇房屋拆迁管理暂行办法》,需补偿杨某安置费用 135 万余元。而杨某委托南京某评估公司对自己被拆迁资产进行评估,并参照现行的《南京市城市房屋拆迁管理办法》测算,认为应补偿安置费用 447 万元。杨某继而研究发现,该区目前房屋拆迁依据的这个暂行办法,是 1996 年由原县政府制定的,已不适应撤县建区后土地价格的巨大变化。而且,当初授权制定这个拆迁管理办法的上位法——1996 年 3 月施行的《南京市房屋拆迁管理办法》,已于 2000 年 3 月 7 日被废止。这个已被废止的《南京市房屋拆迁管理办法》第 53 条是这样规定的:“本市所辖各县人民政府可参照本办法,结合本县实际情况制定拆迁办法。”该区现仍在施行的《某县城镇房屋拆迁管理暂行办法》第 1 条也说:“根据有关法律、法规和《南京市房屋管理拆迁办法》第 53 条的规定,结合该县实际情况,制定本拆迁办法。”杨某决定起诉该区政府。他说,拆迁方依据的是 7 年前的老规定,制定这个规定的“上位法”早已废止,该区政府不根据新的“上位法”制定新规定,是一种“立法不作为”,由此导致公民拆迁受损,政府有责难推。该区人民法院发出行政裁定书,驳回化工厂对该区政府“立法不作为”的起诉。法院认为,原县政府政发[1996]64 号文件是该政府针对不特定对象发布的能反复适用的行政规范性文件,它的制定、发布、废止以及重新制定、发布,都不属于具体行政行为,而属于抽象行政行为,依法不能对其提起诉讼。后来,区法院也发出了司法建议书,要求区政府有关部门尽快制定新的拆迁办法。