

行政执法系列丛书

行政执法 基本知识

福建省人民政府法制办公室 编



福建教育出版社

行政执法系列丛书

行政执法基本知识

福建省人民政府法制办公室 编

福建教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政执法基本知识/福建省人民政府法制办公室编.
—福州: 福建教育出版社, 2001. 11 (2003. 4 重印)
ISBN 7-5334-3314-9

I. 行… II. 福… III. 行政法-基本知识-中国
IV. D922. 105

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 076645 号

行政执法系列丛书

行政执法基本知识

福建省人民政府法制办公室 编

*

福建教育出版社出版发行

(福州梦山路 27 号 邮编: 350001)

电话: 0591-3725592 3726971

传真: 3726980 网址: www.fep.com.cn)

福州天赋彩印有限公司印刷

(福州市茶园工业区 1 幢 邮编: 350005)

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32 12.75 印张 字数 310 千

2003 年 4 月第 2 版 2003 年 4 月第 1 次印刷

印数: 20001—30000

ISBN 7-5334-3314-9/D·39 定价: 19.00 元

如发现本书印装质量问题, 影响阅读,
请向出版科 (电话: 0591-3726019) 调换。

内 容 提 要

本书由行政法理、行政执法、行政救济三编十三章组成。

行政法理编，主要论述了行政执法中所要涉及的法学理论问题。如法的渊源、法的制定、法的实施和行政法的基本原则、行政法律关系、行政行为及行政法制监督等，以帮助读者从整体上理解和把握行政立法宗旨和执法原则。

行政执法编，是本书的主体部分，系统阐释了行政执法的基本原则和法律依据、法律责任和行政执法主体、行政执法行为、行政执法程序以及行政处罚等五个方面的理论与实务问题。着重把行政法律规范性条文、具体行政执法规程与法理要求融为一体，以指导个案操作，使行政执法人员达到上岗应知应会的合格要求。

行政救济编，以救济三法（《中华人民共和国行政复议法》、《中华人民共和国行政诉讼法》和《中华人民共和国国家赔偿法》）为基础，集中论述了我国的行政复议制度、行政诉讼制度和国家赔偿制度，而且专辟“行政赔偿主体和追偿”一节，以强化执法人员责任感。

本书旨在提高行政执法人员素质，提高善于执法和敢于执法的自信心，是公务员录用考试、年度考试和晋升考试的必读教材。

序

依法行政是各级国家行政机关及其工作人员，在宪法和法律赋予的权力职责范围内，通过法定方式和途径，严格依照法定程序，管理国家事务、经济文化事务和社会事务，做到既不失职，又不越权，既要防止和避免行政权力被滥用，保障公民权利，又要强化管理手段，提高行政效率，维护公共利益和社会秩序。依法行政是依法治国方略的应有之义和核心内容，是宪法和法律对各级行政机关的最基本要求。党的十五大报告强调指出：“一切政府机关都必须依法行政。”各级行政机关及其工作人员能不能自觉依法行政、严格依法办事，依法行政的能力和水平如何，行政执法的状况如何，直接关系到依法治国的基本方略能不能顺利实施、建设社会主义法治国家的宏伟目标能不能胜利实现，也直接影响到行政机关的权威和形象。

提高行政机关工作人员的法律业务素质，是依法行政的基础，也是推进依法治省进程的一项核心工作。为此，福建省人民政府于1998年7月25日发布了《福建省行政执法资格认证与执法证件管理办法》，要求行政执法人员必须经过综合法律知识考试和专业法律知识考试，只有成绩合格者方可取得资格证书和行政执法证件，持证上岗。实践证明，实行严格的行政执法资格考试制度，有助于提高行政机关工作人员的法律业务素质和行政执法水平，对促进我省依法行政起到了积极的作用。

为了让我省各级行政机关工作人员能够在较短时间内全面系统地了解、掌握行政法律基础知识，省人民政府法制办公室组织

有关法律专家编写了行政执法资格考试用书。该用书在我省 1998 年行政执法资格考试中发挥了良好的作用。根据各地对这套行政执法资格考试用书的意见和建议以及近一两年来行政法律、法规的变化情况，省人民政府法制办公室对这套用书进行了修订，并增加了较为普遍、典型的行政执法案例汇编，为行政机关工作人员学习法律知识提供生动的教材。

希望我省各级行政机关工作人员认真学习法律知识，通过行政执法资格考试检验自己对法律的掌握程度，并将学到的法律知识应用到日常的行政执法过程中，努力提高依法行政水平，以实际行动全面贯彻江总书记的重要讲话，推进政府工作法制化，使政府工作真正体现“三个代表”的要求。

福建省人民政府副省长 汪毅夫

2001 年 10 月 9 日

目 录

行政法理编

总论 邓小平民主法制理论	(3)
第一节 邓小平民主法制理论是建设社会主义法治 国家的理论依据	(3)
第二节 邓小平民主法制理论的主要内容及其重大 贡献	(6)
第三节 依法治国是建设有中国特色社会主义的必然 选择	(14)
第一章 法学基础理论	(24)
第一节 法的概念、基本特征及其作用	(24)
第二节 法与其他社会现象之间的关系	(30)
第三节 法的制定	(34)
第四节 法的实施	(44)
第二章 行政法概述	(51)
第一节 行政法的概念、特征和调整对象	(51)
第二节 行政法的渊源	(58)
第三节 行政法在法律体系中的地位及作用	(62)
第四节 行政法的基本原则	(66)
第三章 行政法律关系	(73)

第一节	行政法律关系概述	(73)
第二节	行政法律关系的构成要素	(76)
第三节	行政法律关系的产生、变更和消灭	(80)
第四章	行政行为	(83)
第一节	行政行为的概念和特征	(83)
第二节	行政行为的分类	(86)
第三节	行政行为的效力	(91)
第五章	行政法制监督	(97)
第一节	行政法制监督概述	(97)
第二节	行政法制监督的内容和原则	(101)
第三节	行政法制监督体系	(104)

行政执法编

第六章	行政执法概述	(119)
第一节	行政执法的概念和特征	(119)
第二节	行政法基本原则在行政执法中的适用	(127)
第三节	行政执法的依据	(131)
第四节	行政执法责任	(137)
第七章	行政执法主体	(147)
第一节	行政执法主体概述	(147)
第二节	行政机关	(156)
第三节	综合行政执法机关	(160)
第四节	法律、法规授权组织	(166)
第五节	行政机关委托的组织	(168)
第八章	行政执法行为	(171)
第一节	行政执法行为的概念与特征	(171)

第二节	行政执法行为的效力·····	(173)
第三节	行政执法行为的分类·····	(177)
第四节	行政执法检查·····	(179)
第五节	行政许可·····	(187)
第六节	行政确认·····	(195)
第七节	行政强制执行·····	(202)
第八节	其他行政执法行为·····	(212)
第九章	行政执法程序·····	(229)
第一节	行政执法程序概述·····	(229)
第二节	行政执法检查程序·····	(238)
第三节	行政许可程序·····	(240)
第四节	行政征收程序·····	(243)
第五节	行政强制执行程序·····	(246)
第六节	其他行政执法行为程序·····	(250)
第十章	行政处罚·····	(256)
第一节	行政处罚概述·····	(256)
第二节	行政处罚的种类、形式与设定·····	(263)
第三节	行政处罚的实施机关·····	(269)
第四节	行政处罚的管辖和适用·····	(273)
第五节	行政处罚的决定程序·····	(278)
第六节	行政处罚的执行程序·····	(287)
第七节	行政处罚的法律责任·····	(291)

行政救济编

第十一章	行政复议·····	(297)
第一节	行政复议概述·····	(297)

第二节	行政复议范围·····	(304)
第三节	行政复议管辖·····	(309)
第四节	行政复议申请·····	(315)
第五节	行政复议程序·····	(321)
第十二章	行政诉讼·····	(334)
第一节	行政诉讼概述·····	(334)
第二节	行政诉讼的受案范围·····	(337)
第三节	行政诉讼的管辖·····	(340)
第四节	行政诉讼参加人·····	(344)
第五节	行政诉讼程序·····	(358)
第六节	行政执行程序·····	(367)
第十三章	行政赔偿·····	(370)
第一节	行政赔偿概述·····	(370)
第二节	行政赔偿的主体与追偿·····	(379)
第三节	行政赔偿诉讼·····	(385)
参考书目	·····	(396)

行政法理编

总 论 邓小平民主法制理论

第一节 邓小平民主法制理论是建设 社会主义法治国家的理论依据

邓小平民主法制理论,是邓小平理论体系的重要组成部分,是以邓小平为核心的第二代中央领导集体在总结第一代中央领导集体进行社会主义革命和建设实践经验教训的基础上形成的,它初步回答了中国这样一个经济文化比较落后的国家如何实现法制的基本问题。正是在邓小平理论及其民主法制思想指引下,以江泽民为核心的第三代中央领导集体在党的十五大上从全局和战略的高度确定把依法治国作为基本的治国方略。这无疑标志着党的领导方式和执政方式的重大转变和发展,也说明了中国的社会主义民主政治和法制建设将进一步完善。

依法治国,是邓小平民主法制理论的集中体现。综观邓小平关于民主法制的思想,其内容极为丰富深刻,为建设有中国特色社会主义国家奠定了理论基础,提供了指导原则。1978年召开的党的十一届三中全会标志着当代中国改革开放的开始和社会主义现代化建设的重新起步,也标志着中国社会主义法制建设经历了

一个艰难曲折甚至被中断的过程之后进入了一个新的历史时期。邓小平民主法制理论是新的历史时期社会主义法制建设的反映、总结和升华，它的形成和发展经历了四个阶段。

第一阶段，从1978年党的十一届三中全会到1982年党的十二大。这是邓小平民主法制理论主要观点的形成时期。在这个时期，邓小平同志在总结历史经验教训的基础上，首先确立了社会主义法制建设的地位和作用，并且从保障人民民主、维护国家长治久安的角度，提出发展民主必须健全法制，必须使民主制度化、法律化的基本观点。例如，关于树立法律权威的观点；关于有法可依、有法必依、执法必严、违法必究的观点；关于实现四个现代化必须加强社会主义法制的观点等等。这也说明，小平同志十分重视民主法制建设。党的十二大即以邓小平同志关于民主法制建设的重要思想为指导，明确提出了党必须在宪法和法律范围内活动的基本原则。

第二阶段，从1982年党的十二大到1987年党的十三大。这是邓小平民主法制理论逐步展开、形成轮廓的时期。这一时期邓小平同志围绕在理论上阐述“什么是社会主义，怎样建设社会主义”，揭示了有中国特色社会主义发展道路，提出了社会主义初级阶段理论，规划了社会主义现代化建设的总体布局。在这个基础上，逐步深化了邓小平法制理论基本观点，扩展了邓小平法制理论的内容。例如，实行“一国两制”的观点；一手抓建设，一手抓法制的观点；加强法制根本问题是教育人的观点等等。以邓小平同志重要思想为指导，党的十三大从改革和社会主义现代化建设全局，高度概括社会主义法制建设的基本内容和任务，郑重指出，国家的政治生活、经济生活和社会生活的各个方面，民主和专政的各个环节，都应该做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。同时强调，我们必须一手抓建设和改革，一手抓法制，法

制建设必须贯穿于改革的全过程。党的十三大对社会主义法制的地位和作用的认识,已经在社会主义现代化建设和政治体制改革、经济体制改革更为广阔的领域内得到体现,我们党对社会主义法制的认识达到了一个新的水平。社会主义法制建设与民主政治建设的关系,政治体制改革与加强法制的关系,经济体制改革与法制的关系,法制建设与精神文明建设的关系,加强社会主义法制的基本原则和要求,加强法制和坚持党的领导的关系,一个国家两种法律制度的观点等,都得到了系统全面的阐述。这些观点的形成和发展构成了邓小平民主法制理论的基本轮廓。

第三阶段,从党的十三大到1992年邓小平“南巡”讲话和党的十四大。这一时期的鲜明标志是邓小平在南方视察时的讲话。在南方视察时的讲话中,邓小平同志对社会主义的本质,市场和社会主义的关系,“三个有利于”标准等都从理论上作了新的概括和阐述,并且语重心长地说:“还是要靠法制,搞法制靠得住些。”党的十四大以邓小平同志在南方视察时的讲话为指导,明确指出,我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,并且从建立社会主义市场经济体制的高度,阐述了加强社会主义法制的极端重要性。党的十四大指出,加强立法工作,特别是抓紧制定与完善保障改革开放、加强宏观经济管理、规范微观经济行为的法律和法规,这是建立社会主义市场经济体制的迫切要求。到这一阶段,邓小平民主法制理论已成为一个比较完整的科学体系。

第四阶段,从党的十四大到党的十五大。这是以江泽民同志为核心的党中央第三代领导集体在新的历史条件 and 实践过程中发展邓小平民主法制理论的阶段。党的十五大把依法治国,建设社会主义法治国家作为党领导人民治理国家的基本方略郑重地提了出来,并且将依法治国作为建设有中国特色社会主义法治的基本目标。1999年3月九届全国人大又将“中华人民共和国实行依法

治国，建设社会主义法治国家”以宪法修正案的形式写入了《中华人民共和国宪法》，这不仅使党的治国方略有了宪法依据和保障，也是对邓小平民主法制理论的丰富和发展，是社会主义法制建设的新的里程碑。

社会的发展永不止息，治国的理论与实践也不断发展、创新和完善。2001年1月10日，江泽民同志在同出席全国宣传部长会议同志座谈时指出：“我们建设有中国特色社会主义、发展社会主义市场经济过程中，要坚持不懈地加强社会主义法制建设，依法治国，同时也要坚持不懈地加强社会主义道德建设，以德治国，法治与德治，从来都是相辅相成、相互促进的，二者缺一不可，也不可偏废；我们应始终注意把法制建设与道德建设紧密结合起来。”党的十六大报告又指出：要“实行依法治国和以德治国相结合。”江泽民同志的讲话提出了以德治国的科学命题，阐明了法治与德治的辩证关系，强调依法治国与以德治国紧密结合，这是对马克思主义国家学说的丰富和发展，是对我们党领导人民治理国家基本方略的完善和创新，必将对我们建设有中国特色社会主义具有重大而深远的意义。

第二节 邓小平民主法制理论的 主要内容及其重大贡献

邓小平的民主法制理论具有十分鲜明的时代特色，即始终从社会主义本质、社会主义制度的必然要求、社会主义现代化建设的高度来论述民主和法制问题。强调社会主义法制建设要为解决和发展生产力服务；社会主义民主和社会主义法制必须有机结合，

为我国社会主义民主法制建设作出了伟大的历史性贡献。

一、确立了民主法制建设的战略地位

邓小平在波澜壮阔的革命和建设生涯中，善于从战略高度分析和解决重大问题。在新时期民主法制建设问题上，他从战略高度对民主法制建设做出了一系列精辟的论述。

（一）邓小平从社会主义兴衰成败的战略高度出发，把民主法制确立为党和国家的基本方针。

以史为鉴，邓小平对“文化大革命”十年的历史深刻总结后，郑重提出了加强民主与法制的大政方针。他指出：“为了保障人民民主，必须加强法制，必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”1980年，邓小平强调：“要继续发展社会主义民主，健全社会主义法制。这是三中全会以来中央坚定不移的基本方针，今后也决不允许有任何动摇。”在这一方针指导下，我国的民主法制建设揭开了新篇章，开辟了依法治国的新时期。邓小平始终把巩固和扩大民主看做是国家发展方向的根本性和全局性的长期任务，他提出了“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义现代化”的科学论断。根据邓小平的这个思想，党的十一届六中全会和十二届六中全会决议都明确提出，逐步建设高度的民主政治制度，是社会主义的一个根本任务和伟大目标之一。在我党的历史上，邓小平第一次把民主法制建设提高到事关社会主义兴衰成败的战略高度予以重视，并进行了深刻的阐述：第一，发展社会主义民主，健全社会主义法制，是党的基本方针，而不是一般方针或某项工作的具体方针。基本方针具有战略性、全局性。第二，这个方针是党的十一届三中全会在总结历史经验、汲取文化大革命历史教训的基础上确立的，必须一以贯之。贯彻这个方针要有连