



**PRACTICAL HANDBOOK OF
ADMINISTRATIVE LAW ENFORCEMENT**

行政执法实用手册

张越 张吕好 © 主编



中国市场出版社
China Market Press

HANDBOOK OF
ADMINISTRATIVE LAW ENFORCEMENT

行政执法实用手册

张越 张吕好 ◎ 主编

撰稿人

王晓娟 李 季 刘 蔚 张 越
张吕好 陈 康 范 平 赵静波



中国市场出版社
China Market Press

图书在版编目 (CIP) 数据

行政执法实用手册/张越, 张吕好主编. —北京:
中国市场出版社, 2012.9

ISBN 978 - 7 - 5092 - 0946 - 2

I. ①行… II. ①张… ②张… III. ①行政执法 - 中
国 - 手册 IV. ①D922.11-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 228537 号

书 名: 行政执法实用手册

主 编: 张 越 张吕好

责任编辑: 宋 涛

出版发行: 中国市场出版社

地 址: 北京市西城区月坛北小街 2 号院 3 号楼(100837)

电 话: 编辑部(010)68034118 读者服务部(010)68022950

发行部(010)68021338 68020340 68053489

68024335 68033577 68033539

经 销: 新华书店

印 刷: 北京嘉实印刷有限公司

规 格: 880 × 1230 毫米 1/32 17.75 印张 400 千字

版 本: 2012 年 10 月第 1 版

印 次: 2012 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5092 - 0946 - 2

定 价: 58.00 元

前 言

依法行政是现代政治文明的重要标志，是发展社会主义市场经济的必然要求，是促进社会公平正义、构建和谐社会的基本保证，是建设人民满意政府的重要前提和内容。

行政执法是行政机关大量的和最经常的行政管理活动，与人民群众的权益有最直接的联系，是依法行政的核心。行政执法的规范化、法治化决定了政府依法行政的整体水平，只有不断提高政府行政执法的能力和质量，才能推动依法行政基本目标的实现。

在行政执法的实践中，从理念、观念到体制、机制，按照严格、规范、公正、文明执法的标准，都需要进一步改善与提高。行政执法法治化的观念、水平离人民群众的要求还有较大距离，经济和社会管理中很多领域的违法乱象有待查处，公共服务有待加强；行政执法的主体存在着较为混乱的现象，执法主体过多过滥，执法人员素质不高，多头执法、多层执法、执法扰民现象成为严重问题；有法不依、执法不严时有发生，行政执法权限和程序的规定得不到遵守，导致乱执法、滥执法、执法不作为；行政执法的方式和手段急需改进，需要树立公民权利本位、破除执法权力本位的行政执法模式；在加强行政执法保障的同时，行政执法的监督制约机制急需加强，违法的行政执法应当得到及时的纠

正和补救。

实现行政执法的规范化、法治化，相关的制度、体制、机制的建设是基础。在行政管理的各个环节贯彻依法行政，还应当提高行政执法人员的能力、素质，改善行政执法人员的观念、意识。为此，应当建立行政执法人员法律学习、执法培训制度，这是提高行政执法质量和水平的关键。

本书作为行政执法人员学习、培训的简明读本，从行政执法的基本原理、规范和制度着手，结合行政执法实践和行政执法体制改革的大背景，论述行政执法，内容全面，体例新颖。本书在结构上分为三大部分。首先，对行政执法的概念与原则、主体与资格、依据与标准、类型与内容、程序、责任、监督及行政执法体制的改革与完善，进行了概要介绍，力求简明、通俗地帮助读者了解有关行政执法的基本原理。其次，对行政执法中几个具体常用的行政法律分别作出了较为精当的解读，主要涉及这些法律的基本制度、基本规范，侧重实用性和实践性。最后，附列了若干重要的行政执法法律规范和文件决定，便于概览行政执法的规范依据。

本书为适应政府行政执法学习培训的实际需要而编写，由对政府法治、行政执法有常年研究和实践经验的研究人员以及实践部门专家编写，适用于政府法治工作部门、行政执法部门以及其他相关的立法、行政、司法部门工作人员学习培训。

编 者

2012年9月

目 录

第一部分 行政执法概述

一、行政执法的概念与原则	3
二、行政执法的主体与资格	10
三、行政执法的依据与标准	12
四、行政执法的类型与内容	16
五、行政执法的程序	26
六、行政执法的责任	32
七、行政执法的监督	36
八、行政执法体制的改革与完善	41

第二部分 行政执法相关法律精讲

第一章 《行政处罚法》精讲	49
一、行政处罚概述	49
二、行政处罚的种类和设定	57
三、行政处罚的适用	68
四、行政处罚的程序	78

五、行政处罚的执行	87
六、对行政处罚的监督	92
第二章 《行政许可法》精讲	95
一、行政许可概述	95
二、行政许可的设定制度	105
三、行政许可的实施制度	116
四、实施行政许可的监督与责任制度	132
五、《行政许可法》实施的几个问题	139
第三章 《行政强制法》精讲	144
一、行政强制概述	144
二、实施行政强制的原则和依据	150
三、行政强制的实施主体	157
四、行政强制的实施程序	161
五、行政强制的责任	185
第四章 《行政复议法》精讲	189
一、行政复议概述	189
二、行政复议的基本原则	199
三、行政复议的范围	211
四、行政复议的管辖	219
五、行政复议参加人	222
六、行政复议的程序	225
七、存在问题与解决思路	233
第五章 《行政诉讼法》和《国家赔偿法》精讲	241
一、行政诉讼的概念和原则	241
二、行政诉讼的受案范围	247
三、行政诉讼的管辖	254

四、行政诉讼的参加人	258
五、行政诉讼的证据	265
六、行政诉讼的程序	269
七、行政诉讼的法律适用	275
八、《国家赔偿法》与行政赔偿制度	281
九、行政赔偿的概念与原则	283
十、行政赔偿的范围	285
十一、行政赔偿请求人与行政赔偿义务机关	287
十二、行政赔偿的程序	289
十三、行政赔偿的方式和计算标准	294

第三部分 行政执法相关规范

一、国务院有关依法行政、行政执法的相关规范	301
国务院关于全面推进依法行政的决定	301
国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的通知	307
国务院关于加强法治政府建设的意见	323
国务院关于加强市县依法行政的决定	335
国务院办公厅关于推行行政执法责任制的若干意见	345
二、《行政处罚法》及其相关规范	352
中华人民共和国行政处罚法	352
关于《中华人民共和国行政处罚法(草案)》的说明	366
国务院贯彻实施《中华人民共和国行政处罚法》的通知	373
国务院办公厅关于继续做好相对集中行政处罚权试点工作的 通知	378
国务院关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定	383
罚款决定与罚款收缴分离实施办法	392

三、《行政许可法》及其相关规范	395
中华人民共和国行政许可法	395
关于《中华人民共和国行政许可法(草案)》的说明	416
最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定	425
四、《行政强制法》及其相关规范	429
中华人民共和国行政强制法	429
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国行政 强制法(草案五次审议稿)》修改意见的报告	448
国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政强制法》的通知	450
五、《行政复议法》及其实施条例	455
中华人民共和国行政复议法	455
中华人民共和国行政复议法实施条例	467
六、《行政诉讼法》及其相关规范	482
中华人民共和国行政诉讼法	482
最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干 问题的解释	497
最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定	521
七、《国家赔偿法》及其相关规范	539
中华人民共和国国家赔偿法	539
最高人民法院关于适用《中华人民共和国国家赔偿法》若干 问题的解释(一)	552
国家赔偿费用管理条例	555

第一部分

行政执法概述

一、行政执法的概念与原则

(一) 依法行政的重要性

法律得不到实施或有法不依，接近于无法，甚至比无法的影响更坏，因为法制的尊严和对法制的信仰受到了破坏。法律（特别是行政法律）实施的重要手段是依法行政、行政执法。在我国，国家行政机关，即各级人民政府及其工作部门承担了主要的实施法律的任务，政府行为法治化对建设法治国家、实现国家现代化目标具有极为重要的意义。

对于国家行政机关的依法行政的责任和意义，可从以下几个方面进行说明。

第一，从国家行政机关的性质看，《宪法》规定人民政府是国家权力机关的执行机关。执行机关执行的是代表人民的最高国家权力机关的意志，其集中体现就是宪法和法律。

第二，从行政权的作用范围看，政府行政工作几乎涉及国家政治、经济、文化和其他社会生活的各个领域，涉及公民生产、生活、工作的各个阶段和各个方面。国家行政管理在整个国家管理活动中的范围最大，其法治化程度影响并决定着整个国家的法治化进程。

第三，从政府行使行政权的特点看，现代国家的行政权强调“效率”和“民主”，政府在行使行政权的时候将效率和民主统一起来，建立高效、民主的政府，只能通过严格的依法行政。

第四，从国家行政机关执行的法律、法规的数量看，我国80%的法律、所有的行政法规和90%的地方性法规都是由政府行政机关执行，如果政府不依法行政，直接关系到法律、法规的实施效果，影响到法律、法规的尊严和权威。

第五，从现代国家管理的基本要求看，市场经济的发展特别是经济的全球化，导致政府宏观管理经济的理念、方法和组织结构的重大变化，政府行为法治化成为行政管理现代化的重要标志。

（二）依法行政与行政执法法治化

依法行政是依法治国的核心，是实现依法治国的必由之路。依法行政的实质是理顺政府与人民、行政权与法律、行政机关与权力机关之间的联系。依法行政关系到人民当家作主的权力、管理国家事务的意志的实现，只有坚持依法行政，尊重和树立法律的权威，才能有效地管理国家、推动经济和社会的繁荣进步、保障公民的自由和福祉。

依法行政的内容包括：行政权力的获得必须由法律设定，行政权力的行使必须遵守法律，行政机关违法行政必须承担法律责任，行政权力的宗旨是提供优质服务。依法行政要求政府行政机关行使行政权力、管理公共事务时，必须获得法律授权并依据法律规定。也就是政府行政必须依法，依法才能行政。政府行政管理的全部内容，体现为依法行政的基本要求，依法行政是规范政府行政活动的基本法律原则。

落实依法治国基本方略、推进依法行政，核心是以建设法治政府为目标，实现政府行政行为的规范化。政府行政行为规范化建设包括很多环节，如规范与制度建设的加强和完善、行政管理体制和机制的创新、行政能力和观念意识的提高等。其中，制度建设是基础；行政管理体制的改革和创新既是重要内容也是突破口，是政府职能和管理方式转变的具体表现，是健全行政立法、决策、执法和监督的重要条件；监督机制和责任追究制度是保障；执法水平的提高是保证。

在政府行政行为规范化建设中，加强和改善行政执法，是其中的重心和关键环节。行政执法是行政机关大量发生的和最经常性的管理活动，是政府行政管理的主要形式，而在当前经济社会生活中出现的许多问题，都与行政执法不力有关，有法不依、执法不严、违法不究现象时有发生，例如：

(1)利益驱动执法明显，滥用执法手段，乱许可、乱收费、乱处罚、乱强制；

(2)执法权限不明，执法不作为或越权执法普遍，特别是重实体轻程序、违法违规下放权限、滥用自由裁量权的现象；

(3)执法主体设置不合法、不科学、不合理，执法主体过多过滥，多头执法、多层执法、执法扰民现象比较普遍；

(4)执法人员入口不严、近亲繁殖，私招滥雇，素质不高，制约了执法水平。

确保法律法规得到正确实施，必须严格按照法定权限和程序行使职权、履行职责，实行文明、公正的行政执法。加强行政执法，必须深化行政执法体制改革，建立权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制和机制。加强行政执法，还要提高行政执法水平，建立一支政治合格、纪律严明、业务精通、作风过硬的行政执法队伍。

(三)行政执法的概念和特征

行政执法是政府行政机关执行法律、法规，依法管理经济和社会的活动的总称。行政执法作为行政机关的具体行政行为，与行政立法、决策、规划等行为，共同构成依法行政的重要内容。

行政执法的特征主要体现在，行政执法是行政机关主动执行法律、法规的执行性活动；由于法律、法规所规范的内容的广泛性，行政执法的领域非常广泛；行政执法是行政机关直接影响行

政管理当事人权利义务的具体管理活动；行政执法在依法的前提下，强调执法的效率与公正。

与行政执法有关的行政法律制度包括：

(1)行政执法是对法律、法规的落实，要以健全的法律制度为基础，因此，应当制定和清理立法、完善法律体系建设，明确界定政府行政机关的权力、职责及其运行程序。

(2)行政执法应当合法，严格依据实体和程序法律规范进行，健全行政执法的监督制约机制，有效制止和纠正违法和不当的行政执法行为，保护行政管理相对人的合法权益，维护经济社会秩序。

(3)行政执法应当完善体制，按照职权法定、权责一致的原则，规范行政执法主体，明晰行政执法的职责权限，建立健全行政执法评议考核制和执法过错责任追究制，使法律、法规得到全面、正确的实施，实现法制统一、政令畅通。

(4)行政执法应当加强队伍建设，实行执法人员资格管理制度。行政执法机关及其工作人员应当提高能力、素质和水平，转变行政执法观念和意识，改进行政执法方式，加强行政执法监督和保障。

(四)行政执法的形式与分类

行政执法有很多类型，内容也很庞杂，根据行政执法行为的内容和性质分类，主要有行政许可、行政处罚、行政合同、行政指导、行政奖励、行政裁决、行政强制、行政收费、行政征收等。其中行政强制、行政许可、行政处罚因其重要性已经分别立法，在行政执法行为的种类中占绝大部分比例。

我国行政法律体系对于不同内容的行政执法行为，适用不同的法律规范，给予不同的法律规制。

此外，行政执法还可以按执法方式，分为部门分散执法和相对集中执法。前者指的是按照法律规范对于执法领域的划分，由特定的行政机关负责行使特定行政管理领域的行政执法权，如公安机关进行治安管理，环保部门进行环境执法。后者指的是将特定行政管理领域同一性质的行政执法权，授予一个行政机关相对集中行使，如在城市管理领域推行相对集中行政处罚权，以及正在实践中的相对集中行政许可权、行政复议权。

行政行为理论中对行政行为的分类，也可适用于对行政执法行为的分类。这些分类包括：

(1)单方行政执法行为和双方合意行政执法行为，如行政许可、行政合同。

(2)依职权的行政执法行为和依申请的行政执法行为，如限制处罚、行政许可。

(3)授益的行政执法行为和授予不利后果的行政执法行为，比如行政奖励、吊销行政许可。

(4)常态行政执法和应急行政执法，比如常态下的行政检查和应急管理情况下的行政征用。

(五)行政执法的原则

行政执法对于依法治国基本方略的落实、法律法规的实现，具有特别重要的意义。按照依法行政的要求，行政执法不仅应当合乎法律，而且应当公正合理、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一，在此基础上，实现行政法治化，构建和谐的社会秩序。因此，行政执法应当在实体和程序上严格依法进行，在价值和宗旨上符合人本主义理念、体现服务行政观。

行政执法的整个过程应按以下原则进行，受其指导与规范：

1. 合法原则

法定的行政执法机关应依法定程序、在法定职权范围内进行行政执法，无法律则无行政执法。

合法原则强调行政执法要有根据，行政执法权只能来自法律。只有法律才能对行政执法机关的设立与组织、执法权限、执法程序和责任进行有效规范，使行政执法反映宪法和法律的基本原则和价值。

合法原则的基本内容是法律优先和法律保留，具体要求是职能法定、组织法定、职权法定、程序法定和责任法定。

2. 合理原则

行政执法活动不仅要合法，而且要合理，即符合法理、公理、常理。

合理原则是对行政执法机关的进一步要求，要求行政管理应当公平、公正，平等对待行政管理相对人，不偏私，不歧视；依法行使自由裁量权，不受不相关因素的不利干扰；所采取的行政执法措施和手段应当必要、适当，应当尽力避免损害当事人的合法权益。

3. 程序正当原则

程序也是法，是监督和控制行政执法权的重要规范，公正的法律程序是实施权力监督、实现公平正义的保障。

行政执法行为应当符合程序正当原则：除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私的外，应当实行公开，应当注意听取公民、法人和其他组织的意见，向其说明理由；严格遵循法定程序，依法保障行政管理相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权；行政执法机关工作人员履行职责，与行政管理相对人存在利害关系时，应当回避。