

行政执法人员公共法律知识教材

XINGZHENG ZHIFA ZHISHI JIANMING DUBEN  
**行政 执 法 知 识 简 明 读 本**

青 岛 市 人 民 政 府 法 制 办 公 室 编

中国海洋大学出版社

· 青 岛 ·

图书在版编目(CIP)数据

行政执法知识简明读本/青岛市人民政府法制办公室  
编. —青岛:中国海洋大学出版社,2004.5

ISBN 7-81067-595-8

I. 行… II. 青… III. 行政执法—基本知识—中国  
IV. D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 036245 号

中国海洋大学出版社出版发行

(青岛市鱼山路5号 邮政编码:266003)

出版人:王曙光

日照报业印刷有限公司印刷

新华书店经销

\*

开本:850mm×1168mm 1/32 印张:7.25 字数:180千字

2004年5月第1版 2004年5月第1次印刷

印数:20 000 定价:10.00元

## 编者说明

社会主义法治建设的深入发展和依法行政进程的不断推进,要求行政执法人员应具备较高的法治观念和丰富的法律知识,在行政执法中能娴熟地运用有关法律、法规,真正做到有法必依、执法必严,从而不断提高行政执法水平。为适应我市行政执法人员上岗培训和资格审验工作的需要,我们组织编写了这本《行政执法知识简明读本》,以期对学习、理解、掌握行政公共法律知识有所帮助。本书以规范共同行政执法行为的法律条文为依据,力求系统地进行理论阐述,简明扼要地表达法律规定的內容。为便于学习,本书还附有复习题及考试模拟题。

全书由娄红民(第一章)、于亮(第二章、第三章)、杜荣华(第四章)、杨源源(第五章、第六章)、李少波(第七章)编写,由李少波统稿。

由于时间较紧,难免有不当之处,请读者批评指正。

编者

2004年4月1日

# 目 录

第一章 法学基础理论.....	(1)
第一节 法的概念和特征.....	(1)
第二节 法律要素.....	(2)
第三节 法的作用.....	(5)
第四节 法的制定.....	(7)
第五节 法的渊源.....	(12)
第六节 法的实施.....	(14)
第七节 法律关系.....	(17)
第八节 法律责任.....	(20)
第九节 法律解释.....	(24)
第十节 法律监督.....	(25)
第二章 行政处罚.....	(31)
第一节 行政处罚的概念和原则.....	(31)
第二节 行政处罚的种类和设定.....	(34)
第三节 行政处罚的实施机关.....	(36)
第四节 行政处罚的管辖和适用.....	(39)
第五节 行政处罚的决定.....	(41)
第六节 行政处罚的执行.....	(46)
第七节 行政机关违反行政处罚法的法律责任.....	(48)
第三章 行政许可.....	(52)
第一节 行政许可的基本原理.....	(52)
第二节 行政许可的原则.....	(54)

第三节	行政许可的设定 .....	(57)
第四节	行政许可的实施主体 .....	(62)
第五节	行政许可的实施程序 .....	(65)
第六节	行政许可的费用 .....	(73)
第七节	监督检查 .....	(74)
第八节	法律责任 .....	(78)
第四章	行政诉讼 .....	(83)
第一节	行政诉讼概述 .....	(83)
第二节	行政诉讼受案范围与管辖 .....	(84)
第三节	行政诉讼参加人 .....	(87)
第四节	行政诉讼证据 .....	(90)
第五节	行政诉讼程序 .....	(96)
第六节	行政诉讼的判决、裁定与决定 .....	(102)
第五章	行政复议 .....	(107)
第一节	行政复议概述 .....	(107)
第二节	行政复议范围 .....	(111)
第三节	行政复议机关与管辖 .....	(113)
第四节	行政复议参加人 .....	(116)
第五节	行政复议程序 .....	(120)
第六章	行政赔偿 .....	(128)
第一节	行政赔偿概述 .....	(128)
第二节	行政赔偿的范围 .....	(130)
第三节	行政赔偿请求人与赔偿义务机关 .....	(134)
第四节	行政赔偿程序 .....	(137)
第五节	行政赔偿的方式和计算标准 .....	(142)
第七章	行政案件法律文书 .....	(147)
第一节	概述 .....	(147)
第二节	基本结构 .....	(149)

---

第三节 基本要求	(150)
第四节 几种常用行政案件法律文书的制作	(152)
附录一 《公共法律知识》考试模拟题	(169)
附录二 法律、法规	(174)
行政处罚法	(174)
行政复议法	(185)
行政诉讼法	(194)
国家赔偿法	(205)
行政许可法	(212)

# 第一章 法学基础理论

## 第一节 法的概念和特征

### 一、法的概念

所谓法律,是指由社会物质生活条件决定的,反映掌握政权的社会集团的共同意志和根本利益,为了维护社会秩序而由国家制定并认可且由国家强制力保证实施的一种规定权利义务内容的特殊行为规范体系或制度体系。

### 二、法的基本特征

(1) 法是调控人的行为、社会关系的社会规范。法是一种具有独特性质的社会规范,它是通过法律方式对人的行为进行调控,进而调控人的社会关系的。

(2) 法是规定人们权利和义务的社会规范。作为一种特殊的社会规范,法是以规定人们权利和义务为主要内容的。它是以权利和义务为机制,通过权利和义务的配置和运作,影响人们的行为动机,指导人们的行为,实现社会关系的调整的。

(3) 法是由国家强制力保障实施的社会规范。法律作为一种社会规范,一种社会控制方式,与国家强制力具有一定的联系,是以国家强制力为后盾的。法律的实施、实现,权威和功能的发挥是借助于国家强制力进行的,国家强制力保证了法律在社会中的功

能和作用。

## 第二节 法律要素

法律要素是指构成法律这个系统相互联系、相互作用的元素、部分、因素。法律就是由这些要素构成的集合体。法律要素是多样的多层次的,可以从不同角度分析、分类。一般认为,法律要素包括法律概念、法律规则、法律原则等方面。

### 一、法律概念

法律概念是对各种法律事实进行概括,抽象出它们的共同特征而形成的权威性范畴。法律概念具有明确性、规范性、统一性等特点。

### 二、法律规则

法律规则是采取一定的结构形式具体规定人们的法律权利、法律义务以及相应的法律后果的行为规范。

#### 1. 逻辑结构

法律规则具有内在的严密的逻辑结构,包括假定(行为发生的时空、各种条件等事实状态的预设)、行为模式(权利和义务规定)和法律后果(含肯定式后果和否定式后果)三部分。

(1) 假定:假定又称假定条件,是使用规则必须存在的一定情况,是规则中关于适用该规则的条件之规定。

(2) 行为模式(处理):行为模式是指法律规则中关于行为要求之规定,即法律关于允许做什么(可为),禁止做什么(不为)和必须做什么(应为)之规定。

(3) 法律后果:法律后果是指法律规则中对遵守规则或违反规则的行为予以肯定或否定评价之规定。

## 2. 分类

(1) 依据内容的不同,法律规则分为义务性规则、权利性规则和权利义务复合规则。义务性规则是直接规定人们从事或不从事一定行为的规则。它分为命令性规则、禁止性规则两种。命令性规则是规定人们必须做出某种行为的规则,禁止性规则是规定禁止人们做出某种行为的规则。义务性规则的基本特征是具有强制性(强制性)、不利性,没有选择性,不允许人们随意选择。这一规则所使用的语言是应当、应该、必须、不得、禁止、严禁等等。

权利性规则是规定人们有权做出一定行为或不为一行为,以及要求他人为一定行为或不为一行为的规则。

权利义务复合规则是同时具有权利义务双重性质的法律规则。如组织法、程序法以及委任规则、审判规则等等。这一规则的特点是,一方面被指示的对象有权按照法律规则的规定作出一定行为,另一方面作出这些行为,履行自己的职责是他们不可推卸的义务。

(2) 依据功能的不同,法律规则分为调整性规则和构成性规则。调整性规则的功能在于控制人们的行为,使之符合规则概括出来(确定)的行为模式。其基本特征是先有行为,后有规则。调整性规则的产生是立足于已然的行为,是为了规范已有的行为,如刑法中的大多数规则。构成性规则的功能是组织、允许人们按照规则所授予的权利(权力)去活动。其基本特征是先有规则,后有行为,即规则在先,行为在后。

(3) 根据法律规则的强弱程度,可分为强行性规则和任意性规则。强行性规则是规定人们必须为一定行为或不为一行为的法律规则。主要包括禁止性规则和命令性规则。不管人们意愿如何,强行性规则所规定的义务必须履行,规则必须得到遵守。任意性规则规定人们的权利义务的内容,允许人们在法律范围内从事自己应该从事的合法的所有事务,允许人们在法律范围内自行决定或双方协商解决。

(4) 按照法律规则内容的确定性程序,分为确定性规则和非确定性规则。确定性规则是内容明确、结构完整、可以直接使用的规则;非确定性规则是内容不明确,需要其他规则加以说明、补充的规则。它又分为委任性规则和准用性规则。委任性规则是本身并未规定具体行为规则,而委托或授权其他机关加以具体规定的规则。准用性规则即没有规定具体行为规则,而要参照其他法律条文或法规的规则。

### 三、法律原则

法律原则是为法律规则提供某种基础或本源的综合性的、指导性的价值准则或规范,是法律诉讼、法律程序和法律裁决的确认规范。

#### 1. 基本特点

①具有普遍性、一般性的特点;②稳定性程度比较高,不因个人、社会条件而发生变化;③法律原则没有具体的权利和义务的设定,也没有确定的法律后果的设定,而只是一些抽象性、一般性的公理;④法律原则覆盖面较广,适用性非常广泛,可以运用于许多法律领域,对具体的法律运作具有指导性作用,往往成为“判案遇到困难的法官的救生圈”;⑤法律原则的逻辑形式主要体现在:结构上比较简单,一般不设定具体的权利和义务,命题的陈述上都是一些陈述性命题,主要体现在序言、总论、修正案、法律原则专章等。

#### 2. 分类

法律原则主要有两类:公理性原则和政策性原则。公理性原则是从社会关系的本质中产生出来的,得到广泛承认并被奉为法律的公理。如任何人不得从不当行为中获益,法律面前人人平等。政策性原则是国家关于社会发展和进步的决策、指示、决定及目的、目标。无论是公理性原则,还是政策性原则,都有基本原则和具体原则之分。

### 第三节 法的作用

法的作用是指法对人的行为、社会生活产生的影响和指导。依据作用的形式与内容,分为规范作用与社会作用。

#### 一、规范作用

法律的规范作用是指法律作为行为规范,对人们的意志、行为发生的直接影响,对人的行为所起到的保障和约束作用。它主要包括指引作用、评价作用、预测作用、教育作用和强制作用等。

(1) 指引作用。指引作用是指法律规范对人的行为起导向、引导的功用、效能。法律规范通过配置人们在法律上的权利义务以及规定违反法律规定所应承担的法律责任,设定人们的行为模式,引导人们在法律所许可的范围内开展活动,从而把社会主体的活动引入可调控的、有利于社会稳定的社会秩序之中。

(2) 评价作用。评价作用是指法律作为人们的行为规则,具有判断和衡量人们行为合法或不合法、违法的作用。法律以社会价值观念及价值观念体系为基础,以法的规范性、普遍性、统一性、强制性和综合性的标准来评价人们的行为,来判断人们行为的法律意义。

(3) 预测作用。预测作用是指人们根据法律规定可以预先知晓、估量相互间怎样行为以及行为的后果,从而对自己的行为作出合理安排的功效。人们根据法律,通过预测自己的所作所为及其后果,来确定、安排、协调自己行为的方式、方向、取舍,从而作出选择。

(4) 教育作用。教育作用是指法律通过自身的存在及运作实施,产生广泛的社会影响,督促、引导、教育人们弃恶从善、正当行为的作用。

(5) 强制作用。强制作用是指法律对违法犯罪行为的惩罚作

用,迫使不法行为人作出赔偿、补偿或予以惩罚来维护法律秩序的作用。强制作用的目的在于实现法律上的权利和义务,确保法律的应有权威和尊严,维护正义,建立、维护和发展良性的社会秩序。

## 二、社会作用

法律的社会作用是指法律的社会、政治功能,即法律作为社会关系的调整器,服务于一定的社会政治目的、目标,承担着一定的社会政治使命,形成、维护、实现一定的社会秩序。

### 1. 政治作用:维护阶级统治,维护社会政治秩序

(1) 法律调整统治阶级与被统治阶级之间的关系,镇压敌对阶级的反抗。

(2) 法律调整统治阶级内部关系,促进内部团结,维护自己的整体利益、普遍利益、根本利益。

(3) 法律调整统治阶级与同盟者的关系,促进有利于统治阶级的力量对比关系的形成和巩固。

(4) 在对外关系中,法律保证国家主权的完整、国家的安全,防御外来干涉和侵略,创造良好的国际环境。

### 2. 社会公共事务功能:执行社会公共事务

(1) 维护人类社会的基本生活条件。

(2) 维护生产和交换的秩序。

(3) 组织社会化大生产。

(4) 确定使用设备、执行工艺的技术规程,以及产品、劳务、质量要求的标准,以保障生产安全,防止事故的发生,保护消费者的利益。

(5) 推进教育、科学、文化的发展。

(6) 推进社会的民主化、平等化,促进社会民主法制化、规范化,真正实现人民当家作主。

(7) 保障和推进对外开放、对外交流,促进国际经济合作和文

化交流,促进并维护世界和平、发展和进步。

## 第四节 法的制定

### 一、立法

#### 1. 立法的概念

立法,是指一定的国家机关依照法定职权和法定程序制定、补充、修改或废止法律和其他规范性法律文件的一种专门性活动。

#### 2. 立法的基本特征

立法具备以下几个基本特征:

(1) 立法是国家的一项专门活动。是国家管理权力的运用,是国家履行职能的主要方式之一。

(2) 立法主体是特定的国家机关。立法活动是特定的国家机关依照法定职权进行的一项专门活动。

(3) 立法是专门机关依照法定的程序所进行的活动。

(4) 立法是特定的国家机关运用专门技术的活动。立法必须运用立法技术,立法技术是非常复杂的,如立法过程中立法权限的划分与行使,立法程序的运作,法律的起草与公布都涉及立法技术的运用问题。

(5) 立法是一个系统性的、多层次性的、综合性的法律创制活动。它包括以下三个方面的内容:认可,即一定的国家机关根据社会现实情况和社会发展需要,以国家的名义赋予社会上已经存在的某些社会规范以法律的效力;制定,即一定的国家机关根据社会发展需要,以国家的名义遵照立法程序,运用立法技术,依法创制、修改、补充、废止规范性法律文化的活动;法律解释,即一定的国家机关依照一定的标准和原则,根据法定权限和程序,对法律的愿意、目的所进行的说明,对现行有关法律的规范、原则与概念的内

涵和外延所做的阐明和规定。简言之,法律的认可、制定、解释构成了立法系统和立法活动的三个基本环节。

(6) 立法的目标在于产生具有普遍性、规范性、强制性的一般法律规范,从而引导、教育、评价、预测、规范所有人的行为,并进而调控人的社会关系。

## 二、立法体制

立法体制是关于立法权的配置方面的组织制度,其核心是立法权限的划分问题,即在一个国家中,哪些主体享有立法权或可以参与立法,各立法主体享有哪些立法权限。

目前我国的立法体制,便是在中央集中统一领导下,各不同类别、不同层次的立法主体享有不同的立法权,实行立法权的适当分离。也就是说,我国现行立法体制存在不同类型的立法权。

(1) 国家立法权。在各种立法权中,国家立法权是占主导地位。最重要的立法权——国家立法权一般只能由中央立法机关或最高国家权力机关行使。行使国家立法权的结果,是制定出全国普遍适用的,一般是解决国家和社会中基本的、带全局性的问题的法律。这些法律往往是行使其他立法权所制定的法律的立法依据和基础。

我国行使国家立法权的机关只能是全国人民代表大会及其常务委员会。

(2) 地方立法权。我国在保证国家法制统一的前提下,授予地方在一定范围内也享有立法权。与全国人大及其常委会行使的国家立法权相比,地方立法权的地位较低,立法的范围一般仅限于地方立法机关所管辖的地域,调整的是地方上的比较普遍和重大的问题,其调整范围往往是局部性的、区域性的。从法律的效力来看,行使地方立法权所制定出来的法规也低于国家立法权所制定的法律的效力,前者不能同后者相抵触,否则无效。

(3) 行政立法权。行政立法权是指国家行政机关进行立法的权力。在我国,享有行政立法权,能够制定行政法规和规章的行政机关有两个层次。一个层次是国务院及其部门的立法权。根据宪法和立法法的有关规定,国务院可以制定行政法规,发布决定和命令,各部委可以制定规章。另一个层次是省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府的立法权。根据宪法、立法法和人民政府组织法的有关规定,这些地方人民政府可以根据宪法、法律、行政法规、地方性法规的有关规定,制定规章。

此外,我国现行立法权的配置还有两个特殊的情况。

(1) 授权立法权。全国人民代表大会及其常务委员会根据实际需要,可以作出决定将应该由法律规定的部分事项,授权国务院先制定行政法规,但有关犯罪和刑罚、对人民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外。全国人大及其常务委员会根据实际需要,还可以作出决定将其他国家尚未制定法律或者行政法规的,授权省、自治区、直辖市的人民代表大会或者其常务委员会根据本地方的实际情况和具体需要先制定地方性法规,但涉及立法法第八条规定的事项除外。全国人民代表大会或者其常务委员会根据实际需要,可以作出决定授权没有地方性法规制定权的地方人民代表大会及其常务委员会制定法规,可以授权没有规章制定权的人民政府制定规章。

(2) 特别行政区的立法权。根据香港、澳门两部基本法的规定,全国人民代表大会授权香港、澳门特别行政区各自依照香港、澳门特别行政区基本法的规定,实行高度自治,享有立法权。这是一种独立的立法权。除属于中央管理的事务及中央与特别行政区的关系的事务,香港、澳门特别行政区不能立法外,其他所有事务,香港、澳门特别行政区立法机关都可以立法。

### 三、立法的指导思想和基本原则

立法的指导思想,是立法的理论基础和理论根据,是指立法中所要遵循的普遍性的、根本性的、系统性的主导思想,是体现主权者的根本利益和整体意志,并形成高度系统化的理论形态的世界观和方法论。《立法法》第3条明确规定:立法应当遵循宪法的基本原则,以经济建设为中心,坚持社会主义道路、坚持人民民主专政、坚持中国共产党的领导、坚持马克思列宁主义毛泽东思想邓小平理论,坚持改革开放。这是对当代中国的根本任务、中心工作、政治发展目标的理论总结和法律概括,集中地体现和反映了我国立法的基本精神与根本理念。

立法的基本原则,是在整个立法活动中贯穿始终的、立法中的每一个环节都必须遵守并受其指导的总体准则。立法的基本原则是国家立法指导思想在实际立法活动中的具体化和体现,是对国家立法意图、目的、目标的总体的系统的概括。一般来说,立法的基本原则凝集着一定社会共同体及其成员的权利、利益的期待和追求,体现着一个国家社会发展、建设和巩固的需要和要求,反映着一定社会所追求的法律精神、法律价值、法律理想和法律目的,浓缩了一定社会的法律理念和法律现实。《立法法》在“总则”部分明确规定了立法的一些基本原则:“立法应当依照法定的权限和程序,从国家整体利益出发,维护社会主义法制的统一和尊严”(第4条);“立法应当体现人民的意志,发扬社会主义民主,保障人民通过多种途径参与立法活动”(第5条);“立法应当从实际出发,科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任”(第6条)。

### 四、立法程序

#### 1. 立法程序的概念

立法程序就是指享有立法权的主体在制定(包括修改和废止)法律过程中所必须经过的阶段和采取的步骤、方法。

## 2. 立法的基本程序

由于我国立法的主体并不是单一的,体现在立法程序上也各不相同。所以,要概括一套所有立法主体都完全适用和都必须遵守的立法程序是困难的。以下,主要以全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会制定法律所适用的主要程序,来说明制定法律大致要经过哪些阶段和步骤。传统的观点认为,立法程序应该是包括提出法律议案、审议法律草案、表决和通过法律草案、公布法律四个阶段。我们认为,如果从立法是国家的一项经常性的专门活动的高度来看立法程序,而不仅仅把立法程序看作是通过一部单项法律所要经过的步骤,那么有关机关制定立法规划和起草法律草案的阶段也应属于立法程序所应包括的阶段。

(1) 制定立法规划。是国家立法机关根据社会经济发展的需要,根据国家在一段较长时期内的政策、方针、国民经济和社会发展规划,在对国内外有关立法信息进行分析和进行立法预测的基础上,做出的在一定时期内需要完成的立法项目、立法目标、立法形式、立法措施的部署和安排。

(2) 起草法律草案。即法律草案的拟定。通过对法律草案的拟定,制定出草案具体条文,以供立法机关进行审议表决,这是立法工作的重要环节。起草法律草案与制定立法规划一样,属于广义的立法程序的范围。一般来说,法律草案的起草工作主要包括提出研究报告、制定草案提纲、拟定草案条文等几项具体工作。

(3) 提出法律议案。是指依法享有立法提案权的机关或人员按照法定程序向立法机关提出的关于制定、认可、补充、修改或废止某项法律的提案(或建议、动议)。

(4) 审议法律草案。是指立法机关对已列入会议议程的法律草案进行正式审查和讨论。法律议案提出后,能否通过而成为正