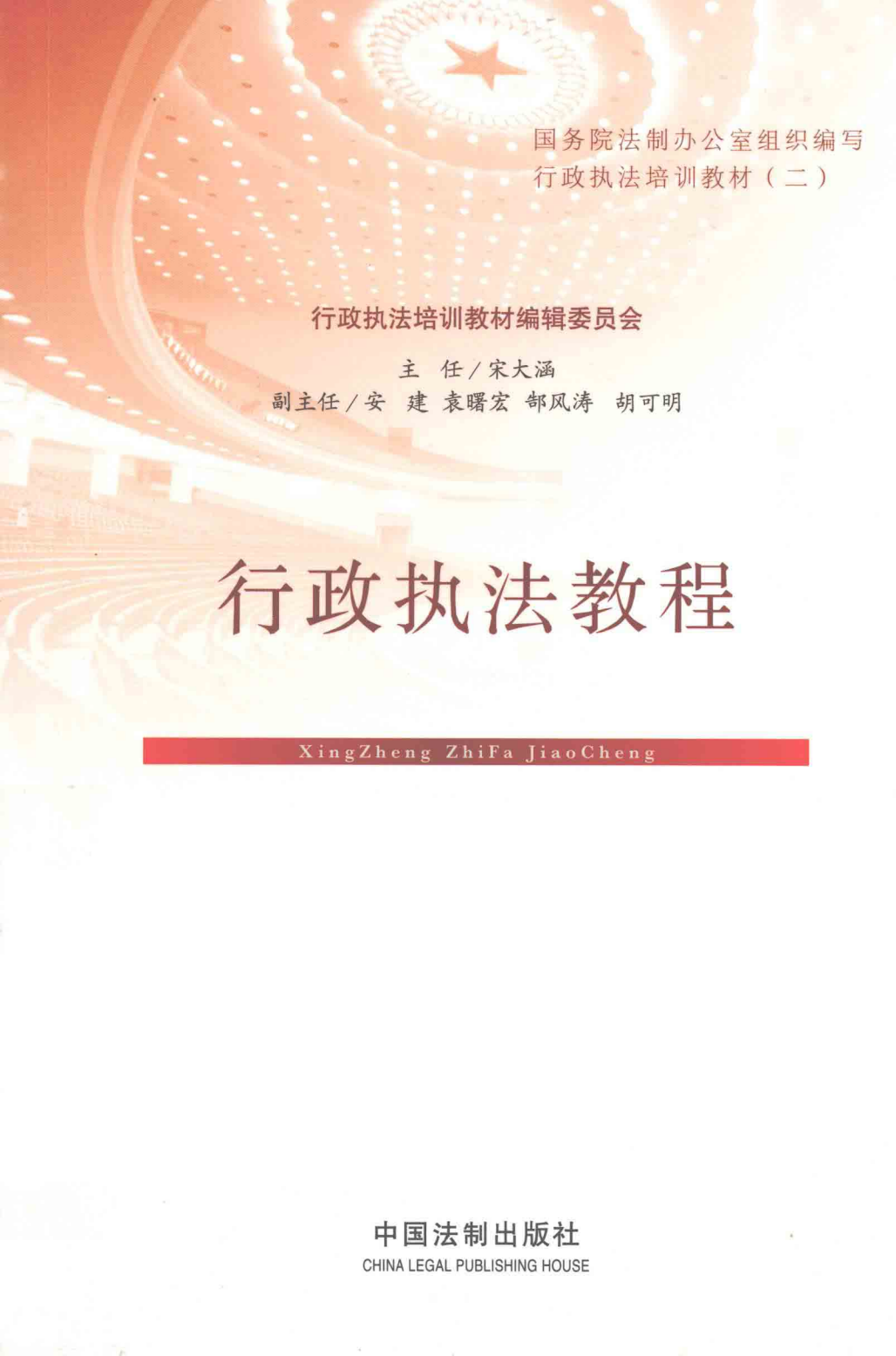




国务院法制办公室组织编写
行政执法培训教材（二）

行政执法培训教材编辑委员会

主任 / 宋大涵

副主任 / 安建 袁曙宏 郜风涛 胡可明

行政执法教程

XingZheng ZhiFa JiaoCheng

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

国务院法制办公室组织编写
行政执法培训教材（二）

行政执法培训教材编辑委员会

主 任 / 宋大涵

副主任 / 安 建 袁曙宏 郜风涛 胡可明

行政执法教程

主 编：宋大涵

副主编：青 锋

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

行政执法教程/宋大涵主编. —北京:中国法制出版社,2011.2

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2593 - 3

I. ①行… II. ①宋… III. ①行政执法 - 中国 - 教材

IV. ①D922.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 018208 号

责任编辑 马 颖

封面设计 李 宁

行政执法培训教材

行政执法教程

XING ZHENG ZHI FA JIAO CHENG

主编/宋大涵

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880×1230 毫米 32

版次/2011 年 4 月第 1 版

印张/16 字数/340 千字

2011 年 4 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2593 - 3

定价:59.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真:66031119

网址:<http://www.zgfs.com>

编辑部电话:66034242

市场营销部电话:66017726

邮购部电话:66033288

总 序

政府是国家权力机关的执行机关，要执行由人民代表组成的国家权力机关的意志。这种意志的集中体现，就是宪法和法律。行政机关是否坚持依法行政、严格行政执法，直接关系到人民当家作主、管理国家事务的意志能否实现。同时，行政机关的工作几乎涉及到国家政治、经济、文化和其他社会生活的各个领域，涉及到公民个人从出生到死亡的各个阶段，涉及到公民学习、工作和生活的各个方面。我国 80% 的法律、90% 的地方性法规、几乎所有行政法规和规章都是由行政机关负责执行的。行政机关不能自觉坚持依法行政、严格依法办事，直接关系到法律法规的实施效果，直接影响着法律法规的尊严和权威。

为了落实依法治国基本方略、推进依法行政，国务院先后两次召开全国依法行政工作会议，并发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》、《全面推进依法行政实施纲要》（以下简称《纲要》），明确提出了建设法治政府的目标，对推进依法行政作出了全面部署。这些年来，各地区各部门按照国务院的要求和部署，切实加强组织领导，狠抓《纲要》的贯彻落实，推进依法行政、建设法治政府工作取得了重要进展。

2010 年 8 月，为了全面总结各地区各部门贯彻落实《纲要》、推进依法行政情况和经验，分析存在的问题，研究部署在新的历史起点上加快建设法治政府的任务和措施，国务院召开第三次全国依法行政工作会议，会后又发布《国务院关于加强法治政府建

设计的意见》(以下简称《意见》),对法治政府建设作出了新的部署和安排。根据这次会议的精神和《意见》的规定,当前和今后一个时期,要进一步加大《纲要》实施力度,以建设法治政府为奋斗目标,以事关依法行政全局的体制机制创新为突破口,以增强领导干部依法行政的意识和能力、提高制度建设质量、规范行政权力运行、保证法律法规严格执行为着力点,全面推进依法行政,不断提高政府公信力和执行力,为保障经济又好又快发展和社会和谐稳定发挥更大的作用。

全面推进依法行政、加快建设法治政府,必须大力加强和改善行政执法。这是法律法规得到全面正确实施的关键环节。而随着我国中国特色社会主义法律体系的形成,保证法律法规全面正确实施就成为落实依法治国基本方略、推进依法行政的重心。加强和改善行政执法,首先要求全面提高行政执法人员的素质,切实增强其依法行政的观念和能力,做到严格规范公正文明执法。为此,《意见》明确规定,要高度重视行政机关工作人员依法行政意识与能力的培养,推行依法行政情况考察和法律知识测试制度,建立健全法律知识学习培训长效机制,定期组织行政执法人员参加通用法律知识培训、专门法律知识轮训和新法律法规专题培训。

为了适应加强行政执法人员法律知识培训的急迫需要,针对目前行政执法人员培训缺乏统一权威教材的实际情况,我们编写了这套行政执法培训教材。这套丛书作者队伍权威,内容涵盖全面,写作风格朴实,针对性、指导性和实用性较强,非常适合各级行政机关、行政学院和公务员培训机构用于行政执法人员通用法律知识培训,也可作为领导干部学法的教材。

行政执法培训教材编辑委员会

二〇一一年三月

引 言

2010年8月27日，温家宝总理在全国依法行政工作会议上的讲话中指出：“依法行政是现代政治文明的重要标志。一个政党取得政权后，应当把党的意志通过法定程序变为宪法和法律，依照宪法和法律治理国家，这是党在夺取政权与执政时期的最大区别。贯彻依法治国基本方略，推进依法行政，建设法治政府，是我们党治国理政从理念到方式的革命性变化，是我国政治体制改革迈出的重要一步，具有划时代的重要意义。”“《全面推进依法行政实施纲要》是新时期加快建设法治政府的指导性文件，建设法治政府的核心是依法行政”。同时，温家宝总理还强调指出，加快建设法治政府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的基本保证，是深化政治体制改革的重要方面，是政府建设和反腐败的重要举措。温家宝总理的讲话，对加强法治政府建设，全面推进依法行政具有十分重要的指导意义。建设法治政府的核心是依法行政，行政执法机关依法管理经济社会的执法活动是依法行政的重要内容。加强法治政府建设，全面推进依法行政，必然要加强和改进行政执法，强调行政执法的严格规范公正文明。

2010年形成中国特色社会主义法律体系是党的十五大提出的新时期立法工作总目标。有关立法机关在提高立法质量的前提下，一手抓法律法规的制定，一手抓法律法规的清理，确保中国特色社会主义法律体系的如期形成。立法和执法历来都是

法治政府建设的重要方面。“政府能做什么，不能做什么，要由法律来确定。政府只能行使法律赋予的权力，所有行政行为都要于法有据、程序正当。各项法律法规一旦公布实施，就必须得到有效贯彻执行，做到令行禁止，提高制度的执行力和公信力。”因此，在加强立法完善法律体系的同时，也需加强执法，强化对法律的贯彻落实。

在实践中，政府的行政管理活动主要是以行政执法的形式体现。“行政执法是行政机关最经常、与人民群众权益最直接相关的管理活动。”^①《国务院关于加强市县依法行政的决定》指出，市县两级政府在我国政权体系中具有十分重要的地位，处在政府工作的第一线，是国家法律法规和政策的重要执行者。实际工作中，直接涉及人民群众具体利益的行政行为大多数由市县各级政府做出，各种社会矛盾和纠纷大多数发生在基层并需要市县各级政府处理和化解。市县各级政府能否切实做到依法行政，很大程度上决定着政府依法行政的整体水平和法治政府建设的整体进程。因此，加强各级行政执法机关的执法活动，不断提高行政执法质量和水平，对加强市县政府的依法行政，巩固党的执政基础、深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会和加强政府自身建设，夯实法治政府建设的基础十分重要。

在我国行政执法中，还存在一些问题，如有法不依、执法不严、违法不究现象时有发生，群众反映比较强烈；对行政行为的监督制约机制不够健全，一些违法或者不当的行政行为得不到及时、有效的制止或者纠正，行政管理相对人的合法权益受到损害得不到及时救济；一些行政机关工作人员依法行政的观念还

^① 见国务院法制办负责人就《国务院关于加强法治政府建设的意见》答记者问。《人民日报》2010年11月9日16版。

比较淡薄，依法行政的能力和水平有待进一步提高。近些年来，各地区、各部门对行政执法是重视的，做了大量工作，但行政执法仍存在不少突出问题：一些地方和部门执法不严、违法不究，食品药品、生态环境、安全生产、社会治安等领域的违法行为得不到及时查处；有些行政机关执法不讲规矩和程序，乱执法、滥执法；有些行政执法人员不给好处不办事，给了好处乱办事，“吃拿卡要”现象在一些地方还比较突出；一些执法人员执法方式简单、态度粗暴；以权谋私、贪赃枉法等消极腐败现象还比较严重，个别人员甚至充当违法犯罪分子的“保护伞”，社会影响极坏。正如马凯国务委员指出，各地区、各部门都要充分认识这些问题的危害性，高度重视行政执法，创新执法体制，界定执法权限，完善执法程序，改进执法方式，加强执法保障，做到严格执法、规范执法、公正执法、文明执法。

国务院《全面推进依法行政实施纲要》规定，要建立行政机关工作人员学法制度，加强对行政执法人员的培训，增强法律意识，提高法律素质，提高依法行政的能力和水平，把依法行政贯穿于行政管理的各个环节。《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》强调，要强化对行政执法人员的培训，市县政府及其部门要定期组织对行政执法人员进行依法行政知识培训。《国务院关于加强法治政府建设的意见》进一步要求，要建立法律知识学习培训长效机制，定期组织行政执法人员参加通用法律知识培训、专门法律知识轮训和新法律法规专题培训，并把培训情况、学习成绩作为考核内容和任职晋升的依据之一。为了贯彻落实国务院的有关规定，增强行政执法人员特别是领导干部依法行政的意识和能力，提高执法质量、效率和水平，我们组织编写了这本教程，供地方和部门培训执法人员选用。

本书有以下主要特点：

第一，政策性强。本书的一个重要特点就是紧密结合国务院有关文件规定来论述行政执法；紧紧把握全面推进依法行政，建设法治政府的主线，深入研究加强和改进行政执法；立足于我国行政管理体制改革和行政执法体制改革的大背景来考虑经济社会发展对行政执法的要求，从建设服务型政府的角度来考虑加强和改善行政执法，提高行政执法的质量和水平。

第二，实践性强。本书根据大量的工作实践，并提炼归纳出行政执法中存在的问题，从理论和实践相结合的角度对行政执法进行了比较深入的探讨，力求为行政执法提供较好的实用性比较强的参考材料。对行政执法实务工作中的重点和难点问题逐个进行释明和指引，使行政执法人员能更好地了解行政法的精髓，拓宽对行政执法有关背景知识和理论的了解，更好地应对实践中遇到的难题。本书的观点尽可能地采用通说，同时也融入了作者们在实践工作中对行政执法的理解。对有关行政执法体制改革的热点问题和主流观点，书中作出了较为详细的介绍和讨论，希望能有助于读者了解行政执法理论与实践的动态。

第三，篇章结构比较新颖。本书没有采用一般行政执法教程罗列各具体行政行为的写法，或者将依法行政的内容全部涵盖的写法，而是紧紧围绕行政执法的核心内容，按照突出重点，专题深入，兼顾基本面的思路来架构本书的篇章结构，安排行政执法内容的逻辑体系，使行政执法中的重要问题得到专题式研究，使本书的结构更加科学合理，内容更加充实丰满。

本书各章内容如下：

第一章 行政执法概述。行政执法是一个内涵十分丰富的概念，内容涉及方方面面。本章共分四节，重点阐述行政执法的概

念、特征、理念、基本原则和要求，力求对行政执法的基本问题有一个总体的把握。

第二章 行政执法主体。行政执法主体是研究行政执法首先需要明确的问题。本章从行政执法主体的基本内涵入手，对行政执法主体的种类、行政主体资格的确认、行政执法人员等作了比较全面的论述。

第三章 行政执法依据。行政执法依据是行政执法的要素之一。行政机关根据什么开展行政活动，就是行政执法的依据问题。本章重点阐述行政执法依据的种类及其效力等级、适用规则、冲突及其处理等基本问题。

第四章 行政执法程序。行政执法程序是行政执法的重要内容之一。没有程序的民主，就没有实质的民主；没有程序的公正，就很难保证实体公正和结果公正。国务院领导要求把建立和完善行政程序，作为推进依法行政的一项重要任务。本章分为三节，主要阐述行政执法程序的概念、特征、类型，行政执法程序的一般程序，简易程序等方面。

第五章 行政执法行为。对行政执法行为的研究主要是侧重于从行政执法本身的成立、内部的结构、所具有的法律效果以及各种具体表现形式的研究。本章分为六节，主要阐述行政执法行为的概念、效力，行政执法行为横向分类和纵向分类，行政执法行为规范和行政执法争议协调。

第六章 行政执法方式。行政执法方式是指在行政执法活动中所采用的行为模式。本章主要阐述行政执法中常用的联合执法、委托执法、集中执法、协助执法等。

第七章 行政裁量权。行政裁量权是行政法的核心问题，也是行政执法理论和实践中的一个重要问题。本章主要从基本内涵、

特征入手，分析了规范行政裁量权的实践中存在的问题，探讨了行政裁量权的规范和控制。

第八章 行政执法证据。在实践中，大家通常比较关注诉讼证据，对行政执法证据的研究比较薄弱。而这个问题又是行政执法中查清违法事实、查明违法行为、正确适用法律的关键性问题，十分重要。本章主要阐述行政执法证据的概念、基本属性、种类，行政执法的证明对象、证明责任、证明标准，行政执法的证据形式规则、证据审查规则。

第九章 行政执法文书。本章对行政执法文书的概念、行政执法文书效力与功能、行政执法文书的分类、行政执法文书存在的主要问题进行了研究，对行政许可、行政处罚文书制作、其他具体行政行为执法文书的种类及制作要求、改进与完善措施进行了探讨。

第十章 行政执法与突发事件应对。本章主要对行政执法与突发事件应对的交叉领域进行阐述。通过回顾我国突发事件应对工作的法制建设，进一步阐述突发事件中的行政执法问题，并提出了突发事件应对工作中法制建设的完善意见。

第十一章 行政执法监督。加强行政执法监督工作对提高行政执法的质量和水平具有十分重要的意义，国务院非常重视行政执法监督工作。本章依据国务院的有关规定，重点讨论了层级监督中的行政执法监督问题，同时，也论及了人大及其常委会的监督、政协的民主监督、人民法院的司法监督、审计监察机关的专门监督和舆论监督等。

第十二章 行政执法责任制。行政执法责任制是行政执法实践中产生的重要监督制度。本章主要对行政执法责任制的基本含义、制度架构、主要内容和理论特色、推行行政执法责任制工作

中需要明确的几个问题作了探讨。

第十三章 行政执法体制改革。当前，建设法治政府应当解决的主要问题之一，就是进一步深化行政执法体制改革。本章通过回顾近年来行政执法体制改革的历史，并在对德国行政执法体制进行研究的基础上，阐述了我国行政执法体制改革的几个基本问题，提出了深化行政执法体制改革的意见。

第十四章 行政执法信息化。学习和研究行政执法信息化相关知识，对于各级行政机关及其执法人员深入贯彻落实科学发展观，改革行政执法体制，创新行政执法方式，推动行政执法实现规范、严格、文明、公正执法要求具有重要意义。本章重点对行政执法信息化的内涵和信息化体系建设进行了探讨，对我国行政执法信息化建设的实践进行了初步总结，对存在的问题进行了反思。

第十五章 行政执法与司法。行政执法虽然是行政机关的独立活动，但是其与司法也有一定的联系。本章主要讨论行政执法中发现的涉嫌犯罪案件的移送问题，也就是行政执法与刑事司法衔接问题，以及行政机关就有关行政案件向人民法院申请强制执行的问题，也就是行政非诉执行问题。

第十六章 行政执法若干实务问题研究。行政执法实务问题是指行政执法实践中遇到的疑难法律问题。行政执法实务问题与法律适用和法律解释有着十分密切的联系。本章将对行政处罚、行政许可、行政强制、行政征收、行政确认等行政执法活动中遇到的一些疑难法律问题进行研究，使行政执法人员能够更好地理解和适用行政立法中的具体条文，拓宽对行政执法有关背景知识和理论的了解，更好地应对实践中遇到的难题。

本书是在国务院法制办公室党组书记、主任宋大涵同志主持

下编写的。政府法制协调司青锋、江凌、谢莉、孔祥泉、张水海、袁雪石、陈清宁，公安部王大敏同志参加了编写工作。在本书的编写过程中，得到了有关方面的大力支持。国家工商总局白谨毅、国家税务总局赵婷婷、河北省政府法制办赵英等同志也参加了书稿的修改工作，在此一并表示感谢。

目 录

第一章 行政执法概述	1
第一节 行政执法的概念	1
第二节 行政执法的基本理念	14
第三节 行政执法的基本原则	25
第四节 行政执法的基本要求	44
第二章 行政执法主体	50
第一节 行政执法主体概述	50
第二节 行政执法主体的种类	53
第三节 行政执法主体资格的确认	64
第四节 行政执法人员	66
第三章 行政执法依据	72
第一节 行政执法依据的种类及其效力等级	72
第二节 行政执法依据的适用规则	77
第三节 行政执法依据的冲突及其处理	83
第四章 行政执法程序	92
第一节 行政执法程序概述	93
第二节 行政执法的一般程序	100
第三节 简易程序	116

第五章 行政执法行为	119
第一节 行政执法行为的概念	119
第二节 行政执法行为的效力	122
第三节 行政执法行为横向分类	127
第四节 行政执法行为纵向分类	154
第五节 行政执法行为规范	162
第六节 行政执法争议协调	176
第六章 行政执法方式	181
第一节 联合执法	181
第二节 委托执法	187
第三节 相对集中行政处罚权	194
第四节 协助执法	197
第七章 行政裁量权	202
第一节 行政裁量权概述	202
第二节 规范行政裁量权的实践及其问题	218
第三节 行政裁量权的规范和控制	224
第八章 行政执法证据	238
第一节 行政执法证据的基本理论	238
第二节 证 明	249
第三节 证据规则	261
第九章 行政执法文书	268
第一节 行政执法文书概述	269
第二节 行政执法文书的效力与功能	273
第三节 行政执法文书的分类	276
第四节 行政许可、行政处罚文书制作	277

第五节	其他行政执法文书的制作	300
第六节	行政执法文书存在的问题及完善措施	306
第十章	行政执法与突发事件应对	308
第一节	突发事件及其应对概述	308
第二节	我国突发事件应对工作的法制建设	321
第三节	突发事件中的行政执法问题	324
第四节	突发事件应对法制建设与完善	340
第十一章	行政执法监督	345
第一节	行政执法监督概述	346
第二节	政府层级监督：对具体行政执法行为的监督	348
第三节	政府层级监督：备案审查	359
第四节	审计、监察机关的专门监督	360
第五节	外部监督	364
第十二章	行政执法责任制	380
第一节	行政执法责任制的基本含义	380
第二节	行政执法责任制的制度架构、主要内容和 理论特色	387
第三节	推行行政执法责任制工作中需要明确的 几个问题	398
第四节	推行行政执法责任制的新进展	401
第十三章	行政执法体制改革	406
第一节	行政执法体制改革的几个基本问题	407
第二节	近年来行政执法体制改革的回顾	410
第三节	关于深化行政执法体制改革的几点思考	427
第十四章	行政执法信息化	437
第一节	行政执法信息化概述	437

第二节	我国行政执法信息化建设的实践及其反思	443
第三节	行政执法信息化体系建设	448
第十五章	行政执法与司法	465
第一节	行政执法与刑事司法衔接	465
第二节	行政非诉执行	474
第十六章	行政执法若干实务问题研究	480
第一节	行政处罚中的实务问题	480
第二节	行政许可中的实务问题	488
第三节	行政收费的有关问题	494