

YIFAXINGZHENG BIDU

依法行政必读

□ 主编 / 严军兴

中共党史出版社

依法行政必读

□主编 / 严军兴

中共党史出版社

2004年·北京

图书在版编目(CIP)数据

依法行政必读/严军兴主编:—北京:中共党史出版社,2004.4
ISBN 7-80199-025-0

I. 依… II. 严… III. 行政执法—研究—中国 IV. D922.144

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第030419号

书 名: 依法行政必读

作 者: 严军兴

责任编辑: 李亚平 冯世平

出版发行: 中共党史出版社

社 址: 北京市海淀区芙蓉里南街6号院1号楼

邮 编: 100080

经 销: 新华书店

印 刷: 北京振兴源印务有限公司

开 本: 大 32

字 数: 230千字

印 张: 11

印 数: 1 10000册

版 次: 2004年5月第1版

印 次: 2004年5月第1次印刷

ISBN 7-80199-025-0/D·7

定 价: 22.00元

本书作者名单

主 编 严军兴

副主编 周立权

撰 稿 周立权 王 晟 王文俊

严军兴 陈宏达 张鹏飞

金晓华 何 旭 崔 瑞

任卫红

前 言

全国贯彻实施《行政许可法》工作会议于2004年1月6日在北京召开，温家宝总理在会上作了题为《全面推进依法行政，加快政府职能转变》的重要讲话。讲话中强调，依法行政是贯彻依法治国方略、提高行政管理水平的基本要求。

依法行政的核心矛盾是权力规制与权利保障及其相互关系。权力是权利在纵向上的延伸，国家权力的根源在于公民的权利。行政职责本位论应当是依法行政的基本理论之一。职责是一种公共义务，为人民服务是公务员的本分和责任，职权是为此而服务的，在国家公务员身上，职责是本位。为了规范国家的公权力，我国已经建立起了较为完备的行政法体系，即先后制定颁布了《行政许可法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》和《国家赔偿法》。同时，政府立法也取得了很大的成绩，立法质量不断提高。接下来最根本的问题，就是如何在行政执法实践中去落实这些法律法规的问题。为此，2004年3月22日，国务院印发了《全面推进依法行政实施纲要》，充分体现了党和国家全面推进依法行政、建设法治政府的决心。

有鉴于此，温家宝总理在主持2004年3月31日国务院举办的学习《中华人民共和国宪法》讲座时指出，依法治国，最根本的是依宪治国；依法行政，最根本的是依宪行政。各级政府都要

严格按照法定权限和程序行使权力，履行职责，所有政府工作人员都要提高依法行政能力。要按照合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一的要求，规范行政行为，提高行政效能，防止权力滥用。在依法行政方面要紧紧抓好三个环节：一是加强政府立法。在完善经济立法的同时，更加重视社会管理和公共服务方面的立法；二是加强行政执法。重点解决有法可依、执法不严、违法不究和多头执法、乱罚款等问题；三是加强执法监督。重视人民群众通过行政复议、行政诉讼和国家赔偿等渠道对行政行为进行有效监督，严格实行执法责任制和执法过错追究制。切实做到权为民所用、利为民所谋、情为民所系。

本书力求全面系统地介绍我国行政法制建设的基本内容，以供广大党政干部学习之用，同时也可供广大读者系统了解我国行政法体系，维护自己的合法权益提供借鉴。

目 录

第一讲 我国依法行政的基本情况及其发展	(1)
一、“依法行政”的提出	(1)
(一) 依法行政是国家发展的结果	(2)
(二) 依法行政是社会改革的需要	(2)
(三) 依法行政是我国加强法制建设的必然	(2)
二、政府实施依法行政的举措	(3)
(一) 进一步加大立法力度，为依法行政 提供法律保障	(3)
(二) 加强执法，做到有法必依	(5)
三、进一步加强依法行政的任务十分紧迫	(7)
(一) 亟需进一步完善中国特色社会主义 法律体系	(7)
(二) 行政执法水平还不能适应市场经济的需要	(7)
(三) 行政监督效果有待进一步提高	(8)

(四) 行政执法观念有待加强	(8)
四、如何加强依法行政	(9)
(一) 通过立法保障依法行政的实施	(10)
(二) 改革行政管理体制, 为行政执法 提供有利条件	(11)
(三) 完善执法监督机制, 强化行政执法的监督	(12)
(四) 强化法制教育, 进一步提高 依法行政的意识	(13)
(五) 加强队伍建设, 建立高效率高素质的 执法队伍	(13)
第二讲 行政许可法	(15)
一、总则	(15)
(一) 行政许可基本问题	(15)
(二) 《行政许可法》的适用范围	(20)
(三) 行政许可的基本原则	(22)
二、行政许可的设定	(26)
(一) 设定行政许可必须遵循一定的原则	(27)
(二) 设定行政许可的范围	(28)
(三) 设定行政许可的主体	(29)
(四) 设定行政许可的听取意见、说明理由和 定期评价制度	(31)
三、行政许可的实施机关	(33)
(一) 行政机关实施行政许可	(33)
(二) 被授权的组织实施行政许可	(35)
(三) 委托实施行政许可	(37)
(四) 相对集中的方式实施行政许可权	(38)
(五) 一个窗口对外、统一办理、联合办理或者 集中办理	(39)

四、行政许可的实施程序	(40)
(一) 申请与受理	(40)
(二) 审查与决定	(43)
(三) 期限	(47)
(四) 听证	(49)
(五) 变更与延续	(51)
(六) 特别规定	(52)
五、行政许可的费用	(57)
(一) 实施行政许可原则上不收费	(57)
(二) 行政许可收取费用的限制	(58)
六、监督检查	(58)
(一) 对行政许可实施机关的监督检查	(59)
(二) 对被许可人的监督检查	(59)
(三) 行政许可的撤销和注销	(63)
七、法律责任	(65)
(一) 行政机关违反设定行政许可义务所应承担的 法律责任	(66)
(二) 行政机关及其工作人员违反实施许可的法定 义务所承担的法律责任	(66)
(三) 申请人的法律责任	(70)
(四) 被许可人骗取行政许可的法律责任	(70)
(五) 被许可人实施行政许可项目的法律责任	(71)
(六) 未取得许可就擅自从事活动的法律责任	(71)
第三讲 行政处罚法	(72)
一、总则	(72)
(一) 行政处罚的概念和特征	(72)
(二) 行政处罚与其他措施的区别	(73)
(三) 行政处罚的基本原则	(75)

二、行政处罚的种类与设定	(79)
(一) 行政处罚的种类	(79)
(二) 行政处罚的设定	(84)
三、行政处罚的实施机关	(87)
(一) 行政机关	(87)
(二) 法律、法规授权的组织	(89)
(三) 行政机关委托的组织	(89)
四、行政处罚的管辖和适用	(90)
(一) 行政处罚的管辖	(90)
(二) 行政处罚的适用	(93)
五、行政处罚的决定	(98)
(一) 行政处罚决定的简易程序	(98)
(二) 行政处罚决定的一般程序	(100)
(三) 行政处罚决定的听证程序	(103)
六、行政处罚的执行程序	(107)
(一) 行政处罚执行的三项原则	(107)
(二) 行政处罚的强制执行	(110)
七、法律责任	(111)
(一) 行政处分责任	(111)
(二) 行政赔偿责任	(114)
(三) 刑事责任	(114)
第四讲 行政复议法	(116)
一、行政复议概述	(116)
(一) 行政复议的概念	(116)
(二) 行政复议的作用	(116)
(三) 行政复议的特点	(117)
(四) 行政复议的基本原则	(119)
(五) 行政复议机关及其职责	(123)

二、行政复议的范围	(126)
(一) 行政复议的范围	(126)
(二) 对部分抽象行为的审查申请	(132)
(三) 不能提起行政复议的具体行政行为	(134)
三、行政复议申请	(136)
(一) 申请期限	(136)
(二) 行政复议参加人	(136)
(三) 申请方式	(138)
(四) 对申请行政复议的处理	(139)
(五) 行政复议与行政诉讼的关系	(140)
四、行政复议受理	(141)
(一) 行政复议受理期限	(141)
(二) 行政复议申请的转送	(142)
(三) 行政复议前置的情况下提起行 政诉讼的条件	(142)
(四) 行政复议机关不受理的情况	(143)
(五) 具体行政行为复议期间不停止 执行及其例外	(143)
五、行政复议决定	(145)
(一) 行政复议的准备	(145)
(二) 行政复议的基本制度	(146)
(三) 行政复议决定	(149)
六、法律责任	(155)
(一) 行政复议机关的法律责任	(155)
(二) 行政复议机关工作人员的法律责任	(156)
(三) 被申请人法律责任	(156)
(四) 行政复议负责法制工作的机构对违反本法行为 的法律责任	(156)

七、附则	(157)
(一) 行政复议经费	(157)
(二) 期间计算和文书送达	(157)
(三) 外国人、无国籍人、外国组织在我国境内申请 行政复议的法律适用	(157)
(四) 新旧法冲突规则	(157)
(五) 施行时间	(157)
第五讲 行政诉讼法	(158)
一、行政诉讼概述	(158)
(一) 行政诉讼的概念	(158)
(二) 行政诉讼的特点	(159)
(三) 行政诉讼与行政复议的异同	(159)
(四) 行政诉讼的原则	(160)
(五) 行政诉讼的基本制度	(162)
二、受案范围	(165)
(一) 受理事项	(165)
(二) 不受理事项	(169)
三、管辖	(172)
(一) 级别管辖	(172)
(二) 地域管辖	(174)
四、诉讼参加人	(178)
(一) 原告	(178)
(二) 被告	(179)
(三) 共同诉讼当事人	(180)
(四) 诉讼第三人	(181)
(五) 诉讼代理人	(182)
五、证据	(184)
(一) 证据种类	(184)

(二) 举证责任·····	(186)
(三) 行政机关收集证据的限制·····	(186)
(四) 人民法院收集证据的权利·····	(187)
(五) 鉴定·····	(187)
(六) 证据保全·····	(188)
六、起诉和受理·····	(188)
(一) 前置程序·····	(188)
(二) 起诉·····	(189)
(三) 起诉的审查·····	(192)
七、审理和判决·····	(192)
(一) 审判准备·····	(192)
(二) 审理·····	(193)
(三) 判决·····	(198)
(四) 当事人的上诉和申诉·····	(202)
(五) 监督·····	(205)
八、执行·····	(206)
(一) 生效判决的执行·····	(206)
(二) 强制执行·····	(206)
九、侵权赔偿责任·····	(207)
(一) 赔偿请求·····	(207)
(二) 赔偿主体·····	(207)
(三) 赔偿费用·····	(208)
十、涉外行政诉讼·····	(208)
十一、附则·····	(209)
第六讲 国家赔偿法 ·····	(210)
一、国家赔偿概述·····	(210)
(一) 国家赔偿的概念·····	(210)
(二) 国家赔偿法的制定·····	(211)

(三) 国家赔偿制度的特点	(212)
(四) 国家赔偿的构成要件	(214)
(五) 国家赔偿与国家补偿的区别	(218)
(六) 国家不负赔偿责任的行为	(218)
二、行政赔偿	(219)
(一) 赔偿的范围	(220)
(二) 赔偿请求人和赔偿义务机关	(224)
(三) 赔偿程序	(227)
三、刑事赔偿	(229)
(一) 赔偿的范围	(230)
(二) 赔偿请求人和赔偿义务机关	(235)
(三) 赔偿程序	(235)
四、赔偿方式和计算标准	(238)
(一) 赔偿方式	(238)
(二) 计算标准	(239)
五、其他规定	(240)
(一) 侵害受害人名誉权、荣誉权的	(240)
(二) 非刑事司法行为的赔偿	(241)
(三) 赔偿请求时效	(241)
(四) 对等原则	(242)
六、附则	(242)
第七讲 全面推进依法行政实施纲要	(243)
一、《全面推进依法行政实施纲要》的制定背景	(243)
二、全面推进依法行政的指导思想和目标	(244)
(一) 指导思想	(244)
(二) 全面推进依法行政的目标	(245)
三、依法行政的基本原则和基本要求	(246)
(一) 依法行政的基本原则	(246)

(二) 依法行政的基本要求	(246)
四、全面推进依法行政的具体实施方案	(247)

附 录:

《中华人民共和国行政许可法》	(254)
《中华人民共和国行政处罚法》	(273)
《中华人民共和国行政复议法》	(286)
《中华人民共和国行政诉讼法》	(298)
《中华人民共和国国家赔偿法》	(312)
《全面推进依法行政实施纲要》	(322)

第 一 讲

我国依法行政的基本情况及其发展

一、“依法行政”的提出

中共十五大明确指出：依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略。为了把党的基本路线贯穿到国家基本法中，在九届全国人大二次会议上，通过了宪法修正案，明确规定中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。这就使依法治国的基本方略得到我国根本大法的认可。

依法行政是依法治国的重要组成部分。在我国，依法行政表现为一种治理国家的方式，是政府管理国家行政事务方式的重大变革。从1984年全国人大常委会委员长彭真提出国家管理“要依法办事”，到1993年依法行政在八届全国人大一次会议的《政府工作报告》中正式确立，我国对依法行政的认可走过了一个长时间的曲折道路。江泽民同志在中共十五大的报告中明确要求“一切政府机关都必须依法行政”，至此，“依法行政”被正式提出。

（一）依法行政是国家发展的结果

我国的行政机关，履行着依法管理国家事务、经济和文化事业、社会事务的职责。行政机关通过管理国家事务，行使行政权，事关社会公共利益和公民个人利益，体现国家政权的性质，影响国家政权同广大人民群众的关系。因此，时任国务院总理朱镕基在九届全国人大二次会议的《政府工作报告》中提出，政府要加强行政立法，强化执法监督，推进依法行政；并明确地把从严治政，建设廉洁、勤政、务实、高效政府，作为国务院贯彻依法治国基本方略要着重抓好的三项工作之一。

（二）依法行政是社会改革的需要

我国从十一届三中全会以后，进入了改革开放的新时期。改革开放发展起来的经济民主和政治民主，为依法行使行政权奠定了坚实的基础。尤其是在建设社会主义市场经济目标提出后，必然要求政府不再依靠行政命令的办法进行管理，而只能依靠法律，通过法律手段管理经济，以致管理整个社会。这就是依法行政的经济基础。目前，我国经济发展迅速，政治生活日益民主，社会生活中许多深层次矛盾需要用法律手段来解决。全社会对依法行政的要求也越来越高，在这样的社会环境下，依法行政就被各级政府提到一个重要的位置上来。

（三）依法行政是我国加强法制建设的必然

我国加强依法行政，在立法上，从国家基本法到各个部门法，都对依法行政提出了明确的要求。依法行政的前提，必须是对行政行为进行有效的制约。1989年《行政诉讼法》的通过，标志着对具体行政行为是否合法进行审查的司法机制正式形成。《行政诉讼法》规范了“民告官”后，依法行政才具备了实现的可能。再如，近年来颁布的《行政处罚法》、《立法法》、《行政许可法》，从国家法的角度规定了监督、制约行政机关行使行政权，规范国家的立法权，充分体现了依法治国、依法行政的现代行政