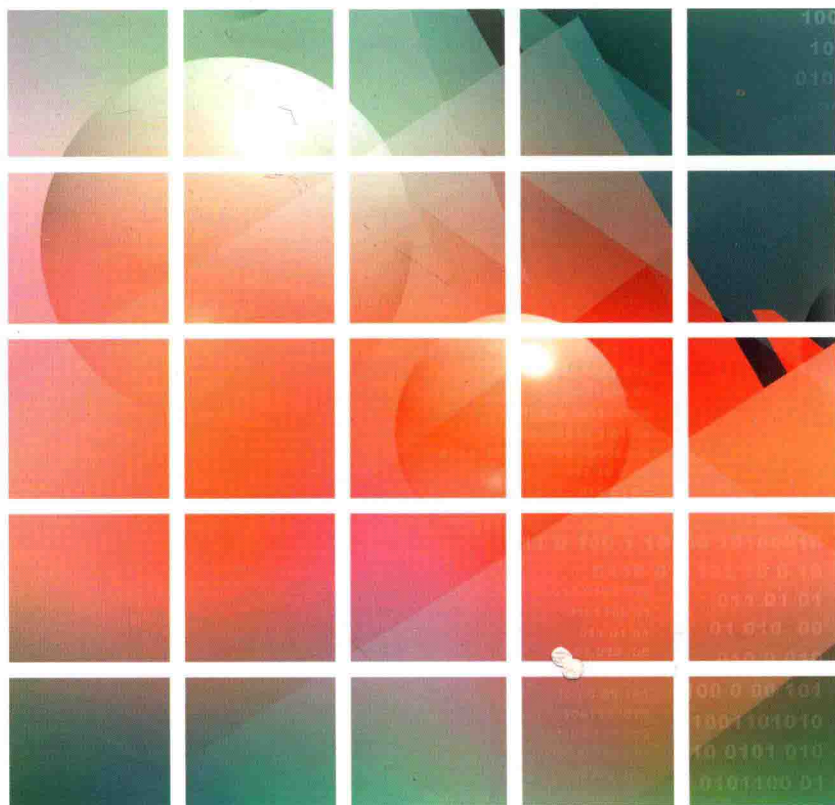


行政六法简明教程

主 编 关保英 副主编 卢显洋 孔立娜

Six Laws of the Administrative Law Course



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

行政六法简明教程

Six Laws of the Administrative Law Course

主 编 关保英

副主编 卢显洋 孔立娜



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

行政六法简明教程 / 关保英主编. —北京:法律出版社, 2015

ISBN 978 - 7 - 5118 - 7494 - 8

I. ①行… II. ①关… III. ①行政法—中国—教材
IV. ①D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 021244 号

©法律出版社·中国

责任编辑/徐蕊

装帧设计/凌点工作室

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/三河市兴达印务有限公司

责任印制/沙磊

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/21 字数/400 千

版本/2015 年 5 月第 1 版

印次/2015 年 5 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 7494 - 8

定价:39.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序 言

行政法是我国法律体系中重要的法律部门,九届全国人民代表大会第四次会议已经权威性地把行政法确定为中国特色社会主义法律体系的七个法律部门之一。因行政自身的复杂多样性,国内学者对行政法的概念也多有不同表述。一般认为,行政法乃规定行政组织及其职权与作用的国内法的总称,简单地说,就是规范国家行政权运作的法律规范的总和。规范国家行政权力,保障基本人权,已经达成广泛共识。学习和运用行政法对社会主义现代法治国家建设无疑具有极其重要的作用和意义。

现代国家有行政国家之称,政府的行政权力几乎影响每个人“从摇篮到坟墓”的各个方面,行政的职责似乎是无限的。因历史上长期实行中央集权的专制统治,新中国成立后又实行高度统一的计划经济体制,所以我国的行政一直非常发达。但是,行政的发达并没有使我国行政法制同步发达。随着“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”的社会主义法制原则的确立,我国法制建设进入快车道。随后,“依法行政”的概念被提出,并逐渐被理论和实务界普遍认同为行政法的基本原则,虽然此阶段我国行政各部门法尚未健全,但依法行政理念的传播仍然为进一步进行法治建设奠定了良好的思想基础。1989年《行政诉讼法》的颁布在新中国行政法治建设中具有里程碑意义,它不仅开创了我国“民告官”的历史,重要的是,它以国家基本法律的形式首次确立了国家行政机关违法应当承担相应的法律责任,彰显了行政法律的一个重要职能作用是规范国家行政机关,而不仅仅是“管”老百姓,在我国行政法治进程中具有承上启下的作用。为进一步完善行政诉讼制度,我国又于1994年公布《国家赔偿法》。截至2011年,我国“由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成”,据统计,在现行法律法规中数量上过半数属于行政法部门。1996年颁布的《行政处罚法》是20世纪90年代我国行政法治发展的重要标志。1999年通过的《宪法》第13条修正案将“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”确立为我国法治建设的总原则,也加速了我国各行政部门法律的出台与完善。此后,1999年4月公布了《行政复议法》,2003年8月公布了《行政许可法》,2011年6月公布了《行政强制法》。以上六部重要行政部门法律建构了我国现行一般行政法律制度。本书立足于上述“行政六法”,在提高行政法制素养思想的指导

2 序 言

下,力图将法律思想观点、法律知识的介绍与传授寓于法律规则的介绍之中。本教材按照“简明、够用”的方针要求,突出“应用性、实践性”等原则精神,在总结笔者多年来对行政法理论研究及教学经验的基础上,大体依照法律条文的逻辑结构,简明扼要地阐述行政法的相关概念、特点、原则、分类、法律关系、法律责任等相关内容,严格按照最新的立法、司法解释以及我国的行政法治实践,结合学界最新研究成果,较系统地对行政许可法、行政处罚法、行政强制法、行政复议法、行政诉讼法、国家赔偿法进行了阐释。本书可供法学专业及相关专业学生学习以及实务工作部门工作者参考适用,也可作为其他法学爱好者学习参考之用。不足之处,恳请读者不吝批评指正。

本书的总体设计与框架形成由上海政法学院关保英承担,孔立娜和卢显洋对初稿进行加工整理并审校。撰写过程中的具体分工如下:

孔立娜(上海市环境学校)撰写了第一编行政许可法;关保英、黄骏彪(上海政法学院)撰写了第二编行政处罚法;屈晓濛(上海财经大学)撰写了第三编行政强制法;陈书笋(上海市行政法制研究所)撰写了第四编行政复议法;卢显洋(上海财经大学、天津外国语大学滨海外事学院)撰写了第五编行政诉讼法;冯晓岗(上海政法学院)撰写了第六编国家赔偿法。

编 者

2014年8月

目 录

第一编 行政许可法

第一章 总则	(3)
第一节 行政许可的概念和特征	(3)
第二节 《行政许可法》的立法宗旨、适用范围	(4)
第三节 行政许可的基本原则	(7)
第二章 行政许可的设定	(10)
第一节 行政许可的设定范围	(10)
第二节 行政许可的设定权限	(14)
第三节 行政许可的设定程序	(16)
第三章 行政许可的实施机关	(19)
第一节 行政机关、行政授权组织	(19)
第二节 受委托行政机关、联合许可机关	(20)
第四章 行政许可的实施程序	(22)
第一节 申请与受理	(22)
第二节 审查与决定	(24)
第三节 期限	(27)
第四节 听证	(28)
第五节 变更与延续	(31)
第六节 行政许可程序的特别规定	(32)
第五章 行政许可的费用及监督检查	(35)
第一节 行政许可的费用	(35)
第二节 行政许可的监督检查	(36)

2 目 录

第六章 法律责任	(40)
第一节 行政许可机关的法律责任	(40)
第二节 行政许可相对人的法律责任	(41)
第七章 附则	(43)

第二编 行政处罚法

第八章 概论	(47)
第一节 行政处罚的概念	(47)
第二节 行政处罚的基本原则	(50)
第九章 行政处罚的种类和设定	(53)
第一节 行政处罚的种类	(53)
第二节 行政处罚的设定	(56)
第十章 行政处罚的实施主体	(61)
第一节 行政机关	(61)
第二节 法律、法规授权的实施机关	(63)
第三节 受委托组织	(64)
第十一章 行政处罚的管辖与适用	(65)
第一节 行政处罚的管辖	(65)
第二节 行政处罚的适用原则	(66)
第三节 行政处罚的适用规则	(69)
第十二章 行政处罚的程序	(74)
第一节 行政处罚的前提	(74)
第二节 行政处罚的决定程序	(76)
第三节 行政处罚的执行程序	(80)

第三编 行政强制法

第十三章 行政强制概述	(85)
第一节 行政强制的概念、特征及其分类	(85)

第二节	行政强制的基本原则	(88)
第十四章	行政强制措施	(91)
第一节	行政强制措施的种类和设定	(91)
第二节	行政强制措施的实施程序	(94)
第十五章	行政强制执行	(104)
第一节	行政强制执行的种类和设定	(104)
第二节	行政强制执行的程序	(107)
第十六章	申请人民法院强制执行程序	(114)
第一节	申请法院强制执行的条件	(114)
第二节	申请法院强制执行的程序	(115)
第十七章	法律责任	(118)
第一节	行政责任	(118)
第二节	赔偿与刑事责任	(120)

第四编 行政复议法

第十八章	绪论	(125)
第一节	行政复议的概念和特征	(125)
第二节	行政复议法的立法宗旨、适用范围	(126)
第三节	行政复议机关、行政复议机构及其职责	(128)
第四节	行政复议的基本原则	(130)
第五节	行政复议与行政诉讼的衔接	(132)
第十九章	行政复议范围	(135)
第一节	申请行政复议的具体行政行为的范围	(135)
第二节	申请行政复议的抽象行政行为的范围	(138)
第三节	不属于行政复议的范围	(138)
第二十章	行政复议申请	(139)
第一节	行政复议申请人、第三人和被申请人	(139)
第二节	行政复议申请形式	(140)

第三节 行政复议申请期限	(141)
第四节 复议管辖	(141)
第二十一章 行政复议的受理和审理	(144)
第一节 行政复议的受理	(144)
第二节 行政复议的审理	(146)
第二十二章 行政复议决定	(150)
第一节 行政复议决定的概念、内容	(150)
第二节 行政复议决定的效力及执行	(152)
第二十三章 法律责任	(153)
第二十四章 附则	(154)

第五编 行政诉讼法

第二十五章 行政诉讼法概述	(159)
第一节 行政诉讼的概念与特征	(159)
第二节 行政诉讼法的概念与特征	(160)
第三节 行政诉讼的基本原则	(161)
第二十六章 行政诉讼的受案范围	(163)
第一节 行政诉讼的受案范围的概念	(163)
第二节 人民法院受理的行政案件的具体范围	(163)
第三节 人民法院不予受理的事项	(167)
第二十七章 行政诉讼的管辖	(171)
第一节 行政诉讼管辖概述	(171)
第二节 行政诉讼的级别管辖	(173)
第三节 行政诉讼的地域管辖	(177)
第四节 行政诉讼的裁定管辖	(179)
第二十八章 行政诉讼参加人	(182)
第一节 行政诉讼参加人概述	(182)

第二节 行政诉讼原告与被告	(182)
第三节 行政诉讼共同诉讼人、第三人和代理人	(186)
第二十九章 行政诉讼证据	(190)
第一节 行政诉讼证据概述	(190)
第二节 行政诉讼举证责任分配与举证期限	(192)
第三节 行政诉讼证据的调取与保全	(194)
第四节 行政诉讼证据的质证与审核认定	(195)
第三十章 行政诉讼的起诉和受理	(201)
第一节 行政诉讼的起诉	(201)
第二节 行政诉讼的受理	(203)
第三十一章 行政诉讼的审理与裁判	(206)
第一节 行政诉讼的第一审程序	(206)
第二节 行政诉讼的简易程序	(216)
第三节 行政诉讼的第二审程序	(217)
第四节 行政诉讼的审判监督程序	(221)
第三十二章 行政诉讼的执行	(224)
第一节 行政诉讼执行程序概述	(224)
第二节 行政诉讼案件的执行	(225)
第三节 行政非诉案件的执行	(228)
第三十三章 涉外行政诉讼	(231)
第一节 涉外行政诉讼概述	(231)
第二节 涉外行政诉讼原则	(232)
第三节 涉外行政诉讼特别制度	(232)

第六编 国家赔偿法

第三十四章 总则	(237)
第一节 国家赔偿的概念和特征	(237)
第二节 国家赔偿法的概念和意义	(239)

第三十五章 国家赔偿的归责原则、构成要件和范围	(242)
第一节 国家赔偿的归责原则	(242)
第二节 国家赔偿的构成要件	(244)
第三节 国家赔偿的归责和免责范围	(246)
第三十六章 行政赔偿	(248)
第一节 行政赔偿概述	(248)
第二节 行政赔偿请求人和行政赔偿义务机关	(249)
第三节 行政赔偿的程序	(250)
第三十七章 司法赔偿	(253)
第一节 司法赔偿概述	(253)
第二节 司法赔偿主体	(256)
第三节 司法赔偿程序	(257)
第四节 司法赔偿与民事赔偿	(259)
第三十八章 国家追偿	(261)
第一节 行政追偿	(261)
第二节 刑事追偿	(265)
第三十九章 国家赔偿的方式、计算标准与费用	(267)
第一节 国家赔偿方式	(267)
第二节 国家赔偿计算标准	(268)
第三节 国家赔偿费用	(270)
第四十章 附则	(271)
附录	(272)
中华人民共和国行政许可法	(272)
中华人民共和国行政处罚法	(283)
中华人民共和国行政强制法	(290)
中华人民共和国行政复议法	(300)
中华人民共和国行政诉讼法	(307)
中华人民共和国国家赔偿法	(319)

第一编 行政许可法

第一章 总 则

第一节 行政许可的概念和特征

一、行政许可的概念

行政许可,是指政府系统在特定当事人的请求下对法律禁止的状态或法律不予许可的状态赋予其是否在广延领域内取得权利或利益的行政行为。^{〔1〕} 行政许可有广义和狭义之分,广义的行政许可既包括行政系统内部低层行政机关对高层行政机关请求行为的审批,又包括对行政相对人请求行政主体获得某种权益的行为之审批;狭义的行政许可仅指特定行政相对人请求行政主体获得某种权益的行为。我国现行许可法对行政许可的定义采用了狭义的许可概念,《行政许可法》第2条规定:“本法所称行政许可,是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请,经依法审查,准予其从事特定活动的行为。”

二、行政许可的特征

按照本法对行政许可的界定,行政许可有以下特征:

第一,行政许可的实施机关是行政主体,即包括了行政机关与法律、法规授权的组织。实施行政许可的行政主体是法定的行使行政许可权的行政机关或者被授权组织,而其他国家机关、社会团体以及公民、法人或其他组织实施的类似的批准行为,不能认定为行政许可,也不受《行政许可法》的约束。

第二,行政许可是依申请的行政行为。行政许可的发生具有被动性,只能以相对人的申请为条件,行政相对人提出申请,是颁发行政许可的前提条件。行政机关既不能主动邀请相关当事人来申请行政许可,也不能在相对人未提出行政申请的情况下主动授予相对人行政许可。行政机关针对行政相对人的申请,依法采取相应的行政行为。行政相对人提出申请,是其从事某种法律行为之前必须履行的法定义务。

第三,行政许可是一种经依法审查的行为。行政许可并不是一经申请即可取

〔1〕 关保英:《行政许可法教材》,中国政法大学出版社2011年版,第1页。

得,而是要经过行政机关的依法审查。这种审查的结果,可能是给予或不给予行政许可。行政机关接到行政许可申请之后,首先审查决定是否受理,属于本机关职责范围,材料齐全,符合法定形式的,予以受理。受理之后,根据法定条件和标准,按照法定程序,进行审查,决定是否准予当事人的申请。审查应当公开、公平和公正,依照法定的权限、条件和程序,以保证行政许可决定的准确性。

第四,行政许可是一种受益性的行为。行政行为按对相对人权益的影响为标准,可分为受益性行政行为和负担性行政行为。授予行政相对人权利或使相对人取得利益的行政行为是受益性行政行为,剥夺与限制行政相对人权益或要求行政相对人履行义务的行为是负担性行政行为。行政许可是赋予相对人权利或某种资质、资格的行为,是一种准予当事人从事某种活动的行为,因而是受益性的行政行为。

第五,行政许可是一种外部行政行为。所谓内部行政行为,是指作用于行政机关内部、行政机关之间或与其有隶属关系的行政工作人员的行政行为。而外部行政行为直接作用于行政机关之外的公民、法人或者组织。行政许可法律关系的主体是对外行使行政管理职权的行政机关和受行政机关管理权限约束的相对人,即公民、法人或者其他组织。这一点决定它区别于行政机关内部的审批行为和行政机关之间以及上下级行政机关的审批行为。也就是说,行政许可是一种外部行政行为,而不是一种内部行政行为。

第六,行政许可是一种要式行政行为。行政行为以是否具有法定形式要求为标准,可以分为要式行政行为和非要式行政行为。要式行政行为是指必须依照法定的程序并具备某种书面形式的行政行为,《行政许可法》第四章有 29 个条文对行政许可的实施程序作出了严格的规定,例如行政许可除了要遵循一定的法定程序,还应以正规的文书、格式、日期、印章等形式予以批准。行政机关作出准予行政许可的决定,需要颁发行政许可证件的,应当向申请人颁发加盖印章的许可证、执照或者其他许可证书,资格证、资质证或者其他合格证书,批准文件或者证明文件等。因此,行政许可是一种要式行政行为。

第二节 《行政许可法》的立法宗旨、适用范围

一、《行政许可法》的立法宗旨

立法宗旨是一部法律的灵魂,为立法活动指明方向和提供理论依据,对于确定法律的原则、设计法律条文、处理解决不同意见等具有重要的指导意义。《行政许可法》第 1 条规定了本法的立法宗旨:“为了规范行政许可的设定和实施,保护

公民、法人和其他组织的合法权益,维护公共利益和社会秩序,保障和监督行政机关有效实施行政管理,根据宪法,制定本法。”《行政许可法》从规范行政许可这项重要的行政权入手,明确规定了行政许可设定和实施的主体、权限、范围、条件和程序,以期通过保障和监督行政机关实施有效的行政管理,实现保护公民、法人和其他组织的合法权益与维护公共利益和社会秩序两者有机统一的目的。

(一)规范行政许可的设定和实施

在《行政许可法》制定实施之前,我国的行政许可制度存在设定权限不够明确、设定主体较为混乱等一系列问题,致使行政许可事项逐年增加,阻碍了经济和社会的良性发展,为了从源头上解决行政审批过多的问题,《行政许可法》开宗明义地进行规范行政许可的设定。《行政许可法》对行政许可设定和实施的规范,主要从两个方面入手:一是规范行政许可的设定范围,明确了可以设定行政许可的主要事项;二是规范设定行政许可的主体,严格限制和减少设定主体。根据《行政许可法》的规定,享有行政许可设定权的,只有法律、行政法规(包括国务院的决定)、地方性法规以及省级人民政府规章。过去曾大量设定行政许可的部门规章,被取消了设定权;对省级人民政府设定行政许可,也作了严格的限制。除了法律、行政法规(包括国务院的决定)、地方性法规和省级人民政府规章外,其他规范性文件,一律不得设定行政许可。

(二)保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护公共利益和社会秩序

《行政许可法》对行政许可设定和实施的规范,在设计有关制度和程序的时候,一个重要的指导思想就是要保护公民、法人或者其他组织的合法权益。如行政许可的设定和实施,应当依照法定权限、范围、条件和程序;应当遵循公开、公正、公平的原则;应当遵循便民的原则。《行政许可法》第7条规定:“公民、法人或者其他组织对行政机关实施行政许可,享有陈述权、申辩权;有权申请行政复议或者提起行政诉讼;其合法权益因行政机关违法实施行政许可受到损害的,有权依法要求赔偿。”这些都是保护公民、法人或者其他组织合法权益的直接体现。

公共利益和社会秩序并不脱离公民的权利和自由单独存在,而是通过具体的权利和自由体现出来。对公共利益和社会秩序的维护,也是从根本上维护大多数人的利益。行政许可立法致力于在保护公民权利与维护公共利益和社会秩序方面,寻找最佳结合点。如行政机关实施行政许可,一方面,要坚持公开、公平和公正的原则,接受公民、法人或者其他组织的监督;另一方面,行政机关要对被许可人从事许可活动实施有效监督,对违法从事许可活动的个人和组织,依法给予处理,最大限度地实现二者的平衡。

(三)保障和监督行政机关有效实施行政管理

《行政许可法》对行政机关的规定包括两个方面:一是保障行政机关依法行使

职权,二是监督行政机关依法履行职责。对行政机关,既要保障其依法行使职权,又要加强对其行使权力活动的监督,体现了对行政机关行使行政权保障与监督并举的宗旨。一方面,赋予国务院和省级人民政府一定的行政许可设定权,方便它们及时运用行政许可手段进行管理;规定行政许可的实施机关和实施程序,保障行政机关依法实施行政许可;赋予行政机关监督检查权,保障行政机关对行政许可的监管;规定违反行政许可管理的法律责任,保障行政机关的处罚手段等。另一方面,监督行政机关实施行政管理,如在行政许可的实施过程中,规定了行政机关的具体责任;公民可以提请行政复议和行政诉讼;上级行政机关、监察机关等可以监督行政机关实施行政许可的行为;行政机关及其工作人员违法实施行政许可应当承担相应的法律责任等。

二、《行政许可法》的适用范围

《行政许可法》第3条是关于该法适用范围的规定,从正反两个方面规定了适用的范围和不适用的情形,即“行政许可的设定和实施,适用本法。有关行政机关对其他机关或者对其直接管理的事业单位的人事、财务、外事等事项的审批,不适用本法。”从该条可以看出,适用行政许可法的范围较为单一,即涉及行政许可的设定和实施。行政许可的设定是指国家行政机关根据国家管理的需要,在法定权限内为公民或组织的活动设置一定的限制条件,以及准许其在符合条件的情况下从事相应活动的行为。行政许可的实施是指有权实施行政许可的机关针对相对人的申请进行审查,并决定是否准予其从事特定活动的行为。

该条第2款明确规定不适用《行政许可法》的事项有两类:一是有关行政机关对其他机关人事、财务、外事等事项的审批。每一个行政机关都承担特定的社会管理职能,属于管理者;同时也是被管理者,国家对行政机关的人、财、物实行集中统一管理,由指定的行政机关负责审批、划拨和监督等工作,以保障国家财政资金运转的效率、人事任用的公平,促进行政机关的协调运转。财政、外事部门对这些事项的审批,虽然符合行政许可的一些特点,但它行使的不是一种社会管理职能,其对象是特定的行政机关,而不是非特定的公民、法人或者组织,因此这种审批不属于行政许可,不适用《行政许可法》。

二是行政机关对直属事业单位有关事项的审批。我国的法人组织中有企业、事业单位和国家机关。其中事业单位不同于企业法人,是为发展特定的事业而设立的法人组织,通常不以营利为目的,致力于发展社会公益事业,如学校、医院、科研单位和文艺团体等。由于历史的原因,我国社会公共事业和福利事业的兴办,很多都是由国家来出资的,因此我国的行政部门直接管理着一大批这样的事业单位。行政机关对这些单位进行管理,少不了要对事业单位的各种事项进行审批。由于这种审批是基于行政机关对这些单位的直接隶属关系,也就是说这些单位是国家出资兴办的,国家授权特定的行政部门来进行管理。这种审批权来源于国家