

实用行政程序法

傅华宗 石效贵 李占国 赵德奎 李金锋 编著

中国人民

实用行政程序法

傅华宗 石效贵
李占国 赵德奎 编著
李金锋

中国人民公安大学出版社
一九九一年·北京

(京)新登字第165号

实用行政程序法

傅华宗 石效贵

李占国 赵德奎 编著

李金锋

中国人民公安大学出版社出版发行

新华书店北京发行所经销

北京市燕山联营印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32 12.875印张 272千字

1991年12月第1版 1991年12月第1次印刷

ISBN 7-81011-354-2/D·295 定价: 6.15元

印数0001—8000册

前 言

当前，社会主义法制的不断发展和完善，广大公民的民主意识、法制观念不断增强，人们愈来愈清楚地认识到，要保持社会的稳定和经济的发展必须大力加强社会主义法制建设。而社会主义法制的健全和完善，离不开各个机关、部门及其工作人员的严格守法和执法，尤其是国家行政机关必须在宪法和法律规定的职权范围内，运用法律手段管理行政事务，即依法行政。这是社会主义法制建设的一个重要而具体的要求，是国家的基本政策得以连续和稳定的有效保证，也是从根本上提高行政工作效能的重要条件。《中华人民共和国行政诉讼法》的颁布实施，为建立健全行政法制奠定了良好的基础。进一步完善行政立法，改善和强化行政执法，已成为我们面临的一项重要任务。基于行政法制的需要，我们共同编写了这本《实用行政程序法》。

众所周知，行政法律规范作为一个完整的体系，是由行政实体法和行政程序法组成的。程序法是实体法得以正确实施的保障。没有合理的行政程序，行政实体法就难以得到正确运用。近年来的行政实践充分证明了这一点。在行政执法过程中，因无行政程序法律规范可循，或因法制观念不强，有法不依，致使程序不合法，进而导致错误行政的事例并非鲜见。为确保依法行政，必须重视行政程序法律规范的建设。把尚未受到应有重视的行政程序法作为一个独立的学科予以

研究和探讨，对于提高行政工作人员的法制观念和执法水平，推动和促进行政法制建设，无疑具有重要的现实意义。

《实用行政程序法》，是山东省教育委员会1991年科学研究发展计划的法学项目。书中以行政程序法学原理为基础，以宪法和法律为依据，注重实用性，力求成为行政机关及其工作人员学法、用法的得力工具。由于我们水平有限，编写时间仓促，缺点和错误在所难免，企盼读者批评指正。

本书由傅华宗、李占国拟定编写大纲，经集体讨论后分头撰写有关章节，最后由傅华宗、李占国统稿。具体分工如下（以撰写章节先后为序）：

傅华宗：绪论、第一章、第二章、第三章、第四章；

李占国：第五章、第六章、第七章、第八章、第十四章、第十五章、第十七章；

赵德奎：第九章、第十二章、第十三章、第十六章；

石效贵：第十章、第十一章、第二十章；

李金锋：第十八章、第十九章、第二十章。

在本书的编写过程中，参考了有关的专著和教材。山东省警官学校法律教研室赵国成主任、中国人民公安大学出版社的编辑同志、以及山东省教委、山东公安专科学校的有关领导和同仁给予了热情支持与帮助，在此一并致谢。

编 者

1991年9月

目 录

绪论

第一章 行政程序与行政程序法·····(12)

第一节 行政程序·····(12)

第二节 行政程序法概述·····(18)

第三节 行政程序立法·····(24)

第四节 行政程序法与有关部门法·····(27)

第二章 行政程序法律关系·····(31)

第一节 行政程序法律关系的概念·····(31)

第二节 行政程序法律关系的要素·····(36)

第三节 行政程序法律关系的产生、变更和 消灭·····(48)

第三章 行政程序法的一般原则·····(50)

第一节 行政程序法基本原则的概念和意义·····(50)

第二节 共产党的领导和群众路线·····(53)

第三节 法治原则·····(56)

第四章 行政程序法的特殊原则·····(62)

第一节 行政干预原则·····(62)

第二节	保障行政主体依法行使职权和相对人合法权益的原则.....	(65)
第三节	顺序、效率原则.....	(70)
第五章	主管.....	(75)
第一节	行政主管的概念.....	(75)
第二节	行政主管的确定和种类.....	(78)
第三节	主管争议和主管范围.....	(83)
第四节	行政违法案件的主管.....	(86)
第六章	回避、教示制度.....	(96)
第一节	行政回避制度的意义.....	(96)
第二节	行政回避的特征和种类.....	(100)
第三节	行政回避的程序.....	(103)
第四节	教示制度.....	(106)
第七章	期间和送达.....	(109)
第一节	期间.....	(109)
第二节	送达.....	(114)
第八章	行政证据制度.....	(119)
第一节	行政证据的概念.....	(119)
第二节	行政证据的种类.....	(123)
第三节	证明.....	(135)
第四节	证据的收集和审查判断.....	(142)

第九章	行政强制措施	(149)
第一节	行政强制措施的概念.....	(149)
第二节	对人身的强制措施.....	(152)
第三节	对物的强制措施.....	(157)
第十章	行政规范行为	(164)
第一节	行政规范行为的概念.....	(164)
第二节	制定行政法规.....	(166)
第三节	制定行政规章.....	(171)
第四节	规定行政措施.....	(175)
第十一章	行政执法行为	(178)
第一节	行政执法行为的概念.....	(178)
第二节	行政执法行为的生效与失效.....	(181)
第三节	依职权的执法行为.....	(192)
第四节	依申请的执法行为.....	(196)
第十二章	国家行政机关的设置、撤销与变更 ...	(201)
第一节	国家行政机关.....	(201)
第二节	国家行政机关设置的原则与程序要件...	(203)
第三节	国家行政机关设置、撤销与变更程序...	(209)
第十三章	管理国家行政工作人员的主要措施 ...	(217)
第一节	国家行政工作人员的录用和考核.....	(217)
第二节	国家行政工作人员职务关系的变更	

和消灭·····	(233)
第三节 国家行政工作人员的奖励·····	(238)
第四节 国家行政工作人员行政违法违纪案 件的查处·····	(242)
第十四章 行政违法案件的确立 ·····	(250)
第一节 行政违法案件确立的概念·····	(250)
第二节 行政违法案件确立的条件·····	(252)
第三节 确立行政违法案件的程序·····	(256)
第十五章 行政违法案件的调查取证 ·····	(262)
第一节 行政违法案件调查取证的概念·····	(262)
第二节 专门调查工作·····	(266)
第三节 调查终结·····	(274)
第十六章 行政违法案件的裁决 ·····	(276)
第一节 行政违法案件裁决的概念·····	(276)
第二节 行政违法案件的裁决主体·····	(282)
第三节 裁决的基本要求·····	(286)
第四节 行政违法案件的裁决程序·····	(289)
第十七章 行政执行 ·····	(304)
第一节 行政执行的概念·····	(304)
第二节 执行的一般规定·····	(308)
第三节 强制执行措施·····	(314)
第四节 执行中止和执行终结·····	(321)

第十八章	行政复议	(325)
第一节	行政复议的概念.....	(325)
第二节	行政复议案件的管辖.....	(336)
第三节	行政复议机构与复议参加人.....	(339)
第四节	申请与受理.....	(344)
第五节	审理与决定.....	(351)
第十九章	行政调解和仲裁	(366)
第一节	行政调解.....	(366)
第二节	行政仲裁.....	(371)
第二十章	补偿与赔偿	(384)
第一节	行政补偿.....	(384)
第二节	行政赔偿.....	(390)
第三节	损害赔偿.....	(398)

绪 论

一、行政程序法学的研究对象

行政程序法学是法学的子学科，是研究行政程序法及其规律性的法律科学，属于社会科学的范畴。

一门学科的建立，首先必须确定它的研究对象。任何一门学科，所涉及到的内容都是非常广泛的，但不可能把所涉及的现象都作为自己的研究对象，否则，就会相互掣肘，顾此失彼，难以真正地建立起自己的科学体系。所以，每一门学科都不可能是包罗万象的，都有自己特定的研究对象。例如，数学的研究对象是数的运算规律；物理学的研究对象是各种物理现象；法学的研究对象是法或者法律及其发展规律。特别是近代和现代，随着生产力和科学技术的发展，出现了很多需要探求解决的新问题，使科学研究的分工越来越细致，更需要准确地确定其研究对象。行政程序法学和其他学科一样，也有自己特定的研究对象，这就是行政程序法及其规律性。其中，主要研究行政程序法的基本理论、原则和制度以及行政立法、执法和司法的程序等。

行政程序法学作为一门科学，并不是和哲学、经济学、法学等并驾齐驱的基本学科，而是行政法学的一个分支学科。法学是以法为研究对象的。法作为社会关系的调整器，

在一国法律体系中，根据其调整社会关系的不同，可相应地划分为不同的部门法。其中，调整国家行政机关同公民、法人、社会组织之间因行政管理而发生的社会关系的法律规范，称之为行政法。以行政法为研究对象的学科称之为行政法学。行政法又可以从不同的角度加以分类组合，从而形成一国的行政法体系。在行政法体系中，按照其内容和形式的不同，可相应地划分为行政实体法和行政程序法。以行政程序法为研究对象的学科即为行政程序法学。所以，行政程序法学是法学体系的组成部分，是行政法学的分支学科。行政程序法学和行政法学、行政法学和法学都是个别与一般的关系。法学、行政法学的一般原理，对行政程序法学都是适用的，具有普遍的指导意义；同时，行政程序法学的研究成果，将进一步丰富和发展行政法学和法学的内容。

二、行政程序法学的研究范围

行政程序法学以行政程序法及其规律性为研究对象。但是，围绕该对象有许许多多的问题需要研究。不仅有行政程序法的性质、原则、制定、实施等方面的问题，而且涉及军事、公安、司法、民政、教育等各种行政管理活动，涉及社会科学和自然科学的多种领域。例如，勘验检查，就需要物理、化学或者数学知识。但是，不可能把所涉及的内容都作为行政程序法学的研究内容，而必须对它的研究范围做出正确的界定。

行政程序法学的研究范围可分为对内对外两个方面。

行政程序法学的对内范围是指对行政程序法本身的研究范围。从另一角度来说，也可以看作是行政程序法学的内部

结构，即从不同的角度将行政程序法学划分为不同的子学科。这种划分主要有三个不同而又互相交错的角度。一是从认识论的角度，可以相应地划分为理论法学和应用法学。理论法学主要研究行政程序法的一般原理、原则和制度；应用法学主要研究各种具体的行政程序。在一国法学体系中，相对于法学基础理论，行政法学总体上属于应用法学，但也有自己相对独立的理论体系。作为行政法学分支学科的行政程序法学也是如此，既有自己的理论问题，也有大量的实际应用中的问题。例如，对于行政程序特殊原则的研究，对于确定行政程序中各种法律制度的研究等等重要的理论问题，都是其他学科所不能代替的。二是根据各种行政程序法调整社会关系的不同，可以将行政程序法区分为军事、外交、经济、公安、民政、司法等等各部门行政程序法，进而确定了各部门行政程序法学。三是从法制的角度来加以划分。由于法制是立法、执法、守法和法律监督的统一体，而行政法律规范的制定、实施和法律监督，都有自己特定的程序，对它的研究则形成了行政立法程序法学、行政执法程序法学、行政司法程序法学和行政法制监督程序法学。

行政程序法学的对外范围是指行政程序法学和其他学科的关系。由于行政程序法涉及政治、经济、文化、道德和社会生活等各个方面，决定了它与社会科学、自然科学以及法学内部的其他分支学科都存在一定联系。例如，我国行政程序法学必须以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，必须坚持历史唯物主义和辩证唯物主义，说明它与马克思主义学说、哲学有着密切的关系；行政程序法是由国家制定或认可、并由国家强制力保证实施的，是国家行政机关进行行政

管理活动的基本法律依据之一，决定了它和政治学的关系相当密切；行政程序法是由社会主义经济基础决定的，是为发展社会生产力服务的，行政程序法的制定和实施都离不开社会主义道德的作用，显示了它与经济学、伦理学有着广泛的联系等等。特别是在法学体系中，由于法学体系建立的基础在于它内部的可分性和内在的统一性，法学的各分支学科有着许多共同的性质、特征、原则和制度，决定了行政程序法学和其他法学学科之间的关系也是甚为紧密的。当然，行政程序法学的研究范围不是一成不变的。究其原因，一是世界上的一切事物都是不断发展变化的，行政程序法学自然不能例外；二是由于种种原因，行政法制建设的经验和教训还没有得到很好地总结，还存在不少迫切需要研究探讨的问题。例如，对行政程序法的外延问题还存在一定争议；各种行政程序中的法律制度还不够明确；各种行政活动的程序、法律文书的制作还不够统一；特别是在行政管理活动中还存在着一些具体的难以解决的理论和实践问题。这些问题的解决必将进一步丰富和完善行政程序法学的内容和体系。三是当今社会正处于迅速发展的时代，随着我国对外开放、对内搞活的进一步深入，随着我国政治体制改革的全面展开，随着世界科学技术的发展，随着国际局势的变化，必然对我国的政治、经济、文化、伦理道德、民俗等各个方面产生影响，从而给行政工作、行政程序法学带来新的课题。

一门学科的研究范围往往是比较广泛的，但为了科学研究的深入发展，从维护统治阶级的现实利益和长远利益出发，每一门学科都有自己的研究重点。一般说来，无论是从纵向的角度还是从横向的角度来考虑，一个国家总是以本国

的现行的问题作为研究重点的。同样，我国行政程序法学的研究重点是我国现行的行政程序法和新形势下的行政管理工作。

三、《行政程序法概论》的结构体系

行政程序法学的结构体系及其构筑方法是一个重要的理论问题，尚需进一步研究。本书采用的是理论界常用的一种构筑学科体系的方法，即从一般到个别、从抽象到具体，从基础理论到具体应用的结构体系。

《行政程序法概论》的内容体系由以下五部分构成：

第一部分：《绪论》。主要说的行政程序法学的研究对象、研究范围、研究学习的方法和意义、现状与设想等，是本门学科的入门内容，目的在于对行政程序法学有一个初步的概括的了解。

第二部分：第一章至第九章，是本书的基础理论部分，或者说是总论部分。第一至二章阐述了行政程序法的最基本原理，包括概念和法律关系；第三至九章可看作本书的通论，集中探讨了行政程序各个阶段的共同性问题，其中第三至四章概述了行政程序的基本原则，第五至九章则分别说明了行政程序法的主要法律制度，包括主管、回避、教示、期间、送达、证据和强制措施。

第三部分：第十章，集中阐述行政规范行为，主要说明行政立法的程序。

第四部分：第十一章至第十七章，是行政执法部分。其中，第十一章主要说明行政执法行为的概念、种类、效力、基本程序等，第十二至十三章是内部行政程序，着重讲述了

行政机关的设置、撤销、变更以及管理行政工作人员的主要措施；第十四至十七章概述了办理行政案件的程序，包括行政案件的确立、调查取证、裁决和执行等内容。

第五部分：第十八章至第十九章，是行政司法部分，主要阐述行政复议、调解和仲裁。

第六部分：第二十章，讲行政补偿和赔偿问题，该问题属于行政救济的范畴，可以是行政执法程序中的内容，也可以是行政司法或行政诉讼中的内容。

四、行政程序法学的研究方法

我国的行政法，特别是行政程序法，现在还很不完备，有许多理论上和实践中的问题亟待研究和解决。为了使我国国家机器正常有序地运转，必须加强行政法制建设和行政程序的研究。为了完成这一任务，不仅要明确行政程序法学的研究内容，还必须有一个正确的指导思想，采取适当的研究方法。

学习和研究行政程序法学，必须坚持四项基本原则。四项基本原则是我们一切工作的总方针，也是科学研究的总原则和基本指导思想。行政程序法学的研究与学习，自然不能例外。我们研究行政程序法学的根本目的，就在于通过依法行政来维护和巩固人民民主专政、保卫和发展社会主义制度。同时，马克思主义的历史唯物主义和辩证唯物主义，是关于自然、社会和人类思维的普遍发展规律的科学体系，是科学的世界观和方法论的统一，是工人阶级及其领导下的广大人民认识世界和改造世界的锐利思想武器，为科学研究提供了正确的思维模式和研究方法。而毛泽东思想是马克思主

义和中国革命实践相结合的结晶；共产党的政策是在马列主义、毛泽东思想指导下，对客观形势、客观规律及时而又科学的反映。这就决定了，我们必须在党的领导下，在马列主义、毛泽东思想和党的政策指导下，从坚持人民民主专政和社会主义制度出发，加强对行政程序法学的研究。

四项基本原则作为我国革命和建设的总原则，在行政程序法学的研究方法上表现为多方面的具体的方式方法，这里就几个主要方法作一说明。

（一）理论联系实际。

理论联系实际，一切从实际出发，是马克思主义的一条基本原理，也是我们党和国家一贯倡导的传统作风。只有坚持这一原则方法，才能保证我们的研究真正有成效，才能真正对行政法制工作起到指导作用。否则，纸上谈兵，空洞无物的所谓“纯理论”是任何用处也没有的。

坚持理论联系实际，首先要从我国社会主义初级阶段的实际出发。我国社会主义初级阶段作为一个特定阶段，既不同于社会主义经济基础尚未完全建立起来的过渡时期，又不同于已经实现了社会主义现代化的阶段，在民主政治、政权建设、经济制度、思想文化等各个方面都有自己显著的特点。我们研究行政程序法学，就要注意既不能偏离社会主义方向，又要注意不能脱离现阶段实际情况，这是建立和完善具有中国特色的社会主义行政程序法学的基础条件。

研究行政程序法学必须紧密联系行政工作的实践。我国行政程序法是对行政管理工作经验的定型化、法律化，行政程序法学是对行政管理工作经验的抽象和总结。没有实践的理论是空洞的理论，没有理论的实践是盲目的实践。我们所要