

行政 执法 概论

中国人民公安大学出版社

XING ZHENG ZHI FA GAI LUN

王连昌 吴中林 主编



行政法概论

主 编 王连昌 吴中林

撰稿人 (以姓氏笔划为序)

王连昌 刘邦尧 刘怀玉 吴中林

罗进红 徐继敏 熊 煜 戴勇才

中国人民公安大学出版社

一九九二年·北京

(京)新登字第165号

行政执法概论

主编 王连昌 吴中林

中国人民公安大学出版社出版发行

(北京木樨地南里 邮编 100038)

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 11.625印张 244千字

1992年6月第1版 1992年6月第1次印刷

ISBN 7-81011-433-6/D·370 定价: 6.00元

印数0001—5000册

前 言

行政执法是依法行政的核心和关键环节，可是，在当前我国社会主义法制建设中却是薄弱的一环。所以，对行政执法制度的研究，不仅具有重要的理论意义，同时应用价值也很大。我们几个在地方人民政府从事政府法制工作和在政法高等教育岗位工作的同志，对行政执法问题作了一些研究、探讨，并参考了若干行政法学的著作，写成此书，以期对依法行政有所裨益。

各章执笔人：

王连昌：第一章；

罗进红、吴中林：第二章、第四章、第五章、第六章、第七章、第十二章、第十三章、第十六章；

刘怀玉：第三章、第八章；

熊 煜：第九章；

戴勇才：第十章、第十一章；

刘邦尧：第十四章、附章；

王连昌、徐继敏：第十五章。

张和光、戴培华、李守国等同志对本书的编写给予了大力支持和帮助，在此，向他们表示衷心的感谢！

由于我们所掌握的情况有限，水平不高，本书定有偏颇和不当之处，敬请读者指正。

作 者

一九九一年十二月

于四川

目 录

前 言

第一章 行政法与行政执法	(1)
第一节 行政法的几个问题.....	(1)
第二节 行政执法的概念.....	(16)
第三节 行政法制与行政执法的关系.....	(18)
第四节 我国行政执法的现状.....	(20)
第二章 行政执法主体	(25)
第一节 行政机关的概念.....	(25)
第二节 行政机关与有关组织的关系.....	(28)
第三节 行政机关的结构.....	(32)
第四节 健全乡级政府的行政执法机能.....	(35)
第三章 行政执法的基本原则	(40)
第一节 坚持党的统一领导与党政分工的原则.....	(42)
第二节 民主管理与集中决策相统一的原则.....	(44)
第三节 依法行政原则.....	(48)
第四节 自由裁量原则.....	(51)
第五节 保护相对人权益与维护行政效能 相结合原则.....	(54)
第六节 行政执法的监督原则.....	(56)
第四章 行政执法中的重要关系和基本环节	(59)
第一节 行政执法中的若干重要关系.....	(59)

第二节	行政执法的基本环节	(67)
第五章	行政执法的调查研究	(73)
第一节	行政执法中调查研究的意义	(73)
第二节	行政执法调查研究的基本要求	(76)
第三节	行政执法调查研究的内容	(78)
第四节	行政执法调查研究的方式方法	(82)
第五节	对调查资料的分析研究	(91)
第六章	行政执法激励	(94)
第一节	什么是行政执法激励	(94)
第二节	行政执法激励因素	(98)
第三节	行政执法激励途径	(104)
第七章	行政执法基本表现形式——具体行政 行为	(107)
第一节	具体行政行为的构成要件	(107)
第二节	具体行政行为的种类	(114)
第三节	具体行政行为的效力	(120)
第四节	具体行政行为的变更、撤销和废止	(124)
第八章	行政许可	(132)
第一节	行政许可的概念	(132)
第二节	行政许可的种类	(137)
第三节	许可证的申请与颁发程序	(141)
第四节	对许可证的监督管理	(147)
第九章	行政裁量	(151)
第一节	行政裁量的概念和意义	(151)
第二节	行政裁量的基本原则	(154)
第三节	行政裁量的方式	(157)

第十章 行政强制执行	(161)
第一节 行政强制执行概述	(161)
第二节 行政强制执行的种类	(172)
第三节 行政强制执行的方式	(173)
第四节 行政强制执行的程序	(178)
第五节 执行协助和执行委托	(184)
第六节 行政强制执行的法律 责任	(190)
第十一章 行政处罚	(193)
第一节 行政处罚概述	(193)
第二节 行政处罚的种类	(198)
第三节 行政处罚的程序	(202)
第四节 行政处罚的监督	(215)
第五节 行政处罚的法律 责任	(220)
第六节 行政处罚与行政强制执行的关系	(222)
第十二章 几类主要的行政执法活动	(225)
第一节 经济行政执法	(226)
第二节 科教文卫行政执法	(236)
第三节 安全行政执法	(241)
第四节 民政、计划生育行政执法	(246)
第十三章 行政执法心理	(251)
第一节 研究行政执法心理的意义	(251)
第二节 行政执法人员心理	(254)
第三节 具体行政行为中相对人及证人的 心理简述	(262)
第十四章 行政执法监督体系	(271)
第一节 国家权力机关的监督	(271)

第二节	行政机关内部监督.....	(278)
第三节	司法机关的监督.....	(280)
第四节	群众监督和社会监督.....	(283)
第五节	党的监督.....	(285)
第十五章	行政复议.....	(287)
第一节	行政复议的概念和意义.....	(287)
第二节	行政复议的宗旨和基本原则.....	(290)
第三节	行政复议的范围.....	(294)
第四节	复议机关与复议管辖.....	(303)
第五节	行政复议的审理和决定.....	(310)
第十六章	行政侵权赔偿责任.....	(318)
第一节	行政侵权赔偿责任概述.....	(318)
第二节	行政侵权赔偿责任的构成要件.....	(327)
第三节	行政侵权赔偿责任的实施.....	(336)
附章	行政规范性文件.....	(344)
第一节	行政规范性文件的概念.....	(344)
第二节	规范性文件的规划与起草 ——制定规范性文件的准备阶段.....	(350)
第三节	规范性文件的审核和发布 ——制定规范性文件的确定阶段.....	(355)
第四节	规范性文件的修改和废止.....	(358)

第一章 行政法与行政执法

第一节 行政法的几个问题

在论述行政执法之前，有必要将与行政执法直接、紧密相关的行政法上的其他几个问题予以简要阐述，有利于对行政执法问题的理解。

一、行政法的含义和渊源

这个问题说明，在行政执法中行政主体实施什么样的法，哪些法律规范。

（一）行政法的含义。

这里明确行政法的含义，总的说明行政执法主要是实施行政法。

行政法的含义在各国并非相同。在我国，行政法的含义应是关于国家行政管理的所有法律规范的总和。它具有如下特征：（1）数量很大：行政法律规范的数量比其他任何部门法的法律规范的数量都大。（2）内容分散：行政法律规范所规定的内容涉及行政管理的各个领域和各个环节，是十分广泛、非常分散的。（3）适时性强：为了反映、规范、调整不断发展变化的行政管理活动，行政法律规范必须适时地立、

改、废，所以其稳定性差一些。(4)出自多“门”：行政法律规范并非仅由一个国家机关制定、颁行，而是全国人大及其常委会制定行政法律，国务院制定行政法规，省、自治区、直辖市以及法定的其他市的人大及它们的常委会制定本行政区域的关于行政管理的地方性法规，国务院各部委和省、自治区、直辖市以及法定的其他市的人民政府制定的规章，等等。(5)效力多级：由于行政法律规范制定的国家机关是两类（人大和政府）多级，所以其法律效力并非相等，而呈现多级性。

（二）行政法的渊源。

我国行政法的渊源是：

1. 宪法：宪法序言和有关章、节、条、款中，规定了行政法的根本问题，这是行政法的基本渊源，任何其他行政法律规范都不得违反宪法的这些规定。

2. 法律：全国人大及其常委会制定的法律规范中，大多数是关于国家行政管理的法律规范（可以称作行政法律）。这些是行政法的骨干和基础部分。

3. 行政法规：行政法规是国务院领导和管理国家各项行政工作，根据宪法和法律，并且按照《行政法规制定程序暂行条例》制定的政治、经济、教育、科技、文化、外事等各类法规的总称，具体名称为“条例”、“规定”、“办法”三种。这是行政法的主要渊源。

4. 地方性法规：省、自治区、直辖市以及省会所在地的市、自治区首府所在地的市、国务院批准的较大市（目前是大连、鞍山、抚顺、吉林、齐齐哈尔、唐山、大同、包头、青岛、无锡、淮南、深圳、洛阳、宁波、重庆等）的人大及

它们的常委会制定的地方性法规中，大多数是关于本行政区域的行政管理的法规。这些是行政法的重要渊源。

5. 自治条例和单行条例：自治区、自治州、自治县的人大制定的自治条例和单行条例中，大多数是关于本自治区域内行政管理的条例。这些是行政法的部分重要渊源。

6. 规章：规章包括部门规章即国务院各个组成部门（部、委、行、署）根据法律、行政法规、国务院的决定、命令，在本部门权限内，以发布令形式颁行的规范性文件；地方规章即省、自治区、直辖市及省会所在地的市、自治区首府所在地的市及上述经国务院批准的较大的市的人民政府，根据法律和行政法规，以发布令形式颁行的规范性文件。这些规章都是行政法的渊源。

7. 法律、法规、规章的解释：全国人大常委会对于宪法中关于国家行政管理的条款的解释，全国人大常委会对于行政法律条文本身进一步明确界限的解释和补充规定，国务院及有关主管部门对于法律如何具体应用的解释，最高人民法院和最高人民检察院对于如何具体适用《行政诉讼法》的解释，国务院及有关主管部门对于行政法规的解释，有权制定地方性法规的省、自治区、市人大常委会对于本身制定的法规条文进一步明确界限的解释和补充规定，省、自治区、直辖市人民政府主管部门对地方性法规具体应用的解释，有权制定规章的行政机关对本身制定的规章的解释，以上解释不论是采用什么形式（包括以“说明”、“解答”的形式），都是行政法的渊源。

8. 行政规范性文件：我们通常所说的行政规范性文件是指从国务院及其各部门到县级以上地方各级人民政府及它们

的各部门直至乡、镇人民政府在自己的法定职权范围内，制定的非行政法规、非规章的规范性文件，是一种抽象行政行为。它们往往是行政法规、规章的补充。

国务院的行政规范性文件，一般是在制定行政法规的条件尚不成熟或不必要的情况下，为了全国行政管理工作的需要，根据宪法条文或法律条文而制定；根据宪法条文但无相关法律可依据而制定；根据宪法原则而制定；根据相关法律法规的立法目的和精神原则但无相关具体法律条文而制定；根据党和国家的方针、政策而制定；根据全国人大或其常委会的决议、决定而制定。

国务院各部门、县级以上各级地方人民政府及它们的各部门和乡、镇人民政府的行政规范性文件，一般是在制定规章的条件尚不成熟或不必要，或者无权制定规章，而本地区、本部门、本系统的行政管理又需要的情况下，根据法律、行政法规、地方性法规的条文而制定；根据法律、法规的立法目的和精神原则但无相关具体条文而制定；依据上级行政机关的规章而制定；依据上级行政机关的决定、命令、指示而制定；依据本级人大或其常委会的决议、决定而制定；依据政策而制定。

现在，仅仅按行政首长或党组织的负责人的个人意见制定行政规范性文件的情况，可以说是已经没有了。

直到今天，许多同志还没有明确地承认行政规范性文件是行政法的渊源之一。笔者认为，它应是行政法渊源之一。因为，从行政法学理论上讲，行政命令可分为规范性的命令与非规范性的命令两种。规章是规范性的行政命令的一种形式，行政规范性文件也是规范性的行政命令的形式之一；规

章可作为行政法的渊源，行政规范性文件理所当然的也是行政法的渊源。

9. 国际条约和协定：根据宪法规定，国务院有权同外国缔结条约和协定，全国人大常委会决定同外国缔结的条约和批准重要协定。我国政府应遵守的与国内行政管理有关的国际条约和协定，也应属于行政法的渊源。当然，我国政府对国际条约和协定中某些条款作出保留意见的，对我国没有约束力，不予执行。

由于现代国家政治、经济、文化、科技交流与合作的发达，国际条约和协定作为行政法的渊源已成为各国的普遍现象。

国家行政机关与中共党组织或社会团体联合发布的行政法规、规章、行政规范性文件（例如，中共中央与国务院联合发布的、地方党委与地方人民政府联合发布的、行政主管部门与工会或青年团或妇联等社会团体联合发布的规范性文件，也是行政法的渊源）。

对上述法律规范，行政主体必须认真实施，也就是说，行政执法就是行政主体实施上述法律规范的活动。

二、行政法律关系的二个主要问题

行政主体在执法过程中，行政法律关系不断地产生、变更、消灭，因此，需要讲讲行政法律关系的二个主要问题。

（一）行政法律关系的涵义和特征。

行政主体在进行行政管理活动过程中，与相对人之间产生一种社会关系，这种社会关系叫行政管理关系。行政管理关系为行政法所确认和调整，就成为行政法律关系。法律关

系的内容是指法律关系当事人各方的法定权利义务关系。由上述可见，行政法律关系的涵义是由行政法所确认和调整的，行政主体在行政管理过程中，与相对人之间所产生的权利义务关系。

讲通俗些，所谓“由行政法所确认和调整”主要是指行政主体依据法律、法规和规章进行活动，并与相对人产生法律、法规和规章所规定的权利义务；如果双方因这些权利义务发生争议，通过复议或诉讼等程序，由法定的国家机关解决。

我国的行政管理关系并非全部都由行政法所确认和调整，有一小部分行政管理关系由政策所确认和调整，尤其是在行政法制很不完备又处于改革开放状态的今天，行政法更难以确认和调整全部行政管理关系。由政策确认和调整的那小部分行政管理关系成不了行政法律关系，只能是行政管理关系。

行政法律关系与其他法律关系主要是民事法律关系相比较，有以下特征：

(1) 行政法律关系的一方，必须是行政主体即国家行政机关或依据法律、法规授权行使一定行政权力的组织。

(2) 行政法律关系一般具有单方性：即一般由行政主体一方依法作出决定即产生行政法律关系，不需征得相对一方的同意。但行政合同必须经双方达成一致，才产生行政法律关系。

(3) 行政法律关系双方当事人的法律地位是不对等的：行政主体一方行使法定职权，处于优胜地位；相对一方处于被管理的地位。

(4) 行政法律关系具有国家强制性：相对一方不履行法定义务时，行政机关有权依法强制其履行。

(5) 行政法律关系双方当事人发生行政争议，多数按行政程序解决，少数才诉诸法院。

(二) 行政法律关系的内容。

行政法律关系的内容是指行政法律关系当事人所享有的权利和承担的义务。这些权利义务由法律、法规和规章规定。每一个具体的行政法律关系中都有当事人的具体、明确的权利义务。如王某因违反治安管理处罚条例被某县公安局处以罚款。在这个治安行政法律关系中，王某和某县公安局各有自己的权利义务。具体的行政法律关系成千上万，各有具体的权利义务关系，无法一一列出。因此，只能归纳起来，作概括的表述。

1. 行政主体的权利义务。

行政主体的权利在法律上称为职权、权力。主要有：

(1) 下令权：一般说，行政机关向被管理者、被领导者下达命令，或依法作出决定，即形成行政法律关系。

(2) 监督权：行政机关和法律、法规授权的组织以及行政机关委托的组织、个人，依法监督被管理者、被领导者遵守法律、法规、规章和执行行政命令、决定的情况。

(3) 强制权：行政机关对于拒不履行法定义务者依法采取强制措施。

(4) 制裁权：行政机关和法律、法规授权的组织、个人，对违纪违法者依法予以行政制裁（行政处分、行政处罚）。

(5) 复议权：行政机关对于行政法律关系中发生的争

议，依法予以复议。

(6) 其他行政管理权：例如，行政机关依法管理国有资产，依法仲裁、裁决某些纠纷等。

行政主体的义务在法律上称职责、责任。主要有：

(1) 执行义务：执行法律、法规、规章、上级的命令、决定、指示。

(2) 保护义务：保护公民和组织的合法权益，保护公共财产。

(3) 维护义务：维护社会秩序，维护国家利益、公共利益。

(4) 保卫义务：保卫国家的独立、安全。

(5) 建设和提高义务：组织、实施多项建设，不断提高人民的物质、文化水平。

(6) 接受监督义务：接受公民、组织的监督，认真纠正自己的违法或不当行为。

由上述可知，行政主体在行政法律关系中权利义务的特点是：(1) 权利义务代表着国家的、公共的利益，而非本单位更不是个人的利益。(2) 权利义务不可分离，即每一项权利义务既是职权同时又是职责。(3) 权利义务不得任意转让、抛弃，必须依法行使和履行。

2. 相对一方的权利义务。

在行政法律关系中相对一方包括公民、企事业单位、社会团体、群众组织、其他国家机关、处于被某一行政机关管理地位的行政机关（如卫生局检查监督民政局的卫生情况，此时民政局处于被卫生局管理的地位）以及我国有管辖权的外国人、无国籍人、外国组织等。

相对一方的权利主要有：

- (1) 合法权益受保护；
- (2) 依法参加国家行政管理；
- (3) 依法监督行政主体及其工作人员；
- (4) 对行政主体及其工作人员依法检举、控告；
- (5) 对行政主体及其工作人员提出批评、建议；
- (6) 依法申请复议，提起诉讼、申诉。

相对一方的义务主要有：

- (1) 遵守法律、法规、规章；
- (2) 服从行政主体的命令、决定；
- (3) 协助、配合行政主体执行职务。

三、行政法效力

行政法的法律效力包括地域效力、时间效力、对人的效力、对事的效力。

(一) 地域效力。

行政法的地域效力，以适用于全国领域为原则，以适用于部分地区为例外。

行政法律、行政法规适用于全国领域。全国领域包括：第一，全国的领土、领海、领空；第二，按国际惯例，对于在公海、公空或外国领海、领空的本国军舰、军用飞机及执行特定任务的公轮或公用飞机内，也适用本国行政法；第三，本国驻外使、领馆内，也适用本国行政法。

行政法适用于部分地区为例外，是指：第一，地方人大及其常委会制定的法规，只适用于本行政区域内。第二，专门针对某些地区制定的法律、行政法规，不适用于其他地