

国家社会科学基金项目

行政执法中的问题 及对策

张庆福 主编

中国人民公安大学出版社

D922.11

222

198886

国家社会科学基金项目

行政执法中的问题及对策

主 编 张庆福
副主编 莫纪宏 周卫平
撰稿人 (以姓氏笔划为序)
冯 军 任 进
杨临萍 张明杰
张庆福 周卫平
莫纪宏

中国人民公安大学出版社

一九九六年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

行政执法中的问题及对策/张庆福主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 1996. 10

国家社会科学基金项目

ISBN 7—81011—862—5

I. 行… II. 张… III. 行政管理—行政法—中国—研究
IV. D922. 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 13206 号

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

北京市顺新印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 10.25 印张 249 千字

1996 年 10 月第 1 版 1996 年 10 月第 1 次印刷

印数 0001—3000 册 定价: 13.20 元

內容簡介

本书是目前我国比较全面地分析、研究我国行政执法问题的专著。它以马克思主义的基本理论为指导，在深入调查研究的基础上，对当前我国行政执法中的主要问题，包括影响行政执法的各种思想、行政执法体制中的问题、行政法律和法规中的问题、行政执法手段不力问题、行政执法主体违法行为、行政执法主体的不当行为、行政执法主体的违法责任以及行政执法中效率与民主的关系等方面的问题进行了深入、系统的研究，剖析了这些方面产生问题的原因，在此基础上，分别提出了解决每个问题的对策。

本书在写作方式上独树一帜，对行政执法中存在的问题及其成因的剖析，不是停留于抽象的介绍或表述，而是就行政执法中发生的具体问题，进行有针对性的论述，增加了论述的力度，给人以充实、符合实际和可操作的真实感，是行政执法理论研究中的一种新探索。

说 明

本课题为国家社会科学基金项目。

本课题在调查研究的基础上，针对当前行政执法中存在的主要问题进行了探讨，在提出存在问题及其产生原因的同时，结合我国的实际情况分别提出了解决问题的建议，以期对改善我国当前行政执法有所裨益。

参加本书撰写的有：绪论、二：张庆福、杨临萍；一：张庆福；三：任进；四：冯军；五：张明杰、冯军；六、七、九、十：莫纪宏、周卫平；八：张明杰、莫纪宏。本书最后由张庆福修改定稿。

本课题通过了由王叔文教授、皮纯协教授、魏定仁教授、廉希圣教授、徐秀义教授和张焕光教授组成的鉴定组的鉴定。他们提出了许多宝贵的意见，在此致以真诚的谢意。

由于本课题是采取专题式研究，而且所研究的问题之间既互相联系又各有其独立性，所以在对每个问题的论述上不免有重复的地方。

由于水平所限，错误和不当之处一定不少，敬请读者批评指正。

作 者

1995年10月20日

目 录

绪 论	(1)
一、克服影响行政执法的各种思想，提高全 民的法律意识	(22)
二、健全行政执法体制，确保法律实施	(56)
三、完善行政立法，为行政执法提供科学依据	(81)
四、改变行政执法的无序状态，实现执法 过程的法治化	(109)
已用 五、加强行政执法监督检查，完善行政执法 监督检查机制	(147)
六、消除行政执法手段的不力状态，有效地维护 法律的尊严	(178)
七、纠正行政执法主体的违法行为，切实保障 依法行政	(196)
八、杜绝行政执法主体的不当行为，提高行政 执法水平和质量	(217)
明确 九、明确行政执法主体的违法责任，保证行政 管理相对人的合法权益	(236)
十、理顺行政执法中效率与民主的关系，确保 宪法与法律目标的实现	(262)
附录一 中华人民共和国行政诉讼法	(286)
附录二 行政复议条例（修订）	(299)
附录三 中华人民共和国国家赔偿法	(311)

绪 论

(一) 行政执法概述

目前我国行政法学界在行政执法问题上尚有不少争论,不仅对行政执法的概念没有达成共识,就是对这一名称的表述也还存在不少差别。有的叫行政执法,有的叫采取行政措施的行为,有的叫行政处理行为,还有的叫行政行为等等^①。鉴于大多数学者都采用行政执法的表述,本书也采用行政执法的提法。

那么,什么是行政执法?行政执法的概念是什么?目前学术界的意见概括起来基本有两种,即广义说与狭义说,而且对这两种概念的表述也不尽相同。就广义说而言,有的认为,“行政执法是就国家行政机关执行宪法和法律的总体而言的。因此,它包括了全部的执行宪法和法律的行为,既包括中央政府的所有活动,也包括地方政府的所有活动,其中有行政决策行为、行政立法行为以及执行法律和实施国家行政管理的行政执行行为。”^②有的认为,“行政执法就是行政机关执行法律、法规的行政行为。”^③有的认为,“广义的行政执法是指所有的国家行政机关在行政管理的一切活动中遵守法律规范,依法从事各项管理活动及适用法律、法规和规章的活动。”^④就狭义说而言,有的认为,“行政执法是行政

① ② 许崇德、皮纯协主编:《新中国行政法学研究综述》,法律出版社1991年版,第292、293页。

③ 高帆:《行政执法问题论纲》,见《经济与法》1989年第5期。

④ 张志诚主编:《行政执法与行政诉讼》,新华出版社1990年版,第50页。

机关执行法律的行为，是主管行政机关依法采取的具体的直接影响相对一方权利义务的行为；或者对个人、组织的权利义务的行使其履行情况进行监督检查的行为。”^①有的认为，“狭义的行政执法是指法律、法规、规章所规定的国家行政机关，把法律、法规和规章的规定适用于具体对象或案件的活动。”^②有的认为，“行政执法是各级各类国家行政机关和行政工作人员或受有权的国家行政机关委托执行行政管理任务的人员，在行政管理活动中，针对特定的人和事，依法实施的各种具体行政行为。”^③

本书所说的“行政执法”自然包含了上述一般学者所论述“行政执法”的内容，既包括狭义的行政执法内容，也包括广义的行政执法的内容。但不仅仅是这样。确切地说，本书所用的“行政执法”并不是严格意义上的行政执法，因为，本书的基本任务是研究现在在行政执法过程中存在的主要问题，或者说是研究目前影响行政执法的主要因素以及产生这些因素的主要原因，并在此基础上提出解决这些问题的对策和消除这些因素的办法。根据目前我国行政执法的状况和我们的认识，本书包括影响行政执法的思想认识问题、行政执法体制中的问题、行政法律法规中存在的问题、行政执法程序中的问题、行政监督监察中的问题、行政执法手段中的问题、行政执法主体的违法与不当问题、行政执法主体的侵权问题等等。

（二）历史发展及现状

自 1949 年 10 月 1 日中华人民共和国成立至今已 40 多年了。回顾我国行政执法的历史，总结经验教训，对于加强和完善行政

① 罗豪才主编：《行政法学》，中国政法大学出版社 1991 年版，第 133 页。

② 张志诚主编：《行政执法与行政诉讼》，新华出版社 1990 年版，第 50 页。

③ 许崇德等主编：《新中国行政法学研究综述》，法律出版社 1991 年版，第 293 页。

执法，推进社会主义民主法制建设，保障改革开放和现代化建设的顺利发展，十分重要。

任何一个国家法治化的实现程度，都受该国的社会历史条件的制约，都是该国政治、经济、文化协调发展的产物。考察行政执法的历史，同样深深扎根于国家的社会历史条件。由于中国革命的特点，行政执法与国家的政治命运紧紧相连，经历了艰难曲折的历史进程。根据我国法制发展的情况，我们把它分为四个阶段：1949年10月到1956年，是行政执法的初创时期；1957年到1965年，是行政执法遭受挫折时期；1966年到1976年，是行政执法遭到全面破坏时期；1976年至今，是行政执法得到恢复、发展和繁荣的时期。

1. 行政执法初创时期（1949年—1956年）。

新中国的行政执法是随着行政法律、法规和行政规章的制定和颁布而产生的。在这个时期，我国先后颁布了《中国人民政治协商会议共同纲领》和1954年《中华人民共和国宪法》。

1949年新中国成立前夕，为了组织全国政权，不失时机地将工作重点转到恢复国民经济和经济建设上来，把新民主主义革命进行到底，于1949年9月21日在北京召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议，经过充分讨论，于9月27日和9月29日先后通过了《中华人民共和国中央人民政府组织法》和《中国人民政治协商会议共同纲领》，选举了中华人民共和国中央人民政府委员会，并宣告了中华人民共和国的成立。根据《共同纲领》的原则和精神，我国先后颁布了一系列行政法律、法规，主要有《政务院试行组织条例》、《政务院及所属各机关组织通则》、《太行行政区人民政府委员会组织通则》、《省人民政府组织通则》、《市人民政府组织通则》、《县人民政府组织通则》、《区人民政府组织通则》、《乡人民政府组织通则》、《政务院关于任免工作人员和报考干部训练学校、训练班学生的暂行办法》、《各级人民政府人民监

察机关设置人民监察通讯员通则》、《中央人民政府政务院关于处理人民来信和接见人民工作的决定》、《中华人民共和国土地改革法》、《城市户口管理暂行条例》、《中华人民共和国劳动保险条例》、《对外贸易管理暂行条例》、《中华人民共和国暂行海关法》、《工会法》、《保险发明与专利权暂行条例》、《政务院关于划分农村阶级成份的决定》、《关于统一财政经济工作的决定》、《私营企业暂行条例》、《禁止国家货币出入国境办法》、《新区农村债务纠纷处理办法》等。据统计，这一时期全国政协全体会议、中央人民政府委员会、政务院以及政务院所属各部门先后颁布在全国范围内施行的重要法律、法令、办法、条例约150多件。其中，相当多的是以暂行或试行的形式出现，说明这时期行政立法、行政执法的过渡性质。

从1949年新中国成立到1952年，我国在短短的三年时间内，就胜利地完成了社会改革和恢复国民经济的繁重任务。1952年底，党中央提出了过渡时期的总路线，引导全国人民逐步实现对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，逐步实现社会主义的工业化。为了适应新形势和新任务的要求，1954年9月，第一届全国人民代表大会召开，通过了第一部《中华人民共和国宪法》，在此基础上颁布了一系列重要的行政法律、法规。主要有《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》、《国务院关于各省人民委员会设置工作部门和办公机构的决定》、《城市街道办事处组织条例》、《国务院关于国家行政机关工作人员奖惩暂行办法》、《国务院关于成立编制审查委员会的决定》、《国务院关于进一步做好国家机关精简工作的指示》、《农业生产合作社示范章程草案》、《国务院关于目前私营工商业和手工业的社会主义改造中若干事项的决定》以及《兵役法》、《军官服役条例》、《国际卫生检疫条例》等。全国人大常委会还批准了国务院关于工业、商业、财政、

税收管理体制等方面的法律性决定数十个。

总之，从1949年到1956是基本完成社会主义改造的七年，也是行政立法和行政执法的初创时期。1949年至1952年，共颁布100多个行政法律、法规，1953年至1956年共颁布了700多个行政法律、法规，加起来总共约870多个行政法律、法规，奠定了我国行政立法和行政执法的基础。我国根据《共同纲领》和1954年宪法以及行政法律、法规组织了中央和地方各级国家行政机关，对国家生活和社会生活各方面进行了有效管理。

这一时期我国行政执法和行政法制建设中的特点和问题主要有：

第一，理论上以介绍研究前苏联行政法学理论为主。新中国成立，废除一切旧法，一切从头开始。对旧法律和西方法律基本上采取全盘否定的态度。在一无传统、二对西方关闭的情况下，行政法只能大量照搬前苏联东欧的做法。翻译出版了一系列苏维埃行政管理方面的专著，如《苏联国家行政机关暨各加盟共和国及自治共和国国家行政机关》、《苏维埃行政法概论》、《苏维埃行政法（选刊）》、《苏维埃行政法提纲》、《苏维埃行政法及基本原则和制度》等。

第二，在实践中有法依法，无法依政策。由于新中国刚刚成立，当时各项任务繁重，形势发展迅速，行政立法跟不上形势发展，许多重大事项只能由政策、指示来调整，就是颁布的行政法规内容也比较原则，可操作性差。

第三，在认识上，尚无行政执法观念。由于国家许多重大问题都由政策、决定、指示来调整，致使行政机关认为自己是执行党的政策和政府的决定的机关，不是执行法律的机关，即使在执行法律、法规，也不认为是执行法律。仍然认为是执行政策。

2. 行政执法遭受挫折时期（1957年——1965年）。

1956年生产资料所有制的社会主义改造基本完成以后，我国

开始进入全面建设社会主义时期。此时政权巩固，国民经济得到相当发展，这给民主法制建设创造了良好条件，国家建设事业需要有法可依。1956年召开的党的第八次全国代表大会作出决议指出：“必须进一步加强人民民主法制，巩固社会主义建设秩序，国家必须根据需要，逐步地、系统地制定完备的法律。”于是，在这一阶段的前期，颁布了一批重要的行政法律、法规。如《中华人民共和国治安管理处罚条例》、《国务院关于劳动教养问题的决定》、《国务院关于改进工业管理体制的决定》、《国务院关于工人、职员退休处理暂行规定》、《中华人民共和国户口登记条例》、《中华人民共和国农业税条例》、《国家地方经济建设公债条例》、《工商统一税条例（草案）》等。此外批准国务院制定的《国家建设征用土地办法》、《商标管理条例》、《外国人入境出境过境在留旅行管理条例》、《工农业产品和工程建设技术标准管理办法》、《统计工作试行条例》、《森林保护条例》等等。但是，后来由于“左”倾错误思想的滋长和发展，法律虚无主义思想泛滥，国家法制建设遭到严重挫折。从发布行政法规的数量上，呈逐年递减趋势：1958年为147件；1960年为50件；1966年为8件。

从行政法规数量锐减的背后，我们可以看到在这一时期行政执法和行政法建设中的特点和问题主要有：

第一，理论上盛行法律虚无主义。1957年反右派斗争的扩大化，是党内“左”倾思想发展的结果。“左”的思想在法制建设中表现为重政策，轻法律；要人治，不要法治；以党代政，以党代法，片面强调党的一元化领导。而法律面前人人平等、法院依法独立行使审判权、司法机关分工负责、互相制约等正确的法律原则受到批判。司法部、国务院法制局先后被撤销，检察院的工作被大大削弱，一切依靠“群众运动”，有法不依的现象严重。

第二，在立法上，行政立法非程序化。行政立法本应由法定的国家机关进行，特别是行政管理方面的职权，应由行政机关行

使，但当时党政不分，以党代政，强调党的绝对领导，有些行政管理的法律、法规，由中共中央直接制定发布，如中共中央制定的《农村人民公社条例（草案）》、《国营工业企业工作条例（草案）》、“商业四十条”、“手工业三十九条”、“林业十八条”等等。表明当时行政法制未能走上正轨，行政执法无从谈起。

第三，实践中行政执法可有可无。在当时国际国内环境中，开始批判“资产阶级法律观”，认为健全法制、实行法治是“资产阶级修正主义的框框”，强调一切事情依靠“人民群众运动”，人民民主专政就是“群众专政”。在这种思想的指导下，有的行政机关如司法部和监察部被撤销，代之以人民来信来访工作机构，而“来信来访”只起上传下达的作用；检察院的权力也大大削弱，行政执法处于几乎被遗忘的状态。

3. 行政执法遭到全面破坏的时期（1966年——1976年）。

1966年到1976年的“文化大革命”，使党、国家和人民遭到建国以来最严重的挫折和损失。在“造反有理”、“无法无天”的极“左”路线下，行政法制建设受到全面破坏。宪法被彻底废弃，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会连续10年不召开，国家正常的立法活动完全中断，公检法机关被砸烂。林彪、“四人帮”大搞个人迷信，使党和国家的权力完全集中于一人之手，凌驾于宪法、法律之上，党的领导人的“最高指示”成为压倒一切的“法律”，“中央文革小组”和各地的“革命委员会”发布的指令泛滥。据资料统计：“1966年4月至1974年行政立法为0，1975年1月为1，1975年2月至1976年10月为0。行政法制遭到浩劫的情形，由此可见一斑。”^①行政立法如此，行政执法更无从谈起。

这一时期的行政执法和行政法制建设中的问题和特点主要有：

^① 赖钦显：《新中国行政法发展的历史考察》，《深圳大学学报》1990年第3期。

第一，法律上行政立法完全中断。“文革”10年，各级人大中断10年未召开，国务院不能正常运转，政令都以“中共中央、中央军委、中央文革、国务院”四个方面联合的形式发布；或者以毛泽东同志一句话、一个指示来推行。地方各级政府由“革命委员会”发布命令，依正常的法律程序制定行政法律法规的活动完全中断。

第二，实践上行政执法已不复存在。“砸烂公检法”，实行“群众专政”，抄家、批斗、游街，“公设私堂”、“私设公堂”比比皆是，造成无数冤假错案。公民的基本权利遭到非法践踏，宪法成为一纸空文。

4. 行政执法徘徊、恢复、发展、繁荣时期（1976年——今）。

1976年，粉碎“四人帮”，祖国大地发生翻天覆地的变化，国家进入了一个新的历史发展时期。这一阶段又可分为四个时期：1976年——1978年，为行政执法的徘徊时期；1978年——1982年，为行政执法的恢复时期；1982年——1989年，为行政执法的发展时期；1989年——今，为行政执法的繁荣时期。

（1）行政执法的徘徊时期（1976年——1978年）。

1976年10月，粉碎江青反革命集团的胜利；从危难中挽救了党，挽救了革命，使我们的国家进入了新的历史发展时期。从这时开始到十一届三中全会以前的两年中，广大干部和群众以极大的热情投入各项革命和建设工作的，党制定了新时期的总任务，强调要实行天下大治，必须加强法制。人们从沉痛的历史教训中领悟到法制的重要。但由于“文革”结束以后的一段时间内，“左”的思想路线并未完全结束，“两个凡是”仍然束缚着人们的思想，行政领域仍然盛行着长官意志，国家的法制建设没有得到应有的重视，行政法制建设基本上处于徘徊状态。

这一时期的行政执法和行政法制建设中的问题和特点主要有：

第一，意识形态领域尚未跳出“左”的思想路线的樊笼，行政法制建设处于徘徊状态。但意识形态领域中的真理标准问题的讨论，孕育着法治的熹微晨光，标志着一个新的历史转折点。

第二，行政执法受制于当时的社会政治、经济、思想条件，尚处于从人治到法治的徘徊阶段，孕育着对依法治国、依法行政、行政法治的渴望和期盼。

(2) 行政执法的恢复时期（1978年——1982年）。

1978年12月召开的十一届三中全会，是建国以来我党历史上具有深远意义的伟大转折。全会结束了1976年10月以来党的工作在徘徊中前进的局面，开始全面认真纠正“文化大革命”中及以前的“左”倾错误，总结建国以来特别是“文革”的经验教训，作出了发展社会主义民主、健全社会主义法制的重大战略决策，强调为保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威性，做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。会议确定了“应把立法工作摆到全国人民代表大会及其常务委员会的重要议程上来”的法制建设方针。这是我国法制建设的总方针。1979年2月，五届全国人大常委会第六次会议决定成立全国人大常委会法制委员会，协助全国人大常委会和全国人大法律委员会起草、研究、修改法律草案。1979年11月29日，五届全国人大常委会第十二次会议通过了《关于中华人民共和国建国以来制定的法律、法令效力问题的决议》，确定从1949年10月1日中华人民共和国成立以来国家制定的法律、法令，除了同现行宪法、法律、法令相抵触的以外，继续有效。这就使一大批束之高阁的调整社会关系的法律、法令恢复了效力，迈出了行政法制建设的第一步。同时，制定了一批行政法律、条例、决定等。如《中华人民共和国森林法（试行）》、《中华人民共和国逮捕拘留条例》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织

法》、《中华人民共和国中外合资经营企业法》、《中华人民共和国环境保护法（试行）》。全国人大常委会批准《国务院关于劳动教养的补充规定》、《中华人民共和国学位条例》、《中华人民共和国律师暂行条例》、《国务院关于职工探亲待遇的决定》的决议等等。行政立法已经恢复，预示着行政执法将逐步开展起来。

此时期的行政执法和行政法制建设中的特点和问题主要有：

第一，行政立法已经恢复，并提到重要的议事日程上来。行政法制首先要有法可依，然后才能谈到执法必严。十一届三中全会总结历史经验教训，重申民主法制建设的意义，从而使行政立法首先得到恢复，为行政执法的恢复打下了基础。

第二，行政执法的恢复逐渐提到议事日程。国家制定行政法律、法规，必须在实践中得到贯彻执行，否则就是一纸空文。我们在恢复行政立法的同时，也逐步开展了行政执法活动。

（3）行政执法的发展时期（1982年——1989年）。

1982年12月第五届全国人民代表大会第五次会议通过新宪法。新宪法以党的一个中心、两个基本点的基本路线为指导，对我国社会主义法制的基本原则作了比较全面的规定。它规定：为了实现国家的根本任务，必须发展社会主义民主，健全社会主义法制；明确了宪法是国家的根本大法，具有最高的法律效力。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各党派和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责；确立了社会主义法制统一和尊严的原则，一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触，一切组织和个人都必须遵守宪法和法律，不得有超越于宪法和法律的特权，一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究；规定了公民在法律面前一律平等的原则；规定了：全国人民代表大会及其常务委员会行使国家立法权；全国人大修改宪法，监督宪法实施，制定和修改基本法律；全国人大常委会解释宪法，监督

宪法实施，制定和修改其他法律；国务院制定行政法规；省、自治区、直辖市及省会所在地的市和经国务院批准的较大的市的国家权力机关制定地方性法规；国务院各部、委发布行政规章等；人民法院和人民检察院依法独立行使审判权和检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉；在全国进行法制教育以及公民对国家机关及其工作人员有监督权等。这些规定不仅为整个国家法制建设奠定了基础，也为行政法制建设和行政执法提供了原则，指明了方向。根据新宪法的基本原则和精神，1984年，十二届三中全会通过了《关于经济体制改革的决定》，提出：“实行政企职责分开，正确发挥政府机构管理经济的职能。”1985年，中共中央进一步提出要在我国实现由主要依政策办事到主要依法律办事的转变。1986年，党中央和国务院在“七五规划”中又明确提出了“行政管理法制化”的目标。同年重新恢复了国务院法制局，其任务是“检查研究法规执行情况和法制建设中存在的问题，并提出建议”。1986年，法制局审查了各部门报送国务院的法律、行政法规草案共140件，其中许多重要的法律草案和行政法规草案，已依法定程序经全国人大常委会通过公布或由国务院发布。如《邮政法》、《国境卫生检疫法》、《外交特权与豁免权条例》、《全民所有制工业企业厂长工作条例》、《国务院关于鼓励外商投资的规定》、《国营企业实行劳动合同制暂行规定》、《中华人民共和国海关总署对进出经济特区的货物、运输工具、行李物品和邮递物品的管理规定》、《国务院关于坚决制止向企业乱摊派的通知》等。1986年，成立国家监察部和地方各级监察机关，加强对行政执法的监督，集中力量进行执法检查，重点查处行政执法过程中贪污受贿等腐败行为和领导干部违纪问题。据统计，1988年全国各级行政监察部门共受理违纪问题67727件，立案21766件，结案22923件，处分7300多人。1989年8月19日，监察部发布了《关于有贪污贿赂行为的国家行政机关工作人员必须在限期内主