

行政执法手册

主 编 高 帆

中国法制出版社

行政执法手册

主 编 高 帆

中国法制出版社

行政执法手册

XINGZHENG ZHIFA SHOUC

主编/高帆

经销/新华书店

印刷/昌平东沙屯印刷厂

开本/850×1168毫米32 印张/11.625 字数/299千

版次/1990年8月北京第1版 1990年8月北京第1次印刷

印数/00,001-18,000

中国法制出版社出版

书号 ISBN7-80083-015-2/D·14

(北京市文津街11号 邮政编码: 100017) 定价: 6.00元

前 言

建立和健全行政执法制度，是加强和完善我国社会主义法制，提高行政机关依法行政水平的重要步骤。要做到这一点，不可能一蹴而就。它面临的问题很多，亟待从理论上加以分析和说明。为此，本书作者从我国的行政执法实际出发，以现行法律、法规、规章和有关政策为依据，在总结法制工作试点城市的行政执法经验的基础上，对我国行政执法中遇到的诸多问题作了比较深入的研究和探讨，试图从理论上为我国行政执法制度的建立和健全，为行政执法机关和执法人员合法、高效地行使职权，提供一些参考。

本书分总论和分论两部分。总论部分，本书作者力图对行政执法的基本理论和内容，对行政处罚、行政强制执行、行政复议等主要执法形式作系统的阐述。考虑到目前行政执法的实际需要，总论部分还对与行政执法相关的行政仲裁、行政调解等内容作了分析。分论部分，围绕行政执法机关如何既严格执法，又少当被告或减少败诉这一中心，对公安、土地管理、工商管理、城建、环保、税务等主要行政执法机关的执法问题作了探讨，回答了这些机关在执法中应注意的问题。作为一本探索性著作，上述意图在书中体现不一定充分，各部分在贯彻上也不一定平衡，加之作者水平有限，谬误在所难免，若蒙读者不吝指正，至为感激。

本书编写分工为：

袁建国：第一、七、十三章，参加第九章的编写；

汪永清：第二、四、五、六章，第一章第二节；

贾苑生：第三章；
刘 莘：第八章；
万由信：第九章；
董能光、吴昌海、刘建中、王 立：第十章；
王俊丕、陈少容、王 蓓、林清太、蔡木兰、简瑞英：第十一章；
罗 莉、何 湛、辛东平、袁红梅：第十二章；
哈尔滨市政府办公厅法制处：第十四章；
郝建国：第十五章；
庄 穆：第十六章；
袁作先：第十七章；
主 编：高 帆。

本书在编写过程中，参考吸收了一些同志的研究成果，得到了国务院法制局和部分省市法制工作机构的领导同志的大力支持和帮助。中国法制出版社为本书的出版付出了艰辛的劳动。在此，我们对上述单位和同志所给予的帮助和支持，致以真挚的谢意。

编 者
一九九〇年四月

目 录

总 论

第一章	行政执法概述	(1)
第一节	行政执法的概念和种类	(1)
第二节	行政执法的地位和作用	(5)
第三节	行政执法应当遵循的原则	(9)
第四节	行使行政执法权应注意的问题	(12)
第二章	行政 处 罚	(19)
第一节	行政处罚的概念和特征	(19)
第二节	行政处罚的种类	(23)
第三节	行政处罚的程序	(27)
第四节	行政处罚的设立权	(29)
第五节	适用行政处罚的主体资格	(35)
第六节	行政处罚与行政诉讼	(38)
第三章	行政强制执行	(41)
第一节	行政强制执行的概念和特征	(41)
第二节	行政强制执行的种类和方法	(46)
第三节	行政强制执行的条件和程序	(51)
第四节	我国行政强制执行制度的完善	(55)
第四章	行政 复 议	(90)
第一节	行政复议的概念和作用	(60)
第二节	行政复议的受案范围	(63)
第三节	行政复议案件的管辖	(69)
第四节	行政复议机构	(73)
第五节	行政复议的依据	(77)

第六节	行政复议程序	(79)
第五章	行政执法检查	(84)
第一节	行政执法检查的性质和特点	(84)
第二节	行政执法检查的对象和范围	(88)
第三节	行政执法检查的职责	(94)
第四节	行政执法检查的方式	(96)
第六章	行政执法与行政诉讼	(100)
第一节	行政诉讼制度对行政执法的影响	(100)
第二节	行政执法要求	(102)
第三节	应诉与诉讼代理人	(110)
第四节	执行与赔偿责任	(117)
第七章	行政仲裁	(124)
第一节	行政仲裁的概念和作用	(124)
第二节	行政仲裁的原则	(129)
第三节	行政仲裁机关	(132)
第四节	行政仲裁程序	(136)
第五节	行政仲裁的法律效力	(142)
第八章	行政调解	(143)
第一节	行政调解的意义和性质	(143)
第二节	行政调解的种类和范围	(148)
第三节	行政调解的原则和程序	(150)

分 论

第九章	工商行政执法	(155)
第一节	工商行政执法概述	(155)
第二节	工商行政执法的主要内容	(158)
第三节	工商行政执法手段	(163)
第四节	工商行政执法程序	(172)
第五节	工商行政执法与行政诉讼	(191)
第十章	公安行政执法	(193)
第一节	公安行政执法的概念和特点	(193)

第二节	公安行政执法机关及其职权	(195)
第三节	公安行政执法的内容	(198)
第四节	治安管理处罚程序	(205)
第五节	公安行政诉讼	(209)
第十一章	食品卫生行政 执 法	(217)
第一节	食品卫生行政执法机构	(217)
第二节	食品卫生行政执法内容	(220)
第三节	食品卫生行政执法程序	(227)
第四节	食品卫生行政诉讼	(232)
第十二章	环境保护行政 执 法	(235)
第一节	环境保护行政执法概述	(235)
第二节	环境保护行政执法机构和内容	(240)
第三节	环境保护行政处罚和实施程序	(246)
第四节	环境保护行政诉讼	(252)
第十三章	税收行政 执 法	(258)
第一节	税收行政执法的地位和作用	(258)
第二节	税收行政执法机构及其职权	(260)
第三节	税收行政执法的主要内容	(264)
第四节	税收行政执法的主要手段	(274)
第五节	税收行政执法程序	(276)
第六节	税收行政执法与行政诉讼	(279)
第十四章	物价行政 执 法	(282)
第一节	物价行政执法概述	(282)
第二节	物价行政执法内容	(286)
第三节	价格违法行为处理程序	(289)
第四节	物价行政诉讼	(293)
第十五章	土地行政 执 法	(298)
第一节	土地行政执法概述	(298)
第二节	土地行政执法机关	(303)
第三节	土地行政执法内容	(304)
第四节	土地行政执法程序	(309)

第五节	土地行政执法与土地行政诉讼	(313)
第十六章	城建行政 执 法	(316)
第一节	城建行政执法的概念和特点	(316)
第二节	城建行政执法机构和行政执法的内容	(320)
第三节	城建行政执法程序	(334)
第四节	城建行政诉讼	(337)
第十七章	计 量 行 政 执 法	(342)
第一节	计量行政执法的概念和特点	(342)
第二节	计量行政执法机关	(345)
第三节	计量行政执法程序	(349)
第四节	计量行政执法与行政诉讼	(356)

总 论

第一章 行政执法概述

第一节 行政执法的概念和种类

一、行政执法的概念及特征

行政执法的概念，目前我国还有不同的认识。一种观点是在广义上理解行政执法的概念，认为行政执法就是行政机关执行法律、法规的行政行为。按照这种理解，几乎所有的政府管理经济、文化等各项事业的行政行为都是行政执法行为。因为，宪法规定各级政府是同级权力机关的执行机关，其主要职责之一就是执行法律、法规，代表国家进行行政管理。政府的管理活动除了制定行政法规、规章等抽象行政行为外，其他都是行政执法行为。这些行为使法律、法规直接生效。另一种观点从狭义上理解行政执法概念，认为行政执法是指行政机关按照法律、法规的规定，对相对人采取的具体直接影响其权利义务，或者对相对人的权利义务的行使和履行情况直接进行监督检查的行政行为。按照后一种观点，行政管理行为可分为行政执法行为和行政司法行为。保证法律、法规实施的直接的管理行为是行政执法行为。解决纠纷的行政复议、行政仲裁、行政裁决、行政调解等行政行为是行政司法行为。而按照前一种观点，无论是直接的管理行为还是解决纠纷的行政行为，都保证着法律、法规的贯彻实施，都是行政执法行为。我们按后一种观点来理解行政执法的概念。

行政执法具有以下特征：

1. 行政执法是一种行政行为，是由行政机关所采取的具有法律效力的行为。这种行为具有强制性，它不同于行政机关进行的民事行为（如购买办公用品）、内部协商行为等不具有强制力的行为。

2. 行政执法是执行法律、法规的行为，是一种具体的实施行为。行政机关代表国家进行行政管理的行为，有抽象行政行为和具体行政行为两种。抽象行政行为是制定行政法规、规章和其他规范性文件的行为，它不是行政执法行为。具体行政行为是行政机关依法在其职权范围内，针对特定的人或事采取某种行政措施的一种活动，其特点是有现实存在的特定对象，并立即产生法律后果，如工商行政管理部门吊销违法经营者营业执照、税务机关征收税款等行为。具体行政行为是行政执法行为。

3. 行政执法是行政机关行使其享有的行政管理权的行为。如税务机关依法征税的行为，它是行政管理过程中不可缺少的中间环节。行政管理过程可以分为事先管理和事后补救两个过程。事先管理是行政机关根据法律的规定，预先制定行为规则，干预社会生活，调整社会关系。事后补救是由于行政相对人对行政行为不服，产生行政争议，有关国家机关通过审查作出裁决，解决行政争议。行政执法在这两个过程中起着承前启后的作用，它既是前一过程的延续，又是后一个过程产生的前提。

为更好理解行政执法的概念，可以把它同行政机关进行的其他行为作一个比较。拿行政执法和行政机关进行的立法行为相比，二者有以下区别：

1. 二者的法律根据不同。行政机关的立法活动的根据是法律所赋予的议案权和行政法规、规章的制定权，而行政执法的根据是法律赋予的行政机关执行、适用法律、法规、规章和国家政策的职权。

2. 二者的法律效力不同。行政机关的立法活动制定出的行政

法规和规章具有普遍的约束力，而行政执法不具有普遍的约束力，它的法律效力只针对特定的人和事。

拿行政执法与行政机关进行的准司法行为（如行政仲裁、行政调解等）相比较，二者有以下区别：

1.二者的作用不同。行政执法是直接的管理行为，其目的在于通过管理活动实施法律、法规。行政机关的准司法行为是行政机关解决争议的行为，其目的是在解决争议的过程中保证法律、法规的实施。

2.二者的法律后果不同。行政执法活动中，行政机关为一方，作为被管理人的行政相对人为另一方，双方作为当事人发生法律关系。行政相对人对行政机关的执法行为不服，按照行政诉讼法和其他法律、法规的规定，可以提出复议申请或起诉，在复议或诉讼活动中，行政机关为被申请人或被告一方。在行政机关的准司法行政行为中，行政机关不是当事人，而是行使行政权来解决当事人纠纷的第三方。当事人对行政机关的裁决不服而起诉时，不是以行政机关为被告，而是以纠纷的另一方为被告。

二、行政执法行为的种类

行政执法行为的范围极其广泛，但仍有规律可循。按照不同的划分标准，可以对行政执法行为作不同的分类。现介绍几种主要的分类。

1.按照行政执法行为的行为方式，可以将行政执法行为分为行政监督、行政处理、行政处罚和行政强制执行行为。

行政监督行为是行政机关为了实现行政管理职能，督促被管理对象自觉遵守法律法规，正当行使权利和适当履行义务的行为。

行政处理是行政机关在行政管理活动中，对行政相对人确定或者设置某种权利或义务的具体行为。行政处理行为又可以分为行政奖励行为、赋予行政相对人一般权利或权利能力的行为、科以一般义务的行为。行政奖励行为是行政机关对奖励对象给予精

神鼓励和物质鼓励。赋予行政相对人一般权利和权利能力的行为较广泛，如颁发许可证、发放营业执照、授予技术职称等等。对行政相对人科以一般义务的行为，是行政机关对出现某种法律规定的情况的当事人规定非惩戒性义务的行为，如个人收入调节税暂行条例规定月收入四百元为纳税起点，税务机关对月收入在四百元以上的人，就要作出让其纳税的决定。

行政处罚是行政机关依法对违反行政管理法规而应受惩罚的人给予的行政制裁。行政处罚的种类很多，如行政拘留、罚款、吊销营业执照、没收违法所得、责令停产整顿、通报批评等等。

行政强制执行是行政机关在行政处理决定和行政处罚对行政相对人科以义务后，行政相对人逾期不起诉又不履行义务，行政机关采取强制措施迫使其履行义务或达到与履行义务相同的状态。行政强制执行包括直接强制和间接强制。直接强制是行政机关以及依法授权或委托的组织对义务人的人身或财物加以实力强制，使其履行义务的措施。间接强制包括代执行和执行罚。代执行是义务人不履行义务时，行政机关派人或指派他人代其履行义务，由义务人负担费用。执行罚是义务人拒不履行义务，而此义务按性质又是不能由他人代为执行的义务，行政机关处以一定数额的罚款，以促使其履行义务。执行罚与行政处罚中的罚款的目的不同，它不是惩戒性的，而是为了督促义务人履行义务。

2.按行政执法行为是否必须具备一定的方式来划分，行政执法行为可以分为要式的行政执法行为和不要式的行政执法行为。要式的行政执法行为，是指必须依照法定的方式或遵守一定的程序才能正式生效的行为。如行政拘留就是要式的行政执法行为。不要式的行政执法行为是法律规定可以不要必要形式的行为，如交警对违章者予以小额罚款的行为即为不要式的行政执法行为。

3.按行政机关是否可以自动采取行政执法行为来划分，行政

执法行为可以分为主动的行政执法行为和被动的行政执法行为。主动的行政执法行为是行政机关根据法律赋予的职权，无需相对人请求而主动进行的行政执法行为，如工商行政管理部门查处投机倒把活动、税务机关征税、海关检查出入境物品、审计机关对管理国家资产的活动进行审计等。行政机关如果不主动采取这些执法行为，就是失职。被动的行政执法行为是行政机关在相对人提出申请之后才进行的执法行为，如工商行政管理机关在企业申请登记时予以登记注册，当事人申请商标注册后予以商标专用权；国家专利机关在申请专利人提出申请后，审查同意授予专利权；税务机关对申请减免税人的情况审查后作出予以减免税的决定，等等。

4. 按行政执法行为是否可以由行政机关依法直接进行来划分，可以将行政执法行为分为独立的行政执法行为与附属的行政执法行为。独立的行政执法行为是行政机关依法直接进行，不需要以其他行政执法行为作为前提的执法行为，如卫生行政主管部门依法吊销不符合法律规定的卫生条件的饮食店的卫生许可证、税务机关对偷税者处以罚款等等。附属的行政执法行为是行政机关必须以另一行政执法行为作为前提才能采取的行为，如行政强制执行行为就是附属的行政执法行为，这种执法行为的采取要以行政机关作出的行政处理决定或行政处罚为前提，没有罚款决定，当然也就没有强制扣款或强制划拨的问题。

第二节 行政执法的地位和作用

一、行政执法的地位

行政执法同司法一样，是我国法律制度中的一个重要组成部分。它在我国法制建设中占有十分重要的地位。

第一，行政执法是我国社会主义法制不可缺少的重要环节。在我国，法律的适用主要分两大系列，一是司法，指司法机关适

用刑事民事和行政方面的法律，去处理各种刑事、民事和行政案件；二是行政执法。这两大系列相辅相成，并行不悖。如果从行政机关执行的法律法规数量来看，占总数80%以上的法律法规是由行政机关来执行的。也就是说，行政执法直接关系到80%以上的法律法规发挥其管理社会的作用。实际上，行政执法作为国家的一种管理活动，必然涉及社会生活的各个领域。在这些领域中，管理的内容是大量的，而解决纠纷的内容却相对来说要少得多。比如，全国各级人民法院1988年全年共受理各类案件200多万件。这个数远远低于行政执法查处的案件数。何况，行政执法还不仅仅是查处案件。由此可见，行政执法在我国法制建设中的地位是极为重要的。

第二，行政执法是行政管理过程中不可缺少的中间环节。行政管理活动一般可分为事先管理与事后补救两个过程。在前一个过程中，行政机关根据法律法规的规定，预先设定行为规则，主动地干预社会生活，调整各种社会关系。在后一个过程中，由于相对人对行政行为提出不服，有关国家机关必须对行政行为进行审查，作出维持或撤销原决定的裁决，从而解决行政争议。在这两个过程中，行政执法起着承前启后的作用，它是前一过程的延续，又是后一过程的前提。比如，行政立法只有借助于行政执法，才能发挥其效用，这时，行政执法就是行政立法的延续；而行政复议只有在行政执法引起行政纠纷时才产生，这时，行政执法就成为行政复议的前提。因此，抓住行政执法这个中间环节，对于把握行政管理的全过程，实现行政管理的合法化和高效率，有着极为重要的意义。

第三，行政执法是促使政府职能转变的重要措施。转变政府职能是我国政治体制改革的一个重要内容。它要求把过去那种主要采取行政手段直接管理经济活动，转变为主要运用经济手段和法律手段间接控制和调节经济运行，把宏观控制和微观搞活结合起来，坚持依法行政。但是，这一目标的实现，不是一个自发的

过程，它要通过强化行政管理的法制建设，促使这一目标的实现。其中，重要一点，就是监督执行法律法规。比如，要增强政府宏观调控能力，政府就只有严格执行有关财政、投资、计划和资金分配等方面的法律法规。这样既可以免于一事一议，提高行政效率，也可以避免政府在经济生活中的短期行为。再比如，政府要保持市场稳定，维护市场秩序，不能简单地采取统一订价、限制经营等办法，这样做市场就会被管死。有效的办法就是通过严格执行市场管理法规，协调市场主体的经营行为，保护和鼓励合法经营，制止和打击违法经营。这样，市场才能活而不乱，管而不死。

通过上述分析，我们不难发现，行政执法在法制建设中占有重要地位。可以说，不重视行政执法，法制建设就是残缺不全的，它也不可能实现自己的目的，以法治国、依法行政的局面就永远不会形成。因此，行政执法好坏，直接关系到我国法制建设的成败。

二、行政执法与司法的关系

如前所述，行政执法和司法是我国执法系统的两大系列。二者关系十分密切，可以说是相辅相成，不可分割。

首先，行政执法可以为司法创造良好社会环境。行政执法涉及社会生活的各个方面，行政执法的过程，就是依法管理社会、增强人们法律观念的过程。行政执法搞好了，不仅可以解决许多纠纷、缓解各种矛盾，而且还可以提高人们自觉遵纪守法和依法行使权利的自觉性，减少各种违法行为的发生。这就为法院集中精力处理大案要案创造了方便条件。仅以行政诉讼为例，在我国，行政纠纷的90%是通过行政复议解决的，如果所有的行政纠纷都起诉到法院（世界上没有这样的先例），我们的法院恐怕根本承受不了。

其次，司法也可以支持并促进行政执法。比如，法院对那些严重的犯罪行为，如盗伐森林、投机倒把、侵占土地、污染环境

构成犯罪的行为，及时给予严厉打击和制裁，一方面可以使这类违法行为因威慑而有所收敛，另一方面也支持了行政执法，维护了行政执法的权威。在司法对行政执法给予支持方面，有一点是最突出也是最直接的，这就是法院的强制执行。我国现行绝大多数法律法规都规定，当行政机关的处理决定执行受到阻碍时，该行政机关可以依法向法院申请强制执行。近几年来，人民法院在强制执行行政机关的处理决定方面，做了大量的工作。据我们对一些省市法院的行政强制执行情况的抽样调查表明，在行政机关向法院申请强制执行的案件中，有70%得到法院的强制执行。取得这样的效果是了不起的。法院在任务重、人员少的情况下，给予行政执法这样大的支持，这本身就表明了司法与行政执法间相互关系的密切。

司法对行政执法的促进作用也是很明显的。比如，人民法院通过审理行政案件，对合法的具体行政行为给予支持，对不合法的具体行政行为给予撤销，这样可以促进行政执法严格依法进行，减少越权违法现象。

由上述分析，我们不难发现，行政执法与司法并行不悖，相得益彰。但是，两者不能互相代替。实践中有两种倾向值得注意，一是重司法，轻行政执法，把全部执法活动归结为司法活动；一是以行政执法代替司法，最典型的是“以罚代刑”。前者把加强、改善执法活动，仅看成是加强改善法院、检察院的活动，一说起法，就想起“罚”，“法”与“罚”不分，法就是刑。这是个观念问题，需要改变。否则，既不利于法制建设的加强，也严重影响社会和经济的发展。后者把行政执法所涉及的领域看成是不会出现任何犯罪的场所，把行政执法当成是实现本部门利益的手段。这看起来好像重视了行政执法，实际上是在降低行政执法的威信和作用。你以罚代刑，犯罪分子就会更加肆无忌惮，各种违法行为就会增多，来自各方面的干扰，当然也就少不了。用行政执法的方式来实现本部门的利益，也必然会导致同样的结果，