

行政执法操作规范

郭 顺 主编



经济科学出版社

行政 执法 操作 规范

郭 顺 主编

经 济 科 学 出 版 社

责任编辑：韩 玲

技术编辑：王世伟

行政执法操作规范

郭 顺 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

河北省财政厅印刷厂印装

850×1168 32 开 19 印张 460000 字

2004 年 2 月第一版 2004 年 2 月第一次印刷

印数：0001—2000 册

ISBN 7-5058-3953-5/F·3256 定价：48.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编委人员名单

主 编 郭 顺

编写人员 郭 顺 郭元琳 樊爱科

李文明 郭洪涛 王雪丽

郭文秀 李广海 樊惠萍

段振英 李凤彦

规范行政执法
行为

蔡志如书

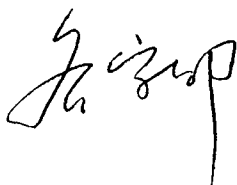


序 言

依法行政是现代法制国家政府行使权力时所普遍奉行的基本准则,是我国依法治国方略的极其重要的组成部分,它反映了社会从人治向法制转变的历史进程。制定法律的目的在于执行法律,使法律真正地发挥作用。行政机关是国家权力的执行机关,是法律法规的执行者。行政机关日常的大量的活动体现为行政执法活动。法律法规能否在实践中发挥作用,最终要靠执法活动来落实。执法活动直接影响着公民、法人和其他组织的权利义务,因而与人民群众关系最密切、最具体。人民群众往往通过执法活动来评价和认识政府。因此执法水平、效率高低以及是否公正廉洁,直接影响着政府的权威和声誉。公正、正确执法,可以有效地保护公民利益,打击犯罪行为,维护社会安定,促进经济发展,反之,则会起到相反的作用。在行政执法过程中,执法行为是否有效,是否产生法律效力,是执法行为的核心。发生法律效力的执法行为,必须具备实体和程序两个方面的条件都要合法,这是执法生效的必备要件,缺乏任何一个要件,执法行为就是违法的,是可以被撤销的。严重的执法违法行为,不仅会使国家和公民的利益受到损害,而且执法机关及其工作人员还要受到行政处罚或法律追究。为了保证正确、有效执法,在执法操作上,必须推行行政执法规范化操作制度。行政执法操作规范是行政机关及其工作人员在进行执法时据以操作的标准。法律、法规规定的操作程序任何单位和个人都无权擅自变更,必须按法定程序、规定步骤、统一要求进行操作,以营造公

民守法与行政机关依法行政协调统一的良好法制环境。因此,坚持依法行政,推行行政执法规范化制度,不仅是落实法律法规的需要,也是广大干部和公民的殷切希望。

加强法制宣传教育,不断提高全民族的法律意识,是社会主义法制建设的一项基础性工作。学好法律,熟悉掌握各种法律知识,特别是与工作和自身关系密切的法律知识,广大公民才能做到依法从事各项经济、社会和文化活动,依法维护自己的合法权益,国家行政机关及其广大干部才能全面提高依法行政能力和领导水平,真正做到依法行政、公正执法。这样才能保障社会各个方面有序运转,促进经济和社会各项事业健康发展。

A handwritten signature in black ink, appearing to be '朱镕基' (Zhu Rongji), written in a cursive style.

2003 年 12 月 26 日

前 言

行政执法是国家行政机关最主要的职能,行政机关日常大量的活动体现为行政执法活动。法律法规能否在实际生活中产生作用,最终要靠执法活动来落实。执法活动直接影响公民、法人和其他组织的权利义务,因而与人民群众的关系最密切、最具体。由于行政执法主要由行政机关单方面意思表示所形成,并且有较大的自由裁量权,因而较之国家机关的其他行为更易于产生各种问题。正确公正执法,可以有效地保护公民权益,打击违法行为,惩治犯罪活动,维护社会秩序,否则就会起到相反的作用。同时,行政执法的效率高低以及是否公正廉洁,还直接影响到政府的权威和声誉。因此,把行政执法工作全面纳入系统化、规范化、法制化管理的轨道,是全面规范执法行为,保证正确执法的需要,是以法行政的必然要求。在行政执法过程中,全面贯彻正确执行法律法规,严格执行操作程序,采用科学的操作方法,是条理行政机关与公民、法人和其他组织之间关系、营造良好的法制环境的需要,也是政府广大工作人员和人民群众的殷切希望。《行政执法操作规范》一书,把各个行政法溶于行政机关执法活动和被管理一方守法活动的每一步实际工作程序之中,为学法到用法架起了一座桥梁。

《行政执法操作规范》以法律、法规为基本依据,以执法实践为基础,广泛吸取实际工作中的先进经验和作法,因此它是理论与实践相结合的产物。本书在内容结构上,是以行政文书之间的有机传递为链条,用法律制度要素把整个行政执法、行政复议、行政诉

讼、国家赔偿等系统的各个操作环节,按顺序焊接、贯通起来的条理化、逻辑化的知识系统。

《行政执法操作规范》,语言通俗,图表齐全,文书规范,实用性强,不仅可以做为一部国家机关工作人员进行行政执法工作和广大公民进行各种活动时依法操作的基础教材,而且是一部国家行政机关执法操作、公民、法人和其他组织依法维护权益时,具体操作的工具书。

由于我们的水平所限,如有疏漏之处,诚请专家和广大读者指正。

编 者

2004 年 1 月

目 录

第一章 总 述	(1)
第一节 依法治国方略	(1)
第二节 我国社会主义法制建设的基本要求	(8)
第三节 我国行政法律制度的主要内容	(20)
第四节 依法行政	(30)
第五节 行政执法及其组成部分和生效条件	(36)
第六节 行政执法操作规范的概念	(47)
第二章 行政监督检查环节的操作规范	(53)
第一节 行政监督检查的内容、权力、意义和作用	(53)
第二节 行政监督检查的类型、方式和方法	(62)
第三节 日常行政检查的工作程序	(71)
第四节 行政举报案件检查	(95)
第五节 注销税务登记的清理检查	(98)
第六节 全民所有制企业破产清理检查	(101)
第七节 行政违法行为的立案	(104)
第三章 行政违法行为处理环节的操作规范	(111)
第一节 行政违法行为处理在行政管理工作中的地位 和作用	(111)
第二节 行政处罚的概念、原则和行政违法行为的构成	(113)
第三节 行政处罚的种类和设定	(118)

第四节	行政处罚的主体、管辖、证据和适用·····	(123)
第五节	法律、法规、规章的等级地位和效力以及适用和 效力裁决·····	(128)
第六节	行政处罚的决定程序·····	(131)
第四章	行政处罚的执行程序及其操作规范·····	(147)
第一节	行政处罚主体直接执行程序·····	(147)
第二节	当事人自愿履行政程序·····	(152)
第三节	行政处罚的强制执行措施·····	(159)
第四节	罚款的延期或者分期缴纳·····	(185)
第五节	对没收的非法财物及罚款收入的管理·····	(188)
第六节	行政处罚的监督·····	(191)
第五章	对适用不予、从轻或者减轻行政处罚的对象的处置····· ·····	(195)
第一节	不予、从轻或者减轻行政处罚的适用对象·····	(195)
第二节	对有违法行为的无责任能力人的处置·····	(196)
第三节	对适用从轻或者减轻行政处罚的对象的处置····· ·····	(202)
第六章	行政处罚的法律责任·····	(203)
第一节	组织的行政处罚法律责任·····	(203)
第二节	工作人员的行政处罚法律责任·····	(209)
第七章	行政复议·····	(211)
第一节	行政复议概述·····	(211)
第二节	行政复议范围·····	(217)
第三节	行政复议申请及管辖·····	(220)
第四节	行政复议受理·····	(234)
第五节	行政复议的审理·····	(245)
第六节	行政复议的决定及其执行·····	(254)

第七节 法律责任	(261)
第八节 文书送达	(263)
第八章 行政诉讼与应诉	(269)
第一节 行政诉讼的作用、基本原则和基本制度	(269)
第二节 行政诉讼的受案范围、管辖、参加人及证据	(276)
第三节 行政诉讼的审判程序	(288)
第四节 行政应诉	(297)
第九章 国家赔偿	(303)
第一节 国家赔偿概述	(303)
第二节 行政赔偿	(306)
第三节 行政赔偿请求人和赔偿义务机关	(326)
第四节 行政赔偿程序	(333)
第五节 刑事赔偿	(345)
第六节 刑事赔偿请求人和赔偿义务机关	(357)
第七节 刑事赔偿程序	(360)
第八节 赔偿方式和计算标准	(366)
第九节 其他规定	(372)
第十章 行政文书管理	(379)
第一节 行政文书及其管理的作用	(379)
第二节 行政文书管理的工作程序	(381)
第三节 机关工作人员调动时行政文书的交接	(386)
第四节 行政文书汇总表	(389)
第十一章 归档文件整理	(393)
第一节 归档文件的整理规则	(393)
第二节 归档文件的价值鉴定	(398)
第三节 归档文件的整理单位与装订	(409)
第四节 归档文件的分类	(411)

第五节 归档文件的排列·····	(417)
第六节 归档文件的编号·····	(418)
第七节 归档文件的编目·····	(423)
第八节 归档文件的装盒·····	(427)

附 录

一、中华人民共和国行政处罚法 ·····	(434)
二、中华人民共和国行政复议法 ·····	(448)
三、中华人民共和国行政诉讼法 ·····	(460)
四、中华人民共和国民事诉讼法节选 ·····	(474)
五、中华人民共和国国家赔偿法 ·····	(478)
六、国家赔偿费用管理办法 ·····	(488)
七、中华人民共和国行政监察法 ·····	(491)
八、中华人民共和国档案行业标准归档文件整理规则 ···	(501)
九、中华人民共和国民法通则 ·····	(510)
十、中华人民共和国行政许可法 ·····	(536)
十一、中华人民共和国治安管理处罚条例 ·····	(556)
十二、人体重伤鉴定标准 ·····	(568)
十三、人体轻伤鉴定标准 ·····	(582)

第一章 总 述

实行和坚持依法治国,要求广大干部特别是各级领导干部必须懂法,必须依法行政,必须规范行政管理行为,广大群众必须熟悉法律,自觉遵守法律规定,并能依法参与管理国家各项事业。只有这样,才能营造良好的法制环境,真正做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,顺利实现依法治国方略,保证各项事业在社会主义法制的轨道上顺利发展。

第一节 依法治国方略

一、依法治国概念

我国宪法规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。国家维护社会主义法制的统一和尊严。”“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。”

依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。依法治国是我国社会主义现代化建设的一个根本任务和原则。在新形势下,特别是在我国加入世界贸易组织之后,面对社会主义市场经济的复杂情况,国家机关及其工作人员,特别是各级领导干部,必须依照法律规定看待和运用手中的权力,依法

行政,做好自己的本职工作。公司、企业、事业单位,必须依法经营,依法办事,依法保护自己的合法权益,一切违反法律法规规定的行为,将受到追究。广大人民群众,必须自觉遵守法律规定,依法保护自己的合法权益,并应依法管理国家各项事业。

二、依法治国方略的基本内容

依法治国方略,是国家依据宪法规定依法治理国家的全盘的计划和策略。依法治国,建设社会主义法治国家是一个完整的、不可分割的治国方针。依法治国的本质,在于揭示了法律手段是治理国家的基本手段之一,充分体现了代表广大人民意志的法律在国家政治、经济和社会生活中的权威。依法治国方略的实施,是执政党执掌政权方式的重大发展,也是执政党政治上成熟的表现。建设社会主义法治国家,是依法治国所要实现的政治目标。依法治国方略的基本内容包括以下几个方面:

(一)立法机关按照严格的法定程序制定法律并形成完备的法律体系

立法的全部内容必须反映国家和社会管理的客观规律,反映司法实践的客观需要,最根本的是要反映广大人民群众的利益和意志。

(二)政府和工作人员按法定职权行政

政府和公职人员必须严格依法行政,依法办事,依法管理国家的政治、经济、文化和其他各项社会事务。努力实现国家各项工作的法制化、规范化。

(三)司法机关必须严格执法

司法机关必须严格执法,坚决维护法律的严肃性和权威性,确保法律在全国范围内的统一实施,做到有法必依,执法必严,违法必究。

(四) 培养和提高全体公民的法律意识和法律素质

要有计划地进行全民普法教育,使学法、懂法成为社会的良好风尚,自觉守法成为广大公民的良好习惯,广大公民能够自觉运用法律武器来维护自己的合法权益,调动整个社会成员相互之间的关系,同各种违法犯罪行为做斗争。

(五) 对国家机关及其工作人员违法的具体行政行为进行追究

国家机关及其工作人员超越职权、滥用职权等违法行政行为给公民、法人或者其他组织造成损害时,要依法追究其行政责任,情节严重的要依法追究刑事责任。

(六) 公民、法人和其他组织以行政复议和行政诉讼维权

公民、法人和其他组织,对国家机关及其工作人员违法行政行为给自己造成损害时,有权依法提起行政复议、行政诉讼,用以维护自己的合法权益,并有权向国家索赔,国家依法对所受损害进行赔偿。

总括起来讲,就是加速建立系统完备的法律体系,依法管理国家的各项事业,实现国家各项工作法制化、规范化;公民不断提高自身法律素质,自觉守法成为公民的习惯,并能够依法参与管理国家的各项事业和维护自己的合法权益,真正做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。保证国家各项事业在社会主义法制轨道上顺利发展。

三、依法治国建设社会主义法治国家的意义

(一) 依法治国建设社会主义法治国家是历史发展的必然趋势

建设法治国家是人类社会追求文明进步的标志,是历史发展的必然趋势,这是由法律自身特性所决定的。法制具有稳定性、连续性,最能够集中体现统治阶级的整体利益和意志;法制具有严谨性、科学性,最能够反映事物运动和发展的客观规律;法制具有明

确性、公开性,便于人民群众了解和掌握;法制具有平等性、公平性,任何人都不得因地位高低、权力大小、贫富差别和种族、信仰不同而受到优惠或歧视;法制具有规范性、权威性,它以国家的强制力量作为后盾,具有要求全体社会成员一体遵行的效力。历史经验证明,奉法者强则国强,奉法者弱则国弱。无论是在奴隶社会、封建社会,还是现代法制原则肇始的资本主义社会,“法制”总是与国家和社会的昌盛相连结,总是促成“盛世”的重要条件和保证。社会主义革命和建设的实践也充分证明,什么时候忽视了法制,就会使社会主义革命和建设受到损失和挫折。前苏联的肃反扩大化和我国的“文化大革命”,都严重破坏了社会主义法制,其结果给党和人民造成巨大损失。要建设一个高度文明、高度民主的社会主义现代化国家,没有健全的法制,不走依法治国的道路是不可想象的。因此,依法治国,建设社会主义法治国家,是历史的必然,是顺应历史发展趋势的,是不依人的意志为转移的客观规律。

(二)依法治国建设社会主义法治国家是全体人民的共同愿望

依法治国建设社会主义法治国家,是人民群众在建设有中国特色社会主义的伟大实践中产生的共同愿望。我国人民在十几年的普法实践中,掌握了必要的法律知识,树立起了基本的法制观念,自觉守法意识不断提高,并产生出了依法办事、依法维护权益、合法经营、履行义务、运用法制武器同犯罪分子作斗争的自觉要求,懂得了在实践中积极探索依法管理各项社会事务的办法和途径。通过普法实践,全国范围内出现了依法治理的实践活动,并产生了积极效果。依法治理最初就是从“普法”中解决某一方面的“棘手”问题,解决社会生活中存在的热点和难点问题。比如,在一些地方,因土地、滩涂、水域、草场等自然资源的所有权和使用权的权属问题,长期以来纠纷不断,经常上访,公说公理,婆说婆理,问题一直得不到彻底解决,直到发生闹事与械斗。严重影响了生产