

XINGZHENG FAZHI ZHISHI SHOUC

行政法治知识手册

邢焯时 编著

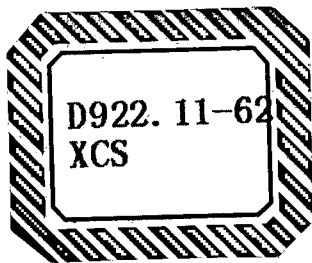
- ◇ 行政法基础理论
- ◇ 行政立法行为
- ◇ 行政处罚行为
- ◇ 行政许可行为
- ◇ 行政强制行为
- ◇ 其他行政行为
- ◇ 行政复议救济
- ◇ 行政诉讼救济
- ◇ 行政赔偿救济

浙江大學出版社

行政法治知识手册

——国家公务员常用行政法律知识读本

邢焯时 编著



浙江大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政法治知识手册 / 邢焯时编著. — 杭州: 浙江大学出版社, 2005.3

ISBN 7-308-04158-1

I. 行... II. 邢... III. 行政法—中国—手册
IV. D922.1-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 019737 号

出版发行 浙江大学出版社

(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)

(E-mail: zupress@mai.hz.zj.cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

责任编辑 周庆元 刘依群

印 刷 富阳市育才印刷有限公司

开 本 850mm×1168mm 1/32

印 张 13.25

字 数 357 千

版 次 2005 年 3 月第 1 版

印 次 2005 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-308-04158-1/D·211

定 价 28.00 元

序

我与邢焯时先生初识于中国政法大学的学术报告厅。那是1989年4月的一天,我们一起听取了一位法国行政法学家的讲座。当时,我在该校读研究生,而邢焯时先生则正在参加国务院法制局在中国政法大学举办的为时半年的全国政府法制干部培训班学习进修。而后,我们一直交往至今,整整15年。期间,邢焯时先生曾在我担任主编的几本教材及其他书籍中留下过一些文字,每次,他总是非常热心,又非常认真地按要求将文稿及时交付。1992年,邢焯时先生担任浙江省人民政府法制局副局长后,在忙碌的工作之余,还为全省的行政执法人员编写培训教材及一些文章,可见他笔耕之勤。

两年前,邢焯时先生来电相告已被批准退休,可以回家照看小孙子了。我为他终于摆脱了繁重的工作,从此可以在家里享受天伦之乐而感到高兴。

前不久,我从美国讲学回杭,邢焯时先生来办公室找我,带来了刚脱手的书稿,要我为其作序。他在学习了国务院《全面推进依法行政实施纲要》后,心里很不平静,他曾是浙江省普法领导小组成员、普法讲师团的一分子,在余年总想为建设法治政府做些什么。因此,花了半年多时间在键盘上敲打,把一种完全出于自觉的社会责任感

凝聚在小小的“U 盘”之中。这本名为《行政法治知识手册》的书稿,按行政法基础理论、行政立法行为、行政处罚行为、行政许可行为、行政强制行为、其他行政行为、行政复议救济、行政诉讼救济、行政赔偿救济等分章排列,以现行的法律为依据,采用问答的方式,将国家公务员在履行公务中时常会遇到的法律问题尽可能一一解答,完全可以作为国家公务员案头上常备的参考资料。这本书对于行政管理相对人,在日常生活中与行政机关发生行政争议,也可以在其中找到可靠的答案,确实能起到“法律顾问”的作用。我相信,本书出版后,定将受到广大读者的欢迎,并能为我省的普法工作添砖加瓦。我乐意为本书作序。

胡建森

于 2005 年元旦

目 录

第一章 行政法基础理论

一、行政权	(1)
二、行政法	(3)
三、行政关系	(11)
四、行政法律关系	(13)
五、国家行政机关	(16)
六、授权与委托	(20)
七、国家公务员	(22)
八、行政管理相对人	(23)
九、行政行为	(25)
十、行政法律责任	(35)
十一、行政执法监督	(43)
十二、行政补偿	(44)
十三、依法行政	(45)

第二章 行政立法行为

一、《立法法》基本原则	(56)
二、国家立法	(58)
三、授权立法	(61)
四、行政立法	(62)
五、行政法规	(64)
六、行政法规草案	(68)

七、行政法规施行、修改和废止	(70)
八、规章	(72)
九、备案	(76)
十、立法技术	(77)

第三章 行政处罚行为

一、《行政处罚法》指导思想和基本原则	(81)
二、行政处罚的设定	(84)
三、行政处罚的实施机关	(94)
四、行政处罚的管辖和适用	(97)
五、行政处罚的决定	(103)
六、行政处罚的证据	(116)
七、行政处罚的执行	(121)
八、行政处罚的法律责任	(125)
九、罚款的收缴	(130)

第四章 行政许可行为

一、《行政许可法》基本原则	(133)
二、行政许可的设定	(140)
三、行政许可的实施机关	(150)
四、行政许可的申请与受理	(157)
五、行政许可的审查与决定	(161)
六、行政许可的期限	(168)
七、行政许可的听证程序	(170)
八、行政许可的变更与延续	(174)
九、行政许可的特别规定	(175)
十、行政许可的费用	(179)
十一、行政许可的监督检查	(179)

十二、行政许可的法律责任	(184)
 第五章 行政强制行为	
一、行政强制	(201)
二、行政强制措施	(207)
三、对人身的行政强制措施	(210)
四、行政强制戒严	(215)
五、行政强制管制	(217)
六、行政强制检查	(221)
七、行政强制检疫	(226)
八、行政强制保全	(227)
九、行政强制销毁	(231)
十、限期整改	(232)
十一、行政强制取缔	(233)
十二、一般行政强制措施的适用程序	(236)
十三、行政紧急强制措施	(237)
十四、行政强制执行	(240)
 第六章 其他行政行为	
一、行政命令	(257)
二、行政征收	(258)
三、行政征用	(259)
四、行政裁决	(261)
五、行政合同	(263)
六、行政指导	(270)
七、行政调解	(273)
八、行政计划	(274)
九、行政奖励	(274)

第七章 行政复议救济

一、《行政复议法》基本原则	(276)
二、行政复议范围	(280)
三、行政复议申请	(285)
四、行政复议受理	(293)
五、行政复议决定	(296)
六、法律责任	(308)
七、费用与期间	(311)

第八章 行政诉讼救济

一、《行政诉讼法》基本原则	(315)
二、行政复议	(320)
三、行政诉讼案件的受案范围	(322)
四、行政诉讼管辖	(325)
五、行政诉讼参加人	(329)
六、行政诉讼证据	(335)
七、起诉与受理	(338)
八、审理与判决	(343)
九、二审与审判监督程序	(349)
十、执行	(351)
十一、侵权赔偿责任	(355)
十二、行政附带民事诉讼	(357)
十三、涉外行政诉讼	(361)

第九章 行政赔偿救济

一、《国家赔偿法》基本原则	(364)
二、行政赔偿的范围	(368)
三、国家赔偿请求人	(374)

四、国家赔偿义务机关	(379)
五、行政赔偿程序	(382)
六、行政赔偿诉讼	(385)
七、国家赔偿执行	(393)
八、涉外国家赔偿	(396)
九、举证责任	(398)
十、国家赔偿中的求偿	(400)
十一、赔偿方式与计算标准	(401)
十二、时效与费用	(405)
 主要参考文献	 (407)
 后 记	 (409)

第一章 行政法基础理论

一、行政权

问：什么叫行政？

答：行政法中的行政，是特指国家行政主体依法行使的权力。具体地说是指国家行政主体对国家事务与社会公共事务的决策、组织、管理和调控等活动或者过程。国家行政主体执行的是国家意志，而不是通常所称的企业、事业单位或者国家机关为干部、职工提供生活服务的后勤行政管理，也不是国家行政主体的其他非管理活动。

行政法中的行政，其特征就是管理权力。公民、法人或者其他组织对于这种管理权力应当服从，对不服从的行为，国家行政主体可以通过强制手段令其服从，这是国家权威所必需的。如果没有这种服从，就会成为无政府主义，国家的存在也就失去了意义。例如，国家对于一个组织有准予或者不准予成立的权力；对违反行政法律规范的公民、法人或者其他组织，有给予行政处罚的权力等。国家行政主体在行使这种权力时，不需要考虑行政管理相对人是否同意。

问：国家的权力包括哪几种？各由哪些行政机关来执行？

答：国家的权力并不仅仅是行政权一种，它还包括立法权、司法权、对武装力量的领导权等。

我国的全国人民代表大会是最高权力机关，拥有国家的一切权力，这些权力由全国人民代表大会制定的宪法分别授予各个国家机关行使，即国务院行使行政权，人民法院行使审判权，人民检察院行使检察权，中央军事委员会行使武装力量的领导权。

问：什么是行政权？

答：行政权是指国家行政主体执行行政法律规范，实施行政管理活动的权力，是国家权力的组成部分。国务院是最高国家行政机关，

地方各级人民政府是地方国家行政机关。最高国家行政机关与地方国家行政机关分别行使不同范围的行政职权。此外,国家法律、法规授权的非行政机关的组织在授权范围内行使行政职权。

问:行政权有哪些特征?

答:行政权具有以下几个特征。

(一)权力的广泛性。行政权的行使涉及到国家事务、经济文化生活以及社会生活的各个方面,因此它具有广泛性。

(二)权力的法律性。行政权从根本上说,是执行法律和权力机关意志的权力,因此,行政权的运行,必须对法律和权力机关负责。

(三)权力的强制性。行政主体作为管理者,它与被管理者之间在行政法律关系上是不平等的。当被管理者不履行行政法律规范规定的义务时,行政机关可以向人民法院申请强制执行,法律授权的行政机关也可以自行执行。故具有强制性。

(四)权力的伸缩性。由于行政管理千头万绪,有限的法律不能包揽无遗,因此,立法机关通过授权,由行政机关去制定行政法规、规章;或者在法律中规定行政主体有自由裁量权。这就使行政权的行使又具有伸缩性的特征。

问:行政权包括哪些内容?

答:行政权主要包括以下几项内容。

(一)部分立法权和其他规范性文件的制定权。部分立法权是宪法和法律授予的,主要包括两方面:一是指部分行政机关根据宪法和组织法所赋予的行政立法权限进行的立法活动,这种立法主要是为了执行或者实现特定法律、地方性法规而进行的立法,以及纯行政事务的立法;二是指部分行政机关根据单行法律或者地方性法规所授予的权力而进行的立法,这种立法多为补充性立法。其他规范性文件制定权是根据宪法和组织法的规定,属于在职务范围内就其管辖区域内发布普遍性规则的权力。

(二)法律、法规、规章以及其他规范性文件的适用权。这是一种将行政法律规范和其他规范性文件适用于行政管理相对人的权力。

这种权力包括行政检查权、行政奖励权、行政制裁权、行政许可权、行政强制权和行政监督权等。

(三)对各类纠纷的处理权。我国立法机关通过立法形式,赋予行政机关大量的对各类纠纷的处理权,如复议权、仲裁权、裁决权。在现实生活中,行政主体依法实际充当着民事纠纷的调解人、仲裁人、裁决人的角色。行政主体对纠纷的处理从某种意义上说也是行使法律、法规、规章和其他规范性文件的适用权。

二、行政法

问:什么是行政法?

答:行政法是有关行政的法律规范的总称。或者说是调整因行政主体行使其职权过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。

问:什么是行政法的基本原则?

答:行政法的基本原则是指贯穿行政法律关系和监督行政法律关系之中,作为行政法的精髓,指导行政法的制定、修改、废止,以及指导行政法实施的基本原则或者原理。行政法的基本原则主要是指行政法治原则,包括合法性原则和合理性原则两种。

问:什么叫合法性原则?

答:合法性原则是指行政权的存在、行使必须依据行政法律规范、符合行政法律规范,而不能与行政法律规范相抵触。

(一)任何行政职权都必须基于行政法律规范的授权才能存在。

(二)任何行政职权的行使都必须依据行政法律规范,严格遵守行政法律规范。

(三)任何行政职权行使的证据必须是客观存在的。

(四)任何行政职权的委托及其运用都必须有法律依据,符合法律精神。

问:什么叫合理性原则?

答:合理性原则是指行政决定的内容应当客观、公正、适度、符合

理性。

(一)行政行为应当符合一般的立法目的,而且还应当符合特别目的。

(二)行政行为应当建立在正当考虑的基础上,即应当考虑相关的因素,不得考虑不相关的因素。

(三)行政行为应当平等适用、同等保护、一视同仁。

(四)行政行为应当符合自然规律,符合社会公德。

问:行政法有什么作用?

答:行政法既具有保障行政权有效行使的作用,又具有保护公民、法人或者其他组织合法权益的作用,我国行政法的这两个作用是有机统一的。

(一)行政法具有保障行政权有效行使的作用。因为行政权是国家运用得最多的权力,对于国家的经济、文化乃至政治建设具有不可估量的作用。因此,行政权如果得不到行政法的保障,就会严重妨碍国家的政治、经济、文化等方面的发展。

(二)行政法具有保护公民、法人或者其他组织合法权益的作用。行政法是民主法制的重要组成部分,而民主法制必然具有保护公民、法人或者其他组织的作用。

问:什么是行政法的效力?

答:行政法的效力是指行政法律规范制定后,在施行期间,对哪些地区、哪些人、就哪些事项产生合法的约束力的问题。

(一)关于人的效力。我国的行政法律规范是以属人主义为基本原则的,具体地说:一是以我国公民、法人或者其他组织为适用对象,法律另有规定的从其规定;二是适用在我国领土内的外国人、无国籍人以及外国组织,法律有明文规定的从其规定。

(二)关于时间的效力。时间效力是指行政法效力的起始、中断及废止时间的规定。一是行政法律规范规定起始原则,如行政法律规范中有的规定“自发布之日起施行”;有的规定“自2005年1月1日起施行”;有的规定“从某年某月某日以来所发布的法律、法令除了

与现行的法律、法令相抵触的外,继续有效”;有的规定“某年某月某日发布的《××××法》予以废止”。二是不溯及既往的原则,这是指行政法律规范仅对其生效以后所发生的行政管理事项具有合法的约束力,对以前发生的事项不得适用。三是后法优于前法原则,是指同一机关制定的行政法律规范发生冲突时,应当适用后面制定的法律规范。

(三)关于地的效力。地的效力是指行政法律规范在哪些地域范围内发生合法的约束力的问题。一般来说,法律、行政法规、国务院部、委员会的规章适用于全国范围,有特别规定的从其规定;地方性法规、地方政府规章适用于本行政区域;自治条例、单行条例适用于本民族自治区域;特区的行政法律规范,适用于该特区行政区域范围。

(四)关于事的效力。事的效力指行政法律规范在施行时,对其规定的行政管理事项所发生的合法的约束力的问题。对不在其规定范围内的事项,也就不发生其法律效力,如《婚姻登记条例》仅对婚姻登记的相关人发生作用,对其他人则不发生作用。

问:如何理解行政法具有保障行政权有效行使的作用?

答:行政法对行政权的保障作用可以从以下几方面来理解。

(一)行政权是由国家行政主体相对独立享有的国家权力,其他国家机关以及其他组织不得越权行使行政权,也不得无故干涉行政主体行使行政权。

(二)确立行政主体相对于公民、法人或者其他组织的行政权,保证行政主体具有优先权,享有强制权,享有行政复议权。这样规定有利于保障行政意志的实施。

(三)随着社会发展的需要,不断确立新的行政权,如行政仲裁、行政制裁及行政司法等权力,已经为越来越多的国家的行政法所确认。

(四)保障行政机关对公务员的管理权。行政法通常都有规定行政机关对公务员的录用、考核、惩戒等享有排他的权力。

(五)行政机关在不违反宪法、法律的情况下,拥有制定行政法律规范和其他规范性文件的权力。

问:行政法保护公民、法人或者其他组织的合法权益表现在哪几方面?

答:主要表现在以下几个方面。

(一)行政法保护公民个人的财产权和人身自由权,禁止侵犯公民个人的这类权利。

(二)行政法保护公民的参政权、批评建议权、申诉控告权,使公民能有效地参与行政管理。

(三)行政法保护公民个人依法取得新的权益,如经营权、免交税收权、专利权等。

(四)行政法保护公民个人的其他法律权利,如信仰宗教权,受教育权,言论、出版权等。

问:行政法强调保护公民个人合法权益有什么意义?

答:行政法强调保护公民个人的合法权益有着极其重要的意义。

(一)在行政法上的行政主体与公民个人的地位极不对称,行政主体掌握着以强制力保障实施的行政权,而公民个人只拥有宪法、法律规定的基本权利,而且自身又没有什么力量来保证实现这种权利;公民个人滥用权利的行为通常比较容易得到纠正,而行政主体滥用权力的行为,通常由于考虑到公共利益,很难得到纠正,如果要纠正也必须通过更多的程序。因此,从法理学上的“公平”或者“正义”观念出发,我们需要更多的强调保护公民、法人或者其他组织的合法权益。

(二)行政法是因为制止行政违法的需要而发展起来的。由于权力分立以后,行政违法行为时有发生,人们需要行政法来保护自己的合法权益,需要行政法来限制不法行政。所以强调保护公民个人的合法权益是符合行政法产生的政治需要的。

(三)从行政法保护权益的目的来看,是为了保护公民、法人或者其他组织的合法权益和公共利益,行政权力的本身不是目的,它只是

作为国家工具的国家机器衍生出来的。从政治与法律的一致性及法律的统一性的角度来看,合法的公民权益就是统治阶级应当保护的利益,因此,从这个意义上可以说,公民个人的权益也属于统治阶级利益的范围。

(四)由于我国是一个封建专制影响较深的国家,行政权力一向坚固,而且在某些时候行政权的失控或者法外行政已成为主要危险倾向;相反,我国公民的权利观念极其淡薄。在这种情况下,加强行政法制建设并且强调行政法保护公民、法人或者其他组织的合法权益意义十分重大。

问:行政法在法律体系中居于什么样的地位?

答:行政法是仅次于宪法的独立的法律部门,它与刑法、民法一起作为第二层次的法。但行政法又区别于刑法、民法,因为行政法是由许多具体的分支法所组成的,如行政处罚法、行政许可法、行政强制法、行政组织法,以及各个部门的法,还有其他行政法律规范。而且行政法与宪法之间的关系更加密切,具有特殊的意义。以至于有人把宪法看作是静态的行政法,而把行政法看成是动态的宪法。另外行政法调整的对象是行政关系,主要是一种管理和被管理的关系,双方主体之间具有不平等性,两者之间是纵向的关系,违反行政法属于行政违法,行政主体可以作出处理决定。

问:行政法与宪法是什么关系?

答:在所有的法律部门中,行政法与宪法的关系表现得最为密切。因为宪法作为国家的根本大法,只能规定若干原则,大量的详细的规则需要通过行政法来具体规定。因此有的学者称行政法是活动的宪法,具体化的宪法。但两者毕竟是有区别的。

(一)宪法的核心是国家及其统治权,主要规定国家的社会制度和国家的基本原则,国家机关的组织 and 活动的基本原则以及公民的基本权利和义务等;而行政法主要是根据宪法所规定的基本原则,以行政为核心,规定有关国家的行政组织、行政作用方面的具体的、细节的内容。