

行政执法人员 培训教程

浙江省人民政府法制办公室编

行政执法人员培训教程

主 编 郑志耿

副 主 编 邢焯时

编写人员(按章节顺序)

丁去庚 夏烈阳 曹水平

朱昌焕 郭晓红 冯玉庭

浙江省人民政府法制办公室编

星 河 集

一、一九三四年一月，在上海，我认识了……
二、一九三四年一月，在上海，我认识了……
三、一九三四年一月，在上海，我认识了……
四、一九三四年一月，在上海，我认识了……
五、一九三四年一月，在上海，我认识了……
六、一九三四年一月，在上海，我认识了……
七、一九三四年一月，在上海，我认识了……
八、一九三四年一月，在上海，我认识了……
九、一九三四年一月，在上海，我认识了……
十、一九三四年一月，在上海，我认识了……
十一、一九三四年一月，在上海，我认识了……
十二、一九三四年一月，在上海，我认识了……
十三、一九三四年一月，在上海，我认识了……
十四、一九三四年一月，在上海，我认识了……
十五、一九三四年一月，在上海，我认识了……
十六、一九三四年一月，在上海，我认识了……
十七、一九三四年一月，在上海，我认识了……
十八、一九三四年一月，在上海，我认识了……
十九、一九三四年一月，在上海，我认识了……
二十、一九三四年一月，在上海，我认识了……

中共浙江省委办公厅文印中心印刷

浙出书临(97)第 077 号

定价:10.00 元

序

依法治国,是党领导人民治理国家的基本方略,反映了党的执政方式和领导方式的基本特征。九届全国人大二次会议通过法定程序,把“依法治国,建设社会主义法治国家”这一治国方略载入了宪法修正案,成为全社会成员都必须共同遵守和执行的宪法原则。

实行依法治国,对政府机关及其工作人员而言,最基本、最重要、最迫切的要求是加强依法行政。

依法行政是依法治国的重要组织部分,是新时期人民政府行使行政权的重大原则。政府从事各项工作都必须遵循这一原则。近几年,随着行政诉讼法、国家赔偿法、行政处罚法等规范政府共同行为的重要法律的颁布实施,我省的行政执法工作在不断进步。但是,与依法治国、依法行政的要求,与人民群众的愿望还有不少差距,与改革、发展的新形势还不相适应。今年4月29日,九届全国人大常委会第九次会议通过了《中华人民共和国行政复议法》并于10月1日起施行,这对行政机关依法行政提出了新的更高的要求,需要我们各级行政机关及其工作人员共同努力,不断提高行政执法的能力和水平。

要改进行政执法工作,消除行政执法中还存在的“有法不依、执法不严、违法不究”以及各类营私枉法的现象,很重要的一项工作是切实加强行政执法队伍的教育和管理,提高行政执法人员的政治素质和业务素质。1997年省政府颁布了

《浙江省行政执法证件管理办法》，建立了全省统一的行政执法资格考试制度和证件管理制度，这是我省加强行政执法队伍建设、推进依法行政的重要措施。各级行政机关必须认真贯彻执行这一管理办法，把加强行政执法队伍建设作为依法行政工作的一项重要工作切实抓紧抓好，抓出成效。

加强行政执法队伍建设，提高执法人员素质水平，首先要加强行政法律知识的学习。各级行政机关的领导干部要带头学法、用法、守法，树立行政法治观、法律权威观，做到依法行政、依法决策、依法办事。行政机关工作人员尤其是行政执法人员，要熟练掌握与本职执法岗位相关的法律业务知识，严格依照法律规定的职权和程序进行行政管理活动，切实保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护政府机关的权威。今后，一个地区、一个部门的行政执法状况，应成为考核政府和部门领导政绩的重要内容。

省政府法制局编写的《行政执法人员培训教程》，是近几年来我省行政执法人员法律业务培训的专用读本，这本书从理论和实践相结合的角度，比较通俗、全面地介绍了行政法律知识，是一本适用于行政机关干部学习的教材。在《中华人民共和国行政复议法》颁布后，这本教程又作了修订。值此再版之际，写了这些话，兹以为序。

李松岩

1999年8月

目 录

基础知识篇	(1)
第一章 法学基础理论	(2)
第一节 法的概念和特征	(2)
第二节 法的本质和作用	(3)
第三节 我国社会主义法律体系	(7)
第四节 我国社会主义法制的基本要求	(11)
第二章 我国宪法的基本内容	(18)
第一节 国家制度和经济制度	(19)
第二节 我国公民的基本权利和基本义务	(25)
第三节 中央国家机构	(28)
第四节 地方各级人民代表大会和地方各级人民政府	(30)
第三章 我国行政法基础理论	(33)
第一节 行政法的概念和特征	(33)
第二节 行政法的基本原则	(39)
第三节 行政法律关系	(43)
第四节 政府法制	(49)
行政法篇	(57)
第四章 行政执法概述	(58)
第一节 行政执法的概念和特征	(58)
第二节 行政执法的基本原则	(65)
第三节 行政执法与司法	(70)

第五章 行政执法主体	(74)
第一节 行政执法主体的概念	(74)
第二节 行政执法主体资格	(78)
第三节 行政执法主体的类别	(81)
第四节 行政相对人	(84)
第六章 行政执法依据	(89)
第一节 行政执法依据的种类和效力	(89)
第二节 行政执法依据的适用原则	(92)
第三节 行政执法依据的灭失	(96)
第七章 行政执法行为	(99)
第一节 行政执法行为的概念和特征	(99)
第二节 行政执法行为的程序和效力	(101)
第三节 行政许可	(105)
第四节 行政处罚	(111)
第五节 行政强制执行	(134)
第六节 其他行政执法行为	(139)
第八章 行政执法责任	(141)
第一节 行政执法责任的概念和特征	(141)
第二节 行政执法责任的构成要件	(143)
第三节 承担行政执法责任的方式	(147)
第九章 行政执法监督	(152)
第一节 行政执法监督的概念和特征	(152)
第二节 行政执法监督的依据和内容	(154)
第三节 行政执法监督的方式和手段	(159)
第四节 行政执法监督队伍	(167)
行政救济篇	(171)

第十章 行政复议救济	(172)
第一节 行政复议的概念和特征	(172)
第二节 行政复议的基本原则	(174)
第三节 行政复议的范围	(178)
第四节 行政复议的管辖	(183)
第五节 复议机关和复议机构	(186)
第六节 行政复议的程序	(189)
第十一章 行政诉讼救济	(198)
第一节 行政诉讼的概念和特征	(198)
第二节 行政诉讼的基本原则	(199)
第三节 行政诉讼的受案范围	(202)
第四节 行政诉讼的管辖	(204)
第五节 行政诉讼的程序	(206)
第六节 行政应诉	(209)
第十二章 行政赔偿救济	(216)
第一节 行政赔偿的概念和特征	(216)
第二节 行政赔偿的范围	(216)
第三节 行政赔偿请求人和赔偿义务机关	(220)
第四节 行政赔偿的程序	(222)
第五节 行政赔偿的方式、标准及费用	(226)

附录:

中华人民共和国行政诉讼法	(231)
中华人民共和国国家赔偿法	(245)
中华人民共和国行政处罚法	(256)
中华人民共和国行政复议法	(269)
浙江省行政执法监督办法	(281)

浙江省行政执法证件管理办法	(287)
浙江省县级以上人民政府行政执法监督条例	(291)
浙江省行政规范性文件备案审查规定	(296)
再版后记	(301)

附录	附录
附录一	附录一
附录二	附录二
附录三	附录三
附录四	附录四
附录五	附录五
附录六	附录六
附录七	附录七
附录八	附录八
附录九	附录九
附录十	附录十
附录十一	附录十一
附录十二	附录十二
附录十三	附录十三
附录十四	附录十四
附录十五	附录十五
附录十六	附录十六
附录十七	附录十七
附录十八	附录十八
附录十九	附录十九
附录二十	附录二十
附录二十一	附录二十一
附录二十二	附录二十二
附录二十三	附录二十三
附录二十四	附录二十四
附录二十五	附录二十五
附录二十六	附录二十六
附录二十七	附录二十七
附录二十八	附录二十八
附录二十九	附录二十九
附录三十	附录三十
附录三十一	附录三十一
附录三十二	附录三十二
附录三十三	附录三十三
附录三十四	附录三十四
附录三十五	附录三十五
附录三十六	附录三十六
附录三十七	附录三十七
附录三十八	附录三十八
附录三十九	附录三十九
附录四十	附录四十
附录四十一	附录四十一
附录四十二	附录四十二
附录四十三	附录四十三
附录四十四	附录四十四
附录四十五	附录四十五
附录四十六	附录四十六
附录四十七	附录四十七
附录四十八	附录四十八
附录四十九	附录四十九
附录五十	附录五十
附录五十一	附录五十一
附录五十二	附录五十二
附录五十三	附录五十三
附录五十四	附录五十四
附录五十五	附录五十五
附录五十六	附录五十六
附录五十七	附录五十七
附录五十八	附录五十八
附录五十九	附录五十九
附录六十	附录六十
附录六十一	附录六十一
附录六十二	附录六十二
附录六十三	附录六十三
附录六十四	附录六十四
附录六十五	附录六十五
附录六十六	附录六十六
附录六十七	附录六十七
附录六十八	附录六十八
附录六十九	附录六十九
附录七十	附录七十
附录七十一	附录七十一
附录七十二	附录七十二
附录七十三	附录七十三
附录七十四	附录七十四
附录七十五	附录七十五
附录七十六	附录七十六
附录七十七	附录七十七
附录七十八	附录七十八
附录七十九	附录七十九
附录八十	附录八十
附录八十一	附录八十一
附录八十二	附录八十二
附录八十三	附录八十三
附录八十四	附录八十四
附录八十五	附录八十五
附录八十六	附录八十六
附录八十七	附录八十七
附录八十八	附录八十八
附录八十九	附录八十九
附录九十	附录九十
附录九十一	附录九十一
附录九十二	附录九十二
附录九十三	附录九十三
附录九十四	附录九十四
附录九十五	附录九十五
附录九十六	附录九十六
附录九十七	附录九十七
附录九十八	附录九十八
附录九十九	附录九十九
附录一百	附录一百

基础知识篇

依法行政是现代法制国家一项普遍奉行的基本准则。依法行政,就是指各级政府及其部门都要按照社会主义法制的要求行使权力,这是我国国家性质和政治体制所决定的,是建立社会主义市场经济的必然要求,是依法治国的重要组成部分。行政执法人员作为法律的执行者,法律秩序的维持者,必须了解和掌握必需的法学基础理论、法的本质、法的作用等基本知识,以及法律和法律现象,熟悉社会主义市场经济条件下的法律运用,深刻理解社会主义法制的基本要求。

因此,行政执法人员要学习与执法活动密切相关的宪法、行政法的基础知识。理解和掌握人民当家作主的社会主义国家的国体、政体、经济制度、公民权利和义务、国家结构形式等一系列根本制度,自觉地遵守宪法、执行宪法,维护宪法的最高权威和尊严;熟悉和掌握有关行政法基本原则、政府法制等基础理论,为严格依法行政打下坚实的基础。

本篇着重介绍了法学基础理论、我国宪法的基本内容、我国行政法基础理论三个方面的知识。

第一章 法学基础理论

第一节 法的概念和特征

一、法的概念

据《说文解字》记载,“法”字的中文古体字是“灋”。由“氵”、“廌”、“去”三个部分组成。“灋,刑也。平之如水,从水;廌,所以触不直者去之,从去。”据说,廌(音 zhì 志)是古时形态似牛的独角神兽,生性正直。“见人斗则触不直者,闻人论则咋不正者。”有罪则触,无罪则不触,这是古代借助“神意”来判别是非邪恶。可见,“灋”:从“水”表示公平的意思,“廌”表示正直的意思,从“去”则表示惩罚,即把不平、不直、不正之事去掉。

我国古代,“法”与“刑”、“律”都是同义的。只是有一个历史演变过程:春秋以前称法叫“刑”;战国初期魏相李悝,集诸国刑典,造《法经》六篇,改刑为法;到了公元前 356 年,李悝的学生商鞅相秦变法,又改“法”为“律”。这些改动,都不是简单的文字改动,而是强调了“法”与“律”的内在含义。此后两千多年的封建社会,“律”成为各朝刑典之正宗,如“唐律”、“明律”、“大清律”等等。直到 19 世纪末 20 世纪初,西方文化广泛传入中国时,人们才把“法”与“律”连起来用,称之为法律。

在现代汉语中,法律一词通常在广、狭两义上使用。广义的“法律”与“法”或“法律规范”通用,是指一切法律规范的总称,即整体或抽象意义上的法律,包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、规章,等等。如“依法行政”、“法律面前人人平等”,都是从广义上说的。狭义的“法律”,是法律规范的一种

表现形式,专指全国人大及其常委会制定的规范性文件,即特定的具体意义上的法律。

二、法的特征

法律的特征是法律本质的外在形式,是区别于其他事物和现象的标志所在。

(一)法是特殊的社会规范

1. 法是经国家制定或认可的具有普遍约束力,由国家强制力保证实施的行为规范。

2. 法是调整人们行为的规范,具有特殊的规范性和概括性。

法的规范性,是指为人们的行为提供了一个模式、标准或方向。概括性是指法律规范是一种抽象、概括的规定,即它的对象是一般的人而不是特定的人,它是反复适用的而不是仅适用一次的。

(二)法律规定人们的权利和义务

法是以规定人们在一定的社会关系中的权利和义务的方式来调整人们行为的。这种权利和义务是由法确认并予以保障的。法律规范中的行为模式是以授权、禁止和命令的形式规定权利和义务。法律上的权利和义务告诉人们可以怎样行为,不该怎样行为以及必须怎样行为。

第二节 法的本质和作用

一、法的本质

法的本质,是指法这一事物内在的必然联系,是法的根本属性。

马克思主义法学认为法律的内容是由物质生活条件决定的,是受客观规律制约的。马克思和恩格斯在论及法的本质

问题时提出：“法的关系正象国家的形式一样，既不能从它的本身来理解，也不能从所谓人类精神的一般发展来理解，相反，它们根源于物质的生活关系。”《共产党宣言》中在批判资产阶级的观念时指出：“你们的观点本身是资产阶级的生产关系和所有制关系的产物，正象你们的法不过是被奉为法律的你们这个阶级的意志一样，而这种意志的内容是由你们这个阶级的物质生产条件来决定的。”马克思主义法学认为法律是人的意志的体现，这种意志是上升为国家意志的统治阶级的意志。而这一意志又是由其阶级的物质生活条件决定的。因此，法的本质既反映客观规律又体现人们意志，是意志性与规律性的结合。

法律是阶级统治和社会管理的手段。法律是具有阶级性的，即法律是在政治、经济和文化方面占统治地位的阶级意志的体现，是统治阶级进行阶级统治的工具。但是法律也具有一定的共同性，即某些法律的内容、形式、作用效果并不以阶级为界限，带有相同性或相似性。因为法律必须反映和尊重规律，这决定了不同法律具有某些共同性。同时法律也是社会公共管理的手段，需要对执行社会公共事务的技术性和公共性的内容作出规定。法律的共同性还表现在程序性规定、法律语言、适用技术等方面。

法律应当是为实现社会正义而调整各种利益关系的工具。马克思主义法学认为法律的制定必然反映特定的利益，法律的意志内容就是由统治阶级的利益所决定的。法律作为社会控制的手段，必须规定各种利益的分配，平衡各种利益关系，对社会实际利益关系进行调整。因此，法律应当具有正义性，即公平、公正、正当和合理，它是人类共同向往的理想和境界。

根据以上的分析,法的本质主要包含如下意思:法是由国家专门机关创制的、规定权利义务的,并通过国家强制力保证实施的调整行为关系的规范,它是意志与规律的结合,是阶级统治和社会管理的手段,它是通过利益调整从而实现社会正义的工具。

二、法的作用

(一)法的功能

法的功能是指法作为一种特殊的社会现象所固有的性能。法的功能是基于法的属性,主要表现为:

1. 调控功能。

法通过界定人们的不同主体资格及其权利义务归属和范围,将社会各种关系调控在一定程序范围之内。

2. 指引功能。

法的指引功能,通过权利与义务的界定,分为可以选择的授权性指引、不可选择的义务性指引和职权性指引,从而使人们自己来决定选择行为或不行为。

3. 预测功能。

由于法的存在,人们便有可能预见自己或他人的行为将会带来何种法律后果;国家对某种行为抱何种态度。根据这种预测使人们感到自己的合法行为和合法权益有一种安全感,从而对自己的行为做出合法的安排。

4. 评价功能。

所谓评价功能,是指法作为一种特殊的社会规范,具有判断、衡量人们行为是否合法的标准与尺度的功能。

5. 强制功能。

强制功能一方面表现为法本身所规定的内容含有国家权威性的命令,另一方面表现为对违法行为应予制裁、惩罚和警

第三节 我国社会主义法律体系

一、法律体系的概念

一个国家的现行法律规范是多种多样的,它们所涉及的社会生活的范围也是相当广泛的。但是由于一个国家的现行法律规范赖以存在的经济基础相同,制定和实施的指导原则相同,因此,它们又不是杂乱无章的,而是相互协调一致,组成一个有机联系的、统一的整体。

所谓法律体系是指由一国现行的全部法律按照一定的结构和层次组织起来的统一整体。首先它是一个国家的全部现行法律构成的整体,包括现行的国内法和被本国承认的国际法。其次,法律体系具有内在的结构和层次。一般分为四个层次:基本结构、部门法结构、子部门法结构和法律制度。

二、我国社会主义市场经济法律体系的基本结构

法律体系的基本结构是指法律体系由哪几大部类法构成以及这几大部类法之间的关系。我国社会主义法律体系的基本结构,是以社会主义市场经济为基础,必然要反映市场经济的要求,同时也要反映民主政治和社会保障方面的要求,形成由私法、公法和社会法三个部类法构成的法律体系。

(一)私法

私法是规范市场主体制度、产权制度和交易制度的法律部类。它包括一般私法(即民法)和特别私法(即商法)两部分。建立社会主义市场经济体制,保障市场机制的有效运行,需要有众多具有完全责任能力、地位平等的市场参加者,界定明确的产权,以及可靠的交易规则等条件。私法正是提供这些条件的法律制度。可以说私法与市场机制具有同一性,是市场机制的制度形式。正如市场在资源配置中起基础性作用

一样,私法在市场经济法律体系中处于基础性地位。没有体现意思自治原则的私法,就没有市场经济法律体系。

(二)公法

公法是由一系列调整国家组织及其活动的法律部门组成的一个法律部类。建立和维护什么样的社会、经济和政治秩序都是通过国家的立法、行政、司法和国防等职能实现的。公法正是规范国家职能及其实现过程,保证国家组织及其活动适应市场经济对效率的需求,规范自身干预社会经济生活的活动,并引导社会经济生活向公平和稳定方向发展的法律制度。

(三)社会法

社会法是规范社会主义市场经济中必不可少的重要法律,主要是政府通过相应的法律制度来保证社会分配和再分配的公正性;建立健全社会保障机制来保护劳动者、老人、失业者、丧失劳动能力的人和其他需要扶助的人的权益。其目的在于,从社会整体利益出发,保护劳动者权益,维护社会安定,保障市场经济健康发展。

三、我国社会主义部门法

部门法是法律体系中最大的独立组成部门,它是根据一定标准和原则划分的同类法律规范的总称。目前,我国社会主义法律体系中的部门法主要划分为:

(一)政治法

政治法是指调整政治关系,规定国家的社会制度和国家制度的基本原则、国家机关活动的基本原则以及公民的基本权利和义务等重要内容的法律规范的总和。它包括组织法、选举法、中央与地方关系法、监督法、国籍法和公民基本权利法、军事法等。我国的组织法主要有《全国人民代表大会组织

《婚姻法》、《继承法》、《收养法》等。

(四) 经济法

经济法是社会主义市场经济的重要法律,是国家从社会整体利益出发对市场干预和调控、管理而形成的经济关系的法律规范的总和。经济法大体包含两个部分:一是创造竞争环境,维护市场秩序的法律,如《反垄断法》、《反不正当竞争法》、《消费者权益保障法》等。二是国家宏观调控和管理的法律,如《预算法》、《审计法》、《中央银行法》、《商业银行法》以及计划、财政、金融和物价等方面的法律。

(五) 社会保障法

社会保障法是调整劳动关系以及社会保障与社会福利关系的法律规范的总和。它主要包括了三类法律:一是《劳动法》以及劳动就业、职业培训等方面的法律;二是社会保险,如养老保险、医疗保险、失业保险、事故保险等方面的法律;三是社会救济方面的法律,我国现行有《劳动法》、《工会法》、《矿山安全法》等。

(六) 刑法

刑法是关于犯罪和刑罚的法律规范的总和。它包括刑事实体法与刑事程序法。我国现行刑事实体法主要有《刑法》(1979年制定、1997修正)。此外还有包括在有关法律中的刑事法律规范,如《海关法》、《专利法》等法律中涉及刑事犯罪的条款。我国现行刑事程序法有《刑事诉讼法》(1979年制定、1996年修正)。刑法对保障社会主义市场经济的建立和发展,惩治危害市场经济健康发展的犯罪起着重要后盾作用。

此外,在社会主义法律关系中,还应包括外交及国际关系等方面的法律部门。