

吉林省人民政府法制办公室 编

行政执法人员培训教材

XINGZHENG ZHIFA RENYUAN PEIXUN JIAOCAI

主 编 李大法
副主编 赵旭东 范树茂
王永忠 张满良



吉林出版集团有限责任公司 | 全国百佳图书出版单位

吉林省人民政府法制办公室 编

行政执法人员培训教材

主 编 李大法

副主编 赵旭东 范树茂

王永忠 张满良



吉林出版集团有限责任公司 | 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

行政执法人员培训教材/李大法主编. —长春: 吉林出版集团有限责任公司, 2014.6

ISBN 978-7-5534-4505-2

I. ①行… II. ①李… III. ①行政执法—中国—职业培训—教材 IV. ①D922.11

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第122380号

XINGZHENG ZHIFA RENYUAN PEIXUN JIAOCAI

行政执法人员培训教材

李大法 主编

出版策划: 孙 昶

责任编辑: 郝秋月 李宏超

装帧设计: 长春美印图文设计有限公司

出 版: 吉林出版集团有限责任公司 (www.jlpg.cn/yiwen)
(长春市人民大街4646号, 邮政编码: 130021)

发 行: 吉林出版集团译文图书经营有限公司
(http://shop34896900.taobao.com)

电 话: 总编办 0431-85656961 营销部 0431-85671728

印 刷: 吉林省良原印业有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

印 张: 32.5

字 数: 500千字

版 次: 2014年6月第1版

印 次: 2014年9月第3次印刷

书 号: ISBN 978-7-5534-4505-2

定 价: 50.00元

版权所有 侵权必究

印装错误请与承印厂联系 电话: 13604430875

序 言

法治是治国理政的基本方式。党的十八届三中全会明确提出全面深化改革的总体目标，即完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。这是我们党治国理政方式的重大转变，也是法治中国建设的基本遵循。国家治理体系和治理能力现代化，一个重要标志就是法治，用法治的精神、法治的理念、法治的方式，构建国家治理体系，提升国家治理能力。法治不仅是中国社会管理的重要保障，也应该成为未来改革发展的一大共识。我们要提高认识，准确把握，更加注重发挥法治的重要作用，切实增强法治意识，全面落实依法治国基本方略，不断提高科学执政、民主执政、依法执政水平，维护人民权益，保障社会公平，促进全面建成小康社会。

当前，吉林省正处在振兴发展的关键时期。实现富民强省、全面振兴的目标，离不开良好的法治环境的支撑。从政府层面上，必须深化政府自身改革，提高依法行政能力和依法管理经济社会事务能力。要按照中央和省委部署，落实推进法治吉林建设的意见，坚持依法行政，加快法治政府建设。各级领导干部要带头学法、懂法、用法、守法，按程序办事、按规定办事、按制度办事，严格按照法定权限和程序行使权力、履行职责。加强县（市、区）依法行政，坚持重心向基层下移，严格规范涉企行政执法行为，为各类市场主体打造公平、法治的

良好发展环境。

“奉法者强则国强，奉法者弱则国弱”。开展行政执法人员培训，使之真正成为对人民负责、对法律负责的“奉法者”，是贯彻依法治国基本方略、推进依法行政、建设法治政府的现实要求。这次吉林省人民政府法制办公室组织一批长期从事政府法制工作、具有丰富实践经验和较高理论水平的同志编写的《行政执法人员培训材料》，从法的一般理论、宪法到行政处罚、行政强制等方面，介绍了依法行政的基本理论，有针对性地解答了在行政执法工作中经常遇到的实际问题和解决办法，具有很强的指导性和操作性，是全省行政执法人员难得的培训教材。我相信，通过出版这部教材，可以更全面、更系统地普及依法行政知识，增强行政执法人员的法治观念，提高依法行政能力和法律素养，必将为推进依法行政、建设法治政府起到积极的促进作用。

吉林省省长 

二〇一四年四月

目 录

第一章 法的一般理论·····	1
第一节 法的定义和本质 ·····	1
第二节 法的特征和作用 ·····	8
第三节 法的分类和效力 ·····	16
第四节 法的制定和实施 ·····	23
第五节 我国的法律体系 ·····	28
第六节 我国的法治建设 ·····	32
第二章 宪 法·····	38
第一节 概 论 ·····	38
第二节 人民民主专政制度 ·····	45
第三节 人民代表大会制度 ·····	49
第四节 国家机构和地方国家机构 ·····	53
第三章 建设法治政府·····	59
第一节 法治政府概念及特征 ·····	59
第二节 建设法治政府是历史发展的客观必然 ·····	62
第三节 建设法治政府的成就和突出问题 ·····	64
第四节 建设法治政府的基本要求 ·····	68
第五节 建设法治政府，必须深化行政管理体制改革 ·····	71

第六节	建设法治政府，必须坚持依法科学民主决策	73
第七节	推进依法行政，建设法治政府必须提高立法的质量	74
第八节	建设法治政府，必须理顺执法体制、确保法律实施	77
第九节	加强领导，提高行政机关工作人员依法行政的观念和能力	80
第四章	行政执法概述	83
第一节	行政执法的功能与作用	83
第二节	行政执法的概念与特征	87
第三节	行政执法的原则	91
第四节	行政执法参加入	97
第五节	行政执法的依据	106
第六节	行政执法的种类	111
第七节	行政执法的法律责任	115
第五章	行政规范性文件	119
第一节	行政规范性文件概述	119
第二节	规范性文件的制定和程序	126
第三节	规范性文件的监督制度	135
第六章	政务公开	158
第一节	政务公开概述	158
第二节	政务公开任务和要求	161
第三节	政务公开服务体系建设	166
第四节	政务公开监督保障措施	169
第七章	行政处罚	171
第一节	行政处罚的概念和特征	171
第二节	行政处罚的种类和设定	174
第三节	行政处罚的实施机关	179
第四节	行政处罚的管辖和适用	184

第五节	行政处罚的决定程序	191
第六节	行政处罚的执行	202
第七节	行政处罚的监督	208
第八节	行政处罚与行政强制的区别	212
第八章	行政执法文书	214
第一节	行政执法文书概述	214
第二节	行政执法文书的特点	216
第三节	行政执法文书制作的基本要求	219
第四节	行政执法文书的制作	227
第五节	行政执法文书样式	245
第九章	行政许可	310
第一节	行政许可的概念和特征	310
第二节	行政许可的原则	313
第三节	行政许可的功能	316
第四节	行政许可的设定权和规定权	318
第五节	可以设定的行政许可事项	320
第六节	不得设定行政许可的事项	326
第七节	行政许可的实施主体	329
第八节	行政许可的实施程序	332
第九节	行政许可的实施期限	336
第十章	行政强制	338
第一节	行政强制的概念及基本原则	338
第二节	行政强制的种类和设定	341
第三节	行政强制措施实施程序	347
第四节	行政机关强制执行程序	358
第五节	申请人民法院强制执行程序	366
第六节	行政强制中的法律责任	369

第十一章	行政性收费 ·····	372
第一节	行政性收费的概念和特征 ·····	372
第二节	行政性收费项目的设定 ·····	373
第三节	行政性收费许可证制度 ·····	376
第四节	行政事业性收费票据管理 ·····	379
第五节	行政性收费的预算管理 ·····	385
第六节	行政性收费的现状 ·····	395
第十二章	行政裁决、给付、确认 ·····	401
第一节	行政裁决 ·····	401
第二节	行政确认 ·····	408
第三节	行政给付 ·····	412
第十三章	行政规划、行政合同、行政指导 ·····	415
第一节	行政规划 ·····	415
第二节	行政合同 ·····	424
第三节	行政指导 ·····	428
第十四章	行政复议 ·····	433
第一节	行政复议概述 ·····	433
第二节	行政复议与行政诉讼的衔接与协调 ·····	439
第三节	行政复议的范围 ·····	443
第四节	行政复议管辖 ·····	448
第五节	行政复议的申请与受理 ·····	450
第六节	被申请人如何对待复议 ·····	452
第七节	复议案件的审理与决定 ·····	454
第八节	行政复议中应注意的几个问题 ·····	459

第十五章 行政诉讼 ·····	462
第一节 行政诉讼概述 ·····	462
第二节 行政诉讼受案范围 ·····	464
第三节 行政诉讼管辖 ·····	467
第四节 行政诉讼参加人 ·····	469
第五节 行政诉讼证据 ·····	474
第六节 行政诉讼程序 ·····	477
第七节 行政诉讼的法律适用 ·····	480
第八节 行政诉讼的判决、裁定与决定 ·····	481
第十六章 国家赔偿 ·····	484
第一节 国家赔偿法概述及特征 ·····	484
第二节 国家赔偿范围 ·····	486
第三节 国家赔偿法的归责原则 ·····	488
第四节 行政赔偿 ·····	489
第五节 刑事赔偿 ·····	498
第六节 国家赔偿方式和计算标准、赔偿费用与赔偿时效 ···	503
第七节 国家追偿 ·····	506
后 记 ·····	508

第一章 法的一般理论

第一节 法的定义和本质

一、法的定义

（一）法的产生

法和国家一样，并不是从来就有的，而是人类社会发展到了历史阶段的产物。原始社会的生产力水平极其低下，人们只能依靠集体的力量勉强维持生存，体现在经济生活上就是共同占有生产资料，共同劳动，共同消费。因此，原始社会没有私有制，也没有阶级和阶级压迫，自然也就没有法。

原始社会虽然没有国家和法，但当时的社会却并非杂乱无章，没有秩序。原始社会有着与当时的经济基础相适应的氏族组织，也有人们在长期劳动生活中自发形成的一些习惯约束人们的行为，这种习惯正是原始社会代表人们共同利益的行为规范。

随着生产力的发展，产品有了剩余，出现了生活资料乃至生产资料的私人占有。在这个过程中，财富逐渐集中到一部分人手中，剥削第一次成为可能，这样，社会上便出现了阶级和阶级压迫，也就有了阶级对立、阶级斗争。

随着阶级矛盾的加剧，原有的氏族组织逐渐失去了权威，依靠人们的自觉遵守和舆论等因素支撑的习惯也变得无能为力了。于是，国家和法便应运而生。法这种社会规范不再代表社会的共同意志，而变成维护统治集团利益的工具了。它以国家意志的面目出

现，凌驾于社会之上，来控制社会冲突，维持社会秩序，人类社会开始进入阶级社会。可见，法的产生，是生产力发展的结果，是阶级矛盾不可调和的产物。

（二）法的演变

法的产生经历了一个长期、复杂的过程。人们对它的认识是不断变化的，并经历了漫长的过程。即使是“法”这个词，也有漫长的演变过程。

在古代汉语中，“法”字本与“刑”字通义，在春秋以前，一般都称为刑。如“夏有乱政，而作禹刑”“商有乱政，而作汤刑”。这里所说的刑，实际上就是法。这种改动，不是简单的文字上的变化，而是强调法不应该仅限于罚罪，而应该成为公平、正直地判断是非曲直的标准。随着历史的发展，大约在公元前365年，秦国商鞅变法，又改为律。这也同样不是简单的文字上的改动，而是强调了对法的普遍遵守。据《说文解字》，“律，均布也”，含有齐一、统一之意，有人人必须遵守规章之含义。继商鞅之后，萧何在此基础上为汉作律九章。中国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。把“法”和“律”连用作为独立合成词，却是在清末民初由日本输入。

在我国现代法律制度中，法律也有广义、狭义两层含义。广义的法律是指包括宪法、行政法规在内的一切规范性法律文书。狭义的法律是指全国人大及其常委会制定的基本法律以及基本法律以外的法律。

（三）法的定义

根据马克思主义关于法的一般理论，可以把法定义为：法是指由国家专门机关创制的、以权利义务为调整机制并通过国家强制力保证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，是通过利益调整从而实现某种社会目标的工具。马克思主义关于法的定义与其他多样化的法的定义相比较，具有如下特点：

1. 揭示了法与统治阶级的内在联系。深刻地阐明了法的内容是

以统治阶级的利益为出发点和归宿的，法是从统治阶级的立场，根据统治阶级的利害标准和价值观念，来调整社会关系的。

2. 揭示了法与国家的必然联系。直接指明了国家在统治阶级的意志转化为法的过程中有“中介作用”，没有这个中介，任何阶级意志都不能成为社会的“共同规则”，具有统一性、权威性和普遍约束力。

3. 揭示了法与社会物质生活条件的因果关系。它不是从精神世界或权力意志中寻找法的本源，而是深入到物质基础即经济基础中来理解法的本源。

4. 揭示了法的主要目的、作用和价值。法的目的是确认、保护和发展一定的社会关系和社会秩序。而这种社会关系和社会秩序是统治阶级所期望的，即对统治阶级来说是有意义和有价值的，所以法又具有价值取向。

（四）法的要素

法本身是一个复杂的系统，而系统是由诸多相互联系、相互作用的要素构成的。法的基本要素主要有规则、原则、概念三种。

1. 规则

法律规则是法律中赋予一种事实状态以明确法律效果的一般性规定。所谓赋予一种事实状态以明确法律效果，指的是某些事件或行为发生之后，可能会导致某种权利或义务的产生、变更或消灭，也可能引起某种法律责任的出现，此时法律要素中的规则成分所发挥的作用，就是将这些事件或行为在法律上的意义明确下来。所谓一般性，指的是法律规则针对某一类事实状态作出规定，它适用于某一类人和事，对这一类人和事具有普遍的约束力，只要该规定没有废止，就可以反复适用。

法律规则的要素分为假定、处理和法律后果三种成分。假定是法律规则中关于适用该规则的条件规定。因此，有的学者也把假定称为“条件”或“条件假设”。处理是法律规则关于行为模式的规定，即法律关于允许做什么、禁止做什么和必须做什么的规定。有些学者因此而把处理称为行为模式。法律后果是法律规则中对遵

守规则或违反规则的行为予以肯定或否定的规定。法律后果分为肯定性后果和否定性后果两种形式。肯定性后果是确认行为以及由此产生的利益和状态具有合法性和有效性，并予以保护甚至奖励。否定性后果是否认行为及由此产生的利益和状态具有合法性和有效性，不予保护甚至对行为人施以制裁。

2. 原则

法律原则是可以作为众多法律规则之基础或本源的综合性、稳定性的原理和准则。法律原则可以分为若干种类，其中比较重要的分类有如下几种：

（1）基本原则与具体原则。基本原则中体现了法律的基本精神，是在价值上比其他原则更为重要，在功能上比其他原则的调整范围更广的法律原则。具体原则是以基本原则为基础，并在基本原则指导下适用于某一特定社会关系领域的法律原则。当然，基本原则与具体原则的划分只有相对的意义。例如，相对于“法律面前人人平等”原则而言，“罪刑法定”就是只适用于犯罪与刑罚领域的具体原则；但是，把讨论问题的范围限定在刑法领域，则“罪刑法定”就成为刑法的基本原则了。

（2）公理性原则和政策性原则。公理性原则是从社会关系本质中产生出来、得到社会广泛认可并被奉为法律之准则的公理。例如，民法中规定民事活动应当自愿、公平、诚信，即上升为法律的公理。政策性原则是国家在管理社会事务的过程中为实现某种长期、中期或近期目标而作出的政治决策。例如，我国把“计划生育”确立为基本国策，即为政策性原则。相对而言，公理性原则更具稳定性，往往可以适用于更广大的时间和空间范围；而政策性原则变化较快，它们是特定社会情势的产物，自然会随着社会情势的变化而变更。

（3）实体性原则与程序性原则。实体性原则是直接涉及实体性权利、义务分配状态的法律原则。例如，宪法中的民族平等原则和民法中的契约自由原则都是实体性原则。程序性原则是通过调整法律活动程序而对实体性权利、义务产生间接影响的法律原

则。例如，无罪推定原则和民事诉讼当事人地位平等原则都是程序性原则。

在法制实践中，法律原则具有非常重要的和不可替代的功能。从法律的制定上看，法律原则的功能主要表现在三个方面：一是法律原则直接决定了法律制度的基本性质、基本内容和基本价值取向；二是法律原则是法律制度内部协调统一的重要保障；三是法律原则对法制改革具有导向作用。从法律的实施上看，法律原则的重要作用也主要表现在三个方面：一是指导法律解释和法律推理；二是补充法律漏洞，强化法律的调控能力；三是限定自由裁量权的合理范围。

3. 概念

法律概念指的是在法律上对各种事实进行概括，抽象出它们的共同特征而形成的权威性范畴。概念本身并不能将一定的事实状态和法律效果联系起来，但是，它却是适用法律规则和原则的前提。只有当我们把某人、某事、某行为归入某一概念所指称的范围时，才谈得上法律的适用问题。按照法律概念所涉及的因素，可将其分为以下五类：

（1）主体概念。这是用以表达各种法律关系主体的概念。如公民、社团法人、原告人、行政机关等。

（2）关系概念。这是用以表达法律关系主体间权利、义务关系的概念。如所有权、抵押权、交付义务、赔偿责任等。

（3）客体概念。这是用以表达各种权利、义务所指向的对象的概念。如动产、著作、支票等。

（4）事实概念。这是用以表达各种事件和行为的概念。如失踪、不可抗力、违约、犯罪中止等。

（5）其他概念。上述四种概念并不能穷尽所有的法律概念，如公平、正当程序、法典、一般条款等。

此外，按概念的确定性程度，可有确定概念与不确定概念之分；按法律部门的不同可有民法概念、刑法概念和行政法概念之分，等等。在法律诸要素中，概念的独特功能在于它通过对各种事

实因素的区分归类而为法律规则和原则的适用提供了可能。有时，在无现成规则可适用的情况下，以存在着相应的概念为基础，适用原则也可以合理地处理所面对的法律问题。

二、法的本质

法的本质是法理学的一个重要的本体论问题。从中国马克思主义法学研究中关于法的本质的理论中抽象出三对概念，即法的意志性与规律性、阶级性与共同性、利益性与正义性进行分析，可以得出法的本质。

（一）法律的意志性与规律性——法律是意志与规律的结合

马克思主义创始人认为法是人的意志的体现，这种意志是统治阶级的意志。法由人来制定，它不能不表现人的意志。它作为人类创造的一种行为规则，必然渗透着人的需要和智慧。法的意志性表现在法对社会关系有一定的需要、理想和价值。如需要秩序与安全，那么这种秩序与安全就是人对法所寄予的希望，也就是一种意志。法的意志性是不可否认的事实，但是法的这种意志性绝不是任意或者任性。

马克思主义法学认为法的内容是由物质生活条件决定的，是受客观规律制约的。马克思说：“只有毫无历史知识的人才不知道，君主们在任何时候都不得不服从经济条件，并且从来不能向经济条件发号施令。无论是政治的立法或市民的立法，都只是表明和记载经济关系的要求而已。”客观规律中最重要的是客观存在的经济生活，即一定的经济关系。所以法具有规律性，它是在对客观规律的认识和把握的基础上制定的。但是我们也不能把法律与规律等同起来。规律是客观的，而法律不完全是客观的。尊重规律和反映规律，不等于把客观规律完全照搬到法律里面。立法者根据一定的意志，除了客观地规定一些规律之外，也可能有意识地为克服规律而规定一些内容。比如，人总是难以详尽地把握和认识案件的所有证据，为克服这一规律，法规定在某些情况下允许法官不必考虑行为人有无过错的证据而认定其法律责任。

（二）法律的阶级性与共同性——法律是阶级统治和社会管理的手段

马克思主义法学一方面认为法具有阶级性，另一方面又承认法具有共同性。阶级性，即法是在经济、政治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。统治阶级意志通过国家机关的立法活动，上升为国家意志，从而使法与该阶级的政策、道德区别开来。

共同性即指某些法律内容、形式、作用效果并不以阶级为界限，而在不同的国家带有相同或相似性。比如，不同性质的国家其统治阶级制定的法有某些相同或相似性。同一国家历史上不同阶级的法律存在相同或相似性；一个阶级的法对于被统治阶级也有利。这是因为，第一，法律的规律性影响法律的共同性。既然法律是对客观规律的反映，而客观规律是不以人的意志为转移的客观存在，是与人类共同存在的，所以法反映规律也就决定了不同法的某些共同性。第二，法律是社会公共管理的手段，法律中有某些执行社会公共事务的规定，如环境保护、交通安全、资源利用等技术性和公共性的规定，而且这类规定在近、现代法律中日益增多。第三，法具有某些特殊的形式，如法律程序、成文表达、专门执行等，所以，就有了诸如程序法规、法律语言、适用技术等方面的共同性。第四，人类交往增多也是法律共同性的一个重要影响因素。不同国家、不同民族之间的交往越多，法律交往也就越多，因而寻求法律共同性的愿望也日益强烈。在这种情况下，法的趋同现象在某些领域表现得十分明显。

（三）法的利益性与正义性——法律是通过利益调整来实现社会目标的工具

马克思主义法学从来不否认法律与利益、与正义的关系，主张法所体现的阶级意志是由该阶级的利益所决定的；法应当是正义的，但不存在抽象的利益和抽象的正义。法的制定必然反映特定的利益，法的意志性内容就是由统治阶级的利益所决定的。

法所调整的是一种社会利益关系，根据不同标准来划分，存在