

中小學生**法制教育**

高中三年級

ZHONGXIAOXUESHENGFAZHIJIAOYU

GAOZHONGSANNIANJI

本書編寫組 編



ZHONGXIAOXUESHENGFAZHIJIAOYU

GAOZHONGSANNIANJI

安徽人民出版社

中小学生法制教育

(高中三年级)

本书编写组 编

安徽人民出版社

责任编辑：安 人

装帧设计：周 洁

图书在版编目 (CIP) 数据

中小学生法制教育·高中/本书编写组编. —合肥：安徽人民出版社，2006
ISBN 7-212-02868-1

I. 中… II. 徐… III. 社会主义法制—法制教育—初中—课外读物
IV. G634.263

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 068205 号

中小学法制教育(高中三年级)

本书编写组 编

出版发行：安徽人民出版社

地 址：合肥市金寨路 381 号九州大厦 邮编：230063

发 行 部：0551-2833066 0551-2833099(传真)

经 销：新华书店

制 版：合肥市中旭制版有限责任公司

印 刷：合肥杏花印务股份有限公司

开 本：880×1230 1/32 印张：14.5 字数：23 万

版 次：2006 年 7 月第 1 版 2006 年 7 月第 1 次印刷

标准书号：ISBN 7-212-02868-1

、定 价：17.70 元(共 3 册)

本版图书凡印刷、装订错误可及时向承印厂调换

目 录

第一章 《行政法》概述	(1)
一、什么叫行政?	(1)
二、什么是行政权?	(1)
三、我国行政权包括哪些?	(2)
四、《行政法》是什么样的法律?	(2)
五、《行政法》的调整对象是什么?	(3)
六、如何理解行政合法原则?	(4)
七、如何理解行政合理原则?	(4)
第二章 行政主体	(8)
一、什么是行政主体?	(8)
二、我国有哪些行政主体?	(9)
三、行政主体的职权是如何规定的?	(14)
四、哪些人属于国家公务员?	(14)
五、如何成为国家公务员?	(14)
第三章 行政程序	(18)
一、《行政程序法》的基本原则是什么?	(18)
二、行政程序的基本制度有哪些?	(20)
三、什么叫听证?	(21)
四、什么叫审裁分离?	(22)
五、什么是说明理由制度?	(22)
第四章 行政处罚	(25)
一、什么是行政处罚?	(25)

二、行政处罚的基本原则是什么？	(25)
三、行政处罚的种类与形式有哪些？	(27)
四、行政处罚由谁管辖？	(28)
五、行政处罚的决定程序有哪些？	(28)
第五章 行政复议	(34)
一、行政复议的内涵和特征是什么？	(34)
二、行政复议的基本原则有哪些？	(34)
三、对哪些事项不服可以提起行政复议？	(35)
四、应该向什么行政机关申请行政复议？	(36)
五、行政复议的参加人有哪些？	(37)
六、行政复议的程序是怎样规定的？	(39)
第六章 行政诉讼	(49)
一、什么叫行政诉讼？	(49)
二、行政诉讼的基本原则有哪些？	(49)
三、对哪些行政行为可以提起行政诉讼？	(51)
四、行政诉讼参加人有哪些？	(52)
五、行政诉讼的一审程序是如何规定的？	(53)
六、行政诉讼的二审程序是如何规定的？	(56)
七、行政诉讼执行程序是如何规定的？	(58)
第七章 行政赔偿	(65)
一、什么叫行政赔偿？有关行政赔偿的法规有哪些？	(65)
二、法律规定的应予行政赔偿的情形有哪些？	(66)
三、法律规定不予行政赔偿的情形有哪些？	(67)
附录：	(69)
中华人民共和国宪法	(69)
中华人民共和国行政处罚法	(106)
中华人民共和国行政复议法	(122)
中华人民共和国行政诉讼法	(137)

第一章 《行政法》概述

一、什么叫行政？

《行政法》是关于行政的法。这是对《行政法》的一种最直白的描述。要真正掌握《行政法》，就必须从阐述和研究行政开始，准确把握行政的涵义、特征、内容和范围。行政的英文表达是 Administration，其涵义除了“行政”外，还有“管理”、“执行”、“实施”等意义。由此可见，“执行”、“管理”是行政的一项最基本的涵义。本书认为行政就是行政主体运用行政权，作用于国家和社会公共事务的活动。由此可知，行政是行政主体的活动，但不是行政主体的所有活动。

行政其有如下特征：

1. 行政具有国家意志性。
2. 行政具有执行性。
3. 行政具有法律性。
4. 行政具有强制性。

二、什么是行政权？

行政权即行政主体执行法律，采用各种方式以达到行政目的的法定权力。可以看到，近现代西方所提出的“行政权”，在英文中均用“Executive powers”，而不以“Administrative powers”来表述，因为前者更近于执行，后者更近于“管理”。

从法律角度而言,行政权的特征主要表现为以下方面:

第一,执行性。行政权从根本上说,是执行法律和权力机关意志的权力。

第二,法律性。行政权是法定的权力,为法律所设定。

第三,强制性。行政权的实施以国家强制力为保障。行政权的行使以国家强制力为保障,古人也深刻地意识到了这一点。

第四,优越性。国家拥有行政权的组织及其工作人员附带设置优越权。

第五,不可处分性。

三、我国行政权包括哪些?

1. 部分立法权和非法律规范制定权。部分立法权包括职权立法和授权立法两种形式,非法律规范制定权是行政主体在职务范围内就其管辖区域中发布普遍性规则的权力,这种制定权所制定的文件称为行政规定。

2. 法律、法规、规章和非法律规范的适用权。

3. 对各类纠纷的处理权。我国立法赋予行政机关大量的对各类纠纷的复议、仲裁、裁决权。

四、《行政法》是什么样的法律?

《行政法》是有关行政的法律规范的总称。具体说,《行政法》是有关行政的主体、权限、行为、程序、违法及救济(包括对行政违法行为本身的救济和对受行政违法侵害的相对人的救济)的法律规范的总称。

《行政法》在内容上的特征有:

1. 调整对象的确定性。

- 2.《行政法》内容的广泛性。
- 3.《行政法》内容的相对易变性。
- 4.《行政法》的实体性规范与程序性规范的交融性。

《行政法》在形式上的特征有：

- 1.《行政法》没有统一的法典。
- 2.《行政法》律规范的形式渊源种类不一、数量繁多。

五、《行政法》的调整对象是什么？

《行政法》的调整对象是行政关系。所谓行政关系是指行政主体行使行政职能和接受《行政法》制监督而与行政相对人、《行政法》制监督主体发生的各种关系，以及行政主体内部发生的各种关系。行政关系以行政职权为核心，只有与行政职权的行使直接或间接发生联系的社会关系才是行政关系。行政关系主要包括以下四类：

1. 行政管理与服务关系。行政主体在管理关系中占主导地位；因行使行政职权而引起的管理和被管理的关系具有不平等性。这是行政关系中最主要和最基础的一种关系。

2. 《行政法》制监督关系。《行政法》制监督关系是监督主体在对行政主体、国家公务员和其他行政执法组织、人员进行监督时发生的各种关系。

3. 行政救济关系。行政救济关系是行政相对人认为其权益受到行政主体做出的行政行为的侵犯，向行政救济主体申请救济，行政救济主体对其申请予以审查，做出向相对人提供或不提供救济的决定而发生的各种关系。

4. 内部行政关系。

六、如何理解行政合法原则？

行政合法原则也称依法行政原则，指行政权力的存在、运用必须依据法律、符合法律，而不能与法律相抵触。在任何一个推行法治的国家，行政合法原则都是《行政法》最重要的基本原则之一。

在我国，行政合法原则是宪法一般原则在《行政法》领域中的具体体现。

首先，行政合法原则以依法办事为核心，体现了厉行法制的宪法原则。

其次，行政合法原则注重明确职责权限范围，体现了职权分工的宪法原则。

行政合法原则的具体要求有：

1. 行政权力的存在必须有合法的根据。

各级各类国家行政机关作为职权行政主体，其设立、变更和撤销以及职权行使的范围、方式和程序等都必须依据宪法和有关组织法的规定。

非行政机关的社会组织（授权行政主体）行使行政权力必须基于合法的授权。这里所谓的“合法授权”具体包括两种：一是法定授权，即由法律、法规直接授权。二是意定授权，即有关机关在法律、法规许可的条件下通过法定程序进行授权。

2. 行政权力的行使必须符合法律规定。这里的法律规定，包括两方面：一是实体法的规定。二是程序法的规定。

3. 行政权力的行使违反法律规定即构成行政违法，须承担相应的《行政法》律责任。

七、如何理解行政合理原则？

行政合理原则亦称行政适当原则，是指行政行为在合法的前提

下应尽可能合理、适当和公正。行政合理原则以控制自由裁量权和自由裁量行为的实施为目的。如果行政主体不正当地行使自由裁量权,也会给公民和组织的合法权益造成损害,其后果有时并不亚于违法的羁束行为。因而,行政合理原则便有了其独立的价值。合理性原则的主要意义,便在于在结果上达到一种公平的状态。

行政合理原则的具体要求如下:

1. 行政行为必须符合法定的目的。

法律赋予行政主体以自由裁量权的目的,是使行政主体能在法律规定的原则和幅度内根据具体情况更准确地体现法律的意图。

2. 行政行为必须出于合法的动机和考虑。

所谓“合法的动机和考虑”包括:(1)正当的动机,即行政行为的动机必须正当。(2)相关的考虑,即行政主体在行使自由裁量权时不能忽视法律规定应当考虑的因素。(3)排除不相关的考虑。如行政机关在做出处罚时,不能因为被处罚的人是高级干部而从轻处罚,也不能为了增加财政收入而加重处罚。

3. 行政行为的内容应客观、公正、适度。

所谓客观,是指行政行为必须以客观事实为依据,杜绝凭个人好恶、恩怨做出行政行为;所谓公正,是指所有当事人在适用法律上一律平等,无论其地位、社会关系、社会背景如何;所谓适度,是指行政行为内容应以法律为准绳,在法律规定的范围内,根据实际情况选择适当的行为种类和形式。

[以案说法]

刀伤人仅罚百元 法院变更处罚

原告李军被王涛用刀捅伤腰部,伤口斜深 9cm,但公安机关仅对王涛处罚 100 元,李军不服,向法院提起行政诉讼。辉县市人民法院日前做出一审判决,变更辉县市公安局对王涛的处罚决定书为:对王涛行政拘留 10 天。

原告李军与第三人(被告)王涛系同村村民,2002 年 9 月 16 日下午,王涛之兄因修水池与李军发生争执,王涛赶到现场后用刀将李军刺伤,医生诊断为“神志清,卧位查体,不能合作,右腰部有一约 5×2cm 的伤口,至内而上,深约 9cm”等。辉县市公安局经调查后根据轻微伤的鉴定结论,决定对王涛处罚 100 元。

辉县市人民法院审理后认为,辉县市公安局享有治安管理的法定职权,但是,设定和实施处罚必须以事实为依据,并且与违法行为的性质、情节、社会危害的程度相当。行政合法性原则与合理性原则都是行政法治原则的组成部分,辉县市公安局对王涛做出的处罚决定书认定事实清楚,处理程序合法,适用法律也并无不当,但是,该裁定书没有考虑到王涛持刀伤人这一违法行为的性质、情节,也没有衡量是否与其社会危害程度相当,而是考虑了与做出裁决不相当的一些考虑,因此,被告做出的裁决书虽然不违反合法性原则,是在自由裁量权范围内做出的裁决,但其实质内容表现出了明显不合理、不公平,违反了行政合理性原则,构成了显失公正。辉县市人民法院据此做出上述判决。

税务机关是依法履行职责还是“一事二罚”

——对一起税务行政处罚案的评析

原告赖某因非法出售发票涉嫌犯罪,于2003年4月11日被龙岩市公安局新罗分局取保候审,2003年11月21日龙岩市新罗区人民检察院以原告犯非法出售发票罪向龙岩市新罗区人民法院提起诉讼。2004年2月31日,新罗法院以非法出售发票罪判处原告管制六个月,并处罚金20,000元。被告龙岩市某税务机关就原告的同一违法事实,于2003年6月17日立案,并于2003年12月2日对原告做出了罚款30000元的处罚决定。原告不服,向上级税务机关申请复议,被维持。为此,原告以被告违反了“一事二罚”的原则为由向法院提起诉讼,请求依法撤销被告做出的税务行政处罚决定。

法院经审理认为,原告的行为已构成犯罪,且正在司法机关查处中被告又进行立案,并做出行政处罚,违反了《行政处罚法》第十二条的规定和《刑法》的原则精神,属适用法律错误,其做出重复处理对行政相对人显属不公,应予撤销。故做出判决撤销被告做出的税务行政处罚决定。

[思考题]

1. 结合书中给出的两个案例,谈谈如何理解行政合理原则和行政合法原则。

2. 举例说明《行政法》的调整对象是什么?

第二章 行政主体

一、什么是行政主体？

行政主体是依法能以自己的名义,代表国家对外行使行政职权、履行行政义务、承担行政责任、担当诉讼当事人(包括行政复议当事人、行政诉讼当事人、赔偿义务机关)的组织体。对于此项定义,有以下几点解释说明:

第一,行政主体是一个组织。

第二,行政主体是依法享有行政权的组织。

第三,行政主体是能够依法以自己名义对外行使行政权的组织。比如:税务机关。

为进一步明确行政主体的含义,有必要将其与相关概念作一区别。

1. 行政主体与行政人。行政人是指依法享有以行政主体名义行使行政权的自然人。据此,行政主体与行政人虽然都具有行使行政权的资格,但两者界限仍十分明确:前者必须是组织并且是以自己名义对外行使行政权的组织;后者只能是自然人,并且必须以行政主体的名义才能对外行使行政权。

2. 行政主体与《行政法》主体。人们通常把那些在《行政法》法律关系中享有《行政法》上的权利、负担《行政法》上义务的各方当事人统称为《行政法》主体。在行政活动中,行政主体及其行政人是

一方,与他们相对应的另一方是行政相对人。

3. 行政主体与行政机关。行政主体与行政机关的最大区别在于:前者是学理概念,后者是法律概念;行政机关一经成立即成为当然的行政主体,而行政主体除包含行政机关外,还包括得到法律、法规或规章授权能以自己名义行使行政权的其他组织。行政主体和行政机关的联系和区别类似于民法中的法人和公司的关系。

此外,行政机关并非在任何情况下都是行政主体,行政机关在参与民事活动中,也有可能成为民事法律关系中的主体。在这种情况下,其与对方当事人之间是平等关系,并不享有任何法律上的特权。

二、我国有哪些行政主体?

根据现行有效的法律、法规、规章的规定,下列组织都具有行政主体资格:

1. 国务院。

国务院即中央人民政府,是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关。在我国,国务院掌理全国行政事务,所以它实际上是权力最大的行政主体。

2. 国务院的行政机构。

根据《国务院行政机构设置和编制管理条例》(1997年8月3日实施)第六条的规定,国务院行政机构根据职能分为国务院办公厅、国务院组成部门、国务院直属机构、国务院办事机构、国务院组成部门管理的国家行政机构和国务院议事协调机构。

国务院组成部门包括各部、各委员会、中国人民银行和审计署

等,其依法分别履行国务院基本的行政管理职能,故又叫国务院的职能部门。根据第十届全国人大一次会议《关于国务院机构改革方案》的决定,国务院除办公厅外设 28 个部、委、行、署。各部、委的性质是国家最高权力机关的执行机关。

国务院直属机构是指国务院设立的主办各项专门业务的行政管理部门,它主管国务院的某项专门事项,具有独立的行政管理职能。因其级别低于国务院各部委,又直属国务院领导,故称国务院直属机构。

3. 地方各级人民政府。

地方各级人民政府是地方各级人民代表大会的执行机关,同时又在国务院的统一领导下,管理本辖区内的各项行政事务。我国地方各级人民政府,根据其性质、地位和作用可以划分为:一般地方人民政府;民族区域自治地方人民政府和特别行政区地方人民政府三类。

—— 一般地方人民政府。

一般地方人民政府是指各省、直辖市、市、县、乡、镇等地方各级人民政府。我国根据地域和层级关系共划分为四级人民政府:第一级是省人民政府,包括省级人民政府和中央直辖市人民政府;第二级是设区的市级人民政府,包括省辖市人民政府、各直辖市的区人民政府;第三级是县级人民政府,包括不设区的市人民政府、县人民政府、省辖市的区人民政府;第四级是乡级人民政府,包括县、市下属的乡、镇人民政府。

—— 民族区域自治地方人民政府。

根据我国《宪法》、《地方组织法》及《民族区域自治法》的规定,

民族区域自治地方人民政府是我国境内各少数民族自治区、自治州(盟)、自治县(旗)、自治乡的人民政府,是民族区域自治机关的组成部分,是民族区域自治地方人民代表大会的执行机关。

—— 特别行政区人民政府。

我国政府已分别于1997年7月1日、1999年12月20日分别设立香港特别行政区和澳门特别行政区。特别行政区直属于中华人民共和国中央人民政府,并享有高度自治权,除外交和国防事务属于中央政府管辖外,特别行政区享有行政管理权、立法权、独立的司法权及终审权。

4. 地方各级人民政府的派出机关。

派出机关是地方各级人民政府在必要时,经有权的上级政府批准设立的行政机关。派出机关在我国实际行政生活中发挥着一级政府的作用,它们自然具有行政主体的地位。

5. 地方各级人民政府的职能部门。

《宪法》和有关规定,地方各级人民政府可以根据工作需要,在报上一级人民政府批准的情况下,设立若干工作部门。这些工作部门在省级通常称厅、局、委员会,在市、县通常称局。上述工作部门在性质上属于各级政府组成部分,但法律、法规却明确授权它们就专门事项以自己名义进行管理的权力,所以,它们具有当然的行政主体资格。

6. 地方政府职能部门的派出机构。

派出机构是指享有独立对外进行行政管理职权的各级地方政府职能部门,根据工作需要一定行政区域设置的管理某项行政事务的机构。派出机构是否具有行政主体的地位,在我国争论已

久。《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(2000年3月10日起施行)的出台,为这一争执画下了权威性的句点。该解释第二十条第二、三款规定:“行政机关的内设机构或者派出机构在没有法律、法规或者规章授权的情况下,以自己的名义做出具体行政行为,当事人不服提起诉讼的,应当以该行政机关为被告。法律、法规或者规章授权的行使行政职权的行政机关内设机构、派出机构或者其他组织,超出法定授权范围实施行政行为,当事人不服提起诉讼的,应当以实施该行为的机构或者组织为被告。”

7. 法律、法规、规章授权的非行政机关组织。

按照组织的性质,法律、法规、规章授权的非行政机关组织大致有以下几种:

——法律、法规、规章授权的企业。这类组织有的原为企业,后得到国家法律、法规、规章的授权而成为具有行政主体地位的经济实体。例如,中国工商银行、中国建设银行、中国农业银行、中国银行等,在现金管理方面享有行政主体的资格。

——法律、法规、规章授权的事业单位。如《中华人民共和国学位条例》(1981年1月1日起实施)第八条第一款规定:“学士学位,由国务院授权的高等学校授予;硕士学位、博士学位由国务院授权的高等学校和科学研究机构授予。”这就赋予了高校学位授予权。

——法律、法规、规章授权的社会团体和其他社会组织。社会团体是指社会成员本着自愿原则,依团体章程而依法组成的集合体。如工会、共青团、妇联、残疾人基金会、红十字会、法学会、佛