

建设系统四五普法指定教材
建设法规知识读本

行政处罚与行政救济法规 知识读本

建设部政策法规司 编
国务院法制办农林资源环保司

知识产权出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政处罚与行政救济法规知识读本/建设部政策法规司, 国务院法制办农林资源环保司编. —北京: 知识产权出版社, 2002.8

(建设法规知识读本)

建设系统四五普法指定教材

ISBN 7-80011-713-8

I. 行… II. ①建…②国… III. ①基本建设—行政处罚—法规—中国—教材②基本建设—行政法—法规—中国—教材 IV. D922.297.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 050822 号

本书的所有版权受到保护, 未经出版者书面许可, 任何人不得以任何方式和方法复制抄袭本书的任何部分, 违者皆须承担全部民事责任及刑事责任。

行政处罚与行政救济法规知识读本

责任编辑: 王润贵 陆彩云 责任校对: 韩秀天

装帧设计: 段维东 责任出版: 杨宝林

文字编辑: 屈冬冬

建设部政策法规司 编

国务院法制办农林资源环保司

知识产权出版社出版、发行

(北京海淀区蓟门桥西土城路 6 号 邮编 100088)

<http://www.cnipr.com>

(010)62026893 (010)82086765 转 8252 (010)62381114

北京国防印刷厂印刷

新华书店经销

2002 年 8 月第一版 2002 年 8 月第一次印刷

850mm × 1168mm 1/32 印张: 10.375 字数: 285 千字

印数: 1 ~ 10 000 册

ISBN 7-80011-713-8/D·080-1004

定价: 25.00 元

如有印装质量问题, 本社负责调换。

顾 问：刘志峰 曹康泰

主 编：冯 俊

副 主 编：曹金彪 王振江

编写人员：（以姓氏笔画为序）

马怀德	王英姿	王荣梅	左 力
江小群	邢 军	刘 昕	张 红
杨 奎	李 锦	李 蓬	国中河
段广平	徐 元	程国顺	

前 言

党的十五大提出：“依法治国，建设社会主义法治国家是党领导人民治理国家的基本方略。”九届全国人大二次会议于1999年3月15日通过的宪法修正案规定，“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”实施依法治国方略，一个重要的任务就是要深入开展法制宣传教育。搞好法制教育，增强全体公民的法律意识和法制观念，是社会主义法制建设的基础工程，也是加强社会主义精神文明建设的重要内容。为了认真贯彻落实党中央、国务院批转的《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第四个五年规划》和九届全国人大常委会第二十一次会议《关于进一步开展法制宣传教育的决议》，建设部制定了《关于在建设系统开展法制宣传教育的第四个五年规划》。按照“四五”普法规划的要求，建设系统全体干部职工都要认真学习邓小平民主法制理论，江泽民同志关于依法治国、建设社会主义法治国家和加强民主法制建设等重要论述，学习宪法和国家的基本法律，学习与本职工作相关的《中华人民共和国城市规划法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国招标投标法》等专业法律法规，学习与整顿规范市场秩序相关的法律知识和与加入WTO相关的法律知识，努力做到学法、知法、用法、护法，全面提高建设系统干部职工特别是各级领导干部的法律素质，实现

由注重依靠行政手段管理向注重依靠法律手段管理的转变。

按照建设系统“四五”普法规划的要求，为满足“四五”普法期间建设系统广大干部群众学法用法的需要，我们组织有关专家学者和有工作实践经验的同志编写了这套建设系统“四五”普法指定教材。

教材共分四册，分别为《行政处罚与行政救济法规知识读本》、《城乡规划与建设法规知识读本》、《工程建设与建筑业法规知识读本》、《住宅与房地产业法规知识读本》。这套教材深入浅出地介绍了建设系统各项法律法规的起草背景、基本概念及重点内容，层次清晰，内容丰富，并附有最新的建设法律、行政法规、部门规章及部分相关法律法规，具有较强的实用性、权威性，不仅是建设系统法律知识培训的指定教材，也是建设系统执法人员必备的工具书。

由于编写时间紧促，书中难免有不当之处，恳请读者批评指正。

建设部政策法规司
国务院法制办农林资源环保司
2002年7月

目 录

第一章 依法行政基本原则	(1)
第一节 依法行政概述	(1)
第二节 依法行政的内容	(5)
第三节 依法行政的意义	(15)
第二章 行政处罚法	(21)
第一节 基本概念和原则	(21)
第二节 行政处罚的种类和设定	(32)
第三节 行政处罚的实施机关	(39)
第四节 行政处罚的管辖与适用	(45)
第五节 行政处罚的决定	(56)
第六节 行政处罚决定的执行	(70)
第三章 行政复议法	(76)
第一节 基本概念和原则	(76)
第二节 行政复议的范围	(89)
第三节 行政复议程序	(94)
第四节 行政复议决定	(110)
第四章 行政诉讼法	(116)
第一节 基本概念和原则	(116)
第二节 受案范围和管辖	(124)
第三节 行政诉讼参加人	(141)
第四节 起诉和受理	(153)
第五节 审理和判决	(162)
第六节 行政诉讼的执行	(187)

第五章 国家赔偿法	(193)
第一节 国家赔偿法概述	(193)
第二节 国家赔偿责任的构成	(202)
第三节 行政赔偿	(221)
第四节 司法赔偿概述	(230)
第五节 国家赔偿的方式和计算标准	(249)

附 录

法律

中华人民共和国行政诉讼法

(1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过 1989年4月4日中华人民共和国主席令第十六号公布 自1990年10月1日起施行) (253)

中华人民共和国国家赔偿法

(1994年5月12日第八届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过 1994年5月12日中华人民共和国主席令第二十三号公布 自1995年1月1日起施行) (264)

中华人民共和国行政处罚法

(1996年3月17日第八届全国人民代表大会第四次会议通过 1996年3月17日中华人民共和国主席令第六十三号公布 自1996年10月1日起施行) (271)

中华人民共和国行政监察法

(1997年5月9日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过 1997年5月9日中华人民共和国主席令第八十五号公布) (281)

中华人民共和国行政复议法

(1999年4月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过 1999年4月29日中华人民共和国主席令第十六号公布 自1999年10月1日起施行) (288)

司法解释

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

(法释〔2000〕8号(1999年11月24日最高人民法院
审判委员会第1088次会议通过 2000年3月8日公布
自2000年3月10日起施行) (297)

部门规章

建设行政处罚程序暂行规定

(1999年2月3日建设部令第66号发布) (315)

第一章 依法行政基本原则

第一节 依法行政概述

一、依法行政的概念

依法行政并非我国首先提出的原则，而是最早源自大陆法系国家。它是指一切行政活动都必须符合法律，即国家的公共管理活动，诸如税务局收税，公安局维持秩序，出版局管理出版文化市场，财政局管理资金等所有公共管理活动必须依法进行，符合法律的规定。这是依法行政的一个最基本的要求。

（一）依法行政原则是支配法治国家中人民代表机关与行政机关之间关系的基本原则

从西方资本主义国家行政法的历史发展来看，人民代表机关与行政机关之间的关系实际上就是法和行政、立法权与行政权之间的分离、制约和协调的关系。在专制国家时代，君主掌握国家主权，集中行使立法权、行政权和司法权。法不过是君主推行其统治（行政）的工具，而所谓的立法权也就当然地从属于行政权。资产阶级革命结束了封建君主的专制统治，从君主的手中夺回了国家主权，确立了主权在民的原则。人民是国家主权的主人，国家的一切权力来自人民。代表人民行使其国家权力的机关是议会，议会成为人民表达其意志的机关，而议会制定的法律也就相应地成为人民表达其意志的形式。行政机关是人民通过法律设立的专门负责执行法律的机关，行政机关的存在及其一切管理活动的合法性均来自于人民的授权，即来自于法律。在人民代表机关和行政机关的关系中，人民代表机关由此取得了支配的地位，而法相对于行政也相应地取得了

支配的地位。从这一点来看，依法行政原则只不过是人民代表机关和行政机关、立法权和行政权、法和行政之间的关系在行政法领域的表达而已。

从这一点来看，依法行政原则是我国宪法确立的主权在民原则和人民代表大会制度的要求，是我国行政机关从属于人民代表大会的表现。

（二）依法行政原则中的“法”是指一切行政法的法律渊源

依法行政首先要有法，没有法就没有行政所依据的基础。在我国，既包括全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律，也包括国务院制定的行政法规，地方人民代表大会制定的地方性法规，还包括国务院各部、委制定的部门规章和地方人民政府制定的地方政府规章，亦即规章以上的法律文件都是行政管理活动的依据。

（三）依法行政原则是从宪法有关规定中推导出来的基本原则，具有一系列的宪法根据

在我国，宪法中有关依法行政原则的依据有：

1. 主权在民原则。该原则根本上确立了人民代表大会的地位，从而为确立法支配行政的关系奠定了基础。对此，《中华人民共和国宪法》（以下简称宪法）第2条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定，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。”

2. 民主集中制原则。该原则进一步确立人民代表大会与行政机关的从属关系，为法律优先和法律保留奠定了直接的宪法根据。对此，《宪法》第3条规定：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”

3. 社会主义法治国家原则。该原则结合中国的实际情况，进一步明确了法律对于行政的支配关系。依法行政原则是社会主义法治国家原则在行政法领域的具体体现。对此，《宪法》第5条规定：“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。一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。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。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”

4. 法律面前人人平等原则。该原则从公民平等权的角度确立依法行政原则的根据。因为任何违法的行政活动都有可能使公民享受不该享受的权利，承担不该承担的义务，从而造成不平等的状态。《宪法》第33条规定：“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。中华人民共和国公民在法律面前一律平等。任何公民享有宪法和法律规定的权利，同时必须履行宪法和法律规定的义务。”

5. 法律救济原则。公民的法律救济同时也是对行政机关的监督。公民得到救济、行政机关的错误得到纠正是依法行政原则的应有之义。《宪法》第41条规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。对于公民的申诉、控告或者检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理。任何人不得压制和打击报复。由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利。”

（四）依法行政原则的具体内容在不同的国家有所不同，即使在同一个国家，不同的历史时期也有所不同

德国行政法学者奥托·迈耶认为，依法行政原则包括以下三个

方面的内容：(1) 法律的规范创造力原则。它是指法律对于行政权的存在和行使产生绝对的和有效的约束力，就如同法律对司法机关审判案件时产生的约束力那样。(2) 法律优先原则。它是指经人民代表机关制定的法律是人民意志即公意表达，具有崇高性，在经合法程序废止之前，其位阶高于行政机关制定的规范性文件，后者不得与前者抵触。(3) 法律保留原则。在涉及公民权利义务等特定事项方面，只有法律明确授权时，行政权才能存在和行使。从我国、德国和日本的法律规定和学理研究来看，依法行政原则包括两个方面的内容，即法律优先原则和法律保留原则。

依法行政原则是建设社会主义法治国家在行政领域的体现。依法行政是依法治国的关键，是对依法治国的落实，其根本含义是要用法来管理社会，而不是用法统治行政相对人，行政相对人与行政机关处在同一管理规范之下，任何组织和个人都没有超越宪法和法律的特权。这是依法行政的真谛所在。

二、依法行政原则与相关概念的区分

(一) 依法行政与法治的区分

法治是人民当家作主。人民选举代表组成人民代表大会，制定法律并选举其他国家机关的组成人员执行法律。法治的范围是全社会性的，并且要求个人、组织、企事业单位都必须遵守法律规定；而依法行政的主体是行政机关，其范围仅限于国家行政机关及其工作人员。

(二) 依法行政与行政相对人守法的区分

依法行政要求行政机关及其工作人员守法，也可称为“依法治官”，主要是针对国家行政机关及其工作人员提出的要求，而并非针对行政相对人。例如，在某会议上，某行政机关领导介绍其依法行政的经验，讲到在未提出依法行政之前没有合适的手段管理小煤窑，现在只要政府发文，动用一些武装力量便可以炸平小煤窑；而某领导介绍的依法行政经验却是用推土机推平非法的农贸市场。这些理解都是错误的。依法行政并不是指行政机关用自己制定的文件

去治理行政相对人，而是行政机关在进行管理时必须首先符合法律的规定，对行政相对人的处理必须完全按照法律的规定去做，法律赋予行政机关何种权力，行政机关便具有何种权力，而不能在法律范围之外随意地创设权力，剥夺行政相对人的权利。这显然与行政相对人守法是不同的概念。

第二节 依法行政的内容

依法行政作为行政法的一个最基本的原则，其最基本的内涵即为不论是行政机关制定行政法规、行政规章以及其他规范性文件的行政立法活动，还是行政机关执行法律、法规、规章的行政执法行为都必须严格遵守依法行政原则。依法行政的内容具体包括以下几个方面：

一、行政机关的立法行为应遵循依法行政原则

行政机关在制定规范、实施立法活动等抽象行政行为时应做到依法行政，具体而言，必须遵守法律优先和法律保留两项原则。

（一）法律优先原则

法律优先从狭义上讲，是指法律在效力上高于任何其他法律规范；从广义上讲，是指上一层次的法律规范的效力高于下一层次的法律规范。这是因为法律规范在效力上是有位阶层次的，而法律优先可以保障法制的统一。我国的行政机关权力十分广泛，行政机关对公民的管理，在胎儿时期就有计划生育管理，死亡后还有火葬管理，无处不在。可见，行政机关的权力对行政相对人的影响是相当大的，如果对行政机关这么大的权力不加以约束，极易造成对行政相对人权利的侵犯。而法律优先要求行政机关在制定行政规范时就应遵守法律规定，在法律规定的范围内进行，现在很多行政机关违法乱纪的问题即出在行政机关的“红头文件”上，它已不是某个具体工作人员的违法，而是整个部门的违法，是一级政府的违法。政

府通过制定“红头文件”的方式来剥夺、限制行政相对人的人身权、财产权，从而达到为私利、部门利益之违法目的。例如，前几年某市交通局和财政局联合发布了一个文件，要求市内出租车每年须向两局交纳车牌营运使用费1万元，理由是城市车辆尤其是出租车管理的需要，并且此文件后来经过了市政府批准。出租车司机中胆小的交了钱，胆大的抗拒，再胆大的起诉至人民法院，认为依照法律规定，省级以下政府一般无权在国家已经设定的收费项目之外再单独地设立收费项目。但因当地出租车司机多，又无人组织，只有十几人起诉，有的法院予以立案，有的法院没有立案。此时，有的司机找到了“焦点访谈”。“焦点访谈”播放后，市政府马上纠正了错误，撤销了文件，并退还了钱款。这一事件反映出行政机关侵犯行政相对人权益通常所使用的手段就是制定规范性文件。这些违法行为具有隐蔽性，行政相对人认为政府发布的文件肯定是有依据的，政府是不会做错事的，行政相对人相信政府的领导，一旦出现这种违法行为，行政相对人也不会指责政府。另外，抽象行政行为为违法所造成的损害并不是单个相对人的损失，而是整个管辖范围内的行政相对人的损失。这不同于具体行政行为违法所造成的损害，后者只对单个行政相对人造成侵害。所以，行政机关在进行抽象行政行为的制定行政规范过程中必须做到依法行政，符合法律优先的要求。

法律优先原则具体包括四个方面的内容：

1. 在法律已经对某些事项作出明确规定时，法律以下的规范性文件不能作与法律相抵触的或相违背的规定。例如，个人所得税法规定个人所得税的起征点是800元人民币，这是法律的明确规定。无论行政法规、地方性法规、部委规章、地方规章都不能突破这个标准，既不能将起征点降低，也不能将起征点提高。依法行政要求行政机关制定法规时一定要注意法律对此事项是否已作出了规定，如果法律已作出了规定，则不能作出与之相违背的规定。

2. 在法律对某些事项没有作出明确规定，而行政法规和行政

规章作出规定时，一旦法律又对该事项作出规定，行政法规和行政规章的规定必须让位于法律的规定。例如，关于传销，国家工商行政管理局曾发布《传销管理办法》，规定只要符合法定条件，并经注册登记领取传销意见批准书，即可进行传销。据此办法，全国有四十多家企业进行合法传销，但因为在运作过程中出现了许多问题，国务院发文禁止传销，所有传销企业停止营业，即使规章允许的合法传销，现在也必须停止。这种情况即是规章先作出规定，之后，行政法规又作出相关规定，但是行政法规的效力等级高于规章效力等级，因此规章失效。但是，如果法律又规定允许传销，国务院的行政法规便应让位于法律，因为法律的效力等级高于行政法规的效力等级。

3. 与法律的效力高于行政法规和部委规章的规则相对应，地方性法规、自治条例和单行条例的效力等级高于地方政府规章；上级政府文件的效力等级高于下级政府文件。行政规范是行政机关制定，经行政机关常务会议或者行政机关全体会议讨论，以首长令形式发布的规范性文件。行政规范的出现与存在，有以下几个原因：（1）法律制定所需的时间太长，而社会对法律规范的需求量越来越大，这一矛盾造成并非所有的法律规范都能以法律的形式表现出来。（2）对于某些事项，用法律进行规定并不成熟，只能通过行政立法方式进行实验和探索。（3）有些事项涉及政策性调整，变化很快；不可能用法律的形式对其加以规范。上例关于传销事项，不可能由全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会制定传销法，只能由国务院或国务院部委通过法规、规章的方式来调整。

综上所述，我们明白了行政规范存在的必要性，但行政规范的制定必须符合依法行政，符合法律优先原则的要求，否则便是违法的。例如，个人所得税法规定个人所得税的起征点是 800 元人民币，但国务院随后又制定了个人调节税条例，并规定个人月收入超过 400 元人民币的须纳调节税。此条例的出台遭到了许多人反对，认为个人所得税法是由全国人民代表大会制定的，月收入达到 800

元人民币的才纳税，而国务院的行政法规却将起征点从 800 元人民币降至 400 元人民币，月收入只需达到 400 元人民币就得纳税，无疑是扩大了纳税人的范围，增加了相对人的义务。尽管国务院是以调节税的名义制定行政法规，但从性质上讲仍是一种所得税，因此国务院制定的这一行政法规违反了全国人民代表大会制定的法律，是不恰当的。当时有许多学者专门就此问题发表文章，阐述意见。因此，在 1999 年修改个人所得税法时，同时废止了个人调节税条例。这种下级规范性文件违反上级规范性文件的例子非常多，而且这种违法对执法所造成的不良影响也是非常大的。因为行政机关从性质上讲，是一种执法机关，其主要任务就是执行法律；保证法律的实施，但行政机关在执法过程中，因为行政系统各级领导体制的设置，往往只执行上一级行政机关的文件，而不再顾及更高效力等级的文件或法律。例如，税务局在执法中只根据国家税务总局的要求去做，至于税收征管法及其实施细则的规定却抛在一边。因此，效力等级越低的法律文件对行政相对人权利的影响越大。如果不用依法行政原则、不用法律优先的要求保证规范性文件的合法性，不仅会侵犯行政相对人的合法权益，而且会破坏国家法制的统一，造成法律只是一种“空头文件”的现象，而下位阶的法律文件却得以侵蚀法律、改变法律、甚至废止法律的后果，其后果是不堪设想的。

4. 与法律相抵触的行政法规和规章，与地方性法规、自治条例和单行条例相抵触的地方政府规章，应当由有关的国家机关按照法定程序予以撤销或改变。法律优先原则的实施是依靠一系列制度保证实现的，最重要的一个制度就是对行政立法的法律监督制度，通过法律监督将不合法的法律文件撤销或改变。例如，上例中个人调节税条例违反了个人所得税法的规定，按照法律监督的要求，全国人民代表大会就应当撤销个人调节税条例。如果国务院发现国家工商总局的规章与其行政法规不相符，国务院即可通过法定程序将之撤销。例如，按照法规、规章的规定，购买进口汽车只需具备三

证的复印件即可上汽车牌照，但某省公安厅在响应国家打击走私的决策时，对进口汽车上牌照的条件却改为五证的原件。而根据贸易惯例及规定，有些证明是汽车贸易公司不可能拿到的，而有些证明的原件根本不可能在汽车贸易公司这方。因此，某省公安厅的这一不合法的规定给汽车贸易公司造成了重大损失。由此可见，上级行政机关只认定下级规范性文件违法而不予以撤销的后果是严重的，因此，赋予上级行政机关撤销下级不合法的规范性文件的权力是必要的，不仅是依法行政的要求，而且是保证依法行政，实现依法行政的重要途径。

（二）法律保留原则

我们通过以上四点说明了行政机关在行政立法过程中应当符合的四个要求，但从另一方面讲，我们还应明确法律对行政机关不得作为的要求，亦即立法法中规定的法律保留原则。法律保留原则，是指凡属宪法、法律规定只能由法律规定的事项，则只能由法律规定或者必须在法律明确授权的情况下，行政机关才有权在其所制定的行政规范中作出规定。在我国，法律保留具有广义和狭义之分。狭义的法律保留，是指全国人民代表大会的专属立法事项，在专属立法事项方面，全国人民代表大会只能自己制定正式法律予以规定，而不能授权行政机关制定行政法规或者行政规章。广义的立法保留，是指在全国人民代表大会、国务院、享有立法权的地方各级人民代表大会和人民政府的立法权限划分之后，各自享有的设定权限。这里采取广义的观点。

1. 法律的设定权限。有关法律设定权限的划分应当采取基本权利和基本制度保留的原则，凡涉及公民基本权利义务的事项和涉及国家基本制度的事项，均应当纳入法律的范围。具体来说，包括：

1) 绝对保留。涉及犯罪与刑罚、公民政治权利和人身自由的强制措施和处罚、司法制度等立法事项，只能由全国人民代表大会及其常务委员会行使，不得授权国务院制定行政法规；涉及国家主