

杨惠基 著

行政执法概论

XINGZHENG ZHIFA GAILUN

上海大学出版社

XINGZHENG ZHIFA GAILUN

ISBN 7-81058-025-6



9 787810 580250 >

ISBN 7-81058-025-6/D·008

定价: 18



w2

行政執法概論

楊惠基 著

上海大學出版社

行政法概论

杨惠基 著

*

上海大学出版社出版、发行

(上海市延长路 149 号 邮政编码 200072)

新华书店经销 上海上工印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 11 字数 285 千字

1998 年 4 月第 1 版 1998 年 4 月第 1 次印刷

印数 1—5000

ISBN 7-81058-025-6/D·008

定价:18.80 元

内 容 提 要

党的十五大已把依法治国作为国家发展的治国方略。这要求从中央到地方的各级权力机关、行政机关和司法机关都要严格依法行使国家权力。然而,依法治国的重要环节在于依法行政,而依法行政的关键又在于行政执法。因此,加强对执法人员的教育和培训,愈益成为提高行政执法质量的必要前提,本书正是为适应这种客观需要而编写的。

本书内容共分五章,包括行政执法的概念和效力、行政执法关系主体、行政执法行为、行政执法监督、行政执法的责任等。

本书十分适合行政执法人员阅读,也可作为有关部门对行政人员进行教育培训的教材。

序

改革开放以来,我国的法制建设取得了令人瞩目的成就,但发展很不平衡。立法工作进展迅速,有法可依的局面基本形成,但法律的落实和执行却不尽如人意。有法不依或执法不严,甚至违法不究的情况相当严重。法不执行,再好的法律也无意义,同时法律也将在人民群众中丧失威望。因此,依法治国的重要环节在于依法行政,而依法行政的关键又在于行政执法。能否改变目前行政执法的状况,将会直接影响我国建立社会主义法治国的进程。

造成目前行政执法不力的原因是多方面的,其中有些问题还不是行政执法本身所能解决的。但执法人员的素质,是其中的重要因素之一。提高行政执法人员的素质水平,也需要从多方面着手,其中的重要环节之一,在于教育、培训。几年来,我们对行政执法人员进行教育、培训,已取得了一定成绩,但大多是从对某些具体法律的理解、掌握着手。这些培训无疑是需要的,今后还需经常进行,但与此同时,我们不能忽视系统、全面地提高执法人员对行政执法基本原理的熟悉和掌握的重要性,使执法活动不停留在就事论事的阶段,而是能融会贯通,提高理性思维的能力,从被动甚至盲目执法转为自觉主动的执法。这无疑是目前行政执法培训中需要注意的一个大问题。杨惠基所著《行政执法概论》,正适应了这种基础培训的需要,可以说是一本属于“及时雨”性质的专著。

惠基从事行政法制工作二十余年,一直活跃于行政立法、执法

和司法第一线,既有行政审判,又有行政法制工作的丰富的实践经验。近十几年来,又潜心研究行政法理论,参与撰著或主编多部行政法学方面的著作,具有深厚的理论功底。这本《行政执法概论》,与一般的以大学生或研究人员为主要对象的教材不同,它面向的还包括行政执法人员,融行政执法基本理论与行政执法实践于一体。因此,它既是一部行政法学方面的理论专著,为从事行政法学研究的人员所需要,更是一本培训行政执法人员的好教材。从目前行政法学的著作情况而言,这样的著作还是第一本。惠基长于理论思考,所述必求深求新,善于从理论的高度观察、分析实践问题,同时从实践中概括、总结出具有一般指导意义的原则和结论。这本《行政执法概论》充分证实了这一点。故乐为之序,并向广大读者推荐。

应松年

1997年岁末于北京为公桥畔

目 录

序	应松年
第一章 行政执法概述	(1)
第一节 行政执法的概念和效力	(1)
一、行政执法的概念和特征	(2)
二、行政执法的效力	(4)
第二节 行政执法依据	(9)
一、行政执法依据的概念和特征	(9)
二、行政执法依据的形式	(10)
三、行政执法依据的分类	(12)
第三节 行政执法的基本原则	(14)
一、行政执法基本原则的概念和特征	(14)
二、行政执法基本原则的作用	(15)
三、行政执法基本原则的内容	(16)
第四节 行政执法关系	(22)
一、行政执法关系的概念和特征	(22)
二、行政执法关系的构成要素	(23)
三、行政执法关系的分类	(25)
四、行政执法关系的产生、变更和消灭	(27)

第五节 行政执法程序	(28)
一、行政执法程序的概念和构成要素	(29)
二、行政执法程序的历史发展	(29)
三、行政执法程序的功能	(33)
四、行政执法程序的原则	(36)
五、行政执法程序的内容	(37)
第二章 行政执法关系主体	(41)
第一节 行政主体	(41)
一、行政主体的概念和特征	(41)
二、行政主体的法律地位	(42)
三、行政主体的分类	(45)
四、行政主体的相互关系	(50)
第二节 行政执法人员	(54)
一、行政执法人员的涵义、特点和确认	(54)
二、行政执法人员的法律地位	(56)
三、行政执法人员的素质及其保障	(59)
第三节 行政相对人	(80)
一、行政相对人的概念和特点	(80)
二、行政相对人的法律地位	(81)
三、行政相对人的范围	(83)
第三章 行政执法行为	(86)
第一节 行政执法行为分类	(86)
第二节 行政许可	(90)
一、行政许可概述	(90)
二、行政许可的种类	(95)

三、行政许可的程序·····	(98)
四、行政许可制度的完善·····	(103)
第三节 行政处罚·····	(105)
一、行政处罚概述·····	(105)
二、行政处罚的种类·····	(109)
三、行政处罚的设定·····	(116)
四、行政处罚的管辖·····	(122)
五、行政处罚的适用·····	(126)
六、行政处罚的程序·····	(136)
七、行政处罚的执行·····	(153)
第四节 行政检查·····	(159)
一、行政检查的概念、特征和意义·····	(159)
二、行政检查的分类·····	(161)
三、行政检查的方式·····	(165)
四、行政检查的程序·····	(167)
第五节 行政奖励·····	(169)
一、行政奖励的概念与特征·····	(169)
二、行政奖励的功能·····	(170)
三、行政奖励的种类和等级·····	(171)
四、行政奖励的条件·····	(172)
五、行政奖励的原则·····	(172)
六、行政奖励的程序·····	(173)
第六节 行政强制措施·····	(175)
一、行政强制措施的概述·····	(175)
二、行政处置·····	(176)
三、行政强制执行·····	(179)

第四章 行政执法监督	(188)
第一节 行政执法监督概述	(188)
一、行政执法监督的概念和特征	(189)
二、行政执法监督的必要性	(190)
三、行政执法监督的历史发展	(192)
四、行政执法监督的模式	(194)
第二节 权力机关监督	(197)
一、权力机关监督的概念和特征	(197)
二、权力机关监督的内容	(199)
三、权力机关监督的方式和程序	(200)
第三节 政府内部监督	(208)
一、政府内部监督概述	(208)
二、层级监督	(211)
三、行政复议	(217)
四、审计监督	(245)
五、行政监察	(248)
第四节 司法机关监督	(253)
一、司法机关监督概述	(253)
二、行政诉讼	(258)
第五章 违法执法的责任	(287)
第一节 违法执法责任概述	(287)
一、违法执法责任的概念和特征	(288)
二、违法执法责任的构成	(289)
三、违法执法的种类	(290)
四、违法执法责任的分类	(292)
第二节 行政处分	(292)

一、行政处分的概念和区别	(292)
二、应受行政处分的违法行为	(293)
三、应受行政处分的违纪行为	(298)
四、行政处分的种类	(300)
五、行政处分的程序要求	(301)
六、执法人员的申诉控告	(302)
第三节 行政赔偿.....	(305)
一、行政赔偿概述	(306)
二、行政赔偿责任的构成要件	(310)
三、行政赔偿责任的归属	(317)
四、行政赔偿的范围	(322)
五、行政赔偿的方式和标准	(329)
六、行政赔偿的程序	(332)
后记.....	(338)

第一章 行政执法概述

一切法律的制定,都是为了它的实施。执法正是实施法律的核心环节。从整体上说,国家权力机关、国家行政机关、国家司法机关以及其他国家机关及其工作人员依照法定职权,通过法定方式实施法律规范的活动,都是执法活动的组成部分。所谓行政执法,也有广义和狭义之分,广义上的行政执法,除了行政机关制定行政法规和规章等行政立法行为外,几乎其他所有的行政管理活动都属于行政执法行为。因为,宪法规定各级政府是同级权力机关的执行机关,其主要职责就是执行法律、法规,代表国家进行行政管理。狭义上理解的行政执法,仅涉及行政机关依法对行政相对人的权利义务产生法律影响的行为。实际上是把广义中的解决和处理行政争议和与行政管理密切相关的民事争议的行政司法行为排除出去了。本书所指的行政执法则取狭义。

第一节 行政执法的概念和效力

行政,在词义上解释为“管理”,是指一定的社会组织为某种特定目标所进行的各种组合、控制和协调活动的总称。按照这个解释,行政存在于所有社会组织之中,企事业单位、社会团体,乃至特殊的社会组织(国家),都存在行政。当然,由于社会组织的性质不同,行政也不同,通常把国家行政称为“公共行政”。公共行政有两

方面的含义：一是，就组织结构而言，行政是指从事国家行政管理的机关；二是，从职能作用来看，行政是指除立法、司法和检察等国家职能之外的行政管理的总称，其核心为行政机关的组织和管理活动。从法律角度看，行政是国家的基本职能之一，它是一类国家组织与一类国家职能相结合的概念。行政，是指行政机关为实现国家职能，对国家和社会事务进行组织和管理的活动。行政的主体是行政机关，行政的手段是法定的特殊手段，行政的目的则是实现国家利益和社会利益的保护。法律意义上的行政，除了行政执法外，还包括行政立法和行政司法。行政立法，即行政机关依法制定行政法规、规章和其他具有普遍约束力的决定、命令的行为；行政司法，即行政机关依照行政司法程序对行政争议和与行政管理关系密切的民事争议进行复议、调解、仲裁或者裁决的行为。

一、行政执法的概念和特征

行政执法是“行政”中的一部分，也是具有法律意义的行政中的一部分。行政执法是指行政机关及其行政执法人员为了实现国家行政管理目的，依照法定职权和法定程序，执行法律、法规和规章，直接对特定的行政相对人和特定的行政事务采取措施并影响其权利义务的行为。行政执法行为包括三个要素：

(1) 主体要素。行政执法行为是行政机关的行为，非行政机关的其他国家机关、社会团体、企事业单位等不能作为行政执法主体。当然在某些特殊条件下，如法律授权或者行政委托给其他组织行使行政执法权，则可能产生特殊执法主体。

(2) 权力要素。行政执法行为应是运用行政执法权的行为，运用其他国家权力而实施的行为不可能构成行政执法行为，包括行政机关所作的不是行使行政执法权的行为，也不是行政执法。

(3) 法律要素。行政执法行为应当是具有法律意义、产生法律效果的行为。否则，也不作为行政执法行为。所谓法律意义、法律效果，是指能够产生、变更或者消灭法律上的权利义务的行为。

行政执法是与行政立法、行政司法相对应的,它具有四个重要特征:

(1) 执法目的在于落实法律规范。行政执法的目的是为了实现立法意图,具体实施法律、法规或者规章的规定,使法律规范的要求在现实生活中得以实现,促使社会活动按照法定规则运行。显然,行政执法与制定人们行为规则的行政立法相区别,也与解决行政争议的行政司法相区别。

(2) 执法内容直接影响权利义务。行政执法是直接赋予行政相对人一定权利或者科以一定义务(包括实体性的权利义务和程序性的权利义务)的行为,且仅为一次性适用和产生一次性效力。即使同一社会现象再次出现,原行政执法决定不再发生效力,需另行作出新的决定。

(3) 执法对象为特定的人和事。行政执法是涉及特定的行政相对人的权益或者具体的行政管理事务的具体行政行为,而不具有普遍适用性和向后的拘束力。这与制定行政法规、规章和其他规范性文件,针对非特定人和事的抽象行政行为相区别。

4. 执法主体具有单一对应性。行政机关及其行政执法人员通过行政执法行为与行政相对人之间形成的关系属于单一对应的法律关系,即管理与被管理之间的双方关系。这不同于行政司法活动中存在的三方法律关系。行政司法中的行政机关作为行政纠纷或者与行政管理密切相关的民事纠纷的裁决者,实际为争议双方之外的第三方角色。

行政机关作为权力机关的执行机关,其基本职能就是执行行政管理方面的法律规范,尽管在其全部行政管理活动中也包括行政立法和行政司法,但行政执法始终是其行政管理活动的主要内容。行政执法在整个行政管理活动中占有特别重要的地位。

值得注意的是,法律规范的执行已成为法制建设中的主要问题。在法制建设的初创阶段,是否“有法可依”一度成为重点解决的问题,国家集中精力制定了一大批法律、法规和规章,几乎涉及行

政管理的各个领域和各个层面。现在可以说,“有法可依”的局面已经基本形成,随之突出的是“有法不依、执法不严、违法不究”的问题,因此,行政机关及其行政执法人员如何切实有效地执行法律、法规和规章已经成为普遍关注的热点。事实上,法的实施较之法的制定难度高得多,行政执法触及的各种社会利益更直接,对社会经济发展的影响更广泛,左右行政执法质量和效率的因素也更多。行政执法作为行政管理的主要手段,最能反映行政管理中出现的各种问题。行政执法行为的内容、方式、运转程序以及执法组织、执法责任等诸方面的情况都可以在执法实践中得到体现。切实提高行政执法水平,不断改善行政执法状况是一项十分艰巨而又复杂的工作。把行政执法作为整个政府管理行为规范化、法制化的突破口是十分必要的,由此来理顺行政管理上错综复杂的关系,明确各个执法部门的职责权限,从而构建起一个科学、有序和有效的行政管理体系。

二、行政执法的效力

行政执法效力是行政管理的生命所在,实施行政执法的目的在于产生理想的法律效果,即实现社会、经济的健康有序地发展。为了达到预期目标,必须使行政执法行为符合法定条件,从而产生法律效力,在实际的行政管理中发挥真正的作用。

1. 行政执法的生效要件

行政执法的生效要件,即行政执法行为产生法律效力的必要条件。只有符合生效要件的行政执法行为才能产生法律效力。一般情况下,行政执法产生法律效力需要同时具备四个条件:

(1) 资格要件。资格要件是指作出行政执法行为的主体必须符合法定的资格条件。实施行政执法行为的主体必须是行政主体,根据法律规定,行政主体主要有三类:一是依法组成并享有行政管理权的行政机关;二是法律、法规或者规章授予特定行政管理权的组织;三是受行政机关委托实施行政执法行为的组织和个人。非行

政主体的组织或者个人,包括非行政主体的国家机关都没有资格实施行政执法行为。

(2) 职权要件。职权要件是指享有实施行政执法行为资格的主体,必须在自己的权限范围内从事行政执法行为,才具有法律效力。超出权限范围,实质上也就失去了执法主体的资格。因此,行政机关必须在职权范围内行使行政执法行为;如果是法定授权组织,则必须在法定授权范围内实施行政执法行为;如果是委托的组织或者个人,则必须在委托权限内实施行政执法行为。

(3) 内容要件。内容要件是指行政执法行为的内容必须合法与合理,才能产生预期的法律效果。执法内容合法,即严格依据法律、法规或者规章的规定而作的行政执法行为;执法内容合理,即行政机关在自由裁量权的范围内公正、适当地实施行政执法行为。

(4) 程序要件。程序要件是指实施行政执法行为的方式、步骤、顺序、期限等,必须符合法律规定。违反法定程序,即使内容合法、正确,同样构成行政执法行为无效。

2. 行政执法的效力表现

符合生效要件的行政执法行为所产生的法律效力,具体表现为:

(1) 先定力。先定力也称公定力,是指行政执法行为一经作出,首先推定其合法、适当,具有法律效力,行政相对人对此必须服从。即使行政相对人认为该行政执法行为是违法的或者不当的,也不能以此否认其效力或者加以抵制,而只能在事后通过申请行政复议或者提起行政诉讼等途径予以补救。

(2) 确定力。确定力也称不可变更力,是指行政执法行为一经确定,非依法不得变更或者撤销。确定力不仅对行政相对人起作用,对行政机关也有效力。行政相对人对行政执法行为虽然可以表示异议,可以申请行政复议或者提起行政诉讼,但无权变更该行为;同样,作出行政执法行为的行政机关,非经法定程序,也不得随意改变该行为。