

行政执法基础知识

汪一鸣 主编

湖南省人民政府法制局

行政执法基础知识

主 编：汪一鸣

副主编：罗伯钧

编 委：张建华 郑国安 谢生达

湖南省人民政府法制局

前 言

建立社会主义市场经济体制，对行政机关及其工作人员依法行政提出了更加严格的要求。大力提高行政执法人员的法律素质和执法水平，已成为我省各级政府及其行政执法部门面临的一项重要而紧迫的任务。根据省人民政府第 61 号令的要求，我们编写了《行政执法基础知识》一书，以适应当前行政执法和行政执法监督人员学习培训的迫切需要。

《行政执法基础知识》全书分 3 编共 23 章，第一编为法学概论，第二编为行政执法，第三编为行政执法监督。各章撰稿人为：第一章一至五节、十一章王汉连，第二、十六、十八章张建华，第三章张宇，第四章李振宁，第五章李厚琼，第六、八章郑国安，第七章刘侃，第九、十九章、第一章第六节谢生达，第十章陶曙和、谢生达，第十二章郑友，第十三章孙运山，第十四、十五章李建国，第十七章尹平生，第二十章孟志强、尹平生、谢生达，第二十一章曾国兴，第二十二、二十三章邹伟。全书由罗伯钧、张建华同志统稿修改，谢生达同志参与了部分章节的修改。邹传庆同志对编写工作提出了一些很好的意见和建议，并给予了支持。全书最后由汪一鸣同志审核定稿。

新形势下的行政执法和行政执法监督工作，需要不断探索和研究，我们期望本书能为各地、各部门进一步做好这方面的工作，发挥促进作用。由于我们水平有限，加上时间仓促，错误和不当之处在所难免，希望读者指正。

编 者

1996 年 6 月 12 日

目 录

第一编 法学概论

第一章 法学基础理论.....	(1)
第一节 法的起源和本质.....	(1)
第二节 法与其他社会现象的关系.....	(5)
第三节 我国社会主义法的制定.....	(8)
第四节 我国社会主义法的实施	(15)
第五节 社会主义法律关系	(19)
第六节 社会主义法制	(23)
第二章 宪法	
第一节 宪法概述	(27)
第二节 国家性质和政权组织形式	(29)
第三节 国家结构	(31)
第四节 经济制度和精神文明建设	(33)
第五节 公民的基本权利与义务	(35)
第六节 国家机构	(39)
第七节 国家象征和标志	(41)
第三章 行政法	
第一节 行政法概述	(43)
第二节 行政法律关系	(47)
第三节 行政行为	(53)
第四节 行政责任	(60)
第四章 经济法	
第一节 经济法概述	(65)

第二节	经济法律关系	(69)
第三节	经济法主要内容概述	(75)
第五章 民法		
第一节	民法概述	(88)
第二节	民事主体	(91)
第三节	民事法律行为和代理	(99)
第四节	民事权利	(104)
第五节	民事责任	(110)
第六章 刑法		
第一节	刑法概述	(116)
第二节	犯罪	(118)
第三节	刑罚	(126)
第四节	刑法分则概述	(135)
第七章 民事诉讼法		
第一节	民事诉讼法概述	(140)
第二节	管辖	(141)
第三节	民事诉讼参加人	(144)
第四节	证据	(147)
第五节	财产保全和先予执行	(148)
第六节	第一审程序	(150)
第七节	第二审程序	(153)
第八节	特别程序	(154)
第九节	审判监督程序	(156)
第十节	特殊程序	(157)
第十一节	执行程序	(158)
第八章 刑事诉讼法		

第一节	刑事诉讼法的概念和基本原则·····	(162)
第二节	管辖·····	(164)
第三节	证据·····	(166)
第四节	强制措施·····	(168)
第五节	附带民事诉讼·····	(170)
第六节	立案侦查·····	(171)
第七节	审判·····	(174)
第八节	执行程序·····	(178)

第二编 行政执法

第九章 行政执法概述

第一节	行政执法的概念及特征·····	(181)
第二节	行政执法的内容及分类·····	(185)
第三节	行政执法有效的要件及效力·····	(191)
第四节	加强和改善行政执法·····	(194)

第十章 行政执法主体

第一节	行政执法主体概述·····	(197)
第二节	行政执法主体的构成要件·····	(201)
第三节	行政执法主体的种类·····	(203)
第四节	行政执法人员·····	(206)
第一节	行政许可	
第一节	行政许可概述·····	(210)
第二节	许可证的申请与颁发·····	(216)
第三节	许可证的撤销与废止·····	(219)
第四节	许可证的监督与管理·····	(223)

第十二章 行政调解、行政裁决与行政仲裁

第一节	行政调解、行政裁决、行政仲裁概述·····	(226)
第二节	行政调解·····	(231)
第三节	行政裁决·····	(234)
第四节	行政仲裁·····	(240)
第十三章	行政处罚	
第一节	行政处罚概述·····	(248)
第二节	行政处罚的种类和设定·····	(252)
第三节	行政处罚的实施机关·····	(259)
第四节	行政处罚的管辖和适用·····	(261)
第五节	行政处罚的决定程序·····	(267)
第六节	行政处罚的执行程序·····	(272)
第七节	行政处罚监督 and 法律责任·····	(273)
第十四章	行政强制措施	
第一节	行政强制措施概述·····	(276)
第二节	行政强制措施的种类·····	(279)
第三节	实施行政强制措施的法律 责任·····	(284)
第四节	行政强制措施与行政处罚和民事财产保全 措施的区别·····	(285)
第十五章	行政强制执行	
第一节	行政强制执行概述·····	(287)
第二节	行政强制执行的种类和方法·····	(289)
第三节	行政强制执行的条件和程序·····	(294)
第四节	行政强制执行与行政处罚及行政强制措施 的区别·····	(298)
第十六章	行政执法证据	
第一节	行政执法证据概述·····	(301)

第二节	行政执法中的证明·····	(303)
第三节	证据的种类与分类·····	(307)
第四节	证据的收集和运用·····	(312)
第十七章	行政执法程序	
第一节	行政执法程序概述·····	(315)
第二节	行政执法程序的基本原则及主要制度·····	(318)
第三节	行政执法程序的两种基本类型·····	(323)
第四节	行政执法程序违法的法律后果·····	(329)
第十八章	行政执法文书	
第一节	行政执法文书概述·····	(334)
第二节	行政执法文书的基本写作方法·····	(337)
第三节	常用行政执法文书简介·····	(341)

第三编 行政执法监督

第十九章	行政执法监督概述	
第一节	行政执法监督的概念及特征·····	(351)
第二节	行政执法监督的依据·····	(353)
第三节	行政执法监督的内容和方式·····	(355)
第四节	加强和完善行政执法监督·····	(363)
第二十章	政府法制监督	
第一节	政府法制监督概述·····	(365)
第二节	对抽象行政行为的监督·····	(367)
第三节	对具体行政行为的监督·····	(370)
第四节	政府法制机构在政府法制监督中的地位 和作用·····	(374)
第二十一章	行政复议	

第一节	行政复议概述·····	(377)
第二节	行政复议的受案范围·····	(382)
第三节	行政复议管辖·····	(387)
第四节	行政复议参加人·····	(393)
第五节	行政复议的申请与受理·····	(398)
第六节	行政复议的审理与决定·····	(402)
第七节	行政复议的期间与送达·····	(411)

第二十二章 行政诉讼

第一节	行政诉讼概述·····	(415)
第二节	行政诉讼受案范围·····	(418)
第三节	行政诉讼证据·····	(420)
第四节	行政诉讼管辖·····	(423)
第五节	行政诉讼起诉和受理·····	(426)
第六节	行政诉讼审理和裁决·····	(427)
第七节	行政诉讼执行·····	(438)

第二十三章 行政赔偿

第一节	行政赔偿概述·····	(442)
第二节	行政赔偿程序·····	(449)
第三节	行政赔偿方式及计算标准·····	(455)
第四节	行政赔偿费用·····	(459)
第五节	行政追偿制度·····	(461)

附《湖南省行政执法证和行政执法监督证管理办法》

第一编 法 学 概 论

第一章 法学基础理论

第一节 法的起源和本质

一、法的起源和历史发展

(一) 法的起源

法不是从来就有的，而是人类社会发展到一定历史阶段的产物，它是随着私有制和阶级的出现而出现，是与国家同时产生的。

人类进入阶级社会以前，处于原始公社制度下。在原始社会里，社会组织的基本单位是氏族。氏族成员在长期的共同劳动和生活中，逐渐地自发地形成了共同遵守的行为规则，这就是原始习惯。由于习惯反映了全体氏族成员的共同意志和利益，因而能被人们自觉地遵守，从而调整着氏族成员之间的相互关系，维系着氏族社会的社会秩序。随着原始社会末期社会生产力的发展，特别是人类社会的三次社会大分工即畜牧业和农业的分工、手工业和农业的分工以及商人阶级的出现，使原始社会发生了巨大变化：(1) 人们之间的交往增多，改变了原始社会以血缘关系划分居民的习惯；(2) 财富日益集中在少数人手中，原始公有制被破坏，人与人之间的平等地位让位于奴隶主与奴隶的阶级划分。这两个变化，从根本上动摇了原始社会的基础，产生了第一个阶级社会，即

奴隶制社会。同时氏族公社被国家代替，相应地原始习惯被法律取代。

法律的产生经历了一个长期的、复杂的过程。最初的法律是由奴隶主国家认可的、对奴隶主阶级有利的习惯，即所谓不成文的习惯法，后来才逐渐出现了国家制定的成文法。成文法律的发展，又分作记载习惯法为主和以立法为主这样两个阶段。

（二）法的历史类型

在人类文明历史上已经出现了四种不同的社会，即奴隶制社会、封建制社会、资本主义社会和社会主义社会。因而也相应地出现过四种不同类型的法，即奴隶制法、封建制法、资本主义法和社会主义法。前三种类型的法，都是建立在生产资料私有制基础上，体现剥削阶级意志，由剥削阶级国家所创立，又可称为剥削阶级类型的法。与此相对应的是社会主义类型的法，它建立在生产资料公有制基础上，体现了广大人民的意志，由社会主义国家创立，是人类历史上新的最高类型的法。

二、法的本质

（一）法的概念

法是反映统治阶级意志的，由国家制定或认可的并由国家强制力保证实施的行为规范的总和。它通过规定某种权利和义务，去规范人们（自然人、法人和其他社会组织）的行为，从而确认、保障和发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。

法、法律、法律规范是几个相互联系又相互区别的概念。法律有广义和狭义之分。广义上的法律与法的含义相同，都是指国家制定或认可的，并以国家强制力保证实施的行为规范的总和，如我们平时所说的：“依法办事”和“按法律办事”中的法和法律就是一个含义。狭义上的法律仅指我国全国人大及其常委会制定的

法律，如行政执法是国家行政机关执行国家法律、法规和规章的行为，这里的法律就是狭义上的概念。法律规范是反映统治阶级意志的，由国家制定或认可的并由国家强制力保证实施的行为规范。法律规范是构成法律的细胞，一国的法律就是该国全部法律规范的总和。

（二）法的本质

法的概念反映了法的本质。法的本质即法的阶级性。它包含以下几层意思：

1. 法是统治阶级意志的体现。法律不是全体社会所有阶级的所谓“全民的共同意志”，也不是统治阶级中某个人或少数人的意志的体现，它体现的是整个统治阶级的意志，反映整个统治阶级的根本利益和愿望。

2. 法是上升为国家意志的统治阶级意志。法是统治阶级意志的体现，但统治阶级意志同时还反映在它的哲学、政治、道德、文学艺术等方面。而法与这些意识形态不同之处，就在于它是被提升为国家意志的统治阶级意志。即掌握国家政权的统治阶级运用国家政权将本阶级的意志转化为国家意志，使其表现为法律规范。

3. 法所体现的统治阶级意志的内容最终是由统治阶级的物质生活条件决定的。物质生活条件主要指生产关系，特别是生产资料所有制关系。统治阶级意志的内容和性质，就是这种以所有制性质为核心的经济关系，以及由其决定的阶级利益的反映和概括。因此，统治阶级有什么样的物质生活条件，就会有什么样的意志作为法的内容。

（三）法的特征

法与其他社会规范如道德规范，宗教教义、风俗习惯等相比较，具有如下特征：

1. 法是由国家制定或认可的行为规范。制定、认可是国家创制法的两种方式，也是统治阶级把自己的意志变为国家意志的两条途径。这是法最重要的特征。所谓国家制定，是指有权的国家机关从统治阶级的利益出发，按照法定程序创制具有不同效力的规范性文件的行為。所谓认可，是指由国家机关赋予某种社会上已经存在的而又符合统治阶级意志和利益的行为规范具有法律效力的行为。

2. 法是由国家强制力保证实施的行为规范。法由国家强制力保证实施，是法区别于其他社会规范的重要特点之一。“徒法不足以自行”，如果没有相应的军队、警察、法庭、监狱等国家暴力机关，即国家强制力作保障，法就不可能在全社会范围内得到实施，法就必然会成为一纸空文。任何一种社会历史类型的法都有国家强制力作后盾保证其实施。

3. 法是国家规定人们权利和义务的行为规范。任何社会规范如道德等都具有规范性，即规定人们应该做什么，不应该做什么，应该怎样做，不应该怎样做。法作为特殊的社会规范，是由国家确定人们权利和义务的行为规范，具有特殊的规范性。法就是通过国家规定人们的权利和义务来实现统治阶级意志的，通过规定权利和义务把人们的行为规范化，指引人们的行为，调整社会关系。

4. 法是明确的、具有普遍约束力的行为规范。法作为一种特殊的社会规范具有规范性和概括性，这种规范性和概括性是严格、具体、明确的，为人们的行为规定出一个模式。法的普遍性是指在国家权力管辖和法所界定的范围之内，具有普遍的约束力，即对其管辖范围内的全体社会成员具有普遍的效力。

第二节 法与其他社会现象的关系

一、法与经济

法属于上层建筑的范畴，它同国家、政治等社会现象一样，是由经济基础决定的。经济基础决定法的产生，决定法的性质。有什么样的经济基础，就有什么样的法。离开了经济基础，法就成了无源之水，无本之木。另外，法的发展变化，法的历史类型的更替，也是由经济基础决定的。但这并不排斥其他社会因素对法的影响，如统治阶级的政治观念、道德观念，以及风俗习惯、阶级力量对比和国际环境等，都会对法产生不同程度的影响。

法由经济基础决定，同时它又反作用于经济基础。这种反作用主要表现在：（1）法律能够削弱或摧毁旧的经济基础，帮助新的经济基础形成、巩固和发展；（2）当法律确认、保护适合生产力发展要求的生产关系时，它就成为促进生产力发展的力量，法律就起到了进步作用；当法律确认、保护的~~生产关系~~生产关系不适合生产力发展的要求时，就成为束缚、阻碍生产力发展的力量，法律就起到了消极或反动作用。

二、法与政治

法和政治是密切联系的。法以统治阶级的政治要求为直接内容，为统治阶级的政治服务。任何国家的法，都有政治属性，都是由于统治阶级的阶级利益转化为统治阶级的政治要求，才得以产生和发展。

法与政治的关系，往往具体体现为法与政策的关系。因为统治阶级的政治，最集中的是体现在它的政策上。政策是一定阶级的政党为了实现一定时期的任务，根据自己的经济利益制定的指导行为的原则。法和政策的关系具体表现为：政策是法的依

据，对法起指导作用；法是政策的条文化、定型化。

法和政策都是为实现统治阶级的经济统治和政治统治服务，它们的经济基础是相同的，所反映的统治阶级的意志是相同的。但是，它们之间又有着严格的区别，主要表现在：第一，法是国家制定的，政策一般是由政党制定的；第二，法是由国家强制力保证实施的，而政策的实施主要靠宣传教育，鼓励号召和党的纪律，一般讲，不是靠国家强制力的保证；第三，法具有相对稳定性，而政策一般是比较灵活的。

三、法与国家

法和国家，都是阶级社会的特有现象，它们同时产生，有着共同的阶级性和历史使命，都是统治阶级实行阶级统治的工具。法和国家的关系极为密切，这种关系表现为：

首先，法离不开国家，没有国家就没有法。这是因为：第一，法是由国家制定或者认可的，法的存在是以国家的存在为前提条件的。如果没有国家，统治阶级的意志不能上升为法律，法就制定不出来。第二，法制定出来后，如果没有国家的强制力作后盾，无论什么法律，都会成为纸上谈兵。因此，法的制定、执行与遵守都是以国家为前提条件，法离不开国家。

其次，国家也离不开法，没有法也就没有国家。这是因为第一，任何一个国家政权性质的确认，国家权力的建立与巩固，国家机构的设置与分工，国家职能与任务的实现，都需要法律作出明确具体的规定。只有以法律为规矩绳墨，国家这部复杂的机器才能按照统治阶级的意志有效地运转。第二，法律是实现国家职能的工具。统治阶级采取军事的、行政的、外交的、经济的手段的同时，也必须运用法律的手段来实现国家的对内和对外职能。

四、法与道德

道德是一种社会意识形态，属于社会的上层建筑。它是人们关于善与恶、美与丑、正义与非正义、公正与偏私、诚实与虚伪、光荣与耻辱的观念和行为规范的总称。在阶级社会里，各个阶级都有自己的道德标准，所以，道德和法律一样，具有鲜明的阶级性。法与统治阶级的道德有着共同的经济基础，体现共同的阶级利益和要求，完成共同的使命。

法与统治阶级的道德是相辅相成、相互作用的。作为统治阶级的法对统治阶级的道德起着保护作用，并且促进其传播和发展，同时抵制和破除被统治阶级的道德。例如统治阶级有时把自己的道德规范直接确认为法律规范。而统治阶级道德对法来说，是一种很重要的补充，对其法律的实施起着辅助作用，对培养和影响人们对其现行法律制度采取什么态度有着重要作用。

法与道德毕竟不是同一社会现象，有着显著的区别：第一，法是阶级社会特有的社会现象，是随着阶级的产生而产生，随着阶级的消亡、国家的消亡而消亡。道德则贯穿于整个人类社会，随着人类社会的存在而存在，它是在人们的意识中自发形成的。第二，法是属于统治阶级的，道德则各个社会阶级都有。第三，法是由国家制定或者认可的，有固定的表现形式，而且一般都具有正式的文字记载。法的制定、修改、废止必须通过一定的程序和形式。道德则是不成文的准则，没有特定的表现形式，主要存在于人们的意识之中，它是人们在社会生活中、社会生产中日积月累，约定俗成的。第四，法是由国家强制力保证实施的，具有特殊的强制性。道德则依靠社会舆论、传统习惯和人们的信念及教育的力量来维持的。第五，法作为特殊的行为规范，规范人们的行为。道德不仅约束人们的行为，而且制约人们的内心世界。第六，法调整的都是比较重要的社会关系。道德涉及到社会生活各

个方面，范围要比法广得多。

第三节 我国社会主义法的制定

法的制定，又称立法，是指国家机关根据统治阶级的意志，通过法定程序制定法律规范的活动。广义上的法的制定，包括制定新法律和修改、废止原有法律的活动。

社会主义法的制定，是指社会主义国家机关依照各自的职权范围和法定程序，制定、修改、废止法律、法规、规章的活动。

一、我国社会主义法制定的基本原则

我国社会主义法的制定，总的指导原则是要坚持四项基本原则，这是我们的立国之本，也是立法之本。除此之外，还要坚持以马克思主义理论为指导，遵循以下基本原则：

1. 从实际出发的原则。马克思主义的一个基本要求，就是从实际出发，将理论与实际相结合。要结合本国的国情，充分考虑我国的政治、经济、文化、教育和科学技术等方面的现状和客观要求，实事求是地作出规定。

2. 发扬民主，坚持群众路线的原则。只有发扬民主，走群众路线，广泛听取人民群众的意见，吸收他们参与法律的制定，法律才能代表群众利益和意志，群众的智慧才能集中起来，制定比较完善的法律。

3. 原则性与灵活性相结合的原则。我国是一个统一的多民族的国家，又是一个幅员辽阔、人口众多的大国，各地区的政治、经济和文化发展很不平衡。因此，在立法上，一方面要坚持法制统一的原则，另一方面又不能搞一刀切，允许各地区因地制宜，结合本地实际，制定符合本地区、本部门要求的或者变通的地方性法规和规章。