

行政法专题：行政执法的功能与作用 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/169/2021\\_2022\\_\\_E8\\_A1\\_8C\\_E6\\_94\\_BF\\_E6\\_B3\\_95\\_E4\\_c36\\_169806.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/169/2021_2022__E8_A1_8C_E6_94_BF_E6_B3_95_E4_c36_169806.htm)

行政执法的功能与作用是多方面的。我们可以主要从以下三个方面来分析：第一，从执法与立法的关系来分析。立法是执法的前提，是执法的基础，没有立法，无法可执，无从谈执法。执法则是立法实现的途径和保障，没有执法，立法在很大程度上只能等于废纸一堆，立法调控社会关系的目的无从实现。第二，从执法与公民权利、自由的关系来分析。实现、保障和维护公民权利、自由是执法的目的，离开了公民权利、自由，执法就失去了意义，而执法是公民权利、自由实现的手段，没有执法，公民权利、自由在很多情况下就可能成为“画饼”，而且随时可能被侵犯，被蚕食，被践踏。第三，从执法与社会秩序和市场经济秩序的关系来分析，保障和维护社会秩序、市场经济秩序是执法的重要任务，离开了保障和维护社会秩序、市场经济秩序的任务，执法在很大程度上就失去了社会需要和存在的理由，而执法则是保障和维护社会秩序、市场经济秩序的重要条件，没有执法，社会秩序和市场经济秩序将不可避免地会出现混乱，人们将可能不得不恐惧地生活于某种“无序状态”中。此外，我们还可以从执法与物质文明、政治文明、精神文明的关系来分析行政执法的作用。物质文明、政治文明、精神文明是执法追求的理想目标，不讲物质文明、政治文明、精神文明，执法将失去灵魂，失去方向，而执法是建设物质文明、政治文明、精神文明的保障，没有执法，文明不仅不可能推进，而且还可能向野蛮倒退，回

归野蛮。当然，执法本身亦应是文明执法。一、执法：使法从文本规定化为人们的实际行为规范 立法和执法均是法治的基本要素：立法解决有法可依的问题，为执法提供前提，提供准则，提供依据，为执法主体和执法相对人的行为提供规范，为社会关系的调整提供基准、规则；执法解决法的实施问题，即将立法确立的准则、规范、基准、规则适用于人们的实际社会生活，适用于实际的社会关系调整，使法律文本的规定在人们的实际行为中得到遵守、执行，在各种相应社会关系的发生、进行、变更和消灭的过程中得到贯彻、实现。执法将法律文本规定转化为人们的实际行为规范是通过多种途径实现的。这些途径主要包括：制定行政规范性文件、进行法律解释、实施行政处理（处理形式主要有行政许可、行政征收、行政给付、行政确认和裁决）、进行行政监督检查、实施行政强制和科处行政处罚。（一）制定行政规范性文件制定行政规范性文件，将文本规定的原则性条款具体化，然后通过直接实施行政规范性文件而使法律文本的规定得到实际贯彻、执行，这是执法的第一途径。广义的行政规范性文件包括行政法规、规章和其他具有普遍约束力的规范性文件，其形式有决议、决定、规定、规程、公告、通告、布告、命令、办法等。行政法规和规章相对于法律来说是执行性的，是为执行法律而将法律的原则性条款具体化。因此，制定行政法规和规章的行为属于广义执法的范畴。但是，行政法规和规章相对于其他规范性文件和具体行政行为，乃是立法性的，是为其他规范性文件和具体行政行为确立准则、规范、基准、规则。因此，制定行政法规和规章的行为又属于广义立法的范畴，谓之“行政立法”。其他规范性文件则

是为执行法规（包括行政法规和地方性法规）、规章和最终执行法律而将法规、规章，或直接将法律的原则性条款具体化，具体行政行为则是直接执行法律、法规、规章和其他规范性文件所确立的准则、规范、基准、规则，使这些准则、规范、基准、规则在实际社会生活中得到实现。因此，制定其他规范性文件的行为和具体行政行为均属于一般行政执法的范畴，具体行政行为则属于较狭义的行政执法范畴。立法是有位阶的，执法是有层级的。要将具有高度普遍性、抽象性、原则性的法律规范适用于特定时间、特定场合的特定人、特定事，必须有一个将法律规范具体化、特定化的过程。这个过程可能是在实施具体行政行为的过程中直接进行的，没有任何中间环节，即执法人员根据自己对法律规范的理解，凭借自己对法律规范的解释，直接执行法律。这种情况是极少的，即使是这种情况，执法的上述过程，即将法律规范具体化、特定化的过程仍然是存在的，只是该过程的行为是由直接执法人员通过自己内心理解、口头表述和书面说明理由等解释法律的非严格程序完成的。在大多数情况下，将法律规范具体化、特定化的过程是通过制定多层级的规范性文件实现的：一个法律出台后，国务院可能制定实施条例；国务院的部委、直属机构可能根据国务院的实施条例和法律本身，以及本部门的实际情况制定实施细则；省级人民政府及其工作部门可能根据国务院的实施条例和省级人大根据本地实际情况制定的实施条例制定实施细则；市级、县级人民政府及其工作部门，甚至乡镇人民政府都可能根据上级政府和本级人大的规范性文件以及本地、本部门的实际情况制定各种实施性、解释性的规范性文件。当然，为执行某一个法律

，各级政府和各相应部门都制定规范性文件是不可能的。对于下级行政机关来说，如果上级的规范性文件已经很具体，本地、本部门又没有什么特殊的问题要加以特别的规定，就没有必要另制定新的规范性文件。否则，规范性文件过多、过滥，不仅不能使法律规范具体化、明确化，反而可能使某些本来有比较清晰涵义，比较明确界限的问题复杂化、模糊化了，使直接执法人员适用法律时感到困惑，无所适从，甚至使法律规范在层层批转过程中被曲解，被改变立法原意，导致执法违法和执违法之法。（二）进行法律解释进行法律解释作为执法途径之一，与制定行政规范性文件既有联系，又有区别。法律解释虽可以通过制定行政规范性文件进行，但实际执法过程中的法律解释大多是通过个案，以执法行为说明理由（书面或口头）形式进行的；至于行政规范性文件，其虽有法律解释的功能，但亦有保障法律实现的许多其他功能，如发布行政命令，制定行政规范，规定行政措施等。因此，进行法律解释是执法的一项独立的手段和途径，不能与制定行政规范性文件混为一谈。作为行政执法手段与途径的法律解释不同于《立法法》规定的“法律解释”。《立法法》规定的“法律解释”具有立法性质，它只适用于下述两种情形：其一，法律的规定需要进一步明确具体含义的；其二，法律制定后出现新的情况，需要明确适用法律依据的。《立法法》规定的“法律解释”权仅属于全国人大常委会。在其他国家机关中，只有国务院、中央军委、最高人民法院、最高人民检察院、全国人大各专门委员会以及省级人大常委会有权提出法律解释的要求。一般行政执法机关，别说能直接进行法律解释，就是提出法律解释要求的权力也是不存

在的。行政执法机关在行政执法中进行的所谓“法律解释”，只是适用法律的个案解释，即在将法律条文适用于个案的具体事实时对相应法律条文的含义和适用范围（适用于何人、何事、何时、何地、何种情形及可能的例外）的阐释。这是一种广义的法律解释，这种法律解释几乎存在于所有行政执法行为之中。任何行政机关，只要实施行政执法行为，就必须进行一定的法律解释。任何行政机关和行政机关工作人员，只要实施行政执法行为，就必然享有一定的法律解释权。行政执法机关和行政执法人员在执法过程中进行的法律解释不只是对狭义法律的解释，而是包括对所有其所执行的规范性文件——法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、部门规章、地方政府规章，以及规章以下的规范性文件——的解释。执法者在执法时适用什么法律文件，就必须解释什么法律文件。这种解释可能是书面的，以行政决定法律文书作为其载体，但更多情况下是口头的：在告知相对人执法行为法律根据的同时，向其说明和解释相应法律规定的含意和适用相应行为的理由。执法者进行的这种法律解释实际上是在做一种“说服”工作：一方面说服行政相对人，使相对人相信相应法律规定是适应于其实施的行政执法行为所处理的事实的，相应事实是应受该法律规定调整的；另一方面也是在说服执法者自己，使自己确信自己在依法行政，自己在按立法者的意志处理相应事务，立法意图在自己的执法行为中得到了实现。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)