

江苏省“九五”社科规划重点项目

依法行政问题研究

主编/李乾贵

中国法制出版社

江苏省“九五”社科规划重点项目

依法行政问题研究

主编 李乾贵

中国法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

依法行政问题研究/李乾贵主编. —北京:中国法制出版社,
2002.4

ISBN 7-80083-823-4

I. 依… II. 李… III. 依法行政—法律—研究
IV. D922.126

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 040514 号

依法行政问题研究

YIFA XINGZHENG WENTI YANJIU

著者/李乾贵等

经销/新华书店

印刷/中共江苏省委办公厅印刷厂

开本/850×1168 毫米 32

印张/11.625 字数/280 千

版次/2002 年 4 月第 1 版

2002 年 4 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-823-4/D·788

(北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031)

定价:28.00 元

(发现印装问题请与本社发行部联系 电话:010.66062752)

(发现内容误差请与本社编辑部联系 电话:010.66062738)

依法行政问题研究

顾问：张文寿 郭 济 应松年

武树帜 宋德慈 施绍祥

陆云泉 刘东文

主 审：谭振亚 张耀东

主 编：李乾贵

副主编：王有信 张永生 彭福顺 许锡生

作 者（以姓氏笔画为序）：

丁淑渊 王向前 王孝勇

李乾贵 屈春芳 高新华

黄建军

作者简介

李乾贵,男,1952年6月生,四川省乐山市人。先后毕业于武汉大学商学院和中国社会科学院研究生院法学系经济法专业硕士研究生。曾任职于南京审计学院经济法教研室讲师、南京工业大学经济法副教授兼法学教研室主任、江苏省人民政府法制办行政法规处干部兼江苏省行政管理学会常务副秘书长。现为南京航空航天大学科技与经济法制研究中心主任、法律系副教授、硕士生导师,兼任中国经济类院校经济法研究会副会长、中国行政管理学会会员、全国政策科学研究会理事、副秘书长、中国法学会会员、中国人民大学复印报刊资料《公共行政》编委、江苏省行政管理学会常务理事、副秘书长、《南京航空航天大学学报》(社会科学版)编委、常州仲裁委员会仲裁员等职。出版有《中国审计法学》(主编)、《中国仲裁法学》(主编)、《中国经济法新论》(副主编)、《法律案例分析与研究》(副主编)、《经济法案例分析与研究》(副主编)、《依法行政的理论与实践》(副主编)、《国际金融市场》(第二作者)等20多部著作。已在《法制日报》、《法学杂志》、《经济法制》、《行政与法制》、《江海学刊》、《中国行政管理》、《武汉大学学报》、《人大复印报刊资料》等报刊上发表学术论文50多篇。获中国经济类院校经济法研究会优秀成果二等奖2项,中国行政法学会优秀成果三等奖1项,江苏省哲学社会科学优秀成果二、三等奖3项。

高新华,男,1969年6月生,江苏省昆山市人。2000年毕业于南京师范大学法学院诉讼法学专业,获法学硕士学位。现任江苏省常熟高等师范学校讲师,从事法学教学研究。已在《行政与法制》、《人大复印报刊资料》等报刊上发表学术论文多篇。

王孝勇,男,1974年10月生,江苏省徐州市人。2000年毕业于

2 依法行政问题研究

南京师范大学政治与行政管理学院政治学专业,获法学硕士学位。现任职于南京工程学院社科部讲师,主要从事政治学和行政管理学的教学研究工作。已在《法学杂志》、《中国行政管理》等报刊上发表学术论文多篇,参编《邓小平行政管理思想概论》(中央文献出版社 2001 年版)。

丁淑渊,女,1971 年 1 月生,浙江省新昌人。1998 年 7 月毕业于西南政法大学法学专业,获法学硕士学位。现任职于江苏省人民政府法制办公室,从事立法工作。曾参加撰写《社会主义法制纲要》、《中国传统法律文化与现代法制》、《加入 WTO 对政府法制建设影响和对策》等著作和《行政复议法》培训教材。

黄建军,男,1970 年 1 月生,江苏省淮阴市人。中国人民大学法学院本科毕业,南京大学法学院硕士研究生。曾任江苏省连云港市人民检察院助理检察员。现任南京航空航天大学法律系讲师。已在《南京航空航天大学学报》、《法律评论》等报刊上发表学术论文多篇。

王向前,男,1968 年 12 月生,河南省新乡市人。毕业于中国人民大学法学院,法学学士、法学硕士。现任北京农学院政法系副主任、北京双力律师事务所兼职律师、北京市法学会劳动法学和社会保障法学分会理事、中国农业经济法研究会理事兼事业发展部主任。

屈春芳,女,1963 年 4 月生,天津市人。1985 年毕业于天津轻工业学院,获工学士学位,1989 年毕业于首都师范大学,获法学学士学位。现任南京工程学院社科部副主任、法学副教授。先后在《南京师大学报》、《江苏高教》等学术刊物上发表论文数十篇,主编、参编教材若干本。

为《依法行政问题研究》一书题词

加强依法行政研究
提高行政管理水平

国务院原副秘书长
中国行政管理学会原代会长

张文喜

2002年5月18日

为《依法行政问题研究》一书题词

加强依法行政问题研究 提高依法行政理论水平

国务院机关事务管理局原局长

中国行政管理学会会长

郭 济
二〇〇三年六月六日

为《依法行政问题研究》一书题词

加强依法行政问题研究
切实提高依法行政水平

江苏省人民政府原常务副秘书长兼办公厅主任
政协江苏省委常委、江苏省政协提案委员会主任
江苏省行政管理学会会长

施治祥

二〇〇二年八月十五日

序一

乾贵同志主编的《依法行政问题研究》一书即将问世,这无疑又是行政法学界的一件喜事。此书首先以其理论体系上的创新,引人注目。全书不求体系上的一般完整,而是以有感而发的问题为核心,分为六大篇。显然这将有助于研究的深入,也将减轻读者的负担;其中第三篇行政执法问题研究,不按处罚、许可、强制等分节论述,而是归纳共同性问题为一篇,也使人耳目一新;另设行政法律责任篇,分述行政机关和公务员的不同责任,从整体上对行政法律责任作全面深入的研究,切中时弊,很有见地。凡此种种,反映了主编者的独具匠心。

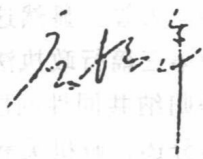
乾贵同志长期从事行政实务,洞悉其中甘苦;同时又致力于理论探索,由他来主编《依法行政问题研究》,无疑在理论和实践的结合上,具有远较其他同类著作优越的地位。全书六篇,每篇都设专章专节讨论实践中存在的问题及对策,此为本书的又一特色。毫无疑问,理论必须用以解决中国的实际问题。依法行政这一命题更是如此。我们需要对依法行政的理论作深入研究和探索,同样需要对中国的实际情况作深入的研究和探索,提出如何提高中国依法行政的水平,本书正是兼具这两方面的优点。

本书出版时,正值我国加入 WTO,全国都在学习有关 WTO 的基本知识之时。中国加入 WTO,政府面临巨大挑战。其实, WTO 一些较基本的规则,也是我们长期来积极推进的依法行政所应遵循和努力达到的目标。但由于我们正处在初级阶段,法制也一样,有的我们已经达到。有的已经建立制度但尚需进一步完善,有的则需新建。因此,研究和了解我国目前行政法治的情况和状态,探索其改进途径,其实也为如何进一步遵循 WTO 规则奠定了

2 依法行政问题研究

基础。乾贵此书,也应该是学习 WTO 时的必读本。是为序。

国家行政学院法学部主任、教授、博导



二〇〇二年春于北京为公桥畔

序二

依法行政作为依法治国基本方略的重要组成部分，反映了政府运作方式的基本特征，它是从全局上、长远上统管各级政府和政府各部门工作的。依法治国的核心内容是以宪治政。依法行政的一个基本要求，则是各级国家行政机关必须依照法定的权限和程序履行职责，既不失职，又不越权，更不许渎职，做到有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿，违法受惩处，其实质就是对行政权力加以规范和约束。

我国加入 WTO，对政府的依法行政工作提出了新的更高的要求。因此，一切政府机关都要严格按规则办事、按程序办事，切实做到依法行政。如何应对入世，全面推进依法行政工作呢？首先，应适应加入 WTO 的需要，切实做好法律、法规、规章和其他政策措施的立、废、改工作，因为根据 WTO 的有关规定，我们不仅要保证我国有关法律制度与 WTO 协定和我国入世承诺相一致，还要不断提高立法工作质量，增强我国法律制度的透明度，为国内外企业提供法律信息服务；其二，要建立保证有关法律制度统一实施的机制，因为按照 WTO 协定和我国入世承诺，我国中央政府负有保证有关 WTO 的法律制度在全国范围内统一实施的责任，政府机关必须以统一、公正、合理的方式执行所有有关的法律、法规、规章和其他政策措施，有法不依、执法不严、违法不究，乱执法、滥执法，循私枉法，搞地方封锁和行业垄断，以及不依照统一程序执法等行为，都是不允许的；其三，必须进一步加强对立法工作和行政执法工作的监督，以确保法律、法规、规章和其他政策措施得到统一、公正、合理的实施，避免地方性法规、地方政府规章及其他政策措施违反 WTO 规则，防止行政机关因违法行政或执法行为不当而引

4 依法行政问题研究

发国际争端,并因此损害我国政府形象。总之,全面推进依法行政,要做的工作还很多,这需要我们在多方面做好准备,以适应我国加入 WTO 的需要。

由李乾贵等同志编写的《依法行政问题研究》一书,正是在行政立法、行政执法、行政法制监督等方面进行了一些基础性的研究工作,为适应我国加入 WTO 的需要,全面推进依法行政,作了一件有益的事情。该书深入浅出,值得一读。特为序。

国务院研究室原党组成员、机关党委书记、
中国行政管理学会副会长、研究员
全国政策科学研究会会长

武树帜

二〇〇一年十二月二十日

序三

依法行政是现代法制政府行使权力时普遍奉行的基本准则。江泽民总书记在党的十五大报告中明确指出:要“依法治国,建设社会主义法治国家”;“一切政府机关都必须依法行政。”依法行政作为依法治国的重要组成部分,既是加强机关建设的需要,也是健全社会主义法制、促进经济和社会发展的必由之路。

我国正处于社会主义初级阶段,无论从国家还是从我省情况看,加强法制建设和依法行政的任务都十分艰巨。近几年来,我省依法行政工作虽然有了良好开端,但在深度和广度上还不适应经济和社会发展的需要。尤其是加入 WTO 以后,在依法行政领域,需要我们探讨和研究的问题还很多,如产权关系的界定、分配关系的调整、经济体制的改革、政府机构的设置、政府管理职能和管理模式的转变、政府与企业 and 政府与社会的关系等问题,都需要在理论上加以研究和探索。

我们一定要继续解放思想,抓住时机,加强依法行政工作的理论研究和实践探索,不断总结经验,切实推动政府法制建设和依法行政工作,努力提高依法行政的水平,为江苏改革开放和现代化建设作出新的贡献。为适应我省依法治省和依法行政工作的需要,我省的理论工作者和政府工作者共同编写了《依法行政问题研究》一书。该书从理论和实践的结合上研究和探讨了依法行政工作中的一系列问题,并在一定程度上提出了解决问题的基本思路 and 对策,因而具有较强的针对性、实用性和指导性,对于我们做好依法行政

工作有一定的积极意义和重要作用。是为序。

江苏省人民政府副秘书长兼法制办主任



二〇〇二年一月二十四日

前 言

依法行政是依法治国基本方略在行政领域的运用。它不仅是依法治国的核心和关键所在,更是依法治国的难点所在。依法治国对依法行政又提出了新的、更高的要求,即要求一切政府机关都必须自觉地、严格地按照法律、法规办事,政府机关的一切行政行为都必须有法律授权并有法律依据。

党的十一届三中全会以来,在邓小平民主法制思想的指引下,我国社会主义民主法制建设有了迅速发展。特别是江泽民总书记提出“依法治国”这一基本方略以来,我国依法治国尤其是依法行政的进程已经初见成效,并逐步走向法制化轨道。但是,我们也必须看到,我国依法行政的现状与中央提出“依法治国”的要求还有较大差距。最突出的表现,是在行政立法和行政执法方面。在行政立法方面,政府依法管理的立法还不完备,规范政府决策行为的法律法规尚未出台,特别是由于利益的驱使,部门之间在制定规章上的矛盾较为突出。在行政执法方面,由于有些部门和地方的保护主义屡禁不止,执法比较困难,有的还存在执法违法的状况。这些问题的存在,势必影响到政府机关依法行政的实现。因此,针对依法行政中存在的问题,从理论和实践的结合上,积极探讨,摸索路子,提出相应对策,进而推进依法行政进程,无疑具有十分重大的现实意义。

中国加入 WTO,政府面临着巨大的挑战。政府应当首先更新观念,转变职能,建立责任政府和与之相适应的政治、行政、法律、刑事和道义责任制度。只有这样,才能把 WTO 规则视为我们正在加强依法行政所要努力达成的基本原则的一部分。其实, WTO 一些最基本的规则,也是我们正在积极推进的依法行政所要遵循和努力达到的目标。因为加入世贸,将为中国社会带来一系列变革:

8 依法行政问题研究

中国的法律法规将为适应加入世贸而作出较大幅度的调整,各级政府管理经济的方式将要发生较大的变化。加之,中国社会目前面临一系列迫切需要解决的问题,有些问题在加入 WTO 之前即已存在,而今后将会变得更加突出和尖锐。因此,加强依法行政问题研究,也是我国应对 WTO 所要解决的一个重要课题。

由本书作者编著的《依法行政问题研究》一书,正是适应了我国加入 WTO 和大力推进依法行政进程这一形势的需要。作者主要从依法行政的基本理论、行政立法、行政执法、行政法制监督、行政法律责任、行政救济制度等层面入手,全面地研究了我国依法行政的诸多理论问题和实际问题,深入地分析了我国依法行政中存在的主要问题及其原因,并对今后如何依法行政提出了相应的对策建议,因而对我国依法行政工作有一定的针对性和指导性。另外,书后附的有关法律法规,对指导我国各级领导干部和各类行政管理人员依法行政也有一定的实用性。

因此,本书的出版问世,对于促进我国依法行政问题研究、提高各级政府和各类行政管理人员依法行政的水平,如能有所作为、有所裨益的话,那自然是本书作者最大的心愿和最大的欣慰。

作者

二〇〇二年一月二十四日