

人事部中国高级公务员培训中心 中国国家人事人才培训网 组织编写

依法行政

ADMINISTRATION ACCORDING TO LAW IN CHINA

公务员公共管理核心内容培训用书

丛书总编 贾忠杰 何修良 编著

知识面广 重点突出

内容精炼 讲练结合



人民出版社

人事部中国高级公务员培训中心 中国国家人事人才培训网 组织编写

依法行政

ADMINISTRATION ACCORDING TO LAW IN CHINA

公务员公共管理核心内容培训用书

丛书总编 贾忠杰 何修良 编著

知识面广 重点突出

内容精炼 讲练结合

 人民出版社

责任编辑：张京丽

装帧设计：邓刚

责任校对：湖催

图书在版编目CIP数据

依法行政/何修良编著

—北京：人民出版社，2008.2

ISBN 978-7-01-006822-0

I. 依… II. 何… III. 行政执法—中国 IV. D922.114

中国版本图书馆CIP数据核字（2008）第011828号

依法行政

YIFA XINGZHENG

何修良 编著

人民出版社 出版发行

（100706 北京朝阳门内大街166号）

北京时代华都印刷有限公司印刷 新华书店经销

2008年2月第1版 2008年2月北京第1次印刷

开本：787毫米×1092毫米 1/16

字数：188千字 印张：12

ISBN 978-7-01-006822-0 定价：25.00元

邮购地址：100706 北京朝阳门内大街166号

人民东方图书销售中心 电话：010-65250042 65289539



总 序

胡锦涛同志在党的十七大报告中明确指出：“不断深化干部人事制度改革，着力造就高素质干部队伍和人才队伍”。

我国的公务员是人才队伍的重要组成部分，公务员的综合能力，决定着政府的管理和服务能力；公务员的执政水平，决定着政府的管理和服务水平。

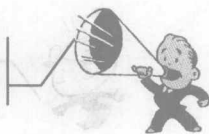
公务员直面人民群众，要服务群众、联系群众、处理各种各样的公共事务，做出大大小小的决定，其素质能力和工作作风，直接关系到党和政府在人民群众心目中的形象，直接影响着党和政府与人民群众的血肉联系，更关系到国家管理的优劣和效率的高低。所以，提高公务员的综合素质和执政能力，是培养党政人才，建设服务型政府的重要措施之一。

2005年4月8日，国家人事部就发布了《关于在全国公务员中开展公共管理核心内容培训的通知》，对进一步加强公务员队伍能力和政府自身建设提出了具体要求。

为全面加强行政机关公务员队伍建设，促进“十一五”期间经济社会的健康发展，党和国家制定并发布了《中华人民共和国公务员法》、《干部教育培训工作条例》、《2006—2010年全国干部教育培训规划》和《“十一五”行政机关公务员培训纲要》等等。

这一系列重要法规与文件，是我们进一步提高公务员整体素质建设的规范和重要指导标准。《纲要》强调，要努力造就一支政治坚定、业务精湛、作风过硬、人民满意的公务员队伍，必须全面加强公务员培训工作。不仅要围绕提高政府行政效能，加强公共管理核心内容的培训，而且一定要按照建设“服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府”的要求，根据不同地区和部门公务员队伍的特点，深入开展公共行政、公共政策、依法行政、廉洁从政、危机管理等教育培训工作，使得公务员培训工作紧紧围绕党和政府的工作大局，围绕为构建社会主义和谐社会提供服务，这样才能路子越走越宽广，工作越来越有生命力。

我们的培训目标是：使公务员掌握现代公共管理专业知识，提高科学行政、民主行政、依法行政能力，切实树立和落实科学发展观和正确的政绩观，加强



公务员队伍能力建设,进一步提高政府公共管理水平,为经济建设和社会发展提供优质高效的管理和服务。公务员的培训学习必须从思想意识、执政能力及行政效能等方面全面提高,才能达到建设高素质、专业化的公务员队伍的要求。

为了贯彻落实党的十七大精神和《“十一五”行政机关公务员培训纲要》的要求,人事部中国高级公务员培训中心、中国国家人事人才培训网与人民出版社合作,组织中央党校、国家行政学院和北京大学、清华大学的部分专家教授和研究人员,编写了《公共管理核心内容系列教程》,这是供广大公务员学习的丛书,她必将成为行政机关公务员的良师益友!

这套培训用书,坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,紧紧围绕贯彻落实党的十七大精神的要求,以公共管理核心内容培训大纲为依据,依照大纲提出的标准和要求编写成教材,全套共5本,构成了一整套公务员公共管理核心内容培训用书,它紧密结合我国公共管理和公务员队伍建设实际,具有知识面宽、重点突出、内容精炼、适于自学等特点。在策划、编写上突出了三个特性:

一是突出了针对性。根据大规模培训公务员的任务和公务员培训的工作实际,对学科内容进行了合理取舍,突出了重点、要点和关键点。

二是突出了实用性。在原理运用和案例分析上,尽量联系国家行政管理、公共服务和公务员职业发展实际,以提高公务员的实际能力为核心进行阐述。

三是突出了有效性。从众多学科、内容中精选、确定此套用书,充分考虑了公务员工作繁忙等特点,以有限时间获取尽可能多的知识为原则,保证管用、有效。

我相信,这套公共管理核心内容培训用书的出版,必将提高公务员的科学行政、民主行政、依法行政能力,切实树立和落实科学发展观和正确的政绩观,通过典型公共管理案例分析,引导公务员从理论与实践的结合上提高素质、增强本领,为建设我们伟大的祖国奉献出我们的智慧和才华!

贾忠杰

2007年12月



前言

随着西方国家行政理论的不断发展和中国行政管理改革的深入推进,依法行政逐步成为首要的行政管理理念。在我国,国务院于2004年3月22日颁布了《全面推进依法行政实施纲要》,对行政人员的观念和能力建设提出了新的更高要求。因此提高担当着为国家、为民族、为人民行使政府权力的广大公务员的依法行政能力迫在眉睫。

我国依法行政理念和实践始终处在“人治”传统和不完善的市场经济夹缝中,行政人员的依法行政能力在很大程度上有着先天畸形发育和后天培养短视的缺憾。如何增强公务员对依法行政内涵的理解和贯彻、建立和培育良好的执法环境、全面培养公务员的依法行政能力和提高其依法行政效率,成了摆在政府和理论工作者面前的难题,也是理论和实践必须正视、回答的问题。

本书详细介绍了依法行政的含义、内容、原则和意义,对依法行政法律体系进行了简要的阐述,并有针对性地解读了主要行政法律规章制度。在深入的理论阐释基础上,选取了一些典型的依法行政案例,通过案例分析提高本书的直观性和感受性,给您更多的思考空间。

本书力争做到理论深入浅出、案例典型生动、语言简洁通畅,帮助公务员较快地掌握依法行政的基本知识和技能,破解公务员在依法行政中的理论困惑和实际难题。

作者



目 录

总序	1
前言	I
第一章 法的含义、特征与作用	1
第二章 法律规范的结构	8
第三章 我国社会主义法律的渊源与法律部门	13
第四章 我国法律适用的效力范围	18
第五章 法律行为与法律关系	23
第六章 法律责任与法律制裁	28
第七章 法律解释	36
第八章 邓小平民主法制理论	39
第一节 邓小平民主法制理论形成的基本过程	39
第二节 依法治国的重要性和必要性	42
第三节 依法治国的核心、目标和基本要求	44
第四节 依法治国与加强党的领导之间的关系	49
第九章 全面推进依法行政	56
第一节 依法行政思想的演进过程与含义	56
第二节 全面推进依法行政的重要性和紧迫性	61
第三节 全面推进依法行政的指导思想与目标	62
第四节 依法行政的基本原则与要求	63
第五节 全面推进依法行政的主要政策措施	67
第十章 宪法基本知识	73
第一节 宪法的性质和原则	73
第二节 我国的国家性质、国家结构形式和政权组织形式	75



第三节	我国公民的基本权利和义务的主要内容	78
第四节	我国国家机关的组成情况	81
第五节	各级政府的性质、领导体制及职权	85
第十一章	行政法律规范的制定与适用	90
第一节	行政法律规范制定的主体、权限和程序	90
第二节	行政法律规范的内容构成与基本功能	92
第三节	行政法律规范的适用规则和冲突的解决	95
第十二章	行政处罚制度	101
第一节	行政处罚的概念、原则和相对人的权利	101
第二节	行政处罚的设定权和种类	103
第三节	行政处罚实施主体和管辖	105
第四节	行政处罚的适应规则和程序	106
第五节	行政处罚的法律责任	109
第十三章	行政复议制度	116
第一节	行政复议制度的概念和特征	116
第二节	行政复议的基本原则	117
第三节	行政复议的范围和管辖	119
第四节	行政复议的程序	122
第五节	行政复议的法律责任	125
第十四章	行政诉讼制度	129
第一节	行政诉讼的概念、特点及原则	129
第二节	行政诉讼的受案范围和管辖	131
第三节	行政诉讼的审理	135



第四节	行政诉讼的判决	140
第五节	行政诉讼的执行	142
第十五章	行政许可制度	150
第一节	行政许可的概念、分类和原则	150
第二节	行政许可设定、实施主体和程序	152
第三节	行政许可期限和听证	155
第十六章	国家赔偿制度	162
第一节	国家赔偿制度的概念及适用范围	162
第二节	国家赔偿的构成要件	164
第三节	行政赔偿和司法赔偿	165
第四节	国家赔偿方式、赔偿请求时效、计算标准	167
第十七章	行政监察制度	173
第一节	行政监察的概念、主体与对象	173
第二节	行政监察的基本原则	174
第三节	行政监察机关及其权限	175
第四节	行政监察的程序	176
主要参考书目		178



第一章 法的含义、特征与作用

教程导航

对法的理解决定了对依法行政内涵的认识,需要从法的基本知识学习开始。

学习目标

- 1) 掌握法的概念
- 2) 分析法的特征
- 3) 理解法的作用

一般认为,法律是由国家制定或认可,以规定权利和义务为内容,具有国家强制性和普遍约束力的行为规则。法的本质是国家意志的表现。

(一) 法的特征

第一,法由国家制定或认可,具有统一性和权威性。

制定和认可是国家创制法的两种方式。所谓制定,是指掌握政权的阶级,通过国家机关,按照一定的权限和程序,创制成文法;所谓认可,是指掌握政权的阶级,根据其需要,由国家机关承认在社会上早已存在并起作用的某些行为规则为现行的法律规范,并赋予法律效力。

法既然是由国家制定或认可的,就必然具有国家意志的属性,因此具有高度的统一性、极大的权威性。法的统一性首先是指各部法律之间在根本原则上的一致;法的权威性是指除极特殊的情况外,一个国家只能有一个法律体系,且该法律体系内部各规范之间不能相互矛盾,并且法作为一个整体在本国主权范围内具有普遍的约束力,任何国家机关和个人都不得背离法律规范。



第二，法以权利和义务的规定为基本内容。

所谓权利，是指法所确认和保障的人们可以从事某种行为的权能；所谓义务，是指法所规定的人们必须履行某种行为的责任。法律规范通过规定人们的权利和义务（或职权和职责）来调整社会关系和社会秩序，它以权利和义务为机制，影响人们的行为动机，指引人们的行为，调节社会关系。

第三，法以程序性为重要标志。

与只做实体规定、不做或者极少做程序规定的其他社会规范不同，法既做实体规定，又做程序规定，程序性是法区别于其他社会规范的重要标志之一。

第四，法以国家强制力为最后保障手段。

由国家制定或者认可的法，是通过国家强制力保障实施的，法借助暴力来保证实施，对违法者以强制的方法加以制裁。

第五，法具有普遍的约束力。

法的普遍约束力是指法作为一个整体在一国主权范围内和法所规定的界限内，具有使一切国家机关、社会组织和公民一致遵行的效力。

法的普遍约束力是法区别于其他社会规范的重要区别之一。其他社会规范的适用范围有大有小，各不相同。例如，社团规章只能约束社团成员；宗教规范只对教徒有效，它们都没有真正的普遍性。



小看板：

道德与法律是社会规范最主要的两种存在形式，是既有区别又有联系的两个范畴。二者的区别至少可归结为：

1. 产生的条件不同。道德的产生先于法律。
2. 表现形式不同。法律是国家制定或认可的一种行为规范，它具有明确的内容；而道德规范的内容存在于人们的意识之中，并通过人们的言行表现出来。
3. 调整范围不尽相同。从深度上看，道德不仅调整人们的外部行为，还调整人们的动机和内心活动；法律并不惩罚主观过错本身，即不存在“思想犯”。
4. 作用机制不同。法律是靠国家强制力保障实施的；道德主要靠社会舆论





和传统的力量以及人们的自律来维持。

5. 内容不同。法律是以权利义务为内容的,一般要求权利义务对等,没有无权利的义务,也没有无义务的权利。而道德一般只规定了义务,并不要求对等的权利。

(二) 法的作用

法律的作用可以从两个方面进行考察。

第一,法律的一般作用。

指引作用,是指法对人的行为起到导向、引路的作用;预测作用,是指人们根据法律可以预先估计人们相互间将怎样行为以及行为的后果等,而对自己的行为作出合理的安排;教育作用,是通过法律的实施,使法律对一般人的行为产生影响;强制作用,是指法可以用来制裁、强制、约束违法犯罪行为。

第二,法律的社会作用。

在维护统治阶级方面,法具有协调内部关系和同盟者关系的作用;在执行社会公共事务方面,维护人的基本生活条件,维护生产和交换条件,促进公共设施建设,促进社会协调发展。

(三) 我国社会主义法的本质、特征与作用

我国社会主义法的本质表现在以下三个方面:

第一,法是工人阶级领导的广大人民的共同意志。

我国宪法第一条就明确规定:“中华人民共和国是工人阶级领导的,以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”与此相适应,社会主义法的本质同社会主义国家本质一样,都是阶级统治的工具,具有鲜明的阶级性,是工人阶级和广大人民共同意志的体现。

第二,法是上升为国家意志的以工人阶级为领导的广大人民的共同意志。

社会主义国家的性质决定了要把工人阶级和以工农联盟为基础的广大人民的共同意志上升为国家意志,成为人人必须遵守的行为规范。

第三,法的内容是由其物质生活条件决定的。

社会主义法是建立在社会主义经济基础之上的上层建筑,它必然反映自己



的经济基础，受自己经济基础的制约并为之服务。

我国社会主义法，既具有法的一般特征，也具有一切剥削阶级类型的法所不具有的新特征。

第一，我国社会主义法体现了社会主义原则、人民民主原则、民族平等原则、权利和义务一致性原则。

第二，我国社会主义法是由国家强制力和广大人民自觉遵守相结合来保障实施的。我国是人民民主专政的国家，在人民内部实行民主，对敌人实行专政。因此，社会主义强制的是针对极少数敌视和破坏社会主义的敌对分子以及严重危害社会治安的刑事犯罪分子。

第三，我国社会主义法与共产党的政策。政策是国家或政党为完成一定时期的任务而规定的活动准则，执政党的政策直接影响甚至指导法律的制定，乃至成为某一具体法律的基本内容。

社会主义法的作用突出体现在我国的政治、经济、科学文化、国防、外交等方面。

第一，巩固人民民主专政的国家政权。

社会主义国家与法之间存在着相互依存，互为保障的辩证关系。当前和今后，威胁我国人民民主专政国家政权的势力，主要来自两个方面。从国外看，主要是资本主义势力及某些敌视我国社会主义事业者，对我国分裂、侵略和颠覆；从国内看，主要是阶级敌人的反抗、破坏以及其他刑事犯罪分子的破坏。只有坚决镇压阶级敌人，制裁犯罪分子，加强国防力量，我国人民民主专政的国家政权才能得到巩固。

第二，确认和保障人民的民主权利。

我国是人民当家作主的国家。工人阶级和广大人民群众掌握着全部政权，是国家的主宰者。社会主义的法确认了人民的这种地位，以及他们所享有的广泛的民主权利和自由。

宪法还给予公民在政治方面的权利，如选举权和被选举权、言论、出版、集会、结社、游行、示威等自由，对于任何国家机关和国家工作人员提出批评和建议的权利等都作了规定。



第三，保卫和促进我国的现代化建设。

随着我国改革开放和现代化建设的不断深入，我国法律在经济和社会生活中的作用愈来愈重要，保护公有制为基础的多种经济成分并存的经济制度，维护社会主义的经济秩序，保护劳动者的合法权利等。

第四，保障和促进社会主义的文化建设。

我国宪法以根本大法的形式，把社会主义精神文明，发展文化教育事业和提高全民族的科学文化水平作为我国的建设方针确定下来，从而加强了社会主义法律在保障和促进文化建设中的地位和作用。

本章总结

- 1) 本章分析法的一些基本知识，重点是法的特征和社会主义法的特征。
- 2) 社会主义法的本质是由社会主义性质本身决定的，社会主义法的作用发挥需从社会主义制度出发来具体分析。

思考题

- 1) 简要叙述法的概念和特征。
- 2) 法的特征在现实生活中如何体现？
- 3) 社会主义法的特征和具体作用有哪些？请举例说明。

阅读材料

汉谟拉比法典

古巴比伦王国第六代王汉谟拉比，在位期间制定了一部反映奴隶主统治阶级利益的法典《汉谟拉比法典》。

《汉谟拉比法典》由序言、条文和结语三部分组成，内容包括诉讼程序、盗窃处理、军人份地、租佃、雇佣、商业高利贷、婚姻、继承、伤害、债务、奴隶等。法典的基本特点：维护奴隶主阶级的利益，保护奴隶制的私有制。



《汉谟拉比法典》建立在两个最著名的原则基础上，即“以眼还眼，以牙还牙”和“让买方小心提防”。一个总想采取暴力手段的人，如果记住不论他怎样加害于人，都会受到法律同样的处罚，那么他也许不会再施暴；“让买方小心提防”原则，同样也是为了制止争斗，因为买方知道自己没有权利，如果他去取闹，马上就会受到惩罚。正是依靠这部法典，汉谟拉比时代的巴比伦社会，成为古代东方奴隶制国家中统治最严密的国家。至今，这部刻在石柱上的法律条文仍是世界上部最古老、最完整的法典。

《汉谟拉比法典》充分体现了法的特征，一方面是使阿摩利人的习惯法成为文化，另一方面吸收了两河流域固有的苏美尔、阿卡德立法与伊新·拉尔沙时代城邦立法的成果。它是成文法和习惯法相结合的典范。



有关资源

法律网站

法规中心: <http://www.chinalawedu.com/fagui/lgsfjsk.asp>

国务院法制办: <http://www.chinalaw.gov.cn/>

最高人民检察院: <http://www.spp.gov.cn/site2006/>

最高人民法院: <http://www.court.gov.cn/index.htm>

中国政府网: www.gov.cn

中国法院网: <http://www.chinacourt.org/>

法制日报: <http://www.legaldaily.com.cn/>

中国律法网: <http://www.5ilaw.net/club/Default.asp>

人民网—法治: <http://legal.people.com.cn/GB/>

国家司法考试网: <http://cn.bjsf.com/>

大律师网: <http://www.chinalawyer.org.cn/>

中国法律信息网: <http://www.law-star.com/>

中法网: <http://www.1488.com/>

中国司法解释网: <http://www.sfjsw.cn/Index.htm>

中国民商法律网: <http://www.civillaw.com.cn/>



检察日报正义网: <http://www.jcjb.com/zyw/>

经济法网: <http://www.cel.cn/>

中国诉讼法律网: <http://www.procedurallaw.com.cn/>

劳动仲裁网: <http://www.ldzc.com/Index.htm>

中国普法网—司法部: <http://www.legalinfo.gov.cn/>

法意实证: <http://www.lawyee.net/>

北大法律信息网: <http://www.chinalawinfo.com/index.asp>

找法网: <http://www.findlaw.cn/>



第二章 法律规范的结构

教程导航

了解法律规范的内容，理解法律规范的结构。

学习目标

- 1) 掌握法律规范的概念
- 2) 掌握法律规范的种类
- 3) 理解法律规范的作用

依法行政

规范一般是指约定俗成或明文规定的某种规格、标准、准则，大体可分为技术性规范和社会规范两大类。法律规范属于社会规范的范畴，属于法的微观结构，也可以称之为法的细胞。

提醒您

法律规范与规范性法律文件、法律条文既有密切联系，又有区别。

第一，规范性法律文件构成的基本要素是规范，但又不限于规范，还包括法律概念、法律原则、法律技术性规定等。

第二，法律规范是以法律条文来表述的，两者的关系是形式和内容的关系。

第三，法律规范与非规范性法律文件的区别。国家专门机关制作的判决书、搜查证、逮捕证、公证书等法律文件，是依据法律规范制作的，并不具有普遍约束力；而法律规范则是调整大量同类社会关系的共同规则，具有普遍约束力。

