

依法治国 执法为民  
公平正义 服务大局 党的领导

依法治国 执法为民

公平正义 服务大局 党的领导

依法治国 执法为民

公平正义 服务大局 党的领导

依法治国 执法为民

公平正义 服务大局 党的领导

依法治国 执法为民

公平正义 服务大局 党的领导

依法治国 执法为民

公平正义 服务大局 党的领导

依法治国 执法为民

公平正义 服务大局

党的领导

# 依法行政19讲

YIFA XINGZHENG 19JIANG

主编：王淑玲  
苑鸿志

中国人事出版社

# 依法行政19讲

YIFA XINGZHENG 19JIANG

主编：王淑玲  
苑鸿志

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

依法行政 19 讲/王淑玲, 苑鸿志主编.-北京: 中国人事出版社, 2007.10

ISBN 978-7-80189-683-4

I.依... II.①王...②苑... III.依法行政-中国-干部教育-教材 IV.D922.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 166852 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

石家庄陆军指挥学院印刷厂印刷

2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月第 1 次印刷

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 20.75

字数: 320 千字 印数: 1-5000 册

定价: 39.00 元

主 编

王淑玲 苑鸿志

副主编

及耀斌 贾京磊 杨亚佳

编 委

(按姓氏笔划排列)

王立功 白要杰 付文明

兰建勇 朱 智 刘万敏

刘英才 刘志科 吕建国

李增义 李忠林 沈顺阳

宋迎军 苏立杰 张万录

张锡鹏 庞书平 赵洪波

郝占奎 封闻书 耿立峰

# 序 言

## XU YAN

### 切实加强公务员依法行政能力建设

党的十七大提出，要全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家。全面落实好党的十七大精神，具体在公务员队伍建设中，要求大力加强公务员依法行政能力建设，把实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益作为行政执法的出发点和落脚点，切实做到以人为本、依法行政、一心为民。

充分认识依法行政的重要意义，强化公务员的依法行政观念。依法行政是“立党为公、执政为民”执政理念的基本要求。加强公务员依法行政能力建设，是公务员能力建设的鲜明主题，也是全面推进依法行政、建设法治政府的迫切需要。增强公务员依法行政能力，必须以强化依法行政观念为前提：一是法律至上的观念。树立对法律的忠诚和

信仰，尊重法律、崇尚法律、遵守法律，自觉维护法律的权威，不得以权代法、以权压法、以权乱法。二是职权法定的观念。行政职权的取得和行使必须符合法律规定。三是权责统一的观念。违法或者不当行使职权，应当依法承担法律责任，实现权力和责任的统一。四是依程序行政的观念。行使职权必须严格遵守法定程序，依法保障行政管理相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权。

大力开展法制培训，提高公务员的法律素养。当前，有法不依、执法不严、违法不究的现象在一些地方和部门依然存在。其主要原因就是个别公务员的法制观念淡薄、法律知识贫乏、依法行政的能力欠缺。教育培训是公务员能力建设的基础性工作，是提高公务员整体素质和业务能力的重要途径。要从战略的高度充分认识公务员依法行政培训的重要性，持之以恒地大力抓实抓好。要通过有针对性地开展依法行政培训，帮助公务员树立依法行政、依法用权的观念和意识，提高他们履行职责、依法办事的能力和水平，提高他们执法为民、为民执法的责任感和使命感，做到准确执法、秉公执法、公正执法、文明执法。要完善和落实培训与使用相结合制度，开展公务员依法行政培训的考试考核工作，把考试成绩和考核结果作为年度考核的重要内容以及任免、晋升和奖惩、辞退的依据之一。

建立健全依法行政责任制，提升公务员的依法履职能力。依法行政责任制以岗位责任制、评议考核奖惩制、过错责任追究制为核心内容，它使每位公务员知悉自己什么时候应该做什么、按照什么方式做、做到什么程度，会得到什么考核结果以及出现执法过错应承担什么责任，从而收到规范行政行为、提高依法行政能力的效果。岗位责任制明确了各个工作岗位的职责权限，有利于促进公务员主动学习并准确运用与本职工作相关的法律、法规和有关政策，自觉按照法定的职责权限和程序履行职责、执行公务；评议考核奖惩制是评

价依法行政工作情况，检验公务员是否正确行使行政权力和全面履行法定义务的重要机制；过错责任追究制则是对公务员在履行职责过程中违法或执法不当给予追究责任的机制。各种机制相互配合，把落实依法行政责任制的结果兑现在对行政执法人员的奖惩上，好的给予表彰奖励，差的给予批评惩处，激励约束公务员自觉地依法执行公务。

推进法制宣传教育工作创新，营造全社会尊法守法、依法维权的良好环境。良好的法治氛围是推进依法行政的社会基础，也是培育公务员依法行政能力的适宜土壤。要采取对公务员开展依法行政培训和向群众宣传法律知识相结合、阐释法律知识与警示违法后果相结合的方式，增强法制宣传教育的针对性和实效性。要发挥大众传媒的作用，充分利用广播、电视、报刊、网络等各类媒体开展法制宣传教育，不断提高法制宣传教育的覆盖面和渗透力。要深入开展“学法律、讲权利、讲义务、讲责任”活动，不断增强公务员依法行政的观念和能力，普遍提高全民法律意识和法律素养，积极引导公民、法人和其他组织依法维护自身权益，形成全社会尊法、学法、用法、守法、护法的良好氛围。

中共河北省委组织部副部长  
河北省人事厅厅长 田向利  
河北省机构编制委员会办公室主任

2007年10月

# MU LU

# 目 录

## 第 1 讲 社会主义法治理念/1

一、何为法治理念/3

二、为什么要进行社会主义法治理念教育/5

三、社会主义法治理念体系/7

## 第 2 讲 人权与法治的关系/15

一、人权的基本概念及其发展/17

二、人权在法治中的地位/20

三、法治与人权保障/24

## 第 3 讲 政治稳定与政治参与的法治化/35

一、两种不同的稳定观/37



二、政治参与与政治稳定——发展中国家的两难选择/38

三、政治参与法制化——走向动态稳定之路/39

四、完善我国的政治参与制度，促进社会的稳定发展/42

## 第 4 讲 依法治国若干问题/45

---

一、法治的概念/47

二、法治的形式特征/50

三、法治的实体内容/55

四、中国的法治建设面临的重大理论和实践问题/58

## 第 5 讲 执政党依法执政的若干问题/63

---

一、依法执政是党的执政方式的重大转变/65

二、依法执政的基本内涵/67

三、依法执政的观念与思维/69

## 第 6 讲 法治与社会主义和谐社会建设/75

---

一、和谐社会是一个稳定的社会，而稳定的社会需要  
法治的构建/77

二、和谐社会是一个内在公正的社会，而公正的社会  
需要法治来塑造/81

- 三、和谐社会是一个有能力解决利益冲突的社会，而利益冲突的解决需要法治的平衡和调整/87

## 第 7 讲 依法行政的渊源与规则/91

---

一、依法行政原则的历史起源/93

二、行政法的内涵与特征/99

三、依法行政的法源/107

## 第 8 讲 依法行政的基本原则/111

---

一、行政法治原则/113

二、行政公正原则/118

三、行政公开原则/121

四、行政效率原则/123

## 第 9 讲 行政处罚法——处罚行为的法律规制/127

---

一、行政处罚的概念和特征/129

二、行政处罚的原则/131

三、行政处罚的种类/136

四、行政处罚的设定/139

五、行政处罚的实施主体/141

六、行政处罚的决定程序/144

七、行政处罚的听证程序/146

八、行政处罚的执行程序/152

## 第 10 讲 中国的行政复议制度/155

---

一、行政复议概述/157

二、行政复议的理论基础/159

三、我国行政复议制度的基本原则/162

四、行政复议受案范围/164

五、行政复议的管辖/167

六、行政复议程序/169

## 第 11 讲 行政许可法与政府角色定位/175

---

一、什么是行政许可/177

二、行政许可的原则/178

三、行政许可的设定/181

四、行政许可的实施/185

五、行政许可的监督检查/188

六、法律责任/189

## 第 12 讲 公务员法的立法思想和制度框架/193

---

一、公务员法的立法背景/195

二、公务员法的基本原则/197

三、公务员法的中国特色/202

四、公务员法的制度框架/207

## 第 13 讲 依法行政的程序规范/217

---

一、行政程序的概念/219

二、行政程序的作用/221

三、行政程序的种类/223

四、行政程序的基本原则/226

五、行政程序的基本制度/229

## 第 14 讲 行政程序中证据的取得及效力认定/235

---

一、行政程序证据与诉讼证据的关系/237

二、行政证据的“三性”/239

三、待证事实与证明成熟性原则/241

四、证据的种类和证据的取得/244

五、证据证明效力的认定规则/248

## 第 15 讲 对行政诉讼救济与监督功能的再认识/253

---

一、行政争议与行政诉讼/255

二、行政诉讼的功能/257

## 第 16 讲 行政侵权的国家责任——行政赔偿/261

---

一、行政赔偿制度概述/263

二、行政赔偿的程序/269

三、行政赔偿的范围、方式和标准/272

## 第 17 讲 应急状态下的行政法治/277

---

一、应急法治启动的原因/279

二、我国应急法治的现状/282

三、应急法治的基本理念和原则/284

四、预防和应对突发事件及紧急状态的基本措施/288

## 第 18 讲 社会纠纷的多元化解解决机制/291

---

一、社会纠纷多元化解解决机制对构建和谐社会的重要意义/293

二、建立和完善中国特色的多元化纠纷解决机制/297

## 第 19 讲 中外抗制腐败的法律制度之比较/303

---

- 一、权力制约是抗制腐败的体制基础/305
- 二、公务员制度是抗制腐败的组织保障/308
- 三、财产申报制度和金融实名制是抗制腐败的预警器/310
- 四、完善的监督机制是抗制腐败的关键/312
- 五、刑事法制是抗制腐败的最后一道防线/315



# 第 1 讲

## 社会主义法治理念





在2005年年底召开的全国政法工作会议上，罗干提出要集中力量对政法战线的干部进行社会主义法治理念教育的任务。2006年年初，中央又将社会主义法治理念概括为“依法治国、执法为民、公平正义、服务大局、党的领导”五个方面。并指出，这是“中国特色社会主义理论体系的重要组成部分，是社会主义法治的灵魂和精髓”。提出法治理念教育，是我国法制教育由知识普及到观念建立转化的标志，这对全面提高国家工作人员的法律素质，推动我国法治进程具有重要的意义。

## 一、何为法治理念

### （一）法意识

法意识是人们关于法现象的心理、思想、观点、知识、理念、信仰的总称。它是社会意识的形式之一，是人所特有的对社会客观存在的法现象的反映，是人们在社会活动中作出法律行为的动机的出发点和心理因素之一。

法意识作为社会意识的形式之一，是由社会存在决定的。法现象作为一种社会存在直接地决定着法意识。法律制度、法律文本、法律机构和法律设施，法律机制的运行过程和结果，这些都属于法现象，它们对一个社会所有成员的法意识都会产生决定性的影响。法意识一旦形成，便具有相对的稳定性，对法现象也会发生反作用。当然，最终决定法意识的不是法现象，而是社会物质生活条件的总和。恩格斯说：“物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程”。罗马法产生于古代罗马而不是别的地方，首先是因为那里的简单商品生产在当时最发达。这一社会存在决定了那里有最先进的、以民商法律为核心的罗马法，而反映这种法现象的法意识——罗马法学也是当时最先进的，其影响力至今在世界各地随处可见。我国封建时代以刑法为核心的法律体系和设施（如行政和司法合一）等，从本源上说，也都是当时社会存在决定的。

法意识同其他社会意识一样，一旦形成，便具有相对独立性。这种独立性突出地表现在以下两个方面：一方面，长期以来积淀于人们