

2012年

《历年试题及考点归类精解》

集结原班人马

司法考试辅导培训一线名师

联手亲力钜献

司法考试专用讲义

精编教学版

行政法·理论法学·司法制度

张能宝/主编

配套《历年试题及考点归类精解》

按照历年真题命题点编写，涵盖司法考试最主要内容

揭示已考考点及已考法条

让考点更加明晰，从此变得可预测可把握

明确已考分值分布

让各个部门法轻重缓急一目了然

串讲强化常考重要知识点

讲解考点、分析考点、归纳考点、对比考点、总结考点



2012 年司法考试专用讲义 (精编教学版)

行政法·理论法学·司法制度

主 编：张能宝

副主编：杨艳霞 张 玲 江海洋

主要撰稿人：张能宝 杨艳霞 张 玲

江海洋 李慧琦 倪 燕

施金晶 王托弟 曾文静

修丹丹 秦华伦 刘亚莉

邓新娟 杨 硕 张劲晗

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政法·理论法学·司法制度/张能宝主编. —北京:法律出版社,2011. 12
(2012 年司法考试专用讲义)
ISBN 978-7-5118-2868-2

I. ①行… II. ①张… III. ①行政法—中国—法律工作者—资格考试—自学参考资料②法的理论—中国—法律工作者—资格考试—自学参考资料③司法制度—中国—法律工作者—资格考试—自学参考资料 IV. ①D92

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 248070 号

©法律出版社·中国

责任编辑/杨大康

装帧设计/曹 铀

出版/法律出版社

编辑统筹/法律考试出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

责任印制/沙 磊

开本/787 毫米×1092 毫米 1/16

印张/14.5 字数/227 千

版本/2012 年 1 月第 1 版

印次/2012 年 1 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908
上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-2868-2

定价:35.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

行政法与行政诉讼法

行政法与行政诉讼法复习提示	(1)
2007—2011 年司法考试分值统计	(3)
2007—2011 年司法考试分值分布	(3)
上编 行政法	(4)
第一章 行政法基础理论	(4)
第二章 行政许可法	(22)
第三章 行政处罚法	(31)
第四章 行政强制法	(42)
第五章 行政复议法	(51)
第六章 国家赔偿法	(62)
第七章 政府信息公开	(71)
下编 行政诉讼法	(74)
第八章 行政诉讼受案范围	(76)
第九章 行政诉讼的管辖	(81)
第十章 行政诉讼参加人	(83)
第十一章 起诉和受理	(89)
第十二章 行政诉讼证据	(91)
第十三章 行政诉讼的特殊制度	(97)
第十四章 行政诉讼的裁判和执行	(101)

社会主义法治理念

社会主义法治理念复习提示	(106)
2007—2011 年司法考试分值统计	(107)
2007—2011 年司法考试分值分布	(107)
第一章 社会主义法治理念的基本 理论	(108)
第二章 社会主义法治理念的基本 内涵	(110)
第三章 社会主义法治理念的基本 要求	(112)

第四章 社会主义法治理念的实践 应用	(114)
-----------------------------	---------

法理学

法理学复习提示	(115)
2007—2011 年司法考试分值统计	(116)
2007—2011 年司法考试分值分布	(116)
第一章 法的本体	(117)
第二章 法的运行	(127)
第三章 法的演进	(131)
第四章 法与社会	(136)

法制史

法制史复习提示	(140)
2007—2011 年司法考试分值统计	(141)
2007—2011 年司法考试分值分布	(141)
第一章 西周至秦汉、魏晋时期的法律 制度	(142)
第二章 唐宋至明清时期的法律制度	(147)
第三章 清末、民国时期的法律	(153)
第四章 罗马法	(156)
第五章 英美法系	(158)
第六章 大陆法系	(160)

宪 法

宪法复习提示	(164)
2007—2011 年司法考试分值统计	(165)
2007—2011 年司法考试分值分布	(165)
第一章 宪法基本理论	(166)
第二章 国家的基本制度	(177)

第三章 公民的基本权利与义务 (192)

第四章 国家机构 (196)

第五章 立法制度 (205)

司法制度和法律职业道德

司法制度和法律职业道德复习提示
..... (208)

2007—2011 年司法考试分值统计 (209)

2007—2011 年司法考试分值分布 (209)

第一章 司法制度和法律职业道德
概述 (210)

第二章 审判制度与法官职业道德
..... (212)

第三章 检察制度与检察官职业道德
..... (217)

第四章 律师制度与律师职业道德
..... (220)

第五章 公证制度与公证员职业道德
..... (226)

行政法与行政诉讼法复习提示

行政法是以规范行政权力为核心的法,是关于行政权力的授予、行使、监督和对其后果予以补救的法律规范的总称。行政法是我国三大部门法之一,与民法、刑法等一起构成我国宪法统率下的基本法律体系。

行政法是设定行政权力的法,包括授予行政机关行政权力与规定行政权力的范围、界限两方面内容。行政法是规范行政权力行使和运用的法,包括实体规则和程序规则等核心内容。行政法是监督行政权力和对行政权力所产生的后果进行补救的法,包括行政诉讼、国家赔偿等。以行政权的内容为标准,可以将行政法分为行政组织法、行政行为法和行政救济法三大部分。

一、行政组织法

行政组织法是授予行政权力的法律规范的总称,包括行政机关组织法、行政机关编制法和公务员法。行政机关组织法是规定行政组织的结构、规模、行政权的范围及分配,以及行政机关的设置、地位、权限和编制的法律规范的总称。在现行法中,行政机关组织法包括《国务院组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《国务院行政机构设置和编制管理条例》等。行政机关编制法是规定行政机关内部机构的设置及比例,规定包括各级人民政府在内的各行政机关的定员及结构比例的法律规范的总称。目前我国尚未制定统一的行政机关编制法。公务员法是规定公务员的权利与义务、职位分类、录用、考核、奖励、纪律、职务升降、职务任免、工资福利等内容的法律规范的总称,包括《公务员法》和《行政机关公务员处分条例》等。

二、行政行为法

行政行为法是关于行政行为的法律规范的总称,行政行为包括行政立法、行政执法和行政司法三部分。行政行为法在行政法律规范中数量最多,涉及面最广,对行政相对人权益的影响也最大。

行政立法是特定的国家行政机关依法制定具有一定强制力的规范性文件的活动,包括国务院制定的行政法规和省级政府、较大的市政府制定的行政规章等。行政立法在我国行政管理和社会管理中发挥着很大的作用,是我国法律规范重要的组成部分。行政执法是行政机关执行法律的活动。行政执法的种类很多,内容庞杂,包括行政处罚、行政许可、行政奖励、行政征收、行政强制等各种行政行为。现行法主要有《行政处罚法》、《行政许可法》、《行政强制法》等。行政司法指行政机关依据特定的权限和程序,依据特定的司法程序对于行政争议和与行政管理活动密切相关的民事活动进行裁决的行政活动。行政司法包括行政复议和行政裁决。行政复议是行政机关对行政争议进行裁决的活动,目前有《行政复议法》、《行政复议法实施条例》予以统一规范;行政裁决是行政机关对特定的民事争议进行裁决的活动,目前尚未有统一的法律规范调整。需要注意的是,行政复议具有双重属性,既是行政司法的一种,也属于行政救济,是行政系统内部对行政机关行政行为进行监督和对公民权益进行救济的行政活动。

三、行政救济法

行政救济法是对行政机关的行政行为进行监督和对行政机关侵犯公民合法权益的行政行为进行救济的法律规范的总称。行政救

救济法与行政行为法很多方面是不相同的。在行政救济法中,行政机关要承担更多的义务,具有被动性;而在行政行为法中,行政相对人要承担更多的义务,行政机关具有主动性。两者的程序也是不同的,行政机关作出行政行为时遵循行政程序,而在行政救济法中遵循行政司法程序或者纯粹的司法程序。

行政救济法主要包括《行政复议法》、《行

政诉讼法》、《国家赔偿法》,是行政法精神和体系的集中体现,也是司法考试的重点。

综上所述,行政法是由行政组织法、行政行为法和行政救济法组成的完整的法律规范的总称,在复习行政法这门课时,要把三者结合起来,对照把握,从而准确理解行政法的基本精神。

2007—2011 年司法考试分值统计

	单项选择题	多项选择题	不定项选择题	案例分析题	总计
2011 年	12	16	8	22	58
2010 年	11	20	6	25	62
2009 年	11	20	6	20	57
2008 年	11	22	4	20	57
2007 年	12	20	6	25	63

2007—2011 年司法考试分值分布

	行政法基础理论	行政许可法	行政处罚法	行政复议法	国家赔偿法	行政诉讼法
2011 年	10	3	2	2	1	40
2010 年	11	3	1	4	1	42
2009 年	10	4	0	1	3	39
2008 年	7	2	2	7	5	34
2007 年	28	2	5	2	5	21

注:2007 年,《行政监察法》考 2 分;2008 年、2009 年,《政府信息公开条例》考 3 分;2010 年,《政府信息公开条例》考 1 分;2010 年,《治安管理处罚法》考 2 分。

上编 行政法

第一章 行政法基础理论

2007—2011 年已考考点及已考法条

考查次数	已考考点	已考法条
* * * *	行政机关和机构的设立	《地方组织法》第 68 条 《国务院组织法》第 11 条 《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》第 9、11、13 条 《国务院行政机构设置和编制管理条例》第 6、9、14、17 条
* *	行政行为的分类	
* * * *	行政行为的成立和生效要件	《行政处罚法》第 3、34、41、49 条
* * *	行政行为的效力	
*	行政许可和行政确认	
*	行政合理性原则	
* * *	行政立法权限	《立法法》第 57、72、73、83、85 条
* * * * * *	国家公务员管理制度	《公务员法》第 32、56、64、65、68 ~ 70、81、83、86、90、95、97、98 条 《行政机关公务员处分条例》第 8 ~ 10、14、16、38 条
*	行政强制措施	
* * * *	行政法规与规章的制定和解释	《行政法规制定程序条例》第 15、19、26、27、30 条
* *	行政法规	《行政许可法》第 16 条 《行政处罚法》第 9 条 《立法法》第 60、85 条
*	行政决定	
*	行政比例原则	

第一节 行政法与行政诉讼法的基本原则

一、行政法意义上的行政

行政法意义上的行政,是指国家行政机关或者法律规范授权的社会组织,为了实现公共利益,依法对一定范围内的社会事务进行管理的活动,也称公共行政。

一般将公共行政分为干预行政和给付行政、负担行政和授益行政、羁束行政和裁量行政。

二、行政法的基本原则

行政法基本原则是指反映行政法的本质和基本价值要求,体现行政法各个制度和具体规则的内在联系,调节基本行政关系的共同性规则。其总体特征是相对于具体制度和具体规则而具有的共同性和概括性。行政法

基本原则的具体内容如下所示:

(一)合法行政原则

合法行政是行政法的首要原则,其他原则可以理解为这一原则的延伸。

合法行政原则有两个要求:

1. 行政机关必须遵守现行有效的法律。

具体内容包括:行政机关的任何决定与规定不得与法律相抵触;行政机关有义务执行和实施现行有效法律规定的行政义务。

2. 行政机关应当依照法律授权活动。

这一方面的基本要求是:没有法律、法规、规章的规定,行政机关不得作出影响公民、法人和其他组织合法权益或者增加公民、法人和其他组织义务的决定。

(二)合理行政原则

合理行政原则的主要含义是行政决定应当具有理性,属于实质行政法治的范畴,尤其适用于裁量性行政活动。该原则包括三项基本内容:

1. 公平公正原则。

要平等对待行政管理相对人,不偏私、不歧视。

2. 考虑相关因素原则。

作出行政决定和进行行政裁量,只能考虑符合立法授权目的的各种因素,不得考虑不相关因素。

3. 比例原则。

行政机关采取的措施和手段应当必要、适当。行政机关实施行政管理可以采用多种方式实现行政目的的,应当避免采用损害当事人权益的方式。

(三)程序正当原则

1. 行政公开原则。除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私的外,行政机关实施行政管理应当公开,以实现公民的知情权。

2. 公众参与原则。

3. 回避原则。

(四)高效便民原则

1. 行政效率原则。

包括两个基本内容:一是积极履行法定职责,禁止不作为或者不完全作为;二是遵守法定时限,禁止超越法定时限或者不合理延迟。

2. 便利当事人原则。

在行政活动中,不得增加当事人程序负担。

(五)诚实守信原则

1. 行政信息真实原则。

行政机关公布的信息必须全面、准确、真实。

2. 保护公民信赖利益原则。

非因法定事由并经法定程序,行政机关不得撤销、变更已经生效的行政决定;因国家利益、公共利益或者其他法定事由需要撤回或者变更行政决定的,应当依照法定权限和程序进行,并对行政管理相对人因此而受到的财产损失依法予以补偿。

(六)权责统一原则

1. 行政效能原则。

行政机关依法履行经济、社会和文化事务管理职责,要由法律、法规赋予其相应的执法手段,保证政令有效。

2. 行政责任原则。

行政机关违法或者不当行使职权,应当依法承担法律责任。

注意,行政法的基本原则常结合形式法治和实质法治考查。形式法治和实质法治在价值取向上有明显不同,形式法治重视法律的明确性、统一性和普遍适用性等形式要件,对于法律的内容和精神价值并不关心,反对根据实质正义的某些原则进行自由裁量;实质法治要求法律必须体现公平、正义、自由和尊严的要求。形式法治追求法的形式平等性,把效率置于优先的地位;实质法治追求的是法的实质平等,把公平置于首要地位,认为公平是第一位的价值选择。因此,合理行政和比例原则均是实质行政法治的体现。

三、行政诉讼法特有的基本原则

(一)行政诉讼审查的对象是具体行政行为

行政诉讼审查的对象是具体行政行为,

而非抽象行政行为。

(二) 行政诉讼审查的标准是合法性审查

审查目的	确认具体行政行为是否违法
审查依据	我国的法律、行政法规、地方性法规。可以参照规章
审查内容	证据是否确实、充分,适用法律法规是否正确,是否符合法定程序;符合上述条件的是合法行政行为 违法的具体行政行为包括主要证据不足,适用法律法规错误,违反法定程序,超越职权,滥用职权,不履行法定职责,拖延履行法定职责等情形
审查后的判决	法院可做出撤销判决、履行判决、确认判决等,法院不能直接代替行政机关作出行政决定,也不能干涉行政机关的自由裁量权

(三) 合法性审查的例外

行政诉讼实行合法性审查是原则,但在特定情况下,可以实行合理性审查。

(《行政诉讼法》第五条 人民法院审理行政案件,对具体行政行为是否合法进行审查。)

第二节 行政组织

一、行政组织

(一) 行政组织与行政组织法的概念

行政组织是指以实现国家行政职能为目的,以行政职位为基本构成单位的组织。

行政组织法是关于行政组织的设置权、编制权、行政权限、国家公务员录用权和管理权的规则。

(二) 行政组织法的基本原则和基本制度

1. 行政组织法的基本原则。

(1) 民主集中制原则。

(2) 中央与地方行政机关的职权划分,遵循在中央统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性原则。

(3) 行政机关的组织建设实行精简原则。

2. 行政组织法的基本制度。

行政首长负责制、行政机关和政府组成人员任期制、民族区域自治制度、国家公务员制度等。

二、行政主体、行政机关与行政机构的区别与联系

(一) 行政主体的含义和判断标准

行政主体与行政机关之间的关系、判断行政主体资格的标准等内容常常为司法考试所涉及,考生应当予以关注。

1. 行政主体的含义。行政主体是指能够以自己的名义实施国家行政管理职能并承受一定法律后果的国家行政机关和社会组织。它的重要特征是以实施者的名义独立从事行政活动和承担法律责任。行政主体包括行政机关和非政府组织。

2. 行政主体资格的判断标准。

首先,行政主体是组织,而非个人,因此公务员不能成为行政主体;

其次,行政主体必须享有行政职权;

再次,行政主体必须以自己的名义行使行政管理职能,而非受委托行使行政管理职能;

最后,行政主体必须能独立承担自己行为的后果。

(二) 行政机关的含义与分类

行政机关是由国家依法设立、行使国家行政职权,掌管国家行政事务的国家机构。按照不同的标准,可以把行政机关分为:

1. 中央行政机关和地方行政机关。

2. 一般行政机关和专门行政机关。

3. 正式行政机关和派出机关、派出机构。

其中,行政机关的派出机构不具备行政主体资格,除非该派出机构具有法律、法规的授权。

(三) 行政机关与行政主体、行政机构的关系

1. 行政机关并非在任何场合都是行政主体。行政机关的民事活动不是以行政主体的身份参与的。

2. 行政机关以外的不具备行政主体资格

的组织得到法律法规授权时就成为了行政主体。这些组织一般包括行政机关内部的机构和外部的非政府组织,如派出机构。

3. 行政机构是指行政机关的内设机构和派出机构,为行政机关行使行政职权而服务,对外不能以自己名义活动,其行为的一切法律后果都归属于其所属的行政机关。

三、中央行政机关——国务院及其所属工作部门

中央国家行政机关是国务院及其所属工作部门的总称。

国务院的组成人员包括总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长。

国务院行政机构根据职能分为：

	职能	范围	设置	是否具有行政主体资格
国务院办公厅	协助国务院领导处理国务院日常工作		依《国务院组织法》设立	不具有行政主体资格
国务院组成部门	依法分别履行国务院基本的行政管理职能	22 个部门、3 个委员会、中国人民银行和审计署	由总理提出,全国人大或者其常委会决定设置	具有行政主体资格
国务院直属特设机构	根据国务院授权,依法履行出资人职责	国资委	依十届人大批准的国务院机构改革方案和《国务院关于机构设置的通知》设置	具有行政主体资格
国务院直属机构	主管国务院的某项专门业务,具有独立的行政管理职能	海关总署、税务总局、广播电影电视总局、体育总局、安全监管总局、统计局、工商总局、版权局、林业局、质检总局、知识产权局、旅游局、宗教事务局、国务院参事室、国务院机关事务管理局、国家预防腐败局(16 个)	由国务院机构编制管理机关提出方案,报国务院决定	具有行政主体资格
国务院办事机构	协助国务院总理办理专门事项,不具有独立的行政管理职能	国务院研究室、侨务办、港澳办、法制办、国务院台湾事务办公室、国务院新闻办公室	由国务院机构编制管理机关提出方案,报国务院决定	不具有行政主体资格
国务院组成部门管理的国家行政机构	由国务院组成部门管理,主管特定事务,行使行政管理职能	信访局、粮食局、烟草局、外国专家局、海洋局、测绘局、邮政局、文物局、中医药局、外汇局、煤矿安监局、档案局、保密局、国防科技工业局、公务员局、民用航空局、食品药品监督管理局(17 个)	由国务院机构编制管理机关提出方案,报国务院决定	具有行政主体资格
国务院议事协调机构	承担跨国务院行政机构的重要业务工作的组织协调任务	国家国防动员委员会、全国爱国卫生运动委员会、全国绿化委员会、国务院学位委员会、国务院三峡工程建设委员会等	由国务院机构编制管理机关提出方案,报国务院决定	不具有行政主体资格

(《国务院组织法》第四条 国务院会议分为国务院全体会议和国务院常务会议。国

务院全体会议由国务院全体成员组成。国务院常务会议由总理、副总理、国务委员、秘书长

组成。总理召集和主持国务院全体会议和国务院常务会议。国务院工作中的重大问题,必须经国务院常务会议或者国务院全体会议讨论决定。

第五条 国务院发布的决定、命令和行政法规,向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会提出的议案,任免人员,由总理签署。

第八条 国务院各部、各委员会的设立、撤销或者合并,经总理提出,由全国人民代表大会决定;在全国人民代表大会闭会期间,由全国人民代表大会常务委员会决定。

第十一条 国务院可以根据工作需要和精简的原则,设立若干直属机构主管各项专门业务,设立若干办事机构协助总理办理专门事项。每个机构设负责人二至五人。)

《国务院行政机构设置和编制管理条例》
第六条 国务院行政机构根据职能分为国务院办公厅、国务院组成部门、国务院直属机构、国务院办事机构、国务院组成部门管理的国家行政机构和国务院议事协调机构。

国务院办公厅协助国务院领导处理国务院日常工作。

国务院组成部门依法分别履行国务院基本的行政管理职能。国务院组成部门包括各部、各委员会、中国人民银行和审计署。

国务院直属机构主管国务院的某项专门业务,具有独立的行政管理职能。

国务院办事机构协助国务院总理办理专门事项,不具有独立的行政管理职能。

国务院组成部门管理的国家行政机构由国务院组成部门管理,主管特定业务,行使行政管理职能。

国务院议事协调机构承担跨国务院行政机构的重要业务工作的组织协调任务。国务院议事协调机构议定的事项,经国务院同意,由有关的行政机构按照各自的职责负责办理。在特殊或者紧急的情况下,经国务院同意,国务院议事机构可以规定临时性的行政管理措施。

第十一条 国务院议事协调机构的设立、撤销或者合并、由国务院机构编制管理机关方案,报国务院决定。

第十二条 国务院行政机构设立后,需要对职能进行调整的,由国务院机构编制管理机关提出方案,报国务院决定。

第十三条 国务院办公厅、国务院组成部门、国务院直属机构、国务院办事机构在职能分解的基础上设立司、处两级内设机构;国务院组成部门管理的国家行政机构根据工作需要可以设立司、处两级内设机构,也可以只设立处级内设机构。

第十四条 国务院行政机构的司级内设机构的增设、撤销或者合并,经国务院机构编制管理机关审核方案,报国务院批准。

国务院行政机构的处级内设机构的设立、撤销或者合并,由国务院行政机构根据国家有关规定决定,按年度报国务院机构编制管理机关备案。

第十七条 国务院行政机构的编制依据职能配置和职位分类,按照精简的原则确定。

前款所称编制,包括人员的数量定额和领导职数。

第十八条 国务院行政机构的编制在国务院行政机构设立时确定。

国务院行政机构的编制方案,应当包括下列事项:

(一)机构人员定额和人员结构比例;

(二)机构领导职数和司级内设机构领导职数。

第十九条 国务院行政机构增加或者减少编制,由国务院机构编制管理机关审核方案,报国务院批准。

第二十条 国务院议事协调机构不单独确定编制,所需要的编制由承担具体工作的国务院行政机构解决。

四、地方行政机关——地方各级人民政府及其所属工作部门

地方人民政府及所属工作部门统称为地方国家行政机关。地方国家行政机关一般分为普

通地方国家行政机关、民族自治地方行政机关和特别行政区行政机关三类。普通地方行政机关包括地方各级人民政府、地方各级人民政府的职能部门、地方人民政府的派出机关。派出机关与派出机构的区别如下表所示：

		设立机关	设立条件	法律依据
派出机关	行政公署	省级政府	必要时且经国务院批准	《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(简称《地方组织法》)
	区公所	县级政府	必要时且经省级政府批准	
	街道办事处	市辖区和不设区的市政府	经上一级政府批准	
派出机构	公安局派出所、税务局税务所	政府职能部门	直接依部门行政设立	部门行政规章

《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》第三条 地方各级人民政府机构设置和编制管理工作,应当按照经济社会全面协调可持续发展的要求,适应全面履行职能的需要,遵循精简、统一、效能的原则。

第四条 地方各级人民政府的机构编制工作,实行中央统一领导、地方分级管理的体制。

第八条 地方各级人民政府行政机构应当以职责的科学配置为基础,综合设置,做到职责明确、分工合理、机构精简、权责一致,决策和执行相协调。

地方各级人民政府行政机构应当根据履行职责的需要,适时调整。但是,在一届政府任期内,地方各级人民政府的工作部门应当保持相对稳定。

第九条 地方各级人民政府行政机构的设立、撤销、合并或者变更规格、名称,由本级人民政府提出方案,经上一级人民政府机构编制管理机关审核后,报上一级人民政府批

准;其中,县级以上地方各级人民政府行政机构的设立、撤销或者合并,还应当依法报本级人民代表大会常务委员会备案。

第十条 地方各级人民政府行政机构职责相同或者相近的,原则上由一个行政机构承担。

行政机构之间对职责划分有异议的,应当主动协商解决。协商一致的,报本级人民政府机构编制管理机关备案;协商不一致的,应当提请本级人民政府机构编制管理机关提出协调意见,由机构编制管理机关报本级人民政府决定。

第十四条 地方各级人民政府行政机构的编制,应当根据其所承担的职责,按照精简的原则核定。

第十五条 机构编制管理机关应当按照编制的不同类别和使用范围审批编制。地方各级人民政府行政机构应当使用行政编制,事业单位应当使用事业编制,不得混用、挤占、挪用或者自行设定其他类别的编制。

第十六条 地方各级人民政府的行政编制总额,由省、自治区、直辖市人民政府提出,经国务院机构编制管理机关审核后,报国务院批准。

第十七条 根据工作需要,国务院机构编制管理机关报经国务院批准,可以在地方行政编制总额内对特定的行政机构的行政编制实行专项管理。

第十八条 地方各级人民政府根据调整职责的需要,可以在行政编制总额内调整本级人民政府有关部门的行政编制。但是,在同一个行政区域不同层级之间调配使用行政编制的,应当由省、自治区、直辖市人民政府机构编制管理机关报国务院机构编制管理机关审批。

第十九条 地方各级人民政府议事协调机构不单独确定编制,所需要的编制由承担具体工作的行政机构解决。

五、实施行政职能的非政府组织

实施行政职能的非政府组织包括两类：法律、法规授权的组织；行政机关委托的组织。

法律、法规授权和行政机关委托的区别如下表所示：

区别	法律、法规授权	行政机关委托
法定依据	必须有明确的法律、法规作为依据	以法律、法规或规章的规定为依据
行为方式	行为方式法定，包括直接授权和间接授权两种	行为方式较为灵活，根据具体情况来确定
法律后果	接受法律、法规授权的组织以自己的名义从事行政管理活动，在授权范围内具备行政主体资格	接受行政委托的组织即使在委托范围内也不具备行政主体资格，只能以委托的行政主体的名义来行使权力，自身不具备行政主体资格

六、关于行政组织需注意的问题

行政组织的考查重点在于国务院及地方各级人民政府的机构设置和编制管理，但这些内容比较细碎，应通过学习(《国务院行政机构设置和编制管理条例》、《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》)进行把握。

第三节 公务员制度

一、公务员的概念和范围

国家公务员是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。
目前,我国的公务员包括在下列机关中履行公职的人员：

- (1)中国共产党和八个民主党派机关；
- (2)各级人民代表大会常务委员会；
- (3)各级人民政治协商会议；
- (4)各级行政机关；
- (5)各级人民法院；
- (6)各级人民检察院。

二、公务员的条件、基本权利与义务

(一)条件

具有中华人民共和国国籍、满 18 周岁、拥护中华人民共和国宪法、具有良好的品行、具有正常履行职责的身体条件、具有符合职位要求的文化程度和工作能力以及法律规定的其他条件。

(二)基本权利

身份保障权、执行公务权、工资福利权、参加培训权、批评建议权、申诉控告权、辞职权等。

注意,公务员执行公务的行为和非执行公务的行为的区分,在实践中通常考虑下列五种因素：

(1)时间因素。公务员在上班时间实施的行为通常可认为是公务行为。

(2)岗位因素。公务员在工作岗位上实施的行为通常认为是公务行为。

(3)职责因素。公务员不是在上班期间和工作场所实施的行为,如果与其职责有关,也可认为是公务行为。

(4)命令因素。公务员根据行政首长命令、指示或委托实施的行为通常可认为是公务行为。

(5)名义因素。公务员以所属单位名义作出的行为通常可认为是公务行为。

(三)基本义务

遵守宪法、法律和法规;依照国家法律、法规和政策执行公务;联系群众;维护国家安全、荣誉和利益;忠于职守;保守国家秘密;不得以权谋私等。

三、公务员的职务、级别

国家实行公务员职位分类制度。国家根据公务员职位类别设置公务员职务序列。

职位类别	职 务 序 列	
综合管理类	非领导职务	巡视员、副巡视员、调研员、副调研员、主任科员、副主任科员、科员、办事员
	领导职务	根据宪法、有关法律、职务层次和机构规格设置确定
专业技术类	根据公务员法由国家另行规定	
行政执法类		

《《公务员法》第十四条 国家实行公务员职位分类制度。

公务员职位类别按照公务员职位的性质、特点和管理需要,划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类等类别。国务院根据本法,对于具有职位特殊性,需要单独管理的,可以增设其他职位类别。各职位类别的适用范围由国家另行规定。

第十五条 国家根据公务员职位类别设置公务员职务序列。)

四、公务员的录用、考核、辞职、辞退

(一)公务员的录用制度

1. 适用范围:担任主任科员以下及其他相当职务层次的非领导职务公务员。

2. 试用期:新录用的公务员试用期为1年,试用期满合格的予以任职;不合格的取消录用。

《《公务员法》第二十一条 录用担任主任科员以下及其他相当职务层次的非领导职务公务员,采取公开考试、严格考察、平等竞争、择优录用的办法。

民族自治地方依照前款规定录用公务员时,依照法律和有关规定对少数民族报考者予以适当照顾。

第二十四条 下列人员不得录用为公务员:

- (一)曾因犯罪受过刑事处罚的;
- (二)曾被开除公职的;
- (三)有法律规定不得录用为公务员的其他情形的。)

(二)公务员的考核制度

1. 考核种类。

公务员的考核分为平时考核和定期考核。定期考核以平时考核为基础。

2. 定期考核结果。

分为四个等次,优秀、称职、基本称职和不称职。

定期考核的结果应当以书面形式通知公务员本人。公务员的定期考核制度经常结合公务员的降级、辞退、权利救济等知识点考查。

3. 定期考核中被确定为不称职的法律后果:

(1)按照规定程序降低一个职务层次任职;

(2)有权依法提起申诉和控告;

(3)在年度考核中,连续2年被确定为不称职的,予以辞退。

《《公务员法》第三十三条 对公务员的考核,按照管理权限,全面考核公务员的德、能、勤、绩、廉,重点考核工作实绩。

第三十七条 定期考核的结果作为调整公务员职务、级别、工资以及公务员奖励、培训、辞退的依据。)

第四十四条 公务员晋升领导职务,按照下列程序办理:

- (一)民主推荐,确定考察对象;
- (二)组织考察,研究提出任职建议方案,并根据需要在一定范围内进行酝酿;
- (三)按照管理权限讨论决定;
- (四)按照规定履行任职手续。

公务员晋升非领导职务,参照前款规定的程序办理。

第四十六条 公务员晋升领导职务的,应当按照有关规定实行任职前公示制度和任职试用期制度。

(三)公务员的辞职和辞退

1. 不得辞去公职的情形:

- (1)未满国家规定的最低服务年限的;
- (2)在涉及国家秘密等特殊职位任职或者离开上述职位不满国家规定的脱密期限的;
- (3)重要公务尚未处理完毕,且须由本人继续处理的;
- (4)正在接受审计、纪律检查,或者涉嫌犯罪司法程序尚未终结的;
- (5)法律、行政法规规定的其他不得辞去公职的情形。

2. 公务员辞退的法定事由:

- (1)在年度考核中,连续2年被确定为不称职的;
- (2)不胜任现职工作,又不接受其他安

排的;

(3)因所在机关调整、撤销、合并或者缩减编制员额需要调整工作,本人拒绝合理安排的;

(4)不履行公务员义务,不遵守公务员纪律,经教育仍无转变,不适合继续在机关工作,又不宜给予开除处分的;

(5)旷工或者因公外出,请假期满无正当理由逾期不归连续超过15天,或者1年内累计超过30天的。

不得辞退公务员的法定事由包括:

(1)因公致残,被确认丧失或部分丧失工作能力;

(2)患病或负伤,在规定的医疗期内;

(3)女性公务员在孕期、产假、哺乳期内;

(4)法律、行政法规规定的其他情形。

3. 公务交接手续。

公务员辞职或者被辞退,离职前应当办理公务交接手续,必要时按照规定接受审计。

五、公务员的奖励、处分与权利的救济

(一)奖励

奖励分为:嘉奖、记三等功、记二等功、记一等功、授予荣誉称号。

(《公务员法》第五十一条 给予公务员或者公务员集体奖励,按照规定的权限和程序决定或者审批。

第七十四条 公务员工资包括基本工资、津贴、补贴和奖金。

公务员按照国家规定享受地区附加津贴、艰苦边远地区津贴、岗位津贴等津贴。

公务员按照国家规定享受住房、医疗等补贴、补助。

公务员在定期考核中被确定为优秀、称职的,按照国家规定享受年终奖金。

公务员工资应当按时足额发放。)

(二)处分

1. 处分的种类及期限:警告(6个月)、记过(12个月)、记大过(18个月)、降级(24个月)、撤职(24个月)、开除。

2. 处分的设定。

(1)可设定处分的规范性文件:法律、行政法规、国务院决定、地方性法规、部门规章和地方政府规章。

(2)设定权限。

①单独设定:法律、行政法规、国务院决定、地方性法规、地方政府规章以及国务院监察部、国务院人力资源和社会保障部的规章均可单独设定公务员的处分事项。

②联合设定:除国务院监察部、国务院人力资源和社会保障部的规章外,其他部门规章如若设定处分,应当与国务院监察机关、国务院人事部门联合制定。

3. 处分的适用。

(1)分别确定、合并执行:行政机关公务员同时有两种以上需要给予处分的行为的,应当分别确定其处分。应当给予的处分种类不同的,执行其中最重的处分;应当给予撤职以下多个相同种类处分的,执行该处分,并在一个处分期以上、多个处分期之和以下,决定处分期。

(2)对新处分的处理:行政机关公务员在受处分期间受到新的处分的,其处分期为原处分期尚未执行的期限与新处分期限之和。

(3)从重、从轻、减轻、免于处分情形。

①应当从重处分:

第一,在2人以上的共同违法违纪行为中起主要作用的;

第二,隐匿、伪造、销毁证据的;

第三,串供或者阻止他人揭发检举、提供证据材料的;

第四,包庇同案人员的;

第五,法律、法规、规章规定的其他从重情节。

②应当从轻处分:

第一,主动交代违法违纪行为的;

第二,主动采取措施,有效避免或者挽回损失的;

第三,检举他人重大违法违纪行为,情况属实的。

③应当减轻处分: