

—— ★ 公务员依法行政通用法律知识读本 ★ ——

公务员法及其配套法规知识

张红等[◎]编著

运用于行政执法的工作指南
贯穿于行政实践的实用手册



机械工业出版社
China Machine Press

D922.114
20128

阅 览

★ 公务员依法行政通用法律知识读本 ★

公务员法及其配套法规知识

张红 等◎编著

运用于行政执法的工作指南
贯穿于行政实践的实用手册



机械工业出版社
China Machine Press

依法行政是法治政府的基本原则。国务院《全面推进依法行政实施纲要》明确要求提高领导干部依法行政的能力和水平,强化依法行政知识培训。

根据公务员培训的要求,结合生动的案例,本书全面介绍了公务员法的内容和主要行政法律制度。公务员法部分重点介绍了公务员的职务与级别,录用、考核与奖惩,培训、交流与回避,工资保险福利、辞职辞退、退休,申诉控告,行政监察制度;主要行政法律制度部分重点介绍了行政许可制度,行政处罚制度,行政强制制度,行政程序制度,行政复议制度,行政诉讼制度,行政赔偿与行政补偿制度。

本书能够适应和满足公务员学法、用法和依法行政培训的需求。

图书在版编目(CIP)数据

公务员法及其配套法规知识/张红等编著. —北京:机械工业出版社, 2012.5 (2012.9重印)

ISBN 978-7-111-38341-3

I. ①公… II. ①张… III. ①公务员法—基本知识—中国 IV. ①D922.11

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第093363号

机械工业出版社(北京市百万庄大街22号 邮政编码100037)

策划编辑:徐永杰 赵丽敏 责任编辑:徐永杰 赵丽敏 刘学

责任印制:乔宇

三河市宏达印刷有限公司印刷

2012年9月第1版·第3次印刷

170mm×242mm·12.75印张·1插页·220千字

标准书号:ISBN 978-7-111-38341-3

定价:36.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换

电话服务

网络服务

社服务中心:(010) 88361066

门户网:<http://www.cmpbook.com>

销售一部:(010) 68326294

教材网:<http://www.cmpedu.com>

销售二部:(010) 88379649

读者购书热线:(010) 88379203

封面无防伪标均为盗版

前言

“依法治国，建设社会主义法治国家”是我国的基本治国方略。依法行政作为依法治国的关键环节，既是法治国家建设的重要组成部分，也是直接关系到党执政能力建设的一项重要内容。党的十七大和十七届五中全会对做好法制宣传教育工作进一步提出明确要求。大力开展法制宣传教育，全面落实“六五”普法规划，对于保障“十二五”规划的顺利实施和全面建设小康社会宏伟目标的实现，具有十分重要的意义。

公务员是国家行政管理的具体执行者，是政府意志的实施者，担负着依法管理国家各方面事务的繁重任务。依法行政是公务员的基本义务和重要责任，提高公务员依法行政的能力是公务员队伍建设的主题。国务院出台的《全面推进依法行政实施纲要》明确要求提高领导干部依法行政的能力和水平，要求建立行政机关工作人员学法制度，强化依法行政知识培训，要采取自学与集中培训相结合、以自学为主的方式，组织行政机关工作人员学习通用法律知识以及与本职工作有关的专门法律知识。各地区、各部门、各行业都要大力开展法制宣传教育工作，坚持学用结合，深入推进依法治理，全面提高全社会法治化管理水平，为构建社会主义和谐社会与全面建设小康社会提供有力的法制保障。

为了适应公务员学法、用法和依法行政培训的需要，满足公务员的学习要求，我们组织编写了这本书。本书结合生动鲜活的案例，全面介绍了公务员法的内容和主要的行政法律制度。全书包括两个部分：第一部分：公务员法，包括七章：公务员制度概述，职务与级别，录用、考核与奖惩，培训、交流与回避，工资福利保险、辞职辞退、退休，申诉和控告，行政监察制度。第二部分：配套法规知识，包括以下八章：行政许可制度，行政处罚制度，行政强制制度，行政程序制度，行政复议制度，行政诉讼制度，行政赔偿制度，国家机关工作人员的犯罪。

本书的写作分工如下：张红：引言，第二部分第一章；王春雨：第一部分第一、二、七章；杨程程：第一部分第三、四章；安瑞超：第一部分第五、六章；尹君：第二部分第二、八章；杨威：第二部分第三、五章；刘超：第二部分第四、六章；杜宇超：第二部分第七章。

全书最后由张红教授统稿。由于编者水平有限，本书存在缺点和错误在所难免，请广大读者批评指正。

本书编写组
2012年5月



目 录

CONTENTS

前言

引言 社会主义法治理念与依法行政的基本原则	1
1. 社会主义法治理念	1
2. 依法行政的基本原则	4

第一部分 公务员法

第一章 公务员制度概述	15
公务员应掌握的基本知识	15
1. 公务员的范围	15
2. 公务员的条件	15
公务员应掌握的基本技能	18
1. 公务员的义务	18
2. 公务员的权利	20
第二章 职务与级别	23
公务员应掌握的基本知识	23
1. 公务员的职务	23
2. 职务的序列与级别	25
公务员应掌握的基本技能	26
1. 公务员的任免	26
2. 公务员的晋升	28
3. 公务员的降职	32



第三章 录用、考核与奖惩	33
公务员应掌握的基本知识	33
1. 公务员的录用	33
2. 公务员的考核	34
3. 公务员的奖励	35
4. 公务员的惩戒	36
公务员应掌握的基本技能	37
1. 公务员录用的条件	37
2. 公务员考核的内容	37
3. 公务员奖励的条件	38
4. 公务员惩戒的条件和程序	39
第四章 培训、交流与回避	42
公务员应掌握的基本知识	42
1. 公务员的培训	42
2. 公务员的交流	43
3. 公务员的回避	44
公务员应掌握的基本技能	45
1. 公务员交流的条件	45
2. 公务员回避的条件	47
第五章 工资福利保险、辞职辞退、退休	49
公务员应掌握的基本知识	49
1. 工资福利保险	49
2. 辞职辞退	51
3. 退休	52
公务员应掌握的基本技能	52
1. 工资福利保险的具体内容	52
2. 辞职辞退的条件和程序	55
3. 退休的条件和程序	58
第六章 申诉和控告	60
公务员应掌握的基本知识	60
1. 申诉	60



2. 控告	60
公务员应掌握的基本技能	61
1. 申诉控告的途径	61
2. 申诉控告的程序	63
第七章 行政监察制度	66
公务员应掌握的基本知识	66
1. 行政监察的原则	66
2. 行政监察机关及其职能	69
公务员应掌握的基本技能	70
1. 行政监察机关的权限	70
2. 行政监察程序	72

第二部分 配套法规知识

第一章 行政许可制度	77
公务员应掌握的基本知识	77
1. 行政许可的概念	77
2. 行政许可的特征	78
3. 行政许可的基本原则	78
4. 行政许可的种类	81
5. 行政许可的设定权	83
公务员应掌握的基本技能	83
1. 行政许可的一般程序	83
2. 行政许可听证程序	88
3. 行政许可的变更与延续	89
4. 行政许可收费	90
5. 行政许可的撤销	90
6. 行政许可的注销	92
第二章 行政处罚制度	94
公务员应掌握的基本知识	94
1. 行政处罚的概念和特征	94



2. 行政处罚的原则	95
3. 行政处罚的种类	97
4. 行政处罚的设定	98
5. 行政处罚的实施机关	99
公务员应掌握的基本技能	102
1. 行政处罚的管辖	102
2. 行政处罚的适用	103
3. 行政处罚的简易程序	105
4. 行政处罚的一般程序	107
5. 行政处罚的听证程序	108
6. 行政处罚的执行程序	109
第三章 行政强制制度	112
公务员应掌握的基本知识	112
1. 行政强制的概念	112
2. 行政强制的基本原则	113
3. 行政强制的设定和种类	114
公务员应掌握的基本技能	116
1. 行政强制措施实施程序	116
2. 行政机关自行强制执行程序	119
3. 申请人民法院强制执行程序	122
第四章 行政程序制度	124
公务员应掌握的基本知识	124
1. 行政程序	124
2. 行政程序法	125
公务员应掌握的基本技能	125
1. 政府信息公开制度	125
2. 听证制度	127
3. 说明理由制度	129
4. 告知制度	131
5. 回避制度	132



第五章 行政复议制度	134
公务员应掌握的基本知识	134
1. 行政复议的概念	134
2. 行政复议的基本原则	135
公务员应掌握的基本技能	136
1. 行政复议的范围	136
2. 行政复议参加人	140
3. 行政复议机关	141
4. 行政复议程序	143
5. 行政复议决定	144
第六章 行政诉讼制度	146
公务员应掌握的基本知识	146
1. 行政诉讼概述	146
2. 行政诉讼的特殊原则	147
公务员应掌握的基本技能	147
1. 行政诉讼范围	147
2. 行政诉讼管辖	153
3. 行政诉讼参加人	157
4. 行政诉讼程序	160
5. 行政诉讼的举证责任	163
6. 行政诉讼判决	163
7. 行政诉讼执行	166
第七章 行政赔偿制度	168
公务员应掌握的基本知识	168
1. 行政赔偿	168
2. 行政补偿	169
公务员应掌握的基本技能	170
1. 行政赔偿范围	170
2. 行政赔偿主体	173



3. 行政赔偿程序	175
4. 行政赔偿的方式与标准	177
第八章 国家机关工作人员的犯罪	180
公务员应掌握的基本知识	180
1. 犯罪与刑罚	180
2. 国家机关工作人员的犯罪	180
公务员应掌握的基本技能	181
1. 贪污罪	182
2. 挪用公款罪	184
3. 受贿罪	185
4. 滥用职权罪、玩忽职守罪	187



社会主义法治理念与 依法行政的基本原则

党的十七大报告中提出“坚持依法治国基本方略，树立社会主义法治理念，实现国家各项工作法治化，保障公民合法权益”。社会主义法治精神是准确体现党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一的精神，是全面反映依法治国、执法为民、公平正义、服务大局、党的领导的社会主义法治理念的精神，是集中代表党的事业至上、人民利益至上和宪法法律至上的精神。社会主义法治精神对我国社会主义法治建设具有重要的理论和实践指导意义。

1. 社会主义法治理念

(1) 社会主义法治理念的概述。2007年胡锦涛总书记在党的十七大报告中强调“坚持依法治国基本方略，树立社会主义法治理念，实现国家各项工作法治化，保障公民合法权益”。社会主义法治理念的提出，是党中央总结我国法治建设实践经验，借鉴世界法治发达国家法治建设的优秀成果，以马克思主义法学理论为指导，根据新时期法治建设的需要，作出的重大决策。社会主义法治理念的提出，标志着我们党对建设中国特色社会主义法治国家的规律、对中国共产党执政的规律、对以法治保障科学发展、构建和谐社会的规律有了更加深刻的认识和更加全面的把握。

社会主义法治理念是中国特色社会主义的法治理念，它反映和指引着社会主义法治的性质、功能、目标方向、价值取向和实现途径，是社会主义法治的精髓和灵魂，也是立法、执法、司法、守法和法律监督的指导思想。社会主义法治理念包含着“依法治国、执法为民、公平正义、服务大局”四个方面的基本内涵。这四个方



成了社会主义法治理念的完整理论体系。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，是社会主义法治的核心内容。执法为民是社会主义国家人民当家做主的必然反映，是社会主义法治的本质要求。公平正义是社会主义和谐社会的基本特征，是社会主义法治的价值追求。服务大局是党和国家根本任务的必然要求，是社会主义法治的重要使命。

(2) 社会主义法治理念的内容。

1) 依法治国是社会主义法治的核心内容。依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。依法治国是社会主义法治理念的核心内容。我国宪法规定“中华人民共和国的一切权力属于人民”，广大人民充分享有民主权利，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。社会主义国家的法律由人民制定，体现人民的意志和利益。社会主义国家机构由人民选举产生，并且根据宪法和基本法律，实施国家权力。人民通过宪法和法律并设立权力制约机制和权力行使程序，监督国家机关及其工作人员的行为，防止权力滥用。

2) 执法为民是社会主义法治的本质要求。“立党为公、执政为民”，全心全意为人民服务，是我党的根本宗旨。“立党为公、执政为民”的执政宗旨体现在依法治国的基本治国方略和依法执政的基本执政方式上。而执法为民的法治理念，充分体现了我们党执政为民的宗旨，高度概括地反映了我国政法工作的方向，对我国社会主义法治建设具有重大的指导意义。执法为民的基本内涵包括以人为本、保障人权、依法行政、文明执法等内容。执法为民要求依法行政。行政执法状况直接决定了一国依法行政的状况。宪法在法律体系中的地位决定了行政机关执法首先应当依据和贯彻宪法。各级政府都要把宪法作为根本的行为准则，严格按照法定权限和程序行使权力、履行职责。所有的政府工作人员都要学会并善于依法处理经济社会事务，提高依法行政能力。

3) 公平正义是社会主义法治的价值追求。2005年2月19日，胡锦涛同志在“省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力”专题研讨班上指出：“维护和实现社会公平和正义，涉及最广大人民的根本利益，是我们党坚持立党为公、执政为民的必然要求，也是我国社会主义制度的本质要求。”公平正义，是人类社会的共同理想，是社会主义和谐社会的基本特征，是社会主义法治的价值追求。社会主义法治理念中的公平正义，是指社会全体成



员能够按照宪法和法律规定的_{方式}公平地实现权利和义务,并受到法律的保护。公平正义是衡量社会主义法治实现程度的重要标尺。

4) 服务大局是社会主义法治的重要使命。2007年,在十七届中央政治局第一次集体学习上的讲话中,胡锦涛总书记强调“坚持科学立法、民主立法,紧紧围绕党和国家的工作大局”。服务大局是社会主义法治理念的基本内涵之一,是社会主义法治的重要使命。这是由社会主义法律的本质和法治工作的性质所决定的,它是社会主义国家建设和法治实践的经验总结。社会主义法律是全体人民普遍意志和根本利益的体现,即社会主义国家意志的体现。作为人民意志和国家意志的集中体现,社会主义法治必须按照人民的意志,服务党和国家大局,维护人民的根本利益,保障和促进中国特色社会主义事业,这是我国社会主义法律的必然要求和功能体现。同时,作为国家治理方式,社会主义法治也必须服务于国家的根本任务和根本利益。

(3) 社会主义法治理念与依法行政。

1) 依法行政是贯彻社会主义法治理念的必然要求。2002年,党的十六大报告提出“发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家做主和依法治国有机统一起来”,并明确提出了推进依法行政的任务。国务院为贯彻落实党的十六大的战略部署,于2004年3月发布实施《全面推进依法行政实施纲要》,明确了全面推进依法行政的指导思想、基本原则、重要任务和具体措施。2011年3月,在中共中央政治局就推进依法行政和弘扬社会主义法治精神进行第二十七次集体学习会议上,胡锦涛同志再次强调:“全面推进依法行政、弘扬社会主义法治精神,是坚持立党为公、执政为民的必然要求,是推动科学发展、促进社会和谐的必然要求。”

2) 依法行政的基本要求。依法行政是指行政机关行使行政权力、管理公共事务必须由法律授权并依据法律规定。依法行政是现代法治国家普遍遵循的一项法治原则,是现代行政法律制度的基本原则之一。依法行政的基本要求,是指贯穿依法行政进程始终,适用于行政机关一切行政活动和行政活动的一切重要方面的基本准则。它反映了依法行政的基本精神和基本理念,是作为依法行政的准则、要求和评判行政行为是否合法的标准、尺度而存在的。

贯彻依法行政理念,必须坚持《全面推进依法行政实施纲要》明确规定的依法行政的六项基本要求:一是要坚持合法行政;二是要坚持合理行政;三是要坚持程序正当;四是要坚持高效便民;五是要坚持诚实守信;六是要坚持权责统一。



2. 依法行政的基本原则

行政法的基本原则是体现行政法的根本价值，指导行政法制定、执行、遵守以及解决行政争议的基本准则，贯穿于行政立法、行政执法和行政法制监督的各个环节之中。依法行政是行政法的基本原则，是对行政法内在精神的概括，体现了行政法的基本价值观——在法律之下，服从法律。所谓依法行政，是指行政权力的设定、行使必须依据并符合法律法规，不得与之相抵触。

依照传统民主和法治观念，政府的权力并非天然拥有，而是来自人民的授权，人民的意志又直接体现为法律。国家行政机关是立法机关的执行机关。因此，政府的权力必须来自法律的授权。“无法律即无行政”这一经典的法治理念在今天仍有现实意义。至少在涉及公民权利的领域，没有法律的授权，行政机关不能作出任何损害公民权利的行为。政府的职权与公民权利在性质上是不同的。对公民而言，“法无明文禁止即自由”，可以说，公民的权利是无限的，除非法律有明确的禁止。对政府而言却恰恰相反，除非法律授权，否则就无任何权力。现实中，一些行政机关工作人员乃至领导干部缺乏这一观念，以为自己“上管天，下管地，中间还要管空气”，甚至认为“法律没有禁止的，行政机关就可以做”。当前一些触目惊心的行政违法事件往往与此有关。在行使行政职权的过程中，行政人员首要考虑的就应当是“这件事有法律规定吗？可以做吗？”

（1）合法性原则。

【法条来源】

《行政许可法》第4条：设定和实施行政许可，应当依照法定的权限、范围、条件和程序。

《行政处罚法》第3条：公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，应当给予行政处罚的，依照本法由法律、法规或者规章规定，并由行政机关依照本法规定的程序实施。

没有法定依据或者不遵守法定程序的，行政处罚无效。

《行政强制法》第3条第1款：行政强制的设定和实施，适用本法。

【内容讲解】

1) 合法性原则概述。

国务院出台的《全面推进依法行政实施纲要》将合法性原则表述为：“行政机关实施行政管理，应当依照法律、法规、规章的规定进行。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。”

关于合法性原则,《全面推进依法行政实施纲要》主要强调了两层意思:①行政机关实施行政管理要有依据,依据主要是法律、法规、规章。②行政机关在作出影响相对人合法权益或者增加其义务的决定时,必须有明确的法律、法规、规章授权或依据,否则不得为之。

合法性原则的基础在于,行政机关的权力并非其自身所固有的,而是人民授予的,法律是人民授予的主要形式,行政机关必须在法律规定的职权范围内活动。特别是在干预行政领域,因行政权的行使会直接导致公民权利的限制或剥夺,所以必须坚持法律的明确授予,对于没有法律规定的限制或剥夺公民权益的行为,应一律认定为违法。这与公民的权利不同,公民的权利是其本身所固有的。从法律的角度来说,公民的权利是“凡是法律未予禁止的,都是允许的”,即法无明文规定即自由。

2) 行政合法的要件。其一,主体合法。实施行政的主体必须是依法有权实施国家行政管理活动的组织。行政机关的工作人员以行政机关的名义执行职务,一切后果由行政机关承担。公务员职务行为以外的个人行为造成的后果,要由公务员个人承担。

其二,权限合法。法律在授予行政机关行政权力的同时,都会为其规定相应的界限。行政机关应当在法定权限内活动,超越法定权限,即构成行政越权。如《治安管理处罚法》授权公安派出所对某些违法行为可以处以“500元以下罚款”,就是说派出所享有罚款权的同时,必须遵守“500元以下”的限制。有这么一个案例:内蒙古金穗公司于1985年注册“雪花”商标,并用该商标生产销售“雪花粉”。2003年1月,国家粮食局就相关企业对此商标的异议以149号文件作出行政批复,认为“雪花粉”作为一种与品质相联系的面粉,应当作为面粉的通用名称加以确认。2003年11月,国家工商行政管理总局就国家粮食局关于申请将“雪花粉”确认为商品通用名称的函作出答复,认定内蒙古金穗公司在面粉商品上享有的“雪花”商标受法律保护,但是无权禁止他人正当使用“雪花粉”、“雪花面粉”文字。2004年4月,金穗公司将国家粮食局和国家工商行政管理总局告上了法庭,认为两部门的两份文件限制或剥夺了其享有“雪花”商标专用的权利,请求判决撤销两被告的答复。法院经审理认为,国家粮食局在没有取得国家工商总局答复的情况下,对涉及商标的专业问题自行评判属于越权行为。其在没有充分证据的情况下,以众多企业已经生产、销售多年,获得了全行业 and 市场的认可为由,将注册商标中的中文“雪花”确认为面粉的通用名称的认定缺乏事实支持。因此,149号批复缺乏事实和法律支持,应予撤销。这一案件告诉我们,政府



行使行政职权应当依法进行,并遵守其权限范围,不得超越职权范围,否则即会被视为违法

其三,内容合法,即行政行为所涉及的权利义务必须符合法律的要求。行政行为不得包含违背法律规定的内容,即不得包含违反法律规定的赋予权利或者科以义务的内容。例如,行政机关违法侵入公民住宅、发行非法出版物、捕杀珍稀濒危动物并达到违反刑事法律的程度,此时行政行为的内容就不合法。

其四,程序合法,即要求行使行政权力时必须遵守法律规定的步骤、顺序、时限和方式等程序要求。《行政诉讼法》规定只要违反法定程序,行政行为就会被确认为违法或被撤销。但目前我国行政程序制度尚不发达,行政程序立法滞后。行政机关实施行政许可应当遵守《行政许可法》的规定。实施行政处罚,应当遵守《行政处罚法》的规定。实施行政强制执行和行政强制措施,应当遵守《行政强制法》的规定。对于法律没有规定行政程序的,行政机关在执法时应当遵循正当程序的要求。

(2) 合理性原则。

►【法条来源】

《行政许可法》第5条:设定和实施行政许可,应当遵循公开、公平、公正的原则。

有关行政许可的规定应当公布。未经公布的,不得作为实施行政许可的依据。行政许可的实施和结果,除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私的外,应当公开。

符合法定条件、标准的,申请人有依法取得行政许可的平等权利,行政机关不得歧视。

《行政处罚法》第4条:行政处罚遵循公正、公开的原则。

设定和实施行政处罚必须以事实为依据,与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。

对违法行为给予行政处罚的规定必须公布。未经公布的,不得作为行政处罚的依据。

《行政强制法》第5条:行政强制的设定和实施,应当适当。采用非强制手段可以达到行政管理目的的,不得设定和实施行政强制。

►【内容讲解】

1) 合理性原则概述。合理性原则指行政行为的内容要客观、适度、合乎理性。国务院《全面推进依法行政实施纲要》列举了合理性原则的基本要求:“行政机关实施行政管理,应当遵循公平、公正的原则。要平等对待行政管理



相对人，不偏私、不歧视。行使自由裁量权应当符合法律目的，排除不相关因素的干扰。所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。”

行政合理性原则主要针对的是行政主体的自由裁量行为，要求行政主体的自由裁量行为符合公平、正义等法律理性，为行政相对人设定客观、适当的义务。自由裁量权是指在法律规定的条件下，行政机关根据其合理的判断，决定作为或不作为，以及如何作为的权力。立法对具体行政行为的范围、方法、手段等方面给予行政机关根据实际情况裁量余地的，是裁量的具体行政行为。例如，《治安管理处罚法》第32条规定：“非法携带枪支、弹药或者弩、匕首等国家规定的管制器具的，处五日以下拘留，可以并处五百元以下罚款。情节较轻的，处警告或者二百元以下罚款。”行政法规范之所以作这样的规定，是因为对某些法律事实能够在立法上作出统一的规定，而对某些法律事实无法在立法上作出统一的规定，需要行政主体根据这些法律事实的具体因素决定法律的适用。

2) 合理行政的内容。其一，公平公正原则。行政机关实施行政管理要平等对待行政相对人，不偏私、不歧视。公平公正原则的基本内涵是同等情况同等对待，不同情况区别对待，国家不得恣意地实施差别待遇。

其二，比例原则。国务院《全面推进依法行政实施纲要》直接对其内容予以明确：“行使自由裁量权应当符合法律目的，排除不相关因素的干扰。所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。”从其规定可以看出比例原则主要强调行政手段、方法和目的之间应该和谐一致、成比例，强调行政手段与目的之间的均衡关系。

2006年3月26日晚，家住湖南省常德市临澧县合口镇双龙村的滕自英，买了一张N702次长沙至石门的火车票，为在长沙湘雅医院儿科血液组住院医治白血病的3岁孙女回家凑医疗费。但她却误坐上了另一趟长沙至怀化的列车到了怀化。3月27日早上7时左右，她又怀揣在长沙买的那张车票，在怀化坐上湛江至襄樊的1474次途经列车前往石门。旅途中，她捡来28个空瓶子，准备回家后拿去卖。27日中午，在石门县火车站，滕自英被一位身着蓝色制服车站工作人员模样的人拦住，要求她到车站派出所接受调查。从5月27日中午1时40分左右进车站派出所到下午6时左右，滕自英一直在车站派出所接受公安人员的询问和调查。派出所在经过详细调查，取得物证、旁证等的基础上，向石门县公安局提交了批准拘留滕自英10天的报告，最后石门县公安局批准拘留滕自英5天。很显然，火车上捡拾28个空瓶子和5天的行

