

政府法制通用教程

应松年摇张恋华摇主编

中共中央党校出版社
· 北摇京 ·

责任编辑摇张摇琴

封面设计摇北京晓晖空间品牌策划有限公司

版式设计摇李摇灵

责任校对摇王巧艳

责任印制摇张志军

摇图书在版编目(悦孕)数据

摇政府法制通用教程 轱松年 张恋华主编 郢—北京：

中共中央党校出版社 郢郢郢郢

摇郢郢郢郢郢郢郢郢郢郢

摇I 郢政...摇II 郢①应...②张...摇III 郢法律 原中国 郢教

材摇IV 郢郢郢郢

摇中国版本图书馆 悦孕数据核字(郢郢郢)第 郢郢郢郢号

中共中央党校出版社出版发行

社址：北京市海淀区大有庄 郢郢号

电话：(郢郢) 郢郢郢郢(办公室) 摇 (郢郢) 郢郢郢郢(发行部)

邮编：郢郢郢郢 郢郢网址：郢郢郢郢郢郢郢郢

图书征订：郢郢郢郢郢郢郢郢

郢郢郢郢 郢郢郢郢郢郢郢郢郢郢

读者热线：郢郢郢郢郢郢郢郢郢郢郢

郢郢郢郢 郢郢郢郢郢郢郢郢

三河市南阳印刷有限公司印装

郢郢郢年 苑月第 郢版摇郢郢郢年 苑月第 郢次印刷

开本：郢郢毫米 伊郢郢毫米摇郢郢郢印张：郢郢郢

字数：郢郢郢千字摇郢郢印数：郢—郢郢郢册

定价：郢郢郢元 轱 (全三册定价 郢郢郢元 轱)

如有印装质量问题，本社负责调换

依法行政，建设法治政府高级教材编辑委员会

主 任 任应松年 国家行政学院法学教研部主任、中国政法大学教授、博士研究生导师、中国法学会行政法学研究会会长

副主任 王 丽 德恒律师学院院长、教授、北京大学、清华大学法律硕士研究生导师

委 员 (按姓氏笔画为序)

于 安 清华大学公共管理学院法学教授、硕士研究生导师

马怀德 中国政法大学法学院院长、教授、博士研究生导师

王人博 中国政法大学教授、博士研究生导师

王万华 中国政法大学副教授、硕士研究生导师

王灿发 中国政法大学教授、博士研究生导师

王 磊 北京大学法学院教授、硕士研究生导师

史际春 中国人民大学法学院院长助理、教授、博士研究生导师

叶必丰 上海交通大学法学院教授、博士研究生导师、中国法学会行政法学研究会副会长

刘剑文 北京大学法学院教授、博士研究生导师

刘 莘 中国政法大学教授、博士研究生导师

李贵方 德恒律师学院副院长、教授、北京大学法律硕士研究生导师

张克敏 中共中央党校出版社编审

张泽想 南京工业大学法学院院长、特聘教授、武汉大学法学院博士研究生导师

张恋华 北京德恒律师事务所律师

张 越 国务院法制办

杨小军 国家行政学院法学教研部副主任、教授、硕士研究生导师、中国法学会行政法学研究会副会长

杨伟东 国家行政学院副教授

杨克佃 最高人民法院行政审判庭原厅长、中国法学会行政法学研究会原副会长

陈天本 中国人民公安大学副教授

陈兴良 北京大学法学院副院长、教授、博士研究生导师

怀效锋 国家法官学院院长、中国政法大学教授、博士研究生导师

周旺生 北京大学法学院教授、博士研究生导师、中国法学会法理学研究会副会长

林 维 中国青年政治学院法律系主任、副教授、硕士研究生导师

姜明安 北京大学法学院教授、博士研究生导师、中国法学会行政法学研究会执行会长

姚建宗 吉林大学法学院教授、硕士研究生导师

倪文杰 中国大地出版社副总编辑

陶斯亮 中国市长协会副会长兼秘书长

符启林 中国政法大学教授、博士研究生导师、中国法学会经济法学研究会副会长

湛中乐 北京大学法学院教授、硕士研究生导师

舒国滢 中国政法大学教授、博士研究生导师

焦洪昌 中国政法大学法学院副院长、教授、硕士研究生导师

谭宗泽 西南政法大学副教授

管晓峰摇中国政法大学教授、硕士研究生导师

薛刚凌摇中国政法大学教授、博士研究生导师

特邀委员摇(按姓氏笔画为序)

王夙理摇国家环境保护总局政策法规司副司长

王建军摇中华人民共和国公安部

王摇超摇中国证券监督管理委员会法律部主任

石教群摇中华人民共和国财政部处长、法学博士

甘藏春摇中华人民共和国国土资源部政策法规司司长

刘兆斌摇国家质量监督检验检疫总局法规司司长

刘伯安摇中共中央组织部干部教育局副局长

刘振民摇中华人民共和国外交部条约法律司司长

孙霄兵摇中华人民共和国教育部法制办公室主任

张述元摇中共中央政法委员会研究室主任

杜摇春摇中华人民共和国司法部法规教育司司长

郝赤勇摇中华人民共和国公安部部长助理、办公厅主任

黄文夫摇中华工商时报总编辑

戴玉忠摇最高人民检察院研究室主任

出版说明

国务院《全面推进依法行政实施纲要》庄重提出“全面推进依法行政，经过十年左右坚持不懈的努力，基本实现建设法治政府的目标。”

为实现建设法治政府这一目标，《纲要》要求，要通过实行领导干部学法制度，定期或者不定期地对领导干部进行依法行政知识培训；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和专门法律知识，以全面提高行政机关工作人员依法行政的观念和能力。

《纲要》强调要求各级人民政府和政府各部门“要从‘立党为公、执政为民’的高度，充分认识全面推进依法行政的必要性和紧迫性，真正把依法行政作为政府运作的基本准则。各地方、各部门的行政首长作为本地方、本部门推进依法行政工作的第一责任人，要加强对推进依法行政工作的领导，一级抓一级，逐级抓落实。”

因为政府法制本身的综合性和政府法治本身的复杂性，要编辑出版一套政府法制综合类的教科书实属不易，以至于此，国内法学界尚未编辑出版过此类教材。我们首次尝试性地组织出版了这套政府法制综合类《依法行政，建设法治政府高级教材》，希望能够获得法学界和广大行政机关工作人员的认同。

本套教材分为《政府法制通用教程》、《政府法制案例分析》、《政府法制通用重要法律简释》。

本教材贯彻落实了胡锦涛总书记在纪念中华人民共和国宪法公布实施二十周年会议上的讲话精神；紧扣《纲要》内容。《政府法制通用教程》系统全面地讲解了法理学、宪法、行政法、行政刑法的概念、基本原理、基本制度及其创立和发展的背景，涵盖了各级人民政府领导干部及其行政执法公务人员必须掌握的通用法律知识和主要专门法律知识，以提高行政官员和行政执法人员的基本法律素质；《政府法制案例分析》对近几年各级政府行政过程中经典的案例进行了详尽的分析，供依法行政时借鉴；《政府法制通用重要法律简释》对政府官员和行政执法人员依法行政时通用的几部重要的法律进行了准确简明的解释，方便其使用。

本教材由中国行政法学会会长应松年担任编辑委员会主任，诚邀国家行政学院、北京大学、清华大学、中国人民大学、中国政法大学、中国青年政治学院、中国人民公安大学、国家法官学院、吉林大学、武汉大学、西南政法大学、上海交通大学等高校的数十位各学科研究领域国内知名的学者参与，形成学术实力空前强大的编写阵容，撰稿者大都具备丰富的立法实践经验，大多都是与其研究领域相关法律的起草人和参与者。

本教材编辑出版时间较为仓促，不足之处在所难免，希望专家和读者不吝赐教，以帮助我们不断完善，以再版时修正。

本套教材供各级政府官员和行政执法人员在系统学习和掌握通用法律理论和知识时使用；也可供高校学生参加政府公务员录用考试时参考。

中国大地出版社在本套教材的编辑出版过程中给予了大力支持和帮助，在此深表感谢！

《政府法制通用教程》撰稿者

姚建宗摇第一编摇第一章 第二、三、四、六节

第一编摇第一章 第九—第十八节

舒国滢摇第一编摇第一章 第一、五、七、八节

怀效锋摇刘双舟摇王卫东摇第一编摇第二章

王人博摇第一编摇第三章

周旺生摇第一编摇第四章

陈兴良摇方摇鹏摇第一编摇第五章

杨小军摇第一编摇第六章

谭宗泽摇第一编摇第七章

于摇安摇第一编摇第八章

应松年摇第二编摇第一章

薛刚凌摇第二编摇第二章

刘摇莘摇第二编摇第三章

马怀德摇第二编摇第四章

张泽想摇第二编摇第五章

王万华摇第二编摇第六章

叶必丰摇第二编摇第七章

张摇越摇第二编摇第八章

杨伟东摇第二编摇第九章

刘剑文摇第三编摇第一章

王灿发摇第三编摇第二章

符启林摇第三编摇第三章

史际春摇第三编摇第四章

目 录

通往法治之路（引言）	（ 员）
------------------	------

第一编 综 合

第一章 法理学	（ 猿）
摇摇第一节 法理学与法理学	（ 猿）
摇摇第二节 法律的概念	（ 远）
摇摇第三节 法律的要素	（ 员园）
摇摇第四节 法律的形式与效力	（ 员猿）
摇摇第五节 法律权利与法律义务	（ 员愿）
摇摇第六节 人权	（ 圆）
摇摇第七节 法律行为	（ 圆猿）
摇摇第八节 法律关系	（ 圆苑）
摇摇第九节 法律责任	（ 猿）
摇摇第十节 法律的作用	（ 猿猿）
摇摇第十一节 法律的发展	（ 猿苑）
摇摇第十二节 法律与其他社会因素	（ 源）
摇摇第十三节 法律的现实运作	（ 源源）
摇摇第十四节 法律程序	（ 源源）
摇摇第十五节 法治	（ 缘）
摇摇第十六节 法律的思维方式	（ 缘苑）
摇摇第十七节 法律解释	（ 远）
摇摇第十八节 法律推理	（ 远源）
第二章 宪法与行政法制史	（ 远）
摇摇第一节 中国古代行政法	（ 远）
摇摇第二节 员源年以前的中国宪政史	（ 愿）
第三章 宪法	（ 怨）
摇摇第一节 宪法的基本理论	（ 怨）
摇摇第二节 国家的基本制度	（ 员园）
摇摇第三节 公民的基本权利和义务	（ 员园）
摇摇第四节 国家机构	（ 员）
第四章 立法法	（ 员）
摇摇第一节 立法法与其历史环境	（ 员）

摇摇第二节 立法原则的法律化制度化	(员缘)
摇摇第三节 摇全国人民代表大会立法	(员园)
摇摇第四节 摇全国人民代表大会常务委员会立法	(员园)
摇摇第五节 摇国务院及其部门立法	(员园)
摇摇第六节 摇地方立法	(员缘)
 第五章 摇行政刑法	(圆源)
摇摇第一节 摇行政刑法概述	(圆源)
摇摇第二节 摇行政刑法的基本原则	(圆缘)
摇摇第三节 摇行政刑法的效力	(圆缘)
摇摇第四节 摇行政犯罪概述	(圆远)
摇摇第五节 摇行政犯罪的类型	(圆远)
摇摇第六节 摇行政犯罪构成之一：罪体	(圆远)
摇摇第七节 摇行政犯罪构成之二：罪责	(圆远)
摇摇第八节 摇行政犯罪构成之三：罪量	(圆远)
摇摇第九节 摇行政犯罪的刑事责任	(圆远)
摇摇第十节 摇刑法基本制度	(圆苑)
摇摇第十一节 摇行政刑法分则概说	(圆苑)
摇摇第十二节 摇危害行政管理的犯罪之一：经济犯	(圆苑)
摇摇第十三节 摇危害行政管理的犯罪之二：治安犯	(圆苑)
摇摇第十四节 摇侵害行政职权的犯罪之一：职务侵权犯	(圆苑)
摇摇第十五节 摇危害行政职权的犯罪之二：贪污贿赂渎职罪	(圆缘)
 第六章 摇国家赔偿法	(圆缘)
摇摇第一节 摇国家赔偿概述	(圆缘)
摇摇第二节 摇国家赔偿范围	(圆远)
摇摇第三节 摇国家赔偿的归责原则	(圆远)
摇摇第四节 摇国家赔偿责任的构成	(圆远)
摇摇第五节 摇国家赔偿标准	(圆远)
摇摇第六节 摇国家赔偿的主体	(猿远)
摇摇第七节 摇国家赔偿的程序	(猿远)
 第七章 摇公务员法	(猿远)
摇摇第一节 摇公务员法概述	(猿远)
摇摇第二节 摇公务员法律制度的历史沿革	(猿远)
摇摇第三节 摇公务员职务关系概说	(猿苑)
摇摇第四节 摇公务员管理法律制度	(猿缘)
 第八章 摇紧急状态法	(猿缘)
摇摇第一节 摇概述	(猿缘)
摇摇第二节 摇应急管理	(猿远)
摇摇第三节 摇紧急状态	(猿远)

第二编 一般行政法

第一章 行政法的一般理论	(猿猿)
摇摇第一节 行政法学的概念	(猿猿)
摇摇第二节 行政法的法律渊源	(猿猿)
摇摇第三节 行政法的基本原则	(猿猿)
摇摇第四节 行政法律关系	(猿猿)
第二章 行政组织法	(源源)
摇摇第一节 行政组织法的概念、内容、功能和地位	(源源)
摇摇第二节 行政组织法的基本原则	(源源)
摇摇第三节 中央行政组织法	(源源)
摇摇第四节 地方行政组织法	(源源)
摇摇第五节 其他公务组织法	(源源)
第三章 行政立法	(源源)
摇摇第一节 行政立法概述	(源源)
摇摇第二节 行政立法的基本原则	(源源)
摇摇第三节 行政立法的程序	(源源)
摇摇第四节 行政立法监督	(源源)
第四章 行政许可法	(源源)
摇摇第一节 行政许可概述	(源源)
摇摇第二节 行政许可的范围与设定	(源源)
摇摇第三节 行政许可的实施机关	(源源)
摇摇第四节 行政许可的程序	(源源)
摇摇第五节 行政许可的监督检查	(源源)
摇摇第六节 行政许可中的法律责任	(源源)
第五章 行政处罚法	(源源)
摇摇第一节 行政处罚法概述	(源源)
摇摇第二节 行政处罚的原则	(源源)
摇摇第三节 行政处罚的种类	(源源)
摇摇第四节 行政处罚的实施	(源源)
摇摇第五节 行政处罚的程序	(源源)
第六章 行政合同	(源源)
摇摇第一节 行政合同概述	(源源)
摇摇第二节 行政合同的缔结与履行	(源源)
摇摇第三节 行政合同的合法要件与违法后果	(源源)
摇摇第四节 行政合同的法律救济	(源源)

第七章 行政复议程序法	(缘 苑)
摇摇第一节 行政复议程序	(缘 苑)
摇摇第二节 行政复议程序法	(缘 苑)
摇摇第三节 行政复议程序法的基本原则	(缘 苑)
摇摇第四节 行政复议程序法的主要制度	(缘 苑)
摇摇第五节 制定中国统一的行政程序法典	(缘 苑)
第八章 行政复议法	(缘 苑)
摇摇第一节 行政复议概要	(缘 苑)
摇摇第二节 行政复议的基本原则	(缘 苑)
摇摇第三节 行政复议的范围	(缘 苑)
摇摇第四节 行政复议的管辖	(缘 苑)
摇摇第五节 行政复议参加人	(缘 苑)
摇摇第六节 行政复议的程序	(缘 苑)
第九章 行政诉讼法	(远 苑)
摇摇第一节 行政诉讼法概述	(远 苑)
摇摇第二节 行政诉讼的基本原则	(远 苑)
摇摇第三节 行政诉讼受案范围	(远 苑)
摇摇第四节 行政诉讼管辖	(远 苑)
摇摇第五节 当事人	(远 苑)
摇摇第六节 行政诉讼程序	(远 苑)
摇摇第七节 我国行政诉讼证据制度	(远 苑)
摇摇第八节 行政诉讼法律适用	(远 苑)
摇摇第九节 行政诉讼判决、裁定和决定	(远 苑)

第三编 特别行政法

第一章 税收征收管理法	(远 苑)
摇摇第一节 税收征收管理法概述	(远 苑)
摇摇第二节 税务管理	(远 苑)
摇摇第三节 发票管理	(远 苑)
摇摇第四节 税款征收	(远 苑)
摇摇第五节 税务检查	(远 苑)
摇摇第六节 税务行政处罚	(远 苑)
摇摇第七节 税收法律责任	(远 苑)
摇摇第八节 税务代理	(远 苑)
第二章 环境保护法	(远 苑)
摇摇第一节 环境保护法的概念和特点	(远 苑)
摇摇第二节 我国环境保护法的发展过程	(远 苑)

第一节 环境保护法的体系	(10)
第二节 主要的环境保护法律制度	(10)
第三章 土地管理法与房地产管理法	(10)
第一节 土地权属制度	(10)
第二节 土地利用规划管理	(10)
第三节 耕地保护	(10)
第四节 建设用地	(10)
第五节 房地产法概述	(10)
第六节 房屋权属制度	(10)
第七节 房地产开发用地	(10)
第八节 房地产开发法律制度	(10)
第九节 房地产交易法律制度	(10)
第四章 反不正当竞争法、产品质量法、消费者权益保护法	(10)
第一节 竞争法概述	(10)
第二节 不正当竞争行为	(10)
第三节 监督检查与法律责任	(10)
第四节 产品质量法概述	(10)
第五节 产品质量的监督管理	(10)
第六节 生产者、消费者的产品质量义务	(10)
第七节 产品质量责任制度	(10)
第八节 消费者权益保护法概述	(10)
第九节 消费者权利与经营者义务	(10)
第十节 争议解决与法律责任	(10)
后记	(10)

通往法治之路（引言）

法制与法治。法制，即法律和制度的总称。法治，通常理解为依法管理，依法治国，从不同角度对法治有着不同解释。从国家治理的权力基础即政治基础方面讲，法治是众人之治，人民之治，即通常所说的“主权在民”，有别于人治；从国家治理的手段上讲，法治是法律的统治，即通常所说的“法律至上”，有别于礼治、仁治、德治；从国家治理的方式上讲，法治是国家权力和公民政治权利的法制化的运行，其运行机制即是通常所讲的“分权制衡”，有别于集权，专权；从国家治理的价值趋向上讲，法治蕴涵着民主、自由、平等、人权、正当、合宪、理性、秩序、效率、文明等社会价值；从国家治理的目标上讲，实现法治意味着国家稳定，人民幸福，社会和谐。法治本身有着基本的准则要求，即法治原则——主权在民原则、法律至上原则、分权制衡原则、平等原则、保障人权原则。

法治国家的宪法毫无例外地都要确立法治原则，我国宪法也充分体现了法治的基本原则。即人民主权原则，“中华人民共和国的一切权力属于人民”；法律至上原则，“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”；国家机关分工合作原则，“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权，中华人民共和国国务院是最高国家行政机关，中华人民共和国人民法院是国家的审判机关”；平等原则，“中华人民共和国公民在法律面前一律平等，中华人民共和国各民族一律平等”；人权（政治权利）原则，“中华人民共和国年满十八岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权，中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由，国家尊重和保障人权”。

法治是国家权力和公民政治权利的法律化、制度化的运行。国家权力表现为国家的立法权、行政权、审判权。公民的政治权利是指人民选择自己的国家权力机关的权利和参与立法过程、参与行政管理过程、参与审判过程的权利，公民的政治权利是人权的核心。公民的政治权利本质是一种“保障性权利”，一般分为两类，一类是定期行使的选举权和被选举权，即“票决权”。票决权直接或间接产生立法权、行政权、审判权，公民通过“票决权”的行使实现其对政府的选择。另一类是言论、出版、集会、结社、游行、示威权，形象化地称为“街头权”，其实质是一种非暴力的“反对权”，或“压力权”。公民通过行使“压力权”以有效制约国家权力，通过压力迫使国家权力依法行使。公民的政治权利具有原生性；国家权力则是次生性的权利。

宪法确立了国家立法权、行政权、审判权等国家权力和公民政治权利，并确立了权力（权利）行使的基本原则。国家立法权、行政权、审判权分属不同的国家机构独立行使，相互制约。国家权力的行使必须遵循宪法和法律，行使国家立法权的机构不能任意创制旨在剥夺公民政治权利的法律；行使国家行政权的机构必须在宪法和法律的范围内活动，遵守法律优先、法律保留原则；行使国家审判权的机构必须遵循宪法和法律；公民政治权利的选举权和被选举权的行使有明显的周期性的特点，而公民政治权利的言论、出版、集会、结社、游行、示威行使的动因、行使方式、行使时间、行使规模、行使地点及涉及范围有其群体性和不确定性。公民政治权利的行使也同样要遵守宪法和法律。无论是国家权力，还是公民政治权利，其行使逾越宪法和法律都可能会对国家、社会和个人带来负面影响。

宪法和法律虽然为权力（权利）运行提供了准则和标准，但并不能认为国家权力和公民政治权利的运行会完全自觉遵守宪法和法律规定的准则和标准，也不能认为静态的宪法和法律规定的准则和标准会自动地、有效地制约国家权力。只有以权力制约权力，以权力约束权利，以权利参与和制约权力，才能保障权力（权利）的运行遵循宪法和法律规定的准则和标准。可以认为法治是以法制的手段消弭权力之间，权利与权力之间的冲突而实现的权利（权力）的有效运行。

国家权力和公民政治权利的法制化的运行也是国家权力与公民政治权利之间的双向和多向度的交往

行动，国家权力在交往行动过程中以取得正当性；公民权利在交往行动过程中得以保障，防止权力（权利）失控：国家权力走向极端，将会出现“暴政”；公民权利走向极端，将会出现“暴民”，“暴政”和“暴民”皆是国家和人民的灾难。国家法治化的程度取决于国家权力与公民政治权利的交往行动的程度，决定于国家的稳定程度和社会的和谐程度。

政府法制与政府法治。政府法制，是指关于政府的法律和制度。它既包括政府如何去管理国家事务的法制，又包括怎样把政府自身管理好的法制。

从政府管理国家事务的内容看，政府法制实际上是宪法规定的政府职权的制度化、法律化。政府工作的全面性，决定了政府法制建设内容的全面性。从政府运用法律的手段看，政府法制应该包括行政立法、行政执法、行政司法以及提高公民的法律意识等方面。总体上讲，政府主要是执行宪法、法律的执法机关。但为了执法，政府同样还要立法。在执行中产生争议和纠纷时，政府还要进行准司法活动。从法律关系看，政府法制主要是行政法律关系，是政府在管理国家事务时形成的，包括政治、经济、文化等内容的各种法律关系。因而有时往往把政府法制与行政法制等同起来。但不能把政府法制理解的过于狭隘，政府常常就某些民事关系作出规定，解决某些民事争议；政府的部分执法机关还承担刑事法律关系方面的职权。总体上讲，政府法制是一个综合性概念。

政府法治（行政法治）指政府权力（行政权力）的法制化运行。政府法治基本原则有法律至上原则、依法行政原则、接受司法审查原则、公民政治权利保障原则。

法律至上是指政府权力来源于宪法和法律，政府没有超越宪法和法律的特权。法律至上原则要求政府只能在国家立法机关依法创制的宪法和法律为其规定的范围内行使权力，本质上是国家立法权对行政权的约束，可称之为“立法制约”。

依法行政包括三方面含义，一是行政权力的具体内容及其行使主体均由宪法和法律设定；二是行政机关行使权力必须依据法律，既要符合实体法律法规，又要符合程序法律规范，不得与法律相抵触；三是行政机关越权行政、违法行政、消极行政均应承担法律责任。依法行政原则的实质和内涵体现在行政合法性原则、行政合理性原则、正当程序原则、诚实信用原则上。行政合法性原则要求行政权的存在和运行都必须依据法律，而不能与法律发生抵触和冲突。行政合理性原则是指行政机关作出决定，行使自由裁量权要公平、客观、适度。正当程序原则要求行政机关在作出影响相对人权益的行政决定时，必须遵循正当的法律程序，包括行政信息的公开、对相对人作出行政行为要告知相对人、说明理由，听取相对人的陈述、申辩，为相对人提供事后的法律救济等。诚实信用原则主要内容一方面指法律的稳定性和法律不溯及既往；另一方面指行政权力行使要具有确定性、真实性；再一方面指信赖保护。依法行政原则要求行政机关行使权力时能够自觉依照法律约束自身，可称之为“主体制约”。

司法审查是指法院以审判方式对行政行为是否违法作出裁决，包括违宪审查和一般违法审查。有无独立的司法机构对行政行为的合法性进行审查是国际公认的政府法治的标志。我国尚未建立政府违宪审查制度，随着国家法治和政府法治建设的推进，凸显建立政府违宪审查制度的必要性和迫切性。目前我国已建立起了以行政诉讼为基础的对一般违法行政行为进行审查的司法审查制度，经过十余年的运行渐趋成熟。司法审查原则要求行政行为都必须接受司法监督，可称之为“司法制约”。

公民政治权利在政府法治上主要体现在三个方面：一是公民以其拥有的原生的“票决权”按照定期换届的方式直接或间接地决定政府官员的人选，实现其对政府的选择权。依照政治学“谁授权对谁负责”的基本公理，公民的“票决权”是决定政府官员是否执政为民的根本因素。二是公民参与政府管理，参与行政立法、行政决策、行政执法，如参加行政立法的讨论；行政决策的专家咨询、论证；行政处罚、行政许可的听证等。这种公民的行政参与既是对行政权的事前监督；也是对行政权运作程序的制约。三是利用建立在公民言论、出版自由基础上的大众传播媒介对政府行政行为进行讨论、建议、批评，实现对政府行政行为的舆论监督；针对政府行政行为，公民通过行使集会、结社、游行、示威的自由权利给政府机关施加社会压力，促使政府守法。公民政治权利保障原则要求政府行政权力的取得正当，依法行使并接受监督，可称之为“权利制约”。公民政治权利保障原则体现了行政民主，体现了“众人之治”的法治理念。

“立法制约”旨在给政府行政权力“圈定”一个范围；“主体制约”旨在规范政府行政行为，可形象地称之为“自律”；“司法制约”旨在纠正政府违宪和违法的行政行为，可形象地称之为“纠偏”；“权利制约”旨在利用选择权和施压的方式促使政府行政机关依法行政。需要说明一点的是，对政府行政行为的“立法制约”、“司法制约”、“权利制约”均不能代替政府行使权力。

“立法制约”和“司法制约”属于以国家权力制约政府行政权力，而“权利制约”则是以公民政治权利制约政府行政权力。立法权、司法权、行政权皆属于国家权力的组成部分，所以“立法制约”和“司法制约”往往被认为是国家权力的内部制约，且“司法制约”本质上又是一种“被动制约”，因此建设法治政府单纯依靠“立法制约”和“司法制约”是不够的，还需要主动的、外部的、积极行使的“权利制约”，“权利制约”的作用是不可替代的。

政府权力的法制化运行是在多向度权力（权利）制约状态下的运行，只有以权力（权利）制约政府行政权力；才能使政府做到“依法行政”；才能实现行政法治；才能体现分权制约，以权制权的法治精神。

只有政府机关及其工作人员充分公开其行政行为，让公众参与，“权利制约”才能成为可能。如果政府行政机关的行政行为仅仅只是面对行政行为的直接相对人，那么其取得什么证据、认定什么事实、依据什么法律，往往在作出该行为的行政机关和工作人员看来不过只是找个“借口”而已，偏私、腐败自然难以避免；如果政府行政机关的行政行为不仅仅只是面对行政行为的直接相对人，而是面向社会公众，充分公开，因“权利制约”压力的存在，依法行政才有可能，偏私、腐败才会想为而不能。顺便论及一句，如果法院仅仅只是对原告、被告作出判决，那么认定什么证据、查清什么事实、依据什么法律，往往在法官看来也不过只是找个“借口”而已，偏私、腐败亦会难免；如果法院不仅仅只是对原告、被告，而是面向公众，面向社会，公开审判，同样因“权利制约”（针对司法的）的压力的存在，依法判决才有可能，偏私、腐败才会想为而不能。

《依法行政，建设法治政府高级教材》全面体现了国务院制定的《全面推进依法行政实施纲要》提出的政府法律和制度建设的总体精神，总结了政府法律和制度建设的经验，吸收了政府法制理论尤其是行政法学理论研究的最新成果。本套教材分为《政府法制通用教程》、《政府法制案例分析》、《政府法制通用重要法律简释》。

《政府法制通用教程》分综合、一般行政法、特别行政法三编，共计二十章。教程具有以下几个方面的突出特点。

全面性。《全面推进依法行政实施纲要》对政府法制所涉及范围及其学习掌握的重要意义和必要性作出了原则性的规定：“各级人民政府及其工作部门要带头学习和掌握宪法、法律和法规的规定，不断增强法律意识，提高法律素养，提高依法行政的能力和水平，把依法行政贯穿于行政管理的各个环节，列入各级人民政府经济社会发展的考核内容”；规定“要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”。从以上规定可以看出，政府法制主要包括宪法及其相关法律、一般行政法、特别行政法（即专门法律知识，需要特别说明的是，我们在本教材中是从行政法律关系的角度将经济法称之为特别行政法，即经济行政法，并不因此而否定经济法学科的独立性）。

政府法制本身是一个宽泛的综合性概念，研究政府法制能否形成一个独立的理论范畴，发展成为一门独立学科有待进一步探讨。从目前法学研究现状和学科分类看，研究政府法制的基本理论分属于不同的学科范畴，由不同的法学学科相对独立地承担，并且这些学科理论体系相对比较完善。我们认为政府法制通用理论的核心包括宪法和行政法两大主干学科，而两者关系交融，正如曾任德国联邦宪法法院院长的弗里茨·维纳讲过的一句名言“行政法是宪法的具体化”。而作为宪法和行政法的共同基础理论的法理学自然应当成为政府法制的通用理论，因为像回答“什么是民主？”、“什么是法治？”、“什么是人权？”、“法律的价值是什么？”等建设法治政府的基本的问题都是法理学研究的主要范畴。近年来，我国刑法学界加强了对行政刑法学理论的研究，并取得了一定的成果。政府官员和一般行政执法人员对行政刑法可能感到比较陌生，行政刑法指的是规定行政犯罪及刑罚的法律规范，行政刑法是打击行政犯罪、维护正常的行政管理活动、保障行政权力和公民权利的刑法依据。显然，行政刑法理论也是政府官员和

一般行政执法人员应当了解和掌握的通用法律知识。

政府官员和一般行政执法人员学习和掌握政府法制通用理论和知识，究竟应当掌握到什么程度？达到一个什么能力？目前没有一个法定的标准，也难以制定一个量化的法定标准。只能由地方政府、部门政府结合本地区、本部门经济、社会、文化发展的水平和地方政府、部门政府推进依法行政，建设法治政府阶段性目标确定一个相对标准，进而“采取自学与集中培训相结合、以自学为主的方式”达到这个标准。

本教程紧扣《纲要》，各章节全面、详尽、系统地讲述政府法制通用理论和知识。教程综合部分分法理学、宪法与行政法制史、宪法、立法法、行政刑法、国家赔偿法、国家公务员法、紧急状态法八章；一般行政法部分分行政法学、行政组织法、行政立法、行政许可法、行政合同、行政程序法、行政处罚法、行政复议法、行政诉讼法九章，特别行政法部分代表性地讲解了四门专门法律知识，分为税收征管法，环境保护法，土地管理法和房地产管理法，反不正当竞争、产品质量、消费者权益保护法四章。

本教程所讲解的通用法律知识，是政府官员和一般行政执法人员必须学习和掌握的法学理论和知识。

权威性。本教程诚邀了国家行政学院、北京大学、清华大学、中国人民大学、中国政法大学、国家法官学院、吉林大学、武汉大学、西南政法大学、上海交通大学等高校的数十位各学科研究领域的相关学者参与，形成了学术实力空前强大的编写阵容。我们力争使教程内容能够立于本世纪初期的政府法制学术前沿，并能够反映政府法制各学科成熟的理论，代表政府法制理论研究的前沿水平；各章撰稿者大都具备丰富的立法实践经验，都是与其研究领域分别相关的宪法、立法法、刑法、国家赔偿法、国家公务员法、行政许可法、行政处罚法、行政复议法、行政诉讼法、税收征收管理法、环境保护法、土地管理法、房地产管理法、反不正当竞争法、产品质量法、消费者权益保护法等法律的起草人和参与者。

独创性。首次以《政府法制通用教程》命名的教科书，既是创新，也是挑战。教程也是首次将行政刑法、紧急状态法、行政组织法、行政程序法作为教科书的内容，而非法学专著的内容。

教程内容和编写体例上有所创新。与常规的法学教材相比，教程“章”、“节”开头增设了能够总括本章节内容简明易记的名家、名言、警句、训条等。章节中间、结尾增设导航、连接性的知识，即介绍每一章节所讲述的法学原理的创始人或主要代表人及其论述该原理的名著，该名著的简要说明；或者介绍章、节所讲述的重要法律制度的首创背景、首创案例等。导航、连接性的知识一者可扩大其知识面；二者可通过了解法学背景知识降低其接受法学知识的难度，以适合政府官员和一般行政执法人员自学使用。

《政府法制案例分析》分为综合、一般行政法两编，共计十三章。综合部分包括宪法、行政刑法、国家赔偿法、突发事件和紧急状态处置法四章；一般行政法部分包括行政法学、行政组织法、行政立法、行政许可法、行政合同、行政程序法、行政处罚法、行政复议法、行政诉讼法九章。各章节分别由北京大学、中国政法大学、中国人民公安大学、中国青年政治学院等高校有关学者撰写。《案例分析》教材中的每一个案例包括[案情摘要]、[法律问题]、[参考结论]、[法律、法理评析]，案情摘要语言精炼，概括全面；法律问题针对性强；参考结论是依照法律、法规规定所得出的结论，无明确法律规定则是依法理分析得出的结论；法律、法理评析重在法规评析。

《案例分析》所选择的大都是政府法制实践中重要的、典型的，对推进依法行政，建设法治政府有着重大影响的案例，比如，《宪法》中的“孙志刚案”；“岳阳市市长另行选举案”；《行政刑法》中的“陈希同贪污、玩忽职守案”、“成克杰受贿案”、“杜培武被刑讯逼供案”；《突发事件和紧急状态处置法》中的“非典系列案”；《违法行政与行政责任》中的“湖南省嘉禾县政府违法强制拆迁案”、“安徽劣质奶粉案”、“吉林中百商厦火灾案”、“北京密云县重大责任事故案”。

案例是法律实施的结果，是静态的文本意义上的法律规范“活化”于社会的产物，是司法、行政执法对法律理论和知识的运用、对法律规范适用的一种能动反映，总之是法律原理、法律规范、执法能力、司法水平的统一。我国绝大部分行政执法人员未经法学专业化的系统学习，通过研读案例，分析法源

律现象的规律是其增强法律意识，提高依法行政能力的一种捷径。

《政府法制通用重要法律简释》运用《教程》、《案例分析》讲述的政府法制理论和知识对政府法制通用重要的《宪法》、《立法法》、《刑法》、《国家赔偿法》、《公务员法》、《行政许可法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》、《行政监察法》等法律给以简明、扼要的解释，帮助政府官员和一般行政执法人员运用法律理论理解法律条文，解剖法律规范结构，有效提高其“看法条，知法条，用法条”的依法行政的实务能力。

“法律制定之后，在某种意义上，公务员就是决定因素”。通往法治，十年建成法治政府在很大程度上取决于政府公务员的法律水平和依法行政能力能否提高到一个相当的水准。我们倾其所能力争打造一套政府法制综合性的“精品”教科书。若广大政府公务人员在自学和培训时选择使用本套教材，对其法律素质有所增益，对其行政能力有所提高，我们将感到无比欣慰！

本教材是政府法制综合类教科书的首次尝试，疏漏和不足之处在所难免，诚恳希望使用本书的专家学者、政府官员、行政执法人员和广大读者提出批评，以便本教材再版时予以纠正。

谨以本教材为全面推进依法行政，建设法治政府贡献绵薄之力！

应松年摇姜明安摇张恋华

圆年缘月缘日