

中国行政法 实用通典

人民出版社

中国行政法 实用通典

主 编 杨海坤
副主编 李 兵

人 民 出 版 社

策 划: 阳光 雪石

责任编辑: 陈来胜

装帧设计: 华一士

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政法实用通典/杨海坤主编

—北京: 人民出版社, 2006.6

ISBN 7-01-005515-7

I. 中… II. 杨… III. 行政法—汇编—中国 IV. D922.109

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 032530 号

出版发行: 人民出版社

地 址: 北京朝阳门内大街 166 号

邮政编码: 100706

总 经 销: 人民出版社发行部

010-65257256, 65243313, 65244241, 65136418

经 销: 各地新华书店

邮购服务: 人民东方图书销售中心

010-65250042, 65289539

印 刷: 中青印刷厂

开 本: 880 毫米×1230 毫米 1/16 开

印 张: 85

字 数: 1600 千字

版 次: 2006 年 6 月第 1 版

印 次: 2006 年 6 月第 1 次印刷

印 数: 0,001—5,000 册

定 价: 198.00 元

版权所有 盗版必究

打击盗版 人人有责

举报电话: 010-65251359, 65255712, 65246667

前言

杨海坤

(一)

十一届三中全会后，中国共产党率领全国人民开始从教条主义和个人迷信的思想束缚中解脱出来，重新以实事求是的思想路线审视中国的未来走向。通过对十年内乱的深刻反思，国家领导人更清醒地认识到，“必须使民主制度化、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。”^①于是，“依法治国，建设社会主义法治国家”^②的基本治国方略在我国也得以确立，并载入国家根本大法。^③同时，“依法治国，首先是依宪治国；依法执政，首先是依宪执政”^④的宪政理念已经为国家最高领导层所确认并倡导。

在国家法治化建设过程中，民主、法治、依法治国、依法行政已经成为其基本内容，它们之间相互依存、相互促进、相互贯通。法治的含义应当包括：宪法是国家的最高法律，一切国家机关的权力来源于宪法，宪法和法律必须符合正义，是良法；法律面前人人平等，保障公民的权利和自由；一切国家机关及官员都必须根据宪法和法律办事；司法独立，只服从于宪法和法律。法治则是宪政的基础，只有在法治社会的环境中才能建设法治政府。宪政的精髓在于，在法治的框架里，通过动态的权力控制来实现权力之间的均衡，以此来保障人民的权益不至于在权力的高度集结之下造成危害。宪政意味着政府要受宪法的制约，政府是有限的政府，即只有人民同意授予它的权力并只为了人民同意的目的，人民的基本权利受宪法保障；宪政还意味着要求独立的司法监督，以保障政府不偏离宪法的规定、保证权力的分立以及个人不受侵犯等。^⑤依法治国首先是依宪治国。宪法应该是写着人民权利的文本，是通过人权和公民权利制约国家权力的约法。宪政首先要有一部优良的宪法，^⑥而且这部宪法在实际生活中得到了坚决、彻底的实施，宪政是优良的宪法得以实施的优良状态。依法治国首先要求政府依法行政，依法治国的根本目的在于保障人权，而对于人权的最大可能的侵害往往来自于政府，只有政府依法行政才能保证依法治国的目

① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第144页。

② 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》。

③ 1999年3月15日第九届全国人民代表大会第二次会议通过《中华人民共和国宪法修正案》第十三条：“宪法第五条增加一款，作为第一款，规定：‘中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家’。”

④ 胡锦涛：2004年9月15日《在首都各界纪念全国人民代表大会成立五十周年大会上的讲话》。

⑤ 参见[美]路易斯·亨金：《宪政、民主、对外事务》，三联书店1996年版，第11页。

⑥ 评判一部宪法是否优良，在笔者看来，最主要的看其制度和内容是否体现了现代宪政必须体现的四大原则，即人民主权原则、人权保障原则、权力制约原则和宪法至上（违宪必究）原则。

标得以根本实现。

构建社会主义和谐社会,已经成为当今中国共产党和中国人民的社会理想和目标。^①社会主义和谐社会应该是“民主法治、公平正义、诚信友爱、安定有序、人与自然和谐相处的社会”^②。和谐社会与法治社会存在必然的联系。现代和谐社会必定是法治社会。一般而言,构建和谐社会至少需要形成四种健全的社会机制,即利益表达机制、激励动力机制、整合平衡机制和利益救济机制。^③利益表达机制主要通过政治民主机制来实现,激励动力机制主要通过市场机制的作用来实现,整合平衡机制主要通过政府管理机制来实现,而利益救济机制则主要通过司法保障机制来实现。而促使和保障这四种机制正常启动和运行的最明确、最有力、最具体的手段就是法律。社会主义的本义就是,它是以社会为本位的社会,是共同的、互助的、和谐的社会,是以公平正义精神为灵魂、为引领的社会。而法律恰恰就是人类的公平正义之术。没有法律的调整和支撑,社会公平正义目标就不可能实现,实现和谐社会也就成为一句空话。同时,民主法治、公平正义等特征属于和谐社会最重要的特征,法治所要追求的理想目标就是社会和谐,而社会和谐则最有利于最广大人民的根本利益。

① 中共十六大把“社会更加和谐”作为全面建设小康社会的目标之一提出来,中共十六届四中全会又把“提高构建社会主义和谐社会的能力”作为中国共产党执政能力的一个重要方面明确提出来。

② 2005年2月19日,胡锦涛总书记在中共中央举办的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的讲话。

③ 这四种机制的基本含义如下:(1)利益表达机制的主要法律形式应该是宪法及宪法性法律,在社会转型时期,社会各阶层的地位和利益关系都在发生深刻变动,因此各种市场主体和社会主体的愿望和要求需要充分表达。为此,要创造条件,开辟和疏通各种渠道反映他们的利益需求,并引导各种利益主体在以理性、合法方式表达利益诉求的基础上解决利益矛盾和冲突。政治学中有一句名言:“所谓政治,就是民意的表达。”在我国,如何充分利用我国现有的政治资源和政治优势就成为政治领导人和立法机构必须经常考虑的问题,我们的人民代表大会制度、政治协商会议制度等政治制度的健全和完善必须依靠宪法和宪法性法律来规范。因此,体现利益表达机制的法律的最显著特点是充分反映和谐社会之中极其重要的主权在民原则,体现和谐社会中一切公权力应该具有的为民所授、为民所有的品质和精神。(2)激励动力机制的主要法律形式就是民法,它保障民事主体的财产权利和人身权利,要求人们按照诚实信用原则、平等互利原则、等价有偿等原则从事经济社会活动,使得社会全体成员能在平等、有序的竞争环境中充分发挥其聪明才智和创造性,并按照贡献大小心安理得地公平地参与社会财富的分配。当然,与之相辅相成的机制则是惩治机制,对于一切危害市场秩序和社会秩序的行为应该予以处罚,从而使激励动力机制能更持久、更广泛、更正常地运行并发挥作用。体现激励动力机制作用的法律充分地反映了和谐社会公民自治的特点,使社会发展的内在动力和资源无障碍地显现其作用,并使每个人的个体积极性得到淋漓尽致的发挥。(3)至于整合平衡机制,除了宪法作为根本依据之外,最主要的法律形式应该是行政法,因为行政法除了监督和制约行政权的作用之外,其最经常、最直接的作用就是加强政府和其他公共权力社会公共生活的管理,合法、合理地调节公民、法人和各种社会组织之间的利益分配和利益矛盾,例如利用税法,调节不同社会阶层之间的贫富差距;利用社会保障法,保护全体社会成员,重点是保护那些需要帮助与救济的困难群体的基本利益。整合平衡机制的法律最鲜明的特征就是它必须体现以人为本原则,体现权为民所用的人文情怀和价值,体现公共权力与公民权利之间的最佳互动与合作关系。(4)当公民的和谐关系受到威胁或遭到破坏,公民的合法权益被组织或者其他人侵害之时,利益救济机制就应该启动和运行,司法机关作为正义的保护神应该挺身而出,为实现社会正义而奋斗。利益救济机制的法律形式除了各类实体法之外,主要包括刑事诉讼法、民事诉讼法和行政诉讼法在内的各类诉讼法。因此,各类诉讼制度都要体现公正和效率原则,从而使失衡的社会关系迅速得以修复,使失和的人际关系重新达到和谐状态。在现代文明社会,必须树立起司法权威,社会大众不仅在理智层面上认同并接受司法权威,而且在情感层面上尊重并信仰司法权威;在利益救济机制中,公民体会到的不仅是实体公正,而且享受到程序公正。

(二)

随着改革开放的不断深入,我国的行政法领域也发生了一场前所未有的变革。在这场变革中,国家行政立法逐步完备,法治、民主的宪政精神依托于依法行政的表现形式一步步得以落实。以1978年中共十一届三中全会为契机,中国行政法开始迅速发展。1978年以后的一段时期,以经济行政法为重点,广泛涉及社会的各个方面,都制定了一些法律。特别是1982年颁布《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》和1987年1月1日生效的新修改的《中华人民共和国治安管理处罚条例》,规定了公民可以对国家机关提起行政诉讼的相关内容,为行政诉讼制度的建立积累了充分的经验。《中华人民共和国行政诉讼法》于1989年七届人大二次会议通过并于1990年10月1日起施行,在法律界,特别是在行政法领域,属于一件石破天惊的大事,是中国行政法发展的最重要的里程碑。它的颁布与实施标志着行政诉讼制度在我国根本确立,为公民有效保护其合法权益,将司法监督纳入行政法领域提供了完善的制度基础。《行政诉讼法》的颁布和实施也使国家行政接受监督的价值理念得以进一步彰显,为行政法领域的其他法律制度的建立打下了坚实的制度基础,开创了我国民主法制建设的新局面。1994年全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过的《中华人民共和国国家赔偿法》,确立行政赔偿制度,是行政诉讼制度的延续和发展,它加强了对行政机关监督的力度,进一步落实了依法行政的具体内容。

中国现代行政法治发展的另一重要标志是,1996年3月八届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国行政处罚法》。《行政处罚法》是一部直接规范行政处罚行为的法律,但其意义远远超出对于行政处罚行为的规范。《行政处罚法》作为我国行政执法领域的第一部单行行政程序法,标志着我国从“实体控权”到“程序控权”的法制发展路径的转变。行政程序向来是我国行政法制建设中的薄弱环节,而程序是行政法生命力的重要来源。《行政处罚法》中的程序性规定推动了行政程序法的发展,揭开了我国行政程序法典化的序幕,该法中许多成功的制度也将为我国将来的行政立法所借鉴和吸收。

1999年4月第九届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过的《中华人民共和国行政复议法》,是继《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》之后的又一部规范政府行为的重要法律,不仅对保护公民合法权益,而且对保障和监督行政机关依法行使职权,促进依法行政起着积极的作用。

立法是国家的重要的职能之一,立法是否规范,其程序是否正当、科学,直接关系到立法质量、立法的实效,从而广泛地影响公民的权利和义务。2000年3月在九届人大三次会议上通过,并于同年7月1日生效的《中华人民共和国立法法》,立足于实体和程序,在立法权限、立法程序、立法解释、法律适用、立法监督等方面对我国的立法行为进行了全方位的规范。《立法法》的显著特点是,初步建立了中国的违宪、违法立法审查制度,实质性地推进了我国违宪审查制度的发展。这部法律的颁布和实施,对于推动我国立法的制度化和民主化,以及依法治国具有重要的意义。

2004年4月,在宪法修正案通过的背景下,国务院公布了《全面推进依法行政实施纲要》。应当说,这是一部我国新时期国家依法行政的纲领性文件。该文件以宪政和法治思想为指导,科学总结了依法行政的基本经验,从政府转变职能与行政管理体制改革、制度

建设、法律实施、科学民主决策、政府信息公开、纠纷解决机制、行政监督和公务员依法行政观念和能力提高等多个方面明确了我国整体推进依法行政的具体目标和措施。《纲要》明确提出：当前我国推进依法行政的任务是“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”。笔者一向主张：中国行政法治应采取一种后发的综合的行政法治模式^①，而《全面推进依法行政实施纲要》的颁布正体现了这一点。正如有的学者对《纲要》所高度评价的：“由政府自觉提出并要求在十年时间内基本实现建设法治政府的目标，这在世界法治发展史上是绝无仅有的。”^②它标志着宪政的思想正在我国具体化为建设法治政府的自觉行动。

如果说《全面推进依法行政实施纲要》勾画了当今我国建立法治政府的宏伟蓝图的话，那么，2003年8月27日通过，2004年7月1日起施行的《中华人民共和国行政许可法》则更加明确地标示着我国政府法治建设进程正在向纵深方向的发展。《行政许可法》揭开了现代法治理念下的行政许可制度的序幕，贯彻和体现了一系列新的科学的现代法治立法精神。该法还把信赖保护原则引入行政法领域，标志着中国共产党和国家对政府法治建设的更高层次的要求。

随后，2005年《中华人民共和国公务员法》、《中华人民共和国治安管理处罚法》相继出台，对于推动行政法治都具有重要的意义。如今，《中华人民共和国审计法》、《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国国家赔偿法》、《中华人民共和国行政复议法》的修改也已提上日程表；规范行政强制行为的立法，规范紧急状态下的保障公民权益的相关行政立法等等，目前都已引起法律界和法学界的高度重视，而行政程序法典的制定已经列入我国较远目标的立法议程。

(三)

根据以上分析可以看出我国当代行政法治发展的一条清晰的脉络：从建立行政诉讼制度，监督和促进行政机关依法行政开始，到规范行政机关的行政行为本身，再到要求政府诚信执法等更高层次的现代法治理念，体现民主、法治、宪政精神的依法行政的价值理念正在从理论走向现实，并在继续逐步深化。这也为我国行政法治的进一步完善和发展勾画出了一条十分清晰的路径和目标：

1. 以发展完善行政救济制度为核心实现行政法治。行政法治的实现主要依靠两种路径：一种路径是通过立法不断调整和规范行政权力的运作，为行政权力的行使指明应然方向，主要解决行政权力应当如何行使的问题；另一种路径是通过司法不断控制和纠正行政权力不正当的运作，为行政权力不正当行使指明必须承担的法律后果，主要解决行政权力不正当行使情况下外在司法权力的干预与纠偏问题。中国行政法治发展的方向首先是司法监督下的行政法治。近年来，在中国行政法治发展的进程中，立法规范行政权力取得长足的进展，国家先后制定了《行政处罚法》、《立法法》、《行政许可法》等一系列规范政府共同行政行为以及规范具体行政领域的法律规范。但是，另一方面，由于行政诉讼制度

^① 参见杨海坤主编：《跨入21世纪的中国行政法学》，中国人事出版社2000年版，第646—653页。

^② 应松年：《依法行政实施纲要专家谈》，《法制日报》2004年6月12日。

发展步履维艰，甚至裹足不前，以行政诉讼制度为核心的行政救济制度发展已经落后于立法规制行政的步伐，导致立法规制在实践中的执行效果也大打折扣。正是基于理论和实践的考虑，笔者认为行政法治的发展应当以发展完善行政救济制度为核心，在实施实质性司法改革的背景下，通过修改《行政诉讼法》，扩大和强化司法控制行政不当的广度和强度，推进行政法治。

2. 以规范审查抽象行政行为为保障实现行政法治。法学原理告诉我们，具体行政行为违法与不当，主要与具体行政权力行使人员的个体主观缺失相关；而抽象行政行为违法与不当，则主要与抽象行政行为制定机关的集体权力失常相关。两者相比较，自然后者对公民权利的威胁和危害较大。同时，抽象行政行为违法与不当，往往又直接决定着具体行政行为的违法发生。当今中国行政领域发生的屡见不鲜的破坏法制统一、规避法律统一实施、立法越权与立法打架、非法增加公民法外义务，都足以说明建立健全规范的制度以审查抽象行政行为对行政法治的实现具有重要的理论与现实意义。以规范审查抽象行政行为为保障实现行政法治，笔者认为应当着力于以下几个重要方面：一是在行政领域牢固树立法律保留和法律优先原则。这两项原则是调整支配法治国家立法权与行政权的基本准则，是一切行政行为必须遵循的首要原则，并在德国、日本等国得到普遍认同。正如有的学者评价的：法律优先（或称优越）原则又称为消极的依法行政，法律保留原则又称积极的依法行政。^①二是科学规范审查抽象行政行为的具体方式。我国现实的情况是对于行政立法行为，已经将规范审查权交由立法机关和制定机关的上级机关通过备案的方式共同行使；而对于行政规范性文件，目前仅有不规范的制定机关上级机关备案审查。既然《行政复议法》已经将这类文件有条件地纳入行政复议的审查范围，因此，通过《行政诉讼法》的修改，将这类文件纳入司法审查视野，使行政复议范围与行政诉讼范围实现制度上的对接，路径条件已经确立，关键在于尽快实现。

3. 以建立健全行政程序制度为重点实现行政法治。程序的价值被重新探寻与认知，是中国法学界关于法治探索的重大理论成果。行政程序作为规范行政权，体现法治形式合理性的行为过程，是实现行政法治的重要前提，而行政程序发达与否，则是衡量一国行政法治程序的重要标志。由于行政程序在行政法中的重要地位，以至于行政法被认为就是行政程序法，正是程序决定了法治与恣意的人治之间的基本区别。现代法学理论重塑了法律程序的应有地位，并得出如下一个基本认识：法律主体所拥有的实体法权利与程序法义务成正比，与程序法的权利成反比；法律主体应履行的实体法义务与程序法权利成正比，与程序法义务成反比。程序法与实体法如此紧密的关系在行政法上产生的结果是，行政主体不履行行政程序法上的义务，或者行政相对人不能实现行政程序法上的权利，将直接影响到其根据行政实体法作出的行政行为的合法性。^②特别是行政机关相比较行政相对人而言，具有较强势的地位，必须通过法律规范赋予行政相对人更多的程序权利，实现行政相对人以法律程序上的权利制约行政机关实体上的权力，把行政机关实体上作为的权力转化为程序上作为的义务。环顾现代国家的法制发展历程，行政程序法典化已经成为世界性的行政法治发展趋势，值得欣慰的是中国行政程序的立法工作已经启动并被列入立法规划，宪政

① 参见吴庚：《行政法之理论与实用》，台北1996年增订第三版，第77页。

② 参见应松年主编：《依法行政读本》，人民出版社2001年版，第245页。

倡导的正当程序理念正在化为中国行政法治发展的现实。可以预见,不久的将来,以公正优先、兼顾效率为模式,体现程序合法、合理、公开、公正、参与、效率及顺序等原则的,以听证制度为核心的行政信息公开、教示、回避、说明理由及时效等具体程序制度将成为中国行政法治发展的重要标志。

4. 以理性监控行政自由裁量权力为特征实现行政法治。由于行政法的日臻完备,现代行政已经发展成为典型的裁量行政,自由裁量成为行政权的核心。然而,现代行政法治又不可能容忍恣意的自由裁量权的存在。因此,如何有效地规范自由裁量权的行使便成为行政法学的重要课题。正因行政自由裁量权在现代行政以及行政法上的重要性,必须对行政自由裁量权的行使实施立法监控、行政监控及司法监控。其中,立法监控是首要的措施,其目的在于保障自由裁量权行使的合法性。具体包括:从立法上严格规定运用自由裁量权的前提条件,尽量减少一揽子的授权,对紧急情况下自由裁量权的使用进行特殊的约束;行政监控的目的在于保障自由裁量权行使的合理性,为此,必须建立严格的行政程序制度和行政责任制度;司法监控是最后一道防线,也是自由裁量权行使正当与否最有力的外部监控措施,为此,必须明确行政自由裁量权司法审查的标准。

5. 以寻求指导行政相对人参与合作为手段实现行政法治。宪政思想下的行政法治发展应当以社会自治与自由的促进为指导。随着以国家积极调控为特征的现代市场经济逐渐取代自由的市场经济体制,以及行政权力干预领域的扩大,现代行政法相当大的部分也正实现由“命令-服从”的单向权力模式向“指导-合作”的双向权力与权利互动模式转变。现代行政管理中无论是弱权力性行政还是强权力性行政,寻求指导行政相对人参与合作均成为行政民主的重要方面,这也决定了行政法治应当对此予以制度化的保障。这种要求在“中国社会面临的从全权国家到有限政府的转变,从权力社会到契约社会的转变,从社会行政化到行政社会化的转变,从警察行政到服务行政的转变”^①情况下,更具有历史的针对性。

6. 以普遍推行行政公开制度为前提实现行政法治。行政公开是民主政治的基本要求,是主权在民的重要体现,是保证行政透明度,保障行政相对人监督政府依法行政,有效防止行政腐败的条件,也是我国加入世界贸易组织需要履行的义务。《行政许可法》首次以法律的形式确立行政许可听证中的案卷排他性规则,对我国行政公开制度的实质推进以及完善,创造了典型的示范。《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》要求改革和完善决策机制,推进决策的科学化和民主化,对同群众利益密切相关的重大事项,实行公示、听证等制度,扩大人民群众的参与度,都对我国行政公开制度的普遍推行创造了有利的契机。

7. 以确立普及政府守法观念为条件实现行政法治。“要求公民守法不是法治理论的主流,让权力服从于法律才是法治理论的核心。法治本身的含义就是掌权者可以在万民之上,但他却必须在法律之下。”^②政府守法实质是确立政府与法的关系问题,而这本身就是宪政所要解决问题的重要方面。笔者曾经极力倡导政府法治论,将宪政目标下的政府与法的关系界定为政府由法律产生(民主型政府)、政府由法律控制(有限型政府)、政府

① 罗豪才主编:《现代行政法制的发展趋势》,法律出版社2004年版,第261页。

② 龚祥瑞:《法治的理想与现实》,中国政法大学出版社1993年版,第226页。

依法律管理并为人民服务（治理型政府）、政府对法律负责（责任型政府）、政府与公民法律关系平等化（平权型政府），政府法治论的人性基础是人的善恶兼具、法理基础是权利相对于权力的本位、宪政基础是制约公共权力及保障公民权利。中国行政法治也应当以此为方向构建法治政府。^①而现在这种主张正为国家所认可，具体化为“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”^②。确立普及政府守法观念为条件实现行政法治，就是要坚持反对实践中的政府“法外之权”与“法上特权”。公共性是现代国家行政诸多特征中最基本的特征，公共性是行政的生命力所在，是其存在价值所在；没有公共性，就没有行政。强调行政的公共性，就必然会突出行政的合法性、合目的性和自律性，必然突出对行政权的监督和控制。伴随着 2004 年宪法的修改，行政过程中关于公共利益的界定问题以及紧急状态下的行政法治问题，逐渐成为行政法学界研究的热点问题。在笔者看来，这两个问题的提出，还是说明政府守法问题的重要性。行政过程中的公共利益界定，正体现了行政应当以公共事务的管理为内容，以公共利益为价值取向，任何背离这一要求的实践，均为以行政权力扩张和滥用为表现的对政府守法精神的违背。紧急状态下的行政法治问题，同样说明政府即使在社会出现非常情况下，也应当恪守基本的法治原则去处置紧急状态，即严格依照法定条件运用行政紧急权力，行政紧急权力的行使不得动摇宪政体制，不得随意损害包括公民的生命权、人格权、信仰自由等在内的基本权利，并依法提供权利的救济和恢复，行政紧急权力的行使必须根据具体时间、地点、情况区别对待，正确、及时、稳妥地运用，符合法定的程序。从这种意义上说，确立普及政府守法观念，不仅局限于政府字面与形式意义上的守法，更重要的还在于使行政机关恪守法治的原则与精神，以实现宪政目标为己任。

（四）

当前，中国法治建设已经进入一个新的阶段，国家对国家工作人员也提出了新的要求。依法治国首先需要依法行政。政府的法治建设很大程度上依赖于公务员素质的提高。法治建设需要制度的规范，更需要全民法治意识的提高，执法者自身意识的提高尤为重要。对此，《全面推进依法行政实施纲要》对不断提高行政机关工作人员依法行政的观念和能力提出了具体的要求：第一，提高领导干部依法行政的能力和水平。各级人民政府及其工作部门的领导干部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。要实行领导干部的学法制度，定期或者不定期对领导干部进行依法行政知识培训。积极探索对领导干部任职前实行法律知识考试的制度。第二，建立行政机关工作人员学法制度，增强法律意识，提高法律素质，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。第三，建立和完善行政机关工作人员依法行政情况考核制度。要把依法行政情况作为考核行政机关工作人员的重要内容，

① 参见杨海坤主编：《中国行政法基础理论》，中国人事出版社 2000 年版，第 37 页。

② 《国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的通知》，2004 年 3 月 22 日国务院文件。

完善考核制度，制定具体的措施和办法。第四，积极营造全社会尊法守法、依法维权的良好环境。要采取各种形式，加强普法和法制宣传，增强全社会尊重法律、遵守法律的观念和意识，积极引导公民、法人和其他组织依法维护自身权益，逐步形成与建设法治政府相适应的良好社会氛围。

法治的发展离不开广大民众的参与，更离不开法律工作者的辛勤耕耘。作为一名法律理论的工作者，当然责无旁贷。宣传法治思想，促进国家法治建设，提高公民素质，当属笔者的夙愿；介绍法律知识，传播法律文化，弘扬法治精神应为本书的旨趣。从一个法律人不辜负时代的重托的高度来看，这些也是笔者义不容辞的神圣职责。

从现行对行政法律知识宣传的资料来看，单性的法律宣传材料较多，而整合一个法律部门，系统介绍行政法律制度的宣传材料不多。本书主要以国家公务员为写作服务对象，是公务员学法、执法的极其有用的必读书，同时也是其他法律工作者、在校学生系统学习行政法律知识的工具书，是所有对于行政法有兴趣的同志学习行政法学的重要参考书。本书除写作对象的针对性外，主要体现出以下两大特点：

第一，知识体系的全面性。从本书的素材来看，本书收集了行政立法领域最新的立法，以及立法、行政和司法解释。本书以我国现有基本行政立法为线索，安排各章写作体例，但却囊括了各部门最新行政立法及司法解释，将其内容和精神融入基本立法的各法律条文之中，从而形成完整的行政法律制度体系。内容翔实，知识全面。本书不仅对各部法律的法条作出详尽的解释，而且对该法的立法背景、立法经过、立法精神以及立法的不足与展望作了基本的概述，对每一部法律的重大疑难问题，另外还专门安排了案例解析内容，以帮助读者更加深入地理解该部法律。

第二，理论联系实际。从全文的体系来看，包括概述、法条解释和案例分析三个部分。三个部分相互协调、相互呼应，形成完整的理论与实践相结合的知识体系。概述部分属于理论部分，通过对立法背景等有关内容的介绍，有利于让读者从总体上把握该法的精神和实质。本书对法条的解释并不局限于对法律条文简单的语义解释，而是在全面收集现有立法的基础上，吸收了立法最新的信息，在介绍基本理论的基础上，总结学界的最基本观点，加以解释。对于学界有争议以及有进一步完善趋势的条文也作出适当的评价。这样有利于读者能够客观地理解条文，适用条文，也保证了对立法解释的灵活性和科学性。案例分析部分是对法条解释的具体运用，也是对该法解释的进一步深化，从案例中需要解决的问题来看，基本属于该法中重大的基本的问题。通过对案例的分析，可以增强读者运用法律知识解决实际问题的能力，也能使读者通过案例分析更加深入、全面地理解法律条文。

(五)

本书是一个集体智慧的结晶，在写作过程中各方面付出了大量的劳动。本书由笔者确定写作思路、目标，拟定写作提纲后，多次召集写作成员，通过组织讨论等方式相互交流，确定具体分工。参与编写本书主要任务的其他作者均为苏州大学法学院宪法与行政法专业博士研究生。在具体分工时，是根据各人的主要研究方向具体确定写作章节，各成员均具有扎实的理论功底和实践经验，有曾在政府部门的法律工作者、高校在职教师，以及

在司法实践部门工作的人员等。本书不仅是一项学术成果，也是笔者对教学改革的一种尝试。笔者通过让学生先收集资料，再组织讨论，总结经验，相互交流的方式，不仅让学生在做的过程中不断提高自我学习的能力，而且能够集思广益，充分发挥个人的特长。同时，也在相互合作的过程中，培养了同学之间相互学习、相互促进的良好学习习惯。对于各篇的分工如下：

李 兵：第一篇《全面推进依法行政实施纲要》解释

李兵、侯连崎：第二篇《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》解释（附《国务院组织法》解释）

李 兵：第三篇《公务员法》解释

杨合理：第四篇《立法法》解释

高玉琢：第五篇《行政许可法》解释

席 能：第六篇《行政处罚法》解释

王仰文：第七篇《治安管理处罚法》解释

徐继强：第八篇《监察法》解释

王 宏：第九篇《审计法》解释

张 浪：第十篇《行政复议法》解释

曹达全：第十一篇《行政诉讼法》解释

程 建：第十二篇《国家赔偿法》解释

全书由笔者进行总设计、并组织协调整个写作进程，最后修改定稿；副主编李兵在参与设计全书结构、联络写作成员和反复修订稿件等方面协助主编做了大量工作。另外，2005级宪法与行政法专业全体硕士研究生也参与了收集案例、文字校订等工作，协助本书作者付出了辛苦的劳动。苏州大学法学院宪法与行政法专业教研室的全体教师也对本书的撰稿者提出了许多具体而有益的指导。在此一并表示感谢！

由于中国行政法正处于不断发展过程中，有关行政法的新知识、新理论也在不断积累和取得进步，尽管我们作了艰苦努力，但本书一定存在许多缺陷。我们准备虚心听取各方面意见，不断完善本书，使本书内容能与我国行政法同步前进，日臻成熟。

（杨海坤系全国政协委员、苏州大学法学院教授、博士生导师、中国行政法学会副会长）

凡 例

1. 本书的编写目的是为公务员和其他党政干部提供一部案头工具书，使其在遇到有关行政法问题时，可以随手查阅到所需的全部资料。编写方针力求全面、准确、简洁、实用，可操作性强，而不以理论探讨为目的。

2. 本书每篇的排列顺序按照关于行政法律制度总的要求、行政组织法律制度、公务员法律制度、行政立法制度、行政执法制度（行政许可制度、行政处罚制度、治安处罚制度）、行政监督制度（行政监察制度、审计制度）、行政救济制度（行政复议制度、行政诉讼制度、国家赔偿制度）的内在逻辑顺序编排。

3. 本书正文的每篇内容的排列，按照概述、法条解释、案例三个部分顺序排列。第一部分为概述：概要介绍每部法律的立法背景、立法经过、立法内容、立法展望等内容。第二部分为法条解释：主要详细解释具体法律条文所涉及的概念、含义及其理解、运用中应当注意的问题。第三部分为案例：主要通过案例形式分析每部法律中重大的基本问题，增强读者运用法律知识解决实际问题的能力。

4. 每篇第一部分概述均以黑体字划分为若干内容，包括“一、立法背景”，主要阐述该法律出台的历史背景和所面对的问题。“二、立法经过”，主要阐述该法律起草、征求意见、修改、讨论、通过的主要过程。“三、立法内容”，主要阐述该法律的立法精神、原则、主要框架制度以及对原有制度的修改完善等内容。“四、立法展望”，主要对部分正在修改中的法律的修改原因、修改原则和主要修改内容加以阐述。

5. 每篇第二部分法条解释中凡属于需要解释的法律条文，均在其前加注“[法条]”并采用楷体字形式以示与作者解释内容相区别。凡属于对法律条文的解释内容，均在解释内容前加注“[解释]”。法律条文解释内容均忠实于法律条文原有含义，并吸收最新的相关立法解释、司法解释；在发生解释异议时选取目前学界占主流的最基本的观点予以解释，并对有关争议和今后完善趋势作出适当的评价。

6. 每篇第三部分案例中所列案例以序号予以注明，如“[案例一]”，案例序号后为每个案例说明的主要法律问题。“[案例介绍]”后是对案例具体情况的说明。“[案例分析]”后是对案例所涉及相关法律问题的理解和处理。

7. 本书中属于法律名称的均用书名号予以注明，并采用省略的称法。属于直接引用法律条文原文的用引号予以注明，非引用法律条文原文的不加引号。法律条文序号除习惯用法外，均采用阿拉伯数字注明。解释用语以法律条文用词为标准，并补充采用学界通用的概念术语。

8. 附录包括法律原文、司法解释、名词解释。法律原文包括书中所涉及的所有法律条文，以使读者能够了解其全貌。所涉及法律条文截至2005年12月底。司法解释包括颁发该法律时的全部解释。名词解释所收则仅限于行政法的专有名词。

目 录

前 言	(1)
-----------	-------

第一篇 国务院《全面推进依法行政实施纲要》解释

第一部分 概 述	(1)
第二部分 法条解释	(8)
第三部分 案 例	(91)

第二篇 《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》解释

第一部分 概 述	(104)
第二部分 法条解释	(108)
第三部分 案 例	(166)
附：《中华人民共和国国务院组织法》解释	(175)

第三篇 《中华人民共和国公务员法》解释

第一部分 概 述	(181)
第二部分 法条解释	(187)
第三部分 案 例	(302)

第四篇 《中华人民共和国立法法》解释

第一部分 概 述	(311)
第二部分 法条解释	(317)
第三部分 案 例	(402)

第五篇 《中华人民共和国行政许可法》解释

第一部分 概 述	(414)
第二部分 法条解释	(421)
第三部分 案 例	(486)

第六篇 《中华人民共和国行政处罚法》解释

第一部分 概 述	(500)
第二部分 法条解释	(505)
第三部分 案 例	(576)

第七篇 《中华人民共和国治安管理处罚法》解释

第一部分 概 述	(592)
第二部分 法条解释	(596)
第三部分 案 例	(702)

第八篇 《中华人民共和国行政监察法》解释

第一部分 概 述	(715)
第二部分 法条解释	(719)
第三部分 案 例	(779)

第九篇 《中华人民共和国审计法》解释

第一部分 概 述	(794)
第二部分 法条解释	(801)
第三部分 案 例	(872)

第十篇 《中华人民共和国行政复议法》解释

第一部分 概 述	(890)
第二部分 法条解释	(895)
第三部分 案 例	(967)

第十一篇 《中华人民共和国行政诉讼法》解释

第一部分 概 述	(983)
第二部分 法条解释	(990)
第三部分 案 例	(1072)

第十二篇 《中华人民共和国国家赔偿法》解释

第一部分 概 述	(1088)
第二部分 法条解释	(1094)
第三部分 案 例	(1149)

附录一：法律、文件

全面推进依法行政实施纲要	(1166)
中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法	(1171)
中华人民共和国国务院组织法	(1178)
中华人民共和国公务员法	(1179)
中华人民共和国立法法	(1186)
中华人民共和国行政许可法	(1192)
中华人民共和国行政处罚法	(1199)

中华人民共和国治安管理处罚法	(1203)
中华人民共和国行政监察法	(1211)
中华人民共和国审计法.....	(1214)
中华人民共和国行政复议法	(1217)
中华人民共和国行政诉讼法	(1221)
中华人民共和国国家赔偿法	(1225)
附录二：名词解释	(1229)
附录三：司法解释	(1233)

第一篇 国务院《全面推进依法行政实施纲要》解释

第一部分 概 述

一、制定背景

依法行政，就是要求各级行政机关必须依照法定权限和程序履行职责，既不失职，又不越权，做到有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿，其实质是对行政权力加以规范和约束。正确理解依法治国形势下的依法行政历史背景，并在实践中全面推进依法行政，是各级行政机关在新形势下面临的重要任务。

我国依法行政是历史发展到一定阶段的产物，它是随着我国民主与法制建设的发展逐步提出的。邓小平同志在中共十一届三中全会召开前的中央工作会议上提出：“为了保障人民民主，必须加强法制……做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”这段重要讲话为依法行政的提出作了政治上和思想上的准备，奠定了基本理论基础。中共十一届三中全会以来，我们一手抓经济建设，一手抓法制建设，社会主义民主与法制建设取得显著成绩，依法行政作为行政机关行使权力的基本准则也逐步确立起来。1993年中共十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出：“各级政府机关都要依法行政、依法办事。”这是第一次在党的文件中提出依法行政的要求。1995年修订的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第五十条第三款规定：“地方各级人民政府必须依法行使行政职权。”1996年江泽民总书记在中共中央举办的法制讲座上指出：“干部依法决策、依法行政是依法治国的重要基础。”第一次将依法行政提到了作为依法治国重要基础的高度。1996年3月通过的《行政处罚法》，充分体现了依法治国、依法行政的精神。在我国行政管理中影响很大的行政处罚领域，在行政处罚的设定权、实施主体和处罚程序等几个方面，贯穿了保证行政机关在行政管理中必须依法行政的方针，把我国依法行政实践提高到一个新的水平。1997年江泽民同志在中共十五大报告中郑重提出：“一切政府机关都必须依法行政。”中共十五大继承并在新的形势下发展了邓小平民主法制思想，把依法治国提到了中国共产党领导人民治理国家基本方略的高度，明确提出：依法治国，就是广大人民群众在中国共产党的领导下，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，保证国家各项工作都依法进行，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，不因领导人看法和注意力的改变而改变。1999年第九届全国人民代表大会第二次会议通过《宪法》修正案，规定：“中华人民共和国实行依法治国，建立社会主义法治国家。”依法治国反映了中国共产党的执政方式、领导方式的基本特征，属于战略范畴，是从全局上、长远上统管一切的，正如《宪法》规定的，“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法