

地方初级公务员任职培训系列教材

《地方初级公务员任职培训系列教材》编辑委员会 编
中 国 人 事 出 版 社

依法行政知识

读 本

贾同跃等 编著

中国人事出版社

地方初级公务员任职培训系列教材

依法行政知识读本

贾同跃等 编著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

依法行政知识读本/贾同跃等编著. —北京:中国人事出版社,
2001.9(2001年10月重印)

地方初级公务员任职培训系列教材

ISBN 7—80139—750—9

I 依…

II 贾…

III 法律—中国—公务员—教材

IV D92

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 058059 号

中国人事出版社出版发行

(100101 北京市朝阳区育慧里 5 号)

新华书店 经销

衡水市胶印厂

2001 年 9 月第一版 2001 年 10 月第二次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:5.625

字数:135.6 千 印数:3001~8000 册

定价:10.00 元

《地方初级公务员任职培训系列教材》

主 编：侯福兴 段展样 李福康

副主编：沈洪成 吴建华

编 委（按姓氏笔画）：

王 淦 王 春 史晓宁 申 伶

仲召和 朱建珍 刘 澄 孙咸运

李福康 严少华 吴建华 余传铤

初 旭 沙秉昌 沈玲娟 沈建兴

沈洪成 张建平 张 晨 侯福兴

段展样 贾同跃 聂 刚 殷崇文

钱学平 徐宇华 崔海泉 陶安宏

韩慧麟 蒋正义 蒋凡生 戴朝恒

策划/执行编委：殷崇文 初 旭

序

侯福兴

经过多年的探索与实践,我国的公务员制度已经确立并不断完善。我国已具备一支体系完整、素质较高的公务员队伍,他们是建设有中国特色社会主义事业,建立社会主义市场经济体系和处理国家事务、推动社会进步的中坚力量,发挥着重要作用。

初级公务员是公务员队伍中人数众多、社会接触面广泛的群体,达340余万人。初级公务员的任职培训是国家公务员培训的一个重要组成部分。初级公务员在我国具有如下特点:队伍庞大,约占我国公务员总数的29%,是我国公务员队伍的主体;分布广泛,初级公务员的工作内容十分丰富,各级、各类政府机构的各项工作最终都必须通过初级公务员来落实;承上启下,在我国,广大初级公务员由于位处基层,是上情下达、下情上报的信息通道,因而处于承上启下的重要位置,是行政功能网络的基点。

为适应初级公务员任职培训的形势,满足各地人事厅(局)、行政学院开展初级公务员任职培训的需求,《初级公务员任职培训系列教材》编辑委员会和人事部所属中国人事出版社共同编写了这套《地方初级公务员任职培训系列教材》,包括《初级公务员领导知识读本》、《依法行政知识读本》、《现代行政管理知识读本》、《实用公文写作知识读本》、《普通话知识读本》和《怎样当好乡镇长》等六种适合初级公务员任职培训要求的教材。这是一次积极有益的尝试。

· 1 ·

这套教材体现了以下特点：

一，达到了一定的理论深度，具有较强的科学性。教材不仅体现了时代特征和中国特色，对初级公务员任职必须掌握的基本理论和基本知识，作了准确的概括和阐述，体系结构合理，基本观点鲜明，阐述简明扼要，文字表达流畅。

二，贴近初级公务员的工作实际，具有较强的针对性。教材不仅把初级公务员的实践经验上升到理性的高度加以科学概括，努力提示初级公务员工作的规律性，而且对初级公务员在工作中遇到的问题，从理论和实践的结合上作出有说服力的分析。

三，实现了理论观点和案例教学的有机结合，具有较强的实用性。教材不仅阐明了基本理论观点，而且围绕重点内容穿插适当案例，并加以简要分析，提出解决问题的原则和思路，使教学生动、实在，使学员学得活，领会快，效果好。

希望这套教材能够有助于初级公务员进一步提高政治理论和业务知识水平，提高实际工作的能力，更好地适应新形势、新任务、新职位的要求，开创人事工作的新局面。

二〇〇一年八月

目 录

第一章 依法行政概述	(1)
第一节 依法行政的内涵.....	(1)
第二节 依法行政的历史必然性.....	(4)
第三节 依法行政与依法治国的关系.....	(8)
第二章 依法行政的基本原则	(12)
第一节 行政合法性原则	(12)
第二节 行政合理性原则	(21)
第三章 行政主体	(31)
第一节 行政主体概述	(31)
第二节 行政机关	(33)
第三节 其他行政主体	(39)
第四节 行政公务人员	(43)
第四章 行政行为概述	(50)
第一节 行政行为的概念和特征	(50)
第二节 行政行为的分类	(53)
第三节 行政行为的内容和形式	(58)
第四节 行政行为的效力	(61)
第五章 行政程序	(69)
第一节 行政程序的概念和功能	(69)
第二节 行政程序的分类	(75)
第三节 行政程序的原则	(79)

第六章 行政许可行为	(86)
第一节 行政许可的概念和特征	(86)
第二节 行政许可的原则	(91)
第三节 行政许可的种类和形式	(92)
第四节 行政许可的条件和程序	(95)
第五节 行政许可的效力	(98)
第七章 行政处罚行为	(103)
第一节 行政处罚的概念与原则	(103)
第二节 行政处罚的种类和设定	(109)
第三节 行政处罚的程序	(114)
第八章 行政强制行为	(119)
第一节 行政强制的概念和特征	(119)
第二节 行政强制的分类	(124)
第三节 行政强制的实施	(126)
第九章 行政违法与行政责任	(133)
第一节 行政违法	(133)
第二节 行政责任	(145)
第十章 行政法制监督与救济	(151)
第一节 行政法制监督	(151)
第二节 行政复议	(156)
第三节 行政诉讼	(161)
第四节 行政赔偿	(167)
后记	(171)

第一章 依法行政概述

处在新世纪开端上的中国,依法治国已成为各级领导和广大群众共同关心并追求的目标,“依法治国,建设社会主义法治国家”作为基本的治国方略,已经在党的纲领性文献中正式确立。依法行政是“依法治国”这一法治系统中的基本要素,也是人数众多、从事各种各样纷繁复杂的社会公共管理工作的初级公务员的工作原则。正确理解依法行政的涵义,它与依法治国的关系,以及其历史必然性,是摆在广大公务员面前的首要问题。

第一节 依法行政的内涵

依法行政就是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;法律是行政机关据以活动和人们对其活动进行评判的标准。而法律,必须由立法机关,在我国是人民通过人民代表大会来制定。

我国宪法第85条规定:我国是人民当家作主的社会主义国家,行政机关的权力来源于人民;行政机关由人民代表大会产生,对它负责,受它监督,行政机关是权力机关的执行机关。而作为权力机关的人民代表大会,其表达意志的最基本的途径和形式是制定法律。行政机关也就是执行法律的机关。依法行政是人民共和国的题中应有之义。依法行政,就是要求执行机关和执法人员严格执行法律、依法行事,应松年教授在《依法行政论纲》一文中指出,依法行政的具体内涵是:一、职权法定,越权无效;二、法律保留,即凡属宪法、法律规定只能由法律规定的事项,则或者只能由法律规定,或者必须在法律明确授权的情况下,行政机关才有权在

其所制定的行政规范中作出规定；三、法律优先，即法律在效力上高于任何其他法规；四、依据法律，即行政行为（无论是抽象行政行为还是具体行政行为）的作出必须严格依据法律；五、职权与职责相统一，不得失职。作为初级公务员，要在自己的实际工作中体现依法行政的理念，必须注意以下四条：

一是“恪守职责”。恪守职责是指行政执法人员必须坚持职权法定原则，严格履行法定义务，不超越职权，不滥用职权，自觉维护国家行政机关的尊严。它有三项内容：

第一，要求行政行为的主体必须合法，即执法人员必须具有合法的行政执法主体资格。做到这一点，首先有关行政机关必须有合法的执法主体资格，主要有三点：（1）机构设置一定要有法律依据；（2）必须由有权设置、变更和撤销的机关在其职权范围内，按法定的程序设置、变更和撤销；（3）执法机构的权限必须由法律、法规明确规定。其次，行政工作的具体承担者，即行政人员必须具备合法身份，依照法定程序取得执法资格。

第二，要求必须在法律授予的权限内履行法定职责。行政机关和执法人员只能行使法律授权的、与其法定职责相一致的权力，这种权力称为职权。它与公民权利不同，只有法律法规明确授予才能行使，否则就是越权，这是职权法定原则的又一基本内容，它反映了行政权力自身的有限性和法定性。行政机关是国家权力机关的执行机关，是人民意志的执行机关，人民通过国家权力机关制订的法律授予行政机关以行政权力。人民没有通过权力机关授予的权力，行政机关当然不能行使。“法无明文授法不得为之”，应当成为每个公务员的座右铭。

第三，不履行法定职责要负法律责任。根据职权法定原则，从事行政执法活动，不仅依法享有某种权力，同时也要求承担相应的义务。既然行政机关的职权是法定的，执法活动是国家权力机关通过法律赋予执法人员的使命，那么，不履行法定职责就是失职行

为。对行政机关和执法人员的失职行为,要追究法律责任,构成犯罪的还要追究刑事责任。

二是“法为准绳”。我们在行政管理活动中,处理有关公务,作出行政行为,必须以事实为根据,以法律为准绳,依法认定和处理;法律没有明文规定的不得随意处理。这要求我们执法内容必须法定,还要求我们对行政管理相对人的行为和其他管理客体性质的认定和处理必须严格依法作出。

三是“严守程序”。严守程序是指行政机关和执法人员,必须坚持执法程序法定原则,严格按法律规定的步骤和方法从事行政活动,防止行政程序违法。遵守法定程序是依法行政的必然要求。所谓法定程序,是指做出行政行为,必须遵守的一系列前后相连的法律规定的工作方式和步骤。行政程序一旦成为法律规范,就与法律的实体权利义务一样,形成程序权利义务。严守法定程序,是行政管理工作民主化的要求,以程序公正保障行政工作内容的公正,实现行政活动主体和对象的民主权利。严守法定程序,也是行政管理法制化、科学化的要求。近年来,国家的一系列法律、法规对行政执法作出程序法律规定,使国家行政管理方式与步骤进一步科学化、规范化,行政管理的效率大大提高,保证了行政行为的公正、正确。

四是“裁量公正”。上面三条主要是要求行政要合法,本条在此基础上进一步要求行政合理。裁量公正,就是要求坚持行政执法的合法性与合理性相统一,正确适用法律和使用自由裁量权,力求执法行为公正、准确、合理、适当,最大限度地维护法律尊严和保护公民合法权益。这实际上是对行政合法的补充,它不但要求形式合法,而且要求实质合法。

把握以上四条,落实在行动上,我们就能在实际工作中真正做到依法行政,成为一名称职的公务员。

第二节 依法行政的历史必然性

从上节对依法行政内涵的分析中我们知道:所谓依法行政,实质上是体现公共民意的法律把行政权力作为实现自己的工具;而不是行政权力把法律法规作为自己的工具之一,以体现权力者意志的法令来行使权力的“以法行政。”以法或者不以法行政,古代社会并不罕见。而依法行政,却是人类从传统农业社会步入现代工业文明后才产生的新概念,是近代以来法治国家所普遍奉行的原则。它是历史发展的必然,体现了国家治理方法的现代化,是社会由“人治”转为“法治”的标志。

在我国,本来依法行政就应当是政府权力行使的最基本的准则,这是我国社会主义国家的性质所决定的。依法行政,是人民当家作主的必然结论。但是由于各种原因,建国后相当一段时间,我们对此认识模糊,习惯于依政策和长官意志行政,运动不断,终于在十年浩劫中把国家拖到崩溃的边缘。

上个世纪80年代末,我国终于提出了依法行政的原则,这决不是偶然的。它是政治经济发展的结果,是历史发展到一定阶段的产物。党的十一届三中全会,开启了我国进入改革开放新时期的大门。伴随着改革开放发展起来的我国经济民主和政治民主,为行政管理必须依法行使权力奠定了基础。一手抓经济,一手抓法制,我国的社会主义法制得到迅速发展。这种形势发展到90年代后,依法治国、依法行政,终于成为全党和全国人民的共识。

我们说依法行政是历史发展的必然,这是因为:

一、依法行政是建设社会主义市场经济的迫切需要

在任何一种经济体制下,要使经济生活正常化,都要有一定的经济秩序。计划经济的经济秩序是和行政秩序同一的,可以说,计划经济实质上是行政经济。而市场经济的一个显著特点在于它的

经济秩序是通过法制来形成和维持的,或者说,是一种法律秩序。与计划经济相比,市场经济可以更有效地配置资源。但如果设有合理而完备的法律前提,市场经济就无法有效配置资源。因为市场经济并不是单纯的自由竞争,而是一个有序的、制度化的过程,这一过程是通过一系列具体的法律制度来实现的。所以说,市场经济就是法治经济。市场主体的平等地位和财产权及其他权利,对市场契约的确认与保护、以及市场的竞争秩序和市场体系的统一、开放,都需要法治的保障。而法治,不仅是纸面上的法律法规,更是得到切实执行、认真实施的现实制度。这就需要作为执法主体的行政机关和执法人员依法行政,确保法治的实现。

所有实行市场经济制度的国家都应是法治国家,都要依法行政。但是在我国,依法行政还有其特殊的重要性和紧迫性。因为我国市场经济发育的起点是计划经济,国有企业长期作为行政部门的附属物,许多至今仍未发育成为真正独立自主的市场主体,行政机关和执法人员超越职权干预经济活动的行为司空见惯。“转变企业经营机制的核心是落实企业经营自主权,而落实自主权的关键又是政府职能的转变。”这一流行的公式充分说明了在社会主义市场经济的建设中,依法行政的迫切性。

二、依法行政是民主法制建设的重要成果

我国是实行人民民主的社会主义国家,人民通过国家权力机关来表达自己的意志。权力机关通过的法律是人民整体意志的体现,而不是长官意志、个人意志和少数利益集团意志的反映。为了使人民的意志得到切实保障而不被扭曲变形,必须排除对行政执法活动的一切干扰,严格依法行政。因此,我国宪法对依法行政提出了基本要求,并作了许多原则规定。近几年来,社会主义法制迅速发展,在经济、社会的广阔领域里,为依法行政提供了法律依据。其中尤其是行政诉讼和国家赔偿法的颁布实施,建立了具体行政行为是否合法的司法监督机制。事实上,依法行政正是行政诉讼

制度建立起来以后才提出的。这是提出依法行政原则的法律条件。是法律建设本身发展的规律的体现。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极为巨大的行政处罚领域，从行政处罚的设定权、实施主体和处罚程序等几个方面，保证行政机关在行政管理中必须落实依法行政的方针，把我国依法行政的实践活动提高到一个新的水平。

三、依法行政是提高行政管理水平，保证国家长治久安的根本途径

依法治国、依法行政是我党国家治理方式的重大改进，是文明进步的标志。我国历史上之所以发生频繁的王朝更替、治乱循环，就是因为缺乏法治传统。在人治背景下，社稷存亡、国家兴衰、人民祸福，全系于最高统治者之一身，而统治者的素质又缺乏制度保证。昏君明君，无从选择；人亡政息，司空见惯。焉有长治久安之理？

而我们今天力倡的依法行政，可以通过它对行政管理目标和工作方法合法性的保证，提高管理水平，促进社会稳定。

首先，依法行政保证了行政管理活动不致于偏离其既定目标。由于行政管理范围的宽阔和行政工作人员的众多，出现背离为人民服务宗旨的行政行为，甚至侵犯公民合法权益的事也时有发生。对此，只要坚持严格依法行政，就将保证行政管理遵循为人民服务的目标，使行政管理不致偏离航道。

其次，依法行政保证了行政管理的统一性、连续性和稳定性。社会的不公正、不公平，是产生社会不满、甚至不稳定的重要因素；而依法行政能保证行政管理的统一，执法人员有了统一规范的执法行为，才能有公平和公正。各自为政和政出多门是行政管理的大忌，它将使行政管理陷入混乱。管理没有统一规范，群众自然产生不满。连续性和稳定性，同样是社会稳定的重要条件。朝令夕

改,政策多变,必将使人民群众的活动无所适从。市场经济之所以必须是法治经济,就是由于法治所带来的统一性和连续性。只有社会人文环境“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”,行政管理实行统一、稳定的标准,投资者才会作长期打算,人民群众才能安居乐业,国家才会长治久安。

第三,依法行政,保证了行政执法效率的提高。提高行政效率是行政管理最重要的要求之一。正因为如此,行政管理一般都采用首长负责制,以便迅速决策和执行。依法行政,在法律规定的范围内决策,依照法律规定执行,以保证行政管理符合国家和人民的需求,避免不公、错误和违法,减少纠纷和矛盾。同时按法律规定的程序办事,遵守法定的操作规则,会大大提高行政效率,杜绝拖拉、扯皮、“踢皮球”等失职行为,能较好地实现管理目标。社会上—有风吹草动,也能很快地消弭乱源。

最后,坚持依法行政,还能保证对行政管理的监督有统一的标准和程序,促进行政管理工作的廉洁性、有效性和合法性。行政机关在国家权力机关的执行机构中、在社会生活里都拥有很大权力,国外政治学研究者甚至认为现代社会处在“执行权统治的时代”。因此,行政部门人员最多,管理范围最广,其行政行为与公民、社会利益密切相关。这就要求行政管理必须处于有效的监督之下。要使行政法制监督能够有效果、有作用,就需要有监督的标准和程序。所谓监督的标准,就是对行政行为是否违法的评判标准。没有是非标准,就无法评判,也就无法监督。而能够提供是非评判的惟一标准就是法律。所谓监督程序,即进行监督要经历哪些步骤、方式和时限,也就是操作规则。遵循法定程序进行监督,才能保障监督顺利、有效、正确地进行。从而保证监督对象求是祛非,反腐倡廉,尽心尽力,营造安定团结的社会环境。

第三节 依法行政与依法治国的关系

当社会停留在人治阶段时,依法行政并不显得迫切,甚至根本就无从谈起。只有“依法治国,建设法治国家”的诉求在社会上出现,并越来越强烈;政治经济发展到一定阶段,依法行政才成为万众瞩目的热点问题。因此,弄清依法行政与依法治国的关系,认识其重要意义,对于积极落实依法行政的方针、推进依法治国的进程,都是十分必要的。

一、依法治国的核心是依法行政

依法治国与依法行政是两个既有联系又有区别的概念。什么是依法治国呢?党的十五大报告指出:“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。”这可以说是给依法治国下的一个完整的定义。简而言之,所谓依法治国,就是依照宪法和法律管理国家、管理社会。谁来管理?是中国共产党领导下的广大人民群众。

从理论上讲,我们国家是人民民主专政的国家,每个中华人民共和国的公民,都是国家的主人,都有参与管理国家和管理社会的义务和权利。肯定这一点非常必要,否则我们的国家就不成其为人民民主专政的国家了。但同时应指出,肯定这一点只是从政治意义上说明,中华人民共和国的公民参加国家管理的权利是平等的,并不是说每个中国公民都要亲自直接管理国家和管理社会事务。历史经验证明,人人都直接插手国家事务,不但不能把国家的事情办好,相反还会造成混乱。“文化大革命”的历史就是一个活生生的典型,是群众直接插手国家事务一次失败的实践。文革结

束后,我国开始拨乱反正,逐步恢复和完善具有中国特色的人民代表大会制度。广大公民通过行使自己的选举权和被选举权,遵循直接选举和间接选举并用的原则,选举自己心目中的“当家人”,以行使自己管理国家、管理社会事务的权利。特别是在我国广大的农村,广大农民对直接投票选举村长、乡(镇)长,表现出空前的热情。我国也因此在此在文革结束和改变开放 20 多年后的今天,出现前所未有的安定繁荣的新局面。

正反两方面的经验说明,要对国家和社会事务进行有效的管理,只能通过各级人民政府。人民政府是由人民代表大会选举、按照人民政府组织法产生的,它代表广大人民管理国家和社会事务,是行使国家管理职能的主体。依法治国,主要就是由各级政府机构(即行政机关)及其工作人员依照宪法和法律的规定管理国家、管理社会,因此各级行政机关及其工作人员依法行使国家职能便成了依法治国的核心内容。国家事务和社会事务管理得好不好,也主要取决于各级政府机关。这并非抹煞人民群众在管理国家过程中的作用,而是强调各级政府及其工作人员的依法行政是依法治国的核心。

一般来讲,依法治国必须具备以下三方面的基本条件:第一,要求全体公民具有较强的法律意识,这不但能使公民用法律约束自己的行为,而且懂得运用法律来争取和维护自身的合法权益;第二,要有较完备的法律法规,做到有法可依;第三,要有一支能够依法行政的高素质公务员队伍。这三个基本条件是互相依赖、互相影响而又缺一不可的,但是起关键作用的还是公务员普遍地依法行政。因为公民的法律意识不是天生就具备的,而是要依赖于教育,尤其是现实生活的教育的。在这个过程中,公务员在执行公务的活动中坚持依法行政,对守法者进行褒奖,对违法者进行处罚,这对广大公民来说是最生动和最有效的法制教育;同时,法律法规的制定也离不开作为执法者的公务员,因为法律法规是国家机关