

# 依法行政的理论与实践

姚锐敏 / 著

法律出版社

院图书馆

# 依法行政的理论与实践

姚锐敏 著

法律出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

依法行政的理论与实践/姚锐敏著. —北京:法律出版社.

2000.11

ISBN 7-5036-3248-8

I. 依… II. 姚… III. 法律-应用-行政管理-中国  
IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 72268 号

---

出版·发行 /法律出版社

经销 /新华书店

责任印制 /李跃

印刷 /中国科学院印刷厂

开本 /880×1230 毫米 A5

印张 /9 字数 /240 千

---

版本 /2000 年 11 月第 1 版

2000 年 11 月第 1 次印刷

印数 /0,001—4,000

---

社址 /北京市海淀区西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)

电子信箱 /pholaw@public.bta.net.cn

电话 /88414899 88414900(发行部) 88414121(总编室)

/88414933 88414934(读者服务部)

出版声明 /版权所有,侵权必究。

---

书号:ISBN 7-5036-3248-8/D.2967

定价:16.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

# 目 录

|                                             |            |
|---------------------------------------------|------------|
| <b>第一章 树立依法行政的观念 .....</b>                  | <b>(1)</b> |
| 一、依法行政释义 .....                              | (1)        |
| (一)国外的依法行政观念 .....                          | (1)        |
| (二)我国学术界对依法行政内涵的阐释 .....                    | (4)        |
| 二、依法行政的理论依据和现实依据 .....                      | (9)        |
| (一)依法行政是发展社会主义民主的必然要求 .....                 | (9)        |
| (二)依法行政是依法治国的重要组成部分,是依法<br>治国的核心和关键 .....   | (10)       |
| (三)依法行政是发展社会主义市场经济的内在<br>要求 .....           | (11)       |
| (四)依法行政是从严治政,建设廉洁、勤政、务实、<br>高效政府的根本要求 ..... | (12)       |
| (五)依法行政是改革和发展新形势的迫切需要 .....                 | (13)       |
| 三、行政合法原则 .....                              | (14)       |
| (一)行政合法的基本含义 .....                          | (14)       |
| (二)行政合法的具体要求 .....                          | (18)       |
| 四、行政合理原则 .....                              | (20)       |
| (一)行政合理原则的提出 .....                          | (20)       |

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| (二)行政合理的涵义·····                    | (23)  |
| <b>第二章 提高行政主体的素质</b> ·····         | (30)  |
| 一、行政主体的概念辨析·····                   | (30)  |
| (一)国内有关行政主体概念的主流观点·····            | (30)  |
| (二)对行政主体概念的新思考·····                | (32)  |
| 二、建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理<br>体系····· | (38)  |
| (一)建立有效控制政府规模的法律机制·····            | (39)  |
| (二)进一步规范行政机关之间的相互关系·····           | (49)  |
| (三)规范行政授权和行政委托·····                | (51)  |
| 三、完善公务员制度,建设一支高素质的行政执法队伍·····      | (62)  |
| (一)公务员的概念和范围·····                  | (63)  |
| (二)公务员制度的素质保障机制·····               | (64)  |
| <b>第三章 加强行政立法的控制</b> ·····         | (72)  |
| 一、行政立法权限·····                      | (72)  |
| (一)行政立法权的获得·····                   | (72)  |
| (二)行政立法权限范围·····                   | (77)  |
| 二、提高行政立法质量·····                    | (86)  |
| (一)行政立法存在的主要问题·····                | (86)  |
| (二)提高行政立法质量的基本对策·····              | (87)  |
| 三、加强对行政立法的监督与控制·····               | (90)  |
| (一)加强人大对行政立法的监督与控制·····            | (90)  |
| (二)健全以民主参与为核心的行政立法程序·····          | (96)  |
| (三)发挥司法审查对行政立法的监督作用·····           | (97)  |
| <b>第四章 规范行政执法的手段</b> ·····         | (99)  |
| 一、行政许可·····                        | (99)  |
| (一)行政许可的概念·····                    | (100) |

|                           |              |
|---------------------------|--------------|
| (二)行政许可的分类·····           | (104)        |
| (三)行政许可的设定·····           | (105)        |
| (四)行政许可的条件·····           | (109)        |
| (五)行政许可主体·····            | (110)        |
| (六)行政许可的程序·····           | (112)        |
| 二、行政处罚·····               | (114)        |
| (一)行政处罚的概念·····           | (115)        |
| (二)行政处罚的种类·····           | (118)        |
| (三)行政处罚的基本原则·····         | (121)        |
| (四)行政处罚的设定·····           | (123)        |
| (五)行政处罚的实施主体和管辖·····      | (127)        |
| (六)行政处罚的适用·····           | (131)        |
| (七)行政处罚的程序·····           | (132)        |
| 三、行政强制执行·····             | (136)        |
| (一)行政强制执行的概念·····         | (136)        |
| (二)行政强制执行权·····           | (140)        |
| (三)行政强制执行的种类和方法·····      | (144)        |
| (四)行政强制执行的程序·····         | (148)        |
| <b>第五章 健全行政管理的程序·····</b> | <b>(151)</b> |
| 一、行政程序概说·····             | (151)        |
| (一)行政程序的概念·····           | (151)        |
| (二)行政程序法律化·····           | (154)        |
| 二、我国行政程序法律化的现状分析·····     | (160)        |
| (一)我国行政程序法律化取得的主要成就·····  | (160)        |
| (二)我国行政程序法律化存在的主要问题·····  | (162)        |
| 三、完善我国行政程序法的基本构想·····     | (166)        |
| (一)我国行政程序法应当确立的基本原则·····  | (166)        |
| (二)我国行政程序法应当建立的基本制度·····  | (173)        |

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| <b>第六章 严格违法行政的责任</b> .....   | (184) |
| 一、行政赔偿 .....                 | (184) |
| (一)行政赔偿的概念.....              | (184) |
| (二)行政赔偿责任的构成要件.....          | (187) |
| (三)行政赔偿范围.....               | (193) |
| (四)行政赔偿请求人和赔偿义务机关.....       | (194) |
| (五)行政赔偿程序.....               | (196) |
| 二、行政处分 .....                 | (203) |
| (一)行政处分与政纪处分.....            | (203) |
| (二)行政处分的原则.....              | (207) |
| (三)我国现行的行政处分制度及其完善.....      | (210) |
| 三、刑事责任 .....                 | (225) |
| (一)行政职务犯罪的概念.....            | (225) |
| (二)刑事责任主体.....               | (226) |
| (三)刑事责任的实现方式.....            | (229) |
| <b>第七章 完善行政行为的矫正机制</b> ..... | (235) |
| 一、行政复议 .....                 | (235) |
| (一)行政复议概述.....               | (235) |
| (二)我国现行行政复议制度的主要内容.....      | (237) |
| (三)关于我国行政复议制度的几点思考.....      | (242) |
| 二、行政诉讼 .....                 | (251) |
| (一)行政诉讼概述.....               | (251) |
| (二)我国现行行政诉讼制度的主要内容.....      | (252) |
| (三)关于我国行政诉讼制度的几点思考.....      | (257) |
| <b>主要参考书目</b> .....          | (277) |
| <b>后 记</b> .....             | (281) |

## 第一章 树立依法行政的观念

### 一、依法行政释义

#### (一) 国外的依法行政观念

依法行政首先是资产阶级在反对封建专制统治的资产阶级革命中作为一种学说提出来的,其理论基础是“三权分立”和“法治”思想。资产阶级夺取国家政权后,依法行政逐步被作为一条基本的政治和法律原则确定下来,成为资产阶级控制政府的主要武器。然而,由于各国的法律传统和宪政体制的差异,各国的依法行政观念也不尽相同。

在英国,依法行政被认为是法治原则最重要的内容之一,是法治原则在行政法领域的具体化。但是,英国学者对依法行政具体涵义的看法也不完全一致。宪法学家戴雪认为,依法行政的概念包括三个方面:第一,行政活动不得违反法律,必须按照法律把有关的原则予以应用;第二,行政活动不得违反行政机关自己作出的决定;第三,行政活动不得违反法院的裁决。行政法学家韦德则认为,依法行政原则包括四个方面的含义:第一,政府从事任何活动都必须依法进行,每个政府当局必须能够证明自己所做的是有法律授权的,如果政府行为的法律依据不充分,法院将撤消该行为;第二,政府必须根据公认的、限制自由裁量权的一整套规则和原则办事;第三,对政府行为是否合法的争议应当由完全独立于行政之外的法官裁决;第四,

法律必须平等地对待政府和公民,政府不能享有不必要的特权。<sup>①</sup>

在美国,学术上很少讨论依法行政原则(法治原则)。但分析美国的法律体系,可以认为,美国行政法上的法治原则包含三个方面的内容:第一,承认法律的最高权威,要求政府依照法律行使权力,但法律必须符合一定的标准,包含一定的内容,否则法律也可以作为专制统治的工具;第二,为了保护公民的利益不受政府和官员的侵犯,还必须在程序方面对政府权力的行使加以限制,政府行使权力必须遵守正当的法律程序;第三,法律规定的权利和程序必须执行,为此,必须有保障法律权威、限制政府权力、保护公民权利的机构。<sup>②</sup>

在德国,行政法学的开山鼻祖奥托·麦耶尔(Otta Mayer)认为,依法行政就是行政活动受法律支配,其要点为(1)法律的法规创造力,即凡是规定有关人民自由、财产权之法规,应受法律支配;(2)法律优位原则,即法律对于行政权的优越地位,以法律指导行政,行政行为与法律相抵触者应不发生法律效力;(3)法律保留原则,即有关基本权利的限制应当由法律规定。<sup>③</sup>

在日本,著名法学家美浓部达吉把依法行政的内容概括为四个方面:第一,行政权之作用,不得与法律相抵触;第二,行政权若非以法规之根据为基础,则不得命令人民以义务,或侵害其权利;第三,行政权若非根据法规,则不得对于特定人免除法规所命令之义务,或为特定人设定权利;第四,纵然行政权之自由裁量为法规所允许,而其裁量权亦须依其所允许之界限,循其所允许之内容,服从法规之限制。另有学者认为,依法行政原则在具体的制度上表现为三个方面的内容:第一,建立议院内阁制、议会制的民主主义,通过国会对于行政进行政治限制;第二,在这一前提下,行政立法、行政裁量和行政手续中,存在着立法权优先的要求或者立法的统制问题;第三,通过法院

① (英)威廉·韦德:《行政法》,中国大百科全书出版社1997年版,第25-27页。

② 王名扬:《美国行政法》,法制出版社1995年版,第114-117页。

③ 城仲模:《行政法之基础理论》,台湾三民书局1983年版,第5页。

对行政进行司法方面的事后救济。<sup>①</sup>

从纵向上看,国外的依法行政观念经历了一个发展变化的过程。在资产阶级倡导依法行政的初期,由于人们对封建专制统治还记忆犹新,心有余悸,深恐对行政权控制不严导致对个人权益的侵害,因而对依法行政作了十分严格的解释。认为依法行政就是行政机关必须严格依照国家立法机关制定的法律行使行政权,行政机关实施的一切行政行为都必须有明确的法律依据,并且绝对不得超越法律的规定。在这种观念之下,行政活动被严格地限制在立法机关通过法律所划定的界限之内,行政机关只能从事法律明确规定其可以从事的行政活动,法律若无规定,行政机关不得为之。这就是人们所说的“无法律即无行政”。上述严格依法行政的观念与“三权分立”学说保持了逻辑上的统一,但却难以在实践中得到切实的推行。因为,立法机关制定的法律在任何时候都是有限的,而社会实践、社会关系和社会矛盾在本质上是无限的,法律根本不可能对行政权所涉及的全部事务和所有细节都作出详尽周密的预先规定。在这种情况下,如果硬要推行上述严格意义的依法行政原则,无疑会从整体上损害和牺牲国家和社会的利益。为了解决这个矛盾,一些学者对依法行政观念进行了修正。有人提出“侵害保留论”,认为行政活动必须有法律根据的原理只适用于侵害公民权利和利益的行政活动;还有人提出“重大事项保留论”,主张行政活动必须有法律根据的原理只适用于关系到公民的自由、平等等重大事项的行政活动。这些观点企图给行政机关的行政留下一定的自由活动空间。但由于“保留”的标准和界限不明确,缺乏科学性,因而仍然没有使问题得到圆满解决。于是,后来人们又对依法行政的观念作了进一步的修正。有人指出,依法行政中的“法”既包括国家立法机关制定的法律,也包括行政机关自己制定的法规、规章和其他具有法律效力的规范性文件。这样,对依法行政概念的解释就发展到更宽泛的阶段。

---

<sup>①</sup> (日)和田英夫:《现代行政法》,倪健民等译,中国广播电视出版社1993年版,第27-28页。

## (二)我国学术界对依法行政内涵的阐释

依法行政虽然是由资产阶级首先提出来的,但它不是资本主义国家的“专利”。由于依法行政原则在一定程度上体现了现代民主政治的基本要求,反映了现代国家行政的一般规律,因此,经过适当的改造以后,同样可以作为社会主义国家行政法制建设的一项基本原则和主要内容,贯穿于社会主义国家行政活动的始终。

我国自 20 世纪 80 年代末提出依法行政原则以来,学术界对依法行政原则进行了比较深入的探讨,学者们从不同的角度阐释了依法行政的内涵。

有人认为,依法行政作为行政法的一项基本原则,就是要求行政权力主体必须依据法律、法规取得、行使行政权力并对行使权力行为承担法律责任。这种观点将依法行政原则的基本内涵概括为四点:(1)职权法定;(2)权责统一;(3)依程序行政;(4)违法行政必须承担法律责任。<sup>①</sup>

也有人认为,依法行政是法治原则对政府行为的要求。依法的“法”,包括法律、法规、规章。“依法”的内容包括法定权限、法定实体规则和法定程序规则,未遵循法定权限、法定实体规则和法定程序的要求,均构成对依法行政原则的违反,从而构成对法治原则的违反。<sup>②</sup>

还有的人认为,依法行政就是行政机关依法行使行政权力,或者说,行政机关行使权力,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该活动进行评价的标准。依法行政大致包括以下几项原则:(1)职权法定;(2)法律优先或法律优位;(3)法律保留;(4)依据法律;(5)职权与职责统一。<sup>③</sup>

综合国内学者对依法行政原则的论述,结合我国行政法治的实

① 王连昌主编:《行政法学》,中国政法大学出版社 1997 年版,第 21-23 页。

② 姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》,高等教育出版社、北京大学出版社 1999 年版,第 45 页。

③ 应松年主编:《行政法学新论》,中国方正出版社 1998 年版,第 43-50 页。

践,我们认为,我国的依法行政的内涵应当从以下几个方面理解:

第一,行政主体行使行政权力必须以法律的授权为前提,行政主体只能行使法律授予的权力,超越法律授权范围行使权力的行为不具有法律效力。这就是所谓的法律授权原则或职权法定原则。法律授权或职权法定是人民主权和法治原则的必然要求。根据人民主权原则,国家的一切权力属于人民,因此,行政机关本身不能享有天然的权力,也不能自己给自己设定权力,行政机关的权力只能来自人民(通过法律)的授权。行政机关在法律授权范围之外行使的任何一种权力都是非法的,不能产生法律效力。从法治的意义上讲,行政权力是国家维护社会秩序和公共利益、增进社会福利、保障公民权益不受非法侵犯的主要力量,同时又是一种具有自我扩张性、极易滥用的公共权力。因此,对行政机关的权力的控制自然成为法治的重要内容。而要实现行政权力的有效控制,就必须坚持法律授权或职权法定原则。

法律授权原则或职权法定原则要求行政主体树立这样的观念,即:公民的权利是无限的,只要法律没有明确禁止,公民都可以为之(当然还要受到道德等规范的约束);行政主体的权力是有限的,不仅法律明确禁止的不能为之,而且法律没有授权的,也不得为之。

第二,行政主体实施行政行为必须以宪法和法律为最高准则,严格遵守和执行法律。在现代国家,行政主体实施行政活动的依据是多种多样的,既有议会制定的法律,也有行政机关制定的法规、规章和其他规范性文件。根据依法行政原则,行政机关对于上述各种不同的依据不能“一视同仁”,而应当区别对待。具体讲,行政机关在实施行政行为的过程中应当遵循法律优先(或法律优位)的原则,坚持以宪法和法律为最高的行为准则,一切行政决定服从宪法和法律。“行政规定和行政习惯只能在法律的范围内具有依据价值,但不允许将其置于法律之上”。<sup>①</sup>在我国,有的学者认为,法律优先可以有狭

---

<sup>①</sup> (德)平特纳:《德国普通行政法》,朱林译,中国政法大学出版社1999年版,第46页。

义和广义两种理解。<sup>①</sup>从狭义上说,法律在效力上高于任何其他法律规范。从广义上说,法律优位是指上一层次的法律规范的效力,高于下一层次的法律规范。也就是说,各个层次的法律规范必须保持其内部的统一与和谐,这样,国家的法制才能保持统一,而法制的统一是国家统一的基本条件。具体而言,法律优先包含下列涵义:(1)在已有法律规定的情况下,任何其他法律规范,包括行政法规、地方性法规和规章,都不得与法律相抵触,凡有抵触的,都以法律为准。法律优于任何其他法律规范。同样,凡是上一位阶的法律规范已经对某一事项有了规定,下一位阶的法律规范不得与之相抵触。(2)在法律尚无规定,其他法律规范作了规定时,一旦法律就此事项作出规定,法律优先,其他法律规范的规定都必须服从法律。同样,在上位阶法律规范尚无规定时,下位阶规范可以作出规定,一旦上位阶规范就此事项有了规定,下位阶规范就必须服从。

第三,凡是法律保留的事项,行政主体不能擅自作出规定。学术上将此概括为“法律保留原则”。现代社会关系的复杂性和瞬息万变要求国家赋予行政机关更多的决策权力,以便使其能够有效地维护社会秩序和公共利益。但是,行政权所具有的扩张性和侵略性又决定了不能将所有事项的决策权都毫无保留地交给行政机关,由此便产生了法律保留问题,即某些事项的决策权由法律保留,只能由法律加以规定,行政机关不能擅做主张,必须严格根据法律的规定进行处理。关于法律保留的范围,各国学术界和实务上的解释不尽相同。比如,德国学术界流行的“干预保留论”认为,法律保留的范围应当限于干预公民的自由和财产的事项,行政机关处理这些事项,必须有明确的法律依据。但也有人认为,法律保留的范围不能局限于干预自由和财产的事项,而应当扩大到所有涉及本质的重要问题。也就是说,所有涉及本质的决定都必须有议会立法,而不能由行政机关自行

---

<sup>①</sup> 应松年主编:《行政法学新论》,中国方正出版社1998年版,第45—46页。

其是。<sup>①</sup> 日本学术界在法律保留范围问题上也存在不同意见。传统的观点承袭了德国干预保留理论,认为一般地侵害国民自由和财产都需要法律依据,此种观点称之为“侵害保留理论”。近年来,有人提出了“权力保留理论”,该理论认为,行政权本身并不具有优越于国民的权威,所以,只要采取权力行为的形式,全部都必须有法律根据。<sup>②</sup>

在我国,学术界对法律保留问题缺乏深入的研究,但法律保留原则在制度层面却早已经存在。例如,宪法第 62 条规定,全国人民代表大会“修改宪法”、“制定和修改民事、刑事、国家机构和其他的基本法律”;第 67 条规定,全国人民代表大会常务委员会“制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律”。立法法对法律保留的事项作了更为具体的规定。例如,该法第 8 条规定:下列事项只能制定法律:(一)国家主权的事项;(二)各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权;(三)民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度;(四)犯罪和刑罚;(五)对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚;(六)对非国有财产的征收;(七)民事基本制度;(八)基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度;(九)诉讼和仲裁制度;(十)必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的其他事项。第 9 条规定:本法第 8 条规定的事项尚未制定法律的,全国人民代表大会及其常务委员会有权作出决定,授权国务院可以根据实际需要,对其中的部分事项先制定行政法规,但是有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外。

有学者认为,我国法律所规定的法律保留原则可以分为“绝对保留”和“相对保留”。“绝对保留”,就是该事项的设定权只归法律,任何其他国家机关不得行使,且只由法律行使,不得授权其他国家机

① (德)平特纳:《德国普通行政法》,朱林译,中国政法大学出版社 1999 年版,第 46—47 页。

② (日)盐田宏:《行政法》,杨建顺译,法律出版社 1999 年版,第 53—55 页。

关,如人身自由权的限制或剥夺;“相对保留”,是该事项的设定权原属于法律,但在某些情况下,法律可以通过授权,授予其他国家机关行使,如财产处罚权。<sup>①</sup>

第四,行政主体必须严格依照法律规定实施行政行为。这是依法行政的主要内容。依法行政的要旨在于将行政主体的行为控制在法律允许的范围之内,保证行政主体的行为符合国家和人民的意志和利益。而要做到这一点,就必须要求行政主体严格依照法律的规定办事,即行政主体应当“为政遵循法律,不以私意兴作”。如果行政主体在实施行政管理中不严格依照法律行事,依法行政就会成为一句空话。

需要指出的是,其一,这里所说的“法律”是广义的法律,不仅是指国家立法机关制定的法律,而且包括其他国家机关依法制定的法规和规章。其二,行政主体实施行政行为不仅应当依照法律的具体规范,而且应当依据法律所确认和体现的原则、目的和精神以及社会公认的公平正义等价值观念。其三,行政主体实施行政行为不仅应当依照实体法的规定,而且应当依据程序法的规定。其四,依照法律规定实施行政行为,还意味着行政主体必须服从司法机关依法作出的裁决,并自觉根据司法机关的裁决纠正行政行为的错误。

第五,在法律规定的范围内,行政主体应当主动、积极、充分、有效地行使法定职权,以实现行政权之增进社会公益和国民福利的根本价值。从形式上看,依法行政表现为对行政主体行为的控制和约束,但控制和约束行政权并不是目的。依法行政的目的从根本上说是要通过行政权的有序运作,维护和增进社会公益,改善国民的福利。而实现上述目的的一个基本条件,就是行政主体必须实际运用和行使法律授予的权力。如果行政主体只是享有权力,而不积极和充分运用法律赋予的权力,法律的授权就失去意义,依法行政的目的就不可能实现。因此,从法律上讲,法律对行政主体的授权实际上具有双重意义,一方面是给行政主体赋予一定的公共权力,另一方面也

---

① 应松年主编:《行政法学新论》,中国方正出版社1998年版,第48页。

是为行政主体设定了一种责任或义务,即行政主体必须积极充分地切实行使法律所赋予的权力,以实现法律所预期的目的。这种情形在行政法理上被称为“职权与职责统一”或“权责统一”原则。权责统一是依法行政原则不可缺少的重要内涵,“依法行政应该包含着依法必须行政的涵义在内”。<sup>①</sup>

第六,行政主体违法行政必须承担法律责任。要求行政主体承担违法行政所引起的法律责任是实现依法行政的重要保证,也是依法行政原则的重要内涵。依法行政是要在行政管理领域实现法治,而法治的基本特征之一就是対一切违反法律、破坏法律秩序的行为追究法律责任。离开了严格的法律责任,就无法建立法律所预期的社会秩序,法治只能就是一句空话。因此,要在行政管理领域实现法治,使依法行政的原则真正得以贯彻,就必须从法律上明确行政主体违法行政所应承担的责任,将行政主体置于一种责任状态之中,在行政主体实施违法行政行为时,严格追究其法律责任。

## 二、依法行政的理论依据和现实依据

### (一)依法行政是发展社会主义民主的必然要求

我国是人民民主专政的社会主义国家,人民是国家的主人和国家一切权力的所有者。政府的权力只能来自人民的授权,它必须依照人民的意志来行使权力、管理国家事务。法律是人民共同意志的集中体现,因此,政府按人民的意志管理国家,就必须依法行政。行政主体能否坚持和贯彻依法行政原则,直接关系到政府能否对人民负责,关系到政府的行为是否符合人民的意志。换言之,行政主体能否在国家行政管理中坚持依法行政原则,直接关系到能否实现人民当家作主的原则。

从政体上讲,我国实行的是人民代表大会制度,人民代表大会是我国的根本政治制度,是人民行使管理国家的权利的基本组织形式。人民代表大会既是立法机关又是权力机关,行政机关是人大的执行

<sup>①</sup> 应松年主编:《行政法学新论》,中国方正出版社1998年版,第50页。

机关,由人大产生并对人大负责。这种关系决定了行政机关必须忠实执行人大制定的法律,严格依法行政。

(二)依法行政是依法治国的重要组成部分,是依法治国的核心和关键

依法治国是党的十五大所确定的党领导人民治理国家的基本方略,而要贯彻依法治国的方略,在很大程度上依赖于行政主体的依法行政。

关于依法行政对于贯彻依法治国方略的重要意义,江泽民等中央领导同志在不同的场合作过精辟的阐述。1996年2月8日,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。”在党的十五大报告中,江泽民同志在明确提出“依法治国,是党领导人民治理国家的基本方略”的同时,特别强调,“一切政府机关都必须依法行政”。李鹏同志1997年12月25日在全国政法工作会议上的讲话中指出:依法治国的关键是执法,难点和重点也是执法。“法令行则国治,法令弛则国乱”,这是一条历史规律。各级政府部门必须依法行政。依法行政水平的高低,直接影响着政府的权威和形象,在一定程度上决定着依法治国的进程。朱镕基同志1999年7月6日在全国依法行政工作会议上的讲话中指出:实行依法治国,是我国社会进步的重要标志,也是国家长治久安的重要保障。行政机关是国家权力机关的执行机关,宪法和法律、法规的许多规定是要靠行政机关来执行的,各级政府和各部门在贯彻依法治国基本方略中负有重大责任。依法治国,对政府机关和政府工作人员来说,最基本的要求就是要依法行政、依法办事。

根据中央领导同志的有关论述,结合依法治国和依法行政的实践,我们认为,依法行政对于依法治国方略的重要性可以从以下几个方面理解:

首先,从依法治国的内涵上分析,依法治国要求一切组织和个人都把宪法和法律作为基本的行为准则,严格按照宪法和法律规定办事,对于国家行政机关来说,也就是要坚持依法行政。这说明,依法行政是依法治国的重要组成部分,是依法治国的题中应有之义。另