

661

D/22.114
G94

公务员依法行政知识读本

主编 郭 济 徐颂陶

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员依法行政知识读本 / 郭济 徐颂陶主编. — 北京: 中国人事出版社, 2001.9
ISBN 7-80139-759-2

I . 公 ... II . ①郭 ... ②徐 ... III . 法律 — 中国 — 普及读物 IV . D920.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 063818 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

北京朝阳区宏大印刷厂印刷

2001 年 9 月 第 1 版 2001 年 9 月第 1 次印刷

开 本: 787 × 1092 毫米 1/16 印 张: 32

字 数: 7500 千字 印 数: 1—5000 册

定 价: 65.00 元

《公务员依法行政知识读本》

编 委 会

主 编 郭 济（中国行政管理学会会长）
徐颂陶（国家人事部原副部长）
编 委 武树帜（中国行政管理学会副会长）
吴德贵（国家人事部行政科学研究所副所长）
程显煜（中共成都市委党校副校长）
杨百喜（中国行政管理杂志社副社长）
张康之（中国人民大学公共管理学院教授）
叶传星（中国人民大学法学院副教授）
郑自文（司法部法律援助中心处长）

策 划 陈晓峰（全国政策科学研究会理事）

编写人员（按姓氏笔画为序）

王 正 叶传星 叶海蓉 张 峰 郑自文
郭 俊 黄丽娟 谢冰清 管又庆

序

依法治国，建设社会主义法治国家已被确认为我国的基本治国方略。这一治国方略的最终确认是从近 50 年建设社会主义的坎坷经历中总结出来的基本结论之一。这一方略的推行对于中国真正走向民主、文明和富强，对于实施中华民族的伟大复兴，都具有重大而深远的意义。厉行法治有方方面面的事情要做，但其中的核心是依法有效的约束国家权力，使国家权力真正成为为人民服务的工具。法治的重点在于法官，在于控权。在国家权力体系中，最活跃、最易自发膨胀的、也最不易被驯服的是行政权力。因而，我们可以说，有效约束行政权力，做到严格依法行政，是法治化进程中十分主要而又极具挑战性的使命，也是中国走向法治社会的关键环节。

严格依法行政，从严治政，建设廉洁、勤政、务实、高效的政府是十分艰辛而又意义深远的任务。严格依法行政，并不只是把行政管理活动披上法律法规合法性的外衣，更主要的是，它要追求以法律、法规有效控制和约束行政权力的行使。如何控制公共权力，一直是困惑人类政治生活的重要问题。人类迄今所找到的最有效的办法则是以法律约束权力，并确立法律的至上地位。控制行政权力的根本方法也在于从制度设计上为每项具体的权力勘定界限，确立起行政越权即违法的基本理念。严格依法行政要防止对法治的片面理解，即把法律仅仅看作为行政管理的手段，而没有看作是有有效约束行政权力的法宝。在中国这样一个后发展国家的现代化进程中，有很多时候要更依赖政府权力对社会进程的主动规制，借助于政府的推动而加快社会发展和法治的完善。但当社会任务的发展更多依赖政府推动时，以法律来监督和约束政府权力的难度就更大了。这里面临着两个两难选择：既要强化政府权力和权威，又要致力于有效约束其权力。如何把这两者协调统一起来是依法行政的难点和重点。

严格依法行政不仅对于法治化的整体进程有实质性的影响，而且对于行政管理本身的完善和提高也具有重大意义。中国的行政管理自古有人治的传统，而几十年的计划经济和集权政治的实践，也主要是从政策治国，从行政命令来管理。这种治理模式也是一种典型的人治形式。这种体制有自上而下的行政纪律和党纪的约束，也有自下而上的大民主式的外部监督，但都未能也不可能形成健康稳定而又有活力的行政管理，往往陷于“一统就死，一放就乱”的怪圈。那种既有权威又有自由，既有效率又有生动活泼的政府管理模式在人治的政治架构中不可能形成。只有在法治社会中，在确立宪法和法律的至上权威的前提下，才有可能在行政权力与公民权利之间，在行政权力的自主性和受控

性之间，达成一种良性互动的协调和平衡。行政过程的法律化、程序化，行政行为受到法律的有效约束，会使行政管理活动提高到一个新的境界，可以切实提高行政机关的公信力、权威性，可以使行政机关因为受到约束而受到人民群众的尊重。我们有理由相信，只有严格依法行政，才能真正创建廉洁、高效、务实、勤政的政府。

严格依法行政有助于从制度和体制上铲除腐败。人们有目共睹，吏治腐败是当前为祸最烈的一种腐败形式。在中国的社会转型时期，这种局面的出现，有体制上、观念上、传统上的深刻而复杂的原因。吏治的腐败极大损害了国家机关的尊严和权威性。体制上的种种缺陷，反腐败措施的治标不治本甚至隔靴搔痒，使得吏治腐败难以根治。要从根本上克服吏治腐败，必须从体制上着手，要运用法律手段规范行政行为，堵住体制上的漏洞，尤其要改变有法不依、有令不行、有禁不止的不正常状况。反腐败有种种方式，但最根本、最持久、也最有效的手段便是法治。具体到行政领域而言就是严格依法行政。铲除吏治腐败要从严治政，严字当头，发现问题决不姑息，更要以法律手段对行政审批制度、财政管理制度、干部人事制度等予以规范和完善，以切断腐败的源头。只要官吏们享有不受监控的权力，他们必然趋向腐败。在这个问题上，我们不能总是在强调为政以德，在注重思想道德教育层面上绕圈子，而更要从体制、制度层面来认识 and 解决问题。邓小平说得好：“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”江泽民在“十五大”报告中也指出，反对腐败，要“标本兼治，教育是基础，法制是保证，监督是关键”。

国家公务员是行政管理活动的具体实施者。公务员的素质和能力直接关系到行政权力运作的质量。同样，公务员的法律知识水平和法律技能的高低，直接影响着依法行政的落实。没有良好法律素养的公务员队伍，严格依法行政无从谈起。我们已经指出，推行依法行政已是大势所趋，也是民心所向，这件事情做好了，将会对中国社会进程产生深远的积极影响。为了更扎实地推进依法行政，应当把造就一支具有良好法律素质的公务员队伍置于重要地位。应当通过各种适当的措施来提高公务员的法律知识水平，培养其解决行政管理过程中的法律问题的能力，树立法律至上、法治政府、责任政府、有限政府的理念。更进一步讲，公务员严格依法行政是在公务员的行政活动中全面贯彻江泽民关于“三个代表”重要思想要求和邓小平民主法制思想的具体体现。公务员作为国家权力的实际操作者，决不能以权谋私，假公济私，应当对照三个代表的要求，要能够超越一个人、一个地方、一个单位、一个部门的狭隘眼界和私利，自觉成为人民的公仆，成为人民利益的代表者和维护者。良好的法律应当能够体现“三个代表”的要求。公务员严格执法，依法办事，便是把“三个代表”的要求融入到具体细致的本职工作之中。

正是为了提高国家公务员的法律意识和法律技能，我们邀请有关方面的人士详细论证了本书的选题和内容设计，并组织相关的专家学者编写了本书。我们编写本书的基本

目的是：力求把基本理论的论述与具体的制度阐释相结合，做到既有理论深度又有技术上的可操作性；力求简明扼要又详略得当，做到既涵盖面广又突出重点；力求兼顾体系与问题，做到全书既有完整的体系，又有以问题为中心的重点研讨。我们真诚地希望，本书能够为中国的依法行政事业起到些许促进作用，为国家公务员提高法律意识和依法行政的能力有些许促进作用。依法行政，依法治国，是一项长期的艰巨任务，它需要每个人的不懈努力。只要有诚心、有耐心、有信心、有责任心，便一定能完成这项历史使命。

中国行政管理学会会长

郭 洛

2001年8月8日

目 录

上篇 依法行政的基本理论

第一章 中国社会主义法治的基本理论	(3)
一、法治的概念	(3)
二、社会主义法治的基本要求	(4)
三、中国法治化道路选择的一般原则	(8)
四、法治与党的领导	(15)
五、法治与市场经济	(19)
六、法治与民主政治	(25)
第二章 邓小平的行政法制理论	(32)
一、邓小平行政改革思想的要点	(32)
二、邓小平依法行政理论概要	(36)
第三章 中国走向依法行政的进程	(40)
一、我国依法行政实践的回顾	(40)
二、实行依法行政的历史必然性	(46)
三、依法行政的基本要求	(49)
四、当前依法行政过程中存在的主要问题	(56)
第四章 实现依法行政的关键环节	(65)
一、完善行政立法	(65)
二、健全行政程序	(71)
三、加强行政执法监督	(77)
四、明确行政违法的界限,保障相对人权益.....	(83)
五、完善国家公务员管理制度	(92)
第五章 国外依法行政的特色制度举要	(96)
一、英国依法行政制度	(96)
二、美国依法行政的基本制度	(106)
三、法国依法行政的基本制度	(117)
四、德国依法行政的基本制度	(126)
五、日本依法行政的基本制度	(137)

中篇 中国依法行政的基本法律阐释

第六章 行政处罚法律制度	(151)
一、行政处罚法的立法宗旨和基本原则	(151)
二、行政处罚的种类和设定	(153)
三、行政处罚的实施机关	(157)
四、行政处罚的管辖和适用	(161)
五、行政处罚决定程序	(168)
六、行政处罚的执行	(179)
七、行政处罚中的法律责任	(182)
第七章 行政复议法律制度	(185)
一、行政复议法的立法宗旨	(185)
二、行政复议的概念和基本原则	(186)
三、行政复议的管辖	(196)
四、行政复议参加人	(202)
五、行政复议的程序	(206)
六、行政复议决定的执行	(215)
七、行政复议中的法律责任	(220)
八、送达	(222)
第八章 行政监察法律制度	(225)
一、行政监察法的立法宗旨和基本原则	(225)
二、监察机关和监督人员	(227)
三、监察机关的职责	(230)
四、监察机关的权限	(233)
五、监察程序	(237)
六、法律责任	(242)
第九章 行政赔偿法律制度	(245)
一、国家赔偿责任的归责原则和构成要件	(245)
二、行政赔偿的范围	(247)
三、行政赔偿请求人和赔偿义务机关	(252)
四、行政赔偿程序	(256)
五、国家赔偿方式和计算标准	(263)
第十章 行政诉讼法律制度	(271)
一、行政诉讼法的立法宗旨和基本原则	(271)
二、行政诉讼受案范围	(274)
三、行政诉讼的管辖	(277)

四、行政诉讼参加人	(280)
五、行政诉讼证据	(286)
六、行政诉讼的起诉和审理	(290)
七、行政诉讼的执行程序	(299)
八、行政诉讼的判决、裁定	(304)
九、行政诉讼的法律适用	(312)
第十一章 公务员法律制度	(315)
一、国家公务员制度的基本原则	(315)
二、公务员的权利和义务	(316)
三、公务员的职位分类	(321)
四、公务员的录用	(324)
五、公务员的考核	(327)
六、公务员的奖励	(331)
七、公务员的纪律	(332)
八、公务员的职务升降	(335)
九、公务员的职务任免	(338)
十、公务员的培训和交流	(342)
十一、公务员的回避	(346)
十二、公务员的工资保险福利	(348)
十三、公务员的辞职辞退和退休	(350)
十四、公务员的申诉控制	(353)
十五、公务员管理机构	(355)

下篇 重点执法部门依法行政的专门法律法规概览

第十二章 工商、税务、海关部门依法行政的专门法律法规举要	(359)
一、工商法律法规举要	(359)
二、税务法律法规举要	(367)
三、海关法律法规举要	(375)
第十三章 银行、财政、审计部门依法行政的专门法律法规举要	(384)
一、银行法律法规举要	(384)
二、财政法律法规举要	(393)
三、审计法律法规举要	(400)
第十四章 公安、司法部门依法行政的专门法律法规举要	(409)
一、公安法律法规举要	(409)
二、司法法律法规举要	(418)

第十五章 教育、科技、文化部门依法行政的专门法律法规举要	(426)
一、教育法律法规举要	(426)
二、科技法律法规举要	(434)
三、文化法律法规举要	(442)

附录:重要行政法的基本法律法规

附录一 中华人民共和国行政处罚法.....	(453)
附录二 中华人民共和国行政复议法.....	(461)
附录三 中华人民共和国行政监察法.....	(469)
附录四 中华人民共和国国家赔偿法.....	(475)
附录五 中华人民共和国行政诉讼法.....	(481)
附录六 中华人民共和国国务院令 125 号.....	(490)
主要参考书目及文献.....	(499)

上 篇

依法行政的基本理论

第一章 中国社会主义法治的基本理论

法治是人类文明之树上的一个硕果，它是迄今人类为驯服政治国家权力所找到的最有力的武器之一。正是借助民主和法治，人类政治文明才迈上一个新的台阶。新中国经过几十年的艰苦探索，终于认识到法治对于社会主义事业的重要性和必要性。依法治国，建设社会主义法治国家，已成为普遍的社会共识。如何推进社会主义法治已成为需要认真研究的重要理论课题。本章主要阐述法治理论中的几个基本问题。

一、法治的概念

（一）法治的含义

法治至少有如下几方面的含义：

1. 法治即“法律的统治”

它要求确认法律在实现社会治理和国家管理中的权威性，把法律作为社会调整的最基本方式。在这个意义上，法治指的是一种治理国家的基本方略。与之相对应的治国方略是“礼治”、“德治”、“人治”等。

2. 法治是法的价值理念及相关制度设计的综合体

法治作为一种治国方略，对法律的地位和功能作了基本定位。法治还进一步对法的价值属性、具体的法律制度和机制提出了要求，即法治要求“良法之治”，“良法”有形式方面的规定性，也有内容方面的规定性。且其内容方面是根本的。法治之法中必须蕴含特定的价值理念，这些法律理念包括：人民主权、尊重和保障人权和自由、权力受到有效制约、法律面前人人平等、程序正义等等。这些价值理念必须进一步通过相关的制度和机制展现出来。这些制度表现为立法制度、执法制度、司法制度、人权保障制度等等。各国具体情况不同，具体制度会各具特色，且同样的法的价值目标也确实可以通过不同的制度设计来实现。但法律制度的设计和创新都应当是为了实现法治的某些价值理念。

3. 法治是在严格依法办事基础上形成的一种秩序类型

严格依法办事原则是法治的基本要求。确立法律的统治，自然意味着要严格按照已有的法律安排社会生活，并进而确立对法律的热忱信仰。社会主体严格依法办事就会逐步形成一种新型的法律秩序。这种法律秩序与民主制度相联系，与专制相对立。它不是靠强迫性的专制权力，而是基于有效约束国家权力并在人民大众的积极参与下而生成的。这种法律秩序是一种积极的、开放的秩序，它把自由与秩序相统一、理想与现实相统一、法律信仰与自由批判相统一。这种法律秩序是这样一种状态：国家政治权力被法律有效约束，人民基于法律享有充分的权利和自由，法律被严格地遵守和积极地利用，人们树立起牢固的法律信仰。

（二）法治与法制的区别

我们在过去往往把“法治”和“法制”两个概念相等同，这不利于更深入地探讨法治问题和推进法治化进程。目前学术界已达成区别使用“法治”与“法制”两个概念的共识。中共“十五”大报告中也使用“法治国家”这一术语。法制与法治两个概念的区别主要有以下方面：

第一，法制是指法律制度，一国或地区法律上层建筑的系统。与它相对应的是政治制度、经济制度、文化制度等概念。而法治则是相对人治而言的。法制首先强调的是法作为制度化构成物所形成的统一体，而法治则首先强调法作为社会控制工具在治国诸方式中的地位和功能。

第二，法制的产生和发展与国家直接相联系，而法治则直接与民主制国家相联系。在任何国家中都存在法制，而只有在民主国家中才有法治。就是说，有法制不一定有法治，但实行法治必须以存在法制、有法制为前提。

第三，法治的基本要求是严格依法办事，法律在各种社会调整措施中具有至上性、权威性，且法律应当是“良法”、“善法”，即基本上适合社会生活需要的法，而不是当权者的任性。而法制并不必然蕴含严格依法办事的内容。从而法治总是与专制、特权、任性相对立，而法制却并不必然意味着这种对立，它可以充当专制、特权的工具。

二、社会主义法治的基本要求

我们所进行的法治事业是在社会主义的基本社会制度的大背景中展开的。社会主义与法治可以而且必须相结合。社会主义与法治的相结合，使社会主义国家找到最佳的治国方略。没有法治，便没有社会主义事业的顺利发展。而法治与社会主义的结合，就使人类积累的最佳治国方略得以在一个新的境界上展开，真正为人民群众服务，为人类解放的崇高理想服务。这二者的结果，分别促进了各自的发展。对二者关系的正确认识是我们探讨社会主义法治的基本要求及法治化道路选择的基本前提。

社会主义法治的基本要求是一个具有内在一致性的综合体系，是形式要求与实质要求的统一，制度和价值理念的统一，法的静态方面和动态（运作）方面的统一。本书主要从如下几方面分别探讨社会主义法治的基本要求：

（一）法治的形式要求

社会主义法治的形式要求是法治各环节、各要素在外在形式方面所应当具备的基本条件或标准。这是形式正义的体现。其基本目标是使法律的结构形式、法律要素及法律的运作过程及各环节呈现形式合理性。这些形式要求包括：

1. 法律要具有一般性、公开性、明确性、可诉性

法律规则的一般性是指法律是针对社会中的一般人而非特定人而设定的行为模式，从而同样的情况应受法律上的同样对待；这些行为模式是将个别的、具体的行为概括为一般性的权利、义务和责任规则，从而使之抽象化、普遍化。法律必须公布，使所有人能够了解法律的内容，这样才有可能使法律成为自我保护和发展的有力工具。法律必须

是明确的、具体的，这样它才能使人们能够预测到行为的法律后果，从而有效地指引人们的行为，也有助于限制法的适用的任意性。法律的可诉性，是指当法律中规定的权利被侵犯或滥用，义务被违反时，必须有适当的救济程序和手段。

2. 法的体系要结构严谨、内部和谐、内容完备

第一，法的各部门之间、法律的效力等级之间、实体法和程序法之间要彼此衔接、界限明确。

第二，法的各部门、各个子部门、各种具体制度、各种规则之间要和谐一致，不能彼此重复或相互矛盾。

第三，凡是需要法律调整的社会关系都要分门别类地纳入各个法律部门，不能有重大的缺漏。对哪些社会关系需要纳入法律调整及采取何种形式的法律调整，需要立法者谨慎选择，这直接关系到法律调整的质量。

第四，法律调整的内容及形式等要适应社会生活的变迁而有相应的变化，但要注意保持法律变动性与连续性、稳定性的统一。

3. 政府行政行为应具有合法性、程序性

第一，国家机关及公司职员的权力一般应有明确的法律依据，超越这个权限应视为违法，越权要承担法律责任，职权与职责直接相统一。

第二，行政行为要遵循相应的行政程序。行政程序要公正、公开、公平、高效、合法。

第三，行政行为的自由裁量权要在法律允许的范围内行使，且要遵循合理性原则，不能滥用自由裁量权。

4. 司法权具有独立性、中立性、程序性

第一，司法权是国家权力体系中相对独立的一部分，司法机构具有自治性、独立性。

第二，审判独立，法官只向法律负责，忠于法律，只接受监督而不接受命令。

第三，司法机构作为一种终极性权力，是社会冲突和纠纷的最后裁判所，是社会公正的最显著象征。这要求它必须中立于当事人，独立于其他权力机构。

第四，司法行为必须有严格的法律依据，以法律为准绳进行裁判。

第五，司法过程须遵循公正的程序。过程的程序性是司法结果正当性的必要条件。司法的程序性可有力限制司法的专断。以上诸方面都是为了保证司法公正的实现。

5. 法律职业的专门化及职业共同体自治

法律职业是指基于专门的法学学识和修养及运用法律的艺术而致力于为社会大众服务，追求社会公正的专业性工作。法律职业一般是指法官、检察官、律师和法学教师等。法律职业的专门化是社会分工发展的表现，是法治化的形式要求。在专门化的基础上，法律职业者应组成独立的群体，并成为推动法治的强大动力。法律职业共同体可以维护职业的尊严，强化自我管理，增强自身力量。法律职业共同体的自治，可以抵制对司法独立的干预、抑制司法腐败，强化司法的职业伦理。

6. 公民和社会组织严格守法，积极利用法律追求和实现其权利和自由

法治所要求的严格依法办事，首先是从形式上要求一切社会关系主体都遵守法律，这包括政府守法和民众守法两个方面。政府守法、国家机关及其工作人员守法，是实行法治的首要要求。当然民众和社会组织守法也是法治的基本要求之一。除守法之外，法治更鼓励民众在法律范围内追求并获得更广泛的自由，更多的利益。也有学者把这一点视为积极守法。从这个角度也可以看出，法治不应当是基于法律的威慑而服从的秩序，而应当是一种生动活泼、激励人们进取的秩序。

(二) 法治的制度要求

法治的外在形式要求必须借助于一系列具体的法律制度和机制及相关的政治机制来实现，这些形式化的要求要获得完善制度的支持。而事实上，外在形式要求只是法律制度和机制运行的结果。如果更广泛地理解“形式”一词，则各种制度、机制亦属形式之列。只是它是法治的结构形式，是比单纯的外在表现形式更深一层的形式。社会主义法治的制度要求是十分广泛的，这里只简单介绍几个方面：

1. 民主的、科学的立法制度

为了达到法律以及法的体系在形式化方面的要求，为了使法律真正成为“良法”、“善法”，应当健全立法制度。这大致包括如下制度：立法权分配制度、法规的违宪审查制度、立法监督制度、公众参与立法制度、代表选举制度、代表议事制度、代表与选民联系制度、政党参与立法机关活动的制度等。这些方面都要有严格的程序设计，通过程序把民主、科学的要求贯穿于立法的全过程。

2. 国家行政权力受约束和监督的法律机制

这应以建立国家行政权力分工和制约的机制为核心。这包括：行政权力的具体分工及相应职责、行政行为法律化、行政内部监督和制约制度、公务员制度、行政程序的各种制度（如听证制度、知情制度、辩论制度、裁决复议制度、许可程序制度等）、行政赔偿制度、行政相对人权利保障制度、行政行为的司法审查制度等。

3. 保障司法独立和公正的各项制度

第一，司法权首先应独立于行政权，使审判不受行政机关干涉。相关的制度有：司法人事体制独立，经费由权力机构拨付，而不受制于行政干涉。相关的制度有：司法人事体制独立，经费由权力机构拨付，而不受制于行政机构，可以建立不同于行政区划的司法管辖体制。

第二，机构内部体制的制度，如检察监督制度，法院审判制度等。

第三，法律职业的有关制度。如法官任职资格及考录制度、法官行为规范、法官的奖惩、法官待遇规定等。

第四，保障司法中立性的各项制度。

4. 保障公民权利和自由的制度体系

第一，法律确认广泛的权利和自由，权利受到平等的法律保护。

第二，权利和义务关联，义务是权利的保障。义务的设定应以实现权利，维护基本的社会利益和价值为目标。