

高等学校公共管理类专业系列教材

公共管理 法律原理

主 编 杨临宏

高等教育出版社

高等学校公共管理类专业系列教材

公共管理 法律原理

GONGGONG GUANLI FALV YUANLI

主 编 杨临宏

高等教育出版社·北京

内容简介

本教材是专门为公共管理类专业的学生学习行政法而编写的。目的在于通过教学培养学生运用法治思维和法治方式,提升其依法行政和建设法治政府的能力。

本教材紧扣公共管理的实际,以国家立法为基础,以行政法学体系为主线,对行政法的基本理论、基本精神、基本制度作了全面、系统而深入的阐述。具体内容包括行政法基础理论、行政法的基本原则、行政主体、公务员、行政行为、行政程序、制定行政规范行为、行政处罚、行政强制、行政许可、未专门立法的行政行为、行政赔偿、行政复议和行政诉讼等。每一章按照本章导读、学习材料、基本内容、关键术语、思考与练习、研习法律法规的顺序展开。部分学习材料还通过二维码关联网络资源以扩展阅读、评析案例,节省了纸面空间。

本教材既体现国家的立法现状,又反映行政法学的理论体系和理论前沿问题;既注重知识传播,又注重实践运用,对于读者掌握行政法学知识具有较好的指导意义。适合作为高等院校公共管理专业、法学专业的行政法教材,也可以作为公务员培训教材和行政法学爱好者的参考资料。

图书在版编目(CIP)数据

公共管理法律原理/杨临宏主编. --北京:高等教育出版社, 2016.2

公共管理类专业

ISBN 978-7-04-043815-4

I. ①公… II. ①杨… III. ①公共管理-行政法-高等学校-教材 IV. ①D912.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 214923 号

策划编辑 牛杰
插图绘制 杜晓丹

责任编辑 牛杰
责任校对 陈旭颖

封面设计 王琰
责任印制 赵义民

版式设计 杜微言

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100120
印 刷 北京市白帆印务有限公司
开 本 787 mm×1092 mm 1/16
印 张 26
字 数 520 千字
购书热线 010-58581118

咨询电话 400-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landraco.com>
<http://www.landraco.com.cn>
版 次 2016年2月第1版
印 次 2016年2月第1次印刷
定 价 39.80 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物 料 号 43815-00

编委会名单

编委会主任：崔运武

编委会委员（按姓氏拼音排序）：

崔运武 戴文标 黄 崴 李成智 刘 毅

麻宝斌 吴建南 赵春盛 朱仁显

总 序

(一)

政府存在的基本要求，就是处置公共事务以满足公众需求，促进社会的存在和发展。政府管理公共事务的方式，是随着历史的发展而发展的。而这一发展的内在逻辑，在于现实对公共事务管理方式提出新的需求和挑战，而现实的改变和理论的研究，迟早会促进思想与观念的转变，进而推动实践中公共事务管理方式的变革，然后又进一步形成了与这一变革相适应并促进变革走向深入的理论。

人类对公共事务专业化的管理，是从 19 世纪末期开始的，其标志就是基于政治与行政二分、科学管理、马克斯·韦伯的官僚组织理论和英国文官制度而构建的现代科层制政府，同时，随着政府对公共事务的垄断，也形成了相应的公共事务管理理论——公共行政理论。由是，随着 20 世纪 70 年代末至今的政府管理改革或者说新公共管理运动的展开，基于理论与实践的互动，针对公共管理市场模式的出现和逐步走向成熟，相应的公共事务管理理论业已出现——一个新的注重以政府为核心、多元主体合作共治、协力做好公共事务管理的理论。

当然，对当前是否已有一个不同于传统的公共行政的新的公共管理理论人们仍然有不同的观点，但如果我们从托马斯·库恩关于一个新的学科模式出现的基本要素，即范式的承载主体——科学共同体（scientific community）、范式的本质内容——如何看待世界的信念、范式的运动方式——轨迹的连续性与非连续性的统一来看，可以肯定的是，公共管理至少已是一个正在成长的新的研究

范式。这一点,在我国,从20世纪90年代中期教育部规定的学科专业目录的调整,以及近期社会科学研究及管理部門的及时调整,也足以说明。

在当代中国,可以说正是得益于建立社会主义市场经济体制改革的开展和深入,以及社会主义市场经济体制的初步确立,公共管理模式的转换已成为一个不以人的意志为转移的客观进程。概言之,这一客观进程的内在逻辑是,一方面,建立社会主义市场经济体制改革的逐步深入,导致了公共需求的日益丰富和复杂,对政府公共管理的方式提出了新的要求。另一方面,正是随着建立社会主义市场经济体制改革的开展和深入,以民间组织或非营利组织为基本组织形式的社会(公民社会)从无到有,不断发展,这也是致使公共管理模式从干预走向市场的重要因素。党中央和国务院及时地认识了当代中国公共需求的发展变化,把握了公共管理发展的内在逻辑,因而随着改革的深入,提出必须以社会主义市场经济运行的基本要求来确定政府职能,必须大力培育和发展社会中介组织,并且制定了一系列促进民间组织发展的方针和政策,要求加强社会管理和公共服务职能,提出要努力提高干部和公务员的现代公共管理素质,建立一个既与当代公共管理发展总体趋势相一致、又符合中国特点的新型公共管理体制。总之,当今中国,公共管理模式的转换应该已是一个不争的现实。

正如有学者指出的那样,当代西方的“新公共管理”在实践上与传统的公共行政或说公共管理有明显的不同,因而在理论与实践的互动中形成了对传统公共行政理论的重大变革,进而形成“新公共管理理论”。^①,当代中国公共管理模式的转换作为一种在中国出现的客观现实,一种在中国未曾有过新的公共管理实践,它为能够对这一实践做出解释并做出进一步改革导引的理论的构建提出了要求。正因为如此,在当代中国的社会科学领域,自20世纪90年代中期至今,公共管理研究已成为一个理论热点,一个正在探索的理论面向现实的重要领域。

(二)

对社会科学而言,一个学科形成后,必然需要深入地展开学科理论研究和培养学科专业人才,同时,理论研究也是人才培养质量的基础和保证。

如何进行理论研究?公共管理是对公共事务的管理,就此而论,公共管理是共通的、普适的,但任何一个国家的公共管理,无不是在自己历史发展和现实条件,尤其是在自己的政治和公共管理制度下展开的,从而有自己的特点,回应自己国家特定的需求。在当代中国,对公共管理理论的探索,我们认为基本目标有二:

^① 陈振明.从公共行政学、新公共行政学到公共管理学——西方政府管理研究领域的范式变化.政治学研究,1999(1).

第一,总结研究当代世界的公共管理变革和理论发展。具体言之,即审视当代世界范围内,尤其是20世纪70年代末期以来政府管理改革先行国家公共管理改革的实践,总结其经验和教训,研究新公共管理理论产生的动因、理论发展的脉络,如从管理主义、公共选择理论,到新公共管理理论,再到治理理论、新公共服务理论内在的发展逻辑与现实影响因素。在把握当代世界范围内公共管理变革的基本趋势、追踪理论发展前沿的基础上,探求公共管理中具有普适性的因素,本着“他山之石,可以攻玉”的原则,促进当代中国公共管理变革及理论的发展。

第二,探索有中国特色的,能对中国公共管理实践有解释、说明和预测的公共管理理论。当代中国的公共管理,是对当代中国公共事务进行协调和控制的过程。这一过程是在基于中国文化传统的发展,在当代中国特定的社会经济发展条件下,在有中国特色的社会主义政治制度下,在中国共产党的领导下展开的,是有中国特色的公共管理模式。因此,对当代世界范围内公共管理理论的追踪和研究,归根到底,就是要探索有中国特色的公共管理理论,尤其是要通过这一理论的探索和建构,对改革开放以来我国经济的高速增长、社会稳定、民主进步、人民群众不断增长的物质和文化需求得到满足、公众生活质量不断提高的这一“中国模式”做出令人信服的解释和说明,为未来的进一步发展基于公共管理做出有参考价值的预测。

如何展开这一探索,从理论建构的角度看,我们认为最基本的就是要基于学科的综合性来进行。当代公共管理理论关注的焦点由“内部取向”转变为“外部取向”,由重视机构、过程和程序研究转到重视项目、结果与绩效的研究,从而使战略管理、管理的政治环境、项目执行、绩效评估、公共责任及公共管理伦理成为核心问题;它倡导的管理理念,围绕“如何提供公共利益和服务”这一中心问题;它提供的管理的方法和技术,则是十分注重在处理公共管理问题尤其是政府与市场、企业与社会关系时,提供一整套不同于传统公共行政学的新思路与新方法。而这一切之所以成为可能并形成一种较完整的知识体系,则是由于它的知识基础,即公共管理学作为一种广泛和综合的知识框架,把当代经济学、管理学、政策分析、政治学和社会学等学科的知识和方法都融合到了公共部门管理尤其是政府管理的研究中。因此,要追踪研究当代世界的公共管理知识,尤其是要建构有中国社会主义特色的公共管理理论,必须走一条基于以政府为主要研究对象,但又不局限于政府,以公共行政学为基本视野,但又必须同时关注相关的多学科,即基于以公共事务管理为核心,基于公共管理又必须逸出公共管理,逸出公共管理又必须回归公共管理的多学科研究路径。

(三)

学科理论的研究,是专业人才的培养的先导。所谓专业,是社会分工、学科知识和教育结构三位一体的组织形态,其中,社会分工是专业存在的基础,学科知识是专业的内核,教育结构是专业表现形式。三者缺一不可,共同构成高校人才培养的基本单位。专业教育过程,是一个确立人才样式并表述了培养目标,明确知识、能力和素质结构,并落实到课程与教材的过程;而教材是决定人才培养质量的一个基本因素。在我国,20世纪90年代中期以来,随着公共管理学科的确立和公共管理专业的建立^①,在全国公共管理学者和教师的努力下,从“八五”到“十二五”时期,在不同层面展开了公共管理类专业教材的建设,取得了丰硕的成果,回应了公共管理类专业人才培养的基本需求。

“十三五”规划展开在即,随着世界范围内公共管理的发展,随着我国社会主义市场经济体制的基本建立并走向完善,随着改革进入深水区的变革需求,如何在以往教材建设的基础上展开新一轮的教材建设以回应改革发展和人才培养的需求,成为公共管理人才培养中一项新的具有挑战性的任务。高等教育出版社是率先展开这一工作的出版社之一。

2013年,高等教育出版社向公共管理学界征询公共管理新一轮教材建设的方案。2014年年初,云南大学崔运武提出的公共管理类专业教材建设方案得到了高等教育出版社的基本认可。以此为基础,高等教育出版社联合了浙江大学、中山大学、吉林大学、四川大学、上海交通大学、厦门大学和云南大学,组成了编写委员会。2014年4月19日,由高等教育出版社牵头,在云南大学召开了第一次编写会议,讨论了教材体系和书目,以及基本分工和要求。2014年9月20日,在四川大学召开了第二次编写会议,重点讨论了教材的基本内容和基本形式,展开了编写工作。

本套教材的编写力求做到:一是尽可能吸纳当代国内外公共管理研究中得到学界公认的成果(这是教材编写的基本要求),同时,尽可能结合中国公共管理的现实和制度要求,写出中国的特色,回应中国公共管理者培养的要求。二是在教材的表达上,力求简洁、清楚,并尽可能吸收当前教材建设的新技术和新方法,同时,通过教材的引导,拓展学习范围,让读者喜欢用、便于用。

教材的编写实际上是一项十分具有挑战性的任务,要求编写者不仅要有相应的理论功底,以便准确地把握当前理论的成果与前沿,同时还要深入浅出,在有限的教材篇幅中将学科理论精华向学

^① 在我国,行政管理是建立较早的公共管理学科中的基本专业,1997年,除行政管理专业外,又将社会保障、土地资源管理调入公共管理类,同时新建了公共事业管理专业,从而构成了我国最早的公共管理类基本专业。在这一过程中,公共事业管理专业建立的情况是,一些综合大学依托行政管理等专业的师资建立了公共事业管理专业,一些专门院校如师范类、医学类等,则按要求将原来的教育管理、卫生管理等专业更名为公共事业管理专业。

习者讲清楚并让学习者认同乃至喜欢。就此而论，尽管当今世界已是一个信息社会，信息的传递和使用已非传统社会可比，但由于编写者原有的学科基础，以及各自的地域等条件所限，使得我们对当代公共管理理论的追寻和探索，以及教材的编写和表达，难免前瞻与后顾并存、深刻与肤浅共融。但我们以为，一方面，对于思想殿堂里的探索者而言，或许同样重要的，不仅仅在于所得，还在于有一种为理想而追求的精神，一种为中国公共管理理论发展和人才发展贡献一得之愚而带来的欢乐。另一方面，我们也期待着广大的公共管理学者、公共管理专业以及相关学科和专业的师生，提出宝贵的意见和建议，以便我们不断地努力和进步。

是为序！

崔运武

2015年12月27日

前言

党的十八届四中全会吹响了全面推进依法治国的号角，提出了建设法治国家、法治政府、法治社会的宏伟目标，古老的中华大地迎来了法治建设的春天。

为建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府而努力是每一个法律人和公管人的神圣职责。作为长期在高校从事行政法学教学和研究的教师，能够投身到培养从事依法行政和法治政府建设人才队伍之中，倍感使命重大而光荣。

在过往教学生涯中，我给法学专业和公共管理专业（含行政管理专业，下同）的学生都讲授过行政法学课程，都使用相同的教材和采取相同的授课方式。但总觉得“材”不同，“教”应不同。因此，我开始思考如何将这两类学生的培养在内容、方式和重点等方面都区分开来，做到因材施教。在与两个专业的学生交流过程中，我发现公共管理专业的学生和法学专业的学生所关注的行政法问题是不相同的，公共管理专业的学生更多的是关注如何开展依法行政，法学专业的学生更多的是关注如何公正地解决行政争议，即公共管理专业的学生更加关注管理本身的合法性，而法学专业的学生则更加注重管理结果的合法性；公共管理专业的学生更多的是关注依法提高行政效率，而法学专业的学生更多的是关注如何解决判定行政效力；公共管理专业的学生更多的是关注自己在管理中依法应当如何做，而法学专业的学生更多的是关注自己将来在办案时应当如何在事后评判管理的合法性，等等。而在已经出版的行政法教材中，虽然有的冠以专为公共管理专业编写的名号，但实则与法学专业的行政法教材几乎没有差别，因此为公共管理专业的学生专门编写适合专业需要的

行政法教材，就成了教师义不容辞的责任。

基于上述原因，我在总结多年教学经验的基础上专门为公共管理专业的学生编写了行政法学教材——《公共管理法律原理》。本书不是简单地更改书名，也不是简单地对法学专业行政法教材的翻版。在编写过程中，特别注重了如下问题：

第一，注重公共管理专业的特殊性。由于公共管理专业与法律专业之间存在较大的差异，学生对行政法知识的获取方式、内容、运用方式等都存在较大的差异，因此在选取材料时不仅限于法院的“案例”，还根据学生将来工作的特点，多领域、多视角选取学习材料，目的是让学生在学习阶段就能够比较全面深入地认识现实中的公共管理。

第二，注重学习材料的本原性。在已有的教材中，使用材料或案件都是由作者改编或者归纳过的，学生读到的是已经被咀嚼过的东西，不是本原的材料，但他们将来工作后已经没有人再为其咀嚼材料，必须自己从本原性材料中寻觅真意和要点。为培养学生在杂乱的材料中理清头绪，分析问题、解决问题的能力，本教材所选用的材料未经归纳整理，都是本原性的，且没有给出被命名为“参考答案”的标准答案，目的是让学生自己根据所学知识进行分析判断，也让学生明白公共管理中许多问题的解决方案只是相对真理，并非绝对的。

第三，注重已有统一立法和尚未统一立法之间的区别。法律教材必须以国家的立法为基础进行论述，但我国法治尚未健全，有的领域国家已经有统一立法，有的领域国家尚未统一立法，为了让学生既能够掌握已经立法领域的内容，又能够掌握尚未立法领域的原理，因此，写作时采用国家已经统一立法的内容进行详写、国家尚未统一立法的内容进行略写的方式，目的是突出本教材的实用性，实现理论与实践的有机结合，保证国家法律的宣传、贯彻和执行。

当然，由于学界尚无“公共管理法学”这一法学部门，本教材的写作内容仍然以行政法学的内容为基础展开，将其定名为《公共管理法律原理》一是为了更加贴近公共管理专业教学的需要，二是强调法律专业的行政法学与公共管理专业的行政法学在教学内容、教学方法、教学重点等方面的区别，希望能够为将来构建公共管理法学奠定基础。从这个意义上看，本教材的编写具有尝试性，还望得到各位先进的指正。

杨临宏
2015年8月

目 录

- • • 001 第一章 行政法基础理论
 - 003 第一节 公共行政概述
 - 006 第二节 行政权
 - 010 第三节 行政法
 - 019 第四节 行政法的调整对象

- • • 031 第二章 行政法的基本原则
 - 032 第一节 行政法基本原则概述
 - 033 第二节 依法行政原则
 - 039 第三节 比例原则
 - 041 第四节 信赖保护原则

- • • 047 第三章 行政主体
 - 048 第一节 行政主体理论概述

051 第二节 我国行政主体的范围

• • • 059 第四章 公务员

060 第一节 公务员概述

065 第二节 公务员的条件、义务与权利

068 第三节 职务与级别

073 第四节 录用

077 第五节 考核

080 第六节 职务任免

082 第七节 职务升降

085 第八节 奖励

088 第九节 惩戒

092 第十节 培训

094 第十一节 交流与回避

097 第十二节 工资、福利与保险

100 第十三节 辞职与辞退

102 第十四节 退休

105 第十五节 申诉控告

107 第十六节 职位聘任

• • • 113 第五章 行政法行为

114 第一节 行政法行为概述

116 第二节 行政行为

128 第三节 行政相对人行为

• • • 133 第六章 行政程序

134 第一节 行政程序概述

	137	第二节	行政程序法基本内容
• • •	157	第七章	制定行政规范行为
	158	第一节	制定行政规范行为概述
	161	第二节	行政立法
	168	第三节	规范性文件
• • •	175	第八章	行政处罚
	176	第一节	行政处罚概述
	186	第二节	行政处罚的种类和设定
	191	第三节	行政处罚的实施机关
	193	第四节	行政处罚的管辖
	195	第五节	行政处罚的适用
	197	第六节	行政处罚的程序
• • •	203	第九章	行政强制
	205	第一节	行政强制概述
	211	第二节	行政强制措施的实施程序
	214	第三节	行政强制执行
	223	第四节	非诉行政案件的执行
• • •	231	第十章	行政许可
	233	第一节	行政许可概述
	237	第二节	行政许可的基本原则
	242	第三节	行政许可的设定
	249	第四节	行政许可的实施制度

254 第五节 行政许可的实施程序

• • • 263 第十一章 未专门立法的行政行为

264 第一节 行政规划

274 第二节 行政指导

277 第三节 行政给付

281 第四节 行政奖励

285 第五节 行政合同

295 第六节 行政确认

299 第七节 行政裁决

305 第八节 行政监督检查

• • • 311 第十二章 行政赔偿

313 第一节 行政赔偿概述

317 第二节 行政赔偿的范围

322 第三节 行政赔偿的程序

327 第四节 行政赔偿的方式与计算标准

• • • 333 第十三章 行政复议

335 第一节 行政复议概述

336 第二节 行政复议的范围

339 第三节 行政复议机关与行政复议机构

341 第四节 行政复议参加人

344 第五节 行政复议的管辖

347 第六节 行政复议的程序与规则

355 第七节 行政复议决定与执行

• • •	359	第十四章	行政诉讼
	363	第一节	行政诉讼概述
	369	第二节	行政诉讼的受案范围
	372	第三节	行政诉讼管辖
	374	第四节	行政诉讼参加人
	377	第五节	行政诉讼证据
	379	第六节	行政诉讼程序
	386	第七节	行政诉讼的法律适用
	389	第八节	行政诉讼的判决、裁定与决定
	393	第九节	行政诉讼的执行
• • •	395	参考文献	

第一章

行政法基础理论

本章导读

从法律的视角研究公共管理，必须以公共行政作为逻辑起点，进而研究行政权、行政法等一系列问题。本章首先研究公共行政，然后研究行政权及规范行政权的法律，即行政法的基本问题。