

依法行政实用法律 读本

任进 编著

中国社会科学出版社

依法行政实用法律读本

任 进 编著

张修学院长 指正

任 进

二〇〇〇.六.十四

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

依法行政实用法律读本 / 任 进编著. —北京: 中国社会出版社, 2000.6
ISBN 7-80146-413-3

I. 依... II. 任... III. 法律 - 中国 - 学习参考资料 IV.D920.5

中国版本图书馆CIP数据核字 (2000) 第62289号

书 名: 依法行政实用法律读本

编 者: 任 进

责任编辑: 林晓靖

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲33号新龙大厦

电话: 66051698 电传: 66051713

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京市顺义富各庄福利印刷厂

开本印张: 850 × 1168 (毫米) 1/32 印张 10

字 数: 260千字

版 次: 2000年6月第一版

印 次: 2000年6月第一次印刷

印 数: 1-10000册

书 号: ISBN 7-80146-413-3/Z·159

定 价: 20.00元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

内 容 提 要

为配合国务院《关于全面推进依法行政的决定》的贯彻执行，我们邀请国家行政学院的法学专家组织和编写了《依法行政实用法律读本》。该书从提高国家行政机关及其工作人员法律知识水平和依法行政能力出发，对国家行政机关工作人员必须掌握的和与行政机关工作关系最为密切的《宪法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》、《国家赔偿法》及《立法法》作了较为精辟的阐释，并对宪法和行政法的基本知识作了系统介绍，还吸收了最新的法律规定和司法文件，具有较强的权威性、新颖性、实用性和准确性，可作为各级政府机关全面推进依法行政工作的指导用书，也可作为各级国家行政机关工作人员学习宪法和行政法的自学读本和各类国家公务员培训机构的教材。

目 录

第一章 宪法	(1)
第一节 宪法的概念和特征	(1)
一、宪法是国家的根本法	(1)
二、宪法与民主政治有密切联系	(2)
第二节 我国宪法的基本原则	(2)
一、人民主权原则	(3)
二、基本人权原则	(3)
三、法治原则	(3)
四、民主集中制原则	(4)
第三节 国家性质	(5)
一、国家性质概述	(5)
二、我国是人民民主专政的社会主义国家	(5)
三、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度	(5)
四、统一战线与中国人民政治协商会议	(6)
第四节 经济制度	(7)
一、基本经济制度	(7)
二、分配制度	(7)
三、经济体制	(7)
四、其他规定	(8)
第五节 国家形式	(8)
一、政权组织形式	(8)
二、国家结构形式	(9)

第六节 公民的基本权利和义务	(11)
一、概述	(11)
二、我国公民的基本权利和义务	(11)
第七节 国家机构	(12)
一、全国人民代表大会及其常务委员会	(12)
二、中华人民共和国主席	(14)
三、国务院	(14)
四、中央军事委员会	(16)
五、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府	(16)
六、民族自治地方的自治机关	(19)
七、人民法院和人民检察院	(20)
第二章 行政法	(22)
第一节 行政法概述	(22)
一、行政法的概念和特征	(22)
二、行政法的渊源和分类	(23)
三、行政法的基本原则	(25)
第二节 行政法律关系主体	(26)
一、行政主体	(26)
二、行政相对人	(28)
三、国家公务员	(29)
第三节 行政行为	(31)
一、行政行为的概念及特征	(31)
二、行政行为的分类	(32)
三、行政行为的效力	(33)
四、行政行为的撤销、变更和终止	(34)
五、行政程序	(35)
第四节 抽象行政行为	(36)
一、行政立法	(36)

二、行政解释	(38)
三、制定其他规范性文件	(40)
第五节 具体行政行为	(41)
一、行政许可	(41)
二、行政检查	(43)
三、行政征收	(45)
四、行政给付	(48)
五、行政确认	(51)
六、行政处罚	(53)
七、行政奖励	(73)
八、行政强制措施	(74)
九、行政强制执行	(77)
十、行政裁决	(81)
第六节 行政赔偿	(84)
一、行政赔偿的概念和特征	(84)
二、行政赔偿的归责原则和构成要件	(84)
三、行政赔偿范围	(86)
四、行政赔偿请求权人和行政赔偿义务机关	(89)
五、行政赔偿的程序	(91)
六、行政赔偿的方式和计算标准	(94)
第七节 行政补偿	(96)
一、行政补偿的概念和特征	(96)
二、行政补偿责任的构成条件	(97)
三、行政补偿的原则、范围和方式	(97)
四、行政补偿的标准和程序	(100)
第八节 行政复议	(103)
一、行政复议的概念和特征	(103)
二、行政复议机关、行政复议机构及其职责	(104)
三、行政复议的原则	(104)

四、行政复议范围·····	(105)
五、行政复议的申请·····	(113)
六、行政复议参加人·····	(115)
七、行政复议的管辖·····	(118)
八、行政复议受理·····	(119)
九、行政复议决定·····	(123)
十、法律责任·····	(130)
第九节 行政法制监督·····	(132)
一、行政法制监督概述·····	(132)
二、权力机关的监督·····	(133)
三、司法机关的监督·····	(135)
四、行政机关自身监督·····	(136)
第三章 行政诉讼法 ·····	(145)
第一节 行政诉讼法概述·····	(145)
一、行政诉讼的概念·····	(145)
二、行政诉讼法的基本原则·····	(145)
第二节 行政诉讼受案范围·····	(149)
一、确定行政诉讼受案范围的原则和方式·····	(149)
二、人民法院受理的行政案件·····	(150)
三、人民法院不予受理的事项·····	(154)
第三节 行政诉讼管辖·····	(157)
一、行政诉讼管辖概述·····	(157)
二、级别管辖·····	(158)
三、地域管辖·····	(159)
四、裁定管辖·····	(161)
第四节 行政诉讼参加人·····	(163)
一、行政诉讼参加人概述·····	(163)
二、原告和被告·····	(165)

三、共同诉讼人.....	(169)
四、诉讼代表人.....	(171)
五、第三人和诉讼代理人.....	(171)
第五节 行政诉讼证据.....	(173)
一、行政诉讼证据的概念和特征.....	(173)
二、行政诉讼证据的法定形式.....	(174)
三、举证责任.....	(176)
四、人民法院对证据的收集、审查和保全.....	(178)
第六节 起诉和受理.....	(180)
一、起诉.....	(180)
二、受理.....	(184)
第七节 审理和判决.....	(186)
一、第一审程序.....	(186)
二、第二审程序.....	(194)
三、审判监督程序.....	(198)
第八节 行政诉讼的法律适用.....	(200)
一、行政诉讼法律适用概述.....	(200)
二、法律规范的冲突及选择适用.....	(203)
第九节 行政诉讼的判决、裁定和决定.....	(205)
一、判决.....	(205)
二、裁定.....	(209)
三、决定.....	(210)
第十节 行政案件的执行.....	(211)
一、行政案件执行概述.....	(211)
二、行政诉讼的执行措施.....	(212)
三、行政诉讼的执行程序.....	(213)

附件一：

中华人民共和国宪法（1982 年）	（216）
中华人民共和国宪法修正案（1988 年）	（240）
中华人民共和国宪法修正案（1993 年）	（241）
中华人民共和国宪法修正案（1999 年）	（244）
中华人民共和国行政处罚法	（246）
中华人民共和国行政复议法	（257）
中华人民共和国行政诉讼法	（267）
中华人民共和国国家赔偿法	（279）
中华人民共和国立法法	（288）

附件二：

国务院关于全面推进依法行政的决定	（304）
------------------------	-------

第一章 宪法

第一节 宪法的概念和特征

一、宪法是国家的根本法

什么是宪法？毛泽东曾经讲过：“一个团体要有一个章程，一个国家也要有一个章程，宪法就是一个总章程，是根本大法”。（《毛泽东著作选读》（下卷）第710～711页）

众所周知，任何国家都有许多法律，如宪法、刑法、民法、劳动法、诉讼法等。它们构成一个法律体系。宪法与其它法律一样，都是一个国家法律体系中不可缺少的组成部分，都具有法的一般特征，即都由国家制定或认可，具有国家意志性并由国家强制力保证实施。但是，宪法又不同于其它法律，它是国家的根本法。

宪法作为国家根本法，具有以下法律特征：

（一）宪法的内容与其它法律不同

宪法所规定的内容是社会制度、国家制度、公民的基本权利、国家机构的组织和活动原则等国家和社会生活各方面最根本、最重要的问题，而其它法律则规定国家生活和社会生活中某一方面或某几个方面的问题。

（二）宪法的法律效力与其它法律不同

宪法在一国的法律体系中具有最高法律地位和法律效力；宪法是制定其它法律的基础或依据；其它法律不得与宪法相抵触；宪法是一切组织和个人的最高行为准则。

（三）宪法的制定和修改的程序与其它法律不同

宪法往往是一个国家独立和革命胜利的产物。为了起草和制定

宪法，许多国家要成立专门的机构。宪法的修改程序也比其它法律更严格，如根据我国宪法规定，对宪法的修改，由全国人民代表大会常务委员会或五分之一以上的全国人民代表大会代表提议，并由全国人民代表大会以全体代表的三分之二以上的多数通过。而根据有关法律规定，全国人民代表大会主席团、全国人民代表大会常务委员会、全国人民代表大会各专门委员会、国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院以及一个代表团或三十名以上的代表，即可以提出法律案，并只需由全国人民代表大会以全体代表的过半数通过。

此外，宪法规范调整的社会关系比较广泛，主要包括国家与公民之间、国家机关之间、国家机构内部、公民与公民之间等关系；宪法规范具有原则性、稳定性、概括性等特点。而且，宪法规范的制裁性具有特殊的表现形式。

二、宪法与民主政治有密切联系

宪法除了具有国家根本法的特点外，宪法在政治上的一个重要特征，就是它与民主政治有着不可分割的密切联系。宪法是民主制度的法律化，是对民主制度的确认和保证：宪法肯定已有的民主事实；宪法确认民主的国家制度；宪法规范国家权力的组织和运行；宪法调整国家与公民的关系；宪法确保公民的基本权利，宪法是公民权利的保证书。

此外，宪法的存在和内容也取决于民主政治中各种力量的实际对比关系，并且随着社会的进步和民主政治的发展而发展。

第二节 我国宪法的基本原则

宪法的基本原则是指对宪法的制定、修改和实施具有普遍指导意义的准则。我国宪法的基本原则有以下四项：

一、人民主权原则

人民主权原则也称“主权在民”原则。宪法规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”宪法不仅确认了人民主权原则，同时也规定了实现人民主权的方式，即人民代表大会制度。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表人民行使国家权力，它们由人民选举产生，对人民负责，受人民监督。其它国家机关都由人民代表大会产生，对它负责并受它监督。此外，人民还通过法律规定的各种途径和形式，亲身参与国家事务、经济文化事业和社会事务的管理，这也是人民主权原则的重要体现。

二、基本人权原则

人权是指一个人作为人所应当享有的权利。我国宪法虽然不直接使用“人权”一词，而是使用“公民的基本权利”这一表述，但我国宪法同样体现基本人权原则。宪法第二章具体规定了公民的各种基本权利，不仅包括政治权利和自由、宗教信仰自由、人身自由、人格尊严不受侵犯、住宅不受侵犯、通信自由和通信秘密受法律保护等，而且还规定了劳动权、受教育权、休息权和从国家和社会获得物质帮助权等社会经济权利。此外，在坚持宪法基本人权原则的前提下，我国还先后于1997年和1998年签署了《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》。

三、法治原则

法治与人治相对立，其含义主要有：人民组成国家，人民享有主权；人民亲自或通过代表机关制定法律、决定国家大事，并委托行政、司法机关执行；在民主基础上制定的法律是一切组织和公民

的最高行为准则，任何机关、政党、团体和公民都应无例外地遵守法律，在法律范围内活动，任何国家权力都必须有法律依据，而对公民权利的任何限制也都必须源于法律；法律面前人人平等；等等。宪法规定：“国家维护社会主义法制的统一和尊严。一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。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律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”这一规定一定程度上包含了法治原则的大部分内容，但未明确提出法治原则。1999年宪法修正案规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”，从而把法治确定为宪法的一项重要原则。

四、民主集中制原则

民主集中制是我国宪法不同于西方国家宪法的三权分立和制衡的一项重要原则。这一原则由巴黎公社所创立，后被社会主义国家的宪法和政治制度所采用，成为一项重要的宪法原则。它在理论上确认国家权力的不可分割性，在实践中以人民代表机关作为统一行使国家权力的机关。宪法规定：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则”。这一原则表现为：在人民与人民代表大会的关系上，强调人民代表大会由人民民主选举产生，对人民负责，受人民监督；在人民代表大会和其它国家机关关系上，强调人民代表大会是国家权力机关，其它国家机关由人民代表大会产生，对它负责，受它监督；在中央与地方关系上，遵循在中央统一领导下，充分发挥地方的主动性和积极性的原则。

第三节 国家性质

一、国家性质概述

国家制度是一个国家通过宪法、法律确立的有关国家性质和国家形式的制度的总和。国家性质是指国家的根本属性，在国家制度中，国家性质具有决定性的意义，它决定着国家政权的组织形式和国家的结构形式，因此，国家的性质是国家制度的核心内容。

二、我国是人民民主专政的社会主义国家

我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。

我国的国家性质包含以下基本点：（1）人民民主专政实质上是无产阶级专政；（2）人民民主专政必须以工人阶级为领导、以工农联盟为基础；（3）人民民主专政是最大多数人的民主；（4）人民民主专政是民主与专政的结合；（5）在人民民主专政国家政权中，建立了极其广泛的爱国统一战线，形成了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。

三、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度，是我国政治制度的特点和优点，是一种符合中国国情的社会主义政党制度，将长期存在和发展。这一制度包括：（1）中国共产党是中国社会主义的领导核心，是执政党；（2）各民主党派是各自所联系的社会主义劳动者和爱国者的政治联盟，是接受中国共产党领导的、同中国共产党通力合作，共同致力于社会主义事业的亲密友党，是参政党；（3）坚持四项基本原则，是中国共产党同各民主党派合作的政治基础；（4）“长期共存、互相监督、肝胆相照、

荣辱与共”是中国共产党与各民主党派合作的基本方针；(5)以参政议政和互相监督作为多党合作的主要内容；(6)以坚持社会主义初级阶段的基本路线，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家和统一祖国、振兴中华为中国共产党和各民主党派共同目标；(7)以宪法为多党合作的根本活动准则。

在目前阶段，中国共产党领导的多党合作和政治协商的形式主要有：(1)中国共产党与民主党派政治协商，主要采取民主协商会、谈心会、座谈会以及就重大问题向中共中央提出书面政策性建议和约请中共中央负责人交谈等方式；(2)民主党派成员或无党派人士在国家权力机关参政议政和进行民主监督；(3)民主党派成员和无党派人士担任各级政府及司法机关领导职务；(4)通过中国人民政治协商会议发挥各民主党派的作用。

四、统一战线与中国人民政治协商会议

统一战线是我国革命和建设取得胜利的重要法宝之一，在不同时期有不同的性质和任务。在改革开放和现代化建设的新的历史时期，我国的统一战线已经发展成为爱国统一战线，它是由中国共产党领导的，有各民主党派和各人民团体参加的，包括全体社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的政治联盟。

中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要组织形式。政协按其性质不属于国家机构，也不同于一般的人民团体。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会召开会议时，一般都吸收政协委员列席。历届全国人民代表大会多与中国人民政治协商会议全国委员会会议同时召开，并吸收政协委员列席全国人民代表大会会议。

中国人民政治协商会议的主要职能是：对国家的大政方针、地方重要事务、政策和法律的贯彻、群众生活和统一战线的重大问题进行政治协商和民主监督。

第四节 经济制度

一、基本经济制度

我国在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。我国社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制：(1) 国有经济，即社会主义全民所有制经济，是国民经济中的主导力量。(2) 农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。农村中的生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济以及城镇中的手工业、工业、建筑业、运输业、商业、服务业等行业中的各种形式的合作经济，是社会主义劳动群众集体所有制经济。

在法律范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济，是社会主义市场经济的重要组成部分。国家允许外国的企业和其他经济组织或个人依照中国法律的规定在中国投资，同中国的企业或者其他经济组织进行各种形式的经济合作。

二、分配制度

社会主义公有制消灭人剥削人的制度，实行各尽所能、按劳分配的原则；国家在社会主义初级阶段，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。

三、经济体制

国家实行社会主义市场经济。国家加强经济立法，完善宏观调控，国家依法禁止任何组织或个人扰乱社会经济秩序。