



国家行政学院培训教材

依法行政教程

主编 应松年

国家行政学院出版社

依 法 行 政 教 程

主编 应松年

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

依法行政教程/应松年主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2004

国家行政学院培训教材

ISBN 978-7-80140-348-3

I. 依… II. 应… III. 行政执法—中国—干部教育—教材 IV. D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 080746 号

书 名 依法行政教程
作 者 应松年 主编

责任编辑 李锦慧
刘 水

出版发行 国家行政学院出版社
(北京海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2004 年 8 月北京第 1 版
印 次 2008 年 5 月北京第 2 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 17.5
字 数 440 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-348-3/D·156
定 价 45.00 元

序 言

进入新世纪新阶段,我们面临着新的形势和任务。全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化,这是我们党肩负的历史使命。完成这一伟大的历史任务,关键在于提高党的执政能力和建设高素质的干部队伍。根据党的十六大对干部队伍建设特别是领导干部提出的新要求和广大干部日益增长的学习需要,为了更好地学习贯彻“三个代表”重要思想,国家行政学院决定进一步加强和改进培训工作,计划用五年左右的时间组织编写一套“国家行政学院培训教材”。这套教材的特点是:第一,坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以党的十六大对领导干部提出的新要求和干部更新知识、增长本领的迫切需要为依据,以提升干部的素质和能力为重点,努力形成更加开放、更具时代特色的培训教材体系。第二,坚持理论联系实际的原则,与时俱进、开拓创新的原则,“少而精、管用”的原则,编写和使用相互促进的原则,使培训教材具有前瞻性、针对性、科学性和系统性。第三,坚持教学、科研、咨询三位一体的方针,加强案例教材建设,使其成为国家行政学院培训教材的重要特色。第

四,坚持紧紧围绕国家公务员培训的学习需求,同时兼顾其他领导干部的学习需要。

我们希望,“国家行政学院培训教材”能够为广大领导干部掌握新知识、增长新本领提供帮助,并欢迎大家提出宝贵意见。

国家行政学院教材编审委员会

2003年6月

国家行政学院教材编审委员会

主 任：陈福今

副主任：唐铁汉 张修学 陈伟兰 袁曙宏

委 员：（按照姓氏笔划排序）

刘熙瑞 许耀桐 吴 江 谷 昀

应松年 陆林祥 李树桥 李振墀

张德信 周侠平 周绍朋 韩 康

廖自力 魏晓欣

目 录

第一章 依法行政的基础理论	(1)
第一节 依法行政的涵义	(1)
一、公共行政	(1)
二、行政必须“依据”法律	(7)
三、行政所依之“法”	(11)
第二节 依法行政的产生和发展	(15)
一、西方国家依法行政的产生和发展	(15)
二、我国依法行政的主要发展阶段	(19)
第三节 依法行政与依法治国	(23)
一、党和国家领导人关于依法治国、依法行政的论述	(23)
二、依法行政与依法治国的关系	(25)
第四节 依法行政的要求与目标	(26)
一、我国依法行政的基本经验	(26)
二、我国依法行政存在的主要问题	(28)
三、我国依法行政的基本要求	(29)
四、我国依法行政的目标：建设法治政府	(30)
第五节 依法行政的基本原则	(31)
一、职权法定与不得越权原则	(31)
二、行政合理原则	(33)
三、行政公正与公开原则	(34)
四、行政诚信原则	(36)
五、公民权益保障原则	(38)
第二章 行政主体制度	(40)
第一节 行政主体概述	(40)
一、行政主体的概念	(40)
二、行政主体的范围和种类	(41)
三、行政主体的资格及确认	(43)
第二节 行政机关	(44)
一、行政机关的含义	(44)

二、行政机关的分类	(45)
三、行政机关的设置	(46)
四、行政机关的设立程序	(50)
五、行政机关组织法	(52)
第三节 被授权组织	(59)
一、被授权组织的概念	(59)
二、被授权组织的范围	(60)
三、行政授权制度的完善	(61)
第四节 受委托组织	(62)
一、受委托组织的概念	(62)
二、受委托组织的类型	(63)
三、行政委托制度的完善	(63)
第五节 公务员	(65)
一、公务员概述	(65)
二、公务员的法律地位	(67)
三、国家公务员制度	(68)
 第三章 行政立法与行政规范制度	(73)
第一节 行政立法与行政规范概述	(73)
一、行政立法与行政规范的概念和特征	(73)
二、我国行政立法和行政规范法治建设的进展	(75)
三、行政机关行使行政立法权或制定行政规范的原因	(77)
四、行政立法或制定行政规范的性质	(78)
五、行政立法和行政规范的形式	(78)
六、政府依法行政对行政立法和行政规范的一般要求	(79)
第二节 行政立法和行政规范的种类	(82)
一、行政立法的种类	(82)
二、行政规范的种类	(83)
第三节 行政立法和行政规范制定的体制和效力等级	(85)
一、行政立法和行政规范制定的体制	(85)
二、行政立法和行政规范的效力等级	(87)
第四节 行政立法和行政规范制定的主体和权限	(88)
一、西方国家行政立法权限简介	(88)
二、制定行政法规的主体和权限	(89)
三、制定行政规章的主体和权限	(90)
四、行政规范的制定主体	(91)
第五节 行政立法和行政规范的程序	(92)
一、行政立法和行政规范程序的一般要求	(92)

二、行政立法的程序	(94)
第六节 行政立法和行政规范的效力及冲突解决	(96)
一、行政立法和行政规范的效力	(96)
二、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章和行政 规范的冲突解决机制和规则	(98)
第七节 对行政立法和行政规范的监督	(101)
一、我国对行政立法和行政规范监督的现状和成因	(101)
二、我国行政立法和行政规范的监督	(103)
三、科学定位抽象行政行为的司法监督	(104)
第四章 具体行政行为的理论与制度	(107)
第一节 具体行政行为的概述	(107)
一、具体行政行为的概念和特征	(107)
二、具体行政行为的种类	(110)
三、具体行政行为的效力	(114)
四、具体行政行为的合法与违法	(116)
第二节 行政许可	(116)
一、行政许可的概念和特征	(116)
二、行政许可的设定	(119)
三、行政许可的程序	(121)
四、行政许可的监督检查	(123)
第三节 行政强制与行政强制执行	(125)
一、行政强制与行政强制执行的概念	(125)
二、行政强制与行政强制执行的种类	(126)
三、行政强制执行的程序	(129)
第四节 行政处罚	(130)
一、行政处罚的概念和特征	(130)
二、行政处罚的分类	(131)
三、行政处罚的原则	(134)
四、行政处罚的设定	(140)
五、行政处罚的程序	(144)
第五节 行政合同	(150)
一、行政合同的概念和特征	(150)
二、行政合同的合法与效力	(152)
三、行政合同的变更、解除和完成	(153)
第六节 行政指导	(154)
一、行政指导的概念和特征	(154)
二、行政指导的种类	(155)

三、行政指导的作用	(155)
四、行政指导的合法要求	(156)
第五章 行政程序制度	(158)
第一节 行政程序法概述	(158)
一、行政程序法的涵义	(158)
二、行政程序法	(161)
三、违反行政程序法的法律责任	(164)
四、行政程序法的作用	(166)
五、行政程序法的发展	(169)
第二节 行政程序法的基本原则	(175)
一、行政程序法基本原则概述	(175)
二、程序合法性原则	(177)
三、公开原则	(178)
四、程序公正原则	(181)
五、参与原则	(183)
六、效率原则	(185)
第三节 行政程序法的基本制度	(186)
一、行政程序法基本制度概述	(186)
二、抽象程序的主要制度	(187)
三、具体程序的基本制度	(190)
第六章 监督行政制度	(199)
第一节 监督行政概述	(199)
一、对行政权力的制约和监督的意义	(199)
二、监督行政的途径、种类和特点	(201)
三、我国监督行政存在的问题及完善方向	(202)
第二节 监督行政的标准——违法与不当	(203)
一、行政行为的合法性与合理性	(203)
二、合法性标准——违法与否	(204)
三、合理性标准——不当	(206)
四、合法性标准与合理性标准的适用	(206)
第三节 权力机关（人大）的监督	(207)
一、权力机关监督的依据与地位	(207)
二、权力机关监督的特点	(207)
三、权力机关监督的内容和方式	(208)
第四节 行政系统内的监督	(212)
一、行政系统内监督的意义和作用	(212)

二、层级监督	(214)
三、专门监督	(215)
第五节 行政复议	(219)
一、行政复议的特点和性质	(219)
二、行政复议的目的	(220)
三、行政复议的原则	(221)
四、行政复议的范围	(224)
五、行政复议的管辖	(224)
六、行政复议程序	(225)
七、行政复议的局限性及其对策	(226)
八、《全面推进依法行政实施纲要》对行政复议制度完善的要求	(227)
第六节 社会监督	(228)
一、社会监督的意义	(228)
二、党团监督	(228)
三、新闻媒体监督	(229)
四、人民群众监督	(229)
第七节 行政责任及追究	(229)
一、行政责任的概念和特征	(230)
二、行政责任的构成要件	(230)
三、行政责任的形式	(230)
四、完善我国行政责任制度	(232)
第七章 行政诉讼与行政赔偿制度	(234)
第一节 行政诉讼	(234)
一、行政诉讼的特征和意义	(234)
二、行政诉讼的目的	(235)
三、行政诉讼的原则	(236)
四、行政诉讼受案范围	(238)
五、行政诉讼当事人	(239)
六、行政诉讼程序	(240)
七、行政裁判的执行	(241)
第二节 行政赔偿	(242)
一、行政赔偿的概念和特征	(242)
二、行政赔偿与相关制度的区别	(243)
三、国家赔偿责任的历史	(243)
四、行政赔偿的基础理论	(245)
五、确立行政赔偿制度的意义	(247)
六、行政赔偿的范围	(248)

七、国家赔偿责任的构成要件	(249)
八、行政赔偿义务机关	(255)
九、行政赔偿程序	(256)
十、行政赔偿的计算标准	(260)
十一、行政追偿	(261)
后记	(263)

第一章

依法行政的基础理论

主要内容和教学目的：依法行政，建设法治政府，是依法治国的重要内容和主要形式，也是我国政治文明的重要内容之一。本章主要介绍依法行政的基础理论，依法治国与依法行政的关系，依法行政的历史发展和经验，依法行政的基本原则等内容。通过本章的学习，能够从基本理论和原则、原理的高度，来把握行政法的理论和依法行政的基本理论，对以后各章的学习有一个方向性的指导。

第一节

依法行政的涵义

什么是依法行政？这是我们探讨依法行政首先要回答的问题。为了全面把握依法行政的涵义，本节主要讨论三个与之相关的问题：依法行政的“行政”是指公共行政，依法行政的“依法”是指行政必须“依据”法律；行政所依之“法”是一个由宪法、法律、法规和规章等诸种法律渊源所组成的行政法律规范体系。

一、公共行政

“行政”一词在日常生活中涵义颇多，一般指“执行事务”、“政务的组织和管理”等。在这个意义上，行政可以被大致地一分为二：一是与公共事务管理有关的公共行政，二是与社会组织或者企业内部管理有关的私人行政。依法行政的“行政”是指公共行政，它是近代国家权力分立的产物。

（一）公共行政的涵义和特征

公共行政由“公共”和“行政”两方面组成。一则，公共行政具有“公共”性。“公共”（Public）一词在英文中有公有的、公众的、公立的、公用的、公开的等多种含义。行政的“公共”性，意指由公共权力机构所实施的整合社会资源、满足社会公共需要、实现公共利益、处理公共事务的管理活动。二则，公共行政具有“行政”性。“行政”（Administration）一词在英文中有控制事务的方向、运用合法权力处理事务、管理等含义，它是指以政府为主的公共机构制定和实施公共政策、组织、协

调、控制等一系列管理活动的总和^①。就此而言，所谓“公共行政”，是指国家行政机关以及其他法律、法规和规章授权的组织对国家与社会公共事务的决策、组织、管理和调控。

公共行政的定义主要包括四层意思：一是行政活动的主体主要是国家行政机关，除此之外，还包括法律、法规和规章授权的其他组织。二是行政活动的范围非常广泛，且不断扩大，现代行政已不限于管理国家事务，还要管理社会公共事务。三是行政活动的目的是为了实现对国家事务和社会公共事务的组织与管理。四是行政活动的方法和手段主要是决策、组织、管理和调控。^②

具体说来，公共行政主要具有以下六个基本特征：

1. 主体的特定性

公共行政的主体是一定的国家组织或社会组织。公共行政的主体主要是行政机关。但随着公共管理任务的多元化和复杂化，除行政机关外，非行政机关的社会组织也可根据法律、法规和规章的授权从事一定的公共行政管理职能，从而也成为公共行政的主体。

2. 事务的公益性

公共行政管理事务的公益性主要表现在两个方面：一是管理的事务是公共事务而非私人事务；二是公共管理的目的在于实现建设、保卫、服务等公共职能，其最终目的是“为人民服务”。这里需要注意的是，没有一种公益是完全抽象的、与任何个人毫无关系的利益，公益应是各种私益的整合。基于“平等对待原则”，为照顾每一个人最低的生存水准，使他们享有最低生存尊严所必要的一切行政措施，也都属于公益事项范围。

3. 整体性和能动性

公共行政作为一种管理活动，在现实中经常表现为若干个单独的行动，但各种具体行动与国家职能和政策的整体相关联，应当在整体上保持统一性和连续性。与此同时，公共行政还具有能动性，它可因时势的需要而主动进行，以便最大限度地保持和增进公共利益和私人利益。行政的这种整体性、连续性和主动性特征，严格区别于司法的个别性、具体性和被动性。

4. 过程性

公共行政活动虽然具有明显的实体性特点，但实体并非公共行政的全部；公共管理包含着为完成目标而进行的一系列行动，它具有一定的步骤、阶段、顺序、方式和时限等内涵，因此公共行政还表现为一种过程和一套程序，是实体与程序的合二为一。

5. 法定性

应当说，公共行政本身并不包括法的要素，其与法律之间并非总是存在必然联系，只是近代以后，为了保障人权和防止行政的独断专横，才要求行政必须依法而

^① 全国干部培训教材编审指导委员会组织编写：《公共行政概论》，人民出版社2002年版，第7页。

^② 罗豪才主编：《行政法学》，北京大学出版社2000年3月重排本，第3页。

为,必须受到法律的控制,公共行政才因此具有法定性的特征。法定性要求公共行政管理的主体、行为及其过程等都必须依据法律,没有法律依据的行政不具有合法性和正当性。

6. 裁量性

由于公共行政管理任务极其广泛,社会关系又变动不居,再加上人们的价值观总是不断发展变化的,立法者不可能对所有公共行政事务都加以规定,更不用说都作出详细规定,因此不得不授权行政机关和其他社会组织在法律允许范围内自由裁量是否为某种行为,或者以某种方式为某种行为。^①

(二) 公共行政的功能

公共行政的功能集中体现出政府在国家、政治、经济和社会生活中所起的作用。结构决定功能,公共行政的功能反映出公共行政与经济基础以及其他上层建筑部分的辩证关系。

1. 从公共行政管理领域的角度,可以将公共行政的基本功能分为政治功能、经济功能、文化功能、社会功能四种

(1) 政治功能。它主要包括:①保卫国家的独立和主权。政府担负着维护国家安全、抵御外来侵略、维护世界和平的重要任务。②保卫国家主权和维护社会治安。在我国,各级人民公安和武装警察机关是保卫国家安全,维护社会秩序,履行人民民主专政职能的重要机关,它们的共同任务就是打击犯罪、维护正常的社会秩序、生产秩序和工作秩序,保护国家、集体和个人的财产及生命安全等。

(2) 经济功能。政府作为上层建筑的主要组成部分,必须以积极手段推动社会生产力的发展,维护经济基础的巩固和发展。在我国,政府经济功能主要包括以下几个方面:①宏观经济调控。其作用是保证总需求与总供给的平衡和国家经济总体结构的合理性,促使国民经济和社会发展的良性循环。这是中央政府最主要的经济功能。区域性经济调节,也是宏观经济调控的内容之一。在国家宏观调控政策的引导下,搞好区域性生产力布局,在市场配置资源基础性作用之上保证资源配置的有效性。②国有资产管理。通过向国有企业派驻监事会主席和财务总监等手段,对国有资产进行监督,保证国有资产的保值和增值。③经济规制。通过法律、法规对微观经济主体的经营情况加以监控,防止微观经济主体滥用经济自由,实施市场机会主义,保障市场机制的健康运行。④组织协调全国的力量办大事,即规划并组织实施国家的大型经济建设项目。

(3) 文化功能。文化功能是指领导和组织精神文明建设的功能,包括进行思想政治工作,对科学、教育、文化等事业进行规划管理等,其根本目的是提高全民族素质,铸造可以使国民自立于世界民族之林的强大精神支柱。当今世界,文化与经济和政治相互交融,在综合国力竞争中的地位和作用越来越突出。文化的力量,深深熔铸在民族的生命力、创造力和凝聚力之中。十六大报告明确指出:“全面建设小康社

^① 应松年主编:《依法行政读本》,人民出版社2001年版,第17~21页。

会,必须大力发展社会主义文化,建设社会主义精神文明。”为此,政府在进行文化管理时要牢牢把握先进文化的前进方向,要坚持弘扬和培育民族精神,要切实加强思想道德建设,要大力发展教育和科学事业,要积极发展文化事业和文化产业,要继续深化文化体制改革。

(4) 社会功能。这是指通过民政部门、城乡建设、环境保护以及政府调控下的各种非营利性组织等专门机构对社会保障、福利救济等社会公益事业实施管理。它主要包括:①建立、健全社会保障机制,完善社会保障体系,维护纳税人的合法权益。②筹集、管理和发放社会保障基金。③创办各种社会公益服务事业。④大力开展对环境污染的治理,加强生态环境保护。⑤控制人口增长,使之保持在适度状态。⑥加强乡村和城市社区建设,提高人民群众和社会组织的自我服务和自我管理能力。

2. 从公共行政管理方式的角度,可以将公共行政的基本功能分为计划功能、组织功能和控制功能三种

(1) 计划功能。计划是公共行政乃至所有管理机构的首要职能。它包括两个方面的含义:制定目标及实施方案,在法律规定的范围内制定系统的工作程序。政府有效发挥计划功能,可以使政府最大限度地减少各种消极因素的干扰,使公共行政朝着既定的正确方向运行。计划功能往往是政府实现其他功能的前提条件。

(2) 组织功能。这是指政府根据行政计划的各项目标要求,建立组织机构,配备相应人员,确立职位、职权、职责关系,将行政组织内部各要素组织成有机整体,实现各种资源的最佳配合。政府实现组织功能的根本目的在于增强公共行政的整体性和凝聚性,提高行政管理效率。政府组织功能的内容主要包括:①合理分解计划目标,确定实施步骤和方法。②建立合理的行政组织体制,充分调动各种要素的积极性。③建立快捷高效的行政指挥系统,做到政令统一,指挥有力。④协调上下级政府、各级政府以及政府部门之间的行政关系,使之能够相互配合,向着既定的管理目标运行。

(3) 控制功能。控制功能是指政府在调节行政行为、使之与既定目标相符过程中所发挥的作用。控制不是政府对既定要素的简单投入过程,而是对政策或目标执行过程中输入的调整。政府要全面实现控制功能,应抓好以下四个环节的工作:①确立控制标准,使之具有客观性、完整性、具体性和可操作性。②获取偏差信息,把握偏差变化趋势。③采取具体控制措施。④对控制过程实施有效监督。^①

(三) 公共行政的类型

公共管理对象的复杂性和公共管理方式的多样性,导致公共行政内容的庞杂和繁复。为了深入理解、准确把握公共行政的特点,并在此基础上对公共行政加以有效的法律规范,我们从不同角度对公共行政加以分类处理。

1. 内部行政与外部行政

按照行政行为作用对象的标准,可以将行政分为内部行政和外部行政。其中,内

^① 全国干部培训教材编审指导委员会组织编写:《公共行政概论》,人民出版社2002年版,第40~43页。

部行政是指行政主体在内部行政组织管理过程所作出的只对行政组织内部产生法律效力的行政行为,例如行政机关对公务员实施行政处分,再如上级行政机关对下级行政机关所下达的行政命令等。外部行政是指行政主体在公共行政管理过程中针对公民、法人或其他组织所作出的行政行为,例如行政许可、行政征收和行政处罚等。划分内部行政与外部行政的意义主要有三点:一是内部行政适用内部行政规范,只能用法定的内部手段和方式去进行;而外部行政适用于社会管理等外部行政法律规范,能够采用相应的法律、法规所规定的各种手段和方式去进行。二是法律对内部行政的主体资格通常不作严格要求,而对外部行政的主体资格通常作严格要求,因此某些具有内部行政资格的组织不一定同时具有外部行政主体资格。三是内部行政通常只适用申诉等内部行政程序,这就与适用行政复议程序和提起行政诉讼的外部行政形成对照。

2. 抽象行政与具体行政

按照行政行为对象是否特定等标准,可以将行政分为抽象行政和具体行政。其中,抽象行政是指以不特定的人或事为管理对象,制定具有普遍约束力的规范性文件的行为,其核心特征在于行为对象的不特定性或普遍性,即行为对象具有抽象性,属于不确定的某一类人或某一类事项并具有反复适用的效力。抽象行政通常包括两种:一是行政立法行为,即有权行政机关制定行政法规和行政规章的行为;二是制定不具有法源性的规范性文件的行为,即有权行政机关制定或规定除行政法规和规章以外的具有普遍约束力的其他规范性文件的行为。与之相区别的是,具体行政是指在行政管理过程中,针对特定的人或事所采取具体措施的行为。其行为的内容和结果将直接影响某一个人或组织的权益。具体行政的最突出的特点就是行为对象的特定性和具体化。具体行政一般包括行政许可、行政确认、行政奖励、行政给付、行政征收、行政征用、行政处罚、行政强制、行政指导、行政合同、行政监督和行政裁决等。

3. 羁束行政与自由裁量行政

按照行政受法律拘束的严格程度的标准,可将行政分为羁束行政和自由裁量行政。其中,羁束行政是指法律规范对行政的范围、条件、标准、形式和程序等作了较为详细、具体和明确规定的行政行为,行政主体实施羁束行政行为,必须严格依法定范围、条件、标准、形式和程序等进行,没有自行斟酌、选择和裁量的余地。所谓自由裁量行政,是指法律规范仅对行为目的、行为范围或行政程序等作出原则性规定,将行政行为的具体条件、标准、幅度或方式等留给行政机关自行选择、决定的行政行为。当然,羁束行政和自由裁量行政只是相对而言的,羁束行政通常也存在一定程度的自由裁量成分,法律、法规不可能对行政行为在所有情况下的所有处置方法都作出详细、具体、明确的规定;相应地,行政主体实施自由裁量也并非没有限制的自由裁量,自由裁量行为也存在相当的羁束因素。法律授权行政主体实施某种行为,即使未为之规定任何一种具体方式、程序和限度,但是法律授权时有着明确的授权目的,并通常规定了自由裁量的范围,行政主体在实施自由裁量行为时,不能违反授权法的目的和超越法律规定的自由裁量范围。

4. 依职权行政与依申请行政

按照行政机关是否可以主动作出行政行为为标准,可将行政为依职权行政和依申