

● 公务员系列丛书

公务员与行政法

● 人事部高级公务员管理司

组织编写

辽宁人民出版社



《公务员系列丛书》顾问

孙维本 全树仁 李泽民

《公务员系列丛书》编委会

(以姓氏笔画为序)

王小夫 王述纯 陈启光 林 相

周立伯 金恩泽 薛恩华 费英久

贾云江 彭发祥 薛恩华 蒋 棋

主 编：周立伯 薛恩华 彭发祥

副主编：金晓晋 李述笑 李传模

前 言

党的十三大在阐述我国进行政治体制改革的原则中，提出了关于实行国家公务员制度的总体设想。为此在两年前我们曾组织编写了一本《公务员手册》。这本书出版后，收到了较好的反映。同时，也收到了一些热心读者提出的更高要求，希望能更系统、更全面、更充实地了解有关公务员制度的知识。为了适应形势的发展，也为了更好地满足广大读者的需要，推进公务员制度的实施，我们又重新组织专家、学者编写了这套《公务员系列丛书》。

本丛书共有六种，即《公务员与公务员系统》、《公务员制度的过去与现在》、《公务员与行政法》、《公务员与机关行政》、《公务员入门》、《怎样做一个公务员》。其中《公务员与公务员系统》是把公务员制度作为一个科学、完整的系统工程，从总体上探讨了该系统及其内容各个环节的性质、职能、关系和运行机制。《公务员制度的过去与现在》则介绍了公务员制度产生的历史背景和发展变化的沿革过程。其他几本书中，我们从行政法、机关行政等一些公务员最经常、最普遍，同时也是最重要的侧面，分别进行了考察和论证，力求完整、系统地向读者勾画出清晰而又具体的知识轮廓。《公务员入门》、《怎样做一个公务员》则从每个公务员自身的角度去考察，为什么和怎么样来提高自己的素质，加强个人修养与更好地掌握工作技能的途径、方法。

本丛书的编写原则主要是根据党在社会主义初级阶段的理论方针，并结合我国国情，从提高我国行政管理系统的总体效益，提高干部队伍素质的角度，来宣传和普及公务员制度的知识。在本丛书各书之间，我们考虑到知识的系统性和结构的科学性，在每本书的编写中，力求准确、生动、自成体系。

公务员制度对于我国的行政管理是一个新事物，也是一个新的建设，对于我们来说，也缺乏必要的理论准备和实际工作的经验，加上由于水平和知识的限制，在编写中难免存在一些不足以至偏差，在此我们衷心地希望广大读者和从事这方面实际工作的同志，提出宝贵的意见。

《公务员系列丛书》编委会

1989年5月5日

目 录

前 言	1
导 言：公务员依法行政	1
——现代国家行政管理的标志	
D—1 公务员与行政法	1
D—2 依法行政是现代行政管理的基本原则	6
D—3 依法行政是我国政治体制改革的需要	11
第一章 公务员制度的历史考察	17
——行政法制的过程与结果	
1—1 恩赐官职制的危机	17
1—2 政党分赃制的功与过	21
1—3 功绩制——文官制度的确立	25
1—4 公务员制度——文官制的新发展	28
1—5 小 结	34
第二章 公务员行为的基本准则	36
——行政法	
2—1 分权制衡理论的产物	37
2—2 现代意义的行政法	43
2—3 来自不同的法源	49
2—4 行政法的社会功能	54
第三章 公务员个体法律规范	59
——公务员法	
3—1 公务员法的涵义	59
3—2 公务员的涵义和分类	66

3—3	公务员任职的基本条件.....	74
3—4	公务员的权利和义务.....	80
3—5	公务员职务关系的变更和消灭.....	88
3—6	公务员管理的有关具体法律规定.....	93
第四章	公务员群体的法律规范.....	106
	——行政组织法	
4—1	公务员与行政组织法.....	106
4—2	行政机关的设置原则和类别.....	110
4—3	行政机关的结构和编制.....	128
4—4	行政机关的法律地位和职权.....	133
第五章	公务员的公务活动关系.....	140
	——行政法律关系	
5—1	行政法律关系的涵义.....	142
5—2	行政法律关系的主体和客体.....	144
5—3	行政法律关系中的权利义务.....	147
5—4	行政法律关系的特征.....	152
5—5	行政法律关系的产生、变更和消灭.....	155
第六章	公务员的公务活动.....	158
	——行政行为	
6—1	行政行为的概念和种类.....	159
6—2	制定和发布行政管理法规的行为.....	162
6—3	规定和采取行政措施的行为.....	173
6—4	行政强制执行.....	187
6—5	行政处罚.....	192
第七章	监控公务员的法律机制.....	204
	——行政法制监督	
7—1	行政法制监督的概念.....	204

7—2	我国行政法制监督的体系·····	206
7—3	我国行政法制监督的内容和形式·····	222
7—4	我国行政法制监督的性质和作用·····	227
第八章	公务行为的救济制度·····	231
	——行政诉讼	
8—1	行政纠纷与行政诉讼·····	231
8—2	行政诉讼法律关系·····	235
8—3	行政诉讼的原则·····	237
8—4	申诉、控告和检举案件的诉讼·····	241
8—5	经济行政纠纷的诉讼·····	245
8—6	人民法院受理的行政诉讼·····	252
8—7	我国行政诉讼制度的立法与完善·····	256

导言：

公务员依法行政

——现代国家行政管理的标志

D—1 公务员与行政法

现代社会，国家行政管理，不仅关系到每个公民的工作和生活，而且关系到国家民族的兴衰。那么，怎样使国家行政管理者依法正确行使国家的行政权力，保证国家的行政管理做到科学合理，提高行政效率，对公民的权利以有效地保护，实现国家职能？古今中外许多学者潜心研究思索，许多政治家、统治者进行了长期不懈地实践，今天终于形成并留给我们两条最为基本的经验：建立公务员制度，完善行政法。

那么，什么是公务员，什么是行政法，公务员与行政法是什么关系呢？在我们这个历史上很少民主和法制传统的国家里，对许多人来说或许仍是一些十分陌生的事物。简单地说，公务员，就是公民的服务员，是政府中代表国家行使国家行政权力，从事国家公务的人员。如果进而言之，我们应做如下这样的理解：首先，公务员是革除旧的、落后腐败的官吏制度提出的对国家行政人员的新称谓。为了区别

于封建的“恩赐官职制”、“个人徇私制”、“政党分赃制”等旧的官吏制度，公务员制度强调的是，公务员是公民的服务员，而不再是君主的臣仆，也不是人民的主宰。再者，公务员的名称比较清楚地标明了他们的身份和地位。公务员不是一般的国家公民，而是在政府中代表国家行使国家行政权力的人员，他们不仅拥有国家赋予的行政权力，而且应负有一定的职责，履行法律规定的义务，即有其特殊的权利义务。关于公务员的分类、考试、录用、考核、奖惩、职务升降、任免、培训、待遇、退休、监督保障等各具体制度和体制系统地、有机地组成的总体，便是公务员制度。公务员制度，具有以下特征：（1）统一管理，即由统一的国家公务员管理机构根据统一的法律、法规对公务员实行综合管理；（2）职位分类，通过制订职位规范，进行科学管理；（3）法治化，公务员的地位、权利、责任、义务都由法律做出明确规定，公务员的考核、升降、奖惩等都必须按照法定条件和程序进行；（4）择优录用，功绩晋升，也就是国家公务员的录用，根据才能，采用公开考试择优选用办法，保证机会均等，而不是靠关系，同时，公务员的晋升都按照工作成绩来决定，强调实行功绩主义，以工作成绩、贡献和素质作为晋升的依据；（5）职务常任，业务类公务员，“无过失不受免职处分”；（6）讲求职业道德，公务员必须为国家总体利益服务，它包括公务员要忠于国家，依法行事，廉洁奉公，遵守纪律，严守机密，不得兼任赢利职务等。建立国家公务员制度的目的和作用，主要在于通过对公务员进行制度化、法律化和科学化管理，选贤任能，优化国家公务员队伍，提高国家公务员素质，形成高效能的行政运行系统，实现国家的长治久安。

所谓行政法，也称行政法律，也就是有时人们所指的有关国家行政权或行政组织的单行法或某部分法律规范。而在大多数情况下，我们把有关国家行政权和行政组织的法律规范总和称作行政法。前者是行政法规范或行政法规，或者行政法典，后者是一个法律部门。严格地说，作为法律部门的行政法，是近代资产阶级革命胜利的产物。但作为法律规范的行政法，却自古有之。现代行政法比较其他法律部门，是导源于近代资产阶级三权分立和法治原则的年轻法律分支。

资产阶级从封建专制君主手中夺得了政权以后，为了防止封建专制复辟，防止从自己的同族中产生新的专制统治者，将国家权力限制在长期有效的范围内，使政府系统按照整个统治集团的意志运行，资产阶级思想家认为有必要建立一种制衡体系。他们认为，如果立法权与行政权集于一个机构，就没有人民的自由可言，因为这个机构可能制定专制的法律并以专制的方式执行。如果法官也是立法者，他就可以任意支配人民；如果法官同时也是行政官，他就可能变成压制者。为了防止滥用权力，就应该以权力制约权力。为此，资产阶级建立了三权分立的制度。立法权归议会，行政权属于政府，司法权交由法院。三种权力分别由三个机关掌握。三个机关在行使三种权力时，以权力的相互牵制达到势力的相互平衡。资产阶级思想家认为，行政权是国家三种权力中最积极、最活跃的权力。变动性和创造性是行政权的主要特征之一。为了保证有效地行政，应该允许行政机关在一定范围内和一定程度上进行“自由裁量”。但“自由裁量”的弊端是极易于导致行政权力的滥用；这就要求对行政权加以特别的制约。公民为了防止自己的利益与自由受到政府行政权力的非法侵犯，要求明确规定在行政领域内政府与公民的权

利义务关系，要求有相应的法规和司法机构来处理在行政领域内发生的政府与公民之间的争端，于是行政法的理论和制度应运而生。

同样，按照法治的原则，首先，要求在行使国家行政权力时坚决反对人治，也就是说，统治者及其官吏不能以个人临时的、专制的命令而只能以经常有效的法律进行统治。实行法治，一方面要使人民知道自己的权利义务，并在法律范围内得到安全和保障；另一方面，也将统治者的权力限制在法律的范围内，使人民能够对统治者实行监督。其次，法治意味着法律面前人人平等，无论为官为民，都应在法律允许的范围内行动，接受法律的约束。凡政府行为，均须依据法律，即所谓“无法律则无行政”。

在资本主义发展早期，资产阶级实行自由放任的政策，主张管事最少的政府就是最好的政府。但到了20世纪30年代以来，政府的功能大大的增加，“最好政府最少统治”的格言变为“最好政府为最大服务”。资产阶级政府对社会经济等国家行政事务采取积极的干预主义政策。政府开始以各种方法辅助一些行业的发展与繁荣，甚至采取某些固有化措施，这样导致行政权的扩大。首先是委任立法权的发达，即议会将立法权的一部分授予行政机关，行政机关在授权范围内可以代理立法机关制定与法律效力相同的规章，这也就是行政法规。其次是委任司法的发达，即由行政机关兼管一部分审判事务，某些关于行政问题的专门案件，不由普通法院审理，而由行政机关或专门的行政法院或行政裁判所处理。这一切使得行政法成为国家用来经常地、直接地管社会的手段。

由此看来，就行政法的目的和作用而言，它蕴含着两层

意思：一方面，行政法是积极的作用法，它是保证行政活动的进行，促进行政效率的提的法律。如法国著名法学家狄骥认为，“行政法是和行政职能的行使相适应的，……因为国家是籍助于行政行为在各个社会生活领域内，如在工业、商业、教育、劳资关系上实现那些经常的和积极的干预”。

（狄骥《宪法论》中译本第1卷，第502页）另一方面，行政法又是消极的控制法，即是控制行政机关，防止其违法，越权及滥用行政权力的行为的法律。如美国行政法学家伯纳德·施瓦茨认为，“我们所说的行政法是管理行政机 关的法，而不是由行政机关制定的法。”（施瓦茨《行政法》1986年群众出版社，第3页）

综上所述，公务员与行政法的关系，是通过二者在实现国家行政管理中的积极作用联结起来的。首先，公务员是实现现代国家行政管理的组织保障。古人云：“为政之道，唯在得人”。我们的祖先很早就深深地懂得人的因素在国家活动中的地位。西方学者也认为：“在现代的国家中，真实的政府所以能使其自身发生效力，既不在于国会的辩论，亦不是由于皇帝的敕令，而根本系于有关日常生活的行政事务的推行。而这一切又必操于公务员之手”。〔（韦柏（Max Weber）语）〕国家行政管理关系到人民的利益和国家的存亡，而执行国家行政事务的公务员的素质如何，能否保证其优化、精干、廉洁、稳定，及最大地发挥积极性，是影响国家行政系统有效运行的关键。从某种意义上说，有什么样的国家公务人员，就会有什么样的行政系统或政府；没有高素质的国家公务人员，就不可能形成高效能的国家行政运行系统。而在国家公务员制度下，是可以造就出优秀的人才，构成国家公务员这一国家行政管理的主体，以实现国家的任

务。其次，行政法，为现代国家行政管理提供了法律上、制度上的保障。人治是一种封建落后的国家管理手段，现代国家必须摒弃它，并迅速进入法治社会。许多理论已经证明：国家行政管理活动，其本身就是执行国家法律的行为，没有国家法律，尤其是行政法，就无法进行国家行政管理，也就不可能有国家行政。行政法，保证了公务员活动的合法性和权威性，使国家机关、企事业单位、公民等主体之间的权利义务规范化，保证了国家机关之间、国家机关与公民、企事业单位之间的社会关系秩序性，使国家权力的运行制度化。如果将二者统一起来，那就是在国家行政管理过程中，要“人”与“法”并重。“法以范人，人以弘法。”行政法为公务员活动提供了依据和规则；公务员的行政管理行为就是执行行政法的行为，行政法要靠公务员执行。简言之，公务员与行政法的关系，就是公务员依依法行政，或依法行政。

D—2 依法行政是现代行政管理的基本原则

依法行政，是现代国家行政管理活动的一条基本原则，同时也是行政法的核心内容，是行政法学的基本原理。

依法行政思想最早产生于资产阶级革命时期，当时是作为同封建王权做斗争的一个口号提出来的，它的产生和发展与西方近代思想家所主张的权力分立理论息息相关，并在资产阶级反对封建的斗争中起到了积极的作用。根据权力分立的理论，国家行政机关不能超越其他国家政权机关的制约，为所欲为地开展活动，它只能按照立法机关的决议而进行工

作，即根据法律而开展行政。在资产阶级革命胜利后，依法行政思想很快转化为建设和管理新的国家政权的基本原则，并一直延用至今。

对依法行政的涵义，各国学者曾作过不同的解释：

1. 德国学者奥托·梅耶（Otto Mayer）认为，依法行政主要是指法律支配行政。它包括三层含义：（1）国家制定的所有有关人民自由、财产权的法规，应受法律的支配；（2）要以法律指导各种行政工作，凡与法律相抵触的行政活动均为无效，换言之，法律的地位优于行政；（3）虽然各种行政活动不必全都从属于法律，但是行政的基本权限，要受到法律的制约。

2. 法国学者认为，社会生活中有两种法律规则：一类是以社会连带关系为转移的法律，它们由人民群众在社会生活中自发地创造出来，可以称之为“客观的法律”或“实质的法律”；另一类是国家制定和执行的法律，它应当以实现前一类法律为条件，可以称之为“主观的法律”或“形式的法律”。而所谓依法行政，实际是指“行政合法”，即符合这两种法律。换言之，行政合法不是指行政机关从属于立法机关，而是指行政机关要受法律的约束。当然，除了行政合法以外，立法机关也要受法律的约束，因此，各国家权力机关之间不存在谁优越于谁，谁可以支配谁的问题。法国著名法学家狄骥（Léon Duguit）力主这一观点。

3. 在英国的政治结构中比较强调法治的作用，认为法律要优越于行政，对此英国学者迪塞（A·V·Dicey）曾作过详细的分析，他具体提出了以下两个观点：（1）否认政府的法外特权和广泛的自由裁量权，树立法律的绝对优越地位；（2）从内阁首相到普通政府官员，在法律面前人人

平等，适用同样的法律，并受统一的法院管辖。

4. 苏联学者在理论上也十分重视依法行政问题，列宁曾十分严肃地指出过：国家机关公职人员“根据法律管理国家”是保障人民自由的必要条件之一。（见《列宁全集》第10卷，第353页）在苏联法学家看来，要想搞好苏维埃国家管理，必须贯彻社会主义的法制精神，它具体包括这样一些原则：（1）完善各种有关法律规范体系，所有的机关，公职人员和全体公民要无条件地准确地遵守法律规范，（2）对任何违法者都要依法严格追究责任；（3）保障并全力保护组织和公民的合法权益；（4）不允许以合理性去对抗法制或偷换法制原则；（5）对所有苏维埃法律的理解和运用要全国一致；（6）安排专门措施使所有现行法律得到遵守。

4. 我国学者，在对“文化大革命”进行深刻反思之后，对于国家行政管理活动中要加强社会主义法制的问题有了比较一致的认识。在我国法学界看来，法制一词包括立法、执法和守法三方面的内容，其核心思想是“依法办事”，它又具体分为两层含义：第一，国家机关，公职人员应当依法处理自己与公民及社会团体的关系，不得滥用国家权力；第二，所有国家机关、公职人员、公民、社会团体的活动，都必须在宪法和法律的范围内活动，不得与宪法和法律相抵触。如果用一句比较简练的语言表述我国学者对社会主义法制的理解，就是：有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。

综合各国学者对依法行政的解释，以及各国政府依法行政的实践，可以认为，依法行政的思想在今天主要包括了以下双重含义：

1. 国家行政机关及其公职人员的各种行政管理活动，

都必须严格地依照宪法、法律和有关的法规进行，不允许有任何法外特权。这是依法行政的本义。这一要求又可具体分解为三层意思：

（1）行政是法律的执行。没有法律就没有行政，行政活动必须按照法律把有关的原则用于相应的场合，这里的法律包括宪法、法律和有关法规（主要是涉及国家行政管理内容的法律）。这是从行政管理的实质内容上进行的分析，它划清了行政与法律的基本关系。

（2）行政须经合法的授权。行政机关及其公职人员，没有法律依据，不得免除特定人的法律义务，或授予特定人以权利。行政机关在自由裁量时，不得违反法律原则。这是从行政权力的来源进行的分析，它强调的是行政管理活动要具有一定的形成条件。

（3）行政受法律的限制。行政机关或公务员在行使职权时只能依据法律的规定要求公民服从，如果行政机关和公务员违反法律或越权，损害了公民的利益，公民有依法提起行政诉讼并获得损害赔偿的权利。这是从行政管理的效力范围上进行的分析，它否认行政机关享有不受节制的自由裁量权。

以上三层意思之间有层层深入的连带关系。依法行政的上述要求，其基本目的是对国家行政机关的工作活动实施某种强制性的约束，以防止出现行政专横和滥用职权的现象。西方人大多对民主和自由的价值比较珍重，因而同时对封建专制的批判十分严厉彻底，这是依法行政思想在西方得以确立的最重要的思想基础。在近代以来的几百年时间里，西方国家逐步建立了比较完善的法制体系，建立了相当严格的行政秩序，它们为保证必要的行政效率提供了基本的保障。今

天，依法行政原则已被世界多数国家接受。这是应引起我们足够重视的。

2. 依法行政还指国家行政机关和公务员的行政管理活动应广泛地借助于法制手段进行。我们知道，国家行政机关的管理手段主要分为行政手段、法律手段和经济手段等不同形式，不同的管理手段各有不同的管理功用，真正有效的行政管理活动应当区分不同情况而综合选用不同的管理手段。一般地说，在传统的国家行政管理活动中，较多地使用的是行政手段；而在现代社会中，由于社会生活日益复杂，由于公民的民主权利和自由权利的普及，由于公民参与政治的愿望和机会不断增多，国家行政管理活动应转而更多地使用法律手段和经济手段。借助法律手段开展行政活动，一方面可以改善行政管理的方式，以适应复杂的社会环境，提高行政管理的效率；另一方面，可以使行政管理活动趋于规范化和制度化，使行政管理活动具有权威性。目前世界上一些发达国家都是使用这种有效行政管理的手段，并取得了很大的效益。我国政府过去较多地采用单纯的行政手段直接管理极其复杂的社会公共事务，现在看来，这是压抑我国政治、经济、文化生活蓬勃发展的一个重要原因，同时也是产生盲目行政的一个重要原因。

在依法行政的上述两方面涵义中，第一层涵义是它的本义，即最初的意义；第二层涵义是引申的涵义，然而也有十分重要的意义。对依法行政思想的理解，应当同时从这两个方面来进行。公务员与行政法、法律与行政的关系也是在这两方面上统一起来的。依法行政原则，它已成为国家行政管理进入现代化的最重要标志。