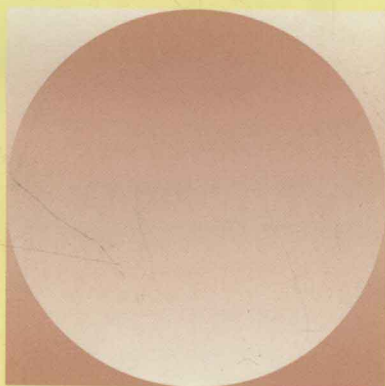


依法行政

主编 于沛霖 刘万奇



大连出版社

依 法 行 政



大 连 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

依法行政/于沛霖,刘万奇主编,…大连:大连出版社
1998.4

ISBN 7—80612—499—3

I. 依… II. ①于…②刘… III. 法制—研究—中国 IV.
D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 08966 号

大连出版社出版

(大连市西岗区长白街 12 号 邮政编码 116011)

辽宁师范大学印刷厂 新华书店发行

开本:850×1168 毫米 1/32 字数 350 千字 印张:13.75

印数:1—3000 册

1998 年 4 月第 1 版

1998 年 4 月第 1 次印刷

责任编辑:王天华

责任校对:王恒田

封面设计:孙 伟

版式设计:门 广

ISBN 7—80612—499—3

定价:24.00 元

前 言

1997年9月,举世瞩目的中国共产党第十五次全国代表大会以邓小平理论为指导,在总结古往今来治国的历史教训的基础上,第一次明确而完整地提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”的治国基本方略。这是以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体在世纪之交的关键时刻作出的战略性决策。是我们党的执政方式和领导方式的进一步完善和发展。依法治国,建设社会主义法治国家,这是发展社会主义市场经济的客观需要,是社会文明、社会进步的重要标志,是国家长治久安的重要保障。有识之士皆指出,我们党把依法治国,建设社会主义法治国家确定为治国的基本方略,实乃国家之大幸、民族之大幸。

1998年3月,第九届全国人民代表大会第一次会议和第九届全国政协会议第一次会议,从李鹏总理的《政府工作报告》到国家机关所作的报告,从国务院机构改革方案的审议到代表和委员们的议案、提案和建议,都充分体现了党和国家领导人以及代表们和委员们,对依法治国,建设社会主义法治国家,对人民在党的领导下,依照宪法和法律的规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务的共识。

依法行政是依法治国的关键,这是因为现代国家最经常、最普遍、最复杂的活动是行政活动。我国80%的法律往往都由国家行政机关去执行。而且行政机关的活动与国家利益,与公民、法人和其他组织的权益都有着直接的、密切的联系。行政主体不依法行政,就会给他人的合法权益造成损害,由此可见依法行政的重要性和必要性。特别是国家行政活动是以行政机关行使行政权力为基

本特征的,权力本身的特性是强制地服从,容易对权力主体产生腐蚀作用。如果没有法律的规范和监控,就有产生滥用权力,以权谋私的可能性。

如何实行依法行政?简单地讲,就是各级行政机关要依据法律规定,行使行政权力,管理国家事务。首先是执法权限要合法;其次是执法程序要合法。执法权限合法就要明确行政主体的法律资格。九届人大一次会议审议通过的国务院机构改革方案就是依法行政的重要举措。该方案指出,国务院机构改革的目标是:建立办事高效、运转协调、行为规范的政府行政管理体系,完善国家公务员制度,建设高素质的专业化行政管理队伍,逐步建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的政府管理体制。改革的原则:按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实行政企分开,按照精简、统一、效能的原则,调整政府组织结构,实行精兵简政;按照权责一致的原则,调整政府部门的职责权限,明确划分部门之间职责分工,完善行政运行机制,按照依法治国,依法行政的要求,加强行政体系的法制建设。国务院的机构体制改革为依法治国,依法行政开了个好头,也为实施依法治国方略,促进依法行政创造了条件。

编写本书的目的,就是为了帮助广大读者,特别是国家行政机关、国家公务员对依法治国、依法行政的主要问题能有个系统的了解。如依法治国作为党治理国家的基本方略,它的科学含义和历史意义;依法治国与依法行政的相互关系;依法行政的基本要求等。尤其是作为依法行政的主体,在行政活动中具有哪些职权和职责,国家公务员有哪些义务和权利,都是应该明确的基本问题。本书除了从理论和实际需要上论述了依法治国和依法行政的一般问题外,还着重选择了在行政活动中经常、普遍适用的一般行政法。法律、行政法规、规章涉及行政领域广泛、数量庞杂。各部门管理领域自成体系、专业性强。本书不拟分别阐释诸如工商行政、

税务、公安、物价等职能部门依专业管理的特别行政法,而着意于各行政管理部门共同适用的一般行政法。如行政处罚法、国家赔偿法、行政诉讼法和行政复议条例。考虑到对行政权力制约和监督的重要性,我们还选择了行政监察法和审计法这两部专门监督法。

在编写过程中,我们坚持以党的十五大精神和邓小平民主法制理论为指导,贯彻理论联系实际的原则,力求正确阐述依法治国与依法行政的基本理论和基本知识,具体阐明我国行政法中那些普遍适用的法律、法规。既强调理论的正确性和系统性,又突出法律的实践性和应用性。我们竭诚努力,希望能为我国依法行政的实现贡献绵薄之力。由于编者水平有限,本书的不足之处甚至错误在所难免,恳请读者批评指正。

本书编写过程中曾参考了有关著作(详见书后附录),对有关编著者一并致谢。本书主要可作为国家行政机关各部门、国家公务员学习行政法,特别是有关依法行政知识的专著,也可以作为其他国家机关,社会组织了解依法行政知识的读物,同时也可以作为高等院校法学专业行政法学课程的参考书。

编者

1998年4月

目 录

前 言	1
第一章 依法治国与依法行政	1
一、依法治国,建设社会主义法治国家是党领导人民治理国家的基本方略	1
二、依法行政是实现依法治国,建设社会主义法治国家的必备条件	31
三、依法行政的基本要求	37
第二章 依法行政的主体	45
一、行政法律关系	45
二、行政主体的确认及其法律意义	58
三、国家行政机关	64
四、国家公务员	82
第三章 行政处罚法律制度	121
一、行政处罚的定义、性质和作用	121
二、《行政处罚法》的立法宗旨、适用范围和原则	132
三、行政处罚的种类和设定	141
四、行政处罚的实施机关	147
五、行政处罚的管辖和适用	160
六、行政处罚的决定(程序)	177
七、行政处罚的执行	190
八、法律责任	201
第四章 行政赔偿法律制度	213
一、行政赔偿与国家赔偿	213

二、行政赔偿的范围	218
三、赔偿请求人和赔偿义务机关	223
四、行政赔偿的程序	230
五、赔偿方式和计算标准	240
六、赔偿的时效、收费和征税	258
第五章 行政监察法律制度	262
一、行政监察的性质和原则	262
二、监察机关和监察人员	270
三、监察机关的职责	272
四、监察机关的权限	277
五、监察程序	282
六、法律责任	294
第六章 审计监督法律制度	297
一、审计监督的性质和基本原则	297
二、审计机关和审计人员	301
三、审计机关职责	306
四、审计机关权限	312
五、审计程序	316
六、违反审计法的法律责任	320
第七章 行政复议法律制度	324
一、行政复议的概念、特征和原则	324
二、行政复议的范围	330
三、行政复议管辖	333
四、行政复议机构和复议参加人	336
五、行政复议的程序	340
第八章 行政诉讼法律制度	351
一、行政诉讼的目的和特征	351
二、行政诉讼的基本原则	355

三、合议、回避、公开审判、两审终审制度·····	360
四、行政诉讼的受案范围·····	362
五、行政诉讼管辖·····	365
六、行政诉讼参加人·····	372
七、行政诉讼证据·····	394
八、起诉与受理·····	411
九、审理与判决·····	417
十、执行·····	423
主要参考书目·····	427
后记·····	428

第一章

依法治国与依法行政

一、依法治国，建设社会主义法治国家是党领导人民治理国家的基本方略

江泽民同志在中国共产党第十五次全国代表大会的报告中指出：“我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨越世纪的发展，要求我们在坚持四项基本原则的前提下，继续推进政治体制改革，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，依法治国，建设社会主义法治国家”。并明确指出：“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略。”同时报告中还完整地阐述了依法治国的科学含义和重大历史作用。在我们党的代表大会的历史上这是第一次将依法治国，建设社会主义法治国家作为治国方略写到党的纲领性文件中。这是对邓小平民主法制理论的重大发展，也是中国共产党在世纪之交的关键时刻作出的重大决策，是我们党的领导方式和执政方式的进一步完善，具有重大的现实意义和历史意义。

（一）依法治国，建设社会主义法治国家的科学含义

依法治国的含义是什么？概括地讲，就是依照宪法和法律的规定治理国家和管理社会事务。江泽民同志在党的十五大报告中对此作了明确地阐释，他指出：“依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律的规定，通过各种途径和方式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变

而改变。”江泽民同志的这段论述，具体阐明了依法治国的科学含义。

第一，依法治国的主体。在我们社会主义中国，依法治国是人民依法治国，只有广大人民群众才是依法治国的主体。这是由我国国家制度的社会主义性质所决定的。我国是工人阶级领导的工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。我国的国家性质表明，人民是国家的主人，而要保证人民作为国家主人的地位，其核心问题是要实现真正的人民权力，即人民当家作主。为此，我国宪法明确规定，中华人民共和国的一切权力属于人民。这是我国国家制度的核心内容和根本准则。人民通过人民代表大会等途径和形式，依法管理国家事务和社会事务。具体行使国家行政管理职能或者司法职能的国家机关和国家公职人员，他们只是由人民授权并代表人民行使管理国家的权力的执行者。作为执行者，他们必须在人民授权的范围内，即法定职权范围内行使管理国家的职能，任何国家机关和个人都不能未经人民授权或者超越授权成为人民之外或者人民之上的治理国家的主体。人民是国家的主人，国家公职人员是人民的公仆，他们不仅不能以权治民，而且还必须接受人民群众的监督，并要切实保障广大人民群众依法参与管理国家事务和管理社会事务的权力，保障人民群众作为依法治国主体的地位。

第二，依法治国的客体。依法治国的客体是法律规范所指向的国家事务、经济文化事业和社会事务中的各种法律关系。主要是指国家政治生活、经济生活、文化生活和社会生活等各个方面，都要做到有法可依、有法必依。其具体对象是国家机关和国家公职人员代表人民群众管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务的行为和活动，是以治理、管理为内容的各项工作。因为国家机关和国家公职人员拥有管理国家事务、经济文化事业和社会事务的权力，因此处于相对优越的地位，他们在行使权力时必须受到

法律的规范和约束,并自觉地接受授权者即人民的监督,对违法行使职权的行为要承担相应的法律责任。治国者必先受制于法,否则法律只能成为治民的工具,这是从根本上违背法治的精神的。

第三,依法治国的依据和方式。依法治国所依之法主要是指宪法和法律,即要依照宪法和法律的规定来治理或管理国家事务、经济文化事业和社会事务。我国宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果,规定了国家的根本制度和根本任务,是国家的根本法,具有最高的法律效力。全国各族人民,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,都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严、保障宪法实施的职责。以宪法为核心的我国社会主义法律体系是工人阶级和广大人民群众意志的体现,是巩固人民民主专政的国家制度,维护公民权利、发展社会主义经济和建设社会主义精神文明的重要保障。因此,所有的国家机关和公民个人都必须严格地执行法律和遵守法律。

依法治国的方式,就是党领导人民群众,依照宪法和法律的规定,通过各种途径和形式管理国家事务、经济文化事业和社会事务。依法治国必须坚持党的领导。这是由共产党的性质及其在国家生活中的地位和作用决定的。共产党是我们国家的执政党,是全国人民的领导核心,我们的各项事业都必须坚持党的领导。坚持党的领导与依法治国并不矛盾,其根本点在于我们党的主张和广大人民群众的意志是完全一致的。实行依法治国,不仅不会削弱党的领导,而且会改善和巩固共产党的领导地位。在依法治国中,如何坚持和改善党的领导呢?“首先,党要领导人民通过法定程序制定法律,把党和人民的主张变为国家的意志和全社会的准则,这是党领导依法治国的最重要表现;其次,党的各级组织和广大党员,尤其是领导干部,都要带头自觉遵守和维护宪法与法律的权威,在宪法和法律的范围内活动,严格依法办事,为社会做出表率,这是奉行依法治国方针对执政党的客观要求;第三,各级党组

织要通过法定程序,向各级权力机关、行政机关和司法机关推荐具有法制素养的合格干部,保证其依法行政、严格执法、公正司法,这是党从组织上保障依法治国方针实施的重要职责;第四,党要严格监督人民群众的代表者和执行者——人民公仆,即各级党员干部,特别是党的领导干部遵纪守法、廉洁奉公。党组织要坚决反对以权压法,以言代法的现象,坚持查处执法犯法,徇私枉法的党员干部。这是保障依法治国方针实施不可或缺的监督机制。”^①

党领导人民通过各种途径和形式管理国家。其中最基本的形式就是我国的人民代表大会制度。人民代表大会制度是我国基本的政治制度,是体现人民当家作主的政权组织形式。人民通过直接选举或间接选举人民代表,组成全国和地方各级人民代表大会,代表人民行使管理国家的权力,并由人民代表大会产生同级国家行政机关、审判机关和检察机关,这些机关都受人民代表大会的监督,并对人民代表大会负责,人民代表大会对人民负责。通过这一途径和基本形式实现人民管理国家的权力。另外,还有许多途径和形式,保证人民群众依法管理国家事务,经济文化事业和社会事务。如基层群众性自治组织、企业职工代表大会等等。

总之,依法治国是一个完整的科学的概念,它包括坚持党的领导,发扬人民民主,严格依法办事三者的统一。它是人民的依法治国,而不是少数人的依法治国,是民主与法制相结合的依法治国,是具有中国特色社会主义的依法治国。

(二)依法治国,建设社会主义法治国家的历史意义

江泽民同志在党的十五大报告中深刻地指出了依法治国的巨大历史作用和意义。他指出:“依法治国,是党领导人民治理国家的基本方略,是发展社会主义市场经济的客观需要,是社会文明进步的重要标志,是国家长治久安的重要保障。”

^① 《社会主义法制建设基础知识》任建新主编,法律出版社第239页

1. 依法治国是发展社会主义市场经济的客观需要

市场经济与法治具有深刻的内在联系。世界各国市场经济的实践充分证明法制建设是市场经济的内在要求。现在世界上大约有 130 多个国家和地区实行市场经济体制。世界经济合作与发展组织在 1991 年《转换到市场经济》的研究报告中提出了成功的市场经济的三种主要模式：美国的消费者导向型市场经济模式；法国、日本国的行政管理导向型市场经济模式；德国和北欧一些国家的社会市场型经济模式。无论哪一种模式，凡是运转效率较高，搞得成功的都是建立在法治基础上的市场经济国家，都是奉行法治的国家。我国自党的十一届三中全会以来，经历了以市场为取向的成功改革，1992 年党的十四大正式宣布实行社会主义市场经济。并通过 1993 年宪法修正案加以确认。我们党和国家的领导人曾多次明确阐释市场经济与法制建设的关系。江泽民同志指出：“高度重视法制建设，加强立法工作，特别是抓紧制订与完善保障改革开放，加强宏观经济管理，规范微观经济行为的法律和法规，这是建立社会主义市场经济法制的迫切要求。”没有健全的社会主义法制，也就没有良好的社会主义市场经济秩序。“社会主义法制建设同社会主义市场经济体制的建设是密不可分的。要建立和完善社会主义市场经济体制，必须要有与之相适应的比较完善的社会主义法制。”李鹏同志指出：“要按社会主义市场经济的要求，抓紧建立、健全有关法律、法规，逐步形成一套适合我国国情的市场经济管理法规体系和执行监督体系，促进市场经济运行的规范化和法制化。特别要重视和抓紧社会主义市场经济体制的法制建设。市场经济在很大程度上是以法律为规范的经济，经济活动都必须在法律规定的范围内进行。当前，在强调发挥市场作用，进一步放开搞活的时候，必须加强经济法制建设，加强经济立法。严格司法、执法，保证整个经济活动的健康运行。”乔石同志也指出：“社会主义市场经济体制的建立对我国的法制也提出了新的要求，

社会主义法制建设是社会主义市场经济体制建设不可分割的组成部分,没有法律的保障,社会主义市场经济就不可能确立和完善起来。”“社会主义市场经济体制的确立和完善,必须有完备的法律作保障。全党同志特别是党的各级领导同志,务必认识到法制建设对于建设社会主义市场经济体制的极端重要意义,认识到法律对于发展市场经济所起的规范作用和监督作用。社会主义市场经济的发展,必须有法律来引导、规范、保障和约束。”他还指出:“社会主义市场经济,从某种意义上讲就是法制经济。全国人大要加快经济立法,力争在今后几年内逐步形成社会主义市场经济法律体系的框架。”朱镕基同志指出,市场经济是规范化、法制化的经济,不是想干什么就能干什么,更不是谁分管什么就可以为所欲为,而是必须接受法律法规及行政法律的约束,接受党和人民的监督。^①

发展社会主义市场经济需要法律的规范、引导、制约和保障。首先,市场主体要依法建立和依法活动。在市场运行过程中追求自己利益的经济参加者,构成市场经济的法律主体。不同性质的各种主体的法律资格应当由法律来加以确认,他们的合法权益应受到法律的平等保护,法律不仅要对各种主体营造平等竞争的环境,而且应对他们的权利和义务作出明确的规定。其次,统一、开放的市场体系需要法律来帮助培育和建立,市场经济活动的中心场所即市场的秩序需要法律来维护。市场体系的统一性是指各类市场在国内地域间是一个整体,不允许部门和地方对市场的分割和封锁。市场体系的开放性是指市场不仅要国内开放,而且要对国外开放,积极参与国际竞争与国家经济合作,使国内经济与国际经济实现了互接互补,这就要求我国必须依照我国国情和国际经济活动的一般准则,规范对外经济活动,建立适应社会主义市场经济的法律体系。再次,社会主义市场经济不是自由放任的市场

^① 以上讲话见《社会主义法制建设基本知识》任建新主编,法律出版社,第98—99页

经济,而是国家依法适度调控的市场经济。市场经济的可控性,主要是以社会主义法治约束政府使之通过法律手段加强对市场经济的宏观调控。政府通过法制化的宏观调控,减少或避免因市场机制不健全和市场的自发作用可能带来的消极作用。宏观调控的法制化主要体现在以法律的形式,如通过信贷法、预算法、政府投资法、各种税法、中央银行法、价格法、国有资产法、外汇管理法、国债法、计划法等一系列法律明确规定政府调控的方针、目标、职权、职责及基本方式等,将政府的各项调控活动纳入法制轨道,杜绝超法律的行政行为。最后,我们还必须认识到社会主义法治对于巩固和完善以公有制经济为主体,多种经济成份共同发展的我国社会主义基本经济制度以及按劳分配为主体的多种分配方式的实行都具有相当重要的作用。

2. 依法治国是建设社会主义民主政治的根本保证

民主与法制是紧密相联的,依法治国不仅是法治问题,而且也是民主问题。社会主义民主是社会主义法制的前提和基础,社会主义法制则是社会主义民主的确认和保障。江泽民同志在党的十五大报告中指出:“建设有中国特色社会主义的政治,就是在中国共产党领导下,在人民当家作主的基础上,依法治国,发展社会主义民主政治。”这一原则性概括,深刻地揭示了发展社会主义民主政治,必须以人民当家作主为基础。人民当家作主是社会主义民主同时也是社会主义法制的实质和核心。为了保障人民当家作主的权力,我国宪法和法律从国家制度和公民权利等方面作了明确的规定。

我国的国家性质,或者说我国的国体是人民民主专政。所谓人民民主专政,即工人阶级领导的,以工农联盟为基础的,团结全体人民,在人民内部实行民主,对敌人实行专政的国家政权。我国宪法规定:“中华人民共和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。”这是关于我国国体的法律规

定。建设社会主义民主政治首要的是坚持和完善我国的人民民主专政,这也是我们要坚持的四项基本原则之一。人民民主专政的民主与专政两个方面,作为国家制度是不能分割的。在人民内部实行民主,充分调动广大人民群众的积极性、主动性,真正让人民当家作主,才能加强对敌人的专政;同时,只有对极少数人实行专政,才能保障绝大多数人的自由。因此,坚持人民民主专政既是建设社会主义民主政治的目标,也是建设社会主义民主政治的保证。

建设社会主义民主政治还必须坚持和完善我国的人民代表大会制度。人民代表大会制度是我国社会主义民主政治的集中体现,是保障和发展社会主义民主的最重要的方面。我国的国家性质决定了人民是国家的主人,而要保证人民作为国家主人的地位,其核心问题是要实现真正的人民权力,既人民当家作主。为此,我国宪法规定:“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”。这表明,人民代表大会制度是我国人民民主专政的政权组织形式,是我国根本的政治制度。如何坚持和完善人民代表大会制度?首先,必须深刻认识人民代表大会制度是从我国实际出发的实现社会主义民主的基本形式,我们不能照搬西方政治制度的模式,不搞三权分立,不搞多党竞争,不搞议会两院制。坚持人民代表大会制度,是我国历史发展的必然结果,是我国人民的自愿选择;坚持人民代表大会制度,对于坚持党的领导和社会主义制度实现人民民主具有决定意义。第二,保证人民代表大会及其常委会依法履行国家权力机关的职能。全国人大通过宪法和有关组织法确定了各类国家机关的职能和职权划分,把最具有决定性意义的职权赋予全国人大和地方各级人大,这些规定是十分具体和明确的。实践中,我们必须正确处理好各级党委和同级人大及其常委会的关系,即各级党委如何保证各级人大及其常委会认真履行宪法和法律规定的各项职能。一方面,要坚持党对各级人民代表大会的领导,另