

法制宣传资料

本溪市司法局

PDG

法制宣传资料

目 录

上编 社会主义法制理论

第一章 依法治国与依法行政.....	1
第一节 概述.....	1
第二节 依法行政的基本要求.....	5
第三节 依法行政的基本制度与我国的实践	15
第二章 依法治国与公正司法	44
第一节 概述	44
第二节 司法权与司法制度	49
第三节 我国司法制度的基本原则	56
第四节 诉讼制度与公正司法	66
第三章 人权的法律保障	82
第一节 概述	82
第二节 人权的宪法保障	91
第三节 人权的行政执法保障	99
第四节 人权的司法保障.....	106
第五节 公民义务及其履行.....	113

下编 法律法规

中华人民共和国婚姻法

第一章 总 则	125
第二章 结 婚	125
第三章 家庭关系	127
第四章 离 婚	129
第五章 救助措施与法律责任	131
第六章 附 则	133

中华人民共和国行政许可法

第一章 总 则	134
第二章 行政许可的设定	135
第三章 行政许可的实施机关	138
第四章 行政许可的实施程序	139
第一节 申请与受理	139
第二节 审查与决定	141
第三节 期 限	142
第四节 听 证	143
第五节 变更与延续	144
第六节 特别规定	145
第五章 行政许可的费用	146
第六章 监督检查	147
第七章 法律责任	150
第八章 附则	152

中华人民共和国税收征管法

第一章 总 则	153
第二章 税务管理	156
第一节 税务登记	156
第二节 帐簿、凭证管理	157
第三节 纳税申报	158
第三章 税款征收	158
第四章 税务检查	164
第五章 法律责任	165
第六章 附 则	171

突发公共卫生事件应急条件

第一章 总 则	172
第二章 预防与应急准备	173
第三章 报告与信息發布	175
第四章 应急处理	177
第五章 法律责任	181
第六章 附 则	183

法律援助条例

第一章 总 则	184
第二章 法律援助范围	185
第三章 法律援助申请和审查	186
第四章 法律援助实施	188
第五章 法律责任	189
第六章 附 则	190

第一章 依法治国与依法行政

第一节 概 述

一、依法行政的涵义

依法行政,就是行政机关行使行政权力,管理公共事务,必须有法律的授权并且依据法律。法律是行政机关活动的准绳,也是对行政行为进行监督和评价的依据。

首先,依法行政是对行政机关提出的要求。在法治国家里,政府和公民都要遵守法律,但首先是要求政府守法,依法行政。国务院 1999 年在全国依法行政工作会议上强调,依法行政主要是“依法治官,依法治权”。

第二,依法行政的内容是,行政机关行使行政权力,管理公务事务,一要有法律授权,二要依据法律的具体规定。同时,必须加强对行政权的监督。而对行政机关进行监督的标准是法律,监督的机制、手段也是由法律规定。

第三,依法行政的最终目的是保护公民的权益。党的十五大报告指出,“一切政府机关都必须依法行政,切实保障公民权利”。

第四,这里所说的行政机关是一种泛称,既包括各级政府及其工作部门,也包括经法律、法规授权行使权力的组织。我国《行政诉讼法》、《国家赔偿法》等法律都用“行政机关”这一概念,学术上有时称为“行政主体”。这里所说的行政是指公共行政。企业、事业单位内部的行政事务属于私行政,不是这里所说的依法行政的范围。这里所说的法,从根本上说,是全国人大及其常委会制定的法律;在我国,与法律不相抵触的行政法规、地方性法规和规章,也

属于行政应遵循的法。

二、依法治国与依法行政的关系

依法行政是在实施依法治国方略,建设社会主义法治国家过程中对行政机关提出的要求。依法治国方略的确定,为实现依法行政开辟了道路,创造了前提条件。依法行政不是孤立的,它需要权力机关加强立法和必要的授权,需要司法机关的保障,需要全国人民有良好的法律素养以及来自各方面的监督,等等。没有依法治国的大环境,就谈不上依法行政。

依法行政是依法治国的基本内容。党的十五大报告在论述“依法治国,建设社会主义法治国家”的要求时,明确指出,各级政府依法行政是其最重要的内容之一。“干部依法决策、依法行政是依法治国的重要环节。”朱镕基总理在全国依法行政工作会议的讲话中称:“依法治国,对政府机关和政府工作人员来说,最基本的要求就是要依法行政、依法办事。”

依法行政是依法治国的关键和核心。首先,代表人民意志所制定的法律,80%以上是依靠行政机关执行的。行政机关在依法治国中担负着最大量、最繁重的任务。其次,行政权力具有运用资源的最大力量,具有积极主动干预人们的社会活动和私人活动的特性。在国家的所有权力中,行政权总是最庞大、最直接影响国家和社会的安定和发展、影响最广大人民群众的利益和自由的力量。没有依法行政,依法治国就失去了最主要的支住。第三,依法治国要求全体公民和国家机关都奉行“法律至上”信念,以法律为行动准则。但从某种意义上,政府守法比老百姓守法还重要。因为,老百姓违法只是搞混了一摊水,而政府如果违法,则把水的源头也弄脏了。

依法行政也是依法治国的难点所在。首先,在任何国家、任何时代,行政权都具有自我扩张的特性。历史经验告诉我们,“一切

有权力的人都会充分地使用权力,直到遇到它的边界方才罢休”;“一切有权力的人都容易滥用权力”。这既道出了依法行政的重要,也暗示了依法行政的艰难。其次,行政机关行使行政权力的特点之一是首长负责制,是权力的相对集中和命令与服务。行政事务的繁杂性和紧迫性,要求行政机关必须强调行政效率,为此,赋予政府人员行政优先权和行政用益权,承认他们的行为在一般情况下具有公定力、拘束力和执行力,并给了行政机关在行使职权时以较大的自由裁量权。这些特点使行政人员习惯了按个人意志办事,忽视依照法律规定行使行政权力。再次,在法治过程中,公民守法和行政机关依法行政是一对矛盾,而矛盾的主要方面在行政机关。行政机关不依法行政,就无法要求被管理者守法。公民的守法并不难,难的是行政机关工作人员严格依法办事。

我国当前推行依法行政的艰难还因为我们正处在一个社会转型的特殊时期,面临一些特殊困难。当代各国普遍进入“行政国家”:政府管理的事务越来越多,人民对政府的依赖也越来越重,相应地,行政机构和人员越来越多,行政权力也越来越大。在我国,随着计划经济体制的建立,人们生活在一个行政权无处不在、无所不能的社会。过多的行政权窒息了企业的活力,侵犯了个人的自由,以致我们的改革开放可以说是从“简政放权”开始,以行政权部分地退出社会为标志的。然而,我们处在一个从计划经济到市场经济、从封闭到开放的社会转型时期,我们还面临着“致富奔小康”、“赶超世界”的发展的压力。这要求政府积极引导,乃至主动干预。而转型时期积累起来的社会问题又迫使政府不得不面对“社会稳定”的严峻考验。所有这一切,决定了当代社会行政权仍然强大(尽管内容有所不同),也决定了行政权的行使在相当长时期内还不可能完全有序化、规则化。即使已经制定的法律规范,也可能因为自身无法应付过于复杂的社会现实——以及执法者的玩

忽和怠懈——而被虚置。正因为这样，滥用行政权而侵犯个人权利、损害社会利益的现象，也触目惊心，不易控制；也正因为这样，实现依法行政，规范行政权力行使，控制权力滥用，才显得那样的重要和迫切。

三、依法行政在我国的发展

依法行政是历史发展到一定阶段的产物。我国在 80 年代末提出依法行政原则，决不是偶然的。

十一届三中全会以后，我国进入改革开放的新时期。伴随着改革开放发展起来的经济民主和政治民主，为行政权依法行使奠定了基础。社会主义市场经济的提出和建立，必然要求建立与之相适应的社会主义法治。市场经济在某种意义上就是法治经济。市场经济同时也促进了政治民主的发展。依法治国、依法行政已成为我国政治经济形势发展的历史要求。形势的发展同时也为我国确定依法治国、依法行政提供了现实的可能。

依法行政也是法制建设本身发展的结果。我国宪法对依法行政提出了基本要求，并作了许多原则规定。近年来，社会主义法制建设进程迅速，尤其是《行政诉讼法》和《国家赔偿法》的颁布实施，建立了对具体行政行为是否合法的司法审查机制。事实上，依法行政正是行政诉讼建立以后才提出的，这是法治本身发展的规律性体现。1996 年 3 月通过的《行政处罚法》和 2000 年 4 月通过的《立法法》，充分体现了依法治国、依法行政的精神。如果说，《行政诉讼法》等法律是从监督的方面促进了行政机关的依法行政，那么，《行政处罚法》、《立法法》则是从正面规范行政权的行使，把行政行为纳入法治轨道。1999 年 3 月国务院专门召开全国依法行政工作会议，对贯彻依法治国方略、推进依法行政工作作了部署。数百名政府领导人参加了会议。这在改革开放以来还是第一次，显示了对依法行政的高度重视，表明中国政府已进入自觉奉行依

法行政的历史新阶段。

四、依法行政的现状与发展

如果从 70 年代末恢复法制算起,我国依法行政的进展是显而易见的。首先,在观念上确立了法律的权威性、依法行政的必要性。其次,一大批行政管理方面的法律、法规、规章颁布,行政执法基本上做到“有法可依”。第三,建立了行政诉讼制度,对行政行为的监督开始走向法制化。第四,培养了一大批比较熟悉行政法的行政执法人员、法官和研究者,法律共同体初步形成。

依法行政遇到的最大问题是“有法不依”。这个问题既有立法上的原因、观念上的原因,更有深刻的社会原因。全面实现依法行政将是一个长期而艰难的过程,它有赖于各种社会条件的形成,也有赖于多方面的努力。其中,对依法行政原理的探究,对行政法规规范的健全,对依法行政理念的弘扬,是值得珍重的一部分。

第二节 依法行政的基本要求

根据依法行政的自身特点,我们可以把依法行政的基本要求归纳为“有限政府、守法政府和责任政府”,即行政机关的权力来自法律,行政行为应当遵守法律,行政违法同样应当承担法律责任。在这三项基本要求之下,还有一系列的法律原则和具体制度,共同构筑起我国行政法的体系。

一、行政机关的权力来自法律

依照民主和法治的理念,政府的权力并非天然拥有,而是来自人民的授权;而人民的意志又集中体现为法律。因此,政府的权力必须来自法律的授权。“无法律即无行政”,这一经典的法治理论在今天仍有现实意义;至少在涉及人民权利的领域,没有法律的相

应授权,行政机关不能作出任何可能损害公民权利的行为。这就是“职权法定原则”。

政府的职权与公民的权利是不同的。对公民而言,“法无明文禁止即自由”,可以说,公民的权利是无限的,除非法律禁止;对政府而言,恰恰相反,除非法律授权,否则就无任何权力。

现实中,一些行政人员乃至领导干部缺乏“职权法定”的意识,以为自己“上管天,下管地,中间还要管空气”,只要是“为公家的”,就什么都可以干。当前一些恣意妄为、触目惊心的事件往往与此相关。在依法行政的过程中,行政人员第一个考虑的就应当是:“这件事法律有规定吗?”

如果有权制定法律的机关只有一个,一切都很简单。问题恰恰是,在现代社会,立法权呈现分散化,法的形式呈现多样化。在我国宪法所确立的人民代表大会制度下,人民是国家的主人,依法选举产生的全国人民代表大会及其常务委员会行使国家立法权,一定层级的地方人民代表大会以及其常委会可以制定地方性法规在该地方实施,民族自治地方的人民代表大会可以制定自治条例和单行条例在该民族自治地方施行。依照古典的法治理论,行政机关是立法机关的“执行机关”,他们自己不能为自己创设权力。但是,在现代社会,由于社会事务的广泛性和复杂性,单靠立法机关已经无法胜任立法任务。为此,作为国家根本法的宪法授权作为最高国家行政机关的国务院制定行政法规,授权国务院的各部委以及一定层级的地方政府制定行政规章。此外,各级人民政府都可以制定具有普遍约束力的规范性文件,规定行政措施。

随着法的形式的多样化,依法行政的依据也变得复杂起来。实践中,一些行政规章为自己设定了巨大的权力,譬如规定扣押汽车、责令停业、拆除房屋,等等。人们开始质疑,这样的规章是否有效?于是,新的问题产生了:各种法的制定机关之间应当如何划分

职权？各种形式的法之间应当如何确定效力？这是一个宪法的问题，而在我国主要是通过《立法法》解决的。

综合《立法法》的规定，对立法的规范主要有以下几条途径：

（一）法律保留

法律保留是指，有些事项的立法权只属于法律，其他立法形式法律规范无权涉及。在《立法法》中，又称为国家的专属立法权。那些涉及公民基本权利，或者对公民、法人或者其他组织有重大影响的事项，通常都属于法律保留范围。

法律保留原则在宪法中曾有一定体现。宪法第 62 条第(3)项规定，全国人民代表大会“制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律”；第 67 条第(2)项规定，全国人大常委会“制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律”。法律保留原则在我国第一次得到明确体现，是 1995 年全国人民代表大会 3 月通过的《行政处罚法》。该法第 9 条规定：“限制人身自由的行政处罚只能由法律设定。”而对财产的处罚，除了由法律直接设定外，《行政处罚法》全部或者部分地授权行政法规、地方性法规和行政规章设定。

九届全国人大三次会议于 2000 年 3 月 15 日通过的《立法法》对法律保留作了更为全面的规定。依照《立法法》第 8 条的规定，以下事项为国家专属立法权，只能由法律规定：

(1) 国家主权的事项；

(2) 各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权；

(3) 民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度；

(4) 犯罪和刑罚；

(5) 对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚；

- (6)对非国有财产的征收;
- (7)民事基本制度;
- (8)基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度;
- (9)诉讼和仲裁制度;
- (10)必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的其他事项。

法律保留有绝对保留和相对保留的区分。根据《立法法》的规定,全国人大及其常委会上述专属立法事项尚未制定法律的,全国人民代表大会及其常务委员会有权作出决定,授权国务院可以根据实际需要,在授权决定规定的目的、范围内,对其中的部分事项先制定行政法规。但无论如何,有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项的立法权不能转授。学理上将后者称为法律绝对保留,其余称为法律相对保留。

法律保留是我国立法体制中的重要原则。这一原则不但体现在已经制定的法律中,在今后制定《行政许可法》、《行政强制法》等法律中,也应体现该原则。

(二)法律优先

法律优先,也称法律优先适用原则。这一原则要求:在法律已经对某个事项作出规定时,法规、规章都不能与之相抵触;法律和法规(或者规章)对同一事项都有规定的,应当优先适用法律;法规、规章抵触法律的,执法机关应当适用法律,而不能适用法规、规章。

当然,在所有法律、法规和规章之上,还有至高至尊的宪法。任何法律、法规、规章以及具体行政行为,都不能违背宪法。只是由于宪法调整对象的特殊性和规范的原则性,它通常不为行政行

为设定具体的准则；宪法规范主要是通过法律来贯彻。所以，我们此处更多地关注和谈论“法律优先”。

《行政处罚法》的一些规定体现了法律优先的原则。根据该法的规定，法律对违反行政管理秩序的行为已经作出行政处罚规定的，行政法规、地方性法规和行政规章只能在法律规定的给予行政处罚的行为、处罚种类和幅度的范围内规定。据此，如果后者与法律抵触的，只能适用法律。

确立法律优先原则是为了维护法律规范的统一。宪法规定：“国家维护社会主义法制的统一和尊严。”如果允许“法出多门、各不相同”，势必造成“依法打架”的局面。

从法律优先原则推而广之，在不同层级的法律规范之间发生冲突时，层级高的法律规范优先适用，层级低的法律规范服从层级高的法律规范，也称“下位法服从上位法”。在行政执法实践中，有些行政人员由于对法律规范不了解，或者出于枉法故意，不去适用法律，而适用层级低的法律文件，这是导致适用法律错误的常见情形。

二、行政行为必须遵守法律

由于政府掌握着巨大而广泛的行政权力，它与公民在实力上是不平等的，但政府同样应当遵守法律，政府的一切行为应当服从法律。我国宪法规定：“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……任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”换句话说，依法行政就是“法律高于政府”。

关于政府守法，有两个问题必须弄清：一是行政行为合法的条件是什么？或者说，什么情况下行政行为构成违法；二是如何对待行政机关的自由裁量权？亦即，在法律条文没有明确规定的时候，应当如何行事？下面分别予以探讨。

(一)行政合法的要件

1.主体合格

通常情况下,作出行政行为的行政机关必须是依法成立的享有行政管理权的行政机关,其中主要是由人民代表大会产生或者列入国务院编制序列的行政机关。某些情况下,经过法律、法规授权,一些事业单位或者其他组织也取得行政管理职权。在法律、法规允许的情况下,经行政机关委托,一些非行政机关也可以以委托的行政机关的名义行使职权。除此之外,其他的组织和个人都不是实施行政行为的合格主体。例如,临时机构、行政机关的内部科室,都不能以自己的名义行使行政职权。

2.具有职权

现代国家设官封职,各司其守。作出行政行为的行政机关,必须享有相应的职权。不在该机关的法定职权范围以内的行政行为,就是“超越职权”,构成违法。超越职权既可能是平级部门之间的职能跨越,也可能是下级对上级的僭越。

3.内容合法

内容合法,指行政机关实施具体行政行为,必须符合法律、法规、规章和其他规范性文件关于行为内容的要求;制定行政规范,必须符合高层级法律规范的规定和精神。例如,行政机关对建筑申请的批准,不得违反城市规划、防洪等法律的要求。

4.程序合法

行政行为不但要求内容合法,还要求实施行政行为的过程符合法律规定的方式方法、步骤顺序和时限,做到程序合法。现代国家对行政行为的规范,对行政权力的控制,从注重内容转移到强调程序。在英美国家,则有着尊重程序的传统。英国有“自然正义”原则要求:一,任何人不能作自己案件的法官(回避);二,在作出对当事人不利的决定前,应当听取申辩。美国秉承了英国的传统,把

“正当程序”的要求写入宪法,作为对行政行为的一个基本要求。在我国,长期以来“重实体轻程序”,认为只要实质结果合理,程序无关紧要。但正如违反操作堆积的产品常常是废品一样,实践证明,对程序的违背往往导致结果的错误。不但如此,任何不顾公认的程序准则、独断专横的行为,例如先作处理再调查取证、该回避而未回避,即使其所作的处理在结果上“正确”,也难服人心。

我国近年制定的法律,越来越多地对行政行为应当遵循的程序准则作出规定。综合现有法律的规定,现代行政程序主要包括如下制度:(1)告知制度,包括执法者表明身份,说明来由,行政处罚前告知行政处罚的事实、理由,告知当事人依法享有的权利;(2)听取陈述和申辩制度;(3)听证制度;(4)回避制度,不单方私下接触制度;(5)记录制度;(6)说明理由制度;(7)时效制度。目前,一部系统的、完备的程序法典《中华人民共和国行政程序法》正在拟议之中。

《行政诉讼法》第54条明确规定,“违反法定程序”是一种独立的违法情形,应当予以撤销。据此,一个行政行为只要违反了法律规定的程序,不问行为者动机是否善良,不论其是否可能影响结果的公正,也不管其结果是否“正确”,都属于违法,应当予以撤销。

(二)行政自由裁量行为的准则

作为一种法治理想,我们希望法律条文尽可能地严谨细密,包揽无遗。但法条有尽,事理无穷,法律不明确是难以避免的。其中有些是由于立法者没能预见而留下的“漏洞”,另一些则是由于立法时争论激烈无法达成共识而遗留的“空白”,或者由于立法者考虑现实的复性而故意留下的“模糊地带”。不管属于哪一种情况,都为执法者留下了自由裁量的空间,法律上称之为“自由裁量权”。

但是,自由裁量并不等于任意裁量,执法者享有自由裁量权也不意味着可以不受限制地恣意行事,法律条文没有明确规定不意

味着法律将完全放纵不管。对于行政机关自由裁量,法律有一个原则的要求,那就是做到“合理行政”。何谓合理,在不同的情形下有不同的具体要求,也许难以有一个绝对统一的标准。因此,在一般情况下,法律对行政机关的自由裁量行为给予尊重。但是,如果行政机关的行为明显不合理,公道的人都看得出其不合理,那将构成对其自由裁量权的滥用,法律上称为“滥用职权”。依据《行政诉讼法》第54条的规定,滥用职权也是违法的,必须予以撤销。

大体而言,合理行政的要求有如下各项原则性标准:

1. 行政行为需出于正当的行政目的,不能考虑法律上无关的因素。这一条是从主观上反对假公济私,打击报复,或者掺杂私心杂念。

2. 讲求诚实信用。在民事交往中,诚实信用是一条基本原则,并被我国民法奉为基本原则。在行政行为中,诚实信用也是起码要求。如果允许政府诓骗百姓,或者出尔反尔,即使一时得逞,最终必将损害政府声誉,导致政府行为丧失公信力。

诚实信用原则还意味着,即使政府的行为违反法律,或者行政行为作出后由于时势变迁而不合时宜,如果相对人本着对政府的真诚信赖,已经实施相应行为,那么,对相对人的正当利益应当予以保护。例如,德国法律规定,如果公民已经本着真诚信赖而接受、使用了政府给公民发放的补助金,即使该公民不符合领取补助金的法定条件,政府也不能要求返还。这一点也称为“信赖保护原则”。至于具体的保护方式和范围,应当权衡公共利益与私人利益而定。

3. 遵循正当程序。由于我国行政程序制度还很不健全,法律对许多行政行为没有明确、具体的程序规定。在此情况下,出于对程序公正的期望,行政机关应当自觉奉行公认的或者起码的程序准则。此谓“正当程序原则”。