

深圳市国家公务员依法行政培训教材

# 公务员依法行政教程

深圳市委宣传部、深圳市人事局 组织编写  
深圳市法制局、深圳市司法局

主 编 • 周成新 钟晓渝  
副主编 • 王成义

中国法制出版社

深圳市国家公务员依法行政培训教材

# 公务员依法行政教程

深圳市委宣传部、深圳市人事局  
深圳市法制局、深圳市司法局  
组织编写

主 编 周成新 钟晓渝  
副主编 王成义

中国法制出版社

责任编辑：王淑敏

### 图书在版编目 (CIP) 数据

公务员依法行政教程/周成新、钟晓渝编. —北京：  
中国法制出版社，2003.5

ISBN 7-80182-136-X

I. 公… II. ①周…②钟… III. 行政执法-中国  
-公务员-教材 IV. D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 029487 号

### 深圳市国家公务员依法行政培训教材 公务员依法行政教程

CONGWUYUAN YIFA XINGZHENG JIAOCHENG

主编/周成新 钟晓渝

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/880×1230 毫米 32

版次/2003 年 7 月第 1 版

印张/15 字数/462 千

2003 年 7 月第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-136-X/D·1102

定价：28.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真：66062741

发行部电话：66062752

编辑部电话：66062738

邮购部电话：66033288

读者俱乐部电话：66026596

## 本书编委会

主 任：陈安仁 李华楠 黄振芬 吴 忠

副主任：周锦涛 陈 涤 徐友军 黄发玉

黄守英

委 员：陈开多 黎超奇 汪英姿 刘铁江

吴映霞 周成新 钟晓淦 李 明

叶兴平 王成义

秘 书：徐玲玲

## 撰稿人简介

- 周成新 深圳市法制研究所所长，法学博士，法学研究员，本书主编，撰写本书第一章“依法行政概述”。
- 钟晓渝 深圳市法制研究所副所长，法学研究员，本书主编，撰写本书第二章“政府立法与法律适用制度”。
- 刘卫翔 深圳市人事局公务员与职员管理处副处长，法学博士，与陈永清共同撰写本书第三章“行政组织法律制度”。
- 陈永清 深圳市人事局仲裁办副主任，法学硕士，与刘卫翔共同撰写本书第三章“行政组织法律制度”。
- 王成义 深圳市法制研究所助理研究员，武汉大学法学院博士生，本书副主编，撰写本书第四章“行政程序法律制度”。
- 曾穗生 深圳市法制局经济法规处调研员，撰写本书第五章“行政处罚法律制度”。
- 李 明 深圳市法制局行政复议处处长，撰写本书第六章“行政复议法律制度”。
- 吴方玲 原深圳市中级人民法院国家赔偿委员会办公室主任、行政审判庭副庭长、法学副教授，撰写本书第七章“行政诉讼法律制度”。
- 杨克成 深圳市中级人民法院行政审判庭审判长，撰写本书第八章“国家赔偿法律制度”。
- 袁中毅 深圳市法制局法制协调处副处长，法学硕士，撰写本书第九章“行政法制监督”。
- 叶兴平 深圳大学法学院党委书记，副院长（主持工作），法学博士，法学教授，撰写本书第十章“WTO与依法行政”。

## 前 言

党的十五大提出，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。党的十六大又提出“加强对执法活动的监督，推进依法行政”，“尤其要增强公职人员的法制观念和依法办事能力”。这不仅说明依法行政在实施依法治国基本方略中的重要性，还说明依法行政必须首先树立国家公务员依法行政的观念和提高公务员依法行政的能力。因为，在行政管理活动中，一切行政事务和行政管理都是由公务员具体执行，绝大部分的法律、法规和规章也是由公务员去贯彻实施。公务员依法行政的观念、能力不仅直接影响政府和行政机关依法行政的水平，还从根本上影响政府和人民的关系，反映出政府的形象。所以，必须牢固树立公务员依法行政的观念和提高公务员依法行政的能力。

2000年10月，中宣部、人事部、司法部联合发出通知，决定在全国公务员中广泛开展学法用法和依法行政培训活动。2003年九届人大产生的新一届政府突出强调实行科学决策、坚持依法行政和加强行政监督三个方面，把依法行政作为政府正确行使权力的基本准则写入新制定的《国务院工作规则》，并准备推出依法行政的具体实施方案，更显示出新一届政府依法行政的决心。为配合依法行政在深圳的全面开展和推进，深圳市委宣传部、深圳市人事局、深圳市法制局和深圳市司法局委托深圳市法制研究所组织专家、学者和具有依法行政实践经验的同志编写了本教程。本教程吸收了中宣部、人事部和司法部组织编写的《公务员依法行政读本》的许多精华，但结合深圳的实际情况和需要，调整了篇章结构，进行了重新编写，

特别是有针对性的对深圳依法行政的经验进行了总结，对深圳依法行政存在的问题进行了分析和研究，提出了对策，使教程更符合深圳依法行政的需要。

本教程共十章内容，具体分工和撰稿人如下：第一章 依法行政概述（周成新）；第二章 政府立法与法律适用制度（钟晓渝）；第三章 行政组织（刘卫翔、陈永清）；第四章 行政程序法律制度（王成义）；第五章 行政处罚法律制度（曾穗生）；第六章 行政复议法律制度（李明）；第七章 行政诉讼法律制度（吴方玲）；第八章 国家赔偿法律制度（杨克成）；第九章 行政监察与行政执法责任制（袁忠毅）；第十章 WTO 与依法行政（叶兴平）。

依法行政是公务员的职责和义务，需要全体公务员共同推进，这本教程也需要经过行政机关和公务员依法行政的实践去检验，不断修改提高。因此，期望参加培训的公务员提出宝贵意见，也期望得到各级领导、专家学者的批评指正。

深圳市委宣传部

深圳市人事局

深圳市法制局

深圳市司法局

2003 年 4 月

# 目 录

|                        |       |
|------------------------|-------|
| <b>第一章 依法行政概述</b>      | (1)   |
| 第一节 法的一般原理             | (1)   |
| 第二节 行政与行政行为            | (5)   |
| 第三节 依法行政的提出与涵义         | (7)   |
| 第四节 依法行政的原则与要求         | (15)  |
| 第五节 我国依法行政的意义          | (26)  |
| 第六节 我国及深圳开展依法行政的情况     | (30)  |
| <b>第二章 政府立法与适用法律制度</b> | (41)  |
| 第一节 我国立法体制与立法权划分       | (41)  |
| 第二节 政府立法制度             | (46)  |
| 第三节 深圳的立法体制            | (51)  |
| 第四节 深圳市政府规范性文件管理制度     | (64)  |
| 第五节 行政机关适用法律制度         | (70)  |
| <b>第三章 行政组织法律制度</b>    | (81)  |
| 第一节 行政组织概述             | (81)  |
| 第二节 行政组织体系和分类          | (89)  |
| 第三节 行政组织的活动原则          | (98)  |
| 第四节 行政组织立法             | (103) |
| 第五节 深圳行政组织法定化实践        | (119) |
| <b>第四章 行政程序法律制度</b>    | (128) |
| 第一节 行政程序法律制度概述         | (128) |
| 第二节 行政程序法的基本原则         | (135) |
| 第三节 行政程序法律制度分述         | (142) |
| 第四节 行政程序违法的救济和法律责任     | (168) |
| <b>第五章 行政处罚法律制度</b>    | (173) |



|     |              |       |
|-----|--------------|-------|
| 第一节 | 行政处罚概述       | (173) |
| 第二节 | 行政处罚的设定      | (182) |
| 第三节 | 行政处罚的实施      | (188) |
| 第四节 | 行政处罚的程序      | (195) |
| 第五节 | 行政处罚的法律责任和救济 | (203) |
| 第六节 | 相对集中行使处罚权的探索 | (206) |
| 第六章 | 行政复议制度       | (211) |
| 第一节 | 行政复议制度概述     | (211) |
| 第二节 | 行政复议原则       | (216) |
| 第三节 | 行政复议范围       | (219) |
| 第四节 | 行政复议机关与机构    | (225) |
| 第五节 | 行政复议管辖       | (230) |
| 第六节 | 行政复议程序       | (232) |
| 第七节 | 深圳市行政复议实践    | (246) |
| 第七章 | 行政诉讼制度       | (252) |
| 第一节 | 行政诉讼概述       | (252) |
| 第二节 | 行政诉讼的受理      | (254) |
| 第三节 | 行政诉讼的审理      | (264) |
| 第四节 | 行政诉讼的判决      | (276) |
| 第五节 | 行政诉讼的执行      | (285) |
| 第八章 | 国家赔偿制度       | (289) |
| 第一节 | 国家赔偿法概述      | (289) |
| 第二节 | 国家赔偿的构成要件    | (294) |
| 第三节 | 行政赔偿         | (299) |
| 第四节 | 司法赔偿         | (308) |
| 第五节 | 国家赔偿实务       | (317) |
| 第九章 | 行政法制监督       | (320) |
| 第一节 | 行政法制监督的概念和种类 | (320) |
| 第二节 | 我国行政监察制度     | (326) |
| 第三节 | 行政执法责任制      | (340) |
| 第十章 | WTO 与依法行政    | (353) |

|                                       |       |
|---------------------------------------|-------|
| 第一节 WTO 协定的法律性质及适用范围 .....            | (353) |
| 第二节 WTO 的基本原则和规则 .....                | (363) |
| 第三节 WTO 协定对政府依法行政的要求 .....            | (369) |
| 附录 重点法律、法规、规章、法规性文件 .....             | (383) |
| 中华人民共和国行政处罚法 .....                    | (383) |
| 中华人民共和国行政复议法 .....                    | (395) |
| 中华人民共和国行政诉讼法 .....                    | (405) |
| 中华人民共和国国家赔偿法 .....                    | (417) |
| 深圳市行政机关规范性文件管理规定 .....                | (425) |
| 深圳经济特区行政处罚听证程序试行规定 .....              | (434) |
| 深圳市行政赔偿工作暂行办法 .....                   | (444) |
| 深圳经济特区行政监察工作规定 .....                  | (448) |
| 《深圳经济特区行政监察工作规定》实施细则 .....            | (453) |
| 深圳市法制局关于我市行政机关行政执法适用法<br>律的指导意见 ..... | (458) |

# 第一章 依法行政概述

依法行政是依法治国、建设社会主义法治国家的必然要求和重要内容，目前已成为我国行政机关行使权力、履行义务的基本要求和手段。依法行政作为一项法律原则处理的是行政与法的关系。了解和做到依法行政，首先要知道什么是法，什么是行政，进而懂得行政为什么要依法以及如何依法。本章共六节，分别阐述法的一般原理、行政与行政行为的基本知识、依法行政的提出与含义、依法行政的原则与内容、我国依法行政的意义以及我国及深圳市开展依法行政的情况。

## 第一节 法的一般原理

### 一、法的概念、特征及分类

#### （一）法的概念与特征

法是由国家制定或认可的，体现统治阶级意志并由国家强制力保证实施的，具有普遍约束力的行为规则的总和。法具有以下基本特征：

1. 法是调整社会关系的一种行为规范。行为规范也就是行为规则，是人们行为的准则或标准。法不调整思想意识。法作为行为规范，具有规范性、概括性和可预测性。
2. 法是国家制定或认可的社会规范。
3. 法是统治阶级意志的体现。这种意志的内容从根本上来讲是由统治阶级的物质生活条件决定的。
4. 法是由国家强制力保证实施的社会规范。

我国社会主义法除了具有法的一般特征外，还具有人民性、民主性、科学性和社会性的特征。人民性是指法反映广大人民意志的程度，民主性是指法体现民主的广泛性和真实性的程度，科学性是指法能够反

映社会发展客观规律的程度，社会性是法执行管理社会公共事务职能、推动社会进步的作用程度。我国社会主义法能够在最大程度上体现人民性、民主性、科学性和社会性的特征，当然也需要有一个逐步完善的过程。

### （二）法的分类

法可以从不同的角度，按照不同的标准进行不同的分类，从世界范围看，通常有以下分类。

#### 1. 国内法与国际法

国内法是指由一国有立法权的国家机关创制并适用于该国主权管辖范围内的法律。国际法是指主权国家之间通过协议制定或认可的、适用于国家、国际组织之间的法律。

#### 2. 根本法与普通法

根本法即宪法，是规定国家根本制度、公民的基本权利和义务及国家机构的设置、职权等内容的，在一国内具有最高法律效力的法。普通法是指根据宪法制定的规定某项制度调整某一类社会关系的、效力低于宪法的法。

#### 3. 一般法与特别法

一般法是指在一国范围内，对一般的人和事有效的法。特别法是指在一国范围内针对特定的人和事或在特定地区、特定时间内有效的法。在效力上，一般是特别法优于一般法。

#### 4. 实体法与程序法

实体法是规定人们具体权利义务的法。比如宪法、民法、刑法等都是实体法。程序法是指保证实体法规定的权利和义务实现的有关程序的法。比如民事诉讼法、刑事诉讼法等都属于程序法。

#### 5. 公法与私法

一般地说，凡涉及公共权力、公共关系、公共利益和上下级服从关系、管理关系、强制关系的法为公法；凡属个人利益、个人权利、自由选择、平权关系的法为私法。西方国家一般将宪法、刑法、行政法、税法、程序法等视为公法，将民法、商法、合同法等视为私法。

## 二、法律规范与法律关系

### (一) 法律规范

法律规范是由国家制定或认可的，逻辑上周全、具有普遍约束力的法律规则和法律原则，它规定了社会关系参加者在法律上的权利和义务。法律规范是构成法的基本细胞。

法律规范的结构分为条件、模式和后果三个部分。

条件又称假定或假定条件，指法律规范中指出的适用该法律规范的条件或情况部分。

模式又称行为模式、处理，指法律规范中规定的人们的行为模式、标准或尺度部分。主要有三种模式：规定可以这样行为、规定必须这样行为、规定不得这样行为。

后果又称制裁，指法律规范中规定的人们的行为符合或违反该法律规范时，将带来什么样的法律后果的部分。

法律规范与法律条文是两个概念，一个法律规范三要素可以通过一个法律条文来表达，也可以通过几个条文来表达。如《行政处罚法》第60条规定：“行政机关使用或者损毁扣押的财物，给公民人身或者财产造成损失的，应当依法予以赔偿，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。”这里的“行政机关使用或者损毁扣押的财物，给公民人身或者财产造成损失的”是条件，“应当依法予以赔偿，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分”是后果。该规定省略了模式，即“行政机关不得使用或者损毁扣押的财物”。

### (二) 法律关系

#### 1. 法律关系的概念及构成

法律关系是指法律规范调整的具有权利义务内容的社会关系，也就是由法律规范所确认和保护的社会关系。法律关系是人与人之间的关系，而不是人与物之间的关系。法律关系由法律关系的主体、内容和客体三部分要素组成。调整社会关系的法律不同，所由此而形成的法律关系的性质也就不同，如由民法所调整的社会关系是民事法律关系，由行政法所调整的社会关系是行政法律关系。

#### (1) 法律关系主体

法律关系主体是法律关系的参加者，即在法律关系中一定权利的享有者和一定义务的承担者。在我国，法律关系主体主要有公民（自然人）、法人和非法人组织以及国家三种。

#### （2）法律关系的内容

法律关系的内容是指法律关系主体所享有的权利和承担的义务。任何个人和组织作为民事法律关系主体，参与法律关系，必然要享受一定的法律权利、承担一定的法律义务。法律权利，是指法律赋予法律关系主体所享有的、为实现某种权益而为一定行为或不为一定行为的可能性。法律义务是指法律规定义务人为满足权利人的利益而为一定的行为或不为一定的行为的必要性。

法律关系中的权利和义务是相互对立、相互联系在一起的。在任何一个法律关系中，权利和义务都是相对应的，当事人一方享有权利，必然有另一方负有相应的义务。同时，权利与义务是对等的，享有权利，必然承担相应义务，“没有无义务的权利，也没有无权利的义务”。<sup>①</sup>

#### （3）法律关系的客体

法律关系的客体也称权利客体，是指法律关系主体的权利和义务所共同指向的对象。法律关系的客体主要有物、行为和智力成果。

### 2. 法律事实

法律事实，是法律所规定的、能够引起法律关系产生、变更和消灭的客观情况或现象。法律规范是法律关系产生、变更和消灭的根据，法律事实是法律关系产生、变更和消灭的具体原因。

## 三、法律责任与制裁

### （一）法律责任

1. 法律责任的含义。法律责任有广义和狭义两种含义，广义的法律责任包括法律义务和由于违法行为、违约行为或由于法律规定而应承受的某种不利的法律后果。狭义的法律责任是指上述的后一种情况。

2. 法律责任种类。法律责任依引起责任的行为性质为标准，可以划分为民事责任、刑事责任、行政责任、国家赔偿责任、违宪责任。

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第16卷，第16页。

## （二）法律责任实现方式

法律责任的实现方式，是指承担或追究法律责任的具体形式，包括惩罚、补偿（赔偿）和强制。其中惩罚也就是法律制裁，包括民事制裁、行政制裁、刑事制裁、违宪制裁；补偿（赔偿）主要是财产上的补偿、赔偿，包括民事补偿和国家赔偿两种；强制是国家通过强制力迫使责任人履行义务的责任方式。

# 第二节 行政与行政行为

## 一、行政与行政行为的含义及特点

### （一）行政的含义与特点

“行政”一词的英文是 administration，源于拉丁文 administrare，指管理、主管、执行事务。在广义上，行政包括国家的行政和企事业单位等社会组织的行政，行政法和本书中的行政，指国家机关的行政，也称公共行政（public administration）。

一般地说，行政是指国家的组织管理活动。其特点是：

1. 行政是一种国家活动，而不是一般社会组织对其事务的管理活动；
2. 行政是国家活动中的组织管理活动，是国家活动之一。国家活动通常包括立法、司法和执法三部分，组织管理活动属于执法活动，与立法和司法相区别。<sup>①</sup>

### （二）行政行为的含义及特点

行政通过行政行为加以表现和实施。研究行政须从行政行为入手。

一般认为，行政行为是行政主体实施的国家行政管理活动的各种方式、方法的总称，它包括行政主体为实现国家行政管理目的，行使行政职权和履行行政职责所实施的一切具有法律意义、产生法律效果的行为。

行政行为具有以下法律特征：

---

<sup>①</sup> 参见皮纯协、张成福主编：《行政法学》，中国人民大学出版社 2002 年版，第 4 页。

1. 行政行为是行政主体所实施的行为。在现代行政法中,行政主体不仅包括国家行政机关,而且还包括依法授权行使一定行政职能的非国家行政机关的公共组织。

2. 行政行为是行政主体行使行政职权或履行行政职责的行为。其他行为不属行政行为,不受行政法律规范调整,如行政主体办公需要订立买卖合同的行为属于民事行为。

3. 行政行为是能产生法律效果的行为。行政行为是行使国家权力的行为,因而行政行为通常具有单方强制性的效果,一经作出即具有法律效力,可以设定或产生、变更、消灭一定的行政法律关系,而无须行政相对人的同意。<sup>①</sup>这是行政行为特别重要的一个特征。

## 二、行政行为的种类与效力

### (一) 行政行为的种类

行政行为可按不同标准划分为各种不同的种类,实践中最重要的分类是把行政行为分为抽象行政行为与具体行政行为。

所谓抽象行政行为,是指行政主体针对不特定的对象制定具有普遍约束力的行为规范的活动,包括制定行政法规、规章、规范性文件以及进行法律解释的活动。由于这类行政行为是抽象的人们应当普遍遵守的、具有概括性的行为规范加以制定,所以称之为抽象行政行为。

所谓具体行政行为,是指行政主体针对特定对象具体适用法律规范所作出的、对特定对象产生约束力的活动。具体行政行为范围极广,主要包括行政确认、行政许可、行政调查、行政奖励、行政处罚、行政强制、行政征收、行政免除、行政裁决等。由于这类行政行为是针对特定对象适用具体法律规范的行为,所以称之为具体行政行为,实践中也统称为行政执法行为。

### (二) 行政行为的效力

行政行为的效力,是指行政行为所发生的法律效果。根据行政法上效力先定原则,行政行为一经作出,即具有确定力、拘束力和执行力的

---

<sup>①</sup> 但也有个别的特殊行政行为如行政合同行为、行政委托行为等,不具有单方法律效力,而需要相对人的同意才能共同产生法律效果。



事先效力。

1. 确定力。行政行为一经作出，即具有确定的法律效力，非经法定程序不得予以变更或撤销。

2. 拘束力。行政行为一经作出，即对有关对象和行政主体产生法律约束力，除非经法定程序予以变更或撤销，有关对象必须遵守和服从。

3. 执行力。行政行为一经作出，即具有可执行的效力，如果行政相对人不自动履行，行政主体可依法强制执行。

需要指出的是，行政行为具有的上述效力，不是最终的效力，因为并非所有行政行为都是合法正当的。所以法律为有关当事人不服行政行为提供了救济措施，如行政复议和行政诉讼，一旦有关当事人提起这些法律程序，行政复议机关或人民法院将成为行政行为效力的最终决定者。

### 第三节 依法行政的提出与涵义

#### 一、依法行政的提出

依法行政是特定历史时期的产物。在封建君主体制下，封建君主拥有不受法律限制的至高无上的权利，可以任意侵害公民的人身、财产各项权利自由，因而不可能产生依法行政的要求。

依法行政是随着资产阶级革命成功而逐步发展起来的，其理论基础是早期资产阶级思想家提出的分权论和天赋人权、主权在民的理论学说。1689年英国的洛克在其《论政府》一书中提出分权学说，认为，国家权力应分为立法权和执法权，分设立法机关和执行机关来执掌，执行机关只能依据立法机关制定的法律来行使权利，执行权必须受立法权制约。1748年法国的孟德斯鸠发表《论法的精神》，发展了洛克的分权学说，认为国家权力应由立法、行政、司法三部分组成，相应分设三种机关掌管和相互制约，立法机关不得行使行政权和司法审判权，行政机关和司法审判机关不能自行立法，只能执行立法机关制定的法律，但司法审判机关对议会法律和行政行为具有司法审判权，三种权力相互制