

国家公务员依法行政培训全国统编教材

公务员 依法行政读本

中宣部宣传教育局
人事部公务员管理司 组织编写
司法部法制宣传司

中国政法大学出版社

国家公务员录用考试专用教材

公务员

依法行政读本

中国法制出版社编

人民教育出版社出版

中国法制出版社

中国法制出版社

国家公务员依法行政培训全国统编教材

公务员依法行政读本

中宣部宣传教育局
人事部公务员管理司 组织编写
司法部法制宣传司

中国政法大学出版社

2001年·北京

图书在版编目(CIP)数据

公务员依法行政读本/中宣部宣传教育局,人事部公务员管理司,司法部法制宣传司编. -北京:中国政法大学出版社,2001.6

ISBN 7-5620-2056-6

I.公… II.①中…②人…③司… III.法律-中国-普及读物
IV.D920.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 032563 号

☆☆☆☆☆

书 名:公务员依法行政读本

出版发行:中国政法大学出版社

经 销:全国各地新华书店

承 印:军事科学院印刷厂

开 本:850×1168mm 1/32

印 张:11.375

字 数:313 千字

版 本:2001 年 9 月第 1 版 2001 年 9 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-5620-2056-6/D·2016

定 价:18.00 元

社 址:北京市海淀区西土城路 25 号 邮政编码:100088

电 话:(010)62229563 (010)62229803

电子信箱:zf5620@263.net

网 址:<http://www.cupl.edu.cn/cbs/index.htm>

☆☆☆☆☆

声明:1. 版权所有,侵权必究。

2. 如发现印装质量问题,请与出版社联系调换。

撰稿人简介

石泰峰 中共中央党校法律部主任，法学教授，承担本书“邓小平民主法制理论”、“法学基本原理”部分的写作。

江必新 最高人民法院行政庭庭长，法学教授，承担本书“行政诉讼制度”部分的写作。

陈斯喜 全国人大法工委国家法室副主任，法学教授，承担本书“行政法律规范的制定与适用”部分的写作。

马怀德 中国政法大学教授，博士研究生导师，承担本书“依法行政基本原则”、“国家赔偿制度”、“行政复议制度”部分的写作。

刘 莘 中国政法大学教授，硕士研究生导师，承担本书“行政处罚制度”部分的写作。

焦宏昌 中国政法大学教授，硕士研究生导师，承担本书“宪法与依法行政”部分的写作。

解智勇 中国政法大学行政法博士生，承担本书“行政监察制度”部分的写作。

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。依法行政是落实依法治国基本方略的基本保障。公务员是行政管理的具体执行者，是政府意志的具体实施者，担负着依法管理国家事务、经济和文化事业、社会事务的繁重任务。依法行政是国家公务员的基本义务和重要责任，提高公务员的依法行政能力是公务员队伍能力建设的鲜明主题。我国宪法和法律、法规的许多规定主要是靠行政机关和国家公务员去贯彻执行的，其行政权的运用，最经常、最广泛、最密切地关系着社会公共利益和公民个人利益，体现国家政权的性质，影响党和政府同广大人民群众的关系。公务员的社会地位和职业特点决定了公务员必须学法用法，严格执法。江总书记指出，一切政府机关必须依法行政。朱镕基总理多次强调，依法行政，从严治政，建设廉洁、勤政、务实、高效的政府。坚持用权为民还是以权谋私，是对公务员的严峻考验。特别是随着改革开放的深入发展、市场经济的不断完善和我国即将加入世界贸易组织，法律已成为国家政治生活、社会生活和公务活动的重要内容，这就要求公务员必须具备依法行政的能力。

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。这是着眼于推进政府工作的法制化、规范化，着眼于公务员队伍长远建设的一项重大举措。通过依法行政培训，使公务员明

确是与非、罪与非罪的界限，警钟长鸣，防患未然，保障公务员为人民掌好权、用好权，从源头上治理和预防腐败。2001年4月，中共中央、国务院转发了《中央宣传部、司法部〈关于在公民中开展法制宣传教育的第四个五年规划〉》，九届全国人大常委会第二十一次会议做出了《关于继续开展法制宣传教育的决议》，广大公务员特别是各级领导干部要从建设社会主义法治国家，建设廉洁、勤政、务实、高效政府，建设高素质专业化公务员队伍的高度，充分认识公务员学法用法和依法行政培训的重要性和必要性，通过学习培训，从根本上改变那些已经不能适应依法行政要求的传统观念、工作习惯和工作方法，不断提高依法行政的能力和水平，推进各项事业的发展。

为了适应“四五”普法期间公务员学法用法和依法行政培训的需要，满足公务员的学习要求，中宣部、人事部和司法部委托有关专家和有实践经验的同志编写了这本教材。这本教材是行政法理论工作者和实践工作者密切合作、共同探讨的结果。全书以比较系统的理论阐释案例，以比较典型的决策案例证实理论，取材得体，分析得当，较好地做到了理论与案例的结合，具有较强的可读性、实用性和指导性。另外，本书在编写体例、篇章结构等方面也比较适应公务员更新知识培训的需要，能够保证培训活动的顺利进行。

这本教材包括十讲内容：第一讲邓小平民主法制理论；第二讲法学基本原理；第三讲宪法与依法行政；第四讲依法行政基本原则；第五讲行政法律规范的制定与适用；第六讲行政处罚制度；第七讲行政复议制度；第八讲行政诉讼制度；第九讲国家赔偿制度；第十讲行政监察制度。具体写作分工：第一、二讲（石泰峰），第三讲（焦宏昌）、第四、七、九讲（马怀德），第五讲（陈斯喜），第六讲（刘莘），第八讲（江必新），

第十讲（解智勇）。初稿完成后，由国家行政学院著名行政法学家、博士生导师应松年教授统稿。最后由中宣部宣传教育局、人事部公务员管理司和司法部法制宣传司审定。

公务员培训工作在实践中发展，统一公务员培训教材，既是工作的需要，也是发展的标志。这本教材也需要经过实践检验，不断修改提高。因此，期望得到各级领导、专家学者和培训教育工作者的批评指正。希望各地、各部门，以及广大读者，尤其是参加培训的公务员提出宝贵意见。

中宣部宣传教育局
人事部公务员管理司
司法部法制宣传司
2001年6月

目 录

前 言	(1)
第一讲 邓小平民主法制理论	(1)
一、邓小平民主法制理论是当代中国依法治国的 指导思想	(1)
二、邓小平民主法制理论的主要贡献	(5)
三、依法治国是建设有中国特色社会主义的 必然选择	(13)
第二讲 法学基本原理	(21)
一、法的基本特征	(21)
二、法律规范的结构	(23)
三、法律规范的种类	(25)
四、我国社会主义法律渊源	(30)
五、我国社会主义法律部门	(34)
六、我国法律适用的效力范围	(38)
七、我国的法律解释	(41)
八、法律责任与法律制裁	(44)
第三讲 宪法与依法行政	(49)
一、行政管理组织	(49)
二、行政组织的活动原则	(58)

第四讲 依法行政基本原则	(70)
一、依法行政的概念	(70)
二、依法行政的内容	(71)
三、依法行政的意义	(79)
第五讲 行政法律规范的制定与适用	(85)
一、行政法律规范的制定：主体·权限·程序	(85)
二、行政法律规范的适用规则	(102)
三、行政法律规范冲突的解释	(109)
第六讲 行政处罚制度	(114)
一、行政处罚的性质	(114)
二、行政处罚的原则	(118)
三、行政处罚的设定权和种类	(123)
四、行政处罚的实施	(126)
五、行政处罚程序	(133)
六、法律责任	(138)
第七讲 行政复议制度	(140)
一、行政复议制度及其作用	(140)
二、行政复议制度的基本原则	(145)
三、行政复议机关、行政复议机构及其职责	(147)
四、行政复议的范围	(149)
五、行政复议程序	(151)
第八讲 行政诉讼制度	(163)

一、行政诉讼的概念·····	(163)
二、行政诉讼的受理·····	(165)
三、行政诉讼的审理·····	(175)
四、行政诉讼的判决·····	(185)
五、行政诉讼的执行·····	(194)
 第九讲 国家赔偿制度 ·····	(198)
一、国家赔偿法概述·····	(198)
二、国家赔偿的构成要件·····	(201)
三、行政赔偿·····	(206)
四、司法赔偿·····	(214)
五、国家赔偿实务·····	(219)
 第十讲 行政监察制度 ·····	(223)
一、行政监察概念·····	(223)
二、行政监察的基本原则·····	(224)
三、行政监察机关及其权限·····	(227)
四、监察程序·····	(236)
五、行政监察职能的划分·····	(245)
 附录一 重点法律汇编 ·····	(250)
中华人民共和国宪法·····	(250)
中华人民共和国立法法·····	(276)
中华人民共和国国家赔偿法·····	(290)
中华人民共和国行政诉讼法·····	(298)
中华人民共和国行政复议法·····	(308)
中华人民共和国行政处罚法·····	(316)

中华人民共和国行政监察法·····	(326)
附录二 部分行政法律、法规索引·····	(333)
一、全国人民代表大会制定的法律·····	(333)
二、全国人民代表大会常务委员会制定的法律·····	(334)
三、国务院制定的行政法规·····	(341)

第一讲 邓小平民主法制理论

一、邓小平民主法制理论是当代中国依法治国的指导思想

1978年召开的党的十一届三中全会标志着当代中国改革开放的开始和社会主义现代化建设的重新起步，也标志着中国社会主义法制建设经历了一个艰难曲折甚至被中断的过程之后进入了一个新的历史时期。邓小平民主法制理论是新的历史时期社会主义法制建设的反映、总结和升华。从总体上来看，邓小平民主法制理论的形成和发展经历了以下几个阶段。

第一阶段，从1978年党的十一届三中全会到1982年党的十二大。这是邓小平民主法制理论主要观点的形成时期。在这个时期，邓小平同志在总结历史经验教训的基础上，首先确立了社会主义法制建设的地位和作用，并且着重从保障人民民主、维护国家长治久安的角度，提出发展民主必须健全法制，必须使民主制度化、法律化的基本观点。具体说来，关于树立法律极大的、权威的观点；关于加强法律机构的观点；关于有法可依，有法必依，执法必严，违法必究的观点；关于加强立法，集中力量制定一批重要的法律的观点；关于民主法制建设必须坚持四项基本原则的观点；关于权利和义务的关系归根到底是各种利益的相互关系在政治上和法律上的表现的观点；关于加强法学研究的观点；关于实现四个现代化必须加强社会主义法制的观点；关于在法律面前人人平等的观点；关于法制要在执行中间逐步完备起来的观点；关于学会使用和用好法律武器的观点；关于实现民主和法制一定要有步骤、有领导，不能用大跃进的做法的观点；关于加强法律队伍建设的观点；关于加强法律

监督的观点；关于制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性的观点；关于改革党和国家领导制度的观点；关于保障人民享有充分的公民权利的观点；关于在全体人民中加强法制教育的观点；关于严厉打击严重刑事犯罪的观点；关于一手坚持对外开放和对内搞活经济，一手坚决打击经济犯罪活动的观点；关于国家和企业、企业和企业、企业和个人等之间的关系要有法律形式来确定的观点；等等，都是在这时期先后提出的。党的十二大以邓小平同志上述重要思想为指导，明确提出了党必须在宪法和法律范围内活动的基本原则。

第二阶段，从1982年党的十二大到1987年党的十三大。这是邓小平民主法制理论逐步展开、形成轮廓的时期。这一时期邓小平围绕在理论上阐述“什么是社会主义，怎样建设社会主义”，揭示了有中国特色的社会主义发展道路，提出社会主义初级阶段理论，规划了社会主义现代化建设的总体布局。在这个基础上，逐步深化了邓小平法制理论基本观点，扩展了邓小平法制理论的内容。例如，实行“一国两制”，保持香港现行的社会、政治、经济、基本法律制度不变的观点；行政司法工作必须实行信誉高于一切的观点；通过教育和法律手段解决贪污腐化和滥用权力的观点；死刑不能废除的观点；一手抓建设，一手抓法制的观点；法律范围内的问题应该由国家和政府管的观点；加强法制根本问题是教育人的观点；通过政治体制改革处理好法治和人治的关系的观点；政治体制改革包括民主和法制，中国的政治体制改革要讲社会主义民主，也要讲社会主义法制的观点；社会主义法制建设必须坚持党的领导观点等。以邓小平同志重要思想为指导，党中央提出制定经济法适应社会主义现代化建设，政府经济部门和经济组织的领导人员都要努力学会利用法律手段来管理经济活动。加强和改革政法工作，实行综合治理，是实现社会治安和社会风气根本好转的基础环节。随着社会主义商品经济理论的提出，党的十二届三中全会指出，国家必须通过经济、行政、法律的手段对企业进行必要的管理，经济体制的改革和国家经济的发展，使越来越多的经济关系和经济活动准

则需要用法律形式固定下来。国家立法机关要加快经济立法；法院要加强经济案件的审判工作，检察院要加强对经济犯罪行为的检察工作；司法机关要积极为经济建设提供法律服务。在这个阶段，邓小平法制理论的一个重要特点，就是将法律的作用由政治领域进一步扩展到经济体制改革方面上，强调运用经济手段和法律手段控制和调节经济运行是建立新型的社会主义经济体制的重要内容。同时指出，加强社会主义法制的的一个重要目的，就是促进改革的顺利进行，保证改革的健康发展，巩固改革的胜利成果。要建立比较完备的经济法律体系，逐步实现各项经济活动都有法可依。党的十三大从改革和社会主义现代化建设全局高度概括社会主义法制建设的基本内容和任务，郑重指出，国家的政治生活、经济生活和社会生活的各个方面，民主和专政的各个环节，都应该做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。同时强调，我们必须一手抓建设和改革，一手抓法制。法制建设必须贯穿于改革的全过程。一方面，应当加强立法工作，改善执法活动，保障司法机关依法独立行使职权，提高公民的法律意识；另一方面，法制建设又必须保障建设和改革的秩序，使改革的成果得以巩固。应兴应革的事情，要尽可能用法律和制度的形式加以明确。这样才能形成政治、经济和社会生活的新规范，逐步做到：党、政组织同其他社会组织的关系制度化，国家政权组织内部活动制度化，中央、地方、基层之间的关系制度化，人员的培养、选拔、使用和淘汰制度化，基层民主生活制度化，社会协商对话制度化。总之，通过改革，使我国社会主义民主政治逐步走向制度化、法律化。党的十三大对社会主义法制的地位和作用的认识，已经在社会主义现代化建设和政治体制改革、经济体制改革更为广阔的领域内展开，我们党对社会主义法制的认识达到了一个新的水平。社会主义法制建设与民主政治建设的关系，政治体制改革与加强法制的关系，经济体制改革与法制的关系，法制建设与精神文明建设的关系，加强社会主义法制的基本原则和要求，加强法制和坚持党的领导的关系，一个国家两种法律制度的观点等，都得到系统全面的阐述。这些观点的形成和发展构成了邓小

平民法制理论基本轮廓。

第三阶段，从党的十三大到 1992 年邓小平“南巡”讲话和党的十四大。这一时期的鲜明标志是邓小平的“南巡”讲话。在“南巡”讲话中，邓小平同志对社会主义的本质，市场和社会主义的关系，“三个有利于”标准等都从理论上作了新的概括和阐述，并且语重心长地嘱咐我们：“还是要靠法制，搞法制靠得住些”。〔1〕党的十四大以邓小平同志“南巡”讲话为指导，明确指出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，并且从建立社会主义市场经济体制的高度，阐述了加强社会主义法制的极端重要性。党的十四大指出，加强立法工作，特别是抓紧制定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体制的迫切要求。如果说在第一阶段，邓小平平民法制理论是以社会主义民主制度化、法律化为逻辑起点的话，到党的十四大提出社会主义市场经济体制，深刻阐述市场经济的法制要求，标志着邓小平平民法制理论成为一个比较完整的科学体系。

第四阶段，从党的十四大到党的十五大。这是以江泽民同志为核心的党中央第三代领导集体在新的历史条件 and 实践过程中发展邓小平平民法制理论的阶段。党的十五大把依法治国、建设社会主义法治国家作为党领导人民治理国家的基本方略郑重地提了出来，并且将依法治国作为建设有中国特色社会主义法治的基本目标，这是对邓小平平民法制理论的丰富和发展，是社会主义法制建设的新的里程碑。

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，1999 年 3 月九届人大又将“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”以宪法修正案的形式写入了《中华人民共和国宪法》，这不仅使党的治国方略有了宪法依据和保障，而且使我国正处在推进依法治国基本方略的新时期。党和国家确定依法治国的

〔1〕《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1993 年版，第 379 页。

战略意义在于“保证国家各项工作都依法进行”。所谓依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和行使管理国家事务，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，使这种制度和法制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。^{〔1〕}当然。依法治国、建设社会主义法治国家，执政党要把重视和加强社会主义民主法制的宣传报道作为一项重要任务来抓。要充分利用电视、广播、报纸等大众传媒和现代通讯手段，通过大量生动的、真实的宣传报道，宣传社会主义民主法制的理论和实践，在全党乃至全社会逐步形成厉行法治的声势和氛围，并通过向全党普及法制知识来提高党政干部的法制意识，增强法治观点和依法办事的自觉性，努力提高党政干部队伍的整体素质。而加强党政干部队伍建设，既要依靠法律和制度去规范，又要依靠思想道德去约束，法律和制度是他律，思想道德是自律，只有两者紧密结合起来，相互配合、互相补充、互相促进，才能标本兼治。为此，江泽民同志指出：“为了在发展社会主义市场经济条件下更好地建设有中国特色的社会主义，我们必须建立与之相适应的社会主义法律体系，同时我们必须在全社会形成与之相适应的思想道德体系。”特别是最近江泽民同志进一步强调“应注意把法制建设与道德建设紧密结合起来”。江泽民同志“以德治国”、“法治并举”重要理论的提出，是对邓小平同志“两手抓，两手都要硬”战略思想的运用和发展，是邓小平民主法制理论的完善和创新。

二、邓小平民主法制理论的主要贡献

（一）确立了社会主义法制建设的战略地位

邓小平民主法制理论一个十分鲜明的特征，就是从建设有中国特色社会主义的战略高度来思考民主法制问题。邓小平始终围绕什

〔1〕 江泽民：“高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪”，《中国共产党第十五次全国代表大会文化汇编》，人民出版社1997年版，第31～32页。