

公务员培训参考用书 总主编◎周文彰

主编◎张 廉 杨伟东 刘 丹

政府依法行政

国家行政学院出版社

公务员培训参考用书 总主编◎周文彰

主编◎张 廉 杨伟东 刘 丹

政府依法行政

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府依法行政/张廉, 杨伟东, 刘丹主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2017. 7
ISBN 978-7-5150-1985-7

I. ①政… II. ①张… ②杨… ③刘… III. ①行政执法-研究-中国 IV. ①D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 174446 号

书 名 政府依法行政
作 者 张 廉 杨伟东 刘 丹
责任编辑 沈桂晴
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010) 68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010) 68922648
经 销 新华书店
印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司
版 次 2017 年 7 月北京第 1 版
印 次 2017 年 7 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 17.25
字 数 265 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-1985-7
定 价 52.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929022

修订再版说明

为适应高中级公务员培训需要，2012年至2013年我院牵头组织全国行政学院系统师资力量，编写了一套公务员培训教材，共7本，涵盖政府公共管理、政府经济管理、政府文化管理、政府社会管理、政府应急管理、政府依法行政和政府领导科学。这套教材是我国贯彻、体现党的十八大精神的最早教材，鲜明地突出了“行政”特色，适应了行政学院教学培训的迫切需要。教材出版后在全国行政学院系统使用，取得了预想的教学效果，各方反映很好。

党的十八大以来，习近平总书记审时度势，根据国内外形势的新变化新发展，高瞻远瞩、改革创新，发表了系列重要讲话，提出了治国理政的新理念新思想新战略，带领全党全国人民开辟了中国特色社会主义事业的新局面。作为公务员培训教材，必须与时俱进，跟上形势发展的需要。于是，在国家行政学院主管领导的关怀和支持下，国家行政学院出版社动议并决定组织编写教材的原班人马进行修订。

国家行政学院原副院长、教材的总主编周文彰同志提出了修订方案和具体要求，这就是充分贯彻和体现党的十八大以来习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政的新理念新思想新战略，贯彻和体现党的十八大以来历次中央全会精神和党的创新理论成果；总结和体现党的十八大以来党中央国务院组织实施“四个全面”的伟大实践，在政府公共管理、政府经济管理、政府文化管理、政府社会管理、政府应急管理、政府领导体制和方式、政府依法行政等方面采取的有效做法和成功经验，并上升为理论，总结出规律性的认识。参与修订的同志进行了充分的讨论并根据上述要求展开修订工作，在保持原版总体框架、篇目结构、文字风格基本不变的情况下，把着力点放在内容的补充、修改、完善上。同时，我们将“公务员培训用书”改为“公务员培训参考用书”，为下一步根据教学培训的需要编写全新教材留下空间。



因为时间很紧，参加修订的同志都感到，现在摆在大家面前的这套参考用书离修订的预期还有一定距离，有待将来弥补。尽管如此，参与修订的全体同志非常投入非常认真，花了大量时间和心血。国家行政学院教研部门的领导同志对修订稿进行了认真审读并提出了许多好的修改意见。出版社的编辑同志也付出了大量心血。在此一并表示谢意。

国家行政学院出版社

2017年6月

第一章 绪论 / 1

第一节 依法行政的基本内涵 / 4

- 一、依法行政的含义 / 4
- 二、依法行政的目标 / 8
- 三、依法行政的实现条件 / 12

第二节 依法行政的基本原则 / 14

- 一、坚持党的领导、人民当家做主和依法治国的有机统一 / 15
- 二、坚持把维护最广大人民的根本利益作为政府工作的出发点 / 15
- 三、坚持维护宪法权威，确保法制统一和政令畅通 / 16
- 四、坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设 / 16
- 五、坚持依法治国和以德治国的有机结合 / 17
- 六、坚持推进依法行政与深化行政管理体制改革、转变政府职能的有机结合 / 18
- 七、坚持依法行政与提高行政效率的统一 / 18

第三节 依法行政的基本要求 / 19

- 一、合法行政 / 19
- 二、合理行政 / 20
- 三、程序正当 / 22
- 四、高效便民 / 23
- 五、诚实守信 / 24



六、权责统一 / 26

第二章 提高政府公务人员依法行政的意识和能力 / 29

第一节 政府公务人员依法行政意识和能力的内容 / 31

一、依法行政意识 / 31

二、依法行政能力 / 33

第二节 政府公务人员依法行政意识和能力的现状 / 35

一、政府公务人员对依法行政的认知 / 36

二、政府公务人员依法行政意识和能力不足的表现 / 40

三、提高政府公务人员依法行政意识和能力的障碍性因素 / 42

第三节 提高政府公务人员依法行政意识和能力的途径 / 45

一、加强法治意识和法治素养的培育，做尊法学法守法用法的模范 / 45

二、加强法治实践，切实提高党员干部的法治思维和依法办事能力 / 46

三、加强制度机制建设，营造良好法治环境 / 46

四、加强法治政府建设，全面推进政府工作规范化、程序化、法治化 / 48

第三章 加强和改进制度建设 / 51

第一节 制度建设的范围、基本要求和完善方向 / 53

一、制度建设的范围 / 53

二、制度建设的基本要求 / 54

三、当前制度建设存在的问题及完善方向 / 56

第二节 提高政府立法的质量和水平 / 58

一、政府立法的范围、特征和价值 / 58

二、严格遵循政府立法原则 / 62

三、突出政府立法重点 / 65

四、改进政府立法机制方法 / 67



第三节 建立健全规范性文件监督管理制度 / 71

- 一、规范性文件的界定与地位 / 71
- 二、规范性文件存在的问题 / 73
- 三、严格规范性文件制定权限和制定程序 / 74
- 四、完善规范性文件备案和清理制度 / 76

第四章 行政决策法治化 / 79

第一节 行政决策法治化的理论基础 / 81

- 一、人民主权理论 / 81
- 二、法治理论 / 82
- 三、行政过程理论 / 83

第二节 行政决策制度 / 84

- 一、行政决策主体制度 / 84
- 二、行政决策程序制度 / 88
- 三、行政决策听证制度 / 90
- 四、行政决策合法性审查制度 / 91
- 五、行政决策追踪反馈制度 / 92
- 六、行政决策责任追究制度 / 94

第三节 行政决策法治化 / 98

- 一、行政决策法治化的制约因素 / 98
- 二、行政决策法治化的制度构建 / 100

第五章 依法规范行政执法行为 / 107

第一节 行政执法行为的特征和主要形式 / 109

- 一、行政执法行为的特征 / 109
- 二、行政执法行为的主要形式 / 110

第二节 违法与不当的行政执法行为 / 114

- 一、违法与不当行政执法行为的主要表现 / 115
- 二、行政执法行为违法、不当的原因 / 118



第三节 依法规范行政执法行为 / 120

- 一、深化行政执法体制改革 / 121
- 二、合理界定行政执法权限 / 123
- 三、改善行政执法方式 / 125
- 四、健全行政执法程序 / 127
- 五、强化监督和制约 / 128
- 六、严格行政执法责任 / 129

第六章 依法全面推进政务公开 / 133

第一节 政务公开的现实性 / 135

- 一、政务公开的发展过程 / 135
- 二、政务公开的不当表现 / 136
- 三、政务公开的制约因素 / 142

第二节 政务公开的基本要求 / 145

- 一、政务公开的主要内容 / 146
- 二、政务公开的主要举措 / 147

第三节 依法推进政务公开 / 150

- 一、加大政府信息公开的力度 / 150
- 二、推进办事公开 / 156
- 三、创新政务公开方式 / 161

第七章 强化行政监督和问责 / 165

第一节 行政监督 / 167

- 一、行政监督体系 / 167
- 二、行政监督不力的现象及原因 / 169
- 三、加强行政监督的对策与措施 / 172

第二节 行政监察制度 / 175

- 一、行政监察的主体 / 175
- 二、行政监察机关的职权 / 177



三、行政监察的程序 / 179

四、行政监察制度的缺陷与完善 / 180

第三节 审计监督制度 / 183

一、审计监督的主体 / 183

二、审计机关的职权 / 185

三、审计监督的程序 / 186

四、审计监督制度的缺陷与完善 / 188

第四节 行政问责制度 / 190

一、行政问责的构成 / 190

二、我国行政问责制度建设的主要障碍 / 192

三、行政问责法治化 / 195

四、培养和谐问责文化 / 198

第八章 依法化解社会矛盾纠纷 / 201

第一节 社会矛盾纠纷的形成 / 203

一、社会矛盾纠纷的表现和特点 / 203

二、社会矛盾纠纷的成因 / 207

第二节 依法化解社会矛盾纠纷的现实困境及其重要性和紧迫性 / 210

一、依法化解社会矛盾纠纷的现实困境 / 210

二、依法化解社会矛盾纠纷的重要性和紧迫性 / 212

第三节 依法化解社会矛盾纠纷 / 215

一、依法化解社会矛盾纠纷应恪守的基本原则 / 215

二、建立健全多元化社会矛盾纠纷解决机制和体系 / 216

三、健全完善依法化解社会矛盾纠纷的制度和体系 / 222

四、强化法律在维护群众权益、化解矛盾纠纷中的
权威地位 / 226

五、依法化解社会矛盾纠纷应正确处理好的各种关系 / 228



第九章 完善行政救济制度 / 231

第一节 行政复议制度 / 233

- 一、行政复议范围 / 233
- 二、行政复议当事人 / 235
- 三、行政复议管辖 / 237
- 四、行政复议程序 / 238

第二节 行政诉讼制度 / 242

- 一、行政诉讼受案范围 / 243
- 二、行政诉讼管辖 / 246
- 三、行政诉讼当事人 / 249
- 四、行政诉讼程序 / 251

第三节 行政赔偿制度 / 258

- 一、行政赔偿构成条件 / 258
- 二、行政赔偿范围 / 259
- 三、行政赔偿义务机关 / 261
- 四、行政赔偿的方式和标准 / 262

后 记 / 267

第一章 绪 论





在国家权力体系中,行政权力是国家行政机关管理内政和外交的权力,即各级政府依照国家法律和国家权力机关的授权行使对国家的政治、经济、文化、教育、科技等各项行政事务进行管理的权力。这些事务的管理活动都是由各级政府进行的,政府能否合法有效地行使好行政权力,管理好国家各项行政事务,不仅关系到公民、法人或其他组织的切身利益,还直接关系到国家的前途和命运。因此,依法行政是现代法治国家中政府行使行政权力所普遍遵循的基本准则,也是实现依法治国的关键和根本保证。

党的十八大报告指出:“推进依法行政,做到严格规范公正文明执法”到2020年实现“法治政府基本建成”。习近平总书记在中央政治局第四次集体学习时强调指出:“行政机关是实施法律法规的重要主体,要带头严格执法,维护公共利益、人民权益和社会秩序。执法者必须忠实于法律。各级领导机关和领导干部要提高运用法治思维和法治方式的能力,努力以法治凝聚改革共识、规范发展行为、促进矛盾化解、保障社会和谐。要加强对执法活动的监督,坚决排除对执法活动的非法干预,坚决防止和克服地方保护主义和部门保护主义,坚决惩治腐败现象,做到有权必有责、用权受监督、违法必追究。”^①

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)中,对“深入推进依法行政、加快建设法治政府”做出了战略部署,提出了明确要求,确定了当前和今后一个时期法治政府建设的方向、目标、任务和措施。《决定》指出:“法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作,创新执法体制,完善执法程序,推进综合执法,严格执法责任,建立权责统一、权威高效的依法行政体制,加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。”^②

① 习近平谈治国理政 [M]. 北京:外文出版社,2014:145.

② 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》辅导读本 [M]. 北京:人民出版社,2014:15.



第一节 依法行政的基本内涵

依法行政有其深刻的内涵，只有全面理解和把握依法行政的基本内涵，才能更加全面、有效地推进依法行政，实现建设法治政府的目标。

一、依法行政的含义

行政权必须受到法律的约束是现代法治的必然要求。尽管各国在推进法治发展的进程中，对“依法行政”的表述各不相同，但在具体运行过程中，依法行政在实质上都已成为各国政府所普遍遵循的基本准则。^①

所谓依法行政，就是各级政府及其公务人员在宪法和法律赋予的权力和职责范围内，通过法定方式和途径，运用适当的方法，严格依照法定程序，管理国家事务和社会事务，做到既不失职，又不越位；既要防止和避免行政权力的滥用，保障公民、法人或其他组织的合法权益，又要强化管理手段，提高行政效率，维护公共利益和社会秩序。在这一概念中蕴含着法律高于政府、权利与权力的平衡制约、实质正义与程序正义、守法的普遍性等一系列法治要素。

依法行政作为一种法治化状态，蕴含着多层面的要求，需要从以下几个方面来深刻认识和把握其内涵。

（一）依法行政中的“法”

依法行政所依之法，首先，必须是体现国家和人民整体意志，反映社会进步和发展规律的法，而不是长官意志、个人意志、少数利益集团意志的反映。其次，依法行政所依之法应主要限定在宪法、法律、行政法规、部门规章、地方性法规和地方政府规章，以及民族自治地方的自治条例和单行条例。其他政策办法不能作为依法行政的法律依据，更不允许以红头文件对抗国家的法律法规。再次，从法律要素上看，依法行政所依之法不

^① 德国称之为“依法行政”，法国称之为“行政法治”，英国称之为“法治”或“依法行政”，美国将依法行政包括在“法治”原则之内，日本则称之为“依据法律行政”或“法治行政”。



仅应包括法律法规,还应包括法律原则及立法目的和法律条文背后所隐含的法律精神、法律价值。由于行政法律规范的不完善,有些规定比较模糊或滞后,有些社会事务无法可循。政府在依法行政过程中,应当依据法律,并结合法律的精神和原则,凡是对公民、法人或其他组织有利的事项,即使无直接法律可依,也应积极作出相应的行政行为,而不能机械地执行法律,进行教条般的依法行政,或固守“法无明文规定皆禁止”的规则,消极地不作为。

(二) 依法行政中的“主体”

在行政法治实践中,依法行政主要是针对政府及其公务人员提出的要求,而非对公民、法人或其他组织提出的要求。“依法行政主体不是指行政法律关系中整体的权利义务主体,而仅仅指公共行政事务的承担者,从行政法治角度而言,凡承担公共行政事务的主体,都必须依法行政,都是依法行政主体。”^①因此,依法行政的主体主要是指以下几方面。

1. 政府

根据《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)、《中华人民共和国国务院组织法》(以下简称《国务院组织法》)和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称《地方组织法》)的规定,政府主要包括中央人民政府和地方人民政府两部分。

(1) 中央人民政府(国务院)。根据《国务院组织法》和2008年第十一届全国人民代表大会第一次会议审议批准的《国务院机构改革方案》,国务院的组织机构包括:办公机构、职能机构(部、委、行、署)、直属机构、办事机构、部委归口管理的国家局、直属事业单位、非常设机构、特设机构。

(2) 地方人民政府。根据《地方组织法》规定,地方人民政府主要包括:地方各级人民政府及其职能部门,以及派出机关与派出机构。^②

^① 刘鹤挺.我国改革中依法行政主体的基本类型[J].陕西行政学院学报,2010(1):98.

^② 派出机关是地方县级以上人民政府在一定区域内设立的派出组织,履行一级政府的职责。根据《地方组织法》第六十八条规定:“省、自治区人民政府在必要的时候,经国务院批准,可以设立若干派出机关。县、自治县的人民政府在必要的时候,经省、自治区、直辖市的人民政府批准,可以设立若干区公所,作为它的派出机关。市辖区、不设区的市的人民政府,经上一级人民政府批准,可以设立若干街道办事处,作为它的派出机关。”此外,在实践中,还存在开发区管委会等机构。派出机构是县级以上人民政府及其工作部门根据工作需要,在一定区域设立的工作机构,代表工作部门从事一定范围内的某些行政事务的管理工作,其自身原则上没有独立的法律地位,如公安派出所、工商所、税务所等。



2. 法律法规授权的组织

法律法规授权组织，是指根据法律、法规的授权，以自己的名义行使特定行政职权，并且独立承担由此产生的法律后果的社会组织。一个组织一旦获得授权，在行使所授职权时，就会享有与政府相同的行政主体资格，该组织以自己的名义行使法律、法规所授职权，并由其自身对外承担法律责任。被授权组织在执行其本身固有的职能时，不享有行政职权，不具有行政主体地位。一般而言，此类组织主要包括：一是具有行政职能的事业单位，如证监会、保监会等；二是自治组织，如居委会、村委会、消费者协会等；三是行政性公司，如烟草总公司等。

3. 政府委托的其他组织或个人

随着行政权力的不断扩张，行政职能大量增加，政府有时无法应对一些纷繁复杂的社会关系，有些行政职能由社会组织或个人行使比政府行使更适合，行政职能社会化成了一种趋势。在此基础上产生的行政委托的组织或个人也成为依法行政的主体。但政府的委托须有法律规定，或符合法律精神。受委托的组织或个人须在委托的职权范围内行使行政职权，以委托的政府名义实施行政职能，否则法律后果由委托的政府承担。

4. 公务人员

公共行政虽然主要由政府和其他公务组织进行组织和管理，但各种公务活动的开展、管理职能的履行仍要靠个体的公务人员来承担。“虽然公务人员是代表其所在的行政机关或其他公务组织对外行使职权或提供服务，并且其行为的后果由其所在的组织负责。但公务人员作为公共事务的担当者，也要遵守法律，是依法行政的主体。”^①

（三）依法行政中的“行政”

行政有私行政和公共行政之分，私行政是政府之外的一般社会组织对其内部事务的管理，公共行政则主要是政府对公共事务的组织和管理。依法行政中的“行政”是指“公共行政，即政府、法律规范授权的社会组

^① 袁曙宏，全面推进依法行政实施纲要读本 [M]，北京：法律出版社，2005：38.