

GUOJIA
GONGWUYUAN
YIFA XINGZHENG
DUBEN

DF304
61

国家公务员 依法行政读本

国家行政学院法学教研部
国家行政学院行政法研究中心
任进 编著

6

国家行政学院出版社

国家公务员 依法行政读本

国家行政学院法学教研部 任 进 编著
国家行政学院行政法研究中心

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家公务员依法行政读本/任进编著. —北京: 国家行政学院出版社, 2001

ISBN 7-80140-169-7

I. 国... II. 任... III. 法律-中国-公务员-学习参考资料 IV. D92

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 034037 号

国家公务员依法行政读本

任进 编著

*

国家行政学院出版社出版发行

北京市海淀区长春桥路 6 号 (100089)

*

新华书店总经销

清华园胶印厂印刷

850×1168 毫米 1/32 开本 7.375 印张 165 千字

2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月第 1 次印刷

印数: 1—20000 册

ISBN 7-80140-169-7/D·83 定价: 15.00 元

如发现印装问题, 请与本社联系

内 容 提 要

为配合国务院《关于全面推进依法行政的决定》和中宣部、人事部、司法部《关于在全国公务员中广泛开展学法用法活动和进行依法行政培训的意见》的贯彻执行，我们约请国家行政学院法学部的有关专家精心编写了《国家公务员依法行政读本》一书。该书从提高国家行政机关及其公务员法律知识水平和依法行政能力出发，对国家公务员必须掌握的宪法和规范我国公共行政的法律，包括行政处罚法、行政复议法、行政诉讼法、国家赔偿法、行政监察法及立法法的有关规定作了较为精辟的阐释，并对宪法和行政法的基本知识作了系统介绍，还收入了最新的法律规定，具有较强的规范性、新颖性、实用性、准确性、权威性，可作为各级政府机关全面推进依法行政工作的指导用书，也可作为各级国家公务员依法行政的自学读本和各类国家公务员培训机构的培训教材。

认真贯彻依法治国方略 切实全面推进依法行政

——在全国依法行政工作会议上的讲话

国务院总理 朱镕基

(一九九九年七月六日)

这次全国依法行政工作会议，是国务院召开的一次很重要的会议。会议开始时，王忠禹同志代表国务院作了一个很好的工作报告。大家进行了认真讨论，交流了经验。会议以邓小平理论和党的十五大精神为指导，总结了政府法制建设的基本经验，明确了新形势下全面推进依法行政的任务和要求。这次会议对于认真贯彻依法治国方略，提高政府依法行政水平，从严治政，建设廉洁、勤政、务实、高效政府，将起到重要的作用。下面，我讲几点意见。

一、必须全面推进依法行政

我们要充分认识全面推进依法行政的重要性和紧迫性。无论是从建设社会主义法治国家的需要看，还是从当前政府机关依法行政状况和面临的新形势看，都要求我们必须坚决地、全面地推进依法行政。

第一，全面推进依法行政，是贯彻依法治国基本方略的重要组成部分。

江泽民总书记在 1997 年 9 月党的十五大报告中明确提出：

“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略。”同时，他还强调，“一切政府机关都必须依法行政”。1999年3月，九届全国人大二次会议通过的宪法修正案也郑重规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”实行依法治国，是我国社会文明进步的重要标志，也是国家长治久安的重要保障。行政机关是国家权力机关的执行机关，宪法和法律、法规的许多规定主要是要靠行政机关来执行的，各级政府和各部门在贯彻依法治国基本方略中负有重大责任。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。

依法行政是贯彻党的路线和方针、政策，维护人民利益的根本保证。我们的政府是人民政府，全心全意为人民服务是党和政府的根本宗旨。我们党领导人民掌握政权，通过立法把党的正确主张和人民的共同意志结合起来，变为国家的法律。宪法和法律是党的路线、方针、政策和人民根本利益的高度统一和集中体现。一切政府机关、政府工作人员都要以宪法和法律为活动准则，把行政行为纳入法制化的轨道。

第二，全面推进依法行政，是从严治政，建设廉洁、勤政、务实、高效政府的根本要求。

1998年初，在本届政府组成后的第一次全体会议上，我就提出了从严治政的要求。1999年初，我在九届全国人大二次会议上作的《政府工作报告》中又明确提出了要从严治政，“建设廉洁、勤政、务实、高效”政府。这八个字，廉洁是第一位的，所有公务人员都必须廉洁自律；勤政，就是要尽职尽责、勤勤恳恳，不能失职；务实，就是要讲实话、办实事，使下情能够如实上达，中央的政令能够畅通，不能弄虚作假。高效，就是办事要讲求质量和效率，不能相互推诿，拖拖拉拉。而要做到这八个字，归根到底，必须依法行政、依法办事、从严治政。一年多来，国务院系统的工作力图体现这八个字的精神，各部门、各单

位和广大干部都在努力去做，今后还要持之以恒，做得更好。

改革开放以来，我国的政府法制建设取得了显著成绩，依法行政有了很大进步。但是，必须看到还存在不少问题。一是，政府立法工作还跟不上改革和发展的要求。有些行政法规和规章质量不高，作出的规定只是一些大的原则，缺乏可操作性，特别是对违法行为的处罚规定得不具体、不明确，不能切实解决实际问题。有些地方和部门从本地方、本部门的局部利益出发，互相扯皮，影响政府立法质量。二是，执法水平不高，有法不依、执法不严、违法不究的现象相当普遍。三是，有些地方政府和部门少数工作人员滥用职权、执法犯法、徇私枉法，严重损害了法制尊严，败坏了党和政府在人民群众中的形象。现在，人民群众的法制观念不断增强，对违法的行政行为敢于依法抵制，甚至诉诸法律，上告法庭，用法律武器来维护自己的合法权益。这几年国家公布了《行政诉讼法》、《行政处罚法》、《国家赔偿法》、《行政复议法》等法律，还有一些配套的行政法规和规章。在这种情况下，政府机关、行政工作人员如果不依法行政，甚至执法犯法，就会成为被告，受到法律的追究。“民告官”，对各级政府依法行政是一个有力的鞭策，也暴露出依法行政的问题。例如，在近一两年的行政诉讼中，有的地方县一级行政机关的败诉率达40%，有的地方乡镇政府的败诉率达70%。这就说明，政府机关执法问题不少，依法行政水平不高。我们要从严治政，建设廉洁、勤政、务实、高效政府，必须大力提高依法行政水平。要从每个政府工作人员做起，尤其要从各级政府、各部门的每个领导干部做起。任何一级政府领导机关及其领导干部，都必须严格遵守宪法和法律、法规，严格执行中央的政令和纪律，带头依法办事。

第三，全面推进依法行政，是改革和发展新形势的迫切需要。

20多年来，我国改革开放和现代化建设取得了举世瞩目的

巨大成就。随着我国社会主义市场经济的发展，经济和社会生活各个方面发生了一系列深刻的变化。比如：经济成分和经济主体越来越多样化，社会生活方式越来越多样化，社会组织形式越来越多样化，就业岗位和就业形式越来越多样化。这些变化引起的社会利益格局的变动，比以往更加需要适用法律、法规来规范和调整。同时，我国经济体制改革进入攻坚阶段，经济发展处于关键时期，在前进中出现了一些亟待解决的问题，比如：经济秩序比较混乱，走私、骗汇、偷税、骗税现象严重，制售假冒伪劣产品泛滥；乱收费、乱集资、乱摊派、乱罚款屡禁不止，一些地方农民和企业不堪重负；一些地方社会治安状况不好，人民群众缺乏安全感，等等。解决在前进中出现的许多问题，要综合运用经济手段、法律手段和必要的行政手段，而最重要、最根本的还是要靠法制。总之，新的形势和任务对政府依法行政提出了很高的要求。

二、坚持有法必依、执法必严、违法必究，确保政令畅通

贯彻依法治国基本方略，全面推进依法行政，需要做很多方面的工作。包括：加强政府立法工作，严格行政执法，强化执法监督。这些方面都需要进一步抓好。当前，重要的是加大执法力度。

改革开放以来，我们国家在立法方面做了大量的工作。1979年到1999年6月底，除现行宪法外，全国人大及其常委会制定法律250个，通过有关法律问题的决定106个；国务院制定行政法规830个；有关地方人大及其常委会制定地方性法规7000多个；国务院各部门和有关地方人民政府制定行政规章3万多个。虽然法律、法规还不能说已经完备了，但从总体上看，我国经济和社会生活的主要方面已经基本做到了有法可依。

古人云：“天下之事，不难于立法，而难于法之必行”。“法

令不信则吏民惑”。现在，最突出的问题是有法不依、执法不严、违法不究，有令不行、有禁不止。有些地方和部门对国家法律、法规采取实用主义态度，对自己有利的就执行，对自己不利的就不执行。不少基层干部和行政执法人员贪赃枉法、横行乡里、欺压百姓，甚至逼死人命。这些行为国法不容，人民群众深恶痛绝。如果有法不依、执法不严、违法不究，实际上就等于无法，甚至比无法更坏，因为这严重地损害了政府的权威。

有法不依、执法不严、违法不究的原因何在？概括起来，主要有几条：首先是腐败问题。以权谋私，权钱交易，弄权枉法，人情、关系、金钱大于国法。对违法乱纪的人和事不是依法查处而是说情成风，甚至包庇开脱，以至大事化小、小事化了或者以罚代刑，结果总是处罚过轻。这实际上是助长和纵容违法犯罪。二是本位主义、地方主义作祟。有些地方和部门从局部利益出发，不顾国家全局利益和人民的根本利益，甚至不惜损害国家和人民的整体利益，置国家法制于不顾。对国家法律、法规和中央政令或者阳奉阴违，或者各取所需。一些人无法无天，一些人则充当保护伞。三是法律意识淡薄。一些行政领导干部和工作人员，不学法，不懂法，缺乏法制观念，习惯于以言代法、以权代法，把法律、法规看成只是管别人的，实际上是把自己置于法律、法规之上。所有这些问题，都要切实加以解决。

全面推进依法行政，必须做到有法必依、执法必严、违法必究。各级政府、各个部门和所有行政工作人员的一切行政行为都必须符合法律、法规规范，切实做到依法办事、严格执法。这里最重要的是，要做到清正廉洁、不贪不奢。我一再强调：“公生明，廉生威。”从严治政，依法行政，必须铁面无私，执法如山，决不允许搞人情执法，徇私枉法。要坚决消除执法中的腐败现象，坚决纠正不顾国家全局利益和人民根本利益的本位主义和地方主义。对违法者一定要严肃查处，不论涉及到什么单位、什么

人，都要严肃追究，依法予以惩处。只有这样，才能以儆效尤。

三、强化行政执法监督

全面推进依法行政，必须加强对政府机关和政府工作人员执法活动的监督。宪法和法律、法规已经明确规定了许多对行政机关的监督制度。

第一，各级政府都要自觉接受同级人大及其常委会的监督。

向人大及其常委会报告工作是政府接受人大监督的重要形式，各级政府必须高度重视。除了每个年度的政府工作报告外，根据人大常委会的安排，一些重要问题还要作专题报告，接受监督。最近，国家审计署对国务院一些部门的专项资金管理使用情况进行审计，查出大量违法违纪问题。国务院办公厅会议决定，这些问题都要如实地向全国人大常委会报告。我们不妨息某些政府部门的违法行为，毫无隐瞒地把问题揭露出来，而且要严肃进行处理，各方面反映很好。这对改进政府部门工作是一个很大的推动。此外，我们还要接受司法机关依据行政诉讼法实施的监督。

第二，切实加强行政系统内部的层级监督和专项监督。

这类监督在我们政府机关的工作中应该占很大的份量。上级政府和部门不仅要监督下级政府和部门执行法律、法规，而且要对执行情况和结果进行检查，发现问题必须及时纠正。比如，财政部要监督检查下级财政部门，人民银行要监督各商业银行。层层监督，才能保证有法必依。要把上级行政机关的监督检查同政纪、审计、财政等专项监督结合起来。各级监察、审计、财政部门都应当切实履行自己的职责，恪尽职守，敢于碰硬。本届政府以来，国家审计署的工作是比较得力的，敢于坚持原则、揭露问题，不怕得罪人。把违反法律、法规的做法和不符合党中央、国务院的政策规定的做法揭露出来、纠正过来，有利于改进政府机关的工作。

第三，所有政府机关和政府工作人员都要自觉接受人民群众的监督。

我们的政府是人民的政府，行政权力的运用充分体现着国家政权的性质，密切联系着社会公共利益和公民的个人利益。各级政府机关特别是领导干部要始终注意摆正自己与人民的关系，正确地看待和运用手中的权力，自觉地把行政执法活动置于人民群众的监督之下。要十分重视人民群众来信来访工作。通过人民来信来访，可以了解下面干部依法行政的状况，可以发现和解决实际工作中出现的新问题，可以体察民情民意和群众疾苦，还可以向群众宣传解释国家的法律、法规和党的方针政策，取得群众对政府工作的理解和支持。各级领导干部一定要以对人民高度负责的态度对待群众的来信来访，要经常亲自处理群众来信来访。对群众反映的重要情况、冤假错案，要及时、公正地进行处理。属于哪个地方、哪个部门的问题，那个地方、那个部门就要负责到底，不准上推下卸，互相推诿。

第四，进一步发挥舆论监督的作用。

那些违法乱纪的单位和人员，就怕公开曝光。中央电视台《焦点访谈》栏目和各地类似的节目，披露了许多违法乱纪的人和事，扶正祛邪，很受群众欢迎。一些问题长期解决不了，层层包庇，欺上瞒下，处理起来也是轻描淡写，起不了很大的教育作用，群众的意见也很大。为什么？就是因为对问题及其处理结果不公开、不透明。不少国有企业出现的问题，也是财务不透明，做假帐以掩盖腐败行为。把国有企业改为上市公司，就是要公开披露财务信息，接受群众监督。公开、透明非常重要。据国家质量技术监督局反映，一些企业的产品质量之差、合格率之低，令人震惊。对这些企业怎么办？最好的办法是在《人民日报》公开点名曝光，让群众都知道，都来抵制它们的假冒伪劣产品。对违法乱纪的人和事，特别是大案要案，要公开曝光，这样才能震慑

违法犯罪活动，社会效果才会更好。这样做不会损害党和政府的威信，只会得到人民群众的拥护，使人民群众感到我们的党和政府是有希望的，值得信赖。各级政府和领导干部应当高度重视和正确对待舆论监督。多一点舆论监督有利于我们把工作做得更好，没有坏处。

第五，认真做好行政复议工作。这是行政系统自我纠正错误的一种重要监督制度。

《中华人民共和国行政复议法》（以下简称《行政复议法》）将在1999年10月1日实施，这是我国民主与法制建设的一件大事，对促进行政机关依法行政，从严治政，加强廉政建设，具有重要意义。国务院已经发出通知，各部门和各级政府都必须高度重视，认真做好有关工作。

四、切实加强对依法行政工作的领导

第一，各级政府都必须高度重视依法行政。

首先，认识要到位。要从巩固党的执政地位、维护社会主义国家政权、保证国家长治久安的高度，从建设廉洁、勤政、务实、高效政府，忠实履行全心全意为人民服务根本宗旨，密切政府同人民群众关系的高度，从建立和完善社会主义市场经济体制，保障改革开放和现代化建设顺利进行的高度，来认识贯彻依法治国基本方略、全面推进依法行政的重要性和紧迫性。要把依法行政作为关系全局、长远的一件大事，放在政府工作重要位置，真正落实到行政活动的各个方面、各个环节。要根据依法治国、依法行政的要求，转变思想观念，转变政府职能，转变工作方式。

第二，所有政府工作人员尤其是领导干部，一定要学法、知法、懂法。

不学法，不懂法，就谈不上依法行政。要下功夫学习法律、

法规，熟悉法律、法规，善于运用法律、法规解决问题。要着重提高领导干部的法制观念和依法办事能力。党中央非常重视学习法律、法规。近几年，江泽民同志多次主持法律讲座，请专家给中央政治局常委和有关部门领导同志讲课，带头学习法律知识，为我们作出了表率。各级政府都应当开办这样的法律讲座。这样，不仅可以学习法律知识，更重要的是领导干部以这种形式带个头，可以在全社会提倡一种学法、懂法、守法的风气。年轻干部特别是进入领导班子的年轻干部，首先要学习、熟悉法律、法规，学习和熟悉党中央和国务院的政策规定。这是行政行为的依据，是行使权力的规范，谁都不能超越。

第三，下大力气建设一支高素质的干部队伍。

依法行政，是对各级政府机关和所有政府工作人员提出的共同要求，不仅仅是对专门执法机关说的。各级政府和所有政府工作人员，都必须无例外地依法行政，依法办事。而要提高依法行政水平，必须全面提高各级政府工作人员的政治素质和执法能力。现在，各级政府机关工作人员的整体素质是好的，但还不能很好地适应依法行政的需要。现在，有些干部特别是一些基层干部和执法人员素质还比较差。要结合地方政府机构改革，调整和优化干部队伍结构，着力提高干部素质。对聘用从事行政执法的合同工、临时工，要尽快清退。录用行政执法人员要严格标准，公平竞争，择优录用，切实把住进人关。对胡作非为的人，必须坚决依法严肃处理，清理出行政执法队伍，决不能让少数“害群之马”败坏整个行政执法队伍。要不断加强对行政执法人员的教育和培训，提高他们的政治素质和业务素质。

第四，加强政府法制工作队伍自身建设。

要充分发挥法制工作队伍在政府法制建设中的参谋、助手作用。各地区、各部门在机构改革中要重视政府法制机构的建设，努力培养一支政治强、作风硬、业务精的政府法制工作队伍。政

府法制机构的工作人员要大力提高自身素质，以适应全面推进依法行政的需要。

目 录

代序 认真贯彻依法治国方略 切实全面推进依法行政 ——在全国依法行政工作会议上的讲话 朱镕基	
绪论 依法行政基本原理	(1)
一、依法行政的内涵	(1)
二、依法行政的意义	(1)
三、依法行政在依法治国、建设社会主义 法治国家中的地位	(3)
四、依法行政的主要内容	(4)
五、坚持依法行政, 努力提高依法行政水平	(5)
第一章 宪法: 依法行政的基础和核心	(7)
提要	(7)
第一节 宪法的概念和特征	(7)
一、宪法是国家的根本法	(7)
二、宪法与民主政治有密切联系	(9)
第二节 我国宪法的基本原则	(9)
一、人民主权原则	(9)

二、基本人权原则	(10)
三、法治原则	(10)
四、民主集中制原则	(11)
第三节 国家性质	(11)
一、国家性质概述	(11)
二、我国是人民民主专政的社会主义国家	(12)
三、中国共产党领导的多党合作和政治协商 制度	(12)
四、统一战线与中国人民政治协商会议	(13)
第四节 经济制度	(14)
一、基本经济制度	(14)
二、分配制度	(14)
三、经济体制	(15)
四、其他规定	(15)
第五节 国家形式	(15)
一、政权组织形式	(15)
二、国家结构形式	(16)
第六节 公民的基本权利和义务	(18)
一、概述	(18)
二、我国公民的基本权利和义务	(19)
第七节 国家机构	(20)
一、全国人民代表大会及其常务委员会	(20)
二、中华人民共和国主席	(21)
三、国务院	(22)
四、中央军事委员会	(24)

五、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府	(24)
六、民族自治地方的自治机关	(28)
七、人民法院和人民检察院	(28)
 第二章 行政法：依法行政的主体要求和行为要求	(30)
提要	(30)
第一节 行政法概述	(30)
一、行政法的概念和特征	(30)
二、行政法的渊源和分类	(31)
三、行政法的基本原则	(33)
第二节 行政法律关系主体	(35)
一、行政主体	(35)
二、行政相对人	(38)
三、公务员	(39)
第三节 行政行为	(41)
一、行政行为的概念及特征	(41)
二、行政行为的分类	(42)
三、行政行为的效力	(43)
四、行政行为的撤销、变更和终止	(44)
五、行政程序	(45)
第四节 抽象行政行为	(45)
一、行政立法	(45)
二、行政解释	(48)