

公务员培训通用系列教材

公务员 依法行政读本

GONGWUYUAN
YIFAXINGZHENG DUBEN

(第二版)

张越 编著

 中国人事出版社

公务员培训通用系列教材

公务员依法行政读本

(第二版)

张 越 编著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员依法行政读本/张越编著. —2 版. —北京: 中国人事出版社, 2013

公务员培训通用系列教材

ISBN 978-7-5129-0457-6

I. ①公… II. ①张… III. ①行政执法-中国-公务员-自学参考资料 IV. ①D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 051695 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

中国铁道出版社印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 18.25 印张 310 千字

2013 年 3 月第 2 版 2013 年 3 月第 1 次印刷

定价: 39.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者重奖。

举报电话: (010) 64954652

党的十八大强调，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，法治是治国理政的基本方式，要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家。

2012年12月4日习近平在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中指出，将推进依法治国、依法执政、依法行政，与法治国家、法治政府、法治社会建设紧密联系在一起，并将此举作为全面建成小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的根本举措，预示着新一届领导班子将在依法治国、依法行政方面大有作为。

顾名思义，依法行政就是依照法定的规则进行行政活动。我国在教科书上提出依法行政应当是20世纪80年代初。90年代末，国务院召开了第一次全国依法行政工作会议，对行政机关进行依法行政教育具有奠基性意义。2004年，国务院发布了《全面推进依法行政实施纲要》，提出了建设法治政府的目标，对提高依法行政的水平具有决定性意义。十七大报告，将“建设法治政府取得新成效”列入全面建设小康社会奋斗目标的新要求，再次把全面推进依法行政，加快建设法治政府推到了时代的最前沿。2008年，国务院发布了《国务院关于加强市县依法行政的决定》，这是加快建设法治政府的又一重要举措。2010年，国务院又发布了《国务院关于加强法治政府建设的意见》，对加强法治政府建设提出了新的更高的要求。十八大报告进一步指出，法治是治国理政的基本方式。要推进依法行政，切实做到严格规范公正文明执法。提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权，绝不允许以言代法、以权压

法、徇私枉法。

公务员是推行与推进依法行政的主体，广大公务员特别是基层公务员，多了解一些依法行政的原理、制度和知识并在实际工作中运用，是构建法治政府的必然选择，对构建社会主义和谐社会具有重要意义，同时也是加强政府自身改革和建设的需要。

习近平在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话重申，各级党组织和党员领导干部要带头厉行法治，不断提高依法执政能力和水平，不断推进各项治国理政活动的制度化、法律化。各级领导干部要提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力，努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，在法治轨道上推动各项工作。

依法行政，是现代法治理念的一个重要组成部分，是现代行政管理和行政法的基本原则，包含了非常丰富的价值和内容，是人类文明的共同财富。同时，依法行政具有很强的实践性，全面推进依法行政是一个极其复杂的历史过程，新问题层出不穷，特别是在我国现行政治经济条件下，推进政府依法行政，是一项前无古人的伟大事业。这一切决定了我国的依法行政理论要从国情出发，以现实的行政管理实践为主要依托，从中探求其规律性，形成符合时代要求的、有中国特点的理论成果。

编写这本小册子的目的是期望给广大公务员学习和掌握我国依法行政的基本要求、基本制度和基本知识，提供一个简明读本。其中，也简明介绍了依法行政理念和国外宪政制度类型，为有兴趣深入研讨依法行政的公务员留下一些线索。

本书编写不是考据和论证，而是力求从当前行政行为的鲜活事例入手，结合我国行政法理论与实践的最新成果，以案说法，深入浅出，努力提高针对性、指导性和实用性。因时间仓促，错误在所难免，特别是对其中一些案例及其点评的援引，只是为了引出后文，并无贬扬之意，祈望见谅。为了便于阅读，书中提到的我国法律均用简称。

在本书的撰写过程中，陈碧文同志对第二章、第十五章内容有较大贡献，宋继红、何永诚、江心等同志对本书亦有帮助，在此一并表示感谢。

编 者

2013 年 1 月

目 录

第一编 依法行政的基本理念和要求

▶ 第一章 依法行政的基本理念	3
第一节 人民主权原则	3
第二节 分权与制衡原则	5
第三节 法治原则	7
第四节 行政合法性原则	9
第五节 行政合理性原则	11
第六节 法律优位原则	12
第七节 法律保留原则	14
第八节 越权无效原则	15
第九节 自然公正原则	17
第十节 正当程序原则	19
第十一节 禁止不利变更原则	21
第十二节 平等原则	22
第十三节 比例原则	23
第十四节 公益原则	25
第十五节 公开原则	27
第十六节 遵循先例原则	28
第十七节 信赖保护原则	29
第十八节 法不溯及既往原则	31
▶ 第二章 我国依法行政的基本要求	33
第一节 合法行政	34
第二节 合理行政	37
第三节 程序正当	41
第四节 高效便民	47
第五节 诚实守信	50
第六节 权责统一	52

第二编 依法行政的基本制度

▶ 第三章	我国的法律架构	57
第一节	法律的基本常识	57
第二节	宪法的基本常识	63
第三节	国家机构	68
第四节	行政法的内容	70
第五节	行政法的体系	72
▶ 第四章	行政立法与行政决策	77
第一节	行政立法	78
第二节	行政决策	83
▶ 第五章	政府信息公开	94
第一节	信息公开的原则	95
第二节	信息公开的主体	97
第三节	信息公开的范围	99
第四节	信息公开的责任	103
第五节	信息公开的程序	105
第六节	信息公开的监督	107
▶ 第六章	行政执法与行政程序	109
第一节	行政执法	110
第二节	行政合同	111
第三节	行政指导	113
第四节	行政奖励	114
第五节	行政裁决	115
第六节	行政程序	116
第七节	行政调查	120
第八节	行政听证	122
第九节	行政调解	128
▶ 第七章	行政许可	130
第一节	行政许可的含义	131
第二节	行政许可的范围	133
第三节	行政许可的设定	134

第四节	行政许可的实施	135
第五节	行政许可的责任	139
▶第八章	行政处罚	141
第一节	行政处罚的概念	141
第二节	行政处罚的原则	142
第三节	行政处罚的设定	143
第四节	行政处罚的依据	143
第五节	行政处罚的主体	144
第六节	行政处罚的程序	145
第七节	相对集中处罚权	146
▶第九章	行政强制	147
第一节	行政强制的种类	147
第二节	行政强制的设定	149
第三节	行政强制的实施	151
第四节	强制执行的体制	153
第五节	起诉不停止执行	154
第六节	行政强制的责任	155
▶第十章	行政复议、诉讼与赔偿	157
第一节	行政复议制度	157
第二节	行政诉讼制度	162
第三节	行政赔偿制度	169
▶第十一章	强化对行政行为的监督	174
第一节	把握监督本义	175
第二节	明确监督重点	176
第三节	落实行政责任	178
第四节	强化监督实效	180
第五节	充分发挥外部监督的作用	181
第六节	不断创新内部监督的机制	182
第七节	发挥行政复议的监督职能	183
第八节	通过政府信息公开加强监督	185

第三编 公务员如何依法行政

▶ 第十二章	公务员与依法行政	189
第一节	公务员与其机关的关系	189
第二节	公务员的保障制度	191
第三节	对公务员的普遍要求	193
第四节	对行政执法类公务员的要求	198
第五节	对非行政执法类公务员的要求	200
第六节	公务员的责任制度	203
▶ 第十三章	依法行政十戒	205
第一节	执法主体错位	205
第二节	超越法定权限	206
第三节	违背基本法理	208
第四节	违反法定程序	210
第五节	忽视对方权利	211
第六节	习惯暗箱操作	212
第七节	公私利益不分	213
第八节	认定事实不清	214
第九节	适用法律错误	215
第十节	逃避法律责任	217
▶ 第十四章	突发事件应对十三法	219
第一节	克服体制缺陷	219
第二节	强化执法为民	222
第三节	融洽官民关系	223
第四节	消除事故隐患	224
第五节	完善信息公开	225
第六节	认真解释疏导	227
第七节	积极主动应对	228
第八节	抓住协商机遇	229
第九节	充分依靠基层	230
第十节	慎重使用警力	232
第十一节	认真调查原因	233

第十二节 严格责任追究·····	235
第十三节 完善制度设计·····	236

第四编 国外基本宪政知识

▶ 第十五章 国外基本宪政制度·····	241
第一节 英美法系国家·····	241
第二节 大陆法系国家·····	247
第三节 东亚国家·····	252

附录

▶ 国务院关于加强法治政府建设的意见·····	258
▶ 国务院关于加强市县依法行政的决定·····	266
▶ 全面推进依法行政实施纲要·····	273

第一编

■ | 依法行政的基本理念和要求

第一章 依法行政的基本理念

第二章 我国依法行政的基本要求

第一章 依法行政的基本理念

有人将这一章的内容归之为依法行政的原则，这是没错的。我们把它称之为理念，实质上是想更加强调其自觉性的一面，而原则的强制性的味道足了点。

第一节 人民主权原则

人民主权原则，是了解和正确把握行政机关权力来源及其运行规则的第一把钥匙。



案例

选举权的扩大

在英国，议会立法至上是最基本的法律原则。1688年英国“光荣革命”后，议会在国家体制中的地位和作用逐渐提高，到19世纪时，议会的权力达到了顶峰，确立了议会主权原则。只要不斩断议会与民众之间联系的纽带，该原则与作为一个政治原则的人民主权原则，就没有太多区别。从1832年到1969年，英国平均每20年修订一次选举权法，相当于每一代人都要扩大一次选举权。1918年，30岁以上的妇女拥有了选举权。1928年，这一范围扩大到年满21岁的妇女。1948年废除了选举权的居住资格限制。1969年选举权年龄下调为每一个有资格的年满18岁的人。

2010年3月14日上午9时12分，出席十一届全国人大三次会议闭幕会的2909名代表投下神圣一票，表决通过了关于修改选举法的决定。这标志着，我国城乡居民选举首次实现“同票同权”。这是一个令人振奋的瞬间——这一刻，成为我国选举制度向前迈进、不断完善的见证，标志着社会主义民主政治又向前迈出了历史性的一步。

自1953年以来，我国农村和城市每一名全国人大代表所代表的人口数比例经历了从8:1到4:1演变过程的。新修改的选举法将这一比例进一步缩小到1:1。该法规定，全国人民代表大会代表名额，由全国人民代表大会常务委员会根据各省、自治区、直辖市的人口数，按照每一代表所代表的城乡人口数相同的原则，以及保证各地区、各民族、各方面都有适当数量代表的要求进行分配。在此之前，江苏省射阳等地已于2007年开始探索按城乡人口1:1分配代表名额，效果良好。这次修改为这一做法提供了法制保障。

选举法的这一重大修改，主旨就是选举权平等，使得城乡居民从形式到实质实现了彻底的平等，这样更有利于调动人民群众的积极性，更好地体现了宪法规定的公民享有平等的选举权和被选举权的精神，也更符合人类社会公平正义观念发展的总体趋势。

除保障人人平等外，新修改的选举法还强调地区平等和民族平等，以保障各地方、各民族的利益在国家权力机关中得到体现。修改选举法适应了我国城镇化进程加快的大环境，符合民主发展的趋势，也符合人民的要求，顺应现代化和民主化进程，对于保障人民群众当家做主的民主权利具有重要意义。

人民主权，又称主权在民，是指一国的全部权力来源于人民，归属于人民，置于人民的控制之下。人民主权是现代民主法治国家的最高政治原则，是宪法的一项基本原则。目前，世界上大多数国家宪法都直接或者间接地规定了人民主权原则。

人民主权作为政治原则，最早出现在古希腊的雅典城邦民主制中。最早从理论上阐释人民主权的是英国著名思想家约翰·洛克，但当时尚未使用“人民主权”这个词汇。18世纪的法国启蒙思想家让·雅克·卢梭顺应时代潮流，提出和论证了“人民主权”的理论，并将其与人民共和国、法治直接联系起来，对人民主权思想进行系统的阐述。按照卢梭的观点，国家的主权只能属于人民，一切权力的表现和运用，都必须体现全体人民的一致性。

近代以来，人民主权原则在各国的立宪制度中得到了充分体现。1776年美

国《独立宣言》第一次以政治纲领的形式宣告了人民主权原则，其《弗吉尼亚权利法案》第2条规定，一切权力属于人民，因之来自人民，执行法律的一切官吏都是人民的受托人和仆人，在任何时候均应服从人民。1789年法国《人权宣言》第3条规定，全部主权的源泉根本上存在于国民之中，任何团体或者任何个人都不得行使不是明确地来自国民的权力。德国基本法第20条第二款规定，全部国家权力来自人民。人民通过选举和投票表决并通过特定的立法、行政和司法机关行使这种权力。

马克思主义宪法理论吸收和借鉴了“主权在民”思想，并把它表述为“一切权力属于人民”，使之成为社会主义国家制度的核心和根本准则，使人民真正成为了国家的主人。如我国宪法规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”

习近平在纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话强调，“公民的基本权利和义务是宪法的核心内容，宪法是每个公民享有权利、履行义务的根本保证。宪法的根基在于人民发自内心的拥护，宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰。只有保证公民在法律面前一律平等，尊重和保障人权，保证人民依法享有广泛的权利和自由，宪法才能深入人心，走入人民群众，宪法实施才能真正成为全体人民的自觉行动。”“我们要通过不懈努力，在全社会牢固树立宪法和法律的权威，让广大人民群众充分相信法律、自觉运用法律，使广大人民群众认识到宪法不仅是全体公民必须遵循的行为规范，而且是保障公民权利的法律武器。”

第二节 分权与制衡原则

当把权力看成是利益并加以追求时，分权是个很让人恐惧的字眼。其实，分权也是分担责任，既分享权力也要分担责任。



案例

警察事务是地方事务

英国1989年的一个判例强调，英国内政大臣无权为地方的警察配备装备。此前，内政部在一份通知中告知各地的警察局局长，他们可以到某个由国务大臣

主管的中央库房领取塑胶警棍和催泪瓦斯。该通知还说，获得这些装备无须警察当局批准（英国的警察当局实行委员会制，其与警察局局长关系，类似于地方议会与其聘任的行政官员的关系）。警察当局遂要求法院审查这一通知的合法性。国务大臣声称这是履行制定法赋予的主管中央库房的职责，也是行使维护治安的英王特权。警察当局则声称，根据1964年警察法，警察当局具有排他性的装备警察队伍的权力。

有些读者可能无法接受这个案件的起因：既然中央政府愿意出钱，作为与地方当局平级的警察当局何乐而不为？在英国地方警察当局看来，这涉及为警察提供装备的权限这一原则问题，“饿死事小，失节事大”，含糊不得。只不过他们争的是事权，是需要承担责任的，而不是只管事、不负责的职权，因此不同于许多读者所熟悉的权限争议的一般表现形态。

分权与制衡，就是先分权，再利用权力制衡权力。具体是指在人民主权原则及体制下国家权力按照不同的功能划分成不同的类型，由不同的国家机关分别行使，相互制约，但最终都对人民负责。分权与制衡原则是近代西方民主法治国家普遍遵循的一个重要原则，是人民主权原则的实现手段，是法治原则的实施保障。

分权制衡的思想最早可以追溯到亚里士多德，其《政治学》一书明确指出“一切政体都有三个因素：议事职能、行政职能和审判职能”。古罗马思想家波利比阿在上述思想基础上，结合罗马共和国的政治实践，初步提出了分权制衡的主张，即国家权力在元老院、人民大会和执政官3个部门中合理分配，3个部门之间既相互配合又相互制约。在近代，洛克首先倡导分权理论，其将国家权力分为立法权、执行权和对外权。孟德斯鸠在总结洛克分权理论的基础上，提出了著名的“三权分立”学说，即国家权力包括立法权、行政权和司法权，三种权力互相监督、彼此制约。

从实际运作看，分权制衡理论有两权分立、三权分立等表现形式。如美国属于典型的三权分立模式，宪法中明确规定了立法、行政和司法分立的政府架构和相互制衡机制。三权分立具体为：国会由选民直接选举的议员组成，分参议院和众议院，行使立法权；总统也由国民选举产生，是国家元首兼行政首脑，行使行政权；法院，包括最高法院和国会设立的下级法院，行使司法权。相互制衡主要体现在：国会通过的法案须送总统签署才能成为正式法律，最高法院在审理案件时对法律可以进行违宪审查，如确定该法律违宪可以宣布其无效；国会有关

弹劾总统（众议院提出弹劾案，由参议院进行审判，最高法院首席法官任审判主席），有权要求总统陈政策以备审议，有权建议、批准总统对行政官员的任命，有权批准总统对外缔结的条约等；总统对最高法院法官有任命权、无罢免权，参议院有权审判弹劾案件，有权弹劾审判联邦最高法院法官并撤销其职务。美国的分权制衡除体现在三权分立外，还体现在联邦与各州之间的权力分配与制衡上。

英国等议会制国家，虽然不像美国那样实行严格的三权分立，但国家权力也存在一定的分立和制衡。资产阶级革命后，英国开始实行分权原则。议会行使制定、修改和废止法律的立法权，对政府进行监督；以首相为核心的内阁行使行政权，内阁向议会负责，受议会监督；法院行使司法权，法官独立审判，上议院仍是最高司法机关，审理上诉案件；国王是“统而不治”的虚位元首，但其象征性权力一定程度上构成对议会和内阁权力的制约。

第三节 法治原则

法治（Rule of Law），即法律的统治。法律的统治“不仅要制止行政权的滥用提供法律保护，而且要使政府有效地维护法律秩序，借以保证人民具有充分的社会和经济生活条件”。



案 例

没有人在法律之上

1765年，英国法院作出的被誉为“或许是英格兰宪法的中心判例”的 *Entick v Carrington* (1765) 一案的判决：国王的信使闯入原告的房屋，并将某些纸张搜走以作为资产阶级自由化言论的证据（当时英国还处在资产阶级革命的进程中）。原告遂以此举构成非法侵入提起诉讼。被告辩称，他们的行为有国务大臣的授权令状，因而是合法的。该案的焦点即该授权行为的合法性。法院认定：国务大臣主张的发出授权令状的权力，缺乏现有的法律的支持。主审法官 Lord Camden CJ 发表了对英国法最高层次的赞美之词：“如果是法律，它就应当在我们的法律书中找得到；如果找不到，就不是法律。”最终，国务大臣的授权令状