

行政法教程

支馥生 主编

武汉大学出版社

目 录

第一章 行政法概述	(1)
第一节 行政法的概念.....	(1)
第二节 行政法的本质、作用和特征.....	(9)
第三节 我国行政法的法源和结构.....	(19)
第四节 行政法的分类.....	(31)
第二章 行政法律关系	(35)
第一节 行政法律关系概述.....	(35)
第二节 行政法律关系的主体.....	(41)
第三节 行政法律关系的内容.....	(46)
第四节 行政法律关系的变动.....	(54)
第三章 行政法的基本原则	(60)
第一节 我国行政法的基本原则.....	(61)
第二节 行政法的特有原则.....	(66)
第三节 资本主义国家行政法的共同法则.....	(70)
第四章 行政法的产生和发展	(74)
第一节 行政法的产生和发展.....	(74)
第二节 中国行政法的产生和发展.....	(80)
第五章 国家行政机关组织法	(89)
第一节 国家行政机关组织法概述.....	(89)
第二节 国家行政机关.....	(99)
第三节 我国国务院组织法	(114)

第四节	地方各级人民政府组织法	(130)
第五节	民族自治地方人民政府组织法	(143)
第六节	香港特别行政区基本法	(150)
第六章	国家公务员法	(158)
第一节	我国的国家公务员制度	(158)
第二节	国家公务员的权利和义务	(166)
第三节	我国现行国家行政工作人员管理制度	(170)
第四节	西方国家公务员制度简介	(192)
第七章	行政行为概述	(198)
第一节	行政行为的概念	(198)
第二节	行政行为的体制	(204)
第三节	行政行为的效力	(217)
第八章	行政立法	(222)
第一节	行政立法概述	(222)
第二节	行政管理法规	(231)
第三节	制定行政法规的行为	(241)
第四节	制定行政规章的行为	(248)
第九章	行政措施概述	(253)
第一节	行政措施的概念和内容	(253)
第二节	行政措施的分类	(257)
第三节	行政措施的效力	(261)
第四节	行政措施的变动	(266)
第十章	行政公文处理行为	(269)
第一节	行政公文的概念和种类	(269)

第二节	行政公文的格式与行文规则	(276)
第三节	行政公文的处理程序	(281)
第十一章	行政许可与行政合同	(292)
第一节	行政许可的概念	(292)
第二节	行政许可的程序	(296)
第三节	许可证的效力	(298)
第四节	行政合同概述	(300)
第五节	行政合同的订立与履行	(304)
第十二章	行政强制执行	(310)
第一节	行政强制执行的概念	(310)
第二节	行政强制执行的种类和方法	(314)
第三节	行政强制执行的实施	(319)
第十三章	行政处罚	(323)
第一节	行政处罚概述	(323)
第二节	行政处罚的分类	(333)
第三节	行政处罚的程序	(341)
第十四章	行政调解与行政裁决	(348)
第一节	行政调解	(348)
第二节	行政裁决	(356)
第十五章	行政复议	(361)
第一节	行政复议概述	(361)
第二节	行政复议的基本原则	(367)
第三节	行政复议的范围和复议机构	(371)
第四节	行政复议的管辖	(375)

第五节	行政复议程序	(380)
第十六章	行政仲裁	(391)
第一节	行政仲裁概述	(391)
第二节	行政仲裁机关	(396)
第三节	行政仲裁的程序	(398)
第四节	行政仲裁的原则	(402)
第十七章	行政程序法	(405)
第一节	行政程序法概述	(405)
第二节	行政程序法的类别	(408)
第三节	行政程序法的基本原则	(412)
第四节	国外行政程序法简介	(414)
第十八章	行政监察	(418)
第一节	行政监察概述	(418)
第二节	行政监察机关及其管辖	(422)
第三节	行政监察机关的职权和监察程序	(427)
第四节	政纪案件的调查和处理	(433)
第十九章	审计监督	(442)
第一节	审计监督概述	(442)
第二节	审计组织及其职权	(450)
第三节	审计监督程序	(460)
第四节	审计监督的产生和发展	(465)
第二十章	行政诉讼	(473)
第一节	行政诉讼概述	(473)
第二节	行政诉讼的主管和管辖	(479)

第三节	行政诉讼的参加人	(485)
第四节	行政诉讼的程序	(493)
第五节	行政赔偿诉讼	(498)
后记		(501)

第一章 行政法概述

第一节 行政法的概念

一、行政

（一）行政的一般涵义

在西方，“行政”一词源于拉丁文“Administrare”，意指治理、管理和执行事务；在我国，根据古籍记载，行政被释为推行政令，执掌政务。在现代人们的观念中，行政多被理解为各类社会组织对其日常事务的管理活动。

行政，按其所存在的组织的性质，可分为国家行政组织的行政、法人组织的行政和其他社会组织的行政。行政法所指的行政是国家行政组织的行政，即政府依法管理国家事务的活动，是实现国家职能的一种组织、管理活动。

马克思在《评“普鲁士人”和“普鲁士国王和社会改革”》一文中指出：“所有的国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上寻找原因。于是他们就把行政措施看做改正国家缺点的手段。为什么呢？就因为行政是国家的组织活动。”^①马克思这里说的“行政是国家的组织活动”一语，精辟地揭示了行政法上所谓行政这一概念的本质和特征，为我们掌握行政这一概念提供了科学的依据。首先，它表明行政是一种活动，是执行事务的动态概念，与管理同义。其二，行政是国家的一种活动，是实现国家职能的活动，反映统治阶级的意志，具有国家强制力，故又

① 《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

称为国家行政。其三，行政以组织、执行等方式为其活动的主要特征，是国家行政机关依法定职权对国家政治、经济、文化等各项事务进行管理的活动，是实现国家意志最直接、最具体而又最广泛的活动。

（二）对行政涵义的不同解说

行政作为学术研究中的一个概念，对其内涵的揭示，不同派别的学者见解不一。德国行政法学者马逸尔（Otto Mayer）、乃班德（Paul Laband）等主张行政是积极的依据国家法令的规定，对具体事件，个别予以处理，以实现国家政治目的之作用（目的实现说）；美国公法学者古德诺（F. Goodnow）认为：在一切政治制度中，只有两种基本功能，即国家意志之表现和国家意志的执行，前者谓之政治，后者谓之行政（国家意志执行说）；日本行政法学者美浓部达吉主张行政是除立法、司法以外的一切作用（除外说）；台湾行政法学者张载宇采用行政机关职权说，认为行政是行政机关本于行政职权所为之一切行为。

以上观点，见仁见智，各有所长又各有所短。归纳起来，有三点却是共同的：一是他们都是以孟德斯鸠的三权分立学说为基础，将立法、司法与行政分开；二是都确认行政是指国家的一种职能；三是用行政权的特征来揭示行政的内涵。

（三）社会主义行政

行政法所指的行政，按照国家性质的不同，可分为资本主义国家的行政和社会主义国家的行政两大类。社会主义国家不实行三权分立的政治制度，但社会主义国家仍然实行国家职能的分工负责制。在我国，实行国家最高权力机关统一领导和监督下的行政、审判、检察、军事机关的分工负责制。行政机关作为国家权力机关的执行机关，具有自己由中央到地方的行政组织系统，专门行使国家行政权。社会主义国家的行政是依照宪法和法律规定，由国家行政机关、行政工作人员，依法对国家的政治、经济、文化等各项事务进行组织和管理，以实现人民意志的活动。

社会主义行政具有如下不同于资本主义国家行政的特点：

第一，社会主义行政是以共产党的领导为核心，以马克思主义理论为指导，按照人民的利益与要求进行社会主义物质文明和精神文明建设的组织管理活动。共产党是社会主义国家的执政党，党通过其路线、方针、政策，实现对国家各方面工作的全面领导。但对国家行政工作的领导，表现得尤为直接、经常和具体。党的组织部、宣传部、统战部等，直接与有关的行政部门相配合，发挥党对行政活动的领导作用。

第二，社会主义行政具有组织系统性强，信息传递迅速，反馈稳妥的特点。我国宪法规定，国务院是国家最高行政机关，统一领导全国地方各级国家行政机关的工作。地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院。可见，我国行政机关具有自身完备的组织系统，而且这种系统属于优化的链型沟通网络，它使国务院制定的行政法规，发布的决定和命令，规定的行政措施，能及时有效地按层级传递下去，各地的执行情况，能如实地快速反馈上来。同时，行政机关自身的组织系统，又与国家的政治制度大系统相联系，它们相互配合发挥对我国四化建设的整合作用。

第三，社会主义行政具有内容上的广泛性和体制上的延伸性的特点。社会主义国家行政机关的职能是多方位的，如我国的国务院，领导和管理经济工作和城乡建设；领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育；领导和管理民政、公安、司法行政和监察工作；管理对外事务，同外国缔结条约和协定；领导和管理国防建设事业；领导和管理民族事务，保障少数民族的平等权利和民族自治地方的自治权利；保护华侨的正当的权利和利益，保护归侨和侨眷的合法的权利和利益。

社会主义国家行政机关的行政权，延伸到国家所有企业、事业单位和社会团体的内部行政机构之中，发挥着步调一致，协调统一的作用。社会主义国家的企业事业单位和社会团体，虽然不

具有国家行政机关的性质，不是国家一级政府机关，但它们内部的行政组织，却是在党和政府的统一领导、管理和监督下进行工作，肩负着实现国家行政管理任务，同时也依法享有一定的适用行政管理法规的职权。即使是群众性的自治组织居民委员会、村民委员会，也是在国家的基层政权机关的指导下，发挥一定的国家行政管理的作用。我国宪法规定，“居民委员会、村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会，办理本居住地区的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议”。

二、行政法

（一）行政法的概念

明确行政法概念的最佳方法，是从该概念的内涵和外延两方面进行综合表述。就内涵方面看，作为独立的法律部门的行政法，其区别于其他法律部门的本质属性是它所调整的社会关系的方面不同，即它所调整的是行政关系，而不是其他方面的社会关系。这里所说的行政关系必须是国家为实现其行政管理职能，在组建国家行政机关、任用国家行政工作人员、进行行政管理活动中所发生的关系。把调整这类行政关系的法律规范，归于一个法律部门，总称之为行政法。这是说，行政法是调整因实现国家行政权而产生的行政关系的法律规范的总称。就外延方面看，调整行政关系的法律规范很多，无法一一列举，但就大的方面说，它包括：规定国家行政机关组织方面的规范、规定国家行政工作人员方面的规范、规定行政机关行政行为方面的规范、规定行政法制监督方面的规范等。这种从外延方面进行列举的方法，同样可以达到进一步明确行政法概念的目的。

综上所述，可知行政法是调整因实现国家行政权而产生的行政关系的法律规范的总称，它包括行政机关组织法、行政人员法、行政行为法、行政监督法等。

（二）行政法的调整对象

从上述行政法的概念及其实践来考察，行政法调整下列行政关系：

第一，行政法调整国家行政机关内部的行政关系。包括行政机关内部上下级之间的领导与被领导的关系（称为垂直关系），同级行政机关或机构之间的协作、监督关系（称为平行关系），上下级行政机关之间的非直接隶属关系（称为斜向关系）。

第二，行政法调整国家行政机关与行政工作人员以及行政工作人员相互之间的行政关系。这类关系包括行政机关与其人员的组成关系，首长、各级领导、一般行政工作人员相互之间的关系；国家对行政工作人员的录用、考核、培训、晋升、奖励和处分的关系等。

第三，行政法调整国家行政机关与其他国家机关、企事业单位以及社会团体之间的行政关系。

（1）国家行政机关和其他国家机关之间的行政关系。主要指国家行政机关与权力机关、审判机关、检察机关、军事机关之间的关系。行政机关尽管是权力机关的执行机关，要向同级的权力机关负责并报告工作，但行政机关进行行政管理制定的行政管理法规、规定的行政措施，权力机关同样要遵守和执行。行政机关与审判机关、检察机关、军事机关之间，虽然各自有其法定的职能和权限，但它们都是国家权力机关统一领导和监督下的国家机关，是一种分工合作的关系。审判、检察、军事机关要服从行政机关的行政管理；行政机关也要服从审判、检察、军事机关在其职权范围内的活动。以上关系的根本点在于所有的国家机关都不是权力的真正主体，权力的真正主体是国家。所有的国家机关都是以国家的名义，代表国家行使全部或某一方面的权力。因而国家行政机关与其他国家机关之间的关系，是一种互相服从的互动关系。

（2）行政机关与企业、事业单位之间的行政关系。国家行

政机关与企业、事业单位之间的行政关系，是行政法调整的主要对象。

社会主义国家行政管理的基本方针是进行社会主义的物质文明和精神文明建设。为保证这种建设的社会主义性质，国家必须强化行政机关对企业、事业单位的行政管理。在我国，凡属国家主权范围内的企业、事业单位，都受国家行政法的宏观整体性制约，受国家行政机关的领导、管理和监督。国家行政机关运用行政、法律、经济等手段，强化对企业、事业单位的行政管理。因而社会主义国家的行政法，不仅调整行政机关与企业、事业单位的管理与被管理的关系，而且也调整行政机关与企业、事业单位内部行政组织之间的领导与被领导的关系。

（3）行政机关与社会团体之间的行政关系。社会团体是指群众性的社会组织，如工会、妇女联合会、共青团、科学技术协会、宗教协会以及各种学术性学会、研究会等。国家通过行政管理法规和行政主管部门的行政措施，对各种社会团体的建立、变动和撤销以及其工作原则、活动范围实行管理和监督。社会团体的活动对国家和社会的政治、经济、文化等各方面都产生影响，这种影响可以是积极的，也可能是消极的。社会主义国家必须特别注意运用行政法律手段调动社会团体的积极因素，以达到团结一切可以团结的力量，发挥它们在社会主义建设中促进作用的目的。

第四，行政法调整行政机关与公民（自然人）之间的行政关系。国家行政机关管理活动的最终目的，在于提高人民的物质和文化生活水平，在于保障和实现国家宪法赋予公民应享有的基本权利和应履行的基本义务。国家行政机关将因各种因素而与公民（自然人）发生行政关系。诸如社会治安管理、工商行政管理、交通管理、卫生管理、城建管理等，都涉及公民（自然人）的权利义务问题。公民从出生到死亡，在他的生活、工作过程中时刻都要与国家行政机关发生行政关系，如户口登记、婚姻登记、参

加生产、参加工作以及其他有关社会活动等。行政法调整这类行政关系，一是要求国家行政机关要依法行政，树立全心全意为人民服务的观念；二是要求公民（自然人）要依法守法，服从行政机关的管理；三是保障公民依法监督国家行政机关一切行政行为的权利。

（三）对行政法概念的不同观点

行政法是行政法学最基本的概念，研究行政法学，应以揭示行政法这一概念的涵义为前提。西方和我国行政法学者都重视对

附： 国外及中国台湾学者对行政法概念观点表

国 籍	学者姓名	定 义 原 文
日 本	美浓部达吉	行政法乃国内公法之一部，规定行政权之组织，暨国家及公共团体与人民间关系之法。
德 国	鲍尔特 (Port)	行政法乃关于行政权之组织及其作用之法。
法 国	奥 克 (Ancal)	行政法乃规律各行政机关间以及行政机关法规之总称。
英 国	真宁斯 (Jenuings)	行政法是关于行政的法律，规定机关之组织、权力及义务。
美 国	戴维斯 (Davis)	行政法是关于行政机关职权与程序之法。
中 国 (台湾)	林纪东	行政法者，关于行政权之组织及作用之国内公法的总称。
中 国 (台湾)	史尚宽	行政法者，规律国家及自治团体之行政的组织及其作用之法。
中 国 (台湾)	马君硕	行政法者，乃关于行政组织，行政行为及行政救济之法。
中 国 (台湾)	张载宇	行政法为规定行政权之组织、职权及其作用的国内公法之总称。

这一概念的探讨，然而他们所得出的结论并不一致。这或者是由于他们所处的时代历史背景不同，或者是由于他们各自的阶级观点不同，或者是由于他们研究的方式方法不同。总之，对行政法这一概念的涵义，有不同的观点或学说。下面以表格形式列举一些有代表性的观点，供读者参考。

国内著作行政法概念观点表

编著作	定 义 原 文	书 名
罗豪才	行政法是调整行政关系的法律规范的总称，或者说，行政法是调整国家行政机关在行使其职能的过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称。	《行政法论》
王珉灿 张尚鸾	行政法，是一切行政管理法规的总称。行政法是规定国家行政机关的组织、职责权限、活动原则、管理制度和工作程序的，用以调整各种国家行政机关之间，以及国家行政机关同其他国家机关、企业事业单位、社会团体和公民之间行政法律关系的各种法律规范的总和。	《行政法概要》
应松年 朱维究	行政法是关于国家行政组织及其行为，以及对行政组织及其行为进行监督的法律规范的总称。	《行政法总论》
姜明安	定义与《行政法论》同	《行政法概论》
侯洵直	定义与《行政法概要》同	《中国行政法》
皮纯协	定义基本与《行政法论》同	《中国行政法教程》

第二节 行政法的本质、作用和特征

一、行政法的本质

(一) 行政法在本质上是法治社会一定经济基础之上的上层建筑中法律的重要组成部分

法律是社会生产力发展到一定水平，随着生产资料私有制、阶级和国家的出现而产生的，但行政法作为法律体系中一个独立的法律部门，却不是一开始就有的。奴隶社会和封建社会，因生产力发展水平的限制，作为上层建筑中的法律，表现为诸法合体，民、刑、行政不分的特点，这在中国奴隶社会与封建社会尤为显著。当时，虽然没有现代意义的行政法这个独立的法律部门，但作为专制统治社会的行政法律规范，是自奴隶社会起就与法律的产生而同时存在，并在封建社会得到一定的发展。适应奴隶社会与封建社会基本经济、政治制度的要求，奴隶制、封建制社会的行政法律规范，只规定官权，而不规定民权，只规定君主与官吏的职务命令，而无人民与政府共同遵守之行为规则，它在本质上是奴隶主阶级、封建地主阶级意志的体现，是维护专制特权统治的工具。

现代意义的行政法，是社会经济基础与政治制度进一步发展的结果。在17、18世纪，代表新兴生产力发展要求的资产阶级，反对封建专制，进行资产阶级革命，要求建立资产阶级民主政治，从而才产生建立在行政、立法、司法三权分立基础上的资产阶级的行政法。资本主义社会的行政法，在产生之初具有反对封建专制、实行资产阶级法治，用以防止政府和官员成为新的专制君主的特点。现代资本主义国家的行政法，随着社会经济的发展，科学技术的进步，在原来依法行政的原则下，注入了新的适合于现代社会要求的内容。例如，以社会和国家为本位的义务观

念，代替了原来的以个人为本位的权利观念；以诸权协力代替了权力分立；委任立法权、行政司法权、自由裁量权得到充分发展。总之，在资本主义国家，行政法有了新的巨大的发展，在各部门法律中有后来居上之势，行政行为已发展为创制法律的动力，“法律配合行政”的观念正在代替“法律规范行政”的观念。行政法对资产阶级的统治越来越显示其重要地位。

社会主义国家，是建立在生产资料公有制为主体的经济基础之上由人民当家作主的国家。社会主义国家的行政法本质上不同于资本主义国家的行政法，它是工人阶级领导的广大人民意志的体现。社会主义行政法以马克思主义理论为指导，以其独特的功能，客观地反映社会主义经济基础的要求，并促进其发展。社会主义行政法不仅直接调整经济建设中产生的各种行政关系，而且积极地推动国家教育、科学、文化事业的发展。我国社会主义行政法从无到有，从不重视逐步走向健全发展，经过一段坎坷的历程。可以预期，它将随着我国四化建设的前进，随着改革、开放的发展，在国家、社会生活中显示其越来越重要的地位与作用。

（二）行政法是统治阶级用以实现国家行政权力，稳定其统治地位的重要工具

任何阶级在取得革命胜利后，都会将其工作着重点转向对社会的管理，建立正常的社会秩序，以巩固其国家权力和统治地位。近现代行政法的功能在于帮助掌握国家政权的阶级建立一整套符合其统治意志的国家行政机关组织系统，任用忠诚为国家政权服务的公务人员，实现对国家和社会行政事务的全面管理，达到维护、稳定统治阶级统治地位的目的。

我国社会主义行政法，是工人阶级和广大人民用以组建国家行政机关，任用国家行政工作人员，建立符合人民意志的行政管理秩序的工具。社会主义行政法保障国家行政机关由反映人民意志的权力机关产生，对权力机关负责并报告工作，确保政府和公民、法人及其他组织间的关系，是一种建立在行政法上的权利义

务关系，一种政府服务于人民，人民是国家主人的关系。从而实现“中华人民共和国的一切权力属于人民”，“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务”之目的。

（三）行政法是统治阶级意志最直接和最具体的体现

行政法是统治阶级用以规范和调整社会政治、经济、文化等各项事务的法律，是以执行社会职能为主的法，具有广泛、经常、直接、具体的特点。统治阶级总是根据客观情况的发展和变化，随时将自己的意志上升为国家意志，制定为行政管理法规，以实现国家对行政管理活动的调整。

正由于行政法在调整行政关系方面具有广泛、经常、直接、具体的特点，在资本主义国家，行政法自18、19世纪产生后，就受到重视，并在20世纪得到较大发展。他们称旧日的法治（18、19世纪）是消极的法治、机械的法治，即所谓一切行政行为，均须依据法律，始合于依法行政之本义。政府只能在法律规定范围内，亦步亦趋。他们称现代的法治（20世纪）为积极的法治、机动的法治，即执法者不必依照法律之文字，亦步亦趋，应该依照法律之精神，立法之目的，针对社会情形与需要，而机动的适用。在行政法分类上，他们也分为积极的行政法和消极的行政法两种。所谓积极的行政法，指促进社会发展为目的，精神上重于进取的行政法规范。所谓消极的行政法，指维护、保持国家安全与社会安宁为目的，精神上偏于保守的行政法规范。现代资本主义国家之所以重视行政法的存在和发展，究其本质，是由于行政法在体现资产阶级的阶级意志上，最为直接和具体，是他们得心应手、立杆见影的统治工具。

我国社会主义行政法在本质上从来就是积极的，是提高政府工作效率，保障和促进社会主义现代化建设的工具。同时社会主义行政法也同样重视发挥督促政府及其工作人员依法办事，防止违法、失职、越权和滥用职权等“消极法治”方面的作用。社会