

夏泽祥 王芳/著

行政法学

XINGZHENGFA XUE



山东大学出版社

行政法学

夏泽祥 王芳 著

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政法学/夏泽祥,王芳著. — 济南:山东大学出版社,2008.5

ISBN 978-7-5607-3567-2

I. 行...

II. ①夏... ②王...

III. 行政法学—中国

IV. D922.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 054114 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码:250100)

山东省新华书店经销

日照报业印刷有限公司印刷

720×980 毫米 1/16 20 印张 367 千字

2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

定价:32.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

内容简介

根据教育部关于全国高等学校法学专业核心课程教学的基本要求,我们在总结教学经验、参考国内外行政法学研究成果的基础之上,结合新颁布的行政法律法规而撰写了本书。

《行政法学》一书比较全面、系统地阐述了行政法学基本理论和行政法的基本制度,介绍了国内外行政法学的最新成果,重点阐述了行政法的基本原则、行政行为、行政立法、行政执法、行政程序法、行政救济法和监督法等内容。具体包括:行政法概述、行政法的基本原则、行政主体、行政相对人、公务员、行政行为概述、抽象行政行为、具体行政行为、特殊行政行为、行政程序法、行政责任、行政监察、行政复议等共十三章内容。通过本书,读者可了解我国与当代其他国家行政法律制度的基本理论;掌握我国调整行政关系的基本法律框架;了解行政法学研究的发展情况,提高读者运用行政法学理论分析和解决实际问题的能力。

本书着眼于高等学校法学专业本科教学和国家司法考试对行政法学课程的要求,力求使读者“看得懂,用的上”。在写作过程中,我们尽量使本书体现出以下特点:

1. 时代感强。本书在系统介绍基础理论和基本知识的同时,力求吸收法学理论研究的最新成果和前沿理论观点,反映了行政法学的最新发展。

2. 寓理于例。本书注重理论联系实际,每章都包含了大量的案例,尽量用典型案例说明重要的法学理论知识和观点,便于读者加深对行政法学理论的理解。

3. 注重法条。本书在阐述理论的同时引用了大量的法律条文,使理论知识与现行法律法规相结合,便于读者对行政法学现象进行规范分析,从而树立和培养法律思维。

4. 简明扼要。本书注重行政法学知识和理论的基础性,按照法学专业本科生教学的要求和司法考试的要求,合理把握理论知识的难度和广度,力求做到既

此外,本书在着重介绍学术界主流观点的同时,为方便读者应对研究生考试、司法考试,还在每章中都插入了一些能够反映国内外行政法学和行政法治发展动态的补充资料。这些内容可以作为教师课堂授课的辅助材料使用,对于各类考生也可起到拓展视野、激发灵感的作用。

本书既可作为普通高等学校法学专业本科教学的教材,也可作为准备司法考试的辅助教材。

目 录

第一章 行政法概述	(1)
第一节 行政与行政权	(1)
第二节 行政法	(9)
第三节 行政法律关系	(21)
第四节 行政法的地位与功能	(26)
第二章 行政法的基本原则	(31)
第一节 行政法的基本原则概述	(31)
第二节 行政合法性原则	(35)
第三节 行政合理性原则	(40)
第四节 信赖保护原则	(45)
第五节 行政应急原则	(49)
第三章 行政主体	(52)
第一节 行政主体概述	(52)
第二节 行政主体的资格及其产生、变更与消灭	(61)
第三节 行政机关	(63)
第四节 法律、法规授权的组织	(73)
第四章 公务员	(79)
第一节 公务员概述	(79)
第二节 公务员法律关系的产生、变更与消灭	(84)
第三节 国家公务员的权利和义务	(87)



第四节 行政公务行为	(95)
第五章 行政相对人	(98)
第一节 行政相对人概述	(98)
第二节 行政相对人的权利与义务	(102)
第六章 行政行为概述	(108)
第一节 行政行为的概念与特征	(108)
第二节 行政行为的分类	(114)
第三节 行政行为的成立要件与合法要件	(120)
第四节 行政行为的效力和生效规则	(124)
第五节 行政行为的无效、撤销与废止	(128)
第七章 抽象行政行为	(132)
第一节 抽象行政行为概述	(132)
第二节 行政立法行为	(135)
第三节 其他规范性文件	(152)
第八章 具体行政行为	(161)
第一节 行政征收	(161)
第二节 行政给付	(164)
第三节 行政奖励	(167)
第四节 行政确认	(169)
第五节 行政裁决	(173)
第六节 行政强制	(177)
第七节 行政许可	(183)
第八节 行政处罚	(196)
第九节 行政监督	(208)
第九章 特殊的行政行为	(213)
第一节 行政合同	(213)
第二节 行政指导	(220)



第十章 行政程序法	(234)
第一节 行政程序概述	(234)
第二节 行政程序的基本原则	(239)
第三节 行政程序法的基本制度	(246)
第十一章 行政责任	(269)
第一节 行政违法与行政不当	(269)
第二节 行政责任的构成、追究与免除	(274)
第三节 行政责任的种类与承担方式	(278)
第十二章 行政监察	(286)
第一节 行政监察概述	(286)
第二节 行政监察的主体和对象	(288)
第三节 行政监察程序	(291)
第四节 行政监察法律责任	(294)
第十三章 行政复议	(298)

第一章 行政法概述

本章是行政法的基础理论知识,主要包括行政的概念及特点、行政法的概念及特点、行政法的渊源、行政法律关系的概念与特征、行政法的地位等内容。

第一节 行政与行政权

行政法是有行政的法。如果要知道什么是行政法,就必须先明确“行政”的内涵。

一、行政的概念

“行政”一词的英文是 administration,源出自拉丁文 administrare,对于行政的内涵,国内外学者有许多不同的见解,并且在不同社会制度、不同法律传统和法律形式的国家以及在不同的历史时期,行政的内涵也有所不同,学者的观点主要有以下几种:

1. 国家意志执行说。这种观点源于美国行政学家 F.J. 古德诺(F.J. Goodnow, 1859~1939)的政治、行政二分说。古德诺认为:“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。”^①古德诺的这种观点已开始对国家活动进行分类,并把行政限于一定的范围之内,而且这种观点在议会主权盛行、“管理最少的政府是最好的政府”时代有一定的理论价值,但这种把政治、行政绝对分开的观点与各国对行政的实际认识状况相差太远,很难为人们所接受。因为按照这种观点,行政机关制定规范性文件的活动显然不会是行政,而司法机关的大多数活动却会被归于行政的范畴。

2. 除外说,亦称“消极说”、“蒸馏说”、“排除说”。这种观点认为,国家的职

^① F.J. 古德诺:《政治与行政》,华夏出版社 1987 年版,第 12 页。

能可以分为立法、司法、行政三种,行政是除了国家立法、司法以外的一类国家职能。这种观点建立在三权分立的基础上,以行使国家职能的机关作为区分国家职能的标准,只要是公共行政机关的活动一律为行政活动,这可以说是“形式意义的行政”。这种表述方式否定了行政机关从事非行政活动的可能性,难以对行政作一种实质性的表述。

3. 管理说。这种观点认为不管主体是谁,只要是对国家的事务管理或社会的公共管理,均属于行政。如国外通用的《社会科学大辞典》对行政的解释就是“行政为国家事务的管理”。这是对行政所作的一种实质意义上的解释,按照这种解释,立法机关、司法机关和社会团体也从事一定的行政。这种观点固然有其合理之处,但它仍未能把权力分立或权力分工意义上的行政表述清楚,因为无论是行政机关还是立法机关、司法机关,都要在不同程度上对国家事务进行管理。

我们认为,行政是国家行政主体依法对国家和社会事务进行组织和管理的活动。理解这一概念,应注意以下两点:第一,行政是行政主体的活动。行政主体是指依法代表国家,并以自己的名义实施公共行政管理的组织,包括行政机关以及法律法规授权的组织。第二,行政并不是行政主体的所有活动。只有行政主体对国家和社会事务进行组织和管理的活动,才是行政,而行政主体的一些非管理活动(如借用、租赁等)就不属于行政。

从历史发展看,行政经历了早期社会行政、国家行政、公共行政、社会行政四个发展阶段,行政的发展演变给行政法带来了变革的活力。^①学者一般认为,行政分为一般行政和公共行政(Public Administration)。一般行政,也称“私行政”,是指社会团体、企事业单位等对其内部事务的组织与管理活动。诚如西方社会学大师韦伯所言:“‘行政’不完全是公法的概念。我们必须承认私人行政的存在,比如家庭、厂商内部的行政。同时,存在国家或其他公共机关的行政。”^②而公共行政是指国家行政机关及法律法规授权的组织对公共行政事务的组织与管理活动。公共行政与一般行政都是对特定事务的组织管理活动,在运用的原理原则等方面有很多共通之处,但行政法学中研究的公共行政更关注它与一般行政的不同之处。公共行政与一般行政的区别是:一是主体不同。公共行政的主体是由法律赋予公共管理职能的行政机关,或其他由法律法规赋予公共管理职能的组织;一般行政的主体则是不具有公共管理职能的组织或个人。二是目

^① 参见牛凯、毕洪海《论行政的演变及其对行政法的影响》,载《法学家》2000年第4期。

^② [德]韦伯:《论经济与社会中的法律》,张乃根译,中国大百科全书出版社1998年版,第42页。此外,美国“综合法理学”的代表人物博登海默也认为,行政“乃是为实现某个私人目的或公共目的而在具体情形中对权力的行使”,所以包括私人行政和公共行政两个组成部分。参见博登海默《法理学——法律哲学与法律方法》,邓正来译,中国政法大学出版社1999年版,第364页。



的不同。公共行政的目的是通过有效的组织管理达到社会的有序状态,增进公共福利,实现公共利益,一般行政的目的是实现特定组织或个人自身的利益,尽管客观上也可能增进公共利益。三是手段不同。公共行政中国家机关享有很多特权,可采用一般行政主体不具备的命令性手段,强行实现自己的意志,而一般行政主体并不具备这些特权和手段,不能将意志强加于对方,只能通过协商一致的途径实现自己的意志。四是方式不同。公共行政的主体一方面要管理主体内部的事务,但更多的是对外管理社会事务;一般行政的主体只管理自己的内部事务,不具有对外管理权力。

当然,以上几点区别也不能作绝对的理解,因为私人组织在某些特定的情况下也可以承担某些公共行政管理事务,而在公共事务的管理中也可以采用合同等私法手段。但作为行政法学研究对象的行政(或者说行政法意义上的行政)仅指公共行政,私人行政并不包含在内。在传统意义上,人们通常将公共行政仅仅理解为国家行政,这从我国上个世纪90年代出版的一些比较权威的行政法教科书中即可看出。^①实际上,作为现代行政法调整对象的公共行政并不仅仅是指国家行政,它还应当包括其他非政府组织的行政,即社会行政。二者的范围呈现此消彼长的态势。姜明安教授在其主编的《行政法与行政诉讼法》一书中最早提出:“国家行政属于公行政,但公行政并不等于国家行政。公共行政除了国家行政以外,还包括非国家的公共组织的行政,如公共社团(律师协会、医生协会等)的行政以及公共企事业单位(国有企业、公立学校、研究院等)的行政。”^②但在我国现阶段,行政主要是指国家行政。

【案例一】 2006年7月,造纸厂工人小张在车间吸烟,结果没有熄灭的烟头点燃了纸张,后经众人抢救,没有造成太大的损失。经研究决定,厂方对小张作出以下处理:小张赔偿这次火灾的损失,并给予留用察看的处分。五天后,市公安局消防大队根据举报,依据《治安管理处罚法》的规定,作出了对小张罚款100元的行政处罚决定。

问:小张在受到厂方的处理后,市公安局消防大队还能根据《治安管理处罚法》对他处以100元的罚款吗?

^① 例如,罗豪才教授主编的《行政法学》将行政定义为“国家行政机关对国家与公共事务的决策、组织、管理和调控”;应松年教授主编的《行政法学新论》将行政界定为:“为实现国家目的,运用制定政策法规、规章、组织实施管理、命令、监督制裁等方式执行国家法律和权力(立法)机关意志的活动。”很明显,这两个定义都是局限于国家行政范围之内。参见罗豪才主编《行政法学》(新编本),北京大学出版社1996年版,第3页;应松年主编《行政法学新论》,中国法制出版社1998年版,第5页。

^② 姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社、高等教育出版社1999年版,第2页。



二、行政的分类

按照不同的标准,行政可以划分为不同的类型。根据国家行政管理的领域,行政可以划分为组织行政、人事行政、公安行政、司法行政、民政行政、经济行政、科技行政、教育行政、军事行政、外事行政等;根据行政的范围可以划分为中央行政和地方行政、城市行政和农村行政、内部行政和外部行政;根据行政关系的涉外因素,可以划分为国内行政和国际行政。^① 依据目的不同,将行政划分为积极行政与消极行政;依据性质不同,将行政划分为规划行政与给付行政;依据方式不同,将行政划分为权力行政与非权力行政;依据内容不同,将行政划分为负担行政与授益行政。^②

另外一种对行政法学研究具有重要意义的分类是将行政区分为实质意义的行政与形式意义的行政。在实质意义上,只要是国家事务的管理,都是行政,因此,无论是国家立法机关,还是国家行政机关或是国家司法机关,都有部分活动具有行政性质;在形式意义上,行政只是国家行政机关的整个职能活动,不包括国家立法机关和司法机关的活动。^③

行政法学上所研究的行政,通常是形式意义上的行政,专指国家行政机关的整体职能活动,既包括其实质为行政性质的活动,也包括其实质为立法、司法性质的活动。^④

三、行政的特征

(一)行政具有公共性

公共性是指行政共同体通过对公共事务的管理,向社会成员提供各种服务和公共产品以满足其人道生活的需要。行政以公共事务的管理为内容,以公共利益为价值取向。正如杨海坤教授指出:“公共性是行政的生命力所在,是其存在价值所在;没有公共性,就没有行政。”^⑤

(二)行政具有能动性和直接性

行政具有积极能动性,它可以依职权主动作出。比如,对于饭店出售过期食品的违法行为,卫生局可以主动作出处罚,而不是非要消费者的投诉行为。行政的这一特征,明显不同于实行“不告不理”原则的司法。立法对公民权益的影

① 参见胡建森《行政法学》,法律出版社2003年版,第4~5页。

② 参见应松年主编《行政法学新论》,中国方正出版社1998年版,第6页。

③ 参见王名扬《法国行政法》,中国政法大学出版社1989年版,第3~10页。

④ 参见姜明安主编《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社、高等教育出版社1999年版,第2页。

⑤ 杨海坤:《现代行政的公共性理论初探》,载《法学论坛》2001年第2期。



响是间接的,往往要借助于行政执法或法院的司法活动,而行政却可以对公民的权益产生直接影响,因此,行政又具有直接性的特点。

(三)行政具有法定性

行政的法定性指行政活动的主体、行为及其过程等都必须要有法律依据,现代行政是依据法律的行政,违法行政是没有法律效力的。正如有学者所理解的那样:行政这一概念的确定离不开一定的法律规范这一前提。不过,行政的法定性并不只意味着必须要有具体法律规则的依据,它还包括法律原则、判例法甚至法律规范所蕴含的法律价值等。

(四)行政具有国家强制性

既然行政是国家的职权活动,体现和实现国家意志,那么它的实施也就必然要以国家的强制力为后盾。对于行政主体的行政活动,相对人有服从、接受和协助的义务。相对人若不依法履行义务,行政主体则可借助法律手段强制相对人服从和履行行政决定。尽管随着社会的发展和文明程度的提高,行政的强制性会逐渐减弱,但是这种强制性却始终与行政相伴随。

四、行政权

(一)行政权的概念

行政的核心或实质是行政权,几乎行政法的每条原理都可以从行政权的研究中得到阐释。可以说,行政权是行政法的起因和归宿,是“全部行政法理论的基点和中心范畴”^①。

“行政权”,英文均用“Executive Powers”表示,在国内,关于行政权的提法仍不统一,主要有“行政管理权”、“行政权”、“行政权力”等。关于行政权的内涵,国内行政法学教科书的表述略有不同,我们认为,行政权,是指国家行政机关及其他特定的社会组织执行法律、管理公共行政事务和社会公共事务的权力,是国家政权的组成部分。行政权是行政法的核心内容。

在理解行政权的概念时,要注意区别以下几组概念:

1. 行政权不等于政权。政权是指一个国家的统治权,统治权完整而独立就意味着它是主权。行政权是国家政权的一个组成部分,是国家主权的一项内容。组成部分不等于整体,行政权不等于政权。政权的主体是国家,而行政权的主体是政府(行政机关)。
2. 行政权不等于行政职权。行政权是行政机关依法管理行政事务和社会公共事务的权力,是一个较为抽象的概念,是对现实生活中存在的诸多行政权

^① 胡建森主编:《行政法学》,法律出版社2003年版,第6页。



力的理论概括,内容多而复杂,有的专业性很强。这种多而具体的行政权不能由抽象的“行政机关”实施,它必须被“定位”到具体的行政机关及其公务员身上。行政职权是国家行政权的转化形式,行政职权就是具体行政机关和工作人员所拥有的,与其行政目标、职务和职位相适应的管理资格和权能,是被具体定位到职位上的行政权,是依法定位到具体的行政主体身上的行政权,即行政权的具体化、特定化。可以说,行政权与行政职权的关系是抽象和具体的关系、一般和个别的关系。

3. 行政权也不等同于行政权限。行政权限是行政主体行使行政职权的范围和界限。任何一项权力,均有三个构成要素:一是权力主体,即权力的归属,说明由谁行使权力。二是权力内容,如命令权、处罚权等。三是权力范围,也就是权限。它既包括地域上的范围和限度,也包括客体上的范围和限度;既包括纵向权限,也包括横向权限。也就是说,行政权限是行政权的具体形式——行政职权的三个构成要素(权力的主体、内容、范围)之一。因此,行政权与行政权限之间的关系是一种包含关系,而不是等同关系。

(二)行政权的内容

行政权从其权力内容考察,包括国防权、外交权、治安权、经济管理权、社会文化管理权等。

从其权力形式考察,主要包括七项权力:

1. 行政立法权,指根据宪法和法律的规定,行政主体有制定和发布行政法规、行政规章的权力。但并不是所有的行政主体都享有行政立法权,我国的宪法和法律将行政立法权赋予特定的行政机关。

2. 行政命令权,指在行政管理活动中,行政主体通过书面的或口头的行政决定,依法要求特定的人或不特定的人作出一定行为或不作出一定行为的权力。

3. 行政决定权,指行政主体依法对行政相对人的权利、义务及其他一些行政事项的处理决定权,包括行政许可权、行政确认权、行政奖励权、行政物质帮助权等。

4. 行政监督检查权,指行政主体对其管辖范围内的公民、法人或其他组织遵守、执行相关法律、法规或规章的情况进行监督和检查的权力,包括专门监督主体所行使的监督检查权和业务主管部门或职能部门所行使的监督检查权。

5. 行政强制执行权,指行政主体依法对某些不履行行政行为或负有某些法律义务而不履行义务的公民、法人或组织采用强制性措施迫使其履行法定的义务或者达到与履行义务相同的状态的权力。

6. 行政裁判权,指行政主体作为某项纠纷的第三人,对当事人双方的纠纷进行调解、仲裁、裁决的权力,也称为“行政司法权”。它包括行政调解权、行政仲



裁权、行政裁决权等。

7. 行政制裁权,指行政主体依法对违反行政法规范的公民、法人或其他组织所行使的惩罚性权力,包括行政处分权、行政处罚权。

(三)行政权的特点

1. 行政权的执行性。行政权从根本上说是执行法律、执行权力机关意志的权力。如治安管理权是对治安管理法律规范的执行、税务管理权是对税务法律规范的执行等。

【案例二】某区政府狠抓机关作风建设,要求政府职员的服饰要统一,男士一律穿西服打领带,女士一律穿套装。尔后,区政府又对进入政府的外访者的着装进行规定,“不允许穿低胸紧身衣、吊带背心、拖鞋、女式拖鞋款凉鞋者进入区政府”,并由保安对不符合此要求者予以挡驾。

问:行政机关是否有权对来访者穿着提出强制要求?

2. 行政权的强制性。行政权是法律上确认的国家权力,是以国家强制力为后盾的。行政权的行使一般是行政主体的单方行为,其效力的发生不以相对人的意志为转移,一般不需要征得相对人的同意。

3. 行政权的不可处分性。行政权是权力与职责的统一,也就是说,行政权不仅是行政主体的一种权力,也是其法律上的职责,因此,行政主体不能任意对行政权作处分,它包括两项内容:(1)行政主体除非符合法定条件并经过法律程序,不得自由转让行政职权。比如,公安机关不得将行政拘留权转让给其他机关行使;(2)行政主体不得随意放弃行政职权,否则应被视为失职行为而承担法律责任。

【案例三】2002年6月27日凌晨3时许,在某县招待所住宿的吴某发现街对面有三个人正在撬一门市的卷栅门。吴某急忙叫醒旅馆老板任某。任某连续两次拨打110报警电话,但110值班人员都不予理会。盗贼将搬出的东西装上一辆摩的车,逃离了现场。当晚失盗的为该县居民尹某所开的“工艺礼品渔具”门市,被盗物品价值2万余元。而从公安机关距离案发地不过1公里路程,若出警不超过5分钟。事发后,该县公安局下发文件,对当晚110值班民警给予处分,并调离工作岗位,责令刑警队尽快侦破此案。然而,两个多月过去了,案件一直没有侦破。期间尹某多次找公安机关协商财物被盗造成的损失一事,均无结果。无奈之下的尹某一纸诉状,将该县公安局推上了被告席。【正阳案】

问:警察在此案件中应承担什么样的责任?

【案例四】据2003年1月1日《宁波日报》报道,宁波市鄞州区五乡镇在该镇明伦村开展治安工作承包试点。五乡镇综治办、派出所起草了安全防范承包责任制的实施细则,并决定村安全防范工作承包人采取公开招标方法产生。在

广泛发动群众的基础上,20多位村民报名要求竞标2003年村治安防范工作。结果,该村村民张伟忠以最接近标底的2.52万元的价格,拿到了该村2003年度安全防范工作的承包权。张伟忠随即签署了安全防范承包责任制的协议书。协议要求2003年明伦村治安:刑事案件允许发案基数为12起,每多发一起治安,刑事案件扣现金1000元,每少发一起案件奖现金200元;私房出租漏管、暂住人口登记证未达标准的,发现一起要扣5~50元不等的现金;夜间巡逻未达规定要求的,发现一次扣现金20元;年终测评,群众安全感、满意率和基本满意率低于标准的,每下降一个百分点扣100元;高于标准的,每上升一个百分点奖100元。治安承包责任制实行队长负责制,队长(承包人)可以自行组织人员,但被组织人员素质须经派出所审核。承包人要遵守有关规定。

问:宁波市鄞州区五乡镇的做法合法吗?

4. 行政权的优益性。由于行政权的行使目的在于实现公共利益,所以,法律赋予行政权以优益性。行政优益权包括行政优先权和行政受益权。

(1)行政优先权,指国家为保障行政主体有效地行使行政职权而赋予行政主体许多职务上的优先条件,即行政权与其他社会组织及公民个人的权利在同一领域或同一范围内并存并发生冲突时,行政权具有优先行使和实现的效力。它包括:①先行处置权,是指在紧急条件下,行政主体可以不受程序制约而先行处置。②获得社会协助权,是指行政主体在从事紧急公务时,有关组织或个人有协助执行或提供方便的强制性义务,违反者将承担法律责任。例如,我国《国家安全法》(1993)第9条规定,国家安全机关的工作人员在依法执行紧急任务的情况下,经出示相应证件,可以优先乘坐公共交通工具,遇交通阻碍时,优先通行。国家安全机关为维护国家安全的需要,必要时,按照国家有关规定,可以优先使用机关、团体、企业事业组织和个人的交通工具、通信工具、场地和建筑物等。第16条规定,公民和组织应当为国家安全工作提供便利条件或者其他协助,并明确规定了不提供“便利条件或者其他协助”的法律责任。③行政行为推定有效,即行政行为一经作出,只要未被有权机关正式撤销,即使违法或不当,也被推定有效。

(2)行政受益权,指行政主体享受国家提供的各种物质优益条件,如财政经费、办公条件、交通工具等。

【案例五】 某行政机关(非公安机关)的行政首长为了出行方便,通过关系,将自己乘坐的公车悬挂了警车的牌照,安装了警灯,在马路上横冲直撞。

问:该行政机关的行政首长为什么要将座车挂上公安牌照?请解释其中的行政法原理。



第二节 行政法

一、行政法的概念

行政法有古代意义的行政法和近现代意义的行政法之分。国家行政管理活动是与国家同时产生的,要实现国家行政管理职能就会出现有关规定国家行政管理活动的制度和规范,这便是古代意义上的行政法,但那时未形成专门的行政法体系。近现代意义上的行政法是指国家划分出行政职能后,有关专门规定国家行政职能如何行使,专门调整行政机关在实现国家行政管理职能过程中发生的各种行政关系的法律规范的总称。近现代意义的行政法,最早产生于资本主义国家。而在资本主义国家中,大陆法系国家和英美法系国家对行政法的认识各有侧重,对行政法所下的定义不尽相同。

(一)大陆法系国家对行政法的界定

大陆法系国家的行政法及行政法学是在法国等国家建立起行政法院、行政诉讼及行政赔偿制度的基础上产生、发展起来的。最早对包含行政规范的一系列法规、法令进行系统研究,并把行政法视为一门独立的法律科学的是德国行政法的奠基人奥托·迈耶(Otto Mayer, 1846~1924)。奥托·迈耶在《法国行政法理论》一书中说:“行政法即关于行政之法,属于行政之法。”

当代大陆法系学者多从本国行政制度的实际及各自对行政法的理解对行政法进行界定。法国当代著名行政法学家术·瓦林(S. Worli)将行政法界定为:行政法不仅包括行政权及其行使的程序和原则、公民在受到行政行为侵害时的救济措施,而且还包括行政机关的组织形式、行政机关颁布规章的权力及程序、文官制度、政府对财产的征用和管理、公共事业、行政责任。德国行政法学者哈特穆特·毛雷尔将行政法界定为:行政法是指以特有的方式调整行政——行政行为、行政程序和行政组织的法律规范(成文或不成文)的总称,是为行政所特有的法。

日本近代行政法的确立深受德国行政法律制度的影响。二战前对行政法进行界定的比较权威的学者是美浓部达吉(1873~1948),他在《行政法概要》一书中将行政法界定为:“行政法是国内公法的一部分,是规定行政权之组织及作为行政主体的国家和公共团体同其所属人民之间关系的法。”二战后,由于受到英美法系的影响,日本行政法的概念在原有理论的基础上又有进一步的变化与发展。行政法学者今村成和将行政法界定为,行政法是指专门关于行政的法,除了包括政府的行政组织和行政活动以外,还包括行政损害的补偿法以及解决行政纠纷的程序法。室井力认为,从广义上讲,行政法是指行政组织、作用以及处理