

行政法学教程

XINGZHENG FAXUE JIAOCHENG

主 编 安树昆
副主编 吉龙华

 云南大学出版社

行政法学教程

主 编 安树昆
副主编 吉龙华

云南大学出版社

责任编辑：张丽华

封面设计：传志工作室

行政法学教程

主 编 安树昆

副主编 吉龙华

*

云 南 大 学 出 版 发 行

云南省委党校印刷厂印装

*

开本：850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张：9.625 字数：241 千

2002 年 5 月第 1 版 2002 年 5 月第 1 次印刷

印数：0001 ~ 1000

ISBN 7 - 81068 - 446 - 9/D·189

定价：21.60

目 录

绪 论	(1)
第一节 行政法学的研究对象	(1)
第二节 行政法学的产生和发展	(2)
第三节 行政法学体系	(5)
第四节 学习研究行政法学的意义和方法	(6)
 第一章 行政法概述	(11)
第一节 行政法的概念	(11)
第二节 行政法的地位和作用	(16)
第三节 行政法的渊源和分类	(19)
第四节 行政法律关系	(23)
 第二章 行政法的基本原则	(26)
第一节 行政法基本原则概述	(26)
第二节 行政合法性原则	(28)
第三节 行政合理性原则	(32)
第四节 责任行政原则	(36)
 第三章 行政法律关系主体	(40)
第一节 行政法律关系主体概述	(40)

第二节	国家行政机关	(43)
第三节	国家公务员	(53)
第四节	行政相对人	(64)
第四章	行政行为	(70)
第一节	行政行为概述	(70)
第二节	行政行为的分类	(74)
第三节	行政行为的内容	(80)
第四节	行政行为的程序	(82)
第五节	行政行为的效力	(87)
第五章	行政立法	(97)
第一节	行政立法概述	(97)
第二节	行政立法的分类和效力	(100)
第三节	行政立法的体制和原则	(105)
第四节	行政立法技术	(110)
第五节	行政立法程序	(115)
第六章	行政执法	(119)
第一节	行政执法概述	(119)
第二节	行政许可	(126)
第三节	行政处罚	(131)
第四节	行政强制	(145)
第七章	行政合同	(156)
第一节	行政合同概述	(156)
第二节	行政合同的缔结	(164)
第三节	行政合同双方当事人的权利和义务	(168)

第四节	行政合同的履行、变更和终止	(171)
第五节	行政合同纠纷的处理	(174)
第八章	行政指导	(177)
第一节	行政指导概述	(177)
第二节	行政指导的基本原则	(182)
第三节	行政指导的种类	(183)
第四节	行政指导的实施	(186)
第五节	行政指导的救济	(189)
第九章	行政司法	(191)
第一节	行政司法概述	(191)
第二节	行政复议	(195)
第三节	行政裁决	(210)
第四节	行政调解	(212)
第十章	行政责任	(216)
第一节	行政责任概述	(216)
第二节	行政责任的前提	(218)
第三节	行政责任的确认和追究	(223)
第四节	行政赔偿	(228)
第五节	行政处分	(236)
第十一章	行政法律监督	(244)
第一节	行政法律监督概述	(244)
第二节	权力机关的监督	(248)
第三节	司法机关的监督	(251)
第四节	行政机关的自身监督	(254)

第五节	非国家机关的监督	(257)
第六节	加强和完善我国的行政法律监督	(260)
第十二章	行政诉讼	(264)
第一节	行政诉讼概述	(264)
第二节	行政诉讼的基本原则	(270)
第三节	行政诉讼的受案范围	(273)
第四节	行政诉讼的管辖	(280)
第五节	行政诉讼的参加人	(285)
第六节	行政诉讼的程序	(292)
后 记		(301)

绪 论

第一节 行政法学的研究对象

法学是研究法这一特定社会现象及其发展规律的科学，属于社会科学的一门学科。

行政法学是法学体系中的一个重要分支学科，行政法学以行政法律规范和行政法律现象作为研究对象。研究行政法律规范主要是研究行政法的本质特征和基本原则，行政法的体系、内容和形式，行政法的制定和实施，行政法律关系，行政法律行为，等等。研究行政法律现象主要是研究行政法的产生和历史发展的规律，行政法与整个法律体系的关系，行政法对社会、政治、经济、文化建设的作用，行政法律思想和行政法律意识，行政法制建设的现状和未来，等等。

行政法学以行政法律规范和行政法律现象作为研究对象，但行政法学并不等同于行政法。行政法是一个法律部门，是调整行政关系的法律规范的总称，它通过国家行政机关行使职能的活动而发生作用；行政法学则是行政法的理论表现，它从现存的行政关系出发，探讨现存的行政关系与行政法之间的相互关系。行政法仅表现为静态的法律规范，行政法学则不仅要研究行政法的静态，还要从动态上去研究行政法的发展规律以及与之有密不可分

的其他社会现象，研究行政法制建设。

行政法学与行政管理学有密切的联系。行政管理学把国家行政管理活动作为自己的研究对象。现代国家行政管理的主要手段是依法管理，离开行政法，管理就无法进行。行政管理学要研究依法行政、依法管理。但是，两者不能等同，行政管理学属于政治学的分支学科，它主要研究行政管理的规律，研究行政管理活动的原理、要素、手段、程序，研究的目的在于提高行政效率和效能，实现国家目标。而行政法学属于法学的分支学科，研究的内容主要是国家行政机关组织和活动以及行政权力行使的规则，目的是促使行政机关依法行政，最大程度地维护行政权力的正确行使和行政管理相对人权利的充分实现。

在法学领域，与行政法学关系最为直接、最为密切的是宪法学。宪法是国家的根本大法，规定国家机关的组织、职权以及政治生活中的重要原则，是行政法中关于行政权力的形成和行使的根本原则。宪法学知识是研究行政法所必须具备的基础知识。宪法学主要由两大部分构成：一是国家政权的结构和组织形式、活动原则；二是公民的基本权利和义务。有关这两个部分的理论则是行政法学研究的理论依据。行政法上的许多制度不能脱离宪法这个基础，然而，行政法又是在宪法规定的基本制度、基本原则的基础上，将宪法关于国家行政机关的法规具体化、法律化，因此，要研究国家行政机关的依法管理问题，促进行政机关依法行政，除了要学习宪法学以外，还必须懂得行政法学知识。

第二节 行政法学的产生和发展

行政法学的产生和发展是以行政法的存在和发展为前提的，没有行政法作为一个独立的法律部门的存在和发展，就不会有行政法学作为一个独立的学科的存在和发展。行政法学作为法律科

学的一门分支学科的历史并不长，在资本主义之前的社会中，行政权力还未从国家的整体权力中分离出来，行政法也不可能成为一个独立的法律部门，行政法学也不可能成为独立的一门法律分支学科。行政法学产生于资本主义社会。

一、资本主义国家行政法学的产生和发展

19 世纪工业革命以后，随着自由资本主义的发展，资产阶级国家政权的巩固，行政权力的不断独立和发展，产生了资产阶级行政法，才引起一些法学家研究行政法学的兴趣。到 19 世纪末，自由资本主义发展到垄断资本主义阶段，国家对经济生活的干预和行政立法的增多，对行政法学的研究日益发展，研究行政法的学者越来越多，出现了一批教科书和专著，这些著作的出现，标志着行政法学作为一门独立的法律学科的产生。

法国素有“行政法母国”之称，其行政法的发展是 19 世纪以后随着最高行政法院的建立而发展起来的。行政法学者根据对最高行政法院的大量判例的归纳和总结，将行政审判中形成的一系列基本原则加以系统化，上升为一般理论，从而形成了法国行政法学的理论体系。行政法学形成之初，是以公共权力作为区别公法与私法的标准，“公共权力说”是这个时期行政法的理论基础；19 世纪末期，随着行政机关活动范围的逐渐扩大，“公共权力说”已不适应这个变化，而为“公务说”所代之，“公务说”在第二次世界大战以后更能说明法国行政法的实质；但是第二次世界大战以后，法国的行政活动出现了新变化，过去的理论基础已不能适应新的情况，建立新的理论又困难重重，法国的行政法学理论面临着实践提出的挑战。

在英国，由于受 19 世纪末 20 世纪初宪法学者戴西否认英国有行政法的影响，行政法学的产生较晚。直到 20 世纪 20 年代以后，由于行政裁判所的成立和委任立法的迅速增加，英国法学家

对行政法的研究才逐步发展起来；出现了一批论述行政法的著作。与法国不同，英国行政法的理论是建立在如何控制行政权的扩大和滥用上，简称为“控权说”。到了 20 世纪 60 年代，英国行政法学的地位才得以完全确立。

美国对行政法学的理论研究受英国的影响较深，也是将行政法学的理论基础建立在“控权说”的基础上。与美国行政法发展的阶段相适应，行政法学家在 20 世纪 20 年代至 30 年代初，主要研究委任立法；30 年代中期，主要研究司法审查；40 年代以后主要研究行政程序。对行政程序的研究，是美国行政法学的特色，它标志着行政法的研究趋于成熟。

德国和法国一样，属于大陆法系国家。但行政法作为一个独立的法律部门在德国出现较晚，直到 19 世纪才有单独的行政法规。后来由于希特勒上台实行法西斯统治，行政机关及其立法成为法西斯专政的工具。第二次世界大战以后，原西德建立了一套完整的、相互衔接的专门行政法院制度，行政法学研究有了较大的发展。

日本在明治维新以后，其行政法律制度 and 行政法学研究受大陆法系特别是德国的影响，但在第二次世界大战以后，又转为实行和信奉英美法系特别是美国的行政法律制度和行政法律思想。

二、我国行政法学的产生和发展

在我国，古代就有行政法律规范，但由于实行封建专制集权，不能形成完整的行政法体系，因此，没有以行政法律规范作为研究对象的行政法学。清末戊戌变法以后，一些学者开始了对行政法学的研究，最先是翻译日本行政法学家的著作，这些著作对旧中国的行政法和行政法学产生了巨大影响；20 世纪 30 年代以后，中国学者所写的行政法著作陆续出版并迅速增加，但是，

这些著作所阐述的基本观点主要还是学自日本的，有些则吸收英美法系的，只是在具体内容上有所变化。

新中国成立以后，我国的行政法形成一个独立的法律部门，得到了初步的发展，与此相适应，行政法学的研究也有了初步的发展。党的十一届三中全会以后，我国的行政法和行政法学得到了高度重视并迅速发展，特别是1993年以来，我国行政法学著作和学术论文陆续出版和发表，出现了繁荣兴旺的大好局面。我国行政法学是一门紧密联系行政权力行使的实际、应用性很强的学科，它应该建立在一个什么样的理论基础上，目前理论界还有不同的观点。行政法的理论基础是涉及如何进行我国行政法制建设的问题，随着我国行政管理体制改革的深化和行政法律制度的发展，特别是行政审判实践的深入，把我国行政法学建立在一个适应我国国情的理论基础之上，必将为建立有中国特色的社会主义行政法学开辟道路。

第三节 行政法学体系

行政法学较之其他法律学科产生的历史较短，无论是在中国还是外国，都是一门发展中的学科，其体系和内容在目前世界各国还很不统一。行政法学建立发展较早的欧洲大陆国家，从“公共权力说”的理论基础出发，行政法学体系一般包括行政组织法、行政行为法、行政救济法三个部分，中心阐述行政权，强调对其的保障和制约。而英美法系的国家，从“控权说”的理论基础出发，行政法学主要是研究行政程序，其体系主要包括委任立法、制定规章、行政调查、行政听证、行政裁决、司法审查以及立法控制、司法控制若干篇章，主要内容是行政立法、行政程序、行政责任和行政司法，在承认行政权扩大的同时，强调司法权对行政权的制约。两种行政法学体系相比，后者还不够稳定，

缺乏系统性，理论尚欠成熟。

行政法学在我国形成为时不长，行政法学体系还处于探讨过程中。但从总的趋势上说，我国多数学者认为行政法学体系，一般由绪论、总论、分论三部分组成。绪论主要包括行政法学的研究对象和行政法的概念、特征，行政法和行政法学的产生和发展。行政法和行政法学在法律体系和法律学科体系中的地位，行政法学体系和研究行政法学的意义、方法，以及行政法的基本原则和行政法律关系等。总论主要包括行政主体，即国家行政机关及其国家公务员；行政主体的行为，主要研究行政机关的立法、执法、司法等活动以及行政合同、行政程序、行政责任与行政赔偿、行政法律监督、行政诉讼，等等。分论是在总论基本原理的指导下，对各部门具体的行政主体和行政行为进行理论上的概括，主要是研究各个实际行政主体即行政管理部门在组织和管理国家事务方面的法律制度。

本书涉及的内容，属绪论和总论的范围，不包括分论。全书共设绪论；第一章，行政法概述；第二章，行政法的基本原则；第三章，行政法律关系主体；第四章，行政行为；第五章，行政立法；第六章，行政执法；第七章，行政合同；第八章，行政指导；第九章，行政司法；第十章，行政责任；第十一章，行政法律监督；第十二章，行政诉讼。

第四节 学习研究行政法学的意义和方法

一、学习研究行政法学的意义

行政法学是一个极为重要的法律学科。学习行政法学，掌握行政法律武器，用行政法律手段促进社会主义物质文明和精神文明建设，推动社会主义民主政治建设向前发展，有十分重要的意

义。

1. 学习和研究行政法学，是深化经济体制改革和政治体制改革的需要。

党的十四大提出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。要实现这个目标，需有法制保障。市场经济的实质是法治经济。在市场经济条件下，市场主体要参与公平的竞争，必须具有独立的权、责、利。这就要求国家行政机关改变过去计划经济体制下按照集权模式所形成的管理职能。转变政府职能，意味着对国家行政管理体制的调整和行政权力结构的重新配置，意味着政府行为方式的改变。这些，既是建立社会主义市场经济体制的条件，也是政治体制改革的内容，需要用法律特别是行政法来加以确认和保障。通过行政法将行政机关的性质、所具有的具体职能和权力确定下来，将行政机关发挥宏观调控的职能和行使宏观调控的权力的方式、程序确定下来，将行政机关与市场主体的关系理顺并纳入法律调整轨道，使行政机关调控经济的权力在法律范围内行使，从而保证市场主体真正能够做到自主经营、自负盈亏、自我发展、自我积累；也保证行政机关的职能能够充分发挥。因此，行政法在政府转变职能上有着重要作用。没有行政法，经济体制改革和政治体制改革就无法进行。

要充分发挥行政法对经济体制改革和政治体制改革的作用，必须要有行政法学理论的指导。为此，必须认真学习和研究行政法学，从法理上弄清行政管理法制化的各种问题，从而指导我们运用行政法律制度保障社会主义市场经济体制和高度民主政治的建立。

2. 学习和研究行政法学，是加强行政法制建设的需要。

行政法制建设包括行政法的制定、行政法的实施和行政法律监督等方面。在我国现阶段，这几个方面都还不健全、不完善。一方面，行政立法相对其他的法律部门来说，还比较薄弱，不适

应依法进行国家行政管理的需要；另一方面，国家行政权力的正常行使没有得到充分保障，而部分国家行政机关和行政人员滥用行政权力、侵犯行政管理相对人权益的情况时有发生。如何改变这种状态，以健全和完善我国行政法律制度，保障行政权力的正常行使？很显然，重要的是要加强行政法学的学习和研究。因为只有建立在深入的科学研究基础上制定的行政法，才能较好地发挥其调整我国社会主义行政关系的作用；只有建立在充分地掌握行政法基本原理的基础上实施的行政法，才能实现行政法保障行政权力正常行使和保护行政管理相对人的合法权益的目的。

3. 学习和研究行政法，是培养适应现代化建设的国家公务员的需要。

培养适应现代化建设需要的国家公务员，就要提高他们的行政法律意识和依法行政的能力。对国家公务员来说，其行政法律意识的强弱和依法行政能力的大小，直接影响着国家行政权力的有效行使和行政管理相对人合法权益的有效保护。这就要求国家公务员除了要掌握行政管理的知识和一般的法律知识以外，还应该掌握行政法律知识，深刻理解行政法律规范的理论依据和这些规范所包括的基本原理以及这些规范的具体运用。要深层次地掌握这些知识，就必须学习和研究行政法学。可以说，国家公务员不掌握行政法学，就不能适应现代行政管理的要求。

二、学习和研究行政法学的方法

行政法学是一门科学，要求我们用科学态度和方法学习和研究它。“工欲善其事，必先利其器”，掌握正确的方法，是正确学习和研究行政法学的关键。像学习和研究其他科学和其它部门法学一样，学习和研究行政法学的基本方法是马克思主义的唯物辩证法。行政法学是一门应用性学科，它的研究对象极为广泛，内容极为庞杂。根据该学科的特点，在学习和研究行政法学时主要

有下述方法。

（一）理论联系实际的方法

这是基本方法。就是在马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论的指导下，从我国行政管理和行政法制建设的实际出发，深入研究、分析我国的行政法律规范、行政法律现象的方法。

从实际出发是马克思主义方法论的基本要求。一方面，要完整地、准确地领会马克思主义法学的基本原理；另一方面，要在马克思主义法学原理的指导下，深入调查研究，认识我国的国情，要立足于我国社会主义现代化建设和经济体制改革、政治体制改革的实际，运用我国行政法制建设的实践经验，对我国行政法律规范和行政法律现象进行分析、研究。这样，才能真正掌握我国行政法学的各项原理和原则，建立起具有中国特色的社会主义行政法，并正确运用它为社会主义现代化建设服务，为深化经济体制改革和政治体制改革服务。

（二）系统的方法

系统的方法就是要把行政法作为一个整体进行研究，而不是零散地、彼此孤立地对各个制度和规范进行学习和研究。用系统的方法研究行政法学是行政法的特点所要求的。

行政法无统一的行政法典，有关的法律制度和法律规范既多又庞杂，法律渊源多种多样，其各自具体调整的对象和所规定的内容各不相同。这就要求我们把行政法作为一个统一的系统进行学习和研究，才能把握行政法的基本原理，把握各个行政法律制度、各个法律规范之间的相互联系，把握行政法的体系，否则，在实际运用中，就会“只见树木，不见森林”，不能发挥行政法的整体作用，甚至会出现各个具体制度、具体规范之间相互矛盾、相互抵销的现象。

（三）比较的方法

法律作为社会经济生活的产物，都有其发生、发展的过程，

彼此间也都是有联系的。有比较才能更好地鉴别，才能加深对问题的认识和理解，因而行政法的学习和研究应运用比较的方法。

具体比较的方法是多种多样的，宏观比较和微观比较、思想比较和学派比较、学理比较和制度比较、纵向比较和横向比较，等等，比较的各种方法还能够相互交叉。例如，对制度的纵向比较，可将现行的行政法律制度同过去的行政法律制度相比较，从而找出行政法发展的规律；也可以进行横向比较，将我国的行政法律制度同外国的行政法律制度相比较，分析它们的性质、特点，发生、发展和逐步健全完善的途径，以及相互之间的相同点和差异点，从而深刻认识我国行政法律制度的优点和差距。通过横向比较，还可借鉴外国行政法的先进经验和先进制度来进一步完善我国的行政法学，发展我国的行政法制。在我国行政法学尚不发达、行政法制尚不完善的阶段，这一点显得尤为重要。

（四）与行政管理学的学习、研究相结合的方法

学习和研究行政法学是行政管理法制化的重要手段。行政法律制度、行政法律规范是否符合国家行政管理的实践，必须用行政管理的实际效能来检验。国家公务员学习、研究行政法学时，应与行政管理学结合起来学习，才能深入下去。

此外，学习和研究行政法学，还可以采用归纳法、演绎法、案例分析法等方法。

思考题

1. 什么是行政法学，它的研究对象是什么？
2. 为什么要学习和研究行政法学，其意义何在？