

本书适合高校非法学专业
教学使用，也可供社会读
者阅读。

法

概论

王彬

张公彬

编著

XINGZHENGFA
X GAILUN

黑龙江教育出版社

行政法概论

责任编辑：徐永进 封面设计：周磊

XINGZHENGFA
X GAILUN

ISBN 978-7-5316-5547-3



9 787531 655473 >

定价：33.20元

行政法概论

王 彬 张令彬 编著

黑龙江教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政法概论/王彬,张令彬编著. —哈尔滨:黑龙江教育出版社,2010.6
ISBN 978-7-5316-5547-3

I. ①行… II. ①王…②张… III. ①行政法—中国—高等学校—教材 IV. ①D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 114178 号

行政法概论

Xingzhengfa Gailun

王彬 张令彬 编著

责任编辑 徐永进
封面设计 周磊
责任校对 严雪
出版发行 黑龙江教育出版社
(哈尔滨市南岗区花园街 158 号)
印 刷 哈尔滨太平洋彩印有限公司
开 本 880 × 1230 毫米 1/32
印 张 11.75
字 数 310 千
版 次 2010 年 6 月第 1 版
印 次 2010 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5316-5547-3 定 价 33.20 元

黑龙江教育出版社网址: www.hljep.com.cn

如需订购图书,请与我社发行中心联系。联系电话:0451-82529593 82534665

如有印装质量问题,请与我社联系调换。联系电话:0451-82529347

如发现盗版图书,请向我社举报。举报电话:0451-82560814

前 言

本书借鉴了当前我国行政法学研究的新成果,依据高等学校法学专业课程教学基本要求,坚持内容简捷、概念准确、逻辑性强、分析透彻、语言精练、通俗易懂的原则,注重培养学生掌握扎实的行政法基本理论和基本知识,并为培养高层次、复合型人才提供法学思维方法。本书适合高校非法学专业教学使用,也可供社会读者阅读。

全书共分十五章,内容包括:行政法的基本概念、行政法的基本原则、行政主体、依授权和依委托行使行政职能的组织、国家公务员、行政行为、行政立法、行政决定、行政处理、行政主体实施的其他行为、行政程序、行政复议、行政诉讼、行政赔偿与国家赔偿、行政补偿。

本书在编写过程中,参考了国内外行政法研究成果,由于编者水平有限,疏漏不可避免,敬请各界批评指正。

编 者

2010 年 5 月

目 录

第一章 行政法概述	(1)
第一节 行政	(1)
第二节 行政法	(3)
第三节 行政法的渊源	(6)
第二章 行政法的基本原则	(11)
第一节 概述	(11)
第二节 行政法的基本原则	(13)
第三章 行政主体	(19)
第一节 行政主体概述	(19)
第二节 行政主体与行政机关	(24)
第四章 依授权和依委托行使行政职能的组织	(30)
第一节 法律、法规授权的组织	(30)
第二节 行政机关委托的组织	(34)
第五章 国家公务员	(37)
第一节 公务员法概述	(37)
第二节 公职关系	(47)
第六章 行政行为	(58)
第一节 行政行为概念和特征	(58)
第二节 行政行为的分类	(63)
第三节 行政行为的效力	(67)
第七章 行政立法	(78)
第一节 行政立法概述	(78)

第二节 行政立法权限	(84)
第三节 行政立法原则和程序	(92)
第四节 行政立法的监督	(96)
第五节 行政规范性文件	(98)
第八章 行政决定——依申请行政行为	(106)
第一节 行政决定与依申请行政行为概述	(106)
第二节 行政许可	(112)
第三节 行政给付	(120)
第四节 行政奖励	(125)
第五节 行政确认	(128)
第六节 行政裁决	(134)
第九章 行政处理——依职权行政行为	(137)
第一节 依职权行政行为概述	(137)
第二节 行政规划	(140)
第三节 行政征收	(143)
第四节 行政处罚	(148)
第五节 行政强制	(156)
第十章 行政主体实施的其他行为	(168)
第一节 行政指导行为	(168)
第二节 行政合同行为	(180)
第三节 行政事实行为	(190)
第十一章 行政程序	(195)
第一节 行政程序概述	(195)
第二节 行政程序法的基本原则	(205)
第三节 行政程序的基本制度	(211)
第十二章 行政复议	(235)
第一节 行政复议概述	(235)
第二节 行政复议的基本原则	(240)
第三节 行政复议的范围	(248)



第四节	行政复议的管辖	(252)
第五节	行政复议的参加人	(255)
第六节	行政复议的程序	(257)
第十三章	行政诉讼	(265)
第一节	行政诉讼与行政诉讼法	(265)
第二节	行政诉讼基本原则	(272)
第三节	行政诉讼的受案范围	(277)
第四节	行政诉讼管辖	(282)
第五节	行政诉讼参加人	(289)
第六节	行政诉讼证据	(302)
第十四章	行政赔偿与国家赔偿	(327)
第一节	国家赔偿法概述	(327)
第二节	国家赔偿责任构成要件	(330)
第三节	行政赔偿	(334)
第四节	国家赔偿的方式和标准	(341)
第十五章	行政补偿	(346)
第一节	行政补偿概述	(346)
第二节	我国行政补偿制度的发展及理论基础	(353)
第三节	行政补偿的范围与方式	(358)
第四节	行政补偿的标准与程序	(361)
参考文献		(367)



第一章 行政法概述

第一节 行政

一、行政的概念

关于行政的含义,学术界存在争议,始终没有达成共识,《现代汉语词典》对“行政”的释义是:行使国家权力的(活动)机关、企业、团体等内部的管理工作。^① 行政可以用“执行”、“管理”予以注释。行政是组织的一种职能,任何组织(包括国家)其要生存和发展,都必须有相应的机构和人员行使执行和管理职能(行政职能)。

我们认为,行政法研究的行政是指为实现国家的目的,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。具体而言,行政具有以下内容 and 特点:

首先,行政法研究的行政是为实现国家目的,执行国家法律及立法机关意志的活动。它不同于一般意义上的“管理”,更有别于企事业单位内部的“行政”,它是对国家事务与公共事务的特殊管理活动。

其次,这里所说的行政是现代国家权力分工体制的产物,没有

^① 中国社会科学院语言所词典编辑室编,《现代汉语词典》,北京:商务印书馆,1996年版,第1409页。

立法、司法与行政职能的适当分工,就不存在执行法律和立法机关意志的行政。

再次,行政法学研究的行政是执行国家法律和权力机关意志的活动,相对于立法而言,处于从属地位。没有现代意义上的法治原则为背景,就不存在行政法学所研究的行政。

最后,行政与立法的本质区别在于,行政是执行法律的活动,而立法是创制法律的活动;行政与司法的区别在于行政是为实现国家目的而主动执行适用法律的活动,而司法是追诉犯罪、裁判纠纷的被动适用法律的活动。

二、行政的分类

为了有效地规范行政活动,有必要通过分类了解行政的不同表现形式,把握其固有的规律,从而达到准确规范的目的。根据不同标准,可以对行政作不同的分类研究。

(一)积极行政与消极行政

根据行政的目的可以把行政分为积极行政与消极行政。所谓积极行政,是指积极主动地实施管理活动,例如,环境保护一类的行政就属于积极行政。所谓消极行政是指作为管理者的行政机关尽量控制自己的积极判断,尽可能少地实施具体行政,例如,警察行政就属于消极行政。

(二)规制行政与给付行政

根据行政的性质不同,可以将行政分为规制行政与给付行政。所谓规制行政是指以限制规范公民法人等的权利、自由的方式达到行政目的的行政活动,例如,经济规制、食品药品规制、交通规制、建筑业规制就属于规制行政。所谓给付行政是指政府通过给予公民法人利益和便利等方式实现行政目的的活动,例如,政府提



供社会福利、社会保障、设置道路、桥梁、建造公园、住房等活动就属于给付行政。

(三) 权力行政与非权力行政

根据行政方式的不同,可以把行政分为权力行政与非权力行政。所谓权力行政是指通过强制性的支配力量实现行政目的的行政类型,在多数情况下,行政机关的行政活动属于权力行政。例如,税务行政、警察行政、土地行政、食品药品行政等均属权力行政。所谓非权力行政是指通过非权力方式,诸如劝告、建议、指导、契约等实现行政目的的行政类型。例如,学校、医院及公共工程的建筑提供邮电、自来水、液化气等属于非权力行政。

(四) 负担行政与授益行政

根据行政机关与相对一方之间的权利义务关系为标准,可以把行政划分为负担行政与授益行政。所谓负担行政是指剥夺、限制公民、法人等人身财产权益的行政,如税收、处罚、强制、收费等行政均属负担行政,它给相对人设定了义务和负担,从而影响了相对人的人身自由和财产权利。所谓授益行政是指给予公民、法人等某种权益的行政。

第二节 行政法

一、行政法的概念

关于行政法的概念,中外理论界有很多种定义方式。概括起来,大致有以下几种:^①

^① 参见马怀德.行政法概述.应松年主编.当代中国行政法.北京:中国方正出版社,2005年1月第一版,第8~9页。

第一种从行政法的目的出发定义行政法。由于对行政法的目的认识不一,形成了“控权论”、“管理论”和“平衡论”三种定义。

第二种是根据行政法的调整对象定义行政法。鉴于人们对行政法调整对象及范围的认识也不统一,根据这种方法给行政法下的定义也略有差别。

第三种根据行政法包含的主要内容下定义。日本学者多采用此种方式。例如,室井力认为:“行政法是指行政组织、作用以及处理与此有关的纠纷乃至行政救济的法”。^①

上述三种定义方式各具特色,分别从不同角度把握了行政法的实质内涵,为我们进一步认识行政法的作用、调整对象及内容结构奠定了理论基础。

我们认为:行政法是关于行政权力的授予、行使以及对行政权力进行监督和对其后果予以补救的法律规范的总称,用以调整在行政权力的授予、行使以及对其监督过程中发生的各类社会关系,特别是行政权与其他国家权力和个人权利之间发生的社会关系。

二、行政法的特点

行政法与其他部门法相比,无论在形式上还是内容上都具有自己的特征。

(一) 行政法尚未有统一完整的行政法典

通常情况下,每个部门法均有一部相对统一完整的法典,如《民法通则》、《刑法》等。然而,行政法是没有统一法典的部门法,这是因为行政法涉及的社会生活领域十分广泛,内容纷繁复杂,技术性、专业性又比较强,且规范的变动性也很强,制定一部全面又

^① [日]室井力主编,吴微译.日本现代行政法.北京:中国政法大学出版社,1995年版,第14页。



完整的统一法典相当困难。因为没有统一的行政法法典而认为中国不存在行政法的观点是对行政法的误解。行政法不是以统一完整的法典形式存在,而是散见于层次不同、名目繁多、种类不一、数量可观的各类规范性文件中。凡是涉及行政权力的规范性文件,均存在行政法规范。其数量之多,居各部门法之首。

(二)行政法涉及的领域十分广泛,内容非常丰富

现代国家的行政权力急剧膨胀,其活动领域已经不限于治安、外交、军事、税收等方面,而是扩展到社会生活的各个方面,人类的衣食住行已须臾离不开行政权力。因此,各领域所发生的社会关系均需行政法调整,这就决定了行政法适用领域的广泛性和内容的丰富性。

(三)行政法具有很强的变动性

由于社会经济关系变动不居,行政权力以及因行使权力形成的行政关系也必须随之变动,因此,与其他部门法相比,作为行政关系调节器的行政法律规范具有较强的变动性,需要经常地废、改、立。但必须强调的是,行政法的变动性只是相对于其他部门法而言。稳定性是法律规范的基本特征。因强调行政法的变动性较强而主观恣意、朝令夕改,只能造成社会的不安定,那将是对行政法的极大误解。

(四)行政法常集实体规范与程序规范于一身

在一个法律文件中,规定行政权力的取得、运行及对相对人产生的后果等内容的规范往往是紧密相连的。如果仅规定行政权力的取得,而不同时规定其行使的程序是不可能的。这不仅是科学与效率的要求,也是行政活动本身的特点决定的。行政实质上就是管理、执行,因此,享有权力与行使权力是一体的。当然,行政法律规范集实体与程序于一身的特点并不影响把共通的程序独立出

来,作为统一的行政程序法加以规定,更不影响行政诉讼法的独立存在。

第三节 行政法的渊源

行政法的渊源是指行政法的来源或表现形式。我国是成文法国家,行政法渊源一般只限于成文法。作为行政法的成文法渊源,大体包括下述五类。

一、宪法与法律

《中华人民共和国宪法》规定,宪法是“国家的根本法,具有最高的法律效力”;“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业、事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”由此可见,宪法是我国最高位阶的法律渊源。《中华人民共和国宪法》作为行政法法律渊源,其包含的行政法规范主要有:

1. 关于行政管理活动基本原则的规范。例如,关于人民参与国家管理的原则、法制统一的原则、工作责任制原则、民族平等原则、行政首长负责制原则、行政机关工作人员接受人民监督和保障公民权利的原则等基本原则规范。

2. 关于国家行政机关组织、基本工作制度和职权的规范。例如,关于国务院的组织、基本工作制度和职权的规范;关于国务院各部委和审计机关的基本职权规范;关于地方各级人民政府的组织、基本工作制度和基本职权的规范;关于民族自治地方人民政府的组织、基本工作制度和基本职权的规范等。



3. 关于国家行政区域划分和设立特别行政区的规范。

4. 关于公民基本权利和义务的规范。例如,关于公民批评权、建议权、申诉权、取得赔偿权,言论、出版、集会、结社、游行、示威自由权,非经法定程序不受逮捕、拘留权,劳动权,受教育权,社会保障权以及服兵役的义务,纳税的义务,遵守法律、公共秩序、尊重社会公德的义务的规范。

5. 关于保护外国人合法权益和关于外国人义务的规范。

6. 关于国有经济组织、集体经济组织、外资或合资经济组织以及个体劳动者在行政法律关系中的权利、义务的规范。例如,关于国有企业在法律规定的范围内,享有经营管理自主权的规范;关于集体经济组织在遵守有关法律的前提下,享有独立进行经济活动自主权的规范;关于国家保护私营经济合法权益,对私营经济实行引导、监督 and 管理的规范等。

7. 关于国家发展教育、科学、医疗卫生、体育、文学艺术、新闻广播、出版发行等事业方针政策的规范;关于发挥知识分子作用,建设社会主义精神文明,推行计划生育,保护环境,防止污染和其他公害的规范;关于加强国防、保卫国家安全和维护社会秩序的规范等。

法律作为行政法的渊源,包括由全国人民代表大会制定的基本法律,如《国务院组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《统计法》、《兵役法》、《行政诉讼法》、《行政处罚法》等;也包括由全国人民代表大会常务委员会制定的非基本法,如《国家赔偿法》、《治安管理处罚条例》、《食品卫生法》、《药品管理法》、《身份证条例》、《行政监察法》等。

法律既是行政法的渊源,也是刑法、民法和其他部门法的渊源。但单个的法律有些仅包含行政法规范,如《国务院组织法》、《治安管理处罚条例》、《行政处罚法》;有些则不包含行政法规范,

如《刑法》、《刑事诉讼法》等;有些既包含行政法规范,又包含其他法律部门的法律规范。作为行政法渊源的法律不仅包含行政法规范,同时,还可能或多或少地包含某些其他法律部门的法律规范。例如,许多行政法律中就包含有关刑法规范。

二、行政法规、地方性法规与自治条例、单行条例

行政法规是国务院依宪法授权制定的规范性法律文件(《宪法》第89条)。它作为行政法的渊源,调整着国家经济、社会、文化等各方面的广泛的行政社会关系。其数量是大量的,《国务院公报》每年登载的行政法规就有六七十件之多。可见,行政法规在量上是行政法的主要渊源。

此外,在说到行政法规是行政法的渊源时,应该特别指出,行政法规是行政法的渊源,这并不等于说行政法是行政法规的总称或行政法是行政法规和行政规章的总称。因为行政法规范不仅存在于行政法规和行政规章之中,同时也存在于法律和其他形式的法律文件之中。再者说,行政法规是行政法的渊源也不等于说所有的行政法规都是行政法,或所有的行政法规和行政规章都是行政法。因为行政法规和行政规章不仅可以载有行政法规范,而且也可以载有经济法、劳动法、婚姻法,甚至民法和刑法的规范(尽管这种情况很少)。所以,行政法规也可以是其他部门法的渊源。当然,行政法规主要还是行政法的渊源。

地方性法规调整着广泛的行政社会关系,亦是我国行政法的重要渊源之一。自1982年现行宪法颁布以后,我国各省、市、自治区的人大常委会开始行使制定地方性法规的权限,陆续制定了一大批有关地方行政管理的地方性法规。如北京市人大常委会制定的《农村林木资源保护管理条例》、《城市建设规划管理暂行办法》等。