

WWW.ssneea.net.cn

自考

突破

法律专业课程

行政法学

全国高等教育自学考试课程同步辅导

主编/彭贵才

全国高等教育自学考试办公室
自学指导中心

组 编

中国人民大学出版社

G726.9

22

P

全国高等教育自学考试课程同步辅导

自考突破 行政法学

全国高等教育自学考试办公室 组编
自 学 指 导 中 心

主 编 彭贵才

副主编 马丽华

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

马丽华 史红刚 李晓英

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法学/彭贵才主编.

全国高等教育自学考试办公室自学指导中心组编.

北京: 中国人民大学出版社, 2000.11

(自考突破: 全国高等教育自学考试课程同步辅导)

ISBN 7-300-03523-X/G·689

I. 行…

II. 彭…

III. 行政法学-高等教育-自学参考资料

IV. D922.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 49554 号

全国高等教育自学考试课程同步辅导

自考突破

行政法学

全国高等教育自学考试办公室 组编

自 学 指 导 中 心

主 编 彭贵才

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京海淀路 157 号 邮编 100080)

发行部: 62514146 门市部: 62514148

总编室: 62511242 出版部: 62511239

E-mail: rendafx@public3.bta.net.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 三河实验小学印刷厂

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 8.75

2000 年 11 月第 1 版 2000 年 11 月第 1 次印刷

字数: 212 000

总定价 (9 册): 108.00 元 本册定价: 12.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《全国高等教育自学考试课程同步辅导·自考突破》

丛书编委会

主任

赵亮宏(教育部高等教育自学考试办公室主任)

杨学为(教育部高等教育自学考试办公室原主任)

执行主任

王建军(教育部高等教育自学考试办公室副主任)

副主任(以姓氏笔画为序)

刘育民(广东省高教厅副厅长)

何晓淳(辽宁省高中教育招生考试委员会办公室主任)

邹恩江(黑龙江省招生考试委员会办公室副主任)

侯福祿(河南省招生办公室主任)

唐佐明(广西壮族自治区招生考试院常务副院长)

潘桂明(教育部高等教育自学考试办公室原副主任)

委员(以姓氏笔画为序)

石 喆(教育部高等教育自学考试办公室省级命题指导中心主任)

李占伦(天津市高等教育自学考试委员会办公室主任)

刘 芃(教育部高等教育自学考试办公室文科处处长)

刘粤平(教育部高等教育自学考试办公室综合处处长)

张 毅(湖北省教育考试院副院长)

张兆松(山东省高等教育自学考试委员会办公室主任)

肖 辉(江西省自学考试办公室主任)

邱建臣(教育部高等教育自学考试办公室助学处处长)

罗 民(教育部高等教育自学考试办公室考务处处长)

唐大庆(重庆市高等教育自学考试委员会办公室副主任)

徐沪生(教育部高等教育自学考试办公室理科处处长)

康乃美(福建省高等与中等专业教育自学考试指导委员会办公室主任)

葛为民(浙江省高等教育自学考试委员会办公室主任)

潘 阳(教育部高等教育自学考试办公室自学指导中心主任)

秘书长

杨 威(教育部高等教育自学考试办公室自学指导中心副主任)

出版说明

为了解决广大自考生在学习中的实际困难，我们本着认真负责的态度，组织全国一流的专家学者编写了这套大型丛书——《全国高等教育自学考试课程同步辅导·自考突破》。与众多的自考辅导书相比，该套丛书具有以下特点：

一、具有很高的权威性。丛书是由全国高等教育自学考试办公室自学指导中心组织相关专业委员会的专家及课程大纲、统编教材的主创人员编写的。这些专家拥有丰富的自考教学经验和一流的编写水平。

二、实用性和针对性强。本套丛书是由学科专家们严格按照自考课程大纲的要求而编写的，主要内容与教材相配套，按章（节）设计。考生在学完教材每章的内容以后，可以按照专家归纳的重点和常考的知识点有针对性地复习。每章中设计的练习题与实际考试的题型完全一致，而且覆盖了教材后面的所有习题，并给出了参考答案。

三、这套大型丛书的主要内容已纳入教育部全国高等教育自考办的“自学考试答疑网络”。有上网条件的考生，在学习的同时还可以通过该辅导书封面上的网址接受“自考答疑网络”的辅导。

总之，有了这样一套辅导书，等于把每门课程最权威的辅导老师请到了身边。希望它能给广大考生以实实在在的帮助，使考生在学习和应试能力上都有所突破，以顺利地通过考试。

全国高等教育自学考试办公室自学指导中心

中国人民大学出版社

2000年5月

《全国高等教育自学考试课程同步辅导·自考突破》

总 序

教育部高等教育自学考试办公室主任 杨克庆

新世纪的竞争,是人才的竞争,是国民素质的竞争。要提升我国的国际竞争力,振兴中华民族,培养大量的、一批又一批高质量的各类人才是最重要的。作为“没有围墙的大学”的高等教育自学考试经过了20年的发展,逐渐壮大,现已成为我国人才培养的一条重要途径以及广大有志青年的成才之路之一。

高等教育自学考试向全社会敞开着大门。作为国家主管高等教育自学考试的机构——教育部高等教育自学考试办公室,我们有责任和义务对散布于社会各个角落的自考学生的学习进行指导和帮助。为此,我们开通了“全国高等教育自学考试答疑网络”,聘请高等院校的学科专家撰写课件、上网答疑,通过互联网络对学生自学进行指导和帮助。对于那些暂时还不能够上网学习的考生,我们将网络的教学课件编辑成书出版,使他们同样得到学习机会。

经过细致、周密的组织和准备工作,教育部高等教育自学考试办公室自学指导中心和中国人民大学出版社共同策划、出版了这套《全国高等教育自学考试课程同步辅导·自考突破》丛书。整套丛书大约100本,涉及公共政治课、经管类共同课及财经、政法、中文、英语、计算机等专业。丛书由著名高等学校的学科专家执笔,我认为它在数量繁多的同类出版物中属于佼佼者,希望它能成为考生的好帮手。

2000年5月于北京

目 录

第一部分 学习方法与应试指导	(1)
一、课程地位.....	(1)
二、学习方法.....	(6)
三、命题说明	(12)
四、解题技巧	(15)
第二部分 练习题及答案	(27)
第一章 绪论	(27)
第二章 行政法律关系主体	(43)
第三章 行政行为概述	(59)
第四章 抽象行政行为	(73)
第五章 具体行政行为	(89)
第六章 行政合同.....	(127)
第七章 行政指导.....	(137)
第八章 行政程序法.....	(145)
第九章 行政违法与行政责任.....	(159)
第十章 行政赔偿.....	(172)
第十一章 行政复议.....	(189)
第十二章 司法审查.....	(208)
第三部分 模拟试题及答案	(239)
一、模拟试题.....	(239)
二、模拟试题答案要点.....	(250)
附：1999 年下半年全国高等教育自学考试行政法学 试卷.....	(255)

第一部分 学习方法与应试指导

一、课程地位

(一) 行政与行政法学

行政是指国家行政机关对国家与公共事务的决策、组织、管理和调控。这个定义包括以下几层含义：(1) 行政活动的主体是国家行政机关。(2) 行政活动的范围逐步地扩大，现代行政活动已不限于管理国家事务，还越来越广泛地涉及到管理公共事务。(3) 行政活动的目的是为了实现对国家与公共事务的组织与管理。(4) 行政活动的方法和手段是决策、组织、管理和调控。

行政法是调整行政关系以及在此基础上产生的监督行政关系的法律规范和原则的总称。这个定义包括的含义为：(1) 行政法是国家一类法律规范和原则的总称。(2) 这一类法律规范和原则的调整是行政关系和监督行政关系。它是仅次于宪法，与刑法、民法相并列的三大基本法律部门之一。

行政法在国家管理和社会发展中具有重要作用：(1) 保障行政权有效行使，促进和监督行政主体依法行政。(2) 贯彻实施宪法，推动民主政治进程，保障公民、法人或其他组织的合法权益。(3) 促进政治、社会、经济建设，维护生活秩序。

由于行政法的重要地位，高等教育自学考试把行政法学列为一门重要的学习科目。它是法律与行政管理专业的主干课程之一。行政法学是研究行政法的科学，它的任务是研究行政法的基本原则和规范，研究行政法的历史发展规律，研究行政法的基本性质、内容和形式，研究行政法的制定、执行和遵守，研究人们关

于行政法的观念和学说的理论。行政法学在我国有着广阔的发展前景，学好行政法学对学生而言具有重要的意义。

（二）行政法学的发展过程

我国行政法学的真正发展是在党的十一届三中全会以后。随着经济、政治改革的深入，我国行政法学获得了重大发展。近20年来，我国已经制定了大量的行政法律、法规和规章，有力地推动了行政法学的研究。1987年前，行政法学界把重点放在行政组织、行政机关以及公务员的管理上，强调行政法对于实施和保证行政管理的作用，而忽视、轻视了行政权的监督、控制及保障行政相对方的权利。1987—1989年，行政法学者的研究普遍突破了前苏联围绕管理建构的模式体系，试图按照行政法本身的性质和特征构造行政法学的理论体系。1989年以后，尤其是随着党的“十四大”确立了在我国建立社会主义市场经济体制，行政法学研究进入了一个新的发展时期。具体表现在以下几方面：（1）打破了以往单纯重“管理”轻“服务”、重“实体”轻“程序”的格局；（2）改变了过去仅以行政权为研究对象的狭窄范围，将研究对象扩展到了行政相对方及其权利的保障；（3）围绕规范行政权的行使，深入了对监督行政、行政责任和行政救济的研究；（4）强化了对非权力行政手段如行政合同、行政指导、行政奖励的探讨；（5）在有关专题的研究上取得了突破，如行政法的理论基础，具体行政行为和抽象行政行为，司法审查的原理与范围等。

（三）《行政法学》的体系

今年全国高等教育自学考试行政法学课程选用的教材是罗豪才主编的《行政法学（新编本）》（北京大学出版社1996年版）。这本教材的体系大致是由三部分十二章组成。第一部分主要阐述基本概念、基本范畴、基本原则、基本法律关系等，其中包括第一章绪论和第二章行政法律关系主体。学好这些内容对学习后面

的知识会有重要的指导作用。第二部分着重阐述行政行为，主要讲行政主体行使行政权的原则和规范。这一部分大致也可分为三方面的内容：（1）行政行为的基本理论；（2）抽象行政行为；（3）具体行政行为。其中包括第三章行政行为概述、第四章抽象行政行为、第五章具体行政行为、第六章行政合同、第七章行政指导、第八章行政程序法。第三部分是监督行政行为或称行政法制监督，着重阐述监督行政的有关制度的原则和规范。其中包括第九章行政违法与行政责任、第十章行政赔偿、第十一章行政复议、第十二章司法审查。全书大致按“行政主体—行政行为—行政责任”的结构排列，脉络十分清楚。对行政法学体系的了解有助于学生对其内容的学习，它使学生学习时感到条理分明，便于记忆。

（四）行政法学的内容

行政法学内容繁多，学习时会有一定的难度。行政法学的具体内容是该课程学习的主要方面，要花大力气把它们掌握好。它的主要内容是：

第一章：绪论。内容主要包括行政权及其特点，行政法的概念、特点、渊源、主要分类，行政法关系及它们的特点、行政法的基本原则、行政法的地位和作用。本章对行政法的概念、调整对象，行政法律关系的特点，监督行政法律关系的特点，行政合法性原则和行政合理性原则等都作了详细论述。本章是本课程的重点章之一，理解和分析本课程以后的内容，都有赖于对本章内容的熟练掌握。

第二章：行政法律关系的主体。内容主要包括行政主体的概念及其涵义、行政职权的内容、国家行政机关及其具有行政主体资格的条件、被授权和被委托的组织和个人、公务员的概念及其法律关系。本章着重分析了国家行政机关与法律、法规授权的组织，公务员与受委托的组织、个人同行政主体之间的联系、区

别。应注意行政主体与行政法律关系主体的区别。

第三章：行政行为概述。掌握本章内容是学好后面第四、五、六章的基础。本章从总体上阐述了有关行政行为的基本知识，包括行政行为的定义及其特征、行政行为的内容、行政行为的效力、行政行为的主要分类、行政行为的成立和合法要件、行政行为的无效、撤销与废止的原因和后果等。

第四章：抽象行政行为。内容包括抽象行政行为的概念、特征、分类，行政立法的概念与特点，行政立法的种类及其特点，行政立法的主体，行政立法的原则和程序，其他抽象行政行为及其概念、特征和作用。其中，行政立法行为是本章的重点。今年全国人大刚刚颁布《立法法》（2000年3月15日通过），因此，要注意法律条文与理论之间的差异，概念应以法律条文规定的为准。

第五章：具体行政行为。本章主要考核点有9个，即行政征收、行政许可、行政确认、行政监督、行政处罚、行政强制、行政给付、行政奖励、行政裁决。内容有行政征收及行政征用、行政没收和行政征购等相关概念，行政征收的特征、内容；行政许可的概念和特征、种类、作用、行政许可的程序；行政确认的概念与特征，行政确认与行政许可、行政裁决和行政处罚的关系和区别，行政确认的主要形式和基本分类，行政确认的作用；行政监督的概念、特征，行政监督与行政法制监督的区别，行政监督的作用和方式；行政处罚的概念、特征，行政处罚与行政处分、刑罚、行政强制执行的区别，行政处罚的原则，行政处罚的种类和形式、行政处罚的管辖、适用，行政处罚的程序；行政强制的概念、特征，对人身的强制措施，对财产的强制措施，即时性和执行性强制性措施，行政强制与相关概念的区别等；行政给付的概念、特征，行政给付的内容和形式；行政奖励的概念与特征，行政奖励的原则，行政奖励的内容和形式；行政裁决的概念与特

征，行政裁决与行政仲裁、行政复议、行政审判的区别，行政裁决的作用，行政裁决的种类和程序。其中，行政许可、行政处罚、行政强制、行政裁决等是重点，应该熟练掌握。

第六章：行政合同。它是一种双方行政行为，主要内容有行政合同的概念和特征，行政合同的种类，行政合同的作用，行政合同的缔结，行政合同双方的权利义务，行政合同的履行、变更和解除等。

第七章：行政指导。主要内容包括行政指导的概念和特征，行政指导的种类、行政指导的作用等。行政指导是一种特殊形式的行政行为，因此，有关行政指导的概念与特征、市场经济条件下建立与完善行政指导的必要性以及如何构建我国的行政指导制度等都是值得注意的地方。

第八章：行政程序法。本章可以结合《行政处罚法》来理解行政程序法的基本原则和基本制度。本章应掌握内容有行政程序种类，行政程序法的作用，行政程序法的基本原则，行政程序法基本原则的保障制度。

第九章：行政违法与行政责任。本章的名词解释较多，内容有行政违法的概念与特征，行政违法的构成要件，行政违法的分类，行政不当的概念、特征，行政责任的概念、特征及其构成要件，行政侵权责任，行政责任的种类，掌握不同违法主体应当承担行政责任的方式等。

第十章：行政赔偿。本章的内容同《国家赔偿法》的有关规定紧密相连，因此，应结合《国家赔偿法》的具体规定，了解行政赔偿的概念及其特征，建立行政赔偿制度的意义，行政赔偿范围，国家不予赔偿的情形，行政赔偿请求人，行政赔偿义务机关的确定，行政赔偿程序，行政赔偿的计算方式和标准。

第十一章：行政复议。学习本章知识，应与 1999 年新颁布的《行政复议法》结合起来。着重了解行政复议的概念及其特

点，行政复议的基本原则、特有原则，行政复议的作用，行政复议法律关系及其特点，行政复议法律关系的主体、内容和客体，行政复议的受案范围，行政复议的管辖，掌握行政复议的申请、受理、审理和决定的程序，并运用这些知识，提高分析问题、解决问题的能力。

第十二章：司法审查。本章是重点章，应紧密结合《行政诉讼法》以及最高人民法院的最新（1999年11月24通过）相关司法解释来学习。主要内容有司法审查的概念、司法审查的作用、司法审查的原则、司法审查的范围、司法审查的主体、司法审查的管辖、司法审查参加人、司法审查的标准、司法审查的法律适用、司法审查的审理程序以及司法审查的判决、裁定与决定等。

二、学习方法

自学考试要求掌握的内容比较全面、细致，而行政规范又易于变动，在短时间内不易掌握行政法学的内容。因此，除了勤奋努力外，还要讲究学习方法，才能提高学习的效率，作到事半功倍。

（一）首先要遵循马克思主义关于法的基本观点，坚持正确的学习方向

我国的社会主义行政法学是一门在中国共产党领导下，以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，建立和发展起来的一门政治性很强的科学。马克思、恩格斯作为伟大的马克思主义创始人，对法学有精深的研究。他们曾经以相当大的精力深入研究和探讨了当时英、法等欧洲国家的法律制度和法学的重要问题，他们的科学法律观，是法学思想史上伟大的革命性飞跃，是我们学习行政法学和法制建设的指南。要学好行政法学，必须遵循马克思主

义关于法的基本观点，全面学习和掌握马列主义毛泽东思想的基本原理并在实践中加以运用。只有这样，才能掌握行政法学的真谛，运用它建设具有中国特色的社会主义强国。

(二) 学习行政法学，应首先掌握它的基本概念、基本理论和基本知识

从学习内容上讲，可以考虑先掌握课程的重点和难点，后再掌握或了解其他知识，即先把本课程最基本的概念、基本理论、基本知识掌握好，然后再扩大到掌握其他知识面。任何一门科学都有其赖以建立的基本理论及基本概念和基本知识，行政法学也不例外。因而准确地掌握该课程的基本理论、基本概念和基本知识是学好行政法学的关键。行政法学中有不少基本概念，记住它们是必要的。但是，这还不够，不能满足于死记硬背，重要的是理解。行政法学中的基本概念、术语专业性较强，用词严谨，绝不可望文生义，不求甚解，必须经过深入思考，才能准确理解。要明确概念对于阐述基本理论的意义，并弄清概念之间的区别。这些概念主要有：行政与行政法；行政关系和行政法律关系；行政法律关系与监督行政法律关系；行政法和行政法规；行政法规与行政规章；规章和规范性文件；行政主体和行政法律关系主体；行政立法和行政司法；行政处罚与行政处分；行政征收、行政没收和行政征购；行政强制措施与行政强制执行；行政许可和行政确认；抽象行政行为与具体行政行为；行政监督和行政法制监督；行政责任和行政赔偿；行政仲裁、行政复议和行政诉讼等。只有理解了的东西，才能深刻地认识它，也才能记得牢，用得活。

(三) 理论与实际相结合是行之有效的方法

行政法学是一门理论性和实践性都比较强的学科。许多法律规定和原理都是从实践中得出来的，同实践的联系十分密切。因此学习行政法学一定要注意理论联系实际：联系我国的社会实

际、立法与司法实际。这样才能加深对法学理论的理解，学得生动活泼。联系实际的方法很多，如收集报刊上发表的文章，旁听对案件的审理，有条件的可以办理一些案件，而比较简便和有效的方法就是结合实际案例来学习。如果从书本到书本，不结合实际就相当抽象，而如果理论结合实际，结合具体案例来学习，就不会感到枯燥无味，那些原来对初学者来说不怎么生动的基本概念和基本原理，也就会在头脑中成为具体、形象、生动的东西，这样不仅能加深对专业知识理解，也能增强记忆，培养和提高自己解决实际问题的能力。

行政法学的内容都是可以结合实际去理解和掌握的。例如名词：行政法律关系、监督行政法律关系。我们理解这些关系时就要联系实际。什么叫行政法律关系呢？书上的表述是：由行政法调整的具有行政上权利义务内容的行政关系。在理解此概念的时候我们可以这样去联系实际：税务机关征税时和纳税人根据有关税法所形成的关系就是行政关系的一种。又如公安机关在交通、治安管理时与违反交通规则和违反治安管理的人所形成的关系等。什么是监督行政关系？监督行政关系是监督主体对行政机关是否依法行政进行监督时形成的关系，当行政关系产生时就可能产生监督行政关系，因为行政机关的行政是受到当权机关监督的。如上述公安机关在治安管理时，管理相对人即被处罚人向其上一级公安机关申请复议，那么就会形成上一级公安机关对该治安管理的公安机关是否依法管理进行审查监督。其他的许多概念如行政给付、行政奖励、行政监督等也容易联系实际去理解和掌握。例如对行政给付书本上解释为又称行政物质帮助，指行政机关对公民在年老、疾病或丧失劳动能力等情况或其他特殊情况下，依照法律、法规规定，赋予其一定的物质权益或与物质有关的权益的具体行政行为。我们可以联系实际加深理解。如给复员军人安排工作，对革命烈士家属发放抚恤金，对农村“五保户”

发放优待金，对下岗工人发放救济金等等，都是行政给付的内容。这样联系实际，概念就学活了。

至于一些理论问题也是可以联系实际去理解和掌握的，例如，如何全面理解抽象行政行为主体。抽象行政行为主体指有权制定行政法规、行政规章的国家行政机关。在理解这个名词时，学生容易对抽象行政行为的主体局限在国务院、国务院各部及各委员会、国务院直属机构、省自治区直辖市人民政府、省自治区人民政府所在地的市人民政府、经国务院批准的较大的市的人民政府、作为经济特区的市人民政府这七类主体上，没有注意到这七类主体是指行政立法的主体。行政立法是一类最重要的抽象行政行为，但在现实中还存在着与之密切相联系的另一种抽象行政行为，即其他规范性文件。这类抽象行政行为的主体具有广泛性，即除了上述行政立法的主体及其厅、局、办有权制定外，还包括其他设区的市和不设区的市、县人民政府及其下属机关，乡、镇人民政府。学生在学习时往往只注重了前者，却忽视了后者。又如如何理解行政法的特点、行政法的作用、行政法律关系的特征等等。我们在记忆行政法的特点时，联系实际就可以知道在形式上行政法从来就没有过统一完整的法典，行政法规数量繁多；内容上范围广泛，易于变动。再如就行政法律关系的特征来说，我们理解它是与其他法律关系、尤其是民事法律关系比较而言的，行政法律关系的一个特征是：必有一方是行政主体。我们联系实际，如税务管理、治安管理、环保管理、市场管理等等都是由行政主体履行其职能的，它们与被管理人形成法律关系时，是法律关系中的重要一方。反之在民事法律关系中则不一定有行政机关参与，如公民之间租房，贷款、借款等等，即使有行政机关参与其中，它也是以民事主体的资格参与的，不是行使职权，也不能行使职权。再如行政法律关系具有非对等性，也可这样联系实际，环保管理部门对某工厂因排放废渣、废水污染超标

进行处罚就不需征得该工厂同意，交通管理部门对违反交通规则的人处罚也无需其同意，行政主体单方面意思表示就可以和管理相对人形成处罚与被处罚的法律关系，如果管理相对人不接受，行政主体还可以采取强制措施，这些表现了行政法律关系的非对等性。它不像民事法律关系，主体双方是根据自愿、平等、有偿的原则来形成的平等的法律关系的。

从过去考试的情况来看，很多题目是联系实际、应用性很强的，如果对行政法学的内容不结合实际去理解，也不容易解答好。例如 1999 年下半年全国自考试卷中案例分析题，如果平时不注意联系实际理解县人民政府颁布的具有普遍效力的决定也是一种抽象行政行为，县法院无权对这种抽象行政行为进行审查，就很难回答对这道题。又如 1997 年下半年全国自学考试试卷中的一道选择题：某区公安分局与工商局共同对李某作出处罚决定，李某不服欲提起行政赔偿请求，本案行政赔偿义务机关是（ ）。

- A. 某区公安分局 B. 某区工商局
- C. 某市公安局 D. 某市工商局
- E. 某区公安分局与工商局的共同上级机关区人民政府

本题的正确答案为 A、B。这道题就是考共同赔偿义务机关的规定。

总之，联系实际，在此基础上理解行政法学的内容是学好行政法学的重要方法。

（四）了解相关的重要法律、法规及司法解释，有助于学好行政法学

行政法学是一门实践性很强的学科。行政法学理论的发展与行政法律法规制定的完善是相辅相成的。行政法学的学习也必然离不开有关的法律法规。在学习中我们必须熟悉的法律有：《宪法》、《国务院组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民