

行政法学

主 编：赵 静 夏 军
副主编：张 圳



中国地质大学出版社

行政法学

主 编 赵 静 夏 军
副主编 张 圳

中国地质大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政法学/赵静,夏军主编,张圳副主编. —武汉:中国地质大学出版社,2002. 3

ISBN 7-5625-1677-4

I. 行…

II. ①赵…②夏…③张…

III. 法学-行政法-基本知识-中国

IV. D922. 1

行政法学

赵 静 夏 军主编

责任编辑:梁涤坚 赵来时

技术编辑:阮一飞

责任校对:胡义珍

出版发行:中国地质大学出版社(武汉市洪山区鲁磨路31号)

邮编:430074

电话:(027)87482760 传真:87481537 E-mail: cbo @ cug. edu. cn

经 销:全国新华书店

开本:850毫米×1168毫米 1/32

字数:338千字 印张:13

版次:2002年3月第1版

印次:2003年6月第2次印刷

印刷:湖北荆州鸿盛印刷厂

印数:5 001—8 110册

ISBN 7-5625-1677-4/D·71

定价:16.00元

如有印装质量问题请与印刷厂联系调换

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政法学的研究对象	(1)
第二节 行政法的基本概念	(9)
第三节 行政法的基本原则	(21)
第四节 行政法的基本范畴	(29)
第五节 行政法律关系	(40)
第二章 行政法的历史发展	(46)
第一节 我国行政法的历史发展	(46)
第二节 外国行政法的历史发展	(55)
第三章 行政主体	(71)
第一节 行政权载体组织的法律概念	(71)
第二节 行政主体	(79)
第三节 行政组织法	(95)
第四章 行政行为	(100)
第一节 行政行为的概念与特征	(100)
第二节 行政行为的分类	(105)
第三节 行政行为的构成要件与合法要件	(109)
第四节 行政行为的内容与效力	(115)
第五章 行政程序法	(128)
第一节 行政程序法概述	(128)

第二节	行政程序法的发展·····	(132)
第三节	行政程序法的基本原则和主要制度·····	(136)
第六章	行政立法·····	(147)
第一节	行政立法概述·····	(147)
第二节	行政立法的体制·····	(156)
第三节	行政立法的原则和程序·····	(164)
第四节	行政立法的效力·····	(170)
第五节	行政法规、规章以外的行政规范性文件·····	(178)
第七章	行政执法·····	(184)
第一节	行政执法概述·····	(184)
第二节	行政命令·····	(190)
第三节	行政检查·····	(192)
第四节	行政许可·····	(195)
第五节	行政确认·····	(202)
第六节	行政征收·····	(206)
第七节	行政措施·····	(208)
第八节	行政奖励·····	(212)
第九节	行政处分·····	(215)
第八章	行政处罚·····	(219)
第一节	行政处罚概述·····	(219)
第二节	行政处罚的种类和设定·····	(227)
第三节	行政处罚的实施机关·····	(233)
第四节	行政处罚的管辖与适用·····	(237)
第五节	行政处罚的决定程序·····	(244)
第六节	行政处罚的执行程序·····	(259)
第九章	行政司法·····	(267)
第一节	行政司法概述·····	(267)
第二节	行政复议·····	(278)
第三节	行政裁决·····	(287)

第四节	专门行政裁判制度·····	(291)
第十章	行政责任·····	(296)
第一节	行政责任概述·····	(296)
第二节	行政主体的行政责任·····	(301)
第三节	公务员的行政责任·····	(313)
第四节	行政相对人的行政责任·····	(316)
第十一章	行政赔偿·····	(318)
第一节	行政赔偿概述·····	(318)
第二节	行政赔偿的范围·····	(323)
第三节	行政赔偿请求人和赔偿义务机关·····	(330)
第四节	行政赔偿程序·····	(347)
第五节	行政赔偿方式和计算标准·····	(356)
第十二章	行政诉讼·····	(361)
第一节	行政诉讼概述·····	(361)
第二节	行政诉讼的原则·····	(365)
第三节	行政诉讼的受案范围和管辖·····	(373)
第四节	行政诉讼程序·····	(388)
第五节	司法审查的标准·····	(404)
参考文献	·····	(408)
后记	·····	(409)

第一章

绪 论

第一节 行政法学的研究对象

一、行政法学的研究对象

在法学研究中，研究对象往往是区分不同学科的基本依据。正是由于各门学科都以具有矛盾特殊性的特定客体为研究对象，从而使各门学科以各自所具有的个性相互区别开来，进而使各门学科成为一门独立的学科；同时也由于他们在研究对象方面的共性或联系，而使它们一起构成某类学科群。因此，界定研究对象，对于任何学科的发展都具有非常重要的意义。

行政法学是研究行政法律规范与行政法律现象的基本部门法学。这是一门面广量多、新兴的法学学科。也就是说，行政法学既要研究行政法制的实践，包括行政立法、行政执法、行政司法和行政监督等活动和规律，又要研究行政法制理论和历史发展及未来展望的行政法律学科。概括地讲，行政法学是研究行政法的产生、发展及其规律，行政法的价值与功能，行政法的内容与形式，行政法律关系，行政法的理论基础等内容的行政法律学科。

行政法学的具体研究对象和范围：

（一）行政法的产生、存在、发展及其规律

行政法不是自古就有的社会现象，也不是在任何历史条件下都

能够生存和发展的事物。在奴隶制和封建制等专制制度下，几乎没有行政法的存在；在法西斯制度下，行政法被废除，或形式上存在，实质上被废除；在计划经济体制下，行政法处于被冷落、被遗忘的境地，其作用基本上被政策和行政命令所取代。只有在较为健全、完善的市场经济体制下，在法制和民主政治制度下，行政法才不断发展、兴盛。这是什么原因呢？有什么规律可循呢？行政法为什么在某种历史条件下就不能产生、发展，而在另外的历史条件下却发展、兴盛呢？这些问题自然应是行政法研究的课题。行政法学通过研究、认识和找寻行政法产生、存在和发展的经济、政治、文化诸条件，从而认识行政法产生、存在、发展所需要的社会环境。

（二）行政法的价值与功能

行政法作为一种社会现象，不同于自然现象，具有人为的因素。人们创造这种社会现象，有其目的和动机。人们创建行政法这一法律部门是为了解决什么社会问题，营造什么社会秩序和生存环境，行政法本身具有何种功能，能否解决人们所要解决的问题，达到人们所要达到的目的，这种主观性要素和客观性要素的统一，即构成其价值。

价值是与时间、空间相联系的，它是一种相对的事物而非绝对的事物。在不同的历史时期，不同的国度，同一种法律制度可能具有不同的价值；在同一历史时期，同一国度，不同的人们对同一法律制度的价值也会有不同的看法。因此，行政法学对行政法的价值、功能的分析应与具体的时空条件联系起来，并且要对不同的价值观进行比较、鉴别，以便得到正确的认识。

（三）行政法的内容与形式

行政法主要包括三大类规范和制度：

1. 行政组织法的规范和制度。
2. 行政行为法的规范和制度。
3. 行政法制监督、行政责任、行政救济法的规范和制度。

行政组织法的规范和制度又包括四小类：①调整行政组织和职

能的狭义行政组织法；②调整行政机构和编制的行政编制法；③调整行政工作人员任用和管理的公务员法；④调整行政设施、国有资产等公物的公物法。

行政行为法的规范和制度在理论上可分为行政实体法和行政程序法两类，但在实践中，实体规范与程序规范往往紧密结合，很难划分。因此，这部分规范制度通常根据另外两种标准进行分类研究：第一种分类标准是相应规范、制度所调整的行政行为的种类，根据行政行为种类的不同，可将行政行为法分为行政立法法、行政许可法、行政征收法、行政裁决法、行政给付法、行政强制法、行政处罚法等；第二种分类标准是相应规范、制度所调整的管理领域，根据管理领域的不同，可将行政行为法分为公安管理行政法、民政管理行政法、国防、外交管理行政法、经济管理行政法、科教文卫管理行政法等等。

行政法制监督、行政责任、行政救济法的规范和制度主要包括五小类：①行政诉讼法；②行政复议法；③行政赔偿法；④行政申诉、控告、检举法；⑤行政监察法。

行政法的形式主要指行政法的法源形式，如法律、行政法规、规章、判例、法理等；同时也指行政法的结构形式，如篇、章、节、条、款、项等。

行政法的内容是行政法学最重要的研究对象。

（四）行政法律关系

行政法的调整对象是行政关系，行政关系被行政法调整时即为行政法律关系。行政法的基本研究对象是行政法，而行政法的基本任务之一即在于确立和维护一定的行政法律关系，离开了行政法律关系，行政法规范及其制度就失去了存在的意义。因此，行政法学研究行政法，必须同时研究行政法所确立和维护的行政法律关系，包括：行政法律关系的主体、客体；行政法律关系的内容，即双方当事人的权利、义务及所构成的法律地位；行政法律关系的发生、变更和消灭等。

（五）行政法学的理论基础

行政法学虽然属于应用法学，但应用法学同样有其理论基础。这种理论基础包括三大类：

1. 行政法学与其他应用法学共同的基本原理，这些共同的基本原理通常由法理学、法史学来研究；

2. 行政法学不同于其他应用法学的特有基本原理，这一类基本原理通常在行政法学的绪论部分研究，同时在宪法学、政治学和其他有关学科中也可以发掘出相应的行政法学基本原理；

3. 行政法学的具体制度原理，这一类原理通常在行政法学各篇、章研究具体规范、制度时同时研究。

行政法的规范、制度是客观存在的，但是由于人们所说明、解释、论述这些规范、制度的理论往往带有主观的因素，从而不同的学者可能会总结出不同的行政法理论。因此，研究行政法学的理论基础应研究各个国家、各种学术流派的各种不同学说，对各种不同学说加以比较和鉴别，去伪存真，以便获得较为正确的理论。

二、行政法学的研究概况

（一）国外行政法学的研究发展概况

行政法学的研究受到行政法发展的制约，而行政法学的研究对行政法的发展又有着积极的推动作用。就行政法的发展来说，至今为止，世界各国都未形成一部包罗万象的、统一的行政法典。不仅如此，不同国家的行政法，往往取决于各国政治经济制度，植根于各国不同的宪法和法律体系，因此现今世界，各国的行政法学体系，极不统一，其所研究的重点，也存在着很大的差别。在传统中，一些大陆法系的国家，包括日本国通常将行政法划分为“行政组织法”、“行政行为法”和“行政救济法”三个部分。行政法学相应地由上述三个部分加上绪论或导论组成，强调保障行政权，只是近年来才开始强调对行政权的制约。在普通法系的国家，行政法长期得不到重视，行政法长期处于被压抑状态。但在本世纪内，美国、英

国、加拿大等国，情况发生了很大的变化，行政法学已成为发展最快的一门学科，相应的学术活动十分频繁，学术著作和教材也日益增多。但相对于大陆法系来说，这些国家的行政法学体系不稳定、缺乏系统性，理论尚欠成熟。

在第二次世界大战后的50年内，国外行政法学主要呈现下述发展趋势：

第一，特别重视行政程序。战后美国、德国、日本等西方国家都陆续制定了统一的行政程序法，行政法学术界对此非常重视，许多学者将之作为行政法学的重要内容，认为行政程序与司法审查是现代行政法的两大支柱。

第二，注重公民对行政管理的直接参与。战前行政法学者把主要注意力放在对责任政府和控制行政权的研究上。战后由于议会政治的缺陷日益突出，以及“行政国”、“福利国”的兴起，行政法学开始转而关注行政过程的民主化，强调公民直接参与管理，例如政府在进行重大决策和制定规章时通过听证会等形式听取公民的建议、意见，公民通过查询了解政府情况或直接旁听行政机关的有关会议而对政府进行监督等。

第三，注重政务公开。战后，许多西方国家陆续颁布了一系列有关政务公开和保护公民民主权利的法律，如《阳光下的政府法》、《情报自由法》、《隐私权保护法》、《行政裁判所法》、《督察专员法》，西方行政法学者将之称为“新行政法”，并以极大的热情投入到对这些法律的理论和实践的研究之中。

第四，随着现代行政管理理论与法学理论的发展，经济分析方法应运而生，西方行政法学者对之也予以了极大的重视，将之作为行政法学研究的新的思维方式。

第五，比较研究风气日甚，各国行政法制度都注重借鉴外国的有益经验。

第六，公法与私法呈现融合趋势，过去存在的公、私法的截然分立现已不明显。

第七，行政指导、行政合同等新的行政技术的兴起也引发了行政法学界的广泛注意。

总之，西方国家不论是大陆法系的，还是普通法系的，他们的行政法的发展趋势是，在行政领域，确认个人拥有更多的权利，规定行政机关应提供更广泛的实质性的服务，强调政务公开，加强对行政进行监督以求“个人与行政之间”的平衡。

（二）我国行政法学的发展概况

我国的行政法和行政法学在解放前深受大陆法系国家的影响。在20世纪50年代，我国照搬前苏联模式研究行政法，在此之后，我国用政治运动解决社会矛盾，否认法律的功能。因此，同其他部门法一样，行政法和行政法学被打入冷宫。党的十一届三中全会以后，随着改革的深化，我国的行政法和行政法学获得了新生并取得了迅速的发展。十多年来我国制定了数以万计的法律、法规、规章及有关文件，大大促进了行政法和行政法学的发展。

1987年以前，我国行政法学界研究的重点是行政组织和行政机关活动的基本原则，包括行政组织的涵义、行政机关的性质、分类及各种行政机关的组成、职权、结构与工作原则，以及公务员的管理制度等。学者们当时一般较为强调行政法保障行政机关行政管理的作用，而对行政法监督与控制行政权的作用有所忽视。

1987年至1989年，先后出版了一批论著，试图按照行政法学本身的性质、特征来构建行政法学的理论体系，并着重研究行政法的基本概念、基本原则、法律关系、行政行为，以及监督行政行为方面的理论与实践问题。

1979年至1989年这十年间，行政法学在学科建设和理论研究方面所取得的进展，主要表现在下述方面：

第一，初步确立了行政法学的学科体系与研究范围。高等学校院系陆续开设了行政法学及相关课程，从而使行政法学作为法学一门独立分支学科在我国建立起来。

第二，在行政组织法和公务员法研究方面取得了若干明显的成

果。这些成果为20世纪80年代的政府机构改革和公务员条例的制定提供了理论依据和实践方案。

第三,突破了前苏联行政法的纯管理法模式,提出了行政法治原则、行政监督与监督行政的理论,为行政复议、行政诉讼制度的建立提供了初步的理论基础。

第四,国外行政法研究方面取得了初步成果,一些著作和文章陆续介绍了法国的行政法院、美国的独立管理机构和行政法官、英国的行政裁判所、瑞典的议会督察专员等制度。

1989年以后,我国行政法学进入了一个全新的发展阶段。在广泛吸收和借鉴外国行政法研究成果的同时,注重联系中国的实际,研究中国行政法学面临的诸多理论和实践问题。从那时到现在,仅仅6年时间,在多个领域取得了重要的成果,这些成果对我国行政法制建设起到了极大的推动作用。

第一,行政法学界加强了对监督行政理论、行政法律责任和行政救济的理论研究,如学者们对有关行政监察、行政复议和行政诉讼制度的基本原理、原则、方式等,进行了认真深入的探讨。可以说,20世纪80年代以来和90年代初颁布的《行政监察条例》(后制定为《行政监察法》)、《国家公务员暂行条例》、《行政复议条例》(后制定为《行政复议法》)和《行政诉讼法》集中反映了行政法学者们在这一领域研究的诸多成果。

第二,对于行政侵权责任的研究,学者们倾注了较大的精力。在侵权归责原则、责任构成、责任主体、承担责任方式,以及作为主要行政侵权责任形式的行政赔偿问题的研究上取得了较多成果,《国家赔偿法》正是在行政法学界的这种扎实且富有成效的研究基础上制定出来的。

第三,研究领域有了很大程度的拓展。特别是在行政行为的研究方面,研究视野比较开阔,涉及到行政立法、行政许可、行政处罚、行政强制执行、行政裁判、行政合同、行政指导、行政程序等诸多课题。

第四,研究深度有了较大进展,特别是在有关专题研究上取得了某些突破。这些专题主要包括:行政法的理论基础、行政自由裁量权的法律控制、行政法的基本原则与功能、司法审查的原理与范围、具体行政行为与抽象行政行为的界限等。

基于行政法学国内外发展的历史与现状,本学科今后的重点发展方向应集中于下述几个方面:

1. 加强行政法学的理论性研究。作为一门科学,行政法学有其自身的理论基础、价值体系、基本范畴与思维方式。在当前,要特别强调用邓小平建设有中国特色的社会主义的理论来指导行政法学研究,开展对邓小平行政法制思想的研究。行政法学既要立足于中国行政法制建设的现实基础,又要大胆吸收国外先进的行政法学理论。同时,还要积极吸收与行政法学有密切联系的法理学、宪法学、民法学、行政学、政治学等学科的原理、方法,务求在较短时间内取得较大进展,为深入开展行政法学研究提供必要的理论基础。

2. 加强行政法学的系统性建设。行政法学学科的系统性要求将我国行政法学形成一个结构严谨、层次分明、完整统一的理论体系。为此,要积极开展有关完善我国行政法学体系问题的研究。一国行政法学体系必然与其行政法律体系相联系,但两者各有其独立性。一国的行政法律体系应完善统一,但其行政法学体系则不必也不应只有一种模式。我们应提倡坚持我国行政法学体系开展多方位研究,以促进不同学术观点的争鸣,鼓励形成行政法学多种学术流派,以促进行政法学的日益成熟,推进我国行政法体系的日益完善。

3. 加强行政法学的应用性研究。行政法学的应用性是指行政法学理论为行政法制实践服务,为社会主义民主政治和社会主义市场经济服务的特征。伴随行政法的科学性和系统性的不断增强,行政法学研究课题必然从总论转移到分论,即从一般原理到部门行政法学,落实到特定问题上来,这样,将使其应用性和可操作性大大增强。为此,在大力加强行政法学基础理论研究的同时,应积极开展行政法学理论的应用研究。如紧密结合我国行政立法实践开展有关

行政程序法、监督法等立法论证。结合各项行政法律、法规的实施,开展有关专项课题研究,尤其是实证调查研究,以直接服务于我国行政法制建设。同时,还应进一步拓展部门行政法学的研究领域,加强对有关行政法律解释和行政判例的学术研究,使行政法学为直接解决社会实践中的前沿问题服务。

4. 加强行政法学国际性的研究。行政法学国际性的研究是一种双向流动,既指我国行政法学过去已经从事的对外国法的学习与借鉴,也指我国行政法学理论正在逐渐扩大的国际影响。为加强这一发展势头,应进一步开展比较行政法学研究。今后,随着我国与世界各国在政治、经济、文化、资源、环境、知识产权保护等各方面合作的加强,以及越来越多的有关国际条约,双边或多边行政保护协定的缔结,本属国内法性质的行政法将表现出日渐强烈的国际化倾向。目前在国际法学界已提出了“国际行政法”这一新的概念,行政法学者对之应予以足够的重视,积极参与这一具有边缘性质的学科领域的研究。

第二节 行政法的基本概念

一、行政法的概念

概念是反映事物属性,通过语言文字来表达的一种思维形式。它是人们在实践基础上通过感性认识上升到理性认识而形成的。行政法概念的内涵和外延不是固定不变的,它们随着社会历史的发展,法制水平和法学学者认识水平的发展而不断发展变化。

(一)“行政法”的词义演变

“行政法”一词在英文中为 Administrative Law,是由法文中 Droit Administratif 转译而来。在中文中,“行政法”的词义可以解释为:

1. 行政法规范。它是由国家制定或认可、体现统治阶级意志、以

国家强制力保证实施的行为规则，包括行政法律、法规、规章、政令等。古代意义的“行政法”就是有关国家管理的法律规范。在中国古代的典籍中曾出现过“政令”“政典”等词语，如《周官·遂人》中的“使各掌其政令，刑禁”；《唐六典》中的“掌邦国刑宪典章之政令，以肃正朝列”；《周书·柳敏传》中的“修撰新制，为朝廷政典”，等等。因此，有关国家的管理制度、官吏制度等都可以列为行政法。

2. 行政法部门。它是指法学上对一国现行法律规范按其所调整的社会关系及与之相适应的调整方法的不同所作的基本分类。近代意义的“行政法”是指国家划分出行政权能（与立法权能和司法权能相对应）后，有关专门规定行政权能活动，以及实施行政权能所引起的社会关系的法律规范而形成的法律部门。

3. 行政法学。它是指以行政法律及其发展规律为主要研究对象的法律学科。现代意义的行政法除了行政法规范、行政法部门外，还指以行政法律规范为主要研究对象的一门法学。恩格斯指出：“随着立法发展为复杂和广泛的整体，出现了新的社会分工的必要性：一个职业法学者阶层形成起来了，同时也就产生了法学。”

由此可见，行政法的涵义经历不同历史阶段的演变，主要包含法律规范、法律部门和法律学科三种不同的词语解释。

（二）行政法的特征

行政法作为国家法律体系中的重要组成部分，当然具有同宪法、刑法、民法、经济法、诉讼法等一般法律相同的特征，它们都是统治阶级意志和利益的表现，都具有国家强制力的行为规范，都是实现阶级统治的重要工具，它们的内容主要取决于社会的物质生活条件。然而，与其他法律相比，行政法又有自身的基本特征。

1. 行政法是调整行政关系的法。从行政法的内容层面对行政法的特征进行分析，行政法的内容是由行政法的调整对象决定的。行政法的调整对象是行政关系。行政关系主要包括四类：①行政管理关系；②行政法制监督关系；③行政救济关系；④内部行政关系。

行政管理关系是行政主体在行使行政权能过程中与行政相对人发生的各种关系。所谓行政主体，是指能以自己名义行使国家行政权能，做出影响公民、法人和其他组织的权利、义务的行政行为，并能由其本身对外承担行政法律责任的组织。在行政诉讼中通常能作为被告应诉的行政机关和法律、法规授权的组织。所谓行政相对人，是指行政主体的行政行为所涉及的对象，即其权利、义务受到行政主体行政行为影响的公民、法人和其他组织（包括在中国境内的外国人、无国籍人）。行政管理关系是行政关系中最主要的一部分，行政主体实施的大量的行政行为，如行政许可、行政征收、行政给付、行政裁决、行政处罚、行政强制、行政规划，等等，几乎都是以行政相对人为对象实施的，从而要与行政相对人发生关系。在一个实行法治的国度里，这些关系必须受法的调整和规范。很显然，调整和规范此种关系的法就是行政法。行政管理关系与其他行政关系相比有两个重要特点：其一，关系的双方只能是行政主体与行政相对人；其二，行政主体在关系中占主导地位。

行政法制监督关系是行政法制监督主体在对行政主体、国家公务员和其他行政执法组织人员进行监督时发生的各种关系。所谓行政法制监督主体，是指根据宪法和法律授权，依法定方式和程序对行政权能行使者及其所实施的行政行为进行法制监督的国家机关，包括国家权力执行机关、国家司法机关、行政监察机关等。行政法制监督关系的另一方当事人是行政法制监督的对象，包括行政主体、国家公务员、其他行政执法组织和其他行政执法人员。所谓其他行政执法组织主要指行政机关委托其行使某种特定行政权能的组织；所谓其他行政执法人员指不具有国家公务员身份的依法律法规授权或行政机关委托行使某种特定行政权能的人员。行政法制监督关系在行政关系中占有非常重要的地位，调整行政法制监督关系的行政法的法源包括宪法、国家机关组织法、行政诉讼法、行政监察法等。行政法制监督关系与其他行政关系比较，有三个重要特点：其一，双方主体具有多元性；其二，关系的内容因具体参与主体不同而具有