

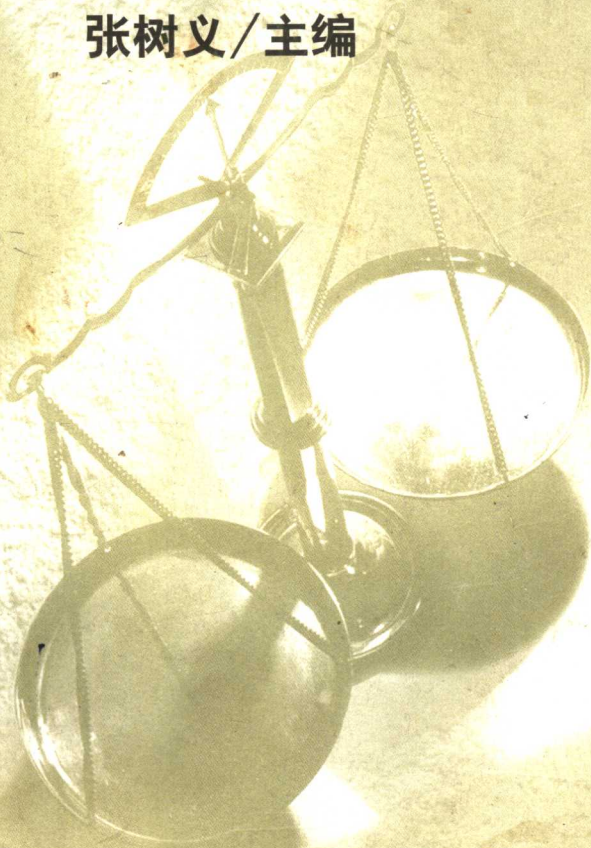
2000年

全国律师资格考试指定用书

司法部律师资格考试委员会 / 编审

行政法学

张树义 / 主编



法律出版社

22

7

3522
ZSY
C-1

2000年全国律师资格考试指定用书

行政法学

司法部律师资格考试委员会 编审

主 编 张树义

撰稿人(以撰写章节为序)

张树义 吕利秋

吴 平 王万华

梁风云

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政法学/张树义主编;司法部律师资格考试委员会
编审. —北京:法律出版社, 2000. 5

2000年全国律师资格考试指定用书之三

ISBN 7-5036-3090-6

I. 行… II. ①张…②司… III. 行政法-法的理论-资格考试-教材 IV. D922.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 08931 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

责任印制/陶松

责任校对/何萍

印刷/民族印刷厂

开本/787×1092 毫米 1/16

印张/11.5

字数/240 千

版本/2000 年 6 月第 1 版

2000 年 6 月第 1 次印刷

社址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)

电子信箱/pholaw @ public. bta. net. cn

电话/88414899 88414900(发行部) 88414121(总编室)

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-3090-6/D·2811

定价:15.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

本书编写分工

张树义(中国政法大学教授)第一、二、十、十一、十二、十三、十四章

吕利秋(中国政法大学讲师,博士生)第三、四章

吴平(中国政法大学副教授)第五、六章

王万华(中国社会科学院博士后)第七、八、九章

张树义、梁凤云(中国政法大学硕士生)第十五、十六、十七、十八、十九章

全书由张树义教授审阅统稿

全国律师资格考试指定用书
编辑委员会

编辑委员会主任 段正坤

编辑委员会副主任 贾午光 高宗泽 吴明德 邓甲明

编辑委员会委员(以姓氏笔画为序)

于 晋 马怀德 王卫国 王利明 王保树
邓甲明 李传敢 刘 玫 刘 晔 刘凯湘
邱 征 陈卫东 陈兴良 陈治东 陈桂明
吴明德 张树义 周旺生 周建海 段正坤
阎 欣 贾午光 贾京平 高宗泽 黄 进
韩大元

出版说明

为了适应我国律师制度和律师资格考试发展的需要,根据立法的变化,结合律师资格考试的特点,我们编辑出版了这套《全国律师资格考试指定用书》。

这套用书共 15 册,即:《法理学》、《宪法学》、《行政法学》、《行政诉讼法学》、《刑法学》、《刑事诉讼法学》、《民法学》、《民事诉讼法与仲裁法学》、《经济法》、《商事法学》、《国际法学》、《国际私法学》、《国际经济法学》、《律师制度与律师实务》、《全国律师资格考试大纲及必读法律法规汇编》。

这套用书力求在学理阐述上系统科学,理论上采用通说,对必须说明的学术争议作客观、公正的介绍。在撰写中注重法学理论与司法实务相结合,法律专业素质教育与应试指导相结合。

律师资格考试命题将主要以本套用书的法律法规汇编为依据,考生复习时应结合教材的学习注意了解和掌握与之相关的法律法规和司法解释。

本套用书由全国律师资格考试委员会组织编辑,约请北京大学、中国人民大学、中国政法大学、清华大学、武汉大学、华东政法学院、北京联合大学及司法部的学者、专家和北京市的一些律师撰写。

由于编写时间仓促,不当之处在所难免,敬请广大考生和读者谅解,并不吝指正。

《全国律师资格考试指定用书》

编辑委员会

2000 年 4 月 20 日

序 言

党的十五大,将依法治国,建设社会主义法治国家,作为我国政治体制改革的重要目标和内容,第一次写入党的纲领性文件,这是党的领导方式和执政方式的重大完善和发展,具有划时代的意义。改革开放越深入,市场经济越发展,经济活动和利益关系越错综复杂,就越迫切地需要完善的法治来引导、规范、约束和保障市场经济所必须的良好秩序,市场经济与法治的内在联系将会越来越紧密,经济发展所需要的法律需求将会越来越大。这就意味着我国律师业正面临着一个极好的发展机遇。回顾十四大以来的律师工作,总的说,这几年改革的方向是正确的,改革的措施是符合实际的,改革的成果是明显的。几年来,各级司法行政机关、律师协会和广大律师,在以江泽民同志为核心的党中央领导下,高举邓小平理论伟大旗帜,按照司法部党组的部署,积极探索,努力实践,律师工作取得了长足发展。律师队伍的数量和质量明显提高。目前,全国律师工作人员已达 10 万余人,具有博士、硕士学历的 3000 余人,律师事务所 8300 多家。律师的业务领域不断拓展,广大律师逐步介入金融、证券、房地产、知识产权保护、国际贸易、反倾销、高科技等市场经济的新兴领域。律师的对外交流与合作进一步加强。已有 7 家律师事务所在国外设立办事处,有 50 家外国律师事务所、23 家香港地区律师事务所在境内设立办事处。律师在社会生活中的重要作用日益显现。律师积极参与的河北衡水 100 亿美元诈骗案,新疆克拉玛依特大火灾案、浙江千岛湖游船特大抢劫案的辩护和代理工作,维护了法律的尊严和统一,促进了社会稳定。广大律师积极参与大型项目,如三峡工程、黄河小浪底工程、大亚湾核电站、上海地铁工程等,为确保上述工程的顺利进行作出了贡献,赢得了各级领导和社会各界的广泛赞誉。可以说律师在建立社会主义市场经济体制、加强民主法制建设、促进对外开放等方面所发挥的作用越来越引人注目。

1986 年,司法部开始组织律师资格统一考试,至今已举办了九次。自 1993 年起,两年一次的全国律师资格考试改为一年一次。1996 年,全国第一部律师法典《中华人民共和国律师法》把律师资格考试制度作为律师队伍发展的主要途径确认下来,为律师资格考试工作的科学化、规范化提供了法律依据。几年来,律师资格考试制度不断完善,赢得了全社会的关注和重视。到目前为止,已有 55.8 万人报名参加了全国律师资格考试,有 11.4 万人通过考试

取得了律师资格,为律师队伍输送和储备了一大批专业人才。律师资格考试制度的实行和律师制度改革的不断深入,使人们日益认识到律师在社会发展中的重要作用,律师行业已成为令人崇尚的行业之一。

随着党的十五大精神的贯彻落实,社会政治、经济、文化等建设事业将进入一个全新的历史阶段,特别是经济体制改革和经济发展战略的实施,如国有企业改革,组建大企业集团及国有小型企业改组、联合、兼并、租赁、股份合作制、出售、破产,金融与证券市场的建立等都为律师工作的进一步改革发展提供了更为广阔的舞台。我们完全有理由相信,律师队伍将有一个更大的发展。为了适应形势发展的需要,司法部在总结历年律师资格考试工作经验的基础上,组织专家、学者和执业律师重新编写了律师资格考试指导用书。这套用书在内容编排、学科设置、整体框架、篇幅分配、编写角度和深度等方面都比过去的用书有明显改进,突出了基本法律知识及律师实务和技能。它不仅具有辅导考试的作用,而且还能在较大范围、较深层次上起到法制宣传教育的作用。我希望这套用书,能够成为广大考生以及热爱律师事业、热爱法制工作的人们的良师益友。我祝愿所有读者都能从该书中学有所得,祝愿该书对所有考生都有所裨益,并通过你们的努力,加入到律师队伍中来,为律师事业的发展作出贡献。

司法部部长 高昌程

1998年4月28日

目 录

第一章 行政法概述	(1)
第一节 行政法的基本概念.....	(1)
第二节 行政法的基本原则.....	(4)
第三节 行政法的法源.....	(9)
第二章 行政主体	(12)
第一节 行政主体概述.....	(12)
第二节 行政主体与行政机关.....	(13)
第三节 其他行使行政职权的组织.....	(16)
第四节 行政主体与国家公务员.....	(18)
第三章 行政行为概述	(22)
第一节 行政行为的概念和特征.....	(22)
第二节 行政行为的分类.....	(23)
第三节 行政行为的成立与合法要件.....	(27)
第四节 行政行为的效力.....	(29)
第四章 行政立法	(31)
第一节 行政立法概述.....	(31)
第二节 行政立法的分类.....	(33)
第三节 行政立法的程序.....	(34)
第四节 行政立法的效力.....	(35)
第五章 行政处理	(39)
第一节 行政许可.....	(39)

第二节	行政征收	(41)
第三节	行政给付	(43)
第四节	行政裁决	(45)
第六章	行政处罚	(48)
第一节	行政处罚概述	(48)
第二节	行政处罚的原则	(49)
第三节	行政处罚的种类与设定	(51)
第四节	行政处罚的管辖与适用	(55)
第五节	行政处罚的程序	(57)
第七章	行政强制	(60)
第一节	行政强制执行	(60)
第二节	行政强制措施	(66)
第三节	即时强制	(68)
第八章	行政合同	(69)
第一节	行政合同概述	(69)
第二节	行政合同行为	(71)
第九章	行政程序	(76)
第一节	行政程序概述	(76)
第二节	行政程序法的基本原则	(79)
第三节	行政程序法的基本制度	(81)
第十章	行政复议概述	(85)
第一节	行政复议的概念	(85)
第二节	行政复议的基本原则	(88)
第十一章	行政复议范围	(92)
第一节	行政复议范围概述	(92)
第二节	行政复议范围	(93)
第三节	行政复议的排除范围	(97)

第十二章	行政复议机构与管辖	(99)
第一节	行政复议机构.....	(99)
第二节	行政复议的管辖.....	(101)
第十三章	行政复议参加人	(105)
第一节	行政复议申请人.....	(105)
第二节	行政复议被申请人.....	(106)
第三节	行政复议第三人.....	(107)
第四节	行政复议代理人.....	(108)
第十四章	行政复议程序	(110)
第一节	申请与受理.....	(110)
第二节	行政复议审理.....	(112)
第三节	行政复议决定与执行.....	(114)
第十五章	国家赔偿概述	(117)
第一节	国家赔偿与国家赔偿法.....	(117)
第二节	国家赔偿责任的归责原则.....	(119)
第三节	国家赔偿责任的构成要件.....	(120)
第十六章	国家赔偿的范围	(122)
第一节	国家赔偿范围概述.....	(122)
第二节	行政赔偿的范围.....	(123)
第三节	刑事赔偿的范围.....	(126)
第十七章	国家赔偿请求人和国家赔偿义务机关	(133)
第一节	概述.....	(133)
第二节	行政赔偿请求人和行政赔偿义务机关.....	(133)
第三节	刑事赔偿请求人和刑事赔偿义务机关.....	(141)
第十八章	国家赔偿程序	(145)

第一节	行政赔偿程序·····	(145)
第二节	刑事赔偿程序·····	(150)
第十九章	国家赔偿的方式、计算标准和费用 ·····	(157)
<hr/>		
第一节	国家赔偿的方式·····	(157)
第二节	国家赔偿的计算标准·····	(160)
第三节	国家赔偿的费用·····	(163)

第一章 行政法概述

第一节 行政法的基本概念

一、行政

行政法,顾名思义,是关于行政的法。但行政法所说的行政有特定的涵义。行政一词,按照通常的意义去理解,是指一定的社会组织基于特定目的对一定范围内的事务进行组织、管理的活动。这是一般意义上的行政,是为一般行政。按照这种解释,行政存在于所有社会组织之中。企业、事业单位、群众团体、国家机关,都有其组织与管理活动,当然也就都存在着行政。但是,行政法上所说的行政并不泛指一般行政,而是指公共行政,即国家行政机关对公共事务的组织与管理。

公共行政是一种国家职能活动。不管具体从事该活动的主体是组织机构或个人,其实质都是代表国家意志并以国家的名义而实施,因而具有权力强制性和国家意志性,其他社会组织的一切活动都受其约束、支配。当然,其管理活动的效力和后果,也都将最终归属于国家,如国家要对行政侵权行为承担赔偿责任。公共行政的目的在于实现公共利益,其所追求的目的是谋求公共利益,维护公共秩序,增进公共福利。例如,警察对于社会治安的维护,产品质量管理机关对产品生产和经营的检查等,都以公共利益为其活动的出发点和目的。与此相关,公共行政的范围与对象是社会公共事务,而不是对自身事务的组织与管理。由于公共行政以公共利益为

目的,所以国家行政机关在其活动中享有许多特权,可以采用许多一般的组织管理活动中所不具有的手段。例如,它可以命令企业、事业单位履行一定的义务,对于违反命令者可以给予行政处罚等制裁,甚至可以采取强制措施,以实现自己的命令。这些手段都是行政机关维护公共利益所必不可少的。

公共行政的上述特征说明它与一般行政存在明显区别。正是由于它们在性质、目的、对象、手段等方面存在着极大的差异,因而也就具有不同的法律意义,应当分别适用不同的法律。行政法只以公共行政作为调整、规范的对象,一般行政则不适用公共行政的法律规则。

行政法上的行政还与宪政意义上的公共行政有关。宪政意义上的公共行政是国家机关职能分工以后的公共行政。人类社会历史出现宪政制度之前,国家的各种职能无论在概念上还是在制度上都没有分化。行政作为一种国家职能与其他国家职能相区分,是近代资产阶级革命以后出现的。在封建社会,所有国家职能是混杂而未加区分的,统由封建皇帝或君主行使之。为了反对专制,资产阶级革命胜利之后,根据体现宪政思想的“分权学说”,将国家权力一分为三,即立法权、行政权和司法权,分别由不同的机关行使。公共行政作为一种由行政机关这个特定的主体从事的活动从国家活动中分离出来。权力分立的实质是职能分工。行政法上的公共行政即指这种权力分立或职能分工以后的公共行

政。

宪政意义上的公共行政具有从属性质。所谓宪政制度即民主政治、法治政治。宪政意味着民选的代表组成的国家机关是国家最高权力机关，它通过制定法律来集中全体民众的意志，法律成为社会任何团体、个人的最高行为准则。在民主、法治政治中，从国家职能中分化出来的公共行政具有从属性；行政机关从属于国家权力机关，行政活动从属于法律。因为，行政机关是权力机关的执行机关，权力机关负责国家意志的表示，通过立法的方法集中大多数人的意志制定成全社会普遍遵守的行为规则，行政机关作为执行机关只能依据权力机关制定的法律实施活动。

公共行政的从属性，为行政法的产生提供了可能和基础。因为，在国家职能未分工之前，根本不存在制约国王、皇帝及其所统属的国家机关活动的法律的机制，没有一种法律能够约束封建皇帝或国王。这就难以避免行政的任性与专横，对此，历史已作出了最好的说明。国家职能分工之后才能有民主政治，而民主政治的功用，即在于在法律上实现了对国家活动的规范，尤其是对公共行政的规范，使其在法律范围内运作。

国家行政在运作过程中有形式意义的行政和实质意义的行政之分。形式意义的行政是根据行使国家职能的机关来区别国家职能并确定公共行政的范围。立法机关从事立法职能活动，审判机关与检察机关从事司法职能活动，行政机关从事行政职能活动。实质意义的行政是以职能活动的权力内容和特点来确定公共行政的范围。制定普遍性行为规则的立法职能活动就是立法活动，运用法律规范以解决法律纠纷或争议的职能性活动就是司法活动或行政司法活动，运用组织管理手段处理国家及社会性事务的职能性活动就是行政活动。按照这种观点，行政机关的职能活动中大部分是形式意义上的行政，如行政许可、行政检查和行政处罚等，但也有实质

意义上的立法活动，如行政机关制定、发布行政法规和规章等，还存在着实质意义上的司法活动，如行政复议、行政裁决等。除此之外，实质意义上的行政还可能包括行政机关以外的其他社会组织依授权或委托所从事的某些行政活动，并不以行政机关的活动为限。行政法上的行政以行政机关的形式意义上的行政为主体，以实质意义上的行政为补充。

二、行政权

公共行政本质上是行使权力的活动，因此，要理解行政法，就必须对公共行政的内核——行政权力进行深入的分析。

行政活动是一种行使权力的活动，所谓权力就是一种可以强制他人服从的力量。对此，我们可以从两个方面观察：一方面，行政机关必须享有权力，作为公共秩序的维持者、公共利益的维护者的行政机关应当享有履行职责的必要权力，这是一个事实问题。但是，另一方面，由于权力的运用也产生了许多法律问题，因为权力毕竟具有强制性。所谓权力就是可以强制他人服从的力量。行政机关所从事的活动可能对公民或其他社会组织的利益造成一定的损害，引来行政上的纠纷。在某种意义上说，这种纠纷几乎是不可避免的，由此也就引出了对行政活动进行法律规范、约束的必要性。

很明显，行政权力是作为行政主体的国家行政机关履行职能所必需，享有权力是基于管理这一基本事实的需要，无权力便无法进行管理。事实问题并不属于法律的范畴，因为法律只能对事实加以确认。法律所注意的是享有权力的后果，防止或避免因权力行使可能带来的消极后果，如果没有法律对行政机关行使的权力、权力行使的程序和规则加以规定，那么，侵害公民或其他社会组织权益的现象就会屡屡发生。因此，行政权力的行使不应当是随心所欲、漫无限制的，而应当有一定法律限界，超出法律的限界就要承担相应的法律后果。正是因为行政关系的权力

性质,使行政活动与行政法联系起来。尤其是进入现代社会,国家行政管理的范围日益扩大,可以说无所不在、无所不包,社会生活中的人们为取得和发展自身利益的多数活动都在国家行政机关的控制和管理之下,所以行政活动的状况如何,直接关系到人们的切身利益。如果行政权力没有控制,不依法行政,就不会形成稳定的社会秩序,社会也会因此而失去发展的可能。因此,在现代社会,对行政活动进行法律调整更为必要。行政活动必须依法进行是行政法产生和发展的基础性原则,也是当今世界各国公认的行政法原则。依法行政是行政活动的内在要求。从本质上讲,行政法主要是对行政权力加以规范,对行政活动进行监督、约束的法律。

三、行政法的概念

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。对于这一概念,可作如下理解:

1. 行政法的核心是对行政权力的控制。但是,国家行政权力并不必然与行政法产生联系。行政权力的法律意义在于,它的运用即意味着对公民、企业的合法权益构成影响,这种影响中必然包含着某种损害。为了避免或消除这种损害,需要行政法对行政权力加以约束和控制。因此,行政法的产生是因为公共行政的权力性质,这就决定了行政法必然以行政权为核心,而且是对行政权力进行控制的法律。

行政法以行政权为核心意味着,它始终或主要焦点是以行政权为其规范对象,而不是以公民、法人的权利、义务为其调整对象。这就是说,哪里有行政权的存在,哪里也就需要有行政法。行政法在对行政权力加以规范时,可能会出于对各种因素的考虑,但就规范规定的形式上看,它必定会以行政权为对象和内容。

2、行政法是规范承担行政权力的组织、

行政权力的活动,以及对权力行使的后果进行补救的法律。这是就行政法的内容而言,它主要由以上三个部分组成。

首先,行政权力必然有其承担者,行政法规范行政权,当然首先应对作为行政权力承担者的行政组织加以规范,诸如行政机关在法律上处于何种地位,哪些行政机关在法律上具有主体地位,具备何种资格或条件才能成为行政主体等。这些问题构成行政法问题,成为行政法必须加以规范的重要内容。因为,要使行政权力依法行使,不明确掌握权力的行政组织的职责权限,行政机关的法律地位,相互之间的关系,是根本不可能的。

其次,行政权力的行使表现为行政行为。行政行为可以改变公民、法人的地位,它可以赋予或剥夺公民、法人的权利,也可以设定或免除公民、法人的义务,会对公民、法人的权益产生多方面的影响。因此,行政行为在客观上需要遵循一定的规则和程序。诸如行政机关应当享有哪些权力,依据这些权力可以采取何种行为,采取这些行为方式应当遵循何种程序等等,都需要在法律上予以明确,这些行为规则也就构成行政法的主要内容。

最后,既然行政权力的运用会影响甚至损害相对人的权益,那么,作为规范行政权力的行政法就必须考虑权力行使所产生的后果,有权力必有制约,有权力也必有救济。一旦行政活动侵犯或损害相对人的合法权益,就应当在法律上为相对人提供救济的途径,使相对人能够通过法定的救济途径来维护自己的合法权益,使受到侵犯的权利得到恢复,受到损害的权益得到赔偿。这样才能将行政权力与法律责任联系起来,使行政权力处于可控的责任状态,使公民、法人的权益处于有保障的状态。

上述规定行政权力的组织、行政权力的活动以及对权力行使后果进行补救三个方面的规范构成了行政法的主要内容。

3、行政法的目的在于实现依法行政,确

认或建立符合人民利益和意志的行政法律秩序。行政法产生或存在的目的是为了建立行政上的秩序状态。其他社会活动需要秩序,国家行政活动同样,而且更需要形成一定的秩序,因为,一方面行政权力容易被掌权者滥用,另一方面,行政活动对社会产生一定的指导作用。行政上的秩序需要通过行政法实现。国家行政机关在活动中,必须严格依法办事,否则必然产生个人专横、以言代法等弊端,使公民无所适从。因此,行政法对行政活动加以规范的目的,即在于杜绝行政机关滥用权力的现象,依法行政,建立符合人民利益和意志的行政法律秩序。

依法行政是行政法的根本原则,是贯穿所有行政法规范的核心,是行政法的“精神”。封建时代的法律对行政权力虽也曾有过一些规定,但这些规定只是服务于封建帝王专制统治的需要,其目的在于建立专制统治的秩序,它只规定官吏们对君主、国王应负的责任,而不注重于官吏与人民之间的关系,不是近代意义的行政法。近代意义的行政法就是以依法行政为原则和基础的行政法。因此,依法行政是我们理解全部行政法规范的“钥匙”。

第二节 行政法的基本原则

行政法基本原则是指导和规范行政法的立法、执法以及指导。规范行政行为的实施和行政争议的处理的基础性法则,是贯穿于行政法具体规范之中,同时又高于行政法具体规范,体现行政法基本价值观念的准则。

由于行政法没有一部统一的法典,其法律规范散见于各种不同形式的法律规范文件之中,故基本原则有特殊重要的意义:首先,它有利于保障各不同立法主体制定的不同法律文件在立法精神上的统一,防止其相互矛盾和冲突;其次,它有利于补充和协调制定法,规范行政活动和行政救济;因为制定法不

可能详尽无遗,需要基本原则起到补充调整作用;最后,行政领域内自由裁量权的存在乃是不可避免之事,但自由裁量并非任意裁量,对于行政机关的自由裁量行为需要有基本原则加以规范和判断。

我国行政法的基本原则可以概括为这样三个原则:责任行政原则、行政合法性原则和行政合理性原则。这三个原则是行政法治原则的具体化,也是行政法治在中国特定国情下的具体要求。下面对这三个原则分别进行阐述。

一、责任行政原则

行政法的首要的基本原则是责任行政原则。责任行政原则是实现法治行政的基本要求,也是行政法的基础。

(一)责任行政原则的涵义

所谓责任行政是指国家行政机关必须对自己所实施的行政活动承担责任,整个行政活动应处于一种负责任的状态,不允许行政机关只实施行政活动,而可以对自己的行为不承担责任。

在社会生活中,任何人都必须对自己的行为负责,这是一个社会实现秩序状态的基本要求。无论是公民个人,还是社会组织,甚至包括国家机关,都应当毫无例外,因为它是一个社会赖以存在的基本条件。假如社会允许某些不负责任的行为存在,那么社会将无秩序可言。法律的产生正是基于此,它存在的目的即在于通过对某种行为责任的追究,以实现社会的一定秩序状态。

国家行政机关同公民、社会团体一样,也应当对自己的行为负责,特别是国家行政机关的活动本身的性质、特征决定了行政活动更应建立于责任基础之上,因为从性质上讲,行政活动具有公共性质,以整个社会为对象,以公共利益为目标,如果行政活动可以随意实施而无需承担责任,那就会引导整个社会进入无秩序状态。从特征角度分析,行政活动是行政权力作用于公民、社会团体为特征。

公共权力的运用就是以对公民、社会团体的权益产生某种影响为特点。如果这种活动可以不负责任,任意影响而无需负责,那就将对公民、社会团体的权益构成极大的威胁,从而危及到整个社会。

在政治制度、法律制度的发展历史上,确实存在过国家无责任的历史时期。在这一社会历史时期中,专制、滥用权力等现象都是难以避免的,甚至在某种意义上说是必然的。从社会规律上讲,国家活动如果不按客观规律办事,迟早要受到惩罚,但这种责任是自然规律的结果,不是人类社会自身的控制,且常常要付出极大的代价。正是为了克服封建专制、防止行政权力滥用,才有了近代民主制度、行政法治的产生。行政法正是在这种背景下产生的,它的出现就是为了使国家行政活动从无责任状态进入到一种责任状态,将整个行政活动置于责任行政的基础之上。因此,责任行政原则是行政法的价值、目的所在。

当然,我们所说的责任行政原则中的责任并不是通常所说的责任,而是指一种法律责任。作为一种法律责任,它有着严格的界定。

责任行政原则是全部行政法产生的基础,是贯穿所有行政法规范的核心和基本精神。行政法规范之所以产生,其目的就在于克服行政活动中的无责任状态,把全部行政活动置于一种法律责任的基础之上,而不能随心所欲、任意行政、滥用职权。服务于这一根本目的,各种行政法规范确立了行政权力行使的规则,行政活动实施的程序,以及违反这些规则和程序所要负担的法律上的后果。因此,我们可以说,责任行政是行政法的基本原则。

在我国,将责任行政原则作为行政法的基本原则也是基于我国特定的国情。我国有着较为长期的封建历史,封建传统观念在现实生活中并未彻底根除。官贵民贱、官本位、

官管民等封建意识很强烈,相反,责任意识却很淡漠。而新中国建立以来,依法行政未得到提倡和重视,在行政机关及其工作人员中,官员应对自己的行为负责的责任观念并未成为普遍的意识,因此,尤其重要的是要使行政机关及其工作人员逐步树立起责任行政的意识,因为使行政活动逐渐步入责任状态是行政法最根本的任务。

综上所述,责任行政原则不仅是行政活动的内在要求,也是行政活动的现实需要,是整个行政法规范这个大厦的基础。

(二)责任行政原则的内容

作为行政法的基本原则,责任行政原则具体包括以下几项内容:

1. 责任行政原则的基本目标是实现行政活动的有责任状态。行政活动并非毫无拘束,可以任意所为,而是有着基本的责任所在。根据行政行为的性质、种类的不同,需要确定相应的责任。责任行政原则的基本要求是,政府机关的每一个人都必须对自己的行为负责,不论职位的高低,也不论工作性质,有行为必有责任,所不同的只在于,根据行为性质的不同,承担不同的责任。如实施违法的行为,应承担被撤销的责任,而行为造成损害,则应承担赔偿责任。

2. 责任行政原则要求必须有明确的主体。责任行政原则首先体现在行政组织方面。行政组织是一个庞大的系统,包括各种不同级别、管辖不同的地域、具有不同的职权的众多的行政机关以及行政工作人员。这些组织和人员必须权限划清,职责分明,从而使每一个行政行为都能准确地判明究竟为何者的责任,否则,责任行政无法实现。所有的行政组织法规范都是为了明确行政组织在法律上的主体地位,为判明责任奠定基础。

3. 责任行政原则要求将行政机关的各种活动与责任相连,不存在无责任的行政活动。权力与责任是行政活动的两面。行政活动需要权力,但也应当承担 responsibility。在授予行