

全国高等教育自学考试
法律专业考核点手册

QUANGUO
GAODENGJIAOYU
ZIXUEKAOSHI
FALUZHUANYE
KAOHEDIANSHOUC

行政法学

陈秋云 李国荣 主编



中国法制出版社

3522
CQY

全国高等教育自学考试

法律专业考核点手册

行政法学

主 编	陈秋云	李国荣	
编写人员	李县军	顾琼辉	刘明辉
	宁支雄	范义轩	王 强
	张洪林	周西铭	藩 易

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法学/陈秋云, 李国荣主编. - 北京: 中国法制出版社, 1999. 7

(全国高等教育自学考试法律专业考核点手册)

ISBN 7 - 80083 - 594 - 4

I. 全… II. ①陈… ②李… III. 行政法 - 法的理论 - 中国 - 高等教育 - 自学考试 - 自学参考资料
IV. D922. 101

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 31294 号

全国高等教育自学考试法律专业考核点手册

行政法学

XINGZHENG FAXUE

主编/陈秋云 李国荣

经销/新华书店

印刷/北京市朝阳区科普印刷厂

开本/850×1168 毫米 32 印张/7.5 字数/134 千

版次/1999 年 8 月北京第 1 版 1999 年 8 月北京第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7 - 80083 - 594 - 4/D·570

(北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031) 定价: 10.00 元

(如发现印装问题请与本社发行部联系 电话: 66062752)

前 言

如何能在尽可能短的时间内掌握法学专业各门主干课程的核心内容，以便顺利通过考核，这是每位参加法学专业自学考试的考生所共同关心的问题。我们编写的这套全国高等教育自学考试法律专业考核点手册（丛书），就是为帮助广大考生解决该问题作出的努力与尝试。

这套丛书严格以国家自考委制定的考试大纲为依据，其内容除根据国家最新颁布的有关法律、法规而作相应调整外，原则上以考试大纲的要求为准而不作其他变动。在体例上，以各门学科的考核点为中心，同时结合大纲所包含的知识点，力求体系完整，重点突出，简明准确，便于考生对各门学科的理解与掌握。

这套丛书涵盖了法学专业所有主干课程，对于非法律专业的读者来说，也可以借之全面系统地了解、掌握法学知识。所以这套丛书对普及法律知识，提高公民的法律素养也具有实际作用。

《行政法学》是本丛书之一，介绍了该学科的重要考核点与知识点，内容涉及到行政主体、行政行为、行政程序、行政责任、行政赔偿、行政复议等诸方面，是参加该学科考核的必备复习参考书。

对于本书存在的缺陷与不足，我们期盼着各位读者的批评、指正。

作 者
1999 年 6 月

目 录

第一章 绪论	(1)
一、行政与行政权力	(1)
二、行政法	(3)
三、行政法关系	(7)
四、行政法的基本原则	(12)
五、行政法在法律体系中的地位和作用	(15)
六、行政法学的发展及其学科体系	(16)
第二章 行政法律关系主体	(19)
一、行政主体	(19)
二、国家行政机关	(25)
三、被授权的组织和被委托的组织和个人	(32)
四、公务员	(34)
五、行政相对方	(42)
第三章 行政行为概述	(45)
一、行政行为理论的地位和作用	(45)
二、行政行为的概念与特征	(45)
三、行政行为的内容与效力	(48)
四、行政行为的分类及其意义	(51)
五、行政行为的成立要件与合法	

要件	(58)
六、行政行为的无效、撤销与废止	(62)
第四章 抽象行政行为	(65)
一、抽象行政行为的特征与分类	(65)
二、抽象行政行为有效成立的要件	(67)
三、行政立法行为	(68)
四、其他抽象行政行为	(74)
第五章 具体行政行为	(77)
一、行政征收	(77)
二、行政许可	(80)
三、行政确认	(82)
四、行政监督	(87)
五、行政处罚	(90)
六、行政强制	(104)
七、行政给付	(109)
八、行政奖励	(110)
九、行政裁决	(112)
第六章 行政合同	(116)
一、行政合同概述	(116)
二、行政合同的种类与作用	(118)
三、行政合同的缔结、变更和解除	(121)
第七章 行政指导	(127)
一、行政指导的概念与特征	(127)
二、行政指导的种类	(129)
三、行政指导的意义	(130)
四、行政指导在我国行政管理中的	

作用	(131)
五、外国行政指导制度简介	(132)
六、建立、健全我国的行政指导 制度	(134)
第八章 行政程序法	(138)
一、行政程序法概述	(138)
二、行政程序法的历史发展	(141)
三、行政程序法的基本原则和基本 制度	(145)
第九章 行政违法与行政责任	(149)
一、行政违法	(149)
二、行政责任	(154)
三、行政责任的种类和方式	(158)
第十章 行政赔偿	(163)
一、行政赔偿概述	(163)
二、行政赔偿的范围	(167)
三、行政赔偿请求人和赔偿义务机 关	(170)
四、行政赔偿的程序	(172)
五、行政赔偿的方式和计算标准	(175)
第十一章 行政复议	(179)
一、行政复议概述	(179)
二、行政复议法律关系	(187)
三、行政复议的受案范围和管辖	(192)
四、行政复议的程序	(196)
第十二章 司法审查	(203)

一、司法审查概述	(203)
二、司法审查的原则	(206)
三、司法审查的对象与范围	(208)
四、司法审查的主体及其管辖	(210)
五、司法审查参加人	(215)
六、司法审查的标准	(221)
七、司法审查的法律适用	(224)
八、司法审查的审理程序	(226)
九、司法审查的判决、裁定和决定	(229)

第一章 绪 论

一、行政与行政权力

(一) 行政的涵义

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。这个定义包含以下几层意思：(1) 行政活动的主体是国家行政机关；(2) 现代行政的范围已不限于管理国家事务，还越来越广泛地管理公共事务；(3) 行政活动的目的是为了实现对国家和公共事务的组织和管理；(4) 行政活动的方法和手段是决策、组织、管理和调控。

(二) 行政权的涵义与作用

1. 行政权的涵义

行政权是国家宪法、法律赋予的国家行政机关执行法律规范，实施行政管理活动的权力，是国家政权的组成部分。就总体而言，行政权大致有以下内容：行政立法权、行政命令权、行政决定权、行政检查监督权、行政制裁权、行政强制执行权、行政裁判权等。

行政权与其他国家权力和社会组织、公民个人的权力不同。它具有自由裁量性、主动性和广泛性等特点；相对于社会组织、公民个人，它则具有强

制性、单方性和优益性等特点。

2. 行政权的双重作用

行政权具有积极作用和消极作用两个方面的作用。其积极作用体现在维护社会秩序，增进公共利益，保障公民、法人或其他组织的合法权益；其消极作用体现在易被违法行使或被滥用，会侵犯公民、法人或其他组织的合法权益，损害公共利益，破坏社会秩序。

(三) 行政权与公民权的关系

公民权（这里泛指公民、法人或其他组织的权利），是指国家通过宪法、法律确认的，由相应的义务所保证的公民的资格、利益、自由和权能。行政权作为国家权力的一个重要组成部分，亦源于公民权利，是公民权利的一种特殊的转化形式。公民通过选举，产生自己的代表机关。代表机关再根据一定的权力分立的原则，把行政权从统一的国家权力中分解出来，并组成政府，统一行使该行政权力。而行政权一旦形成，便与公民权利结成一种既互相依存，又相互对立的关系。在行政主体与相对方形成的关系中，一方权利（权力）的实现，要求另一方履行相应的义务。每一方既是权利主体又是义务主体。

对于行政主体来说，它要依法行政，既要保护公民的合法权益，同时又要防止公民权利的违法行使或滥用，以维护社会秩序和增进公共利益。这是行政主体的职权和职责。对于公民来说，他一方面

要守法，要服从、配合和参与行政管理，尊重行政权的合法行使；另一方面，他又要通过直接或间接的形式监督行政主体依法行政，防止行政权的滥用或不当行使。行政主体与相对方之间的关系，极其复杂，正是这些关系以及调整这些关系的原则、规则和制度构成了行政法学的基本内容。

二、行政法

（一）行政法的涵义与调整对象

行政法是国家重要的部门法之一，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，或者说是调整因行政主体行使其职权而发生的各种社会关系的法律规范和原则的总称。

每一个部门法都有其特定的调整对象。行政法的特定调整对象是行政关系和监督行政关系，即因国家行政机关及其行政主体行使其行政职权而发生的各种社会关系。这里，行政职权是关键要素。只有与行政职权的行使直接或间接发生联系的社会关系，才是行政关系及监督行政关系。与行政职权的行使无关的社会关系，即使有行政机关为一方当事人，也不是行政关系或监督行政关系。

（二）行政法的渊源

行政法的渊源是指行政法规范和原则的表现形式，亦即行政法规范和原则的载体。

行政法的渊源很多，可以分为一般渊源与特殊

渊源两大类。行政法的一般渊源，是指国家权力机关或行政机关各自制定的规范性文件；行政法的特殊渊源，则是指有关行政法规和原则的法律解释，及国家权力机关、行政机关与其他国家机关或社会组织共同制定的规范性文件。行政法的这两种渊源有一定区别，前者是主导性的，后者则是辅助性的。

我国行政法的一般渊源，按照制定主体、效力层次、制定程序的差别，可分为下述几种形式：宪法，法律，行政法规与部门规章，地方性法规，地方规章，自治条例，单行条例。行政法的特殊渊源，在我国目前有以下几种：法律解释，其他规范性文件，国际条约，惯例。

（三）行政法的主要分类

行政法有很多种分类，最重要最有价值的有以下三种分类。

1. 一般行政法与特别行政法

这是以行政法调整对象的范围为标准对行政法所作的划分。一般行政法是对一般的行政关系和监督行政关系加以调整的法律规范与原则的总称，如行政组织法、公务员法、行政处罚法、行政程序法等。特别行政法是对特别的行政关系和监督行政关系加以调整的法律规范与原则的总称，如经济行政法、军事行政法、体育行政法、教育行政法、公安行政法、民政行政法、卫生行政法、科技行政法，等等。相对于一般行政法而言，特别行政法比较具

体、细密，很多时候就是一般行政法的具体化、细密化。

2. 实体行政法与程序行政法

这是以行政法规范的性质为标准对行政法所作的划分。实体行政法是规范当事人在某法律关系中的存在、地位或资格和权能等实体性权利义务的行政法规范的总称。程序行政法则是规定实施实体性行政法规范所必需的当事人程序性权利义务的行政法规范的总称，如行政诉讼法、行政程序法等。在行政法领域，行政实体法与行政程序法总是交织在一起。前者是行政行为的内容，后者是行政行为的表现形式，二者是统一的。

3. 行政组织法、行政行为法和监督行政行为法

这是以行政法的作用为标准对行政法所作的划分。行政组织法，是指有关行政组织的规范。其中关于行政职权、职责的范围，是行政组织法的核心内容。行政行为法，又称行政活动法，是指有关行政行为的规范，最主要的是关于行政机关在进行行政管理、实施行政活动的过程中，与作为相对方的个人、组织之间的权利（职权）义务（职责）关系的规范。监督行政行为法，是指关于监督主体监督行政行为的规范，其中包括行政诉讼法规范。

（四）行政法的特点

行政法作为一个部门法，无论在形式上还是在内容上都有区别于其他部门法的特点。

1. 行政法在形式上的特点

(1) 行政法没有统一、完整的法典。由于行政法涉及的社会生活领域十分广泛，内容纷繁复杂，又有较强的技术性、专业性，再加上行政关系变化较快，因此，制定一部系统、完整的行政法典几乎是不可能的。我国从来没有一部系统、完整的行政法典。

(2) 行政法规范赖以存在的法律形式、法律文件的数量特别多。行政法与民法、刑法等不同，有多种等级的立法者，即具有多种法律渊源。

2. 行政法在内容上的特点

(1) 行政法的内容广泛。行政法的内容从行政组织、行政管理到行政救济，从民政管理、卫生管理到教育文化管理，包罗万象。

(2) 以行政法规、规章形式表现的行政法规范易于变动。由于行政法规范涉及的内容太多、太具体，面对不断变化的社会生活，如果不及时作调整，就会产生消极后果。因此，行政法规范具有易于变动的特征。

(3) 行政法的实体性规范与程序性规范总是交织在一起的，并往往共存于一个法律文件之中。首先，行政法的程序性规范并不仅限于诉讼领域，它还包括有关行政管理活动程序的规范；其次，行政诉讼法包含许多实体性条文；再次，行政程序法是行政法特有的一类行为规范。因而，关于行政活动的实体性规范和程序性规范总是相互交织的，并共

存于一个法律文件之中。

三、行政法关系

行政法关系主要有两类法律关系，即行政法律关系和监督行政法律关系。

(一) 行政法律关系

行政法律关系是指由行政法调整的具有行政法上权利义务内容的行政关系。

1. 行政法律关系的分类

(1) 内部行政法律关系和外部行政法律关系。内部行政法律关系，是指上下级行政机关之间、行政机关内部组织机构之间、行政机关与其工作人员之间发生的受行政法调整的行政关系。外部行政法律关系，是指行政机关或法律授权组织与公民、法人或其他组织之间发生的受行政法调整的行政关系。内部行政法律关系和外部行政法律关系分别由两类不同的行政法规范调整：这两类不同的行政法规范一般不可交叉适用。

(2) 行政实体法律关系与行政程序法律关系。行政实体和行政程序是同一行政主体的行为的两个方面，相互影响，相互依存。前者是行为的内容，后者是行为的形式。行政行为作为一种管理的行为，同时要受行政实体规范和行政程序规范的制约，从而形成两种不同的法律关系。

2. 行政法律关系的构成要素

行政法律关系由行政法律关系的主体、客体、

内容等要素构成。

(1) 行政法律关系主体。行政法律关系主体，亦称法律关系当事人，是指行政法律关系中权利的享有者和义务的承担者，包括行政主体和行政相对方。行政法律关系双方当事人之所以为行政法律关系主体，是因为两者都享有行政法上的权利同时承担相应的义务。

(2) 行政法律关系的客体。行政法律关系的客体，是行政法律关系当事人的权利义务所指向的对象。行政法律关系客体的范围很广泛，可以概括为以下三种：①物质财富。物质财富是客观存在的。它的存在往往会在主体之间引起以之为对象的权利义务关系。主体权利义务指向的物质财富便成了行政法律关系的客体。②精神财富。精神财富主要是指一定形式的智力成果。尽管精神财富经常转换成物质财富，但在法律上仍是一种独立的法律关系客体。主体的名誉也可以被视为精神财富而成为行政法律关系的客体。③行为。行为是指行政法律关系主体有目的、有意识的活动，包括作为和不作为。不是所有的行为都是行政法律关系的客体，只有具有法律意义的行为或受行政法规范的行为，才能成为行政法律关系的客体。

(3) 行政法律关系的内容。行政法律关系的内容是指行政主体和相对方在行政法律关系中享有的权利和承担的义务。行政法律关系主体之间的权利义务关系总体上应该是平衡的。