

公共管理硕士(MPA)

公共管理硕士(MPA)专业学位核心课程教学大纲


# 行政法

全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会 组织编写



D922.104

# MPA

 中国人民大学出版社

公共管理硕士(MPA)  
专业学位核心课程教学大纲

# 行政法

全国公共管理硕士(MPA)  
专业学位教育指导委员会 组织编写  
姜明安 主编

中国人民大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

行政法/全国公共管理硕士 (MPA) 专业学位教育指导委员会组织编写.  
北京: 中国人民大学出版社, 2003  
公共管理硕士 (MPA) 专业学位核心课程教学大纲

ISBN 7-300-03832-8/G·812

- I. 行…
- II. 全…
- III. 行政法-研究生-教学大纲
- IV. G643-41

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 044050 号

## 公共管理硕士 (MPA) 专业学位核心课程教学大纲 行政法

全国公共管理硕士 (MPA)  
专业学位教育指导委员会 组织编写  
姜明安 主编

---

出版发行: 中国人民大学出版社  
(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)  
邮购部: 62515351 门市部: 62514148  
总编室: 62511242 出版部: 62511239  
本社网址: [www.crup.com.cn](http://www.crup.com.cn)  
人大教研网: [www.ttrnet.com](http://www.ttrnet.com)

经 销: 新华书店  
印 刷: 北京金特印刷厂

---

开本: 890×1240 毫米 1/32 印张: 4.5  
2003 年 6 月第 1 版 2003 年 6 月第 1 次印刷  
字数: 125 000

---

定价: 10.00 元  
(图书出现印装问题, 本社负责调换)

## 编写说明

MPA 的培养目标是政府部门和非政府公共机构高层次、复合型、应用型的公共管理专门人才。

MPA 的教育质量首先取决于 MPA 课程。MPA 课程设置应遵循的原则是：

1. 全面反映 MPA 的培养目标，体现 MPA 的社会价值及社会认识水准，培养学习者对公共管理的专业兴趣。

2. 指明 MPA 的培养途径。通过课程学习，造就具有现代化公共管理理论和公共政策素养，掌握先进分析方法及技术，熟悉某一具体公共管理或政策领域的领导者、管理者和政策分析者以及其他公共服务人才。

3. 为全社会的学习、教育与培训提供一种范式，帮助在职工作者提高理论素养和实践能力。

纵观各国 MPA 教育，MPA 课程设置具有以下主要特点：

1. 面向当代公共管理的理论与实践，着力培养宽口径、复合型、应用型的公共管理高层次人才。改变一般研究型研究生课程以理论性、描述性和介绍性课程为主的培养模式，课程设置和教学方式紧密围绕和落实于公共管理能力建设，为学员提供发展领导才能、公共管理才能的空间。

2. 面向解决复杂社会问题的政策分析方法与技能，提供经过学院教育才能获得的定性、定量等专业的分析工具，使学员具备更高层次的专业素养，掌握本专业的定性、定量分析工具。

3. 面向专业领域的专门化知识技能。每个学员都有自己选择的专门化领域，并与公共管理、公共政策相关联。MPA 课程设置体现通才与专才相结合，跨学科、综合性和交叉性强的特点，培养有专业领域特长的高级公共管理专门人才。

4. 面向不断变化、发展着的实际需要。MPA 课程设置是开放

的体系，根据实践的变化及其带动的人才需求的变化，不仅要更新课程内容，而且要适时调整专业领域，改变课程设置。

MPA 教学对象的专业领域差异很大。课程设置上的一个关键问题，是处理共同课、专业课、选修课之间的比重关系和学分配。各国对课程类型的分类有所不同，但结构是相似的。我国 MPA 课程设置分为三类，共 48 学分。第一类是核心课程，提供公共管理、公共政策的基本理论、方法及技术，以及与之紧密相关的基础知识，共 10 门课 30 学分；第二类是方向性必修课，即专业领域必修的课程，这类课程也必须具备 MPA 课程设置的特点，学员根据自己的专业在课程菜单中进行选择，共 4~5 门课 10 学分；第三类是选修课，原则是多样化、前沿性、务实性，由学员任选，共 3~4 门课 8 学分。各 MPA 试点院校在二、三类课程的设置上都有自己的特色，但核心课程是相同的。

确保 MPA 的教育质量，首先是教师教好、学员学好 MPA 核心课程。我国 MPA 核心课程的设置，经过专家们充分论证，教育、人事主管部门的审定批准，共有 10 门，其中 1 门为各校自定，其余 9 门是：社会主义建设的理论与实践；外国语；公共管理；公共政策分析；政治学；公共经济学；行政法；定量分析方法；信息技术及应用。为了指导 MPA 试点院校核心课程的教学，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会组织专家，精心撰写核心课程教学大纲，并经广泛征求意见，由中国人民大学出版社正式出版。这对于指导和规范 MPA 教育，无疑会起到积极的推动作用。同时，也希望各院校在使用大纲的过程中，不断提出改进意见，以利于大纲的进一步修订和完善。

全国公共管理硕士（MPA）

专业学位教育指导委员会

2002 年 9 月

## 前 言

《行政法》是公共管理硕士（MPA）专业学位必修的一门核心课程。该课程主要研究规制公共行政，调整公共行政关系的法律规范、法律原则、法律制度及其运作规则和法律原理。作为公共管理硕士专业学位核心课程的《行政法》，不完全等同于法学类学生学习的《行政法》，二者在研究重点上略有差别。前者更加注重研究内部行政和对行政机关与公务员行为的法制监督，后者则更多地注重研究外部行政及对外部行政相对人的法律救济。当然，外部行政和内部行政是二者共同的研究对象，在总的研究范围和研究方法上，二者大体相同，只是研究侧重点稍有区别。

公共管理硕士（MPA）专业学位核心课程行政法教学大纲（以下简称《大纲》）由四大部分组成：第一部分（《大纲》第一章至第二章）研究行政法的一般原理、原则，包括法与公共行政的关系、行政权与公民权利的关系、行政权与其他国家权力的关系以及行政法的基本原则；第二部分（《大纲》第三章至第五章）研究行政法主体，包括作为行政主体的行政机关和法律、法规授权的组织，国家公务员和行政机关委托行使行政职权的组织，以及作为行政相对人的个人、法人和其他组织等；第三部分（《大纲》第六章至第十章）研究行政行为和行政主体实施的其他行为，包括行政立法、行政命令、行政许可、行政征收、行政给付、行政处罚、行政强制以及行政合同、行政指导等；第四部分（《大纲》第十一章至第十五章）研究行政法制监督与行政救济，包括行政监察、行政复议、行政诉讼、行政赔偿、行政补偿等。

设置本课程，是为了使公共管理硕士（MPA）专业学位学生在学习公共管理其他课程的同时，掌握行政法学的基本理论、基本知识和基本技能，提高理解行政法、适用行政法和在公共管理中运用行政法，解决实际法律问题的能力。

该课程的目的和要求有下述六个方面：

1. 了解行政法的基本概念、性质、作用、功能，掌握行政法的基本原则和基本法源，提高对行政法在依法治国，建设法治国家中的地位 and 作用的认识。

2. 了解公共管理领域中的各种主要行政法律制度、法律规范及其运作程序，掌握行政法律解释和适用的一般方法，提高依法管理、依法行政的技能。

3. 了解行政法学有关的基本理论、学说、观点，掌握法律与公共政策的基本关系，提高行政执法的政策水平。

4. 了解行政立法、行政执法、行政裁判的基本规则和有关技术，掌握法律对各种行政行为的一般要求，提高从事实际公共管理工作的法律素质和专门技能。

5. 了解我国现行行政管理体制和公务员管理体制，掌握规制行政主体内部运作的法律规范，提高从事公共管理的组织能力和协调能力。

6. 了解行政权的权源和行政法的价值，把握行政法与民主、法治和市场经济的关系，提高民主、法治和人权观念以及自觉运用行政法保护公民合法权益，维护社会主义市场经济秩序的法律意识。

本大纲由姜明安（北京大学公法研究中心主任、教授）、毛昭晖（中国人民大学行政管理学系教授）、周帆（复旦大学国际政治系教授）、王锡铤（北京大学法学院副教授）共同编写。撰稿人分工如下：

姜明安 第一、二、三章；

毛昭晖 第四、五、十一、十二章；

周帆 第六、七、八、九章；

王锡铤 第十、十三、十四、十五章。

整个大纲最后由姜明安统稿、修改和定稿。

姜明安  
2003年5月

# 目 录

<b>第一章 导论</b> .....	( 1 )
第一节 法与公共行政.....	( 1 )
第二节 行政权与公民权利.....	( 2 )
第三节 行政权与立法权.....	( 4 )
第四节 行政权与司法权.....	( 5 )
<b>第二章 行政法基本原则</b> .....	( 7 )
第一节 概述.....	( 7 )
第二节 行政法治原则.....	( 8 )
第三节 行政公正原则.....	( 11 )
第四节 行政公开原则.....	( 13 )
第五节 行政效率原则.....	( 14 )
<b>第三章 行政法主体概述</b> .....	( 17 )
第一节 行政法律关系.....	( 17 )
第二节 行政主体.....	( 19 )
第三节 行政相对人.....	( 21 )
<b>第四章 行政机关</b> .....	( 24 )
第一节 行政机关的性质和地位.....	( 24 )
第二节 行政职能、行政职权和行政职责.....	( 25 )
第三节 行政机关的分类.....	( 27 )
第四节 现行行政机关的组织体系.....	( 28 )
<b>第五章 公务员</b> .....	( 31 )
第一节 公务员的含义和范围.....	( 31 )
第二节 公务员的权利与义务.....	( 32 )
第三节 公务员的身份和地位.....	( 34 )
第四节 国家公职关系.....	( 35 )
<b>第六章 行政行为概述</b> .....	( 38 )



第一节	行政行为的含义和范围	( 38 )
第二节	行政行为的分类	( 40 )
第三节	行政行为的构成要件与合法要件	( 42 )
第四节	行政行为的效力	( 44 )
第五节	行政行为的撤销、废止和无效	( 45 )
第六节	行政程序	( 46 )
<b>第七章</b>	<b>行政立法</b>	( 49 )
第一节	行政立法的含义与特点	( 49 )
第二节	行政立法的分类	( 50 )
第三节	行政立法的原则与程序	( 52 )
第四节	行政立法的权限和位阶	( 55 )
<b>第八章</b>	<b>依职权的行政行为</b>	( 58 )
第一节	行政规划	( 58 )
第二节	行政命令	( 59 )
第三节	行政征收	( 60 )
第四节	行政处罚	( 61 )
第五节	行政强制	( 66 )
<b>第九章</b>	<b>依申请的行政行为</b>	( 70 )
第一节	行政许可	( 70 )
第二节	行政给付	( 72 )
第三节	行政奖励	( 73 )
第四节	行政确认	( 74 )
第五节	行政裁决	( 76 )
<b>第十章</b>	<b>行政主体实施的其他行为</b>	( 79 )
第一节	行政合同	( 79 )
第二节	行政指导	( 82 )
第三节	行政事实行为	( 83 )
<b>第十一章</b>	<b>行政法制监督与行政救济概述</b>	( 85 )
第一节	行政法制监督的概念	( 85 )
第二节	行政法制监督的种类	( 87 )
第三节	行政救济的含义	( 89 )

第四节	行政救济的种类	( 91 )
<b>第十二章</b>	<b>行政监察</b>	( 92 )
第一节	行政监察概述	( 92 )
第二节	行政监察机关的机构设置和领导体制	( 93 )
第三节	行政监察对象与管辖	( 94 )
第四节	行政监察机关的职权	( 97 )
第五节	行政效能监察	( 99 )
<b>第十三章</b>	<b>行政复议</b>	(102)
第一节	行政复议的含义和基本原则	(102)
第二节	行政复议的范围	(103)
第三节	行政复议参加人	(104)
第四节	行政复议机关、复议机构与管辖	(106)
第五节	行政复议程序	(107)
<b>第十四章</b>	<b>行政诉讼</b>	(110)
第一节	行政诉讼的含义和基本原则	(110)
第二节	行政诉讼的受案范围与管辖	(112)
第三节	行政诉讼参加人	(115)
第四节	行政诉讼的证据	(116)
第五节	行政诉讼的判决与裁定	(117)
第六节	行政诉讼的程序	(119)
<b>第十五章</b>	<b>行政赔偿与行政补偿</b>	(123)
第一节	行政赔偿的含义	(123)
第二节	行政赔偿的范围	(125)
第三节	行政赔偿的请求人和义务机关	(126)
第四节	行政赔偿的程序	(127)
第五节	行政赔偿的方式与计算标准	(128)
第六节	行政补偿	(129)
<b>参考文献 ( 阅读书目 )</b>		(131)

# 第一章 导 论

## 教学目的和要求

通过本章学习，了解行政法的基本概念和法源，掌握行政法与公共行政、行政权与公民权利、行政权与其他国家权力的关系，认识行政法的性质、目的、功能、价值以及依法行政的重要意义，为学习后续章节打下基础。

## 第一节 法与公共行政

### 一、法与公共行政的关系

在法治国家，公共行政必须依法运作。理由在于：(1) 法治是民主的要求。作为行政主体的政府，它受人民委托行使公共行政职能，因此必须依据反映和体现人民利益和意志的法律办事。(2) 法治是市场经济的要求。市场经济是法治经济，作为对市场经济进行宏观调控和管理的现代公共行政，自然必须依法运作。(3) 法治是维护秩序、保护人权的要求。公共行政的重要职能是维护秩序、保护人权，这就要求行政主体严格依法行政。所谓“依法行政”，不仅要求行政主体按法律实体规则行事，而且要按法定权限、法定程序办事；在行使行政自由裁量权时，要遵循法律的原则和精神，公正合理行政。

行政主体依法行政、依法办事的“法”，主要是行政法。执行行政法，依行政法管理国家公共事务是公共行政的基本职能。

### 二、行政法的概念

行政法是调整行政关系，规范公共行政管理，控制行政权的法律规范系统。所谓“行政关系”，是指行政主体（行政机关和法律、

法规授权的组织)行使行政职能和接受行政法制监督而与行政相对人(行政行为影响其权益的个人、组织)、行政法制监督主体(权力机关、司法机关、专门行政监督机关等)发生的各种关系,以及行政主体内部发生的各种关系。所谓“公共行政”,是指国家行政机关和其他公共组织,为了实现一定的公共目标,执行国家法律、公共政策和相应计划、规划而进行的组织、管理活动。所谓“行政权”,是指行政主体管理国家内政外交事务的权力,是国家权力的一种,与立法权、司法权等国家权力并列。

### 三、行政法的法源

行政法的法源是指行政法存在的形式,行政法规范的渊源。我国行政法的法源主要包括:(1)宪法;(2)法律,包括全国人民代表大会制定的基本法律和全国人民代表大会常务委员会制定的一般法律;(3)行政法规,即国务院发布的法律规范性文件;(4)地方性法规,即省、自治区、直辖市,省和自治区人民政府所在地的市,国务院批准的较大的市以及经济特区所在地的市的人民代表大会及其常务委员会制定的法律规范性文件;(5)自治条例和单行条例,即自治区、自治州、自治县的人民代表大会依照当地民族政治、经济、文化特点制定的法律规范性文件;(6)部门规章,即国务院各部委、中国人民银行、审计署和其他具有行政管理职能的国务院直属机构发布的法律规范性文件;(7)地方政府规章,即有权制定地方性法规的地方行政区域的人民政府发布的法律规范性文件;(8)法律解释,指有权国家机关依法对有关法律、法规、规章的解释(司法解释占有最重要的地位),不包括学理解释;(9)条约与协定,指我国与外国或国际组织签订的条约、协定,我国参加的国际公约等。

## 第二节 行政权与公民权利

### 一、行政权与公民权利的性质

行政权是一种国家权力,是源于公民权利的权力。根据我国宪法,中华人民共和国的一切权力属于人民,人民通过其代表机关产

生行政机关和其他国家机关，赋予国家行政机关以行政权，赋予其他国家机关以其他国家权力。行政机关和其他国家机关均向人民代表机关负责，受人民代表机关监督；而人民代表机关则直接对人民负责，受人民监督。

公民权利是一种基础权利，是产生、监督、制约国家权力的权利，它由宪法和法律加以确立，并由宪法和法律加以保障和保护。根据我国宪法，中华人民共和国公民享有选举权和被选举权（年满18周岁），享有言论、出版、集会、结社、游行、示威等自由，享有对任何国家机关和国家工作人员提出批评和建议的权利以及对任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为向有关国家机关提出申诉、控告或检举的权利。任何国家机关和国家工作人员不得侵犯宪法和法律确立的公民权利，否则要承担法律责任。

## 二、行政权的双重性

行政权具有两重性：一方面，它可以为人们提供秩序，使人们能在一个有序的环境里生产、生活，它还可以起积极的组织、协调、指导的作用，促进社会和经济的发展；但另一方面，行政权不加控制，也可能被滥用。行政权如果被滥用，不仅会给人民的生命、自由、财产带来严重的威胁，还会阻碍乃至破坏社会和经济的发展。

行政权不完全同于其他国家权力，它与公民个人、组织有着更经常、更广泛、更直接的联系。人们“从摇篮到坟墓”都离不开行政权。人们对行政权的依赖和行政权对人们生活的干预为行政权滥用和腐败提供了条件和机会。

行政权有不断扩张和膨胀的趋势，在现代社会，行政权不仅作用于执行和管理领域，而且越来越多地涉足立法和司法领域：行政主体通过制定行政法规、规章行使准立法权，通过裁决行政相对人之间的争议、纠纷，行使准司法权。这种趋势一方面是社会、经济发展的需要，其对社会、经济有正面的积极的作用；但另一方面也是行政权自身扩张和膨胀的结果，对此如果不加控制，将严重危及公民个人的权利、自由和社会的进步与经济的发展。

## 三、公民权利制约行政权的主要方式和途径

为了防止行政权的滥用，不仅要以权力（立法权和司法权）制约

权力(行政权),而且要以权利(公民权利)制约权力(行政权)。

公民权利制约行政权的主要方式和途径有:(1)公民参与行政。在现代社会,公民可以通过各种方式参与行政,如提供行政立法和行政政策制定的建议;参加行政立法和行政决策的讨论、听证;以利害关系人或第三人的身份参与具体行政行为,如行政处罚、行政许可、行政征收等。(2)公民监督行政。根据宪法规定,公民可以通过批评、建议的方式对行政机关及其工作人员进行监督,行政机关及其工作人员必须倾听公民的意见和建议,接受公民的监督。公民对行政的批评、建议既可以直接向有关国家机关反映,也可以通过报纸、电台、电视等新闻媒体发表。(3)公民通过行政救济的方式制约行政。行政救济的方式主要有行政复议、行政诉讼和行政赔偿,这些救济方式均可导致对行政权行使的合法性和合理性的审查,从而实现对行政权的监督和制约。

### 第三节 行政权与立法权

#### 一、行政权的主要内容

行政权的主要内容是执行和管理。所谓“执行”,指执行国家法律和政策;所谓“管理”,指管理国家内政外交事务。具体而言,行政权包括:(1)行政立法权,如制定行政法规、规章等;(2)行政命令权,如发布命令,责令行政相对人作出或不作出某种行为等;(3)行政处理权,如实施行政许可、行政征收、行政给付等;(4)行政裁判权,如裁决行政相对人之间有关土地、森林、水等自然资源或商标、专利等知识产权的争议、纠纷等;(5)行政监督权,如实施行政检查、调查、行政统计、审计等;(6)行政强制权,如限制公民人身自由,查封、扣押、冻结行政相对人财产等;(7)行政制裁权,如对违法行政相对人课处罚款、没收、吊扣证照、行政拘留的行政处罚等;(8)行政指导权,如向行政相对人发布有关信息,对行政相对人提出建议、劝告或给予警示等。

#### 二、行政权与立法权的关系

第一,行政权与立法权都是国家权力,其主体都是人民。

第二，立法权由全国人民代表大会及其常务委员会行使，行政权由各级国家行政机关行使。行政机关由人民代表机关产生，向人民代表机关负责，受人民代表机关监督。

第三，立法必须通过行政贯彻实施，行政是立法实现的保障。没有良好的行政，立法就难以变成现实，就难以发挥其调整社会关系，维护社会经济秩序，保障公民权利、自由，促进社会经济发展的功能和作用。

第四，行政必须依法进行，立法是行政的依据和准绳。在民主、法治社会，依法行政是行政权运作的准则。行政离开立法，就会走向专制，就会为以权谋私、侵犯人权大开方便之门，导致滥用权力和腐败通行无阻。

## 第四节 行政权与司法权

### 一、法治与分权制约

根据历史经验和政治学理论，权力有扩张、膨胀和滥用的趋势；权力越集中，越容易被滥用，绝对权力必然导致绝对腐败。因此，为了防止权力滥用和腐败，国家权力必须划分成若干部分（分为立法、行政、司法三个部分，也有分成两个部分或五个部分的），由不同的国家机关行使，做到权力制约权力，权力相互监督和平衡。

分权是与宪政、法治密切联系的。分权必须由宪法和法律确立，各国家机关必须根据宪法和法律规定的职权运作，否则，即无宪政、法治可言。在专制社会，国家权力均集中于君主一人之手，虽然也有法律存在，但却不存在法治和宪政。

在我国人民代表大会制度下，国家权力的相互制约主要指立法权对行政权和司法权的监督、制约（不同于美国等西方国家完全的相互制约、平衡）。同时，行政诉讼制度在我国的建立使司法权对行政权的监督、制约亦得以确立。当然，行政权通过行政司法等途径也构成对司法权的一定制约（但不允许任何形式的对司法权的非法干预）；行政权和司法权通过行政执法和司法自然也构成对立法

权事实上的一定的制约。

## 二、行政权与司法权的关系

第一，行政权与司法权都是国家权力，都直接源于行使立法权的全国人民代表大会的授予与分配，但其最终主体与立法权的主体一样，都是人民。

第二，行政权与司法权的功能、作用都是执法（广义的执法）。行政是通过管理国家内政、外交事务执行法律，实现法律的目标和价值；司法是通过解决法律争议、纠纷和惩罚违法犯罪执行法律，实现法律的目标和价值。

第三，行政权由各级国家行政机关行使，司法权由各级人民法院行使。人民法院行使司法权不受行政机关的干涉，但行政机关可以依法管理人民法院的有关司法行政事务。

第四，人民法院可以依法审理行政案件，对具体行政行为进行司法审查，从而构成对行政主体行使行政权的行为的一定监督和制约。但人民法院在司法审查中不能代替行政主体作出行政行为，不能侵越行政权。

### [思考题]

1. 在法治国家，公共行政为什么要依法运作？
2. 什么是行政法？什么是依法行政？
3. 我国行政法有哪些法源？
4. 行政权与公民权利是什么关系？
5. 行政权为什么要受公民权利制约？公民权利怎样制约行政权？
6. 什么是行政权？行政权有哪些主要内容？
7. 分权制约与宪政、法治有什么联系？
8. 行政权为什么要特别受其他国家权力的制约？
9. 我国行政权与立法权是什么关系？
10. 我国行政权与司法权是什么关系？



## 第二章 行政法基本原则

### 教学目的和要求

通过本章学习，了解行政法基本原则的含义、价值、功能，掌握国外和我国行政法的主要基本原则及各项基本原则的主要内容和要求，以加深对行政法具体制度和具体规范的理解，提高准确和灵活运用行政法具体制度和具体规范的能力。

### 第一节 概 述

#### 一、行政法基本原则的含义

行政法基本原则是指指导和规制行政法的立法、执法以及指导、规制行政行为实施和行政争议处理的基础性规范。第一，行政法基本原则是产生行政法具体规则和原则的规范，行政法具体规则和原则以其为指导、依据，故称“基础性规范”；第二，行政法基本原则是一种高度抽象的，并体现行政法的基本价值观念的规范；第三，行政法基本原则是一种普遍性规范，它对行政关系进行整体的、宏观的调整和规制；第四，行政法基本原则不仅指导、调整整个行政执法行为，而且指导、调整行政法的整个立法行为；第五，行政法基本原则不仅对行政法的立法、执法起宏观指导作用，而且在一定的场合也直接规范行政行为的实施和行政争议的处理；第六，行政法基本原则是在行政法调控行政权的历史时期中形成，并由行政法学者概括出的，而并非由某一个或某几个具体法律、法规所特别规定，尽管现代行政法也有将行政法基本原则法律条文化的趋势。

#### 二、国外行政法的一般基本原则

各国行政法的理念不尽相同，制度更有差异，故行政法基本原